

環境紛爭調停制度의 開發에 관한 研究

徐元宇*·崔松和**

차 례	
I. 序論	5. 仲裁
1. 環境問題의 擡頭와 環境汚染被害紛爭의 特質	6. 裁定
2. 環境紛爭調停制度의 必要性	7. 意見의 建議
3. 本研究의 目的·範圍·方法	IV. 環境紛爭調停事例
II. 우리 나라의 現行環境紛爭調停 등의 制度	1. 現行制度에 관한 事例를 통한 實際의 調査·研究
1. 環境保全法上의 環境紛爭調停制度	2. 溫山工團의 漁場被害에 관한 事件
2. 海洋汚染防止法上의 紛爭調停制度	3. 長城 高麗시멘트事件
3. 鑛業法上의 鑛害調停制度	4. 三山平野事件
4. 水産業法上의 漁業被害調停制度	5. 事例의 評價
5. 原子力損害賠償法上의 紛爭調停制度	V. 現行環境紛爭調停制度의 問題點과 改善方向
III. 外國의 立法動向—日本의 公害紛爭處理制度를 中心으로—	1. 單一法 制定問題
1. 序論	2. 紛爭解決의 手段
2. 一般的 內容	3. 調停機關
3. 斡旋	4. 管轄
4. 調停	5. 節次
	6. 調停의 效力
	7. 結語

* 서울大學校 法科大學 教授

** 서울大學校 法科大學 教授

I. 序 論

1. 環境問題의 擡頭와 環境汚染被害紛爭의 特質

(1) 環境問題의 擡頭

人類文明의 歷史를 一面 開發의 歷史라 한다면 開發은 自然에의 도전을 통하여 이루어진 것으로, 이는 한편으로는 自然破壞, 環境破壞를 필연적으로 수반하게 되어 人類가 이 地球上에 두발로 서게 된 이래 開發과 環境은 빛과 그림자로서 맺어지게 되었다. 有史 이래의 開發의 結果로 文明의 쓰레기는 끊임없이 배출되어 왔지만 특히 産業革命 이후 급속한 과학기술의 발달에 따른 産業廢棄物의 배출은 급기야 自然의 自淨作用의 限界를 넘게되어 再分解되지 못하고 自然 속에 累積됨에 따라, 마침내는 生態界의 均衡을 破壞할 정도로 심각한 狀況을 초래하였으며 이대로 放棄한다면 머지않은 장래에 人類의 生存마저도 위협받으리 모른다는 우려를 낳게 되었다.¹⁾

그리하여 20세기 후반 선진제국에서는 環境에 대한 관심이 크게 고조되어 社會學·經濟學·法學·物理學·生態學 등 諸學問分野에 걸쳐 이 방면의 研究가 활발히 진행되고 있으며, 汚染抑制를 위한 立法의 擴充과 함께 綜合的·積極的인 環境對策을 추진하는 한편, 環境權을 明文化하는 경향이 증대되고 있다.

우리 나라도 낙후된 經濟를 재건하고자 산업발전에 치중한 나머지 環境汚染의 急増現象을 초래하였으며, 그로 인한 被害도 날이 갈수록 심각해짐에 따라 이와 같은 環境問題에 적절히 대처하기 위한 立法的·行政的 對策의 수립 및 추진이 이루어졌다. 그리하여 1977年 이후 環境保全法·海洋汚染防止法이 제정되는가 하면 自然保護憲章이 선포되었고

1) D. Meadows, et. al., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind* (Washington, D.C.: A Potomac Associates Book, 1972), pp. 78-92.

1980年 1月에는 環境廳이 설립되고 第5共和國憲法 第33條에 環境權·環境保全義務가 明文化되는 등 環境問題 解決을 위한 여러 가지 노력들이 행하여지고 또한 部分的인 結實을 맺어오기도 하였다.

그러나 이러한 움직임에 있어서 한 가지 아쉬운 點은 그간 環境對策으로서 環境規制의 側面은 매우 強調되어 왔으나 環境對策의 實效性을 가늠하는 環境汚染被害의 救濟에 관하여는 매우 소홀했다는 事實이다. 따라서 現段階에 있어서 보다 實效性있는 環境對策을 수행해 나가기 위해서는 무엇보다도 이러한 汚染被害의 救濟에 대한 立法·制度의 改善이 시급히 요망된다고 하겠다.

(2) 環境汚染被害紛爭의 特質

環境汚染은 대기, 물, 토양 등 매개체를 통하여 發生하는 間接的·繼續的 被害이며 廣域的이고 集積的인 樣相을 띠고 있다. 또한 環境汚染은 주로 産業活動에 의한 것이기 때문에 그 內容과 形態가 매우 복잡·다양하다.

따라서 環境汚染被害에 대한 紛爭도 이러한 環境汚染 自體의 特質에 따라 다음과 같은 특징을 가지게 된다.²⁾

첫째, 紛爭當事者가 多數이며, 一般的으로 加害者를 確定하기가 어려울 뿐만 아니라 특히 加害者가 多數인 경우 責任分擔이 불명확해지기 쉽다.

둘째, 加害者와 被害者의 地位의 非交換性과 더불어 加害者에 비하여 被害者가 열등한 地位에 놓이게 되는 경우가 대부분이다.

셋째, 加害行爲와 被害간의 因果關係의 立證이 곤란하며 被害賠償의 문제도 용이하게 해결되지 않는다.

넷째, 環境汚染으로 인한 被害는 生命·身體·財産·自然環境·生活環境 등 다방면에 걸치며 그 態樣 또한 다양하다.

다섯째, 被害者의 請求事項은 損害賠償 외에도 操業의 停止·中斷·

2) 具然昌, 前掲書, pp. 35-37; 日本公害等調整委員會, 公害紛爭處理制度 10年の歩み(公害等調整委員會事務局, 1980), p. 3 이하.

設備의 改善, 工場의 移轉 등 광범위한 경우가 많다.

이상과 같은 環境汚染被害紛爭의 特質로 말미암아 이 關係 紛爭은 訴訟 등의 一般的 救濟手段으로서는 충분한 解決이 곤란한 경우가 많다. 따라서 일반적 구제수단의 限界狀況과 問題點을 克服하고 보다 迅速하고도 適正한 紛爭解決을 꾀할 수 있는 訴訟外的 手段이 필요하게 된다.

2. 環境紛爭調停制度의 必要性

環境紛爭에 대한 救濟制度로서는 첫째로, 民事訴訟에 의하여 이루어지는 私法的 救濟로서의 損害賠償請求와 留止請求, 國家와 行政主體 등에 의한 公法的 救濟로서의 陳情·民怨處理制度 및 行政爭訟, 그리고 環境紛爭調停制度 등의 制度가 있다. 그러나 앞에서 언급한 環境紛爭의 特質로 말미암아 民事訴訟이나 一般的인 公法的 救濟手段은 紛爭解決에 있어서 일정한 限界를 가지지 않을 수 없다는 點이 지적된다.

첫째로, 民事訴訟에 의한 損害賠償請求나 留止請求는 嚴格한 裁判節次에 의한 것이기 때문에 加害者와 被害者가 多數인 경우가 대부분인 環境紛爭의 경우 裁判이 대폭 지연될 가능성이 있으며 多大한 費用을 요하게 되고 더군다나 三審까지 진행되게 되면, 이러한 현상은 더욱 加重된다. 또한 辯論主義를 채택하는 관계로 間接的 혹은 複數의 加害原因에 의해 발생하는 被害에 대한 因果關係의 立證, 被害額의 算定 등에 대하여 被害者가 과중한 負擔을 지게 되며, 環境에 有害한 汚染物質을 배출하여 收益을 얻는 企業측에 부당하게 유리한 것이 된다. 그리고 技術的 未備로 汚染原因을 규명하기가 곤란하며, 被害의 態樣이 多樣하기 때문에 定型的 處理가 곤란하다. 한편 이러한 訴訟構造는 원래 訴訟當事者간의 個別的·相對的 解決을 도모하는 制度이기 때문에 提訴原告의 個別救濟에 불과하고, 地域社會 전체의 社會問題가 되어 있는 것과 같은 紛爭에 있어서는 전체적인 根本的 解決을 기대할 수 없다. 다만 궁극적으로 被害의 救濟는 法院에 의한 司法節次를 통하여 擔保되는 것이라야 한다는 立場에서 不法行爲理論, 過失責任主義 등 전통적 理論上的의 문제

점을 개선하여 實效性있는 合理的 救濟를 도모하려는 新理論들이 주장되고 있다. 그러나 그렇다고 해도 본래 訴訟構造이기 때문에 갖는 限界는 완전히 극복될 수 없으므로 環境紛爭에 관한 한 行政規制 기타 行政機關의 第3者的 역할, 예컨대 調停制度 기타 類似制度가 그 補完手段으로서 중요한 意味를 갖는 것이다.

둘째로, 違法 또는 不當한 行政處分이나 行政機關의 規制措置의 不發動으로 인한 環境汚染被害에 대하여 行政處分이나 行政廳을 상대로 當該 行政處分の 取消·變更이나 義務의 履行을 求하는 行政爭訟은 앞에서 본 바와 같이 履行訴訟의 認否의 문제가 있을 뿐더러, 설혹 認定하더라도 規制措置에 불구하고 汚染被害를 입은 경우 속수무책이며, 또한 取消·變更을 구하는 경우에도 先行 行政處分の 存在가 前提가 되며, 處分 當時 汚染被害의 發生을 몰라 提訴機會를 喪失하는 경우가 많게 된다. 그리고 직접 加害企業을 상대로 하는 것이 아니고, 行政廳을 통하여 間接的인 制裁를 구하는 것이기 때문에 效率的인 汚染被害의 救濟를 기대하기 어렵다.³⁾

세째로, 陳情, 告發 기타 民怨處理制度는 특별한 節次나 費用을 요하지 않고 行政機關 등의 專門知識을 活用하여 簡易·迅速한 紛爭解決을 꾀할 수 있는 長點이 있으나, 반면 이에 대한 體系的인 法的·制度的 保障이 미비할 뿐만 아니라, 原則的으로 相談行政으로서 事實行爲에 지나지 않아 權限行使에 限界가 있으며, 關係機關의 원활한 協助를 기대하기 곤란하므로 隣近住民간의 사소한 紛爭에는 有用할 지 모르나, 事實이 複雜多樣하여 고도의 전문적 지식과 적절한 權限行使의 機能을 요구하는 地域的 汚染被害의 救濟에는 별로 기여하지 못하는 制度라 할 수 있다. 그러나, 물론 訴訟前段階의 일종으로서의 나름대로의 妥當領域이 있으며 특히 우리 나라의 경우 이에 대한 利用도가 상당히 높으므로 總合的 行政機能을 갖춘 處理機關의 機能으로서 統一的으로 整備할 필요

3) 李勇雨, 「公害被害에 대한 提訴前의 行政上 救濟」, 環境法研究 創刊號(韓國環境法學會, 1979), pp. 86-87.

가 있다.⁴⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 訴訟 등의 一般的인 環境紛爭救濟手段은 環境紛爭의 特殊性和 관련하여 일정한 限界를 가지고 있다. 따라서 環境紛爭의 解決方案으로서는 紛爭解決의 가장 原論的인 입장인 當事者 사이에서의 解決을 유도하는 方法이 중요시되지 않을 수 없다. 그런데 環境紛爭의 경우 加害者측에 유리한 경우가 보통이며, 被害者는 열등한 地位로 인하여 加害者가 제시한 條件의 수락을 강요당하게 되기 쉬우므로 被害救濟의 衡平과 公正을 기하기 곤란하다.

調停制度는 바로 이러한 當事者간의 合意가 公正하게, 또한 現實에 부응하는 合理的 範圍 內에서 이루어질 수 있도록 獨立性·專門性·公正性을 具備한 行政機關의 第3者的 역할을 기대하는 制度로서, 基本的으로 當事者의 合意를 존중하는 입장에 서서 訴訟節次의 번잡성, 시간·비용의 낭비, 被害者의 劣位 등을 극복하고, 行政機關의 專門的 知識을 이용하여 彈力的인 節次를 진행함으로써 원만한 紛爭解決을 도모하는 制度인 것이다. 따라서 만약 이 制度가 理想대로 움직여 준다면 環境紛爭解決에 있어서 큰 역할을 수행해 낼 수도 있을 것으로 생각된다.

3. 本研究의 目的·範圍·方法

앞에서 環境被害 救濟에 있어서 環境紛爭調停制度의 必要성과 그 特殊性을 살펴보았거니와 環境紛爭에 있어서의 特殊性을 감안하고 訴訟 등의 手段의 缺陷을 補完하기 위하여 우리 環境保全法, 海洋汚染防止法 등에는 一種의 行政的 救濟로서 環境紛爭調停制度 등을 두고 있다. 그러나 이러한 制度들은 制度 自體와 그 根據法의 未備와 關係當事者들의 認識不足 등으로 인하여 별로 活用되고 있지는 못하고 있는 實情이다.

本研究은 이러한 現實을 타개하고 環境紛爭調停制度의 活性化를 도모하기 위하여 效率的이고 바람직한 環境紛爭調停制度의 開發을 그 目的

4) 公害紛爭處理問題研究會, 公害紛爭處理ハンドブック(全國加除法令出版株式會社, 1979), p.1.

으로 한다. 그리하여 먼저 現行의 우리 나라 環境紛爭調停 등의 制度를 살펴보고 다음으로 外國 특히 이 制度에 있어서 가장 實效를 거두고 있는 日本의 制度를 고찰한 뒤, 이 制度가 우리 나라에서 실질적으로 어떻게 운영되고 있는지 알아보기 위해 環境紛爭調停事例 몇 가지를 조사 분석하고, 이들을 토대로 現行 環境保全法上 紛爭調停制度의 問題點과 그에 대한 改善方向을 제시해 보고자 한다.

本研究는 대체적으로 문헌연구의 方法으로 이루어졌으며 日本制度를 中心으로 한 比較法的 考察과 現行法의 批判的 分析 등의 方法으로 행해졌다.

그러나 關係法令의 調査를 비롯하여, 서울特別市本廳 및 몇몇 區廳과 釜山, 蔚山, 溫山, 馬山, 光州, 長城 등 本調査와 관련된 現地踏査를 통하여 關係公務員과 調停委員 그리고 紛爭當事者들과 直接面談을 實施하였으며, 몇몇 專門家들의 意見聽取 및 關係資料의 入手整理를 꾀함으로써, 비록 制約된 與件下에서나마 實證的 方法에 크게 힘을 기울였으며, 특히 環境紛爭制度가 가장 잘 制度化되어 있으며 상당한 實效를 거두고 있는 거의 唯一한 外國의 例인 日本의 公害等調整委員會와 公害審査會의 運用實態에 관한 現地出張調査를 통한 關係法令 및 統計資料 등의 入手는 本研究 遂行에 있어 커다란 參考가 되었음을 特記하고자 한다.

