

公害被害에 대한 提訴前의 行政上 救濟

李 勇 雨*

■ ————— > 자 레 < —————

- | | |
|--------------------|-------------|
| I. 序 | (4) 活用 |
| II. 提訴에 의한 解決의 問題點 | V. 環境紛爭調停制度 |
| (1) 民事訴訟 | (1) 意義 |
| (2) 行政訴訟 | (2) 性格 |
| III. 基本方向 | (3) 機關 및 構成 |
| (1) 環境問題專擔員의 設置 | (4) 管轄 |
| (2) 調停制度의 確立 | (5) 申請 |
| IV. 環境監視員制度의 活用 | (6) 參加 |
| (1) 意義 | (7) 處理節次 |
| (2) 機能 | (8) 調停 |
| (3) 設置機關 | |

I. 序

오늘날 公害로 인한 環境破壞와 이로 인한 環境危機의 認識은 全世界的인 問題가 되었다. 특히 우리 나라에서는 1960年代부터 시작된 經濟開發計劃에 의하여 急激한 工業化가 이루어지고 이에 따라 그 必然的인 結果로서 最近 몇 년 사이에 公害問題가 차츰 심각하고 시급한 問題로 登場하게 된 것은 周知의 事實이다. 이제 멀지 않은 장래에 우리 나라에서도 日本에서와 같이 不治의 무서운 公害病이 發生할 것임은 豫測하기에 어렵지 않다. 그러므로 此際에 公害被害로 인한 救濟手段을 段階的으로 살펴보고 이를 널리 啓蒙시키는 것은 중요한 일이라 하지 않을 수 없다.

公害로 인한 被害를 입은 사람이 가장 素朴하고 原始的인 方法으로 그

* 서울刑事地方法院 判事

救濟를 받으려는 努力은 被害者가 直接 加害企業을 찾아가 陳情을 한다던가 對話와 妥協을 하는 것으로 시작될 수 있다. 그러나 보통의 경우에 있어서는 被害者는 小市民이고 加害企業은 社會的으로나 經濟的으로 强者이기 때문에 위와 같은 直接陳情이나 對話로서는 만족한 結果를 얻지 못할 것임은 쉽게 짐작할 수 있다.

그 다음 段階로 被害救濟를 받는 또 하나의 素朴한 方法으로서 關係監督行政機關에 公害의 發生과 그 被害를 呼訴하고 그 解決을 해달라는 陳情을 하는 方法이다. 경우에 따라서는 加害企業이 各種 行政規制를 違反하였다 하여 刑事告發(環境保全法 第11章 罰則附屬)을 隨伴할 수도 있을 것이다. 이와 같은 行政機關에의 陳情은 이에 臨하는 行政機關의 誠意와 努力如何에 따라서 相當한 效果를 볼 수도 있다.

그 다음으로 公害被害의 救濟를 받는 制度上의 方法으로서 環境紛爭調停委員會에의 調停申請의 길이 있다. 이 制度의 適切한 運用으로서 실은 대부분의 公害紛爭을 解決할 수 있을 것이나 成功與否는 制度의 運用如何에 달려 있다.

마지막으로 公害被害救濟의 最後의 堡壘는 法院에의 提訴이다. 民事訴訟으로 損害賠償請求와 防止請求를 하는 것이 그 主流를 이루나, 公害의 發生이 行政機關의 建築許可 등 行政處分이나 規制措置不發動 등의 不作爲를 통하여 일어나는 경우에 間接的으로 行政機關을 相對로 그 許可處分の 取消 또는 各種規制措置의 履行을 求하는 行政訴訟을 提起하는 길도 있다.

本稿에서는 위와 같은 段階的인 救濟手段 중에서 提訴에 의한 救濟手段의 問題點을 指摘하고, 提訴以前의 行政上 救濟手段 특히 紛爭調停申請制度의 適切한 運用을 위한 약간의 研究檢討를 해 보고자 한다.

II. 提訴에 의한 解決의 問題點

(1) 民事訴訟

公害被害에 대하여 民事訴訟으로 加害企業을 相對로 하여 損害賠償請求나 公害防止請求를 하는 것이 가장 確實한 救濟手段이 될 것이나 여기에

는 여러 가지 問題點이 있다.

첫째로 訴訟에 있어서는 原告인 被害者側이 公害의 發生, 被害, 그리고 그 사이의 因果關係 등을 모두 主張 立證하여야 하는데, 특히 因果關係의 立證은 너무나 어려워 힘이 弱한 被害者의 立場으로서는 쉽사리 成功하기가 어려운 實情이다.

둘째로 公害訴訟은 公害源의 調査, 汚染經路, 被害의 評價 등에 있어서 法院의 能力으로서는 도저히 미칠 수 없는 高度의 專門技術을 要하는 結果, 原告側이 우선 負擔하여야 할 訴訟費用이 너무나 많이 들고, 訴訟의 복잡성으로 인하여 時日 또한 長期化된다. 따라서 힘이 弱한 被害者의 立場으로서는 감당해 내기가 무척 어려운 것이다.

