

도입논의와 관련한 법제적 고려사항*

준 원**

레

- I.
- II. 환경소송의 개념
- III. 환경법원 도입과 관련한 찬반논의
- IV. 환경법원 도입시 고려사항
- V. 맺음말

국문초록

환경문제는 복잡성, 광역성, 중대성, 비가역성 등의 특징을 갖는다. 특히 환경피해에 대한 구제문제는 고의·과실, 인과관계, 피해 등의 입증에 어려움이 있는 경우가 많아, 피해구제가 더디고 불완전할 가능성이 높다. 이에 환경문제에 관한 소송은 일반적으로 시간과 비용이 많이 들고 종종 사회적으로 불필요한 논쟁이 발생하기도 한다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 환경문제의 특수성을 인정하고 이로 인하여 발생하는 피해구제의 한계를 극복해 보고자 하는 노력들이 다양하게 진행되고 있다.

환경법원의 도입논의도 본질적으로 이러한 노력의 하나라고 볼 수 있을 것이다. 즉 환경법원이라는 것을 설치하여 환경사건만을 전담하도록 함으로써 판사가 전문성을 갖고 문제를 해결할 수 있도록 하고, 이를 바탕으로 피해구제까지 소요되는 시간을 대폭 축소하며, 환경사건의 특수성을 반영하여 환경사건에 최적화된 분쟁조

* 본 논문은 2013년 10월 25일 개최된 한국환경법학회 제115회 학술대회 발표문을 수정·보완하여 투고하였음.

** 한국법제연구원 부연구위원

수립해 보자는 취지로 이해된다.

본 논문에서는 이러한 환경법원의 도입과 관련한 논의를 이해해 보기 위해서 우선 환경, 환경피해, 환경소송의 개념이 무엇인지를 파악해보고, 그러한 환경소송이 어떠한 특수성이 있기에 별도의 전문법원 설치가 이야기 되고 있는 것인지, 그리고 만일 환경법원을 설치한다면 어떠한 점을 특별히 고려하여야 할 것인지에 대하여 검토해 보았다.

I.

환경문제는 복잡성, 광역성, 중대성, 비가역성 등의 특징을 갖는다. 특히 환경피해에 대한 구제문제는 고의·과실, 인과관계, 피해 등의 입증에 어려움이 있는 경우가 많아, 피해구제가 더디고 불완전할 가능성이 높다. 이에 환경문제에 관한 소송은 일반적으로 시간과 비용이 많이 들고 종종 사회적으로 불필요한 논쟁이 발생하기도 한다. 신속하고 적절한 피해구제는 법의 대원칙이라 할 것인데, 환경문제가 갖고 있는 이러한 특수성으로 인하여 환경피해구제 영역에서는 기존 법체계하에서 신속하고 적절한 피해구제라는 대원칙을 충족시키기에 한계가 있다는 견해가 많다.¹⁾

현재 국회에 계류되어 있는 「환경오염 피해 구제법안」 역시 이러한 한계를 극복해 보고자 하는 입법적 노력의 하나라고 평가할 수 있다. 즉 환경피해에 관한 무과실책임의 인정과 인과관계의 추정을 통하여 그간 환경피해구제에 걸림돌이 되었던 고의·과실, 인과관계, 피해 등의 입증문제를 해결해 보려는 시도인 것이다. 이처럼 최근엔 환경문제의 특수성을 인정하고 이로 인하여 발생하는 피해구제의 한계를 극복해 보고자 하는 노력들이 다양하게 진행되고 있다.

환경법원의 도입논의도 본질적으로 이러한 노력의 하나라고 볼 수 있을 것이다. 즉 환경법원이라는 것을 설치하여 환경사건만을 전담하도록 함으로써 판사가 전문성을 갖고 문제를 해결할 수 있도록 하고, 이를 바탕으로 피해구제까지 소요되는 시간을

1) , 환경오염 피해 구제법 통과를 기대하여(경향신문 기고글), 2013년 9월 13일자 경향신문 인터넷 판(http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201309132211595&code=990304) 참조.

축소하며, 환경사건의 특수성을 반영하여 환경사건에 최적화된 분쟁조정원칙을 수립해 보자는 취지로 이해된다. 특히 환경사건은 불필요한 사회적 논쟁으로 번지는 경우가 많기 때문에, 전문성을 바탕으로 한 신속한 재판이 이루어 질 수 있다면 사회적 갈등해소와 쓸데없는 사회적 비용의 낭비를 방지함에도 크게 기여할 수 있을 것이다. 또한 환경사건이 갖고 있는 특수성으로 인하여 기존의 권리구제 시스템으로는 해결이 곤란하였던 여러 가지 문제들, 즉 원고적격, 고의·과실입증, 인과관계입증, 피해입증 등의 문제들을 환경사건 전담법원의 설치와 이러한 법원에서의 재판절차 등을 정하는 환경소송법의 제정 등을 통하여 기존의 법리와 다른 법리나 절차 등을 채택함으로써 일거에 해결해 보고자 하는 취지도 있을 것으로 이해된다.

이처럼 환경법원의 도입이 많은 장점을 가질 수 있음에도 불구하고 실제로 환경법원이 설치·운영되는 곳은 스웨덴, 뉴질랜드, 브라질, 인도, 필리핀 그리고 미국과 호주의 일부 주 정도인 것으로 알려져 있다.²⁾ 이는 환경법원의 설치가 쉽지 않은 다른 문제들도 역시 존재한다는 사실의 반증일 수 있는데, 본고에서는 어떠한 문제들이 환경법원 설치의 장애물이 되고 있는가를 살펴보고 그 시사점은 무엇인지를 도출해 봄으로써, 만일 환경법원 도입논의가 본격화될 경우 반드시 검토해 보아야 할 법제적 사항은 무엇이 있는지 살펴보고자 한다.