II. 우리 나라의 現行環境紛爭調停 등의 制度

우리 나라에 있어서 環境汚染被害로 인한 紛爭의 解決을 위하여 규정하고 있는 行政機關에 의한 調停 등의 制度로서는 環境保全法 第9章에 紛爭調停制度가 설치되어 있는 외에 同法 第48條, 同法施行令 第27條·第28條의 規定에 의하여 農水産物의 栽培制限·廢棄에 의한 損害에 관한 土地所有者 또는 栽培者와 特定有害物質排出者간의 紛爭調停制度가 있고, 海洋汚染防止法 第6章에 同法 第3條의 규정과 같은 海域의 汚染으로 인하여 발생한 紛爭의 調停制度, 鑛業法上 鑛害賠償에 관한 紛爭

調停制度가 있으며, 그밖에 水産業法 第76條의 損害賠償에 관한 當事者간의 紛爭調停制度和 原子力損害賠償法上 原子力損害의 賠償에 관한 紛爭에 대한 和解의 調停制度 등이 있다.

1. 環境保全法上的 環境紛爭調停制度

(1) 環境紛爭의 調停

(가) 調停對象 : 環境保全法 第53條 第1項에 “環境汚染으로 인하여 紛爭이 발생한 때에는……紛爭의 調停을 申請할 수 있다”고 규정하고 있는 바 따라서 環境汚染으로 인한 生命·身體·財産 등에 관한 모든 被害가 調停對象이 된다(同法 第60條 참조).

(나) 調停主體 : 環境紛爭을 效率적으로 해결하기 위하여 環境廳長 및 市·道知事로 하여금 紛爭調停의 任務를 수행토록 하고 있으나, 이러한 調停制度는 어디까지나 迅速·適正한 被害救濟를 위한 것이므로 이를 위하여 環境廳長 소속하에 中央環境紛爭調停委員會를, 各市·道知事 소속하에 地方環境紛爭調停委員會를 설치하여 紛爭解決을 도모하고 있다(同法 第54條).

(a) 調停委員會의 構成 : 中央環境紛爭調停委員會는 15~20인의 調停委員으로 구성하되, 公益을 대표하는 者와 産業 또는 公衆保健에 관한 學識과 經驗이 풍부한 者 중에서 兩者를 同數로 環境廳長이 任命 또는 委屬하며, 環境廳次長을 委員長으로 한다. 여기서 公益을 대표하는 者라 함은 法曹人, 言論人, 關係公務員을 말하며, 産業 또는 公衆保健에 관한 學識과 經驗이 풍부한 者라 함은 環境專門家, 醫療人, 商工人, 農水産人 등을 말한다. 이들 委員의 任期는 2年으로 하되, 다만 公務員인 委員의 任期는 當該職에 任職하는 기간으로 하고 補闕委員의 任期는 前任者의 殘任期間으로 한다. 그리고 庶務處理를 위하여 中央環境紛爭調停委員會에 環境廳 所屬公務員 중에서 環境廳長이 임명하는 幹事 1人和 書記 약간 명을 두고 있다(同法 第54條, 同法施行令 第43條·第45條).

한편, 地方環境紛爭調停委員會는 各市·道에 설치하되, 委員의 任

期·資格·人數 등은 모두 中央調停委員會의 그것과 같으며, 다만 副市長, 副知事가 委員長이 되는 점만이 다르다. 調停委員은 公正하여야 하며 분쟁조정 중 知得한 비밀을 누설하여서는 아니된다(同法 第58條 1項, 第2項).

(b) 調停委員會의 運營： 中央調停委員會의 경우 委員長은 中央調停委員會의 會議를 소집하고 그 議長이 되며, 委員長을 포함한 재적위원 3분의 2 이상의 出席으로 會議가 성립되고 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하되 可否同數인 때에는 議長이 決定權을 가지며, 地方調停委員會의 경우도 위와 같다(同法施行令 第44條·第48條 第2項).

各 調停委員會의 委員長은 紛爭調停에 관한 處理의 結果를 지체없이 環境廳長이나 各市·道知事에게 報告해야 하며(同法施行令 第47條·第48條 第2項), 한편 調停委員에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급할 수 있도록 하고 있다(同法施行令 第46條·第48條 第2項).

(다) 調停節次

(a) 管轄： 원칙적으로 紛爭이 발생한 지역이 속하는 市·道의 地方調停委員會의 管轄에 속하되, 2個 이상의 市·道에 걸치는 紛爭과 地方調停委員會가 스스로 調停하기가 극히 困難하다고 결정하여 移送한 紛爭은 中央調停委員會의 管轄에 속하도록 하고 있다(同法 第55條).

(b) 申請

① 申請人： 環境保全法 第53條 第1項에 “環境汚染으로 인하여 紛爭이 발생한 때에는, 當事者는 …(中略)… 申請할 수 있다”라고 규정하여 加害者나 被害者 어느 쪽도 調停申請을 할 수 있게 되어 있다. 民事訴訟과 달리 구체적으로 請求趣旨를 내세워야 하는 것이 아니기 때문에 同法施行令 第42條 加害企業側의 申請을 인정하여도 상관없으므로 이 경우 被害者측이 調停에 응하게 되면 어떠한 被害에 대하여 調停을 받고자 하는지 그 內容을 被害者로 하여금 書面으로 제출토록 하면 된다.⁵⁾

5) 權龍雨, 「環境紛爭調停制度的 效率化」, 環境法研究 第2卷(韓國環境法學會, 1980), p. 57.; 李勇雨, 前揭論文, p. 94.

② 申請方式： 環境保全法施行規則 第40條에서 정하는 調停申請書에 關係書類 및 資料를 첨부하여, 管轄市長이나 道知事에게 제출하면 된다(同法施行令 第42條). ‘關係書類 및 資料’라 함은 被害根據가 될 수 있는 物的證據나 環境廳長이 인정하는 機關 또는 醫療機關에서 발생한 被害에 관한 證明書·診斷書 또는 調查書類, 被害地域의 狀況圖 기타 紛爭의 調停에 필요한 立證資料를 말한다(同法施行令 第42條). 紛爭調停申請은 위와 같은 書式에 따라야 하므로 口頭申請은 現行法上 許容되지 않는다. 6)

③ 移送： 中央調停委員會의 管轄에 속하는 紛爭일지라도 일단은 市·道知事에게 申請하여야 하고, 申請內容이 法 第55條 第1項의 規定에 의하여 中央調停委員會의 管轄에 속한다고 인정될 때에는 當該市·道知事가 調停申請을 받은 날로부터 10日 이내에 申請書를 環境廳長에게 移送하여야 하며(同法 第53條 第2項), 이 경우 事件이 처음부터 中央調停委員會에 係屬된 것으로 보게 된다.

(c) 處理節次

① 調查委員의 指名： 紛爭의 調停申請이 있을 때에는 環境廳長 또는 市·道知事は 調停委員 중에서 5人 이내의 調查委員을 指定하여야 한다(同法 第56條). 15人 이상 20人 이하의 調查委員 전원이 當該事件의 調停을 위한 調查活動을 하는 것은 非能率의이므로 그 중 5인 이내의 調查委員을 指定하여 그들이 調停에 필요한 事項을 조사하도록 하였으며, 더 나아가 環境紛爭에 있어서의 事實認定은 특히 고도의 專門知識을 요하는 것이므로 調停委員 중에서 다시 調查委員을 指定하여 이들로 하여금 紛爭解決의 效率化·適正化·專門化를 도모하고 있다.

② 事實調查： 環境保全法은 調查委員에게 當事者 및 參考人의 出席·陳述要求權 關係書類閱覽權, 公務所 등에서의 照會權, 關係事業場에서의 出入·調查權 등의 權限을 부여하여 효과적·眞實發見을 도모하도록 하고 있다(同法 第57條 第1項·第2項).

6) 權龍雨, 前揭論文, p. 59.

(라) 調停의 效力

(a) 調停案의 作成·提示： 紛爭의 調停申請을 받은 調停委員會는 申請을 받은 날로부터 90日 이내에 위와 같은 調停節次를 거쳐 調停案을 作成·提示하여 紛爭當事者에게 提示하여야 한다(同法 第59條 第1項).

調停委員會로 하여금 紛爭의 調停申請을 받은 날로부터 90日 이내에 調停案을 作成·提示하도록 한 것은 紛爭의 신속한 處理를 위한 취지이므로 90日 期間規定은 訓示規定이라 解釋된다.

(b) 調停案의 受諾과 調停調書의 作成

① 調停案의 受諾： 調停案을 當事者가 受諾하지 않으면, 지금까지의 調停節次는 無爲로 돌아가게 되나 當事者 雙方이 이를 受諾하게 되면 調停委員 全員은 調停調書를 작성하고 當事者와 함께 이에 서명할 인하여야 한다(同法 第59條 第2項). 紛爭當事者가 數人인 때, 즉 被害者나 加害者 혹은 雙方이 數人인 때 그 一部分이 調停案을 受諾·署名捺印하였다면 이들간에만 調停은 성립되게 될 것이다.

② 調停調書의 作成： 調停調書는 民事訴訟法 第206條의 規定에 의한 和解調書와 동일한 效力이 있으므로(環境保全法 第59條 第3項) 그 記載事項도 이에 준하여야 할 것이다. 즉, 調停調書에는 調停申請의 當事者, 法定代理人, 受諾된 調停案의 구체적인 內容·年月日 등이 기재되어야 할 것이다.

(c) 調停調書의 效力： 이와 같이 작성된 調停調書는 和解調書와 동일한 效力, 즉 確定判決과 동일한 效力을 부여받으므로, 그 內容에 따라 既判力을 갖게 되고 그 調書의 內容에 不服할 경우에는 準再審에 의할 수밖에 없다(民事訴訟法 第431條·第422條 이하).

또한 調停調書의 執行도 和解調書처럼 民事訴訟法에 의하여야 할 것이다. 즉, 調停調書가 相對方에게 送達되면 幹事로부터 執行文을 付與받아 執行法院에 競賣 등의 申請을 할 수 있다.

(2) 農水産物의 栽培制限·廢棄에 의한 損害調停

環境廳長은 環境의 汚染 또는 自然生態界의 變化가 현저하거나 현저

하게 될 우려가 있는 地域을 環境保全을 위한 特別對策地域으로 지정하고 관할 市·道知事に 대해서 당해 지역안의 環境保全을 위한 特別綜合對策을 수립하여 시행할 것을 지시할 수 있는 바(環境保全法 第7條), 이러한 特別對策地域 內에서 土壤 또는 水域이 特定有害物質에 의하여 汚染될 우려가 있다고 인정하는 때에는 市·道知事は 土地所有者 또는 栽培者에 대하여 大統領令 등이 정하는 바에 따라 당해 汚染地域에 대한 農水產物 등의 栽培를 제한하거나 그 汚染地域에서 생산된 汚染된 農水產物을 環境廳長의 승인을 얻어 폐기할 수 있도록 하는 한편, 위와 같은 栽培制限 또는 廢棄로 인하여 土地所有者 또는 栽培者가 입은 損害에 대하여 特定有害物質排出者에게 無過失賠償責任을 지우고 있다. 이 경우 當事者間에 賠償에 관한 合意가 成立되지 못한 때에는 環境保全法의 規定에 따라 農水產物의 栽培制限·廢棄에 의한 損害의 調停申請을 할 수 있는 것이다(環境保全法 第42條, 同法施行令 第27條·第28條 참조).

이러한 農水產物의 栽培制限·廢棄에 의한 損害調停은 環境保全法 第9章의 紛爭調停의 경우와는 달리 當該 市長·道知事が 調停하도록 하고 있으며(同法施行令 第28條), 또한 일단 調停申請에 의한 調停節次가 진행된다면 兩當事者는 市長·道知事の 調停에 의한 賠償額의 決定에 반드시 따라야 한다는 점이 特色이다.

2. 海洋汚染防止法상의 紛爭調停制度

(1) 調停對象

海洋汚染防止法은 船舶 및 海洋施設 등에서 海洋에 배출하는 기름 또는 廢棄物을 규제하고 海洋의 汚染物質을 제거하여 海洋環境을 保全함으로써 國民의 健康과 財産을 保護함을 目的으로 제정되었는데(同法 第1條), 이 법이 적용되는 範圍는 다음과 같다.

첫째, 대한민국 영토에 접속되는 海域 및 기타 海域으로서 大統領令으로 정하는 海域 內에서 모든 船舶 또는 海洋施設 등으로부터의 海洋汚染, 둘째, 위의 海域 外에서 海底礦物資源開發法 第3條의 規定에 의한

海底鑛區의 開發과 관련하여 생기는 海洋汚染, 세째, 제 1항에서 정한 海域 밖에서 船舶法 第 2條의 規定에 의한 大韓民國船舶이 행한 海洋汚染, 네째, 沿岸汚染特別管理海域內에서의 海洋汚染(同法 第 3條).

위와 같은 海域의 汚染으로 인하여 紛爭이 발생한 때에는 同法 第 6章의 規定에 의하여 紛爭調停申請을 할 수 있다(同法 第 32條 第 1項).

(2) 調停主體

海域의 汚染으로 인하여 발생한 紛爭을 調停하기 위하여 內務部長官 所屬下에 海洋汚染紛爭調停委員會를 두는 데 이 委員會의 構成과 運營 그리고 그 委員의 義務는 環境保全法上의 環境紛爭調停委員會의 경우와 大同小異하다.

(3) 調停節次

(가) 申請： 海域의 汚染으로 인하여 발생한 紛爭의 當事者는 調停申請書에 다음과 같은 書類 또는 資料를 첨부하여 海洋警察隊長을 거쳐 內무부장관에게 제출하여야 한다. 첨부할 書類 또는 資料는 ① 피해 근거가 될 수 있는 물적증거나 內무부장관이 지정하는 公公기관(同法施行規則 第 11條 참조) 또는 의료기관에서 발행한 피해에 관한 증명서 또는 진단서, ② 피해해역의 상황도, ③ 기타 분쟁의 조정에 필요한 입증자료 등이 이에 해당한다(同法施行令 第 33條).

申請인이 多數인 경우에는 그 중 1인을 대표자로 선정하여 신청하여야 하며, 이 경우 그 대표자임을 증명하는 서류를 첨부하여야 한다(同法施行令 第 33條 第 2項·第 3項).

內무부장관은 위와 같이 신청서를 접수한 때에는 10日 이내에 紛爭의 相對方과 海洋汚染紛爭調停委員會의 委員長에게 그 사실을 통지하여야 한다(同條 第 4項).

(나) 處理節次： 處理節次는 環境保全法上의 環境紛爭調停의 경우와 大同小異하다.

(다) 調停의 效力： 環境保全法上 紛爭調停의 效力과 同一하다(同法 第 37條 참조).

3. 鑛業法上的 鑛害調停制度

鑛物을 채굴하기 위한 토지의 굴착, 坑水나 廢水의 放流, 廢石이나 鑛滓의 퇴적 또는 鑛煙의 배출로 인하여 타인에게 현저한 손해를 가하였을 때에 당해 鑛區의 광업권자 또는 租鑛權者는 無過失賠償責任을 진다(鑛業法 第91條 第1項).

