

공법상 환경관련기준의 배상법적 의의*

배 병 호**

차 례

- I. 머리말
- II. 환경관련기준의 법적 성격과 기능
- III. 환경관련기준의 배상법상 의의
- IV. 결론

[국문초록]

지구환경문제의 심각성은 이제 이론의 여지가 없다. 우리 헌법 제35조는 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리와 국가와 국민의 환경보전의무를 규정하고 있다. 환경보전을 위한 많은 법률이 제정되어 있고 환경오염물질과 환경기준을 설정하고 있다. 환경정책기본법에서도 환경기준 설정의무와 적정성 유지에 관한 규정을 두고 있다. 2012년 7월 22일부터 시행될 환경정책기본법은 환경기준에 관한 정의를 두고 있다. 이러한 공법상 환경기준이 손해배상에서 차지하고 있는 의의에 대한 논의가 있다. 공법상 환경관련기준은 배출허용기준이나 방류수수질기준 등 각종 분야별 환경법에 의한 환경기준을 포괄하는 개념으로 사용하기도 한다.

비람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준을 말하는 환경기준의 법적 성질에 대하여 다수의 견해가 법적 구속력을 인정하지 않았으나, 근래 소음기준에 대하여 대법원은 의미 있는 판결을 선고하였다. 즉 건축법상 소음허용한도가 환경정책기본법의 그것보다 엄격하지 않을 경우 대법원은 법적 구속력이 없는 지침적 성질을 가졌다는 환경기준을 적용하여 소음피해를 이유로 손해배상을 청구한 원고들의 손을 들어 주었다.

* 본 논문은 2011년 12월 3일 개최된 한국환경법학회 제107차 정기학술대회 “환경분쟁에 있어서 배상법적 고찰”에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

** 성균관대학교 법학전문대학원 교수, 변호사.

환경기준은 위법성, 피해정도 등의 판단기준, 환경보전 목표의 설정 시 참고기준, 사전환경성 검토실시 요건 등의 기능을 수행하고 있다. 위 사건을 참조하여 환경기준과 환경관련기준의 관계에 대한 종래의 논의를 재검토할 필요가 있다. 환경기준은 배상법상 수인한도론과 함께 위법성의 중요한 요소로 작용하고 있으므로, 다양한 사례분석이 필요하다고 할 것이다.

I. 머리말

지구환경문제의 심각성은 오래 전부터 지적되었다. 대통령 직속 녹색성장위원회와 환경부·기상청 등 정부 8개 부처가 작성하여 2011. 10. 30. 대통령에게 보고한 '기후변화의 새로운 양상과 기본 대응 방향에 의하면 온난화로 인한 우리나라의 기후변화가 당초 예상보다 훨씬 빠르게 진행돼 과거 100년(1912~2010년)간 진행됐던 만큼의 변화가 향후 10년간 급격히 일어날 것이고 한다¹⁾. 최근 40년(1971~2010년)과 비교해서는 기온 상승 속도가 최대 4배까지 빨라질 것으로 전망됐다. 지난 40년간 우리나라의 평균 기온 상승 폭은 1.4도였지만 향후 10년간 최대 1.5도 상승할 것으로 분석됐다. 이 보고서를 주도적으로 작성한 기상청은 유엔 산하 기후변화 연구기구인 '정부간 기후변화협의체(IPCC)'가 지난해 제시한 '신(新)기후변화 시나리오'를 처음으로 적용해 우리나라의 기후변화를 분석했다.

지구 기온 상승으로 극지·고산지대의 빙하가 녹으면서 2050년 우리나라 해수면 높이는 기존 전망치(9.5cm)의 2.8배인 27cm까지 상승할 것으로 분석됐다. 연평균 강수량 역시 2020년엔 9% 증가한 1378mm, 2050년엔 15.6% 증가한 1461mm로 전망됐다. 특히 서울·경기지역과 남해안의 강수량 증가 폭이 클 것이라는 보고서 내용은 지난 여름의 서울 지역의 물난리를 연상케 한다. 기존 전망치의 2.8배인 27cm라는 해수면 상승은 지난 번 태국의 수도 방콕의 침수와 수도 이전론이 남의 문제가 아니라는 생각을 떨칠 수 없다.

1) 조선일보, 2011. 11. 29.자. 파장이 클 수 있으니 전문가 검증을 거쳐 발표하라는 대통령의 지시에 따라 1달 간 재검증하였으나 결과는 대동소이하다고 한다.

우리 헌법 제35조는 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있고, 국가는 헌법에 따라 환경보전을 위하여 많은 환경관련법들을 제정하였다. 환경보전을 위해서는 환경오염물질과 환경기준의 설정이 중요하다. 현행 환경정책기본법 제10조 제1항에서 “정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.”고 천명하고 제2항에서 “제1항의 규정에 의한 환경기준은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다. 이에 따라 같은 법 시행령 제2조는 대기, 소음, 수질 및 생태계²⁾ 등으로 나누어 그 기준을 특성에 맞추어 별표로 표기하고 있다. 2012. 7. 22.부터 시행될 환경정책기본법은 환경기준을 “국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준을 말한다.”고 정의를 하고³⁾, 제12조 제1항에서 “국가는 환경기준을 설정하여야 하며, 환경 여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다.”, 제2항에서 “환경기준은 대통령령으로 정한다.”로 규정하였으나 기본 내용은 변함이 없다.

2012. 7. 22.부터 시행될 개정된 환경정책기본법에서 환경기준의 정의를 명확히 하였으나 그 내용은 추상적이며, 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준을 침해하거나 방해하는 주체를 파악하는 것이 쉬운 문제가 아니다. 특히 환경보전을 위하여 환경기준의 수치를 올리면 환경오염물질 생성과 관련된 사업자들의 활동을 위축시키기에 최적의 기준치를 도출하는 것은 환경입법정책상 중요한 문제이다. 또한 개별법 또는 특별법이라고 할 수 있는 대기환경보전법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 토양환경보전법, 소음·진동관리법 등에서도 유사한 기준 개념을 사용하고 있다. 배출허용기준이나 방류수수질기준 또는 토양오염 우려기준 및 대책기준 등 각종 분야별 환경법에 의한 환경기준들을 포괄하는 개념을 “환경관련기준”이라고 한다.⁴⁾

오늘날 세계 각국이 환경상 이익침해를 중요한 권리침해로 받아들이고 환경오염으로 인한 피해에 대하여 권리구제를 확대하고 있는 추세이고 우리의 경우도 마찬가지로

2) 대기는 오염물질별 기준과 측정방법을, 소음은 지역구분과 적용대상지역으로 분별한 후 그 기준을 낮과 밤으로 나누고, 수질 및 생태계는 하천, 호소, 지하수, 해역으로 구분하고 있다.

3) 2012. 7. 22.부터 시행될 환경정책기본법 제3조 제8호.

4) 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005. 169면; 박군성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2012. 84면.

이다. 환경책임이 국경을 초월하여 발생하는 경우가 많으므로 국토를 넘는 어떤 지역이나 전 지구적인 차원에서 환경책임법제를 조화롭게 해야 한다. 그렇지 않으면 각 나라나 지역이 환경기준을 완화하려는 경향이 있다. 유럽연합의 경우 환경책임에 관한 지침을 제정하여 각 나라마다 국내법으로 전환하도록 하였으나 나라마다 환경기준의 차이가 있다⁵⁾.

