

# 환경오염으로 인한 건강피해 관리 및 구제를 위한 법적 과제\*

박 중 원\*\*

## <국문초록>

이 글은 종래 민사상의 불법행위책임 등에 기한 민사소송에만 의존해서는 환경오염으로 인한 건강피해의 구제가 원활하고 순탄하지 않음을 전제로, 「환경보건법」과 ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’을 중심으로 현행 환경법이 환경오염으로 인한 건강피해의 실효적인 관리 및 구제를 위하여 어떠한 방향으로 개선되어야 할 것인지를 논하고 있다. 이를 위하여 환경오염으로 인한 건강피해와 관련된 주요 소송사례를 살펴봄으로써 종래 제도를 통한 피해구제의 한계를 인식하고, 현행 「환경보건법」이 어떠한 제도적 장치를 통하여 환경오염으로 인한 건강피해를 관리·구제하고 있는지를 분석함으로써 그 문제점과 한계를 지적한다. 이어서 환경오염피해 구제에 관한 법률안이 기존의 한계를 제대로 극복하고 있는지를 평가·검토하고 그 문제점과 한계를 지적한 후, 환경오염으로 인한 건강피해의 실효적 관리·구제를 위한 입법론을 전개한다.

“환경책임법안”의 경우 고의·과실, 인과관계 등의 입증 부담의 대폭적 완화, 의무보험 가입 강제를 통한 손해배상책임의 이행 확보 등 여러 측면에서 기대되는 부분이 많지만, “환경오염피해” 개념의 협소성, 배상책임한도의 적정성, 보상급여 지급의 판단기준과 범위, 기금 설치의 정당성과 재원 및 용도의 적정성 등의 문제가 장애요소로 남아 있다. 그리고 「환경보건법」은 역학조사, 환경성질환의 지정·관리 등 유용한 법적 도구를 담고 있기는 하나 이들 간의 체계적 연계성이 결여되어 있고, 건강피해를 실효적으로 관리하기 위한 근거 규정이 없으며, 그 재정적 뒷받침 또한 부족한 것이 문제이다.

이 글에서는 이와 같은 문제점과 한계를 인식하고 관리 또는 구제조치 실시요건의 구체화, 집중관리대상의 특정, 관리 또는 구제조치의 다양화, 역학조사의 타당성 제고, 재원의 확보 등 각각의 쟁점별로 입법적 과제를 제시하고, 환경오염으로 인한 건강피해의 실효적인 관리·구제를 위해서는 「환경보건법」과 “환경책임법안” 간의 연계 및 역할 분담이 필요함을 강조하고 있다.

주제어 : 환경보건법, 환경오염피해 구제에 관한 법률안, 환경책임법, 환경성질환, 역학조사, 배상책임한도, 환경책임보험

\* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2013년)에 의하여 연구되었음

\*\* 부경대학교 법학과 조교수

I. 들어가며
II. 현행법상 환경오염으로 인한 건강피해 구제의 어려움
III. 「환경보건법」에 따른 환경오염으로 인한 건강피해 관리의 주요내용과 문제점
IV. ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 따른 환경오염으로 인한 건강피해 구제의 주요내용과 문제점
V. 환경오염으로 인한 건강피해의 관리·구제를 위한 입법적 과제
VI. 나오며

## I. 들어가며

최근 환경오염사고, 화학물질 등으로 인한 건강피해가 중요한 사회문제로 대두되고 있다. 예컨대, 2012년 9월 27일 경북 구미 산업단지 내 휴브글로벌 불산 누출 사고<sup>1)</sup>, 2011년 4월 가습기살균제로 인한 폐손상 사건<sup>2)</sup> 등이 그 대표적인 예이다. 이전부터 제련소, 시멘트공장, 광산 등의 주변지역에서 환경오염으로 인한 건강피해는 다수 발생해 왔고 이에 따른 분쟁 또한 지속되고 있다.<sup>3)</sup>

그렇지만, 우리는 수많은 소송사례를 통하여 손해배상청구에만 의존해서는 환경

- 1) 2012년 9월 27일, 경북 구미시에서 발생한 휴브글로벌 불산 누출사고로 사망 5명, 부상 18명의 인명피해와 196ha에 걸친 농작물 피해, 4015두의 가축 피해 등으로 추정 경제손실액만 554억원에 달하는 사고를 겪었다. 2013년 1월 1일자 한겨레신문 20면 참조. 그리고 2013년 9월에는 경북 구미시가 휴브글로벌을 상대로 구상소송에 나서 관심을 모으고 있으며, 향후 피해주민 등에 대한 보상이 본격화되면 이와 유사한 소송이 크게 증가될 전망이다. 2012년 11월 13일자 서울신문 10면 참조.
- 2) 2011년 4월, 급성호흡부전 등 원인미상 폐손상 환자가 다수 발생함에 따라, 질병관리본부의 역학조사가 실시되었고, 그 결과 34건(사망 10건)의 피해사례가 확인되었으며, 이는 가습기살균제에 포함된 PGH, PHMG 등의 화학물질 흡입으로 인한 것으로 밝혀졌다. 2012년 2월 3일자 국민일보 8면 참조. 같은 해 11월 11일부터 질병관리본부에서 피해사례를 추가 접수한 결과 394건(사망 116건)이 접수되었고, 보건복지부와 질병관리본부는 2013년 7월 1일부터 이들 의심신고 사례가 가습기살균제와 얼마나 연관이 있는지 조사하고 있다. 2013년 6월 29일자 세계일보 8면 참조.
- 3) 최근 중앙환경분쟁조정위원회는 시멘트공장에서 나오는 먼지로 인근 주민들이 건강 악화 등을 이유로 피해 배상을 요구한 분쟁조정 신청 건에 대하여 개연성을 인정하고 시멘트공장 관련 4개 회사가 주민에게 6억 2300만원을 배상하는 내용의 결정을 내렸다. 2013년 5월 8일자 서울신문 11면 참조.

오염으로 인한 건강피해를 충실히 구제받기 어렵다는 사실을 인식하고 있다. 얼마 전 ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’이 국회에 제출되어 본격화되고 있는 것도 이러한 이유 때문이다. 한편, 2008년 3월, 환경오염과 유해화학물질 등이 국민건강 및 생태계에 미치는 영향과 피해를 조사·규명 및 감시하여 국민건강에 대한 위협을 예방하고 이를 줄이기 위한 대책을 마련하기 위한 목적으로 「환경보건법」이 제정되었고, 2009년 3월부터 시행되고 있다. 이 법은 환경오염으로 인한 건강피해의 예방·관리 등을 위한 다양한 제도적 장치를 마련하고 있기는 하나, 환경오염으로 인한 건강피해를 관리·구제함에 있어서 일정한 한계를 띠고 있다.

이 글에서는 종래 민사상의 불법행위책임 등에 기한 민사소송에만 의존해서는 환경오염으로 인한 건강피해의 구제가 원활하고 순탄하지 않음을 전제로, 「환경보건법」과 ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’을 중심으로 현행 환경법이 환경오염으로 인한 건강피해의 실효적인 관리 및 구제를 위하여 어떠한 방향으로 개선되어야 할 것인지를 논하려 한다. 이를 위하여 먼저 환경오염으로 인한 건강피해와 관련된 주요 소송사례를 살펴봄으로써 종래 제도를 통한 피해구제의 한계를 인식하고(Ⅱ), 현행 「환경보건법」이 어떠한 제도적 장치를 통하여 환경오염으로 인한 건강피해를 관리·구제하고 있는지를 분석함으로써 그 문제점과 한계를 지적한다(Ⅲ). 이어서 환경오염피해 구제에 관한 법률안’이 기존의 한계를 제대로 극복하고 있는지를 평가·검토하고 그 문제점과 한계를 지적한 후(Ⅳ), 환경오염으로 인한 건강피해의 실효적 관리·구제를 위한 입법론을 전개한다(Ⅴ).

## Ⅱ. 현행법상 환경오염으로 인한 건강피해 구제의 어려움

환경오염으로 인한 건강피해를 구제받기 위해서는 대부분의 경우 “불법행위책임”을 물을 수밖에 없을 것인데, 이를 위해서는 (i) 고의 또는 과실, (ii) 위법성, (iii) 인과관계, (iv) 손해의 발생 등의 각 요건을 피해자가 입증할 것이 요구된다.

물론 고의 또는 과실의 입증과 관련해서는, 환경오염 피해에 대한 무과실책임을 규정하고 있는 「환경정책기본법」 제44조<sup>4)</sup>, 「토양환경보전법」 제10조의3 등을 인용

4) 더구나 종래와 달리 현행법은 “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다(제44조 제1항).”고 규정하여, “사업장 등에서 발생할 것” 등의 요건을 삭제하였고, 그 배상책임주체 역시 “사업자”가 아니라 “원인자”라고 폭넓고도 모호하게 규정하고 있는바, 지금까지 대법원

함으로써 그 입증의 부담을 덜 수도 있을 것이다. 또한, 「환경보건법」 제19조가 “사업활동 등에서 생긴 환경유해인자로 인하여 다른 사람에게 환경성질환을 발생하게 한 자는 그 피해를 배상하여야 한다.”고 규정하고 있는바, 환경성질환 발생으로 인한 피해의 구제에 관해서는 피해자인 원고가 가해자의 고의·과실에 대한 입증책임을 면할 수 있을 것이다.

그렇지만 이들 무과실책임 조항이 적용된다고 하더라도 인과관계의 입증이 조각되는 것은 아니며, 결국 이는 피해구제의 큰 장벽으로 작용하게 된다. 이밖에도 제조소의 부담, 손해배상청구권의 소멸시효, 기업 도산 시 구제의 곤란성 등도 충실한 구제를 가로막는 요인이 될 수 있다.

이와 같은 한계는 실제 국내에서 제기되었던 소송사례를 통해서도 충분히 확인할 수 있다. 아래 <표>는 우리나라의 대표적인 환경오염 건강피해 소송사례를 (i) 질병 또는 증상, (ii) 원인물질, (iii) 오염원(피고), (iv) 인과관계 인정 여부, (v) 배상액 수준 등으로 나누어 비교한 것이다.<sup>5)</sup>

<표> 환경오염으로 인한 건강피해 관련 손해배상청구소송사례 비교

사 건	질병 또는 증상	원인물질 (유형)	오염원 (피고)	인과관계	배상액
상봉동 연탄공장 사건 <sup>6)</sup>	진폐증	석탄분진	연탄공장	인정 (개연성이론 적용)	재산상 손해(500만원) 위자료(500만원)
온산병 사건 <sup>7)</sup>	온산병(안과계, 호흡기계, 피부계, 취각이상, 전신마비증상 등)	유해가스 강화분진	공업단지 내 제조업공장	인정 (구체적 언급 없음)	인체피해에 대한 위자료 (농작물피해 및 위자료 포함, 558명 대상 총 3억여 원)
인천 비산유리섬유 사건 <sup>8)</sup>	암, 각종 종양, 피부병, 위장장애	유리섬유	유리섬유 제조공장	인정 (개연성이론 및 역학적 인과관계 적용)	건강장해 및 생활방해에 대한 위자료 (1인당 100~300만원)

은 종전 사업자의 무과실책임 규정에 대하여 구체적 효력을 인정하였으나, 책임주체와 범위가 종래보다 모호해진 상황에서 이러한 입장을 고수할지는 미지수이다. 김홍균, 『환경법』, 홍문사 (2012), 94면 참조.

5) 각 사건에 대한 구체적 검토는 박종원 외, 『환경오염 취약지역 주민 건강피해 구제 및 관리제도 도입 연구』, 한국법제연구원 (2011. 9), 56면 이하 참조.

제천 농약공장 사건 <sup>9)</sup>	가와사키병, 구토, 두통	농약, 독성원료	농약공장	부정	악취에 대한 위자료 (1인당 50만원)
수원 새집증후군 사건 <sup>10)</sup>	아토피 피부질환	건축자재 (마감제)	신축아파트 (아파트 건설사)	부정	없음 (장판교체비용 인정)
서울 대기오염 소송 <sup>11)</sup>	기관지천식 등	자동차배출가스	자동차 (자동차제조 회사 등)	부정 (역학적 인과관계 부정)	없음
베이비파우더 소송 <sup>12)</sup>	피부질환, 폐암 등에 걸릴 위험	석면탈크	베이비파우더 (제조사 등)	의학적·과학적 근거 부정	없음
부산석면피해 소송 <sup>13)</sup>	악성종피종 등	석면	석면 (석면제품제조공장)	인과관계 인정	약 500만원~ 3,000만원

- 6) 서울민사지법 1989. 1. 12. 선고 88가합2897 판결. 이 사건에서 법원은 피고의 공장에서 발생한 석탄분진이 원고의 진폐증의 원인이 되었음을 과학적인 경로를 통하여 의심 없이 단정하기에는 부족한 것이 사실임을 인정하면서도, 불법행위로 인한 손해배상청구사건에서의 불법행위 성립요건으로서의 인과관계는 자연과학의 분야에서 말하는 인과관계와는 달리 법관의 자유심증에 터잡아 얻어지는 확신에 의하여 인정되는 법적인 가치판단임을 확인하고 ① 피고 공장에서 대기에 악영향을 줄 수 있는 석탄분진이 생성·배출되고, ② 그 석탄분진 중의 일부가 대기를 통하여 원고의 거주지 등에 확산·도달되었으며, ③ 그 후 원고에게 진폐증 발병이라는 피해가 있었다는 사실이 각 모순없이 증명된다면 피고의 석탄분진 배출이 원고의 진폐증에 이환된 원인이 되었을 개연성이 있음을 일증 입증되었다고 보아야 할 것이고, 이러한 사정 아래에서는 석탄분진을 배출하고 있는 피고가 ① 피고 공장에서의 분진 속에는 원고에게 피해를 끼친 원인물질이 들어 있지 않고, ② 원인물질이 들어 있다 하더라도 그 혼합율이 원고의 피해발생에는 영향을 미치지 아니한다는 사실을 반증을 들어 인과관계를 부정하지 못하는 이상 그 불이익은 피고에게 돌려 피고의 분진 배출과 원고의 진폐증 이환 사이에 인과관계의 증거가 있다고 하여야 한다고 판시하였다.
- 7) 대법원 1991. 7. 26. 선고 90다카26607 판결.
- 8) 인천지법 1999. 8. 18. 선고 96가합8303 판결. 본 판결에 대해서는 원고 주민이 항소하였고, 서울고등법원은 2002년 10월 28일, 조정으로 사건을 종결하였다.
- 9) 청주지방법원 제천지원 2002. 7. 4.자 2001가단5148, 751(병합) 결정.
- 10) 수원지방법원 2004. 12. 30. 선고 2004가단62784 판결.
- 11) 서울고등법원 2010. 12. 23. 선고 2010나35659 판결. 본 사건 상고심은 아직 대법원에 계속 중이다(2011다7437).
- 12) 서울고등법원 2011. 4. 12. 선고 2010나83894 판결. 현재 대법원에서 상고심 계속 중(2011다38417)이다.
- 13) 부산지방법원 2012. 5. 10. 선고 2008가합21566 판결. 지난 9월 24일, 항소심 판결(부산

## 1. 인과관계 입증의 어려움

이상의 손해배상청구소송사례에서 쉽게 확인할 수 있는 공통점은 가해자의 행위와 피해 발생 간의 인과관계를 입증하는 것이 극히 곤란하다는 점이다. 물론 『민법』 제750조에 따른 일반불법행위와는 달리, 환경오염피해에 관한 손해배상청구소송에서는 『환경정책기본법』 제31조에 따른 무과실책임 적용을 통한 고의·과실 입증부담의 완화, 개연성이론의 채용에 따른 인과관계 입증부담의 완화 등과 같이, 환경문제의 특수성에서 기인하는 소송수행상의 어려움을 해소 또는 완화하기 위한 다양한 조치가 이루어지고 있기는 하다. 이상의 사례에서는, 이와 같은 법적용·해석상의 고려에도 불구하고 여전히 인과관계의 입증 문제가 큰 장벽으로 작용하고 있음을 확인할 수 있었다.

