

환경분쟁조정법의 원인재정 제도

— 일본 법제도와 비교를 통해 본 제도 운용의
전망과 과제를 중심으로 — * **

최우용*** · 김태호****

차 례

- I. 들어가며 - 원인재정 제도의 도입
- II. 비교법적 검토 - 일본 공해등조정위원회의 원인재정 제도
- III. 환경분쟁조정법 상 원인재정의 법해석과 적용의 과제
- IV. 맺음말

【국문초록】

이 글에서는 환경분쟁조정법에서 새로 도입한 ‘원인재정’ 제도의 의의와 기능, 발전 방향을 고찰하였다. 종래 우리나라의 환경분쟁조정 수단으로서의 재정제도는 환경분쟁의 인과관계의 판단과 함께 그에 따른 피해액을 산정하는 재정(‘책임재정’)만이 존재했으나, 환경피해의 인과관계 존재 여부에 한정하여 판단하는 원인재정을 추가로 도입한 것이다. 이에 이 글은 원인재정 제도의 입법모델이라고 할 수 있는 일본 원인재정의 세부 규정과 운영 실태를 상세히 분석 소개한 다음, 이로부터 개정된 우리 법제에 대한 비교법적 시사점을 도출하고자 하였다.

원인재정의 도입 자체는 긍정적으로 평가하여야 할 것이다. 첫째, 원인재정은 환경분쟁에 따른 비용과 시간을 절약할 수 있고, 둘째, 원인재정에서 밝힌 것과 같은 원인에 의한 피해를 예측하여 사전에 분쟁을 해결할 수 있으며, 셋째, 원인재

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 이 논문은 중앙환경분쟁조정위원회의 의뢰로 필자들이 수행한 “원인재정 도입 및 조정절차 등 환경분쟁조정제도 개선 연구” (2017. 4.) 보고서(이하에서 ‘원인재정 연구보고서’라고 부른다) 작성의 계기에 이루어진 일본 공해등분쟁조정위원회 방문 및 인터뷰에 힘입은 바 크다. 원인재정 제도를 도입한 법 개정은 연구보고서 발간 이후에 이루어졌는데 그에 따라 법 개정과정 분석 및 개정에 따른 비교법적 검토를 새롭게 수행하였다.

*** 동아대학교 법학전문대학원 교수.

**** 서울대학교 법학전문대학원 강사.

정의 도입으로 당사자의 분쟁해결 수단을 다양화할 수 있고, 넷째, 운영의 묘를 살림으로써 원인재정을 매개로 한 환경피해의 방지에 기여할 수 있다.

원인재정 제도는 환경분쟁위원회가 인과관계 증명 등에 대한 전문성과 신뢰성을 제고해 나가는 계기가 될 수 있다. 현재 분쟁조정위원회의 사건처리에 관한 인적·물적 자원을 감안할 때 원인재정의 도입은 환경분쟁조정위원회에 과중한 부담이 될 수 있는 것이 사실이므로, 장차 당사자들이 원인재정 제도를 적극적으로 활용할 수 있도록 전문성 강화를 위한 법적·행정적 노력을 기울일 필요가 있다. 법원 역시 원인재정의 촉탁에 소극적이어서는 아니 된다. 원인재정의 전문성을 활용함으로써 법원의 역할 분담이 가능하다.

일본과의 비교법적인 검토를 통해 세부적인 절차의 개선 가능성으로 검토할 수 있는바는, 원인재정의 신청시에 피해 상대방을 신청인이 특정하지 않아도 되는 소위 ‘상대방 특정 유보’ 제도를 도입하는 것, 원인재정의 결과를 대외적으로 공표하고 관계 행정기관에 권고의견을 제시할 수 있도록 하는 규정을 두는 것을 검토할 수 있다. 당사자의 행위 동기와 환경피해 방지의 취지를 고려하여 운용비용과 수수료 제도를 설계하는 또한 중요하다.

I. 들어가며 - 원인재정 제도의 도입

환경분쟁 조정법이 2018년 10월 16일 개정되면서 2019년 10월 17일부터 환경분쟁조정제도에 원인재정 제도가 도입된다. 환경분쟁 조정법 상의 원인재정 제도를 중앙환경분쟁조정위원회의 재정위원회가 “환경피해를 발생시키는 행위와 환경피해 사이의 인과관계 존재 여부를 결정하는 재정”(법 제35조의3 제1호)을 가리키는 것이다. 이 제도의 도입으로 기존에 정의 규정이 없이 사용되던 ‘재정’ 제도, 즉 환경피해에 대한 분쟁 당사자 간의 손해배상 책임 존재 여부 및 그 범위를 결정하는 종래 법상의 재정 제도는 ‘책임재정’(법 제35조의3 제2호)으로 명명되어 원인재정과 구분되게 되었다. 원인재정은 환경 분쟁에서 문제되는 인과관계 판단에 초점을 맞추는 것인 만큼 당사자는 원인 재정의 결과를 받아 다시 책임재정을 포함한 환경분쟁조정법 상의 분쟁조정을 신청할 수도 있고(법 제42조 제2항), 원인재정의 결과를 근거로 하여 당사자 간의 자율적인 합의를 도모할 수도 있다. 원인재정을 통해 국가기관이 환경피해의 원인을 밝혀 주면 당사자 간의 조정이든 책임재정으로의 전환이든 이후의 절차는 당사자가 다시 선택하여

결정할 수 있는 것이다. 원인재정을 선택하면 결정 대상이 인과관계 판단에 한정되므로 재정결정에 이르기까지 소요되는 시간이 단축될 뿐만 아니라 분쟁 신청인은 결정을 다양한 분쟁해결 방법과 구제수단에 활용할 수 있으리라는 기대가 입법과정에 있었다.¹⁾ 이에 원인재정의 활용과 관련하여 환경분쟁 소송에서 수소법원이 분쟁의 인과관계 여부를 판단하기 위하여 필요하다면 중앙조정위원회에 원인재정을 촉탁할 수 있도록 하고 민사소송절차에 따라 소송비용을 산정하도록 한 규정을 포함시키기도 하였다(법 제45조 제4항·제5항).

이 글은 이상 원인재정 제도의 입법화를 계기로 원인재정 도입의 의의를 살피고 이 제도가 향후 환경분쟁조정 제도 전반의 운용과 관련하여 그 기능을 충분히 구현할 수 있을 것인지를 검토해 보고자 한다. 당장 종국적인 배상결정이 아닌 원인재정이 활용도가 높지 않으려는 지적²⁾도 있고 법원이 환경분쟁조정위원회에 원인재정을 촉탁할 것인가에 대한 회의적인 시각도 있기 때문이다. 이를 위해서 특히 원인재정의 모국(母國)이라고도 할 수 있는, 우리 법 개정의 모델이 된 일본의 원인재정 제도 운용 경험을 비교법적으로 검토할 필요가 클 것이다. 이에 이하에서는 문헌연구 및 면접 방법³⁾을 사용하여 원인재정을 담당하는 일본의 공해등조정위원회 현황과 원인재정의 운영 사례를 면밀히 살펴본 후 우리나라 원인재정 제도의 운용 방향을 비교법적 시사점을 통해 제시해 보고자 한다.

II. 비교법적 검토 - 일본 공해등조정위원회의 원인재정 제도⁴⁾

1. 일본 공해등조정위원회 개관

(1) 위원회의 구성

1) 환경노동위원회, 개정법률안 심사보고서, 18면.

2) 환경노동위원회, 위의 보고서, 18면.

3) 방문면접 시의 세부적인 질의 답변 내용 전문 요약은, 원인재정 연구보고서 196-212면을 참조.

4) 이하의 내용은 원인재정 연구보고서 제2장의 내용을 요약·추가한 것이다. 일본 환경분쟁조정제도 전반의 개관에 대해서는, 최우용, 일본 환경분쟁조정제도의 내용과 과제, 공법학연구, 제5권 제3호(2004); 최철호, 일본의 공해분쟁처리제도, 공법학연구 제5권 제2호(2004)를 참조.

일본의 공해등조정위원회는 구 토지조정위원회(土地調整委員會)와 구 중앙공해심사위원회를 통합하여 최초 1972년 7월 7일에 총리부의 외국(外局)으로 설치되었다. 당시 위원회의 조직 및 직무권한 등은 「공해등조정위원회설치법」(1972년)을 근거로 하였다. 이후 공해등조정위원회는 일본 국가행정조직법 제3조 제2항에 근거하여 2001년 1월 6일 총무성(總務省)⁵⁾의 외국으로 되었으며, 1970년 시행된 「공해분쟁처리법」을 권한행사의 근거법률로 하여 오늘에 이르고 있다.

위원회는 위원장과 위원 6인으로 구성된다. 위원 중에서 3인은 비상근이다. 위원장은 위원의 호선으로 결정되는 것이 아니고 당초부터 위원장으로 임명된다. 위원회에는 위원회의 전문적 사항을 조사하기 위하여 전문위원을 30인 이내에 둘 수 있다.⁶⁾ 위원장 및 위원은 독립해서 그 직무를 행한다. 즉 그 직무수행에 있어서 누구로부터도 지휘감독을 받지 않고, 누구로부터도 간섭을 받지 않도록 한다. 이러한 의미에서 위원장 및 위원의 직권행사의 독립성은 법관의 그것과 유사하다고 한다.⁷⁾

(2) 직무권한

위원회의 직무에는 크게 2종류가 있다. 하나는 구 중앙공해심사회에서 유래하는 것으로 공해분쟁처리법에 따라 공해분쟁에 대해 알선, 조정, 중재 및 재정을 함으로써 신속하고 적정한 분쟁 해결을 꾀하는 것이다. 다른 하나는 구 토지조정위원회에서 유래하는 것으로 광업법 기타 법률 및 토지 이용의 조정절차 등에 관한 법률의 규정에 의해 광구금지지역의 지정, 광업권의 설정에 관한 불복의 재정 등을 하고, 광업, 채석업 또는 모래채취업에서 일반 공익과의 조정을 꾀하는 것이다. 즉 일본의 공해등조정위원회는 환경분쟁 조정과 토지이용 관련 분쟁조정을 포괄하는 분쟁조정기구이다.⁸⁾

5) 공해등조정위원회가 우리 환경분쟁조정위원회와 달리 환경성 소속이 아니라 총무성 소속인 점은 특징적이다. 아마도 공해등조정위원회가 환경분쟁 외에 이하에서 보듯 토지분쟁과 관련한 조정도 함께 하는 기능을 반영된 것에 기인하는 것으로 추측된다.

6) 그 중에 위원회에 파견되는 현직 판사 2~3명이 포함된다.

7) 公害等調整委員會, 『解説 公害紛争処理法』(ぎょうせい, 2002), 18頁.

8) 최철호, 환경책임성 강화를 위한 환경분쟁조정제도의 법제개선 방안, 환경법연구 제35권 제2호(2013), 316면은 우리나라 환경분쟁조정위원회도 토지이용에 관하여 공사익을 비교형량하고 조정할 수 있는 사항을 소관업무로 할 여지가 있다고 보고 있다. 그러나 우리나라 환경분쟁조정

(3) 환경분쟁에 관한 조정업무

환경분쟁에 관한 분쟁조정 업무의 내용은 다음과 같다.

