



環境汚染 紛争調整法案에 대한 檢討

具然昌 / 경희대 법대 교수

I. 서설

우리나라에서도 70년대이래 괄목할만한 경제 성장과 함께 환경문제는 양적 확대, 지역적 일반화, 내용의 복잡화, 피해의 심화 등 제경향이 나타나기 시작하였다. 따라서 이와같은 환경문제에 적절히 대처하기 위하여는 필연적으로 입법적, 행정적 대책의 수립 및 추진이 필요하게 된 것이다. 이러한 요청에 부응하기 위하여 우리 정부는 특히 1977년에는 환경보전법을 제정하였을 뿐 아니라, 1980년에는 환경청을 신설하여 적극적인 환경대책에의 의지를 보여 주기 시작함으로써, 1970년대 후반기의 그 심각했던 환경오염을 현저히 저감시켜 나날이 우리의 환경은 개선되어 가고 있다. 특히 1986년 이후부터는 88올림픽과도 관련시켜 더욱 적극적이고도 종합적인 환경보전에의 노력을 경주해 오고 있다.

이렇듯 정부가 환경보전대책을 적극적으로 추진함에도 불구하고 60년대와 70년대에 걸쳐 누적되어 왔던 국민의 신체, 건강이나 재산에 미친 영향은 시간적 간격을 두고 서서히 그러나 점진적으로 그 결과가 나타나게 될 것으로 예측된다. 그럼에도 환경대책의 일측면이라고 할 수 있는 환경오염에 의한 피해의 구제대책은 환경규제 대책에 비하여 지극히 소홀했음을 부인할 수 없다. 물론 환경규제 및 관리가 효율적으로 실시된다면 환경오염피해가 그만큼 감소하게 되겠지만 지금까지의 불완전했던 환경대책으로 이미 오염으로 인한 피해는 광범하게 그리고 점차 심화하게 전개될 것에 예측되기도 한다.

환경오염의 피해구제를 확보하기 위하여 환경보전법에서도 분쟁조정 및 피해배상이라는 장을 두고 있다. 그러나 분쟁조정제도의 비실효성은 이미 입증된 바이고, 민사소송에 의한 구제는 재판제도 자체에서 오는 시간, 비용, 절차상의 문제점 때문에 환경오염피해자들이 꺼리는 구제수단 중의 하나이다. 그렇기 때문에 지금까지의 환경피해구제의 거의 대부분은 당사자간의 합의에 의존할 수 밖에 없었다. 그러나 이것은 피해자에게 결코 적절한 보상을 보장해 줄 수 없음을 필연적이다.

이러한 환경오염피해구제에 있어서의 결함과 문제점을 보완할 수 있는 것은 사법적 구제가 아닌 행정적 구제를 통하여 보다 신속하고도 공정하게 환경오염피해를 전보할 수 있는 체제를 정비하는 길이라 할 수 있다. 경제성장의 과정에서 부수되는 오염피해는 이제는 어느 정도 전보받는 것이 공평과 정의의 이념에도 합당하다 할 것이다. 다행히 이번에 정부는 현행의 환경오염피해구제제도의 미흡함을 인정하고서, 환경오염으로 인한 피해를 조사하여 그로 인하여 발생한 건강 및 재산상의 피해에 관한 분쟁을 신속하고 공정하게 해결할 수 있는 진담기구를 설치하고 그 구제절차를 규정하고자 “환경오염피해심사 및 분쟁조정법안”(이하에서는 “환경분쟁조정법안”이라 한다)을 작성하여 검토중에 있다. 여기서는 지면관계로 이 법안의 특성을 개관하고 문제점 및 고려해야 할 점을 지적함에 그치기로 한다.

