

환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률 상 자연환경훼손의 복원 가능성과 한계*

이 준 서**

차 례

- I. 시작하며
- II. 환경오염피해구제법 제14조의 분석
- III. 환경오염피해구제법에 따른 자연환경훼손의 복원 가능성과 한계
- IV. 자연환경훼손의 복원을 위한 법적 쟁점
- V. 마치며

[국문초록]

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 환경오염피해에 대한 실효적인 피해구제 제도를 확립함으로써 환경오염피해로부터 신속하고 공정하게 피해자를 구제하려는 목적으로 제정·시행되고 있다. 동법은 총 49개의 조문 중 오직 한 조문에 서만 환경오염피해에 따른 자연환경이나 자연경관의 침해에 대해서 다루고 있는데, 이 조문이 사적 이익의 침해에 수반하여 자연환경이나 자연경관의 침해가 발생한 경우와 같이 제한된 범위에서의 자연환경훼손에 대한 복원 가능성을 열어두고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있으나, 이 조문을 자연환경훼손에 대한 적절한 보호장치로 인식하기는 어려워 보인다. 동법에 따른 제도가 정착되고 환경오염피해의 구제가 충실히 이루어질 수 있는 기반이 마련된 현 시점에서는, 그동안 상대적으로 간과되어 왔던 자연환경훼손의 복원에 관한 법제 정비에 대해서도 관심을 쏟아야 할 것이다.

* 이 논문은 2018. 8. 31. 개최한 한국환경법학회 제135회 정기학술대회 발표문을 수정·보완한 것임.

** 한국법제연구원 연구위원, 법학박사.

특히, 현행법에서도 명확하게 정리하고 있지 않은 자연환경·자연경관의 관계와 자연환경훼손의 범위, 자연환경훼손 및 피해에 대한 책임 범위, 자연환경훼손에 대한 복원의 주체, 자연환경훼손 및 피해의 산정방식에 관한 깊이 있는 고민이 필요하다.

동법 제14조와 관련하여, 자연환경·자연경관의 침해가 제13조에 따른 환경오염 피해의 부수적·종속적 결과임에도 양자를 한 조문에 두지 않고 분리했다는 점, 제14조에서는 명시적으로 금전배상의 원칙을 제시하지 않았다는 점, 법 제정 시 참조한 독일의 「환경책임법」에서도 피해자에게 단순한 금전적 가치를 전보하려는 것이 아니라 자연환경을 그 원래 상태로 회복시키려는 취지가 있었다는 점 등을 미루어 보아 제14조에 의한 자연환경·자연경관의 침해의 경우에는 금전배상보다는 원상회복을 우선적으로 고려하고 있다고 해석하는 것이 보다 합목적적이다. 다만, 제14조가 원칙적으로 자연환경·자연경관의 침해에 대한 원상회복 청구를 가능하게 하고 있다는 해석론에 따르더라도, 이러한 침해의 주된 원인인 환경오염피해의 범위에 자연환경·자연경관의 침해가 상당부분 포섭될 것이어서, 결국 제13조의 배상 범위 내에서 금전배상을 통하여 자연환경·자연경관의 침해에 대한 상당부분은 해소될 것으로 보인다.

법 제14조를 개정하여 자연환경훼손의 복원에 관한 사항을 정비하는 것도 하나의 방법이지만, 자연환경훼손에 대한 원상회복을 반드시 사법적인 방법에만 의존할 것이 아니라, 자연환경훼손에 대한 원상회복·정화조치와 같은 공법적 근거를 법령에 마련하여 사적인 피해배상이나 원상회복의 미비점을 보완하는 것도 가능하다. 현행법상의 자연환경훼손 및 피해에 대한 입법적 한계를 해소하기 위해서는 사적 이익의 범위에 속하지 않는 자연환경훼손에 대한 배상 또는 회복에 대한 독자적인 법리가 적용될 수 있는 영역이 필요하다. 그러나 자연환경훼손에 대한 입법에 앞서 ① 자연환경의 법적 개념과 자연환경훼손 및 자연환경피해의 범위, ② 자연환경훼손 및 자연환경피해에 대한 책임 범위, ③ 자연환경훼손 및 자연환경피해에 대한 복원·복구의 주체, ④ 자연환경훼손 및 자연환경피해에 대한 산정 방식에 대한 문제가 선결되어야 한다.

I. 시작하며

2012년 발생한 구미 불산가스 누출사고를 계기로 제정된 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률(이하 “환경오염피해구제법”이라 한다)」이 시행된 지 2년이 넘었

다. 이 법은 급증하고 있는 환경오염사고로 사회적 불안감이 증대됨에 따라서 그 피해를 구제하기 위한 실효성 있는 법제적 장치를 갖추고, 환경오염사고와 피해에 대한 과학적 인과관계라는 피해자의 입증부담을 경감하는 등 환경오염에 따른 피해구제의 현실적인 한계를 극복하기 위한 목적으로 제정되었다.¹⁾ 이에 따라 동법은 신속·공정하고 실효적인 피해구제제도를 확립하기 위해서 환경오염피해에 대한 배상책임을 명확히 하고, 피해자의 입증부담을 경감하는 방법을 채택하고 있다. 즉 오염원인자 부담원칙을 구현할 수 있도록 무과실책임과 인과관계추정 법리를 실체규정으로 체계화하여 피해자의 입증부담을 완화하고, 환경오염 위험성이 높은 시설은 환경책임보험에 가입하여 배상책임 이행을 위한 재정수단을 확보하여 피해구제의 사각지대를 해소하는 등 기존 환경오염으로 인한 배상 및 구제 제도의 한계를 극복하기 위한 체계를 갖추고자 한 것이다.²⁾

이 법률의 제정·시행 이후에는 다행히 구미 불산가스 누출사고와 같은 대형사고는 발생하지 않았으나, 김포시 대곶면 거물대리 일대 금속공장으로부터 배출된 중금속과 분진에 따른 환경오염에 대한 동법의 적용문제가 불거졌고³⁾, 구제급여의 활용⁴⁾과 환경책임보험의 의무가입과 보장금액 문제⁵⁾ 등은 여전히 개선해야 할 입법적 과제로 언급되고 있다. 그러나 환경오염피해의 배상·구제에 비하여 환경오염으로 인하여 발생한 자연환경훼손의 복원에 대해서는 법령 제정 이후 지금까지 별다른 논의가 제기된 바도 없고, 특별히 논의할만한 사항도 없다는 인식이 강한 것 같다. 물론 이와 관련된 논의의 부재가 이 법률의 완결성을 의미하는 것은 아니다.

동법의 목적이 환경오염피해에 대한 실효적인 피해구제 제도를 확립함으로써 환경오염피해로부터 신속하고 공정하게 피해자를 구제하는 것에 있다는 점(제1조)을 감안

1) 동법 제정이유는 국가법령정보센터 웹사이트 참조(<http://law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsId=012198&chrClsCd=010102&lsRvsGubun=all>).

2) 앞의 제정이유 참조.

3) 연합뉴스, “김포 거물대리 주민 환경피해 구제 기각... 재조사해야”, 2017. 10. 24. 기사; 서울신문, “오염공장 방치 주민피해 심각” 거물대리·초원지리 주민, 김포시 감사원에 감사 청구”, 2017. 11. 13. 기사; 인천일보, “김포 거물대리 구제 ‘無서 有로’”, 2018. 6. 18. 기사.

4) 투데이에너지, “환경부, 오염피해 구제급여 선지급 시범사업 추진”, 2017. 8. 17. 기사; 국제뉴스, “환경부, 환경오염피해 구제급여 ‘선지급’... 후 조치”, 2017. 8. 20. 기사.

5) 뉴시스, “환경책임보험, 6월30일까지 미갱신 시 불이익”, 2018. 6. 19. 기사; FETV, “정부, 환경오염배상책임보험 ‘국·공영화’ 추진한다”, 2018. 6. 29. 기사.

하더라도, 총 49개의 조문 중 오직 한 조문(제14조)에서만 환경오염피해에 따른 자연환경이나 자연경관의 침해에 대해서 다루고 있다는 점이나, 사적 이익의 침해에 수반하여 자연환경이나 자연경관의 침해가 발생한 경우와 같이 제한된 범위에서의 자연환경훼손⁶⁾에 대한 복원⁷⁾ 가능성을 열어두고 있다는 점에서도 그러하다. 그렇기 때문에 「환경오염피해구제법」 제14조의 규정에도 불구하고, 이 조문을 자연환경훼손에 대한 적절한 보호장치로 인식하기는 어려워 보인다.

동법이 기본적으로 사적 영역에 속하고, 「민법」의 특별법적 성격을 갖기 때문에⁸⁾, 사적 이익의 범위를 벗어난 ‘자연환경 그 자체에 대한 피해(이하 “자연환경피해”라 한다)’에 대해서는 별도로 규율하지 않고 있다는 한계는 이미 지적된 바 있다.⁹⁾ 원상회복이라는 조치는 사적 이익 침해보다는 공익적 성격을 띠는 자연환경피해에 대한 구제 방법으로 보다 적절하고, 자연환경피해는 공익 실현 차원에서 행정소송·단체소송 등을 통한 원상회복이 보다 효과적일 수 있으므로 법체계와 접근방식이 다른 침해의 구제를 하나의 법에서 다루는 것은 효율적이지 못하다는 것이다.¹⁰⁾ 법령의 구성이 피

6) 「환경정책기본법」 제3조 제5호에 따르면, 환경훼손이란 “야생동식물의 남획(濫獲) 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토(表土)의 유실 등으로 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태”를 말하는 것이므로, 개념상으로는 자연경관의 침해는 자연환경의 침해에 포함되어야 한다. 용어의 적정성에 대한 문제점은 후술한다.

