

최종보고서

『조정제도를 이용한 해양오염사고의 어업피해 구제 방안』 연구

2009. 10



농림수산식품부

농어업·농어촌특별대책위원회

제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 『조정제도를 이용한 해양오염사고의 어업피해
구제 방안』 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2009년 10월

연구기관명 : 전남대학교 산학협력단
대표자 : 남 계 춘

< 목 차 >

제 1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
제2절 연구범위	3
제3절 연구방법	4
제2장 어업피해분쟁 해결의 문제점	5
제1절 어업피해원인별 분쟁발생 사례분석	5
1. 유류오염사고에 의한 어업피해분석	5
2. 유류오염이외의 어업피해에 대한 분쟁사례 분석	5
3. 국내의 유류피해 발생 현황	7
제2절 재판에 의한 어업피해분쟁해결의 문제점	12
1. 개요	12
2. 재판에 의한 분쟁해결방법이 갖는 문제점 분석	12
3. 재판 이외의 분쟁해결 방안 분석	18
제3절 환경분쟁조정제도에 의한 어업피해분쟁 조정의 한계	19
1. 기존 환경조정기구 및 분쟁조정 절차	19
2. 현행 환경분쟁 조정위원회의 어업피해분쟁 조정의 문제점	26
제3장 국내의 분쟁조정제도와 수산조정위원회	33
제1절 국내 분쟁조정제도	33
1. 국내 분쟁조정제도의 유형	33
2. 각종분쟁과 어업피해분쟁의 관련성	58
제2절 해외 분쟁조정제도 도입사례 분석	60
1. 미국의 어업피해에 대한 분쟁조정제도	60
2. 일본의 해양오염분쟁조정제도	68
제3절 수산업 분야 조정위원회	83
1. 수산업분야 조정위원회 기구	83
2. 수산업분야 조정위원회 역할	85
제4장 어업피해구제를 위한 분쟁조정제도 도입방안	87
제1절 어업피해 분쟁조정에 대한 사회적 인식 조사·분석	87
1. 수산업 분야 분쟁조정기구도입에 대한 조사·분석	87
2. 분쟁조정위원회의 기구 구성/운영방안 및 역할	90
제2절 어업피해에 대한 합리적인 분쟁조정방안	93
1. 현행 환경부 산하 분쟁조정기구를 보완하는 방안	93
2. 수산조정위원회의 분쟁조정 역할 부여방안	97
3. 독자적인 어업피해 조정위원회 설립 방안	98
참 고 문 헌	102

〈표 목 차〉

<표 2-1> 시·도별 매립면허 및 준공 현황(1980~2006)	6
<표 2-2> 연도별 유류오염사고 발생건수와 유출량	7
<표 2-3> 국제유류기금 관련사고 피해배상 내역	8
<표 2-4> 규모별 유류오염 발생건수와 유출량	9
<표 2-5> 오염원별 사고 발생건수와 유출량	9
<표 2-6> 세계 주요 해양유류오염사고	10
<표 2-7> 세계 주요 오염사고별 기금 지불액	11
<표 2-8> 환경분쟁조정법의 연혁	21
<표 2-9> 환경오염 분쟁조정 형태	24
<표 2-10> 위원회별 어업피해분쟁처리실적 비교표	27
<표 2-11> 한·일 양국 분쟁처리건수 비교표	28
<표 3-1> 저작권위원회 분쟁처리현황	43
<표 3-2> 공해 고충처리 담당 직원현황	74
<표 3-3> 일본 중앙위원회 공해분쟁 처리 실적	76
<표 3-4> 일본 지방위원회(심사회) 공해분쟁처리 실적	77
<표 3-5> 일본 지방위원회(심사위) 공해 종류별 분쟁계류건수	78
<표 3-6> 전형 7공해 이외의 공해	78

〈그림목차〉

<그림 1-1> 연구 수행 과정도	4
<그림 2-1> 환경분쟁조정절차의 흐름도	26
<그림 3-1> 일본의 어업피해 구제절차	82
<그림 4-1> 어업피해보상처리에 대한 만족도	87
<그림 4-2> 어업피해보상을 위한 국외 조정위원회에 대한 인지도	88
<그림 4-3> 국내 어업피해보상 업무를 위한 조정위원회도입 의견	88
<그림 4-4> 현행 수산조정위원회의 역할 및 기능에 대한 인지도	89
<그림 4-5> 조정제도 도입시 담당기구에 대한 의견	89
<그림 4-6> 공해고충처리 흐름도	95

연구목적 및 주요내용

□ 연구목적

◦ 해양분야의 오염분쟁을 신속하고 적절하게 해결하기 위하여 현행 분쟁조정제도의 문제점을 도출하고, 나아가서 그 문제해결을 위한 대안을 제시함으로써, 실효적으로 어업인들의 권리구제를 제고할 수 있는 ‘분쟁조정제도’ 제시에 본 연구의 목적이 있음.

□ 연구범위

◦ 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같음.

- 국내외 어업피해 분쟁사례 분석
- 기존 분쟁조정제도와 수산업분야 조정위원회 조사 분석
- 어업피해 분쟁조정에 대한 사회적 인식조사 및 조정방안 마련
- 어업피해분쟁 해결의 문제점 분석
 - 어업피해원인별 분쟁발생 사례분석
 - 재판에 의한 어업피해분쟁해결의 문제점
 - 환경분쟁조정제도에 의한 어업피해분쟁 조정의 한계
- 국내외 분쟁조정제도와 수산조정위원회 분석
 - 국내 분쟁조정제도
 - 해외 분쟁조정제도
 - 수산업 분야 조정위원회
- 어업피해구제를 위한 분쟁조정제도 도입방안 마련
 - 어업피해 분쟁조정에 대한 사회적 인식조사분석
 - 어업피해에 대한 합리적인 분쟁조정방안

어업피해분쟁 해결의 문제점

□ 기존의 재판에 의한 어업피해분쟁해결의 문제점

◦ 기존의 유류오염사고에 대한 분쟁은 많은 경우 재판에 의해 해결되었으며, 재판에 의한 분쟁해결방안은 시간적, 비용적 측면에서 가해자나 피해자 모두에게 매우 불리함.

- 재판은 피해자 또는 가해자 중에 어느 한쪽은 패소할 수밖에 없기 때문에 소송에서 패소한 쪽은 패소에 따른 심적, 경제적 부작용이 매우 큼.
- 법률적 판결은 사실여부에 입각하여 결정하기 보다는 입증자료에 의해 피해여부 및 피해액 규모, 가해자의 책임여부 등을 결정하기 때문에 현실적으로 입증자료를 확보하기 곤란한 유류사고의 경우 피해자, 피해규모 산정 및 가해자의 책임한도 등에 대한 사실적(실질적)인 데이터를 수집하는 것은 현실적으로 거의 불가능.

□ 재판 이외의 분쟁해결 방안 분석

❖ 사적 구제

- 분쟁이 발생하는 경우 가장 먼저 가해자와 피해자 간의 상호 합의에 의해 분쟁을 해결할 수 있는 방법.
- 절차적으로 매우 간편하고 신속하게 분쟁을 해결하는 방법이라는 점에서 널리 이용되고 있음.

❖ 공법적 구제

◎ 분쟁조정제도

- 분쟁조정제도는 당사자간 분쟁해결을 위하여 제3자가 분쟁당사자간을 중개하여 화해타협을 성립케 하는 제도.
- 따라서 분쟁조정제도는 소송에 의한 해결이 시간의 지연, 비용의 과다 등의 문제로 부적당하고, 또한 계속적인 관계에 있는 당사자 간에서는 소송에 의한 해결보다는 상호 원만한 해결이 요망되는 경우에 특히 적합한 제도.
- 민사상의 분쟁조정제도는 가사소송법 등에 의하여 인정하고 있고, 해양오염 등 환경오염에 의한 분쟁과 관련된 조정은 환경분쟁조정법에 규정되어 있으며, 그 외 광업법상의 광해조정, 원자력손해배상법상의 원자력손해배상조정 등이 있음.

◎ 진정·민원처리제도

- 최근 들어 환경오염 피해분쟁조정법에 의한 조정신청 및 사법부예의 소송제기가 증가하고 있기는 하지만, 지금까지 공해관련분쟁은 소송이라는 사법절차에 의하

여 해결하는 경우는 드물었음.

- 대부분의 사건은 시·군의 시민상담실, 공해를 담당하는 과나 경찰서, 보건소, 또는 법무부의 인권옹호기관 등과 같은 행정기관의 창구에 민원을 제기하거나 진정을 통하여 다루어졌고, 이들 기관에 의한 권고에 의하여 해결되는 경우가 많았음.
- 이러한 현상은 대부분의 피해자가 엄격한 절차나 비용·노력을 요하는 재판절차보다는 행정기관에 의한 신속, 간편한 절차를 통하여 분쟁이 해결되기를 원하기 때문에 나타나는 결과로 분석됨.

□ 환경분쟁조정제도에 의한 어업피해분쟁조정 한계

❖ 기존 환경조정기구 및 분쟁조정 절차

- ‘환경분쟁의 알선·조정 및 재정의 절차등을 규정함으로써 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제함을 목적’으로 환경분쟁조정법 제정.
- 환경분쟁조정법에 의하여 중앙에는 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를 특별시·광역시 또는 도에 지방환경분쟁위원회를 설치하도록 되어 있음.

◎ 중앙환경분쟁조정위원회

- ✓ 중앙환경분쟁조정위원회(중앙조정위원회)는 환경부산하소속 분쟁조정기구로서 환경오염과 관련한 분쟁에 대하여 알선, 조정, 재정을 함으로써 분쟁을 신속하고 적절하게 해결하는 것을 임무로 하고 있는 준사법적 기능을 가진 행정위원회임.
- ✓ 중앙조정위원회는 법률에 따라 중립성, 독립성이 유지되고 있으며, 위원장을 포함하는 위원 15인 이내로 구성하며, 3인 이내의 위원을 상근위원으로 하고 나머지 위원을 비상근으로 조직
- ✓ 위원장 및 위원은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 환경부 장관의 제청에 의하여 대통령이 임명 또는 위촉함.
- ✓ 위원 중에는 판사·검사 또는 변호사로서 6년 이상 재직한 자가 3인 이상 포함되어야 하고, 위원의 임기는 2년으로 연임할 수 있으며, 임기 중에는 법률이 정한 특별한 경우를 제외하고 위원의 의사에 반하여 파면할 수 없도록 하여 위원의 신분을 보장하고 있음.

◎ 지방분쟁조정위원회

- ✓ 환경분쟁조정법에서는 특별시·광역시 또는 도에 각각 지방환경분쟁위원회를 설

치하도록 규정하고 있으며 그 운영과 기타 필요한 사항은 시·도의 조례로서 정하게 하고 있음

- ✓ 지방위원회의 위원장은 부시장 또는 부지사를 시·도지사가 임명하여야 하고, 위원 중에는 판사·검사 또는 변호사로서 6년 이상 재직한 자가 2명 이상 포함되어야 함.
- ✓ 지방위원회의 위원장직을 부시장 또는 부지사가 겸임하게 됨으로써 분쟁조정시 중립적, 객관적 판단 결여 될 수 있으며, 특히 전문성 부족 등의 문제점을 내포하고 있음.

❖ 분쟁조정 형태 및 절차

- 우리나라의 분쟁조정형태는 알선, 조정, 재정의 3가지가 있음.
- ✓ 알선 : 3인 이내의 알선 위원이 당사자 사이에 개입하여, 교섭이 자주적으로 원활히 이뤄지도록 중개(仲介)함. 조정기간은 3개월, 1회 연장가능
- ✓ 조정 : 3인의 조정위원이 당사자 사이에 개입하여 쌍방 합의 하도록 적극적으로 리드한다. 조정안을 수락하면 재판상 화해와 같은 효력이 있음. 조정기간은 9개월, 1회 연장 가능
- ✓ 재정: 5인의 재정위원이 당사자 사이에 개입하여 법률적 판단을 하며, 재정 문서에 이의를 제기하지 않으면 재판상 화해와 같은 효력이 있음. 조정기간은 9개월, 1회 연장 가능

- 일반적으로 해양관련분쟁이 발생하면 다음과 같이 세 가지 방법에 의해 해결함.
- ✓ 첫째, 분쟁 당사자가 소송을 제기하고 재판을 통하여 분쟁을 해결하는 방법.
- ✓ 둘째, 분쟁이 발생하면 지방 또는 중앙 분쟁조정위원회를 통하여 분쟁을 해결하는 방법. 이 경우에는 사회적으로 파급효과가 클 우려가 있는 특별한 경우가 아니면 분쟁 당사자가 분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청함으로써 조정이 개시됨.
- ✓ 셋째, 오염고충상담에 의하여 해결하는 방법. 오염 당사자가 인터넷, 전화 또는 해당 상담원과 상담을 통하여 해결하는 방법으로서 간단한 분쟁이면 분쟁 당사자들과 상담에 의해서 분쟁을 해결하지만, 상담을 통하여 해결되지 않는 분쟁은 상담원의 조언과 협조로 분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청함으로써 분쟁조정이 시작되는 방법.

❖ 현행 환경분쟁 조정위원회의 어업피해분쟁 조정의 문제점

◎ 조정위원회의 어업피해 분쟁조정 무력성

- 현재 환경분쟁조정위원회는 각종 공해로 인하여 발생하는 수많은 환경분쟁 중에서 해양오염으로 인한 분쟁이나 수산물에 영향을 주는 어업피해와 관련된 분쟁

에는 거의 기여하지 못하고 있음을 나타냄.

◎ 환경분쟁조정위원회의 업무과중

- 최근 5년간('02~' 06) 한국과 중앙위원 및 지방위원회 분쟁처리건수는 일본에 비해 각각 33배, 3.9배에 달함. 특히, 인구비중을 고려할 때 분쟁처리건수는 중앙위원회 89배, 지방위원회 10.4배에 달함.

◎ 경미한 사건 집중처리

- 건당 분쟁처리기간이 중앙위원회 5.6개월, 지방위원회 4.2개월 밖에 되지 않아, 분쟁의 인과관계를 규명하는데 소요되는 기간이 짧은 간단하고 쉬운 사건, 즉 경미한 사건이 대부분이었음. 따라서 분쟁조정위원회가 분쟁을 짧은 시간에 처리함으로써 해양오염과 같은 복잡한 사건 피해자들로부터 신뢰감을 얻기 어려워서 피해자들이 환경분쟁조정위원회보다는 법원의 재판을 선호하는 요인으로 작용할 수 있음.

◎ 해양오염 전문성 부족

- 조정위원회의 위원과 심사관의 자격요건 및 구성실태를 보면 해양오염에 관한 전문적인 학식과 경험이 풍부한 자로 구성되었다고 보기 어려움.

■ 국내외 분쟁조정제도와 수산조정위원회

□ 국내 타 분야 분쟁과 어업피해 분쟁

- 저작권 분쟁, 소비자 분쟁, 금융 분쟁 등은 권리의 침해 관계, 권리와 의무의 이행여부에 관한 문제로서 합의안 혹은 조정안을 쉽게 만들 수 있는 분쟁이며, 조정 중에 실질적인 문제가 이미 검토되었기 때문에 중재의 과정은 마련되고 있지 않음.
- 의료분쟁은 의료행위와 그 결과와의 인과관계를 확인하기가 어렵고, 배상금액에 대해 동의를 구하기가 어렵기 때문에 조정안이 수락되는 경우가 적음.
- 노동쟁의는 노동조합이라는 집단과 사용자(들)와의 분쟁으로, 권리 다툼이기보다는 이익다툼이기 때문에 명확한 해답안을 만들기 쉽지 않고, 타협과 협상이 중요함.

- 어업피해분쟁은 권리분쟁의 성격이 있으나, 이익분쟁의 측면이 더 중요한 분쟁임. 즉, 누구에게 형벌을 가할 것인가 보다는 이미 발생한(혹은 발생 가능한) 피해를 어떻게 하면 모두가 받아들일 수 있는 방식으로 보상 또는 배상할 것인가가 더 중요함.
- 일반적으로 해양오염으로 인하여 어업에 피해가 발생하면 피해를 준 원인을 밝히기가 쉽지 않고, 배상금액이 크다는 점에서 의료분쟁과 유사한 성격을 지님. 따라서 어업피해분쟁에 시사하는 바는 어업피해분쟁의 당사자 중 어업인들이 쉽게 접근할 수 있고 신뢰할 수 있는 조정기구와 조정위원회를 구성하는 것이 중요함.
- 어업피해분쟁은 의료분쟁과는 달리 형사상의 책임이 수반되는 일은 별로 없기 때문에, 어업피해분쟁의 절차를 만들 때 면책범위나 형사책임의 특례규정 등과 같은 법 기술상 까다로운 문제가 발생하지는 않음.
- 어업피해분쟁은 일정 구역의 어업권이나 어로행위를 할 수 있는 권한을 가진 어업인 집단이 관여한다는 점에서 노동분쟁과도 유사한 성격을 지니나 다음의 차이점이 있음.
- ✓ 어업피해는 일반적으로 노동분쟁처럼 긴급한 해결을 요하는 분쟁은 아님. 또한 노동분쟁처럼 정치적으로 복합적인 성격을 띠는 것도 아니나, 어업피해분쟁은 원인규명의 복잡성과 막대한 배상금액 때문에, 당사자에게 맡겨두고 자율적인 해결을 촉구하여서는 쉽게 해결되지 않고, 상당히 오랜 기간 사회적인 갈등을 지속시킨다는 점에서 정부가 어업피해분쟁의 해결방안을 마련하는 것은 바람직하다고 할 수 있음.
- ✓ 어업피해분쟁은 분쟁 당사자의 일방이 보통 집단이고, 이익분쟁의 성격이 강하기 때문에 노동분쟁의 과정에서 사용된 노동위원회의 구성방법과 문제해결을 위한 절차는 어업피해분쟁의 해결에도 원용될 수 있을 것임. 조정위원에게 노동분쟁의 해결에 깊은 전문적 지식을 요구하고, 당사자들이 추천한 위원 중에서 조정위원을 선정하는 방식, 또 공익위원을 두고 사무국을 두어 노동위원회를 운영하는 방식은 분쟁의 해결에 있어서 공정성과 전문성, 특히 신뢰가 중요한 어업피해분쟁의 경우 참조하여야 할 것임.

□ 해외 분쟁조정제도 도입사례 분석

❖ 미국의 어업피해에 대한 분쟁조정제도

- 미국은 고비용 및 불필요한 시간낭비, 그리고 합의가능성이 낮은 종래의 소송을 통한 분쟁해결수단의 대안으로서 행정적분쟁해결법(Administrative Dispute

Resolution Act of 1996)을 제정하여 행정적 분쟁해결제도 도입.

- 행정적분쟁해결법은 분쟁해결절차를 규정하고 있으며, 효율적이고 합리적인 결과를 도출할 수 있도록 연방정부기관으로 하여금 대체적 분쟁해결제도(재판외 분쟁해결제도, ADR) 사용을 의무화하고 있음.
- 미국의 주요 환경분쟁해결기구로는 현재 분쟁예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center, CPRC) 및 미국환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution)을 두고 있음.

❖ 일본의 해양오염분쟁조정제도

- 일본에서는 해양오염과 분쟁조정을 위하여 1970년에 ‘공해분쟁처리법’이 제정.
- 일본의 공해분쟁처리법은 ‘공해등조정위원회’를 두고 위원회에서 공해심사와 토지조정 기능을 담당.

◎ 분쟁조정 대상과 조정 방법

- 일본에서 분쟁조정 대상이 되는 공해분쟁은 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반 침하, 악취 등 전형적인 ‘7대 공해’ 분쟁이 중심이지만, 7대 공해 이외에도 일조장애, 통풍장애, 교통체증 등 생활환경을 악화시키는 요인을 포괄하는 분쟁도 당사자의 신청에 의하여 조정하고 있음.
- 일본의 분쟁조정 형태를 보면 알선, 조정, 재정, 중재 및 이행권고의 5가지가 있음.
- 일본에서의 중재란 분쟁 당사자간의 분쟁에 대하여 중재위원회의 판단에 따른다는 사전 합의를 전제로 하여 사실 조사를 하고 판단을 내리는 것으로서 재판의 확정 판결과 동일한 효력을 발생.
- 일본의 분쟁조정 형태에는 우리나라와는 달리 이행권고제가 있음. 이행권고제란 공해분쟁처리제도를 더욱 실효있는 제도로 만들기 위하여 중앙의 공해등조정위원회 또는 도·도·부·현 심사회는 권리자의 요구가 있는 경우에 위원회 관계자가 타당성을 검토하여 이유가 있다고 판단되면 의무자에게 조정, 중재 또는 책임재정에서 정해져 있는 의무의 이행에 관한 권고를 행할 수 있음.
- 분쟁 중앙위원회와 지방위원회는 조정 처리의 사후관리를 함. 일본의 분쟁조정

기구에서는 접수된 공해 피해 분쟁을 최종적으로 처리한 후에도 가해자의 채무 이행 여부를 분쟁조정기구에서 사후 관리하는 업무를 담당함. 우리나라에는 사후관리 제도가 없음으로 가해자가 확정된 채무를 이행하지 않을 경우에 채무자의 채무이행을 강제하기 위하여 법원에 소송을 제기하여야함.

어업피해구제를 위한 분쟁조정제도 도입방안

□ 어업피해 분쟁조정에 대한 사회적 인식 조사 분석

- 본 연구에서는 어업인, 수산분야 전문가 및 현재 유류오염사고발생시 피해에 대한 평가업무를 직접 담당하는 평가사들을 대상으로 조사 및 분석함.
- 조사항목은 다음과 같음.
 - ✓ 현행 어업피해보상처리에 대한 만족도
 - ✓ 현행 피해보상처리에 대한 불만족 이유
 - ✓ 조정위원회를 통한 어업피해보상업무에 국외사례에 대한 인지도
 - ✓ 국내 어업피해보상 업무를 조정위원회에서 담당하는 것에 대한 의견
 - ✓ 현행 수산조정위원회의 역할 및 기능에 대한 인지도
 - ✓ 조정제도를 도입하는 경우 담당기구에 대한 의견
- 현재 어업피해보상(공공사업 또는 유류오염사고에 의한) 처리에 대한 만족도에 대한 질문에서 전체 응답자의 23.1%가 불만족 또는 매우불만족을 나타냈으며, 71.1%는 보통, 5.8%는 대체로 만족이라고 답하였음.
- 수산분야 전문가(및 평가사)들은 현행 피해보상처리에 대한 불만족 이유로 거래 내용을 계산서로 해서 위조의 소지, 낮은 보상, 현재는 위판실적을 기준으로 보상한다는 점, 맨손어업에 대한 대책이 미흡 등을 제시하였음.
- 현재 국외에서 시행중인 조정위원회를 통하여 어업피해보상업무에 대하여 전체 응답자의 13.5%는 대체로 안다' 라고 답하였으며, 아는 정도가 '보통' 이라고 답한 응답자는 21.1%, '모른다' 또는 '전혀 모른다고' 답한 응답자가 36.4%를 차지함.
- 현재의 국내 어업피해보상 업무를 조정위원회에서 담당하는 것에 대한 의견에서는 전체 응답자의 53.9%는 '다소찬성' 또는 '매우찬성' 을 답하였으며,

36.5%는 ‘모르겠다’ , 9.6%는 ‘다소반대’ 또는 ‘매우반대’ 를 답하였음.

- 수산분야 전문가들은 조정위원회 도입반대에 대한 이유로 현재로서는 업무의 효율성에 대한 불확실성, 판단 기구보다는 피해보상에 대한 자료 확보가 더 중요하다는 의견을 제시하였음.
- 현행 수산조정위원회의 역할 및 기능에 대하여 아는 정도에 대한 설문에서는 전체 응답자의 21.2%는 ‘매우 잘안다’ 또는 ‘대체로 안다’ 라고 답하였으며, 아는 정도가 ‘보통’ 이라고 답한 응답자는 48.1%, ‘모른다’ 또는 ‘전혀 모른다’고 답한 응답자가 30.8%를 차지하였음.
- 어업피해보상을 위한 조정제도도입의 경우 담당기구에 대한 의견에서는 전체 응답자의 44.2%는 ‘기존 수산조정위원회를 활용’ 을 답하였으며, ‘환경 분쟁 조정위원회를 활용’ 이라고 답한 응답자는 0.0%, ‘별도의 전담기구를 설립’ 을 답한 응답자는 42.3%로 나타났으며, 무응답이 13.5%로 나타났음.
- 기타 어업피해보상 제도와 관련하여 건의 사항으로 다음의 내용을 제시하였음.
 - ✓ 조정제도 담당기구를 기존위원회를 활용하되 보상제도에 맞게 보완
 - ✓ 생산량에 대한 기준설정이 요구
 - ✓ 현행 토지보상법 및 수산업법 상의 보상관련 법규를 현실적이고 구체적으로 개선
 - ✓ 생산량의 구체적인 근거 및 기준설정
 - ✓ 피해범위를 확장
 - ✓ 피해에 대한 어업인 의견을 적극반영

□ 어업피해에 대한 합리적인 분쟁조정방안

❖ 현행 환경부 산하 분쟁조정기구를 보완하는 방안

- 해양오염사고에 따른 어업피해구제를 위해서는 중앙위원회 업무를 지방위원회 대폭 위양하고, 공해상담원제 도입, 법원의 위탁제 도입, 처리제한기간의 폐지 등의 요건이 필요함.

◎ 중앙위원회 업무 지방위원회 대폭 위양

- 중앙위원회의 업무를 경감시키는 방법은 중앙위원회가 처리해야 할 분쟁의 영역을 강화하여 기존에 중앙위원회가 처리하던 분쟁의 일부를 지방위원회에 위양시키는 방법.

- 현재 중앙위원회가 담당하는 분쟁에서 분쟁 재정에 관한 기준을 상향조정하는 방법으로 적절히 변경하면 중앙위원회의 업무량을 경감시킬 수 있을 것임. 이로 인하여 중앙위원회는 국가적으로 중대한 사건과 규모가 큰 복잡하고 전문적인 사건을 전담할 수 있을 것임.

㉠ 공해상담원제 도입

- 지방자치체와 시·군·구에 공해상담원을 두고 상담원이 주민의 고충을 듣고, 고충 처리에 필요한 조사를 행함과 동시에 문제 해결을 위하여 관계기관과 연락을 취하고, 당사자에게는 개선조치의 지도와 조언을 하는 등 주민의 고충문제에 대하여 접수에서부터 해결까지 처리하는 제도
- 이 제도를 도입하면 기존의 시·도 환경분쟁위원회의 업무를 경감시킬 수 있음. 특히, 시·군·구에 상담원제를 도입하면 주민들의 접근성이 용이한 장점이 있음.
- 상담원제를 도입하게 되면 지방위원회에 신청해야할 분쟁사건을 시·군·구의 상담원이 해결하게 됨으로써 지방위원회의 업무를 경감시키는 요인으로 작용할 수 있음.
- 공해상담원제는 다음의 순으로 처리됨. 신청인으로부터 방문, 전화, 온라인으로 접수 → 상담원은 고충의 원인을 규명하기 위하여 신청인은 물론 인근주민의 의견을 청취하고, 아울러 공해의 발생원인을 제공한 공해 가해자의 의견도 청취 → 공해방지 개선방안을 검토 → 피해자와 가해자간에 서로 합의 → 해당 고충은 종결

㉡ 법원의 위탁제 도입

- 법원의 판결을 신속하게 하고 환경분쟁조정위원회소속 재정위원들의 전문적인 지식을 활용할 수 있는 방안으로서 법원이 환경조정위원회에서 재정중인 사건에 대하여 환경분쟁조정위원회에 위탁할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있음.
- 단지 법원의 위탁내용이 사건의 인과관계 규명에 한정된 원인만 위탁할 것인가 아니면 사건의 배상액까지 산출하는 전체적인 내용을 위탁할 것인가는 법원의 결정사항임.

㉢ 처리제한기간의 폐지 또는 확대

- 분쟁의 내용이 복잡하고 분쟁의 성질상 인과관계 규명에 장기간이 소요되어야 하는 사건은 분쟁조정이 형식화되거나 부실화될 우려가 있어 처리제한 기간을

폐지 또는 확대하여야 할 것임.

❖ 수산조정위원회의 분쟁조정 역할 부여방안

- 현재 수산업법 제87조에 수산조정위원회의 기능, 그리고 수산업법 제88조에 수산조정위원회의 구성과 운영에 관하여 규정하고 있음.
- 수산업법에 일부 분쟁조정 기능이 있으나 이는 조업과 관련하여 나타나는 소규모의 분쟁에 국한되며, 유류오염사고에 의한 조정기능은 포함하고 있지 않음.
- 기존 수산조정위원회를 활용할 경우 수산분야 전문가들로 구성되어 보다 합리적이고 정확한 판단으로 피해자와 가해자간의 조정이 가능, 관련법의 재개정이 수월 등의 장점이 있으나, 기존 수산조정위원회에서는 피해분쟁관련 조정에 대한 경험이 부족하고 유류오염사고에 대한 피해 및 대상규모는 매우 방대하여 이를 처리하기 위해서는 많은 시간과 노력이 소요되기 때문에 현행 법령에서 규정하고 있는 기존 수산조정위원회의 기능을 상실할 수 있을 것임.

❖ 독자적인 어업피해 조정위원회 설립 방안

- 독자적인 어업피해 조정위원회 설립 방안은 행정형 ADR과 민간형 ADR로 구분됨.

⊙ 해양오염분쟁조정 독립기구 신설방안 (행정형 ADR)

- 해양오염으로 인한 피해가 발생하면 일반적으로 피해 금액규모가 매우 크며 다수의 피해자가 생기기 때문에 인과 관계 규명이 복잡하고 전문적인 지식이 요구되는 특징이 있음.
- 한편 해양오염피해가 발생하면 피해자들은 먼저 어업생산 및 어장관리를 담당하는 중앙부서에 분쟁해결을 요구하는 특징이 있음. 이는 어업 피해의 인과관계규명과 어업피해액 결정에 있어서 전문성이 있다는 신뢰감을 가지고 있기 때문이라 풀이됨.
- 전국연안에는 농림수산식품부 산하기구인 수산과학원 소속공무원들이 어업생산과 어장관리에 따른 지도업무를 담당하고 있어서 어민들은 어업피해가 발생하면 다른 부서의 직원들보다 농림수산부 직원들이 가장 신속하고 가장 적절하게 분쟁을 해결해 줄 수 있을 것이라고 판단하는 경향이 있음.
- 따라서 현행 환경 분쟁조정위원회가 관할하는 분쟁조정대상 오염 중에서 해양오염(수질오염분야 포함)은 별도로 분리하여 별도의 가칭 ‘해양오염분쟁조정법’을 제정하고 ‘해양오염분쟁조정위원회’를 신설하여 해양오염분쟁을 현재의 환

경조정위원회에서 분리하여 별도로 처리하는 방안이 효과적일 것으로 판단됨.

◎ **민간형 ADR에 의한 분쟁 해결방안**

- 민간형 ADR은 새로운 민간형 ADR 법률에 의하여 설립되는 일정한 자격을 구비한 민간기구에게 해양오염을 포함한 일체의 수질오염으로 인하여 발생하는 분쟁을 조정할 수 있도록 자격을 부여하는 방법.
- 일본의 경우에는 2004년 12월에 ‘재판외 분쟁해결수속의 이용 및 촉진에 관한 법률’ (소위 ADR법)을 제정하여 민사상의 신속하고 적절한 분쟁 해결을 위하여 중립적인 제삼자가 분쟁해결에 관여할 수 있도록 하고 있음.
- 해양오염 분쟁에 민간형 ADR를 도입하기 위해서는 ‘관련법의 정비’ 및 ‘분쟁해결기구의 기준 설정’ 등의 문제점들을 해결하여야 하며, 특히 ‘헌법상 재판 청구권을 침해하거나 법치주의 원칙 등 국법구조의 틀을 파괴’ 한다는 논란에 대한 합의가 선행되어야 할 것임.

제 1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

지금까지 국내에서는 간척매립사업, 화력발전소, 산업단지, 항로개발, 연육교 교각 부설 등과 같은 공익적 국가사업으로 인하여 발생하는 어업피해와 유류유출과 같은 불법행위로 인하여 발생하는 어업피해 등에 대한 손실보상금(또는 손해 배상금)에 대해서 어업자와 손실보상금(또는 손해 배상금) 지급자간에 분쟁이 빈번하게 발생하여왔다.

일반적으로 공익적 사업은 사업 시행 전에 손실보상을 먼저 하는 ‘선보상·후공사’ 원칙이 적용되어서 사전 보상이 이루어지지만, 공익적 사업이라 하더라도 해상에서 시행하는 사업에 대해서는 가해 원인과 피해 결과에 대한 인과관계 규명이 어려운 해양오염의 특성으로 인하여 공사를 먼저하고 보상금을 사후에 지불하는 ‘선공사·후보상’ 방식을 많이 이용하기 때문에 사후에 산출되는 보상금을 둘러싸고 어업자와 시공자간에 분쟁이 발생하는 사례가 많다.

한편 유류유출과 같은 불법행위로 인하여 해상오염이 발생하면 피해자의 숫자가 많을 뿐만 아니라 피해의 범위가 광범하고 피해의 규모도 크기 때문에 가해자를 상대로 하는 손해배상청구소송은 큰 시간적 경제적으로 사회적 비용을 초래하고 있다.

그런데 불법행위로 인한 손해배상에 관한 관련규정은 수산업법을 비롯하여 환경정책기본법 등 여러 개별법(수산업법, 환경정책기본법 등)에 산재되어 있지만, 이들 개별법은 구체적으로 책임에 관한 내용이나 책임의 소멸 등에 관한 법률관계를 명시하지 않고 있기 때문에 이들 손해배상에 관한 규정은 선언적인 의미를 갖는 데 불과할 뿐이다. 따라서 해상에서의 어업피해로 인한 손실은 결국 민법의 불법행위에 관한 규정에 의해서 배상받을 수밖에 없다.

그러나 이상과 같이 공익적 사업과 불법행위로 인하여 발생하는 손실 및 손해에 대하여 어업 피해자가 사법적 구제를 요청하는 경우에는 피해를 주장하는 어업인에게 입증책임을 부담하도록 하고 있다. 그렇지만 어업자로서는 원인과 피해발생 사이의 인과관계를 입증하는 것이 어렵고, 소송의 제기 및 소송수행에 많은 비용이 소요되며, 확정판결이 날 때까지 많은 시간이 걸리는 등 어업만을 생업으로 삼고 있는 영세한 어업인의 권리를 구제하는 방법으로는 많은 문제를 내포하고 있다. 그러므로 어업인들이 재판을 통해서 손해를 구제 받을 경우에 발생할 수 있는 시간적·경제적·정신적 손실과 같은 제반 부담을 덜어주면서, 피해 어업인이 가해자로부터 신속하

고 적절한 배상을 받을 수 있는 실효적 구제방법이 요구된다.

이런 취지에서 1990년 환경오염피해분쟁조정법상의 환경오염피해분쟁조정제도가 재정되었으나, 이 법은 환경부 산하에 설치된 중앙환경분쟁조정위원회와 시·도에 설치된 지방환경분쟁조정위원회로 하여금 알선·조정·재정을 통하여 환경분쟁을 해결하도록 규정하고 있다. 그런데 이 법에 근거하여 중앙환경분쟁조정위원회가 발족된 이후 2008년 10월까지 17년 동안 해양분야 분쟁을 조정한 실적은 총 10건뿐이고 그것도 최근 2005년 이후에는 1건도 없는 실정이다. 더욱이 중앙환경분쟁조정위원회에서 그 동안 처리한 전체 10건 마저도 분쟁 당사자 중에서 일방 또는 쌍방이 불복하여 결국 전부 재판을 통하여 해결하고 말았다.

이상과 같이 해양오염 분쟁조정에 관한 저조한 실적으로 볼 때 현재의 환경오염피해분쟁조정제도는 적어도 해양분야의 환경 분쟁에 관한 한 그 기능을 거의 발휘하지 못하고 있다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 해양분야의 오염분쟁을 신속하고 적절하게 해결하기 위하여 현행 분쟁조정제도의 문제점을 도출하고, 나아가서 그 문제해결을 위한 대안을 제시함으로써, 실효적으로 어업인들의 권리구제를 제고할 수 있는 ‘분쟁조정제도’를 정착시키는 데에 본 연구의 목적을 두고 있다.

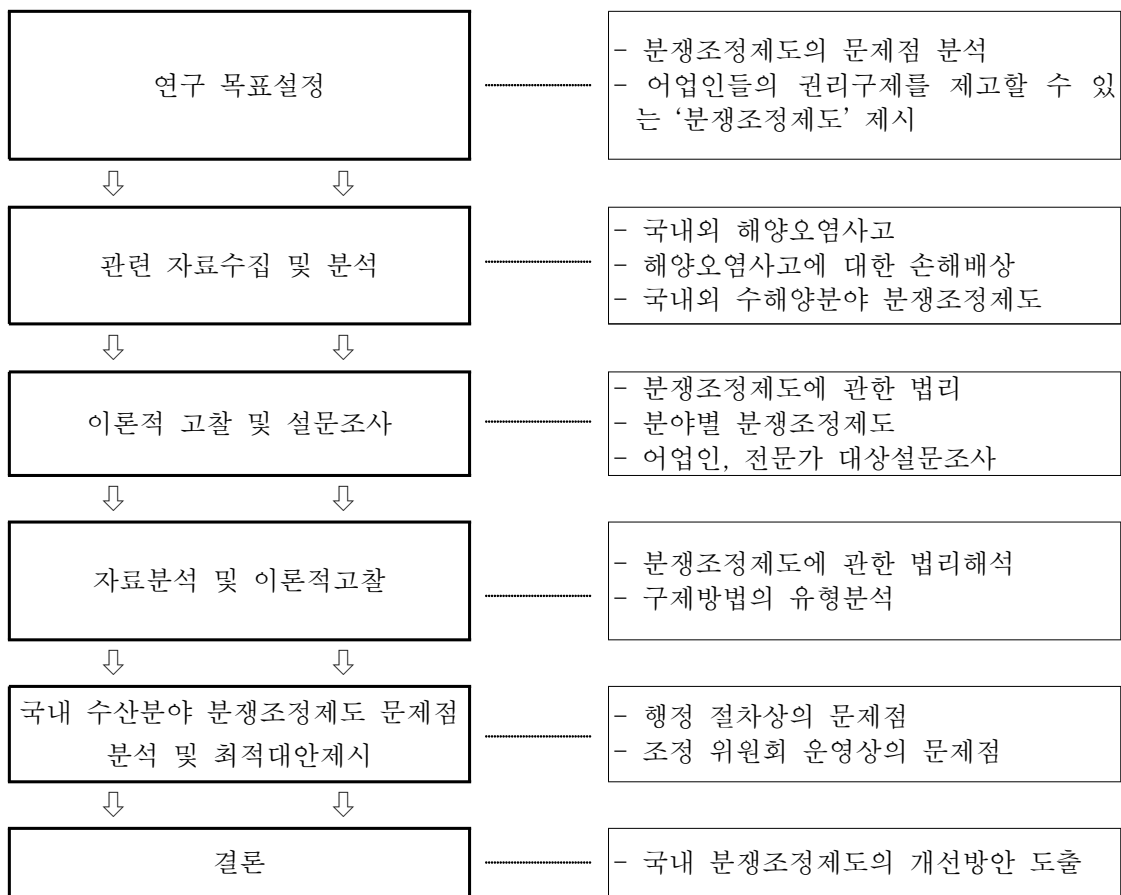
제2절 연구범위

본 연구는 우리나라 해양오염과 관련된 분쟁조정제도의 문제점을 개선함으로써 어업인들의 실질적인 권리구제를 제고할 수 있는 새로운 ‘분쟁조정제도’를 제시하거나 또는 기존제도의 보완책을 제시하기 위한 것이다. 따라서 본 연구에서 포함하는 연구의 내용적 범위는 다음과 같다.

- 국내외 어업피해 분쟁사례 분석
- 기존 분쟁조정제도와 수산업분야 조정위원회 조사 분석
- 어업피해 분쟁조정에 대한 사회적 인식조사 및 조정방안 마련
- 어업피해분쟁 해결의 문제점 분석
 - 어업피해원인별 분쟁발생 사례분석
 - 재판에 의한 어업피해분쟁해결의 문제점
 - 환경분쟁조정제도에 의한 어업피해분쟁 조정의 한계
- 국내외 분쟁조정제도와 수산조정위원회 분석
 - 국내 분쟁조정제도
 - 해외 분쟁조정제도
 - 수산업 분야 조정위원회
- 어업피해구제를 위한 분쟁조정제도 도입방안 마련
 - 어업피해 분쟁조정에 대한 사회적 인식조사분석
 - 어업피해에 대한 합리적인 분쟁조정방안

제3절 연구방법

본 연구의 세부내용에 대한 구체적인 연구수행방법은 <그림 1-1>의 연구수행체계도와 같다. 본 연구와 관련하여 기존의 유사연구¹⁾에서의 조사분석결과 및 관련이론을 그대로 수용하였으며, 기존 이론의 합리성을 제고하기 위하여 본 연구에서는 어업인 및 수산분야 전문가 대상설문분석을 포함하였다.



