

토양환경보전법의 개선방안

연구자 : 김명용

한국법제연구원

목 차

제 1 장 문제의 제기	5
제 1 절 연구의 필요성 및 연구목적	5
제 2 절 연구범위 및 방법	7
제 2 장 토양환경보전법제와 그 운용현황	9
제 1 절 토양오염의 현황 및 유형	9
1. 토양의 개념과 기능	9
2. 토양환경관리체계의 현황	11
3. 토양오염도 현황	19
4. 토양오염의 유형	24
제 2 절 현행·개정토양환경보전법의 개관	30
1. 연혁과 그 구성	30
2. 현행·개정토양환경보전법의 내용적 특성	34
제 3 장 토양환경보전법의 비교법적 고찰	43
제 1 절 비교법적 고찰의 필요성과 비교기준	43
제 2 절 독 일	44
1. 연혁과 그 구성	44
2. 주요내용	47
제 3 절 미 국	74
1. 연혁과 그 구성	74
2. 주요내용	77
제 4 절 네덜란드	95
1. 연혁과 그 구성	95

2. 주요내용	99
제 5 절 영 국	132
1. 연혁과 그 구성	132
2. 주요내용	135
제 6 절 각국 토양환경보호관련법의 종합	150
제 4 장 현행 · 개정토양환경보전법의 문제점 및 개정방안	151
제 1 절 총 칙	151
1. 법률의 용어정의	151
2. 적용범위	152
제 2 절 토양오염의 사전방지	153
1. 토양의 양적 보호	153
2. 오염도측정	154
3. 위험방지조치의무	155
4. 예방조치의무	155
제 3 절 오염된 토양의 복원	156
1. 오염된 토양의 복원에 대한 세부계획	156
2. 토양오염에 대한 정화책임	157
3. 수역의 토양정화에 관한 특칙	158
4. 토양오염정화를 위한 재원확보	159
제 4 절 그 밖의 사항	160
1. 농업상의 토지이용에 관한 규정	160
2. 기타조치의무	161
제 5 장 요약 및 결론	163
참고문헌	167

제 1 장 문제의 제기

제 1 절 연구의 필요성 및 연구목적

토양환경보전법의 제정을 통하여 물과 대기 이후 세 번째 환경매체인 토양도 자기의 법률에 의하여 보호받게 되었다. 사실 그 동안 토양은 물과 대기 등과 같은 환경매체에 비하여 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔다. 그러나 최근에는 과학기술 및 산업의 발달에 따른 대량 생산, 유통 및 소비로 인하여 유해성 폐기물이 대량으로 발생하여 토양오염의 원인이 됨으로써 토양환경의 보호가 중요한 법적 문제로서 등장하게 되었다. 이러한 토양보호에 대한 관심은 미국의 Love Cannel 사건 등 일련의 토양오염으로 인한 재앙을 겪고 난 후 한층 강조되기 시작했다. 최근 우리나라의 경우는 외환위기 이후 본격적으로 시작된 외국기업의 국내 투자 시에 부지의 토양·지하수 오염문제가 매각협상과정에서 주요한 협상항목으로 대두되었고, 또한 국내 기업간의 인수과정에서도 부지에 대한 토양오염여부의 조사가 중요하게 인식되게 되었다.

토양은 지구표면의 한 부분을 덮고 있는 얇은 층으로 토양 내에 존재하는 오염물질의 이동 및 오염원이 주변환경에 미치는 영향은 대기나 수질을 통한 영향에 비해 상대적으로 전달속도가 느리고, 경로가 복잡하여 정확한 조사와 현황 파악이 매우 어렵다. 또한 토양오염은 다른 오염원과 비교하여 오염의 지속성이 길고, 일단 토양오염으로 인한 토양자체의 기능을 상실하게 되면 회복이 불가능하거나 회복이 가능하더라도 매우 긴 시간과 많은 비용을 소요하게 된다. 이러한 토양은 홍수방지, 수원함양, 수질정화, 토사붕괴 방지, 토양표면 침식방지, 지반침하 방지, 오염물질정화, 지표온도·습도 변화의 완화, 토양생물상 보호, 식생보호 등의 환경적 기능을 수행한다.

토양오염의 특성은 간접적이고, 만성적이며, 개선(또는 복원)의 어려움(시간적, 경제적)의 세 가지로 요약할 수 있다. 즉 토양이 오염되면 그 속에 살고 있는 토양생물들과 지하수의 오염을 야기시키고 이는 인간에게 피해를 주어 간접적인 영향을 끼친다. 또한 급성적인 피해보다는

오랜 기간 누적되어 피해를 일으키는 만성적인 영향을 주게 된다. 아울러 토양오염은 대부분의 환경오염처럼 한 번 오염되면 그 개선이 어려우면서도 대기나 수질에 비해 훨씬 더 긴 시간과 많은 경제적 투자를 필요로 한다는 특징을 가지고 있다.

선진국을 중심으로 한 많은 국가들은 토양오염방지를 위한 각종 법률 및 제 규정을 제정·시행하면서 토양오염지역의 조사와 복원을 실시하고 있다. 우리 나라도 1996년 1월 토양환경보전법과 그 하위법령 등을 통해 토양오염 유발시설, 오염물질 및 오염지역 복원 등을 지속적으로 감시 관리하고 있다.

우리 나라는 1996.1.6 토양환경보전법을 제정·시행하면서 본격적인 토양오염지역조사 및 오염토양정화사업을 추진할 수 있는 종합적인 토양환경관리의 기본토대를 마련하였다. 과거 수질환경보전법 및 광산보안법이 토양오염에 관한 규정을 두고 있었으나, 그 대상이 농지 및 폐광산의 토양오염에 국한되어 있었기 때문에 전국토를 대상으로 하는 토양환경보전법이 사실상 토양오염을 규제하는 최초의 법이라고 볼 수 있다. 토양환경보전법은 오염의 방지뿐만 아니라 오염된 환경의 개선에 관해서도 규정하고 있다는 점에서 다른 개별 환경법규들에 비해 진일보한 면이 있다.

그러나 현행 토양환경관리체계는 토양오염조사 및 정화를 적극적으로 유인할 수 있는 효과적인 수단을 제공하지 못하고, 표토의 유실·침식 방지와 같은 양질의 토양보전에 대한 기본적인 방향을 제시하지 못하는 등 다양하고 복잡한 토양오염문제를 종합적으로 다루기에 미흡하다는 지적이 제기되어 왔다.

이에 환경부에서는 2001년 토양환경보전법을 개정하여 토양환경평가 제도를 도입하고 오염원인자 책임을 대폭 강화하는 등 오염토양에 대한 조사·정화사업을 적극적으로 추진할 수 있는 제도적 기반을 마련하였으며, 향후 이러한 토양환경관리의 기본토대를 발전적으로 유지하면서 토양오염실태조사를 지속적으로 추진하고, 오염토양을 적극적으로 복원하기 위해 사후관리를 강화해 나갈 계획이다.

현행 토양환경보전법에 관하여 학계 또는 실무는 토양환경오염에 대한 책임의 분배와 그와 관련한 오염된 토양에 관한 정화책임의 귀속에 대한

문제에 주로 주력하고 있다.¹⁾ 그러나 토양환경보전의 정책은 사전 예방의 차원에서 오염 그 자체를 방지하여 토양의 기능을 유지하는 것이 더 중요하다고 할 것이다.

그 동안 우리 나라에서의 토양환경보전에 관한 논의는 토양오염의 사전예방 및 보호조치에 대해서는 소홀하고, 오히려 지나치게 정화책임 및 책임배분에 중점을 두고 있다. 이러한 것은 미국의 CERCLA의 영향이 국내에 미친 것으로 생각된다. 따라서 본 연구는 각국의 토양환경관련법의 주요내용 및 그 특징을 분석하여 우리 나라의 현행토양환경보전법의 위치와 그 문제점을 검토하고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 방법

우리 나라의 토양환경보전법이 제정·시행된지 불과 7년 정도밖에 되지 않았기 때문에 토양오염의 실태파악 및 그에 대한 정화·복원조치가 이루어진 예가 많지 않다. 또한 토양환경보전법도 다른 몇 개 국가의 토양환경보호법과 비교할 때 아직도 많은 부분에서 미비한 점을 보이고 있다고 할 수 있다.

이러한 우리의 현실을 고려하여 외국의 토양환경보호법제도를 살펴보고, 이를 우리 나라의 토양환경보전법에 비추어 개선할 점을 도출하고자 한다. 따라서 본 연구에서는 토양오염의 관리체계, 토양오염의 현황 등을 국내의 조사자료를 토대로 살펴보고자 한다.

이와 아울러 그 동안 외국의 토양환경보호법에 대한 단편적인 소개, 특히 오염된 토양에 대한 공·사법상의 정화책임 및 배상책임을 중심으

1) 박상열, 토양오염과 법적 문제, 『토양환경』(제1권 제1호), 1996.9; 박윤훈, 미국 환경법상의 토양오염의 정화책임, 『미국헌법연구』제7호(1996.7), 123면 이하; 이창환, 유해폐기물 오염지역의 정화에 관한 공법상 책임, 중앙대학교대학원, 박사학위논문, 1998; 윤서성, 오염된 토양의 공법상 정화책임에 관한 연구, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 1999; 조은래, 토양오염피해에 대한 기업의 책임법리에 관한 연구, 경남대학교대학원, 박사학위논문, 1998; 조홍식, 토양오염피해에 관한 법적 책임, 환경법연구, 제20권, 1998, 298면 이하; 채영근, 우리나라 토양환경보전법과 그 개정안의 내용과 문제점: 미국의 CERCLA와 비교하며, 공법연구(제29집 제2호), 2001, 369면 이하; 황창식, 토양오염의 법적 책임, 『토양오염 평가 및 복원에 관한 세미나』, 2001. 4, 19 면 이하; 황창식, 기업의 인수합병과 토양오염, 『제2회 한국법률가대회 논문집』, 2000.11, 133면 이하.

로 단편적으로 소개되어 왔다. 그러나 우리 나라 토양환경보호의 현실을 고려할 때, 이 보다는 오히려 우리 보다 앞서 토양환경보호법이 제정되어 시행되고 있는 미국, 네덜란드, 독일 및 영국의 토양환경보호법을 종합적으로 분석하여 각국의 토양환경보호에 관한 법적·제도적 특징을 파악하는 것이 더 중요할 것이다. 이러한 비교법적 분석은 토양환경보호법의 적용범위, 오염된 토양의 정화 및 복원, 정화책임의 분배, 정화계획의 절차 및 방법 등과 관련하여 중요한 의미를 지닌다. 또한 이를 통하여 우리 나라의 현행·개정토양환경보전법의 문제점을 지적하고, 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 연구의 방법으로는 실태조사, 문헌조사, 법제조사, 비교법적 고찰 등이 사용된다.

제 2 장 토양환경보전법제와 그 운용현황

제 1 절 토양오염의 현황 및 유형

1. 토양의 개념과 기능

토양의 개념에 대한 일반적으로 구속력 있는 정의는 법학의 영역에 있어서 존재하지 않는다. 따라서 토양의 개념을 명확하게 정의하기란 쉽지 않다. 토양은 보는 관점에 따라 다양하게 정의될 수 있다. 예를 들면 지질학자는 토양을 지구암석이 풍화된 계층으로 파악하고, 공학자는 토양의 물리적 특성, 즉 토양의 압착성(Verdichtbarkeit), 생산력(Tragfähigkeit), 물투과성(Wasserpermeabilität) 등에 주안점을 두는 반면에, 토양학자는 토양을 부드러운 암석부스러기(Lockergesteinsfragmente)와 유기물(organische Substanz)의 다양한 층으로 형성된 하나의 자연체(Naturkörper)로 본다. 그리고 농학자는 토양을 무기질과 유기질, 그리고 물, 공기로 형성되어 식물을 잘 자라게 하는 지구의 부드러운 표층으로 본다.²⁾

토양의 개념정의는 토양학의 지식을 고려하여야 한다. 토양학은 토양의 형성, 발전과 성질, 그리고 임업과 농업을 위한 공간적 보급 및 이용을 탐구한다. 이러한 학문의 인식에 일치하여 토양은 구조적, 발전사적 또는 기능적으로 정의될 수 있다. 여기서의 관심대상은 기능적 고찰방법이다. 이에 의하면 토양은 지각의 최상층이며, 그 안에서 또는 그 위에서 생존하고 있는 생물에 대한 생활공간이다. 이러한 관점은 또한 해당 법학문헌의 출발점을 형성하였다. 법학문헌은 토양을 인간, 동물, 식물 및 기타 생물체들로부터 생명이 부여된 최상층의 풍화층으로 이해한다. 예를 들면 독일의 연방토양보호법은 토양을 토양의 기능의 수행자로서 지하수와 하상(河床)을 제외한 액체구성부분(토양 중 액체)과 가스형태의 구성부분(토양 중 기체)을 포함하는 지각의 상층부라고 정의하고 있

2) Buchwald/Engelhardt(Hrsg.), Umweltschutz, Bd. 4 - Schutz des Bodens, 1999, S. 4; Kohnke/Franzmeier, Soil Science Simplified, 1995, p. 1.

다(제2조제1항).

토양보호법은 토양의 기능에 관한 법, 즉 토양의 기능유지 및 개선에 관한 법을 의미하기 때문에 토양의 기능은 토양보호의 논의에 있어서 중요한 위치를 차지한다. 따라서 이 문제는 토양의 기능 중 어떠한 것을 그 법적 보호대상의 범위로 정할 것인가라는 것과 관련되어 있다.³⁾

토양은 지각의 표층부분에 있어 물, 대기와 함께 환경의 중요한 구성인자로서 사람을 비롯한 생물의 생존적 기반으로, 물질의 순환, 생태계의 유지에 중요한 역할을 수행하고 있다. 그러므로 토양의 기능은 크게 환경보전의 기능과 경제적인 기능으로 나눌 수 있다. 토양환경보전법의 제정·시행과 관련하여 종래 검토되지 않았던 토양생태계에 대한 조사와 검토가 이루어지고, 그 결과 토양생태계의 환경보전기능을 각 기능별로 파악하고 있다.⁴⁾ 즉 ①홍수방지기능, ②수원함양기능, ③수질정화기능, ④토사붕괴방지기능, ⑤토양표면침식방지기능, ⑥지반침하방지기능, ⑦오염물질정화기능, ⑧지표온도·습도변화의 완화기능, ⑨토양생물상보호기능, ⑩식생보호기능이다. 이와 같이 환경으로서 토양이 수행하는 기능은 다양하며, 이들 기능이 복합적으로 발현하고 있지만, 환경보호 및 경제활동과 관련한 요소에 초점을 둘 경우 ①식료 및 목재의 생산기능, ②수질정화, 지하수 유지기능, ③토양미생물배양기능, ④자연생태계·경관유지보전기능, ⑤시설, 구조물의 지지기능, ⑥그 밖의 기능(대기정화, 온도조절, 진동완화) 등이다.⁵⁾

토양보호의 목적이 토양의 자연적 기능, 자연사 및 문화사의 기록으로서의 기능에 대한 침해를 방지하여 토양의 기능을 보전하고 회복하는 것에 두고 있으므로 그 자연적 기능, 자연사 및 문화사의 보관소로서의 기능 그리고 이용기능이 규정하고 있다. 토양의 자연적 기능으로서 인간, 동·식물 및 토양생물체에 있어서 생활의 토대 및 생활의 공간으로서의 기능, 특히 그 물의 순환 및 먹이순환을 가진 자연의 구성부분으로서의

3) 김현준, 독일법상 토양환경보호와 그 시사점, 공법연구(제29집 제1호), 2001, 470면.
4) 배재근·오종민, 토양오염학, 신광문화사, 1998, 26면.
5) 川村和彦, 土壤汚染對策の現狀と課題, 環境研究, NO. 104, 環境センタ, 1996, 26~27頁.

기능 및 여과·완충·물질변환특성에 자리잡은 물질적 영향에 대한 제거·보상·보충매체로서의 기능 및 지하수보호를 위한 기능이 있다. 그리고 이용기능으로서는 천연자원저장소, 주거 및 휴식을 위한 지역, 농업적·임업적 이용에 대한 장소 및 기타 경제적·공공적 이용, 교통, 공급·처리를 위한 장소로서의 기능을 들 수 있다(독일 연방토양보호법 제 2조제2항).

2. 토양환경관리체계의 현황

토양환경의 관리는 토양오염의 예방을 위한 사전관리와 오염된 토양을 복원하는 사후관리로 구분되어 시행되고 있다. 그리고 토양의 오염원관리는 오염의 개연성이 높고 위해가 심한 물질을 상시 취급하는 시설을 토양오염유발시설로 지정하여 관리하는 한편, 비지정 오염원에 대하여는 토양측정망에 포함시켜 관리하고 있다.⁶⁾

토양오염유발시설을 설치한 자는 정기적으로 국립환경연구원장이 인정한 토양관련전문기관으로부터 토양오염검사를 받아야 한다. 토양오염검사는 토양 중의 시료를 직접 채취하여 오염물질 함유정도를 검사하는 토양오염도검사와 저장시설의 누출여부를 검사하는 누출검사로 구분하여 실시하고 있으며, 토양오염유발시설관리지침(환경부예규 제188호, 1999. 7. 21)에 의한 토양오염도 검사결과 저장물질의 누출이 확인(유류의 경우 32mg/kg 이상)된 시설과 민원발생이나 사고 등으로 저장물질의 누출이 인정되는 시설에 한해서 누출검사를 받도록 하고 있다.

또한 민원인의 경제적 부담을 고려하여 오염물질이 검출된 시설(유류 32mg/kg)과 15년 이상된 저장시설, 자연환경보전지역, 상수원보호구역, 팔당·대청특별대책지역 내에 있는 시설은 매년 토양오염검사를 실시토록 하고, 기타 시설은 3년의 범위 내에서 토양오염검사를 받도록 조정하고 있다.

토양오염도의 검사결과 토양오염우려기준을 초과하는 시설에 대해서는 시·도지사가 지정 등 필요한 조치명령을 함으로써 토양오염유발시설로

6) 전병성, 토양환경보전 정책 방향, 토양오염 평가 및 복원에 관한 세미나, 2001. 4. 24, 8면.

인한 토양오염을 사전에 예방하고 있다.

한편 소방법과 토양환경보전법으로 이원화되어 있던 석유류 등 지하저장시설의 검사제도를 규제개혁추진회의에서 토양환경보전법상의 토양오염검사로 일원화하였으며, 토양환경보전법에 규정된 각종 규제를 폐지 또는 완화하고 기타 현행규정에 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 동 법을 일부 개정(법:1999.2.8, 시행령: 1998.12.31, 시행규칙:1999.2.27)하였는 바, 주요 개정내용을 보면 토양오염검사결과 등의 기록부를 삭제하고, 토양오염검사 면제요건을 명시하여 시·도지사가 면제할 수 있도록 하였으며, 석유류 누출로 인한 오염판별력을 제고하고자 TPH(Total Petroleum Hydrocarbon)를 새로운 토양오염물질로 규정하고, 토양오염기준을 지적법에 따른 지목별로 적용할 수 있도록 하고 있다.

(1) 토양오염측정망의 운영

전국 토양에 대한 오염현황을 종합적으로 파악하여 토양오염 예방대책과 오염토양에 대한 정화·복원 등 토양환경보전 정책수립을 위한 기초자료로 활용하기 위하여 1987년부터 토양측정망을 운영하고 있다.⁷⁾

지방환경관리청은 그 동안 1987년과 1988년 각 250지점, 1989년과 1990년 각 254지점, 1991년부터는 격년제로 260지점씩 총 520지점, 1996년에는 780지점을 조사하였다.

1996년 1월 6일 시행된 토양환경보전법에 의거, 1997년부터는 토양측정망을 전국망과 지역망으로 이원화하여 전국망은 환경부 소속기관인 각 지방환경관리청에서, 지역망은 각 시·도에서 운영하고 있으며, 1997년에는 2,904개소, 1998년에는 2,993개소, 1999년에는 4,495지점으로 점차 확대·운영하였다. 2000년에는 1999년과 같은 수준으로 운영하고 있다.⁸⁾

토양측정망의 조사항목은 토양산도(pH) 및 중금속 6개 항목(카드뮴, 구리, 비소, 수은, 납, 6가크롬)과 유류, 유기인, PCB, 시안, 페놀 등

7) 환경부, 환경백서 2000, 237면.

8) 환경부, 환경백서 2000, 237면.

총 12개 항목이며, 조사대상지역은 전국망의 경우 토지용도별로(전·답·과수원 등 농경지와 공장용지·잡종지 등) 지역망은 오염원별로(영농오염원, 기타 생활오염원 등과 수질, 대기, 폐기물오염원 등) 구분하여 조사를 실시하고 있다.⁹⁾

토양측정망 운영현황(2000년)

(전국망) (1998년 12월 31일 현재)

계	낙동강청	금강청	영산강청	경인청	원주청	대구청	전주청
1,500	190	228	262	262	195	243	120

(지역망) (1998년 12월 31일 현재)

계	서울	부산	대구	광주	대전	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
3,000	120	120	120	120	120	120	100	250	325	215	215	215	260	360	240	100

자료: 환경부, 환경부백서 2000, 237~238면.

환경부와 시·도는 전국 및 관할 구역 안에 토양측정망을 설치하여 오염도를 년 1회 조사하고 그 결과에 따라 필요한 조치를 하도록 규정하였다. 토양측정망 운영결과 토양오염우려기준을 초과한 지역에 대하여는 다시 토양정밀조사를 실시하고 그 결과에 따라 시정명령·오염토양개선사업 등을 시행할 수 있다.

2000년 토양측정망 4,500개 지점을 조사한 바 전국토의 유해중금속 농도는 대체로 자연함유량 수준으로 비교적 안전한 것으로 나타났고 유기인, 페놀, PCB 등은 검출되지 않았다. 다만 금속광산지역, 공장주변 지역 중 21개 지점에서 토양오염우려기준을 초과하여 정밀조사를 실시 중에 있다.

현행 토양오염도 조사체계는 매년 동일지점의 토양오염도를 측정하는 토양측정망의 체계로 되어있어 오염우려지역을 찾아내어 이를 정화하는

9) 환경부, 환경백서 2000, 237면.

데에는 한계가 있다. 그 예로 시·도지사가 운영하는 3,000개의 측정지점 중 2000년 측정결과 토양오염우려기준을 초과한 지역은 9개 지점에 불과하였다.

환경부는 2001년 이후에 토양측정망의 운영체계를 개선하려고 하고 있다. 운영지점 중 전·답 등 영농지역의 구성비율을 낮추는 등을 낮추려 하고 있다. 전국망은 토지용도에 학교용지·하천부지·잡종지를 추가할 계획이고, 지역망은 수질·대기·폐기물 등에 의한 오염의 가능성이 큰 장소 위주로 지점을 선정하려고 한다.¹⁰⁾

이와 아울러 토양측정망의 조사항목 및 분석장비를 조속히 확보할 계획을 세우고 있다. 향후 법개정 시에 조사항목에 (폐수, 지하수, 하천수 등) 및 대기오염물질로 지정되어 있는 TCE, PCE 등을 추가할 필요가 있으며, 법정 토양오염물질의 전부를 분석할 수 있는 장비를 조속히 확보하여 현행 토양오염물질 및 향후 추가예정인 TCE, PCE 등도 분석할 수 있는 장비를 조속히 확보하여야 할 것이다.¹¹⁾

(2) 토양오염물질과 기준

토양오염물질이란 토양오염의 원인이 되는 물질로서 대통령령이 정하는 것을 말한다(제2조제2호). 토양 중에서 분해되지 않고 오랫동안 잔류하는 물질로 농작물의 생육을 저해하거나, 지하수를 오염시키는 등 사람의 건강에 좋지 않은 영향을 미치는 중금속 6종(Cd, Cu, As, Hg, Pb, Cr+6), 유류(동·식물성 제외), 유기인화합물, PCB, 페놀류, 시안화합물 등 11개 항목을 토양오염물질로 지정하여 관리하고 있다.

토양오염기준은 오염의 정도가 사람의 건강과 동·식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있어 토지의 이용 중지, 시설의 설치금지 등 규제조치가 필요한 정도의 오염상태를 토양오염대책기준으로 설정하고, 대책기준의 약 40%정도로 더 이상의 오염이 심화되는 것을 예방하여야 하는 오염수준을 토양오염우려기준으로 구분하여 설정하고 있다.¹²⁾

10) [Http://www.me.go.kr/www/index.html/](http://www.me.go.kr/www/index.html/)

11) [Http://www.me.go.kr/www/index.html/](http://www.me.go.kr/www/index.html/)

12) 전병성, 전계논문, 9면.

토양오염의 기준항목은 토양오염물질인 11개 항목에 대하여 가, 나지역으로 토양의 용도를 구분하고 각각에 대하여 오염정도에 따라 토양오염 우려기준과 토양오염 대책기준으로 구분된다.

「토양오염우려기준과 토양오염대책기준」

(토양환경보전법시행규칙 제19조 및 별표2/제21조 및 별표 3) (단위: mg/kg)

오염물질	토양오염 우려기준		토양오염 대책 기준	
	가 지역	나 지역	가 지역	나 지역
카드뮴	1.5	12	4	30
구리	50	200	125	500
비소	6	20	15	50
수은	4	16	10	40
납	100	400	300	1,000
6가 크롬	4	12	10	30
유기인화합물	10	30	-	-
폴리클로리네이티드비페닐	-	12	-	30
시안	2	120	5	300
페놀	4	20	10	50
유류(동식물성 제외)				
벤젠·톨루엔·에틸벤젠 ·크실렌(BTEX)	-	80	-	200
석유계총탄화수소(TPH)	-	2,000	-	5,000

비 고 :

1. 가 지역 : 지적법 제5조제1항의 규정에 의한 전·답·과수원·목장용지·임야·학교용지·하천·수도용지·공원·체육용지(수목·잔디 식생지에 한한다)·유원지·종교용지 및 사적지
2. 나 지역 : 지적법 제5조제1항의 규정에 의한 공장용지·도로·철도용지 및 잡종지

3. 다음 각목의 1에 해당하는 경우에는 지목 구분에 관계없이 나지역 토양오염우려(대책)기준을 적용한다.

가. 토양오염유발시설이 설치된 경우

나. 가지역에서 폴리클로리네이티드비페닐 또는 유류에 의한 토양오염사고가 발생한 경우

다. 가지역을 제외한 지역에서 토양오염사고가 발생한 경우.

현재 우리 나라의 오염물질의 항목수는 외국에 비해 수도 부족하고 중금속 위주로 구성되어 있어 향후 다양한 유해물질들을 규제대상 오염물질을 확대해 나아가야 할 것이다(현재 네덜란드 71종, 캐나다는 54종이 토양오염물질로 지정되어 관리되고 있다).¹³⁾

특히 유해화학물질 중 토양오염물질로 추가 검토할 필요성이 있는 물질로는 TCE·PCE 등 유기 용제류, 다이옥신류, Ni·Zn 등 중금속류 등이 검토되고 있으며, 이중 공단에서 검출빈도가 높은 발암성 유기용매인 PCE, TCE 등 위해성이 큰 물질을 우선적으로 토양오염물질로 추가 지정하여야 할 것이다.¹⁴⁾

(3) 토양오염유발시설 지정·관리

1996년 1월 6일부터 토양환경보전법이 시행됨에 따라 시·도지사에게 신고된 토양오염유발시설은 다음 표와 같다.

토양오염유발시설 현황

(1999년 12월 31일 현재)

신고업소수 (계)	주 유 소	산 업 시 설			기 타 (난방시설 등)
		소 계	석 유 류	유 독 물	
19,625	12,007	4,513	4,404	109	3,105

자료: 환경부, 환경부백서 2000, 238면.

13) 전병성, 전계논문, 14면.

14) 전병성, 전계논문, 14면.

환경부는 1997년부터 토양오염이 우려되는 폐금속광산 지역에 대해 매년 토양정밀조사를 실시하고 있으며, 전국에 산재해 있는 군관련 시설 지역, 산업시설지역, 폐금속광산 및 비위생 폐기물 매립지등 토양오염우려지역에 대해 2000년 11월부터 2001년 12월까지 토양오염우려지역 일제조사를 실시하고 있다.

또한 환경부는 앞으로 이러한 토양오염우려지역에 대해서는 시·도지사도 하여금 매년 토양오염실태조사계획을 세워 지속적으로 토양오염조사사업을 추진할 계획을 세우고 있다.

개정 토양환경보전법에서는 폐기물매립지, 폐광지역 등 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설을 포괄적으로 토양오염유발시설로 규정하여 법의 적용범위를 대폭 확대하였으나, 토양오염의 우려가 상존하고 있는 지하매설시설(지하매설 관거 등)을 특정토양오염유발시설(기존 유류·유독물 저장시설의 지정)로 확대·지정하여 집중 관리할 필요성이 있을 것이다.¹⁵⁾

양질의 토양을 유한한 자원으로 인식하고 보전하기 위해서는 기존의 토양오염방지 위주에서 인위적 토양훼손방지를 위한 토양보전정책을 보완하여 종합적인 토양환경보전정책으로의 전환이 필요하다.

이러한 토양보전의 기본틀을 마련하기 위해 표토의 환경친화적 관리를 위한 침식·유실방지기법을 개발하고, 개발사업시 과도한 표토의 훼손을 방지하기 위해 환경영향평가를 강화하며, 장기적으로는 표토보전과 훼손방지를 위한 법적·제도적 개선방안을 마련하여야 할 것이다.¹⁶⁾

석유류에 해당하는 인화성 액체를 제조, 비축·판매 또는 자가 소비 등을 목적으로 설치한 저장시설로써 총 용량이 2만 리터 이상인 시설과 유독물을 제조·판매·저장·자가소비업체의 등록, 허가를 받은 업체의 저장시설중 토양오염물질을 함유한 액체상태의 물질의 저장시설을 토양오염유발시설로 관리하고 있다.

토양오염유발시설 설치자는 토양오염방지사설을 설치하여야 하며, 시설 부지 및 주변토양에 대하여는 정기적으로 토양오염검사를 받고 그 결

15) 전병성, 전계논문, 14면.

16) 전병성, 전계논문, 15면.

과를 보존하여야 한다. 시·도지사는 토양오염방지설치를 하지 아니하거나 토양오염도검사결과가 우려기준을 초과하는 경우에는 토양오염유발시설의 설치자에게 1년의 범위의 기간을 정하여 시정명령을 내리며, 시정명령을 이행하지 아니하거나 오염의 정도가 우려기준 이내로 내려가지 아니한 경우에는 토양오염유발시설의 사용중지 명령을 내릴 수 있다.

토양의 오염도가 대책기준을 초과한 지역은 토양보전대책지역으로 지정하여 토지의 이용, 시설의 설치 등을 제한하여 오염의 심화와 확산을 예방하고 오염토양개선사업을 시행할 수 있다. 시·도지사는 토양보전대책지역의 오염토양의 복원을 위한 오염토양개선사업의 전부 또는 일부의 실시를 그 오염원인자에게 명할 수 있다. 오염원인자가 존재하지 아니하거나 사업의 실시가 곤란하다고 인정하는 경우에는 시·도지사가 실시할 수 있다.

(4) 오염토양복원 및 사후관리체계

오염토양의 복원은 복원에 소요되는 사회적 비용과 복원결과 기대되는 사회적 편익을 비교하여 복원대상 사업의 국가적인 우선 순위의 결정과정이 필요하다고 한다.¹⁷⁾

토양오염조사 후 복원기술 수준, 경제여건 등을 감안하여 오염정화를 위한 국가우선순위를 마련하고, 이러한 우선 순위를 토대로 장래 토지용도, 오염정도 등을 고려하여 중·장기 오염토양복원계획을 수립하여 오염토양복원사업을 실시토록 해야 할 것이다. 그리고 선진국에서 상용화된 오염토양 처리기술에 대한 안내와 우리 실정에 맞는 저비용·고효율 복원기술을 개발·보급하고, 오염조사·정화 전문인력 및 토양환경산업체를 육성하여 나가야 할 것이다.¹⁸⁾

오염원인자 등에 의한 비용부담이 현실적으로 어렵거나 책임규명에 소요되는 사회적 비용이 복원의 사회적 편익보다 클 경우에는 공공사업으로 복원사업을 시행할 필요성이 있으며, 이러한 토양오염복원사업을 효과적으로 추진하기 위해 관련예산을 우선적으로 확보하도록 노력하고,

17) 전병성, 전계논문, 15면.

18) 전병성, 전계논문, 15면.

장기적으로는 안정적인 재원의 조성방안을 강구하여야 할 것이다.¹⁹⁾

3. 토양오염도 현황

1999년에 전국망과 지역망 총 4,495지점에 대한 토양측정망을 운영한 결과 전국 토양의 오염도는 1998년 2,993지점의 토양측정망 운영결과와 비슷한 수준이었다. 또한 중금속 등의 오염도는 토양환경보전법에서 규정한 농경지의 토양오염우려기준의 10분의 1에서 100분의 1 수준이며, 유기인, PCB, 페놀은 불검출, 유류는 미량 검출되었다. 그러나 폐금속광산 주변지역 20지점을 포함한 총 29지점에서 비소(As) 등이 토양오염우려기준을 초과하였다.

2000년도에는 4,494개 지점의 운영결과 전 국토의 토양오염도는 1999년과 비슷한 수준 또는 약간 높게 나타났으며, 카드뮴, 비소, 수은 등 중금속의 평균농도는 농경지 토양오염우려기준의 10분의 1에서 100분의 1 수준이며, 토양산도(pH)는 6.2을 나타내 자연토양의 산도(pH) 5.7과 비슷한 중성을 보였다고 한다. 유기인, PCB, 페놀의 경우는 불검출 수준이며, 유류는 미량 검출되었다.²⁰⁾

토양오염도 현황

(단위 : mg/kg)

구 분	pH	Cd	Cu	As	Hg	Pb
'99 평 균	6.2	0.173	4.600	0.396	0.045	6.672
전 국 망	6.0	0.203	5.101	0.421	0.076	7.376
지 역 망	6.3	0.158	4.356	0.384	0.030	6.322
'98 평 균	6.2	0.126	4.602	0.319	0.043	5.818
자연함유량	5.7	0.135	3.995	0.560	0.085	5.375
우 려 기 준 (농 경 지)	-	1.5	50	6	4	100

19) 전병성, 전개논문, 16면.

20) [Http://www.me.go.kr/www/index.html/](http://www.me.go.kr/www/index.html/)

제 2 장 토양환경보전법제와 그 운용현황

구 분	Cr ₊₆	PCB	CN	유기인	페 놀	유 류
'99 평 균	0.035	N.D	0.031	N.D	0.000	0.319
전 국 망	0.038	N.D	0.019	N.D	0.000	0.074
지 역 망	0.034	미조사	0.037	N.D	0.000	0.380
'98 평 균	0.027	N.D	0.022	N.D	0.000	0.279
자연함유량	-					
우 려 기 준 (농 경 지)	4	-	2	10	4	-

자료: 환경부, 환경부백서 2000, 236면.

전국망은 전, 답, 유원지 등 12개 토지용도별로 토양산도, Cd, Cu, As, 유기인 등 총 12개 항목을 구분하여 조사가 실시되었는데, 그 결과는 토양산도의 경우는 5.7~6.6 수준으로 중성에 가까운 것으로 나타났다. 중금속의 조사결과는 Cd, Cu, Pb가 자연함유량보다 조금 높으나, As, Hg의 오염도는 더 낮은 것으로 조사되었고, 공장용지 및 철도용지의 Cd, Cu, Pb의 오염도는 그 밖의 토지용도에 비하여 높게 나타났다. 그리고 전지역에서 PCB, 유기인, 페놀이 검출되지 않았다고 한다.²¹⁾

21) [Http://www.me.go.kr/www/index.html/](http://www.me.go.kr/www/index.html/)

「토지용도별 전국망 조사결과」

(단위: mg/kg)

구분	pH	Cd	Cu	As	Hg	Pb	Cr ⁺⁶	PCB	CN	유기인	폐놀	유류
평균	6.0	0.199	5.066	0.423	0.035	5.743	ND	ND	0.013	ND	ND	0.116
전	5.8	0.177	5.860	0.547	0.034	4.200	ND	-	0.017	ND	-	-
답	5.8	0.177	4.722	0.502	0.033	6.190	ND	-	0.010	ND	-	-
과수원	5.7	0.174	5.574	0.328	0.045	4.614	0.001	-	0.011	ND	-	-
목장 용지	5.7	0.150	0.707	0.149	0.068	2.201	ND	-	0.026	-	-	-
임야	6.1	0.212	1.888	0.221	0.028	3.761	ND	-	0.024	-	-	ND
대지	6.6	0.189	4.782	0.228	0.027	5.112	ND	-	0.006	ND	-	0.120
공장 용지	6.5	0.520	8.113	0.176	0.047	9.704	ND	ND	0.012	-	ND	0.165
도로	6.4	0.146	3.679	0.282	0.030	5.725	ND	-	0.008	ND	-	0.107
철도 용지	6.0	0.250	7.644	0.289	0.033	8.768	0.001	-	0.031	-	-	ND
공원	6.3	0.150	3.591	0.162	0.048	5.303	ND	-	0.010	-	-	ND
체육 용지	6.0	0.128	3.099	0.288	0.029	3.769	ND	-	0.018	ND	-	-
유원지	5.7	0.104	4.018	0.220	0.029	5.893	ND	-	0.005	-	-	-

자료: <http://www.me.go.kr/www/index.html/>

전국망 토양오염도의 변화추세를 1998년부터 2000년까지를 기준으로 살펴보면, 연도별 토양오염도는 전체적으로 연도별·항목별간에 유의성 있는 오염도의 변화추세의 파악은 미흡하다.

항목별로는 As만이 오염도가 매년 증가하고 있을 뿐, Cd, Cu, Hg, Cr⁺⁶ 등의 오염도는 오히려 감소하는 등 오염도의 변화추세가 불규칙한 것으로 나타났다.

「전국망 토양오염도 변화추세」

(단위: mg/kg)

구 분	년 도	지 점 수	Cd	Cu	As	Hg	Pb	Cr ⁺⁶	CN
평 균	'98	998	0.127	4.899	0.400	0.059	6.250	0.019	0.022
	'99	1,495	0.203	5.101	0.421	0.076	7.376	0.038	0.019
	'00	1,499	0.199	5.066	0.423	0.035	5.743	ND	0.013
전	'98	184	0.136	4.863	0.419	0.076	5.392	0.027	0.034
	'99	329	0.209	5.648	0.508	0.041	4.728	0.070	0.028
	'00	392	0.177	5.860	0.547	0.034	4.200	ND	0.017
답	'98	540	0.126	4.996	0.490	0.057	6.499	0.019	0.018
	'99	675	0.177	4.877	0.521	0.048	7.224	0.037	0.015
	'00	612	0.177	4.722	0.502	0.033	6.190	ND	0.010
대 지	'98	55	0.122	6.360	0.214	0.040	5.954	0.015	0.014
	'99	93	0.175	5.108	0.189	0.039	6.896	0.004	0.009
	'00	72	0.189	4.782	0.228	0.027	5.112	ND	0.006
공 용 장 지	'98	41	0.165	6.682	0.102	0.049	8.906	0.014	0.040
	'99	100	0.496	7.764	0.243	0.571	15.140	0.048	0.013
	'00	87	0.520	8.113	0.176	0.047	9.704	ND	0.012
도 로	'98	27	0.168	5.327	0.144	0.034	7.647	0.003	0.021
	'99	56	0.172	5.755	0.244	0.037	8.212	0.014	0.025
	'00	70	0.146	3.679	0.282	0.030	5.725	ND	0.008
철 도 용 지	'98	13	0.126	5.705	0.953	0.037	14.434	0.023	0.036
	'99	37	0.224	7.859	0.338	0.038	24.677	0.008	0.031
	'00	33	0.250	7.644	0.289	0.033	8.768	0.001	0.031
공 원	'98	29	0.089	5.130	0.158	0.054	6.847	0.004	0.009
	'99	36	0.179	3.629	0.154	0.030	6.048	0.011	0.011
	'00	45	0.150	3.591	0.162	0.048	5.303	ND	0.010

자 료: <http://www.me.go.kr/www/index.html/>

그리고 토지용도별로 구분할 경우 공장용지는 Cd, Cu가, 밭의 경우에 Cu, As, 철도용지의 경우 Cd의 오염도가 매년 증가하였으나, 나머지 토지용도는 2000년의 경우 1999년의 오염도보다도 오히려 낮은 것으로 나타났다.²²⁾

지역망 오염도의 조사는 영농, 수질 등 5개 오염경로별 16개 오염원지역으로 구분되어, 오염원지역에 따라 토양산도(pH), Cd, Cu, As, 유기인 등 총 12개 항목을 대상으로 실시되었다. 16개 오염원지역별로 금속광산주변지역을 제외하고는 대부분이 지역별로 자연함유량수준을 나타내고 있어서 토양오염의 가능성이 큰 장소를 찾기 위한 목적에는 미흡하였다. 금속광산 주변지역은 영농지역 등과 비교할 경우 Cd, Cu, As, Pb가 2~6배 정도 높게 나타났다.²³⁾

「오염원인별 지역망 조사결과」

(단위: mg/kg)

구 분	pH	Cd	Cu	As	Hg	Pb	Cr ⁺⁶	CN	유류	유기인	폐놀	
평 균	6.3	0.169	4.552	0.258	0.049	5.987	0.030	0.030	0.533	ND	ND	
영 농	전용농업용수	6.0	0.181	4.178	0.330	0.060	5.774	0.042	0.032	ND	ND	-
	과채류생산지	6.1	0.146	4.069	0.171	0.046	4.715	0.038	0.046	ND	ND	-
수	오염우심하천	6.2	0.264	5.786	0.269	0.050	6.066	0.013	0.033	0.011	ND	ND
	공장및공업지역	6.5	0.187	4.766	0.243	0.045	7.285	0.024	0.038	0.884	ND	ND
질	하천고수부지	6.6	0.176	7.416	0.244	0.059	6.854	0.025	0.028	ND	-	-
	특수용수사용	6.2	0.175	4.834	0.285	0.046	6.834	0.036	0.017	ND	-	-
대 기	도로변지역	6.5	0.152	5.117	0.154	0.051	7.658	0.022	0.026	ND	ND	ND
	금속제련소	6.3	0.309	4.572	0.213	0.044	5.264	0.102	0.028	-	-	-

22) [Http://www.me.go.kr/www/index.html/](http://www.me.go.kr/www/index.html/)

23) [Http://www.me.go.kr/www/index.html/](http://www.me.go.kr/www/index.html/)

폐 기	일반폐기물 매립·적치	6.2	0.123	3.686	0.206	0.038	5.011	0.045	0.029	0.467	ND	ND
	지정폐기물 매립·적치	6.5	0.181	6.845	0.182	0.034	8.837	0.013	0.067	0.015	-	ND
물	금속광산지역	6.0	0.471	12.702	1.260	0.084	9.848	0.057	0.029	-	-	-
	분뇨처리장 주 변	6.3	0.194	3.367	0.260	0.086	5.091	0.014	0.038	ND	-	-
기	주 민 건 강 조 사 지 역	6.9	0.124	4.910	0.136	0.021	5.771	0.024	0.017	-	-	-
	유원지·공원	6.3	0.123	3.393	0.141	0.047	5.762	0.016	0.028	ND	-	-
타	어린이놀이터	7.2	0.107	2.746	0.144	0.025	4.133	0.011	0.014	ND	-	-
	골프장지역	6.3	0.094	1.680	0.314	0.023	3.985	0.008	0.011	ND	ND	-

자료: <http://www.me.go.kr/www/index.html/>

4. 토양오염의 유형

(1) 폐기물의 불법매립 등 폐기물에 대한 부적정한 관리에 의한 인근토양의 오염

1997년 현재 가동 중단된 폐기물매립지는 898개소로 매립면적이 7,655천㎡, 매립된 폐기물량은 177,033천 톤에 달하며, 이 중 약 20%는 침출수를 자체 처리하거나 이송 또는 위탁처리하고 나머지 80%는 미처리되어 주변의 토양오염의 원인이 되고 있다.²⁴⁾

가동 중단된 매립지의 단위면적이 1,000~5,000㎡인 경우는 총 855개소의 41.1%, 5,000㎡이하가 전체의 58.3%이고, 50,000㎡ 이상의 경우는 불과 5.1%에 해당되며, 대부분 소형 매립지에 해당한다. 가동 중단된 매립지는 개인소유가 58.9%, 국·공유지 31.0%, 공동소유 7.7%, 기타 2.4%에 각각 해당한다. 매립지의 조성위치는 농경지가

24) 환경부자료, 1997 폐기물발생 및 처리현황, 1998.

37.2%, 임야 23.5%, 저습지 21.0%, 하천부지 6.4%이며, 그의 토지 이용상황은 농경지가 36.4%, 임야 12.6%, 택지 12.0%, 공장지 7.8%, 초지 4.8%, 공원 및 위락시설 2.9%로서 농경지, 임야, 저습지, 하천부지였던 매립지가 택지, 공장지, 농경지 및 초지, 공원 및 위락시설로 이용되는 경향을 보이고 있다.²⁵⁾

이에 해당하는 예로서 대법원판결(대법원 1997.8.22. 선고 95누17724 판결)의 대상이 된 사건으로 화선키메탈주식회사의 공장부지가 납, 주석 등의 특정폐기물에 의하여 오염된 것을 들 수 있다. 토양오염의 많은 부분이 과거의 폐기물의 불법매립 등에 의하여 발생되고 있는 바, 이는 우리 나라에서 공업화가 시작된 60년대 이후 거의 80년대 초반까지 폐기물에 대한 체계적인 규제가 이루어지지 않았고 전국적으로 폐기물처리장이 제대로 갖추어지지 않았던 상태였기 때문에 공장가동에 따른 폐기물을 공장부지 내에 매립하든가 혹은 다른 매립현장에서 매립재로 사용하는 경우가 많았다.

(2) 석유류, 유독물 저장시설로부터의 누출로 인한 토양오염

토양환경보전법이 토양오염유발시설로 지정하여 토양오염도 검사 등 오염원의 관리를 하고 있는 2만ℓ 용량 이상의 석유류 제조, 저장시설은 1998년 현재 각각 17,886개소와 93개소에 달한다. 특히 이들 저장시설은 대부분 지하에 설치되어 있으며, 이들 시설에 대한 이중벽 설치 및 방조벽의 설치의무 등이 1980년 후반 소방법 개정 후에 규정되어 소방법 개정 이전에 설치된 상당수의 시설들은 방지지설의 설치가 되지 않은 것으로 보인다.²⁶⁾ 유류저장시설로부터의 유류의 누출율은 탱크개수를 기준으로 10 내지 29%에 이르는 것으로 추정되며, 차량의 증가나 석유류 수용의 증가로 인하여 이들 시설은 계속 증가할 것으로 예상되며, 부식으로 인한 탱크의 내구연한이 10년에서 20년 사이인 것을 고려할 때 지하저장시설에서 유류의 누출에 의한 토양오염은 더욱 증가할 것으로 전망된다.

25) 한국폐기물학회, 사용종료매립지의 적정사후관리방안, 1995, 418면 이하.

26) 윤서성, 전개논문, 18면 참조.

이러한 기름탱크로부터 유출된 사건의 예로는 경기도 의왕시내의 화학공장의 기름탱크에서 누출된 기름이 지하로 500m이상 번져나가 주변 13,000여평의 토양을 크게 오염시킨 사건을 들 수 있다.²⁷⁾ 이 사건에서 기름저장 시설 주변에 대한 정밀한 토양오염도 조사가 한국토양환경학회에 의하여 이루어지게 되었다. “H화학의 저유시설은 지상의 140,000리터 용량 탱크 3개와 지하의 6,000~12,000 리터의 탱크 3개에서 새어나온 기름이 지하 2~5m에 형성된 지하수층을 타고 4차선도로를 건너 인근 C모직공장으로 번져나갔다. 조사팀은 46개 시료를 채취 조사한 결과 그 중 10개에서 BTEX가 기준치를 초과했고, 특히 5개 시료는 대책기준(200PPM)을 넘어섰다고 밝혔다. 조사보고서는 결론에서 정밀한 실태조사에만 10억원의 경비가 소요될 것이라고 밝혔다. 연세대 한정상 교수는 미국에서 문제가 된 토양 기름오염 사례들은 저장탱크로부터 확산범위가 기껏해야 100m이내라고 말하고 500m까지 번져나간 경우 완전히 복원하려면 1억 달러(약 1,300억원)까지 들 수도 있다는 견해를 밝혔다.

