



독일 환경피해의 회피와 그 복원책임에 대한 유럽연합지침(2004/35/EG)과 독일 국내입법

I. 유럽 연합지침(EU-Richtlinie 2004/35/EG)¹⁾

1. 배경과 목적

엄밀히 말하자면 환경이라는 테마는 무역, 자원, 인권 등의 오랜 전통을 가진 국제사회의 논의 주제보다는 상당히 젊다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 21세기의 국제적 커뮤니티 단계에서 논의되고 있는 가장 첨예하고 또 현재까지 이어져 오고 있는 중심적 주제인 정치, 경제와 밀접하게 작용하고 있으며, 더 나아가서 단일 국가의 노력으로는 절대적으로 문제해결에 도달하기 힘들다는 공동의 인식을 바탕으로 하는 것이 바로 환경에 대한 문제일 것이다.

유럽에서는 1970년 이래로 유럽경제공동체(EWG)²⁾를 근간으로 하여 다소 광범위한 환경 법에 대한 관심을 보이기 시작하였다. 그러나 환경 문제에 대해 규율 하는 것에 대해 여전히 회원국가의 관계기관에게 그 재량을 일임하고 있는 상태였다. 1980년대에 들어 생태학적인 관점에서 이러한 접근방법이 비난 받게 되었으며, 단순한 행정규제를 넘어서는 민법상의 책임규정을 인용한 환경책임이 필요하다는 논의가 일어나게 되었다. 즉 환경침해를 효과적으로 억제하기 위해 환경피해를 야기한 자에게 높은 비용을 지불케 하자는 것이다. 유럽연합의 발전과 더불어 의미 있는 환경관련연합지침들이 발의, 채택되어 회원국들에게 이식되었고, 지금 살펴볼 환경책임

*** -----

1) 독일어 정식명칭: Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden.

영어 정식명칭: 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.

2) European Wirtschaft Gemeinschaft.

3) 직, 간접 관련 있는 기존의 EU-입법지침을 간단히 정리하자면 다음과 같다:

Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten.



연합지침도 그에 의미를 더하는 중요한 발전으로 보여진다.³⁾ 본 연합지침 2004/35/EG의 기본적인 목적은, 이미 그 주제인 “환경”이라는 테마에게 간과할 수 있듯이, 연합의 개별회원국 단계에서 현실화 되기 어려운 유럽내의 환경문제에 대해서 통일된 환경규정을 완성하고 이를 통해서 그 목적을 달성하는데 있어 효율을 증대 시키기 위함이며, 더 나아가 유럽을 벗어난 국제적으로도 한 단계 진보된 환경규율을 갖추기 위함이다.

2. 특징

2007년 4월 30일부로 유럽연합의 환경피해의 회피와 그 복원책임에 대한 지침(2004/34/EG)의 회원국 국내법으로의 변환적용기간이 만료되었다. 미국의 경우 환경피해의 회피와 복원이라는 주제와 관련하여 CERCLA⁴⁾ 그리고 OPA⁵⁾ 라는 20년 이상 된 규정들을 가지고 있으며, 이는 유럽에 비해 선진적 규범으로 인정받았고 이 두 개의 법률은 유럽연합 전체 회원국내의 환경규제를 통일하는 모델이 되었다.

본 지침의 두 가지 특징적인 측면을 가지고 있는데, 각각을 보면 다음과 같다.

1) 원인 제공자 책임원칙

본 지침은 기본적으로 “공해 야기자 지불 원칙”⁶⁾을 채용하고 있다. 이는 말 그대로 환경침해를 야기한 능동적 당사자가 그의 복구에 필요한 재정적 부담을 해야 한다는 원칙이다. 이는 기타 다른 처벌적 법규정이 상정하고 있는 이념과 마찬가지로, 가해자 책임의 원칙을 내세워 현재적인 침해자 외에 잠재적인 가해자에게 높은 수준의 예방과 방지의 필요성을 의식화 하고자 함일 것이다. 실질적으로는 EU 내부에서 본 법의 적용을 받는 당사자들에게 환경침해 예방을 위한 현실적인 행동을 취하도록 함으로서 한 단계 진보한 환경규정을 유럽 내에 정착시킬 수 있으리라 기대하고 있다.

