

日本の 公害紛爭處理制度

全 昌 祚*

〈目 次〉

- | | |
|-------------------------------|----------------------------------|
| I. 日本の 公害紛爭處理制度 | 2. 公害等調整委員會의 관할 |
| 1. 公害紛爭處理法制定의 背景 | 3. 都道府縣公害審査會의 관할 |
| 2. 公害紛爭處理法의 필요성 | 4. 公害等調整委員會의 설치와
公害紛爭處理制度의 정비 |
| 3. 公害紛爭의 특질 | |
| 4. 公害紛爭處理法의 成立 | IV. 公害紛爭處理方式 |
| 5. 公害紛爭處理法의 特色 | 1. 斡旋 |
| II. 公害紛爭處理法의 대상 | 2. 調停 |
| 1. 대상으로 되는 公害의 범위 | 3. 仲裁 |
| 2. 대상으로 되는 紛爭의 범위 | 4. 裁定 |
| III. 公害紛爭의 處理機構 | 5. 公害民願制度 |
| 1. 公害等調整委員會 및
都道府縣 公害審査會 | V. 公害紛爭處理制度의 금후의
전망 |

I. 日本の 公害紛爭處理制度

1. 公害紛爭處理法 制定의 背景

공해를 둘러싼 분쟁은 제2차세계대전 이전에 있어서도 八幡 등의 공업도시에 있어서의 대기오염 등 유명한 선례가 있었으나, 심각한 사회문제로서 관심을 모으게 된 것은 1955년 후반부터이다. 그 시기부터 일본의 산업구조는 중화학

* 釜山外國語大學校 客員教授

공업화가 급속히 진행되고 광공업생산이 증가하였으며, 에너지소비가 급증하는 동시에 각종 원자재가 다양화하고 공장으로부터의 배출물이 현저하게 증가하여, 대기오염, 수질오염 등의 문제가 대두 되었다. 한편 인구의 도시집중과 소비생활의 고도화의 경향에 따라서 가정배수, 교통공해, 건설공해 등의 도시공해를 유발하게 되었다.

특히 그간에 발생한 熊本水俣病, 新潟水俣病, 이타이이타이病 등 타국에 유례를 찾아볼 수 없는 비참한 공해질병이 다발하여 피해주민과 發生源으로 인정될 기업간에 대규모의 분쟁이 발생하였다.

공해문제에 대한 국가의 대응도 이러한 경제사회의 추이에 따라 진전하였다. 55년까지의 경제부흥기에 있어서는 공해의 규모도 작고 그 발생도 기성의 대도시 공업지대에 집중되어 있었기 때문에 공해에 대한 규제와 지도는 지역문제로서 지방공공단체의 條例에 주로 맡겨져 있었다. 그러나 상기와 같은 공해현상이 급증하는 추세속에서 국가에 의한 통일적 법제의 정비가 요망되어 58년부터 65년 사이에는 주로 대기오염과 수질오염의 규제를 중심으로 입법의 정비가 착실히 진행되었다.

그러나 65년에 이르러 공해문제는 더욱 다양화 심각화 되었고 국가로서 반응적인 발생원대책 뿐만아니라 보다 발본적으로 예방조치를 중심으로 한 계획적이고 종합적 시책을 강구하여 공해대책추진의 기본원칙을 천명할 필요를 절감하게 되었다. 이리하여 67년에는 공해행정 발전에 전기를 긋는 公害對策基本法(67년 법률 제132호)이 제정되었다. 그 후 67년부터 71년에 이르는 동안 각종 오염별 개별법이 제정되었다.

2. 公害紛爭處理法の 필요성

이러한 사회적 현상에 대응하여 공해에 관한 법제의 조속한 정비가 요청되는 동시에 증가일로에 있는 公害紛爭에 관하여서도 법의 정비가 시급하였다.

종래의 公害紛爭은 궁극적으로 민사재판에 의한 司法的 해결에 의존해 왔었다. 그러나 사법적 해결의 절차의 형식적 엄격성을 완화하고 분쟁의 신속하고 적정한

해결을 피하는 새로운 행정상의 공해분쟁처리제도의 확립이 요망되었다. 이리하여 67년에 제정된 公害對策基本法 제2조1항은 「정부는 공해에 관한 분쟁이 발생한 경우에 알선, 조정 등의 분쟁처리제도를 확립하기 위해 필요한 조치를 강구하지 않으면 아니 된다」고 규정하게 되었다. 이 규정을 바탕으로 公害紛争處理法은 中央公害對策審議會의 심의를 거쳐 70년 제63회 특별국회에서 성립되고 동년 6월에 법률 제108호로서 공포되고 동년 11월부터 시행되었다.

3. 公害紛争의 특징

종래 공해분쟁을 해결하는 주요한 수단으로서 법원에 의한 司法的 해결이 존재하였으나 민사재판에 있어서는 ① 공해분쟁의 가해자와 피해자가 다수이고 엄격한 절차에 따르기 때문에 재판이 상당히 지연될 가능성이 있고, ② 辯論主義를 채택하므로 因果關係의 해명, 피해의 인정, 피해액의 산정에 관하여는 피해자가 독자적으로 立證責任을 지며, 때로는 피해자에게 과중한 부담을 강요하는 결과로 되며, ③ 피해의 態樣이 다양하여 교통사고소송과 같이 定型的 처리가 곤란하며, ④ 소송이 3심까지 가능하므로 최종판결까지에는 상당한 시간을 요하고 다액의 비용이 소요되며, ⑤ 소송당사자의 개별적, 상대적 해결을 피함으로, 지역사회 전체의 문제로 되어 있는 분쟁에 관하여는 적절한 판결을 기대하기 곤란하다는 등의 이유로 피해자의 구제가 충분치 못하였으며 분쟁의 신속·적정한 해결에는 한계가 있었다.

그외에의 民事紛争의 해결에는 民事調停制度가 있는데 민사조정은 민사분쟁에 관하여 당사자의 호혜에 의하여 조리에 따라서 실정에 적합한 해결을 도모하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 따라서 민사소송에 비하여 훨씬 탄력적으로 운용함으로써 간이하고 사회상식에 합치되는 해결이 가능하다. 그러나 이에 관하여서는 다음과 같은 문제점 등이 지적되고 있다. 즉 ① 다양한 공해피해를 입증하기 위하여는 공해분쟁에 관하여 전문적 지식과 조사가 필요하나 이점에 관하여 민사조정은 충분한 대비와 체계가 이루어져 있지 않으며 ② 민사소송과 마찬가지로 양 당사자간의 개별적·상대적 해결에 그친다는 점 등이다.

日本에서는 민사분쟁은 사법적으로 해결하는 민사조정제도와는 별도로 행정상의 분쟁처리제도로서 「公共用水域의 水質保全에 관한 法律」, 「大氣汚染防止法」 및 「騒音規制法」에는 각각 화해의 중개 제도가 있었으나 일반적·통일적 제도로서 정비되어 있지 않고 권한도 한정되어 있기 때문에 이용건수도 적고 소기의 기능을 다하지 못하였다.

公害對策基本法 제21조에서 행정에 의한 종합적인 공해분쟁처리제도의 확립의 필요성이 명시된 이유에는 전기와 같은 사법적 해결의 한계성을 극복하고 大氣汚染防止法, 公共用水域의 水質保全에 관한 法律, 騒音規制法 등에 산재해 있는 화해의 중개 제도와 같은 행정에 의한 해결을 통합·흡수·강화하려는 데 있으나, 근본적으로는 근대시민법이 예상조차 못하였던 侵害類型인 공해피해분쟁의 특질에서 유래한다고도 할 수 있다.

公害紛爭에는 다음과 같은 특질이 있다. ① 분쟁의 당사자가 다수이며, 특히 가해자가 다수인 경우에는 책임분담이 불명확하게 되기 쉬우며 가해자를 특정하기 어려운 경우가 많아서 피해자측에게 불리하게 된다. ② 가해행위와 피해간의 因果關係의 규명이 곤란한 경우가 많기 때문에 가해자가 부정하는 경우에 피해자가 인과관계를 입증할 필요가 있으나 전문적인 조사·분석 없이 인과관계를 입증하는 것은 곤란하다. ③ 공해의 피해는 생명, 신체, 생활환경, 동식물 등 다방면으로 걸쳐 생기며 그 태양도 다양하며 사람의 생명, 신체 등 건강에 관한 분쟁에 관하여는 특히 신속한 해결이 필요하다. ④ 피해자의 청구사항은 손해배상의 청구 외에 조업에 관한 것, 설비에 관한 것, 留止請求에 관한 것 등 광범위하다. ⑤ 공해로 인하여 자연환경 자체가 오염 파괴되는 경우도 있으며 지역사회 전체의 문제로서 처리의 대상이 될 것이 많다.

이상과 같이 공해분쟁의 처리에 관하여는 司法的 救濟만으로서는 한계가 있으므로 피해자가 재판받을 권리를 확보하면서 선택적으로 행정분야에서 처리를 할 필요성이 지적되었다. 그리고 개별적 행정규제법에 의한 해결도 가능하나, 통일적인 분쟁처리제도를 확립함으로써 분쟁해결의 公正化를 기하는 동시에 공해민원처리도 분쟁처리의 일환으로 포함시켜 공해분쟁의 보다 원활한 해결해시킬 필요가 강조되었다.

이상과 같은 인식을 바탕으로 공해피해자의 급격한 증가를 예견하면서 公害對策基本法 제21조 1항에서 공해분쟁처리제도의 필요성과 정부의 의무를 천명함에 이르렀다.

4. 公害紛爭處理法の 성립

일본정부는 公害對策基本法이 제정된 67년 厚生省으로 하여금 「公害에 관한紛爭의 처리 및 피해의 省廳에 관한 法律要綱」을 작성하고 관계현행법률과의 조정에 착수도록했다. 그 내용은 현행의 公害紛爭處理法の 기본적 골격을 갖추고 있었으나 정부내에서의 조정이 원활하지 못하여 법안제안은 보류되었다. 그후 정부는 68년 公害對策基本法 제287조에 의하여 새로이 總理部에 설치된 中央公害對策審議會에게 공해분쟁처리제도를 검토·심의케 하였다. 동심의회는 그후 關係省廳의 의견을 조정하고 심의를 거듭하여 69년 10월에 「公害에 관한紛爭處理 및 被害救濟制度」에 관한 의견을 內閣總理大臣에게 상신했다.

한편 중앙공해대책심의회와 병행하여 정부내부에서도 공해분쟁처리제도에 관하여 검토를 거듭하고 있었으나 심의회로부터의 의견상신을 받고 關係省廳의 의견도 조정되어 公害紛爭處理法(안)으로 제61회 국회에 제출되었다. 국회에 있어서는 정부가 제출한 公害紛爭處理法(안)외에 사회당, 공명당 등 정당이 제출한 법안도 있었으나 이들을 일괄하여 심사하였다. 법안은 국회에 제출한 때마다 수정을 가하여 제출되었으나 제61회 제62회에 걸쳐 가결을 보지 못하고 폐안이 되었다. 정부는 이 법안이 국민생활에 중대한 영향을 미치며, 또 공해분쟁은 증가하는 경향을 보이고 있으므로 분쟁을 간이, 신속히 해결하는 제도의 확립이 긴급하였다. 그리하여 정부는 제62회 국회에서 폐안되었던 것과 동일한 내용의 법안을 제63회 국회에 제출하였다. 국회에서는 약간의 수정을 가하여 70년 4월 17일 衆議院 본회의에서, 5월 12일 參議院에서 각각 가결되어 공해분쟁처리법은 성립하였다. 동법은 동년 6월 1일 법률 제108호로 공포되고 11월 1일부터 시행되었다. 그리고 분쟁처리기관으로서 중앙공해심사위원회가 11월 1일 발족하였고 각 都道府縣의 공해심사회도 순차 설치되었다.

