

環境紛爭 處理裝置의 問題와 改善策

李 尙 圭*

■—————》차 레《—————■

- | | |
|-----------------|------------------------|
| I. 序 言 | 6. 賠償能力의 限界 |
| II. 環境紛爭의 特性 | III. 現行 環境紛爭 處理裝置의 문제점 |
| 1. 原因類型의 多樣性 | 1. 環境紛爭의 民事爭訟의 處理 |
| 2. 被害의 廣域性과 多樣性 | 2. 環境紛爭의 行政爭訟의 處理 |
| 3. 原因의 不明確性 | IV. 問題의 改善 |
| 4. 違法·有責性의 構成難 | |
| 5. 時間과 費用의 過重 | |

I. 序 言

科學技術文明의 급속한 發展 및 工業化의 促進과 人口의 급격한 增加는 環境問題의 심각성을 가속화하게 되었는데, 環境問題는 現代國家가 직면하고 있는 가장 큰 과제 중의 하나라고 할 수 있다. '하나 뿐인 地球'가 인간의 쾌적하고 건강한 생활환경으로서 유지될 수 있도록 하기 위한 갖가지 노력이 國家나 國際的인 次元에서 진지하게 강구되고 있다는 것은 구태여 1972년의 Stockholm 宣言이나 憲法上 環境權의 등장 및 各國에 있어서의 環境立法의 盛行을 들출 것도 없이 이제 하나의 常識이 되었다고 할 수 있다.

環境保全을 위한 여러 次元에서의 진지한 노력의 必要性은 우리가 당면하고 있는 環境問題의 심각성을 實證하는 것이다. 環境問題의 심각성은 環境汚染에서 오는 被害의 심각성 때문인 것이므로, 環境問題는 자연히 그 被害를 둘러싼 環境紛爭의 문제로 發展하게 되는 것이다. 즉,

* 高麗大學校 法科大學 客員教授·辯護士

環境問題도 결국 環境汚染의 原因造成者와 環境汚染으로 인한 被害者와의 사이의 紛爭으로 번지게 되지 않을 수 없다는 것이다. 現代産業社會에 있어서의 環境문제의 심각화는 環境問題로 인한 紛爭을 量的으로 增加시키고, 質적으로 深化시키고 있는 것도 그 때문이라 하겠다.

美國의 Overtone Park 事件이나 SCRAP 事件 등을 비롯 日本의 4 大公害事件의 例에서도 볼 수 있는 바와 같이, 現代國家에 있어서의 環境紛爭은 그 性質面에서나 內容面에서 그 自體로서의 독특한 類型을 形成할 수 있는 것임을 쉽게 알 수 있다. 그런데도, 各國에 있어서의 環境紛爭의 處理裝置를 보면 뒤에서 보는 바와 같은 環境紛爭이 지니는 갖가지 特性에도 불구하고 모두 정도의 차이는 있으나 在來의 傳統的 紛爭處理方式에 依存하고 있는 것이 事實이며, 여기에 環境紛爭의 合理的인 處理裝置의 모색이 要求되는 所를 엿볼 수 있다.

II. 環境紛爭의 特性

環境紛爭도 利害를 달리하는 對立當事者 사이의 法的 紛爭인 점에서 다른 法的 紛爭(legal controversy)과 本質적으로 다를 것이 없다. 그러나, 環境紛爭은 環境問題를 媒介로 일어나는 것이라는 점에서 그 原因이나 結果에 있어서 다른 法的 紛爭과는 다른 여러 가지의 특수한 側面을 엿볼 수 있는 것이 사실이다.

環境紛爭이 일반적으로 지니고 있는 特性(characteristics)을 간추려 보면 다음과 같다.

1. 原因類型의 多樣性

環境紛爭은 다른 法的 紛爭의 경우와는 달리 그 紛爭의 原因造成者 및 原因의 態樣이 매우 다양하여 一義적으로 파악하기 어려운 것이 사실이다.

環境紛爭은 국가나 地方自治團體와 같이 行政權을 所持하고 行政에

당하는 者로 인하여 造成되는 경우가 있는가 하면, 각종 産業體(industrial entities) 등에 의하여 環境紛爭의 原因이 造成되는 경우도 있다. 즉, 環境行政을 담당하는 行政機關이 法的으로 요구된 일정한 環境規制(environmental regulation)를 하지 아니함으로 인하여, 또는 行政機關에 의한 都市計劃이나 再開發事業 등 開發事業의 施行으로 말미암아 環境紛爭이 惹起되는 경우가 있음은 물론, 일반 産業活動의 一環으로 이루어지는 産業立地建設 또는 汚染物質의 排出이나 騒音·振動이 原因이되어 環境紛爭이 발생하는 것과 같이 環境紛爭의 原因類型은 매우 다양하다.