환경분쟁에서 위와 같은 다양한 공법상 환경관련기준이 중요한 기능을 수행한다. 우리나라의 경우 공군사격장 주변지역에서 발생하는 소음피해 사건⁶⁾에서 대법원은 “사회 통념상 참을 수 있는 피해인지 여부에 관한 기준(수인한도의 기준)을 결정함에 있어서는 일반적으로 침해되는 권리나 이익의 성질과 침해의 정도뿐만 아니라 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 그 지역환경의 특수성, 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준, 침해를 방지 또는 경감시키거나 손해를 회피할 방안의 유무 및 그 난이 정도 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적 사건에 따라 개별적으로 판단하여야 한다”고 판시를 하였다⁷⁾. 즉 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준은 구체적이고 개별적인 사건의 수인한도를 판단하는 요소 중 하나에 불과하다. 그럼에도 불구하고 ‘공법상 환경관련기준의 배상법적 의의⁸⁾’를 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위하여 환경기준의 법적 성질과 기능 및 환경관련기준과의 관계 등을 먼저 살펴보고, 구체적인 환경관련기준이 아닌 환경정책기본법상의 환경기준에 대하여 종래의 평가와 다른 대법원 판례를 검토하면서 다양한 공법상 환경관련기준의 배상법적 의의를 검토하고자 한다.

5) 한국법제연구원, 「환경오염 취약지역 주민 건강피해구제 및 관리제도 도입 연구」, 2011. 269면.

6) 정학진, “항공기소음피해구제에 관한 법적 문제점”, 저스티스, 한국법학원, 2002. 12. 289-306면에서 미국, 일본, 독일, 영국의 항공기소음 대책과 판례를 소개하고 있다; 강종선, “항공기소음관련 민사소송의 제 논점”, 환경소송의 제문제, 사법발전재단, 2011. 93-164면에서 하급심 판결들과 일본판례에 대한 소개를 하고 있다.

7) 대법원2010. 11. 11. 선고 2008다57975판결; 대법원 2005. 1. 27. 선고 2003다49566판결. 독일의 경우 군용공항이 현재 운용 중인 사실을 알면서 공항부지에 직접 붙어 있는 토지를 취득하고 그 위에 다세대주택을 건축하였다면, 그 후에 소음상황이 비슷한 상황으로 유지된 경우 그 자체로 수용적 침해상황에 해당될 한계에 이르렀다고 할지라도 보상을 요구할 수 없다는 판례가 있다. OLG Koblenz 1U 1612/99, Urteil vom 15. Januar 2003(코블렌츠 주 고등법원 2003. 1. 15.자 판결).

8) 2011. 12. 3. 한국환경법학회 제107회 학술대회의 대주제인 “환경분쟁에 있어서 배상법적 고찰”의 소주제의 하나로 제시된 것이다. 환경오염에 대한 손해배상에 관한 개괄적인 설명은 황진호, “환경오염에 대한 손해배상”, 환경문제연구총서[VI], 대한변호사협회, 1996. 52-74면.

II. 환경관련기준의 법적 성격과 기능

1. 환경기준의 의의

환경기준은 1977년 환경보전법 제4조에서 도입된 이래 환경정책기본법에서 계속 규정하고 있다. 종래 오염물질의 배출허용기준을 소극적으로 규제해왔으나 오늘날 오염물질의 총화로 나타나는 환경오염에 대한 규제로 실효성을 기대하기 어려워 배출허용기준에 의한 규제수단의 한계를 극복하기 위한 전향적인 발전을 지향하기 위하여 환경기준을 설정하게 된 것이다.⁹⁾ 환경기준은 환경개선노력을 통하여 달성하려는 환경정책의 목표로서 수치에 의하여 계수화한 기준으로 나타난다.¹⁰⁾ 일본의 경우에도 종합적인 환경관리행정을 촉진하기 위하여 환경대책의 목표로서 유지되기를 바라는 기준으로 정한 것이 환경기준이라고 한다.¹¹⁾ 환경기본법 제16조 제1항에서 규정하고 있는 환경기준은 ‘사람의 건강을 보호하고 생활환경을 보전하며 유지하는 것을 바라는 기준’인데, 공해대책기본법에서 제도화된 것을 받아들였다. 일본의 수질오염방지법은 특정 사업장에 대하여 배수기준 준수 의무를 부과하고 있고(제12조), 그를 위반하면 개선명령의 대상이 된다. 그 경우에 행정지도와 경찰의 강제수사 등의 행정적 대응과 사법적 대응이란 실효성 확보수단이 있다.¹²⁾

환경정책기본법은 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지라는 기본이념을 달성하기 위한 방법으로 환경기준을 제시하고 시행령에서 구체적인 수치를 규정하고 있다. 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)는 지역 환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 시·도의 조례로 제1항의 규정에 의한 환경기준보다 확대·강화된 별도의 환경기준(이하 “지역환경기준”이라 한다)을 설정할 수 있다. (제10조 제2항)

환경기준은 일차적으로 기술적·학문적 평가에 의해 설정되는 개념이나 많은 경우

9) 박수혁, 「환경법과 정책」, 태영출판사, 2002. 39면; 천병태·김명길, 「환경법론」, 2000. 138-139면; 홍준형, 전게서, 171면; 채우석, “환경기준의 법적문제”, 고시계, 고시계사, 2002. 12. 60면.

10) 김홍균, 「환경법」, 홍문사, 2010. 67면; 강현호, 「환경법」, 신론사, 2011. 127면.

11) 大塚 直, 環境法, 有斐閣, 2010. 321면.

12) 北村喜宣, 行政法の實効性確保, 有斐閣, 2008. 155면.

경제적·사회적 고려 등 정치적 가치판단에 의해 영향을 받는 경향이 있다.¹³⁾ 오늘날에는 일반적으로 세계보건기구의 권장기준을 참고하여 설정하고 있다. 참고로 독일의 2002년 개정 연방오염방지법과 시행령에 나타난 대기질기준과 우리나라의 환경정책기본법령의 기준과 비교를 보더라도 큰 차이는 없다.¹⁴⁾

2. 환경기준의 법형식

환경정책기본법에서 환경기준을 대통령령으로 정하도록 한 것은 환경행정의 전문성, 기술성 및 사실관계의 지속적 변화가능성 등을 고려한 것으로 개정절차의 편의성에 비추어 타당하다고 할 것이다.¹⁵⁾ 특별시·광역시·도의 지역환경기준은 조례로 정하되 그 기준이 되는 것은 대통령령의 환경기준이다. 이에 대해 시장과 군수와 같은 기초자치단체의 장이 지역환경기준을 정할 수 없는 것이 한계라는 견해가 있으나¹⁶⁾ 환경기준의 전문성과 환경기준의 유지 및 우리나라의 지자체의 크기에 비추어 볼 때 큰 문제는 없다고 할 것이다. 지방자치단체가 조례로 지역환경기준을 설정하는 것이 자치사무인지 국가의 위임사무인지 견해가 나뉜다. 지역환경기준은 지역의 특수성과 환경의 질적 수준에 대한 주민의 욕구를 수렴하여 환경기준을 정할 수 있도록 하려는데 그 취지가 있으므로 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자기의 책임으로 결정하는 자치사무라는 견해¹⁷⁾가 있으나, 국가법령의 위임이 있는 것으로 주민의 권리제한 또는 의무부과에 해당하므로 위임사무라고 할 것이다.¹⁸⁾

대기환경보전법은 대기오염물질 배출시설에서 나오는 대기오염물질의 배출허용기준을 환경부령으로 정하도록 하고(제16조 제1항), 특별시·광역시·도 또는 특별자치도는 「환경정책기본법」 제10조제3항에 따른 지역 환경기준의 유지가 곤란하다고 인

13) 송동수, “환경기준의 유형구분과 법적 성질”, 환경법연구 제23(1)호, 2001. 37면.

14) 현준원, “환경질기준의 법적 성격과 초과법적 효과에 관한 소고”, 공법연구제38집제4호, 2010. 6. 268~269면의 비교표 참조.

15) 강수경, “환경기준의 법적 성격”, 덕성여대 법학연구, 제26집, 2007. 36면. ; 송동수, 전개논문, 53면; 김홍균, 전게서, 67면.

