

## 중재법 개정과 환경분쟁 조정법상 중재의 활성화를 위한 고찰

A Study on the Arbitration Law Revise and invigoration  
of arbitration for Environmental Dispute Adjustment Act

최 현 숙\*  
Choi, Hyun-sook

### 목 차

- I. 서론
- II. 환경분쟁과 ADR
- III. 중재법상 중재와 환경분쟁 조정법상 중재
- IV. 결론

### 국문초록

환경관련 분쟁이 발생한 경우 당사자간의 합의를 통해서 원만하게 해결하는 것이 제일 바람직한 방법이 되겠지만, 환경분쟁의 특성상 합의를 이끌어 내는 것이 쉽지 않다. 환경관련 분쟁이 발생한 경우 법원에서 소송을 통해서 해결하는 방법과 민간기구나 정부기관에 의한 소송을 대체하는 분쟁해결수단(Alternative Dispute Resolution; 이하 ADR이라 한다)을 통해서 조정이나 중재 등으로 해결하는 방법 두 가지 중에서 하나의 방법을 선택하여 해결을 하여야 한다.

환경분쟁 조정법은 조정의 방법으로 알선과 조정 그리고 재정의 3가지 방법을 두고 있다가 2016년에 중재를 도입하여 시행하고 있다. 하지만 통계자료에

논문접수일 : 2019. 10. 01.

심사완료일 : 2019. 10. 24.

게재확정일 : 2019. 11. 04.

\* 부경대학교 법학연구소 전임연구교수

따르면 환경관련 분쟁에 대한 조정의 한 방법으로서 중재제도가 도입된 후 2년의 기간 동안 환경관련 분쟁을 조정하기 위한 방법으로 중재는 아직 한 번도 활용된 기록이 없다.

이와 관련하여 눈여겨 볼 점은 비슷한 시기에 중재법의 개정이 있었다는 것이다. 환경분쟁 조정법의 개정법이 시행되기도 전인 2016년 5월 29일에 중재법이 개정되고 같은 해 11월 30일 시행되면서 중재판정에 대해서 효과를 달리하게 되었다.

이에 본 연구에서는 우선 환경분쟁 조정에서 중재가 활용되지 못하고 있는 이유에 대해서 검토하고, 개정된 중재법과의 정합성에 대한 검토를 통해서 중재의 활성화 방안을 모색하여 보고자 하였다.

이러한 연구목적을 수행하기 위해서 우선 환경피해의 특징을 살펴보고, 환경분쟁에 대한 일본과 대만 그리고 우리나라의 ADR을 통한 분쟁해결 현황에 대해서 검토하여 그 원인을 비교 분석하였고, 환경분쟁 조정법에서 규정하고 있는 4가지 조정방법에 대한 비교 분석을 통하여 중재가 활성화되지 못하고 있는 원인을 분석하였다. 마지막으로 개정된 중재법상 중재와 환경분쟁 조정법상 중재와의 비교검토를 통하여 문제점을 검토한 결과를 가지고 환경분쟁 조정법의 개정을 통한 해결방안을 제시하였다.

**주제어** : 환경분쟁 조정법, 중재법, 중재, 중재의 효력, 단심제, 알선, 조정, 재정

## 1. 서론

환경관련 분쟁이 발생한 경우 당사자간의 합의를 통해서 원만하게 해결하는 것이 제일 바람직한 방법이 되겠지만, 환경분쟁의 특성상 합의를 이끌어 내는 것이 쉽지 않다. 환경관련 분쟁이 발생한 경우 법원에서 소송을 통해서 해결하는 방법과 민간기구나 정부기관에 의한 소송을 대체하는 분쟁해결수단(Alternative Dispute Resolution; 이하 ADR이라 한다)을 통해서 조정이나 중재 등으로 해결하는 방법 두 가지 중에서 하나의 방법을 선택하여 해결을 하여야 한다. 분

쟁을 해결하기 위한 방법으로 소송이 가지는 여러 가지 문제점들이 노출되면서 미국을 시작으로 하여 소송외적 분쟁해결 방법을 모색하기 시작하였고 그 결과 만들어진 여러 ADR제도는 현재에도 적극적으로 활용되고 있다. 이에 우리나라에서도 환경분쟁 조정법의 제정을 통해서 환경분쟁을 복잡한 소송절차를 통하지 않고 전문성을 가진 행정기관에서 신속히 해결하도록 하기 위해 소송외적 대체적 분쟁해결수단으로 환경관련 분쟁을 해결하고자 하고 있다.

환경분쟁 조정법은 환경과 관련한 분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강과 재산상의 피해를 구제하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적을 실현하기 위하여 동법 제16조에 환경분쟁을 해결하는 방법으로 알선, 조정, 재정, 중재 4가지를 두고 있다. 「환경분쟁조정법」이 「환경오염 피해분쟁조정법」이라는 명칭으로 1980년 8월 1일에 제정되었을 당시에는 분쟁 해결방법으로 알선, 조정 그리고 재정의 3가지 방법만을 규정하고 있었으나, 2015년 12월 22일 개정을 통해서 분쟁 해결의 방법으로 중재를 도입하여 2016년 12월 23일부터 시행되고 있다. 개정이유에 “당사자의 합의에 기초한 신속한 분쟁해결 수단인 중재제도를 도입하고”라고 적시하고 있는데 이는 중재제도가 신속한 분쟁해결을 하는데 있어서 적합한 방법이 될 수 있다고 판단하였기 때문이라고 이해할 수 있다. 하지만 통계자료에 따르면 환경관련 분쟁에 대한 조정의 한 방법으로써 중재제도가 도입된 후 2년의 기간 동안 환경관련 분쟁을 조정하기 위한 방법으로 중재는 아직 한 번도 활용된 기록이 없다. 이와 관련하여 눈여겨 볼 점은 비슷한 시기에 중재법의 개정이 있었다는 것이다. 환경분쟁 조정법의 개정법이 시행되기도 전인 2016년 5월 29일에 중재법이 개정되고 같은 해 11월 30일 시행되면서 중재판정에 대해서 효과를 달리하게 되었다.

이에 본 연구에서는 우선 환경분쟁 조정에서 중재가 활용되지 못하고 있는 이유에 대해서 검토하고, 개정된 중재법과의 정합성에 대한 검토를 통해서 중재의 활성화 방안을 모색하여 보고자 한다.

이러한 연구목적을 수행하기 위해서 우선 환경피해의 특징을 살펴보고, 환경분쟁에 대한 일본과 대만 그리고 우리나라의 ADR을 통한 분쟁해결 현황에 대해서 검토하여 그 원인을 비교 분석하고, 환경분쟁 조정법에서 규정하고 있는 4가지 조정방법에 대한 비교 분석을 통하여 중재가 활성화되지 못하고 있는 원

인을 분석하도록 한다. 마지막으로 개정된 중재법상 중재와 환경분쟁 조정법상 중재와의 비교검토를 통하여 문제점을 찾고 해결방안을 제시하고자 한다.

## II. 환경분쟁과 ADR

### 1. ADR의 특성

ADR의 목적으로 네 가지를 들고 있는데, 첫 번째는 법원에 사건폭주와 이에 따르는 사건처리의 지연을 막아주고 분쟁해결비용을 줄이며, 두 번째는 분쟁해결에 지역주민들을 참여시키고, 세 번째는 쉽게 접근할 수 있는 권리구제수단을 제공하며, 네 번째는 보다 효율적인 분쟁해결방법을 마련한다는 것이다.<sup>1)</sup> 이러한 목적아래 ADR제도에 공통적인 특성으로 여섯 가지를 들고 있다. 첫째, 신속하고 저렴한 비용에 의한 분쟁해결, 둘째, 분쟁처리과정에서의 법원개입의 가급적 배제, 셋째, 당사자 본인들의 의사결정의 존중과 변호사역할의 축소, 넷째, 최소한의 비형식적인 분쟁해결절차, 다섯째, 비공개의 사적인 절차, 여섯째, 실체법적용의 회피와 창의적인 규범의 창조라고 한다.<sup>2)</sup>

ADR 옹호론자들은 ADR의 목적 중에서 효율적인 분쟁해결이 진정한 존립근거라고 주장하며, 분쟁을 ‘효율적으로’ 해결하였다고 하려면 분쟁을 ‘저렴한 비용으로, 신속히, 종국적으로, 공정한 절차에 의하여, 당사자들에게 만족감을 주는 방향으로’ 해결하여야 하는데, ADR이 이러한 것을 모두 충족시킬 수 있다고 주장한다.<sup>3)</sup>

이러한 ADR 옹호론자들의 주장에 대해서 효과적인 증거조사절차가 결여되어 있어서 실제적인 진실발견에 입각한 분쟁해결보다는 타협에 의한 표면적인 평화만이 이루어지고, 대부분 ADR은 비공개절차이기 때문에 비윤리적 행위에

1) 최병록, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”, 환경법연구 제29권 제2호, 499면.

2) 허만, “미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution)”, 민사판례연구 XIV(민사판례연구회 편), 박영사, 1992, 447면.

3) Goldberg, Green and Snader, Dispute Resolution(Little and Brown, Boston, 1985), pp.5-7. 허만, 위의 논문, 447면에서 재인용.

대한 시정절차가 되지 못하고 ADR 주재자는 판사와는 달리 그 자격 요건에 제한이 없어 신뢰성에 의문이 있다는 등의 비판도 있지만,<sup>4)</sup> 그럼에도 불구하고 대부분의 국가에서는 ADR을 적극적으로 활용하고 있고, 또한 활성화시키기 위해서 노력하고 있는 추세이며 우리나라 또한 ADR의 활성화를 위해서 계속해서 제도를 개선해나가고 있다. 이 때 제도개선을 통해서 지향하여야 하는 바는 ADR이 갖는 목적을 달성하고 ADR의 특징이 충분히 활용될 수 있도록 하는 것일 것이다. 즉, ADR을 통해서 분쟁을 해결하고자 하는 경우 당사자의 의사결정을 존중하여 저렴한 비용으로 신속하고 효율적으로 분쟁을 해결할 수 있도록 제도를 개선해나가야 할 것이다. 이에 환경관련 분쟁의 특징을 살펴보고 환경분쟁 조정법을 검토하여 환경관련 분쟁에서 ADR이 위와 같이 목적으로 하는 바를 잘 해결하도록 하고 있는지 검토하여 문제점을 확인하고 해결방안을 검토하기로 한다.

## 2. 환경관련 분쟁의 특성과 분쟁해결

환경피해는 ① 광범위한 지역에 걸쳐 발생하여 피해자가 불특정 다수인 경우가 많으며, ② 피해의 유형도 다양하여 사람의 인체에 피해가 발생하여 생명이나 건강에 해하거나 생활이나 생업에 지장을 초래하는 등 사회적으로 많은 영향을 미치고, ③ 대기나 물, 토양 등의 매개체를 통하여 발생하는 간접적인 것으로 손해의 발생이나 내용, 인과관계, 범위 등이 명확하지 않고, 가해자를 특정하기 어려우며, ④ 가해행위와 손해사이의 인과관계는 물론이고 구체적인 손해액 산정에 있어서 전문적인 지식이 필요하며, ⑤ 산업공해의 경우에는 침해 원인이 기업의 지배역영에 있기 때문에 피해자 측에서는 입증의 어려움이 있으며, ⑥ 다수의 원인에 의하여 복합적인 오염피해와 장기간에 걸쳐 축적된 유해물질에 의하여 집적된 오염으로 인한 복합피해 등 사실상으로는 법적으로 복잡한 문제를 내포하고 있으며, ⑦ 원인이 즉각적으로 나타나지 않고 천천히 드러날 때에는 그 원인을 정확히 파악하기가 어렵고, ⑧ 대부분 1회성에 그치는 것이 아니라 연속성을 가지므로 인위적인 활동이 계속하는 동안은 그와 함께 침

4) Fiss, "Against Settlement", 93 Yale L.J. 1073(1984), 허만, 위의 논문 447면에서 재인용.