5. 公害紛爭處理法の 특색

公害紛爭處理法은 그 후 수차례의 개정을 거쳐 보장정비되어 분쟁해결의 기구 관할사항에 변동이 있었다. 즉 72년의 공해분쟁처리법의 일부를 개정하는 법률(법률 제52호)에 의하여 법률적 심판을 행하는 裁定制度가 도입되는 동시에 公害等調整委員會設置法(77년 법률 제52호)이 제정되어 중앙공해심사위원회와 土地調整委員會(51년 1월 설치)를 통합하여 國家行政組織法 제3조에 의한 委員會로 발족하는 등 제도의 충실·강화가 이루어졌다. 또 74년에는 공해분쟁처리법의 일부를 개정하는 법률(법률 제84호)에 의하여 직권알선제도가 도입되는 등 제도가 충실·강화되어 금일에 이르고 있다. 다음에서는 현행 개정법을 중심으로 공해분쟁처리법의 특색을 살펴 보기로 한다.

(1) 節次의 특색

공해분쟁처리절차는 그 취지로부터 절차의 형식적 엄격성을 완화하고 기동적 및 능동적으로 절차가 진행되도록 여러 가지 제도가 마련되어 있다. 또 당사자의 입증능력의 격차와 因果關係의 입증의 곤란성을 고려하여 자료수집에 관하여는 職權主義가 도입되고 있다. 절차비용에 관하여서도 당사자의 부담을 경감하였으며, 사건처리에 있어서 전문지식을 활용할 수 있는 동시에 행정적인 조치와의 연계가 가능하게 되어 있다. 상세한 특색을 다음에서 살펴 본다.¹⁾

(i) 節次的 機動性·能率性(절차의 엄격성의 완화)

공해분쟁은 중대한 사회적 영향을 미치는 경우가 많음으로 특히 신속하게 해결할 필요가 있다. 절차를 기동적 능률적으로 진행시키기 위하여 다음과 같은 제도가 마련되어 있다.

(ii) 多數當事者와 이에 대한 대응

공해분쟁에서는 일반적으로 관계하는 당사자가 다수인 경우가 많음으로 절차를 원활하게 진행시키기 위하여 특별한 조치가 필요하다. 그래서 일반대리의 제도

1) 深山卓也, 公害等調整委員會, 判例ウイキズ No. 728, p. 38.

외에 알선, 조정 및 중재의 절차에 있어서는 대표제도를, 裁定에 관하여는 代表當事者制度가 마련되어 있다. 특히 裁定에 있어서의 대표당사자제도는 민사소송법상의 選定當事者制度보다 한 걸음 앞선 미국의 class action제도의 변형을 행정심판절차에 도입한 독특한 제도이다.

(iii) 자료의 수집

판단의 기초가 되는 자료의 수집에 관하여는 당사자로부터 신청을 기다리지 않고 직권수집이 가능하며, 또 법정된 자료수집절차와 증거조사절차 외에 사실조사도 할 수 있는 등 유연하고 기동적으로 자료수집을 할 수 있다.

그 밖에 참가, 직권알선, 직권조정이행, 調停, 仲裁, 재정전의 조치, 상대방의 특정을 유보하는 原因裁定的 신청, 직권에 의한 原因裁定, 不告不理의 원칙의 예외 등도 제도의 기동적이고 능률적인 진행에 기여하고 있다고 할 수 있다.

(iv) 職權主義의 도입

공해분쟁에 있어서는 일반적으로 인과관계 및 손해액 등의 입증이 곤란하며 피해자의 입증능력이 약한 경우가 많다. 이 점을 고려하여 調停 및 仲裁 절차에 있어서는 직권으로 자료를 수집할 수 있을 뿐아니라 調停·仲裁委員會 또는 사무국직원에 비정형적인 자료수집수단으로서 사실조사를 할 수 있고 또 裁定 절차에 있어서는 당사자의 신청에 의할 뿐아니라 직권으로 증거조사와 사실조사를 할 수 있다. 직권증거조사는 행정소송에서도 허용되어 있으나 거의 실시되고 있지 않은 것이 운용의 실태라고 생각되는데 공해등조정위원회에서는 운용에 있어서는 사실관계를 해명하고 적정한 해결을 하기 위하여 전문적인 조사능력을 활용하여 적극적으로 직권에 의한 자료·증거의 수집을 할 수 있도록 하고 있다.

(2) 費用負擔의 경감

調停, 仲裁 및 裁定的 신청에 있어서는 수수료를 납부하여야 하나 조정신청의 수수료는 민사조정액의 대략 3분의1 이하, 책임재정신청의 수수료는 민사소송액의 4분의 1 이하로 되어 있다.

또 공해분쟁처리수수료는 원칙으로서 각 당사자의 부담으로 되어 있으나, 절차비용 중 參考人, 鑑定人의 여비, 일당, 숙박료, 감정료, 제출명령을 받은 문서·물건의 제출에 소요된 비용, 위원 직원의 출장에 소요되는 비용, 호출 송달의

우편료 등은 국가가 부담한다. 따라서 실제의 경비는 대리인 등의 출두에 필요한 비용과 대리인에 대한 보수 등에 불과하다.

이와 같이 신청수수료가 저렴하게 정해지고 절차비용의 대부분이 국가의 부담으로 된 것은, 공해문제의 社會性·公共性에 비추어 당사자 특히 피해자의 경제적 부담을 경감하고 실질적인 구제를 하려는 취지이다. 그리고 신청수수료에 관하여는 민사소송에 있어서의 소송구조제도에 따라서 수수료의 경감 내지 면제의 제도가 마련되어 있다.

(3) 專門知識의 활용

공해분쟁의 해결을 위하여는 법률지식 뿐아니라 넓은 분야의 전문적 또는 기술적인 지식·경험이 필요하므로 위원장 및 위원은 통상의 사법기관과 달리 넓은 분야에서 선임되거나 보충되는 전문위원제도가 설치되어 있다. 뿐만 아니라 사무국직원도 행정의 각분야에서 전문적인 지식 경험을 가진 인재로서 충당되고 있다. 그리고 公害等調整委員會에서 관계 행정기관에 대하여 자료의 제출, 기술적 지식의 제공 등의 협력을 요청하며 또는 국가의 다른 행정기관, 지방자치단체, 학교, 연구소, 사업자, 사업자의 단체 또는 학식경험자에 대하여 조사를 위임하는 등 전문지식을 수집할 수 있는 권능이 부여되어 있다.(설치법, 제15조·제16조)

(4) 公害行政과의 연계

공해분쟁을 해결하는데 있어서는 발생원과 피해자와의 사이에 손해배상지급 의무 등의 권리·의무관계를 확정할 뿐아니라 이것과 공해규제 또는 공해방지 행정 분야에서의 행정적 조치와 연계시키는 것이 필요한 경우가 많다. 재판소에서 공해분쟁을 처리하는 경우에는 이러한 공해행정과의 연계를 도모한다는 것은 곤란하나 행정기관인 公害等調整委員會에서는 많은 사전에 있어서 행정상의 조치와 연계하여 분쟁을 해결하고 있다. 또한 역으로 공해분쟁처리의 결과를 공해행정에 반영시키는 것도 유익하므로 公害等調整委員會는 내각총리대신 또는 관계행정기구의 장에 대하여 그 소관사무의 수행을 통하여 얻은 공해방지에 관한 시책의 개선에 관하여 의견을 말할 수 있다(처리법 제48조), 또한 원인재정이 있었을 경우에는 그 내용을 관계행정기관의 장 또는 관계 지방공공단체의 장에게 통지하는 동시에 필요한 경우에는 공해의 확대의 방지에 필요한 조치에 관하여

의견을 진술할 수 있다(처리법 제42조의 31).

(5) 공해분쟁 중 민원에 관한 처리는 지역문제로서 지방공공단체의 행정 단계에서 해결할 필요가 있으므로 특별한 규정을 두어서 지방공공단체는 관계 행정기관과 협력하여 민원의 적절한 처리를 하도록 하였다. 都道府縣 및 政令에서 정한 市는 公害苦情相談員을 설치하는 등 「公害苦情相談員」制度를 설치하기로 하였다.

II. 公害紛爭處理法の 대상

1. 대상으로 되는 公害의 범위

공해분쟁처리법의 대상이 되는 분쟁으로서의 「公害」의 범위에 관하여는 동법 제2조에서 「公害對策基本法 제2조1항에 규정하는 公害를 말한다」고 정의하여 공해의 범위가 규정되어 있다. 공해분쟁처리법은 公害對策基本法の 실시법으로서의 성격이 있으므로 공해분쟁처리제도의 대상인 公害의 범위에 관하여서도 공해대책기본법의 공해의 개념과 일치 시키고 있다.

당시의 公害對策基本法 제2조1항은 公害란 「사업활동 기타 사람의 활동에 수반하여 발생하는 상당범위에 미치는 대기오염, 수질의 오염, 소음·진동, 지반의 침하(광물의 굴체를 위한 토지의 굴착으로 인한 것은 제외) 및 악취로 인한 사람의 건강 또는 생활환경에 관한 피해가 발생하는 것을 말한다」고 되어 있다.

따라서 첫째로 공해분쟁제도의 대상으로 되는 것은 상기한 典型 6公害(70년 12월 이후부터는 「土壤의 오염」을 합하여 7公害)에 한정되고, 日照와 通風の 저해, 전파장해는 물론, 약품공해, 식품공해 등 통속적으로 공해라고 불리우는 것은 포함되지 않는다.

둘째로 「사업활동 기타 사람의 활동에 수반하여 발생하는」것을 요하므로 산업활동, 공공적사업, 일반시민의 일상생활 등 人爲的 원인에 기인하는 것에 한하며 순수하게 지진, 태풍 등 자연현상에 기인하는 것은 제외된다.²⁾

2) 公害等調整委員會事務局, 公害紛爭處理制度10年ノ歩, 80. 12, p. 20.

셋째로 「대상범위」의 해석이 문제된다. 상당범위의 대기오염·수질오염의 피해발생 원인으로 되는 현상이 단순한 相隣關係의 문제로 그치지 않고 지역적으로 어느 정도의 넓이가 있어야 한다.³⁾ 구체적으로 상당범위에 걸치느냐를 판단하는데 있어서는 대기오염 등의 현상이 미치고 있는 人的 범위와 地域的 범위를 종합하여 판단하여야 한다. 이 경우에 피해자는 다수일 필요는 없고 한 사람일지라도 무방하며 또한 다수의 피해자가 발생하고 있는 경우에는 지역적으로 그다지 넓지 않더라도 상당범위에 미치는 것이라고 볼 수 있다.

2. 대상으로 되는 紛爭의 범위

첫째로 대상으로 되는 「紛爭」은 民事上 紛爭에 한한다. 그러므로 공해로 인한 피해의 손해배상 외에 조업시간의 변경, 조업정지, 원재료의 변경, 설비의 改替, 방지시설의 설치, 공장이전 등 모든 형태의 作爲 및 不作爲의 청구를 내용으로 하는 민사상 분쟁이어야 한다. 그 밖에 加害行爲와 관련되는 認許可 또는 규제 권한의 행사에 관한 피해자와 행정청 사이의 행정에 관한 분쟁과 같이 민사분쟁 이외의 분쟁도 있으나 공해분쟁처리제도의 대상이 되는 분쟁은 민사상분쟁에 한한다.⁴⁾ 일반적으로 紛爭이라 하는 것은 일정한 법률관계에 관하여 이해관계가 있는 당사자 간에 의견의 불일치로 인하여 다툼이 발생하고 있는 것을 말하므로 피해의 發生源이 판명되지 않거나 상대방을 일정한 범위내에 특정할 수 없는 단계에서는 아직 분쟁이 발생하였다고 할 수 없다. 그리고, 공해에 관한 분쟁 일지라도 행정청의 행정처분을 다투는 것과 같은 것은 처리의 대상으로 되지 않는다.⁵⁾

둘째로 공해에 관한 분쟁인 이상 현실로 발생한 피해이건 장차 발생할 우려가 있다고 인정되는 피해이거나를 불문한다. 따라서 피해의 발생의 방지를 위한 防止施設의 설치, 原燃料의 변경, 생산규모의 변경 등의 청구를 내용으로 하는

3) 公害紛爭處理法施行けおいか(昭和45年11月1日總審第255號, 各都道府縣知事 總理府總務副長官通達), 公害等調整委員會關係法令集 p. 100.

