

공익사업시행지구 밖 환경피해 구제의 한계*

허 강 무** · 김 태 훈***

차 례

- I. 시작하며
- II. 공익사업시행지구 밖 환경피해의 의의 및 보상
- III. 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 법적 구제 실태
- IV. 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 법적 구제의 한계
- V. 공익사업시행지구 밖 환경피해의 손실보상 영역으로의 포섭()
- VI. 맺으며

국문초록

공익사업시행지구 밖의 환경피해는 공익사업의 시행 중 또는 공익사업의 완성 후 발생하는 소음·진동·수고갈·일조침해 등으로 인해 발생한 손실이다. 현재 공익사업시행지구 밖에서 환경피해에 대한 권리구제는 손실보상의 근거가 없다. 대부분 환경분쟁조정위원회 또는 국민권익위원회에 민원을 제기하거나 민사소송을 제기하는 방법으로 이루어지고 있다.

그러나 공익사업시행지구 밖의 환경피해의 권리구제는 민사상 손해배상이나 국가배상법상 손해배상의 경우 손실발생의 원인과 손실 사이의 인과관계를 규명하기가 어렵다. 또한 국민권익위원회의 시정권고나 의견표명은 직접적인 집행력이 없어 권리구제 수단으로는 한계를 노출하고 있다. 공익사업시행지구 밖의 환경피해는

* 본 논문은 (재)한국부동산연구원 2007년 기본과제인 「공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 법적 구제의 합리화 방안에 관한 연구」를 수정·보완한 것임.

** 한국부동산연구원 연구위원

*** 한국부동산연구원 연구위원

손실보상과 손해배상의 중간영역에 위치하고 있다. 이로 인해 공익사업으로 인한 환경피해는 사실상 권리구제의 사각지대에 놓여 있다.

그러므로 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 당초부터 예견되어 있고, 수인한도 내에 있다 하더라도 그로 인한 재산상의 손실은 특별한 희생에 해당된다. 이는 적법행위에 근거한 것으로, 국민의 권리보호라는 측면에 보다 중점을 두어 이를 손실보상의 대상으로 삼아 처리할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 공익사업시행지구 밖 환경피해보상은 토지보상법 시행규칙에 법적 근거는 마련하되, 구체적 판단기준은 환경부 중앙환경분쟁조정위원회의 「환경분쟁사건 배상액 산정기준」을 활용하는 것이 합리적일 것이라고 판단된다.

I. 시작하며

우리사회는 경제성장과 소득수준 향상으로 쾌적한 생활환경에 대한 시민의 욕구가 강하게 표출되면서 환경 관련 분쟁이 증대되고 있다. 특히 부족한 택지를 쉽게 공급하고자 도심과의 접근성이 용이한 고속도로 및 간선도로 인근에 택지개발사업 등 공익사업이 집중되다 보니, 집단적인 소음 등 환경피해로 집단민원·갈등·분쟁이 야기되고 있다. 공익사업지구 밖의 소음 관련 환경피해 민원은 국민권익위원회(2008~2011. 6)에 접수된 소음 관련 민원 112건 중 대부분이 집단민원이고, 중앙환경분쟁조정위원회(1991~2010)에서 처리된 민원 중 85.7%가 소음·진동 민원으로 사회적 파급효과가 크다고 볼 수 있다.¹⁾

이는 삶의 질 향상에 따라 쾌적한 생활환경에 대한 시민의 욕구가 강하게 표출되면서 주거환경과 밀접하게 관련을 갖는 환경권에 대한 인식이 고조된 결과이다. 이로 인해 공익사업으로 침해되는 특별한 희생이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하, 토지보상법)상 공익사업지구 밖에서 사업시행 중 또는 완료 후에 소음·진동, 일조피해, 지하수고갈, 전파수신장애, 지반침하 등으로 인한 환경피해로 확대되고 있으며, 이에 대한 손실보상 요구가 증대하고 있는 실정이다.

그러나 공익사업의 시행 및 시행 후 운영과정에서 발생하는 피해는 실질적인 피해

1) 국민권익위원회 도시수자원민원과, 도로교통 소음피해 집단민원 예방대책 수립, 2011, 9~10면.

발생이 입증되면 사업시행자가 피해자와 협의를 통해 보상을 해야 하지만, 공익사업 시행지구 밖의 환경피해는 보상근거가 없어 사업시행자가 재산권, 환경권 침해에 따른 보상을 기피하고 있다. 이로 인하여 현재 환경분쟁조정위원회에 분쟁조정 신청, 국민권익위원회에 고충민원 제기, 민사소송 등의 방법에 의해 일부만이 구제되고 있는 실정이다.

공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 권리구제 제도의 불비는 공익사업의 시행 지연 등의 부작용을 초래하고 있다. 재산권 등의 침해를 받은 민원인은 사업시행자를 상대로 물리적 행위를 하거나 단체행동을 통하여 보상을 요구하는 불합리한 행태가 반복되고 있다. 또한 공익사업의 지연으로 인한 국가예산의 손실을 초래하는 등의 부작용을 낳고 있다. 그러므로 합리적인 제도적 장치를 마련하여 국민의 재산권을 보호하고 보상 분쟁을 줄이는 것이 당면과제라고 할 수 있다. 본 연구는 공익사업시행지구 밖의 환경피해 구제실태를 분석하여 제도적 한계를 도출하고, 그에 대한 실질적이고 사전적인 권리구제 방안을 모색하는 데 목적이 있다.

II. 공익사업시행지구 밖 환경피해의 의의 및 보상

1. 공익사업시행지구 밖의 환경피해의 의의

일반적으로 '공익사업시행지구 밖 손실'은 공공사업의 시행에 부대하여 공익사업지구 밖에서 발생하는 손실을 말하며, 물리적·기술적 손실과 사회적·경제적 손실로 구분된다.²⁾ 물리적·기술적 손실은 공익사업 중이나 공익사업 후의 소음·진동으로 인한 손실, 공익사업의 시행에 따른 교통 불편으로 인한 손실, 공익사업시행으로 건축된 시설물에 의한 일조침해, 전파장애 등으로 인한 손실을 말하며, 사회적·경제적 손실은 지역사회의 변동으로 인하여 개인에게 미치는 손실을 말한다.³⁾ '공익사업시행지구 밖의 환경피해'는 공익사업의 실시 또는 완성 후의 시설이 사업시행지 밖에 미치는

2) 김영도 외, 공익사업에 따른 간접침해 보상의 범위와 한계에 관한 연구 - 사업시행지 밖의 피해를 중심으로 -, 한국감정평가연구원, 2001, 5면.

3) 박윤훈, 최신행정법강의(상), 박영사, 2004, 785~786면.

물리적·기술적 침해를 의미한다고 할 수 있다. 학자에 따라 간접보상, 간접침해,⁴⁾ 사업시행지 외 손실,⁵⁾ 사업손실⁶⁾ 등의 용어로 다양하게 사용되고 있다.

현행 토지보상법은 종전 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」(이하, 공특별법)과 「토지수용법」에서 사용된 ‘간접보상’이라는 용어를 ‘공익사업시행지구밖의 토지등의 보상’으로 변경한 이유는 i) 헌법상 정당보상법리에 비추어 간접손해는 원칙적으로 정당보상의 대상이 되지 않는다는 점, ii) 간접손실의 범위와 기준을 정하기 어렵고, iii) 사업유형별로 간접보상 발생사태가 매우 다양하여 이를 유형화하기 곤란하며, iv) 보상에 관한 일반법에 구체적으로 간접보상을 규정하는 데 한계가 있다는 점 등이다. 이와 같이 ‘공익사업시행지구 밖의 손실’은 보상범위, 기준 등에 대한 학술적 연구가 미흡할 뿐만 아니라 일치된 의견이 없다. 또한 보상대상이 확대될 경우 예산부담의 증가로 공익사업의 추진이 곤란해진다는 현실적 측면이 있다.

그러나 「환경분쟁조정법」 제2조제1호에서는 ‘환경피해’를 “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 대통령령으로 정하는 원인으로 인한 건강상·재산상·정신상의 피해”라고 정의하고 있다.

