

# 한 · 일 환경분쟁조정제도의 공통점과 차이점

중앙환경분쟁조정위원회 서인원 심사관

우리나라는 1991년에 중앙환경분쟁조정위원회를, 일본은 1972년 공해등조정위원회를 설립하여 환경분쟁조정 제도를 운영하고 있다. 두 나라의 제도는 법률적 체계가 유사하지만 운영해 오면서 그 나라의 특성에 맞게 발전하여 왔다. 이 글에서는 두 나라의 환경분쟁조정 제도의 내용 및 운영에 대하여 비교 검토해 보고자 한다. 일본과 관련된 내용은 일본의 공해등조정위원회 '99연차보고서를 주로 참고 하였다.

## 1. 환경분쟁조정의 근거법률과 조직

우리나라에서 환경분쟁조정제도를 운영하기 시작한 것은 지난 1990년 환경분쟁조정법(당시 환경오염피해분쟁조정법)을 제정하고, 1991년 중앙환경분쟁조정위원회를 설치하고 나서이다.

중앙환경분쟁조정위원회는 합의제 행정기관으로서 독립성을 갖고, 준사법적인 업무를 수행하는 환경부 소속기관이다. 위원회는 위원장 1인을 포함하여 9인의 위원으로 구성하되 그 중 상임위원은 3인 이내(현재 1인)로 임기는 2년이며, 연임이 가능하다. 위원회에는 사무국을 설치하고 심사관을 두어 사실조사와 인과관계를 규명하도록 하고 있다.

전문가는 사건에 따라 신축성 있게 위촉하고 있다. 16개 시·도에는 지방환경분쟁조정위원회가 설치되어 있으며,

20인 이내의 비상임위원으로 구성하여 관할 구역에서 발생한 분쟁을 해결하도록 하고 있다. 16개 시·도중에서 별도의 사무국을 설치한 곳은 없으며, 서울시 등 일부 시·도만이 위원회 업무를 전담하는 공무원을 두고 있다.

일본은 우리보다 20년 앞선 1970년에 환경분쟁을 신속하고 적절하게 해결하는 것을 골자로 하는 공해분쟁처리법을 제정하였고, 1972년 공해등조정위원회설치법에 의거 중앙공해심사위원회와 토지조정위원회를 통합하여 총리부 외국으로서 공해등조정위원회를 설립하였다. 현재는 총무부 소속기관이다. 위원회는 위원장 등 6인으로 조직된 합의체이고 이중 3인은 비상근이며, 임기는 5년이다.

위원회에는 사무국이 설치되어 있고 사무국 직원 가운데는 변호사 자격을 가진 자를 두도록 되어 있다. 그리고 30인 이내의 전문위원을 둘 수 있다.

지방조직으로 각 도도부현에는 도도부현공해심사회를, 공해심사회를 두지 않는 도도부현에는 9인~15인 이내의

구분	한국	일본
근거법률	환경분쟁조정법(1990)	공해분쟁처리법(1970)
조직	중앙환경분쟁조정위원회 환경부 1991 9인(상임 3인 이내, 현재 1인) 임기 2년, 연임 가능 사전별로 필요시 위촉 20인 내외 - 지자체 시·도 환경분쟁조정위원회 · 16개 시도에 설치 · 20인 이내의 비상임위원	공해등조정위원회 총무부(2000년까지 총리부) 1972 6인(상임 3인) 임기 5년 30인 이내 위촉 40인 내외 ※변호사 자격자 반드시 포함 도도부현 공해심사회 · 38개 도도부현에 설치 · 공해심사위원 후보자명부(비상설)
위원회 성격	준사법직, 합의제 행정위원회	좌·동

〈환경분쟁조정의 근거법률과 조직〉

공해심사위원 후보자 명부를 작성하도록 되어 있다. 현재 38개 도도부현에 상설 조직으로 공해심사회가 설치되어 있으며, 9개현이 공해심사위원 후보자 명부를 작성하여 비상설 조직으로 운영하고 있다. 둘 이상의 도도부현에 걸친 분쟁은 도도부현 연합심사회를 두어 처리하도록 하고 있다.

또한 공해진정처리를 공해분쟁처리제도의 하나로 간주하여 도도부현 및 시정촌에 공해진정상담원으로 3,135명(1998년말 현재)을 배치하고 있다.

2. 환경분쟁조정의 범위와 절차

우리나라는 환경피해와 환경시설의 설치·관리에 대한 다툼을 환경분쟁의 조정대상으로 하고 있는데, 환경피해란 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음, 진동, 악취, 자연생태계파괴 및 진동에 의한 지반침하 등 9개 분야의 피해를 말한다.

