

환경분쟁조정

01. 환경갈등의

의의와 유형



I. 서론

환경문제는 인구의 증가, 과학의 발전, 산업화 등으로 나타난 현대사회의 가장 심각하고 풀기 어려운 과제 중의 하나이다. 특히 1960년대 이후 고도의 경제성장과 지속적인 발전에 따라 국민생활수준이 급속도로 향상되었으나, 그로인해 발생하는 각종 오염물질로 인하여 대기오염, 수질오염, 소음·진동 등 환경오염이 국민생활상의 환경권을 침해하고 있다. 이러한 환경오염은 자연의 자정능력의 한계를 넘어 생태계의 균형을 파괴하고 마침내는 인류의 생존을 위협할 정도로 심각한 양상을 띠고 있다.

오늘날 환경문제는 단순히 피해구제만을 대상으로 하는 것은 아니며, 오염의 사전방지는 물론 보다 건강하고 쾌적한 환경을 유지하기 위한 전반적인 환경의 이용·관리·보전을 포함하는 넓은 의미로 이해되고 있다. 그 법적 규율 또한 미시적·소극적·국지적·대증료법적 공해법으로부터 거시적·적극적·종합적·적정관리적 환경법의 단계로 이행하고 있다고 할 수 있다. 환경보전을 위한 이와 같은 노력들은 환경문제의 심각성으로부터 인식되었으며, 이는 곧 환경문제가 가져오는 피해의 심각성을 의미한다. 따라서 환경피해를 둘러싼 분쟁이 발생하면 신속하고 합리적으로 해결하여 환경피해구제의 원활을 도모하여야 할 것이다. 환경분쟁을 해결하는 방법으로는 당사자가 개인적 접촉을 통하여 해결하는 방법과 손해배상청구, 중지청구 등 민사소송을 통한 사법상 및 행정쟁송·국가배상·손실보상 등 일반 행정구제법상의 권리구제제도를 비롯하여 헌법소원·청원 등 각종의 공법적 권리구제수단이 있다. 그러나 환경분쟁은 다른 분쟁과는 달리 그 원인과 내용이 복잡적이어서 개인적 접촉이나 민원처리방식으로 해결하기가 사실상 곤란할 뿐만 아니라 피해자에게 적절한 보상이 이루어지지 못하는 등 문제점이 있다. 또한 법원에 제소할 경우 시간·비용의 문제뿐 아니라 인과관계의 입증책임 등 절차상의 문제로 피해구제제도로서의 실효성이 떨어지는 한계가 있다. 따라서 이에 대체하는 대체적 분쟁해결수단으로서 전문성과 독립성을 가진 행정기관에 의한 신속하고 효율적인 분쟁조정제도가 필요하게 된 것이다. 이에 따라 우리나라도 1990년 8월 1일 「환경오염피해분쟁조정법」이 제정되었고, 1997년 8월 25일 「환경분쟁조정법」으로 개정되어 현재 실시되고 있다.

그동안 환경피해에 대한 환경분쟁이 환경분쟁조정제도를 통하여 많이 해결되었으며, 또한 환경분쟁조정제도의 미비점도 몇 차례 개정하였다. 그러나 환경분쟁을 더욱더 활성화 하려면 아직도 개선해야 할 문제점들이 있다.

II. 환경분쟁에 대한 일반적 고찰

1. 환경분쟁의 의미

「환경분쟁조정법」은 ‘환경분쟁’을 환경피해에 대한 다툼과 「환경기술개발및지원에관한법률」 제2조제2호의 규정에 의한 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼이라고 정의한다. 여기서 ‘환경피해’라 함은 사업 활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 그 밖의 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강·재산·정신에 관한 피해를 말한다. 다만, 방사능오염으로 인한 피해를 제외한다(제2조 제1·2호).

물론 환경이라는 용어가 다양하게 정의될 수 있으므로 환경분쟁의 개념을 정의하기가 쉽지는 않다. 그러나 좀 더 구체적으로 정의한다면, ① 환경피해로 인한 피해의 배상을 둘러싼 분쟁이라



할 수 있다. 예컨대 공장에서 나온 오염으로 인해 재산상의 손해를 입거나 소음으로 인해 정신적 스트레스로 건강을 해하는 등의 피해를 입은 경우가 이에 해당된다. 또한 ② 환경 및 자원의 이용 또는 개발을 둘러싼 분쟁이다. 예컨대 유수의 흐름을 바꾸려 하는 경우 상류지역의 주민과 하류지역의 주민이 서로의 이해관계에 따라 반대하거나 쓰레기 소각장 또는 화장장 등 혐오시설의 설치에 따른 지역 주민의 반대가 있는 경우이다.