7) 복원(復原)은 “원래대로 회복함”, 복구(復舊)는 “손실 이전의 상태로 회복함”을 의미하므로 사전(辭典)적인 의미에서 양자의 의미는 크게 다르지 않다(국립국어원 표준국어대사전 <stdweb2.korean.go.kr>). 법령에서는 조치명령으로서 ‘원상복구(예컨대 「환경영향평가법」 제34조 제4항)를 사용한 것 외에는 복원이라는 표현이 보다 빈번히 활용되고 있다. 예컨대, 「자연환경보전법」에서는 자연훼손지에 대한 복원·복구를 병기하고 있으나(제4조 제1항 제4호), 생태계와 관련해서는 생태복원기술·생태복원전문기관 등 복구보다는 복원이라는 용어를 사용하고 있다(동조 제1항 제5호). 「환경정책기본법」에서도 환경용량을 “환경이 스스로 수용, 정화 및 복원하여 환경의 질을 유지할 수 있는 한계”라고 정의하거나(제2조 제7호), 오염원인자 책임에 대하여 “오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임”이라고 표현하고(제7조), 환경보전시설 중 “야생동물 및 생태계의 보호·복원을 위한 시설”을 포함하는 등(제29조) 복원이라는 표현이 주로 활용되고 있다. 이하 본고에서도 양자의 뜻에 차이를 두지 않고, 복원과 복구를 구분 없이 사용하도록 한다.

8) “시설의 설치·운영과 관련한 환경오염피해의 배상에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」의 규정을 따른다(법 제5조).”

9) 김홍균, “환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제”, 환경법연구 제37권 2호, 한국환경법학회, (2015. 8), 148면; 안경희, “환경오염피해구제법상 손해배상책임의 발생과 제한”, 환경법연구 제38권 2호, 한국환경법학회, (2016. 8), 56면.

10) 김홍균, 註 9, 148면. 이와 유사하게 환경이익은 특정 개인에게 속한 것이 아니고 일반적·공익적 성

해배상과 피해구제로 양분되어 있는 현행 「환경오염피해구제법」의 체계에서 자연환경의 보전이나 지속가능한 이용에 관한 사항까지 규율하기를 기대하기에는 무리가 있어 보이기도 하다. 결국 자연환경의 훼손이나 피해를 회복하기 위한 규정은 별도의 체계를 갖춘 다른 법제를 통해 이루어져야 할 필요가 있다는 주장이 힘을 얻게 된다.

새로운 입법을 구상하기 위해서는, 우선 현행법의 문제점과 한계가 충분히 검토되어야 하고, 이러한 문제점과 한계의 극복이 현행법의 개정으로는 달성될 수는 없고 반드시 새로운 법률의 제정을 통해서만 달성될 수 있는지도 고려해야 한다. 본고에서는 자연환경훼손을 복원하고 자연환경피해를 회복시키기 위한 보다 발전된 법제를 구상하기에 앞서 현행법의 한계는 무엇인지, 입법적 쟁점은 무엇이 있는지를 검토하고자 한다. 구체적으로는 현행법에 따른 원상회복 관련 조문은 그대로 유지한 채 별도의 체계를 갖추어야 하는지, 자연환경훼손이나 피해의 범위를 어떻게 볼 것인지, 어떠한 범위에서 원상회복을 청구하거나 어떤 산정방식으로 원상회복에 상당하는 비용을 청구할 수 있는지 등의 쟁점에 대하여 살펴보려 한다. 이하에서는 「환경오염피해구제법」 제14조의 분석을 통하여 현행법에 따른 자연환경훼손 복원 관련 규정을 검토하고(Ⅱ), 이에 따른 자연환경훼손의 복원 가능성과 한계를 파악한 후(Ⅲ), 자연환경훼손의 복원을 위한 입법적 쟁점을 검토하여(Ⅳ), 현행법에서 개정해야 할 사항과 새로운 입법에 반영되어야 할 사항에는 어떤 것들이 있는지를 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 환경오염피해구제법 제13조 및 제14조의 분석

「환경오염피해구제법」 제13조에서는 “환경오염피해는 금전으로 배상한다. 다만, 배상 금액에 비하여 과도한 비용을 들이지 아니하고 원상으로 회복할 수 있는 경우에는 피해자는 원상회복을 청구할 수 있다”고 규정하여, 금전배상의 원칙과 더불어 환경오염피해를 복원하는 데 과도한 비용이 들지 않을 것을 조건으로 원상회복청구를 인정하고 있다. 따라서 환경오염피해에 대한 배상은 그 피해에 따른 원상회복을 목적

격을 띠기 때문에 이를 사적인 손해배상책임으로 구성하기에는 법리상 한계가 있다는 지적도 있다. 장병주, “환경오염피해 배상책임에 관한 비교법적 검토 - 독일의 환경책임법과 환경오염피해 배상책임법의 비교를 중심으로”, 민사법의 이론과 실무, 제19권 1호, 민사법의이론과실무학회, 2015, 27면.

으로 비용이 지출될 수 있지만, 원상회복에 과도한 비용이 드는 경우에는 원상회복청구를 할 수 없고, 금전배상의 원칙에 따라 피해금액을 산정하여 청구해야 한다.

동법 제14조는 “시설로 인하여 발생된 환경오염피해가 동시에 「자연환경보전법」 제2조제1호에 따른 자연환경이나 같은 법 제2조제10호에 따른 자연경관의 침해를 발생시킨 경우 피해자는 해당 사업자에게 원상회복을 요청하거나 직접 원상회복을 할 수 있다. 피해자가 직접 원상회복을 한 때에는 그에 상당한 범위에서 해당 사업자에게 그 비용을 청구할 수 있다”고 규정하고 있다. 두 조문의 의미와 내용을 분설(分設)하면 다음과 같다.

1. 환경오염피해의 원상회복(제13조)

「환경오염피해구제법」 제13조는 환경오염피해에 대한 배상의 경우에 금전으로 배상함을 원칙으로 하면서도 원상회복청구의 가능성을 넓힌 데 그 의의가 있다.¹¹⁾ 「민법」상 불법행위에 대한 금전배상의 원칙¹²⁾을 환경오염피해에 대한 배상에 관해서도 동일하게 채택하면서 일정한 요건 하에서 원상회복을 통한 손해배상을 인정한 것이다.¹³⁾ 금전배상을 원칙으로 하는 우리 「민법」과는 달리, 독일에서는 손해배상의 방법으로 원상회복을 원칙으로 하고 금전배상을 보충적으로 인정한다.¹⁴⁾ 독일 「민법

11) 본 규정과 관련하여, 피해배상범위에 자연환경훼손을 포함시키고 그에 대한 원상회복청구권을 인정하는 방식으로 자연환경의 복원을 포함하도록 해야 한다는 입법안이 제정 당시 함께 제안된 바 있다(한정애 의원 발의안). 이 안에 따르면, “사업자는 제6조의 배상책임과 더불어, 환경오염피해의 확산을 방지하고 훼손된 자연환경을 복원할 책임이 있다”(제7조)고 규정하고 있다. 이것은 사업자에게 오염피해의 확산을 방지하고 자연환경 훼손을 복원할 책임을 더 적극적으로 넓힌 것이다. 그러나 자연환경의 복원 책임을 직접적으로 인정하는 이 입법안은 수용되지 않았고, 결과적으로 현행법의 취지는 제한적인 요건 하에서 부수적으로 자연환경의 복원을 손해배상의 범위에 포함시킨 것이다. 한국환경법학회, 환경오염피해 구제제도 국내의 사례조사 연구, 환경부·한국환경법학회, 2016, 131면.

12) 「민법」 제394조 “다른 의사표시가 없으면 손해는 금전으로 배상한다.”

13) “이는 민법 제394조에 대한 특칙을 규정한 것이다.” 전경운, “환경오염피해구제법상 사업자의 무과실 책임”, 홍익법학 제17권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, (2016. 6), 215면.

14) 독일 「민법」은 원상회복주의를 채택하고 있어 손해배상의무자는 배상의무를 발생시킨 사정이 없었다면 존재하였을 상태를 회복해야 할 의무를 부담한다(독일민법 제249조 제1항). 다만 신체의 침해나 물건의 훼손으로 손해배상을 해야 하는 경우에 채권자는 원상회복에 갈음하여 이에 필요한 금전을 청구할 수 있고(제249조 제2항), 원상회복이 불가능하거나 불충분한 경우에 배상의무자는 금전으로 손

(Bürgerlichen Gesetzbuchs)」 제251조 제2항이 “원상회복이 과도한 비용지출에 의하여야만 가능한 경우에는 배상의무자는 금전으로 배상할 수 있다. 피해 입은 동물을 치료하는 비용이 동물의 가액을 현저히 상회한다는 것만으로 그 비용지출이 과도한 것이 되지는 아니한다”고 하여 원상회복 대신 물건의 가치에 상응하는 금전배상을 할 수 있도록 한 것은 원상회복 원칙에 대한 예외조항이라 할 수 있다.¹⁵⁾

「환경오염피해구제법」 제13조에 따르면 (i) 시설로 인해 피해자에게 환경오염피해가 발생할 것, (ii) 발생한 환경오염피해에 대한 회복이 가능할 것, (iii) 원상회복비용이 과다하지 않을 것이라는 세 가지 요건을 갖추어야 피해자의 원상회복 청구가 가능하다. 이때의 원상회복은 금전배상에 대한 예외에 해당하므로, 환경오염피해는 원칙적으로는 금전배상을 하되, 환경오염피해가 없었다면 본래 존재했을 상태로 침해받은 대상을 회복시킬 수 있고, 원상회복에 드는 비용이 배상 금액에 비하여 과도하지 아니한 경우라는 요건이 모두 충족되어야 원상회복을 청구할 수 있다.

여기에서의 원상회복은 피해배상을 갈음하는 의미인데, 원상회복의 결과는 환경오염피해를 야기한 불법행위가 없었다면 존재하였을 사실상의 상태를 피해자에게 실현시켜 주는 것으로 이해할 수 있다.¹⁶⁾ 따라서 피해자가 원상회복을 청구하려면, 원상회복을 통하여 사회통념상 환경오염피해가 발생하지 않았더라면 있었을 상태로 회복하는 것이 가능해야 한다.¹⁷⁾ 다만, 원상회복의 경우 금전배상에 비해서 가해자에게 더 큰 비용부담이 될 소지가 크므로, 제13조에서 ‘과다한 비용이 들지 않을 것’을 전제로 원상회복을 인정하고 있는 것이다.¹⁸⁾

해를 배상해야 한다(제251조 제1항).