16) 김홍균, 전게서, 68면.

17) 천병태·김명길, 전게서, 143면; 김홍균, 전게서, 68면.

18) 박균성·함태성, 전게서, 223면.

정되거나 제18조에 따른 대기환경규제지역의 대기질에 대한 개선을 위하여 필요하다고 인정되면 원칙적으로 그 시·도의 조례로 제1항에 따른 배출허용기준보다 강화된 배출허용기준(기준 항목의 추가 및 기준의 적용 시기를 포함한다)을 정할 수 있게 하고 있다. (제16조 제3항) 환경부장관은 「환경정책기본법」 제22조에 따른 특별대책지역의 대기오염 방지를 위하여 필요하다고 인정하면 그 지역에 설치된 배출시설에 대하여 제1항의 기준보다 엄격한 배출허용기준을 정할 수 있으며, 그 지역에 새로 설치되는 배출시설에 대하여 특별배출허용기준을 정할 수 있다. (제16조 제5항)

국가 및 지방자치단체는 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에는 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거, 환경오염지역의 원상회복, 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경위해의 예방, 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분 등을 고려하여야 한다. (동법 제11조) 국가 및 지방자치단체는 자연환경 및 생활환경 현황, 환경오염 및 환경훼손 실태, 환경오염원 및 환경훼손 요인, 환경의 질의 변화, 그 밖에 국가환경종합계획 등의 수립·시행에 필요한 사항에 따른 조사·평가를 적절하게 시행하기 위한 연구·감시·측정·시험 및 분석체제를 유지하여야 한다. (동법 제22조) 이에 따라 각 개별법에서도 상시측정 및 측정망설치 의무를 규정하고 있다. (대기환경보전법 제3조, 제4조와 소음·진동관리법 제3조와 제4조 등)

3. 구체적 환경기준

환경기준설정분야는 환경정책기본법 시행령에서 대기, 소음, 수질 및 수생태계 등 3개 분야로 구성되어 있다. 대기분야는 아황산가스, 일산화탄소, 이산화질소, 미세먼지, 오존, 납, 벤젠 등 7개 항목에 대하여, 소음분야는 항공기소음, 철도소음 및 건설작업장 소음을 제외한 소음을 대상으로 하며, 수질 및 수생태계는 하천, 호소, 지하수, 해역 등 4개 항목으로 구분하여 환경기준을 설정하고 있다. 기준은 크게 기술기준과 성과기준으로 구분한다. 기술기준은 환경오염의 방지·제거 등을 위한 기술과 관련한 기준이고, 성과기준은 피규제자가 궁극적으로 달성하고 유지하려는 목표치를 말한다.¹⁹⁾ 성과기준에는 농도기준, 질기준 그리고 총량기준이 있다. 환경기준은 성과기준

으로서 농도기준의 성격을 갖는다는 견해²⁰⁾와 총량기준을 설정한 것이라는 견해²¹⁾가 있다.

4. 환경기준의 법적 성질

(1) 대외적 구속력

환경정책기본법 시행령상 환경기준의 법적 성질에 대하여 다양한 견해가 있다. 법규명령으로 법규성을 가지므로 대외적 구속력을 갖는 것이 원칙이라는 견해와²²⁾ 환경정책기본법상의 규정만으로는 일단 국가 및 지방자치단체만을 수범자로 한다는 견해²³⁾가 있다. 이에 대해 환경기준은 환경행정상의 목표를 나타내는 지표에 불과하고 직접 국민의 구체적인 권리·의무를 규정하는 법규로서의 성질을 갖지 않는다고 하는 견해가 있다.²⁴⁾ 국민에 대한 직접적인 규제는 규제기준으로서의 배출기준에 따라 행해지고 그 배출허용기준이 법적 구속력을 가진다는 것이다. 환경기준은 유지되어야 할 노력목표이지만 법적 효력이 생기고 있다는 견해²⁵⁾도 있다. 즉 총량규제는 환경기준이 달성될 수 없는 지역에서 행해지고 총량삭감계획도 환경기준에 비추어 목표가 설정되고 개별사업소의 준수가 의무화되는 총량규제기준도 이에 의해 설정되며, 환경영향평가에서의 평가기준으로 기능하며, 민사상 금지소송이나 손해배상소송에서도 가해행위의 위법성 판단의 실질적 기준으로 작용된다는 것이다.²⁶⁾

생각건대 2012. 7. 22.부터 시행될 환경정책기본법에서 환경기준을 “국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 국가가 달성하고 유지하는 것이 바람직한

19) 홍준형, 전게서, 168~169면.

20) 김홍균, 전게서, 68면.

21) 송동수, 전게논문, 43면.

22) 김철용, 「행정법」, 박영사, 2011, 1306면.

23) 홍준형, 전게서, 175면.

24) 박균성·함태성, 전게서, 220면; 김홍균, 전게서, 75면; 송동수, 전게논문, 43면.

25) 최정일, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2009, 645면.

26) 환경기준을 법규범적 의미로 평가하는 견해로 홍준형, 전게서, 176~177면; 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2012, 528면. 등이 있다.

환경상의 조건 또는 질적인 수준을 말한다.”고 정의하였는바, ‘바람직한’이란 단어의 변화가능성과 탄력성 및 희망적 의미에 치중하면 대외적 구속력을 갖는다고 보기는 어렵다고 할 것이다. 그러나 지켜야 할 환경상의 조건 또는 질적인 수준으로 규정한 것으로 엄격하게 해석하면 대외적 구속력이 없다고 할 수 없다. 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준으로 제시되는 구체적인 조건이나 기준은 대립되는 이익과 지역여건 등 여러 사정을 감안하여 결정해야 하는바, 기본적으로 가치판단의 문제로 귀 일된다. 결국 가치관의 경쟁이 빚어낸 ‘도덕적 불확정성’을 극복하기 위한 매듭²⁷⁾으로서 실정법과 법규명령 등으로 국회와 정부가 결정한다. 배출허용기준이나 소음규제기준 등 환경관련기준을 포함하여 고찰할 때 환경기준보다 완화된 환경관련기준이 존재한다면 환경기준이 대외적 구속력을 가진다고 보아야 할 것이다.

(2) 처분성

대외적 구속력을 어떻게 보느냐에 따라 처분성에 대한 견해가 나누어진다. 환경기준이 국민의 권리·의무에 직접적인 효력을 갖지 않는다는 입장에서는 환경기준의 설정행위는 항고소송의 대상이 되는 처분성을 갖지 않는다고 한다.²⁸⁾ 일본의 다수설은 행정의 노력목표를 나타내는 지표인 행정기준은 직접 국민의 권리·의무를 확정하는 것은 아니라고 해석하고 있다. 국민의 권리·의무를 확정하는 것은 환경기준이 아니고 규제기준으로서 배출기준이고, 후자는 전자로부터 자동적으로 연동되어 결정되는 것은 아니며 지역의 오염이 환경기준을 초과하는 상태에서도 오염원에 대한 규제강화의 근거가 되지 않으므로 행정청은 행정지도 등의 비권력적 수단을 사용하여 오염원에 대한 오염행위 억제를 요청해야 한다는 것이다.²⁹⁾ 관례도 환경기준의 설정행위는 항고소송의 대상이 되는 처분성이 없다고 하였다. 즉 이산화질소 환경기준 완화 개정 고시 취소소송에서 배출기준 및 총량규제기준은 환경기준과 직접적·자동적으로 결정되는 것이 아니므로 양자의 기준관계는 사실상의 관계에 지나지 않고 또한 환경기

27) 조홍식, “환경법의 해석과 자유민주주의”, 서울대학교법학, 제51권 제1호, 2010. 3. 253면.