II. 개념

1. 개념

‘환경소송’을 가장 단순하게 정의해 본다면 ‘환경과 관련한 소송’이라고 할 수 있을 것이다. 그렇다면 ‘환경’이 무엇인가에 대한 개념정의를 우선되어야 할 것인데, 국어사전의 “생물에게 직접·간접으로 영향을 주는 자연적 조건이나 사회적 상황”³⁾이라는

2) 환경전담부가 설치·운영하는 국가 또는 주는 50여개에 달한다고 한다(Nicholas A. Robinson, Courts and Sustainable Development: Judicial Foundations for the Environmental Rule of Law, 제 115차 한국환경법학회 학술대회 자료집, 2013, 2면; George Pring/Catherine Pring, Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals, TAI, 2009, 12면 참조).

사실 모호한 면이 없지 않다. 특히 이러한 정의에 기반하여 환경소송을 ‘생물에게 직접·간접으로 영향을 주는 자연적 조건이나 사회적 상황에 관련한 소송’으로 정의한다면 현존하는 소송사건의 상당부분이 환경소송으로 이해될 수 있는 불합리를 야기시킬 수 있다.

때문에 법적으로는 일상적인 언어습관에 따른 개념정의보다 명확한 개념정의가 필요하다 할 수 있을 것인데, 「환경정책기본법」은 ‘환경’은 “자연환경과 생활환경”을 말한다고 정의하면서(동법 제3조제1호), ‘자연환경’이란 “지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)”를 말한다고 정의하고(동법 제3조제2호), ‘생활환경’이란 “대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경”을 말한다고 정의하고 있다(동법 제3조제3호).

결국 「환경정책기본법」이 정의하고 있는 ‘환경’의 개념을 한문장으로 묶어보면 ‘지하·지표·지상 및 해양의 모든 생물과 이를 둘러싸고 있는 자연의 상태와 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 주변상태’라고 표현할 수 있을 것이고, ‘환경소송’이란 이러한 환경과 관련한 소송이라고 정의해 볼 수 있을 것이다. 물론 법적 분쟁이란 침해된 권리의 회복 또는 피해·손해에 대한 배상보상을 주장하는 과정인 것이므로, 결국 ‘환경소송’은 ‘환경으로 인한 권리침해(피해)에 기인하여 발생한 사법적 분쟁해결 절차’라고 정의할 수 있을 것이다.

2. 개념

그렇다면 환경소송의 개념을 이해하기 위해서는 환경으로 인한 피해, 즉 ‘환경피해’의 개념이 무엇인지부터 파악하여야 할 것이다. 환경피해의 법적 개념정의는 「환경분쟁조정법」에서 찾을 수 있는데, 이에 따르면 ‘환경피해’란 “사업활동, 그 밖에 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계 파괴, 일조 방해, 통풍 방해, 조망 저해, 인공조명에 의한 빛공해, 그 밖에 진동이 그 원인 중의 하나가 되는 지반침하로 인한 건강상·재

3) 표준국어대사전에 따른 “환경”의 정의.

·정신상의 피해(다만 방사능오염으로 인한 피해는 제외한다)”를 말한다(동법 제2조제1호). 즉 환경피해는 다음의 세가지를 성립요건으로 한다.

- ① 사람의 활동에 의한
- ② 환경오염, 자연생태계 파괴, 안온방해가 원인인
- ③ 건강상·재산상·정신상의 피해

다만 일반적인 피해의 개념과 다른 특이점이라고 할 수 있는 것은 손해가 ‘발생하였을 것’을 요구하지 않고 ‘발생이 예상되는 것’만으로도 환경피해가 성립된다는 점이다. 때문에 환경소송을 환경피해에 기인하여 발생한 사법적 분쟁해결 절차라고 이해한다면, 쟁송제도를 ‘침해된 권리의 회복절차’로 이해하는 일반적인 견해⁴⁾안에 환경소송제도를 완전히 포괄시키기가 곤란해진다. 왜냐하면 환경피해의 정의에 기반한 환경소송은 ‘침해된 권리의 회복’ 뿐만 아니라 ‘침해가 예상되는 권리의 침해방지’까지 포함하게 되기 때문이다. 이처럼 환경피해의 개념을 이미 발생한 손해 뿐만 아니라 발생이 예상되는 손해까지 포함시키고 있는 것은 위에서 언급한 환경문제의 특수성 중 특히 비가역성의 문제 때문일 수 밖에 없다. 즉 환경은 한번 망가지고 나면 다시 원상회복하기가 매우 어렵거나 거의 불가능한 특수성을 갖고 있기 때문이다. 이러한 환경문제의 특수성 때문에 환경피해의 개념을 넓게 이해하는 것은 충분히 수긍이 가능한 일일것으나, 이 같은 환경피해의 개념정의에 기반한 환경소송의 개념을 ‘침해된 권리의 회복절차’로 이해되는 전통적인 쟁송제도의 개념안에 포괄시키기 곤란한 문제점을 야기하는 것도 사실이다. 그러나 침해가 예상되는 권리의 침해방지를 포함하는 것으로 환경피해를 이해하는 것은 환경문제의 특수성에 기인한 것이기 때문에 불가피한 면이 있으며, 결국 이러한 문제가 환경법원을 설치함으로써 전통적인 쟁송개념에서 자유로울 수 있는 환경문제에 대한 분쟁해결절차를 만들고자 하는 이유가 될 것이다.

