

환경오염피해의 실효적 구제를 위한 법제 연구

현준원

KOREA

LEGISLATION

RESEARCH

INSTITUTE



연구보고 2014-03

환경오염피해의 실효적 구제를 위한 법제 연구

현 준 원

환경오염피해의 실효적 구제를 위한 법제 연구

Legislative Research on the Practical
Remedies for Damage Caused by
Environmental Pollution

연구자 : 현준원(부연구위원)
Hyon, Jun-Won

2014. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 최근 급증하고 있는 환경오염사고로 인하여 환경오염피해에 대한 충실하고 효율적인 구제가 가능한 법제도 정비 요구가 높아지고 있음
- 특히 환경오염사고는 한번 발생하면 넓은 지역에서 많은 피해자를 양산할 가능성이 높고, 피해구제 및 원상회복을 위하여 상당한 비용이 필요하며, 상당한 비용을 배상하는 경우에도 완전한 원상회복이 곤란한 경우가 많은 특징이 있음. 또한 사고 발생 시에 배상을 위하여 많은 비용이 드는 문제는 사업자가 해당 산업을 포기하는 것으로 귀결될 수 있어 배상책임 및 범위선정에 합리적인 비교형량이 쉽지 않은 문제가 존재함
- 그 밖에 환경오염의 문제는 가해자와 피해자 간의 정보의 불균형성이 높아 현행 불법행위에 기초한 손해배상책임, 공작물의 설치 또는 보존의 하자에 기초한 손해배상책임을 규정한 「민법」 제750조 및 758조, 영조물의 설치 및 관리에 기초한 손해배상책임을 규정한 「국가배상법」 제5조 등으로는 환경오염사고에 대한 피해구제에 있어 적지 않은 한계가 있음이 지적되고 있는 상황임

- 이러한 문제를 해결하기 위하여 최근 국회는 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」, 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」, 「환경책임법안」 등 세 개의 환경오염피해의 실효적 구제를 위한 법률안을 제안한 바 있으며, 이 세 법률안이 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률안」으로 통합되어 소관 상임위를 통과된 바 있음
- 그러나 동 법률안에 대한 논란이 끊이지 않고 있어 법안의 체계 및 자구심사를 담당하는 국회 법제사법위원회에서 이에 대한 심의를 보류하고 있는 상황이므로, 제안된 세 법률안을 중심으로 그 주요내용을 검토하고 개선필요사항을 도출함으로써 실효적인 환경오염피해 구제를 위한 제도개선에 기여하고자 함

II. 주요 내용

- 본 보고서는 환경오염피해의 특징과 이로 인하여 발생하는 현행 구제법제의 한계에 기반한 개선방안의 도출을 위하여 우선 환경오염 및 그 피해의 법적 개념을 검토한 후, 현행 피해구제법제가 갖고 있는 한계를 공법적·사법적 관점에서 나누어 검토함
- 특히 고의·과실에 기반한 현행 불법행위 책임인정 체계가 갖고 있는 한계 때문에, 무과실책임의 인정, 입증책임 부담의 완화 등이 주로 논의되고 있으므로, 이에 대한 이론적

검토를 수행하고, 이러한 논의를 반영하고 있는 현행 개별 환경법령의 내용에 대한 검토를 수행함

- 그 밖에 유럽연합, 독일, 미국, 일본 등 주요국가에서 환경 오염피해의 특징에 기반하여 갖추고 있는 책임 및 구제법 제의 주요내용을 살펴본 후, 우리 국회에서 제안되고 검토된 바 있는 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」, 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」, 「환경책임법안」의 주요내용을 비교·검토하고, 개별쟁점별로 개선필요사항을 제안해 보고자 시도함

Ⅲ. 기대효과

- 환경오염피해에 대한 실효적인 구제가 가능하도록 하기 위한 법제도 개선방안을 제시함으로써 현대사회에 상존하는 환경오염피해의 위험을 최소화하고, 만일 피해가 발생한 경우 신속하고 합리적이며 효율적인 피해구제를 통하여 공동체가 지속가능하게 유지될 수 있도록 기여함

▶ 주제어 : 환경오염 피해구제, 환경오염피해 구제에 관한 법률안, 화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안, 환경책임법안, 환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률안

Abstract

I . Background and Purpose

- The demand of the legislations which is feasible effective remedy is higher to regulate environmental damage caused by increasing environmental pollution accident.
- Especially, the accident from environmental pollution can fall the victims to its damage with large regions and it costs the earth to relieve the damage and restoration. Even though it is compensated expense, there is a difficulty to recover completely. Furthermore, the expense problems of business operator to compensate damage could be linked to renounce its business. Therefore the issues are the fair comparison of obligation to compensate and range selection.
- Moreover, the problem of environmental pollution is disproportionate between assailants and victims. There are also limitations for remedy of environmental pollution with Article 750 to regulate the liability of damage caused by unlawful act and Article 758 for liability of structure damages caused by any defect in the construction or maintenance in Civil Act and liability for damage caused by construction or management of public structures in Sate Compensation Act.

- Recently, National Assembly propose legislative bill to solve those problems, Act on the Remedy of the Damage caused by Environmental pollution, Act on the Compensation of Chemical Accident and Remedy System and Environmental Liability Act. Those legislative bills are integrated Act on Liability of Compensation and Remedy to Environmental Pollution Damage.
- However, Legislation and Judiciary Committee which is responsible to examine the legal system in National Assembly postpones to deliberate the bill due to its controversy. The main contents will be reviewed with three legislative bills and then the essential factor for improvement will be realized to improve the system for remedy of damage caused by environmental pollution.

II. Main Contents

- In this report, the review of concept of Environmental pollution and its damage will be considered to figure out the features of damages caused by environmental pollution and improvement measure based on the limitation of current remedy legislations and then the limitations of current remedy legislations for damage will be analyzed viewpoint of public law and private law.
- Particularly, the acknowledgement of liability without fault, relief of proof burden is debated the reason of limitation of

the current liability framework to tort based on deliberation and negligence. Therefore the aforementioned contents will be conducted with theoretical review and current environmental legislations included liability without fault, burden of proof the will be reviewed.

- Furthermore the main contents of liability and remedy legislations of the common features for damage from environmental pollution will be conducted a research to determine the main countries such as Europe Union, Germany, United States of America and Japan.

III. Expected Effect

- In this research, the suggestions to improve legal system included effective remedy damage caused by environmental pollution will be effected to minimize the risk of damage caused by environmental pollution in current society. Even if the accident occurs, remedy of damage will be implemented with rapidly and effectively to maintain a sustainable society.

► **Key Words** : remedy damage caused by environmental pollution, Bill of the Remedy of the Damage caused by Environmental pollution, Bill of the Compensation of Chemical Accident and Remedy System and Environmental Liability Bill

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 배경 및 목적	15
1. 연구의 배경	15
2. 연구의 목적	17
제 2 절 연구의 범위 및 방법	18
1. 연구의 범위	18
2. 연구의 방법	19
제 2 장 환경오염피해에 대한 책임 및 구제법제의 현황과 문제점	21
제 1 절 환경오염피해에 대한 현행 책임법제의 개관	21
1. 환경오염피해의 개념	21
2. 현행 환경오염피해 책임법제의 구조	28
제 2 절 환경오염피해에 대한 공법상 구제법제의 쟁점	35
1. 환경오염피해 구제법제에 있어서 환경권의 기능	35
2. 환경오염에 대한 행정쟁송에 있어서의 문제점	40
제 3 절 환경오염피해에 대한 사법상 책임법제의 쟁점	42
1. 민법상 불법행위 책임	42

2. 민법 제758조의 공작물책임	59
3. 현행 민사적 환경책임법제의 한계 및 개선	61
제 4 절 환경오염피해에 대한 개별환경법상 책임법제와 그 한계	67
1. 환경정책기본법상 무과실책임	67
2. 토양환경보전법	70
3. 원자력손해배상법	76
4. 유류오염손해배상 보장법	77
5. 기타 무과실책임	82
제 3 장 주요국가의 환경책임법제	85
제 1 절 유럽연합	85
1. EU 환경책임지침의 제정	85
2. 지침의 주요내용	86
제 2 절 독 일	90
1. 독일환경법상 환경책임 개관	90
2. 환경책임법	94
3. 환경피해법	95
4. 환경권리구제법	98
제 3 절 미 국	100
1. 환경피해구제법제 개관	100
2. 환경피해 구제와 관련한 주요법제	102
제 4 절 일 본	106
1. 환경피해구제법제 개관	106

2. 공해분쟁처리법제	108
3. 환경오염피해구제법제의 특징	110
제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안	119
제 1 절 환경오염피해구제법 입법 논의의 개관	119
제 2 절 환경오염피해구제법안의 주요내용	120
제 3 절 환경오염피해구제법안의 주요쟁점별 검토	125
1. 목 적	125
2. 환경오염피해에 대한 책임주체	129
3. 환경오염피해의 정의	135
4. 배상책임	140
5. 배상책임한도	146
6. 배상능력의 담보	151
7. 인과관계의 추정	154
8. 환경정보청구권	157
제 5 장 결 론	163
참 고 문 헌	167

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

현대사회의 빠른 산업화 진행은 인류가 풍요로운 삶을 살 수 있도록 견인하고 있는 가장 큰 이유이지만 그 뒷면에 적지 않은 부작용을 낳고 있는 것도 사실이다. 그러한 부작용 중 하나가 바로 환경오염사고 발생의 급증일 것이다. 환경오염사고는 발생하지 않도록 예방하는 것이 최우선이긴 하겠으나, 발생한 환경오염사고로 인한 피해를 효율적으로 충분하게 구제하는 것도 중요하다. 때문에 우리는 꾸준히 환경오염피해에 대한 사후 구제를 위한 법제도의 정비를 시도하여야 한다. 즉, 현대사회에서는 효율적인 환경오염사고 예방을 위해 더욱 발전된 리스크 관리를 위한 시스템을 마련하는 것이 중요하겠으나, 그에 못지 않게 발생한 환경오염피해를 충실하게 구제하기 위한 법제도의 정비 또한 중요하게 다루어야 한다.¹⁾

그러나 우리 환경법의 발전과정을 돌이켜보면 환경오염을 방지하기 위한 법제도 정비 노력에 비하여, 환경오염사고로 인하여 발생한 피해를 충실하게 구제하기 위한 제도개선 노력은 다소 부족한 것 같다. 예컨대, 화학물질로 인한 환경사고로 인해 지속적으로 많은 인명과 재산의 피해가 발생함에 따라 개정된 「화학물질관리법」이 2015년 시행을 앞두고 있으며, 또한 2013년 불산누출사고가 발생하였던 삼성전자 화성사업장과 같이 환경오염사고의 발생위험이 높은 사업장이 주거지역과 가까운 곳에 위치하고 있는 경우도 많아 「유해화학물질 관

1) 박종원, 위험사회에 안전그물 펼칠 때, 2013년11월25일자 국민일보 기고글(<http://news.kukinews.com/article/view.asp?page=1&gCode=kmi&arcid=0007786789&cp=nv>) 참조.

리법」, 「산업안전보건법」 등 관련 법령의 문제점이 지적되자 「유해화학물질 관리법」 개정을 통해 환경오염사고의 예방 및 피해가능성 저감을 위하여 지역사회 알권리를 보장하기 위한 논의가 진행되고 있다. 이와 같이 대형 환경오염사고를 경험한 후 우리는 환경오염사고를 예방하기 위한 관계 법령의 개정을 꾸준히 진행하고 있다. 그러나 이와 같은 개별환경법의 환경오염사고 예방을 위한 법령개정이 계속되고 있다고 하여도 사실상 환경오염사고를 완전히 방지하는 것은 불가능하기 때문에, 이미 발생한 환경오염사고로 인한 피해를 실효적으로 구제하기 위한 노력도 간과할 수 있는 일이 아니다.

실제로 불법행위에 기초한 손해배상책임과 공작물의 설치 또는 보존의 하자에 기초한 손해배상책임을 규정한 「민법」 제750조 및 758조, 영조물의 설치 및 관리에 기초한 손해배상책임을 규정한 「국가배상법」 제5조 등 현행 환경오염피해구제에 관한 법제도는 많은 한계가 있어, 실효적인 환경오염피해구제를 위한 환경책임법의 도입에 관한 요구가 증가해왔다. 예컨대, 지난 2007년 12월에 발생한 충남 태안 앞바다 유류오염사고에 대한 사정재판부의 배상판결이 2013년 1월에 있었지만 배상인정 범위나 배상액에 대한 주장이 너무 상이한데다가 이후 12만명이 관련된 민사소송이 계속되고 있어서 논란이 계속되고 있다. 또한 2012년 9월 휴브글로벌 구미사업장에서 발생한 불산유출사고는 5명이 사망하고 지역주민 2만여 명이 진료를 받는 인명피해를 발생시키고, 재산피해도 약 500억원으로 추산되는 대형 환경오염사고였으나 이에 대한 피해배상에 있어서도 수많은 논란이 계속되고 있다. 결국 한번 환경오염사고가 발생하면 이에 대한 피해구제는 항상 큰 논란을 양산하고 있는 것이 현실이며, 이에 미루어 보아도 현행 환경오염피해 구제제도는 일정한 한계가 있는 것으로 보인다.

물론 환경오염피해구제에 관하여 「환경정책기본법」 제43조는 “국가 및 지방자치단체는 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해를 원활하

게 구제하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다”고 규정하고 있으며, 동법 제44조는 환경오염의 피해에 대하여 ‘무과실책임’을 규정하고 있는 등 실효적인 환경오염피해 구제를 위한 상징적 의미가 있는 규정들이 없는 것은 아니다. 그러나 이러한 무과실책임 규정의 효력에 대하여는 논란이 있으며, 구체적인 효력이 인정된다고 하더라도 여전히 책임 범위 및 책임자 범위 등과 관련한 논란의 여지가 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 실효적인 환경오염피해구제에 대한 요구가 높아지고 있는 현실을 반영하여 「원자력손해배상법」 제3조 제1항, 「유류오염손해배상보장법」 제5조 제1항, 「광업법」 제75조, 「수산업법」 제8조, 「토양환경법보전법」 제10조의3 등 무과실책임을 규정하는 법규정이 늘어나고 있으며, 환경오염피해에 대하여는 고의·과실 여부와 상관없이 손해배상책임을 묻는 경향이 뚜렷해지고 있다. 그러나 일부 법규정에 도입되고 있는 무과실책임 인정만으로는 실효적인 환경오염피해에 대한 구제를 달성하기 곤란하다. 때문에 환경책임체계를 총괄하는 법률을 제정할 필요성이 제기되고 있다.

2. 연구의 목적

최근 화학사고, 누출사고, 폭발사고 등 환경오염사고로 인한 피해가 증가함에 따라 피해자인 개인들은 과거와 같이 정부가 환경규제를 통하여 개입하여 주기를 기다리는 소극적인 자세에서 벗어나 적극적으로 오염물질 배출의 금지를 요청하거나 오염물질 배출로 인한 피해의 보상을 요구함으로써 환경분쟁이 증가하고 있다. 즉, 환경보전의 중요성이 강조되면서 국민들은 환경침해를 권리침해로 인식하고, 손해를 민사소송으로 그 배상을 청구하는 사례가 증가하고 있는 것이다. 그러나 환경오염의 피해자들은 실제로 환경오염으로 인한 고통을 겪고 있으나, 인과관계를 증명하기 어려운 환경오염사고의 특성으로 인하

여 환경오염과 피해간의 인과관계를 규명하기 어려워 피해구제를 위한 소송과정에서 많은 시간과 비용이 소요되어 이중고를 겪고 있는 현실이다. 또한 환경오염피해의 원인자가 확인되고, 환경오염행위와 손해 사이에 인과관계가 규명된다고 하더라도 대규모 환경오염사고의 경우에는 원인자의 재정적 능력의 한계로 인하여 피해자들이 충분한 피해보상을 받지 못하게 되는 경우도 발생할 수 있다. 특히, 피해 범위가 넓고 다수의 피해자가 존재하는 대형 환경오염사고의 경우에는 그 피해배상을 어지간한 기업으로서는 감당하기 어려운 수준일 가능성이 높고, 결국 기업은 도산하고 피해자들은 피해배상을 받지 못하거나 세금으로 피해를 배상하여야 하는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 환경오염피해가 발생한 경우 사후적인 대책으로서 환경오염피해에 대한 법적 배상체계의 확립이 요구된다.

이러한 필요성에 기반하여 본 연구는 환경오염피해에 대한 실효적 구제를 위한 법적 책임체계 및 배상체계의 도입방안의 분석 및 제안을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 주된 목적은 환경오염피해의 실효적 구제를 위한 법률의 제정을 위하여 필요한 법체계를 정립하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 현행 환경책임법제를 검토하여 주요 문제점을 확인하고, 외국의 환경책임법제를 분석한 후, 환경책임법제의 주요쟁점을 분석함으로써 실효적인 환경오염피해구제 법체계의 방향을 제안해 보고자 한다.

이를 위한 구체적인 연구 내용 및 범위는 다음과 같다.

먼저 제2장에서는 먼저 환경오염피해의 개념과 범위에 대하여 살펴본다. 그리고 현행 환경책임법제를 분석하기 위하여 헌법상 환경권과

환경오염피해의 사후적 구제수단으로서 대표적인 불법행위책임을 규정하고 있는 현행 「민법」 제750조 및 제758조를 분석한 후 그 문제점을 도출해 보고자 한다. 민법상 불법행위에 기초한 손해배상책임은 일반적으로 환경오염을 수반하는 산업활동에서 발생한 환경오염피해의 구제에 일정한 한계가 있다. 즉, 사업자 등 가해자의 고의·과실 입증, 환경오염행위와 손해 사이의 인과관계의 입증, 환경소송의 시간 및 비용, 그리고 가해자의 피해를 보상하기 위한 재정적 담보능력의 한계 등의 관점에서 일정한 한계가 지적되고 있다. 또한 확인된 문제점을 개선하기 위하여 무과실책임 등을 규정한 공법상 개별 환경법에 따른 환경책임법제와 그 한계를 검토한다. 「환경정책기본법」 등 개별 환경법에서는 환경오염피해의 무과실책임 인정이 확대되고 있는 경향이다. 그러나 환경오염피해의 책임주체 및 적용대상에 대한 일정한 기준이 요구된다.

제3장에서는 제2장에서 검토한 문제점을 개선하기 위한 대안을 도출하기 위하여 외국의 환경책임법제를 분석하여 그 시사점을 도출해 보고자 한다.

제4장에서는 앞서 확인한 환경책임법제 상의 쟁점을 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」 등 현재 발의된 법안들과 함께 분석하고자 한다. 환경오염피해의 실효적 구제를 위해서는 환경오염피해의 책임주체의 확정, 무과실책임, 인과관계 및 입증부담의 경감, 피해입증을 위하여 필요한 정보청구권 및 환경오염피해의 보상을 위한 재무능력을 담보하기 위한 보험 및 기금에 관한 쟁점을 분석할 것이다.

2. 연구의 방법

연구방법은 환경오염피해에 대한 구제에 관한 국내외 선행연구에 대한 문헌분석을 하였으며, 현행 책임법제 및 그 문제점을 개선하기 위한 환경책임법안을 분석하였다. 그리고 관련 전문가의 자문을 통하여 연구의 내용을 보완하고자 하였다.

제 2 장 환경오염피해에 대한 책임 및 구제법제의 현황과 문제점

제 1 절 환경오염피해에 대한 현행 책임법제의 개관

1. 환경오염피해의 개념

환경오염피해의 구제를 위해서는 먼저 환경오염피해의 개념 및 범위를 확정하여야 한다. 이를 위하여 ‘환경’, ‘환경오염’ 및 ‘피해’로 구분하여 그 개념을 살펴본다.

(1) 환 경

‘환경’이라는 용어는 전체 생물권에서부터 가장 작은 피조물 또는 유기체의 서식지까지 포함하는 모호한 용어로 사용될 수 있기 때문에 그것을 정의하거나 한정하는 것은 쉽지 않다.²⁾ 또한 법률용어로서 ‘환경’이라는 개념이 성립되면 그 개념의 적용에 관한 문제가 발생하기 때문에, ‘환경’의 법적 개념을 확정하는 것은 용이한 것은 아니다.³⁾ 그러나 이러한 문제점에도 불구하고 ‘환경’이라는 용어를 법적으로 정의하는 것은 환경보호 및 환경법상의 책임 범위를 설정하는데 있어 중요하다고 할 것이다.

일반적으로 ‘환경’의 개념은 협의의 환경과 광의의 환경으로 구분할 수 있다. 협의의 ‘환경’이란 대기, 물, 토양, 동·식물계와 같은 자원 및 이들 자원들과의 상호작용으로 정의할 수 있으며, 광의의 ‘환경’이란 협의의 환경과 더불어 경관 및 문화유산을 형성하는 재산을 포함

2) Patrica Birnie/Alan Boyle, International Law & Environment, 2nd, Oxford University Press, 2002, p.3.

3) 소병천, 초국경환경피해에 대한 국제법적 고찰, 환경법연구(제29권 1호), 2007, p.195.

한다.4) 최근에는 광의의 환경과 함께 자연환경의 심미적 가치와 여가 활동 등에서의 자연상태의 향유와 같이 자연환경의 존재로부터 기인하는 공공의 서비스와 그 이용까지 포함한다는 견해도 있다.5) 우리나라 환경법 역사의 출발이라 할 수 있는 「공해방지법」에서는 ‘환경’이라는 용어를 정의하지는 않았지만, ‘공해’라는 용어와 함께 ‘생활환경’을 정의하였다. 즉, 1963년 11월 5일 제정되고 1971년 1월 22일 개정된 「공해방지법」은 ‘환경’의 개념은 정의하지 않은 채 ‘생활환경’이라는 용어만을 정의하고 있었다. 「공해방지법」 제2조 제2호는 “‘생활환경’이라 함은 국민의 생활에 밀접한 관계가 있는 재산과 동·식물 및 그 생육환경을 말한다”고 규정하고 있었다. 그러나 이후 심각한 환경 위기에 봉착하여 공해현상을 넘어 환경전반에 대한 새로운 인식이 필요하다는 지적이 높아지자, 환경을 전체적·유기적 관련 하에 종합적으로 접근하지 못하고 주로 개별적이고 규제적인 대책에 한정되어 접근하는 법적·행정적 접근 방법상의 결함을 극복하고자 「공해방지법」을 대체하는 「환경보전법」을 1977년 12월 31일 제정하였다. 「환경보전법」 제정과 함께 ‘환경’이라는 개념에 대한 법적 정의가 처음 등장하게 되는데, 동법 제2조 제1호는 “‘환경’이라 함은 자연의 상태인 자연환경과 사람의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 재산의 보호 및 동·식물의 생육에 필요한 생활환경을 말한다”고 규정하여, ‘환경’에 대한 발전적인 정의를 내리면서 ‘자연환경’과 ‘생활환경’을 구분하였다.

이러한 ‘자연환경’과 ‘생활환경’의 구분은 1990년 8월 1일 제정된 「환경정책기본법」에서도 그대로 담겨있다. 즉, 「환경정책기본법」에서는 “‘환경’이란 자연환경과 생활환경을 말한다”고 정의하고(동법 제3조 제1호), “‘자연환경’이란 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생

4) 김홍균, 환경법, 홍문사, 2012, p.3.

5) Edward H.P. Brans, Liability for Damage to Public Natural Resource-Standing, Damage and Assessment, Kluwer Law International, 2001, p.10.

물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말한다”고 규정하고(제3조 제2호), ““생활환경”이란 대기, 물, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조(日照) 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다”고 규정하고 있다(제3조 제3호). 「환경정책기본법」은 생활환경을 정의함에 있어 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취 등만을 예시하였다가 1999년 12월 31일 개정으로 ‘일조’를 추가하였다. 그런데, 이러한 정의에 대하여 적절하지 않다는 비판이 있다. 즉, ‘자연환경’은 구체적으로 대기, 물, 토양, 산림, 경관, 야생동식물, 생태계를 포함하며, ‘생활환경’은 대기, 물, 토양, 폐기물, 유해물질, 소음·진동, 악취 등을 포함하고 있어 ‘자연환경’과 ‘생활환경’이 개념적으로 중복되는 문제가 있으며, ‘생활환경’을 정의함에 있어 적극적으로 정의되지 않은 ‘환경’이라는 개념을 사용하여 개념을 정의함에 있어 순환의 모순을 보이고 있다는 것이다.⁶⁾ 여하튼 우리 환경법에서 ‘환경’의 개념은 대기, 물, 토양, 동·식물계와 같은 자연환경 및 이들 자원들과의 상호작용과 인간의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 재산의 보호 및 동·식물의 생육에 필요한 생활환경을 포함하는 광의의 환경을 의미하는 것으로 보인다.

(2) 환경오염

‘환경오염’이라는 용어에 대한 이해는 환경문제, 환경보전 및 환경책임의 개념을 이해하기 위한 출발점이 된다. ‘환경오염’에 대한 정의는 다양할 수 있지만, 환경오염의 개념정의에는 보편적인 요소들이 있다. 즉, 환경오염은 ‘인위적인 오염물질의 배출’⁷⁾과 ‘피해’의 발생이

6) 박균성/함태성, 환경법(제5판), 박영사, 2012, p.25

7) 대법원은 원자력발전소의 온배수 배출로 인하여 인근 양식장의 어류가 집단폐사한 사건에서의 손해배상청구소송에서 “환경정책기본법 제3조 제4호는 “환경오염이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피

라는 요소를 포함한 개념이다.⁸⁾ 전술한 바와 같이 「공해방지법」에서는 ‘환경오염’이라는 용어를 사용하지 않고 ‘공해’라는 개념을 사용하고 있었다. 1963년 11월 5일 제정된 「공해방지법」에서는 ‘공해’라 함은 “대기를 오염하는 매연·분진·악취 및 가스와 화학적·물리적·생물학적 요인에 의하여 하천을 오염하는 공장폐수·사업장폐수 및 일반하수와 소음 또는 진동으로 인하여 발생하는 보건위생상에 미치는 위해를 말한다”고 정의하고 있었고, 그 후 1971년 1월 22일 개정된 「공해방지법」에서는 ‘공해’의 개념을 “가. 배출시설에서 나오는 매연·먼지·악취 및 가스등으로 인한 대기오염, 나. 배출시설에서 나오는 화학적·물리학적·생물학적 요인에 의한 수질오염, 다. 소음·진동의 경우로 인하여 국민의 건강에 미치는 위해와 생활환경을 저해함으로써 발생하는 피해를 말한다”고 규정하고 있었다(동법 제2조 제1호). 이러한 개념정의에서 ‘오염’이란 인간의 활동에 기초한 것이라는 것을 이해할 수 있다. 그 후 「공해방지법」을 대체하는 「환경보전법」에서는 ‘환경오염’이라는 용어를 사용하면서도 그 정의를 하지는 않았고, 이후 「환경정책기본법」이 제정되고 나서야 ‘환경오염’의 법적 개념이 정의되고 있다. 즉, 「환경정책기본법」 제3조 제4호는 “‘환경오염’이란 사업활동 및 그 밖의 사람의 활동에 의하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조 방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다”고 규정하고 있다. 동법은 환경오염을 정의함에 있어 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취 등만을 예시하였다가 2002년 12월 30일 개정으로 일조방해가 추가되었다. 전자의 행위

해를 주는 상태를 말한다”고 규정하고 있으므로 원전냉각수순환시 발생하는 온배수의 배출은 사람의 활동에 의하여 자연환경에 영향을 주는 수질오염 또는 해양오염으로서 환경오염에 해당한다”(대법원 2003.6.27 선고 2001다734 판결)고 함으로써 환경오염은 인위성을 그 요건으로 함을 밝히고 있다.

8) 김홍균, 앞의 책, p.5.

들은 피해자의 생활영역에 유해물질을 적극적으로 배출하는 적극적인 침해인데 반하여, 일조침해는 인접토지나 건물 또는 그곳에 거주하는 사람의 일조향유를 훼손하거나 방해하는 소극적인 침해라고 할 수 있다.⁹⁾ 즉, 2002년 개정된 「환경정책기본법」 상 환경오염의 개념에 일조침해가 추가됨으로써, 환경오염의 개념에는 인간의 적극적인 침해 뿐만 아니라 소극적인 침해도 포함된다고 보아야 할 것이다. 이에 더하여 최근에는 전자파, 빛공해, 내분비계장애물질(환경호르몬), 동·식물의 유전자변형과 같은 새로운 환경문제도 발생하고 있어 이에 대한 추가도 논의될 필요성이 부상되고 있다. 어쨌든 「환경정책기본법」 상 환경오염의 정의는 환경행정의 대상을 구체화하고 환경오염의 범위를 좀 더 명확하게 하였다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다. 그러나 동법상의 환경오염의 정의는 환경오염을 동적인 것으로 파악하지 못하고 환경침해라는 상태만을 설명한 것이어서 적절하지 못하다는 지적도 있다. 즉, 동법상의 환경오염의 파악은 물리적 현상에만 기준을 두고 있어 동법에 의한 환경오염의 분류 내지 정의는 자연현상을 중심으로 실체를 명백하게 한다는 점에서는 의의가 크지만 환경문제를 해결하기 위한 대책 제시에는 한계가 있다고 한다.¹⁰⁾

한편, 「환경정책기본법」은 ‘환경오염’과 ‘환경훼손’의 개념을 구별하고 있다. 동법은 “‘환경훼손’이란 야생동식물의 남획(濫獲) 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토(表土)의 유실 등으로 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태를 말한다”고 규정하고 있다. 이러한 정의에 따르면 인체 및 생활환경에 악영향을 미치는 요인은 환경오염으로, 자연환경에 악영향을 미치는 요인은 환경훼손으로 정의한 것으로 이해할 수 있다.¹¹⁾ 요컨대, 우리 환경

9) 손윤하, 환경침해와 민사소송, 청림출판, 2005, pp.83-84.

10) 강만옥/민동기/임현정, 환경피해 보상제도 개선 방안 연구, 한국환경정책·평가연구원, 2000.12, pp.3-4.

11) 김홍균, 앞의 책, p.6.

법은 환경오염의 개념을 자연환경 또는 생활환경을 훼손하거나 파괴, 변형 오염시키는 등의 행위로 인하여 인간의 생명, 신체, 건강, 재산에 손해 또는 피해를 주는 상태로 이해하고 있다.¹²⁾

(3) 환경오염피해

‘환경오염’의 개념은 국가의 환경행정작용 및 환경정책의 강화를 위하여 규정된 것이지만, ‘환경오염피해’라는 개념은 보다 환경책임과 관련하여 확정될 필요가 있다. 환경오염피해는 전술한 환경에 대한 침해 중 법적 의미가 있는 피해를 말한다. 일반적으로 ‘침해(侵害, injury)’와 ‘피해(被害, damage)’가 혼동되어 사용되는 경향이 있으나 이들 개념은 서로 구별할 필요가 있다. 국립국어원에 따르면 침해란 “침범하여 해를 끼침”을 의미하며, ‘피해’란 “생명이나 신체, 재산, 명예 따위에 손해를 입음”을 의미한다.¹³⁾ 다만 환경오염피해에는 개념적으로 ‘명예’에 대한 손해가 포함되기 어려울 것이다. 즉, 침해는 현상을 이야기하는 과학적 개념이며, 피해는 기술적인 법률용어이다. 김홍균 교수는 이와 관련하여 다음과 같이 설명하고 있다.

“기름유출로 인해 자연환경에 발생한 악영향 자체가 ‘침해’라고 한다면, 그 침해로 발생하는 효과 중 법적 의미가 있는 것을 ‘피해’라고 할 수 있다.”¹⁴⁾

환경오염으로 인한 침해는 인위적인 활동으로 인하여 유해 물질이나 에너지의 배출 또는 방출에 의해 발생하기 때문에 환경에 직접적으로 나타나기도 하지만, 인간의 생명, 건강 및 재산에 대하여 대기, 수질, 토양 등의 오염을 통하여 간접적으로 나타나기도 한다. 직접적인 침해의 경우 ‘환경오염피해’라는 법적 의미를 확인하는 것은 어렵

12) 손윤하, 앞의 책, p.42.

13) 국립국어원, <http://stdweb2.korean.go.kr/search/List_dic.jsp>, 2014년 5월 17일 검색.

14) 김홍균, 앞의 책, p.6

지 않으나, 간접적인 환경침해의 경우 그 원인과 위법성의 확인이 어려워 ‘환경오염피해’라는 법적 의미를 확인하는 것은 쉽지 않다. 또한 전술한 환경, 환경오염 및 환경오염피해의 개념은 국가행정작용으로서 환경의 사전예방, 이용·관리·보전을 위한 개념이라고 할 수 있으며, 환경오염피해구제를 위한 개념이라고 할 수 있지만, 환경오염피해의 구제를 위한 환경책임을 다루기 위해서는 환경오염피해의 범위를 확정할 필요가 있다.

환경오염피해는 전술한 바와 같이 인위적인 활동(주로 산업활동)으로 인하여 유해 물질이나 에너지의 배출 또는 방출로 인한 환경오염피해뿐만 아니라 제조물에 의한 인간의 생명, 건강 및 재산에 대한 피해도 포함될 수 있다. 예컨대, 최근 ‘가습기 살균제 사건’은 일상에서 사용되는 생활용품으로 100여명 이상이 사망한 충격적인 사건이었다.¹⁵⁾ 이러한 환경오염피해는 일반 제조물의 결함이 피해자의 원인이고 개연성 있는 원인이며 입증할 수 있는 손해라고 할지라도 제조물의 제조자를 식별할 수 있는 증거가 부족하여 불법행위자를 식별할 수 없는 한계가 있으며, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 특별한 정책적 고려가 필요하다.¹⁶⁾ 따라서, 본 연구에서는 상기의 환경오염피해 중 산업시설에서 발생한 유해물질이나 에너지의 배출 또는 방출로 인한 직·간접적인 환경오염피해에 한정하고자 한다.

15) 2011년 발생한 ‘가습기 살균제 사건’은 여전히 논란 중이다. 관련하여 ‘사과·보상 못받은’ ‘가습기 살균제 피해자… 끝나지 않은 고통’, MBCNEWS, 2014. 1. 11, <http://imnews.imbc.com/replay/2014/nwtoday/article/3399185_13495.html> 참조.

16) 미국에서는 여성호르몬인 에스트로젠(estrogens)을 대체하는 약품, 즉 디에틸stil베스트롤(Diethylstilbestrol, DES)을 복용한 여성들이 출산한 아이들 중에 자궁경부암, 명세포선암 등 일정한 질병들이 보고되었고, 1970년대 피해자들은 이에 대한 손해배상을 청구하였으나, 오랜 시간의 경과로 자신의 어머니들이 복용한 DES의 제조사를 확인할 수 없었다. 즉, 피고를 식별할 수 없는 문제가 발생하여, 전통적인 불법행위법리로 해결할 수 없었다. 이에 법원은 정책적 고려에 기초하여 대안적 책임이론 등을 개발하였다. N.Denis Taylor, California Expands Tort Liability under the Novel Market Share Theory: Sindell v. Abbott Laboratories, Pepperdine Law Review, Vol.8 Issue 4(1981), p.1021.

2. 현행 환경오염피해 책임법제의 구조

우리의 현행 환경법제는 헌법 - 환경정책기본법 - 개별 환경법률의 계통에 따라 복수법들에 규율되고 있다.¹⁷⁾ 우리의 환경법은 과거에는 「공해방지법」 및 「환경보전법」과 같이 단일법주의를 채택하고 있었으나, 점차 환경문제가 심각화·다양화·복잡화되면서 1980년 개정된 「헌법」이 환경권에 관한 규정을 처음 수용하였고, 1987년 헌법 전면개정을 통해 법률유보조항을 삽입하고, 1990년대 들어 「환경정책기본법」과 개별 환경법률을 제정함으로써 단일법주의를 벗어나 복수법주의를 채택하고 있다.

이러한 개별환경법은 이론상 환경규제법과 환경구제법으로 구별할 수 있는데, 현행 환경법은 주로 오염매체의 물리적 현상에 기초한 환경규제법으로서, 대기오염을 규제하기 위한 「대기환경보전법」, 수질오염을 규제하기 위한 「수질환경오염법」, 해양오염을 규제하기 위한 「해양환경관리법」, 폐기물을 관리 및 규제하기 위한 「폐기물관리법」, 유해화학물질을 관리 및 규제하기 위한 「유해화학물질관리법」 등으로 행정상의 규제를 다루고 있다. 한편, 환경구제법은 환경오염피해의 구제를 다루는 범영역으로서 공법적 구제 영역과 사법적 구제 영역으로 나눌 수 있다. 공법적 구제와 관련하여, 우리 「헌법」 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 갖는다”고 규정하고 있고, 「환경정책기본법」 제6조 제1항은 “모든 국민은 건강하고

17) 환경문제를 입법적으로 접근하는 방법에는 단일법주의와 복수법주의, 즉 개별법주의 그리고 절충법주의가 있다. 단일법주의란 환경입법을 단일화하여 모든 종류의 오염현상을 하나의 법률 속에 총괄적으로 규율하는 방식을 말한다. 복수법주의란 오염종류를 개별화하여 여러 개의 독립된 단행법률로 제정하는 주의이며, 절충주의는 단일법주의와 복수법주의를 절충하여 같은 법률 속에 오염 종류별로 망라하는 방식을 말한다. 박수혁, 지구환경시대·환경자치시대에 있어서의 한국의 환경법정책의 문제점과 개선방향, 공법연구(제25권 제2호), 1997, p.192.

쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가진다”고 규정하여 헌법상의 환경권의 내용을 그대로 승계하고 있다. 또한 동법 제7조는 “환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담하여야 한다”고 하여 이른바 ‘오염원인자 책임원칙’을 규정하고 있고, 제44조 제1항은 “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정하여 환경오염의 피해에 대한 ‘무과실책임’을 규정하고 있다. 이와 관련하여 대법원은 동법상 무과실책임 규정을 구체적·실체법적 효력을 인정하고 있으나,¹⁸⁾ ‘원인자 범위’, ‘피해 범위 및 정도’, ‘면책규정의 부재’ 및 ‘책임 한도’ 등과 관련한 구체성이 부족하다는 이유로 논란이 되고 있다.¹⁹⁾

이와 같이 우리는 환경보호를 위한 법제에 많은 관심을 기울이면서 비교적 짧은 시간에 50여개의 환경법률을 갖추고 있지만, 그 주된 법제는 사전적인 환경규제에 관한 환경행정법을 중심으로 하고, 환경오염피해의 사후적 구제를 강조하는 환경책임 영역에서는 민사적 불법행위의 법리에 기초한 개별 소송을 통하여 해결하는 방안 외에 개별 법률제정에 소극적으로 대처해 온 것이 사실이다.²⁰⁾ 환경책임법제의 정비에 대한 소극적 대응은 그 동안 환경오염 시설 사업자의 항변,²¹⁾

18) 대법원 2001.2.9. 선고 99다55434 판결.

19) 전경운, 환경정책기본법 제31조에 의한 무과실책임의 문제점과 개정방향, 환경법연구(제31권 2호), 2010, p.328; 김홍균, 앞의 책, p.94.; 장욱, 환경정의의 관점에서 본 환경책임법제에 대한 소고, 환경법연구(제35권 2호), 2013, p.197 등.

20) 유지태, 환경책임법연구, 공법연구(제22집 3호), 한국공법학회, 1994, p.345.

21) 환경침해는 일상적인 사회활동을 통해 이루어지므로 가해자 측에서는 자신의 기업활동이 국가나 사회에 유익한 정당한 활동이라고 생각하며, 특히 정부의 시책이 환경보전보다 경제성장을 우선시 하는 경우 이러한 특징이 강하게 나타나게 된다. 심민석, 민사소송에 의한 환경분쟁해결의 문제점과 개선방안, 석사학위논문, 동국대학교 대학원, 2005, p.8.; 기업의 경제활동이 수많은 수혜자를 낳는다 하더라도 그로 인한 피해자를 방기(放棄)하도록 내버려 둔다면 이는 사회정의에 반하는 것이

입법 당국의 적극적 노력이 부족한 탓도 있었지만, 그 밖의 요인들도 크게 작용하였다. 이론적 관점에서는 환경책임의 개념과 범주를 확정하는 것이 쉽지 않은 일인데다가 전통적인 민사책임의 법리와 구별되는 환경책임의 법리를 새롭게 구성하는 것도 쉽지 않다는 문제가 있으며, 또한 경제적 관점에서는 환경책임의 이행을 담보할 수 있는 사업자 또는 정부 측의 재정적 기반이 충분하지 않았다는 어려움이 존재하였다.²²⁾ 그러나 이와 같은 어려움이 있다고 하여 환경책임법제를 정비하기 위한 노력을 게을리하기엔 현대사회에서의 환경문제가 너무 중요하게 인식되고 있기 때문에, 최근엔 별도의 환경책임법의 제정이 강력하게 요구되고 있는 상황이다.²³⁾

현행 환경책임과 관련한 법적 구제방법으로는 크게 공법적 구제와 사법적 구제로 나누어 볼 수 있을 것이다. 공법적 구제는 전형적으로 환경을 오염시킬 수 있는 행정처분에 대한 취소소송과 같은 행정쟁송, 국가에 의한 환경오염에 대한 국가배상 및 손실보상, 그리고 환경분쟁조정제도 등이 있으며, 「행정소송법」, 「국가배상법」 및 「환경분쟁조정법」 등에 의해 다루어지고 있다. 또한 사법적(私法的) 구제는 주로 환경침해의 방지를 구하는 「민법」 상 물권적 청구권(즉 제205조(점유의 보유), 제206조(점유의 보전) 및 제214조(소유물방해제거, 방해예방청구권)), 생활방해금지(즉 제217조(매연 등에 의한 인지에 대한 방

다. 조홍식, [시론] 환경피해책임의 정당성, 서울경제 2013. 11. 25. <<http://economy.hankooki.com/lpage/opinion/201311/e2013112517284996930.htm>>.