28) 김홍균, 전게서, 75면; 채우석, 전계논문, 62면.

29) 大塚 直, 전게서, 323면; 松浦 寛, “環境基準の處分性”. 法治國家の展開と現代的構成(高田 敏先生古稀記念論集), 法律文化社, 2007. 478-481면.

준과 (당시) 공해건강피해보상법의 지역지정요건과의 관계도 사실상의 것에 불과하므로 구체적인 법적이익의 쟁송을 떠나 사법판단을 할 것이 아니라고 판시하였다.³⁰⁾ 이에 대해 처분성의 유무판단구조에 관하여 반대의견이 있다³¹⁾. 즉 환경기준과 총량규제기준이 직접적으로 연동하지 않는 것은, 공해사업자가 소송을 제기한 경우에 중요한 논점이 되지만, 공해피해주민이 소송을 제기한 경우에는 그렇지 않다는 것이다. 공해피해주민은 환경기준에서는 물론 후의 배출기준이나 개선명령단계에서도 의무가 부과되는 것은 아니므로 피해주민이 다투는 경우에는 그러한 논의를 할 필요가 없다는 것이다. 그러나 양자의 기준에 중요한 관련성이 있다면 주민은 환경기준이 완화되는 경우에 입게 되는 법적 불이익이 있다는 것이다. 따라서 처분성의 유무는 ① 환경기준의 개정고시를 다투는 이외에 실효적인 규제방법의 유무, ② 환경기준이 완화된 경우 주민이 입게 되는 불이익이 어느 정도 구체적으로 확실하게 발생하는지 또는 중대한지, ③ 행정정책이나 입법정책에 전면적으로 위임할만한가, 사법판단에 친숙한가 등 여러 관점에서 검토해야 한다는 것이다. 또한 공해환자나 주민에 대해서 공해건강피해의 보상등에 관한 법률의 운용에 한하여 처분성을 한정적으로 승인할 수 있다는 견해도 있다.

이에 대해 각 개별법상의 배출허용기준은 개별 오염원에 대한 배출오염물질의 최대허용한도로 법적 구속력이 있는 규제기준으로 사업장의 경영자 또는 관리자를 수범자로 하여 그 위반 시에 제재가 가해진다고 한다고 한다.³²⁾

(3) 국가의 환경기준 유지의무와 손해배상

환경기준이 국가나 지방자치단체에 대한 구속력이 있으나 행정청이 달성해야 할 법적 의무를 지는 것이 아니라거나 행정조직 내부에서의 행정지침이 되는 데 그친다는 견해³³⁾에 의하면 손해배상청구권이 부인될 것이다.

법원도 낙동강 상수원수 수질유지의무 위반을 이유로 한 손해배상사건³⁴⁾에서 환경

30) 東京地判昭和56. 9. 17. 行集 32卷9号1581頁, 東京高判昭和 62. 12. 24. 行集 38卷12号1807頁.

31) 大塚 直, 전계서, 324면.

32) 송동수, 전계논문, 44면; 홍준형, 전계서, 180면.

33) 천병태·김명길, 전계서, 139-140면; 고영훈, 「환경법」, 법문사, 2000, 70면.

기준이 국민일반의 건강을 보호하여 공공일반의 전체적인 이익을 도모하기 위한 것이지 국민 개개인의 안전과 이익을 직접적으로 보호하기 위한 것이 아니라고 하였다. 그리고 고도의 정수처리가 아닌 일반적 정수처리 후 수돗물을 생산·공급하였다고 하더라도 그렇게 공급된 수돗물이 음용수 기준에 적합하고 몸에 해로운 물질이 포함되어 있지 아니한 이상, 피고 광역시의 위와 같은 수돗물 생산·공급행위가 원고들에 대한 불법행위가 되지 아니한다고 하였다.

그러나, 차량이 통행하는 도로에서 유입되는 소음 때문에 인근 주택의 거주자에게 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어서는 침해가 있는지 여부는 주택법 등에서 제시하는 주택건설기준보다 환경정책기본법 등에서 설정하고 있는 환경기준을 우선적으로 고려하여 판단하여야 한다고 하면서 원고의 채무부존재확인청구를 기각하였다.³⁵⁾ 이 경우에는 아래에서 보는 바와 같이 중앙환경분쟁조정위원회의 손해배상 지급 재정신청에 대한 불복으로 제기된 소송이기에 위법성, 피해정도 등의 판단기준 이상의 배상법상 의의가 있다고 할 것이다³⁶⁾.

5. 환경기준의 기능

환경정책기본법의 정책법적 성격으로 환경기준의 법적 구속력은 직접 인정되지 않고, 개별법상의 배출허용기준 등 환경관련기준은 법적 구속력이 있는 규제기준으로 사업장의 경영자 또는 관리자를 수범자로 하여 그 위반 시에 제재가 가해진다는 것이 일반론이다. 그러한 구도 하에서 환경기준은 위법성, 피해정도 등의 판단기준, 환경보전목표의 설정 시 참고기준, 사전환경성 검토 실시 요건, 대기오염경보의 근거, 엄격한 배출허용기준의 근거, 대기환경규제지역 지정의 근거, 총량규제의 근거, 배출시설 등의 설치제한의 근거 등의 기능을 수행한다.

일본에서도 환경기준의 부차적·실제적 기능을 설명하고 있다.³⁷⁾ 환경기준은 사업자가 환경영향평가를 받을 때 사실상 기준이 되고, 실정법의 허가기준에 환경배려조

34) 대법원 2001. 10. 23. 선고 99다36230판결.

35) 대법원 2008. 8. 21. 선고 2008다9358, 9365판결.

36) 김홍균, 전거서, 77~78면.

37) 大塚 直, 전거서, 325면.

항이 정하여져 있는 경우 환경기준을 초과하는 환경시설의 허가는 원칙적으로 위법이라는 입장이다. “폐기물처리및청소에관한법률”³⁸⁾의 폐기물처리시설의 허가기준에 대기환경기준의 확보를 요구하는 규정(동법 제8조의2제2항과 15조의2제2항)은 실정법상 허가기준을 환경기준과 연동(링크)한 예이다. 환경기준은 민사상 손해배상이나 금지에 관한 판례에서 가해행위의 위법성(수인한도)을 판단하는 요소가 되고 있다.³⁹⁾ 특히 1995년의 국도43호선소송상고심판결⁴⁰⁾에서 소음의 환경기준을 손해배상의 수인한도로서 사용한 원판결을 유지한 것은 도로행정에 큰 영향을 주었다. 그 후 연도 소음환경기준을 완화하는 개정을 하게 되었다. 즉 1998년 9월에 고시된 소음에 관한 환경기준에서 간선도로에 면한 지역의 환경기준을 일반의 환경기준의 최고치보다 5dB정도 완화하여 주간 70dB 이하, 야간65dB 이하로 하였다. 결국 환경기준을 엄격화하는 것은 공해피해주민에게는 유리하고 공해발생원에게는 불리하게 작용하여 정부가 공해방지사업이나 토지이용규제를 보다 더 강력하게 진행하게 된 것이다.⁴¹⁾

독일에서도 배출허용기준 등의 환경기준의 준수가 민법상의 책임법에서 어떠한 의미를 가지는지 많은 논의가 있다.⁴²⁾ 환경책임법에서 공법상 허가나 인가의 법적 의미와 환경기준의 책임법적 논의된다. 독일에서도 행정기관이나 전문가단체에서 만드는 환경기준은 행정내부적인 규정으로서 사인 간에 직접적인 효과를 가질 수 없으므로 위법성에서 독자적인 의의를 가질 수 없다.⁴³⁾ 그러나 1994년에 개정된 독일민법 제 906조 제1항 제2문과 제3문은 공법과 사법의 조화를 위해서 일반적으로 공법상의 한

38) 소화45년 법률137호로 제정.