그 밖에 「환경분쟁조정법」은 ‘환경분쟁’을 정의하면서 “환경피해에 대한 다툼과 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼”이라고 하고 있으므로(동법 제2조제2호), 「환경분쟁조정법」의 정의를 준용하여 환경소송의 개념을 이해해 본다면 환경피해에 대한 다툼에 더하여 환경시설⁵⁾의 설치 또는 관리와 관련된 다툼까지도 환경소송의 개

4) , 행정법 I, 박영사, 2011, 615면; 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2012, 606면 등.
 5) 「환경기술 및 환경산업 지원법」은 “환경시설”이란 “환경오염물질 등으로 인한 자연환경 및 생활환경에 대한 위해를 사전에 예방 또는 감소하거나 환경오염물질의 적절한 처리 또는 폐기물 등의 재활용

포함시킬 수 있게 된다.

3. 개념

위에서 살펴본 「환경정책기본법」상 환경의 개념과 「환경분쟁조정법」상의 환경피해와 환경분쟁의 개념을 중심으로 환경소송을 정의해 본다면, 결국 ‘환경소송’이란 “사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 지하·지표·지상 및 해양의 모든 생물과 이를 둘러싸고 있는 자연의 상태의 파괴, 또는 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 주변상태의 오염 및 안온방해로 인한 다툼, 또는 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼을 해결하기 위한 사법적 분쟁해결 절차”라고 정의해 볼 수 있을 것이다.

이러한 정의에 따르면 환경소송은 ① 환경오염, ② 자연생태계 파괴, ③ 안온방해, ④ 환경시설의 설치 또는 관리에 대한 분쟁이라고 할 수 있겠으나, 이러한 개념적 징표만을 가지고 기존의 민사·형사·행정소송으로부터 환경소송을 명확히 구분할 수 있을지 의문이 드는 것도 사실이다. 즉 재판관할의 문제 때문에 관할이 명확하게 구분될 수 없다면 새로운 소송제도의 도입에도 한계가 있을 수 밖에 없을 것이나, 환경소송의 개념을 재판관할을 명확히 구분할 수 있을 정도로 충분히 구체화하는 것에는 일정한 한계가 있는 것은 아닌지 의문이 든다.

이러한 한계는 근본적으로 환경법의 개념 이해에서부터 출발하는 문제인 것일 수도 있는 것으로 보인다. 일반적으로 환경법이란 “모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 즉 헌법상 환경권을 보장하고 생활환경 및 자연환경을 침해 및 훼손으로부터 보호하며 나아가 환경침해로 인한 피해와 불이익을 전보하기 위한 법규의 총체”라고 이해되고 있다.⁶⁾ 이처럼 환경법은 전통적인 사법·형법·공법의 구분법에 얽매이지 않고 헌법상 환경권을 개념적 징표로 하여 정의되고 있으나, 이러한 개념정의 방법은 전통적인 사법·형법·공법의 법영역 구분에 기반하여 구분된 민사소송·

위한 시설·기계·기구, 그 밖의 물체로서 환경부령으로 정하는 것(환경오염방지시설, 하수도, 폐수종말처리시설, 가축분뇨 처리시설, 재활용시설, 폐기물처리시설, 수도시설 등)”이라고 정의하고 있다 (동법 제2조제2호).

6) 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, 5면.

·행정소송 제도로부터 구별되는 환경소송 제도의 도입을 곤란하게 한다. 왜냐하면 이러한 환경법의 개념정의 방식은 민사소송·형사소송·행정소송 제도의 구분기준이 되는 사법·형법·공법의 구분방법과는 이질적인 것이라, 일직선상 위에 환경소송·민사소송·형사소송·행정소송을 나열하고 그 재판관할을 구분하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없기 때문이다.

요컨대 일반적으로 민사소송은 개인 사이에 일어나는 사법상의 권리 또는 법률관계에 대한 다툼을 법원이 국가의 재판권에 의하여 해결하기 위한 절차라고 이해하고,7) 형사소송은 형법에 의하여 규정된 범죄에 대하여 국가가 형벌권을 행사하는 절차라고 이해하며,8) 행정소송은 공법상의 권리 관계 또는 법 적용에 관한 다툼을 해결하기 위한 사법절차라고 이해하는9) 식으로 사법·형법·공법 등 전통적인 법영역 구분과 연관하여 해당 소송의 개념을 이해하고 있다. 반면에 환경법은 헌법상 환경권을 개념적 징표로 하여 이해되기 때문에, 사법·형법·공법 등 전통적인 법영역 구분과는 다른 이해접근법을 취하고 있으며, 기존의 사법·형법·공법 등의 법영역 모두와 관련을 맺고 있다.

사실 기존의 전통적인 법영역은 각자가 가지고 있는 고유한 특성에 기반하여 오랜 시간 동안 이론이 발전되어 왔고, 이에 따라 사법적 분쟁해결 절차도 각각 발전할 수 있었으나, 환경법영역은 비교적 최근에 발생한 법영역이기 때문에, 기존의 전통적인 법영역에 비하여 역사나 이론발전의 정도가 부족한 것이 사실이고 특히 환경문제라는 특수한 필요에 기반하여 생성된 법영역이기 때문에, 기존의 전통적 법영역 구분에 기반한 분쟁해결 절차를 넘어서는 특수한 분쟁해결 절차를 고유하게 구축하기에는 어려움이 있었을 것이라 생각된다. 결국 지금까지 이른바 환경소송은 분쟁의 분야 및 성격에 따라 민사소송법, 형사소송법, 행정쟁송법, 헌법재판소법을 적용하여 처리하여 왔고,10) 대신에 환경분쟁조정제도와 같이 사전적 분쟁해결 절차가 도입·발전되고 있는 현실인데, 이는 아마도 아직은 환경법이 고유한 법영역으로 확실하게 자리매김하기에는 이론적 성숙이 부족한 것이 사실이기 때문에, 지금 당장 별도로 구분된 사법

7) , 신민사소송법, 박영사, 2002, 4면.
 8) 이재상, 신형사소송법, 박영사, 2008, 3면.
 9) 홍정선, 행정법특강, 박영사, 2012, 606면.
 10) 박군성·함태성, 환경법(제6판), 박영사, 2013, 30면.