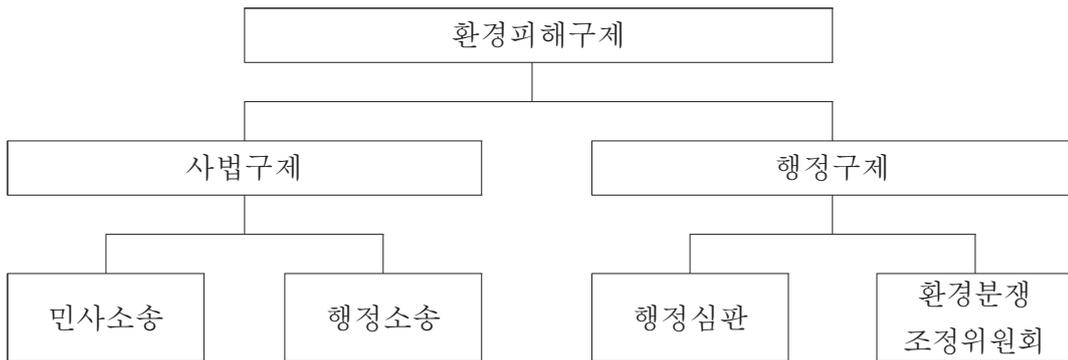
22) 전재경, 환경책임 법제 연구, 한국법제연구원, 2003, pp.11-12.

23) 공법상 무과실책임에 관한 입법적 개선과 관련하여, 김홍균 교수는 다수의 법률양산을 지양한다는 관점에서 기존의 「환경정책기본법」에 책임조항과 관련한 별도의 장을 마련하는 것을 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있지만 동법 제44조의 구체적 효력의 인정 여부를 둘러싼 계속적인 논란 가능성과 다른 선언적 규정과의 부조화 그리고 ‘원인자’, ‘환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해’ 등 중요 개념들에 대한 정의와 세부적인 내용의 추가 등 법기술적인 문제까지 고려할 경우 장기적인 안목에서 별도의 단일법(가칭 ‘환경책임법’)을 제정하는 것이 보다 바람직하다고 한다. 김홍균, 앞의 책, p.101.

해금지), 손해배상을 위한 불법행위(즉 제750조(불법행위의 내용)) 등에 의해 다루어지고 있다.

이를 다시 환경오염피해에 대한 사법적(司法的) 구제와 행정구제로 구분해 볼 수도 있을 것이며, 여기서 사법적 구제는 손해배상청구, 환경침해의 방지를 청구하는 유지청구 및 계약상의 책임과 같은 사법상 민사소송제도와 행정쟁송, 국가배상, 손실보상 등과 같은 공법상 행정소송제도로 구분해 볼 수 있을 것이고, 행정구제는 행정심판과 준사법적(準司法的) 분쟁해결기구를 통한 환경분쟁조정제도로 구분해 볼 수 있을 것이다.

<그림 II-1>



그러나 실제로 환경침해로 인한 권리구제는 행정소송의 원고적격 인정의 엄격성 등으로 인하여 주로 민사소송인 손해배상소송이 주를 이루고 있다.²⁴⁾ 그러나 환경침해에 대한 손해배상청구소송은 오염물질 등의 영향을 분석할 수 있는 전문가의 도움을 필요로 하는 경우가 많으며, 어느 정도 이상의 오염물질 배출이 위법한 것이라고 판단할 수 있는 지의 기준을 설정하는 것 자체가 쉬운 일이 아니며, 오염물질 배출 등의 원인과 손해발생 사이의 인과관계를 증명하는 것 역시

24) 이수진, 환경분쟁 해결을 위한 한국법원의 발전 방안, 한국환경법학회 제115회 학술대회 자료집, 2013, p.136 참조.

제 2 장 환경오염피해에 대한 책임 및 구제법제의 현황과 문제점

쉽지 않기 때문에, 미국, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 브라질, 케냐, 인도 등과 같은 국가에서는 환경법원을 설치하거나 환경전담재판부를 활성화하려는 노력을 통하여 문제를 해결해 보고자 하는 시도를 계속해 왔다. 아직까지 우리나라는 환경법원을 설치하고 있지는 않지만, 서울중앙지방법원 등 일부 법원의 민사재판부 중 환경전담재판부를 지정하여 운영하고 있으며, 그 현황은 다음과 같다.

<표 II-1>

법 원	재판부
서울고등법원	민사8부(환경)
서울중앙지방법원	제14민사부(환경, 언론)
	제25민사부(환경, 언론) 전자소송
	제26민사부(환경) 전자소송
인천지방법원	제11민사부(환경, 노동, 소비자단체소송)
수원지방법원	제8민사부(건설, 환경)
	제12민사부(건설, 환경)
부산지방법원	제6민사부(환경공해사건, 기업법)

아울러 우리 법원의 환경전담재판부 중 서울중앙지방법원 제14민사부(환경전담부)에서 2007년 2월 21일부터 2009년 2월 20일까지 2년간 판결을 선고한 사건의 환경침해유형은 다음과 같다.

<표 II-2>

환경침해 유형	공항소음	도로소음	공사소음, 진동	일 조	분 진	폐기물/수질오염	합 계
접 수 사건수	38	3	3	26	1	2	73

자료 : 제14민사부(환경전담부) 2007. 2. 21.부터 2009. 2. 20.까지 판결을 선고한 환경침해 유형²⁵⁾

25) 이수진, 앞의 글, p.137 참조.

그리고 제14민사부(환경전담부)에서 2013년 8월 31일 기준 진행 중이던 사건의 환경침해유형은 아래와 같다.

<표 II-3>

환경침해 유형	공항소음	도로소음	공사소음, 진동	일 조	진 동	분 진	합 계
접 수 사건수	32	0	1	1	1	6	41

자료 : 제14민사부(환경전담부) 2013. 8. 31. 기준 진행 중인 사건의 환경침해 유형²⁶⁾

제14민사부에서는 위 표에서 진행중이었던 사건 중 2013년 1월 1일부터 2013년 10월 10일까지 공사소음사건 1건과 일조침해사건 1건이 판결 선고가 이루어졌다.²⁷⁾

또한 서울중앙지방법원 제25민사부(전자 환경전담부)의 경우 2013년 1월 1일부터 2013년 10월 10일까지 판결을 선고한 사건의 환경침해 유형은 아래와 같다.

<표 II-4>

환경침해 유형	공항 소음	도로 소음	공사소음, 진동	일 조	분 진	토양 오염	합 계
접 수 사건수	4	0	1	1	0	2	8

자료 : 제25민사부(전자 환경전담부) 2013. 1. 1.부터 2013. 10. 10.까지 판결 선고한 사건의 환경침해 유형²⁸⁾

26) 이수진, 앞의 글, p.136 참조.

27) 이수진, 앞의 글, p.137 참조.

28) 이수진, 앞의 글, p.136 참조.

환경소송의 원인이 되는 환경침해는 수질오염, 토양오염, 대기오염, 소음, 일조침해, 조망침해 등이 대표적인데, 앞의 사례에서 볼 수 있듯이, 공항, 고속도로, 공사장 등의 소음과 신축 건물에 의한 일조 및 조망 침해에 의한 소송이 압도적으로 많다.²⁹⁾ 환경침해에 의한 소송은 「민법」 제750조에 의한 불법행위를 원인으로 하는 손해배상청구가 일반적이지만, 경우에 따라서는 「민법」 제758조의 공작물의 하자에 따른 책임이나 「국가배상법」 제5조 제1항에 따른 공작물 또는 영조물의 하자로 인한 손해배상청구를 구하는 경우도 있다.

환경침해행위의 양태는 자연상태의 일상생활의 평온이나 안락을 파괴하거나 변형시키는 물질(소음, 진동, 분진, 폐수 등 오염물질 등)을 발산하게 하여, 그 영향으로 환경이익이나 신체의 평온성의 향유를 방해하거나 제한하는 적극적 침해와 자연적인 환경이익(일조, 조망 등)을 소극적으로 차단함으로써 그 향유를 방해하거나 제한하는 소극적 침해로 나누어, 전자의 경우에는 물권침해에 따른 재산상 손해배상청구, 후자의 경우에는 인격권 침해에 따른 위자료 청구가 이루어지며, 실제로 재판실무에서도 환경침해를 이와 같이 두 가지 형태로 나누어 심리하고 있다.

이 글에서는 일조침해 및 조망침해를 원인으로 한 「민법」 제750조에 의한 불법행위에 의한 손해배상청구와 공항소음을 원인으로 한 「민법」 또는 「국가배상법」 소정의 공작물 또는 영조물의 설치·관리 하자에 의한 손해배상청구에 따른 법원의 판결을 중심으로 손해배상액의 적정성에 관한 실증적 분석을 통해 환경손해배상소송을 검토하고자 한다. 이러한 손해배상소송에서는 물질적 피해를 원인으로 한 손해배상청구와 생활방해를 원인으로 한 위자료청구가 제기된다.

29) 법원에 제기된 소송 이외에 중앙환경분쟁조정위원회에서도 소음, 일조 및 조망 침해에 의한 분쟁사건이 가장 많이 접수되고 있는데, 동위원회의 설립이후 2013년 12월 31일 기준으로 3,045건의 환경분쟁신청사건 중 소음·진동 사건이 2,600건(85%), 일조침해 사건이 118건(4%)이 처리되었다고 한다. 중앙환경분쟁조정위원회, 2013년 12월말 환경분쟁사건 통계자료 참조. <<http://edc.me.go.kr/jsp/information/status.jsp>>.

제 2 절 환경오염피해에 대한 공법상 구제법제의 쟁점

1. 환경오염피해 구제법제에 있어서 환경권의 기능

(1) 헌법상 환경권의 의의

환경권이란 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 공해 없는 생활을 누릴 수 있는 권리’를 말한다. 우리 「헌법」 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정함으로써 환경권을 헌법상의 기본권으로 규정하고 있다.³⁰⁾ 일반적으로 환경권은 협의로 이해되기도 하고 또는 광의로 이해되기도 하는데, 협의의 환경권이란 토지, 태양, 깨끗한 물, 맑은 공기, 자연경관 등과 같은 자연적 환경 속에서 인간의 생명과 건강에의 침해를 받지 않고 살 수 있는 권리를 말하고, 광의의 환경권이란 자연적 환경 이외에도 문화적 유산을 포함한 도로·공원·교육·의료 등의 좋은 사회적 환경 속에서 살 권리를 말한다.³¹⁾ 우리 「헌법」 제35조에서 말하는 환경권은 광의의 환경권을 말하는 것으로 이해되고 있다. 그러나 「헌법」 제35조 제2항은 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”고 규정하여 환경권은 입법형성에 의하여 권리의 구체화가 이루어져야 그 실현이 가능한 것이다.

30) 우리 헌법에서 환경권은 1980년 제8차 개정헌법 제33조에서 최초로 규정되었는데, 동 규정은 “모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있었다. 동 규정상 ‘깨끗한’이라는 용어가 현행 헌법에서 ‘건강하고 쾌적한’이라는 용어로 개정되면서, 환경권의 규범대상으로서 자연환경과 사회·문화적 환경까지 동시에 고려하도록 하여 환경권을 보다 구체적으로 명문화하였다는 평가를 받고 있다. 홍성방, 헌법학, 현암사, 2006, p.583.

31) 정극권, 헌법체계상 환경권의 보장, 헌법학연구(제15권 2호), 2009, p.404.

(2) 환경권의 법적 성질

이러한 환경권의 법적 성질에 대하여는 다양한 견해가 존재한다. 즉, 환경권은 기본적으로 사회권적 기본권으로 규정되어 있음에도 불구하고 자유권적 성격을 동시에 가지고 있기 때문에, 그 성격에 대한 다양한 논의가 있게 전개되고 있다. 환경권은 산업화에 따라 환경오염과 환경과괴에 직면하여 국민이 국가에 대하여 환경의 유지·보존·개선을 요구할 수 있는 권리이며, 또한 국가에 대한 권리일 뿐만 아니라 국민에게도 의무를 부과하고 있다는 점에서 종합적 기본권의 성격을 갖게 되지만, 그 본질에 있어서 국가를 통한 형성과 보장을 주된 내용으로 하는 사회적 기본권으로 볼 수 있다. 그러나 사회적 기본권은 일반적으로 수범자를 국가로 한정시키지만 환경권의 경우 국가와 국민을 동시에 수범자로 하고 있다는 점에서 다른 사회적 기본권과 차이가 있다. 나아가 「헌법」 제35조에 규정된 환경권을 사회적 기본권으로 보더라도 그 실현의 태양에 대하여 입법방침규정설, 구체적 권리설, 추상적 권리설 등 다양한 견해가 나뉘고 있으나,³²⁾ 추

32) 입법방침규정설에 따르면 환경권은 개인에 대하여 일정한 환경보호조치를 구하는 청구권을 보장하는 것은 아니고 입법자에 향하여 효과적인 환경보호의 포괄적 조치를 취하도록 의무화하는 것이라고 본다. 환경권에 관한 헌법 제35조의 규정이 개개의 국민에게 직접적으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고, 사법상의 권리로서 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률 규정이 있거나 관계법령의 규정취지 및 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사 방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 한다. 그러므로 사법상의 권리로서의 환경권을 인정하는 명문의 규정이 없는데도 환경권에 기하여 직접 방해배제청구권을 인정할 수는 없다는 것이다.

구체적 권리설은 환경권을 생존권의 일종으로 보면서 법적 권리임을 인정하려는 것이다. 헌법 제35조는 행정권을 직접 구속할 수 있을 만큼 명확하고 상세한 것은 아니라고 하더라도 입법권과 사법권을 구속할 수 있는 정도로 충분히 명확한 내용을 가지고 있다고 본다. 따라서 환경권은 국민이 입법권에 대하여 그 권리의 내용에 적합한 입법을 행하도록 청구할 수 있는 구체적 권리라고 한다. 이와 같이 구체적 효력을 가지게 되는 경우에 있어서 우리 헌법 제35조에 규정된 환경권은 헌법상의 환경권의 보호영역을 자연적 환경과 더불어 문화적·사회적 환경까지도 포함

상적 권리라고 보는 것이 다수의 입장인 것으로 보인다. 생각컨대 환경권은 다음과 같은 이유로 입법을 통하여 구체화되었을 때에 실정권이 나오는 추상적 권리라고 보는 것이 바람직할 것 같다. 첫째, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리의 적극적 내용은 입법에 의해서만 구체화될 수 있으며,³³⁾ 둘째, 「헌법」 제35조의 환경권을 구체적인 권리로 이해하기에는 그 내용과 한계가 명확하지 않고, 또한 그 정의나 절차 등에 관한 규정이 「헌법」에서 발견되지 않으며,³⁴⁾ 셋째, 생활환경조성권은 국가의 재정여건을 포함한 여러 가지 상황들을 종합적으로 고려하여 법률이 이를 구체화할 때에 인정될 수 있는 것이고, 마지막으로 헌법 스스로도 제35조 제2항에서 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”고 규정하고 있기 때문이다. 우리 대법원도 비슷한 취지로 다음과 같이 판시하고 있다.

“헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경 보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정하여 환경권을 국민의 기본권의 하나로 승인하고 있으므로, 사법(私法)의 해석과 적용에 있어서도 이러한 기본권이 충분히 보장되도록 배려하여야 할 것임은 당연하다고 할 것이나, 헌법상의 기본권으로서의 환경권에 관한 위 규정만으로서 그 보호대상인 환경의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위 등이 명확하지 못하여 이 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고, 또 사법적 권리인 환경권을 인정하면 그 상대방의 활동의 자유와 권리를 불가피하게 제약

하는 것으로 이해한다면, 한편으로는 이러한 환경이 국가에 대하여 침해되거나 침해될 우려가 있을 경우에 직접 그 침해의 배제 내지 예방을 요구할 수 있다는 점에서 소극적 권리가 되며, 다른 한편으로는 자연환경은 자연환경 그대로, 문화적 유산은 문화적 유산 그대로, 사회적 환경은 사회적 환경 그대로 보전하는 것은 물론 더 나은 자연환경, 문화적·사회적 환경을 조성하여 줄 것을 국가에 대하여 요구할 수 있다는 점에서 적극적인 권리가 된다.

33) 조홍식, 헌법상 환경권 논쟁, 헌법학연구(제2호), 1996, p.206.

34) 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, p.41

할 수밖에 없는 것이므로, 사법상의 권리로서의 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계법령의 규정취지나 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 할 것이다.

그것은 환경의 보전이라는 이념과 산업개발 등을 위한 개인활동의 자유와 권리의 보호라는 상호 대립하는 법익 중에서 어느 것을 우선시킬 것이며 이를 어떻게 조정 조화시킬 것인가 하는 점은 기본적으로 국민을 대표하는 국회에서 법률에 의하여 결정하여야 할 성질의 것이라고 보아야 할 것이기 때문이다.

헌법 제35조 제2항에서 “환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”고 규정하고 있는 것도 이러한 고려에 근거한 것이라고 여겨진다.”

결국 환경권은 추상적 권리로서 이것을 구체화하는 입법조치가 수반되면 비로소 구체적 권리가 되어 소송을 통하여 권리구제가 가능해지는 것이며, 입법형성을 통하여 그 추상성이 제거되면 구체적인 실현을 이룰 수 있는 권리인 것이다.

(3) 환경권의 내용

「헌법」 제35조 제1항은 환경권을 인간이 인간으로서 존엄을 유지하기 위하여 필수적인 천부적 기본권의 하나로서 모든 인간에게 보장되는 보편적인 권리임을 선언한 것이며, 제2항은 “환경권의 내용과 행사에 관하여서는 법률로 정한다”라고 규정하여 환경권은 입법을 통하여 구체화됨을 선언하고 있다. 즉, 환경권의 내용은 입법과정을 거쳐 법률에 의하여 구체화된다(이른바 환경권 법률주의).

환경권의 내용은 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 살 권리’에 대한 헌법 해석을 전제로 그 취지에 부합하도록 입법권자에 의하여 첫째, 국가의 환경침해에 대한 방어권, 둘째, 국가 이외의 제3자가 일으키는 환

경오염을 막아줄 것을 요구할 수 있는 공해배제청구권, 셋째, 건강하고 쾌적한 생활환경조성청구권 등으로 구성되며, 이러한 환경권의 실현은 그 내용과 절차를 정하는 법률의 제정을 통하여 이루어진다.³⁵⁾ 즉, 행정주체의 행정작용을 규율하는 공법적 규제, 환경오염행위를 범죄행위로 구성하여 이에 대해 형벌을 부과하는 환경형법, 그리고 환경오염피해에 대한 손해배상 또는 원상회복을 구하는 민사법적 구제뿐만 아니라 공법상 환경책임법의 제정 등은 환경권을 구체화하는 법률이라고 할 수 있다.

그러나 아직까지 환경오염피해의 실효적 구제를 위한 환경책임법이 제정되지 않아, 환경오염피해로 인한 환경사익침해에 대한 구제는 그 구현이 용이하지 않다. 환경오염피해의 실효적 구제를 위해서는 「헌법」 제35조 제1항의 환경권에 실체적 환경권뿐만 아니라 절차적 환경권으로서 환경정보접근권, 환경행정절차참여권 및 환경사법접근권이 포함되는 것으로 보아야 한다.³⁶⁾ 여기서 환경정보접근권은 공공기관이 보유한 환경에 관련된 정보를 구할 권리뿐만 아니라 특별한 청구 없이 공공기관이 환경에 관한 정보를 보급할 의무를 가지는 경우에 이러한 정보를 받을 권리를 포함한다.³⁷⁾ 또한 환경행정절차참여권은 환경 관련 행정의사결정 또는 입법에 이해관계를 갖는 국민이 그 절차에 참여할 수 있는 권리를 말한다. 환경사법접근권이란 환경문제에 의한 권리침해의 방지 또는 구제를 위하여 재판받을 수 있는 권리를 의미하지만 그 범위를 확대하여 준사법적 절차에 대한 접근도 포함하는 것으로 이해된다.³⁸⁾

35) 정극원, 앞의 글, p.410.

36) 김현준 교수는 환경권을 실현하기 위한 절차에 관한 권리인 환경정보접근권, 환경행정절차참여권 및 환경사법접근권과 같은 절차적 환경권도 우리 헌법상 환경권에 포함되지 않을 이유가 없다고 한다. 김현준, 환경갈등 극복을 위한 환경민주화의 법적 과제, 저스티스(제134-3호), 2013, pp.21-22.

37) 김홍균, 환경법(제2판), 홍문사, 2012, p.955; 김현준, 앞의 글, p.22.

38) 김현준, 앞의 글, p.22.

본 연구의 목적은 환경오염피해의 실효적 구제를 위한 환경책임법 제도의 도입방안이라고 할 수 있으며, 이와 관련하여 특히 절차적 환경권으로서 환경정보접근권과 환경사법접근권에 대한 입법이 요구된다. 유럽연합 및 그 회원국들은 환경권의 보장 및 그 추상성을 극복하기 위하여 환경정보접근권, 환경의사결정참여권 및 환경사법접근권과 같은 환경에 관한 절차적 권리를 제정하는 것에 집중해왔다.³⁹⁾ 특히 환경정보접근권은 환경행정절차에의 참여, 환경행정절차의 효율 및 행정결정에 대한 수용을 확보하기 위해서 뿐만 아니라 환경소송의 실효성 확보를 위해서 확보될 필요가 있다. 또한 환경사법접근권은 법치주의원리 및 「헌법」 제27조에 따른 재판받을 권리로부터 당연히 유추될 수 있겠으나, 입법론적으로 환경문제에 관한 별도의 소송절차에 관한 법률을 마련하는 것도 환경권 보장의 차원에서 중요하게 다루어질 필요가 있다.

2. 환경오염에 대한 행정쟁송에 있어서의 문제점

일반적으로 환경오염의 문제는 사안이 복잡하고 전문적인 경우가 많고, 인간의 생명·건강·재산에 중대한 피해를 미칠 가능성이 높고, 또한 넓은 지역에 걸쳐 피해를 양산하고, 발생한 피해를 회복하기 어렵거나 불가능한 경우가 많다. 이러한 환경오염문제가 갖고 있는 특징으로 인하여 환경사건은 기존의 소송제도에서 인정되는 원칙으로는 효율적인 문제해결이 곤란한 경우가 많다. 이러한 이유 때문에 환경사건과 관련하여서는 원고적격의 완화나 무과실책임의 인정, 인과관계의 추정, 입증책임의 전환 등을 고려하여야 한다는 주장이 많다.⁴⁰⁾

이중 특히 행정쟁송 영역에서 문제가 되는 것은 원고적격의 문제일 것이다. 실제로 「행정소송법」 상 원고적격은 처분의 상대방이나 주관

39) Ludwig Krämer, EU Environmental Law(7th Ed.), Sweet & Maxwell, 2012, p.134-135.

40) 홍준형, 앞의 책, p.333 이하.

적 공권이 인정되는 자에 한하는데, 이때 주관적 공권의 개념을 좁게 이해하면 상당수의 환경오염과 관련한 사실상의 피해자가 원고적격을 인정받기 어려운 문제가 발생한다. 때문에 특히 환경소송에 있어서는 주관적 공권의 개념을 넓게 이해하거나 일정한 기준을 갖춘 환경단체 등에게 주관적 공권의 침해여부와 상관없이 원고적격을 인정해 주는 독일의 단체소송과 같은 제도의 도입을 고려해 볼 필요가 생긴다.

그 밖에 고의나 과실의 존재에 기반하여 손해배상책임을 인정하는 전통적인 과실책임주의는 과학발전의 수준과 밀접한 관계가 있는 환경소송 영역에서 실효적인 피해구제에 종종 걸림돌로 작용할 수 있다. 즉, 과거의 과학수준에서 문제를 발견하지 못하고 있었던 물질의 배출로 인한 환경오염의 경우엔 고의나 과실을 인정하기 어려우므로, 실제로 그로 인한 피해가 발생하였고, 현재에 와서는 과학적으로 그 인과관계가 증명된다고 하여도 가해자에게 피해구제를 위한 책임을 묻기 곤란하게 되기 때문이다. 결국 환경소송 영역에선 무과실책임을 인정할 필요가 높은 것이다.

또한 전통적인 상당인과관계론에 기반한 인과관계 인정 역시 환경소송 영역에선 실효적 구제를 방해하는 중요한 요소가 될 수 있다. 이 또한 환경오염문제가 과학발전의 수준과 밀접한 관계에 있고, 특히 열린 생태계에서는 다양한 원인제공원으로부터 복합적인 요인에 의하여 오염이 발생할 개연성이 높기 때문에, 엄격하게 인과관계를 인정한다면 이를 인정받는 것이 매우 어려워진다. 그렇다면 사실상 피해가 발생하였다고 하여도 그 피해자는 오염행위와 피해간의 인과관계를 인정받지 못하여 피해구제에 실패할 가능성이 높아질 수밖에 없다. 결국 환경소송에서는 인과관계의 증빙을 그 추정만으로도 충족하는 것으로 볼 필요가 생기는 것이다.

그리고 정보의 불균형성 및 고도의 전문성을 특성으로 하는 일부 영역에서 인정하고 있는 입증책임의 전환 역시 환경소송 영역에서도

도입을 심도있게 고려해 볼 필요가 높다. 일반적으로 정보를 가해자가 독점하게 되는 정보의 불균형성과 과학적 또는 의학적 전문성이 없으면 피해의 사실조차 인지하기 어렵거나 인과관계 입증에 실패할 수밖에 없는 특성들이 환경소송 영역에서도 동일하게 존재하기 때문이다.

제 3 절 환경오염피해에 대한 사법상 책임법제의 쟁점

1. 민법상 불법행위 책임

환경침해에 대한 사법적 구제의 주된 부분은 불법행위로 인한 손해배상청구, 즉 「민법」 제750조에 의한 과실책임과 개별 법률에 의한 무과실책임에 관한 법률에 의해서 규율된다.⁴¹⁾ 환경정책기본법 등 개별 환경법에서 무과실책임의 영역을 확대해가고 있지만, 「민법」 제750조에 의한 손해배상청구는 환경피해에 대한 사법적 구제에 있어서 중심적 역할을 하고 있다.

「민법」 제750조는 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 피해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”고 규정하고 있다. 동규정에 따라 일반적인 불법행위가 성립하기 위해서는 ① 가해자에게 고의 또는 과실이 있어야 하고, ② 위법한 행위로 인하여, ③ 타인에게 손해가 발생하여야 하며, ④ 이러한 위법한 행위와 발생한 손해 사이에 인과관계가 있어야 한다.

(1) 고의 · 과실

우리 「민법」은 과실책임주의를 취하고 있기 때문에, 환경오염피해에 대하여 「민법」 제750조에 따른 불법행위로 인한 손해배상을 청구하기

41) 무과실책임에 관하여 규정하고 있는 개별 법률의 조항은 「토양환경보전법」 제10조의3 제1항, 「광업법」 제75조 제1항, 「수산업법」 제82조 제1항, 「원자력손해배상법」 제3조 제1항, 「유류오염손해배상보장법」 제5조 제1항 등이 있다.

위해서는 피해자인 원고는 가해자의 ‘고의 또는 과실’을 입증하여야 한다. 일반적으로 환경오염피해를 고의로 발생시키는 경우는 거의 없을 것이기 때문에, 환경오염피해에 대한 사법적 구제에서는 주로 과실에 의한 환경오염피해가 문제된다.⁴²⁾

과실책임주의와 관련하여 쟁점이 되는 것은 주로 과실의 기준에 관한 것이다. 대체로 과실의 기준은 일반·보통인의 주의정도를 판단의 척도로 하되, 여기서 주의정도란 예견이 가능한 범위 내라고 보는 것이 다수의 견해와 판례의 입장이라 할 수 있다(이른바 예견가능성설).⁴³⁾ 그런데 문제는 특히 환경소송 영역에서는 고의·과실이 있다는 사실을 입증하는 일이 쉽지 않기 때문에, 무과실책임의 도입이 주장되고 있는 것이다. 물론 과실책임주의를 지키는 범위에서도 주의정도 또는 예견가능성의 범위를 확대하여 해석하면, 무과실책임과 유사한 범위까지 확대가 가능할 수 있어서 무과실책임의 도입 이외에도 과실책임주의를 지키는 범위에서 해석을 탄력적으로 하여 환경피해구제의 효율성을 제고하는 방안도 제시되고 있다.⁴⁴⁾

한편 피해발생의 원인이 되는 활동을 가해자가 사실상 지배하고 있기 때문에 피해자는 과실을 입증하기가 쉽지 않다. 따라서 환경침해로 인한 손해배상의 경우 가해자의 고의·과실을 입증하여야 하는 어려움을 덜고자 예견가능성설, 방지의무위반설(또는 회피가능성설),⁴⁵⁾

42) 박균성/함태성, 앞의 책, p.143.; 오늘날 토양오염사고에 있어서는 가해자가 주로 기업들로서 그 침해유형이 간접적, 누적적, 집단적으로 나타나는 경우가 일반적이므로 손해배상청구권에 있어 과실책임원칙을 그대로 적용하면 피해자에게 불합리한 결과가 나타난다는 지적이 있다. 즉, 일반적으로 과실은 가해기업이 상당한 방지시설을 하여야 할 의무를 위반하여 오염물질을 배출한 경우에 인정되므로 적법한 설비가 있거나 기술적·경제적으로 방지가 불가능한 경우에는 과실이 없다고 할 수 있게 되며, 이러한 경우 피해자의 보호가 충분치 않다는 문제가 발생한다. 전경운, 환경침해피해의 사법상 구제법리, 환경법연구, 제25권 2호, 2003, p.365.

43) 대법원 1973. 10. 10. 선고 73다974 판결; 대법원 1973. 10. 10. 선고 73다1253 판결.

44) 김홍균, 앞의 책, p.1050.

45) 방지의무위반설은 결과발생의 예방을 위하여 일정한 방지시설을 하여야 할 의무를 위반한 경우에 과실이 있다는 견해로 기업활동을 하면서 일정한 환경침해의 방

신수인한도론⁴⁶⁾ 등이 주장되고 있으나 다수의 견해와 판례는 예견가능성설을 따르고 있는 것으로 보인다.

예견가능성설은 손해의 발생에 관하여 예견가능성이 있는 경우 부작위를 포함한 손해회피조치를 취하여 손해발생을 방지하지 않으면 과실이 있다고 보는 입장으로, 예견가능성이 과실의 중심내용이라고 이해하는 견해이다. 즉, 예견가능성설은 사실상 행위자가 자신의 행위가 유해한 결과를 야기할 수 있음을 인식하였으나, 모든 주의를 기울여도 유해한 결과를 회피할 수 없고, 오직 행위자가 그러한 행위를 포기할 때에만 유해한 결과를 회피할 수 있었음에도 불구하고 이를 실행한 경우에도 과실이 인정된다는 입장이다.⁴⁷⁾ 이러한 예견가능성은 자연환경이나 생활환경에 대한 침해를 야기하는 유해물질의 발생에 대한 예견가능성과 인체에 대한 위협의 예견가능성 등이 예가 될

시설비를 갖추었더라면 손해의 발생을 방지할 수 있었음에도 ‘상당한’ 또는 ‘최선의’ 방지시설비를 갖추지 않았다면 과실이 있는 것으로 인정한다. 그러나 기업활동을 하면서 ‘상당한’ 또는 ‘최선의’ 방지시설비를 하면 환경침해가 발생한 경우라도 과실을 인정할 수 없어 과실의 범위를 좁게 하여 기업활동의 자유를 보다 확대한다. 방지의무위반설(회피가능성설)에 가까운 입장을 취한 판례는 대법원 1997. 6. 27. 선고 95다2692 판결 참조. 그러나 방지의무위반설은 침해가 아무리 중대하여도 일정한 방지시설비만 하면 가해자는 면책되므로 공평한 손해의 분담이라는 불법행위의 이념에 어긋나고 가해자인 기업이 비록 최선의 설비를 하였다 하더라도 통상 위험한 활동을 통하여 막대한 이익을 얻는 것이기 때문에 기업활동의 존속을 전제로 과실의 범위를 좁게 제한하고 있는 기업편증주의적 견해라는 비판이 있다. 최상호, 환경오염에 대한 민사책임, 계명대학교 출판부, 1999, p.82. 현재 이를 따르는 견해는 없다. 특히, 대법원 1973. 10. 10. 선고 73다1253 판결은 “설사 피고공장이 그 공장설립 당시나 그 가동에 있어서 현대과학이 가능한 모든 방법을 취하여 손해를 방지하는 시설을 갖추고 있다고 하여 피고가 원고에게 가한 불법행위에 과실이 없다 말할 수는 없다.”라고 판시하여 이 견해를 배척하였다.

46) 신수인한도론은 불법행위의 주관적 요건인 과실개념을 객관화시켜 이를 위법성 개념에 접근시키고 과실과 위법성의 두 개념을 일원화함으로써 수인한도를 넘는 경우, 예견가능성을 불문하고 가해자에게 과실을 인정함으로써 예견가능성의 입증 곤란을 극복하기 위하여 공해분쟁이 증가하던 1960년대 일본에서 등장한 이론이다.

47) 이에 따라 환경오염피해를 발생시키는 행위가 계속되고 있는 때에는 당연히 예견할 수 있었던 것이므로 과실을 인정하게 되고, 경우에 따라서는 최초손해 이외에는 모두 과실에 의한 것이 될 것이다. 전경운/김영경, 토양오염피해에 대한 손해배상청구의 법리, 경희법학(제48권 3호), 2013, p.60.

수 있을 것인데, 특정한 유해물질의 존재에 대한 예견가능성까지 요구하는 것은 아닌 것으로 이해된다. 단지 포괄적인 개념에서의 유해물질의 발생 또는 배출과 그로 인한 손해의 발생 가능성에 대한 예견만으로도 예견가능성은 충족되는 것으로 본다. 예견가능성의 유무에 대한 판단은 환경오염피해를 발생시킨 당해 행위자 개개인을 기준으로 하는 것이 아니고 동종의 사업을 하는 자가 통상 갖추고 있는 전문적 지식을 기준으로 하여 판단한다. 그런데 다수의 판례들은 가해자의 과실여부, 즉 주의의무나 그 위반행위에 대한 명시적인 설시 없이 위법성의 유무인 수인한도에 대한 판단에 집중하는 경향을 보이고 있어, 과실이라는 요소는 환경오염피해의 경우 불법행위를 원인으로 한 손해배상청구권의 성립요건에서 배제시키고 있는 것이 아닌가하는 의문이 생긴다. 그러나 이러한 판례의 태도는 수인한도를 넘는 위법성이 있는 경우에 예견가능성은 당연히 있는 것으로 전제하는 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다.⁴⁸⁾ 이처럼 위법성이 있는 경우에 예견가능성은 당연히 있는 것으로 간주하게 되면 실제로 발생하는 환경오염피해에 있어 과실인정의 범위가 상당히 확대되기 때문에, 무과실책임과 가까운 결과가 될 수 있다.

(2) 위법성

환경침해의 경우 불법행위를 원인으로 하는 배상책임을 지우기 위해서는 그 침해행위가 위법한 것이어야 하는데, 환경침해 내지 오염물질의 배출이 그 자체로서 바로 위법한 것이라고 하기 어렵다는 점에서 구체적인 사안에서 위법성이 있는지 여부를 판단하기가 용이하지 않은 것이 사실이다. 예컨대, 설치허가를 받은 배출시설에서 배출허용기준 이하로 오염물질을 배출한다고 하여 당연히 위법성이 없다고 단정할 수 없으며, 배출허용기준을 초과하였다는 이유만으로 당연

48) 손윤하, 앞의 책, p.66.

히 수인한도를 초과하는 위법성이 있다고 볼 수도 없다.⁴⁹⁾ 실제로 법원은 배출허용기준 이하의 오염물질 배출인 경우에도 통상의 수인한도를 넘는 손해가 발생한 경우에는 그 손해를 배상할 책임이 있다고 본 경우가 많다.⁵⁰⁾

또한 오염물질을 배출할 당시에는 이를 제한하는 법령이 존재하지 않았으나, 현재에 와서 배출된 물질이 유해한 물질로 판명되고 그로 인하여 손해가 발생하였다는 것이 입증된 경우 이러한 배출행위에 대해서도 위법성을 인정할 수 있는 지도 논란이 될 수 있을 것인데, 이는 책임의 소급효와 관련된 어려운 문제일 수밖에 없다.⁵¹⁾

이와 같이 환경침해로 인한 위법성 여부를 판단하기 어려운 현실적 한계를 극복하기 위하여 수인한도론, 권리남용설⁵²⁾ 및 환경권설⁵³⁾이 주장되고 있으나 다수의 견해와 판례는 ‘수인한도론’을 따르고 있는 것으로 보인다.⁵⁴⁾ 수인한도론은 환경피해가 사회 공동생활을 함에 있어서 일반적으로 용인될 수 있는 범위 내의 것인 때에는 위법성이 없는 것으로 볼 수 있으나, 그러한 수인의 한도를 넘는 것이면 위법성이 있는 것으로 하여 배상책임이 인정된다는 것이다.⁵⁵⁾ 최근에는 위

49) 이영창, 민사소송을 통한 환경오염피해 구제의 현실과 한계, 환경오염 피해구제의 실효성 확보방안, 한국환경법학회 제117회 학술대회 자료집, 2014, p.52.

50) 서울민사지법 1992. 10. 13. 선고 92가합4135 판결; 대구고법 1990. 1. 12. 선고 88나3049 판결; 대전지법 1995. 2. 8. 선고 93가합3237 판결.

51) 박종원/이준서/이상태, 환경오염 취약지역 주민 건강피해 구제 및 관리제도 도입 연구, 연구용역보고서, 2011, p126.

52) 권리남용설이란 법령상 허용된 범위 내에서의 오염물질을 배출하는 환경침해 그 자체는 원칙적으로 적법하지만 일정한 한도를 넘으면 권리남용이 되어 위법성을 띠게 된다는 견해이다.

53) 환경권설이란 환경권을 하나의 절대권으로 인정하여 환경권에 대한 침해가 있으면 위법성이 당연히 인정되어 손해배상과 방어청구를 할 수 있다는 견해로서 수인한도라는 것을 허용하지 않고 환경침해만으로 곧 위법성이 있다는 견해이다.

54) 김홍균, 앞의 책, p.1054.

55) 천병태/김명길, 환경법론, 삼영사, 1997, p.263; 오석락, 환경소송의 제문제, 삼영사, 1996, p.77.

법성과 고의·과실을 일원적으로 파악하려는 이른바 신수인한도론도 주장되고 있다. 이 견해에 따르면 환경피해가 수인한도를 넘는 경우 가해자의 과실은 당연히 유추될 수 있으며, 나아가 그러한 가해행위는 당연히 위법한 것이라고 이해하므로 실질적으로 무과실책임을 인정하는 것과 다름없게 된다. 한편 법원은 위법성 판단에 있어서 수인한도론의 입장에 서 있는 것으로 보인다.

“어떠한 건물신축이 건축 당시의 공법적 규제에 형식적으로 적합하다고 하더라도 현실적인 일조방해의 정도가 현저하게 커 사회통념상 수인한도를 넘는 경우에는 위법행위로 평가될 수 있고, 사회통념상 수인한도를 넘었는지 여부는 피해의 정도, 피해이익의 성질 및 그에 대한 사회적 평가, 가해건물의 용도, 지역성, 토지이용의 선후관계, 가해방지 및 피해회피의 가능성, 공법적 규제의 위반여부, 교섭경과 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.”⁵⁶⁾

수인한도론에서 수인한도의 사정은 피침해이익의 성질 및 정도, 침해행위의 공공성, 피해의 지역성, 손해방지를 위한 가해자의 조치, 손해의 회피가능성, 공법상의 규제기준의 준수여부, 토지이용관계 등을 종합적으로 고려한다. 다만 수인한도법리와 관련한 대다수의 판례는 소음, 일조, 통풍, 조망 등 침해와 관련한 것인데, 이러한 침해가 아닌 다른 종류의 환경 침해에 대하여도 수인한도로 법리를 폭넓게 적용할 것인지는 의문이 제기된다.⁵⁷⁾ 법원은 일반 환경오염피해에서도 수인한도론을 적용하고 있다.⁵⁸⁾

56) 대법원 2000. 5. 16. 선고 98다56997 판결; 동지의 판결, 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850 판결; 대법원 2002. 12. 10. 선고 2000다72213 판결; 대법원 2004. 9. 13. 선고 2003다64602 판결; 대법원 2014. 2. 27. 선고 2009다40462 판결.