해도 계속적으로 일어난다는 특성을 가진다고 한다.<sup>5)</sup> 이처럼 환경피해로 인해 발생하는 분쟁은 당사자 간에 분쟁원인과 피해정도 등에 대한 입장차이가 매우 커서 상호협약방식으로 분쟁을 해결하는 것이 쉽지 않다고 한다.<sup>6)</sup> 그래서 소송을 통한 해결방식이 많이 이용되었다고 분석하고 있다.<sup>7)</sup>

하지만 환경관련 분쟁을 민사소송으로 해결하는 경우, 고비용과 장기적 시간 손실 뿐만 아니라 소송당사자 간 감정적인 앙금이 남는 점,<sup>8)</sup> 소송은 변론주의에 따르고 있기 때문에 피해자는 가해행위와 피해발생간의 인과관계를 입증해야 하고, 이 과정에서 법률지식이 없는 일반인은 상당한 비용을 들여 변호사의 도움을 받아야 하는데 반해, 환경분쟁조정제도를 이용하는 경우에는 환경분쟁조정위원회에서 적은 비용으로 피해사실 입증을 대신해 주고, 절차도 간단하기 때문에 변호사의 도움 없이도 조정절차를 진행할 수 있는 장점이 있음<sup>9)</sup>을 들어 환경분쟁을 해결하는데 있어서 ADR을 적극적으로 활용하도록 하고 있고, 2000년대 이후 환경분쟁조정위원회에서 분쟁해결을 하는 건수도 증가하고 있는 추세에 있다.<sup>10)</sup>

ADR의 특성과 환경피해의 특성에 따른 분쟁해결에 대한 위의 내용을 살펴보면 환경관련 분쟁이 발생한 경우 환경관련 분쟁의 특성상 상호협약방식으로 분쟁을 해결하는 것이 쉽지 않기 때문에 소송으로 해결한다고 하면서, 소송을 통한 분쟁 해결은 단점이 많으므로 당사자 간에 타협에 의한 분쟁해결제도인 ADR을 활용하자고 주장하고 있는데, 환경관련 분쟁의 경우 상호협약에 의한 분쟁해결이 어렵다고 지적하면서 당사자 간에 타협에 의한 분쟁해결제도인 ADR을 활용하도록 하자는 이러한 주장은 매우 모순적이다. 그럼에도 불구하고

5) 윤이숙·이춘원, “환경분쟁조정제도의 현황과 과제”, 중재연구 제28권 제1호, 2018, 130면.

6) 하혜영, “환경분쟁조정제도의 실효성 분석: 재정결정 불복사건의 법원 제소를 중심으로”, 한국행정학보 제45권 제1호, 2011, 77면.

7) 하혜영, “환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구”, 한국행정학보, 제43권 제4호, 한국행정학회, 2009, 337면.

8) 윤이숙·이춘원, 위의 글. 127면.

9) 환경부 중앙환경조정위원회 홈페이지(<http://ecc.me.go.kr/jsp/mediation/medGuide.jsp>) 2019. 8. 30. 접속.

10) 하지만 규모가 큰 환경분쟁사건은 소송을 통하여 해결하려는 경향이 있기도 하고 환경분쟁조정제도는 재판의 보조적인 역할에 그치는 경우도 많은 상황이다. 윤이숙·이춘원, 위의 글, 127면.

환경관련 분쟁을 해결하기 위한 ADR 제도를 마련하고 있을 뿐만 아니라 실제로도 많이 활용되고 있다는 것은 어떤 의미를 가지고 있는 것인지 들여다볼 필요가 있다. 또한 소송보다는 ADR을 통한 분쟁해결을 활성화시키자는 것이 전 세계적인 추세이고 대부분 학자들의 견해임에 비추어볼 때 이러한 모순의 원인이 무엇인지 이해되고 해결되어야 환경분쟁조정제도의 활성화를 위한 방안을 제대로 마련할 수 있게 될 것이다. 이에 환경분쟁조정법상 조정의 유형과 효력에 대한 검토를 통해서 위와 같은 모순에도 불구하고 환경분쟁조정제도가 잘 활용되고 있는 원인이 무엇인지를 살펴보고 어떻게 해결되고 있는지에 대해서 아래에서 살펴보도록 한다.

### 3. 환경분쟁조정법상 조정의 유형과 효력

#### (1) 조정의 유형과 효력

##### 1) 알선

알선이란 당사자의 자주성을 존중하고 당사자간의 교섭을 지원, 분쟁해결을 도모하는 것이다. 알선위원의 중재로 당사자 간에 합의가 이루어지면 합의서를 작성하며, 합의서 작성에 의하여 분쟁이 해결된다. 중앙환경분쟁조정위원회의 알선은 조정의 필요적 단계가 아니고 법적 효력도 없으며 분쟁당사자도 알선, 조정, 재정 중에 임의로 선택할 수 있어 알선을 선택할 필요성이 극히 적은 실정이다.<sup>11)</sup>

##### 2) 조정

조정은 중립적인 지위를 가진 조정위원회에 의한 중개를 통하여 분쟁당사자들이 합의에 도달하도록 함으로써 분쟁을 해결하려는 제도이다. 조정은 당사자 간에 합의된 사항을 조서에 적음으로써 성립하고(제33조), 조정위원회는 당사자 간에 합의가 이루어지지 아니한 경우로서 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되

11) 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 환경법연구 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004, 239면.

는 경우에는 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청 취지에 반하지 아니하는 한도에서 조정을 갈음하는 결정을 할 수 있다.(제33조의2 제1항). 조정이 성립되거나, 조정을 갈음하는 결정에 당사자가 이의신청을 하지 않는 경우 조정결정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다.(제35조의2) 조정신청건수도 알선과 비슷하게 매우 저조하다.

### 3) 재정

재정이란 사실을 근거로 객관적인 판정을 내리는 소송절차와 유사하며, 재정위원회가 당사자의 의견진술을 듣는 심문절차와 필요한 경우에 증거조사 절차를 통하여 주문과 이유 등이 기재된 문서로 결정을 하는 일종의 준사법적 절차이다.<sup>12)</sup> 재정은 손해배상을 원칙으로 하되, 환경피해의 복구를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 손해배상에 갈음하여 당사자에게 원상회복을 명하는 재정결정을 할 수 있다.<sup>13)</sup>

재정은 다시 원인재정과 책임재정으로 나뉜다.(제35조의3) 원인재정이란 환경피해를 발생시키는 행위와 환경피해 사이의 인과관계 존재 여부를 결정하는 재정이고, 책임재정이란 환경피해에 대한 분쟁 당사자 간의 손해배상 등의 책임의 존재와 그 범위 등을 결정하는 재정이다. 종래에는 책임재정만 규정하고 있었으나 원인재정도입의 필요성이 제기됨에 따라 2018년 10월 16일에 신설되어 2019년 10월 17일부터 시행되고 있다.

재정위원회가 책임재정을 한 경우에 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 당사자 양쪽 또는 어느 한쪽으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 철회된 경우 또는 지방조정위원회의 재정위원회가 한 책임재정에 당사자가 불복하지 아니하는 경우에는 그 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다.(제42조 제3항)

이러한 재정제도는 소송보다 신속·간이하고 행정위원회의 전문기술적 지식경험을 활용할 수 있으며 입증의 곤란성 때문에 소송보다 직권주의가 강조될 필

12) 윤이숙·이춘원, 앞의 글, 134면.

13) 박효근, “대안적(代案的) 분쟁해결수단으로서의 환경분쟁조정제도에 대한 검토”, 한양법학 제 26권 제1집, 2015. 2, 117-118면.

요성이 있어 도입된 것이다. 또한 당사자 간에 심각한 대립이 있는 경우 조정, 알선 등의 분쟁해결방법으로는 한계가 있기 때문이다.<sup>14)</sup>

#### 4) 중재

중재란 당사자 간의 합의로 재산권상의 분쟁 및 당사자가 화해에 의하여 해결할 수 있는 비재산권상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차를 말한다.(중재법 제3조 제1호) 중재는 3명의 위원으로 구성되는 위원회에서 한다. 중재위원회의 회의는 구성원 전원의 출석으로 개의하고 구성원 과반수의 찬성으로 의결하게 되는데 중재가 결의되면 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력이 있다.(법 제45조의4)

#### (2) 환경분쟁조정법상 조정(調整)의 유형에 따른 활성화 정도

환경분쟁조정법은 조정(調整)의 방법으로 알선(斡旋)·조정(調停)·재정(裁定) 및 중재(仲裁)의 절차 등을 규정하고 있는데, 알선과 조정은 당사자간의 합의를 유도하여 분쟁을 해결하는 방식이고, 이와 달리 재정과 중재는 사실조사 및 당사자 심문 후 위원회가 피해배상액을 결정하는 준사법적 분쟁해결 절차이다.

환경관련 분쟁이 발생한 경우 당사자는 조정의 종류 네 가지 중에서 자유롭게 선택하여 신청할 수 있으므로 조정의 방법 중에서 가장 많이 선택되고 있는 방법이 어떤 것인지 즉, 가장 많이 활성화되고 있는 것이 어떤 것인지를 확인한다면 당사자들이 가장 선호하는 조정의 특징이 무엇인지 알 수 있고, 그 조정방법이 원래 ADR이 지향하는 바가 제대로 이루어지고 있는지 여부를 확인하고, 또한 활성화되고 있는 원인을 분석하여 중재가 활성화되지 못하고 있는 원인을 찾아 해결방안을 모색해 보기로 한다.

한편 일본과 대만의 경우 환경관련 분쟁에 대해서 대체적 분쟁해결제도를 적극 활용하고 있는데, 이들 나라의 경우에 조정의 종류와 활성화 정도를 살펴보

14) 박태현, “환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제”, 환경법연구 제30권 제3호, 한국환경법학회, 2008, 174면; 서원우·최송화, “환경분쟁조정제도의 개발에 관한 연구”, 환경법연구 제7권, 한국환경법학회, 1985, 51면.

고 우리나라 환경분쟁 조정법상 조정의 유형에 따른 활성화 정도와 비교하여 시사점을 발견하기로 한다.

1) 우리나라의 환경분쟁 조정법상 조정의 유형에 따른 활성화 정도

환경분쟁 조정법이 제정된 1990년 이후 1998년부터 2017년까지 20년 동안 중앙환경분쟁위원회의 분쟁처리 통계를 살펴보면 총 접수된 분쟁 건수는 총 4,514건이고, 이 중에서 재정으로 해결된 건은 2,530건(56%), 조정으로 해결된 건은 91건(2%), 합의로 해결된 건은 1,198(26%)이다.<sup>15)</sup> 이처럼 환경분쟁에 대해서는 당사자 간에 합의를 기초로 하는 알선이나 조정보다는 제3자의 판정에 따르는 재정을 현저히 많이 사용하고 있다. 합의에 의한 해결방법인 조정에도 제3자가 개입하기는 하지만 조정위원회는 공식적인 의사결정력이 없거나 혹은 이를 제

15) 박종원, 중앙-지방분쟁위 기능 배분 개선방안 마련 연구, 부경대학교 산학협력단, 2018. 52면.