구체적으로 행위자 혹은 책임자를 어떻게 구별할 것인가에 대해 지침은 잠재적으로 위협적인 업무(Potenziell gefährliche Tätigkeiten)를 행하는 자로 규정하고, 구체적으로 어떠한 직무 군들이 이에 속하는지 부속조항(Anhang I)에서 열거하고 있다.⁷⁾

*** -----

Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen,

Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik,

4) The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA); 1980년 제정.

5) Oil Pollution Act(OPA); 1990년 제정.

6) 혹은 책임자 원칙, 독일 “Verursacherprinzip”; 영어 “polluter pays principle”

7) 이 부분에 대해서는 독일 국내입법부분에서 자세히 다루도록 한다.

2) 생물 다양성 보호

또 다른 한가지 특징은 생물다양성피해(Biodiversitätsschäden)에 대한 규정인데 내용상 본 지침을 통해 유럽 내로 도입되는 가장 새로운 개념이라고 할 수 있다. 이러한 신 개념도입의 궁극적인 목표는 어의가 포함하는 의미 그대로 야생생물의 다양성을 보존하는 것인데, 생물서식공간의 보전, 복원 그리고 그의 창조를 통해 생물의 다양성 유지함과 동시에 그의 회복을 꾀하는 것이다.

생물서식공간의 확보를 위한 노력은 도시화와 산업화가 급속하게 진행됨에 따라 환경파괴가 심해진 1970년대 후반 독일에서 최초로 시작되었다. 이러한 노력은 최근에는 유럽연합의 지침에 의하여 국가별로 특별보전지역(SAC)을 설정하고 이들을 서로 연결하는 범 유럽생태네트워크 구축작업이 NATURA 2000⁸⁾이라는 프로그램 하에 유럽연합의 회원국들에 의하여 일관성 있게 추진되고 있다. 생물다양성의 보전을 위한 기존의 노력이 보호할 가치가 있는 핵심지역을 국립공원이나 소규모의 생물보호지역으로 지정하여 개별적으로 관리하던 방식에서 벗어나 이들을 서로 연결하여 국가적인 차원에서는 물론 범 대륙적인 차원에서 생태네트워크를 구축하는 방향으로 발전하고 있는 것이다.

*** -----

8) 관련 홈페이지 참조: <http://www.natura.org/>

9) 입법을 위한 법안은 그러나, 기존의 Wassetthaushaltungsgesetz에도 적으나마 영향을 끼쳤다.

10) Umwelthaftungsgesetz vom 10. Dezember, 1990

II. 독일 Umweltschadengesetz (USchadG)

1. 지침을 통한 독일 환경피해법(Umweltschadengesetz) 제정.

2005년 연방환경부(Bundesumweltministerium)에 의하여 유럽 환경지침의 국내 전환 작용을 위한 입법을 위하여 법안이 제출되었고, 새로이 구성된 연방정부는 2006년 9월 22일 본 법안을 의회에 상정, 2007년 3월 9일 연방상원에서 통과되었다. 이의 결과로 독일에 새로운 법인 환경피해법(Umweltschadengesetz)의 제정되었다⁹⁾. 환경피해법의 제정이전에 독일에는 이미 환경책임법이 제정되어 운영되고 있다. 지금 다루고 있는 법은 지침2004/35/EG이 약칭 환경책임지침(Umwelthaftungsrichtlinie)으로 불리는 독일내로 변환 적용된 결과물로서의 환경피해법으로 양자의 혼란을 없애기 위해 먼저 환경책임법과 본법을 구별할 필요가 있다.

1) 환경책임법(Umwelthaftungsgesetz)¹⁰⁾과의 구별

독일 환경책임법(Umwelthaftungsgesetz)은 스위스 바젤시 소재 잔도츠(Sandoz) 회사의 창고화재로 인한 라인강 오염사고를 계기로 피해자 구제를 위한 입법의 필요성이 대두됨에 따라



1990년 제정되었고, 이듬해인 1991년 시행되었다. 이 법은 특정시설을 대상으로 종래의 수질오염을 추가하여 대기과 토양오염을 포함한 모든 환경오염에 대하여도 무과실책임주의를 채택하고 있다는 점에서 세계 환경법상 획기적인 법률로 간주되고 있다. 이 법의 주요 내용은 무과실 책임, 인과관계의 추정 및 예외적 배제, 담보제공 의무로서 책임보험 내지 신탁, 정보제공청구권 등이다.

