

## 환경갈등 ADR 역량 비교분석: 한·미·일 3국간 비교를 중심으로

심준섭\*·문태훈\*\*·허만형\*\*\*

### 논문 요약

환경갈등의 종류가 다양화 복잡화됨은 물론 양적으로도 급격히 증대되면서 국가적인 차원에서 환경갈등에 대한 적극적인 관리의 필요성이 대두되고 있다. 현재 환경분쟁조정위원회의 대안적 분쟁해결(ADR: alternative dispute resolution) 기능은 다양하고 새로운 환경갈등에 효율적으로 대응하는 데는 상당한 한계를 드러내고 있다. ADR에 대한 사회적 수요 증가를 고려할 때 단순한 환경분쟁조정위원회의 재구조화를 뛰어넘어 국가적 차원의 환경갈등 ADR 역량 강화가 필요한 시점이다. 본 연구는 우리나라의 국가적 환경갈등 ADR 역량을 강화하기 위한 방안들을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 미국과 일본의 환경갈등 ADR 체계를 우리나라와 비교분석하고, 이를 토대로 우리나라의 국가적 환경갈등 ADR 역량을 강화하기 위한 대안들을 제시하였다.

주제어: 환경갈등 ADR 역량, 대안적 분쟁해결(ADR), 갈등관리

---

\* 제1저자  
\*\* 교신저자  
\*\*\* 공동저자

## I. 문제제기

환경갈등은 인위적인 환경 변화와 그 영향으로 인한 피해의 발생에서 시작된다. 급속한 산업화, 도시화 및 기후변화 속에서 새집증후군, 유해곤충에 의한 피해, 빛 공해, 일조 방해 등 새로운 환경 분쟁 원인들이 급속히 증가하고 있다. 사회가 발전하고 국민의 환경권에 대한 인식이 변화하면서 순수한 물리적 피해보다 실제 피해의 원인관계를 규명하기 어려운 정신적 피해에 대한 분쟁 역시 급증하고 있다. 더욱이 최근에는 후쿠시마 원전사고 이후 방사능 오염으로 인한 피해가 새로운 환경갈등 요인으로 대두되고 있다. 이와 함께, 방사능폐기물 처리장, 화장장, 쓰레기 소각장, 하수처리시설 등 각종 NIMBY 시설의 입지 과정에서 주민-정부간, 주민-주민 간에 심각한 갈등이 초래되고 있다. 환경갈등은 주요 원인인 환경피해가 광범위하며 지속적인 영향을 미치기 때문에 매우 다양한 이해당사자들이 갈등에 참여하는 특성을 보인다(이소영, 2011).

이처럼 환경갈등의 종류가 다양화되고 복잡화됨은 물론 양적으로도 급격히 증대되면서 국가적 차원에서 환경갈등에 대한 적극적인 관리의 필요성이 대두되고 있다. 환경갈등으로 인한 피해는 단순히 개인적 피해를 넘어 공공재의 생산과 소비를 둘러싼 파급적 갈등으로 이어지기 쉽다. 환경갈등이 필연적인 사회현상임을 전제로 할 때, 무조건 억제되거나 무시되어야 할 대상이 아니라 적극적인 관리의 대상으로 전환되어야 한다.

이러한 상황에서 전통적인 소송 중심의 환경분쟁 해결은 비용이나 처리능력 면에서 심각한 한계를 드러내고 있다. 따라서 그 대안으로서 선진국을 중심으로 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution: ADR)을 통한 환경분쟁 해결 노력들이 급속히 확대되는 추세이다. 우리나라 역시 2000년대 이후 ADR에 대한 학문적, 사회적 관심과 수요가 급속히 증대되고 있다. 실제로도, ADR 기제들을 통해 환경분쟁을 해결하는 것이 소송 등 전통적인 분쟁해결 방식보다 합리적이고 효율적인 것으로 나타나고 있다(홍준형, 2010). 특히 행정기관에 의한 ADR(administrative ADR) 기제로서 환경분쟁조정위원회의 역할이 부각되고 있다.

그럼에도 불구하고 현재 환경분쟁조정위원회의 ADR 기능과 역할은 다양하고 새로운 환경갈등에 효율적으로 대응하는 데는 상당한 한계를 드러내고 있다(최병록, 2007; 홍준형, 2010, 2006). 환경분쟁조정위원회 중심의 환경분쟁 ADR 체계가 소송에 의한 분쟁해결을 대체할 수 있는 대안으로서 자리매김하기 위해서는 환경분쟁조정제도 전반에 대한 종합적인 진단과 분석이 필요한 시점이다. 특히 ADR에 대한 수요 증가를 고려할 때 단순히 환경분쟁조정위원회의 재구조화(restructuring)를 뛰어넘어 국가적 차원의 환경갈등 ADR 역량 강화가 필요한 상황이다.

이러한 배경 하에서 본 연구의 목적은 우리나라의 국가적 환경갈등 ADR 역량을 강화하기 위한

방안들을 살펴보는 것이다. 이를 위해 본 연구는 미국과 일본의 환경갈등 ADR 체계를 우리나라와 비교분석하고, 이를 토대로 우리나라의 환경갈등 ADR 역량을 강화하기 위한 대안들을 제시하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 환경갈등과 환경분쟁의 개념

환경갈등(environmental conflict)은 당사자들 간에 환경과 관련하여 양립불가능한 이해관계나 가치가 동시에 존재하는 경우로서 분쟁의 원인이 되는 상태를 나타낸다.<sup>1)</sup> 환경의 개념 속에는 자연 환경 뿐만 아니라 인간이 만들어낸 인위적인 사회적 환경도 포함된다. 따라서 환경갈등은 자연적, 사회적 환경 속에서 둘 이상의 당사자들 사이에 환경적 가치나 이해에 대한 인식이나 의견이 불일치하거나 또는 양립되기 어려운 상태로 정의될 수 있다. 반면 환경분쟁(environmental dispute)은 환경갈등보다는 협소한 개념으로 특정한 환경으로 인한 당사자들 간 이해관계의 다툼이 구체적이고 분명하게 표출된 상태를 의미한다. 그러나 어느 범위와 수준의 환경분쟁을 법적 규제나 분쟁해결의 대상으로 규정할 것인가에 대한 객관적인 기준은 존재하지 않으며 다만 사회적 합의의 문제로 귀착된다(이희정, 2006).

다양한 정책 갈등 중에서도 환경갈등은 가장 다루기 어려운 갈등(intractable conflict) 영역에 해당된다(Burgess & Burgess, 1996). 그 이유는 환경갈등이 1) 피해자가 불특정 다수이며, 2) 피해가 단순한 물질적 피해를 넘어 정신적 피해까지 포함하며, 3) 가해자를 특정하는 것이 어려우며, 4) 피해의 인과관계에 대한 규명이 매우 어렵기 때문이다(최병록, 2007). 협의의 시각에서 보면, 환경분쟁은 오염유발 행위에 대한 규제나 피해의 복구가 효과적으로 이루어지지 않기 때문에 발생된다(이희정, 2006).

### 2. 환경갈등의 유형

환경갈등은 그 범위와 수준 측면에서 매우 다양하기 때문에 피해규제가 필요한 분쟁을 나열하는 방식으로 구체적인 환경분쟁들을 규정하는 것이 일반적이다.<sup>2)</sup> 그러나 환경갈등에 대한 ADR

1) 본 연구에서는 논의의 편의를 위해 환경분쟁과 환경갈등을 구분하지 않고 두 용어를 호환적으로 사용하고 있다.

2) 환경분쟁조정법 제2조 제1항은 환경분쟁 유형에 대한 열거주의를 채택하고 있다. 즉, 동법에서 언급된 12개 항목만이 환경분쟁에 포함되고 있다.

적용가능성을 검토하고, 보다 효율적인 갈등관리를 위해서는 종합적인 관점에서 환경갈등을 유형화할 필요가 있다. 환경갈등의 유형은 갈등의 주체, 특징, 대상, 피해의 원인, 피해 내용 등 여러 가지 기준에 따라 분류될 수 있으나, 환경분쟁의 원인 제공자와 피해자에 따라 <표 1>과 같이 구분될 수 있을 것이다. 이러한 구분은 특히 ADR이 가능한 분쟁해결 유형을 파악하는데 도움이 된다.

<표 1> 환경갈등의 유형

		피해자	
		정부	민간
원인 제공자	정부	I	II
	민간	III	IV

I 유형은 중앙 또는 지방정부가 당사자들인 경우로서 한 쪽이 환경오염을 유발하고 또 다른 쪽이 피해자인 경우이다. 예컨대 낙동강 폐놀오염 사고처럼 한쪽 자치단체가 환경오염의 원인으로 또 다른 자치단체가 피해 당사자로 규정되는 경우이다. 이 경우 정부간 갈등의 양상으로 전개된다. II 유형은, 정부가 오염을 유발하고 민간이 피해를 보는 경우로서, 도로나 터널 등 사회간접시설뿐만 아니라, 화장장, 방사능 폐기물 처리장, 쓰레기 소각장 등 NIMBY 시설을 건설하는 과정에서 정부(자치단체)와 주민들간 갈등이 대표적이다. 환경오염이 다양화, 복잡화되면서 국가나 지방자치단체가 환경분쟁의 직접적인 당사자가 되는 I, II 유형의 갈등은 급속히 증가하고 있다(박태현, 2008). III 유형은 민간이 오염원인 경우로서 민간의 대단위 공사나 건설로 인한 주변 생태계의 파괴 등이 포함될 수 있다. 이 경우 자치단체는 기업에 환경피해에 따른 손해배상을 청구하거나 원상복구를 요청하는 것이 보통이다. 이상의 I, II, III 유형의 환경분쟁들은 사실상 ADR 대상에서 제외됨으로써 환경갈등에 대한 국가차원의 효율적인 갈등관리가 이루어지지 못하고 있다.

마지막으로, IV 유형은 현재 ADR을 통한 환경분쟁 해결의 주된 대상으로 층간소음, 일조권, 악취, 인공조명 등의 개인적 피해에 따른 분쟁들이 주로 포함된다. 피해를 입은 개인은 피해를 유발한 민간 기업에 대해 직접적으로 피해의 복구를 청구하거나 환경분쟁조정제도를 통한 문제 해결을 시도한다.