〈중앙환경분쟁조정위원회 '91.7.~'17년 처리현황〉

(단위: 건수, %)

구분	접수현황			처리현황				알선종료	자진철회	처리중(이월)
	계	접수	전년이월	계	재정(裁定)	조정(調停)	합의			
합계	-	4,514		3,819	2,530	91	1,198	23	491	-
'17	369	256	113	160	139	3	18	-	28	181
'16	298	192	106	162	127	8	27	-	23	113
'15	344	212	132	211	170	7	34	2	25	106
'14	401	260	141	237	186	11	40	3	29	132
'13	346	233	113	191	164	5	22	7	7	141
'12	389	248	141	255	170	2	83	2	19	113
'11	353	245	108	184	167	7	10	4	24	141
'10	315	220	95	176	117	2	57	3	28	108
'09	415	242	173	283	233	4	46	2	35	95
'08	391	301	90	209	149	-	60	-	9	173
'07	275	196	79	172	126	3	43	-	13	90
'06	276	202	74	165	83	2	80	-	32	79
'05	266	166	100	174	100	4	70	-	18	74
'04	372	195	177	223	101	1	121	-	49	100
'03	550	350	200	292	87	-	205	-	81	177
'02	493	440	53	263	118	2	143	-	30	200
'01	185	154	31	121	68	7	47	-	10	53
'00	101	71	30	60	39	3	18	-	10	31
'99	119	82	37	79	35	1	43	-	10	30
'98이전	249	249		201	151	19	31	-	11	37

한적으로 가진 제3자가 협상이나 갈등에 개입하는 것으로 갈등이슈에 대해 상호 수용할만한 해결책을 마련하도록 자발적으로 개입하여 돕는 것을 의미한다.<sup>16)</sup>

환경관련 분쟁을 해결하는데 있어서 재정으로 해결하는 경향이 매우 높다는 것을 알 수 있었는데, 그렇다면 알선이나 조정이 아닌 유독 재정을 선택한 이유를 살펴보기 위해서는 알선이나 조정과 재정의 차이점을 확인하면 될 것이다. 알선이나 조정은 당사자간의 합의에 의한 분쟁해결방법이고, 재정이나 중재는 제3자에 의한 강제적 해결절차이기 때문에 환경관련 분쟁을 해결하는데 있어서 당사자들이 재정을 많이 선택하고 있다는 것은 분쟁을 해결하는데 있어서 합의가 어렵고, 제3자에 의한 준사법적 절차를 활용하는 것이 더욱 효과적이라고 판단하기 때문이라고 유추할 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 환경피해의 특징으로 인하여 환경관련 분쟁은 협의를 통해서 해결하기 어렵다는 견해를 확인할 수 있는 결과이기도 하다. 이러한 결과들을 살펴볼 때 환경관련 분쟁은 당사자의 합의에 의한 해결보다는 제3자에 의한 강제적 해결방법이 더욱 효율적임을 알 수 있다.

## 2) 일본의 공해분쟁처리법상 조정의 유형에 따른 활성화 정도

일본은 공해분쟁을 해결하기 위한 기구로 공해등조정위원회와 도도부현공해심사회를 두고 있다. 공해등조정위원회는 총무성 외국(外局)으로 설치되어 있고, 도도부현공해심사회는 도도부현 소속이다. 공해등조정위원회는 공해분쟁의 재정, 중대사건,<sup>17)</sup> 광역처리사건<sup>18)</sup> 및 현재사건(懸梯事件)<sup>19)</sup>의 알선, 조정 및

16) Moore, C. W. the Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict.(3rd). CA: Hohn Wiley&Sons. 2003, 15면 하혜영, “환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구”, 한국행정학보 제43권 제4호, 2009, 338면, 재인용.

17) “대기오염 도는 수질오탁에 의한 만성기관지염, 기관지천식, 미나마타병 등 열거된 질병에 의해 건강피해가 발생한 경우”, 또는 “대기오염 또는 수질오탁에 의한 동시굴 또는 그 생육 환경에 관한 피해로서 신청에 관계되는 당해 피해 총액이 5억 엔 이상인 경우”로서 피해가 상당 다수의 사람에게 미치거나 미칠 우려가 있는 경우의 분쟁을 의미한다. 박종원, 앞의 보고서, 43면.

18) 광역적인 견지에서 해결할 필요가 있는 공해에 관한 분쟁으로서 “항고기에 수반되는 소음” 또는 “신칸센철도 등에서의 열차의 주행에 수반되는 소음”에 관한 분쟁을 말한다. 박종원, 앞의 보고서, 43면.

19) 원인이 되는 활동이 행해진 장소나 피해가 발생한 장소가 복수의 도도부현에 걸친 경우의 분쟁을 의미한다. 현재사건의 알선 및 조정에 관해서는 어느 하나의 도도부현에 신청하고, 신청을 받은 도도부현은 다른 도도부현과 공동으로 연합심사회를 설치할지 여부를 협의하며,

중재를 담당하고 있고, 도도부현공해심사회는 공해등조정위원회가 관할하는 분쟁 외의 분쟁에 관한 알선, 조정 및 중재를 담당하도록 하여 그 기능을 달리하고 있다. 재정은 공해등조정위원회에서만 하지만 중재는 공해등조정위원회와 도도부현공해심사회 양쪽 모두 할 수 있다.

일본은 공해분쟁조정법에 공해분쟁처리 형식으로 알선, 조정, 중재 및 재정의 4종류를 두고 있다. 종래에는 각 연도의 접수 건수의 대부분을 조정사건이 차지하고 있었으나, 최근에는 재정사건이 그 대부분을 차지하고 있는 경향이 있다.<sup>20)</sup> 공해분쟁조정법은 1970년에 시행되어 현재까지 공해분쟁조정사건을 해결하여 오고 있다. 2017년까지 신규 접수된 건수는 1,019건이고, 종결된 건수는 996건에 해당한다. 이 기간 동안 공해분쟁을 중재로 해결하기 위해서 접수된 건수는 1975년 총 1건 이후에 아직 한건도 없을 정도로 그 활용이 미미하다. 유일한 중재신청 사건이었던 후쿠오카시의 주민 한 사람이 일본 국유철도를 상대방으로 하여 수질오염으로 인한 건강피해를 주장하며 약 4,200만 엔의 손해배상을 청구한 사건도 중재판정으로 종결된 것이 아니라 1976년 4월에 청구를 기각하는 판단을 내려 종결되었다고 한다.<sup>21)</sup> 같은 기간 동안 알선으로 신청된 건수는 3건으로 모두 종결되었고, 조정은 731건이 신청되고 729건이 종결되었다. 재정은 277건 신청되고 256건 종결되었다.

도도부현공해심사회는 공해분쟁처리 형식으로 알선, 조정, 중재, 의무이행권고의 4종류를 두고 있다. 도도부현공해심사회에는 공해분쟁을 해결하기 위한 신청이 1970년 이후 2017년까지 총 1,566건 있었고, 그 중에서 1,529건이 종결되었다. 총 신청건수 중에서 중재신청건은 4건에 불과하고 대부분이 조정(1,511건)신청 건이다.

일본은 환경분쟁에 대해서 중재의 방법으로 해결할 수 있도록 법제화하고 있

연합심사회가 설치될 경우에는 연합심사회가 현재사건을 관할하고 협의 불성립으로 연합심사회가 설치되지 않았을 경우 공해등조정위원회가 관할한다. 박종원, 앞의 보고서, 43-44면.

20) 2017년도 기준으로 공해등조정위원회가 취급한 총 35건 중 조정사건이 2건, 책임재정사건이 19건, 원인재정사건이 13건, 의무이행권고사건이 1건으로, 약 9할이 재정사건으로 확인된다. 이는 공해분쟁처리제도가 널리 알려짐에 딸, 시구정촌에 의한 공해고충처리나 도도부현심사회등의 조정 등을 통해서 분쟁해결이 곤란한 사안의 경우 공해등분쟁조정위원회에 대한 재정신청으로 이어지게 따른 것으로 볼 수 있다. 박종원, 앞의 보고서, 63면.

21) 천병태·김명길, 「환경법」, 삼영사, 2004, 356-357면.

지만, 중재보다는 재정을 더욱 선호하고 있고, 재정보다는 조정을 더욱 선호하고 있다는 것을 알 수 있다.

### 3) 대만의 공해규분처리법상 조정의 유형에 따른 활성화 정도

대만은 환경분쟁조정(공해규분처리)을 위해서 1992년 공해규분처리법(公害糾紛處理法)을 제정하고 1993년에는 행정원환경보호서에 공해규분재결위원회를 설립하였다. 대만은 분쟁조정 유형으로 서처(紓處), 조처(調處) 재결(裁決)의 3개 유형을 두고 있다. 서처는 우리나라의 알선과 유사하고, 조처는 우리나라의 조정과 유사하며, 재결은 우리나라의 재정에 유사하다. 따라서 대만의 경우 우리나라의 중재에 해당하는 조정은 없다. 중앙정부는 공해규분재결위원회의 재결을 담당하고 지방정부는 공해규분긴급처리소조에서 서처를, 공해규분조처위원회에서 조처를 담당하고 있다. 환경분쟁이 발생한 경우 지방의 공해규분조처위원회에 분쟁조정신청을 하고, 지방의 조처 불성립(불복) 시에는 중앙의 공해규분재결위원회에 재결을 신청할 수 있다.

최근 10년간('08~'17.11.) 중앙위원회의 사건처리건수는 전체 처리건수(200건) 중에서 14%인 29건을 처리하였다.<sup>22)</sup> 지방위원회 및 긴급서처팀은 171건을 처리하였다. 대만의 경우 환경관련 분쟁은 우리나라의 알선에 해당하는 서처로 해결하는 경우가 많다.<sup>23)</sup> 조정방법 중에서 중재를 규정하고 있지는 않지만 제3자에 의한 강제적 분쟁해결방식에 해당하는 재결의 경우에도 조처나 서처보다는 그 이용률이 훨씬 낮다.

### 4) 우리나라 행정형 ADR에서 조정의 유형에 따른 활성화 정도

2016년 사법정책연구원에서 조사한 바에 따르면 행정형 ADR제도를 활용하고 있는 조사 대상 기관 521개 중에서 조정의 방법으로 조정과 재정 그리고 중

22) 최근 10년간 대만의 환경분쟁처리 현황

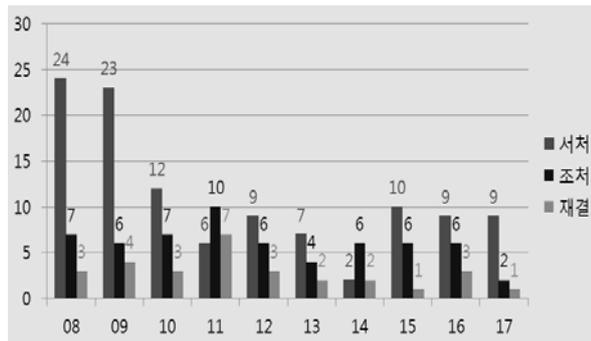
구분	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17.11.	계
중앙	3	4	3	7	3	2	2	1	3	1	29
지방	31	29	19	16	15	11	8	16	15	11	171

23) 대만의 공해규분처리(환경분쟁조정) 유형별 처리 건수

재 3가지 모두를 규정하고 있는 기관은 환경분쟁조정위원회 1개 기관뿐이고, 조정과 재정을 두고 있는 기관은 4개 기관(건축분쟁전문위원회, 배치설계심의조정위원회, 농림종자위원회, 수산종자위원회)이고, 조정과 중재를 두고 있는 기관은 6개 기관(중소기업기술분쟁조정·중재위원회, 언론중재위원회, 노동위원회, 교원 노동관계조정위원회, 공무원 노동관계 조정위원회, 의료분쟁 조정위원회)이 있다.<sup>24)</sup> 그 중에서 홈페이지를 통해서 통계자료를 공지하고 있는 위원회를 살펴보면 아래와 같이 4개의 위원회가 있다.

건축분쟁전문위원회<sup>25)</sup>는 2015년부터 2018년9월 30일까지 접수된 401건 중 분쟁이 해결된 사건은 125건이다. 그 중에서 조정이 몇 건인지, 재정이 몇 건인지는 자료가 없지만, 2015년도 3월 12일에 제1차 조정위원회가 개최된 이후 2018년 9월 21일까지 94차례 조정위원회가 개최된 반면, 재정위원회는 2017년 7월 25일에 한 번 개최된 이후 한 번도 개최된 적이 없다. 조정은 당사자 일방의 신청만으로 진행되지만, 재정의 경우에는 양당사자의 합의가 있어야 신청이 가능하도록 규정이 되어 있는데 이러한 차이점 때문에 조정신청 건수가 월등히 높은 것으로 파악된다.