<그림 1-1> 연구 수행 과정도

1) 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

제2장 어업피해분쟁 해결의 문제점

제1절 어업피해원인별 분쟁발생 사례분석

1. 유류오염사고에 의한 어업피해분석

해양유류오염으로 인한 피해는 해당지역 어가하락에 따른 피해와 어획량 감소로 인한 피해뿐만 아니라, 항해, 운송에 대한 피해, 자원회복에 소요되는 비용, 해상여가 활동에 대한 피해, 관광객 감소에 대한 피해 등 매우다양하다. 그러나 우리나라의 경우는 주로 상업적 어로행위의 피해에 대하여만 문제가 되고 있다. 즉 주어업인 마늘어업, 양식업, 허가어업, 신고어업 등에 의한 어획물 가격 하락의 피해와 어획량 감소로 인한 피해에 대해서만 관심이 집중되고 있다.

2. 유류오염이외의 어업피해에 대한 분쟁사례 분석

해양유류오염사고를 제외하고 다른 요인으로 어업에 피해를 주는 요인은 산업폐수, 화력 및 원자력발전소의 온배수, 공공사업 건설에 따른 토사유입, 공장용지 또는 농업용지 조성을 위한 간척사업 등이며, 이러한 요인으로 인한 해양오염피해는 산업화에 따라서 계속하여 증가하고 있는 추세이다.

1997년의 경우에는 영광원자력발전소의 온배수 피해, 울진원자력발전소의 온배수 피해, 광양만권 어업인 피해, 양양국제공항 건설로 인한 해양토사유입에 따른 피해 등이 한 해에 제기되어 해양오염관련 대규모 집단분쟁이 가장 빈번하였던 해로 기록되고 있다.

특히 1960년대부터 현재까지 40여 년 동안 지속되고 있는 연안지역 매립은 공사 중 혹은 그 이후에 해양오염으로 인한 어업피해가 증가할 가능성이 높으며, 현재 추진중인 새만금 간척사업이 해양오염을 야기한 대표적인 간척사업으로 인식되고 있다. 더욱이 향후 연안해역에 대한 매립이 계속되는 한 해양오염으로 인한 어업피해 분쟁은 점차 증가할 것으로 예상되며, 피해의 종류도 다양한 형태로 발생할 것으로 판단된다.

다음 표는 1980년부터 2006년까지 우리나라의 매립 면허 및 매립 준공된 시·도별 현황이다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 과거 26년 동안 약 15만 ha가 매립 면허되었고, 면허 면적의 약 10분의 1인 1.4만 ha가 준공되었다. 매립은 국가 계획에 따라서 장기간에 걸쳐서 공사가 진행됨으로 매립 면허년도와 준공년도의 건수 및 면

적은 다르게 나타나고 있다.

<표 2-1> 시·도별 매립면허 및 준공 현황(1980~2006)

(단위 : 천㎡)

구 분	면 허		준 공	
	면허건수	면허면적	준공건수	준공면적
합 계	360	1,415,335	203	142,272
부 산	47	18,787	30	2,833
인 천	31	96,687	19	12,587
울 산	13	4,800	3	831
경 기	18	296,994	10	7,968
강 원	10	1,004	7	739
충 남	36	209,294	16	87,603
전 북	9	402,501	6	1,455
전 남	72	366,213	27	19,617
경 북	18	1,887	13	1,228
경 남	93	16,567	60	6,899
제 주	13	601	12	512

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사 학위논문. 2009

우리나라의 매립은 1988년~1991년까지 전체 매립면허의 약 74%가 처분되었으며, 이 기간에 시화호, 새만금 등 대규모 간척사업이 시작되었다. 시화호와 새만금 간척사업에 따른 어업피해 분쟁은 분쟁의 지속기간, 관련 피해 어업인의 숫자, 어업 피해의 규모, 어업 피해 면적면에서 다른 어업 피해 분쟁과 비교가 되지 않을 만큼 대형 분쟁이었다.

한편 정부가 수립하고 있는 제2차 매립 기본계획(2001~2011)에 의하면 농경지 및 도시용지 등의 확보를 위한 대규모의 매립은 제한하고 있기 때문에 앞으로 매립을 통한 토지조성은 축소되고 해양환경 및 생태계 보전을 중시하는 환경 친화적인 매립계획을 수립하고 있어서 과거에 비하여 매립에 의한 해양오염피해는 상대적으로 감소할 것으로 전망된다.

3. 국내외 유류피해 발생 현황

가. 우리나라의 유류피해현황

우리나라의 해상 유류 오염 사고는 빈번하게 발생하고 있으며, 특히, '07년 12월 7일 서해 태안 앞바다에서 발생한 '허베이스피리트'호 유류유출사건은 유류 유출량, 오염해역 면적과 어업피해액이 막대하여 국내는 물론 전 세계적으로 널리 알려진 오염사건이다.

<표 2-2>는 1988년부터 2007년까지 최근 20년간 발생한 유류오염 발생건수와 유류유출량을 나타내고 있다. 유류오염사고는 대·소형을 포함하여 연평균 316건씩 발생하고 있으며, 사고 1건당 평균 유류유출량은 3,289kl이다. 유류유출사고가 발생하면 사람이나 환경에게 경제적으로 마이너스의 효용을 창출하면서 환경을 오염시키거나 환경을 훼손시킨다.

유류사고가 발생하면 각 사건마다 어업피해가 발생하지만 각 사건마다 어민들이 분쟁을 제기하지 않는 경우도 있고, 설사 어민들이 사건을 제기한다 할지라도 당사자들이 합의하는 경우가 많기 때문에 실제로 발생하는 유류오염사건별 피해액을 구체적으로 추정하기 어렵다. 그러나 과거의 유류오염사고 중 비교적 피해규모가 큰 사건은 어민들이 분쟁을 제기하였고 그때마다 국제유류오염배상기금(IOPC Fund: International Oil Pollution Compensation Fund)에서 피해액을 배상한 바 있기 때문에 이를 통하여 우리나라에서 발생한 대형 유류오염사건의 피해규모를 짐작할 수 있다.

<표 2-2> 연도별 유류오염사고 발생건수와 유출량

(단위 : 건, kl)

연도	건수(건)	유출량(kl)	연도	건수(건)	유출량(kl)
1988	158	1,058	1998	470	1,050
1989	200	368	1999	463	386
1990	248	2,420	2000	483	583
1991	240	1,257	2001	455	668
1992	328	2,943	2002	385	409
1993	371	15,460	2003	297	1,457
1994	365	456	2004	343	1,462
1995	299	15,775	2005	355	410
1996	337	1,720	2006	285	364
1997	379	3,441	2007	345	14,021
			합계/평균	6,321/316	65,713/3,286

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

<표 2-3>은 국제 유류오염손해배상기금에서 우리나라의 유류오염 피해에 대하여 배상한내역이다. IOPC에서 배상한 피해내용을 보면 우리나라가 IOPC에 가입한 1993년 3월부터 2005년 12월말 현재까지 유류오염 피해 배상액은 1,200억원을 상회한다.

<표 2-3> 국제유류기금 관련사고 피해배상 내역
(2008.6월 기준, 단위 : 백만원)

사 건	사고일자 및 장 소	유출량 (톤)	피해배상액				배상주체	
			총 액	방제비용	배상 내역		신주 보험사	국제 기금
					청구액	배상액		
제11삼보호 (520톤)	'93. 4.12 (울 산)	4	220	방제비 177	506	어업피해 43	17	203
제5금동호 (481톤)	'93. 9.27 (여 수)	1,280	16,246	방제비 5,602	91,674	어업피해 10,630	65	16,181
제1성일호 (150톤)	'94.11. 8 (온 산)	18	38	방제비 9	476	어업피해 28	38	-
대용호 (642톤)	'95. 6.27 (고 경)	1	766	방제비 44	5,728	어업피해 720-	-	766
씨프린스호 (144,567톤)	'95. 7.23 (여 수)	5,035	50,227	방제비 20,709 잔존유제거 8,420 환경평가 723	73,554	어업피해 19,836 관광피해 538	18,308	31,919
여명호 (138톤)	'95. 8. 3 (여 수)	40	1,553	방제비 684	24,003	어업피해 600 관광피해 269	561	992
제1유일호 (1,591톤)	'95. 9.21 (부 산)	2,232	27,178	방제비 12,393 잔존유제거 6,824	55,467	어업피해 7,960	-	27,178
호남카피아호 (142,488톤)	'95. 11.17 (여 수)	1,800	10,259	방제비 9,033 환경평가 114	8,208	어업피해 1,112	10,259	-
제1용정호 (560톤)	'96. 8.15 (부 산)	28	771	방제비 690 침몰선인양 20 기타비용 28	118	어업피해 17 소득손실 6 화물환적 10	690	81
제101정진호 (896톤)	'97. 4. 1 (부 산)	124	476	방제비 418 기타비용 58	-	-	-	476
제3오성호 (786톤)	'97. 4. 3 (통 영)	1,688	7,674	방제비 867 잔존유제거 6,739	192	어업피해 69	-	7,674
경남1호 (168톤)	'97. 11. 7 (울 산)	20	265	방제비 189	752	어업피해 82	27	238
경원호 (144톤)	'03. 9. 12 (남 해)	100	3,328	방제비 2,921	2,794	어업피해 407	-	3,328
제7광민호 (139톤)	'05.11.24 (부 산)	64	2,012	방제비 1,900	479	어업피해 112	-	2,012
계(14건)			121,013		263,951	42,423		91,048

1)자료 :강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

2)국제기금협약이 우리나라에 발효된 '93.3.8이후 '05년까지 발생한 국제기금관련 사고임.

우리나라가 1993년 3월 이후 국제기금에 피해배상을 청구한 유류오염사고는 2005년까지 모두 14건이며, 이 중 방제비용은 청구액의 대부분을 배상받아 99%의 배상율을 기록하였다. 그러나 어업피해 배상율은 일부의 관광배상을 포함하여 16.1%에 불과하여 아주 낮은 수준이다.

<표 2-4>는 규모별 유류오염 사건의 발생 건수를 나타내고 있다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 유류오염사고는 대부분 1kl 미만의 소형 유류 유출사고이다. 2007년

의 경우를 보면 유출량 1kl 미만의 유출건수는 317건이지만 총 유출량 합계는 21.1kl에 불과하다. 이와는 대조적으로 1,000kl이상의 사고는 1건에 불과하지만 유출량은 12,547kl로서 나머지 344건의 합계 유출량을 상회하고 있다. 이 사건이 서해안 허베이스프리트호 사건이다.

<표 2-4> 규모별 유류오염 발생건수와 유출량

(단위 : 건, kl)

년도. 유출건수, 량	유출규모						
	1kl 미만	1kl ~10kl	10kl ~30kl	30kl ~100kl	100kl ~1,000kl	1,000kl 이상	
2004년	유출건수	315	16	9	2	-	1
	유출량	21.9	47.5	127.5	64.8	-	1,200.0
2005년	유출건수	327	12	12	4	-	-
	유출량	21.2	29.4	182.2	177.5	-	-
2006년	유출건수	271	9	2	2	1	-
	유출량	19.1	40.4	29.9	75.3	200.0	-
2007년	유출건수	317	17	3	5	2	1
	유출량	21.1	53.4	42.4	276.0	1,081.8	12,547.0

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

<표 2-5>는 해양 유류오염 선박 유형별 발생건수와 유출량을 나타내고 있다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 2007년의 경우 어선에서의 발생건수는 141건으로 가장 많다. 이 수치는 화물선과 유조선의 발생건수 각각 47건과 36건을 전부 합한 83건보다 38건이나 많지만 어선의 유출량은 49.3kl에 불과하다. 이 수치는 화물선 140.5kl의 약 3분의 1 수준이고, 유조선 12,626.3kl의 0.4%에 불과한 미미한 수치임으로 어선은 사고건수는 많으나 유류유출량은 다른 유출원인보다 훨씬 적음을 알 수 있다.

<표 2-5> 오염원별 사고 발생건수와 유출량

(단위 : 건, kl)

년도. 유출건수, 량	유출원						
	화물선	유조선	어선	기타선	육상	기타	
2003년	유출건수	41	29	134	46	40	7
	유출량	104.0	1,185.0	107.0	48.0	55.0	1.0
2004년	유출건수	39	39	149	67	42	7
	유출량	66.4	1,222.9	30.3	80.3	61.4	0.4
2005년	유출건수	43	13	183	58	42	15
	유출량	30.1	38.0	149.4	114.0	76.5	2.3
2006년	유출건수	33	26	112	66	41	7
	유출량	58.4	11.4	20.6	62.6	211.5	0.2
2007년	유출건수	47	36	141	75	39	7
	유출량	140.5	12,626.3	49.3	1,144.9	59.8	1.0

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

나. 외국의 유류피해현황

<표 2-6>은 세계 주요 해양유류오염사고를 나타낸다. 전 세계 유조선의 유출사고 발생원인을 분석한 결과를 보면 대부분이 항내에서 유류의 선적, 하역 또는 연료공급 등 선용품의 공급을 위한 일상작업 중에 발생하고 있다.

<표 2-6> 세계 주요 해양유류오염사고

(단위 : 킬. kl)

일 시	장 소	오 염 원	유출량(kl)	원인
'67. 03. 18	영국, 실리연안	Torrey Canyon	119,000	좌초
'78. 03. 06	프랑스, 브리따니 연안	Amoco Cadiz	223,000	좌초
'83. 08. 06	남아프리카, 살다나 연안	Castillo de Bellver	252,000	충돌
'89. 03. 24	미국, 알라스카	Exxon Valedz	37,000	좌초
'91. 04. 12	이탈리아, 제노아	Haven	144,000	폭발
'92. 12. 03	스페인, 라코루나	Aegean Sea	74,000	좌초
'93. 01. 05	영국, 쉘랜드섬	Braer	85,000	좌초
'96. 02. 15	영국, 밀포드 헤이븐	Sea Empress	72,000	좌초
'97. 01. 02	일본, 동해	Nakhodka	6,240	침몰
'97. 10. 15	싱가포르 연안	Evoikos	25,000	좌초
'99. 12. 12	프랑스, 브리따니 연안	Erika	14,000	좌초
'00. 10. 03	인도네시아	Natuna Sea	7,000	좌초
'02. 11. 13	스페인	Prestige	63,272	충돌
'07. 12. 07	한국, 태안	Hebei Spirit	9,400	충돌

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

IOPC에서 제공한 세계 20대 주요 유류오염 사고의 절반정도가 유럽에서 발생하였으며, 나머지도 대부분 중동으로부터 원유를 선적한 유조선이 유럽으로 항해하다가 발생한 사고이다. 따라서 유럽 국가들이 유류오염 방제장비 개발 기술과 방제기술에서 다른 대륙보다도 훨씬 앞서게 된 것도 이런 사고대응으로부터 비롯된 것이라고 할 수 있다.¹⁾

1) 해양수산부, 어업보상 및 배상관련 분쟁조정제도 수립방안에 관한 연구, 2001,

〈표 2-7〉 세계 주요 오염사고별 기금 지불액

기금	선명	사고장소	사고년도	지불액
1971 & 1992 (10PC 지불)	Antonio Gramsci	스웨덴	1979	£ 9.2 million
	Tanio	프랑스	1980	£ 18.7 million
	Ondina	독일	1982	£ 3 million
	Thuntank 5	스웨덴	1986	£ 2.4 million
	Rio Orinico	캐나다	1990	£ 6.2 million
	Haven	이탈리아	1991	£ 30.3 million
	Aegean Sea	스페인	1992	£ 34.1 million
	Braer	영국	1993	£ 45.7 million
	Taiko Maru	일본	1993	£ 7.2 million
	Keumdong No.5	한국	1993	£ 11 million
	Toyotaka Maru	일본	1994	£ 5.1 million
	Sea Prince	한국	1995	£ 21.1 million
	Yuil No.1	한국	1995	£ 15.9 million
	Senyo Maru	일본	1995	£ 2.3 million
	Sea Empress	영국	1996	£ 31.2 million
	Nakhodka	일본	1997	£ 49.6 million
	Nissos Amorgos	베네수엘라	1997	£ 11 million
	Osung No.5	한국/일본	1997	£ 8.2 million
	Nakhodka	일본	1997	£ 61.1 million
	Erica	프랑스	1999	£ 76.9 million
Prestige	스페인	2002	£ 82.3 million	
Solar 1	필리핀	2006	£ 5.8 million	

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

제2절 재판에 의한 어업피해분쟁해결의 문제점

1. 개요

전 세계적으로 경제성장과 함께 환경오염도 급속도로 증가하였으며, 환경오염의 다양화, 복잡화, 대규모화됨에 따라 환경분쟁도 함께 증가하였다. 특히 산업화·공업화 과정에서 대규모의 임해공단을 조성하기 위하여 연안을 매립·간척하거나 방조제를 건설함으로써 어장이 오염되기 시작하였을 뿐만 아니라 생활오수의 유입 등으로 어장 피해는 확산되고 있다. 더욱이 우리나라는 해산물동량의 증가로 인하여 유조선 등에 의한 유류오염 사고까지 빈발하게 발생하고 있어 계속하여 연근해 어장은 오염에 노출되어 있다.

연안오염과 같은 환경오염에 의한 피해는 교통사고나 건설사고 기타 다른 사고의 피해와는 달리 오염발생의 계속성, 피해지역의 광역성, 규모의 대형성과 함께 그 인과관계 규명의 복잡성, 전문성 등의 여러 가지 특징을 지니고 있다. 환경오염으로 인한 피해를 구제하기 위한 수단으로는 크게 사적 구제, 사법적 구제 및 공법적 구제로 구분된다²⁾. 본 연구에서는 민사소송에 의해서 분쟁을 해결하는 사법적 구제를 ‘재판에 의한 분쟁해결방법’으로 규정하고 그 이외의 방법을 ‘재판 이외의 분쟁해결방안’으로 구분하여 분석한다.

2. 재판에 의한 분쟁해결방법이 갖는 문제점 분석

기존의 유류오염사고에 대한 분쟁은 많은 경우 재판에 의해 해결되었으며, 재판에 의한 분쟁해결방안은 시간적, 비용적 측면에서 가해자나 피해자 모두에게 매우 불리하다. 일반적으로 민사사건의 경우 소송에서 대법원 판결에 이르기 까지 보통 수년이 걸리며, 소송에 대한 비용도 가해자 및 피해자 양측 모두에게 많은 경제적 부담이 되고 있다. 특히, 재판은 피해자 또는 가해자 중에 어느 한쪽은 패소할 수밖에 없기 때문에 소송에서 패소한 쪽은 패소에 따른 심적 경제적 부작용이 매우 크다.

또한 법률적 판결은 사실여부에 입각하여 결정하기 보다는 입증자료에 의해 피해여부 및 피해액 규모, 가해자의 책임여부 및 한도 등을 결정하기 때문에 현실적으로 입증자료를 확보하기 곤란한 유류사고의 경우 피해자, 피해규모 산정 및 가해자의 책임한도 등에 대한 사실적(실질적)인 데이터를 수집하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다.

2) 사적구제란 가해자와 피해자 간의 상호 합의에 의해 분쟁을 해결할 수 있는 방법이다. 사법적 구제는 민사소송에 의하여 이루어지는 피해자의 구제를 의미하며, 공법적구제는 분쟁조정제도 또는 진정/민원처리에 의한 해결을 말한다.

현재 법률에 의하면 사법적 구제의 수단으로는 유지청구와 손해배상청구가 인정되고 있으며 각각에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다.

1) 유지청구

유지청구란 현재 진행 중이거나 장래 발생할 가능성이 있는 환경침해에 대하여 침해행위의 중지 또는 예방을 청구하는 것을 말한다. 이는 개선 명령을 구하는 것으로 방지시설의 설비 또는 철거 등과 시설물의 설치 금지나, 악취, 오수물 배출 등의 금지 등을 포함한다. 손해배상청구의 경우에는 이미 발생한 손해를 금전으로 전보하는 데 그치므로, 원상회복이 거의 불가능한 환경피해의 경우 손해배상청구만으로는 그 구제에 한계가 있다. ‘유지청구’는 사전적 구제조치로 사전에 환경피해가 아예 발생하지 아니하도록 조치하거나 피해가 이미 발생되었을 경우에는 더 이상 피해가 확대되지 않도록 조치하는 역할을 담당하고 있다. 그러나 유지청구에 대하여 민법에서는 규정을 두지 않고 단지 학설과 판례로 인정하고 있으며, 따라서 실제에 있어서는 활용이 미미한 실정이다.

해양오염으로 인한 피해에 대한 유지청구의 주요한 특징은 장차 발생할 오염을 방지하고 이미 존재하는 오염을 제거한다는 데 있다. 즉 유지청구란 오염피해가 현실로 발생하였다고든가 또는 그 발생이 예측되는 경우에 배제 또는 예방을 구하는 것으로서 보통 조업의 정지·제한이나 일정한 예방, 개선조치청구의 모습을 취한다.

이와 같이 그 원인된 현상을 제거해 버린다는 것은 가장 바람직한 방법이므로 해양오염의 피해자에게 매력있는 수단이 될 수 있다. 그러나 다른 한편으로 유지청구, 특히 조업정지 등의 청구가 쉽게 인용되게 된다면, 청구의 상대방에게 막대한 손해를 강요하는 결과가 된다. 따라서 유지청구를 인용하기 위해서는 조업행위의 위법성, 이익형량 등의 요건이 엄격히 적용되어야 하며, 이와 같은 유지청구를 하는 데 있어서 엄격한 요건을 요구하는 것은 유지청구의 사법적 구제제도로서의 기능을 상당부분 감소시킬 우려가 있다.

2) 손해배상청구

불법행위에 의하여 이미 발생한 손해에 대해서는 손해배상을 통해서 구제받는 것이 일반적이다. 손해배상 청구방법은 오늘날에 환경피해로 인한 피해구제에도 적지 않은 도움을 주고 있다. 손해배상제도에 의한 배상책임의 부담은 환경오염 유발자에게 심리적으로 환경오염발생을 억제하는 작용을 하고, 손해배상에서의 금전배상제도는 그 구제가 사후적이긴 하나 자본주의 체제하에서 피해자 구제수단으로서 불가결한 존재라고 하겠다.

수산업법에 의하면 어업피해에 따른 손해배상에 관하여 규정하고 있는 바, 즉 산업

시설 기타 사업장의 건설 또는 조업이나 선박 또는 해양시설(‘해양환경관리법’ 제2조 제17호)과 해저광구의 개발 등에 의한 수질오염으로 인하여 면허받은 어업에 피해가 발생한 때에는 그 오염발생시설의 경영자는 관계법령이 정하는 바에 따라 피해자에게 정당한 배상을 하여야 한다고 규정하고 있다.³⁾ 또한 오염발생시설의 경영자가 피해발생 후 그 사업을 양도한 때에는 피해발생 당시 시설의 경영자와 시설을 양수한 경영자가 연대하여 그 배상을 하여야 한다고 규정함으로써,⁴⁾ 적법행위로 인한 손실보상과 함께 고의·과실에 의한 불법행위로 인한 손해배상까지 규정하고 있다.

해면에서 어업인들에게 손해를 가하는 원인으로는 해상에서의 유류운송의 증가에 따른 유류오염사고(최근 허베이스피리트호 사고, 씨프린스호 사고 등), 산업화·공업화에 수반된 산업 및 생활폐수의 유입, 원자력발전소 가동에 따른 온배수 해양 유입, 기타 해저전선의 부설과 해저광물 자원개발에 따른 피해 등이 있다.

특히 연안어장에서의 불법행위로 인한 손해배상에 관해서는 수산업법을 비롯하여 환경정책기본법, 해양오염방지법 등 여러 법에서 산재되어 규정하고 있지만, 이들 개별법은 구체적인 책임의 내용이나 소멸 등에 관한 법률관계를 밝히지 않고 있기 때문에, 하나의 선언적인 규정으로 밖에 볼 수 없다. 따라서 수산업법에서의 어업피해에 따른 손해배상은 결국 민법의 불법행위에 관한 규정이나 법리, 특히 최근에 사법부의 판결을 통하여 정립되고 있는 개연성 이론 또는 입증책임전환 원리 등에 의거하여 해결할 수밖에 없다.

사법적 구제에 의한 분쟁해결에서도 현재 논란이 되고 있는 몇몇 문제점(고의·과실 문제, 수인한도, 인과관계 등)들을 안고 있다.

가) 고의·과실 문제

환경오염피해에 대한 사법적 구제 특히 손해배상청구는 불법행위이론에 따르는 한 그 배상의 실현을 위해서는 민법상 불법행위의 성립요건을 갖추어야 하며, 그 가운데 ‘고의·과실’은 주요한 요건의 하나이다. 일반적으로 고의란 가해자가 특정인에게 손해가 발생하리라는 것을 알면서도 가해행위를 한 경우에 가해자의 심리상태를 의미하고, 과실이란 가해자가 그 결과가 발생할 것을 알았어야 했음에도 불구하고 부주의로 그것을 알지 못하고 어떤 행위를 하는 심리상태를 말한다. 그런데 환경오염 피해에 대한 사법적 구제에서 주로 문제가 되는 것은 과실의 경우라고 할 수 있다.

민법 제750조에서 ‘고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는

3) 수산업법 제80조 제1항.

4) 수산업법 제80조 제2항.

그 손해를 배상할 책임이 있다.’고 규정하고 있으며, 과실책임주의는 어떤 손해가 타인의 고의나 과실에 의하여 발생했을 경우에만 그 타인에게 이에 대한 배상책임을 묻는다는 원칙이다. 이 원칙은 손해사건이 자연력이나 피해자 자신의 실수로 인한 경우가 아닌, 타인의 고의나 과실로 인해서만 발생하는 경우에는 공평 타당한 원칙이 될 수 있다. 그런데 고도로 과학기술화된 현대 산업사회에서 발생하는 각종 사고의 양상은 이 원칙에만 의존해서는 손해의 공평 타당한 전보가 불가능하게 된다.⁵⁾ 특히, 환경오염피해와 같은 대량적·집단적 침해유형의 경우에는 과실책임주의로써는 구제와 손해의 공평한 분담을 실현할 수 없으며, 따라서 무과실책임주의의 정립이 요청되고 있다.

환경오염피해에 대한 무과실책임은 근래에 와서 여러 개별법에 규정되고 있다. 즉 광업법은 제75조에서 광해(鑛害)에 대하여, 수산업법은 제80조에서 수질오염에 의한 어업피해에 대하여, 그리고 원자력손해배상법은 제3조에서 원자력피해에 대하여 각각 무과실배상책임을 인정하고 있다. 무과실책임을 규정한 입법례는 위에서 살펴본 개별법 외에도 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(동법의 규정에 위반하여 피해를 입힌 사업자, 사업자단체의 입증책임의 전환으로 사실상의 무과실책임), 자동차손해배상보장법(자동차 운행자에게 그 운행으로 말미암아 타인에게 입힌 인적손해에 대하여 입증책임의 전환으로 사실상의 무과실책임), 국가배상법(영조물책임에 무과실책임 인정), 근로기준법(업무상재해에 관해 무과실책임) 등을 들 수 있다.

이들 개별법 이전에도 무과실책임을 규정한 입법이 있었는데, 바로 환경정책기본법의 제정(1990.8.1 법률 제4257호)과 함께 폐지된 환경보전법이다. 환경보전법은 제60조 제1항에서 ‘사업장 등에서 발생하는 오염물질로 인하여 사람의 생명 또는 신체의 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.’고 규정하고, 일방적으로 환경오염피해에 대하여 무과실책임을 선언하고 있었다. 이와 같이 무과실책임을 명문화함으로써 환경오염피해의 구제를 보다 확고히 한 점은 책임법리의 괄목할만한 발전이라 하겠다. 그러나 환경보전법 제60조에서 규정하고 있는 무과실책임이 사람의 생명 및 신체에 대한 피해에 관하여만 인정되고 있을 뿐이고 재산피해의 구제에 관하여는 민법상의 과실책임이 적용된다는 점이 문제점으로 지적되었다. 또한 환경보전법은 주로 공해방지 내지는 환경오염방지에 대하여 규정하고 있을 뿐, 환경보전 전체에 대한 정책방향을 제시하지 못한다는 비판이 있었다.

이와 같은 환경보전법에 대한 비판을 참고하여 환경정책기본법이 제정·시행되었다. 환경정책기본법에서는 환경보전을 위한 기본적 정책목표 내지 기본이념을 정하고 그것을 달성하기 위한 기본적 시책을 규정한 바, 특히 법 제31조에서는 ‘사업장 등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사

5) 서광민·김진현, 위험책임으로서의 무과실책임에 관한 비교법적 연구, 강원법학, 1987

업자는 그 피해를 배상하여야 한다'고 규정하면서 환경오염에 대하여 무과실책임을 선언하였고, 이는 종래의 환경보전법과는 달리 생명, 신체, 재산 등 모든 피해를 망라하고 있다고 평가되고 있다.⁶⁾

나) 수인한도론(受忍限度論)

수인한도론이란 사람이 사회공동생활을 하는 이상 한편이 다른 한편에 어떤 피해를 준다 할지라도 상호간에 어느 정도까지는 이를 참고 수인하여야 할 범위가 있음을 전제로 하여, 이 수인한도를 넘는 손해를 입히면 위법성을 인정하는 이론이다. 토지 소유권 행사와 관련된 수인한도 관련 법규를 보면, 토지의 소유권을 행사함에 있어서 민법은 인접하고 있는 부동산 소유자 상호간에 토지이용을 조절하기 위하여 상된 관계 규정을 두고 있다. 즉 민법 제217조 제1항에서는 이웃거주자의 생활에 고통을 주지 아니할 의무를 규정하고 있으나, 한편으로 제2항에서는 토지의 통상적인 용도로 인한 방해인 경우에는 이를 인용하도록 하고 있다. 중요한 것은 수인한도를 판단하는 기준이다. 현재 판례는 상호간에 어느 정도까지 수인하여야 할 범위가 있음을 전제로 하여 수인한도를 넘는 손해를 입히면 위법성이 있다는 견해를 따르고 있는 바, 판례는 고층아파트 건축으로 인접 주택에 일조 침해가 있는 경우, 그 정도가 수인한도를 넘었다는 이유로 아파트 높이가 건축 관련 법규에 위반되지 않았음에도 불구하고 불법 행위의 성립을 인정하였다.⁷⁾ 그런데 위법성의 유무, 구체적으로 말하면 수인한도라는 것을 어떠한 사정을 고려하여 정할 것인가가 문제인 바, 일반적으로 수인한도를 결정하는데 고려되는 요소로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

(1) 공익성

공익성이 많은 기업의 경우에는 쉽사리 배상책임이 인정되지 않으나 사회적 가치가 없거나 또는 반사회적인 행위가 공해를 발생시킨 경우에는 쉽게 배상책임이 인정된다. 즉 피침해이익이 공공성 내지 사회적 가치가 높은 학교 등 교육시설, 의료시설, 그리고 문화적 가치있는 시설 등의 경우는 그 정도만큼 수인한도가 조정된다.⁸⁾

(2) 지역성

가해행위의 위법성을 판단함에 있어서 가장 중요한 판단기준이 되는 것은 가해행위 및 손해가 발생한 장소와 지역의 성질이다. 즉 도시지역과 농촌지역, 공업지역과 주거지역 등에서는 수인한도의 범위가 서로 같을 수 없다.

(3) 피해자의 특수사정

원칙적으로 위법성의 인정여부 또는 수인한도 초과여부의 판단은 통상인을 기준으로

6) 이은영, 채권각론, 박영사, 1993,

7) 대판 2000.7.1 98다56997, 대판 1982.9.14 80다 2859, 대판 1989.5.9. 88다카 4697.

8) 정관영, 환경침해에 대한 유지청구소송에 관한 연구, 동국대 대학원, 석사학위논문, 2006, 55면.

로 할 것이고, 피해자의 특이한 감수성 특히 평온을 요하는 직업인지 여부 등 개별적 요소는 고려되지 않는다. 그러나 피해의 정도가 중대하면 그것이 특이체질에 의한 것이라 하더라도 위법하다 할 것이다. 그리고 통상인의 수인한도를 넘어 위법하면 가해자의 예견 가능한 사정은 모두 배상액 산정에 고려되어야 할 것이다.

(4) 계속성

가해의 정도가 같다고 하더라도 계속적인 피해에 관하여는 일시적인 것보다 배상책임이 인정되기 쉽다.

(5) 공법적 기준과의 관계

공해에 관하여는 환경관련법 등 개별법률 등에서 규제기준을 정하고 있다. 이 경우에 가해행위자가 규제기준을 준수하고 있지 않으면 그것만으로써 손해는 수인한도를 넘었다고 판단할 것이다. 그러나 규제기준을 준수하고 있다고 하여 면책된다고 생각할 수는 없다. 공법상의 기준을 준수하고 있어도 다른 여러 가지 사정에서 손해가 수인한도를 넘었다고 판단되면 책임을 인정하지 않을 수 없기 때문이다.

(6) 손해의 회피가능성과 가해자의 손해방지 조치

최선의 방지설비를 설치·시행하였지만 손해를 회피할 수 없었을 경우에는 그것만으로 수인한도를 넘었다고 판단할 수 있을 것이다. 여기에서 최선의 방지설비란 사업의 성질 및 현실로 가능한 방지기술에 따라서 결정된다고 하겠다. 그러나 최선의 방지설비를 강구한 경우라도 침해의 중대성이 심한 경우에는 수인한도를 넘었다고 판단될 것이다. 판례에 따르면 수인한도론은 사회적으로 수인할 수 있는 범위를 넘어 타인에게 손해를 준 자는 손해배상의 책임을 진다는 것으로 되어 사실상 무과실 책임과 같이 보게 되었다.

다) 인과관계

공해의 사법적구제의 실현과정에 있어 가장 큰 문제점은 가해행위와 손해사이의 인과관계의 입증이다. 이 인과관계의 존재를 입증할 책임은 피해자가 부담하도록 되어 있다. 그러나 공해사건의 경우에는 원인물질 및 원인자의 특성이나 원인물질의 도달경로의 명확화 등이 곤란한 경우가 적지 않다. 만약 공해사건 중에서도 일반 불법행위에서와 같은 정도의 인과관계의 입증을 요구한다면 그 입증곤란 때문에 피해자는 패소하거나 가해자 측의 화해압력에 굴복하기 쉽다.

따라서 공해사건에서의 피해자 보호를 위하여 그 인과관계 입증정도를 완화 내지 경감하여야 한다는 요청에 따라 고안된 것이 이른바 개연성이론이다.⁹⁾ 개연성이론은 원고측이 인과관계 존재의 개연성을 증명하면 충분하고 피고가 반증으로써 인과

9) 김홍균, 환경오염피해에 대한 사법적 구제의 효율성 제고방안, 인권과 정의 제294호, 대한변호사협회, 2001,

관계가 존재하지 아니함을 증명하지 않는 한 책임을 면할 수 없음을 그 골자로 한다. 따라서 이것은 인과관계의 존재에 대한 개연성의 입증에 있으면 자유심증의 테두리 안에서 인과관계의 존재가 추정되는 것으로 해석되게 된다. 이 개연성이론은 두 당사자 간의 공평을 실현하기 위한 하나의 수단이 되지만 결국 법관의 주관적인 판단, 즉 자유심증에 의하여 좌우되게 된다.

인과관계의 입증문제는 공해의 사법적 구제에 있어서 아직도 미해결의 난제로 남아 있다고 할 수밖에 없다. 따라서 그 해결을 위해서는 단지 법이론의 발전만으로는 부족하고 환경관련 과학기술의 개발, 그리고 전국적으로 지속적인 오염실태조사의 실시가 동시에 요구되고 있다고 하겠다.

3. 재판 이외의 분쟁해결 방안 분석

재판(사법적 구제)에 의한 방법 외에 사적구제 및 공적구제에 의하여 분쟁을 해결할 수 있다.

가. 사적구제

사적 구제란 분쟁이 발생하는 경우 가장 먼저 가해자와 피해자 간의 상호 합의에 의해 분쟁을 해결할 수 있는 방법이다. 이는 절차적으로 매우 간편하고 신속하게 분쟁을 해결하는 방법이라는 점에서 널리 이용되고 있다.¹⁰⁾ 따라서 다른 어느 구제 수단보다도 가장 널리 이용되는 경향이 있으며, 이는 분쟁 발생시 사법적 또는 행정적 수단에 회피하는 한국인의 전통적 사고방식의 영향도 크다고 하겠다.

나. 공법적 구제

1) 분쟁조정제도

분쟁조정제도란 당사자간 분쟁해결을 위하여 제3자가 분쟁당사자간을 중재하여 화해타협을 성립케 하는 제도이다. 따라서 분쟁조정제도는 소송에 의한 해결이 시간의 지연, 비용의 과다 등의 문제로 부적당하고, 또한 지속적인 관계에 있는 당사자간에서는 소송에 의한 일방적인 해결보다는 상호 원만한 해결이 요망되는 경우에 특히 적합한 제도이다.

민사상의 분쟁조정제도는 가사소송법 등에 의하여 인정하고 있고, 해양오염 등 환경오염에 의한 분쟁과 관련된 조정은 환경분쟁조정법에 규정되어 있으며, 그 밖의 광업법상의 광해조정, 원자력손해배상법상의 원자력손해배상조정 등이 있다.

10) 윤가영, 환경분쟁조정제도, 부산대학교 대학원, 석사학위논문, 2003,

2) 진정·민원처리제도

최근 들어 환경오염 피해분쟁조정법에 의한 조정신청 및 사법부예의 소송제기가 증가하고 있기는 하지만, 지금까지 공해관련분쟁은 소송이라는 사법절차에 의하여 해결하는 경우는 드물었다. 오히려 거의 대부분의 사건은 시·군의 시민상담실, 공해를 담당하는 과나 경찰서, 보건소, 또는 법무부의 인권옹호기관 등과 같은 행정기관의 창구에 민원을 제기하거나 진정을 통하여 다루어졌고, 이들 기관에 의한 사실상의 권고에 의하여 해결되는 경우가 많았다. 이러한 현상은 대부분의 피해자가 엄격한 절차나 비용·노력을 요하는 재판절차보다는 행정기관에 의한 신속, 간편한 절차를 통하여 환경관련분쟁이 해결되기를 원하기 때문에 나타나는 결과라고 할 수 있다.

제3절 환경분쟁조정제도에 의한 어업피해분쟁 조정의 한계

1. 기존 환경조정기구 및 분쟁조정 절차

가. 환경분쟁조정제도 도입배경

우리나라는 1960년대 후반부터 고도경제성장기를 맞이하여 정치, 경제, 문화, 사회 분야 전반에 걸쳐서 큰 변화가 나타났다. 그 중에서도 생활환경분야에서는 환경오염이 급속히 증가하면서 환경분쟁이 사회문제로 대두되었다. 그 내용을 살펴보면 첫째, 공장가동으로 석탄생산 및 석유 소비가 급속히 증가하였다. 이로 인하여 공장으로부터 배출되는 공해물질이 현저히 많아짐에 따라서 대기오염은 물론 해양을 포함한 수질오염, 소음, 진동, 악취 등이 사회문제로 대두되었다.

둘째, 국가의 전반적인 산업구조의 변화는 인구의 도시 집중화를 수반하였다. 이로 인하여 교통공해, 건설공해, 등 도시공해를 발생시켰다. 이로 인하여 가정폐수가 공해를 유발하는 요인으로 작용하였다.

셋째, 경제수준의 향상과 함께 소비생활의 다양화와 고도화를 수반하였다. 이로 인하여 생활관련 쓰레기가 국민들의 생명과 재산에 심각한 영향을 주는 환경 문제가 사회문제가 되었다.

한편 환경오염 문제를 해결하는 중요 수단으로서 이전부터 이용하는 수단은 재판에 의존하는 사법적 해결이었다. 그러나 이 제도는 첫째, 피해자에게는 가해 행위와 피해발생간의 인과관계 입증에 대단히 어려운 경우가 많고, 둘째, 소송수행에 많은 비용이 소요되고 셋째, 절차가 대단히 복잡하고 엄격하여 판결에 의하여 최종 해결에

이르기까지 상당히 오랜 시일이 소요됨에 따라서, 재판을 통한 피해자의 구제만으
로서는 환경오염 분쟁을 신속히 해결하는데 한계가 있었다.