(3) 대기오염 및 수질오염 물질의 배출 및 그 오염물질의 토양누적으로 인한 토양오염

우리 나라에는 국가산업단지 36개소, 지방산업단지 153개소가 지정되어 있으나,²⁸⁾ 1997년 현재 93개 공단에 12,197개 업소가 입주하여 조업 중이며, 대부분의 업체가 화학, 섬유, 기계, 금속 등 제조업체로서 원료 및 부자재의 부적정한 관리와 생산공정상의 부적절한 취급으로 공장 부지의 토양오염이 상당하다.²⁹⁾

이러한 계획입지지역에 설치·운영되고 있는 산업시설 이외에 개별입지하여 운영되고 있는 공장 및 산업시설은 약 2만여 개소로 주로 도금, 피혁, 제지, 화학물질가공업체인데, 이들 업체는 오히려 토양오염유발가

27) 조선일보, 1998년 10월 23일자 기사.

28) 환경부, 환경통계연감, 1999, 92면 이하.

29) 이민효, 21세기 토양환경의 문제 및 발전방안, 국립환경연구원의 21세기 토양환경관리를 위한 발전방향주제의 1999. 6, 세계환경의 날 기념 국제학술세미나 발표문, 25면.

능성이 공단입주업체보다 더 크다고 할 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 개별공장 및 산업시설에 대한 토양오염도 검사와 오염상태의 파악이 의도적으로 지연되거나 또는 비공식적인 상황파악을 하고 내부적인 대책구상을 하고 있는 것으로 판단된다.³⁰⁾

그 예로는 충남 서천군 장항제련소 주변 농경지의 오염사건을 들 수 있다. “충남 서천군 장항제련소 주변의 농경지에서 납과 비소 등 유해 중금속이 토양오염우려기준을 초과해 검출되는 등 중금속 오염이 심각한 것으로 나타났다. 1999년 2월 21일 충청남도에 따르면 지난해 장항제련소 주변 농경지 3곳의 토양시료를 채취해 중금속 오염도를 조사할 결과, 서천군 장항읍 장암동 264의 3 논외의 경우 납 159.03mg/kg, 구리 69.95 mg/kg, 비소 6.95 mg/kg 등으로 토양환경보전법에 규정된 토양오염 우려기준(납 100 mg/kg, 구리 50 mg/kg, 비소 6 mg/kg)을 훨씬 초과했다. 이와 관련 도 관계자는 제련소 주변 농경지의 중금속 오염도가 높은 것은 광물 제련과정에서 나오는 찌꺼기인 광재가 빗물에 유실되면서 농경지에 흘러들었기 때문이라고 한다.”³¹⁾

(4) 휴·폐금속광산으로 인한 토양오염

산업자원부의 통계에 의하면 휴·폐금속광산은 전국에 약 900여개가 산재하고 있으며, 환경부에서는 광미의 유실 등으로 주변토양오염 우려가 큰 158개 광산을 중점관리하고 있다. 폐금속광산 주변지역에 대한 토양오염의 실태조사는 그 동안 환경부 산하 국립환경연구원을 비롯하여 농업과학기술원, 한국자원연구소 등 여러 연구기관에서 주로 이루어져 왔으며, 환경부에서는 토양오염우려가 큰 158개 광산을 대상으로 1997~2000년도에 매년10개소씩 40개소에 대하여 토양오염실태 정밀조사(용역) 사업을 추진하였다. 또한 나머지 118개소에 대하여는 2003년까지 정밀조사를 마칠 예정으로 추진 중에 있으며, 그 동안의 조사실적은 아래 표와 같다.

30) 윤서성, 전개논문, 20면.

31) 중앙일보, 1999년 2월 21일자 기사.

제 2 장 토양환경보전법제와 그 운용현황

연도별	계	광 산 명
1997	10	삼아광산(고성군), 삼산광산(고성군), 삼풍광산(창원시), 인대광산(진안군), 금정광산(봉화군), 붓든광산(봉화군), 일월광산(영양군), 은치광산(삼척시), 성안광산(영월군), 팔봉광산(정읍시)
1998	10	길곡광산(홍천군), 풍원광산(거창군), 절골광산(함안군), 광양광산(광양시), 양곡광산(봉화군), 석산광산(군위군), 풍정광산(봉화군), 동명광산(정선군), 세우광산(정원군), 동진광산(진안군)
1999	10	영중광산(포천군), 포천광산(포천군), 용석광산(포천군), 명봉광산(보성군), 청양광산(청양군), 토현광산(정선군), 옥방광산(봉화군), 금장광산(울진군), 옥계광산(강릉시), 덕온광산(임실군)
2000	10	구룡광산(창원시), 삼산제일광산(고성군), 월류광산(영동군), 삼동광산(영동군), 산양광산(보성군), 순천광산(순천시), 수철광산(군위군), 산막광산(봉화군), 백운광산(진안군), 낙동광산(정선군)
합 계	40	
2001년 추진		봉명광산(성주군), 쌍전광산(울진군), 유금광산(영덕군), 고려광산(봉화군), 형제광산(성주군), 동정광산(영덕군), 창보광산(영덕군), 화천광산(영덕군), 도구광산(영덕군), 은성광산(영천군), 수어광산(예천군), 황금산광산(예천군), 의성광산(의성군), 옥동광산(의성군), 전흥광산(의성군), 금동칠보광산(의성군), 장원광산(청송군), 청송광산(청송군), 조야동광산(대구 북구), 물금광산(김해시), 거제광산(거제군), 동진광산(거창군), 두포광산(고성군), 삼양광산(밀양시), 밀양광산(밀양시), 제일광산(양산군), 양성광산(양산군), 대장광산(진주시), 제일광산(창원시), 태양광산(합천군), 만대산광산(합천군), 대민광산(합천군), 용호광산(부산 남구)

자료: <http://www.me.go.kr/www/index.html>.

조사내용은 폐금속광산주변 토양, 수질(지하수, 갯내수, 하천수)의 중금속 오염현황 등으로 조사결과 토양의 경우에는 대부분이 토양오염우려기준을 초과하고 있으며, 일부지역은 지하수, 갯내수, 하천수가 수질기준을 초과하고 있는 것으로 나타나고 있다.

광산 중 토양오염이 가장 심한 지역이 휴·폐광산지역으로 주요한 오염원인은 광산활동 중에 배출된 폐광미와 폐광재이며, 그 밖에도 갯내폐수가 오염원인이 된다. 특히 폐광미는 장마기에 유실되어 인근의 농경지에 직접 유입되기도 하고 근처의 소하천에 유입되어 농업용수를 통한 농경지의 오염을 유발한다. 1994년 환경정책평가연구원이 24개 광산을 대상으로 조사한 결과에 의하면 조사대상광산의 대부분에 많은 양의 폐광미가 노천에 방치, 적치되어 있으며, 토양과 인접하천 및 농업용수, 갯내수 및 침출수의 오염이 심한 것으로 나타났다.³²⁾ 조사결과는 산업자원부, 농림부, 보건복지부, 해당 지방자치단체 등에 통보하여 광해방지사업, 오염농경지 개량사업 등을 실시토록 협조 요청하고 있다.

(5) 군사시설부지로부터 발생하는 토양오염

군사시설로부터 발생하는 토양오염의 주요원인은 우리 나라에 주둔하고 있는 외국군과 국군이 시용하였거나 사용하고 있는 병영, 훈련지, 비행장, 유류저장기지 등 토지, 건물 및 시설, 그리고 재래전이나 화학전에서 의 전투물자 및 시설에 적치된 유해화학물질 등이다. 그 중 중요한 검토대상은 과거의 전쟁물자의 생산공장, 탄약고, 지뢰지대, 사격장, 전쟁물자의 임시 및 최종저장기지로 사용된 지역이다.

국방부와 환경부가 합동으로 1995년과 1996년 사이에 31개 부대 60개 단위부대를 대상으로 토양오염에 대한 실태조사를 실시하였다. 조사대상인 유류저장시설 107개 지점 중 27개소(25.2%)가 기준을 초과하였고, 폐기물매립지는 34개소 중 3개소(8.8%), 사격장은 19개소 중 11개소(57.9%) 탄피 등 야적장은 6개소 중 3개소(50%)가 기준을 초과하였으며, 기준을 초과한 오염물질은 납, 카드뮴, 페놀, 구리, 수은이었다.³³⁾

32) 박용하, 휴·폐금속광산 지역의 오염관리대책, 환경정책평가연구원, 1994, 280면.

33) 환경부내부자료; 윤서성, 전계논문, 21면.

제 2 절 현행 · 개정토양환경보전법의 개관

1. 연혁과 그 구성

(1) 연 혁

1995년 토양환경보전법이 제정되기 전에 토양오염에 관한 법규정이 존재하지 않았던 것은 아니다. 이미 1977년 12월 31일 공해방지법을 대체하여 제정된 환경보전법에서 토양오염방지를 위한 규정을 두고 있었다. 즉 구환경보전법은 제41조(농경지의 오염방지), 제42조(농수산물의 재배제한), 제42조의2(농약잔류허용기준), 제60조의2(관계기관의 협조) 등을 통하여 토양오염방지에 대한 법적 규제를 하고 있었다. 그러나 그 후 1990년 8월 1일에는 1970~80년대의 산업화와 경제구조의 고도화로 더욱 심각해지고 있는 오염분야별 대책법의 제정이 불가피하다는 인식에 의하여 환경보전법이 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음·진동규제법 등 6 개 법으로 나뉘어 제정되었다. 이에 따라 종래에 구환경보전법에 규정되어 있던 토양오염방지에 관한 규정이 수질환경보전법, 폐기물관리법 등에 개별 구체적으로 규정되게 되었다.

1990년 8월 1일 법률제4260호로 제정된 수질환경보전법은 그 제7장에서 토양오염방지에 대한 규정, 즉 제45조(농경지 등의 오염방지), 제46조(농수산물의 재배 등의 제한), 제47조(농약잔류허용기준)를 규정하였다. 또한 1991년 3월 8일 개정된 폐기물관리법은 제47조(폐기물처리시설의 사후관리 등), 제48조(폐기물처리시설의 사후관리에치금), 제50조(사용종료 또는 폐쇄 후의 토지이용제한 등)를 통하여 폐기물처리시설의 사용종료 또는 사후폐쇄로 인하여 발생하는 침출수의 누출, 제방의 유실 등으로 인한 주민의 건강 또는 재산이나 주변환경에 대한 중대한 위해를 방지하기 위한 규정을 두고 있었다.

그러나 토양오염물질의 사용량의 증가와 폐기물매립지 등 토양오염유발시설에 의한 토양오염의 요인이 계속 증가하고 있고, 금속광산지역 등의 토양오염이 심화되고 있으나 개별 법률에서 단편적으로 이를 규제하

는 것만으로는 효과적인 대처가 어려우므로, 토양오염의 사전예방 및 오염된 토양의 개선 등에 관한 종합적인 관리체제를 마련함으로써 토양보전을 보다 체계적이고 적극적으로 추진하려는 취지에서 1995년 1월 5일 법률제4906호로서 토양환경보전법이 제정되었다.

이 법은 1997년 12월 13일 정부부처명칭등의개정에따른건축법등의정비에관한법률에 의하여 개정되고, 1999년 2월 8일 토양환경보전법에 규정된 각종 규제를 폐지 또는 완화하고, 기타 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 취지에서 개정되었다. 즉 다른 법령의 규정에 의하여 토양오염유발시설의 설치에 관한 허가를 받거나 등록을 한 경우 이 법에 의한 토양오염유발시설설치신고를 한 것으로 보며, 이 경우 허가 또는 등록 관청은 그 사실을 당해 토양오염유발시설이 설치된 지역을 관할하는 시·도지사에게 통보하도록 하였고(법 제11조제2항), 검사결과 등 환경부령이 정하는 사항을 기재한 기록부의 비치의무를 폐지하고 토양오염도검사결과를 비치하도록 하였다(법 제11조제5항). 그리고 관계공무원이 토양오염유발시설의 설치자에 대하여 보고 또는 자료제출을 명하거나 토양오염유발시설에 출입하여 시설 등을 검사할 수 있는 경우를 토양오염우려기준을 초과하거나 누출사고 등이 발생한 시설로 명백히 규정되었다(법 제13조제1항).

또한 최근 2001년 3월 28일 토양환경보전법은 개정되어 2002년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 이 개정토양환경법은 토양오염과 관련된 공법상 책임과 사법상 책임을 포함한 종합적인 책임법적 성격을 담고 있는 것으로 그 내용이 실로 혁신적인 것으로 보인다. 현행법은 토양오염피해의 배상주체를 단순히 당해 원인으로 한정함으로써 오염원인자의 범위를 제한한 면이 있어 토양오염의 정화에 어려움이 있었다. 개정법에서는 토양오염에 대한 피해배상은 물론 오염토양의 정화책임도 함께 원인자책임으로 규정하고 오염원인자의 범위를 확대하여 토양오염유발시설을 소유·운영한 자 뿐만 아니라 양수·경매 등으로 토양오염유발시설을 인수한 자를 모두 토양오염원인으로 규정함으로써 시설의 운영·소유자로 하여금 토양오염예방에 힘쓰게 하고 시설·부지의 거래 시에 방치된 오염토양을 적기에 정화처리되도록 함은 물론 자발적인 토양오염조사를 활성화

화시킬 수 있게 하였다. 개정법 제23조 제1항은 “토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다”고 명시함으로써 오염원인자에 대한 정화책임의 근거를 분명히 하고 있다. 물론 동조 제2항에서는 오염원인자가 불명한 경우 그 연대책임의 범위를 피해배상만이 아니라 정화책임에까지 확장하고 있다. 가장 중요한 개정내용은 동조 제3항에서 “토양오염원인자”를 “토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발한 자” 및 “토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염유발시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자”에 한정하고 않고 “토양오염유발시설을 양수한 자 및 합병상속 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당하는 자의 권리의무를 포괄적으로 승계한 자” 및 “민사소송법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가, 국세징수법, 관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖의 이에 준하는 절차에 따라 토양오염유발시설을 인수한 자”를 포함하고 있다.

개정법 제10조의2제1항은 “토양오염유발시설이 설치되어 있거나 설치되어있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 임차인은 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역(토양오염의 우려가 있다고 인정되어 환경부령이 정하는 지역을 말함)에 대하여 토양관련전문기관으로부터 토양오염에 관한 평가를 받을 수 있다”라고 규정하고 있고, 동조 제2항에서는 “토양환경평가의 결과는 그 평가당시의 토양오염의 정도를 나타내고 있는 것으로 추정한다”라고 규정함으로써 토지거래에 관여하는자들 사이에서 그 책임소재를 분명히 하기 위하여 임의적으로 토양환경평가를 받을 수 있도록 하고 그 결과는 당사자 사이의 오염기여도에 대한 법률상 추정으로 기능하도록 규정하고 있다. 이처럼 토양오염우려지역에 대한 적극적인 조사와 복원을 추진하기 위해 2001년 토양환경보전법을 개정하여 오염원인자로 하여금 오염조사를 직접 실시하게 할 수 있는 근거와 민간의 자발적인 토양오염조사를 적극적으로 유인할 수 있도록 토양관리 제도를 강화하였다.

(2) 구 성

현행의 토양환경보전법은 전체 5개의 장, 32개 조문으로 구성되어 있다. 제1장 총칙은 이 법의 목적(제1조), 정의(제2조), 토양보전기본계획의 수립 등(제4조), 토양오염도의 측정 등(제5조), 측정망설치계획의 결정·고시(제6조), 토지 등의 수용 및 사용(제7조), 타인토지에의 출입 등(제8조), 손실보상(제9조) 및 토양오염공정시험방법(제10조)에 대하여 규정하고 있다. 그리고 제2장은 토양오염규제조치로서 토양오염유발시설의 신고 등(제11조), 토양오염유발시설 설치자에 대한 명령(제12조), 출입검사 등(제13조), 토양오염우려기준(제14조) 및 토양오염방지조치명령 등(제15조)을, 제3장은 토양보전대책지역의 지정 및 관리에 대하여 토양오염대책기준(제16조), 토양보전대책지역의 지정(제17조), 대책계획의 수립·시행(제18조), 오염토양개선사업(제19조), 토지이용 등의 제한(제20조), 행위제한(제21조), 대책지역의 지정해제(제22조) 및 토양오염의 피해에 대한 무과실책임(제23조)을 규정하고 있다. 제4장은 보칙으로서 대집행(제24조), 관계기관의 협조(제25조), 국고보조 등(제26조) 및 권한의 위임(제27조)을, 마지막으로 제5장(제28조 이하)은 벌칙에 대한 규정을 두고 있다.

2002년 1월 1일부터 시행되는 개정 토양환경보전법을 덧붙여 살펴보면 다음과 같다. 제1장에서 제2조(정의) 제4호(특정토양오염유발시설), 제4조의2(토양오염의 우려기준), 제10조의2(토양환경평가), 제2장에서 제11조의2(토양오염검사)가 신설되는 반면에 제13조(출입검사 등)와 제14조(토양오염우려기준)가 삭제되고, 제15조(토양오염방지조치명령 등) 제1항 및 제2항이 신설되었다. 그리고 제3장의2(토양관련전문기관)가 신설되어 제23조의2(토양관련전문기관의 지정), 제23조의3(토양관련전문기관의 결격사유), 제23조의4(토양관련전문기관의 지정취소 등)의 규정을 두게 되었다. 제4장 보칙에서는 제26조의2(보고 및 검사 등), 제26조의3(특정토양오염유발시설 설치현황 등의 보고), 제26조의4(청문)가 추가로 신설되었으며, 제5장(벌칙)에서는 제30조제6항·제7항, 제32조(과태료)제1항제호의2가 신설되었다.

2. 현행·개정토양환경보전법³⁴⁾의 내용적 특성

(1) 토양오염의 예방조치

1) 토양오염도의 측정

환경부장관은 전국적인 토양오염실태를 파악하기 위하여 측정망을 설치하고, 토양오염도를 상시 측정하여야 한다(제5조제1항). 또한 시·도지사도 당해 관할구역 안의 토양오염실태를 조사하고 조사결과를 환경부장관에게 보고하여야 한다(제5조제2항). 상시측정의 결과 우려기준을 넘는 지역, 토양오염실태조사의 결과 우려기준을 넘는 지역, 그 밖의 토양오염사고 등으로 인하여 환경부장관 또는 시·도지사가 우려기준을 넘을 가능성이 크다고 인정하는 지역에 대하여는 토양정밀조사를 실시할 수 있다(제5조제4항). 환경부장관 또는 시·도지사는 상시측정 또는 토양정밀조사를 위하여 필요한 경우 소속공무원으로 하여금 사인의 토지에 출입하거나 그 지상의 입목·토석 기타 장애물을 변경 또는 제거하게 할 수 있다(제8조제1항). 이 경우 타인에게 손실을 입힌 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다(제9조제1항). 그리고 환경부장관은 토양오염물질을 측정함에 있어서 측정의 정확과 통일을 기하기 위하여 토양오염공정시험방법을 정하여 이를 고시하여야 한다(제10조).

2) 토양오염유발시설의 신고

토양오염유발시설을 설치하고자 하는 자는 당해 시설의 내용, 토양오염방지 조치에 대한 계획을 시·도지사에게 신고하여야 한다. 신고한 내용을 변경하는 경우에도 또한 같다(제11조제1항). 토양오염유발시설이라 함은 “토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·구축물 및 장소 등으로서 대통령령이 정하는 것”을 말한다(제2조). 즉 석유류의 제조, 저

34) 토양환경보전법은 2001. 3. 28일 법률 제6452호로 일부 개정되어 2002. 1. 1부터 시행된다. 따라서 여기서는 개정토양환경보전법을 중심으로 그 내용상의 특성을 살펴보고자 한다.

장 및 취급시설로서 총 용량이 2만리터 이상인 시설과 유해화학물질관리법상의 유독물의 제조, 판매, 저장 및 사용을 등록한 자가 설치한 저장 시설 중 토양오염물질을 저장하는 시설, 그리고 환경부장관이 고시하는 시설을 포함한다(토양환경보전법시행령 제3조 별표2). 토양오염유발시설의 설치자는(당해 시설을 운영하는 자) 토양오염을 방지하기 위한 시설의 설치 등 필요한 조치(토양오염방지시설)를 하여야 하며(제11조제3항), 정기적으로 환경부령이 정하는 토양 관련전문기관으로부터 당해 시설의 부지 및 그 주변지역(토양오염의 우려가 있다고 인정되어 환경부령이 정하는 지역)에 대한 토양오염검사를 받고(제11조제4항), 토양오염검사를 실시한 기관은 토양오염유발시설의 설치자에게 검사결과를 통보하여야 하며, 토양오염유발시설의 설치자는 통보받은 검사결과를 보존하여야 한다(제11조제5항). 토양오염유발시설의 설치자가 토양오염방지시설을 하지 아니하거나 그 기준에 적합하지 아니한 경우 또는 당해 지역의 토양오염검사결과가 우려기준을 초과하는 경우 시·도지사는 기간을 정하여 그 시정 등 필요한 조치를 명할 수 있다(제12조제1항). 시·도지사는 토양오염유발시설의 설치자가 시정조치를 하지 않거나 토양오염정도가 우려기준 이내로 내려가지 아니한 경우 토양오염유발시설의 사용중지를 명할 수 있다(제12조제2항). 토양오염방지시설을 설치하지 아니하거나 그 기준에 적합하지 아니한 경우 또는 토양오염검사결과가 우려기준을 초과하는 경우 그리고 토양오염물질의 누출사고로 주민의 건강 또는 생태계에 유해한 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 경우 시·도지사는 감독상 필요한 보고를 하게 하거나 토양오염유발시설에 출입하여 검사할 수 있다(제13조제1항).

3) 토양오염검사

특정토양오염유발시설의 설치자는 토양관련전문기관으로부터 당해 시설의 부지 및 그 주변지역에 대한 토양오염검사를 받아야 한다. 다만 토양시료의 채취가 불가능하거나 토양오염검사가 필요하지 아니하여 시장·군수·구청장의 승인을 얻은 때에는 그러하지 아니하다(제11조의2 제1항). 토양오염검사는 토양오염검사 및 누출검사로 구분하여 실시한

다. 다만 누출검사는 저장시설 또는 배관이 땅속에 묻혀 있거나 땅에 붙어 있어 누출여부를 눈으로 확인할 수 없는 시설에 한하여 실시한다(제11조의2제3항). 토양관련전문기관은 토양오염검사를 실시한 경우에는 특정토양오염유발시설의 설치자, 관할 시장·군수·구청장 및 관할 소방서장에게 검사결과를 통보(소방법에 의하여 허가 받은 시설 중 누출검사 결과 오염물질의 누출이 확인된 시설의 경우)하여야 하며, 특정토양오염유발시설의 설치자는 통보 받은 검사결과를 보존하여야 한다(제12조의2제4항).

4) 토양오염방지조치명령

시·도지사는 토양오염실태조사의 결과 우려기준을 넘는 지역의 오염원인자에 대하여 토양전문기관으로부터 토양정밀조사를 받도록 명할 수 있으며(제15조제1항), 이 경우 토양관련전문기관은 오염원인자 및 관할 시·도지사에게 조사 결과를 통보하여야 한다(제15조제2항). 시·도지사는 상시측정·토양오염실태조사 또는 토양정밀조사의 결과 우려기준을 넘는 경우에는 토양오염유발시설의 개선 또는 이전, 당해 토양오염물질의 사용제한 또는 사용중지 또는 오염된 토양의 정화의 조치를 실시하거나 오염원인자에게 그 조치를 실시하도록 명할 수 있다(제15조제3항). 토양오염방지조치명령을 받은 오염원인자가 당해 명령을 이행한 때에는 지체없이 이를 시·도지사에게 보고하여야 한다(제15조제4항).

(2) 오염원인자책임부담의 원칙

현행 토양환경보전법은 국가가 운영하는 상시측정망 또는 토양오염유발시설의 설치자 및 운영자에게 부과하고 있는 토양오염검사의 결과 토양오염물질로 규정된 11가지 물질이 토양오염 우려기준 또는 대책기준을 초과하여 검출된 것으로 확인된 토지에 대하여 그 오염원인자에 대하여 오염의 방지·제거 및 회복을 위한 조치를 발할 수 있도록 하고 있다.

토양환경보전법상에서 규정된 공법상의 책임은 “오염원인자”에 대하여 부과할 수 있도록 함으로써 오염원인자 부담원칙(Polluter Pay Principle)을 취하고 있는 것으로 이해된다.³⁵⁾ 그러나 현행 토양환경

보전법의 규정들은 위와 같이 오염원인자 책임원칙을 정하고서도 개별규정에 있어서는 마치 시설자에게도 그 원인제공여부와 관계없이 공법상의 책임을 부과하는 듯한 조항들이 있다. 특히 토양환경보전법 제12조의 경우 토양오염유발시설의 설치, 운영자가 정기적으로 수행하도록 되어 있는 토양오염검사결과가 토양오염우려기준을 초과한 경우 그 토양오염유발시설의 설치자에 그 시정조치를 명할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 규정만으로는 현재의 토양오염유발시설의 설치, 운영자가 토양오염에 대한 기여함이 없이 과거의 설치, 운영자에 의하여 토양오염이 유발된 것일 경우에도 복원조치명령의 대상이 될 수 있는지 법문언상 명확하지 않다. 법문언을 그대로 따라보면, 토양오염유발시설의 현재의 설치, 운영자는 정기검사를 통하여 우려기준을 초과하는 토양오염이 발견되는 경우 행정당국의 시정조치의 대상이 될 수 있는 것으로 해석될 수 있다. 그러나 현행 토양환경보전법의 해석상으로는 단순히 오염된 토양 위에 토양오염유발시설을 설치, 운영하고 있다는 것만으로는 책임을 물을 수 없고 적어도 현재의 설치, 운영자가 당해 토양오염유발시설을 설치, 운영한 이후에도 그 토양오염물질이 누출이 계속되었던 경우에 한하여 공법상 책임을 물을 수 있다고 보는 것이 타당한 해석으로 보인다.³⁵⁾ 이러한 해석은 토양환경보전법의 문언이 명확하지 않는 경우라면 우리 나라 환경법의 기본법이라고 할 수 있는 환경정책기본법상의 오염원인자부담원칙

35) 이러한 원칙은 토양환경보전법 제15조에서 시·도지사는 상시측정 또는 토양정밀조사 결과가 우려기준을 초과하는 경우에는 그 오염의 원인을 발생하게 한 자(이하 "오염원인자"라 한다)에 대하여 토양오염방지를 위한 다음 각호의 조치를 명할 수 있다. 1. 토양오염물질의 제거 또는 시설등의 이전, 2. 토양오염을 방지하기 위한 시설의 설치, 3. 기타 토양오염을 방지하기 위하여 대통령령이 정하는 조치의 규정내용에 따른 것이다.

36) 토양환경보전법 제12조의 경우 토양오염검사결과가 토양오염우려기준을 초과한 경우 그 토양오염유발시설의 설치자에 그 시정조치를 명할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이 경우 현재의 토양오염유발시설의 설치자가 토양오염에 대한 기여 없이 과거의 소유자에 의하여 토양오염이 유발된 것일 경우에도 복원조치명령이 가능한지는 법문언상 명확하지 않다. 그러나 현행 토양환경보전법의 해석상으로는 단순히 오염된 토양 위에 토양오염유발시설을 설치, 운영하고 있다는 것만으로는 책임을 물을 수 없고 적어도 현재의 설치, 운영자가 당해 토양오염유발시설을 설치, 운영한 이후에도 그 토양오염물질이 누출이 계속되었던 경우에 한하여 공법상 책임을 물을 수 있다고 보는 것이 타당한 해석으로 보인다(박상열, 전개논문, 20면 참조).

에 따를 때도 타당한 것으로 보인다.³⁷⁾

(3) 토양오염에 대한 배상·정화책임

개정전의 토양환경보전법은 토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자가 그 피해를 배상하여야 한다고 규정하고 있었다. 토양오염피해에 대한 배상책임의 주체를 단순히 당해 원인자에 한정하고, 오염피해에 대해서만 그 배상책임을 규정하고 있었을 뿐 정화책임에 대해서는 규정하고 있지 않았으므로 토양오염의 정화에 어려움이 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 개정토양환경보전법은 토양오염에 대한 피해배상은 물론 오염토양의 정화책임도 함께 원인자책임으로 규정하고 오염원인자의 범위를 확대하여 토양오염유발시설을 소유·운영한 자 뿐만 아니라 양수·경매 등으로 토양오염유발시설을 인수한 자를 모두 토양오염원인자로 규정함으로써 시설의 운영·소유자로 하여금 토양오염예방에 힘쓰게 하고, 시설·부지의 거래 시에 방치된 오염토양을 적기에 정화 처리하도록 함은 물론 자발적인 토양오염조사를 활성화시킬 수 있게 하였다.

개정토양환경보전법은 소유자책임을 선언하여 미국의 CERCLA와 유사한 내용을 담고 있다. 먼저 개정법 제23조제1항은 “토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다”고 명시함으로써 오염원인자에 대한 정화책임의 근거를 분명히 하고 있다. 물론 동조제2항에서는 오염원인자가 불명한 경우 그 연대책임의 범위를 피해배상만이 아니라 정화책임에까지 확장하고 있다.

개정토양환경보전법에서 토지의 양수인이 책임을 승계하게 되는 경우를 “토양오염유발시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 양도인의 권리의무를 포괄적으로 승계한 자 및 민사소송법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가, 국세징수법, 관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산

37) 환경정책기본법 제7조는 “자기의 책임 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”라고 규정함으로써 오염원인자비용부담의 원칙(Polluter Pay Principle)을 천명하고 있다.

의 매각 그 밖의 이에 준하는 절차에 따라 토양오염유발시설을 인수한 자”로 규정하고 있다.

공장시설물 등이 존재하는 토지를 인수한 자는 그 인수시점 이전의 토양오염에 대하여도 피해배상책임 및 정화책임을 그대로 승계한다. 다만 토양오염유발시설을 인수한 자가 선의이며, 과실이 없는 때에는 소유자 책임이 배제될 수 있다. 이는 미국 CERCLA의 “선의의 매수인이 책임을 면하기 위하여 자신의 선의인 점 이외에 토지 매입 이전에 충분한 주의의무를 다하고 제3자에 의한 예측가능한 작위·부작위에 대하여 상당한 주의를 기울려야 한다(42 USCA §9607)”는 선의의 매수인 항변을 도입한 것으로 보인다.³⁸⁾

(4) 토양환경평가

토양환경평가는 부동산 거래에 있어 대상 부지의 환경오염 여부와 그 범위를 사전에 정확히 조사·평가함으로써 거래이후 이로 인한 재산상의 불이익이나 정화의무와 관련된 법적 책임 관계를 분명히 하기 위하여 토양환경보전법에 도입된 제도이다.³⁹⁾

따라서 토양환경평가는 부동산의 거래, 기업의 M&A, 기업의 신용평가 및 금융기관의 대출심사 등 다양한 분야에서 오염부지로 인한 법적 책임의 이전, 자산 손실 등 환경리스크를 사전에 예방할 수 있는 유용한 수단이라 할 수 있다.

이러한 평가제도가 제일 먼저 제도화된 국가는 미국으로서, ASTM (American Society for Testing Materials)에 의해 1997년 규격이 제정되었다. ASTM에서 자율적으로 만든 표준규격은 현재 EU국가를 비롯한 선진국가들과 주요 다국적기업에서 활용되고 있으며, 국제표준화기구(ISO)에서도 이에 대한 표준화를 진행시키고 있다.⁴⁰⁾

환경부는 향후 국내에서 적용될 토양환경평가의 방법 및 절차도 선진 외국에서 상용되는 방법을 참고하여 국내 실정에 맞게 보완하여 규정하

38) 황창식, 토양오염 평가 및 복원에 관한 세미나, 43면.

39) 신관호, 토양환경평가제도 시행 방안, 토양오염 평가 및 복원에 관한 세미나, 2001. 4. 24, 84면.

40) 신관호, 전개논문, 84~85면.

려고 하고 있다.

토양환경평가의 대상물질은 기본적으로 토양환경보전법에서 규정한 토양오염물질로 하되, 대상지역의 특성에 따라 평가물질을 자율적으로 추가할 수 있도록 하며, 평가절차는 기초조사와 정밀조사로 구분하여 실시하도록 하고 있다.

기초조사단계에서는 대상부지의 토양환경과 관련된 자료조사, 현장조사 및 청취조사 등이 실시된다.

자료조사는 대상부지·주변지역의 지적도·지형도, 토지대장, 건축물대장, 시설운영 개요 및 관련 자료, 대상부지의 소유권에 대한 기록서 등을 수집·검토하며, 방문조사는 현장을 방문하여 신체의 감각기관을 통하여 대상부지의 오염상태를 확인하는 과정으로서 토양오염유발시설의 설치장소의 확인 및 오염물질의 보관상태, 오염예상지역의 누출흔적 및 변색 등 토양오염의 징후 등이 그 조사대상이 된다.⁴¹⁾

청취조사는 대상부지의 소유자 및 관리자, 장기 근무자, 지역 공무원 및 주변지역 거주자 등을 대상으로 토양오염의 상태를 확인하는 과정으로 대상부지의 주요 시설현황 및 폐쇄·이전 사항, 오염물질의 관리상태, 외부로 알려지지 않은 오염사고의 사례 등을 조사한다.⁴²⁾

이러한 자료조사, 현장조사 및 청취조사 등의 결과를 종합적으로 평가하여 대상부지의 토양오염의 개연성 여부를 평가하고, 오염의 개연성이 인정될 경우 오염물질의 종류 및 오염범위를 추정하게 된다.

제2단계는 정밀조사로서 대상부지에 대한 오염도(오염물질의 종류, 오염범위, 오염정도 등)를 분석·평가한다. 즉 조사계획에 의거하여 사전조사, 시료채취, 시료운반·보관, 시료분석 및 정도관리를 실시하며, 시료분석은 토양오염물질에 대해서는 토양오염공정시험방법에 따르고, 그 외의 오염물질에 대해서는 국제적 또는 외국의 공인된 시험방법에 따른다.⁴³⁾

41) 신관호, 전계논문, 85면.

42) 신관호, 전계논문, 86면.

43) 신관호, 전계논문, 86면.

토양환경평가 대상물질이 법에서 규정하고 있는 토양오염물질인 경우 토양환경보전법상의 토양오염기준을 적용하고, 그 외의 오염물질일 경우에는 국제적 또는 외국 기준에 준하여 평가가 이루어진다.

그리고 최종적으로 시료에서 검출된 오염물질이 실제로 대상부지에서 토양오염이 오염물질의 폐기·누출 등에 의한 것인지 아니면 자연적인 원인이나 그 밖에 원인에 의한 것인지를 평가하여 그 수용 여부를 판단한다.⁴⁴⁾

전국각지에는 비위생 폐기물 매립지, 산업시설지역, 광산지역 등 토양부지는 상당수에 이를 것으로 추정되나, 이에 대한 체계적인 조사와 토양오염 정확성은 미흡한 실정이다.

이와 같이 토양환경평가제도는 토양오염우려지역에 대한 적극적인 조사와 복원을 추진하기 위해 오염원인자로 하여금 오염조사를 직접 실시하게 할 수 있는 근거와 민간의 자발적인 토양오염조사를 적극적으로 유인할 수 있도록 토양관리제도를 강화하는 것에 그 목적을 두고 있다.

개정토양환경보전법 제10조의2제1항은 “토양오염유발시설이 설치되어 있거나 설치되어있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 임차인은 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역(토양오염의 우려가 있다고 인정되어 환경부령이 정하는 지역을 말함)에 대하여 토양관련전문기관으로부터 토양오염에 관한 평가를 받을 수 있다”라고 규정하고 있고, 동조제2항은 “토양환경평가의 결과는 그 평가당시의 토양오염의 정도를 나타내고 있는 것으로 추정한다”라고 규정함으로써 토지거래에 관여하는 자들 사이에서 그 책임소재를 분명히 하기 위하여 임의적으로 토양환경평가를 받을 수 있도록 하고 그 결과는 당사자 사이의 오염기여도에 대한 법률상 추정으로 기능하도록 규정하고 있다.

토지의 양수인이 위와 같은 토양환경평가를 실시하고 그 결과 토양오염의 부존재를 믿고 토지거래를 하였다면 전술한 바의 양수인의 소유자 책임에서 유효한 선의·무과실의 항변이 될 수 있는가에 대하여는 법규정의 문언 자체로는 분명하지 않으나 특별한 사정이 존재하지 않는 이상

44) 신관호, 전계논문, 86면.

그렇게 인정하는 것이 타당한 해석일 것으로 보인다. 그렇다면 비록 개정토양환경보전법이 토양환경평가를 거래당사자가 임의로 결정할 사항으로 남겨 두었지만 양수인이 그 승계책임으로부터 면책을 주장하기 위하여는 반드시 수행하여야 하는 필수적인 조사가 될 것으로 보인다. 아울러 양도인의 입장에서 토양환경평가조사를 통하여 그 자신의 책임범위를 확정하여 뚝으로써 연대책임을 면하게 될 것이다. 그렇다면 그에 따른 토양오염조사결과가 거래당사자간의 공법상 및 사법상 책임의 한계를 설정하는 기준이 될 것이어서 정밀토양오염조사가 토지거래에서의 필수적인 항목으로 자리잡는 계기가 될 것으로 보인다.⁴⁵⁾

(5) 토양관련전문기관의 지정

개정토양환경보전법은 토양오염검사 및 누출검사를 실시하는 것을 임무로 하는 토양관련전문기관의 지정 및 그의 부당한 토양정밀조사와 토양오염검사를 방지하기 위하여 토양관련전문기관의 업무정지 및 지정취소에 대한 근거규정을 마련하였다(제3장의2).

토양정밀조사, 토양환경평가, 토양오염도검사 및 오염토양개선사업의 감리·감독의 업무를 수행하는 토양오염조사기관, 그리고 누출검사를 실시하는 누출검사기관이 되고자 하는 자는 검사시설·장비 및 기술능력을 갖추어 환경부장관의 지정을 받아야 한다(제23조의2제1항). 토양오염조사기관은 지방환경관서, 국·공립연구기관, 고등교육법에 의한 대학, 특별법에 의하여 설립된 특수법인 또는 환경부장관의 설립허가를 받은 비영리법인 중에서 지정한다(제23조의2제2항). 환경부장관은 토양관련전문기관이 지정기준에 미달하게 된 때, 제23조의3의 결격사유에 해당되게 된 때, 속임수 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 때, 다른 사람에게 지정서를 대여한 때, 고의 또는 중대한 과실로 검사 결과를 허위로 작성한 때, 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 때에는 지정을 취소하거나 6월 이내의 기간을 정하여 그 업무의 정지를 명할 수 있다(제23조의4제1항).

45) 황창식, 토양오염의 법적 책임, 44면.

제 3 장 토양환경보전법의 비교법적 고찰

제 1 절 비교법적 고찰의 필요성과 비교기준

우리 나라의 토양환경보전법은 1995년 1월 15일 제정되어 시행되었으므로 7년밖에 되지 않은 비교적 새로운 법의 분야이다. 이 법은 제정된 후 3차례의 개정을 통하여 그 입법상의 미비점을 보완하고 현실과의 괴리를 많이 좁혔으나, 아직도 해결되지 않은 많은 문제를 안고 있다.

현행·개정토양환경보전법은 그 적용범위에 관하여 명확하게 규정하고 있지 않으며, 토양의 개념 및 그 기능에 대해서도 정의를 하고 있지 않고 있다. 그리고 토양의 질적 보호에 많은 비중을 두고 있는 반면에 토양의 양적 보호에 관하여 전혀 언급되고 있지 않다.

토양오염은 일반 사인에 의하여 발생할 뿐만 아니라 국가 또는 지방자치단체가 관리하고 있는 시설 및 부지에 의하여 발생하고 있다. 이러한 토양오염의 정화 및 복원에는 막대한 예산이 소요되는데, 만일 사인 또는 국가 또는 지방자치단체가 그의 정화 및 복원에 필요한 재원을 조달할 능력이 없는 경우 상당히 문제된다. 이 경우 기금 또는 그 밖의 방법에 의한 재원조달이 필요하다. 따라서 다른 국가들은 이를 어떻게 처리하고 있는지 살펴볼 필요가 있을 것이다.

토양의 오염의 사전예방과 추가적인 오염확산의 방지가 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 효과적인 오염원관리 및 오염토양조사·정화시스템을 구축해 나가야 한다. 따라서 각국의 토양오염방지정책의 추진과 관련한 오염원의 관리, 오염토양의 조사, 정화시스템이 어떤 방법 및 절차로 실시되고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

또한 우리 나라에서는 토양오염의 정화책임 및 배상책임에 대하여 학계와 실무에서 그 동안 뜨겁게 논쟁되었으며, 이러한 문제를 해결하기 위하여 법을 개정하였음에도 불구하고 여전히 그에 관하여 논쟁의 여지를 가지고 있다고 한다. 따라서 토양오염에 관한 책임문제에 대하여 각국의 입법태도 및 법원의 견해를 살펴보고, 토양오염의 정화에 관한 대한 공법상의 책임과 토양오염에 관한 사법상의 책임주체에 대하여 명확

히 할 필요가 있다.

이와 관련한 각국의 토양환경관련법의 비교법적 분석에 있어서 다음과 같은 점을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 토양환경관련법의 적용범위가 어디까지 미치는가?
2. 토양오염에 대한 사전적 토양오염방지조치가 구체적으로 어떤 것이 규정되어 있는가?
3. 토양의 양적 보호에 관한 법적 규율이 존재하는가?
4. 토양오염원인자의 범위와 정화책임은 어떻게 규정되어 있는가?
5. 토양오염의 정화에 대한 기금이 마련되어 있는가?

제 2 절 독 일

1. 연혁과 그 구성

(1) 연 혁

독일(당시의 서독)에서는 토양보전은 이미 1971년의 연방정부의 환경계획⁴⁶⁾에 있어서 환경정책의 과제로서 제기되었다. 그 후 1980년대 들어와서 연방정부는 州와 공동으로 정부부처 내에서의 검토를 거쳐 1985년 3월에 연방의회에 「연방정부의 토양보전의 구상」이라는 제목의 보고서⁴⁷⁾를 제출하였다. 이 보고서에 있어서는 토양보전정책의 기본이 되는 토양기능에 대한 정의가 제시되었다. 다시 말하면 토양을 “①인간, 동식물의 생존의 기반 및 생존권(生存圈), ②수분·영양분의 대사에 관한 물질의 순환을 수반하는 생태계의 일부, ③자연 및 경관을 형성하는 요소, ④사료, 비료 및 야채의 생산을 위한 경지, ⑤주택, 제조, 교통, 통신을 위한 토지, ⑥폐기물의 매립지 및 대기 중에 떠다니는 물질의 정화장소, ⑦저수탱크, ⑧휴양지, ⑨자연·문화사의 문서고(文書庫)”로서 인류에 공

46) BT-Drucks. 6/2710.

47) BT-Drucks. 10/2977.

현하는 것으로 정의하였다.⁴⁸⁾

계속하여 연방정부는 환경회의에서의 연방·州 공동실무단의 작업성과에 근거한 토양보전에 관한 각계 각분야 등의 ①기존의 여러 제도, ②특히 논의가 필요한 제도에 대한 여러 제안, ③환경회의에 의한 제도에 관한 여러 제안을 종합한 목록 「토양보전조치」⁴⁹⁾를 1988년 1월에 연방의회에 제출하였다.

특히 1990년 1월에 연방정부는 연방의회에 「환경문제전문가위원회」의 “오염된 부지” 특별의견서」를 제출하였다. 이 의견서에는 현재의 조업활동에 의한 토양오염과 과거의 활동에 의한 토양오염을 구별하고, 과거에 오염되어진 토지는 「오염된 부지(Altlasten)」이라는 개념으로 이해하고, 특히 그 중에서 「유해한 토양의 변질 또는 개인 혹은 일반공공에 대한 그 밖의 위험을 초래하는」 것은 폐기물처리장 등인 「매립지」와 공장부지인 「부지적지(敷地跡地)」로 나누었다.

1991년에는 연립합의에 의하여 토양보호법의 제정이 정치일정에 게재되었다. 이것을 받아들여 그 후 전문가에 의한 토양보호법의 참고초안이 발표되었다. 다른 한편 州차원에서는 그사이에 연방에 우선하여 바덴 뷔르템베르크주가 1991년 6월 24일에 「토양보호법」, 잘란트주가 1991년 8월 12일에 「잘란트자유주에 있어서 폐기물경제 및 토양보호에 관한 제1차 법률」, 베를린주가 1995년 10월 10일에 「토양오염의 방지 및 정화에 관한 법률」을 각각 제정하였다.

1996년 9월에 이르러 연방정부는 토양보호법안을 의회에 제출하여 약 1년 반동안 의회에서 심의를 거쳐 1998년 3월 17일에 토양보호법으로서 성립하였다. 이 법률 중 법규명령의 제정권한을 수권(授權)하는 규정 등을 제외한 규정은 1999년 3월 1일부터 시행되게 되었다. 1997년 7월 12일에는 이 법률의 제6조, 제8조제1항 및 제2항, 제13조제1항제2문의 위임에 근거한 요건의 상세하고 구체적인 수치기준 등을 정하는 시행령이 제정되고 동년 8월에는 이 법규명령의 위임에 근거하여 「시험수치 및 조치수치를 도출하는 방법 및 기준」이 고시되었다.

48) BT-Drucks. 10/2977, S. 5 ff.

49) BT-Drucks. 10/2977, S. 12.

이와 같이 독일은 토양환경의 보전에 관하여 이미 정부차원에서 논의를 하여왔으며, 장기간의 논의의 과정을 거쳐 입법화되었다. 따라서 법제정은 다른 환경매체, 즉 물, 대기 등에 비하여 비교적 늦게 이루어졌다고 말할 수 있다. 예를 들면 수자원보호에 관한 기본법인 수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz)은 1957년, 대기 및 기타 임시시온의 보호에 관한 기본법인 연방임시시온방지법(Bundes-Immissionsschutzgesetz)은 1974년에 각각 제정되었다. 이처럼 토양보호에 관한 입법적 정비가 늦은 이유는 토양이 물이나 대기와는 달리 국민의 사적 재산권의 대상이었으므로 토양에 관한 법은 주로 토양의 보호보다는 오히려 토양분배의 문제에 비중을 두고 발전하였기 때문이다.⁵⁰⁾

(2) 구 성

독일 연방토양보호법의 구성을 살펴보면, 제1장은 총칙으로 제1조(법률의 목적 및 원칙), 제2조(정의), 제3조(적용범위), 제2장은 원칙 및 의무로서 제4조(위험방지의무), 제5조(포장의 제거), 제6조(토양위로 또는 토양 중으로부터의 물질의 반출 및 반입), 제7조(예방조치의무), 제8조(수치 및 요건), 제9조(위험의 평가 및 조사명령), 제10조(그 밖의 명령), 제3장은 오염된 부지를 위한 보충규정으로 제11조(파악), 제12조(관계자에의 정보제공), 제13조(정화조사 및 정화계획), 제14조(관청의 정화계획), 제15조(관청의 감시, 자기검사), 제16조(오염된 부지를 위한 보충명령), 제4장은 농업상의 토지이용으로 제17조(농업에 있어서 선량한 직업적 행위), 제5장은 최종규정으로 제18조(전문가 및 조사기관), 제19조(정보의 전달), 제20조(관계자의 청문), 제21조(주법상의 규칙), 제22조(유럽공동체의 구속력있는 결정의 이행), 제23조(국방), 제24조(비용), 제25조(가액조정금), 제26조(경과규정)를 규정하고 있다.

50) Vgl. Strom, Bodenschutzrecht, DVBl. 1985, S. 317.

2. 주요내용

(1) 적용범위

독일의 토양보호법은 항구적으로 토양의 기능을 보전하거나 회복하는 것에 그 목적을 두고 있다. 이를 위하여 유해한 토양의 변질을 방지하고 토양 및 오염된 부지 및 이에 의하여 발생한 수역의 오염을 정화하는 동시에 토양에의 유해한 영향에 대한 예방조치를 취하지 않으면 안 된다. 토양에의 영향에 대해서는 토양의 자연적 기능, 자연사 및 문화사의 기록으로서의 기능의 침해를 가능한 한 방지하고자 한다(제1조). 다시 말하면 동법은 그 보호대상으로서 토양의 기능을 보전하고 회복하는 것에 그 목적을 두고 있으므로 토양의 개념과 토양의 기능을 명확히 개념정의할 필요가 있다.