언론중재위원회는 조정 외에 중재 절차를 두고 있다. 언론중재위원회의 통계 자료에 따르면 2006년부터 2018년까지 신청된 조정 건수는 48,057건이고, 같은 기간 동안 신청된 중재 건수는 634건으로 조정 신청 건이 중재신청 건수에



24) 황승태·계인국, “한국형 대체적 분쟁 해결(ADR) 제도의 발전 방향에 관한 연구”, 사법정책 연구원, 2016, 335-343면.

25) 2015년에 국토교통부 및 지자체에 설치되어 있던 건축분쟁조정위원회를 2017년에 건축분쟁 전문위원회로 일원화하였다.

비하여 약 8배 정도가 많다.<sup>26)</sup> 조정이 이루어지면 재판상 화해와 동일한 효력이 생기고 중재판정이 이루어지면 확정판결과 동일한 효력이 생긴다.

한국의료분쟁조정중재원에서 2014년부터 2018년까지 조정이 개시된 건수는 5,149건인데 비하여 같은 기간 동안 재정이 개시된 건수는 13건에 불과하다.<sup>27)</sup>

노동위원회는 노동쟁의에 대하여 조정 외에 중재 절차를 두고 있다. 하지만 대부분 조정으로 해결되고 있고 드물지 않게 중재를 통해서 분쟁을 해결하고 있을 뿐이다.

#### 5) 검토

환경관련 분쟁이 발생한 경우 우리나라는 합의에 의한 해결보다는 제3자에 의한 강제적 해결방법을 더욱 선호한다는 것을 알 수 있었다. 제3자에 의한 강제적 해결방법인 재정과 중재 중에서도 재정으로 인한 해결방법을 더욱 선호하고 있다는 것도 알 수 있었다. 또한 우리나라의 각 종 행정형 ADR중에서 조정 결과에 대한 통계를 보더라도 중재의 활용도는 다른 조정방법에 비하여 매우 미진하다는 것을 알 수 있었다.

일본의 경우 조정에 의한 해결을 더욱 선호하고 있고, 대만의 경우 알선에 해당하는 서처에 의한 해결을 더욱 선호하고 있다는 것을 알 수 있었는데, 우리나라와 달리 합의에 의한 분쟁해결방식을 더욱 선호하고 있다는 점에서 우리나라와 차이가 있지만, 중재는 거의 활용되지 않고 있다는 점에서는 우리나라와 같은 현상을 보이고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 일본의 경우 조정의 방법으로 우리나라와 똑같이 알선, 조정, 재정, 중재의 네 가지 방법을 두고 있는 상황에서 중재가 거의 활용되지 않다고 있다는 점은 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

앞서 의문을 제기했던 내용은 환경관련 분쟁의 특성상 합의도출이 어렵기 때문에 소송으로 해결하려는 경향이 있다고 하면서 당사자간에 합의도출을 목적으로 하는 ADR이 많이 활성화되고 있다는데 대한 모순의 원인을 찾고자 하는

26) [https://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=69&b=B\\_1\\_6&bn=2488&m=read&nPage=1&cate=PD01&f=TITLE&s=](https://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=69&b=B_1_6&bn=2488&m=read&nPage=1&cate=PD01&f=TITLE&s=)

27) 한국의료분쟁조정중재원, 2018년도 의료분쟁 조정·중재 통계연보, 2018, 252-253면.

것이였다. 환경분쟁조정법상 조정(調整)의 방법에는 합의도출을 위한 조정방법 뿐만 아니라 제3자에 의한 강제적 해결방법인 소송과 유사한 준사법적 절차도 있었고, 그 중에서도 가장 활성화되고 있는 조정방법이 소송과 유사한 준사법적 절차인 재정이였다. 즉, 환경관련 분쟁이 발생한 경우 당사자들은 환경분쟁조정법상 조정의 방법 중에서도 당사자간의 합의에 의한 조정(調整)방식인 알선이나 조정(調停)보다는 제3자에 의한 강제해결 절차인 재정에 의한 조정방법을 가장 선호하고 있다는 것을 알 수 있었다. 이는 환경관련 분쟁은 당사자 간에 상호합의에 의한 해결은 어렵다는 점과 제3자에 의한 강제적인 해결을 더욱 선호한다는 것을 다시 한 번 확인할 수 있는 것으로 소송으로 해결하든 ADR로 해결하든 모순이 되지 않게 된다. 그렇다고 한다면 여기서 의문이 되는 점은 환경분쟁조정법상 조정의 방법 중에서 제3자에 의한 강제적 해결방법으로 재정과 중재의 두 가지 방법이 있음에도 불구하고 유독 재정만 활성화 되고 중재는 활성화 되지 않고 있는 점은 의문이 아닐 수 없다. 이에 재정과 중재의 차이점을 비교하여 재정을 더욱 선호하는 원인을 분석하여 그 결과를 통해서 중재를 더욱 활성화시키기 위한 방안을 모색하기로 한다.

#### 4. 환경분쟁조정법상 재정과 중재

##### (1) 중재의 도입배경과 기대효과

환경분쟁조정법에 조정(調整)의 방법으로 알선(斡旋)·조정(調停)·재정(裁定)의 3가지를 두고 있다가 새로운 분쟁조정의 한 유형으로 2015년에 ‘중재(仲裁)’를 도입하였다. ‘중재’를 도입한 배경을 살펴보면 크게 사회적 필요성과 법리적 필요성의 두 가지 측면으로 나눌 수 있었다.

사회적 필요성이 강조된 원인으로는 대부분의 환경분쟁이 국가나 지방자치단체의 공공사업과 관련하여 발생하는데 이 경우 분쟁의 해결이 힘의 논리에 따라 해결되어 불공평하다는 것이다. 즉, 국가나 지방자치단체의 공공사업과 관련하여 분쟁이 발생한 경우 당사자간의 타협을 통한 정치·행정적 합의를 도출하여 분쟁을 해결하게 되는데, 이러한 방안도 무의미하지는 않겠지만, 장시간의

물리적인 충돌을 야기한 후 양측 힘의 불균형으로 한쪽 일방은 승복이 어려운 결정을 수용할 수밖에 없는 경우도 발생하는 경우가 많기 때문에 양측이 수용할 수 있는 객관적이고 중립적인 분쟁해결기구를 만들어 양측의 의견을 충분히 수렴하고 양 당사자가 주장하는 바의 사실관계를 객관적이고 공정하게 조사하여 당사자의 상호 양보를 이끌어 분쟁을 합리적으로 해결하는 것을 고려해볼 필요가 있다는 것이다.<sup>28)</sup>

법리적 필요성이 강조된 이유로는 소송이 아닌 중재법상 중재를 통해서 환경분쟁을 해결할 수도 있지만, 중재법은 중재의 대상을 “사법상의 분쟁”으로 한정하고 있어서, 국가나 지방자치단체가 분쟁의 당사자가 되는 경우에는 중재법상 중재제도를 활용할 수 없다는 것이다. 또한 환경분쟁조정법상 분쟁해결방법으로 조정이나 재정이 있지만, 이들은 불복할 수 있는 길을 열어두고 있기 때문에 중재판정의 효력이 법원의 확정판결과 같은 것으로 보아 상소를 불허하기 때문에 분쟁의 신속하고 간편한 분쟁해결이라는 중재제도의 장점을 활용할 수 있는 범위가 좁다는 문제점을 안고 있다는 것이다.<sup>29)</sup>

따라서 환경분쟁에 대한 조정방법으로 중재를 도입하게 되면, 당사자의 합의에 기초한 신속한 분쟁해결이 가능하므로 이를 도입할 것을 주장하였고, 그 결과 2015년에 환경분쟁조정법의 개정을 통해서 중재를 도입하였다. 이에 환경분쟁에 대해서 환경분쟁조정법상 중재제도를 활용함으로써 당사자의 합의에 기초한 신속한 분쟁해결을 기대하고 있음을 개정이유를 통해서 밝히고 있다.

## (2) 중재의 절차와 효력

환경분쟁 당사자가 환경분쟁조정법에 따라 분쟁을 해결하고자 하는 경우에 알선, 조정, 재정 및 중재 중에서 하나를 임의로 선택하여 환경분쟁조정위원회에 신청하면 된다. 중재를 선택하여 중재 신청을 하게 되면, 3명의 위원으로 구성되는 위원회에서 중재를 한다. 중재위원회의 위원은 사건마다 위원회 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명하거나, 당사자가 합의하여 위원을 선정한 경우에

28) 강재규, “환경분쟁과 중재제도”, 중재연구 제15권 제2호, 2005, 194면.

29) 강재규, 위의 글, 193면.

는 그 위원을 지명한다. 중재위원회의 회의는 중재위원회의 위원장이 소집하고, 중재위원회의 회의는 구성원 전원의 출석으로 개의하고, 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다. 중재가 이루어지면 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력이 있다. 중재에 대하여 불복하고자 하는 경우에는 법원에 중재판정 취소의 소를 제기하는 방법으로 할 수 있다.

### (3) 재정의 절차와 효력

환경분쟁 당사자가 환경분쟁조정법에 따라 분쟁을 해결하는 방법으로 재정을 신청하게 되면 5명의 위원으로 구성된 위원회에서 재정을 한다. 재정위원회의 위원은 사건마다 위원회의 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명하되, 판사·검사 또는 변호사로 6년 이상 재직한 사람이 1명 이상 포함되어야 한다. 재정위원회의 회의는 재정위원회의 위원장이 소집하고, 재정위원회의 회의는 구성원 전원의 출석으로 개의하고 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다. 재정은 문서로써 하여야 한다. 지방조정위원회의 재정위원회가 한 재정에 불복하는 당사자는 재정 문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 중앙조정위원회에 재정을 신청할 수 있다. 또한 재정위원회가 재정을 한 경우에 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 당사자 양쪽 또는 어느 한쪽으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 철회된 경우 또는 중앙조정위원회에 신청이 되지 아니한 경우에는 그 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 즉, 재정에 불복하고자 하는 경우에는 소송을 제기하는 방법으로 하면 된다.

### (4) 중재와 재정의 차이점

#### 1) 불복절차

환경분쟁조정위원회는 중앙환경분쟁위원회(이하 '중앙분쟁위'라 한다)와 지방환경분쟁위원회(이하 '지방분쟁위'라 한다)의 두 가지로 구성되어 있다. 양자의 관할 기준은 조정가액으로 결정되는데 환경분쟁조정법 시행령 제3조 제2항에

따라 조정가액이 1억 원 이하인 경우 지방분쟁위에 조정신청을 하여야 하고, 1억 원 초과인 경우 중앙분쟁위에 조정신청을 하여야 한다. 다만 일조 방해, 통풍 방해, 조망 저해로 인한 분쟁은 중앙분쟁위에서 관할하도록 하고 있다.(법 제6조 제2항) 이 경우 중앙에서 관할하도록 하고 있더라도 위 원인으로 인한 분쟁에 대해서 중앙분쟁위에서 재정이나 중재로 해결할 수 있으므로 양자는 별다른 차이가 없다. 그러나 중재나 재정에 대해서 당사자가 불복하고자 하는 경우에는 양자는 차이를 가지게 된다. 조정가액이 1억 원 이하이어서 지방분쟁위에 재정신청을 하였고, 재정결과에 대해서 불복하고자 하는 당사자는 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 중앙분쟁위에 재정을 신청할 수 있다고(법 제42조 제1항) 규정하고 있고, 중앙분쟁위가 한 재정에 대해서 불복하고자 하는 경우에는 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 당사자 양쪽 또는 어느 한쪽으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송을 제기함으로써 불복할 수 있도록 하고 있다. 따라서 재정에 대해서 불복하고자 하는 경우 분쟁위에서 2번의 조정이 가능하고 불복하여 소송으로 진행되는 경우 3심제에 따라 최대 3번의 소송이 가능하게 되므로 분쟁을 해결하는데 있어서 최대 5회의 기회가 발생하게 된다.