- 1) 알선은 분쟁의 당사자간의 대화, 교섭이 원활하게 이루어 질 수 있도록 알선위원이 중재하는 절차이다.
- 2) 조정은 양 당사자의 의견 청취 및 사실 조사를 하여 합의를 유도하거나 조정안을 작성하고 수락을 권고하는 등 사전 해결에 적극적으로 개입하는 절차이다.
- 3) 재정은 사실조사 및 심문 등을 거쳐 법률적 판단을 내리는 제도로, 우리나라는 당사자에게 재정문이 송달된 후 60일 이내에, 일본은 30일 이내에 별도의 소송 제기가 없으면 합의의 효력이 있다.

일본은 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반침하, 악취 등 7가지 공해에 대한 민사분쟁과 광업권 설정·광구금지지역의 지정 등 토지이용 관련 행정처분에 대한 불복사건을 조정의 대상으로 하고 있다. 또한, 근래에 들어서 7대 공해 이외에 일조장애, 통풍장애, 교통 체증 등 생활환경을 악화시키는 요인을 포괄한 분쟁도 당사자의 신청에 의해 처리하고 있어 우리나라 보다 조정의 영역이 넓다. 우리나라가 법률이 정하고 있는 대상에 한정하여 제도를 소극적으로 운용

하고 있는데 비하여, 일본은 분쟁이 점차 다양화해 가는 것에 발맞추어 신청 요건과 분쟁조정대상에 구애받지 않고 행정상의 조치 등을 포함한 폭넓은 조정을 도모하여 제도를 적극적으로 운영하고 있는 것으로 보인다.

분쟁조정의 절차로 우리나라는 斡旋<sup>1)</sup>, 調停<sup>2)</sup>, 裁定<sup>3)</sup>이 있고, 일본은 여기에 仲裁를 더하여 4가지 절차가 있다. 일본의 재정은 책임재정과 원인재정으로 나뉘는데, 책임재정은 인과관계 유무 및 배상해야 할 손해액을 판단하는 절차이고, 원인재정은 가해행위와 피해발생의 사이에 인과관계만을 판단하는 절차이다. 원인재정의 특이한 점은 어쩔 수 없는 경우 상대방 지정을 보류하고 재정신청을 할 수 있고, 공해관련 피해의 민사소송에서 소송을 접수한 재판소가 공해등조정위원회에게 원인재정을 위탁할 수 있다. 우리나라의 재정은 일본의 책임재정에 해당한다.

일본의 중재절차는 당사자간에 중재위원회의 판단에 따른다는 사전합의를 전제로 하여 사실조사를 하고 판단을

〈 환경분쟁조정의 범위와 절차 〉

구분	한국	일본
대상	환경피해분쟁 환경시설 설치·관리 분쟁	환경피해분쟁 환경시설 설치·관리 분쟁 토지이용 행정처분의 불복분쟁
환경피해범위	대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 악취, 진동에 의한 지반침하, 자연생태계 파괴, 해양오염 (9개 분야)	대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 악취, 지반침하 (7개 분야) ※ 7개 공해 이외에 일조장애, 통풍장애, 전자파 등 생활환경을 악화시키는 요인에 대해서도 당사자 신청시 함께 처리
절차	알선, 조정, 재정	알선, 조정, 중재, 재정(원인재정, 책임재정)
재정의 효력	60일 내에 소송을 제기하지 않으면 합의의 효력	30일 내에 소송을 제기하지 않으면 합의의 효력

처리에 대한 지도 등의 업무를 하고 있다. 도도부현 심사회는 공해 등 조정위원회 관할 분쟁 이외의 분쟁에 대한 알선, 조정 및 중재를 하고, 재정은 우리나라와 같이 중앙위원회에서만 하고 있다.

분쟁조정제도의 일환으로 일본에서 운영하고 있는 공해상담원제도는 환경피해에 관한 주민의 상담에 응하고 필요한 조사를 하며 관계기관에 대한 개선 조치의 지도, 조언을 하는 등 진정의 접수에서 해결에 이르기까지 일괄해서 처리하는 것이다. 이는 점차 복잡화·다양화

내리는 것으로서 재판의 확정판결과 동일한 효력을 갖는다.

3. 환경분쟁조정의 관할, 기타

우리나라 중앙환경분쟁조정위원회는 調整의 절차중에서 재정, 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 調整<sup>1)</sup>, 2 이상 시도의 관할구역에 걸치는 調整, 職權調整, 지방조정위원회가 조정이 곤란하여 이송한 분쟁 調整, 다수인 관련 분쟁 調整 등을 담당하고 있다. 시·도환경분쟁조정위원회는 관할 구역안에서 발생한 분쟁의 알선과 調停만을 하고 재정은 하지 않는다.