환경오염으로 인한 건강피해 또는 환경성질환의 발생에 영향을 미치는 공장이나 사업장이 1개뿐이라면 문제가 덜할 것이나, 일반적으로 관련된 건강피해나 환경성질환의 원인이 되는 공장이나 사업장은 여러 개이기 때문에 피해자가 어떤 업체에서 배출된 오염물질 등 환경유해인자에 노출되었는지를 파악하기가 곤란하다.

특히, 잠복기간이 장기간에 걸치는 질병 또는 해당 질병의 원인이 어느 한 물질로 특정되는 것이 아니라 다양한 물질에 걸쳐 있는 비특이성 질환의 경우에는 그 어려움이 더욱 배가된다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 예컨대, 서울시 대기오염소송에서 재판부는 역학 자체가 폐결핵, 콜레라 등과 같이 특정 병인에 의해 발생하고 원인과 결과가 명확히 대응하는 특이성질환을 연구대상으로 발전해 온 학문임을 지적하면서, 발생원인 및 기전이 복잡다기하고, 환경오염을 비롯한 다수의 후천적 요인이 복합적으로 작용하여 발병하는 비특이성 질환에 있어서는 그 적용에 한계가 있고, 따라서 비특이성 질환의 경우 발병할 수 있는 특정 요인의 존재와 당해 질병에 걸렸다는 사실을 증명하는 것만으로는 그 사이의 인과관계를 고도의 개연성으로 증명하였다고 볼 수 없다고 판시하였다. 즉, 천식의 발병 또는 증상 악화가 대기오염물질에 의한 것이 아니라 제3의 요인에 의한 것일 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

그리고 언제, 어디에서, 누가 배출 또는 방출한 오염물질에 의하여 해당 질병에

고등법원 2013. 9. 24. 선고 2012나4848 판결이 내려졌는데, 항소심 역시 원심판결의 태도를 거의 그대로 유지하였으며, 현재 상고심이 대법원에 계속 중이다(2013다81705).

14) 이종태·김호, “대기오염의 건강 영향 평가를 위한 역학연구 설계 및 방법론”, 『예방의학회지』 제34권 제2호, 대한예방의학회 (2001. 5), 119면 이하 참조.

걸렸는지를 특정하는 것도 상당히 곤란하다. 환경유해인자가 어떠한 경로를 거쳐 질병을 발생시켰는지를 엄밀하게 확정하는 것도 거의 불가능하다. 또한 오염원인물질을 사용하거나 배출하는 직장에서 일하고 있었던 경우라고 하더라도, 피해자가 극히 짧은 기간 근무하였거나 아르바이트로 일하였던 경우 등에는 거기에서 일하고 있었음을 증명하는 것이 곤란한 경우가 많다. 하물며 해당 오염물질을 배출하고 있던 공장이나 작업현장의 주변에 살고 있던 사람들에게 있어서는 도대체 언제 어디에서 해당 오염물질에 노출되었는지조차 알지 못할 가능성이 있으며, 가해자가 법정에서 이를 다투는 경우 가해자(피고)가 배출한 오염물질이 자신의 질병의 원인이 되었음을 피해자가 법원에 납득시키는 것이 상당히 곤란할 것이다. 비록 법원은 해석상으로 개연성이론이나 역학적 인과관계의 적용을 통하여 피해자의 입증책임을 다소 완화하고 있기는 하나 실제 적용상에는 많은 어려움이 있고, 여전히 인과관계 입증에 어려움이 많다. 이는 정보의 부족이나 가해자와 피해자의 힘의 불균형성 등에서 기인하는 측면이 크다.

뿐만 아니라, 피고를 특정하는 것 자체가 곤란하다는 점이 문제로 지적될 수 있다. 이러한 문제는 실제 환경오염으로 인한 건강피해를 다투는 소송의 건수가 상대적으로 적다는 점을 통해서도 확인할 수 있으며, 실제 소송이 이루어진 몇몇 사례를 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다. 즉, 앞에서 살펴본 서울시 대기오염소송에서 대기오염물질을 직접 방출하는 자동차 운전자 또는 소유자가 아니라 자동차제조회사를 피고로 특정하고 있다는 점 등은 이러한 문제점을 여실히 보여주는 예라 할 것이다.

## 2. 소송의 장기성

또한, 소송을 수행하는 데 소요되는 기간도 장기간에 걸친다는 점을 확인할 수 있다. 온산병 사건이나 비산유리섬유 사건의 경우에는 소송 제기로부터 확정판결까지 약 6년이 소요되었다. 비록 건강피해와 관련된 사건은 아니지만, 1972년 진해화학에서 발생한 수질오염으로 김양식장을 망친 어민들이 제기한 손해배상청구소송의 경우에는 14년만인 1986년 10월에야 비로소 최종판결이 내려졌는데, 그동안 재판비용을 감당하지 못해 소송을 중도에서 포기한 어민도 있었고, 장기간 소송이 진행되는 도중 자살한 어민도 2명이나 있었던 것으로 알려지고 있다.<sup>15)</sup>

15) 우성만, “수질오염, 해양오염과 환경소송”, 재판자료 제95집 『환경법의 제문제(하)』, 법원도서관 (2002), 117면 참조.

환경성질환이나 환경유해인자로 인한 건강피해는 광역성·대규모성, 분쟁당사자의 다수성 등의 특성을 가지고 있는바, 이와 같이 많은 피해자에 관하여 법원이 이를 개별적으로 판단한다고 한다면 그 작업량과 소요되는 시간이 적지 않을 수밖에 없다. 피해자가 일정한 환경성질환에 걸렸다는 것과 가해자가 특정 오염물질을 배출하였다는 것 자체는 비교적 용이하게 확정된다고 하더라도 개별적인 손해액 산정에 대한 판단을 요하기 때문에, 결국 현실적으로 고통을 겪고 있는 피해자에 대한 구제에는 보다 많은 시간이 필요하게 된다.

또한 소송비용 등으로 제소 자체가 부담되는 경우도 있을 수 있을 것이다. 불법행위나 채무불이행에 기초한 손해배상청구소송의 경우, 법원이 가해자의 책임을 인정하더라도 그 판결을 통하여 구제되는 것은 소송을 제기한 피해자뿐이며 그 재판에 참가하지 않은 피해자는 당연히 구제받을 수 없다. 또한 피해자는 자신이 입은 피해를 구제받기 위하여 소송을 제기함에 있어서 많은 노력과 물적·심적 부담이 요구된다.

### 3. 낮은 배상액 수준

이와 같이, 어려운 과정을 거쳐 환경오염으로 인한 건강피해에 대한 배상책임이 인정되더라도, 그 배상액이 기대에 미치지 못하는 수준으로 인정되는 경우도 다수 발견된다. 예컨대, 고잔동 유리섬유 사건에서는 암과 호흡기질환 등의 모진 병에 걸려 오랜 기간 고통받아온 주민들이 받은 배상금은 기껏해야 1인당 100~300만원에 불과하였다.

또한, 이상의 사례에서 나타나고 있는 바는 아니지만, 피해자가 인과관계 등 손해배상청구의 요건을 모두 입증하여 가해자의 배상책임이 인정되는 경우에 있어서도 보통 환경피해는 다수의 피해자를 양산하며, 그 피해상태도 심각한 정도에 이르는 것이 일반적인 경우이므로, 그 피해의 치유나 손해배상에는 막대한 재원이 소요되고, 이에 따라 가해자가 그 비용을 감당할 만한 충분한 배상능력을 갖추지 못하는 경우도 있을 수 있다.

손해배상을 통하여 금전을 지급받을 수 있는 자도 일반적인 계약상의 이익을 받는 자와 마찬가지로 ‘채권자’의 입장에 서게 된다. 그러나 손해배상을 청구할 수 있는 채권자의 입장에 서는 것은 결코 그 당사자가 원한 것이 아니다. 오염물질에 노출됨으로써 질병에 걸린 자들은 설령 이에 대한 충분한 금전을 지급받을 수 있다고 하더라도, 이러한 금전의 급부를 받기보다는 오히려 이러한 질병에 걸리지



않는 쪽을 택하였을 것이다. Moss는 이러한 채권자를 ‘비자발적 채권자’라고 한다.<sup>16)</sup>

앞서 본 바와 같이, 오염물질이 배출되어 특정 질병의 발생에 이르기까지는 장기간이 걸리는 경우가 많다. 이 기간 사이에 가해기업이 이미 폐업하였거나 과중한 배상책임의 부담을 견디지 못하고 도산해 버리는 경우도 있을 수 있으며, 가해자 자체를 알 수 없는 경우도 있을 수 있다. 또한 환경성질환이 광범위하게 발생하는 경우에는 현실적인 피해액이 엄청날 것이고, 이러한 경우에는 어려운 입증과정을 거쳐 책임자가 규명되더라도 막상 그 책임자가 고액의 비용을 부담할 능력이 없는 상황이 있을 수도 있다. 이 경우 비자발적 채권자인 피해자는 손해배상청구를 통한 구제를 기대할 수 없게 되는 것이다.<sup>17)</sup>

### III. 「환경보건법」에 따른 환경오염으로 인한 건강피해 관리의 주요내용과 문제점

2008년 3월, “환경오염과 유해화학물질 등이 국민건강 및 생태계에 미치는 영향 및 피해를 조사·규명 및 감시하여 국민건강에 대한 위협을 예방하고, 이를 줄이기 위한 대책을 마련함으로써 국민건강과 생태계의 건전성을 보호·유지할 수 있도록 함”을 목적으로, 「환경보건법」이 제정되었다. 이 법은 지난 2009년 3월부터 시행되고 있다.

이 법에서 정의하고 있는 ‘환경보건’은 「환경정책기본법」 제3조제4호에 따른 환경오염과 「유해화학물질 관리법」 제2조제8호에 따른 유해화학물질 등, 즉 환경유해인자가 사람의 건강과 생태계에 미치는 영향을 조사·평가하고 이를 예방·관리하는 것을 말한다(제2조 제1호).<sup>18)</sup> 즉, 이 글에서 논의하고 있는 환경오염으로 인

16) See David A. Moss, *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*, Harvard University Press (2004).

17) 구미 불산 누출 사고의 경우도 이와 같은 상황으로 이해할 수 있으며, 국가 차원에서 특별재난지역으로 선포하고 그에 대한 보상을 실시하고 있는 것이다. 최근 구미시 등에서 구상소송에 나섰지만, 휴브글로벌의 영세성을 감안할 때 얼마나 구상받을 수 있을지는 미지수이다.

18) 이와 같이 「환경보건법」은 “환경유해인자”의 개념을 환경오염, 유해화학물질 등으로 한정하고 있는데, 이 또한 환경리스크 평가 및 관리 영역에 있어서의 「환경보건법」의 역할을 축소하는 요인이 된다. 이에 관한 구체적인 검토는 다음 기회로 미루기로 한다.

한 건강피해의 구제 및 관리 가운데, 특히 ‘관리’ 영역은 이미 「환경보건법」의 적용영역에 포함되는 것으로 이해할 수 있으며, 그에 관하여 「환경보건법」이 일반법적 지위에 있는 것으로 이해할 수 있다.

그렇다면, 「환경보건법」은 종래의 손해배상청구에 따른 환경오염으로 인한 건강피해 구제 체계에서 확인되는 여러 한계를 극복하기 위한 대안이 될 수 있는가? 혹은 환경오염의 결과 발생한 건강피해를 적정하게 관리할 수 있는 법적 장치로 기능하고 있는가? 「환경보건법」은 환경부장관으로 하여금 3년마다 환경유해인자의 생체 내 농도와 환경성질환의 발생 현황 등을 조사하고, 환경성질환의 발생 또는 환경유해인자로 인한 건강피해가 우려되는 경우에는 원인 규명을 위한 역학조사를 한 후 필요한 조치를 하여야 할 것을 요구하고 있다. 그러나 이와 같은 조사결과에 따라 환경부장관이나 지방자치단체의 장이 취할 수 있는 조치는 극히 제한적이어서, 환경오염으로 인한 건강피해를 제대로 관리할 수 있을지는 의문이다.<sup>19)</sup> 이하에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

## 1. 국민환경보건 기초조사 및 환경 관련 건강피해의 역학조사

### (1) 국민환경보건 기초조사

「환경보건법」에 따르면, 환경부장관은 3년마다 환경유해인자의 생체 내 농도, 환경유해인자로 인한 건강피해 현황, 환경성질환의 발생 현황 등 국민환경보건에 관한 기초조사를 실시하여야 하며, 필요하면 관계 중앙행정기관의 장과 공동조사를 할 수 있다(제14조 제1항). 환경부장관은 기초조사 결과, (i) 환경유해인자의 생체 내 농도가 높은 경우, (ii) 환경유해인자로 인한 건강피해가 큰 경우, 또는 (iii) 환경성질환이 어느 지역에 많이 발생한 경우에는 원인규명 등을 위한 정밀조사를 실시하여야 하며(동조 제2항), 사업장의 작업환경 요인, 식품 섭취 등 관계 행정기관의 소관 사항과 관련성이 있다고 의심되는 경우에는 조사하기 전에 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하고 필요하면 공동조사를 하여야 한다(동조 제3항).

### (2) 환경 관련 건강피해의 역학조사 등

19) 「환경보건법」의 주요내용과 문제점에 관한 구체적인 내용은 박종원 외, 『환경유해인자로 인한 건강피해 예방·관리 강화를 위한 환경보건법 발전방안 연구』, 한국법제연구원(2013. 5), 101면 이하 참조.

환경부장관과 지방자치단체의 장은 환경성질환의 발생 또는 환경유해인자로 인한 건강피해가 우려되거나 의심되는 지역 주민에 대하여 역학조사를 실시할 수 있다(제15조 제1항). 그리고 환경부장관은 (i) 어린이, 노인, 임산부 등 환경유해인자의 노출에 민감한 계층, 그리고 (ii) 산업단지, 폐광지역, 교통밀집지역 등 환경유해인자로 인한 건강영향의 우려가 큰 지역에 거주하는 주민에 대하여 환경유해인자가 건강에 미치는 영향을 지속적으로 조사·평가하여야 한다(동조 제2항).

## 2. 조사 결과에 따른 후속조치

### (1) 환경매체와 환경유해인자의 관리조치

『환경보건법』 제16조에 따르면, 환경부장관이나 지방자치단체의 장은 그 조사 결과를 관계 행정기관의 장에게 알려야 하고(제1항), 환경부장관은 그 조사 결과에 따라 “환경매체와 환경유해인자”를 적절하게 관리하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 관계 행정기관의 장에게 소관 사항에 대하여 관련 대책을 세우고 시행할 것을 요청할 수 있다(제2항).

어떠한 조치를 할 수 있는지가 추상적임은 물론이고, 지금과 같은 규정방식으로 “환경매체와 환경유해인자”의 관리조치만이 가능할 뿐이다. 환경오염으로 이미 건강피해를 입었거나 입을 우려가 있는 “주민의 건강”에 대한 관리 가능성을 결여하고 있는 것이다.

### (2) 환경성질환의 지정

#### 1) 환경성질환의 의의

한편, 역학조사 등을 실시한 결과 환경유해인자와 상관성이 인정되면 환경보건위원회의 심의를 거쳐 “환경성질환”으로 지정된다. 즉, 『환경보건법』 제2조 제2호는 “환경성질환”을 “역학조사(疫學調査) 등을 통하여 환경유해인자와 상관성이 있다고 인정되는 질환으로서 환경보건위원회의 심의를 거쳐 환경부령으로 정하는 질환”으로 정의하고 있다(제2조 제2호).

