

환경오염피해 구제와 환경분쟁조정위원회의 기능관계* **

강 정 혜***

차 례

- I. 서 론
- II. 환경오염피해구제의 개요
- III. 환경분쟁조정위원회와의 기능적 관계
- IV. 결론

[국문초록]

2014.12.31.제정되어 2016.1.1.부터 시행되고 있는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 무과실책임, 인과관계 추정 법리를 규정하고 환경 오염 위험성이 높은 시설은 환경책임보험에 가입하게 하고 가해자를 알 수 없거나 그 존부가 분명하지 아니하거나 무자력인 경우 등의 경우에는 국가가 환경오염피해 구제를 직접적으로 시행하도록 입법화한 점에서 환경 관련 법제에 있어 획기적인 의미를 가진다. 이 중 환경피해의 구제는 정부가 구제급여금을 지급한 후 해당 사업자에게 구상하는 구조로 되어 있다. 그런데 이 구제급여의 지급과 관련하여 종래의 환경분쟁조정위원회의 환경피해 분쟁 해결방법과 관련하여 어떠한 기능관계를 가지는지 문제가 된다. 본고에서는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 「환경분쟁조정법」을 상호비교하면서 이러한 기능관계를 법 적용범위, 법 적용의 대상, 내부기관, 이의절차, 적용법리의 측면에서 논하기로 한다.

* 본 논문은 2015년도 서울시립대학교 연구년교수 연구비에 의하여 연구되었음.

** 한국환경법학회 제124회 학술대회(2015.12.19.) 발표 논문을 토대로 수정·변경됨.

*** 서울시립대학교 법학전문대학원 교수.

I. 서론

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(제정 2014.12.31. 시행 2016.1.1.)의 입법취지는 과학적 인과관계를 피해자가 입증하기 어려운 환경오염사고의 특성상 환경오염피해를 입은 국민이 고통을 겪으면서도 그 원인을 규명하는 입증부담으로 장기간 소송을 하는 등 많은 시간과 비용을 투입해야 하는 실정을 감안하여, 오염원인자 부담원칙을 구현할 수 있도록 무과실책임과 인과관계 추정 법리를 법률에 규정함으로써 실제규정으로 체계화하여 피해자의 입증책임을 완화하려는 한편, 환경오염 위험성이 높은 시설은 환경책임보험에 가입하게 하여 배상책임 이행을 위한 재무적 수단을 확보하도록 하고 환경오염피해 구제를 통하여 피해자를 지원하여 피해구제의 사각지대를 해소하려는 데 있다.¹⁾ 위 법률에서 도입된 “입증책임을 완화”의 법리는 이미 오래 전 판례²⁾들을 통하여 시도되고 있는 법원리이어서 새로운 법 개념의 도입이라고 보기는 어렵지만 “환경위험에 대비한 책임보험의 강제”와 “국가에 의한 환경 피해구제”는 위 법률에서 새로이 도입된 특기할만한 제도라고 할 수 있다.

근래에 이르러 태안 원유 유출사고, 구미 불산가스 누출사고 등 대형 환경오염 사고가 빈발하고 있고 이러한 환경오염사고의 경우 그 특성상 인과관계 규명에 시간이 걸리고 입증이 쉽지 않아 피해자는 가해자로부터의 즉각적인 피해배상을 받기 어려울 뿐더러 가해자가 영세한 경우 피해보상 능력이 없어 피해자가 배상을 받기 어려운 문제점이 있다. 이러한 경우를 예상하여 위 법률은 일정시설을 설치, 운영하는 사업자에게 환경책임보험에 의무적(義務的)으로 가입하도록 강제(強制)한다. 현대사회에서 빈발하고 있는 환경침해에 대하여 가해자의 무자력(無資力)을 보험에 의하여 보충하게 함으로서 피해자의 구제에 만전을 기하려는 사회보장적인 성격을 지니는 것이다. 이는 사실상 국가가 주도하여 배상책임의 한계를 보장하는 것으로 선진 외국에서 찾아보기 힘든 선진적인 입법례라고 할 수 있다.³⁾

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 같이 법률에서 책임보험 가입을

1) 법률 제정이유 참조.

2) 1974.12.10. 선고 72다1774 판결에서 보듯이 오래 전부터 입증책임을 경감 내지 전환하려는 노력이 있어 왔다.

3) 김홍균, 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 평가와 향후 과제, 환경법연구, 제37권 제2호, 2015, 157면.

강제하는 또 다른 대표적인 법률의 한 예로 「자동차손해배상 보장법」을 들 수 있다. 동법은 자동차보유자에게 자동차의 운행으로 다른 사람이 사망하거나 부상한 경우에 피해자에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 책임보험이나 책임공제에 가입할 의무를 법률로서 강제한다(동법 제5조). 자동차사고 피해자에게 위 법률에 의한 책임보험이 최소한의 사회보장기능을 수행하는 것처럼 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 또한 환경오염 피해자에게 최소한의 사회보장기능을 수행할 것이다. 이와 같이 책임보험은 사회의 발전과 과학기술의 진전에 따라 빈발하는 새로운 위험에 대하여 일정 부분 그 위험을 담보하는 역할을 수행한다. 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 입법 시기가 다소 늦은 감은 있으나, 환경위험을 보험제도로 보완한다는 점에서 우리 사회가 환경피해 문제에 대하여 진전된 법체계를 마련하였다고 평가할 수 있을 것이다. 물론 환경책임보험이 의무화됨으로서 보험회사가 실질적으로 피보험자의 오염위험을 감시하게 되어 행정에 의한 규제가 아니라 보험회사에 의한 규제가 되고 이에 따른 새로운 논점이 발생하게 될 것이나⁴⁾ 본고에서는 논하지 아니한다.