II. 환경분쟁조정법안의 내용 및 특성

1. 법안의 내용 개관

동 법안은 전부 8개장 90개조 및 부칙으로 되어 있으며, 환경보전법의 분쟁조정제도와는 비교조차할 수 없을 정도로 확충, 강화된 내용을 지니고 있다. 제 1 장 총칙에서는 목적, 정의, 환경오염피해자의 권리를, 제 2 장 중앙환경분쟁조정위원회에서는 그 설치, 조직, 기능, 업무 및 운영을, 제 3 장 지방환경분쟁조정위원회를, 제 4 장 조정전의 절차로서 조정신청, 사실조사등을, 제 5 장 알선, 조정 및 중재에서는 위원구성, 기능, 절차등을 규정하고 있다. 제 6 장 재결에서는 환경오염으로 인한 피해에 대한 손해배상책임에 관한 “책임재결”과 환경오염으로 인한 피해분쟁에 있어 원인행위자여부의 결정에 관한 “원인재결”의 두 종류의 재결을 준사법적 절차로서 마련하고 있다. 재결은 환경오염피해 구제에 관한 한 민사소송의 제 1심에 해당하는 지위를 부여하고 있다. 그리고 제 7 장 보칙, 제 8 장 벌칙에 관한 규정을 정하고 있다.

2. 동법안의 특성

동 법안은 환경보전법상의 환경분쟁조정제도 등 현행의 환경피해구제제도의 결함과 문제점을 보완, 확충하기 위하여 다음과 같은 몇 가지 특성을 구체화한 점이 특기할 만한 하다.

(1) 환경오염피해구제권의 선언

환경피해에 관한 사실조사청구권과 환경오염으로 인한 민사상의 분쟁에 관한 신속, 공정한 구제를 받을 권리를 명문화함으로써(안 제 3 조), 헌법상의 환경권(헌법 제 35 조)의 환경피해구제적 측면에서의 실현을 명하고 있다는 점에서 그 의의가 매우 크다.

(2) 피해구제기구의 독립, 전문화, 공정화

환경분쟁조정법안상의 분쟁조정위원회는 그 조직에 있어서나 업무처리에 있어 일반환경행정으로부터의 독립성의 유지를 도모하고 있다(안 4 조, 10 조). 현행 환경보전법상에서는 중앙위원회의 위원장은 환경청차장이, 그리고 지방

위원회의 위원장은 직할시, 도의 부시장, 부지사가 하도록 되어 있다. 환경행정 뿐만 아니라 일반행정에 있어서도 마찬가지로의 현상이지만 환경규제행정을 담당하고 있는 행정기관이 분쟁을 조정한다면 그에 대한 공정성, 객관성을 신뢰하지 않기 때문에 이 제도를 이용하지 않는 것이 지극히 당연하다.

따라서 동 법안에서는 중앙위원회는 환경청에, 지방위원회는 시, 도지사 소속하에 두지만, 중앙위원회의 위원장과 위원은 환경청장의 추천과 보사부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명토록 하고 있다.(안 7 조). 위원회의 직무에 관한 독립적 지위(안 4 조(2)), 위원의 임기제 및 신분보장(안 11 조), 위원회의 의결제(안 12 조) 등은 동 위원회의 독립성 보장을 위한 제도적 장치들이다.

간혹 환경분쟁의 전담을 위하여 환경법원의 설치를 주장하기도 하지만 선진제국에서도 사건의 전문성과 수적 제한 때문에 환경특수법원의 설치는 하지 않고 행정부내에 준사법적인 심판기구를 설치하는 것이 일반적인 경향이다. 이번의 법안에서는 조정위원회, 특히 재결위원회의 설치는 이러한 선진제국에서의 경향에도 부합할 뿐 아니라 환경분쟁해결의 전문화, 공정화를 도모할 수 있다는 점에서 그 의의가 크다.

(3) 피해구제의 다원화

동 법안의 특징 중의 하나는 환경오염피해구제제도를 다원화시켜 구제의 기회를 확대하려 한 점이다. 즉, 환경보전법에서는 오로지 조정제도만을 인정하고 있는데 반하여, 동 법안에서는 조정이라는 넓은 개념 속에는 비교적 간결한 절차로서 행해지는 알선(斡旋), 조정(調整), 중재(仲裁)의 세 가지 제도와 재결(裁決)이라는 법원의 재판에 가까운 준사법적 절차를 포함시키고 있다. 알선, 조정, 중재는 중앙위원회와 지방위원회가 모두 할 수 있으나, 재결은 중앙위원회만이 할 수 있도록 하고 있다. 현행법하에서는 재결제도는 존재하지 아니 하였지만, 알선과 중재는 그 유사한 형태가 비공식적으로 간혹 이용된 적이 있었던 것 같다.