그리고 동법 시행규칙 제2조에 따르면, 환경성질환은 특정 지역이나 특정 인구 집단에서 다발하는 (i) 『수질 및 수생태계 보전에 관한 법률』 제2조 제7호에 따른 수질오염물질로 인한 질환, (ii) 『유해화학물질 관리법』 제2조 제8호에 따른 유해화학물질로 인한 중독증, 신경계 및 생식계 질환, (iii) 석면으로 인한 폐질환,

(iv) 환경오염사고로 인한 건강장해, (v) 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」 제2조 제3호에 따른 오염물질 및 「대기환경보전법」 제2조 제1호에 따른 대기오염 물질과 관련된 호흡기 및 알레르기 질환으로서 감염질환이 아닌 것을 말한다.

즉 현행 「환경보건법」에서는 환경성질환과 관련하여 환경부령으로 “질환”을 정하도록 위임하고 있음에도 불구하고, 시행규칙에서는 “질환”의 명칭이 아니라 “특정 지역이나 특정 인구집단에서 다발할 것”, “감염질환이 아닐 것” 등의 요건과 더불어 질환의 유형별로 상관성이 있는 환경유해인자를 짚는 방식으로 “환경성질환”을 정하고 있다.

## 2) 환경성질환 지정의 법적 효과

현행 「환경보건법」상 환경성질환 지정에 따른 법적 효과는 크게 3가지로 정리될 수 있다. 국민환경보건 기초조사의 대상 및 정밀조사 실시 여부의 판단 기준, 역학조사 실시 여부의 판단기준, 그리고 배상책임 등이 그것이다.

첫째, 환경부장관이 3년마다 실시하는 국민환경보건 기초조사의 내용으로 환경성질환의 발생 현황이 포함되어 있고, 그 결과 환경성질환이 어느 지역에 많이 발생한 경우에는 정밀조사를 실시하도록 의무화되어 있다(제14조).

둘째, 환경부장관과 지방자치단체의 장이 실시하는 역학조사는 환경성질환의 발생이 우려되거나 의심되는 지역주민으로 되어 있다(제15조). 그런데, 여기에서 유의할 것은 “환경성질환”의 개념 자체가 역학조사 등을 통하여 환경유해인자와 상관성이 있다고 인정되는 질환으로서 환경보건위원회의 심의를 거쳐 환경부령으로 정하는 질환을 말하는 것이라는 점이다(제2조 제2호). 물론 역학조사 “등”이라고 함으로써 역학조사 이외의 방법을 통하여도 환경성질환으로 지정될 수 있음을 열어두고 있기는 하나, 이들 2개 조문을 놓고 보았을 경우에는 역학조사와 환경성질환 양자의 개념이 상호 순환되는 모순을 안고 있다는 비판이 지적될 수 있을 것이다.

셋째, 환경성질환을 발생시킨 자는 그 피해에 대한 배상책임을 진다. 즉 「환경보건법」 제19조는 ‘환경성질환에 대한 배상책임’이라는 조명하에 “사업활동 등에서 생긴 환경유해인자로 인하여 다른 사람에게 환경성질환을 발생하게 한 자는 그 피해를 배상하여야 한다.”고 규정하고 있는 것이다.

이를 두고 무과실책임을 규정한 것으로 해석할 수 있을지에 대해서는 이론(異論)의 여지가 적지 않을 것이다. 이에 대해서는 규정이 애매하고 책임 범위가 지나치게 광범위한 측면이 있어 책임의 성질, 주체 및 범위가 어떤지 등을 둘러싸고 논

란이 예상되며, 배상책임이 있는 자에게 배상책임이 있다는 확인 규정에 불과할 수 있다는 지적도 이루어지고 있다.<sup>20)</sup>

그렇지만, 동 조항을 무과실책임을 규정한 구체적 효력 규정으로 해석하더라도 실제 적용에 있어서는 큰 실익이 없을 것으로 보인다. 그 이유는 「환경정책기본법」 제44조에서 무과실책임을 훨씬 광범위하게 정하고 있어서 따로 「환경보건법」 제19조의 적용을 따지지 않더라도, 「환경정책기본법」 제44조의 적용을 주장함으로써 고의·과실의 입증부담을 면할 수 있게 되기 때문이다.

「환경정책기본법」 제44조는 ‘환경오염의 피해에 대한 무과실책임’이라는 조항에 “환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다(제1항).”고 규정하고 있다. 즉 「환경보건법」에 따른 ‘환경성질환’은 특별한 사정이 없는 한 해석상 “환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해”에 해당하게 될 것이므로, 따로 「환경보건법」 제19조의 적용을 따질 필요 없이 「환경정책기본법」 제44조를 근거로 고의·과실의 입증책임을 면할 수 있다는 것이다.

이 규정에 대하여는 구체적 효력을 부인하고 방침규정에 불과한 것으로 보는 견해도 있으나,<sup>21)</sup> 이는 위험책임원리를 근거로 환경오염 피해의 구제에 관한 특수법리를 규정한 책임규정으로 구체적 효력이 인정되는 것으로 보는 견해가 다수이며,<sup>22)</sup> 판례 역시 사업자의 무과실책임을 규정한 구 「환경정책기본법」 제31조 제1항의 구체적 효력을 인정한 바 있다.<sup>23)</sup> 다만 이와 같이 해석하는 학설과 판례는 “사업장등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.”고 규정하고 있던 구 「환경정책기본법」 제31조 제1항에 관한 해석이었고, 그에 비해 현행 「환경정책기본법」 제44조 제1항에서는 종전의 ‘사업자’에서 ‘원인자’로 그 범위를 확대함에 따라 책임 주체와 범위가 모호해졌다는 점에서 구체적 효력을 부인하는 유력한 근거로 작용할 가

20) 김홍균, 註 4, 671면 참조.

21) 이은영, 『채권각론』, 박영사 (1993), 714면; 손운하, 『환경침해와 민사소송』, 청림출판 (2005), 66면, 318면 참조.

22) 이상규, 『환경법론』, 법문사 (1998), 242면; 오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사 (1996), 77면; 서희원, 『환경소송』, 북피디닷컴 (2004), 214면; 전경운, “환경침해피해의 사법상 구제원리”, 『환경법연구』 제25권 제2호, 한국환경법학회 (2003), 384-385면; 조은래, “환경소송상의 입증문제에 대한 소고”, 『환경법연구』 제28권 제3호, 한국환경법학회 (2006), 331-332면; 안법영, “환경오염 사고와 위험책임”, 『환경오염의 법적 구제와 개선책』, 소화 (1996), 316-317면; 김홍균, 註 4, 90-91면, 1052-1053면.

23) 대법원 2001. 2. 9. 선고 99다55434 판결; 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다50338 판결.

능성이 남아 있어서 이를 두고 어떠한 해석이 이루어질지는 좀 더 두고 보아야 할 것이다.

### 3. 문제점 및 한계

이와 같이 「환경보건법」이 환경오염으로 인한 건강피해의 관리 및 구제와 관련하여 제대로 기능하고 있지 못한 법현실은 환경오염으로 인한 건강피해를 규율하는 일반법적 지위에 있는 「환경보건법」 자체가 환경오염과 유해화학물질 등이 국민건강 및 생태계에 미치는 영향 및 피해의 조사·규명·감시를 통한 건강피해 예방에 중점을 두고 있음에 기인하는 측면도 있지만, 역학조사의 실시 결과에 따라 구체적으로 그 질병명 등을 특정하고 집중적으로 관리하여야 할 “환경성질환”의 범위를 현행과 같이 포괄적이고 추상적으로 설정함에 따른 측면도 크다고 할 것이다.

어떠한 취지에서 「환경보건법」이 “환경오염으로 인한 건강피해”라는 개념 이외에 별도로 “환경성질환”이라는 개념을 도입하고 그에 대한 관리조치를 취하도록 한 것인가? 이를 파악하기 위해서는 「환경보건법」 제정 당시의 논의를 되짚어볼 필요가 있다. 2008년 제정 「환경보건법」은 당초 단병호 의원안과 정부제출법안을 적절히 통합·조정한 타협의 산물로 볼 수 있는바, 이들 두 개 법안에서 “환경성질환”을 어떻게 정의하고 있었는지를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

단병호 의원안은 “환경관련질환”과 “환경성질환”을 각기 다른 개념으로 정의하고 있었다. 즉, 아래에서 보는 바와 같이, 환경오염 등 환경요인에 의한 질환을 광의의 환경관련 질환과 특정의 환경오염 등 환경요인과 질환간의 인과관계가 인정되는 협의의 환경성질환으로 구분·관리하려는 취지이었던 것으로 이해된다.

단병호 의원안을 살펴보면 “특정”한 환경오염, “특정”한 질환 간의 상관성을 요구함으로써 “특정”이라는 표현을 사용하고 있다는 점, “환경성질환”을 환경부장관이 “고시”하도록 하고 있고, “고시” 자체가 법률이나 시행령, 시행규칙 등에서 입법기술상의 이유, 혹은 그때그때 필요에 따른 신속한 추가·삭제 등의 필요성에서 비롯되는 법형식임을 고려할 때, 적어도 단병호 의원안은 고시를 통하여 질환의 명칭을 구체적으로 정하려는 취지이었던 것으로 이해된다.<sup>24)</sup>

24) 다만, 개별 조문상으로는 환경관련질환 중심으로 관리가 이루어지도록 하고 있을 뿐이며, 환경성질환과 관련해서는 환경보건종합계획의 내용으로 “환경성질환자 피해보상 등 관리대책”을 포함시키도록 한 것이 전부이다.

<표> 단병호 의원안에 따른 환경성질환의 개념

환경관련질환 (§2-ii)	환경오염 등 환경요인에 노출되었을 때 발생하거나 발생할 수 있으며, 악화되거나 악화될 수 있는 급·만성의 질환
환경성질환 (§2-iii)	환경관련질환 중 역학조사 등을 통하여 특정된 환경오염 등 환경요인과 특정한 질환 간에 상관성이 인정되는 질환으로서 제8조에 따른 환경보건위원회 심의 및 보건복지부장관과의 협의를 거쳐 환경부장관이 고시하는 질환

정부제출법안에서는 현행법과 마찬가지로 “환경성질환”만을 정의하고 있었는데, 이에 따르면 “환경성질환”이란 역학조사 등을 통하여 환경유해인자와 질환 사이에 상관성이 있다고 인정되는 질환으로서 제9조에 따른 환경보건위원회 심의와 보건복지부장관과의 협의를 거쳐 환경부장관이 고시하는 질환을 말한다(안 제2조 제2호). 이 역시 “환경부령”이 아니라 “고시”로 정하도록 하고 있다는 점에서 현행법과 차이가 있으며, 앞서 논한 것과 동일한 이유에서 이 역시 질병명을 고시에서 정하도록 하려는 취지이었던 것으로 해석된다.

이상을 고려할 때, 「환경보건법」 제정 당시 “환경성질환”을 정의하면서 환경보건위원회의 심의를 거쳐 환경부령으로 질환을 정하도록 한 것은 환경성질환의 명칭을 정하도록 위임한 것으로 해석된다. 이는 「환경보건법」 제정 당시의 당초 2개 법안에서 공히 환경성질환을 “고시”하도록 하고 있었음에 비추어보더라도 그 타당성이 인정된다. 그럼에도 불구하고, 현행 시행규칙은 그렇지 않고 순환논법적으로 환경성질환의 종류를 재차 정의하고 있는 꼴이다.

이미 「환경보건법」에서 환경유해인자를 “「환경정책기본법」 제3조제4호에 따른 환경오염과 「유해화학물질 관리법」 제2조제8호에 따른 유해화학물질 등”으로 정의하고 있으므로(제2조 제1호), 「환경보건법」 제2조 각 호에서 다시 “수질오염물질로 인한 질환”, “유해화학물질로 인한 … 질환”, “… (실내공기)오염물질 및 … 대기오염물질과 관련된 … 질환”을 정하고 있는 것은 동어반복에 불과한 것이며, 결국 환경성질환의 범위가 지나치게 추상화되고 확대되어 있는 것이다. 그리고 시행규칙에서 “환경성질환”의 개념표지로 정하고 있는 “특정 지역이나 특정 인구집단에서 다발”, “감염질환이 아닌 것” 등의 표지는 입법기술상으로 반드시 시행규칙으로 위임되어 정해져야 할 성질의 것인지도 의문이다.

“환경성질환”의 개념 자체가 “역학조사”의 실시를 전제로 하는 것으로 정의되어 있다는 점, 현행 「환경보건법」 곳곳에서 환경성질환과 별도로 “환경유해인자로

인한 건강피해”라는 개념을 사용하고 있다는 점 등을 고려하더라도 분명히 입법자의 의도는 “환경유해인자로 인한 건강피해”와는 차별성 있는, 결국 그보다는 훨씬 더 구체적이고 특징적인 의미로서의 환경성질환을 가리키는 것이었음을 확인할 수 있다.

이와 같은 결과는 구체적인 환경성질환의 질병명을 정하도록 위임하고 있는 「환경보건법」의 잘못된 해석에서 기인하는 측면이 크다. 어차피 환경성질환을 구체적으로 정하기 위해서는 환경보건위원회의 심의를 거치는 등 일정한 절차를 요하기 때문에 그 심의 결과에 따라 구체적인 질병을 하나둘 정하기까지는 시행규칙에서 “환경성질환”에 관한 위임을 받는 규정을 둘 필요가 없음에도 불구하고, 어떻게든 시행규칙에서 “환경성질환”을 규정하려는 시도에서 현행 시행규칙과 같은 기형적인 규정이 들어가게 된 것으로 이해된다.

현행법상의 “환경성질환”의 개념은 학문적 개념으로서의 “환경성질환”의 범위와 다를 바 없을 정도인바,<sup>25)</sup> 법적 관리대상으로서의 환경성질환의 범위가 지나치게 추상화·확대되어 있다. 이와 같이 추상적이고 포괄적인 환경성질환의 범위 설정으로는 선택과 집중을 통한 환경성질환의 지정·관리를 통한 환경오염으로 인한 건강피해의 실효적 관리라는 당초의 입법취지를 달성하기 곤란하다 할 것이다.

이와 아울러 환경부장관이 역학조사 결과에 따라 실시할 수 있는 조치가 추상적으로 규정되어 있다는 점, 그리고 문언상으로 “환경매체와 환경유해인자”의 관리조치만이 가능할 뿐이라는 점도 한계로 지적된다. 환경오염으로 이미 건강피해를 입었거나 입을 우려가 있는 “주민의 건강”에 대한 관리 가능성을 결여하고 있는 것이다. 결국 조사 결과 일정한 건강피해가 확인되더라도 2011년부터 시행 중인 「석면피해구제법」에 따른 구체대상에 포함되는 석면피해 외에는 이를 적절히 관리하기 위한 법적 장치가 충분히 갖추어져 있지 못하다. 「환경보건법」에서 정하고 있는 환경성질환 가운데 제대로 된 법적 관리장치가 갖추어진 것은 석면으로 인한 폐질환뿐이라고 볼 수 있다. 물론 「재난 및 안전관리기본법」에서 환경오염사고에 대한 행정적·재정적 지원 가능성을 규정하고 있기는 하나, 이는 엄격한 요건에 따라 특별재난지역으로 선포되어야만 비로소 일정한 관리 또는 지원조치가 가능한

25) 학문상으로 “환경관련질환”은 인체가 환경오염 또는 환경위해요인에 노출됨으로써 이것이 인체를 자극하거나 인체 내에 흡수·축적되면서 발생하는 급성 또는 만성 질병을 말한다. 즉, 환경오염물질이 원인이 되어 인체에 발생하는 모든 종류의 질환이 환경관련질환에 포함될 수 있다. 박정임 외, 『환경보건관련 법령체계 개선방안 연구』, 한국환경정책·평가연구원 (2006), 108면 참조.