따라서 「토지보상법」상 공익사업이라는 대상과 공간적 범위가 확정되어 있는 점을 고려한다면 ‘공익사업시행지구 밖의 물리적·기술적 침해’는 「환경분쟁조정법」의 ‘환경피해’ 정의를 활용하여 보상범위와 기준을 유형화할 수 있다. 이를 ‘공익사업시행지구 밖의 환경피해’로 정의하여 손실보상의 영역으로 포섭할 수 있을 것이다.

공익사업시행지구 밖의 환경피해는 공익사업 시행 중에는 공사차량이나 기계장비에 의한 소음 또는 발파에 의한 진동, 비산먼지, 악취, 지반침하 등으로 인해 가축의 폐사나 산란을 저하 등과 같은 재산상의 피해와 함께 인근주민에게 불면증 등의 정신

4) 간접침해는 한국감정평가연구원이 연구용역과제 수행과정에서 연구수행을 위하여 편의적으로 사용한 용어이며, 이에 대한 정의 또한 임의로 정의한 것이다. 이 보고서에서 “간접침해는 재산권이 직접 공익사업의 수용 또는 사용의 대상이 되지 않으나, 공익사업의 시행으로 인하여 야기된 소음·진동, 일조침해, 용수고갈 등으로 기능의 저하나 가치의 감소를 가져오는 것으로서 사업손실 중 물리적·기술적 침해를 말한다”고 정의하였다. 김영도 외, 앞의 책, 5면.

5) 박군성, 간접손실보상의 재검토, 토지보상법연구 제8집, 2008, 5면.

6) 류해용, 신수용보상법론, 부연사, 2012, 506면.

적 고통을 주는 피해로 나타난다. 그리고 공익사업 완료 후에는 사업시행자인 한국도로공사의 경우에는 도로이용 차량에 의한 교통소음과 진동피해로 나타나고, 한국토지주택공사의 경우에는 신축건물의 일조권침해로 인한 재산가치의 감소나 지하굴착으로 인한 인근지역의 용수고갈 또는 지반침하 등으로 나타난다. 한국수자원공사의 경우에도 댐 공사로 인한 기후의 변화와 토사의 붕괴 및 유출피해가 나타나기도 한다. 한편 공익사업시행지구 밖의 이러한 환경피해 중에서 가장 빈발한 것은 공사기간에 발생하는 소음·진동피해라 할 수 있다.⁷⁾

2. 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 보상

공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 실정법상 직접적인 보상규정은 없다. 다만, 2007년 10월 17일 개정된 「토지보상법」에서는 “공익사업이 시행되는 지역 밖에 있는 토지등이 공익사업의 시행으로 인하여 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다”고 규정하고 있으나, 「토지보상법 시행규칙」에 구체적인 사항을 규정하고 있지 않아 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 보상의 법률적 근거로 기능하지 못하고 있다.

한편 「토지보상법 시행규칙」 제7절에서는 공익사업지구 밖의 대지등의 보상(제59조), 건축물에 대한 보상(제60조), 소수잔존자에 대한 보상(제61조), 공작물등에 대한 보상(제62조), 어업의 손실에 대한 보상(제63조), 영업손실에 대한 보상(제64조), 농업의 손실에 대한 보상(제65조) 등 7개 사항을 규정하고 있다.

대법원은 “구 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법」 제3조제1항이 ‘공공사업을 위한 토지 등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지 등의 소유자가 입은 손실은 사업시행자가 이를 보상하여야 한다’고 규정하고, 특례법 시행규칙 제23조의5에서 공공사업시행지구 밖에 위치한 영업에 대한 간접손실에 대하여도 일정한 요건을 갖춘 경우 이를 보상하도록 규정하고 있는 점에 비추어, 공공사업의 시행으로 인하여 그러한 손실이 발생하리라는 것을 쉽게 예견할 수 있고 그 손실의 범위도 구체적으로 특정할 수 있는 경우라면 그 손실의 보상에 관하여 특례법 시행규칙의 간접보상 규정을 유추

7) 김영도 외, 앞의 책, 58~59면.

적용할 수 있는 것이다”고 판단하였다.⁸⁾ 또한 토지보상법 시행규칙 제18조제3항에서도 “이 규칙에서 정하지 아니한 대상물건에 대하여는 이 규칙의 취지와 감정평가의 일반이론에 의하여 객관적으로 판단·평가하여야 한다”라고 규정하고 있는 바, 보상 대상은 「토지보상법 시행규칙」 제7절에서 규정하고 있는 사항에 한정하고 있지 않다.⁹⁾

따라서 「토지보상법 시행규칙」 제7절을 유추 적용하여 공익사업의 시행 및 시행 후 운영과정에서 발생하는 피해에 대하여 실질적인 소음·진동 등으로 인한 피해발생이 입증되면 사업시행자가 협의에 의하여 보상을 하여야 한다. 그러나 보상실무에서는 보상규정이 없는 경우 사업시행자가 감사 등을 의식하여 법규를 유추 적용하면서까지 보상금 지급을 기대하기는 현실적으로 어려운 실정이다.

또한 국토교통부도 공익사업시행지구 밖의 환경피해에는 당해 사업시행자와 피해자가 협의에 의하여 처리할 사항이며, 개별적인 사안에서 원만한 협의가 되지 아니할 경우에는 환경부 내 환경분쟁조정위원회에 분쟁조정을 요청하거나 민사쟁송절차 등에 따라 해결할 사항이라고 질의에 회신하고 있다.¹⁰⁾ 즉, 「토지보상법」은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용함에 따른 손실보상에 관한 사항을 규정하고 있으므로, 공공용지의 취득 또는 사용에 따른 손실보상은 사업시행자가 보상하고 취득하도록 하고 있다. 그러나 공공용지의 취득이 아닌 공익사업부지에 편입되지 아니하는 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 이 법에 의한 보상대상에 해당되지 않는 것으로 보고 있다.

다만, 소음·진동피해 등 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 개별법상의 보상규정이 없어 보상을 하지 못함으로써 실무상 많은 민원이 제기됨에 따라, 보상실무에서는 한국도로공사의 「용지업무처리예규」, 한국철도시설공단의 「용지구정」, 한국수자원공사의 「보상시행기준」 등을 통해 제한적으로 보상이 이루어지고 있다. 그러나 법적 근

8) 대법원 1999. 12. 24. 선고 98다57419, 57426 판결 등.

9) 공익사업지구 밖의 환경피해는 수용유사 및 수용적 침해이론과 유사한 것으로 보아 헌법 및 「토지보상법」상의 관련규정을 유추적용하여 손실보상으로 볼 수 있다는 견해도 있다. 이홍훈, 공용지하사용과 간접손실보상, 행정관례연구 제8집, 2003, 221면 이하.

10) 국토교통부 질의회신(2010. 3. 15, 토지정책과-1461; 2009. 10. 20, 토지정책과-4867; 2008. 7. 16, 토지정책과-2027; 2006. 10. 17, 토지정책팀-3890; 2006. 5. 19, 토지정책팀-2036; 2005. 9. 8, 토지정책팀-102) 등.

거가 미약하여 보상 담당자가 능동적으로 보상업무를 수행하기에는 일정한 한계를 가질 수밖에 없다. 또한 보상청구의 제기도 건설기간 내로 한정하고 있어서 공익사업시행 후의 시설물에 의한 침해의 경우에는 적용이 미흡한 면이 있다. 또한 일조방해에 대한 보상결정의 판단기준은 도로 건설공사의 적법성 또는 관리상의 적법성 여부와 발생한 손실과 건설사업의 상당 인과관계 및 피해의 정도 등 당해 사실관계에 대한 종합적인 검토 후 결정하고 있다. 그러나 거의 대부분은 손실보상에서 제외되고 있으며, 극히 일부만 보상처리가 이루어지고 있다.

III. 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 법적 구제 실태

1. 손해배상청구 실태

가해자와 피해자 간의 합의가 이루어지지 않은 경우 재판을 통해 분쟁을 해결하는 방법으로, 민법 제750조 이하의 불법행위에 기한 손해배상책임과 「민법」 제217조에 의한 방해배제청구가 인정되고 있다. 한편 사법적 피해구제에 대한 법리 구성과 관련해서는 환경피해의 특수성으로 인하여 각기 상이한 법리 구성이 행해지고 있다. 즉, 환경피해에 대한 사법적 구제방법으로는 사전적 구제로서의 방해배제청구권과 사후적 구제로서의 불법행위로 인한 손해배상청구권이 인정되고 있다.