셋째로 이와 같은 理由로 公害訴訟은 被害者에게는 그리 쉽게 接近할 수 없는 것이 되었을 뿐만 아니라 그것마저 事後的인 解決이 되는 것이 보통이다. 물론 防止訴訟은 事前豫防의 이 될 수 있으나 受忍限度의 判斷으로 防止請求의 認容에 인색한 傾向이 있다.

네째로 訴訟의 性質上 어디까지나 提訴한 原告에 대한 個別救濟에 不遇하고 全體의인 根本的 解決과는 거리가 먼 것이다.

(2) 行政訴訟

公害의 發生이 行政機關의 違法한 行政處分(예컨대 工場建設許可)으로 인한 경우나 혹은 行政機關이 當然히 取해야 할 規制措置(예컨대 業停止命令)를 取하지 않으므로 인한 경우에 그 行政機關을 相對로 行政處分の 取消나 義務의 履行을 求하는 行政訴訟은 加害企業에 대한 直接的인 請求가 아닌 間接的, 迂廻的인 것일 뿐만 아니라(따라서 賠償請求는 있을 수 없다), 取消訴訟을 하기 위하여는 行政處分이 介在되어야 하므로 行政處分이 介在됨이 없이 公害를 發生시키는 경우에는 取消訴訟은 할 수 없는 것이고, 또 行政處分이 介在된다 해도 處分當時에는 公害의 發生을 몰라 提訴의 機會를 잃어버리게 되는 것이 보통일 것이다.

다음 履行訴訟에 있어서는 그것이 現行法의 解釋上 可能한 것인지 問題가 있을 뿐 아니라(우리 大法院判例는 이를 否定하고 있다. (65누 145 1966. 4. 6; 66누 130 1966. 11. 22)), 그것이 可能하다고 하더라도

도 規制基準을 지키면서도 公害를 發生시키는 경우에는 束手無策일 것이다.

以上과 같이 提訴에 의한 公害被害의 救濟는 民事訴訟의 경우 가장 確實한 方法이기는 하나 被害者인 小市民으로서는 쉽게 接近하기 힘든, 거리가 먼 것이고, 또 行政訴訟의 경우 그 實效가 극히 적어 問題點이 있다. 여기에 보다 손쉽고 간편한 救濟制度가 要請되는 것이고, 그것은 行政機關의 公害問題에 대한 보다 積極的인 介入을 制度的으로 確保하고 나아가 簡易한 紛爭調停制度를 確立하는 것이다.

Ⅲ. 基本方向

(1) 環境問題專擔員의 設置

앞에서 公害被害의 素朴한 救濟方法의 하나로서 行政機關에의 陳情을 들었는바, 이에 대한 行政機關의 誠意와 努力如何에 따라서 相當한 效果를 거둘 수 있다. 그러기 위하여는 地方自治團體에 環境問題專擔員을 둘 必要가 있다. 그로 하여금 排出施設 등의 監視와 排出量의 調査 등 規制의 任務뿐만 아니라 被害者의 陳情을 接受하여 相談하고 加害企業에게 損害의 賠償이나 操業의 短縮 등을 권고하는 등 和解의 권유를 하는 救濟的 任務도 부여함으로써 公害被害救濟에 관한 一次的인 一線窓口가 되도록 하여야 할 것이다. 나아가 그에게 關係行政機關이 加害企業에 대하여 各種規制措置를 發動할 것을 建議할 權限을 줌으로써 그의 영향력을 더욱 強化시킬 수 있을 것이다. 이와 같은 專擔員制度를 두고 이를 널리 광고하고 活用함으로써 公害被害救濟에 相當한 몫을 할 수 있을 것이다.

(2) 調停制度의 確立

提訴에 의한 公害被害의 救濟에는 위에서 指摘한 여러 가지의 問題點이 있으므로 提訴以前의 簡易한 紛爭調停制度를 確立하여 活用하는 것이 가장 重要하다. 이 調停制度는 訴訟에 있어서의 여러 가지 問題點들을 모두 克服할 수 있어야 하므로 訴訟節次와는 아주 다르게 運用하지 않으면 안된다. 같은 調停制度이면서도 少額事件調停이나 借地借家調停이 成功하지

못하고 있는 것은 그것이 法院의 民事訴訟節次의 테두리 안에서 運用되는 結果 訴訟節次가 지닌 缺點을 그대로 가지고 있고 一般人으로 하여금 그것도 역시 하나의 「裁判」이라는 印象을 갖게 하기 때문이다. 보다 一般人에게 친숙해지기 위하여는 「法院의 裁判」이라는 印象을 풍기지 말고 누구나 쉽게 接近할 수 있는 制度라고 認識되어야 할 것이다. 그러기 위하여는 環境紛爭調停制度는 다음과 같이 運用되어야 할 것이다. 즉,