형편이며, 가슴기살균제 사건과 같이 지역 단위로 발생한 피해가 아닌 경우에는 그 적용을 기대하기 어렵다.

#### IV. ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 따른 환경오염으로 인한 건강피해 구제의 주요내용과 문제점

이상과 같이 종래의 민사상 손해배상청구만으로는 환경오염으로 인한 건강피해를 충실히 구제하는 것이 곤란하다는 지적이 지속적으로 제기됨과 더불어, 구미 불산 누출사고는 물론 『환경보건법』에 따른 조사 결과 장항제련소 주변지역 토양 오염, 영월 시멘트공장 주변지역 진폐증 발병 등 환경오염으로 인한 인적·물적 피해 사례가 지속적으로 보고됨에 따라, 신 정부에서는 “환경유해물질 관리 및 환경피해구제 강화”를 국정과제의 하나로 제시하기에 이르렀고,<sup>26)</sup> 2013년 환경부 업무보고에서도 환경피해배상책임제도 도입을 밝히는 등,<sup>27)</sup> 환경오염피해의 충실한 구제를 위한 입법 추진이 급물살을 타고 있다.

2013년 7월 30일에는 ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’(이하 “환경책임법안”이라 한다)이 국회에 제출되기에 이르렀다. 이 법안의 제안이유에서도 환경오염사고 빈발로 사회적 불안감이 나날이 증대하고 있으나 피해자에 대한 배상 등 실효적 구제장치가 미흡한 실정임을 그 입법취지로 밝히고 있다. 그렇다면, 환경책임법안은 종래의 손해배상청구에 따른 환경오염으로 인한 건강피해 구제 체계에서 확인되는 여러 한계를 극복하기 위한 대안이 될 수 있는가?<sup>28)</sup>

##### 1. 환경책임법안의 구성 및 의의

환경책임법안은 다음 <표>에서 보는 바와 같이 총 7개 장, 52개 조로 구성되어 있다.

26) 제18대 대통령직인수위원회, 『박근혜정부 국정과제』(2013. 2), 146면 참조.

27) 2013. 4. 3. 환경부 보도자료 참조. <<http://www.me.go.kr>>

28) 이미 “환경책임법안”을 심도 있게 분석·평가하고 있는 글이 공간되어 있으므로, 이 글에서는 환경오염으로 인한 “건강피해”의 충실한 구제라는 관점에서 환경책임법안이 기존의 한계점을 적절히 극복하고 있는지에 대해서만 중점적으로 검토하기로 한다. 환경책임법안 전반에 대한 구체적인 검토는 전경운, “‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 대한 소고”, 『환경법연구』 제35권 제2호, 한국환경법학회 (2013. 8), 357면 이하 참조.

<표> 환경책임법안의 구성

제1장 총칙	제1조 (목적), 제2조 (정의), 제3조 (다른 법률 및 청구권과의 관계)
제2장 환경오염피해 배상	<b>제4조 (사업자의 환경오염피해 배상책임), 제5조 (배상책임한도), 제6조 (인과관계의 추정), 제7조 (연대책임), 제8조 (구상권), 제9조 (배상방법), 제10조 (원상회복비용 청구), 제11조 (정보청구권), 제12조 (환경오염피해구제정책위원회)</b>
제3장 환경오염피해 배상을 위한 보험 가입 등	<b>제13조 (환경책임보험 등의 가입 의무), 제14조 (보험자 등), 제15조 (환경책임보험 등의 운영·관리), 제16조 (피해배상청구권의 우선), 제17조 (재보험사업)</b>
제4장 환경오염피해 보상 등	<b>제18조(환경오염피해의 보상), 제19조 (보상급여의 종류), 제20조 (요양비), 제21조 (요양수당), 제22조 (장해보상비), 제23조 (장의비), 제24조 (유족보상비), 제25조 (재산피해 보상급여), 제26조 (유족의 범위 및 순위), 제27조 (환경오염피해보상심의회 등), 제28조 (보상급여의 신청 및 지급), 제29조 (요양비등의 지급 제한), 제30조 (심사청구의 제기), 제31조 (보상급여심사위원회), 제32조 (심사청구에 대한 심리·결정), 제33조 (심사위원회의 위원의 제척·기피·회피), 제34조 (재심사청구의 제기), 제35조 (재심사청구에 대한 심리·재결), 제36조(손해배상 및 다른 보상과의 관계)</b>
제5장 환경오염피해보상기금	제37조 (기금의 설치 및 재원), 제38조 (기금의 용도), 제39조 (기금의 관리·운영 등), 제40조 (잉여금과 손실금의 처리)
제6장 보칙	제41조 (전산시스템의 구축·운영), 제42조 (자료제출 및 검사·보고 등), 제43조 (학술조사·연구 등), 제44조 (시범사업), 제45조 (재정지원), 제46조 (행정처분 등), 제47조 (권한의 위임 및 위탁), 제48조 (정보이용자의 의무), 제49조 (벌칙 적용 시의 공무원 의제)
제7장 벌칙	제50조 (벌칙), 제51조 (양벌규정), 제52조 (과태료)
부칙	제1조 (시행일), 제2조 (다른 법률의 개정)

위 <표>에서 보는 바와 같이, 환경책임법안의 핵심은 (i) 환경오염피해에 관한 시설 소유자, 설치·운영자의 무과실책임, 연대책임, 그리고 인과관계의 추정을 통한 피해자(원고)의 입증 부담 완화, (ii) 특정 시설 설치·운영자의 환경책임보험 의무가입을 통한 손해배상책임의 이행 확보, (iii) 원인자 부재·불명 또는 무능력 등으로 손해배상을 받을 수 없는 자에 대한 보상급여의 지급을 통한 피해의 구제 (relief) 등이라고 할 수 있다.

(i)의 경우는 제2장에서 지적한 인과관계의 입증 곤란성을 해소함과 아울러, 고의·과실의 입증 부담을 완화한다는 점에서 현행법의 한계를 극복하는 데 상당 부분 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 연대책임 역시 피해자로서는 “Deep

Pocket”을 찾아 손해를 전보받을 수 있게 한다는 점에서 그 의의가 있다 할 것이다. (ii)의 경우 역시 장기간의 소송을 거쳐 승소하더라도 가해자가 무자력이거나 파산함으로써 손해를 제대로 보상받지 못하게 되는 상황을 미연에 방지할 수 있게 한다는 점에서 현행보다는 확실히 개선된 부분이라고 평가할 수 있다. (iii)의 경우에는 원인자 부재·불명 또는 무능력 등으로 손해배상을 받을 수 없는 경우까지도 국가 차원에서 행정적 구제수단을 도입하고 있다는 점에서 피해자로서는 반가운 일이 아닐 수 없다.

## 2. 문제점 및 한계

그렇지만, 다음과 같은 점에서 환경책임법안은 여전히 많은 한계를 안고 있다.

### (1) “환경오염피해” 개념정의의 문제

환경책임법안은 “환경오염피해”를 다음과 같이 정의하고 있다.

#### 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “환경오염피해”란 시설<sup>29)</sup>의 설치·운영으로 인하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 다른 사람의 생명·신체 및 재산에 발생된 피해(동일한 원인에 의한 일련의 피해를 포함한다)를 말한다. 다만, 당해 사업자가 받은 피해와 당해 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해를 제외한다.

29) “시설”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 이 경우 해당 시설의 설치 및 운영과 밀접한 관계가 있는 사업장, 창고, 토지에 정착된 설비, 그 밖의 장소 이동을 수반하는 기계·기구, 차량, 기술설비 및 부속설비를 포함한다. 가. 「대기환경보전법」 제2조제11호에 따른 대기오염물질 배출시설; 나. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설 또는 같은 조 제11호에 따른 폐수무방류배출시설; 다. 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설로서 같은 법 제25조제3항에 따른 폐기물처리업자가 설치한 시설 및 제29조제2항에 따른 승인 또는 신고대상 시설; 라. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출시설로서 같은 법 제11조에 따른 허가 또는 신고대상 시설; 마. 「토양환경보전법」 제2조제3호에 따른 토양오염관리대상시설(다만, “토양오염이 발생한 장소”를 제외한다); 바. 「화학물질관리법」 제2조제11호에 따른 취급시설로서 제27조에 따른 유해화학물질의 영업자 및 같은 법 제41조에 따른 위해관리계획서를 제출하여야 하는 자의 취급시설; 사. 「소음·진동관리법」 제2조제3호에 따른 소음·진동배출시설; 아. 「악취방지법」 제2조제3호에 따른 악취배출시설;

위에서 보는 바와 같이 “환경오염피해”의 개념은 (i) “시설”의 설치·운영으로 발생될 것, (ii) 대기오염, 수질오염 등 일정한 유형의 환경오염을 원인으로 할 것, (iii) 사람의 생명·신체 및 재산에 발생한 피해일 것 등을 개념표지로 하고 있다.

이와 같은 개념정의는 모든 유형의 환경오염피해에 대하여 무과실책임이나 인과관계 추정 등을 인정하거나, 의무보험 가입을 강제하지 않고, 특정한 “시설”의 설치·운영으로 인한 피해로 한정하는 것으로, 제2장과 제3장의 해석과 적용에 있어서는 잘 들어맞는 개념정의이지만, 제4장의 적용과 해석에 있어서는 다소 문제가 있는 개념정의라고 할 수 있다.

제4장의 도입취지는 해당 피해가 환경오염으로 인한 것이라는 점은 분명하지만, 원인자의 부존재, 불명, 무자력 등을 이유로 피고를 특정할 수 없거나 소제기의 실익이 없는 경우, 특정 환경인자와 해당 질환 등의 건강피해 간의 역학적 상관관계 내지 인과관계는 인정되지만 해당 1인 혹은 복수의 원인자와의 개별적인 법적 인과관계를 입증하기가 곤란한 경우에 대하여 국가 차원의 행정적 구제제도를 도입함으로써 그 피해를 덜어주기 위한 것이어서, 본질적으로 해당 피해가 특정인의 행위로 인한 것인지 특정 시설의 설치·운영으로 인한 것인지를 판가름할 수 없는 피해를 대상으로 하는 것이다.

그럼에도 불구하고, 제4장의 해석 및 적용과 관련해서도, “시설의 설치·운영”과의 연관성을 개념표지로 하는 “환경오염피해” 개념정의를 그대로 유지하는 경우, 행정적 구제의 도움을 요청하려는 피해자의 입장에서는 해당 피해가 어찌되었든 “시설”의 설치·운영으로 인한 것임을 입증하여야 하는 부담을 지게 되는 것이고, 결국 제4장을 따로 두게 된 입법취지 자체를 몰각하게 되는 결과가 될 수 있는 것이다. 가슴기살균제 사건과 같은 사건이 재현될 경우 역시 이에 따른 구제를 기대하기 어려움은 물론이다.

## (2) 배상책임한도의 적용에 따른 문제

환경책임법안은 다음과 같이 배상책임한도를 규정하고 있다. 이는 기본적으로 사업자의 환경오염피해 배상책임한도를 정한 것으로, 사업자가 민사소송 등을 통하여 손해배상책임을 부담하게 되는 금액의 상한선을 정한 것으로 이해할 수 있다.

---

자. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설(제2조 제1호).

**제5조(배상책임한도)**

사업자의 환경오염피해에 대한 배상책임한도는 2천억원의 범위에서 시설의 규모 및 발생될 피해의 결과 등을 감안하여 대통령령으로 정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 환경오염피해가 사업자의 고의 또는 중대한 과실로 발생한 경우
2. 사업자가 시설의 설치·운영과 관련하여 안전관리기준을 준수하지 아니하거나 배출허용기준을 초과하여 배출하는 등 법령을 준수하지 아니한 경우
3. 사업자가 환경오염피해의 방제와 관련하여 책임 있는 공무원이 요구한 합리적인 협조와 지원을 제공하지 아니한 경우

먼저 환경책임법안이 이와 같이 “책임한도”를 따로 인정하는 취지에 대해서는 다소간의 의문이 있다. 예컨대, 선박이나 항공기의 경우에는 해운·항공기업을 적극적으로 보호·육성하여야 할 정책적인 이유<sup>30)</sup>가 인정되고, 채권자·피해자에 대하여 공평·신속·확실한 채권액 분배의 기능을 하고, 분쟁당사자 간의 화해를 촉진시켜 불필요한 소송을 사전에 방지하며, 기업자의 책임이 확정되어 있으므로 부보가 용이하고 무자력의 기업자의 배상불능으로부터 채권자·피해자를 보호함과 동시에 기업자로서는 안전·확실한 기업경영을 도모할 수 있다는 등의 논거가 제시되고 있는데,<sup>31)</sup> 환경오염피해에 대해서도 이와 같은 논거가 그대로 유효할 수 있는 것인지가 의문이다.

설령 잠재적으로 환경오염을 유발할 수 있는 기업에 대해서도 정책적인 보호·육성의 필요가 인정된다고 하더라도, 책임한도의 설정을 통하여, 즉 피해자의 일방적 희생을 강요하는 방법으로 보호·육성하여야 하는가라는 근본적 문제가 있다. 선박이나 항공기 등과 같이 교통기능의 공익성에 비하여, 환경오염 기업의 경우에는 기업활동과 전혀 무관한 제3자에게 피해를 발생시킬 기회가 증대되고 있고, 이때 제3자는 이들 기업활동에 의하여 아무런 직접적 이익을 받는 것도 아닌데 이들

30) 1대의 선박, 1대의 항공기에 대자본을 투입하고 이것이 일순간에 무(無)로 돌아갈 위험이 있다는 점, 항공기업의 운용비용이나 재정적 부담이 막대하다는 점, 단 한 차례의 사고로 수백명의 인명이 사상될 수 있고 수십톤의 귀중품이 전멸될 수 있어 재정적 손실이 막심하다는 점, 보험으로 처리하더라도 사고경력은 보험료 인상의 원인이 된다는 점, 인류의 국제적 교류를 왕성하게 하고 국민경제에 크게 기여한다는 공익적 성격이 인정된다는 점 등을 그 정책적 이유로 들 수 있다.

31) 김두환, “항공운송인의 책임과 배상한도액에 관한 논고”, 『법학논총』 창간호, 숭실대학교 법학연구소 (1985), 1면 이하 참조.

에게 희생을 강요한다는 것은 기업활동의 위험을 이와 무관한 제3자에게 전가하는 것으로 볼 수 있는 측면도 있다.

여하간 이러한 논거가 환경오염피해에도 그대로 유효한 것으로 받아들여지고 이에 따라 책임한도제를 도입한다고 하더라도, 책임제한의 범위와 관련하여 구체적인 적용상의 문제가 남아 있다. 예컨대, 「유류오염손해배상 보장법」 제9조는 “유조선 선박소유자의 책임제한은 유조선마다 같은 사고로 인하여 생긴 그 유조선에 관계되는 선박소유자 및 보험자등에 대한 모든 제한채권에 미친다.”고 규정함으로써 그 책임제한의 범위를 정하고 있는데, 환경책임법안의 경우에는 이러한 범위 설정 없이 “사업자의 환경오염피해에 대한 배상책임한도는 2천억원의 범위에서 시설의 규모 및 발생될 피해의 결과 등을 감안하여 대통령령으로 정한다. (…)”라고만 규정하고 있다(제5조).