15) 이 조항의 입법이유서에 따르면, “가해자에게 원상회복조치의 비용이 물건의 가액을 초과하는 때에도 그 비용의 총액을 배상하도록 의무”지우는데, 그에 따라 “자연과 경관의 원상회복에 관한 피해자의 이익”이 손해배상의 산정에서 고려된다고 한다. 가해자는 기존 「민법」 제249조 제1항(“손해배상의 의무를 부담하는 사람은 배상의무를 발생시키는 사정이 없었다면 있었을 상태를 회복하여야 한다”)에 따라서도 본래의 상태를 다시 회복할 의무가 부과되어 있다고 할 수 있지만, 비용지출이 물건의 가액을 넘어서는 경우에도 원상회복을 하게 된다는 점에 「환경책임법」의 특칙으로서의 의미가 있다. 한국환경법학회, 註 11, 131-132면.

16) 박준서(편집대표), 주석민법(채권각칙(8)), 한국사법행정학회, 2000, 568면.

17) 안경희, 註 9, 56면

18) 유사한 국내입법례로 「평업법」이 있다. “손해배상은 금전으로 한다. 다만, 배상 금액에 비하여 너무 많은 비용을 들이지 아니하고 원상으로 회복할 수 있는 경우에는 피해자는 원상회복을 청구할 수 있

2. 자연환경 또는 자연경관 침해에 대한 원상회복(제14조)

가. 의의

법 제14조는 자연환경·자연경관의 침해에 대하여 원칙적으로 원상회복을 할 수 있는 길을 열어두어 자연환경의 훼손을 복원할 수 있도록 하였다는데 의의가 있다. 이 법률 제정 과정에서 참고하였던 독일 「환경책임법(Umwelthaftungsgesetz)」에서도 “물건의 훼손이 동시에 자연이나 경관의 침해를 수반한 경우 피해자가 침해를 발생하지 아니하였으면 존재할 상태를 복원하게 된 때에는 민법 제251조 제2항은 원상회복 비용이 물건의 가액을 초과한다는 이유만으로 부당하게 되지 않는 한도에서 적용된다”고 규정함으로써(제16조 제1항), 자연(환경)과 경관에 관한 침해에 대한 원상회복이 가능하도록 하고 있다.¹⁹⁾ 원상회복이 금전배상에 우선하는 「민법」 규정에도 불구하고 독일에서 별도의 「환경책임법」을 마련한 이유는 환경의 경우에 피해자에게 단순한 금전적 가치가 회복되는 것만으로는 충분하지 않고 그 원래 상태로 회복시키는 것이 중요한 의미를 가질 수 있기 때문이다.²⁰⁾

법 제14조에 따르면, 시설로 인하여 발생한 환경오염피해가 동시에 자연환경·자연경관의 침해까지 발생시킨 경우, 피해자가 해당 사업자에게 원상회복을 청구하거나 또는 직접 원상회복하고 그에 상당하는 비용을 청구할 수 있도록 하고 있다. 제13조에서와 같이, 여기에서의 원상회복도 자연환경·자연경관의 침해가 발생하지 않았더라면 있었을 상태로 회복하는 것이 가능해야 한다. 나아가 피해자가 가해자(사업자)를 상대로 원상회복을 청구하려면 배상 금액에 비하여 원상회복비용이 과도하게 높지

다(제77조 제1항).”

“환경오염피해구제법 제13조는 광업법 제77조 제1항과 같은 규정이라고 할 것이다. 광산개발로 인한 광해의 종류로는 다양하지만(토지의 굴착, 갱수나 폐수의 방류, 폐석이나 광재의 퇴적, 광연의 배출로 인한 피해 등), 특히 토지의 굴착으로 지표의 균열·함몰·지하수 고갈 등에 기인하여 토지·도로·철도·교량·제방·농작물 등에 대한 각종의 피해가 발생할 수 있고, 폐석이나 광재의 적치를 통한 산립이나 토지의 피해가 발생할 수 있는데, 이런 피해에 대하여 금전배상보다는 원상회복이 피해자보호에 적당할 수 있으므로 광업법은 예외적으로 원상회복주의를 취하고 있다.” 전경운, 註 13, 216면.

19) 김홍균, 註 9, 149면, 각주 8.

20) 김형석, “민사적 환경책임”, 서울대학교 법학 52권 1호, 서울대학교 법학연구소, (2011. 3.), 240면.

않아야 한다. 원상회복방법은 교환가치의 배상²¹⁾을 의미하는 금전배상이 아닌 훼손된 자연환경·자연경관의 복원에 중점을 두게 된다는 점에서 「민법」상의 손해배상과는 구별 실익이 있다.

나. 원상회복청구의 요건

(1) 환경오염피해가 있을 것

법 제14조에서는 자연환경·자연경관의 침해에 대한 원상회복을 (요청)할 수 있는 때를 “시설로 인하여 발생된 환경오염피해가 동시에 「자연환경보전법」 제2조제1호에 따른 자연환경이나 같은 법 제2조제10호에 따른 자연경관의 침해를 발생시킨 경우”라고 밝히고 있다. 즉, 자연환경·자연경관의 침해가 발생하기 전에 ‘환경오염피해가 있을 것’을 요한다. 여기서의 환경오염피해는 “시설의 설치·운영으로 인하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 다른 사람의 생명·신체(정신적 피해를 포함) 및 재산에 발생된 피해(동일한 원인에 의한 일련의 피해를 포함)”를 말한다(제2조 제1호).

(2) 환경오염피해와 동시에 자연환경이나 자연경관에 대한 침해가 발생할 것

시설로 인해 발생한 환경오염피해가 ‘동시에’ 자연환경·자연경관침해가 발생한 경우라 함은, 자연환경이나 자연경관의 침해는 환경오염피해를 수반하여 발생하는 부수적·종속적인 침해를 일컫는 것으로 이해된다. 시설에 의해 발생한 환경오염이 추가적으로 자연환경·자연경관을 침해하였다면, 다른 사람의 생명·신체 및 재산에 발생된 피해는 물론 자연환경·자연경관에 대한 침해에 대해서도 원상회복을 해당 시설의 사업자에게 요청할 수 있다는 의미로 해석된다.

21) 손해액의 산정시에도 수리비 또는 원상회복 비용이 포함된다. 가령 “임야의 소나무가 절단됨으로써 산림이 훼손되고 그로 인하여 비가 올 경우에 흙이 무너져 내리고 심할 경우 산사태가 날 가능성까지 있는 경우에는, 대체 교환이 가능한 소나무에 대한 대체비용과 산사태 등을 방지하기 위한 사방공사비용이 모두 원상회복에 필요한 비용으로서 통상의 손해액”이다. 대법원 1996. 1. 23. 선고 95다38233 판결.

(3) 환경오염피해가 발생하기 이전의 상태로 회복시킬 수 있을 것

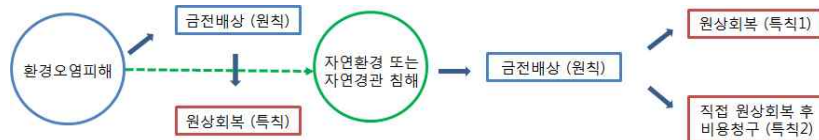
법 제14조에 명시적으로 드러나 있지는 않지만, 원상회복의 해석상 환경오염피해가 발생하기 이전의 상태로 회복이 가능할 수 있을 정도의 침해 수준이 요구된다. 원상회복을 할 수 없는 상태일 경우에 대해서는 법률에서 별도로 다루고 있지 않다. 제13조와 달리, 원상회복에 과도한 비용이 들지 않을 것을 요건으로 하고 있지 않기는 하지만, 원상회복의 가능성을 판단하지 않은 채, 어떠한 방식으로든 원상회복을 하였다고 하더라도 이에 따른 비용청구의 범위는 제한될 수 있다.

3. 검토

가. 자연환경·자연경관 침해에 대한 원상회복의 청구

법 제13조에 따른 원상회복은 「민법」 제394조 금전배상의 원칙에 대한 특칙 또는 예외에 해당하므로, 이러한 원칙과 예외의 관계는 제13조와 밀접한 관련이 있는 제14조에서도 동일하게 적용된다고 볼 수도 있다. 이에 따르면 제13조의 ‘환경오염피해의 금전 배상(원칙) → 원상회복 청구(특칙)’ 관계가 제14조에도 적용되어 ‘환경오염피해의 금전 배상(원칙) + 자연환경·자연경관 침해의 금전 배상(원칙) → 원상회복 요청(특칙1) → 직접 원상회복 후 비용 청구(특칙2)’의 순서로 이어진다(〈그림 1〉 참조). 제13조 2문의 “원상회복을 청구할 수 있다”와 마찬가지로 제14조 1문과 2문에서 “직접 원상회복을 할 수 있다”, “비용을 청구할 수 있다”라고 표현한 것이 금전배상 원칙의 예외이기 때문이라는 주장도 가능하다.