### 3. 환경분쟁의 해결방법

환경갈등의 관리방법은 크게 소송에 의한 법원의 판결과 소송 이외의 대안적 분쟁해결(ADR) 방법으로 구분될 수 있다. 전통적으로 환경갈등은 소송에 의한 사법부 판결에 의존하는 형태로 관리되어 왔다. 대표적으로 새만금 사업의 경우 법원의 엇갈린 판결에 따라 공사가 중단되거나 계속되기도 하였다. 법원에 의한 갈등관리는 환경갈등을 공공재적 관점에서 접근하기 보다는 이해관계의 다툼으로 봄으로써 당사자간 소송에 의해 해결되어야 한다는 시각을 담고 있다. 소송 절차는 당사자들이 증거를 제시하고 논리적 주장을 전개하는 방식으로 참여하며, 절차의 최종 결정이 합리적 근거에 의해 정당화되어야 하며, 어떤 사안이든 그 절차 안에서 권리 주장 또는 잘못에 대한 책임 문제로 전환된다는 점을 특징으로 한다(이희정, 2006). 그러나 법원에 제소할 경우 당사자간 쟁송에 따른 시간·비용의 문제뿐만 아니라 인과관계의 입증책임 등 절차상의 문제로 인해 갈등관리 제도로서의 소송의 실효성은 크게 떨어지고 있다(설계경, 2011). 더욱이 환경분쟁의 원인이 정부나 기업인 경우 정보불균형으로 인해 피해당사자인 개인이 피해의 원인과 결과간의 인과관계를 입증하기는 상당히 어려울 수밖에 없다(최병록, 2007). 또한 소송은 미래에 예견되는 발생하지 않은 환경피해에 대한 분쟁을 다루기에는 근본적인 한계가 있다.

최근 들어 ADR은 사법적 갈등관리 방안이 지니는 한계를 극복하기 위한 대안으로 부각되고 있다. 사법적 해결보다는 당사자 간의 협상을 통한 해결, 민간기구나 정부기관과 같은 제3자 개입을 통한 조정, 중재 등의 다양한 ADR 기제들을 통해 환경분쟁을 해결하는 것이 보다 효율적인 갈등관리 방안으로 여겨지고 있다.

ADR은 소송 이외에 분쟁해결을 가능케 하는 실무와 기법들을 포괄하는 개념이다(Mnookin, 1998). 그러나 이러한 포괄적인 정의 이외에 ADR에 대한 분명한 개념적 또는 이론적 정의를 찾아보기는 쉽지 않다(Lieberman & Henry, 1986). 그럼에도 불구하고 ADR이 적용되기 위한 전제는 분명하다. ADR이 갈등해결 비용을 절감하고 더 나은 해결방안을 찾는데 기여해야 한다는 점이다. 구체적으로, ADR은 1)분쟁의 혜택을 고려하여 분쟁이 법원 이외에 해결될 수 있도록 하며, 2) 전통적인 쟁송에 의한 비용과 지연비용을 절감하고, 3)법원으로 분쟁이 이송되는 것을 방지하는데 목적을 두고 있다(Lieberman & Henry, 1986). 그러나 무엇보다도 당사자간 접촉을 통해 신속하며, 공정한 절차에 의해 당사자들이 만족할 만한 해결방안을 도출하는 것이 ADR의 핵심이다(Goldberg et al., 2007; O'Leary & Raines, 2001). 특히, ADR은 소송절차에 비해 갈등해결의 거래비용의 감소(Lieberman & Henry, 1986; 홍준형, 2010; 최병록, 2007), 당사자들의 내면적 이해관계와 욕구에 보다 부합되는 해결방안의 모색(Mnookin, 1998), 갈등 해결방안에 대한 순응과 사후 불만의 감소(Mnookin, 1998), 분쟁해결 과정에서의 지역주민들의 참여(최병록, 2007), 환

경갈등의 사전적 예방(박태현, 2008) 등을 장점으로 하고 있다. <표 2>는 전통적인 소송과 ADR을 비교한 것이다.

<표 2> 소송과 ADR의 비교

구분	소송	ADR
절차	법원은 법이 정하는 절차에 따라 소송에 대한 판단의 책임을 짐 - 절차는 기본적으로 공개	전문지식을 지닌 다양한 중재자들을 활용할 수 있음 - 절차의 비공개 - 보다 유연하고 신속한 진행 절차
분쟁해결 기준	분쟁해결 기준은 실체법이기 때문에 심판의 대상은 실체법의 적용에 의해 해결이 가능한 법률상의 권리 의무를 둘러싼 분쟁으로 한정됨 - 화해에 의한 해결 외에는 법률상 권리의무의 확인, 의무이행의 명령에 한정됨	- 분쟁해결 기준으로서 실체법 이외의 논리나 논거를 적용할 수 있음 - 이해관계자들을 참여시켜 분쟁 상황에 부합하는 해결을 도모할 수 있음 - 사실의 유무에 대해서도 유연한 해결을 도모할 수 있음
이해관계자 참여	판단의 대상이 당사자 사이의 권리관계에 한정됨 - 화해에 의하지 않는 이상 당사자 간의 분쟁만을 해결	- 판단의 대상이 당사자의 권리관계로 한정되지 않음 - 다양한 이해관계자를 폭넓게 참여시키는 방식으로, 분쟁의 종합적 해결이 가능
당사자의 합의	피고는 자신의 의사에 관계없이 응소의 부담을 짐 - 피고가 응소하지 않는 경우에도 강제력을 지님	어떠한 형태로든 상대방과의 합의가 필요 - 상대 요구에 대한 응답 의무가 없음
결과의 이해	확정 판결에 근거해 강제 집행이 가능	갈등해결 결과는 원칙적으로 강제할 수 없음

#### 4. ADR의 유형

ADR은 다양한 기제들을 특징으로 한다. 대표적인 ADR 기제로는 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration), 그 밖에 공식적 재판(adjudication) 없이 중립적인 조력자가 분쟁의 해결을 도모하기 위한 다양한 방안들이 포함된다(Mnookin, 1998). 또한 ADR은 공무원, 중립성을 지닌 개인, 사적 판사(private judge)에<sup>3)</sup> 의한 역할도 포함된다(Lieberman & Henry, 1986). 그 밖에도 사실확인(fact finding), 화해(conciliation) 또는 촉진(facilitation), 옴부즈맨(Ombudsman), 절충적 절차(hybrid process) 등도 ADR의 범주에 포함된다(Stone, 2004).

ADR은 시행 주체에 따라 사법형, 행정형, 민간형으로 구분될 수 있다. 민간형은 다시 공익형, 영리형으로 구분이 가능하다. 사법형 ADR은 법원이 주체가 되는 ADR 방식으로 당사자가 소송을 제기하기에 앞서 법원에서 사용되는 재판 이외의 분쟁해결제도로서의 화해, 조정 절차들이 포함

3) 예컨대, 법원이 임명한 전문가(master), 중립적 전문가 등이 포함됨

된다. 법원의 민사조정, 가사조정, 재판상 화해 등이 대표적이다. 환경갈등의 경우, 사법형 ADR은 <표 1>의 IV 유형인 민간-민간 갈등을 다룰 수 있으나, 현재 광물채취 과정에서의 피해조정인 광해조정을 제외하면 매우 제한적인 활용만이 이루어지고 있다.

행정형 ADR은 독립적인 행정위원회나 공공기관이 주체가 되는 ADR 방식을 의미한다. 행정형 ADR은 법률적 근거를 토대로 공공기관에 설치되어 개인들간의 또는 개인과 정부간 분쟁을 해결하기 위해 ADR 방식을 적용하는 방식을 의미한다. 행정형 ADR 기구가 어디에 설치되어 있는가에 따라 보다 세분화하는 견해도 있는데(함영주, 2009), 환경부의 환경분쟁조정위원회처럼 정부부처 자체에 설치된 경우, 한국소비자원의 소비자 분쟁조정위원회처럼 행정기관의 산하기관에 설치된 경우, 한국의료분쟁조정중재원의 의료분쟁조정위원회와 같이 법에 의해 독립기구로 설치된 경우로 세분화될 수 있다. 환경갈등의 경우, 행정형 ADR 기구인 환경분쟁조정위원회는 <표 1>의 IV 유형 민간-민간 갈등에 대한 조정을 담당하고 있다.

민간형 ADR은 민간이 주체가 되는 ADR 방식이다. 공익형은 공익적인 단체가 주체가 되는 경우로서, 국내에서는 대한상사중재원이 거의 유일한 기구이다. 일본의 경우 상사중재협회, 변호사회의 중재·알선 센터 등이 여기에 해당된다. 그리고 민간형 ADR의 세부 형태인 업계형 ADR은 여러 업계가 업계 내의 분쟁해결을 위해서 ADR 기관을 설립하는 방식이다. 대표적인 형태로는 일본의 제조물 책임에 대한 PL 센터 등의 기업 자체적 ADR 기구들이 포함된다. 미국의 경우 전국적인 비영리 ADR 단체로 전국 공동체 조정협회(NAFCM: National Association for Community Mediation)가 있다. 그 밖에 영리를 목적으로 하는 ADR 기구도 있다. 미국에 비해 일본과 우리나라 모두 환경갈등을 다룰 수 있는 민간형 ADR 기구는 매우 취약한 상황이다.

## 5. 국가적 환경갈등 ADR 역량의 개념 및 구성요소

Honadle(1981)은 대부분의 국가적 역량형성 노력들은 개념적 정교함의 부족으로 인해 어려움에 직면하게 된다고 주장한다. 그는 역량형성의 목적과 효과를 달성하기 위한 수단으로서의 역량형성 프레임워크 요소들로 역량의 개념적 특성, 행정적 실행방안들(예산, 정보관리, 프로그램 등), 제도(제도화와 기관 형성 등), 조직적 요건들(기관간 연계, 문제해결 과정, 기능간 조정, 제도적 학습기제 등)을 제시하고 있다.

비슷한 시각에서, UNCED(1992)는 국가의 지속가능한 발전 능력은 상당부분 국민과 제도의 역량에 달려 있다고 보면서, 역량형성(capacity-building)은 한 국가의 인적, 과학적, 기술적, 조직적, 제도적, 및 자원적 능력을 포괄한다고 규정한다. 보다 구체적으로, UNDP(2001)는 국가적 갈등관리 역량(national capacity for conflict management)을 ‘좋은 거버넌스(good governance)’

의 핵심 요소로서 국가 전반에서 갈등과 위기를 예측하고 대응할 수 있는 거버넌스 능력으로 정의한다. 따라서 각종 갈등에 대한 대안적 해결을 증진하기 위해 기술, 기구, 제도 등을 개발하고 확충함으로써 국가적 갈등관리 역량이 형성될 수 있다. 구체적으로, UNDP(2001)는 갈등의 예방과 관리를 위한 제도적 기반의 구축, 갈등관리 기구들을 효율적으로 운영하기 위한 통합된 프로그램, 분쟁해결 원칙과 기법들의 이해와 활용, 건설적 갈등해결 문화의 촉진 등을 갈등관리 역량 형성의 핵심요소로 규정하고 있다.

