

환경의 세기를 열어 갈 제도개혁의 길

여영학

들어가는 말

은 나라가 군사독재의 폭압통치 아래 신음하던 1980년대 초·중반, 울산 시 온산공업단지 주변에 살던 주민들은 신종 공해병인 '온산병'에 시달렸다. 세계적으로 유명한 일본의 공해병인 이타이이타이병과 유사한 증상을 보인 이 온산병은, 끝내 그 정확한 원인이 밝혀지지는 않았지만, 공단 입주업체들이 내뿜는 중금속이 몸속에 쌓여 발병한 것으로 알려졌다.

이 온산병 사태는 경제성장만을 맹목적으로 부르짖던 군사정권의 대책 없는 공단조성이 불러온 재난이었다. 종합적인 공장배치계획 하나 없이 공장들을 마구잡이로 입주시키다 보니 동네 한가운데 집과 집 사이에 염산, 황산 따위를 만드는 화학공장과 정유공장 그리고 납, 아연, 카드뮴, 비소 등을 다루는 금속제련공장들이 들어섰다. 그 결과 16개 마을 1만2천여 명의 주민들이 그런 전형적인 공해 업종의 공장들 사이에 둘러싸인 채 살아가야 했다. 온갖 공해물질이 공기와 물로 쏟아져 나오면서 처음에는 농작물과 양식어장이 피해를 보기 시작했다. 그 후 차츰 사람들의 건강피해가 드러나기 시작했다. 1천여 명의 주민들이 온몸이 쭈시는 증세를 보이고 구토에 시달리는가

하면, 피부병과 눈병을 앓기도 했다. 전신마비 증상을 보이는 사람들까지 나타났다.

주민들이 고통을 호소하며 진정서를 냈지만 정부는 공해 때문에 생긴 병이 아니라고 발뺌했다. 1985년 무렵 환경단체가 나서고 주민들의 시위투쟁이 고조되면서 언론보도까지 잇따르자 그제서야 정부도 '공해병'을 시인하고 이주대책을 마련하게 된다. 그리고 그 뒤 온산 지역 일대는 환경정책기본법에 따른 대기보전특별대책지역으로 지정되기에 이르렀다.

그로부터 강산이 두 번 바뀌는 동안 세상은 많이 달라졌다. 권위주의 군사 독재가 판을 치던 야만의 세월이 막을 내리고 우리 사회는 이제 민주주의와 개혁의 발걸음을 성큼 내딛기 시작했다. 그런 숨 가쁜 변화 속에서 환경문제도 민주화와 개혁 못지않게 중요한 과제로 떠올랐다. 1990년대 이후 환경처가 환경부로 승격되고 수많은 환경관련법이 제·개정되는 등 '환경'은 그야말로 국가와 사회의 '중심 화두'로 자리잡게 되었다.

2000년 들어 영월 동강댐 건설계획을 반대하는 환경단체들의 운동이 기어 이 정부의 댐 건설 백지화 발표를 이끌어 냈다. 또 그 무렵 새만금 간척사업을 둘러싸고 시민단체와 정부 간의 팽팽한 접전이 계속된 끝에 사업이 잠정 중단되고 민관공동조사단이 구성되기도 했다. 핵폐기장 건설계획은 10년이 넘도록 환경단체와 주민들의 저항에 부딪혀 번번이 무산되었으며, 정부의 그린 벨트 해제방안 발표는 환경단체와의 일대 격돌을 불러왔다. 지역 곳곳에서 도로와 온천, 관광단지를 짓는 불도저는 환경파괴를 반대하는 주민들과 시민 단체의 바리케이드 앞에 멈춰 섰다.

환경오염 피해에 관한 법정 다툼도 늘어났다. 일조권·조망권을 침해하는 공사의 중지나 손해배상을 요구하는 소송이 줄을 이었고, 소음피해를 배상하라는 환경분쟁조정위원회의 결정도 큰 폭으로 늘었다. 법원도 매향리 미군사격장 주민들의 손해배상 청구에 대해서 주민들의 손을 들어주는가 하면, 그 밖의 군사비행장과 민간공항 주변의 소음피해에 대해서도 주민승소

판결이 이어졌다.