분쟁해결 절차를 구축하는 것에 어려움이 있는 것이 사실이지만, 기존의 사법적 분쟁해결 절차로는 환경법 영역이 가지고 있는 특수성을 원활히 해결하기에는 부족한 부분이 있는 것도 사실이기 때문에, 이를 채워보고자 하는 시도로 지속적으로 환경법원의 도입·설치에 관한 논의가 제기되고 있는 것으로 이해된다.

결국 당장은 환경소송제도와 기존 소송제도, 즉 민사소송제도, 형사소송제도, 행정소송제도 등과의 구분 등 환경소송제도 도입을 위하여 해결하여야 하는 복잡한 문제부터 이론적으로 해결하여야 할 것이지만, 중장기적으로 환경법 영역의 특수성을 반영할 수 있는 독자적인 환경소송제도의 도입, 즉 환경법원의 설치에 대한 논의를 계속하여야 할 필요가 있는 것도 사실이라고 생각된다.

Ⅲ. 도입과 관련한 찬반논의

위에서 살펴본 바와 같이 환경법원 도입과 관련하여서는 그 필요성과 한계가 모두 존재하는 것이 사실이다. 때문에 그 필요성과 한계 중 어떤 것을 더 무게감있게 받아들일지나에 따라서 환경법원의 도입을 찬성하는 견해와 반대하는 견해가 갈리고, 이러한 견해들이 아직은 어느 한쪽으로 기울기 보다는 공존하고 있는 것으로 보인다. 이하에서는 환경법원의 도입을 찬성하는 견해와 반대하는 견해가 주장하는 근거들에 대하여 간략히 살펴보고자 한다.

1. 도입 찬성론

환경사건을 전담하는 환경법원의 필요성에 긍정하는 견해들을 정리해보면 대체적으로 다음을 근거로 하고 있는 것으로 보인다.¹¹⁾

첫째, 환경문제가 갖고 있는 복잡성과 기술적 전문성 등의 문제로 합리적인 해결을 위해서는 국내 및 국제 환경법에 대한 전문지식과 경우에 따라서는 자연과학적인 전

11) George Pring/Catherine Pring, Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals, TAI, 2009, 14 이하에서 발췌·정리.

요구되기 때문에, 이러한 전문지식에 대하여 충분히 훈련된 법률전문가가 판단하도록 하여야 합리적이고 수용가능성이 높은 결론을 도출할 수 있으므로 환경사건을 전담하는 환경법원의 도입이 필요하다는 것이다.

둘째, 환경사건은 이해관계자가 많고 판단을 위하여 과학기술적 전문지식이 요구되는 경우가 많은 관계로 최종결정까지 많은 시간이 걸리는 것이 일반적이다. 반면에 환경의식이 증대된 현대에는 상당히 많은 행정계획 또는 산업활동과 관련하여 환경적 이익이 제기되고 있는 상황이어서, 소요되는 사회적 비용이 크게 증가하고 있는 것이 현실인데, 만일 환경사건을 전담하는 환경법원이 도입된다면 신속하고 효율적인 판단이 가능할 것이므로 이러한 사회적 비용을 줄이는데 크게 기여할 수 있다는 것이다. 또한 환경사건과 관련한 소송비용의 감소도 이러한 사회적 비용의 감소에 포함시켜 생각해 볼 수 있을 것인데, 일반적으로 환경사건이 갖고 있는 복잡성과 과학기술적 전문성의 문제로 인하여 정확한 사실관계의 확인 및 인과관계의 증명 등을 위하여 소요되는 소송수행비용이 크게 증가하는 것이 현실이지만, 환경사건을 전문가가 전담하게 된다면 입증책임을 지고 있는 자가 외부의 조력을 통하여 증명하여야 하는 부담요소가 대폭 감소할 수 있으므로 이러한 소송수행비용도 크게 줄일 수 있을 것이라고 주장한다.

셋째, 기존에 다양한 법원에서 다루었던 환경사건을 환경법원으로 일원화하면 유사사건에 대하여 다른 해석이 나오므로써 야기될 수 있는 혼란을 방지할 수 있게 된다는 것이다. 즉 환경법원에서 환경사건을 전담하게 되면 일률적인 판단기준의 적용이 수월하게 되어 해석의 균일성을 유지할 수 있게 되며, 결국 유사한 환경사건에 대하여 유사한 판단이 가능할 수 있도록 기여함으로써 환경부문에서 법적 안정성을 확보할 수 있도록 돕는 방법이 될 수 있다는 것이다. 이는 환경사건이 갖고 있는 복잡성과 과학기술적 전문성의 문제로 인하여 다른 사건들에 비하여 환경사건은 특히 여러 가지 해석의 가능성이 높기 때문에, 법적 안정성의 측면에서라도 이러한 가능성을 줄여야 한다는 생각에 기반하고 있다고 할 수 있을 것이다.

넷째, 환경법원의 도입을 통하여 그간 환경사건에 있어서 가장 문제로 지적되어 왔던 원고적격의 문제와 고의·과실, 인과관계, 피해 등의 입증문제를 해결할 수 있다는 것이다. 즉 환경법원의 설치로 환경소송법제가 도입되면 원고적격 완화와 무과실책임

인정, 인과관계의 추정, 입증책임의 전환 등을 논의하여 해결할 수 있다는 것이다.

2. 도입 부정론

반면에 환경법원 도입에 부정적인 견해도 있는데, 이러한 견해들은 대체로 다음을 근거로 하고 있다.¹²⁾

첫째, 과연 환경사건이 보건, 교통 또는 노동사건 등과 같은 다른 영역에 비하여 특별히 전문적이고 복잡한 무엇이 존재하는지 검토해 볼 필요가 있다는 것이다. 만일 어느 정도의 전문성과 복잡성이 있다는 이유로 환경법원을 설치하여야 한다면 보건, 교통, 노동 등 모든 전문영역에 대한 법원 설치 요구도 받아들여야 할 것인데, 이 또한 사회적 비용을 크게 증가시킬 수 있는 것이어서 과연 이것이 바람직하겠느냐의 의문인 것이다.