환경오염으로 인한 건강피해의 경우에는 유류오염손해, 구미불산누출사고 등의 경우와 같이 1회의 사고로 발생하는 경우도 있을 것이지만, 대개는 그렇지 않고 수개의 행위가 경합하거나 오랜 기간에 걸쳐 누적적으로 발생하는 경우도 있을 것인데, 이러한 경우 책임제한의 범위를 어떻게 해석하여야 할 것인가? 예컨대, 20년간 토양오염물질이 지속적으로 배출되어 토양이 오염되었고 그로 인한 건강피해가 지속적으로 나타나는 경우에도, 그 오염에 관여한 자가 다수인 경우에도 1회에 해당하는 책임한도를 적용할 것인가의 문제인 것이다. 그리고 그 피해를 입는 자 역시 장항제련소 사건<sup>32)</sup>에서 확인할 수 있는 바와 같이 다수인 경우가 많다.

32) 옛 장항제련소 부지 주변 마을주민들이 암 발병, 토양오염 등 환경피해에 대한 비상대책 위원회를 구성하고 정부 차원의 대책을 요구한 것은 2007년 5월이었다. 구체적으로 주민들은 토양오염실태조사, 주민이주대책, 건강영향조사, 농산물 수매 및 보상 등을 요구하였다. 이에 따라, 2007년 7월부터 11월까지 183만 m<sup>2</sup>에 이르는 주변지역을 대상으로 오염조사를 실시한 결과, 조사대상 전 지역이 토양오염우려기준을 초과하는 것으로 확인되었다. 구체적으로는, 옛 장항제련소의 굴뚝을 기준으로 반경 4km까지 중금속으로 오염된 것으로 나타났으며, 총 오염부지 면적으로는 약 2,239,000m<sup>2</sup>, 오염토양의 부피로는 약 943,000m<sup>3</sup>에 달하는 것으로 확인되었다. 또한, 농산물 조사 결과에서도 벼, 대파 등이 카드뮴, 납 등 중금속 잔류허용기준을 초과한 것으로 나타났다. 이에 정부는 2012년까지 옛 장항제련소 주변지역 부지 1,158,000m<sup>2</sup>를 매입하여 토양오염대책지역으로 지정하고 주민의 이주대책을 추진하는 한편, 토양정화사업을 추진할 계획임을 밝힌 것이다. 정부 추산으로는 정화비용으로 2,000억원 정도가 소요될 것이라고 한다. 환경부, 『토양보전 기본계획 2010~2019』(2009. 9), 93면 참조. 한편, 엘에스산전과 엘에스니꼬동제련은 서천군수가 내린 장항제련소 부지 등에 대한 토양정밀조사명령처분의 위법성을 다투는 행정소송을 제기하였는데(2008구합749), 이 소송이 계속 중인 가운데 『토양환경보전법』상의 토양정화책임조항의 위헌 여부에 대한 위헌법률심판제청신청을 하였고 법원이 이를 받아들였다(대전지방법원 2010. 7. 7.자 2009아291 결정). 그러나 장항제련소 주변지역의 토양오염 문제를 원활히 해결하기 위한 목적으로 엘에스산전, 엘에스니꼬동, 서천군, 충청

뿐만 아니라, 환경오염피해에 대한 행정적 구제(보상)를 정하고 있는 제18조에서는 배상책임한도를 초과하는 피해가 발생한 경우 환경부장관이 보상급여를 지급하도록 하고 있다. 아무리 기업(잠재적으로 환경오염을 유발할 가능성이 있는 기업)에 대한 정책적 보호·육성의 필요성이 크다고 하더라도, 배상책임제한이라는 장치를 통하여 피해자의 일방적 희생을 강요하는 한편, 이들 피해자의 일방적 희생을 덜어주기 위하여 국가의 공적 재원을 투입하는 방식, 즉 환경오염 유발가능 기업의 정책적 보호·육성을 위하여 해당 기업으로 인하여 환경오염피해가 발생하였음에도 불구하고 국가가 공적 재원을 투입하는 방식이 옳은가의 문제가 제기될 수 있다.

환경오염기업에 대한 배상책임한도 설정을 통하여 기업활동과 무관한 제3자에게 희생을 강요하고, 또 다시 배상책임한도의 설정으로 인한 이들 제3자의 희생을 덜어 주기 위하여 일반국민의 세금을 대부분의 재원으로 하는 공적 재원을 투입하도록 하는 것은 기업활동의 위험을 이와 무관한 제3자, 그리고 일반국민에게로 전가하는 것으로 비취질 수 있는 것이다.

### (3) 보상급여의 지급을 위한 판단기준과 지급범위의 문제

환경책임법안 제18조는 전술한 바와 같이, 배상책임한도를 초과한 피해가 발생한 경우, 또한 원인자를 알 수 없거나 원인자 부존재 또는 무능력으로 환경오염피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우 보상급여를 지급할 수 있도록 하고 있다. 그리고 보상급여는 건강피해와 관련하여 요양비, 요양수당, 장해보상비, 장의비, 유족보상비 등을 지급하도록 하고 있다(제19조).

이와 같은 구조의 환경책임법안 제4장은 「석면피해구제법」을 상당 부분 벤치마킹한 것으로 보이나, 이들 양 법률은 그 본질상 「석면피해구제법」은 이미 발생한 피해에 대한 것인 반면, 환경책임법 제4장은 아직까지 발생하지 않은 피해에 대한 것이어서 전혀 접근방법이 달라야 함에도 불구하고, 「석면피해구제법」의 구조를 그대로 차용하는 것이 위험할 수 있다고 본다.

---

남도, 지식경제부 및 환경부 간의 협약 체결이 가시화됨에 따라, 엘에스산전과 엘에스니꼬동제련은 2012년 8월 10일, 소취하서를 제출하였고, 2012년 8월 21일, 피고 측이 소취하동의서를 제출함에 따라 소 취하로 사건이 종결되었으며, 이에 따라 2012년 11월 19일, 헌법재판소의 위헌법률심판사건 역시 법원의 위헌제청취소결정으로 취하되었다. 이 사건의 사실관계나 재판 경과, 주요 논점에 관해서는 박종원·김현준, 『토양정화책임 관련 분쟁사례 분석』, 한국법제연구원 (2012), 42-45면, 54-56면 참조.

앞으로 어떠한 유형의 질환이 발생할 것인지, 혹은 건강피해가 발생할 것인지를 쉽게 예측할 수 없는 상황에서 요양급여나 요양수당, 장해보상비의 지급범위를 대통령령으로 정하는 것 자체가 불가능할 수 있으며, 또 환경성질환의 특성상 환경유해인자의 노출경로나 수준, 특정 인자와의 인과관계(특이성·비특이성) 유무 등이 전혀 달라서 해당 건강피해에 대하여 보상급여를 지급할지 여부를 판단하는 기준 역시 설정하는 것이 거의 불가능하다.

현행 규정상으로는 제18조에서 일반적으로 정하고 있는 요건, 즉 원인자를 알 수 없거나 원인자 부존재 또는 무능력으로 피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우를 충족하면, 즉 제2장에 따라 피해의 전부 또는 일부를 배상하지 못하기만 하면 국가 그 건강피해의 심각성이 어떠한지 예후가 어떠한지(예컨대, 발병 후 2년 내에 죽음에 이르는 악성종괴종과 같은 질병이든, 아토피피부염과 같은 질환이든) 행정적 구제의 대상이 될 수 있는 방식으로 규정되어 있다.

설령 이들 요건을 충족하더라도 추가적인 요건(예컨대, 질병의 심각성이나 예후 등에 관한 요건)을 설정하는 방식으로 법안을 수정하더라도, 여전히 그 요건 자체는 불명확성을 수반할 수밖에 없고, 결국 그 불명확한 기준을 판단하는 결정에 대한 책임은 제27조에서 규정하고 있는 환경오염피해보상심의회에게로 떠넘겨지는 불합리한 결과가 된다.

더구나 보상급여의 지급에 관한 결정에 대해서는 심사청구의 제기(제30조), 재심사청구의 제기(제34조) 등의 대상으로 되어 있는바, 이는 보상급여지급결정이 “처분”의 성질을 갖는 것임을 전제하고 이에 대한 이의신청의 성격을 갖는 심사청구, 특별행정심판의 성격을 갖는 재심사청구를 정한 것으로, 현행과 같이 지급기준이 모호한 상태에서는, 그리고 설령 보다 구체화한다고 하더라도 그 본질상 추상적일 수밖에 없는 지급기준으로서, 향후 보상급여지급결정의 적법성을 둘러싼 분쟁이 엄청나게 빈발할 우려가 있다.

#### (4) 기금설치의 정당성과 재원 및 용도의 적정성

환경책임법안은 보상급여 등에 필요한 재원에 충당하는 것을 목적으로 환경오염피해보상기금을 설치하도록 하고 있다(제37조). 제37조 제1항은 기금의 설치목적은 “제19조의 보상급여 등에 필요한 재원”에 충당하는 것으로 정하고 있는바, 명시적으로는 제4장에 따른 환경오염피해의 행정적 구제에 소요되는 비용을 충당하기 위한 것으로 되어 있지만, 제38조에서 기금의 용도로 “재보험금의 지급”을 규정하고



있음으로 비추어 보건대, “등”에는 제3장에 따른 재보험의 지급에 소요되는 비용을 충당하기 위한 목적도 포함되어 있는 것으로 해석된다.<sup>33)</sup>

결국 이 기금의 목적은 재보험금 지급을 통한 사법상의 손해배상책임 보장과 보상급여 지급을 통한 행정적 구제를 동시에 추구하는 것으로 해석할 수 있다. 그렇다면, 그 기금을 조성하기 위한 재원의 출처 역시 이와 같은 행정목적과 관계가 있는 것이어야 할 것인바, 재원의 적정성에 관해서는 다소간의 의문이 있다.

환경법상 원인자책임원칙을 고려할 때, 기금의 설치목적상 기금의 재원을 이루는 비용의 부담 역시 원인자책임원칙이 존중되어야 마땅할 것이다. 비용부담의 수준, 비율 등을 정함에 있어서는 해당 주체의 환경오염 피해에 대한 책임의 정도 내지 관여의 정도가 중요하게 고려되어야 할 것이다.<sup>34)</sup> 환경책임법안에 따른 기금의 재원은 극히 일부의 잠재적 원인자에게로만 한정되어 있다. 즉, 원인자 성격의 비용부담은 제2호의 「화학물질 관리법」에 따른 과징금과 제3호의 과태료가 고작인데, 「화학물질 관리법」 제36조에 따른 과징금은 유해화학물질 영업자(즉, 유해화학물질 제조·판매·보관·저장·운반·사용 등을 영업으로 하는 자)가 지는 각종 의무의 불이행을 이유로 영업정지를 명하는 것을 같음하여 사업장 매출액의 5% 이하의 과징금을 부과하는 것이며, 제64조에 따른 과태료 역시 기본적으로는 이들 유해화학물질 영업자의 의무위반에 따른 것이다. 그리고 이 법 제51조에 따른 과태료는 제11조의 정보청구권의 행사와 관련하여 정보제공을 하지 않거나 거짓 정보를 제공한 경우, 보험자가 통지 또는 보고의무를 이행하지 아니한 경우, 사업자가 출입검사 등에 따르지 아니한 경우 등에 대한 것이다.

결국, 이 기금이 사용되는 용도는 국가가 사회보장적 견지에서 보상급여를 지급하는 데 필요한 재원 외에도, 시설의 환경오염피해배상책임의 이행을 확보하기 위한 의무보험제도의 성공적 시행을 위하여 정부가 재보험사업을 실시할 수 있도록 하고 재보험사업의 내용으로 정부가 재보험금을 지급하는 데 필요한 재원까지도 충당하도록 하고 있는바, 대기오염, 수질오염 등 환경오염 전반에 걸쳐서 그 피해 발생에 대하여 사용될 수 있도록 되어 있음에도 불구하고, 잠재적 원인자로서 비용을 부담하는 주체는 화학물질 관련 영업자로 한정되어 있고, 나머지는 정부 출연금 등 일반국민이 부담하는 세금을 기반으로 하는 재원을 위주로 구성되어 있다

33) 환경책임법안 제17조는 정부가 환경책임보험 등에 관한 재보험사업을 할 수 있도록 규정하고 있다.

34) 拙稿, “석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙”, 『환경법연구』 제31권 제1호, 한국환경법학회 (2009), 220면 이하 참조.

는 점은 환경법상 원인자책임원칙에 충실하지 않을 뿐만 아니라, 기금의 재원과 용도 간의 정합성을 결여한 것이라고 볼 수 있다.

보다 근본적으로는 재보험금 지급을 통한 사법상의 손해배상책임 보장과 보상급여 지급을 통한 행정적 구제를 동시에 추구하는 것 자체가 기형적임을 인식하여야 할 것이다. 설령 기금 운용의 효율성을 기하기 위하여 이러한 형태가 수용될 수 있다고 하더라도, 사업자로부터 받은 재보험료를 재보험금 지급 이외의 용도에 사용할 수 있도록 하고, 또 유해화학물질 영업자로부터 징수한 과징금과 같이 재보험료 이외의 재원을 재보험금 지급의 용도에 사용할 수 있도록 하는 여지를 열어 두고 있는 현행 입법태도는 바람직하지 않다. 설령 상이한 목적이지는 하지만 이들 양자의 목적 달성을 위하여 기금을 통합적으로 설치·운용하더라도 그 재원의 성질에 따라 용도가 특정되어 사용되도록 하여야 할 것이다.

더구나 국가가 수행할 것을 예정하고 있는 재보험사업의 경우는 극단적으로 사업실패에 이르는 경우 그에 따른 부담을 일반국민이 고스란히 떠안아야 할 것인데, 환경오염피해의 특성상 그 피해의 규모가 엄청날 수 있음을 고려할 때, 국가 재보험사업 자체에 대한 신중한 재검토도 필요할 것이다.

국내법에서 국가재보험사업을 규정하고 있는 입법례로는 「농어업재해보험법」을 들 수 있는데, 농어업재해와 환경오염피해는 그 본질이 다를뿐더러 그 보험의 본질 또한 확연히 다르다. 즉, 농어업재해보험의 경우 농어업재해로 발생하는 재산 피해에 따른 손해를 보상하기 위한 보험으로서, 재해보험의 목적물로서의 농작물, 임산물, 가축, 농업용 시설물, 양식수산물, 어업용 시설물 등이 어느 정도 특정 가능하고 피해가 발생할 경우 부보(付保)하여야 하는 범위를 어느 정도 예측하는 것이 가능함에 반하여, 환경오염피해에 대한 배상책임보험은 그 피해의 원인이 되는 시설이 특정될 뿐, 그 시설에서 사용되는 오염물질의 양이나 독성 등으로써 향후 발생할지 모르는 피해의 크기나 규모 등을 예측할 수밖에 없는 것이어서 그 피해를 입을지 모르는 목적물 자체를 예측할 수도 없고 그에 따라 부보하여야 하는 범위도 예측할 수 없는바, 결국 이러한 성질의 피해에 대하여 국가가 재보험사업을 시행한다는 것은 해당 사업에 따른 리스크를 국가, 즉 국민 전체가 떠맡게 되는 결과가 될 수 있다.

## V. 환경오염으로 인한 건강피해의 관리·구제를 위한 입법적 과제

### 1. 관리 또는 구제 조치의 실시요건의 구체화

현행 「환경보건법」과 환경책임법안의 공통점은 어떠한 요건을 갖춘 경우, 관리 또는 구제 조치를 실시하는지가 구체적으로 특정되어 있지 않다는 점에 있다. 이와 같이 관리·구제조치를 실시할 수 있는 요건이 추상적이어서는, 구체적이고 실효적인 관리·구제조치를 기대하기 어렵다. 관리 또는 구제 조치의 실시를 위한 판단기준 내지 요건으로 다음과 같은 것들을 고려할 필요가 있다.