이렇게 해서 우리는 이제 산을 깎아 골프장이나 워터파크를 건설하고 도로를 뚫는 공사장에 '친환경적 시공'이라는 플래카드가 나부끼는 풍경을 드물지 않게 볼 수 있는 시대에 살게 되었다. 바야흐로 시민단체만이 아니라 정치인도 공무원도 기업도 '환경보호'를 말하지 않고는 아무것도 할 수 없는 '환경의 세기'가 된 것이다.

그렇다면 오늘의 우리에게 20년 전의 '온산병' 사건은 그저 지난날의 가슴 아픈 추억으로만 남아 있는 것일까?

우리가 마주하고 있는 환경문제의 현실을 냉정한 시선으로 둘러보면, 그간 제법 커다란 변화를 겪어 온 듯이 보이는 걸모습과는 달리 풀어야 할 숙제가 곳곳에 산더미처럼 쌓여 있음을 알 수 있다.

여천, 울산을 비롯해서 전국 각지에 흩어져 있는 공단 주변의 환경오염 문제는 여전히 방치되고 있다. 이들 '환경소의 지역'에는 온갖 공해물질로 뒤범벅이 된 공기와 물을 마시며 처참하게 살아가는 주민들이 여전히 적지 않다. 많은 도시 사람들은 자신도 모르는 사이에 오염된 공기를 들이마시며 병들어 가고 있다.

가는 곳마다 '환경'을 소리 높여 외쳐 대지만 우리 사회는 아직까지 지속 가능한 발전의 전망을 찾지 못한 채 성장의 구호만 높다. 자동차는 대책 없이 늘어만 가고 쓰레기, 에너지 문제 등등 환경문제는 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 국토는 마구잡이로 파헤쳐지고, 도시는 숨 막히는 과밀개발로 치달고 있다. 그린벨트는 별 대안도 없이 해제되고 대단위 택지개발, 워터파크 건설은 속도를 늦추지 못하고 있다. 개발의 삼날은 갯벌과 같은 미래 세대의 몫으로 남겨 두어야 할 자연자원을 빠르게 고갈시켜 가고 있다.

그러나 우리나라의 환경법은 이런 개발과 성장의 광풍을 견디기에는 역부족이다.

개발법에 끌려 다니는 환경법

헌법은 제35조에서 국민의 환경권과 국가의 환경보전 의무를 선언하고 있다. 이 헌법 규정에 따라 제정된 환경 분야의 법률을 꼽아 보면 환경정책에 관한 기본법인 환경정책기본법을 비롯해서 환경부 소관 법률만 해도 37개 정도 되고, 그 밖에 자연환경과 생활환경을 다루는 다른 부처의 소관 법률까지 합하면 100개가 넘는다.

환경정책기본법은 사전예방원칙을 명시하고, 정부로 하여금 '각종 정책을 수립할 때는 환경과 경제를 통합적으로 평가' 하도록 하는가 하면, 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하는 데 필요한 환경기준을 설정하고 국가환경종합계획까지 수립하도록 하고 있다. 글귀로만 보아서는 이 환경정책기본법 정도면—거기에다 대기·수질 등 각 분야별 개별법까지 갖추어져 있으니—국민들이 쾌적한 환경을 누리고 자연생태계를 조화롭게 보전하는 데 아무 문제가 없는 듯하다.

그런데 우리의 현실은 환경법이 그려 낸 환경정의와는 참으로 거리가 멀다. 현실과 환경법 사이의 이 커다란 간극은, 한편으로는 사회 구성원들이 가진 의식의 한계가 빚어낸 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 환경법이 전체 법질서에서 차지하는 지위가 여전히 낮고 제 구실을 할 만큼 위력을 갖지 못하는 데서 비롯된 현상이기도 하다.

1. 난개발 앞에 무릎 꿇은 환경법

몇 해 전 세상을 시끄럽게 했던 국토 난개발 사태에서도 우리나라 환경법의 남루한 실상을 엿볼 수 있다.