이상과 같은 이유로 사법적 구제보다는 다른 방법을 이용하여 효율적으로 유해물질
배출규제 등과 같은 예방 조치를 강구할 필요를 인식하게 되었다. 이에 따라서 환
경오염에 관한 법제를 정비하면서 민사 재판에 의한 사법적인 해결방법과는 별도로
소송의 형식적 엄격성을 완화하고, 환경 분쟁의 적절한 해결을 도모할 목적으로 새
로운 제도가 요청되었다.

이와 같은 사회적 배경 하에서 우리나라는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염,
소음·진동, 악취 등의 환경 피해로 인한 분쟁을 조정할 목적으로 1990년에 환경오
염피해분쟁조정법을 제정하였다. 본 연구의 대상인 해양오염에 의한 어업피해분쟁
도 이 법에서 구제할 수 있는 행정적 조정대상이 된다.

일본에서는 사법적 구제인 재판과는 별도로 분쟁을 조정하기 위하여 사법적 구제보
다 분쟁을 신속하고 적절하게 해결하도록 하는 새로운 공해등분쟁처리제도를 우리
나라보다 약 20년 전에 확립하였다. 그 내용을 살펴보면, 1970년에 공해분쟁처리법
이 제정되었고, 동 법에 의하여 국가에는 공해등조정위원회를, 도·도·부·현에는 도·
도·부·현 공해심사회를 설치하여 공해분쟁의 처리를 담당하도록 하였다.

우리나라의 환경관련 법률은 일본의 제도를 참고하여 처음에는 1977년 환경보전법
을 제정하였고 이어서 환경오염피해와 관련한 분쟁을 조정에 의해서도 해결할 수
있는 방안을 마련하기 위하여 1990년 8월 1일에 기존의 환경보전법을 환경정책기
본법 등 6개 법률로 세분화할 때 환경오염피해분쟁조정법을 별도의 법률로 제정하
였다. 동 법률은 일본의 공해등분쟁처리법을 모델로 하여 우리나라의 여건과 현실
에 맞게 변화시킨 것이라고 할 수 있는데, 이 법률에 따라서 분쟁조정을 위한 상설
기구로서 환경부 산하에 중앙환경분쟁조정위원회를 설치하도록 하였고, 또한 중앙
위원회에 사무국을 설치하여 분쟁을 효율적으로 조정할 수 있도록 하였을 뿐만 아
니라, 조정 외에도 재정제도를 도입하여 분쟁을 보다 신속하고 효율적으로 해결할
수 있도록 규정하고 있는 것이 특징이다.

우리나라의 현행 환경분쟁조정법의 연혁은 <표 2-8>에서 보는 바와 같이 1990년
8월 1일에 환경오염피해분쟁조정법으로 시작하였다. 동 법률은 1995년 12월 29일
에 개정하여, 이미 발생한 피해에 대해서 뿐만 아니라 폐기물처리시설, 하수종말처
리장 등 환경기초시설의 설치와 하천의 이용과 개발로 인하여 발생할 것으로 예상
되는 피해의 분쟁에 대해서도 조정할 수 있도록 피해분쟁대상을 확대하였고, 또한
당사자가 합의한 조정안과 재정문서에 대해서도 재판상 화해와 동일한 효력을 부여

하였을 뿐만 아니라 직권조정제도를 도입하는 등 제도를 대폭 강화하였다.

<표 2-8> 환경분쟁조정법의 연혁

변천과정	일자	주요내용	비고
제정	1990.08.01	- 환경오염 피해 분쟁 조정법제정 - 위원회 구성(위원수 7명, 임기 3년)	- 법률 제4258호 - 1991.7.19 중앙환경분쟁 조정위원회 업무개시
제1차 개정	1995.12.29	- 폐기물 처리시설 등 오염 피해 예상 분쟁조정 추가 - 직권 조사 및 조정 가능 - 조정 조서 및 재정 문서의 화해 효력 부여	법률 제5097호
제2차 전문 개정	1997.08.28	- 법률명 개정 환경오염피해분쟁조정법→환경분쟁조정법 - 위원회 구성 변경 (위원수 7명, 3년 임기→위원수 9명, 임기 2년) - 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁조정 추가 - 다수인 관련 분쟁조정 신청 신설	법률 제5393호
제3차 개정	2002.12.26	- 조정가액 1억원 이하 지방위원회 관할	법률 제6831호
제4차 개정	2005.03.31	- 부칙일부 개정	법률 제7428호
제5차 개정	2005.12.29	- 부칙일부 개정	법률 제7796호
제6차 개정	2006.03.24	- 일조 방해, 통풍 방해, 조망 저해 피해 분쟁조정 추가 - 정신에 관한 피해 추가	법률 제7919호
제7차 개정	2007.05.11	- 과태료 부과, 징수 권한을 시·도지사에게 부여	법률 제8428호
제8차 개정	2008.03.21	- 조정 위원 확대 (9인→15인, 변호사 3인 포함) - 직권 조정 범위 확대 - 조정 및 재정결과에 재판상 화해 효력 부여	법률 제8955호

자료 :강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

환경오염피해분쟁조정법은 1997년 8월 28일 환경분쟁조정법(법률 제 5393호)으로 법률명을 개정하면서 내용도 대폭 개정하였다. 즉 위원의 임기를 3년에서 2년으로 단축하였고, 위원수를 7명에서 9명으로 증원하였다. 그밖에도 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁을 추가적으로 조정대상으로 삼았으며, 다수인 관련 분쟁도 조정할 수 있도록 조문을 신설하였다. 그 후 2008년 3월 21일 제8차의 일부개정을 거친 현재의 환경분쟁조정법(법률 8955호)은 환경시설의 설치, 관리에 관한 환경분쟁과 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 환경분쟁도 환경분쟁조정위원회의 조정대상에 포함하고 있다.

나. 환경분쟁조정기구의 종류

우리나라의 공해분쟁조정기관은 환경분쟁조정법에 의하여 중앙에는 환경부에 중앙 환경분쟁조정위원회를 특별시·광역시 또는 도에 지방환경분쟁위원회를 설치하도록 되어 있다.

(1). 중앙환경분쟁조정위원회

중앙환경분쟁조정위원회(중앙조정위원회)는 환경부산하소속 분쟁조정기구로서 환경오염과 관련한 분쟁에 대하여 알선, 조정, 재정을 함으로써 분쟁을 신속하고 적절하게 해결하는 것을 임무로 하고 있는 준사법적 기능을 가진 행정위원회이다. 중앙조정위원회는 법률에 따라 중립성, 독립성이 유지되고 있으며, 위원장을 포함하는 위원 15인 이내로 구성하며, 3인 이내의 위원을 상근위원으로 하고 나머지 위원을 비상근으로 조직된 합의체이다. 위원장 및 위원은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 환경부 장관의 제청에 의하여 대통령이 임명 또는 위촉한다. 위원 중에는 판사·검사 또는 변호사로서 6년 이상 재직한 자가 3인 이상 포함되어야 하고, 위원의 임기는 2년으로 연임할 수 있으며, 임기 중에는 법률이 정한 특별한 경우를 제외하고 위원의 의사에 반하여 파면할 수 없도록 하여 위원의 신분을 보장하고 있다.

위원회는 특정사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 사건별로 10인 이내의 관계전문가를 위촉하여 분쟁의 조정에 필요한 사실과 인과관계를 규명하도록 하거나, 환경피해액을 산정 또는 산정기준을 연구·개발토록 할 수 있다. 그 뿐만 아니라 위원회에는 사무국을 두고, 사무국에는 심사관이 분쟁조정에 필요한 사무를 관장토록 하고 있다. 일본에서는 중앙기구인 공해등조정위원회 사무국 직원 중에 변호사 자격을 가진 자를 반드시 두고 있으나 우리는 사무국 심사관에 대하여 변호사 자격요건을 강제하지 않고 있다. 심사관들은 분쟁사건이 처리되는 과정에서 조정위원회 또는 재정위원회로부터 출석을 요청받으면 그 의견을 진술하여야 한다.

중앙조정위 조직은 2008년 10월 현재 상임위원으로 위원장 1인과 비상임위원 8인으로 구성되어 있으며 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국에 사무국장을 포함한 20인의 사무직원을 두고 있고, 사무국장 하부에 기획 총괄팀, 심사 총괄팀, 심사·홍보팀, 심사·연구팀과 같이 4개 팀이 있다.

(2). 지방분쟁조정위원회

환경분쟁조정법에서는 특별시·광역시 또는 도에 각각 지방환경분쟁위원회를 설치하도록 규정하고 있으며 그 운영과 기타 필요한 사항은 시·도의 조례로서 정하게 하고 있다. 지방위원회의 위원장은 부시장 또는 부지사를 시·도지사가 임명하여야하

고, 위원 중에는 판사·검사 또는 변호사로서 6년 이상 재직한 자가 2명 이상 포함되어야 한다. 현재 지방위원회의 위원장직을 부시장 또는 부지사가 겸임하게 됨으로써 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 지방위원회 위원장은 부시장·부지사로서의 위원회 활동이외에도 고유 업무가 막중하기 때문에 고유 업무 수행에 전념하기 쉬움으로 분쟁조정에 관한 조정위원회 활동에 소홀해지기 쉽다.

둘째, 지방위원회 위원장은 선출직인 시·도지사로부터 임명 받음으로서 주민들의 여론에 민감한 시·도시지사를 의식하여 주민들에게 편향되기 쉽다. 또한 지방은 지역적으로 협소하여 분쟁 당사자들과 평소 친분관계를 유지하고 있기 때문에 분쟁조정 시 중립적, 객관적, 전문적인 판단보다는 주민들의 여론에 영향을 받아서 형식적인 조정에 그칠 수 있다.

셋째, 지방위원회 위원장은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부하여야 한다. 그러나 환경에 대한 학식과 경험이 부족하다 할지라도 부시장·부지사가 위원장이 될 수 있어, 전문성이 부족하기 쉽다.

전국의 지방위원회의 실태를 보면, 2005년 말 현재 전국의 각 시·도에 별도의 조정위원회 사무국 조직을 두지 않고 각 시·도 환경관련과에서 환경관련 업무와 환경분쟁 조정업무를 겸하고 있으며, 환경관련과가 담당하는 겸무 업무 중에서 환경분쟁 담당업무가 차지하는 비율은 5%에 불과한 실정이다.¹¹⁾ 더욱이 각 시·도에서 환경분쟁 담당업무를 수행할 전담직원 1명을 두고 있는 지방자치단체조차도 3곳에 불과하고, 그 밖에는 1명의 직원이 다른 환경 관련 업무와 환경분쟁 업무를 겸무하고 있는 실정이다.

다. 분쟁조정 대상

우리나라의 환경오염분쟁이 조정위원회의 대상이 되는 오염분야는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 악취, 지반침하와 같은 전형적인 '7대 공해' 분쟁이 중심이지만 7대 공해이외에도 일조 방해, 통풍 방해, 조망저해 등 생활환경을 악화시키는 공해 등도 당사자의 신청에 의해서 위원회의 분쟁조정대상이 된다. 특히 우리나라에서는 해양오염을 수질오염과 분리하여 분쟁대상으로 법률에 규정하고 있어서 환경분쟁에서 해양오염분쟁을 강조하고 있지만 후술하는 바와 같이 실제로 해양오염에 관한 분쟁조정실적은 거의 없는 실정이다. 일본은 우리나라와 대조적으로 법률규정에 특별히 해양오염을 수질오염과 분리하고 있지 않지만 대형 수질오염사건은 모두 해양오염사건으로써 미나마타병, 이타이이타이병과 같은 해양오염 사건을

11) 한국 환경·정책평가연구원, 환경 분쟁 조정 기능 강화 등 중장기 발전방향연구, 중앙환경조정위원회, 2006.

빈번하게 조정하고 있다.

조정위원회에서 다루는 분쟁조정 대상이 되는 오염피해라 함은 이미 발생한 오염 피해 뿐만이 아니고 앞으로 발생이 예상되는 오염피해까지도 포함하고 있다. 그밖에 오염으로 인하여 발생하는 특별한 건강, 재산, 정신적인 피해에 대하여 조정을 신청할 수 있지만 방사능 오염으로 인한 피해와 광물채굴로 인한 지반침하하는 환경 분쟁조정위원회의 조정대상이 아니다.

라. 분쟁조정 형태

우리나라의 분쟁조정형태는 알선, 조정, 재정의 3가지가 있다.

<표 2-9> 환경오염 분쟁조정 형태

종 류	내 용	비 고
알선	- 3인 이내의 알선 위원이 당사자 사이에 개입하여, 교섭이 자주적으로 원활히 이뤄지도록 중개(仲介)함 - 조정기간 3개월, 1회 연장가능	환경분쟁조정법 제27조
조정 (調停)	- 3인의 조정위원이 당사자 사이에 개입하여 쌍방 합의 하도록 적극적으로 리드한다. 조정안을 수락하면 재판상 화해와 같은 효력이 있다. - 조정 기간 9개월, 1회 연장 가능	법31조 법33조
재정 (裁定)	- 5인의 재정위원이 당사자 사이에 개입하여 법률적 판단을 하며, 재정 문서에 이의를 제기하지 않으면 재판상 화해와 같은 효력이 있다. - 조정기간 9개월, 1회 연장 가능	법36조 법42조

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학원논문. 2009

표에서 보는 바와 같이 알선은 위원장이 위원회 위원 중에서 사건마다 3인 이내의 알선위원을 지명하여 알선을 시작하지만 알선중인 분쟁이 조정 또는 재정의 신청이 있으면 알선을 중단하여야 한다.

조정(調停)은 위원장이 위원회 위원 중에서 3명을 지명하여 구성된 조정위원회에서 행해지며 위원 중 1인은 판사·검사 또는 변호사로서 6년 이상 근무한 자를 반드시 지명하여야 한다. 중앙위원회의 경우에는 환경오염으로 인하여 사람의 생명, 신체에 중대한 피해를 줄 우려가 있는 환경시설 또는 사회적 파급효과가 클 우려가 있는 환경 분쟁에 대해서는 당사자의 신청이 없더라도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있다.

재정은 법조인 6년 이상 경험이 있는 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성하는 재정 위원회에서 행하며, 재정위원회에서 재정을 행한 경우에는 재정문서를 작성하여 정본을 당사자에게 송달하여야 한다. 재정문서가 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 재정의 대상이 된 피해원인으로 하는 소송을 제기하지 않을 경우에 해당문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 발생한다.

마. 분쟁조정 절차

환경 분쟁이 발생하면 민사상 분쟁의 당사자인 가해자 또는 피해자의 어느 한 당사자의 신청이 있으면 분쟁의 조정은 시작된다. 단지 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 환경 분쟁에 대해서는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정 절차를 개시할 수 있다.¹²⁾

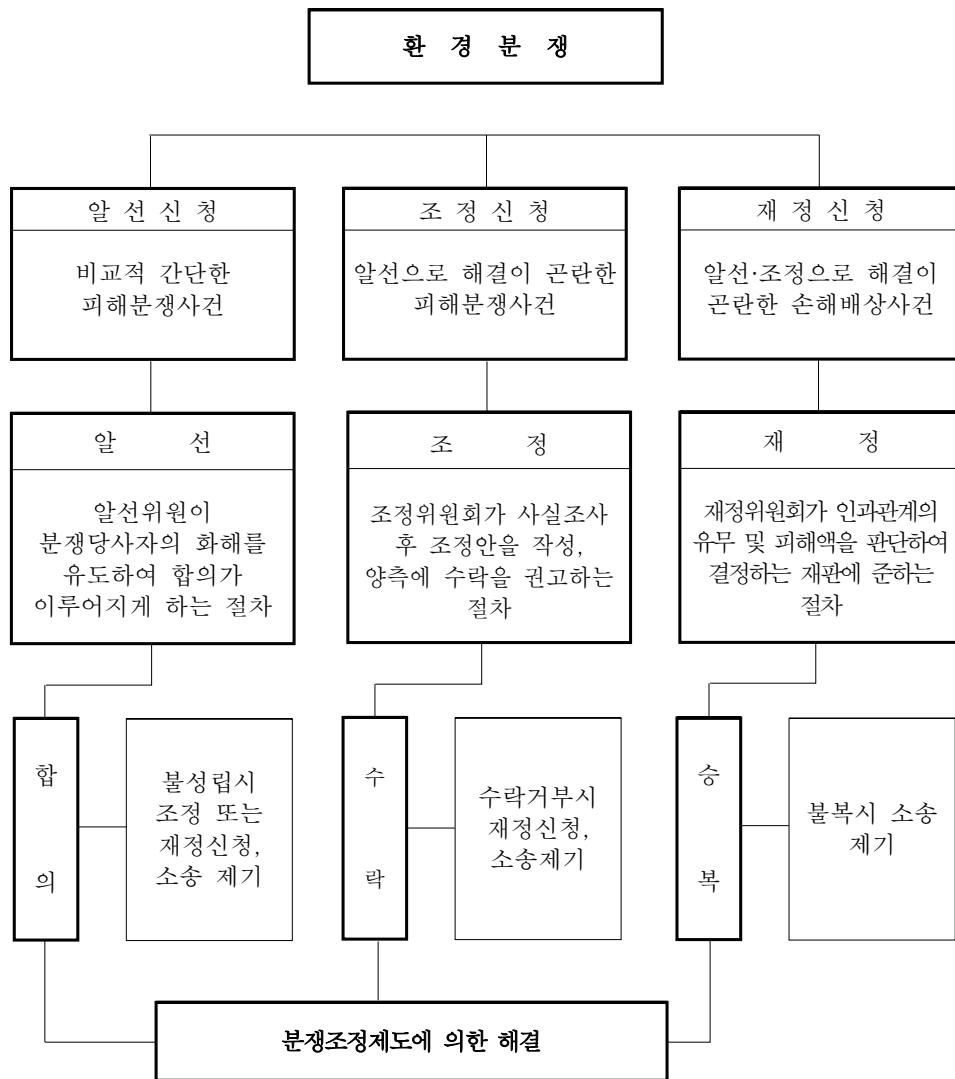
분쟁의 신청은 분쟁 당사자가 아니라 할지라도 분쟁 당사자의 대리인 또는 대표자가 신청할 수 있다. 대리인이란 당사자가 선임하는 변호사 또는 당사자의 배우자, 직계 존·비속, 형제자매 등을 말하고, 대표자란 가해자 또는 피해 당사자가 다수인 경우에 동일한 원인으로 환경 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있으면 그 중 1인 또는 수인이 대표 당사자로 조정을 신청할 수 있는 자를 말한다. 단지 대표 당사자로 신청하고자 할 때에는 소정의 허가신청서를 위원회에 제출하여 위원회의 허가를 받아야 한다.

<그림 2-1>은 환경오염 분쟁이 발생하여 분쟁조정이 신청된 후에 그 분쟁이 해결되는 과정을 나타내고 있다. 일반적으로 해양관련분쟁이 발생하면 분쟁을 해결하는 방법은 다음과 같이 세 가지 방법이 있다.

첫째, 분쟁 당사자가 소송을 제기하고 재판을 통하여 분쟁을 해결하는 방법이다.

둘째, 분쟁이 발생하면 지방 또는 중앙 분쟁조정위원회를 통하여 분쟁을 해결하는 방법이 있다. 이 경우에는 사회적으로 파급효과가 클 우려가 있는 특별한 경우가 아니면 분쟁 당사자가 분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청함으로써 조정이 개시된다. 중앙분쟁조정위원회 신청 분쟁은 피해액이 1억원을 초과하거나, 지방정부 또는 중앙정부가 분쟁 당사자로 하는 분쟁, 혹은 분쟁지역이 시·도 등의 2개 구역이상에 걸친 분쟁이어야 하고 그 밖의 분쟁은 지방분쟁조정위원회 조정 대상이다.

12) 환경분쟁조정법 제30조 제1항,



<그림 2-1> 환경분쟁조정절차의 흐름도

셋째, 오염고충상담에 의하여 해결하는 방법이다. 오염 당사자가 인터넷, 전화 또는 해당 상담원과 상담을 통하여 해결하는 방법으로서 간단한 분쟁이면 분쟁 당사자들과 상담에 의해서 분쟁을 해결하지만, 상담을 통하여 해결되지 않는 분쟁은 상담원의 조언과 협조로 분쟁조정위원회에 분쟁조정을 신청함으로써 분쟁조정이 시작되는 방법이다. 이 방법은 일본의 경우에는 제도적으로 상담원이 상담신청자와 상담을 할 수 있도록 규정되어 있어서 잘 활용되고 있지만, 우리나라에서는 제도적인 보완이 필요한 부문으로서 아직 활용도가 낮다.

2. 현행 환경분쟁 조정위원회의 어업피해분쟁 조정의 문제점

가. 조정위원회의 어업피해 분쟁조정 무력성

지방위원회와 중앙위원회는 1991년 발족 이후 2008년까지 각각 1건과 10건의 분

쟁조정실적밖에 없으므로 환경분쟁조정위원회제도와 어업피해분쟁과는 관련성이 거의 없거나 제도적 기능을 제대로 발휘하지 못하는 무력성을 나타내고 있다.

전국에는 11개 지방 환경분쟁조정위원회가 있고, 각 위원회의 존속기간은 대부분 1991년 이후 현재까지 17년이 경과하였지만 <표 2-10>에서 보는 바와 같이 해양오염을 피해 원인으로 하여 발생한 분쟁은 발족 이후 단 1건도 없다. 단지 해양오염이 원인은 아니지만 다른 원인으로 인하여 1998년 이전에 부산에서 어업피해가 발생한 적이 1건 있을 뿐이다.

<표 2-10> 위원회별 어업피해분쟁처리실적 비교표

구 분	중앙위원회	지방위원회
총 조정 건수	1,750	862
평년 조정 건수	103	54
최근 5년 평균 조정 건수	205	142
어업 피해 분쟁 조정 건수	10	1
최근 5년 조정 건수	1	0
평년 어업 피해 조정 건수	0.6	0.06
최근 5년 평균 조정 건수	0.2	0

자료 :강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

중앙위원회도 해양오염 분쟁조정에 관한 지방 조정 위원회와 대동소이한 실적이다. 중앙위원회는 지방위원회와는 달리 1991년 발족 이후 해양오염을 피해 원인으로 하는 분쟁을 9건, 다른 원인으로 하는 어업피해 분쟁을 1건, 합계 10건의 어업피해분쟁을 조정한 바 있다. 이 수치는 중앙위원회 발족 이후 조정한 총 1,750건의 처리 사건 중 0.6%에 해당한다. 이를 연간 평균처리건수로 환산하면 0.6건씩 처리한 셈이 되는데 중앙위원회의 전체 연간 평균처리건수는 103건이다. 중앙위원회 전체적인 최근 5년간 평균처리건수는 205건인데 반하여, 최근 5년간 어업 피해에 관한 분쟁처리건수는 1건으로서 연간 0.2건씩 처리 하였다.

<표 2-10>에서 보는 바와 같이 우리나라 환경분쟁조정위원회는 각종 공해로 인하여 발생하는 수많은 환경분쟁 중에서 해양오염으로 인한 분쟁이나 수산물에 영향을 주는 어업피해와 관련된 분쟁에는 거의 기여하지 못하고 있음을 나타내고 있다.

나. 환경분쟁조정위원회의 업무과중

1) 연간 처리 업무과다

우리나라가 1991년 환경분쟁조정위원회 제도를 도입한 이후에 중앙위원회는 2007년까지 17년간 1,750건의 분쟁을 처리하였고, 지방위원회는 2006년까지 862건을 처리하였다. 그러므로 각 위원회는 각각 연평균 103건과 54건씩 처리하였음을 알 수 있다. 또한 각 위원회별로 최근 5년간 분쟁조정실적을 보면, 중앙위원회는 '03~'07년간 평균 205건을 처리하여 근년에 이르러서는 과거 평년실적의 2배 이상 증가하였고, 지방위원회는 '02~'06년까지 5년간 평균 142건을 처리하여 과거 평년실적의 2.6배나 증가하였다. 특히 지방위원회의 '04년부터 '06년까지 3년간 평균 처리실적은 207건으로서 과거 평균 실적의 3.8배나 증가하고 있다. 지방위원회에서 분쟁처리실적이 '04년부터 크게 증가한 이유는 환경분쟁조정법을 2002년에 개정하여 지방위원회에서도 재정사건을 취급할 수 있게 되었기 때문이다. 즉, 지방위원회는 과거에 알선과 조정사건만 취급할 수 있었는데 '03년부터는 재판상 화해와 동일한 효력을 부여한 1억원 미만 재정사건까지 담당하게 되었기 때문이다.

처리실적을 이웃 일본과 비교해 보면 일본의 중앙위원회 처리실적은 연평균 21건이지만 최근 5년간은 연평균 6.2건으로 대폭 감소하였으며, 지방위원회 처리실적은 연평균 30.3건이지만, 최근 5년간 평균 종결건수는 36.8건으로서 중앙위원회와는 다르게 6.5건 증가하였다. 그런데 한국과 일본의 처리건수를 비교함에 있어서 단순히 숫자만을 비교하면 인구수에 따른 가중치를 간과하기 쉬우므로 인구 차이에 따른 편차를 고려하여야 할 필요가 있다.

한국의 '05년 말 인구는 약 47,279천명이고, 일본의 '04년 말 인구는 127,687천명으로서 일본이 한국에 비하여 인구가 2.7배 많다. 따라서 한·일 양국민이 동일한 생활환경속에서 동일한 수준의 생활을 한다고 하면 중앙위원회와 지방위원회에서는 일본이 한국보다 2.7배의 분쟁이 발생할 수 있다. 이상과 같은 요인을 고려하여 한·일 양국의 분쟁처리건수를 이해하기 쉽게 비교한 것이 <표 2-11>이다.

<표 2-11> 한·일 양국 분쟁처리건수 비교표

(단위 : 건, 배)

	중앙위원회			지방위원회		
	한국	일본	한국/일본	한국	일본	한국/일본
평년건수	103	21(8)	4.9(12.9)	54	30.3(11.2)	1.8(4.8)
최근5년 평년건수	205	6.2(2.3)	33.1(89)	142	36.8(13.6)	3.9(10.4)

※ 1. ()속의 숫자는 인구비중을 고려한 건수 및 배수임.
 2. 최근 5년간이란 한국의 지방위원회는 2002년부터 2006년까지이고, 한국과 일본의 중앙위원회 및 일본의 지방위원회는 2003년부터 2007년까지를 나타낸다.

표에서 보는 바와 같이 한·일 양국의 인구비중을 고려한 양국의 분쟁처리건수를 보면 중앙위원회는 한국 103건, 일본 8건으로서 한국의 분쟁처리건수가 일본에 비하여 12.9배나 많고, 지방위원회는 각각 한국 54건, 일본 11.2건으로서 한국의 분쟁처리건수가 일본에 비하여 4.8배 많다. 최근 5년간의 중앙위원회의 처리건수는 일본에 비하여 89배, 지방위원회는 10.4배나 많은 건수를 처리하였다. 이상과 같은 처리건수를 보면 한국의 중앙위원회와 지방위원회에서는 일본에 비하여 엄청난 업무를 처리하고 있다.

한편 양국의 조정위원회에서 근무하는 인적규모를 비교해 보면, 한국의 중앙위원회는 2008년 10월 현재 상근하는 위원장 1명과 8명의 비상근위원이 있고 사무국에는 사무국장과 심사관을 중심으로 20명의 사무직원이 근무하고 있으며, 일본의 중앙위원회에는 상근위원장 1명, 상근위원 3명, 합계 4명의 상근위원과 3명의 비상근위원 합계 7명의 조정위원과 사무국에는 사무국장, 사무국차장, 총무과장, 전임심사관 6명, 겸임심사관 3명, 조사관 2명 합계 14명이 근무하고 있어서 근무자 1인당 분쟁조정실적면에서도 한국이 훨씬 많은 분쟁업무를 담당하고 있다.

2) 경미한 사건 집중처리

법령에 의하면 알선은 3개월 이내에 분쟁사건을 종결하거나 1회 연장하여 종결하여야 하고, 조정과 재정은 9개월 이내에 분쟁사건을 종결하거나 1회 연장가능하다. 그런데 각 위원회별로 분쟁 1건당 처리기간을 보면 중앙위원회는 5.6개월이 소요되고 지방위원회는 4.2개월이 소요되었다. 중앙위원회의 구체적인 처리기간은 총 1,750건 중 1개월 미만이 69건으로서 4%이고 1개월은 97건 6%, 3개월은 201건 11%, 4개월은 227건 13%, 5개월은 281건 16%로서 총 5개월 미만은 875건으로서 50%인데, 10개월 이상 소요된 사건도 84건으로서 5%나 된다.

지방위원회 처리기간은 총 681건 중 3개월 미만이 277건으로서 43%이고 4~6개월은 212건으로서 34%이며 9개월 이상은 22건으로서 4%를 차지한다. 이상과 같이 한국의 건당 분쟁처리기간이 중앙위원회 5.6개월, 지방위원회 4.2개월 밖에 되지 않는다는 사실로서 분쟁의 인과관계를 규명하는데 소요되는 기간이 짧은 간단하고 쉬운 사건, 즉 경미한 사건이 대부분이었다.

한국의 분쟁신청사건은 대부분 재정사건이다. 중앙위원회가 처리한 분쟁사건을 보면 총 1,750건 중 재정사건은 1,708건으로서 98%를 차지하고 조정사건은 42건으로서 2%에 불과하였다. 재정사건은 조정사건에 비하여 사건처리기간이 오래 소요되는 특성을 내포하고 있다. 그런데도 불구하고 중앙위원회의 건당 평균처리기간이 5.6개월에 불과하기 때문에 사례에서 보는 해양오염사건과 같이 22개월 소요되는 복잡한 분쟁사건에 비하여 경미한 사건을 많이 취급하고 있다고 볼 수 있다.

이상에서 알 수 있는 바와 같이 분쟁조정위원회가 분쟁을 짧은 시간에 처리함으로써 해양오염과 같은 복잡한 사건 피해자들로부터 신뢰감을 얻기 어려워서 피해자들이 환경분쟁조정위원회보다는 법원의 재판을 선호하는 요인으로 작용할 수 있다.

다. 해양오염 전문성 부족

1) 조정위원회의 전문성 부족

조정위원회의 전문성은 조정위원회를 구성하고 있는 인적구조가 어떻게 되어있는가에 달려있다. 먼저 중앙조정위원회를 보면 2008. 12 현재 ①위원장(상임위원) 및 14인의 비상임위원, ②사무국장 1인 및 사무직원을 포함한 심사관 20인, ③비상임외부 전문가 다수로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이 가운데 중앙조정위원회 위원장은 고위공무원단에 속하는 별정직공무원으로 보한다고 규정하고 있다.¹³⁾ 그러므로 위원장은 현직 고위국가공무원이다.

이어서 위원들은 1급 내지 3급 공무원으로 3년 이상 재직한 자, 법조인으로 6년 이상 재직한 자 2명, 대학 및 연구기관에서 상당기간 근무한 자 및 환경관계 업무에 10년 이상 종사한 자를 자격요건으로 하고 있다. 현재 위원으로 활동하는 14인은 법대교수 또는 법조인 출신 7명, 수의학 전문가 1인, 약대교수 1인, 원예학전공 공무원 출신 1명, 소음전공을 포함한 환경전문가 4명이다. 조정위원들은 분쟁처리에 대한 최종조정안과 재정안을 결정한다.

사무국에는 ①분쟁조정예 필요한 사실조사와 인과관계의 규명 ②환경 피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발 ③기타 위원장이 지정하는 사항을 담당하기 위하여 심사관이 있다. 심사관들은 환경 분쟁 사건의 실질적 조사 및 피해의 평가업무를 담당하기 때문에 분쟁사건 처리에 실무적으로 중요한 역할을 수행하고 있으며, 이들은 전부 환경부 소속 공무원들이다.

이상과 같이 조정위원회의 위원과 심사관의 자격요건 및 구성실태를 보면 적어도 해양오염에 관한 한 전문적인 학식과 경험이 풍부한 자로 구성되었다고 말하기 어렵다.

2) 중앙정부의 해양행정 분산성

해양오염분쟁을 중립적, 전문적, 합리적으로 조정하기 위해서는 환경업무는 물론 해양·수산 전반에 대한 이해와 지식이 풍부하여야 한다. 특히 해양분쟁 조정업무에 종사하고 있는 사무국 직원 및 심사관은 분쟁조정예 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, 환경 피해액의 산정 및 산정기준에 대한 업무를 담당하고 있기 때문에 직무

13) 환경분쟁조정법 제8조 제2항.

를 우수하게 수행하기 위해서는 환경은 물론 해양·수산에 관한 풍부한 경험과 지식이 요구된다.

그런데 현재의 중앙조정위원회 사무국 직원 및 심사관은 환경부 소속 공무원으로서 평소 환경부 소관업무에는 익숙하고 풍부한 경험과 지식을 보유하고 있지만 어업생산과 어장관리에 관한 전문성은 없다. 즉 농림수산부에서 관할하는 어업생산, 자원 및 어장관리에 관한 업무와 국토해양부에서 관할하는 해양환경, 연안항만 개발업무 등에 관한 업무를 담당해 본 적이 없기 때문에 이에 관한 경험과 지식은 풍부하다고 볼 수 없다. 그런데 해양분쟁 조정업무에 종사하는 심사관들은 적어도 분쟁의 인과관계 규명에 필수적인 해양생물의 특성과 생태, 해양물리에 관한 기본지식은 구비하고 있어야 할 것이다.

이와 같은 문제는 우리나라에서 해양오염 분쟁과 관련된 중앙부서 업무가 다원적으로 분산되어 있기 때문이라고 볼 수 있다. 어업피해에 따른 농림수산식품부, 국토해양부, 환경부의 소관 업무에 관한 차이점부터 살펴보면 다음과 같다. 농림수산식품부는 태풍, 적조, 해일, 강풍 등의 자연적 재해가 발생하여 해양어장에 피해가 발생하면 피해금액을 지원해주는 업무를 관할한다. 반면, 국토해양부는 2007. 12월에 발생한 서해안 유류오염사건에 관한 업무를 주관하면서 어업인을 지원하고 있다. 즉 유류오염배상과 관련되는 업무를 관할하고 있다. 그리고 환경부에서는 해양오염 분쟁업무를 관장하고 있다.

구체적인 차이점을 명확하게 하기 위하여 중앙 부처별 해양관련 소관업무를 구분하면 다음과 같다. 농림수산식품부는 어업정책과에서 연근해 어업의 기본제도 수립, 연근해 어업의 구조조정, 어업정책기획을 담당하고 있고 전국의 연안 시·군에서 어민들의 생산업무를 지원하고 있는 수산사무소를 관장하며, 수산생산 진흥과 어장환경에 영향을 주는 요인을 연구·관리하는 수산과학원을 관리·감독하고 있다. 양식산업과에서는 어장면허의 관리 등에 관한 규칙의 운용, 어장이용 개발계획을 수립·운용, 어장 정화·정비 등 어장환경개선, 어장관리법 운용, 적조방지대책 추진, 어업 재해대책 수립, 수산 동물 질병예방 및 관리업무를 담당하며, 유어내수면과에서는 내수면 발전계획 수립, 수산물 안전관리, 유어장 지정 및 낚시어선업 관련 업무를 담당하고, 자원회복과에서는 수산분야 기후변화 대응 및 해양 바이오메스를 추진하고 인공어초, 바다숲 조성, 수산종묘방류, 바다목장사업, 자율관리어업에 관한 업무를 담당하며, 별도로 작년에 발생한 허베이스피리트호 유류오염사건에 대한 피해어업인 지원단을 구성하여 이 사건으로 인하여 손해를 입은 피해어업인에 대하여 피해보상을 지원하고 피해어업인의 생계 안정과 피해지역 경제 활성화 정책, 맨손어업 피해보상 지원 등의 업무를 담당하고 있다.

다음은 국토해양부의 해양관련 업무 내용이다. 항만개발과에서는 항만건설 사업관리, 항만공사 집행업무를 담당하고 항만환경정책과에서는 해양환경 측정망, 해양환경 기준 및 해양오염 영향 조사, 해양분야 기후 변화 대응 업무를 담당하고, 해양보전과에서는 폐기물 해양배출 관리, 해역이용 영향평가서 검토 등의 업무를 담당하며, 해양생태과에서는 해양생태계 기초조사, 발전소 온배수 관리, 갯벌관리 등을 담당하고 국제해사팀에서 유류오염 손해배상관련 법령 및 제도를 운영하고 있다. 이와는 별도로 농림수산부와 같이 허베이스피리트호 피해보상 지원단을 운영하고 있다.

환경부에는 물환경정책과에서 수질 및 수생태계 환경기준 설정, 호수 수질관리, 수질 오염원 조사 및 경보제도 관리를 담당하고, 유역총량제도과에서는 오염 총량을 관리하면서 오염 총량 부과금 제도를 운영한다. 수생태보전과에서는 친환경적인 하천 환경조성, 가축분뇨 방류를 관리하며 산업수질관리과에서 수질오염물질을 지정하고 산업폐수의 배출허용기준과 방류수 수질기준 설정업무를 담당한다. 생활하수과에서는 하수도 및 생활오수 관련 업무를 담당한다. 이상과 같은 환경부의 업무는 강과 하천 수질관리와 산업폐수, 생활폐수에 관한 수질을 주요 관리 대상으로 하고 있어서 바다 관리업무에 대한 비중이 다른 환경관련 업무에 비하여 높은 비율은 아님을 알 수 있다. 그 밖에도 각 부서의 산하기구가 담당하는 해양오염관련 업무는 많으나 여기서 생략하고자 한다.

이상과 같이 해양오염과 관련된 중앙부서의 업무를 살펴 본 바와 같이 해양에서 발생한 어업피해에 대하여 그 원인이 자연재해이면 농림수산부에서 피해지원을 담당하고, 유류오염피해는 주로 국토해양부가 배상업무를 지원하며 해양오염분쟁에 관한 처리는 환경부의 환경분쟁조정위원회에서 담당하고 있어서 해양오염 피해관련 업무는 중앙부서에 다원적으로 분산되어 있다고 볼 수 있다. 그러므로 해양업무를 중앙부처 한 곳에서 통합 운용할 경우와 다원적으로 운용할 경우를 비교하면 다원적으로 운용하는 현재와 같은 시스템이 해양오염 업무에 대한 집중성·전문성이 부족하다고 할 수 있다.

제3장 국내외 분쟁조정제도와 수산조정위원회

제1절 국내 분쟁조정제도

1. 국내 분쟁조정제도의 유형

본 연구에서는 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution : ADR)를 행정형 ADR, 민간형 ADR로 구분하여 분석한다.

1. 행정형 분쟁해결제도

행정형 분쟁해결제도는 행정기관 안에 설치된 행정형 분쟁조정위원회에 의해서 조정이 이루어지는 제도로 소비자보호원의 소비자분쟁조정위원회(소비자기본법 제60조), 금융감독원의 금융분쟁조정위원회(금융감독기구의설치등에관한법률 제51조 이하), 문화체육관광부 산하 저작권위원회(저작권법 제112조 이하), 노동부 산하의 노동위원회의 조정위원회(노동조합및노동관계조정법 제55조 이하), 보건복지가족부 산하 의료분쟁조정위원회(의료법 제70조 이하), 행정안전부(시·도) 산하 지방자치단체중앙(지방)분쟁조정위원회(지방자치법 제149조 이하) 등이 있다.

가. 소비자 분쟁과 조정

1) 소비자 분쟁의 의의

소비자 분쟁이란 소비자가 물품이나 용역을 소비함에 있어서 소비자가 누려야 할 권리에 대해 피해가 발생하였는가를 둘러싸고 사업자 등과 의견의 차이가 발생한 다툼을 의미한다. 소비자기본법 제4조에서는 소비자는 다음과 같은 7가지의 기본적인 권리를 가진다고 규정하고 있다.

소비자는 물품 및 용역의 소비와 관련하여 신체 및 재산상의 위해로부터 보호받고, 물품과 용역을 선택함에 있어서 필요한 지식 및 정보를 제공받고, 물품 등을 사용함에 있어서 거래상대방·구입장소·가격 및 거래조건 등을 자유로이 선택하며, 소비생활에 영향을 주는 국가 및 지방자치단체의 정책과 사업자의 사업활동 등에 대하여 의견을 반영시키고, 물품 등의 사용으로 인하여 입은 피해에 대하여 신속·공정한 절차에 따라 적절한 보상을 받으며, 합리적인 소비생활을 위하여 교육을 받고, 소비자 스스로의 권익을 증진하기 위하여 단체를 조직하고 이를 통하여 활동할 수 있으며, 안전하고 쾌적한 소비 생활 환경에서 소비할 수 있는 권리를 가진다.