1) 공해에 관한 분쟁

공해등조정위원회는 공해에 관한 분쟁조정을 담당한다. 여기서 ‘공해’의 정의는 일본 「환경기본법」 제2조제3항의 개념을 인용하여, “환경보전에 지장을 주는, 사업 활동이나 인간 활동에 동반하여 생기는 상당 범위에 걸치는 대기오염, 수질 오염(수질 이외의 물의 상태 또는 수저(水底)의 질이 악화하는 것을 포함한다), 토양오염, 소음, 진동, 지반의 침하(광물의 채굴을 위하여 토지의 굴삭에 의한 것을 제외한다) 및 악취에 의하여, 인간의 건강 또는 생활환경(인간의 생활에 밀접한 관계가 있는 재산 및 인간의 생활에 밀접한 관계가 있는 동식물 및 그 생육환경을 포함한다)에 피해가 생기는 것”을 통칭한다. 이상과 같이 포괄적인 대상 규정은 환경문제와 관련한 분쟁의 망라적인 취급을 가능하게 한다는 점에서, 소관사무에 관해 원칙과 단서규정에 의한 예외를 복잡하게 두어 소관사무의 범위를 협소하게 운영할 여지를 만들어 둔 우리나라의 규정⁹⁾이 참고할 만한 점이다.

다음으로 ‘분쟁’은 일반적으로 일정한 법률관계와 관련하여 이해관계를 가지는 당사자 간에 의견의 불일치에 의한 다툼이 생긴 것을 말한다. 오염원이 판명되지 않고 상대방을 일정 범위 내로 확정할 수 없는 단계에서는 아직 분쟁이 발생하고 있다고는 하기 어렵다.¹⁰⁾

한 개의 가해 행위에 근거하여 피해가 발생하고 있는 경우라 하더라도 복수의 분쟁이 발생할 수 있다. 예를 들어 건축공사를 동반한 소음, 진동 또는 지반침하 등에 기인하는 피해의 사안에 있어서는 공사를 시행하고 있는 건설업자와의 분쟁 외에, 공사 발주자와의 사이에 그 책임을 둘러싸고 분쟁(일본 민법 제716조)이 발생할 수도 있다. 공해에 관한 분쟁인 한 현재 발생하고 있는 피해에 관한 것이든 장래 발생할 우려가 있는 피해에 관한 것이든 묻지 않는다.

위원회의 환경 영역에 특화된 전문성을 고려할 때 소관업무의 확장 의의는 크지 않을 것으로 보인다.

9) 이 같은 비판으로, 조흥식, 환경분쟁조정법의 법정책, 135-136면 참조.

10) 다만 예외적인 경우로서 일본은 상대방특정유보 제도를 두고 있다(동법 제42조의28). 이하 후술한다.

2) 분쟁의 처리절차

분쟁조정 수단으로는 알선, 조정(調停), 중재, 재정을 모두 두고 있다. 해당 개념은 우리 환경분쟁조정법의 분쟁조정 수단의 개념과 대체로 일치한다. 당사자 간의 교섭이 원활하게 진행될 수 있도록 그 사이에서 중개하는 일체의 행위를 의미하는 알선, 분쟁을 해결하기 위하여 제3자가 당사자 사이를 중개하고 쌍방의 양보에 의한 합의에 따라 분쟁 처리를 하는 조정, 당사자 쌍방이 분쟁의 해결을 제3자에게 맡기고 그 판단에 따라 다툼을 해결하는 중재, 대립하는 당사자 간의 분쟁에 대해서 제3자 기관이 소정의 절차에 따라 법률적 판단을 함으로써 분쟁을 해결하는 재정 제도가 그것이다.

일본의 특징적인 점은 위 제도 외에도 직권알선, 의무이행권고 등을 두고 있는 점, 조정 이전의 단계로 진정 제도를 두고 있는 점이 특징적이다. 직권알선의 경우 직권조정 제도와 유사한 제도이나 당사자의 의견을 청취한 후에 알선절차를 개시할 수 있도록 한 것이다(법 제27조의2). 의무이행권고 제도는 위원회가 조정, 중재 또는 책임재정에서 정해진 의무의 이행을 권고할 수 있도록 한 것이다(법 제43조의2). 주목할 점은 일본에서의 진정 제도에 관한 규정이다. 우리나라의 경우 진정은 ‘민원사무처리에 관한 법률’에 따른 처리를 원칙으로 하지만, 일본의 경우 「공해분쟁처리법」 제49조 및 제49조의2에 고충처리에 관한 규정을 두고 있으며, 이를 활용한 진정 건수는 연간 20만 건을 상회하는 높은 활용도를 보이고 있다.¹¹⁾ 규정의 내용에 따르면 환경분쟁조정위원회가 직접 진정상담에 나서는 것은 아니고, 지방자치단체가 공해문제에 대한 상담원을 둘 것을 의무화한 다음, 중앙공해등조정위원회(중앙위원회)가 지방자치단체장에게 공해고충처리 상황에 대한 보고를 의무화하고 있다.

(3) 재정 제도

재정이란 당사자간의 분쟁에 대해서 제3자 기관의 소정의 절차에 따라 법률적 판단을 함으로써 분쟁을 해결하는 것을 말한다. 일본 「公害紛争處理法」에 따른

11) 제도의 비교 및 진정 제도의 활용도에 대해서, 박영세, 환경분쟁의 소송대체적 해결기제(ADR)에 관한 연구 - 한일 환경분쟁 조정제도를 중심으로, 지방정부연구 11권 1호, 2007. 2, 259-261면을 참조.

공해등조정위원회의 재정 제도는 당사자 간 공해 관련 피해에 대한 민사분쟁을 행정위원회를 통해 하는 제도로서 일본으로서는 상당히 이례적인 제도에 해당한다고 한다.¹²⁾ 재정사건의 경우 재정위원회가 재정을 진행하는 도중에 상당하다고 인정하는 경우에는 직권으로 조정을 할 수도 있다(법 제42조의24). 이는 재정 절차 중에 당사자 간에 화해의 가능성이 있다면 조정을 통해 분쟁을 한번에 해결할 가능성을 열어두기 위한 것이다.

1) 재정사건의 관할

공해분쟁처리를 위한 분쟁조정기관은 중앙 공해등조정위원회(중앙위원회), 도도부현 공해심사회, 도도부현 연합심사회가 있지만, 중앙위원회만 재정에 따른 분쟁해결절차를 담당한다(법 제42조의2~42조의33 참조).

2) 재정기관

재정은 3인 또는 5인의 재정위원으로 구성되는 재정위원회에서 한다. 어떠한 경우에 3인으로 어떤 경우에 5인으로 하는 지는 운영에 맡겨져 있다. 통상적으로는 3인이나 중대하거나 복잡다기한 사건은 5인의 재정위원이 담당한다.

재정위원회는 합의체이기 때문에 그 권한도 합의체로서 행사하는 것이 원칙이다. 그러나 조정, 중재의 경우와 같이 재정위원회는 일부의 재정위원에게 절차의 일부를 맡길 수 있다(법 제23조의5). 합의는 재정위원의 과반수의 의견에 의해 결정된다(법 제42조의10 제2항).

재정위원회에는 재정위원장을 둔다. 재정위원장은 재정위원의 호선에 의해서 결정되지만, 중앙위원회의 위원장이 재정위원인 경우에는 위원장이 재정위원장이 되고(규칙 제3조제1항), 재정위원장이 재정의 절차를 지휘하고 재정을 하는 경우에 직무의 집행을 방해하거나 부당한 행사를 하는 자에 대해서 퇴장을 명할 수 있고, 그 외 직무의 원활한 집행을 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다(규칙 제69조제1항), 이는 조정 및 중재의 경우에도 같다(법 제32조의3).

12) 그 밖의 예로는 과거 석탄광해배상당임시조치법(1963년)에 의한 광해배상에 관한 재정이 한시법으로 설치된 정도이다.

3) 재정위원의 지명

재정위원회는 사건 별로 성립한다. 다만 신청이 있는 경우에도 중앙위원회가 법 제42조의12 제2항의 규정에 따라 불수리 결정을 할 수도 있는데 이 경우에는 재정위원회가 설치되지 않는 경우도 있다. 재정위원은 중앙위원회의 위원장 및 위원 중에서 중앙위원회의 위원장이 지명한다. 지명은 신청에 따른 사건별로 행해지는데 재정위원의 사망, 해임, 사임, 제척 또는 기피를 이유로 하는 결정에 따라 보충의 필요가 생긴 경우에도 후임자의 지명이 행해진다. 재정위원회를 구성하는 재정위원 중에서 적어도 한 사람은 변호사자격을 가진 자여야 한다.

4) 재정의 종류

일본은 재정의 종류로 공해와 관련된 피해에 관한 손해배상책임의 준부 및 그 범위를 판단하는 책임재정과 가해행위로 여겨지는 행위와 피해 발생과의 인과관계만을 판단하는 원인재정의 두 가지를 두고 있다. 일본의 경우 2015년도 중앙위원회에 접수된 원인재정사건과 책임재정사건은 각각 5건과 10건, 2016년은 각각 9건과 7건, 2017년도는 각각 5건과 7건이다.¹³⁾

가. 책임재정

공해와 관련된 피해에 대한 손해배상에 관한 분쟁이 발생한 경우에 그 손해배상책임의 유무 및 배상해야 하는 손해액에 대해서 판단하는 재정이다(법 제42조의12). 공해와 관련된 피해에 대한 민사분쟁이라고 하더라도 손해배상 이외의 금지(금지소송)에 관한 것은 책임재정의 대상이 아니다. 이 점은 원인재정과 차이이다.

나. 원인재정

불법행위책임의 성립요건의 하나로서 가해행위와 피해 발생과의 인과관계의 준부만을 판단하는 재정이다(법 제42조의27). 원인관계라고 하더라도 자연과학적 견지에서의 원인관계가 아니라 어디까지나 법률적 판단으로서의 법적 인과관

13) 공해등조정위원회, 연차보고서(2017), 제7면. http://www.soumu.go.jp/main_content/000554884.pdf.

계의 존부가 판단의 대상이다. 그리고 불법행위책임 성립요건으로서의 인과관계의 존부에 한정되고, 그 존재를 전제로 한 배상범위를 정하는 의미에서의 상당인과관계의 존부, 즉 개개의 구체적 손해가 배상 범위에 포함되는지의 여부까지는 판단하지 않는다.¹⁴⁾ 세부적으로는 신청에 의한 원인재정, 직권에 의한 원인재정 및 법원의 촉탁에 의한 원인재정이 있다. 이에 대해서는 이하 3. 이하에서 이하에서 좀 더 상세히 살펴보기로 한다.