이 법의 적용범위를 밝히기 위해서는 동법 제2조에서 개념정의하고 있는 토양의 개념을 살펴 볼 필요가 있다. 즉 토양이라 함은 토양의 기능의 수행자로서 지하수와 하상(河床)을 제외한 액체구성부분(토양 중 액체)과 가스형태의 구성부분(토양 중 기체)을 포함하는 지각의 상층부를 말한다(제2조제1항). 토양의 개념과 관련하여 문제가 된 것은 하상을 토양보호법의 대상으로 포함시킬 것인가, 아니면 수질환경보전법의 보호영역에 그대로 둘 것인지 그 여부였다. 즉 환경법전-교수안 제284조제1항에 의하면 토양이란 견고한 지각의 최상층부로서 인간의 작용이 영향을 미칠 수 있는 한 유수 및 고인 물의 바닥을 포함하는 것을 말한다고 정의하였다.⁵¹⁾ 또한 환경법전 전문가위원회안 제327조제1항은 토양이란 건설된 그리고 건설되지 않은 지각의 상층부로서 토양의 토양대기와 토양액 및 유수와 고인물의 바닥까지 포함한 것이라고 개념정의하고 있다.⁵²⁾ 그러나 최종적으로 토양환경보호법은 지하수와 하상을 제외한 토양을 그 보호대상으로 하고 있다.

51) Umweltbundesamt, Umweltgesetzbuch: Besonderer Teil, Berlin, 1994, S. 121.

52) Bundesumweltamt, Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Berlin, 1998, S. 232.

토양의 기능은 토양보호법의 보호대상에 관한 문제로서 토양의 기능 중 어떠한 것을 그 법적 대상으로 할 것인지가 중요하다. 이에 관하여 동법 제2조제2항은 토양의 자연적 기능, 자연사 및 문화사의 보관소로서의 기능 그리고 이용기능을 규정하고 있다. 토양의 자연적 기능으로서 인간, 동·식물 및 토양생물체에 있어서 생활의 토대 및 생활의 공간으로서의 기능, 특히 그 물의 순환 및 먹이순환을 가진 자연의 구성부분으로서의 기능 및 여과·완충·물질변환특성에 자리잡은 물질적 영향에 대한 제거·보상·보충매체로서의 기능 및 지하수보호를 위한 기능이 있다. 그리고 이용기능으로서는 천연자원저장소, 주거 및 휴식을 위한 지역, 농업적·임업적 이용에 대한 장소 및 기타 경제적·공공적 이용, 교통, 공급·처리를 위한 장소로서의 기능을 들 수 있다.

토양환경보호법은 토양의 변질(schädliche Bodenveränderung) 및 오염된 부지(Altlasten)에 적용된다(제3조제1항). 유해한 토양변질이라 함은 개인 또는 일반공공에 대하여 위험, 중대한 불이익 또는 심각한 방해를 유발하는데 적합한 토양기능의 침해를 의미한다(제2조제3항). 그리고 오염된 부지는 조업정지된 폐기물처리시설 및 폐기물이 처리, 저장 또는 매립되었던 그 밖의 토지(구폐기물매립지) 및 원자력법에 의한 조업정지에 대한 허가가 필요한 시설을 제외한 조업중단된 시설 및 환경위협적인 물질이 다루어졌던 그 밖의 토지(구산업부지)를 말한다.

(2) 원칙 및 의무

1) 위험방지의무

토양에 영향을 줄 수 있는 모든 자는 유해한 토양의 변질을 발생하지 않도록 행동하여야 한다(제4조제1항). 이 의무는 방지의무로서 그리고 경찰법상의 위험방지(Gefahrenabwehr)의 전통에서 찾을 수 있다.⁵³⁾ 여기서의 모든 자(Jeder)의 개념은 “영향”이라는 사실상의 요구를 가지게 되며 “야기”의 행위의 결과와 관련된다.⁵⁴⁾ 이 규정이 명문적으로 언

53) Begründung zum Regierungssentwurf, BT-Drucks. 13/6701, S. 34.

54) Walter Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz(Kommentar), München, 2000, S. 136.

급하지는 않았지만 원인자의 개념(Verursacherbegriff)과 관련되어 있다. 따라서 이는 환경침해의 보상 또는 제거의 비용뿐만 아니라 이미 방지의 비용까지 원인자에게 귀속시키는 원인자책임의 원칙을 그 배경으로 하고 있다.⁵⁵⁾

토지소유자 및 토지에 관한 사실상의 권리의 소유자는 그의 토지로부터 위협적인 유해한 토양의 변질에 대한 방지조치를 취할 의무를 진다(제4조제2항). 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지의 원인자, 그의 포괄적 권리승계자 및 토지소유자, 토지에 대한 사실상의 권리소유자는 토양, 오염된 부지 및 유해한 토양의 변질을 통하여 발생한 수역의 오염을 개인 또는 일반공공에 대한 위협, 중대한 불이익, 심각한 방해가 영속적으로 발생하지 않도록 정화하여야 한다. 이에 더하여 유해물질의 오염에 있어서 유해물질의 확산을 장기적으로 방지하기 위한 제거조치 및 보증조치가 고려된다. 만약 이것이 실현 불가능하거나 수인할 수 없는 한 그 밖의 보전조치 및 제한조치를 실행하여야 한다. 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지를 가지는 토지 및 그러한 토지에 소유권을 가지는 상법상 또는 회사법 근거에서 법인에 대하여 책임을 지는 사람은 정화의 의무를 진다(제4조제3항). 제1항 내지 제3항에 의한 토양 및 오염된 부지와 관련한 의무의 수행에 있어서 이것이 동법 제2조제2항제1호 및 제2호에서 언급한 토양기능과 일치하는 한 계획법상 허용되는 토지의 이용 및 그로부터 발생하는 보호의 필요에 대하여 배려하여야 한다. 만약 계획법상의 확정을 결여하고 있는 경우에는 예측 가능한 개발을 고려한 지역의 특성이 보호 필요성을 규정한다. 수역의 정화에 있어서 수행되어야 하는 조건들은 수법에 의하여 규정된다(제4조제4항).

유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지가 1999년 3월 1일 이후에 발생한 경우 이것이 토양의 과거의 오염과 관련하여 비례적인 한 유해물질을 처리하여야 한다. 이것은 그것이 발생한 시점에 있어서 그 자에 적용되는 법률상의 요건을 충족하고 있다는 사실에 근거하여 그러한 침해가 발생하지 않을 것이며, 개별적 사안을 고려할 때 그 신뢰가 보호가치 있는

55) Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, BT-Drucks. VIII/1938, Tz. 1692.

자에 대하여 적용되지 않는다(제4조제5항).

토지의 종래의 소유자는 1993년 3월 1일 이후에 그의 소유권을 양도하고, 그 때 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지를 알거나 알지 않으면 안 되었던 경우에는 정화의무를 진다. 이는 토지의 취득 시에 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지가 존재하지 않으며, 그리고 그의 신뢰가 개별적 사안의 고려 하에 보호가치 있는 자에 대하여는 적용하지 않는다(제4조제6항).

2) 포장의 제거(Entsiegelung)

건설법의 규정이 관청의 권한을 규정하고 있지 않는 한 연방정부는 관계인의 청문 후 연방참사원의 동의를 얻은 법규명령에 의하여 토지소유권자에게 그 토지의 포장이 계획법상의 확정에 반하고 영속적으로 더 이상 이용되지 않은 토지에 있어서 동법 제1조가 규정하는 토양을 그의 능력상 실현가능하고 기대 가능한 한 최대한 보전 또는 회복할 의무를 부여할 권한을 가진다(제5조제1문). 이 규정에 의한 포장의 제거명령은 문제되는 토지가 영속적으로 더 이상 이용되지 않을 것을 전제로 하고 있다. 영속적으로 이상 사용되지 않는 기간을 구체적으로 어떻게 이해할 것인가는 이 법률 내에서뿐만 아니라 이 법률안에 대한 연방정부의 논거에서도 설명될 수 없다.⁵⁶⁾ 이는 연방건설법전 제197조제1항제2문 및 이 규정과 관련하여 영속성의 개념의 확정에 있어서 동일한 기간을 찾아낼 수 있을 것이다. 연방건설법전 제179조제1항제2문은 장래 새로운 토지이용을 더 이상 예견할 수 없다는 조건 아래 3년의 기간으로 이해하고 있다. 다시 말하면 포장의 제거명령은 장기적 관점에서 더 이상 사용되지 않았고 예측 가능한 장래에 사용되지 않을 토지에 제한된다.⁵⁷⁾ 이 법규명령이 효력을 발생하기까지는 제1문이 규정하는 그 밖의 조건을 충족하는 경우에는 주법상의 관할기관은 개별적 사안에 있어서 제1문에 의한 의무자에 대하여 개봉명령을 발할 수 있다(제5조제2문).

56) Frenz, a.a.O., S. 348.

57) Frenz, a.a.O., S. 348.

3) 토양 위 또는 토양 중으로 물질의 반출 및 반입

연방정부는 관계자의 청문 후 연방참사원의 동의를 얻은 법규명령에 의하여 유해물질의 성분 및 다른 성질에 관하여 물질의 반출 및 반입에 대하여 이 법률로부터 발생하는 요건의 충족을 위하여 특히 다음의 사항을 규정할 권한을 가진다.

- a. 물질 및 토양의 종류와 성질과 같은 특징, 반입장소 및 시기, 그리고 자연의 위치관계에 따른 금지 또는 제한
- b. 물질 또는 토양의 검사, 이 물질의 사전처리를 위한 조치 또는 적절한 다른 조치.

4) 예방조치의무

토지소유자, 토지에 관한 사실상의 권리자 그리고 토지에서의 토양의 성질의 변질로 연결될 수 있는 사업을 행하거나 또는 행하려고 하는 자는 당해 토지에서의 그의 이용에 의하여 또는 그 개발의 범위에 있어서 발생할 수 있는 유해한 토양의 변질의 발생에 대하여 예방조치를 행할 의무를 진다. 토양기능상 이용의 위치적, 장기적 또는 복잡한 영향 때문에 유해한 토양의 변질의 불안이 존재하는 경우에 예방조치가 취해진다. 예방조치의무를 수행하기 위해서는 그것이 토지의 이용의 목적을 고려하여 비례적인 한 토양의 영향을 방지하거나 또는 경감하여야 한다. 유해한 토양의 변질에 대한 예방조치명령은 제8조제2항에 의한 법규명령에 의한 요건이 확정된 경우에만 행하여질 수 있다. 예방조치의무의 수행은 농업상의 토양이용에 대하여 제17조제1항 및 제2항에 따라 임업상의 토양이용에 대해서는 연방삼림법 제2장 및 주의 삼림법에 따른다. 지하수에 대한 예방조치는 수법상의 규정에 따른다. 기존의 토양오염에 대하여 이용될 수 있는 의무는 제4조에 의하여 규정된다(제7조).

5) 수치 및 요건

연방정부는 관계자의 청문 후 연방참사원의 동의를 얻은 법규명령에 의하여 제4조에 따라 발생하는 토양 및 오염된 부지와 관계되는 의무의

수행 및 의혹이 있는 토지, 유해한 토양의 변질, 오염될 의혹이 있는 부지 및 오염된 부지의 검사 및 평가에 관한 규정을 정할 권한을 가진다. 그 때 특히 다음의 사항을 확정할 수 있다.

1. 이 수치를 웃도는 경우에 토양의 이용을 고려하여 개별적 사안에 관계되는 시험을 실시하거나 또는 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지가 존재하는가 그 여부를 확정하지 않으면 안 되는 수치(시험수치)
2. 이 수치를 웃도는 경우에 각각의 토양의 이용을 고려하여 일반적으로 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지로 추정되어 조치가 필요하게 되어 영향 또는 오염에 관계되는 수치(조치수치)
3. a) 유해한 토양의 변질의 방지요건: 이에는 굴착, 제거 또는 처리된 토양 중의 물질의 취급과 관련한 요건을 포함한다.
b) 토양 및 오염된 부지의 정화는 달성가능한 정화의 목적설정, 유해한 물질의 확산을 장기적으로 방지하는 오염의 제거 및 보전조치의 규모 및 보호 및 제한조치(제8조제1항).

연방정부는 관계자의 청문 후 연방참사원의 동의를 얻어 법규명령에 의하여 제7조로부터 발생하는 의무의 수행 및 유해한 토양의 변질의 불안이 있는 토지의 검사 및 평가와 관련있는 요건을 확정하기 위하여 다음의 사항에 관하여 규정할 권한을 가진다.

1. 이 수치를 웃도는 경우에는 유해한 토양의 변질의 우려가 존재한다는 사실로부터 지리적 또는 광범위한 주택지를 원인으로 하는 유해물질의 성분을 고려하여 나타난 수치(예방조치수치)
2. 허용되는 부가적 오염 및 물질의 침해의 경감 또는 방지하기 위한 요건

6) 위험평가 및 조사명령

관할관청은 당해 관청에 대한 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지가 존재하는 것에 대한 근거가 제시된 때에는 실태조사를 위하여 적절한 조치를 강구하여야 한다. 제8조제1항제2문제1호에 의한 법규명령이 정하는 시험수치를 웃도는 경우 관할관청은 유해한 토양의 변질 또는 오염된

부지가 존재하는가 그 여부를 확정하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다. 조사 및 평가의 범위 내에서는 특히 유해물질의 종류 및 농축, 환경에 있어서 그의 확산우려, 사람, 동물 및 식물에 의한 그의 섭취 및 제4조제4항에 의한 토지의 이용을 고려하여야 한다. 토지소유자 그리고 사실상의 권리소유자는 행하여진 확정에 관하여 그리고 신청에 근거한 평가의 결과에 관하여 서면으로 보고를 받아야 한다(제9조제1항).

유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지에 대한 충분한 의심의 구체적 근거가 존재하는 경우 관할관청은 제4조제3항 내지 제6항이 규정하는 자가 위험평가를 위하여 필요한 조사를 실시하지 않으면 안 된다는 것을 명할 수 있다. 관할관청은 제18조에 의한 전문가 또는 조사기관의 조사를 실시하는 것을 요구할 수 있다. 제4조제3항 내지 제6항이 규정하는 자의 협력에 관계있는 그 밖의 의무 및 제12조에 의한 관계자의 수인의 무는 주법에 따른다(제9조제2항).

7) 그 밖의 명령

관할관청은 제4조, 제7조 및 제5조제1문, 제6조, 제8조에 근거하여 정해진 법규명령으로부터 발생하는 의무의 수행을 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다. 제4조제3항 및 제6조에 의한 의무의 수행을 위하여 보전조치가 명령된 경우 관할관청은 장래에 있어서 보전 및 감시조치를 유지할 의무를 지는 자에게 담보를 제공할 것을 요구하는 한 제7조에 의한 의무의 수행에 관계되는 명령을 발할 수 있다. 관할관청은 당해 명령이 개인의 정당한 이용상의 이익을 고려하여도 비례적이지 않은 때에는 명령을 행하지 못한다(제10조제1항). 관할관청은 제4조에 의한 의무의 수행을 위하여 토지소유권자 또는 사실상의 권리소유자에 대하여 농업 및 임업상의 토양의 이용제한 및 토양의 경작에 관계되는 명령을 발하는 경우 이러한 자가 유해한 토양의 변질의 원인이 아닌 때에 보상하지 않으면 당해 이용제한이 이와 결부되어 일반적 오염을 현저히 상회하는 특별히 가혹한 결과를 초래하는 경우에는 기대하는 것이 가능한 사업자 내부의 조정조치 후에 남는 경제적 불이익에 대한 주법이 정하는 바에 따라 적절한 보상을 하여야 한다(제10조제2항).

(3) 오염된 부지를 위한 보충규정

1) 오염된 부지 및 오염의혹부지의 파악

주는 오염된 부지 및 오염의 의혹이 있는 부지의 파악(Erfassung)을 규율할 수 있다(제11조). 이 규정은 오염된 부지와 오염의 의혹이 있는 부지의 파악에 관한 주법상의 규정들과 관련된다. 그에 반하여 행정기관의 행정집행에 있어서 파악은 이 규정의 대상이 아니다. 언제 파악이 시작될 수 있는지에 대하여 연방토양보호법은 규정하지 않았다. 주법에 있어서 파악의 개념은 관할기관이 현존하는 오염된 부지 및 오염의 의혹이 있는 부지에 관한 개요를 마련하는 조치를 포함한다. 종종 이러한 정보의 도움으로 체계적, 계획적인 수단의 기초를 제공하는 오염된 부지에 관한 대장(Altlastenkataster)이 만들어지게 된다.⁵⁸⁾

현존하는 오염된 부지 및 오염의 의혹이 있는 부지에 관한 개요를 마련하는 조치에는 관할관청의 범위에 한정되는 그러한 것이 속한다. 즉 여기에는 현존하는 자료의 정리 및 분류가 해당된다.

2) 관계자에 대한 정보의 제공

제9조제2항제1문에 의한 오염된 부지의 조사 및 제4조제3항 내지 제6항에 의한 오염된 부지의 정화에 관한 의무자는 관계있는 토지소유권자, 그 밖의 관계있는 용익권자 및 관계있는 이웃인(당사자)에게 계획된 조치의 절박한 실시에 대하여 통지를 하여야 한다. 조치의 평가를 위하여 중요한 현존자료는 열람에 제공되어야 한다. 자료에 업무상 또는 영업상 비밀이 포함되어 있는 경우에는 비밀의 포기하지 않고 발생할 수 있는 한 관계자가 당해 조치의 자기의 이익에 대한 영향을 평가할 수 있도록 자료의 내용을 상세하게 기재하여야 한다(제12조제2항).

3) 정화조사 및 정화계획

제4조에 의하여 필요한 조치의 다양성을 위하여 일치된 행동이 필요하게 되거나 유해물질의 종류, 확산 또는 수량에 근거한 특별한 정도의 유

58) Frenz, a.a.O., S. 463.

해한 토양의 변질 혹은 그 밖의 개인 또는 일반공공에 대한 위험이 발생하는 오염된 부지에 관하여 관할관청은 제4조제3항 내지 제6항에 의한 정화와 관련하여 의무를 지는 자에 대하여 필요한 조치의 종류 및 규모에 관한 결정을 하기 위하여 필요한 조사(정화조사) 및 특히 위험의 평가 및 정화조사의 개요, 정화 가능한 토지의 종래 및 장래의 이용에 관한 보고, 정화목표의 제시 및 그를 위하여 필요한 오염제거, 보전, 방지, 제한 및 자기검사의 조치 및 당해 조치의 기간을 정한 실시를 포함한 정화계획의 제출을 요구하여야 한다. 연방정부는 관계자의 청문 후 연방참사원의 동의를 얻은 법규명령에 의한 정화조사에 관한 요건 및 정화계획의 내용에 관한 규칙을 제정할 수 있다(제13조제1항). 관할관청은 정화조사 및 정화계획을 제18조에 의한 전문가가 작성하도록 요구할 수 있다(제13조제2항). 제1항에 의한 정화계획을 제출하지 않으면 안 되는 자는 제12조에 의한 관계자에게 조기에 적절한 방법으로 자발적으로 계획된 조치에 대한 통지를 하지 않으면 안 된다. 제12조제2문 및 제3문은 이를 준용한다(제13조제3항). 정화계획에 의하여 제3자의 관여를 예정할 수 있는 계획의 실시에 관한 정화협정안을 제안할 수 있다(제13조제4항). 오염된 부지의 정화에 관한 토지의 영역 내에서 채취된 토양물질이 다시 반입되는 한 공공복리가 침해되지 않는다는 것을 구속력있다고 선언된 정화계획 또는 제4조에 의한 의무의 실시에 관계되는 명령에 의하여 보증되는 때는 폐기물재활용 및 폐기물법 제27조제1항제1문을 적용하지 않는다(제13조제5항). 관할관청은 계획에 관하여 수정을 가하거나 또는 관련규정이 구속력이 있다고 선언할 수 있다. 구속력있다고 선언된 계획에는 환경영향평가에 관한 법률 제3조의 부칙과 관련한 동법 제3조에 의하거나 또는 주법에 근거한 환경영향평가의 대상이 되는 사업계획에 대한 허가결정을 제외한 다른 정화에 관한 관청의 결정이 당해 결정이 각각의 관할관청과 협의하여 행하여지고 구속력 있다고 선언된 계획 중에 기재되는 한에 있어서 포함된다(제13조제6항).

4) 관청의 정화계획

관할관청은 다음의 사항에 해당하는 경우에 정화계획을 제13조제1항에 의하여 스스로 수립·보충하거나 또는 제18조에 의하여 전문가를 통

하여 수립하게 하거나 보충하게 할 수 있다.

1. 당해 계획이 수립되지 않고 관청이 설정한 기간 내에 수립되지 않거나 또는 전문적으로 충분하게 수립되지 않은 때
2. 제4조제3항 내지 제6항에 의한 의무자의 의견을 청취할 수 없거나 적절한 때에 의견을 청취할 수 없었던 때
3. 오염된 부지가 광범위한 지역에서의 확장에 근거하며, 오염된 부지를 원인으로 하는 대규모 수역의 오염 또는 제4조제3항, 제5항 또는 제6항에 의한 의무자의 수에 근거한 조정적인 조치가 필요한 때 제13조제3항 내지 제6항은 이를 준용한다(제14조).

5) 관청의 감시 및 자기검사

오염된 부지 및 오염의 의혹이 있는 부지는 필요한 한 관할관청에 의한 감시의 대상이 된다. 구산업부지 및 구폐기물매립지에 있어서 관청의 허가결정 및 그 후의 명령의 효력은 이 법률의 적용에 의하여 영향을 받지 않는다(제15조제1항). 오염된 부지가 존재하는 경우 관할관청은 제4조제3항, 제5항 또는 제6항에 의한 의무자에 대하여 필요한 한 자기검사조치, 특히 토양 및 수질조사의 실시, 측정소의 설치 및 운영을 요구할 수 있다. 자기검사의 결과는 기록되며, 5년간 보관되어야 한다. 관할관청은 개별사안에 있어서 필요한 한 보다 장기보관을 명할 수 있다. 관할관청은 오염제거, 보전 및 방지의 조치의 실시 후에도 자기검사조치를 명할 수 있다. 관할관청은 자기검사조치가 전문가를 통하여 제18조에 의하여 실시되는 것을 요구할 수 있다(제15조제2항). 자기검사조치의 결과는 요구에 근거하여 제4조제3항, 제5항 또는 제6항에 의한 의무자로부터 관할관청에게 통지되어야 한다. 관할관청은 이의 기록 및 그 감시조치의 결과를 5년간 보관하여야 한다(제15조제3항).

(4) 농업상의 토양이용

농업상 토양을 이용하는 경우 제7조의 규정에 의한 예방조치의무는 선량한 직업행위에 의하여 이행된다. 주법에 의한 관할의 농업상담소는 그의 상담업무 시의 제2항에 의한 선량한 직업행위의 원칙을 통지하여야

한다(제17조제2항). 농업상 토양이용의 선량한 직업행위의 원칙은 자연 자원으로로서의 토양의 비옥 및 생산력의 항구적인 보증이다. 선량한 직업상의 원칙에는 다음과 같은 사항이 속한다.

1. 날씨를 고려한 토양의 경작이 원칙으로서 토지에 적합하게 행하여져야 하는 것
2. 토양의 구조를 유지 또는 개량하는 것
3. 특히 토양의 종류, 토양 내의 수분 및 농업상의 토양이용을 위하여 설치된 장치에 의하여 발생한 토양의 압력을 고려하여 토양의 응고를 최대한 방지하는 것
4. 특히 경사, 물 및 바람의 관계, 토양의 포장을 고려하여 입지에 적합한 이용에 의하여 토양의 손상을 방지하는 것
5. 토양의 보전을 위한 농지, 특히 산울타리, 작은 숲, 밭둑의 자연을 강조한 구조의 요소를 유지하는 것
6. 적절한 윤작의 조직화에 의하여 토양의 생물적 능력을 보존하거나 증진하는 것
7. 특히 유기물의 충분한 공급에 의하거나 또는 경작의 집약성을 저하시킴으로 인하여 그 장소에 특유한 토양 중의 부식토의 성분을 보존하는 것(제17조제2항). 제4조의 규정에 의한 의무는 제3조제1항의 규정의 준수에 의하여 수행된다. 이러한 규정에 위험방지와 관계되는 어떠한 요건도 포함되지 않으며, 제2항에 의한 선량한 직업행위의 원칙으로부터도 그와 같은 요건이 발생하지 않는 경우 이 법률의 다른 규정이 적용된다(제17조제3항).

(5) 전문가 및 조사기관

연방토양환경보전법에 의하여 직무를 수행하는 전문가 및 조사기관은 그 직무의 수행에 필요한 전문지식 및 신뢰성을 지니며 필요한 장비를 사용하여야 한다. 주는 이러한 전문가 및 조사기관에 부과할 수 있는 요건의 상세한 목록, 그가 수행하는 임무의 종류 및 범위, 그 활동의 결과의 제출 및 전문지식과 신뢰성에 관한 요건을 충족하는 전문가의 공시를 규율할 수 있다(제18조).

(6) 연방주법상의 규칙

주는 토양오염의 방지 및 오염된 토양의 정화를 위하여 필요한 보충적인 절차규칙을 제정할 수 있다(제21조제1항). 주는 오염의 의혹이 있는 부지 및 오염된 부지 이외의 일정한 의혹이 있는 토지에 관하여 관할관청의 파악 및 의무자의 관할관청에의 통지를 하여야 한다. 그와 동시에 유해물질의 종류, 확산 또는 수량에 근거한 개인 또는 일반공공에 의하여 특별한 규모의 위험, 중대한 불이익 또는 심각한 방해를 발생시키는 유해한 토양의 변질의 경우에 정화조사 및 정화계획의 수립, 자기검사조치의 실시를 요구할 수 있는 규정을 제정할 수 있다(제21조제2항).

특히 주는 유해한 토양의 변질이 행하여지거나 또는 그것이 예상되는 지역 이외 그 지역에서 취할 수 있는 조치를 지정하는 동시에 지역과 관련한 토양보전조치에 관하여 그 밖에 규정할 수 있다(제21조제3항). 주는 그의 주의 지역에 관하여 또는 그 지역 중 일정한 지방에 관한 토양정보시스템을 확립하고 운영하는 것을 규정할 수 있다. 그 때 토양의 물리적, 화학적 및 생물학적인 성질 및 토양이용에 관한 계속적 감시대상토지 및 토지상황조사의 데이터를 파악할 수 있다. 주는 토지소유권자 및 토지에 관하여 사실상의 권리소유자가 토양정보시스템에 필요한 토양조사를 수인할 의무가 있다는 것을 규정할 수 있다. 그 경우 이러한 자의 정당한 이익을 고려하고 조사 때에 발생한 손해에 대한 보상을 예정하여야 한다(제21조제4항).

(7) 비 용

전문가 및 조사기관에 의한 토양조사(제9조제2항), 관할관청에 의한 보전조치(제10조제1항), 관계자에 대한 정보제공(제12조), 정화조사 및 정화계획(제13조), 관청에 의한 정화계획(제14조제1문제1호), 자기검사조치(제15조제2항) 및 오염된 부지의 정화를 위한 의무의 수행(제16조제1항)에 의하여 명하여지는 조치의 비용은 그 실시와 관계되는 의무자가 부담한다. 위험평가의 조사(제9조제2항제1문)의 경우는 조사에 의하여 의혹이 확인되지 않거나 또는 농업 및 임업상의 토지의 이용제한(제

10조제2항)의 조건을 충족한 경우 조사에 관여한 자가 의혹의 근거가 없는 사안에 대하여 책임을 질 필요가 없는 때에는 이러한 자에 대하여 비용을 보상하지 않으면 안 된다. 제14조제1문제2호 및 제3호의 경우 본래부터 그 자에게 정화계획의 수립이 요구될 수 있었던 자가 비용을 부담한다(제24조제1항).

복수의 의무자는 자기의 관여에 관계없이 상호 보상청구권(Ausgleichsanspruch)을 가진다. 별도의 합의가 없는 한 보상의무 및 보상하여야 할 범위는 당해 위험 또는 손해가 주로 일부의 자 또는 그 밖의 일부의 자에 의하여 발생된 것의 범위에 의하여 영향을 받지 않는다. 민법 제 426조제1항제2문은 이를 준용한다. 보상청구권은 3년으로 시효에 달한다. 시효는 관청이 스스로 조치를 수행한 때에는 비용의 징수 후, 그 밖의 경우에는 의무자에 의한 조치의 종료 후 의무자가 보상의무자인 자를 인식한 시점으로부터 계산한다. 보상청구권은 이 인식에도 불구하고 조치의 종료 후 30년으로 시효에 달한다. 쟁송에 대해서는 일반법원에 소를 제기할 수 있다(제24조제2항).

(8) 가액조정금(Wertausgleich)

공적 자금의 사용에 의하여 위험방지의무(제4조)의 수행을 위한 조치에 관하여 토지의 거래가액이 현저하게 높고 소유권자가 이에 관계되는 비용을 부담하지 않거나 또는 완전하게 부담하지 않는 한 소유권자는 관할관청에 의하여 확정된 가액조정금을 공적 비용의 부담자에게 급부하지 않으면 안 된다. 조정금액은 사용되는 공적 자금의 액수에 의하여 제한된다. 토지상에 존재하는 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지에 관하여 각각의 시점의 현행의 조문에 있어서 1991년 3월 22일의 법률 제 12조에 의하여 최종적으로 개정된 1990년 6월 29일 환경대강법(Umweltrahmengesetz) 제1장 제4조제3항제1문에 의한 책임 또는 비용부담의무의 면제가 행하여진 한 가액조정금에 관계되는 의무는 발생하지 않는다. 제1문에서 규정하는 조치가 정식으로 확정된 정화지역 또는 개발영역에 있어서 보안조치로서 지방자치단체에 의하여 실시되는 한 이를 원인으로 하는 거래가액의 증가는 건설법전 제154조에 의한 조

정금액의 범위 내에서 변제된다(제25조제1항).

정화조치를 원인으로 하는 토지의 거래가액의 증가는 당해 조치가 실시되지 않은 경우에 당해 토지에 대하여 발생하는 가액(초기가액)과 당해 토지에 대한 검사 및 정화조치의 실시 후에 발생하는 거래가액(최종가액)과의 차이로 한다(제25조제2항).

보전 또는 정화가 종료하고 금액이 관할관청에 의하여 확정된 때에 조정금액의 지불기한이 도래한다. 가액조정금에 관계되는 의무는 금액이 보전 또는 정화 종료 후의 만 4년 말까지 확정되는 않는 때에는 소멸한다(제25조제3항).

관할관청은 제1항에 의한 가액조정금으로부터 소유권자가 스스로 보전 혹은 정화의 조치를 위하여 사용한 비용 또는 어떠한 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지도 존재하지 않는 다고 정당하게 말하고 토지의 취득을 위하여 사용한 비용을 공제하여야 한다. 소유권자가 제3자에게 보상을 요구할 수 있는 경우에는 제1문에 의한 결정 때에 이를 고려하여야 한다(제25조제4항).

공익을 위하여 또는 부당하게 가혹함을 회피하기 위하여 예외적인 경우에 조정가액의 확정의 전부 또는 일부를 행하지 않을 수 있다. 공적인 비용의 부담자에게 보전 또는 정화의 비용이 보전된 경우는 그러한 범위 내에서 조정금액의 확정을 행하지 않고 확정된 조정금액을 면제하거나 모든 급부된 조정금액을 상환하여야 한다(제25조제5항).

조정금액은 공적인 부담으로서 토지에 과해진다. 법무부는 연방참사원의 동의를 얻은 법규명령에 의하여 토지등기부에서 공적인 부담의 존재를 지시하는 종류 및 방법을 규율할 권한을 가진다(제25조제6항).

(9) 토양정화관련 기금

1) 특별재산구상(사회민주당 = SPD)

1984년 특별재산 “노동과 환경(Arbeit und Umwelt)”구상⁵⁹⁾과 1986년 오염된 부지의 정화구상⁶⁰⁾은 오염된 부지의 정화조치를 원인자

59) Sondervermögen, “Arbeit und Umwelt”(BT-Drs. 10/1722).

60) Konzept zur Sanierung von Altlasten(BT-Drs. 10/5527).

부담원칙에 준하는 것을 원칙으로 하면서 ①제2차 세계대전에 의한 군사오염, 기지관련 군사오염에 대해서는 공적 부담으로 하지 않을 수 없다는 점, ②원인자부담에서는 조치를 실시할 수 없는 경우가 있다는 점, ③긴급성으로 인하여 원인자에 의한 조치를 취할 수 없는 경우가 있다는 점 등의 사정으로부터 특별재산의 창설을 제안하였다. 물론 이 구상은 원인자부담원칙을 완화하는 취지는 아니고 어디까지나 원인자책임원칙을 보완하는 기능을 가지는 것에 그친다. 특별재산의 용도는 주가 매년 책정하는 정화실시계획에 근거하여 실시하는 정화조치에 대한 재정지원이지만, 각 주간의 배분은 1950년부터 1980년 사이의 출연액을 기준으로 하며,⁶¹⁾ 특별재산이 부족한 경우에는 토양오염에 기여한 산업계의 정화분담금(Entgiftungsbeitrag)에 의하여 적립하기로 한다.⁶²⁾

2) 오염부지기금구상(녹색당=Grüne)

1986년 녹색당은 기금구상으로 오염부지기금법안,⁶³⁾ 기금의 재원으로 서 염소세법안,⁶⁴⁾ 특별폐기물과징금법안⁶⁵⁾ 3개 부로 구성된 안을 제출하였다. 오염부지정화조치를 원인자부담원칙에 준하는 것을 기본으로 하지만, ①제2차 세계대전에 의한 군사오염, 기지관련 군사오염에 관해서는 공적 부담으로 하지 않으면 안 된다는 점, ②원인자부담에서는 조치를 실시할 수 없는 경우가 있으며, 이와 같은 경우의 토양오염정화비용의 공적 부담이 지방자치단체의 재정을 압박하게 된다는 점에 기금제도의 근거를 찾고 있다. 실현되지는 않았지만, 오염부지기금법안의 개요는 다음과 같다.⁶⁶⁾

(가) 오염부지기금

이 법안은 오염부지의 토양정화조치의 실시를 위하여 주에 대한 재정적 지원을 목적으로 특별재산으로서의 기금을 설립하여 연방재무부가 관

61) BT-Drs. 10/5527, S. 3.

62) S. Winter, Fondslösungen im Umweltrecht, 1993, S. 39.

63) BT-Drs. 10/5529.

64) BT-Drs. 10/5530.

65) BT-Drs. 10/5531.

66) Entwurf eines Gesetzes über Finanzhilfe des Bundes zur Beseitigung von Altlasten, BT-Drs. 10/5529.

리한다(제1조). 기금은 주가 행하는 오염부지관련 투자에 대한 재정적 지원에 쓰인다(제2조).

기금의 용도는 첫째, 행하는 오염부지로부터 발생하는 위험의 사정, 방지조치(제4조제1항)에 쓰이며, 여기에는 오염부지의 파악, 잠정적 위험사정, 정밀조사·평가, 경과관찰, 감시를 위한 조치를 포함한다. 둘째, 오염부지 내지 이에 관하여 행하여지는 시정, 방지조치에 수반하여 발생하는 손실의 보상 내지 배상(제4조제3항)에 사용된다.

기금에 의한 재정지원의 대상은 원인자부담원칙을 보완하는 경우, 즉 원인자부존재, 확인불능, 지불불능의 경우, 복수원인자에 의한 오염기여 등의 사유에 의하여 특정한 원인자에게 전적으로 부담시키는 것이 형평성을 결여하는 경우 및 지방자치단체가 부지오염의 원인자인 경우이다(제5조제1항).

기금의 자금배분은 우선 주가 오염부지정화연차계획을 수립하고(제8조), 그 중에서 실시를 예정하는 조치에 대하여 기금으로부터 재정원조를 행한다. 각 주간의 배분은 내무장관이 결정한다(제7조제2항). 다만, 505만 마르크를 한도로 하는 선지불을 인정한다.

오염된 부지의 정화조치는 원인자부담을 원칙으로 하며, 기금으로부터의 재정지원은 보조적으로 한다. 따라서 원인자가 존재하지 않거나 확인불능 또는 지불능력이 부족한 경우에 한해서만 조치가 긴급하게 필요한 경우 등의 사정에서 주가 기금으로부터 선지불에 의하여 조치를 행할 필요가 있다. 이 경우 주는 원인자에 대하여 상환청구의 의무를 부과한다(제5조제3항).

(나) 재원

㉠ 염소세

다이옥신, PCB, PCP 등의 염소화합물이 토양오염의 원인이 되는 것에 착안하고 원인자부담원칙에 입각하여 오염부지정화조치의 재원으로서 오염부지기금의 재원으로서 염소 및 염소화합물의 소비세를 제안한다.⁶⁷⁾ 당시의 염소화합물 연간생산량은 약 3.5백만 톤으로 톤당 300마르크의 과세(제2조), 원칙적으로 매월 납부에 의하며(제5조), 연간 약 600 내

67) Entwurf eines Chlorsteuergesetzes(BT-Drs. 10/5530).

지 800백만 마르크의 세수가 예정되었다. 초안에 의하면 과세대상은 영리사업에 있어서 염소가공 및 그 밖의 소비(제3조제1항), 납세의무자는 염소의 가공 그 밖의 소비를 행하는 사업자이다(제3조제2항).

특별과징금의 형식이 아니라 조세의 형식으로 제안된 것은 대상을 특정그룹에 한정하지 않고 가공, 소비하는 영리사업자 일반을 대상으로 하는 것에 의한다.⁶⁸⁾

㉞ 특별폐기물과징금

유해성이 높은 폐기물의 매립 내지 소각의 방법으로 처분하여 토양오염을 초래할 위험이 있는 것에 비추어 주가 행하는 오염부지정화조치의 재원으로서 오염부지기금 및 염소세와 병행하여 특별폐기물과징금의 도입을 제안하였다.⁶⁹⁾ 이 제안에 의하면 주가 징수권한을 가지며(제1조제2항), 부과율은 유해폐기물의 위험성의 정도를 3가지 유형으로 구분하여 각각의 폐기물 1톤당 30마르크, 80마르크, 150마르크로 하며, 유형이 다른 폐기물이 혼재하는 경우에는 전부의 양에 대하여 높은 부과율을 적용한다(제2조). 장래의 토양오염정화비용에 부족분이 생기는 경우에는 부과율의 인상을 고려하여 제4분기의 납부를 예정한다(제5조제1항). 납세의무자는 (a)유해폐기물을 폐기물처리시설에서 처리하는 경우 폐기물을 받아들인 시설의 설치자(제3조제1항, 제4조제1호), (b)폐기물처리시설 이외의 장소에서 처리하는 경우 처리개시의 시점에서 폐기물배출자(제3조제2항, 제4조제2호), (c)국경을 이동하는 경우 국경이동시점에서의 폐기물운송자(제3조제3항, 제4조제4호)이다.

과징금은 목적세로서 위치되며, 오염부지기금법안이 정하는 오염부지의 위험을 사정, 방지하기 위한 조치에 사용된다(제6조제1항).

3) 원격·복합오염기금구상(노르트라인 베스트팔렌주)

연방토양보호법은 토양오염에 따르는 토양의 농림업용 이용의 제한 내지는 토양관리를 명령한 경우에 그 토지의 소유자, 점유자가 오염원인자

68) BT-Drs. 10/5530, S. 4.

69) Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer Sonderabgabe auf Sondermüll(BT-Drs. 10/5531).

가 아닌 경우는 주법이 정하는 바에 따라 일정한 보상청구권을 부여한다(제10조제2항). 이와 유사한 제도는 수자원관리법에도 존재한다. 그러나 원격·복합대기오염에 기인하는 토양오염에 대해서는 연방토양보호법에 근거한 토양오염의 예방의무(제4조제1항)를 미치게 하는 것이 예정되지 않고,⁷⁰⁾ 다른 한편 원격대기오염에 기인하는 삼림손해에 대해서는 오염에 기여함이 없는 지방자치단체에게는 책임이 미치지 않는다는 연방최고법원의 판결⁷¹⁾이 있으며, 이 때문에 동법의 제정과정에 있어서 노르트라인 베스트팔렌주는 토지소유자가 원격지오염, 복합오염에 기인하는 손해의 제거비용 및 토지이용제한에 수반되는 비용을 부담하게 되는 경우 토지소유자의 손해를 보상하는 목적에서 기금제도를 설치하고 분담금을 원인자부담원칙에 따라서 징수하는 것을 내용으로 하는 제안을 연방참사회에 제출하였다.⁷²⁾ 최종적으로 법률제정에는 이르지 못하였다.

3) 특별폐기물과징금구상

(가) 연방정부안(1991년)

이 법안은 폐기물의 발생을 억제, 재활용의 촉진을 목적으로 한다. 일찍이 주법에서는 특수폐기물을 대상으로 하여 과징금을 제도화한 예가 있었지만,⁷³⁾ 1998년에 연방헌법재판소가 주법에 의한 폐기물과징금의 징수를 위법으로 판단하였기 때문에 폐지되었다.

이 초안⁷⁴⁾은 헌법재판소의 판결 이전의 단계였지만, 제안의 배경에는 (a)주에 의한 과징금제도의 존부, 내용에 관한 주간의 차이에 기인하는 경쟁상의 불공정을 시정하는 점, (b)주법상의 과징금은 특수폐기물을 대상으로 하지만, 여기에는 폐기물방지, 재활용의 유도기능을 확대하기 것이 어렵다는 점, (c)유도기능을 높이기 위하여 부문을 지정하든가, 폐기물발생의 억제 내지는 적정한 재활용에 소요되는 비용에 따라 폐기물의

70) BT-Drs. 13/6701, S. 34; M. Oerder/U. Numberger/T. Schönfeld, Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999, S. 70; C. Landel/R. Vogg/C. Wüterich, BundesBodenschutzgesetz, 1998, S. 32.

71) BGH, NJW, 1988, S. 478.

72) BR-Drs. 422/4/97.

73) 바덴 뷔르템베르크주, 헤센주, 브레멘주, 노르트라인 베스트팔렌주.

74) 1991년 9월 13일 초안.

종류에 의한 과징금액을 단계적으로 설정할 필요가 있는 점, (d)물질순환을 촉진하는데 있어 규제적 방법만으로는 불충분하므로 과징금에 의하여 상품제조자, 판매자에게 발생방지, 재활용에 대한 경제상의 인센티브를 부여하는 것이 유효하다는 등의 사정이 있으며, 환경법의 분야에 있어서 유도적 방법의 시도로서 의미를 가졌다.

대상폐기물은 발생억제도, 재활용될 수 없는 폐기물이며, 과징금은 발생방지고징금 및 최종처리장과징금으로 구성된다.

(나) 바덴 뷔르템베르크주안(1995년)

폐기물의 발생방지, 재활용, 순환형제품제조 등의 촉진을 목적으로 일정한 폐기물배출자에게 과징금을 부과할 목적으로 연방참사원에 제출된 구상이었지만,⁷⁵⁾ 성립하지 못하였다. 과징금수입의 용도는 주로 물질순환에 소요되지만, 일부 과징금대상폐기물에 의하여 혹은 이것이 위험성을 가지는 물질과 접촉함으로써 환경에 대한 위험, 손해 내지 방해의 조사, 감시, 저감, 제거에 쓰이도록 예정되었다.

4) 목적세구상(함부르크주)

1986년 함부르크市는 오염부지정화기금에 충당할 목적으로 화학원료에 대한 연방 내에서의 통일적인 한시적 목적세의 도입을 제안하였다.⁷⁶⁾ 화학원료에 대한 이러한 종류의 목적세는 국가예산상의 재원확보수단일 뿐만 아니라 환경보호상의 유도기능을 가지는 것으로 평가되고 있다.⁷⁷⁾ 제안의 배경으로서 당시 연방환경부는 15년간 필요할 것이라는 오염부지정화비용을 약 100 내지 200억 마르크, 긴급을 요하는 것만으로도 100억 마르크로 추정되었으며,⁷⁸⁾ 군사오염의 비중이 높았다는 점, 원인자부

75) BR-Drs. 510/95(15. 8. 1995).

76) DR-Drs. 386/86. 징수기간은 10년 내지 15년을 예정하였다.

77) BVerfGE 3, 436; Sondergutachten "Altlasten", BT-Drs. 11/6191, 1990, S. 191.

78) BR-Drs. 386/86, S. 3; BT-Drs. 10/5529, S. 1. 1986년 당시 부지오염의 사례는 약 5만으로 파악되었으며, 현재와 비교할 때 적지 않은 것이었다. 1986년 당시의 정화비용에 대한 견적도 150억 내지 500억 마르크로 추산되었다(BT-Drs. 10/5527, S. 1).

담으로 실시될 수 있는 것은 그의 일부에 지나지 않는다는 등의 사정에서 염려되는 지방자치단체 차원의 재정압박을 회피하는 의미가 있으며, 오염부지정화제도의 주간의 격차에 따르는 경쟁관계상의 불공정을 해소하려는 목적을 지니고 있다.

과세대상은 제조과정에서 일정한 화학원료의 투입이다. 화학원료로 예정되는 것은 염소, 유산, 합성암모니아, 가성소다, 에틸렌, 아세틸렌, 벤졸, 수은, 카드뮴, 크롬, 니켈, 납, 아연 등이었다.⁷⁹⁾ 이 조세용도의 대상이 되는 오염부지는 폐기물최종처리장 및 오염된 사업소 및 그러한 것의 부지이며, 용도는 (a)환경에 대한 영향의 조사, 위험성평가, 보전조치·정화조치의 책정, 보전조치의 실시, 정화계획·정화조치의 실시, 감시에 필요한 비용, (b)의무자 내지 원인자가 확정되지만 긴급을 요구하는 경우의 정화조치비용이다. 후자의 경우에는 의무자 내지 원인자에 대한 사후 상환청구를 예정한다. 세의 각주에 대한 배분은 원칙적으로 1950년부터 1980년 사이에 총출연액의 비율에 따라 주가 매년 정화실시계획에 따라서 실시되는 조치의 비용에 의한다.

이 제안은 수익을 과세기준으로 하지 않는 세의 부담을 경감함으로써 독일경제의 효율과 경쟁력을 강화시키지 않을 수 없지만, 화학원료가 화학적·물리적으로 복잡하게 결합하고 있는 현실을 고려할 경우 징수실무, 납세실무상 실시 불가능하다는 점 등의 이유로 채택되지 않았다.⁸⁰⁾

5) 주법상의 제도

(가) 자주적 기금제도

협동을 근거로 한 토양오염정화기금제도는 주를 중심으로 한 지방자치단체와 산업계단체와의 사이의 계약에 근거한 것이며, 법률상의 근거를 요하지 않는다. 참여하지 않은 제3자에 대해서는 구속력을 가지지 않는다는 점이 문제되지만, 신속성, 탄력성, 적응성, 비용절감 등의 점에서 장점이 있는 것으로 평가된다.⁸¹⁾ 라인란트 팔츠주, 바이에른주, 헤센주

79) S. Winter, a.a.O., S. 42.

80) BR-Drs. 386/1/86: 570 Sitzung, 1986, S. 578 ff.

81) BT-Drs. 11/6191, S. 192.

의 각각의 제도는 토양정화회사를 설치하고, 원인자부담원칙을 적용할 수 없는 경우 지방자치단체가 정화 등의 조치의무자인 경우 재정지원을 행하기 위하여 지방자치단체와 산업계가 자금을 기부하는 형식을 취한다.

라인란트 팔츠주에서는 주, 크라이스(Kreis), 시와 상공회의소, 주경제연합회 사이에 체결된 협정에 기초를 둔 기금제도가 1986년 합의되었으며, 특수폐기물처리를 업무로 하였던 특수폐기물처리회사(GBS)⁸²⁾가 업무범위를 정화조치부문까지 확대하였다. 자연과학상의 기술이 사업자 측에 편재하며, 지방자치단체로서도 사업자 측의 의향을 무시하고 정화 등의 조치를 행하는 것이 실무상 불가능하므로 협동원칙을 기초로 하는 자주적 기부제도로 평가된다.⁸³⁾ 이 제도는 잠재적 원인자에 의한 집단적 책임인수제도(Kollektive Haftungsübernahme)로도 보여질 수 있을 것이다.⁸⁴⁾ 기금의 관리는 정화대상의 결정, 정화조치, 매 4년마다 책정되는 자금계획, 특정한 정화조치에 관한 자금계획, 정화조치에 관한 기금으로부터의 지출을 포함하여 정화위원회가 행한다. 재원으로서 의무자분담금, 제3자에 대한 임의할당금(자주적 기부), 후보조금 외에 특수폐기물처리비할증금을 징수한다. 부담비율은 州 25%, 사업자 75%이지만,⁸⁵⁾ 4년간의 자금계획의 상한이 5천만 마르크에 한정되고 있는 점에 한계가 있다.⁸⁶⁾ 원인자부담우선을 원칙으로 하며,⁸⁷⁾ 주와 특수폐기물처리회사의 기부액은 의무자분담금에 의하여 보전될 수 없는 비용의 반액을 한도로 하고, 그 이외의 당사자의 기부액은 원인자에게 부담시킬 수 없는 범위에 한정된다.