① 調停節次는 辯論主義에 의하기보다는 職權探知主義가 支配하여야 할 것이고 證據調査도 職權調査를 原則으로 하여야 할 것이다. 公害紛爭은 그 대부분이 社會的 經濟的 弱者인 小市民과 强者인 大企業間의 紛爭이므로 對等한 當事者임을 前提로 하는 辯論主義는 적합하지 않은 것이다. 辯論主義가 支配하는 民事訴訟에 의한 公害紛爭의 解決이 小市民에게 거리가 멀게 느껴지는 主된 根本理由는 여기에 있는 것이다. 그렇다고 하여 當事者들의 主張, 立證이 無視되어서는 안되고 어디까지나 그것이 우선적으로 고려되어야 하지만 그것이 不充分할 경우에 調停機關이 앞서서 指導하고 促求하고 또 스스로 調査하는 등 하여 調停機關主導下에 進行되어야 할 것이다. 이렇게 함으로써 當事者들에게 主張, 立證의 負擔도 가벼워지고 구태여 辯護士에게 依賴할 필요도 없게 되는 것이다.

② 迅速한 處理가 確保되어야 할 것이다. 그러기 위하여는 우선 節次의 簡素化가 이루어져야 한다. 召喚節次 및 調書作成을 簡素化 내지는 省略할 수 있을 것이고, 口述審理보다는 書面審理에 의할 것이다. 立證問題도 疎明程度로 足하게 해야 할 것이고, 證人訊問보다는 證人の 陳述書에 의하고 證據書類의 成立의 眞正을 엄격히 따질 필요가 없을 것이다.

③ 強制調査의 權限이 부여되어야 한다. 書類 또는 物件의 提出을 命하고 工場 또는 事業場에 出入하여 調査하고 專門家로 하여금 調査 鑑定케 하는 등 徹底한 調査를 위한 強制權이 부여되어야 한다.

④ 節次費用은 一應 國庫負擔으로 하여야 할 것이다. 궁극적으로는 어느 一方 또는 雙方當事者가 負擔하여야 할 것이지만 經濟力이 弱한 被害者에게 費用을 미리 豫納시키는 것은 그들에게 相當한 負擔을 주는 것이 되고 이로 인하여 制度의 利用에 대한 障礙要素가 될 것이므로 調査費用을 包

숨한 節次費用은 國家豫算에서 一應 負擔하여야 할 것이고 事後에 加害企業에게 求償할 수 있도록 立法的으로 解決하여야 할 것이다.

⑤ 되도록이면 終局的인 解決이 되도록 하기 위하여 調停案에 대한 當事者間의 合意가 있으면 確定判決과 같이 바로 執行에 들어갈 수 있도록 效力을 부여하여야 할 것이다. 그리고 當事者間에 合意가 이루어지지 아니한 경우에도 調停機關으로 하여금 一方的인 決定을 내리게 하고 一定한 期間內에 이에 대한 異議가 없으면 確定判決과 같은 效力을 인정하는 소위 強制調停도 생각할 수 있다.

⑥ 調停機關의 영향력을 더욱 强하게 하기 위하여 關係監督行政機關이 加害企業에 대하여 改善命令, 停止命令, 移轉命令 또는 許可의 取消 등 行政措置를 取하도록 建議할 수 있는 權限을 주고 그 建議를 받은 行政機關은 이를 最大限 尊重하도록 하여야 할 것이다.

以上과 같은 基本 方向下에서 現行環境保全法에 있어서 提訴以前의 行政上 救濟制度를 以下에서 살펴 보기로 한다.

IV. 環境監視員制度의 活用

(1) 意義

우리 環境保全法 第24條 第1項은

「保健社會部長官 또는 市·道知事は 필요하다고 인정하는 때에는 事業者에 대하여 報告를 命하거나 資料를 提出하게 할 수 있으며 關係公務員으로 하여금 當該施設에 出入하여 檢査하게 할 수 있다.」

고 規定하고 이어서 同 第21條 第1項에서는

「第24條의 規定에 의한 關係公務員의 職務와 기타 環境에 관한 監視業務를 하기 위하여 保健社會部 또는 서울特別市·釜山市 및 道에 環境監視員을 둔다.」

라고 規定하여 環境監視員制度를 두고 있다. 이는 舊公害防止法의 環境衛生監視員制度에서 由來하는바, 舊公害防止法 第11條 第1項은

「保健社會部長官·서울特別市長·釜山市長 또는 道知事は 公害防止 또는 그 豫防을 위하여 必要하다고 認定할 때에는 排出施設의 所有者 또는 管

理者에게 必要한 資料의 提出과 報告를 하게 하거나 關係公務員으로 하여금 當該施設을 檢査하게 할 수 있다.」

고 規定하고 同第12條 第1項은

「前條의 規定에 의한 關係公務員의 職務를 行하게 하기 위하여 保健社會部와 서울特別市·釜山市 또는 道에 環境衛生監視員을 둔다.」

에 이어 同第3項은

「保健社會部長官·서울特別市長·釜山市長 또는 道知事は 環境衛生監視員으로 하여금 宿泊業法, 理容師 및 美容師法, 汚物清掃法, 公衆沐浴場業法, 埋葬 및 墓地 등에 관한 法律 또는 遊技場法關係規定에 의한 職務를 行하게 할 수 있다.」

라고 規定하였었다.