鑛害賠償에 관하여 爭議가 발생한 때에는 當事者는 損害發生地를 관할하는 地方法院 또는 當事者의 合意에 의하여 정한 地方法院에 調停을 申請할 수 있도록 하고 있는바, 이 鑛害調停에 관하여는 따로 法律로 정하도록 하였으나, 아직 이에 관한 後續的 立法措置가 마련되어 있지 않다(同法 第97條 참조).

4. 水產業法上的 漁業被害調停制度

(1) 調停對象

産業施設 기타 事業場의 건물·操業이나 유조선의 유류배설 등에 의한 水質汚染으로 인하여 면허받은 漁業에 손해가 발생한 때에는 그 汚染發生施設의 經營者는 被害者에게 正當한 賠償을 하여야 하는 바(同法 第76條 第1項), 이 損害賠償에 관하여 발생한 當事者간의 紛爭이 調停對象이 된다(同法 第84條 第1項).

(2) 調停主體

위와 같은 損害賠償에 관한 紛爭의 調停은 水産廳長이나 市·道知事가 행하되, 이의 諮問을 위하여 水産廳에 中央水産調停委員會를, 各市·道에 市·道水産調停委員會를 두어 紛爭調停을 위하여 필요한 일정한 事項을 審議토록 하였다(同法 第84條).

中央委員會는 水産청 차장을 위원장, 水産청 생산국장과 상공부 기업지도관을 부위원장으로 하여 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함한 17인 이내의 위원으로 구성하되 기타의 위원은 水産청장이 위촉하는 水産분야위원 5인 이내, 수질오염분야위원 5인 이내, 위원장이 위촉하는 지역위원 4인 이내로 하며, 水産분야위원과 수질오염분야위원이 同數가 되

도록 구성한다(同法 第85條, 同法施行令 第83條의 3).

한편 市·道委員會는 당해 부시장 또는 부지사를 위원장으로, 市·道の 수산에 관한 업무를 주관하는 국장을 부위원장으로 하여 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함하는 17인 이내의 위원으로 구성하되, 기타의 위원은 當該 道知事가 위촉하는 수산분야 5인 이내, 수질오염분야위원 6인 이내, 위원장이 위촉하는 地域委員 4인 이내로 하며, 수산분야위원과 수질오염분야위원을 동수로 하여 구성한다(同法 第85條, 同法施行令 第83條의 3).

委員會의 會議는 위원장이 소집하고 그 의장이 되며 회의는 지역위원을 제외한 재적위원 과반수의 출석으로 開議하고 출석위원 과반수의 찬성으로 議決한다. 다만 可否同數인 경우에는 議長이 결정하는 바에 따른다(同法施行令 第83條의 5).

(3) 處理節次

(가) 管轄: 원칙적으로 紛爭이 발생한 지역의 市·道知事의 管轄에 속하며, 이러한 市·道知事의 調停에 대하여 不服이 있을 때 또는 損害가 발생한 지역이 그 이상의 市·道の 管轄에 속할 때에는 水産廳長이 當該 市·道知事의 의견을 물어 조정할 수 있다(同法 第84條).

(나) 申請: 被害者는 法 第84條 第2項의 규정에 의한 調停을 받고자 할 때에는 市·道知事에게, 法 第84條 第4項의 규정에 의한 調停을 받고자 할 때는 당해 수면을 관할하는 市·道知事를 거쳐 水産廳長에게 紛爭調停申請書를 제출하여야 한다.

(다) 調停: 水産廳長 또는 市·道知事は 調停申請書를 받은 날로부터 6月 이내에 當該 水産調停委員會의 審議를 거쳐 紛爭을 調停하고 그 結果를 關係人에게 통지하여야 한다(同法 第85條 第4項·第2項, 同法施行令 第74條의 2 第2項).

(4) 調停의 效力

被害者의 調停申請에 의하여 水産廳長 또는 市·道知事が 행한 調停은 兩當事者를 구속하며, 다만, 市·道知事의 調停에 不服이 있을 때에

는 水産廳長에게 市·道知事의 調停이 違法·不當함을 이유로 水産청장
의 調停을 받거나, 또는 市·道知事의 再調停을 받을 수 있다(同法施行
令 第74條의 2 第3項 참조).

5. 原子力損害賠償法上的 紛爭調停制度

原子爐의 운전 등으로 인하여 原子力損害가 생긴 때에는 當該 原子力
事業者가 그 損害에 관하여 無過失賠償責任을 지게되는데(同法 第3條
第1項), 이 原子力損害의 賠償에 관하여 紛爭이 생긴 경우에 和解를 조
정하기 위하여 科學技術處에 原子力損害賠償審議會를 둘 수 있도록 규
정하였는바, 審議會는 紛爭에 대한 和解의 調停 및 이를 위하여 필요한
原子力損害의 賠償 및 評價의 業務를 처리하게 되어 있으나, 이에 관한
施行令이 아직 제정되어 있지 않다(同法 第15條 참조).

Ⅲ. 外國의 立法動向

— 日本의 公害紛爭處理制度를 中心으로 —

1. 序 論

최근 西歐에서는 福祉國家의 理念에 입각하여 國民의 權利를 實效性
있는 것으로 하기 위한 實質的이며 現實的인 手段을 講究하기 위한 努
력이 推進되고 있다. 즉, 訴訟이라는 것도 眞空 속에서의 活動으로 보지
않고 그것을 社會의 現實과의 關聯下에서 바라보며 實際로 法律制度가
어떻게 作動하고 있는가, 그 運營費用은 얼마나 되는가, 또한 누구의
利益을 위하여 機能하고 있는가에 대하여 關心을 기울이고 있는 것이다.
오늘날 訴訟이라는 技術이 社會的인 役割를 담당하는 道具이고 裁判이
라고 하는 것이 紛爭解決을 위한 唯一한 길이 아니며 또한 公式的(formal)
인 裁判制度에 갈음하는 각종의 代替手段의 創設이나 獎勵를 비롯
하여 온갖 訴訟節次의 整備가 實體法의 運用에 커다란 영향을 미치고
있는 것이다. 公式的인 訴訟節次에 따르는 費用이나 時間, 當事者의 資
力, 法的能力, 裁判經驗 등의 여러 가지 障害가 實質的인 社會正義에의

沮害要因으로서 심각한 問題를 제기하고 있으며, 특히 少額請求事件이라든가, 淸淨한 環境, 消費者保護의 利益 등의 集合的 혹은 斷片的인 利益, 다시 말해서 이른바 ‘擴散利益’의 保護가 중요한 公共的 爭點이 되어 있다.

이상과 같은 움직임 가운데 최근 커다란 關心의 對象이 되고 있는 것이 傳統的인 裁判 내지 訴訟制度 자체에 대한 改革과 함께 그러한 正規의 公式的인 裁判 내지 訴訟制度의 改革의 限界를 인식하고, 그것을 代替할 수 있는 보다 非公式的인 紛爭處理制度의 創設, 開發에 관한 努力이라 할 수 있다. 예컨대 仲裁, 調停 및 和解에 의한 紛爭解決을 經濟的 誘因의 活用과 함께 促進시키려는 傾向이 점차 강화되고 있는바, 이러한 方法은 모든 종류의 請求에 있어서, 혹은 일정한 종류의 請求에 限定하여 強制的인 것으로 할 수도 있고, 또한 그 利用을 當事者의 任意的인 選擇에 맡길 수도 있는 것이다. 이러한 正式의 裁判을 代替하는 實質的이며 보다 活用하기 쉬운 紛爭解決方法에 관한 國際的 關心은 특히 지난 1979年 가을 伊太利의 필렌체(Florence)에서 개최된 이른바 ‘正義에의 接近’(Access to Justice)을 主題로 한 一連의 國際會議를 契機로 하여 최근 크게 高潮되고 있다.)

이러한 이른바 裁判代替的 紛爭處理制度는 少額請求를 위한 特別節次, 消費者의 苦情處理節次, 借家紛爭, 勞動紛爭處理節次와 관련하여 점차 그 適用의 擴大가 試圖되고 있지만, 環境紛爭處理節次와의 관련에서 그러한 制度가 採用되고 있는 경우는 아직까지는 우리 나라가 그 模型으로 삼고 있는 日本의 公害紛爭處理法에 의한 公害處理調停 등의 制度가 거의 唯一한 例인 듯하다. 日本의 公害等紛爭調整委員會의 事務局長의 말에 의하면 최근 歐美諸國에서 日本의 公害紛爭調停 등의 制度의

7) 이에 대한 상세한 내용은 Mauro Cappelletti & Bryant Garth, Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Right Effective, 27 Buffalo Law Review 181 (1978)——日譯, 小島武司譯「正義への 액세스——權利實效化のための法政策と司法改革」有斐閣, 1981; [Mauro [Cappelletti, ed.] Access to Justice, 1978~1979——日譯, 小島武司, 谷口安平編譯「裁判・紛爭處理의 比較研究(上), 中央大學出版社, 1982 号 文獻 참조.

運用實態에 대하여 非常한 關心을 기울이고 있으며, 1982年 11月 初旬에도 5人의 西獨政府公務員이 同制度를 視察하러온 바 있다고 한다. 따라서 本論文에서도 日本의 公害紛爭調停 등의 制度에 대하여 간단히 소개하기로 한다.

2. 一般的 內容

(1) 公害紛爭處理法의 目的

公害紛爭處理法은 公害에 관한 民事上의 紛爭에 관하여 斡旋·調停·仲裁 및 裁定の 制度를 설치하는 등에 의하여 紛爭의 신속하고 적정한 해결을 도모함을 목적으로 制定되었다(同法 第1條).

(2) 公害紛爭處理機構

公害紛爭處理法 第2章에서는 公害紛爭의 處理機構를 규정하였는 바 中央의 公害紛爭處理機關은 公害等調整委員會이고, 都·道·府·縣의 公害紛爭處理機關은 都·道·府·縣公害審査會(심사회를 들 수 없는 都·道·府·縣에 있어서는 都·道·府·縣知事が 公害審査委員會 후보자 가운데서 지명한 者에 의해 구성된 機關) 및 都·道·府·縣聯合審査會이다.

(가) 公害等調整委員會

(a) 性 格: 公害等調整委員會는 總理府의 外局으로서 설치되어(同法 第2條) 規則制定權이나 人事權 외에 이른바 行政委員會의 性格과 함께 고도의 獨立性을 갖는다. 이러한 行政委員會의 特色으로는 그 職權行使에 獨立性이 인정되고 委員의 身分이 保障되며 行政的 權限 외에 爭議判斷이라고 하는 準司法的 權限 및 規則制定權과 같은 準立法의 權限이 부여되고 있는 점 등을 들 수 있다.⁸⁾

(b) 組 織: 委員會는 委員長 및 委員 6人으로 구성되고 委員 가운데 3人은 非常勤이다(公害等調整委員會設置法 第6條 第1項·第2項).

委員長은 會務를 總理하고 委員會를 代表하며(同法 第6條 第3項), 意思決定에 있어서 委員과 동일한 地位에 서게 되나 可否同數인 경우에는

8) 公害紛爭處理問題研究會, 公害紛爭處理法解説(一粒社, 1975), p. 17.

決定權을 갖는다(同法 第12條 第3項). 또한 委員長은 公害紛爭處理節次에 있어서 先選위원 · 조정위원 · 중재위원 · 재정위원을 지명함과 함께(公害紛爭處理法 第28條 第2項, 第31條 第2項, 第36條 第2項, 第42條의 2 第2項) 스스로 각 위원이 될 때는, 당연히 調停委員長 또는 仲裁·裁定委員長이 된다(公害等調整委員會 規則 第3條 第1項, 이하 “規則”이라 한다). 仲裁委員會 또는 裁定委員會를 구성하는 仲裁委員 또는 裁定委員 또는 裁定委員 중 적어도 1人是 변호사자격을 갖는 者가 아니면 안되므로(公害紛爭處理法 第39條 第3項, 第42條의 2 第3項) 委員長 및 委員 가운데 변호사자격을 갖는 者를 택하여 構成하게 된다. 委員會에는 專門事項을 조사하기 위하여 30人 이내의 非常勤의 專門委員을 줄 수 있다(公害等調整委員會 設置法 第17條).

(c) 權 限： 委員長 및 委員은 독립하여 권한을 행사한다(同法 第5條). 즉, 委員長 및 委員은 그 職務의 수행에 있어서 누구로부터도 지휘 감독을 받지 않으며 간섭도 받지 않는다. 물론 憲法 기타 法令에 의해 良心에 따라 公正中立의 立場에서 權限을 행사하여야 함은 당연하다.

委員會는 부수적 권한으로서 規則의 規定(同法 第13條), 聽聞會의 개최(同法 第14條), 資料提出의 要求 등(同法 第15條), 調査의 委託(同法 第16條) 등의 권한이 인정되어 있다.

(d) 合 議： 委員會는 委員長이 召集하며(同法 第12條 第1項), 委員長 및 3人 이상의 出席이 있어야 開議되고 議決은 出席者의 과반수로 결정하되 可否同數인 때에는 議長인 委員長이 결정한다(同條 2項~5項).

(나) 都·道·府·縣公害審査會 등

(a) 都·道·府·縣公害審査會： 都·道·府·縣은 條例의 정하는 바에 따라 委員 9人 이상 15人 이내로 조직되는 都·道·府·縣公害審査會를 둘 수 있으며 이를 두지 않는 都·道·府·縣에서는 知事가 매년 公害審査委員 후보자 9人 이상 15人 이내를 위촉하여 그 명부를 작성하여 두어야 한다(同法 第13條, 第15條 第1項, 第18條 第1項).

(b) 都·道·府·縣連合審査會： 地方機關으로서 특별한 것으로 被害

地 혹은 加害地가 2 이상의 都·道·府·縣에 걸치는 알선 및 조정에 관한 具體的 事件에 따라 설치되는 都·道·府·縣聯合審査會가 있다. 聯合審査會는 共同設置되는 관계 都·道·府·縣의 審査會 등의 委員 중에서 지명되는 同數의 委員으로 조직된다(同法 第22條).

(3) 公害紛爭處理의 節次

(가) 節次의 對象: 이 법이 대상으로 하고 있는 公害의 概念은 事業活動 其他 사람의 활동에 따라서 일어나는 相當範圍에 걸치는 大氣의 汚染, 水質의 汚濁(水質以外的 물의 常態 혹은 水底의 底質이 惡化되는 것을 포함한다), 土壤汚染, 騒音, 振動, 地盤의 沈下(鑛物의 採掘을 위한 土地의 채굴에 의한 것을 除外한다) 및 惡臭에 의하여 사람의 健康 혹은 生活環境에 관한 피해가 발생하는 것을 말한다(公害紛爭處理法 第2條, 公害對策基本法 第2條 第1項).

여기서 말하는 ‘生活環境’에는 사람의 생활에 밀접한 관계가 있는 動植物 및 그 生育環境을 포함한다(公害對策基本法 第2條 第2項).