57) 김홍균, 환경오염 피해에 대한 책임체계의 정비방안, 연구용역보고서, 2001, p4.

58) 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결; 대법원 1991. 7. 26. 선고 90다카26607, 26614 결정; 서울민사지법 1989. 1. 12. 선고 88가합2897 판결; 대법원 2003. 6. 27. 선고 2001다734 판결

“[4] 환경정책기본법 제3조 제4호는 “환경오염이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.”고 규정하고 있으므로, 원전냉각수순환시 발생하는 온배수의 배출은 사람의 활동에 의하여 자연환경에 영향을 주는 수질오염 또는 해양오염으로서 환경오염에 해당한다.

[5] 불법행위 성립요건으로서의 위법성은 관련 행위 전체를 일체로만 판단하여 결정하여야 하는 것은 아니고, 문제가 되는 행위마다 개별적·상대적으로 판단하여야 할 것이므로 어느 시설을 적법하게 가동하거나 공용에 제공하는 경우에도 그로부터 발생하는 유해배출물로 인하여 제3자가 손해를 입은 경우에는 그 위법성을 별도로 판단하여야 하고, 이러한 경우의 판단 기준은 그 유해의 정도가 사회생활상 통상의 수인한도를 넘는 것인지 여부이다.”⁵⁹⁾

이와 같이 원자력발전소에서의 온배수 배출행위로 양식장의 어류가 집단폐사 한 사건에서도 수인한도론을 적용하여 손해배상을 인정한 바 있다.

“주거의 평온은 거주자의 건강과 사생활 유지를 위하여 꼭 필요한 것이므로, 악취를 발생시켜 주거의 평온을 해치는 행위는 불법행위가 될 수 있다. 다만 악취를 발생시키는 행위가 모두 불법행위가 되는 것은 아니고, 발생한 악취가 거주자가 사회통념상 참을 수 있는 한도(수인한도)를 넘을 때에만 위법성이 인정되어 불법행위에 해당된다. 악취가 사회통념상 참을 수 있는 한도를 넘었는지 여부는 피해의 정도, 피해이익의 성질 및 그에 대한 사회적 평가, 가해행위의 태양, 지역성, 토지이용의 선후관계, 가해 방지 및 피해 회피의 가능성, 공법적 규제의 위반 여부, 교섭 경과 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.”⁶⁰⁾

59) 대법원 2003. 6. 27. 선고 2001다734 판결.

60) 부산지법 2001. 2. 10. 선고 2009가합10372.

이와 같이 악취로 인한 인근 아파트 주민들이 입은 피해에 대하여도 수인한도론을 적용하여 손해배상을 인정하였다.

한편, 불법행위가 성립하기 위해서는 일반적으로 고의나 과실에 의한 가해행위가 위법하다고 평가되어야 하는데, 불법행위의 성립요건으로서의 위법성은 관련 행위 전체를 일체로만 판단하여 결정하여야 하는 것은 아니고, 문제가 되는 행위마다 개별적·상대적으로 판단하여야 하며, 당해 행위로 인한 유해의 정도가 사회생활상 통상의 수인한도를 넘는지 여부를 판단하여야 한다.⁶¹⁾ 결국 불법행위에서의 위법성이라 함은 일반적으로 가해행위가 법질서, 즉 실정법 내지 선량한 풍속 기타 사회질서 등에 위반하는 것을 말한다. 결국 환경침해가 그 자체로서 바로 위법한 것이 아니라 가해행위가 사회적으로 용인할 수 있는 한도를 넘는 경우에 비로소 위법하게 되는 것이다.

수인한도 초과 여부의 판단은 구체적인 사건에서 피해자 및 가해자의 사정 및 모든 주변사항을 고려하여야 하며, 침해되는 권리나 이익의 성질, 피해의 정도와 범위, 침해행위에 대한 사회적 평가(침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도), 손해회피의 가능성, 가해자의 손해방지조치 유무, 지역환경의 특수성, 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준의 준수여부, 공장소재지의 주변상황, 토지이용관계 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여야 한다. 이중 공법적인 규제는 사법상 보호되는 이익을 공법적으로도 보호하는 것이 공익의 측면에서도 바람직한 일인 경우 이를 보호하기 위한 최소한의 기준이라고 이해할 수 있을 것이며, 이러한 관점에서 환경오염 행위가 공법적 규제에 비추어 적법하다고 하더라도 현실적인 침해의 정도가 현저하게 커서 사회통념상 수인한도를 넘어가는 경우에는 위법한 행위라고 평가할 수 있게 되는 것이다.⁶²⁾

61) 대법원 2010.7.15. 선고, 2006다84126 판결.

62) 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850 판결; 대법원 2000. 5. 16. 선고 98다56997판

“피고공장에서 배출된 아황산가스의 농도가 환경보전법에 의하여 허용된 기준치 이내라고 하더라도 그 유해의 정도가 수인한도를 넘어 원고 농장의 관상수를 고사케 하는 한 원인이 된 이상 그 배출행위로 인한 손해상책임을 면치 못한다.”⁶³⁾

물론 공법적 규제는 당해 오염행위의 위법성을 평가함에 있어서 중요한 자료가 될 수 있으며, 이는 그러한 규제가 오염행위 후에 신설된 경우에도 마찬가지가 될 수 있다.⁶⁴⁾

“일조방해행위가 사회통념상 수인한도를 넘었는지 여부는 피해의 정도, 피해이익의 성질 및 그에 대한 사회적 평가, 가해 건물의 용도, 지역성, 토지이용의 선후관계, 가해 방지 및 피해 회피의 가능성, 공법적 규제의 위반 여부, 교섭 경과 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 하고, 건축 후에 신설된 일조권에 관한 새로운 공법적 규제 역시 이러한 위법성의 평가에 있어서 의미 있는 자료가 될 수 있다. 그리고 건축법 등 관계 법령에 일조방해에 관한 직접적인 단속법규가 있다면 그 법규에 적합한지 여부가 사법상 위법성을 판단함에 있어서 중요한 판단자료가 될 것이지만, 이러한 공법적 규제에 의하여 확보하고자 하는 일조는 원래 사법상 보호되는 일조권을 공법적인 면에서도 가능한 한 보장하려는 것으로서 특별한 사정이 없는 한 일조권 보호를 위한 최소한도의 기준으로 봄이 상당하고, 구체적인 경우에 있어서는 어떠한 건물 신축이 건축 당시의 공법적 규제에 형식적으로 적합하다고 하더라도 현실적인 일조방해의 정도가 현저하게 커서 사회통념상 수인한도를 넘은 경우에는 위법행위로 평가될 수 있다.”⁶⁵⁾

결; 대법원 2004. 9. 13. 선고 2003다64602 판결; 대법원 2008. 4. 17. 선고 2006다35865.

63) 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카 1275 판결.

64) 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850 판결.

65) 대법원 2014. 2. 27. 선고 2009다40462 판결.

즉 법의 제·개정 이전 상황에 대해서도 개정 이후의 기준이 수인 한도 기준으로 채택될 수 있는 것이다.⁶⁶⁾

“생활이익의 침해로 인한 손해배상 인정 여부를 판단함에 있어 유의미한 소음은 소음원에서의 것이 아니라 수음자의 위치에서의 소음이다. 소음진동규제법 제21조 제2항, 같은 시행규칙 제20조 제3항, 별표 8에서도 공사장에서 발생하는 소음은 수음자의 위치에서 아침, 저녁(05:00 ~ 07:00, 18:00 ~ 22:00)에는 60dB 이하, 주간(07:00 ~ 18:00)에는 65dB 이하, 야간(22:00 ~ 05:00)에는 50dB 이하(2008. 12. 31.까지는 각 65dB, 70dB, 55dB)를 기준으로 하여 이를 넘는 경우를 규제대상으로 삼고 있다. 이러한 기준은 민사상의 손해배상 청구에 있어 수인한도를 설정하는데 참고가 될 수 있으며, 이러한 기준치를 초과하는 소음은 원칙적으로 위법하다고 볼 수 있으므로, 거리감쇠 효과를 고려할 때 65dB 이상의 소음도가 예측될 정도의 거리 이내에 거주하고 있어야 한다(위 규칙 별표는 2009. 1. 1.부터 적용되는 것으로 2008. 12. 31.까지는 70dB이 그 기준이었으나, 2009. 1. 1. 이전에는 반드시 70dB 이상의 소음이 발생한 것으로 인정할 수 있어야 수인한도를 초과하였다고 할 수는 없다. 소음이 인근 주거지역 거주자들의 생활에 미치는 영향과 65dB의 소음 및 70dB 소음의 크기 차이, 위와 같이 법이 개정되어 그 기준이 강화된 입법취지에 더하여 위에서 본 바와 같은 건설공사 소음 형태의 특수성 등을 고려한다면, 위 법개정 이전의 상황에 대해서도 개정 이후의 기준을 수인한도 기준으로 채택할 수 있다. …)”⁶⁷⁾

결국 수인한도 법리는 환경이익의 보호와 “모든 국민의 재산권은 보장된다”는 「헌법」 제23조 제1항에 따른 사유재산권의 보호를 서로 조화시켜 양자의 충돌을 합리적으로 조정하는 중요한 수단이라고 할 수 있다.⁶⁸⁾ 이는 타인의 재산권 행사와 충돌되지 아니하는 손해배상

66) 서울중앙지법 2009. 8. 26. 선고 2008가합72566 판결.

67) 서울중앙지법 2009. 8. 26. 선고 2008가합72566 판결.

68) 김홍균, 앞의 보고서, p5.

청구소송에서는 수인한도론이 거론되지 않지만, 특히 타인의 재산권 행사와 충돌가능성이 높은 환경피해구제소송에서 주로 논의되고 있다는 점에 미루어 볼 때 더욱 명확해진다. 물론 환경피해구제소송이라고 해서 항상 수인한도법리가 거론된 것은 아니다. 예컨대, 법원은 유해화학물질, 사업장의 폐수, 유조선의 기름 유출 등과 관련한 피해구제소송에서는 수인한도를 적용하지 않고, 그 침해행위에 위법성이 있으면 인과관계가 있는 손해에 관하여 배상하여야 한다고 본 경우도 많다.⁶⁹⁾

(3) 인과관계

일반 불법행위로 인한 손해배상을 청구하고자 하는 경우에 피해자는 가해자의 행위로 인하여 손해를 입은 사실을 입증하여야 한다. 즉 가해행위와 손해 사이에 인과관계가 있다는 것을 증명해야 하는데 환경사건의 경우 이러한 증명이 용이하지 않은 경우가 많다. 고정적인 소음, 진동 등으로 인한 균열 및 누수, 일조방해 및 건축공사에 따른 지반침하 등과 같이 상린관계적인 분쟁의 경우에는 가해자가 특정되고 가해자와 피해자의 거리도 가깝기 때문에 인과관계의 입증에 큰 어려움이 발생하지 않지만, 사업장의 생산공정에서 나오는 오염물질 또는 폐기물 등이 대기, 하천, 토양 등에 배출됨에 따라 대기, 수질, 토양오염 등이 발생하고 이로 인하여 건강상 침해가 발생한 경우에는 오염원인의 복잡성, 불명확성, 그리고 피해의 누적성, 광역성 등의 특성 때문에, 그 인과관계를 규명하기가 쉽지 않고 원인물질의 성분, 오염 경로 등을 과학적으로 밝히는 것도 쉽지 않은 일이다. 그러나 환경침해로 인한 피해의 발생은 간접적 침해로서 그 침해행위가 환경매개체인 물이나 공기 등을 통하여 확산되어 다시 생명·신체·물건에 대하여 손해를 발생시키는 체계를 갖고 있기 때문에, 가해행위가 직접적으로 손해를 발생시키는 것이 아니라 가해행위로 인한 오염물질

69) 손윤하, 앞의 책, pp.69-70.

의 배출과 이러한 오염물질이 환경매체를 통하여 전파됨으로써 간접적으로 손해가 발생하는 특징이 있다. 그러므로 피해자는 가해자의 행위가 오염물질 배출과 인과관계가 있다는 사실과 피해자의 손해가 그 오염물질과 인과관계가 있다는 사실을 모두 입증하여야만 한다. 그러나 이러한 입증이 복잡하고 과학적으로도 쉽지만은 않아서 환경침해로 인한 불법행위책임의 인정에서 가장 어려운 것은 가해행위와 손해발생 사이의 인과관계를 입증하는 일이라고 할 수 있다.⁷⁰⁾

그러므로 전문적, 과학적 접근이 어려운 환경침해로 인한 불법행위 책임에서 피해자에게 엄격한 인과관계의 증명을 일반불법행위와 같은 수준으로 요구한다면 그 증명곤란으로 인하여 피해자는 사실상 소송 제기 및 승소를 봉쇄하는 것이고, 결과적으로 소송 자체의 포기 또는 제소 자체를 제한하는 결과를 초래하거나 가해자 측의 화해압력에 쉽게 굴복할 수밖에 없도록 만든다. 이러한 상황은 전자파 사건⁷¹⁾, 고엽제 사건⁷²⁾ 등에서도 쉽게 확인할 수 있다.

따라서 환경소송에서는 피해자 보호의 관점에서 가해행위와 피해발생과의 인과관계 증명 부담을 완화해 줄 필요성이 높다. 이러한 요청에 따라 학설과 판례에 의하여 이른바 개연성설을 비롯한 다양한 이론이 발전해 왔는데, 이중 특히 개연성설을 이해하는 구체적인 내용이 학자들 사이에 반드시 일치하고 있는 것은 아닌 것으로 보이나, 그 기본적인 내용은 환경오염피해자의 사법적 구제를 수월하게 하기 위하여 인과관계가 입증되었다고 인정하는 수준을 낮추려는 시도라고

70) 전경운, 환경소송에서 인과관계의 입증에 관한 소고, 환경법연구(제32권2호), 2010, p.64.

71) 대법원 2001. 3. 9. 선고 2000두8806 판결(백혈병의 발병 내지 악화와 망인의 업무 사이에 상당인과관계가 있다고 보기 어렵다고 하면서 원고의 유족보상금지급청구를 거절한 피고의 처분이 적법하다고 한 사례) 참조.

72) 서울지법 2002. 5. 23. 선고 99가합84123 판결(피고 회사들이 제조, 납품한 고엽제(2, 2', 7, 8-TCDD)와 원고들의 후유증, 후유의증 사이의 인과관계를 부인한 사례) 참조.

할 수 있다.⁷³⁾ 즉, 개연성이론이란 원인 사실을 예컨대 원인물질, 원인물질의 배출, 도달경로 등과 같은 몇 개의 주요 사실로 분석하되, 간접사실의 증명과 경험칙을 종합하여 인과관계 존재의 추인을 인정하고, 가해자의 반증의 범위를 확대함으로써 결과적으로 피해자의 입증의 범위를 완화 또는 경감하고자 하는 이론이라고 할 수 있다.⁷⁴⁾ 여기서 ‘인과관계’란 현실적으로 발생한 손해를 누가 배상할 것인가의 책임귀속의 관계를 결정짓기 위한 개념이므로 자연과학의 분야에서 말하는 원인과 결과와는 달리 법관의 자유심증에 기반한 확신을 통하여 그러한 행위가 없었더라면 이러한 결과가 발생하지 않았으리라는 관계를 법적으로 평가한 결과이므로 법적인 가치판단 또는 법적 의제라고도 한다.⁷⁵⁾ 결국 환경침해로 인한 손해배상청구소송에서 인과관계의 입증은 자연과학적으로 완벽한 수준의 증명을 요구하는 것이 아니고, 가해행위와 피해의 발생 사이에 상당한 정도의 가능성, 즉 개연성이 있다는 사실의 입증만으로도 족하다는 것이다.⁷⁶⁾

“근대산업의 발전에 따라 공업의 대기업화를 촉진하고, 그 결과로 기업이 경영하는 대단위 생산공장에서 사람의 생명 건강 및 재산에 유해로운 각종 오염물질, 소음 및 진동 따위를 배출 확산하여 사람의 건강에나 동식물의 생장에 위해를 미치게 하는 바 적지 아니하므로 법령에서 이런 공해를 방지하는 규제를 하고 있다(공해방지법 등). 한편 이런 공해로 인한 손해배상청구소송에 있어도 가해행위와 손해발생사이에 있어야 할 인과관계의 증명에 관하여도 이른바 개연성이론이 대두되어 대소간에 그 이론이 사실인정에 작용하고 있음을 부인할 수 없는 추세에 있다고 하겠다. 개연성이론 그 자체가

73) 조은래, 환경소송에 있어서의 인과관계론에 대한 고찰, 이종상 박사 화갑기념논문집, 문양사, 1994, p.658.

74) 조은래, 환경소송상의 입증문제에 대한 소고, 환경법연구(제28권 3호), 2006, p.342.

75) 박균성/함태성, 앞의 책, pp.150-151.

76) 개연성 이론의 이론적 근거로는 흔히 사실상의 추정이론과 영미법상의 증거우월의 이론(preponderance of evidence)이 들어지고 있다.

확고하게 정립되어 있다고는 할 수 없으나 결론적으로 말하면 공해로 인한 불법행위에 있어서의 인과관계에 관하여 당해 행위가 없었더라면 결과가 발생하지 아니 하였으리라는 정도의 개연성이 있으면 그로써 족하다는 다시 말하면 침해행위와 손해와의 사이에 인과관계가 존재하는 상당정도의 가능성이 있다는 입증을 하므로써 족하고 가해자는 이에 대한 반증을 한 경우에만 인과관계를 부정할 수 있다고 하는 것으로 이는 손해배상을 청구하는 원고에 입증책임이 있다는 종래의 입증책임 원칙을 유지하면서 다만 피해자의 입증의 범위를 완화 내지 경감하는 반면 가해자의 반증의 범위를 확대 하자는 것을 그 골자로 하고 있는 것으로 이해된다. 무릇 불법행위로 인한 손해배상에 있어서 불법행위의 성립요건으로서의 인과관계는 현실로 발생한 손해를 누구에게 배상책임을 지울 것인가를 가리기 위한 개념이므로 자연과학의 분야에서 말하는 인과관계가 아니라 법관의 자유심증에 터 잡아 얻어지는 확신에 의하여 인정되는 인과관계를 말한다 할 것인데 이런 확신은 통상인이 일상생활에 있어서 그 정도의 판단을 얻을 때는 의심을 품지 않고 안심하고 행동할 것이라는 정도를 일컬어 말함이니 이런 관점에서 볼 때 개연성이론을 수긍 못할 바 아니다.”⁷⁷⁾

“일반적으로 불법행위로 인한 손해배상청구사건에 있어서 가해행위와 손해발생간의 인과관계의 입증책임은 청구자인 피해자가 부담하나, 수질오탁으로 인한 이 사건과 같은 공해로 인한 손해배상청구소송에 있어서는 기업이 배출한 원인물질이 물을 매체로 간접적으로 손해를 끼치는 수가 많고 공해문제에 관하여는 현재의 과학수준으로 해명할 수 없는 분야가 있기 때문에 가해행위와 손해발생간의 인과관계의 고리를 모두 자연과학적으로 증명하는 것은 곤란 내지 불가능한 경우가 대부분이므로 피해자에게 사실적 인과관계의 존재에 관한 엄밀한 과학적 증명을 요구함은 공해의 사법적 구제의 사실상 거부될 우려가 있는 반면에 가해기업은 기술적 경제적

77) 대법원 1974. 12. 10. 선고 72다1774 판결.

로 피해자 보다 원인조사가 훨씬 용이할 뿐 아니라 그 원인을 은폐할 염려가 있어, 가해기업이 배출한 어떤 유해한 원인물질이 피해물건에 도달하여 손해가 발생하였다면 가해자측에서 그 무해함을 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다고 봄이 사회형평의 관념에 적합하다.”⁷⁸⁾

“일반적으로 불법행위로 인한 손해배상청구사건에 있어서 가해행위와 손해발생 간의 인과관계의 입증책임은 청구자인 피해자가 부담하나, 대기오염에 의한 공해를 원인으로 하는 손해배상청구소송에 있어서는 기업이 배출한 원인물질이 대기를 매개로 간접적으로 손해를 끼치는 경우가 많고 공해문제에 관하여는 현재의 과학수준으로 해명할 수 없는 분야가 있기 때문에 가해행위와 손해발생 간의 인과관계의 과정을 모두 자연과학적으로 증명하는 것은 극난 내지 불가능한 경우가 대부분인 점 등에 비추어 가해기업이 배출한 어떤 유해한 원인물질이 피해물건에 도달하여 손해가 발생하였다면 가해자 측에서 그 무해함을 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다고 봄이 사회형평의 관념에 적합하다.”⁷⁹⁾

“그러나 이러한 법리는 피해자가 적어도 가해기업이 유해한 원인물질을 배출한 사실, 그것이 피해물건에 도달한 사실, 그 후 피해가 발생한 사실을 모순 없이 증명한 경우에 적용되는 것이지, 피해자가 이러한 사항을 입증하지 못한 경우에도 그렇다는 것은 아니다.”⁸⁰⁾

“수질오염으로 인한 손해배상을 구하는 이 사건에 있어서는 ㉠ 피고의 주형시험장 설치공사현장에서 농어 양식에 악영향을 줄 수 있는 황토와 폐수를 배출하고, ㉡ 그 황토 등 물질의 일부가 물을 통하여 이 사건 양식어장에 도달되었으며, ㉢ 그 후 양식 농어에 피해

78) 대법원 1984. 6. 12. 선고 81다558 판결; 대법원 2002. 10. 22. 선고 2000다65666 판결; 대법원 2009. 10. 29. 선고 2009다42666 판결; 대법원 2012. 1. 12. 선고 2009다84608, 84615, 84639 판결; 대법원 2013. 7. 25. 선고 2012다34757 판결.

79) 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결.

80) 대법원 2013. 7. 25. 선고 2012다34757 판결.

가 있었다는 사실이 각 모순 없이 증명되는 이상 피고의 위 황토와 폐수의 배출과 원고가 양식하는 농어가 폐사하여 입은 손해와 사이에 일응 인과관계의 증거가 있다고 보아야 할 것이고, 이러한 사정 아래에서 황토와 폐수를 배출하는 피고로서는 ㉠ 피고의 공사현장에서 배출하는 황토와 폐수 중에는 양식 농어의 생육에 악영향을 끼칠 수 있는 원인물질이 들어 있지 않고, ㉡ 원인 물질이 들어 있다 하더라도 그 혼합물이 안정농도 범위 내에 속한다는 사실에 관하여 반증을 들어 인과관계를 부정하지 못하는 이상 그 불이익은 피고에게 돌려야 마땅할 것[이다].”⁸¹⁾

“여천공단 내 공장들의 폐수 배출과 재첩 양식장에 발생한 손해 사이에 인과관계가 일응 증명되었으므로, 위 공장들이 반증으로 그 폐수 중에 재첩 양식장에 피해를 발생시킨 원인물질이 들어 있지 않거나 원인물질이 들어 있다고 하더라도 재첩 양식에 피해를 일으킬 정도의 농도가 아니라는 사실을 증명하거나, 또는 재첩 양식장의 피해가 전적으로 다른 원인에 의한 것임을 증명하지 못하는 한 그 책임을 면할 수 없다.”⁸²⁾

“김포시 및 강화군 부근 해역에서 조업하던 어민 甲 등이 수도권매립지관리공사를 상대로 수질오염으로 인한 손해배상을 구한 사안에서, 감정인의 감정 결과 등에 의하면 공사가 운영하는 수도권매립지로부터 해양생물에 악영향을 미칠 수 있는 유해한 오염물질이 포함된 침출처리수가 배출되었고, 오염물질 중 일정 비율이 甲 등이 조업하는 어장 중 일부 해역에 도달하였으며, 그 후 어장 수질이 악화되고 해양생태계가 파괴되어 어획량이 감소하는 등의 피해가 발생한 사실이 증명되었다고 보이므로, 甲 등이 조업하는 어장에 발생한 피해는 공사가 배출한 침출처리수에 포함된 오염물질이 해양생물에 작용함으로써 발생하였다는 상당한 개연성이 있다고 할 것이어서 공사의 오염물질 배출과 어장에 발생한 해양생태계 악화 및 어획량

81) 대법원 1997. 6. 27. 선고 95다2692 판결.

82) 대법원 2004. 11. 26. 선고 2003다2123 판결.

감소의 피해 사이에 인과관계가 일응 증명되었고, 공사가 인과관계를 부정하기 위해서는 반증으로 공사가 배출한 침출처리수에 어장 피해를 발생시킨 원인물질이 들어있지 않거나 원인물질이 들어있더라도 안전농도 범위 내에 속한다는 사실을 증명하거나 간접반증으로 어장에 발생한 피해는 공사가 배출한 침출처리수가 아닌 다른 원인이 전적으로 작용하여 발생한 것을 증명하여야 할 것인데 원심이 인정한 사정만으로는 인과관계를 부정할 수 없고, 나아가 공사가 배출한 오염물질로 인하여 甲 등이 입은 손해는 수인한도를 넘는 것이어서 위법성이 인정된다고 한 사례.”⁸³⁾

이와 같이 법원은 공사장에서 배출되는 황토 등이 양식어장에 유입되어 농어가 폐사하였다고 주장하는 사건 등에서 개연성이론에 기반하여 인과관계의 증명을 인정한 바 있다. 이는 인과관계 인정에 필요한 주요사실을 배출요건, 유해성요건, 도달요건, 손해발생요건 등으로 유형화하고 그 요건의 전부 또는 일부가 모순 없이 개연성을 인정할 수 있을 정도로 증명되면 인과관계의 증명이 있다고 보는 입장으로서, 이러한 입장을 종래의 막연한 개연성의 증명만으로 인과관계의 증명이 족하다는 개연성설과 구별하기 위하여 ‘신개연성설’이라고 부르기도 한다. 이는 막연하게 피해자의 인과관계 입증 부담을 경감시켜주는 것이 아니라 일정한 경우 가해자에게 간접반증의 책임을 과할 필요가 있다는 견해라고 이해할 수 있다.

그러나 이러한 개연성설에 대하여도 어느 정도의 개연성이 필요한 것인지 명확하지 않고, 환경소송의 피고를 다른 소송의 피고에 비해 특별히 불리한 지위에 두어야 하는 이유가 있는지 의문이며, 사안을 지나치게 유형화·고정화하여 사실인정을 경직시킬 우려가 있고, 인과관계의 구성사실 상호간의 관계적 파악이 미흡하다는 등의 비판이 제기되고 있다.⁸⁴⁾

83) 대법원 2012.1.12, 선고, 2009다84608,84615,84622,84639, 판결

84) 황진호, 환경오염에 대한 손해배상, 환경문제연구총서 VI, 대한변호사협회, 1996, p.64

(4) 손 해

환경침해로 인한 불법행위가 성립하기 위해서는 가해자의 위법한 행위로 인하여 피해자에게 손해가 발생하여야 한다. 위법한 침해행위가 있었다고 하더라도 손해의 발생이 없거나, 손해의 발생이 있다고 하더라도 인과관계가 없으면 그러한 행위로 인한 가해자의 손해배상 책임이 발생하지 않는다.

그리고 손해는 현실적으로 발생한 것에 대하여 배상이 된다. 이때 손해는 적극적 손해와 소극적 손해, 그리고 재산 외 손해로써 정신적 고통에 따른 손해로 나눌 수 있다. 이는 환경침해를 물권 등에 대한 침해로만 이해하는 것이 아니라 인격권의 침해를 포함하는 것으로 이해하기 때문에, 가해자는 물권이나 이에 준하는 권리에 대한 침해행위로 인한 모든 적극적, 소극적 손해를 포함한 재산상의 손해 뿐만 아니라 재산상 손해에 따른 특별손해로서의 위자료와 일반적 인격권에 대한 침해행위로 인한 정신적 고통에 대한 위자료도 배상할 책임을 진다.

환경침해행위로 인하여 발생하는 위자료의 산정은 법원의 재량행위에 속하지만, 재산상의 손해의 산정은 이론상·재판실무상 쉽지 않다.⁸⁵⁾ 때문에 재판실무에서 가해자가 배상할 재산적 손해의 산정을 위하여 전문가의 감정이 필요한 경우가 많다. 그러나 이러한 전문가 감정에는 비용이 많이 들고, 또한 그 감정의 기준이나 내용이 명확하지 않은 경우가 많은 문제가 있는 것이 사실이다.

2. 민법 제758조의 공작물책임

「민법」 제758조 제1항은 “공작물의 설치 또는 보존의 하자로 인하여 타인에게 손해를 가한 때에는 공작물점유자가 손해를 배상할 책임

85) 손윤하, 앞의 책, p.75.

이 있다”고 규정하고 있는데, 환경침해의 원인을 제공하는 대부분이 공작물이라는 점에서 환경침해로 인한 손해배상의 경우 「민법」 제758조에 따른 공작물책임은 중요한 책임 근거로 작용할 수 있다. 특히 「민법」 제758조 제1항 단서는 “점유자가 손해의 방지에 필요한 주의를 해태하지 아니한 때에는 그 소유자가 손해를 배상할 책임이 있다”고 하여, 공작물의 소유자에게는 공작물의 설치·보존에 관하여 점유자에게 과실이 없는 경우에도 이로 인한 손해를 배상할 무과실책임을 지우고 있으므로 설치·보존의 해석 여하에 따라 그 활용도는 더 커질 수 있다.⁸⁶⁾

그러나 문제는 공작물의 점유자 또는 소유자에게 손해배상책임을 지우는 구성요건인 ‘공작물의 설치 또는 보존의 하자’를 엄격하게 해석하는 경우 그 활용 범위도 제한될 수밖에 없다는 것이다. 관련하여 법원은 “공작물의 설치 및 보존의 하자라 함은 공작물의 축조 및 보존에 불완전한 점이 있어 이 때문에 그 공작물이 그 용도에 따라 통상 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하는 것이므로 공작물의 설치 및 보존에 있어서 항상 완전무결한 상태를 유지할 정도의 고도의 안전성을 갖추지 않았다 하여 그 공작물의 설치 및 보존에 하자가 있는 것이라 할 수 없다”고 하여 완전무결한 수준의 주의의무를 요구하고 있지는 않다.⁸⁷⁾

“민법 제758조에 정한 ‘공작물의 설치 또는 보존의 하자’라 함은 공작물이 그 용도에 따라 갖추어야 할 안전성을 갖추지 못한 상태에 있음을 말하고, 안전성을 갖추지 못한 상태, 즉 타인에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 상태라 함은 당해 공작물을 구성하는 물적 시설 그 자체에 있는 물리적·외형적 흠결이나 불비로 인하여 그 이용자

86) 김홍균, 앞의 책, p.1051.

87) 대법원 1987. 5. 12. 선고 86다카2773 판결; 대법원 1980 1. 29. 선고 79다2160 판결; 대법원 1994. 10. 28. 선고 94다16328 판결; 대법원 1996. 2. 13. 선고 95다22351 판결.

에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 경우뿐만 아니라, 그 공작물이 이용됨에 있어 그 이용상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우까지 포함된다고 보아야 하고, 이 경우 제3자의 수인한도의 기준을 결정함에 있어서는 일반적으로 침해되는 권리나 이익의 성질과 침해의 정도뿐만 아니라 침해행위가 갖는 공공성의 내용과 정도, 그 지역환경의 특수성, 공법적인 규제에 의하여 확보하려는 환경기준, 침해를 방지 또는 경감시키거나 손해를 회피할 방안의 유무 및 그 난이 정도 등 여러 사정을 종합적으로 고려하여 구체적 사건에 따라 개별적으로 결정하여야 한다.”⁸⁸⁾

3. 현행 민사적 환경책임법제의 한계 및 개선

공·사법적 구제를 불문하고 기존의 소송법이론으로 환경피해를 구제함에 있어서 일정한 한계가 있는 것이 사실이다. 그 근본적인 이유는 현행 법제도상 환경피해의 특성을 고려하지 않고 일반 민사상의 불법행위에 따른 피해구제와 동일시하고 있기 때문이다.⁸⁹⁾ 특히 인과관계를 명확히 파악하기 어렵고 손해를 계량하기 힘든 경우가 많은 환경피해의 경우에는 종래의 과실책임 원칙에 바탕을 둔 환경피해구제 제도를 통하여 효율적인 구제를 기대하기 어려울 수 있다. 특히 환경오염은 물이나 공기와 같은 환경매체를 통하여 간접적으로 전파되며 다수의 오염원인자와 피해자가 존재하여 궁극적인 환경오염의 오염원을 명확히 증명하기 어려운 경우가 많기 때문에, 여러 오염원인자가 개입되어 있는 경우 가해자들과 피해자들 사이의 인과관계를 입증하는 것이 쉽지 않은 문제가 있어 효율적인 피해구제를 기대하기 곤란하다. 이와 같은 경우에는 전통적인 과실책임원칙에 기반한 환경

88) 대법원 2007. 6. 15. 선고 2004다37904 판결.

89) 한상운, 환경책임과 환경피해보험제도의 제도화 방안에 관한 연구, 한국환경정책·연구원, 2010, p.67.

책임법제는 실질적으로 오염원인자에게 환경오염에 대한 책임을 지우는 것이 어려울 수 있다는 점에서 환경피해구제법제의 정책적 효용성이 떨어진다.⁹⁰⁾ 비록 과실책임원칙 하에서 법원이 개연성이론을 채택하여 인과관계를 완화하고 있는 추세에 있다고는 하지만, 여전히 많은 경우에는 개연성이론을 적용함에 소극적인 태도를 유지하고 있다. 결국 환경오염 피해자에게 여전히 과도한 입증책임 부담을 지우고 있으며, 이로 인하여 피해구제에 실패하는 경우가 많다.⁹¹⁾ 따라서 환경피해의 특수성을 고려한 무과실책임의 인정, 인과관계 입증책임의 완화, 원인자의 범위 등에 대한 명시적인 규정을 두는 독립된 환경책임법제의 도입을 고려할 필요성이 높다고 할 것이다.

(1) 과실에 기초한 책임의 한계

「민법」은 원칙적으로 과실책임주의를 취하고 있다. 때문에 피해자가 환경오염피해에 대한 사법상 구제를 구하기 위해서는 주관적 요소로서 가해자의 고의·과실을 입증하여야 한다. 환경피해는 일반적으로 사업자의 사업활동으로 인하여 발생하는 경우가 많기 때문에, 통상적으로 가해자의 고의존재 여부가 문제되는 경우는 거의 없으나, 과실의 경우에는 그 기준이 문제될 수 있다. 이와 관련하여 판례와 학설의 일반적인 입장은 일반·보통인의 주의정도를 기준으로 삼되, 그 주의정도는 예견가능한 범위 내라고 보는 입장에 있다. 즉, 일반·보통인이 피해의 발생을 예견할 수 있는 수준이었음에도 불구하고 이를 예견하지 못하였거나, 예견하였음에도 불구하고 피해의 발생을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취하지 못한 경우가 과실의 판단기준이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 판단기준은 주로 환경오염행위가 고도의 자연과학적 전문성을 갖추지 못하면 명확한 설명이 불가능한 경우

90) 한상운, 앞의 보고서, p.25.

91) 류지태, 환경책임법 입법론, 공법연구(제20권), 1992, p.305.

가 많으므로, 과실책임주의에 따른 과실에 근거하여 오염원인을 제공한 가해자에게 책임을 부과하는 것이 사실상 어려운 경우가 많다. 즉 모든 가능성을 충분히 예측할 수 있는 수준의 과학기술 발전이 전제되지 않는 범위에서는 피해의 발생을 예견하기 어렵거나 예견을 하였다고 하더라도 할 수 있는 조치가 없었다는 이유 등으로 과실을 인정하기 어려운 경우가 많을 수 있다.

게다가 불법행위에 기초한 환경오염피해에 대한 손해배상소송은 소송의 장기화와 과도한 소송비용 등 구조적으로 피해자 개인에게 부담 지우기엔 가혹한 한계도 존재한다.⁹²⁾ 따라서 환경오염피해의 경우엔 가해자의 과실을 판단함에 있어서 예견가능성 또는 객관적 주의의무가 인정되는 범위를 넓게 인정하는 등의 방안을 고려할 필요가 있다. 그러나 이처럼 과실의 판단범위를 확대적용한다고 하여도 여전히 오염원인자를 명확하게 확정하기 어렵다거나, 환경오염의 가해행위와 피해간의 인과관계를 명확히 입증하기 어려운 문제가 남는다. 또한 개별적인 손해에 대한 주요 원인이 입증되는 경우에도 무수히 많은 오염원인자가 존재하거나 오염원인자의 범위를 구체적으로 확정하기 어려운 경우에는 일반적인 과실책임이나 상린관계 원칙과 같은 전통적인 책임법리를 통해서는 효율적인 환경오염피해구제가 곤란하다.

특히 민사상 손해배상과 관련하여 효율적인 환경오염피해구제의 관점에서 가해자에게 환경책임을 묻는 데 장애가 되는 주된 원인은 다음과 같은 것들이 제시될 수 있을 것이다. 이는 별도의 환경책임법이 제정되더라도 이 문제가 해소되지 않는다면 그러한 입법에 실질적인 의미를 부여하기 어려울 것이므로 중요한 문제가 될 수밖에 없다.

우선은 환경오염으로 인한 손해의 범위를 확정하는 것이 쉽지 않다. 생명·신체, 재산에 대한 피해를 불문하고 모든 피해에 대하여 배상하는 것이 원칙이나, 현재로서는 생태학적 손해에 대해서는 이를 손

92) 김홍균, 앞의 책, p.1050.

해배상에서 충분히 고려할 수 있는 구조를 갖고 있지 않다. 다음으로 는 환경피해의 주체를 명확히 확정하는 것도 쉽지 않은 일이다. 또한 환경피해의 액수가 산정가능하다고 하더라도 가해행위와 손해의 발생 간의 인과관계를 입증하는 것이 쉽지 않다. 물론 이 부분은 위에서도 언급한 바와 같이 법원이 불법행위 성립요건으로서의 인과관계 입증에 있어서 이른바 신개연성설을 수용하여 인과관계 입증 책임을 완화하는 방식으로 일부 문제를 해결하기 위한 노력을 하고 있는 상황이다. 그 밖에 환경사건은 가해자 또는 피해자가 다수인 경우가 많아 이러한 다수당사자 각각의 책임범위와 피해구제 범위를 확정하는 데 어려움이 있다. 특히 다수의 소액피해자가 발생한 경우에는 비용이 많이 드는 소송을 통한 권리구제를 청구할 것을 기대하기 어려운 측면이 있다. 또한 가해자에게 손해배상책임을 묻기 위하여 가해자의 고의·과실 존재 여부, 특히 과실을 입증하는 것이 쉽지 않다. 환경사건은 피해발생의 원인이 되는 행위가 가해자가 지배하는 활동영역 안에서 이루어지는 경우가 많다. 이러한 이유로 사실상 피해자가 가해자의 과실을 입증할만한 증거에 접근한다는 것이 용이하지 않다. 때문에 법원은 환경사건의 경우에 법해석론적 관점에서 과실의 판단기준을 완화하고자 하는 노력을 하고 있는 것이며, 입법론적으로는 무과실책임을 명시적으로 규정하려는 시도들이 계속되고 있는 것이다. 이미 「환경정책기본법」 제44조, 「토양환경보전법」 제23조 제1항, 「원자력손해배상법」 제3조 등은 무과실책임을 명시적으로 규정함으로써 과실 입증의 어려움을 해소하고자 하고 있다. 그 외에도 소송 실무에서 고도의 전문성을 요하는 환경사건을 해결할 수 있는 전문인력 활용에 일정한 한계가 존재한다. 또한 환경피해가 광범위하게 발생하였을 경우에 가해자에게 충분한 손해배상을 위한 경제적 여력이 부족한 경우가 많아 문제가 되고 있다. 물론 기금제도 등을 통하여 이를 보완하기 위한 방안을 강구하고 있으나 그 범위와 한도가 제한적이어서 충분한 손해배상에는 미치지 못하는 경우가 많다.

특히 환경오염피해의 경우 그 원인행위와 피해결과 사이에 시간적 이격이 존재하는 경우가 많은데, 이러한 경우 가해자에게 「민법」 제 750조에 의한 불법행위책임을 묻기가 어려울 수 있다. 예컨대, 하나의 가해행위에서 배출된 오염물질은 미미하지만 장기간 누적되었고, 손해의 발생이 최종적인 가해행위의 종료 후 10년 지나 확인된 경우에는 손해배상을 청구할 수 없는 문제가 발생한다. 「민법」 제766조 제1항은 불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다고 하면서, 제2항은 불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에도 전항과 같다고 규정하고 있다.