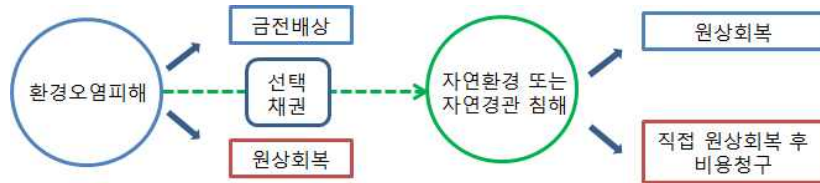
〈그림 1〉 법 제13조·제14조에 따른 금전배상과 원상회복의 적용례(1)



생각간대, 제13조는 금전배상에 관한 원칙과 특칙의 경계를 불분명하게 제시한 조문이다. 제13조의 해석상 반드시 금전배상을 우선적으로 고려해야 하는 것은 아니며, 환경오염피해가 없었다면 존재하였을 본래 상태로의 회복가능성과 원상회복비용의 적정성이 담보된다면 피해자는 금전 배상과 원상회복 가운데 자유롭게 배상방법을 선택할 수 있다고 보아야 한다.²²⁾

한편, 제14조와 관련하여 자연환경·자연경관의 침해가 환경오염피해에 따른 부수적·종속적 결과임에도 양자를 한 조문에 두지 않고 분리했다는 점, 제14조에서는 명시적으로 금전배상의 원칙을 제시하지 않았다는 점, 법 제정 시 참조한 독일의 「환경책임법」에서도 피해자에게 단순한 금전적 가치를 전보하려는 것이 아니라 자연환경을 그 원래 상태로 회복시키려는 취지가 있었다는 점 등을 미루어보아 제14조에 의한 자연환경·자연경관의 침해의 경우에는 금전배상보다는 원상회복을 우선적으로 고려하고 있다고 해석하는 것이 보다 합목적적인 것으로 생각된다(〈그림 2〉 참조).²³⁾

(그림 2) 법 제13조·제14조에 따른 금전배상과 원상회복의 적용례(2)



“환경이익은 그 법익의 성질상 원래 금전에 의한 평가가 극히 곤란하고 금전배상만으로는 거의 그 목적을 달성할 수 없는 것이므로 환경이익보호의 방법으로는 손해

22) 양자의 관계는 선택채권으로 볼 수 있다. 안경희, 註 9, 57면 참조.

23) 반면, 독일 「민법」 제251조 제2항을 수정한 「환경책임법」 제16조 제1항의 취지에 따라 “자연환경 피해가 개인적 법익 침해에 수반된 경우에도 피해자는 금전 배상이나 원상회복을 청구할 수 있고, 이에 대하여 가해자는 원상회복 비용이 과도한 경우에는 금전 배상으로 대신할 수 있으나, 다만 이 경우 가해자가 피해자의 원상회복 청구를 금전 배상으로 대신할 수 있는 상당성의 범위가 보다 제한되고 있을 뿐”이라며, 「환경오염피해구제법」 제14조에 의해서도 피해자는 여전히 원상회복 대신 금전 배상을 청구할 수 있다고 해석하여야 한다는 견해도 있다. 윤효영, “자연환경 손해의 구제 현황과 향후 과제”, 경영법률 제27권 3호, 한국경영법률학회, (2017. 4), 425면.

배상만으로는 충분하지 않(다)”는 환경이익의 특성을 고려한다면²⁴⁾, 제14조의 취지는 자연환경·자연경관의 침해에 대하여 원칙적·우선적으로 금전배상을 적용해야 하는 것은 아니며, 원상회복과 관련된 요건이 모두 충족되었다면 - 금전배상에 대한 우선적인 고려 없이도 - 해당 침해에 대한 원상회복을 곧바로 청구할 수 있다고 보아야 한다. 만약 이러한 해석과는 달리 동 조문이 금전배상의 원칙을 의도한 것이라면, 법체제적으로 제13조와 제14조 양자를 통합하는 것이 바람직하다.

다만, 제14조가 자연환경·자연경관의 침해에 대한 원상회복 청구를 원칙적으로 가능하게 하고 있다는 해석론에 따르면, 이러한 침해의 주된 원인인 환경오염피해의 내용, 즉 “다른 사람의 생명·신체 및 재산에 발생한 피해”의 범위(특히 재산상의 피해)에 자연환경·자연경관의 침해가 상당부분 포섭될 것이어서, 결국 제13조의 배상 범위 내에서 금전배상을 통하여 자연환경·자연경관의 침해에 대한 상당부분은 해소될 것으로 보인다.

나. 원상회복청구의 요건 중 과도한 비용

자연환경·자연경관의 침해에 따른 피해자는 (i) 시설로 인해 피해자에게 환경오염피해가 발생하였고, (ii) 그 환경오염피해의 원인으로 인하여 동시에 자연환경·자연경관에 대한 침해가 발생하였으며, (iii) 자연환경·자연경관에 대한 침해가 이전 상태로 회복시킬 수 있을 정도일 것의 세 가지 요건을 충족시키는 경우, 해당 사업자에게 원상회복을 청구하거나 직접 원상회복을 한 후 원상회복에 해당하는 비용을 청구할 수 있다. 위의 세 가지에 더하여 (iv) 자연환경·자연경관의 침해의 원상회복에 있어서도 ‘원상회복에 과도한 비용이 들지 않을 것’이라는 요건이 필요하다고 보는 견해도 있다.²⁵⁾ 제14조에는 ‘과도한 비용’이라는 표현을 사용하고 있지는 않지만, 원상회복에 따른 ‘상당한 범위’를 넘어서는 경우라면 이를 과도한 비용이라고 해석할 수 있다고 보기 때문이다.²⁶⁾

24) 부산고법 1995. 5. 18. 선고 95카합5 판결.

25) 한국환경법학회, 註 11, 133면.

26) 「환경오염피해구제법」 제14조가 독일의 「환경책임법」 제16조 제1항과 같이 자연환경의 침해에 대한 원상회복 청구의 범위에 대하여 명시적으로 규정하고 있지 않지만, 환경오염피해에 대한 제13조의 제

생각건대, '상당한 범위'를 '과도한 비용이 들지 않을 것'과 유사한 비용범위로 이해하는 것은 일응 합리적일 것이나, '과도한 비용이 들지 않을 것'을 자연환경·자연경관의 침해에 대한 원상회복의 요건으로 보아야 하는지에 대해서는 의문이다. 제13조에서의 '과도한 비용'은 금전배상의 원칙을 벗어나 예외적인 원상회복을 청구하기 위한 요건으로 작용하고, 제14조에서의 '상당한 범위'는 원상회복을 청구하기 위한 요건이 아닌 이미 완료된 원상회복에 대한 비용청구의 한도를 제한하는 것이기 때문이다. 즉 제13조에 따른 환경오염피해의 원상회복에 있어서는 원상회복을 청구하기에 앞서 과도한 비용을 들이지 아니하고 원상회복할 수 있을지가 판단되어야 하지만, 제14조에 따른 자연환경·자연경관의 훼손에 대한 침해는 그 침해에 대한 원상회복에 과도한 비용이 드는지의 판단 없이도 원상회복을 청구하거나 직접 원상회복을 할 수 있다고 보아야 한다. 여기서의 '상당한 범위'는, 원상회복을 위한 요건이라기보다는, 피해자가 직접 원상회복을 한 후 비용을 청구할 때 원상회복 비용이 상당한 범위를 초과하는 경우라면 그에 따른 전액을 전보(填補)받을 수는 없다는 것으로 해석하여야 한다. 피해자가 직접 원상회복을 하는 경우에도, 해당 사업자에게 원상회복을 요청할 수 있는 범위 내에서만 비용을 회수할 수 있을 것을 예정하였다고도 볼 수 있다.

Ⅲ. 환경오염피해구제법에 따른 자연환경훼손의 복원 가능성의 한계

앞서 살펴본 「환경오염피해구제법」 제13조와 제14조의 관계, 제14조의 구성·내용 및 해석을 기초로 하여, 환경책임을 비롯한 자연환경훼손의 복원과 관련한 입법적 필요성과 목적에 비추어 본 현행법의 한계는 다음과 같다.

1. 자연환경 개념의 오류

이 법의 구상단계에서 자연환경훼손을 법률의 범위 안에 포함시킬지의 여부와 관

한 기준은 제14조에도 적용된다고 보는 것이 타당하다는 것이다. 윤희영, 註 23, 426면.

련한 두 개의 관점이 있었던 것으로 보인다. 「환경오염피해구제법」의 법적 성격을 사인 간의 사적 이익의 조절이라는 관점으로 한정하여 이해하여, 자연생태공간의 기능 확보라는 공익적 이익으로서의 생태계를 그 보호대상으로 포함시키는 것은 법체계상 적절치 않다는 견해(제1안), 이와 달리 「환경오염피해구제법」을 사적 이익의 조절 차원을 넘어 환경이라는 공공재를 보호한다는 공익적 이익을 위한 조절법으로 이해하여 생태계를 포함한 자연환경도 보호대상으로 포섭할 수 있다는 견해(제2안)이다.²⁷⁾ 법 제14조에서는 시설로 인하여 발생된 환경오염피해가 동시에 자연환경·자연경관의 침해를 발생시킨 경우 피해자는 해당 사업자에게 원상회복을 요청하거나 직접 원상회복을 할 수 있다고 규정하고 있지만, 여기에서의 환경오염피해와 자연환경·자연경관의 침해와의 관계, 자연환경의 범위·구분이 명확하지 않다.

법 제14조에 따른 원상회복은 어디까지나 사적 이익의 침해에 수반한 경우에 한하게 되고, 사적 이익이 배제된 순수한 환경침해는 이 법은 물론이고 「민법」의 적용대상에서 배제되기 때문에²⁸⁾, 여기서 말하는 자연환경이나 자연경관의 침해에 ‘자연환경피해’ 또는 ‘생태적 손해’(ökologischer Schaden)까지 포함된다고 보기는 어렵다.²⁹⁾ “물건의 훼손이 자연이나 경관의 침해도 해당될 때, 피해자가 침해가 없었다라면 존재하였을 상태를 회복하는 한 민법 제252조 제2항은 원상회복비용이 물건의 가치를 초과한다는 이유만으로 부당하게 되지 않는 한도에서 적용된다”라고 규정한 독일 「환경책임법」 제16조 제1항도 개인적인 손해의 귀속이 없는 일반적인 생태계 손해의 경우에는 적용되지 않고, 소유권 침해 등 개인적 이익의 침해에 수반하여 생태계 손해가 발생한 경우에만 적용된다.³⁰⁾

법 제14조는 “「자연환경보전법」 제2조제1호에 따른 자연환경이나 같은 법 제2조제

27) 한상운, “한국에서의 환경책임 입법방안에 관한 법적 검토”, 환경법과 정책 제5권, 강원대학교 비교법학연구소, (2010. 11), 235면.