(나) 節次의 種類: 이 公害紛爭處理法의 節次는 斡旋, 調停, 仲裁 및 裁定이고 裁定에는 責任裁定과 原因裁定이 있다(同法 第1條, 第26條 第1項, 第42條의 12 第1項, 第42條의 27 第1項). 이 가운데서 仲裁는 中央委員會 및 審査會(審査會를 두지 않는 都·道·府·縣에 있어서는 都·道·府·縣知事이며 이하 ‘審査會 등’이라 한다)가, 裁定은 中央委員會만이 행한다(同法 第26條 第1項, 第42條의 12 第1項, 第42條의 27 第1項).

(다) 管轄: 中央委員會는 法令이 정하는 바에 따라 그 被害가 重大하거나 廣域的인 紛爭에 관한 事件에 대해서 管轄한다(同法 第24條, 第42條의 12 第1項, 第42條의 27 第1項, 同法施行令 第1條·第2條).

審査會 등은 中央委員會의 管轄에 속하지 않는 紛爭에 관한 斡旋, 調停 및 仲裁에 관해서 管轄한다(同法 第24條 第2項).

仲裁事件에 관해서는 以上の 규정에 불구하고 雙方의 合意에 의하여 管轄을 정할 수가 있다(同法 第24條 第3項).

(라) 節次에 관한 一般的 事項

(a) 代理人： 當事者は 調停，仲裁 혹은 裁定の 節次に 있어서 辯護士 혹은 調停委員會，仲裁委員會 혹은 裁定委員會의 承認을 얻은 者를 代理人에 選任할 수 있다(同法 第23條의 2 第1項).

(b) 代表者： 斡旋，調停，仲裁의 當事者が 多數인 경우에는 當該 當事者は 그 가운데서 1인 혹은 數人의 代表者를 選定하여 節次를 行하게 할 수 있다(規則 第5條 第1項·第2項，公害紛爭處理施行令 第3條 第1項·第2項). 이 제도는 當事者が 多數인 事案에 있어서 절차를 원활하고 능률적으로 進行할 수 있는 利點을 가지고 있다.

代表者は 各自 다른 당사자를 위하여 申請의 取下，和解의 체결，調停案의 受諾을 除外하고는 一切의 行爲를 行할 수가 있다(規則 第5條 第2項，同令 第3條 第2項).

代表者が 선정되더라도 당사자는 절차로부터 탈퇴하지 않지만，代表者가 行할 수 있는 行爲는 대표자를 통해서 하지 않으면 안된다(規則 第5條 第3項，同令 第3條 第3項).

(c) 參加： 調停 혹은 裁定の 節次의 係屬中 同一한 原因에 의한 피해를 주장하는 者가 있는 경우，調停委員會 또는 裁定委員會는 既存 當事者의 意見을 들어 그 者를 당사자로서 當該節次に 참가시킬 수 있다(同法 第23條의 4).

(d) 節次의 分離 혹은 併合： 斡旋，調停 및 裁定の 節次に 있어서는 적당하다고 인정할 때에는 절차를 分離하거나 혹은 併合할 수 있다(規則 第14條，第55條，第63條，同令 第8條).

(e) 節次의 費用： 申請手數料는 公害被害者의 資力이 일반적으로 충분하지 못한 점을 고려하여 民事訴訟 내지는 民事調停의 申請手數料보다 低額이며(民事訴訟의 경우의 $\frac{1}{8}$ ，民事調停의 경우의 $\frac{1}{4}$ 정도)，納付의 資力이 없는 자에 대해서는 減免 혹은 納付의 猶豫의 制度가 규정되어 있다(同令 第18條·第19條，東京都公害紛爭處理條例 第6條·第7條 참조).

(f) 調書の 作成 및 記錄의 閱覽 등： 斡旋以外的 절차에 있어서는 調書를 작성하도록 規定하고 있다(規則 第21條·第24條·第54條，同令 第15條

의 2).

그리고 당사자는 中央委員會 또는 審査會 등의 허가를 얻어 調書를 포함한 事件의 기록을 열람할 수가 있고, 裁定事件의 기록에 관해서는 등사도 할 수 있다(規則 第64條, 同令 第15條의 3).

(마) 不服申請의 制限 : 이 法에 의한 處分은 獨立性을 가지는 行政委員會 또는 그에 準하는 조직이 公正中立의 입장에서 準司法的 節次에 의하여 행하기 때문에 行政不服審査法에 의한 不服申請을 행하는 것은 허용되지 않는 것으로 되어 있다(同法 第46條의 2). 紛爭의 신속한 해결이라고 하는 見地에서도 적절한 조치라 할 수가 있다.

그리고 裁定 및 그 절차에 관해서 행해진 處分에 대해서는 行政事件訴訟을 제기할 수가 없다(同法 第42條의 21, 第42條의 33).

3. 斡 旋

中央委員會 또는 審査會 등의 斡旋委員이 공해에 관한 紛爭에 관해서 當事者가 서로 양보해서 이것을 해결하도록 斡旋媒介하는 제도이다. 調停과 함께 當事者와 合意에 의해서 紛爭을 해결하는 것이지만, 調停에 비해서 절차가 簡易化되고 신속 그리고 경제적으로 行하게 되어 있다.

(1) 斡旋機關

斡旋은 3인이내의 斡旋委員이 行한다(同法 第28條 第1項). 그러나 聯合審査會에 의한 알선은 聯合審査會의 위원의 전원이 斡旋委員이 된다(同條 第3項). 어느 경우나 斡旋機關이 되는 것은 個個人이지 合議體는 아니다.

斡旋委員은 審査會 등의 委員가운데서 사건마다 審査會의 會長 또는 都·道·府·縣知事が 지명한다(同條 第2項).

(2) 斡旋의 節次

斡旋의 절차는 당사자의 一方 혹은 雙方의 신청에 의하여 開始하는 것을 원칙으로 한다(法 第26條 第1項). 申請은 書面으로 하되 審査會에 대한 신청은 知事를 경유해서 하여야 한다(同條同項)

斡旋의 節次는 申請의 取下, 合意의 成立, 또는 斡旋의 中止에 의해서 終了하게 된다.

當事者의 互讓에 의해서 當該紛爭에 관한 합의가 얻어지게 되면 이 경우 일반적으로 民法上 和解契約이 성립된 것으로 본다.

(3) 職權斡旋

(가) 職權斡旋의 開始： 피해의 정도가 현저히 그 범위가 넓은 公害에 관한 民事上의 紛爭이 발생해서 당사자간의 교섭이 원활하게 진행하고 있지 않는 경우에 있어서 當該紛爭을 방치할 때에는 多數의 피해자의 생활의 곤궁 등 사회적으로 중대한 영향이 있다고 인정될 때에는, 中央委員會 혹은 審査會는 當事者로부터의 申請을 기다리지 않고서 職權으로 斡旋節次를 開始할 수 있다(同法 第27條의 2 第1項).

斡旋을 行하는 것은 中央委員會 또는 審査會이며, 審査會를 설치하지 않는 都·道·府·縣에서는 行할 수 없다. 그리고 審査會가 職權斡旋을 行하는 경우에는 地域住民의 福祉에 관한 責任者인 都·道·府·縣知事の 요청에 의해서 행하는 것으로 되어 있다(同條 第2項).

(나) 職權調停移行： 職權斡旋에 관한 事件에 관해서 斡旋에 의해서는 분쟁을 해결하는 것이 곤란하고 調停에 의해서 處理하는 것이 相當하리라고 인정될 때에는 中央委員會 또는 審査會는 職權으로써 調停節次로 이행할 수가 있다(同法 第27條의 3 第1項).

4. 調 停

調停은 公害紛爭에 관해서 調停委員會가 當事者間을 媒介해서 그 互讓에 따라서 合意에 의해서 분쟁을 해결하는 制度이다.

本法에 의한 調停은 民事調停과는 달리 調書가 執行力을 가지지 않고 一般的으로 民法上 和解契約으로서의 效力을 가진다.

(1) 調停機關

調停은 3인의 調停委員으로써 구성되어 있는 調停委員會가 행하지만 聯合審査會가 설치되어 있는 경우에는 聯合委員會의 委員 全員이 調停委

員會를 구성한다(同法 第31條 第1項·第3項).

(2) 調停節次

(가) 調停의 申請: 申請은 분쟁당사자의 一方 또는 雙方이 中央委員會 또는 管轄審査會 등에 대하여 所定事項을 기재한 신청서를 제출해서 하게 되며 審査會에 대한 신청은 知事를 경유하여야 한다(同法 第26條 第1項).

(나) 調停의 實施: 調停의 절차는 非公開로써 행한다(同法 第37條). 調停은 당사자의 합의에 의한 해결을 목표로 하는 것이기 때문에, 절차를 非公開하여 당사자에 흥금을 털어놓고 솔직하게 의견을 진술케 하여 제3자를 介入시킴이 없이 서로의 互讓을 도모하는 방법이 制度의 취지에 합치되기 때문이다. 節次의 公正은 위원의 身分保障 其他의 제도에 의해 간접적으로 확보되어 있다.⁹⁾

조정위원회 등에는 어느 정도 強制權限이 따르는 事實調査의 權限이 부여되어 있다. 즉, 조정위원회는 당사자에게 出頭를 요구하여 의견을 청취할 수 있고(同法 第32條), 필요가 있으면 사건의 關係人 혹은 參考人에 陳述 또는 意見を 구하고 혹은 鑑定人에게 鑑定을 의뢰할 수가 있다(規則 第16條 第1項, 同令 第10條).

또한 조정위원회는 重大事件(同法 第24條 第1項 第1號의 사건)에 대해서 필요가 있다고 인정되는 경우에는 당사자에게 文書 또는 物件의 제출을 요구하거나(同法 第33條 第1項), 또한 당사자의 占有하는 工場, 事業場에 출입하여 文書 또는 物件을 검사할 수 있고, 이 경우에는 專門委員에게 출입검사를 보조케 할 수가 있다(同條 第2項·第3項).

또한 조정위원회는 조정전에 당사자에 대하여 中間的인 保全措置로써 필요한 것을 勸告할 수 있다(同法 第33條의 2).

(다) 調停의 終了: 調停은 조정위원회에 의해서 조정을 하지 않는 것으로 했을 때(同法 第35條) 외에 申請의 取下, 調停의 成立 및 調停의 中斷에 의하여 종료된다.

⁹⁾ 山田辛男, 成田頼明, 公害行政法講座 3 (ぎょうせい, 1976), p. 135.

當該紛爭에 關해서 당사자간에 合意가 成立하면 조정의 신청은 그 목적을 달성하고 조정절차는 종료하지만, 조정에 의해서 직접 당사자간에 합의가 성립하는 경우와 調停案의 受諾의 勸告에 기하여 合意가 성립 또는 성립하는 것으로 간주되는 경우로 나누어진다.

조정위원회는 당사자간에 合意가 성립하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 一切의 事情을 고려하여 調停案을 作成해서 當事者에 대해서 30일 이상의 기간을 정하여 그 受諾을 권고할 수 있는 것으로 되어 있다(同法 第34條 第1項). 이 勸告에 대하여 당사자는 적극적으로 수락할 意思表示를 해서 合意를 成立하게 하는 것은 물론 가능하지만 當事者가 조정위원회에 대하여 지정된 기간내에 受諾하지 않는다는 뜻의 신청을 하지 않은 때에는 當該 當事者間에 調停案과 동일한 內容의 合意가 성립된 것으로 看做한다고 되어 있다(同條 第3項). 受諾을 勸告된 調停案은 이유를 붙여서 公表할 수가 있다(同法 第34條의 2).

5. 仲 裁

이 법에 의한 仲裁는 當事者가 當該 公害紛爭에 대하여 그 해결을 中央委員會 또는 審査會 등에 설치되어 있는 仲裁委員會의 判斷에 맡겨서 그에 따르기로 약속하여 분쟁을 해결하는 制度이다.

仲裁節次에 의하기 때문에 당사자가 當該紛爭의 對象이 되어있는 權利에 대하여 處分權을 가질 것, 당사자간에 仲裁에 의하여 분쟁을 해결하려는 뜻의 合意가 있을 것(仲裁契約의 存在)이 필요하다. 仲裁契約이 成立되면 당사자는 仲裁에 의하여 당해분쟁을 해결하려는 것이 되어 司法裁判所에 出訴할 權利를 상실한다.

(1) 仲裁機關

仲裁는 3인의 仲裁委員으로 구성되는 仲裁委員會가 행한다(同法 第39條 1項). 仲裁委員會에는 仲裁委員長이 설치되어 節次를 지휘한다(規則 第3條).

仲裁委員은 中央委員會의 委員長 및 委員 또는 審査會 등의 위원 가운데

데에서 事件마다 當事者의 의사를 감안하여 각각 指名되지만 당사자가 合意에 의하여 選定한 자가 있을 때는 그 자를 지명하도록 되어 있다(同法 第39條 2項, 規則 第22條, 同令 第13條).

당사자는 一定의 事由가 있으면 仲裁委員을 忌避할 수가 있다(同法 第41條, 民訴法 第792條).

(2) 仲裁節次

(가) 仲裁의 申請: 仲裁의 節次가 當事者의 一方 또는 雙方의 申請에 의하여 係屬되는 것은 조정의 경우와 마찬가지로이지만(同法 第26條 第1項), 당사자의 一方으로부터 申請하는 경우에는 本法에 의한 仲裁에 付한다는 뜻의 合意가 있지 않으면 안된다(同條 第2項).

신청은 所定事項을 기재한 신청서를 제출하지 않으면 안되지만(規則 第6條, 同令 第4條) 管轄에 대하여는 조정과는 달리 合意管轄이 인정된다(同法 第24條 第3項).

(나) 仲裁의 實施: 仲裁節次는 本法의 규정에 의하여 행하는 外에 當事者間에 合意가 있으면 그것에 따르지만 合意가 없으면 仲裁委員會가 스스로 정하는 바에 따른다(同法 第41條, 民訴法 第794條 第2項). 仲裁委員會는 당사자를 審問할 필요가 있으면 任意로 出頭한 事건의 關係人 혹은 參考人에게 陳述 혹은 意見을 구하거나 鑑定人에게 鑑定을 의뢰하고 또한 당사자에 대하여 事전에 관계있는 文書 또는 物件의 제출을 요구하거나 당사자의 占有하는 장소에 출입하여 文書 또는 物件을 검사하는 등 紛爭의 原因이 되어 있는 事實關係를 探知하지 않으면 안된다(民訴法 第794條 第1項, 同法 第40條 第1項·第2項, 規則 第24條·第16條, 同令 第10條). 그리고 필요가 있으면 裁判所의 협력을 구하는 것도 가능하다(民訴法 第796條).

仲裁委員會의 節次는 非公開로 행한다(同法 第42條·第37條).

仲裁前의 中間적 조치로서의 勸告에 대해서는 조정의 경우와 마찬가지로 한다(同法 第42條·第33條의 2).

(다) 仲裁節次의 終了: 仲裁節次는 仲裁委員會가 仲裁判斷을 함으로써 終了한다.

仲裁判斷은 仲裁委員의 合意에 의하여 過半數의 의견에 의하여 결정된다. 仲裁契約으로써 全員一致에 의할 뜻을 정한 때에는 그것을 따르지 않으면 안된다(民訴法 第798條).