이와 유사한 제도는 바이에른주, 헤센주 등에도 존재한다. 바이에른주의 제도는 주와 주경제단체 사이의 협정에 의하여 부지오염정화회사

82) Gesellschaft zur Beseitigung von Sonderabfällen in Rheinland-Pfalz GmbH.

83) N. Breuer, Rechtsprobleme der Altlasten, NVwZ, 1987, S. 757; P. Kothe, Probleme der Altlastensanierung, ZRP 1987, S. 402.

84) Vgl. Kothe, a.a.O., S. 402.

85) Kothe, a.a.O., S. 402.

86) Breuer, a.a.O., S. 757.

87) Breuer, a.a.O., S. 757; S. Winter, a.a.O., S. 46; Kothe, a.a.O., S. 402.

(Gesellschaft zur Altlastensanierung in Bayern=GAB)⁸⁸⁾를 설립하는 것이지만, 지방자치단체는 참가하지 않았다. GAB의 업무는 오염의 의혹이 있는 토지의 위험성평가와 오염부지정화이며, 산업계와 주가 매년 300백만 마르크를 기부한다. 재정지원의 대상은 의무의 준부에 다름이 있는 경우 및 의무자를 특정할 수 없는 경우에 한한다.

헤센주에서는 주오염부지법에 근거하여 오염부지정화회사(HIM-ASG)의 설립이 규정되어⁸⁹⁾, 주, 지방자치단체연합회, 산업계 사이의 합의에 근거하여 기금을 창설하였지만, 정화대상지의 선택에 대하여 위험을 중시하는 주와 장래의 토지이용을 중시하는 경제계의 의견조정이 이루어지지 않아 현재는 이용되지 않고 있다. 당시의 제도에 대해서만 보더라도 기금에 대한 기부부담은 주가 50%, 산업계가 50%를 지고 있었다. 정화회사는 4년간의 정화계획(매년 갱신)에 근거하여 정화의무자에게 정화 등의 조치를 명할 수 없는 경우 정화의무자의 특정을 기대할 수 없는 경우 특히 긴급한 정화를 요하는 경우에 자금계획의 범위에서 주와 체결된 협정에 따라서 부지오염정화 등의 조치를 행한다. 이 방식에 의하여 토양오염정화조치의 탄력성이 높아진 것으로 평가되고 있다.⁹⁰⁾ 재원으로서 정화조치 후의 의무자에 대한 상환청구권, 토지소유자에 대한 청산금청구권에 근거하여 회수하는 재원, 정화조치를 실시하기 위하여 취득한 토지를 정화 후 매각하는 경우의 차익 등, 정화조치에 부수하는 것이외에 폐기물과징금(당시), 지하수과징금을 이용한다. 그 외에 폐기물 최종처리장부지의 정화 등의 조치의 재원으로서 오염부지재정부담금(Altlastenfinanzierungsumlage, 주부지오염법 제17조)이 있다. 이 부담금은 폐기물처리의무를 지는 지역단체로부터 매년 징수된다. 분

88) 이 회사는 10년 또는 연방 혹은 주의 토양환경보호법의 제정까지 존속기간으로 하였다.

89) 헤센주 폐기물법의 1989년 개정(HAbfAG, GVBl. HF 1989, S. 137)에서 도입된 제도로서 주부지오염법(HAlastG, GVBl. 764, 1994)에 승계되었다. HIM-ASG: Hessische Industriemüll GmbH. 1997년 HIN-ASG(현재의 HIM)의 조사·정화실적은 69건, 88·200만 마르크였다(관리비 포함). 동법 제정 이전에는 지방자치단체의 폐기물처리장부지, 공장부지의 조사·정화에 대한 조성제도가 이용되었다(Altlasten-Finanzierungsrichtlinien, AFR, StAnz. 4/1990, S. 132).

90) Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit, 11 Umweltbericht, 1998, S. 33.

담금액은 각 회계연도에 최종처리 또는 소각할 도시폐기물발생예측량을 기초로 하여 사정한다. 폐기물처리장은 약 6,000건이 존재하지만, 거의 대부분의 지방자치단체 또한 이와 유사하였다. 지방자치단체가 자본 참가한 사적 단체에 부담금기부의무가 있는가에 대해서는 다툼이 있다.

용도는 지방자치단체의 장이 의무자가 되는 오염부지의 의혹이 있는 구획·오염부지의 조사 및 정화에 쓰이며, 매년 실시한 지방자치단체에 배분한다. 배분할 때에는 지방자치단체의 정화책임의 자기 부담분을 안건 등에 10% 내지는 30%를 일반적인 예로서 사정하지만,⁹¹⁾ 예산사항 중에서 의회가 결정한다. 부족액은 일반재원으로부터 충당한다.

(나) 특별과징금방식

바덴 뷔르템베르크주 오염부지기금의 기부액은 1억 마르크를 목표로 하며, 주, 지방자치단체가 자금을 제공한다. 공적 부담을 원칙으로 하며,⁹²⁾ 사업자부담은 아니다. 1억 마르크 중 1500만 마르크는 주가 수자원관리법상 채택하고 있는 수부과금수입으로부터, 8500만 마르크는 주의 일반회계로부터 충당한다. 지방자치단체 고유의 분담금은 아니지만, 주로부터의 교부금을 이에 편입한다. 기금관리는 위원회방식에 의하며, 위원회에는 관계지방자치단체가 참가한다.

수부과금(Wasserentnahmeentgelt)은 주수자원관리법에 근거하여 징수된다. 부과대상은 수자원공급에 제공될 목적으로 행하는 표층수 및 지하수로부터 채취하는 물이다(제17조a제1항). 부과율은 연간 채취하는 물에 대하여 채취장소, 양, 용도에 따라서 정하며, 연속적인 채취기록을 기초로 하여 사정한다(제17조a제3항). 다만, 수자원관리법 혹은 주의 수자원관리법상의 허가를 요하지 않는 경우, 수량이 적지 않은 경우(연간 2,000m³ 이하) 등 일정한 경우에 면책조항이 있는 것 이외에 사업용, 농림업용으로서 대량으로 채취하는 물을 필요로 하며, 부과금에 의한 경비증가로 경쟁력을 현저하게 해할 우려가 있는 경우 및 수사업, 생태계 그 밖의 공적 이익에 대하여 중대한 위험을 발생시킬 우려가 있는

91) 배분지침으로서 전개 Altlasten-Finanzierungsrichtlinien.

92) B. Bender/R. Sparwasser/R. Engel, Umweltrecht, 3. Aufl., 1995, S. 308.

경우에는 신청을 토대로 90%를 한도로 하는 경감조치가 있다.

기금에 의한 재정지원의 대상은 오염부지의 조사 및 위험성평가(지원 한도율 100%), 보전·정화조치(지원 한도율50%), 감시시설설치(지원 한도율 35%)이다. 대상이 되는 오염부지는 지방자치단체가 의무자로 되는 것 외에 의무자인 사업자에 대한 조치를 명할 수 없기 때문에 토지소유권을 지방자치단체가 취득한 경우를 포함한다.⁹³⁾

(다) 면허료방식

노르트라인 베스트팔렌주 폐기물처리·부지오염정화조합법⁹⁴⁾에 근거하여 설립된 조합(Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverband Nordrhein-Westfalen = AAV)은 폐기물처리 이외에 오염부지의 위험방지 및 정화를 위한 조치를 업무로 하는 공법상의 법인이다(제1조 및 제2조제2항). 다만, 오염부지업무는 지방자치단체가 정화의무를 지는 경우 이외에는 어디까지나 원인자부담원칙에 대한 보완적인 것이다. 회원은 (a)특수폐기물의 배출자로부터 위탁을 받아 중간처리 혹은 매립을 행하거나 조합에 중간처리 혹은 매립을 행하게 하는 사업자, (b)특수폐기물을 배출하는 자로서 자기시설에서 중간처리 혹은 매립을 행하는 사업자, (c)지방자치단체이다.

조합의 업무는 사업자회원의 분담금, 주의 보조금 그 밖의 수입으로 조달한다. 오염부지에 관한 사업은 최저 5년간을 대상으로 하는 사업계획에 따라서 행하여지지만, 조합전체 재원의 70% 이상을 오염부지사업에 지원하게 된다. 오염부지사업에 관한 비용배분은 주가 20%, 지방자치단체가 10%를 부담하며, 나머지는 조합이 부담한다. 주의 보조금은 면허료수입의 일부를 충당한다. 면허료의 연간수입은 약 5천만 마르크이며, 폐기물처리기술의 개발과 70% 이상을 오염부지정화조치에 쓰이고 있지만,⁹⁵⁾ 주에 의한 면허료징수의 합헌성에 대하여 다툼이 있다.⁹⁶⁾ 그

93) BT-Drs. 11/6192, S. 197.

94) Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandsgesetz(GV. NW, 268/1988).

95) BT-Drs. 11/6191, S. 188; E. Brandt, Altlastenrecht, 1993, S. 231.

96) Brandt, a.a.O., S. 231; Kloepfer/W. Follmann, Lizenzentgelt und Verfassungsrecht, DÖV, 1988, S. 573.

밖의 수입으로서는 오염부지정화 등의 조치의무자에 대한 상환청구 및 정화조치의 결과 토지가액이 증가한 경우에 토지소유자에 대한 청산청구에 의하여 취득한 수입 등이 있다.

6) 결 어

이상에서 독일 각주의 오염부지정화기금에 대하여 살펴보았다. 기금의 대상은 (a)공법상 조치의무자의 부존재, 확인불능, 지불능력이 부족한 경우, (b)긴급성이 있는 경우, (c)의무자가 공공단체인 경우를 포함하는 점은 공통성이 있다. 다만, 의무자의 부존재의 경우가 자연현상, 불가항력 등, 사업활동에 기인하지 않는 경우를 포함하는지는 명확하지 않다. 연대기금의 경우 기금의 용도는 의무자가 공공단체인 경우에 한하지만, 연방, 주의 의무는 원인자부담원칙에 따르지 않고, 의무자의 확인불능, 지불능력의 부족의 경우에는 바젤조약에 의하여 연방의 의무가 되며, 그 의무의 이행이 폐기물국가간이동에 관한 법에서 정하는 바에 따라서 주의 의무로 되게 되는 점에 특징이 있다. 한편으로는 토양정화조치 등에 수반되는 손해배상 내지는 손실보상, 구상권에 대해서는 위에서 언급한 어떠한 구상에서도 대상이 되지 않는다.

기금의 존재 또는 운영형식을 살펴보면, 목적세형식, 전문기관형식, 특별재산형식으로 구분될 수 있다. 목적세형식은 고유의 관리비용을 요하지 않는 장점이 있으며, 실현되지는 않았지만, 함부르크목적세구상이 그 예에 속한다. 전문기관형식은 바덴 뷔르템베르크주 폐기물처리·부지오염정화조합이며, 특수폐기물의 중간처리 내지는 매립에 관련하여 사업자에게 가입의무를 과한다. 그러나 이것을 제외한 다수의 예는 기금 내지는 특별재산형식을 취한다.⁹⁷⁾

공적 부담원칙(Gemeinlastprinzip)에 따른 예, 원인자부담 혹은 확대된 원인자부담원칙에 따른 예로 분류되며, 후자는 임의적 부담형과 부담강제형으로 구분되지만, 토양오염분야에 있어서 기금제도의 발상이 공적 부담을 원인자부담의 대체수단으로 제기하고 있는 경위에 의하면, 오

97) 연대기금, 특별재산 "Arbeit und Umwelt"구상, 녹색당의 부지오염기금법구상, 노르트라인 베스트팔렌주 원경·복합오염기금구상, 폐유처리담보기금, 라인란트 팔츠, 바이에른 및 헤센주의 자주적 기금 등.

히려 당연한 경향이라고 말할 수 있을 것이다. 실제적인 예로서 바덴 뷔르템베르크주 부지오염기금의 예가 있는데, 그것도 대부분의 재원을 주의 일반회계에 의존하고 있으며, 일부(15%)를 수자원관리법상의 수부과금에 의하여 수업자에게 전가한다. 다만, 산업계의 부담을 주로 하면서 일부 공적 부담을 관여시키려는 예는 사법상의 책임이행을 위한 기금제도에서 나타나는 특징이지만, 특히 토양오염부문에서는 적지 않다. 토양오염부문에서는 지방자치단체가 의무자인 경우, 자연적 원인의 경우도 있을 수 있다는 것을 전제로 하면 이해될 수 있을 것이다.

임의적 부담제도로서는 라인란트 팔츠, 바이에른, 헤센의 각주에 있어서 지방자치단체와 산업계단체 사이의 계약에 근거한 합의를 기초로 한 기금제도의 예가 있다. 다만, 폐수처리시설설치자가 참가하는 사례에서도 많은 지방자치단체 등의 공적 기관이다. 사법상의 손해배상제도를 보완하는 기능을 가진다. 이 형식은 합헌성에 관한 논의를 회피할 수 없는 것 이외에 탄력성, 시장원리로부터 나오는 효율성의 점에서는 장점이 있는 반면에 구속력을 가지고 있지 않으므로, 이를 제도적으로 극복하기 노력이 필요하다. 특히 라인란트 팔츠의 예와 같이 기업 측의 부담총액에 상한을 정하는 경우에는 토양정화조치가 장기화되지 않을 수 없는 우려가 있다.

재원의 징수형태는 임의적 부담제도의 경우에는 임의분담금 또는 출자방식을 취하지만, 강제부담제도의 경우에는 목적세방식, 비세과징금방식, 면허료방식으로 나누어진다.

목적세방식의 예로서는 함부르크목적세구상, 녹색당의 부지오염기금구상의 재원으로서 염소세의 예가 있지만, 그 이외에는 비세과징금의 형식을 취한다. 비세과징금은 독일 기본법상 근거가 없으며, 국가의 재원은 조세에 의하는 것을 원칙으로하며, 비세과징금은 예외적이며 엄격한 조건 아래 인정되어야 한다는 것이 연방헌법재판소의 입장이다. 일반적으로 비세과징금에는 분담금, 특별과징금, 수수료의 3종류가 있다고 설명되지만, 그 명칭과 법적 성격은 반드시 동일하지 않다. 자연자원이용에 대한 과징금(환경과징금)에 대해서는 Siebeck는 예방원칙, 원인자부담원칙의 양면으로부터 요망되는 방법으로 3가지의 비세과징금의 어떤 것

에 해당하는지를 검토하고 분담금의 요건으로서 잠재적 이득에 대한 대상성(代償性)을 결하고, 특별과징금의 요건도 만족시키지 않지만, 지하수과징금을 합헌으로 하는 연방헌법재판소판결⁹⁸⁾을 참고로 하여 수수료로서 합헌이라고 주장한다.⁹⁹⁾ 면허료방식은 노르트라인 베스트팔렌주의 폐기물처리·오염부지정화조합의 예가 있다.

기금재원의 부담의무자와 부담기준은 제도의 성격상 한정되는 경우도 적지 않다. 폐기물과징금제도에 있어서 폐기물배출자, 최종처리장설치자, 연대기금에 있어서 폐기물국경이동자 등은 이와 같이 이해될 수 있을 것이다. 토양오염부문에서는 폐기물배출자, 염소·염소계화합물의 가공·소비사업자, 화학원료이용사업자가 부담의무자로 되는 예가 많다. 군사오염을 제외한 토양오염이 폐기물처리 혹은 화학물질·중금속 혹은 중금속의 제조·정제, 운반, 보관, 이용, 배출 등에 기인하는 것을 고려하면, 폐기물과 화학물질 양면에서 부담의무를 생각하는 것이 정당할 것이다. 다만, 토양오염이 오로지 염소·염소계화합물에 기인한다고는 말할 수 없고 중금속계의 오염도 무시할 수 없는 것으로 생각되며, 녹색당의 오염부지기금법구상과 같이 화학물질 중 염소·염소계화합물에 한정하는 것에 합리성이 있다는 것은 인정된다.

이러한 제도에서는 기본적으로 원인자부담원칙을 확대하며, 원인자가 될 가능성이 있는 행위를 실시하는 사업자에게 부담을 확대하지만, 연대기금의 경우에는 바젤협약가입을 중간항으로 하는 수익자부담원칙의 요소가 가해지고 있는 점이 주목된다.

의무자부담, 특히 원인자부담원칙에 대하여 보완적인 위치를 하는 점은 각 제도에 공통하고 있는 특징이지만, 사법상 손해배상책임을 위한 기금제도와 비교하면 의무자에 의한 의무이행을 확보하는 시스템이 확립되고 있는 경우가 많다는 것은 이미 살펴 본 바와 같으며, 연방토양보호법상 보전조치를 행한 경우 그 후 조치에 관한 비용부담책임에 한정되는 것이지만, 담보를 제도화하고 있다(제10조제1항). 연대기금에 해당하는 책임담보제도와 폐기물관련정보관리시스템의 활용에 의한 연대기금이용

98) BVerfGE 93, 319.

99) M. Siebeck, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000, S.256 ff.

의 예는 소수에 그치고 있다.

제 3 절 미 국

1. 연혁과 그 구성

(1) 연 혁

미국은 다른 국가와는 달리 토양환경보호법이라는 단일법이 제정되어 있지 않고, 종합환경대응, 보상 및 책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA)을 통하여 토양오염 및 지하수오염의 방지와 그 정화책임에 관하여 규정하고 있다.

이러한 종합환경대응, 보상 및 책임(이하 “종합환경대응책임법”이라 한다)의 성립의 직접적인 계기가 된 것은 1978년에 뉴욕주의 나이아가라 폴스(Niagara Falls)시 러브 캐널지구에서 발생한 산업폐기물에 의한 심각한 공해사건(러브 캐널사건)이었다. 이 지구는 원래 전기화학주식회사인 Hooker사가 자기회사의 유해폐기물의 투기장으로 장기간 사용하였던 토지였지만, 장래 폐기물에 의하여 발생하는 모든 문제에 대하여 책임을 지지 않는다는 계약조건으로 1953년에 초등학교부지로서 불과 1달러로 동 지구의 교육위원회에 매각하였던 것이다. 여기에 건설된 초등학교를 중심으로 그 후 20년 사이에 주위에 점차 주택이 들어서고 사건이 발생한 1978년에는 주택지로서 완전히 개발되었다.¹⁰⁰⁾

그런데 1970년대 중반부터 큰비가 올 때마다 폐수가 지상으로 스며 나와 악취가 발생하였으며, 또한 지면에 갑자기 구멍이 생기는 등의 현상이 일어나게 되었다. 주민 중에는 건강에 손상을 입는 사람도 있으며, 태아에 현저한 이상이 보이게 되었다. 불안에 떨고 있던 주민을 위한 대책을 세우기 위하여 당시의 카터 대통령은 1978년 8월과 1980년 5월 두 번에 걸쳐 비상사태선언을 발하여 주민의 피난과 철저한 조사를 명하였다.

100) Marc K. Landy/Marc J. Roberts/Stephen R. Thomas, The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions, Oxford University Press, 1990, p. 134.

뉴욕주 정부당국도 자체조사를 실시하여 이 지역 부인들의 유산율이 정상인의 4배임을 알아냈으며, 이곳에서 약 82종의 유해화학물질이 발견되었는데, 그 중 11종은 벤젠, 다이옥신 등 발암성물질로 밝혀졌다.¹⁰¹⁾

이 사건의 발생당시 유해폐기물에 대한 대처하기 위하여 연방법으로서 1948년에 제정된 연방수질오염규제법(Federal Water Pollution Control Act)을 1977년에 대폭 개정하는 형태로 성립한 수질오염방지법(Clean Water Act: CWA) 및 1976년에 제정된 자원보호회복법(Resource Conservation and Recovery Act: RCRA)이 존재하고 있었다.¹⁰²⁾

수질오염방지법은 석유의 유출과 지정유해물질에 대처하기 위하여 연방기금의 설치를 규정하였으며, 또한 오염의 책임당사자에 의한 엄격책임에 근거한 정화비용의 부담, 위반 시 민사벌 등에 대해서도 정하고 있었다. 그러나 기금의 규모는 연간액 3,500만 달러에 불과하였으며, 규제대상이 되는 오염은 지표면 또는 지표면 부근의 방출에 한하며, 러브 캐널사건과 같은 토양오염 및 지하수오염에는 적용될 수는 없었으며, 방출에 의하여 발생한 손해에 대한 배상책임에 대해서도 규정되어 있지 않았다.¹⁰³⁾

자원보호회복법은 유해폐기물의 발생자·운송자, 유해폐기물의 처리, 저장 및 처분시설의 소유자 및 관리자에 유해폐기물의 관리상 일정한 조건을 부과하여 유해폐기물을 규제하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 연방환경보호청(Environmental Protection Agency: EPA)은 정화 조치를 행할 권한을 가지고 있지 않으며, 또한 규제대상이 되는 것은 주로 현재 조업 중인 시설의 소유자 등에 한정되어 있으므로 결국 러브 캐널사건과 같이 유해폐기물의 과거의 관리상의 문제로부터 발생하는 오염에 대처할 수는 없었다.¹⁰⁴⁾

101) Linly Ferris, Cercla Remedy Selection: Abandoning the Quick Fix Mentality, 21 Ecology Law Quarterly, 1994, p.786.

102) R. Findley & D. Farber, Environmental Law(2d), West Publishing Co., 1988, pp. 128~168.

103) G. Boston & M. Madden, Law of Environmental and Toxic Torts, West Publishing Co., 1994, p. 476.

104) 박윤훈, 전개논문, 129면.

이러한 상황 중에 기존의 법체계의 불비를 보완하여 유해폐기물의 처리에 필요한 거액의 비용의 조달이 가능하고, 과거의 투기 등에 의한 오염에 대해서도 책임을 물을 수 있는 법률로서 1980년 12월 11일에 제정된 것이 종합환경대응책임법이다.

이 법률이 슈퍼펀드법으로 불리게 되는 것은 연방정부가 스스로 오염부지를 정화하기 위하여 거액의 기금(유해물질신탁기금)을 가지게 된 데에서 유래한다. 이 법의 제정당시 슈퍼펀드기금의 규모는 5년간 16억 달러, 오염부지는 미국전체에 400개소 정도였으며, 5년 정도면 모든 정화작업이 종료될 것으로 예측되었다.

그러나 실제로 미국에 있어서 토양오염의 실태는 예측보다도 심각하였으며, 오염의 정화에 필요로 하는 방법도 대단히 복잡하고 장시간을 요구하기 때문에 법률제정으로부터 약 5년이 경과한 시점에서 정화조치가 종료하였던 곳은 불과 수 십여 개소에 지나지 않으며, 이 법에 의한 정화조치의 대상이 되는 연방에 있어서 한층 오염이 심각한 부지의 수도 1986년 말에는 약 900개소에 달하였다.

그 때문에 이 법은 1986년 10월 17일에 제정된 슈퍼펀드법의 수정 및 재수권법(Superfund Amendments and Reauthorization Act: SARA)에 의하여 대폭 개정되어 기금의 규모도 5년간 85억 달러로 확대되었다. 석유·화학회사가 계속하여 이 자금의 대부분을 조달하고(각각 27.5억 달러, 14억 달러), 법인세에서 또한 25억 달러가 제공되었다. 나머지 자금은 연방의 일반세 수입(12.5억 달러), 이자(3억 달러) 및 정화비용의 구상(3억 달러)으로 조달되고 있다. 이 자금이 고갈되고 PRP로부터의 비용구상이 불충분한 경우 추가적인 자금이 지원될 수 있었다. 예를 들면 1992년 17.5억 달러가 추가 지원되었다.¹⁰⁵⁾ 그 후 1994년에 4년간 단순 연장된 후 1994년 10월에 특히 1년만 연장되었지만, 기금의 재원이 되는 석유세, 법인환경세 등의 과세권한은 1995년 12월 31일에 단절되게 되면서 오늘날에도 그 여파가 미치고 있다.

105) Nancy Kubaseck & Gary Silvermann, Environmental Law, 1999, p. 208.

(2) 구 성

먼저 종합환경대응책임법의 구성을 살펴보면, 이 법은 제42편(공중위생 및 공공복지)의 제103절에 규정되어 있다. 즉 제9601조(정의), 제9602조(추가유해물질의 지정 및 보고할 방출량의 설정), 제9603조(방출되는 물질에 대한 통보요건), 제9604조(대응권한), 제9605조(국가긴급대응계획), 제9606조(완화조치), 제9607조(책임), 제9608조(금전적 책임), 제9609조(민사벌 및 현상금), 제9610조(종업원보호), 제9611조(기금의 사용), 제9612조(청구절차), 제9613조(민사소송), 제9614조(다른 법률과의 관계), 제9615조(대통령에 의한 직무 또는 권한의 위임 및 할당, 규칙의 제정), 제9616조(계획의 예정), 제9617조(일반공공의 참가), 제9618조(음료수공급원의 높은 순위), 제9619조(대응조치청부업자), 제9620조(연방시설), 제9621조(정화기준), 제9622조(화해), 제9623조(지방정부에 대한 상환), 제9624조(메탄의 회수), 제9625조(제6921조b항제3항Ai의 폐기물), 제9626조(인디안부족), 제9651조(보고서 및 조사), 제9652조(발효일; 제외규정), 제9654조(연방수질관리기금 기타 규정의 적용가능성), 제9655조(규칙 등의 의회에 의한 거부권), 제9656조(유해물질의 운송), 제9657조(규정의 분리가능성; 구상), 제9658조(유해물질의 방출에 대한 주법에 근거한 손해배상청구소송), 제9660조(연구, 개발 및 실증실험), 제9661a조(보조금의 계획), 제9661조(리브 채널의 자원의 취득), 제9662조(계약 및 차용권한의 제한), 제9671조(오염보험에 대한 정의), 제9672조(주법; 오염보험의 적용범위), 제9673조(리스크보유단체), 제9674조(가입단체), 제9675조(증권법의 적용)로 구성되어 있다.

2. 주요내용

(1) 법의 목적, 규제대상이 되는 물질

이 법의 목적은 시설 또는 선박으로부터 환경으로의 유해물질의 방출 또는 방출의 우려에 의하여 사람의 건강, 공공복지의 위험에 대처하는

데에 있다. 또한 사람의 건강 또는 공공복지에 대한 긴급하고 중대한 위험을 가지는 경우에는 오염물질 또는 오염물도 대책의 대상이 된다.¹⁰⁶⁾

여기서 말하는 유해물질은 이 법 제960조제14호에 정의되어 있는데, 이는 ①수질오염방지법 제311조(b)(2)(A)에 의하여 지정된 물질, ②종합환경대응책임법 제9602조에 의하여 지정된 물질, ③고형폐기물처리법 제3001조에 특정 또는 열거되는 성질을 가지는 유해폐기물, ④수질오염방지법 제307조제a항에 의하여 열거되는 유해오염물질, ⑤대기정화법 제122조에 의하여 열거되는 유해대기오염물질, ⑥EPA장관이 유해화학물질관리법 제7조에 정하고 있는 조치를 취할 만큼 질박하고 유해성을 가지는 화학물질 또는 혼합물을 의미한다.

이에는 여러 연방환경법에서 규제되고 있는 유해물질·유해폐기물이 포함되고 있으며, 이 법의 규제대상이 되는 「유해물질」상당히 광범위하다고 말할 수 있다. 다만 석유, 천연가스 등은 ①~⑥에서 지정되고 있지 않는 한은 이 법의 적용대상에서 제외된다.¹⁰⁷⁾ 이는 종합환경대응책임법의 제정 당시 정치적 타협의 산물이었다고 한다.

또한 이 법의 규제대상이 되고 있는 물질은 이 법 제9602조제a항에 의하여 연방규칙집(code of federal regulations: CFR)에 일람표로서 지정되어 있으며,¹⁰⁸⁾ 유해물질의 종류는 전체 700종 이상에 달한다.

그렇지 않아도 유해물질은 「사람의 건강 또는 공공복지에 대하여 긴급하고 중대한 위험을 가질 우려가 있는 경우」에 「오염물질 또는 오염물」¹⁰⁹⁾에 의한 오염도 정부에 의한 대응조치의 대상이 된다. 또한 제 9601조제8호의 「환경」, 동조제22호의 「방출」의 정의는 다른 연방법에 의해서도 널리 정의되고 있다. 다만 연방이 허가한 「방출」¹¹⁰⁾은 이 법의 적용대상에서 제외된다.

106) 42 U.S.C.A. §9604(a).

107) 42 U.S.C.A. §9601(14).

108) 40 CFR 302.4.

109) 42 U.S.C.A. §9601(33) 참조.

110) 42 U.S.C.A. §9601(10).

(2) 보고의무

이 법 제9602조와 제9603조에서는 유해물질을 저장·처리·처분하는 시설의 소유자·관리자 등에 대하여 그 시설에서 발견된 유해물질의 양과 종류, 또한 그 시설로부터 방출 또는 방출의 우려가 있는 물질에 대하여 EPA에 보고할 의무를 정하고, 위반에 대하여 벌칙도 정하고 있다. 이에 따라서 EPA는 유해물질의 소재 등에 관한 정보를 수집하여 대처조치의 대상이 되는 부지를 선정하기 위하여 이용하는 것이 허용되고 있다.

(3) 정부의 대응권한

유해물질, 오염물질 또는 오염물의 환경에의 방출 또는 방출의 우려가 있는 경우에 「국가긴급대응계획(National Contingency Plan: NCP)」¹¹¹⁾에 의하여 EPA가 취할 수 있는 정화조치로는 절박한 위험을 제거하기 위한 단기적 사업인 「제거조치(removal action)」와 유해물질이 존재하는 부지의 영구적인 회복을 목적으로 하는 사업인 「복원조치(remedial action)」의 2종류가 있다.

이 경우 EPA의 대응권한의 발동요건으로서 유해물질 등의 양과 농도의 기준은 존재하지 않는다. 그 때문에 원칙적으로 어떠한 경우 미량이면서도 그것이 유해물질 등이라면, EPA는 대응조치를 실시할 수 있다. 이는 이 법의 특징적인 점이며, 다른 연방환경법, 예를 들면 자원보호회복법에 의한 시정조치에는 대상이 되는 폐기물의 유해성이 일정한 기준을 초과하는 것이 그 발동요건으로 되어 있다.

EPA는 제거조치 및 복원조치가 가능한 한 잠재적 책임당사자(Potentially Responsible Parties) 자신에 의하여 실시될 수 있도록 힘쓰고 있다. 그 경우 EPA는 이 법 제9622조에 의하여 잠재적 책임당사자와의 화해를 추구하지만, 화해에 이르지 않는 경우에는 이 법 제9606에 따라서 잠재적 책임당사자에 대하여 대응조치를 채택하도록 명령할 수 있다.

하나의 부지에 복수의 당사자가 존재하는 경우가 일반적이는데, 이 경우 복수의 잠재적 책임당사자 중 누구에게 대응조치를 실시하도록 명할 건

111) 42 U.S.C.A. §9605.

지를 선택하는 권한은 EPA에 있으며, 또한 잠재적 책임당사자가 스스로 대응조치를 채택하는 경우에도 그 조치의 구체적 내용에 대해서는 EPA에 그 결정권한이 있게 된다.

EPA의 명령에 의해서도 잠재적 책임당사자가 응하지 않는 경우에는 EPA 자신이 슈퍼펀드기금으로부터의 지출에 의하여 대응조치를 행하고, 그 후에 정화비용의 회수를 위한 소송을 잠재적 책임당사자에 대하여 제기하게 된다. 그 경우 명령에 따르지 않은 잠재적 책임당사자는 이 법 제9607조제c항제3호에 근거하여 대응조치를 위한 기금이 부담한 비용과 같은 액 혹은 3배 이내의 징벌적 손해배상의 지불을 요구받게 된다.

(4) 기 금

EPA가 스스로 대응조치를 실시할 때 비용을 부담하기 위하여 설치되어, 슈퍼펀드이라는 이름이 유래하게 된 거액의 기금인 유해물질신탁기금(Hazardous Substances Trust Fund) 및 그 재원이 되는 여러 세금에 대해서 종합환경대응책임법의 제정 때에는 그의 제2절에 규정되었지만, 현재는 삭제되었다. 종합환경대응책임법의 기금은 석유세를 중심으로 한 16억 달러(5년간)였지만, 자원보호회복법(SARA)에 의하여 법인환경세가 신설되고, 기금의 규모도 85억 달러(5년간)로 확대되었다. 그 구체적 내역은 석유세(27.59억 달러), 화학품세(13.65억 달러), 법인환경세(25.22억 달러), 수입화학유도품세(0.57억 달러), 일반세입(12.50억 달러), 잠재적 책임당사자로부터의 회수(3.00억 달러), 기금의 운용이자(3.00억 달러)이다.¹¹²⁾

기금의 관리와 운용은 재무성에 의하여 되고 있으며, EPA는 회계연도마다 필요한 액수를 통상의 예산과는 별도로 요구되어 의회의 승인을 받을 필요가 있다. 과세권한 자체는 1995년 12월말에 끝나게 되어 현재 기금에의 수입은 일반세입, 잠재적 책임당사자로부터의 회수, 기금의 운용이자, 벌금뿐이다. 그 때문에 이러한 추이라면 결국 기금이 고갈될 것으로 보인다. 다만, 의회예산국(CBO)의 1998년 말의 분석에 의하면,

112) Nancy Kubaseck & Gary Silvermann, *ibid.*, p. 208.

현재의 속도로 진행되면 기금은 2001회계연도까지는 유지될 것으로 보인다

(5) 책 임

종합환경대응책임법은 제9607조 등에 있어서 상당히 광범위하게 엄격한 책임시스템을 구축하고 있다. 이것은 1980년의 종합환경책임법의 제정당시 사회적 분위기를 상당히 반영한 것이라고 한다.

그러나 이 법의 시행 후 20년이 지난 오늘날 슈퍼펀드법이 안고 있는 문제점의 하나로서 개선이 요망되고 있는 것이 바로 이 책임시스템이다.

그리고 제103의회회기(1993~94) 이후 되풀이 된 과제로 될 수 있었던 이 법의 재수권(再授權)을 저해하고 있는 최대의 원인은 이 책임시스템의 개선내용에 관한 합의가 성립하지 않다는 것에 있다.

1) 잠재적 책임당사자

이 법에서 책임을 질 수 있는 주체는 잠재적 책임당사자로 불리어지는 제9607조제a항에 규정되어 있는 4종류의 사람을 가리킨다.

- a. 오염시설의 현재의 소유자 및 관리자
- b. 유해물질이 방출된 지점에서의 당해 시설의 소유자 및 관리자
- c. 당해 시설에 운영하거나 유해물질의 발생자
- d. 당해 시설에 유해물질을 운송한 운송자.

그리고 잠재적 책임당사자는 다음과 같은 4종류의 비용 또는 손해를 부담해야 한다.

- a. 연방정부 등이 제거조치 또는 복원조치를 위하여 부담한 모든 비용,
- b. 국가긴급대응계획에 의하여 그 밖의 자가 부담한 대책비용,
- c. 자연자원의 손실 등에 대한 배상금,
- d. 보건상의 평가, 건강에의 영향조사비용.

2) 엄격책임

제9601조제32호의 「책임」의 정의에 있어서 책임이란 수질오염방지법 제311조에 근거한 일반적으로 적용되는 책임의 기준인 것으로 해석된다

고 규정하고 있다. 현재까지의 판례에서 법원은 수질오염방지법상의 책임기준은 엄격책임이라고 일관되게 판단하고 있으므로 이 법에 있어서도 엄격책임이 적용된다.

엄격책임은 무과실책임이므로 행위자의 고의·과실의 입증을 요구하지 않으며, 발생한 결과에 대하여 불법행위책임을 지우는 것이다.¹¹³⁾ 다시 말하면 잠재적 책임당사자는 어떻게든 세심한 주의를 하여 유해물질을 취급하였더라도 그의 방출 또는 방출의 우려가 있다는 사실이 인정되면 이 법에 있어서 책임을 면하지 못한다. 따라서 소송을 제기하는 정부와 사적 당사자인 원고는 유해폐기물 오염을 입증할 필요가 없으며, 당사자의 책임은 그가 소유자, 운영자 또는 발생자 등으로서 오염과 관련되어 있다는 요건만으로 성립된다.¹¹⁴⁾

3) 소급책임

소급책임에 대해서는 이 법에 명문으로 규정되어 있지 않다. 그러나 잠재적 책임당사자를 규정하고 있는 제9607조제a항의 원문에 과거형의 동사가 사용되고 있으며, 의회는 이 법을 소급적으로 적용할 것을 의도하였다는 점, 또한 이 법 자체가 소급책임을 전제로 하고 있다는 점을 이유로 법원은 소급책임을 인정하고 있다.

또한 이 법의 소급적 적용이 미국연방헌법 수정 제5조의 적법절차조항에 저촉되지 않는다는 점도 몇몇 소송에서 문제되었지만, 합헌이라는 판결을 내리고 있다.¹¹⁵⁾

그 때문에 이 법의 제정 이전에는 합법이었던 행위에 의한 시설의 오염에 있어서도 잠재적 책임당사자는 그 정화책임을 지게된다. 이로 인하여 현재 미국에서는 시설이나 토지 등에 대한 오염정도를 사전에 조사하는 등 부동산 매매관행이 크게 바뀌고 있으며, 부제소합의(不提訴合意) 등 면책특약에 의하여 CERCLA책임을 피하기 위해서 매도인과 매수인 간에 포괄적인 면책특약을 체결하는 경향이 증가하고 있다.¹¹⁶⁾

113) G. Bosten/M. Madden, *ibid.*, p. 484.

114) G. Bosten/M. Madden, *ibid.*, p. 484.

115) *United States v. Monsanto Co.*, 858 F. 2d 160 (4th Cir. 1988).

116) 박윤훈, 전계논문, 149면.

4) 연대책임

연대책임에 대해서도 이 법은 명문의 규정을 두고 있지 않다. 종합환경대응책임법의 기초가 되었던 법안 중에 연대책임에 대한 규정이 설정되었지만, 최종적으로 삭제된 것이다. 그러나 이 법에 있어서 연대책임의 적용여부에 대하여 처음으로 법원의 판단이 내려지게 된 1983년의 Chem-Dyne회사의 판결¹¹⁷⁾에 있어서 손해가 분할 가능하다는 것을 피고가 증명할 수 있다면 책임의 분할이 가능하지만, 손해가 불가분한 경우에는 연대책임이 부과되게 되면 손해의 분할가능성의 증명은 사실상 어떠한 경우도 불가능하기 때문에 연대책임이 인정된다고 한다.

이 때문에 어떤 부지에 대하여 잠재적 책임당사자가 복수인 경우에는 그 중 어떠한 자에게 정화비용 등에 필요한 비용의 전액을 요구할 수 있게된다. 또한 자기의 책임부분 이상의 부담을 하게된다고 생각하는 잠재적 책임당사자는 다른 잠재적 책임당사자에 대하여 구상하는 것이 가능하다.

오염에 거의 기여하지 않은 잠재적 당사자에게 많은 액수의 정화비용의 지불이 요구되는 경우 등에는 잠재적 책임당사자 사이에 공평함을 해치지 않고 적어도 자기의 금전적 부담을 줄이려는 잠재적 책임당사자 사이의 소송이 자주 발생하는 원인이 된다는 이유에서 연대책임을 인정하는 것에 비판이 제기되고 있다.

그 때문에 자원보호회복법에 의하여 개정될 때 EPA의 권고에 근거한 화해에 응한 자의 연대책임을 면제하는 규정,¹¹⁸⁾ 오염에 대한 기여도가 적은 자가 조기에 화해할 수 있도록 하는 규정¹¹⁹⁾ 등이 설치되어 연대책임원리의 일정한 완화를 기하고 있다.

5) 용자자의 책임

금융기관 등의 용자자도 용자받은 기업의 경영과탄에 의하여 담보권을 실행하여 오염시설의 소유자로 되는지, 담보권의 실행유무에 관계없이 관리자로 되는 경우 등이 있기 때문에 오염시설의 소유자 또는 관리자로

117) United States v. Chem-Dyne Corp., 572 F.Supp. 802.

118) 42 U.S.C.A. §9613(f).

119) 42 U.S.C.A. §9622(g).

서 슈퍼펀드법상의 잠재적 책임당사자로 될 수 있을 것이다. 이 법 제 9601조제20호A후단은 일정한 범위의 용자자를 이 법에서의 「소유자 또는 관리자」에 포함하지 않는 취지의 규정(담보권자 제외규정)이 종합환경대응책임법의 제정 때부터 설정되었지만, 책임면제의 기준이 명확하지 않다는 문제가 있었다.

1990년 5월 이 법에 근거한 용자자의 책임에 관하여 연방공소판결이었던 Fleet Factors사건판결¹²⁰⁾에서 제11순회연방공소법원은 용자자의 책임을 매우 넓게 인정하는 판결을 하였기 때문에 금융기관이 용자에 신중하게 되어 대출을 꺼리는 현상이 발생하였다.

그런데 EPA는 1992년 4월 담보권자 제외규정의 운용을 명확화하기 위하여 해석규칙을 제정하여 사태를 종결하려고 하였다. 그러나 1994년 2월 Kelly사건판결¹²¹⁾에서 콜롬비아특별구순회연방공소법원은 EPA의 규칙제정권한을 부정하였으므로 해석규칙의 실질적 효력이 상실되어 금융업계는 다시 위기감에 빠져들게 되었다.

연방의회에 있어서도 용자자의 책임을 명확히 하는 법안이 검토되어 최종적으로 1996년 9월 30일에 자산보전, 용자자책임 및 공탁금보험보호법(Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act)이 성립되어 용자자책임에 대하여 명확화가 이루어졌다. 이 법률의 용자자책임에 관한 부분은 슈퍼펀드법 제 9601조제20호에 규정되어 있다.

6) 면책사유

잠재적 책임당사자에 부과되는 책임을 면하기 위한 요건은 제9607조 제b항에 규정되어 있으며, 천재, 전쟁행위, 제3자의 행위에 의한 경우 어떠한가는 것이다. 또한 이전의 제3자의 행위 중에 「선의의 취득자」의 행위가 포함되는가에 대하여 많은 논쟁이 있었으므로 자원보호회복법은 제9601조제35호를 신설하여 선의의 취득자의 항변을 확실하게 인정하였다. 그러나 취득자는 시설을 취득할 때 유해물질이 당해 시설에 있어서

120) United States v. Fleet Factors Corp., 901 F. 2d 1550.

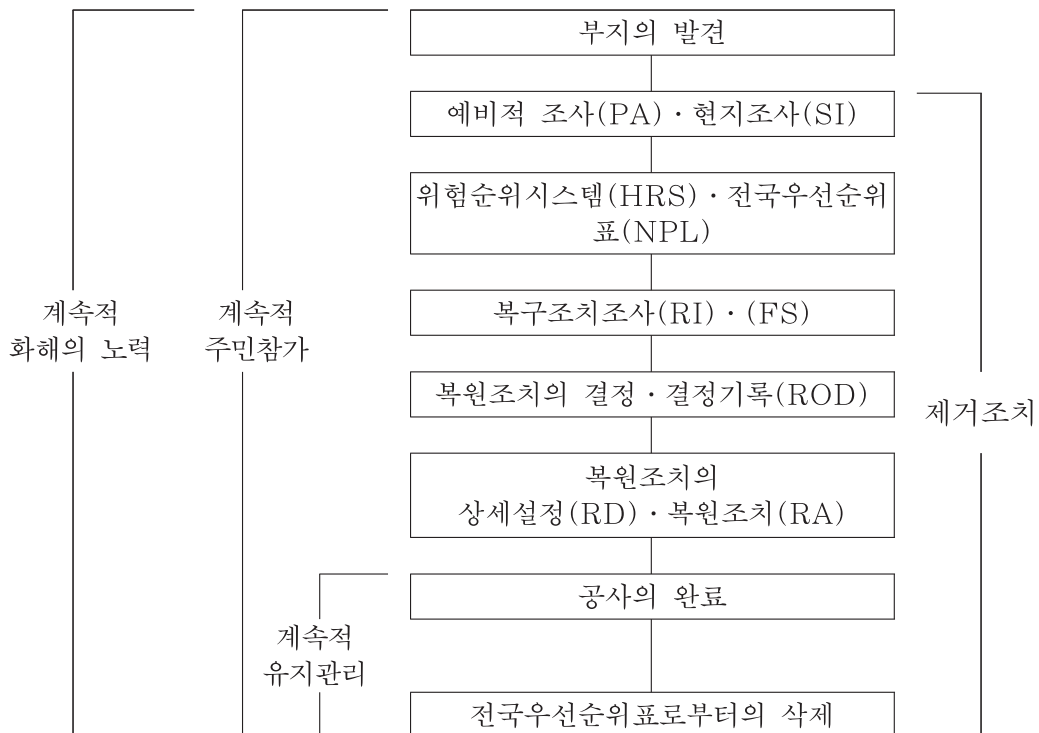
121) Kelly v. EPA, 15 F. 3d 1100, 24 ELR 20511.

처리되고 있었던 사실을 알지 못하고, 또한 알지 못하는데 잘못이 없었다는 것을 증명하여야 한다.

(6) 정화사업의 과정

토양오염은 축적성의 오염이며, 적절한 정화조치를 실시하지 않는 한 오염상태는 개선될 수는 없으며, 그의 영향이 극히 장기간에 걸쳐서 지속된다는 특성을 지니고 있다. 특히 지하수오염의 경우에는 한번 오염이 되면 완전하게 정화한다는 것은 매우 곤란하다. 또한 토양·지하수오염의 실태는 부지 등에 따라 각각 다르기 때문에 각 부지에 있어서 오염물질의 특성 및 토양의 지질적 조건, 주변주민 및 환경에의 영향 등의 개별적인 상황을 사전에 충분히 파악하지 않으면, 적절한 정화조치를 선택할 수 없다. 그 때문에 슈퍼펀드법에 의한 정화사업은 복잡한 정화과정을 가지고 있다.

정화사업의 과정



자료: CERCLA/Superfund Orientation Manual, EPA/542/R-92/005, (October, 1992).

1) 국가긴급대응계획

제9605조는 국가긴급대응계획의 내용 등에 대하여 규정하고 있으며, 국가긴급대응계획 자체는 연방규칙집(40 CFR 300)에 기재되어 있다.

국가긴급대응계획은 원래 1967년에 기원한 석유유조선 - Torrey Canyon호에 의한 대량의 석유유출사고를 계기로 하여 그 다음해 제정된 것으로서 석유유출사고의 보고·정화 등에 대한 포괄적인 대처시스템을 구축하는 내용이었다.

1972년의 수질오염방지법의 제정에 의하여 국가긴급대응계획은 석유유출 이외의 유해물질의 방출을 대상으로 하기 위하여 확대되고, 특히 1980년에 제정된 종합환경대응책임법에 의하여 유해폐기물지역에서의 방출도 그의 대상이 되게 되었다.

2) 제거조치·복원조치

슈퍼펀드법상 부지에 대한 대응조치(정화조치)로서는 제거조치와 복원조치의 2종류의 사업이 있다.¹²²⁾

제거조치는 절박한 위험이 발생한 경우 등에 그 위험을 제거하기 위하여 실시되는 긴급하고 단기적인 사업이며, 정화사업의 절차 중에 필요에 따라서 실시된다.

슈퍼펀드기금으로부터의 지출에 의하여 제거조치를 실시하는 경우에는 원칙적으로 그 비용은 200만 달러 이내, 기간은 2개월 이내로 한다고 규정되어 있다.¹²³⁾

조치의 내용에는 제9601조에 예시되어 있는 바와 같이 부지의 주변에 보안상의 울타리를 치는 것, 출입을 제한하는 것, 대체적 급수의 공급시설의 제공 및 유해물질이 들어 있는 드럼더미의 철거, 유해물질을 취급하는 공장에서의 화재·폭발사고 등에의 긴급대응 등이 포함된다. 1998년 회계연도를 통하여 EPA 등이 수행한 제거조치는 5,500건 이상이라고 한다.

122) 42 U.S.C.A. §9601(25).

123) 42 U.S.C.A. §9604(c)(1).

복원조치는 슈퍼펀드법에 근거한 정화조치의 중심을 이루는 사업으로 부지의 영구적인 복원을 목적으로 하는 것이다. 그 대상이 되는 것은 전국우선순위표에 등록되어 있는 부지뿐이다. 조치의 내용에는 제9601조 제24호에 예시되어 있는 바와 같이 유해물질의 밀폐 및 차단, 처리 및 소각, 지하수의 정화 등이 있다. 복원조치 1건당 소요되는 경비는 평균 하여 약 3,000만 달러라고 하며, 부지가 전국우선순위표에 등록되어서 정화조치가 종료되기까지 요구되는 시간은 평균 10~12년 정도이다. 지하수오염의 정화 등은 대단히 어려우므로 부지에 따라서는 정화에 수십 년이 요구된다.