2) 소비자분쟁조정위원회의 조직과 운영

소비자보호원은 1987년 7월 1일 소비자보호법에 의하여 특수공익법인인 ‘한국소비자보호원’으로 재정경제부 산하에 설립되었으며, ‘한국소비자보호원’을 약칭하여 ‘소비자보호원’이라 불렀다. 그러나 소비자보호법은 2006년 6월 29일 법률 제 7988호로 전부 개정되면서 법률명칭이 ‘소비자기본법’으로 변경되었다. 이 법에 의하여 ‘한국소비자보호원’이란 명칭도 ‘소비자원’으로 변경되었으나 많은 사람들은 ‘소비자원’을 아직도 ‘소비자보호원’이라 부르고 있다. 소비자 보호를 위한 제1회 소비자분쟁조정위원회는 1987년 8월 처음으로 개최되었다.

소비자분쟁조정위원회의 구성 및 위원의 임기는 위원장 1인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장을 포함한 2인은 상임으로 하고, 그 이외에는 비상임으로 하며, 위원장은 상임위원 중에서 공정거래위원회 위원장이 임명한다.¹⁾

위원은 일정한 조건을 갖춘 자 중에서 원장의 요청에 의하여 공정거래위원회 위원장이 임명 또는 위촉하고, 위원의 임기는 3년이며 연임할 수 있다. 조정위원회 회의는 위원장과 상임위원이 포함되며, 위원장이 회의마다 지명하는 5인 이상 7인 이하의 위원으로 구성하고, 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.²⁾ 또한 조정위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분야별 전문위원회를 둘 수 있는데, 이 전문위원회는 분야별로 10인 이내의 위원으로 구성한다.³⁾

전문위원회의 위원은 당해 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 조정위원장이 위촉한다. 조직위원회 위원장은 소비자 및 사업자를 대표하는 위원을 각 1인 이상 균등하게 포함하여야 한다.⁴⁾ 조정위원회의 회의는 조정위원회에는 조정위원장의 명을 받아 분쟁조정사건에 대한 사실조사 및 기타사무 등을 처리하게 하기 위하여 조정위원회에 간사 1인을 두며, 간사는 소비자원 원장이 한국소비자원의 직원 중에서 임명한다. 조정위원회는 필요한 경우 원장에게 시험 검사 또는 조사를 요청할 수 있다. 이 요청을 받은 원장은 지체 없이 시험 검사 또는 조사를 실시하여 그 결과를 조정위원회에 통보하여야 한다.⁵⁾

3) 소비자분쟁조정위원회의 역할과 효력

소비자의 피해구제는 소비자가 물품 등의 사용으로 인한 피해의 구제를 소비자원에 신청함으로써 시작된다. 소비자가 소비자 단체, 국가와 지방자치단체 또는 사업주에게 피해구제를 신청한 경우에도 한국소비자원은 그 처리를 의뢰받아서 피해의 구제를 시작할 수 있다. 사업자도 소비자로부터 피해구제의 신청을 받고 30일 이

1) 소비자기본법 제61조.

2) 소비자기본법 제63조.

3) 소비자기본법 시행령 제50조.

4) 소비자기본법 시행령 제45조.

5) 소비자기본법 시행령 제48조 및 제49조.

내에 소비자와 합의에 이르지 못한 경우와 소비자와 합의하여 소비자원에 피해구제를 의뢰하기로 한 경우에는 한국 소비자원에 피해 구제를 신청할 수 있다. 한편 집단 분쟁 조정제도에 의하여 피해의 구제 청구를 받은 경우 그 내용이 소비자원에서 처리하는 것이 부적합하다고 판단되는 때에는 청구인에게 그 사유를 통보하고 그 사건의 처리를 중지할 수 있다.⁶⁾

소비자원은 다양한 소비자의 권익 침해를 보호하기 위하여 피해구제총괄팀, 상품1팀, 상품2팀, 서비스1팀, 서비스2팀, 의료팀 등 6개 팀을 두고 이와 관련된 피해를 다루지만, 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 물품 등으로 인하여 발생한 피해와 다른 법률의 규정에 따라서 소비자분쟁조정위원회에 준하는 분쟁조정기구가 설치되어 있으면서 해당 분쟁조정기구에 피해구제가 청구되어 있거나 이미 그 피해구제 절차를 거친 사항과 동일한 내용의 피해는 다루지 않는다.⁷⁾

소비자의 피해구제사건이 소비자원에 받아들여지면, 소비자원의 피해구제분부는 사실관계를 조사하고, 이에 따라 30일 이내에 당사자들에게 피해보상에 대한 합의를 권고한다. 30일 이내에 합의가 이루어지지 않으면, 소비자원 원장은 지체없이 조정위원회에 조정을 요청하여야 하지만 피해원인 규명에 상당한 시일이 요구되는 사건에 대하여는 60일 이내의 범위에서 처리기간을 연장할 수 있다. 이와는 별도로 50인 이상의 소비자에게 같거나 비슷한 유형의 피해가 발생한 경우에는 50명 이상의 소비자가 한국 소비자원, 지방자치단체, 소비자 단체 등에 피해구제를 신청하면 해당 기관에서 소비자 분쟁조정위원회로 집단 분쟁을 신청할 수 있다. 분쟁조정위원장의 분쟁조정신청이나 집단 분쟁신청을 받은 날로부터 시작된다.⁸⁾

조정위원회는 필요하면 전문위원회의 자문을 구할 수 있고, 이해관계인, 소비자 단체 또는 주무관청의 의견을 들을 수 있다. 조정은 신청을 받은 날로부터 30일 이내에 이루어져야 한다. 부득이한 경우, 그 기한을 연장하고자 할 때에는 그 사유와 기한을 명시하여 당사자 및 대리인에게 통보하여야 한다.

분쟁조정위원회 위원장은 분쟁의 조정이 있는 때에는 지체 없이 그 결과를 당사자에게 통보하여야 하고, 당사자가 통보를 받은 날로부터 15일 이내에 조정을 수락한 경우에는 조정서를 작성하여 당사자가 기명날인하여야 한다. 이 기간 내에 수락거부의 의사표시를 하지 않은 때에는 분쟁조정을 수락한 것으로 보며, 분쟁조정 내용은 재판상의 화해와 동일한 효력을 갖는다.⁹⁾ 분쟁조정이 성립되지 않으면

6) 소비자기본법 제55조.

7) 소비자기본법 제35조 제2항 제2호, 동법 시행령 제28조.

8) 소비자기본법 제66조.

9) 소비자기본법 제67조.

분쟁 당사자는 사법적인 절차를 통하여 분쟁의 해결을 추구하게 된다. 소비자들이 피해 구제의 처리절차 중에 일방 당사자가 관할법원에 소를 제기한 경우에 그 당사자는 소비자에게 피해구제처리의 중지를 요청할 수 있으며, 이 요청이 있는 경우에는 소비자는 지체 없이 피해구제절차를 중지하여야 하고 이를 당사자에게 통보하여야 한다.¹⁰⁾ 이는 소송에서 조정전치주의를 취하고 있지 않기 때문에 나타나는 절차라고 할 수 있다.

4) 소비자 분쟁조정 특징

소비자 분쟁은 대개의 경우 사용물품에 문제가 있다거나 물품을 거래할 때 소비자에게 불리한 내용을 잘 알려주지 않고 거래함으로써 발생하는 피해에 관하여 피해자를 위한 피해구제가 그 중심이 되고 있다. 이런 이유로 인하여 소비자분쟁에 대한 조정절차는 다음과 같은 두 가지 특징을 지니고 있다.

첫째, 합의권고가 소비자 구제의 중요 수단이다. 소비자가 사실관계를 조사하고 합의를 권고하면 거의 모든 경우 쌍방이 합의를 하기 때문에 소비자 분쟁이 소비자분쟁조정위원회에 조정을 요청하는 경우까지 발전하는 경우는 낮다. 이는 분쟁이 대체로 한 개인의 요구인 경우가 많고, 그 피해보상 금액도 크지 않아 쉽게 합의에 도달할 수 있기 때문이다.

둘째, 구속력이 높은 중재제도를 도입하지 않고 있다. 소비자 분쟁의 경우 조정을 신청하는 비율은 낮고, 조정이 성립되는 비율은 높다. 일반적으로 소비자 분쟁은 분쟁의 대상이 분명하고, 보상의 기준도 분명하며, 대개 일부 소비자에게만 해당하고, 상대적으로 적은 보상금액이 걸려 있기 때문에, 조정만으로도 분쟁이 해결되는 경우가 많다. 그것은 아래에서 설명하는 조사결과에서도 명확히 나타나고 있다.

소비자분쟁조정위원회는 2003년부터 2005년까지 3년 동안 총 170회에 걸쳐 회의를 개최하였으며, 이 중 지방소비자분쟁조정위원회에서 개최한 회의는 22회이다. 품목별로는 일반서비스가 1,168건(38.9%), 생활·문화용품이 399건(13.3%), 교육·도서가 351건(11.7%), 의료가 239건(8.0%) 등의 순으로 나타났다.¹¹⁾ 한편 최근 3년간 소비자분쟁조정위원회에 조정 요청된 총 건수는 3,005건수는 이 중 1,791건이 성립되었고 372건은 불성립되었으며 평균 성립률은 82.8%이다.¹²⁾ 나머지 건수는 조정신청후 취하하거나 반려되는 경우이다.

앞의 조사결과에서 보듯이 소비자분쟁조정은 소액분쟁조정의 일종으로 소송비용을

10) 소비자기본법 제59조.

11) 김희경, 소비자분쟁조정제도의 발전방향연구, 숙명여대 테크노경영대학원, 석사학위논문. 2007,

12) 김희경, 앞의 논문, 14면 ; 조정성립률 : [성립건수 ÷ (성립건수+ 불성립건수)×100%].

절감하되 당사자 자치와 만족을 높을 수 있기 때문에 조정제도를 활용하기 좋은 분야이다. 또한 자발적 협상 및 결과지배, 관용과 화해가 강조되므로 건강한 시장 질서와 소비자 문화를 형성해 나갈 수 있다는 장기적인 비전도 가질 수 있다.

그럼에도 불구하고 국내 소비자분쟁조정이 저조한 것은 국내 소비자분쟁에서 사업자과 소비자 간의 힘의 불균형 정도가 크고, 법률상 분쟁조정외의 취지가 소비자 피해구제에 있으므로 국가가 일종의 후견적 지위에서 피해구제 차원의 조정을 하고 있는 행정적 한계를 들 수 있다.¹³⁾

나. 금융분쟁과 조정

1) 금융분쟁의 의의

금융분쟁이란 예금자, 보험가입자, 증권위탁자 등 금융수요자 및 기타 금융이해관계인과 금융기관¹⁴⁾ 사이에 권리, 의무 또는 이해관계로 인하여 발생하는 다툼을 의미한다. 금융분쟁조정제도는 주로 소비자 보호제도에 중점을 두지만, 금융분쟁 당사자의 주장과 사실관계를 조사하여 합리적인 분쟁해결방안이나 조정의견을 제시하여 당사자가 합의하도록하여 분쟁을 원만하게 해결하도록 하는 제도를 말한다.

2) 금융분쟁조정위원회의 조직과 운영

금융기관과 예금자 등 금융수요자 기타 이해관계인 사이에 발생하는 금융관련 분쟁의 조정에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 금융감독원에 금융분쟁조정위원회를 두며, 조정위원회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성되는데, 위원장은 금융감독원 소속 부원장 중에서 원장이 지명하는 자가 되고, 위원은 법이 정한 일정한 요건을 갖춘 자이어야 하며,¹⁵⁾ 위원의 임기는 2년이고 연임할 수 있다.¹⁶⁾

조정위원회는 위원장 1인을 포함하여 위원장이 매 회의마다 지명하는 7인 이상 11인 이하의 조정위원회 위원으로 구성되며, 회의는 조정위원회 위원장이 소집한다.

3) 금융분쟁조정위원회의 역할과 효력

금융기관, 예금자 등 금융수요자 및 기타 이해관계인은 분쟁이 있을 때 분쟁조정 신청의 원인 및 사실을 증명하는 서류를 첨부하여 원장에게 조정을 신청할 수 있다.

13) 김희경, 소비자분쟁조정제도의 발전방향연구, 숙명여대 테크노경영대학원, 석사학위논문. 2007,

14) 금융위원회의설치등에 관한 법 제38조,

15) 금융위원회의 설치등에관한법 제52조 제2항.

16) 금융위원회의설치등에관한법 제52조 제3항.

다수인이 공동으로 분쟁조정 신청을 하는 때에는 신청인 중 3인 이내의 대표자를 선정할 수 있다. 대표자를 선정하지 않을 경우, 원장은 필요하다고 인정되는 때에는 신청인에게 대표자를 선정할 것을 권고할 수 있다. 신청인은 대표자를 변경한 때에는 그 사실을 지체없이 원장에게 통지하여야 한다.¹⁷⁾

분쟁조정 신청 받은 후에 원장은 보완이 필요하다고 인정될 때에는 상당한 기간을 정하여 그 보완을 요구하여야 하지만 보완에 소요되는 기간은 심의 기간에 삽입하지 않는다.

원장은 조정 신청을 받은 때에는 관계당사자에게 그 내용을 통지하고 합의를 권고할 수 있다. 조정 신청을 받은 날부터 30일 이내에 합의가 이루어지지 아니하는 때에는 지체 없이 이를 조정위원회에 회부하여야 한다.

다만, 분쟁조정 신청 내용이 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 합의를 권고하거나 또는 조정위원회에 회부하지 아니할 수 있다 ①이미 법원에 제소된 사건이거나 분쟁조정 신청이 있는 후 소를 제기한 경우 ②신청의 내용이 분쟁조정 대상으로서 적합하지 아니하다고 인정되는 경우 ③신청의 내용이 관련법령 또는 객관적인 증빙 등에 의하여 합의권고절차 및 조정절차진행의 실익이 없는 경우 ④기타 대통령령이 정하는 경우 등이다. 여기서 기타의 경우란 다음의 하나에 해당하는 경우를 의미한다 ㉠신청인이 정당한 이유없이 기한 내에 신청서의 보완을 하지 아니하는 경우 ㉡신청의 내용과 직접적인 이해관계가 없는 자가 조정신청을 하는 경우 ㉢신청인이 부당한 이익을 얻을 목적으로 조정신청을 한 것으로 인정되는 경우 ㉣조정을 하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되는 경우이다.¹⁸⁾

조정위원회는 분쟁사건에 대한 조정의 회부를 받은 때에는 60일 이내에 이를 심의하여 조정안을 작성하여야 한다. 조정위원회는 사건의 심의를 위하여 필요한 경우에는 원장에게 당해 사건에 대한 조사 또는 관련 자료의 수집을 요청할 수 있고, 원장은 필요한 경우에 당사자에 대하여 사실의 확인 또는 자료의 제출 등을 요구할 수 있다. 조정위원회는 당사자 기타 이해관계인이 회의에 출석하여 의견을 진술할 것을 요청할 수 있다.

조정위원회는 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 한편 금융감독원장은 조정위원회의 의결사항이 위법하거나 공익에 비추어 심히 부당하다고 판단되는 때에는 재의를 요구할 수 있다. 이 같은 재의가 있는 때에는 조정위원회 구성원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 재의

17) 금융위원회의설치등에관한법 시행령 제14조.

18) 금융위원회의설치등에관한법 시행령 제16조.

결한다.¹⁹⁾

조정위원회가 조정안을 작성한 때에는 원장은 신청인과 관계당사자에게 이를 제시하고 수락을 권고할 수 있다. 조정안이 수락된 경우, 당해 조정안은 재판상의 화해와 동일한 효력을 갖는다. 당사자가 조정안을 20일 이내에 수락하지 아니하면 조정은 성립되지 않는다. 금융기관은 조정안이 성립하지 아니한 때에는 그 사유를 원장에게 제출하여야 한다.

조정신청사건의 처리절차의 진행 중에 일방 당사자가 소를 제기하는 경우에는 그 조정의 처리를 중지하고 이를 당사자 쌍방에게 통보하여야 한다. 이것은 조정전치주의를 취하고 있지 않기 때문에 당연히 인정되는 조정의 중지이다.

4) 금융분쟁조정 특징

금융분쟁의 해결은 다음과 같은 몇 가지 특성을 지닌다. 첫째, 당사자에게 합의를 권고한다. 소비자분쟁의 해결과 마찬가지로 금융분쟁조정에서도 사실의 확인에 크게 의존한다. 따라서 일단 사실관계가 확인되면, 원장은 합의를 권유한다. 합의가 받아들여지지 않을 때 비로소 조정의 절차가 시작된다.

둘째, 조정기간이 길다. 소비자 분쟁의 조정위원회의 조정안 작성기간이 30일이지만 금융분쟁의 조정안 작성기간은 60일로서 소비자분쟁과는 달리 조금 서서히 진행된다. 금융분쟁의 사실관계는 곧 확인될 수 있고, 사실관계를 부인하기란 어려운 일이므로, 금융분쟁의 조정을 위해서 중재제도를 둘 필요는 없다. 이의가 있는 당사자는 조정안을 수락하든지 법에 호소하든지 택일을 해야 한다.

셋째, 금융감독원 원장은 조정신청사건을 조정위원회에 회부할 것인가에 대해 독자적인 판단을 내릴 수 있다. 이는 분쟁의 조정신청이 신청자가 부당하게 금전적인 이득을 얻기 위한 수단이 되는 것을 막기 위해서 취해진 조치이다.²⁰⁾

넷째, 금융분쟁조정은 소비자의 보호기능을 갖는다. 금융분쟁조정은 금융소비자가 약자의 지위에서 금융기관을 상대로 권리를 주장해야 한다. 특히 보험에서 피보험자(계약자)의 손해배상청구와 은행에서 대출, 변제 및 증권에서 위탁매매등과 같은 경우, 금융기관이 금융소비자에 대하여 우월적 지위를 행사함으로써 감독기관인 금융감독원에서 금융분쟁조정을 통하여 소비자의 보호기능을 갖는다.²¹⁾

19) 금융감독기구의설치등에관한법 제54조.

20) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

21) 이상헌, 대체적 분쟁해결제도에 관한 연구 -금융분쟁을 중심으로-, 연세대학교 행정대학원 석사학위, 2005.

다. 저작권 분쟁과 조정

1) 저작권 분쟁의 의의

저작권 분쟁이란 저작권법에서 보호해야 할 배타적인 권리가 침해되고 있느냐 그렇지 않느냐의 문제를 둘러싸고 관계자 사이에서 발생하는 다툼을 말한다. 즉, 저작권 침해와 관련한 손해배상 등에 관한 분쟁이라고 할 수 있다. 저작권법은 저작물 등의 건전한 이용질서를 확립하고 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리에 관한 사항을 심의하며 저작권에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 저작권위원회(이하 위원회)를 두고 있다.²²⁾

저작권 분쟁의 조정기구 명칭은 다른 분쟁조정기구 명칭과는 달리 명칭에 ‘조정’이라는 단어가 포함되어 있지 않음에 유의할 필요가 있다. 저작권법에서 저작권으로 예시하고 있는 저작물은 다음과 같은 9가지이다.

- ① 소설·시·논문·강연·연설·각본 그 밖의 어문저작물
- ② 음악저작물
- ③ 연극 및 무용·무연극 그 밖의 연극 저작물
- ④ 회화·서예·조각·판화·공예·응용 미술저작물 그 밖의 미술 저작물
- ⑤ 건축물·건축을 위한 모형 및 설계도서 그 밖의 건축 저작물
- ⑥ 사진저작물(이와 유사한 방법으로 제작된 것을 포함한다)
- ⑦ 영상저작물
- ⑧ 지도·도표·설계도·약도·모형 그 밖의 도형 저작물
- ⑨ 컴퓨터 프로그램저작물²³⁾

2) 저작권위원회의 조직과 운영

저작권위원회는 저작권법에 의거하여 1987년 7월 1일에 설립되었다. 이 위원회는 위원장 1인, 부위원장 2인을 포함한 15인 이상 20인 이하의 위원으로 구성된다. 위원은 다음과 같은 자격을 가진 자 중에서 문화체육관광부 장관이 위촉하며 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

- ① 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직위에 있거나 있었던 자로서 저작권 관련분야를 전공한 자
- ② 판사 또는 검사의 직에 있는 자 및 변호사의 자격이 있는 자
- ③ 4급 이상의 공무원 또는 이에 상당하는 공공기관의 직에 있거나 있었던 자로서 저작권 또는 문화산업 분야에 실무경험이 있는 자
- ④ 저작권 또는 문화산업 관련 단체의 임원의 직에 있거나 있었던 자
- ⑤ 그 밖에 저작권과 관련된 업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

22) 저작권법 제112조.

23) 저작권법 제4조 제①항 그밖에도 저작물을 2차적 저작물과 편집저작물이 있다. 2차적 저작물이란 원저작물을 번역·편곡·변형·각색·영상제작 그 밖의 방법으로 작성한 창작물을 말한다.

위원의 임기는 3년이고, 연임할 수 있다.²⁴⁾ 위원회의 분쟁조정업무는 효율적인 처리를 위해서 위원회 내에 3인의 위원으로 구성된 조정부에서 맡게 되어 있고, 조정부 위원 3인 중 1인은 변호사의 자격이 있어야 한다.²⁵⁾ 다만, 조정신청금액이 500만원 이하인 사건에 대하여는 조정위원회위원장이 지명하는 1명의 위원이 조정업무를 수행할 수 있다.

저작권위원회의 위원장은 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.²⁶⁾ 위원장을 제외한 위원은 비상근으로 하고, 상근위원에 대하여는 보수를 지급하며, 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하고, 문화체육관광부 장관의 승인 없이 다른 직무를 겸할 수 없다.²⁷⁾

위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. 한편, 위원회는 소관업무의 운영을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 분과위원회를 둔다. 저작권위원회에는 5-6인의 위원으로 구성된 출판분과위원회, 공연전시분과위원회, 방송분과위원회, 북한문제분과위원회를 두고 있다.

3) 저작권위원회의 역할과 효력

분쟁의 조정은 조정을 받고자 하는 자가 신청취지와 원인을 명확히 하여 위원회에 분쟁의 조정을 신청함으로써 시작된다.²⁸⁾ 조정 신청서가 접수되면 위원장은 조정부를 지정하고 조정신청서를 조정부에 회부하여야 하며, 조정부는 조정안을 작성하여 당사자에게 제시하여야 한다. 조정부는 조정신청이 있는 날로부터 3월 이내에 조정하여야 하며, 특별한 사유가 있는 경우에는 양 당사자의 동의를 얻어 1개월의 범위에서 1회에 한하여 그 기간을 연장할 수 있다. 그 기간이 경과한 경우에는 조정은 성립되지 아니한 것으로 본다.²⁹⁾ 이때, 조정부는 조정안을 작성하여 당사자에게 제시하고 그 수락을 권고할 수 있다.

분쟁의 조정을 위하여 위원회는 당사자, 그 대리인 또는 이해관계인의 출석을 요구하거나 관계서류의 제출을 요구할 수 있고, 조정 당사자가 정당한 사유없이 출석의 요구에 응하지 않은 경우에는 조정은 성립되지 아니한 것으로 본다.³⁰⁾

24) 저작권법 제112조 제2항.

25) 저작권법 제114조.

26) 저작권법 시행령 제56조.

27) 저작권법 시행령 제58조.

28) 저작권법 시행령 제61조.

29) 저작권법 시행령 제63조.

30) 저작권법 시행령 제63조.

당사자 간에 합의된 사항을 조서에 기재하면 조정은 성립된 것이며, 이 조서는 재판상의 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 관한 것은 그러하지 아니하다. 조정이 성립한 경우에 위원회는 이를 지체 없이 문화체육관광부 장관에게 보고하여야 하며, 그 조정에 관한 조서와 관계기록을 관리 보존하여야 한다.³¹⁾ 조정에 대한 합의가 이루어지지 않았거나, 조정기간이 지났거나, 위원회의 출석의 요구에 당사자가 응하지 않은 경우에는 조정은 성립되지 않은 것이며, 이 사유는 조서에 기재된다.

조정 비용은 신청인이 부담하게 되어 있는데, 조정이 성립된 경우에 특별한 약정이 없는 때에는 당사자 각자가 균등하게 부담하게 되며, 그 금액은 위원회가 정하기로 되어있다.³²⁾ 조정의 신청비용은 그 내용에 따라 다른데, 비용의 규모는 수만원 정도임으로, 아주 적은 비용으로 조정을 신청할 수 있다.

4) 저작권 분쟁조정 특징

저작권 분쟁조정은 다음과 같은 세 가지의 특징이 있다. 첫째, 저작권 위원회는 저작권법이 보호하는 다양한 저작재산권자의 권리침해여부를 판정하고, 침해의 정지나 손해배상의 청구 등에 관한 사항을 결정하는 역할을 한다. 이때, 저작권 침해에 의한 손해는 물질적으로 규명하기 쉽기 때문에 저작권법은 손해액의 계산 방법도 정해 놓고 있다. 저작권 분쟁은 분쟁의 대상이 뚜렷하고, 저작권법이 정해 놓은 권리의 침해 여부를 따지는 경우이므로, 자율적 해결절차인 화해나 알선, 중재 등의 과정을 필요로 하지 않는다. 조정에 의해 해결하거나 조정이 성립되지 않으면, 직접 소송을 통해서 분쟁을 해결하게 된다.

둘째, 저작권법이 보호하는 저작권의 범위는 저작물, 공연, 음반, 방송, 영화, 컴퓨터 프로그램 등 다양하며, 이런 다양성 때문에 저작권 분쟁조정을 위해서는 그 분야 전문가로 이루어진 조정부를 통해서 조정을 하도록 하고 있으며, 분쟁의 조정 자체가 법의 위반 여부의 판정과 관련되어 있으므로, 조정위원 중 1인이 변호사의 자격을 가질 것을 요구하고 있다. 저작권 분쟁의 특성을 요약해 말한다면, 저작권 분쟁의 조정은 법적 정신을 가지고, 법에서 규정한 권리가 침해되고 있는가를 검토하는데 주안점을 두고 있으며, 이런 면에서 분쟁의 조정은 기술적인 측면이 강하다고 말할 수 있다.³³⁾

셋째, 저작권위원회의 조정 신청건수나 조정건수에 있어 그 실적이 극히 저조하다. 저작권위원회의 2001년 이후 2006년 까지 분쟁처리현황은 다음과 같다.

31) 저작권법 시행령 제62조.

32) 저작권법 제118조.

33) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

〈표 3-1〉 저작권위원회 분쟁처리현황

연도	성립	불성립	취하	각하	반려	기각	계	성립율(%)
합계	198	187	126	3	1	3	511	63.3
2006	27	21	43	-	-	-	91	56.3
2005	40	15	12	-	-	-	67	72.7
2004	34	31	8	-	-	-	73	52.3
2003	26	50	33	-	-	2	111	34.2
2002	49	43	16	-	-	1	109	53.2
2001	22	27	14	3	1	-	67	44.9

자료 :강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

표에서 알 수 있듯이 2001년 이후 6년간의 연평균 조정신청건수는 약 85건에 이르며, 이 가운데 조정성립율은 약 63%로서 조정 실적건수와 조정성립율 면에서 저조한 실적이라고 판단할 수 있다. 이러한 현상이 발생하고 있는 원인으로서는 먼저, 조정제도 자체에 대한 국민의 인식 부족 및 변리사 등의 조정제도 활용 기피 등에서 그 이유를 찾을 수 있다.³⁴⁾

라. 노사분쟁과 조정

1) 노동쟁의의 의의

노동쟁의란 노동조합과 사용자 또는 사용자 단체 간에 임금, 근로시간, 복지, 해고 기타 대우 등 근로조건에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이 경우 주장의 불일치란 당사자 간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다. 쟁의행위라 함은 파업·태업·직장폐쇄·기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다. 노동쟁의란 용어는 노동분쟁 또는 노사분쟁과 동의어 또는 비슷한 뜻으로 사용되고 있다.

2) 노사분쟁의 조정 조직과 운영

노사분쟁의 해결 절차는 조정, 중재, 특별조정, 긴급조정이 있다. 조정과 중재는 사적인 조정과 사적인 중재, 공적인 조정과 공적인 중재로 구분된다. 사적인 절차에 의한 조정과 중재를 사적 분쟁 해결이라고 하고, 공적인 기구에 의한 조정 등의

34) 허태원, 저작권 침해의 민사적 구제에 관한 연구, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2007.

분쟁해결을 공적 분쟁해결이라 한다. 공적인 분쟁해결이란 노동위원회에서 해결하는 분쟁임으로 이를 노동위원회에 의한 노동분쟁해결이라고도 한다. 그런데 사적인 분쟁해결절차는 조정과 중재에 한정되지만 공적인 분쟁해결 절차는 조정, 중재, 특별조정, 긴급조정이 포함된다.

가) 사적인 방법의 분쟁조정 조직과 운영

사적인 해결 절차는 노사의 자주적 해결을 존중하기위해서 당사자간에 합의가 있거나 단체협약에 정해져 있는 경우에 이용되는데, 이 방법에 의하여 노동쟁의를 해결하고자 하면 노동위원회에 신고하여야 한다. 사적 조정등을 수행할 수 있는 자격은 노동문제에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 공인된 대학에서 조교수 이상으로 재직한 자, 판사·검사·군 법무관·변호사 또는 공인 노무사의 직에 3년 이상 재직한 자, 노동관계 업무에 3년이상 종사한 자로서 3급 또는 3급 상당 공무원으로 재직한 자, 노동관계 업무에 10년 이상 종사한 자로서 4급 또는 4급 상당 이상의 공작원으로 재직한 자, 기타 노동관계 업무에 10년이상 종사한 자 또는 사회적 덕망이 있는 자로서 조정 담당 공익 위원으로 적합 하다고 인정되는 자이다.³⁵⁾

사적인 조정 등을 수행할 수 있는 자는 지방노동위원회의 조정 담당공익위원의 자격과 동일하다. 사적인 조정 등을 수행하는 자는 노동관계 당사자로부터 수수료, 수당 및 여비 등을 받을 수 있으며, 사적인 조정 또는 중재가 이루어진 경우에 그 내용은 단체 협약과 동일한 효력을 가진다.

나) 노동위원회의 조직과 운영

노동위원회는 공적인 분쟁조정기구이다. 노동위원회에는 관계 당사자의 노동쟁위를 조정하기 위하여 조정위원회, 중재위원회, 특별위원회가 있다. 조정위원회와 중재위원회는 일반사업의 노동쟁위를 조정하기 위한 기구이고, 특별위원회는 공익사업의 노동쟁의 조정을 위한 기구이다. 이와는 별도로 노동위원회는 특별한 경우에 긴급조정을 할 수 있는데 긴급조정은 노동부장관이 쟁의 행위의 규모가 크거나 국민 경제를 해하고 국민생활을 위태롭게 할 위험이 있다고 판단하여 긴급조정을 결정하고 노동위원회에 통보하면 노동위원회는 지체없이 긴급조정을 개시한다. 노동위원회에 두고 있는 조정위원회, 중재위원회, 특별위원회, 긴급조정에 대한 역할과 효력에 대해서는 각 위원회별로 후술하기로 한다.

노동위원회는 중앙노동위원회와 지방노동위원회, 특별노동위원회로 나뉜다. 중앙 및 지방노동위원회는 노동부 장관 소속 하에 두며, 특별 노동위원회는 특정한 사항을 관장하기 위하여 필요한 경우에 당해 특정 사항을 관장하는 중앙행정기관의

35) 노동위원회법 제8조 제2항 제2호.

장 소속 하에 둔다.

중앙노동위원회는 지방노동위원회 및 특별노동위원회의 처분에 대한 재심사건, 2 이상의 지방노동위원회의 관할구역에 걸친 노동쟁의의 조정사건, 다른 법률에 의하여 그 권한에 속하는 것으로 규정된 사건을 관장한다. 지방노동위원회는 당해 관할 구역에서 발생하는 사건을 관장하되, 2 이상의 관할구역에 걸친 사건은 주된 사업장의 소재지를 관할하는 지방노동위원회에서 관장한다. 한편, 중앙노동위원회 위원장은 효율적인 노동쟁의의 조정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 지방노동위원회를 지정하여 당해 사건을 처리하게 할 수 있다.³⁶⁾

노동위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하며, 중앙노동위원회 위원장은 중앙노동위원회 및 지방노동위원회의 예산·인사·교육훈련 기타 행정사무를 총괄하며 소속공무원을 지휘 감독하고, 지휘·감독권의 일부를 지방노동위원장에게 위임할 수 있다.³⁷⁾ 노동위원회는 근로자 위원, 사용자 위원 및 공익위원으로 구성하되, 근로자위원과 사용자위원의 수는 각 10인 이상 50인 이하로 하고 공익위원은 10인 이상 70인 이하의 범위 안에서 노동위원회의 업무량을 감안하여 정한다. 이때, 근로자 대표, 사용자 대표 위원은 동수로 한다. 위원의 임기는 3년이며 연임할 수 있다. 근로자 위원은 노동조합이 추천한 자 중에서 위촉하고 사용자 위원은 사용자 단체가 추천한 자 중에서 위촉하되, 중앙노동위원회의 경우에는 노동부장관의 제정으로 대통령이, 지방노동위원회의 경우에는 지방노동위원회 위원장의 제청으로 중앙노동위원회위원장이 각각 위촉한다.

공익위원은 당해 노동위원회위원장·노동조합 및 사용자단체가 각각 추천한 자 중에서 노동조합과 사용자단체가 순차적으로 배제하고 남은 자를 위촉대상 공익위원으로 하고, 그 위촉대상 공익위원 중에서 중앙위원회의 공익위원은 대통령이, 지방위원회의 공익위원은 지방노동위원회 위원장의 제청으로 중앙노동위원회위원장이 각각 위촉한다. 만일 노동조합 또는 사용자 단체가 공익위원의 추천 또는 추천된 공익위원을 순차적으로 배제하는 절차를 거부하는 경우에는 당해 노동위원회 위원장이 위촉대상 공익위원을 선정할 수 있다. 공익위원은 심판사건을 담당하는 심판 담당공익위원, 차별시정 사건을 담당하는 차별시정 담당 공익위원과 조정사건을 담당하는 조정담당공익위원으로 구분하여 위촉한다.³⁸⁾ 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

중앙노동위원회 공익위원은 다음의 요건을 갖추고 노동문제에 관한 지식과 경험이

36) 노동위원회법 제3조.

37) 노동위원회법 제4조.

38) 노동위원회법 제6조.

있는 자 중에서 위촉한다. 심판담당 공익위원 및 차별시정 담당 공익위원은 1) 노동문제와 관련된 학문을 전공한 자로서 공인된 대학에서 부교수 이상으로 재직한 자, 2) 판사·검사·군법무관·변호사 또는 공인노무사의 직에 7년 이상 재직한 자, 3) 노동관계업무에 7년 이상 종사한 자로서 2급 또는 2급 상당이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직한 자, 4) 기타 노동관계 업무에 15년 이상 종사하여 전문적 지식과 경험을 갖춘 자로서 심판담당 공익위원 또는 차별시정 담당공익위원으로 적합하다고 인정되는 자 중에서 위촉하며, 조정담당 공익위원은 1) 공인된 대학에서 부교수 이상으로 재직한 자, 2) 판사 검사 군법무관 변호사 또는 공인노무사의 직에 7년 이상 재직한 자, 3) 노동관계업무에 7년 이상 종사한 자로서 2급 또는 2급 상당이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직한 자, 4) 기타 노동관계 업무에 15년 이상 종사한 자 또는 사회적 덕망이 있는 자로서 조정담당공익위원으로 적합하다고 인정되는 자 중에서 위촉한다.

지방노동위원회 공익위원은 다음의 요건을 갖추고 노동문제에 관한 지식과 경험이 있는 자 중에서 위촉한다. 심판 담당공익위원과 차별시정담당공익위원은 1) 노동문제와 관련된 학문을 전공한 자로서 공인된 대학에서 조교수 이상으로 재직한 자, 2) 판사 검사 군법무관 변호사 또는 공인노무사의 직에 3년이상 재직한 자, 3) 노동관계업무에 3년 이상 종사한 자로서 3급 또는 3급 상당이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직한 자, 4) 노동관계 업무에 10년 이상 종사한 자로서 4급 또는 4급 상당 이상의 공무원으로 재직한 자, 5) 기타 노동관계 업무에 10년 이상 종사하여 전문적 지식과 경험을 갖춘 자로서 심판담당 공익위원으로 적합하다고 인정되는 자 중에서 위촉하며, 조정담당 공익위원은 1) 공인된 대학에서 조교수 이상으로 재직한 자, 2) 판사 검사 군법무관 변호사 또는 공인노무사의 직에 3년 이상 재직한 자, 3) 노동관계업무에 3년 이상 종사한 자로서 3급 또는 3급 상당이상의 공무원이나 고위공무원단에 속하는 공무원으로 재직한 자, 4) 노동관계 업무에 10년 이상 종사한 자로서 4급 또는 4급 상당 이상의 공무원으로 재직한 자, 5) 기타 노동관계 업무에 10년 이상 종사한 자 또는 사회적 덕망이 있는 자로서 조정담당공익위원으로 적합하다고 인정되는 자 중에서 위촉한다.³⁹⁾

위와 같이 공익위원의 자격을 구체적으로 엄격히 제한하고 있는 것은 공익위원의 전문성을 규정하는 한편, 공익위원이 그 업무를 수행함에 있어서 중립적인 자세를 취할 수 있도록 하기 위해서이며, 노동분쟁당사자로부터 신뢰를 받을 수 있는 위원을 위촉하기 위해서이다.

노동위원회는 위원장을 중심으로 운영하는데, 중앙노동위원장은 중앙노동위원회의

39) 노동위원회법 제8조.

공익위원 자격을 가진 자 중에서 노동부장관의 제청으로, 지방노동위원회 위원장은 지방 노동위원회의 공익위원 자격을 가진 자 중에서 중앙노동위원회 위원장의 추천과 노동부 장관의 제청으로 대통령이 각각 임명한다. 중앙노동위원회 위원장은 정무직이며, 노동위원회 위원장은 공익위원이 되며 심판사건·차별시정사건과 조정사건을 담당할 수 있다.

또한 노동위원회에는 상임위원을 두는데, 상임위원은 당해 공익위원의 자격을 가진 자이어야 하고, 중앙노동위원회 위원장의 추천과 노동부 장관의 제청으로 대통령이 임명하며 공익위원이 되어 심판사건·차별 시정사건과 조정사건을 담당할 수 있다.

다) 조정위원회의 역할과 효력

조정은 일반적으로 관계 당사자의 일방이 지방노동위원회에 노동쟁의의 발생을 신고하면 시작되는데, 국가 및 지방자치 단체는 노동관계 당사자 간에 노동관계에 관한 주장이 일치하지 아니할 경우에 노동관계 당사자가 이를 자주적으로 조정할 수 있도록 조력함으로써 쟁의행위를 가능한 예방하고 노동쟁의의 신속·공정한 해결에 노력하여야 하는 국가 및 지방자치단체의 책무가 있다. 조정이 신청되면 노동위원회는 지체 없이 조정을 개시하여야 하며 관계 당사자 쌍방은 이에 성실히 임하여야 한다. 노동위원회는 관계 당사자가 노동쟁의의 조정신청전이라도 원활한 조정을 위하여 교섭을 주선하는 등 관계 당사자의 자주적인 분쟁해결을 지원할 수 있다. 조정은 조정의 신청이 있는 날로부터 일반사업은 10일, 공익사업은 15일 이내에 종료하여야 한다. 이 조정기간은 관계 당사자 간의 합의로 일반사업에 있어서는 10일, 공익사업에 있어서는 15일 이내에서 연장할 수 있다.⁴⁰⁾

조정위원회는 조정사건을 의뢰받을 때마다 노·사·공익을 대표하는 조정위원 3인으로 구성된다. 관계 당사자 쌍방의 신청이 있거나, 쌍방의 동의를 얻은 경우에는 조정위원회에 갈음하여 단독조정인에게 조정을 행하게 할 수 있다. 단독조정인은 당해 노동위원회 위원 중에서 관계 당사자 쌍방의 합의로 선정된 자를 그 노동위원회 위원장이 지명한다.⁴¹⁾ 조정위원은 당해 노동위원회의 위원 중에서 위원장이 지명하되, 근로자를 대표하는 조정위원은 사용자가, 사용자를 대표하는 조정위원은 노동조합이 각각 추천하는 노동위원회의 위원 중에서 지명하여야 한다. 다만, 조정위원회 회의 3일 전까지 관계 당사자가 추천하는 명단제출이 없을 때에는 당해위원을 위원장이 따로 지명할 수 있다.

조정위원회에 위원장을 두는데 위원장은 공익을 대표하는 조정위원이 된다. 조정

40) 노동조합 및 노동관계조정법 제54조.

41) 노동조합 및 노동관계조정법 제55조.