仲裁判斷은 當事者사이에서 確定判決과 同一한 효력을 발생하며 당사자가 임의로 이행하지 않을 때에는 管轄裁判所의 執行判決을 얻어 強制執行을 할 수가 있다(民訴法 第800條·第802條).

仲裁判斷에 대하여 法定의 事由가 있으면 仲裁判斷取消의 訴를 제기하여 取消을 구할 수가 있다(民訴法 第801條).

6. 裁 定

裁定은 서로 대립하는 當事者사이에 意見의 不一致가 있는 경우에 第三者가 이에 대한 裁斷을 내려 紛爭解決을 꾀하는 制度이다.

公害紛爭에 관하여 民事訴訟 외에 行政委員會에 의한 裁定の 制度가 마련된 理由는 裁定이 訴訟手段 보다 신속·간이하고 行政委員會는 專門·技術的인 知識·經驗을 잘 活用할 수 있을 뿐 아니라, 環境紛爭에 있어서의 立證의 곤란성 때문에 訴訟에서 인정되는 것 보다 더 職權主義가 강조될 필요성이 있기 때문이며, 한편 調停, 仲裁 모두 當事者의 合意에 기초를 두고 있는 것이고 當事者간에 심각한 對立이 존재하는 경우에는, 이 解決方法으로써는 아무래도 限界가 있다고 할 수가 있다. 따라서 訴訟에 준한 節次에 있어서 判決에 준하는 內容을 가지는 裁定制度를 설치할 필요가 있었던 것이다.

(1) 裁定機關

公害紛爭處理法상 裁定機關은 中央委員會뿐이고 都·道·府·縣公害審査會 등에는 裁定權限을 부여하지 않고 있다(同法 第3條·第14條).

이것은 첫째로, 裁定은 공해분쟁에 公權의 判斷을 내리는 것이기 때문에 이 判斷에는 統一性이 있지 않으면 안된다는 이유에 있다.

둘째로, 분쟁처리기관의 기구 조직의 면에서도 실제상의 곤란이 있게 된다. 즉, 裁定節次는 訴訟에 준하는 準司法的 節次이고 또한 簡易迅速

한 公害紛爭을 해결한다는 制度의 취지로 볼 때 밀도가 높은 審理를 필요로 한다.

裁定節次에 관해서는 그 準司法的 性格으로 말미암아 裁定委員은 一定한 요건에 해당하면 除斥된다는 뜻의 규정이 마련되어 있다(同法 第42條의 3). 또한 사건의 당사자는 위원에 관하여 裁定的 公正을 방해하는 사정이 있을 때는 當該委員을 忌避할 수 있다(同法 第42條의 4).

(2) 裁定的 種類

裁定에는 公害에 관한 被害에 관한 損害賠償責任의 有無 및 그 額數을 판단하는 責任裁定(同法 第42條의 12)과 被害와 加害行爲와의 사이에 因果關係의 存否를 판단하는 原因裁定(同法 第42條의 27)의 두 종류가 있다.

責任裁定 외에 原因裁定的 制度를 설치한 것은 다음과 같은 이유에 의한다. 첫째로, 公害紛爭에 있어서 가장 문제가 되는 것은 因果關係이므로 原因裁定에 의해서 因果關係가 신속히 확정된다면 기타의 문제에 대해서는 당사자간의 合意, 조정, 중재 등의 절차에 의하여 容易하게 해결될 수 있다.

둘째로, 원인재정은 과실, 손해액 등의 문제에 들어갈 필요가 없기 때문에 그만큼 신속하게 행하는 것이 가능하다.

셋째로, 인과관계는 단순히 당사자간의 私的인 문제일 뿐만 아니라 널리 사회일반에 영향을 미치는 중대한 公共的 問題이기도 하기 때문에 원인재정에 의하여 이것을 신속하게 확정할 의미가 있다.¹⁰⁾

이러한 의미에서 원인재정이 있었을 때에는 그 내용을 關係行政機關의 長 또는 關係地方公共團體의 長에게 통지하도록 規定하여 原因裁定的 성과를 公害行政에 반영하고 公害의 발생, 확대의 예방에 기여할 수 있도록 하고 있다(同法 第42條의 31).

(3) 裁定節次

(가) 代表當事者: 公害紛爭에 있어서는 一般的으로 當事者(특히 被害者側)도 다수에 이르고 集團爭訟의 형식을 취하는 수가 많기 때문

¹⁰⁾ 山田辛男 外 1人, 前掲書, pp.143-144.

에 이러한 종류의 사건을 능률적으로 처리하기 위하여 代表當事者의 제도를 설치하고 있다(同法 第42條의 11 내지 同條의 19). 이 제도는 우리 民訴法 第49條의 選定當事者의 制度와 기본적으로는 같은 성격의 것이지만 代表當事者의 選定命令(同法 第42條의 8) 및 裁定委員會에 의한 代表當事者의 職權選定(同法 第42條의 9)의 制度는 民事訴訟에는 없는 독특한 것이라 할 수 있다.

(나) 裁定の 申請

(a) 申請人： 責任裁定에 있어서는 그 신청인은 손해배상을 청구하는 자, 즉 피해자측에 한하고 加害者側에 이른바 損害賠償債務不存在의 確認을 구하는 형식으로 申請할 수는 없는 것으로 되어 있다(同法 第42條의 12 第1項). 原因裁定の 경우에는 어느쪽 當事者이든 이를 신청할 수가 있다(同法 第42條의 27 第1項).

(b) 裁量不受理： 裁定の 申請에 대해서는 中央委員會가 被害의 態樣 및 規模, 분쟁의 實情, 一切의 사정을 고려하여 相當하다고 인정되는 경우에는 不受理할 수 있다(同法 第42條의 12 第2項·第42條의 27 第2項).

(다) 審問： 裁定은 民事紛爭에 관하여 사실을 인정하고 법률을 적용하여 當事者間의 權利義務의 存否를 판단하는 準司法的 性格을 가지고 있기 때문에 그 절차를 어느 정도 對審의 構造로 할 필요가 있어 민사소송에 있어서 口頭辯論에 해당하는 節次로써 審問의 절차를 마련하고 있다(同法 第42條의 14·第42條의 33).

재정절차의 適正性을 확보한다는 관점에서 調停 및 仲裁의 節次와는 달리 審問은 公開함을 원칙으로 하고 있다. 다만, 일정한 事情이 있는 경우에는 非公開로 할 수 있다.¹¹⁾

(라) 證據調查 및 事實의 調査： 證據調查는 裁定委員會가 裁定의 뒷받침이 될 證據資料를 蒐集하기 위하여 행하는 中心的인 절차이며 文書, 物件의 提出命令 및 出入檢査도 이 證據調查의 방법의 하나로서 인정되어 있다(同法 第42條의 16·第42條의 33). 그들이 인정되는 범위는

11) 山田辛男 外 1人, 前掲書, pp.146-147.

당연히 증거조사의 목적인 적정한 裁定을 행하기 위한 증거자료의 수집에 필요한 범위내이다.

證據調査에 유사한 것으로서 事實의 調査가 있지만(同法 第42條의 18·第42條의 33) 사실의 조사는 엄격한 方式, 절차에 의한 증거조사와는 달리 裁定委員會가 相當하다고 인정하는 방법에 의하여 자유로이 행할 수 있는 資料蒐集의 수단이다. 따라서 사건의 중심을 이루는 事實關係의 확정에는 주로 證據調査의 방법에 의하여야 하겠지만, 그 밖의 경우 예컨대, 주변적인 부분을 이루는 事實關係의 확정에는 보다 非形式的이며 彈力的, 能率的인 사실조사에 의하여 보충하는 것이 적당할 것이다.¹²⁾

그리고 事實의 調査에 관해서는 당사자의 立會權이 없기 때문에 防禦의 利益을 해치지 않도록 조사결과를 責任裁定의 資料로 할때는 당사자에게 의견진술의 기회를 주도록 하였다(同法 第42條의 18 第3項).

(마) 職權調停: 裁定事件의 節次中 裁定委員會는 상당하다고 인정하는 때에는 職權으로서 사건을 調停에 付한 뒤 당사자의 同意를 얻어 관할 심사회 등에 處理케 하거나 또는 스스로 처리할 수가 있다(同法 第42條의 24·第42條의 33).

職權調停에 있어서 당사자간에 합의가 성립되면 裁定節次도 그 목적을 잃게 되기 때문에 裁定申請은 取下되는 것으로 간주한다(同法 第42條의 24 第2項·第42條의 33).

(바) 裁定의 效力: 責任裁定이 행해진 경우에는 裁定書의 正本이 당사자에게 송달된 날로부터 30일 이내에 當該 損害賠償에 관한 民事訴訟이 제기되지 않거나 일단 제기된 訴가 取下된 때에는 당사자간에 裁定과 동일 내용의 合意가 성립된 것으로 간주된다(同法 第42條의 20 第1項). 이러한 효과가 발생했음에도 불구하고 배상의무자가 임의로 이행하지 않았을 때에는 判決 기타의 強制履行의 節次에 의하게 되거나와 그 경우에는 擬制된 合意에 기하여 청구하면 되는 것이고 損害賠償請求權 성립을 위한 복잡한 要件을 主張·立證할 필요가 없다.

12) 山田辛男 外 1人, 前掲書, pp.147-148.

原因裁定에 관해서는 當事者間의 法律關係 그 자체를 판단의 대상으로 하고 있는 것이므로 事實上的 效果에 그친다.

責任裁定에 관해서는 不服이 있는 경우에는 民事訴訟에 의하여 다룰 기회가 보장되고, 原因裁定에 관해서는 事實上的 效果에 그치고 있는 관계상 그밖에 行政事件訴訟을 제기하는 것은 인정 되어 있지 않다(同法 第42條의 21·第42條의 33).

(사) 原因裁定에 관한 特別： 原因裁定에 관해서는 부득이한 理由가 있을 경우에 한하여 우선 상대방의 特定을 留保해서 申請을 할 수가 있는 것으로 되어 있다(同法 第42條의 28 第1項). 이것은 公害가 그 성격상 大氣나 물 등의 매체를 통하여 간접적으로 피해를 발생하기 때문에, 많은 경우 發生源이 명확히 되기 어려울 뿐만 아니라 피해자 측의 調査·立證能力이 충분하지 않은 점을 배려해서 마련된 制度이다.

7. 意見의 建議

公害에 관해서는 그 固有的 社會的·公共의 性格으로 보아 個個의 當事者의 분쟁을 해결하는 것만으로서는 근본적인 해결이라고는 볼 수 없고 그와 함께 行政規制, 公害防止對策의 實施, 助成 등 필요한 行政措置를 강구함으로써 비로소 公害문제의 해결에 이르는 경우가 적지 않다.

따라서 公害紛爭處理法은 紛爭處理機關에 대하여 公害防止에 관한 施策의 改善에 관하여 關係行政機關에게 의견을 建議할 수 있는 權限을 부여하고 있다(同法 第48條). 즉, 中央委員會는 內閣總理大臣 또는 關係行政機關의 長에 대하여, 都·道·府·縣公害審査會는 當該都·道·府·縣知事に 대하여, 그 所管事務의 수행을 통하여 얻은 公害의 防止에 관한 施策의 改善에 관한 意見を 陳述할 수가 있는 것으로 되어 있다.

IV. 環境紛爭調停事例

1. 現行制度에 관한 事例를 통한 實際의 調査·研究

現行 環境保全法上 紛爭調停制度가 活性化되기에 是 어떠한 問題點을 지니고 있으며, 그 改善方向은 무엇인가를 發見하기 위하여, 現行制度의 運營實態와 그 實相에 관한 法社會學的 調查·分析을 시도하였다.

事件에 관한 研究는 3個의 경우로 分類하여 調查하였다. 즉, ① 調停이 完了된 경우, ② 調停節次가 進行中인 경우,¹³⁾ ③ 調停節次가 利用되지 않는 경우로 나누어, ①의 경우로 溫山事件을, ②의 경우로 長城事件을, 그리고 ③의 경우로 蔚山 三山平野문제를 다루었다.

2. 溫山工團의 漁場被害에 관한 事件

(1) 事件의 背景

1974年 政府의 重化學工業建設計劃에 따라 1977年 4月부터 慶尙南道 蔚州郡 溫山面 일대에 工團이 건설되어 가동중에 있었다(1981年 6月 현재 8個 공장 가동 중이었음).

그런데 工團地域 일대에 先住하면서 農·漁業에 종사해온 海岸 7個 部落 1,095世帶 7,748名과 內陸 9個 部落 618世帶 4,417名 등 도합 16個 部落 1,713世帶 12,165名의 住民이 散在하고 있었다.

(2) 事件의 概要

(가) 紛爭의 發端 : 1974年 工團建設指定告示에 따라 工場이 建設中임에도 불구하고 海岸居住部落民에 대한 漁業權(第1種 共同漁業, 沿岸養殖漁業 등)을 更新延長(1974, 1977年)해 증으로써 隣近 沿岸漁業과 工場 사이에 被害補償問題로 紛爭이 발생하게 되었다.

(나) 被害의 狀況 및 處理 : 工場園地가 들어선 慶南 蔚州郡 溫山面은 東쪽으로 東海와 接하여 있고 그 沿岸部落에 있어 7個의 海岸部落(梨津, 元山, 唐月里)중 5個의 海岸部落에 대하여는 8個의 미역養殖場(1,006,460m²)과 3個의 第1種 共同漁場(1,761,400m²)이 있다.

그런데 工團內 業體에서 排出되는 工場廢水가 전부 沿岸海域으로 放

13) 本 研究는 1982年 12月 까지의 事實調查물 토대로 하여 이루어진 것이므로 여기서 調停節次가 進行中이라 함은 1982年 12月 現在의 狀況을 말한다는 點을 밝혀둔다.

出되고 있어, 沿岸海域의 水質汚染은 결국 미역양식장, 第1種 共同漁場에 被害를 증대시키게 되었다.

이러하여 工團入住業體들은 77年 4月부터 81年 6月까지 漁場과 관련하여 各社 合計 8억 8천 3백만원을 補償해 주었다.

이러한 狀況下에서 第1次産業과 第2次産業 相互間의 構造的인 모순을 지닌채 共存하고 있어 被害補償의 문제는 날로 심각해지고 있었다.

(3) 處理의 經過

(가) 調停申請： 慶南 蔚州郡 溫山面 梨津里 漁村契 代表 이석준 외 2人(332世帶, 442名)이 國立水産振興院의 被害調査書를 添附하여 1981年 6月 15日에 加害工場(溫山銅製鍊, 高麗亞鉛, 曉星알미늄, 럭키溫山工場, 豐山金屬 등)을 상대로 하여, 工場廢水로 인한 漁場 被害發生을 理由로, 287,224千원(1種 共同漁場; 95,159千원, 미역養殖場; 191,341千원, 鑑定費用; 724千원)을 補償해 달라는 내용의 調停申請을 蔚州郡廳을 經由하여 慶尙南道에 提出하였다.