사실 난개발 문제는 하루 이틀의 일이 아니었고 지금도 크게 달라진 게 없지만, 그때 신문들마다 연일 관련 기사를 대문짝만 하게 내보냈다. 그 난개발의 대표적인 사례 가운데 하나가 준농림지에 숙박시설과 음식점, 전원주택, 공장 따위의 건물들이 난립하는 것이었다. 2000년 당시 어느 일간지 기사의

한 대목에서 그 실태를 생생하게 읽을 수 있다.

“양평군 강상면과 강하면의 강변도로 주변은 러브호텔과 음식점들로 이미 포화상태다. 광주군 남종면 분원리에는 음식점·카페·모텔로 어지러운 와중에 대형 관광호텔까지 건립되고 있다. 어느 골짜기로 거슬러 올라가도 논밭을 밀어붙인 모텔·음식점과 산등성이를 깎아 낸 전원주택 단지가 여지 없이 줄을 선다. 퇴촌면의 대규모 토사 채취장에서는 산을 통째로 허물어 흙과 돌을 하남과 광주의 택지 지구로 옮기고 있다. 끝마다 주택 단지가 난립하면서 원주민들은 산등성이에 있는 약수터까지 올라가 먹을 물을 길어야 한다고 아우성이다. 하수관이 부실해 ‘똥물’이 지하로 스며들기 때문에 더 이상 지하수를 먹을 수 없다는 것이다. …… 정부는 75년 팔당호변을 ‘상수원 보호구역’으로 지정해 신규시설의 건립을 상당 부분 금지시켰다. 또 90년에는 보다 광범위하게 ‘특별대책지역’으로 설정, 중·대형 공장과 유흥접점시설 및 양식장·골프장도 들어설 수 없게 했다. 하지만 94년 효율적 국토이용을 내세워 ‘준농림지’를 대거 확대하면서 상황은 급변했다. 강변, 논밭은 물론 계곡과 임야까지 대지 전환이 가능해진 것. 이후 우후죽순 한강변을 빼워 가는 전원주택 대부분이 ‘준농림지 출신’이다.”

실제로 1994년 국토이용관리법 개정 이후 99년 그린벨트의 대폭해제 조치에 이르기까지 정부는 번번이 토지이용에 관한 규제의 고삐를 늦춰 왔다. 그 바람에 개발가능한 땅이 16% 정도에서 43%로 확대됐다. 막개발의 화염에다 기름을 붓고 부채질을 한 것이다. 지자체 역시 대개 사태를 방조하거나 수수방관하기 일쑤였지만, 가끔은 제동을 거는 경우도 있었다. 하지만 막상 지자체 공무원들이 난개발을 막기 위해 공장이나 러브호텔 등의 건축허가를 내주지 않으려고 해도 사업자가 낸 소송에서 패소해 그조차도 뜻대로 되지 않는 경우가 많았다. 개발법 앞에 맥을 못 추는 환경법의 면모가 단적으로 드러

난 사례였다.

94년 말 춘천시가 경춘국도 부근 북한강 지류에서 멀지 않은 농촌 마을에 신축하려던 호텔의 건축허가를 내주지 않자, 건축업자가 건축불허가처분을 취소하라며 소송을 제기한 일이 있다. 춘천시는 '그지역에 모텔을 지을 경우 인근 농경지에 환경오염 피해를 끼치게 되고 상하수도 시설도 제대로 갖추어져 있지 않아 북한강 수질까지 오염시킬 우려가 있으며, 지역 주민들의 정서에 미치는 영향도 크다' 라고 건축불허가 이유를 밝혔다. 하지만 법원은 건축불허가처분이 잘못됐다고 피고 패소판결을 했다. 법률상 건축허가 제한사유에 해당하지 않는 만큼, 농경지 및 수질 오염 가능성 등의 막연한 우려나 가능성만으로 건축허가신청을 불허해야 할 공익상 필요가 있다고 볼 수 없다는 것이 판결 이유였다.