3) 부지의 발견

정화과정은 부지의 발견작업, 다시 말하면 유해물질의 방출이 있는 부지의 EPA에의 통보로부터 시작된다. 일반시민 및 주의 기관, EPA의 지방기관 등에 의하여 발견된 부지는 실제의 위험성의 유무에 관계없이 즉각적인 조사가 필요하다고 생각하는 경우에 대해서는 모두 종합환경대응·보상·책임정보시스템(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Information System: CERCLIS)으로 불리는 유해물질의 방출 가능성이 있는 부지의 등록시스템에 등록되고 EPA에 의한 조사대상이 된다.

4) 예비적 조사 및 현지조사

종합환경대응·보상·책임정보시스템에 등록된 부지를 대상으로 우선 예비적 조사(Preliminary Assessment: PA)가 실시된다. 예비적 조사는 비교적 단기적인 조사로서 대상이 되는 부지와 그 주변지역에 대한 정보(서류에 의한 정보가 대부분이다)를 수집한다. 대상부지가 사람의 건강 및 환경에 위협을 줄 가능성이 있는지를 조사하고, 다음 단계인 현지조사 등에 의하여 상세한 조사가 필요한 부지와 위험성이 전혀 없든지 상당히 낮기 때문에 당연히 조사의 필요성이 없는 부지를 분명히 구별한다. 또한 이 시점에서 제거조치가 필요한 경우도 있다.

예비적 조사의 결과, 특히 조사가 필요하다고 판단된 부지에 대하여 위험순위시스템(Hazard Ranking System: HRS)을 이용한 부지의 평가에 필요한 정보를 수집하기 위하여 현지조사(Site Inspection: SI)가 행하여진다. 현지조사에서는 대상부지에 존재하는 유해물질을 특정하기 위하여 견본수집, 그러한 유해물질이 환경 중에 실제로 방출되고 있는지 그 여부의 조사 등이 행하여진다.

5) 위험순위시스템 · 전국우선순위표

위험순위시스템은 조사대상부지의 위험성을 0점부터 100점까지의 점수로 평가하기 위한 시스템이며, 국가긴급대응계획의 부록A로서 연방규칙집에 기재되어 있다. 위험순위시스템에서는 예비적 조사 및 현지조사에서 얻은 정보를 원본으로 지하수, 지표수, 토양, 대기로 상정되는 4가지의 오염경로의 각각에 대하여 부지로부터의 유해물질의 방출가능성, 폐기물의 특성(독성과 양), 주변주민 및 환경에의 영향 3가지의 요인을 고려하여 득점을 계산하여 최후에 각각의 득점에 2를 곱하여 합한 것에 4를 나눈 수의 루트를 총득점으로 한다.

이러한 계산방식에 의하면 모든 경로에 대한 득점이 낮게되고 총득점도 낮게되지만 하나에서라도 득점이 높은 오염경로가 있다면 총득점도 비교적 높게 되므로 위험성을 평가하기에는 적합한 방법이라고 한다.

위험순위시스템의 총득점이 28.5점 이상인 부지는 국가차원에서 우선적으로 정화하여야 하는 부지의 일람표인 전국우선순위표(National Priorities List: NPL)에 자동적으로 등록될 수 있는 자격을 얻는다.

그러나 위험순위시스템에서의 점수의 대소가 그대로 복원조치의 우선순위 및 실시될 복원조치의 정도의 결정에 반영되는 것은 아니다. 이 점수는 예비적 조사 및 현지조사의 단계에서 취득되어진 것에 한정된 정보에 근거하여 계산된 것이며, 전국우선순위표에의 등록을 결정할 때의 판단기준에 지나지 않는 것이고, 오염상황의 상세한 파악 및 적절한 복원조치의 내용결정은 전국우선순위표에의 등록 후에 실시되는 복원조치의 조사·실행가능성조사의 결과를 기대하는 것이 처음부터 가능하다.

위험순위시스템에서 28.5점 이상의 득점을 획득한 것과는 달리 아래의 사항도 전국우선순위표에의 등록대상이 된다.¹²⁴⁾

- a. 우선적으로 정화될 수 있다고 주가 지정한 부지. 주는 한 번만 이와 같은 지정을 행할 수 있다.
- b. 유해물질 및 질병등록청(ATSDR)이 부지로부터의 피난을 권고하는 내용의 건강에 관한 권고를 하고, EPA가 당해 부지는 사람의 건강에 대하여 중대한 위험이 있다고 결정하며, 더구나 EPA가 당해 부지에 대처하기 위해서는 제거조치보다는 복원조치에 의하는 편이 비용의 측면에서 유리하다고 판단한 경우.

b의 경우는 실제로 거의 없기 때문에 전국우선순위표에 등록된 부지의 대부분은 위험순위시스템에 의하여 높은 득점을 얻은 것으로부터 이루어진다.

EPA는 전국우선순위표에의 등록을 예정하는 부지에 대하여 먼저 연방공보(Federal Register)에 공시하여 60일간 공청기간을 설정하고 있다. 그 기간 중에는 주민 등으로부터 제기된 의견을 고려하여 최종적으로 전국우선순위표에 당해 부지의 등록을 행할지 그 여부를 결정한다.

전국우선순위표는 국가긴급대응계획의 부록B로서 연방규칙집에 기재되었지만, 인터넷상 EPA의 홈페이지에서 공개되고 있다. 1999년 8월 23일 현재 전국우선순위표에 등록되어 있는 곳은 전부 1225개의 부지이다. 50개의 모든 주 외 다른 아메리칸 사모아, 괌, 북마리아나, 푸에르토리코, 태평양 신탁통치령, 버지니아諸島에도 전국우선순위표에 등록된 부지가 존재한다.

6) 복원조치조사·실행가능성조사

전국우선순위표에 등록되는 복원조치의 대상이 된 부지에 대하여 다음의 단계로서 복원조치조사(Remedial Investigation: RI)와 실행가능성조사(Feasibility Study: FS)가 행하여진다.

복원조치조사에서는 부지의 특성과악, 유해물질의 특정, 사람의 건강 및 환경에의 위험성, 처리 가능성과 처리에 이용되는 기술에 소요되는

¹²⁴⁾ 40 CFR 300.425(c).

비용에 관한 정보가 수집된다.

실행가능성조사는 복수의 복원조치의 안을 작성하여 그것을 다음의 9가지의 기준에 따라서 평가하는 것으로 어떠한 조치가 최고로 적절한가를 판단한다. 그 판단기준으로는 ①사람의 건강 및 환경의 종합적인 보호, ②정화기준(ARARs)의 준수, ③장기적인 유효성과 항구성, ④유해성, 이동성 및 양의 삭감, ⑤단기적인 유효성, ⑥실행가능성, ⑦비용, ⑧주의 동의, ⑨주변지역의 동의이다.¹²⁵⁾

이러한 2가지 조사를 통하여 부지에 대하여 최고 적절한 복원조치가 선정된다.

7) 정화기준

복원조치에 요청되는 정화기준에 대하여 1980년 제정된 종합환경대응책임법은 특히 어떠한 규정도 설정하지 않았다. 그 때문에 도대체 어떻게 정화를 행하는 것이 좋을까 라는 문제가 발생하였다.

그런데 1986년의 자원보호회복법에 있어서 정화기준에 관한 제9621조가 신설되었다. 그러나 토양·지하수오염에서는 일반적으로 오염의 상황이 부지에 따라 각각 다르며, 결코 일률적으로 정화기준 및 정화목표를 설정하는 것이 불가능하기 때문에 자원보호회복법에 있어서도 단지 일반적으로 「법률상 적용되거나 적절하고 적당한 요건(Legally Applicable or Relevant and Appropriate Requirements: ARARs)」을 충족시키는 것으로 규정하는데 그쳤다.

여기서 「법률상 적용되거나 적절하고 적당한 요건」으로서 구체적으로 유해물질규제법, 음료수안전법, 대기환경보전법, 수질오염방지법, 고형폐기물처리법 등의 연방법에 의하여 요청되는 수준과 당해 오염부지에 존재하는 주의 환경법에 의하여 요청되는 수준의 양자를 충족하는 것을 의미한다.

하지만 오염부지에 있어서는 다수의 유해물질이 혼재하고 있는 것이 보통이며, 그 각각의 물질에 대한 많은 연방법 및 주법이 기준을 정하고 있기 때문에 「법률상 적절하거나 적절하고 적당한 요건」을 충족하는 기준

125) 40 CFR 300. 430(e)(9).

을 확인하는 데에는 대단한 노력과 시간이 소요되는 문제가 발생하고 있다. 또한 어떠한 것이 「적절하고 적당한 요건」인가 하는 판단이 어렵다.

특히 「법률상 적절하거나 적절하고 적당한 요건」은 당해 오염부지의 정화종료 후의 토지이용형태를 고려하지 않음으로 인하여 필요 이상으로 엄격한 기준을 과하는 것이라는 비판도 강하게 제기되고 있다.

8) 복원조치의 결정

실행가능성조사에 의하여 최고 적절한 복원조치로 되어진 것은 검토의 대상으로 된 다른 복원조치의 안과 함께 계획서로서 주민에게 제시된다. 그리고 주민으로부터 의견을 구하여 조치의 최종적인 선택에 그 의견을 반영시킨다.¹²⁶⁾

이와 같은 과정에서 최종적인 복원조치의 내용이 결정되고, 결정기록(Record of Decision: ROD)이라는 공식문서로 정리된다. 결정기록에는 오염부지의 위험성, 복원조치의 선택근거, 복원조치의 계획, 복원조치의 효과, 정화목표 등이 명시되며, 당해 복원조치가 슈퍼펀드법 및 국가긴급대응계획이 요구하는 기준을 충족하고 있는 것의 증명도 기술된다.

9) 복원조치의 상세설계 · 복원조치의 실시

결정기록에 기술된 복원조치의 내용에 근거하여 복원조치의 상세설계(Remedial Design)가 행하여지며, 정화조치와 정화에 이용되는 기술의 자세한 내용이 결정된다. 그리고 이어서 복원조치가 실시된다(Remedial Action).

10) 공사의 완료 · 유지관리

정화조치가 종료(Construction Completion)하여 사업은 일상적 관리단계로 이동한다(Operation and Maintenance: O&M). 일상적 관리단계에는 지하수 및 대기의 감시, 오염부지에 잔류하고 있는 처리장치의 유지관리 등이 포함되지만, 이 작업을 행하는 것은 주 또는 잠재적 책임당사자이며, EPA가 담당하지는 않는다.

126) 42 U.S.C.A. §9617.

11) 전국우선순위표에서의 삭제

EPA는 오염부지를 관할구역으로 하는 주와 협의하는 과정에서 이미 어떠한 조치도 필요하지 않다고 판단한 경우에는 당해 오염부지를 전국우선순위표에서 삭제할 수 있다.¹²⁷⁾

정화조치가 종료하여도 그 후의 유지관리에는 상당한 기간을 요하는 부지도 많고, 그와 같은 부지는 장기간에 걸쳐 전국우선순위표에서 삭제되지 않는다. 그 때문에 전국우선순위표 등록부지의 수의 추이로부터 슈퍼펀드법에 의한 정화조치를 지연하여 진행될 수 있다는 인상을 받게된다.

따라서 EPA로서는 얼마 전부터 정화공사종료의 단계에 도달한 부지를 정화종료목록(Construction Completion List: CCL)완성하여 어떠한 방법으로 복원조치가 순조롭게 진행할 것인지에 대하여 노력을 기울이고 있다.

1999년 8월 23일 현재 전국우선순위표에 등록되어 있는 1225개소의 오염부지 중 정화공사가 완료되고 있는 부지의 수는 613개소이다(이 법의 제정이래 전국우선순위표에 등록된 전체 부지의 약 45%에 해당한다). 또한 1999년 5월 10일 현재 유지관리단계가 종료되어 전국우선순위표에서 삭제된 부지는 전부 184개소로 이는 법의 제정이래 전국우선순위표에 등록된 전체 부지의 약 13%에 해당한다.

12) 각 과정에 소요되는 시간

1998년 2월에 회계감사원(GAO)이 완성한 보고서 등에 의하면 부지의 발견으로부터 전국우선순위표에 등록되기까지 요구되는 평균적 시간은 1996년 전국우선순위표에의 등록이 된 부지의 경우는 9.4년이었다. 자원보호회복법이 제정된 1986년 이후 1990년까지 전국우선순위표에 등록된 부지는 발견으로부터 등록에까지 평균 5.8년이었던 것과 비교하면 장기화의 경향이 나타나고 있다.

또한 전국우선순위표에의 등록으로부터 정화공사의 종료까지 요구되는 시간은 1986년부터 1990년까지의 데이터에서는 평균 3.9년이었지만,

127) 40 CFR 300. 425(e).

1996년에 정화공사를 종료한 부지는 평균 10.6년, 1997년에 정화공사를 종료한 곳은 평균 11.5년이 소요되었으며, 현재까지는 장기화의 경향으로 되고 있다.

이 보고서는 부지의 발견으로부터 예비적 조사의 종료까지 약 2년, 현지조사의 종료까지는 4.1년, 현지조사의 종료부터 전국우선순위표에의 등록제안까지는 6년, 전국우선순위에의 등록제안부터 복원조치조사의 개시까지는 4.5년, 복원조치조사 자체에는 4.4년이 걸린다고 하고 있다. 특히 복원조치의 상세계획에는 평균 2.3년, 복원조치 자체에는 평균 2년이 필요로 한다.

EPA의 예산과 인원의 제약으로 인하여 모든 정화부지의 적체가 발생하여, 정화조치의 각 과정에 소요되는 시간이 장기화되고 있다고 생각된다.

13) 연방시설의 정화

자원보호회복법에 의하여 군사기지 등의 연방시설의 오염정화에 관한 제9620조가 신설되었다. 그에 의하면 연방기관도 다른 일반 오염부지와 같은 정화과정에 따라서 그가 소유 또는 관리하는 오염부지를 정화하지 않으면 안 된다. 그러나 그 경우 슈퍼펀드기금으로부터의 지출은 되지 않으며, 정화에 소요되는 비용은 그 연방기관 자신의 예산으로부터 지출된다.

다만 연방기관이 소유하는 시설의 부지 외에서 지하수오염이 발생하는 경우 그 연방기관 이외에도 잠재적 책임당사자가 존재하는 경우에는 전화조치에 필요한 비용에 대하여 기금으로부터 지출할 수 있다.¹²⁸⁾

오염부지를 소유하는 연방기관과 EPA가 취할 수 있는 정화조치의 내용에 관하여 합의할 수 없는 경우에는 EPA에 조치내용의 선택에 대한 결정권이 있다.¹²⁹⁾

1999년 5월 10일 현재 전국우선순위표에 등록되어 있는 1212개소의 오염부지 중 156개소가 연방기관관련의 부지이다. 전국우선순위표에 등

128) 42 U.S.C.A. §9611(e)(3).

129) 42 U.S.C.A. §9620(e)(4)(A).

록되어 있지 않은 연방기관관련부지에 있어서 제거조치·복원조치 등에 관해서는 부지를 관할 구역으로 하는 주의 법규정에 따르도록 되어 있다.¹³⁰⁾

(7) 법개정의 동향

지금까지 살펴 본 바와 같이 슈퍼펀드법은 거액의 기금, 아주 엄격한 책임시스템, 복잡한 정화과정을 갖춘 대규모의 법이다.

그러나 EPA에 대한 잠재적 책임당사자, 잠재적 책임당사자에 대한 잠재적 책임당사자의 정화책임분담에 관한 소송이 다수 제기되어 막대한 소송비용이 발생하며, 정화과정의 복잡 및 정화기준이 명확성을 결여하고 있으므로 막대한 비용의 비율로 정화가 진행하지 못한다는 등의 문제점이 지적되고 있다.

기금의 과세권한의 기한단절이 아주 임박한 제103의회회기(1993~1994) 이후 이 법의 개정과 재수권의 문제는 언제나 환경법분야에 있어서 최우선적인 과제였으며, 몇몇 포괄적인 개정안도 제안되었다. 그러나 제106의회회기(1999~2000)에 이르기까지 이 법의 개정은 실현되지 않았다.

클린턴정권은 제103의회회기에 개정안을 제출한 이후 연방의회에 개정법안을 제출하지는 않았지만, 1997년 5월 7일에 EPA가 발표한 슈퍼펀드법의 개정원칙에 있어서 주로 다음과 같은 점을 주장하였다.

- 오염에 대하여 책임이 있는 자가 비용을 부담한다는 원칙의 유지
- 오염에 대한 기여도가 매우 적은 자, 지방자치단체의 고형폐기물(쓰레기처리장의 쓰레기)의 발생자·운송자, 장래의 선의취득자의 책임의 면제 또는 제한의 명확화
- 화해의 촉진
- 정화기준의 「항구성」의 「장기화에 걸친 신뢰성」에의 완화
- 지하수오염의 정화기준의 완화
- 「적절하고 적당한 요건」의 삭제(다만, 연방법 및 주법의 기준의 적용은 유지한다)

130) 42 U.S.C.A. §9620(a)(4).

- 주의 역할을 확대하지만, EPA의 권한을 축소하지 않는다
- 기금을 위한 과세권한의 부활.

제106의회회기에 있어서는 슈퍼펀드법의 포괄적인 개정법안으로서 H. R 1300 및 S. 1090이 제출되었다. 어떠한 案도 소규모기업 및 지방자치단체의 책임을 제한하려고 하는 점, 주에 있어서 정화과정을 촉진하려는 점 등은 공통적이지만, 전자의 법안은 기금을 위하여 과세권한을 부활시키려고 하는데 반하여 후자는 그러하지 않다는 점이 서로 다르다.

과세권한의 부활에 대하여 미국석유협회, 화학공업협회 등은 세의 부담을 및 책임시스템에 대한 전면적인 개정을 함께 하지 않는 한 반대한다는 자세를 보이고 있다. 그와는 달리 자연자원보호협회는 정화를 촉진시키기 위하여 과세권한의 부활에 커다란 관심을 보이고 있다.

과세권한의 부활이 실현되지 않는 경우에는 기금재원의 전액 또는 대부분을 일반세입으로부터 충당하는 것도 가능하며, 회계감사원은 인정하고 있지만 거기에서 오염자가 아니라 납세자에게 정화비용의 전액을 부담시키려는 것으로서 EPA는 반대하고 있다.

법개정의 동향에 대해서는 예측이 허용되지 않지만, 책임시스템, 정화기준, 과세권한 등에 관하여 수년간에 어떠한 동기가 있지 않을 것으로 사료된다.

제 4 절 네덜란드

1. 연혁과 그 구성

(1) 연 혁

네덜란드는 우리 나라와 같이 국토면적이 좁고 인구밀도가 높은 나라이다. 따라서 일찍이 토양환경의 보전에 관하여 국민적 관심이 높았으며, 그 결과 토양오염에 대한 법적 정비가 다른 국가에 비하여 일찍 체계화되었다.¹³¹⁾ 네덜란드의 토양오염정화에 관한 법적·정책적 특색은

131) 네덜란드는 유럽 국가들 중 가장 적극적으로 토양오염문제에 대처해 온 국가 중의 하나로서 1982년부터 1987년까지의 5년 계획으로 350개 지역의 정화를 실시

다음의 2 가지이다. 첫째, 네덜란드는 국토가 좁고, 지하수를 음료수로서 이용하고 있는 등 토양의 여러 가지 기능의 유지 및 회복을 목표로 하며, 기본적으로 각 부지마다의 특성을 고려하지 않고 일률적인 정화기준(소위 Dutch List)¹³²⁾을 사용하고 있는 점이다. 즉 토양이 가지는 모든 기능을 보전하지 않으면 안되고, 토양보호의 목적은 장래에 향한 토양을 귀중한 자원으로서 보존하려는 것에 있다는 것이다.¹³³⁾ 둘째, 토양오염정화에 한정된 문제는 아니지만, 네덜란드에서는 환경정책¹³⁴⁾에 있어서 정부와 산업계의 협정·협력을 중요한 기반으로 하고 있으며, 토양오염정화에 있어서도 그러한 경향이 현저하였다는 것이다.¹³⁵⁾

1980년 4월 남부네덜란드 Lekkerkerk시의 신흥주택지의 토지가 화학물질에 의하여 오염되었다는 것이 밝혀져 매스컴에 크게 보도되었다. 이 도시는 로테르담 남쪽 15km간척지에 위치하고 있지만, 1970부터 1971년까지 주택지의 확장에 즈음하여 하수구를 폐기물로 매립하였던 것이다. 1978년 공사 때에 지하수의 오염이 밝혀져 그 후 토양의 질의 조사가 행하여진 결과 오염이 대규모로 되었다는 사실이 밝혀졌다.¹³⁶⁾

정부는 매립된 폐기물 및 오염된 토양의 제거, 주민의 검사를 실시할 것을 발표함과 동시에 지역학교 및 스포츠센타는 폐쇄되고 상수도의 공급도 정지되었다. 이 지구 중 1구획에서는 268가구가 강제퇴거의 결정을 받았고 그 후 1980년 6월부터 토양의 정화가 실시되었다. 이 사건의 처리를 위하여 1억 6천만 플로린(florin)이 소요되었다.¹³⁷⁾

하였다.그 비용은 무려 10억 길더(guilders)에 달하였다.

132) 정화기준에 제시되어 있는 토양오염기준은 토양의 오염물질을 중금속, 무기화합물, 방향족화합물, 다고리방향족탄화수소계, 염소계 탄화수소, 농약, 기타 등의 6그룹으로 분류되고, 각 오염물질의 토양 중 농도를 설정하고 있다. 박용하/이승희, 토양환경보전을 위한 오염방지기준 및 관리대책, 한국환경기술개발원, 1995, 7면 이하.

133) W. J. F. Visser, Contaminated Land Policies in Some Industrialized Countries, 1993, p. 46.

134) 국가환경정책계획=National Milieu Beleidsplan, National Environmental Policy Plan(NEPP).

135) 大塚 直, ヨーロッパ主要國における土壤汚染浄化の費用負擔の現状とわが國への示唆(中), ジュリスト(No. 1069), 1995.6.15, 99頁.

136) 山田 敏之, オランダ, ドイツ, 英國および米國 ニュージャージー州の土壤浄化法, 『外國の立法』第204號(1999. 12), 1頁.

137) 山田 敏之, 前掲書, 1頁.

이 사건을 계기로 잠정적인 조치로서 1982년 12월 29일에 잠정토양정화법(Interim Wet Bodensanering)¹³⁸⁾이 5년간의 한시법으로서 제정되었다. 그 후 이 5년의 기간은 연장되어 이 법률이 최종적으로는 1994년 5월 15일에 실효되었다. 이 잠정토양정화법은 주민의 건강 및 환경에 심각한 위협을 미치는 기존의 토양오염에 대하여 국가·도·시읍면이 그 부담에 의하여 조사 및 정화를 행할 것을 정한 것이었다.¹³⁹⁾

1986년에는 잠정토양정화법과는 달리 토양오염의 발생의 사전방지 및 향후사업에 의한 오염이 발생한 경우 정화에 대하여 정하는 토양보전법(Wet houdende regelen inzake bescherming van de bodem)이 제정되어 1987년 1월 1일부터 시행되었다. 제정당시의 토양보전법은 이와 같은 기존의 오염지의 정화에 관한 규정을 포함하고 있는지 않았지만, 그 후 1994년 5월에 잠정토양정화법을 폐지하고, 그것에 대신하여 토양보전법에 새로이 기존의 오염지의 정화에 관한 규정을 추가 개정하였다.¹⁴⁰⁾

이 개정의 결과 1986년 당초 제정될 때의 규정과 현행의 규정사이에는 내용상 커다란 차이가 있지만, 제3장 「토양보전의 총칙」 및 제4장 「제2절 돌발사고의 발생의 결과로서의 토양의 심각한 오염 또는 부식의 경우의 권한」은 1986년의 법에서 유래한 규정이다.¹⁴¹⁾

1994년 개정법의 규정은 3단계로 나누어 시행되게 되는데, 잠정토양정화법에 의하여 대체되는 규정은 1994년 5월 15일에 시행되고(제1단계), 그 밖의 절반의 규정은 1995년 1월 1일자로 시행되며(제2단계), 위임명령의 수권규정은 위임명령이 준비되어진 때 시행되게 된다(제3단계).¹⁴²⁾

심각한 오염(제36조제1문), 정화의 긴급성(제36조제2문), 정화의 목표수치(제38조제2항), 오염의 격리·억제 및 그러한 것의 영향조사에 관련한 조치(제38조제3항) 등의 법규명령은 현재까지 제정되고 있지 않

138) 영어명으로는 "Interim Soil Cleanup Act"이다.

139) 山田 敏之, 前掲書, 1頁.

140) 山田 敏之, 前掲書, 2頁.

141) 山田 敏之, 前掲書, 2頁.

142) 山田 敏之, 前掲書, 2~3頁.

지만, 이러한 위임명령이 제정되기까지는 잠정적으로 「토양정화법의 정화규정의 제2단계의 시행에 관한 주택, 국토개발계획 및 환경보전장관과 교통 및 수자원장관의 1994년 12월 22일의 통달」(1995년 1월 1일 시행)이 적용되고 있다.¹⁴³⁾

토양보전법 아래에서는 오염된 토지는 토양이 지니는 다양한 기능을 회복할 때까지 정화하지 않으면 안 된다는 것이었다. 그러나 이와 같은 정화작업에는 막대한 비용이 소요되기 때문에 정화작업은 아직도 진행되고 있지 않다. 그 결과 토양오염이 점점 더 토지개발 및 경제발전을 정체시키는 원인이 되고 있다. 따라서 네덜란드 정부는 1996년 5월에 이러한 현상을 해결하기 위하여 토양정화정책의 재검토를 임무로 하는 각 부처를 초월한 작업단을 설치하였다.¹⁴⁴⁾

이 작업단은 1997년 3월에 보고서「성장을 위한 준비된 기초: 토양정화에의 새로운 충동」을 발표하였다. 이 보고서에서는 현재까지의 다양한 기능회복인가, 오염의 격리·억제·조사의 조치인가의 2가지 중 하나밖에 없었던 정화행위에 대하여 토지의 用益에 모두 특정한 기능의 회복을 하려고 하는 것과는 달리 2 가지의 선택여지를 새로이 설정하는 것이 제안되고 있다. 이러한 선택여지는 이미 어떤 시읍면에서 실제로 행하여지고 있었지만, 그것을 공식적으로 가능하게 하려고 한 것이다. 선택여지의 하나는 환경의 관점에서 최고로 원하는 것이고, 또한 비용의 측면에서도 효율적인 정화행위를 행한다는 것이며, 또 다른 하나는 환경의 관점에서 필요최소한의 요건을 충족시키기에 적합하고, 특히 정화를 행할 것인지 그 여부는 정화실행자의 의사에 맡기는 것이다. 전자는 실행자의 의사에 관계없이 정화와 같이 높은 목표를 설정하는 것이지만, 후자의 경우는 최소한도 이상의 정화에 의하여 토지의 가격의 상승이 예상되며, 그 정화를 행하는 것이 실행자에 의하여 이루어지는 경우 최소한도 이상의 정화가 실행되어지는 것을 기대할 수 있을 것이다. 이러한 선택여지에 의하면 다양한 기능을 회복하는 경우에 비하여 각각 비용의 35%, 60%를 감소시킬 수 있다.¹⁴⁵⁾

143) 山田 敏之, 前掲書, 3頁.

144) 山田 敏之, 前掲書, 4頁.

145) 山田 敏之, 前掲書, 4頁.

또한 이 보고서에서는 이동성 있는 오염(토지에 흡수되지 않는 지하수 중의 물질, 휘발성 있는 화합물)과 이동성이 없는 오염(토지에 흡수되어 지하수중에 존재하지 않거나 거의 존재하지 않는 오염물질)을 구별하여, 전자는 비용의 면에서 효율적인 방법으로 가능한 한 제거할 수 있는 것 인데 반하여 후자는 토지의 사용 시에 인간 및 생태계가 수인 불능한 위험으로 되는 경우 제거가 필요하게 될 수 있다고 제안되고 있다. 네덜란드정부는 작업단의 이러한 제안을 받아들이고 있으며, 아직 제정되지 않은 법규명령을 포함한 앞으로의 입법동향이 주목된다.¹⁴⁶⁾ 이 법률은 1999년 1월 28일자로 최종 개정되었다.

(2) 구 성

이 법률은 제1장(총칙), 제2장(토양보전기술위원회¹⁴⁷⁾), 제3장(토양보전총칙), 제4장(토양오염사안총칙) 일반원칙, 돌발사고의 발생의 결과로서의 토양의 심각한 오염 또는 부식의 경우 여러 권한, 정화, 심각한 오염에 따른 지장자치단체에 의한 의무적 매수, 공공수역과 관계되는 토양의 정화에 관한 특칙, 제5장(면제 및 해제), 제6장(토양보전을 위한 조사), 제7장(재무규정) 손실보상, 정화에 따른 비용, 제8장(행정재판관예의 상소), 제9장(보칙)으로 구성되어 있다.

2. 주요내용

(1) 법의 적용범위

법규명령으로 토양보전을 위하여 그 행위시에 토양을 오염시키거나 또는 부식시킬 우려가 있는 물질이 토지상 또는 토양 중에 침투하고 그 결과 그러한 물질이 토양에 잔류하는 경우 행위의 실시에 관한 규칙을 정할 수 있다(토양보전법 제6조제1항). 이 규칙에는 다음의 사항에 관한 규칙을 포함할 수 있다(토양보전법 제6조제2항).

146) 山田 敏之, 前掲書, 4頁.

147) 토양보호분야에 있어서 기술적 성격을 가지는 사항에 대하여 담당장관에게 권고하는 위원회이며, 최고 12인의 위원으로 구성된다(토양보전법 제2조 내지 제5조). 이 위원회는 이미 1985년에 설치되었다. J. F. Visser, op. cit., p. 47.

- a. 법규명령으로 지정하는 물질의 토양 위 또는 토양 중에의 보관을 위한 저장
- b. 폐기물의 토양 위 또는 토양 중에의 침투
- c. 오수 또는 오니의 토양 위 또는 토양 중에의 유출
- d. 잔유물의 매립
- e. 잔유물의 소각으로부터 나온 재의 토양 위에서의 살포.

법규명령으로 토양보전을 위하여 그의 행위시에 토양을 오염시키거나 또는 부식시킬 우려가 있는 물질이 토양에 부가되고 그 결과 토양의 구조 또는 질이 영향을 받게 되는 경우의 행위의 실시에 관하여 규칙을 제정할 수 있다(토양보전법 제7조제1항). 이러한 규칙에는 토양의 유지력에 영향을 미치는 물질의 토양 위 또는 토양 중에 침투사항과 비료의 토양 위 또는 토양 중에의 침투사항에 관한 규칙을 포함할 수 있다(토양보전법 제7조제2항).

법규명령으로 토양보전을 위하여 그의 공사 때 토양을 오염시키거나 또는 부식시킬 우려가 있는 침해가 행하여지거나 물질이 사용되는 경우의 토양 위 또는 토양 중에 있어서 공사의 실시에 관한 규칙을 제정할 수 있다(토양보전법 제8조제1항). 이러한 규칙에는 (a)토대 및 기초공사, (b)토양조사, (c)파이프라인 그 밖의 관의 설치, (d)저장탱크 또는 저수조의 설치, (e)개간, 토양의 제거 및 굴삭, (f)과도한 경작, (g)배수, 지중수를 뿜어내거나 지하수의 취수 범위 내에서의 공사가 포함될 수 있다(토양보전법 제8조제2항).

토양보전을 위하여 법규명령으로 토양을 오염시키거나 부식시킬 우려가 있는 당해 법규명령으로 지정하는 물질의 운송에 관한 규칙을 정할 수 있다(토양보전법 제9조제1항). 이 규칙은 파이프라인 또는 그 밖의 관을 사용한 제1항에서 규정하는 물질의 운송, 당해 물질의 옮겨신는 행위의 실시 및 차량을 사용하여 제1항의 물질의 운송을 포함할 수 있다(토양보전법 제9조제2항).

토양보전을 위하여 그 행위시에 토양을 오염시키거나 또는 부식시킬 우려가 있는 물질을 부차적으로 토양 위 또는 토양 중에 유입하는 행위의 실시에 관하여 규칙을 정할 수 있다(토양보전법 제10조제1항). 이러

한 규칙은 윤�활살충제의 이용, 물건의 표층을 칠하거나 또는 물건으로부터 표층을 제거하기 위하여 제10조제1항이 지정하는 물질로써 물건의 처리 및 제1항의 물질이 발산되는 물건의 가공에 관하여 정한다(토양보전법 제10조제2항).

토양보전을 위하여 토양의 침식, 응결 또는 염분의 증가의 결과를 초래할 우려가 있는 제6조 내지 제10조의 규정에 해당하지 않는 행위의 실행에 관한 규칙을 정할 수 있다(토양보전법 제11조).

법규명령으로 지하수법 제1조에서 규정하고 있는 물의 침입에 관하여 어떠한 경우에 이 법 제14조제a항에서 규정하는 지하수오염의 위험이 있는지 그리고 지하수보전을 위하여 물의 침입에 대한 허가로서 어떠한 명령이 수반되어야 하는가를 규정하는 규칙을 정한다(토양보전법 제12조제1항). 이와는 별도로 법규명령으로 토양보전을 위한 규칙을 제정할 수 있다(토양보전법 제12조제2항).

토양 위 또는 토양 중에 제6조 내지 제11조가 규정하는 행위를 행하고 당해 행위에 의하여 토양이 오염되거나 또는 부식될 우려가 있다는 것을 알거나 또는 합리적으로 추측하는 것이 가능한 자는 오염 혹은 부식을 방지하거나 부식이 발생한 경우에는 토양을 정화하거나 부식 및 직접적인 영향을 한정하는 동시에 가능한 한 원상회복을 위하여 그 자에게 요구하는 것이 정당한 모든 조치를 강구할 의무가 있다. 오염 또는 부식이 대단한 영향을 가지는 사건이 발생한 경우에는 신속한 조치를 강구한다(토양보전법 제13조).

제6조 내지 제12조의 규정에 근거하여 법규명령으로 정하는 규칙에는 다음과 같은 사항이 포함될 수 있다(토양보전법 제15조제1항).

- a. 당해 법규명령으로 정하는 사업 시에 당해 사업의 범위 내에서 사용되는 물질 또는 물건에 관하여 당해 법규명령으로 정하는 요건을 충족하지 않는 경우에 당해 사업을 행하는 것을 금지한다는 것
- b. 당해 법규명령이 지정하는 사업을 당해 사업이 행하여지는 방법, 환경 또는 장소에 관하여 당해 법규명령으로 지정하는 요건에 따르지 않고 행하는 것을 금지하는 것
- c. 당해 법규명령이 지정하는 사업을 당해 법규명령에서 지정하는 방

법에 의하여 조사하고, 당해 사업에 의하여 어떠한 토양의 오염, 부식 또는 일정한 양을 초과하는 오염 또는 부식도 발생하지 않는다는 것이 명백한 경우를 제외하고는 당해 사업을 행하는 것을 금지하는 것

- d. 당해 법규명령이 지정하는 정보에 대하여 언급하고 당해 법규명령이 지정하는 방법으로 당해 법규명령이 지정하는 정부기관에 통보하지 않고 당해 법규명령이 지정하는 사업을 행하는 것을 금지하는 것.

또한 이 규칙에는 동항에서 규정하는 사업의 범위 내에서 당해 정령이 지정하는 물질의 저장용 또는 운송용으로 당해 법규명령이 지정하는 물건이 다음과 같은 것에 해당하는 경우에는 사용하는 것을 금지하는 것도 포함된다.

- a. 당해 법규명령이 지정하는 방법 또는 당해 정령에 근거하여 지정되는 방법으로 허가되지 않는 때
- b. 당해 법규명령이 또는 당해 법규명령에 근거하여 이것에 대하여 정해진 규정에 근거하여 행해진 조사에 의하여 승인된 유형에 속하지 않는 때.

제6조 내지 제12조에서 규정되고 있는 사업의 영향에 의하여 심각한 토양의 오염 또는 부식의 우려가 있는 경우에는 이러한 규정에 근거한 법규명령이 정하는 규칙에는 당해 사업을 행하는 것을 전면적으로 금지하는 것을 포함할 수 있다(토양보전법 제15조제3항).

제6조 내지 제12조의 규정에 근거한 법규명령이 정하는 규칙에는 당해 사업에 종속되는 자가 아니면서 당해 사업을 행하거나 또는 행하게 되는 자가 토양의 심각한 오염 또는 부식을 일으킬 우려가 있으며, 당해 법규명령이 지정하는 유형에 속하는 사업에 관하여 다음의 사항을 행할 의무를 포함시킬 수 있다(토양보전법 제16조제1항).

- a. 당해 법규명령에 근거하여 그 자에게 적용되는 규칙의 준수를 위한 보증금의 설정하는 것
- b. 당해 사업에 의하여 발생된 토양의 오염 또는 부식으로부터 발생된 손해에 대하여 자기책임을 부담하기 위하여 보증금을 설정하는 것.

이러한 법규명령으로 전항의 의무에 관하여 세칙을 정한다. 당해 법규명령에서는 개개의 경우에 유지하여야 하는 보증금의 최고액 및 보증금을 유지하여야 하는 최장기간 및 의무가 소멸하는 것이 가능하기 전에 충족되어야 하는 조건을 지정한다. 또한 당해 법규명령에서는 전항이 정하는 자 중 누가 의무를 부담하는가에 관하여 세칙을 정할 수 있다. 보증금의 설정대상이 된 규칙을 준수하지 않은 경우에 설정된 보증금이 회수되는 한도액을 결정할 권한을 가지는 행정기관을 법규명령이 정한다. 일반행정법 제5.26조제2항 내지 제4항의 규정은 회수 가능한 금액의 징수에 관하여 준용된다. 보험계약의 체결 및 유지에 의하여 의무를 수행하는 경우에 대하여 법규명령이 규칙을 정할 수 있다. 그 경우 보험에 의하여 정당하게 보전될 가능성이 있는 액수를 고려한다(토양보전법 제16조제2항).

제6조 내지 제12조의 규정에 근거한 법규명령이 정하는 규칙에는 이러한 규정에서 규정하는 사업의 실시 때, 토양 위 또는 토양 중에 유입되는 물질에 관한 규칙을 포함할 수 있다. 제6조 내지 제12조의 규정에 근거한 법규명령이 정하는 규칙에는 이러한 규정이 정하는 사업의 종료 후 토양을 법규명령이 정하는 상태로 할 의무가 포함될 수 있다(토양보전법 제16조a제1항). 이 경우에 의무를 수행하는 방법에 관하여 규칙을 정할 수 있다(토양보전법 제16조a제2항).

제6조 내지 제12조의 규정에 근거한 법규명령이 정하는 규칙에는 토양 내에 침투하고 도달하거나 운반된 물질에 관한 정보 또는 토양 위에 대한 물질의 영향에 관한 정보를 취득하기 위하여 당해 법규명령이 지정하는 측정, 등록 또는 검사를 행할 의무를 포함할 수 있다. 이 때에 측정, 등록 또는 검사를 행하며, 그것에 의하여 취득한 정보를 법규명령이 지정하는 정부기관에 제출하는 방법에 관한 요건을 설정할 수 있다(토양보전법 제17조제1항). 제6조 내지 제12조의 규정에 근거하여 법규명령이 정하는 규칙에는 특히 당해 법규명령이 언급하고 있는 사항에 관하여 당해 법규명령이 지정하는 정부기관에 의하여 관계자에게 과해지는 상세한 요건을 충족시킬 의무가 포함될 수 있다. 상세한 요건을 설정하거나 또는 변경하는 처분에는 당해 처분이 효력을 발생한 시점부터 시작되어

그 만료 시에 처음부터 당해 처분에 포함되는 요건이 적용되게 되는 기간도 설정된다(토양보전법 제17조제2항).

제6조 내지 제12조의 규정에 근거하여 정하는 법규명령으로 토양의 성질을 고려하여 당해 법규명령이 지정하는 유형에 속하는 분야에만 당해 법규명령이 정하는 규칙이 적용되는 것을 규정할 수 있다(토양보전법 제18조).

제6조 내지 제12조의 규정에 근거하여 정해지는 법규명령으로 환경보전법에 근거한 허가를 부여할 권한을 가지는 관청이 당해 법규명령이 지정하는 사항에 관한 허가의 부여 또는 변경하는 때, 허가를 부여하는 때의 제한 또는 당해 법규명령이 정하는 규칙 중 그것과 관련한 규정에 따르지 않을 수 있다는 것을 규정할 수 있다. 이 경우에 당해 관할관청이 규칙에 따르지 않는 가능한 범위는 법규명령이 지정한다. 또한 당해 법규명령으로 따르지 않을 권한이 당해 법규명령이 지정하는 유형의 경우에만 적용되는 것을 규정할 수 있다(토양보전법 제19조).

즉시 조치를 행하는 경우 관할장관은 토양의 보전을 위한 제6조 내지 제11조에서 규정하는 사업에 관한 결정을 행할 수 있다. 이와 같은 시행규칙은 시행 후 6개월 또는 당해 기간 내에 법규명령이 그 시행규칙을 대신하여 시행된 경우에는 그 시행일에 소멸한다. 당해 기간은 시행규칙으로 6개월을 한도로 하여 1회 연장할 수 있다(토양보전법 제20조).

(2) 토양정화에 대한 책임

1) 오염지의 정화에 대한 서비스센타의 직무

서비스센타는 개개의 경우에 있어서 오염지의 정화의 가능성에 관한 조언을 하는 것을 직무로 한다. 그리고 오염지의 정화 가능성에 관한 조언의 청구를 수리한 날로부터 4주 이내에 청구자에 서면으로 조언을 제시한다(토양보전법 제21조제1항). 서비스센타는 조언의 송부와 동시에 그의 사본을 오염지에 소재하는 참사회에 송부한다(토양보전법 제21조제2항). 조언에는 정화에 의하여 달성되는 결과 및 정화에 따르는 비용을 포함한다(토양보전법 제21조제3항).

서비스센타는 그의 직무를 수행하는 방법에 관한 규칙을 준비하고, 그가 제시하는 조언에 관한 등록부를 작성한다. 당해 규칙에는 직무의 수행비용을 조달하기 위한 금액 및 그 밖에 센타가 제공하는 서비스로부터 발생하는 비용에 관계되는 금액도 확정한다. 센타는 그의 규칙으로 서비스를 이용하는 자가 그 때문에 부담하는 채무의 징수방법을 규정한다(토양보전법 제22조제1항). 등록부의 작성 및 등록부가 언급하고 있는 사항에 대한 규칙은 시행규칙으로 정할 수 있다(토양보전법 제22조제2항).

오염지를 정비하려고 하는 자는 제27조제1항이 규정하는 경우에 있어서 신속성이 요구되는 경우를 제외하고는 서비스센타에 대하여 토지의 정화가능성에 관한 조언을 구한 후가 아니면 정비에 착수하여서는 안 된다(토양보전법 제23조제1항).

시행규칙은 조언을 구할 때에 제공하는 정보 및 오염지의 정화 가능성의 판정에 관한 사항을 정한다(토양보전법 제24조). 서비스센타의 규칙 및 그의 개정에는 관할장관의 동의를 필요로 한다. 일반행정법 제10.28조 내지 제10.31조의 규정을 준용한다(토양보전법 제25조). 서비스센타의 이사회 및 집행위원회의 위원의 임명, 정직 또는 면직에는 관할장관의 동의를 요한다. 일반행정법 제10.28조 내지 제10.31조의 규정을 준용한다(토양보전법 제26조).

제6조 내지 제11조가 규정하는 토양 위 또는 토양 중에서의 행위를 행하고, 그 때 당해 행위에 의하여 발생하는 토양의 오염 또는 부식을 알은 자는 가능한 한 신속히 그것이 발생한 道의 참사회에 그 사실을 통보하고, 그 때 제13조가 규정하는 조치 중 어떠한 것을 그 자가 행할지 또는 미리 행하였는지를 신고한다(토양보전법 제27조제1항). 이 경우 참사회는 취할 수 있는 조치에 관한 지시를 할 수 있다. 이러한 조치에는 오염지의 정화 가능성에 관한 서비스센타로부터 조언을 얻는 것에 대한 지시도 포함할 수 있다. 신속성이 요구되는 경우를 제외하고 참사회는 토지의 정화 가능성에 관한 서비스센타의 조언을 얻은 후가 아니면 오염지의 정비에 관하여 어떠한 지시도 하지 못한다(토양보전법 제27조제2항). 제1항이 규정하는 행위에 관계되는 자는 당해 행위를 행할 자

또는 당해 오염 또는 부식이 발생한 도의 참사회에 신속하게 그 사실을 통보한다(토양보전법 제27조제3항). 참사회는 오염 또는 부식이 발생한 시읍면의 장, 조력자 및 검사관에 대하여 제1항 또는 제2항에 의하여 행하여진 통보를 가능한 한 신속하게 알려야 한다(토양보전법 제27조제4항).

토양을 정화하거나 또는 그 행위의 결과 토양의 오염이 경감되거나 또는 이전되는 행위를 하려고 하는 자는 관련되는 도의 참사회에 그 의사를 통보한다(토양보전법 제28조제1항). 이를 통보하는 때 정밀조사가 행하여진 경우에는 그 결과, 행위가 개시되는 시기 및 오염지를 정비하려고 하는 경우 또는 오염된 지하수를 퍼내려고 하는 경우에는 당해 토지 및 지하수의 용도를 포함하고, 토양의 질에 관한 조사결과에 대한 정보를 제공한다. 토지를 정비하고자 하는 경우에는 통보 때 그 토지가 정화되는가 그 여부를 나타내 보이고, 토지의 전부 또는 일부가 정화되지 않는 경우에는 그 이유를 기록한다(토양보전법 제28조제2항).

당사자가 스스로 행하고자 하는 정화 또는 행위가 심각한 오염사안에 관계없이 합리적으로 추정하는 것이 가능하고 또한 관계되는 오염지 또는 오염된 지하수의 수량이 각각 50m³, 1000m³을 웃돌지 않는 것 및 제1항이 규정하는 종류의 행위의 결과로서 토양이 잠정적으로만 이전되어, 이전 후에 원상복구되는 것이 증명된 경우에는 제1항이 규정하는 통보를 행하지 않을 수도 있다(토양보전법 제28조제3항). 참사회는 검사관에 대하여 또한 당해 참사회의 계획에 관계없는 경우에는 관계 시읍면의 장 및 조력자에 대하여 제1항에 의하여 행해진 통보를 주지시켜야 한다. 동시에 참사회는 1 또는 2 이상의 일간지, 신문 또는 회람판을 통하여 당해 통보를 공시한다(토양보전법 제28조제5항).

참사회는 심각한 오염사안이 있는지 그 여부를 정밀조사 또는 제28조제1항에 규정하는 통보를 계기로 하여 처분에 의하여 확정한다(토양보전법 제29조제1항). 참사회는 가능한 한 신속하게 정밀조사 또는 통보를 수령한 후 13주 이내에 결정한다(토양보전법 제29조제2항). 제28조제1항이 규정하는 통보를 행한 자는 (a)제23조제1항이 규정하는 조연의 청구, (b)제1항제b호에 관계되는 처분의 부여, (c)전항이 규정하는 기간

내에 제1항제b호에 관계되는 처분이 내려지지 않은 경우에는 당해 기간의 만료 후가 아니면 제28조제1항이 규정하는 행위를 착수하지 못한다(토양보전법 제29조제3항).