#### (1) 역학조사 실시 결과의 고려

먼저, 「환경보건법」에 따른 역학조사 혹은 이에 준하는 조사의 실시 결과가 관리 또는 구제 조치의 실시 여부를 판단하는 중요한 기준이 될 필요가 있다. 아무리 환경문제에 있어서 과학적 불확실성이 존재한다고 하더라도, 전혀 과학적인 데이터 없이 국가의 예산으로 특정 지역주민이나 인구집단에 대하여 지원이나 관리 조치, 나아가 구제급여를 지급하는 것은 정책적으로나 법적으로 받아들이기 곤란하다 할 것이다. 물론 손해배상청구소송에서의 법적 인과관계 입증의 수준은 아니더라도 적어도 역학적 인과관계 정도는 인정되어야 국가 차원의 적극적인 관리·구제조치의 정당성이 확보될 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 「환경보건법」은 역학조사 실시 결과를 고려하도록 하고 있다는 점은 타당하다 할 것이나, 그에 따른 조치의 범위가 지나치게 협소하거나 추상적으로 규정되어 있다는 점이 문제이고, 환경책임법안의 경우에는 그에 대한 고려 없이 원인자의 부존재·불명 또는 무자력 등의 사유만으로 구제급여 지급이 가능하도록 하고 있다는 점이 문제이다.

#### (2) 건강피해의 심각성에 대한 고려

해당 지역이나 인구집단에서 발생하고 있는 건강피해의 심각성이나 환경성질환의 예후 등도 중요하게 고려되어야 한다. 특정한 질환이나 지역 또는 인구집단에 대하여 지원·관리조치를 하거나 구제급여를 지급하는 것은 사회보장적 성격을 갖는 것으로 투입 가능한 재원의 제한성 등이 충분히 감안되어야 한다. 특정 질환을 앓고 있는 지역주민이나 인구집단에게 일정한 지원조치를 제공한다는 것은 이들

지역주민이나 인구집단이 처해 있는 환경불평등 현상을 극복하여 어느 정도 세대 내 형평을 꾀하기 위한 것으로 이해된다.<sup>35)</sup> 이러한 점 때문에 사회적으로도 합의가 형성될 수 있는 것이다. 그럼에도 불구하고, 예컨대 아토피성 피부질환 등과 같이 그 예후가 심각하지도 않은 질병을 앓고 있는 자에 대하여 국가예산으로 치료비 등을 지원하는 것에 대해서는 사회적인 합의가 형성되기 어려울 것이다. 그리고 제도 운영에 필요한 재원의 크기 측면에서 보더라도 환경유해인자와의 역학적 인과관계가 인정되는 모든 환경성질환을 앓고 있는 자를 대상으로 관리조치를 하거나 지원을 제공하는 것은 불가능하다고 할 것인바, 질환의 특성이나 예후 등에 따라 차별적으로 그 관리·구제조치의 내용이나 규모를 정하는 것이 바람직할 것이다.

### (3) 종래의 제도를 통한 구제 가능성에 대한 고려

관리조치에서 한 걸음 더 나아가 구제급여의 지급과 같은 행정적 구제조치가 이루어질 수 있기 위해서는 민사소송이나 환경분쟁조정 등과 같이 종래의 제도에 따른 구제가 여의치 않아야 한다. 환경오염으로 인한 건강피해에 대한 행정적 구제 제도의 도입 취지 자체가 종래의 제도가 갖고 있는 한계 인식에서 비롯된 것임을 유의하여야 한다. 해당 건강피해 발생의 원인자를 쉽게 지목할 수 있는 경우에는, 굳이 본 제도를 통한 구제를 받지 않더라도 민사상 손해배상청구소송 등을 통하여 보다 충실한 구제를 받을 수 있을 것이다. 피해자의 입장에서 보더라도, 본질상 그리고 현실상 위로금 수준의 구제에 머무를 수밖에 없는 본 제도에 의한 구제를 받는 것보다는 민사상 손해배상청구소송을 통한 구제를 받는 것이 금전적으로 훨씬 유리하다 할 것이다. 아울러 국민을 포함한 제3자의 입장에서 보더라도, 현행 제도를 통하여 원인자로부터 손해배상을 받을 수 있음에도 불구하고, 해당 원인이자 아니라 일반국민이 부담하는 세금에 의존하는 국가예산으로 그 피해에 대한 구제

<sup>35)</sup> 지속가능한 발전의 원칙의 개념으로는 흔히 세대 간 형평, 세대 내 형평, 지속가능한(현명한) 이용, 환경과 개발의 통합성 등이 들어지고 있다. Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press (2003), p. 252. 이 중에서도 “세대 내 형평”의 개념은 현재세대 내에서도 환경오염 또는 그로 인한 건강피해가 어느 하나의 특정 계층이나 특정 지역으로 편중되지 아니하도록 할 것을 요구하는 개념으로, 환경오염으로 인한 건강피해의 관리·구제 제도의 설계에 있어서도 충분히 반영될 필요가 있다. 예컨대, 환경오염의 발생 우려가 높은 지역을 대상으로 우선적으로 역학조사 등을 실시하도록 한다거나, 행정적 구제에 있어서도 이들을 대상으로 보다 우선적인 구제조치가 가능하도록 함으로써 세대 내에서의 불평등한 환경위험을 형평의 수준으로 되돌려 놓기 위한 작업이 요구되는 것이다. 박종원 외, 註 5, 286-287면 참조.

조치를 한다는 것에 대하여 쉽게 동의하기 어려울 것이며, 사회적 합의를 도출하기가 곤란할 것이다. 환경법상 원인자책임원칙이나 민법상의 자기책임원칙에 부합하지 아니함은 물론이다.

## 2. 집중 관리대상의 특징: 지정환경성질환

현행 「환경보건법」에 따른 환경성질환은 역학조사 등의 실시 결과 환경유해인자와의 과학적 상관성이 인정되는 질환이다. 따라서 적어도 현행법상 ‘환경성질환’의 개념 정의만 놓고 볼 때에는 앞의 V.1.에서 논한 바와 같은 관리조치의 대상이 될 수 있는 요건을 일부 갖추었다고 할 수 있다. 그러나 현행 「환경보건법 시행규칙」은 당초 환경성질환의 도입 취지를 제대로 이해하지 못하고, 환경성질환을 지나치게 포괄적으로 정하고 있는바, 현재로서는 이들 질환을 대상으로 집중적인 관리조치를 하는 것이 사실상 불가능하다. 이와 같이 학문적 개념으로서의 “환경성질환”의 범위와 다를 바 없을 정도의 개념으로 확대·추상화되어 있어서는, 선택과 집중을 통한 환경보건정책의 실시가 곤란하다.

미국 콜로라도주의 경우 환경성질환의 개념 자체는 다소 광의적으로 정하면서도 주 보건위원회가 따로 공중보건에 위협한 환경성질환을 지정하고 의료기관으로 하여금 일정한 절차에 따라 해당 질환에 관한 사항을 보고하도록 하고 있다.<sup>36)</sup> 즉, 환경성질환 자체는 폭넓게 정의하되, 보고의무와 같이 일정한 의무부과의 대상이 되는 질환은 따로 지정하도록 되어 있는 구조이다. 한편, 일본의 경우에는 행정적 구제의 대상이 되는 질환의 명칭을 법령에서 따로 정함으로써 구제의 대상질환, 지원요건 등을 명확히 하고 있음을 확인할 수 있다.<sup>37)</sup>

아울러 앞에서 살펴본 입법연혁상의 논거나 법정책상의 논리를 통해서도, 현행과 같은 환경성질환의 범위 설정은 타당하지 않음을 충분히 확인할 수 있었다. 그리고 일반적인 관리대상으로서의 환경성질환은 다소 넓게 정의되더라도, 집중관리가 필요하다거나 그에 대한 지원이 이루어진다면, 그 밖에 그 해당 여하에 따라 국민의 권리 제한이나 의무 부과를 수반하게 될 수 있는 경우에는 환경성질환 해당 여하에 대한 예측 가능성이 확보될 수 있도록 개념 정의나 범위 설정을 보다

36) C.R.S.A. §25-1.5-105.

37) 공해건강피해보상법(公害健康被害補償法), 공해건강피해의 보상 등에 관한 법률(公害健康被害の補償等に関する法律), 석면에 의한 건강피해의 구제에 관한 법률(石綿による健康被害の救済に関する法律), 미나마타병 피해자 구제 및 미나마타병 문제 해결에 관한 특별조치법((水俣病被害者の救済及び水俣病問題の解決に関する特別措置法) 등.

구체화할 필요성이 인정된다 할 것이다.

현행법상 역학조사 실시 결과에 따라 환경부장관이 직권으로 할 수 있는 조치라고는 “환경매체와 환경유해인자를 적절하게 관리하기 위하여 필요한 조치”라는 형식으로 애매하고 추상적으로 규정되어 있을 뿐이지만, 향후 역학조사 실시 결과에 따라 다양한 구체적·실효적 지원·관리 조치를 실시할 수 있도록 하기 위한 제도적 토대를 형성하기 위해서 환경성질환의 개념 자체를 근본적으로 재검토할 시점이다.

이에, 법적 안정성의 유지 차원에서 현행법체계가 크게 흔들리지 않는 범위에서 “환경성질환”의 개념은 현행과 유사하게 유지하는 한편, (가칭) “지정환경성질환”이라는 개념을 따로 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 『환경보건법』 제정 논의 당시 단병호 의원안과 유사한 방식이라고 할 수 있다.

현행법상 환경성질환에 대해서는 국민건강기초조사의 실시와 같은 비권력적 행정조사의 실시로만 머무르는 것이 아니라, 일반 불법행위책임의 특칙으로서 무과실 책임이 인정되는 법적 효과를 갖게 되는 것이므로, 현행과 같이 포괄적으로 환경성질환을 개념지우는 것은 바람직하지 않다. 그리고 현행법상 환경성질환의 개념 정의만으로는 선택과 집중을 통한 효과적인 환경보건정책의 실현에 어려움이 있을 수 있으며, 정작 지원과 관리가 필요한 자에 대한 지원과 관리가 소홀해질 수 있다. 이에 따라 광의의 환경성질환은 현행과 같이 포괄적인 개념으로 유지하는 한편, 국가 차원의 우선적이고 중점적인 관리의 대상이 되는 지정환경성질환을 보다 구체적으로 특정하여 개념 정의하는 방안을 적극적으로 검토하여야 할 것이다.

광의의 환경성질환은 현행 환경성질환 개념정의와 같이 (i) 역학조사 결과에 따른 환경유해인자와의 상관성, (ii) 환경보건위원회의 심의 등과 같은 실체적·절차적 요건을 거치도록 할 것이 아니라 환경유해인자와의 상관성이 의심 또는 우려되는 질환으로 포괄적으로 정하는 한편, 보다 중점적인 관리의 대상이 되는 “지정환경성질환”의 경우에는 (i) 역학조사 실시 결과에 따른 환경유해인자와의 상관성 인정, (ii) 환경보건위원회의 심의, (iii) 환경부장관의 지정·고시 등의 실체적·절차적 요건을 충족하도록 할 필요가 있을 것이다.

그리고 환경성질환이라는 개념 자체가 질환의 명칭 하나만으로 특정될 수 있는 것이 아니라 그 요인이 되는 환경유해인자라든가 그 노출경로, 그리고 해당 질환이 다발하는 지역이나 인구집단의 특성 등이 함께 정해져야만 특정 가능하게 되는 특성을 갖고 있음을 고려할 때, 환경부장관이 환경보건위원회의 심의를 거쳐 지정환경성질환을 고시함에 있어서는 그 질환의 명칭뿐만 아니라 이들 요소까지도 함

게 고시하도록 함으로써, 보다 구체적이고 실효적인 조치가 가능할 수 있도록 할 필요가 있다.

### 3. 건강피해의 특성에 따른 관리·구제조치의 다양화

현행법상 역학조사 실시 결과에 따라 환경부장관이 직권으로 할 수 있는 조치라고는 “환경매체와 환경유해인자를 적절하게 관리하기 위하여 필요한 조치”뿐이다. 역학조사 실시 결과에 따라, 혹은 환경부장관이 지정·고시하는 환경성질환의 명칭, 그 요인이 되는 환경유해인자와 노출경로, 해당 질환이 다발하는 지역이나 인구집단의 특성 등을 충족하는 지역주민 또는 인구집단을 대상으로 보다 다양한 관리·지원조치가 가능하도록 할 필요가 있다.

일본에서는 공해보건복지사업과 공해건강피해예방사업이 지속적으로 실시되고 있다. 전자는 지정질병, 즉 구제대상질환으로 잃은 건강을 회복시키고 회복된 건강을 유지·증진시키는 등 피인정자의 복지를 증진하고 지정질병으로 인한 피해를 예방하기 위하여 도도부현지사 등이 실시하는 사업으로, 환자의 사회복귀(rehabilitation), 전지(轉地)요양, 요양기구(특수침대, 공기청정기 등)의 지급, 가정내 요양의 지도 등에 관한 사업을 포함한다(공해건강피해의 보상 등에 관한 법률 제46조). 후자는 대기오염이 심각한 지역을 중심으로 건강진사(診査), 기능훈련 등을 통하여 건강의 확보·회복을 도모하는 사업, 건강피해의 예방에 관한 조사연구·계획 작성 등을 포함하는 것으로, 저공해차의 보급이나 녹지정비 등도 이에 포함된다(제68조).

우리나라 역시 지정환경성질환 지정제도를 도입할 경우에는 지정환경성질환의 지속적·체계적 예방·관리를 위하여 지정환경성질환의 발생이 우려 또는 의심되는 자에 대한 건강상담 또는 건강검진, 지정환경성질환을 앓고 있는 자에 대한 진료 또는 기능훈련 등을 제공하는 사업을 실시하는 방안, 역학조사 결과 해당 지역 내의 환경유해인자와 특정 지정환경성질환 간의 역학적 인과관계가 인정되는 지역 또는 해당 지역에서 발생하고 있는 지정환경성질환의 예후나 건강피해의 심각성 등을 고려할 때 특별한 관리가 필요하다고 인정되는 지역에 대해서는 해당 지역에서의 추가적인 피해 방지, 해당 지역 안의 주민 건강보호 및 지정환경성질환 또는 건강피해의 관리를 위한 행정적·의료적 지원 등을 내용으로 하는 대책계획을 수립·실시하도록 하는 방안 등을 적극적으로 고려하여야 할 것이다.

뿐만 아니라, 구체적인 지원조치 이외에도 환경부장관이 국민환경보건기초조사나

역학조사 등의 결과를 바탕으로 환경성질환 등에 관한 정보를 구축·제공하는 사업을 실시하도록 한다거나, 지정환경성질환을 앓고 있는 자를 대상으로 관리수첩을 교부·관리함으로써 질환을 앓고 있는 자의 입장에서는 해당 질환의 지속적인 관리가 가능하도록 하는 한편, 국가로서는 이들 질환을 앓고 있는 자에 관한 정보를 보다 쉽게 파악하고 이를 추적·관리함과 동시에 특정 질환에 관한 정보를 국민과 공유함으로써 효율적인 리스크 커뮤니케이션이 가능하도록 할 필요도 있을 것이다.