(2) 환경책임 : 위험책임으로서 무과실책임

위험책임이란 위험을 완전하게 통제할 수 없어서 원칙적으로는 하면 안되는 행위라고 할지라도 그러한 행위가 가져오는 유용성이 높으면 이를 허용하되, 대신 이러한 행위로 인하여 손해가 발생한 경우엔 해당 위험행위를 한 당사자에게 책임을 부담하도록 하는 일종의 무과실책임과 같은 것이다. 이러한 위험책임은 환경오염의 피해자를 사회적 약자로 보고 피해자가 부담하여야 하는 위험을 재분배하자는 것이기 때문에, 헌법상의 사회국가원리에도 부합할 뿐만 아니라 분배적 정의 측면에서 환경정의를 실현하는 것이라고 할 수 있다.⁹³⁾ 위험책임의 법리가 적용되면 위험시설의 운영자에게 환경오염 피해에 대하여 책임을 인정할 수 있는 가능성이 높아지기 때문에, 위험시설의 운영자는 가능한 최고의 기술수준으로 위험 방지조치를 취하도록 유도할 수 있다는 장점도 기대가능하다.⁹⁴⁾

93) 장욱, 앞의 글, p.196.

94) 정진영, 환경오염 피해에 대한 사법적 구제 -위험책임의 입장에서, 환경법연구(제 21권), 1999, p.184.

「환경정책기본법」 제44조 제1항은 “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정함으로써 무과실책임에 대한 규정을 두고 있다. 개정 전에 동 규정(제31조 제1항)도 “사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정하여 비록 사업장 등에서 발생한 환경오염에 한하여 그 사업자로 제한하긴 하였으나, 무과실책임을 인정하고 있었다.

「환경정책기본법」이 기본법으로서 구체적 효력이 있는지 여부에 관한 논쟁이 있긴 하지만, 구체적 효력을 긍정하는 견해도 많은 것으로 보이고, 법원도 실질적으로 무과실책임을 인정하는 경향을 보이고 있기 때문에, 환경책임의 성질을 위험책임에 기초한 무과실책임으로 인정할 가능성은 충분히 있다고 생각된다. 「환경정책기본법」 이외에 무과실책임을 규정하고 있는 개별 환경법률은 대체로 그 오염범위가 광범위하고, 오염효과가 지속적이며, 조속한 조치를 필요로 하며, 피해 배상을 위하여 막대한 재원이 필요한 경우가 많다. 예컨대, 대기 또는 수질오염의 오염원의 경우 환경의 자연정화능력이나 오염의 확산으로 인한 희석 등으로 인하여 시간이 갈수록 오염이 저감될 가능성이 높으나, 토양오염, 유류오염, 방사능오염 등과 같은 경우는 오랜 시간 동안 자연정화되지 못하고 오염상태가 유지되거나 오염원이 확산되면서 오히려 그 피해가 확대되는 경우에 해당된다. 따라서 이러한 환경오염피해에 대해서는 특히 무과실책임을 인정할 필요가 높다고 할 수 있고, 이러한 이유로 관련 법률들이 우선적으로 무과실책임을 명시적으로 수용하고 있다고 생각된다.

이와 같이 「환경정책기본법」, 「토양환경보전법」, 「광업법」, 「유류오염손해배상보장법」 등 개별 환경법률은 환경오염피해에 대하여 무과실책임을 인정하고 있으므로, 해당법률이 적용되는 영역에서는 가해

자의 과실을 입증하여야 하는 부담없이 곧바로 손해배상이 인정될 수 있지만, 그 밖의 영역에서는 여전히 불법행위에 기한 책임법리에 따라 손해배상 책임을 인정할 수밖에 없기 때문에, 이러한 입법은 불합리한 차별에 해당하여 평등의 원칙 위반가능성이 있다는 평가가 있기도 하다.⁹⁵⁾ 따라서 환경 영역간의 불합리한 차별을 없애 이러한 논란을 피하기 위해서라도 위험책임에 기초한 무과실책임을 모든 환경사건 영역에 적용할 수 있도록 하는 독립된 환경책임법의 제정을 검토할 필요성이 생긴다.

제 4 절 환경오염피해에 대한 개별환경법상 책임법제와 그 한계

1. 환경정책기본법상 무과실책임

공·사법 이원화 법체계 하에서 각 법영역에 독자적으로 존재하는 법리를 무시하고 있어 입법체계상 문제가 있다고 지적되고 있는 대표적인 입법이 「환경정책기본법」 제44조 제1항이다. 즉, 「환경정책기본법」 제44조 제1항은 환경오염피해에 대한 무과실책임을 규정하고 있는데, 1990년 동법 제정당시에 “환경관계분쟁의 신속한 조정과 피해의 적정한 구제를 위하여 정부가 필요한 제도를 수립하도록 규정하고, 환경오염으로 인한 피해에 대한 사업자의 무과실책임을 규정함”이라고 이 규정에 대한 입법이유를 제시하고 있는 것에 미루어보면 「환경정책기본법」 제44조 제1항은 기본적으로 사인간의 환경분쟁을 염두에 두고 입법한 것으로 보인다.

「환경정책기본법」 제44조 제1항은 “환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자

95) 한상운, 환경책임과 환경피해보험의 제도화 방안에 관한 연구Ⅱ, 한국환경정책·평가연구원, 2011, p.29.

가 그 피해를 배상하여야 한다”라고 규정하여 환경오염피해에 대한 사업자의 무과실책임 인정을 규정하고 있다. 그러나 이 규정이 구체적인 효력이 인정되는 것인지 여부, 특히 그 적용범위 내의 모든 환경피해에 대하여 무과실책임을 인정할 수 있는 것인가에 대한 논란이 지속되고 있다. 이 규정의 구체적 효력을 부인하고 단순히 방침을 규정한 것에 불과하다고 보는 견해도 있으나,⁹⁶⁾ 동법 제44조 제1항은 위험책임법리에 근거하여 환경오염피해 구제와 관련한 특수 법리를 규정한 책임규정으로써 구체적 효력이 있는 것으로 보아야 한다는 견해도 있다.⁹⁷⁾ 특히 개별 환경법률이 환경오염피해와 관련하여 책임인정 및 구제에 관한 규정을 두고 있는 경우가 거의 없기 때문에, 「환경정책기본법」 제44조 제1항의 규정을 통하여 환경오염피해구제영역 전반에서 무과실책임을 인정함으로써 효율적인 피해구제를 도모하고자 하는 노력들이 계속되고 있는 것으로 보인다.⁹⁸⁾

법원은 구 「환경정책기본법」 제31조 제1항에 대하여 구체적 효력을 인정한 바 있다.

“환경정책기본법 제31조 제1항 및 제3조 제1호, 제3호, 제4호에 의하면, 사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 경우에는 당해 사업자는 귀책사유가 없더라도 그 피해를 배상하여야 하고, 위 환경오염에는 소음·진동으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것도 포함되므로, 이 사건 원고들의 손해에 대하여 피고는 그 귀책사유가 없더라도 특별한 사정이 없는 한 이를 배상할 의무가 있다고 할 것이다.”⁹⁹⁾

그런데 「환경정책기본법」은 입법목적에서 알 수 있듯이 “이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경

96) 손윤하, 앞의 책, p.66, p.318 참조.

97) 전경운, 환경침해피해의 사법상 구제원리, 환경법연구(제25권 2호), 2003, pp.384-385.

98) 김홍균, 앞의 책, p.1053.

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

정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록” 하기 위한 법이다. 즉, 「헌법」 제35조에 따른 환경권의 구현과 환경보호에 관한 국가와 국민의 책무를 수행하기 위한 각종 정책이나 계획수립 등 환경보호정책시행에 관한 지침이 되는 법이다. 때문에 동법 제44조 제1항이 무과실책임을 규정하고 있는 것은 사인간의 환경분쟁에 대한 해결을 위한 대강의 기준이나 원칙을 정한 것에 불과하다고 본다면 모르겠으나, 이것을 구체적인 사법적 분쟁에 있어서 과실여부를 확정하는 구체적 법원이라고 본다면 법체계의 상의 문제는 물론이고 이 규정의 불명확성으로 인하여 책임인정의 범위나 수준, 내용 등을 정함에 있어 일방 당사자에게 지나치게 불이익한 결과를 강요하게 될 가능성도 높은 문제가 있다.¹⁰⁰⁾

그러나 「환경정책기본법」 제44조 제1항을 구체적 법원으로 이해하는 경우 발생할 수 있는 이러한 문제점들에도 불구하고 법원은 위 대법원 2001. 2. 9. 선고 99다55434 판결 등에서와 같이 이 규정의 구체적 법원성을 인정하면서 사인간 환경손해배상소송 등에서 재판의 준거로 삼고 있는 경우가 많다.

한편, 이 규정의 구체적 효력과 관련하여 다른 관점에서 이 규정을 이해하고 있는 판결도 있는데, 건축공사로 인하여 인근 건물에 균열이 생겨 이에 대한 손해배상이 청구된 사건에서 법원은 “이 사건 원심 변론종결 당시까지 당사자 사이에는 지하 터파기 및 흙막이 공사의 도급 또는 지시에 관하여 중대한 과실이 있거나, 원심공동피고 주식회사를 구체적으로 지휘·감독함에 따른 사용자 책임이 있는지 여부에 대하여만 다투어졌을 뿐, 환경정책기본법 제31조 제1항에 의한 책임을 지는지 여부에 대하여는 당사자 사이에 전혀 쟁점이 된 바가 없었고 원심도 그에 대하여 의견진술의 기회를 주거나 석명권을 행사

100) 정훈, 현대사회의 환경분쟁과 행정쟁송, 환경법연구(제34권 2호), 2012, p.206.

한 바 없음을 알 수 있다. 그럼에도, 원심이 환경정책기본법 제31조 제1항에 의한 손해배상책임을 인정한 것은 당사자가 전혀 예상하지 못한 법률적인 관점에 기한 예상 외의 재판으로서 당사자에게 불의의 타격을 가하였을 뿐 아니라 석명의무를 다하지 아니하여 심리를 제대로 하지 아니한 것이라 할 것이고, 이러한 위법은 판결 결과에 영향을 미쳤음이 분명하다”¹⁰¹⁾고 판시하였다. 이 판결은 「환경정책기본법」상 무과실책임원칙이 당사자주의에 우선할 수는 없다고 이해하여, 무과실책임을 사법상 분쟁해결에 있어서 과실을 인정하는 일차적 기준이 되는 것은 아니고 단지 당사자가 주장할 때 검토하는 보충적인 의미를 갖는 것으로만 이해하고 있는 것으로 보인다.¹⁰²⁾

결국 「환경정책기본법」 제44조 제1항에 따른 무과실책임을 사법상 분쟁해결에 있어서 구체적 효력을 갖는 것으로 이해하는 데에 대한 많은 문제점이 지적되고 있는 상황이기 때문에,¹⁰³⁾ 동 규정을 활용하여 위에서 언급한 환경사건이 가지고 있는 특수성으로 인한 문제를 해결함에는 한계가 있을 수밖에 없다. 생각컨대 이러한 한계가 독자적인 환경책임법의 제정이 주장되는 이유 중 하나가 될 것이다.

2. 토양환경보전법

(1) 토양환경보전법의 개관

「토양환경보전법」 제1조가 밝히고 있듯이 “이 법은 토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고, 오염된 토양을 정화하는

101) 대법원 2008.9.11. 선고 2006다50338 판결 【손해배상(기)】

102) 정훈, 앞의 글, p.208.

103) 관련하여 전경운, 환경정책기본법 제31조에 의한 무과실책임을 문제점과 개선방향, 환경법연구(제31권 2호), 2009, p.335; 최상호, 독일의 환경책임법과 우리나라의 환경정책기본법의 비교 고찰, 민사법학(제16호), 1998, p.388; 한상운, 한국에서의 환경책임 입법방안에 관한 법적 검토, 환경법과 정책(제5권), 2010, p.225; 김세규, 환경위험책임에 관한 연구, 공법학연구(제6권 2호), 2005, p.333 등을 참조.

등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써 토양생태계를 보전하고, 자원으로서의 토양가치를 높이며, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 함을 목적으로 한다”. 동법은 토양오염물질의 사용량이 증가하고, 주유소, 폐기물매립지와 같은 토양오염유발시설이 증가하는 등 토양오염의 요인이 지속적으로 증가하는 등 토양오염이 심화되고 있어 여러 개의 개별 법률에서 단편적으로 규율하는 것만으로는 효과적인 대처가 어렵다는 판단하에 토양오염의 사전예방을 포함하여 이미 오염된 토양의 개선 등을 위한 종합적인 관리체제를 마련하기 위하여 1995년 1월 5일 제정되었다.

「토양환경보전법」은 토양을 적정하게 관리·보전하기 위하여 토양 환경오염의 예방 및 토양환경의 개선 등 사전적·사후적 관리를 고려하고 있다는 점에서 다른 개별 환경법에 비해 진일보했다는 평가를 받고 있으며,¹⁰⁴⁾ 토양오염에 대하여 무과실책임을 도입하고 있다는 점이 주요한 특징으로 받아들여지고 있다. 토양오염은 축적성 오염이라는 점에서 대기오염, 수질오염 등과는 다른 특성을 갖고 있기 때문에,¹⁰⁵⁾ 일반적 환경오염피해구제법이 없는 현 상황에서 「토양환경보전

104) “「환경정책기본법」과 「환경개선비용 부담법」은 오염원인자에 대하여 환경개선에 소요되는 비용만을 부담하도록 규정하고 있음에 반하여 「토양환경보전법」은 더 나아가 국가가 오염원인자에게 직접 토양오염을 방지하기 위한 토양오염관리대상 시설의 개선 또는 이전, 토양오염물질의 사용제한 또는 사용중지, 오염된 토양의 정화 등 필요한 조치를 명할 수 있도록 규정하고(제15조), 토양보전대책지역에서 오염토양개선사업의 전부 또는 일부의 실시를 오염원인자에게 명할 수 있도록 함으로써(제19조), 오염원인자로 하여금 토양오염을 방지·제거·개선토록 하고 있다.” 김홍균, 앞의 책, p.683.

105) 토양은 일단 오염되면 오염물질이 자연적으로 제거되지 않고 토양에 누적되면서 토양 그 자체에 피해를 발생시키고 아울러 각종 동·식물을 오염시키고, 오염된 동·식물을 사람이 장기간 섭취하면 만성적인 각종 장애나 질환을 야기시킬 수 있다는 특성이 있다. 전경운, 김영경, 토양오염피해에 대한 손해배상청구의 법리, 경희법학, 제48권 제3호, 2013, p.56; 또한 토양오염은 다른 분야의 오염에 비해 상대적으로 반응하는 시간이 길며, 오염영향의 잔류성이 크기 때문에 길제로 토양오염이 확인되면 주변의 토지에 오염의 영향을 미치게 되고, 장기간의 오염 진척으로 정화나 복원에 많은 시간과 비용이 소모되는 경우가 많은 특성이 있다. 조은래, 토양오염의 피해에 대한 책임, 지하수토양환경(제10권 6호), 2005, p.2.

법』상 토양오염으로 인한 피해에 대한 무과실책임 규정은 중요한 의미가 있다. 그러나 환경오염피해구제에 관한 일반법률이 제정될 경우 동 규정의 의미는 퇴색될 수 있을 것이다.¹⁰⁶⁾

토양환경보전법은 전술한 바와 같이 대기 및 수질과 같은 환경요소에 관한 법률보다 늦게 제정되었다. 그 이유는 환경문제로서 토양보호의 필요성이 사회적으로 늦게 인식되었기 때문이기도 하겠지만, 일찍이 토양(토지)은 공공재로서 환경보호의 대상으로 인식하기 보다는 주로 분배의 관점에서 법적 규율이 이루어진 점과도 밀접한 관련이 있을 것이다.

특히 토양오염에 관한 정화책임이나 손해배상책임이 최근 들어서 본격적으로 법적 문제가 되고 있는데, 토양정화명령이나 손해배상청구를 받은 자의 입장에서는 천문학적인 정화비용 또는 배상액을 우려하여 행정소송·민사소송·헌법소송을 제기하고 있으며, 이때 토양오염에서의 특유한 책임문제가 쟁점으로 등장하고 있다. 특히 책임주체의 범위에 관한 「토양환경보전법 제10조의4(2011. 4. 5 개정 전 제10조의3 제3항)에 대한 해석 문제가 주된 논의대상이었다.

토양환경보전법 [법률 제10219호, 2010.3.31, 타법개정]	토양환경보전법 [법률 제10551호, 2011.4.5, 일부개정]	토양환경보전법 [법률 제12522호, 2014.3.24, 일부개정]
제10조의3(토양오염의 피해에 대한 무과실책임) ① 토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때	제10조의3(토양오염의 피해에 대한 무과실책임) ① 토양오염으로 인하여 피해가 발생하였을	제10조의3(토양오염의 피해에 대한 무과실책임 등) ① 토양오염으로 인하여 피해가 발생한 경

106) 토양오염을 수질오염, 대기오염, 지하수오염 등 다른 환경오염과 달리 특별히 취급할 필요성이 없어 보이기 때문에 입법론상 토양오염을 일반적 환경오염피해에 포함시켜 통일적 규율의 대상으로 다루는 것에 문제가 없다는 지적이 있다. 김홍균, 앞의 책, p.700 각주 2번.

제 4 절 환경오염피해에 대한 개별환경법상 책임법제와 그 한계

<p>토양환경보전법 [법률 제10219호, 2010.3.31, 타법개정]</p>	<p>토양환경보전법 [법률 제10551호, 2011.4.5, 일부개정]</p>	<p>토양환경보전법 [법률 제12522호, 2014.3.24, 일부개정]</p>
<p>에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재·지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2001.3.28></p> <p>② 오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. <개정 2001.3.28></p> <p>③ 다음 각호의 1에 해당하는 자는 제1항의 규정에 의한 오염원인자로 본다. 다만, 제3호(토양오염관리대상시설을 양수한 자에 한한다) 및 제4호의 경우에 토양오염관리대상시설을 인수한 자가 선의이며 과실이 없는 때에는 그러하지 아니하</p>	<p>때에는 해당 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염토양을 정화하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재지변이나 전쟁으로 인하여 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 오염원인자가 둘 이상인 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염토양을 정화하여야 한다.</p> <p>[전문개정 2011.4.5.]</p>	<p>우 그 오염을 발생시킨 자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재지변이나 전쟁, 그 밖의 불가항력으로 인하여 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다. <개정 2014.3.24></p> <p>② 토양오염을 발생시킨 자가 둘 이상인 경우에 어느 자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다. <개정 2014.3.24></p> <p>[전문개정 2011.4.5] [제목개정 2014.3.24]</p>
<p>[헌법불합치, 2010헌바28, 2012.8.23, 토양환경보전법(2004.12.31. 법률 제7291호로 개정되고, 2011.4.5. 법률 제10551호로 개정되기 전의 것) 제10조의3제3항제3호 중 ‘토양오염관리대상시설을 양수한 자’ 부분은 헌법에 합치되지 아니한다. 법원 기타 국가기관과 지방자치단체는 위 법률조항의 적용을 중지하여야 한다.]</p>		

제 2 장 환경오염피해에 대한 책임 및 구제법제의 현황과 문제점

<p>토양환경보전법 [법률 제10219호, 2010.3.31, 타법개정]</p>	<p>토양환경보전법 [법률 제10551호, 2011.4.5, 일부개정]</p>	<p>토양환경보전법 [법률 제12522호, 2014.3.24, 일부개정]</p>
<p>다. <신설 2001.3.28., 2002.1.26., 2004.12.31, 2005.3.31., 2010. 3.31></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자 2. 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자 3. 토양오염관리대상시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자 4. 민사집행법에 의한 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의한 환가, 국세징수법·관세법 또는 「지방세기본법」에 따른 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토 	<p>[헌법불합치, 2010헌바167, 2012.8.23, 토양환경보전법(2004.12.31. 법률 제7291호로 개정되고, 2011.4.5. 법률 제10551호로 개정되기 전의 것) 제10조의3제3항제2호는 헌법에 합치되지 아니한다. 법원 기타 국가기관과 지방자치단체는 위 법률조항의 적용을 중지하여야 한다.]</p>	

토양환경보전법 [법률 제10219호, 2010.3.31, 타법개정]	토양환경보전법 [법률 제10551호, 2011.4.5, 일부개정]	토양환경보전법 [법률 제12522호, 2014.3.24, 일부개정]
양오염관리대상시설 을 인수한 자 [제23조에서 이동 <2004. 12.31>]		

(2) 「토양환경보전법」 상 토양오염피해에 대한 무과실책임

「토양환경보전법」은 토양오염으로 인한 피해가 발생 제10조의3(토양오염의 피해에 대한 무과실책임 등) 제1항의 전단은 “토양오염으로 인하여 피해가 발생한 경우 그 오염을 발생시킨 자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다”고 규정함으로써 토양오염원인자에게 토양오염의 피해에 대한 무과실책임을 인정하고 있다.

토양오염으로 발생한 피해에 대하여 피해자는 「민법」 제750조에 따른 불법행위책임 또는 「민법」 제758조에 따른 공작물책임에 기초하여 손해배상을 청구할 수 있지만, 가해자의 고의·과실의 입증이나 공작물의 하자를 증명하는 것이 쉽지 않다. 또한 위에서 이미 언급한 바와 같이 「환경정책기본법」 상 무과실책임을 구체적 효력이 없는 단순한 선언적 규정이라고 이해한다면, 이에 기초한 손해배상청구도 할 수 없다. 이러한 상황에서 「토양환경보전법」 상 무과실책임 규정은 위험책임의 법리를 실정법화한 것으로 토양오염 피해자는 가해자의 고의·과실 또는 공작물의 하자를 입증할 필요 없이 손해배상을 청구할 수 있게 한다.

제10조의3(토양오염의 피해에 대한 무과실책임 등) ① 토양오염으로 인하여 피해가 발생한 경우 그 오염을 발생시킨 자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재지변이나 전쟁, 그 밖의 불가항력으로 인하여 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다. <개정 2014.3.24.>

② 토양오염을 발생시킨 자가 둘 이상인 경우에 어느 자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다. <개정 2014.3.24.>

3. 원자력손해배상법

(1) 개 관

「원자력손해배상법」은 “원자로의 운전등으로 인하여 원자력손해가 발생한 경우의 손해배상에 관한 사항을 규정함으로써 피해자를 보호하고 원자력사업의 건전한 발전에 기여함을 목적”(동법 제1조)으로 1969년에 제정된 환경법 영역에선 비교적 긴 역사를 갖고 있는 법률이다. 실제로 우리나라에서 최초로 원자로가 가동된 것은 1962년 연구용원자로였고, 상업용 원자로는 1978년에 이르러서야 고리 1호 원자로가 처음 가동되었다는 점을 고려한다면 원자력이 상용화되기 훨씬 전부터 그로 인한 피해구제를 깊이 고민했던 것으로 보인다. 「원자력손해배상법」은 제정 당시부터 천재·지변인 경우가 아닌 한 원자력사업자에게 무과실책임을 인정하고 있었으므로(동법 제3조), 1978년 제정된 「환경보전법」이 무과실책임을 규정(동법 제60조)하기 훨씬 전부터 가장 먼저 원자력 손해에 관하여는 무과실책임을 인정하고 있다는 점에서 의미가 크다. 그 밖에 손해배상책임보험제도의 도입, 배상액 한도설정, 손해배상청구권의 우선인정 등 당시로선 생소한 규정들이 도입되었다.

(2) 무과실책임

「원자력손해배상법」 제3조 제1항은 “원자로의 운전등에 있어서 원자력 손해를 가한 경우에는 원자력사업자가 그 손해를 배상한다”고 규정하여 원자력사업자의 고의·과실 여부에 상관없이 무과실책임을 인정하고 있다. 다만 단서조항으로 손해가 천재·지변으로 생긴 때에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다.

또한 동조 제2항은 “원자력손해가 원자력사업자간의 핵분열물질의 운반으로 인하여 생긴 때에는 당해 핵분열물질의 수취인인 원자력사업자가 그 손해를 배상한다”고 규정하여 핵분열물질 운반 시에 발생한 손해에 대한 배상책임을 원자력사업자 간에 서로 미루는 상황까지 가정하여 무과실책임을 지우는 자를 특정하고 있다.

특히 「원자력손해배상법」 상 무과실책임이 실질적이고 구체적인 효력을 갖게 되는 이유는 동법 제6조 이하의 배상액 산정 및 관련 보험제도에 관한 규정들이 배상범위나 수준을 구체화하기 때문일 것이다.

4. 유류오염손해배상 보장법

(1) 유류오염손해배상 보장법 개관

유조선에서 유출된 유도로 인한 오염피해에 대하여 국제적 책임 및 보상제도의 필요에 따라 1969년 「유류오염피해에 대한 민사책임에 관한 국제협약(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage)」이 채택되고, 선박소유자 및 피해자에 대한 피해보상의 충실화를 기하기 위하여 민사책임협약을 보충하는 「유류오염피해배상을 위한 국제기금설치에 관한 국제협약(Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation of Oil Pollution Damage)」이 채택되었다. 이에 우리나라는 동 협약들에 가입한 후 동 협약들의 국

내이행을 위하여 「유류오염손해배상 보장법」을 제정하였다. 동 법은 책임한도액을 상향조정하는 여러 차례의 일부 개정을 거듭해오다가, 일반선박의 유류오염 손해배상에 관한 2001년 「선박 연료유 오염손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약」이 2008년 11월 21일 발효됨에 따라 일반선박도 유류오염 손해배상을 위한 책임보험에 가입하도록 하는 등 관련 내용을 국내법에 수용하는 한편, 유류저장부선에 의한 오염사고 발생시 사고지역 주민들이 충분한 손해배상을 받을 수 있도록 유류저장부선에 대하여도 책임보험 가입을 의무화하기 위하여 2009년 5월 27일 전문개정이 이루어졌다.

동 법은 유조선 등의 선박으로부터 유출 또는 배출된 유류에 의하여 유류오염사고가 발생한 경우에 선박소유자의 책임을 명확히 하고, 유류오염손해의 배상을 보장하는 제도를 확립함으로써 피해자를 보호하고 선박에 의한 해상운송의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조).

(2) 유류오염손해배상 보장법상 무과실책임

1) 선박소유자의 무과실책임

선박소유자는 예외적인 면책사유에 해당되는 경우를 제외하고 유류오염손해에 대하여 무과실책임이 있다(제5조 제1항). 일반선박의 경우에는 일반선박의 연료유로 발생한 유류오염손해를 배상할 책임있으며(제43조 제1항), 유류저장부선의 선박소유자는 유류저장부선의 유류에 의하여 유류오염손해가 발생한 경우에 그 손해를 배상할 책임이 있다(제44조 제1항). 이러한 무과실책임은 민법상 과실책임원칙에 대한 중대한 수정으로써 동법은 이와 같이 선박소유자의 고의·과실을 묻지 않고 책임을 지우는 한편, 책임의 제한 및 책임한도액을 인정함으로써 균형을 도모하고 있다.¹⁰⁷⁾ 무과실책임을 지는 자는 유조선 및 일반

107) 김홍균, 앞의 책, p.865.

선박의 경우에는 해당 선박의 소유자로 등록된 자 또는 해당 선박을 소유한 자이며, 유류저장부선의 경우에는 해당 유류저장부선의 소유자 또는 임차인이다(제2조 제4호).

둘 이상의 선박이 관련된 사고로 발생한 유류오염손해가 어느 선박으로부터 유출 또는 배출된 유류 또는 연료유에 의한 것인지 분명하지 아니한 경우에는 각 선박소유자는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다(제5조 제2항). 여기서 말하는 공동불법행위책임은 부진정연대책임으로 이해되는데, 이는 영세한 선박소유자에게는 지나치게 가혹한 결과를 초래할 가능성이 있다는 비판을 받고 있다.¹⁰⁸⁾

2) 면책사유

「유류오염손해배상 보장법」은 선박소유자의 면책사유로서 유류오염손해가 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변 등 불가항력으로 발생한 경우, 선박소유자 및 그 사용인이 아닌 제3자의 고의만으로 발생한 경우 또는 국가 및 공공단체의 항로표지 또는 항행보조시설 관리의 하자만으로 발생한 경우를 규정하고 있다(제5조 제2항). 이러한 경우 선박소유자는 면책사유를 입증하여 책임을 면할 수 있다. 이는 미국 유류오염법이 불가항력, 전쟁 및 제3자의 행위만을 면책사유로 규정하고 있는 것¹⁰⁹⁾에 비해 비교적 넓게 면책사유를 인정하고 있는 것이다.

한편, 선박소유자가 유류오염사고로 인한 손해가 전적으로 또는 부분적으로 피해자의 고의 또는 과실로 인하여 발생한 것임을 입증하면 형평상 손해의 전부 또는 일부의 책임을 면한다는 것이 할 수 있을 것이다.¹¹⁰⁾

제3자의 행위로 인하여 유류오염사고가 발생한 경우 유류오염손해를 배상한 선박소유자는 사고와 관련된 제3자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다(제5조 제6항).

108) 김홍균, 앞의 책, p.866.

109) 33 U.S.C. § 2703(a).

110) 김홍균, 앞의 책, p.868.

3) 배상범위

동법은 유류오염사고의 범위를 유류오염손해를 일으키거나 유류오염손해를 일으킬 수 있는 중대하고 절박한 위험이 있는 사건 또는 원인이 같은 일련의 사건으로 확대하여 유류 유출이 없는 긴급예방조치 비용도 배상할 수 있도록 하였다. 동법 상 유류오염손해란 유출 또는 배출된 장소에 관계없이 선박으로부터 유류가 유출 또는 배출되어 발생한 오염에 의하여 선박 외부에서 발생한 손실 또는 손해, 방제조치 비용 및 방제조치로 인한 추가적 손실 또는 손해를 의미한다(제2조 제7항). 피해자는 선박소유자에게 무과실책임을 지우기 위하여 구체적 손해를 입증하여야 한다.

한편, 동법은 환경손해에 대한 규정을 두어 환경손상으로 인한 이익상실과 그 외의 환경손상에 대하여도 배상가능토록 하고 있다. 특히 ‘환경손상으로 인한 이익상실 외의 환경손상’에 대한 손실 또는 손해의 배상범위·기준을 정하기 위하여 그 회복을 위하여 취하였거나 취하여야 할 적절한 조치에 따르는 비용으로 한정한다고 규정함으로써(제2조 제7호 가목), 환경사용가치의 손실은 고려하지 않고 그 복구비용만을 손해로 인정하고 있다.¹¹¹⁾ 복구비용은 실제로 취하였거나 ‘취하여야 할’ 복구비용에 한하므로, 청구권자는 환경복구조치비용을 사전에 보상받을 수도 있으나 이 경우 ‘실제’ 취하여야 할 비용을 청구할 수 있다는 점에서 상세 조치계획 등을 제출하여 실제로 그러한 조치를 취할 것임을 증명할 필요가 있다.¹¹²⁾ 이와 같이 환경사용가치의 손실을 손해에 포함하지 않는 점은 결국 그러한 손실은 원인제공자의

111) 대부분의 국가 법체계에서는 이러한 손해에 대해 직접 피해를 입은 구체적인 개인이 없기 때문에 소송절차를 수행할 당사자가 없거나 이러한 성질의 청구를 계량화하는 것과 관련한 어려움 때문에 환경손해 개념을 인정하는데 소극적이다. 김종윤, 해상유류오염 손해배상의 범위, 한국해법학회지(제20권 2호), 1998, p.395.

112) 육진용, 해양오염사고로 인한 환경손해 배상에 관한 고찰, 한국해법학회지(제20권 1호), 1998, p.77.

부담이 아닌 사회의 부담이 된다는 점에서 바람직한 일이라 할 수 없을 것이다.

4) 선박소유자의 책임제한

유류오염손해배상책임을 지는 유조선 또는 유류저장부선 등의 선박소유자(법인인 경우에는 무한책임사원을 포함)는 「유류오염손해배상보장법」이 정하는 바에 따라 해당 유류오염손해에 대한 배상책임을 제한할 수 있다. 다만, 유류오염손해가 선박소유자 자신의 고의로 발생한 경우거나 손해발생의 염려가 있음을 인식할 수 있었음에도 불구하고 한 작위 또는 부작위로 발생한 경우에는 선박소유자의 책임을 제한할 수 없다(제7조 제1항, 제46조). 한편, 유류오염손해배상책임을 지는 일반선박의 선박소유자에 대해서는 「상법」 제769조(선박소유자의 유한책임) 및 제770조(책임의 한도액) 제1항이 적용된다(제45조).

선박소유자가 그 책임을 제한할 수 있는 경우 그 책임한도액은 총톤수 5천톤 이하의 유조선 또는 유류저장부선의 경우에는 451만 계산단위(SDR)에 상당하는 금액, 총톤수 5천톤을 초과하는 유조선 또는 유류저장부선의 경우에는 위 금액에 5천톤을 초과하는 매 톤당 631계산단위를 곱하여 얻은 금액을 가산한 금액으로 하되 그 총액은 8천 977만 계산단위에 상당하는 금액을 초과하지 못한다(제8조 제1항).

5) 보장계약의 체결강제

「유류오염손해배상 보장법」은 선박소유자가 선박에 적재된 유류로 인한 환경손해에 대하여 책임을 지는 경우에 그 배상 의무의 이행을 담보할 수 있는 유류오염손해배상보장계약(보장계약)을 체결하도록 규정하고 있다(제14조, 제17조). 계약체결이 강제되는 유조선 또는 유류저장부선은 국적선 여부를 불문하고 200톤 이상의 유류를 화물로 싣고 운송하거나 저장하는 선박이며(제14조 제1항, 제2항), 계약체결이

강제되는 일반선박은 국적선 여부를 불문하고 총톤수 1천톤을 초과하는 선박이다(제47조 제1항 1호). 보장계약은 선박소유자가 그 선박의 유류오염손해에 대하여 책임을 지는 경우에 그 배상의무의 이행으로 그 선박소유자가 입은 손해를 전보하는 보험계약 또는 그 배상의무의 이행을 담보하는 계약이어야 한다(제15조 제1항, 제48조 제1항).

6) 국제기금에 대한 피해자의 보상청구

유조선에 의한 유류오염피해자는 유조선의 선박소유자 또는 보험자 등으로부터 배상을 받지 못한 유류오염손해금액에 관하여 국제기금협약이 정하는 바에 따라 국제기금(IOPC Fund)에 대하여 국제기금협약 제4조 제1항에 따른 보상을 청구할 수 있다(제21조). 이에 따라 유조선에 의한 유류오염피해자는 유류오염손해에 대하여 1차적으로 유조선의 선박소유자로부터 일정한 한도액까지 배상을 받으며, 손해액이 유조선의 선박소유자의 책임한도액을 초과하는 경우나 유조선의 선박소유자의 파산 등으로 배상을 받지 못하는 경우에는 2차로 유류를 수령하는 자(유류수령인)가 조성한 기금, 이른바 국제유류오염보상기금(International Oil Pollution Compensation Funds)에 의해 최고 1억3천500만 국제통화기금 특별인출권(special drawing rights: SDR)까지 보상을 받을 수 있다.

5. 기타 무과실책임

(1) 「광업법」

「광업법」 제75조 제1항은 “광물을 채굴하기 위한 토지의 굴착, 갱수(坑水)나 폐수의 방류, 폐석이나 광재의 퇴적 또는 광연(鑛煙)의 배출로 인하여 타인에게 현저한 손해를 입힌 경우에는 광업권자 또는 조광권자가 손해를 배상할 의무를 진다”고 하여 광물을 채굴하기 위한

광업활동에서 발생한 광해에 대하여 무과실책임을 인정하고 있다. 국가는 채굴되지 아니한 광물에 대하여 채굴하고 취득할 권리를 부여할 권능을 갖고(동법 제2조), 광업권자 또는 조광권자는 광구에서 광물을 채굴하고 취득할 수 있는 권리를 갖기 때문에, 이 과정에서 발생한 광해, 즉 광물을 채굴하기 위한 토지의 굴착, 갱수(坑水)나 폐수의 방류, 폐석이나 광재의 퇴적 또는 광연의 배출로 인하여 타인에게 발생한 손해에 대하여 배상할 의무를 진다. 만일 손해가 둘 이상의 광구 또는 조광구의 광업권자 또는 조광권자의 귀책사유로 발생한 경우에는 각 광업권자 또는 조광권자는 연대하여 손해를 배상할 의무를 진다(제75조제2항 전단). 이러한 연대배상책임은 손해가 둘 이상의 광구 또는 조광구의 광업권자 중 어느 광업권자 또는 조광권자의 귀책사유에 따른 것인지 분명하지 아니한 경우에도 인정된다.(제75조제2항 후단). 또한 손해가 발생한 후에 광업권이 양도된 경우에는 손해가 발생할 당시의 광업권자와 그 후의 광업권자가 연대하여 손해를 배상할 의무를 지고, 손해가 발생한 후에 조광권이 설정된 경우에는 손해가 발생할 당시의 광업권자와 그 후의 조광권자가 연대하여 손해를 배상할 의무를 진다(제75조제2항). 조광권자가 손해를 배상할 경우에는 손해가 발생할 당시의 그 조광권이 설정되어 있던 광구의 광업권자와 그 후의 광업권자가 조광권자와 연대하여 손해를 배상할 의무를 지고, 손해가 발생할 당시에 이미 광업권이 소멸할 때에는 소멸 당시의 그 광구의 광업권자가 조광권자와 연대하여 손해를 배상할 의무를 진다(제75조제4항). 이와 같은 대상에 관하여는 공동광업권자 또는 공동조광권자는 연대책임이 있다(제75조제5항).

(2) 「수산업법」

「수산업법」에 따라 ‘산업시설이나 그 밖의 사업장의 건설 또는 조업’, ‘선박 또는 해양시설’, ‘해저광구의 개발 등’에 해당하는 사유로

인하여 수질이 오염되어 면허받은 어업에 피해가 발생하면 그 오염발생시설의 경영자는 관계 법령으로 정하는 바에 따라 피해자에게 정당한 배상을 하여야 한다(동법 제82조제1호~제3호). 즉, 사업자 또는 시설운영자 등은 자신의 고의·과실의 존재여부와 관계없이 오염으로 인하여 면허받은 어업에 피해를 발생시킨 경우 그 피해를 배상하여야 하는 무과실책임을 진다. 오염발생시설의 경영자가 피해가 발생한 후 그 사업을 양도한 때에는 피해 발생 당시의 시설의 경영자와 시설을 양수(讓受)한 경영자가 연대하여 배상을 하여야 한다(동법 제82조제2항).

제 3 장 주요국가의 환경책임법제

제 1 절 유럽연합

1. EU 환경책임지침의 제정

유럽연합은 환경피해에 대한 ‘환경책임’ 문제를 다루기 위해 2004년 4월 21일 유럽의회/이사회가 “환경피해의 예방과 구제에 관한 지침 2004/35/EC¹¹³⁾를 채택하여 환경보호에 대한 일반적 의무를 규정하였다.

환경피해의 방지 및 복구에 관한 환경책임에 대한 유럽연합 지침¹¹⁴⁾은 2004년 발효되었다. 이 유럽연합 지침은 유럽연합 회원국이 2007년 4월 30일까지 동 지침을 준수하는 국내법을 정비하도록 요구하고 있다(지침 제19조). 동 지침은 유럽내 환경문제에 대하여 통일된 환경규정을 마련하고, 이를 통하여 그 목적을 달성하는 데 있어서 효율을 증대시키며, 나아가 유럽이외에 국제적으로도 한 단계 발전한 환경규율체계를 갖추도록 유도하는 것을 목적으로 삼고 있다.

동 지침의 주요 조항을 보면 다른 규제뿐만 아니라 각각의 국내법에서 동 지침의 취지를 어떻게 충족하는지에 대해서는 어느 정도 유연성을 인정하고 있고, 또한 동 지침은 해당 규정하는 환경 피해의 방지 및 복구에 관하여 각 회원국이 보다 엄격한 조치를 제정하는 것을 방해하지는 않는다.

113) Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage Official Journal of the European Union, 30. 4. 2004, L 143/56

114) 정식명칭은 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschädend이다.

2. 지침의 주요내용

본 지침은 공법상의 질서구조와 결부되어 소관행정청만이 지침에 따른 조치를 실행하고 책임청구권을 관철할 권한을 가지고 의무를 부담한다.

본 지침은 환경책임에 관한 틀을 구축하는 것을 목적으로 한다. 제반 관련 규정의 통일을 목표로 한 것은 아니다. 그렇기 때문에 본 지침에서의 수준 이상으로 환경책임을 규정하는 것은 각 국의 재량에 맡겨져 있다. 지침은 한편으로는 공법적인 예방 즉 위험방지로서의 환경손해의 회피를 다른 한편으로는 위험제거로 이미 발생한 환경손해를 정화하는 것을 목적으로 한다.

일정한 환경손해에 대하여 원인을 제공한 자가 책임을 지는 이른바 오염자부담원칙 및 지속가능한 발전이라는 관점에서 오염자에 대해 회피와 복구조치를 의무화하고, 그 비용을 부담시키는 것이다. 본 지침에서 원인자에게 복구비용을 부담시킴으로써 사업자는 환경위험의 손해를 최소화하려는 노력을 할 것으로 기대하는 것이다.