2. 환경피해법(Umweltschadengesetz; USchadG)¹¹⁾의 구체적 내용

환경피해법(Umweltschadengesetz)에는 환경피해에 대한 예방과 복원에 대한 책임관계를 명확히 할 수 있도록 규정하고 있는바, 제3자의 재산적 권익과 관계없는 집단적 침해행위나 공동의 환경자산에 대한 침해에 대해서도 포함하고 있다고 할 수 있다.

새 법률은 기존의 연합지침등과 유기적으로 연결되어 있으며, 지금껏 기존의 법망에 의해 보호받는 동, 식물 그리고 그들의 생활터전인 수질오염과 토양오염의 피해를 전부 아우르고 있다. 당해 법률의 제정을 통해서 부각되는 점은 회원국의 환경보호 관련 국가기관의 역할이다. 연합 회원국의 환경관계 혹은 담당기관은 환경침해가

일어난 사건에 직접 개입하도록 규정되었으며, 침해를 야기한자에게 복원조치를 부과하거나 그 복원에 필요한 비용을 부과하여야 한다. 환경피해를 야기한 행위자는 그의 복원의무 또는 그 복원에 필요한 비용지불의무를 지고, 환경에 위협적인 혹은 잠재적인 위협행위를 하는 자는 그의 방어조치를 취하여야만 한다.

1) 직업적 활동에 연계된 책임부과

전체 환경법 영역 있어서 본 법률의 특징으로 두드러지는 점이라면, 바로 직업적 활동(berufliche Tätigkeiten)과의 연계일 것이다. 여기에는 모든 직업적 활동, 즉 모든 기업의 경제활동 그리고 영업활동이 등이 포함된다. 그리고 이러한 직업적 활동이 사적인지 것인지 공적인 것인지 혹은 이익추구를 목적으로 하는 것인지는 가리지 않는다.

2) 직업적 활동(berufliche Tätigkeiten)

본법이 효과적으로 현실에 적용되기 위해서는 그 적용을 받는 대상이 뚜렷해야 하는바, 본법의 부속조항 1(Anlage I)에서 12가지의 직업군을 열거해 두었고, 이는 크게 두 가지 체계로 나누어 볼 수 있다.

첫 번째는 직업적으로 위험한 혹은 잠재적으로 위험한 행위를 하는 그룹이다. 이러한 행위에는 1996년 지침 96/61/EG¹²⁾하의 허가가 요구되는

*** -----

11) Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden.

12) Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung.

산업, 농업 종사행위가 포함되며, 폐기물처리시설의 운영, 대기과 강으로 오염물질을 방류하는 행위, 위험화학물질의 생산, 저장, 사용 그리고 방류행위, 유전자변형기관(GMO)¹³⁾의 사용, 방출하는 행위를 포함한다.

이 체계하에서 위에 열거된 행위를 하는 자는 어떠한 과실을 범하였는가와 관계없이 그 직업 활동을 통해 야기된 결과에 책임을 지게 된다(무과실책임 혹은 위험책임).

두 번째 체계는 직업적 활동으로서 이루어지는 행위이나 부속조항에 열거되어 있지 않은 행위 자체를 들 수 있다. 이 경우는 행위자는 고의나 과실로 환경침해를 야기한 경우나, 1992년의 서식지지침 92/43/EWG(약칭 Habitatrictlinie)¹⁴⁾과 1979년의 조류지침 79/409/EWG(약칭 Vogelrichtlinie)¹⁵⁾에 의해 보호되는 생물종(種)과 자연 주거에 피해를 야기할 경우에 그 책임의 확정에 근거해서 환경피해의 예방 혹은 복원 의무를 부과 받게 될 것이다.

3) 관할기관(zuständige Behörde) 역할의 중요성

이미 기술한 바와 같이 본법을 통해 환경관할

기관의 역할이 중요하게 부각되는데, 본법 제7조 담당기관의 일반적 권한(Allgemeine Befugnisse der zuständigen Behörde)에서는, 책임 있는 행위자들이 규정된 의무를 시행할 수 있도록 하기 위해 회원국의 관련 기관에게도 그에 상응하는 권한을 인정하고 있으며¹⁶⁾, 나아가 본법 제8조 복원 조치에 대한 규정(Bestimmung von Sanierungsmaßnahmen)에서는 필요한 환경피해의 복원이 책임 있는 행위자와 관할기관이 공동으로 행하여 지도록 규정하고 있다. 기본적으로 환경피해를 방어, 복원하는데 필요한 비용은 피해를 야기한 책임 있는 자의 몫이나, 당해 본법 제9조 회피조치와 복원 조치의 비용(Kosten der Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen)은 관할기관과 제3자에 대하여 민법상의 구상권(Ausgleichanspruch)을 인정함으로써 이를 한층 더 보완하고 있다.¹⁷⁾

4) 기타 법률조항들

간단히 환경피해법의 여타의 조항을 살펴보면 다음과 같다.