(2) 機能

環境監視員의 職務는 「當該施設에 出入하여 檢査」하는 일 (環境保全法第24條 第1項)과 「기타 環境에 관한 監視業務」(同第25條 第1項)로 規定되어 있고 同法施行令 第18條 第2項은 이를 具體的으로 指摘하여 ① 排出施設 및 防止施設의 監視 및 運營指導에 관한 事項, ② 環境汚染의 調査에 관한 事項, ③ 環境汚染의 原因 및 그 영향의 調査에 관한 事項, ④ 기타 環境保全에 關聯되는 事項이라고 規定하고 있다. 法 第24條의 소위 「當該施設」이 무엇을 말하는지 그 自體로서는 분명치 않으나 同施行令 第18條 第2項 第1號에 비추어 볼 때 그것은 排出施設 및 防止施設을 말하는 것이라 할 수 있다. 위와 같은 環境監視員의 職務를 한 마디로 말한다면 文字 그대로 「監視 및 調査」라는 規制的 任務라 할 수 있는 것이고, 舊公害防止法 第12條 第3項이 環境衛生監視員에게 부여했던 保健衛生業務는 除外시킨 點이 舊法과 다르다 할 것이다.

(3) 設置機關

그런데 環境保全法은 위와 같은 環境監視員을 設置할 機關으로서 「保健社會部 또는 서울特別市·釜山市 및 道」라고 規定하고 있다(同法 第25條 第1項). 「또는」이라는 接續詞를 씀으로써 마치 保健社會部に 監視員을 두면 市·道에는 반드시 두지 않아도 되는 것처럼 보이나 그럴 리는 없을 것이다. 法은

서울特別市·釜山市·道까지만 두도록 했으나 그것만으로는 절대로 不足하고 全國의 모든 市·郡까지 擴大하는 것은 당장으로서는 時期尙早라 하더라도 적어도 工業團地가 있는 市·郡(예컨대 포항 등)까지는 擴大시켜야 한다. 道の 監視員이 道廳所在地와 멀리 떨어진 市·郡의 排出施設 등을 監視한다는 것은 기대하기가 어렵기 때문이다. 따라서 이 點에 관한 立法의 補完이 시급하다.

(4) 活用

앞에서 說明한 바와 같이 公害紛爭解決을 위한 一線窓口로서 陳情處理 등의 業務도 함께 擔當할 公害問題專擔員을 두는 것이 필요한바, 위의 環境監視員制度를 活用하여 그 目的을 達成할 수 있다고 생각한다. 즉 비록 現行法上으로는 環境監視員의 任務가 上述한 바와 같이 規制的 任務에 그치지마는 그 運用에 있어서 救濟的 任務도 함께 맡길 수가 있는 것이다. 그로 하여금 위와 같은 規制的 任務 이외에 公害紛爭으로 인한 陳情處理를 專擔시켜 一線窓口로서 相談에 當하고 加害企業에 대하여 和解의 勸告와 賠償의 懇願을 하고 또 이를 契機로 하여 그 企業에 대한 監視와 調査를 強化하게 하는 것이다. 그리고 나아가 그의 영향력을 強하게 하기 위하여 關係監督行政機關이 改善命令, 操業停止命令, 移轉命令 등을 發하도록 建議할 수 있는 權利도 부여함이 좋을 것이다. 環境監視員의 이와 같은 救濟的 任務는 現行法下에서도 運用의 妙를 살려 可能하다 하겠으나 기왕이면 立法으로써 補完하는 것이 바람직하다 할 것이다. 그리고 環境監視員에게 이러한 救濟的 任務까지 맡길 때에는 앞에서 指摘한 環境監視員設置機關 擴大의 要請은 더욱 切實해진다고 할 것이다.

參考로 日本의 制度를 본다면 日本公害紛爭處理法 第49條는

「① 地方公共團體는 關係行政機關과 협력하여 公害에 관한 苦情의 適切한 處理에 努力하여야 한다. ② 都道府縣 및 政令에서 定한 市는 公害苦情 相談員을 두지 않으면 안된다. ③ 前項의 市以外的 市 및 町村은 公害苦情 相談員을 둘 수 있다. ④ 公害苦情相談員은 公害에 관한 苦情에 대하여 다음 各號의 事務를 行한다. (1) 住民의 相談에 應하는 일, (2) 苦情의 處理를 위하여 必要한 調査指導 및 助言을 하는 일, (3) 前二號에 揭記한

外 關係行政機關에의 通知 기타 苦情處理를 위하여 必要한 事務를 行하는 일。」

이라고 規定하여 公害問題專擔員을 두고, 그로 하여금 公害紛爭處理를 위한 第一次의인 窓口가 되도록 하고 있다.