이런 식의 판결은 그 후에도 여러 차례 계속됐다. 1996년에도 '환경오염 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저해질 우려가 있는 지역' 이라고 하여 환경정책기본법에 따라 상수원수질보호 특별대책지역 1권역으로 지정된 팔당호 주변 지역에 지으려던 3층짜리 여관의 건축허가신청을 양평군이 반려한 일이 있었다. 이때도 법원은 '상수원보호 특별대책지역에 대한 오·폐수 유출의 염려나 지역주민에게 위화감을 조성하여 국민정서를 해칠 가능성 따위의 막연한 염려나 가능성만으로 건축을 불허할 공익상 특별한 필요가 있다고 볼 수 없다' 며 숙박업자의 손을 들어주었다.

2. 대법원의 새로운 해석

그런데 대법원은 1999년 들어 종전과는 사뭇 다른 판결을 하나 내놓았다. 국보인 마애삼존불과 천주교 성지인 해미읍성에서 멀지 않은 충남 서산군의 어느 전형적인 농촌 지역에 러브호텔 신축을 허가할 것인지의 여부를 둘러싸고 벌어진 사건이었다. 건축부지는 준농림지에 속해 있었지만, 서산시가 준농림지에 관한 조례를 만들면서 추상적인 행위제한 기준만 정하고 '어떤 지

역에는 어떤 시설이 들어설 수 없다'는 식의 구체적인 내용을 규정하지 않아 문제가 됐던 것이다. '시장의 지정·고시에 의하여 구체적인 제한지역과 제한대상시설의 범위가 정해지지 않았다면 건축허가를 거부할 수 없다'는 소수의견도 있었지만, 대법원은 다수의견에 따라 '자연경관을 훼손하고 인근 지역 농민의 정서를 해칠 것이 예상되므로 숙박시설의 건축이 법규상 허용되지 않는다'며 건축허가신청 반려처분이 정당하다고 판결했다.

이 판결은 보충의견으로 '지난날 우리 대법원은 환경훼손의 우려가 있다며 농촌 지역의 숙박시설에 대한 건축허가신청을 반려한 행정청의 반려처분 취소 청구사건에서 '주변의 자연환경과 주민의 생활환경을 훼손할 우려가 있다는 사유는 건축허가를 불허할 만한 사유가 되지 못한다'는 견해를 피력한 나머지 국민과 행정기관으로 하여금 환경보전에 대한 법원의 태도에 관하여 의구심을 갖게 하는 결과를 초래하였으며, 그 결과 지방자치단체의 이른바 러브호텔 등의 무분별한 허가로 이어지고, 이러한 러브호텔의 난립은 한강변 등 농촌 지역의 자연환경과 생활환경이 심각하게 훼손되는 결과로 나타나게 되었음은 주지의 사실이다'라는 지적도 덧붙였다.

3. 환경법이 무력한 까닭

그런데 '지난날의 판결들'은 법원의 소극적인 태도가 불러온 것이기도 하지만, 환경법이 가진 결함에서 더욱 근본적인 원인을 찾을 수 있다.

우선 현행 환경법은, '국토기본법'과 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'을 비롯한 수많은 개발과 건설에 관한 법률과, 건교부 등의 개발 부처들이 그런 개발법을 근거로 추진하는 정책·계획·사업들을 뒤쫓아가며, 배출허용 기준 따위의 미약하기 짝이 없는 규제수단을 적용하는 정도의 노릇밖에 하지 못하고 있는 것이 현실이다. 예컨대 환경적인 고려가 지극히 소홀한 도로법에 따라 온 국토에 거미줄처럼 도로를 건설해 가지만, 환경당국은 기껏해야 대기환경보전법에 정해진 배출허용 기준에 적합한지, 자연공원법에 필요한

절차를 밟았는지 등등의 제한된 기준만을 가지고 심사하여 부분적인 통제밖에 할 수 없다는 것이다. 토지관계법과 환경정책기본법의 관계조항을 전면적으로 정비하여 이른바 '국토환경종합계획법'을 제정해야 한다는 주장이 설득력을 얻게 되는 것도 바로 이 때문이다. 이 주장은, 먼저 국토 전체에 대한 환경기초조사를 실시해서 환경용량을 설정하고, 국토계획을 입안하는 단계에서부터 환경관리계획을 국토이용계획과 같은 위상에서 수립한 다음, 그에 따라 구속력 있는 세부 환경계획에 맞게 토지이용과 개발을 계획하고 허용해야 한다는 것이다.