한편, 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 환경오염피해 원인을 제공한 자를 알 수 없거나 그 존부가 분명하지 아니하거나, 무자력인 경우, 배상책임한도를 초과하는 경우 피해자등에게 구제급여를 지급할 수 있다고 규정하면서 해당 사업자에게 “지급한 구제급여”를 구상할 수 있음을 규정한다.⁵⁾ 이 경우 법률적으로는 해당사업자에게 구상하는 것이긴 하나 실무적으로는 대부분 해당사업자의 보험자인 보험회사에게 지급한 구제급여에 해당하는 금원을 구상하는 형태로 될 것이다. 독일의 경우 1990년 환경에 영향을 미치는 시설책임과 관련하여 위험책임의 법리에 따라 무과실 책임을 도입한 환경책임법이 제정되었으나, 환경책임에 대한 판례는 거의 없는데 이는 환경책임보험의 발달로 환경피해에 대한 책임이 소송 전단계에서 사전합의된 탓이라고 한다.⁶⁾ 환경오염피해구제체계에서 정부가 선구제(先救濟), 후구상(後求償)하겠다는 것은 일정 요건 하에, 환경오염피해를 발생시킨 가해자 대신 정부(환경부)가 피해자에게 피해구제액을 우선 지급하는 제도를 마련하였다는 점에서 기존의 환경정책기본

4) 김춘환, 보험을 이용한 환경규제, 환경법연구, 제27권제2호, 2005, 134면.

5) 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제23조.

6) 서보국역, 독일의 환경책임법: 현황, 성과 및 발전방향, 환경법과 환경정책, 제5권, 2010, 45면.

법 제43조(피해구제)7)의 정신을 충실히 구현한 입법이라 할 수 있다.

그런데 이 피해구제 업무를 다루는 기본적인 법리는 손해배상의 법리이다. 특히 선구제(先救濟), 후구상(後求償) 조치를 취할 수 있도록 법률이 설계한 이상, 구제(救濟)단계에서 손해배상 법리가 중요 근거가 될 수밖에 없다. 구제급여를 지급함에 있어 어떠한 손해배상법리에 의하였는지 그리고 그 구제급여가 손해배상법리에 기초한 손해배상금의 한도 이내라는 점이 드러나 있지 않으면, 구상권을 행사함에 있어 적절한 법적 논거와 설득력을 상실할 것이기 때문이다.

한편 「환경분쟁 조정법」도 환경피해 배상을 다룬다. 환경분쟁조정위원회는 신청인의 분쟁조정신청에 대하여 환경피해의 존부나 범위를 산정하여 가해자에게 조정, 재정 등의 형식으로 배상을 명한다.

이와 같이 「환경분쟁 조정법」에 따른 피해보상과 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상의 피해구제는 환경정책기본법 제43조상의 환경 피해를 원활하게 구제하기 위하여 국가가 시행하고 있는 시책이라 할 수 있다. 분쟁조정위원회는 대체적 분쟁해결 기관으로서 손해배상의 법리에 따라 각종 분쟁을 해결하고 있다. 한편 피해구제는 손해배상의 법리를 기초로 한다. 이와 같이 피해구제나 분쟁조정위원회는 동일한 법리에 기초하여 기능하고 있어 두 영역간의 관계나 기능중복의 문제가 대두된다. 뿐만 아니라 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 「환경분쟁 조정법」에 따라 피해자가 각각 구제급여·피해배상을 받는 경우 및 구제급여 시 정부(“운영기관”)⁸⁾가 사업자를 상대로 구상하는 경우는 모두 손해배상의 범위 등의 법적 쟁점이 깊숙이 개입할 수밖에 없는 영역이다. 더구나 이러한 결정, 재정, 재결 등에 대하여 당사자가 불복할 경우 종국적으로는 법원 재판으로 이행하는 구조이다. 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 「환경분쟁 조정법」에 기한 환경피해 보상액을 결정함에 있어 이와 같이 손해배상 범위와 같은 법률적 판단을 도외시킬 수는 없기 때문에 위 결정에 있어 법적 논리적 일관성이 공히 요구될 것이라고 예상할 수 있다.

이하에서는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에서 새로이 도입된 환경

7) 환경정책기본법 제43조(피해 구제): 국가 및 지방자치단체는 환경오염 및 환경훼손으로 인한 피해를 원활하게 구제하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다.

8) 현재 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상의 “운영기관”의 법적 지위나 성격에 대하여는 동법이 제2조 제7호에서 환경부령이 정하는 기관이라는 것 외에는 구체적인 것이 나타나 있지 않다.

오염피해 구제 제도와 관련하여, 기존의 환경분쟁조정위원회와의 상호 기능 관계를 위 법률에서 새로이 도입된 조직(기관)과 절차 중심으로 간략히 살펴 본 다음 기능적 관점에서 상호 비교하여 논하기로 한다.

II. 환경오염피해구제의 개요

1. 조직

환경오염피해에 대한 구제급여를 지급함에 있어 관련되는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상의 기관·조직은 다음과 같다.

(1) 환경오염피해구제정책위원회

환경부장관 소속으로 환경책임보험, 환경오염피해 평가의 방법과 절차에 관한 사항, 환경오염피해 구제 등을 심의·결정한다. 운영기관의 “심사청구에 대한 결정”에 대한 재심사청구를 다루며 재결로서 행한다(동법 제16조제1항). 환경오염피해구제정책위원회의 재결에 대하여는 재결서를 받은 날로부터 60일 이내에 환경부를 당사자로 하여 행정소송을 제기할 수 있다(동법 제33조제2항). 환경오염피해 구제와 관련하여 가장 상위에 있는 조직이라 할 수 있다.