4) 前掲書, 公害紛爭處理制度10年し歩, p. 20.

5) 上掲書, p. 20.

분쟁도 대상으로 된다.

세제로, 基地公害에 관한 분쟁은 공해분쟁처리법 제50조의 규정에 의하여 분쟁처리의 구체적 조치를 일괄하여 「다른 법률로 정하는 바에 의한다」고 하고 있다. 이것은 防衛施設로부터 발생하는 장애에 관하여는 그 원인행위와 방위시설의 특수성으로 보아 일반의 산업공해와 같은 취급이 부적당하며 한편 국가가 별도로 「防衛施設周邊의 整備에 관한 法律」에 의하여 基地公害에 대한 조치를 강구하고 있는 실정에서부터 취해진 조치이다.⁶⁾ 그리고 구체적 분쟁이 대상으로 되는 여부의 판단은 실제적으로 애매한 경우가 많으므로 case by case로서 판단할 것이 기대되고 있다.⁷⁾

III. 公害紛爭의 處理機構

1. 公害等調整委員會 및 都道府縣公害審査會

公害紛爭處理法에 의한 공해분쟁의 처리기구로서 국가에는 公害等調整委員會(이하 중앙위원회라고 약칭함)를 설치하고 있다. 公害紛爭處理法 제정 당시에는 중앙기구로서 中央公害審査委員會가 설치되어 있었으나, 그 후 公害等調整委員會措置法(72년 법률 제52호)가 제정되어 中央公害審査委員會와 土地調整委員會를 통합하여 國家行政組織法 제3조에 기한 위원회로서 公害等調整委員會가 발족하였다. 그러나 후술하는 바와 같이 공해분쟁처리절차에 있어서는 중앙공해심사위원회와 公害等調整委員會는 내용에 있어서 큰 차이가 없다.

都道府縣에는 都道府縣審査會(심사회를 설치하지 않은 都道府縣에 있어서는 지사가 공해심사위원후보자를 위촉하고 명부를 작성한다. 이하 審査會라고 약칭함)를 설치하게 되어 있다. 사건이 복수의 都道府縣에 걸치는 경우에는 특히 당해사건의 관계 都道府縣의 심사회의 위원(또는 위원후보자)의 구성원으로 하는 都道府縣連合審査會(이하 연합심사회라 약칭함)가 설치된다. 중앙위원회와 심

6) 上掲書, p. 20.

7) 前掲 總務副長官通達, 公害紛爭處理法施行けおいか, p. 100.

사회의 관계는 상하관계에 있는 것이 아니라 각기 본법 제24조에 정해진 관할에 따라서 분쟁을 처리한다.

2. 公害等調整委員會의 관할

공해분쟁처리법 제정당시의 중앙공해심사위원회는 다음에 열거하는 분쟁의 停停 및 仲裁를 관할하며 和解의 仲介는 제외되었다. 和解의 仲介는 중개자의 사회적 지위와 인망 등의 인적요소가 강하게 작용하는 알선행위이며 절차상 간이하게 처리하여야 할 뿐 아니라 종래에도 공해에 관한 분쟁해결의 행정상 제도로 都道府縣이 和解의 仲介를 실시하고 있었다는 점을 감안하여 중앙공해심사위원회의 관리에서 제외시켰다. 그 후 72년에 土地調整委員會와 中央公害審査委員會를 통합한 公害等調整委員會가 설치되었다. 그러나 그 관할 내용에는 변함이 없었으나 74년 11월 직권알선제도가 도입되면서 화해의 중개는 斡旋制度로 대체되었고 公害等調整委員會의 관할사항에 속하게 되었다. 公害等調整委員會의 관할사항을 다음에서 살펴 본다.

(1) 重大事件(법 제24조 제1항 제1호)⁸⁾

첫째로 이른바 중대사건이 관할사항으로 되고 있다. 重大事件이란 사건의 내용 성격으로 보아 중대한 사회적 영향을 발생할 것으로 일반적으로 인정되고 있는 공해분쟁이다. 이러한 분쟁의 처리는 그 사회성과 공공성으로 보아 통일적으로 처리되는 것이 바람직 하므로 중앙위원회의 관할로 하였다.

重大事件의 요건은 ① 공해분쟁의 원인으로 되어 있는 공해가 사람의 건강 또는 생활환경에 현저한 피해를 발생케하며, ② 당해 피해가 상당 다수인에게 미치며 또는 미칠 우려가 있는 속성과 성격을 지니고 있으며, ③ 政令에서 정해진 피해이어야 한다.

8) 深山卓也, 前掲論文, 公害等調整委員會, p. 36.

(2) 被害의 정도⁹⁾

중대한 사건으로 되기 위하여는 심한 피해가 現實로 발생했어야만 한다. 따라서 현재는 피해가 발생하지 않았지만 장래 발생할 우려가 있는 경우와, 현재 발생하고 있는 피해는 심한 편이 아니나 장래 심하게 될 우려가 있는 경우는 중앙관할에 포함되지 않는다. 또 피해의 정도는 현저한 것이어야 하나 그 정도에 관하여는 따로이 政令에서 정해져 있다.

(3) 被害의 범위¹⁰⁾

다음으로 重大事件으로 인정되기 위하여는 현저한 피해가 상당다수인에게 미치며 미칠 우려가 있어야 한다. 즉 현저한 피해가 현재 상당다수인에게 미치고 있는 경우 뿐아니라 상당다수인에게 미칠 蓋然性이 있는데 그치는 경우라도 무방하다. 이러한 우려가 있는 여부는 현재 나타나 있는 피해자의 수 및 피해의 분포상황, 가해행위에 형태, 원인물질의 성질, 가해지와 피해지의 지리적 관계, 피해지의 인구밀도 등 구체적 사안에 따라서 종합적 판단을 하여야 한다.

(4) 政令에서 정하고 있는 重大事件

정령에서 정하고 있는 공해에 관한 분쟁은 다음과 같다. ① 사람의 건강피해에 관한 분쟁으로서 大氣汚染 또는 水質汚濁에 의한 만성기관지염, 기관지천식, 천식성기관지염, 혹은 폐기종 또는 이러한 질병의 속발성, 水俣病, 이타이이타이病에 기인하여 사람이 사망하거나 또는 일상생활에 간호를 요하는 정도의 신체상의 장해를 사람에게 발생케 한 경우의 공해분쟁, ② 재산피해에 있어서는 동식물 또는 그 생육환경에 대한 피해에 관한 분쟁으로서 신청피해 총액이 5억엔 이상일 것(개정전에는 1억엔 이상). 시행령에서 大氣汚染 또는 水質汚濁에 의한 피해를 중대사건으로 한것은 일반적으로 피해의 정도 및 범위로 보아, 이 두 유형의 공해가 중대한 사회적 영향을 발생하는 경우가 많다는데 기인한다.¹¹⁾

9) 深山卓也, 前掲論文, 公害等調整委員會, p. 36.

10) 前掲書, 公害等紛争處理制度10年し步, p. 21.

11) 深山卓也, 前掲論文, p. 36.

(5) 廣域處理事件(법 제24조 제1항 제2호)

광역처리사건이란 공해의 發生源이 2이상의 都道府縣을 이동하여 廣域에 걸쳐서 피해가 발생하는 경우와 같이 그 해결에 있어서 피해지역 전체를 파악하고 광역적 건지에서 처리할 것이 필요하다고 생각되는 사건이다. 광역사건의 요건을 피해가 두 개 이상의 都道府縣에 걸치는 광역적 건지에서 해결할 필요가 있는 공해에 관한 분쟁으로서 시행령(구 제4조, 신 제2조)은 광역처리사건의 범위를 ① 항공기의 航行에 수반하는 소음에 관한 분쟁, ② 신간선철도의 열차의 주행에 수반하는 소음에 관한 분쟁 등으로 규정하고 있다.

(6) 縣際事件(법 제24조 제1항 제3호)

사업활동 기타 사람의 활동이 행하여진 장소 및 당해 활동에 수반하는 공해 피해가 발생한 장소가 다른 都道府縣내에 있는 경우 또는 이러한 장소의 일방 또는 쌍방이 2이상의 都道府縣의 구역내에 있는 경우의 공해에 관한 분쟁을 관장한다. 縣際事件에 있어서는 연합심사회가 설치된 경우에는 연합심사회가 관할하고, 협의가 이루어지지 않는 경우에는 公害等調整委員會의 관할사항으로 된다(처리법 제27조 제1항, 제4항)

중재에 관하여서는 당사자 쌍방의 합의에 따라 관할을 정할 수 있다.

(7) 裁定事件의 처리

재정은 공해분쟁에 관하여 당사자의 損害賠償責任의 유무 또는 가해행위와 피해와의 사이의 因果關係의 존부에 관하여 법률적 심판을 하는 제도이며 公害等調整委員會의 관할사항이다.

3. 都道府縣公害審査會의 관할

審査會 등은 중앙위원회의 관할에 속하지 않는 분쟁에 관한 알선, 조정 및 중재에 관하여 관할권이 있다. 그리고 縣際事件에 관한 알선 및 조정은 관계 都道府縣 지사간의 협의에 따라 연합심사회가 설치되어 있을 때에는 당해 縣 縣際事件을 연합심사회가 관할한다. 다만 이에는 다음과 같은 관할의 특례가 있다.

(1) 調停事件 인계에 관한 특례

심사회 또는 연합심사회에서 절차가 진행되고 있던 조정사건에 관하여 상당한 이유가 있을 때에는 사건을 중앙위원회에 인계할 수 있다. 인계된 사건에 관하여는 관할의 원칙의 특례로서 중앙위원회에서 조정을 할 수 있다.(법 제38조 제2항).

(2) 仲裁事件에 관한 특례

중재는 당사자 쌍방이 분쟁의 해결은 중앙위원회의 판단에 맡겨 그 판단에 복종할 것을 약속하여 분쟁을 해결하는 제도이므로, 절차의 성질상 될수록 당사자의 의사를 존중하는 것이 적절하므로 仲裁事件에 있어서는 전술한 법정관할에 구애되지 않고 당사자 쌍방의 합의에 의하여 관할을 정할 수가 있다(법 제24조 제3항)

4. 公害等調整委員會의 설치와 公害紛争處理制度의 정비

(1) 公害等調整委員會 설치와 경과

공해분쟁처리법 제정 당시 중앙공해심사위원회는 국가행정조직법 제8조 제1항의 총리부부속기관으로 위치하고 있었다. 그러나 중앙공해심사위원회는 동법 제3조 제2항의 行政委員會로 할 필요성이 공해분쟁처리법 제정에 즈음하여 衆參兩議院의 附帶決議로서 지적되었다. 그리고 이 부대결의에는 중앙공해심사위원회의 분쟁처리절차에는 「裁定을 포함시켜야 한다」고 되어 있다.

정부는 이러한 부대결의의 취지와 공해분쟁처리제도의 충실·강화를 꾀하려는 관점에서 裁定制度의 도입하고 그리고 제정권한을 행사하기 위하여는 국가행정조직법상의 3조기관(행정위원회)으로 할 것이라는 결론에 도달하였다.

그러나 한편 기구의 신설은 행정기구의 간소화·능률화라는 별개의 정책적 관점으로부터 제약이 있었으므로, 기존의 행정위원회와의 통합에 의하여 이 문제를 해결하려고 하였다. 이리하여 광업, 채석업 또는 일반공익과의 조정을 주된 임무로 하고 總理府의 外局으로서 설치되고 있는 土地調整委員會와 중앙공해심사위원회를 통합한 것으로 새로이 公害等調整委員會를 3조기관(行政委員會)

으로 총리부에 설치하고 종래의 토지조정위원회 및 중앙공해심사위원회를 폐지기로 하였다. 이리하여 公害等調整委員會에게 종래의 양 위원회의 소장사무를 담당케 하고 공해분쟁에 관하여 裁定을 행할 수 있는 권한을 부여하고 동시에 종래의 조정과 증재제도의 정비를 꾀하도록 했다.