환경갈등과 관련하여 OECD(1994)는 환경적 역량 형성(environmental capacity building)을 “한 사회가 환경문제를 확인하고 해결할 수 있는 능력”으로 규정하고 있다. OECD(1995)는 환경적 역량의 핵심 요소들로서 조직적, 제도적 능력뿐만 아니라 인적 자원, 기술적 전문성, 실용적 기법들을 강조한다. 비슷한 시각에서, Jänicke(2002)는 환경적 역량의 핵심은 환경문제에 대한 해결을 위해 국가가 일정한 구조적 조건들을 갖추고 있는가에 달려있다고 주장한다.

이러한 시각들을 종합해 보면, 국가적 환경갈등 ADR 역량은 국가적 갈등관리 역량의 하위 개념으로서 환경갈등과 분쟁을 예측하고 대응할 수 있는 소송 이외의 대안적 갈등관리 역량으로 정의될 수 있다. 또한 환경갈등 ADR 역량의 구성요소들로는 ADR 기구, ADR 자원, 법적 제도적 기반, 환경분쟁 ADR에 대한 사회적 인식이 포함될 수 있을 것이다.

## 6. 선행연구 검토

ADR을 통한 환경갈등관리에 관한 국내 연구는 대부분 법학자들에 의해 주도 되고 있으며, 일부 행정학자들이 연구에 가세하고 있는 상황이다. 이들은 공통적으로 사법적 판결을 통한 환경분쟁의 관리보다는 ADR의 필요성을 강조하고 있다.

법학자들에 의한 연구는 대부분 환경분쟁조정법에 토대를 두고 법조문에 대한 충실한 해석을 중심으로, 환경분쟁의 원인을 진단하고 대안을 제시하는 연구(이희정, 2006), 국내의 환경분쟁조정제도를 비교하는 연구(최병록, 2007), 환경분쟁조정제도의 개선방안을 모색하는 연구(박태현, 2008) 등으로 나뉜다. 또한 이들은 환경분쟁 ADR 확대 방안으로 분쟁해결 관련 법제도의 정비(홍준형, 2010; 이희정, 2006), 환경분쟁조정위원회의 전문성, 독립성 강화(최병록, 2007), 법률 전문가의 확충(최병록, 2007), 조정의 활성화(박태현, 2008; 최병록, 2007) 등을 제시하고 있다. 그러나 이러한 연구들은 환경분쟁의 개념을 지나치게 협의로 규정함으로써 환경갈등을 다루지 못하거나, 환경분쟁 조정제도의 개선 방안들을 단순히 나열하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 특히 이들은 ADR의 적용대상을 개인간의 명시적인 이해관계 분쟁으로만 한정함으로써 공공환경갈등에 대한 ADR의 적용가능성을 검토하고 있지 못하다. 그 결과 국가적인 차원에서 종합



적으로 환경갈등 ADR 역량을 강화하기 위한 방안들을 제시하는 수준에는 이르지 못하고 있다.

한편, 보다 거시적인 시각에서 행정학자들을 중심으로 환경갈등 연구들이 진행되고 있다. 이들은 공공갈등의 관점에서 환경갈등을 분석함으로써 환경분쟁 연구가 지닌 개념적 협소함을 극복하고, 분석의 대상을 개인간 분쟁을 뛰어넘어 다양한 집단간, 조직간 환경갈등으로 확대하고 있다. 이들의 연구는 특정한 환경갈등 사례를 중심으로 한 갈등의 원인, 특성 및 해결 과정에 대한 분석(조명래 2003; 이시재, 2002), 갈등관리의 제도적 토대 구축(정주철·임재영, 2009; 나태준·박재희, 2004), 환경갈등을 둘러싼 부처 간 갈등분석(문태훈, 2001), 제3자 조정제도(김준한 1996), 환경갈등에 대한 시민들의 인식 분석(이소영, 2011), 환경갈등의 예방과 해결방안 제시(윤순진, 2004) 등으로 구분된다. 그러나 행정학자들에 의한 연구 역시 대부분 전통적인 갈등관리 시각에서 접근함으로써 환경갈등 ADR 체계의 개선을 위한 구체적인 정책적 제언에까지는 이르지 못하고 있다.

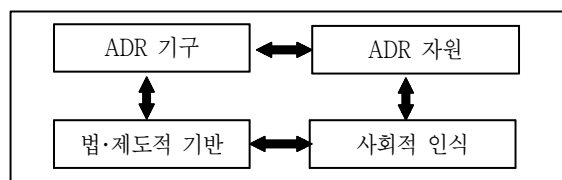
이러한 배경 하에서, 본 연구는 거시적이고 종합적인 관점에서 국가적 환경갈등 ADR 역량을 강화하는데 초점을 맞추고자 하였다. 이를 위해 본 연구는 국가적 환경갈등 ADR 역량의 핵심 구성요소를 ADR 기구, ADR 자원, 법·제도적 기반, ADR에 대한 사회적 인식으로 구분하여 접근하였다.

### III. 연구 분석틀

#### 1. 분석틀

본 연구는 이상의 이론적 논의에 기초하여 국가적 환경갈등 ADR 역량의 구성요소로 ADR 기구, ADR에 필요한 자원, 법·제도적 기반, ADR에 대한 사회적 인식 등 4가지 차원들을 포함하였다. 따라서 본 연구는 한·미·일 3국의 환경갈등 ADR 역량을 비교분석하기 위해 이상의 4가지 역량 요소들에 대한 심층적인 분석을 실시하였다. 본 연구에서 국가간 환경갈등 ADR 역량을 비교하기 위한 분석틀은 <그림 1>과 같다. <표 3>은 국가간 환경갈등 ADR 역량의 4가지 비교분석 기준들을 정리한 것이다.

<그림 1> 분석틀



〈표 3〉 국가간 환경갈등 ADR 역량의 비교분석 기준

비교 기준	세부 내용
법·제도적 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경갈등 ADR의 법·제도적 기반</li> </ul>
환경갈등 ADR 기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경갈등 ADR 기구의 구조, 인력, 기능</li> <li>환경갈등 ADR 기관간 역할과 기능 배분</li> </ul>
환경갈등 ADR 자원	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문적인 환경분쟁 ADR 인력</li> <li>환경갈등 ADR 방법론: ADR 기법 및 프로세스</li> </ul>
사회적 인식	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경갈등 ADR에 대한 사회적 인식</li> </ul>

## 2. 연구범위와 자료수집

본 연구는 국내의 환경갈등 ADR 체계에 대한 비교분석을 통해 국가적 환경갈등 ADR 역량의 강화방안을 제시하고자 하였다. 각국은 상이한 역사적, 문화적 배경 속에서 환경갈등을 해결하기 위한 다양한 제도들을 만들고 운영해 왔다. 그러나 최근 들어 공통적으로 국가적 차원에서 환경갈등 ADR 역량을 강화하려는 노력들을 전개하고 있다.

따라서 본 연구에서는 비교대상 국가들간에 환경갈등 ADR 역량의 구성요소들을 비교분석하는데 초점을 맞추었다. 이를 위해 ADR이 최초로 시작되었고 또한 현재 가장 활발하게 적용되고 있는 미국과, 우리나라가 환경갈등 ADR의 모델로 삼은 일본을 비교대상 국가로 선정하였다. 그 결과, 미국, 일본 및 우리나라 환경갈등 ADR 체계에 대한 비교분석을 토대로 국내 환경갈등 ADR 역량을 강화하는데 도움이 되는 시사점들을 도출할 수 있었다. 국가간 비교사례 분석에는 주로 2차 자료들이 활용되었으며, 국내 사례에 대한 보다 심층적인 분석을 위해 2012년 7월 환경분쟁조정위원회 심사관 4인을 대상으로 인터뷰가 실시되었다.

## IV. 비교분석 결과

### 1. 환경갈등 ADR의 법·제도적 기반

#### 1) 미국

1990년대 이후 미국 법체계에서 가장 두드러진 현상은 ADR의 출현과 확산이다(Nabatchi, 2007). 미국의 대표적인 ADR 관련법은 1990년과 1996년에 각각 제정된 ‘행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act 1996)’과 ‘협상에 의한 규칙제정법(Negotiated Rule-making Act of 1996)’이다. 두 법을 시작으로 미국 내에서 환경갈등의 효율적인 관리를 위

해 ADR을 의무화하고 확산하려는 적극적이고 다양한 노력들이 전개되었다. 특히, ADR 전문가의 육성, ADR 지원기관의 설치, ADR의 의무화, ADR 절차의 개발과 실행 등을 위한 다양한 법제도적 장치들이 마련되어 있다.

1990년대 이후 미국은 연방 정부 자신이 당사자로서 연방법원에 제기되는 소송이 증대됨에 따라 막대한 시간과 비용을 부담하게 되었고, 이러한 상황에서 연방정부 기관들이 관계된 분쟁에 ADR 적용을 의무화하기 위해 5년간 한시법으로 ‘행정분쟁해결법’이 제정되었다. 이처럼 ‘행정분쟁해결법’은 행정사건에 대한 ADR을 촉진하기 위한 일반법이라 할 수 있다. 이 법에 기초한 ADR 제도로서 협상, 조정추진, 조정, 재정, 사실 규명 등이 활용되고 있다. 또한 이 법은 각 기관의 장은 기관의 고위 관료를 분쟁해결전문가로 지정하고 이들 및 관련자에게 정기적으로 교육훈련을 제공하는 한편 각 기관이 관할하고 있는 사항을 검토하여 이 법에 의해 개정될 법률이 있으면 개정하도록 규정하고 있다. 1996년 이 법은 한시법에서 영구법으로 전환되었다.

한편, 1996년의 ‘협상에 의한 규칙제정법’은 연방 행정기관의 규칙제정과 관련하여 이해당사자간 합의형성을 위한 협상 절차, 서식 등을 규정하였다. 이 법은 행정기관이 새롭게 규칙을 만드는 경우, 협상에 의한 규칙 제정이 공익을 촉진한다고 판단되면 규칙에 이해가 관련된 행위자들로 구성된 협의회를 설치하고, 협의회 합의에 따라 규칙 제정을 하도록 하고 있다. 또한 1998년의 ADR법(Alternative Dispute Resolution Act)은 연방구(federal district: Washington DC) 법원이 ADR 절차들을 개발하고 실행할 것을 의무화하였다.

이와 함께, 환경관련 갈등을 조정하기 위한 법으로서 ‘환경정책 및 갈등해결에 관한 법(Environmental Policy and Conflict Resolution Act: EPCRA)’이 있으며, 이 법에 기초해 연방차원에서 환경갈등의 조정 및 교육훈련 등에 대한 지원을 목적으로 하는 환경갈등해결원(United States Institute for Environmental Conflict Resolution: IECR)이 독립기관으로 설립되어 현재까지 운영되고 있다.