방해배제청구는 환경피해를 원천적으로 제거한다는 점에서 손해배상보다 피해구제에 뛰어난 부분이 있지만, 실제로 환경오염에 대한 인식 부족과 법적 근거에 대한 명쾌한 이론 정립이 되어 있지 않아 활용이 미미한 실정이다. 현재 일조, 소음, 통풍, 조망 등 제한된 범위에서의 방해금지 가치분이 대부분이며, 손해배상과 함께 청구하는 것이 일반적이다. 따라서 현실적으로 검토해볼 때 철거청구는 찾아볼 수 없고, 대부분 공사중지 가치분 형태나 공사금지 가치분 형태로 이루어지고 있는 실정이다. 우리나라에서는 이와 관련하여 환경권의 구체적 권리성을 부인하고 있지만, 일본에서는 공항소음, 신칸센(新幹線)소음, 도로소음 등과 관련한 소송에서 대부분 손해배상책임만을 인정하고, 차지청구(差止請求)는 민사소송의 대상이 되지 않는다고 하여 각하

()한 판례들이 있다.¹¹⁾

공익사업시행지구 밖의 환경피해는 주로 소음·진동, 일조방해, 용수고갈과 관련된 피해라고 할 수 있다.

(1) 소음·진동피해

공익사업시행지구 밖의 소음피해에 대한 손해배상청구 사례는 주로 도로소음으로 인한 피해에 집중되어 있다. 이와 관련하여 손해배상책임을 인정한 판례로는 다음과 같다.

첫째, 도로건설공사의 현장책임자가 공사로 인한 양계장의 피해보상을 요구하는 양계업자와 사이에 민사상의 소를 취하하는 대신 환경분쟁조정위원회의 결정에 승복하기로 합의한 경우 그 합의는 화해계약에 해당한다고 한 사례이다.¹²⁾

둘째, 고속도로 확장공사 및 차량통행에 따른 소음·진동으로 인한 영업 손해는 양돈장을 폐업·이전함으로써 인하여 상실하게 된 수입인데, 그 손해기간은 차량의 소음·진동으로 정상적인 영업을 불가능하여 이를 폐업한 때부터 위 양돈장과 유사한 정도의 시설물 건설 및 양돈상태 조성에 드는 기간에 정상적인 노력으로 위 양돈장을 위한 대체지와 양돈시설을 확보하는 데 소요되는 기간을 더한 기간이라는 사례이다.¹³⁾

셋째, 고속도로의 확장에 따라 소음·진동이 증가하여 인근 양돈업자가 양돈업을 폐업하게 된 상태에서, 양돈업에 대한 침해의 정도가 사회통념상 일반적으로 수인할 정도를 넘어선 것으로 보아 배상책임을 인정한 사례¹⁴⁾가 있다.

(2) 일조방해

11) 일본에서 민사소송에 의한 차지청구가 불가능하다고 한 판례로는, 최고재판소 1994. 1. 20. 판결[후쿠오카()국제공항소음사건]; 최고재판소 1981. 12. 16. 판결[오사카(大阪)국제공항소음사건]; 최고재판소 1993. 2. 25. 판결[아즈끼(厚木)기지소음사건]; 나고야고등재판소 1985. 4. 12. 판결[나고야(名古屋)신간선소음사건] 등을 들 수 있다.

12) 대법원 2004. 6. 25. 선고 2003다32797 판결.

13) 대법원 2003. 9. 5. 선고 2001다68358 판결.

14) 대법원 2001. 2. 9. 선고 99다55434 판결.

공익사업시행지구 밖의 일조방해와 관련한 사례로는 강동대교 일조방해 농작물피해사건¹⁵⁾을 들 수 있다. 즉, 서울시 강동구 하일동의 서울외곽순환고속도로 옆에 비닐하우스를 설치하고 상추를 재배하는 농민이 강동대교에 의한 일조방해로 인해 상추가 잘 자라지 않아 피해를 입었다며 배상을 요구한 사건으로, 강동대교의 관리자인 한국도로공사의 손해배상책임을 인정한 사례이다.¹⁶⁾

(3) 용수고갈

공익사업시행지구 밖의 용수고갈과 관련한 판례로는 하천공사의 시행으로 인해 인근 농민들의 용수권에 대한 피해가 예상되어 이에 대한 보상차원에서 사업시행자인 지방자치단체가 시공한 보완공사 완료 이전에 발생한 자연재해로 인하여 인근 농민들이 농작물 피해를 입은 경우, 지방자치단체의 불법행위로 인한 손해배상책임을 부정한 사례¹⁷⁾가 있다.

이는 “용수의 사용자가 먼저 용수의 부족을 호소하였고, 사업시행자인 지방자치단체에서는 홍수방지 등의 시설로서 보완공사를 하였으므로, 원고에 대한 용수권의 주장을 부정하였다고 볼 수 없다”고 하여 피해자의 용수고갈을 인정하지 않은 결정이라 할 수 있다.

2. 환경분쟁조정 실태

환경분쟁조정제도는 사법기관에 의한 분쟁해결 방식의 장점인 공평타당성과 행정기관이 지니고 있는 전문성, 절차의 신속성, 전문지식과 정보를 충분히 활용하여, 행정기관이 환경분쟁에 적극 개입함으로써 환경분쟁을 신속·공정하게 해결해 줄 수 있는 행정상의 구제절차가 필요하게 됨에 따라 「환경분쟁조정법」에 근거하여 마련된 제도이다.¹⁸⁾

15) 서울지방법원 동부지원 2002. 12. 26. 선고 2001가합7283 판결.

16) 전경운, 환경분쟁조정제도의 현황과 문제점, 환경법연구 제26권 제3호, 2004, 219~242면.

17) 대법원 2002. 11. 8. 선고 2000다46290 판결.

18) 이순자, 환경법, 법원사, 2010, 411면.

환경분쟁조정법에서 환경분쟁의 초점은 환경피해에 대한 사후적 구제를 둘러싼 다툼에 초점을 두어 왔다. 하지만 최근에는 환경피해의 사후적 구제가 아니라 중앙정부에서 추진하는 대형 국책사업 또는 지방자치단체의 개발사업으로 인하여 미래에 발생할 가능성이 있는 환경피해를 둘러싼 국가와 지방자치단체, 국가와 지역주민, 지자체 상호간, 지자체와 지역주민 간의 환경분쟁이 빈번히 발생하고 있다.

분쟁조정 절차로는 민원이 제기되면 환경분쟁조정위원회에서는 침해행위와 피해의 인과관계 및 수인한도를 판단하여 피해배상 여부 및 배상액을 결정하고 있다. 중앙환경분쟁조정위원회가 설립된 '91. 7. 19~'12. 6. 30까지 총 3,198건을 접수하여 2,727건을 처리(재정, 조정, 중재합의)하였다. 피해원인은 소음·진동으로 인한 피해 2,336건(86%), 대기오염 171건(6%), 수질오염 77건(3%), 일조 91건(3%), 기타 52건(2%)이다. 피해내용은 정신적 피해가 1,040건(39%)으로 가장 많고, 건축물 피해와 정신적 피해를 함께 신청한 사건이 641건(23%), 축산물 피해 347건(13%), 농작물 피해 171건(6%), 건축물 피해 89건(3%), 수산물 피해 73건(3%), 기타 366건(13%)이다.

처리형태는 재정사건은 2,668건이며, 이중 배상결정은 1,326건(50%), 기각 332건(12%), 방음대책 등 15건(1%), 중재합의 995건(37%)이며, 조정사건은 59건으로 이중 조정성립 22건(37%), 조정중단 33건(56%), 기각 4건(7%)이다.