공해등조정위원회설치법안은 1972년 2월 21일 제68호 통상국회에 제출되고 동년 4월21일 중의원 본회의에서 수정가결되었고, 이어서 동년 5월 26일 참의원본회의에서 가결 성립되었다. 公害等調整委員會설치법은 동년 6월3일 법률 제 52호로서 공포, 7월1일 시행되어 새로운 총리부의 3조기관으로서 公害等調整委員會가 발족하였다.

그리고 74년에는 공해분쟁처리법의 일부를 개정하는 법률(74년 법률 제84호)에 의하여 和解의 仲介가 알선으로 개편되었고 또한 직권알선제도가 도입되어 공해분쟁처리제도가 충실·강화되었다.

(2) 公害等調整委員會와 중앙공해심사위원회의 차이점

(i) 중앙공해심사위원회는 국가행정조직법 제8조에 의하여 설치된 총리부의 기관이었으나, 公害等調整委員會는 국가행정조직법 제3조 제2항에 기하여 설치된 총리부의 外國와국이다.

(ii) 중앙공해심사위원회는 공해분쟁처리법의 정하는 바에 따라 공해분쟁에 관하여 조정 및 증재를 행하기로 되어 있으나, 공해등조정위원회는 공해분쟁의 조정 및 증재 이외에 재정을 행할 수 있도록 하는 동시에, 광업 등에 관한 토지이용의 조정절차에 있어서 광구금지지역의 지정 등을 하겠끔 되었다.

(iii) 중앙공해심사위원회는 위원장 및 위원 5명으로 조직하고 임기는 3년이 있으나 공해등조정위원회는 위원장 및 위원 6명으로 조직되고 임기는 5년으로 되어 있다.

(iv) 공해등조정위원회는 그 소장사무에 관하여 법률 또는 정령을 실시하기 위하여, 또는 법률 혹은 정령의 특별한 위임에 터잡아 공해등조정위원회 규칙을 제정할 수 있다.

(v) 공해등조정위원회는 국가의 다른 행정기관, 지방공공단체, 학교, 시

협연연구소, 사업자, 사업자의 단체 또는 학식경험을 가지는 자에 대하여 필요한 조사를 위탁할 수 있다.

(vi) 매년 공해등조정위원회는 내각총리대신을 경유하여 국회에 대하여 소장사무의 처리상황을 보고하는 동시에 그 개요를 공표하여야 한다.

(vii) 공해등조정위원회는 위원회의 신청에 의하여 내각총리대신이 전문위원을 임명한다.

(viii) 공해등조정위원회는 사무국 직원에 변호사 자격을 가진 자를 포함시켜야 한다.

결국 중앙공해심사위원회와 공해등조정위원회와의 주요한 차이는 중앙위원회가 국가행정조직법 제8조에 의하여 설치된 總理府의 부속기관으로부터 동법 제3조2항에 의한 總理府의 外國으로서 공해등 조정위원회의 성격과 지위가 격상화되었다는 점에 있다. 그리고 중앙위원회 및 심사회의 분쟁해결의 절차는 화해의 중개, 조정 및 중재의 세가지 절차에 한정되어 있고 판단권을 부여하지 않았기 때문에 공해분쟁의 처리가 미온적이고 퇴영적인 것이 되었으므로, 공해분쟁처리기관은 準司法的 성격을 가진 독립된 행정위원회로서의 공해등조정위원회로 하여금 단순히 알선 조정과 중재 뿐아니라 심판권 또는 재정권을 행사할 권한을 부여하였다. 그리고 공해분쟁처리기관의 지위의 강화에 따라 규칙제정권, 자료제출의 요구, 전문위원의 임명절차, 사무국직원 중 변호사 자격자를 요구하는 등 약간의 변경이 있으나 공해분쟁 해결 자체에 대한 절차에는 종전과 큰 차이는 없는 것으로 보인다.

IV. 公害紛争處理方式

1. 斡旋

(1) 斡旋의 의의

알선이라 함은 당사자간의 분쟁의 자주적 해결을 원조하고 촉진하기 위하여 그간의 교섭과 상의가 원활하게 진행되도록 중개하는 것을 말한다. 74년 공해

분쟁처리법의 일부를 개정하는 법률로서 종전 처리방법의 하나이었던 和解의 중개제도가 알선제도로 개정되었다. 「화해의 중개」와 「알선」의 차이는 양자가 모두 민법상의 화해에 의한 분쟁의 해결을 목적으로 하는 점에서는 다를 바 없으나 「알선」은 「화해의 중개」보다 범위가 넓으며, 당사자의 교섭과 상의가 원활하게 진행되도록 중개하는 모든 행위를 포함하며 相議의 場의 제공, 쟁점의 정리 등을 포함하는 폭 넓은 개념이다.

공해분쟁처리법이 제정되기 이전에는 公共用水域의 水質의 보전에 관한 法律, 매연의 배출규제 등에 관한 법률(소화 43년 이후는 대기오염방지법) 및 소음 규제법에 의하여 각기 水質汚濁, 大氣汚染 및 騒音에 관한 분쟁에 화해의 중개 제도가 설치되어 있었다. 이러한 제도는 일반적으로 이용건수가 적을 뿐아니라 각 규제법에서 개별적으로 마련되어 있었기 때문에 일반적이고 통일적인 제도로써 정비되어 있지 않았다. 공해분쟁처리법은 그 부칙에서 전기 세 법률에 의한 화해의 중개제도는 폐지하고 새로이 典型公害에 공통한 분쟁처리제도의 하나로서 화해의 중개제도가 창설되었다. 이 제도는 공해분쟁처리법의 개정에 의해 보다 넓은 개념인 「알선」제도로 발전·정비되어 현재에 이르고 있다.

(2) 알선기관

알선은 3인 이내의 알선위원회에 의하여 행하여진다(법 제28조 제1항). 그러므로 사건의 성질 내용에 따라서 1인 내지 3인의 알선위원이 지명된다. 알선위원은 중앙위원회의 위원장 및 위원, 또는 심사회의 위원 중에서 사건마다 각각 중앙위원회의 위원장 또는 심사회의 회장이 지명한다.

알선은 종래의 화해의 중개와 달라서 중앙위원회에서도 행할 수 있게 되었으므로 都道府縣에 있어서는 신청당시에 청구지에도 유의할 필요가 있다.

알선의 관할은 조정 및 중개의 관할과 같지만 중앙위원회에서도 알선을 할 수 있으므로 連合審査會의 설치에 관한 협회가 성립되지 않는 경우에는 당해 알선은 중앙위원회가 행하게 된다.

알선의 기관은 개개의 알선위원이며 2명 또는 3명의 알선위원이 지명된 경

우에도 합의체를 구성하는 것은 아니다.¹²⁾

(3) 절차의 개시

(i) 직권의 알선

알선은 당사자의 신청에 의하여 개시되는 것이 원칙이지만(처리법 제26조 1항), 분쟁의 내용이 「피해의 정도가 현저하며 그 범위가 넓은 민사상 공해분쟁이고」, 「당사자의 분쟁을 방치할 경우에는 다수의 피해자의 생활이 곤란하다는 등 사회적으로 중대한 영향이 있다고 인정되는 세 요건이 구비되는 경우에는 직권에 의한 알선절차가 개시된다.¹³⁾

이러한 직권알선제도가 도입된 연유는 종래의 분쟁처리제도는 대상이 민사분쟁이므로 사법적처리의 일반적인 경우와 같이 모두 당사자의 신청을 기다려 분쟁처리기관이 처리절차를 개시한다는 것이었다. 그러나 공해분쟁처리법 시행후 3년여의 공해분쟁의 실태를 보면, 그 규모가 확대하는 동시에 내용도 복잡다양하고 당사자간의 대립이 격화하며 분쟁은 장기화하는 양상을 띄게 되었다. 이러한 경향을 방치한다면 경우에 따라서는 긴급을 요하는 피해자의 구제가 지연되는 등 사회적으로 중대한 영향을 미칠 우려가 있다. 이러한 사태에 대처하여 공해분쟁처리제도를 현실에 보다 효과적으로 적용시키기 위하여서는 분쟁처리절차의 개시를 당사자의 신청에만 맡겨두고 있는 현행제도만으로는 충분치 못하다고 생각되었다. 이리하여 분쟁을 방치하면 사회적으로 중대한 영향을 일으킬 사건에 관하여서는 당사자로부터의 신청을 기다릴 것없이 될수록 빠른 시기에 분쟁처리기관이 알선 등에 나서 분쟁의 조기해결을 기하러는데 직권알선제도 도입의 취지가 있다.¹⁴⁾

알선에 있어서 당사자의 의견은 법률상 審査會를 구속하는 것은 아니지만 당사자의 의견여하는 알선의 성격상 충분히 참작하여야 한다. 그리고 당사자의 의견청취는 직권알선을 개시하는 법률상요건이므로 당사자의 범위를 충분히

12) 深山卓也, 前掲論文, p. 41.

13) 公害等調整委員會, 公害等調整委員會關係法會集, 1990, p. 107.

14) 前掲書, 公害紛争處理制度10年し歩, p. 44.

조사한 후에 절차를 진행시킬 필요가 있다.

(ii) 관할의 협의(처리법 제27조의2 제3항관계)

직권알선은 그 성격상 특히 기동적 및 능률적으로 행할 필요가 있으므로 처리법 제27조의2 제3항의 규정에 의한 협의는 특히 신속히 행하여야 한다.¹⁵⁾

(iii) 알선위원의 임무

알선위원은 당사자간에 있어서 알선을 행하고 쌍방의 주장의 요점을 확인하고 사건이 공정하게 해결되도록 노력하여야 한다(처리법 제29조). 알선은 당사자의 자주성을 존중하고 어디까지나 당사자의 교섭을 측면에서 원조하여 분쟁해결을 피하는 것이므로 본격적인 증거조사는 예견되어 있지 않다.

(iv) 절차의 종료

알선절차는 신청의 취하, 화해계약의 성립 또는 알선의 중지에 의하여 종료된다. 알선은 당사자간의 분쟁을 쌍방의 합의에 의하여 해결하려는 것이므로 당사자간에 화해계약이 성립하면 그 목적을 달성하여 절차를 종료한다. 이 경우에 알선의 내용은 불문하나 公序良俗과 강행법규에 위반하여서는 아니된다.

(v) 和解契約의 효력

알선에 의하여 당사자간에 성립한 和解契約은 민법상 계약이며 이에 의하여 채무의 승인 등의 법률효과가 발생한다. 그리고 상호 양보로서 다툼의 대상이 된 법률관계가 결정된 이상, 후에 진실의 법률관계와 일치하지 않는 증거가 나타났다고하더라도 和解契約에 기하여 정해진 법률관계에는 영향을 미치지 않는다.

2. 調停

(1) 調停의 의의

調停이란 법정의 제3자기관(조정기관)이 특정된 분쟁에 관하여 법정절차에 따라서 당사자 사이를 중재하고 쌍방의 상호양보에 기한 합의에 의하여 분쟁의 해결을 도모하는 제도이다.

15) 前掲書, 公害等調整委員會關係法會集, p. 107.

앞선에 비하면 조정기관이 적극적으로 당사자 사이에 개입하여 분쟁해결의 실질적 내용에 관하여 이니셔티브를 취하여 이끌어 나가는 점에 차이가 있고 공권적 해결의 색채가 농후한 제도이다. 그 때문에 어느 정도의 강제권한에 의한 증거자료의 수집이 인정된다.

(2) 調停機關

調停은 3인의 조정위원을 구성원으로 하는 調停委員會에 의하여 행하여진다(처리법 제31조 제1항). 調停委員會에는 調停委員長이 있으며 원칙으로서 조정위원의 호선으로서 선출하지만 公害等調整委員會의 위원장이 조정위원일 경우에는 위원장이 조정위원장으로 된다(수속규칙 제3조 제1항). 조정위원장은 조정절차를 지휘할 권한이 있으나(수속규칙 제3조 제2항) 조정위원회 의사의 결정하는 경우의 권한은 다른 조정위원과 평등하다.