연방부처 수준에서의 ADR 지원제도를 살펴보면, 1980년대부터 환경청(EPA)은 자체적으로 ADR 프로그램을 운영해 왔지만 본격적으로 ADR이 확대되기 시작한 것은 환경분쟁의 해결뿐만 아니라 예방을 촉진할 목적으로 1999년 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center: CPRC)가 설립되면서 부터이다. CPRC는 환경청 직원들을 대상으로 하는 ADR 교육 및 지원과 연방정부 부처들에 대한 ADR 지원 기능도 수행하고 있다. 또한 환경청은 2000년부터 독자적인 ADR 정책으로 ‘재판 외 분쟁해결을 위한 기본정책(EPA's Final ADR Policy)’을 수립하여 시행해 오고 있다. 이러한 환경청의 ADR 정책은 상당한 성과를 거두고 있는 것으로 나타났다(O'Leary & Raines, 2001).

## 2) 일본

미국 수준에는 이르지 못하고 있지만, 최근 일본도 환경갈등의 관리기제로서 ADR을 사회 전반에 확산시키기 위한 노력들이 나타나고 있다. 일본에서 환경갈등은 주로 공해분쟁을 의미하고 있다. 이러한 시각에서 일본은 공해분쟁에 대한 처리기제로서 ADR의 활용을 뒷받침하기 위한 법제도를 중점적으로 강화해왔다.

일본은 1968년 ‘공해대책기본법’을 제정하고, ‘정부는 공해에 관한 분쟁이 생긴 경우에는 알선, 조정 등의 분쟁 처리제도를 확립하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다’고 규정하였다(동법 제21조1항). 이 규정에 의해 1970년에는 ‘공해분쟁처리법’이 제정되었고, 이 법은 행정형 ADR 제도로서 알선, 조정, 중재, 재정 등을 규정하고 있다. 이 법에 열거된 공해분쟁 대상은 7가지 공해로서 인위적 원인에 의한 것들로만 한정되고 있다.<sup>4)</sup> 1972년에는 ‘공해등조정위원회설치법’에 의해 각종 공해분쟁을 조정하기 위한 위원회가 설치되었다. 2004년 12월에는 ADR 확산을 위한 일반법으로서 ‘대안적 분쟁해결절차의 이용 촉진에 관한 법률(ADR법)’이 제정되었다. 이 법을 통해 본격적으로 일본에서 ADR이 확산되게 되었으며, 또한 민간형 ADR 기관에 대한 인증제도도 도입되었다.

## 3) 한국

미국이나 일본이 국가 전반의 ADR 촉진을 위한 일반 법률을 제정하고 있는 반면, 우리나라는 각 영역이나 기관별로 ADR과 관련된 법체계를 지니고 있는 점이 큰 차이점이다. 현재 환경갈등 ADR을 지원하는 법률로는 ‘환경분쟁조정법’과 ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’을 들 수 있다.

무엇보다 국내 환경갈등 ADR 제도는 ‘환경분쟁조정법’에 토대를 두고 있다. 1990년 ‘환경오염피해분쟁조정법’이 제정되어 국민의 건강, 재산 상 피해의 구제를 최초로 규정하였다. 1997년에는 ‘환경분쟁조정법’이 제정되어 환경분쟁에 대한 알선, 조정, 및 재정 절차를 규정하였다. 주목할 점은 ‘환경분쟁조정법’은 환경오염 피해의 구제뿐만 아니라 환경의 보전을 주요 목적으로 규정하고(제1조) 있다는 점이다. 또한 이 법은 일본의 ‘공해분쟁처리법’에 비해 보다 많은 대상 분쟁들을 포함하고 있으며, 피해의 구제보다는 조정에 초점을 맞추고 있는 점이 특징이다(홍준형, 2010).

그럼에도 불구하고 ‘환경분쟁조정법’ 상의 환경분쟁은 환경보전보다는 피해구제에 집중되고 있는 상황이다(이희정, 2006). 특히 환경분쟁 조정대상이 되는 환경피해를 대기오염, 수질오염,

4) 일본은 우리나라의 환경분쟁 조정 대상인 일조, 통풍, 조망, 인공조명 등에 의한 피해는 포함시키고 있지 않으며, 따라서 상대적으로 공해분쟁의 범위를 협소하게 규정하고 있다.

토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계 파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해, 인공 조명에 따른 빛공해(환경분쟁조정법 제2조) 및 진동으로 인한 지반침하(대통령령) 등 12가지로 한정하는 열거주의를 채택하고 있는 점은 일본과 매우 유사하다. 이는 ‘환경오염피해분쟁조정법’ 으로부터 ‘환경분쟁조정법’으로 바뀌면서 법이 포괄하는 영역이 확대되었음에도 불구하고 실질적인 환경분쟁 ADR 대상에는 큰 변화가 없음을 의미한다(이희정, 2006).

한편, 일본이 환경분쟁 조정기구 설립근거로서 ‘공해등조정위원회설치법’을 두고 있는 것과는 달리 한국은 ‘환경분쟁조정법’에서 환경분쟁조정위원회의 설치와 관련된 사항들을 규정하고 있다.

또 다른 환경갈등 ADR 관련법으로서, ‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’은 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재 및 조정을 주요한 업무로 규정함으로써(제12조, 제18조), 국민권익위원회로 하여금 특히 많은 이해관계자들이 관련되는 환경갈등에 대한 조정이 가능하도록 하고 있다. 그러나 현실적으로 국민권익위원회의 환경갈등에 대한 전문성은 미흡한 수준이며, ADR을 통한 갈등관리 역량 역시 미흡한 실정이다(홍준형, 2010).

<표 4> 한·미·일 3국간의 환경갈등 ADR의 법·제도적 기반 비교

구분	미국	일본	한국
일반 ADR 촉진법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정분쟁해결법(ADRA)</li> <li>▪ - 재판 외 분쟁해결을 위한 기본정책</li> <li>▪ 협상에 의한 규칙제정법(NRA)</li> <li>▪ ADR법(Alternative Dispute Resolution Act)</li> </ul>	‘대안적 분쟁해결 절차의 이용 촉진에 관한 법률(ADR법)’	-
환경갈등 ADR 지원법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ‘환경정책 및 갈등해결에 관한 법률(EPCRA)’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ‘공해분쟁처리법’</li> <li>▪ ‘공해등조정위원회설치법’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ‘환경분쟁조정법’</li> </ul>
환경갈등 ADR 대상 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 법에 의한 규정 없음</li> <li>▪ 환경갈등해결원(IECR)</li> <li>▪ - 연방정부가 당사자인(또는 관련 있는) 환경, 공공용지, 자연 보호 등에 관한 갈등</li> <li>▪ 공동체 조정센터(CMC)</li> <li>▪ - 개인간 근린 소음 분쟁</li> </ul>	7가지 피해로 한정: 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반침하(광물의 채굴을 위한 토지의 굴착에 의하는 것은 제외) 및 악취로 인한 사람의 건강 또는 생활환경과 관련된 피해(환경기본법 제2조)	12가지 피해로 한정: 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계 파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해, 인공조명에 따른 빛공해(환경분쟁조정법 제2조) 및 지반침하로 인한 진동(대통령령)

## 2. 환경갈등 ADR 기구

### 1) 미국

미국에는 일본의 공해분쟁 처리제도가 우리나라의 환경분쟁 조정제도처럼 행정에 의한 피해자 구제라고 하는 개념은 기본적으로 존재하지 않는다. 따라서 공해등조정위원회나 환경분쟁조정위원회처럼 국가적인 차원에서 개인(기업 포함)간 환경분쟁에 대한 ADR을 실시하는 연방정부 기관은 마련되어 있지 않다. 환경갈등에 대한 ADR은 주로 정부가 당사자가 되는 경우인 <표 1>의 II 유형(정부-민간 갈등)에 한정되며, 소송으로 인한 정부 비용을 절감하는데 주목적을 두고 있다. 일본과 우리나라의 환경분쟁 처리제도가 조정자로서의 정부에 의한 피해구제를 강조하고 있는 반면, 미국의 ADR은 당사자간의 자주적이며 원만한 해결을 강조하고 있는 점에서 큰 차이가 있다. 따라서 개인 간 환경분쟁은 당사자들 간의 자주적인 해결을 원칙으로 하며, 이 과정에서 중립적인 민간 또는 정부 조정자가 개입하는 것이 일반적인 환경갈등 ADR 방식이다. 또한, 일본이 민간 ADR 기관에 대한 정부의 인증제도를 실시하고 있는 반면 미국에서는 민간 ADR 기관에 대한 인허가 제도는 존재하지 않는다.

특히, 환경갈등을 전담하여 관리하기 위한 독립기구로서 환경갈등해결원(IECR)이 1998년에 설립되었다. IECR은 Uda11 재단의 후원아래 운영되고 있으며, 연방의회의 직접적인 자금지원을 받고 있다. IECR은 환경청(EPA)으로부터 독립되어 있어 행정부의 간섭을 배제한 중립적이고, 전문적인 ADR이 가능하다. IECR은 미국 연방기관 및 산하단체와 관련된 환경갈등을 해결하기 위한 환경갈등평가, 조정, ADR에 대한 훈련, ADR 기법 등을 제공하는 역할을 하고 있다. IECR의 구체적인 임무는 다음과 같다. 첫째, ADR을 통해 연방기관이 당사자거나 또는 관련된 환경분쟁, 천연자원 분쟁, 그리고 공공용지 분쟁의 예방 및 해결을 돕고, 둘째, ADR의 적절한 이용을 증진시키고 연방의 위원회와 기타 단체들이 환경갈등 ADR을 효과적으로 수행할 수 있는 능력을 증진시키며, 셋째, 환경갈등을 예방하기 위한 연방정부 환경정책 설계 및 집행 과정에서 협력적인 문제 해결과 합의 도출을 지원하는 것이다.<sup>5)</sup>

환경청(EPA)이 당사자이거나 직접적으로 관련되는 환경갈등의 경우, 조정절차를 진행하기에 앞서 신청자는 환경청의 갈등예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center: CPRC)나 환경청의 10개 지방 사무소의 갈등조정 담당자의 지원을 받아 상담, 갈등평가, 중재자 소개, ADR 과정설계 절차 등을 거치도록 하고 있다.

이와 함께, 주 및 지방정부 별로 ADR을 촉진하기 위한 다양한 기구들이 설치되어 있다. 뉴욕

5) IECR은 당사자와 상담을 통해 ADR이 적절한 사안이라고 판단되면 조정자 명부에서 조정자를 소개하거나, 미묘한 안건인 경우는 스스로 조정을 실시하기도 한다.