사전배려 원칙에 따라 개발사업과 행정계획의 환경적 영향을 미리 평가하기 위해 마련된 환경영향 평가제도도 무계획적인 개발이 불러올 환경오염과 생태계 파괴를 막기에는 역부족이다. 현행 '환경·교통·재해 등에 관한 영향 평가법' 상의 환경영향 평가제도가 '환경정책기본법'의 사전환경성 검토 제도는, 개발에 관한 정책, 계획, 사업 등이 이미 대부분 확정된 단계에서, 그것도 한정된 사업에 대해서만, 몇 가지 분야의 환경영향을 평가하도록 하고 있을 뿐이다. 또 지금의 제도로는 환경적 영향을 회피할 수 있는 대안을 선택하는 것도 불가능하며, 지역과 시간의 경과에 따른 누적적인 영향을 평가할 수도 없다. 많은 사람들이 현재의 환경영향 평가제도를 두고 '개발의 면죄부' 또는 '통과의례식 제도'라는 혹독한 비판을 퍼붓는 것도 무리는 아니다. 노무현 정부가 집권 초기에 전략환경 평가제도를 도입하겠다고 공언한 것도 현행 환경영향 평가제도의 명백한 한계를 시인한 데 따른 것이다.

가시밭길 위의 환경소송

환경피해로 고통받는 사람들이 법률적인 구제를 받을 수 있도록 하는 것은 그 자체로 환경정의의 요청일 뿐 아니라, 환경오염과 생태계 파괴의 예방을 위해서도 반드시 필요하다. 그러나 환경피해를 당한 주민들이 소송을 통해 피해를 막거나 손해배상을 받으려고 할 때 현실적으로 부딪히게 되는 난

관은 한두 가지가 아니다.

막상 소송하려고 하면 먼저 비용이 가장 큰 고민거리다. 청구하는 금액이 클 경우 인지대와 같은 초기 소송비용도 만만치 않지만, 재판과정에서 피해를 입증하는 데 필요한 감정(전문가의 조사와 연구)을 하려고 하면 업무가 나지 않을 때가 많다. 2001년경 대구와 포항 등지의 군사비행장 부근 주민들의 경우 소음피해 소송을 제기했다가 8천여만 원에 이르는 소음도 감정비용을 감당하지 못해 결국 중도에 소송을 포기하고 말았다.

1. 환경피해의 입증 문제

가장 큰 어려움은 소송의 승패를 가르게 될 피해의 입증 문제다. 가해 기업에서 오염물질이 배출되었다는 사실과, 그 오염물질이 피해자들에게 도달해서 건강이나 재산상의 피해 또는 정신적 고통을 입혔다는 사실을 증거를 통해 낱낱이 밝혀려면 그야말로 가시밭길을 지나야 한다.

당장 배출원을 밝히는 단계에서부터 곤란을 겪기 일쑤다. 공단에 입주해 있는 수많은 기업들이 제각기 어떤 오염물질을 얼마나 배출하는지 알아내야 하지만, 자료와 정보를 갖지 못한 적수공권의 피해 주민들은 막막하기만 하다. 소송에서 원고 주민들의 피해가 피고 기업 등의 오염물질 배출로 인한 것임을 밝혀야 하는, 이른바 인과관계 입증은 환경소송의 대표적인 난제다. 최근 일본의 대기오염 피해소송에서 가장 문제가 많이 된 대목도 바로 이 지점이다. 그 소송에서 피고인 회사와 일본 정부는 '대기오염물질은 공기 중에 흩어지는 것인데도 자동차배기가스 또는 공장매연이 피해 주민들 거주 지역의 심각한 대기오염의 직접적인 원인이 되었다고 할 수 있느냐, 호흡기 질환은 대기오염뿐만 아니라 알레르거나 흡연 등의 다른 원인에 의해서도 발생할 가능성이 충분히 있는데 대기오염에서 비롯된 것이라고 단정할 수 있느냐'는 항변을 앞세웠다. 물론 학계와 법원에서도 환경소송에서 원고의 입증책임 부담을 덜어 주기 위한 시도를 하고는 있다. '가해 기업이 어떤 유

해한 원인물질을 배출하고 그것이 피해자에게 도달하여 손해가 발생했다면, 가해자 측에서 그것이 무해하다는 것을 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다고 보는 것이 사회형평의 관념에 적합하다'는 판결이 있으며, 학계에서도 그런 논리를 지지하고 있다.