2. 환경분쟁의 발생원인

우리나라의 환경분쟁은 대체적으로 1960년대 이후에 발생했으며, 60년대 내지 70년대에는 대체적으로 공해의 심각성을 고발하는 계몽적인 성격을 띠었다. 그러나 80년대에 접어들면서 국민소득의 향상과 민주화로 부의 분배에 관심을 갖게 되면서 환경오염피해에 대한 금전적 배상을 요구하는 경제적 심리를 추구하고게 되었다. 환경분쟁의 발생원인은 여러 가지 측면에서 볼 수 있으나 크게 내재적 원인과 외재적 원인으로 나눌 수 있다.

내재적 원인은 구성원들 간의 의사소통과 일체감 형성으로 인한 조직화의 용이성과 경제적 이유에 의한 비용과 편익의 불공정성에서 그 원인을 찾을 수 있다. 외재적 원인은 환경적, 심미적 피해를 고려한 경제적 보상의 미흡, 행정에 대한 불신, 환경에 대한 국민들의 관심증가, 주민참여 및 정보공개 미비로 인한 잘못된 입지선정절차 등을 들 수 있다.

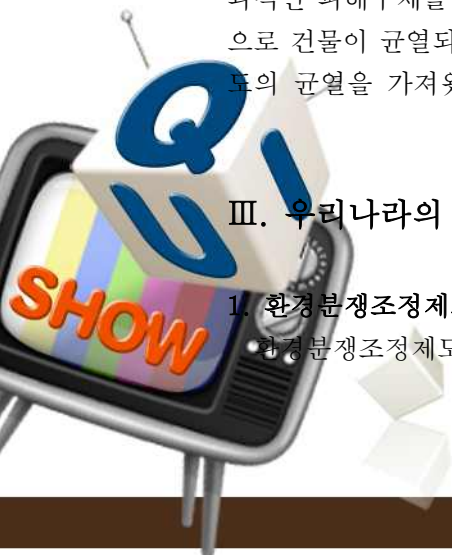
3. 환경분쟁의 특징

최근의 환경분쟁은 갈등주체가 다원화되고 있다. 예컨대 식품회사가 이웃의 금속제조업체를 상대로 먼지피해배상을 청구하는 등 사업자간 분쟁이 발생하는가 하면, 주민이 환경에 대한 고려 없이 아파트건축을 승인한 지방자치단체를 상대로 배상을 요구하는 것 등이다. 이와 같이 이제는 어느 누구도 환경오염에 대한 책임으로부터 자유로울 수 없는 상황으로 변해가고 있다. 이러한 환경분쟁은 다른 분쟁과 마찬가지로 이해관계를 달리하는 대립당사자간의 다툼이지만, 환경오염을 매개로 간접적·계속적·누적적·광역적 등의 결과로 나타나며 그로 인한 분쟁인 점에서 그 원인과 결과에 있어서 다른 분쟁과 특징이 다르다. 즉, ① 원인유형이 다양하다. 예컨대 환경담당 행정기관이 법규상의 환경규제의무를 불이행하거나, 행정기관에 의한 도시계획이나 재개발사업 등 개발사업의 시행으로 인하여 환경분쟁이 발생하는 경우가 있다. 또한 일반 산업 활동에 의하여 발생하는 먼지, 악취, 소음·진동 등이 원인이 되어 환경분쟁이 발생하는 경우가 있다. ② 피해가 광역적이다. 예컨대 오염물질이 배출되면 당해 오염물질의 확산계통에 따라 광범위한 지역에 확산되어 당해 지역에 거주하는 사람들은 물론 다른 지역의 생물에까지 영향을 미쳐 여러 지역주민의 생활환경을 악화시키게 된다. ③ 원인이 불명확하며, 장기간에 걸쳐 완만히 나타난다. 따라서 환경분쟁의 피해자는 피해의 원인을 명확하게 밝히려면 시간과 비용이 많이 들기 때문에 효과적인 피해구제를 하기가 어렵다. ④ 위법·유착성의 입증 어렵다. 예컨대 공사장의 소음·진동으로 건물이 균열되어 환경분쟁이 발생되었을 경우, 공사의 진동이 건물에 미친 영향이 어느 정도의 균열을 가져왔는지 정확히 입증하기가 쉽지 않다.