(나) 調停의 經過

(a) 調停委員會 開催： 이에 慶尙南道는 1981年 6月 29日 國立水産振興院이 國家가 인정하는 調査機關으로 볼 수 있다는 有權解釋을 環境廳에서 回信받은 뒤 同年 7月 15日 第1次 慶尙南道 地方環境紛爭調停委員會를 開催하고 環境保全法 第56條에 따라 調停委員中에서 5人의 조사위원을 指名하고 7月 23日에는 분쟁조정위원회를 개최하고 現地 調査方法 등을 결정하였다.

(b) 當事者の 主張

① 被害者(漁民)側： 미역養殖場의 시설을 慣例대로 1~2m 간격으로 適用하여 191,341千원을 事實補償할 것을 요구하고 第1種 養殖場에서 95,159千원을 요구한 결과 감정비용을 합하여 總 287,224千원을 요구하였다.

② 加害者(工場)側： 미역양식간격을 農水産部令의 施設基準간격 5m 以外는 인정하지 아니하며 50,000千원 線에서 補償可能하다고 주장

하였다.

(c) 調停委員會의 調停 : 同年 8月 10일부터 同月 18일까지의 調查委員의 現地調查(被害漁村契 現況聽取 및 資料蒐集, 被害漁場 踏查, 5個工場 生産工程 및 廢水處理 施設點檢確認, 用水使用量 및 廢水排出量 確認)를 거쳐 蔚山水協 및 農水産 統計事務所의 漁村契別系統 및 非系統 出荷量, 工場廢水로 인한 水産物 被害補償請求內譯(業體別, 漁村契別), 5個工場 廢水排出量 및 用水使用量, 溫山工團 對 政府歎願 및 建議書 그리고 漁場許可時 漁民側 提出覺書 등을 參考로 하여 調停委員會는 다음과 같은 調停案을 提示하였다.

第1案 : 80,548千원	{	1 宗共同漁場 : 31,720千원
		미역養殖場 : 48,104 〃
		鑑定費用 : 724 〃
第2案 : 112,617千원	{	1 宗共同漁場 : 31,720千원
		미역養殖場 : 80,173 〃
		鑑定費用 : 724 〃

그러나 東海岸一帶의 오랜 慣例에 의거 미역養殖場間繩 間隔을 평균 1~1.5m로 하고 期待利益, 損失에 대한 事實補償을 적용하여 第2案이 채택되었다.

第2案에 의한 被害賠償產出根據는 1宗共同漁場 請求額의 1/3을 賠償額으로 한 것이다.

(4) 處理의 結果

紛爭調停案에 대하여 兩側을 설득시켜 調停한 바 1981年 10月 14日 漁民側의 受諾과 同年 10月 20日의 工場側의 受諾을 얻어 同年 10月 28日 제 2차 紛爭調停委員會를 개최하여 調停調書를 작성하고 同年 11月 20日까지 補償額을 지급키로 合意하고 同年 11月 10日 當事者가 署名捺印하여 最終調停書를 송부함으로써 일단락되었다.

3. 長城 高麗시멘트事件

이 事件은 調停節次가 進行中인 事件이다.

(1) 事件의 背景

全南 長城郡 長城邑 丹光里에 있는 高麗시멘트(株)로부터 排出되는 粉塵으로 인하여 隣近住民들은 수년째 먼지被害를 입고 있어 이를 工場側에 호소하고 있으나 고려시멘트側은 公害防止施設을 제대로 해놓았음에도 불구하고 먼지가 날아 公害被害가 커지는 것은 어쩔 수 없다고 주장함에서 비롯된 것이다.

(2) 事件의 經過

(가) 紛爭의 發端： 1973年 2월 28日부터 長城邑 丹光里에 고려시멘트(株)가 가동하기 시작했다.

이 공장은 116억원을 들여 垆地 71,000坪, 建坪 5,600坪(39棟), 1日生産量 2,000 ton, 종업원 615名の 대단위 공장으로서 全國 生産量의 7%를 占하고 있는 것으로서 당시 全南 유일한 대규모 공장으로 손꼽혀졌다.

그러나 공장이 가동하고 시일이 지남에 따라 먼지의 피해가 심해졌고, 1973年 3月에는 인근주민들로 구성된 長城郡 公害防止對策委員會(委員長：金東鎬)를 發足시키고 工場側에 먼지被害除去를 요구하였으나 받아들여 지지 않자, 1975年 5月 10日에는 工場側의 무성의를 탄원하게 되었다.

(나) 調停申請： 그후 集團陳情에 대해서도 工場側의 특별한 조치가 없자, 1979年 2月에는 農業技術研究所의 被害調查書를 첨부하여 住民 代表(長城郡 公害對策委員長 奇于大氏)가 全羅南道에 紛爭調停을 申請하였다.

申請書를 接受한 全羅南道 調停委員會는 紛爭申請者 資格과 피해보상 신청방법에 관하여 保社部에 질의한 바, 그 回信에 따라 公害對策委員會 構成의 경우 委員長 名義로도 가능하나 調停申請時 구비해야 할 個別的 被害補償의 物的證據와 診斷書 등 客觀的 資料의 不備를 理由로 1979年 4月 16日 返戻決定을 내리게 되었다.

그러자 住民들이 1979年 7月 靑瓦臺, 國務總理室 등에 集團陳情한 바 다시 道에 移牒되어 現地調査와 公場측의 피해보상대책을 들은 뒤 1979年 8月 20日 調停申請書를 接受하게 되었다.

(다) 調停의 進展: 1979年 10月 23日 道調停委員會는 調査機關에 대한 雙方意見과 調査費用負擔의 法的 根據에 대하여 검토하고 이 점에 대해 保社部에 諮의하였던 바, 雙方의 合意下에 負擔한다는 回信결과에 따라 同年 11月 15日 被害補償方法과 調査機關의 決定은 雙方의 合意를 얻었으나 調査費用負擔은 雙方이 모두 不可하다 하여 合意를 보지 못하다가, 1980年 1月 17日 延世大學校 公害研究所의 3年間의 피해조사결과에 따라 承服키로 하는 調停案에 合意하였다.

그러나 住民들은 調査期間이 길어짐에 따라 현재 調停에 係留中임에도 不拘하고 關係要路에 陳情하는 등 紛爭解決의 다른 方도를 찾고 있는 實情이다.

(라) 當事者의 主張

(a) 加害者(工場)側: 高麗시멘트는 1973년 2월 28일 준공당시 電氣 執塵機 2臺와 捕集機 10臺(設置費: 10億원) 등 公害防止施設을 했고, 1981년 8월 5일에는 洗淨機(設置費: 3억 1천만원)를 설치하여, 1981年 9月 22日 保建研究所의 측정결과 基準值인 $500\text{mg}/\text{m}^2$ 보다 훨씬 낮은 $216.2\text{mg}/\text{m}^3$ 로 나타났고 國立環境研究所, 延世大公害研究所, 施設한 룯데機械의 조사결과에서도 適合한 것으로 나타났다고 주장하고 있다.

그리고 調停案에서 合意된 바에 따라 延世大 公害研究所에 被害度를 調査의뢰하여(1980年 10月 1日~83年 12月 31日) 그 結果에 따른 補償을 약속하고 있으며 隣近家屋中 工場과 밀접한 70家口를 대상으로 年次的 移住對策을 세우고 이미 實施中에 있다고 주장하고 있다.

(b) 被害者(住民)側: 隣接住民들은 長城郡 公害防止對策委員會(委員長: 奇于大)를 中心으로 1979年 8月 20日 農業技術研究所에 피해조사를 의뢰하여 그것을 근거로 被害補償을 요구하고 있는 바 그 內譚은 다음과 같다.

① 被害場所 및 人口：長城邑 鈴泉里，丹光里，黃龍面 月坪里，臥龍里(3,250世帶，17,850名)

② 公害의 種類：粉塵，騒音，生活環境

③ 被害補償要求額：962,744,202원(1973~78年)

農作物：571,829,202원

生活環境：390,915,000원(1日 1人 10원計上)

(마) 調停案의 內容： 1980年 1月 17日 紛爭調停委員會에서 作成된 停調案의 內容은 다음과 같다.

(a) 被害補償方法： 兩側共同으로 調査機關을 決定하고 被害調査結果에 따라 補償額을 決定하고 相互異議없이 履行한다.

(b) 調査機關決定： 延世大 公害研究所

(c) 調査費用負擔： ① 申請人側이 負擔한다. ② 被申請人側이 負擔한다. ③ 兩側이 相互 50%씩 負擔한다.

(a), (b)항에는 當事者 兩側이 모두 찬성했으나 費用負擔問題인 (c)항에는 意見이 對立되던 中 一應 工場側이 負擔키로 하여 被害調査實施中(1982年 12月 14日 現在 27次 來訪)에 있다.

(3) 事件의 推移

이 事件은 現在 調停節次가 進行中임에도 불구하고 被害住民들은 앞으로 나올 被害調査結果에 대하여 不信하고 있으며, 만약 그 結果가 住民들의 期待에 미치지 못할 경우 承服치 않을 움직임이 있어 그 事態가 예의 注視된다.

4. 三山平野事件

이 事件은 調停制度의 利用可能性이 있음에도 불구하고 利用되지 아니하고 있다는 點에서 調査해 보았다.

(1) 事件의 背景

慶南 蔚山市 三山洞, 여천동 일대 100萬坪에 달하는 隣近農民들이 1969년 이래 영남화학 등 工場이 들어선 후 工場에서 내뿜는 아황산가

스 등 有毒性가스와 廢水의 排出로 말미암아 농작물이 제대로 자랄 수 없게 되는데 이 事件의 背景이 있다.

(2) 事件의 內容

隣近工團에서 내뿜는 有毒性가스로 田畝를 망친 蔚山市 三山平野의 農民들은 收穫을 못할 줄 알면서도 少額의 被害補償이라도 받기 위해 13年째 눈가림 農事를 짓고 있다.

1978년 이후로 蔚山工團의 複合公害로 피해가 극심해지자 一部 農民은 營農을 拋棄하기도 했다.

(3) 事件의 推移

이 事件도 被害 當事자가 多數의 農民이고, 補償額은 그들의 期待에 미치지 못하고 있다.

적은 보상에 불만을 품은 一部 農民은 訴訟을 제기하여 현재 係留中에 있다(1,2審 농민측승소, 大法院에서 大邱高法으로 遷送中에 있음).

農民들은 쓸모없이 되어버린 이 땅을 用途變更하여 生産綠地(絕對農地)에서 풀어주거나 國家에서 매입하여 다른 살길을 찾아 달라고 수십 차례 關係要路와 當局에 陳情하고 있으나 關係行政機關끼리 서로 미루어오고 있는 實情이다. 따라서 多數 農民 被害者의 구제를 위해서는 行政機關이 적극적으로 피해농민을 설득시켜, 廣域事件의 해결에 適合한 紛爭調停의 方法에 의할 必要性이 있다.

5. 事例의 評價

우리 나라에서 現行 環境保全法上의 紛爭調停制度를 통해서 解決된 事件은 溫山工團의 경우가 唯一한 例이다. 이에 關與하였던 公務員, 調停委員 및 加害者와 被害者 등의 意見을 청취하여 實際上的 問題點을 찾아보고자 本研究陣은 現地調査 및 個人面談을 통하여 事案에 대한 實際的 評價를 해보고자 하였다. 아울러 長城, 三山의 경우도 評價하기로 한다.

(1) 現地調査의 內容

(가) 溫山工團의 경우

(a) 有關公務員의 意見

첫째, 紛爭을 調停하는 과정에서 調停委員을 補助할 人員이 不足함을 느꼈다. 環境衛生課 職員이 이에 전념할 수 없기 때문에 상당한 어려움이 뒤따랐다.

둘째, 紛爭調停委員會의 運營豫算이 전혀 계상되어 있지 않았다.

셋째, 調停申請時 申請者가 被害事實을 立證할 수 있는 資料의 제출이 요구되기 때문에 專門的·技術的 調査에 必要한 費用負擔이 크게 되어 이 制度 利用에 障害가 되고 있다.

넷째, 피해주민측에서 제출한 國立水產振興院의 調査結果에 대한 加害者(工團)側으로부터의 國家認定調査機關 與否에 대한 異議가 제기되었던바 이의 對備策으로 兩當事者가 신뢰할 수 있는 調査機關의 選定 등의 方案이 모색되어야 할 것 같다.

(b) 調停委員의 意見

첫째, 公害로 인한 영향에 대해 완벽한 data가 있을 수 없기 때문에 加害와 被害間의 因果關係를 立證시키는데 상당한 애로가 있었다.

둘째, 調停委員會의 構成上 民間人을 우선으로 하여 中立性 확보가 우선되어야 하며 委員에게 어느 정도 강한 權限을 주어야만 조정이 成功할 수가 있다. 이번 사건의 경우에도 위원장인 副知事의 강력한 추진이 있었기에 성공된 것 같다.

셋째, 調停前置主義를 채택하여 좀더 利用의 폭을 높히는 방법도 강구되어야 한다.

(c) 當事者의 意見

① 加害者側의 意見

첫째, 被害調査를 위한 中立의 專門調査機關을 두어서라도 兩當事者가 신뢰할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 水産物의 被害調査는 長期的(적어도 1年) 觀察을 요하는 경우임에도 불구하고 國立水產振興院이 단기간에 조사한 內容은 不正確하기

때문에 立證資料로서는 不適合하다.

세째, 1982년부터는 專門研究機關(KAIST, 釜山水產大)에 用役의뢰하고 있으나, 調査用役費가 被害補償額에 비해 너무커서(KAIST : 5,200만원, 釜山水大 ; 1,650만원) 國家的 次元에서의 배려가 요청된다.

네째, 調停의 結果에 대해서는 承服했으나 企業의 苦衷도 고려하여 政府의 보다 적극적인 해결책(이주대책 등)이 아쉽다.

② 被害者(漁民)側の 意見

첫째, 調停結果에 만족은 못하지만 그런대로 괜찮다.

둘째, 工團側에서 KAIST와 釜山水大에 調査의뢰한 것은 調査過程에서 납득하기 어려운 점이 많기 때문에, 國家가 指定하는 專門研究機關이라면 믿을 수 있을 것 같다.

세째, 水產物의 수확에 의한 販賣 收益을 얻는 기간보다 調停申請에서 補償額을 實際 支給받기까지 너무 時日이 걸려 漁民들에게 負擔만 가중된다.

네째, 訴訟에는 費用이 많이 들고 節次가 복잡하며 時日이 오래 걸려 調停制度利用이 훨씬 좋을 것 같다.

(나) 長城事件의 경우

(a) 有關公務員의 意見 : 調停制度가 活性化되지 않는 理由로서,

첫째, 調停申請時 被害 立證資料를 添附하게 되어 있어 그 費用負擔이 너무 크다

둘째, 專門의 調査機關의 設置와 調停委員會의 活動豫算의 確保가 先決問題임을 強調하고 있다.

(b) 當事者의 意見

① 加害者(고려시멘트)側の 意見

加害工場인 고려시멘트側은 첫째, 住民들이 調停申請時 提出한 農業技術研究所의 被害調査結果는 기관의 공정성 뿐만 아니라 短期間의 조사(74.11.15~11.16)이므로 믿을 수가 없다.