39) 伊達火力發電所建設等差止請求訴訟—札幌地判 昭和55. 10. 14. 判時 988号37頁 등

40) 平成 7.7.7 民集49卷7号1870頁.

41) 松浦 寬, 전계논문, 482면.

42) 전경은, 「독일환경사법론」, 법원사, 1998.에서 공법적 규제에도 불구하고 보다 광범위하게 발생하는 환경침해로 인한 사법적 구제에 관한 독일에서의 논의를 검토하고 있다. ; 김형석, “민사적 환경책임”, 서울대학교법학, 제52권 제1호, 2011. 3. 228면 이하에서 독일환경책임법의 주요 내용과 2002년의 손해배상법 대개정으로 환경책임법이 적용되는 경우에도 피해자가 신체나 건강의 침해를 입은 때에는 그로부터 발생한 재산적 손해 외에도 위자료배상을 청구할 수 있다는 것 등을 설명하고 있다.; 1991.1.1부터 시행되는 독일의 환경책임법의 원문과 번역 및 수개의 논문의 번역 등은 대한변호사협회, “독일신환경책임법의 특징과 내용”, 환경문제총서 1, 1991.에 소개되어 있다.

43) 전경은, “환경책임법상 공법 및 환경기준의 법적 의미—독일에서의 논의를 중심으로—” 환경법연구 제29권3호, 한국환경법학회, 2007. 12. 42면.

계기준이나 권고기준을 준수하면 비분질적 침해가 된다고 규정하였다. 이에 대해 많은 비판이 있고 독일 판례도 환경기준상의 배출허용기준을 초과하면 침해가 본질적인 침해가 되고, 미달하면 침해가 비분질적 침해라는 것을 위한 간접증거가 될 수 있을 뿐이라고 하면서 개별사건에서 적당한 임미시온의 한계는 사실심법관의 합리적 판단을 기초로 한다는 것이다.⁴⁴⁾

III. 환경관련기준의 배상법상 의의

1. 환경관련기준과 손해배상

환경기준은 일반국민들에게 허가결정의 예견가능성을 갖게 하고 행정청의 허가절차 기간을 단축시키는 기능을 한다⁴⁵⁾. 개별적인 환경관련기준이 법적 구속력 있는 규제기준으로 작용한다고 하더라도 손해배상에서 원하는 결과가 쉽지 않다. 예를 들면 도로변 소음환경 침해의 경우 인구밀도가 높은 도시에서 도로 인접성은 주택가격과 밀접한 관계가 있어 주거지역의 소음도가 공법상 규정된 소음기준을 초과하고 있다는 사실만으로 주민들이 손해배상 소송에서 승소하는 경우가 많지 않다⁴⁶⁾. 그러나 위에서 본 채무부존재확인사건은 중앙환경분쟁조정위원회의 중재를 거친 후 법원의 채무부존재확인사건으로 종결된 것이므로 배상법상 의의가 있다고 할 것이다. 아래에서 위 판결을 상세히 검토하면서 환경관련기준의 배상법상 의의를 살펴보기로 한다.

2. 대법원 2008. 8. 21. 선고 2008다9358, 9365판결에 대하여

(1) 사실관계

(가) 원고부산광역시(이하 '원고시'라 한다)는 동서고가도로(이하 '이사건 도로'라

44) 전경운, 전계논문, 57면.

45) 송동수, 전계논문, 37면.

46) 이홍배, "공법상의 소음기준과 환경소음의 위법성", 대한환경공학회지, 제29집2호, 2007. 138면.

한다) 및 그 하부도로인 백양로를 개설하여 관리하고 있는데, 이 사건 도로는 부산 문현 램프부터 감전C까지 길이 10.9km, 노폭 19.1~22.4m의 4차선 도로로서 1992. 12. 9. 1단계로 주례 삼거리에서 광무교 구간이 개통된 후 1994. 12. 28. 전 구간이 개통되었고, 2005년을 기준으로 연간 총 통행량이 31,522,000대, 하루 통행량이 약 86,361대이다. 원고지에스건설주식회사(이하 '원고회사'라 한다)는 1993. 10. 12. 원고시로부터 사업승인을 받아 부산 사상구 주례2동 3-16 지상에 8개동 953세대의 아파트(이하 '이 사건 아파트'라 한다)를 신축한 후 1996. 10. 26. 사상구청으로부터 사용승인을 받고 1996. 10. 28.부터 아파트의 수분양자들을 입주시켰다. 피고들은 위 아파트 각 세대의 소유자들 및 그 가족들로 현재까지 거주하고 있다.

(나) 이 사건도로는 지상 10m 정도의 높이에 있고 이 사건 아파트와의 이격거리는 가장 가까운 106동과는 17.1m이고, 이 사건 도로의 자체방음벽이 2m로 위 106동의 2층과 비슷한 높이로 설치되어 있으며, 그 하부도로인 백양로와 이 사건 아파트 사이에는 보도가 있고 그 보도와 아파트의 경계에는 높이 9m, 길이 112m의 투명방음벽이 설치되어 있다.

(다) 이 사건 아파트의 소음도는 원고회사가 사용승인을 받을 당시에는 64.7dB이고, 이 사건 아파트 입주자대표회의가 1997. 10. 6. 신동환경산업주식회사에게 소음측정을 의뢰한 결과 106동의 경우 주간측정평균치가 69.7~80.4dB(A)이고, 야간측정 평균치가 65~76.5dB(A)이며, 부산시청 환경 측정팀의 1998. 6. 8.자 소음측정 결과는 평균 소음이 75.6dB(A)이고, 최고는 77dB(A)까지 이르며 원고시 보건환경연구원이 2003. 7. 14.부터 같은 달 16.까지 측정결과는 아래 표와 같고, 피고들이 거주하는 세대의 야간 등가소음도는 모두 65dB(A)이상이다.

측정내용 \ 측정장소	이 사건 아파트 106동	
	506호	1506호
24시간 등가소음도	74dB(A)	73dB(A)
주간(06:00~22:00) 등가소음도	74dB(A)	74dB(A)
야간(22:00~06:00) 등가소음도	71dB(A)	71dB(A)

(라) 소음·진동규제법상 도로소음한도는 주거지역의 경우 주간 68dB(A), 야간 58dB(A)이고, 상업지역과 공업지역의 경우에는 주간 73dB(A), 야간 58dB(A)이며, 환경정책기본법은 환경소음기준에 관하여 도로변지역 중 전용주거지역, 일반주거지역 및 준주거지역은 주간 65dB, 야간 55dB, 상업지역과 준공업지역은 주간 70dB, 야간 60dB로 규정하고 있다.

(마) 이 사건 아파트의 입주민들은 차량통행 등으로 발생하는 소음 등으로 인하여 2002. 5.경까지 14차례에 걸쳐 방음벽설치를 요구하는 민원을 제기하다가 이 사건 아파트 8개동 311세대의 934명이 나서 2002. 12. 16. 원고들 및 부산광역시 사상구청을 상대로 이 사건 도로 등에서 차량통행 등으로 발생하는 소음·분진 등으로 인하여 정신적인 피해를 입고 있음을 이유로 중앙환경분쟁조정위원회에 재정신청을 하였다. 이에 중앙환경분쟁조정위원회는 2003. 9. 5. 이 사건 도로 등의 진동도와 미세먼지의 발생정도는 수인한도 이내인 것으로, 이 사건 도로 등에서 차량통행 등으로 발생하는 소음에 관하여는 야간 등가소음도가 65dB(A) 미만인 경우에는 수인한도 이내인 것으로, 야간 등가소음도가 65dB(A) 이상인 경우에는 수인한도를 넘는 것으로 각 판단한 끝에, 야간 등가소음도가 65dB(A) 미만인 세대에 거주하는 신청인들의 신청을 기각하고 야간 등가소음도가 65dB(A) 이상인 세대에 거주하는 제1피고들 등에 대해서는 “원고들은 제1피고들 등에게 197,721,390원을 지급하되, 재정문의 정보가 제1피고들 등에게 송달된 날의 다음날부터 다 갚는 날까지 연 20%의 비율에 의한 지연손해금을 가산하여 지급하여야 한다. 또한 터널방음벽 설치 등의 방음대책을 강구하여 제1피고들 등의 주택의 소음도가 65dB(A) 미만이 되도록 하되, 피해배상액 및 방음대책비용은 원고 회사가 70%, 원고시가 30%를 각각 부담한다.”는 내용의 재정(중앙환조 02-3-429)을 하였고 그 재정은 원고시에는 2003. 9. 15.에, 원고회사에는 2003. 9. 9.에 각 송달되었다.