둘째, 환경사건을 전담하는 법원을 설치하려면 기존의 민사사건, 형사사건, 행정사건으로부터 환경사건을 구분하여 재판관할을 명확히 구별할 수 있어야 할 것인데, 어떠한 잣대로 합리적으로 환경사건을 구분할 수 있는 기준을 설정할 수 있겠느냐는 것이다. 즉 환경사건은 결국 환경관련 민사사건, 환경관련 형사사건, 환경관련 행정사건의 집합물이라 할 수 있는데, 환경의 개념 자체가 추상적인 면이 있어서 이를 명확히 구분하기도 쉽지 않다는 것이다. 이는 이미 위에서 언급한 환경소송의 개념을 살펴보면서 한계로 지적한 내용과 동일한 내용이다. 또한 만약 환경사건을 구분할 수 있는 기준을 도출하고 이를 환경법원의 재판관할로 하기로 한다고 하여도 과연 이를 통하여 얻을 수 있는 특별한 이익이 있겠느냐에 대한 의심과 연결되는 문제라고 할 수 있다.

셋째, 환경법원 도입 찬성론자들은 환경법원에서 일관적으로 환경사건을 취급하게 되면 일률적인 기준적용이 수월하여 해석의 균일성을 확보할 수 있어 유사 사건에 대한 다른 해석 때문에 발생할 수 있는 혼란을 방지할 수 있다고 하지만, 사실 해석의 균일성이 유지되지 않는 문제는 다른 법원에서 판단하기 때문이 아니라 다른 사람이 판단하기 때문에 발생하는 것이므로 환경법원이 도입된다고 하여도 의도한 바와 같은

12) George Pring/Catherine Pring, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, TAI, 2009, 17 이하에서 발췌·정리.

언기는 쉽지 않을 것이라고 주장한다. 예컨대 민사법원에서 판단한다고 하여서 유사한 민사사건에 대하여 상이한 판단이 나올 가능성이 없는 것은 아니라는 점을 우리는 이미 경험적으로 알고 있으며, 이러한 문제는 당해 사건을 담당하는 판사가 다르기 때문에 발생하게 되는 것이지 법원이 다르기 때문에 발생하는 문제가 아니라는 것이다. 결국 환경법원이 설치된다고 하여도 한사람의 판사가 모든 환경사건을 담당하는 것이 아닌 이상 이와 같은 문제는 완전히 해결되지 않는다는 것이다.

넷째, 환경법원 도입 찬성론에서 자주 얘기되는 것 중에 하나가 사회적 비용의 절감인데, 환경법원이 설치된다고 하여도 찬성론자들이 얘기하는 것처럼 크게 비용이 절감된다는 보장이 없고 오히려 환경법원의 설치와 운영을 위하여 들어가는 사회적 비용을 고려한다면 비용이 증가할 수도 있다고 한다. 즉 환경법원이 환경사건을 전담하게 되면 환경법원의 전문성에 기인하여 사건처리가 빨라질 수 있고, 그간 지리한 법적 분쟁으로 인하여 야기되었던 불필요한 사회적 논쟁의 발생이나 또는 전문적 입증을 위하여 증가될 수 밖에 없었던 소송수행비용을 크게 절감할 수 있다는 것이 환경법원 도입 찬성론자의 주장이나, 과연 환경사건의 처리기간이 길어지는 것이 법원의 전문성 부족 때문에 발생하는 문제인지도 의문일 뿐더러 법원의 전문성이 높아진다고 해서 사건처리 기간이 짧아진다고 보는 것도 설득력이 부족하다는 입장이다.

3. 대한 검토

환경사건을 전담할 환경법원의 도입에 찬성하는 견해나 반대하는 견해가 모두 나름의 이유가 있는 것이 사실이다. 그러나 도입 반대론이 주장하고 있는 견해들의 상당부분은 생각하기에 따라선 오히려 환경법원 도입 시 검토하여 해결하여야 할 문제 점을 지적하고 있는 것으로 이해될 수도 있는 것으로 보인다. 예컨대 각종 전문법원의 설치에 관한 문제는 무조건 부정적으로만 바라볼 문제는 아닐 것이라 생각되며, 오히려 그 필요성이 높다는 사회적 합의가 전제된다면 해당 전문법원의 설치에 고려가 되어야 할 문제일 것이다.¹³⁾ 또한 기존의 민사사건, 형사사건, 행정사건으로부터

13) 노동사건 전문법원의 설치에 관하여도 지속적인 제안이 있어 왔으며, 노동법원의 설치를 골자로 하는 「노동소송법안(최원식의원 대표발의안)」이 발의되어 국회에 계류중에 있기도 하다.

구분하여 재판관할을 명확히 구별하는 문제 역시 사회적 합의를 통하여 어떤 종류의 사건을 환경법원의 재판관할로 할 것인지 법문으로 명확히 하는 것이 불가능한 일은 아닐 것으로 생각되며,¹⁴⁾ 환경사건에 대한 일률적인 기준적용의 문제나 환경법원 설치로 인한 비용발생의 문제도 환경법원의 도입을 논의함에 있어서 충분히 고려하여 제도설계함으로써 해소할 수 있는 문제가 아닐까 생각된다. 결국 환경법원의 도입여부에 있어서 오히려 중요한 문제는 어쩌면 법리적 문제라기 보다는 그 필요성을 인정하는 사회적 합의의 문제일 수도 있다.