일본의 공해등조정위원회는 사람의 건강 또는 생활환경에 현저한 피해가 발생하거나, 피해가 다수의 사람에게 미치거나 미칠 우려가 있는 중대사건(사람이 사망 또는 신체장애발생, 동·식물 등의 피해액 5억엔 이상), 2이상의 도도부현에 걸친 광역처리사건(항공기, 신간선 철도소음 분쟁 등)을 처리하고 있으며, 지방자치단체의 공해관련 진정

해 가는 환경 민원처리에 적합한 제도로서 우리나라도 도입을 검토할 필요성이 있다.

조정 of 사후관리를 보면, 가해자가 조정 결과 확정된 채무를 이행하지 않을 경우 우리나라는 사후관리제도가 없으므로 피해자가 법원에 소송을 제기해야만 채무 이행을 강제할 수 있다. 반면에 일본은 조정 결과에 대한 의무이행권고 절차를 두고 있어서 비록 법률상의 강제집행력은 없더라도 공해분쟁처리제도를 더욱 실효화하고 있다.

분쟁조정의 처리기간을 보면 우리나라가 보다 신속하게 처리하고 있다.

우리나라의 조정과 재정 처리기간은 법에는 9개월로 되어 있으나 3개월 이내에 처리한 것이 23%, 4~6개월이 49%로 전체의 72%를 6개월 이내에 처리하였고, 7~9개월 20%, 9개월 이상은 8%이다. 일본은 처리기간을 별도로 정하고 있지 않은데, 공해등조정위원회의 경우 종결 처리까지 보통 2년 이상 소요되고 있으며, 도도부현 공해 심사회의 평균 처리기간 역시 15.6개월이다. 이는 일본의 경우 당사자간의 합의를 유도하는 調停사건이 전체의

1) 조정(調整)은 알선, 조정(調停), 재정을 모두 포함한다.

〈 환경분쟁조정의 관할, 기타 〉

구분	한국	일본
관할	중앙환경분쟁조정위원회 -재정 -국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 조정, 2이상 시도의 관할구역에 걸치는 조정, 직권조정, 지방조정위원회가 조정이 곤란하여 이송한 분쟁조정, 다수인 관련 분쟁조정 시도지방환경분쟁조정위원회 -중앙환경분쟁조정위원회 관할 이외의 사건	공해등조정위원회 -재정 -알선, 조정, 중재중 · 중대사건(사망, 신체장애 또는 동식물 등 피해액 5억엔 이상) · 광역처리사건(2이상 도도부현에 걸친 분쟁) · 항공기, 신간선 철도소음 분쟁 등 도도부현 공해심사회 -공해등조정위원회 관할 이외의 사건
사후관리		의무이행 권고
처리기간	법률상 9개월 이내(1회 연장 가능), 실제 6개월 이내(전체의 72%)	공해등조정위원회: 2년이상 공해심사회: 15.6개월

신청인원수는 1인 신청사건이 41% 등 10인 미만 신청사건이 전체의 64%를 차지하고, 10~100인 17%, 100~500인 14%, 500인 이상 5%의 순이다.

처리형태는 재정사건 378건 중 배상결정이 58%, 위원회의 중재에 따른 당사자간 합의 28%, 기각 13% 등이며, 조정사건 30건의 경우 당사자간의 합의로 조정이 성립된 것은 40%, 합의가 어려워 조정이 중단된 것이 53%, 기각 7% 등이다.

효력이 확정된 394건 중 77%는 위원회의 중재, 조정 또는 재정으로 합의하였고, 23%는 합의에 이르지 못하고 조정이 중단되거나 소송을 제기하였다.

일본의 공해등조정위원회는 지난 1970년부터 1999년까지 739건을 접수하여 730건을 종결 처리하였다. 1975~1987년 기간에는 연 28~62건이 접수되었으나 1988년 이후부터는 접수 건수가 줄어들어 연 2~23건 정도에 머물고 있다. 처리 사건 중 조정 686건(94%), 재정 40건(5.5%), 의무이행권고 2건, 알선과 중재 각 1건으로, 우리나라(재정 93%)와 달리 조정이 절차의 주를 이루고 있다.