2. 공해등조정위원회의 원인재정 제도

(1) 제도의 취지

공해문제 해결의 최대의 난관은 인과관계의 究明이다. 인과관계에 관한 다툼이 해결되면 많은 경우 반은 해결되었다고도 할 수 있다. 원인재정은 이러한 환경분쟁의 특수성에 초점을 맞춘 일본 특유의 제도이다. 이 제도는 다음과 같은 의의를 가진 것으로 설명 된다. 첫째, 공해분쟁을 구성하는 많은 쟁점 중 인과관계의 존부에 관한 다툼에 한정해서 집중적이고 능률적인 심리를 함으로써 신속하게 이에 관한 결론을 도출해 낼 수 있다. 둘째, 당사자는 원인재정에 의해서 밝혀진 인과관계에 대한 판단을 기초로 하여, 분쟁의 실정에 따라 적당한 수단, 절차(직접 교섭, 알선, 조정, 중재, 책임재정, 소송 등)를 선택하여 분쟁의 해결을 꾀할 수 있다. 셋째, 원인재정의 결과를 관계 행정기관 등의 장에게 통지하거나 의견 제출 등의 방법으로 직접적으로 공해행정에 참여하여 피해의 확대, 재발의 방지에 기여할 수 있다.¹⁵⁾

이처럼 원인재정 제도는 무엇보다 공해분쟁 해결에서 가장 문제가 되는 인과관계의 규명에 초점을 둔 제도이다. 인과관계를 신속하게 확정할 수 있으면 그 외의 문제는 당사자 간의 자주적인 교섭이나 조정 등의 수단에 의해서 해결할 수 있는 경우가 많기 때문이다. 따라서 그 자체로는 불법행위책임의 한 요건에 지나지 않는다 하더라도 인과관계의 판단을 제3의 공공기관을 통해 집중적으로 심리하고 조기에 판단을 하도록 하는 것이 당사자 간의 분쟁해결에 기여하는

14) 公害等調整委員會, 前掲書, 107頁.

15) 公害等調整委員會, 前掲書, 143頁.

바가 크다는 것이다. 나아가 공법적 관점에서 볼 때 가해행위와 피해 발생과의 인과관계는 단순히 분쟁 당사자 간의 문제만이 아니라, 지역주민 전체와 관련하는 공공적 성격을 가진다. 따라서 준수법적 절차에 의해 인과관계를 적정하게 확정하고 그 결과를 관계 행정기관의 장 또는 관계 지방자치단체의 장에게 통지하거나 의견을 제출함으로써(법 제42조의31) 그 결과에 따른 공법적 개입의 가능성을 열어둘 수 있다는 점에서도 의미를 찾을 수 있을 것이다.¹⁶⁾

(2) 절차의 특징

원인재정 절차는 책임재정과 기본적인 내용이 동일하므로, 공해분쟁 처리에 관한 규칙 중의 책임재정 절차에 관한 규정이 거의 준용된다. 따라서 신청서에 기재해야 하는 사항 등은 책임재정의 경우와 같다. 그럼에도 원인재정의 절차는 원인재정의 특색을 살리기 위한 별도의 제도적 장치들을 마련하고 있는데, 우선 그 요점을 밝히면 다음과 같다.

- ① 신청자격: 공해에 관한 민사분쟁이 발생한 경우에 피해자, 가해자 어느 쪽도 신청할 수 있다(법 제42조의27조 제1항).
- ② 상대방의 특정유보: 사정에 따라 피해자는 상대방 특정을 유보하고 신청할 수 있다(법 제42조의28 제1항).
- ③ 不告不理 원칙의 예외: 재정위원회는 피해의 원인을 명확히 하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 신청인이 재정을 구한 사항 이외의 사항에 대해서도 재정할 수 있다(법 제42조의30 제1항).
- ④ 직권에 의한 원인재정: 재정위원회는 책임재정의 절차에서 직권으로 원인재정을 할 수 있다(법 제42조의29 제1항)
- ⑤ 통지 및 의견 제출: 중앙위원회는 원인재정이 있는 후 관계 행정기관의 장 등에 대하여 재정의 내용을 통지하거나, 공해방지조치에 관한 의견을

16) 굳이 유사한 제도를 찾는다면 해난의 원인을 규명하는 원인재결의 제도가 있다고 한다(해난심판법 제4조제1항). 그러나 원인재정은 불법행위책임의 한 요건으로서 인과관계의 존부 자체를 판단의 대상으로 하고 있는 점에서 독특한 제도라고 한다. 公害等調整委員會, 前掲書, 107면; 河村浩「公害環境紛争処理の理論と実務」(判例タイムズ No.1239) 85頁.

진술할 수 있다(법 제42조의31).

- ⑥ 수소법원으로부터의 촉탁: 공해민사사건의 수소법원은 중앙위원회에 대하여 원인재정을 촉탁할 수 있다(법 제42조의31 제1항).

3. (신청에 따른) 원인재정의 절차

공해 관련 피해에 대하여 당사자 일방의 행위에 의해 피해가 발생한 것에 대하여 민사상 다툼이 있는 때에 당사자는 중앙위원회에 피해의 원인에 관한 원인재정을 신청할 수 있다(법 제 42조의27). 이것이 원인재정에서 절차 개시의 기본적인 형태인 ‘신청에 의한’ 원인재정이다.

(1) 신청의 자격과 상대방

신청자는 인과관계에 대한 다툼이 있는 공해분쟁의 당사자를 가리키고, 피해를 주장하는 자, 가해자로 여겨지는 자 어느 쪽이라도 신청할 수 있다. 이는 피해자만 신청할 수 있는 책임재정과 차이점이다. 다만 일본의 경우 피치 못할 이유로 상대방을 특정하지 않은 경우에는 피해를 주장하는 자가 상대방특정을 유보하고 원인재정을 신청할 수 있다(법 42조의28). 상대방의 특정을 유보하는 신청은 피해자에 한 한다.¹⁷⁾

(2) 재정의 대상

원인재정도 책임재정과 같이 공해분쟁을 해결하기 위한 수단이기 때문에, 민사상 공해분쟁이 발생한 경우에 신청할 수 있다. 주목할 점은, 일본의 경우 법이 책임재정과 달리 손해배상에 관한 분쟁에 한정하지 않고 조업의 정지 또는 단축, 방제시설의 설치 그 외의 금지 등에 관한 분쟁(법 42조의27 제1항의 “그 외의 민사상의 분쟁”)이 발생한 경우에도 원인재정을 신청 할 수 있도록 하고 있다.

17) 구체적으로는 신청서의 당사자(상대방)를 기재하는 란에 ‘갑 또는 을’이라고 기재한 다음, ‘법 제42조의28조 제1항의 규정에 의해 상대방의 특정을 유보한다’라는 뜻을 표기하게 된다. ‘00지역에 입주하고 있는 공장 중의 어느 한 곳’과 같이 막연한 기재는 부적당하다.

(3) 분쟁의 존재 단계

공해분쟁 당사자 간의 피해와 그 원인으로 여겨지는 사실 및 원인행위가 행해졌다고 하는 사실의 존재가 전제가 되기 때문에, 이들 사실의 존부에 대해 다툼이 있는 경우에도 여기서 말하는 다툼이 있는 것으로 된다.

한편, 원인재정 절차는 기본적으로 공해에 관한 민사상의 분쟁 해결을 목적으로 하는 것이기 때문에, 상대방을 특정하지 않을 수 있다고 하더라도 어느 범위 내에 있는 자와의 사이에 분쟁이 발생하고 있다고 인정되는 단계에는 이르러야 한다. 발생원을 일정한 범위로 좁히는 것이 가능하지 않고, 따라서 분쟁이 발생하는 단계까지 이르지 않은 경우에는 원인재정이 신청은 허용되지 않는다.¹⁸⁾

(4) 원인재정의 내용

원인재정은 불법행위책임의 구성요건으로서의 인과관계의 존부에 대한 법률적 판단을 그 내용으로 한다. 즉 가해행위에 불법행위책임이 있다고 인정하기 위해서는, ①가해행위(공장으로부터의 위해물질 배출, 공장에 의한 소음 발생, 건축을 위한 토지 굴착 등 가해행위 또는 그 원인행위로 여겨지는 행위를 가리킨다), ②피해(건강피해 외에 물고기의 폐사, 야채의 오손(汚損), 진동에 의한 건축물의 손상 등의 사실을 말한다), ③가해행위와 피해와의 인과관계, ④가해행위의 위법성, ⑤가해자의 고의 또는 과실, ⑥가해자의 책임능력이 존재하여야 하는데, 이 중 ①~③에 대한 불법행위성립의 요건 성립 판단을 하는 것이다. 따라서 ④~⑥의 부분, 즉 가해행위의 위법성이나 고의, 과실 등은 판단의 대상이 되지 않는다.

(5) 손해배상의 범위에 대한 판단 여부

원인재정에서는 불법행위의 성립요건으로서의 인과관계의 존부만을 판단하는 것이고, 그 존재를 전제로 하는 손해배상 범위의 문제에는 들어가지 않는다. 즉 피해자인 미나마타병 환자와 가해자가 유기수은을 배출한 행위 사이의 인과관계의 존부를 문제로 하는 것이고, 이에 의한 개개인의 구체적 손해, 예를 들면, 치료비, 통원비, 일일이익 등의 배상여부에 대한 즉 상당인과관계의 문제까지는

18) 公害等調整委員會, 前掲書, 147頁.

판단하지 않는다.¹⁹⁾ 또한 피해가 예상되거나 손해배상액을 확정할 수 없는 상태로 인해 책임재정제도를 활용할 수 없을 때 원인재정 제도는 손해배상액을 구체적으로 확정할 필요가 없어 예상피해에 대해 사전에 분쟁을 조정할 가능성을 높일 수 있다.

(6) 인과관계 판단에서 감정 또는 과학적 연구와의 관계

원인행위로부터 피해발생에 이르는 인과관계의 연쇄 작용은 통상 ①공장 등로부터 유해물질 또는 에너지 발생, ②당해 물질 또는 에너지의 외부로의 배출, ③대기, 물 등의 매체에 의한 확산, 전염, ④피해지 도달(피해자의 신체, 재산, 동식물 등)의 침입, 부착, 섭취 등), ⑤피해(발병, 손상, 성장 저해 등)의 발생이라는 다섯 단계로 크게 나눌 수 있다. 여기서 인과관계의 존재를 입증하기 위해서는 각각의 단계에 대한 증거가 문제되는데, 이러한 입증 절차에서는 과학적 감정이 필요한 경우가 많다. 원인재정은 과학적 감정 등을 통한 증거에 기초하여 행위자에게 일정한 법률적 책임을 묻게 하는 전제가 되는 인과관계에 관한 사실인정 판단을 하는 것이다.

따라서 원인이 복수일 때 복수의 원인을 열거하고 그 상호 관계를 기술하고 각 원인의 기여도에 대해서는 수량적으로 표시하면 족한 자연과학적 연구와 달리 원인재정에서의 인과관계 판단은 분쟁의 해결을 위해 필요한 정도의 판단을 요한다. 따라서 어느 특정 기여요인에 대해서 법적책임을 부담하도록 하는 데 충분한 정도로 인과관계의 존재가 인정되는가 하는 법적 가치판단이 필요한 것이다.²⁰⁾

(7) 신청의 수리에 대한 재량

책임재정에는 재정 신청을 수리하지 않을 수 있는 재량 조항을 두고 있는데(법제42조의12 제2항) 원인재정에서도 이를 준용한다. 재정 신청을 수리하지 않을 수 있는 재량을 둔 것은 천차만별인 공해 분쟁 유형을 볼 때 피해의 태양 및

19) 公害等調整委員會, 前掲書, 146頁.

20) 公害等調整委員會, 前掲書, 146頁. 이 점에서 원인재정의 판단은 개개의 쟁점에 대해 자연과학적 입장에서 행해지는 감정과는 다르고, 같은 자연과학적 관점에서 피해의 원인을 규명하는 것을 목적으로 행해지는 자연과학적 연구와도 다른 성격을 가진다고 볼 수 있다.