반면에 도입 찬성론은 환경법원의 도입 필요성이 높다는 사실을 주장하고 있으므로, 결국 환경법원의 도입 필요성이 높다는 점에 사회적 합의가 가능하다면 최소한 중장기적으로 제기되고 있는 문제점을 면밀히 검토하여 해결책을 만들어 가면서 환경법원의 설치를 검토해 볼만 할 것이라 사료된다. 어찌되었든 환경문제의 복잡성, 광역성, 중대성, 비가역성 등으로 인하여 발생하는 환경사건의 특수성은 모두가 긍정하고 있는 것이므로, 그러한 특수성이 반영된 소송제도의 정비는 필요한 것이라 생각되기 때문이다.

다만 도입 부정론이 지적하고 있는 것처럼 환경법원의 설치를 위하여 풀어야 할 쉽지 않은 숙제들이 많은 것도 사실이다. 이는 오랜시간 동안 형성되어 발전되어 온 전통적인 법영역 구분과도 맞물려 있는 문제이기도 하기 때문에, 충분한 시간을 가지고 숙고하지 아니하면 더 큰 부작용을 만들어 낼 수도 있다. 이에 환경법원 도입 시 발생할 수 있는 부작용에 대한 충분한 검토를 통하여 합리적인 환경소송제도의 설계를 고민하여야 할 것이다.

14) IV. 1. 에서 환경법원의 재판관할로 ① 환경오염 등으로 인한 손해의 배상을 구하는 소송과 ② 환경오염 등을 야기하거나 야기할 수 있도록 하는 원인이 된 행정처분에 대한 소송을 제시하고 있으나, 미국 버몬트주 환경법원의 경우에는 환경법의 집행, 도시계획결정에 대한 항소, 환경오염시설 허가결정에 대한 항소, 주 토지이용법상 환경위원회의 결정에 대한 항소 등 환경행정사건 중 특정한 사안만을 관할로 하고 있다(Merideth Wright, *The Vermont Environmental Court*, 제115차 한국환경법학회 학술대회 자료집, 2013, 49면). 이처럼 환경법원의 재판관할을 명확히 구분하는 것이 곤란한 경우에는 사회적 합의를 통하여 주요한 일부사안을 환경법원의 재판관할로 특정하는 것도 검토가능할 것으로 사료된다.

IV. 도입 시 고려사항

1. 재판관할 문제

종류에 따른 재판관할은 전통적인 법영역 구분방식에 따라 민사사건은 민사법원, 형사사건은 형사법원, 행정사건은 행정법원의 식으로 나누는 것이 일반적이다. 그 외에 가정법원과 특허법원이 별도로 있긴 하지만, 사법의 한 영역으로 인식되는 가족법 또는 특허법 관계에 관한 사건을 관할하는 것이기 때문에, 가정법원과 특허법원의 재판관할을 구분하는 것에 큰 어려움이 있지는 않다. 반면에 환경법은 사법, 형법, 공법영역에 고루 걸쳐있는 법영역이기 때문에, 만일 환경법원을 도입하는 경우 기존 법원들과 재판관할을 어떻게 구분하여 고유한 재판관할을 설정할 것인지부터 문제될 수 밖에 없다.

물론 이에 대한 해답은 '환경소송'의 개념에서부터 찾아야 보아야 할 것으로 보이는데, 위에서 언급한 바와 같이 만일 환경소송의 개념을 "사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 지하·지표·지상 및 해양의 모든 생물과 이를 둘러싸고 있는 자연의 상태의 파괴, 또는 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 주변상태의 오염 및 안온방해로 인한 다툼, 또는 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼을 해결하기 위한 사법적 분쟁해결 절차"라고 이해하고, ① 환경오염, ② 자연생태계 파괴, ③ 안온방해, ④ 환경시설의 설치 또는 관리(이하 "환경오염 등")를 대상으로 하는 것으로 파악한다면, 상정해 볼 수 있는 환경소송의 유형은 아마도 크게 ① 환경오염 등으로 인한 손해의 배상을 구하는 소송과 ② 환경오염 등을 야기하거나 야기할 수 있도록 하는 원인이 된 행정처분에 대한 소송 그리고 ③ 환경오염 등의 행위에 대한 국가 형벌권의 행사절차인 소송일 것이므로, 결국 환경오염 등을 대상으로 하는 소송을 기존의 민사법원·형사법원·행정법원의 재판관할에서 분리해 낸 것이 바로 환경법원의 재판관할이라고 말할 수 있을 것이다.

그러나 국가 형벌권의 행사절차인 형사소송이 가지고 있는 특수성과 특히 형벌적용 기준의 동일성 유지 등의 중요성을 고려한다면 형사법원의 재판관할에서 환경오염 등의 행위에 대한 것만을 구분하여 환경법원의 관할로 귀속시키는 것이 오히려 부정

효과가 클 수도 있으며 꼭 그렇게 하여야 할 필요성이 높은 것도 아닌 것으로 보인다.¹⁵⁾ 위에서도 살펴보았듯이 환경법원의 도입 필요성으로 제기되고 있는 주장들은 주로 환경사건이 갖고 있는 전문성, 특수성의 문제를 효율적으로 해결하고, 일률적인 기준적용을 원활히하여 일관성 있는 판결이 가능하도록 하며, 환경사건의 특수성을 고려하여 원고적격, 고의·과실, 인과관계, 피해입증 등의 문제를 합리화할 수 있다는 것인데, 환경형사사건을 환경법원의 재판관할로 하는 것은 이러한 필요를 충족시키는데 기여하는 바가 크지 않은 것으로 보이기 때문이다.¹⁶⁾

그러므로 환경법원의 재판관할은 ① 환경오염 등으로 인한 손해의 배상을 구하는 소송과 ② 환경오염 등을 야기하거나 야기할 수 있도록 하는 원인이 된 행정처분에 대한 소송으로 한정하고 환경형사사건은 배제하는 것이 바람직하다고 생각된다. 결국 환경법원을 도입한다면 그 재판관할은 기존 환경소송이 갖고 있는 문제점을 해결함에 기여가 가능한 환경오염, 자연생태계 파괴, 안온방해, 환경시설의 설치 또는 관리로 인하여 발생한 민사사건과 행정사건으로 하여야 할 것이다.