위원회(또는 단독조정인을 포함한다)는 관계당사자 쌍방을 출석하게 하여 주장의 요점을 확인하고 의견을 청취한다. 이때 조정위원회 위원장 또는 단독 조정인은 관계 당사자와 참고인 이외에는 조정위원회의 출석을 금할 수 있다.

위원회는 조정안을 작성하여 이를 관계 당사자에게 제시하고 그 수락을 권고하는 동시에 그 조정안에 이유를 붙여 공표할 수 있으며, 필요한 때에는 신문 또는 방송에 보도 등 협조를 요청할 수 있다. 한편 관계당사자가 조정안의 수락을 거부하여 더 이상 조정이 이루어질 여지가 없다고 판단되는 경우에는 조정의 종료를 결정하고 이를 관계당사자 쌍방에 통보하여야 한다. 조정안의 해석, 또는 이행방법에 관하여 관계 당사자 간에 의견의 불일치가 있을 경우에, 관계 당사자는 조정위원회에 그 해석 또는 이행방법에 관한 명확한 견해의 제시를 요청하여야 하고, 조정위원회는 이런 요청을 받게 되면 7일 이내에 명확한 견해를 제시해야 한다. 이에 관한 견해가 제시될 때까지 관계당사자는 당해 조정안의 해석 또는 이행에 관하여 쟁의행위를 할 수 없다.⁴²⁾

조정안이 관계당사자에 의하여 수락된 때에는 조정위원 전원 또는 단독조정인은 조정서를 작성하고 관계 당사자와 함께 서명 날인하여야 하고, 이 조정서의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가진다. 조정서의 내용에 관한 견해의 요청에 관해 조정위원회에서 제시한 해석 또는 이행방법에 관한 견해는 중재재정과 동일한 효력을 갖는다.

라) 중재위원회의 역할과 효력

노동관계당사자는 노동위원회의 조정위원회에서 제시한 조정안을 거부하면 중재위원회에 중재를 신청할 수 있다. 중재는 관계당사자 쌍방이 함께 중재를 신청했을 때와 관계 당사자의 일방이 단체협약에 의하여 중재를 신청했을 때 중재가 시작된다.⁴³⁾ 중재란 당사자의 합의에 의하여 선출된 중재인의 중재결정에 의하여 분쟁을 해결하는 방법을 말한다. 중재는 조정과는 달리 중재기관이 관계 당사자의 의사에 관계없이 당사자를 구속하는 결정을 내린다.

노동쟁의가 중재에 회부된 때에는 그 날부터 15일간은 쟁의행위를 할 수 없다. 중재위원회는 노동쟁의의 중재 또는 재심을 위하여 노동위원회에 두며, 조정위원회가 공익, 노동, 사용자를 대표하는 3인으로 구성되는 것과는 달리, 공익을 대표하는 위원 3인으로 구성되는데, 관계당사자의 합의로 선정된 자로 구성되거나, 혹은 합의가 성립되지 아니한 경우에는 노동위원회의 공익을 대표하는 위원 중에서 위원장이 지명한 자로 구성된다. 중재위원회에는 위원장을 두는데 위원장은 중재위

42) 노동조합 및 노동관계조정법 제60조.

43) 노동조합 및 노동관계조정법 제62조.

원 중에서 호선한다. 이와 같이 중재위원을 공익위원으로만 구성하는 것은 중재위원회가 법적인 구속력을 갖는 중재재정을 하기 때문에 재정의 독립성을 보장하기 위한 조치이다.⁴⁴⁾

중재위원회는 기일을 정하여 관계 당사자 쌍방 또는 일방을 중재위원회에 출석하게 하여 주장의 요점을 확인하여야 하고, 관계 당사자가 지명한 노동위원회의 사용자를 대표하는 위원 또는 근로자를 대표하는 위원은 중재위원회의 동의를 얻어 그 회의에 참석하여 의견을 진술할 수 있다. 중재위원회 위원장은 관계 당사자와 참고인 이외에는 회의에 출석을 금할 수 있다.

중재재정은 서면으로 작성하는데, 이에는 효력발생 기일을 명시해야 한다. 중재재정의 해석 또는 이행방법에 관하여 당사자 간에 의견의 불일치가 있을 때에는 중재위원회는 그에 대한 해석을 내리는데, 그 해석은 중재재정과 동일한 효력을 갖는다. 중재재정은 단체협약과 같은 효력을 갖는다.⁴⁵⁾

관계 당사자가 중재재정이 위법이나 월권에 의한 것이라고 인정하는 경우에는 중재재정서를 송달 받은 날로부터 10일 이내에 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있으며, 또 중앙노동위원회의 재심결정서에 대해서는 그 결정서를 송달받은 15일 이내에 행정소송법 제20조⁴⁶⁾의 규정에도 불구하고, 행정소송을 제기할 수 있다. 정해진 기간 내에 재심을 신청하지 않거나 행정소송을 제기하지 아니한 때에는 그 중재재정 또는 재심결정은 확정된다. 한편, 일단 내려진 중재재정은 재심신청 또는 행정소송의 제기에 의하여 그 효력이 정지되지 않는다.

마) 특별조정위원회의 역할과 효력

특별조정은 공익사업, 즉 공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향이 큰 사업에서 발생한 노동쟁의를 해결하기 위한 조정을 말한다. 공익사업으로는 1)정기노선 여객운수사업, 2)수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업, 3)공중위생사업, 의료사업, 4)은행 및 조폐사업, 5)방송 및 통신사업 등을 말한다. 한편 공익사업 중에서 그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니한 사업을 필수공익사업이라고 규정하고 있다. 필수공익사업은 1)철도사업, 도시철도사업 및 항공운수사업, 2)수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업, 3)병원사업 및 혈액공급사업, 4)한국은행사업, 5)통신

44) 해양수산부, 앞의 연구보고, 149면.

45) 노동조합 및 노동관계조정법 제70조.

46) 행정소송법 제20조는 제소기간을 규정하고 있는데, 취소소송은 처분 등이 있음을 안 날로부터 90일 이내에 소송을 제기하도록 되어있다.

사업을 말한다.⁴⁷⁾

특별조정위원회는 특별조정위원 3인으로 구성하는데, 공익을 대표하는 위원 중에서 노동조합과 사용자가 순차적으로 배제하고 남은 위원 4인 내지 6인 중에서 위원장이 지명한다. 위원장은 관계 당사자가 합의로 당해노동위원회 위원이 아닌 자를 추천하는 경우에는 그 추천된 자를 지명한다.

2007년 이전에는 특별조정위원회는 필수공익사업에 있어서 조정이 성립될 가망이 없다고 인정한 경우에는 결정에 의하여 그 사건의 중재회부를 당해 노동위원회에 권고할 수 있었으나 이 같은 경우에는 법개정으로 중재회부가 불가능해졌다.

바) 긴급조정

노동위원회는 앞에서 설명한 조정과 중재와 같은 임의조정 및 특별한 분쟁의 조정 이외에도 노동부 장관의 결정에 따라서 강제로 긴급조정을 개시할 수 있다. 긴급조정이란 쟁의행위가 공익사업에 관한 것이거나, 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로서 현저히 국민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 때에 노동부 장관에 의하여 조정에 회부되는 특별한 조정절차이다.

노동부 장관이 긴급조정의 결정을 하면, 중앙노동위원회와 관계 당사자에게 이를 통보하고, 중앙노동위원회는 지체 없이 조정을 개시한다. 위원장은 조정이 성립될 가망이 없다고 인정한 경우에는 공익위원의 의견을 들어 그 사건을 중재에 회부할 것인가의 여부를 결정한다. 중재에의 회부 결정은 긴급조정 통고를 받은 날로부터 15일 이내에 내려야한다. 또 중재는 관계 당사자 쌍방 또는 일방으로부터의 중재신청 요청이 있을 때에도 행해진다.

긴급조정의 결정이 공표된 때에는 즉시 쟁의행위를 중지해야 하며, 공표일로부터 30일이 경과하지 않으면 쟁의행위를 재개할 수 없다. 긴급조정에 의하여 조정안이 관계 당사자에 의하여 수락되거나, 또는 중재재정이 내려지면 조정안과 중재재정은 단체협약과 동일한 효력을 가진다. 긴급조정에 의한 중재재정이 위법이나 월권에 의한 것이라고 인정되는 경우에는 일반 중재의 경우와 똑같은 절차와 기간 내에 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수도 있고, 또 행정소송을 제기할 수도 있다.

3) 노사분쟁조정 특징

노사분쟁의 해결 절차는 지금까지 우리가 보아 온 분쟁과는 몇 가지 점에서 크게 다르다. 노사분쟁은 무엇보다 노동의 사용자와 노동조합이라는 노동자들의 단체와 첨예한 이해관계를 바탕으로 하며, 많은 경우 분쟁이 지속되면 관계 당사자는 물

47) 노동조합 및 노동관계조정법 제71조.

론 일반 국민에게도 커다란 손실을 입히기 쉽다. 이에 따라 노동분쟁의 조정절차는 세 가지 특징을 지니고 있다.

첫째, 노사분쟁은 주로 이해관계를 둘러싼 분쟁이다. 따라서 조정을 행하는 위원회는 조정이든 중재든 노동조합과 사용자가 받아들일 수 있는 위원으로 구성하도록 하고, 각각의 대표는 동수로 구성하거나 중립적인, 즉 공익을 대표하는 위원으로 구성되도록 한다. 법적인 위반 여부를 따지는 지적 소유권이나 소비자 분쟁과는 달리, 노사분쟁은 주로 이해관계를 둘러싼 대립이기 때문에, 관계 당사자 각각이 자신들의 입장을 충분히 개진하고 설득하는 것이 조정과정의 중요한 한 요인이다.

둘째, 노사분쟁은 사회적인 여파가 상당히 큰 이익분쟁이기 때문에, 조정이 공정하게 이루어지도록 하기 위하여, 노동위원의 자격에 관하여 그 어떤 분쟁보다도 엄격한 규정을 두고 있다.

셋째, 노사분쟁의 조정은 조정, 중재뿐만 아니라, 특별조정, 긴급조정 등 특례를 인정하며, 대단히 상세하게 정해진 규칙을 따르고 있다. 이는 노사분쟁이 다수 노동자의 실행행사를 포함하며, 실질적인 피해가 즉각 발생하기 때문에 긴급하고 적절하게 문제를 해결할 것을 촉진시키기 위함이다. 조정이나 중재의 기간이 상대적으로 짧은 것도 분쟁을 가능하면 신속히 해결하기 위한 방법이다.

넷째, 분쟁의 해결을 위해서는 반드시 조정을 거쳐야 하는 조정전치주의가 채택되고 있다. 사법적인 절차를 통한 분쟁의 해결은 노동분쟁의 성격상 크나큰 손실을 초래하기 쉽다. 따라서 관계 당사자는 조정과 중재가 제대로 이루어지지 않은 경우에만 행정소송을 제기할 수 있도록 하고 있다. 또, 일단 중재재정이 내려지고 나면, 재심의 청구나 소송의 제기가 있어도 재정이 효력을 유지하도록 하고 있다. 이는 사회적인 여파가 큰 노사분쟁을 법적으로 불확정한 상태로 둘 수 없기 때문이다.⁴⁸⁾

마. 의료분쟁과 조정

1) 의료분쟁의 의의

의료사고를 주원인으로 한 환자 측과 의료인 측간의 다툼이 의료분쟁이다. 의료분쟁은 일반적으로 의사의 진료과실이나 설명 의무 위반 등으로 인하여 발생하고 있으나 의료용구 등의 결함에 의하여서도 발생할 수도 있으며, 제3자가 문제를 야기시키는 경우도 있다. 의료사고와 진료과실은 의학적 문제이지만 결국 의료분쟁은 사회적관계의 문제가 되는 것이다. 또한 환자 측과 의료인 측 사이의 분쟁은

48) 김태기, 노동쟁의제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가, 노동경제론집 21권 2호, 1998, 1~16면.

때로는 의료 이전의 문제 또는 의료제도와 같이 순수한 의료 이외의 문제가 원인이 될 수 있다.⁴⁹⁾

의료분쟁의 해결에 관한 절차는 의료법에 7개조에 걸쳐 간단히 규정되어 있는데,⁵⁰⁾ 이들 규정만 가지고는 점차 증가하고 있는 의료분쟁을 신속하고 공정하게 해결하기에는 부족한 점이 많다. 그 결과 의료법에서 정한 분쟁해결절차를 보완하여 새로운 의료분쟁조정법을 제정하여야 한다고 주장하는 사람들이 많다.

의료분쟁은 앞서 다룬 분쟁과는 달리, 법적인 절차에 따르거나 사실관계의 확정에 따라 비교적 쉽게 조정을 할 수 있는 권리분쟁이 아니다. 의료분쟁은 분쟁원인의 복잡성, 책임판정의 어려움, 거대한 배상금액의 규모 등으로 인하여 의료법에서 정한 분쟁조정 절차에 의하여 쉽게 해결되지 않고, 많은 경우 소송을 통해서 분쟁이 해결되고 있다. 이런 몇 가지 측면에서 의료분쟁은 해양분쟁조정제도를 개선하는데 시사하는 바가 크다고 본다.

2) 의료심사조정위원회의 조직과 운영

의료분쟁에 관한 조정은 ‘의료심사조정위원회’에서 조정한다. 다른 분야의 분쟁조정에 관한 조정위원회의 명칭이 대부분 ‘분쟁조정위원회’인데 반하여 의료분쟁의 조정은 의료법에서 정한 의료심사조정위원회에서 조정하고 있다.

의료심사조정위원회는 보건복지가족부 장관의 소속 하에 중앙의료심사조정위원회를 두고, 시·도지사 소속 하에 지방의료심사조정위원회를 둔다.⁵¹⁾ 위원회는 각각 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 7인 이상 15인 이하의 위원으로 구성된다.⁵²⁾

위원회의 위원장은 당해 위원회를 두는 기관의 부기관장이 되고, 부위원장과 위원은 다음 요건을 갖춘 자 중에서 당해 기관의 장이 임명 또는 위촉한다. 1) 보건복지가족부 장관으로부터 그 설립이 인가된 의료인 단체가 추천한 의료인 2) 법조인, 언론인, 소비자 단체 대표 3) 의료행정 또는 분쟁조정업무에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 의료인이 아닌 자. 이 경우 위의 1)에 해당하는 위원과 그 외의 위원의 수는 동수이어야 하며, 공무원인 위원의 경우는 그 직위를 지정함으로써 그 임명에 갈음할 수 있다. 위원장은 위원회를 대표하고 회무를 통할하며, 부위원장은 위원장을 보좌하고 위원장이 사고가 있을 때는 그 직무를 대행한다.⁵³⁾

49) 이재형, 의료사고의 피해자구제에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위, 2007.

50) 의료법 제70조 이하.

51) 의료법 제70조 제1항.

52) 의료법 시행령 제33조 제1항.

53) 의료법 시행령 제33조 제2항, 동조 제3항.

위원회에는 간사 1인과 서기 몇 명을 둔다. 간사와 서기는 위원회가 설치된 기관의 공무원 중에서 당해 기관의 장이 임명한다.

3) 의료심사조정위원회의 역할과 효력

의료분쟁의 조정은, 조정을 신청하려는 자가 분쟁의 원인이 발생한 날로부터 1년 이내에 정해진 바에 따라서 시·도지사에게 신청함으로써 시작된다.⁵⁴⁾ 시·도지사는 그 분쟁이 2이상의 시·도의 관할에 속하거나 당해 지방의료심사조정위원회에서 조정할 수 없다고 결정한 때에는 그 신청일로부터 20일 이내에 조정신청서를 보건복지가족부 장관에게 이송하여야 하며, 보건복지가족부 장관은 이를 중앙의료심사조정위원회에 회부하여야 한다.⁵⁵⁾

분쟁조정신청서의 이송을 받아서 조정이 신청되면, 해당 위원회는 지체 없이 조정에 착수하여야 하고, 조정신청이 이루어진 날로부터 90일 이내에 조정안을 작성하여 당사자에게 제시하여야 한다.⁵⁶⁾

위원회의 회의는 재적위원 3분의 2이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

위원회는 조정을 위하여 필요한 경우에는 조정위원 또는 관계 공무원으로 하여금 당사자 또는 참고인에 대하여 위원회에 출석하여 진술할 것을 요구하거나 관계서류의 열람 또는 행정기관, 의료기관 기타 공·사 단체에 사실을 조회하거나 관계의료기관에 출입하여 조사하게 할 수 있다. 이때 조정위원이나 관계공무원이 조사를 할 때에는 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 표시하여야 한다.

조정안을 당사자가 수락한 때에는 조정위원 전원은 조정조서를 작성하고 당사자와 함께 이에 서명, 날인하여야 한다. 조정조서는 민사소송법의 규정에 의한 화해조서와 동일한 효력을 가진다.

4) 의료분쟁조정 특징

현재의 의료분쟁조정제도는 실제의 의료분쟁에서 잘 활용되지 않고 있을 뿐 만 아니라, 의료인측이 배상에 관한 조정결과에 잘 동의하지 않는다는 특징을 갖는다. 먼저 의료분쟁절차가 활용되고 있지 않는 이유는 의료사고의 특성 및 분쟁조정기관의 공정성 확보문제와 관련이 있다. 즉 의료사고는 그 원인을 밝히기가 쉽지 않고, 일반인으로서의 의료행위와 의료사고와의 인과관계를 스스로 입증하기 어렵다. 또한 인과관계 규명업무를 전담하는 기구가 없을 뿐 만 아니라, 의료심사조정위원

54) 의료법 제71조.

55) 의료법 제72조.

56) 의료법 제75조.

회에서 결정한 조정안은 강제력이 없기 때문에 일반인이 의료법에 의한 분쟁절차를 활용하는 경우가 드물다.

이어서, 의료분쟁절차가 활용되지 않는 두 번째 이유는 배상책임을 져야하는 의료인측이 조정예 동의하지 않는다는 점이다. 즉 의료사고는 인과관계를 밝히기도 쉽지 않은 반면에 대체로 배상책임액은 크기 때문에 당사자간에 합의에 이르기가 어렵다. 또한 현재의 절차는 강제력이 없는 조정만을 제시하고 있어서, 피해당사자들은 비용과 시간이 들더라도 민사소송, 경찰·검찰에의 고소 등 분쟁조정절차 이외의 방법으로 분쟁을 해결하려는 경향을 보인다.

새로운 의료분쟁조정제도를 모색함에 있어서, 형평성을 잃지 않으면서도 신속히 피해를 구제 할 수 있고, 관련자 모두를 만족시킬 수 있는 방법을 찾기가 쉽지 않겠지만, 의료분쟁제도가 실효성을 가지려면 행정심판 전치주의와 같은 제도적인 보장이 필요하다고 하겠다. 조정조서가 민사소송법상의 화해조서의 효력이 있기 때문에 조정전치주의를 취하면, 이 제도의 효력은 훨씬 커질 것이다. 분쟁조정제도가 신속한 재판을 받을 권리를 침해한다는 법무부의 주장도 있으나, 조정전치주의가 소의 제기를 막는 것은 아니고, 문체의 전문적 성격 때문에 민사소송을 통한 법원의 판결에만 의존하는 것도 어렵기 때문에 전문적 심사 및 신속한 피해구제를 위해서는 분쟁의 조정전치주의를 취하는 것이 바람직해 보인다.

현재의 분쟁절차가 운영이 제대로 되지 않는 주요 원인 중의 하나는 의료심사조정위원회의 위원중에서 의사가 절반을 차지하고 있어서, 환자 측에서 보면 의사 조정위원이 너무 많다고 생각하기 때문이다. 그리고 의료심사분쟁위원회가 전문적인 심사를 행하고, 신뢰성을 회복하면서 운영의 효율성을 기하기 위해서는 의료분쟁조정을 위한 전담기구를 설치할 필요가 있다. 의료분쟁전담기구의 설치가 필요한 이유 중의 하나는 의료분쟁의 주요한 요인 중의 하나가 의료진에 대한 신뢰성의 결여이기 때문이다. 의료사고가 의료행위의 불확실성에 따르는 불가항력적인 것일 수 있고, 의료사고의 심사와 조정이 의료진 측에 치우치지 않고 전문적인 조정위원회에 의해서 객관적으로 행해지고 있다고 환자 측에서 믿는다면, 의료심사조정위원회에 조정을 신청하는 건수도 늘어날 것이고, 조정이 성립되는 비율도 높아질 것이다. 57)

2. 민간형 ADR

민간형 분쟁조정기관은 순수한 민간단체에 설치된 분쟁조정기관을 말한다. 그런데 여기에는 다시 법률이 민간단체에게 분쟁조정기관을 설치하도록 한 경우와 법률상 근거가 없는 경우가 있다. 전자에 해당하는 경우로는 한국소비자단체협의체에 설

57) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

치된 자율분쟁조정위원회(소비자기본법 제31조제1항)나 한국프랜차이즈협회에 설치된 가맹사업거래분쟁조정협의회(가맹사업거래의공정화에관한법률 제16조) 등을 들 수 있고, 후자에 해당 하는 경우로는 제조물책임분쟁조정위원회(중소기업협동중앙회 등) 등을 들 수 있다. 다만 후자의 경우도 정부시책에 의하여 인정되는 경우이다. 그러므로 우리나라에서 순수하게 사인에 의하여 운영되는 조정기관은 찾기가 어렵다.

가. 법률에 근거한 민간형 ADR

법률에 근거한 대표적 민간형 ADR제도로는 대한상사중재원의 분쟁조정제도가 있다. 대한상사중재원의 중재판정부서는 ‘중재절차상의 분쟁조정’, ‘대외무역법상의 분쟁조정’, ‘신뢰성분쟁조정’을 수행하고 있다. 그 밖에도 국내 민간중재원인 한국중재원이 2007. 3. 설립되어 사법상의 분쟁을 조정·중재하고 있다.

1) 중재절차상의 조정

대한상사중재원 중재규칙은 ‘기준일로부터 국내중재의 경우 15일, 국제중재의 경우 30일 이내에 당사자 쌍방의 조정요청이 있는 경우 사무국은 중재절차를 개시하기 전에 분쟁을 조정에 회부한다.’라고 규정하고 있다.⁵⁸⁾ 이 경우 조정인은 동 중재원의 사무국에 의하여 중재인 명부 중에서 1인 또는 3인이 선정되며, 조저절차는 조정인이 합당하다고 인정하는 방법으로 진행된다.

그 결과 조정인이 작성·제시하는 최종 조정안이 당사자 간에 합의·수락되면 조정이 성립되는 것이고, 아닐 경우 조정의 노력은 좌절되게 된다. 이런 조정절차는 조정인이 선정된 날로부터 30일 이내에 조정이 성립되지 않으면 조정종료가 되며 중단되었던 중재가 속개된다. 한편 한국중재원은 대한상사중재원과 달리 모든 중재절차에서 조정을 거치고 있는 것이 특색이다.

2) 대외무역법상의 분쟁조정

대외무역법에 따라 무역거래자 상호간이나 교역상대국의 무역거래자와 물품 등의 수출입과 관련 분쟁발생시 분쟁을 신속하고 공정히 처리하는 것이 필요하거나 또는 무역분쟁 당사자의 신청이 있을 때 분쟁을 조정할 수 있다.⁵⁹⁾ 그리고 선적 전 검사와 관련하여 수출자와 선적 전 검사기관 사이에 분쟁이 발생하였을 시, 그 해결을 위해 필요한 조정을 할 수 있다고 규정하고 있다.⁶⁰⁾

대한상사중재원은 무역분쟁 및 선적전검사와 관련한 분쟁을 조정하는 업무를 위임

58) 대한상사중재원 중재규칙 제18조 제1항.

59) 대외무역법 제41조 제4항.

60) 대외무역법 제42조 제2항.

받아 조정을 시행하고 있으며, 조정위원 후보자 50인을 위촉하여 조정위원 후보자 명부를 작성·유지하고 있다. 조정위원의 임기는 2년이며 연임이 가능하지만, 사망 또는 건강상의 사유로 조정업무 수행이 불가할 때에는 해촉될 수 있다.⁶¹⁾

3) 신뢰성분쟁조정

대한상사중재원은 신뢰성분쟁조정규칙을 제정하여 기계공제사업단체(기계공제조합)의 신뢰성보장공제에 가입된 사건과 관련된 신뢰성분쟁조정을 시행하고 있다. 조정인은 중립적 제3자로 분쟁당사자들을 조력하는 역할을 하며 선정된 조정인은 관련분야 전문가로 현재 35명이 위촉되어 운영되고 있다.

신뢰성분쟁조정 범위에는 제조물의 품질관련 분쟁, 제조물 회수비용, 제조물배상책임, 기대이익의 청구 등이다. 조정절차는 ① 조정신청 및 접수통지, ② 조정부 구성, ③ 조정회의, ④ 조정합의, ⑤ 조정종료의 5단계를 거쳐 이루어진다.

나. 임의적 민간형 ADR

1) 의의

법률상 근거가 없는 임의적 민간형 ADR제도로서 제조물책임분쟁조정제도를 들 수 있다. 이 제도는 민사소송을 대체하는 분쟁해결방법으로서 소송을 수행하는 데 따른 경제적·시간적·사회적 비용을 절약할 수 있다는 점에서 유용한 제도일 뿐만 아니라, 원래 민사분쟁 자체가 가능한 한 당사자가 자주적으로 해결하는 것이 당사자 간의 생활관계를 원만하게 유지하는 데 유리한 경우가 많기 때문에 장차 제조물책임 분쟁조정제도와 같은 임의적 민간형 ADR이 자주 활용될 것으로 기대되고 있다.

2) 제조물책임 분쟁의 조정기관 등의 정비

제조물책임제란 소비자 또는 제3자가 제조물의 결함으로 인하여 생명·신체·재산에 피해를 입었을 경우에 제조업자 또는 판매업자가 책임을 지고 배상하도록 하는 제도이다. 이 제도는 전 세계적으로 이미 일반화되어 있으나 우리는 2000년 1월 12일 제조물책임법이 제정되었고 2002년 7월 1일부터 시행되었다. 이 법에 따라서 제조물책임관련 사고가 발생하면 소비자 피해는 민사문제이므로 민사소송을 통하여 해결하여야 함이 원칙이나, 많은 비용과 시간이 소요되는 제조물책임 분쟁사건을 소송으로 해결하기에는 적합하지 않은 경우가 많기 때문에 소송제도는 소비자 피해구제에 적절치 않다. 또한 사업자의 입장에서 소송은 비용과 시간이 많이 소요될 수 있고 기업의 이미지를 손상시킬 수 있으므로, 소송을 통한 해결보다는 합리적이고 중립적인 제3의 기관에 의한 조정제도를 선호하는 경향이 있다.

우리나라의 경우 제조물책임분쟁과 관련한 행정적 ADR로서 소비자보호원의 소비

61) 대외무역관리규정 제7-2-2조 제2항.

자분쟁조정위원회가 있으며, 이와는 별도로 민간업자들이 임의적으로 중소기업협동조합중앙회에서 중소기업 제조물책임분쟁조정위원회를 2002년 6월 25일부터 설치하여 운영 중에 있다. 한편 제조물 결함으로 인하여 발생하는 소비자 또는 제3자의 피해를 최소화하기 위한 제품안전활동지원기관으로서 민간형 PL상담센터⁶²⁾가 있다.

현재 중소기업중앙회에 설치된 제조물책임분쟁조정위원회는 알선은 신청 후 60일 이내 PL전문변호사에 의해서, 분쟁조정은 신청 후 90일 이내 분쟁조정위원회를 통하여 조정되고 있으나 위원회의 활동에 아직도 많은 보완장치가 필요하다.⁶³⁾ ① 먼저 조직의 형태상 분쟁해결의 공정성·중립성을 확보할 필요가 있으므로, 분쟁처리를 목적으로 하여 공익법인과 같은 독립적인 기관을 신설하거나 각종 업종단체 내에 상담·알선 등을 전담하는 기구를 확충하여 기존조직으로부터 독립적으로 운영될 수 있도록 하여야 하고, ② 조정대상사업의 범위에 있어서는 제조물배상책임 분쟁의 당사자 교섭 및 합의유도, 알선, 조정 등을 주요 사업으로 하고 제품의 안전성과 결함에 관한 상담, 소비자 불만처리의 지원, 제품관련사고 및 안정에 관련된 국내외 정보를 수집하고 제공하는 업무를 수관하도록 하여야 한다. 분쟁조정에 있어서하여일 중요하다고 및 안정은 ③ 조정기구의 편성은 사무국과 운영위원회, 조정위원회를 두어, 사무국에서는 변호사, 제품분야별 기술전문가 등을 배치하여 제조물배상책임문제를 상담 및 알선하여 분쟁이기구의히 해결될 수 있도록 지원하고, 사고정보를 수집하여 제공하는 등 부대업무를 처리하여야 하며, 운영위원회에서는 분쟁해결기구가 공정·중립적으로 운영될 수 있도록 관리·감독하고 분쟁조정위원회에서는 제조물배상책임 분쟁을 조정하도록 한다. 마지막으로 ④ 분쟁해결연사차에 관해서 살펴보면, 상담사차는 사무국에서 관련전문가가 상담에 임하여 필요에 따라 해당 제조업자품분피해자 상호안정은교섭에 의한 분쟁해결을 주선하도록 하고, 알선은 분쟁해결의 경험과 지식이기풍부한 사무국의 직원 및 외부전문가 등이 개입하여 양 당사자의 의견을 듣고 해결을 위한 조언과 타협의 권유를 통하여 합의를 유도하고 필요에 따라서는 사고현장을 확인하고 원인규명기관이나 조사기관의 협조에 의해 객관적인 판단자료를 확보하도록 하편성한다. 조정은 상담 및 알선단계에서 분쟁이기해결되지 제위원회, 양 당사자의 동의를 받아 조정을 개시하며, 이때 운영위원회 위원 중 3명 이상으로 조정위원회를 구성하고 당사자들로부터 제출된 증거서류품분피해원인규명결과 등을 참고하여 조정에 임하여야 할 것이다. 상담·알선·조정 등 분쟁해결절차에 소요되는 비용은 원칙적으로 무료로 하되 원인규명이나 사고조사 등에 소요되는 비용은 당사자에게 부담토록 할 수 있다. 당사자에게 비용을 부담시킬 경우에는 사전에 금액을 명확히 하는 것이 바람직하

62) PL(Product Liability)이란 제조물책임을 말하며 PL상담센터는 제조물에 하자가 발생하였을 경우에 중소기업의 대응활동에 대한 고충을 상담하기 위한 기구로서 (사)한국피엘협회가 주관하고 있음.

63) 변동강, 제조물배상책임보험 활성화방안에 관한 연구, 전남대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2005.

다고 본다.

2. 각종분쟁과 어업피해분쟁의 관련성

분석결과 저작권 분쟁, 소비자 분쟁, 금융 분쟁 등은 권리의 침해 관계, 권리와 의무의 이행여부에 관한 문제로서 법 해석상의 문제이거나 사실관계의 확인에 의해서 합의안 혹은 조정안을 쉽게 만들 수 있는 분쟁이며, 대체로 몇몇 개인과 일정한 상대가 정해진 분쟁이다. 따라서 빠른 시일 이내에 합의를 권고하거나 조정을 내리게 되며, 조정 중에 실질적인 문제가 이미 검토되었기 때문에, 중재의 과정은 마련되고 있지 않다.

지방자치단체 간 분쟁은 지역이기주의 혹은 지역 간의 이해가 충돌하는 경우로서, 지방자치단체가 공공기관이므로, 광역 혹은 정부 차원에서의 조정이 요구된다. 이 조정은 정치적인 과정이기도 하므로, 독립성과 신뢰성을 인정받는 조정위원회의 구성이 중시되며, 조정을 이행할 조치도 강구되어 있다.

의료분쟁은 의료행위와 그 결과와의 인과관계를 확인하기가 어렵고, 배상금액에 대해 동의를 구하기가 어렵기 때문에 조정안이 수락되는 경우가 적다. 의료인의 행위에 대한 면책범위의 확대, 조정전치주의, 전문적인 조정위원회의 구성, 배상금 지급을 위한 기금의 설립 등 보완적인 조치가 이루어지지 않는다면 구속력이 없는 조정은 의미를 띠기 어려운 분야이다.

노동쟁의는 노동조합이라는 집단과 사용자(들)와의 분쟁이다. 이 분쟁은 권리 다툼이기보다는 이익다툼이기 때문에 명확한 해답안을 만들기 쉽지 않고, 타협과 협상이 중요하다. 또, 노동쟁의행위는 집단적이며 직접적인 피해를 가져오므로, 냉각기간을 두고 있다. 분쟁의 해결에 있어서는 이익다툼이기 때문에 조정과 중재를 하는 위원회의 중립성을 보장하도록 되어 있다.

따라서 어업피해분쟁의 성격을 본다면, 어업피해분쟁은 권리분쟁의 성격을 나타내기도 하지만, 이익분쟁의 측면이 더 중요한 분쟁이다. 누가 얼마나 책임을 져야 하는지도 중요하지만, 누구에게 형벌을 가할 것인가 보다는 이미 발생한(혹은 발생 가능한) 피해를 어떻게 하면 모두가 받아들일 수 있는 방식으로 보상 또는 배상할 것인가이다. 이런 의미에서 어업피해분쟁의 성격을 밝히고, 그 해결방안을 검토하는 데에는 그 성격상 의료분쟁과 노동분쟁의 사례가 많은 시사점을 주고 있다. 일반적으로 해양오염으로 인하여 어업에 피해가 발생하면 피해를 준 원인을 밝히기가 쉽지 않고, 배상금액이 크다는 점에서 의료분쟁과 유사한 성격을 지닌다. 이것이 어업피해분쟁에 시사하는 바는 어업피해분쟁의 당사자 중 어업인들이 쉽게

접근할 수 있고 신뢰할 수 있는 조정기구와 조정위원회를 구성하는 것이 중요하다는 점이다.

의료분쟁의 논의에서 나타났듯이 어업피해가 발생하였을 때, 어업인들에게 중요한 것은 믿을 수 있는 기구, 사람이 나타나서 문제를 해결해 달라는 것이다. 또, 보상이나 배상금액에 관한 의견과 기대의 차이를 극복하는데, 제일 중요한 것은 조정위원을 얼마나 신뢰할 것인가이기 때문에, 어업인들이 자신들의 입장을 잘 대변할 수 있다고 믿고, 어업인들이 쉽게 접근할 수 있는 조정기구와 조정위원회의 구성은 대단히 중요하다고 할 수 있다. 한편, 어업피해분쟁은 의료분쟁과는 달리 형사상의 책임이 수반되는 일은 별로 없기 때문에, 어업피해분쟁의 절차를 만들 때 면책범위나 의료진에 대한 형사책임의 특례규정 등과 같이 다른 분야와의 법적인 형평성 문제 등의 법 기술상 까다로운 문제가 발생하지는 않을 것이다.

어업피해분쟁은 일정 구역의 어업권이나 어로행위를 할 수 있는 권한을 가진 어업인 집단이 관여한다는 점에서 노동분쟁과도 유사한 성격을 지닌다. 노동분쟁이 사적인 분쟁의 관계임에도 불구하고, 정부가 조정신청주의가 아니라 조정전치주의를 취하면서 대단히 세세한 규정을 만들어 놓은 것은 노동분쟁이 자주 일어나기도 하고, 노동분쟁이 지니는 소모적인 성격과 사회적인 중요성 때문이기도 하다. 이런 측면에서 어업피해란 노동분쟁과는 조금 다른 성격을 지닌다. 먼저, 어업피해는 일반적으로 노동분쟁처럼 긴급한 해결을 요하는 분쟁은 아니다. 또, 노동분쟁처럼 정치적으로 복합적인 성격을 띠는 것도 아니다. 그렇지만, 어업피해분쟁은 원인규명의 복잡성과 막대한 배상금액 때문에, 당사자에게 맡겨두고 자율적인 해결을 촉구하여서는 쉽게 해결되지 않고, 또, 상당히 오랜 기간 사회적인 갈등을 지속시킨다는 점에서 정부가 어업피해분쟁의 해결방안을 마련하는 것은 바람직하다고 할 수 있다.

어업피해분쟁은 분쟁이 보통 집단이고, 이익분쟁의 성격이 강하기 때문에 노동분쟁의 과정에서 사용된 노동위원회의 구성방법과 문제해결을 위한 절차는 어업피해분쟁의 해결에도 원용될 수 있다. 노동분쟁의 해결과정에서 주목할 것은 공정한 조정위원회, 누구나 받아들일 수 있는 조정위원회의 구성형식이다. 조정위원에게 노동분쟁의 해결에 깊은 전문적 지식을 요구하고, 당사자들이 추천한 위원 중에서 조정위원을 선정하는 방식, 또 공익위원을 두고 사무국을 두어 노동위원회를 운영하는 방식은 분쟁의 해결에 있어서 공정성과 전문성, 특히 신뢰가 중요한 어업피해분쟁의 경우 깊이 새겨두어야 할 대목이다.

제2절 해외 분쟁조정제도 도입사례 분석

1. 미국의 어업피해에 대한 분쟁조정제도

미국의 법제는 행정조치와 형사법으로 환경오염에 대한 규제를 행하고 있기 때문에 분쟁이 발생하는 경우에는 먼저 당사자 간에 의논하여 사적으로 해결하도록 하고 있지만 실제로 당사자간의 분쟁은 당사자간에 해결되지 않는 경우가 많으며, 이러한 경우에는 대부분 민사소송이라든가 행정소송을 제기하고 법원에서 해결하는 방식을 취하고 있다. 따라서 여기에서는 미국의 자연자원 피해 문제와 관련된 해양환경관리법과 동 법 중에서 가장 포괄적으로 접근하고 있는 유류오염 피해제도를 살펴보고, 이와 관련된 피해 산출방법 등을 분석하여 살펴보고자 한다.

가. 미국의 행정적 분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act of 1996)

1) 입법목적

분쟁해결의 신속하고 효과적인 수단으로서 연방법원의 소송에 대신하여 행정적인 절차에 따라서 해결하도록 요구되었다. 왜냐하면, 종래의 분쟁해결방식은 고비용 및 불필요한 시간낭비, 그리고 분쟁해결에 대한 낮은 합의가능성 등을 초래하기 때문이다. 따라서 이러한 대안으로서 보다 신속하고 경제적이고 만족스러운 결정을 도출할 수 있는 분쟁해결의 대안이 요구되기 때문에, 미국의 행정적 분쟁해결법은 효율적이고 합리적인 결과를 도출할 수 있도록 연방정부기관으로 하여금 대체적 분쟁해결제도(재판외 분쟁해결제도, ADR) 사용을 의무화하고 있다.

ADR은 다양한 행정프로그램을 통하여 각종 분쟁을 해결할 수 있는 제도이다. 이를 활용한 분쟁처리기법은 기존법률에서의 기관업무의 모호성을 제거할 수 있고, 민간분야에서 개발된 기술들이 편익을 얻을 수 있으며, 나아가 보다 나은 기술개발도 유도할 수 있게 될 것이다. 결국 이들 광범위한 재판외 분쟁해결제도는 분쟁을 해결하는 절차상 효율성을 발휘하며 이에 대한 이해력 증진은 정부행정 및 공공서비스 제고에 도움이 될 것이다.

2) 분쟁해결의 대체적 수단(alternative means)

분쟁해결법 제3조에 의하면 각 국가기관은 공공정책의 공고를 통하여 ADR, 사례관리 등에 대한 정책을 세우고, 정책개발을 위하여 다음의 사항을 추진하도록 규정되어 있다.

먼저 분쟁해결을 위하여 각 기관이 ADR을 사용할 수 있도록 미국연방법전에 의거

설립된 위원회와 협의하여야 하고, 공식·비공식 재판, 규칙제정, 집행활동, 발급, 면허 또는 허가 취소, 계약관리, 기관에 의한 또는 기관에 대한 소송, 타기관의 행동을 포함하여 ADR을 검토하여야 한다. 이 때 각 기관장은 분쟁해결 전문가로서 분쟁조정위원장을 지정하여야 하고, 분쟁조정위원장은 기관정책을 수립하기 위한 역할을 수행해야 한다. 또한 각 기관은 기관별 분쟁해결 전문가 및 정책을 수행하는 직원들을 위한 기초교육을 실시해야 하는 바, 그 훈련은 협상, 중재 또는 관련 기술에 관한 이론과 실습을 포함해야 한다. 그리고 각 기관은 계약, 보조금, 기타 지원에 대한 표준협정을 검토하고, 분쟁해결의 대체 수단사용 등을 위한 표준협의 수정여부를 결정해야 한다.

3) 정부기관 권한의 한계

각 기관은 분쟁해결을 위하여 당사자가 동의한다면 운영프로그램과 관련된 필요한 절차를 수행할 수 있으나, 다음과 같은 경우 분쟁해결절차를 적용하지 않는다.