V. 環境紛爭調停制度

(1) 意義

環境保全法 第9章 第53條부터 第59條까지 環境紛爭調停制度를 두고 있다. 즉 保健社會部長官所屬下에는 中央環境紛爭調停委員會를, 市·道知事所屬下에는 地方環境紛爭調停委員會를 各 設置하여 公害紛爭이 發生한 때에는 當事者는 委員會에 紛爭調停申請을 할 수 있고, 申請을 받은 委員會는 事實調査를 한 다음 調停案을 作成하여 當事者에게 提示하고 當事者가 이를 受諾한 때에는 民事訴訟法上的 和解調書와 同一한 效力이 있도록 했다.

이와 같은 調停制度는 그 運營만 잘 한다면 公害被害의 救濟를 위하여 決定的인 役割을 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 舊公害防止法에서 비록 不充分하기는 하지만 그 第19條부터 第22條까지 紛爭調停制度를 두었음에도 전혀 活用되지 못하고 死文化되어 왔음이 우리의 現實이다. 環境保全法이 施行되고 나서도 벌써 4個月이 지났지만 이제 겨우 中央環境紛爭調停委員會의 構成만 끝났을 뿐 地方環境紛爭調停委員會는 아직 構成조차 되지 않았다고 한다. 뿐만 아니라 紛爭調停에 관한 環境保全法의 規定自體도 不足한 點이 많고 補完하고 改正할 點이 적지 않다. 이에 앞에서(前述Ⅲ) 밝힌 基本方向을 指針으로 하여 紛爭調停制度를 解說하고 意見を 밝혀 보기로 한다.

(2) 性格

環境保全法上的 環境紛爭調停制度는 우선 그것이 하나의 行政作用인 點에서 借地借家調停이나 少額事件調停 혹은 家事調停과 같은 司法의 테두리에 속하는 調停과 根本的으로 그 性質을 달리한다고 할 것이다.

다음 行政作用에 속하는 것으로서 비슷한 制度를 들면 國家賠償法에 의한 賠償審議會(同法 第10條), 土地收用法에 의한 土地收用委員會(同法 第28條), 勞動委員會法에 의한 勞動委員會(同法 第3條) 등을 들 수 있는바, 이들과 같이 소위 行政委員會의 一種이 아닌가 생각된다. 다만 環境紛爭調停制度는 法院에 提訴하기 위하여 必要的로 거쳐야 하는 前置制度가 아니고 申請與否가 任意的이며 또 어디까지나 任意調停에 그치는 것이지 強制的 性格도 없고, 調停案을 受諾할 수 없으면 널리 民事訴訟의 길이 열려 있는 點에서 特色이 있다 할 것이다.

(3) 機關 및 構成

調停機關으로서 保健社會部長官所屬下에 中央環境紛爭調整委員會, 市道知事所屬下에 地方環境紛爭調停委員會가 各 設置되고, 各 調停委員會의 委員은 15人 以上 20人 以下로 하되 保社部次官 또는 副市長·副知事が 委員長이 되고 그 나머지 委員은 公益을 代表하는 者로서 法曹人, 言論人, 關係公務員, 그리고 產業 또는 公衆保健에 관한 學識과 經驗이 풍부한 者로서 環境關係專門家, 醫療人, 商工人, 農水産人이 雙方 同數가 되도록 保社部長官 또는 市·道知事が 위촉한다(同法 第54條; 同施行 令 第43條 第48條). 그리고 各 委員會의 庶務를 處理하기 위하여 幹事 1人과 書記 若干名을 둔다(同施行 令 第45條). 幹事 및 書記는 단순한 行政事務만 處理하는 것이 아니라 調停節次에 있어서 召喚·調書の 作成 등 實務的 處理도 맡아야 할 것이다. 調停委員은 그 職務上 知得한 비밀을 누설해서는 안 될 義務가 있다(同法 第58條 第2項).

여기서 地方調停委員會가 設置될 市는 서울特別市와 釜山市를 말하며, 道水準이 아닌 市는 포함되지 않는다(同法 第4條 第32項 參照). 따라서 서울特別市와 釜山市가 아닌 市나 郡에는 調停委員會가 設置되지 않고 當該 道 調停委員會가 調停을 맡는다.

(4) 管轄

紛爭調停은 原則으로 모두 地方調停委員會의 管轄에 속한다. 다만 2 以上の 市·道에 걸치는 紛爭과 地方調停委員會에서 스스로 調停하기가

극히 곤란하다고 決定한 紛爭에 限하여 中央調停委員會가 調停한다(同法^(第55條)). 2 以上の 市·道에 걸치는 紛爭이라 함은 公害를 發生시키는 事業活動 기타 人의 活動이 行하여지는 場所와 이로 인하여 公害를 입는 場所가 다른 市·道の 區域內에 있는 경우 혹은 그 一方 또는 雙方이 2 以上の 市·道에 걸쳐 있는 경우의 紛爭을 말한다.