(1) 환경손해의 개념

본 지침에서 말하는 환경손해는 ① 보호되는 생명종 및 자연 서식지, ② 물, ③ 토양에 대한 손해로 한정된다(동 지침 제2조 1호). ‘보호되는 생명종 및 자연 서식지의 손해’란 유럽연합 또는 유럽연합 회원국이 지정한 서식지 또는 생물종의 바람직한 보전상태의 실현 또는 유지에 대한 중요한 악영향을 끼치는 손해이다. ‘물의 손해’는 지침 2000/60/EC에서 정의한 관련된 물의 생태학적, 화학적 및/또는 정량적 상태 및/또는 생태학적 잠재력에 대해 중대한 미치는 손해이다. ‘토양의 손해’란 토지가 오염되어 악영향을 받는 공중의 건강에 대한 중대

한 리스크를 발생시키는 것이다(2조 1호, 3호-5호). 기후변동이나 대기
에 대한 손해 등은 대상에서 제외되지만 보호되는 생명종 및 서식지,
물, 토지에 대한 손해를 야기하는 대기 중의 물질에 의해 발생한 손
해는 본 지침의 환경손해에 포함된다(전문 4항). 손해는 자연자원이나
건강에 대해 중대한 악영향이나 리스크를 끼치는 측정가능한 자연자
원 또는 그 효용의 악화를 말한다(지침 제2조 2호).

(2) 책임자

환경손해의 회피, 정화, 배상책임은 유럽조약(EG 제174조 제2항 2
문)에 따른 원인자책임의 원칙(Verursacherprinzip)과 지속가능한 개발
(nachhaltige Entwicklung)의 원칙에 따라 부과되어야 할 것이므로, 자신
의 활동으로 인하여 환경손해를 일으켰거나 환경손해의 직접적 위험
을 야기한 운영자(Betreiber)가 그러한 환경손해에 대한 책임을 지는
것이 당연할 것이다.¹¹⁵⁾

(3) 책 임

본 지침에 기한 책임은 과실책임과 무과실책임으로 이뤄져 있지만
(제3조 1항), 이상한 자연재해나 무력분쟁 등에 의한 손해에 대해서는
본 지침의 적용이 제외된다(제4조 1항). 확산되는 오염으로 인한 손해
는 특정 사업자의 활동과 손해간의 인과관계를 증명할 수 있는 경우
에만 본 지침이 적용된다(제4조 5항). 이 점은 전문에서 강조한 것처
럼 모든 환경손해가 책임메커니즘에 의해 복구되는 것이 아니고, 책
임메커니즘이 유효하게 기능하기 위해서는 특정오염자와 손해간에 인
과관계가 증명되어야 하고, 그렇지 않은 경우에는 책임제도가 손해복
구에 적절한 수단이 아니라는 것이다(전문 13항).

115) Vgl. Balensiefen, Umweltschadengesetz, 2013, Rn. 4.

무과실책임이 적용되는 것은 본 지침 부속서 III에 열거된 업무상 활동이고, 그 주된 대상은 각종 공장의 조업 등 통합적 오염방지규제 지침(96/61/EC)의 허가대상으로 되어 있는 제활동이다. 이에 대해 과실책임으로 된 것은 부속서 III에 열거된 활동 이외의 업무상 활동에 기인한 손해책임이다(3조 1항). 사업자가 손해를 발생시킨 것의 증명 책임은 소관행정청에 있지만 소관행정청은 사업자에 대해서 자기평가나 필요한 정보, 데이터의 제출을 요구할 수 있다(제11조 2항).

(4) 지침에 의한 의무

본 지침에 의한 의무에는 회피의무와 복구의무가 있다. 환경손해가 발생하지는 않았지만 급박한 염려가 있는 경우에는 사업자는 지체없이 회피조치를 실시하여야 한다. 소관행정청은 정보제공 및 필요한 조치의 실시를 명하고, 의무를 이행하지 않는 경우에는 사업자를 특정할 수 없는 경우 또는 사업자에 대해 비용부담을 요구할 수 없는 경우 당해 조치를 스스로 실시할 수 있다(제5조).

환경손해가 이미 발생한 경우에는 사업자는 소관행정청에 보고하고, 손해의 복구조치를 실시하여야 한다. 회피조치의 경우와 마찬가지로 소관행정청은 정보제공 및 필요한 조치의 실시를 명하고, 당해 조치를 스스로 실시하는 것도 가능하지만 회피조치의 경우와 달리 행정청에 의한 복구조치의 실시는 최후의 수단이다(제6조). 사업자가 실시할 복구조치의 내용은 소관행정청이 정할 수 있다(제7조 1항, 2항, 제11조 2항). 이때 복구조치의 내용으로는 원상회복과 손해 상당의 대체물의 제공을 염두에 두고 있다(제2조 11호).

(5) 비용부담

누가 조치를 취하는가와는 별개로 그 비용부담은 원인자부담의 원칙에 따라 원칙적으로 사업자가 부담하여야 한다(제8조). 예외적으로

무과실책임자가 ① 허가를 받은 행위에 의해 그 조건을 준수했음에도 불구하고 발생한 환경손해, ② 행위시의 과학기술적 지식에 의하면 환경손해가 발생할 염려가 있다고 생각할 수 없는 행위에 의한 환경손해의 경우에는 구성국의 재량에 의해 사업자의 비용부담을 면제할 수 있다(제8조 4항).

복수의 주체에게 인과관계가 있는 경우 그들간의 비용부담배분은 국내규칙의 규정을 해하지 않는다고 규정하고 있다(제9조).

(6) 시민참여와 단체소송

시민참여와 동법의 액세스 조항은 단체소송과 관련하여 중요한 의미를 갖는다. 일정한 요건을 갖춘 개인이나 환경단체는 자신의 권리 침해와 관계없이 소관행정청에 환경피해 또는 그러한 피해의 직접적 위험에 관한 의견을 제출하고, 특정 조치를 집행하도록 요구할 수 있으며, 소관행정청의 결정에 대하여 소송으로 다룰 수도 있다.

생태계 등 개인의 이익이 존재한다고 하기가 곤란한 문제에 대해 NGO가 대표하여 소송을 제기하는 것을 인정할 필요가 특히 크고, 이 점은 지침안에서도 인정되었지만(지침안 14조 1항, 2조 1항(14) 자격 있는 주체), 후에 지침에서는 표현을 달리하여 같은 규정을 두어 NGO는 환경보호를 촉진하고 국내법의 요건을 갖춘 NGO가 되었다.

입법과정에서 환경손해를 초래한 사인에 대해 시민이나 환경단체가 손해배상을 청구할 수 있도록 할 것인지에 대해 격렬하게 논의되었지만 결과적으로 행정청에 대한 조치요구와 소송을 통한 법의 집행에 참가하는 구조가 채용되었다.

제 2 절 독 일

1. 독일환경법상 환경책임 개관

독일의 환경법에서 가장 중요한 역할을 담당하는 것은 1974년 제정된 「연방임미시온방지법(BImSchG)」이라고 할 수 있다.¹¹⁶⁾ 당시에는 주로 공법상 보호를 중심으로 폐기물처리와 에너지분야에 집중하였다. 물론 그 외에도 「연방자연보호법」이나 「수자원관리법」, 「폐기물처리법」, 「원자력법」 등이 있고, 이를 중심으로 독일의 환경법이 발전하였다. 따라서 독일의 환경법은 크게 「연방임미시온방지법(Bundes-Immissionschutzgesetz)」, 「자원순환법(Kreislaufwirtschaftsgesetz)」, 「연방자연보호법(Bundesnaturschutzgesetz)」, 「수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz)」 등을 중심으로 구성되어 있다.¹¹⁷⁾

한편 환경피해구제와 관련하여서는 전통적인 민법상의 환경책임을 종래의 ‘과실책임’에서 ‘위험책임’으로 전환한 1989년의 「제조물책임법(ProdHaftG)」¹¹⁸⁾이 있으며, 같은 이유로 1990년에 환경에 영향을 미치는 시설책임에 관하여 「환경책임법(Umwelthaftungsgesetz, UmweltHG)」을 제정하였다.¹¹⁹⁾

이후 독일에서는 그 동안 각 개별법률을 중심으로 발전해 온 환경관련 법률들을 하나의 통합법률로 제정하기 위한 노력의 일환으로 2009년에 「통합환경법전(안)(Umweltgesetzbuch, UGB)」이 제안되었으나

116) 정식명칭은 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge이다. 약칭으로 Bundes-Immissionsschutzgesetz이라고도 한다.

117) Annette Guckelberger, Entwicklungslinien im Umweltrechtsschutz, JA 2014, S. 647.

118) 「하자있는 제조물의 책임에 관한 법률」(Gesetz über die Haftung für fehlerhafte Produkte), vom Dezember 1989, BGBl. I S. 2198.

119) BGBl. I, S. 2624 vom 10. Dezember 1990.

좌초되면서,¹²⁰⁾ 독일에서는 종래의 「연방임미시온방지법」이나 「연방자연보호법」 외에도 유럽법의 영향을 받은 새로운 법률들이 제정되었다.

한편 유럽공동체 당시에 환경법상의 허가절차와 특정한 환경관련 계획과 프로그램의 공포에 공공참여를 도입하기 위하여 유엔의 유럽경제위원회 산하의 범유럽환경장관위원회인 ‘유럽의 우위한 환경’ 제4차 위원회가 열린 1998년 6월 25일에 덴마크의 오르후스에서 「환경사건에서 정보의 접근, 결정절차에 대중참여, 법원에의 접근에 관한 유럽경제위원회협약(Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten)」, 일명 「오르후스협약(Aarhus-Übereinkommen)」이 제정되었다.¹²¹⁾ 이 협약은 독일을 제외한 유럽의 35개국이 서명하였는데,¹²²⁾ 독일에서는 「오르후스협약」을 비준하기 위한 일련의 비준법률이 8년이 지난 2006년 11월 9일자로 제정되었다.¹²³⁾ 이 협약에서는 행정청의 결정절차에 대한 정보의 제공과 공중의 참여와 환경사건에서의 법원에의 접근을 규율하고 있다. 「오르후스협약」 제1조는 환경정보에의 접근(청구)권, 결정절차에 대한 공중참가권, 환경사건에서 법원에 대한 접근권을 규정하였고, 제9조 제2항에서 환경법상의 구체적인 결정절차에서의 공공참여와 그러한 절차의 부작위에 대하여 사인과 환경단

120) <http://de.wikipedia.org/wiki/Umweltgesetzbuch>.

121) <http://de.wikipedia.org/wiki/Aarhus-Konvention>.

122) Fellenberg/Schiller, Vorbemerkung, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 71. Ergänzungslieferung, 2014, Rn. 5.

123) BGBl. II 2006, 1252. 「오르후스협약」에 대하여는 Sabine Schlacke, Aarhus-Konvention - Quo vadis? ZUR 2004, S. 129 ff.; Andreas Fisahn, Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind - Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus-Konvention ZUR 2004, S. 136 ff.; Thomas v. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten NVwZ 2004, S. 272 ff.; Bettina Werres, Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DVBl 2005, S. 611 ff.

체가 법원에서 다툼지 있는지가 문제되고 있다. 나아가 적용범위도 유럽환경영향평가지침에 따른 사업과 산업오염물질배출로 단순화하고 있다.¹²⁴⁾

「오르후스협약」에 따라 유럽법의 전환이 이루어졌고,¹²⁵⁾ 이 협약에 따라 구 유럽공동체에서는 동시에 2003년 5월 26일자의 「환경영향평가지침과 환경오염방지 및 저감지침을 개정하기 위한 지침(Richtlinie zur Änderung der UVP- und der IVU-Richtlinie 2003/35/EG)」이 제정되었다.¹²⁶⁾ 이로써 「환경오염을 피하거나 저감하기 위한 지침(IVU-Richtlinie 96/61/EG)」과 「환경영향평가지침(UVP-Richtlinie 85/337/EWG)」에 따라 모든 산업시설과 사회기반시설조치에서 특히 환경단체에 대하여 계속적으로 법원에 접근할 수 있도록 하였다. 특히 지침 2003/35/EG은 회원국에서 2005년 6월 25일까지 회원국의 국내법을 이에 따라 전환하도록 규정하였다.

한편 유럽공동체는 환경피해의 원인자에게 피해제거 및 원상복구하도록 행정청에게 책임을 지우는 구조를 갖는 「오르후스협약」 환경피해의 회피와 제거를 위한 환경책임에 관한 지침(Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden)」, 이른바 「환경책임지침(EG-Umwelthaftungsrichtlinie)」을 제정하였다.¹²⁷⁾ 이 지침에 따라 종래 독일에서는 단지 위험방지법 수준에서 논의되거나 ‘구체제원상회복’(Altlastensanierung) 차원에서 문제되었던 것이 이 지

124) Mattias Sauer, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Umbruch? - Versuch eines Überblicks zum Stand der Diskussion, ZUR 2014, S. 195.

125) Mattias Sauer, ZUR 2014, S. 195.

126) Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. 5. 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABIEG Nr. L 156, S. 17 v. 25. 6. 2003.

127) RL 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.4.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L 143/56.

침에 따라서는 환경피해에 대하여 관할 행정청의 부작위나 하자 있는 행위에 대하여 관련자나 환경단체의 청구권을 인정하여 법원에서 다투고자 하는 것이다. 그러나 독일에서는 종래 모든 법률에 행정청이 복종하도록 하는 ‘일반적인 법률집행청구권’이라는 것은 없었고, 단지 개인의 주관적 공권의 침해 시에만 객관적 법의 준수를 요구하는 시스템이어서 이러한 체제하에서는 본인의 권리침해가 아닌 ‘제3자의 권리침해’를 주장해야 하므로 ‘해당 법률이 제3자를 보호하느냐’ 하는 보호규범성의 문제로 귀착이 되면서¹²⁸⁾ 종래 독일의 주관적 공권 및 구체적 규범통제시스템을 뒤흔들게 되었다.

따라서 독일 연방정부는 위 지침 2003/35/EG의 국내법 전환을 위하여 2006년 12월 14일자로 지침 2003/35/EG에 의거하여 「비준법률(Ratifikationsgesetz)」,¹²⁹⁾ 「공공참여법(Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz)」,¹³⁰⁾ 「환경권리구제법(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)」을 제정하였다.¹³¹⁾

한편 유럽연합 지침 2004/35/EG¹³²⁾은 회원국들에게 2007년 4월 30일까지 국내 전환입법을 제정하도록 하였다. 따라서 독일에서는 2007년 11월 14일에 「환경피해를 회피하고 청산하기 위한 법률(Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden)」, 이른바 「환경피해법(Umweltschadensgesetz)」이 제정되었다.

128) Christian Schrader/Tobias Hellenbroich, Verbandsklage nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG) ZUR 2007, S. 289

129) Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. 6. 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gericht in Umweltsachen v. 9. 12. 2006. BGBl. II, 1251.

130) 이것은 「오르후스협약」을 전환하기 위한 연방법률이다. Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltsachen nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG v. 9. 12. 2006, BGBl. II, 1251.

131) 정식명칭은 「유럽공동체준칙에 따른 환경사건에서의 공공참여에 관한 법률」(Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG)이다.

132) 정식명칭은 「환경피해를 회피하고 청산하기 위한 환경책임에 관한 준칙」(Richtlinie über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden)이다.

2. 환경책임법

「환경책임법」은 종래의 「독일민법전(BGB)」 제906조와 제1004조의 임미시온에 따른 과실책임에 대한 특별법적인 지위에서 「제조물책임법」과 더불어 위험책임의 근거법으로 자리매김을 하였다. 따라서 위험책임의 논리에 따라 무과실책임과 정상운영시의 손해배상책임을 규정하고 있다.¹³³⁾

「환경책임법」은 시설물에서 발생한 환경영향에 의하여 사람이 사망하거나 신체 또는 건강이 침해되거나 물건이 손상된 경우에 발생하는 환경피해에 대한 배상책임을 규정하고 있다(제1조). 이는 환경영향에 따른 인적·물적 손해에 대한 시설보유자의 무과실책임을 인정한 것이다.¹³⁴⁾ 더욱이 이 무과실책임은 당시의 기술수준으로는 침해가능성이 없는 경우나 기술수준이 있어도 통상적으로 피해의 발생을 저지할 수 없는 경우에도 책임을 면할 수 없다고 보므로, 진행중인 리스크에 대한 책임도 인정한다.¹³⁵⁾ 따라서 환경책임법상의 권리구제는 단지 시설물에 따른 환경피해에 대한 손해배상제도에 한정된다고 볼 수 있다.

물론 환경피해가 발생한 경우에도 배상책임에는 1) 시설물 운영에 하자(위법)여부, 2) 하자의 귀책사유여부(거래안전의무위반 내지 조직과실), 3) 하자있는 운영의 환경피해와의 인과관계여부로 3단계로 판단하고 있다.¹³⁶⁾

한편 환경피해에 따른 환경책임을 인정하기 위하여는 입증책임이 문제되는데, 이는 원인추정(제6조 제1항)과 정보공개청구권(제8조) 등

133) Gerhard Igl, Umwelthaftungsrecht in Deutschland: Gegenwärtiger Stand, Erfolg und künftige Entwicklungsperspektiven, 환경법과 정책(제5권), 2010, pp.3-37(서보국역, “독일의 환경책임법 : 현황, 성과 및 발전전망”, 환경법과 정책(제5권), 2010, p.40 이하).

134) 최상호, 독일의 環境責任法과 우리나라의 環境政策基本法의 比較 考察, 민사법학(제16집), 1998, p.360.

135) 최상호, 앞의 글, p.361. ‘개발위험’이라고 번역한다.

136) 서보국역, 앞의 글, p.42.

을 통하여 피해자의 입증책임을 완화하고 있다.¹³⁷⁾ 그럼에도 환경책임에 대한 판례는 거의 없는데, 이는 환경책임보험의 발달로 환경피해에 대한 책임이 소송 전단계에서 사전합의된 탓이라고 본다.¹³⁸⁾

3. 환경피해법

(1) 연 혁

종래의 독일환경법에서는 환경피해가 발생할지라도 이에 대한 행정청의 무행위가 자신의 권리를 침해하는 경우에만 행정청의 행위에 대한 청구권을 가지고 소송으로 다룰 수 있었다. 따라서 개인은 환경부담(Umweltbelastung)에 의한 자신의 재산권이나 건강의 침해를 입증할 수 있어야만 법적으로 다룰 수 있었다. 따라서 일반의 이익으로 환경보전을 위하여 등장하는 환경단체가 행정청의 행위를 지적하였지만, 원고적격은 부여되지 않았다. 물론 독일에 단체소송은 있지만, 이는 주로 특정한 허가절차에 한정되었고 「연방임미시온방지법」 제17a조에 따른 사후명령의 사례에서만 행정청의 집행결정에 대하여 소송을 제기할 수 있었다. 이러한 점에서 「유럽환경책임지침」 제12조와 제13조는 독일법의 개정을 요구하였고, 따라서 환경피해가 발생할 경우에 행정청에게 행위를 요구하고 행정청이 부작위할 경우에 소송을 제기할 권리는 관련자와 환경단체에게 주도록 하였다. 따라서 결론적으로 유럽연합 지침에 의하여 「환경피해법」이 제정되었다.

「환경피해법」은 자연자원손상(natural resource damage)으로서 환경침해를 행정청에 의하여 추적하고자 하는 미국식의 컨셉에서 나타났다. 따라서 공공신탁(public trust)의 이익에 국가는 환경피해의 야기자

137) 서보국역, 앞의 글, p.44 이하.

138) 서보국역, 앞의 글, p.45.

에 대하여 책임을 묻고, 책임자가 책임을 못 지는 경우에는 국가(행정청)이 책임을 지고 보상하는 형태이다.¹³⁹⁾

(2) 환경피해의 개념

「환경피해법」¹⁴⁰⁾은 ‘환경피해(Umweltschäden)’의 개념에 대하여 “1) 연방자연보호법 제21a조의 기준에 따른 (생물의)종과 자연생태공간에 대한 피해, 2) 수자원관리법 제22a조의 기준에 따른 수자원에 대한 피해, 3) 물질, 조제, 생물체, 미생물체의 직접 또는 간접적인 제공에 의하여 지표의 위아래와 속에서 야기되어지고 인간의 건강에 대한 위험을 야기하는 연방토양보호법 제2조 제2항의 의미에서의 지표기능의 침해에 의한 지표(Boden)에 대한 피해”라고 법적 정의하고 있다.¹⁴¹⁾

이러한 환경피해의 개념은 이 법률의 핵심개념(Schlüsselbegriff)이고, 이 개념으로부터 특히 법률의 적용범위가 정해진다. 특히 이 법은 환경피해에 대한 직접적인 위험에 대하여 적용된다.¹⁴²⁾ 한편 이러한 「환경피해법」상의 환경피해에는 인간에 대한 피해 내지 손해를 대상으로 하는 것이 아니라 ‘환경 자체에 대한 피해’로, 일종의 ‘생태학적인 피해’(Ökologischen Schaden)을 내용으로 한다.

(3) 환경피해법의 법적 성질

위의 「환경책임법」이 사법상 배상원리에 기반하여 발전한 것과 달리, 「환경피해법」은 공법으로서 기능하고 있다. 따라서 일부에서는 환

139) Christian Schrader/Tobias Hellenbroich, 앞의 글, ZUR 2007, S. 289.

140) 「환경손해법」으로 번역하기도 한다. 문병효, 독일 환경손해법(Umweltschadensgesetz)의 주요내용과 시사점, 환경법과 정책(제5권), 2010, p.245 이하.

141) 「환경피해법」 제2조 제1호. 이에 대한 소개로는 문병효, 앞의 글, p.245 이하. 한편 독일에 환경피해에 대한 법적 정의가 없다고 보면서 독일에서의 환경피해에 대한 학설을 소개한 글로는 한귀현, 환경손해에 대한 책임법제 - 유럽환경손해책임지침과 독일환경손해법안을 중심으로, 공법연구(제35집 1호), 2006, p.698 이하.

142) Beckmann/Wittmann, USchadG § 2 Begriffsbestimmungen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 71. Ergänzungslieferung, 2014, Rn. 2.

경피해에 대한 종래의 민사법상의 책임은 환경책임법이 적용되고, 「환경피해법」은 환경피해를 회피하고 저감시키는 데에 주력하지만, 일부 책임에서는 여전히 「환경책임법」과 결합될 수 있다고도 본다.¹⁴³⁾

「환경피해법」의 보호대상은 생물(동식물)과 자연공간, 수자원, 지표(토양)에 대한 피해이다.¹⁴⁴⁾ 즉, 환경 자체에 대한 피해로서 ‘생태학적 피해’라고도 한다. 이 법의 적용대상은 주로 ‘직업활동에 의한 환경피해’와 ‘환경피해에 대한 직접적인 위험’이다.¹⁴⁵⁾ 물론 내전, 적대행위, 반란 등에 의한 것이나 불가피한 자연재해 등에 대하여는 적용되지 않고, 원자력법상의 위험이나 피해에는 적용되지 않는다.¹⁴⁶⁾

「환경피해법」상의 책임주체는 환경피해를 야기한 직접적인 책임자이다. 따라서 환경피해의 원인자(Verursacher)가 환경피해(Umweltschäden)를 제거하도록 하고 있다.

다만, 「환경피해법」상의 책임은 일부는 ‘위험책임’으로 일부는 ‘과실책임’으로 본다(제3조 제1항 제1호, 제2호). 「환경피해법」에서는 환경영향에 따른 인적·물적 손해가 증명된 경우에만 책임을 지는 실손해배상원칙에 근거한 종래의 사법상의 법제와 달리 개별적인 피해가 발생하지 않더라도 자연법익에 대한 손해발생만으로도 책임으로 지도록 하였다.¹⁴⁷⁾

(4) 환경책임자의 의무

「환경피해법」은 환경피해의 원인자 내지 책임자에게 일정한 법적 의무를 부과하고 있다. 우선 환경피해가 발생하거나 직접적인 위험이

143) 문병효, 앞의 글, p.246 이하 및 각주 8.

144) 서보국역, 앞의 글, p.50.

145) 문병효, 앞의 글, p.248.

146) 서보국역, 앞의 글, p.51; 문병효, 앞의 글, p.249.

147) 김성곤, 독일의 환경오염방지법(UschadG)(I), 최신외국법제정보(2008년 7호), 한국법제연구원, 2008, pp.71-77.

존재하는 경우에는 관할관청에 사실관계를 보고해야 하는 정보제공의무를 부과하고 있고, 환경피해에 대한 직접적인 위험이 발생한 경우에는 필요한 회피조치를 해야 하는 위험방지의무가 있으며, 환경피해가 발생한 경우에 피해제거의무가 있다.¹⁴⁸⁾ 환경피해에 대한 제거(Sanie-rung)이라는 것은 원상회복을 전제로 한다.¹⁴⁹⁾ 한편 환경피해에 대한 회피와 제거행위에 대한 비용도 책임자가 부담한다.

(5) 권리구제

「환경피해법」에서는 환경단체에 대한 참여권과 단체소송을 규정하고 있다. 즉, 관할 환경정책의 결정이나 부작위한 결정에 대하여 「환경권리구제법」에 따라 다룰 수 있다. 특히 승인된 환경단체는 피해제거조치에 대하여 공동으로 결정할 수 있는 권리를 갖는다고 본다.¹⁵⁰⁾

한편 「환경피해법」에 의한 환경피해에 대한 환경책임을 안전하게 확보하기 위하여 독일 보험협회에서는 환경보험방식을 제안하였다. 이는 「환경책임법」에 따른 사법상의 손해배상청구권과 관련하여 경영상의 장애가 발생하는 손해에 대하여 보험으로 배상하는 방식이다.¹⁵¹⁾ 그러나 아직 환경책임보험이 도입되지 않고 있다.¹⁵²⁾

4. 환경권리구제법

(1) 연 혁

「환경권리구제법」은 앞서 연혁에서 본 것처럼, 「오르후스협약」과 유럽준칙에 의하여 제정되었고, 이는 환경법상의 권리보호의 지속적인

148) 문병효, 앞의 글, p.250 이하.

149) 권혁, 독일에서의 해양유류오염에 따른 손해보상체계와 그 시사점, 최신외국법 제정보(2009년 2호), 한국법제연구원, p.95.

150) 문병효, 앞의 글, p.252, p.256.

151) 문병효, 앞의 글, p.256.

152) 서보국역, 앞의 글, p.51.

발전에 큰 기여를 할 것이라고 본다.¹⁵³⁾ 왜냐하면 이러한 국내법적 전환이 독일행정소송법을 국제법이나 유럽법에 맞게 재어려야만 하기 때문이다. 따라서 이 법률은 종래의 독일의 행정소송을 관장하는 「행정법원법」 외에 별도로 존재하는 형태로 구성되었다. 다만, 종래의 「연방자연보호법」과의 관계에서 「연방자연보호법」이 2013년에 개정된 상태이다.

(2) 적용범위

「환경권리구제법」의 적용범위는 환경영향평가의무가 부과될 수 있는 연방법인 「환경영향평가법」에 따라 환경영향평가를 시행해야 하는 사업에 대한 모든 허가결정이다. 이는 연방법에서 또는 주법에서 주어지던 상관없이 해당된다. 「연방임미시온방지법 제4차시행령」 부록 1의 C항목의 절차의 종류 G에 해당하는 시설의 허가로서 이것은 「산업오염물질배출지침」상의 시설과 연관되고 쓰레기집하장을 위한 쓰레기법상의 계획확정결정이 필요한 시설이다. 「환경피해법」에 따른 결정, 위의 결정에 대한 부작위도 적용범위에 포함된다. 따라서 이러한 결정에 대한 권리구제절차가 「환경권리구제법」의 적용범위이다.¹⁵⁴⁾

이외에도 「환경권리구제법」은 독일이 해양공간계획을 수립한 독일의 배타적 경제수역(연안으로부터 200해리)까지 적용된다.

한편 「환경권리구제법」의 적용범위는 유럽연합 지침 2012/18/EG, 이른바 「Seveso III 지침」의 전환법에 의하여 확장되어야만 하고, 또한 유럽법원의 슬로바키아 갈색곰 사건(Slovakischer Braunbär)의 판결에 따라 「오르후스협약」 제9조 제2항에 맞도록 효과적인 재판상권리보호에 맞게 개정되어야 한다.¹⁵⁵⁾

153) Jan Ziekow, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes. NVwZ 2007, S. 259.

154) 「환경권리구제법」 제1조.

155) Mattias Sauer, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Umbruch? - Versuch eines

(3) 단체의 권리구제 제기권

「환경권리구제법」은 뒤에서 자세히 후술하겠지만, 독일공법학이 전통적으로 지켜온 주관적 권리의 침해에 따른 구체적 규범통제에 대한 단체에 대한 특별규정을 열어 놓고 있는 것이다(제2조 제1항).

따라서 단체에 대한 원고적격을 인정하였던 종래의 「연방자연보호법」 제61조에 따른 단체소송(Vereinklage)나 「장애인동등처우법」 제13조에 따른 단체소송(Verbandklage)¹⁵⁶⁾보다 훨씬 넓은 차원에서 단체의 원고적격을 열어 놓고 있다.

즉 「환경권리구제법」 제3조에서 승인된 국내외의 단체는 ‘자신의 권리침해’ 없이도 행정법법의 기준에 따라 앞서 언급한 환경영향평가 의무 등이 부과될 수 있는 사업의 허용성에 대한 결정이나 그 부작위에 대하여 권리구제절차를 제기할 수 있다(제2조 제1항). 승인은 권리구제절차에 신청에 대하여 승인을 받아야 한다(제3조 제1항). 승인요건은 정관에서 환경보호의 목표를 촉진하여야 하고, 신청시점까지 3년이상이 되어야 하고, 전문적인 임무수행능력이 있어야 하고, 조세법상의 공익목적을 추구해야 하고, 회원가입이 자유로워야 하여야 한다(제3조 제1항).

제 3 절 미 국

1. 환경피해구제법제 개관

일반적으로 환경에 관한 대응입법은 세 가지 유형으로 분류할 수 있으며, 첫째, 모든 종류의 오염현상을 한 개의 법률 속에서 총괄적으로

Überblicks zum Stand der Diskussion, ZUR 2014, S. 197.

156) 「장애인의 동등한 지위를 위한 법률」(Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen).

규율하는 단일법주의, 둘째, 오염 종류별로 또는 대책별로 입법을 개별화하여 수 개의 독립된 법률을 제정하는 복수법주의, 셋째, 위의 두 입법주의를 절충하여 같은 법률 속에서 오염 종류별 또는 사항별로 장을 설치하는 절충주의이다.¹⁵⁷⁾ 대부분의 국가에서 복수법주의의 입법방식을 채택하고 있으며, 미국 역시 국가환경정책법을 일반법으로 하고, 개별 분야에서 관하여는 별도의 법을 제정하여 집행하고 있다.

또한 환경법을 집행하는 기관은 주로 연방환경청(Environmental Protection Agency, EPA)이 담당하며, 기본적인 정책을 다루는 환경법과 주요 개별 분야에 대하여는 따로 법률을 제정하여 각론적으로 다루고 있다. 그 체계는 아래 표와 같다.

<표 III-1> 미국의 환경법 체계¹⁵⁸⁾

구분	법률명
기본 정책법	- 「국가환경정책법(National Environmental Policy Act: NEPA) 1969」, 「환경오염방지법(Pollution Prevention Act: PPA) 1994」
주요 개별법	- 「대기오염규제원조법(1955)」를 전면개정하여 「대기오염방지법(1963)」 - 「대기오염규제법(1965)」 - 「대기질법(1967)」 - 「청정대기법(1970)」 등으로 변천되었으며, 1990년 대대적인 개정으로 규제를 강화함 - 「하천항만법(1899)」 - 「연방수질오염방지법(1948)」 - 「연방수질법(1965)」 - 「청정수질법(1972)」 1977년 개정, 「안전한 음용수법(1974)」 - 「고체폐기물처리법(1976)」 - 「자원 보전 및 재생법(1984)」 - 「독성물질규제법(1988)」, 「해양보호, 연구보호구역법(1972)」, 「해양투기법(1988)」, 「유류오염법(1990)」 - 「원자력법(1946)」, 「핵폐기물정책법(1982)」, 「종합환경대응배상책임법(1980)」

157) 석인선, 환경정책기본법의 규범적 의미와 확립-미국과 우리나라의 비교법적 고찰을 중심으로-, 환경법연구(제23권 1호), 2001, p.193 참조.

158) 차현숙, 오염의 통합적 예방과 통제를 위한 법제연구, 한국법제연구원, 2011, pp.148-149.

2. 환경피해 구제와 관련한 주요법제

(1) 국가환경정책법

미국의 「국가환경정책법」은 1969년 제정되어 1970년 1월 1일부터 시행되었으며, 1975년 8월 9일 환경영향평가에 대한 조항을 추가하면서 개정된 바 있다. 이 법은 환경보전의 책임을 종합적으로 다루는 입법이 마련되었다는 점에서 의의가 있는데, 이는 사람과 환경 사이에 생산적이고 쾌적한 조화를 이룰 수 있는 국가정책의 수립, 환경과 생물권에 대한 손상의 예방 및 회복, 사람의 건강 보호 및 복지의 향상 도모, 국가적 관점에서 중요한 생태계 또는 천연자원에 대한 이해 증진, 환경질위원회(Council on Environmental Quality: CEQ)의 설치 등을 목적으로 하고 있다. 이 법으로 인하여 연방 행정기관들이 자체적으로 담당 소관업무에 관한 법령과 정책을 마련하여 정책결정과정에서 환경적 측면이 반영될 수 있도록 하였으며, 연방 차원뿐만 아니라 주의 입법과 정책에도 영향을 주었다.

특히 이 법은 환경영향평가제도를 최초로 도입하였다는 점에서 큰 의의를 가지며, 정책법으로서의 주된 성격을 가지면서도 실체법적 그리고 절차법적 성격을 가지고 있다는 점이 그 특징이라고 볼 수 있다.

이 법 이외에도 대기오염방지법, 수질오염방지법(Federal Water Pollution Act) 등 환경오염 및 피해와 관련한 법률들이 다수 존재하지만, 여기에서는 환경피해구제와 관련하여 가장 중요하게 다루어지는 종합환경대응책임법(CERCLA)을 중심으로 살펴보기로 한다.

(2) 미국의 종합환경대응책임법

1) 입법경과 및 배경

종합환경대응책임법(CERCLA)이 제정되기 이전에는 환경오염으로 인하여 입은 피해자들에게 금전적으로 구제할 수 있는 방안을 규율하고

있지는 않았기 때문에,¹⁵⁹⁾ 종합환경대응책임법의 제정은 미국 환경법 분야에서 가장 중요하게 다루어지는 것 중의 하나이다. 이 법은 1980년에 제정되었고, 1986년 슈퍼펀드 수정 및 재수권법(Superfund Amendments and Reauthorization Act, SARA)으로 일부 개정되었고, 2001년 중소기업 책임면제 및 브라운필드 활성화법, 일명 브라운필드법(The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act)으로 인하여 브라운필드 지역의 책임면제와 관련하여 크게 수정된 바 있다.

주요내용을 살펴보기에 앞서 우선 이 법은 Woburn 사건과 Love Canal 사건으로 기존 환경법의 한계를 인식하게 되어 종합환경대응책임법을 제정되었으므로, 이러한 배경이 된 두 사건을 먼저 간단히 살펴보고, 해당 법률의 내용을 내용과 특징을 검토하기로 한다.

① Woburn 사건

Woburn 사건은 미국 매사추세추주에 있는 소도시로 12마일 북쪽에 있는 Woburn에서 발생한 수질오염으로 다수의 어린이가 희귀한 백혈병으로 사망한 사건을 원인으로 공해기업체에 손해배상을 청구한 사건이다.¹⁶⁰⁾ 당시 그 도시는 공산물 및 화학제품의 생산 중심지였으며, 인구 40,000명이 안되는 작은 지역이었음에도 불구하고, 희귀병인 급성림프성백혈병(acute lymphocytic leukemia)에 걸린 어린이는 12명이었고, 도시 안에 있는 우물이 주된 원인으로 추정되었고, 우물 근처 공

159) 환경오염 피해자들은 금전적 구제를 받기 위해서는 보통법 시스템에 의존하여야 했으나, 불법행위 책임을 소구하는 경우에는 피해자인 원고가 유책당사자의 신원을 확정해야 한다는 인과관계 관련 원칙 때문에 피해자가 입증에 필요한 데이터를 수집하고 변호사를 선임하는 비용과 부담이 크다는 점, 그리고 노출과 신체 상해간의 인과관계도 원고가 입증해야 한다는 점 등 때문에 환경오염으로 인한 피해를 구제하는데 적합하지 않았으며(이현수, 환경상 유독물질 오염으로 인한 인적 피해의 행정적 보상제도-미국의 논의를 중심으로-, 환경법연구(제33권 2호), 2011, p.336), 법원마다 통일성이 없었다(김성배, 소급적 토양정화책임의 위헌문제-미국 판례와 Cercler상의 논의를 중심으로, 환경법과 정책(제8권), 2012, p.57).

160) Anderson v. W.R. Grace

장들을 상대로 소송을 제기하였다. 이에 주 환경담당 공무원과 연방 환경청(EPA)은 우물이 오염되어 있다는 점과 우물 주변에 공장들이 위치하고 있다는 점을 확인하였으나, 이 사건에 대한 오염 원인자를 그 공장들로 판단하지는 않았다.¹⁶¹⁾

② Love Canal 사건

Love Canal 사건¹⁶²⁾은 유독성 화학물질이 매립되었던 운하 매립 후 택지로 사용되었던 부지가 다이옥신 등의 유해화학물질로 인하여 해당 지역의 토양과 지하수가 심각하게 오염되어 막대한 피해를 일으켰던 미국의 대표적인 토양오염사건으로¹⁶³⁾ 1890년대 Love라는 사람이 수로를 건설하여 낙차를 이용하여 발전을 하려고 하였으나, 경제공황과 주민반대로 수로를 만들고는 발전소건설을 포기하였는데, 향후 여러 사업체와 기관에 의해 유해폐기물이 이곳에 매립되어진 후 유해폐기물의 심각성을 인식하지 못한 채 이곳에 학교와 마을을 조성하게 되어 이곳에서 발생하는 악취, 유독가스 등으로 질병이 발생하고 당시 카터대통령이 긴급이수명령을 내리고 재난지역으로 선포한 사건으로 「종합환경대응책임법」을 제정하도록 만든 결정적인 계기가 된 사건이기도 하다.¹⁶⁴⁾

2) 종합환경대응책임법의 주요내용과 특징

앞에서도 밝힌 바와 같이 미국은 기존 환경법의 한계를 인식하게 되는 것이 바탕이 되어 종합환경대응책임법을 제정하게 되었다.¹⁶⁵⁾ 이

161) 이 사건에 대한 보다 상세한 내용은 김상일, 미국 환경소송의 실제-Woburn 사건(영화“Civil Action”의 배경)의 분석-, 환경법연구(제26권 4호), 2004 참조.

162) <http://www2.epa.gov/aboutepa/love-canal-tragedy> 참조.

163) 박종원/이준서/이상태, 앞의 보고서, p.227.

164) 이 사건에 대한 보다 상세한 내용은 김성배, 앞의 글 참조

165) 이 법은 흔히 범명을 줄여 CERCLA로 불리기도 하고, 그러나 책임당사자를 확정할 수가 없거나 책임당사자가 오염을 복구할 만한 자력(資力)이 없는 경우에는 이른바 ‘슈퍼펀드(Superfund)’라고 불리는 연방정부 기금에서 해당 정화비용을 충당

법은 버려진 유해 폐기물 매립지에 대한 우선순위를 정하고, 정화를 위한 종합적인 프로그램 구성, 정화를 위한 기금 조성, 연방정부가 책임 있는 당사자에게 비용과 의무 부여, EPA로 하여금 단기간(6개월 이상) 및 응급상황에 대한 대응조치를 취할 수 있도록 하고, 현재 및 미래의 매립지의 사용종료를 위한 적절한 경제적 비용 부담에 대한 의무 부여 및 유해폐기물의 관리, 처리 및 처분에 관한 과학적, 기술적 능력 증진을 주된 목적으로 하고 있다.¹⁶⁶⁾

또한 종합환경대응책임법상의 신고 및 비용 배상규정은 대부분 유해물질의 배출에 대해서만 적용된다. 동법은 “유해물질”에 대하여 타법을 인용하고 있는데, 청정수질법(CWA) 제311조의 규정에 따른 유해물질, 자원보전 및 회복법(RCRA)에 규정된 유해폐기물, 청정수질법 제307조(a)에 규정된 독성오염물질, 청정대기법 제112조에 규정된 유해대기오염물질, 독성물질규제법(TSCA)에 규정된 극도로 위험한 화학물질 및 혼합물질이 그것이다. 동 법에 따라 지정된 유해물질과 관련하여 관리청(Administrator)이 유해물질의 추가 지정, 보고될 배출량을 정하는 규칙을 공포하여야 함을 규정하고 있다.¹⁶⁷⁾

그 내용은 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 정화권한(cleanup authority)과 관련하여 유해물질의 실질적·잠재적인 유출을 파악하고 이를 정화하기 위한 대응조치에 관한 권한을 EPA에 부여한다는 것이고, 둘째는 재정능력(financing capacity)과 관련하여 오염부지에 대한 막대한 정화비용을 담보하기 위하여 ‘유해물질 슈퍼펀드 신탁기금(the Hazardous Substance Superfund Trust Fund; 이하 “신탁기금”)’의 설립과 그 운용에 대한 사항이며, 셋째는 책임산정(liability assess-

하도록 했기 때문에 이 법을 일명 ‘슈퍼펀드법(the Superfund Act)’이라고도 불리운다(이준서, 토양환경보전을 위한 부담금제도의 도입 가능성: 미국의 Superfund 사례를 중심으로, 재정법연구(제2권), 2009, pp.93-94).