(3) 節次的 개시

조정절차는 중앙위원회 또는 심사회 등에 대하여 당사자의 일방 또는 쌍방으로부터의 書面申請에 의하여 개시된다. 신청서에는 주요사항으로서, ① 사업 활동 기타 사람의 활동이 행하여진 장소 및 피해가 발생한 장소, ② 조정을 청구하는 사항 및 그 이유, ③ 분쟁의 경과, ④ 신청인 또는 대표자 혹은 대리인의 표시 등을 기재하여야 한다(처리법 제26조, 수속규칙 제6조 제1항).

여기에서 「사업활동 기타 사람의 활동이 행하여진 장소」라 함은, 공해의 원인으로 되어 있는 특정공장, 사업장 등의 활동이나 기타 활동이 행하여진 장소 즉 加害行爲地를 말하며, 「피해가 발생한 장소」라 함은 공해의 被害가 발생한 장소, 즉, 피해발생지를 말한다. 「調停을 청구하는 사항」이라 함은 민사소송에서의 청구의 취지에 해당하는 것이며 신청인이 청구하는 調停의 최종적인 결론에 상당하는 사항이다. 조정절차에 있어서는 민사소송과 같이 엄밀한 訴訟物概念은 채택되어 있지 않기 때문에, 분쟁이 민사상 분쟁이라고 평가할 수 있다면(즉 당사자간에 민사상의 권리의무관계의 存否에 관해 다툼이 있다면) 공해발생원 인공장의 이전을 청구하는 조정청구와 같이 반드시 민사상의 청구권에 기 존하지 않은 사항도 조정신청이 가능하다. 그리고 「그 이유」로서는 調停을 신청하는

사항의 내용을 밝히고 분쟁의 대상으로 되고 있는 법률관계를 특정하고 당해 법률관계에 관하여 어떤 분쟁이 발생했고 또 어떤 해결이 필요한가 하는 분쟁의 실정을 명백히 하는 사항을 기재한다.¹⁶⁾

(4) 調停前의 조치(처리법 제33조의2)

조정위원회는 조정전에 당사자에 대하여 조정 내용사항의 실현을 불가능하게 하거나 또는 현저하게 곤란하게 하는 행위의 제한 및 기타 조정에 필요하다고 인정되는 조치를 취할 것을 권고할 수 있다. 이 규정은 절차의 원활한 진행을 기하기 위한 중간적 일시조치이며 그 구체적 내용을 살펴 보면, 예컨대 피해자가 생활에 궁핍한 형편에 있는 경우에 의료비를 假支給한다든가, 피해의 확대가 우려되는 경우에 원인으로 된다고 인정되는 행위의 一時中止, 가해자가 배상금의 지급에 충당할 것으로 예상되는 유일한 자산의 처분의 일시중지 등이 예상된다. 이러한 권고에는 법률상 강제력은 없으며 임의의 이행을 기대하기 때문에 권고에 있어서는 피해자 구제의 긴급성, 장래의 합의성립의 가능성, 기타 예상되는 내용을 충분히 감안하여야 하며 아울러 권고를 받는 당사자의 이해와 협력을 얻도록 하여야 한다.

(5) 절차의 내용

조정의 절차는 조정위원회가 당사자 쌍방의 주장을 청취하고 쟁점에 관하여 사실을 조사함으로써 사실관계를 규명한 후에 적정타당하다고 생각되는 조정안을 작성하여 당사자의 상호양해를 구하여 분쟁의 해결을 꾀하는 것이다.

(6) 자료의 수집

調停委員會는 필요에 따라 직권으로 자료를 수집한다. 그러나 실무에 있어서는 당사자가 사실관계를 명백히 하기 위해 스스로 문서·물건을 제출하거나 특정의 참고인으로부터 진술을 구하는 등 직권의 발동을 촉진하는 신청이 있고 조정위원회가 그것을 받아들여 자료를 수집하는 경우가 많다. 調停委員會가 독자적

16) 深山卓也, 前掲論文, p. 40.

으로 행하는 자료의 수집은 당사자로부터의 요청에 의하여 행하여지는 자료수집을 보완하는 기능을 가지고 있다.¹⁷⁾

(7) 당사자의 意見聽取

조정절차에 있어서는 우선 분쟁의 쟁점을 파악할 필요가 있으므로 분쟁의 실정을 지각하고 있는 당사자로부터 직접 사정을 청취하는 것이 불가결하다. 조정위원회는 조정기일을 정하고 당사자에게 출두를 구하며 의견을 들을 수 있다(처리법 제32조).

(8) 사건관계인 등의 陳述聽取

조정위원회는 필요가 있을 때에는 사건관계인, 참고인의 진술 및 의견을 청취하고 또 감정인에게 감정을 의뢰할 수 있다(수속규칙 제16조 제1항).

(9) 문서제출과 立人檢査

조정은 최종적으로 당사자의 합의에 의하여 분쟁을 해결하려는 것이므로 일반적으로는 사실조사에 관하여서도 강제적 수단은 적당치 않다고 할 수 있으나 조정의 대상인 사건이 이른바 重大事件인 경우에는 충분한 사실해명이 적정해결에 필요하므로 調停委員會는 당사자에 대하여 사건에 관계있는 문서·물건의 제출을 요구할 수 있으며(처리법 제33조 제1항) 당사자가 점유하는 장소에 출입하여 사건에 관계되는 문서·물건을 검사할 수 있다(처리법 제33조 제2항).

(10) 절차의 종료

調停의 절차는 신청의 취하, 調停의 성립, 調停의 거절 또는 調停의 중단으로서 종료한다.

(11) 調停案의 제시와 調停의 성립

당사자간의 합의를 성립시키는데 유효하다고 판단되는 경우에는 당사자에 대하여 조정안을 제시한다. 합의가 곤란하다고 인정되는 경우에도 모든 사정을

17) 深山卓也, 前掲論文, p. 40.

고려하여 調停案을 작성하여 당사자에게 그 수락을 권고할 수 있다. 이 권고가 있는 경우 당사자가 정해진 기간내에 수락거부의 제의가 없으면, 당사자간에 그 調停案과 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 의제된다. 또 권고가 상당하다고 인정되는 때에는 당해 調停案을 기자회견 등의 방법으로 공표할 수 있다(처리법 제34조의 2).

조정기일에 당사자간에 합의가 성립되면 조정은 성립되고 조정조항을 調停調書에 기재한다(수속규칙 제21조).

성립된 조정은 일반적으로 민법상 和解契約으로서의 효력을 가진다. 당사자가 조정조항상의 의무의 이행을 해태하는 경우에는 公害等調整委員會는 권리자의 신청에 의하여 의무자에 대하여 의무의 이행을 권고할 수 있다(처리법 제43조의 2).

(12) 調停의 拒否·中斷

調停委員會는 신청된 분쟁의 내용이 그 성질상 조정에 적당치 않다고 인정되는 경우 또는 당사자가 부당한 목적으로 함부로 조정신청을 했다고 인정되는 경우에는 조정을 하지 않을 수 있다(조정의 거부, 처리법 제35조). 조정의 거부는 절차 진행중 어느 때에도 할 수 있다. 調停委員會의 거부가 결정되면 절차는 종료한다.

또 조정은 원래 당사자의 互讓을 바탕으로 분쟁을 해결하려는 것이므로, 당사자에게 전혀 양보를 기대할 수 없는 경우에는 결국 조정은 성립되지 않을 것이므로 調停委員會는 조정을 中斷하게 된다(처리법 제36조).

(13) 절차의 非公開

조정은 당사자의 互讓에 의하여 분쟁을 해결하려는 것으로, 그러기 위해서는 당사자가 흥금을 털어놓고 상의할 필요가 있으므로 공개하는 것은 오히려 해결을 곤란하게 할 수도 있다는 점에서 조정절차는 非公開로 되어 있다(처리법 제37조).

3. 仲裁

(1) 仲裁의 의의

중재는 분쟁의 당사자 쌍방이 재판소에서 재판받을 권리를 포기하고 분쟁의 해결을 제3자(중재기관)에 맡기고, 그 판단을 최종적인 것으로 이에 따른다는 것을 약속(仲裁契約)함으로써 분쟁의 해결을 도모하는 제도이다. 중재는 미리 분쟁당사자가 재판소에 출소를 포기한다는 중요한 내용을 포함한 仲裁契約이 전제로 되어 있다. 중재계약도 확정판결과 동일한 효력이 있으므로 자연 그 절차도 엄격한 것이 요구된다. 公害紛爭處理法에 있어서도 민사소송법의 仲裁에 관한 규정이 거의 준용되고 있다.

(2) 仲裁機關

중앙위원회 또는 심사회 등에 의한 중재는 중앙위원회위원장 및 위원, 또는 심사회 위원 중에서 사건마다 각각 중앙위원회위원장 또는 심사회의 회장 등이 지명하는 3인의 중재위원으로 구성되는 仲裁委員會가 행한다(처리법 제39조 제1항). 그리고 仲裁은 당사자간의 민사상 분쟁에 관하여 법률적 판단을 하는 절차이므로, 중재위원 중 적어도 한 사람은 변호사 자격을 가진 자라야 한다(처리법 제39조 제3항).

(3) 신청방법

중재의 절차는 당사자의 일방 또는 쌍방으로부터의 신청에 의하여 개시되나, 당사자의 일방으로부터의 신청인 경우에는 분쟁처리법의 중재절차에 의해서 중재에 부친다는 취지의 합의(仲裁契約)를 증명하는 서면을 첨부하여야 하며, 또 合意로써 관할을 정한 경우에는 그 合意書도 첨부하여야 한다(수속규칙 제6조 제2항).

(4) 절차의 내용

중재절차에 있어서는 仲裁委員會가 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자로부터 사건에 관계있는 문서 또는 물건의 제출을 요구하며, 또 당사자가 점유하고 있는 공장에 출입하여 사건관계의 문서·물건 등의 검사할 수 있다(처리법

제40조 제1항, 제2항). 조정절차에 있어서는 문서제출을 구할 수 있는 경우는 이른바 중대사건에 한하였으나 仲裁의 경우는 그 효력의 중요성에 비추어 모든 사건에 관하여 인정된다. 그리고 중재절차는 民事訴訟法の 중재절차에 관한 규정이 준용된다(처리법 제41조).

중재위원회는 중재판단을 하기 전에 당사자를 審訊하며 참고인과 감정인을 訊問하는 등 분쟁의 원인인 사실관계를 탐지하고 중재판단서를 작성한다.

(5) 절차의 종료

仲裁의 절차는 신청의 취하 또는 仲裁判斷의 성립에 의하여 종료된다. 중재위원회는 사건이 仲裁判斷을 함에 성숙되었다고 인정되는 때에 仲裁判斷을 한다. 중재판단을 할 경우에는 仲裁判斷書를 작성한다. 중재위원회는 仲裁判斷書가 작성된 경우에는 그 정본을 당사자에게 송달하고 그 정본을 관할재판소에 기탁하여야 한다(일본 민사소송법 제799조 제2항).

(6) 仲裁判斷의 효력

중재판단은 당사자간에 있어서는 확정판결과 동일한 효력이 있다(일본 민사소송법 제800조). 따라서 당사자는 중재판단에 의하여 확정된 내용에 관하여는 다툴 수 없으며 또 재판소도 이에 반하는 판단을 할 수 없게 된다. 또 당사자는 일정한 사유가 있는 경우(적법하게 중재판단이 아니 된 경우)에 한하여 관할 재판소에 대하여 仲裁判斷取消의 訴를 제기할 수 있다(일본 민사소송법 제801조).

(7) 절차의 非公開

중재에 있어서도 조정의 경우와 동일 이유로 절차는 비공개로 되어 있다(처리법 제42조).

4. 裁定

(1) 裁定制度의 도입

公害紛爭處理法에 의한 분쟁처리제도는 1970년 11월 발족이래 착실하게 성과를 올려 왔으나 한편 공해문제가 한층 복잡화 심각화함에 따라서 행정에 의한

신속한 해결을 요구하는 기운이 일어나게 되었다. 공해분쟁은 종전의 화해의 중개, 조정, 중재 등 당사자의 합의에 기초를 둔 절차만으로는 간단히 대응할 수 없는 면이 있다는 것을 알게 되었다. 피해자인 당사자로서도 피해를 최소한으로 억제한다는 관점에서 재판에 준하는 엄정한 절차를 확보하면서 과학기술에 의하여 기동적으로 신속히 사실을 규명하여 공정한 판정을 조기에 받으려는 요구가 강하게 일어났다.