하지만 그럼에도 불구하고 환경피해 주민들이 짊어져야 할 입증책임의 무게는 여전히 버겁다. 1996년에 인천 남동구 주민들이 제기한 '고잔동 유리섬유 사건'은 이런 인과관계 입증이 얼마나 힘겹고 고단한 일인지를 잘 보여 준다. 재판에서는 주민들의 거주지 인근 유리섬유 생산업체가 쓰다 버린 유리섬유를 불법으로 폐기하고 야적한 사실이 분명하며 공장 부근에서 지하수를 먹고 생활하던 주민들이 암, 호흡기 질환, 피부병 등의 질병에 걸린 사실도 인정되었다. 하지만 3년여에 걸친 재판에서 여러 전문기관의 역학조사 결과가 서로 엇갈리면서 1심 지방법원 판결은 유리섬유에 의한 지하수 오염과 피해 주민들의 질병 사이의 인과관계를 인정하지 않았던 것이다.

인과관계 입증의 어려움을 극복하더라도 환경오염 피해가 인정되기 위해서는 그 피해가 수인한도, 다시 말해 '참을 수 있는 한도'를 넘는다고 평가되어야 하는 문제가 가로놓여 있다. 그런데 그 수인한도의 기준은 모호하기 짝이 없다. 법원의 판결에서는 흔히 '침해되는 이익의 종류와 정도, 침해 행위의 공공성, 그 지역의 토지이용상황, 공법적 규제 등 여러 요소를 종합적으로 고려하여' 수인한도를 정한다고 한다. 그러나 아직까지 환경 이익이 경제논리의 뒷전에 떠밀려 있고, 환경피해가 그다지 심각한 것으로 받아들여지지 않는 사회적 분위기는 법원 판결에도 그대로 반영되기 십상이다. 예를 들어 환경권에 관한 기본법이라 할 환경정책기본법은 소음환경 기준을 지역과 시간대에 따라 40dB에서 75dB까지 다르게 정하고 있다. 그렇지만 40~60dB의 환경기준이 적용되는 경우의 소음피해에 대해서도 법원은 수인한도를 그보다 훨씬 느슨한 행정상 단속 기준인 65~70dB로 놓고 판결하는 경우가 허다하다. 수인한도에 대한 사회적 합의가 없는 상황에서 법원도

특별한 기준을 찾지 못하기 때문이다.

2. 초라한 피해배상

그런데 그렇게 어렵사리 소송을 제기해서 복잡한 입증을 거쳐 환경피해의 배상책임이 인정될 경우에도, 그 배상액은 대개 기대에 미치지 못한다. 고잔동 유리섬유 사건에서는 압과 호흡기 질환 등의 모진 병에 걸려 오랜 기간 고통 받아 온 주민들이 받은 배상금은 기껏해야 한 사람당 100~300만 원 정도이다. 무려 반세기 동안 폭격기의 굉음에 시달려 난청을 앓고 목숨을 위협당해 왔던 매항리 주민들이 받은 배상금도 한 사람당 1,000만 원 수준이다. 최근 법원이 10년 가까이 밤낮 65~78dB 정도의 도로소음으로 고통 받아 온 주민들에 대해 인정한 배상액은 20~30만 원이었다. 한 차례의 언론보도로 명예를 훼손당한 사건에서 인정되는 위자료가 수천만 원에 달하는 것과 비교하면 환경피해로 인한 위자료 액수는 지나치게 낮다.