- ① 문제해결에 대한 확실한 방안이 선례로 남을 가치가 있고 행정절차가 또 다른 선례로 남지 않을 경우.
- ② 최종결의안이 도출되기 전 추가절차가 요구되는 정부정책에 대한 중요한 문제, 그리고 기관에 대한 요구정책의 추가 개발 가능성이 없는 절차.
- ③ 기존정책을 유지하여 개별적 결정의 다양성이 증가하지 않고 개별적 결정에 일관된 결과도출이 어려운 과정.
- ④ 분쟁해결절차에 포함되는 당사자가 아닌 개인 또는 기관에게 심각하게 영향을 미치는 문제.
- ⑤ 절차에 대한 전체의 기록은 중요하나 분쟁해결절차는 기록을 제공하지 못함.
- ⑥ 기관이 변경된 상황에 비추어 문제의 성질을 변경할 수 있는 권한이 부여된 문제에 대한 재판권을 유지해야 하는 경우 및 분쟁해결절차가 기관의 수행업무를 방해하는 문제.

나. 미국의 환경분쟁해결기구

1) 분쟁예방 및 해결센터(Conflict Prevention and Resolution Center, CPR C)64)

분쟁예방 및 해결센터는 미국농림부와 환경보호청의 ADR을 이용한 분쟁해결기구이다. 미국 농림부의 CPRC는 분쟁해결에 관하여 ‘분쟁을 분별있고, 공정하며, 효율적인 방식으로 파악하고 처리하는 절차’로 정의하면서 ‘분쟁은 효과적인 의사소통, 문제해결, 그리고 이해관계에 초점을 맞춘 협상과 같은 기술을 개발, 사용함으로써 충분히 관리될 수 있다’고 밝히면서, 분쟁해결의 중요한 요소가 ADR을 효과적으로 활용하는 것이라고 언급하고 있다.

64) 박홍엽 외, 갈등관리지원센터 설립방안 연구, 국무조정실, 2005.

미국환경보호청은 CPRC에 대해 합의형성, 분쟁예방 등의 기능을 중시하고 있고, ADR을 충분히 활용했을 때, 쟁점의 빠른 해결, 보다 창의적이고 만족스러우며 지속적인 해결안의 도출, 거래비용의 절감, 효과적인 관계개선, 정부기관 프로그램에 관한 이해관계자의 지원 증대 등의 이점이 있다고 한다.

2) 미국환경분쟁해결원(U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution)⁶⁵⁾

미국환경분쟁해결원은 환경정책 및 분쟁해결법(Environmental Policy and Conflict Resolution Act of 1988 P.L. 105-156)을 근거로 설치된 연방환경분쟁 예방 및 해결지원기관이다. 이 기관은 유달(Morris K. Udall)재단의 후원을 받기 때문에 연간실적을 재단에 보고하지만, 미국의회로부터 직접적인 재정지원과 공공 부문 및 민간부문의 고객으로부터 서비스 제고에 대한 수수료도 받는다. 주로 전문적인 지식과 지도 그리고 환경영향분석, 합의촉진, 조정 등의 교육훈련을 제공하면서 전국적인 프로그램과 실무자들의 네트워크를 구축해 운영하고 있다. 아울러 협상에 의한 규칙제정, 지역사회에 기반을 둔 협동, 그리고 정책대화 등과 같은 합의형성에 기반을 둔 절차의 운영과 관련해 지원 사업을 실시한다.

다. 미국의 해양환경관리법

1) 개설

미국의 주요 해양환경관리법은 유류오염법(Oil Pollution Act of 1990 : OPA), 환경피해조치 배상 및 책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1986 : CERCLA), 연방수질오염관리법(Federal Water Pollution Control Act or Clean Water Act of 1987 : CWA) 등이 있다.

이들 법률은 공공의 이익을 위하여 해양공공자원의 보호와 관리를 연방정부와 주 정부에 위탁하고 있으며, 해양공공자원은 미국의 배타적 경제수역(EEZ) 이내의 수산생물, 조류, 포유동물 등의 상업적, 비상업적 자원을 포함하고 있다.

연방정부와 주정부에서는 환경오염에 대하여 오염자부담원칙에 따라 공공자원의 회복 및 배상에 대한 책임과 권한을 가지고 있다. 유류오염법 제정 이전에는 CERCLA(환경피해조치 배상 및 책임법)가 유류오염사고의 관련법이었으나 OPA(유류오염법) 제정 이후 유류오염사고는 이 법에 근거하고 있다. 이들 법의 차이점은 CERCLA는 해양유류 오염이외의 기름뿐만 아니라 화학물질오염 등과 관련 있으며 보다 포괄적이고 장기간에 걸친 공공 자원의 피해에 대하여 많이 이용되고 있다. 그러나 OPA는 단기적인 공공자원 및 사적자원의 피해에 대한 근거도 마련해 놓고 있다.

65) 박홍엽 외, 갈등관리지원센터 설립방안 연구, 국무조정실, 2005.

또한 OPA의 주요 목적은 유류유출에 따른 자연 자원이나 서비스의 손실을 감소하여 환경을 보전하는 것이다. 이를 달성하기 위한 방법으로 유류유출에 따른 자연 자원의 피해를 유출이전 상태로 환원하거나 손실된 자연 자원이나 서비스를 복구·대체하거나 유사자원을 통하여 배상하도록 규정하고 있다.

이와 같이 미국의 OPA에서는 수산자원에 대한 피해뿐만 아니라 해양자원과 관련된 모든 부분에 대하여 피해를 추정하고 있으며 피해액의 추정방법에 대하여서도 법률적으로 세세한 부분까지 구체적으로 언급되어 있다.

2) 연방수질오염관리법 및 종합환경책임보상법

가) 관련법의 개요

미국의회는 선박으로부터 기름 및 위험물질이 유출되어 해양오염이 발생하는 문제를 해결하기 위하여 연방수질오염관리법(Federal Water Pollution Control Act or Clean Water Act : CWA)⁶⁶⁾ 및 종합환경책임보상법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA) 등의 법률을 제정하게 되었다. 특히, 연방수질오염관리법(CWA) 제311조 (Sec. 311: Oil and hazardous substance liability)에는 기름오염 뿐만 아니라 위험물질오염에 관하여도 규정하고 있다.⁶⁷⁾ 반면, 1980년 제정된 종합환경책임보상법(CERCLA)은 원유나 석유제품을 제외한 위험물질에 관하여만 규정하고 있으며, 이 법에서는 연방정부가 거액의 기금을 보유하여 오염 피해지역에 대해 신속히 조사, 정화 및 배상 처리하고, 사후에 원인자에게 이미 배상된 비용을 요구할 수 있도록 하고 있다.

연방정부는 CERCLA 및 CWA에 근거하여 해양 및 항수로에 대한 기름 또는 위험물질의 방출, 연안 및 200마일 이내 EEZ의 오염, 외부 대륙붕 및 심해항구활동에 기인하는 기름 등의 방출을 예방하기 위한 조치를 취할 권한을 가지며, 해안경비대 기타 연방정부기관이 기름오염사고에 대응하고 오염물을 제거하도록 규정하고 있다.

나) 면책사유

연방수질오염관리법(CWA)과 종합환경책임보상법(CERCLA)에서 정하는 오염에 대한 면책사유로는 다음과 같다. 연방수질오염관리법(CWA)에서는 기름 등의 유출이 불가항력, 전쟁, 정부의 과실, 제3자의 작위 또는 부작위로 인하여 발생한 경우에는 오염당사자가 책임을 지지 않는다고 명시되어있으며, 종합환경책임보상법(CERCLA)에서는 불가항력, 전쟁, 유출자의 피용자·대리인 또는 유출자와 계약관

66) Federal Water Pollution Control Act(또는 Clean Water Act)는 1948년 제정되어 1972년 전반적인 수정을 거쳐 현재의 형태를 갖추었다.

67) Claudia Copeland, CRS Report for Congress, 1999

계에 있는 자 이외의 제3자의 작위 또는 부작위(단, 유출자가 예상가능한 제3자의 행위에 대하여 상당한 주의를 다하여 예방책을 강구하였어야 함)로 인하여 기름 등이 유출된 경우에만 유출자가 면책된다고 규정하고 있다.⁶⁸⁾

다) 책임제한

연방수질오염관리법(CWA)에서는 기름유출자의 책임을 일정액으로 제한하고 있다. CWA에 의하면 내륙에서 기름을 운반하는 바지선의 책임은 선박 톤당 미화 125달러로 계산한 금액 또는 총액 125,000달러 중 고액으로 제한되고, 기타 선박의 책임은 톤당 150달러로 계산한 금액 또는 250,000달러 중 고액으로 제한되며 유출선의 소유자와 운항자(용선자)는 기름유출에 대하여 연대책임을 지도록 되어 있다.⁶⁹⁾

라) 정부의 비용상환청구

연방수질오염관리법(CWA)에 의하면 기름을 유출한 선박의 소유자 또는 운항자는 정부가 지출한 오염제거비용에 대하여만 책임을 진다. 따라서 유출선의 소유자 또는 운항자가 연방수질오염관리법(CWA)에 의하여 책임이 제한됨으로, 정부에서는 정부가 지출한 오염제거비용 이외의 손해전부를 회복하기 위하여 유출선 소유자 등에 대하여 법에 근거한 책임 또는 불법행위책임을 추가로 청구할 수 없도록 되어 있다. 그 대신에 미국정부는 선박이 기름 등을 유출한 것에 대하여 책임이 있는 제3자에 대하여 손해배상을 청구할 광범위한 권한을 가진다.⁷⁰⁾

마) 관련법에 의한 광택(sheen)기준

유류가 유출된 해면에서의 오염여부는 광택(sheen)이 있는지 여부에 의하여 판단이 가능하며, 이를 광택기준이라 한다. 예컨대 1978년 United States V Chevron Oil Co. 사건에서 연방 제5항소법원은 기름이 유출된 후 후면에 광택이 발견되면 유해한 정도의 양의 기름이 유출된 것으로 추정할 수 있다고 판시하였다.⁷¹⁾

기름 등의 유출이 유해량에 도달하였을 때 정부는 국가비상계획에 따라 취한 조치에 소요된 비용을 오염당사자에게 청구할 수 있으며, 면책을 주장하는 피고는 광택으로 인하여 나타나는 기름오염의 정도가 유해하지 않다는 증거를 제출하여 이와 같은 추정에 반론을 제기하여야 한다.

3) 유류오염법(Oil Pollution Act : OPA, 1990)

68) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

69) Federal Water Pollution Control Act, As Amended Through P.L. 107 ~ 303, Nov. 27, 2002.

70) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

71) <http://altlaw.org/v1/cases/459860>.

1990년에 제정된 유류오염법(Oil Pollution Act : OPA)은 미국에서 유류오염사고와 관련된 매우 중요한 법률이며, 이는 1989년 3월 알래스카의 프린스 윌리엄 사운드(Prince William Sound)에서 좌초한 엑슨 발데즈호의 막대한 기름오염사고의 영향으로 기름오염사고를 예방하고 유출된 기름을 효율적으로 제거하기 위한 새로운 규정들을 담고 있다. 동법에서는 기름오염사고에 대한 형사 및 민사책임을 대폭 강화하였으며, 손해배상책임, 책임의 제한, 책임기금, 유류오염사고 예방을 위한 규제 등의 특징을 담고 있다.

가) 손해배상책임

유류오염법(Oil Pollution Act : OPA)은 선박으로부터 유출된 오염사고에 의한 손해에 대하여 선박소유자 및 운영자가 책임을 지도록 규정하고 있다. 동 법률에 의하면 손해배상책임은 연대책임이며, 따라서 책임의 주체는 기름오염사고에 대한 과실유무에 관계없이 연대하여 손해배상책임을 지도록 되어있다. 다만, 사고가 자연현상 또는 전쟁으로 인하여 발생한 것임을 책임의 주체가 증명하는 경우에는 그 책임이 면제된다. 또한, 책임의 주체는 미국연방정부나 주정부가 기름오염사고로 인하여 지출한 방제비용 또는 대통령이 작성한 국가사고관리계획에 따라 제3자가 행한 방제조치로 인하여 제3자에게 발생된 방제비용 - 기름의 유출을 방지하거나 유출한 기름을 제거하거나 기타 공공의 건강을 보호하기 위하여 필요한 행위에 소요되는 비용 - 을 배상할 책임이 있다.

1969년 민사책임협약이나 1971년 기금협약에는 유류유출에 대한 사전방지비용이 보상범위에서 제외 되었으나, 1984년 개정판에서는 기름오염손해의 심각한 위험이 있는 경우에 한하여 기름유출의 사전방지비용을 보상범위에 포함시켰다. 반면, 유류오염법(Oil Pollution Act : OPA)은 심각하고 즉각적인 유출의 위험이 있었는지 여부를 묻지 아니하고 합리적으로 지출한 유출방지비용의 보상을 규정함으로써 기름유출 방지행위를 적극 권장하는 점에서 기름유출사고의 사전방지에 많은 역할을 하고 있다.⁷²⁾

나) 책임의 제한

유류오염법(Oil Pollution Act : OPA)에서는 책임의 한계(Limits on Liability)를 규정하고 있으며 구체적인 책임한도는 다음과 같다. 유조선의 경우 책임한도액은 총톤수 1톤당 1,200달러 또는 다음 기준 중 큰 금액을 책임한도로 한다.

- 총톤수 3,000톤 이상 선박의 경우 미화 1,000만 달러
- 총톤수 3,000톤 미만 선박의 경우 미화 200만 달러

유조선 이외의 선박의 경우는 총톤수 1톤당 600달러 또는 50만달러 중 큰 금액으로 하고, 연안시설물에 대해서는 제거비용에 7천500만달러를 더한 금액, 육상시

72) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

설물은 3억5천만달러를 책임한도 금액으로 한다.⁷³⁾ 그러나 유류오염법(OPA)의 규정에 의하면, 다음의 경우에 한하여 무한책임 또는 책임을 제한할 권리가 상실된다.⁷⁴⁾

- 유류오염 사고가 자신의 고의 또는 중대한 과실에 의해 발생하거나 연방안전, 설계운영, 규칙의 위반 등으로 인하여 초래된 경우
- 오염사고가 책임 주체의 대리인이나 피용인 또는 책임의 주체와 계약관계에 있는 자의 고의, 중대한 과실 또는 규정위반으로 인한 경우
- 유류오염사고를 보고하지 아니하거나 방제작업에 관하여 담당공무원이 요청한 합리적인 협조 및 조치를 취하지 아니한 경우

다) 책임기금⁷⁵⁾

미국은 유류오염피해에 대한 민사책임에 관한 국제협약(민사책임협약, CLC : The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 92) 및 유류오염손해에 대한 보상을 위한 국제기금설치에 관한 국제협약(국제기금협약, FC: The International Convention on the Establishment Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 92)을 가입하지 않고 자국의 법에 의거 책임기금을 설정하여 오염사고에 대비하고 있다.

책임기금은 유류오염법(Oil Pollution Act : OPA)과는 별도로 1968년 설치되었으며, 1990년 1월 1일부터 미국에서 수입하는 모든 유류에 대해 배럴당 5센트씩의 세금을 부과하여 징수된 세금이 책임기금의 재원이 된다. 또한 과거의 연방오염기금으로부터 인수한 자금과 유류오염법(Oil Pollution Act : OPA)에 따라 징수되는 벌금 및 자연자원의 피해에 대한 배상금도 책임기금의 재원이 된다. 책임기금을 위해 필요한 경우 기부채납할 수 있으며, 책임기금은 오염사고 당 책임기0억 달러까지 사용할 수 있고 자연피해 배상은 사고 당 책임5억 달러로 제한하고 있다. 특히, 미국으로 입항하거나 미국 내에서 운항하는 선박 중(기름을 운송하지 않는 바지선 제외) 총톤수 300톤 이상의 선박에 대해서는 유류오염법(Oil Pollution Act : OPA)상의 책임제한액을 충족시킬 수 있는 재정능력이 있음을 증명하는 증명서를 제출하여야 하고, 세관이나 해양경비대는 재정능력증명서를 제출하지 아니하는 선박이 미국 내로 들어오는 것을 거절하거나 항구로부터 출항하는 것을 허가하지 아니할 수 있도록 규정하고 있다.

라) 유류오염사고 예방을 위한 규제

유류오염법(Oil Pollution Act : OPA)에서 기름유출 사고를 효과적으로 예방하고

73) <http://epw.senate.gov/opa90.pdf>, Oil Pollution Act of 1990, Dec. 29, 2000.

74) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

75) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

사고로 인한 피해를 최소화시킬 수 있는 국가사고관리계획을 마련하도록 규정 있다. 따라서 외국국적선박에 대하여 당해 국가가 미국법이나 미국정부가 인정하는 국제적 기준을 충족시키는 선박의 자격·훈련·면허 등에 관한 규정을 시행하는지 여부를 평가하여야 하고, 만일 당해 국가가 근거한 규정을 시행하지 아니하는 경우 당해 국가 소속 선박을 미국으로부터 출입을 금지시킬 수 있도록 되어 있다. 본 법은 기름유출사고를 예방하기 위하여 이중선체의외판(double-deck) 요건을 규정하고 있으며, 선박건조계약이 1990년 6월 30일 이후에 체결되거나 선박인도일이 1994년 1월 1일 이후인 총톤수 5,000톤 이상인 모든 신조 선박은 이중선체의외판을 갖추도록 규정하고 있다.⁷⁶⁾

라. 미국의 해양오염분쟁조정제도의 특징

앞에서 살펴본 것처럼 미국의 경우는 해양오염분쟁조정제도를 단일법으로 규정하고 있지 않다. 따라서 관련법규정을 종합하여 분쟁해결을 도모할 수밖에 없다는 특징을 갖는다. 이에 관한 법률로는 유류오염법(Oil Pollution Act : OPA), 환경피해조치 배상 및 책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act : CERCLA), 연방수질오염관리법(Federal Water Pollution Control Act or Clean Water Act : CWA) 등 소위 ‘해양환경관리법’과 분쟁을 신속하고 효과적으로 해결하기 위해 마련된 ‘행정적분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act of 1996)’이 있다.

1) 해양환경관리법의 특징

해양환경관리법은 해양환경보호와 환경오염주체의 책임 등에 관한 사항을 주로 규정하고 있다.

연방수질오염관리법(CWA)과 환경피해조치 배상 및 책임법(CERCLA)은 1960년대 이후 선박으로부터 기름 및 위험물질이 유출되어 해양오염을 발생시키는 일이 빈번히 발생하게 되자 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 제정된 특별법이고, 유류오염법(OPA)은 1989년 엑스발데즈호 사건 등 일련의 대형기름 오염사고의 영향을 받아 효율적으로 기름오염사고를 예방하기 위하여 제정되었다는 점에서 이들 법률이 해양환경보호를 위한 법이라는 것을 알 수 있다. 특히 유류오염법은 대통령령으로 하여금 기름유출 사고를 효과적으로 예방하고 사고로 인한 피해를 감소시킬 수 있는 국가사고관리계획을 마련하도록 하는 등 유류오염사고 예방을 위한 규제를 하고 있다.

또한 이들 법률은 손해배상책임의 주체를 선박소유자 및 운영자 등으로 규정하고 있고, 선박에는 유조선 및 일반화물선 등을 모두 포함하고 있으며, 손해배상책임은

76) 해양수산부, 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.

연대무과실책임이며, 책임의 주체는 기름오염사고에 대한 과실유무를 묻지 아니하고 연대하여 손해배상책임을 진다고 규정하고 있다. 한편 이들 법률은 책임의 주체가 사고가 자연현상 또는 전쟁으로 인하여 발생한 것임을 증명하는 경우에는 책임이 없다고 하여 면책규정도 함께 규정하고 있다.

미국은 유류오염피해에 대하여 민사책임조약과 국제기금조약을 채택하지 않는 대신 자국의 내국세법에 의거 책임기금을 설정하여 오염사고에 대비하고 있다는 점도 큰 특징이라 하겠다.

그리고 이들 법률은 규율영역을 다소 달리하고 있는 바, 연방수질오염관리법(CWA)은 기름오염 뿐만 아니라 위험물질오염에 관하여도 규정하고 있는 데 대하여, 환경피해조치배상및책임법(CERCLA)은 원유나 석유제품을 제외한 위험물질에 관하여만 규정하고 있는데, OPA가 제정됨으로 인하여 유류오염사고는 OPA에 근거하고 있다. CERCLA와 OPA의 차이는 CERCLA가 보다 포괄적이고 장기간에 걸친 공공 자원의 피해에 대하여 많이 이용되는 데 대하여, OPA는 단기적인 공공자원 및 사적자원의 피해에 대한 근거도 마련해 놓고 있다.

2) 행정적분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act of 1996)의 특징

행정적분쟁해결법은 고비용 및 불필요한 시간낭비, 그리고 합의가능성이 낮은 종래의 소송을 통한 분쟁해결수단의 대안으로서 제정되었으며, 행정적 분쟁해결절차를 규정하고 있다. 이 법은 효율적이고 합리적인 결과를 도출할 수 있도록 연방정부기관으로 하여금 대체적 분쟁해결제도(재판외 분쟁해결제도, ADR) 사용을 의무화하고 있다.

ADR의 특징은 먼저 분쟁해결을 위하여 다양한 행정프로그램이 활용되고, 이를 통하여 기존법률에서의 기관업무의 모호성을 제거할 수 있다는 점이다. 또한 민간분야에서 개발된 기술들이 편익을 얻을 수 있으며, 보다 나은 기술개발도 유도할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

2. 일본의 해양오염분쟁조정제도

가. 해양오염과 분쟁조정위원회

1) 공해등분쟁조정제도 도입 배경

일본에서는 1967년에 해양오염을 포함한 공해 대책 기본법을 제정하고, 동 법에서 정부는 공해와 관련한 분쟁이 발생하면 알선, 조정 등의 방법으로 분쟁을 처리할 수 있는 필요한 조치를 강구하여야 한다고 규정하였다. 그 후 1970년에 진입하면

서 비로소 공해분쟁처리법이 제정되었으며, 이 법에 의하여 총리부 산하 기구로, 중앙에는 ‘공해등조정위원회’를 설치하고, 지방 자치체인 도·도·부·현(都道府縣)에는 ‘공해심사회’를 설치하여 공해분쟁을 처리하도록 함으로써 현재와 같이 행정기관에 의한 공해분쟁처리제도가 확립되기에 이르렀다.

일본에서는 중앙의 조정위원회인 ‘공해등조정위원회’를 ‘중앙위원회’ 또는 ‘중앙위’라고도 하며, 지방 자치체의 조정기구인 도·도·부·현의 ‘공해심사회’를 ‘지방위원회’ 또는 ‘지방위’라고도 한다.

한편 종래부터 공해가 발생하면 지역주민들이 지방자치단체를 방문하여 생활상담을 진행해왔으나, 공해분쟁처리법이 제정된 1970년대에는 사회경제가 고도화됨에 따라서 공해에 대한 주민들의 진정사건이 급속하게 증가하고 있었기 때문에 이러한 공해 진정을 공해분쟁의 일환으로 판단하여 공해 고충상담에 관한 규정을 공해분쟁처리법에 포함하여 공해진정을 신속하고 합리적으로 처리하도록 하였다.

그러나 일본의 공해분쟁처리법은 제정 당시부터 기존의 중앙 공해심사회와 토지조정위원회의 기능을 통합하여 공해등조정위원회가 담당하도록 함으로써 우리나라와는 달리 해양오염 등 공해분쟁을 조정하는 공해등조정위원회에서 토지와 관련된 행정 처분 분쟁도 조정하고 있다.

2) 공해분쟁조정기구의 종류

일본의 공해분쟁 처리기관은 공해분쟁처리법에 의하여 중앙에는 공해등조정위원회, 도·도·부·현의 지방에는 공해심사회, 그리고 2개 이상 도·도·부·현의 경계를 넘어서는 분쟁에 대해서는 도·도·부·현 연합공해심사회를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 한편 중앙위원회와 지방위원회와는 별도로 지방공공단체에서 지방자치조직의 하위 기구인 시·정·촌에 공해에 대한 주민들의 고충을 처리하는 고충상담원을 둘 수 있도록 하고 있다.

가) 공해등조정위원회

공해등조정위원회는 중앙정부의 분쟁조정 처리기구로서 공해와 관련된 분쟁에 대하여 알선, 조정, 중재 및 재정을 함으로써 신속하고 적절하게 분쟁을 해결하는 것을 임무로 하고 있는 준사법적 기능을 가진 행정 위원회이다. 법률에 따라 독립성, 독립성이 유지되고 있다.

공해등조정위원회는 위원장 및 위원 6인으로 구성되고 위원 중 3인은 비상근으로 조직된 합의체이며, 위원장 및 위원은 인격이 고결하고 식견이 풍부한자로서, 중의원과 참의원의 양원에서 동의를 얻어 내각 총리대신이 임명한다. 위원장 및 위원

의 임기는 5년이고, 임기 중에 법률이 정한 특별한 경우를 제외하고는 위원의 의사에 반하여 파면 할 수 없다.

또한 공해등조정위원회에는 전문적인 문제를 조사시키기 위하여 30인 이내의 전문위원을 둘 수 있다. 한편 공해등조정위원회는 필요가 있다고 인정될 때에 관계 행정기관에 자료의 제출, 의견의 개진, 기술적인 지식제공 및 그 밖에 필요한 협력을 요구할 수 있으며, 다른 국가기관, 지방공공단체, 학교, 시험연구소, 사업자, 사업자의 단체 또는 학식경험이 있는 사람에 대하여 필요한 조사를 위탁시킬 수 있다. 그리고 공해등조정위원회의 사무를 원활하게 처리시킬 수 있도록 위원회에 사무국을 두고 있으며, 사무국 직원 중에는 변호사 자격을 가진 자를 반드시 두어야 한다.

나) 도·도·부·현 공해심사회

공해분쟁처리법에서는 조례를 정하여 도·도·부·현에 공해심사회를 두고 그 소관 사무와 조직에 관하여 규정하도록 하고 있다. 공해심사회를 두지 않는 도·도·부·현에서는 도·도·부·현 지사가 매년 공해심사위원 후보자 9인 이상 15인 이내를 위촉하고 공해심사 위원 후보자 명부를 작성하여 공개하여야 한다. 2007년 말 현재 공해심사회를 두고 있는 곳은 37개 도·도·부·현이고, 공해 심사 위원 후보자 명단을 작성하여 비치하는 곳은 10개현이다.

다) 도·도·부·현 연합공해심사회

사업 활동과 그 밖에 사람이 활동한 장소와 당해 활동으로 인하여 공해 관련 피해가 발생하는 장소가 서로 다른 도·도·부·현 구역인 경우, 혹은 이들 장소의 한쪽 또는 2 이상의 도·도·부·현(縣)의 구역 내에 있는 경우의 공해 관련 분쟁(縣경계사건)에 관한 알선 및 조정을 하기 위해서는, 일방의 도·도·부·현이 다른 일방의 도·도·부·현과 협의하여 공동으로 사건마다 연합심사회를 둘 수 있다. 그러나 연합심사회가 구성되지 않으면 이런 경우의 분쟁은 중앙에 설치된 공해등조정위원회가 관할한다.

라) 시·정·촌 고충상담원제

공해문제는 지역과 밀접한 관계가 있는 문제임으로 지방공공단체에서는 공해가 없는 살기 좋은 지역사회 실현을 위하여 자치사무로서 공해고충처리를 하고 있다. 주민들이 제기하는 공해고충은 그 대부분이 공해분쟁이 발생하기 이전단계 혹은 공해분쟁이 발생한 초기단계의 성격을 내포하고 있기 때문에 공해고충에 대한 적절하고 타당한 처리는 공해분쟁 전체 해결을 위하여 아주 중요하다. 그러므로 공해분쟁처리법에서 공해고충처리를 공해분쟁처리제도의 일환으로 규정하고 있다. 즉 지방공공단체는 관계 행정기관과 협력하여 공해에 관한 고충을 적절하게 처리

하도록 하여야 하고 도·도·부·현 및 시·정·촌에 공해고충상담원을 둘 수 있도록 하고 있다.⁷⁷⁾

나. 분쟁조정 기구별 관련성과 조정의 방법

1) 분쟁조정 대상과 조정 방법

가) 조정 대상 공해

일본에서 분쟁조정 대상이 되는 공해분쟁은 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반 침하, 악취 등 전형적인 '7대 공해' 분쟁이 중심이지만, 7대 공해 이외에도 일조장애, 통풍장애, 교통체증 등 생활환경을 악화시키는 요인을 포괄하는 분쟁도 당사자의 신청에 의하여 조정하고 있다. 그 밖에도 우리나라와는 달리 광업권 설정과 광구금지지역의 지정 등 토지 이용 관련 행정 처분에 대한 불복 사건에 대해서도 분쟁조정기구의 조정대상으로 삼고 있다.

나) 조정 형태

일본의 분쟁조정 형태를 보면 알선, 조정, 재정, 중재(仲裁) 및 이행권고의 5가지가 있다. 우리나라 환경분쟁기구의 조정형태에는 중재가 없다. 일본에서 공해분쟁과 관련하여 시행하고 있는 재정방법은 책임재정과 원인재정의 두 가지 방법을 이용하고 있는데, 책임재정이란 공해 발생의 인과관계 유무 및 배상해야 할 손해액을 판단하는 절차이며, 원인 재정은 가해 행위와 피해 발생 사이에 존재하는 인과관계만을 판단하는 절차이다. 원인재정의 특이한 점은 두 가지로서, 그 하나는 가해 행위자를 알 수 없는 경우일지라도 상대방 지정을 보류하고 재정 신청을 할 수 있으며, 또 다른 특이점은 공해 관련 피해의 민사소송에서 소송을 접수한 법원이 공해 등 조정위원회에게 원인재정을 위탁 할 수 있다는 사실이다. 후자의 경우와 같이 사법기관에서 민사 재판을 진행하면서 분쟁조정기구에 원인재정을 요구하는 특색으로 인하여 분쟁 당사자들은 재판에 의하여 분쟁을 해결하기보다도 분쟁조정위원회를 통하여 분쟁을 해결하고자 하는 요인으로 작용하고 있다.

우리나라에서 행하고 있는 재정 형태는 일본의 책임재정에 해당한다. 우리나라의 환경분쟁조정에서 채용하지 않고 있는 일본의 중재란 분쟁 당사자간의 분쟁에 대하여 중재위원회의 판단에 따른다는 사전 합의를 전제로 하여 사실 조사를 하고 판단을 내리는 것으로서 재판의 확정 판결과 동일한 효력을 갖는다.

일본의 분쟁조정 형태에는 우리나라와는 달리 이행권고제가 있다. 이행권고제란 공해분쟁처리제도를 더욱 실효있는 제도로 만들기 위하여 중앙의 공해등조정위원회 또는 도·도·부·현 심사회는 권리자의 요구가 있는 경우에 위원회 관계자가 타당성을 검토하여 이유가 있다고 판단되면 의무자에게 조정, 중재 또는 책임재정에서

77) 일본공해분쟁처리법 제49조.

정해져 있는 의무의 이행에 관한 권고를 행할 수 있다.⁷⁸⁾

2) 분쟁조정 기구별 관할 영역

일본의 분쟁조정기구는 공해등분쟁조정위원회, 도·도·부·현 공해심사회 및 도·도·부·현 연합공해심사회와 같이 3개 기구와 공해 고충상담원제가 있음을 앞에서 설명한 바 있다. 여기서는 고충상담원제를 포함하는 4개 기구별로 담당하는 관할 업무 및 분쟁을 조정하는 대상 분쟁에 대하여 알아보하고자 한다.

먼저 일본의 중앙위원회인 공해등중앙위원회와 지방위원회인 도·도·부·현 심사회의 업무관할을 구분하기 위해서 중앙위원회의 관할업무를 파악할 필요가 있다. 왜냐하면 도·도·부·현 심사회는 중앙위원회가 관할하는 분쟁이외의 분쟁에 대해서만 알선, 조정 및 중재를 관할하기 때문이다. 중앙위원회가 관할하는 알선, 조정, 중재, 재정업무는 다음과 같다.

- ① 현재 사람의 건강 또는 생활환경에 공해와 관련하여 현저하게 피해가 발생하고 있고, 더욱이 해당 피해가 상당히 다수인에게 영향을 주고 또한 영향을 줄 우려가 있는 공해로서 다음과 같은 두 가지 중대사건의 분쟁을 관할한다. 첫째, 사람의 건강에 관계있는 피해분쟁으로서 대기오염 또는 수질오탁으로 인하여 만성기관지염, 기관지천식, 천식성기관지염, 폐기종, 미나마따병 또는 이타이이타이병에 기인하여 일상생활에 도움을 받아야 할 정도로 신체장애가 사람에게 생긴 경우와 관련 있는 공해. 둘째, 대기의 오염 또는 수질오탁에 의하여 동식물 피해 또는 생육환경과 관련되는 피해분쟁으로서 신청관련 해당자의 피해총액이 5억엔 이상인 공해.
- ② 2 이상의 도·도·부·현에 걸쳐있어서 광역적으로 해결할 필요가 있는 공해와 관련된 다음과 같은 광역처리분쟁을 관할한다. 첫째, 항공기의 항행에 수반하여 발생하는 소음과 관련된 분쟁. 둘째, 신간선 철도 및 신간선 철도규격신설 등에 있어서 열차 주행에 수반하여 발생하는 소음과 관련된 분쟁.
- ③ 사업활동과 그밖에 사람의 활동이 행해진 장소 및 해당 활동에 수반하여 공해 피해가 발생한 장소가 서로 다른 도·도·부·현 구역에 있는 경우의 공해분쟁, 즉 현경계를 걸치는 분쟁을 관할한다. 이 경우의 분쟁신청은 관계 도·도·부·현의 어느 한쪽의 현지사에게 신청하여야 한다. 심사회는 신청한 사건이 현경계를 걸친 사건에 해당되면 그 요지를 지사에게 통보하여야 하고 지사는 해당분쟁을 처리하기 위한 연합심사회를 두기 위해 관계 도·도·부·현 지사와 협의하여야 한다.⁷⁹⁾

협의의 결과 연합심사회를 둘 때는 연합심사회가 현경계를 걸친 사건을 관할한

78) 일본공해분쟁처리법 제 43조의 2.

79) 일본공해분쟁처리법 제 27조 제1항~제3항.

다. 만일 협의에 이견이 있으면 중앙위원회의 관할로 하여 관계서류를 중앙위원회에 송부하여야한다.

④ 다음의 경우는 위에서 설명한 관할에 관계없이 중앙위원회와 지방위원회에서 처리할 수 있다. 첫째, 분쟁이 방치되어 있어서 다수 피해자의 생활이 곤궁해지는 등 사회적으로 중대한 영향이 있다고 인정되는 분쟁에 관하여, 공해등조정위원회(중앙위원회) 또는 심사회(지방위원회)는, 심사회 또는 공해등조정위원회와 협의하여 관할을 정하고 직권으로서 알선을 행할 수 있다. 둘째, 직권에 의한 알선을 함에 있어서 해당분쟁을 해결하기가 곤란하거나 상당히 곤란할 것으로 인정될 때는 알선위원의 신청으로 당사자의 의견을 들어서 해당분쟁을 조정할 수 있다. 조정의 관할은 앞에서와 같이 심사회 또는 공해등조정협의회와 협의하여 정할 수 있다. 셋째, 상당한 이유가 있을 때는 심사회 또는 연합심사회가 공해등조정위원회에게, 공해등조정위원회는 심사회등에 조정에 관한 사건을 인계 할 수 있다. 넷째, 재정위원회가 제정에 관한 사건을 직권으로 조정사건으로 변경시키고 당사자의 동의가 있을 때는 지방위원회에서 처리할 수 있다.⁸⁰⁾ 다섯째, 중재에 관하여 당사자 쌍방의 합의에 의하여 관할을 정할 수 있다.

⑤ 제정에 관하여는 공해등조정위원회의 전속으로 한다.

이상과 같이 각 분쟁조정 기구별로 여러 가지 업무를 관할하는 이외에도 다음과 같은 업무를 담당하고 있다. 첫째, 중앙위원회는 지방 자치단체의 공해 관련 진정 처리에 대한 지도 업무를 담당한다. 일본에서는 분쟁조정제도의 일환으로서 공해 상담원제도를 두고 있음은 앞의 공해분쟁조정기구의 종류와 관련하여 시·정·촌 상담원제에서 설명한바 있다. 둘째, 분쟁 중앙위원회와 지방위원회는 조정 처리의 사후관리를 한다. 일본의 분쟁조정기구에서는 접수된 공해 피해 분쟁을 최종적으로 처리한 후에도 가해자의 채무 이행 여부를 분쟁조정기구에서 사후 관리하는 업무를 담당한다. 우리나라에는 사후관리 제도가 없으므로 가해자가 확정된 채무를 이행하지 않을 경우에 채무자의 채무이행을 강제하기 위하여 법원에 소송을 제기하여야한다. 그러나 일본은 조정 결과에 대한 의무 이행 권고 절차를 두고 있어서 비록 법률적으로 강제 집행력은 없더라도 공해분쟁 처리의 효율성을 높이고 있다.

3) 중앙기구와 지방기구의 관계

가) 중앙기구 주관 지방기구 협의회 개최

일본의 공해분쟁 처리기구인 중앙의 공해등조정위원회와 지방의 도·도·부·현 공해 심사회는 공해분쟁처리법에 정해진 관할에 따라 각각 독립적으로 분쟁을 처리하고 있으나, 한편으로는 중앙기구인 공해등조정위원회와 지방 기구인 심사회는 상호 정보를 교환하고 중요 업무를 협의하고 있다. 특히 중앙기구인 공해등조정위원회는 경제적·사회적 환경의 변화와 함께 공해분쟁의 형태가 다양하게 변화하고 분쟁

80) 일본공해분쟁처리법 제 42조의 24.

의 내용도 복잡해짐에 따라서 공해 문제에 대하여 부단히 연구하고, 공해분쟁 사례를 검토·분석하여 수준 높은 정보를 지방 심사회에 제공하고 있다. 구체적인 정보 및 의견을 교환하는 방법 또는 수단은 다음과 같다.

- 공해분쟁 처리 연락협의회 (심사장 회의)

연락협의회란 중앙기구인 공해등조정위원회는 지방기구인 도·도·부·현 공해심사회 회장을 대상으로 개최하는 회의로서, 공해분쟁과 관계되는 특정 문제에 대하여 정보 및 의견을 제공하기 위해서 개최하는 회의를 말한다.

- 공해분쟁 처리 관계 지역회의 (담당자 회의)

지역회의란 일본의 중앙기구인 공해등 분쟁조정위원회에서 지방 기구인 도·도·부·현 공해분쟁 처리 담당자를 대상으로 하는 회의로써, 전국을 6개 구역으로 나누고, 각 구역별로 공해분쟁처리 관계자 지역회의를 개최하고 있다. 회의의 내용은 주로 공해분쟁의 동향을 분석하여 공해분쟁처리 사무가 원활히 집행될 수 있도록 하는 구체적인 방법에 대한 설명이며, 각 지역 담당자들이 가진 정보도 상호 교환토록 한다.

- 전국 공해분쟁 담당 과장 회의

이 회의는 중앙기구인 공해등조정위원회에서 지방기구인 도·도·부·현 공해심사회의 담당과장을 대상으로 개최하는 회의로서, 공해등조정위원회의 업무계획, 공해분쟁처리 현황 보고 및 기타 공해분쟁 처리에 관한 정보에 관하여 전국 공해분쟁 담당 과장을 대상으로 개최하는 회의를 말한다.

나) 공해분쟁조정기구에서 지자체 지도

공해분쟁처리법 제49조에서는 지방 공공 단체는 관계 행정 기관과 협의하여 공해에 관한 주민의 고충을 적절히 처리하도록 노력 하여야 하고, 이를 위하여 도·도·부·현과 시·정·촌은 공해 고충상담원을 둘 수 있도록 규정하고 있다.

<표 3-2> 공해 고충처리 담당 직원현황

(2007년 3월 현재)

구분	합계	공해고충상담원			공해고충상담원 이외의 직원		
		계	전임	겸임	계	전임	겸임
직원수	11,801(인)	2,114	97	2,017	9,687	303	9,384
구성비	100(%)	17.9	0.8	17.1	82.1	2.6	79.6

자료 :강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

공해고충상담원은 공해에 관한 고충에 관하여 주민의 상담에 응하고 그 처리를 위

하여 필요한 조사를 행함과 동시에 관계행정기관과 연락을 취하여 고충당사자에 대한 개선조치를 하도록 지도·조언을 하는 등 고충의 접수에서부터 해결에 이르도록 까지 일관하여 업무를 처리토록 하고 있다. 이에 따라서 공해분쟁 처리에 관한 중앙기구에서는 주민 고충을 담당하는 상담원들에게 주민 상담에 필요한 정보와 자료를 제공하고 상담 교육과 상담 기술을 지도하고 있다.