주의 경우, 공동체 분쟁해결센터 프로그램(Community Dispute Resolution Centers Program: CDRCP)이 있으며, 이 프로그램에 기초해 공동체 분쟁해결센터(CDRC: Community Dispute Resolution Center)가 설치되어 있다. 공동체 분쟁해결센터가 처리하는 다양한 분쟁 중에는 이웃간 소음 등의 환경분쟁도 포함되어 있다. 또한, 공동체 분쟁에 대한 민간형 ADR을 위한 전국적인 비영리 단체로 전국 공동체 조정협회(NAFCM)가 있다. 이 단체는 현재 미국 전역에 550여개의 공동체 조정센터(community mediation center: CMC)를 운영하고 있다.

## 2) 일본

미국이 다양한 분쟁을 해결하기 위한 제도로 ADR을 확대해 온 반면, 일본은 공해로 인한 분쟁의 처리를 강화하기 위해 국가적 차원에서 행정형 ADR 기능을 수행하는 공해등조정위원회를 설치하였다. 1972년 일본 정부는 중앙공해심사위원회와 토지조정위원회를 통합하여 공해등조정위원회(公害等調整委員會)로 확대개편하고, 총무성 산하의 독립위원회로 설치하였다. 공해등조정위원회는 총리부의 외국으로 설치된 행정위원회로서 준사법적 기능을 수행하고 있다. 위원회의 설치는 ‘공해등조정위원회설치법’에 근거하고 있다. 또한 1972년 ‘공해분쟁처리법’ 개정을 통해 조정 이외의 공해분쟁 처리 수단으로서 사법적 절차에 준하는 재정(책임재정 및 원인재정)이 추가되었다.

현재 ‘공해분쟁처리법’에 의한 공해분쟁처리기구로서 중앙정부에는 공해등조정위원회를, 도·도·부·현(都道府縣)에는 각 지방자치단체 조례에 따라 공해심사회(公害審査會)를 두고 있다. 또한 여러 도도부현이 관련되는 분쟁인 경우 연합공해심사회가 구성된다.

공해등조정위원회는 준입법적 권한(규칙제정권)과 준사법적 권한(책임재정, 원인재정, 토지이용조정에 관한 불복재정권 등)을 지닌 전형적인 행정위원회의 성격을 띠고 있다. 공해등조정위원회는 ‘공해’에 관한 분쟁과 함께, 공업 등에 관련된 토지이용의 조정(광구 금지지역의 지정, 광업 등에 관련되는 행정처분에 대한 불복의 재정), 토지수용법 등에 기초한 처분에 대한 사전 의견 신청 및 승인, 총리에 대한 공해방지 시책 개선의견 제시(공해분쟁처리법 제48조) 등의 기능을 수행하고 있다. 공해등조정위원회의 주요 처리 사건은 <표 5>와 같으며, 공해분쟁에 관한 알선, 조정, 중재 및 재정 사건을 처리하고 있다.<sup>6)</sup>

6) 실제 처리된 분쟁들을 살펴보면, 미나타타병에 관한 분쟁, 오사카국제 공항 소음, 스파이크 타이어 분진 피해, 토시마(라고 섬)의 산업 폐기물, 스기나미구의 불연 쓰레기 중계 시설 주변의 건강 피해, 아마가사키시의 대기오염 피해, 아리아케해의 어업 피해 카와사키시의 토양오염 피해 등에 관한 분쟁 들이 대표적이다.

<표 5> 공해등조정위원회와 환경분쟁조정위원회의 ADR 대상 사건 비교

구분	일본(공해등조정위원회)	우리나라(환경분쟁조정위원회)
알선, 조정, 중재 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ‘중대 사건’에 관한 분쟁을 처리.</li> <li>- 중대사건에는 대기오염, 수질오염에 의해 생기는 현저한 피해에 관한 사건이 포함</li> <li>- 미나마타병과 같이 사람의 건강피해에 관한 것으로 그 피해가 상당 다수인에게 미치는 사건,</li> <li>- 폐광의 침출수에 의한 사건처럼 동식물 또는 그 성장환경에 미치는 피해가 5억엔 이상인 사건</li> <li>▪ 둘 이상의 광역지방자치단체에 걸치는 광역처리사건으로 광역적 시각에서 해결할 필요가 있는 공해에 관한 분쟁을 처리.</li> <li>- 항공기나 시간선에 관한 소음사건과 같은 광역사건</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁</li> <li>▪ 2이상의 시·도의 관할구역에 걸치는 분쟁</li> <li>▪ 건축으로 인한 일조방해 및 조망저해와 관련된 분쟁의 조정은 환경피해와 복합되어 있는 경우에 한함.</li> <li>▪ 중앙위원회에서 진행 중이거나 재정된 사건과 같은 원인으로 발생한 분쟁</li> <li>▪ 중대한 환경피해가 발생하여 이를 방지하려 있다면 사회적으로 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우의 분쟁: 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있음.</li> </ul>
재정 대상	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 책임재정 공해와 관련된 피해의 손해배상책임의 유무 및 피해액과 관련된 사건</li> <li>2) 원인재정 공해와 관련된 피해의 발생 장소 및 인과관계의 해명과 관련된 사건</li> </ol>	<p>신청금액이 1억원을 초과하는 분쟁</p>

지방의 도도부현 공해심사회는 지역 내 환경갈등에 대한 알선, 조정, 중재를 담당한다. 도도부현 공해심사회의 주된 분쟁 대상에는 공장이나 작업장의 소음·진동·악취·분진에 관한 분쟁, 노래방, 유흥업소나 아파트 실외기 등을 원인으로 하는 근린소음 분쟁, 도로의 소음방지를 둘러싼 분쟁, 폐기물 처리장의 수질오염 등이 포함된다.

오염발생이나 피해 측면에서 2개 이상의 도도부현이 관련되는 경우 분쟁에 대한 알선 및 조정을 위해 관련 도도부현이 공동으로 연합심사회를 구성할 수 있다. 이와 함께 도도부현 및 시구청촌에 공해고충상담원을 배치하여 운영하고 있다.

<표 6> 한·일간 지방 환경분쟁 조정위원회의 ADR 대상 비교

구분	일본(공해심사회)	우리나라(지방환경분쟁조정위원회)
처리 사건	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역 내 분쟁에 대한 알선, 조정, 중재</li> <li>▪ - 공장이나 작업장의 소음·진동·악취·분진에 관한 분쟁</li> <li>▪ - 노래방, 심야 유흥업소나 아파트 실외기 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 당해 시·도의 관할구역 안에서 발생한 분쟁의 조정사무 중 신청 신청금액이 1억원 이하인 분쟁의 재정</li> <li>- 일조방해, 통풍방해, 조망 저해로 인한 분쟁의 제정은 제외</li> </ul>



<p>을 원인으로 하는 근린소음 분쟁</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ - 도로의 소음방지를 둘러싼 분쟁</li> <li>▪ - 폐기물 처리장의 수질오염 분쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 당해 시·도의 관할구역 안에서 발생한 분쟁의 조정사무 중 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하지 않는 분쟁의 조정·알선</li> </ul>
---	--

### 3) 한국

환경분쟁조정위원회는 환경분쟁조정법(1990년)에 의해 설치된 기관으로 환경부에는 중앙환경분쟁조정위원회, 특별시·광역시 또는 도에는 16개 지방환경분쟁조정위원회를 두고 있다. 중앙환경분쟁조정위원회는 환경분쟁의 조정, 환경피해와 관련된 민원조사·분석과 상담, 분쟁예방과 해결을 위한 제도와 정책 연구 및 건의, 환경피해 예방 및 구제 관련 교육과 홍보 등의 기능을 수행하고 있다(환경분쟁조정법 제5조).

중앙환경분쟁조정위원회의 ADR 대상에는 1) 1억원 초과 환경피해로 인한 분쟁의 재정, 2) 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁의 조정, 3) 둘 이상의 시·도 관할구역에 걸치는 분쟁의 조정, 4) 지방환경분쟁위원회가 스스로 조정하기 곤란하다고 결정하여 이송한 분쟁의 조정 등이 포함된다. 그 밖에 중앙환경분쟁조정위원회는 사회적으로 중대한 영향을 미칠 수 있는 환경피해가 발생한 경우 대통령이 정하는 분쟁에 대해 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 시작할 수 있다.

국내의 여타 갈등관리 기능을 수행하는 행정형 ADR 기구들이 대부분 자문위원회 형식을 취하는 반면, 중앙환경분쟁조정위원회는 행정위원회 형식을 취하고 있다. 사무국을 보유한 여타 자문위원회의 경우 별도의 채용을 통하여 직원을 모집하는 반면, 중앙환경분쟁조정위원회 사무국 직원은 모두 환경부 소속 공무원이다. 중앙환경분쟁조정위원회는 위원장, 비상임위원(14인), 사무국을 총괄하는 사무국장, 4개의 업무팀, 분야별 외부전문가 풀로 구성되어 있다.

중앙 및 지방환경분쟁조정위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성되며, 위원의 임기는 2년으로 연임이 가능하다. 심사관은 환경분쟁에 대한 사실 조사 및 심사업무를 처리한다. 중앙 환경분쟁조정위원회는 1990년대 후반부터 전문가 풀(pool)제를 운영하고 있다. 외부 전문가 풀은 2006년 전문 분야별·권역별로 세분화 되었으며, 2012년말 현재 209명의 전문가들이 참여하고 있다. 특히, 층간소음, 통풍방해, 일조방해, 악취, 폐기물 등 다양한 분야 전문가들이 참여하고 있으나, 전문가 풀에 대한 체계적인 관리는 미흡한 상황이다.

지방환경분쟁조정위원회는 1)1억원 이하의 환경피해로 인한 분쟁, 2) 당해 시·도의 관할구역 안에서 발생한 분쟁 중 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하지 않는 분쟁, 3) 관할구역 안에서 발생한 환경피해 분쟁 중 중앙환경분쟁조정위원회의 기능을 제외한 분쟁에 대한 ADR 기능을

수행하고 있다. 중앙환경분쟁조정위원회가 상설기구인 반면 모든 지방위원회는 비상설기구이며, 따라서 그 기능 역시 매우 취약한 실정이다.