재정으로 조정을 하고자 하는 경우 조정가액이 1억 원 이하이면 지방분쟁위에 재정 신청을 하게 되고 재정판정에 불복하게 되면 중앙에서 다시 조정을 할 수 있던 재정과는 달리 중재는 법원에 중재판정 취소의 소를 제기하는 방법으로도 불복할 수 있다.(법 제45조의5 제2항) 조정가액이 1억 원을 초과하여서 중앙분쟁위에 중재신청을 하여 받은 중재판정에 대해서 불복하고자 하는 경우에도 지방분쟁위의 불복 절차와 같다. 따라서 중재를 통해서 환경분쟁을 해결하고자 하는 경우에는 환경분쟁조정위원회에서 1번, 법원에서 최대 3번의 중재판정 취소의 소가 진행 된 후, 새로운 소송을 통해서 분쟁해결을 하여야 하고 3심제에 따라 최대 3번의 소송이 가능하게 된다. 즉, 중재판정에 불복하여 소송으로 분쟁을 해결하고자 하는 경우에는 최대 7번의 소송을 거치게 된다.<sup>30)</sup>

30) 윤진기, “2016년 중재법상의 중재판정의 효력에 대한 몇 가지 의문과 별소의 심급 제한”, 중재연구 제27권 제4호, 4면.

2) 불복사유

재정에 대한 불복 사유와 중재에 대한 불복 사유는 그 내용이 판이하게 다르다. 재정의 경우 환경분쟁조정법 제42조 제2항<sup>31)</sup>에 따르면 재정에 불복하는 당사자는 법원에 소송을 제기함으로써 불복할 수 있다고 규정하고 있어 특별한 사유에만 불복할 수 있는 것이 아니라 재정에 대하여 불복하고자 하는 의사만 있으면 불복할 수 있고, 법원에 소로써 불복을 하게 되면 소송을 통해서 본안에 대한 심리가 진행된다. 반면에 중재의 경우에는 상소불허 단심제의 특성으로 인하여 법에서 정한 매우 엄격한 사유<sup>32)</sup>에 해당하는 경우에만 중재판정 취소의 소를 통해서 중재판정에 불복할 수 있게 되는데, 이때 중재판정 취소의 소는 중재판정에 있어서 절차상 하자가 있는 경우 단지 중재판정을 취소하는 것을 목적으로 심리하는 소송일 뿐이고, 환경 관련 분쟁에 대한 본안을 심리하는 것은 아니다. 따라서 중재판정 취소에 관한 청구가 인용되어 확정된 후에 비로소 소송을 통해서 본안에 관한 심리를 진행하게 되는 것이다.

31) 2019년 시행법에 따르면 제42조 제3항임.

32) 중재법 제36조(중재판정 취소의 소) ② 법원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에만 중재판정을 취소할 수 있다.

1. 중재판정의 취소를 구하는 당사자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사실을 증명하는 경우
  - 가. 중재합의의 당사자가 해당 준거법(準據法)에 따라 중재합의 당시 무능력자였던 사실 또는 중재합의가 당사자들이 지정한 법에 따라 무효이거나 그러한 지정이 없는 경우에는 대한민국의 법에 따라 무효인 사실
  - 나. 중재판정의 취소를 구하는 당사자가 중재인의 선정 또는 중재절차에 관하여 적절한 통지를 받지 못하였거나 그 밖의 사유로 변문을 할 수 없었던 사실
  - 다. 중재판정이 중재합의의 대상이 아닌 분쟁을 다룬 사실 또는 중재판정이 중재합의의 범위를 벗어난 사항을 다룬 사실. 다만, 중재판정이 중재합의의 대상에 관한 부분과 대상이 아닌 부분으로 분리될 수 있는 경우에는 대상이 아닌 중재판정 부분만을 취소할 수 있다.
  - 라. 중재판정부의 구성 또는 중재절차가 이 법의 강행규정에 반하지 아니하는 당사자 간의 합의에 따르지 아니하였거나 그러한 합의가 없는 경우에는 이 법에 따르지 아니하였다는 사실
2. 법원이 직권으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유가 있다고 인정하는 경우
  - 가. 중재판정의 대상이 된 분쟁이 대한민국의 법에 따라 중재로 해결될 수 없는 경우
  - 나. 중재판정의 승인 또는 집행이 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 위배되는 경우

### 3) 위원회 구성

위원회의 구성에서도 중재와 재정은 차이가 있는데, 재정의 경우 재정위원회는 5명의 위원으로 구성되는 것이 원칙이고, 다수인의 생명·신체에 중대한 피해가 발생한 분쟁이나 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 사건으로서 대통령령으로 정하는 사건의 경우 10명 이상의 위원으로 재정위원회가 구성되고, 대통령령으로 정하는 경미한 사건의 경우 3명의 위원으로 재정위원회를 구성하도록 하고 있다. 재정위원회의 위원은 사건마다 위원회의 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명하되, 판사·검사 또는 변호사로 6년 이상 재직한 사람 1명 이상을 반드시 포함하도록 하고 있다.

중재위원회는 3명의 위원회로 구성되도록 하고 있고, 구성원의 수에는 예외를 두고 있지 않다. 위원은 사건마다 위원회 위원 중에서 위원회의 위원장이 지명하되, 당사자가 합의하여 위원을 선정한 경우에는 그 위원을 지명하도록 하고 있다.

재정의 경우 사안의 경중에 따라 위원의 수를 달리하고 있지만, 중재의 경우에는 3명으로 고정되어 있다는 점에서 차이가 있다. 중재와 재정의 중요한 차이점은 재정의 경우 위원을 선정하는데 있어서 당사자의 의사가 반영될 여지가 없지만, 중재의 경우에는 당사자가 합의하여 위원을 선정할 수 있다는 점에서 차이가 있는데, 이처럼 위원의 선정에 당사자의 의사가 반영되도록 하고 있는 것은 중재가 가지는 중요한 특성을 반영한 것이기도 하다.

### 4) 효력

중재와 재정의 효력의 측면에서 살펴보면, 재정의 경우 재정에 대하여 불복하지 않는다면 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력을 가지게 되고, 중재의 경우 중재판정에 불복하지 않으면 중재는 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력이 있다. 재판상 화해는 확정판결과 동일한 효력이 있으므로<sup>33)</sup> 양자의 효력은 동일하다.

33) 대법원 2013. 2. 28. 선고 2012다98225 판결.

(5) 검토

중재와 재정의 차이점은 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 위원의 구성원과 구성원의 수 그리고 불복절차와 그 사유가 그것이다. 이들 차이점을 살펴볼 때 재정이 더욱 활발하게 이루어지고 있는 원인은 위 두 가지 중에 하나일 것이다. 먼저 위원회의 구성원과 구성원의 수에 대해서는 중재의 경우에는 당사자의 합의에 의하여 구성원을 임의로 정할 수 있다는 측면에서 볼 때 당사자가 합의하여 선정한 위원에 의해 조정이 이루어진다면 그 결과를 받아들이는데 있어서 중재가 훨씬 수월할 수 있기 때문에 중재를 선택할 여지가 많다. 하지만 현실적으로는 중재를 선호하고 있지 않기 때문에 위원의 구성원과 구성원의 수는 중재 활용도가 낮은 원인이라 할 수 없다. 그렇다면 환경관련 분쟁에 있어서 중재보다 재정을 선택하는 이유는 불복절차와 그 사유라고 유추할 수 있다.

환경관련 분쟁의 경우 합의도출에 의한 해결보다는 제3자에 의한 강제해결을 선호하고 있고, 불복절차를 두고 있는 조정방법인 재정을 더욱 선호하기 때문에 상소불허의 단심제를 장점으로 내세우고 있는 중재의 선호가 낮다는 것이 설명될 수 있다. 그렇다고 한다면 앞으로도 재정에 의한 분쟁해결은 지속적으로 늘어날 것이고, 중재에 의한 해결은 일본처럼 거의 활용이 안 될 수 있다. 그럼에도 불구하고 중재가 도입된 이상 재정과 비교할 때 중재가 가지는 장점은 있으므로 중재가 지금보다는 활성화 될 수 있는 방안을 모색하여 둘 필요는 있다.

재정의 경우 본안에 대하여 불복하는 경우 소를 제기함으로써 할 수 있기 때문에 결과적으로 3심제에 따라 최대 3번의 소송을 거치게 되면 소송은 마무리가 된다. 하지만 중재의 경우에는 본안에 대하여 불복하고자 한다면 법에서 정한 사유에 해당하는 경우에만 제한적으로 중재판정을 취소하는 소송을 통해서 불복할 수 있도록 하고 있다. 이 경우 본안에 대한 심리가 이루어지지 않기 때문에 본안에 대한 심리를 하기 위해서는 중재판정을 취소하는 청구가 인용되어 확정된 후에 다시 소송을 제기하여야 하고 3심제에 따라 최대 3번의 소송을 거치게 되면 분쟁은 마무리가 된다. 즉 중재에 불복하여 본안을 해결하고자 하는 경우에는 최대 7번의 소송을 진행해야하는 결과에 이르게 된다. 이러한 결과는 중재가 단심제이기 때문에 신속한 해결이 가능하게 된다는 주장과 상당히

모순된다. 따라서 중재를 활성화시키기 위해서는 절차를 줄일 필요가 있고, 절차를 줄이는 방법은 중재판정에 대한 취소만을 불복을 방법으로 두는 것이 아니라 본안에 대하여도 불복할 수 있도록 한다면 신속성을 확보할 수 있기 때문에 중재를 활성화할 수 있는 기반은 마련된다고 할 수 있을 것이다. 하지만 단심제이어서 신속하게 분쟁을 해결할 수 있다는 기대를 가지고 중재를 도입하였으면서 본안에 대한 불복제도를 도입하여 중재를 단심제가 아니게 개정한다는 것에 대해서는 상당한 근거가 필요하다. 그런데 이미 선진사회에서는 2000년대 초반부터 중재에 있어서 단심제에 대한 비판과 함께 상소를 도입하기 시작하였다.<sup>34)</sup> 우리나라도 이러한 추세에 맞추어 2016년에 중재법 개정을 통해서 이러한 비판을 수용한 듯한 결과를 보이고 있다. 이에 단심제를 강하게 인정하고 있던 중재판정의 효력에 대한 조항에 대하여 개정 중재법에서는 중재판정의 효력을 완화시키는 단서조항을 두었는데, 이러한 개정이 어떤 배경에서 이루어졌는지에 대해서 살펴보고 환경분쟁조정법상 조정의 하나인 중재를 활성화시키기 위한 시사점을 찾아보기로 한다.

### Ⅲ. 중재법상 중재와 환경분쟁 조정법상 중재

#### 1. 중재제도의 변화 추세

중재가 가지는 이점으로 4가지 정도를 들고 있는데, 첫째, 중재제도는 상소불허의 단심제이기 때문에 법원의 재판에 비하여 분쟁이 신속히 해결되고 비용이 저렴하고, 둘째, 관계분야의 전문가를 중재인으로 선정함으로써 실정에 맞는 분쟁해결을 할 수 있으며, 셋째, 비공개 심리이기 때문에 업무상 비밀의 유지에 좋으며, 마지막으로 특히 국제상거래나 외국기업투자분쟁에 있어서는 국제중재 기구가 나서게 됨으로써 자국법원의 편파성을 피할 수 있기 때문에 분쟁해결에 가장 적합한 제도라는 것을 들고 있다.<sup>35)</sup> 반면에 재판 외 분쟁해결제도는 소비

34) 홍석모, “중재상소제도 도입에 관한 연구” 중재연구 제20권 제1호, 2010년, 참고.