규모, 분쟁의 실정, 그 밖의 사정을 고려한 다음 적당하지 않은 사항에 대해서는 예외적으로 재정신청을 불수리할 수 있도록 한 것이다. 이는 원인재정의 경우도 마찬가지이다. 따라서 피해의 정도가 경미하고, 그 범위가 한정된 사안 경우에는 재량이 수리되지 않을 수 있고, 수리 여부의 결정에 있어서 피해상황 외에 당사자의 주소 그 외 절차 경제상의 사정이 고려된다.²¹⁾ 다만, 원인재정의 경우에는 책임재정과 달리 인과관계의 구명이 사회적으로 중요한 의의를 가지는 것으로 인정되는 경우, 예를 들어, 신종 공해로 다른 지역에서도 발생할 수 있는 위험이 있는 경우 등에서는 그 자체로서 사회적 영향이 적은 소규모의 사건이라고 하더라도 원인재정을 하는 의미가 있을 수 있고 그 경우에는 신청을 수리하는 재량을 발휘할 수도 있을 것이다.

(8) 상대방 특정을 유보한 원인재정의 문제와 특정 명령²²⁾

앞서 살펴본 바와 같이 원인재정에서는 피치 못할 이유가 있는 경우 상대방을 특정하지 못하더라도 원인재정을 신청할 수 있는 예외를 두고 있다. 예를 들어, 양어장에 시안(cyan)이라는 약품의 유입으로 물고기가 폐사한 경우, 상류에 있는 시안을 방류하는 두 공장의 어느 쪽이 오염원이라고는 인정되지만, 두 공장 모두 자신이 오염원이 아니라고 주장하는 경우 등이다. 신청인은 이 경우 상대방을 특정하지 못하는 피치 못할 이유를 소명하여야 한다(규칙 제56조). 소명자료로서는 두 공장과의 교섭경과를 기록한 서면이라든지, 공적기관의 조사가 진행 중으로 그 결과가 아직 나오지 않았음을 나타내는 자료 등을 생각할 수 있을 것이다.²³⁾ 상대방의 특정을 유보한 원인재정 신청이 있을 때에도 통상 신청과 같이 재정위원을 지명하고 이후의 절차는 재정위원회에서 진행한다. 다만 원인재정도 대심구조 절차이기 때문에 상대방이 특정되지 않은 상태에서는 특정이 될 때까지 소위 임시신청이라고 할 수 있는 상태에 머물게 된다. 따라서 신청인으로서의 신청 후에 가능한 신속하게 상대방을 특정하도록 노력하여야 한다. 재정위원회 또한 관계 기관에 자료제출을 요구하거나, 필요한 사실조사를 하는 등의 방법으로 신속

21) 公害等調整委員會, 前掲書, 146頁. 좀 더 자세히는 원인재정 연구보고서, 34-35면을 참조.

22) 원인재정 연구보고서, 61-63면.

23) 公害等調整委員會, 前掲書, 147頁.

히 상대방이 정해지도록 협력하여야 한다.

상대방이 특정되기 전까지는 심문, 증거조사 등 본격적인 절차는 진행되지 않는다. 이에 특정 시키는 것이 상당하다고 인정되는 단계에 이르러서까지 신청인이 상대방을 특정하지 않을 때에는 재정위원회가 특정명령을 할 수 있다. 특정 시키는 것이 상당하다고 인정되는 단계란 특정함에 필요한 자료가 일응 갖추어졌다고 인정되는 경우나, 그 이상 특정하기 위한 자료 입수의 가능성이 없는 경우 등이 해당한다.

한편, 특정명령에는 상대방을 특정해야 하는 기간 및 당해 기간 내에 상대방을 특정하지 않을 때 원인재정의 신청이 취하되는 것으로 간주한다는 내용이 포함되어야 하며, 이를 기재한 서면을 송달함으로써 성립한다.²⁴⁾ 특정명령에도 불구하고, 상대방을 특정하지 않으면 본격적 심리를 할 수 없기 때문에 이 경우에는 신청이 취하된 것으로 간주하고 절차를 종결할 수밖에 없다. 신청이 취하된 것으로 간주된 때는 서면으로 신청인에게 통지한다(규칙 제58조 제2항).

(9) 불고불리원칙의 예외 인정

원인재정도 그 기본적 성격은 민사분쟁의 해결을 위한 대심 구조적 수단이기 때문에 당연히 불고불리 원칙의 적용된다. 그러나 원인재정의 특수성과 관련하여 피해의 원인을 명확히 하기 위하여 특히 필요가 있을 때에 한하여 그 예외를 인정하고 있다(법 제42조의30). 이와 같은 예외가 인정되는 근거는 직권에 의한 사실 조사 등에 의해서 얻어진 자료를 활용하여 피해 원인을 신속하게 명확히 하는 것이 당해 분쟁의 해결만이 아니라 공해방지대책을 통해서 일반 공익에 크게 기여 할 것이라는 점에서 인정된다(적극적 이유). 나아가 원인재정은 책임에 대한 판단은 포함하지 않기 때문에 당사자의 법률상의 권리의무를 바로 확정할 수 없는 것에도 기인한다(소극적 이유). 이에 중앙재정위원회는 이상과 같은 공익상 필요를 고려하여 특히 필요가 있는지의 여부를 판단하게 될 것이다.²⁵⁾

구체적인 예를 보자면, 만약 신청인이 ‘갑의 A물질 배출이 피해의 원인이다’라는 원인재정을 구하는 경우에, 재정위원회는 신청인의 주장, 즉 ‘갑의 A물질의

24) 公害等調整委員會, 前掲書, 148頁.

25) 公害等調整委員會, 前掲書, 150頁.

배출이 원인'인지에 대해서는 반드시 재정을 하여야 하겠지만, 나아가 '갑의 B물질의 배출이 원인이다.', '갑의 A 및 B물질의 배출이 원인이다.', '乙의 A물질의 배출이 원인이다.', '乙의 B물질의 배출이 원인이다.', '乙의 A 및 B물질의 배출이 원인이다.' 등의 재정도 할 수 있다는 것이다. 따라서 재정위원회는 신청인이 재정을 구한 사항 이외의 사항에 대해서 재정할 때에는 미리 당사자 및 이해관계인에게 그 뜻을 통지하고, 그 의견을 듣도록 하고 있다(법 제42조의30 제2항 및 제3항). 이 경우 참가인은 피해 원인으로 여겨지는 자이기 때문에 피해를 주장하는 자의 상대방으로서 절차에 참가하게 된다.

(10) 중앙위원회의 원인재정 결과의 통지 및 의견 제출 규정

중앙위원회는 원인재정이 있는 때 지체없이 그 내용을 관계 행정기관의 장 또는 관계 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다(법 제42조의31 제1항). 여기서 관계 행정기관은 환경부 외에도 원인으로 여겨진 사업 또는 피해를 받은 산업의 감독관청 등을 생각할 수 있으며, 관계 지방자치단체는 통상 가해 행위지 또는 피해 발생지를 관할하는 도도부현 및 시정촌을 가리키는 것이다. 생각할 수 있다. 실제로 통지하는 범위는 사건의 성질, 재정의 내용 등을 고려하여 그 때 그 때 결정하면 될 것이다. 나아가 중앙위원회는 원인재정과 관련된 개별 구체적인 조치에 대한 것으로서 공해 확대의 방지 외에, 같은 종류 공해의 새로운 발생 방지, 피해지 원상회복, 피해자 구제 등 공해 행정에 다양한 도움을 주기 위해 필요한 조치에 대한 의견을 제출하거나 진술할 수 있다(법 제42조의31 제2항).

이상과 같은 규정은 위원회가 원인재정을 통해 드러난 환경문제의 실태를 대외적으로 드러낼 수 있는 기회를 제공함으로써 공해 문제의 해결에 대한 공적 해결을 촉구할 수 있다는 점에서 의미가 있다.

4. 직권에 의한 원인재정 규정

(1) 직권에 의한 원인재정 개관

재정위원회는 책임재정 절차에서 상당하다고 인정하는 때에는 직권으로 원인

재정을 할 수 있다(법 제42조의29). 즉 책임재정을 진행하는 과정에서 인과관계의 존부에 대한 다툼이 문제되면 이를 떼어 중간 재정으로서 원인재정을 할 수 있도록 한 것이다. 이와 같은 중간 재정을 인정하고 있는 것은, 인과관계의 존부가 본래 책임재정의 이유 중에서 판단해야 하는 사항이라고 하더라도 인과관계에 대한 판단을 따로 떼어 원인재정으로 미리 밝히게 되면 책임재정의 심리를 단계화하여 정리할 수 있고 그를 통해 사건의 신속한 해결이 가능할 수도 있다는 점, 인과관계 판단을 조기에 집중심리에 의해서 확정하면 공해가 확대되는 것을 방지할 수도 있는 점을 생각해 볼 수 있다.

당사자가 중간 재정으로서 원인재정을 희망한다고 하더라도 이는 직권발동을 촉구하는 의미이지 원인재정을 할 것인지의 여부는 재정위원회의 재량이다. 다만, 당사자가 별도로 원인재정을 신청하는 경우에는 불수리할 수 있는 경우에 해당하지 않는 한 원인재정을 하여야 한다. 직권으로 원인재정을 할 때는 미리 당사자 쌍방에게 그 뜻을 알리고, 주장, 입증을 하도록 하는 것이 타당하다고 한다.

(2) 요건

직권에 의한 원인재정을 하는 것이 상당하다고 인정할 수 있는 경우란 우선 어느 쪽이든 인과관계의 존부를 긍정함에 성숙한 시기여야 할 것이다(인과관계의 존재를 부정할 때에는 청구기각의 책임재정을 하는 것으로 된다),²⁶⁾ 또한 인과관계 이외의 점(위법성, 과실 유무, 손해 가액 등)에 대해서 다툼이 있지만 그에 관한 그 심리가 복잡하고 장기에 걸치는 것이 예상될 때, 인과관계의 존재가 확정되면 다른 쟁점에 대해서 화해의 가능성이 있을 때, 그 분쟁의 신속해결에 기여할 수 있을 것으로 판단될 때에도 원인재정을 하는 것이 상당한 경우가 이에 해당할 수 있다.

그 밖에도 당해 피해가 현재 계속적으로 발생하고 있거나 그 외에 동일 종류의 피해가 발생하고 있거나 발생할 위험이 있어서 이에 대한 대책을 긴급하게 마련할 필요가 있을 때, 동일 또는 동종의 인과관계에 대한 다툼을 포함한 분쟁이 별도로 발생하고 있어서 원인재정을 하는 것이 이러한 분쟁의 신속 해결에 기여할 것으로

26) 公害等調整委員會, 前掲書, 149頁.

