

# 大氣汚染의 法規制的 動向

蔡羽爽\*

## < 차 례 >

- I. 처음에
- II. 大氣汚染에 대한 行政規制의 手段
- III. 우리 나라의 大氣汚染에 관한 判例의 動向
- IV. 日本의 大氣汚染에 관한 主要判例의 動向
- V. 맺음말

## I. 처음에

대기는 지구상의 모든 생물의 생존에 가장 기본적인 물질이다. 따라서 대기환경의 보전은 국민생활에 있어서 건강을 보호하고 생활환경을 유지하기 위한 중요한 역할을 갖는다. 그러나 현실적으로 지구는 대기의 오염으로 인하여 몸살을 앓고 있다. 예를 들면 엘리뇨현상과 같은 기상이변으로 인한 세계 각지에서의 피해는 각종 보도를 통해 익히 알려져 있는 바이다. 또한 오존층의 오염으로 인하여 이상고온 등은 더욱 심각해지고 있는 것이 현실이다. 우리 나라도 이에 예외는 아니어서

\* 숭실대 법과대학 조교수

\*\* 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어진 것임.

기상변화로 인하여 예상하지 못하는 게릴라성 집중폭우, 심한 가뭄 등이 빈번하게 발생하고 있다. 최근 오존주의보나 오존경보도 자주 내리고 있다.

대기오염의 원인은 대규모 주택단지, 공장 등의 생활산업단지에서 배출되는 오염물질에 의한 경우에 한하지 않고, 각종 산업쓰레기, 자동차, 항공기, 철도기관차의 오염가스배출 등으로 인한 오염 등 실로 다양하다고 할 수 있다. 심지어 최근 발발한 이라크 전쟁에서 유전에 대한 피폭으로 인한 대규모 대기오염 등도 심각한 공해인 것으로 알려지고 있다.

이러한 결과 우리 도시의 미세먼지 함유량은 OECD 국가에서도 단연 최고인 것으로 알려지고 있다. 미세먼지는 흔히 '조용한 살인자'로 불리워지면서 암, 호흡기, 심혈관 질환의 원인이 된다고 한다. 심지어 대기오염에 의한 뇌경색으로 사람에 이른 사람도 적지 않다고 하는 연구 결과가 발표되기도 하고<sup>1)</sup>, 미세먼지에 만성적으로 노출돼 사망한 사람이 교통사고 사망자보다 많다고 하는 연구결과도 나와서<sup>2)</sup> 많은 사람들에게 커다란 충격을 주고 있다.

이러한 대기오염에 의한 심각한 환경오염을 법적으로 어떻게 대처해야 할 것인가. 대기오염에 의한 공해현상이 뚜렷하게 된 1960년대에 일찍이 이에 대한 해결대책을 위한 법률적 접근은 크게 두 가지 방법이 고려되었다고 할 수 있다. 첫째 대기오염을 방지하고 공중위생의 유지·향상을 위해 개개의 매연유독가스발생시설에 대한 규제, 공장전체

1) 인하대 산업의학과 홍윤철교수님팀은 지난 91-97년도 서울에서만 대기오염에 의한 뇌경색으로 최소 214명에서 최고 428명이 숨졌다는 연구 결과가 나왔다. 중앙일보 2002년 9월 11일자.

2) 연세대 의대 환경공해연구소장 신동천교수는 대기오염에 관한 추정치를 발표했는데, 미세먼지에 노출돼 사망한 사람이 6대 도시에서 연간 2만895명이나 되는 것으로 분석하고, 이는 2000년 교통사고 사망자 1만645명의 두배나 되는 숫자라고 하였다. 동아일보 2001년 11월 2일자.

에 대한 규제, 또한 도시계획에 의한 공장·주택 등의 배치, 공해예방을 위한 비용부담 등이 연구되어야 하고, 둘째 대기오염에 따라 발생한 손해에 대해 적절한 배상 또는 보상을 하여 주는 방법이다. 이런 경우에 누가, 어떠한 방법으로, 어떠한 기준을 갖고 금전적인 구제수단을 취할 것인가 문제가 될 수 있다. 이와 관련하여 일본의 경우 1962년 ‘매연의 배출규제에 관한 법률’, 이른바 매연규제법을 제정하여 대기오염을 방지하려고 하였다. 그러나 대기오염원인의 6~7할 정도가 자동차의 배출가스에 의한 오염이라는 사실을 인식하면서도 자동차산업의 대외경쟁력이라는 경제적 요인 때문에 자동차의 배기가스에 대한 규제조차 포함하지 못하였다. 그럼에도 불구하고 이미 60년대 초기부터 매연, 유독가스 등에 의한 환경오염을 인식하여 법제적 연구가 진행되었다<sup>3)</sup>. 이후 1968년 대기오염방지법이 제정되어 대기오염에 관한 체계적인 법제적 정비를 단행하였다<sup>4)</sup>.

우리의 경우에는 1963년 공해방지법에서 대기오염에 관한 규정을 마련하였다. 다만 시행에는 어려움이 있어서 규정목적의 실효성 확보에 문제가 있었으며, 이후 중화학공업육성이라는 경제정책의 시행으로 환경오염이 심각하여지자 1977년 제정된 환경보전법에 따라 배출구 허용농도를 정하도록 하는 규정을 두었다. 이후 1990년 환경정책에 관한 기본법이 제정되고 환경분야별 법제적 정비가 이루어졌다. 이와 더불어 1990년 대기환경보전법이 제정되어 실로 다양한 규제방법을 강구하여 대기오염에 대처하고 있다.

이하 본 연구는 대기환경의 오염을 방지하고 대기환경을 보전하기 위한 일반법으로서 대기환경보전법에 대한 규정을 검토하여 행정규제적

3) 公害研究會, 日本の公害法(上), JURIST 308号, 1964, 10頁.

4) 동 법률에 관한 정리와 소개는, 宮田三郎, 環境行政法 203頁 이하, 信山社, 2001年.

수단에 관하여 정리하여 보고, 나아가 대기환경과 관련된 우리의 판례를 살펴봄과 동시에, 최근 대기오염과 관련하여 획기적인 판단의 내용들을 제시한 일본의 주요 판례들을 정리하여 시사점을 얻고자 한다.

## II. 大氣汚染에 대한 行政規制의 手段

1990년 환경보전시책의 기본적 방향을 설정한 환경정책기본법이 제정되고, 이와 함께 환경보존에 관한 각 분야별로 여러 개의 법률들이 만들어졌는데, 이 결과 대기오염을 예방하고 대기환경을 적정하게 관리·보전하기 위한 대기환경보전법이 제정되었다. 이를 통해 대기오염을 방지하기 위한 여러 가지 다양한 행정적 규제수단이 강구되어 있다<sup>5)</sup>. 주요한 내용을 몇 가지로 나누어서 정리하여 보고자 한다.

### 1. 測定·警報

대기환경보존법(이하 법) 제3조에 의하면 환경부장관은 전국적인 대기오염도를 상시 측정하여야 하며, 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 시·도지사)는 관할구역안의 대기오염도를 상시 측정하도록 하고 있다. 법 제7조의2에 의하면 시·도지사는 환경정책기본법에 의한 환경기준을 초과하는 대기오염이 발생하여 주민의 건강 등에 위해를 초래할 우려가 있는 때에는 해당 지역에 대기오염경보를 발령할 수 있으며,

5) 환경권의 내용적 실현을 도모하기 위한 주된 수단으로서 환경규제행정을 강조하는 것으로, 이상규, 환경규제행정, 환경법연구 제3권 39면, 1981.

당해 지역안에서 자동차의 운행제한 등을 명하거나 기타 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다.

## 2. 大氣環境規制地域·特別對策地域의 指定

법 제8조의 3에 의하면, 환경부장관은 대기질의 개선이 필요하다고 인정되는 지역을 대기환경규제지역으로 지정·고시하고, 시·도지사는 환경기준을 달성·유지하기 위한 계획을 수립하여 환경부장관의 승인을 얻어 이를 시행하여야 한다.