<표 7> 한·미·일 3국간의 중앙 환경분쟁조정 기구 비교

구분	미국	일본	한국
기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>EPA의 갈등예방및해결센터(CPRC)</li> <li>환경갈등해결원(IECR)</li> </ul>	공해등조정위원회	중앙환경분쟁조정위원회
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경갈등해결원(IECR)</li> <li>- 연방 정부가 당사자인(또는 관련된) 환경, 공공용지, 자연 보호 등에 관한 갈등에 대한 ADR</li> <li>갈등예방 및 해결센터(CPRC)</li> <li>- EPA가 당사자인(또는 관련된) 갈등에 대한 ADR 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공해 관련 분쟁의 처리</li> <li>공업 등에 관련된 토지이용의 조정(광구 금지지역 지정, 광업 등에 관련된 행정처분에 대한 불복의 재정)</li> <li>토지수용법 등에 기초한 처분에 대한 사전 의견 신청 및 승인</li> <li>총리에 대한 공해방지시책의 개선에 관한 의견 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경분쟁의 조정</li> <li>환경피해와 관련된 민원조사·분석과 상담</li> <li>분쟁예방과 해결을 위한 제도와 정책 연구 및 건의</li> <li>환경피해 예방 및 구제 관련 교육과 홍보</li> </ul>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경갈등해결원(IECR): 연방정부의 독립기관</li> </ul>	총리 산하 독립적 행정위원회	환경부 소속 행정위원회

<표 8> 한·미·일 3국간의 지방 환경분쟁조정 기구의 비교

구분	미국	일본	한국
기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>EPA 지방사무소(10곳)</li> <li>공동체 조정센터(CMC)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공해심사회</li> <li>연합공해심사회</li> <li>공해고충상담원</li> </ul>	지방환경분쟁조정위원회
기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>EPA 지방사무소</li> <li>- ADR 지원</li> <li>공동체 조정센터(CMC)</li> <li>- 근린소음 등 근린 분쟁의 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공회심사회</li> <li>- 관할 구역 내 분쟁사건에 대한 알선, 조정, 중재</li> <li>연합심사회</li> <li>- 오염발생 또는 피해장소가 2개 이상의 도도부현인 경우</li> <li>공해고충상담원</li> <li>- 공해에 대한 1차적 민원처리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해 시·도의 관할구역 안에서 발생한 분쟁의 조정사무 중 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하지 않는 분쟁에 조정 및 알선</li> </ul>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>공동체 조정센터(CMC)</li> <li>- 비영리단체, 조정자의 대부분은 자원봉사자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방위원회를 상설화하지 않는 경우 위원을 위촉하도록 의무화</li> <li>위원장은 위원중에서 호선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비상설 기구</li> <li>부자치단체장이 위원장: 지자체에 예속</li> </ul>

일본의 경우 공해등조정위원회가 설치된 초기에는 공해에 의한 피해구제가 처리사건의 대부분을 차지했지만, 점차 환경보전과 관련된 분쟁이 증대되면서 구제에서 ADR(즉, 조정)로 분쟁처리 방식이 변화하고 있다(최병록, 2007). 반면 우리나라 중앙환경분쟁조정위원회의 경우 여전히 소송·진동으로 인한 피해의 구제가 처리사건의 대부분을 차지하고 있으며, ‘환경분쟁조정법’의 규정에도 불구하고 환경보전과 관련된 ADR 사례를 찾아보기는 어렵다.

<표 7>에서 보듯이 일본에 비해 우리나라 중앙환경분쟁조정위원회의 기능이 더 다양하다. 그럼에도 불구하고 실질적인 역할은 개인간(기업 포함) 환경분쟁의 ADR(즉, 재정)에 지나치게 국한되어 있는 상황이다. 따라서 <표 1> 환경갈등 유형 중 IV 유형만을 다루고 있는 상황이며, I, II, III 유형의 환경갈등에 대한 효율적인 ADR이 거의 이루어지지 못하고 있다. 또한 미국과 비교할 때 갈등의 예방 및 해결을 위한 정책연구나 제도 건의, 환경피해 예방 교육 및 홍보 등도 상대적으로 매우 미흡한 수준에 머물고 있다.

### 3. 환경갈등 ADR 자원

#### 1) 미국

일본이나 한국과 비교할 때, 미국에서 ADR은 일반 국민에게 훨씬 친숙한 분쟁해결 수단이다. 미국의 ADR은 법원형, 민간형, 행정형 3가지가 균형을 이루고 있는 점이 큰 특징이다. 일본이나 한국은 환경분쟁 처리를 담당하는 행정기관(위원회)에 의한 행정형 ADR이 중심인 반면 미국의 경우 행정기관에 의한 ADR은 노동분쟁 등 일부 분야에서만 이용되고 있다. 따라서 전반적으로 민간단체, 변호사, 자원봉사자 등에 의한 민간형 ADR이 개인간 갈등해결에 많이 이용되고 있다.

법원형 ADR에서 환경청(EPA)이 관련되는 경우는 대부분 대기오염법, 수질오염방지법 등의 위반에 따른 처벌 사건들이다. 특히 연방정부를 당사자로 하는 환경분쟁의 경우, 소송이 제기되었을 때에는 사법성(Department of Justice: DOJ)이 ADR을 담당하지만, 소송 제기 전에 ADR 절차를 밟는 경우는 소관부처인 환경청이 담당한다. 실제 환경 관련하여 사법성이 담당하는 연방정부를 상대로 한 소송의 절반 정도는 환경청과 관련된 분쟁들이다. 한편 주 법원에서 주관하는 환경분쟁 ADR은 각 주마다 상이한 시스템으로 운영되고 있다.

민간형 ADR의 경우, 복잡하고 중대한 사건인 경우 해당 분야의 유능한 외부 중립자를 양 당사자의 합의 하에 선임하는 방식이 일반적이다. 민간형 ADR에는 미국 중재협회(AAA)와 같은 전문 ADR 기관이나 개별 변호사가 활용되며, 공동체 관련된 분쟁인 경우 공동체 분쟁해결센터(CDRC)와 같은 조정기구가 활용된다.<sup>7)</sup>

행정형 ADR의 경우, 노동 분야 갈등이 대부분이며 환경 분야에서도 행정형 ADR이 이루어지고

는 있지만 전체적으로는 낮은 비율에 그치고 있다.<sup>8)</sup> 환경갈등에서 환경청(EPA)이 당사자이거나 또는 관련 있는 사안인 경우, 본격적인 ADR 절차를 진행하기에 앞서 신청자는 환경청 본부(CPRC)나 지역 사무소의 갈등조정 담당자들로 부터 ADR에 관한 상담, 중립자의 소개, 또는 조정을 받도록 하고 있다. 또한 환경갈등해결원(IECR)은 연방정부가 당사자인(또는 관련 있는) 환경갈등의 해결을 돕기 위해 전문적인 ADR 서비스를 제공하고 있다. 각 주 차원에서도 환경 분야를 포함한 갈등관리를 담당하는 기관을 설립하는 사례가 늘어나고 있다.

ADR 기법 측면에서 살펴보면, 전반적으로 ADR에 많이 사용되고 있는 기법은 조정과 중재이지만, ADR 주체에 따라서 다양한 ADR 기법들이 활용되고 있다. 특히 컨비닝(convening) 등 합의 도출까지는 목적으로 하지 않는 것에서 부터 약식재판(mini trial) 등 모의재판을 이용한 ADR까지 매우 다양한 점이 특징이다. 최근에는 절충형 ADR 기법들도 많이 이용되고 있다. 어떤 형태의 ADR이던 상관없이 기본적으로 양당사자의 합의에 의해서 유연하게 진행되는 특징이 있다. 어떤 ADR 방식을 적용할지, 조정자를 누구로 할지, 어떻게 조정 절차를 진행시킬지 등은 기본적으로 당사자의 합의에 의해 결정된다(다만 법원에서 주관하는 ADR 경우는 다소 제약이 있다). 환경청(EPA)이 가장 많이 사용하는 ADR 기법은 컨비닝, 촉진, 조정, 합의형성(consensus building), 조기중립평가(early evaluation), 옴부즈만(ombudsman) 등이다. 이 기법들은 모두 중립적인 제3자를 활용한다는 공통점이 있다.

또 다른 특징으로 미국은 ADR을 지원하는 다양한 민간 전문가 자원을 보유하고 있다는 점이 다. 특히 정부뿐만 아니라 미국 중재협회(AAA: American Arbitration Association)처럼 전문적인 민간 ADR 인력들을 확보하고 있는 점은 우리나라나 일본과 크게 비교된다.

<표 9> 한·미·일 3국간 환경분쟁 ADR 자원 비교

구분	미국	일본	한국
ADR 유형	법원형, 행정형, 민간형이 균형을 이룸	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정형 우위</li> <li>▪ - 일부 민간형 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정형 우위</li> <li>- 민간형은 거의 없음</li> </ul>
ADR의 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 협상, 조정촉진, 조정, 재정, 사실 규명 등이 활용. 이외에 옴부즈맨 제도, 조정-중재, 절충적 절차도 활용</li> <li>▪ - 환경청: 조정을 가장 많이 활용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 알선, 중재, 조정, 재정(원인재정, 책임재정) 가능</li> <li>▪ 공해등조정위원회: 조정이 대부분을 차지</li> <li>▪ 민원처리: 공해고충상담제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 재정, 알선, 조정 가능</li> <li>▪ 환경분쟁조정위원회: 재정이 대부분을 차지</li> </ul>

7) 각 기관은 알선, 수속, 규칙 제공 등 ADR 서비스를 제공한다. 특히 AAA는 중재를 많이 활용하고 있다.

8) 노동 분야에서는 FMCS(The Federal Mediation and Conciliation Service)가 대표적인 기구이다.

전문인력	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 행정심판위원회(OALJ): 위원 4인으로 구성. 전원 상근직 변호사</li> <li>▪ 환경갈등해결원(IECR): 20명의 직원으로 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙 위원회는 위원장 및 위원 6인 등 7인으로 구성된 합의체</li> <li>▪ - 6인 위원: 3명은 상근</li> <li>▪ 비상근 전문위원: 30명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 중앙위원회는 위원장, 비상임위원(14인),</li> <li>▪ 분야별 전문가 풀: 200명 내외</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 전국공동체조정협회(NAFCM)</li> <li>▪ 공동체 조정센터(CMC)는 스태프 1-2명, 조정자가 30명 정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 공해심사회</li> <li>▪ - 위원은 9인 이상 15인 이내(임기 3년)</li> </ul>	위원장(부단체장)을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성(임기 2년)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 민간 자원봉사자: 퇴직 판사 등</li> <li>▪ 미국 중재협회(AAA): 전문 중재자 약 8,000명</li> <li>▪ 변호사</li> </ul>	-	-

## 2) 일본

환경갈등의 경우 행정형 ADR이 대부분을 차지하고 있다. 환경갈등을 해결하기 위해 공해등조정위원회는 조정, 알선, 재정 및 중재 등을 활용할 수 있으며, 조정이 가장 많이 이용되고 있다.<sup>9)</sup> 이는 재정이 중심인 우리나라와는 대조적으로 조정(약 85% 정도)을 통한 ADR이 공해등조정위원회의 주된 기능이라는 점을 보여준다. ADR 전문인력 측면에서 보면, 80% 이상의 도도부현에서 공해심사회가 상설조직으로 설치되어 있는 점도 우리나라와 대비된다. 공해심사회의 상설화는 일본 지자체의 환경갈등 ADR 역량을 증진시키는데 크게 기여하고 있다.