(바) 원고들은 위 재정결정에 불복하여 위 재정결정정보를 수령한 후 60일 이내에 이 사건 채무부존재확인의를 소를 각 제기하였다.

(2) 소송 진행 경과와 원심의 판단

(가) 제1심 법원⁴⁷⁾의 판단

원고시는 피고들에 대한 부산 사상구 동서고가도로 및 하부도로에서 차량통행 등으로 발생하는 손해배상 기타 채무는 존재하지 아니함을 확인한다는 소송을 청구하면서 청구원인으로 국가배상법 제5조 제1항에 의한 이 사건 도로 등의 설치 또는 관리의 하자가 없다고 하였다. 이에 대해 제1심법원은 피고들이 거주하는 세대의 야간 등가소음도가 65dB(A) 이상으로 환경정책기본법과 소음진동규제법 등의 행정법규가 요구하는 주거지역의 야간 소음기준을 훨씬 초과하는 점 등을 종합하면, 이 사건 도로가 하루 통행량이 약 86, 361대에 이르는 공공도로인 점과 제1피고들이 이 사건 도로가 개통된 이후에 건축된 이 사건 아파트에 입주한 점 등을 감안한다고 하더라도 이 사건 도로 등에서 차량통행 등으로 발생하는 소음으로 인하여 제1피고들이 입은 피해는 사회통념상 일반적으로 인정되는 수인한도를 넘는다고 하였다.⁴⁸⁾

(나) 원심법원⁴⁹⁾의 판단 : 원고시의 항소기각

원고시의 항소에 대하여 제1심과 같은 이유로 손해배상책임이 있음을 인정하고 원고시의 항소를 기각하였다.

(3) 대법원판결의 요지: 원고시의 상고기각

(가) 국가배상법 제5조 제1항에 정하여진 ‘영조물의 설치 또는 관리의 하자’라 함은 공공의 목적에 공여된 영조물이 그 용도에 따라 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하고, 안전성을 갖추지 못한 상태, 즉 타인에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 상태라 함은 당해 영조물을 구성하는 물적 시설 그 자체에 있는 물리적·외형적 흠결이나 불비로 인하여 그 이용자에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 경우뿐만 아니라, 그 영조물이 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용 상태 및 정도가 일정한 한도

47) 부산지법 2006. 12. 21. 선고 2003가합23819, 23901판결.

48) 원고시와 원고회사간의 터널공사에 관한 부분은 제외한다.

49) 부산고등법원 2008. 1. 8. 선고 2007나6895, 2007나6901(병합)판결.

를 초과하여 제3자에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우까지 포함된다고 보아야 한다.

(나) 수인한도의 기준을 결정함에 있어서는 일반적으로 침해되는 권리나 이익의 성질과 침해의 정도뿐만 아니라 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 그 지역환경의 특수성, 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준, 침해를 방지 또는 경감시키거나 손해를 회피할 방안의 유무 및 그 난이 정도 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적 사건에 따라 개별적으로 결정하여야 하는바, 특히 **차량이 통행하는 도로에서 유입되는 소음으로 인하여 인근 공동주택의 거주자에게 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어서는 침해가 있는지 여부는 주택법 등에서 제시하는 주택건설기준보다는 환경정책기본법 등에서 설정하고 있는 환경기준을 우선적으로 고려하여 판단하여야 한다.**

(4) 평석

(가) 환경 피해와 구제

과학기술의 발달과 공업화, 도시의 인구집중 등으로 인하여 발생된 오염물질로 자연의 자기정화력을 침범하기에 이르렀고 그로 인한 피해는 인간의 생존자체를 위협하기에 이르렀다. 그리고 지구화현상의 과속화로 이제는 자신의 행위가 아님에도 환경피해를 입게 되었다. 그 중에서도 기업의 활동에서 발생하는 오염물질로 인하여 입은 환경피해에 대하여 사법상 권리구제가 발달하여 왔고, 환경과 관련된 국가 내지 지방자치단체의 행정작용으로 인한 경우에는 행정쟁송, 국가배상, 손실보상제도가 적용된다.

사법적 구제는 주로 민사소송에 의한 피해자 구제로서 손해배상청구와 환경침해의 방지를 구하는 유지청구권 및 계약상 책임으로 이루어진다. 불법행위로 인한 손해배상책임은 민법 제750조의 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그로 인하여 발생한 손해를 배상할 책임을 진다”는 일반원칙을 벗어나지 않는다. 환경침해로 인한 피해의 구제도 마찬가지이다. 환경침해의 피해자가 가해자를 상대로 손해배상을 청구할 때에는 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 민법

제750조에 의한 불법행위의 성립요건을 충족시킨다는 사실을 입증해야 한다. 그러나 환경권침해의 특수성에 비추어 볼 때 피해자인 국민이 종래의 민법이론과 민사소송절차에 따라 법정에서 환경오염발생자의 불법행위책임을 추궁하는 것이 쉽지 않다. 따라서 정의에 합치되는 환경소송의 실현을 위하여 환경침해의 특수성을 충분히 고려한 법이론이 요청되었다⁵⁰⁾. 판례도 환경소송의 특수성을 반영하고 있다. 환경정책기본법 제31조를 위시하여 토양환경보전법 제23조, 광업법 제91조, 수산업법 제82조, 원자력손해배상법 제3조 등에서 무과실책임을 규정하고 있다.

환경침해의 특수성에 따른 사법적 구제의 한계를 극복하기 위하여 청구내용의 단순화, 사건의 집단적 처리, 집행의 용이화, 이행을 확보하기 위한 가처분제도의 적극 활용 및 무자력자에 대한 소송구조제도의 활성화 등이 필요하다.⁵¹⁾ 그리고 환경분쟁조정위원회의 환경분쟁조정제도와 같은 소송외 대체적 구제수단의 적극적인 이용이 이루어져야 한다.

공법적 구제는 환경에 대한 침해를 가져오는 행정조치를 다투어 환경침해상태를 제거하는 것을 내용으로 하는 환경관련 처분의 취소소송과 행정권의 행사 또는 불행사로 인하여 야기된 손해배상 또는 손실보상제도가 있다.

(나) 수인한도론과 위법성

환경침해로 인한 손해배상청구이든 유지청구이든 원고의 청구가 받아들여지기 위해서는 가해자의 고의·과실 이외에 환경침해행위가 위법하여야 한다. 위법성은 법질서에 반하는 것으로 실정법 내지 선량한 풍속 기타 사회질서에 반하는 것이다. 즉 가해행위가 위법하다는 것은 법률이 보호할 가치가 있는 이익을 위법하게 침해하는 것이다. 사회공동생활에 있어서 일방이 타방에게 손해를 주는 경우가 생기더라도 상호간에 어느 정도까지는 이를 수인해야 한다. 민법 제217조의 상린관계에서 나오는 인용할 의무의 한계가 수인한계이다. 수인한도는 통상인이 사회생활에서 참을 수 있는 한도를 말하며 이 한도를 넘는 손해가 발생한 때에는 가해행위가 위법하다는 것이다. 수인한도는 민법상의 상린관계 뿐만 아니라 공법상의 선행처분의 후행처분에 대한 구

50) 이동기, “환경소송에 있어서 입증책임완화에 관한 연구”, 법조(통권563호), 법조협회, 2003. 8. 60면.