환경정책기본법 제22조에 의하면, 환경부장관은 환경기준을 자주 초과하는 지역을 환경보존을 위한 특별대책지역으로 지정·고시하고, 특별종합대책을 수립하여 시·도지사에게 이를 시행하게 할 수 있으며, 한편 환경부장관은 환경개선을 위하여 당해 지역 내에서의 토지이용과 시설설치를 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

## 3. 排出施設·總量規制·排出許容基準

법 제8조에 의하면, 대기오염물질배출시설(이하 배출시설)에서 배출되는 대기오염물질의 배출허용기준을 정하도록 하였으며, 제8조의 2에 따라 시·도지사 등은 관할구역 안의 배출시설 등 대기오염물질의 배출원 및 배출량을 조사하여야 한다.

법 제9조에 따르면, 대기오염상태가 환경기준을 초과하여 주민 등의 건강과 재산에 중대한 위해를 가져올 우려가 있다고 인정되는 구역 등에 대해서는 오염물질을 총량으로 규제할 수 있도록 하고 있다.

법 제10조에 의하면 배출시설은 환경부장관의 허가를 받거나 신고를 하여야 한다. 또한 법 제11조에 의해, 이러한 배출시설의 허가를 받은 자 등은 배출시설로부터 배출되는 오염물질이 제8조의 배출허용기준 이하로 배출되게 하기 위하여 대기오염방지시설 (이하 방지시설)을 설치하도록 하고 있다. 그리로 법 제14조에 의하여 배출시설 또는 방지시설을 가동하는 때에는 환경부장관에게 신고를 해야한다.

그런데, 배출허용기준의 설정과정에서 이해관계인의 참여 및 의견수렴의 절차적 통제가 결여되고 환경부장관에게 전부 일임되어 있다는 비판 등이 제기되고 있다<sup>6)</sup>.

#### 4. 改善命令・操業停止命令

법 제16조에 의하면, 환경부장관은 배출시설에서 배출되는 오염물질의 정도가 배출허용기준을 초과하는 때에는 오염정도가 배출허용기준 이하가 되도록 개선명령을 할 수 있다. 또한 이와 같은 개선명령을 받은 자가 개선명령을 이행하지 아니하거나, 이행을 하였어도 배출허용기준을 계속 초과하는 때에는 법 제17조에 의해 환경부장관은 배출시설의 전부 또는 일부에 대해 조업정지를 명할 수 있다.

#### 5. 排出賦課金・過徵金

법 제19조에 의하면, 환경부장관은 대기오염물질을 배출하는 사업자 및 배출시설의 설치의 허가를 받지 아니하거나 신고 등을 하지 아니하

6) 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, 538면.

고 배출시설을 설치 또는 변경한 자에 대하여 배출부과금을 부과하여 징수하도록 하고 있으며, 이와 같은 배출부과금의 종류·산정방법 및 산정기준은 대통령령으로 위임하고 있다.

법 제20조에 의해 사위 기타 부정한 방법 등으로 배출시설을 허가 받은 때 등의 경우에 환경부장관은 배출시설의 허가를 취소하거나 배출시설의 폐쇄명령 또는 배출시설의 조업정지명령을 발할 수 있는데, 이 가운데 조업정지명령처분에 갈음하여 의료기관의 배출시설 등과 같은 일정한 시설에 대하여는 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있다.

이러한 배출부과금제도는 오염물질의 배출에 대한 정확한 측정을 위해 많은 비용이 든다는 것과 대상 범위가 너무 폭 넓게 잡고 있다는 한계가 있는 것으로 지적되고 있다<sup>7)</sup>.

## 6. 使用中止命令·閉鎖命令

법 제21조에 의하면, 환경부장관은 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 않고 배출시설을 설치하거나 사용한 자에 대하여 배출시설의 사용중지를 명하여야 하며, 배출시설 및 방지시설을 개선하더라도 배출허용기준 이하로 내려갈 가능성이 없는 경우, 또는 배출시설의 설치장소가 다른 법률의 규정에 의하여 금지된 경우에는 배출시설의 폐쇄를 명령하도록 하고 있다.

7) 이기한, 환경법제의 경제적 유인수단 연구, 환경법연구 제24권1호 446면, 2002.

## 7. 大氣汚染物質排出 등의 規制

법 제26조에 의하면 환경부장관은 연료용 유류 등에 대하여 황의 함유허용기준을 정할 수 있으며, 환경부장관 또는 시·도지사는 이러한 기준을 초과하는 연료를 공급·판매, 사용하는 자에게 사용금지 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 하고 있다. 또한 법 제27조에 의하면 환경부장관 또는 시·도지사는 대기오염을 방지하기 위하여 연료의 제조·판매, 사용에 대해 필요한 조치를 명할 수 있도록 규정하고 있다.

법 제28조에 의하면 대기중에 직접 배출되는 먼지(이하 비산먼지)를 발생시키는 사업을 하는 자는 환경부장관 또는 시·도지사에게 신고하고, 비산먼지의 억제시설을 설치하여야 하는데, 환경부장관 또는 시·도지사는 시설의 설치 등의 이행 또는 개선을 명할 수 있도록 하였으며, 명령불이행에 대하여는 시설 등의 사용중지 또는 사용제한을 명할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 법 제28조의 2에 따라 특별대책지역 또는 대기환경규제지역 안에서의 휘발성유기화합물을 배출하는 시설을 설치하는 자는 환경부장관 또는 시·도지사에게 신고하도록 하고, 환경부장관 또는 시·도지사는 이러한 시설의 개선 등에 필요한 조치를 명할 수 있도록 하였다.

그 외에도 법 제29조 및 제30조에 따르면 악취발생물질은 적법한 소각시설에서 소각하도록 하고 있으며, 악취를 유발하는 시설(생활악취시설)에 대하여는 필요한 조치의 이행 또는 개선을 명할 수 있도록 하고 있다.



## 8. 自動車排吐가스의 規制

법 제31조에 의하면 자동차제작자는 자동차에서 배출되는 오염물질(이하 배출가스)이 배출허용기준에 적합하도록 자동차를 제작하도록 규정하고 있다.

법 제32조에 따라, 자동차제작자는 환경부장관에게 제작차 배출허용기준에 적합하게 유지될 수 있다는 인증을 받아야 한다. 또한 법 제33조에 의하면 환경부장관은 인증을 받아 제작한 자동차에 대해 배출허용기준에 적합한지 검사를 실시하도록 하고 있다. 또 법 제34조에 따라 자동차제작자는 자동차의 배출가스의 배출이 배출허용기준에 적합한지 환경부장관의 검사를 받아야 하며, 이 때 기준에 적합하지 않는 차종에 대하여는 결함시정명령을 할 수 있도록 하고 있다.

그 외에도, 운행차에 대해 수시점검을 실시할 수 있으며(법 제37조), 운행차에 대한 배출가스 정기검사를 실시할 수 있고(법 제37조의 2), 대기환경규제지역에 등록된 자동차의 소유자는 운행차 배출가스 정밀검사를 받아야 한다(법 제37조의 3).

기타 법 제55조 이하에서는 각종 벌칙과 과태료에 관한 규정을 통해 대기오염에 관한 규정위반에 대해 벌을 가할 수 있도록 하고 있다.

대기오염의 주요원인이 자동차의 배기가스라는 점을 고려하면, 대기환경규제의 중요부분을 자동차의 배출가스에 관하여 규정하고 있는 것은 당연하다. 다만 이와 관련하여 항공기의 이착륙 및 운행 및 철도기관차량에 의한 대기오염규제는 법기술적으로 매우 어려운 과제로 남겨 있다고 할 수 있다<sup>8)</sup>. 특히 각종 차량 및 운송기 등에 대한 대기환경규

8) 芝池義一, 환경법의 성격, 환경법연구 제8권 45~46면, 1986.

제는 운송사업이 우선되어진다는 점에 문제가 적지 않다고 할 것이다.

## 9. 法規上의 몇 가지 問題點

법 제21조에 의하여 허가를 받지 아니하고 배출시설을 설치하거나 사용한 자에게 대하여는 사용중지를 명령하는 기속행위가 요구되고 있음에도 제19조에 의한 배출부과금을 부과·징수하도록 하는 것은 해석상 논란을 발생시킬 수 있다고 생각된다. 한편 사용중지명령이라는 새로운 제도를 두는 것보다는 법 제17조의 조업정지명령이나 단서에서 규정하는 배출시설에 대한 폐쇄명령으로도 행정규제의 목적을 달성할 수 있을 것으로 생각됨에도 불구하고 구태여 사용중지명령에 대한 제도를 별도로 규정함으로써 조업정지명령 내지는 폐쇄명령과 구별하려는 입법적 태도는 혼란을 야기시킬 수 있다고 보여진다.