2. 기술심리관제도와 유사한 제도의 도입 필요성

위에서도 언급된 바와 같이 환경사건의 합리적 해결을 위해서는 기술적 전문지식이 요구되는 경우가 많다. 이는 환경기술에 대한 전문적 지식 뿐만 아니라 의학적 전문지식도 포함할 수 있다. 예컨대 환경사건은 오염과 피해간의 인과관계, 환경오염을 방지할 수 있었던 기술적 가능성(사전에방노력의 충실성 정도), 오염으로 인한 재산상·건강상의 피해정도 등을 입증하기 위하여 고도의 과학적·의학적 지식이 요구되는 경우가 많다. 그러나 아무리 환경법원이 도입·운영됨으로써 법원의 전문성이 향상된다고 하여도 이 정도의 고도의 전문성을 갖추기를 기대하는 것은 현실적으로 무

15) 환경형사사건의 처리건수가 많지 아니하고 그마저도 대부분이 단순한 절차위반 사건이기 때문에 환경형사사건을 환경소송의 쟁점으로 논의할 실익은 크지 않다고 한다(이수진, 환경분쟁 해결을 위한 한국법원의 발전 방안, 제115차 한국환경법학회 학술대회 자료집, 2013, 135면 참조).

16) 반면에 노동법원 설치와 관련하여 최근 발의되어 국회에 계류중인 「노동소송법안(최원식의원 대표발의안)」은 노동민사소송사건, 노동행정소송사건, 노동비송사건 뿐만 아니라 노동형사소송사건까지도 관할하도록 하고 있다(「노동소송법안(최원식의원 대표발의안)」 제2조제1항제2호).

수 있기 때문에, 이를 보완할 제도의 필요성이 높다고 생각된다.

실제로 특허법원은 특허사건이 갖고 있는 고도의 전문성을 보완하기 위하여 특허 심사 또는 과학기술 등에 전문적 학식을 갖춘 사람을 기술심리관으로 두어 심리를 지원하도록 하는 제도를 운영하고 있다.¹⁷⁾ 당연히 이는 특허사건의 고도의 전문성으로 인하여 전문가의 지원이 필요함을 인정하기 때문에 도입된 제도일 것인데, 환경사건의 전문성 역시 모두가 긍정하고 있는 사실이므로 환경법원이 도입된다면 기술심리관 제도와 유사한 제도의 도입도 함께 고려할 필요가 있을 것이다.

특히 환경사건에 있어서 합리적인 수인한도의 판단은 매우 중요한 문제일 수 밖에 없다. 즉 그러한 오염이 인간(또는 생물)의 건강을 해칠 수 있는 수준인가의 판단 또는 환경의 자정능력 범위 안에 있는 오염인가 등의 판단은 인과관계 또는 배상범위의 확정 등을 위하여 중요할 것인데, 이러한 판단은 사실 법률전문가가 합리적으로 할 수 있는 것은 아닐 것이다. 물론 감정제도의 활용을 통하여 이러한 문제는 극복될 수 있다고 보는 견해도 있을 수 있겠으나, 현행 감정제도는 감정을 의뢰하는 쪽에서 그 비용을 부담하는 것이기 때문에, 현실적으로 감정을 의뢰하는 쪽에 유리하게 감정될 가능성을 배제하기 어렵다. 환경문제의 중대성을 고려한다면 이러한 감정제도에 의존하여 전문성 문제를 해결하는 것은 한계가 있을 것으로 보이며, 독립적이고 중립적인 감정이 가능한 제도의 구축이 필요할 것이다. 결국 환경사건의 경우에는 실제적 진실 규명을 위하여 불가피하게 기술적 전문지식이 동원되어야 하며, 이러한 전문지식을 법률전문가인 판사가 갖추는 것에 한계가 있을 수 밖에 없으므로, 환경법원이 도입된다면 특허법원의 기술심리관 제도와 유사한 제도의 운영이 필요할 것으로 생각된다.

3. 특수성이 고려된 환경소송제도의 설계

위에서도 언급한 바와 같이 환경사건이 갖고 있는 특수성에 기인하여 기존 소송제도의 원칙과는 다른 고려가 필요하다는 요청이 높다. 실제로 환경사건에 있어서 원고 적격의 완화, 무과실책임의 인정, 인과관계의 추정, 입증책임의 전환 등의 필요성이 학계에서 지속적으로 주장되고 있으므로,¹⁸⁾ 환경법원이 도입된다면 환경소송법 등 관

17) 법원조직법 제54조의2 및 「기술심리관규칙」 제2조 참조.

법제의 제정 및 정비를 통하여 이러한 요구가 대폭적으로 반영될 수 있는 길이 열릴 수 있을 것이라 기대된다.

물론 기본적으로 소송을 침해된(최소한 침해가 임박한) 권리의 회복을 구하는 절차(권리구제절차)로 이해하고 있는 큰 틀과 같은 대원칙을 환경사건에 대하여만 예외를 인정하는 방향의 환경소송제도 설계는 신중한 검토가 요구된다. 실제로 위에서 살펴본 개념정의에 따르면 환경소송은 “사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 지하·지표·지상 및 해양의 모든 생물과 이를 둘러싸고 있는 자연의 상태의 파괴, 또는 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 주변상태의 오염 및 안온방해로 인한 다툼, 또는 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼을 해결하기 위한 사법적 분쟁해결 절차”라고 정의될 수 있으므로, “발생이 예상되는” 오염 및 안온방해를 포함하게 될 것이나 여기서 오염 및 안온방해 발생의 임박성 또는 개연성을 엄격하게 해석하지 않는다면 환경소송의 남발과 그에 따른 부작용이 더욱 클 수도 있을 것이다. 예컨대 권리침해가 발생하지 않은 상황 또는 권리침해가 임박하지 않은 상황에서 환경보호 또는 자연보호라는 이유만으로 현재 환경상태의 유지를 구하는 청구권 등을 인정하는 것은 소송제도를 권리구제절차로 이해하고 있는 대원칙에 혼란을 야기할 수 있어, 오히려 소송제도 전반에 좋지 않은 영향을 끼칠 수 있으므로 매우 신중하여야 할 일로 생각된다.