(5) 申請

① 調停申請을 할 수 있는 者는 「環境汚染으로 인하여 紛爭이 發生한 當事者」이다(同法^(第53條 第1項)). 여기에 「環境汚染」이라 함은 大氣, 水質, 土壤의 汚染뿐만 아니라 騒音, 振動, 惡臭 등도 包含된다. 被害者가 申請하는 것이 보통이겠으나 그 相對方인 事業者側에서도 申請할 수 있을까. 民事訴訟과 달라서 具體的으로 請求를 내 세워야 하는 것이 아니기 때문에 理論上으로는 事業者側에서도 申請할 수 있다 할 것이나, 實際上 被害者側이 提訴를 고집하고 調停에의 參與를 拒否할 경우에는 아무런 소용도 없게 될 것이다. 事該者側이 申請할 경우에 被害者側이 調停에 參與해 올 때에는 어떠한 被害에 대하여 調停을 받고자 하는지 被害者로 하여금 書面으로 特定시켜야 할 것이다. (後述⁽⁵⁾ 參照). 本人 申請뿐만 아니라 辯護士 또는 辯護士 아닌 者에게 代理시켜 申請하고 또 調停에 參與케 할 수 있다. 被害者가 多數인 경우에는 반드시 그 各自가 申請할 必要는 없을 것이고 世代別로 申請하거나 혹은 全員으로부터 委託받은 1人 또는 數人의 代表者가 申請할 수도 있을 것이다. 그러나, 그러한 경우에는 반드시 委託한 被害者의 名單을 添附하고 調停을 바라는 各自의 被害가 어떤 것인지 特定하여야 한다(後述⁽⁵⁾ 參照).

② 申請의 方式은 施行規則 第40條에서 定한 書式에 따른 申請書(申請書 樣式別添)에 施行令 第42條에서 定한 各種의 證據資料를 첨부하여 當該市 또는 道知事에게 提出한다. 비록 中央調停委員會의 管轄에 속하는 紛爭이라 할지라도 一但은 市 또는 道知事에게 申請하여야 하고 그러면 그 所屬의 地方調停委員會는 이를 中央調停委員會에 移送하게 되어 있다(同法^(第53條 第1項, 第2項)). 立法論으로는 2 以上の 道에 걸치는 紛爭에 대하여는 바로 中央調停委員會에 申請할 수 있도록 하여야 할 것이다. 위와 같이 書式에

따라 申請하게 한 結果 口頭申請은 許容되지 않는다.

問題는 申請書樣式 ①項의 紛爭調停申請要旨를 어느 程度로 記載하여야 하는나이다. 民事訴訟과는 다르고 또 되도록이면 簡便하고 쉽게 쓸 수 있어야 하므로 구태여 「請求趣旨」를 要求할 必要는 없다. 그러나, 적어도 調停을 바라는 「被害」가 어떤 것인지는 特定해 놓아야 한다. 왜냐하면 調停案이 受諾되면 民事訴訟法上的 和解調書와 同一한 效力이 있고(同法第59條), 따라서 調停에 의하여 終局的으로 解決된 紛爭이 어느 範圍까지의 被害에 대한 것인가가 明白하여야만 다음에 거기 포함되지 않은 다른 被害에 대하여 다시 調停申請이나 提訴를 할 수 있기 때문이다. 따라서 「被害의 特定」은 대략 다음과 같은 方法에 의하여야 할 것이다.

㉠ 우선 被害를 입은 사람을 特定하여야 할 것이다. 被害者가 多數인 경우에는 그 各自를 밝혀야 하며 世代主만 써서는 안 된다.

㉡ 다음으로 各自의 被害의 種類를 特定하여야 한다. 生命에 대한 被害인지, 精神 또는 肉體의 健康에 대한 被害인지, 財産의 被害인지, 아니면 單純한 生活妨害인지 明示하여야 한다. 흔히 公害로 인한 生命 또는 健康에 대한 被害는 우선은 潜在的으로 進行하다가 相當期間이 經過한 後에야 비로소 나타나는 경우가 많으므로 이에 留意하여 潜在해 있기 때문에 몰라서 申請하지 못했던 被害는 다음에 다시 申請할 수 있도록 救濟해 주어야 한다. 따라서 한 사람의 被害者라도 被害의 種類에 따라서 여러 번 申請할 수 있는 것이다. 다만 調停當時까지 나타난 被害에 대하여는 分離함이 없이 한꺼번에 申請하도록 勸하여야 할 것이다.

㉢ 다음 被害의 額數는 要求할 必要가 없다. 왜냐하면 被害額數의 算定에는 醫學을 비롯한 高度의 科學技術이 必要하여 被害者로서는 그 算定이 거의 不可能하므로 이는 調停委員會의 職權에 의한 調査가 바람직하기 때문이다.

調停案이 受諾되기까지는 書面으로 被害種類의 追加 혹은 撤回가 可能하다.