166) 차현숙, 앞의 보고서, p.152.

167) 차현숙, 앞의 보고서, p.152.

ment)과 관련하여 유해물질을 배출하였거나 배출할 위험성이 있는 이른바 잠재적 책임자(Potentially Responsible Parties: PRPs)를 구분하고 그들에 대한 책임추궁에 관한 것이다.¹⁶⁸⁾

특히 「종합환경대응책임법」에서 주목하여야 할 점은 책임에 관한 부분일 것인데,¹⁶⁹⁾ 동 법은 과거 유해폐기물이 규제되지 않았거나 방치됨으로써 오염이 발생한 경우에 그 유해폐기물의 처리와 오염 정화와 관련한 엄격책임, 연대책임, 소급책임을 잠재적 책임자에게 부과하며, 오염정화책임의 이행을 위한 배상자력의 확보를 요구한다. 또한 심각한 환경오염정화대상(National Priority List)에 대해서는 장기간에 걸쳐 정화사업을 시행하고, 이 때 소요되는 비용은 신탁기금에서 충당하며, 동 기금은 잠재적 책임자의 부담과 일부 세금으로 조성하도록 하고 있다. 이 법에서 잠재적 책임자는 고의·과실여부를 불문하고 책임을 지며(엄격책임), 잠재적 책임자들은 유해물질을 정화하는데 소요된 대응비용에 대하여 손해의 분담가능성(divisibility)을 입증하지 못하는 한 부진정연대책임을 지고, 과거의 행위에 대해서까지 소급적으로 적용된다.¹⁷⁰⁾

제 4 절 일 본

1. 환경피해구제법제 개관

일본에서의 환경피해구제는 민사적 구제방법으로 공해배상소송과 사법상 금지소송을 고려해 볼 수 있고, 공법상 구제방법으로는 「국가배

168) Thomas J. Schoenbaum/Ronald H. Rosenberg/Holly D. Doremus, Environmental Law, Foundation Press, 2004, pp. 586-587(박종원, 앞의 보고서, 228-229면에서 재인용).

169) 우리나라의 오염피해의 책임에 관한 부분에 관해서는 본 보고서 제4장 참조.

170) 김홍균, 토양환경보전법 책임체계의 새로운 방향, 저스티스(제110호), p.256(해당 논문에서는 이 법의 엄격책임, 연대책임, 소급책임으로 정리되는 책임이 지나치게 무겁다는 미국내의 비판에 주목하며, 국내 환경소송에서 책임규정이 가져올 수 있는 문제점들을 지적하고 있다).

상법』에 따른 국가배상청구소송과 「행정사건소송법』에 따른 행정소송으로 나누어 볼 수 있다.

공해배상소송은 「민법』에 명문의 규정을 두고 있는 소송방식은 아니나, 「민법」 제709조의 불법행위에 근거하는 손해배상청구¹⁷¹⁾나 공해·환경소송의 특성상 공동불법행위규정(민법 719조 1항)등이 적용되는 경우가 많다. 사법상 금지(예방)소송의 경우에도 「민법』에 명문규정을 두고 있는 소송방식은 아니나, 판례가 물권적 청구권처럼 절대권인 인격권을 근거로 하는 법률구성을 채용하여 피고의 위법한 행위의 금지청구를 인정함으로써 수용되고 있는 소송방식이다. 가해행위의 위법성은 불법행위에 의한 손해배상청구권과 마찬가지로 수인한도론에 의해 원고 측과 피고 측의 다양한 사정을 종합적으로 고려하여 판단한다.

공법상 구제로써 「국가배상법』에 따른 국가배상청구소송을 생각해 볼 수 있는데, 공해에 의한 건강피해에 대해 국가 또는 지방자치단체가 가해기업 등에 대한 규제권한의 행사를 위법하게 해태한 경우에 피해자는 「국가배상법」 제1조에 근거하여 국가나 지방자치단체에 대해 손해배상을 청구하는 것이 가능하다. 또한 행정사건소송법에 따른 주관소송으로서의 항고소송(취소소송, 무효 등 확인 소송, 부작위 위법확인소송, 의무이행소송, 공법상의 금지소송), 객관소송으로서의 주민소송을 고려해 볼 수 있을 것이다.

특히 「공해건강피해의 보상 등에 관한 법률』을 별도로 제정하여 환경오염피해로서의 건강피해에 대한 독립 법률을 갖고 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

또한 「사람의 건강에 관한 공해범죄의 처벌에 관한 법률(공해범죄법)」¹⁷²⁾이라는 환경오염물질 배출자를 처벌하기 위한 별도의 법률을

171) 민법 제709조: 고의 또는 과실에 의해 타인의 권리 또는 법률상 보호되는 이익을 침해한 자는 이에 의해 발생한 손해를 배상할 책임을 진다.

172) 「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律」(昭和45年12月25日、法律142号) 1970년 12월 25일 제정, 1971년 시행.

갖추고 있는 것도 특징으로 보인다. 「공해범죄법」은 고의 또는 과실로 “공장 또는 사업장에서의 사업활동에 동반하여 사람의 건강을 해하는 물질…을 배출하여, 공중의 생명 또는 신체에 위험을 발생시킨 자”를 처벌함으로써 사람의 건강에 관한 공해를 방지하는 것을 목적으로 제정된 법률이다(제1조). 다만 「공해대책기본법」처럼 공해전반을 대상으로 하는 것이 아니라, 공장이나 사업소 등에 의해 사람의 건강에 해가 미치는 경우를 규율한다. 「공해범죄법」은 공해가 범죄행위라는 것을 근거지우는 법률이라는 점에서 의미가 있으며, 고의범(제2조), 과실범(제3조), 양벌규정(제4조), 추정(제5조) 등을 주 내용으로 하고 있다. 동법의 관할부처는 법무성이다.

2. 공해분쟁처리법제

(1) 환경기본법

1960년을 전후하여 일본에서 사회문제가 되었던 이른바 4대 공해병인 미나마타병(水俣病), 제2미나마타병(新潟水俣病), 요카이치시천식병(四日市喘息病), 이타이이타이병(イタイイタイ病)의 발생이 계기가 되어 공해대책에 관한 일본의 기본법인 「공해대책기본법」¹⁷³⁾이 제정되었으나, 이후 「환경기본법」¹⁷⁴⁾에 통폐합되어 현재는 「환경기본법」이 공해방지와 환경보전 등에 관한 기본법으로써의 역할을 수행하고 있다.

「환경기본법」은 국가나 지방자치단체에 대해서도 환경보전에 관한 시책을 수립하여 실시할 책무(제6조, 제7조)와 사업자가 공해방지나 환경보전을 위해 필요한 조치를 강구하여야 하는 책무(제8조 1항)를 규정하고 있다. 또한 환경조사·환경감시(제28조, 제29조), 공해분쟁의 처리·공해피해의 구제(제31조), 공해 등에 의한 방해예방에 관한 조치

173) 「公害対策基本法」(昭和42年8月3日、法律132号) 1967년 8월 3일 공포, 동일 시행.

174) 「環境基本法」(平成5年11月19日、法律91号) 1993년 11월 19일.

실시의 원인자부담(제37조) 등의 규정을 두고 있다. 특히 「공해분쟁처리법」, 「공해건강피해의 보상 등에 관한 법률」, 「미나마타병의 인정사무의 촉진에 관한 임시조치법」 등이 「환경기본법」 제31조에 근거하여 개별법률로 제정되었다.

(2) 공해분쟁처리법

「공해분쟁처리법」¹⁷⁵⁾은 공해에 관한 분쟁의 알선, 조정, 중재, 재정의 제도를 두고, 공해등조정위원회 및 도도부현에 두어진 공해심사회 등이 이 법률에 근거하여 알선, 조정, 중재, 재정(공해등조정위원회만 행함)을 행하여, 지방공공단체는 공해에 관한 고충처리에 대해 지도할 것을 규정하고 있다. 동 법률의 관할부처는 총무성이다.

(3) 공해건강피해보상 등에 관한 법률

「공해건강피해보상 등에 관한 법률(공건법)」¹⁷⁶⁾은 전신인 「공해건강피해보상법(公害健康被害補償法)」(1973년에 10월 제정)을 1987년 9월에 개정하여 그 명칭을 바꾼 것이다. 공해건강피해에 대하여 장애보장비, 아동보상수당, 요양수당, 장례수당의 보상 등을 기업이나 국가, 지방자치단체가 행할 것을 규정하고 있으며, 동법의 관할부처는 환경성이다.

공해건강피해보상제도의 기본적인 사고방식은, 본래 원인자와 피해자간의 손해배상에 의해 해결이 도모되어야 할 공해에 의한 건강피해의 분쟁을 개별의 인과관계의 입증곤란성, 원인자의 불특정다수성과 같은 공해피해의 특수성에 비추어 기본적으로는 민사책임을 바탕으로 하면서, 공해건강피해자를 신속하고 공정하게 보호하는데 있다. 그러나 기본적으로는 민사책임을 바탕으로 하고 있기 때문에 지정질병과

175) 「公害紛争処理法」(昭和45年6月1日、法律第108号) 1970년.

176) 「公害健康被害の補償等に関する法律」(昭和48年10月5日、法律第111号)

그 원인물질사이에는 일반적인 인과관계가 있을 것, 또 오염원인자가 보상급부에 필요한 비용을 부담할 것 등을 요한다. 특히 공해건강피해보상제도는 행정상의 구제제도로써의 성격을 가지므로 민사영역에서의 피해자구제와 다른 것이다. 예를 들면, 동법에서 규정하는 제1종 지역(사업활동 기타의 사람의 활동에 동반하여 상당범위에 걸친 현저한 대기오염이 발생하고, 그 영향에 의한 질병이 다발하고 있는 지역으로서 정령으로 규정하는 지역을 말함(제2조))의 경우, 대기오염과 질병과의 역학적인 인과관계를 전제로 하여 개별인과관계는 불문하는 것으로 하며, 지정지역에 존재하는 오염에 대한 노출로 일정 증상이 있으면 공해병환자로서 ‘인정’할 것(개별환자에 관한 인과관계의 확정)을 규정하고 있다. 또한 보상급부에 필요한 비용을 부담하는 자는 원인물질을 배출한 대기오염방지법상의 일정한 시설을 설치하고 있는 자에 한정될 것(원인자범위에 관한 확정), 보상급부의 내용이 정형화되어 있을 것, 구제의 대상은 건강피해에 한정되어 있을 것 등이 동법의 주요 규정내용이라고 할 수 있다.

이러한 건강피해자의 인정요건으로는 ① 대기오염이 현저하게 기관지천식 등의 질병이 다발하고 있는 지역(지정지역)에, ② 일정기간이상 거주 또는 통근(노출요건)하고, ③ 일정한 질병(지정질병)에 걸린 경우가 해당된다. 그리고 지급되는 보상급부의 종류는 요양급부 및 요양비, 장애보상비, 유족보상비, 유족보상일시금, 아동보상수당, 요양수당, 장례비 등 총 7가지를 규정하고 있다.

3. 환경오염피해구제법제의 특징

(1) 무과실책임

과실의 경우, 과실이 가해행위자에 귀책하는 것은 그 환경피해의 예견의무위반인지, 결과회피의무 위반인지가 다투어졌는데, 판례는 오사

카알카리사건 판결¹⁷⁷⁾에서 예견가능성이 있었던 경우에는 조사연구를 해태한 과실을 피고에게 인정하던 것을 어떤 조치를 취해야 하는지 인식가능한 정도의 예견가능성을 전제로 하여 결과를 회피할 의무에 위반한 것이라고 해석했고, 이 판단에서는 가해행위가 손해를 발생시킬 가능성과 침해될 법익의 중대성이 상관적으로 고려되었다. 이후, 니카타미나마타병(新潟水俣病)소송판결¹⁷⁸⁾은 피고의 예견의무 내지 결과회피의무에 대해 ‘최고의 분석탐지 기술’에 따라 배수중인 유해물질을 조사하여 최고기술의 설비에 의해서도 생명·신체에 위해가 미칠 위험이 있는 경우에는 조업단축이나 조업정지가 요청된다고 판시했다. 피해의 중대성이 고려되어 과실책임하에서 실질적으로는 무과실책임이 사업자에 부과되고 있다고 할 수 있고, 이후 일련의 대기오염 소송에서는 개정대기오염방지법이 시행되기 전과 후로 나누어져 개정법시행후의 가해행위에 대해 피고에게 과실책임이 인정되고 시행전의 가해행위에 대해서는 과실책임이 인정되고 있다.

이러한 과도기를 거쳐 기업이 과실없이 손해가 발생한 경우에 기업 활동이 손해를 발생시킬 위험을 내포하고 있는 경우 즉, 대기오염 및 수질오염 등에 의해 건강피해를 일으킨 경우에는 과실의 유무를 불문하고 배상책임을 부과시키는 경우가 있다. 사업자의 책임을 강화하여 피해자의 원활한 구제를 도모하기 위해 1972년에 「민법」의 과실책임의 원칙의 예외로서 「대기오염방지법」(1968년 제정) 및 「수질오염방지법」(1970년 제정)으로 도입된 것이다.

피해자가 민법의 규정에 의해 손해배상을 청구하기 위해서는 손해의 발생, 원인행위와 결과발생과의 사이의 인과관계, 사건성 및 가해자의 고의 또는 과실을 입증하지 않으면 안되지만, 대기오염 등의 분야에서는 이들 가운데 고의과실의 입증을 하지 않아도 된다고 되어 있다.

177) 大阪アルカリ事件判決(大判大正5年(1916年)12月22日、民録22輯2472頁)

178) 新潟水俣病訴訟判決(新潟地判昭和46年(1971年)9月29日、判時642号96頁)

무과실책임의 예는 이따이이따이병(イタイイタイ病)재판례¹⁷⁹⁾에서 사용된 「광업법」¹⁸⁰⁾이나 국제법 분야에서도 우주손해배상조약, 원자력손해에 관한 제 조약¹⁸¹⁾, 폐유오염(油濁)민사책임조약 등¹⁸²⁾에서 보여진다. 형사법분야에서도 공해죄법¹⁸³⁾은 공해에 의해 사람을 사망·상해를 입힌 자를 일정한 경우에 과실의 유무를 불문하고 처벌하는 것으로 하고, 범인의 양벌규정도 두고 있다.

위와 같은 전개되어 사업자에게 고도의 주의의무가 인정되는 가운데 1972년에 대기오염방지법과 수질오염(汚濁)방지법이 개정되어 정령으로 지정되었던 물질에 의한 생명·신체침해에 대해, 가해자가 무과실책임을 질 것이 규정되었다. 대기오염방지법 25조¹⁸⁴⁾는 [공장 또는

179) 名古屋高金沢支判昭和47年(1972年)8月9日判時674号25頁.

180) 광업법 109조: 광물의 채굴을 위한 토지의 굴착, 갱수(坑水) 혹은 폐수의 방류, 사석(捨石) 혹은 광재(鑛滓)의 체적 또는 광연(鉍煙)의 배출에 따라 타인에 손해를 준 경우에는, 손해발생시에 있어서의 해당광구의 광업권자가 손해의 발생시 이미 광업권이 소멸했을 때는 광업권의 소멸시에서의 해당광구의 광업권자가 그 손해를 배상할 책임을 진다.

181) 원자력손해배상에 관한 법률 제3조: ① 원자로의 운전 등의 때에 해당 원자로의 운전 등에 따라 원자력 손해를 준 때는 해당원자로의 운전 등에 관한 원자력 사업자가 그 손해를 배상할 책임을 진다. 다만, 그 손해가 비정상적으로 거대한 천재지변 또는 사회적 활동에 의해 발생한 것일 때는 이에 한하지 않는다.

182) 선박폐유오염(油濁)손해배상보장법 제3조: 유조선폐유오염손해가 발생한 때는 해당 유조선폐유오염손해와 관련을 가지는 폐유가 적재되어 있던 유조선의 소유자는 그 손해를 배상할 책임을 진다.

183) 사람의 건강에 관한 공해범죄의 처벌에 관한 법률(人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律): 사업활동에 의해 사람의 건강을 해하는 물질을 배출하는 행위를 범죄로써 벌하는 법률. 1970년 성립. 과실로 공해물질을 배출하고, 공중의 생명 또는 신체에 위험을 발생시킨 경우는 2년 이하의 징역 또는 200만엔 이하의 벌금, 고의로 배출하여 사람을 사망·상해시킨 경우는 7년 이하의 징역 또는 500만엔 이하의 벌금에 처해진다.

184) 대기오염방지법 제25조: ① 공장 또는 사업장에서의 사업활동에 동반하는 건강피해물질(매연, 특정물질 또는 분진으로 생활환경에만 관련하는 피해를 발생시킬 우려가 있는 물질로써 정령으로 규정하는 것 이외의 것을 말함. 이하 이장에서는 동일.)에 의해 사람의 생명 또는 신체를 해한 때는 해당 배출에 관계하는 사업자는 이에 의해 발생한 손해를 배상할 책임을 진다. ② 어떤 물질이 새로이 건강피해물질이 된 경우에는 전항의 규정은, 그 물질이 건강피해물질이 된 날 이후의 해당물질의 배출에 의한 손해에 대해 적용한다.

사업장에 있어서의 사업활동에 동반하는 건강피해물질의 대기중에서의 배출에 의해 사람의 생명 또는 신체를 해한 때], 수질오염방지법 제19조는 ‘공장 또는 사업장에 있어서의 사업활동에 동반하는 유해물질의 오수 또는 폐액에 포함된 상태에서의 배출 또는 지하에의 침투에 따라 사람의 생명 또는 신체를 해한 때’ 배출사업자에게 무과실배상책임을 부과하고 있다.

(2) 인과관계의 완화

원고가 불법행위에 근거하여 손해배상을 청구하는 데는 가해행위와 손해와의 사이에 있어서의 사실적 인과관계를 증명할 필요가 있다. 공해소송에서는 피고기업이 원고보다도 훨씬 많은 정보나 전문적 지식을 가지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 인과관계의 증명도를 증거우월에 경감하는 개연성설이 유력하게 주장되었다.

이에 대해 최고재는 공해와 마찬가지로 원고가 인과관계를 증명하는 것이 곤란한 의료사고에 관한 동경대병원골수채취(東大病院ルンパール)소송판결¹⁸⁵⁾에서 “소송상의 인과관계의 입증은, 한 점의 의심도 허용되지 않는 자연과학적인 증명이 아니라, 경험칙에 비추어 증거 전부를 종합검토하여 특정한 사실이 특정한 결과발생을 초래한 관계를 시인할 수 있을 정도의 고도의 개연성을 증명함으로써, 통상인이 의심을 품지 않을 정도로 진실성의 확신을 가질 수 있는 것”으로 인과관계의 정도가 완화되었다.

4대 공해소송판결에서는 인과관계에 대해서, 증명도를 고도의 개연성에서 경감시키지 않으면서 피해자를 구제하기 위해 원고의 증명책임을 실질적으로 경감시키는 것이 인정되었다.

환자의 질환의 원인이 되는 유해물질이 특정되는 경우에는 원고는 피고가 그 물질의 배출원이고, 피고가 배출한 물질을 원고가 섭취했다

185) 最裁昭和50年(1975年)10月24日、民集29卷9号1417頁。

고 하는 프로세스를 증명할 필요가 있다. 니가타미나마타병(新潟水俣病)소송판결은 인과관계의 증명으로 문제되는 것은 ① 피해질환의 특성과 그 원인(병인)물질, ② 원인물질이 피해자에게 도달하는 경로(오염경로), 및 ③ 가해기업에 있어서의 원인물질의 배출(생성·배출에 이르기까지의 메커니즘)임을 나타낸 다음, 형평의 견지에서, 상황증거를 쌓아 관련제과학과 모순하지 않고 설명할 수 있도록 ①과 ②의 증명이 이루어져, 기업에 도달한 경우에는, ③에 대해 피고가 반증을 들지 않는 한 사실상 추인되어 인과관계가 증명되는 것이라고 해석했다.

대기오염지역에 거주하는 주민들이 기관지천식 등의 호흡기질환을 앓는 경우에는 공장이 배출한 이산화유황 등의 오염물질외에 알레르기나 흡연 등 다른 원인도 고려된다. 四日市천식소송판결¹⁸⁶⁾은 질환의 이환(罹患)조사나 주민검진 등의 증거자료를 모음으로써, 오염물질과 질환에 대해 집단적 인과관계를 고찰하는 역학적 수법으로 역학의 다음의 4가지 조건에 본건사안을 적용시켜 대기오염과 질환과의 집단적 인과관계를 인정함으로써 개별적 인과관계를 추인했다. 그 조건은 ① 인자가 발병의 일정기간 전에 작용한다, ② 인자가 작용하는 정도가 현저할수록 질환의 이환율이 높아지고, ③ 인자가 제거되면 질환의 이환률이 저하하고, 인자가 없는 집단에서는 이환률이 현저하게 낮으며, 또 ④ 인자가 작용하는 메커니즘이 생물학적으로 모순없이 설명가능하다, 이다.

이따이이따이병소송판결은 “공해소송에 있어서의 인과관계의 존부를 판단하는데 있어서는 기업활동에 동반하여 발생하는 대기오염, 수질오탁 등에 의한 피해를 공간적으로도 넓게, 시간적으로도 길게 동떨어진 불특정 다수의 광범위에 미치는 경우가 많은 것에 비추어, 임상의학이나 병리학의 측면에서의 검토만으로는 인과관계의 해명이 불충분한 경우에도 역학을 활용하여 이른바 역학적 인과관계가 증명된

186) 津地四日市支判昭和47(1972年)年7月24日.

경우에는 원인물질이 증명된 것으로서, 법적 인과관계도 존재하는 것으로 해석한다”고 판시하여 역학적 수법에 따라 인과관계를 인정한 원심을 유지했다.

그 후 환경청, 지방자치단체, 대학의학부 등에 의한 역학조사가 실시되어 대기오염공해소송에서는 이러한 증거자료를 종합적으로 판단함으로써 인과관계의 존부가 판단되어 왔다.

1990년대 후반부터, 치바(千葉)대학 의학부의 연구실이 자동차배출 가스에 노출된 주민의 건강피해에 대해 도시부와 전원부에 거주하는 초등학교생의 호흡기 질환의 신규발생률을 통계적으로 조사했다. 그 결과, 천식발생률이 도시의 연도부(沿道部:간선도로에서 50m이내)에서는 시골의 약 4배, 도시의 비연도부(연도부 밖)의 약 2배임이 해명되었고, 이러한 실험결과는 이후, 尼崎대기오염소송판결¹⁸⁷⁾이나, 東京대기오염소송판결¹⁸⁸⁾은 이 조사에 근거하여 간선도로로부터 50m 이내에 거주하는 원고에 대해서만 천식발생위험도가 비오염지역의 4배이므로 고도의 개연성을 가지고 집단적 인과관계를 긍정하여 개별적 인과관계를 추인시키는 한편, 도시부 비연도부에 해당하는 지역에 거주하는 원고에 대해서는 상대적 위험도가 2배나 있음에도 고도의 개연성이 없다고 하여 집단적 인과관계를 부정함으로써, 개별적 인과관계를 부정했다. 名古屋南部대기오염소송판결¹⁸⁹⁾은 치바대학의 조사외에 유럽과 미국의 조사도 참조하여, 도시부연도부에 상당하는 지역에서 간선도로로부터 20m 이내에 거주하는 원고에 대해서만 집단적 인과관계를 긍정하고 있다.

치바대학의 조사에서는 흡연하지 않고 이동범위가 적은 초등학교생을 대상으로 하여 추적조사도 행해 질환의 신규발증률을 조사하여 상대

187) 神戸地判平成12年(2000年)1月31日、判時1726号20頁.

188) 東京地判平成14年(2002年)10月29日.

189) 名古屋判平成12年(2000年)11月27日、判時1746号3頁.

위험도의 수치를 산출하는 역학조사가 실시되었기 때문에 집단적 인과관계의 증명도가 정량적으로 인정되어 고도의 개연성으로써 인과관계의 증명책임을 지는 원고가 종래의 소송보다도 불리하게 된다고 하는 결과를 초래하고 있다.

인과관계의 증명도를 경감시켜 원고를 구제한 판례도 있다. 미나마타병 동경소송판결¹⁹⁰⁾은 사지말초형의 감각장애환자에 대해, 원고가 미나마타병을 이환한 고도의 개연성이 없는 경우라도, 미나마타병에 이환했을 “가능성의 정도는 연속적으로 분포하고 있다”라고 하여 ‘손해의 공평한 분담’이라고 하는 관점에서 “개연성의 정도를 크게 하회하는 것은 아님” 경우에는 피고의 손해배상책임을 인정했다. 인과관계의 증명도를 경감하는 한편, 인과관계가 존재할 가능성의 정도를 배상액의 산정에 반영시켰다. 미나마타병 간사이(關西)소송 제1심판결¹⁹¹⁾은 원고의 이환이 피고가 배출한 유기수은에 의한 가능성에 비추어 확률적으로 인과관계를 인정했다.

(3) 입증책임

통설에 따르면 불법행위에서의 사실적 인과관계의 증명책임을 피해자에 있다. 그러나 공해피해자의 입장에서는 오염발생원과 경로 등을 확인하고 입증하는 것이 쉽지 않은 일이고, 오염과 손해간의 인과관계를 입증하는 것 역시 어려운 경우가 많다. 반면에 가해자인 기업은 이에 관한 정보가 충분하고 특히 이러한 정보를 독점적으로 갖고 있는 경우가 많다. 또한 다수의 전문가를 확보하고 있는 경우가 많고 정보수집을 위한 재정적 여건도 피해자에 비하여 월등하게 좋은 경우가 대부분이므로, 학설은 공해피해의 경우에는 원고(피해자)는 인과관계의 존재에 대해 상당한 정도의 개연성을 증명하는 것으로 충분하

190) 東京地判平成4年(1992年)2月7日、判時平成4年4月25日臨増号3頁.

191) 大阪地判平成6年(1994年)7月11日、判時1506号5頁.

고, 이에 대해 피고가 인과관계가 없음을 증명하지 못하면 인과관계를 인정할 수 있다는 개연성설이나, 민사소송법에 있어서의 간접반증론을 인과관계의 증명에 원용하여 피해자의 입증부담을 경감시키고자 하는 간접반증설이 나타나게 되었다. 간접반증설은 피해자가 인과관계의 존재를 나타내는 간접사실 중 몇 가지를 증명하고, 그들이 사실에서 경험칙상 인과관계의 존재가 추정(일단의 추정)할 수 있는 경우에, 가해자가 인과관계의 부존재 또는 그 의심스러움을 도출하는 등의 증명을 하지 않는 한, 인과관계를 긍정해야 한다고 하는 것이다.

판례에서도 간접반증설에 가까운 입장을 채용한 것이 나타났다. 특히 니가타미나마타병(新潟水俣病) 제1차소송 판결은 인과관계론(사실적 인과관계론)에서 문제시 되는 점을 ① 피해질환의 특성과 그 원인(병인)물질, ② 원인물질이 피해자에 도달하는 경로, ③ 가해기관에 있어서의 원인물질의 배출로 나눈 다음, ①②에 대해 모순없이 설명가능하면 ③에 대해서는 오히려 기업측에 자기의 사업장이 오염원이 아닌 이유를 증명하지 못하는 한 그 존재는 사실상 추인되는 것으로 봄으로써, 유해물질의 방출에 의한 환경오염에 있어서 피해자보호의 견지에서 합리적인 증명부담을 분담시킨 예로 의미가 있다고 평가되고 있다.

그러나 이후 개연성설에 대해 유독 환경오염에 한하여 인과관계의 입증정도를 완화하여야 하는지에 대한 이론적 근거가 명확하지 않다는 반론이 제기되면서 최근의 하급심판결에서는 위에서 언급한 동경대병원골수채취(東大病院ルンパール)소송의 영향을 받아 환경오염피해 배상소송에서 사실적 인과관계의 입증을 위하여 ‘고도의 개연성’이 필요하다고 하고 있다.¹⁹²⁾

192) 간접반증론에 대해서는 민사소송법의 일반논의로서는 학설상 다툼이 있고 이것은 실질적으로는 증명책임의 분배를 변경하여 법해석의 한 존재방식을 나타낸 것이라는 지적이나, 간접반증의 대상이 되는 사실은 간접사실이 아니라, 오히려 주요 사실이라는 비판도 있다.

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

제 1 절 환경오염피해구제법 입법 논의의 개관

2012년 경북 구미 휴브글로벌 불산누출사고, 2013년 경북 상주 (주)웅진폴리실콘 염산 누출사고, 2013년 경기 화성 삼전전자 화성사업장 불산누출사고 등 최근 들어 환경오염으로 인한 인적·물적 피해가 증가하고 있는 상황이다. 그러나 이러한 피해를 실효적으로 구제하기 위한 법제도적 장치는 여전히 부족한 부분이 많은 것으로 보인다. 이에 18대 대통령직 인수위원회는 ‘환경유해물질 관리 및 환경 피해구제 강화’를 국정 과제의 하나로 제시한 바 있으며, 2013년 환경부 업무보고에서도 환경피해배상책임제도의 도입계획을 보고하는 등 「환경오염피해 구제에 관한 법률」 제정 작업을 위하여 2013년 6월 15일에는 법안에 대한 의견수렴을 위한 공청회가 개최되는 등 환경책임법에 대한 논의가 본격화되었다.¹⁹³⁾

환경책임을 총괄하는 별도의 환경책임법이 제정되어야 한다는 주장은 그간 학계에서 꾸준히 제기되던 주제이다.¹⁹⁴⁾ 이러한 주장은 국회와 정부 내에서도 그 필요성에 대한 인식이 공유되어 2013년에 의원입법 형식으로 3가지의 환경오염피해의 효율적 구제를 위한 법률안, 즉 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」,¹⁹⁵⁾ 「화학사고 손해배상 및 피

193) 한상운, 지속가능발전을 위한 환경책임법체계 정립방안 기초연구, 연구용역보고서, 2013, p.9.

194) 전경운, 환경책임법 제정의 필요성과 그 내용, 환경법연구(제25권 1호), 2003, p.68; 정훈, 환경관련 행위에 대한 공법적 책임, 환경법연구(제29권 3호), 2007, pp. 63-89; 김형석, 민사적 환경책임, 서울대학교 법학(제52권 1호), 2007, pp.228-243; 김홍균, 앞의 책, pp.100-102 등.

195) ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’(이완영의원 대표발의), 2013. 7. 30, 의안번호 6188. 참고로 이 법안은 이완영, 이우현, 이노근, 강은희, 하태경, 박성호, 주영순, 강기윤, 서용교, 이운룡, 홍지만, 손인춘, 김현숙, 홍영표, 김성태, 강길부 의원이 공동 발의하였다.

해구제에 관한 법률안」,¹⁹⁶⁾ 「환경책임법안」¹⁹⁷⁾ 등 세 가지 법안이 발의되었다. 이 법안들은 세부적인 내용에 있어서는 일부 차이가 있긴 하였으나, 중요한 골자에 있어 상호 유사한 부분이 많았으므로, 국회의 소관 상임위원회인 환경노동위원회는 세 법률안을 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률안」으로 통합하여 심의하고 지난 4월에 삼임위를 통과시킨바 있다. 현재 동법률안은 체계 및 자구심사를 위하여 법제사법위원회에 계류되어 있는 상태이다.

동 법안은 환경오염피해자의 입증부담 완화를 목적으로 위험시설을 운영하는 사업자의 무과실책임을 인정하고 오염피해에 대한 상당한 개연성이 인정되는 경우 피해발생에 대한 반증책임을 사업자가 부담하도록 하는 등의 내용을 규정하고 있으며, 오염사고로 인한 기업도산의 위험을 방지함과 동시에 피해자가 기업도산으로 인해 피해배상을 받지 못하게 되는 경우를 방지하고자 환경오염 위험이 높은 시설에 대하여 환경책임보험 가입의무를 부과하고 있다. 또한 원인미상의 환경오염피해의 경우에는 환경오염피해보상기금을 통하여 보상을 지원하도록 하고 있다.

제 2 절 환경오염피해구제법안의 주요내용

위에서도 언급한 바와 같이 이번 국회 회기에서 발의된 바 있는 환경오염피해구제에 관한 법률안은 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」, 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」, 「환경책임법안」 등 세 가지이다.

196) ‘화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안’(김상민의원 대표발의), 2013. 11. 28, 의안번호 8155, 참고로 이 법안은 김상민, 이만우, 문정림, 조명철, 박인숙, 강동원, 이한성, 홍영표, 박창식, 유승우, 김기선 의원이 공동 발의하였다.
197) ‘환경책임법안’(한정애의원 대표발의), 2014. 2. 7, 의안번호 9296, 참고로 이 법안은 한정애, 김관영, 부좌현, 신기남, 심상정, 은수미, 장하나, 조정식, 최민희, 한명숙, 김경협, 홍영표 의원이 공동 발의하였다.

먼저, 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」의 제안이유서는 국민 건강과 안전을 위협하는 환경오염사고 빈발로 사회적 불안감이 나날이 증대하지만 피해자에 대한 배상 등 실효적 구제 장치가 미흡한 실정임을 지적하면서, 특히 피해자 입장에서 환경오염사고의 특성상 인과관계 및 피해의 입증이 어렵고, 소송비용 및 장기화 등 쟁송고통으로 소송을 포기하거나 피해를 감수할 수밖에 없는 현실, 사고기업의 입장에서 대규모 재난을 초래하는 환경오염사고의 특성으로 책임이행을 위한 재무적 담보능력의 부족으로 기업도산 위험, 기업이미지 실추, 브랜드 가치하락 등으로 지속가능한 경영을 보장하기 위한 제도의 필요성, 그리고 국가 입장에서 피해복구를 위해 국민의 세금의 투입하여야 하는 불공정성을 지적하고, 피해입증에 필요한 정보청구권, 위험시설의 무과실책임, 오염피해에 대한 상당한 개연성이 인정되는 경우 피해발생에 대한 반증책임 등 그간 법원의 판례를 통해 형성되어온 법리를 입법으로 명문화하여 소송결과의 불확실성을 제거하고 소송비용을 절감할 수 있는 실효적 구제수단을 확보하고, 위험시설의 경우 환경책임보험을 가입하도록 함으로써 재무적 책임이행수단을 확보하여 국민 경제의 지속가능한 발전을 도모하고, 원인미상의 환경오염피해에 대한 보상을 지원하기 위하여 환경오염피해보상기금을 설치하여 안전하고 견고한 사회기반을 구축하는 것을 제안이유로 제시하였다.

또한 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」은 불산 유출 등 화학물질사고가 발생한 경우 피해자의 입장에서 화학물질에 관한 정보부족, 사업자의 고의·과실 및 환경오염피해의 인과관계입증의 어려움과 사업자의 입장에서 화학사고피해의 배상책임이행을 위한 담보부족을 지적하고, 화학사고로 인한 손해에 대하여 사업자에게 무과실 책임을 부과하고 환경손해보험 의무가입을 강제하여, 또한 화학사고로 인한 손해를 배상받지 못한 피해자에 대하여 국가가 지원금을 지급하도록 하여 실효적인 환경오염피해구제를 충실히 하도록 확보함을 제안이유로 제시하였다.

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

그리고 「환경책임법안」은 환경오염사고를 국가적 재난의 원인으로 인식하고, 환경오염사고는 사고시설의 정보부족 등으로 원인규명, 피해 입증이 어려워 신속한 환경오염피해구제에 한계가 있고, 환경오염사고에 대한 책임주체와 책임범위를 명확하게 규정하고 정확한 원인과 피해정도를 규명할 수 있도록 환경오염피해의 조사기구 조직 및 신속한 환경오염피해의 보상과 보상급여를 지급할 수 있는 환경피해구제기금을 마련하여 체계적인 환경책임제도를 통해 국가와 국민의 피해를 최소화하기 위함을 제안이유로 제시하였다.

요컨대, 세 가지 법안 모두 빈번하게 발생하는 환경오염사고로 인한 환경오염피해구제가 실효성 있게 이뤄지고 있지 않아 사회적 불안정을 야기함을 지적하고, 실효성 있는 환경오염피해구제가 이루어지기 위하여 환경오염사고에 대한 정보접근, 무과실책임, 입증책임의 전환 등을 통하여 피해자의 환경오염피해구제를 용이하게 하고, 기업의 지속가능한 경영과 환경오염피해에 대한 책임을 담보하기 위하여 위험시설의 사업자에게 환경책임보험의 가입을 의무화하며, 불완전한 피해구제를 개선하기 위하여 환경오염피해구제기금을 마련할 필요가 있음을 제안하고 있다.

구 분	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
목 적	(제1조) <ul style="list-style-type: none"> • 환경오염유발시설 • 피해자의 환경오염 피해의 실효적 구제 • 사업자의 지속가능한 경영 도모 	(제1조) <ul style="list-style-type: none"> • 화학사고유발시설 • 화학사고손해의 실효적 구제 • 환경오염피해의 예방 	(제1조) <ul style="list-style-type: none"> • 환경오염유발시설 • 피해자의 환경오염 피해의 실효적 구제 • 가해자의 환경책임 이행제도 확립 • 환경오염의 예방

제 2 절 환경오염피해구제법안의 주요내용

구 분	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
책임의 주체	(제2조제3호) 시설의 소유자, 설치·운영자	(제2조제2호) 「화학물질관리법」상 사고대비물질을 제조, 수출, 수입, 판매, 보관·저장, 운반(항공기·선박·철도를 이용한 운반은 제외) 또는 사용하는 자	(제2조제3호) 시설에 대한 ‘사실적 지배관계에 있는’ 시설의 소유자, 설치·운영자
환경오염 피해의 정의	(제2조제2호) 시설의 설치·운영으로 인하여 발생하는 대기·수질·토양·해양오염, 소음·진동, 악취 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인한 제3자의 인적·물적 피해	-	(제2조제1호) 시설의 설치 및 운영·활동에 인하여 발생하는 대기·수질·토양·해양오염 및 소음·진동 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인한 제3자의 인적·물적 피해 또는 자연환경 훼손
자연환경 훼손에 대한 회복 및 복원	(제10조) 피해자가 자연환경이나 경관의 침해를 원상회복한 경우 가해자에게 청구가능	-	(제7조) 사업자에게 오염피해의 확산을 방지하고 훼손된 자연환경을 복원할 책임 부여
배상책임	(제4조) • 무과실책임 (제7조) • 연대책임	(제4조제1항) • 무과실책임 (제4조제2항) • 연대책임	(제6조) • 무과실책임 (제8조) • 무과실책임
기타책임	-	-	(제5조) 책무 • 국가 - 실효성있는 환경오염 피해 구제수단 마련

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

구 분	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
			<ul style="list-style-type: none"> ● 지방자치단체 <ul style="list-style-type: none"> - 국가시책과 지역적 특성을 고려한 환경오염 피해의 사전예방 ● 사업자 <ul style="list-style-type: none"> - 환경오염피해예방 - 국가 또는 지방자치단체의 시책 추진을 위한 협력
배상책임 한도	(제5조) 2천억 원의 범위 내(시설규모 및 발생될 피해 결과 등을 감안하여) 시행령으로 정함	-	-
인과관계의 추정	(제6조) 피해발생의 상당한 개연성이 있는 경우 인과관계 추정	-	(제6조제2항) 피해발생의 상당한 개연성이 있는 경우 인과관계 추정
배상방법	(제9조) - (원칙)금전배상 - 원상회복	-	-
정보 청구권	(제11조) 피해배상청구권의 성립과 그 범위를 확정하기 위해 필요한 경우 피해자는 해당 시설의 사업자에게 ‘시설의 규모 및 발생될 피해결과’(제5조) 및 ‘시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와	-	(제12조) 환경오염피해 확정을 위해 필요한 경우, 피해자는 해당 시설의 사업자에게 시설에 관한 정보의 제공 또는 열람 청구

제 3 절 환경오염피해구제법안의 주요쟁점별 검토

구 분	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
	농도, 기상조건, 피해발생의 시간과 장소, 피해의 양상과 그 밖의 피해발생에 영향을 준 사정 등'에 관한 정보의 제공 또는 열람 청구		
위원회	(제12조) 환경오염피해구제정책위원회 (제27조) 환경오염피해보상심의회	(제19조) 화학사고손해지원심의회 등	(제13조) 환경책임조정위원회
재무대책	(제13조·제14조) 환경책임보험 또는 책임공제	(제5조) 화학사고손해배상책임보험	(제18조) 환경책임부담금 징수를 통한 환경피해구제기금 마련
재무대책 의무적 구비대상	(제13조) 특정 대기·수질유해물질배출시설, 지정폐기물처리시설, 특정토양오염관리대상시설, 유해화학물질 영업 및 취급시설 등	(제5조) 「화학물질관리법」에 따른 사고대비물질 취급자	(제18조제1항) 동 법안의 적용대상 시설 (제18조제2항) 납부의무 면제하는 사업자는 시행규칙으로 정함

제 3 절 환경오염피해구제법안의 주요쟁점별 검토

1. 목 적

법률의 목적은 해당 법률의 해석에 있어 기준이 된다는 점에서 중요한 의미가 있다. 현재 제안되어 있는 법안들의 목적은 각 법안의

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

특성을 반영하고 있으며, 이러한 특성들은 해당 법안의 해석의 방향을 결정하는 중요한 기준이 된다. 다음은 세 법안의 목적조항의 내용이다.