인정될 때, 기타 그와 유사한 공익상의 이유가 있을 때가 여기에 해당될 수 있다.²⁷⁾

(3) 불고불리 원칙의 특례 적용 제외 등

중간 재정으로서의 원인재정은 책임재정의 구성요소에 대한 판단이고 인과관계의 존재를 긍정하는 경우에 행해지는 것이기 때문에, 신청인이 주장하지 않은 사항에 대해서까지 판단하는 것은 부적절하기 때문이다.²⁸⁾

5. 수소법원의 촉탁에 의한 원인재정 규정

(1) 요건 및 절차

일본은 원인재정과 관련하여 필요가 있다고 인정되는 경우 수소법원의 원인재정 촉탁 제도를 두고 있다.²⁹⁾ 이에 따라 법원은 직권으로 당사자의 신청 없이 원인재정의 촉탁을 할 수 있다. 물론 당사자의 신청권이 인정되지는 않지만 촉탁 과정에서 당사자의 의견은 당연히 고려될 것이다. 당사자가 소송과 병행해서 원인재정을 신청하고, 그 결과를 소송에서 원용하는 가능성도 열려 있다. 원인재정 촉탁의 필요성이 인정되는 경우에는 위원회의 직권에 의한 증거조사나 사실조사가 필요하다고 인정되는 사안, 고도의 전문적이고 기술적인 입장에서의 판단을 필요로 하는 사안 등을 생각할 수 있다. 여기서 수소법원에 계속 중인 소송은 민사소송을 가리키고 행정소송은 포함되지 않는다.

원인재정의 촉탁에서는 미리 중앙위원회의 의견을 들은 후 촉탁하도록 되어 있고 그 결과 원인재정 촉탁에 대해 수리 여부의 재량을 인정하는 규정은 적용되지 않는다.³⁰⁾ 촉탁에 의한 원인재정에서는 재정 과정에서 직권조정을 하는 규정도 준용되지 않는다고 본다.³¹⁾ 인과관계의 다툼을 해결해 줄 것을 촉탁하는 내용

27) 公害等調整委員會, 前掲書, 149頁.

28) 公害等調整委員會, 前掲書, 149頁.

29) 公害等調整委員會, 前掲書, 153-154頁.

30) 公害等調整委員會, 前掲書, 153頁.

31) 公害等調整委員會, 前掲書, 154頁.

에 그 다툼을 조정으로 해결하여 줄 것이 포함된다고 하기는 어렵기 때문이다.

중앙위원회는 법원의 촉탁에 따라 원인재정을 한 경우 당해 법원에 대해서 서면으로 그 뜻을 통지하고 재정서의 정본을 송부하여야 한다. 수소법원은 재정서의 기재만으로는 충분한 이해를 얻기 어려운 경우에는 보충설명을 요구할 수 있다(법 제42조의32 제2항). 법원의 보충설명 요구 내용에 따라서 재정에 관여한 위원, 사무국의 직원, 전문위원 등을 법원의 요구에 답하기 위하여 지명하게 된다.³²⁾

(2) 촉탁의 의미

원인재정은 그 내용이 인과관계의 존부에 대한 법률적 판단을 하는 것이고, 법정의 대심적 절차에 채택한다는 점에서 원인재정이 촉탁에 의해 이루어지더라도 본질적인 차원에서 감정과는 구별된다. 이 제도는 소송 중 인과관계에 관한 부분의 심리를 포괄적으로 다른 곳에 촉탁하는 것으로서 이것은 인과관계의 심리에 있어 직권주의를 도입하는 것이 되므로 민사소송 제도에서 극히 예외적인 제도라 할 수 있다.³³⁾ 그럼에도 복잡한 인과관계를 다루는 공해사건에서 당사자 주의적 절차로는 피해자와 가해자의 실질적 공평이 궤하지 않을 수 있는바, 특히 인과관계의 구명에 오랜 세월과 비용을 필요로 하는 사안에서 이 제도는 유효한 의미를 가질 수 있다. 특히 하나의 사건에서 다수의 인과관계를 다루는 경우 일부 인과관계에 대한 원인재정을 촉탁함으로써 공해분쟁에 대한 대응을 단계적으로 도모할 여지도 생길 수 있다.³⁴⁾³⁵⁾

32) 公害等調整委員會, 前掲書, 153頁. 일본 민사소송법 제218조 제2항.

33) 한편 이런 예외적 성격을 감안하여 촉탁에 의한 원인재정에서도 불고불리 원칙의 예외는 인정되지 않는다(법 제42조의32 제4항 참조). 公害等調整委員會, 前掲書, 154頁.

34) 公害等調整委員會, 前掲書, 153頁.

35) 일본의 신청에 의한 원인재정과 법원의 촉탁에 의한 원인재정의 차이점

	신청에 의한 원인재정	촉탁에 의한 재정
신청	공해에 관한 민사분쟁이 발생한 경우에 피해자나 가해자	공해에 관한 민사소송에서의 수소법원
재량불수리	가능	적용 안 됨 *촉탁의 경우, 사전에 공조위의 의견을 듣고 촉탁을 함

(3) 절차 비용

분쟁처리에 드는 비용에 관한 일반적 규정은 법 제44조 및 시행령 제17조에서 규율하고 있는데,³⁶⁾ 촉탁에 의한 원인재정에 대해서는 제42조의32 제3항에서 별도의 규정을 마련하고 있다.³⁷⁾ 이에 따르면 촉탁에 의한 원인재정에서 발생하는 비용 중에 「민사소송 비용 등에 관한 법률」(1971년 법률 제40호)에 따를 때 당사자가 부담해야 하는 비용에 해당하는 부분은 소송비용으로 간주하여 소송 비용 처리의 예에 따라 비용을 부담하도록 한다. 즉 원인재정 절차에 필요한 비용 중에서 감정인 및 참고인의 여비, 감정료, 재정위원의 출장여비 등은 국가가 부담하고(정령 제17조 제1항 각호 참조) 그 외의 비용은 각 당사자가 부담하도록 하는데, 각 당사자가 부담하는 비용 중에서 촉탁에 의한 원인재정이 소송단계에서 라면 소송비용으로 되는 것(당사자 또는 대리인이 기일에 출두하는 비용, 준비서면 등의 서기로, 번역료 및 제출비용, 통역인의 여비 및 통역료 등을 가리킨다. 그 가액은 모두 민사소송의 비용에 관한 규칙에 따라 결정한다)은 소송비용으로 간주되어 원칙적으로 추후 소송에서 패소한 당사자의 부담으로 된다.

6. 원인재정의 효력과 행정소송의 배제 등

원인재정은 인과관계에 대해서 공적인 판단을 하는 것이고, 원인재정에 의해

不告不理의 원칙	예외: 신청인이 주장하지 않은 것에 대해서도 재정 가능	촉탁 사항에 한정
관계 행정기관 등에의 통지	중앙위원회는 원인재정이 있을 때에는 관계 행정기관의 장 등에 대해서 재정의 내용을 통지하고, 또 공해방지 조치에 대해서 의견을 나눌 수 있음	촉탁을 의뢰한 법원에 결과 통지
법 제23조의4 참가 제42조의33가 준용하는 직권조정 규정	적용	적용 안 됨

36) 조정, 중재 또는 책임재정의 경우에는 해당 절차에 참가하기 위한 수수료는 청구액이 100만 엔 이하의 경우는 일률적으로 정해져 있고, 이를 넘는 부분에 대해서는 1만 엔 당 단가가 정해져 있어 청구액에 따라 산정하면 된다(公害等調整委員會, 前掲書, 158頁). 청구액을 산정할 수 없을 때에는 500만 엔으로 한다(시행령 제18조제2항).

37) 원인재정의 신청 또는 참가 신청 수수료는 1인당 3,300엔이며, 증거보전절차 수수료는 1인당 300엔이다. 公害等調整委員會, 前掲書, 158頁.

당사자의 권리의무를 확정되는 것은 아니므로 책임재정의 효력에 관한 규정(법 제42조의20)이 준용되지 아니 한다(법 제42조의33 참조).³⁸⁾ 이 점에서 원인재정 자체의 의의는 사실상의 효력에 초점을 맞추지 않을 수 없다.

또한 책임재정 및 원인재정 과정에서 행정소송법상의 ‘처분’에 해당하는 것으로 볼 수 있는 작용에 대해서도 행정소송을 할 수 있는 가능성은 배제되고 있다(법 제42조의21). 이 법의 목적은 분쟁을 신속하게 해결하기 위한 것이므로 행정소송의 가능성을 인정하는 것은 불필요하게 절차를 지연시킬 우려가 크기 때문이다. 따라서 신청에 대한 불수리 결정, 문서 또는 물건의 제출명령, 출입검사의 결정 등에 대해서 행정사건으로 소를 제기할 가능성은 차단된다.³⁹⁾

Ⅲ. 환경분쟁조정법 상 원인재정의 법해석과 적용의 과제

1. 법 개정에 대한 평가 - 원인재정 도입을 통한 환경분쟁조정의 공공적 기능 확대

(1) 제도 도입의 의의

이상에서 소개한 일본의 원인재정 제도를 모델로 하여 우리나라에서 원인재정 제도를 환경분쟁조정 제도에 추가한 것은 다음과 같은 점에서 의미를 찾을 수 있다고 본다.⁴⁰⁾

1) 당사자의 분쟁해결수단 확대

우선 당사자에게 분쟁해결절차의 선택지를 넓혀줄 수 있다는 의미가 있을 것이다. 사안의 성격상 원인재정을 할 만한 사건에서는 원인재정 제도를 선택함으로써

³⁸⁾ 원인재정에 대해서는 책임재정 규정의 대부분이 준용되나 준용이 배제되는 것은 책임재정의 효력에 관한 제42조의20 외에 제42조의22(가압류 및 가처분에서의 담보 특칙) 및 제42조의25(시효의 중단 등)이 있다.

³⁹⁾ 원인재정 연구보고서, 50-51면 참조.

⁴⁰⁾ 이희정, 환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책, 2006의 설명을 차용한다면, 원인재정은 자유주의적 접근이 적합한 분쟁과 공화주의적 접근이 적합한 분쟁 모두에서 활용될 수 있다.

분쟁조정 비용과 시간을 더 절약할 수도 있고⁴¹⁾, 원인재정결정을 활용하여 책임재정 등 기존의 환경분쟁조정을 이용할 수도 있기 때문이다. 즉 환경분쟁의 경우 사실관계의 복잡성으로 인해 사실관계에 대한 상호 인정이 이뤄지기가 매우 어려워 상호 합의에 이르기까지는 상당한 진통이 따르고, 이 때문에 종래 처음부터 상호합의를 기대하지 않고 곧바로 배상책임을 구하는 책임재정을 선택하는 경우가 다수였던바, 원인재정이 상호 합의의 계기를 가져올 수 있다고 보는 것이다. 가령 책임재정의 배상액을 확정하지 않은 상태에서 인과관계를 인정하는 원인재정 결과가 나올 경우 피해자의 조정 교섭력이 강화되어 자율적 조정가능성이 강화될 수 있고, 권리의무에 영향을 미치지 않는 사실상의 사실관계 효력 확정도 다양한 상호 합의가 가능한 사실적 토대가 될 수 있기 때문이다. 개정법에서 원인재정 후 당사자가 알선, 조정, 책임재정 및 중재를 신청할 수 있도록 한 것(법제42조 제2항)도 같은 취지이다.

따라서 우리나라와 같이 분쟁조정절차 중 자율적 형태의 조정 제도 활용도는 낮은 반면 처리기간과 수수료가 가장 길고 비용이 많이 드는 책임재정을 많이 활용하는 현실에서 오히려 원인재정은 책임재정의 낭비적 요소를 보완할 여지가 있어 보인다. 인과관계를 일단 확정하여 주는 선택지는 그 후 더 효과적인 방법(직접교섭, 조정, 책임재정 등)을 통하여 환경분쟁을 자율적이고 효율적으로 해결하는 가능성을 열어줄 수 있다.