또한 법 제21조의 단서에 의하면 배출시설을 개선하여도 배출허용기준을 달성할 수 없는 경우에는 배출시설에 대한 폐쇄명령을 할 수 있도록 규정하고 있는데, 이는 법 제17조 조업정지명령에 관한 규정과 관련하여 명문으로 두었어야 할 것이다. 한편, 법 제21조의 단서에 의하면 배출시설의 설치가 다른 법률의 규정에 의하여 금지된 경우에 당해 배출시설에 대한 폐쇄를 명령하도록 한 규정은 이미 설치되고 조업중인 배출시설에 대한 사후의 조치인 것으로 생각되는데, 이를 더욱 명확하게 이해할 수 있도록 하는 표현이 요구된다.

법 제27조에 의한 연료의 제조·판매, 사용에 대한 금지 등의 필요한 조치를 명할 수 있다고 하는 규정은 제26조에 의한 필요한 조치를 명할 수 있는 경우와 중복되는 경우가 있을 수 있으므로 제26조에서 흡

수하여 규정하되, 대기오염을 방지하기 위한 연료의 제조에 관한 부분만을 수정할 필요가 있다고 보여진다.

법 제31조 3항 배출허용기준, 제33조 제작차배출허용기준검사, 제34조 결합확인검사에 있어서 요구되는 제작차배출허용기준에 관한 규정이 너무 산재되어 있어 혼란을 야기시킬 수 있다. 이들 조항들을 적절하게 정비하여 규정할 필요가 있다고 보여진다.

### Ⅲ. 우리 나라의 大氣汚染에 관한 判例의 動向

본 장에서는 우리 나라에서 대기오염과 관련하여 발생한 대법원의 판례를 정리하여 검토하여 보고자 한다.

대기환경보전과 관련한 사건은 1980년대 중반에서부터 발생하였다고 볼 수 있다. 우선 대기오염과는 직접적인 관련은 없지만 1984년에 제기된 판결에서 석재공장에서 배출되는 폐수배출시설의 경우 배출오염물질마다 설치허가를 받아야 하며 여러 가지로 오염물질의 배출중 한가지 배출부분에 대한 허가신청에 기한 그 허가만으로는 허가신청이나 허가되지 아니한 나머지 배출부분에 대하여서까지 그 허가의 효력이 미치는 것이 아니라고 판시하여 배출시설에 대한 허가의 효력을 엄격하게 제한하였던 사례가 있다<sup>9)</sup>. 즉 본 판결에서는 가스, 먼지, 매연 및 악취배출시설, 소음 및 진동배출시설, 폐수배출시설에 대해 각각의 허가를 받아야 한다는 것이다. 한편, 배출허용기준을 초과하지 않았더라도 허가를 받지 않고 소정의 배출시설을 설치하여 조업하는 경우 환경보

9) 대판 1984.9.25, 84도1563.

전법에 위반하는 것이라고 판단도 제기되었다<sup>10)</sup>. 즉 배출시설에 대한 허가와 배출허용기준의 적용과는 관계가 없다는 것이다.

또한 분뇨의 무단방류로 인한 악취에 따라 관할구청장의 분뇨정화조 펌프시설의 개수명령과 관련하여 문제가 제기된 사건에서, 대법원은 「악취」 등은 규범적 개념이 아닌 것이므로 악취의 여부를 판단함에 있어서는 법규가 정하는 기준치의 측정방법 등에 의하지 아니하고는 막연하게 함부로 판단할 수 없다고 보고, 이러한 기준으로 환경청고시인 환경오염공정시험법에 의한 측정방법<sup>11)</sup>에 따라야 하는데, 조사대상지역에서 이러한 판정시험 또는 방법을 이용했다거나 악취의 정도가 심하다고 인정할 만한 아무런 자료가 없으므로 원심이 관할 구청장의 개수명령의 위반여부도 심리판단하지 않았으므로, 분뇨를 방류한 자를 유죄로 한 것은 악취에 대한 법리를 오해한 것이라고 보아야 한다고 판단하였다. 즉 법원이 오물로 인한 악취에 대하여 명확한 측정에 의한 판단 없이 정화조시설에 대한 개수명령을 한 것은 잘못되었다는 점을 지적한 것이다<sup>12)</sup>.

구 환경보전법에 의하여 사업자 기타 오염의 원인을 직접 야기한 자는 사업활동으로 인한 환경오염을 방지하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하도록

10) 대판 1987.10.26, 87도1869.

11) 참고로 측정방법을 살펴보면, 관능법에 의할 경우 악취조사판정자는 조사대상 지역에서 거주하지 않는 사람으로서 후각이 정상이고 건강한 사람 5인 이상으로 구성하여, 측정당시 그 지역의 풍향, 풍속, 지형을 고려하여 악취의 분포정도를 사전에 충분히 조사한 다음, 악취의 취기강도가 가장 높은 악취발행현장의 부지경계선을 측정장소로 하고, 측정장소에서 악취강도를 표시하여 각 판정자가 감지한 악취도중 판정자의 다수가 판정한 악취도로 판정하고 동일할 경우 악취도가 높은 것을 선택하여 2도 이하이면 적합, 3도 이상이면 부적합으로 판정하도록 되어 있다.

12) 대판 1989.1.31, 88도1650.

록 되어 있고, 이에 따라 공업단지내에 입주하여 가동중인 151개의 사업자 중 일부의 회사와 개인에게 대기오염, 소음·진동, 폐수 등의 환경오염으로 인하여 피해를 받는 지역주민들의 이주대책에 따르는 이주사업비 등 간접보상금을 부과한 처분에 대해 이의를 제기한 사건이 발생되었다. 동 사안에서 대법원은 일부의 사업자들이 대기오염물질 등으로 이주대상지역의 환경을 오염시킨 원인자이고, 사업자들의 재정능력을 참작하여 각 사업자에게 간접보상금을 분담하여 부과한 처분은 적법한 것으로 판단하였으며, 일부의 사업자에게는 이주대상지역과 상당히 떨어진 지역에 위치하고 있어서 환경오염에 미치는 영향이 상대적으로 미약하여 환경오염의 직접적인 원인이 된다고 볼 수 없으며, 한편 대기오염물질을 배출하는지의 여부에 관하여 조사하지 않은 채 오염을 야기시킨 원인자로 보아 원인자부담금을 부과처분한 것은 위법이라고 판시하였다<sup>13)</sup>. 즉 환경오염의 원인자에게 지역주민에 대한 간접보상금을 부과한 처분은 적법하다고 보면서도, 한편으로는 이주대책지역과 상당히 떨어져 있다는 점, 또는 대기오염물질의 배출에 대한 조사가 없다는 점 등을 이유로 들어 직접적인 원인자에 해당하지 않으므로 간접보상금 부과처분은 위법하다는 것이다. 따라서 본 사안에 의하면 환경오염에 대한 책임을 부과하기 위해서는 「직접적인」 원인자에 해당하여야 할 것이 요구된다고 할 수 있는 바, 실질적으로 직접적인가 아닌가의 여부를 판단하는 기준을 제시하는 일을 매우 어려울 것이라고 생각된다.

한편, 과거 환경보전법에 의한 배출부과금의 법적 성격에 관한 판례가 제기되기도 하였다. 즉 배출허용기준을 초과하는 오염물질을 배출하였다는 이유로 배출부과금을 받은 기업이 이를 법인세법에 의한 손금

13) 대판 1989.12.22, 88누8944.

에 산입하여 처리한 사실에 대해, 관계 세무서장은 이러한 손금산입을 부인하고 과세표준을 개정하여 처분하였다. 이에 원고는 개정처분의 취소를 구하는 소송을 제기한 사건이다. 동 사안에서 대법원은 배출부과금은 당시 법인세법 제16조 제5호에 해당하는 공과금에 관하여 거론하면서, 「공과금」이란 국가 또는 공공단체에 의하여 국민 또는 공공단체의 구성원에게 강제적으로 부과되는 모든 공적부담을 뜻하는 것이므로, 배출부과금도 손금에 산입하지 아니하는 손비인 공과금의 일종으로 보아야 할 것이라고 판시하였다<sup>14)</sup>. 이후 법인세법은 법률개정을 통해, 이러한 문제의 소지를 제거하였다. 즉 소득세법 제21조 제6호에서 손금에 산입하지 아니하는 항목으로 「법령에 의한 의무의 불이행 또는 금지·제한 등의 위반에 대한 제재로서 부과되는 공과금」이라고 명문을 두고 있다.