28) 안경희, 註 9, 53면.

29) “입법 과정에서 자연환경 복원 비용을 환경오염피해에 포함시키는 것에 대해 피해범위 및 복귀비용 예측이 어려워 책임보험의 요율이 높아질 것이라는 등 산업계의 반대가 있었다.” 김승희, “환경오염피해 구제에 관한 법률안의 주요내용과 전망”, 한국환경법학회 제117회 학술대회 자료집, 한국환경법학회, (2014. 3. 8), 198면.

30) Günter Hager, Das neue Umwelthaftungsgesetz, NJW 1991, S. 141; Gert Landsberg/Wilhelm Lülling, Umwelthaftungsrecht, a. a. O., §16 UmweltHG Rn. 12(전경운, 註 13, 217면에서 재인용).

10호에 따른 자연경관의 침해”라는 문구로 작성되어 있기는 하지만, 여기서의 자연환경이 동 조문이 인용한 대로 「자연환경보전법」에 따른 자연환경의 범위와 일치하는지는 의문이다. 「자연환경보전법」에서의 자연환경에는 생태계 및 자연경관이 포함되기 때문에(제2조 제1호), 자연환경과 자연경관을 같은 층위(層位)에서 병렬적으로 열거하는 것은 개념상 적절하지 않다. 법 제14조의 자연환경이 생태계나 자연경관이 포함되지 않는 더 좁은 범위의 개념이라고 해석하든, 「자연환경보전법」의 자연환경과 동일한 개념이라고 해석하든, 동 조문은 개념상의 오류에서 벗어나기가 어렵다. 결국 현행법이 위의 제2안과 같이 공익적 이익을 위한 조절법으로서 생태계를 포함한 자연환경을 보호대상으로 하고 있는지에 대해서는 회의적일 수밖에 없다.

2. 사적 이익을 넘어서 자연환경훼손에 대한 적용 불가능

법 제14조에 따라 사인이 아닌 국가·지방자치단체·공공기관(이하 “국가 등”이라 한다)의 재산에 해당하는 자연환경이나 자연경관에 침해가 발생하였고, 이 침해에 대해서 원상회복청구 또는 직접 원상회복 후 비용청구가 가능하다면, 「자연환경보전법」상 자연환경의 범위까지는 아니더라도 그에 준하는 사적 이익을 넘어서 자연환경의 훼손도 이 법의 대상에 포함된다고 볼 수 있을 것이다. 다만, 이 경우 국가 등이 소유하는 국유 또는 공유재산의 공공성이 이 법에서 보호하려는 범익과 어느 정도 합치하는지, “다른 사람의 생명·신체 및 재산에 발생된 피해”라고 정의한 환경오염피해에 대하여(제2조 제1호), 국가 등을 ‘다른 사람’, 즉 피해자의 범위에 포함시킬 수 있을지의 문제가 남게 된다.

환경법에서 자연환경의 공공성을 강조하고, 자연환경을 보전하고 그에 대한 지속 가능한 이용을 보장³¹⁾하려는 이유는, 자연환경이 대부분의 사유재와는 달리 접근이

31) 예컨대, 「환경정책기본법」 제2조 제1항 “환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경 간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 반드시 필요한 요소임에 비추어 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경 보전을 우선적으로 고려하며, 지구환경상의 위해(危害)를 예방하기 위하여 공동으로 노력함으로써 현 세대의 국민이 그 혜택을 널리 누릴 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 그 혜택이 계승될 수 있도록 하여야 한다”, 또는 「자연환경보전법」 제3조 제1호 “자연환경은 모든 국민의 자산으로서 공익에

자유로운 자원이어서, 자연환경을 이용하거나 향유할 수 있는 다수가 특정인으로 한정되거나 배타적으로 독점되지 않아야 하기 때문이다.³²⁾ 「국유재산법」을 통하여 국유재의 임의적 사용·수익·취득을 제한하고(제7조), 사권 설정을 제한하는가 하면(제11조), 관리기금을 통하여 국유재산의 취득에 필요한 비용을 지출하도록 한 것(제26조의5), 「자연환경보전법」에서 공공용으로 이용되는 자연환경의 생태적·경관적 가치의 훼손방지를 위하여 이용을 제한하는 것(제40조)은 공공성을 기반으로 한 자연환경의 적절한 관리와 보전의 필요성 때문이다.

이러한 자연환경의 이익을 주장할 수 있는 주체와 관련하여, 국가 등도 공법인으로서 재산권 침해 등을 주장할 수 있는 사람의 범주에 포함되어 이 법에 따른 ‘사람’으로서 재산권 행사의 주체가 되므로, 국가 등이 자연환경보전 구역 내의 토지나 국·공유림의 피해에 대해서는 원상회복 및 비용청구가 가능하며, 자연환경에 대한 국가의 환경보호의무 차원에서 특별한 사정이 없는 한 금전배상 대신 원상회복 청구를 ‘하여야’ 한다는 견해가 있다.³³⁾ 그러나 동법이 「민법」의 특별법적 성격을 갖고 여기서의 사람은 자연인과 법인에 한한다는 점, 「환경오염피해구제법」상 환경오염피해의 대상인 “다른 사람”이 동법 내 여타의 조문에서는 “피해자”로 전환되어 피해배상의 청구(제13조), 원상회복비용 청구(제14조), 정보청구(제15조), 보험금의 지급 청구(제20조) 등의 청구권자가 되고, 구제급여의 대상(제23조)이 되는 점으로 보아 국가 등을 이 법에 따른 ‘사람’의 범위에 포함시킬 수는 없다고 생각한다.

따라서 국유·공유재산의 공공성에도 불구하고 사적 이익을 넘어선 - 일정한 공공성이 포함된 - 자연환경에 대한 훼손은 이 법에 따른 대상이 될 수 없다고 보아야 한다. 그런데 환경법 영역에서 설정하고 있는 자연환경으로 대상을 확장할 수 없다면, 이 법에 따른 자연환경·자연경관 침해는 모두 사적 이익의 침해, 즉 타인의 생명·신체 및 재산에 대한 비자발적인 불이익을 전제로 하고 있는 것으로 해석되며, 침해

적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 한다”는 기본이념과 기본 원칙에서 지속가능한 이용의 보장을 찾아볼 수 있다.

32) Roger Peman, Yue Ma, Michael Common, David Maddison, and James Mcgilvray, *Natural Resource and Environmental Economics*, Pearson, 2003, pp.136-137.

33) “제14조(원상회복비용청구 등)와 관련하여 국유지에 발생한 환경오염피해에 대하여 국가가 원상회복을 요구하거나 직접 원상회복하고 해당 사업자에게 그 비용을 청구할 수 있다고 해석해야 입법취지에 부합하며 합리적인 결과를 도출할 수 있다.” 한국환경법학회, 註 11, 135면.

에 대한 배상책임의 범주에 있어서는 - 용어의 상이함에도 불구하고 - 손해와 피해가 동일한 의미를 갖는다고 할 수 있을 것이다.³⁴⁾ 결국 금전배상에 대한 명시적인 표현 없이 자연환경·자연경관의 침해에 대하여 원상회복을 요청하거나 직접 원상회복을 할 수 있도록 한 법 제14조의 취지와는 달리, 사인의 재산에 상당부분 포함되어 있는 자연환경이나 자연경관의 침해는 피해자의 재산에 포함되어 재산상 손해에 대한 금전 배상이 적용될 여지가 많다.

그렇다면 이 법에서 왜 굳이 자연환경이나 자연경관의 침해에 대한 관한 조문을 별도로 둔 것인지에 대한 의문이 들 수밖에 없다. 자연환경이나 자연경관의 침해가 피해자의 생명·신체·재산에 대한 피해에 속하는 것이라면, 이와 관련된 피해배상이나 원상회복 관련 내용은 제13조에서 제시한 정도만으로 족하고, 별도로 제14조를 두어 자연환경·자연경관의 훼손에 대해서 원상회복 내지 원상회복 청구가 가능하다고 선언할 필요는 없기 때문이다.

3. 독립적인 자연환경의 훼손의 불인정

법 제14조에서 시설로 인해 발생한 환경오염피해가 동시에 자연환경·자연경관의 침해를 발생시킨 경우를 제시한 것은, 환경오염피해의 발생에 수반되지 않은 독립적인 자연환경이나 자연경관의 침해까지 인정하지는 않으려는 것으로 보인다. 제13조와 제14조로 달리 구성되어 있다고 해서, 입법자가 환경오염피해에 해당하는 생명·신체·재산에 대한 피해와 별도의 구성요소로서의 자연환경·자연경관의 침해를 각각 상정하고 있다고 해석하는 것은 무리이다. 다른 사람의 생명·신체 및 재산에 발생된 피해에 수반되지 않는 자연환경·자연경관 침해에 대해서는 피해자가 아닌 제3자가 원상회복을 요청하게 될 경우가 발생하기 때문이다. 이 경우 제3자에게는 “피해자는 해당 사업자에게 원상회복을 요청하거나 직접 원상회복을 할 수 있다”라는 조문이 적용되지 않는다. 결국 이 법 따르면 자연환경훼손은 환경오염피해에 따른 부수적·종속적 재산상 손해라는 결과에 지나지 않게 된다.

34) 안경희, 註 9, 53면.