(2) 운영기관

보장계약의 체결, 구제급여 관련 업무수행, 구제계정 운영 등을 위하여 환경부령으로 정하는 기관을 말한다(동법 제2조제7호). 구제급여를 받으려는 피해자등은 운영기관에 구제급여의 지급을 신청하여야 하고, 운영기관은 예비조사 결과 피해자등이 지급요건에 적합하다고 인정되는 경우에는 피해내용에 대한 본조사를 실시하여 환경오염피해구제심의회 심의·의결을 거쳐 예비조사 결과 통지를 한 날로부터 60일 이내에 구제급여 지급 여부 및 피해등급 등을 결정하여 피해자등에게 통지하여야 한다(동법 제25조제4항).

(가) 구제급여심사위원회

운영기관 내에 설치한 불복 심사청구를 관장하는 위원회이다(동법 제29조). 예비조사 결과·구제급여의 지급결정·회수금 등에 대하여 불복하는 자는 운영기관에 심사청구를 할 수 있고(동법 제28조), 이 심사청구를 심의(심리)·결정하기 위하여 운영기관에 관계 전문가로 구성된 구제급여심사위원회를 둔다. 운영기관은 구제급여심사위원회의 심의를 거쳐 심사청구에 대한 결정(동법 제30조)을 하며, 이 결정에 불복하는 자는 환경오염피해구제정책위원회(동법 제16조)에 재심사청구를 할 수 있다(동법 제32조).

(나) 환경오염피해구제심의회

구제급여 지급에 관한 사항 즉 구제급여 지급 여부 및 피해 등급을 심의·결정하기 위하여 운영기관에 환경오염피해구제심의회를 둔다(동법 제24조).

(다) 조사단

구제급여의 지급에 관한 사항을 심의·결정하는데 필요한 사항을 조사·연구하기 위하여 운영기관에 환경오염피해조사단을 설치할 수 있다(동법 제24조).

2. 절차

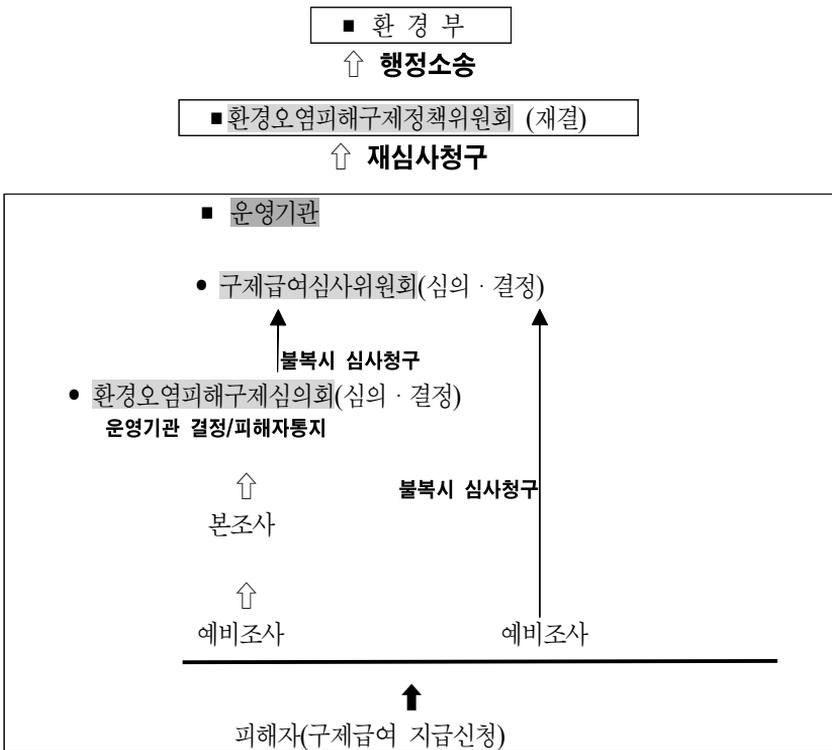
「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 “구제급여”와 관련된 결정 및 불복의 절차는 다음과 같다. 구제급여 지급의 근거는 동법 제23조 제1항이다. 즉 동법 제 23조제1항은 “환경부장관은 피해자가 해당 법률조항에 해당하는 사유로 피해자등이 환경오염피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우 구제급여를 지급할 수 있다”고 규정하면서, 동조 제3항에서는 “구제급여의 종류와 한도금액 등 구제급여에 대해 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”라고 규정한다.

급여구제의 실무적 절차는 동법 제25조가 규정하고 있는데, 이 내용을 보면 구제급여를 받으려는 피해자들이 「운영기관」에 구제급여의 지급을 신청 → 「운영기관」은 피해내용에 대한 예비조사·본조사 등을 실시 → 운영기관은 「환경오염피해구제심의회」의 심의·의결을 거쳐 구제급여 지급여부 및 피해등급 등을 결정하여 피해자등에

계 통지 → 결정일로부터 원칙적으로 30일 이내에 구제급여를 지급하는 것으로 되어 있다.

구제급여심사위원회의 심의를 거친 “심사청구에 대한 결정”에 불복하는 자는 환경오염피해구제정책위원회에 재심사청구를 할 수 있다(동법 제32조). 한편 재심사청구에 대한 환경오염피해구제정책위원회의 재결에 대하여는 재결서를 받은 날로부터 60일 이내에 환경부를 당사자로 하여 행정소송을 제기할 수 있다(동법 제33조제2항). 이상의 내용을 표로 정리하면 아래와 같다.

<표> 구제급여 절차도



Ⅲ. 환경분쟁조정위원회와의 기능적 관계

1. 법적용의 범위(가해자·환경피해의 종류)

(1) 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제2조제1호는 환경오염피해를 “시설의 설치·운영으로 인하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 타인의 생명·신체(정신적 피해를 포함한다) 및 재산에 발생한 피해(동일한 원인에 의한 일련의 피해를 포함한다)”라고 정의하면서 다만 해당 사업자가 받은 피해와 해당 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해는 제외한다.