자동차에서 배출되는 가스가 배출허용기준을 초과하였기에 대기환경보존법에 따라 자동차를 운행한 자에게 벌금형이 부과되었는데, 이에 불복하여 소가 제기된 사례가 있었다. 이에 대해 대법원은 자동차를 운행함에 있어서 소정의 허용기준을 초과한다는 점에서 운행자가 고의는 물론이고 과실로 인하여 인식하지 못한 경우에도 처벌할 수 있다고 긍정하면서도, 본 사안에서는 운행자가 배출가스를 배출시킨 데 대하여 실제로 인식하였거나 과실로 인식하지 못하였다는 것을 제대로 심리해보지도 않았기 때문에 운행자를 유죄로 처벌하는 것은 잘못이 있다고 판시하였다<sup>15)</sup>. 즉 법원의 판단은 배출허용기준의 위반에 의한 처벌에는 기준위반에 대한 운행자의 고의와 과실을 입증할 수 있는 자료가 필요하다고 하는 조건을 요구한 것이 특징이라고 보여진다. 본 사안에서 운

14) 대판 1990.3.23, 89누5386

15) 대판 1993.9.10, 92도1136.

행자는 차량을 구입한지 그리 오래되지 않아 주행거리가 적었기 때문에 설마 배출허용기준을 초과하리라고는 예상하지 못했을 것이라는 정황은 이해할 수 있지만, 그러나 공익목적을 우선으로 하는 행정상의 처벌에 있어서 고의와 과실이라는 범죄구성요건을 엄격하게 적용하는 것은 다소 모순에 빠질 수 있다고 하겠다. 또한 화물자동차에 대한 배출가스 점검결과 배출허용기준을 초과하여 군수가 개선명령을 하고, 이에 불응하자 벌금을 부과하였는데, 이러한 벌금에 불복하여 소를 제기한 사건<sup>16)</sup>이 있었다. 동 사안에서는 행정권한의 위임및 위탁에 관한 규정에 근거하여 도지사의 권한을 시장·군수에게 위임하였는데, 이에 따라 군수가 처분한 개선명령은 위법하다는 문제가 제기되었다. 이에 대해 법원은 법률의 개정으로 환경처장관의 권한이 시·도지사에게 위임된 후 다시 시장·군수에게 재위임한 것은 새로운 조례가 제정되지 아니한 이상, 개선명령은 적법한 권한없는 자인 군수에 의한 것으로 당연무효이고, 따라서 형사처벌을 할 수 없다고 판시하였다.

다음은 원고인 관광숙박업소의 회사에 대해 난방을 위한 보일러에서 배출되는 대기오염물질이 배출허용기준을 초과함으로써 배출부과금이 부과되었는데, 이러한 배출부과금의 산정기준이 문제가 되었던 사례가 있다<sup>17)</sup>. 즉 원고가 설치한 보일러 3대에 대한 최대부하량이 걸린 상태에서 오염물질을 측정하는 방법이 옳은 것인가의 여부가 쟁점의 중심이었다. 이에 대해 대법원은 배출부과금 산정의 기준이 되는 배출허용기준 초과 오염물질배출량은 사업자가 조업에 제공하기 위하여 실제로 가동하는 배출시설로 인하여 배출되는 오염물질의 양을 산정하는 것이지 조업을 위한 실제 가동여부와 관계없이 당해 사업장에 설치되는 배

16) 대판 1996.2.13, 95도1993.

17) 대판 1996.12.23, 95누14312.

출시설을 모두 가동하여 최대의 부하량이 걸린 상태에서 배출되는 오염물질의 최대량을 가리키는 것이 아니라고 할 것이고, 따라서 원고가 설치된 1대에서 배출되는 오염물질을 측정하여 이를 기준으로 배출부과금을 산정하여야 하는 것이라고 판시하였다.

## IV. 日本의 大氣汚染에 관한 主要判例의 動向

### 1. 西淀川公害訴訟・川崎公害訴訟

일본에서 대기오염과 관련한 소송은 1980년대 이후 본격화되었다고 할 수 있다. 즉 1980년부터 千葉, 西淀川, 川崎, 倉敷, 尼崎, 名古屋南部, 東京 등 전국 각지의 대기오염지역을 중심으로 하여 대기오염원에 대한 유지와 손해배상을 요구하는 대기오염소송이 제기되었다.

1980년대 후반에 千葉川鐵公害訴訟의 1심 판결<sup>18)</sup>이 나왔고, 이후 90년대에 들어서서 西淀川公害訴訟<sup>19)</sup>, 川崎公害訴訟<sup>20)</sup>, 倉敷公害訴訟<sup>21)</sup> 등 일련의 소송들의 1심 판결이 종결되었다. 결과는 손해배상청구에 있어서는 유황산화물을 중심으로 한 과거의 대기오염에 의한 건강피해가 인정되어<sup>22)</sup>, 모두 환자인 원고측이 승소했다. 이러한 승소판결에 따라 원고측과 피고측 기업과의 화해가 성립되었으며<sup>23)</sup>, 이로써 기업과의 관

18) 千葉地判昭和63.11.17. 判例時報平成元年8月5日号161頁.

19) 大阪地判平成3年3月29日, 判例時報1383号22頁.

20) 横浜地判川崎支判平成6年1月25日, 判例時報1481号19頁.

21) 岡山地判平成6年3月23日, 判例時報1494号3頁.

22) 千葉川鐵公害訴訟의 경우, 대기오염이 환자의 사망에 영향을 미쳤을 가능성을 부정할 수 없다고 하여 인과관계를 긍정하였다.



계는 일단락되었다고 할 수 있다. 또한, 尼崎公害訴訟은 판결에 이르기 전에 피고기업과의 화해를 통해 해결되었는데<sup>24)</sup>, 기업은 환자인 원고에게 손해배상을 지불한 것이다. 이상과 같은 화해들은 환경과피 및 악화된 지역환경의 회복을 위해 화해금이 지불되었다는 점에서 커다란 의미가 있다고 볼 수 있다<sup>25)</sup>.

앞에서 열거한 90년대의 대기오염공해소송에서 倉敷公害訴訟을 제외하고 대기오염의 오염원으로서 기업의 배출가스 이외에 자동차배출가스가 문제가 되었고, 원고는 도로관리자인 국가와 도로공단을 피고로 하여 소를 제기하기도 하였다. 구체적으로 과거의 손해에 대해서는 손해배상을, 장래를 향해서는 유지소송을 청구한 것이다.

우선 손해배상사건에 대해서는 西淀川公害第1次訴訟判決과 川崎公害第1次訴訟判決은 도로관리자의 책임을 부정했다. 이산화질소와 환자들의 질병과의 인과관계를 인정하지 않았다. 이산화질소에 의한 대기오염이 건강에 영향이 없다고 하는 판단은 이전의 판례와 다를 바 없었던 것이다.

그러나 지금까지와는 달리 西淀川公害第2次-4次訴訟判決<sup>26)</sup> 및 川崎公害第2次-4次訴訟判決<sup>27)</sup>에서는 도로에서 기인하는 대기오염이 건강에 피해를 준다는 것을 인정하였다. 즉 전자의 西淀川公害第2次~4次訴訟

23) 西淀川公害訴訟의 화해는 1995년 3월 2일에, 川崎公害訴訟의 화해는 1996년 12월 25일에, 倉敷公害訴訟의 화해는 1996년 12월 26일 각각 성립하였다.

24) 尼崎公害訴訟의 화해는 1999년 2월 17일 성립되었다.

25) 여러 사안에 대한 화해는 원고에게 매우 유리한 내용으로 이루어졌으며, 환경 회복을 위한 것이라는 점에서 사회적으로 매우 의미가 있는 화해로 평가받고 있다. 淡路剛久, 公害·環境紛争, 日本法社會學編, 土地·環境問題と法社會學, 法社會學48号, 93頁以下, 1996年.

26) 大阪地判平成7年7月5日, 判例時報1538号17頁.