앞에서 본 바와 같은 原因類型的 多樣성은 자연히 당해 原因으로 인한 紛爭解決을 도모하기 위한 節次를 區分하게 하고, 결국 적절한 節次의 선택에 관한 負擔을 가져오게 된다.

2. 被害의 廣域性和 多樣性

環境紛爭의 내용이 되는 環境被害는 다른 일반적인 不法行爲 또는 行政行爲로 인한 被害와는 달리 廣域이고 不特定多數人에게 미치는 것이 특색이다. 汚染物質의 排出이나 環境破壞 등으로 빚어지는 被害는 당해 汚染物質의 擴散系統에 따라 광범한 地域에 擴散됨으로써 당해 地域에 居住·活動하는 사람들은 물론 다른 生物에게 까지 미치게 되고, 開發事業 등의 시행에 따른 環境破壞는 그 地域住民 일반의 生活環境을 粗惡化하게 된다는 것은 周知하는 바와 같다.

이와 같은 環境被害의 廣域性和 多衆성은 자연히 그 被害救濟를 필요로 하는 者를 多衆化하고, 그것은 곧 原告適格 및 集團訴訟(citizen's action)의 문제를 招來한다.

3. 原因의 不明確性

環境汚染 또는 環境破壞로 인한 被害는 即時的인 것이 아니라 長期間에 걸쳐 아주 緩慢하게 나타날 뿐만 아니라, 原因發生處로부터 遠隔地에까지 그 영향이 浮遊의으로 미칠 수 있는 것이 특색적이다. 따라서,

環境被害는 初期段階에는 被害者 자신도 感知하지 못하는 경우가 적지 아니한 바, 하물며 그 被害의 原因에 대한 認識이 있을 수 없음은 말할 나위조차 없는 일이다. 그러므로, 長期間의 경과에 따르는 原因狀況의 變更·湮滅은 물론, 原因에 관한 精確한 立證이 어려운 경우가 많으며, 한걸음 나아가 精確한 原因의 파악 자체가 곤란한 경우조차 적지 아니하다.

위에서 본 바와 같은 原因狀況의 특색은 環境被害로 인한 紛爭處理에 소요되는 時間과 費用을 증가시키는 물론, 궁극적으로 效果적인 被害救濟를 어렵게 할 위험 요소로 작용할 수 있음은 의문의 여지조차 없는 일이다.

4. 違法·有責性的 構成難

環境被害救濟로서의 金錢賠償의 문제는 公害防止에 관한 法律이 있는 경우에 그에 의한 방법 또는 民事上의 相隣關係法에 의한 방법을 취하는 경우 외에는 不法行爲責任을 추궁하는 방법에 의하는 것이 가장 일반적임은 周知하는 바와 같다. 그런데, 不法行爲의 要素로서의 加害者의 違法·有責性的의 문제는 일반적인 不法行爲의 경우와는 달리 環境被害의 경우는 理論적으로나 實際적으로 把握이 어려운 것이 사실이며, 따라서 그에 대한 立證의 限界에 直面하게 된다. 近來에 이르러 公害에 있어서의 違法性 및 有責性を 克服하기 위한 여러 가지의 學問的 見解가 제시되고 있는 것도 바로 公害賠償訴訟에 있어서 위에서 지적한 바와 같은 문제성을 反證하는 것이라고 할 수 있다.

5. 時間과 費用의 過重

環境紛爭의 처리에 있어서는 다른 爭訟의 경우에 비하여 많은 時間과 費用이 소요되는 것이 보통이다. 즉, 앞에서 지적한 바와 같은 여러 特色的 要因들은 環境紛爭에 있어서의 관련事實의 認定 내지 證據確保에 많은 時間을 소요하게 하고, 그것은 곧 費用의 증가에 直結된다.

여기에 특히看過할 수 없는 것은 環境紛爭의 當事者는 일반적으로 그 經濟力에 있어서 현저히 不均衡한 경우가 많다는 점이다. 環境被害의 原因造成者는 많은 경우에 볼 수 있는 것과 같이 大企業 또는 國家나 公共團體인 반면에, 環境被害者는 일반 市民인 것이 보통이다. 그러므로, 環境被害者로서는 오랜 時日에 걸쳐 많은 費用이 소요되는 紛爭 處理過程에 효과적으로 對處하기 어려운 예가 많다는 것은 쉽사리 짐작할 수 있는 일이다.