그러나 환경오염 피해는 이미 발생하면 회복하기가 쉽지 않고 그 피해도 중대한 경우가 많다는 점과 같은 환경사건의 특수성을 고려한다면 환경소송에서는 침해의 임박성 또는 개연성을 기존 소송제도에 비하여 보다 넓게 해석함으로써 원활한 권리구제와 회복하기 어려운 권리침해의 방지에 기여하는 노력은 필요한 것으로 생각된다. 결국 환경법원의 도입을 통하여 만병을 통치하려고 하기 보다는 기존 소송의 대원칙을 존중하는 범위안에서 환경사건의 특수성이 반영될 수 있는 방안을 마련함으로써 원활하고 적절한 권리구제에 기여할 필요가 있을 것으로 보인다.

18) , 앞의 책, 333면 이하.

V.

환경법원의 도입과 관련한 논의를 이해해 보기 위해서 우선 환경, 환경피해, 환경소송의 개념이 무엇인지를 파악해보고, 그러한 환경소송이 어떠한 특수성이 있기에 별도의 전문법원 설치가 이야기 되고 있는 것인지, 그리고 만일 환경법원을 설치한다면 어떠한 점을 특별히 고려하여야 할 것인지에 대하여 검토해 보았다.

사실 그간 환경문제의 특수성을 강조해왔던 견해들은 궁극적으로 환경법원의 설치를 문제의 해결지점으로 생각하고 있었는지도 모른다. 하지만 환경법원의 설치에 대하여 부정적으로 바라보고 있는 견해들도 많이 존재하는 것이 사실이다. 물론 이러한 부정적 견해들이 환경문제의 특수성을 부정하는 것은 아닐 것이며, 환경법원이 설치된다고 해서 환경문제의 특수성으로 인하여 발생하는 문제들이 해결될 수 있겠느냐의 의심에서부터 시작되고 있다고 여겨진다. 그러나 반대로 생각해보면 이러한 부정적인 견해들을 잘 분석해 보면 오히려 환경법원이 우려를 제거하고 소정의 목적을 충분히 달성할 수 있도록 제도설계될 수 있도록 기여할 수도 있겠다는 생각이 든다.

지금은 환경법원 설치와 관련한 논의가 이제 막 첫걸음을 떤 수준이라고 할 수 있다. 때문에 위에서 언급한 몇가지 고려사항 이외에도 환경법원의 설치 시에 심리원칙 등 각 기존법원에서 적용되어 왔던 원칙들을 어떻게 정리할 것인지 또는 환경문제의 효율적 해결을 위한 새로운 소송제도의 도입 등 검토해 보아야 할 수많은 이슈들이 산적해 있다. 결국 앞으로 여러가지 관련 이슈들, 특히 환경법원 설치에 부정적인 견해의 논거들을 중심으로 충분한 토론이 필요할 것으로 보이며, 이를 통하여 더욱 숙성된 환경법원 도입논의가 가능하지 않을까 기대해 본다.

- 함태성, 『환경법』, 박영사, 2013
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2011
- 홍정선, 『행정법특강』, 박영사, 2012
- 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2001
- 이시윤, 『신민사소송법』, 박영사, 2002
- 이재상, 『신형사소송법』, 박영사, 2008
- 이수진, 환경분쟁 해결을 위한 한국법원의 발전 방안, 「제115차 한국환경법학회 학술대회 자료집」, 2013
- Nicholas A. Robinson, “Courts and Sustainable Development: Judicial Foundations for the Environmental Rule of Law”, 「한국환경법학회 제115회 학술대회 자료집」, 2013
- George Pring/Catherine Pring, 『Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals』, TAI, 2009
- Merideth Wright, “The Vermont Environmental Court”, 「제115차 한국환경법학회 학술대회 자료집」, 2013

Abstract]

Statutory Considerations concerning the Discussions on the
Introduction of the Environment Court

Hyon, Jun-Won

(Research Fellow, Korea Legislation Research Institute)

Typically, environmental issues are complex, extensive, serious, and irreversible. In addition, remedy against environmental damage is highly likely to take lots of time and be defective as it is hard to prove whether environmental damage is intentional or out of negligence, what caused the damage and what is the effect of the damage, and how severe the damage is. As a result, legal action against an environmental issue tends to require lots of money and time and sometimes leads to unnecessary disputes among members of the society. The establishment of the environment court is one of the efforts to overcome the limitations of Korea's legal remedy system while acknowledging and dealing with the uniqueness of environmental damage. In accordance with the Act, the environment court is established and is exclusively in charge of environmental lawsuits; judges in the environmental court also should be specialized in environmental lawsuits and therefore the time to complete the remedy against environmental damage will be greatly cut down.

In this article, to understand discussions over the establishment of the environment court, we've talked about the definition of the environment, environmental damage, and environmental lawsuit, the unique characteristics of environmental cases which lead us to establish the environment court, and the point should be considered after the environment court is established.

제어, 환경소송, 환경분쟁, 환경피해, 환경피해구제 Key Words Environment Court, Environmental Lawsuit, Environmental Dispute, Environmental Damage, Environmental Damage Relief