한편 서울 670(25%), 경기 601(23%), 인천 144건(5%) 등 수도권에서 발생한 분쟁이 1,415건으로 52%를 차지하고, 나머지 시·도에서 1,312건으로 48%로 나타났다.¹⁹⁾ 특히 서울을 비롯한 수도권 지역은 각종 지하철공사 및 아파트 공사장의 소음과 진동에 의한 정신적 및 건축물 피해가 주종을 이루며, 경기지역은 택지조성, 골프장건설공사의 소음·진동 등으로 인한 농·축산물 피해가 주종을 이루고 있다.²⁰⁾

3. 고충민원처리 실태

국민권익위원회는 기존의 행정심판제도나 행정소송 등에서 구제를 받지 못하는 국민의 권리나 이익을 제3자적 입장에서 간이·신속한 절차로 공정하게 조사·심의하

19) 환경분쟁조정위원회, 2012. 6. 30 현재 환경분쟁 조정 현황(<http://edc.me.go.kr/jsp/information/statis.jsp>, 2013. 4. 6 방문)

20) 추장민 외, 환경분쟁조정 기능 강화 등 중장기 발전 방향 연구, 중앙환경분쟁조정위원회, 2006, 59면.

고, 그 신청이 이유 있다고 판단되면 관계행정기관에 그 시정이나 제도의 개선을 권고함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하는 데 목적이 있다.

국민권익위원회는 공익사업시행지구 밖의 환경피해와 관련된 민원에 대해서는 손실보상법령의 법리해석 방법으로 피신청인에 대하여 시정권고나 의견표명을 한다. 또한 공익사업시행지구 밖의 환경피해와 같이 보상규정이 없거나 구 공특법 시행규칙²¹⁾의 유추적용이 불가능한 경우에는 환경분쟁조정위원회로 이관하거나 직접 처리한다. 직접 처리하는 경우에는 환경분쟁조정위원회와 같이 보상액을 직접 산정하여 결정하지 않고 「토지보상법」 등에 위임하고 있다.

한편 국민권익위원회는 민원대지 뒤로 18m 교량이 설치되어 햇빛이 차단되고 소음·진동 등으로 주거환경이 열악해지는 민원 대지의 가치하락 보상²¹⁾ 관정의 물 용수량이 저감된 것은 인근 고속도로공사가 원인이라 추정하여 새로운 관정 설치²²⁾ 신설 철도의 소음·진동으로 인하여 원래 목적대로 이용 불가능 주택 및 축사에 대하여 이전보상 인정²³⁾, 도로공사시 공사장과 축사시설이 너무 근접하여 임신우를 비롯한 모든 소(젓소, 한우)에 직접적인 악영향을 미칠 것으로 판단²⁴⁾ 신설되는 도로의 옹벽 복측 아래에 위치하게 되어 일조권침해가 심각할 것으로 판단²⁵⁾ 등의 공익사업시행지구 밖의 환경피해 민원에 대해 시정권고하였다.²⁶⁾

IV. 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 법적 구제의 한계

공익사업의 시행으로 인한 환경피해도 사회통념상 일반적으로 요구되는 수인한도를 초과하여 발생시켜서는 안 되고, 만약 부득이하게 이를 초과하여 발생시킨 경우 이와 관

21) 국민권익위원회 민원번호 : 2BA-0608-027019(2006. 9. 18).

22) 국민권익위원회 민원번호 : 2BA-0610-077116(2006. 12. 4).

23) 국민권익위원회 민원번호 : 2BA-0504-010188(2005. 6. 20).

24) 국민권익위원회 민원번호 : 04고충9559(2004. 8. 16).

25) 국민권익위원회 민원번호 : 04고충2958(2004. 5. 3).

26) 일조권피해보상에 관한 자세한 개선 권고는 국민권익위원회 사회제도개선담당관, 일조권 피해보상을 위한 제도개선 방안(안), 2012 참조.

련하여 발생된 재산상의 손실은 사업시행자가 이를 전보해 주어야 한다. 다만, 이와 같은 재산상의 손실전보를 손실보상에 의할 것인지, 손해배상에 의할 것인지가 문제가 된다.

공익사업으로 인한 환경피해가 당초부터 예견되어 있고 수인한도 내에 있다 하더라도, 그로 인한 재산상의 손실이 특별한 희생에 해당되는 것이라면 그것은 적법행위에 근거한 것으로서 손실보상으로 다루어져야 할 것이다. 공익사업에 의한 소음·진동 등의 환경피해는 다양하게 나타나고, 그 침해발생 유무 및 정도는 통상 사업의 진행 및 결과의 산물로 발생한 피해를 손해전보 한다는 점에서 사후보상의 성격을 가지고 있다.

그러나 보상 여부에 대한 사회통념상 일반적으로 요구되는 수인한도의 구체적인 기준 설정이 어렵고, 그 기준도 공항건설사업·고속도로건설사업·고속전철건설사업 등의 공익사업의 종류에 따라 달라질 수도 있다. 따라서 손해의 전보방법을 어떤 기준에 따라 일률적으로 규정하기 어렵다는 점은 있으나, 국민의 입장에서는 재산상의 손해를 전보 받는다는 것이 중요하지, 그것이 손실보상인지 손해배상인지는 별로 중요한 문제가 아닐 것이다.

공익사업의 시행으로 인한 환경피해는 현행 실정법상으로는 손실보상의 규정이 없으므로 보상으로 처리할 수는 없고, 민법상의 방해배제청구 및 민사상 손해배상, 「환경분쟁조정법」상의 분쟁조정 등의 방법을 통해 구제를 받을 수밖에 없는 한계를 지니고 있다.

1. 민사상 손해배상 권리구제의 소극성

점유권이나 소유권에 의한 방해배제청구는 대부분 사후적인 구제수단에 불과하고, 상린관계에 의한 손해배상청구도 통상의 용도에 적당한 사용일 때에는 인용의무가 있어 적극적인 권리구제 수단으로는 미흡하다. 특히 공익사업의 시행과정에서 발생하는 소음·진동으로 인한 손실은 시간이 경과함에 따라 변화되는 경우가 많으며, 손실발생의 원인과 손실 사이에 인과관계의 규명이 매우 어렵기 때문에 일반적인 사법상의 손해배상 방법으로는 충분한 권리구제가 되기 어렵다.

방해배제청구는 현재 일조, 소음, 통풍, 조망 등 제한된 범위에서의 방해금지처분이 대부분이며, 손해배상과 함께 청구하는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 침해가

도로 등의 공익사업지구에서 통상적으로 발생하는 것이라든지, 배제를 통하여 보호되는 사익이 공익사업으로 인한 공익보다 크다고 보기 어려울 것이므로, 민법상의 방해배제청구권을 이용하여 적극적으로 권리구제를 받기가 어렵다는 문제점이 있다.

또한 환경피해에 대한 손해배상청구는 공익사업시행에 따라 소음·진동 등으로 인한 침해에 있어 사업시행자의 행위가 위법하다든지, 고의 또는 과실이 있다고 보기 어려운 경우가 많으므로, 손해배상책임을 통한 권리구제에는 한계가 있다고 할 수 있다.²⁷⁾

2. 환경분쟁조정외 강제집행력 한계

환경분쟁조정위원회의 분쟁해결방식은 재정이나 조정인데, 재정이나 조정을 통하여 당사자 간에 합의가 이루어진 경우에도 당사자 간의 합의로서의 효력(사법상의 화해계약)만이 인정된다(동법 제33조제2항, 제42조제2항). 따라서 조정조서 또는 재정문서는 강제집행을 위한 채무명으로서의 효력이 부여되지 않는다. 즉, 당사자 간 합의 성립의 효력만 인정된다는 점에서 현실적으로 가해자가 합의 내용을 이행하지 않을 경우 새로 민사소송을 제기해야 한다는 데 본질적인 한계가 있다.

다만, 이 경우는 합의된 사항의 이행을 청구하는 것이므로, 복잡한 주장 및 입증 없이도 용이하게 승소판결을 받을 수는 있을 것이다. 법원의 관여 하에 이루어지는 화해나 조정에는 확정판결과 동일한 효력이 인정되는 점과 비교하면 확실성이 결여된다. 이처럼 종국적 분쟁해결 수단이 될 수 없는 한계 때문에 환경분쟁조정제도가 자칫 민사소송 제기를 위한 전 단계로 단지 승소가능성을 예측하는 수단으로서만 활용될 소지가 있고, 오히려 피해구제가 지연되는 결과가 초래될 수 있다.²⁸⁾

한편 환경분쟁조정위원회는 분쟁조정시 환경피해의 제거 또는 예방을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계행정기관의 장에게 환경피해의 원인을 제공하는 자에 대한 개선명령, 조업정지명령 또는 공사중지명령 등 필요한 행정조치를 취하도록 권고할 수 있다. 하지만 직접 사업을 중지 내지 금지시키는 등의 적극적 조치를 할 수 없다. 따라서 골프장 공사나 도로 건설 등 환경에 크게 영향을 미치는 공사를 궁극적

27) 김태훈·허강무, 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 법적 구제의 합리화 방안에 관한 연구, 한국부동산연구원, 2007, 95~96면.