미국 법원의 환경피해 손해배상액과 비교하면 우리 현실은 더욱 초라해진다. 지난 1월 말 미국 알래스카주 앵커리지 연방법원이 1989년 알래스카 연안에 원유를 유출한 엑슨모빌사에게 물린 배상금의 액수는 가히 천문학적인 수준이다. 3만2천여 명의 피해주민들에게 45억 달러(5조4천억 원)를 지급하라고 판결한 것이다. 환경범죄의 재발을 막기 위한 징벌적인 성격의 배상책임을 가해 기업에 지울 수 있도록 하고 있기 때문에 가능한 판결이다.

환경피해나 생태계 파괴를 예방하기 위해 흔히 제기하는 행정소송도 어렵기는 마찬가지다. 리조트나 골프장, 도로 등의 개발사업에 대한 인허가를 취소하라는 소송이 행정소송이다.

그런데 이때 법원은 꽤 까다로운 조건으로 원고의 자격을 따져 인근주민의 위법성 시비 자체를 차단하는 경우가 종종 있다. 그 때문에 공익적인 가치가 큰 환경소송인데도 원고적격이 인정되지 않아 문전박대를 당하는 경우도 생긴다. 지난 2000년 리조트 개발업체가 제주도 송악산을 막개발하려 한 것

에 대해 환경단체와 인근 지역 주민들이 소송을 냈다. 그러나 법원은 환경단체와 주민에 대해 '개발지역 내에 토지를 소유하고 있지도 않고 개발사업으로 인해 직접적으로 이익을 침해당하는 것도 아니다' 라는 이유로 각하 판결을 내렸다.

환경행정 소송에서 원고적격의 판문을 통과한 후에 겪게 되는 입증의 어려움은 앞서 본 민사소송의 경우와 별반 차이가 없다.

3. 환경소송의 장벽 허물기

환경피해는 여러 가지 점에서 개인의 권리 침해와 구별되는 특징이 있다. 환경피해는 대부분 사회적인 약자들이 그 피해자가 되며, 피해범위가 매우 넓고 장기간 지속된다. 공단, 도로, 공항 등의 인근 주민들이 겪는 소음이나 대기오염 피해를 떠올려 보면 쉽게 짐작할 수 있다. 또 그런 피해는 미래 세대에까지 재앙으로 남게 될 가능성이 크다. 토양이나 지하수, 수질이 오염되거나, 녹지가 파괴된 후 불모의 상태가 된 사례는 익히 보아 온 터다. 1970년대 한 지역 전체를 환경재난 지역으로 선포하고 1,000세대가 넘는 주민들을 이주시킨 다음 1억 달러가 넘는 복구비용을 쏟아 부었지만 여전히 죽음의 땅으로 남아 있는 '리브캐널' 사건은, 환경피해가 개인적인 권리침해에 그치지 않는다는 사실을 여실히 보여 준다. 이런 점을 고려하면 환경피해 사건은 각별히 다루어질 필요가 있고, 공적인 부조가 뒤따라야 한다.

그렇게 하자면 우선 환경오염 피해자들이 큰 경제적 부담 없이, 복잡하고 어려운 소송을 거치지 않고 피해를 보상받거나 보험을 통해 구제받을 수 있는 길을 터놓아야 한다. 미국과 일본 등에서 참고할 만한 제도도 적지 않다.

리브캐널 사건 이후 미국 정부는 유해폐기물 현장의 정화와 피해구제를 위해 종합환경보상책임법 CERCLA을 제정하고 슈퍼펀드 Superfund라는 거액의 기금을 조성했다. 잠재적으로 오염에 대해 책임질 가능성이 있는 기업들이 낸 기금으로 오염을 효율적으로 정화하고 피해자들이 손쉽게 보상받도록

한 것이다. 일본도 1973년에 공해건강피해보상법을 만들었다. 대기오염이나 수질오염으로 질병이 자주 발생하는 지역을 정해 놓고, 그 지역에서 일정 기간 이상 거주하다 지정된 질병에 걸린 사람은 그 인과관계를 따로 묻지 않고 공해병 환자로 인정하여 보상금을 지급하도록 한 법률이다. 그밖에도 미국과 독일 등 여러 나라에 환경피해배상책임보험제도가 있다.