(6) 參加

우리 法이 當事者參加에 관하여 아무런 規定을 두고 있지 않은 것은 立

法の不備이다. 同一原因에 의한 公害被害者가 多數인 경우에 그 중 한 사람이 이미 調停申請을 하여 審理中에 있다면 다른 사람은 새로이 別個의 調停申請을 내기보다는 이미 係屬한 節次에 當事者로서 參加시키는 것이 훨씬 經濟的이다. 또 被害의 原因이 된 公害를 發生시키는 事業體가 둘 이상인데 그 중 一部만을 相對로 申請하였다가 調査過程에서 다른 一部의 事業體가 드러난 경우에 그 다른 一部의 事業體에 대하여 別個의 새로운 申請을 내기 하기보다는 그 事業體를 이미 係屬하고 있는 節次에 相對方 當事者로 參與시키는 것이 經濟的이다. 이와 같은 當事者參加制度는 立法으로써 補完하여야 할 것이나, 立法이 되기까지는 부득이 別個의 申請을 내게 한 다음 審理의 併合으로 運用의 妙를 찾아야 할 것이다. 當事者參加를 許容할 경우에는 물론 書面으로 調停을 要求하는 「被害」를 特定시켜야 할 것이다.

(7) 處理節次

① 調停申請이 接受되어 調停委員會로 넘어오면 幹事는 즉시 保社部長官 또는 市·道知事에게 報告하여 調停委員中에서 當該事件을 調査할 5人 以內的 調査委員을 指名하도록 해야 한다(法第^{56條}). 그리고 法은 위 調査委員으로 하여금 모든 調査를 시켜 調停委員會에 報告하도록 하고 調停은 15人 以上 20人 以下の 調停委員 全員の 合議體가 하도록 規定해 놓았다(法第^{57條}, 第^{59條} 第1項).

그런데 우리 法은 여기서 重大한 過誤를 犯하였다. 즉, 調査는 5人 以內的 調査委員이 하고 調停은 15人 내지 20人의 調停委員會에서 하도록 한 點이다. 調停도 裁判類似의 準司法作用이라 할 것인데 이것을 15人 내지 20人의 合議體에서 하도록 함은 非能率的일 뿐만 아니라 調査委員이 아닌 調停委員은 內容을 잘 알지도 못하므로 그를 調停에 關與시키는 것은 妥當치 않다. 따라서 立法論으로는 15人 내지 20人의 調停委員中에서 當該紛爭調停을 擔當할 者로서 3人 내지 5人을 指名하고 그 指名된 者가 調査뿐만 아니라 調停까지 專擔하도록 法을 改正하여야 한다. 日本의 公害紛爭處理法도 그렇게 되어 있고(同法 第^{28條}, 第^{31條}, 第^{39條}, 第^{42條}의 2), 우리의 舊公害防止法도 그

렇게 되어 있다(同法 第1條 第1項, 5人以內의 「調査委員」, 이 아니라 「調停委員」이라고 되어 있다).

② 調査委員이 指名되면 幹事는 遲滯없이 申請書의 副本을 相對方에게 送達함과 同時에 審問期日을 指定받아 雙方을 召喚하여야 한다. 召喚의 方法은 전화연락을 하는 등 簡易하고 迅速한 方法으로 할 수 있을 것이다.

③ 審理는 辯論主義에 의할 것이 아니라 職權主義에 의하여야 한다. 또 口述主義에 의하기보다는 書面審理爲主로 함이 迅速하고 簡便할 것이다. 이 點에서 民事訴訟과는 아주 틀리는 것이다. 대개의 경우 調書의 作成은 必要 없을 것이나, 參考人의 陳述을 直接 듣는 경우(보통은 그의 陳述書) 혹은 現場을 檢證한 경우 등에는 調書를 作成하여야 할 것이다. 立證의 程度는 疎明으로 足하고 書證의 眞正成立을 엄격히 따질 필요가 없을 것이다.

職權主義에 의하므로 구태여 當事者의 申請이 없더라도 紛爭解決을 위하여 必要한 때에는 參考人의 出席을 要求하고 事業場 또는 關係機關에 書類提出을 命하며, 事業場에 出入하여 調査할 수 있고 鑑定을 命할 수도 있다(同法 第57條 第1項). 우리 法은 參加制度를 두지 않으므로 參加를 할 事案에는 別個의 申請을 하게 하여 審理의 併合을 하여야 함은 前述과 같다(前述 V, (6)參照).

④ 審理 및 調査의 費用에 관하여는 아무런 規定이 없으나, 民事訴訟法을 類推하여 申請當事者에게 豫納케 하기보다는 公益의인 見地에서 原則으로 國庫의 負擔으로 하여야 할 것이다. 그래야만 自由로 調停申請을 할 수 있고 制度의 目的을 達成할 수 있기 때문이다. 따라서 國家豫算의 편성 때 이것을 염두에 두어야 할 것이다. 이 點에 관하여는 立法으로서 補完함이 必要하다.

(8) 調 停

① 調停委員會는 모든 審理와 調査를 끝낸 다음 調停案을 作成하여 當事者에게 提示하여야 한다. 그리고 그 時限은 調停申請을 받은 날로부터 90日內이다(同法 第59條 第1項). 물론 訓示期間이나 迅速한 處理가 理念이므로 되도록이던 그 時限을 지켜야 할 것이다.