2) 큰 사건의 결과로서 토양의 심각한 오염 또는 부식의 경우에 있어서 諸權限

큰 사건의 결과로서 특히 심각한 오염사건이 발생하거나 또는 토양이 심각하게 부식하거나 또는 부식될 우려가 있는 경우 참사회는 신속한 판단에 의하여 오염 또는 부식의 원인을 제거하기 위하여 그리고 토양을 정화 또는 가능한 한 원상회복하기 위하여 필요한 조치를 취한다(토양보전법 제30조제1항). 참사회의 판단에 의하여 오염 또는 부식의 원인 또는 원인의 하나인 행위를 행한 자에 관하여 전항이 규정하는 조치에는 당해 행위를 중지시키는 명령과 참사회에 의하여 설정된 요건이 충족되지 않은 경우에 당해 행위를 중지시키는 명령이 포함될 수 있다(토양보전법 제30조제2항). 자기의 구역에 있어서 오염 또는 부식의 원인이 발견되거나 또는 오염, 부식 혹은 직접적인 영향을 발생시킨 자에 관하여 제30조제1항이 규정한 조치에는 그 자의 구역에 있어서 당해 명령이 지정하는 자가 필요하다면 자금을 사용하여 (a)오염, 부식 또는 직접적인 영향의 원인 및 정도에 따라서 당해 현장에서의 조사를 개시하는 것, (b)오염 또는 부식의 원인을 제거하거나 토양을 정화하거나 또는 부식 및 그의 직접적인 영향을 한정하면서 가능한 한 원상회복하는 것을 행하도록 허용하거나 또는 행할 기회를 부여하는 명령을 포함할 수 있다(토양보전법 제30조제3항). 직접 인접하고 있는 타인의 영역에 있어서 토양을 정화하거나 부식 및 직접적인 영향을 한정하고 가능한 한 원상회복하는 것이 가능함으로써 자기의 영역에 있어서 조치를 취하지 않으면 안 되는 자에 관하여 제30조제1항이 규정하는 조치에는 그 자의 영역에 있어서 법규명령이 지정하는 자가 그의 명령으로 지정하는 조치를 실시할 것을 허용하고 실시할 기회를 부여하는 명령을 포함할 수 있다(토양보전법 제30조제4항).

제30조에서 규정하는 오염 또는 부식이 발생한 도의 도지사가 이러한 오염 또는 부식이 환경에 위험을 초래하거나 물건에 손해를 줄 우려가 있

으며, 그 때문에 신속한 행위가 필요하게 된다고 판단한 경우에는 제30조가 규정하는 조치는 이러한 상태가 존속하는 동안 참사회가 그의 권한을 행사하기까지 당해 도지사에게 의하여 취하여진다(토양보전법 제31조).

참사회 및 도지사는 신속함이 요구되는 경우를 제외하고 오염, 부식 또는 그의 직접적인 영향이 발생한 시읍면의 장, 검사관 및 서비스센터에게 자기에 대하여 조언할 기회를 제공한 후가 아니면 제30조 및 제31조를 각각 적용하지 못한다(토양보전법 제32조제1항). 참사회 및 도지사는 신속함이 요구되는 경우를 제외하고는 이에 근거하여 정하여진 기간 내에 토양을 정화하거나 또는 부식 및 그의 직접적인 영향을 한정하고 가능한 한 원상회복의 기회를 관계자에게 제공한 후가 아니면 전항의 규정들을 동일하게 적용하지 못한다. 이 때 참사회 및 도지사는 이러한 것을 행하는 방법에 관한 지시를 할 수 있다(토양보전법 제32조제2항). 참사회 및 도지사는 제30조가 규정하는 조치가 취해지는 처분에 의하여 그 기간의 만료 후 당해 조치가 실효되는 1년 이내의 기간을 설정한다. 참사회는 그의 판단에 의하여 오염, 부식 또는 그의 영향의 심각함이 저감되지 않거나 또는 만족할 정도로 저감되지 않는 경우에는 1년 이하로 어느 정도 당해 기간을 연장할 수 있다(토양보전법 제32조제3항).

제30조가 규정하는 오염 또는 부식이 발생하거나 또는 그의 직접적인 영향이 발생한 시읍면의 장 및 검사관은 각각의 참사회 및 지사에게 제30조가 규정하는 조치를 실시하도록 청구할 수 있다(토양보전법 제33조제1항). 이 청구에 대한 결정에 관계되는 처분에 대해서는 제30조가 규정하는 조치를 실시하도록 청구할 수 있는 그 밖의 전항에 규정된 기관에도 통지된다(토양보전법 제33조제2항).

오염 또는 부식이 지표수 아래의 토양에 관계되는 한 제30조의 규정에 관계없이 참사회에 부여된 권한은 수질관리관에게 부여된다. 오염 또는 부식이 지표수의 해안 또는 강가에 관계되는 한 당해 오염 또는 부식이 그의 수의 아래 토양에 영향을 미치지 않는다고 합리적으로 추정되는 경우를 제외하고는 동일한 권한이 수질관리관에게 부여된다(토양보전법 제35조제1항). 이에 해당하는 경우로는 (a)오염 또는 부식이 운송 및 수자원부장관이 수질관리관역을 맡아 지표수의 해안 또는 강가 아래의 토

양에 관계되는 경우를 제외하고 수질관리관이 그의 권한을 행사하기까지 오염 또는 부식이 발생한 도의 도지사가 제31조가 규정하는 권한을 가지는 점, (b)제32조 내지 제34조의 규정은 이러한 규정의 적용을 위하여 관계되는 도의 참사회를 관계되는 시읍면의 장과 동일하게 취급한다는 조건으로 준용한다는 것이다(토양보전법 제35조제2항).

3) 정 화

법규명령이 어떠한 경우에 사람, 식물 또는 동물에 의하여 토양이 가지는 기능적인 특성이 현저하게 감소하거나 또는 감소할 우려가 있는 가를 규정한다. 또한 법규명령은 토양의 사용의 다양한 경우에 있어서 정화의 긴급성에 관한 규칙도 정한다(토양보전법 제36조).

참사회는 심각한 오염사건이 있는 것을 확정하는 제29조제1항에서 규정하는 처분으로 처분이 행하여지는 시점에 있어서 토양의 사용이 되고 있는 경우에는 오염에서 격리하게 하는 결과로서 사람, 식물 또는 동물에 대한 위험성을 각각의 경우에 있어서 고려하여 그 사건에 관하여 정화할 긴급성이 있는지 그 여부를 확정한다(토양보전법 제37조제1항). 참사회는 긴급성이 있다는 것을 확인한 경우 처분의 발효 후 가능한 한 신속하게 그 후 4년 이내 또는 당해 처분의 발효 후 4년 이상에 해당하는 참사회에 의하여 확정된 기간 중에 정화를 개시하지 않으면 안 된다는 것을 결정한다(토양보전법 제37조제2항).

참사회는 처분으로 미리 정화에 관계되는 어떠한 가보전조치를 취하지 않으면 안 되는지 그리고 어떠한 방법 및 시점에 있어서 당해 조치의 실시에 대한 보고를 행하지 않으면 안 되는지를 정할 수 있다(토양보전법 제37조제3항). 참사회는 처분으로 토양의 사용에 어떠한 변경을 참사회에 통보하지 않으면 안 되는지를 결정한다(토양보전법 제37조제4항). 참사회는 보고, 통보 또는 사정변경에 근거한 긴급성을 다른 방법으로 확정하며, 정화의 시기를 그 밖의 방법으로 확정하거나 또는 다르게 확정할 수 있다(토양보전법 제37조제5항).

토양을 정화하고자 하는 자는 제38조제3항에서 규정하는 사정이 있는 경우를 제외하고 이에 따라 토양이 사람, 식물 또는 동물에 대하여 가지

는 기능적 특성이 유지되거나 또는 회복시키는 정화를 실시하지 않으면 안 된다(토양보전법 제38조제1항). 기능적 특성의 유지 및 회복에 관해서는 법규명령으로 정한다(토양보전법 제38조제2항). 관계오염사건의 특별한 특징에 관계되는 해당 법규명령이 지정하는 어떠한 상황에 있어서 오염의 격리 또는 억제 및 격리 및 억제의 영향에 대한 검사에 관계 있는 조치를 취할 수 있을지를 법규명령으로 정한다. 시행규칙은 격리, 억제 및 검사에 관한 세칙을 정한다(토양보전법 제38조제3항).

토양보전의 이익이 이에 반하지 않는 경우 참사회는 토양을 정화한 자의 청구에 의하여 정화를 단계적으로 실시하는 것을 결정할 수 있다. 참사회는 그 경우 (a)어떠한 단계의 실시를 위하여 미리 참사회에 대하여 통지를 행하며, 그 때 어떠한 정보를 제출하는가, (b)어떠한 단계에서 어떠한 가보전조치를 취하지 않으면 안 되는가, (c)어떠한 방법 및 시점에서 가보전조치의 실시에 대한 보고를 참사회에 대하여 행하는가의 사항을 정한다. 이러한 정보 또는 보고에 근거하여 참사회는 미리 동의된 정화계획의 일부변경을 포함한 정화의 향후 실시에 대하여 지시를 할 수 있다(토양보전법 제38조제3항).

제28조가 규정하는 통보가 심각한 오염사건에 관계되는 경우에는 동조에 의하여 미리 요구되지 않는 한 당해 통보에는 정밀조사의 결과, 정화조사의 결과 및 각각의 경우에 있어서 다음의 사항을 포함한 정화계획도 첨부하여야 한다. 즉 (a)정화를 실시하는 방법 및 장소에 대한 상세한 내용, (b)정화에 의하여 달성되어야 하는 토양질의 상세한 내용을 포함하는 취할 수 있는 정화조치에 의한 기대효과의 내용, (c)정화 후에 토양의 오염이 계속 존재하는 경우 오염의 격리와 관계되는 당해 영역이 관리되는 방법 및 오염에 의하여 영향을 받게 되는 토양이용에 대한 제한과 관련하여 취해지는 조치의 내용, (d)정회비용의 예측 및 그를 위한 사용 가능한 자금의 적요, (e)오염지가 정비되거나 또는 오염된 지하수가 퍼내어지는 경우 당해 토지 및 지하수의 각각의 용도, (f)참사회가 이 계획에 따라서 정화가 실행될지 그 여부를 판단하는 때에 근거로 할 수 있는 사업의 내용을 정화계획에 첨부하여야 한다. 도의회는 정화계획에 있어서 문제되는 정보에 관하여 세칙을 정할 수 있다(토양보전법 제

39조제1항).

정화계획은 참사회의 동의를 필요로 하며, 참사회는 당해 계획에서 언급되고 있는 정화가 제38조의 규정 또는 제38조에 근거한 규정을 충족시키고 있다고 판정한 경우에만 동의한다. 참사회는 정화계획의 제출 후 13주 이내에 이에 대하여 결정한다. 참사회는 통보의 수령일로부터 4주 이내에 이 기간을 최고 13주 연장할 수 있다. 정화계획의 실시는 참사회가 당해 계획에 동의하거나 또는 동의가 정당하게 주어진 후에 개시할 수 있다. 동의에는 조건을 붙일 수 있다. 참사회가 13주의 동의기간 내에 또는 연장된 기간의 만료 전에 결정을 하지 않는 경우 동의는 정당하게 부여된 것으로 본다. 동의는 일반행정법 제1.3조의 의미에서의 결정으로 보게된다(토양보전법 제39조제2항).

제29조 및 제39조의 규정에 관계없이 참사회는 그의 행위의 결과로서 토양의 오염 중 일부만이 이전되는 경우의 행위를 행할 계획에 관련되는 제28조가 규정하는 통보 때 관계부분의 정밀조사의 결과 및 관계부분에 관계되는 정화계획의 사항의 제공으로 충분하다는 것을 허가할 수 있다(토양보전법 제40조제1항).

시읍면의 장 및 직원은 그의 시읍면의 관할구역 내에 존재하는 조사사안 및 심각한 오염사안에 대하여 참사회에 보고를 한다. 시읍면의 장 및 직원은 자기의 관할구역에 조사사안 및 심각한 오염사안이 존재하는 자에 대하여 가능한 한 신속하게 그 사실을 알려야 한다. 이 경우 참사회는 보고를 검사관에게 알려야 한다(토양보전법 제41조제1항 내지 제2항).

심각한 오염사안이 있는 영역 내에서 다른 심각한 오염사안이 있는 때 또는 심각한 오염사안이 상호 경계를 접하는 영역 내에 존재하는 때에 해당하며, 각 사안 사이에 오염에 대한 대응을 고려할 때 충분한 관련성이 존재한다고 참사회가 판정한 경우 참사회는 두 개 사안의 정화를 동시에 개시할 것을 결정한다(토양보전법 제42조).

참사회는 오염이 존재하거나 또는 그의 직접적인 영향이 있는 영역에 관하여 조사사안의 경우 당해 명령이 지정하는 방법으로 정밀조사를 명령하는 것 또는 심각한 오염사안의 경우 잠정적인 보전조치를 하도록 명령하는 것 중 어떤 것을 행할 수 있다. 제1문에서 규정하는 명령에는 오

염지의 정화 가능성에 관한 서비스센터에의 조언청구에 관계되는 명령도 포함될 수 있다. 신속함이 요구되는 경우를 제외하고 참사회는 토지의 정화 가능성에 관한 서비스센터의 조언을 알은 후가 아니면 오염지의 정화에 관계되는 명령을 할 수 없다. 이 명령은 관할구역에 관계있는 물권 또는 채권을 가지는 동시에 사업의 실시에 있어서 당해 관할구역을 사용하거나 또는 사용한 자에 대해서만 부여할 수 있다(토양보전법 제43조 제1항 및 제2항).

참사회는 또한 그의 명령으로 지정하는 방법으로 정밀조사를 행하거나 또는 심각한 오염사안에 관계되는 경우에 정화조사를 행하거나 또는 토지를 정화하려고 자기의 사업에 의하여 조사사안 또는 심각한 오염사안을 발생시킨 자 또는 이 경우 오염이 존재하거나 또는 그의 직접적인 영향이 있는 영역의 소유자 또는 장기토지임차인에게 명령을 할 수 있다. 이러한 토양을 정화하는 명령은 특히 잠정적인 보전조치의 실시 또는 정화계획의 책정에 미칠 수 있다(토양보전법 제43조제3항 및 제4항).

참사회는 스스로 제출하거나 참사회가 동의한 정화계획에 따라서 토양을 정화하지 않는 자에게 향후 당해 계획에 따라서 행동하도록 명령할 수 있다(토양보전법 제44조).

참사회는 제43조에 근거하여 제28조가 규정하는 통보를 계기로 명령을 할 것을 심사하는 경우에는 통보를 행한 자에게 그 취지의 통지를 행한다. 그리고 참사회는 관계 시읍면의 장, 직원 및 검사관에게 참사회에 대하여 이 문제에 관한 조언을 할 기회를 제공한 후가 아니면 제43조에 근거한 명령을 발할 수 없다(토양보전법 제45조제1항 및 제2항).

참사회는 관계자와 협의 후에 정해진 기간 내에 정밀조사 또는 정화조사를 행하고 토양을 정화하며, 잠정적인 보전조치를 취하거나 또는 정화계획을 책정할 기회를 관계자에게 제공한 경우를 제외하고 제43조에 근거한 명령의 행하지 못한다(토양보전법 제45조제3항).

다른 도의 참사회도 관계자에게 명령을 발할 의사가 있는 경우 참사회는 관계자의 청구에 근거하여 제45조제3항에서 규정하는 협의의 경우 및 발하여진 명령에 근거하여 당해 사안을 조사하거나 또는 정화하지 않으면 안 되는 기간을 확정하는 때에 당해 다른 도의 참사회도 관여시켜

야 한다(토양보전법 제45조제5항).

참사회는 명령의 수임자의 영역에서 발생한 것이 아닌 조사사안 또는 심각한 오염사안에 관하여 제43조에 근거하여 명령을 발하는 경우 당해 조사사안 또는 심각한 오염사안이 자기의 영역에서 발생한 자에게 협의한 후가 아니면 특히 명령을 발하지 못한다(토양보전법 제45조제6항).

잠정적인 보전조치에 관계되는 경우를 제외하고, 제45조제3항에 의한 영역의 소유자 또는 장기토지임차인에 대하여 행해진 협의에 있어서 이러한 자가 (a)오염이 발생한 기간 중에 1인 또는 2인 이상의 원인자와 어떠한 영속적인 법적 관계도 유지하지 않는다는 점, (b)오염이 발생된 것에 관하여 어떠한 직접적 또는 간접적인 관여도 하지 않고 있는 점 및 (c)영역상의 권리의 취득 시에 오염에 대하여 알지 못하였던 것 또는 알 수 없었던 것에 대하여 과실이 없는 점에 해당하는 것을 증명한 경우에 있어서는 제43조제3항이 규정하는 정화명령은 이러한 자에 대하여 발하지 않는다(토양보전법 제46조제1항).

소유자 또는 장기토지임차인이 영속적인 법적 관계의 요건을 충족시키지는 않지만 원인이자가 오염을 발생시키는데 우월적인 관계가 없는 때 또는 직접적 또는 간접적인 관여의 요건을 충족시키지 못하지만 오염을 발생시키는데 우월적으로 관계되지는 않고 그 밖의 점에서 제46조제1항을 충족시키고 있는 때에 해당하는 경우에 있어서 참사회는 원인자 및 그 자가 각각 관계되는 오염부분의 정화비용에 상당하는 금액을 참사회에 대하여 지불하는 것을 그 자와 합의한 경우에는 그 자에 대하여 명령을 하지 않는다(토양보전법 제46조제2항).

제43조 또는 제44조에 의한 처분은 관계 시읍면의 장, 직원 및 검사관에게 통지한다(토양보전법 제47조제1항). 제45조제6항이 규정하는 경우 처분은 자기의 영역에 있어서 당해 조사사안 또는 심각한 오염사안이 발생한 자에게도 통지한다(토양보전법 제47조제2항).

참사회는 제13조, 제27조, 제28조, 제43조 내지 제47 또는 제72조가 규정하는 방법으로 상정되지 않는 한, 그 도에 있어서 시험적 조사 및 정밀조사, 그 도에 존재하는 심각한 오염사안의 정화조사 및 정화를 담당한다(토양보전법 제48조).

참사회는 정밀조사, 정화조사 또는 정화를 가능하게 하기 위하여 필요한 경우 제30조제2항 내지 제4항이 규정하는 조치를 취할 수 있다. 시험적 조사의 실시를 위하여 참사회는 자기의 영역에 있어서 당해 조사를 행하여야 하는 자에 관하여 특히 제30조제3항제a호가 규정하는 조치를 취할 수 있다. 그 조사 또는 정화가 시읍면의 장 및 직원에 의하여 실시되는 제2항이 규정하는 사안에 관하여 참사회에 귀속하는 권한은 시읍면의 장 및 직원에게 귀속한다. 제55조는 시읍면의 장 및 직원에 대하여 준용한다(토양보전법 제49조제1항 내지 제3항).

관할장관은 심각한 오염사안의 정화를 가능하게 하기 위하여 필요한 경우에는 참사회의 청구에 근거하여 당해 청구로 지정된 공공단체에 대신하여 (a)당해 사안에 있어서 오염의 원인이 존재하거나 오염 또는 그의 직접적인 영향이 발생한 영역 내에 있는 소유권 또는 부동산물건의 용익 및 (b)제a호가 규정하는 물건에 한정된 권리 또는 그의 용익을 수용할 수 있다(토양보전법 제50조제1항). 참사회는 이러한 청구를 행하기 전에 수용하여야 할 물건을 합의에 의하여 취득하려고 노력하여야 한다. 참사회는 그의 청구에 있어서 이에 관하여 관계있는 권리자와 행한 협의에 대하여 보고한다. 관할장관은 그와 관계되는 의사를 국회에 통지한 후가 아니면 전항이 부여한 권한을 행사할 수 없다(토양보전법 제50조제2항).

손실보상을 결정하는 때에는 손실에 대하여 손실보상을 받을 권리를 가지는 자에게 책임이 없는 한 또는 이 자가 손실보상에 의하여 부당하게 이득을 얻지 않는 한 토양오염은 고려에 넣지 않는다. 자기 자신을 위하여 수용을 행하는 자는 손실보상액의 확정에 대하여 1962년 수용법 제17조에 의한 협의에 있어서 합의에 도달한 경우 권리의 상대방 또는 당해 협의에 참가하지 않은 권리자에 대하여 손실보상으로서 당해 권리자에게 제시된 금액의 90퍼센트의 금액으로 손실보상의 대체액을 지불한다(토양보전법 제50조제4항 및 제5항).

참사회는 토양정화의 진행을 고려하여 시읍면의 장 및 직원이 결정하는 최고 5년의 기간으로 토지 또는 그 밖의 물질을 개발계획에 반하여 보관할 필요가 있는 경우에는 시읍면의 장 및 직원과 협의한 후 도의 지역개발계획위원회로부터 의견을 청취한 후 시읍면의 장 및 직원에 대한

국토개발법 제15조제1항을 적용하여 당해 기간에 관하여 개발계획으로부터의 면제를 부여하도록 권고할 수 있다. 권고가 발효한 후 8주 이내에 그 결과가 나타나지 않는 경우 참사회는 면제를 줄 수 있다(토양보전법 제51조제1항).

도의회는 정밀조사가 행하여지는 사안 또는 도환경계획에 언급된 심각한 오염사안이 발생한 시읍면의 장 및 직원, 시읍면의 주민, 검사관 및 그 밖의 정밀조사, 정화조사 또는 사안의 정화실시에 있어서 이해관계를 가지는 자연인 또는 법인이 실시에 관여하는 형태에 관한 규칙을 규정하는 조례를 제정한다. 이 규칙은 개개의 경우에 있어서 (a)전항이 규정하는 기관 및 조사 또는 정화의 실시에 관하여 그의 의견을 표명하고, 도청과 이에 관한 의견을 교환할 수 있게 하는 방법, (b)(a)가 규정하는 의견표명권 및 그 결과에 관한 신고 및 (c)주민, 도 및 시읍면 각각에 있어서 이해관계를 가지는 자연인 및 법인에 조례의 시행에 관하여 불복 신청을 할 기회를 제공하는 방법에 관계된다(토양보전법 제52조제1항 및 제2항).

시읍면의 장 및 직원은 당해 조사 또는 정화가 그 시읍면의 영역에 있어서 참사회에 의하여 또는 참사회에 대신하여 실시되도록 예정되어 있는 한 조사사안의 조사, 정화조사 또는 심각한 오염사안의 정화를 자기가 부담하겠다고 참사회에 청구할 수 있다. 참사회는 청구의 수리 후 4주 이내에 그에 대하여 결정한다. 결정은 검사관에 통지한다. 참사회는 청구의 인용에 관계되는 결정에 지시를 붙일 수 있다. 당해 지시는 제78조 및 제84조의 시행을 위하여 필요한 정보의 시읍면의 장 및 직원에 제공에만 관계할 수 있다(토양보전법 제53조제1항 내지 제3항).

시읍면의 장 및 직원이 조사사안 혹은 정화사안의 조사 또는 심각한 오염사안의 정화에 착수한 경우 시읍면의회가 조례를 제정하는 적용하는 제52조를 준용한다(토양보전법 제54조).

4) 심각한 오염에 관계있는 시읍면에 의한 의무적 매수

시읍면은 주택이 심각한 오염사안을 포함하거나 또는 심각한 오염사안의 일부가 시읍면의 영역의 부분에 위치하고 있을 때, 당해 사안을 정화

하는 긴급성이 있는 것이 제37조제1항에 의하여 확정되어 있을 때, 당해 부분이 오염이 발생한 후 주택건설을 위하여 매각되거나 또는 장기토지임차계약에 의하여 할당되어진 때에는 토지, 토지상의 주택, 토지 또는 주택에 관한 권리를 매수할 의무를 부담한다. 이 경우 매수는 정당한 가격으로 한다(토양보전법 제57조제1항 및 제2항). 여기서 정당한 가격이란 토양오염을 고려하지 않고 정당한 상행위를 하는 당사자간의 자유로운 거래에 있어서 매수 시에 성립하는 가격을 말한다(토양보전법 제56조).

매수의무는 매수청구가 토지 또는 주택의 소유자, 토지 또는 주택상의 장기임차, 건물, 과실수익 또는 용익 및 주거에 관계되는 권리를 가지는 자에 의하여 행하여진 경우에만 발생한다(토양보전법 제58조).

매수의무는 오로지 (a)주택에 거주하는 것, (b)오염이 발생한 기간 중 1인 또는 2인 이상의 원인자로 계속적인 법적 관계를 가지지 않는 것, (c)오염을 발생한 것에 직·간접적으로 관여하지 않는 점, (d)당해 권리를 취득한 때에 오염에 대하여 알지 못하거나 또는 알 수 없었던 데에 과실이 없는 것에 해당하는 것을 증명한 권리자에 대하여 발생한다(토양보전법 제59조제1항). 특히 권리자는 자유로운 거래에 있어서 주택이 정당한 가격으로 매각하는 것이 불가능하다는 것을 증명하여야 한다. 권리자는 어떠한 경우라도 제37조제1항에 의하여 당해 사안을 정확할 긴급성이 있는 것이 확정된 후 6개월 사이에 신문에 3회 당해 주택을 정당한 가격으로 매각에 내놓고, 매입자가 없는 경우 이를 증명할 수 있다(토양보전법 제59조제2항).

시읍면은 오염이 지하수에만 관계되는 때 또는 참사회가 제50조제1항이 규정하는 청구 또는 그에 선행하여 제50조제2항이 규정하는 합의를 위하여 신청을 한 때에 해당하는 경우에는 매수의무를 부담하지 않는다(토양보전법 제60조).

제75조제3항이 규정하는 부당이득의 회수는 다음의 자에 대하여는 적용하지 않는다(토양보전법 제61조).

- a. 제59조가 규정하는 권리자
- b. 토지, 주택, 토지 또는 주택에 관계되는 권리를 매수한 시읍면
- c. 그 자가 당해 주택에 현재 거주하거나 또는 거주하지 않은 경우를

제외하고 시읍면이 토지, 주택, 토지 또는 주택에 관계되는 권리를 그 후 매각한 상대방.

5) 수역에 관계되는 토양정화에 관한 특칙

(A) 국유수역

오염 또는 부식이 교통수자원장관이 수질관리관인 지표수 아래의 토양에 관한 사안에서는 제21조, 제27조, 제28조, 제29조, 제37조, 제38조, 제39조, 제40조, 제41조, 제42조, 제43조, 제44조, 제45조, 제46조, 제48조, 제49조 및 제55조에서의 참사회에게, 제39조에서의 도의회에, 제50조에서의 관할장관에게 부여된 직무 및 권한은 이러한 규정에 관계없이 교통수자원장관에게 주어진다(토양보전법 제63조a제1항).

오염 또는 부식이 지표수의 해안 또는 강가와 관계되는 한, 동일한 직무 및 권한은 오염 또는 부식이 그 수역의 아래의 토양에 영향을 미치지 않는다고 합리적으로 추론할 수 있는 경우를 제외하고 교통수자원장관에게 주어진다. 이러한 사안에서 교통수자원장관은 제30조제3항 또는 제4항과 나란히 제49조에서 규정하는 명령의 결과 손실을 보상하며, 제74조제2항, 제3항 및 제4항을 당해 손실보상에 준용한다(토양보전법 제63조a제2항 및 제3항). 토양의 오염, 부식 또는 그 결과가 수역 아래의 토양 또는 해안 또는 강가에 한정되지 않는 사안에서는 교통수자원장관 및 참사회는 그의 권한을 행사하기 전에 이 건에 대하여 협의를 행한다(토양보전법 제63조a제5항).

교통수자원장관은 제63조a제1항 또는 제2항이 규정하는 오염 또는 부식의 문제가 있다고 교통부장관에 의하여 이미 알려진 조사사안 및 심각한 오염사안에 관한 계획(이하 “국유수역의 수역에 관계되는 토양을 위한 정화계획”이라 한다)을 매년 확정한다. 이러한 국유수역의 수역에 관계있는 토양을 위한 정화계획에는 제63조b제1항이 규정하는 사안에 관하여 적어도 교통수자원장관에 의하여 또는 그를 대신하여 향후 4년간에 행해지는 그 장관에게 맡겨지는 이미 알려진 활동의 적요 및 조사 또는 정화를 개시하거나 또는 개시하지 않으면 안 되는 시점의 지시를 포함한다(토양보전법 제63조b제1항 및 제2항).

교통수자원장관은 국유수역의 수역에 관계 있는 토양을 위한 정화계획의 작성에 있어 제63조b제2항 규정하는 활동에 관계 있거나 당해 활동에 이해관계를 가지는 정부기관과 협의한다(토양보전법 제63조b제3항). 교통수자원장관은 국가예산의 제출 시에 국유수역의 수역에 관계되는 토양을 위한 정화계획을 국회에 제출한다. 당해 계획에는 국유수역의 토양정화를 목적으로 한 전년도 예산지출에 관한 보고서를 첨부한다(토양보전법 제63조b제4항).

교통수자원장관은 권리를 보유하는 자연인 및 법인이 국유수역의 수역에 관계되는 토양을 위한 정화계획의 작성에 관여하는 형태 및 정밀조사가 행하여지게 되는 사안이 발생하거나 심각한 오염사안이 발생하고 그것이 국유수역의 수역에 관계있는 토양을 위한 정화계획에 언급되거나 또는 일시적으로 언급되고 있는 도의 참사회 및 시읍면의 장 및 직원 그리고 도 또는 시읍면의 주민, 그 밖의 수질관리관 및 정밀조사, 당해 사안의 정화조사 또는 정화의 실시에 이해관계를 가지는 다른 행정기관 및 자연인 또는 법인이 그의 실시에 관여하는 형태에 관하여 규칙을 정한다(토양보전법 제63조c제1항). 이러한 규칙에는 개개의 경우에 있어서 국유수역의 수역에 관계있는 토양을 위한 정화계획 또는 당해 계획에 언급된 사안의 정밀조사, 정화조사 혹은 정화에 관계있는 정보를 공시하는 방법 및 제63조c제1항의 기관 및 사람이 국유수역의 수역에 관계있는 토양을 위한 정화계획안, 정밀조사, 정화조사 또는 정화의 실시에 관하여 자기의 의견을 표명하고 교통수자원장관과 이에 대하여 의견교환을 할 수 있는 방법 그리고 의견표명 및 그의 결과에 대한 보고, 이해관계를 가지는 자연인 및 법인에게 규칙의 실시에 대한 불복을 신청할 기회를 제공하는 방법을 포함할 수 있다(토양보전법 제63조c제2항).

(B) 지방수역

지표수오염방지법 제6조제1항이 적용되는 지표수 아래의 토양오염 또는 부식의 사안에 있어서 제48조, 제30조, 제49조제1항 및 제2항에서의 참사회에게 부여된 직권 또는 권한은 수질관리관에게 부여된다. 이러한 오염 또는 부식이 지표수 아래의 토양에 대하여 어떠한 영향도 미치

지 않는다고 합리적으로 추론이 가능한 경우를 제외하고 지표수의 수역의 오염 또는 부식의 사안에도 적용된다(토양보전법 제63조d제1항). 이 사안은 제36조d제1항에 의하여 수질관리관에게 부여된 권한의 행사와 관련하여 제47조가 준용되는 것, 수질관리관이 제30조와 함께 제35조제1항이 규정하는 명령 또는 제30조와 함께 제49조가 규정하는 명령을 하는 경우에는 제55조의 적용에 대한 참사회를 수질관리관에게 적용하는 것, 수질관리관에 의하여 주어진 제30조제3항 또는 제4항과 함께 제49조가 규정하는 명령의 결과로서 손실은 수질관리관에 의하여 보상되며, 당해 손실보상에는 제74조제2항, 제3항 또는 제4항이 준용되는 것이다(토양보전법 제63조d제2항).

수질관리관에 의하여 이미 알려진 조사사안 및 수질관리관의 관리에 속하는 지표수 아래의 토양 중 심각한 오염사안에 관하여 수질관리관도 제41조에 근거하여 보고를 행한다. 제41조제1항제2문은 수질관리관에 관하여 준용된다(토양보전법 제63조d제3항).

제63조d제1항에 규정하는 사안에 있어서 심각한 오염사안이 있는 경우 수질관리관은 정화계획을 책정한다. 정화계획에는 정밀조사의 결과 및 정화조사의 결과를 첨부한다. 정화계획의 내용에 관해서는 제39조제1항제1문제a호 내지 제f호의 규정을 준용한다. 정화계획은 참사회의 동의를 필요로 한다(토양보전법 제63조e제1항 내지 제3항).

제63조d제1항이 규정하는 사안은 (a)제27조 또는 제28조에 의하여 정보가 행해지는 경우 참사회는 수질관리관에 대해서도 그것을 알려야 하는 점, (b)참사회는 수질관리관에게 이에 관하여 당해 참사회에 대하여 조언을 할 기회를 제공한 후가 아니면, 제29조제1항, 제37조제5항, 제38조제4항 혹은 제5항, 제39조제2항, 제40조제1항 혹은 제2항이 규정하는 처분을 행하지 않는 것 및 수질관리관에 대하여 참사회가 행한 처분을 알려야 한다는 점, (c)참사회는 수질관리관에게 이에 관하여 당해 참사회에 대한 조언을 할 기회를 제공한 후가 아니면 제43조에 근거한 명령을 발하지 않는다는 점 및 참사회가 처분서를 수질관리관에 대해서도 송부하는 점 및 (d)참사회는 제44조가 규정하는 처분서를 수질관리관에게도 송부하는 점이다(토양보전법 제63조f).

토양의 오염, 부식 또는 그의 영향이 관할 수질관리관의 관리에 속하는 지표수의 토양 또는 수역에 한정되지 않은 사안에 있어서 참사회 및 관할 수질관리관은 그의 권한을 행사하기 전에 이에 대하여 협의한다(토양보전법 제63조h).

6) 준설작업에 관한 특칙

오로지 지표수를 준설하는 계획에 관계되는 제28조가 규정하는 통보는 (a)제28조제5항제2문, 제37조, 제52조, 제63조c제1항제b호 및 제c호가 적용되지 않는 점, (b)제29조제1항이 규정하는 처분을 지체하여도 일반행정법이 규정하는 공개의 준비절차가 적용되지 않는 경우 통보의 수령 후 4주 또는 그 밖의 경우에는 통보의 수령 후 13주 내에 행하는 것, (c)통보에 있어서 그것을 청구한 경우 처분에 의하여 통보된 활동에 관한 제39조로부터 면제를 부여할 수 있다는 점이다(토양보전법 제63조i제1항).

통보가 복잡한 사안에 관하여 일반행정법이 규정하는 공개준비절차가 적용되지 않는 경우 행정기관은 통보의 수령 후 4주 이내에 제63조i제1항제b호가 규정하는 4주를 최고 4주 연장할 수 있다(토양보전법 제63조i제2항).

제63조i제1항제c호가 규정하는 면제는 통보 시 준설작업이 심각한 오염사안 중 이전되지 않은 부분의 확산, 조사 또는 정화에 의하여 어떠한 유해한 영향을 미칠 가능성이 있다고 밝히는데 충분한 정보가 제공되는 경우 또는 수질관리관에게 이에 관하여 조언을 할 기회가 제공된 경우에만 부여될 수 있다(토양보전법 제63조i제3항). 교통수자원장관의 명령 및 도의 조례에 의하여 제63조i제3항제a호가 규정하는 정보에 관계있는 규칙을 정할 수 있다. 면제에는 당해 면제가 관계되는 지표수에 관하여 그리고 면제가 적용되는 기간에 관한 제한을 붙일 수 있다. 특히 면제에는 토양의 보전을 위하여 필요하게 되는 지시를 붙인다(토양보전법 제63조i제4항 및 제5항).

지표수를 항행가능성, 취수 또는 수질관리의 관점에서 그리고 특별한 유체력학상의 사정의 결과로서 예상외의 지역적인 얇은 여울화에 관련하

여 신속하게 준설하지 않으면 안 되는 경우 제63조a제1항 또는 제2항이 규정하는 오염 또는 부식이 있는 경우에는 교통수자원장관 또는 제63조 d제1항이 규정하는 오염 또는 부식이 있는 경우에는 참사회에 의한 청구에 근거하여 제28조로부터 면제가 가능하다. 면제에는 교통수자원장관 및 참사회의 판정에 의하여 토양의 정화를 위하여 필요하게 되는 지시를 붙인다(토양보전법 제63조j제2항).

7) 그 밖의 규정

일시적인 보전조치에 관계되는 경우를 제외하고 지표수 아래의 토양의 소유자 또는 장기토지임차권자가 제45조제3항에 의하여 행하여진 협의에 다음 각 호를 증명한 경우에는 그 자에 대하여 정화에 관계되는 명령을 발하지 못한다.

- a. 오염이 발생한 기간 중에 1인 또는 2인 이상의 오염원인자와 계속적인 법적 관계를 가지지 않았거나 또는 원인자와의 계속적인 법적 관계가 토지의 사용만에 의하여 구성되고 오염이 지표수오염방지법에 의하여 정해진 지시 또는 동법에 근거하여 정해진 지시에 반하지 않는 배출에 의하여 또는 수질관리관이 알거나 당연히 알지 않으면 안 되는 배출에 의하여 발생된 경우
- b. 오염을 발생시킨 것에 직접적 또는 간접적인 관계를 가지지 않았던 경우
- c. 당해 영역에 관계되는 권리를 취득한 때에 오염을 알지 못하거나 또는 알 수 없었던 것에 과실이 없는 경우 또는 1995년 8월 1일에 문제의 토지구역의 소유자 또는 장기토지임차권자이었던 자 및 그의 권리승계자가 제a호 및 제b호를 충족하고 있는 경우(토양보전법 제63조k제1항).

소유자 또는 장기토지임차권자가 다음의 사항에 해당하는 경우 당해 소유자 또는 장기토지임차권자가 원인자 및 자기에게 관계되는 오염의 부분의 정화비용에 상당하는 금액을 명령을 발하는 권한을 가지는 행정기관에 지불하는 것을 당해 기관이 당해 소유자 또는 장기토지임차권자와 합의한 경우에는 당해 소유자 또는 장기토지임차권자에 대하여 명령

을 발하지 못한다.

- a. 제63조k제1항제a호의 제1문에 해당하지 않으면서 원인자가 발생시킨 것에 우월적으로 관계되지 않는 경우
- b. 제63조k제1항제b호에 해당하지 않으면서 오염을 발생시키는데 우월적으로 관련되지 않으나 그 밖의 점에 있어서 전항에 해당하는 경우(토양보전법 제63조k제2항).

제63조k제2항은 자기의 행위가 하나의 원인이 되어 심각한 오염사안이 발생하였지만, 오염을 발생시킨 것에 우월적으로 관련되지 않은 자에 준용한다(토양보전법 제63조k제3항).

제55조제1항, 제3항 및 제4항은 공법상의 법인의 재산인 지표수 아래의 토양에 관계되는 동조가 규정하는 처분 및 명령에 적용되지 않는다(토양보전법 제63조1).

8) 면제 및 해제

관할장관은 토양보전을 위한 것과 상반되지 않는 한 농업, 자연보호 및 수산부장관과 협의하여 토양보전기술위원회로부터 의견청취를 행한 후 부령이 지정하는 종류별 행위에 근거한 부령에 의하여 제3장에 근거하여 정하여진 규칙으로부터 면제할 수 있다. 면제에는 토양보전을 위하여 필요한 지시를 붙인다(토양보전법 제64조제1항 및 제2항).

제6조 내지 제11조가 규정하는 법규명령으로 당해 명령에 언급된 행정기관이 토양보전을 위한 것과 상반되지 않는 경우 필요한 청구에 근거하여 법규명령이 언급하는 금지 및 의무의 해제를 행할 것을 규정할 수 있다. 행정기관으로서 국가기관이 지정되지 않은 경우 해제에 관한 처분시에 환경보전법 제1.2조에 의하여 확정된 도의 환경조례에 따른다. 이러한 권한은 환경보전법 제8.1조가 규정하는 허가를 필요로 하는 시설에 대해서는 적용되지 않는다(토양보전법 제65조제1항 및 제2항). 해제는 제한을 붙여 인정될 수 있다. 해제에는 지시를 붙일 수 있다. 제한 및 지시는 토양보전을 위하여 붙여진다(토양보전법 제65조제3항).

제65조제1항이 규정하는 법규명령으로 네덜란드가 구속되는 조약 또는 네덜란드가 구속되는 국제법상의 기관의 결정의 시행을 위하여 해제

및 각 경우에 있어서 해제에 붙여지지 않으면 안 되는 지시 또는 제한을 인정할 수 있는 경우에 규칙을 정한다(토양보전법 제65조제4항). 일반행정법 제3.5장 및 환경보전법 제13.2장은 해제의 용인을 요구하는 청구에 관계되는 처분의 성립에 관하여 적용된다(토양보전법 제65조제5항).

해제의 용인에 있어서 붙여진 제한 및 해제에 붙여진 지시는 토양보전을 위하여 변경, 보충하거나 또는 철회할 수 있다. 제한 또는 지시가 설정되지 않은 경우에는 환경보전을 위한 제한 또는 지시를 설정할 수 있다. 해제는 해제에 붙여진 지시가 준수되지 않은 때 또는 토양보전을 위한 철회가 필요한 때에 해당하는 경우에 전부 또는 일부철회를 할 수 있다(토양보전법 제66조제1항 및 제2항). 일반행정법 제3.5조제3항 내지 제3.5조제5항 및 환경보전법 제13.2조는 해제를 인정할 때 붙여진 지시 또는 제한의 변경을 요구하는 해제를 인정한 자의 청구에 근거한 처분의 성립에 관하여 적용된다. 일반행정법 제3.5조제6항 및 환경보전법 제13.2절은 제1항에 근거한 그 밖의 처분 및 제66조제2항제b호에 근거한 처분의 성립에 관하여 적용된다(토양보전법 제66조제3항).

제65조제1항에 근거한 해제에 관계되는 청구에 기하여 결정할 권한을 가지거나 가지게 되는 행정기관은 해제에 관계되는 청구에 근거한 처분안 및 처분을 행할 의사 및 해제를 인정한 자의 청구에 근거하는 이외의 제66조에 근거한 처분안에 대하여 당해 기관에게 조언을 행할 기회를 검사관에 대하여 제공한다. 청구가 법규명령에 언급된 사항에 관계되는 경우에 제1문에 따라서 조언을 행할 기회를 부여하게 되는 다른 행정기관을 당해 법규명령으로 지정할 수 있다(토양보전법 제67조제1항).

9) 토양보전을 위한 조사

법규명령은 토양의 보전을 위하여 직권으로 조사를 행할 때에는 당해 법규명령이 정하는 규칙에 따라야 한다는 점 및 당해 법규명령이 지정하는 도청, 시읍면, 지방자치법에서 규정하는 법인격을 가지는 단체 그 밖의 공공단체가 그의 권한의 범위에 있어서 당해 법규명령이 정하는 규칙에 따라서 조사를 행하거나 당해 조사에 협력할 의무를 부담한다는 점을

규정할 수 있다(토양보전법 제69조제1항). 이러한 규칙은 특히 조사에 있어서 따라서는 되지 않는 방법, 조사의 빈도, 조사범위 내에 있어서 사용할 수 있는 측정지점망의 밀도, 조사결과의 처리 및 기록, 법규명령이 지정하는 행정기관에게 결과의 사용을 위임하고 그에 관한 정보를 제공하는 것에 관계될 수 있다(토양보전법 제69조제2항).

법규명령으로 지정하는 행정기관이 토양보전을 위하여 현장에서의 조사가 필요하다고 판정한 경우에는 조사가 행하여지고 있는 토양의 부분에 관한 권리자에 대하여 이 권리자의 손해배상에 관계있는 권리자를 침해하지 않고 조사를 행하고 당해 조사를 위하여 필요한 자재가 소재하며 자재를 운반, 유지, 사용 또는 제거하는 것을 허용할 의무를 과할 수 있다는 것을 규정할 수 있다(토양보전법 제70조).

제6조 내지 제11조가 규정하는 법규명령에 의하여 당해 법규명령이 지정하는 방법으로 자기에게 필요한 권한이 없는 토양의 부분상 또는 부분 내에 있어서 조사를 행하지 않으면 안 되는 자가 당해 법규명령으로 지정하는 행정기관에 대하여 이에 근거한 권리자에게 제70조가 규정하는 의무를 과하도록 청구할 수 있다는 것을 규정할 수 있으며, 그의 적용에 있어서 제71조제1항에 따른 청구에 있어서 어떠한 정보를 제출하지 않으면 안 된다는 것을 명시한다(토양보전법 제71조 제1항 및 제2항). 관할 행정기관은 의무를 과할 때 권리자에의 손해배상이 충분히 보증되도록 조건을 정한다(토양보전법 제71조제3항).

법규명령으로 토양을 오염시키거나 또는 부식할 우려가 있는 행위가 이미 행해지거나 또는 현재 행하여지고 있는 영역에 있어서 권리자가 토양의 질에 관하여 당해 법규명령이 지정하는 조사를 행하며 조사결과를 당해 법규명령으로 지정하는 정부기관에 제출할 의무를 지게됨을 정할 수 있다(토양보전법 제72조).

10) 손해배상

제70조 및 제71조에서 규정하는 조사의 결과로서 발생한 손해는 조사를 수인할 의무를 받은 공적 기관 및 그 자의 청구에 근거하여 당해 의무가 과해진 경우의 청구자의 각각에 의하여 배상된다. 손실보상에 관계

되는 청구는 조사가 행하여진 재판관할구의 법원에서 심사한다(토양보전법 제73조).

제30조제3항, 제4항 또는 이 규정과 관련하여 제49조가 규정하는 명령의 결과로서 손해는 명령을 발한 참사회, 시읍면의 장 또는 직원이 배상한다(토양보전법 제74조제1항). 참사회, 시읍면의 장 또는 직원이 제30조제3항, 제4항 또는 이 규정과 관련한 제49조가 규정하는 명령을 발할 수 있지만, 명령의 수임자로 될 가능성이 있었던 자의 자발적인 노력과 관련하여 그것을 중지한 경우에는 전항을 준용한다(토양보전법 제74조제2항). 손해에 대하여 손해배상을 받을 권리를 가지는 자가 책임을 부담하는 한 또는 이 자가 손해배상에 의하여 부당한 이득을 얻는 한에 있어서 손해배상은 발생하지 않는다. 손해배상에 관련되는 청구는 문제되는 영역이 소재하는 재판관할구의 법원에서 심사된다(토양보전법 제74조제3항 및 제4항).

11) 정화에 소요되는 비용

국가는 법관에 의한 경감을 제외하고는 국가가 부담하게 되는 조사사안의 조사, 정화조사 및 심각한 오염사안의 정화비용을 문제되는 사안에 있어서 자기의 불법한 행위에 의하여 토양의 오염 또는 부식을 발생하고, 그와 동시에 그 때문에 또는 그 밖의 계약 이외에 있어서 그의 결과에 관하여 어떠한 관청에 대하여 민법에 근거한 책임을 부담하는 자로부터 회수할 수 있다(토양보전법 제75조제1항). 제75조제1항이 규정하는 사안의 비용이 도 또는 시읍면의 공동부담이 되는 경우 국가는 당해 비용을 전항에 따라서 회수할 수 있다(토양보전법 제75조제2항).

국가는 제75조제1항이 규정하는 국가의 부담이 되는 비용을 부당이득에 관한 규칙에 따라서 당해 조사 또는 정화에 의하여 부당이득을 얻은 자로부터 회수할 수 있다. 제75조제1항 및 제3항이 규정하는 권한은 제75조제1항이 규정하는 비용이 전부 도 또는 시읍면의 부담으로 되는 경우에 있어서 당해 비용이 도 또는 시읍면의 부담으로 되는 한 국가가 당해 권한을 행사하지 않는 경우 도 또는 시읍면에 귀속한다(토양보전법 제75조제3항 및 제4항).

오염 또는 부식의 원인자가 오염 또는 부식에 의하여 어떤 관청에 대해서도 불법으로 행동하여서는 안 되기 때문에 제75조제1항에 근거한 책임을 부담하지 않는 경우에 있어서도 다음의 모든 조건을 만족시키는 경우에는 동항이 규정하는 비용을 국가가 회수할 수 있다.

- a. 오염 또는 부식이 원인자의 관여에 의하여 발생한 시점에 있어서 당해 원인자가 오염 또는 부식을 발생시킨 물질에 수반되는 중대한 위험을 알거나 또는 이러한 위험을 알 수 있었던 때
- b. 원인자가 이 중대한 위험에 비추어 오염 또는 부식시키는 행위를 중지시키지 않았던 것이 진정하게 비난받을 수 있을 때. 다만 당해 행위가 직업 또는 사업으로서 행하여진 경우에 특히 진정하게 비난받을 수 있는 것에 관계되는 것에 대해서는 당시의 같은 사업에 있어서 통상 사업운영 및 당시 존재하고 원인자에 의하여 무리없이 적용될 수 있는 대체수단을 고려하여야 한다(토양보전법 제75조제6항).

관할장관은 그 다음해에 있어서 관할도의 참사회에 의하여 또는 참사회를 대신하여 또는 제63조d제1항에 의한 도의 수질관리관에 의하여 실시되는 조사사안의 조사 및 심각한 오염사안의 정화조사 및 정화비용을 지출하기 위하여 매년 9월 30일까지 각 도(道)에 대하여 스스로 확정된 분담금을 보조금으로서 교부한다. 관할장관은 전항에 의하여 교부되는 분담금의 산정 및 용도의 목적 적응성에 관한 규칙을 정한다. 도는 제63조d제1항이 규정하는 사안을 제외한 시험적 조사비용 및 제82조제2항에 의하여 시읍면에 대하여 분담금을 부여하는 경우의 당해 분담금을 분담금으로부터 전액 지출한다(토양보전법 제76조제1항 내지 제3항).