2) 환경분쟁절차의 공공적 성격 강화

나아가 원인재정 제도의 또다른 의의는 환경분쟁절차의 공공적 성격을 강화할 수 있다는 점이다. 원인재정 제도가 갖는 환경피해에 대한 규명 기능을 활용한다면 그것이 반드시 권리의무에 변화를 가져오지 않는다고 하더라도 피해확산의 방지나 정부의 후속 조치에 대한 사실적 토대 제공 등과 같은 환경피해 방지의 공적 임무를 수행하는 의미를 가질 수 있다. 이러한 점에서 원인재정의 사실상 효력은 그 자체로 의미가 있다. 원인재정은 분쟁의 종결 수단이 아닌 그 결과를

41) 환경분쟁조정위원회에 따르면 현재 (책임)재정은 평균 9개월 정도가 소요되는 반면, 원인재정은 3개월이 소요될 것으로 예상된다 한다. 환경노동위원회 환경분쟁조정법 일부개정법률안 검토보고서, 2018. 2., 19면.

바탕으로 다양한 분쟁 해결 방법(직접교섭, 조정, 책임재정 등)을 도모하는 중간 수단적 역할을 하므로 법률적 효력이 꼭 필요하지도 않다. 따라서 원인재정의 효력은 기존의 (책임)재정에 부여하는 효력과 동일시될 필요가 없다.

또한 원인재정 제도의 도입은 환경분쟁조정위원회의 기능적 효율성을 제고하고 전문성을 정착할 수 있는 계기가 될 수도 있다. 그동안 환경분쟁조정위원회의 업무 실태에 대해서는 배상액에 관한 책임재정 후에 정식의 재판을 청구하는 경우가 많아 분쟁해결기간의 단축에 기여하지 못하는 것이 아닌가 하는 지적, 그 업무 영역이 사실상 대부분 소음환경피해에 관한 분쟁을 중심으로 이루어지고 있다는 지적이 있었다. 그런데 원인재정을 도입하게 되면 이러한 문제점에 대한 보완이 이루어질 수 있다. 먼저 전자의 지적은 현행 책임재정제도의 경우 배상액에 대한 의미만 있는 경우에도 정식 소를 제기해야 하는 제도적 한계에 기인한 경우가 많기 때문에 배상액을 확정하지 않는 원인재정 제도가 하나의 대안이 될 수 있다. 후자의 지적에 대해서도 원인재정 제도의 도입이 분쟁조정위원회가 환경피해의 인과관계 판단 등 분쟁조정위원회 특유의 사실관계에 대한 전문성에 집중할 수 있도록 하여 분쟁 당사자의 신뢰를 제고하는 계기를 마련할 것으로 기대해 볼 수도 있다. 물론 분쟁위의 재정 결정이 법원 판결과 비교에 놓이는 것은 부득이한 것이지만, 분쟁위와 법원의 적절한 역할 분담을 통해 분쟁조정위원회는 다양한 환경분쟁 사건에 대해서 인과관계 판단의 전문성을 늘려가는 계기를 찾고, 법원은 분쟁위 판단에 터 잡아 법률적인 판단에 집중하는 효과를 가져올 수 있기를 기대할 수 있기 때문이다.

특히 현재 각종 환경분쟁에서 인과관계의 과학적 판단 등이 문제되는 경우 정부 차원에서 전문적 판단을 하는 데 분쟁조정위원회의 원인재정 제도는 활용될 수 있다.⁴²⁾ 가령 「환경오염피해구제법」 제16조에 따른 환경오염피해구제정책위원회가 환경오염피해 발생에 영향을 준 사정에 관하여 심의·결정할 수 있는 규정의 경우⁴³⁾ 환경오염피해구제정책위원회의 역할과 구성이 인과관계 판단에 대한

42) 유사한 문제의식으로 환경분쟁조정위원회를 환경분쟁조정을 넘어 환경갈등관리 조직으로 위상을 부여할 필요가 있다는 견해가 있다. 최철호, 위의 논문, 331면 이하 참조.

43) 양자는 환경피해와 관련한 가해자의 범위, 환경피해의 종류에서부터 차이가 있기는 하지만, 원인에 대한 판단과 관련하여 중첩의 여지가 없는 것은 아니다. 환경오염피해구제정책위원회는 환경오염피해 발생에 영향을 준 사정과 환경오염피해의 원인과 관련 있는 환경·안전 관계

전문성을 축적하고 지속적으로 판단하기에는 곤란하는 구조라는 점을 생각할 때 장차 이를 분쟁위의 원인재정 제도 활용으로 대체할 수도 있으리라고 본다. 원인재정 제도를 ‘중양’환경분쟁조정위원회로 한정(법 제6조 제1항 제5호)한 것도 그러한 역량의 집중 차원에서 이해할 수 있다.

(2) 한계 노정의 가능성

그러나 원인재정이 본질상 중간처분적 성격을 갖고 있다는 점은 양날의 칼이다. 앞서 언급한 장점에도 불구하고 최종 결론을 원하는 당사자에게 불만족스럽게 느껴질 수 있기 때문이다. 그러므로 원인재정의 활용도를 높이려면 원인재정 제도에 대한 신뢰를 축적해 나가는 한편, 원인재정이 갖는 사실상의 효력이 사실상의 영향력을 가질 수 있도록 하는 구조가 마련되어야 할 것이다.

보다 근본적으로는 환경분쟁조정위원회의 사건처리에 관한 인적·물적 자원으로 원인재정 처리의 전문성 요청을 충족시킬 수 있는가에 대한 근본적인 의문을 해소해야 한다. 현재 분쟁위의 역할이 소음피해 등에 집중되어 있는 것이 여타 환경피해에 대한 처리능력의 한계에서 기인한 것인지, 제도적 한계나 사회적 기대의 결과로 부득이 소규모 환경분쟁의 해결에 치중하고 있는 것인지를 되짚어 봐야 할 것이지만, 현재 분쟁위의 업무처리 현황을 감안할 때 원인재정 제도의 운영에 대한 사회적 기대를 충족할 수 있을 것인지는 낙관하기 어렵다. 우선 현재도 분쟁위에 제기되는 사건의 양이 늘어나고 있어 신속한 사건처리가 한계에 부딪히고 있다고 하는데 복잡한 원인재정 사건에 집중할 수 있는 자원이 확보될 수 있을 것인지 불분명해 보인다. 이에 대해서는 손해배상액을 산정하는 단계를 요구하지 않기 때문에 책임재정에 비해 신속한 처리가 가능하리라는 기대도 있지만, 오히려 손해배상액이라는 결과를 제시함으로써 세부적인 쟁점의 복잡성을 우회할 여지도 있다는 감안하면 적어도 단기적으로는 원인재정을 통해 ‘신속한’ 사건처리까지를 바라는 것은 기대하기 어려운 전망이라고 해야 할 것이다.

오히려 제언한다면 당사자들이 원인재정을 활용하기 시작하여 활성화되기까지

법령 및 인허가조건의 준수 여부 등에 관한 사항에 대해 심의·결정한다(환경오염피해구제법 제16조 제1항 5호 참조). 동 제도와 환경분쟁조정제도와외의 비교에 대해서는 강정해, 환경오염 피해 구제와 환경분쟁조정위원회의 기능관계, 5면 이하를 참조.

다소 시간이 걸리더라도 한정된 사건을 선정하여 원인재정 제도의 전문적 신뢰성을 축적하는 데 집중하는 것이 필요해 보인다. 이러한 과정을 거쳐 신뢰를 확보할 수 있을 때 환경분쟁조정 제도의 전문성 확보를 통해 장차 이른바 ‘중대사건’에 대한 분쟁조정의 기능을 자임할 수 있게 될 것이다.⁴⁴⁾

한편 원인재정의 활용성을 높이는 제도적 장치를 마련하는 추가적 법 개정(상대방 불특정 가능성 인정, 원인재정 후 다른 분쟁조정 수단 절차 활용 시 우선 취급, 수수료 감면 등)의 가능성에 대해서도 생각해 볼 점이 있다. 이하 항을 달리 하여 일본 현행 제도와와의 비교를 통해 이러한 제도적 개선점에 대한 단초를 살펴보기로 한다.

2. 원인재정 제도의 발전 방향

(1) 제도적 보완의 문제 - 일본법과의 비교법적 검토

앞서 살펴본 일본 원인재정 제도와 비교할 때 우리나라에 도입된 원인재정 제도에서 향후 제도 보완의 쟁점이 될 수 있는 사항은 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 일본 공해등분쟁조정법에서와 같이 원인재정 결과의 공표에 관한 규정을 둘 필요가 있는가이다. 우리 현행법상으로는 분쟁조정 시에 환경피해의 제거 또는 예방을 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 필요한 행정조치를 권고할 수 있도록 하는 규정을 두고 있는데(법 제18조 제2항, 제3항 참조) 이 조항에 대해서는 강제집행력이 담보되지 않는 한계가 지적되고 있는바, 원인재정 결과 공표 및 행정조치 권고에 관한 규정을 명문화한다면 사실상의 효력을 확보하는 의미가 있을 것으로 보인다. 왜냐하면 원인재정 결과를 대외적으로 알리고 경우에 따라서는 다른 행정기관에게 일정한 조치를 촉구할 수 있도록 하는 규정을 둬으로써 원인재정에 대한 사실상의 공신력을 이용하여 환경분쟁의 해결을 꾀하고 환경피해에 대한 공공적 해법을 모색할 수 있기 때문이다. 다만, 명문의 규정이 없더라도

44) 일본 공해등조정위원회는 책임재정 및 원인재정과 관련하여 이미 미나마타병에 관한 분쟁, 오사카국제공항 소음 사건, 스파이크 타이어 분진 피해, 산업폐기물 사건 등 다양한 ‘중대사건’에 대한 분쟁해결 경험을 축적하고 있다. 구체적 사례에 대해서는, 원인재정 연구보고서, 78면 이하를 참조.

분쟁위가 원인재정 결과를 통지하고 관보 및 인터넷에 게재하는 것은 당사자 권리침해가 문제되지 않는 한 현재로서도 허용된다고 해석해야 할 것이다.

둘째, 원인재정에서 상대방 특정을 유보할 수 있도록 하는 제도를 도입할 필요가 있는가 이다. 이것은 정체불명의 환경피해에 대해 조사를 개시할 수 있도록 하는 제도적 장치로서의 의미를 갖는다. 앞서 본 바와 같이 일본에서는 상대방을 특정하지 아니하고 재정절차를 개시할 수 있도록 하거나 피해의 원인을 명확하게 하기 위한 목적으로 필요하다고 인정하는 때에는 원인재정을 신청한 자가 신청한 사항 이외의 사항에 대해서도 재정을 하도록 하면서 제3자의 절차 참여 규정을 함께 두고 있는바, 이들 규정들은 원인재정 제도를 운영하는 분쟁조정위의 공공적 성격을 잘 드러내는 것으로 이해할 수 있다.

우리나라의 경우 법 개정에서 이상과 같은 사항이 도입되지 않았는데, 그 이유는 우선 상대방이 특정되지 않은 상태에서 개입하는 것은 사적 분쟁에 대한 분쟁위의 지나친 개입이 될 우려가 있는 점⁴⁵⁾, 조사 후에도 상대방 특정이 되지 않고 원인불명인 경우 행정력의 낭비만을 초래할 우려가 있는 점을 생각해 볼 수 있다. 현실적으로 일본의 경우에도 해당 규정의 활용도는 상당히 낮다고 한다. 그럼에도 공해병의 광범한 발생과 같이 사안이 중대하고 현 시점에서 상대방 특정이 곤란한 타당한 사정이 인정된다면 상대방을 불특정한 상태에서 원인재정 절차를 개시하는 것을 허용할 필요는 있을 것으로 생각한다.