6. 賠償能力의 限界

環境被害의 경우에는 다른 民事上의 被害의 경우와는 달리 加害者側이 충분한 賠償能力을 가지지 못하는 예가 많이 豫想된다. 즉, 環境被害는 많은 경우에 多衆性을 가질 뿐만 아니라, 그 被害狀態가 심각한 정도에 이르는 것이 보통이고, 그 治癒나 被害에 대한 賠償에는 막대한 費用을 필요로 하는 것이기 때문에 설혹 大企業의 경우라고 하더라도 그 費用을 감당하기가 어려운 때가 많을 수 있음은 쉽게 짐작할 수 있는 일이다. 따라서, 만일 加害者에게 충분한 賠償能力이 없는 경우라고 한다면, 長期間에 걸쳐 많은 費用을 들인 결과로 얻어진 判決의 내용적 실현이 어려워짐은 물론이다.

Ⅲ. 現行 環境紛爭處理裝置의 문제점

環境紛爭을 해결·처리하기 위한 現行制度는 앞에서 본 바와 같은 環境紛爭이 지니는 여러 가지의 特性에도 불구하고 종래의 전통적인 紛爭 處理方式의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 물론, 각국에서는 環境紛爭의 신속하고 효과적인 처리를 도모하기 위한 方案이 검토되고, 그 결과 일종의 簡易紛爭處理方法으로서 仲裁 내지 調整制度

1) 韓國 環境保全法 제53조 내지 제59조에서 규정한 紛爭調整; 日本公害紛爭 處理法이 규정한 調整·裁定.

를 채택하고 있는 예¹⁾를 볼 수도 있다. 그러나, 이들 調整制度는 그 자체의 本質의 限界性 때문에 紛爭의 窮極的 處理方法으로는 未洽한 것임을 否認할 수 없다.

여기에, 環境紛爭處理에 관한 現行制度의 문제점을 개관하고자 한다.

1. 環境紛爭의 民事爭訟的 處理

環境被害에 대한 救濟를 追求하는 경우의 가장 일반적인 방법은 民事上的 救濟(civil remedy)임은 周知하는 바와 같으며, 民事上的 救濟는 主로 不法行爲를 止絶로 하는 留止請求(injunction)나, 損害賠償請求의 方法(産業體나 國家·公共團體에 대한 것임을 不問)에 의하는 것이 보통이다.

그런데, 먼저 不法行爲로 인한 損害賠償請求는 앞서 摘示한 環境紛爭의 여러 特性이 대부분 不法行爲에 관계되는 것이라는 점에서 우리나라는 문제를 안고 있다. 물론, 環境被害賠償關係에 있어서 나타나는 전통적인 不法行爲法理의 문제를 克服하기 위한 노력이 學說과 判例를 통하여 꾸준히 이루어지고 있고, 또 刮目할 만한 발전을 보이고 있는 것이 사실이나, 기본적으로 不法行爲法理의 틀을 벗어나지 못하는 것임도 사실이다.

또, 環境侵害行爲에 대한 留止請求의 경우를 보더라도 그것은 전통적으로 일정한 物權의 請求權의 一環으로 인정되어온 것이라는 점에서 우리나라는 문제가 있음을 否認할 수 없다. 물론, 近年의 環境權觀念의 발달에 따르는 문제해결의 노력이 부분적으로나마 奏效하고 있음은 매우 다행스러운 일이다. 다만, 環境被害는 앞에서 지적한 바와 같이 매우 長期間에 걸쳐 緩慢하게 나타나는 예가 많기 때문에, 그 加害行爲에 대한 적절한 留止請求權의 행사가 어렵다는 것은 再論의 여지조차 없다.

결국, 環境紛爭의 民事的 處理는 그에 所要되는 時間과 費用의 過重性を 且置하더라도, 여러 法技術上的 不確實性(uncertainty)으로 인한 缺陷을 否認할 수 없다.

2. 環境紛爭의 行政爭訟의 處理

國家나 公共團體는 環境保全을 위하여 汚染物質排出의 規制를 한다거나 環境影響評價를 통한 環境保全을 도모하는 行政機能을 담당함은 물론, 都市計劃·都市再開發 등 각종 計劃行政 및 開發事業을 수행함은 각국에 공통되는 일이다. 그런데, 國家나 公共團體의 計劃行政이나 開發事業이 직접적으로 環境破壞의인 것인 때는 물론, 法的으로 義務지워진 環境規制作用이 적절하게 수행되지 않음으로써 環境被害를 誘發하게 되는 사례가 적지 않다. 그러한 경우에 被害者 또는 被害를 입을 우려가 있는 者는 環境侵害를 가져올 行政計劃 내지 開發事業의 取消를 구한다거나 違法·不當하게 放置되고 있는 일정한 環境規制作用의 시행을 요구하는 行政爭訟을 제기하지 않을 수 없다.²⁾