28) 김태훈·이효주, 소음·진동피해의 평가기준에 관한 연구, 한국부동산연구원, 2005, 28면.

으로 저지하는 데 일정한 한계가 있다.

3. 국민권익위원회의 집행력 한계

국민권익위원회는 공익사업시행지구 밖의 환경피해와 같이 명문의 규정이 없거나 토지보상법 시행규칙²⁹⁾의 유추 적용이 어려운 민원은 사안에 따라 환경분쟁조정위원회로 이관하거나 직접 보상여부를 결정하고 있다. 설령 보상여부를 직접 결정하는 경우에도 보상액을 직접 산정하지는 않으며, 「토지보상법」에 따라 적정하게 보상하도록 사업시행자에게 권고하는 수준에서 머무르고 있다. 게다가 기관의 성격상 환경피해에 대한 전문성을 기대하기도 어려운 실정이다.²⁹⁾

결국 국민권익위원회의 시정권고나 의견표명 등은 직접적인 집행력이 없기 때문에 사업시행자가 이행하지 않는 경우가 많거나 보상액을 과소하게 산정하고 있어 권리구제 기능으로서의 한계를 노출하고 있다.

이와 같이 권고권한밖에 가질 수 없는 이유는 국민권익위원회와 같은 옴부즈맨제도가 민원해결에서 다른 권리구제 수단에 비해 우수하다고 여겨지는 비공식성, 간편성, 신속성, 비용의 저렴성 등에 기초를 두고 있기 때문이다. 시정권고의 강제력과 관련하여 어느 국가의 옴부즈맨제도에도 새로운 행정처분을 취할 것을 강제하면서 행정기관의 권한을 대신하는 경우는 없다.

따라서 고충민원 제기는 공익사업시행지구 밖의 환경피해의 권리구제를 달성하는데 한계가 있고, 이를 개선하기 위해 국민권익위원회에 시정권고의 강제력을 부여하는 것도 제도적 취지에 맞지 않다.

V. 공익사업시행지구 밖 환경피해의 손실보상 영역으로의 포섭()

공익사업시행지구 밖의 환경피해는 넓은 의미에서 공해에 해당되며, 이는 공익사

29) 홍준형, 환경갈등의 조정 - 쟁점과 대안 -, 환경법연구 제32권 제3호, 2010, 394면.

업에 의한 환경권의 침해로 볼 수 있다. 여기서 환경권은 단순히 인간의 생물학적 생존과 직결되는 자연환경만을 의미하는 것이 아니라, 사람의 일상생활과 관련되는 환경을 말하는 생활환경을 포함한다. 이러한 환경권은 헌법에서 국민의 기본권으로 규정하고 있으며, 판례에서도 구체적인 사법상 권리로서의 환경권을 인정하고 있다.

따라서 환경권의 침해는 어떤 형태로든 구제되어야 한다는 점에서 토지보상법³⁰⁾상의 공익사업시행지구 밖 보상은 상당한 한계를 안고 있다. 즉, 수인한도를 넘는 특별한 희생이 발생되었다 하더라도 보상규정이 없는 한, 사업시행자가 자발적으로 보상해 주기도 어려운 실정이다. 결국 피해는 「민법」상의 방해배제청구 및 손해배상, 「환경분쟁조정법」상의 분쟁조정, 국민권익위원회 민원제기 등의 방법을 통해 소극적·간접적인 구제를 받을 수밖에 없다.³⁰⁾

그러나 점유권이나 소유권에 의한 방해배제청구는 대부분 사후적인 구제수단에 불과하고, 상린관계에 의한 손해배상청구도 통상의 용도에 적당한 사용일 때에는 인용의무가 있어 적극적인 권리구제 수단으로는 미흡하다. 특히 공익사업의 시행과정에서 발생하는 소음·진동으로 인한 손실은 시간이 경과함에 따라 변화되는 경우가 많으며, 손실발생의 원인과 손실 사이에 인과관계의 규명이 매우 어렵기 때문에 일반적인 사법상의 손해배상 방법으로는 충분한 권리구제가 되기 어렵다.

따라서 공익사업시행지구 밖의 환경피해가 실질적이고 사전적인 피해구제가 이루어지기 위해서는 손실보상 영역으로 포섭할 수 있는 방안을 모색³¹⁾해야 한다고 판단된다.

1. 손실보상의 대상 확대

공익사업의 시행과정 또는 결과로 생긴 재산권 침해는 기본적으로 공법적 문제에 해당한다. 따라서 공법적 문제의 해결은 사법상의 구제수단이 아닌 공법상의 구제수단으로 해결하는 것이 공법과 사법의 이원적 구별을 행하고 있는 실정법 질서에 부합할 것이다.³²⁾ 그러나 「토지보상법」에서는 공익사업과 관련하여 발생한 소음·진동

30) 김영도 외, 앞의 책, 100면.

31) 류해웅, 토지법제론, 부연사, 2012, 421면.

32) 석종현, 간접침해보상에 관한 소고, 감정평가연구 제13집 제2호, 2003, 25면.

등에 의한 손실을 보상의 대상으로 삼지 않고 있다.

공익사업으로 인한 소음·진동 등의 환경피해는 사업의 종류·시기·기간·장소 등에 따라 다양하게 나타나고, 그 침해발생 유무 및 정도는 통상 사업의 진행 및 결과의 산물로 발생한 피해를 손해진보 한다는 점에서 사후보상의 성격을 가지고 있다. 그러나 피해가 정확히 예견되는 경우에도 그 피해를 사후배상으로 처리하기 위하여 공익사업을 계속 진행시켜 피해가 발생하기를 기다렸다가 손해배상을 청구토록 하는 것은 타당하다고 할 수 없다.

이와 같이 사후적인 손해배상으로 처리할 경우에는 피 침해자에게 소송을 위한 비용이나 시간의 부담을 주는 문제, 소송을 제기한 자에 대해서만 보상이 이루어지는 형평의 문제, 불필요한 민원 발생으로 인한 공익사업의 지연 등의 문제가 발생하게 된다. 더욱이 공해 등으로 인한 손해배상이 무과실 책임으로 확대되고 전통적으로 손해배상의 영역이었던 것이 손실보상의 영역이 되는 등 최근의 경향에 비추어 볼 때에도 이를 구분하여 손해배상의 영역으로 처리하는 것은 효율적인 권리구제를 위해서도 바람직하지 않다.

또한 공익사업의 시행과 관련한 소음·진동 등에 의한 재산권 침해를 사후적인 손해배상으로 처리할 경우 피해의 확인 주체 및 보상의 주체가 불분명해질 수 있다는 문제점이 있다. 즉, 공익사업의 주체와 시설물의 관리주체가 상이할 경우 발생된 피해를 누가 보상해야 하는지가 문제될 수 있다.³³⁾

한편 현행 토지보상법 시행규칙은 공익사업시행지구 밖의 대지 등의 보상, 건축물에 대한 보상, 소수잔존자에 대한 보상, 공작물등에 대한 보상, 어업의 손실에 대한 보상, 영업손실에 대한 보상, 농업의 손실에 대한 보상 등 공익사업시행을 원인으로 하는 재산권 침해 외에도 공익사업시행지구 밖의 재산권 침해에 대해서도 보상대상으로 인정하고 있다.

따라서 공익사업의 시행으로 인한 소음·진동 등 환경피해로 인한 재산권의 침해를 위와 같은 공익사업시행지구 밖의 다른 침해와는 달리 손실보상대상에서 제외하는 것은 합리적이라고 할 수 없다.³⁴⁾ 다만, 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 어느 정

33) 김태훈·허강무, 앞의 책, 1077면.

34) 조태제, 사업손실보상, 토지공법연구 제29집, 2005, 147면 이하; 김창휘, 공익사업으로 인한 간접손실의 보상, 토지공법연구 제29집, 2005, 171면 이하; 하종대, 간접손실의 보상에 관한 법리, 특별법연구

도까지를 손실보상의 대상이 되는 특별한 희생으로 볼 것인지는 그 범위와 한계를 설정하는 것이 어려울 수는 있으나, 이러한 이유만으로 손실보상의 대상으로 삼지 않는 것은 납득하기 어렵다.