구 분	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
제 1 조 (목 적)	이 법은 환경오염을 유발하는 시설로 인하여 발생하는 환경오염피해에 대한 피해자의 입증 부담을 경감하고 사업자의 피해배상 책임을 명확히 하는 등 피해구제를 위한 제도를 확립하여 피해자를 보호하고 사업자의 지속가능한 경영을 도모함을 목적으로 한다.	이 법은 화학사고가 발생한 경우에 화학물질을 취급하는 자의 책임을 명확히 하고 화학사고손해의 배상을 보장하는 제도를 확립함으로써 화학사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것을 목적으로 한다.	이 법은 환경사고에 관한 배상책임을 명확히 하고 환경오염으로 인한 피해가 발생한 경우 피해자에 대한 실효적인 환경책임을 이행하는 제도를 확립함으로써 환경오염의 예방에 기여함을 목적으로 한다.
키워드	<ul style="list-style-type: none"> • 환경오염유발시설 • 피해자의 환경오염 피해의 실효적 구제 • 사업자의 지속가능한 경영 도모 	<ul style="list-style-type: none"> • 화학사고유발시설 • 화학사고손해의 실효적 구제 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경오염유발 시설 • 피해자의 환경오염피해의 실효적 구제 • 가해자의 환경책임 이행제도 확립 • 환경오염의 예방

각 법률안의 목적조항의 키워드를 중심으로 살펴보면 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」의 목적은 환경오염사고 발생시 ‘피해자의 보호’와 ‘사업자의 지속가능한 경영의 도모’를 위하여 ‘환경오염피해에 대한 입증부담의 경감’, ‘사업자의 피해배상책임을 명확화’ 등과 같은

‘피해구제제도의 확립’이라고 할 수 있다. 그리고 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」의 목적은 화학사고 발생시 ‘국민의 생명·신체 및 재산의 보호’를 위하여 ‘화학물질 취급자의 책임의 명확화’, ‘화학사고손해의 배상 보장’을 위한 제도와 같은 ‘피해구제제도의 확립’이라고 할 수 있다. 또한 「환경책임법」의 목적은 ‘환경오염의 예방’을 위하여 환경오염사고의 발생시 사업자의 ‘배상책임의 명확화’, ‘피해자에 대한 실효적인 환경책임의 이행’을 위한 ‘피해구제제도의 확립’이라고 할 수 있다.

각 법안의 목적조항들의 특성을 살펴보자면, 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」의 경우 ‘사업자의 지속가능한 경영의 도모함’을 규정하고 있으며, 「환경책임법안」의 경우 환경오염피해의 실효적 구제뿐만 아니라 ‘환경오염의 예방’을 규정하고 있다. 또한 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」의 경우 환경오염사고를 ‘화학사고’로 한정하고 있으며, 화학사고손해의 배상을 보장하여 ‘국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것’, 즉 환경오염의 예방을 규정하고 있다.

결국 각 법안들은 모두 ‘환경오염사고’가 발생한 시설, 즉 오염원인자가 당해 환경오염사고로 발생한 환경오염피해에 대하여 피해자에게 실효적인 배상책임을 부담하도록 하는 제도를 확립하는 것을 목적으로 하고 있다. 다만 환경오염피해의 실효적 구제를 위한 법안은 민사특별법으로서 ‘화학사고’에 한정하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 현행 「유해화학물질관리법」은 화학사고에 대한 정의가 없으나, 2013. 6. 4. 개정되어 2015. 1. 1. 시행을 앞두고 있는 「화학물질관리법」은 “화학사고란 시설의 교체 등 작업 시 작업자의 과실, 시설 결함·노후화, 자연재해, 운송사고 등으로 인하여 화학물질이 사람이나 환경에 유출·누출되어 발생하는 일체의 상황을 말한다”고 규정하고 있다. 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」의 경우 ‘화학사고’를 「화학물질관리법」 제2조 제13호를 준용하고 있으나, 동 법안은 전쟁·

내란·천재지변 등 불가항력으로 발생한 경우 손해를 배상할 책임이 없다고 규정하여(동 법안 제4조제1항①), 자연재해에 의한 화학사고를 배제하고 있다. 때문에 자연재해로 인한 2차 사고로 화학사고가 연결된 경우에는 피해구제가 곤란하여 논란이 될 수밖에 없다.

또한 위 법안들은 환경오염피해에 대한 기존 구제방안으로서의 불법행위 법리의 한계를 인정하고 이를 개선하여 실효적 구제를 완성하고자 함을 목적으로 함이 명확하다. 그렇다면 이러한 법률의 도입에 있어 환경오염피해구제가 가능한 재무적 담보를 확보함과 동시에 사업자가 극단적인 부담을 지어야 하는 경우를 피하기 위하여 책임보험 또는 환경기금제도를 도입하는 것도 주요 과제일 것이다. 또한 사업자들의 입법저항을 완화하고 신속한 입법추진을 위하여 ‘사업자의 지속가능한 경영의 도모함’을 목적으로 명시하는 것은 바람직할 수 있을 것이라고 생각된다. 그 밖에 전술한 바와 같이 환경법제는 환경오염사고의 예방과 실효적인 피해 구제라는 두 개의 축으로 구성되어야 한다는 점에서 환경오염피해의 실효적 구제를 확보하기 위한 법안은 주로 환경오염사고의 예방을 위한 환경규제에 초점을 두고 있는 개별 환경법과 달리 환경오염피해의 사후적 구제에 초점을 두고 있으므로, 비록 환경오염피해의 사후적 구제가 환경오염사고의 예방에 기여한다고 하더라도 이를 목적으로 명시할 필요가 있는지는 의문이다.

세 법안은 환경오염사고의 발생시 가해자(사업자)의 책임을 명확히 하고 피해자에 대한 실효적인 피해구제제도의 확립을 목적으로 한다는 점에서 공통되나, 각 법안은 다음과 같은 특징이 있다. 「환경오염피해의 구제에 관한 법률안」은 피해자와 가해자(사업자) 모두의 보호를 특징으로 한다. 즉, 피해자에게는 환경오염피해에 대한 입증부담을 경감시켜주고자 하는 것이고, 가해자(사업자)에게는 환경오염피해의 배상으로 인한 부담을 경감시켜주어 지속가능한 경영을 도모하고자 하는 것이다. 그리고 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」은

그 적용범위를 환경오염사고 중 ‘화학사고’에 한정하고 화학물질 취급자의 책임을 명확히 하여 ‘국민의 생명·신체 및 재산의 보호’, 즉 환경오염피해예방을 강조하고 있다. 또한 「환경책임법안」은 피해구제제도의 확립을 통해 환경오염피해의 예방을 강조하고 있다.

생각컨대 환경오염피해구제제도의 도입 배경은 전통적인 불법행위 법리를 통한 환경오염피해구제의 한계를 개선하여 피해자의 환경오염피해의 입증부담을 경감시키고, 사업자의 환경오염피해로 인한 책임의 이행을 확보할 수 있는 제도를 확립하는 것이라 할 수 있기 때문에, 피해자뿐만 아니라 가해자의 이해도 고려할 필요가 있다. 예컨대, 세 법안 모두가 규정하고 있는 환경책임보험 또는 환경피해구제기금과 같은 재무대책은 환경오염사고 인한 피해자의 실효적 구제를 담보하고 가해자(사업자)의 지속가능한 경영을 보장할 수 있다는 점에서 이해관계자의 이해를 고려하고 있는 것이라 할 수 있다. 또한 환경오염피해구제제도의 입법의 수월성을 위해서라도 이해관계자의 형평한 이익 고려는 중요하다고 할 것이다. 따라서 목적 규정은 피해자와 가해자의 이해를 반영하여 설계되어야 한다.

2. 환경오염피해에 대한 책임주체

환경오염피해로 인한 배상책임을 부과하기 위해서는 책임을 져야하는 주체가 확정되어야 한다. 오염원인자를 규명할 수 없거나 책임주체에게 배상책임을 부과하는 것이 형평성 차원이나 현실적 관점에서 타당하지 않은 경우에 배상책임을 엄격하게 부여하는 것은 부당할 수 있으며, 책임주체를 지나치게 확대하는 것은 책임주체의 도덕적 해이를 야기할 수 있다.¹⁹⁸⁾ 다음은 세 법안의 환경오염피해에 대한 책임주체 확정에 관한 규정이다. 그러나 세 법안들은 모두 책임주체에 대한

198) 김홍균, 앞의 책, p.62.

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

개별 규정을 두고 있지는 않아, 배상책임에 관한 규정과 용어의 정의 규정을 통하여 책임주체를 확인할 수밖에 없다. 아래 표는 환경오염피해에 대한 배상책임에 관한 규정에서 책임주체를 비교·분석한 것이다.

구 분	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
배 상 책임	<p>제 4 조(사업자의 환경오염피해 배상책임)</p> <p>① 시설의 설치 및 운영과 관련하여 환경오염피해가 발생한 때에는 과실 여부를 불문하고 해당 시설의 사업자가 그 피해를 배상하여야 한다. 다만, 그 피해가 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변 그 밖에 불가항력으로 인한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 환경오염피해가 그 시설 운영 중단 전의 상황으로 인하여 발생한 경우 그 시설을 운영하였던 사업자는 제1항에 따라 배상하여야 한다.</p>	<p>제 4 조(손해배상책임)</p> <p>① 사고대비물질 취급자는 해당 사고 대비물질의 취급으로 인하여 화학사고손해가 발생하였을 때에는 그 손해를 배상할 책임이 있다.</p> <p>1. <생략></p> <p>2. <생략></p> <p>② <생략></p>	<p>제 6 조(배상책임) ① 사업자는 시설의 설치 및 운영과 관련하여 환경오염피해가 발생한 경우 과실 여부를 불문하고 그 피해를 배상하여야 한다. 다만, 그 피해가 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변 그 밖에 불가항력으로 인한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② <생략></p> <p>③ 시설 운영을 중단한 경우에도 환경오염피해의 발생이 해당 시설 운영중단 이전의 상황에 기인한 경우에 사업자에게 제 1항의 규정에 의한 책임이 있다.</p> <p>④ 선의·무과실의 시설 양수인은 양수 이전의 사유로 발생한 오염피해에 관해 제 1항의 책임을 지지 아니한다.</p>

구 분	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
키워드	<ul style="list-style-type: none"> • 시설을 설치 및 운영한 사업자 • 시설을 운영하였던 사업자 	<ul style="list-style-type: none"> • 시설의 설치 및 운영한 사업자 • 시설을 운영하였던 사업자 	<ul style="list-style-type: none"> • 시설의 설치 및 운영한 사업자 • 시설을 운영하였던 사업자 • 선의·무과실이 아닌 시설의 양수인

위 법안들은 책임주체를 환경오염에 대하여 책임이 있는 주체로서 시설을 설치 및 운영한 사업자 및 시설을 운영하였던 자로 규정하고 있다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
제2조제3호 “사업자”란 시설의 소유자, 설치·운영자를 말한다.	제2조제2호 “사고대비물질 취급자”란 사고대비물질을 제조, 수출, 수입, 판매, 보관·저장, 운반(항공기·선박·철도를 이용한 운반은 제외한다) 또는 사용하는 자를 말한다.	제2조제3호 “사업자”란 시설에 대한 사실적 지배관계에 있는 시설의 소유자, 설치·운영자를 말한다.

「환경오염피해의 구제에 관한 법률안」은 환경오염피해의 책임주체, 즉 동 법안의 적용대상에 관한 규정을 두고 있지 않다. 다만, 동 법안 제4조는 환경오염피해가 발생한 때에 해당 시설의 사업자가 그 피해를 배상하도록 하고 있어 책임주체를 확인할 수 있다. 따라서 동 법안에 따른 환경오염피해의 책임주체는 환경오염피해가 발생한 시설의 사업자이며, 여기서 ‘사업자’란 ‘시설의 소유자, 설치·운영자’를 의미한다(동 법안 제2조제3호). 그리고 ‘시설’이란 아래 표와 같다.

「환경오염피해 구제에 관한 법률안」의 적용을 받는 시설
<p>제2조제1호 “시설”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 이 경우 해당 시설의 설치 및 운영과 밀접한 관계가 있는 사업장, 창고, 토지에 정착된 설비, 그 밖의 장소 이동을 수반하는 기계·기구, 차량, 기술설비 및 부속설비를 포함한다.</p> <p>가. 「대기환경보전법」 제2조제11호에 따른 대기오염물질 배출시설 나. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 폐수배출 시설 또는 같은 조 제11호에 따른 폐수무방류배출시설 다. 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설로서 같은 법 제25조제3항에 따른 폐기물처리업자가 설치한 시설 및 제29조제2항에 따른 승인 또는 신고대상 시설 라. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출시설로서 같은 법 제11조에 따른 허가 또는 신고대상 시설 마. 「토양환경보전법」 제2조제3호에 따른 토양오염관리대상시설(다만, “토양오염이 발생한 장소”를 제외한다) 바. 「화학물질관리법」 제2조제11호에 따른 취급시설로서 제27조에 따른 유해화학물질의 영업자 및 같은 법 제41조에 따른 위해관리계획서를 제출하여야 하는 자의 취급시설 사. 「소음·진동관리법」 제2조제3호에 따른 소음·진동배출시설 아. 「악취방지법」 제2조제3호에 따른 악취배출시설 자. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설</p>

「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」도 동 법안의 적용 대상에 관한 규정을 두고 있지 않아, 손해배상책임에 관한 규정에서 책임주체를 확인할 수 있다. 동 법안의 책임주체는 ‘사고대비물질 취급자’로서 사고대비물질을 제조, 수출, 수입, 판매, 보관·저장, 운반(항공기·선박·철도를 이용한 운반은 제외한다) 또는 사용하는 자를 말한다(동 법안 제2조제2호). 여기서 ‘사고대비물질’이란 「화학물질관리법」 제2조 제1호에 규정된 사고대비물질을 말하며, 이는 다음과 같다.

<p>「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」의 적용을 받는 사고대비물질</p>
<p>제2조제1호 “사고대비물질”이란 「화학물질관리법」 제2조제6호에 따른 사고대비물질을 말한다.</p> <p>「화학물질관리법」 제2조제6호 “사고대비물질”이란 화학물질 중에서 급성독성(急性毒性)·폭발성 등이 강하여 화학사고의 발생 가능성이 높거나 화학사고가 발생한 경우에 그 피해 규모가 클 것으로 우려되는 화학물질로서 화학사고 대비가 필요하다고 인정하여 제39조에 따라 환경부장관이 지정·고시한 화학물질을 말한다.</p>

「환경책임법안」은 동 법안의 적용을 받는 책임주체로서 ‘환경오염피해가 발생한 시설의 사업자’로서, 여기서 사업자인 시설에 대한 사실적 지배관계에 있는 시설의 소유자, 설치·운영자라고 규정하고, 동 법안 제3조에서 해당 시설에 관한 개별 환경법 규정을 열거하고 있다.

<p>「환경책임법안」의 적용대상 시설</p>
<p>제 3 조(적용대상) 이 법이 적용되는 시설은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「대기환경보전법」 제2조제11호에 따른 대기오염물질 배출시설 2. 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 폐수배출시설 또는 같은 조 제11호에 따른 폐수무방류배출시설 3. 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설로서 같은 법 제25조제3항에 따른 폐기물처리업자가 설치한 시설 및 제29조제2항에 따른 승인 또는 신고대상 시설 4. 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출시설로서 같은 법 제11조에 따른 허가 또는 신고대상 시설 5. 「토양환경보전법」 제2조제3호에 따른 토양오염관리대상시설(다만, “토양오염이 발생한 장소”를 제외한다)

「환경책임법안」의 적용대상 시설
6. 「화학물질관리법」 제2조제11호에 따른 취급시설 7. 「소음·진동관리법」 제2조제3호에 따른 소음·진동배출시설 8. 「잔류성유기오염물질 관리법」 제2조제2호에 따른 배출시설 9. 「해양환경관리법」 제2조제17호에 따른 해양시설 10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설 11. 제1호에서 제10호의 시설이 설치되어 있거나 그 운영과 밀접한 관계가 있는 부지 및 장소 이동을 수반하는 설비, 차량, 배관 등

결국 「화학사고 손해배상 및 피해규제에 관한 법률안」을 제외한 「환경오염피해에 관한 구제에 관한 법률안」과 「환경책임법안」의 적용대상 시설은 대체로 같다. 즉, 환경오염피해에 대한 책임주체는 환경오염물질의 배출시설 또는 방지시설의 사실적 지배관계에 있는 시설의 사업자(소유자, 설치·운영자)을 말한다.

환경오염피해 구제에 관한 법률이 제정되어 환경오염사고 발생 시 누군가에게 그 책임을 물어야 한다면 현행 환경법제의 체계상 허가 또는 신고 등을 받아 설치·운영하도록 하고 있는 이른바 배출시설의 운영자가 그 책임을 지는 것이 합리적인 것이다. 이미 각 개별 환경법령들이 환경오염의 우려가 있는 시설의 개념을 고도화하고 있어 이러한 시설에 해당하지 않는다면 환경오염의 우려도 크지 않다고 이해할 수 있으므로 새롭게 제정되는 환경오염피해 구제에 관한 법률이 새로운 시설개념을 만들 이유는 없을 것으로 보이며, 새로운 시설개념을 만드는 것은 오히려 기존 개별 환경법령과의 충돌 내지 규율공백을 야기할 가능성이 있을 것이므로, 위 법률안들이 기존 개별 환경법령의 배출시설 개념을 차용하여 그러한 시설의 운영자를 책임주체로 규정하고 있는 것은 상당한 합리성을 갖추고 있다고 할 것이다.

3. 환경오염피해의 정의

환경오염피해의 정의는 환경오염피해의 범위 및 배상 범위를 확정함에 있어 중요하다. 일반적으로 환경오염피해란 환경오염사고로 인한 인간의 생명, 신체 및 재산의 침해를 말한다.¹⁹⁹⁾ 다음은 세 법률안의 환경오염피해에 대한 정의를 비교한 것이다.

	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
환경오염 피해의 정의	제 2 조(정의) 2. “환경오염피해”란 시설의 설치·운영으로 인하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 다른 사람의 생명·신체 및 재산에 발생된 피해(동일한 원인에 의한 일련의 피해를 포함한다)를 말한다. 다만, 당해 사업자가 받은 피해와 당해 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해를 제외한다.	제 2 조(정의) 4. “화학사고손해”란 화학사고로 인하여 발생하는 손해를 말한다. 다만, 환경손상으로 인한 손실 또는 손해는 제외한다.	제 2 조(정의) 1. “환경오염피해”란 시설의 설치 및 운영·활동에 인하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 사람의 건강 및 재산에 발생한 피해나 자연환경 훼손을 말한다. 다만, 당해 사업자가 받은 피해와 당해 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해를 제외한다.

199) 제1장 제1절 환경오염피해의 의의 참조.

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

	환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
키워드	<ul style="list-style-type: none"> • 사람의 생명·신체 및 재산에 발생한 피해 • 사업자가 받은 피해와 당해 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해 제외 	<ul style="list-style-type: none"> • 손해 • 환경손상으로 인한 손실 또는 손해 제외 	<ul style="list-style-type: none"> • 사람의 건강 및 재산에 발생한 피해 • 자연환경 훼손 • 사업자가 받은 피해와 당해 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해

「환경오염피해 구제에 관한 법률안」은 환경오염피해구제의 적용범위로서 환경오염피해를 “사람의 생명·신체 및 재산에 발생한 피해”로 한정하고 있으며, 그 중 환경오염사고가 발생한 시설의 사업자가 받은 피해와 당해 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해를 제외하고 있다. 「화학사고 손해배상 및 피해구제 관한 법률안」은 화학사고손해를 화학사고로 인하여 발생하는 손해를 말한다고 규정하고 그 범위를 명확히 하고 있지는 않다. 그러나 환경손상으로 인한 손실 또는 손해를 제외한다고 함으로써 화학사고로 인하여 발생한 “사람의 생명·신체 및 재산에 발생한 피해”로 한정하고 있다고 볼 수 있다. 「환경책임법안」은 환경오염피해를 “사람의 건강 및 재산에 발생한 피해”와 “자연환경 훼손”으로 규정하고 있으며, 그 중 환경오염사고 발생한 시설의 사업자가 받은 피해와 당해 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해를 제외하고 있다. 즉 위 법안들 모두는 “사람의 생명·신체 및 재산에 발생한 피해”를 환경오염피해구제의 대상으로 봄에는 동일하지만, “자연환경 훼손”을 환경오염피해구제의 대상으로 볼 것인지에 대하여는 차이가 있다.

「환경책임법안」은 자연환경 훼손을 환경오염피해의 손해배상청구 범위에 포함하고 있는데, 이에 대하여는 논란이 있다. 자연환경 훼손,

소위 생태적 손해는 환경침해로 인하여 발생된 자연계(Naturhaushalt)의 침해로 이해할 수 있다.²⁰⁰⁾ 즉, 생태적 손해는 토양·물·공기·기후 및 식물계와 동물계 등의 모든 자연재(Naturgüter)와 그들 사이의 관계에 대한 침해를 말한다.²⁰¹⁾ 이러한 개념정의를 통하여 개인적으로 사소유권화할 수 없는 자연계에 대한 침해와 사소유권화 되어 있거나 물건적 권리의 대상이 되어 있는 자연계의 요소에 대한 회복할 수 없는 성질의 변경을 생태적인 손해로 정의할 수 있을 것이다. 그러나 원칙적으로 대기, 해양, 야생동물이 사는 자연지역 등의 생태계는 사적인 소유권의 대상이 아니고, 기타 물건, 수렵권 또는 어업권의 지배를 받지 않는다.

때문에 민법의 특별법으로 고려되고 있는 환경오염피해의 구제법안에 자연환경의 훼손을 포함키기 위해서는 자연환경 훼손에 대한 손해배상책임에 관한 별도의 규정이 필요할 수 있다. 「환경책임법안」은 제7조(자연환경 복원의무)에서 “사업자는 제6조의 배상책임과 더불어, 환경오염피해의 확산을 방지하고 훼손된 자연환경을 복원할 책임이 있다”고 규정하고 있다. 대양, 대기권, 야생동물이 사는 자연지역 등의 생태계는 사적 소유권의 대상이 아니고, 기타 물건, 수렵권 또는 어업권 등의 지배를 받지 않는다. 결국 사적 소유자가 존재하지 않으므로 피해자 역시 존재하지 않는 영역일 수밖에 없으므로 민법상 손해배상청구권이 존재할 수 없게 된다.

자연계에 대한 침해로서 생태적인 손해는 현행의 환경책임에 관한 법체계 내에서는 생태적 손해가 소유권이나 기타 권리의 침해를 포함하느냐에 따라서 법적 구제의 문제가 결정된다. 즉, 생태적인 손해는

200) Jürgen Knebel, Überlegungen zur Fortentwicklung des Umwelthaftungsrecht, UTR Bd. 5, S. 274.

201) Eckhard Reh binder, Ersatz ökologischer Schäden-Begriff, Anspruchsberechtigung and Umfang des Ersatzes unter Berücksichtigung rechtsvergleichender Erfahrungen, NuR 1988, S. 105.

사법적 권리의 귀속이 없으므로, 현행 손해배상법체계 하에서는 보호될 수 없다고 하는 견해²⁰²⁾도 있으나, 생태적 손해와 동시에 사적 소유권에 대한 침해가 존재하는 경우에는 현행 법체계하에서도 생태적 손해에 대한 책임이 고려될 수 있다.²⁰³⁾ 그러나 결국 사적 소유권의 대상이 되지 않는 영역에서의 생태적 손해에 대해서는 현행법체계 하에서 책임을 물을 수 없는 법적인 공백이 있는 것이 사실이므로, 이를 보완하기 위한 입법적 논의가 필요할 수 있다.²⁰⁴⁾ 물론 사적 소유권의 침해가 존재하지 않는 경우엔 사법상 배상책임을 물을 수는 없을 것이므로 단지 공법적 수단에 의존하여서 해결이 될 수 밖에 없다.

독일 환경책임법(Umwelthaftungsgesetz: UmweltHG) 제16조 제1항은 생태적 손해의 배상과 관련하여서 독일민법 제251조 제2항²⁰⁵⁾을 수정하여 시설의 보유자로 하여금 원상회복을 위하여 필요한 비용이 물건의 경제적인 가치를 초과하는 경우에도 부당하지 않은 한도에서 원상회복으로 배상하도록 하고 있다. 즉 독일 환경책임법 제16조 제1항은 “사물의 훼손이 자연(Natur)이나 경관(Landschaft)의 침해와 관련된 경우 피해자가 침해가 없었던 상태로의 회복을 시킬 수 있는 한 민법 제 251조 제2항은 원상회복비용이 사물의 가치를 초과한다는 이유만으로 부당하게 되는 것은 아니라는 점과 함께 적용한다”고 규정함으로써 민법 제251조 제2항의 예외를 규정하고 있다.

202) Günter Hager, Umweltschäden -ein Prüfstein für die Wandlungs- und Leistungsfähigkeit des Deliktsrechts, NJW 1986, S. 1961.

203) Erich Gassner, Der Ersatz des ökologischen Schadens nach dem geltenden Recht, UPR 1987, S. 371.

204) 전경운, 환경오염피해 구제를 위한 민사법제의 개선방안 및 모색, 환경오염 피해구제의 실효성 확보 방안, 한국환경법학회 제117회 학술대회 자료집, 2014, p.163.

205) 독일 민법 제251조 제2항 “원상회복이 과도한 비용지출에 의하여만 가능한 경우에는 배상의무자는 금전으로 배상할 수 있다. 피해입은 동물을 치료하는 비용이 동물의 가액을 현저히 상회한다는 것만으로 그 비용지출이 과도한 것이 되지는 않는다.”

이러한 규정은 피해자가 이전의 상태를 원상회복하는 경우에만 적용이 된다. 아울러 독일 환경책임법 제16조 제1항을 통한 생태적 손해의 배상범위의 확장에도 불구하고 무제한적으로 적용되는 것은 아니다.²⁰⁶⁾ 각각의 개별사건의 전체상황의 고려하에서 한계가 설정되어야 한다. 여기서 생태적 손해의 원상회복의 이익과 피해자의 경제적 부담이 고려되어야 할 것이다. 물론 “원상회복비용이 사물의 가치를 초과한다는 이유만으로 부당하게 되는 것은 아니라는 점”과 함께 민법 제251조 제2항이 적용되므로, 비례의 원칙의 관점에서 합리적인 원상회복비용의 경계가 어디인지에 대한 어려운 문제가 제기될 수밖에 없으며, 이러한 문제는 결국 개별 사안에서 법원이 해결하여야 할 과제가 될 수밖에 없다.²⁰⁷⁾

그러나 이러한 생태적 손해에 대한 원상회복청구권이 생태적 손해의 배상과 결합된 모든 문제를 해결해 주는 것은 아니다. 권리의 보유자는 그에게 귀속되어 있는 처분권능을 근거로 원상회복을 단념하고 금전배상을 요구할 수 있다. 마찬가지로 원상회복청구권이 터무니 없는 비용이나 생태계의 회복할 수 없는 훼손으로 인하여 원상회복이 실현될 수 없을 때에는 독일 환경책임법 제16조 제1항이 도움이 되지 못한다. 결국 독일 환경책임법 역시 사적 소유권에 속하지 않는 일반적인 생태적 손해의 문제를 완전하게 극복하고 있는 것은 아닌 것으로 보인다.

물론 독일 환경책임법은 생태적 손해에까지 배상범위를 확장시키고자 노력하고 있다는 점에서 진일보한 입법례로 평가할 수 있을 것이다. 논란의 여지는 있겠으나 우리나라에서도 환경오염피해 구제에 관한 법률을 제정한다면 비례의 원칙 관점에서 과하지 않은 범위에서

206) Günter Hager, Das neue Umwelthaftungsgesetz, NJW 1991, S. 141.

207) Peter Marburger, Umwelthaftung im deutschen Recht, 환경법연구(제29권 3호), 2007, p.12.

생태적 손해에 대한 원상회복 비용부담의무를 규정하고, 이를 생태적 손해에 대한 배상의 개념으로 이해하여 환경오염 책임이 공백없이 성취될 수 있도록 할 필요가 있을 것으로 사료된다.

4. 배상책임

「환경정책기본법」 제7조는 “자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자는 그 오염·훼손을 방지하고 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 훼손으로 인한 피해의 구제에 드는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”고 규정하고 있으며, 「토양환경보전법」 제10조의3 제1항은 “토양오염으로 인하여 피해가 발생하였을 때에는 해당 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염토양을 정화하여야 한다”고 규정하고 있다. 환경법의 대원칙인 원인자 부담의 원칙에 따라 환경오염 또는 훼손의 원인을 제공한 자가 그 피해의 구제 및 원상회복에 대한 책임을 지는 것은 당연한 일이다.

그러나 일반적으로 환경법상 환경책임의 개념은 행정법상 경찰책임의 개념과는 조금 다른 특징이 있는 것으로 이해된다. 즉 경찰책임은 위해의 예방과 제거 등 소극적인 목적을 지양하고 있음에 반해, 환경책임은 환경오염 및 훼손에 대한 예방 및 제거, 피해의 배상과 같은 소극적인 목적 이외에 적극적인 환경개선이나 조성 등을 포함하는 개념으로 이해된다.²⁰⁸⁾ 이러한 점에서 환경책임은 전통적인 경찰책임에 비하여 그 범위가 넓은 개념이라고 할 수 있다. 하지만 「환경정책기본법」 제7조나 「토양환경보전법」 제10조의3 제1항 등이 규정하고 있는 책임의 범위는 피해의 구제 및 원상회복이라는 전통적인 경찰책임의 범위의 그것과 큰 차이가 없어 보인다. 결국 또 다른 환경법의 대

208) 정훈, 현대사회의 환경분쟁과 행정쟁송, 환경법연구(제34권 2호), 2012, p.202.

원칙인 사전배려의 원칙 등에 대한 고려는 아직 현행 환경법령상 책임의 개념에 반영되지 못하고 있다고 평가할 수 있다.

실제로 국회에 제안된 세 가지 환경오염피해 구제를 위한 법률안들 역시 책임의 범위를 규정함에 있어 환경개선이나 조성과 같은 적극적 개념이 포함된 환경책임의 개념을 정립하지는 못하고 있는 것 같다. 하지만 무과실책임의 인정을 통하여 전통적인 고의·과실에 기반한 책임인정의 범위를 크게 확장하고 있다는 점에서 세 법률안 모두 진일보한 법안으로 평가할 만하다. 다음은 세 법률안의 배상책임과 관련한 규정이다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>제 4 조(사업자의 환경오염 피해배상책임) ① 시설의 설치 및 운영과 관련하여 환경오염피해가 발생한 때에는 과실 여부를 불문하고 해당 시설의 사업자가 그 피해를 배상하여야 한다. 다만, 그 피해가 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변 그 밖에 불가항력으로 인한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 환경오염피해가 그 시설 운영 중단전의 상황으로 인하여 발생한 경우 그 시설을 운영하였던 사업자는 제1항에 따라 배상하여야 한다.</p>	<p>제 4 조(손해배상책임) ① 사고대비물질 취급자는 해당 사고대비물질의 취급으로 인하여 화학사고 손해가 발생하였을 때에는 그 손해를 배상할 책임을 진다. 다만, 그 손해가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 손해를 배상할 책임이 없다</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변등 불가항력으로 발생한 경우 2. 사고대비물질 취급자 및 그 종업원이 아닌 제3자의 고의만으로 발생한 경우 	<p>제 6 조(배상책임) ① 사업자는 시설의 설치 및 운영과 관련하여 환경오염피해가 발생한 경우 과실 여부를 불문하고 그 피해를 배상하여야 한다. 다만, 그 피해가 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변 그 밖에 불가항력으로 인한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다.</p>

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
	<p>② 둘 이상의 사고대비 물질이 관련된 사고로 발생한 화학사고손해가 어느 사고대비물질로 인한 것인지 분명하지 아니한 경우에는 각 사고대비물질 취급자는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다. 다만, 그 화학사고손해가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 사고대비물질의 취급자는 손해를 배상할 책임이 없다.</p>	<p>③ 시설 운영을 중단한 경우에도 환경오염피해의 발생이 해당 시설 운영중단 이전의 상황에 기인한 경우에 사업자에게 제1항의 규정에 의한 책임이 있다.</p> <p>④ 선의·무과실의 시설양수인은 양수 이전의 사유로 발생한 오염피해에 관해 제1항의 책임을 지지 아니한다.</p>

세 법률안 모두 공히 환경오염의 가능성이 있는 시설의 소유자 또는 운영자에게 고의·과실을 따지지 않는 이른바 무과실책임을 인정하고 있다. 다만 시설의 소유자 또는 운영자에게 그 책임을 지우는 것이 지나치게 가혹한 전쟁·내란·폭동·천재지변 등 불가항력이 있는 경우에만 그 책임을 면해 준다. 이러한 무과실 책임은 행위책임이 아닌 시설책임으로서 시설이라는 요건을 갖추고 있다면 행위책임여부와 상관없이 책임을 지우는 것으로 이해할 수 있으므로, 행위책임 인정의 전제인 과실 또는 위법성 여부와 상관없이 잠재된 환경오염의 위험을 지니고 있는 대상시설에 위험이 발생되면 책임을 물을 수 있는 것이다.²⁰⁹⁾

209) 한상운/이영경, 지속가능발전을 위한 환경책임법체계 정립방안 기초연구, 한국환경정책·평가연구원, 2013, pp.9-11.

이미 위에서도 언급한 바와 같이 무과실책임의 인정은 피해자가 가해자인 사업자의 고의·과실 여부를 입증하기 곤란한 환경오염사고의 특성 상 환경오염피해 구제를 위한 법률 제정에 반드시 규정되어야 할 사항으로 지속적으로 학계에서 주장되어 오던 내용이다. 피해자는 환경문제에 대한 고도의 전문성을 갖추기 어렵고, 특히 시설의 설치 및 운영에 관한 정보는 사업자가 독점하고 있는 정보일 수밖에 없다는 점에서 정보의 불균형이 극심한 환경오염사고의 영역에서 피해자에게 가해자의 고의·과실을 증명하도록 하는 것은 지나치게 가혹할 수밖에 없다. 또한 사전배려의 원칙상 기본적으로 시설의 운영자는 해당 시설이 환경에 위해한 영향을 미치지 않도록 운영하여야 할 책무를 진다. 이러한 점에서 사업자의 고의·과실이 없더라도 시설이 환경에 위해한 영향을 미쳤다는 점만으로도 해당 시설의 운영자는 사전배려의 원칙을 위반한 것이라 평가할 수 있다. 결국 환경오염사고와 관련한 피해구제 영역에서는 어떠한 형태로든 전면적으로 무과실책임이 인정될 필요가 높으며, 위 세 가지 법률안 모두 이를 규정하고 있다는 점은 상당히 긍정적이라고 평가할 수 있다.

또한 환경오염은 다수의 가해자가 개입되는 경우가 많고, 나아가 각자 어느 정도의 기여수준을 가지고 발생시켰는지를 확정하기 곤란한 경우가 많다. 그러므로 가해자 전부를 연대하여 책임을 지울 수 있도록 하는 근거가 마련되지 못하면 오염에 대한 기여정도를 확정하지 못하여 발생할 수 있는 구제공백이 생길 수 있다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
제 7 조(연대책임) 환경오염 피해를 발생시킨 사업자가 둘 이상인 경우에 어느 사업자에 의하여	제 4 조(손해배상책임) ② 둘 이상의 사고대비 물질이 관련된 사고로 발생한 화학사고손해가	

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
그 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 해당 사업자들이 연대하여 배상하여야 한다.	어느 사고대비물질로 인한 것인지 분명하지 아니한 경우에는 각 사고대비물질 취급자는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다. 다만, 그 화학사고 손해가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 사고대비물질의 취급자는 손해를 배상할 책임이 없다.	

「환경오염피해 구제에 관한 법률안」과 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」은 환경오염피해를 발생시킨 사업자가 둘 이상인 경우에 어느 사업자에 의하여 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하도록 규정하고 있다. 결국 환경오염사고에 대한 책임이 있는 당사자가 다수인 경우에 피해자나 관할행정청은 그 중에 일인을 임의로 선택하여 책임을 묻는 것도 가능하다고 할 것이며, 책임을 물을 당사자를 선정함에 있어서 꼭 가장 책임이 중한 자를 선택하여야 하는 것은 아니므로 가장 배상이 용이한 당사자를 선택하는 것도 가능하다고 할 수 있을 것이다.²¹⁰⁾ 이러한 점에서 연대책임 규정은 다수 가해자가 피해에 기여한 정도를 명확히 입증하기 곤란하여 어떠한 가해자에게 어느 정도의 책임추궁이 가능한지를 판단하기 어려운 피해자의 입장에서 구제의 효율성을 상당히 제고할 수 있는 규정이라고 할 것이다. 또한 가장 배상이 용이한 가해자를 대상으로 책임추궁이 가능하므로 환경오염피해에 대한 실효적 구제 가능성을 매우 높이고 있는 규정이라 평가할 만하다.

210) 강만옥/민동기/임현정, 앞의 보고서, p.56.

다만 이러한 연대책임 규정은 자신이 부담하여야 할 책임 기여분 이상으로 배상을 수행한 사업자가 다른 사업자에게 추가 배상한 부분에 대한 구상권을 행사할 수 있도록 하는 근거를 마련해 둘 필요가 있으며, 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」과 「환경책임법안」은 이러한 근거를 규정하고 있다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>제 8 조(구상권) ① 다른 시설로 인하여 생긴 환경오염피해를 제4조에 따라 배상한 사업자는 해당 시설의 사업자에게 구상할 수 있다.</p> <p>② 환경오염피해가 시설의 설치·운영 등에 사용될 자재 역무의 제공에 의하여 생긴 때에는 사업자는 해당 자재 역무의 제공을 한 자의 고의 또는 중대한 과실이 있을 때에 한하여 구상할 수 있다.</p> <p>③ 환경부장관은 사업자가 배상할 책임이 있는 환경오염피해에 대하여 제18조제1호에 따라 피해자에게 그 피해를 보상한 경우에는 해당 사업자에게 제5조에 따른 배상책임한도와 지급한 보상금여의 범위에서 구상할 수 있다.</p>	<p>-</p>	<p>제11조(구상권) ① 피해자가 환경오염피해의 방제 및 제7조의 복원을 위해 비용을 지출한 경우 피해자는 그에 소요된 비용을 사업자 또는 기금에게 청구할 수 있다.</p> <p>② 다른 시설로 인하여 생긴 환경오염피해를 배상한 사업자는 해당 시설의 사업자에게 구상할 수 있다.</p>

5. 배상책임한도

원인자부담의 원칙과 환경적 관점만을 고려한다면 환경오염사고의 가해자는 제한없이 그 피해에 대한 배상하여야 함이 마땅할 것이다. 그러나 환경오염사고는 광역성, 중대성 등의 특징으로 인하여 경우에 따라서는 가해자가 천문학적인 수준의 배상액을 감당하여야 할 수 있다. 물론 원칙적으로 모든 배상책임은 전적으로 가해자의 부담이 되어야 할 것이나, 그러한 경우 자칫 환경적 위험이 존재하는 모든 활동의 포기로 연결되어 극단적으로는 공동체의 유지 및 발전을 위하여 꼭 필요한 활동도 배상위험을 회피하기 위하여 아무도 수행하지 않는 상황이 발생할 수도 있다. 즉 배상책임에 대한 위험부담이 지나치게 큰 경우엔 경제활동의 당사자가 예측가능한 경제활동을 하기가 어렵고, 산업활동으로 인한 리스크 부담이 커져서 경제활동의 지나친 위축이 발생할 우려가 있다.