III. 우리나라의 환경분쟁조정제도

1. 환경분쟁조정제도의 의의

- 환경분쟁조정제도는 환경피해로 인한 분쟁이 발생하였을 경우에 행정기관이 당사자의 이해를



구하고 서로 양보케 하여 분쟁의 성립을 주선하는 것이다. 또한 필요한 경우에는 행정기관의 의사를 밝혀 당사자를 설득하고, 이를 통하여 분쟁을 해결하는 행정상 구제제도의 한 유형으로서 환경분쟁의 해결에 행정권을 개입시킨 행정상의 절차이다.

이러한 환경분쟁조정제도는 피해자가 분쟁조정을 신청하면 적은 비용과 간편한 절차를 통하여 소송외적인 방법으로 신속하고 공정하게 해결하도록 하는 제도이다. 따라서 준사법적인 분쟁해결 기능을 가진 행정위원회에 의해서 환경피해를 소송외적 방법으로 해결하려는 취지에서 「환경분쟁조정법」이 제정되어 시행되고 있다. 이 법에서는 환경분쟁조정위원회의 알선·조정·재정에 의하여 환경침해로 인한 피해에 대해서 신속하고 간단한 해결을 피해자에게 제공하고 있다. 요컨대, 환경오염 피해배상은 민사재판의 경우 소송기간이 너무 길고, 피해자인 원고가 인과관계의 입증하기가 곤란하다. 따라서 보다 손쉬운 방법으로서 준사법적 분쟁해결 기능을 지닌 환경분쟁 조정위원회가 적극적인 개입을 하여 당사자간의 분쟁을 원만히 해결하도록 하는 것이다.

2. 환경분쟁조정제도의 필요성

과거에는 환경피해에 대한 분쟁을 해결하기 위하여 행정기관에게 민원처리차원에서 개입을 호소하는 것 외에는 주로 재판 등 사법절차를 통한 피해구제에 의존할 수밖에 없었다. 소송수단으로는 사법적 구제와 공법적 구제가 있는바, 즉 ① 사법적 구제는 민사소송에 의하여 이루어지는 피해자구제가 중심이 되는데, 이러한 사법적 구제수단으로는 보통 피해에 대한 손해배상청구와 환경침해의 방지를 청구하는 유지청구권 및 계약상의 책임을 지우는 방법 등이 있다. ② 공법적 구제는 사법적 구제의 한계를 보완하기 위해 이루어지는 것이며 국가, 지방자치단체 등 행정주체가 관계법에 의해 실현하는 구제제도이다. 오늘날 환경보호와 관련하여 행정기관의 권한과 역할이 커지면서 환경피해에 대한 공법적 구제의 필요성이 점차 커지고 있고, 그 중에서도 행정쟁송이나 손해진보와 같은 행정적 구제가 공법적 구제의 중심을 이루고 있다.

이상의 소송구제의 단점을 해결할 수 있는 환경분쟁조정제도는 행정기관이 지니고 있는 전문성과 절차의 신속성을 충분히 활용하여 환경분쟁을 직접 개입하여 간편한 절차로 신속·공정하게 피해를 구제할 수 있는 장점이 있다. 또한 민사재판의 경우 권리·의무관계는 확정할 수 있어도 환경분쟁의 실질적 해결을 위한 행정적 조치와 연계하는 것이 어려운 반면, 환경분쟁조정은 행정기관이 행하는 것이어서 행정상의 조치와 연계하여 분쟁을 해결할 수 있게 된다. 따라서 사법기관에 의한 분쟁해결방식의 장점이 될 수 있는 공평타당성을 취하고 행정기관이 지니고 있는 전문성과 절차의 신속성, 과학적인 지식과 정보를 충분히 활용하여 행정기관이 환경분쟁에 적극 개입함으로써 환경분쟁의 피해를 저렴한 비용으로 신속·공정하게 구제해 줄 수 있는 행정상의 구제 절차로서 환경분쟁제도가 필요한 것이다.

3. 환경분쟁조정제도의 적용범위

환경분쟁조정법은 환경분쟁의 알선·조정 및 재정의 절차 등을 규정함으로써 환경분쟁을 신속·공정하고 효율적으로 해결하여 환경을 보전하고 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하려는 목적을 구현하고자 제정된 것이다(제1조). 환경분쟁조정 대상은 환경분쟁, 즉 환경구제에 대한 다툼과 환경기술개발및지원에관한법률 제2조 제2호의 규정에 의한 환경시설의 설치 또는 권리와 관련된 다툼이다.