중앙기구에서는 주로 지역사회의 공해 진정 처리 담당자를 육성하기 위하여 공해 진정 처리 방법에 대하여 실례를 중심으로 강의 및 강연회를 가진다. 또한 전국을 6개 구역으로 나누고 공해 진정 상담원 지역회의를 개최하고 있다.

중앙기구인 공해등조정위원회에서는 시·정·촌의 공해 진정 처리사무에 관한 지도와 정보를 제공하기 위하여 사무국내에 ‘공해진정처리 정보센터’를 설치하고, 센터에서는 전국을 3개 지역으로 나누어 담당 반을 편성하여 운영하고 있다. 한편 공해등조정위원회는 전국적인 공해 진정의 현황 및 공해 진정의 처리 실태를 명확히 하기위하여 전국에 걸친 지방자치 단체의 공해 진정 상담 창구에 접수된 진정에 대한 발생 및 처리 현황을 통계적으로 파악하여 공해 진정 조사 결과 보고서를 작성하고 이를 도·도·부·현, 시·정·촌, 기타 관계 기관에 배포하고 있다.

다. 분쟁조정 기구별 조정실적

1) 중앙위원회의 처리실적

일본의 공해분쟁조정 중앙위원회인 공해등 분쟁조정위원회가 조정처리한 실적은 <표 3-3>에서 나타내고 있다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 1970년부터 2007년까지 총 처리건수는 777건으로서 년평균 1건씩 종결하였으나 2003년부터 2007년까지 최근 5년의 평균 종결실적은 6.2건에 불과하다. 그러나 중앙위원회에서 1년 동안 다룬 분쟁건수는 매년 평균적으로 이월되는 12.4건도 포함하여야 함으로 실제로 최근 5년간 평균 취급건수는 18.6건이라 할 수 있다. 미처리 이월사건이란 미결사건이라고도 하며, 이는 비록 분쟁해결을 위해 위원회에서 사건을 다루었다 할지라도 사건을 년내에 처리하지 못하고 다음해로 넘긴 사건을 말한다.

2003년부터 2007년까지 최근 5년간 중앙위원회의 처리사건 31건을 처리종류에 따라서 분류해보면 재정 21건, 조정 7건, 알선 2건, 권고 1건이고, 이 기간 중에 중재사건은 1건도 없었다.

<표 3-3> 일본 중앙위원회 공해분쟁 처리 실적

(단위 : 건)

년도별	알선	조정	중재	재정	권고	계	미결
'07	0	1	0	3	0	4	14
'06	0	0	0	5	1	6	12
'05	0	2	0	6	0	8	12
'04	0	2	0	3	0	5	11
'03	2	2	0	4	0	8	13
소계	2	7	0	21	1	31	62
'70~'02	1	695	1	47	2	746	
합계	3	702	1	68	3	777	

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

※ 1. 년 평균 종결건수 21건

2. 최근 5년 평균 종결건수 6.2건

3. 최근 5년 평균 종결건수 12.4건

4. 최근 5년 평균 취급건수 = 최근 5년 평균처리건수 + 최근 5년 평균 미처리건수 = 18.6건

2) 지방위원회의 처리실적

일본의 공해분쟁조정 지방위원회인 47개 도·도·부·현 공해심사회가 조정한 처리 실적은 <표 3-4>에서 나타나고 있다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 1970년부터 2007년까지 총 처리건수는 1,122건으로서 년 평균 30.3건씩 종결하였으나 2003년부터 2007년까지 최근 5년간 평균 종결건수는 36.8건으로서 전체 평균 30.3건보다 높다. 이로써 알 수 있는 사실은 47개 지방위원회에서 연간 평균 1건 미만씩을 종결하고 있다. 그러나 지방위원회에서 1년 동안 다룬 분쟁건수는 매년 이월되는 평균 45.2건도 포함하여야함으로 실제 5년간 평균 취급건수는 82건이다. 최근 5년간 지방위원회의 처리사건을 분쟁신청종류에 따라서 분류해보면 총 184건 중에서 조정사건이 181건으로서 거의 전부를 차지하고 알선과 중재사건은 1건도 없으며, 의무이행권고사건이 3건 포함되어 있다.

<표 3-4> 일본 지방위원회(심사회) 공해분쟁처리 실적

(단위 : 건)

년도	신청건수					종결
	합계	알선	조정	중재	의무이행 권고	
'07	42	0	42	0	0	39
'06	32	0	30	0	2	35
'05	36	0	36	0	0	31
'04	41	0	40	0	1	45
'03	33	0	33	0	0	34
소계	184	0	181	0	3	184
'70~'02	985	36	935	4	10	938
합계	1,169	36	1,116	4	13	1,122

자료 : 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

- ※ 1. 지자체는 47개임.
 2. 년 평균 종결건수 30.3건
 3. 최근 5년 평균 종결 건수 36.8건
 4. 최근 5년 평균 이월건수 45.2건
 5. 최근 5년 평균 신청건수 36.8건

<표 3-5>는 일본지방위원회에서 심사중인 공해사건의 건수이다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 총 계류중인 사건은 1,156건이지만 건당 심사해야 할 공해의 종류는 2,274이다. 총 심사건수보다 심사해야 할 공해의 종류가 많은 이유는 1건의 공해사건당 평균 2종류의 공해가 발생하였기 때문이다. 발생한 종류별로는 대기오염 20.1%, 진동 18.5%, 수질오염 12.3%, 악취 10.1%, 토양오염 4.9%, 지반침하 2.7%의 순서이다.

2003년부터 2007년까지 최근 5년간 계류중인 사건은 총 181건 329종류로서 1건의 사건당 평균 1.8종류의 공해가 발생하였고 종류별로는 소음(38.0%), 진동(14.0%), 대기오염(13.4%), 악취(10.6%), 토양오염(9.4%), 수질오염(8.8%), 지반침하(2.7%) 순서이다. 최근 5년간 년도별 평균 계류건수는 36.2건이고 공해의 종류는 년 65.8종류이다.

전체평균과 최근 5년간의 평균에서 수질오염이 차지하는 비중은 12.3%에서 8.8%로 크게 감소하고 있음을 알 수 있다.

<표 3-5> 일본 지방위원회(심사위) 공해 종류별 분쟁계류건수

년도	합계	공해의 종류								1건당 공해의 종류
		종류합 계	대기	수질	토양	소음	진동	지반침 하	악취	
'07	42	62	5	4	7	28	5	3	10	1.5
'06	30	62	9	6	5	20	15	1	6	2.1
'05	36	71	12	8	7	25	12	3	4	2.0
'04	40	73	8	5	8	28	15	0	9	1.8
'03	33	61	10	6	4	24	9	2	6	1.8
소계	181	329 (100)	44 (13.4)	29 (8.8)	31 (9.4)	125 (38.0)	46 (14.0)	9 (2.7)	35 (10.6)	평균 1.8종류
'70~'02	975	1,945	412	251	81	619	375	52	195	
합계	1,156	2,274 (100)	456 (20.1)	280 (12.3)	112 (4.9)	744 (32.7)	421 (18.4)	61 (2.7)	230 (10.1)	평균 2.0종류

자료 :강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

3) 일본 지자체 고충처리 실적

일본의 47개 지자체의 2006년도 공해고충처리 건수는 97,713건이며, 그중에서 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반침하 및 악취와 같은 소위 '전형적인 7공해'의 고충건수는 67,415건으로서 전체 고충건수의 69%이고 전년대비 423건, 0.6% 증가하였다. 그밖에 '전형적인 7공해' 이외의 고충건수는 30,298건으로서 전체 고충건수의 31%이다. 전형적인 7가지 공해이외의 공해란 생활관련 폐기물 투기, 농업관련 폐기물 투기, 건설관련 폐기물 투기, 산업관련 폐기물 투기, 기타 투기로서 구체적인 내용은 다음 표와 같다.

<표 3-6> 전형 7공해 이외의 공해

생활관련 폐기물 투기	주로 가정생활에서 발생한 생쓰레기, 종이조각, 신문지 등의 연소물, 빈 깡통, 빈병, 축진지등 연소불능재, 가구, 전기제품, 피아노 등 대형 쓰레기 등의 일반폐기물 투기
농업관련 폐기물 투기	주로 축산, 양어 등에서 발생하는 사해체 및 분뇨에 의한 산업 폐기물 투기
건설관련 폐기물 투기	건설업에서 발생하는 건축폐자재 등에 의한 산업폐기물의 투기
산업관련 폐기물 투기	도·소매업, 음식·숙박업 등에서 배출되는 제조 및 처리공정에서 발생하는 종이조각, 금속조각, 유리, 폐유, 폐플라스틱 등의 산업폐기물 투기
기타	고층건축물 등에 의한 일조부족, 통풍방해, 심야 조명 및 빛에 대한 고충, TV·라디오 등 수신 방해 적법전파 등에 대한 고충

자료 :강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

공해 고충처리조직에서 취급하는 건수는 매년 증가하고 있으며 처리에 소요되는

기간은 1주일 이내에 해결되는 고충이 68.6%로서 대부분을 차지하고 있다. 특별한 경우에 1년을 넘는 고충도 있으며 그 비율은 2.6%나 된다.

라. 일본 공해분쟁조정제도의 특징

일본은 1970년 공해분쟁처리법 제정 이후 2007년까지 38년간 중앙기구인 공해등조정위원회에서 총 791건을 신청 받아서 777건을 처리하였는데 그 내용을 보면, 알선 3건, 조정 702건, 중재 1건, 의무이행권고 3건, 재정 68건의 형태로 종결함으로써 년 평균 21건의 분쟁을 해결하였다.

일본은 공해분쟁처리법을 제정한 이후 오랜 기간이 경과하는 동안 사회, 경제, 문화 전반에 걸쳐서 많은 변화가 발생함과 동시에 공해분쟁에 있어서도 피해원인, 피해분야, 분쟁의 당사자, 그밖에 공해 처리방법 면에서 많은 변화가 일어났다. 이와 같은 변화에 대하여 최근 5년(2003년-2007년)동안에 발생한 현상을 중심으로 특징을 간략히 요약해 보면 다음과 같다.⁸¹⁾

1) 재정 사건의 증가

최근 2003년부터 2007년까지 5년 동안 중앙기구인 공해등조정위원회에 신청한 분쟁조정 신청 건수를 보면 알선 1건, 조정 4건, 중재 0건, 재정 26건으로서 재정 신청 사건이 압도적으로 많다. 재판상 화해의 효과가 있는 재정 사건이 증가한 요인은 다음과 같은 두 가지 요인이 있다.

제 1요인은 재정 제도의 유효성에 대한 인식이 높아졌기 때문이다. 즉 시·정·촌을 중심으로 하는 지방 공공단체의 고충처리와 도·도·부·현에서 담당하는 조정 등에 의해서는 분쟁 해결이 어려운 경우에 공해등조정위원회에서 행하는 원인재정을 공해분쟁 처리의 최종 수단으로 인식하게 되었다. 지난 2006년에 와카야마 현에서 발생한 댐방류수에 의한 어업피해에 대하여 재정 신청사건이 있었다. 이 재정 신청 사건은 사실 와카야마현 공해심사회에 조정사건으로 계류 중인 사건이었으나, 인과 관계의 해명이 곤란하다는 사실을 알고 전문적인 식견에 의하여 인과 관계 해명이 필요하다고 판단하여 중앙의 공해등조정위원회에 원인재정을 요구한 사건이다.

제 2요인은 대상이 되는 분쟁 자체가 인과 관계의 해명이 어려운 화학 물질에 의한 피해 분쟁이 증가하고 있기 때문이다. 즉 공해분쟁은 인과 관계의 유무가 중요쟁점이 되는 분쟁이 증가하고 있는데 이러한 분쟁은 원인재정을 포함하는 재정 수단을 이용하여야 분쟁이 해결될 수 있다.

81) 平成19年(2007年)度 公害等調整委員會年次報告書, 일본공해등조정위원회, 2008.

2) 민사 소송에서 분쟁조정기구에 최종 해결 위탁 증가

공해분쟁 처리 기구와 공해에 관한 민사 소송과의 관계에서 종래에 없었던 새로운 동향이 나타나고 있다.

종래에는 공해분쟁을 해결하기 위하여 당사자가 공해분쟁 기구에 공해분쟁 처리를 신청한 후에 민사 소송을 신청하거나 또는 두 가지 신청을 동시에 하는 예가 있었는데 2002년 오사카 고등재판소에서 화해 조항 이행을 둘러싼 재판사건을 공해분쟁조정기구인 공해등조정위원회에 위탁시킨 사례가 있었는데 이를 포함하여 오사카 고등재판소에서는 2건의 사건을 분쟁조정기구에 최종 판단을 위탁하였고. 그 밖에도 제1심 재판소에서 어업피해에 관한 인과관계 해명을 공해분쟁조정기구에 위탁시킨 사례가 증가하고 있다.

3) 공해분쟁 처리 대상의 확대

공해분쟁 처리 대상을 시대 변화에 부응하여 유연하게 확대하고 있다. 공해분쟁처리법 제2조에 따르면 공해분쟁처리제도의 대상이 되는 공해의 범위는 소위 '전형적인 7공해'인 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음, 진동, 지반 침하 및 악취에 한정되어 있다.

그러나 근년에는 저주파 음에 관한 분쟁, 불연성 쓰레기 중계시설로 인한 건강 피해 재정 사건과 같이 화학 물질에 관한 분쟁, 산업 폐기물 분리장에서 발생하는 수질오염 방지 조정 사건 등과 같이 폐기물에 관한 분쟁 등, 주장하는 공해의 형태가 다양해지고 있다. 공해등조정위원회는 이와 같은 환경 변화에 따라서 새로운 형태로 발생하는 공해분쟁에 관한 사회적 요구를 유연하게 수용하고 있다.

4) 공공 기관을 당사자로 하는 사건의 증가

국가, 지방 단체 등의 공적 기관이 분쟁 당사자가 되는 사건이 점차 증가할 뿐만 아니라 이런 사건이 전체 사건에서 차지하는 비율도 증가하는 경향이 계속되고 있다. 공공기관관련 사건은 대부분 규모가 크고, 인과 관계의 해명이 어렵기 때문에 전문적인 지식을 가진 전문가를 사건 처리에 적극적으로 활용하고 있다.

특히 공적 기관이 당사자가 된 사건은 피해자가 분쟁조정 결과에 대하여 공적 기관에 편향 되었다고 오인할 우려가 있으므로 이를 불식시키면서 조정안이 신뢰를 얻을 수 있도록 공정하고 중립적인 입장에서 분쟁 해결책을 제시하여야 한다.

마. 원인자 불명의 해상오염 분쟁조정제도

1) 어업피해구제기금

어업피해가 발생하였으나 피해의 원인을 제공한 당사자를 알지 못하는 사고가 발

생한 경우에 어업자는 어업피해의 보상이나 어업피해에 대한 배상을 청구할 수 없게 된다.

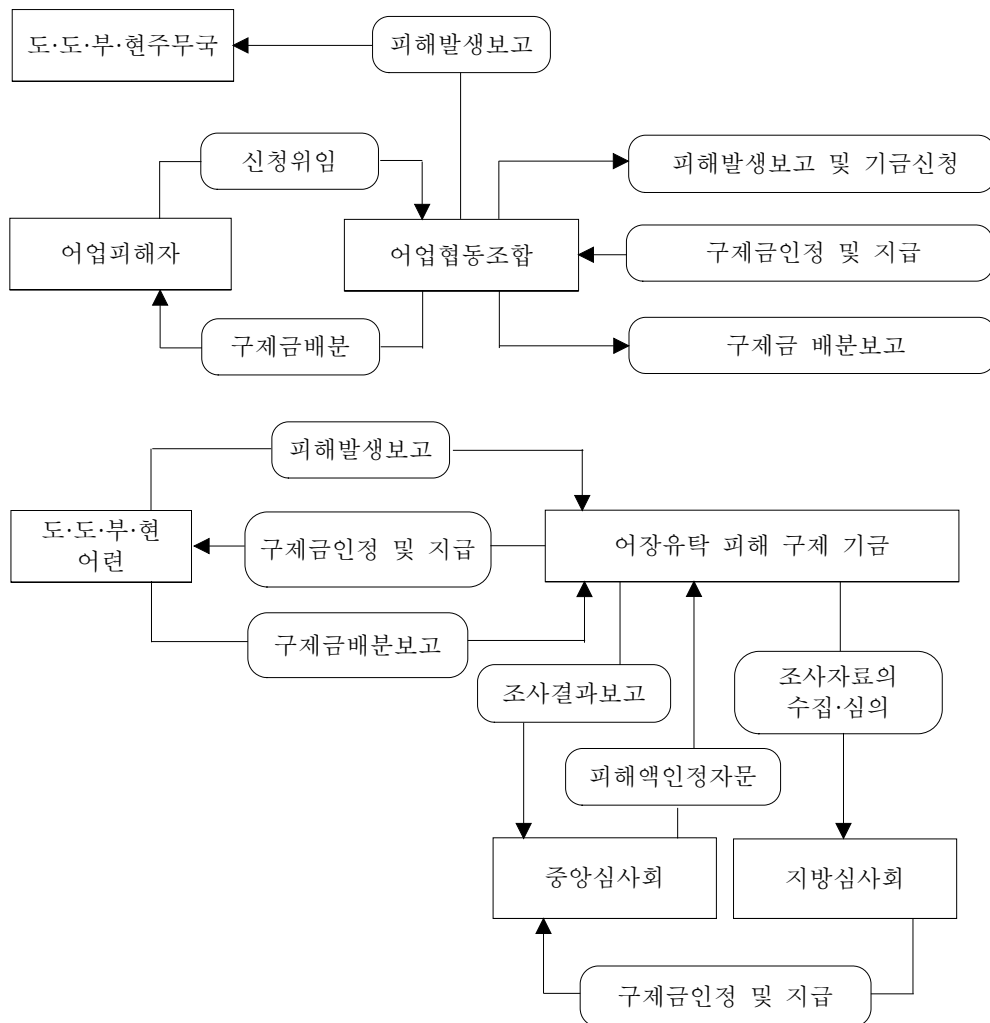
일본 민법 제709조에서 규정하고 있는 고의 또는 과실에 의한 피해를 야기 시킨 당사자가 피해에 대한 손해배상책임이 있고, 이로 인하여 피해를 입은 당사자는 불법행위에 의한 손해배상청구권이 있다. 그러나 손해는 발생하였으나, 손해의 원인이 불명확한 경우에는 민법상의 보상청구권은 발생하지 않기 때문에 어업자는 보상청구권을 행사하지 못하고 피해만 입게 되는 것이다. 예를 들어 유류 오염사고가 발생하여 양식장을 오염시키고 도주한 선박이 있어도 피해는 발생하였으나 가해자는 누구인지 모르게 되는 경우에는 유류오염으로 인한 사회적 파급효과가 크게 나타날 수 있다.

이상에서 설명한 바와 같이 불법행위자(가해자, 가해선박)인 원인 제공자가 밝혀지지 않을 경우에는 어업손해가 아무리 크다 할지라도 이를 보전시켜주는 법이 없었다. 그러나 1975년에 ‘어장유탁피해구제기금’ 제도를 도입하여 원인자가 불명인 유류오염 사고에 의한 어업손실에 한하여 구제기금에 의하여 손실을 구제하도록 함으로써 어업자들에게 대단히 유익한 제도로써 이용되고 있다.

우리나라에서는 당사자를 알 수 없는 공해 피해가 발생하면 분쟁조정기구에서 직권으로 피해 사고를 조사하여 원인자를 밝히고 피해자에게 피해를 배상토록 할 수 있다. 그렇지만 원인자 불명의 사회적 분쟁을 해결하기 위해서는 사건의 인과 관계 규명에 시간적, 경제적으로 많은 희생이 요구됨으로 일본에서 채택하고 있는 원인자 불명 유류오염 분쟁에 관한 국제기금제도는 우리나라의 환경분쟁조정제도보다 효과적인 조정방법이라고 볼 수 있다.

2) 어업피해구제의 절차

어장유탁 사고가 발생한 경우에 어업피해자 등은 곧바로 해상보안청과 그 밖의 관계행정기관에 통보함과 동시에 각 기관과 협력하여 어업피해의 발생 또는 확대의 방지에 힘쓰는 동시에 원인자가 누구인지 구명하는데 노력한다.



<그림 3-1> 일본의 어업피해 구제절차

그럼에도 불구하고 어장유탁의 원인자를 판명하지 못하는 경우에는 어장유탁 피해 금액의 지급과 어장오염 방제 및 청소작업에 소요된 비용을 청구하게 된다. 이때 청구자는 어업협동조합 등이 되어서 각 현의 어업조합연합회를 통하여 청구해야 하고 피해청구자는 어장유탁 피해 구제기금관리 기관이 된다. 단지 이러한 청구는 사고 발생이후 60일 이내에 이루어져야 한다.

기금관리기관은 어업자의 신청액이 적정한 것인가 또는 부적정한 것인가에 대하여 중앙심사회의 자문을 거쳐 적정피해액을 결정한다. 단지, 피해의 규모가 큰 경우에는 중앙심사회를 개최하기 전에 지방심사회를 개최하여 이를 사전에 검토하도록 한다. 심사에 의하여 결정된 구제금과 방제비 등 피해액은 각 현어업협동조합연합회를 통하여 신청자에게 지불된다.

제3절 수산업 분야 조정위원회

1953년 9월 첫 제정된 수산업법 제 1조(목적)에는 ‘어업의 민주화를 도모한다’고 규정하고 있음에도 불구하고, 이를 실현하기 위한 중앙수산조정위원회가 설치된 것은 1992년 5월이다. 몇 년 전까지 중앙수산조정위원회는 연간 1~2회 회의 소집 또는 한 차례도 열리지 않은 경우도 많았으며, 역할과 기능에 대해 매우 부정적이 었다⁸²⁾. 그러나 최근 들어 정부에서는 점차 수산조정위원회 기능을 강화하는 추세 이다.

본 연구에서는 수산조정위원회 구성 및 위원회 역할을 현행 법령 규정을 통해서 살펴보았다. 수산조정위원회의 설치 및 수산조정위원회의 기능은 「수산업법」 (신)[시행 2009.10.2][법률 제9620호]의 ‘제8장 수산조정위원회’의 제 86조 및 제 87조에서 규정하고 있으며, 위원회의 구성은 「수산업법 시행령」 [시행 2008.12.31] [대통령령 제21214호]의 제8장 제61조에 규정하고 있다.

1. 수산업분야 조정위원회 기구

수산업법 제86조 (수산조정위원회의 설치)에 의하면, ‘어업에 관한 조정·보상 또는 재결 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림수산식품부에 중앙수산조정위원회를, 시·도와 시·군·자치구에 시·도수산조정위원회 및 시·군·구수산조정위원회를 각각 둔다.’고 규정하고 있다.

그리고 수산조정위원회의 구성과 운영은 수산업법 제 88조 및 수산업법 시행령 제 61조에 규정하고 있다.

※ 수산업법 제88조 (수산조정위원회의 구성과 운영)

- ① 제86조에 따른 수산조정위원회는 어업인의 대표와 수산에 관한 학식과 경험이 풍부한 자들로 구성한다.
- ② 제1항에 따른 수산조정위원회의 구성과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 수산업법 시행령 제61조 (위원회의 구성)

- ① 중앙위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 19명 이내의 위원으로, 시·도위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 17명의 위원으로, 시·군·구위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성한다.

82) 한국수산경제, 2007.07.06

② 중앙위원회의 위원장은 농림수산식품부 제2차관이 되고, 부위원장은 농림수산식품부의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 농림수산식품부 제2차관이 임명하는 자가 되며, 그 밖의 위원은 다음 각 호의 자가 된다. <개정 2008.2.29>

1. 수산업협동조합중앙회의 상임이사 중 수산업협동조합중앙회장이 지명하는 자 1명
2. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 농림수산식품부장관이 위촉하는 자 5명 이내
3. 시·도위원회의 위원이 아닌 지역어업인 중 시·도지사가 추천하는 자 11명 이내

③ 시·도위원회의 위원장은 시·도지사가 지정하는 부시장 또는 부지사가 되고, 부위원장은 시·도의 3급 공무원, 4급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 시·도지사가 임명하는 자가 되며, 그 밖의 위원은 다음 각 호의 자가 된다. <개정 2008.2.29, 2008.7.28>

1. 해당 시·도를 관할 구역으로 하는 국립수산과학원 소속 수산연구소장(전문연구소장 및 수산사무소장을 포함한다) 중 시·도지사가 위촉하는 자 각 1명
2. 어업인후계자대표 중 국립수산과학원장이 추천하는 자 및 시·도지사가 위촉하는 자 각 1명
3. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 시·도지사가 위촉하는 자 2명
4. 수산업계를 대표하는 자 중 시·도지사가 위촉하는 자 5명
5. 지구별수산업협동조합장(이하 "지구별조합장"이라 한다) 및 업종별수산업협동조합장(이하 "업종별조합장"이라 한다) 중 시·도지사가 위촉하는 자 각 2명. 다만, 시·도지사는 업종별조합장이 없는 지역의 경우에는 수산업계를 대표하는 자 중에서 위원을 위촉할 수 있다.

④ 시·군·구위원회의 위원장은 부시장·부군수 또는 부구청장이 되고, 부위원장은 시·군·구 소속 4급 또는 5급 공무원 중 시장·군수·구청장이 임명하는 자가 되며, 그 밖의 위원은 다음 각 호의 자가 된다. <개정 2008.2.29>

1. 관할 지구별조합장 및 업종별조합장(업종별조합장이 없는 경우에는 조합원이나 어업인을 대표하는 자) 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 각 1명
2. 국립수산과학원 소속 관계 공무원
3. 어업인후계자 중 국립수산과학원장이 추천하는 자 및 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 각 1명
4. 어촌계장 중 지구별조합의 조합장이 추천하는 자 2명
5. 법에 따른 면허·허가를 받았거나 신고를 하여 어업을 경영하는 자 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 3명
6. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 3명

⑤ 제2항제2호·제3호, 제3항제1호부터 제5호까지, 제4항제1호 및 제3호부터 제6호까지의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

⑥ 중앙위원회, 시·도위원회 및 시·군·구위원회의 사무를 처리하기 위하여 각 위원회에 간사 1명과 서기 몇 명을 두되, 간사와 서기는 농림수산식품부·시·도 또는 시·군·구 소속 공무원 중에서 농림수산식품부장관·시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 각각 임명한다. <개정 2008.2.29, 2008.12.31>

⑦ 각 위원회에는 5명 이내의 위원으로 구성되는 분야별 소위원회를 둘 수 있다.

2. 수산업분야 조정위원회 역할

현재 수산업법에 명시하고 있는 수산조정위원회의 기능은 중앙수산조정위원회, 시·도수산조정위원회, 시·군·구수산조정위원회 기능으로 구분하고 있다. 분쟁조정과 관련하여 중앙수산조정위원회는 어업별 분쟁의 조정, 시·도 사이의 어업에 관한 분쟁의 조정을 할수 있도록 하고 있으며, 시·도수산조정위원회는 어업에 관한 손실보상이나 어업에 관한 분쟁의 심의·조정 및 시·군·자치구 사이의 어업에 관한 분쟁의 조정을 할 수 있고, 시·군·구수산조정위원회 어업에 관한 손실보상이나 어업에 관한 분쟁의 조정을 담당할 수 있도록 하고 있다. 그러나 현재 법규정에서는 본 연구에서 다루는 해양오염사고의 피해구제를 위한 조정에 대한 구체적인 내용은 담고 있지 않다.

※ 수산업법(신)[시행 2009.10.2] [법률 제9620호]

제87조 (수산조정위원회의 기능)

① 중앙수산조정위원회의 기능은 다음 각 호와 같다. <개정 2008.2.29>

1. 농림수산식품부장관이 회의에 부치는 사항의 자문에 관한 응답
2. 수산업의 발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의
3. 어업별 분쟁의 조정
4. 시·도 사이의 어업에 관한 분쟁의 조정
5. 그 밖에 이 법 또는 「어장관리법」에서 정하는 사항의 심의

② 시·도수산조정위원회의 기능은 다음 각 호와 같다.

1. 시·도지사가 회의에 부치는 사항의 자문에 관한 응답
2. 수산업의 발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의
3. 어업에 관한 손실보상이나 어업에 관한 분쟁의 심의·조정

4. 시·군·자치구 사이의 어업에 관한 분쟁의 조정
5. 제43조제4항 단서에 따른 허가어업의 우선순위에 관한 사항의 심의
6. 그 밖에 이 법 또는 「어장관리법」에서 정하는 사항의 심의

③ 시·군·구수산조정위원회의 기능은 다음 각 호와 같다.

1. 제8조에 따른 면허어업의 적격성과 우선순위에 관한 사항의 심의
2. 개발계획의 심의
3. 마을어업의 어장관리규약 등 어장관리에 관한 사항의 심의
4. 대단위개발수면의 어장관리에 관한 사항의 심의
5. 제43조제4항 단서에 따른 허가어업의 우선순위에 관한 사항의 심의
6. 수산업의 발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의
7. 어업에 관한 손실보상이나 어업에 관한 분쟁의 조정
8. 자원을 보호하고 관리하기 위한 각종 어업규제에 관한 건의
9. 시장·군수·구청장이 회의에 부치는 사항에 대한 자문
10. 그 밖에 이 법 또는 「어장관리법」에서 정하는 사항의 심의

④ 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 어업조정을 위하여 필요하면 합동수산조정위원회를 개최할 수 있다. 이 경우 합동수산조정위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2008.2.29>

⑤ 제86조에 따른 수산조정위원회는 해당 위원회의 활동에서 필요할 경우에는 관계인을 위원회에 출석하게 하거나 자료의 제출을 요구하거나 그 밖에 행정관청으로 하여금 관계 공무원에게 질문을 하게 하거나 조사를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청을 받은 행정관청은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제4장 어업피해구제를 위한 분쟁조정제도 도입방안

제1절 어업피해 분쟁조정에 대한 사회적 인식 조사·분석

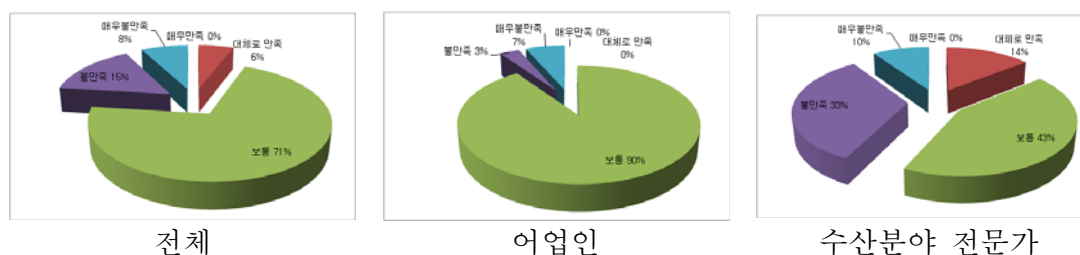
1. 수산업 분야 분쟁조정기구도입에 대한 조사·분석

본 연구에서는 현행 어업피해보상처리방법에 대하여 어업인, 수산분야 전문가 및 현재 유류오염사고발생시 피해에 대한 평가업무를 직접 담당하는 평가사들을 대상으로 설문조사를 하였으며 조사 및 분석결과는 다음과 같다.

조사항목은 현행 어업피해보상처리에 대한 만족도, 어업피해보상 처리에 대한 개선 사항, 조정위원회를 통한 어업피해보상업무에 국외사례에 대한 인지도, 국내 어업피해보상 업무를 조정위원회에서 담당하는 것에 대한 의견, 현행 수산조정위원회의 역할 및 기능에 대한 인지도, 조정제도를 도입하는 경우 담당기구에 대한 의견 등이다. 각 항목은 아는 정도 또는 만족도를 평가하기 위하여 5등급으로 나누어 답하도록 하였다.

본 연구의 조사 참여자는 52명이며, 응답자의 구성비는 어업인 %(31명), 수산분야 전문가 %(8명), 평가사 %(13명)이다. 전체 대상자를 기준으로 하는 경우 95%신뢰수준의 표본오차 ± 0.136 이며, 어업인 기준으로 하는 경우 95%신뢰수준의 표본오차 ± 0.176 이다.

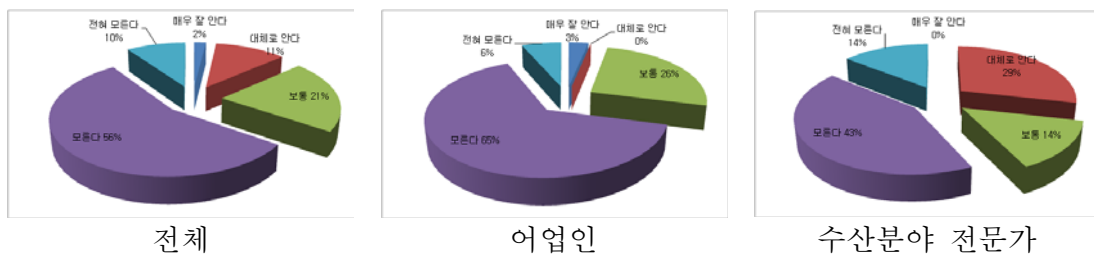
현재 어업피해보상(공공사업 또는 유류오염사고에 의한) 처리에 대한 만족도에 대한 질문에서 전체 응답자의 23.1%(12명)가 불만족 또는 매우불만족을 나타냈으며, 71.1%(37명)는 보통, 5.8%(3명)는 대체로 만족이라고 답하였다. 어업인들의 경우 9.7%(3명)가 불만족 또는 매우불만족을 나타냈으며, 90.3%(28명)는 보통이라고 답하였다. 수산분야 전문가 및 평가사들은 42.9%(9명)가 불만족 또는 매우불만족을 나타냈으며, 42.9%(9명)는 보통, 14.2%(3명)는 대체로 만족이라고 답하였다.



<그림 4-1> 어업피해보상처리에 대한 만족도

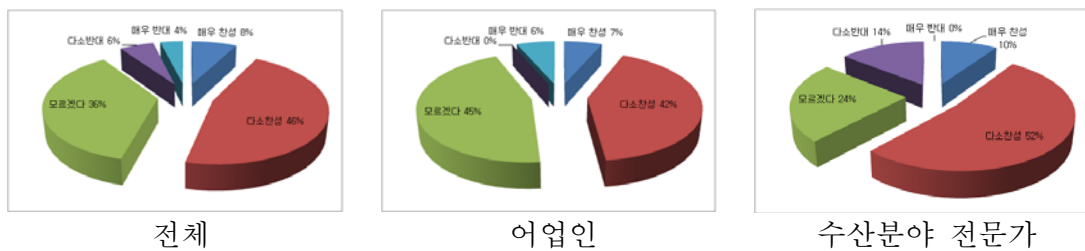
수산분야 전문가(및 평가사)들은 현행 피해보상처리에 대한 불만족 이유로 거래내 용을 계산서로 해서 위조의 소지, 낮은 보상, 현재는 위관실적을 기준으로 보상한다 는 점, 맨손어업에 대한 대책이 미흡 등을 제시하였다.

현재 국외에서 시행중인 조정위원회를 통하여 어업피해보상업무에 대하여 전체 응 답자의 13.5%(7명)는 ‘대체로 안다’ 라고 답하였으며, 아는 정도가 ‘보통’이라고 답 한 응답자는 21.1%(11명), ‘모른다’ 또는 ‘전혀 모른다고’ 답한 응답자가 36.4%(34 명)를 차지하였다. 어업인 대상 설문에서는 응답자의 3.2%(1명)는 ‘대체로 안다’ 라 고 답하였으며, 아는 정도가 ‘보통’이라고 답한 응답자는 25.8%(8명), ‘모른다’ 또는 ‘전혀 모른다고’ 답한 응답자가 71.0%(22명)를 차지하였다. 수산분야 전문가(및 평 가사) 는 응답자의 28.6%(6명)는 ‘대체로 안다’ 라고 답하였으며, 아는 정도가 ‘보 통’이라고 답한 응답자는 14.3%(3명), ‘모른다’ 또는 ‘전혀 모른다고’ 답한 응답자가 57.1%(12명)를 차지하였다.



〈그림 4-2〉 어업피해보상을 위한 국외 조정위원회에 대한 인지도

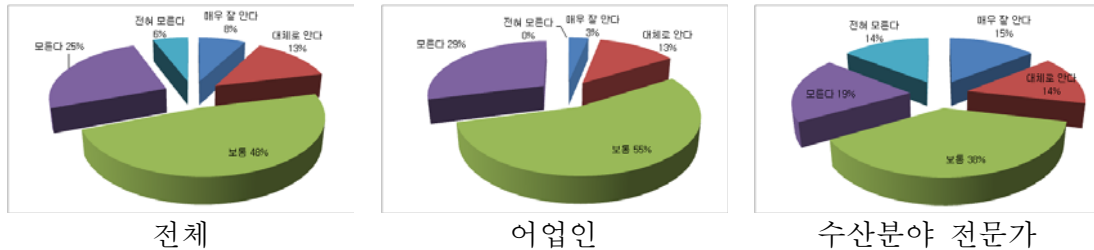
현재의 국내 어업피해보상 업무를 조정위원회에서 담당하는 것에 대한 의견에서는 전체 응답자의 53.9%(28명)는 ‘다소찬성’ 또는 ‘매우찬성’을 답하였으며, 36.5%(19 명)는 ‘모르겠다’, 9.6%(5명)는 ‘다소반대’ 또는 ‘매우반대’를 답하였다. 이들 구성을 어업인 및 수산 전문가(평가사)로 구분하여 살펴보면, 어업인들의 경우 응답자의 48.4%(15명)는 ‘찬성’ 또는 ‘매우찬성’을 답하였으며, 45.1%(14명)는 ‘모르겠다’, 6.5%(2명)는 ‘다소반대’ 또는 ‘매우반대’를 답하였다. 한편, 수산분야 전문가(및 평 가사) 는 응답자의 61.9%(13명)는 ‘찬성’ 또는 ‘매우찬성’을 답하였으며, 23.8%(5 명)는 ‘모르겠다’, 14.3%(3명)는 ‘다소반대’ 또는 ‘매우반대’를 답하였다.



〈그림 4-3〉 국내 어업피해보상 업무를 위한 조정위원회도입 의견

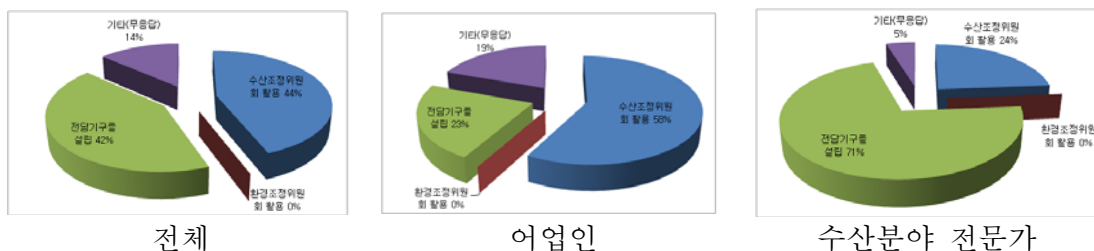
수산분야 전문가들은 조정위원회 도입반대에 대한 이유로 ‘현재로서는 업무의 효율성에 대한 불확실성’, ‘판단 기구보다는 피해보상에 대한 자료 확보가 더 중요하다’는 의견을 제시하였다.

현행 수산조정위원회의 역할 및 기능에 대하여 아는 정도에 대한 설문에서는 전체 응답자의 21.2%(11명)는 ‘매우 잘안다’ 또는 ‘대체로 안다’ 라고 답하였으며, 아는 정도가 ‘보통’이라고 답한 응답자는 48.1%(25명), ‘모른다’ 또는 ‘전혀 모른다고’ 답한 응답자가 30.8%(16명)를 차지하였다. 어업인 대상 설문에서는 응답자의 16.1%(5명)는 ‘매우 잘안다’ 또는 ‘대체로 안다’ 라고 답하였으며, 아는 정도가 ‘보통’이라고 답한 응답자는 54.8%(17명), ‘모른다’ 답한 응답자가 29.0%(9명)를 차지하였다. 수산분야 전문가(및 평가사)는 응답자의 28.6%(6명)는 ‘매우 잘안다’ 또는 ‘대체로 안다’ 라고 답하였으며, 아는 정도가 ‘보통’이라고 답한 응답자는 38.1%(8명), ‘모른다’ 또는 ‘전혀 모른다고’ 답한 응답자가 33.3%(7명)를 차지하였다.