27) 横浜地川崎支判平成10年8月5日, 判例時報1658号3頁.

判決에서는 과거 일정기간에 西淀川區에 현실적으로 존재하는 이산화아황가스 및 이산화질소의 혼합오염물질이 질병의 발병·악화와 인과관계가 있다고 인정하였고, 후자의 川崎公害第2次~4次訴訟判決에서는 川崎市의 분쟁지역내에 존재하는 이산화질소에 의한 대기오염이 일정 시기 이후에 질병을 발생시킬 위험이 있다고 인정하였으며, 부유입자상물질이 이산화질소와 상호 작용하여 질병의 발병·악화시킬 위험성이 있다고 하여 도로관리자의 책임을 인정한 것이다. 이들 판결은 대기오염의 상황에서 이산화질소 내지는 부유입자상물질 그 자체가 혹은 유해한 대기오염물질과 상호적인 작용을 통해 호흡기관에 질병을 발생시킬 수 있다는 점을 처음으로 인정하였다는데 많은 사회적 관심을 이끌었다.

또 한편으로 유지청구에 관해서 西淀川公害第1次訴訟判決과 川崎公害第1次訴訟判決 및 倉敷公害訴訟判決은 기업과 도로관리자에 대한 소의 제기 자체가 적법하지 않다고 하여 각하결정을 하였다. 즉 각하의 근거로는 강제집행을 요구하는 청구가 명확하지 않다는 점, 집행기관의 위반상태에 대한 확인이 불가능하다는 점이 제기되었다.

그러나 그 이후의 판결은 지금까지의 태도를 바꾸고 추상적 부작위 명령을 요구하는 청구가 적법하다는 판단을 하였다. 즉 西淀川公害第2次~4次訴訟判決에서는 추상적인 유지를 요구하는 청구소송물의 특정성에 관하여, 생명·신체에 대한 침해가 있거나 침해를 받을 위험이 있는 자가 당해 침해의 유지를 요구함에 있어서 권리를 침해하는 원인(일정량을 초과하는 오염) 자체를 배제하도록 청구하면 되는 것이지, 채무자(원인자)측에 대해 원인을 제거하기 위한 수단까지 구체적으로 주장해야 할 필요는 없는 것이고 하여 소송물이 특정되어있다고 판단하였으며, 오염측정지역에 대해서도 원고들 모두의 거주지라고 특정하였

고, 오염측정방법에 대하여도 현재 국가가 상시측정을 하고 있으므로, 따라서 측정시기와 측정방법을 구체화할 수 있다고 판단하였고, 집행방법에 대해서도 적어도 간접강제의 방법을 취할 수 있다고 하여 소송물의 특정성을 인정하였다. 한편, 원고의 유지청구에 따라 공권력의 행사인 행정상의 조치가 이루어질 것인가의 문제도 제기되었는데, 이점에 관하여 법원은 피고가 취할 수 있는 수단으로는 행정상의 조치에 한하지 않고 물적 관리행위도 가능한 것이며, 이에 대한 선택은 피고에게 위임되어 있으므로 민사소송에 어긋난 것이 아니라고 판단하였다. 참고로 원고적격을 갖는 자는 대기오염의 도로에서 떨어진 거리를 고려하여 연도 150미터 이내의 주민들에게만 인정하였다. 또한 川崎公害第2次~4次訴訟判決의 경우에서도 西淀川公害第2次~4次訴訟判決과 거의 같은 취지로 추상적 부작용을 요구하는 유지청구를 적법이라고 판단하였다. 다만 연도거리에 따른 원고적격의 범위를 인정하는 판단은 하지 않았고, 이런 문제는 본안심리에서 해결하여야 할 문제라고 하였다.

그러나 이와 같이 추상적 부작용을 내용으로 하는 유지청구를 적법이라고 판단한 이들 두 개의 판결은 본안판단에서는 원고의 청구를 모두 기각하였다. 우선 西淀川公害第2次~4次訴訟判決은 이산화질소의 기준을 상당하다고 볼 만한 합리적 기준이 없고, 또한 이산화질소 및 부유입자상물질의 환경기준을 조금 넘는다고 해서 곧 바로 건강에 악영향을 미칠 위험성이 있다고 말할 수 없으며, 따라서 환경기준을 유지기준으로 삼는 것은 합리적인 것이 아니라고 판단하였다. 또한 분쟁도로의 공공성을 고려해 보면 연도주민들이 수인한도를 넘어 계속해서 피해를 받고 있다고 인정받기에 충분한 증거가 없다고 하여, 결국 유지의 필요성을 부정하였다. 한편 川崎公害第2次~4次訴訟判決의 경우에도 환경기준을 유지기준을 삼는 것에는 앞의 西淀川公害第2次~4次訴訟判決

과 같이 판단하여 부정하였다. 단지 유지의 필요성에 관해서는 조금 다른 견해를 밝혔는데, 즉 연도 50미터 이내의 지역 이외의 지역에 거주하는 원고에 대해서는 대기오염물질의 배출에 의한 피해는 수인한도내에 있는 것이라고 하여 유지청구를 기각하였고, 연도 50미터 이내에 거주하는 주민들에 대해서는 질병이 발생할 위험성을 인정하면서도 모든 주민 혹은 주민의 대다수가 질병을 앓고 있거나 질병이 악화되고 있다고는 인정할 수 없으며, 연도지역내의 환자수가 타의 지역과 비교하여 현저하게 많은 수라고도 볼 수 없기 때문에 본 사안의 도로에서 배출되는 대기오염물질로 인한 위험성이 심각한 것이라고 할 수 없으며, 따라서 도로의 공공성을 희생하면서 까지 유지를 인정해야 할 만한 긴급성이 있다고는 할 수 없다고 판시하며 청구를 기각하였다.

이상에서 정리한 도로의 대기오염소송에 관한 1심 판결들은 이후 항소되어 고법에서 계류중에 있다가 西淀川公害訴訟은 1998년 7월에, 川崎公害訴訟은 1999년 5월에 화해가 성립되었다<sup>28)</sup>. 화해의 내용은 도로 관리자가 연도환경을 개선하기 위한 구체적인 모든 대책을 실시할 것과 새로운 구체적인 대책을 강구할 것(이들 대책들은 화해조항에 규정되어 있는 것들이다), 또한 국가 및 공단과 원고단으로 구성되는 새로운 連絡會라는 조직체를 만들어서 종합적인 환경대책을 마련할 것, 피해자측이 기타의 청구를 취할 것 등이 포함되었다.

28) 西淀川公害訴訟에서의 원고와 도로관리자의 화해는 1998년 7월 29일에, 川崎公害訴訟의 경우는 1999년 5월 20일에 성립하였다.

## 2. 尼崎大氣汚染公害訴訟・名古屋南部大氣汚染公害訴訟

2000년 1월 神戶지방법원은 도로공해의 유지청구를 요구한 尼崎大氣汚染公害訴訟<sup>29)</sup>에서 기관지 천식을 앓고 있는 연도 50미터 이내의 원고들의 거주지에서 도로관리자인 국가와 공단이 대기오염을 발생하지 않도록 해야한다는 유지명령의 판결을 내려서 추상적 부작위 명령을 한 것이다<sup>30)</sup>. 본 사건은 일본의 대기오염재판에서 유지청구를 인용한 사건으로는 처음이라고 할 수 있다. 또한 이어서 이른바 名古屋南部大氣汚染公害訴訟<sup>31)</sup>에서는 동년 11월 名古屋지방법재판소가 피고기업에 대한 손해배상을 인정함과 동시에 국가에 대해서는 손해배상과 함께 연도 20미터 이내의 원고 1명에 대해 일정기준치의 대기오염을 발생하지 않도록 해야한다는 추상적 부작위 명령이 내려졌다<sup>32)</sup>. 이러한 본다면 본 사건들은 대기오염에 의한 유지청구를 적극적으로 인정하였다는 것에 커다란 의미가 있다고 보여진다<sup>33)</sup>. 이하 판결에 대한 보다 구체적인 내용을 검토하여 보고자 한다.

우선 尼崎訴訟은 앞에서 잠깐 언급한 바와 같이 원고와 기업간에 화

29) 소송에 관한 간략한 정리로는, 山内康雄, 尼崎大氣汚染公害訴訟, 法律時報2001年3月号, 59頁.