4. 환경분쟁조정기구

환경오염으로 인한 환경분쟁 등 소관사무를 조정하기 위해서 합의제행정관청으로서 준사법적



인 업무를 수행하도록 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를 설치하였으며, 특별시·광역시 또는 도에는 지방환경분쟁조정위원회를 설치하고 있다. 환경분쟁조정위원회의 각 위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둘 수 있고, 사무국에는 분쟁의 조정 필요 사실조사와 인과관계의 규명, 환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구개발, 기타 위원장이 지정하는 사항 등 사무를 분장하게 하기 위하여 심사관을 둔다. 또한 위원회의 위원장은 특정사건에 관한 전문적인 사항을 처리하기 위하여 관계전문가를 위촉하여 위와 같은 사무를 행하게 할 수 있다.

중앙환경분쟁조정위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 상임 위원은 3명 이내로 한다. 위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 중앙조정위원회의 위원장은 고위공무원단에 속하는 별정직공무원으로 보하며, 위원회의 위원은 독립하여 직무를 수행하며 결격사유(법 제9조)에 해당되거나 장기간의 심신쇠약 등으로 직무를 수행함에 현저히 부적당하다고 인정되는 때를 제외하고는 그 의사에 반하여 해임 또는 해촉되지 아니한다(법 제7조~제10조 참조).

지방환경분쟁조정위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원 중 상임 위원은 1명을 둘 수 있다. 지방조정위원회는 당해 시·도의 관할구역 안에서 발생한 분쟁의 조정사무 중 중앙분쟁조정위원회의 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하거나 2이상의 시·도의 관할구역에 걸치는 분쟁, 직권조정이나 기타 대통령령이 정하는 사무 이외의 사무를 관할한다. 다만, 분쟁의 재정의 경우에는 일조방해, 통풍방해, 조망저해로 인한 분쟁을 제외하고 대통령령이 정하는 범위에 한한다. 지방조정위원회의 위원 역시 중앙조정위원회의 위원과 마찬가지로 신분보장을 받고 있다.

5. 환경분쟁조정제도의 종류

조정이라 함은 환경분쟁에 대한 알선·조정 및 재정을 말한다(환경분쟁조정법 제2조 제3호). 아래에서는 환경분쟁조정법상의 내용에 관하여 간략하게 살펴보기로 한다.

(1) 알선

알선이란 알선위원이 분쟁당사자의 의견을 듣고 사건이 공정하게 해결되도록 주선함으로써 분쟁당사자의 화해를 유도하여 합의가 이루어지게 하는 절차로서, 대체적으로 분쟁해결절차 중에서 가장 약한 약식절차이다. 알선은 중앙 또는 지방조정위원회 위원장이 그 위원 중에서 지명한 3인 이내의 알선위원이 행하도록 하며, 알선위원은 당사자 쌍방이 주장하는 요점을 확인하여 사건이 공정하게 해결되도록 노력하여야 한다(환경분쟁조정법 제27~28조). 그리고 알선위원은 알선으로는 분쟁 해결의 가능성이 없다고 인정되는 때에는 알선을 중단할 수 있으며, 알선중인 분쟁에 대하여 조정 또는 재정신청이 있는 때에는 당해 알선은 중단된 것으로 본다(동법 제29조).

(2) 조정

조정은 중립적인 제3자적 지위를 가진 조정기구가 당사자의 의견을 듣고 조정안을 작성하여 분쟁당사자에게 수락을 권고함으로써 분쟁을 해결하는 제도이다. 조정은 3인으로 구성되는 조정위원회가 행하도록 하고, 조정위원회의 위원은 사건마다 각각 위원회의 위원 중에서 위원장이 지명하되, 판사·검사 또는 변호사의 직에 6년 이상 재직한 자가 1명 이상이 포함되어야 한다. 조정위원회의 회의는 조정위원회의 위원장이 소집하며, 조정위원회의 회의는 구성원 전원의 출석으로 개의하고 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(환경분쟁조정법 제31조). 그리고 조정위원회는 분쟁의 해결을 위하여 조정안을 작성하고 30일 이상의 기간을 정하여 당사자에게 그 수락을 권고



할 수 있으며, 조정은 당사자가 조정안을 수락하고 이를 조서에 기재함으로써 성립된다. 또한 이에 따른 조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있으나, 당사자가 임의로 처분 할 수 없는 사항에 관한 것은 그러하지 아니하다(동법 제33).