일본의 도도부현 공해심사회는 지난 30년간 893건을 접수하였고 840건을 종결하였다. 접수 건수는 매년 20~50여건의 고른 분포를 보이고 있고, 접수 사건의 94.6%(845건)가 조정사건이다. 종결 처리한 840건 중에서 당사자간에 합의가 이루어진 사건은 381건(45.3%)이고, 중단이 339건(40.3%), 취하91건, 기타 23건 등으로 나타나 우리나라(77%)에 비해 조금 낮은 합의율을 보이고 있다.

90% 이상을 차지하고 있기 때문에 보이나 분쟁조정제도 당초의 취지가 간편·신속·공정한 해결임을 감안할 때 처리기간을 좀더 줄일 필요가 있는 것으로 보인다.

4. 환경분쟁 조정현황

우리나라는 매년 접수 건수가 늘어가는 추세에 있다. 2001년 10월 말 현재 중앙환경분쟁조정위원회에 접수된 사건은 112건으로 위원회 설립 10년만에 접수사건이 세 자리 숫자를 기록하였다.

중앙환경분쟁조정위원회가 설치된 '91년 7월부터 2001년 9월까지 처리한 사건 408건을 조정 유형별로 보면 재정이 378건(93%)이며, 조정이 30건(7%)으로 재정이 주를 이루고 있다. 피해원인별로 보면 소음·진동 피해가 79%로 가장 많고, 대기오염(11%)과 수질오염(8%)이 그 뒤를 잇고 있다. 피해내용별로는 정신적 피해 또는 건물피해와 정신적 피해를 함께 신청한 사건이 49%이고, 가축피해(21%)와 농수산물피해(16%)가 그 다음이며, 발생지역별로는 서울 30%, 경기 22%, 인천 8% 등 수도권이 전체의 60%를 차지하고 있다.

## 〈 환경분쟁 조정 현황〉

구분	한국	일본
접수건수	중앙환경분쟁조정위원회 : 509건 ('91-'01. 10) 연평균 50건 시·도환경분쟁조정위원회 : 157건 ('91-'00) 연평균 16건	공해등조정위원회 : 739건 ('70-'99) 연평균 25건 도도부현 공해심사회 : 893건 ('70-'99) 연평균 30건
중앙위원회 사건구성 비율	- 재정 93% - 조정 7%	- 재정 5.5% - 조정 94.0% - 기타 0.5%
합의율	77%	45.3%

넷째, 우리나라는 알선, 조정, 재정의 3가지 절차가 있지만, 일본은 중재 절차가 하나 더 있다는 것.

다섯째, 우리나라는 재정사건이 90% 이상을 차지하지만, 일본은 조정사건이 90% 이상이라는 것.

여섯째, 우리나라는 전체 사건의 72%를 6개월 이내에 처리하고 있는데 비해, 일본은 평균 처리기간이 15.6개월로서 비교적 오랜 시간이 걸린다는 것(이것은 조정사건의 특성 때문으로 보임).

## 5. 맺음말

한·일 양국의 환경분쟁조정제도를 비교해 보면서 공통점과 함께 차이점도 많다는 것을 다시 한번 확인할 수 있었다.

첫째, 우리나라는 중앙환경분쟁조정위원회가 환경부 소속기관이지만 일본은 총무부 소속기관이라는 것.

둘째, 우리나라는 환경피해 또는 환경시설 관련 분쟁만을 다루지만 일본은 광업권 등 토지이용 규제 관련 행정처분에 대한 불복 기능이 하나 더 있다는 것.

셋째, 우리나라는 대기, 수질, 토양, 해양오염과 소음, 진동, 악취, 진동에 의한 지반 침하, 자연 생태계 파괴 등 9가지 환경피해만을 다루지만, 일본은 일조장애, 통풍장애, 전자파, 교통체증 까지 폭 넓게 다루고 있다는 것.

일곱째, 우리나라는 전체 사건의 77%가 조정 또는 재정에 의해 합의 하였으나 일본은 45%정도로서 비교적 합의율이 낮다는 것(이 역시 조정사건의 특성 때문으로 보임).

여덟째, 반면에 우리나라의 시·도 환경분쟁조정위원회(연평균 16건 접수)보다 일본의 도도부현 공해심사회(연평균 30건 접수)가 활성화 되어 있다는 것.

아홉째, 사후관리제도로써 가해자가 조정결과를 이행하지 않을 경우의 의무이행권고 제도나, 지방자치단체의 공해민원처리를 전담하는 공해진정상담원 제도 등은 우리나라와 달리 일본에만 있는 제도로서 우리도 도입을 검토할 필요가 있다는 것 등을 들 수 있다.

이번 세미나를 계기로 한·일 양국의 분쟁조정위원회간에 정보 교류를 더욱 활성화하여 서로의 장점을 배우고 보완하기를 바란다.