4. 자연환경에 대한 침해 산정의 난해함

환경오염피해의 배상에 관하여 「환경오염피해구제법」에 규정된 것을 제외하고는 「민법」의 규정을 따르도록 하고 있는 바(제5조 제1항), 이 법에서는 피해산정에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않으므로 피해의 산정에 대해서는 「민법」상 불법행위로 인한 손해배상 법리가 적용된다. 「민법」상 불법행위로 인한 손해는 통상 그 대상에 따라 인적 손해와 물적 손해로 구분되는데, 「환경오염피해구제법」도 이러한 손해 구분에 상응하게 피해를 타인의 생명·신체·정신적 피해(인적 피해)와 재산에 발생한 피해(물적 피해)로 이분하고 있다.³⁵⁾

재산에 대한 손해는 피해자의 재산가치의 하락 또는 감소를 의미한다. 따라서 자연환경·자연경관의 훼손에 해당하는 손해도 통상 차액설에 따라서 추상적으로 산정될 것이고, 피해자가 손해의 발생사실 및 그 손해를 금전적으로 평가한 액수를 입증해야 한다.³⁶⁾ 다만, 기존의 방식에 따라 자연환경의 가치하락을 제대로 측정할 수 있을지, 재산의 범위에 포함되지는 않지만 재산 가치에 영향을 미치는 자연환경이나 자연경관에 대한 침해에 대한 침해정도를 파악할 수 있을지에 대해서는 회의적이다. 사유재산에 포함되는 자연환경이라 할지라도, 이에 대한 침해를 회복하기 위해서는 자연환경의 가치와 이에 가해진 침해를 수치화해야 한다. 피해 배상은 자연환경의 가치에 대한 침해를 금전적인 가치로 전환함으로써 가능하게 된다. 대체적으로 자연환경은 공중(公衆)에게 다양한 서비스를 제공하기 때문에, 자연환경이 침해되었을 때에는 이들 자연환경이 공중에게 제공하는 서비스의 흐름과 가치에도 영향을 주게 된다.³⁷⁾ 따라서 자연환경은 공공의 가치를 갖는다고 할 수 있을 것이며, 자연환경의 경제적 가치에 대한 피해란 이러한 침해로 인하여 발생하는 공공의 가치 하락을 의미하게 된다.

자연환경에 의해서 제공되는 가치는 다양한 방법으로 분류될 수 있지만, 대개는 공통적인 선호에 따라 사용가치와 비사용가치로 구분하고 있다.³⁸⁾ 사인에 의한 자연환경

35) 안경희, 註 9, 73면.

36) 안경희, 註 9, 76면.

37) Rudolf S. de Groot, Function of Nature: evaluation of nature in environmental planning, management and decision making, Wolters-Noordhoff B.V., 1992, p.15.

38) 이러한 사용가치와 비사용가치 또한 여러 범주로 구분될 수 있다. 그러나 이러한 구분에 대하여 통일

의 계획적 이용에 따른 사용가치는 사인과 자연환경 사이의 밀접한 물질적 관계를 포함하게 된다.³⁹⁾ 사용가치와는 별도로, 자연환경은 비사용가치 또한 보유하고 있다.⁴⁰⁾ 비사용가치란 사인이 자연환경을 이용하지도 않고 그렇게 할 의사도 없지만, 자연환경이 존재하고 있으며 그것이 유지되고 있다는 인식으로 인하여 발생하는 가치이기 때문에 수동적 이용가치(passive use values)라고도 한다.⁴¹⁾ 이런 비사용가치는 대개 존재 가치(existence value)⁴²⁾와 유산가치(bequest value),⁴³⁾ 선택가치(option value)⁴⁴⁾ 등

된 이론이 없고, 분류에 따른 정의규정 또한 모두 다르다. 주지하다시피, 자연환경이 이들 중 어느 한 분류에 속하는 서비스만을 제공하는 것은 아니므로, 자연환경의 서비스에 대한 총체적인 분류사항을 설명하기란 곤란하다.

39) David W. Pearce and R. Kerry Turner, *Economics of Natural Resource and the Environment*, The Johns Hopkins University Press, 1989, p.129; P. R. Portney and V. K. Smith, *Natural Resource Damages: The Economics Have Shifted After Ohio v. United States Department of the Interior*, 20 *Environmental Law Review*, 1990, p.10128.

이러한 사용가치를 다시 직접적 이용과 간접적 이용으로 구분하기도 한다. 직접적 이용이란 사냥, 목재획득, 관개(灌漑)를 통한 물의 추출과 같은 필요적 활용을 비롯하여 낚시, 수영, 하이킹 등의 휴양목적의 활동 등 직접적인 활용방법을 통하여 자연환경에 의해 인간에게 제공되는 이익을 의미한다. 간접적 이용가치란 습지, 강, 열대우림이 우리에게 제공하는 오수(汚水)의 정화, 생물다양성의 지속, 토양유실의 예방 등과 같이 직접적 활용을 통한 것이 아니면서도 경제활동이나 인간복지에 관련된 자연환경의 환경적 기능을 의미한다. 이러한 기능들은 비록 '직접적인' 이용은 아니지만 인간의 경제활동과 복지 등을 간접적으로 지원해주고 있는 셈이다. 이를 소비적, 비소비적 이용으로 구분하기도 한다.

C. Perrings, "The Economic Value of Biodiversity in UNEP", in Heywood V. H. and Watson R. T. (editors), *Global Biodiversity Assessment*, Cambridge University Press, 1995, pp.878-879; David Pearce and Dominic Moran, *The Economic Value of Biodiversity*, Routledge, 2013, p.19.

40) 비사용가치는 "유일무이한 자연환경에 대한 돌이킬 수 없거나 장기간 지속되는 변화를 파악함에 있어 가장 중요하다." 56 Fed. Reg. §19760 (1991).

41) 예컨대, 한 개인의 거주지 인근에 멸종위기종을 위한 보호구역이 있다거나, 거주지가 국립공원과 같이 특별히 보전을 요하는 지역이 접해있고, 그가 이러한 사항들을 인식하고 있다는 것이 비사용가치에 해당한다.

42) 존재가치란 개인이 자연환경을 이용하지 않거나 그러할 의도가 없는 경우에도, 소비자로서 자연환경의 존재를 인식하는 것으로부터 발생하는 가치를 말한다. 이는 특히 자연환경의 존재로부터 기인하는 것으로, 특정 멸종위기종이나 자연환경의 보전 등으로 인하여 만족을 얻게 되는 개인들에게서 발생하는 가치이다.

43) 유산가치는 선조들이 이용한 자연환경의 가치를 인식하는 것에서 기인한다. 아울러 미래세대의 이익을 위하여 환경을 보전하고 유지하는 노력이 수반되는 가치를 말한다.

44) 선택가치는 사인들이 장차 자연환경을 이용할 수 있다는 보장을 받음으로서 발생하는 가치로, 상품이나 서비스로 활용할 수 있는 현재와 불확실한 미래의 수요 사이에서 발생하는 가치이다. 개인은 장래에 자연환경을 이용할 수 있다는 선택권(option)을 얻기 위하여 자여자원을 보전하거나 유지하기 위

으로 구분되지만, 이 또한 통일적인 분류방법이 확정되어 있는 것은 아니다.

한편, 자연환경 고유의 가치(intrinsic value)에 대해서는 더욱 복잡한 문제가 발생한다. 고유가치는 자연환경 그 자체가 갖고 있는 가치를 의미한다. 따라서 이는 앞서 살펴본 경제적 가치와는 달리, 집단의 선호도나 이용에 관련이 적고 독립적이다.⁴⁵⁾ 경제적 가치는 인간의 이용이나 선호도에 의존하기 때문에, 자연환경 고유의 가치를 파악한다는 것은 결코 쉬운 일은 아니다.⁴⁶⁾ 그러나 이러한 고유가치가 자연적·생태적 이익과 관련이 있다하더라도, 이는 여전히 인간중심적 가치로 표현될 수밖에 없다. 인간중심적 가치와 완전히 구별되는 순수한 고유가치는 경제적 방식으로 수량화할 수 없기 때문이다.⁴⁷⁾ 그렇다면 결국 경제적 산정방식이 환경의 '모든 가치'를 파악하는 방법이 될 수는 없다.⁴⁸⁾

IV. 자연환경훼손의 복원을 위한 법적 쟁점

앞서 검토하였던 「환경오염피해구제법」의 한계는 결국 어떻게 하면 제도적으로 보다 신속하고 용이하게 자연환경훼손의 피해를 복원·복구할 수 있을 것인지의 문제를 해결하기 위한 법제 개선방안과 연결된다. 자연환경훼손과 피해의 복원에 관한 별도의 법제를 갖추어야 하는지에 관한 입법적 논의에 앞서, 현행 「환경오염피해구제법」상 자연환경훼손의 복원과 관련된 법적 쟁점은 다음과 같이 네 가지로 정리할 수

한 비용을 기꺼이 지불하게 된다.

45) D. Pearce & D. Moran, *supra* note 39, p.19.

46) 경제학자들 또한 이러한 내재가치파악에 대하여 종종 난색을 표명하곤 했다. Frederick R. Anderson, "Natural Resource Damages, Superfund, and the Courts", in Raymond J. Kopp and V. Kerry Smith (editors), *Valuing Natural Assets - The Economics of Natural Resource Damage Assessment*, RFF Press, 2017, pp.27-28; Robert Cameron Mitchell and Richard T. Carson, *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*, RFF Press, 1989, p.60.

47) "순 내재적 가치"는 Turner의 글에서 참고한 것이다. R. Kerry Turner, Jeroen C. J. M. van den Bergh, Aat Barendregt, and Edward Maltby, *Ecological Economic Analysis of Wetlands: Science and Social Science Integration*, Beijer International Institute of Ecological Economics, 1988, p.11.

48) B. E. Baarsma, *Monetary Valuation of Environmental Goods: Alternatives to Contingent Valuation*, Phd thesis at Amsterdam School of Economics Research Institute, (Amsterdam, 2000. 4), p.5.

있다: ① 자연환경의 법적 개념과 자연환경훼손 및 자연환경피해의 범위, ② 자연환경 훼손 및 자연환경피해에 대한 책임 법리, ③ 자연환경훼손 및 자연환경피해에 대한 복원·복구의 주체, ④ 자연환경훼손 및 자연환경피해에 대한 산정 방식.⁴⁹⁾ 이 중 ②에 해당하는 책임 법리에 있어서는 환경오염피해와 자연환경훼손에 관한 내용이 크게 다르지 않다. 「환경오염피해구제법」에서는 독일의 「환경책임법」의 내용을 상당부분 수용하여 특정 시설의 운영자에게 동 시설로부터 배출된 물질에 의하여 환경피해가 발생한 경우 엄격책임을 부과하고 있고, 피해자의 입증책임의 부담을 경감하기 위하여 해당 시설이 피해발생의 원인이라고 보기에 타당한 경우 인과관계가 추정된다고 규정함으로써 입증책임을 완화시키고 있으며, 피해자에게 관련증거를 제출하는 부담을 경감시키기 위하여 시설의 보유자에게 자료에 대한 열람청구를 하거나 행정기관에 정보제공을 요청할 수 있는 권리를 부여하고 있다.⁵⁰⁾ 그럼에도 불구하고, 다음과 같이 모호하거나 불확실하게 해석되는 부분에 대한 개선이 필요하다.