환경분쟁조정법은 조정절차의 중대한 것의 하나인 직권조정을 인정하고 있다. 즉, 동법 제30조에 의하면 “① 중앙조정위원회는 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해, 제2조 제2호의 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 파급효과가 클 것으로 우려되는 환경분쟁에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있으며, ② 제1항에 따른 직권조정 대상, 조정절차 및 직권조정을 수행하는 자에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.” 라고 규정하고 있다. 여기서 대통령령이 정하는 분쟁은 환경분쟁조정법시행령 제23조 제1항에 의하면, 환경피해로 인하여 사람이 사망하거나 인체에 중대한 장애가 발생한 분쟁, 조정가액이 50억 원 이상인 분쟁을 말한다. 그러나 직권조정 중에도 당사자가 언제든지 소송을 제기할 수 있으므로 조정전치주의를 의미하는 것은 아니다.

(3) 재정

재정이란 당사자간의 환경분쟁에 관하여 재정기관이 준사법적 절차에 따라서 인과관계의 유무, 피해액 등에 대한 법률적 판단을 내려 분쟁을 해결하는 제도를 말한다. 재정은 재정위원회가 사실을 조사하여 이를 근거로 객관적 판정을 내리는 것으로서, 대심구조와 당사자의 구술변론권이 보장된 준사법적 절차라는 점에서 알선 및 조정과는 구별이 된다. 환경분쟁조정법은 재정의 내용으로 손해배상을 원칙으로 하되, 환경피해의 복구를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 손해배상에 갈음하여 당사자에게 원상회복을 명하는 재정결정을 할 수 있도록 정하고 있다. 재정은 5인의 위원으로 구성되는 위원회에서 행하도록 하고 있지만, 대통령령이 정하는 경미한 사건의 재정은 3인으로 구성되는 재정위원회에서 행할 수 있다. 재정위원회의 위원은 사건마다 각각 위원회의 위원 중에서 위원장이 지명하되, 판사·검사 또는 변호가의 직에 6년 이상 재직한 자가 1인 이상이 포함되어야 하며, 재정위원회의 회의는 재정위원회의 위원장이 소집한다(제36조 제1항). 재정의 효력은 재정위원회가 재정을 행한 경우에 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 당사자 쌍방 또는 일방으로부터 그 재정의 대상인 환경피해를 원인으로 하는 소송이 제기되지 아니하거나 그 소송이 철회된 때에는 해당 재정문서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 다만, 당사자가 임의로 처분할 수 없는 사항에 관한 것은 그러하지 아니하다.

IV. 환경분쟁조정제도의 문제점 및 개선방안

1. 환경분쟁조정위원회의 독립성의 미약

우리나라의 환경분쟁조정법상 중앙분쟁조정위원회는 환경부장관의 소속으로 되어있고, 광역지방자치단체는 특별시장·광역시장·도지사가 대표자가 된다. 그런데 중앙환경분쟁조정위원회의 위원은 중앙환경분쟁조정위원회에 분쟁조정신청을 하기에는 현실적으로 어렵게 되어 있다. 또한 환경부가 각종 오염물질의 배출기준에 관한 인허가를 관장하고 있는데 또 다시 환경관련분쟁을 조정하게 되면 그 공정성이 문제될 수 있다. 따라서 중앙환경분쟁조정위원회를 국무총리 직속기구로 하게 되면 업무의 공정성 및 독립성이 보장될 수 있으며 또한 다른 부처와의 업무협력도 용이하게 이루어 질 수 있을 것이다. 따라서 분쟁조정위원회가 실질적인 기능을 발휘하려면 일본의 경우와 같이 분쟁조정위원회의 위상이 강화되어야 한다.



2. 조정유형의 제한

환경분쟁조정제도가 재판을 대체하는 탄력적인 분쟁해결수단이라는 점에서 본다면 조정의 유형을 알선·조정·재정으로 한정시키는 것은 그 이념에 합당하지 않다고 본다. 조정이나 재정은 당사자 사이의 합의로서의 효력만 가질 뿐 강제집행력이 없으므로 손해배상 및 원상회복 이외에 구제수단을 인정하는 것이 보다 효율적이고 적절하게 분쟁을 해결하는 방법이 될 것이다. 따라서 재정은 다수인 관련분쟁이나 동일한 원인으로 인한 인체건강피해분쟁의 경우에는 원인재정의 필요성이 증대된다는 점에서 재정절차를 분리할 필요가 있다. 또한 사업의 시행을 전체로 한 인과관계의 존부 및 손해배상액만의 판단뿐만 아니라 사업의 시행여부·방법 및 피해예방조치의 강구에 관한 재정 등도 이루어져야 할 것이다. 따라서 환경분쟁조정제도가 재판을 대체하는 탄력적인 분쟁해결수단으로 기능하기 위해서는 조정의 유형을 알선·조정·재정 이외에도 다양하게 인정하는 것이 바람직하다고 본다.