도는 오염사안 등에 정밀조사 및 제1항이 규정하는 심각한 오염사안의 정화조사 및 정화비용의 90%를 당해 비용이 제79조제1항 또는 제81조 a제2항에 의하여 관할시읍면 및 관할 수지관리관의 각자의 부담으로 되지 않는 한 분담금으로부터 지출한다. 조사 및 정화비용에는 제74조에 근거하여 부여되는 손해배상, 합의에 의한 소유권의 취득 또는 부동산물건 또는 제50조제1항제a호 및 제b호가 규정하는 제한적 권리의 이용, 제50조에 근거한 청구 및 제83조에 의한 분담금을 시읍면에 교부하는

경우의 당해 분담금을 포함한다. 시행규칙으로 이 조에서 규정하는 비용을 지정한다(토양보전법 제76조제4항 내지 제6항).

도가 제76조제1항에 의하여 수령하거나 지출하지 않는 금액에 대하여 발생한 이자는 분담금이 교부되는 연도의 다음 연도에 동항이 규정하는 경우를 위하여 지출된다. 제78조가 규정하는 적요는 이자에도 관계된다. 시행규칙으로 이의 산정에 관한 규칙을 정한다(토양보전법 제76조제7항).

어떤 사안에 관계되는 제76조제4항이 규정하는 비용이 예측에 의하여 법규명령이 정하는 금액을 웃도는 경우 관할장관은 조사 및 당해 사안의 정확화에 동의하는 한 그 부담에 있어서 관할 도에 대하여 개별의 분담금을 교부한다(토양보전법 제77조제1항).

관할장관은 제1항이 규정하는 분담금의 청구신청, 당해 분담금의 확정을 위하여 제출되는 정보 및 분담금의 지출의 목적적합성에 관한 세칙을 정한다(토양보전법 제77조제3항). 도가 제77조제1항의 규정에 의하여 수령 또는 지출하지 않은 금액에 관하여 발생한 이자는 분담금이 교부된 해의 다음해에 제76조제1항이 규정하는 경우를 위하여 지출된다. 제76조제7항제2문 및 제3문은 이를 준용한다(토양보전법 제77조제4항).

참사회는 제76조제1항 또는 제77조제1항에 근거한 분담금이 교부된 사안에 관하여 도에 있어서 토양정화의 진행에 관한 적요를 매년 4월 14일 및 8월 31일까지 관할장관에게 제출한다. 당해 적요에는 도가 지출한 분담금 및 도가 당해 사안을 위하여 인수한 채무 및 당해 달력상의 년에 있어서 당해 사안을 위하여 도가 인수할 예정인 채무 및 도가 당해 연도에 있어서 당해 사안을 위하여 행할 것을 예정한 지출을 기재한다(토양보전법 제78조제1항).

관할장관은 제78조제1항이 규정하는 적요로부터 도가 분담금이 교부되는 해에 있어서 분담금을 제76조 또는 제77조가 규정하는 사안을 위하여 지출하지 않은 것이 명백하다고 판단한 경우에는 이러한 규정에 의하여 도에 교부되는 분담금을 감액할 수 있다. 관할장관은 당해 도의 장래의 분담금으로 조달될 가능성이 있기보다는 당해 사안을 위한 많은 채무를 인수하게 될 가능성이 있거나 또는 많은 지출을 할 가능성이 있다

고 판정한 도에 대한 분담금을 감액한 몫에 의하여 증액을 할 수 있다(토양보전법 제78조제2항).

정밀조사가 행하여지는 사안에 있어서 오염의 원인 또는 심각한 오염 사안의 오염원인이 그의 관할구역에서 발생한 시읍면은 당해 사안에 관하여 다음의 비용을 부담한다.

- a. 제76조제4항이 규정하는 사안 등의 비용을 중앙통계국의 인구에 따른 분담금을 교부할 수 있는 해의 1월 1일 현재 2만 이상의 주민을 가지는 시읍면에 대하여는 10만 플로린 및 그 밖의 시읍면에 대해서는 분담금을 교부할 수 있는 해의 1월 1일 현재 관할 시읍면이 중앙통계국의 인구에 의하여 가지고 있는 주민 수에 5 플로린을 곱하여 얻은 금액
- b. 제76조제4항이 규정하는 사안 등의 비용이 제a호의 적용에 의하여 결정된 금액을 웃도는 경우에는 비용을 당해 금액을 비용의 나머지 부분의 7.5% 증액한 금액까지의 비용을 부담한다(토양보전법 제79조제1항).

조사 또는 정화가 도에 의하여 행하여진 경우에 시읍면은 참사회의 청구에 근거하여 시읍면이 부담할 부분을 도에 지불한다(토양보전법 제79조제2항). 제79조제1항이 규정하는 사안 등의 비용의 계산을 위해서는 제42조를 적용하여 동시에 정화가 개시되는 복수의 사안의 비용을 단일의 사안의 비용으로 본다. 재정관계법 제12조가 규정하는 경우에 있어서 시읍면의 재정상황이 악화되거나 또는 제79조제1항의 적용에 의하여 악화되는 경우 관할장관은 내무장관 및 재무장관과의 합의한 후 관할도의 참사회와 협의한 후에 지방자치단체의 장 및 직원의 청구에 근거하여 분담금을 보다 낮은 금액으로 확정하거나 당해 시읍면이 분담금의 전액을 지불할 의무를 부담하지 않는다는 것을 결정할 수 있다(토양보전법 제79조제3항 및 제4항).

제79조제4항이 규정하는 경우 참사회는 각각의 시읍면의 분담금이 감액된 부분에 관한 당해 분담금을 보전하며, 당해 분담금을 부담한다. 관할장관은 관할 도에 교부되는 분담금을 제1문에서 규정하는 분담금과 같은 금액을 증액한다(토양보전법 제79조제5항).

시읍면은 문제되는 사안에 관하여 그를 위한 시읍면이 무리없이 사용할 수 있는 모든 수단에 의하여 오염을 방지하거나 또는 방지하려고 노력한 것을 증명하며, 관할장관이 납득한 경우에는 전조에 의하여 지불할 수 있는 분담금의 지불에 관계되는 의무를 면제하도록 관할장관에게 청구할 수 있다. 관할장관은 면제에 관계되는 결정을 하는 경우에는 제76조제1항이 규정하는 분담금을 전항이 규정하는 분담금의 액수의 금액부분에 대한 관할 도를 위한 분담금을 증액하거나 또는 제77조가 적용되는 경우에는 관할 도에 전항이 규정하는 분담금의 액수의 개별의 분담금을 교부한다. 면제는 동조가 시행된 날짜에 의하여 오염 또는 부식의 원인이 존재한 사실에 관해서만 주어진다(토양보전법 제80조제1항 내지 제3항).

도는 당해 비용이 제79조제1항제a호에 의하여 전부가 관계 시읍면의 부담으로 되지 않는 경우 심각한 오염사안 또는 정밀조사가 행하여지는 사안 등에 제76조제4항이 규정하는 비용의 2.5%를 부담한다. 조사 또는 정화가 제53조제1항이 규정하는 참사회에 의하여 인정된 청구에 근거하여 지방자치단체의 장 및 직원에 의하여 행하여진 경우 도는 그의 청구에 근거하여 도가 부담할 수 있는 비용의 부분을 시읍면에 지불한다(토양보전법 제81조제1항 및 제2항).

제63조d제1항이 규정하는 사안에 있어서 제79조 내지 제81조의 규정은 적용되지 않는다(토양보전법 제81조a제1항). 제81조a제1항이 규정하는 사안에 있어서 정밀조사가 행하여지게 될 사안 또는 심각한 오염에 관계있는 사안에서 수질관리관은 당해 사안이 그의 관리에 속하는 지표수 아래의 토양 또는 강가에 관계되는 한 당해 사안에 관하여 다음의 것을 부담한다.

- a. 법규명령으로 정하는 금액에 관할 수질관리관이 분담금의 지불해의 1월1일 현재 지표수오염방지법 제21조가 규정하는 과징금을 부과하는 기초가 된 인구에 상당하는 수를 곱하여 얻은 금액 이하의 사안 등의 제76조제4항이 규정하는 비용
- b. 사안 등의 제76조제4항이 규정하는 비용이 제a호를 적용하여 곱한 금액보다도 많은 경우에는 비용의 잔여부분의 10%(토양보전법 제81조a제2항).

제81조a제2항제a호가 규정하는 법규명령으로 동호를 적용하여 곱한 금액의 한도액이 설정된다. 제81조a제2항이 규정하는 사안의 비용의 산정을 위하여 제42조를 적용하는 동시에 정화가 개시되는 사안의 비용은 단일사안의 비용으로 간주된다. 수질관리관은 그의 관리에 속하는 지표수 아래의 토양이 관계되는 사안의 시험적 조사의 비용의 전액을 부담한다(토양보전법 제81조a제3항 내지 제5항).

제57조가 규정하는 채무에 관하여 발생하는 비용은 전부 관할 시읍면이 부담한다. 채무관계법 제12조가 규정하는 경우에 있어서 시읍면의 재정상황이 악화되거나 또는 전항의 적용에 의하여 악화되게 되는 경우 관할장관은 내무장관 및 재무장관과 합의한 후 지방자치단체의 장 및 직원의 청구에 근거하여 전항이 규정하는 비용에 대한 분담금을 확정할 수 있다(토양보전법 제82조제1항 및 제2항).

관할장관은 사안 등의 제76조제4항이 규정하는 비용이 제79조제4항에서 규정하는 시읍면의 분담금을 웃도는 한 제82조제2항에서 규정하는 분담금만을 확정한다. 제82조제2항에 의하여 확정되는 분담금은 제76조에 의하여 도에 교부되는 분담금 중에서 참사회가 교부한다. 관할장관은 관할 도에 교부되는 분담금을 제2항의 규정에 의하여 확정되는 분담금과 같은 액으로 증액한다. 관할장관은 제2항이 규정하는 분담금을 교부할 수 있는 비용에 관한 규칙을 정한다(토양보전법 제82조제3항 내지 제5항).

참사회는 시읍면이 다음의 모든 사항에 해당하는 것을 증명한 경우에는 지방자치단체의 장 및 직원의 청구에 근거하여 시읍면에 대하여 제57조에 의하여 확정된 구입가격의 22.5%의 금액의 분담금을 시읍면에 교부한다.

- a. 오염이 발생된 기간 중 1인 또는 2인 이상의 원인자와 어떠한 계속적인 법적 관계도 가지지 않았던 경우
- b. 오염원인에 대하여 어떠한 직접적 또는 간접적 관계도 가지지 않은 경우
- c. 토지가 주택건설을 위하여 매각되거나 또는 장기토지임대계약으로 할당된 때에 오염을 알지 못하거나 또는 알 수 없었는데 대하여 과

실이 없는 경우(토양보전법 제83조).

참사회는 전년도를 위하여 제76조 및 제77조에 따라서 관할장관에 의하여 교부된 분담금의 지출에 대하여 매년 8월 31일까지 관할장관에게 보고한다. 관할장관은 보고를 행하는 방법 및 보고 시에 제공하여야 하는 정보에 관하여 규칙을 정한다. 이 정보에는 각 사안에 있어서 관계 조사사안의 조사방법, 정화조사 및 정화를 관계사안에 있어서 실시하는 방법에 관한 정보를 포함한다. 관할장관은 매년 도의 보고의 요약을 포함한 보고서를 국회에 제출한다(토양보전법 제84조제1항 내지 제3항).

참사회가 제84조에 의하여 적용되는 의무를 부과하지 않는 경우 관할장관은 도가 제83조제1항에서 규정하는 분담금 외에 관할장관에 대하여 제84조제1항이 규정하는 보고의 대상연도에 있어서 지불될 수 있는 분담금 총액과 같은 액수의 금액을 재차 지불하는 것을 결정할 수 있다(토양보전법 제85조).

환경보전법 제4.14조가 규정하는 계획이 명백하게되는 문제의 오염사안의 조사 또는 정화를 개시한 시점 보다 전에 미리 도 또는 시읍면의 부담이 되었던 제76조제3항 또는 제4항이 규정하는 비용을 위하여 도 또는 시읍면에 대하여 분담금이 교부되는 사안에 관하여 규칙을 법규명령으로 정한다. 제1문에서 규정하는 사안에는 당해 분담금 중 시행규칙이 지정하는 분담금의 비율만이 지출되는 것을 규정할 수 있다(토양보전법 제86조제1항). 분담금은 문제의 사안의 자금조달을 위하여 도 또는 시읍면에 의하여 부담된 차입금과 관련하여 도 또는 시읍면의 부담으로 되거나 부담으로 된 비용과 어떠한 관계도 가지지 않는다(토양보전법 제86조제2항).

12) 정화기금

종래부터 오염자의 부담도 포함하기 위하여 사적 정화를 위한 기금이 있었으며, 경제적이고 효과적인 경우에 한정되어 사용되었지만, 특히 신법 아래에서는 토지소유자 등이 정화책임을 지는 경우에는 도시재개발기금(토양정화자금)의 원조를 받게된다.¹⁴⁸⁾

148) 종래의 제도 아래서의 도시재개발기금의 이용에 대해서는 Soil Protection in

제 5 절 영 국

1. 연혁과 그 구성

(1) 의회의 대응

영국은 다른 국가와는 달리 토양환경보호법이라는 단일법을 제정하지 않고 기존의 환경보호법에 새로운 장을 추가로 삽입하는 형태로 토양보호에 관한 법제를 정비하였다. 이러한 법제정비의 과정을 살펴보면, 우선 1988년 영국 하원의 환경위원회는 유해폐기물의 취급 및 처리문제에 관하여 조사를 실시하여 처리장 및 기타 공업시설의 부지에 있어서 토양오염의 문제에 직면하게 되었다. 그래서 동 위원회에서는 유해폐기물문제의 조사 종료 후 1989년에 토양오염문제의 조사에 착수하여 그 조사 결과에 근거하여 1990년 1월 토양오염에 관한 시책에 대하여 정부에 권고를 포함한 보고서(제1 보고서)를 공포하였다.¹⁴⁹⁾

환경위원회는 이 조사과정에 있어서 토양오염대책의 선진국인 네덜란드와 미국을 시찰하였지만, 이 보고서에서 영국은 토양오염에 관련한 정책의 기초로서 네덜란드와 같이 「다양한 기능」의 개념을 채택할 수 없음을 분명히 밝히고 있다. 아마도 네덜란드식의 사고방식에 의하면 토지는 그 용도에도 불구하고 모두 초기의 상태로 복구되지 않으면 안 되는 것으로 되지만, 이와 같은 사고방식은 비용에 비하여 효과는 비교할 수 없으며, 기술적으로도 완전하게 정화하는 것은 어렵다는 것이 동 위원회의 결론이었다.

이에 반하여 영국환경성이 취하고 있는 토양오염의 개념에 대해서는 오염의 정확한 정의가 곤란하다면서 다시 고려하게 되었다. 당시 영국의 환경성이 취하고 있는 토양오염의 개념은 토지의 용도에 따른 상대적인 것이며, 농지라면 오염되고 있는 토지이고 주차장용지이라면 오염되지 않는 토지가 되며, 혹은 임시로 이용이 예정된 유해물질을 함유하는 있

the Nineties, Lower House, 1989~1990 Session, 21 557, No. 2, p. 36.
149) 山田 敏之, 前掲書, 7頁.

는 토지도 오염되지 않는 것이라고 하였다. 이에 대하여 위원회는 정부에 대하여 용도에 관계없이 건강 및 환경에 대한 잠재적으로 위험이 있는 오염된 토지에 시책의 중점을 두도록 권고하였다.

또한 미국의 Superfund제도에 대해서는 그것을 모방하는 것은 제도를 복잡하게 하는 것에 지나지 않는 것으로 거부되고, 기존의 포기된 토지에 대한 보조금제도의 정비확충을 권고하였다.¹⁵⁰⁾

그 외에 오염지에 대한 컴퓨터에 의한 공통의 방법의 등록부를 만드는 것을 시읍면에 의무를 부과하는 입법조치를 요청하였다.

정부는 환경위원회의 이러한 권고에 대하여 1990년 7월에 답변서를 공표하여 대체로 그의 권고를 받아 들였다.¹⁵¹⁾

(2) 정부정책의 구조

그 후 환경성은 1994년 7월에 공표한 도시·전원계획의 책정과 오염규제와의 관계에 대하여 지방계획책정기관을 위한 포괄적인 지침「계획책정 및 오염규제」(PPG23)에 오염지에 관한 조항을 언급하였다. 여기에서는 계획책정의 다양한 단계에 있어서 토지의 오염을 고려하는 것이 요구되었다.¹⁵²⁾

특히 1994년 11월에 환경성은 같은 해 3월에 공표한 「과거에의 변제(Paying for our Past)」에 대한 각계로부터 제기된 의견에 근거하였다. 웨일즈청과 공동으로 「오염지의 구조(Framework for Contaminated Land)」를 공표하였다. 여기에서는 용도에 적합한 조치라는 정부의 오염지에 대한 기본적인 방침이 보이게 되었다.¹⁵³⁾

그에 의하여 대량의 과거 토지오염은 개발 및 재개발의 과정에서 민간부문의 자발적·상업적 활동에 의하여 정화되는 것이 최선의 방법이며, 시읍면 및 환경청은 오염이 건강 또는 환경에 수인할 수 없는 현실적 또는 잠재적인 위험을 가져오고, 한편으로는 현실의 혹은 예정되는

150) 山田 敏之, 前掲書, 7~8頁.

151) 山田 敏之, 前掲書, 8頁.

152) 山田 敏之, 前掲書, 8頁.

153) 山田 敏之, 前掲書, 8頁.

부지의 용도를 고려하여 그를 위하여 이용 가능한 적정하고 비용의 면에서 효과적인 수단이 존재하는 경우에만 개선조치를 취할 것이 요구되었다.¹⁵⁴⁾

정부는 이러한 지침에 근거한 1990년 환경보전법(Environment Protection Act)에 새로이 「제2장A 오염지」를 추가하여 1995년 환경법안을 의회에 제출하여 1995년 7월 19일에 성립하였다.¹⁵⁵⁾

(3) 법안의 구성

이 법률에서 규정하고 있는 내용은 다음과 같다.

제78조A는 서론으로서 이 법의 적용범위, 오염지, 특수부지, 피해 등의 용어를 정의하고 있다. 그리고 제78조B(오염지의 특정), 제78조D(주무장관에의 특수부지결정의 위임), 제78조E(오염지의 개선을 요구하는 집행기관의 직무 등), 제78조F(개선책임을 질 수 있는 적절한 자에 관련한 결정), 제78조G(출입권 등의 부여 및 그에 대한 보상), 제78조H(개선통지의 송달에 관계하는 제한 및 금지), 제78조J(관리수역의 오염에 관한 책임의 한정), 제78조K(그 밖의 토지에 유출되는 오염물질에 관한 책임), 제78조L(개선통지에 대한 불복신청), 제78조M(개선통지의 불준수의 죄), 제78조N(집행기관이 개선행위를 실시할 권한), 제78조P(집행기관에 의한 개선비용의 회수 및 그와 관련한 담보), 제78조Q(특수부지), 제78조R(등록부), 제78조S(국가의 안전보장에 영향을 미치는 정보의 등록부에서의 제외), 제78조U(오염지의 상태에 관한 관할관청의 보고서), 제78조V(오염지에 관한 관할관청의 부지지정지침), 제78조W(주무장관이 시달하는 지침의 관할관청에 의한 존중), 제78조T(일정한 비밀정보의 등록부에서의 제외), 제78조X(부칙), 제78조X(쉬리섬에의 적용), 제78조Y A(주무장관에 의한 지침에 관한 부칙), 제78조Y B(이 장과 다른 법률과의 상호작용), 제78조Y C(이 장 및 방사능)로 구성되어 있다.

154) 山田 敏之, 前掲書, 8頁.

155) 山田 敏之, 前掲書, 8頁.

2. 주요내용

(1) 적용범위

영국의 1990년 환경보전법(Environmental Protection Act) 제2부A(오염지)에서 토양보호에 관하여 규정하고 있다. 이 법 제78조A제2항에 의하면 오염지란 토지 내, 토지 위 또는 토지의 지하의 물질을 원인으로서 다음의 어떠한 상태에 있으며, 당해 토지가 그 영역 내에 소재하는 지방기관에 의하여 판단되는 토지를 말한다. 또한 토지가 그와 같은 토지로 판단될 그 여부를 결정할 때에 지방기관은 제5항에 따른다는 것을 조건으로 당해 결정을 행할 때 따르지 않으면 안 되는 절차에 관하여 제78조YA에 의한 주무장관이 시달한 지침에 따라서 행동하지 않으면 안 된다.

또한 78조A제3항은 특수부지에 대하여 정의하고 있다. 즉 특수부지란 제78조C제7항 또는 제78조D제6항에 의하여 특수부지로 지정된 곳 및 제78조Q제4항에 근거하여 특수부지로서의 지정이 관할기관에 의하여 해제되지 않은 곳을 말한다.

이 법은 관리수역의 오염의 방지에 대해서도 규정하고 있다. 관리수역의 오염이란 독성물질, 유해물, 오염물 또는 고형폐기물의 관리수역에의 유입을 말한다.

1) 오염지의 특정

각 지방기관은 그의 영역에 관하여 오염지의 특정 및 당해 지방기관이 당해 토지가 특수부지로 지정될 필요가 있는 토지인지 여부를 결정하는 것을 가능하게 하기 위하여 수시 검사를 받아야 한다(환경보전법 제78조B제1항). 지방기관은 이러한 직무를 집행할 때 제78조YA에 의하여 관할장관이 당해 목적을 위하여 시달한 지침에 따라서 행동하여야 한다(환경보전법 제78조B제2항).

지방기관이 그의 관할 영역에 있어서 오염지를 특정하는 경우에는 관할기관, 당해 토지의 소유자, 당해 토지의 전부 또는 일부를 점유하는

것으로 당해 기관에 의하여 판단된 자 또는 적절한 자로서 당해 기관에 의하여 판단된 자에게 당해 사실을 통지하고 통지이유를 기재하여 통지를 행하여야 한다(환경보전법 제78조B제3항). 어떠한 토지에 관하여 행정기관이 어떠한 자에 대하여 제78조B제3항제d호에 의하여 통지를 행한 후에도 집행기관은 다른 자가 적절하다고 판단하는 경우에는 당해 다른 자에 대하여 지방기관이 문제가 되는 토지를 오염지로서 특정한 사실 및 그 자가 집행기관에 의하여 적절한 자로 판단되었다는 사실을 통지하여야 한다(환경보전법 제78조B제4항).

2) 특수부지의 특정 및 지정

지방기관은 그의 영역 내의 오염지가 특수부지로서 지정될 필요가 있는 토지라고 판단되는 경우에는 당해 토지가 특수부지로서 지정되는 것이 필요한 토지인지를 결정하고, 당해 기관이 당해 토지가 특수부지로서 지정될 필요가 있는 토지로서 결정된 경우에는 관계자에게 당해 결정의 통지를 행하여야 한다(환경보전법 제78조C제1항).

관할관청은 언제든지 오염지가 특수부지로서 지정될 필요가 있는 토지라고 판단한 경우에는 당해 토지가 소재하는 영역을 관할하는 지방기관에 그 사실을 통지할 수 있다. 이러한 통지가 시읍면에 대신하여 행하여진 경우 당해 지방기관은 문제가 되는 토지가 특수부지로서 지정될 필요가 있는 토지 또는 특수부지로서 지정될 필요가 없는 토지에 해당하는지를 결정하고 관계자에게 당해 결정을 통지하여야 한다(환경보전법 제78조C제4항 및 제5항).

3) 특수부지

지방기관이 개선통지를 송달한 경우에는 문제되는 오염지가 특수부지로 된 경우에는 관할기관은 개선통지를 인용할 수 있으며, 인용하는 경우는 다음과 같다(환경보전법 제78조Q제1항).

- ㉠ 관할기관이 개선통지를 인용하는 자기 결정의 통지를 적절한 자 및 지방기관에 대하여 행하여야 한다는 점,
- ㉡ 개선통지가 관할기관이 그것을 인용하는 것을 결정한 때로부터 당해 기관에 의하여 행하여진 개선통지로서의 효력을 발생한다는 점,

- ㉔ 개선통지의 유효성이 오염지가 특수부지로 되었다는 점, 관할기관에 의한 개선통지의 인용 및 제78조Q제1항제b호에서 정하는 것의 어떠한 사항에 의하여 영향을 받지 않는다는 점.

지방기관이 제78조N에 의하여 어떠한 것 또는 어떠한 것의 일련의 것을 개선행위로서 행하는 것을 시작하는 경우는 다음과 같다(환경보전법 제78조Q제2항).

- ㉕ 문제되는 오염지가 특수한 부지로 되고 당해 기관이 그 사실 또는 그의 일련의 사실을 동조에 의하여 계속 행할 수 있는 경우
- ㉖ 그 사실 또는 그의 일련의 사실을 행할 때에 당해 기관이 부담한 정당한 비용에 관하여 당해 기관이 집행기관인 것과 같이 제78조P가 적용되는 경우.

토지가 특수부지인 경우 및 특수부지인 한 관할기관은 수시로 토지의 상황을 심사할 목적으로 당해 토지를 검사할 수 있다(환경보전법 제78조Q제3항). 관할기관은 특수부지가 지금에 와서 특수부지로서 지정될 필요가 없는 토지라고 판단하는 경우에는 관할장관 및 당해 부지가 소재하는 구역을 관할하는 지방기관에 대하여 당해 통지로서 명시되는 날로부터 문제되는 토지의 특수부지로서의 지정을 해제하는 통지를 행할 수 있다(환경보전법 제78조Q제4항).

4) 등록부

각 집행기관은 다음의 사항 또는 다음의 사항에 관한 소정의 상세 사항을 포함하는 등록부를 유지하여야 한다. 다만 당해 직무는 제78조S 및 제78조T에 따른다(환경보전법 제78조R제1항).

- ㉗ 당해 기관에 의하여 송달된 개선통지
- ㉘ 제a호의 개선통지를 다투는 소송
- ㉙ 제78조H에 근거하여 작성되고 공포된 개선서 또는 개선선고문
- ㉚ 잉글랜드 및 웨일즈에 있어서 집행기관에 관하여 당해 기관에 의하여 송달된 부과통지에 대한 불복신청
- ㉛ 특수부지로서의 토지의 지정으로서 제78조C제7항에 의하여 효력을 가지는 동조제1항제b호 또는 제5항제a호에 근거한 통지

- ⑥ 특수부지로서의 토지의 지정으로서 제78조D제6항에 의하여 효력을 가지는 동조제4항제b호에 근거한 통지
- ⑦ 특수부지로서의 토지의 지정을 해제하는 제78조Q제4항에 근거한 집행기관에 의하여 당해 기관에 대하여 행하여진 통지
- ⑧ 개선통지가 송달된 상대방 및 개선서를 작성하고 공표하도록 제78조H제8항제a호에 의하여 요구되거나 과거에 요구된 자에 의하여 당해 기관에 대하여 행하여진 통고
- ⑨ 그 토지에 관하여 개선통지가 송달되고 있는 경우 및 개선서가 작성되고 공표되고 있는 경우에 해당하는 토지의 소유자 또는 점유자가 문제되는 토지에 대하여 개선행위로서 미리 행하여지고 있다고 주장하는 것에 대하여 당해 기관에 행한 통고
- ⑩ 제78조M에 근거하여 범죄행위에 대한 유죄판결
- ⑪ 오염지에 관한 그 밖의 사항.

관할기관은 이 규정에 근거하여 유지되는 등록부에 상세 사항을 기재한 경우에는 그 구역 내에 그 상세 사항에 관계되는 토지가 소재하는 지방기관에게 이러한 상세 사항의 사본을 송부하여야 한다(환경보전법 제78조R제1항). 토지에 관한 상세 사항이 이 규정에 근거하여 유지되는 등록부에 그의 영역 내에 토지가 소재하는 것으로 간주되는 지방기관은 당해 상세 사항의 사본을 그 영역 내에 토지가 실제로 소재하는 지방기관에 송부한다. 그리고 토지가 그의 영역 내에 실제로 소재하는 지방기관 이외의 지방기관의 영역 내에 소재하는 것과 제78조X제2항에 의하여 간주되는 경우에도 마찬가지로 당해 상세 사항의 사본을 그 영역 내에 토지가 실제로 소재하는 지방기관에 송부한다(환경보전법 제78조R제5항).

5) 국가의 안전보장에 영향을 미치는 정보의 등록부에서의 제외

제78조R에 근거하여 유지되는 등록부에 어떤 정보를 기재한 경우 국가의 안전보장에 반한다고 관할장관이 판단한 경우 및 그 범위 내에서 당해 등록부에 당해 정보를 게재하여서는 안 된다(환경보전법 제78조S제1항). 관할장관은 전항이 적용되는 정보의 등록부로부터 제외를 보증

하기 위하여 집행기관에 대하여 그 등록부에서 제외될 수 있는 정보 및 정보의 종류를 지정하는 지침과 관할장관의 결정을 요구하는 그 장관에게 의뢰된 정보의 종류를 지정하는 지침의 지시를 할 수 있으며, 관할장관에게 의뢰된 정보는 관할장관이 그것을 게재할 수 있다고 판단할 때까지 어떠한 당해 등록부에도 게재하여서는 안 된다(환경보전법 제78조S제2항). 집행기관은 제78조S제2항에 근거한 지시에 따라서 등록부로부터 제외된 정보를 관할장관에게 통지하여야 한다(환경보전법 제78조S제3항). 어떠한 자도 제78조S제1항이 적용되는 정보라고 판단하는 정보에 관하여 관할장관에 대하여 정보를 지정하고 그의 명백한 성질을 나타내는 통지를 행할 수 있다. 또한 통지를 행한 경우는 통지를 행한 것을 집행기관에 통지하지 않으면 안 되며, 관할장관에 통지된 정보는 관할장관이 게재할 수 있다고 결정할 때까지는 어떠한 당해 등록부에도 게재하여서는 안 된다(환경보전법 제78조S제4항).

6) 일정한 비밀정보의 등록부에서의 제외

개인 또는 사업의 사항에 관한 정보는 정보가 그 자의 상업상의 비밀인 경우와 제78조T제7항에 근거한 지시에 따라 등록부에 게재할 필요가 없는 정보에 해당하는 경우 및 그 범위 내에서 당해 개인 또는 현재 당해 사업을 경영하는 자의 동의없이 제78조R에 근거하여 유지되고 있는 등록부에 기재하여서는 안 된다(환경보전법 제78조T제1항). 집행기관은 이 부의 규정에 근거하거나 또는 규정에 의하여 취득한 정보가 상업상의 비밀일 가능성이 있다고 판단한 경우에는 다음의 사항을 행하고 어떠한 진술이 되어진 경우에는 당해 진술을 고려하여 당해 정보가 상업상의 비밀인지 그 여부를 결정하여야 한다(환경보전법 제78조T제2항).

- ㉠ 이 조에 근거하여 제외되는 경우를 제외하고 당해 정보를 등록부에 게재할 필요가 있다는 취지의 통지를 당해 정보가 자기 또는 자기의 사업에 관계되는 자에 대하여 행하는 것
- ㉡ ㉠에 규정하는 자에게 당해 정보가 상업상의 비밀인 것을 근거로 당해 정보의 게재에 이의를 신청하는 것 및 이 이의를 이유로 하기 위하여 당해 기관에 대한 진술을 하는 점.

7) 오염지에 관한 관할기관의 보고서

관할기관은 수시 또는 관할장관이 필요하다고 한 때에 해당하는 경우에는 잉글랜드 및 웨일즈 또는 경우에 따라서는 스코트랜드의 오염지의 상태에 관한 보고서를 작성하여 공표하여야 한다(환경보전법 제78조U제1항). 지방기관은 관할기관의 서면에 의한 요구가 있었던 때에는 관할기관이 제78조U제1항에 근거하여 그의 직무를 수행하는 것을 가능하게 하기 위하여 요구하며, 이 조항이 적용되는 정보를 관할기관에 제공하여야 한다(환경보전법 제78조U제2항). 제78조U제2항이 적용되는 정보는 지방기관의 구역 내의 오염지의 상황에 관한 당해 기관이 가지거나 또는 취득하는 것을 기대하는 것이 어렵지 않은 정보로서 지방기관이 이 부분에 근거한 직무의 수행에 의하여 미리 취득하거나 또는 취득할 수 있는 정보로 한다(환경보전법 제78조U제3항).

8) 오염지에 관한 관할기관의 부지지정지침

관할기관은 특별한 오염지에 관하여 지방기관의 권한 또는 직무집행 또는 수행에 관하여 지방기관에 지침을 시달할 수 있다. 또한 당해 기관은 당해 토지에 관하여 이러한 권한 또는 직무의 집행 또는 수행을 행함에 있어서 관할기관에 의하여 시달된 지침을 존중하여야 한다. 이에 근거하여 지방기관에 시달된 지침이 관할장관에 의하여 시달된 지침과 일치하지 않을 경우 및 그러한 범위 내에서 지방기관은 지침을 고려하여야 한다(환경보전법 제78조V제1항 및 제2항). 지방기관은 관할기관의 서면에 의한 요구가 있을 경우에는 관할기관이 제1항의 적용을 위하여 지침을 시달하는 것을 가능하게 하기 위하여 관할기관이 요구하며, 그에 관한 정보를 관할기관에 제공하여야 한다. 이러한 정보는 지방기관의 구역 내의 오염지의 상황에 관하여 당해 기관이 가지거나 또는 취득할 것을 기대할 수 있는 정보이며, 지방기관이 직무의 수행에 의하여 미리 취득하거나 또는 취득할 수 있는 정보로 한다(환경보전법 제78조V제3항 및 제4항).

9) 관할장관이 시달하는 지침의 관할기관에 의한 존중

관할장관은 권한 또는 직무의 집행 또는 수행에 관하여 관할기관에 지침을 시달할 수 있다. 또한 관할기관은 그의 권한 또는 직무의 집행 또는 수행에 있어서 관할장관에 의하여 시달된 당해 지침을 존중하여야 한다. 이 때 관할기관에게 부과된 의무는 이 部의 다른 규정에 의하여 기관에게 부과된 의무를 침해할 수 없으며, 관할장관에 의하여 시달된 지침에 따라서 행동하여야 한다(환경보전법 제78조W제1항 및 제2항).

(2) 오염지의 개선

1) 오염지의 개선을 요구하는 집행기관의 직무 등

집행기관은 토지가 제78조C제7항 또는 제78조D제6항에 의하여 특수부지로 지정된 경우와 지방기관이 그의 관할구역 내에서 특수부지 이외의 오염지를 특정한 경우에는 소정의 절차에 따라서 그리고 이하의 규정에 따르는 조건으로 적절한 자에 대하여 그 자가 개선행위로서 행할 수 있는 것 및 지정된 각 사항을 행하는데 요구되는 기간을 지정하는 통지(이하, 개선통지라 한다)를 송달하여야 한다(환경보전법 제78조E제1항).

개선행위로서 각각 다른 것을 행하려고 하는 각각 다른 개선통지는 토지 또는 구역내, 토지 또는 구역위 또는 토지의 지하 또는 구역 아래의 각각 다른 물질이 존재하는 결과로서 각각 다른 자에 대하여 송달할 수 있다(환경보전법 제78조E제2항). 2인 또는 3인이 개선행위를 행할 수 있는 특별한 것에 관하여 적절한 자인 경우에는 이러한 각자에게 송달되는 개선통지에는 이러한 각자가 각각 부담할 책임이 있으며, 그것을 행할 비용, 제78조F제7항에 근거하여 결정되는 비율을 기재하여야 한다(환경보전법 제78조E제3항). 집행기관이 개선행위로서 행하거나 또는 행하는 것이 가능한 경우는 집행기관이 필요하다고 예상하는 비용 및 문제가 되는 위해 또는 관리구역의 오염의 심각성을 참작하여 정당하다고 인정되는 경우에만 가능하다(환경보전법 제78조E제4항).

2) 개선책임을 질 수 있는 적절한 자에 관한 결정

집행기관은 개개의 사건에 있어서 개선행위를 행할 수 있을 것으로 결정하는 특정한 것에 대한 책임을 질 수 있는 적절한 자를 결정한다(환경보전법 제78조F제1항). 문제되는 오염지가 원인이 되는 물질 또는 물질 중 어떠한 것이 당해 토지 내, 토지위 또는 토지의 지하에 존재하는 것의 원인이 되거나 존재하는 것을 목인한 어떠한 자 또는 2인 이상의 자 중 어떠한 자를 적절한 자로 결정한다(환경보전법 제78조F제2항). 어떤 자가 스스로 문제되는 오염지내, 오염지상 또는 오염지의 지하에 있는 물질이 존재하는 것의 원인이 되거나 어떤 물질이 존재하는 것을 목인한 경우 그 물질에 어느 정도 원인이 있으며, 개선행위를 행할 수 있는 경우에만 적절한 자가 된다(환경보전법 제78조F제3항).

적절한 조사 후 개선행위로서 행하여질 수 있는 것에 대하여 책임을 질 수 있는 적절한 자에 해당하는 자가 나타나지 않을 경우 문제되는 오염지의 현재의 소유자 또는 점유자를 적절한 자로 된다(환경보전법 제78조F제4항). 제78조F제3항의 결과 개선행위를 행할 수 있지만, 적절한 조사 후 그에 관하여 제78조F제2항에 의한 적절한 자에 해당하는 자가 나타나지 않을 경우에는 오염지의 현재의 소유자 또는 점유자를 이러한 것에 관하여 적절한 자로 된다(환경보전법 제78조F제5항). 2인 이상의 자가 개선행위를 행할 수 있는 특정한 사건과 관련하여 적절한 자로 되는 경우에 있어서 집행기관은 관할장관이 이 목적을 위하여 시달한 지침에 따라서 이러한 자 중 어떠한 자가 그에 관하여 적절한 자에 해당하지 않는 것으로 취급될 수 있는지 그리고 어떠한 자가 적절한 자로 적당하지 않다고 취급될 수 있는 경우에는 어떠한 자를 그와 같은 자로 취급할 것인지를 결정하여야 한다(환경보전법 제78조F제6항). 2인 이상의 자가 개선행위를 행할 수 있는 특정한 사건에 관하여 적절한 자가 있는 경우 그러한 자는 관할장관이 이 목적을 위하여 시달한 지침에 따라서 집행기관이 결정한 비율에 따라 그것을 행할 비용을 부담할 책임을 지게된다(환경보전법 제78조F제7항).

3) 관리수역의 오염에 관한 책임의 한정

관리수역에 오염이 발생하거나 또는 오염이 발생할 우려가 있는 경우에 관하여 그 책임을 규정하고 있다. 어떠한 자가 폐기된 광산 또는 광산의 일부로부터 관리수역에 물을 침입하게 하거나 또는 그 곳으로부터 당해 관리수역에 침입할 우려가 있거나 경우에 따라서는 그 우려가 있었다고 집행기관이 판단한 장소에 물이 도달하는 것을 허용하거나, 이미 허용하였거나 허용할 가능성이 있는 때에는 그 결과로서 개선통지에 의하여 설사 관리수역의 오염에 관한 규정이 삭제된다고 하더라도 당해 통지에 의하여 행하도록 요구하는 것이 불가능하지 않는 것을 개선행위로서 행하도록 그 자에게 요구하여야 한다(환경보전법 제78조J제3항). 이러한 것은 광산 또는 광산의 일부가 2000년 1월 1일 이후 폐기된 경우에는 당해 광산 또는 광산의 일부의 소유자 또는 그 전의 운영자에게는 적용하지 않는다(환경보전법 제78조J제4항).

광산 또는 광산의 일부가 적어도 1999년 12월 31일 이전에 해당하거나 또는 2000년 1월 1일 이후에 해당하는 것 중 어느 기회에 있어서 폐기되는 경우에는 당해 광산 또는 광산의 일부가 1999년 12월 30일 이전, 1999년 12월 31일 또는 2000년 1월 1일 이후에 폐기되었는지 그 여부를 결정하는 때에 당해 광산 또는 그 일부에 관하여 2000년 1월 1일 이후에(다만 제3항의 적용을 해치지 않고 당해 광산 또는 그 일부에 관하여 2000년 1월 1일 이후에 해당하는 이러한 기회 중 최초의 기회보다 그 전의 어떠한 시점 또는 어떠한 시점에 관하여) 폐기된 것으로 본다(환경보전법 제78조J제5항).

4) 다른 토지에 누출하는 오염물질에 관한 책임

토지내, 토지위 또는 토지의 지하에 어떠한 물질이 존재하는 원인이 되거나 존재하는 것을 묵인한 자는 당해 물질이 누출되었다고 판단되는 다른 토지내, 토지위 또는 토지의 지하에 존재하는 것의 원인이 되거나 경우에 따라서는 존재하는 것을 묵인한 것으로 간주된다(환경보전법 제 78조K제1항). 어떤 자가 어떠한 물질이 그의 토지내, 토지위 또는 토지

의 지하에 존재하는 원인이 되거나 존재하는 것을 묵인한 경우 토지로부터 직접적인가 또는 간접적인가에 관계없이 당해 물질이 누출된 결과로서 다른 토지(이 조에서는 「토지A」라 한다)내, 토지위 또는 토지의 지하에 당해 물질이 존재하거나 존재하였다고 판단되는 경우에 적용된다(환경보전법 제78조K제2항).

문제되는 물질의 토지내, 토지위 또는 토지의 지하에 있어서 존재가 원인으로 심각한 위해가 발생하거나 위해가 발생할 가능성이 현저한 상태에 있는가 또는 관리수역의 오염이 현실적으로 발생하거나 발생될 우려의 상태에 있다고 판단되는 토지A의 결과로서 토지A의 소유자 또는 점유자 및 문제되는 물질이 당해 토지내, 토지위 또는 토지의 지하에 존재하는 경우의 원인이 되지 않으며, 존재하는 것을 묵인하지 않았던 자에 해당하는 자에게 개선행위로서 (그 자가 소유자 또는 점유자인 경우의 토지 또는 수역 이외의) 어떠한 토지 또는 수역에 대하여 어떠한 것을 행하도록 요구하여서는 안 된다(환경보전법 제78조K제3항). 이는 어떠한 개선통지도 문제되는 물질의 그 토지내, 토지위 또는 토지의 지하에 있어서 존재하는 원인이며, 심각한 위해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 상태에 있다고 판단되는 토지A로부터의 당해 물질의 누출의 결과로서 그 토지내, 토지위 또는 토지의 지하에 당해 물질 또는 그 중 어떤 것이 존재하거나 존재하였다고 판단되는 별도의 토지(이 조에서는 「토지B」라 한다)의 결과로서 토지A의 소유자 또는 점유자 및 당해 물질이 당해 토지A내, 토지A위 또는 토지A의 지하에 존재하는 것의 원인은 되지 않고 존재하는 것을 묵인하지 않았던 자에 해당하는 자에 대하여 그 자가 토지B의 소유자 또는 점유자인 경우를 제외하고는 개선행위로서 어떠한 것을 행하도록 요구하여서는 안 된다(환경보전법 제78조K제4항).

어떤 자(A人)가 어떠한 물질이 어떤 토지내, 토지위 또는 토지의 지하에 존재하는 원인이 되거나 존재하는 것을 묵인한 경우, 어떠한 물질이 이 제a호에서 규정하고 있는 토지내, 토지위 또는 토지의 지하에 존재하는 원인이 되지 않거나 존재하는 것을 묵인하지 않았던 별도의 자(B人)가 당해 토지의 소유자 또는 점유자로 된 경우에는 개선통지로서 제b호에서 규정하고 있는 「B人」이 제c호에서 규정하고 있는 누출의 원인이

되거나 또는 그것을 묵인한 경우를 제외하고 제a호에서 규정하고 있는 「A人」의 명백한 행위 또는 부작위의 결과로서 제c호에서 규정하고 있는 다른 토지에 대한 개선행위로서 어떠한 조치를 행하도록 「B人」에 대하여 요구하지 못한다(환경보전법 제78조K제5항).

5) 집행기관이 개선행위를 실시할 권한

집행기관은 특수오염지 또는 지방기관이 그의 관할구역 내에서 오염지를 특정한 경우 관련 토지 또는 수역에 대한 개선행위로서 스스로 적절한 조치를 행할 권한을 가진다(환경보전법 제78조N제1항).

이와 같은 집행기관의 개선행위의 실시권한은 다음의 경우이다(환경보전법 제78조N제3항).

- ㉠ 집행기관이 그것에 관하여 긴박한 위협이 존재하는 심각한 위해 또는 관리수역의 심각한 오염의 발생을 방지하기 위하여 어떠한 조치를 개선행위로서 스스로 행할 필요성이 있다고 판단한 경우
- ㉡ 적절한 자가 결코 그의 결정을 약속하지 않는다면 이 部에 근거하여 개선행위를 행하도록 요구되는 것을 그 자의 부담으로 집행기관이 행하기 위하여 서면에 의한 결정을 결정기관과 약속한 경우
- ㉢ 집행기관이 개선통지를 송달하는 상대방이 통지의 요구에 따르지 않는 경우
- ㉣ 집행기관이 개선통지에 개선행위로서 어떠한 것을 포함시키는 것이 제78조J 또는 제78조K에 의하여 방해받고 있는 경우
- ㉤ 집행기관이 결코 개선행위로서 어떤 특별한 것을 행하려고 하지 않으면, 제78조P제2항 또는 제78조N제3항에 근거하여 시달된 지침에 의하여 그것을 행할 당해 기관이 부담한 정당한 비용의 어떤 부분이 동조제1항에 근거하여 회수하려는 노력이 없는 경우 및 이러한 비용의 일부만을 회수하려고 노력하는 경우 중 어떠한 것을 하려고 한다고 판단한 경우
- ㉥ 적절한 조사 후에 특별한 것에 관련하여 적절한 자가 나타나지 않은 경우이다.

그리고 집행기관이 개선행위로서 행하는 것이 적절한 것은 다음과 같다(환경보전법 제78조N제4항).

- ① 제78조N제3항제a호에 해당하는 경우에 있어서 집행기관이 이 號에서 규정하고 있는 목적을 위하여 필요하다고 판단하는 개선행위로서 어떠한 것
- ② 제78조N제3항제b호에 해당하는 경우에 있어서 이 號에서 규정하고 있는 결정으로 명기되거나 이 號의 규정에 근거하여 결정된 어떠한 것
- ③ 제78조N제3항제c호에 해당하는 경우에 있어서 이 號에서 규정하고 있는 자가 개선통지에 의하여 요구되고 있는 어떠한 것
- ④ 제78조제3항제d호에 해당하는 경우에 있어서 집행기관이 개선통지에 포함하는 것이 제78조J 또는 제78조K에 의하여 방해받고 있는 개선행위로서의 어떠한 것
- ⑤ 제78조N제3항제e호 또는 제f호에 해당하는 경우에 있어서 이러한 號에서 규정하고 있는 특별한 것이다.

그리고 여기서 사용하고 있는 「관련토지 또는 수역」이라 함은 문제되는 오염지, 문제가 되는 오염지의 토지에 의하여 영향을 받는 관리수역 및 문제가 되는 오염지의 토지 또는 이로부터 영향을 받는 관리수역에 인접하거나 근접하고 있는 토지를 말한다(환경보전법 제78조N제5항).

5) 집행기관에 의한 개선비용의 회수 및 그와 관련한 담보(제78조P)

집행기관은 개선행위로서 특별한 것을 행한 경우에는 그것을 행하기 위하여 부담한 정당한 비용을 적절한 자로부터 또는 2인 이상의 적절한 자가 있는 경우에는 제78조F제7항에 따라서 결정된 비율로 이러한 자로부터 회수할 권한을 가진다(환경보전법 제78조P제1항).

집행기관은 비용을 회수할지 그 여부 및 회수할 경우에 집행기관이 회수할 권리를 가지는 비용의 금액을 결정할 때에 그 자로부터 비용을 회수하는 것이 가능한 자에 대하여 회수가 가져올 우려가 있는 곤궁 및 이에 관하여 관할장관이 시달한 지침을 고려하여야 한다(환경보전법 제78조P제2항).

(3) 계획책정지도서23 : 계획 및 오염규제

1) 오염지

지속가능한 발전의 원칙이 실현가능한 경우에는 오염에 의하여 영향을 받은 것을 포함하는 기개발지(brownfield)의 부지가 새로운 용도를 위하여 재생되고, 이에 따라 미개발지(greenfield)의 부지를 시가지용, 공업용 또는 상업용으로 전환시키려는 압력이 축소되는 것을 의미한다. 이와 같은 재생은 오염이 건강 또는 환경에 미치는 위협을 제거할 기회를 제공한다(4.1).