이상의 내용을 종합해 볼 때 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 손실보상과 손해배상의 중간영역에 위치하고 있다는 점에서, 손실보상과 손해배상을 엄격하게 구분한다면 어느 쪽에도 속하지 못하여 피해는 있으나 보전은 없는 불합리한 경우가 발생할 수 있다.

그러므로 공익사업시행지구 밖의 환경피해가 당초부터 예견되어 있고 수인한도 내에 있다 하더라도, 그로 인한 재산상의 손실이 특별한 희생에 해당되는 것이라면, 그것은 적법행위에 근거한 것으로 국민의 권리보호라는 점에 보다 중점을 두어 이를 손실보상의 대상으로 삼아 처리할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이다.

아울러 토지보상법 제62조에서 보상은 사전보상이 원칙이므로, 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 보상 방안을 도입할 경우에도 환경피해의 사전 예측기준이 필요할 것이다.³⁵⁾ 종전의 「공특법 시행규칙」 제23조제2항의 규정에 의한 사업시행지구 인근의 어업권보상의 경우 그 예측의 어려움으로 인해 과다보상·중복보상의 문제가 있어 「토지보상법 시행규칙」 제63조에서는 이를 사후보상으로 변경한 바 있다.

다만, 공익사업시행지구 밖의 환경피해가 어떤 경우에 특별한 희생에 해당되는지 등에 대한 기준설정이 명확하지 않은 상태에서 보상규정을 신설할 경우 이로 인한 부작용이 예상된다. 따라서 공익사업시행지구 밖 환경피해보상의 법제화는 환경피해의 정형화가 가능한 부분부터 순차적으로 추진하는 것이 부작용을 최소화할 수 있다고 판단된다.

참고로 일본에서는 공익사업의 시행으로 발생하는 사업손실에 대한 특별한 법제도는 없지만, 실정법상 사업손실에 해당하는 것으로 간주하여 규정하고 있는 것이 있다.³⁶⁾ 다만, 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강의 시행에 대하여」(1962. 6. 29

제8권, 2006, 9면; 강구철, 사업손실보상, 국민대학교 법학논총 제19집, 2007, 151면 이하; 박균성, 앞의 논문.

35) 류해용, 신수용보상법론, 부연사, 510면.

36) 이러한 근거로는 토지수용법 제74조(잔여지보상), 제75조(잔여지공사비보상) 및 제93조(인접공사비보상)를 들 수 있다. 또한 1962년 공공용지심의회의 답신을 받아 동년 6월 각의결정을 거친 「공공용

각의요해)의 제3조(사업의 시행에 따른 손해 등의 배상에 대하여)에서 “사업시행 중 또는 사업시행 후에 일조침해, 악취, 소음, 수질오탁 등에 의하여 생기는 손해 등이 사회생활상 수인할 수 있는 범위를 넘는 경우에는 별도로 손해배상의 청구가 인정되는 것이므로, 이러한 손해 등의 발생이 확실히 예견되는 경우에는 이에 대하여 미리 배상하는 것은 지장이 없다”라고 하고 있다. 이는 손실보상의 대상은 아니지만, 사업손실에 대한 보상(비용부담)으로서 일종의 ‘사전배상론’을 취한 것이라 할 수 있다.³⁷⁾

2. 손실보상 범위의 구체화

위에서 살펴본 바와 같이 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 토지보상법과 각종 개별법 등에 관련 보상규정이 없는 경우에는 손실을 입은 자의 직접적인 권리구제가 어려우며, 효과적인 권리구제와 사업시행을 위해서는 이에 대한 법제화를 통한 보상규정을 신설하여 보상이 이루어지도록 할 필요성이 있다는 점을 피력하였다.³⁸⁾ 즉, 적극적인 보상은 아니더라도 공익사업시행지구 밖의 환경피해가 확실히 예상되는 경우에는 최소한 소극적인 보상의 가능성은 열어두어야 할 것이다.

일반적으로 적법한 공익사업에 의한 침해가 특별한 희생인 경우에 손실보상의 대상이 되므로, 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 따른 손실보상 여부는 발생된 피해 또는 발생이 예견되는 피해를 특별한 희생으로 볼 수 있다. 또한 그 피해가 당해 공익사업의 시행으로 인한 것인지에 대한 인과관계가 입증되는 경우 손실보상의 대상이라고 할 수 있다.

무엇보다도 합리적인 피해보상을 위해서는 정형화가 가능한 부분부터 보상범위를 정하는 것이 선결되어야 할 것이다. 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 보상의 범위는 물리적·기술적 손실에 해당되는 재산적 손실 중에서 예견되는 피해로 설정하

지의 취득에 따른 손실보상기준요강 예도 제41조(잔여지보상), 제42조(잔여지공사비보상) 및 제44조(인접공사비보상)의 규정이 설치됨으로써 「토지수용법」과 동일한 규정이 손실보상 항목으로 마련되어 있다. 아울러 「토지수용법」에는 규정되어 있지 않지만, 「공공용지의 취득에 따른 손실보상기준요강」에서는 제45조(소수잔존자보상) 및 제46조(이직자보상)의 규정도 마련되어 있다.

37) 用地補償研修業務研究会, 用地取得と補償, (財)全國建設研修センター, 2002, 507면.

38) 하종대, 앞의 논문, 261면.

는 것이 바람직하다.

공익사업시행지구 밖의 환경피해는 인과관계 입증 및 수인한도의 판단이 어렵고 불확실한 경우가 많으므로, 발생이 예견되는 피해의 경우에는 그 발생을 명백히 예견할 수 있는 것에 한정하여야 할 것이다.

한편 공익사업시행지구 밖의 환경피해에 대한 보상은 기본적으로 대물적 침해에 해당하는 부분을 보상해주어야 하지만, 대인적 침해에 해당하는 정신적 피해도 포함되어야 할 것이다. 그러나 대인적 침해 중 인체피해는 보상의 대상에서 제외하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

3. 인과관계 판단 및 입증기준 설정

공익사업시행지구 밖의 환경피해는 인과관계의 판단이 어렵고 불확실한 경우가 많이 있으며, 당사자 간에 견해의 대립이 있기 쉽다. 불법행위에 의한 손해배상에서는 통상 인과관계의 증명을 피해자 측이 하는 것이 원칙이다. 그러나 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 특성상 그 작용 메커니즘이 복잡하고 과학적으로 입증하는 것이 곤란한 일이 많고, 인과관계의 증명을 위해서는 많은 금액이 소모되는 등 현실적으로 피해자가 인과관계를 입증하기 어려운 점이 많다. 따라서 피해자 측은 그 개연성을 증명하는 것으로 족하고, 가해자 측에서 인과관계가 없다는 것을 증명하지 않으면 인과관계가 존재하는 것으로 보아야 할 것이다. 즉, 당해 행위가 없었다라면 그 결과 침해가 발생하지 않았을 것으로 볼 수 있는 경우에는 인과관계가 인정되는 것으로 볼 수 있다.

한편 우선적으로 정형화할 수 있는 유형의 침해는 사례를 추적하여 인과관계의 입증기준을 마련해야 할 것이다. 정형화할 대상으로는 피해의 발생빈도가 많은 것으로, 사례의 추적을 통해 소음·진동 등으로 인한 건축물과 기축피해 등 제한된 범위 내에서나마 구체적으로 정할 필요가 있다. 이와 관련하여 현재 중앙환경분쟁조정위원회에서 관계 전문가의 자문 및 심사관의 현장조사 결과를 바탕으로 인과관계 성립여부를 판단하고 있는 것을 그대로 원용할 수 있을 것이다. 또한 해당 분야의 관련 문헌과 연구용역 보고서³⁹⁾, 관계기관의 자료집 등을 바탕으로 기축 피해, 정신적 피해, 일조

39) 중앙환경분쟁조정위원회에서 환경피해의 인과관계 검토를 위해 참고하고 있는 용역결과보고서로는 한국

량 부족으로 인한 농작물 피해 여부 등을 판단하고 있으므로, 인과관계 판단을 위한 기초자료로서의 기능을 할 수 있을 것으로 판단된다.