30) 神戶地判平成12年1月31日, 判例時報1726号20頁. 한편 尼崎大氣汚染公害訴訟의 손해배상부분은 1999년 2월 17일 원고들의 환경보건, 생활보호의 개선, 尼崎 지역의 재생의 실현을 목적으로 하는 9억 2천만엔을 포함한 총액 2억 2천만엔을 피고 기업 9개사가 원고들에게 지급한다는 내용을 중심으로 하는 화해가 성립되었다.

31) 소송에 관한 간략한 정리로는, 竹内平, 名古屋南部大氣汚染公害訴訟, 法律時報2001年3月号, 62頁.

32) 名古屋地判平成12年11月27日. 이하 名古屋南部訴訟이라 칭한다.

33) 이러한 대규모의 환경소송사건을 통해서 보면, 환경문제를 해결하기 위해서는 손해배상청구보다도 유지청구가 더욱 적절하다는 입장도 제기되었다. 佐藤彰一, 差止論が動いた, 法律時報2001年3月号 15頁.

해가 성립하였기 때문에, 피고는 도로관리자인 국가와 阪神高速道路公團이었다. 원고는 피고에 대해 유지와 손해배상을 청구한 사건이다. 원고측이 주장한 유지청구는 국가가 자동차 주행에 필요한 도로로 제공하고 있는 국도 2호선 및 국도 43호선, 공단이 자동차 주행에 필요한 도로로 제공하고 있는 大阪神戸線에서 이산화질소 및 부유입자상물질이 시간당 기준을 넘는 오염배출을 하지 않도록 해야한다는 내용이었다. 名古屋南部訴訟은 기업과 국도1호선, 23호선, 154호선, 247호선을 관리하는 국가를 피고로 한 점이 다르긴 하나, 유지청구의 취지는 尼崎訴訟과 같다. 다만 피고인 기업에 대해서는 이산화아황가스의 기준을 초과하여 배출하지 않도록 요구하였다.

한편, 본 사건들에서 문제가 되었던 주요한 오염원은 이산화질소 및 부유입자상물질인데, 판결은 이들에 의한 건강상의 영향에 관한 인과관계의 문제도 적극적으로 판단하였다<sup>34)</sup>. 즉 판결들은 이산화질소 및 부유입자상물질의 오염이 오염기준을 초과하고 있다는 것을 인정하면서도 질병의 발병, 질병의 악화를 인정할 만한 증거는 없다고 판단하였다. 다만, 尼崎訴訟判決에서는 부유입자상물질 가운데 디젤배기가스의 부유입자상물질이 생물체에 악영향을 미칠 수 있다는 강하게 시사한 것에 머물렀고, 名古屋南部訴訟判決에서는 디젤배기가스의 부유입자상물질 중심의 자동차배출가스가 기관지천식의 발병과 악화와는 인과관계가 있다는 것을 긍정하였고, 적어도 연도 20미터 범위내에는 오염물질이 영향을 주었다는 것은 확실하다고 판단하였다<sup>35)</sup>.

34) 판결에 관한 자세한 내용은 吉村良一, 大氣汚染公害訴訟における因果關係論, 法律時報2001年3月号 26頁.

35) 판결의 이러한 판단에 대해 특히 이산화질소에 의한 대기오염이 건강에 영향을 주었다고 볼 수 없다는 것에 의문이 제기되기도 하였다. 淡路剛久, 大氣汚染公害訴訟と差止論, 法律時報2001年3月号 4頁.

한편, 尼崎訴訟이나 名古屋南部訴訟에서 원고들의 청구는 일정한 오염기준치를 넘는 오염을 배출해서는 안된다고 하는 부작위명령을 요구하였으며, 다음과 같은 논거를 통해 판결은 모두 이를 인정하였다. 우선 尼崎訴訟의 判決에 의하면, 인격권은 물권과 같은 이른바 절대권에 속하는 권리로서, 물적 침해에 대한 물권적 청구권과 마찬가지로 신체권을 침해하는 타인에 대해 침해배제를 요구하는 인격권적 청구권이 발생한다는 것이다. 이와 같은 청구권은 신체적 침해가 계속됨으로 인하여 신체권을 침해하지 않을 의무를 이행시킬 필요가 있는 경우, 혹은 신체권을 침해하지 않을 의무의 불이행을 예방할 필요가 있는 경우에 발생한다. 또 신체권침해유지청구소송에 있어서 소송물을 특정하는 경우에는, 현실적으로 신체권을 침해하고 있고, 혹은 침해하는 현실적 위험이 있는 침해행위 및 침해되는 원고의 신체권의 내용(침해결과)이 특정되는 것으로 충분하며, 법원은 원고가 신체권을 침해하지 않도록 부작위의무의 이행을 요구하는 인격권적 청구권을 갖는다고 하는 법적 상태를 인식하는 것이 가능하다. 이에 따라 소송물인 인격권적 청구권은 본 사안의 도로오염에 의하여 원고의 호흡기질병이 악화되었다는 사실이 주장된 것만으로 특정되어 있는 것으로 판단하였다.

또한 名古屋南部訴訟의 판결도 유지청구소송에서 청구의 특정정도는 위험의 발생원과 결과를 특정함으로써 권리를 침해하는 직접적 원인인 일정량을 초과하는 대기오염의 형성결과 그 자체를 요구하면 충분하다고 판단하면서, 대기오염의 농도를 일정한 수치 이하가 되도록 달성해야하는가의 여부는 피고측이 부작위채무를 실현하기 위하여 적절한 조치를 취할 것인가를 사후에 판단하면 가능한 것이라고 하면서 소송물의 특정을 인정하였다.

유지청구의 강제집행이 가능할 것인가에 관하여 두 판결은 모두 금

정하였는데, 尼崎訴訟에서 법원은 부작위명령이 이행될 것인가의 여부가 객관적으로 파악할 수 없는 경우에는 강제집행이 불가능하지만, 본 사안에서는 원고의 거주지에서의 대기오염물질의 농도, 풍향, 풍속 등을 측정하면 부작위명령이 이행되어 있는가를 객관적으로 파악할 수 있다고 판시하였고, 名古屋南部訴訟에서도 현재의 기술수준으로 보아 대기오염물질의 기준치를 초과했는가에 관한 측정 및 오염발생원의 특정은 가능하다고 보면서, 적어도 간접강제에 의한 강제집행은 가능하다고 법원은 판시하였다.

이상과 같이 尼崎訴訟과 名古屋南部訴訟에서의 판결내용을 중심으로 검토하여 보았다. 본 사건의 판결들은 앞에서 정리하였던 西淀川公害第2次~4次訴訟判決과 川崎公害第2次-4次訴訟判決에서와 마찬가지로 추상적 부작위를 요구하는 청구를 적법이라고 판시하였는데<sup>36)</sup>, 이 사건들을 통해 법원이 적법설에 점점 무게를 두고 있는 것으로 평가받고 있으며<sup>37)</sup>, 과거 긍정설을 주장하여 왔던 다수의 학설<sup>38)</sup>이 판결을 통해서 지지를 받았다고 할 수 있다. 또한 이들 두 개의 판결은 대기의 오염원이 자동차가 통행하는 도로이며, 이러한 도로공해에 대한 유지청구를 인정했다는 점에서 공해재판사상 커다란 의미가 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 자동차와 같은 다수의 공해원인이 집적되어 공해를 유발하고

36) 부작위명령의 청구를 적법이라고 한 환경분쟁관련의 판결들이 없었던 것은 아니다. 名古屋新幹線訴訟에 관한 名古屋地判昭和55年9月11日 判例時報976号40頁과 동 사건의 항소심판결로 名古屋高判昭和60年4月11日 判例時報1150号30頁, 小松基地의 소음소송에 관한 金澤地判平成3年3月13日 判例時報1379号3頁, 國道43号線訴訟에 관한 大阪高判平成4年2月20日 判例時報1415号3頁.

37) 淡路剛久, 大氣汚染公害訴訟と差止論, 10頁.

38) 川山鳥四郎, 差止請求, シュリスト981号68頁, 佐藤彰一, 差止請求論, 法律時報1994年9月号, 48頁, 佐藤彰一, 差止裁判の到達點と課題, 淡路・寺西編, 公害環境法理論の新たな展開, 日本評論社, 1997年, 15頁.