위 법률이 정한 환경피해란 “시설의 설치·운영으로 인하여 발생”하는 것을 말하므로 가해자의 범위가 제한적이다. 따라서 오염물질이나 유해물질의 운반자, 생산자, 보관자등이나 토지소유자, 점유자 등이 시설을 설치하거나 운영하지 않을 경우에는 이에 포함되지 아니하게 된다.

(2) 환경분쟁 조정법

「환경분쟁 조정법」은 제2조제1호에서 “환경피해”를 사업 활동, 그 밖에 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 약취, 자연생태계 파괴, 일조 방해, 통풍 방해, 조망 저해, 인공조명에 의한 빛 공해, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인한 건강상·재산상·정신상의 피해라고 정의하면서 다만, 방사능오염으로 인한 피해는 제외함을 규정하고 있다. 한편 위 대통령령이 정하는 원인과 관련하여, 「환경분쟁 조정법」 시행령 제2조(환경피해의 원인)는 「환경분쟁 조정법」 제2조제1호 본문에서 “대통령령이 정하는 원인”이란 진동이 그 원인 중의 하나가 되는 지반침하(광물 채굴로 인한 지반침하는 제외한다)를 말한다고 규정한다. 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 같이 가해자의 범위가 한정적이지는 않으며 가해자를 제한하지 않고 있다.

(3) 소결

이상에서 본 바와 같이 양 법률은 가해자의 범위에 있어 차이가 있다. 즉 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에서 환경피해와 관련된 가해자의 범위는 제한이 있는 반면, 「환경분쟁 조정법」에는 가해자의 범위에 아무런 제한이 없다.

또한 양 법률에서 규정한 환경피해의 종류에도 차이가 있는데, 「환경분쟁 조정법」은 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 중복되는 부분(대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동)에서 더 나아가 악취, 자연생태계 파괴, 일조 방해, 통풍 방해, 조망 저해, 인공조명에 의한 빛 공해 등까지 환경피해의 종류로 규정하고 있다.

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에서 가해자가 제한되고 환경피해의 종류가 제한되어 규정된 이유는 동 법률이 대통령령으로 정하는 일정한 시설에 환경책임보험 의무가입제도를 도입하고 있고 정부가 구제급여를 지급한 후 구상의 상대방은 실질적으로 가해자의 보험회사일 것이므로 환경책임보험을 강제할 수 있는 가해자 집단을 넘어서서까지 가해자의 범위를 확장하기에는 무리였을 것이기 때문으로 보인다. 이에 반하여 「환경분쟁 조정법」은 상대적으로 가해자의 범위의 제한이 없고 환경피해의 종류가 더 넓은데 이는 피해자가 직접 가해자에게 피해보상을 청구하는 제도여서 그러한 제한을 설정할 필요가 없기 때문일 것이다.

2. 법적용의 대상

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 제23조에서 환경오염피해 구제의 지급 대상을 “환경오염피해의 원인을 제공한 자를 알 수 없거나 그 존부가 분명하지 아니하거나 무자력인 경우”, “제7조에 따른 배상책임한도를 초과하는 경우”, “환경오염피해에 대하여 제17조제1항에 따른 환경책임보험 계약 또는 보장계약이 성립되지 아니하거나 실효된 경우” 등으로 한정적으로 열거⁹⁾하고 있다.

그러므로 위 대상에 포함되지 않는 경우, 예를 들면, 환경오염피해의 원인을 제공한

9) 물론, 동법 제23조제2항3호는 「그 밖에 환경부장관이 필요하다고 인정하는 경우」라고 규정함으로써 필요시 적용대상을 확장할 수 있는 여지를 남겨 놓고 있다.

자를 알 수 있고 그 존부가 분명하며 자력이 있는 경우에는 가해자가 환경피해 배상을 거부하더라도 피해자들은 구제급여 대상에서 제외될 것이므로 환경분쟁 조정, 환경소송 제도 등을 이용할 가능성이 높은 것으로 보인다. 결국 환경분쟁조정은 가해자가 뚜렷하고 인과관계가 분명하고 자력이 풍부한 가해자(대기업 등)를 주 대상으로 할 것이고 실제로도 그러한 경향을 보여 왔다. 그러나 이러한 논리적인 구분에도 불구하고, 실제로는 그 구분이 명확하지 않은 사례도 많을 터이므로, 구제급여 지급 여부에 있어 위 법률상의 적용 요건을 얼마나 엄격하게 적용하는지에 따라 피해자들이 구제급여 제도나 환경분쟁조정제도 중 어떠한 제도를 선택할지 선호도가 달라질 수 있을 것으로 보인다.

환경오염피해 구제절차는 대표적인 대체적 분쟁해결수단(ADR)인 환경분쟁조정제도와 구별되나 공히 손해배상의 법리에 터잡아 기능하는 만큼, 신속하고 능률적인 환경분쟁조정제도 내에 이를 포섭하지 아니하고 이러한 구제절차를 별도로 마련한 이유가 무엇인지에 대하여 충분한 이유가 제시될 필요가 있을 것으로 보인다.¹⁰⁾

3. 내부 기관

(1) 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 설치된 기관들은 업무의 성격에 따라 다양하게 설치되어 있다. 구제급여액의 지급여부와 그 지급액에 대한 판단이 쉽지 않고 일방 당사자가 받아들이지 않아 이의제기의 여지가 많은 점을 감안하여 심사청구·재심사청구 등 쟁송처리 단계를 내부적으로 강화해 놓은 특성을 볼 수 있다.

그러나 이러한 내부 구제 절차를 담당하는 환경오염피해구제정책위원회·구제급여심사위원회·환경오염피해구제심의회와 같은 각종 위원회 내지 회의체는 그 이름만으로는 무슨 기능을 하는지 전문가가 아닌 일반인으로서서는 뚜렷하게 알 수 없는 어려움이 있다. 관장 업무의 내용을 명칭만으로도 쉽게 알아 볼 수 있도록 향후 쉽고

10) 정남철, 새로운 환경책임법제의 도입과 피해구제절차의 문제점, 환경법연구, 제37권제3호, 2015. 267면.