調停案의 內容은 어떤 것이어야 하는가. 損害賠償을 命하는 것이 보통이겠으나 경우에 따라서는 이와 함께 一定한 防止施設을 設置할 것을 命

하거나 操業의 短縮 또는 一定基準 以上の 排出을 禁할 것을 命할 수도 있을 것이다. 이와 같은 作爲 또는 不作爲命令은 公害防止訴訟에 있어서의 그것과 같은 것으로서 그 主文 및 執行方法은 公害防止訴訟의 경우를 따라야 할 것이다. 當事者의 申請에 「請求趣旨」를 要하지 않음은 前述과 같으나 가사 請求趣旨를 記載해 놓았다 해도 반드시 이에 拘碍받을 必要없이 調停委員會에서 適當하다고 생각되는 案을 내 놓을 수 있다.

② 調停委員會가 提示한 調停案에 대하여 當事者가 이를 受諾할 때에는 調停委員 全員은 調停調書를 作成하고 當事者와 함께 이에 署名捺印하여야 한다. 그리고 이 調停調書는 民事訴訟法 第206條의 規定에 의한 和解調書와 同一한 效力이 있다(民法 第59條 第2,3項).

調停調書는 和解調書와 同一한 效力이 있으므로 그 記載事項도 이에 準하여 생각하면 될 것이다. 즉, 우선 調停申請의 當事者를 記載하여야 한다. 代表者나 代理人이 申請한 경우에는 그 代表者 또는 代理人 以外에 各本人 全員을 記載해야 하며 그 중 一部の 申請人만이 調停案을 受諾한 때에는 受諾한 者만을 記載할 것이다. 다음에 受諾된 調停案, 즉 各被害者마다에 대한 損害賠償額이나 혹은 事業體에 대한 作爲 또는 不作爲命令을 記載하여야 할 것이다. 이것은 判決의 主文에 該當하므로 執行에 異論이 없도록 簡潔 明確해야 한다. 마지막으로 調停한 紛爭이 어떤 것인가를 特定하여야 한다. 즉, 各被害者에 대한 어느 範圍까지의 被害가 該當되며 그 原因인 公害는 무엇인지 明示하여야 한다. 그래야만 다음에 다른 被害에 대하여 調停申請이나 提訴를 할 때에 紛爭이 생기지 아니한다. 그 밖에 調停의 經過나 調停案에 대한 理由의 說明은 반드시 必要한 것이라 할 수는 없으나 記載해도 무방할 것이다. 이와 같이 하여 調停調書가 作成되면 調停委員 全員과 當事者는 이에 署名捺印함으로써 調停調書는 完成되고 幹事는 그 正本을 當事者에게 送達하여야 한다.

③ 調停調書는 民事訴訟法上的 和解調書와 同一한 效力이 있는고로 그 執行도 和解調書와 같이 民事訴訟法에 의할 것이다. 즉, 調停調書가 相對方에게 送達되면 幹事로부터 執行文을 부여받아 執行法院에 競賣 등의 申請을 할 수 있다.

<별지 제16호 서식>

분쟁조정신청서		처리기간	
신청인	① 성명 (법인은 성명 및 대표자성명) 명	② 주민등록번호	
	③ 주소 (법인은 소재지)		
신청내용	④ 배출시설의 공장사업장 소재		
	⑤ 배출시설의 공장사업장 명칭		
	⑥ 배출시설의 공장사업장 대표자 성명		
	⑦ 배출시설의 공장 또는 사업장 업종		
	⑧ 피해 장소		
	⑨ 피해세대주 및 인구		
	⑩ 공해의 종류		
	⑪ 분쟁조정신청 요지		
	위의 같이 환경보전법 제53조 및 동법시행령 제42조의 규정에 의하여 손해 배상에 관한 분쟁의 조정을 받고자 별첨서류를 첨부하여 신청합니다.		
	년 월 일 신청인 ⑬		
	서울특별시장 부산시장 도지사 귀하		
구비서류 1. 피해근거가 될 수 있는 물적 증거나 보건사회부장관이 인정하는 기관 또는 의료기관에서 발행한 피해에 관한 증명서, 진단서 또는 조사서류 2통 2. 피해지역의 상황도 2통 3. 기타 분쟁의 조정에 필요한 입증자료 2통		수수료 없음	

2903-01-19E
1978. 6. 3 승인

190mm × 268mm
(신문용지 54g/m²)

④ 그런데 調停案의 受諾이 拒否된 경우에는 지금까지 밟았던 모든 節次는 無爲로 끝나고 當事者는 法院에 提訴할 수 있을 뿐이다.

그러나, 立法論으로는 調停案의 受諾이 拒否된 경우에도 調停委員會는 相當하다고 생각되는 案으로 強制調停을 하고 이에 대하여 一定한 期間內

에 異議하지 않으면 역시 和解調書와 同一한 效力이 있는 것으로 함이 좋을 것이며, 또 적어도 調停申請이 있는 경우에는 時效中斷의 效力만이라도 부여하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 調停案의 受諾與否에 不拘하고 調停委員會로 하여금 監督行政機關에 대하여 當該事業體에 대한 規制權을 發動하도록 促求할 權限도 부여함이 좋을 것이다.