반면 사례의 축적이 부족하고 정형화가 어려운 유형은 인과관계를 사안에 따라 개별적·구체적으로 판단하여야 한다. 이렇게 인과관계 판단 등이 정형화되어 있지 않은 환경피해의 유형은 피해와 사업시행의 인과관계 판단 및 입증에 특별한 전문적인 지식이 요구되므로, 전문적인 지식이나 기술을 가진 전문기관이나 관련 전문가에게 의뢰해야 할 것이다.

4. 수인한도 판단기준 설정

수인한도는 통상 합리적인 사람이라면 사회생활을 영위함에 있어 당연하게 인용하여야 하는 한계를 말하는 것으로, 이는 여러 조건을 비교형량하여 판단하는 기준이라고 할 수 있다. 소음·진동규제법과 같은 개별법규에서 환경오염에 대한 한계를 정하여 놓은 환경기준치 등은 수인한도를 종합적으로 파악하는데 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

공익사업시행지구 밖의 환경피해는 어느 정도를 수인한도로 볼 것인지는 구체적으로 개별적 사안마다 여러 사정을 종합하여 판단할 수밖에 없다. 따라서 환경피해가 어떤 경우에 특별한 희생에 해당되는지 등에 대한 기준설정이 명확하지 않은 상태에서 보상규정을 신설할 경우 이로 인한 부작용이 예상된다. 바꿔 말하면 공익사업시행지구 밖의 환경피해보상은 손실보상이 수용손실의 보상을 중심으로 하고 있고, 일조 등에 의

구조안전기술원, 진동으로 인한 건축물 피해 평가에 관한 연구, 2002; 호남대학교, 공동주택 공기전달소음 피해 평가방안에 관한 연구, 2003; 한양대학교, 구조물의 일조방해에 의한 농작물 등 피해평가 연구, 2004; 인천대학교 산학협력단, 통풍방해 및 조망저해로 인한 환경피해의 평가방안에 관한 연구, 2006; 서울대학교 환경소음진동연구센터, 환경피해 평가방법 및 배상액 산정기준의 합리적 조정방안 연구, 2007; 한국환경정책·평가연구원, 공사장 환경분쟁사건 소음·진동도 산출방법 개선연구, 2007; 국립원예특작과학원, 일조방해에 따른 시설 재배작물(채소류) 피해율 및 배상액 산정 기준에 관한 연구, 2008; 선앤라이트, 일조방해율 산정 프로그램 개발에 관한 연구, 2008; 서울대학교 수의과학연구소, 소음·진동으로 인한 기층피해 평가 및 배상액 산정기준의 합리적 조정방안 연구, 2009; 울산대학교 산학협력단, 배출원 밀집지역의 악취피해 배상액 산정 연구, 2009; 전남대학교 수산과학연구소, 소음·진동으로 인한 육상 양식어류 피해 평가 및 배상액 산정기준에 관한 연구, 2009; 국립원예특작과학원, 일조방해로 인한 과수피해 평가방법 및 배상액 산정 기준에 관한 연구, 2010 등이 있다.

한 피해는 손해의 범위를 정하기 어렵고, 보상액이 과다하다는 한계를 지니고 있기 때문이다. 따라서 공익사업시행지구 밖 환경피해보상은 토지보상법 시행규칙에 법적 근거는 마련하되, 구체적 판단기준은 <표 1>과 같이 환경부 중앙환경분쟁조정위원회의 「환경분쟁사건 배상액 산정기준」을 활용하는 것이 합리적일 것이라고 판단된다.

참고로 법원실무에서는 수인한도의 판단기준이 정형화되어 있지 않은 소음·진동과 같은 유형의 경우 수인한도 판단시 일반적으로 고려해야 할 사항으로 피해의 성질 및 정도, 피해이익의 공익성, 가해행위의 유형 및 공공성, 가해자의 방지조치 또는 손해회피의 가능성, 인·허가관계 등 공법상 기준의 적합 여부, 지역성, 토지이용의 선후관계, 위험에의 접근 등을 제시하고 있다.⁴⁰⁾

< 표 1 > 환경피해 유형별 배상액 산정기준⁴¹⁾

유형		산정기준 개요
소음 피해	생활 소음	○ 초과소음도 5db 단위로 피해기간은 7일, 15일, 1월부터 6월, 9월, 1년, 1년 6개월, 2년, 2년 6개월, 3년 이내로 구분 ○ 최저 50,000원, 최대 1,340,000원
	교통 소음	○ 초과소음도 5db 단위로 피해기간은 1월부터 6월, 9월, 1년, 1년 6개월, 2년, 2년 6개월, 3년 이내로 구분 ○ 최저 80,000원, 최대 1,180,000원
	충간 소음	○ 차음보수비 및 정신적피해 인정 ○ 정신적 피해는 초과소음도 5db 단위로 피해기간은 1월부터 6월, 9월, 1년, 1년 6개월, 2년, 2년 6개월, 3년 이내로 구분하여 최저 80,000원, 최대 1,010,000원
진동피해		○ 초과진동도 5db(v) 단위로 피해기간은 7일, 15일, 1월부터 6월, 9월, 1년, 1년 6개월, 2년, 2년 6개월, 3년 이내로 구분 ○ 최저 25,000원, 최대 670,000원
먼지피해		○ 미세먼지 24시간 평균 150 /m ³ 초과의 경우를 30μg/m ³ 단위로 1월부터 6월, 9월, 1년, 1년 6개월, 2년, 2년 6개월, 3년 이내로 구분 ○ 최저 70,000원, 최대 1,290,000원
약취피해		○ 약취세기 2.5도 이상을 구간별로 나누고 2주, 1,3,6,9월, 1년, 1년 6개월, 2년, 2년 6개월, 3년 이내로 구분 ○ 최저 160,000원, 최대 1,610,000원
가축피해		○ 소음, 진동에 의한 축종별 피해발생예측률 및 사육여건에 따른 피해를 보장범위

40) 손윤하, 환경침해를 원인으로 한 민사소송에 관한 문제: 일조, 조망 및 생활소음 중심으로, 저스티스 제37권 제5호, 2004, 144~151면.

		에 따라 축종별 피해액 산정
육상양식어류피해		○ 수중소음에 의한 어종별피해 발생 예측률, 양식환경 및 양식기술평가 항목별 조정계수 산출표에 따라 양식어종별 피해액 산정
건축물피해		○ 보수, 보강공사비·감정가·건축가 등을 기준으로 진동기여도 등을 대입하여 산정
농작물 피해	일조	○ 표준조수입에 일조방해에 따른 수확감소율·하품율·비상품율 등을 대입하여 산정
	기타 원인	○ 표준소득금액과 실제매출액의 차액에 농장주의 과실을 상계하여 산정
수산물피해		○ 정상출하량에 기한 판매금액에 미지출 제반경비를 공제한 다음 양식주의 과실을 상계하여 산정
새집증후군피해		○ 치료비, 개선비용, 정신적 피해액에 피해자의 과실을 상계하여 산정
일조피해		○ 일조침해량(4시간-실 일조시간)에 해당하는 난방비 및 조명비, 재산가치하락비 등

VI. 맺으며

이상에서 논의한 바와 같이 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 공익사업의 시행 중 또는 공익사업의 완성 후 발생하는 소음·진동·수고갈·일조침해·지반변동·전파장애 등으로 인해 발생한 손실로서, 이에 대한 손실보상 확대 등 합리적인 권리구제가 당면과제로 논의되고 있다.

현재 공익사업시행지구 밖에서 환경피해에 대한 권리구제는 손실보상의 근거가 없어 대부분 환경분쟁조정위원회 또는 국민권익위원회에 민원을 제기하거나 민사소송을 제기하는 방법으로 이루어지고 있다. 그러나 공익사업시행지구 밖의 환경피해의 권리구제는 민사상 손해배상이나 국가배상법상 손해배상의 경우 손실발생의 원인과 손실 사이의 인과관계를 규명하기가 어렵고, 국민권익위원회의 시정권고나 의견표명은 직접적인 집행력이 없고, 보상액을 피신청인이 산정하도록 함으로써 보상액을

41) 환경피해 유형별 배상액 산정기준은 중앙환경분쟁조정위원회의 배상액 산정기준(2010년)을 환경피해 유형별로 요약 정리한 것이다. 홍준형, 환경분쟁 재정절차와 배상액 현실화 방안 - 공사장 소음·진동으로 인한 정신적 피해를 중심으로 -, 환경법연구 제33권 제1호, 2011, 14면.