간편한 용어로의 정리가 필요할 것이다.¹¹⁾

또한 심사청구를 담당하는 환경오염피해구제정책위원회의 경우, 사실상 구제급여 재심사위원회의 성격을 가지고 있음에도 불구하고 동시에 동법 제23조에 따른 환경오염피해 구제에 관한 사항(동법 제16조제5호)을 다루고 있어 동일 기관(회의체)에서 지급¹²⁾과 그 불복까지 업무범위로 보고 있어 독립된 심사기능에 의문이 생길 수 있을 것으로 보인다.

(2) 환경분쟁 조정법

「환경분쟁 조정법」에 따른 주요 피해보상 방식인 재정의 경우, 사무국의 검토·조사를 바탕으로 환경분쟁조정위원회가 결정을 내리면 이것으로서 모든 절차가 한 번에 종료된다. 뿐만 아니라 재정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있는데, 재정문서의 정본이 송달된 날로부터 60일 이내에 당사자 양쪽 또는 어느 한쪽으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 철회된 경우 등에는 그 재정문서가 재판상 화해와 동일한 효력이 있다.¹³⁾

(3) 소결

「환경분쟁 조정법」이 위원회와 사무국으로 구성된 비교적 간이한 조직임에 반하여, 환경오염피해구제를 다루는 관련 기관들은 다양하고 복잡하다. 환경오염피해의 규모나 중대성, 그리고 신청인과 피신청인에게 중립적인 지위에서 결정을 내리는 분쟁조정위원회와 달리 정부가 직접 구제급여를 지급하는 점 등을 감안하면 내부 이의절차나 구제제도를 다루는 별도의 중첩적인 내부 기관의 설치가 필요불가결할지 모르나 신속한 구제의 관점에서는 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

11) 예를 들자면 각종 위원회에 환경오염이라는 용어가 들어가는데, 비록 환경오염피해가 범명에 있는 용어이더라도 이 중 오염이라는 용어를 제외해도 아무런 문제가 없을 것으로 보인다. 법에서도 환경오염피해를 ...오염, ...피해 등이라고 규정하고 있는 바, 환경오염피해 대신 환경피해라는 용어를 사용하는 것이 오히려 법적 정의에 부합한다.

12) 실질적인 지급은 운영기관이 환경오염피해구제심의회를 거쳐 행하나(동법 제25조), 동법 제16조 제5호는 이러한 업무를 사무범위로 함을 규정하고 있다.

13) 「환경분쟁 조정법」 제42조제2항.

4. 이의절차

(1) 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률

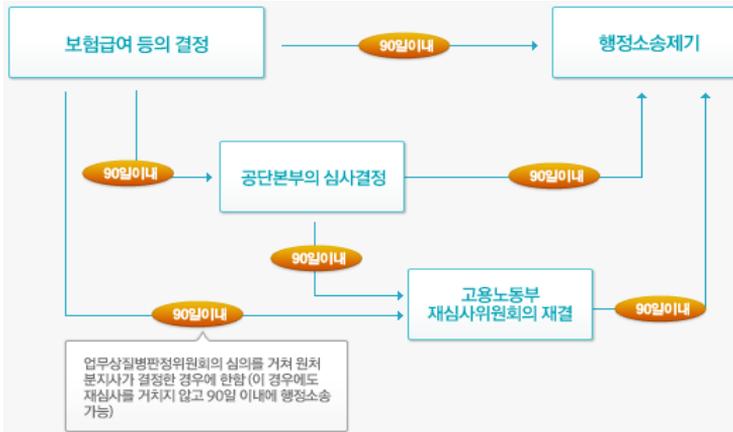
「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이 예정하고 있는, 구제급여 결정에 대한 불복 절차는 심사청구·재심사청구이다. 환경오염 피해자는 환경오염피해구제 심의회·구제급여심사위원회·환경오염피해구제정책위원회 순으로 이의신청하여 권리구제를 구할 수 있다.

환경오염 피해 구제급여처럼 행정부가 일정한 급여를 지급하고 구상하는 예로는 산업재해보상법상의 보험급여를 들 수 있다. 산업재해상의 보험급여와 관련하여 피해자가 제기할 수 있는 산재보험급여청구나 이에 대한 이의절차의 흐름은 아래 각주의 도표에서 보는 바와 같다.¹⁴⁾ 산업재해를 입은 피해자가 고용노동부(근로복지공단)의 보험급여 결정 등에 불만을 가지고 이의제기를 하는 경우 행정부 내부에서의 이의제기 절차 없이 바로 행정소송을 제기할 수 있는 점은 환경오염피해 구제시의 이의절차와 구별되는 점이다.

(2) 환경분쟁 조정법

14) <https://www.kcomwel.or.kr/kcomwel/comp/eval/laws.jsp>

[표] 산업재해보상법에 따른 고용노동부·근로복지공단의 보험급여 결정



「환경분쟁 조정법」은 정부(환경부) 소속의 환경분쟁조정위원회가 환경배상책임 주체로 하여금 피해자에게 피해배상금 등을 지급하는 것을 명하거나 조정안의 수락을 권고한다. 환경분쟁 조정의 대부분을 차지하는 재정의 경우, 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 당사자 양쪽 또는 어느 한쪽으로부터 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 철회된 경우에는 그 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(동법 제42조제2항). 따라서 재정에 대한 이의절차는 소송의 제기(제소)라고 볼 수 있다.