집단소송제도의 도입도 환경피해자들이 겪는 소송비용의 부담과 입증의 어려움을 해결할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있다. 집단소송제란 다수의 피해자가 관련된 집단적 분쟁을 집단대표자나 관련단체가 나서서 일괄적으로 해결할 수 있도록 하는 제도를 말한다. 미국의 집단소송 Class action과 독일의 단체소송이 대표적이다.

환경피해 소송에서 피해자들이 갖는 증거수집의 어려움을 해소하기 위해서는 증거개시제도 discovery를 도입하고, 모색적 입증을 폭넓게 허용해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 또 환경피해자 측의 입증책임을 완화할 수 있는 방안으로 '인과관계 추정' 규정을 법으로 명문화할 필요성도 제기되고 있다. 독일의 환경책임법은 법률로 정한 산업설비로 인해 야기된 환경피해에 대해서는 인과관계가 있는 것으로 추정하고, 그 인과관계를 부정하기 위해서는 설비의 운영자가 그것을 입증하도록 하고 있다. 중국도 그와 유사하게 '환경오염으로 인한 손해배상 소송의 경우 가해자는 법률규정의 면책사유 및 그 행위와 발생한 손해 간에 인과관계가 없음을 입증할 책임이 있다'는 규정을 마련하고 있다. 그밖에도 환경피해를 정당하게 평가하여 배상할 수 있도록 하고 환경오염사고의 재발을 막기 위해서는 징벌적 손해배상제도도 도입되어야 한다는 논의도 상당한 공감을 얻고 있다.

또한 환경행정 소송에서도 원고적격을 확대해 적어도 공익적인 의미가 있는 환경소송에 대해서는 당사자의 자격을 폭넓게 인정할 필요가 있다. 기업이 환경법상 의무를 이행하지 않는 데 대해 적절한 행정적 규제가 이루어지지 않을 경우 개인이 기업과 행정기관을 상대로 그러한 의무이행을 강제하

는 소송을 할 수 있게 하고 있는 미국의 시민소송(citizen suit) 제도, 그리고 그와 유사한 성격을 가진 독일의 환경관련 단체소송(Verbandsklage) 제도를 도입하는 방안도 적극 시도되어야 한다.

마치며

오늘날 환경문제는 환경이라는 한 부문의 문제에 그치지 않는다. 환경소외 지역 주민들에게는 생존권의 문제이자 민주주의의 문제이며, 긴 안목에서 보면 우리 사회 전체의 존망이 걸린 절박한 문제이기도 하다. 또한 이 환경문제는 민주적 개혁의 과제와 떼어 놓고 생각할 수 없다. 생활환경과 자연생태계가 오염되고 파괴된 상태에서는 민주주의와 인권도 무의미할 뿐이며, 사회가 진보적 개혁의 길로 나아가는 속에서만 환경문제도 그 해결의 실마리를 찾을 수 있기 때문이다. 시민사회운동이 다함께 환경문제를 고민해야 하는 이유도 바로 여기에 있다.

여느 분야와 마찬가지로 환경문제도 많은 국민들의 각성과 참여만이 아니라, 법제도의 개혁이 담보되어야만 해결될 수 있다. 지금까지 우리 사회는 환경문제의 제도적 해결 방안을 진지하게 모색할 기회를 충분히 갖지 못했다. 최근 들어 정부 차원에서 전략환경 평가제도와 환경세의 도입이 논의되고 있는 것은 분명 바람직한 변화다. 하지만 시민환경단체를 포함한 민간의 참여가 보장되지 않는 한, 그리고 새만금 사업을 비롯해서 환경단체들이 반대하고 있는 환경현안에 대한 근본적인 재검토가 선행되지 않는 한, 그러한 논의는 구두선에 머물기 십상이다. 이제라도 행정부만이 아니라 정치권, 시민단체, 전문가들이 함께 머리를 맞대고 '환경의 세기'를 열어 갈 제도적 방안을 찾아가야 한다. ■

여영화 yhyeo@hklaw.co.kr | 법무법인 한결 소속 변호사, 환경운동연합 부설 공익환경법률센터 소장, 민변 환경위원회 위원, 환경부 고문변호사 역임. 주요논문으로 「한미행정협정의 개정방향(환경분야)」, 「과학기술과 인권」 등이 있다.