또한 우리나라나 미국과는 달리 환경분쟁 해결을 위한 1차적 갈등관리 제도로서 공해고충상담 제도가 분쟁조정제도보다 더 많이 이용되고 있는 점이 큰 특징이다. 공해고충상담제도는 공해에 대한 민원형식의 해결방안으로서 매년 일본 전역에서 8만건 이상을 처리하고 있다. 각 지자체 불평상담 창구에 민원이 접수되면 공해 불평상담원이 주민의 요구를 듣고 처리에 필요한 조사를 실시하는 것과 동시에 관계기관과 연락하고 당사자에게 개선 조치의 안내나 조언을 실시하는 등 민원접수에서 해결에 이르기까지 일관된 처리를 하는 점이 특징이다.

## 3) 한국

일본과 마찬가지로 우리나라 역시 환경갈등에서 행정형 ADR이 대부분을 차지하고 있다. 환경

9) 1970년 ‘공해분쟁처리법’이 시행된 이래 2011년 말까지 공해등조정위원회에서 처리된 사건은 총 838건인데, 이중 알선 3건, 조정 712건, 중재 1건, 재정117건(책임재정 78건, 원인재정 39건) 의무이행권고 5건 등으로 나타났다(公害等調整委員会, 2011).

분쟁조정위원회를 통한 환경갈등 ADR로는 알선, 조정 및 재정이 가능하다. 그러나 전체 환경분쟁 처리 건수 중 재정이 60% 정도로 압도적인 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 중재합의(알선)가<sup>10)</sup> 38% 정도이며, 조정은 2% 정도에 불과한 수준이다(중앙환경분쟁조정위원회, 2012). 이는 분쟁조정 신청인들이 환경분쟁조정위원회의 조정이나 알선을 통한 합의보다는 갈등해결에 있어서 위원회에 의한 직권조정(재정)을 선호하기 때문이다. 우리나라는 일본과는 달리 환경분쟁조정위원회에 중재 기능을 부여하고 있지 않다.<sup>11)</sup> 더욱이 재정에 대한 편중의 심화는 중앙환경분쟁조정위원회의 ADR 기능 축소로 이어지기 쉽다. 이와 함께, 16개 지방환경분쟁조정위원회 모두 상설화되지 못해 자치단체의 환경갈등 ADR 기구로서 상당한 기능적 한계를 드러내고 있다.

## V. 국내 환경갈등 ADR 체계에 대한 시사점

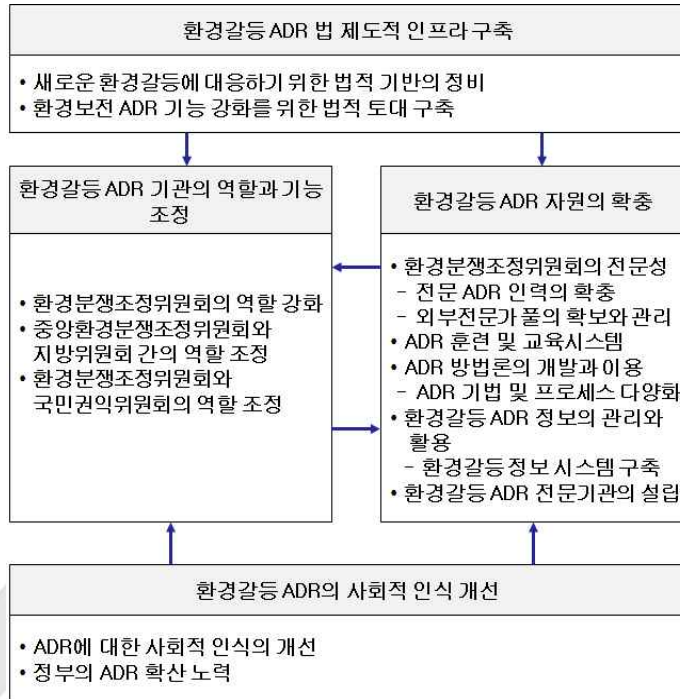
본 연구는 국가적인 환경갈등 ADR 역량의 관점에서 국내 환경분쟁 ADR 제도를 미국 및 일본의 제도와 비교분석하였다. 공공갈등에서 환경관련 분쟁이 전체 갈등의 15% 정도를 차지하고 있으며(가상준 등, 2009), 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 이러한 상황에서 한·미·일 3개국 간 비교분석을 토대로 국내 환경갈등 ADR 체계를 종합적으로 진단해보면, 첫째, 국가적 환경갈등 ADR 인프라에 해당되는 환경갈등 ADR 지원을 위한 법적, 제도적 토대가 미흡하고, 둘째, ADR 자원(인력 및 조직의 전문성, ADR 교육 및 연구)이 취약하며, 셋째, ADR 기관 간 역할배분 및 연계체계가 상당히 미흡한 실정이다.

따라서 국가적 환경갈등 ADR 역량의 강화는 환경갈등으로 인한 사회적, 경제적 비용의 절감은 물론 환경보존이라는 궁극적인 가치를 실현하는데도 크게 기여할 것이다. 3개국 간 비교분석 결과를 토대로 국가적 환경갈등 ADR 역량을 강화하기 위한 대안을 제시하면 <그림 2>와 같다.

10) 환경분쟁조정위원회는 중재합의란 용어를 사용하고 있으나, 이는 알선위원의 중재로 당사자 간에 합의가 이루어지는 경우를 나타내는 것으로서 중재합의라는 모호한 용어보다는 알선으로 보는 것이 타당하다.

11) 우리나라의 재정은 일본의 책임재정에 해당된다.

<그림 2> 국가적 환경갈등 ADR 역량의 강화방안



무엇보다, 환경갈등 ADR 촉진 및 사회적 확산을 위한 법·제도적 인프라를 구축할 필요가 있다 (홍준형, 2010; 강정혜, 2008). 최근 들어 환경갈등의 원인이 다양화됨은 물론 새로운 환경갈등이 급속히 증가하고 있다. 기존의 소음, 진동 등의 개인간 분쟁뿐만 아니라 각종 NIMBY 시설 갈등과 같은 복잡한 집단간 갈등 역시 증가하고 있다. 이처럼 환경갈등의 다양화와 복잡화에도 불구하고 현행법 상 환경분쟁 ADR 대상을 12가지 환경피해로만 한정함으로써 새로운 환경갈등이 발생될 경우 사실상 ADR 적용이 어려운 실정이다. 예컨대 제주 해군기지 갈등의 경우 공사장 먼지 피해에 대한 중앙환경분쟁조정위원회의 조정을 제외하면 해군기지 건설 갈등에 대한 종합적이고 체계적인 ADR은 이루어지고 있지 못하다.

더욱이 환경분쟁 조정제도가 재정 중심의 분쟁의 사후 구제제도로 변질되면서 환경갈등을 사전에 예방하는 기능은 매우 취약한 상황이다. 따라서 환경갈등의 범위를 지나치게 협소하게 한정할 것이 아니라 미래에 예상되는 환경갈등에 대한 ADR까지도 포괄할 수 있도록 법·제도적 정비가 필요하다. 또한 환경의 보전이라는 보다 근본적인 가치에 기여하기 위해서는 환경분쟁조정위원회의 환경보전 ADR 기능을 뒷받침할 수 있는 분명한 법적 토대 역시 마련되어야 한다.

이와 함께, 미국과 일본이 국가 전반에 ADR을 촉진하기 위한 종합적인 ADR 법체계를 구축하고

있는 반면, 우리나라는 각 분쟁 영역을 다루는 법규마다 특정한 ADR 기법을 활용하도록 규정하고 있다. 그 결과 국가적 차원에서 체계적으로 ADR을 촉진하고 확산하기 위한 노력이 이루어지고 있지 못하다.

둘째, 환경갈등 ADR 자원의 확충이 시급하다. 환경갈등 ADR 자원에는 인적자원과 방법론적 자원이 모두 포함된다. 우선 인적자원 측면에서 살펴보면, 현재 환경분쟁조정위원회를 제외하고는 환경갈등 ADR 전문가를 찾아보기 어려운 실정이다. 더욱이 환경분쟁조정위원회에도 상임위원과 전문 심사관의 인력이 매우 부족한 상황이다. 따라서 중앙환경분쟁조정위원회의 환경갈등 ADR의 전문성과 효율성을 증진하기 위해서는 상임위원과 전문심사관의 수를 늘이는 것이 바람직하다. 또한 분야별 외부 전문가 풀을 확대하고, 체계적으로 활용함으로써 다양한 환경갈등에 대응하는데 도움을 얻을 수 있을 것이다.

이와 함께 민간형 ADR 기구의 육성이 필요하다. 국내에도 미국의 중재협회(AAA)나 공동체 조정협회(NAFCM)와 같은 민간 ADR 기관들의 설립을 지원하고, 나아가 이들의 ADR 전문인력을 활용한다면, 현재와 같이 환경분쟁조정위원회 중심의 행정형 ADR에 지나치게 의존하는 현상을 크게 완화할 수 있을 것이다.

ADR 방법론 측면에서 살펴보면, 환경분쟁 조정제도가 재판을 대체하는 탄력적인 분쟁해결수단으로 기능하기 위해서는 알선, 조정, 재정 이외의 다양한 ADR 기법들이 활용되어야 한다. ADR의 본질이 당사자간 자발적인 합의의 도출이라는 점을 고려할 때, 일방적인 결정을 당사자들에게 수용하도록 하는 제정은 재판에 의한 분쟁해결과 크게 다르지 않다(최병록, 2007; 전경운, 2004). 따라서 환경갈등에 대한 다양한 ADR 기법들을 개발하고, 적용하기 위한 전문적인 연구 및 지원기관을 설립할 필요가 있다. 홍준형(2010)은 다양한 ADR 기법들을 개발하고 활용하는 미국의 환경갈등해결원(IECR)이나 환경청(EPA)의 갈등예방 및 해결센터(CPRC)와 같은 기구가 우리나라에 없는 점을 중대한 제도적 공백이라고 강조한다.