있는 경우에는 별개의 오염원인을 구분할 수 없어서 오염원인자를 특정할 수 없다고 하여, 결국 추상적 부작용청구를 부정하는 입장에서의 논거로 이용되어 도로의 대기오염을 방지하기 위한 사법적 구제의 실효성을 확보하기 위해서는 여러 가지 어려움이 있었다고 볼 수 있다. 이런 의미에서 尼崎訴訟과 名古屋南部訴訟의 판결은 일본에서 많은 주목을 받았다고 할 수 있다.

### 3. 東京大氣汚染公害訴訟

2002년 10월 29일 동경지방법판소는 동경대기오염공해소송에서 국가·동경도·수도고속도로공단에 대하여 손해배상을 인정하는 판결에 나왔다. 동 사안에서는 천식 등 기관지질환을 앓고 있는 동경 23구내의 주민들이 국가·동경도·수도고속도로공단과 자동차제조 7개회사를 상대로 하여 손해배상과 공해유지소송을 제기한 것으로, 1996년 5월에 제소된 이후 법정에서 46회에 걸쳐서 논쟁을 거듭하여 온 사건이다. 주요 논점은 발병의 인과관계, 도달의 인과관계, 도로관리자의 책임, 자동차 제조사의 책임, 국가의 공해규제책임 등이었고 실로 다양한 쟁점이 제기되었다. 이하 일본사회에서 많은 관심을 끌었던 동경대기오염공해소송에 관하여 정리하여 보고자 한다.

#### (1) 訴訟의 概要

원고는 동경 23구내에 공해지정질환을 앓고 있는 환자 및 유족 등 500명 이상으로 구성되었고, 피고는 국가·수도고속도로공단·동경도·디젤차량을 제조·판매하는 주요자동차 제조회사 7개사 (토요타, 닛산,

이스즈, 미쓰비시, 히노, 닛산디젤, 마쯔다) 이었다. 청구취지는 손해배상, 피고와 피고들이 관리하는 도로에서 발생하는 자동차배출가스의 배출유지이었으며, 청구원인은 국가배상법 제2조1항(도로설치관리책임)에 의한 국가·공단·도의 책임, 국가배상법 제1조(공해규제책임)에 의한 국가·도의 책임과 민법 제709조(불법행위책임)에 의한 자동차회사의 책임과 피고 모두에 대한 인격권 침해에 따른 유지청구이었다.

본 소송은 앞에서 언급하였던 자동차배출가스에 의한 대기오염공해소송과 비교하면 몇 가지 특징이 있는 것으로 이해되고 있다<sup>39)</sup>. 즉, 동경대기오염소송은 첫째, 공해건강피해보상법<sup>40)</sup>에 의한 미인정환자가 원고로서 다수가 소송에 참가하고 있으며, 유족들도 참여하여 발병시기를 1970년대 후반으로 삼고 있다는 점, 둘째, 피고기업을 공장이나 발전소와 같은 고정발생원이 아닌 이동발생원인 자동차를 생산하는 회사로 삼고 있다는 점, 셋째, 매우 광범위한 도시면적을 오염대상으로 하여, 무려 도로수도 104개의 노선을 포함하고 있다는 점이다. 이러한 의미에서 보면, 동경소송은 자동차배기가스에 의한 대기오염에 의한 피해자의 구제에 머무르는 것이 아니라, 도시정책, 자동차산업 등 사회 정책 전체에 영향을 줄 수 있는 것이었다고 할 수 있다.

## (2) 判決의 內容

1988년 공해건강피해보상법의 지정지역의 해제<sup>41)</sup> 이후 발병하거나,

39) 小澤年樹, 東京大氣汚染公害訴訟, 法律時報2001年3月号 65頁.

40) 동법의 제정으로 행정상의 구제조치로서 공해건강피해보상제도가 창설되어, 고농도의 대기오염지역에 거주하는 천식환자에게 개별적인 인과관계를 묻지 않고 오염물질이 대기중에 배출하는 사업자의 경비부담으로 신속하게 보상금을 지불하는 제도로 평가받았다. 原田尙彦, 公害・環境政策法制の推移と現狀, ジュリス卜1015号 39頁, 1993.

41) 일본은 1973년 공해건강피해의보상등에관한법률이 제정되어, 환경오염에 의한

혹은 피해보상을 신청을 하지 않은 이른바 미인정환자의 다수(제1차-제4차의 소송에 참가한 주민 518명 가운데 188명)가 소송에 참가하였으나, 판결은 1차소송의 미인정환자 12명 가운데 1명에 대해 손해배상을 인용하였다. 또한 간선도로 연도 50미터의 범위에서 제1차 원고 99명 가운데 7명의 배상청구를 인정하였다. 대기오염에 의한 환자에게 손해배상을 인정함으로써, 사법부가 피해구제의 필요성을 긍정하였다고 할 수 있다.

도로의 설치 및 관리자인 국가와 동경도에 대한 국가배상책임을 인정하였다. 앞에서 살펴본 대기오염 소송사건(西淀川公害第2次-4次訴訟, 川崎公害第2次-4次訴訟, 尼崎訴訟·名古屋南部訴訟)에 이어 국가가 연패를 거듭하였다. 이러한 의미에서 보면 자동차배기가스에 의한 대기오염소송에서 도로설치·관리자의 책임은 거의 확정되었다고 할 수 있다. 특히 본 판결은 자동차제조회사의 책임은 인정하지 않았지만, 과거의 판결과는 달리 행정책임을 무엇보다 강조하였고, 연도에 대한 행정책임뿐만 아니라, 자동차교통량의 증가억제책, 과도한 대도시집중의 교통정책 문제에 대한 적절한 대책 등 관리자에 대한 강력한 대책을 지적하였다.

한편, 판결은 동경 23구에 걸친 청구 대상의 모든 도로에서 피해를 인정하지 않고, 구제의 범위를 주간 12시간내에 교통량 4만대의 간선도로의 연도 50미터에 한정하고 있다.

---

피해자구제제도는 비용부담자의 민사책임을 전제로 하여, 보상금의 재원으로 유황산화물(SOx) 배출기업의 오염배출부과금(정식명칭은 汚染負荷量賦課金)을 8할, 자동차중과세를 2할로 하여, 오염자부담원칙을 기저로 하는 손해배상제도로 마련되었다. 이후 SOx에 의한 대기오염은 개선되었고, 이에 따라 1988년 3월 지정지역은 해제되었고 새로운 환자인정은 없었다. 그러나 이후 자동차배기가스인 질소산화물(NOx) 및 디젤부유입자상물질(DEP)에 의한 대기오염과 이로 인한 건강피해가 심각한 것으로 나타났다. 渡邊知行, 大氣汚染公害における自動車メーカーの責任, 自由と正義 2003年3月号 30頁.

또한 소송에서 사회의 많은 관심이 주목되던 쟁점의 하나라고 할 수 있는 자동차제조회사의 책임에 대해, 판결은 자동차회사에 의해 제조·판매되어진 자동차의 배기가스와 천식과의 인과관계를 인정하였고, 적어도 1973년 경 이후로 피해에 대한 예견가능성이 있다고 하면서, 자동차회사들이 최대한 부단의 노력을 경주하여 가능한 빠른 기간 내에 신기술을 개발하여 배기가스를 감소시켜야할 사회적 책임이 있다고 판단하였다. 그러나 자동차회사로서는 배기가스의 감소조치를 어떻게, 어느 범위까지 강구해야만 결과회피가 가능할 것인가를 예견할 수 없기 때문에 결과회피의무는 위반하지 않았다고 하는 논리로 청구를 기각하였다.

또 판결은 名古屋南部訴訟에서 인용되었던 공해의 유지청구에 대해서도 기각의 판단을 내렸다. 판결은 간선도로의 연도에 거주하는 원고의 일부에 대해 현재 진행형에 있는 가해행위로 계속해서 건강피해를 받고 있다는 점을 인정하면서도, 건강피해가 발생한다는 고도의 개연성을 갖는 수치가 증명되어지지 않는다면 유지청구를 인정하기는 어렵다고 판단하였다.