둘러싼 분쟁의 소지가 있어 권리구제 수단으로는 한계를 노출하고 있다.

이와 같은 권리구제의 한계는 손실보상과 손해배상의 중간영역에 위치하고 있는 공익사업시행지구 밖의 환경피해를 손실보상과 손해배상으로 엄격하게 구분하는 데에 기인하고 있다. 이로 인해 공익사업으로 인한 환경피해는 발생되고 있으나, 손실보상과 손해배상의 어느 쪽에도 속하지 못하여 손실보전이 이루어지지 않는 불합리한 권리구제의 사각지대를 만들고 있다.

결국 공익사업시행지구 밖의 환경피해는 토지보상법과 개별법 등에 보상규정이 없는 경우에는 피해자의 직접적인 권리구제가 어려우며, 효과적인 권리구제와 사업시행을 위해서는 이에 대한 보상규정을 신설하여 보상이 이루어지도록 해야 한다. 그러므로 공익사업시행지구 밖의 환경피해가 당초부터 예견되어 있고 수인한도 내에 있다 하더라도, 그로 인한 재산상의 손실이 특별한 희생에 해당되는 것이라면 이는 적법행위에 근거한 것으로, 국민의 권리보호라는 측면에 보다 중점을 두어 이를 손실보상의 대상으로 삼아 처리할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이다.

논문투고일 : 2013. 4. 8. 심사일 : 2013. 4. 16. 게재확정일 : 2013. 4. 24.

참고문헌

- 강구철, “사업손실보상”, 국민대학교 법학논총 제19집, 2007.
- 국립원예특작과학원, 『일조방해로 인한 과수피해 평가방법 및 배상액 산정 기준에 관한 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2010.
- 국립원예특작과학원, 『일조방해에 따른 시설 재배작물(채소류) 피해율 및 배상액 산정 기준에 관한 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2008.
- 국민권익위원회 도시수자원민원과, 『도로교통 소음피해 집단민원 예방대책 수립』, 국민권익위원회, 2011. 12. 19.
- 국민권익위원회 사회제도개선담당관, 『일조권 피해보상을 위한 제도개선 방안(안)』, 국민권익위원회, 2012. 1.
- 김영도 외, 『공익사업에 따른 간접침해 보상의 범위와 한계에 관한 연구 - 사업시행지 밖의 피해를 중심으로 -』, 한국감정평가연구원, 2001.
- 김창휘, “공익사업으로 인한 간접손실의 보상”, 『토지공법연구』 제29집, 2005.
- 김태훈·이효주, 『소음·진동피해의 평가기준에 관한 연구』, 한국부동산연구원, 2005.
- 김태훈·허강무, 『공익사업시행지 밖의 환경피해에 대한 법적 구제의 합리화 방안에 관한 연구』, 한국부동산연구원, 2007.
- 류해웅, 『신수용보상법론』, 부연사, 2012.
- _____, 『토지법제론』, 부연사, 2012.
- 박균성, “간접손실보상의 재검토”, 『토지보상법연구』 제8집, 2008.
- 박윤흔, 『최신행정법강의(상)』, 박영사, 2004.
- 서울대학교 수의과학연구소, 『소음·진동으로 인한 가축피해 평가 및 배상액 산정기준의 합리적 조정방안 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2009.
- 서울대학교 환경소음진동연구센터, 『환경피해 평가방법 및 배상액 산정기준의 합리적 조정방안 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2007.
- 석종현, “간접침해보상에 관한 소고”, 『감정평가연구』 제13집 제2호, 2003.
- 손윤하, “환경침해를 원인으로 한 민사소송에 관한 문제 : 일조, 조망 및 생활소음 중심으로”, 『저스티스』, 제37권 제5호, 2004.

- 썬앤라이트, 『일조방해율 산정 프로그램 개발에 관한 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2008.
- 안경희, “환경침해에 대한 민사법적 구제”, 『환경법연구』 제28권 제3호, 2006.
- 울산대학교 산학협력단, 『배출원 밀집지역의 악취피해 배상액 산정 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2009.
- 이순자, 『환경법』, 법원사, 2010.
- 이홍훈, “공용지하사용과 간접손실보상”, 『행정판례연구』 제8집, 2003.
- 인천대학교 산학협력단, 『통풍방해 및 조망저해로 인한 환경피해의 평가방안에 관한 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2006.
- 진경운, “환경분쟁조정제도의 현황과 문제점”, 『환경법연구』 제26권 제3호, 2004.
- 전남대학교 수산과학연구소, 『소음·진동으로 인한 육상 양식어류 피해 평가 및 배상액 산정기준에 관한 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2009.
- 조태제, “사업손실보상”, 『토지공법연구』 제29집, 2005.
- 추장민 외, 『환경분쟁조정 기능 강화 등 증장기 발전 방향 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2006.
- 하중대, “간접손실의 보상에 관한 법리”, 『특별법연구』 제8권, 2006.
- 한국구조안전기술원, 『진동으로 인한 건축물 피해 평가에 관한 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2002.
- 한국환경정책·평가연구원, 『공사장 환경분쟁사건 소음·진동도 산출방법 개선연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2007.
- 한양대학교, 『구조물의 일조방해에 의한 농작물 등 피해평가 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2004.
- 호남대학교, 『공동주택 공기전달소음 피해 평가방안에 관한 연구』, 중앙환경분쟁조정위원회, 2003.
- 홍준형, “환경갈등의 조정 - 쟁점과 대안 -”, 『환경법연구』 제32권 제3호, 2010.
- _____, “환경분쟁 재정절차와 배상액 현실화 방안 - 공사장 소음·진동으로 인한 정신적 피해를 중심으로 -”, 『환경법연구』 제33권 제1호, 2011.
- 用地補償研修業務研究会, 『用地取得と補償』, (財)全國建設研修センター, 2002.

Abstract]**A Study on the Limitations to the Relief of Environmental Damages Incurred Outside Public Works Implementation Areas**

Heo, Kang-Moo · Kim, Tae-Hoon

(Research Fellow, Korea Real Estate Research Institute)

Research Fellow, Korea Real Estate Research Institute)

Environmental damages incurred outside public works implementation areas are losses which result from noise, tremors, depletion of water, encroachment of daylight, etc. that occur during the implementation and after the completion of public works. Currently, remedies against environmental damages incurred outside public works implementation areas do not have any basis to claim compensation for damages. Most cases are dealt with by submitting civil complaints with the Environmental Dispute Resolution Commission or the Civil Rights Commission, or by filing a civil lawsuit.

However, with respect to remedies against environmental damages incurred outside public works implementation areas, it is difficult to establish the causal relationship between the cause of the loss and the loss itself in the case of filing for compensation for damages under the State Compensation Act or under civil law. Also, corrective recommendations or opinions issued by the Civil Rights Commission display limitations as a legal remedy because of its lack of direct enforceability. Environmental damages incurred outside public works implementation areas are situated in a gray area between compensation for loss and compensation for damages. As a result, environmental damages caused by public works are in fact in a blind spot in terms of available remedies.

Therefore, environmental damages incurred outside public works implementation areas were foreseen from the beginning and even if they fall within the acceptable limits, the property losses resulting from such damages are considered to be of a special sacrifice. This is based upon lawful acts and it is advisable to deal with such damages by considering such act as the subject

of loss compensation by placing more emphasis on the aspect of protecting civil rights.

However, if a compensation provision is newly enacted when the criteria for determining which cases of environmental damages incurred outside public works implementation areas form a special sacrifice is not clearly defined, side effects can be anticipated from such enactment. Therefore, it is determined that the legalization of compensation for environmental damages incurred outside public works implementation areas should be gradually progressed starting from the part where the environmental damages can be standardized in order to minimize any side effects.

주 제 어 토지보상법, 공익사업시행지구 밖의 환경피해, 사업손실, 환경분쟁조정, 손해배상
Key Words Land Compensation Act, Environmental Damages Outside Public Works
Implementation Areas, Business Loss, Environmental Dispute Mediation,
Compensation for Damages