그리고 ‘환경책임법안’에서와 같은 행정적 구제제도의 일환으로 구제급여의 지급과 같은 적극적인 조치가 가능하기 위해서는, 그 구제대상을 보다 명확히 한정하는 작업이 우선되어야 할 것이다. 그 대안으로 “고시”의 형식으로 보상급여 지급의 대상이 되는 질환의 명칭, 보상급여 지급을 위한 요건<sup>38)</sup> 및 지급 여부의 판정방법, 보상급여의 종류 및 액수 등을 정하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다. 물론 “고시”가 아니라 “시행령”이나 “시행규칙”으로 그 보상급여 지급의 대상이나 요건 등을 정하는 것이 법적 안정성이나 예측가능성, 절차적 정당성 등의 측면에서 더 바람직할 수 있을 것이지만, 이러한 방식은 상황 발생에 따른 즉각적이고 신속한 대응이 어려울 수 있다는 단점이 있다.

환경오염피해에 대한 행정적 구제제도의 도입취지가 현행 제도의 한계 극복에 있고, 기존 제도의 경우 구제를 위한 입증의 어려움은 물론 구제에 소요되는 기간이 지나치게 길다는 단점도 지적되고 있는바, 고시의 형식을 채용함으로써 보다 즉각적인 대응을 할 수 있도록 하는 것이 제도 도입 취지에 보다 부합할 것이다. 아울러 보상급여의 지급 대상이 될 수 있는 질환의 다양성이나 지역의 특성 등을 고려할 때 대상질환의 명칭, 지역의 범위, 판정방법, 구제급여의 액수 등을 일일이 시행령이나 시행규칙에서 규정하는 것 자체가 입법기술상 어려울 수 있음을 인식하여야 할 것이며, 현행과 같이 추상적으로 규정하였을 경우에는 보상급여 지급 여부를 둘러싸고 특별행정심판이나 행정소송이 빈발하게 될 수 있음을 고려하여야 할 것이다. 또한, 이들 사항을 고시하더라도 특별히 국민의 권리를 제한한다거나 의무를 부과하는 내용을 수반하고 있지 않으므로, 의회유보원칙 등 헌법상의 원칙에 위배될 여지가 적어 보인다. 다만, 입증부담의 완화라는 판정기준 설정의 대원칙이라든가, 구제급여의 종류, 판정위원회의 설치 및 구성 등에 관한 기본적인 입법사항 정도는 법률에서 정하는 것이 바람직할 것이다.

38) 판정을 위한 기준으로 지역을 지정하고 해당 지역 내에서 일정 기간 이상 거주 또는 근무하였을 것 등의 요건을 포함시키는 것도 가능할 것이다.



#### 4. 역학조사의 타당성 제고

현행 「환경보건법」은 역학조사의 실시와 관련하여 필요적 실시가 아니라 임의적 실시방식을 채용하는 한편, 구체적인 역학조사 대상지역의 범위나 우선순위를 정하고 있지 아니하다. 「환경보건법」 제15조 제1항은 “환경부장관과 지방자치단체의 장은 환경성질환의 발생 또는 환경유해인자로 인한 건강피해가 우려되거나 의심되는 지역 주민에 대하여 역학조사를 실시할 수 있다.”고 규정하고 있는바, 역학조사의 ‘주체’는 ‘환경부장관과 지방자치단체의 장’으로 정하고 있는 것이고, 역학조사의 ‘대상지역’은 ‘환경성질환의 발생 또는 환경유해인자로 인한 건강피해가 우려되거나 의심되는 지역’으로 정하고 있으며, 그 실시 여부의 판단은 해당 주체의 재량에 맡겨져 있을 뿐이다. 물론 같은 조 제2항에서는 환경부장관으로 하여금 (i) 어린이, 노인, 임산부 등 환경유해인자의 노출에 민감한 계층, (ii) 산업단지, 폐광지역, 교통밀집지역 등 환경유해인자로 인한 건강영향의 우려가 큰 지역에 거주하는 주민에 대하여 환경유해인자가 건강에 미치는 영향을 지속적으로 조사·평가하도록 하고 있지만, 이는 어디까지나 역학조사 등의 실시에 있어서 고려사항일 뿐이고, 역학조사 실시의 대상이나 우선순위를 특정하고 있는 것으로 해석하기는 곤란하다.

그렇지만, 전술한 바와 같이 환경오염 건강피해의 구제·관리조치의 실시를 위한 기초로서 역학조사를 실시하고 그 결과에 따라 각종 대책의 수립이나 지원조치가 이루어지도록 한다면, 그리고 그에 더하여 그 피해가 심각함에도 불구하고 종래의 민사소송 등을 통한 구제가 곤란한 경우 구제급여 지급 등의 행정적 구제를 실시한다고 한다면, 현행보다는 더욱 더 역학조사의 타당성을 제고하는 작업이 우선되어야 할 것이다.

이러한 제도를 도입하게 되면, 현행법 체제와 달리 역학조사의 결과가 종국적으로 법률관계에도 일정한 영향을 미칠 수 있게 될 것이므로, 역학조사의 타당성 확보가 제도 도입의 관건이 되는 것이다. 역학조사가 지역적으로 불균형하게 이루어진다면, 실시되더라도 일정한 기준이나 원칙 없이 부실하게 이루어진다고 한다면, 그 결과에 기초한 구제·관리조치의 실시에 대하여, 특히 이들 조치에 소요되는 재원이 세수에 의존하는 국가의 예산에서 지출된다고 한다면, 이에 대한 사회적 합의 도출이 어려워지게 될 것이고, 그에 따른 지역적 차원의 반발도 있을 수 있을 것으로 예상된다. 결국 역학조사의 대상지역 선정에서부터 역학조사의 실시자격, 기준 등에 이르기까지, 역학조사의 타당성을 제고하기 위한 작업이 우선적으로

이루어질 필요가 있다.

현행법과 같이 역학조사의 대상지역을 “환경성질환의 발생 또는 환경유해인자로 인한 건강피해가 우려되거나 의심되는 지역”으로 추상적으로 규정할 것이 아니라, 보다 구체적으로 정하는 방안도 검토할 필요가 있다. 특히 특정 지역 내의 환경유해인자가 심각한 수준에 이르고 있거나 환경성질환으로 의심되는 질환이 다발하고 있다는 등의 요건을 충족하는 경우에는 해당 지역을 대상으로 우선적으로 역학조사가 실시되도록 의무화하는 것이 필요하다. 아울러 지역 단위뿐만 아니라 인구 집단 단위로도 역학조사를 우선적으로 실시할 수 있도록 하는 근거 마련도 필요할 것이다. 현행 「환경보건법」상 ‘역학조사’의 개념 정의와 같이, 역학조사의 개념 자체가 ‘환경유해인자’와 ‘질환’ 간의 상관관계 확인 및 원인 규명을 포함하는 것이라고 본다면 역학조사의 실시 여부 판단은 ‘환경유해인자’, ‘질환’ 등을 기준으로 정하는 편이 보다 바람직할 것이다.

먼저, 현행법상으로 ‘환경유해인자’는 「환경정책기본법」 제3조제4호에 따른 환경오염과 「유해화학물질 관리법」 제2조제8호에 따른 유해화학물질 등으로 정의되고 있는바, 환경오염의 수준이 일정 수준 이상이 되는 경우 역학조사의 실시 기준으로 삼아야 할 것이다. 이와 관련하여 현행 「환경정책기본법」은 정부로 하여금 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하도록 하고, 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하고 있으며(제10조 제1항), 특별시·광역시·도는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 시·도의 조례로 환경기준보다 확대·강화된 별도의 지역환경기준을 설정할 수 있도록 하고 있으므로(동조 제3항), 이들 환경기준을 자주 초과하는 지역을 역학조사의 우선적 실시 대상지역으로 정할 필요가 있을 것이다.

그렇지만 현행 「환경정책기본법」상의 환경기준은 대기, 소음, 수질 및 수생태계 등 3개 분야로서, 대기분야는 아황산가스, 일산화탄소, 이산화질소, 미세먼지, 오존, 납, 벤젠 등 7개 항목에 대하여, 소음분야는 항공기소음, 철도소음 및 건설작업장 소음을 제외한 소음을 대상으로 하며, 수질 및 수생태계분야는 하천, 호소, 지하수, 해역 등 4개 항목으로 구분하여 환경기준을 설정하고 있을 뿐이므로(시행령 별표 1) 「환경보건법」상의 환경유해인자 모두를 포괄하지는 못한다는 한계가 있다. 따라서 행정청의 판단으로 “환경오염이 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 것”으로 판단되는 지역 역시 역학조사의 실시 대상지역으로 포함시켜야 할 필요성이 인정된다.

다음으로, ‘질환’과 관련해서도 해당 지역에서 특별히 환경기준을 초과하거나 환

경오염이 현저한 것으로 확인되지 않고 있다고 하더라도, 특정 지역 내에서 환경성질환으로 의심되는 특정 질환이 다발하고 있다면, 이를 대상으로 우선적으로 역학조사가 실시되도록 하여야 할 필요가 있을 것이다.

또한 현행법은 역학조사의 실시주체를 “환경부장관과 지방자치단체의 장”으로만 규정하고 있고, 이 가운데 환경부장관의 권한은 국립환경과학원장에게로 위임되어 있다. 결국 현행법상 역학조사의 실시주체는 환경부장관(국립환경과학원장)과 지방자치단체의 장으로만 설정되어 있을 뿐이다. 그런데 실제로 국립환경과학원에서 직접 역학조사를 실시하는 경우도 있지만 계약 등을 통하여 다른 연구기관이나 학교 등에서 실시하는 경우도 많은 것이 현실이다. 물론 역학조사의 실시 여부를 판단하고 직접 역학조사를 실시하거나 역학조사의 실시를 적절하게 관리하는 권한은 여전히 환경부장관(국립환경과학원장)과 지방자치단체의 장에게 주어져야 할 것이지만, 다른 연구기관이나 학교 등으로 하여금 역학조사를 실시하게 할 경우 아무런 자격기준 없이 역학조사를 실시하도록 할 것이 아니라 역학조사를 직접 수행하는 자의 자격요건을 정하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

그러나 역학조사의 본질상 다양한 연구방법론이 채용될 수 있고, 그 특성에 따라 다양한 자격이나 능력이 필요함을 고려할 때, 법령에서 자격요건을 지나치게 구체적으로 정할 경우 그 대상지역의 특성이나 방법론의 특성 등에 따라 유연하고 효과적인 역학조사의 실시가 어려워질 수 있다는 점도 함께 고려될 필요가 있을 것이다. 만약 이러한 이유로 자격요건의 설정이 곤란하다면, 역학조사를 실시하는 최소한의 기준 정도는 법정하는 것은 그 신뢰성을 확보하는 차원에서 중요하다고 할 것이다. 학문상의 개념으로서의 역학조사가 가능한 모든 방법론을 동원하는 것이라고는 하더라도, 정할 수 있는 최소한의 기준이라도 법정할 필요가 있는 것이며, 학문상 개념으로서의 역학조사에 머무는 것이 아니라 그 결과에 따라 건강피해를 관리 내지 구제하기 위한 법적 조치 여하가 정해지는 기능을 하는 역학조사라는 관점에서 본다면 그 방법 정도는 특정할 필요가 있을 것이다. 아울러 역학조사 방법 등의 법정화는 「환경보건법」에 따른 역학조사 결과가 재판 등에서의 인과관계 입증에 있어서도 보다 중요한 역할을 하도록 하는 데 기여할 수도 있을 것이다.<sup>39)</sup>

39) 현행법상 역학조사의 방법 등을 정하고 있는 입법례로 「암관리법」, 「가축전염병예방법」, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 등이 있다. 「암관리법」의 경우 역학조사의 시기, 방법, 내용 등에 필요한 사항을 대통령령으로 위임하고 있고(제16조 제2항, 시행령 제12조), 「가축전염병예방법」 제13조와 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제18조는 역학

## 5. 재원의 확보

환경오염으로 인한 건강피해의 관리 또는 구제에 드는 재원을 어떻게 확보할 것인가가 문제된다. 누가 관리 또는 구제에 드는 비용을 부담할 것인가의 문제이다.

현행 『환경보건법』은 아무런 재원확보장치가 없는 것이 문제이고, ‘환경책임법안’은 기금을 설치하도록 하고 있기는 하나, 앞서 지적한 바와 같이 환경법상 원인자책임원칙을 제대로 반영하고 있지 아니한 문제가 있다. 즉, 기금의 재원이 극히 일부의 잠재적 원인자에게로만 한정되어 있다는 것이다.

생각건대, 비용부담의 문제를 판단함에 있어서는 기본적으로 환경법상 원인자책임원칙이 고려되어야 할 것이다. 그러나 본 제도의 도입취지 자체가 원인자의 특정 곤란 등 종래의 제도에 따른 구제의 한계에서 기인하는 것임을 고려한다면, 원인자책임원칙만을 고집하기가 곤란하다.

결국 환경법상 협력원칙이 요구되는 부분이다. 즉, 국가와 지방자치단체, 그리고 사업자가 비용을 부담하는 것이 필요하다는 것이다. 일부는 우리 국민 모두가 환경오염의 발생에 일정한 원인을 제공하고 있다는 관점에서 국민 전체의 부담으로 하여 국가의 일반재원에서 그 비용을 지출하도록 하여야 할 것이다.

한편, 비용을 부담하는 사업자의 범위와 관련해서는, 여전히 원인자책임원칙에 대한 고려가 필요할 것으로 본다. 전술한 바와 같이, 환경관계법의 최상위법에 위치하는 『환경정책기본법』에서는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다(제7조).”고 규정함으로써 원인자책임원칙을 환경법의 기본원칙으로 선언하고 있다. 우리가 환경오염으로 인한 건강피해의 관리·구제, 특히 행정적 구제제도의 도입을 논함에 있어서는, 환경법상 원인자책임원칙에 대한 고려가 반드시 필요하다 할 것이다.

즉, 대기오염물질, 수질오염물질 등과 같은 환경유해인자를 배출하는 사업자가 비용부담의 중심에 있어야 할 것이다. 만약 이와 전혀 무관한 사업자에 대해서까지 일정한 부담을 지우도록 하는 것은 공평의 관념이나 원인자책임원칙에 부합하지 아니한다 할 것이다. 더구나 이는 보다 환경오염과 근접한 위치에 있는 사업자의 도덕적 해이를 불러일으킬 가능성도 크다.

환경법상 원인자책임원칙을 논할 때, 원인자의 범위와 관련해서는 여러 견해가 대립하고 있다. 즉, 외형적 생활관계의 장소적 범위 내에서 오염물질을 방출한 자(형식적 생활관계설), 사실상의 생활지배의 범위 내에서 오염을 발생시킨 자(사실상의 지배영역설), 환경오염의 원인을 야기하고 오염을 제거·방지하는 데 가장 적합한 상황에 있는 자(적합지위설), 계속적인 인과관계의 고리 속에서 환경오염에 참여하거나 요인을 분담한 자(인과관계 연속에의 참여설) 등이 그것이다.<sup>40)</sup> 그러나 이들 견해 가운데 어느 하나를 택한다고 하더라도, 환경성질환의 원인, 즉 환경유해인자를 발생시킨 자를 원인자로 보는 데 전혀 무리가 없을 것이다.