(4) 피해구제의 효율화

동 법안은 환경피해구제의 효율화를 위하여 특히 많은 배려를 하고 있다. 첫째, 환경오염으로 인한 피해에 대하여 손해배상 기타 민사상의 다툼이 있는 경우에 이해관계있는 당사자는 중앙위원회에 사실조사를 요구할 수 있는 바, 사실조사의 명을 받은 심사관은 피해당사자의 동의를 얻어 당해 분쟁에 관하여 알선, 조정, 중재 또는 재결을 신청할 수 있다. 둘째, 환경보전법상의 조정이 임의조정이기 때문에 실효성이 없었던 점을 감안하여, 동 법안에서는 조정안의 수락권고제도를 도입함으로써 강제조정적 특성을 가미하였다. 즉, 당사자간에 합의성립이 곤란하다고 보아지만 상당하다고 인정될 경우에는 조정안을 작성하여 30 일이상의 기간을 정하여 그 수락을 권고할 수 있으며, 동 기간내에 수락하지 않는다는 신고가 없으면 그 조정안을 수락한 것으로 간주한다(안 37 조). 세째, 부당한 목적으로 조정신청에 대하여는 조정을 거부할 수 있게 함으로써(안 39 조) 조정제도의 남용을 억제할 수 있는장치를 두고 있다. 네째, 책임재결에 있어 피해당사자의 수가 많을 경우에는 재결절차의 효율적 진행을 위하여 당사자측에서 대표당사자의 선정을 명할 수도 그리고 직권으로 선정할 수도 있다.(안 52 조, 53 조).

(5) 구제절차의 준사법화, 경제화

환경오염의 행정적 구제는 전문성과 신속성을 도모할 수는 있으나 공정성의 확보가 항상 문제된다. 따라서 동 법안에서는 재결절차를 사법절차화함으로써 행정적 구제의 공정성을 보장하여 국민의 신뢰성을 확보코자 하고 있다(안 제 6 장 참조). 아울러 재결위원회의 재결결과에 대하여 불복할 때에는 일반 민사소송을 제기할 수 있으나 환경피해구제의 경제화 내지 소송경제를 위하여 책임재결에 대한 일심판할법원을 고등법원으로 하고 있다(안 70 조).

III. 문제점

이밖에 정부에서 제안한 환경분쟁조정법안은

앞으로 다양화하고 다발화될 것으로 예측되는 환경피해 및 환경분쟁의 신속하고도 공정하면서도 전문적인 해결을 도모하려는 의지의 표현인 점에서 시의에 맞고 꼭 필요한 입법조치로서 환영하는 바이다. 동 법안은 환경오염피해의 구제확보를 위하여 외국의 입법례 및 그간의 연구를 충분히 참작한 것으로 비교적 무난한 체제와 내용 및 절차를 담고 있으나 몇가지 문제점을 지적하고자 한다.

1. 기구의 전문성 확보

환경오염에 의한 피해 자체가 공기, 물, 토양, 공간을 매체로 하여 간접적으로 발생하는 것이 보통이며, 오염물질의 배출행위와 피해발생 사이에는 시간적, 공간적인 차이가 있고, 누적적인 관계가 있기 때문에 무엇보다도 그 양자간의 인과관계의 입증이 지극히 어렵다는 것이 환경오염피해구제의 확보에 큰 장애가 되고 있다. 이 문제는 1970 년대이래 우리 나라 법원의 환경오염피해사건에 대한 경험에서도 쉽게 발견되는 것으로, 환경분쟁조정법의 제정과 환경분쟁조정위원회의 설치로써 저절로 해결되지는 않는다. 심사관 및 전문위원제도의 설치로써 해결되는 것도 아닐 것이다. 어찌면 이 기구의 전문성 확보여부가 동법의 목적달성의 관건이 될 것이다.

2. 기구의 독립성

환경피해구제의 확보를 위하여는 기구, 특히 중앙조정위원회의 독립성 보장이 중요한 의미를 가진다. 따라서 기구의 전문성 확보를 위하여는 환경청, 국립환경연구원 등의 긴밀한 협력이 요구되지만, 그 지위와 직무의 독립성의 보장을 위하여는 중앙위원회를 국무총리(환경보전 위원회) 소속하에 두는 것도 고려의 여지가 있을것 같다.