1. 자연환경훼손 및 그 피해의 범위

가. 자연환경훼손의 범위

자연환경이라는 용어를 「자연환경보전법」에서 단순히 그 명칭만 차용한 것이 아니라면, ‘자연환경(자연경관을 포함)의 침해’는 원칙적으로 「환경정책기본법」 제3조 제5호에서 정의하고 있는 ‘(자연)환경훼손’을 일컫는 것으로 보아야 한다. 그러나 “자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태”를 의미하는 ‘훼손’이라는 용어⁵¹⁾는 이 법에서 사용하고 있는 ‘침해’에 비하여 너무 포괄적인 용어로 판단된다. 침해를 훼손으로 이해하는 것은 자칫 「환경오염피해구제법」의 보호대상이 사적 이익의 범위를

49) 이준서, “자연환경훼손의 피해구제를 위한 입법 정책적 소고”, 법과 정책연구 제15집 제4호, 한국법정책학회, (2015. 12), 5면.

50) 이준서, 註 49, 27-28면.

51) “환경훼손이란 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.” 「환경정책기본법」 제3조 제5호.

넘어선 자연환경훼손을 포함하는 것으로 오인할 소지가 있다.

한 조문 내에서 자연환경과 자연경관을 동등하게 열거하는 것도 문제가 있다. 「자연환경보전법」에 따르면, 자연환경의 범위 안에 이미 생태계와 자연경관이 포함된다(「자연환경보전법」 제2조 제1호). 따라서 「환경오염피해구제법」 제14조에서의 자연환경과 더불어 자연경관의 침해를 명시한 부분은 자연환경의 침해에 이미 포함되는 불필요한 하위개념을 사족(蛇足)처럼 붙인 것이다. 만약 제14조에서의 자연환경을 경제적 가치에 초점을 둔 좁은 의미의 자연환경으로 본 것이어서 자연환경과 자연경관을 병행 표기한 것이라고 한다면, 자연환경이 아닌 '자연자산'의 침해로 수정하는 것이 타당하다.⁵²⁾ 보다 근본적으로는 명확히 양분할 수 없는 개념인 환경을 현행과 같이 생활환경과 자연환경으로 구분할 것이 아니라, 보호법익에 따라 범위를 다르게 하는 단계적·점층적 구분(예컨대, 협의의 환경과 광의의 환경, 또는 생태계와 자연환경, 이들을 비롯한 인위적 생활공간을 포함하는 넓은 의미의 환경)을 통하여 자연환경의 가치를 산정할 수 있는 범위와 그 가치산정의 범위에 따른 보호이익을 설정하는 방법도 생각해볼 수 있다.⁵³⁾

나. 자연환경훼손의 특징

자연환경훼손은 장소의 광역성과 시간적 반복성을 특징으로 한다. 따라서 자연환

52) 자연자산이란 “인간의 생활이나 경제활동에 이용될 수 있는 유형·무형의 가치를 가진 자연상태의 생물과 비생물적인 것의 총체를 말한다(「자연환경보전법」 제2조 제15호).” 「자연환경보전법」에서는 생태관광을 “생태계가 특히 우수하거나 자연경관이 수려한 지역에서 자연자산의 보전 및 현명한 이용을 통하여 환경의 중요성을 체험할 수 있는 자연친화적인 관광”이라고 정의하고 있고(「자연환경보전법」 제2조 제18호), 생태·경관보전지역관리기본계획에 ‘자연자산의 관리와 생태계의 보전을 통하여 지역 사회의 발전에 이바지하도록 하는 사항’을 포함하도록 하고 있으며(동법 제14조 제3호), “자연자산의 관리”라는 별도의 장을 구성하여 자연환경보전·이용시설에 ‘자연자산을 보호하기 위한 시설’을 포함시키고 있고(제38조 제1항 제5호), 생태계보전협력금의 부과·징수 목적의 일부에 “자연자산의 관리·환용하기 위(합)”을 밝히고 있으나(제46조 제1항), 자연자산이 구체적으로 무엇을 지칭하는지에 대해서는 분명하지 않다. 동법 제46조 제2항 제5호에서 생태계보전협력금의 부과대상에 “그 밖에 생태계에 미치는 영향이 현저하거나 자연자산을 이용하는 사업중 대통령령이 정하는 사업”을 정하고 있으나, 대통령령에 제시된 내용이 없어 무엇을 자연자산을 이용한 사업으로 보는지도 제시되어 있지 않다.

53) 이준서, “자연환경의 개념과 그 한계에 대한 환경법적 고찰”, 환경법연구 제31권 3호, 한국환경법학회, (2009. 12), 283면 이하를 참조.

경훼손이나 피해와 관련된 책임론에서는 일반적인 불법행위와 다른 유형, 즉 다수의 원인제공자가 존재하여 개별적인 유해물질들이 서로 누적되어 비로소 구체적인 피해가 발생하는 누적적 피해와 피해발생이 지리적 또는 시간적으로 상당한 간격을 두고 배출된 유해물질들에 의해서 야기되는 격지(隔地)피해 등의 문제가 다루어져야 한다. 이러한 피해는 그 특성상 피해가 발생한 경우에 개별적인 원인행위자의 피해발생 기여분을 입증하기가 어렵다는 특성이 있다. 이에 대해서는 별도의 입법적인 해결책을 필요로 하는데, 다수의 원인을 대상으로 한 집단적인 피해배상체계를 갖추거나, 원인을 밝혀내기 어려운 경우에는 기금을 통한 우선적인 복원조치 후 이 비용에 기초하여 구상하는 것이 고려해볼 수 있다. 현행 「환경오염피해구제법」상 구제제정은 그 재원 및 용도에 있어서 피해자의 구제에만 초점을 맞추고 있다. 구제제정의 용도의 상당부분을 보증금과 구제급여, 계정 관리·운용의 필요경비, 재보험금 등으로 활용하여야 한다는 당위성이 존재하지만, 향후 이를 기금으로 확대·재편하여 자연환경훼손 및 피해에 관한 복원의 대응을 위한 비용으로 활용할 필요가 있다.

2. 자연환경훼손의 복원 주체와 책임

가. 생태적으로 가치 있는 사적 소유권 범위 내의 자연환경훼손

훼손된 자연환경의 복원의 주체에 대하여 고려해야 할 또 다른 사항은 생태적으로 가치 있는 자연환경이 사인의 재산에 속해 있으며, 이 자연환경의 소유자에게 훼손되었거나 피해를 입은 자연환경에 대한 복원의 의지가 없는 경우이다. 이러한 경우에는 행정기관이나 환경단체가 훼손 또는 피해를 입은 자연환경에 조치를 취하거나, 소유자에게 그 소유의 자연환경에 대한 복원을 요청하거나, 피해배상의 청구와 훼손된 자연환경의 복원을 위해 획득한 비용을 자연환경 복원에 사용하도록 강요할 수가 없다.⁵⁴⁾ 결국, 생태적으로 가치 있는 사유재산은 그동안의 전통적인 불법행위법리에 따른 피해배상방

54) 일부 국가들은 예컨대 행정기관에 행정시정명령(administrative corrective orders)을 부여할 수 있도록 권한을 부여하는 방법으로 이러한 문제를 해결한다. EC Habitats Directive(OJ 1992 L 206/7)는 EU 회원국들에게 특정 자연지역에 대한 침해에 대해 처리할 것을 요구하고 있다. 이들 지역들이 사적 소유이건 아니건, 누가 피해를 유발하였는지는 여기서 문제가 되지 않는다.

법에 의해서는 구제될 수 없는데, 이는 장차 공공의 이익에 대한 피해로 악화될 수 있다. 사유재산에 해당하더라도 그 가치 여하에 따라 국가가 매수하여 관리하거나⁵⁵⁾, 사유재산의 범위에 포함된 자연환경의 훼손이 공공의 자연환경에 직·간접적으로 피해를 야기한 경우 적절한 조치를 취할 수 있는 행정상 대응체계를 고민해보아야 한다.

나. 사적 소유권의 범위 외의 자연환경훼손

소유권의 범위를 벗어난 자연환경훼손에 관한 규율은 특별한 고찰을 요한다. 사적 소유권의 범위에 포함되지 않는 자연환경에 대한 훼손은 개별적인 재산적 이익의 침해가 아니라 자연환경의 보전에 관련한 일반적 공익 침해가 그 내용이 된다는 점이 특징이다. 자연환경의 훼손이나 이에 따른 자연환경피해의 구체적인 산정에 있어서도 일반적인 손해배상의 산정 원칙인 당해 물건의 경제적 가치 하락을 배상하는 원상회복방법은 자연환경훼손에 있어서는 적용하기 어려운 면이 있다.⁵⁶⁾

원상회복이 불가능한 자연환경의 경우 어떻게 그 피해 정도를 산정할 것인가 하는 문제도 발생한다. 가장 현실적인 방법은 자연환경피해가 더 이상 확산되지 않도록 훼손된 자연환경을 신속히 복원하는 것이다. 자연환경훼손을 사전적으로 규율하는 공법적인 수단 외에도 사후적으로 피해가 발생한 때를 대비한 별도의 규율도 필요하게 될 것이다.⁵⁷⁾

3. 원상회복 비용의 합리성 판단

가. 원상회복 비용의 제한

사유재산에 대한 피해는 일반적으로 두 가지 방법에 의해서 산정된다. 하나는 침해가 발생하기 전·후의 재산에 대한 시장가치의 평가를 통해서이고, 다른 하나는 침해당한 재산을 피해가 발생하기 이전의 상태로 복원하는 데 드는 합리적인 비용을 통해

55) 예컨대, 「자연환경보전법」 제19조에 따른 생태·경관보전지역 등의 토지등의 매수

56) 이준서, 註 49, 30면

57) 유지태, “환경책임법 입법론”, 공법연구 제20집, 한국공법학회, (1992. 7), 316면 참조.