3. 피해배상책임능력의 한계

환경피해의 특징은 민사상 피해와는 달리 당사자가 많고, 피해의 범위가 넓기 때문에 그 치유나 피해배상에 막대한 비용을 수반하게 되므로, 그에 대한 배상액은 개인의 능력으로는 감당할 수 없는 큰 규모에 달하는 경우가 많다. 따라서 이러한 배상을 담보하는 제도가 없으면 법적인 책임은 지울 수 있지만 가해자의 무자력으로 인해 피해의 실질적인 구제가 어렵게 된다. 이에 대한 해결책으로 각 국은 환경피해를 유발할 위험이 있는 사업자로 하여금 보험가입을 강제하여 배상책임의 위험을 분산시키고 피해자의 구제에 충실하려고 한다. 우리나라의 경우도 배상을 요구하는 재정신청이 날로 증가하고 있는 추세를 감안한다면, 환경분쟁위원회의 승복율을 높이기 위해서 환경책임보험제도를 도입할 필요가 있다. 그러나 보험제도를 운영하는 경우도 피해의 신속한 구제라는 측면에서 제도의 운영은 국가기관이 운영하여야 하며, 영리회사에 맡겨서는 안 된다고 생각한다. 또한 환경보험제도는 역 선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 문제를 야기할 우려도 있다는 점에 주의하여야 한다.



4. 재정결정문 등의 문제점

환경분쟁조정제도에 의한 조정은 어디까지나 현행 환경오염피해에 대한 민사책임의 법리 안에서 해결하는 것이라고 할 수 있다. 이를 반영하여 환경분쟁조정법 제40조에서는 재정은 문서로 행하여야 하고, 재정문서에는 주문, 신청의 취지, 이유, 당사자의 주장 등에 대한 판단을 표시하여야 한다고 하고 있다. 법정채권관계인 불법행위로 인한 손해배상청구에는 반드시 그 법적 근거를 밝히는 것이 필요한데, 재정결정문을 분석해 보면 재정결정문상 그 법률적 근거를 밝히지 않고 있는 경우가 대부분이다. 그리고 특히 재정결정문에서는 인과관계에 관한 문제는 판단하고 있으나, 가해행위의 위법성 부분은 거의 판단을 하고 있지 않다. 실제 환경오염피해에 있어서 인과관계부분의 입증 문제도 중요하지만, 가해행위의 위법성 부분의 판단은 매우 복잡하고 난해한 문제점이 있으나 이러한 판단을 거의 하지 않고 있다. 이러한 가해행위의 위법성을 판단하지 않는다는 것은 심각한 문제라고 할 것이다.

5. 지역환경협약제도 도입

지방자치단체는 님비현상으로 인해 혐오시설을 설치하기가 어려운 상황이다. 비록 적법절차에 따라 시설을 설치한다 할지라도 환경분쟁에 휩싸여 사업이 중단되는 경우가 종종 발생한다. 따라서 이러한 문제를 합리적으로 해결하기 위해서는 혐오시설이 위치하는 지역에 대한 합리적인 수익배분과 아울러 환경피해를 최소화할 수 있는 완벽한 시설의 설치가 요구되며, 또한 그 지역 주민이 이해하고 신뢰할 수 있도록 협약제도를 도입하여야 할 것이다. 지역환경협약은 소음, 악취, 대기 등의 배출허용기준을 법에서 정한 기준보다 강화하여 준수토록 하거나 시설 운영 중 피해를 최소화하기 위해 준수해야 할 사항 등을 협약서에 명시하고 사업자가 협약서의 내용을 이행치 않을 경우 민사소송을 통하여 법원의 판결에 의해 강제 집행할 수 있는 제도이다. 행정규제의 보완수단으로서 지역환경협약제도가 정착되면 지역개발을 위해 주민들이 도로와 공장을 유치하듯이 쓰레기소각장 등 혐오시설을 유치하는데 보다 협조적일 것이다.