그밖에도 일본의 경우 책임재정 중에 이를 원인재정으로 위원회가 전환할 수 있도록 한 조항, 피해의 원인을 명확히 하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 원인재정을 신청한 자가 재정을 신청한 사항 이외의 사항에 대해서도 위원회가 재정을 할 수 있도록 하고 그 경우 제3자 등을 절차에 참가시키거나 의견을 들도록 한 조항도 검토의 필요성이 있다.

(2) 촉탁에 의한 원인재정 제도 도입을 통해 본 법원과 환경분쟁조정위원회의 기능 분담

법원의 촉탁에 의한 원인재정 도입은 환경분쟁 해결에서 법원과 환경분쟁조정

45) 원인재정 연구보고서, 118면 참조.

위 간의 역할 분담이라는 차원에서 대단히 흥미롭다. 종래 환경분쟁조정 제도에서 작성된 심사보고서가 민사소송에서 신빙성 있는 증거로 활용될 필요에 대해서는 거론된 바가 있지만, 전문적 영역에 대한 사실판단에 대해서 법원이 분쟁위와 협력적 관계를 적극적으로 형성한다는 것은 전례를 찾기가 어렵기 때문이다.

현재 우리나라에서 재정절차가 진행중이면 수소법원이 소송절차를 중지할 수도 있지만 소송절차를 중지하지 않는 경우에는 책임재정 절차를 중지하도록 하고 있는데, 법 개정에서 원인재정의 경우에는 소송절차와 별도로 절차를 진행할 수 있도록 하였다(법 제45조 제1항 및 제2항). 우리나라의 경우 일본과 달리 책임재정 중 직권에 의한 원인재정 절차가 없는데, 생각해 볼 수 있는 새로운 경우의 수로는 책임재정 절차가 진행되는 중에 소가 제기되고 법원이 원인재정을 촉탁하는 경우 책임재정 절차는 중지되고 원인재정과 소송절차는 병렬적으로 진행될 수도 있다. 물론 법원은 분쟁위 절차가 진행되는 동안 기일을 추정할 수 있으므로 원인재정이 진행중이라면 원인재정의 결과를 받은 후 재판을 진행하게 될 것이다.

촉탁에 의한 원인재정 제도가 도입되더라도 법원이 분쟁에 대한 중공적 해결기관으로서 분쟁조정제도에 의존하는 조치에 소극적일 가능성도 있다. 일본에서는 [별첨 3]에서 보는 바와 같이 법원의 촉탁에 의한 원인재정이 드물지 않게 이루어 지지만, 일본의 경우 현직 법관이 공해등조정위원회에 파견되어 있으므로 양국에서 양 기관 간의 관계를 동일하게 취급하기는 어렵다.⁴⁶⁾ 그러나 환경분쟁조정위원회에 수소법원이 원인재정을 의뢰하더라도 사실관계에 대한 최종적인 판단 권한은 법원에 있기 때문에 분쟁위에 인과관계의 사실판단에 대한 권위를 부여한다고 하더라도 법원이 이를 굳이 피하지는 않을 것으로 생각된다. 오히려 국가기관 간의 상호 협조를 통해서 사실인정을 하는 데 감정을 둘러싼 다툼의 소지를 줄이는 효과를 도모할 수도 있겠다.

(3) 원인재정의 법적 성격

일본의 원인재정은 앞에서 살펴본 바와 같이 재정의 결과가 당사자에게 권리

46) 일본 공해등조정위원회를 방문하여 법원에서 파견된 심사관(판사)를 면접한 결과이다 (2017.3.3.). 한편 이 글에서 인용한 河村 浩(카와무라) 판사의 논문 「公害環境紛争処理の理論と実務」(判例タイムズ No.1238~1243) 또한 공해등조정위원회에서의 파견 경험을 토대로 한 것이다.

및 의무 관계를 발생시키지 않는다는 점에서 그 성격을 사실상의 효력으로 보고, 행정소송법상의 처분성을 부인하고 있다. 우리의 경우, 원인재정의 법적 성격을 어떻게 볼 것인가는 새로운 논쟁거리가 될 것으로 보인다. 그러나 우리 제도가 일본 원인재정을 바탕으로 제도 도입된 점, 처분성을 인정하기 위한 어떠한 법률적 장치나 근거도 보이지 않는 점, 무엇보다 원인재정 제도 도입의 기본적인 취지(당사자의 자율에 의한 분쟁의 조기 해결 수단)를 고려하면, 그 법적 성격은 사실상의 효력에 그친다고 보는 것이 옳을 것이다.

IV. 맺음말

행정형 분쟁조정(ADR)은 섬세한 설계와 운용을 통해 당사자의 활용 동기를 확보하고 그 공공적 성격을 강화해 나가야 할 제도라 할 수 있다. 환경분쟁조정법에서 원인재정 제도를 도입한 취지도 이러한 차원에서 접근하여야 할 것인바, 향후 하위 법령의 개정 등 세부적 규율과 운용을 통해 그 실질을 확보해 나갈 필요가 있다. 가령 원인재정에 관한 비용과 수수료에 관한 규칙을 어떻게 정할 것인가, 인과관계 규명을 위한 공정한 절차와 전문가 선정은 어떻게 담보할 것인가와 같은 디테일에서부터 제도의 신뢰가 결정될 수 있기 때문이다. 감정 및 조사비용의 공적 해결 가능성은 환경분쟁의 공적 해결에서 중요한 전환점이 될 수 있다. 환경분쟁의 입증에서 발생하는 비용 부담을 어떻게 완화할 것인가와 같이 당사자의 분쟁 이용 동기에 맞는 제도 설계를 통해 당사자의 이용도를 증가시키고 해당 절차의 공공성을 강화해 나가야 한다.⁴⁷⁾

논문투고일 : 2019. 2. 3. 심사일 : 2019. 4. 15. 게재확정일 : 2019. 4. 24.

47) 원인재정의 수수료 등에 대해서는 아직 하위 법령이 정비되어 있지 않아 예상하기 어려우나, 일본의 경우 책임재정의 수수료는 민사소송의 4분의 1 정도이고, 원인재정 수수료는 1인당 3,300円이다. 책임재정은 청구액이 1백만 엔까지는 1,400円이며, 그 이상은 소가에 따라 산정된다. 公害等調整委員會, 前掲書, 1584頁 및 <http://www.soumu.go.jp/kouchoi/complaint/te-tsuzuki/fee/fee-cal.xls> (2019. 1. 1. 방문) 참조.

별첨 1] 원인재정 관련 일본 공해분쟁처리법 조항

제42조의27(신청에 의한 재정) ①공해와 관련한 피해에 대하여 손해배상에 관한 분쟁 그 외의 민사상의 분쟁이 발생한 경우, 당사자 일방의 행위에 의해 피해가 발생한 것에 대하여 다툼이 있는 때에는 당사자는 공해등조정위원회규칙에서 정하는 바에 따라 서면으로 중앙위원회에 피해의 원인에 관한 재정(이하, '원인재정'이라 한다)을 신청할 수 있다.

②제42조의12 제2항 및 제3항의 규정은 원인재정의 신청이 있는 경우에 준용한다.

제42조의28(상대방특정 유보) ①전조 제1항이 규정하는 경우에 상대방을 특정하지 않은 것에 대해 피치 못할 이유가 있는 때에는 그 피해를 주장하는 자는 상대방특정을 유보하고 원인재정을 신청할 수 있다.

②재정위원회는 상대방을 특정 시키는 것이 상당하다고 인정하는 때에는 전항의 규정에 의해 원인재정을 신청한 자에 대해서 기간을 정해 상대방의 특정을 명하여야 한다.

③전항의 규정에 의해 명령을 받은 자가 해당 명령에서 정한 기간 내에 상대방을 특정하지 않을 때에는 원인재정의 신청은 취하한 것으로 간주한다.

제42조의29(직권에 의한 원인재정) ①재정위원회는 책임재정의 절차에 있어 상당하다고 인정하는 때에는 직권으로 원인재정을 할 수 있다.

②전항의 원인재정에 대해서는 다음 조의 규정은 적용하지 않는다.

제42조의30(재정사항 등) ①재정위원회는 피해의 원인을 명백히 하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 원인재정에 있어서 원인재정의 신청을 한 자가 재정을 신청한 사항 이외의 사항에 대해서도 재정을 할 수 있다.

②전항의 경우에 재정의 결과에 대해서 이해관계를 가지는 제3자가 있는 때에는 재정위원회는 그 제3자 또는 당사자의 신청에 의해, 또는 직권으로 결정하여 상대방으로 하여금 그 제3자를 원인재정의 절차에 참가시킬 수 있다.

③재정위원회는 전항의 결정을 하는 때에는 미리 그 제3자 및 당사자의 의견을 들어야 한다.

제42조의31(통지 및 의견의 제출) ①중앙위원회는 원인재정이 있는 때에는 지체없이 그 내용을 관계 행정기관의 장 또는 관계 지방자치단체의 장에게

통지하는 것으로 한다.

②중앙위원회는 원인재정이 있는 때에는 공해 확대의 방지 등을 위하여 관계 행정기관의 장 또는 관계 지방자치단체의 장에게 필요한 조치에 대한 의견을 말할 수 있다.

제42조의32(수소법원의 원인재정 촉탁) ①공해와 관련된 피해에 관한 민사소송에 있어서 수소법원은 필요하다고 인정하는 때에는 중앙위원회의 의견을 들은 후 원인재정을 할 것을 촉탁할 수 있다.