뿐만 아니라 공해문제가 지니는 사회적·공공성의 관점에서 단순히 당사자간의 분쟁을 해결하는데 그치는 것이 아니고 분쟁의 쟁점을 널리 밝힐 필요가 있는 경우도 있다. 이리하여 정부는 공해분쟁처리제도의 발족이래의 실무상 경험과 공해규제법을 정비할 필요에서, 점차 증가하는 공해분쟁을 간이신속하게 해결하려는 요망에 부응하기 위하여 종전부터 논의의 대상으로 되었던 裁定制度의 채택에 대하여 검토를 거듭하였다. 그러한 결과 공해분쟁이 가지고 있는 사회적·공공적 성격 뿐아니라 因果關係의 규명의 곤란성 등 공해분쟁 해결에 고유한 문제가 있음을 고려하여 裁定制度의 도입을 하기에 이르렀다. 동법안은 1972년 4월 衆議院 본회의에서 수정가결되고 5월 參議院 본회의에서 가결되어 성립되었다.

(2) 裁定制度의 존재의의

裁定은 당사자간의 공해피해의 민사분쟁에 관하여 公害等調整委員會의 재정 위원회가 소정의 절차에 의하여 法律的 판단을 내림으로써 분쟁을 해결하는 제도이다.

재정제도의 존재의의를 종전의 분쟁처리제도 및 민사소송과 대비하여 고찰해 본다.

먼저 알선, 조정 및 중재와 대비하면 알선과 조정은 당사자간의 互讓에 의하여 분쟁을 해결하려는 것으로 합의가 성립하지 않으면 그 목적을 달성할 수 없으며, 중재에 있어서도 중재판단 자체는 중재위원회의 독자적 판단에 의하는 것이나 절차의 기초가 되는 것은 중재에 의하여 분쟁을 해결하려는 당사자간의 중재 계약이다. 따라서 알선, 조정 및 중재는 모두 당사자간의 합의를 기초 내지 전제로

하는 제도라고 할 수 있다.

그러나 일반적으로 공해분쟁에 있어서는 당사자가 날카롭게 대립되어 있는 사례가 적지 않으며, 또 널리 일반에게 영향을 미치는 사회성·공공성이 강한 문제이므로 단순히 당사자간의 분쟁해결만에 그치고 마는 것이 아니고 事案의 진상을 사회적으로 명백히 밝힐 필요가 있는 경우도 있다. 이러한 점에 알선, 조정 및 중재와는 달리 公開를 원칙으로 하는 裁定制度의 존재의의가 있다.

다음 민사소송과 대비하면 공해분쟁을 최종적으로 처리하는 제도로써 민사소송이 있으며 지금까지 4대공해소송을 비롯하여 많은 사건이 민사소송절차에 의하여 해결되어 왔다. 그러나 재판소에 의한 민사소송을 형식상 엄격한 절차를 취하므로 신속한 해결에는 한계가 있었다. 이에 반하여 재정에서는 소송의 경우와 같이 엄격한 절차가 필요없이 탄력적이고 능률적인 절차를 운용함으로써 공해분쟁을 신속하게 해결할 수 있다. 또 공해분쟁의 특색으로서 인과관계의 해명에 관하여 전문적 기술적인 지식 및 경험을 필요로 하는 경우가 많은 것이 지적되고 있으나, 公害等調整委員會에 있어서는 많은 전문분야로부터 인재를 모으고 있으며 나아가서 조사의 위임, 전문위원의 임명 등으로 공해분쟁을 적절하게 처리할 수 있는 체제를 정비하고 있다. 또 공해분쟁의 절차상 문제로서 민사소송에 있어서는 소송액이 다액으로 되면 첨부할 印紙額도 많고 또 당사자주의를 택하므로 자력이 빈곤한 피해자가 충분한 입증활동을 하기 곤란하여 실질적으로 공평한 해결이 곤란할 경우가 있다. 재정에 있어서는 민사소송에 비하여 절차비용이 저렴하며 그리고 職權證據調查制度를 활용함으로써 당사자의 부담을 경감할 수 있다. 이러한 점에 재정제도의 존재의의가 있다고 할 수 있다.

(3) 裁定的 종류

裁定에는 責任裁定과 原因裁定이 있다.

책임재정은 공해의 피해에 관하여 손해배상책임의 유무 및 배상할 손해액에 관하여 판단하고 이를 명백히 하는 절차이다. 공해피해에 관한 민사소송일지라도 손해배상 이외의 留止請求 등에 관한 것은 책임재정의 대상으로 되지 않는다.

原因裁定은 피해와 가해행위 사이의 因果關係의 存否를 판단하는 절차이다.

공해분쟁에 있어서 가장 문제가 많은 것은 因果關係이며, 이것만 신속히 확정될 수 있다면 기타의 사항은 당사자간 자주적 교섭 또는 조정 등에 수단에 의하여 해결되는 경우가 적지 아니함으로, 因果關係만에 관하여 조기에 제3자기관으로서의 판단에 이르는 것이 당사자간의 분쟁을 해결하는데 큰 의의를 가지게 된다. 공해의 因果關係는 분쟁당사자간만의 문제일 뿐아니라, 지역주민 전체에 관계되는 공공적 성격을 지니는 경우가 있으나, 이러한 경우에 因果關係를 명확히 하는 것은 그 성과를 공해행정에 반영하는 길을 열어주는 결과로도 된다.

(4) 裁定機關

재정은 3인 또는 5인의 재정위원을 구성원으로 하는 합의체인 裁定委員會에 의하여 행하여진다(처리법 제42조의2 제1항). 재정위원은 公害等調整委員會의 위원장 및 위원 중에서 위원장이 지명한다. 재정위원회에는 재정위원장이 있으며 재정위원장은 재정의 절차를 지휘하고 기타 직무의 원활한 집행을 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

(5) 裁定節次

재정절차는 민사소송에 준한 準司法的 절차이기 때문에 재정위원 중에는 법률실무에 관한 지식·경험이 있는 자가 필요함으로 중재절차와 마찬가지로 재정위원 중 적어도 한 사람은 변호사 자격을 가지는 자라야 한다(처리법 제42조의2 제3항, 제39조 제3항).

(1) 責任裁定の 신청¹⁸⁾

책임재정의 대상이 되는 분쟁은 공해피해의 손해배상에 관한 민사상 분쟁이다. 그러므로 防除施設의 설치, 조업정지 등 이른바 留止請求는 대상으로 되지 않는다. 신청은 신청서를 公害等調整委員會에 제출하여 행하며 구두에 의한 신청은 허용되지 않는다.

신청서의 기재사항은 다음과 같다. ① 당사자의 성명 또는 명칭 및 주소, 개인의 경우에는 생년월일, ② 당사자가 代表當事者인 경우에는 選定者의 성명 및 주소.

18) 公害等調整委員會事務局, 公害紛争處理制度10年^レ歩, p. 40.

그 취지는 당사자가 대표당사자인 경우에는 선정자는 당사자는 아니나 당사자에
 준하여 책임재정의 효력이 미치므로 절차상에서도 선정자를 특정하여 명확히
 할 필요가 있으므로 신청서의 기재사항으로 하였다. ③ 대리인의 성명 및 주소,
 ④ 사업활동, 기타 활동이 행하여진 장소 및 피해가 발생한 장소, ⑤ 재정을 구하는
 사항 및 그 이유. 여기서 재정을 구하는 사항이라 함은 민사소송에 있어서의
 청구의 취지에 해당하며 재정신청의 결론으로 되는 부분이다. 그 이유라 함은
 신청의 대상으로 되어 있는 손해배상청구권을 특정하고 그 내용을 밝히는 청
 구권발생의 요건사실 및 이에 기초한 법률상 주장을 말한다. ⑥ 피해의 형태,
 규모 및 분쟁의 실정. 이러한 기재사항은 「裁量不受理」 여부를 결정할 때의 자료로
 하는 것이기 때문에 피해가 미치는 인적 및 지역적 범위, 종래의 당사자간의
 교섭의 경과 등을 될수록 상세하고 구체적으로 기재하여야 한다. ⑦ 신청의
 년월일.

그리고 재정신청의 신청은 時效의·중단 및 出訴期間의 준수에 관해서는 재
 판상의 청구로 간주된다(처리법 제42조의 25).

(6) 裁定節次

공해분쟁이 민사분쟁이며 재정이 당사자간의 권리의무의 존부를 판단하는
 準司法節次이므로 재정절차에 있어서는 민사소송의 口頭辯論에 준하여 재정위
 원회는 기일을 결정하여 심문을 행하고 당사자에게 의견의 진술을 시켜야 하며
 또 당사자에게는 심문에 立會權이 인정된다. 이 심문은 원칙으로서 공개된다.

재정에 필요한 사실관계를 확정하는 자료를 수집하기 위하여 또는 행정위원
 회에 의한 분쟁처리의 이점을 살리기 위하여 신청에 증거조사와 위원회가 상
 당하다고 인정하는 방식이나 절차에 의한 사실의 조사가 있다. 전자의 절차에는
 당사자 또는 참고인의 진술, 감정인에 의한 감정, 문서·물건의 제출명령, 立人
 검사 등의 절차가 있다(처리법 제42조의 16, 제42조의 32). 후자의 절차에는
 방식에 구애됨이 없이 직권에 의하여 정당하다고 인정되는 방식에 의한 사실의
 조사가 있다(처리법 제42조의 18, 제42조의 33). 그리고 이러한 조사를 원조하기
 위하여 전문위원을 참가시킬 수 있으며, 재정위원회가 상당하다고 인정할 때에는

직권으로서 사건을 조정에 부칠 수도 있다.

동일사건에 관하여 재정절차와 소송이 동시에 係屬되는 경우에는 受訴裁判所는 재정이 있을 때까지 소송절차를 중지시킬 수 있으며, 소송절차가 중지되지 않는 경우에는 재정위원회는 재정절차를 중지시킬 수 있어서 양자의 조정을 피하고 있다.

다음으로 재정절차의 특색의 하나로서 「代表當事者」제도를 들 수 있다. 공해분쟁에 있어서는 일반적으로 당사자가 다수인 경우가 많으며, 이러한 경우에 재정절차를 원활하고 능률적으로 진행시켜 신속한 해결을 얻기 위해 마련된 제도가 「代表當事者」제도이다. 이 제도는 미국의 class action의 한 변형으로서 도입된 것으로 그 내용은 첫째로 공해분쟁에 관하여 공동의 이해관계를 가지고 있는 다수인은 그 중에서 전원을 위해 재정절차에서 당사자로 될 1인 또는 수인의 대표자를 선정할 수 있다. 裁定委員會는 공동의 이해를 가지는 당사자가 대단히 많고, 대표당사자를 선정하는 것이 적당하다고 인정할 경우에는 상당기간을 정하여 대표당사자의 선정을 명할 수 있다. 裁定委員會는 이 명령을 받은 자 중 대표당사자를 선정하지 않은 자가 있는 경우에 재정절차의 진행에 지장이 있다고 인정하는 때에는 적당하다고 인정되는 자를 그 동의를 얻어 대표당사자로 선정할 수 있다. 또 이 경우 대표당사자로서의 자격을 특정한 쟁점 예컨대 인과관계의 존부에 관한 심리에 한정할 수도 있다. 선정된 대표당사자는 피대표자가 선정된 것으로 보며 대표당사자와 피대표자와의 관계는 민법의 위임에 관한 주요한 규정이 준용된다.

裁定委員會는 재정에 필요한 자료의 수집을 완료하고 사건이 재정하기에 성숙되었다고 인정될 때에는 심문을 종결하고(수속규칙 제52조, 제62조) 재정위원회의 합의에 의하여 재정을 한다. 재정은 주문, 이유, 당사자, 대리인 등의 성명 및 재정의 년월일을 기재한 재정서에 재정위원이 서명날인하여 행한다. 재정서의 정본은 당사자에게 송달하여야 한다(처리법 제42조의 19, 제42조의 33).