51) 오석락, 「환경소송의 제문제」, 일신사, 1991. 21~23면.

속력에도 사용된다. 즉 대법원은 선행처분과 후행처분이 서로 독립하여 별개의 효과를 목적으로 하는 경우에도 선행처분의 불가쟁력이나 구속력이 그로 인하여 불이익을 입게 되는 자에게 수인한도를 넘는 가혹함을 가져오며, 그 결과가 당사자에게 예측가능한 것이 아닌 경우에는 국민의 재판받을 권리를 보장하고 있는 헌법의 이념에 비추어 선행처분의 후행처분에 대한 구속력은 인정될 수 없다⁵²⁾고 한다.

환경소송에서 수인한도론의 배경으로 “환경보전과 경제개발의 조화론”과 “이익형량론” 및 시민의 생활감정에의 부합을 들 수 있다⁵³⁾. 수인한도론과 위법성의 관계를 어떻게 보는가는 두 가지 견해가 있다⁵⁴⁾. 수인한도를 위법성조각사유로 보는 견해는 환경오염이 있으면 원칙적으로 위법하지만 사회공동생활을 영위하는 이상은 서로 어느 정도까지 수인하지 않으면 안 되는 범위가 있어 그 범위 내에 들어가면 위법성이 조각된다는 것이다. 기업 측은 위법행위가 수인한도의 범위 내라는 것을 주장, 입증해야 하므로 원고에게 유리하다. 수인한도를 넘는 침해가 있을 때에 비로소 위법성이 있다는 견해⁵⁵⁾에 의하면 원고 측에 수인한도를 넘는 침해가 있음을 주장, 입증해야 한다.

최근에는 위법성과 고의·과실을 일원적으로 파악하려는 신수인한도론도 주장되고 있다. 그러나 신수인한도설은 고의, 과실과 위법성을 준별하는 우리 민법 체계와는 맞지 않다는 비판⁵⁶⁾이 있다. 이에 대해 환경정책기본법 제31조의 무과실책임 규정으로 환경오염문제에서 과실문제는 해결되었다고 보며, 주관적 요건인 과실개념의 객관화와 객관적 요건인 위법성의 주관화를 통하여 수인한도라는 기준으로 판단하여 환경오염문제를 해결하는 것이 바람직하다는 견해⁵⁷⁾도 있다.

더 나아가 환경권을 하나의 절대적인 권리로 인정하여 환경권에 대한 침해가 있으면 그것으로 위법하다고 하다는 환경권설⁵⁸⁾이 있다. 위 환경권설에 대한 비판으로 법적 근거의 부재와 이익형량의 부족으로 인한 지나친 피해자보호를 들고 있는바, 이에 대하여 환경소송에서 절대권인 환경권에 이익형량의 과정을 요건으로 하면 문제는 해

52) 대법원 1994. 1. 25. 선고 93누8542 판결 【양도소득세등부과처분취소】

53) 이동기, “환경소송에 있어서 입증책임원화에 관한 연구”, 법조(통권564호), 법조협회, 2003. 9. 8-9면.

54) 이동기, 전계논문(주30), 9-10면.

55) 김홍균, 전계서, 1038면 ; 박균성·함태성, 전계서, 150면.

56) 구연창, “환경오염의 민사상 책임, 손해배상법의 제문제(황적인박사화갑기념)”, 박영사, 1990, 379면.

57) 이동기, 전계논문(주30), 19면

58) 이동기, 전계논문(주30), 21면.

결되고, 절대권과 이익형량이 모순되는 것은 아니라는 견해⁵⁹⁾가 있다.

(다) 수인한도론에 관한 대법원 판례

(a) 일조권 침해의 위법성과 관련하여 대법원은 건축물 신축과 관련한 일조권침해가 사법상 위법한 행위가 되기 위하여 수인한도를 넘어야 하고, 건축법 등 공법적 규제는 일조권보호를 위한 최소한도의 기준으로 봄이 상당하고 건축 후에 신설된 일조권에 관한 새로운 공법적 규제 역시 이러한 위법성의 평가에 있어서 중요한 자료가 된다고 판시하였다.

“건물의 신축으로 인하여 그 이웃 토지상의 거주자가 직사광선이 차단되는 불이익을 받은 경우에 그 신축행위가 정당한 권리행사로서의 범위를 벗어나 사법상 위법한 가해행위로 평가되기 위해서는 그 일조방해의 정도가 사회통념상 일반적으로 인용하는 수인한도를 넘어야 하고, 건축법 등 관계 법령에 일조방해에 관한 직접적인 단속법규가 있다면 그 법규에 적합한지 여부가 사법상 위법성을 판단함에 있어서 중요한 판단자료가 될 것이지만, 이러한 공법적 규제에 의하여 확보하고자 하는 일조는 원래 사법상 보호되는 일조권을 공법적인 면에서도 가능한 한 보장하려는 것으로서 특별한 사정이 없는 한 일조권 보호를 위한 최소한도의 기준으로 봄이 상당하고, 구체적인 경우에 있어서는 어떠한 건물 신축이 건축 당시의 공법적 규제에 형식적으로 적합하다고 하더라도 현실적인 일조방해의 정도가 현저하게 커 사회통념상 수인한도를 넘은 경우에는 위법행위로 평가될 수 있으며, 일조방해행위가 사회통념상 수인한도를 넘었는지 여부는 피해의 정도, 피해이익의 성질 및 그에 대한 사회적 평가, 가해 건물의 용도, 지역성, 토지이용의 선후관계, 가해 방지 및 피해 회피의 가능성, 공법적 규제의 위반 여부, 교섭 경과 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하고, 건축 후에 신설된 일조권에 관한 새로운 공법적 규제 역시 이러한 위법성의 평가에 있어서 중요한 자료가 될 수 있다(대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850 판결, 2000. 5. 16. 선고 98다56997 판결, 2002. 12. 10. 선고 2000다72213 판결 등 참조).”고 판시하고 있다.⁶⁰⁾

(b) 공법적 규제와 수인한도론

대법원은 환경기준과 수인한도에 관하여 “피고공장에서 배출된 아황산가스의 농도

59) 이용우, “공해방지도소송”. 공해문제와 재판, 재판자료 제2집, 법원행정처, 1979, 231~234면.

60) 대법원 2004. 9. 13. 선고 2003다64602 판결 【손해배상(기)】

가 환경보전법에 의하여 허용된 기준치 이내라 하더라도 원심이 적법하게 확정하고 있는 바와 같이 그 유해의 정도가 통상의 수인한도를 넘어 원고농장의 관상수를 고사케 하는 한 원인이 된 이상 그 배출행위로 인한 손해배상책임을 면치 못한다.”고 하면서 농장의 관상수들이 고사하게 된 직접원인은 한파로 인한 동해이지만 인근 공장에서 배출된 아황산가스의 일부가 대기를 통하여 위 농장에 도달됨으로 인하여 유황이 잎 내에 축적되어 수목의 성장에 장애가 됨으로써 동해에 상조작용을 한 경우에 있어 공장주의 손해배상책임을 인정하였다.⁶¹⁾ 공법상 규제기준의 준수가 손해배상소송에서 수인한도 판단의 절대적인 기준은 아니다.