35) 이시윤, 「신민사소송법」, 제13판, 박영사, 2019, 25면. 단심제가 장점이라고 하는 것에 대해

자보호보다는 기업이 그들의 책임회피를 위한 수단으로 이용될 수 있으며, 신속하고 경제적인 분쟁해결을 강조하다가 분쟁의 공정한 해결을 받을 권리를 침해 받을 가능성이 있고, 그리고 단지 경제적·사회적 강자로부터 양보를 얻어내는 절차로 전락할 가능성이 있다는 등의 비판이 있다.<sup>36)</sup>

특히 중재가 가지는 장점 중에서 단심제에 대해서 회의적인 시각이 있어왔는데, 중재에서 단심제가 장점이 되기 위해서는 다음의 두 가지 요건이 수반되어야 한다고 한다. 하나는 중재판정에 오류가 없어야 하고, 다른 하나는 만약 오류가 있다고 하더라도 이로 인한 당사자의 손해가 감내할 수 있는 정도이어야 한다는 것이다.<sup>37)</sup> 중재판정에 대한 신뢰도가 높지 않고, 편파적인 판정이 내려졌을 때 입을 수 있는 손해액의 규모가 커서 감내하기 어려운 상황이라면 중재의 단심제는 선뜻 수용하기 어려운 제도이고, 특히 규모가 크고 기술적으로는 복잡한 국제분쟁의 경우에는 더욱 수용하기 어렵기 때문에 단심제인 중재를 기피하는 경우도 생길 수 있다고 한다.<sup>38)</sup> 실제로 미국에서 조사한 바에 따르면 국제분쟁에서 중재를 선택하지 않겠다는 답이 54.3%에 이르고 그 이유로 상소제도의 부재를 들고 있다고 한다.<sup>39)</sup> 중재가 단심제라는 이유로 기업이 대규모 분쟁사건에서 중재를 꺼리는 현상은 외국뿐만 아니라 우리나라에서도 이미 여러 차례 지적되어 온 것이어서 다른 중재의 장점을 활용하여 대규모 사건을 중재로 유치할 수 있도록 중재절차 내에 상소제도를 선택적으로 설치하는 방안이나 법원에 제한적인 범위 내에서 상소할 수 있는 중재제도의 도입이 필요하다는 견해가 있다.<sup>40)</sup> 이러한 문제를 해결하기 위해서 선진국에서 중재제도에 상소절차를 도입하여 왔고,<sup>41)</sup> 우리나라도 중재제도를 국제기준에 맞게 선진화함으로써 중재 친화적인 환경을 조성하기 위해서 2016년에 중재법 제35조의 개

서는 다른 의견이 많이 있는데 이는 뒤에 중재판정의 불복에서 살펴보도록 한다.

36) 양병희, “독일에서의 재판에 의하지 아니한 분쟁해결제도”, 인권과 정의 1994. 7., 38-39면.

37) William H. Knull, III, & Noah D. Rubins, “Berring The Farm On International Arbitration: Is It Time To Offer An Appeal Option?”, American Review of International Arbitration, Vol. 11, 2000, p.531. 홍석모, 위의 글, 5면에서 재인용.

38) 홍석모, 앞의 글, 5면.

39) William H. Knull, III, & Noah D. Rubins, 앞의 글, 532면. 홍석모, 앞의 글, 5면 재인용.

40) 윤진기, 앞의 “중재판정의 효력”, 27면.

41) 홍석모, 위의 글, 7-12면 참조.

정을 통하여 중재판정의 승인 또는 집행이 거절되는 경우에는 중재판정의 효력을 부인하도록 하여 중재판정에 대한 불복의 길을 하나 더 마련하였다는 견해가 있다.<sup>42)</sup>

## 2. 중재법 개정과 중재판정의 효력

### (1) 중재의 의의

중재법에 따르면 중재란 당사자 간의 합의로 재산권상의 분쟁 및 당사자가 화해에 의하여 해결할 수 있는 비재산권상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차라고 규정하고 있다. 중재의 본질은 그것이 사적 재판(private litigation)이라는 데에 있으며 중재인 선정, 절차진행, 준거법 등 합의해서 진행되는 것일 뿐이고 그 점에서 당사자의 양보에 의한 자주적 해결인 재판상화해 및 조정과 다르다.<sup>43)</sup>

### (2) 중재합의의 의미와 범위

중재합의라 함은 계약상의 분쟁인지 여부에 관계없이 일정한 법률관계에 관하여 당사자 간에 이미 발생하였거나 앞으로 발생할 수 있는 분쟁의 전부 또는 일부를 중재에 의하여 해결하도록 하는 당사자 간의 합의를 말한다. 즉, 분쟁을 해결하는데 있어서 민사소송절차에 따르는 것이 아니라 중재법에 정하여진 중재절차를 따르겠다는 합의를 의미하는 것이고 본안에 관한 당사자간의 합의를 의미하는 것은 아니다.<sup>44)</sup> 중재법에 따르면 당사자는 중재법에서 정한 범위에서

42) 윤진기, 앞의 “중재판정의 효력”, 25면.

43) 이시윤, 앞의 책, 25면.

44) 환경분쟁조정법상 중재를 도입한 개정이유로 “당사자의 합의에 기초한 신속한 분쟁해결 수단인 중재제도를 도입하고”라고 하고 있어서 자칫 본안에 대한 당사자의 합의로 인하여 신속하게 분쟁해결을 도모할 수 있다고 오인할 소지가 있는데, 중재에서 의미하는 “당사자의 합의”에서 합의란 소송절차가 아닌 중재절차에 따르겠다는 합의임을 명확하게 할 필요가 있다. 중재는 단심제를 취하고 있기 때문에 신속하게 분쟁해결이 가능한 것이지 당사자의 합의가 직접적인 원인이 되어 신속한 분쟁해결의 결과를 도출하는 것이 아니기 때문이다.

절차와 관련한 사항에 대해서 합의를 할 수 있게 된다. 중재를 진행하는데 있어서 당사자가 합의할 수 있는 내용으로는 i) 중재판정부를 형성하는데 있어서 중재인의 수(법 제11조제1항), ii) 중재법상 강행규정에 반하는 경우를 제외한 중재절차(법 제20조제1항), iii) 중재지(법 제21조제1항), iv) 중재절차의 개시 시점(법 제22조제1항), v) 중재절차에서 사용될 언어(법 제23조제1항), vi) 심리의 방법을 정함에 있어서도 구술심리를 할 것인지 서면으로만 심리를 할 것인지(법 제25조제1항), vii) 특정 쟁점에 대한 감정을 위하여 감정인을 정하는 것(법 제27조제1항), viii) 중재판정을 하는데 있어서 분쟁의 실체에 적용될 법을 정하는 것(법 제29조제1항), ix) 중재판정부의 의사결정 방법(법 제30조)을 정하는 것이 있다.

### (3) 중재 절차

중재절차는 중재신청, 답변서 제출, 심리, 증거조사 그리고 중재판정의 순으로 진행된다.

중재절차의 시작은 당사자 간에 다른 합의가 없으면 피신청인이 중재요청서를 받은 날부터 시작된다. 신청인은 당사자들이 합의하였거나 중재판정부가 정한 기간 내에 신청 취지와 신청 원인이 된 사실을 적은 신청서를 중재판정부에 제출하고, 피신청인은 이에 대하여 답변하여야 한다. 당사자 간에 합의가 없는 경우 중재판정부는 구술심리를 할 것인지 또는 서면으로만 심리를 할 것인지를 결정하여 심리를 진행하게 되는데, 이 때 당사자들이 구술심리를 하지 아니하기로 합의한 경우를 제외하고는 중재판정부는 어느 한쪽 당사자의 신청에 따라 적절한 단계에서 구술심리를 하여야 하도록 하고 있다. 중재판정부는 직권으로 또는 당사자의 신청을 받아서 법원에 증거조사를 촉탁하거나 증거조사에 대한 협조를 요청할 수 있다. 증거조사를 마친 법원은 증인신문조서 등본, 검증조서 등본 등 증거조사에 관한 기록을 지체 없이 중재판정부에 보내야 한다. 당사자 간에 다른 합의가 없는 경우 3명 이상의 중재인으로 구성된 중재판정부의 의사결정은 과반수의 결의에 따른다. 중재절차는 중재판정으로 종료하거나, 일정한 경우<sup>45)</sup> 중재판정부의 결정에 따라 종료된다.

#### (4) 중재판정의 효력

중재판정은 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가진다. 확정판결과 동일한 효력을 갖는다는 것에 대해서는 효력의 범위를 해석하는데 있어서 법학자들 간에 다소 차이를 보이고 있다.<sup>46)</sup> i) 형식적 확정력, 실질적 확정력, 집행력, 구속력과 기속력을 갖는다는 견해,<sup>47)</sup> ii) 형식적 확정력 기판력, 집행력, 형성력, 구속력과 기속력을 갖는다는 견해,<sup>48)</sup> iii) 형식적 확정력, 실질적 확정력, 집행력은 가지지만 형성력은 포함되지 않는다는 견해,<sup>49)</sup> 은 기판력을 갖는다는 것을 의미하고,<sup>50)</sup> iv) 중재판정의 효력으로 구속력 및 기속력을 확정판결과 동일한 효력으로서 형식적 확정력, 실질적 확정력, 집행력, 형성력을 설명하는 견해,<sup>51)</sup> v) 형식적 확정력 기판력(또는 실질적 확정력), 중재판정부에 대한 기속력(또는 자기구속력), 당사자에 대한 구속력, 형성력(물론 형성적 중재판정의 경우)을 갖는다는 견해<sup>52)</sup>가 있다. 이와 같이 다양한 견해에 대해서

- 45) 법 제33조(중재절차의 종료) ② 중재판정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 중재절차의 종료결정을 하여야 한다.
1. 신청인이 중재신청을 철회하는 경우, 다만, 피신청인이 이에 동의하지 아니하고 중재판정부가 피신청인에게 분쟁의 최종적 해결을 구할 정당한 이익이 있다고 인정하는 경우는 제외한다.
  2. 당사자들이 중재절차를 종료하기로 합의하는 경우
  3. 중재판정부가 중재절차를 계속 진행하는 것일 불필요하거나 불가능하다고 인정하는 경우
- 46) 윤진기, 앞의 “중재판정의 효력”, 10-11면.
- 47) 목영준, 「상사중재법론」, 박영사, 2001, 195면 이하.
- 48) 손용근, “중재판정의 효력에 관한 일반적 고찰”, 법조 제577호, 2004, 195면 이하.
- 49) 정선주, “중재판정의 효력·확정력을 중심으로”, 민사소송 제9권 제2호, 2005, 178면 이하.
- 50) 서울서부지방법원 2015가단31172 판결, 이 판결에서는 “중재판정은 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력이 있고,(중재법 제35조), 확정판결의 기판력이라 함은 확정판결의 주문에 포함된 법률적 판단의 내용은 이후 그 소송당사자의 관계를 규율하는 새로운 기준이 되는 것이므로 동일한 사항이 소송상 문제가 되었을 때 당사자는 이에 저촉되는 주장을 할 수 없고 법원도 이에 저촉되는 판단을 할 수 없는 기속력을 의미하는 것인바(대법원 1987.6.9. 선고 86다카2756 판결 참조), 중재판정이 당연무효이거나 중재판정 취소 판결에 의하여 취소되지 아니하는 한 그 효력에 모순 저촉되는 주장을 할 수 없고, 가분채권의 일부에 대한 이행청구의 소를 제기하면서 그 일부를 유보하고 나머지만을 청구한다는 취지를 명시하지 아니한 이상 그 확정판결의 기판력은 청구하고 남은 잔부청구에까지 미치는 것이므로, 그 나머지 부분을 별도로 다시 청구할 수는 없다(대법원 1993.6.25. 선고 92다33008 판결.)”고 판시하고 있다.
- 51) 강수미, “중재판정의 효력에 관한 연구”, 중재연구 제27권 제1호, 2017, 64면 이하.