둘째, 紛爭調停委員會를 事案에 따라 彈力的으로 指名하는 것이 專門性

을 살리기 위해서는 더욱 바람직한 것 같다.

② 被害者(住民)側の 意見

첫째, 調査費用負擔을 할 資力이 없기 때문에 이에 대한 조치가 강구되어야 할 것 같고(이번 사건의 경우도 공장측에서 부담하게 되어 문제가 있다)

둘째, 企業側의 道義的 責任에 따른 적당하고 迅速한 解決이 있어야 할 것이며

셋째, 兩側이 合意에 의하여 決定된 延世大 公害研究所의 調査結果는 나와봐야 알겠지만, 그 承服여부는 不確定的이라고 말하고 國家가 指定하거나, 公信力있는 專擔 調査機關의 設置가 요구된다.

(c) 調停委員의 意見

첫째, 調停制度를 活性化하기 위해서는 仲裁式으로 이끌어 가야될 것 같고

둘째, 調停委員에게 職權으로 介入해서 問題를 해결할 수 있는 強한 權限을 부여하고

셋째, 紛爭의 解決을 신속하게 하기 위하여 調停前置主義의 채택도 고려해 볼 만하다.

넷째, 事案에 따라서 그때 그때 專門家를 調停委員에 委囑하는 것이 좋을 것 같다.

(다) 三山平野의 경우

첫째, 이 경우는 調停申請조차 되지 않고 一部 農民이 訴訟을 제기한 것만 보아도 알 수 있듯이 많은 문제점을 안고 있는 것 같다.

둘째, 蔚山工團의 入住業體들은 自體的으로 環境保全協議會(社團)을 만들어 研究結果를 KAIST에 의뢰하여 被害住民들에 補償을 해 주고 있으나 住民들의 불만은 여전하다.

셋째, 被害農民들은 工團의 經費 出捐에 의해서 운영되는 環境保全協議會의 調査結果는 신뢰할 수 없는 것이며 現在의 被害補償額은 營農費조차 건질 수 없는 것이니 만큼 國家의 次元에서 對策이 있어야 한다.

네제, 調停制度에 대하여 알고는 있었으나, 行政機關에서 하는 일로 不信의 度가 높아 아예 申請조차 하지 않고 있다는 것이 被害住民들과의 面談에서 알 수 있었고, 關係公務員들은 농민들이 農事를 放置하면서 補償을 위한 陳情만 年例의으로 해 오고 있다는 것을 지적하고 있다.

(2) 評 價

環境汚染으로 인한 紛爭의 數的·量的 增大에도 불구하고 그 對策은 너무 허술하여 많은 문제점을 內包하고 있다.

環境汚染問題는 어느 정도 公益性·社會性이 있기 때문에 國家的인 次元에서 해결하는 것이 當事者들에게도 설득력이 있게 된다(蔚山工團協會 歎願書 1981, 1982년도분 참조).

그럼에도 불구하고 政府는 사실상 이에 대하여 效率的인 對應策을 마련치 못하고 있으며 加害 企業則으로서도 오래 끌기 作戰 등으로 미온적인 태도를 취하여 온 것도 사실이다(東亞日報 1982年 9月 27日字 참조).

그러나 現地調査나 個別面談을 통하여 나타난 바와 같이 現制度의 不備點을 補完한다면 이 制度는 活性化될 素地가 많다. 그 主要한 點들을 나열해 보면 대략 다음과 같다.

첫째, 調停申請時 具備書類로서 立證資料를 첨부할 것을 要求하고 있기 때문에 그 費用을 負擔하지 못하는 當事者(특히 영세농어민, 지역주민)의 調停制度 利用의 길을 막아 놓고 있는 것과 다름이 없다. 아마 이 문제의 해결에 이 制度의 死活이 걸렸다해도 過言이 아닐 것이다.

둘째, 被害事實을 調査시키기 위하여 申請人側에서 의뢰한 調査機關에 대하여 被申請人側의 異議가 제기되는 바 이를 위한 대책이 강구됨이 없이는 이 制度의 活性化에 많은 어려움이 있을 것으로 판명되었다.

예를 들면 國家가 指定하는 調査機關(예컨대 KAIST)이나 專擔研究所를 設置하거나 아니면 長城事件에서와 같이 兩當事者의 合意에 의하여 정함이 바람직하다.

셋째, 調停委員會의 構成이 그런대로 中立的이라는데 대해서는 紛爭

當事者間 別로 異議가 없으나 좀더 官의 介入을 줄여 純粹한 民間人의 參與를 도모하여, 一般 國民들의 調停委員會에 대한 신뢰도를 높이는 것이 좋겠다는 의견이 지배적이었다.

네째, 調停委員의 數를 줄여 紛爭의 類型別로 事案마다 關係專門家를 최대한 活用하여 一般論的인 調停이 되기보다는 보다 科學的인 根據를 토대로 專門化된 調停이 되도록 했으면 좋겠다는 의견이 溫山, 長城의 현지조사결과 공통적으로 제기되었다.

다섯째, 關係公務員들이 주장하듯이 現行 調停委員會의 活動을 위한 豫算의 確保와 人員의 확충 및 補助機關의 設치가 절실히 요청된다.

여섯째, 調停을 訴訟에 앞서게 한다든가(調停前置主義), 職權調停問題, 效力의 強化問題 등이 제기되었다.

그러나 무엇보다도 바람직한 것은 被害가 發生하기에 앞서 國家가 적극적으로 環境汚染의 防止에 힘쓰는 것이 더욱 切實하다. 이런 意味에서, 政府가 漢江의 生態系 파괴를 고려하여 한강종합개발을 추진해야 될 것이고 釜山, 蔚山, 鎭海, 光陽灣일대 등 工團隣近海域을 沿岸汚染 特別管理海域으로 告示하여 淸淨海域保全에 힘쓰는 것은 커다란 의미가 있다.

그리고 蔚山의 溫山工團에서 시도되어 아직 초보적인 단계에 머물고 있기는 하지만 受益者 負擔原則에 立脚하여 入住 企業이 自體的으로 環境保全協議會를 만들어 汚染防止對策 및 被害度研究 등을 하고 있어 많은 可能性을 주고 있다.

被害住民들도 참여케 하는 등 改善을 해서라도 環境의 汚染의 防止에 힘쓰고 그 事後處理를 원만히 解決하는 것이 最善의 方法임을 두말할 필요도 없는 것이다.

V. 現行環境紛爭調停制度的 問題點과 改善方向

環境紛爭解決에 있어서의 訴訟 등 一般的 救濟手段의 限界를 극복하고 環境紛爭의 獨自의 特性을 반영하여 보다 迅速하고 經濟的이면서 簡易·

公正한 紛爭解決을 꾀하고자 1977년 이래의 環境保全法에서는 1개의 章으로서 紛爭調停制度를 설치하여 紛爭解決에 상당한 역할을 수행하게 되기를 기대하였다. 그러나 그동안 調停申請이 거의 없을 뿐만 아니라 調停에 의한 紛爭解決事例도 온산지구의 단 1건 밖에 없는 現實이 잘 말해주는 바와 같이 現行紛爭調停制度는 거의 有名無實의 것이되어 있어 그 活性化를 위한 對策이 요청되고 있다.

이하에서는 이러한 立場에 따라 現行 環境保全法上 紛爭調停制度를 國內他法上 類似制度和 外國의 立法例와의 比較, 分析을 토대로 그 制度上·運營上 問題點을 도출, 改善方向을 提示하고자 한다.

1. 單一法 制定問題

現行 環境紛爭調停制度는 環境保全法內에 1個章, 7個條項으로써 規定되어 있으나, 날아갈수록 빈번해지는 環境紛爭을 效率的으로 解決할 수 있는 制度로 活性化하기 위하여 未備點을 補完할 경우, 그 量이 지나치게 비대해져 他部分의 章과의 均衡이 맞지 않게 되고, 또한 이 制度를 改善할 때마다 環境保全法 全體를 改正하는 形式을 取해야 하는 節次上의 번거로움이 따르게 되며, 法規定의 解釋適用 등에 있어서 當事者나 關係行政擔當者에게 혼란을 가져다 줄 우려가 있으므로 環境紛爭調停制度가 보다 能率的으로 運營되기 위해서는 이에 관하여 따로 單一法을 制定하는 것이 바람직하다.

2. 紛爭解決의 手段

(1) 問題點

現行 環境保全法은 第9章에 紛爭解決手段으로서 調停制度만을 규정하고 있으나, 環境汚染의 複雜·多樣化, 量的·質的 增大에 따라 紛爭의 형태도 그만큼 細分化되어 이들 모두를 一律的으로 調停制度로써 해결하려 함은 그나마 불충분한 關聯法規·制度로 말미암아 별로 활용되지 못하고 있는 現實情에 있어서의 調停制度에 과중한 부담을 안겨주게 되

어 하나의 行政的 紛爭解決手段으로서 訴訟의 前段階에 위치하고 있는 調停制度的 機關을 감퇴시키는 逆效果를 일으킬 우려가 없지 않다.

(2) 改善方向

(가) 斡旋制度的 採擇： 調停委員會가 斡旋도 할 수 있도록 한다 (이처럼 調停委員會가 斡旋과 後述하는 仲裁 및 裁定을 행하게 될 경우 그 名稱도 예컨대 調整委員會로 바뀌어져야 할 것이다).

(a) 各 紛爭當事者는 調停委員會에 斡旋을 申請할 수 있으며 특별한 경우에는 當事者의 申請이 없더라도 調停委員會가 當事者의 意見を 듣고, 職權으로 斡旋을 開始할 수 있도록 함이 바람직하다.

(b) 斡旋은 調停委員會가 具體的 事件마다 3인정도 委員을 斡旋委員으로 指名하여 행하도록 하면 될 것이며, 節次는 調停의 경우보다 簡易, 迅速하게 운영될 수 있도록 규정되어야 할 것이다.

(c) 斡旋은 가장 簡易한 調停形態로서 斡旋을 통한 紛爭의 解決은 결국 當事者의 自發的 意思에 달려있고 斡旋委員은 第3者의 立場에서 當事者의 和解·合意를 권유하는 역할을 수행하는데 불과하므로 斡旋에 의해서는 紛爭解決이 곤란하고 調停을 행함이 相當하다고 인정하는 때에는 斡旋委員의 申請에 의하여 調整委員會가 當事者의 意見を 들어 職權 調停移行할 수 있도록 하는 方案을 생각해 볼 수 있다(日本 公害紛爭處理法 第27條의 3 참조).

(나) 仲裁制度的 採擇

(a) 仲裁는 그 紛爭解決을 當該事案에 대하여 특별한 知識經驗을 가진 第3者에게 맡김으로써 民事訴訟에 비하여 簡易迅速性, 具體的 妥當性, 經濟性 등을 도모할 수 있다. 이러한 長點이 있기 때문에 環境紛爭에 대하여도 仲裁制度를 도입할 實益이 있을 것이다.

(b) 調停과 仲裁를 비교하면 調停은 그 節次開始를 強制할 수 있으나, 調停機關이 調停案을 작성 제시하더라도 當事者가 이에 동의하지 않을 경우 그 수락을 거부할 수 있는 반면 仲裁는 원래 當事者의 合意에 의하여 開始되는 節次이므로 當事者의 意思에 反하여 節次를 개시할 수는 없

으나, 일단 節次가 進行되어 仲裁의 判定이 있게 되면 當事者는 이에 따라야 하는 점에 차이가 있다.

(c) 仲裁制度를 도입할 경우, 當事者의 合意로 선정하는 仲裁委員은 3人으로 하는 것이 적당하며(商事仲裁規則 第23條, 日本 公害紛爭處理法 第39條 第1項 참조), 仲裁는 當事者간의 法律關係의 다툼에 대하여 法的 判斷을 내리는 節次이므로, 仲裁委員 중 적어도 1人은 專門的·實務的·法律分野에 學識經驗이 풍부한 辯護士 또는 그 資格을 具備한 者로써 構成되지 않으면 안된다.

(다) 裁定制度의 採擇問題: 環境汚染問題가 날로 복잡성과 심각성을 더하게 되면 단순한 斡旋, 調停 및 仲裁의 節次 등 當事者의 合意에 바탕을 두는 節次만으로는 간단히 對應할 수 없는 경우가 나타나게 된다. 그리고 被害者인 當事者측으로서도 被害를 최소한도로 억제한다는 관점에서 裁判에 準하는 嚴正한 節次를 확보하면서 最新의 科學技術에 의해 機動的이며, 迅速하게 事實을 究明하고 그것을 明確하게 하는 公正한 判定을 早期에 구하고자 하는 要請이 나타나게 될 것이다.

그리하여 環境紛爭處理機關의 準司法的 性格을 強化하는 한편, 司法裁判所의 最終的 判斷의 擔保를 前提로 하여 裁定制度를 導入함으로써, 環境問題의 特殊性을 감안하여 司法裁判所의 判斷에 앞서 專門的 知識經驗을 가지는 獨立의인 準司法機關의 職權的 措置에 의하여 彈力的 判斷을 내리게 하여 迅速한 救濟의 實現을 圖謀할 수 있다.

(라) 紛爭處理機關의 名稱: 현행처럼 調停制度만을 규정하지 않고 斡旋, 調停, 仲裁, 裁定 등을 함께 규정하여 行政機關을 통한 紛爭解決手段으로서의 各 制度간의 有機的 聯關性을 도모하는 한편 體系의 統一性을 확보하게 된다면 紛爭에 직면하는 關係行政擔當者나 紛爭擔當者간에 보다 實效性있는 制度로서 機能할 수 있을 것이라 기대된다. 이렇게 할 경우 그 名稱을 예컨대 「環境紛爭調整委員會」로 바꿈이 적당하다는 것은 앞에서 언급한바와 같다.

3. 調停機關

(1) 問題點

現行 環境保全法에 의한다면, 環境廳長 所屬下에 中央環境紛爭調停委員會를, 그리고 各 市, 道知事 소속하에 地方環境紛爭調停委員會를 설치토록 하고 있으나,

(가) 調停委員會의 獨立性, 公正性缺如: 調停委員會는 環境廳 또는 市·道에 소속되어 있고 그 委員長은 環境廳次長 또는 副市長, 副知事가 되며, 委員도 環境廳長이나 市·道知事が 임명, 위촉토록 되어 있어 그 組織構成에 있어서 環境廳 또는 各 市·道에 예속된 상태이며 한편 調停委員이 외부로부터의 干涉, 壓力없이 調停을 할 수 있기 위하여 필요한 委員에 대한 身分保障이 전혀 규정되어 있지 않다.

(나) 調停委員會의 專門性 미흡: 現行 調停委員會는 非常設機關으로서 그 構成員인 調停委員도 2년이라는 짧은 任期の 非常勤調停으로만 되어 있기 때문에 紛爭處理의 知識과 經驗을 축적하여 專門性을具備하기가 거의 不可能하게 되어 있으며 산하의 事務處理機關으로서 幹事 1인과 약간인의 書記 밖에 규정되어 있지 않은 현실에서는 더욱 그러하다.