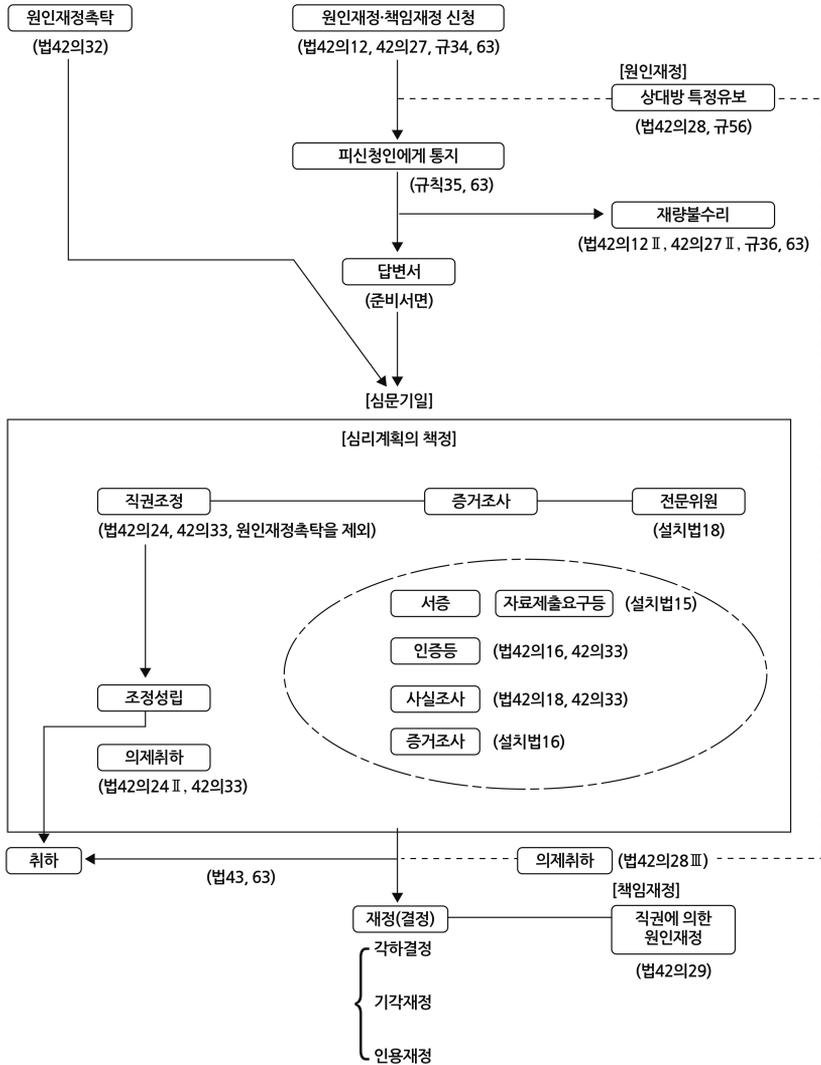
②전항의 규정에 의한 촉탁에 근거하여 원인재정이 행해지는 경우에 수소법원은 필요하다고 인정하는 때에는 중앙위원회가 지정한 자에게 원인재정의 설명을 요구 할 수 있다.

③제1항의 규정에 의한 촉탁에 근거하여 행하는 원인재정의 절차에 필요한 비용으로, 제44조 제1항의 규정에 의해 당사자가 부담해야하는 것 중에서 민사소송 비용 등에 관한 법률(1971년 법률 제40호) 규정의 예에 의하면 당사자가 부담해야 하는 비용에 상당하는 부분은 소송비용으로 간주한다.

④제42조의29제2항의 규정은 제1항의 규정에 의한 촉탁에 근거하여 행하는 원인재정에 대하여 준용한다.

제42조의33(준용규정) 제42조의13부터 제42조의19까지, 제42조의21, 제42조의24 및 제42조의26의 규정은 원인재정에 준용한다.

[별첨 2] 일본 책임재정 및 원인재정의 절차도⁴⁸⁾



48) 河村浩, 判例タイムズNo.1239 (2007.7.15.), 97면.

[별첨 3] 원인재정 촉탁사건 일람 (2018년 3월 30일 시점까지 총 8건)⁴⁹⁾

사건 번호	사건	신청 수리 연월일	신청인	피신청인	신청취지	종결 연월 일	종결 구분
2004년 (계) 제3호	토야마현 구로 베강 河口 해역 의 다시다이라 댐 모래배출에 의한 어업피해 원인 재정 촉탁 사건	(촉탁 접수) 2004. 8.4	(원고) 토야마현 어민 13명 재배조합	(피고) 전력회사	(촉탁 취지) 댐의 배사와 어업피해와의 인과관계 유무	2007. 3.28	일부 인정 한다.
2011년 (계) 제7호	카조시의 지하 수면 상승으로 인한 지반침수 피해 원인재정 촉탁사건	(촉탁 접수) 2011. 9.7	(원고) 사이타마현 주민 1명	(피고) 사이타마 현 주민 2명	(촉탁취지) 원고 소유지의 경계선 부근에 설치한 우물에서의 지하수면상승과 원고 소유지의 지반침수 등과의 인과관계 유무	2014. 9.29	인정 하지 않는 다.
2013년 (계) 제3호	나나오시의 저 주파음에 의한 건강피해원인 재정 촉탁사건	(촉탁 접수) 2013. 2.19	(원고) 이시카와현 주민 3명	(피고) 연사공장 조업자 (보조참가) 기계제조 회사	(촉탁취지) 피고 공장의 기계에서 발생하는 저주파음과 원고들에게 나타난 심신장애와의 인과관계 유무	2014. 6.13	인정 하지 않는 다.
2013년 (계) 제11호	이즈미오즈시의 토양오염 피해 원인촉탁사건	(촉탁 접수) 2013. 7.2	(원고) 아스팔트 등 가공회사	(피고) 석유회사 2사	(촉탁취지) 피고들의 송유펌프 또는 석유탱크에서의 기름 누설과 원고토지의 토양오염과의 인과관계 유무	2016. 4.19	인정 한다.
2015년 (계) 제1호	카나가와현 키 요카와촌의 도 로공사로 인한 지반침강 등에 의한 재산피해 원인 재정 촉탁 사건	(촉탁 접수) 2015. 1.13	(원고) 카나가와현 주민 2명	(피고) 키요카와 촌(대표자 촌장)& 건설회사	(촉탁취지) 피고 건설회사가 피고 촌에게 청부 받아 실시한 도로개수공사의 일부와 원고소유건물에 발생한 피해와의 인과관계 유무	2016. 1.26	인정 하지 않는 다.

49) 公害等調整委員會 年次報告, 2017. 2017년도에는 총 3건의 촉탁사건이 수리되었다. 이는 과거의 촉탁사건 수(총 5건)에 비하면 현저히 증가한 수이다. 공해등조정위원회는 이를 최근 공해분쟁의 한 특징으로 지적하고 있다. 동 보고서 8頁.

	와카야마현 由良町の 어항정비공사에 따른 지반침하에 의한 재산권침해 원인재정촉탁	2017. 12.4	(원고) 由良町주민 1인	(피고) 由良町	어항정비공사에 따른 지반침하에 의한 재산권침해	진행 중
	후쿠오카시 맨션 옥외기의 소음에 의한 건강피해 원인재정촉탁사건	2018. 2.22	자료 미공개			
	도쿄도 토시마구의 건물개수공사에 따른 대기오염에 의한 재산피해 원인재정촉탁사건	2018. 3.1	자료 미공개			

참고문헌

- 강정혜, 대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 환경분쟁조정과 환경소송, 환경법연구 제30권 제3호, 2008.
- 강정혜, 환경오염피해 구제와 환경분쟁조정위원회의 기능관계, 환경법연구 제38권 제1호, 2016.
- 강지혜, 한국-인도 외국인 직접 투자 시, 환경분쟁조정제도의 문제점과 개선방안, 분쟁해결연구 제12권 제3호, 2014.
- 김상수, 환경분쟁해결을 위한 재판과 ADR의 역할 분담, 환경법연구 제28권 제1호, 2006.
- 박영세, 환경분쟁의 소송 대체적 해결기제에 관한 연구: 한·일 환경분쟁 조정제도를 중심으로, 지방정부연구 제11권 제1호, 2007.
- 박효근, 대안적(代案的) 분쟁해결수단으로서의 환경분쟁조정제도에 대한 검토, 한양법학, 제26권 제1호, 2015.
- 심준섭·문태훈·허만형, 환경갈등 ADR 역량 비교분석: 한, 미, 일 3국간 비교를 중심으로, 국가정책연구 제27권 제2호, 2013.
- 이희정, 환경분쟁의 발생배경, 유형 그리고 대책 - 환경분쟁조정제도의 기능강화의 관점에서, 환경법연구 제28권 제1호, 2006.
- 임동진, 분쟁조정기구의 분쟁조정 방법과 경제적 효과 분석, 한국행정학보 제49권 제1호, 2015.
- 정달수, 환경분쟁조정 의 실효성에 관한 연구, 환경정책 제24권 제3호, 2016.
- 조승국·김정인, 환경분쟁 조정제도의 경제적 효과 분석-수도권을 중심으로, 환경정책 제23권 제1호, 2015.
- 조홍식, 환경분쟁조정(環境紛爭調整)의 법정책(法政策)-라즈의 권위의 이론에 의 존하여-, 서울대학교 법학, 제52권 제3호, 2011.
- 최우용, 일본 환경분쟁조정제도의 내용과 과제, 공법학연구, 제5권 제3호, 2004.
- 최우용·김태호, 원인재정 도입 및 조정절차 등 환경분쟁조정제도 개선 연구, 환경분쟁조정위원회 연구보고서, 2017. 4.
- 최철호, 환경책임성 강화를 위한 환경분쟁조정제도의 법제개선 방안, 환경법연구

제35권 제3호, 2013.

公害等調整委員会, 『解説 公害紛争処理法』(ぎょうせい, 2002)

公害等調整委員会年次報告, 2013~2017.

河村浩, 公害環境紛争処理の理論と実務 (1) ~ (5), 判例タイムズ No.1238 ~ 1243, 2007. 7. ~ 2007. 9.

【Abstract】

A Study on the award judging the causal relationship in an environmental dispute

Choi, Woo-Yong

(Dong-A University, Law School Professor)

Kim, Tae Ho

(Seoul National University Law School)

This thesis discussed the award judging the causal relationship in an environmental dispute. Such an award will be hereinafter referred to as 'Cause Award' for convenience in this thesis. Presently, only the so-called 'responsibility award' is available in Korea as a means of environmental grievance mediation, judging the causal relationship in an environmental dispute to determine the compensation amount. In Japan, both the responsibility award and the cause award are available, judging the causal relationship alone while inducing a voluntary agreement between the parties concerned based on this judgment.

In conclusion, the author advocates the introduction of the causal award for reasons described hereunder: First, the cause award can save time and money in an environmental dispute. Second, it is possible to settle the dispute in advance based on the damage likely to occur as ascertained in the cause award. Third, introducing the cause award will eventually help promote the remedy for violation of private right.

Meanwhile, issues surrounding the introduction of the cause award can be summarized as follows: First, introducing the cause award is likely to give rise to excessive burdens on the National Environmental Dispute Resolution Commission in view of the Commission's human and material resources available for handling disputes. However, establishing an institutional device to promote the usability of the cause award will bring about comparatively fast realization of the intended ideals. Second, parties concerned will not find the cause award satisfactory because of its inherent nature of being an interim measure. Instead, they want a final decision. However, since such

an interim decision is what the cause award is intended for, it may offer the parties concerned the leverage to achieve fast dispute settlement. Third, whether or not to introduce the cause award through the court's commission. Since the court has the authority to make the final decision on the facts surrounding the dispute even when the cause award is entrusted by the court to the National Environmental Dispute Resolution Commission, the court will have no reason to avoid entrusting it to the Commission.

Particulars to be considered when introducing the cause award will include the following: First, the National Environmental Dispute Resolution Commission should take full charge of jurisdiction over the cause award. Second, introducing a reservation is necessary, in which the applicant will not be required to specify the aggrieved party when applying for the cause award. Third, the validity of the cause award should be interpreted as de facto validity to make the most of special features of the cause award. Fourth, the result of the cause award should be made public and recommended to the administrative agencies concerned, actively making use of the outcome of the cause award. Fifth, introducing the cause award through the court's commission is also necessary.

Finally, the cause award will take root securely if designed based on an institutional device to be established with the above-specified points taken into account.

주 제 어 환경분쟁조정위원회, 인과관계의 증명, 원인재정, 일본의 원인재정, 책임재정, 촉탁에 의한 원인재정, 분쟁조정의 실효성, 환경분쟁조정의 공공성

Key Words the cause award, responsibility award, the cause award through the court's commission, the National Environmental Dispute Resolution Commission, de facto validity