<그림 4-4> 현행 수산조정위원회의 역할 및 기능에 대한 인지도

어업피해보상을 위한 조정제도도입의 경우 담당기구에 대한 의견에서는 전체 응답자의 44.2%(23명)는 ‘기존 수산조정위원회를 활용’으로 답하였으며, ‘환경 분쟁 조정위원회를 활용’으로 답한 응답자는 0.0%, ‘별도의 전담기구를 설립’으로 답한 응답자는 42.3%(22명)로 나타났으며, 무응답이 13.5%(7명)로 나타났다. 어업인 대상 설문에서는 응답자의 58.1%(18명)는 ‘기존 수산조정위원회를 활용’으로 답하였으며, ‘별도의 전담기구를 설립’으로 답한 응답자는 22.6%(7명)로 나타났으며, 무응답이 19.4%(6명)로 나타났다. 수산분야 전문가(및 평가사)는 응답자의 23.8%(5명)는 ‘기존 수산조정위원회를 활용’으로 답하였으며, ‘별도의 전담기구를 설립’으로 답한 응답자는 71.4%(15명)로 나타났으며, 무응답이 4.8%(1명)로 나타났다.



<그림 4-5> 조정제도 도입시 담당기구에 대한 의견

기타 어업피해보상 제도와 관련하여 건의 사항으로 다음의 내용을 제시하였다.

- 조정제도 담당기구를 기존위원회를 활용하되 보상제도에 맞게 보완
- 생산량에 대한 기준설정이 요구
- 현행 토지보상법 및 수산업법 상의 보상관련 법규를 현실적이고 구체적으로 개선
- 생산량의 구체적인 근거 및 기준설정
- 피해범위를 확장
- 피해에 대한 어업인 의견을 적극반영

2. 분쟁조정위원회의 기구 구성/운영방안 및 역할

가. 분쟁조정위원회의 기구 구성원리

분쟁조정제도는 조정의 특성에 맞게 구성되어야 하며, 조정의 주요한 특성으로는 자기책임성과 자발성, 독립성과 중립성, 그리고 비밀성과 비공개성, 단심성, 탄력성을 들 수 있고, 그 밖에 조정이 성공하기 위한 조건으로서 전문성, 신뢰성도 갖추어져야 한다고 본다. 기존연구¹⁾에서 제시한 자기책임성, 중립성, 비공개성, 전문성에 대하여 분쟁조정제도의 구성원리는 다음과 같다.

1) 자기책임성의 원리²⁾

조정은 조정인이 결정하는 것이 아니라 당사자가 주도적으로 분쟁의 해결여부를 결정하는 것으로서, 분쟁을 타결할 것인가에 대한 여부는 전적으로 당사자의 자기책임에 따른다. 즉 어떤 조정인이 어떤 시간에 어떤 규칙에 따라 어떤 결과를 가져올 것인가는 조정절차에 있어서 전적으로 자기책임에 따라 결정하는 것이다. 특히 조정에 참가하는 것도 전적으로 당사자가 자율적으로 결정할 사항이다. 그렇기 때문에 조정에 있어서는 당사자가 조정절차의 주체가 되는 것이고, 조정인은 단지 양당사자 간에 원만한 해결을 위해서 당사자들을 위하여 조력을 하는데 불과하다. 중립적 조정인이 조정안을 마련할 수 있어도 이를 수락할 것인가는 당사자의 자율적 판단에 맡겨져 있다. 따라서 그것이 행정형 ADR의 경우라 할지라도 조정행위는 당사자의 신청에 의해서 시작되고, 어떤 경우에도 행정법관계의 특성이라고 할 수 있는 내용상 구속력, 공정력(公定力), 존속력, 강제력 등은 적용될 수 없다고 하겠다.

2) 중립성의 원리

조정에 있어서 조정인은 독립적으로 활동하여야 하며 국가기관으로부터의 지시나 감독을 받지 않는 것이 원칙이다. 또한 일방당사자의 이익만을 대변하여서도 안 되고, 당사자 모두를 위해 활동하면서 중립성을 지켜나가야 한다. 다만, 중립성의 원칙은 당사자의 이해상황을 달리한 경우에는 불리한 지위에 놓인 일방 당사자에게 보다 더 많은 고려를 할 수 있는지 여부를 둘러싸고 논란이 제기될 수 있다. 기본

1) 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

2) 김용섭, 행정법상의 분쟁해결수단으로서의 조정, 저스티스 통권 제81호, 2004.

적으로 중립적이라는 것이 절대적 중립이 아니라 형평을 고려한 중립에 있다고 볼 때, 어느 정도 사회적으로 불리한 지위에 있는 당사자를 위한 다소의 후견적 역할은 허용되는 것으로 볼 여지가 있다. 따라서 특정한 경우에 조정인의 엄격한 중립성의 원칙이 다소 완화되는 것으로 이해할 필요가 있다.

3) 비공개성의 원리

조정과정에서 비밀이 유지되지 않는다면 당사자들은 마음을 열고 진술할 수 없게 되어 분쟁의 배후에 있는 정보에 접근할 수 없게 되기 때문에, 당사자가 조정과정에 진술한 내용은 원칙적으로 증거로 채택하는 것이 금지되고, 중립인인 조정인과 당사자 등 조정에 참여한 사람들에게 비밀유지 의무가 부과되지 않으면 안 된다. 따라서 조정은 공개재판의 원칙이 지배하고 있는 재판의 경우와 달리, 그 해결의 과정과 내용이 비공개되는 것을 원칙으로 하고 있다. 예를 들면 지적 재산권분쟁이나 영업비밀과 관련된 분쟁에 있어서는 비밀유지가 무엇보다 필수적의 요건이 되고 있다. 또한 프라이버시나 명예 등과 관련되는 분쟁에 있어서도 재판보다 ADR이 선호될 수 있다. 다만, 조정이 비공개리에 행하여지기 때문에 해결기준의 안정성과 예측가능성을 떨어뜨려 ADR에 대하여 일반의 신뢰가 손상되지 않도록 하는 것이 유의할 사항이다.³⁾ 따라서 어느 정도까지 보안을 유지해야 할 것인지는 ADR제도의 활성화와 밀접한 관련이 있다고 하겠다.

미국의 경우 ‘행정분쟁조정법(Administrative Dispute Resolution Act of 1996)에 의하면, (a) (1) 분쟁해결과 관련된 모든 당사자와 중재인이 서면으로 동의한 경우 (2) 분쟁해결논의가 이미 일반에게 공개된 경우 (3) 분쟁해결논의가 공개될 필요가 있는 경우에 중재인이 공개할 수 있으며 (4) 법원이 명백한 부정을 예방하거나, 법률제정, 공공의 건강과 안전위험을 방지하기 위해 증언 또는 공개가 필요하다고 판결하는 경우 이외에는, 분쟁해결절차에서 중재인은 분쟁해결의 논의 또는 중재인에게 비밀로 제공된 정보를 공개해서는 안되고, (b) (1) 공개를 전제로 당사자에 의해 준비된 정보 (2) 분쟁해결과 관련된 모든 당사자와 중재인이 서면으로 동의한 경우 (3) 분쟁해결논의가 이미 일반에게 공개된 경우, (4) 분쟁해결논의가 공개될 필요가 있는 경우 (5) 명백한 부정예방 등을 위해 법원이 증언 또는 공개가 필요하다고 판결하는 경우 (6) 분쟁해결과정에서 도출되는 협정 또는 판정을 결정하는 분쟁해결과 관련된 정보 (7) 중재인에 의해 제공된 분쟁해결논의 및 모든 당사자에게 제공된 분쟁해결논의 이외에는 당사자가 자발적으로 공개해서도 안 된다.⁴⁾

4) 전문성의 원리

조정이 성공하기 위해서는 조정기관에 대한 신뢰, 조정인에 대한 신뢰, 조정절차에

3) 김용섭, 행정법상의 분쟁해결수단으로서의 조정, 저스티스 통권 제81호, 2004.

4) 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문, 2009

대한신뢰가 있어야 한다. 따라서 당사자로부터 신뢰를 얻기 위해서 조정인의 역할이 중요하며,⁵⁾ 조정인이 부패에 관련되지 않고 성실하게 분쟁을 원만하게 해결하려는 의지와 노력이 필요하고, 조정과 협상을 할만한 전문성을 갖추어야 한다. 분쟁조정이란 조정당사자간에 대립하는 이해 또는 갈등의 조정으로서, 조정이 성립하기 위해서는 양 당사자 특히 피해자의 조정사항에 관한 이해가 수반되어야 한다. 특히 해양관련 분쟁조정사건은 이에 관한 전문성이 결여되면 손해 및 일실이익을 산정하기 어려우므로 더더욱 전문성이 요구된다. 그리고 분쟁조정기구의 전문성은 분쟁에 관한 심리를 맡은 분쟁조정기구의 위원구성의 전문성 확보만을 의미하는 것이 아니라, 심리의 전제조건인 사실관계 조사, 증거채증 등을 수행하는 행정지원부서의 전문성도 포함된다.

나. 분쟁조정위원회 구성/운영방안 및 역할

분쟁조정 실적으로 판단하면 어업피해 분쟁조정에는 거의 기여하지 못하고 있으므로 현재의 환경분쟁조정위원회는 유명무실한 기구에 불과하다. 환경분쟁조정위원회가 해양오염분쟁에 관하여 그 기능을 제대로 발휘하지 못하는 이유는 조정위원회의 전문성 부족, 중앙정부의 해양행정 분산집행, 조정위 업무 과중, 경미한 사건 집중처리 등과 같은 문제점 때문이다.

한편 해양오염 분쟁은 소음·진동 분쟁, 대기오염과 같은 분쟁보다는 인과관계 규명에 장기간이 소요되고(인과규명의 장기성), 인과관계 규명이 복잡하여 전문가에게 의존하여야 하고(인과규명의 복잡성과 전문성), 한건의 분쟁에 피해자가 다수 발생할 뿐만 아니라 피해규모가 대형이며(피해의 집단성, 대형성과 광역성), 피해자들이 분쟁해결을 어장관리부서에 요구하는(어장관리부서 민원제기) 등의 특징이 있다.

따라서 본 연구에서는 현재의 해양오염분쟁조정제도에서 나타난 문제점을 해소하고 아울러 해양오염 분쟁이 갖는 특징을 고려하여 보다 합리적이고 효율적인 개선방안을 제시한다. 각 대안에 따라 운영방안 및 역할범위가 달라질 수 있으며, 대안은 크게 기존의 기구를 활용하는 방안과 신설하는 방안으로 구분하여 설명할 수 있으며, 기존의 기구를 활용하는 방안은 현행 환경부 산하 분쟁조정기구를 보완하는 방안과 농림수산부의 수산조정위원회를 활용하는 방안 있다. 또한 신설하는 방안도 행정기구로 설립하는 방안과 민간기구로 설립하는 방안으로 구분된다.

5) 최창호, 우리나라 조정제도의 문제점과 개선방안, 단국대학교 대학원 석사학위논문, 2002.

제2절 어업피해에 대한 합리적인 분쟁조정방안

앞에서 어업인 및 수산분야 전문가를 대상으로 분쟁조정도입에 대한 의견을 조사·분석하였다. 분석결과 국내 어업피해보상 업무를 조정위원회에서 담당하는 것에 대한 의견에서는 전체 응답자의 54%가 ‘다소찬성’ 또는 ‘매우찬성’을 답하였으며, 특히 수산분야 전문가(및 평가자)는 응답자의 62%가 ‘찬성’ 또는 ‘매우찬성’을 답하였다. 이는 어업피해에 대한 분쟁조정 해결을 위해서 조정위원회를 적극적으로 활용할 수 있음을 나타낸다.

본 연구에서는 어업피해 분쟁조정을 위하여 조정위원회 제도를 활용할 경우 3가지 대안, 즉 현행 환경부 산하 분쟁조정기구를 보완하는 방안, 수산조정위원회의 분쟁조정 역할 부여방안, 독자적인 어업피해 조정위원회 설립 방안으로 구분하여 분석하였다. 어업인 및 수산분야전문가 대상의 조사·분석 결과, 어업피해에 대한 분쟁해결을 위하여 조정위원회를 활용하는 경우 현재의 환경 분쟁 조정위원회를 활용하는 것에 대한 의견은 전무하였다. 그러나 극히 일부부분이기는 하나 기존에 오염사고 관련 조정업무를 환경분쟁조정위원회에서 담당하여왔고, 오염사고에 의한 어업피해 분쟁해결을 위하여 조정제도를 도입하는 경우 관련법의 제·개정 등을 고려할 경우 현행 환경분쟁조정위원회를 활용하는 방안이 손쉬운 대안이 될 수 있는 점을 감안하여 본 연구에서는 ‘현행 환경부 산하 분쟁조정기구를 보완하는 방안’에 대해서도 살펴보았다.

1. 현행 환경부 산하 분쟁조정기구를 보완하는 방안

해양오염사고에 따른 어업피해구제를 위해서는 중앙위원회 업무를 지방위원회 대폭 위양하고, 공해상담원제 도입, 수소(受訴)법원의 위탁제 도입, 처리제한기간의 폐지 등의 요건이 필요하다.⁶⁾

가. 중앙위원회 업무 지방위원회 대폭 위양

중앙환경분쟁조정위원회는 연평균 103건씩 분쟁을 처리하고 있으며, 최근 5년간 평균처리실적은 205건에 이르고 있다. 최근 5년간 실적이 과거 평균실적에 비하여 2배나 증가하고 있는데, 이 숫자는 ‘03년부터 중앙위원회는 1억원 이상의 사건만 처리하고 1억원 미만 사건을 지방위원회의 소관사건으로 변경하였음에도 불구하고 증가된 숫자이기 때문에 앞으로도 중앙위원회의 분쟁신청사건은 증대될 것으로 예상된다. 특히 일본과 비교하면 한국은 89배나 되는 과중한 업무를 담당하고 있다. 이와 같은 과다한 업무량으로서는 해양오염과 같은 복잡하고 전문적인 식견과 인과

6) 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학원논문. 2009

관계 규명에 장기간을 요구하는 사건에 대한 분쟁해결은 대단히 어려운 실정이다.

중앙위원회의 업무를 경감시키는 방법은 중앙위원회가 처리해야 할 분쟁의 영역을 강화하여 기존에 중앙위원회가 처리하던 분쟁의 일부를 지방위원회에 위양시키는 방법이다.

현재 중앙위원회가 담당하는 분쟁은 ①1억원 초과 분쟁의 재정 ②국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁 ③2이상의 관할구역이 걸치는 분쟁 ④지방위원회가 조정하기 곤란하다고 판단하여 이송한 분쟁 ⑤기타 환경 피해로 사람이 사망하는 등 중대한 분쟁 또는 분쟁조정 예정 가액이 10억원 이상인 분쟁과 같이 직권 조정 대상 분쟁이다. 이 중에서 ①번 항목의 1억원 초과 분쟁 재정에 관한 기준을 5억으로 상향조정하는 방법으로 적절히 변경하면 중앙위원회의 업무량을 경감시킬 수 있을 것이며, 이로 인하여 중앙위원회는 국가적으로 중대한 사건과 규모가 큰 복잡하고 전문적인 사건을 전담할 수 있을 것이다. 반면에 지방위원회가 담당하는 분쟁건수는 중앙위원회의 경감량만큼 증대할 것이다. 참고로 일본의 경우에는 중앙위원회가 담당하는 분쟁의 영역은 우리나라와 비슷하지만 분쟁의 피해규모면에서 중앙위원회와 지방위원회의 분담영역에 차이가 있다.

나. 공해상담원제 도입

1) 공해상담원제와 업무 범위

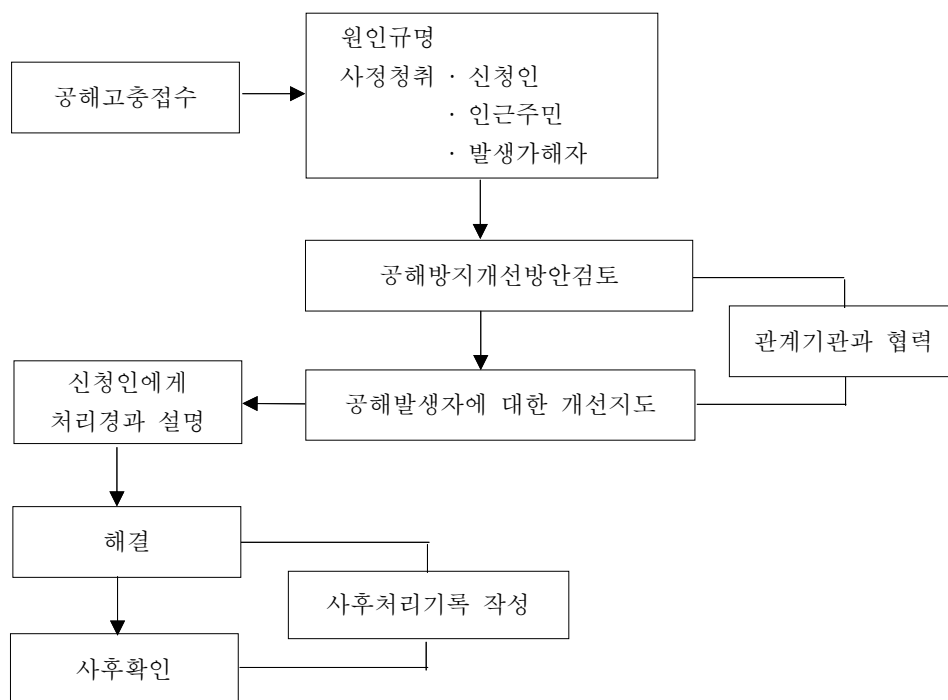
공해상담원제란 환경분쟁처리제도의 일환으로서 지방자치체와 시·군·구에 공해상담원을 두고 상담원이 주민의 고충을 듣고, 고충처리에 필요한 조사를 행함과 동시에 문제 해결을 위하여 관계기관과 연락을 취하고, 당사자에게는 개선조치의 지도와 조언을 하는 등 주민의 고충문제에 대하여 접수에서부터 해결까지 처리하는 제도를 말한다. 이 제도를 도입하면 기존의 시·도 환경분쟁위원회의 업무를 경감시킬 수 있다.

우리 생활주변에는 주요 공해로 알려진 소음, 진동, 대기오염, 수질오염, 토양오염, 악취, 지반침하와 같은 7대 오염이외에도 일상생활에서 쉽게 발생할 수 있는 여러 가지 공해로 인하여 생활환경을 악화시키고 있다. 일상생활에서 쉽게 발생할 수 있는 공해는 생활관련 폐기물, 농업관련 폐기물, 건설관련 폐기물, 기타 여러 가지 공해이다. 이상과 같은 일상적인 공해로 인한 분쟁이 발생하면 대부분 피해규모가 소액이기 때문에 현재의 환경분쟁 체계에서는 지방위원회에 분쟁해결을 신청하여야 하지만 지방위원회는 시·도 단위에 설치되어 있어서 일반주민들이 이용하기에는 거리면이나 시간면에서 불편이 크다. 그러나 시·군·구에 상담원제를 도입하면 주민들의 접근성이 용이한 장점이 있다.

한편 앞에서 제시한 바와 같이 중앙환경분쟁위원회의 분쟁신청조건을 5억원 이상으로 강화하면 지방위원회의 분쟁 신청사건이 증대하게 되지만 시·군·구에 상담원제를 도입하게 되면 지방위원회에 신청해야할 분쟁사건을 시·군·구의 상담원이 해결하게 됨으로써 지방위원회의 업무를 경감시키는 요인으로 작용할 수 있다. 주민들이 어려움을 겪는 공해고충은 대부분이 공해분쟁으로 발전하기 이전 단계 혹은 공해분쟁 초기 단계의 성격을 띠고 있기 때문에 공해고충의 적절한 해결은 공해분쟁 전체의 해결에 중요한 역할을 한다.

2) 공해 상담의 업무 흐름

공해상담원제를 도입할 경우에 공해상담원이 상담에 응하고 현지조사를 실시하며 관계기관과 연락을 취하면서 공해발생 가해자에 대하여 지도와 조언을 행하는 등 공해고충의 접수에서부터 해결에 이르기까지 공해고충에 대한 업무처리는 다음 그림과 같다.⁷⁾



<그림 4-6> 공해고충처리 흐름도

신청인으로부터 방문, 전화, 온라인으로 접수되면, 상담원은 고충의 원인을 규명하기 위하여 신청인은 물론 인근주민의 의견을 청취하고, 아울러 공해의 발생원인을 제공한 공해 가해자의 의견도 청취하여 공해방지 개선방안을 검토한다. 원인규명 단계에서 피해자와 가해자간에 서로 합의가 이루어지면 해당 고충은 종결 처리된다. 또한 공해방지 개선방안을 검토함에 있어서 해당공해와 관계가 깊은 기관과 협

7) 강연실, 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 박사학위논문. 2009

력하여 대책을 수립한다. 이어서 공해 발생원인 제공자로 하여금 공해를 개선토록 지도하고, 공해문제가 해결되면 그 경과를 기록으로 남길 뿐만 아니라 공해고충의 사후처리까지 확인하여야 공해고충은 종결된다. 공해고충 처리과정에서 상담원이 직접 처리할 수 없는 사건은 지방환경분쟁위원회로 이송하거나 또는 다른 해당기관으로 이송하도록 하여야 한다.

3) 중앙위원회와 공해상담원제의 관계

공해상담원제는 지방 공공단체에서 시행하여야 하므로 기본적으로는 지방자치단체의 업무로 하여야 하나 공해 상담제의 신속하고 적절한 운용을 위해서는 중앙에서 통일된 기준에 의하여 공해상담원제를 운용하여야 할 것이다. 따라서 중앙위원회가 공해상담원제 시행과 관련하여 고려하여야 할 사항은 다음과 같다.

- 첫째, 회의 개최 및 교육 실시. 중앙위원회는 지방 공공단체의 공해고충상담원들이 종합적으로 고충을 처리할 능력을 향상시키기 위하여 공해상담원을 육성하여야 한다. 또한 각종 공해 사례별로 해결 매뉴얼을 작성하여 동일, 유사사건이 발생하면 신속하게 처리할 수 있는 교육을 실시하여야 한다.
- 둘째, 정보 및 자료의 제공. 공해고충에 대한 상담을 담당할 직원이 주민의 고충을 신속하고 적절하게 처리하기 위해서는 이미 해결한 구체적인 사례들을 참고할 수 있도록 사례집을 만들어 두어야 한다. 이를 위해서는 지방 자치체의 협력을 얻어서 이미 해결한 공해고충 상담사례의 처리경과, 문제가 된 요점 등에 관한 정보를 수집, 정리 및 분석하여 각 지방자치체에 제공하여야 할 것이다.

다. 법원의 위탁제 도입

환경분쟁조정법에 따르면 환경분쟁조정위원회에 재정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행 중인 때에는 법원은 환경조정위원회의 재정이 끝날 때까지 소송절차를 중지할 수 있고, 재정위원회는 상기와 같은 사건이 재정중임에도 불구하고 법원의 소송중지가 없는 경우에는 당해사건의 재정절차를 중지하여야 한다.⁸⁾ 이와 같은 규정에 따라서 환경분쟁조정위원회의 재정행위는 법원의 의사에 따라서 중단해야 하거나 중지할 수 있다. 법원이 동일한 사건에 대하여 소송을 진행하면 재정위원회의 재정행위가 중단된다. 이때 법원은 사건의 판결을 위한 인과관계의 규명을 위하여 보통 제3자의 감정인을 선정하여야 한다. 감정인이 선임되면 감정인은 해양오염분쟁과 같은 복잡한 사건에 대해서는 단독으로 감정의견을 작성하지 않고 여러 분야의 전문가들로 구성된 감정단을 구성하여 오랜 기간 동안 인과관계와 피해의 정도를 규명한 후에 감정의견을 작성한다. 이와 같이 법원에서 인과관계 규명을 위하여 선정하는 감정인의 책무는 환경분쟁조정위원회의 전문가들과 동일한 책무이다. 그럼으로 동일분쟁사건이 환경조정위원회에서 재정 중이었는데도 불구하고 법원이 소

8) 환경분쟁조정법 제45조(소송과의 관계) 제1항 및 제2항.

송을 진행하면서 감정인에게 감정을 의뢰하였다면 재정위원회에서 재정을 위하여 소모한 기간은 허비되고 마는 셈이다. 또한 재정위원회에서 재정한 내용도 법원의 판결에 영향을 주기 어렵게 된다.

특히, 법원의 판결을 신속하게 하고 환경분쟁조정위원회소속 재정위원들의 전문적인 지식을 활용할 수 있는 방안으로서 법원이 환경조정위원회에서 재정중인 사건에 대하여 환경분쟁조정위원회에 위탁할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다. 단지 법원의 위탁내용이 사건의 인과관계 규명에 한정된 원인만 위탁할 것인가 아니면 사건의 배상액까지 산출하는 전체적인 내용을 위탁할 것인가는 법원의 결정사항이다.

라. 처리제한기간의 폐지 또는 확대

우리나라의 분쟁조정은 분쟁에 대한 조정기간이 제한되어 있다. 그럼으로 분쟁의 내용이 복잡하고 분쟁의 성질상 인과관계 규명에 장기간이 소요되어야 하는 사건에 대해서도 기간 내에 분쟁을 조정하여야 하기 때문에 분쟁조정이 형식화되거나 부실화될 우려를 내포하고 있다.

환경분쟁조정법 시행령 제12조(조정외 처리 기간)에서 위원회가 당사자로부터 분쟁조정신청을 받았을 때, 알선의 경우에는 3월, 조정 또는 재정의 경우에는 9월의 기간 내에 그 절차를 완료하여야 한다고 강제하고 있다. 단지 당사자 등의 동의가 있거나 농작물의 피해로 인한 분쟁, 인체의 피해로 인한 분쟁 등 인과관계의 입증 또는 배상액의 산정에 장기간이 소요되는 경우에는 1회에 한하여 기간을 연장할 수 있도록 하였다. 따라서 조정위원회에 회부된 분쟁은 늦어도 알선은 6월 이내에, 조정 또는 재정사건은 18월 이내에 조정을 완료하여야 한다. 이와 같은 조정제한규정으로 인하여, 신청자가 재정을 요청한 사건이 기간을 초과할 우려가 있으면 재정을 취소하고, 일정기간이 경과하면 동일사건에 대해서 제2차 재정을 신청하는 모순행위가 나타나고 있다.

현재의 조정기간내에 환경위원회는 복잡하고 전문적인 분쟁사건은 처리하기 어렵다. 우리나라의 중앙위원회 평균 처리기간은 5.6월이 소요되고 지방 위원회는 4.2월이 소요되었으나, 일본은 처리기간에 제한이 없으며 중앙위원회의 평균처리기간이 15.6월로서 우리나라의 3배정도 소요기간이 길다.

2. 수산조정위원회의 분쟁조정 역할 부여방안

본 연구의 조사분석결과, 어업인들은 조정을 위한 별도의 전담기구의 설립보다는 기존 수산조정위원회를 활용하는 것을 선호하는 것으로 나타났다. 반면, 수산분야 전문가 및 감정평가사들은 기존 수산조정위원회의 활용 보다는 별도의 전담기구를

설치하는 것이 보다 효과적이라는 의견을 제시하였다.

현재 수산업법 제87조에 수산조정위원회의 기능, 그리고 수산업법 제88조에 수산조정위원회의 구성과 운영에 관하여 규정하고 있다. 수산업법 제87조에서 수산조정위원회의 기능으로 ‘어업별 분쟁의 조정’ 및 ‘시·도 사이의 어업에 관한 분쟁의 조정’ 등 일부 분쟁조정 기능이 있으나 이는 조업과 관련하여 나타나는 소규모의 분쟁에 국한되며, 본 연구에서 다루고 있는 유류오염사고에 의한 조정기능은 포함하고 있지 않다. 따라서 기존 수산조정위원회에 유류오염사고에 의한 조정기능을 부여하기 위해서는 현행 관련법의 개정이 요구된다.

기존 수산조정위원회를 활용할 경우 장단점은 다음과 같다. 장점으로는 첫째, 수산분야 전문가들로 구성되어 보다 합리적이고 정확한 판단으로 피해자와 가해자간의 조정이 가능하다. 둘째, 관련법의 재개정이 수월하다. 즉, 기존 수산업법의 개정을 통하여 쉽게 법제화 가능할 것이다. 반면 단점으로는 기존 수산조정위원회에서는 피해분쟁관련 조정에 대한 경험이 부족하다. 특히, 유류오염사고에 대한 피해 및 대상규모는 매우 방대하여 이를 처리하기 위해서는 많은 시간과 노력이 소요된다. 따라서 본 연구에서 다루고 있는 어업피해구제를 위한 분쟁조정기능을 기존의 수산조정위원회에 부여할 경우 현행 법령에서 규정하고 있는 기존 수산조정위원회의 기능을 상실할 수 있을 것이다.

수산업분야 전문가 대상의 설문조사/분석 및 장단점분석결과, 기존수산조정위원회에 어업피해관련 분쟁조정기능을 부여하는 방안 보다는 독자적인 별도의 조정위원회를 설치 운영하는 것이 보다 합리적일 것으로 판단된다.

3. 독자적인 어업피해 조정위원회 설립 방안

독자적인 어업피해 조정위원회 설립 방안은 행정형 ADR과 민간형 ADR로 구분될 수 있으며, 본 연구에서 제시하는 각각에 대해서 설립방안은 다음과 같다.

가. 해양오염분쟁조정 독립기구 신설에 의한 개선방안

우리나라의 환경분쟁조정위원회는 1991년 발족 당시부터 해양오염을 포함한 중요 7대 공해에 대한 분쟁조정기구로서 막대한 역할을 수행해 왔으나 적어도 해양오염에 관한 그 기능을 제대로 수행하지 못하였다. 즉, 환경분쟁중앙위원회는 17년간 분쟁조정건수 총 1,750건 중 해양오염피해는 10건, 0.6%에 불과하였고 지방위원회는 17년간 분쟁조정건수 총 862건 중 해양오염피해는 1건 0.1%밖에 처리하지 못하였다. 더욱이 당사자의 불복으로 중앙위원회와 지방위원회 모두 승복률 0%를 기

록하고 있는 실정이며, 이는 현행 환경분쟁조정위원회가 해양오염분쟁이 내포하고 있는 특징을 제대로 반영하지 못하였기 때문으로 풀이된다.

해양오염은 인과관계규명에 장기간이 소요되는 특징이 있는데도 불구하고 현행 분쟁위원회의 조정 기간은 9개월로 제한하고 있으며 특별한 경우에 1회에 한하여 연장이 허용되고 있을 뿐이다. 실제로 환경분쟁위원회의 건당 평균 처리기간은 중앙위원회가 5.6개월, 지방위원회는 4.2개월 소요되었으나 통상 해양오염분쟁 처리에는 1년 이상의 기간이 소요된다.

해양오염은 인과 관계 규명이 복잡하고 전문적인 지식이 요구되는 특징이 있다. 현행 분쟁조정위원회에서는 수개월에 걸친 전문가 조사가 있었으나 그 원인규명에 불만을 품은 피해자가 재정신청을 철회하고 피해자가 선정한 별도의 전문가 그룹에게 피해조사를 수행케 한 후에 다시 2차 재정을 신청하는 현상이 발생한다. 이는 현행 조정위원회 구조에서는 해양오염과 같은 특수한 오염분쟁을 해결하는데 요구되는 전문성에 문제가 있었기 때문으로 풀이된다.

해양오염으로 인한 피해가 발생하면 일반적으로 피해 금액규모가 매우 크며 다수의 피해자가 생긴다. 그러나 현행 중앙위원회에서는 '07년의 경우 107건의 배상결정액이 53억원 정도로서 1건당 5천만원 미만의 배상액이 결정되었고 '06년의 경우에는 62건의 배상결정액이 16억원정도로서 1건당 2천 6백만원 미만의 배상액이 결정되었다. 이런 원인은 현행 조정위원회가 소음, 진동 등의 경미한 사건을 중점적으로 처리하고 있기 때문으로 풀이된다.

'07년 12월에 발생한 서해안 허베이스피리트호 유류유출사건은 피해자가 4개 도에 걸쳐서 수만 명이 되고 피해 규모도 수천억으로 추정되고 있어 해양분쟁의 광역성, 집단성, 대규모성의 특성을 잘 나타내고 있다.

한편 해양오염피해가 발생하면 피해자들은 먼저 어업생산 및 어장관리를 담당하는 중앙부서에 분쟁해결을 요구하는 특징이 있다. 어업인들이 피해가 발생하면 어업생산과 어장관리 정책담당부서에 분쟁해결을 기대하는 이유로 어업 피해의 인과관계 규명과 어업피해액 결정에 있어서 다른 중앙부서보다 전문성이 있다는 신뢰감을 가지고 있기 때문이라 이해된다.

현재 농림수산식품부에는 어업생산은 물론 유통, 가공에 이르기까지 많은 어업전문가들이 있으며, 전국연안에는 농림수산식품부 산하기구인 수산과학원 소속공무원들이 어업생산과 어장관리에 따른 지도업무를 담당하고 있어서 어민들은 어업피해가 발생하면 다른 부서의 직원들보다 농림수산부 직원들이 가장 신속하고 가장 적절하

게 분쟁을 해결해 줄 수 있을 것이라고 판단하는 경향이 있다.

이상과 같은 이유로 인하여 현행 환경 분쟁조정위원회가 관할하는 분쟁조정대상 오염 중에서 해양오염 및 수질오염분야는 별도로 분리하여 별도의 가칭 ‘해양오염분쟁조정법’을 제정하고 ‘해양오염분쟁조정위원회’를 신설하여 해양오염분쟁을 현재의 환경조정위원회에서 분리하여 별도로 처리하는 방안이 효과적일 것으로 판단된다. ‘해양오염분쟁조정위원회’의 분쟁조정 대상에 수질오염을 포함시키는 이유는 해양오염의 인과관계규명과 수질오염 인과관계규명이 동일하고 광의의 수질오염은 해양오염을 포함하기 때문이다.

나. 민간형 ADR에 의한 분쟁 해결 방안

1) ADR법과 민간기구

기존제도를 보완하여 분쟁을 해결하고자 하는 방안과 일부 제도를 보완하여 새로운 기구를 타부서에 신설하여 농림수산부 혹은 국토해양부의 관할기구를 신설하여 해양오염분쟁을 조정하는 방안은 행정형 ADR에 속한다.

반면, 민간형 ADR은 기존의 행정형 ADR인 각종의 분쟁조정위원회와는 달리 새로운 법을 제정하여 민간형 ADR 법률에 의하여 설립되는 일정한 자격을 구비한 민간 기구에게 해양오염을 포함한 일체의 수질오염으로 인하여 발생하는 분쟁을 조정할 수 있도록 자격을 부여하는 방법이다.

일본의 경우에는 2004년 12월에 ‘재판외 분쟁해결수속의 이용 및 촉진에 관한 법률’(소위 ADR법)을 제정하여 민사상의 신속하고 적절한 분쟁 해결을 위하여 중립적인 제삼자가 분쟁해결에 관여할 수 있도록 하고 있다.

민간형 ADR법을 제정함에 있어서 고려하여야 할 중요사항은 재판외 분쟁조정 대상과 분쟁조정수준 및 분쟁조정기구의 자격조건이며, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 재판외 분쟁조정 대상을 결정하여야 한다. 제정 법률에서 분쟁조정 대상을 해양오염(수질오염)분쟁으로 한정할 것인가 또는 환경을 오염시키는 대기, 소음, 진동, 악취와 같은 환경오염 전반에 걸친 오염을 대상으로 할 것인가, 아니면 가사분쟁을 포함한 민사분쟁과 같이 사회 전반에 걸쳐서 발생하는 모든 민사 분쟁을 대상으로 할 것인가를 결정하여야 한다. 일본의 ADR법에서는 분쟁조정 대상을 포괄적으로 규정하고 있으며, 그 구체적인 민간분쟁 해결 수속의 업무를 인증하는 기준(분쟁조정 대상 기준)은, 조정기구에 대하여 조정에 대한 자격을 인증할 때 조정기구가 보유한 전문지식을 판단하여 화해의 중개를 수행하는 분쟁의 범위를 정하도록 하고

있다

둘째, 분쟁조정 수준을 고려하여야 한다. 민간기구에서 분쟁을 해결하고자 하면 행정형 ADR에서 시행하고 있는 중재, 조정, 재정 중에서 어떤 수준의 조정을 담당할 것인가를 판단하여야 한다. 이를 명확히 하지 못하면 행정형 ADR과 민간형 ADR이 서로 수행하는 분쟁조정업무의 중복이 발생한다. 민간형 ADR은 일본의 경우와 같이 분쟁조정상 화해만을 중개함으로써 민간형과 행정형의 업무중복을 피하는 것이 하나의 방안이 될 수 있다.

셋째, 민간형 분쟁조정기구의 인증방법을 결정하여야 한다. 즉 해양분쟁에 대하여 어떤 자격기준을 구비하여야 분쟁을 조정할 수 있는 기구로 인증할 것인가를 결정하여야 한다. 민간 조정기구가 구비하여야 할 요건은 다음과 같은 요인이 요구되어야 한다.

- 해양분쟁을 해결할 수 있는 전문적인 지식과 경험이 구비되어야 함.
- 해양분쟁을 해결할 수 있는 조직이 있어야 함.
- 해양분쟁을 해결할 수 있는 조직이 계속 유지될 수 있는 능력이 있어야 함.

실제로 새로운 민간형 ADR을 신설하고자 하면 복잡하고 다양한 여러 가지 문제점이 존재하며, 따라서 민간형ADR 도입을 위해서는 합리적이고 상세한 방안이 연구가 선결과제이다.

2) 민간형 ADR 문제점 및 제정시 고려사항

민간형 ADR이 해양오염 분쟁에 적합한 해결방식이라고 한다할지라도 이러한 시도가 자칫 헌법상 재판 청구권을 침해하거나 법치주의 원칙 등 국법구조의 틀을 파괴할 우려가 있다.⁹⁾ 민간형 ADR법 제정에 있어 특히 다음의 요인들은 고려대상에 포함하여야 할 것이다.

첫째는 타법률과의 관련성이다. 재판외 분쟁조정대상을 결정함에 있어서 일본과 같이 조정대상을 포괄적으로 규정하게 되면 이미 다른 법에서 정한 자동차 사고 분쟁조정등과 같은 조정 업무를 중복적으로 다루게 될 우려가 있기 때문에 타법과의 관련성을 검토하여야 한다.

둘째는 분쟁해결기구의 기준 설정이다. 해양오염 분쟁을 해결할 수 있는 민간기구의 자격기준을 적절하게 규정하여야 한다. 예를 들어서 해양오염에 관한 전문지식이라 하면 해양물리분야인지, 해양 생물분야인지, 또는 다른 어떤 분야인가에 대해

9) 조홍식, 대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학, 비교사법 제13권 제1호, 2006.

여 전문지식의 수준과 범위가 구체적으로 정해져야 한다. 특히, 민간분쟁 해결기구와 분쟁당사자와의 사이에 존재할 수 있는 이해관계의 범위와 이해관계자로 판명될 경우에 배제의 방법, 민간기구 직원의 자격조건 등이 분쟁해결기구의 기준에 포함되어야 한다.

셋째는 조정의 전치에 관한 특칙이다. 민사조정법에 따라서 소송을 제기한 당사자가 당해 소송 제기 전에 민간기구에 분쟁조정을 의뢰하였으나, 당사자 간에 민간기구에서 화해의 성립이 불가능하다고 판단하여 민간기구의 분쟁조정을 종료할 경우에, 법원은 정당한 이유가 있으면 직권으로서 사건을 조정할 수 있는 조정 전치에 관한 특칙을 검토할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강연실. 해양오염에 의한 어업피해분쟁조정제도 개선방안. 전주대학교 대학원 박사학위논문. 2009
- 김용섭. 행정법상의 분쟁해결수단으로서의 조정, 저스티스 통권 제81호, 2004.
- 김태기. 노동쟁의제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가, 노동경제론집 21권 2호, 1998, 1~16면.
- 김희경. 소비자분쟁조정제도의 발전방향연구, 숙명여대 테크노경영대학원, 석사학위논문. 2007,
- 박홍엽 외. 갈등관리지원센터 설립방안 연구, 국무조정실, 2005,
- 이상현. 대체적 분쟁해결제도에 관한 연구 -금융분쟁을 중심으로-, 연세대학교 행정대학원 석사학위, 2005,
- 이재형. 의료사고의 피해자구제에 관한 연구, 한양대학교 대학원 박사학위, 2007,
- 조홍식. 대안적 분쟁해결제도(ADR)의 경제학, 비교사법 제13권 제1호, 2006,
- 최창호. 우리나라 조정제도의 문제점과 개선방안, 단국대학교 대학원 석사학위논문
- 해양수산부. 어업 보상 및 배상관련 분쟁 조정제도 수립 방안에 관한 연구, 2001.
- 허태원. 저작권 침해의 민사적 구제에 관한 연구, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2007,
- 平成19年(2007年)度 公害等調整委員會年次報告書, 일본공해등조정위원회, 2008,