(3) 소결

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에서 비록 배상금 지급주체가 정부(환경부)로 바뀌어졌다 하더라도, 법리적으로 이는 배상책임 주체를 대위(대신)하여 지급하는 것으로 볼 수 있어 결국 환경배상책임 여부와 그 범위를 심리하는 환경분쟁조정위원회의 기능과 유사하다. 그럼에도 불구하고 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에서의 이의절차는 환경분쟁조정 절차와 달리 지나치게 복잡하여 피해자의 신속한 권리구제를 저해할 가능성이 있다.

새로이 법이 시행된 만큼 향후 이 법을 운용함에 있어 이러한 관점에서 제도를 스크린해 볼 필요가 있을 것이다. 환경오염피해 구제시 만일 행정부(운영기관) 내에서의 이의절차(심사청구·재심사청구)가 원활하고 효과적으로 기능하지 못할 경우, 중국적인 권리구제 수단인 법원 재판절차에 이르는 시간만 지체되어 환경피해자의 신속한 권리구제를 방해할 염려가 있기 때문이다.

5. 적용법리

(1) 총설

「환경정책기본법」, 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」, 「환경분쟁 조정법」등의 법률에서 규정하고 있는 피해구제나 피해배상에 대하여 위 법률들은 그 청구권의 근거가 되는 법리나 환경피해의 범위 산정 방식에 대하여 통일적인 방식으로 규정하고 있지는 않다. 환경피해 배상 청구권과 관련하여 법원 판결에서는 그간 피해

청구권의 근거로 「환경정책기본법」 제31조제1항, 「민법 제750조(불법행위의 내용) 또는 「민법」 제758조(공작물등의 점유자, 소유자의 책임 등을 들고 있는 경우가 많았다.¹⁵⁾

현재의 우리나라의 환경책임법제는 민법상의 불법행위책임(과실책임)과 「환경정책기본법」 제44조제1항, 「토양환경보전법」 제10조의3제1항, 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상의 사업자의 무과실책임, 인과관계의 추정, 정보청구권 등의 개별 환경 관련법에 따른 무과실책임을 중심으로 이루어져 있다.

환경피해 구제나 분쟁조정위원회의 재정, 재결 등에 대하여 당사자가 불복할 경우 종국적으로는 법원 재판으로 이행하는 구조로 되어 있기 때문에 결과적으로는 환경피해 구제나 환경피해 배상에 있어 법리 적용의 통일성과 일관성은 중요한 의미를 지니게 된다.

(2) 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 주목적은 피해자에 대한 환경피해의 배상에 있다. 즉, 환경오염피해의 원인을 제공한 자를 알 수 없거나 그 존부가 분명하지 아니하거나 무자력인 경우(동법 제23조제1호), 배상책임한도를 초과한 경우(동법 제23조제2호) 등으로 환경피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우에 환경부장관이 피해자나 유족 등에게 구제급여를 지급하고, 이 구제급여를 지급한 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상의 운영기관은 「배상할 책임이 있는 사업자」에게 구상한다는 것이 동 법률의 전체적인 구조이다.

이와 같이 동 법률이 「피해배상/ 피해구제」·「구상」의 법적 구조를 취함에 있어 「피해배상/ 피해구제」·「구상」에 적용되는 공통되는 법원리는 손해배상 법리로서 결국은 인과관계·손해배상책임의 범위·손해배상의 주체 등에 관한 법리가 공통으로 적용될 것이다. 즉 배상의 선후(先後)¹⁶⁾와 구상(求償)¹⁷⁾이라는 시간적, 주체적 간격이

15) 조흥식 외 7인, 환경피해에 대한 권리구제를 위한 법리와 법정책·제도 연구, 환경·에너지 법정책 센터, 2010, 102면.

16) 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상의 운영기관이 「배상책임이 있는 사업자」에 앞서 선(先)구제 내지 선(先)지급하는 것으로 볼 수 있다.

17) 선(先)구제, 선(先)지급한 금액은 사후적으로 구상권을 청구하는 구조로 되어 있다(동법 제23조제4항).

있기는 하나, 이 모든 법적 행위에 있어 공통적으로 적용되는 법리는 피해배상·손해배상과 관련된 법리라고 할 수 있다. 이는 구제급여가 공적 구제 차원에서 국가가 피해자에게 지급하는 급여일지라도 달라지지 않는다. 즉 구제급여는 피해자가 입은 손해를 전부 또는 일부를 지급하는 것인데, 이 경우 그 손해액의 산정은 손해배상의 법리에 따라야 하기 때문이다.

이와 같이 환경피해 구제와 관련하여 대체로 민법상의 책임법리가 기초로 적용되고 손해배상의 범위 또한 민법상의 손해배상의 범위의 법리가 적용될 것인데, 이는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제5조가 다른 법률 및 청구권과 관련하여 “환경오염피해의 배상에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」의 규정에 따르고, 동법에 따른 청구권은 「민법」등 다른 법률에 따른 청구권에 영향을 미치지 않는다고 규정하고 있는 데서도 알 수 있다.

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제23조제3항은 구제급여의 종류와 한도금액 등 구제급여에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 이에 따른 시행령 제13조는 구제급여의 종류로 의료비, 요양생활수당, 장의비, 유족보상비, 재산피해보상비를 규정하면서 재산피해보상비를 제외한 구제급여에 대하여는 동 시행령이나 별표 등에 의한 정액식의 급여를 예정하고 있다. 이러한 정액식의 구제급여에는 민사상의 손해배상의 법리를 굳이 적용하지 않아도 될 것이나¹⁸⁾, 재산피해보상비는 비정액식의 급여임을 동 시행령 제18조가 규정하고 있다. 즉 재산피해의 일부에 대하여 피해자에게 재산피해보상비를 지급할 수 있고(시행령 제18조제1항), 가구당 또는 법인당 지원 한도 금액은 5천만원으로 한다고 규정(시행령 제18조제2항)하는 바, 재산피해 산정시에는 민사상의 손해배상의 법리가 직접적으로 적용될 것이다.