그러나, 環境問題를 둘러싼 行政爭訟(또는 司法審査)의 제기에는 原告適格·爭訟對象·提訴時期 및 審査의 기준 등 많은 法技術的인 문제가 있음은 그 사이의 環境行政爭訟의 經驗을 통하여 충분히 인정할 수 있음은 물론, 訴訟의 종류(form of action)가 環境問題에 관한 요구에 적합하지 아니한 예가 적지 아니하다. 즉, 環境紛爭의 原因의 多樣性이라든가 不明確性으로 말미암아 訴訟의 대상 내지 종류의 選擇이 어려울 뿐만 아니라 提訴期間의 준수에 많은 곤란이 수반되며, 특히 行政廳에게 일정한 環境規制를 求하는 경우의 原告適格(locus standi)을 둘러싼 문제는 뚜렷한 豫測을 不許하는 것이라고 하여도 過言이 아니다. 특히, 環境訴訟의 長期性에 비추어 볼 때, 行政廳에 대한 積極의 假處分の 不容은 당해 訴訟目的의 달성이라는 觀點에서 볼 때 커다란 障礙要因이 되는 것은 否認할 수 없다.

결국, 일반 行政作用을 念頭에 둔 現行 行政爭訟制度를 통한 環境問題의 해결에는 制度和 현실적 요구 사이의 乖離로 인한 많은 難點이 있고, 따라서 그 實效性을 기대하기가 어려운 것임은 쉽게 이해할 수 있

2) 英美의 경우는 法技術的으로 大陸法系 國家의 경우와는 사정이 다른 바, 미국의 경우는 行政節次法 제706조(5 U.S.C. § 706), 영국의 경우는 Supreme Court Act 제31조 및 R.S.C. Order 53에 의한 司法審査에 따른다.

는 일이다.

IV. 問題의 改善

環境保全의 중요성은 아무리 強調하여도 지나침이 없는 일일 뿐만 아니라, 環境保全의 문제의 심각성은 그것이 바로 人類의 運命과 直結되는 것이라는 점으로부터 우러나온다. 그렇기 때문에 각국에서는 至大한 관심을 가지고 環境保全策을 講究하고 있는 것이며, 개인의 環境權觀念이 매우 빠른 速度로 高潮되고 있음을 알 수 있다.

現代國家의 代名詞처럼 쓰이는 福利國家가 수행할 福利社會實現의 가장 기본적인 條件은 건강하고 快適한 生活環境의 유지임은 의문의 여지조차 없는 일이다. 環境保全의 목적은 직접적으로는 環境保全을 도모하는 각종 적극적인 施策에 의하여 실현될 수 있는 것임은 물론이나, 간접적으로는 신속하고 효과적인 環境紛爭의 처리에도 기대되는 바가 큰 것이 사실이다. 즉, 環境被害에 대한 救濟가 신속하고 실효성있게 이루어지도록 制度的으로 보장된다면 그것은 간접적으로 環境破壞의 行爲에 대한 豫防의 기능을 자연스럽게 수행할 수 있는 것이 된다. 豫防은 治癒보다 값 있는 것이고, 따라서 효과적인 環境保全은 環境被害에 대한 救濟보다 앞서는 것이나, 현실적으로 環境侵害行爲를 피할 수 없는 것이라면 효과적인 紛爭處理裝置를 통한 被害救濟를 도모함으로써 간접적으로 環境保全에도 寄與할 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 大膽하고 效果的인 環境紛爭處理裝置의 확립이 요구되는 것이다.

環境紛爭處理裝置의 改善은 環境紛爭이 가지는 特性을 바탕으로 검토되어야 함은 당연한 일이다. 우선적인 고려사항으로 지적할 수 있는 것은, 먼저 實體的 權利로 環境權을 定立한 다음 環境爭訟을 그 자체로서 독특한 爭訟의 類型으로 體系化하여 節次的으로 簡便하고 內容的으로 합리적인 것이 될 수 있는 法을 確立하는 일이라고 하겠다. 다시 말하면,

- ① 環境爭訟을 環境紛爭의 特性을 적절히 반영할 수 있도록 民事爭訟

(civil action)과 行政爭訟(judicial review)의 절충적인 독특한 類型的의 爭訟으로 定立하고,

- ② 環境權과의 關係에서 原告適格을 大幅 緩和함과 동시에 集團訴訟의 特例를 인정하며,
- ③ 職權探知主義를 幅 넓게 活用하되, 立證方法 및 程度에 대한 특수성을 受容,
- ④ 假救濟節次를 簡易하게 하는 등의 法制改革이 필요하다는 것이다.

그리고, 環境問題의 심각성과 國際性에 비추어 環境紛爭의 效率的이고 적절한 처리에 관한 國際的인 研究를 통하여 紛爭提起節次의 簡便化, 救濟의 適正化, 環境情報의 公開 등을 확보하는 것이 合理的인 일이라고 하겠다.