(라) 환경관련기준의 배상법상 의의

대법원은 위 대상판결에서 1심법원과 원심법원과 달리 환경관련기준에 대하여 환경정책기본법과 소음·진동규제법을 동일하게 보지 않았다. 환경정책기본법상 환경기준은 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어서는 침해가 있는지 여부를 판단하는 고려요소이며, 소음한도가 높게 설정된 주택법 등에서 제시하는 주택건설기준보다 우선적인 판단기준이라고 하였다. 대법원은 사업자에게 보다 강한 법적 구속력을 가지고 있다는 개별법의 소음한도 기준보다 환경기준의 법적 구속력을 더 강하게 인정한 것이다. 그렇다면 환경정책기본법상 환경기준이 선언적 규정에 불과하다는 주장은 행정청과 국민사이의 손해배상사건에 관한 대법원판결에 배치되는 것으로 보아야 할 것이다. 이는 환경문제의 심각성을 의식하고 환경오염 내지 환경침해로부터 국민의 권리구제를 충실히 하겠다는 취지로 분석된다. 피해자들인 피고들이 원고시를 상대로 손해배상소송을 제기한 것이 아니라 원고시가 중앙환경분쟁조정위원회의 재정에 대한 불복으로 피해자인 피고들을 상대로 채무부존재확인소송을 제기하였다고 하여 달라질 것은 아니다. 중앙환경분쟁조정위원회의 재정에서 원고시의 손해배상책임을 인정한 것도 환경기준을 초과하는 소음의 위법성을 인정하였기 때문이다.

(마) 소결론

대상판결이 타당하다고 할 것이다. 주택법의 목적이 환경기준의 강화에 있는 것이

61) 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결 【손해배상】

아니라고 할지라도 주택건축의 기술이 비약적으로 발전하고 있고 소음방지시설의 설치 가능한 이상 소음기준이 환경정책기본법의 환경기준보다 당연히 강화되어야 할 것이다. 요즘 문제되고 있는 바와 같이 고층건물의 경우 쾌적한 공동체의 주거환경을 위하여 층간 소음규제 뿐만 아니라 건물 밖에서의 도로소음 한도를 강화하여 보다 쾌적한 생활을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

IV. 결론

환경정책기본법의 환경기준은 바람직한 기준에 불과하여 개별법의 배출허용기준(환경관련기준)보다 법적 구속력이 적다고 보는 것이 다수의 견해였다. 그러나, 위 대상관계에서는 개별법인 소음·진동규제법상 도로소음한도보다 환경정책기본법의 소음한도가 더 낮게 설정된 경우 환경정책기본법의 환경기준이 우선 적용됨을 선언하였다. 국민의 환경에 대한 관심이 높아지고 국민의 건강을 위하여 보다 높은 수준의 환경기준을 설정하게 되면 환경기준은 수인한도의 한계를 넘는 위법성 판단에 중요한 역할을 할 것이다. 개별법규에서 환경정책기본법보다 환경보전을 위한 허용한도보다 낮게 규정하는 것은 검토하여 개선할 필요가 있다고 할 것이다.

논문투고일 : 2012. 3. 31. 심사일 : 2012. 4. 18. 게재확정일 : 2012. 4. 21.

참고문헌

- 강현호, 「환경법」, 신론사, 2011.
- 고영훈, 「환경법」, 법문사, 2000.
- 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2012.
- 김철용, 「행정법」, 박영사, 2011.
- 김홍균, 「환경법」, 홍문사, 2010.
- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2012.
- 박수혁, 「환경법과 정책」, 태영출판사, 2002.
- 오석락, 「환경소송의 제문제」, 일신사, 1991.
- 전경운, 「독일환경사법론」, 법원사, 1998.
- 천병태·김명길, 「환경법」, 삼영사, 2000.
- 최정일, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2009.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005.
- 한국법제연구원, 「환경오염 취약지역 주민 건강피해구제 및 관리제도 도입 연구」, 2011.
- 대한변호사협회, “독일신환경책임법의 특징과 내용”, 환경문제총서 1, 1991.
- 강수경, “환경기준의 법적 성격”, 덕성여대 법학연구, 제26집, 2007.
- 강종선, “항공기소음관련 민사소송의 제논점”, 환경소송의 제문제, 사법발전재단, 2011.
- 김형석, “민사적 환경책임”, 서울대학교법학, 제52권 제1호, 2011. 3.
- 김홍균, “환경영향평가와 환경책임제도”, 법조(통권532호), 법조협회, 2001. 1.
- 김홍균, “환경영향평가와 사법심사”, 법조(통권573호), 법조협회, 2004. 6.
- 송동수, “환경기준의 유형구분과 법적 성질”, 환경법연구 제23집1호, 한국환경법학회, 2001.
- 오용호, “불법행위소송에 있어서 인과관계의 입증”, 법조(통권519호), 법조협회, 1999. 12.

- 이동기, “환경소송에 있어서 입증책임완화에 관한 연구”, 법조(통권563호), 법조협회, 2003. 8.
- 이동기, “환경소송에 있어서 입증책임완화에 관한 연구”, 법조(통권564호), 법조협회, 2003. 9.
- 이동기, “환경소송에 있어서 입증책임완화에 관한 연구”, 법조(통권565호), 법조협회, 2003. 10.
- 이용우, “공해방지소송”. 공해문제와 재판, 재판자료 제2집, 법원행정처, 1979.
- 이홍배, “공법상의 소음기준과 환경소음의 위법성”, 대한환경공학회지, 제29집2호, 2007.
- 전경운, “환경책임법상 공법 및 환경기준의 법적 의미—독일에서의 논의를 중심으로—” 환경법연구 제29권3호, 한국환경법학회, 2007. 12
- 정학진, “항공기소음피해구제에 관한 법적 문제점”, 저스티스, 한국법학원, 2002. 12.
- 조홍식, “환경법의 해석과 자유민주주의”, 서울대학교법학, 제51권 제1호, 2010. 3.
- 채우석, “환경기준의 법적문제”, 고시계, 고시계사, 2002. 12.
- 황진호, “환경오염에 대한 손해배상”, 환경문제연구총서[VI], 대한변호사협회, 1996.
- 황현호, “손해배상소송에 있어서 증명의 정도 및 범위”, 법조(통권557호), 법조협회, 2003. 2.
- 현준원, “환경질기준의 법적 성격과 초과된 법적 효과에 관한 소고”, 공법연구제38집 제4호, 한국공법학회, 2010. 6.
- 大塚 直, 環境法, 有斐閣, 2010.
- 北村喜宣, 行政法の實效性確保, 有斐閣, 2008.
- 松浦 寛, “環境基準の處分性”. 法治國家の展開と現代的 構成(高田 敏先生古稀記念論集), 法律文化社, 2007.

[Abstract]

A study on the meaning of compensation law of
environmental standards in public law

Bae Byung Ho

Global environmental problem is very dangerous. Our constitution has provided the right to live in healthy and pleasant environment and environment preservation duty of state and citizen. Environment preservation act has provided environmental pollutant and environmental standards. Framework act on environmental policy has provided the duty of setting environmental standards and maintenance of appropriation. Related environmental standards in public law is used comprehensive meaning. For example permissive emission standards and water quality standards and so on.

Environmental standards mean desirable environmental condition or qualitative level. Many scholar does not admit legal power of it. Recently the Supreme Court has declared some meaningful decision. If permissive noise standards in building act is not stricter than that of framework act on environmental policy, the Supreme Court has applied environmental standard.

Environmental standards is used as a standard of judgement for illegality, damage and a standard of reference for the goal of environment preservation etc. Especially environmental standards work as a important component of illegality in compensation law, we should analyze various case study.

주 제 어 공법상 환경기준, 배상법, 위법성, 수인한도론, 환경정책기본법

Key Words environmental standards in public law, compensation law, illegality, theory of endurance, framework act on environmental policy