(3) 환경분쟁 조정법

「환경분쟁 조정법」에 의한 환경분쟁조정위원회는 환경분쟁 해결기관으로서 환경분쟁조정법에 규정된 알선, 조정, 재정을 통하여 환경분쟁을 해결한다. 그런데 이 세가지의 환경분쟁 해결방법 중 당사자간에 가장 선호되는 방식은 “재정”이다.

18) 구제급여액의 실제 지급액은 필요 최소한으로 산정될 것이 예상되므로 그러하나, 정액식의 구제급여도 법상의 손해배상 범위를 초과하여서는 아니된다는 내재적인 제한을 가진다는 측면에서는 손해배상의 법리가 적용된다고 할 수 있다.

재정은 주문, 신청취지, 이유 등을 적은 재정문서로 하는데(「환경분쟁 조정법」 제 40조), 환경분쟁조정법은 재정의 판단방법이나 형식에 대하여 자세한 규정은 없지만 동법 제37조제1항이 재정위원회가 심문기일을 열어 양 당사자의 의견을 진술하도록 하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 제38조에서 증거조사권을 명시하고 있는 한편 동법 제39조에서 증거보전절차를 규정하고 있는 등 법원의 재판절차와 비슷한 구조로 되어 있다.¹⁹⁾

특히 환경분쟁조정법 제13조(사무국)는 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둘 수 있고 사무국에는 다음 각 호의 사무를 분장할 심사관을 두며, 위원장은 특정 사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 관계전문가를 위촉하여 아래 각 호의 사무를 수행할 수 있다고 규정한다.

1. 분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명
2. 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발

위 각호에 따른 심사관 내지 관계전문가의 의견을 담은 심사보고서는 재정 판단과 재정문 작성시 중요 기초 자료가 된다. 그런데, 이 심사보고서와 재정문을 작성하기 위해서는 많은 부분을 법적 판단과 법이론에 의존하여야 하며 결국은 손해배상 여부와 그 액수를 심리하는 것이 된다. 행정부 내에서 사법작용과 유사한 기능을 수행하는 것이다.²⁰⁾ 위 각호에서 환경분쟁조정위원회의 사무국의 사무로 규정한 「분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, 환경피해액의 산정 및 산정기준 연구」업무를 수행하기 위해서는 인과관계, 개연성 이론, 입증책임이론, 입증책임의 전환, 추정, 과실·무과실책임이론, 연대배상, 손해배상의 범위(특히 일반손해인지 특별손해인지 여부 등), 과실상계, 손익상계, 손해배상액의 감경, 이중 손해배상금지 등의 법적 쟁점 내지 법리에 대한 깊은 이해가 요구되기 때문이다.

19) 강정혜, 환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안, 환경법연구 제28권제1호, 2006, 84면.

20) 이러한 기능에 대하여는 재판 대체적인 분쟁해결절차인 ADR(Alternative Dispute Resolution) 참조.

(4) 소결

이와 같이 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이나 「환경분쟁 조정법」에 의한 피해구제나 피해배상은 실질적으로 인과관계나 손해배상의 범위와 같이 법률적 판단을 필요로 한다. 또한 당사자가 불복할 경우 중국적으로는 모두 법원의 재판으로 이행된다.

「피해배상/ 피해구제」·「구상」의 법적 구조를 취하든, 아니면 당사자의 환경피해 여부 및 피해액 결정이라는 구조를 취하든 일종의 사법적 기능이 작용하고 있는 것이다.

특히 구제급여는 환경오염피해구제가 인과관계를 알기 어렵거나 환경책임보험의 배상책임한도를 초과하거나 또는 보험자가 보험금 일부를 선지급하지 하지 아니하는 등의 사유가 발생하였을 때, 피해자가 정부(환경부)를 상대로 피해배상금의 선지급을 요구하면, 정부(환경부)는 환경오염피해구제계정(동법 제35조) 재원으로 이를 지급하는 것이다. 따라서 구제급여의 기본적인 법적 성격은 손해배상 법리에 기초한 손해배상의 성격을 지닐 수밖에 없다. 달리 말하면 손해배상금을 받기 어려운 처지에 놓인 환경오염 피해자에게 정부가 타 책임주체를 대신하여 선지급하는 손해배상금라고도 볼 수 있는 것이다.

IV. 결론

앞서 법적용의 범위, 법적용의 대상, 내부기관, 이의절차 및 적용법리의 측면에서 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 「환경분쟁 조정법」을 살펴 보았다. 양 법률이 추구하는 공통된 목적 중의 하나는 환경피해의 신속한 보상(배상)이라는 것이라 할 수 있다.

「환경분쟁 조정법」은 정부(환경부) 소속의 환경분쟁조정위원회가 환경배상책임 주체로 하여금 피해자에게 피해배상금 등을 지급할 것을 명한다. 환경분쟁조정위원회가 사법적 기능과 판단을 하고 그 결과로 법적 효력(재판상 화해)이 강화된 재정을 행한다.

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 환경책임보험제도의 의무화를 도입하고 가해자가 불명이거나 무자력 등으로 배상할 수 없을 때 국가가 구제급여를 피해자에게 선지급하고 이후 가해자에게 구상한다는 안전망을 도입한 것이 특징이라 할 수 있다. 구제급여는 피해자가 정부(환경부)를 상대로 피해배상금의 선지급을 요구하면, 정부(환경부)는 환경오염피해구제계정(동법 제35조) 재원으로 이를 지급하는 것이다. 따라서 구제급여는 기본적으로 손해배상 법리에 기초한 손해배상액의 성격을 지닌다. 손해배상금을 받기 어려운 처지에 놓인 환경오염 피해자에게 타 책임주체를 대신하여 정부가 선지급하는 손해배상금인 것이다.