결국 어느 정도 수준에서 사업자의 위험부담의 한계를 정해줄 필요가 있으며, 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」은 이러한 배상책임의 한계를 2천억원으로 정하여 명시하고 있다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
제 5 조(배상책임한도) 사업자의 환경오염피해에 대한 배상책임한도는 2천억원의 범위에서 시설의 규모 및 발생될 피해의 결과 등을 감안하여 대통령령으로 정한다. 다만, 다	-	-

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 환경오염피해가 사업자의 고의 또는 중대한 과실로 발생한 경우 2. 사업자가 시설의 설치·운영과 관련하여 안전관리기준을 준수하지 아니하거나 배출허용기준을 초과하여 배출하는 등 법령을 준수하지 아니한 경우 3. 사업자가 환경오염피해의 방제와 관련하여 책임 있는 공무원이 요구한 합리적인 협조와 지원을 제공하지 아니한 경우 		

물론 배상책임의 한도로 2천억원이 적절한지와 배상책임의 한도를 반드시 특정한 금액으로 정해야만 하는 것인지의 의문이 남는다. 환경오염사고의 양상에 따라 2천억원이 그 피해규모에 비하여 매우 낮은 금액일 수도 있으며, 경우에 따라서는 2천억원이 큰 부담이 아닐 수도 있는 사업자가 있을 수도 있기 때문이다. 이러한 점에서 배상책임의 한도를 금액기준이외에 다른 기준을 도출할 수 있는지 다시 검토해 보면 좋을 것 같다. 또한 배상책임 한도가 어느 정도여야 적절한지의 문제는 합리적인 기준이 따로 있는 문제라기 보다는 환경문제

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

의 중요성과 사업자의 부담완화의 필요성에 관한 사회적 합의의 문제일 것이기 때문에, 이러한 합의를 도출하기 위한 노력이 계속될 필요가 있을 것으로 생각된다.

이처럼 사회적 합의를 통하여 합리적인 배상책임의 한도를 도출하고 이를 한계 짓는다고 하여도 그 한도를 넘어서는 피해에 대한 구제를 고려할 수 있는 대안이 필요하다. 이러한 대안으로 주로 논의되고 있는 것이 기금을 마련하는 방안이다. 「환경책임법안」은 배상책임의 한도를 정하고 있지는 않으나, 환경오염피해구제기금의 설치·운용을 규정하고 있다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
-	-	제14조(기금의 설치 및 조성) ① 환경부장관은 환경오염피해 구제업무의 효과적 수행을 위해 환경오염피해구제기금(이하 “기금”이라고 한다)을 설치한다. ② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부 또는 정부 외의 자로부터 받은 출연금 2. 제18조제1항에 따라 사업자가 납부한 부담금 3. 기금의 운용수익금과 결산상 잉여금 4. 다른 회계 또는 다른 기금으로부터의 전입금

제 3 절 환경오염피해구제법안의 주요쟁점별 검토

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
		<p>5. 제3항에 따른 차입금</p> <p>6. 제25조제3항에 따라 환수한 부당이득의 징수금</p> <p>7. 제31조제3항에 따른 과징금</p> <p>8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자금</p> <p>③ 환경부장관은 기금 운용에 필요하다고 인정되는 경우에는 기금의 부담으로 다른 기금 또는 다른 회계로부터 자금을 차입할 수 있다.</p> <p>④ 정부는 회계연도마다 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금에 출연하여야 한다.</p> <p>제15조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.</p> <p>1. 제19조제1항에 따른 책임금 지급</p> <p>2. 제19조제3항에 따른 책임금 일부의 선지급</p> <p>3. 제20조제1항에 따른 보상급여 지급</p> <p>4. 환경오염피해 예방과 경감 등을 위한 기술개발사업 등의 용자</p> <p>5. 「환경기술 및 환경산업 지원법」 제2조제</p>

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
		2호에 따른 환경시설 설치사업 등의 용자 6. 차입금 및 이자의 상환 7. 기금의 조성·관리·운용에 필요한 경비 지출 8. 환경오염피해의 평가 및 피해 예방과 경감 등을 위한 조사·연구 9. 그 밖에 환경부장관이 이 법에 따른 환경오염피해 구제제도를 유지·개선하는 데 필요하다고 인정하는 경비

즉 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」은 배상책임의 한도를 설정하고 있으나, 「환경책임법안」은 환경오염피해구제기금제도를 규정하고 있다는 점에서 대비가 된다. 생각컨대 배상책임의 한도 설정은 사업자의 리스크 부담을 제한하여 예측가능한 경제활동을 가능하게 한다는 점에서 장점이 있으나 한도를 넘어서는 피해는 결국 피해자의 부담으로 돌아갈 수밖에 없다는 점에서 한계가 있고, 피해구제기금제도는 대형 환경오염사고 발생 시 안정적인 기금운용을 보장할 수 없고, 평소에 분담금을 납부하였다는 이유로 가해자에게 다른 피해구제를 위한 패널티가 부과되지 않는 것은 자칫 도덕적 해이를 가져올 수 있다는 점에서 문제가 있을 것으로 보인다. 때문에 책임한도의 설정과 피해구제기금제도의 운영이 서로 병립이 불가능한 것이 아닌 이상

이를 동시에 규정하여 양자의 단점을 보완하는 방안도 고려해 볼만 할 것으로 사료된다. 즉 책임한도를 설정하고 그 한도까지는 가해자가 피해구제를 위한 배상책임을 지도록 하면서, 그 배상한도를 넘어서는 피해에 대해서는 피해구제기금을 통하여 구제를 도모하는 것도 가능할 것이다. 이에 대하여 평소에 피해구제기금을 위한 분담금을 납부하였음에도 불구하고 피해가 발생하면 가해자 스스로가 또 다시 일정한도 내에서 배상책임을 지도록 하는 것은 일종의 이중부담이 될 수 있다는 점에서 반대하는 의견이 있을 수 있으나, 기본적으로 피해구제기금은 책임한도를 넘어서는 피해에 대한 구제를 위한 목적으로 책임한도의 설정과는 그 목적을 달리하는 것이기 때문에, 이중부담에 해당하지는 않는다고 보인다.

결국 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」 상 배상책임한도 규정과 「환경책임법안」 상 환경오염피해구제기금제도 규정을 모두 도입하되, 배상책임한도 이하의 경우에는 가해자가 배상책임을 지고, 이를 넘어서는 피해에 대해서는 피해구제기금제도를 통하여 구제하도록 하는 입법안 개선을 검토해 볼만 할 것이라고 생각된다.

6. 배상능력의 담보

위에서 살펴본 바와 같이 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」은 2천억원이라는 배상책임의 한도를 규정하고 있으나, 현실적으론 이러한 배상책임 조차도 부담하기 어려운 사업자가 많을 것이다. 만일 환경오염사고를 발생시킨 사업자가 그 피해배상액을 감당하지 못하는 경우엔 피해자가 배상을 요구할 대상이 없어지는 것이므로 피해구제의 방법이 없어진다. 때문에 배상능력을 담보하여 실효적인 피해구제가 가능하도록 하기 위하여 환경책임보험 등의 도입 요구가 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 요구가 반영되어 「환경오염피해 구제에 관

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

한 법률안」은 사업자에게 환경책임보험 가입의무를 부과하는 규정을 두고 있다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>제 3 조(환경책임보험 등의 가입 의무) ① 다음 각 호의 시설을 설치·운영하는 사업자는 환경오염피해가 발생한 경우에 피해자에게 그 피해를 배상할 책임을 보장하는 환경책임보험 등에 가입하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제2조제1호가목에 따른 시설로서 특정대기유해물질을 배출하는 시설 2. 제2조제1호나목에 따른 시설로서 특정수질유해물질을배출하는 시설 3. 제2조제1호다목에 따른 시설로서 지정폐기물 처리시설 4. 제2조제1호마목에 따른 시설로서 특정도양오염관리대상시설 5. 제2조제1호바목에 따른 시설로서 대통령령으로 정하는 시설 6. 그 밖에 환경오염피해를 유발할 위험성이 	-	-

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>높은 시설로서 대통령령으로 정하는 시설</p> <p>② 제1항에 따른 사업자는 환경책임보험 등에 가입한 후가 아니면 시설을 설치·운영할 수 없다.</p> <p>③ 환경책임보험 등의 보장계약금액, 부보범위, 책임공제의 기준 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>		

이러한 환경책임보험제도의 도입은 배상책임한도의 설정과 필수적으로 연결될 수밖에 없다. 일반적으로 보험제도가 운영되기 위해서는 몇 가지 전제요건이 충족되어야 한다. 우선 발생하는 보험사고가 우연하게 발생하여야 하며, 다수의 동질 위험 집단이 존재하여야 하고, 담보하는 위험의 손실규모가 측정가능한 것이어야 하며, 계약자가 부담하는 보험료는 보험업자가 보험사고 발생 시에 이를 보상함에 부족함이 없고 보험업자의 수익이 확보될 수 있으며 계약자가 부담가능한 수준이어야 한다. 그러나 환경오염사고의 경우에는 무엇보다도 담보하여야 하는 위험의 손실규모가 천문학적으로 커질 수도 있기 때문에, 보험사고를 보상함에 부족함이 없으면서 보험업자의 수익도 확보할 수 있고 또한 계약자가 부담가능한 수준의 보험료를 산출하기 어려운 문제가 있다. 결국 배상책임의 한도를 설정해 줌으로써 담보하여야 하는 위험의 손실규모를 적절한 수준에서 제한해 주어야만 보험제도의 운영이 가능하게 된다.

이러한 점에 비추어 보면 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」은 궁극적으로 환경오염사고의 발생가능성이 있는 사업자의 배상능력을 담보하기 위하여 환경책임보험제도를 도입하고자 했던 것이고, 동법 제 5조의 배상책임의 한도는 그러한 보험제도가 운영될 수 있도록 하기 위하여 필수적으로 정하여야 하는 사항이었기 때문에, 이를 규정한 것이라고 생각해 볼 수 있다. 반면에 「환경책임법안」은 환경오염피해 구제기금제도의 운영을 통하여 사업자의 배상능력을 담보하는 것이기 때문에, 보험제도가 아니므로 별도의 배상책임의 한도가 필요하지 않았던 것으로 이해할 수 있다.

그러나 위에서도 언급한 바와 같이 배상책임의 한도 설정과 피해구제기금의 운영은 동시에 규정하는 것이 오히려 합리적일 수 있으며, 배상책임 한도 이하의 배상책임도 감당하기 어려운 사업자의 배상능력 담보를 위하여 환경책임보험제도 역시 함께 운영하는 것이 공백없는 피해구제의 관점에서 바람직할 것으로 보인다. 때문에 배상책임의 한도 설정, 피해구제기금의 운영, 환경책임보험제도의 운영은 모두 도입할 필요가 높다.

7. 인과관계의 추정

전통적인 불법행위의 성립요건으로서의 인과관계는 현실적으로 발생한 손해를 누가 배상할 것인가와 관련한 책임귀속의 관계를 결정하기 위한 개념이므로 자연과학 분야에서 말하는 인과관계와는 다른 법관의 자유심증에 기반하여 도출된 확신에 의하여 인정되는 법적인 가치판단이라고 이해되어 왔다.²¹¹⁾ 그러나 환경법 영역에서는 피해발생원인의 복잡성 및 간접성 그리고 가해자와 피해자 간의 정보의 불균형 형성 등의 특징이 있기 때문에, 법관이 확신에 다다를 수 있도록 하

211) 박균성/함태성, 앞의 책, pp.150-151.

는 정도의 인과관계 입증을 요구하거나 그 입증을 피해자에게 책임지우는 것은 피해자 일방에게 매우 불리하게 된다. 이러한 이유로 개별 환경법이 이러한 인과관계의 입증정도를 완화할 수 있도록 하거나 그 입증책임을 가해자에게 지우도록 하는 명시적인 규정을 두고 있는 것은 아니나, 그간 판례를 중심으로 이론적 발전을 통하여 문제를 해결하고자 하는 노력이 계속되어 왔다.

물론 환경법 영역에서 인과관계의 입증정도를 어느정도 완화할 필요도가 높고, 그 입증책임을 전환할 필요도 있다는 공감대가 형성된다면 단순히 이론적 발전을 통하여 이 문제를 해결하는 것보다 입법적으로 이를 해결하는 것이 합리적일 것이기 때문에, 위 세 법률안 중 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」과 「환경책임법안」은 인과관계의 추정을 명시적으로 규정하고 있다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>제 6 조(인과관계의 추정)</p> <p>① 시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다.</p> <p>② 제1항에 따른 상당한 개연성이 있는지의 여부는 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 피해발생의 시간과 장</p>	<p>-</p>	<p>제 6 조(배상책임) ① 사업자는 시설의 설치 및 운영과 관련하여 환경오염피해가 발생한 경우 과실 여부를 불문하고 그 피해를 배상하여야 한다. 다만, 그 피해가 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변 그 밖에 불가항력으로 인한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한</p>

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>소, 피해의 양상과 그 밖에 피해발생에 영향을 준 사정 등을 고려하여 판단한다.</p> <p>③ 환경오염피해가 전적으로 다른 원인으로 인하여 발생한 것으로 볼 사정이 있는 때에는 제1항에 따른 추정은 배제된다.</p>		<p>상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다.</p> <p>③ 시설 운영을 중단한 경우에도 환경오염피해의 발생이 해당 시설 운영중단 이전의 상황에 기인한 경우에 사업자에게 제1항의 규정에 의한 책임이 있다.</p> <p>④ 선의·무과실의 시설 양수인은 양수 이전의 사유로 발생한 오염피해에 관해 제1항의 책임을 지지 아니한다.</p>

두 법률안은 공히 어떠한 시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 ‘상당한 개연성’이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다는 규정을 두고 있다. 환경법 영역의 특수성을 반영하여 인과관계 입증의 정도를 완화하기 위한 수단으로 상당한 개연성을 규정한 취지에는 당연히 공감은 있으나, 상당한 개연성이 인정된다는 것만으로도 배상책임을 지게 될 위험이 생기는 산업계의 입장에서는 환영할만한 일이 아닐 수 있다. 그러나 이러한 상당한 개연성이란 결국 일정정도의 입증책임을 전환하고 있는 것에 불과하며, 환경이라는 공공재에 위해를 가할 위험이 있는 행위를 하고 있는 이상 이 정도의 부담을 사업자가 추가로 부담하게 되는 것이 현저하게 비례의 원칙에 위배되는 것이라고 보이지는 않는다.

즉 피해자가 피해발생과 상당한 개연성이 있다고 주장하며 배상을 주장하는 경우 가해자는 그러한 상당한 개연성이 없음을 주장하면 되는 일이기 때문에, 상당한 개연성은 궁극적으로 입증책임의 전환과 연결된다. 그리고 정보를 독점적으로 가해자인 사업자가 보유하고 있을 가능성이 높은 환경사건의 특성상 이러한 입증책임의 전환이 지나치게 과한 부담을 지우고 있는 것이라고 보이지도 않는다. 그러므로 일부 제기될 수 있는 산업계의 반대에도 불구하고 이러한 인과관계의 추정 조항은 현저히 합리성을 상실한 규정이라고 생각되진 않는다.

8. 환경정보청구권

위에서도 언급한 바와 같이 환경오염피해와 관련한 소송은 가해자인 사업자가 관련 정보를 독점하고 있는 경우가 많아 정보의 불균형성이 극심한 영역이다. 때문에 넓은 범위에서 환경정보청구권이 인정되지 아니하면 피해자의 실효적 구제가 곤란한 경우가 많다. 이러한 문제해결을 위하여 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」과 「환경책임법안」은 별도의 조문으로 정보청구권을 규정하고 있다.

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
제11조(정보청구권) ① 이 법에 따른 피해배상청구권의 성립과 그 범위를 확정하기 위하여 필요한 경우에 피해자는 해당 시설의 사업자에게 제5조 및 제6조제2항과 관련한 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있다.	-	제12조(정보청구권) ① 이 법에 따른 환경오염피해를 확정하기 위하여 필요한 경우, 피해자는 해당 시설의 사업자에게 시설에 관한 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있다. ② 이 법에 따른 배상청구를 받은 사업자는

제 4 장 환경책임법제의 도입 노력 및 개선방안

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>② 이 법에 따른 피해 배상 청구를 받은 사업자는 피해자에 대한 피해배상이나 다른 사업자에 대한 구상권의 범위를 확정하기 위하여 다른 사업자에게 제 5조 및 제6조제2항과 관련한 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 정보의 제공 또는 열람 청구를 받은 자는 해당 정보를 제공하거나 열람하게 하여야 한다.</p> <p>④ 제1항 및 제2항에 따른 정보 제공 및 열람의 청구를 받은 사업자가 영업상 비밀에 관한 사항으로 정보 제공 또는 열람을 거부하는 경우에는 환경부장관은 환경오염피해 구제정책위원회의 심의를 거쳐 정보를 제공하도록 하거나 열람자와 장소를 지정하여 이를 열람하도록 명할 수 있다.</p> <p>⑤ 제4항에 따른 환경부장관의 명령에도 불</p>		<p>피해자에 대한 배상의 무나 다른 사업자에 대한 구상권의 존부 및 그 범위를 확정하기 위하여 다른 사업자에게 관련된 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 청구를 받은 사업자는 대통령령으로 정한 기간 내에 해당 정보를 제공하거나 열람하게 하여야 한다. 다만, 영업비밀과 관련되어 일부 조사 결과를 공개하지 아니할 필요가 경우 위원회의 심의를 거쳐 열람 조건을 한정할 수 있다.</p> <p>④ 제1항 및 제2항에 따른 청구가 거부된 경우에는 해당 청구인은 환경부장관에게 정보 제공 또는 열람 명령을 신청하고 환경부장관은 제13조에 따른 위원회 심의를 거쳐 정보 제공 또는 열람 여부를 해당 사업자에게 명할 수 있다.</p> <p>⑤ 제3항에 따른 공개는 관보에 게재하거나</p>

환경오염피해 구제에 관한 법률안	화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안	환경책임법안
<p>구하고 사업자가 이에 응하지 않을 경우 법원은 정보에 대한 피해자의 주장을 진실한 것으로 인정할 수 있다.</p> <p>⑥ 제1항, 제2항 및 제4항에 따라 정보를 제공받거나 열람한 자는 그 정보를 해당 목적과 다르게 사용하거나 다른 사람에게 제공하는 등 부당한 목적을 위하여 사용하여서는 아니 된다.</p> <p>⑦ 제1항부터 제4항까지에 따른 정보제공 또는 열람 청구의 절차와 정보제공 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>		<p>인터넷 홈페이지에 게시하는 방법에 따른다.</p> <p>⑥ 제1항부터 제4항까지에 따른 청구의 절차 및 그 밖에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.</p>

「환경오염피해 구제에 관한 법률안」, 「환경책임법안」과 달리 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」은 정보청구권과 관련한 별도의 규정을 두고 있지는 않으나 동 법률안이 적용대상으로 하고 있는 화학사고와 관련하여서는 내년 시행 예정인 「화학물질관리법」이 이미 사고대비물질을 취급하는 자에게 취급하는 유해화학물질의 유해성정보 및 화학사고 위험성, 화학사고 발생시 대기·수질·지하수·토양·자연환경 등의 영향 범위, 화학사고 발생시 조기경보 전달방법, 주민대피 등 행동요령의 정보를 알기 쉽게 매년 1회 이상 고지할 의무를 부과하고 있기 때문에 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한

법률안」이 재차 정보청구권을 규정할 필요가 없기 때문인 것이지 정보청구권 자체를 불필요한 것으로 인식한 결과는 아닌 것으로 생각된다. 「화학물질관리법」에 따르면 사고대비물질을 취급하는 자는 취급사업장 인근 지역주민에게 취급하는 유해화학물질의 유해성정보 및 화학사고 위험성, 화학사고발생 시 대기·수질·지하수·토양·자연환경 등의 영향범위, 화학사고 발생시 조기경보 전달방법, 주민대피 등 행동요령에 관한 정보를 매년 1회 이상 고지하여야 한다(제42조 제1항). 지역주민에 대한 고지는 서면통지, 개별설명, 집합전달 등의 방법 중에서 하나 이상의 방법으로 하고(동법 제42조 제2항), 사고대비물질을 취급하는 자는 지역주민의 요청이 있을 경우 제1항의 내용에 대하여 개별적으로 통지하여야 한다(제42조 제3항).

또한 「유해화학물질관리법」도 사고대비물질로 인한 사고의 피해가 크게 우려되는 지역 등 대통령령으로 정하는 지역에 사고대비물질의 취급시설을 두고 있는 자는 사고로 인한 피해를 최소화하기 위하여 인근 주민에게 자체방제계획을 사전에 알려야 한다고 규정하고 있다(제39조 제3항).

우리나라의 경우 「환경정책기본법」이나 개별 환경법에서 정보공개청구권을 규정하고 있는 경우가 없기 때문에 시설 운영자에게 환경시설 또는 환경위험에 대해 정보공개를 청구할 수 있는 권리를 인정하기 어렵다. 다만 일반 행정법상의 정보공개청구권에 근거하여 환경시설을 인·허가한 행정청 또는 공공기관을 상대로 정보공개를 청구할 여지는 있겠으나,²¹²⁾ 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서는 국가의 기밀, 개인정보, 기업의 비밀 등 많은 비공개사유들을 규정하고 있으므로, 문제가 되는 환경정보는 보통 기업비밀에 해당하여 대부분 공개되지 않을 가능성이 높다. 그러나 위에서도 언급한 바와 같이 「오투후스 협약」 이후 환경오염물질 배출에 관한 정보는 환경이라는 공

212) 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제5조, 제6조.

공재에 영향을 미치는 것과 관련된 정보이므로 기업비밀 보호이익보다 정보공개 이익이 우선한다고 이해하는 것이 국제적인 경향이다. 결국 멀지 않은 시간안에 이처럼 넓은 범위로 환경정보 공개를 인정하는 경향은 우리나라에도 영향을 미치지 않을 수 없을 것으로 생각된다. 이러한 관점에서 환경정보의 공개는 그 특성을 감안하여 청구인적격이나 공개대상범위를 확대할 필요가 있을 것이며, 환경책임법 등의 제정을 통해 환경피해를 입거나 입을 우려가 있는 자에게 시설의 운영자 또는 관할행정청에 대한 정보공개청구권을 인정하는 것은 바람직한 일이라고 사료된다. 또한 완전한 정보청구권의 보장을 위하여 정보공개청구권 이외에 정보열람청구권도 인정할 필요가 있을 것이며, 이는 독일의 환경책임법이 피해자가 제공받은 정보가 불완전하거나 불충분하다고 판단되는 경우에 당해 시설의 운영자에게 자료의 열람을 청구할 수 있는 권리를 인정하고 있는 예를 참고할 수 있을 것 같다. 그 밖에 형평의 관점에서 피해자에 대해서만 정보공개청구권 및 정보열람청구권을 인정할 것이 아니라 시설 운영자에게도 자신의 손해배상책임을 면책하기 위한 정보의 공개 및 열람을 청구할 수 있는 권리를 인정하는 것도 고려해 볼만할 것으로 생각된다.²¹³⁾

213) 한상운, 환경책임과 환경피해보험의 제도화 방안에 관한 연구(II), 한국환경정책·평가연구원, 2011, p.88.

제 5 장 결 론

최근 연이은 화학물질 사고 등 환경오염사고로 인하여 많은 국민들이 피해를 입거나 불안해하고 있다. 이러한 환경오염피해로부터 국민을 보호하기 위해서는 사고예방, 사고대응, 그리고 사고 후 원상복구 및 피해구제의 전 과정이 효과적으로 작동하여야 함은 너무도 당연한 일이다. 그런데 우리의 현행 환경법제는 사고예방과 사고대응에 대하여는 비교적 촘촘한 규율체계를 갖추고 있음에 반하여, 특히 피해구제와 관련하여서는 일반적인 민법상 손해배상 체계에 의존하고 있을 뿐이어서 실효적인 피해구제가 어려운 경우가 많다. 물론 불법행위와 인과관계에 기반한 손해배상 체계 자체가 문제인 것은 아니나, 환경문제가 가지고 있는 여러 가지 특수성(피해의 광역성, 누적성, 다자관련성, 고도의 전문성, 가해자의 정보독점, 배상을 위한 재무적 담보능력 확보 필요 등)으로 인하여 특히 환경오염피해와 관련해서는 전통적인 손해배상 법리만으로는 실효적인 피해구제가 곤란한 규율공백이 있다는 점을 부인하기 어렵다.

이처럼 환경오염피해의 경우엔 일반적인 민법상 손해배상 법리에 따라서는 실질적으로 완전한 구제가 곤란한 경우가 많음에도 불구하고 전통적인 손해배상 법리에만 의존하여 구제하도록 하는 것은 피해자에게 너무 가혹한 일이며 손해에 대한 완전한 구제를 추구하는 법의 대원칙에도 위반되는 것이다. 때문에 국제사회의 주요 국가들은 환경문제에 대해서는 특수한 법제를 구축하여 완전한 구제를 구현하고자 노력하고 있으며, 우리 학계에서도 지속적으로 환경오염피해 구제를 위한 별도의 법제 구축을 주문하고 있다. 또한 최근 발의되어 국회 심의과정에 있는 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」, 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」, 「환경책임법안」 등도 환경문제

의 특수성을 반영하여 오염피해에 대한 실효적 구제가 가능하도록 하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있을 것이다.

위 법률안들이 공히 개선하고자 시도하였던 것은 궁극적으로 전통적인 민법상 손해배상 법리를 통해서는 극복 곤란한 환경오염피해 구제문제를 해결하고자 한 것이다. 특히 불법행위에 기초한 전통적인 손해배상 법리는 가해자의 위법한 행위가 고의·과실에 의한 것이라는 점에 대한 입증을 전제로 하는 것이나, 환경사건을 이해하기 위하여 필요한 고도의 전문성을 피해자가 갖추기를 기대하는 것은 무리라는 문제, 사고와 관련된 정보가 가해자가 독점적으로 보유하고 있는 경우가 많다는 문제, 그리고 오염물질이 환경매체를 통하여 간접적으로 피해를 야기한다는 문제 등 때문에, 환경오염사고의 경우에는 가해자의 고의·과실을 입증한다는 것이 매우 어려운 일이다. 그래서 위 법률안들은 공히 이른바 무과실책임의 인정을 명시하고 있으며, 이는 그간 학계에서 지속적으로 요청되고 있던 것이다. 결국 환경오염피해에 대한 실효적 구제를 위해서는 동 피해에 대한 손해배상 문제를 해결함에 있어 일반적으로 무과실책임이 인정될 수 있어야 한다.

또한 위에서 지적한 문제들로 인하여 환경사건의 경우에는 피해가 가해자의 위법한 행위와 인과관계가 있다는 점을 증명하는 것 역시 쉽지 않은 일일 수밖에 없다. 즉 피해자에게 인과관계를 입증할 만큼의 전문성과 정보가 있을 것으로 기대하기 어려운 측면이 있으므로, 피해자가 일방적으로 불리한 상황에 놓이게 되며 이를 보완할 필요가 높다. 그래서 피해자는 자신의 피해가 가해자의 위법한 행위 때문에 발생하였다는 상당한 개연성만 입증하면 족하고, 가해자가 자신의 위법한 행위가 그러한 피해를 야기한 것이 아니라는 점을 입증하도록 하여야 한다는 이른바 상당한 개연성이론과 입증책임의 전환이 논의되고 있는 것이다. 물론 이는 이미 판례를 통하여 상당히 보완되고 발전되어 온 것이긴 하지만, 법적 명확성의 관점에서 법령이 이를 명

시적으로 규정할 필요가 있다. 그러므로 환경오염피해 구제에 있어서 피해자는 상당한 개연성을 입증하는 것만으로 족하다는 점을 입법적으로 규정하는 것이 바람직하겠다.

그리고 환경사건에서 고의·과실의 입증과 인과관계의 입증이 모두 곤란한 근본적인 이유 중 하나가 바로 정보의 불균형성, 즉 가해자가 환경오염사고와 관련한 정보를 독점적으로 보유하고 있으며 피해자는 이 정보에 접근하기 어렵다는 점이므로, 피해자의 정보접근권을 최대한 보장하고 나아가 오염물질 배출과 관련된 정보는 넓은 범위에서 정보를 공개하도록 하는 법령의 규정이 필요하다고 하겠다. 환경정보의 공개범위를 점차로 확대하고 그 공개의무도 적극적으로 규정하는 경향은 이미 국제사회의 공통된 추세라고 할 수 있다. 우리가 국제사회에서 고립된 존재로 남아있을 수 없는 한 이러한 추세에 결국은 따르지 않을 수 없을 것이라는 점을 고려한다면 환경정보의 적극적인 공개는 굳이 환경오염피해의 실효적 구제의 관점에서만 필요한 것이 아니라 환경 리스크를 최소화함으로써 공익을 극대화하자는 관점에서도 필요성이 높은 일이다.

그 밖에 피해배상 능력을 담보하여 피해자에게 충분한 구제가 가능하도록 하기 위하여, 그리고 사업자의 입장에서도 사업 리스크를 제한함으로써 지속가능한 사업영위가 가능하도록 하기 위하여는 환경오염피해 배상책임보험 제도의 도입과 배상책임 한도의 설정 그리고 피해구제기금 제도의 도입 등이 검토되어야 한다. 또한 이 제도들은 서로 상충되는 것들이 아니므로 충분한 피해구제를 위한 배상능력의 확보와 사업 리스크의 제한의 관점을 모두 고려하여 각 제도를 모두 도입하는 방안도 배제하지 않고 검토하여야 한다.

그리고 무엇보다 누가 어느 정도의 책임을 져야 하는 문제를 해결하기 위하여 환경오염과 그 피해의 법적 개념을 명확히 정의하고 그

원인제공자는 어떠한 책임을 지어야 하는 지에 대하여도 법적으로 명확히 규정하기 위한 노력이 계속되어야 할 것이다.

이번 국회 회기에 발의되었던 「환경오염피해 구제에 관한 법률안」, 「화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안」, 「환경책임법안」 등 세 법안은 위에서 언급한 문제들을 충실히 해결하기 위한 많은 내용들을 담고 있다. 그러다보니 내용적으로 유사한 점이 많을 수밖에 없으므로 국회 소관 상임위원회인 환경노동위원회 심의과정에서 많은 논의를 거쳐 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률안」으로 통합되었고, 그 과정에서 오히려 각 법안의 장점들이 적절히 잘 모아진 측면도 있어서 동 법률안이 통과되면 환경오염피해에 대한 실효적 구제의 관점에서 상당한 진척이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 무엇보다 동 법률안이 통과되면 오염유발자에게 좀 더 엄격한 책임을 부과하여 환경위험을 합리적으로 관리하지 않을 수 없도록 유도함으로써 환경사고의 예방효과를 제고하는 등 환경오염피해 전반에 대한 예방과 책임, 구제 시스템을 완성하여 국민 모두가 환경오염피해로부터 안심하고 살아갈 수 있는 안전한 사회를 만드는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

결국 환경문제를 다룸에 있어서 가장 중요한 것 중 하나는 환경손해에 대한 ‘환경책임’을 명확하게 부여하는 것인데, 우리 법제는 아직 이 부분에 있어서 부족한 면이 있는 것으로 보인다. 이러한 관점에서 일부 산업계의 요구처럼 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 제정을 보류하기에는 우리 사회가 당면하고 있는 위험의 정도가 너무 크고 광범위하다. 환경오염 위험은 우리 모두에게 영향을 미치는 보편적 문제이자 현대 사회의 당면 과제이므로, 개별 기업의 리스크 관리에만 의존할 수 있는 문제는 아닐 것으로 보인다. 결국 공동체 전체의 구성원이 공동대처하여 문제를 해결하기 위한 노력이 절실하다고 할 것이다.

참 고 문 헌

<연구논문>

- Gerhard Igl*, Umwelthaftungsrecht in Deutschland: Gegenwartiger Stand, Erfolg und künftige Entwicklungsperspektiven, 환경법과 정책(제 5권), 2010
- Peter Marburger*, Umwelthaftung im deutschen Recht, 환경법연구(제29 권 3호), 2007
- 구지선, 환경정보공개에 관한 공법적 검토, -환경정보에 대한 상시 적 접근에 관한 논의를 중심으로-, 서울법학(제21권 3호), 2014
- 권혁, 독일에서의 해양유류오염에 따른 손해보상체계와 그 시사점, 최신외국법제정보(2009년 2호), 한국법제연구원, 2009
- 김상일, 미국 환경소송의 실제-Woburn 사건(영화“Civil Action”의 배경)의 분석-, 환경법연구(제26권 4호), 2004
- 김성곤, 독일의 환경오염방지법(UschadG)(I), 최신외국법제정보(2008 년 7호), 한국법제연구원, 2008
- 김성배, 소급적 토양정화책임의 위헌문제-미국 판례와 Cercler상의 논의를 중심으로, 환경법과 정책(제8권), 2012
- 김세규, 환경위험책임에 관한 연구, 공법학연구(제6권 2호), 2005
- 김영근, 환경책임법의 도입과 정보공개청구권, 연세대학교 법학연구 (제22권 2호), 2012
- 김종윤, 해상유류오염 손해배상의 범위, 한국해법학회지(제20권 2호), 1998

참 고 문 헌

- 김현준, 환경갈등 극복을 위한 환경민주화의 법적 과제, 저스티스 (제134-3호), 2013
- 김현준, 환경행정법에서의 위험과 리스크, 행정법연구(제22호), 2008
- 김형석, 민사적 환경책임, 서울대학교 법학(제52권 1호), 2007
- 김홍균, 토양환경보전법 책임체계의 새로운 방향, 저스티스(제110호), 2009
- 김홍균, 환경보험제도의 도입과 정착을 위한 제언, 저스티스(제65호), 2002
- 문병효, 독일 환경손해법(Umweltschadensgesetz)의 주요내용과 시사점, 환경법과 정책(제5권), 2010
- 박수혁, 지구환경시대·환경자치시대에 있어서의 한국의 환경법정책의 문제점과 개선방향, 공법연구(제25권 제2호), 1997
- 석인선, 환경정책기본법의 규범적 의미와 확립 - 미국과 우리나라의 비교법적 고찰을 중심으로 -, 환경법연구(제23권 1호), 2001
- 소병천, 초국경환경피해에 대한 국제법적 고찰, 환경법연구(제29권 1호), 2007
- 심민석, 민사소송에 의한 환경분쟁해결의 문제점과 개선방안, 석사 학위논문, 동국대학교 대학원, 2005
- 유지태, 환경책임법연구, 공법연구(제22집 3호), 1994
- 육진용, 해양오염사고로 인한 환경손해 배상에 관한 고찰, 한국해법 학회지(제20권 1호), 1998
- 이영창, 민사소송을 통한 환경오염피해 구제의 현실과 한계, 환경오염 피해구제의 실효성 확보방안, 한국환경법학회 제117회 학술대회 자료집, 2014

- 이준서, 토양환경보전을 위한 부담금제도의 도입 가능성: 미국의 Superfund 사례를 중심으로, 재정법연구(제2권), 2009
- 이현수, 환경상 유독물질 오염으로 인한 인적 피해의 행정적 보상제도 - 미국의 논의를 중심으로 -, 환경법연구(제33권 2호), 2011
- 장 욱, 환경정의의 관점에서 본 환경책임법제에 대한 소고, 환경법연구(제35권 2호), 2013
- 전경운, 환경소송에서 인과관계의 입증에 관한 소고, 환경법연구(제32권2호), 2010
- 전경운, 환경오염피해 구제를 위한 민사법제의 개선방안 및 모색, 환경오염 피해구제의 실효성 확보 방안, 한국환경법학회 제117회 학술대회 자료집, 2014
- 전경운, 환경정책기본법 제31조에 의한 무과실책임의 문제점과 개정방향, 환경법연구(제31권 2호), 2010
- 전경운, 환경책임법 제정의 필요성과 그 내용, 환경법연구(제25권 1호), 2003
- 전경운, 환경침해피해의 사법상 구제원리, 환경법연구(제25권 2호), 2003
- 전경운/김영경, 토양오염피해에 대한 손해배상청구의 법리, 경희법학(제48권 3호), 2013
- 정극권, 헌법체계상 환경권의 보장, 헌법학연구(제15권 2호), 2009
- 정진영, 환경오염 피해에 대한 사법적 구제 - 위험책임의 입장에서, 환경법연구(제21권), 1999
- 정 훈, 현대사회의 환경분쟁과 행정쟁송, 환경법연구(제34권 2호), 2012

참 고 문 헌

- 정 훈, 환경관련 행위에 대한 공법적 책임, 환경법연구(제29권 3호), 2007
- 조은래, 토양오염의 피해에 대한 책임, 지하수토양환경(제10권 6호), 2005
- 조은래, 환경소송상의 입증문제에 대한 소고, 환경법연구(제28권 3호), 2006
- 조은래, 환경소송에 있어서의 인과관계론에 대한 고찰, 이종상 박사 화갑기념논문집, 문양사, 1994
- 조홍식, 헌법상 환경권 논쟁, 헌법학연구(제2호), 1996
- 최상호, 독일의 환경책임법과 우리나라의 환경정책기본법의 비교 고찰, 민사법학(제16호), 1998
- 한귀현, 환경손해에 대한 책임법제 - 유럽환경손해책임지침과 독일 환경손해법안을 중심으로, 공법연구(제35집 1호), 2006
- 한상운, 한국에서의 환경책임 입법방안에 관한 법적 검토, 환경법과 정책(제5권), 2010
- 황진호, 환경오염에 대한 손해배상, 환경문제연구총서 VI, 대한변호사협회, 1996

<도 서>

- 김홍균, 환경법(제2판), 홍문사, 2012, p.955
- 박균성/함태성, 환경법(제5판), 박영사, 2012, p.25
- 손윤하, 환경침해와 민사소송, 청림출판, 2005, pp.83-84
- 오석락, 환경소송의 제문제, 삼영사, 1996

천병태/김명길, 환경법론, 삼영사, 1997, p.263

홍성방, 헌법학, 현암사, 2006, p.583

홍준형, 환경법, 박영사, 2001, p.41

<연구보고서>

강만옥/민동기/임현정, 환경피해 보상제도 개선 방안 연구, 한국환경
정책·평가연구원, 2000

김홍균, 환경오염 피해에 대한 책임체계의 정비방안, 연구용역보고
서, 2001

박종원/이준서/이상태, 환경오염 취약지역 주민 건강피해 구제 및 관
리제도 도입 연구, 연구용역보고서, 2011

전재경, 환경책임 법제 연구, 한국법제연구원, 2003

차현숙, 오염의 통합적 예방과 통제를 위한 법제연구, 한국법제연구
원, 2011

한상운, 지속가능발전을 위한 환경책임법체계 정립방안 기초연구,
연구용역보고서, 2013

한상운, 환경책임과 환경피해보험의 제도화 방안에 관한 연구Ⅱ, 한
국환경정책·평가연구원, 2011

한상운, 환경책임과 환경피해보험제도의 제도화 방안에 관한 연구,
한국환경정책·연구원, 2010

한상운/이영경, 지속가능발전을 위한 환경책임법체계 정립방안 기초
연구, 한국환경정책·평가연구원, 2013

한상운/정희성/공성용/이창훈, 통합적 환경관리체계 구축을 위한 정
책방안연구(Ⅱ), 한국환경정책·평가연구원, 2008

<외국문헌>

Andreas Fisahn, Effektive Beteiligung solange noch alle Optionen offen sind - Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Aarhus- Konvention ZUR 2004

Annette Guckelberger, Entwicklungslinien im Umweltrechtsschutz, JA 2014

Balensiefen, Umweltschadengesetz, 2013

Beckmann/Wittmann, USchadG § 2 Begriffsbestimmungen, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 71. Ergänzungslieferung, 2014

Bettina Werres, Information und Partizipation der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten nach den Richtlinien 2003/4/EG und 2003/35/EG, DVBl 2005

Christian Schrader/Tobias Hellenbroich, Verbandsklage nach dem Umweltschadengesetz(USchadG), ZUR 2007

Eckhard Reh binder, Ersatz ökologischer Schäden-Begriff, Anspruchsbe-
rechtigung and Umfang des Ersatzes unter Berücksichtigung rechts-
vergleichender Erfahrungen, NuR 1988

Edward H.P. Brans, Liability for Damage to Public Natural Resource-
Standing, Damage and Assessment, Kluwer Law International,
2001

Erich Gassner, Der Ersatz des ökologischen Schadens nach dem gel-
tenden Recht, UPR 1987

Fellenberg/Schiller, Vorbemerkung, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht,
71. Ergänzungslieferung, 2014

- Günter Hager*, Das neue Umwelthaftungsgesetz, NJW 1991
- Günter Hager*, Umweltschäden -ein Prüfstein für die Wandlungs- und Leistungsfähigkeit des Deliktsrechts, NJW 1986
- Jan Ziekow*, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes. NVwZ 2007
- Jürgen Knebel*, Überlegungen zur Fortentwicklung des Umwelthaftungsrecht, UTR Bd. 5
- Ludwig Krämer*, EU Environmental Law(7th Ed.), Sweet & Maxwell, 2012
- Mattias Sauer*, Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten im Umbruch? - Versuch eines Überblicks zum Stand der Diskussion, ZUR 2014
- N. Denis Taylor*, California Expands Tort Liability under the Novel Market Share Theory: Sindell v. Abbott Laboratories, Pepperdine Law Review, Vol.8 Issue 4, 1981
- Patrica Birnie/Alan Boyle*, International Law & Environment, 2nd, Oxford University Press, 2002
- Sabine Schlacke*, Aarhus- Konvention - Quo vadis? ZUR 2004
- Thomas J. Schoenbaum/Ronald H. Rosenberg/Holly D. Doremus*, Environmental Law, Foundation Press, 2004
- Thomas v. Danwitz*, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten NVwZ 2004