(7) 裁定の 효과

책임재정이 있는 경우에 재정서의 正本이 당사자에게 송달된 날로부터 30일

이내에 당해 손해배상에 관한 민사소송의 제기가 없을 때, 또는 일단 제기된 민사소송이 취하된 경우에는 재정의 대상으로 된 손해배상에 관하여 당사자간에 책임재정과 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다(처리법 제42조의 20).

그리고 책임재정 및 그 절차에 관한 처분에 대해서는 행정소송을 제기할 수 없다. 그리고 책임재정에 있어서 신청의 전부 또는 일부가 인용된 경우에는 재판소는 당해 채권에 관하여 원칙으로 무보증으로 가압류 및 가처분을 명할 수 있다는 특칙이 마련되어 있다.

(8) 原因裁定¹⁹⁾

(i) 원인재정의 개시

원인재정은 가해행위와 피해와의 사이의 因果關係가 불법행위요건 성립의 일부로서 존재하는 여부를 판단하는 절차이다.

원인재정은 공해분쟁이 발생했을 경우에만 신청할 수 있으나, 책임재정과 달리 손해배상에 관한 분쟁에 한하지 않고 操業의 정지 또는 단축, 防除施設의 설치 기타 留止에 관한 분쟁에도 신청할 수 있다. 신청서에 기재할 사항등은 책임재정의 경우와 같으나, 신청적격에 관하여는 책임재정과 달리 피해를 주장하는 자 또는 가해자로 된 자의 어느 측으로부터도 신청할 수 있다. 또 裁量不受理에 관하여는 책임재정에 관한 규정이 준용된다.

원인재정절차의 독자적제도로써 「상대방의 特定の 留保」라는 제도가 있다. 이 제도는 피해자가 가해자를 특정할 수 없고 거기에 부득이한 이유가 있을 때에는 상대방을 특정하지 않고서 原因裁定的의 신청을 할 수 있다. 이 경우에 신청인으로서의 될수록 빨리 상대방을 특정하기 위한 노력을 기울릴 필요가 있으며 재정위원회로서도 관계기관에게 자료의 제출을 요구하거나 필요한 사실조사를 하는 등 상대방특정에 최대한의 협력을 하여야 한다. 재정이 기본적으로 對審的構造를 취하고 있는 이상 본격적인 재정절차가 진행될 때까지는 상대방을 특정하지 않을 수 없으므로, 일정한 단계에 도달할 때에는 재정위원회는 기간을 정하여 그 특정을 명하여야 하며, 만약 이에 따르지 않는 경우에는 원인재정의 신청을

19) 公害等調整委員會事務局, 前掲書, 公害紛爭處理制度10年し歩, p. 43.

취하한 것으로 본다. 그밖에 재정위원회는 책임재정절차에 있어서 인과관계의存否에 관하여 다툼이 있는 경우에 中間裁定으로서 직권으로 원인재정을 할 수 있다.

(ii) 原因裁定節次

원인재정의 절차는 기본적으로 책임재정의 절차와 같으나 독자적인 것으로 不告不理의 원칙의 예외규정이 있다. 즉 재정위원회는 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 신청한 자가 재정을 청구한 사항이외의 사항에 관하여서도 재정할 수가 있다(처리법 제42조의 30 제1항). 이러한 규정을 두게된 취지는 ① 피해의 원인을 신속히 밝히는 것이 분쟁해결 뿐아니라 공해방지대책을 통하여 지역사회 전체의 공해방지에 크게 기여한다는 것과, ② 원인재정은 책임에 관한 판단을 포함하지 않으며 당사자의 법률상의 권리·의무를 곧 바로 확정하는 것은 아니라는 데 있다.

(iii) 확정후의 조치

原因裁定을 한 경우에는 그 사회적 공공적 성격에 비추어 그 결과가 공해행정에 반영되도록 관계행정기관 등에 통지하며 또 공해의 확대방지 등에 필요한 자료가 되도록 필요한 조치에 관하여 의견을 진술할 수 있다.

5. 公害民怨制度

공해에 관한 民怨은 공해분쟁의 전단계라고 할 수 있으며, 이 민원은 주민에게 가장 친근한 행정기관이 간이한 절차에 의하여 처리·해결하는 것으로 공해분쟁의 제1차적 처리로서 아주 중요하다. 지방공공단체에서는 종래부터 공해민원 처리를 주민에 대한 서비스행정으로서 행하여 왔으나 공해분쟁처리법에서 그 법적근거를 마련하고 있다. 공해분쟁처리법은 제49조에서 공해민원처리는 지방공공단체가 행할 직무임을 명확히 규정하고 지방공공단체는 책임을 지고 민원의 처리에 힘쓰는 동시에 公害苦情相談員을 두기로 규정하였다. 이 상담원은 공해민원의 처리상황을 일원적으로 파악하고 관계 部課와의 연락조정의 중심이 되어 신속하고 효과적으로 처리를 진행시키는 기능을 담당한다.

都道部縣 및 政令에서 市(정령에서는 당초 인구 25만의 市로 했으나, 74년의 개정으로 1975년 4월부터 인구 10만이상의 市로 변경되었음)에는 公害苦情相談員을 반드시 두도록 되었다.

公害苦情으로서 처리되고 있는 사건 중에는 당사자간의 민사적 공해분쟁으로서의 실태를 갖추고 있는 것이 적지 않으며 그 처리도 공해분쟁 처리와 유기적 관련이 있다. 그러므로 공해민원을 적절히 처리하는 것은 공해분쟁 전체의 해결에 아주 중요한 의의를 가지게 되는 것이다. 이러한 관점에서 공해민원처리에 관하여서는 중앙의 분쟁처리기관의 적극적인 지도가 필요함으로 環境廳設置法의 (1971년, 법률 제88호) 부칙에 의하여 당시의 공해분쟁처리법 제4조를 개정하여 중앙위원회(당시는 중앙공해심사위원회, 현재는 공해등조정위원회)의 소관사무로 하였고 지방공공단체가 행하는 苦情의 처리에 관하여 지도를 한다는 것이 부가되었다.

V. 公害紛爭處理制度의 금후의 전망

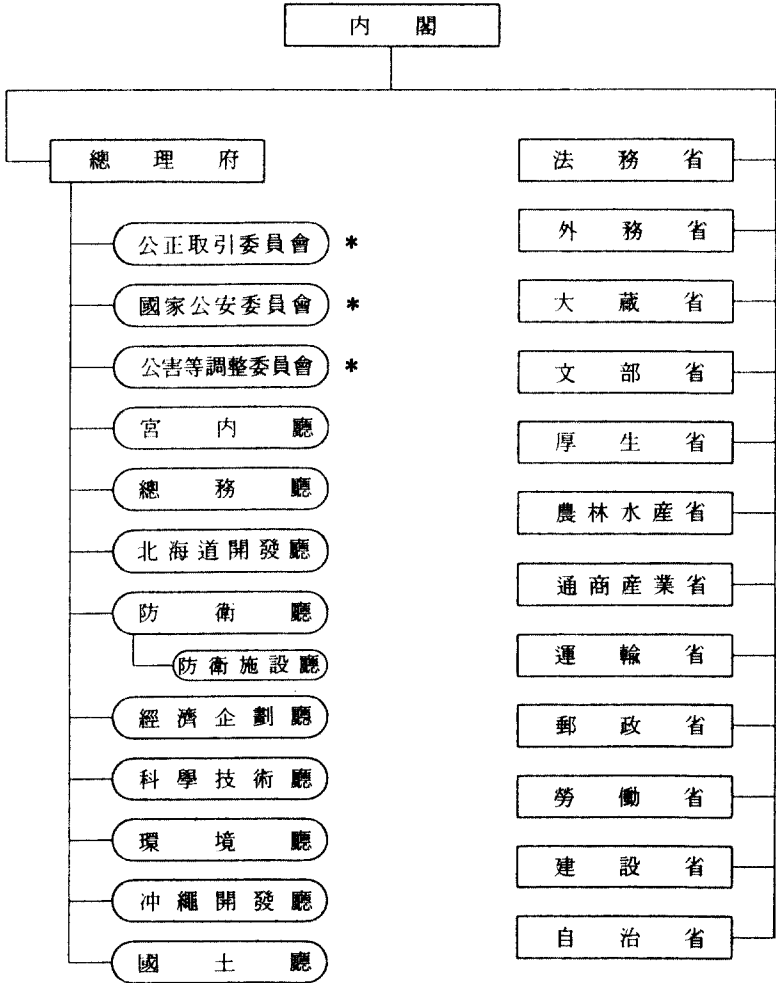
공해분쟁처리제도는 민사소송에 의하여 공해분쟁을 해결하는 경우의 결함을 시정하고 피해자의 보호를 확대하려는 수단으로서 생겨난 것으로 공해분쟁의 특징에 대응하여 정비된 제도이다. 민사재판과 공해분쟁처리제도는 공해분쟁에 관하여 적절하게 역할분담을 할 것이 기대되고 있다.

공해분쟁에 있어서는 피해의 측정과 인과관계의 입증에 지극히 곤란한 사건, 고액의 수속비용이 소요되는 사건, 당사자가 다수이어서 소송에서의 대응이 곤란한 사건, 사실인정에 고도의 자연과학적인 전문지식을 필요로 하는 사건, 국가나 지방공공단체를 가해자로 하는 사건 등 분쟁내용이 다양하다. 이러한 분쟁은 민사재판절차보다 공해분쟁처리제도를 이용하는 편이 보다 타당한 처리를 할 수 있다. 그러나 공해분쟁처리제도의 이용상황은 처리사건수로 보아 결코 활발하다고 할 수 없다. 공해문제는 1965년 전후의 위기적 상황에 비하여 국민의 환경의식이 높아지고 환경행정의 진전 기업설비의 개선 등 대폭적 개선이 이루어져서 현재로서는 이 제도의 발족당시에 문제되었던 대규모의 산업공해는

완화되고 소음, 진동, 악취 등 심리적, 감각적 피해를 중심으로 도시생활형 공해가 문제의 중심을 이루고 있다. 그러나 공해민원은 해마다 증가하는 경향을 보이고 있다. 공해민원이 공해분쟁의 전초적단계 또는 공해분쟁 자체라는 관점에서는 공해분쟁의 발생건수는 결코 적지 않다고 할 수 있다. 그리고 국민의 권리의식이 높아짐에 따라서 피해자측의 요구도 고전적인 손해배상으로부터 각종의 공해 방지대책의 실시를 요구하는 留止請求(류지청구)에로 중점이 이행하고 있으며 또 새로운 유형의 공해분쟁도 증가하고 있다. 이처럼 다종다양한 공해분쟁을 적정·신속히 해결되어야 하므로 이에 대처하기 위하여 공해등조정위원회의 사물관할이 극도로 한정되어 있는 현행법을 개정하는 등 공해분쟁처리제도의 활성화하는 입법정책이 모색되고 있다.