제2조에서는 본 규정에 사용된 용어들의 의미를 정의하고 있다. 제3조에서는 본 규정의 적용

* * * -----

13) Genetically Modified Organisms(GMO)

14) Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

15) Richtlinie 79/409/EWG des Rates, vom 2. April 1979, über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

16) 예를 들어, 본 법률의 적용을 받는 해당 행위자들을 구별해 내고, 그들이 법률에 정한 환경피해의 복원 혹은 예방을 위한 작위적인 그리고 금전적 조치를 취하고 있는지를 감독하는 것이다.

17) 여럿이 동시에 침해의 결과를 야기한 경우에도 상호간 구상권이 가능하다(제9조 제2항).



범위를 규정하고 있다. 이에 본법에 해당하는 환경침해는 직업적 활동으로(beruflichen Tätigkeiten) 빚어지는 행위를 말하는 바, 구체적인 해당 직업영역은 부속조항 1에서 열거하고 있음을 기술하였다.

제4조에서는 정보제공의무(Informationspflicht)를 규정하여, 책임 있는 행위자가 환경 위험 또는 환경피해가 일어난 것에 대해 관할기관에 알리는 것 즉 정보를 제공할 것을 의무화하였고, 제5조의 위험방어의무(Gefahrenabwehrpflicht) 규정에 의해 책임자는 환경위험이 존재 할 경우 신속하게 환경피해의 회피를 위한 조치를 취해야 한다. 그리고 이미 환경피해가 일어난 경우를 들어 제6조에서는 복원의무(Sanierungspflicht)를 규정하고 있다.

III. 소고

독일의 환경피해법을 통해 현재까지 환경문제의 초점이 토양오염과 수질오염에 대한 대책에서 한 발짝 나아가 생물의 다양성을 보호하는 범위까지 확대되었다. 이것은 보호를 받는 식물 또는 동물은 말할 것 것이 그들이 생활하는 생활터전의 보호도 의미하는 것이다. 생물의 생활터전이라 함은 쉽게 자연보호구역 그리고 조류보호구역 등 지금까지 관계기관에 의해 지정, 보호 되어왔던 것들을 들 수 있을 것이다. 또한 환경피해의 효과적인 회피 또는 신속한 대응을 위해 당해 관할

기관과의 협조를 강조하고 있음을 볼 수 있었다.

본법의 규정들 만에 초점을 두었을 때, 환경피해법(Umweltschadengesetz)은 단순히 십여 조항으로 이루어진 미약한 법률일 수도 있을 것이다. 하지만 본법이 독자적으로 모든 환경문제를 규율하고 있지 않음을 환기 시킬 필요가 있는데, 이는 기존의 유럽 내에서 통합되어왔던 관련 환경입법지침들 그리고 개별 회원국의 환경관련 특별법들과의 유기적인 연계를 통해 본 법률은 한층 진일보된 효율을 낼 것이라는 점이다. 추가적으로 본법의 시행과 관련하여 가장 핵심적인 논의는 어떠한 개별 기업이 환경에 대한 어떠한 방어적인 조치를 취할 것인가 또는 어떠한 복원조치를 취할 것인가와 더불어, 각 기업이 어떠한 방법으로 스스로를 보호할 것인가 하는 것이다. 즉 환경 관련 기업보험이 바로 이러한 예인데, 발생의 예견이 힘들고 그에 반해 이미 문제가 현실화되었을 때 거대한 규모의 책임비용이 발생하는 환경이라는 주제를 해당기업과 정부 그리고 보험회사가 어떠한 모양의 진보적인 해결책을 생산해 낼지도 본법이 실현되는 방향에 커다란 영향을 줄 것이라는 것을 생각할 수 있다. 따라서 2007년에 시행되어 아직까지 다소 새로우며, 또한 그에 따른 다수의 논의를 생산해 내고 있는 환경피해법이 어떻게 실현되어 나갈지 지켜볼 가치가 있다고 할 수 있겠다.

석 중 욱

(독일 주재 외국법제조사원)