(다) 調停委員會의 權限機能規定의 不充分·事務處理機關의 未備: 環境紛爭解決의 專門性和 복잡성 그리고 社會性和 公共性에 비추어 볼 때 調停委員會의 機能的 權限이 要求되는 경우가 많다. 그러나 현재 이러한 權限機能規定이 法規上 不在 내지는 未備하여 業務遂行上 차질이 벌어질 가능성이 많다.

또한 現在의 事務處理機關은 너무나 미약하여 調停業務가 조금이라도 活性化된다면 業務의 원활한 처지에 지장을 받을 것이다.

(2) 改善方向

(가) 調停委員會의 獨立性·公正性 保障

(a) 委員任用制度의 改善: 現行처럼 環境廳長이나 市·道知事が 任命·委囑하도록 할 것이 아니라 中央環境紛爭調停委員會의 경우 그 委

員을 環境廳長의 提請에 의하여 保健社會部長官을 經由하여 大統領이 任命·委囑하도록 하고 委員長은 委員 중에서 위와 같은 節次를 거쳐 任命하도록 한다(勞動爭議調整法 第6條, 獨占規制 및 公正去來에 關한 法律 第28條 참조). 또한 地方環境紛爭調停委員會의 경우에는 그 委員 및 委員長을 市·道知事의 提請에 의하여 環境廳長이 任命·委囑하는 方案을 고려할 수도 있으나 各地方의 地域性, 自治性을 감안하여 委員은 環境廳長의 同意를 얻어 市·道知事가 任命·委囑하도록 하되, 任命制에서 올 수 있는 獨立性 弱化에 대응하여 이를 制度的으로 補完하기 위하여 委員長은 委員間의 互選으로 選出하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

(b) 身分保障規定의 新設: 土地收用委員會나 公正去來委員會에서 처럼 委員長 및 委員에 대한 身分保障을 규정하여 委員會의 獨立性을 維持하고 그럼으로써 公正한 紛爭解決을 기할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

(나) 調停委員會의 專門性 確保

(a) 調停委員會의 常設機構化: 獨占規制 및 公正去來에 關한 法律上의 公正去來委員會나 日本의 公害等調整委員會와 같이 調停委員은 常勤토록 하고, 2년으로 규정되어 있는 任期도 최소한 3년으로 연장하고 再任할 수 있도록 하며(日本은 5년으로 하고 있다. 公害等調整委員會設置法 第8條), 中央環境紛爭調停委員會에 별도의 事務局을 설치하여 具體的 實務에 종사하는 동안 얻어지는 紛爭處理에 대한 知識·經驗 및 資料를 축적하도록 하며, 이와 관련하여 關係公務員의 他部署와의 빈번한 人事移動을 가급적 抑制하여 專門的 能力을 갖춘 行政擔當者를 確保할 필요가 있을 것이다.

(b) 專門家의 參與方案 模索: 環境問題는 고도의 專門的 知識을 要하므로 이 關係 紛爭에는 반드시 專門家가 必要하다. 따라서 非常勤 專門委員制度 등을 活用하여 各 분야의 많은 專門家의 참여를 유도하는 것이 필요하다.

(다) 權限·機能規定의 補完, 事務處理機關의 擴充

(a) 權限·機能規定의 補充： 調停委員會가 環境紛爭의 解決을 위하여 필요한 경우에는 關係行政機關의 長 또는 關係地方自治團體의 長에 대하여 環境汚染發生의 原因에 대한 資料, 故意·過失의 有無에 대한 資料, 損害의 種類, 範圍, 數量 등에 관한 資料, 環境汚染防止對策 등에 관한 資料 등 事件을 迅速·公正히 解決하기 위해서 필요한 여러 가지 資料의 提出이나 原因物質의 採取, 分析, 測定 등 技術의 知識의 提供·기타 必要한 協力을 要求할 수 있도록 하는 方案히 講究되어야 할 것이다.

이와 함께 調停委員會가 紛爭處理過程에서 얻은 知識·經驗을 環境行政에 반영할 수 있도록 關係行政機關의 長 또는 當該 地方自治團體의 長에 대하여 環境保全에 관한 施策의 改善에 관한 意見을 建議할 수 있는 權限을 賦與하여야 할 것이다(勞働委員會法 第15條 第2項 참조).

(b) 事務處理機關의 擴充： 調停機關의 常設化에 기여하고 紛爭處理 經驗·知識을 축적·집약하며 調停業務의 원활한 보좌를 위해 事務處理 機關의 擴充과 行政能力 補強이 必要하다.

4. 管 轄

現在 環境汚染으로 인하여 발생한 모든 紛爭은 原則적으로 地方環境 紛爭調停委員會의 管轄에 속하도록 하고, 다만 둘 이상의 市·道에 걸치는 紛爭과 地方委員會가 스스로 調停하기가 극히 困難하다고 決定하여 移送한 紛爭이 中央環境紛爭調停委員會의 管轄에 속하도록 規定되어 있으나(環境保全法 第55條), 中央委員會의 擴充·強化와 관련하여 中央委員會와 地方委員會 사이의 管轄按配를 再檢討할 필요가 있다. 그러므로 中央委員會의 管轄을 擴大하여 예컨대 둘 이상의 市·道에 걸치는 紛爭과 被害의 廣域性·重大性 등으로 인하여 社會적으로 심각한 影響을 끼칠 우려가 있는 紛爭을 管掌할 수 있도록 하되, 다만 職權斡旋事件에 대해서는 當該地方委員會와 協議下에 地方管轄의 事件을 中央委員會에서 管掌할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고, 地方委員會의 調停이

失敗한 경우 當事者는 다시 中央委員會에 當該紛爭의 調停을 申請하여 紛爭解決을 도모할 수 있도록 하는 方案도 고려할 만하다(水産業法 第84條, 同法 施行令 第74條의 2 第3項 참조).

이외에도 地方委員會가 調停申請을 받은 紛爭을 스스로 調停하기 곤란하다고 判斷하는 경우 또는 調停에 失敗하여 當事者가 中央委員會에 調停을 申請하거나 申請이 없더라도 地方委員會가 當該紛爭을 中央委員會에 廻付하는 것이 적당하다고 인정하는 경우에는 中央委員會에 移送하도록 하는 方案을 강구하여야 할 것이다.

5. 節 次

(1) 申 請

(가) 問題點

(a) 紛爭의 調停은 調停委員會가 행하는 것이지만 現行法에 의하면 當事者는 調停委員會에 직접 申請하지 못하고 當該 市·道知事에게 申請하도록 되어 있으며, 특히 둘 이상의 市·道에 걸치는 紛爭은 中央委員會의 管轄에 속하도록 規定하였으나, 이에 대하여 中央委員會에는 물론 環境廳長에게도 직접 申請할 수 없고 일단 市·道知事에게 申請하여야 하며, 市·道知事が 이를 다시 環境廳長에게 移送하면 비로소 中央委員會가 事件을 管掌하는 複雜한 節次를 취하여 紛爭의 迅速한 解決을 沮害하고 있다.

(b) 環境保全法施行令 第42條에 의하면 紛爭調停申請時에 被害根據가 될 수 있는 物的證據나 被害에 관한 證明書·診斷書 또는 調查書類, 被害地域의 狀況圖, 기타 紛爭의 調停에 필요한 立證資料를 申請書와 함께 제출토록 함으로써 實質的으로 當事者의 調停申請의 길을 봉쇄하고 있다.

(나) 改善方向

(a) 經由節次의 排除 : 앞으로 調停委員會의 獨立性이 어느 정도 保障되고 특히 中央委員會에 事務局이 設置되면 當事者는 當該管轄委員會

에 직접 紛爭의 調停을 申請할 수 있도록 하여야 할 것이다. 紛爭의 調停申請을 市·道知事에게 하도록 한 理由는 紛爭의 處理結果를 環境行政遂行에 反映할 수 있도록 하기 위한 趣旨라 할 수 있으나, 그러한 效果는 調停委員會가 調停節次의 終了後 그 結果를 環境廳長이나 市·道知事에게 지체없이 報告하도록 함으로써 確保될 수 있을 것이다(環境保全法施行令 第47條, 海洋汚染防止法施行令 第40條 참조).

(b) 調停申請時 具備書類의 簡素化: 앞에서 지적한 바와 같이 調停制度가 活用되지 못하고 있는 가장 큰 沮害要因의 하나가 바로 調停申請時에 여러 가지 立證資料를 첨부해야 하는 問題인바 調停制度를 活性化하기 위해서는 가능한 한 그 節次가 簡易·迅速·經濟적으로 維持되어야 하므로 이러한 觀點에서 우선 申請時의 具備書類를 대폭 簡素化하여 紛爭調停申請書 하나만으로 申請할 수 있도록 하는 方案을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 경우 紛爭調停申請書에 記載하도록 되어 있는 紛爭調停申請要旨가 어느 정도 明白하다고 判斷되면 調停申請을 受理하도록 하는 것이 좋을 것이다.

(2) 參加

環境汚染의 地域性·廣域性 등으로 인하여 同一原因에 기한 多數의 被害者가 發生하는 경우가 많은 바 이들 被害者에 대하여 別個의 節次로서 紛爭을 解決하게 되면 節次의 重複과 判斷의 矛盾衝突을 招來하여 紛爭의 統一的 解決을 沮害할 우려가 있다.

環境汚染被害로 인한 紛爭에 관하여 調停節次가 繼續中인 때에, 同一原因에 의한 被害를 主張하는 者——예컨대 健康被害에 관한 事件의 節次에 生活環境被害를 主張하는 者——가 있는 경우에는 調停委員會는 加害者, 加害行爲의 類型, 原因物質 등 諸般事情을 고려하여 紛爭當事者의 意見을 들은 뒤 參加申請人을 節次에 參加시켜 紛爭을 一括處理하도록 하는 方案이 講究되어야 할 것이다.

(3) 代理人·代表者

環境紛爭에 있어서는 汚染被害의 發生源·發生經緯 등 복잡한 專門技

術的 問題가 얽혀 있어 紛爭當事者가 節次進行上 겪는 어려움이 많기 때문에 辯護士 또는 그 外의 者로서 調停委員會의 承認을 얻은 者를 代理人으로 選任하여 申請 기타 節次를 행하도록 할 필요가 있다(日本 公害紛爭處理法 第23條의 2 참조).

한편 共同的 利害關係를 갖는 紛爭當事者가 多數인 경우에는 그 중 1人 또는 數人의 代表者를 選定하여 보다 원활하고 能率의 으로 節次를 遂行할 수 있도록 함이 바람직하다(日本 同法施行規則 第5條, 同法施行令 第3條 참조). 특히 裁定節次에 있어서는 特定한 環境汚染으로 인한 損害賠償의 責任 및 因果關係의 判定이 多數의 當事者와 關聯되는 경우가 많을 것이므로 代表當事者制度를 採擇함으로써 이른바 集團訴訟 내지는 市民訴訟의 인 理念을 實現할 수 있을 것으로 본다.

(4) 事實調查

事實에 대한 的確·公正한 調查는 紛爭解決의 關鍵이며, 當事者의 合意를 유도하는 調停成敗의 열쇠이다. 따라서 事實調查에 있어서는 客觀性·公正性 確保는 가장 중요한 문제 중의 하나이다.

그러므로 調查機關이나 調查結果에 대한 信賴度를 確保하기 위한 方案으로서 法定要件의 具備를 前提로 國家가 그 公正性·客觀性을 擔保하는 調查機關을 미리 指定하여 두고, 事案에 따라 當事者가 合意에 의 해 이들 中에서 選定하거나 合意에 이르지 못할 경우 調停委員會가 當事者의 意見을 참작하여 選定하도록 하는 것이 바람직하다. 調停委員會를 5人정도의 委員으로 構成하고 15~20人 이내의 專門委員을 둘 경우 調停은 그 調查結果 얻어진 資料와 이에 대한 專門委員의 見解를 토대로 調停委員會가 행하면 될 것이다.

6. 調停의 效力

(1) 問題點

現行調停制度는 그것이 任意的 制度인 관계로 當事者一方이 調停申請을 하였더라도 他方이 調停을 원치 않을 경우 調停制度는 無用하며,

設或 他方이 이에 응하거나 또는 雙方申請으로 節次가 開始되었다 해도 調停委員會가 作成·提示한 調停案의 受諾을 當事者 一方 혹은 雙方이 拒否할 경우 調停制度는 이에 대하여 전혀 無力하다.

이러한 問題에 대하여 어떠한 對策을 마련하지 않은채 그대로 放置한다면 가령 現行調停制度가 지니고 있는 다른 未備點을 충실히 補完하더라도 調停制度는 外實內虛한 制度로서 그 實效性을 거두기는 어렵게 될 것이다. 따라서 環境紛爭調停制度를 活性化하기 위해서는 위와 같은 問題點들을 克服할 수 있는 보다 積極的인 方案이 講究되어야 할 것이다.

(2) 改善方向

(가) 調停前置主義와 職權調停制度의 採擇： 앞에서 살펴본 바와 같은 문제점을 해결하기 위해, 訴訟의 前審節次로서 原則的으로 調停을 거치도록 하는 調停前置主義를 採擇하는 方案이 있을 수 있다. 이와 함께 현저히 公益을 害하거나 社會經濟上 중대한 危險을 초래할 우려가 있다고 인정되는 紛爭에 대하여는 調停委員會가 필요하다고 판단하는 때에는 當事者의 申請을 기다리지 않고 職權으로 調停節次를 開始할 수 있는 職權調停制度를 採擇하는 方案을 생각할 수 있다.

(나) 調停案의 受諾勸告： 當事者가 調停委員會가 作成·提示한 調停案을 受諾하지 않을 경우 調停節次는 無爲로 돌아가게 되나, 例外的인 경우 예컨대 紛爭으로 인한 社會的·經濟的 影響이 심각하여 早速한 解決이 요청되는 등 必要·相當한 理由가 있을 때에는 調停委員會가 當事者에게 그 受諾을 勸告하고, 또한 필요하다고 認定되는 경우에는 調停委員會가 當該調停案을 新聞·放送 기타 言論機關을 통하여 公表함으로써 調停案의 受諾을 誘導하도록 規定하는 方案도 생각할 수 있다(勞働紛爭調整法 第40條 2項, 同法施行令 第15條 참조).

7. 結 語

以上과 같이 現行環境紛爭調停制度의 問題點과 그 改善方向에 관하여 살펴보았지만, 環境紛爭調停制度가 活性化되지 못했던 理由로서는 이러

한 法的·制度的 未備의에도 關係行政擔當者나 紛爭當事者들의 認識·理解의 不足으로 인하여 이 制度가 ‘살아있는 制度’로서 충분히 運營되지 못하였다는 점을 指摘하지 않을 수 없다.

制度를 改善하여 그 內容이 아무리 充實해진다고 해도 運用의 妙를 살리지 않고서는 制度本然의 機能을 發揮할 수 없는 것이다. 關係當事자들이 이 制度의 意義·目的을 비롯하여 그 內容·節次 및 效果 등을 올바르게 理解함으로써 合理的·實質的인 運營을 기할 수 있을 때, 비로소 環境紛爭調停制度는 名實相符한 國民의 權利救濟手段으로서 機能할 수 있게 될 것이다.