그런데 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에서 비록 배상금 지급주체가 정부(환경부)로 바뀌어졌다 하더라도, 법리적으로 이는 배상책임 주체를 대위(대신)하여 지급하는 것으로 볼 수 있어, 이 점에서는 환경배상책임 여부와 그 범위를 심리하는 환경분쟁조정위원회의 기능과 겹친다. 계정을 운용하며 선지급, 구상이라는 별도의 절차가 덧붙여지긴 하여도 인과관계 판단, 피해평가의 방법 등 상당 부분의 업무가 준사법적인 기능을 가지는 환경분쟁조정위원회와 중복되는 측면이 있다.

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제정시 이와 같은 중복되는 기능을 감안하여 어떠한 형태로든 「환경분쟁 조정법」과의 관계를 설정하는 것이 바람직하였을 것이다. 환경부 산하의 한 기관에서 통상시에는 일상적인 환경피해 배상산정 업무를 수행하면서, 유사시에는 대형 환경오염사고와 같은 피해구제 기능을 수행하는 것이 충분히 가능하며, 이렇게 할 경우 통일적·효율적인 환경피해 배상 및 구제제도가 가능할 수 있다는 관점도 가능하기 때문이다.

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 「환경분쟁 조정법」을 비교하여 볼 때 환경 피해의 범위, 피해 배상 및 적용법리의 측면에서 공통되는 사항이 많음은 앞서 본 바와 같다. 기관의 효율성과 전문성의 측면에서 양 기관을 어떻게 운영할 수 있는 것인지에 대하여 향후 검토가 필요한 부분이라 하겠다.

또한 구제급여·환경분쟁조정위원회의 재정법원·법원 판결은 모두 사법적 기능영역에 속한다. 그리고 적용되는 법리도 인과관계, 피해(손해)의 범위 등으로 동일하다. 달리 말하면 피해자가 환경오염피해 구제급여액이나 환경분쟁조정에 의하여 결정되거나 결정되지 아니한 배상액이 실제 피해를 미흡하게 반영하였다고 판단하면 법원에 환경피해 원인자에게 소송을 제기하여 추가의 손해배상액을 청구할 수 있다. 따라서

구제급여나 환경분쟁조정위원회의 재정에서 산출되는 피해배상액은 법리에 따라서 산정될 수밖에 없는 구조이다. 이러한 법적 구조는 구제급여가 일정한 경우 정부가 선지급하고 환경피해 원인자에게 구상하는 형태로 되어 있어도 변함이 없다.

더불어 환경분쟁조정위원회가 1991.7. 설립한 이래 축적해온 환경피해(손해) 배상에 관한 전문적인 경험을 어떻게 살릴 것인지도 검토해야 할 것이다. 피해자인 국민 입장에서는 두 개의 제도와 법률 하에서 어느 절차를 선택할 것인지 결정하는 것도 부담이 될 수 있을 것이다. 환경 피해의 범위에 양 법률이 다소 차이가 있다 하더라도 양 법률에서 중복되는 환경 피해에 관한 한, 피해자들은 양 법률을 비교하여 자신에게 유리한 절차를 선택하고 진행할 것으로 보인다.

결론적으로, 환경분쟁이나 피해배상, 구제급여지급이 종국적으로는 법원의 재판으로 이행될 수도 있으므로, 행정부 내의 재판 대체적인 분쟁해결제도(ADR)라 할 수 있는 환경오염피해구제나 환경분쟁조정의 전문적인 기능의 강화와 발전은 계속적으로 요구될 것으로 보인다.

논문투고일 : 2016. 3. 31. 심사일 : 2016. 4. 11. 게재확정일 : 2016. 4. 27.

참고문헌

- 강정혜, “환경분쟁조정위원회의 구성 및 조정절차의 개선방안”, 「환경법연구」, 제28권제1호, 2006.
- 김춘환, “보험을 이용한 환경규제”, 「환경법연구」, 제27권제2호, 2005, 134면.
- 김홍균, “환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제”, 「환경법연구」, 제37권제2호, 2015.
- 박영준, “환경책임보험 가입의무화 관련 입법(안)에 대한 검토”, 「보험법연구」, 제8권제1호, 2014.
- 서보국역, “독일의 환경책임법: 현황, 성과 및 발전방향”, 「환경법과 환경정책」, 제5권, 2010.
- 전경운, “환경정책기본법 제31조에 의한 무과실책임의 문제점과 개정방향”, 「환경법연구」, 제31권제2호, 2009.
- 정남철, “새로운 환경책임법제의 도입과 피해구제절차의 문제점”, 「환경법연구」, 제37권제3호, 2015, 267면.
- 조흥식 외 7인, 「환경피해에 대한 권리구제를 위한 법리와 법정책·제도 연구, 환경·에너지 법정책 센터」, 2010.
- 현준원, 「환경오염피해의 실효적 구제를 위한 법제 연구」, 한국법제연구원, 2014.

[Abstract]

Relationship with relief by the Act on Liability for
Environmental Damage and Relief thereof and compensation
by the Environmental Dispute Conciliation Act

Kang, Chung Hae

(Professor, University of Seoul)

Act on Liability for Environmental Damage and Relief thereof was newly enacted on Dec. 31, 2014 and on enforcement after on Jan. 1, 2016 in Korea. The main purpose of that Act is to provide prompt relief to the victims of environmental damage with the effective system of environmental liability insurance and pre-money relief by the government. But pre-money relief by the government is similar to the compensation by the Environmental Dispute Conciliation Act at the point that the relief and compensation is based on legal theory of “damage” and “compensation”. Therefore we need to analyze the relationship with the relief by the Act on Liability for Environmental Damage and Environmental Dispute Conciliation Act.

주 제 어 환경오염, 환경오염피해, 환경오염 피해구제, 구제급여, 환경분쟁조정, 구상

Key Words Act on Liability for Environmental Damage and Relief thereof, Environmental Dispute Conciliation Act, environmental liability insurance, pre-money relief by the government, environmental damage, environmental compensation