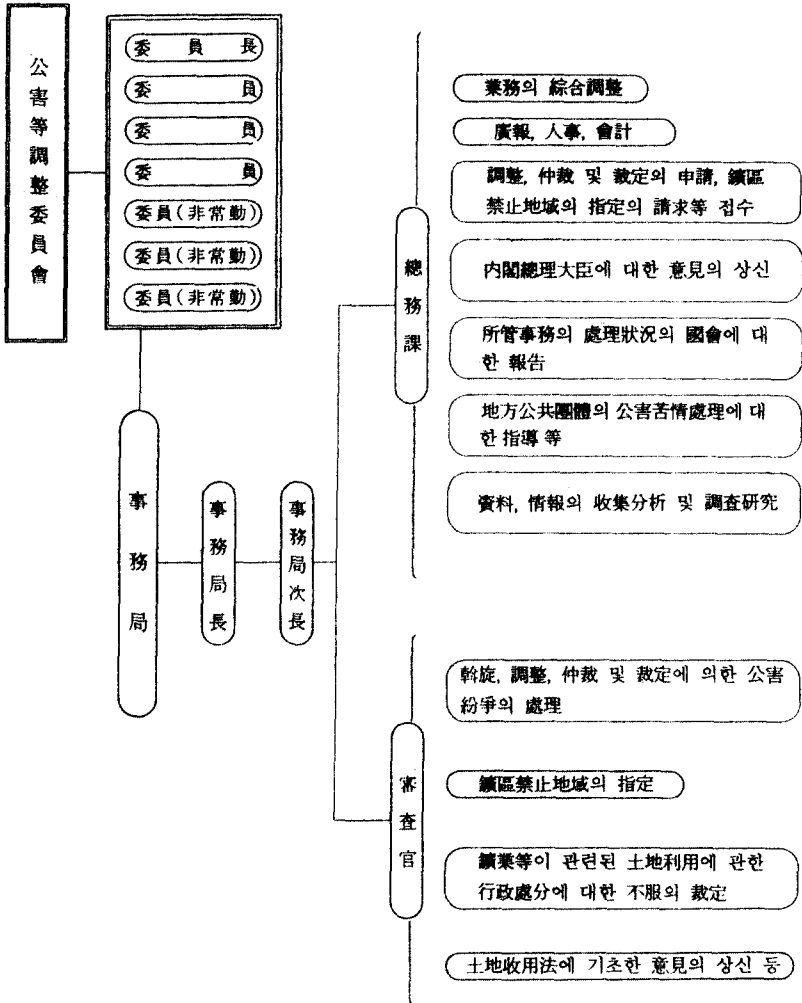
〈參考資料〉

1. 日本の行政機構



* 行政委員會

2. 公害等調整委員會の機構と職務

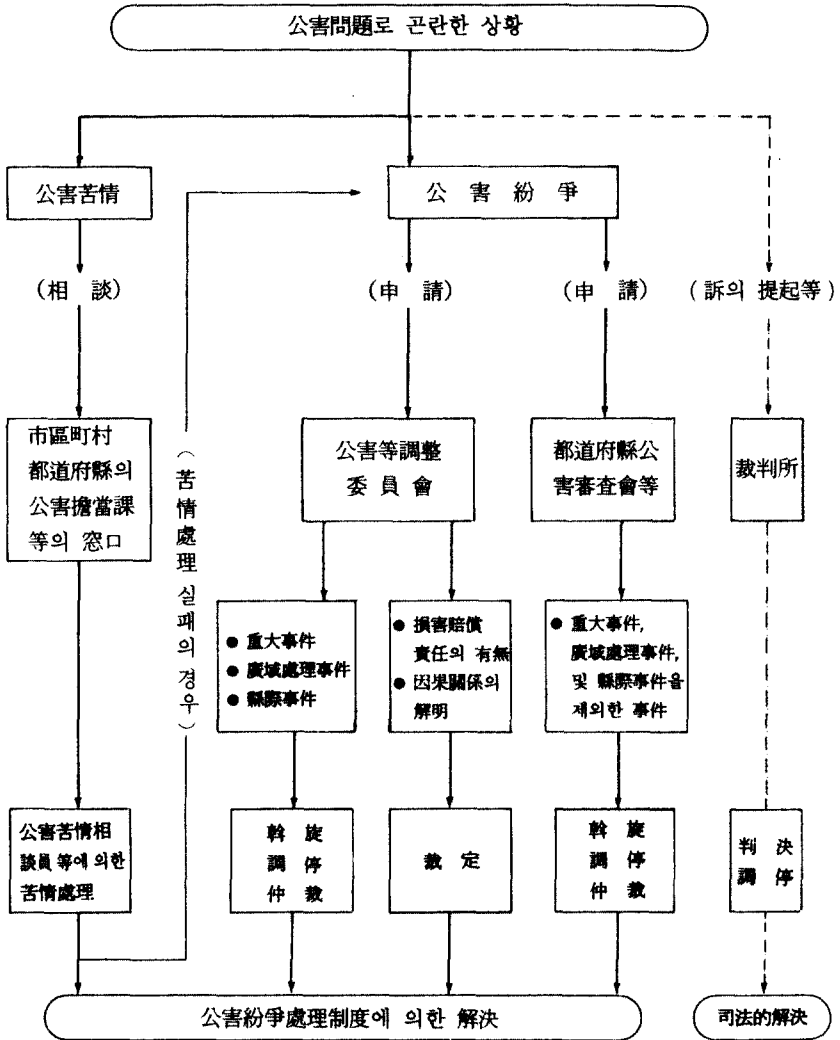


4. 公害等調整委員會 委員長 及 委員 名單

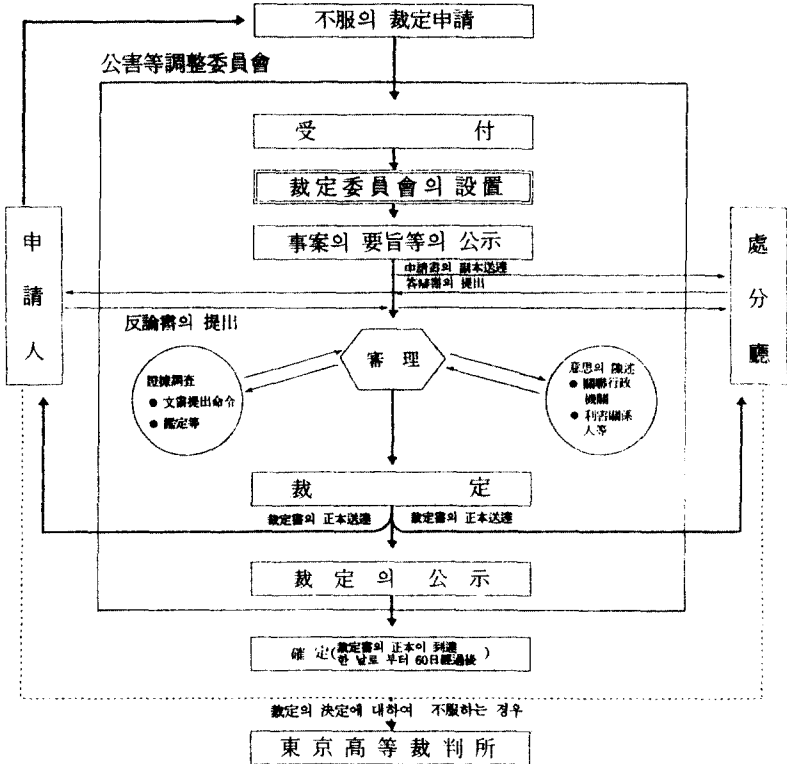
1990年 4月 1日現在

	姓 名	經 歷	任 命 年 月 日
委員長	勝 見 嘉 美	(前)名古屋高等裁判所長官	1987年 7月 1日
委 員 (常勤)	海 老 原 義 彦	(前)總理府次長 (前)總理府賞勳局長	1989年 4月 1日
委 員 (常勤)	山 本 宜 正	(前)公營企業金融公庫監査 (前)環境廳大氣保全局長	1987年 7月 1日
委 員 (常勤)	和 田 善 一	(前)總理府恩給局長 (前)公害等調整委員會事務局長	1986年 6月 1日
委 員 (非常勤)	西 家 正 起	(現)日本規格協會理事長 (前)通商産業省鑛山保安局長	1987年 7月 1日
委 員 (非常勤)	三 ツ 木 正 次	(現)辯護士	1984年 6月 28日 1985年 7月 1日(再任)
委 員 (非常勤)	南 博 方	(現)一橋大學法學部教授 (前)筑波大學教授	1989年 10月 7日

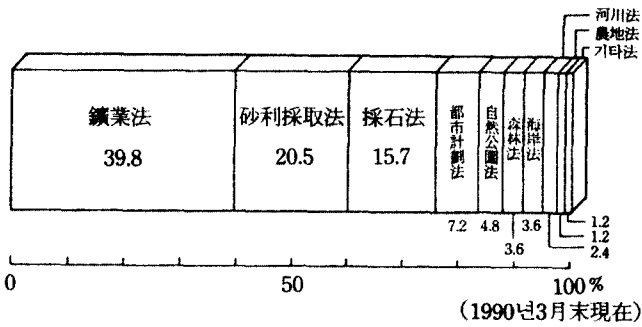
5. 公害紛爭處理制度的構造



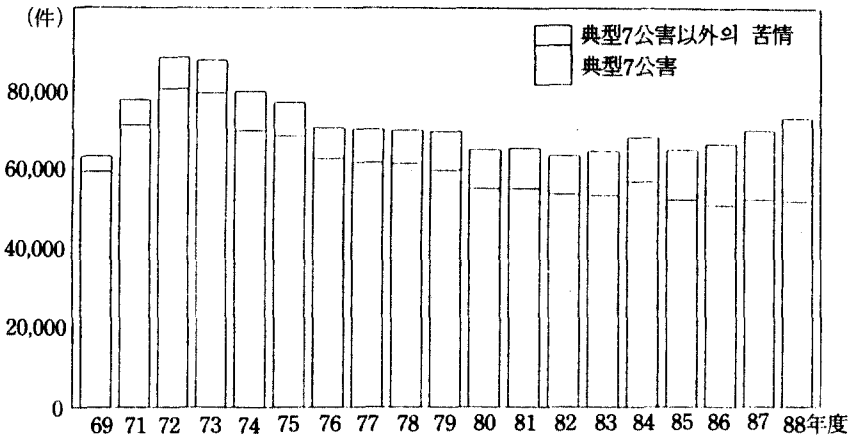
6. 公害等調整委員会の 裁定節次



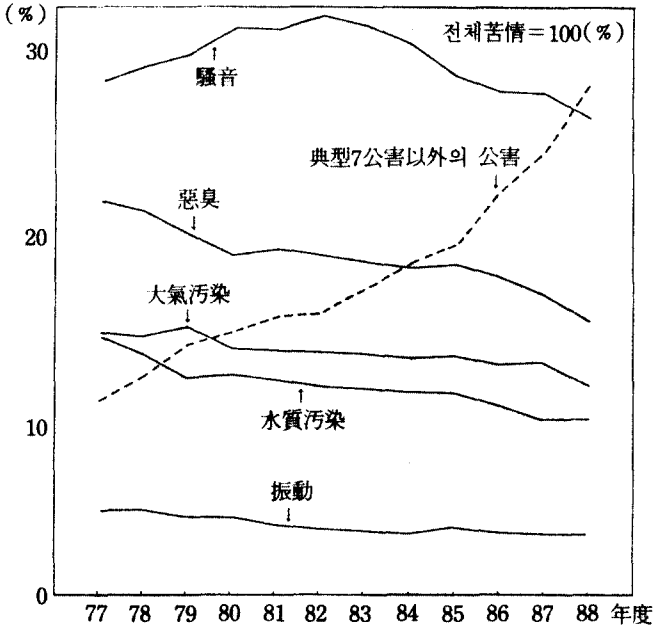
不服裁定の 關聯法律別處理狀況



7. 公害苦情件數의 推移



중요한 公害의 種類別苦情件數의 構成比의 推移



8. 公害紛争處理制度와 民事訴訟制度과의 手數料의 比較

手數料額 價額 (訴額)	公害紛争處理制度		民事訴訟制度	
	調停	責任裁定	調停	訴訟
50万엔	1,000엔	1,400엔	2,800엔	4,600엔
100	1,000	1,400	5,300	8,600
200	1,700	2,700	9,300	15,600
300	2,400	4,000	13,300	22,600
400	3,100	5,300	15,300	27,600
500	3,800	6,600	17,300	32,600
1,000	7,300	13,100	27,300	57,600
2,000	13,300	23,100	47,300	107,600
3,000	19,300	33,100	67,300	157,600
4,000	25,300	43,100	87,300	207,600
5,000	31,300	53,100	107,300	257,600
10,000	61,300	103,100	207,300	507,600
15,000	86,300	138,100	307,300	757,600
20,000	111,300	173,100	407,300	1,007,600
25,000	136,300	208,100	507,300	1,257,600
30,000	161,300	243,100	607,300	1,507,600