대체로 형식적 확정력, 실질적 확정력, 집행력, 형성력은 확정판결과 동일한 효력이라는 차원에서 논의가 되는 것으로 정리하고, 기타 당사자에 대한 구속력이나 기속력은 이를 확정판결과 동일한 효력과 구분하는 입장에서는 이를 확정판결과 동일한 차원에서 인정되는 것으로 보지 않을 수 없을 것이며, 구속력을 기판력이나 확정력(형식적 확정력 및 실질적 확정력을 포함하여)으로 이해하는 입장에서는 구속력도 확정판결과 동일한 효과로서 이해해야 한다는 견해가 있다.<sup>53)</sup>

하지만 중재판정의 효력과 관련해서는 2016년에 개정된 중재법 제35조의 단서 조항에 따라 승인 또는 집행이 거절되는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하여, 중재판정의 취소와는 별개로 승인과 집행이 거절되는 경우에는 확정판결의 효력이 발생하지 않는다.<sup>54)</sup>

#### (5) 중재판정의 불복

중재판정의 불복에 대해서는 중재가 가지고 있는 단심제의 특수성 때문에 법에서 정하고 있는 아주 엄격한 사유<sup>55)</sup>가 있는 경우에 한하여 법원에 중재판정

52) 석광현, “2016년 중재법에 따른 국내중재판정의 효력, 취소와 승인·집행에 관한 법리의 변화”, 법학논총, 제34집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2017. 3., 469면 이하.

53) 윤진기, 앞의 “중재판정의 효력”, 11면.

54) 여기서는 두 가지 점에서 문제가 제기되고 있다. 첫 번째는 “승인 또는 집행이 거절되는 경우”의 의미가 “승인·집행거부사유가 존재하는 경우”를 의미하는 것인지, 승인·집행절차에서 그 거부사유의 존재가 인정되어 “승인·집행신청을 기각한 결정이 확정된 경우”를 의미하는 것으로 볼 것인지가 문제이다. 두 번째는 중재판정의 효력 발생시점이 중재판정이 성립한 시점인지, 중재판정이 당사자에게 고지된 때에 효력이 발생하는 것으로 볼 것인지 견해가 나뉜다. 이에 관한 논의는 본고의 주제에 영향이 없으므로 자세한 논의는 여기서 하지 않기로 한다. 자세한 사항은 강수미, 위의 글, 참조.

55) 법 제36조 ② 법원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에만 중재판정을 취소할 수 있다.  
1. 중재판정의 취소를 구하는 당사자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사실을 증명하는 경우  
가. 중재합의의 당사자가 해당 준거법에 따라 중재합의 당시 무능력자였던 사실 또는 중재합의가 당사자들이 지정한 법에 따라 무효이거나 그러한 지정이 없는 경우에는 대한민국 법에 따라 무효인 사실  
나. 중재판정의 취소를 구하는 당사자가 중재인의 선정 또는 중재절차에 관하여 적절한 통지를 받지 못하였거나 그 밖의 사유로 변론을 할 수 없었던 사실  
다. 중재판정이 중재합의의 대상이 아닌 분쟁을 다룬 사실 또는 중재판정이 중재합의의 범위를 벗어난 사항을 다룬 사실. 다만, 중재판정이 중재합의의 대상에 관한 부분과 대상

취소의 소를 제기하는 방법으로만 불복을 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 2016년 중재법이 개정되면서 중재판정에 대해서 승인 또는 집행이 거절되는 경우에는 중재판정의 효력을 부인할 수 있도록 하고 있어 불복을 할 수 있는 방법이 하나 더 생겼다고 할 수 있다. 중재판정 취소사유와 승인·집행 거부사유는 동일하기 때문에 당사자가 승인신청을 하는 경우 상대방 당사자는 승인 거부사유를 주장하며 중재판정에 대한 승인을 다툼으로써 불복할 수 있게 되었기 때문이다.

국내중재판정은 그 자체로서 기판력 기타 확정판결과 같은 효력이 있는 것이 아니라 법원의 승인판결 또는 승인에 의하여 비로소 효력을 가지게 되는 것이 아니라는데 견해가 일치하고 있다. 따라서 중재판정에 대해서 승인신청을 할 여지는 없고, 중재판정에 대하여 강제집행을 하고자 하는 경우에는 집행결정이 필요할 뿐이다.<sup>56)</sup> 그러나 실무상으로는 중재판정에 불복하고자 하는 당사자가 중재판정 취소의 소를 제기하게 되는 경우, 중재판정 결과에 승복하고자 하는 자는 중재판정 승인 신청을 할 여지는 있다. 이 때 양자를 병합할 수 있는지가 문제될 수 있는데, 과거에는 중재판정이 내려진 경우 진 당사자가 중재판정 취소의 소를 제기하는 때에는 중재절차에서 이긴 당사자는 그에 대한 반소로서 집행판결 청구의 소를 제기할 수 있고, 그 경우 법원은 두 개의 소를 병합할 수 있었다. 민사소송법상 청구를 병합하기 위해서는 양 청구가 같은 종류의 소송절차이어야 하는데 2016년 중재법에서는 집행판결절차가 집행결정절차로 변경됨으로써 양 청구가 같은 종류의 소송절차가 아니기 때문에 병합이 가능하지 않게 되어 병행하여야 한다.<sup>57)</sup> 승인을 위한 소송이 진행되는 경우<sup>58)</sup>에 불복하고자 하

이 아닌 부분으로 분리될 수 있는 경우에는 대상이 아닌 중재판정 부분만을 취소할 수 있다.

라. 중재판정부의 구성 또는 중재절차가 이 법의 강행규정에 반하지 아니하는 당사자 간의 합의에 따르지 아니하였거나 그러한 합의가 없는 경우에는 이 법에 따르지 아니하였다는 사실

2. 법원이 직권으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유가 있다고 인정하는 경우

가. 중재판정의 대상이 된 분쟁이 대한민국의 법에 따라 중재로 해결될 수 없는 경우

나. 중재판정의 승인 또는 집행이 대한민국의 선량한 풍속이나 그 밖의 사회질서에 위배되는 경우

56) 석광현, 앞의 글, 477면.

57) 윤진기, “2016년 개정 중재법의 중재판정 집행에 관한 문제점”, 중재연구 제28권 제4호(2016).

는 당사자는 승인 거절사유가 있음을 주장하며 다룰 수 있게 되기 때문에 실질적으로는 불복절차가 하나 더 늘어난 것이 된다. 취소의 소를 제기하는 경우에는 중재판정 자체에 대하여 취소 여부를 다투게 되지만, 승인거절 절차를 진행하는 경우에는 본안에 대하여 다룰 수 있게 되고 중재는 실질적으로 4심제가 된다.<sup>59)</sup> 취소의 소를 제기하는 경우에는 중재판정에 취소 사유가 있으면 그 취소가 가능할 뿐이고 그 이상 본안 자체에 관하여 심판을 하여 중재판정을 변경할 수 없다. 취소소송이 끝나면 결국 중재 당사자는 다시 중재를 하거나 소송을 제기하여 본안의 다툼을 해결할 수밖에 없게 된다.

### 3. 개정 중재법상 중재와 환경분쟁 조정법상 중재와의 비교 검토

#### (1) 소제기 사물관할

중재법상 중재의 경우 조정가액에 상관없이 1심 법원에 소를 제기하면 된다. 환경분쟁조정법상 중재의 경우에는 조정가액이 1억 원 이하인 경우에는 지방분쟁위원회에 중재 신청을 하여야하고 1억 원 초과인 경우에는 중앙분쟁위원회에 중재 신청을 하도록 하고 있다. 조정가액에 따라서 관할이 달라진다는 점에서는 차이가 있지만 환경분쟁조정에서 조정 방법 중 특히 중재를 선호하지 않는 원인이라고 할 수는 없다.

#### (2) 중재판정에 대한 불복

중재법 제35조는 개정 전에는 “중재판정은 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가진다”고 규정하고 있었지만,<sup>60)</sup> 2016년 개정을 통해서

12) 21면: 석광현, 앞의 글, 487면.

58) 2016년 중재법에서는 당사자들이 중재판정취소의 소를 거침이 없이 별소를 통하여 본안을 해결할 수 있게 되었다고 하는 견해도 있다. 윤진기, 앞의 “중재판정의 효력”, 25면.

59) 윤진기, 앞의 “중재판정의 효력”, 25면.

60) 개정전의 경우 독일의 민사소송법의 태도에 따라 비록 취소사유가 있더라도 취소의 소에 의하여 취소되지 않는 한 여전히 효력이 있다고 해석되었다. 석광현, 앞의 글, 466면.

“다만 제38조에 따라 승인 또는 집행이 거절되는 경우에는 그러하지 아니하다”는 단서 조항을 됴으로써 중재판정은 취소사유가 있으면 아직 법원에 의하여 취소가 되지 않았더라도 승인될 수 없고 따라서 확정판결과 동일한 효력을 가질 수 없다고 해석된다.<sup>61)</sup> 하지만 환경분쟁 조정법 제45조의4에 따르면 “중재는 양쪽 당사자 간에 법원의 확정판결과 동일한 효력이 있다”고 규정하고 있을 뿐이어서 중재법 개정전 중재법의 효력과 동일한 효력만을 인정하고 있다. 따라서 중재판정이 성립하면 중재는 확정된 판결과 동일한 효력을 가지게 된다. 한편 환경분쟁 조정법 제45조의5 제1항에 따르면 “중재에 대한 불복과 중재의 취소에 관하여는 「중재법」 제36조를 준용한다”고 규정하고 있으므로 중재에 대하여 불복하고자 하는 경우에는 중재취소의 사유가 있는 경우에 한하여 취소의 소를 제기함으로써 할 수 있고, 이 경우에는 중재법 개정전과 동일하게 해석되어야 하므로 환경분쟁 조정법상 중재판정의 효력에 대해서는 비록 취소의 사유가 있다고 하더라도 취소의 소가 확정되기 전까지는 여전히 효력이 있는 것으로 해석되어야 한다.

### (3) 검토

중재법상 중재와 환경분쟁 조정법상 중재를 비교하여 보면 사물관할과 중재판정의 불복의 효과에서 차이점을 보이고 있다. 사물관할은 중재의 활성화와 크게 관련된 부분이 있다고는 할 수 없고, 중재판정의 불복의 차이점에 대한 분석은 중재의 활성화를 위한 원인을 찾는 데 일정한 시사점을 가질 수 있을 것이므로 양자의 차이점에 대해서 분석해 보기로 한다.

중재법 개정의 시점과 환경분쟁조정법 개정의 시점을 살펴보면 환경분쟁조정법상 중재를 도입하는데 있어서 중재법 개정에 대한 고찰이 없이 이루어진 것이 아닌가 하는 의문이 있다.

중재법은 2016년도 5월 29일에 개정되고 같은 해 11월 30일이 시행되었는데, 환경분쟁 조정법에서 중재를 도입을 위한 개정은 2015년 12월 22일 개정되어 2016년 12월 23일부터 시행되고 있다. 이러한 상황에 대해서 두 가지로

61) 석광현, 앞의 글, 466면.

해석을 해볼 수 있는데, 하나는 환경분쟁조정법은 입법취지에서 밝히고 있듯이 신속한 분쟁해결을 목적으로 하고 있으므로 단심제를 강하게 인정하여 중재법의 개정에도 불구하고 중재판정에 대한 확정판결을 효력을 공고히 하고자 하는 것이라고 해석할 수 있다. 다른 하나는 중재법 개정 시점과 환경분쟁조정법 개정의 시점을 볼 때 환경분쟁조정법상 중재를 도입하는데 있어서 중재법 개정에 대한 고찰이 없이 이루어진 것이 아닌가 하는 것이다.