또한 이러한 기관을 통해 전문적인 분쟁 내용과 ADR에 관한 다양한 정보들을 축적하고 공유함으로써, 다양한 환경갈등에 대한 효율적이고 전문적인 ADR이 가능해질 것이다. 이를 위해 ‘환경갈등 정보시스템’을 구축하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.<sup>12)</sup> 정보시스템의 활용은 중앙환경분쟁조정위원회에 비해 상대적으로 취약한 지방 ADR 기구의 전문성 강화에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 국내 환경갈등 ADR 기관들 간의 수직적 기능 조정이 필요하다. 무엇보다, 지방환경분쟁조정위원회의 ADR 기능을 강화할 필요가 있다. 현재 중앙환경분쟁조정위원회와는 달리

12) 비슷한 시각에서, 박태현(2008)은 사건관리시스템의 구축을 제안하고 있다.



모든 지방환경분쟁조정위원회는 비상설기구로 운영되고 있다. 그 결과 지방정부에서의 ADR의 취약성은 중앙환경분쟁조정위원회의 처리업무 과다로 이어지는 악순환이 초래되고 있다. 따라서 지방에서 발생하는 다양한 환경갈등을 적극적으로 관리하기 위해서는 지방환경분쟁조정위원회의 전문성 강화방안을 마련할 필요가 있다. 이와 관련하여, 미국의 환경갈등해결원(IECR)과 같은 기관이 지방 ADR 인력에 대한 교육과 방법론 개발을 담당하는 것도 대안이 될 수 있을 것이다.

또한 국민권익위원회와 환경분쟁조정위원회 간의 분명한 역할 조정이 필요하다. 현재 국민권익위원회는 대규모의 집단적 환경갈등에 대한 ADR이 가능하지만 환경분쟁조정위원회와의 역할 구분이 불분명한 상황이다. 따라서 국민권익위원회가 다룰 수 있는 환경갈등을 보다 분명하게 규정할 필요가 있다.

마지막으로, 환경갈등 ADR에 대한 사회 전반의 인식 개선이 필요하다. 환경분쟁조정제도의 경우 지금까지 금전적 보상을 기대하고 분쟁조정을 신청하는 경우가 많은 것으로 나타났다(홍준형, 2006). 특히 소음·진동으로 인한 정신적 피해에 대한 구제를 신청한 사례가 전체 환경분쟁조정위원회 처리 사건의 39%에 이르는 높은 비율을 차지하고 있다. 더욱이 평균 배상 결정금액이 신청금액의 9.2%에 불과한 점은 환경분쟁 조정이 지나치게 금전적인 보상의 수단으로 이용되고 있음을 보여준다. 그 결과 환경분쟁조정위원회가 다양한 환경갈등에 대한 ADR 기능보다는 소음 및 진동 피해의 보상액을 결정하는 행정기관으로 인식되고 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위해서는 환경갈등 ADR과 환경분쟁조정위원회의 역할에 대한 사회 전반의 인식을 개선할 필요가 있다. 홍준형(2010)은 환경분쟁 ADR이 재정에 편중되고 조정의 이용율이 매우 저조한 이유를 갈등 당사자들의 조정절차의 존재와 유용성에 대한 인식 부족에서 찾고 있다.<sup>13)</sup> 우리나라도 일본처럼 환경분쟁 ADR을 재정을 통한 피해 구제에서 실질적인 조정으로 전환시키고, 더 나아가 미국의 경우처럼 다양한 환경갈등 ADR 기법들이 활용될 수 있도록 인식 개선 노력이 필요하다. 또한 환경보전을 위한 사전적 ADR이 확산될 수 있도록 국민들에 대한 적극적인 홍보와 교육이 필요하다.

13) 2010년도 중앙환경분쟁조정위원회 자체 조사에서 환경분쟁조정위원회에 대한 사회적 인지도는 일반인 응답자의 30.2%에 불과하였다.

## 참 고 문 헌

- 가상준·안순철·임재형·김학린(2009). “한국 공공분쟁의 현황 및 특징.” 한국정책학회 하계학술대회 자료집, 239-271.
- 강정혜(2008). “대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송.” 「환경법연구」 30(3): 185-204.
- 김준환(1996). “행정부와 대체적 분쟁해결제도.” 「한국행정학보」 30(4): 37-53.
- 김창수(2007). “개발과 보전의 프레이밍 과정과 정책분쟁: 김해시 매리공단 추진 사례의 시간적 이해.” 「정부학연구」 13(3): 129-168.
- 나태준·박재희(2004). “갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안.” 한국행정연구원
- 문태훈(2001). “보전과 개발을 둘러싼 중앙부서간의 환경갈등 원인과 저감방안에 관한 연구.” 「한국행정학보」 35(1): 1-18.
- 박태현(2008). “환경분쟁조정제도의 선진화를 위한 법적 과제.” 「환경법연구」 30(3): 161-183.
- 설계경(2011). “환경분쟁조정제도에 관한 소고.” 「인하대학교법학연구」 14(1): 151-182.
- 윤순진(2004). “환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안: 시민참여적사회영향평가의제도화를중심으로.” 「한국사회와 행정연구」 15(1): .283-311.
- 이소영(2011). “한국인의 환경문제에 관한 인식수준의 비교분석: 2007년과 2010년도 환경갈등의식조사 결과를 중심으로.” 「ECO」 15(2): 81-109.
- 이시재(2002). “새만금 사업의 의사결정과정의 적정성의 문제.” 「ECO」 2: 231-260.
- 이희정(2006). “환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책: 환경분쟁조정제도의 기능강화의 관점에서.” 「환경법연구」 28(1): 3-45.
- 전경운(2004). “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점.” 「환경법연구」 26(3): 219-242.
- 정주철·임재영(2009). “환경갈등관리의 제도적 접근방안: 사회영향평가를 중심으로.” 「환경정책」, 17(1): 65-86.
- 조명래(2003). “국책사업을 둘러싼 환경갈등의 원인과 구조.” 「ECO」 5: 110-146.
- 최병록(2007). “우리나라 환경분쟁조정제도의 현황과 발전방안.” 「환경법연구」 29(2): 497-531.
- 함영주(2009). “우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제.” 「언론중재」 봄: 24-41.
- 홍준형(2010). “환경갈등과 조정: 쟁점과 대안.” 「환경법연구」 32(3): 385-416.
- \_\_\_\_\_(2006). “환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰.” 「환경법연구」 28(1): 135-166.

公害等調停委員會(2011). 年次報告

公害等調整委員會事務局(2012). 公害紛争処理制度のご案内

公害等調整委員會設置法(1972).

公害分争處理法(1970).

Burgess, H. & Burgess, G. (1996). Constructive confrontation; A transformative approach to intractable conflicts. *Mediation Quarterly*, 13: 305-322.

Goldberg, S. B., Rogers, N. H., & Cole, S. R. (2007). *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation, and Other Processes* (5th ed.): Wolters Kluwer Law & Business/Aspen Publishers.

Honadle, B. W. (1981). A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 575-580.

Jänicke, M. (2002). The political system's capacity for environmental policy: The framework for comparison. In H. Weidner & M. Jänicke (Eds.), *Capacity building in national environmental policy: A comparative study of 17 countries*. Berlin: Springer-Verlag.

Lewicki, R. J., Gray, B., & Elliott, M. (2003). *Making Sense of Intractable Environmental Conflicts: Frames and Cases*. Washington, D.C.: Island Press

Lieberman, J. K., & Henry, J. F. (1986). *Lessons from the alternative dispute resolution movement*. University of Chicago Law Review, 53.

Mnookin, R. (1998). *Alternative dispute resolution*. Harvard Law School John M. Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series, 232.

Nabatchi, T. (2007). The institutionalization of alternative dispute resolution in the federal government. *Public Administration Review*, July/August, 646-661.

OECD. (1995). *Developing environmental capacity: A framework for donor involvement*, Paris.

\_\_\_\_\_. (1994). *Capacity development in environment*, Paris.

O'Leary, R., & Raines, S. S. (2001). Lessons learned from two decades of alternative dispute resolution programs and processes at the U.S. Environmental Protection Agency. *Public Administration Review*, 61(6)(682-692).

Stone, K. V. W. (2004). *Alternative dispute resolution*. University of California, Los Angeles School of Law Public Law & Legal Theory Research Paper Series(04-30).

UNCED. (1992). *Agenda 21: UN Conference on Environment and Development*

UNDP. (2001). *Capacity-building in Conflict Management* SPPD DOCUMENT

Weidner, H., & Jänicke, M. (Eds.). (2002). Capacity building in national environmental policy:

A comparative study of 17 countries. Berlin: Springer-Verlag.

公害等調整委員会(2012). <http://www.soumu.go.jp/kouchoi/>

Conflict Prevention and Resolution Center(2012). <http://www.epa.gov/adr/>

American Arbitration Association(2012). <http://www.adr.org/>

National Association for Community Mediation(2012). <http://www.nafcm.org/>

Office of Administrative Law Judge(2012). <http://www.epa.gov/oalj/>

U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution(2012). <http://www.ecr.gov/>



**심준섭(沈俊燮)**: 미국 뉴욕주립대(State University of New York at Albany)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 갈등관리와 협상론, 원자력 정책이며, 주요 논문으로는 “제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석(2012)”, “갈등프레임이 갈등관리 방안에 대한 선호에 미치는 영향(2011)”, “원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로(2011)” 등이 있다(jsshim@cau.ac.kr).

**문태훈(文泰勳)**: 뉴욕주립대학교(State University of New York at Albany)에서 1992년 행정 및 정책학 박사 학위를 취득하고 서울시정개발연구원 도시환경연구부 책임연구원을 거쳐 현재 중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 환경정책, 지속가능한발전, 도시 및 지역정책, 시스템 다이내믹스등이다. 저서와 논문으로 환경정책론(1999), 시스템사고로 본 지속가능한 도시(2007), “토지이용 규제 완화 의지가 파급효과에 대한 실증분석”(2010), “Green Growth Policy in the Republic of Korea: Its Promise and Pitfalls”(2010) 등이 있다.(sapphire@cau.ac.kr)

**허만형(許萬亨)**: 미국 Univ. of Colorado, Denver에서 박사학위를 받았다. 현재 중앙대 공공인재학부에 재직 중이며, 주요관심 분야는 복지정책, 정책평가, 정보화정책이다. 주요논문으로는 International Journal of Social Welfare에 실린 “A comparative study of the relationship between pension plans and individual savings in Asian countries from an institutional point of view” 및 『한국정책학회보』에 실린 “연금제도의 확산에 관한 비교연구: 전 세계 퇴직연금과 개인연금의 확산을 중심으로”가 있다. 주요저서로는 『사회복지행정론』과 『통계분석론』이 있다(mhhur@cau.ac.kr).