결국, 환경유해인자를 발생시키는 자, 예컨대 대기오염물질·수질오염물질 등을 배출하는 사업자에게 일정한 비용부담을 지우기 위해서는 부담금을 부과하는 방식을 고려해 볼 수 있을 것이다. 그런데, 부담금 부과와 관련하여, 헌법재판소는 비교적 엄격한 태도를 보이고 있다. 이에 따르면, 헌법재판소는 (i) 집단의 동질성, (ii) 객관적 근접성, (iii) 집단적 책임성, (iv) 집단적 효용성 등의 요건을 부담금 부과요건으로 실시하고 있다. 즉, (i) 부담금은 일반인과 구별되는 동질성을 지니어 특정집단이라고 이해할 수 있는 사람들에게만 부과되어야 하고, (ii) 특별부담금의 부과를 통하여 수행하려는 특정한 경제적·사회적 과제와 특별히 객관적으로 밀접한 관련성이 있어야 하며, (iii) 그러한 과제의 수행에 관하여 조세외적 부담을 저야 할 책임이 인정될 만한 집단에 대해서만 부과되어야 하고, (iv) 특별부담금의 수입이 특별부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 한다는 것이다.<sup>41)</sup>

그런데, 이와 같은 부담금 부과요건을 환경유해인자를 발생시키는 자, 예컨대 대기오염물질·수질오염물질 등을 배출하는 사업자에게 부담금을 부과하는 경우로 적용해 보면, 먼저 사업자라는 공통점 이외에 특별히 역사적·사회적으로 특징적인 여건이나 환경에 의하여 각인된 집단으로서 공통점이나 연대감을 가지는 집단으로 보기 어려울 것인바, 집단적 동질성은 인정되기 곤란할 것으로 보이며, 부담금의 수입은 환경오염건강피해의 구제·관리사업에 지출될 것인바, 사업자의 집단적 효용을 증진시키는 것은 아니므로 집단적 효용성 요건도 충족하기 어려울 것으로 보

40) 윤서성, “원인자부담원칙의 적용에 대한 고찰”, 『환경법연구』 제10권, 한국환경법학회 (1988), 24-26면 참조.

41) 헌법재판소 1998. 12. 24.자 98헌가1 결정; 헌법재판소 1999. 10. 21.자 97헌바84 결정; 헌법재판소 2003. 1. 30.자 2002헌바5 결정; 헌법재판소 1999. 5. 27.자 98헌바70 결정; 헌법재판소 2001. 11. 29.자 2000헌바23 결정; 헌법재판소 2002. 10. 31.자 2001헌바88 결정 등.

인다. 그렇지만, 부과대상 사업자들은 환경오염 건강피해에 대한 원인을 제공하고 있으므로 원인자책임원칙을 고려할 때 부담금의 부과목적에 일반납세자인 국민들보다 훨씬 근접한 지위에 있고, 이로 인해 납부의무자들은 부담금의 부과를 통하여 그 누구보다도 집단적인 책임을 진다는 점을 고려한다면, 객관적 근접성과 집단적 책임성 요건은 충족하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

앞서 살펴본 헌법재판소의 특별부담금 허용요건 중 객관적 근접성과 집단적 책임성은 어떠한 경우에도 충족되어야 하는 본질적 요건인 반면, 나머지 요건은 구체적 사안별로, 특히 유도적 부담금의 경우에는 완화가 가능한 것으로 이해되고 있다.<sup>42)</sup> 그런데, 환경오염 취약지역 주민의 건강피해 관리·구제사업을 위한 재원 활용을 위한 목적으로 부과되는 부과금의 경우, (i) 피해구제를 위한 재원조성기능은 물론, (ii) 환경유해인자의 발생을 저감하도록 유도하는 기능도 있음을 고려한다면, 결국 이에 대한 부담금 부과는 헌법적으로 불가능한 것은 아니라고 할 것이다.

그렇지만, 부담금 신설을 위해서는 넘어야 할 법적 장벽이 또 하나 더 있다. 「부담금관리기본법」이 그것이다. 즉 「부담금관리기본법」 제5조 제1항은 “부담금은 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없으면 하나의 부과대상에 이중으로 부과되어서는 아니 된다.”고 규정하고 있는 것이다.

그런데, 이미 동일한 부과대상에 해당하는 환경유해인자, 특히 대기오염물질이나 수질오염물질을 배출하는 사업자에 대해서는 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계의 보전에 관한 법률」 등에서 배출부과금이 부과되고 있다. 따라서 이들 배출시설을 대상으로 피해구제를 목적으로 하는 부담금을 신설하여 부과하는 데에는 법리상으로는 현실적으로 상당한 무리가 있을 것으로 예상된다. 더구나 법 시행 이전에 배출된 오염물질의 양 등을 기준으로 현 시점에서 부과하는 것 역시 헌법상 소급입법금지원칙 등의 위배 소지가 있으므로 그 도입에 신중을 기할 필요가 있다.<sup>43)</sup>

42) 헌법재판소 2003. 12. 18.자 2002헌가2 결정 등.

43) 아울러 부담금을 신설하려는 경우에는 「부담금관리기본법」에 대한 고려도 필요하다. 우리가 도입을 고려하고 있는 부담금 역시 「부담금관리기본법」상의 부담금, 즉 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”(제2조)에 해당하는 것인바, 부담

따라서 그 차선택으로 이미 징수되고 있는 배출부과금 등으로 마련된 재원의 일부를 피해 관리·구제의 재원으로 활용할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 그런데, 현행 대기·수질오염물질에 부과되고 있는 배출부과금은 오염물질로 인한 환경상의 피해 방지·저감을 부과목적으로 규정하고 있는바, 그로 인한 건강피해 관리·구제에 드는 비용까지는 환경비용을 내부화하고 있지 못한 것으로 이해된다. 즉, 현행 「대기환경보전법」 제35조는 “대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지하거나 줄이기 위하여” 배출부과금을 부과·징수하는 것으로 규정하고 있고, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제41조는 “수질오염물질로 인한 수질오염 및 수생태계 훼손을 방지 또는 감소시키기 위하여” 배출부과금을 부과·징수하는 것으로 규정하고 있고, 그 구체적인 부과기준이나 산정방법 역시 이와 같은 부과목적의 범위 내에서 정해져 있는 것으로 이해된다. 따라서 건강피해관리·구제에 드는 환경비용까지 내부화할 수 있도록 부과요율을 상향 조정하는 한편, 그에 따른 추가징수액을 피해 관리·구제재원으로 활용할 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

아울러 현행 「대기환경보전법」상 배출부과금의 부과대상물질은 상당히 제한되어 있다. 즉, 기본부과금의 경우에는 황산화물과 먼지 등 2종류, 초과부과금의 경우에는 황산화물, 암모니아, 황화수소, 이황화탄소, 먼지, 불소화합물, 염화수소, 염소, 시안화수소 등 9종류로 제한되어 있다. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 배출부과금의 부과대상물질 역시 기본부과금의 경우 유기물질, 부유물질 등 2종류, 초과부과금의 경우 유기물질, 부유물질, 카드뮴, 시안화합물, 유기인화합물, 납, 6가크롬화합물, 비소, 수은, 폴리크로리네이티드비페닐, 구리, 크롬, 페놀류, 트리클로로에틸렌, 테트라클로로에틸렌, 망간, 아연, 총질소, 총인 등 19종류로 한정되어 있다.

따라서 이와 같은 기존 배출부과금 제도의 한계를 극복하기 위한 방안도 강구해 나갈 필요가 있다. 대상물질의 제한성뿐만 아니라, 지역별계수·농도별계수 산출의 불분명성, 낮은 부과요율, 이동오염원 규제의 한계 등의 문제점 역시 앞으로 극복되어야 할 과제이다.<sup>44)</sup> 또한, 기존의 부과대상물질이 환경성질환의 주된 원인을 제

금 부과에 근거가 되는 개별 법률에는 부담금의 부과 및 징수주체·설치목적·부과요건·산정기준·산정방법·부과요율 등이 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다. 다만 이들 부과요건의 세부적인 내용은 당해 법률이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다(제4조).

44) 김홍균, 『환경법: 문제·사례』, 홍문사 (2007), 252면 참조.

공하는 환경유해인자에 해당하는가에 대한 검토도 필요할 것이다.

## VI. 나오며

지금까지 현행 「환경보건법」과 국회 계류 중인 ‘환경책임법안’을 글감으로 하여 환경오염으로 인한 건강피해의 관리·구제를 위한 법적 과제를 논하였다. 최근 일련의 환경오염사고로 환경오염으로 인한 건강피해의 관리·구제를 위한 입법의 필요성에 대해서는 어느 정도 사회적 합의가 형성된 것으로 평가된다.

그리고 ‘환경책임법’이 제정된다면 종래 피해자 입장에서 충실한 구제를 받는 데 큰 장애로 작용하였던 고의·과실이나 인과관계의 입증부담이 상당 부분 해소될 수 있고, 의무보험 가입강제로 손해배상의무의 충실한 이행에도 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 그렇지만, 이상에서 지적한 바와 같이 환경오염으로 인한 건강피해를 실효적으로 구제하기 하는 데 있어서 “환경오염피해” 개념의 협소성, 배상책임한도의 적정성, 보상급여 지급의 판단기준과 범위, 기금설치의 정당성과 재원 및 용도의 적정성 등의 문제가 장애요소로 작용할 우려도 있다. 또한, 「환경보건법」과의 관계를 어떻게 설정해 나갈 것인지도 앞으로 풀어나가야 할 과제이다.

당초 ‘환경책임법’ 입법추진 과정에서 제4장(환경오염피해 보상 등)은 환경책임법의 본질과는 다소 성질상의 차이가 있고 법체계상의 문제점이 있음을 인식하면서도, 하나의 법률에서 환경오염에 대한 사법적 구제와 행정적 구제를 동시에 담는 것이 기형적임이 인식하면서도, 여러 가지 정책적 요구나 현실적 필요성, 입법의 용이성 등을 고려하여 환경책임법에 포함시켜 추진하는 구조를 채용하게 되었다. 그러나 법안이 성안된 지금, 구체적인 쟁점별로 그 타당성을 살펴다 보니, 앞서 지적한 바와 같은 여러 문제점을 안고 있음이 확인되었다.

현행 「환경보건법」은 환경오염으로 인한 건강피해의 실효적 관리 측면에서 여러 가지 미흡한 점이 많이 보인다. 그렇지만, 종래 법제화되어 있는 역학조사, 환경성질환 지정·관리 등의 법적 도구를 잘 꿰기만 하면 보다 체계적으로 연계성 있게 환경오염으로 인한 건강피해, 혹은 환경성질환을 관리해 나갈 수 있는 법적 기반이 갖추어져 있다. 그러나 이를 제대로 추진하기 위한 재정적 뒷받침이 부족하다는 점이 문제이다. 반면, ‘환경책임법안’의 경우 환경오염피해 보상과 관련하여 여



러 문제점이 있기는 하나, 적지 않은 예산을 필요로 하는 환경오염으로 인한 건강피해 관리·구제를 위한 기금을 도입하고 있다. 앞으로 가슴기살균제 사건과 같은 유형의 사고가 발생할 경우, 인구집단 단위의 관리가 가능한 「환경보건법」 체계에서는 그 대안을 모색해 볼 수 있지만, 시설의 설치·운영으로 인한 피해만을 그 대상으로 하는 ‘환경책임법’ 체계에서는 그에 대한 대응이 곤란하다.

필자는 이러한 점을 인식하기는 하였으나, 어느 법에서 어떠한 내용을 담을 것인지에 대해서는 확정하지 아니한 채, 환경오염으로 인한 건강피해의 관리 및 구제를 위한 입법적 개선점을 나열해 보았다. 「환경보건법」과 ‘환경책임법’ 각각이 어떠한 과제를 짊어져야 할 것인지, 그리고 이들을 어떠한 방식으로 조화롭게 연계시키는 것이 환경오염으로 인한 건강피해를 보다 실효적으로 관리·구제하기 위한 대안이 될 수 있을 것인지, 다시 한 번 신중하게 고민할 때이다.

투고일자 2013.10.25, 심사일자 2013.11.18, 게재확정일자 2013.11.24

## [참고문헌]

- 김두환, “항공운송인의 책임과 배상한도액에 관한 논고”, 『법학논총』 창간호, 숭실대학교 법학연구소 (1985).
- 김홍균, 『환경법: 문제·사례』, 홍문사 (2007).
- 김홍균, 『환경법』, 홍문사 (2012).
- 박정임 외, 『환경보건관련 법령체계 개선방안 연구』, 한국환경정책·평가연구원 (2006).
- 박종원 외, 『환경오염 취약지역 주민 건강피해 구제 및 관리제도 도입 연구』, 한국법제연구원 (2011. 9).
- 박종원 외, 『환경유해인자로 인한 건강피해 예방·관리 강화를 위한 환경보건법 발전방안 연구』, 한국법제연구원 (2013. 5).
- 박종원, “석면피해구제의 비용부담과 원인자책임원칙”, 『환경법연구』 제31권 제1호, 한국환경법학회 (2009).
- 박종원·김현준, 『토양정화책임 관련 분쟁사례 분석』, 한국법제연구원 (2012).
- 서희원, 『환경소송』, 북피디닷컴 (2004).
- 손윤하, 『환경침해와 민사소송』, 청림출판 (2005).
- 안범영, “환경오염 사고와 위험책임”, 『환경오염의 법적 구제와 개선책』, 소화 (1996).
- 오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사 (1996).
- 우성만, “수질오염, 해양오염과 환경소송”, 재판자료 제95집 『환경법의 제문제(하)』, 법원도서관 (2002).
- 윤서성, “원인자부담원칙의 적용에 대한 고찰”, 『환경법연구』 제10권, 한국환경법학회 (1988).
- 이상규, 『환경법론』, 법문사 (1998).
- 이은영, 『채권각론』, 박영사 (1993).
- 이종태·김호, “대기오염의 건강 영향 평가를 위한 역학연구 설계 및 방법론”, 『예방의학회지』 제34권 제2호, 대한예방의학회 (2001. 5).
- 전경운, “‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 대한 소고”, 『환경법연구』 제35권 제2호, 한국환경법학회 (2013. 8).
- 전경운, “환경침해피해의 사법상 구제원리”, 『환경법연구』 제25권 제2호, 한국환경

법학회 (2003).

조은래, “환경소송상의 입증문제에 대한 소고”, 『환경법연구』 제28권 제3호, 한국  
환경법학회 (2006).

David A. Moss, *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*,  
Harvard University Press (2004).

Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge  
University Press (2003).

<Abstract>

**Legislative Study on the Response and Relief to  
Injuries Induced by Environmental Pollution**

Park, Jong-Won\*

There are increasing numbers of cases in which people suffer from injuries induced by environmental pollution. Recognizing that we have many difficulties in obtaining fair compensation of injuries induced by environmental pollution under current legal system, this study made an analysis of legal systems, including the Environmental Health Act(hereinafter referred to as “EHA”) and the Bill on the Remedy of Environmental Pollution Damages(hereinafter referred to as “Bill”), in order to show ways to improve current legal system caring for or relieving the injured.

This study tried to analyze the related case laws, aiming to understand legal concerns in depth. Then it went through a analysis of current legal system, including the EHA and the Bill, focusing on their functions and limitation to responding to injuries or relieving people injured by environmental pollution.

The bill contains many helpful provisions to remedy or relieve the injured. They includes strict liability, presumption of casual relationship, compulsory environmental liability insurance, and so on. But, the Bill has some problems such as improper definition of “Environmental Pollution Damages”, injustice in limiting liability, ambiguity in providing administrative relief and unequal cost allocation. Though epidemiological survey that are provided by the EHA must be useful tools to grasp the scale of health damages or scientific causations, the EHA fails to establish a connection between epidemiological survey and environmental-related diseases, and has no effective provision on how to care for the injured.

Based on these analyses, this study presented some concrete ways to improve our legal system: First, it needs specific trigger condition that competent authority

---

\* Assistant Professor, Pukyong National University.

can start measures to control or relieve damages; Second, it needs a legal priority ranking among environmental-related diseases; Third, administrative measures to the injured should be diversified; Fourth, validity and reliability of epidemiological survey should be increased; Fifth, it needs a reasonable financial mechanism. And It is very important to decide how to allocate between the EHA and the Bill.

Key Words: Environmental Health Act, Bill on the Remedy of Environmental Pollution Damages, Environmental Liability Act, Environment-related Disease, Epidemiological Survey, Liability Limit, Environmental Liability Insurance