개인적으로는 후자의 해석이 더욱 합리적이라고 판단된다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 환경분쟁조정법 제45조의5 제2항에 따르면 “중재와 관련된 절차에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「중재법」을 준용한다”고 규정하고 있는데, 이 규정에서 보다시피 절차에 관한 부분에 대해서만 중재법을 준용하고 있으므로 중재판정의 효력에 관한 중재법 제35조는 준용될 여지가 없으므로 단서조항에 관한 내용이 준용될 여지가 없다. 그렇다면 단심제를 통하여 신속한 분쟁해결을 하기 위한 입법적 조치라고 해석할 수 있는데, 중재판정에 불복하고자 하는 경우에는 앞서 살펴본 바와 같이 최대 7번의 분쟁해결 절차를 거쳐야 하기 때문에 신속한 분쟁해결에는 한계가 있다.

또한 환경분쟁조정법의 입법취지를 살펴보면 중재 도입으로 당사자의 합의에 따라 신속한 분쟁해결이 가능하다고 할 수 있는데, “당사자의 합의”에 대한 부분에서 오해가 있지 않나 생각된다. 입법취지의 내용만으로는 중재에 따르게 되면 마치 본안을 당사자의 합의에 따라 해결하고 그 결과는 상소불허의 단심으로 끝나기 때문에 신속하게 해결되므로 중재를 도입하여야 한다는 취지로 해석될 여지가 충분히 있다. 하지만 중재에서의 합의는 분쟁을 해결하는데 있어서 중재절차를 따르겠다는 합의이지, 본안을 당사자의 합의에 따라 해결하고 이러한 해결에 대해서 불복하지 못하도록 하여 단심으로 해결하는 것이 아니다. 따라서 중재절차를 통해서 분쟁을 해결하는 것이 신속성을 확보하지는 못한다.

둘째, 중재의 장점으로 주장되고 있는 단심제에 대해서는 이미 많은 국가에서 문제점으로 지적되었고, 상소할 수 있는 제도를 도입하고 있을 뿐만 아니라, 앞서 살펴본 바와 같이 환경관련 분쟁에 대하여 ADR을 통한 분쟁해결 사례를 살펴보다라도 불복의 기회가 있는 경우를 더욱 선호하고 있음을 알 수 있다.

이러한 현실을 살펴 볼 때 중재판정의 효력을 확정판결과 동일하게 볼 것이 아니라 그 효력을 완화할 수 있는 입법적 조치가 필요하다. 즉, 환경분쟁조정법에서 중재를 도입할 당시 이러한 사회적 필요성에 대한 문제의식을 반영하여 개정 중재법과 같이 입법하였어야 한다.

중재법이 개정을 통해서 중재판정의 승인에 대한 절차를 됴으로써 중재판정의 효과를 완화하여 결과적으로는 불복절차를 하나 더 마련한 결과를 마련하고 있고, 이러한 절차를 통하여 불복 심리 중에 본안에 대한 심리를 가능하게 함으로써 신속성을 확보하고 있었다. 따라서 환경분쟁조정법이 신속성을 확보하기 위해서 조정의 방법의 하나로 중재 절차를 도입하였다면 개정된 중재법과 같이 중재법 제35조 단서조항을 도입하여 신속성을 확보하는 것이 중재를 활성화하는 방안이 될 수 있을 것이다.

#### IV. 결론

환경분쟁조정법은 조정의 방법으로 중재를 도입하여 시행하고 있으나 시행 이후 비록 많은 시간이 흐른 것은 아니라고 하더라도 통계를 살펴보면 아직 한 번도 중재를 분쟁 해결의 방법으로 선택한 적이 없다. 중재를 통한 해결 방법을 도입하였음에도 불구하고 왜 활성화되지 못하고 있는지에 대해서 그 원인을 살펴보고 중재를 활성화 할 수 있는 방안을 제시하였다.

환경관련 분쟁은 환경피해의 특성상 당사자의 합의가 곤란하기 때문에 소송에 의한 해결을 선호할 수밖에 없다는 점을 확인하였다. 그럼에도 불구하고 당사자 간에 합의를 통한 분쟁해결방법인 ADR을 통한 분쟁해결을 많이 활용하고 있다는 점은 매우 모순적이다. 하지만 환경분쟁조정법상 조정 방법 중에서 소송과 비슷하게 제3자에 의한 강제적인 해결방법인 재정이라는 준사법 절차를 통해서 대부분의 분쟁을 해결하고 있다는 것을 확인할 수 있는데, 이는 환경관련 분쟁은 당사자의 합의 도출이 어렵기 때문에 제3자에 의하여 분쟁을 해결하는 것을 더욱 선호한다는 것을 확인할 수 있는 원인이 되고, 앞서 제기한 모순점에 대한 의문이 해소되는 원인이 되기도 한다. 그럼에도 불구하고 여전히 의

문으로 남는 것은 환경분쟁조정법상 제3자에 의한 강제해결방법이 재정 뿐만 아니라 중재가 있음에도 불구하고 중재는 활용이 되지 않고 있다는 점이었다. 이에 재정과 중재와의 비교를 통해서 불복 절차 때문에 재정으로 분쟁을 해결하려고 한다는 것을 추론할 수 있었다. 중재의 장점이라고 주장되고 있는 것이 단심제인데 중재를 활성화시키기 위해서 불복 절차를 두고자 한다면 매우 합당한 근거가 필요하다. 마침 환경분쟁 조정법에 중재가 도입될 시점에 중재에 대한 단심제에 회의를 가지고 상소제도를 도입하고 있는 선진국의 입장을 반영한 중재법 개정이 있었다. 이에 중재법의 개정 배경과 개정의 내용을 검토하고 환경분쟁조정법상 중재와의 비교 검토를 통하여 환경분쟁조정법상 중재를 활성화할 수 있는 방안으로 환경분쟁조정법을 개정할 것을 제안하였다. 이로써 중재가 비약적으로 활성화 될 것을 기대할 수는 없지만, 환경관련 분쟁이 발생한 경우 환경분쟁조정법을 통해서 조정으로 분쟁을 해결하고자 하는 경우 적어도 조정 방법으로 중재를 선택할 여지는 만들 수 있다고 생각된다.

## 참고문헌

- 목영준, 「상사중재법론」, 박영사, 2001.  
이시윤, 「신민사소송법」, 제13판, 박영사, 2019.  
천병태·김명길, 「환경법」, 삼영사, 2004.
- 강수미, “중재판정의 효력에 관한 연구”, 중재연구 제27권 제1호, 2017.  
강재규, “환경분쟁과 중재제도”, 중재연구 제15권 제2호, 2005.  
박효근, “대안적(代案的) 분쟁해결수단으로서의 환경분쟁조정제도에 대한 검토”,  
한양법학 제26권 제1집, 2015. 2.  
박태현, “환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제”, 환경법연구 제30권 제3호, 한국환경법학회, 2008.  
서원우·최송화, “환경분쟁조정제도의 개발에 관한 연구”, 환경법연구 제7권, 한국환경법학회, 1985.

- 석광현, “2016년 중재법에 따른 국내중재판정의 효력, 취소와 승인·집행에 관한 법리의 변화”, 법학논총, 제34집 제1호, 한양대학교 법학연구소, 2017. 3.
- 손용근, “중재판정의 효력에 관한 일반적 고찰”, 법조 제577호, 2004.
- 양병희, “독일에서의 재판에 의하지 아니한 분쟁해결제도”, 인권과 정의 1994. 7.
- 윤이숙·이춘원, “환경분쟁조정제도의 현황과 과제”, 중재연구 제28권 제1호, 2018.
- 윤진기, “2016년 개정 중재법의 중재판정 집행에 관한 문제점”, 중재연구 제28권 제4호 2016. 12.
- \_\_\_\_\_, “2016년 중재법상의 중재판정의 효력에 대한 몇 가지 의문과 별소의 심급 제한”, 중재연구 제27권 제4호, 2017.
- 전경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 환경법연구 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004.
- 정선주, “중재판정의 효력·확정력을 중심으로”, 민사소송 제9권 제2호, 2005.
- 최병록, “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안”, 환경법연구 제29권 제2호, 2007.
- 하혜영, “환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구”, 한국행정학보, 제43권 제4호, 한국행정학회, 2009.
- \_\_\_\_\_, “환경분쟁조정의 실효성 분석: 재정결정 불복사건의 법원 제소를 중심으로”, 한국행정학보 제45권 제1호, 2011.
- 홍석모, “중재상소제도 도입에 관한 연구” 중재연구 제20권 제1호, 2010.
- 허 만, “미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution)”, 민사판례연구 XIV(민사판례연구회 편), 박영사, 1992.
- 황승태·계인국, “한국형 대체적 분쟁 해결(ADR) 제도의 발전 방향에 관한 연구”, 사법정책연구원, 2016.
- 박종원, 중앙-지방분쟁위 기능 배분 개선방안 마련 연구, 부경대학교 산학협력단, 2018.
- 한국의료분쟁조정중재원, 2018년도 의료분쟁 조정·중재 통계연보, 2018.

- Goldberg, Green and Snader, *Dispute Resolution*(Little and Brown, Boston, 1985), 허만, “미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution)”, 민사판례연구 XIV(민사판례연구회 편), 박영사, 1992, 447면에서 재인용.
- Fiss, “Against Settlement”, 93 *Yale L.J.* 1073(1984), 허만, “미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution)”, 민사판례연구 XIV(민사판례연구회 편), 박영사, 1992 447면에서 재인용.
- Moore, C. W. *the Mediation Process: Practical Strategies for Resolving Conflict*.(3rd). CA: Hohn Wiley&Sons. 2003. 하혜영, “환경분쟁에서 조정성립의 결정요인에 관한 연구”, *한국행정학보* 제43권 제4호, 2009, 338면, 재인용.
- William H. Knull, III, & Noah D. Rubins, “Berring The Farm On International Arbitration: Is It Time To Offer An Appeal Option?”, *American Review of International Arbitration*, Vol. 11, 2000. 홍석모, “중재상소제도 도입에 관한 연구”, *중재연구* 제20권 제1호, 2010, 5면에서 재인용.

[Abstract]

## A Study on the Arbitration Law Revise and invigoration of arbitration for Environmental Dispute Adjustment Act

Choi, Hyun-sook

*Full-time Research Prof., Institute of Law Studies  
at Pukyong Nat'l Univ. Ph.D.*

When a dispute arises regarding an environmental issue, the best way to solve the problem is making an amicable settlement through the agreement between the parties. But because of the environmental dispute's characteristics, it is not easy to reach settlement.

If the environmental dispute arises, there is two optional way to solve the problem. One is settling in court via litigation, other one is mediation or arbitration, etc through the Alternative Dispute Resolution (hereinafter 'ADR') which substitutes for litigation of private organization or government agencies. The environmental dispute adjustment act, there are on the three methods of conciliation, mediation and arbitration, and it has an arbitration in 2016. But according to statistics, after the arbitration system was established as a way of the environmental dispute arises, there are no written records of the arbitration used for 2years.

It is noteworthy that there was an amendment of the arbitration act around the same time. Even before the revision of Environmental Dispute Adjustment Act was enforced, Arbitration Law was amended on 29th of May 29, 2016. And it was enforced on Nov 30 the same year that it occurred different effects in the arbitral award.

Hereupon on this Study, we've reviewed the reason why arbitration is not

being used on environmental dispute adjustment first, then seek for activation plan through the reviewing of consistency with revised arbitration law.

To conduct this study's purpose, We've looked into features of environmental damages first, then analyzed the cause from reviewing current dispute resolution states through the ADR of environmental dispute for Japan, Taiwan and Korea. And also we've analyzed the cause of de-activated arbitration through the comparative analysis for 4 kinds of adjustment methods which are provided in the environmental dispute adjustment act. Finally, we have looked into the issue through contrast and comparison of the arbitration under the Environmental Dispute Adjustment Act, and offered a solution through the amendment of the environmental dispute adjustment act.

**Key words** : Environmental Dispute Adjustment Act, Arbitration Law, mediation, conciliation