### (3) 檢 討

본 판결이 국가, 수도고속도로공단, 심지어 지방자치단체인 동경도에 대해 대기오염의 책임을 부과한 것은 매우 의미있는 일로 받아들여지고 있으나, 극히 제한된 범위에서 배상책임을 인정하였기에 많은 논란이 발생하고 있다<sup>42)</sup>. 또한 그 동안 일본에서 제기된 공해소송판결에 비해 피해자구제에 있어서 후퇴적인 모습을 보였다는 비판이 가해졌다<sup>43)</sup>. 즉 과거 新潟水俣病判決<sup>44)</sup>에서도 주민의 생명·신체에 중대한 위해를

42) <http://www1.jca.apc.org/kougai>(全國公害辯護團連絡會議의 홈페이지).

43) 渡邊知行, 전계서 35~36頁.

44) 新潟地判昭和46年9月29日判例時報672号30頁.

주는 유해물질의 배수를 배출하는 기업은 인체에 위해를 주지 않도록 만전의 조치를 취해야한다고 판결하였고, 四日市喘息訴訟判決<sup>45)</sup>에서도 대기오염을 발생한 기업의 손해배상책임을 인정하면서 기업은 세계최고의 기술과 지식을 동원하여 방지조치를 강구해야한다고 하였으며, 多奈川火力發電所公害訴訟<sup>46)</sup>에서도 전력회사의 책임을 인정하였음에도 불구하고, 본 판결에서는 피해발생에 대한 자동차회사의 결과회피의무가 없다고 하면서 자동차회사의 경제적 이익과 사회적 이익을 보다 중시하는 판단을 하였다. 한편, 앞에서 언급한 대기오염사건에서와는 달리 유지청구를 인정하지 않은 것도 논란의 여지가 많다고 할 것이다.

그러나, 연도의 환자인 원고에 대한 손해배상을 인정하고, 대기오염원인자로서 도로관리자에게 국가배상책임을 인정하여 대기오염에 의한 침해에 대해 국가 등의 책임을 명확하게 하였다는 점에서 매우 의의가 있는 판결로 볼 수 있다. 즉 판결은 도로설치·관리자의 책임에 대해 환경기본법 제6조(국가의 책임), 제7조(지방공공단체의 책임)에 근거하여 규제권한을 갖는 행정기관간의 협의·연대로 통해서 대기오염발생원에 대한 종합적이고 유효한 정책을 실시해야할 책무를 강조하고 있다.

## V. 맺음말

이상, 대기오염을 방지하기 위한 행정규제적 수단을 대기환경보전법을 중심으로 검토하여 보았고, 한편으로는 우리 나라와 일본에서 발생한 대기

45) 津地四日市支判昭和47年7月24日. 加藤雅信, 四日市ぜん息事件、ジュリスト126号10頁.

46) 大阪地判昭和58年2月8日判例タイムズ522号221頁.

오염과 관련된 환경소송을 정리하여 보았다. 우리 나라의 판례에서 나타난 대기오염 관련소송은 대개 개인이나 개별적인 사업체에 대한 대기오염물질의 환경기준을 초과한 것에서 발생한 배출부과금 이나 개선명령 등에 불복하여 제기된 사건이 주류를 이루고 있다. 물론 최근에는 환경분쟁이 다발하고 환경오염으로 인한 이해관계가 첨예하여 각종 분쟁사건이 발생하고 있는데, 대기오염과 관련한 사건은 대개 환경분쟁조정예 의한 해결이 많았고, 소송에 이른 사건은 그다지 많다고 할 수 없다. 환경분쟁조정에서 나타난 사건은 대개 도로 또는 건설공사현장에서 발생하는 소음, 먼지 등에 의한 손해배상에 대해 책임을 요구하는 사안이 주류를 이루고 있는 듯하다. 이러한 사건들에서 제시된 법리적 논거는 대개 가해자의 오염원인과 피해자의 손해에 인과관계가 있느냐를 중시하고 있으며, 상당인과관계를 인정하거나 인과관계에 개연성이 증명되면 배상책임을 인정하고 배상액을 타협하는 것으로 해결하고 있는 것으로 나타난다<sup>47)</sup>.

일본의 경우 대기오염과 관련된 소송은 오염물질을 발생하는 공장, 소각장, 화장장, 발전소, 도로에 대한 손해배상을 청구하거나 환경기준을 초과하지 않도록 요구하는 유지청구가 대부분을 이룬다<sup>48)</sup>. 특히 손해배상책임을 인정함과 동시에 우리와 확연하게 차이가 나는 것은 유지청구소송이 적지 않다고 하는 점이고, 종래 유지청구권의 이론적 근거로서 물권적 청구권설·인격적설·불법행위설에 관한 논의가 끊임없이 제기되었고, 일부 환경법자들은 유지청구권 자체를 인정하는 것은

47) 참고로 2002년 10월 31일에는 화력발전소의 석탄재 매립장의 분진 때문에 버섯 농사에 피해를 입은 사건에서 처음으로 발전소의 대기오염에 의한 피해배상을 결정한 사건 이외에는 대개 도로 및 공사현장에서 발생하는 소음·미세먼지에 의한 손해를 인정하고 있다. <http://edc.me.go.kr>

48) 대표적인 대기오염 관련소송은 森島昭夫·淡路剛久編, 公害・環境判例百選, ジュリスト126号, 4頁이하.

환경권 그 자체이다 라는 주장도 있었으나<sup>49)</sup>, 최근 판례를 통해 알 수 있듯이 이를 적극적으로 긍정하려는 경향이 보이고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바 적지 않다고 할 수 있다. 최근까지도 일련의 대기오염소송에서 법원은 원고의 청구취지가 특정되지 않았다는 점과 강제집행이 불가능하다는 점을 이유로 유지청구를 받아들이지 않은 사실을 고려하면 커다란 변화를 보이고 있다고 할 수 있다<sup>50)</sup>.

또한 오염물질과 피해에 대한 인과관계를 적극적으로 인정하고 있는 법원의 태도도 참고할 만하다. 환경문제가 발생하는 사건에서는 인과관계를 증명하기란 그다지 용이하지 않기 때문이다<sup>51)</sup>. 한편, 대기오염에 의한 피해발생에 대해 국가에게 엄격한 책임을 요구하고 있는 점도 주목해야 할 부분이라고 생각된다. 환경관련의 소송에서 나타나는 여러 가지 제한 때문에 환경시민단체들의 제소가 한계를 갖는 것은 사실이지만<sup>52)</sup>, 적어도 다수의 지역 주민들이 소송을 제기하고 있는 것은 이미 사적인 권리를 구제받고자 하는 차원에 머무르지 않고 있다고 이해할 수 있으며<sup>53)</sup> 사법부가 국가나 지방자치단체에게 환경오염의 책임을 무겁게 부과하고 있는 것은 커다란 변화의 한 모습이라고 보여진다.

주제어 : 대기오염, 배출가스, 환경오염, 환경소송, 환경기준, 배출부과금

49) 서원우, 환경권이론비판, 고시연구 1984년 5월호 83면.  
 50) 富井利安・伊藤護也・片岡直樹, 環境法の新たる展開 49頁, 法律文化史, 1997年.  
 51) 구연창, 환경법론, 법문사, 1993, 650-651면. 오석락, 환경소송의 제문제, 삼영사, 1996, 94면 이하  
 52) 채우석, 환경분쟁과 취소소송, 헌법규범과 헌법현실(권영성교수 정년기념논문집), 법문사, 1999, 690면.  
 53) 환경권에 관한 미국과 일본의 법제적 비교를 통해 일본의 환경권은 사법적 권리를 의미한다는데 특징이 있는 것으로 이해되고 있다. 천경송, 미국 및 일본 법제상의 환경권, 법조 1981년 2월호 23면.

【Abstract】

## A Legal Study on the Environmental Protection of Clean Air

Chae, Woo-Suk

Firstly this Article is to examine improved administrative regulation by Agency to issue better ambient air quality standards with arranging the provisions of Korean Clean Air Act. The Clean Air Act contains so many regulatory systems like individual permit, emission charge, permissible emission standards, total emissions of all pollutants, and so on. The Clean Air Act may well be the most important of all environmental statues. Its effects include a wide range of beneficial consequences for human health and well-being.

And secondly, this Study will analyse environmental cases related to damage caused to pollution of atmosphere. Such cases to be sued in Korea and Japan prove quite different basis of arguments. In Particular prohibitory injunctions remarkably decided by Japanese Supreme Court give us some suggestions.