3. 조정비용의 문제

조정을 신청하거나 증거보전신청 또는 참가신청을 하는 자는 수수료를 납부하여야 하고(안 83 조), 또한 알선, 조정, 중재 또는 증거보전의 절차에 요하는 비용의 부담에 대하여는 대통령령으로 정한다고 하고 있다.(안 82 조). 그러

나 증거조사(안 59조) 및 사실조사(안 61조)에 소요되는 비용은 누가 부담할 것인지에 관하여는 정한 바가 없다. 또한 조정에 필요하다고 인정하여 당사자로부터 제출이 요구된 문서(안 35조)에 적잖은 비용이 들 수도 있다.

환경보전법상의 조정제도가 이용되지 아니한 이유 중의 하나는 조정에 수수료조차도 징수하지 않으면서도 조정에 필요한 각종서류의 준비, 작성은 모두 당사자가 하여야 함으로써 그 비용의 과대함에서도 찾을 수 있다. 따라서 자칫하면 강제조정 또는 강제적인 재결제도를 도입함으로써 조정 내지 재결에 많은 비용을 소요케 하는 결과를 가져올 수도 있을 것 같다.

4. 조치청구

안 제 24에 의한 조치 그리고 안 제 36조에 의한 조치에는 조업제한 또는 조업정지조치가 포함되는지. 만약 포함된다면 이러한 조치는 조정위원회의 위원장이 관할행정청에 요청하도록 하는 것이 타당할 것이다.

5. 남용억제등 조치에 대한 불복절차

조정이나 재결제도의 남용을 억제하기 위한 제어조치를 강구할 수 있도록 한 것은 필수적이다(안 39조, 55조(2)). 그러나 이와 같은 조

치에 대하여 불복할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다.

6. 심사관의 조정청구권

안 제 25조에 의하면 사실조사의 명을 받아 조사한 심사관은 당해 분쟁에 관하여 알선, 조정, 중재 또는 재결을 신청할 수 있도록 하고 있는 바, 비록 피해당사자의 동의를 얻어서 하도록 하고 있으나 당사자가 주도하지 아니한 이와 같은 심사관의 조정청구권을 인정할 필요성 내지 타당성은 의문시된다.

7. 조정안의 공표

중앙위원회 또는 지방위원회가 행하는 조정의 절차는 공개하지 못하게 하면서(안 42조), 안 제 38 조에서는 수락권고한 조정안을 공표할 수 있다고 하는 것은 그 취지가 의문시된다.

8. 조정대상의 확대

동 법안에서는 환경오염에 의한 피해와 관련된 것만을 그 조정의 대상으로 하고 있으나 환경오염뿐만 아니라 환경문제 전반에 관한 분쟁도 그 대상으로 확대해 나가야 할 것이다. 일조권, 전망권, 통풍권의 침해가 그 좋은 예가 될 것이다. *

환경오염현장 市民신고 전화번호 안내

여러분 주변에서 하천에 오물을 버린다거나 쓰레기, 기름 등이 흘러가고 있을 때 또는, 하천오염 및 시설물을 훼손할 때에는 다음 전화로 즉시 신고하여 주십시오.

환 경 청	: 422-7623 (서울)
부산 환경지청	: 334-7606, 332-7607~8
대구 환경지청	: 93-7652·8176
광주 환경지청	: 33-6890, 355-2186
대전 환경지청	: 524-4711~3
원주 환경지청	: 44-3305
광주 환경지청	: 23-3171
제주 출장소	
서울시청 환경과	: 731-6406~8

서울시청 치수과	: 362-3817~9
한강관리사업본부	: 796-2236~8
한강관리사업소	: 망원지구 : 333-4125
관리초소	여의도지구 : 783-7716
	이촌지구 : 796-2236
	반포지구 : 591-5943
	잠실지구 : 417-1348
	광나루지구 : 485-3091
	잠원지구 : 534-3263

※ 기타 지역의 경우 市는 각 市·區廳 환경과 郡은 군청에 신고하시면 됩니다.