영연방의 토지오염의 부담에 대응하는 정부의 방침은 오염된 부지에 대하여 공사를 행할 필요가 있는 경우에 당해 공사는 그 현실의 용도 또는 예정된 용도를 고려하여 건강 또는 환경에 대하여 수인할 수 없는 위험성을 제거하여야 한다. 이 「용도에 적합한」의 조사방법은 소유자, 점유자 또는 개발자가 희망하는 경우에 그 자가 보다 조기 또는 보다 철저한 조치를 취하는 것을 방해하는 것은 아니다. 정당한 사정이 있는 경우에 규제기관이 상당히 철저한 개선공사를 요구하는 것을 방해하는 것은 아니다(4.2).

「용도에 적합한」의 조사방법의 목적은 다음과 같이 실현 가능한 경우이다(4.3).

- 건강, 안전 또는 환경에 대한 현실의 또는 인식된 위협을 제거하는 것
- 당해 토지를 보전하거나 유익한 용도를 위하여 복원하는 것
- 미개발부지에 있어서 회피 불가능한 압력을 극소화하는 것

오염은 오염규제법에 근거한 규제에 따르는데 오염 또는 오염에 대한 우려는 계획상 고려할 수 있는 불가결한 사항이 되는 경우가 있으며, 개발안의 책정 및 계획신청의 결정을 포함하는 계획책정과정의 각 단계에 있어서 고려되어야 한다. 지방계획책정기관은 이러한 직무의 실시 에 있어서 부지상에 오염의 위협이 존재하는가 또는 존재할 가능성이 있는가, 당해 결정을 행함에 있어서 추가의 정보가 필요한가, 부지의 이용안 또는 개발안이 수인할 수 없는 위협을 건강 또는 환경에도 미칠 우려가 있는지 없는지, 당해 우려가 있는 경우에는 토지의 이용안 또는 그 밖의

개발안에 대한 제한방법에 의한 어떠한 조치가 이와 같은 위험성을 축소하기 위하여 취할 수 있는가를 심사한다. 계획책정권한이 오염규제조치를 보충하거나 또는 계획책정권한이 오염규제조치를 대신하는 것은 아니라는 것을 보증하기 위한 배려를 하여야 한다(4.4).

관계되는 위험성을 극소화하는 최선의 수단은 오염된 부지가 계획책정의 최고 빠른 단계에서 특정되는 것을 보증하는 것이다. 부지 또는 인근 부지의 내역은 부지가 오염될 우려가 있는지 그 여부를 결정하는 때의 주요한 원인이다(4.5).

2) 오염원 및 위험성

부지가 완전히 재생되는 것이 불가능할 정도로 현저히 오염되고 있는 시설은 극히 소수에 지나지 않지만, 신규의 용도의 선택은 오염 및 그 밖의 계획책정상 고려될 수 있는 사항 및 결과로서 발생하는 자금적 관계에 의하여 제약되는 경우가 있다. 각 부지는 그의 가치에 근거하여 심사 받으며, 필요한 경우에는 주의 깊게 취급하여야 한다. 부지의 내역에 관한 관련정보를 고려하여야 한다(4.6).

오염부지의 예 및 당해 부지가 초래하는 전형적인 위험성에는 다음과 같은 것이 포함된다(4.7).

- 도시가스, 코크스, 석탄, 타르 그 밖의 화학적 부산물을 제조한 가스 공장부지
- 상당히 광범위한 유해물질이 발생하는 과거의 공업목적으로 사용된 토지
- 자연연소 및 침하가 쉽게 일어날 우려가 있으며, 용출의 발생 및 가스의 배출이 발생할 가능성이 있는 매립이 완료된 가정 및 산업폐기물의 처리장
- 토양 중의 금속의 농축이 높게 될 우려가 있는 오수처리공장 및 비료제조오수처리장부지.

오염은 부지상에서 노동하는 사람, 건물 및 토지의 점유자 및 사용자, 건물 및 사업 그 자체를 위험하게 하는 위험성을 발생시킬 우려가 있다. 또한 부지로부터 오염물이 누출되고, 대기 및 수자원의 오염 그리고 인근 토지의 오염을 발생시킬 우려가 있다. 처리장가스의 배출은 특히 위험 가

능성이 있다. 이러한 위험성이 특정되지 않고 적절하게 평가되지 않을 경우에는 건강, 안전 또는 환경에 직접적인 위협이 될 우려가 있다. 또한 이러한 위험성은 인접하는 토지에 있어서 계획안에도 영향을 미칠 우려가 있다. 긴급사태에 있어서 개선조치가 필요하게 되는 경우에는 지연 및 추가의 비용 및 곤란이 생길 우려가 있다. 이러한 위험성 및 손해배상책임과 토지를 유익하게 사용할 필요성과 조화를 이루지 않으면 안 된다(4.8).

3) 계획책임기관에 의한 조치

계획책임기관은 계획책임권한에 근거하여 취할 수 있는 예방책과 폐기물규제기관, 환경청, 보건·안전집행청 및 환경위생기관 및 건축물규칙의 집행자로서의 지방기관의 독자적인 권한 및 직무를 포함하는 다른 기관의 책임인 예방책과 구별할 필요가 있다(4.9).

일반적으로 계획책임기관이 가능한 한 개발안에 있어서 개발에 할당된 토지가 현실적으로 개발 가능하다는 것을 인식하는 것이 실제적이며, 당해 토지가 오염되고 있는지 그 여부에 관한 정보의 제공에 관계되는 책임은 우선적으로 개발자에 있다. 어느 쪽이든 오염의 존재 및 규모가 토지의 가액 및 부지의 개발비용에 영향을 주게 되므로 정보제공을 행하는 것은 개발자에게 이익이 된다. 오염될 가능성이 있는 토지에 관계되는 계획책임신청을 결정할 때 행정기관은 개발안이 오염을 적절하게 고려하고 있는지를 심사하여야 한다(4.10).

이용안 및 개발에 의하여 발생할 우려가 있는 주변 토지 및 환경에 대한 영향을 위하여 적절한 부지의 조사는 신청을 결정하기 전에 실시하여야 한다. 일정한 사정이 있는 경우에는 상세조사 또는 특정한 개선조치를 계획허가의 조건으로 하는 것이 적절한 경우가 있다. 그렇지 않은 경우에는 어떤 사항을 사후 승인에 관계되는 유보 아래 계획허가(outline planning permission)의 후에 유보함으로써 오염을 제거하기 위한 비용의 측면에서 효율적인 해결을 찾아내는 것이 가능하게 되어, 후일에 있어서 긴박한 비용에 관련되는 긴급조치에 대한 필요성이 축소된다(4.11).

오염부지에 있어서 조사공사는 오염을 발생하는 것(예를 들면 결과로서 지하수를 오염시킬 우려가 있는 조사용의 구멍의 굴삭)을 회피하기 위하여 주의하면서 관할 오염규제기관과의 협의 아래 실시하여야 한다.

조사결과는 적절한 취급 및 최적의 용도의 선택을 가능하게 하는 것이어야 한다. 그 경우 개발은 위험성을 극소화하기 위하여 책정되어야 한다. 필요하게 되는 특정한 예방책은 위험성의 정도 및 사건의 사정에 의존하게 된다(4.12).

개발계획을 책정하고 개발신청을 결정하는 때에 오염지의 환경에 대한 결과를 고려할 필요성에 관한 지침은 부칙10에 규정되어 있다.

제 6 절 각국 토양환경보호관련법의 종합

이상에서 살펴본 각국의 토양환경보호관련법의 비교법적 특성을 종합적으로 나타내면 다음과 같다.

국가명	적용범위	사전적 토양오염 방지 조치	토양의 양적 보호	정화책임 및 배상책임	정화기금
독일	토양, 토양의 기능, 오염된 부지	위험방지의무, 예방조치의무, 위험의 평가 및 조사	포장의 제거의무	토지소유자, 사실상의 권리자, 오염원인자, 포괄적 승계자	각 주별 기금관련법이 마련되어 있음.
미국	오염된 토양, 지하수			오염시설의 소유자 및 관리자, 유해물질의 방출시점에서의 시설의 소유자 및 관리자, 유해물질의 발생자 및 운송자	슈퍼펀드 기금
영국	오염지, 관리수역			오염원인자, 현토지의 소유자 및 점유자	
네덜란드	토양, 토양의 기능, 오염된 부지, 수역(국유수역, 지방수역)	토양의 오염 또는 부식시킬 우려있는 행위에 대한 규제		오염원인자 및 장기임차인	도시재개발 기금(토양정화자금)
한국	토양, 오염된 부지	토양오염도의 측정, 토양오염유발시설의 신고, 토양오염검사, 토양오염방지조치명령, 토양환경평가		오염원인자, 권리의무의 포괄적 승계자 및 토양오염유발시설의 인수자	

제 4 장 현행 · 개정토양환경보전법의 문제점 및 개정방안

제 1 절 총 칙

1. 법률의 용어정의

우리 나라 현행 · 개정토양환경보전법은 제2조에서 “토양오염”, “토양오염물질”, “토양오염유발시설” 및 “특정토양오염유발시설”에 대하여 법적 정의를 내리고 있다. 하지만 이 법의 보호대상인 “토양” 및 “토양의 기능”에 대해서는 정의하지 않고 있다. 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 토양의 개념은 보는 관점에 따라서 다양하게 정의될 수 있다. 왜냐하면 토양 및 대지의 구성과 성질은 공기와 물이라는 환경매체와 비교하여 강한 차이를 보이며, 토지이용 및 환경적인 측면에서 광범위하게 주목받게 되며, 토양은 토지의 개념을 포함하는 영속적인 자연층으로 간주될 수 있기 때문이다.¹⁵⁶⁾ 토양은 암석과 지하수 등 물을 포함한 그 밖의 구성물질을 내포하므로 토양은 상당한 깊이까지의 지하를 포괄할 수 있으며, 토지개념을 포괄한다.¹⁵⁷⁾ 따라서 토양의 액상이나 기상부분이 토양환경보전법의 보호대상이 될 수 있는지, 그리고 수역도 토양환경보전법의 대상이 될 수 있는지에 관하여 명확하게 정의할 필요가 있다.¹⁵⁸⁾

그리고 토양의 기능에 대해서도 명확하게 정의할 필요가 있다. 토양환경보전의 목적은 토양의 유용성을 고려하면서 그의 자연적 기능을 확보 · 유지하고 재생산하는 데에 있다. 즉 토양의 기능을 자연적 기능과 그 밖의 이용기능으로 나눌 수 있는데,¹⁵⁹⁾ 생태적 기능으로 볼 수 있는 자연적 기능과 비생태적 기능으로 볼 수 있는 이용기능을 토양환경법의 보호대상에 포함시킬 수 있는지 그것이 문제이다.¹⁶⁰⁾

156) 윤서성, 전계논문, 11면.

157) W. J. F. Visser, Ibid., p. 6.

158) 같은 견해 김현준, 전계논문, 484면.

159) Kauch, Bodenschutz aus bundesrechtlicher Sicht, 1993, S. 12, 14.

160) 독일의 연방토양환경보호법의 제정 당시 자연적 기능을 제외한 나머지 이용기능은 토양환경보호법에서 제외되어야 한다는 주장이 있었다. vgl. Peine, Die

2. 적용범위

토양환경보전법은 그의 적용범위에 관하여 제3조에서 적용 제외의 규정을 두고 있다. 즉 “이 법은 방사성물질에 의한 토양오염 및 그 방지에 관하여는 이를 적용하지 아니한다”고 규정되어 있다. 그러나 토양오염은 다른 법영역과 많이 관련되어 있다. 예를 들면 폐기물관리법, 농지법, 산림법, 농약관리법 및 비료관리법, 광산법, 석유류비축기지법, 위험물질의 저장 및 관리에 관한 법률 등에서 유해한 토양의 변질과 오염된 토양의 정화의 문제가 발생한다. 이 경우 이 법에서 그 적용범위를 명확히 하여 토양오염에 관한 기본법적인 성격을 가지게 하여 오염된 토양의 정화에 관한 규율을 체계적으로 통합할 필요가 있다.¹⁶¹⁾

그리고 토양오염의 우려가 상존하고 있는 지하매설시설(지하매설 관거 등)을 특정오염유발시설(기존 유류·유독물저장시설 지정)에 포함시켜 집중적으로 관리하여야 할 것이다. 또한 심각한 토양오염은 유독물을 취급하는 전형적인 사업장뿐만 아니라 예상하지 못한 곳에서도 발생한다. 그 동안 산업화의 과정에서 유해물질이 친환경적으로 처리되지 않았고 유해폐기물이 무단 방치 또는 매립되는 경우가 많았으므로 유해물질에 의한 오염은 인적이 드문 야산이나 임야 또는 건설현장에서 발견될 수 있고 소규모 저장시설을 갖춘 사업장이라 하더라도 과거 오랜 기간 동안 부적절하게 이용된 곳에서 발견될 수 있다.¹⁶²⁾ 토양환경보전법이 대규모 토양오염유발시설을 중심으로 토양오염검사를 실시하도록 규정하고 있는데, 이는 오염지역의 종합적인 파악에는 일정한 한계를 가진다. 따라서 사업장의 종류 또는 규모를 불문하고 일정량 이상의 유해물질 및 유해폐기물이 토지상 또는 토지 중에 누출되거나 폐기된 것이 밝혀진 경우 사업장 및 해당 토지의 소유자 또는 점유자로 하여금 관할관청에 즉시 신고하도록 규정하는 것이 필요하다.¹⁶³⁾

Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, UPR 1997, S. 57.

161) 같은 견해 윤서성, 전계논문, 186면.

162) 채영근, 전계논문, 382면.

163) 같은 견해 채영근, 전계논문, 382면.

현행 토양환경보전법상 규제되고 있는 토양오염물질은 중금속 6종, PCB, 페놀 등 11가지에 국한되어 있다. 11가지의 토양오염물질을 대상으로 개별적인 측정을 통해 오염의 심각성을 판단하는 것은 매우 형식적이므로 인체와 생태계에 미치는 위험성을 실질적으로 판단하기는 어렵다.¹⁶⁴⁾ 미국의 경우는 CERCLA가 규제하고 있는 유해물질의 종류는 800가지를 넘는다.¹⁶⁵⁾ 네덜란드는 71종, 캐나다는 54종이 토양오염물질로 지정되어 관리되고 있다.¹⁶⁶⁾ 이러한 국제적인 추세를 고려하여 토양환경보전법의 적용대상인 오염물질의 종류를 확대하여야 할 것이다.

제 2 절 토양오염의 사전방지

1. 토양의 양적 보호

토양의 양적 보호에 관한 고려는 국토이용관리법이나 도시계획법 등의 토지이용과 관련된 법규정을 통하여 사전적으로 규율하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 그러나 현행·개정토양환경보전법은 토양의 질적 보호에 그 중점을 두고 있다. 이러한 토양의 질적 보호도 중요하지만, 토양의 양적 보호를 지향하여야 할 것이다. 예를 들면 독일의 건설법전(BauGB) 제 1조는 도시기본계획(Bauleitpläne)을 수립하는 경우 토양의 이익을 고려하도록 하고 있으며, 이 법 제1a조는 토지와 토양을 소중하게 보호하도록 하여야 하며, 토양의 포장(Versiegelung)은 필요한 정도에 한정하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 같이 도시계획법 및 국토이용관리법과의 유기적인 관계를 통하여 토양의 양적 보호에 기여하여야 할 것이다.

그리고 토양환경보전법에 “토양의 양적 보호에 관한 기본적인 원칙” 및 불필요하게 포장된 부분을 제거하여 토양의 양적인 보호를 기함과 동시에 토양의 본래적 기능을 회복할 수 있도록 “불필요한 포장의 제거

164) 김경숙·원효정·정재춘, 우리 나라 토양오염기준 확립을 위한 정책방안에 관한 연구, 『환경정책』(제7권제2호), 1999, 129 면 이하 참조.

165) 40 CFR 302.4.

166) [Http://www.me.go.kr/www/index.html/](http://www.me.go.kr/www/index.html/).

의무(Entsiegelungspflicht)”를 최소한 규정하는 것이 바람직 할 것이다.¹⁶⁷⁾

2. 오염도측정

토양환경평가를 통한 토양오염도조사의 결과가 공법상 책임의 분배만이 아니라 사법상 책임의 분배에서까지 양도시점의 토양오염정도에 대한 추정조항으로 기능할 것인지가 분명하지 않다. 기본적으로 토양환경보전법은 토양환경에 관한 규제법령이므로 공법적 책임의 분배만에 적용되어야 하며 이를 사법상의 책임배분의 영역에까지 적용될 수 없다는 주장이 제기될 수 있기 때문이다. 특히 실무적으로는 한국의 토양오염조사기관의 능력 및 실태에 비추어 볼 때 이들의 조사결과만으로 사법상 책임의 분배까지도 결정되게 될 경우의 문제점은 적지 아니할 것으로 예상된다. 특히 만약 토양오염조사기관의 조사결과를 믿고 토지를 양수한 자가 나중에 다시 토지를 매각하고자 할 때 또 다시 토양환경평가를 하여 토양오염이 발견되면 토양오염은 양수인의 행위에 의한 것으로 법률상 추정되게 된다. 그러나 그러한 토양오염이 양수인의 양수시점이전에 발생한 것인지 혹은 자신의 보유기간 중에 발생한 것인지는 양수시점의 토양환경평가의 신뢰성이 확보되지 않는 이상 양수인에게 예측하지 못한 손해로 작용할 수 있다. 만약 그 토양오염물질이 양수인의 사업활동과는 전혀 관계없는 것이 명백할 경우에는 토양환경평가의 추정력이 번복될 수 있을 것이다. 그러나 양수인이 동일한 종류의 사업활동을 지속하였지만 토양오염물질을 누출하지 않은 경우에는 그 추정을 번복한다는 것이 사실상 불가능할 것이다. 따라서 토양오염조사기관에 의한 토양환경평가의 신뢰성이 확보되지 않는 상태에서는 심각한 혼란을 초래할 가능성을 배제할 수 없다.

이러한 실무상의 문제점은 거래 당사자들, 특히 양수인으로 하여금 법에서 요구하는 방식보다 더욱 엄격한 정밀조사를 하거나 복수의 토양환경평가의 방식을 취하게 될 가능성이 많아지게 되고 그럴 경우 사회적으로 당초 예상한 바 이상의 거래비용을 야기할 수 있다.

167) 같은 견해 김현준, 전제논문, 484면.

3. 위험방지조치의무

독일의 연방토양보호법 제4조제1항은 “토양에 영향을 줄 수 있는 모든 자는 유해한 토양의 변질을 발생하지 않도록 행동하여야 한다”고 위험방지조치의무를 규정하고 있다. 이 제도는 토양이 한번 오염되면 그 복원이 상당히 어려울 뿐만 아니라 비용과 시간이 많이 소요된다는 점을 고려하여 도입된 것 같다. 즉 이는 환경침해의 보상 또는 제거의 비용뿐만 아니라 이미 방지의 비용까지 원인자에게 귀속시키는 원인자책임의 원칙을 그 배경으로 하고 있다. 이 의무는 방지의무로서 그리고 경찰법상의 위험방지(Gefahrenabwehr)의 전통에서 찾을 수 있는 것이다.

우리 나라 토양환경보전법에도 최소한 다음과 같은 내용이 도입되어야 할 것이다.

첫째, 토지소유자 및 토지에 관한 사실상의 권리의 소유자는 그의 토지로부터 위협적인 유해한 토양의 변질에 대한 방지조치를 취할 의무를 가져야 할 것이다.

둘째, 유해한 토양의 변질 또는 오염된 부지의 원인자, 그의 포괄적 권리승계자 및 토지소유자, 토지에 대한 사실상의 권리소유자는 토양, 구오염원 및 유해한 토양의 변질을 통하여 발생한 수역의 오염을 개인 또는 일반공공에 대한 위협, 중대한 불이익, 심각한 방해가 영속적으로 발생하지 않도록 정화하여야 할 것이다.

셋째, 유해물질의 오염에 있어서 유해물질의 확산을 장기적으로 방지하기 위한 제거조치 및 보증조치가 강구되어야 한다. 만약 이것이 실현 불가능하거나 수인할 수 없는 한 그 밖의 보전조치 및 제한조치를 실행하여야 할 것이다.

4. 예방조치의무

독일의 연방토양보호법 제7조는 “토지소유자, 토지에 관한 사실상의 권리자 그리고 토지에서의 토양의 성질의 변질로 연결될 수 있는 사업을 행하거나 또는 행하려고 하는 자는 당해 토지에서의 그의 이용에 의하여 또는 그 개발의 범위에 있어서 발생할 수 있는 유해한 토양의 변질의 발생

에 대하여 예방조치를 행할 의무를 진다”고 규정하고 있다. 이는 환경법이 그 기본원칙으로 하고 있는 사전예방의 원칙을 그 배경으로 하고 있다.

토양기능상 이용의 위치적, 장기적 또는 복잡한 영향 때문에 유해한 토양의 변질의 우려가 존재하는 경우에 예방조치가 취해져야 할 것이며, 예방조치의무를 수행하기 위해서는 그것이 토지의 이용의 목적을 고려하여 비례적인 한 토양의 영향을 방지하거나 또는 경감하여야 한다.

예방조치의무의 수행은 농업상의 토양이용, 임업상의 토양이용 및 지하수의 이용에 따른 예방조치를 강구하여야 할 것이며, 이를 토양환경보전법에서 규정할 것인지 아니면 각 관련법에서 규정할 것인지를 결정하여 할 것이다. 독일의 경우 농업상의 토양이용에 대하여 연방토양보호법 제17조제1항 및 제2항에 따라 임업상의 토양이용에 대해서는 연방삼림법 제2장 및 주의 삼림법에 따르도록 하고 있으며, 지하수에 대한 예방조치는 수법상의 규정에 따르도록 규정하고 있다(연방토양보호법 제7조).

제 3 절 오염된 토양의 복원

1. 오염된 토양의 복원에 대한 세부계획

현행·개정토양환경보전법은 심각하게 오염된 토양을 체계적으로 복원할 수 있는 제도적 장치를 갖추지 못하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 미국 및 네덜란드와 같은 국가에서는 오염된 토양을 정화·복원하기 위한 구체적인 기준을 세우고 단계적으로 그에 대한 조치를 실시하고 있다. 우리 나라의 경우 환경부장관은 토양정밀조사결과 대책기준을 초과한 지역을 대책지역으로 지정하거나(제17조제1항) 또는 시·도지사가 관할구역 중 특히 토양보전이 필요하다고 인정하는 지역에 대하여 당해 지역의 토양오염의 정도가 대책기준을 초과하지 아니하더라도 이를 대책지역으로 지정하여 줄 것을 요청하는 경우에 대책지역으로 지정할 수 있다(제17조제2항). 대책지역의 지정기준·지정절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(제17조제3항). 따라서 오염된 토양의 개선사업은 환경부장관이 토양보전대책지역으로 지정한 지역에 한하여 시행되는데, 결국 토양보전대책지역의 지정여부와 개선사업의 내용이

해당토지에 결정적인 영향을 미치게 된다. 오염된 토양의 실태를 종합적으로 조사한 후에야 나타나겠지만, 대책기준을 초과한 지역이 수 천여개 존재한다고 가정할 때 그 많은 지역을 모두 토양보전대책지역으로 지정할 것인지 현행·개정토양환경보전법은 명확하게 규정하고 있지 않다. 현행의 대책지역의 지정기준 및 지정절차는 구체적이고 체계적이지 못하여 대책지역의 지정이 자의적이라는 비판을 면하기 어렵고 형평에 어긋나는 결과를 초래할 수도 있다.¹⁶⁸⁾

또한 현행·개정토양환경보전법이 대책지역의 지정기준·절차에 관하여 법률로 정하지 않고 대통령령에 위임하고 있으며, 오염토양개선사업의 종류·기준 기타 필요한 사항에 대해서도 대통령령에 위임하고 있다. 대책지역의 지정기준이나 개선사업의 기준 및 방법은 오염원인자가 부담하여야 할 비용의 결정에 직결되는 사항이므로 개인의 재산권에 매우 중대한 영향을 미치는 사안이다.¹⁶⁹⁾ 따라서 법률에서 구체적으로 그 범위를 정하여 개별적으로 위임하는 것이 타당할 것이다.

토양오염의 정화 및 복원을 위해서는 정화목표의 설정 및 방법과 절차에 관한 세부규정을 두어야 할 것이다. 현재 국내의 오염토양의 복원 및 정화기술은 초기 단계에 있으므로 선진국에서 실용화되고 있는 기술을 검토하여 우리의 실정에 맞게 기술을 개발하여 적용하여야 할 것이다.¹⁷⁰⁾ 정화의 목표수준은 유해물질의 인체에의 위해성의 경감과 사용가능한 오염토양복원기술을 고려하여 정하여야 한다. 오염토양의 복원사업이 따라야 할 제반 행정절차를 마련하여야 한다.¹⁷¹⁾

2. 토양오염에 대한 정화책임

개정토양환경보전법의 핵심사항인 제23조에 대하여 공법상 책임까지를 포괄하는 것인지가 분명하지 않다. 개정토양환경보전법 제23조가 토양오염에 대한 피해배상 및 정화책임의 주체로서 오염원인자를 양수인까지

168) 채영근, 전계논문, 383면.

169) 채영근, 전계논문, 383면.

170) 최상일, 「외국의 사례를 통해 본 토양오염관리」, 수자원환경(제98호), 1997.2, 32면.

171) 최상일, 전계논문, 32면.

포함하는 개념으로 설정하여 사법상의 책임 및 공법상의 책임 당사자를 확대하고 있는 것으로 이해되나, 다시 환경당국에 의한 정화명령의 상대방에 대하여는 “오염유발시설의 설치자”라는 기존의 개념을 그대로 사용함으로써 제23조의 의미해석에 혼란을 초래하고 있다는 것이다.¹⁷²⁾

개정토양환경보전법은 양수인의 책임승계조항의 적용범위에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 따라서 일응 동 개정법의 시행과 동시에 현재의 오염유발시설의 소유자들도 소유권 취득시점 이전의 토양오염에 대하여 책임을 지도록 의도한 것으로 이해된다. 그러나 개정법의 시행 이전에 토지를 양수한 자에게까지 소유자책임을 묻게 될 경우 소유자는 법령의 개정을 통하여 소급책임을 부담하는 것이 되어 현행 헌법상의 원칙인 소급입법금지와 충돌될 수 있다.

이에 대하여는 헌법상 명시적으로 금지되는 소급입법은 소급적으로 형사처벌을 가하거나 재산권을 박탈하는 효과를 갖는 입법에 국한되고, 토양환경의 보전 및 오염된 토양의 회복이라는 목적을 위해 합리적으로 필요한 범위 내에서 오염된 토지의 사용을 제한하거나 비용부담을 지우는 소급입법은 허용된다고 보아야 한다는 견해가 있다.¹⁷³⁾ 그러나 개정토양환경보전법은 전술한 바와 같이 기존의 토지 소유자들에게 미치는 경제적 영향이 매우 클 수 있기 때문에 토양환경의 보전에 합리적으로 필요한 범위내의 소급입법인지는 현재로는 가늠할 수 없다. 다만 토양오염이 장기적인 누적의 결과로 일어나는 것이기 때문에 개정토양환경보전법의 적용을 시행이후의 오염행위에 국한한다면 개정토양환경보전법의 시행효과는 사실상 10~20년 이후에나 가능할 것이고 실무적으로 개정토양환경보전법의 시행이전 오염행위와 이후의 오염행위를 어떻게 구별할지의 문제 때문에 법의 시행이 사실상 불가능하게 될 것이다.

3. 수역의 토양정화에 관한 특칙

네덜란드의 토양보전법 제63조a제1항은 “오염 또는 부식이 교통수자
원장관이 수질관리관인 지표수 아래의 토양오염 사안에서는 제21조, 제

172) 황창식, 기업의 인수·합병과 토양오염, 164면.

173) 박상열, 전계논문, 16면.

27조, 제28조, 제29조, 제37조, 제38조, 제39조, 제40조, 제41조, 제42조, 제43조, 제44조, 제45조, 제46조, 제48조, 제49조 및 제55조에서의 참사회에게, 제39조에서의 도의회에, 제50조에서의 관할장관에게 부여된 직무 및 권한은 이러한 규정에 관계없이 교통수자원장관에게 주어진다”는 특칙을 규정하고 있다.

즉 네덜란드의 토양보전법은 국유수역과 지방수역으로 구분하여 수역 아래의 토양의 오염에 관한 권한과 직무를 각각 규정하여 오염된 토양의 정화를 하고 있다. 즉 수역의 관할권을 고려할 경우, 교통수자원장관에게 이러한 권한과 직무를 부여함이 타당할 것이다.

교통수자원장관은 국유수역의 수역에 관계 있는 토양을 위한 정화계획의 작성에 있어서 이해관계를 가지는 정부기관과 협의, 예산의 제출 시에 국유수역의 수역에 관계되는 토양을 위한 정화계획을 국회에 제출, 당해 계획에는 국유수역의 토양정화를 목적으로 한 전년도 예산지출에 관한 보고서의 첨부 등의 의무를 가진다.

지방수역에 대해서도 지표수오염방지법 제6조제1항이 적용되는 지표수 아래의 토양오염 또는 부식의 사안에 있어서 제48조, 제30조, 제49조제1항 및 제2항에서의 참사회에게 부여된 직권 또는 권한은 수질관리관에게 부여되며, 이러한 오염 또는 부식이 지표수 아래의 토양에 대하여 어떠한 영향도 미치지 않는다고 합리적으로 추론이 가능한 경우를 제외하고 지표수의 수역의 오염 또는 부식의 사안에도 적용된다(토양보전법 제63조d제1항).

우리 나라의 경우 그 동안 수역, 즉 하천과 강 등에 오염물질이 유입되어 지표수 아래의 토양이 오염되고 있으나, 그에 대한 정밀조사 및 정화계획이 전혀 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 네덜란드와 같이 수역의 지표수 아래의 토양오염의 정화에 대한 규정을 두고 그에 대한 조치를 미리 강구하는 것이 바람직 할 것으로 생각된다.

4. 토양오염정화를 위한 재원확보

현실적으로 오염된 토양의 정화 및 복원과 관련하여 가장 어려운 점은 전국 각지에 불법으로 매립되거나 방치된 유해물질로 인한 토양오염에

대하여 국가의 예산으로는 이에 적극적으로 효율적으로 대처할 수 없다는 것이다. 따라서 별도의 토양오염정화기금을 마련하여 방치된 오염지역에 대하여 신속한 정화가 이루어지도록 하고, 그 비용은 사후에 책임자로부터 구상하는 제도를 마련하여야 할 것이다. 또한 이를 통하여 오염원인자가 존재하지 않거나 오염원인자에 의한 정화 및 복원사업의 실시가 곤란한 경우 시·도지사로부터 하역금 당해 오염토양개선사업을 실시할 수 있도록 하고 있는 토양환경보전법 제19조제3항을 책임자가 존재하지 아니하거나 책임자에 의한 실시가 곤란하다고 인정하는 경우에는 환경부장관 또는 시·도지사가 토양오염정화기금을 통하여 오염토양개선사업을 수행하고 그 비용은 사후에 책임자로부터 구상할 수 있도록 하여야 한다.¹⁷⁴⁾ 이와 관련하여 오염된 토양의 정화 및 복원 또는 토양오염의 피해에 대한 적절한 배상을 위해서 보험의 가입 등 재정적 담보를 법제화 하는 것이 필요할 것이다. 이를 통하여 피해자는 직접 보험회사를 상대로 보험금을 청구하며, 보험회사 등은 지정된 한도 내에서 책임을 지는 것이 현실적인 대안으로 고려될 수 있을 것이다.¹⁷⁵⁾

제 4 절 그 밖의 사항

1. 농업상의 토지이용에 관한 규정

토양오염은 농업활동과 관련하여 많이 발생할 수 있는 개연성이 있다. 그럼에도 불구하고 현행·개정토양환경보전법은 그에 대하여 전혀 법적 규정을 두고 있지 않다. 예를 들어 독일의 경우 농업상 토지를 이용하는 경우 예방조치의무는 선량한 직업행위에 의하여 이행된다. 주법에 의한 관할의 농업상담소는 그의 상담업무 시의 선량한 직업행위의 원칙을 통지하여야 한다(독일 연방토양보호법 제17조제1항). 농업상 토지이용의 선량한 직업행위의 원칙은 자연자원으로서의 토양의 비옥 및 생산력의 항구적인 보증이다. 선량한 직업상의 원칙에는 다음과 같은 사항이 속한다.

174) 이창환, 전계논문, 217면.

175) 이창환, 전계논문, 271면.

1. 날씨를 고려한 토양의 경작이 원칙으로서 토지에 적합하게 행하여져야 하는 것
2. 토양의 구조를 유지 또는 개량하는 것
3. 특히 토양의 종류, 토양 내의 수분 및 농업상의 토양이용을 위하여 설치된 장치에 의하여 발생한 토양의 압력을 고려하여 토양의 응고를 최대한 방지하는 것
4. 특히 경사, 물 및 바람의 관계, 토양의 포장을 고려하여 입지에 적합한 이용에 의하여 토양의 손상을 방지하는 것
5. 토양의 보전을 위한 농지, 특히 산울타리, 작은 숲, 밭둑의 자연을 강조한 구조의 요소를 유지하는 것
6. 적절한 윤작의 조직화에 의하여 토양의 생물적 능력을 보존하거나 증진하는 것
7. 특히 유기물의 충분한 공급에 의하거나 또는 경작의 집약성을 저하시킴으로 인하여 그 장소에 특유한 토양 중의 부식토의 성분을 보존하는 것(독일 연방토양보호법 제17조제2항).

이러한 점을 고려하여 우리 나라의 토양환경보전법에도 농업상의 토지이용에 관한 규정을 두어 토양보전을 위한 농업실행의 기본원칙을 설정하여야 할 것이다.

2. 기타조치의무

농업 및 임업경영의 토양에 대한 특수성을 고려하여 의무이행에 따른 손실이 발생할 수 있다. 이 경우 손실을 보상하는 조치가 필요하다.

토지소유자 또는 사실상의 지배력을 행사하고 있는 자에 대하여 토양에 대한 위험방지의무를 행하게 하기 위하여 농업상 또는 임업상 토지이용의 제한과 토지의 관리를 위하여 명령을 하는 경우에 소유자 또는 사실상의 지배력을 행사하는 자가 유해토양변경의 원인을 제공한 자가 아니면 토지이용의 제한 및 토지관리명령의 이행을 하는 과정에서 발생하는 손실을 보상하여야 할 것이다.

제 4 장 현행 · 개정토양환경보전법의 문제점 및 개정방안

제 5 장 요약 및 결론

토양환경보전법이 시행된지 불과 7여 년밖에 되지 않아 그 운용상 많은 문제점이 발생하고 있으며, 이러한 문제점을 해결하기 위하여 그 동안 법개정이 이루어졌다. 그리고 사회적으로도 토양오염이 문제시되면서 토양환경보전법에 대한 관심이 고조되고 있는 것이 현실이다. 따라서 이 연구보고서는 외국의 토양환경보호법과 비교하여 우리 나라의 토양환경보전법의 현재의 상황 및 장래의 토양환경보전법이 나아갈 방향을 정하기 위한 개선방안을 제시하는 데에 그 목적을 두었다.

이와 같은 목적에서 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구범위 및 방법을 설명하였다.

제2장에서는 토양오염피해의 현황과 유형에 대하여 살펴보았다. 우선 토양의 개념과 토양의 기능에 대하여 정의를 하였다.

그리고 토양오염관리체계는 토양오염을 예방하기 위한 사전관리와 오염된 토양을 복원하는 사후관리로 구분되어 시행되고 있으며, 토양관리체계의 현황을 파악하기 위하여 토양오염측정망의 운용현황을 연도별·토지용도별로 구분하여 살펴보았다. 또한 토양오염물질과 그 기준이 설정되어 있으며, 토양오염의 정도에 따라 토양오염우려기준과 토양오염대책기준이 설정되어 있으나 오염물질의 항목수가 외국에 비하여 부족하고 주로 중금속위주로 되어 있어 앞으로 확대할 필요성이 있음을 지적하였다.

토양오염물질의 사용량의 증가와 폐기물매립지 등 토양오염유발시설의 증가 및 금속광산지역 등의 토양오염이 심화되고 있으므로, 이를 단편적으로 규제하는 단계를 넘어서 토양오염의 사전예방 및 오염된 토양의 개선에 관한 종합적·체계적인 관리를 하기 위한 것이 토양환경보전법이다. 이러한 현행법이 토양오염이 우려되는 지역에 대한 조치가 불비되어 있다는 이유에서 이에 대한 적극적인 조사·정화를 추진하기 위해 현행토양환경보전법과 2001년 3월에 개정된 개정토양환경보전법의 연혁과 그 구성 및 그의 내용적 특성에 대하여 살펴보았다.

제3장에서는 각국의 토양환경보호관련법을 비교법적으로 분석하였다. 독일, 미국, 네덜란드 및 영국의 토양환경관련법을 중심으로 그 법의 적

용범위, 사전적 토양오염방지조치, 정화계획 및 정화책임, 토양오염정화기금을 기준으로 하여 비교법적으로 살펴보았다. 독일과 영국의 경우는 토양의 양적 보호를 위한 계획법차원에서 규정을 두고 있으며, 구오염원의 정화 및 복원에 대한 조치를 구체적으로 규정하고 있다. 특히 독일의 경우는 농업상의 토지이용으로 인한 토양오염을 사전적으로 방지하기 위한 기준을 마련하고 있다. 영국은 다른 국가와는 달리 토양환경보호법이라는 단일법을 제정하지 않고 기존의 환경보호법에 새로운 장을 추가로 삽입하는 형태로 토양보호에 관한 법제를 정비하였다. 미국의 경우는 토양의 양적 보호 및 토양오염의 사전방지보다는 오히려 토양오염에 관한 사후적 관리, 즉 정화책임 및 배상책임에 대하여 상세하게 규정하고 있는 것이 특징이며, 또한 정화계획 및 복원계획에 대한 절차, 방법 및 기준에 대해서도 명확한 기준을 설정하고 이를 추진하고 있다. 마지막으로 네덜란드는 토양보호법의 적용범위를 토양, 오염된 토양을 넘어서 국유수역 및 지방수역의 토양까지 확대하고 있다. 오염지의 정화에 관하여 서비스센타를 설치하고 오염지의 정화가능성에 대하여 조언을 하게 하고, 오염지를 정비하려는 자는 반드시 서비스센타의 조언을 거치도록 하고 있다. 그리고 심각한 오염사안에 잇는 경우 당해 시읍면은 토지, 토지상의 주택, 토지 및 주택에 관한 권리를 정당한 가격으로 매수할 의무를 가진다. 그리고 국유수역 및 지방수역 아래의 토양의 오염에 관하여 특칙을 두고, 정화계획의 수립, 정화조사 또는 정화사업의 실시에 관하여 상세히 규정하고 있다.

제4장은 우리 나라의 토양환경보전법의 문제점 및 그 개선방안에 대하여 검토하였다. 토양오염에 대한 예방적 방지조치로서 토양오염도의 측정, 토양오염유발시설의 신고, 토양오염검사와 토양오염방지조치명령, 그리고 원인자책임의 원칙, 토양오염에 대한 배상·정화책임, 토양환경평가, 토양관련전문기관에 대하여 구체적으로 설명하였다. 마지막으로 토양환경보전법의 문제점 및 개선방안과 관련하여 다음 11 가지를 제시하였다. 즉 ①법률의 용어정의 및 적용범위, ②토양의 양적 보호에 관한 규정, ③오염도측정, ④위험방지조치의무, ⑤예방조치의무, ⑥오염된 토지의 복원을 위한 세부계획, ⑦수역의 토양정화에 관한 특칙, ⑧오염원

인자의 범위와 정화책임, ⑨농업상의 토지이용에 관한 규정, ⑩토양오염 정화를 위한 재원확보방안, ⑪기타조치의무이다.

마지막으로 무엇보다도 한번 토양이 오염되면 원상회복에는 막대한 비용과 시간이 소요된다. 따라서 토양의 오염의 사전예방과 추가적인 오염 확산의 방지가 무엇보다 중요하며, 이를 위해서는 효과적인 오염원관리 및 오염토양조사·정화시스템을 구축해 나가야 한다. 또한 이러한 토양 오염방지정책의 추진과 더불어 생태적으로 건전한 토양을 지속적으로 보전·이용하기 위해 토양의 양적 보호, 토양침식의 방지, 표토의 보전·활용에 대한 관련제도의 정비 및 기술개발을 적극적으로 추진해 나가야 할 것이다. 이를 위하여 앞으로 토양의 보호에 관한 정책적·입법적 연구가 끊임없이 지속되어야 할 것이다.

제 5 장 요약 및 결론

참고문헌

1. 국내문헌

- 김경숙·원효정·정재춘, 우리 나라 토양오염기준 확립을 위한 정책방안에 관한 연구, 『환경정책』(제7권제2호), 1999.
- 김현준, 독일법상 토양환경보호와 그 시사점, 공법연구(제29집 제1호), 2001.
- 박상열, 토양오염과 법적 문제, 『토양환경』(제1권 제1호), 1996.9.
- 박용하, 휴·폐금속광산 지역의 오염관리대책, 환경정책평가연구원, 1994년.
- 박용하 / 이승희, 토양환경보전을 위한 오염방지기준 및 관리대책, 한국환경기술개발원, 1995.
- 박윤흔, 미국 환경법상의 토양오염의 정화책임, 『미국헌법연구』제7호(1996.7).
- 박천영, “광양광산 주변 토양의 중금속 오염에 관한 연구”, 한국자원공학회지, 1995.
- 배재근·오종민, 토양오염학, 신광문화사, 1998.
- 신관호, 토양환경평가제도 시행 방안, 토양오염 평가 및 복원에 관한 세미나, 2001. 4. 24.
- 윤서성, 오염된 토양의 공법상 정화책임에 관한 연구, 성균관대학교대학원 박사학위논문, 1999.
- 이민효, 21세기 토양환경의 문제 및 발전방안, 국립환경연구원의 21세기 토양환경관리를 위한 발전방향주제의 1999. 6. 세계환경의 날 기념 국제학술세미나 발표문.

참고문헌

- 이창환, 유해폐기물 오염지역의 정화에 관한 공법상 책임, 중앙대학교대학원, 박사학위논문, 1998.
- 전병성, 토양환경보전 정책 방향, 토양오염 평가 및 복원에 관한 세미나, 2001. 4. 24.
- 조은래, 토양오염피해에 대한 기업의 책임법리에 관한 연구, 경남대학교대학원, 박사학위논문, 1998.
- 조홍식, 토양오염피해에 관한 법적 책임, 환경법연구, 제20권, 1998.
- 채영근, 우리나라 토양환경보전법과 그 개정안의 내용과 문제점: 미국의 CERCLA와 비교하며, 공법연구(제29집제2호), 2001.
- 최상일, 「외국의 사례를 통해 본 토양오염관리」, 수자원환경(제98호), 1997.2.
- 한국폐기물학회, 사용종료매립지의 적정사후관리방안, 1995.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2001.
- 환경부, 환경백서 2000.
- 환경부, 환경통계연감, 1999.
- 환경부자료, 1997 폐기물발생 및 처리현황, 1998.
- 황창식, 기업의 인수합병과 토양오염, 「제2회 한국법률가대회 논문집」, 2000.11.
- 황창식, 토양오염의 법적 책임, 「토양오염 평가 및 복원에 관한 세미나」, 2001. 4.
- [Http://www.me.go.kr/www/index.html/](http://www.me.go.kr/www/index.html/).

2. 국외문헌

(1) 일본문헌

大塚 直, ヨーロッパ主要國における土壤汚染浄化の費用負擔の現状とわが國への示唆 (中), ジュリスト(No. 1069), 1995.6.15.

山田 敏之, オランダ, ドイツ, 英國および米國 ニュージャージー州の土壤浄化法, 「外國の立法」第204號(1999. 12).

川村和彦, 土壤汚染對策の現状と課題, 環境研究, NO. 104, 環境センタ, 1996.

稻田 仁士 譯, アメリカ環境法, 木鐸社, 1999.

東京海上火災保險株式會社(編), 環境リスクと環境法(米國編), 有斐閣, 1995.

(2) 독일문헌 및 영미문헌

Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandsgesetz (GV. NW, 268/1988).

Becker, Bernd, Bundes-Bodenschutzgesetz(Kommentar), Starnberg, Stand: 1. Juli 1999.

Begründung zum Regierungssentwurf, BT-Drucks. 13/6701.

Bender, B./Sparwasser, R./Engel, R., Umweltrecht, 3. Aufl., 1995.

Boston, G. & Madden, M., Law of Environmental and Toxic Torts, West Publishing Co., 1994.

참고문헌

BR-Drs. 386/86.

BR-Drs. 510/95(15. 8. 1995).

Brandt, E., Altlastenrecht, 1993.

Breuer, N., Rechtsprobleme der Altlasten, NVwZ, 1987.

BT-Drs. 10/2977.

BT-Drs. 10/5527.

BT-Drs. 10/5529.

BT-Drs. 10/5530.

BT-Drs. 10/5531.

BT-Drs. 11/6191.

BT-Drs. 11/6192.

BT-Drs. 13/6701.

BT-Drs. 6/2710.

Buchwald/Engelhardt(Hrsg.), Umweltschutz, Bd. 4 - Schutz
des Bodens, 1999.

Bundesumweltamt, Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Berlin,
1998.

DR-Drs. 386/86

Entwurf eines Chlorsteuergesetzes(BT-Drs. 10/5530).

Entwurf eines Gesetzes über die Erhebung einer
Sonderabgabe auf Sondermüll(BT-Drs. 10/5531).

- Entwurf eines Gesetzes über Finanzhilfe des Bundes zur Beseitigung von Altlasten, BT-Drs. 10/5529.
- Erbguth, Wilfried, Aktuelle Fragen des Altlasten- und Bodenschutzrechts, Baden-Baden, 1997.
- Ferris, Linly, Cercla Remedy Selection: Abandoning the Quick Fix Mentality, 21 Ecology Law Quarterly, 1994.
- Findley, R. & Farber, D., Environmental Law(2d), West Publishing Co., 1988.
- Franzius, Volker/Bachmann, Günther, Sanierung kontaminierter Standorte und Bodenschutz 1998, Berlin, 1999.
- Frenz, Walter, Bundes-Bodenschutzgesetz(Kommentar), München 2000.
- Geltman, Elizabeth Glass, Modern Environmental Law, West Publishing Co., 1997.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit, 11 Umweltbericht, 1998.
- Kauch, Bodenschutz aus bundesrechtlicher Sicht, 1993.
- Kloepfer, M./Follmann, W., Lizenzentgelt und Verfassungsrecht, DÖV, 1988.
- Kohnke/Franzmeier, Soil Science Simplified, 1995.
- Konzept zur Sanierung von Altlasten(BT-Drs. 10/5527).
- Kothe, P., Probleme der Altlastensanierung, ZRP 1987.

참고문헌

- Kubaseck, Nancy & Silvermann, Gary, Environmental Law, 1999.
- Landel, C./Vogg, R./Wüterich, C., Bundes-Bodenschutzgesetz, 1998.
- Landy, Marc K./Roberts, Marc J./Thomas, Stephen R., The Environmental Protection Agency: Asking the Wrong Questions, Oxford University Press, 1990.
- Oerder, M./Numberger, U./Schönfeld, T., Bundes-Bodenschutzgesetz, 1999.
- Peine, F.-J., Die Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, UPR 1997.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1978, BT-Drucks. 8/1938, Tz. 1692.
- Sanden, Joachim/Schoeneck, Stefan, Bundes-Bodenschutzgesetz (Kurzkommentar), Heidelberg, 1998.
- Siebeck, M., Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000.
- Soil Protection in the Nineties, Lower House, 1989~1990 Session, 21 557, No. 2.
- Sondergutachten "Altlasten", BT-Drs. 11/6191, 1990.
- Sondervermögen, "Arbeit und Umwelt"(BT-Drs. 10/1722).
- Strom, Bodenschutzrecht, DVBl. 1985.
- Tromans, Stephen/Turrall-Clarke, Robert, Contaminated Land, Sweet & Maxwell, 1994.

Umweltbundesamt, Umweltgesetzbuch: Besonderer Teil,
Berlin, 1994.

Visser, W.J.F., Contaminated Land Policies in Some
Industrialized Countries, 2d., 1993.

Weinberg, Philip/Reilly, Kevin A., Understanding
Environmental Law, Matthew Bender, 1998.

Winter, S., Fondslösungen im Umweltrecht, 1993.