서이다.⁵⁸⁾ 대개 피해배상의 수단은 시장가치의 감소나 복원비용 중 적은 비용을 택한다.⁵⁹⁾ 원상회복에 따른 비용청구의 범위에 관하여, 「환경오염피해구제법」 제14조에는 ‘과도한 비용’이라는 표현을 사용하고 있지는 않지만, 원상회복에 따른 ‘상당한 범위’를 넘어선 경우라면 이를 과도한 비용이라고 해석할 수는 있을 것이다. 그러나 이러한 해석에도 불구하고 ‘상당한 범위’라는 문구는 여전히 모호하다. 원상회복의 기준을 침해된 자연환경·자연경관의 경제적 가치로 볼 것인지, 침해에 따른 훼손이나 피해에 대한 조치비용으로 볼 것인지 조차 불명확하다. 제14조의 취지가 침해된 자연환경·자연경관에 대한 경제적으로 동등한 가치를 보상한다기보다는 회복을 위한 조치에 대한 비용을 보전하는 차원에서 「유류오염손해배상 보장법」과 같이 “환경손상으로 인한 이익상실 외의 환경손상에 대한 손실 또는 손해는 그 회복을 위하여 취하였거나 취하여야 할 적절한 조치에 따르는 비용으로 한정한다(제2조 제7호 가목)”라는 문구를 두는 것도 방법이다.

나. 원상회복 비용의 합리성 판단

대부분의 자연환경은 명확한 시장가치를 지니고 있지 못하다. 이는 자연환경이 시장에서 실제로 거래되지 않는 것이 보통이고, 설령 거래된다하더라도 그들의 가치가 완전

58) Restatement (Second) of Torts, §929(1)(a) (1979); Robert, F. Copple, *The New Economic Efficiency in Natural Resources Damage Assessment*, 66 U. Colo. L. Rev., 1995, pp.676-677; Kathryn Chelinda MacDonald, *The Recovery of Restoration Costs: Analytical Synthesis of Common-Law Property Damages, Restitution, and Natural Resource Damages under CERCLA*, 5 Tul. Env't. L. J., 1991, pp.257-258.

59) 일부 법원들은 가치의 감소보다는 복원비용 쪽을 선호하는 편이다. 그러나 이는 복원비용이 재산의 가치에 대한 감소에 비하여 합리적인 비용일 경우에만 한한다. 보다 세부적인 분석을 위해, 복원비용이 재산의 침해 이전상태의 가치를 초과하는지의 여부를 결정함에 있어 법원들은 관련 판례와 요소들을 신중히 다루고 있다. Dan Dobbs and Caprice Roberts, *Law of Remedies: Damages, Equity, Restitution*, West Academic Publishing, 2017, pp.497-501; Zygmunt J.B. Plater, Robert H. Abrams, Robert L. Graham, Lisa Heinzerling, David A. Wirth, Noah D. Hall, *Environmental Law and Policy: Nature and Society*, Wolters Kluwer, 2016, pp.45-51; K. C. MacDonald, *supra* note 58, pp.258-264; Terry Fox, *Natural Resource Damages: The New Frontier of Environmental Litigation*, 34 S. Tex. L. Rev., 1993, p.532.; Restatement (Second) of Torts, §929 Cmt. b (1979); *Johansen v. Combustion*, 834 F. Supp. 404 (S.D. Ga. 1993).

히 파악되기는 어렵기 때문이다. 피해산정에 있어서 대개는 복원비용이 그 시장가치의 감소를 훨씬 넘어설 것이기 때문에 피해를 산정하는데 보다 조심스러워질 수밖에 없을 것이다. 미국 「청정수법(Clean Water Act)」의 경우, 대통령 또는 주 정부가 수탁자(trustee)의 지위로 침해당한 자연자원(natural resources)의 복원 또는 대체에 사용한 실질적인 비용을 반환받을 수 있다고 명시되어 있다.⁶⁰⁾ 만약 침해당한 자연자원의 회복이 불가능한 경우, 피해배상의 수단은 동등한 자연자원을 획득하는 비용이 된다.⁶¹⁾ 법원 또한 피해산정을 결정하는 적절한 기준은 침해당한 자연자원을 그 이전 상태로 복원하는데 드는 비용, 또는 터무니없이 과도한 지출이 아닌 실질적인 비용에 대한 근사치라고 판단하였다.⁶²⁾ 자연자원의 복원이 물리적으로 불가능하거나 복원계획에 과다한 지출과 복원시행에 장기간이 소요되는 경우에 대하여, 법원은 대체수단이 합리적이고 부당한 비용을 초래하지 않는 한, 대체수단 비용에 기초하여 피해를 산정하는 것이 적절하다고 판단하였다.⁶³⁾ 합리성에 기초한 이러한 기준은 복원수단의 기술적 가능성, 복원수단의 부작용, 복원계획 이행에 대한 비용 등 다양한 요소들 사이의 교량(較量)을 통해 결정되어야 한다는 것이다. 아울러 자연자원이 스스로 자정할 수 있는 능력과 시간, 침해된 자연의 일시적 부재에 따른 영향의 심각성도 고려되어야 한다.⁶⁴⁾

4. 자연환경훼손 및 피해에 대한 산정

가. 피해 산정에 관한 일반론

환경오염이나 환경훼손과 같은 새로운 범주의 피해에 관하여 살펴보면, 피해산정

60) 33 U.S.C. §1321(f)(4), (5) (1997); House Conf. Rpt. No. 95-830, 95th Cong., 1st Sess. 92, reprinted in 1977 U.S.C.C.A.N., 4424, 4467; *Keller Street Development Company, et al. v. Commissioner of Internal Revenue*, 628 F.2d 675 (9th Cir. 1982).

61) *Keller Street Development Company, et al. v. Commissioner of Internal Revenue*, 628 F.2d 675 (9th Cir. 1982).

62) *Id.*

63) 대체수단은 침해지역을 대체할 수 있는 공공용지를 취득하기 위한 비용이나 해당지역의 조립사업비용 등이 해당된다. *Id.*

64) 이러한 요소들 중 일부는 현재 국제유류오염배상기금에 의하여 기름유출사고로 인한 소송의 허용가능성을 결정하기 위한 가이드라인에 포함된 것도 있다.

을 위한 법적 도구로서 특별한 규정들이 포함되어 있음을 알 수 있다. 이들 규정들은 일반적인 환경오염피해나 자연환경훼손에 대응하는 조치로서, 불법행위 책임법리에 따른 사인의 피해배상에서 출발하여 자연환경에 대한 완전한 복원까지 범위에 포함하는 경우도 있다. 앞서 살펴보았듯이, 피해배상은 원칙적으로 그 비용이 합리적이라는 조건 하에 피해를 입은 환경요소를 복원 또는 회복하는데 들었던 비용, 또는 해당 자연환경을 대체함으로써 동등한 가치의 상태로 자연환경을 복원시킬 수 있는 비용으로 제한된다.⁶⁵⁾ 원상회복이 불가능한 자연환경훼손이나 피해가 발생한 경우, 피해의 산정은 동등한 가치의 대체자원을 획득하기 위한 비용이나, 다른 지역에 그에 상당한 자연환경을 조성하는 비용에 근거한다.⁶⁶⁾ 물론 이러한 산정 또한 합리적이어야 한다. 이러한 합리성은 훼손된 자연환경의 시장가치기준으로 평가되는 것이 아니라, 오염의 정화 및 훼손의 복원을 성공적으로 시행할 수 있는지에 대한 전망과 자연환경의 자정능력을 가속화하게 될 기술적 가능성들이 실현될 수 있는지 여부를 기준으로 한다.⁶⁷⁾

주목할 것은 자연환경훼손을 원인으로 한 피해배상에 대한 규정들이 사유재산에 포함되는 자연환경에 대해서는 적용되지 않는다는 점이다. 이는 사유재산이 소유자의 사익을 초과하는 생태적인 중요성 및 가치가 있는 경우라도 그러하다.⁶⁸⁾ 전통적인 불법행위책임 하에서 재산에 대한 피해는 주로 재산의 시장가치에 대한 감소를 기준으로 하기 때문에 - 그리고 이에 대한 생태적 가치가 완전히 반영되는 것은 아니기 때문에 - 생태적으로 가치 있는 자연환경훼손 또는 자연환경피해에 대한 완벽한 복원은 실제로 이루어지기 어렵다. 사유재산에 대한 복원비용의 대부분이 피해에 대한 조치비용으로 사용되는 경우에도 자연환경이 완전히 복원되지 않는 일이 발생할 수 있다. 일반적으로 불법행위 책임법리 하에서 산정된 합리적인 조치비용은 '재산에 대한 시장가치의 감소'라는 한도를 초과하지 않는 것이 대부분이기 때문이다.⁶⁹⁾ 따라서 전통

65) 예컨대, 1993 Lugano Convention Art 2(8); the Flemish Draft Decree Art 9.1.1.

66) *Id.*

67) the Amended Proposal for a Council Directive on civil liability for damage caused by waste, OJ 1991 C 192/6, Art. 4(2); the Flemish Draft Decree Art. 9.1.1(1(c)); 이준서, 註 49, 28면.

68) Werner Pfennigstorf, "How to Deal with Damage to Natural Resources: Solutions in the German Environmental Liability Act of 1990", in Peter Wetterstein (editor), Harm to the Environment: the Right to Compensation and the Assessment of Damages, Oxford University Press, 1997, p.53.

69) K. C. MacDonald, *supra* note 58, pp.257-258.

적으로 행해졌던 자연환경훼손 및 피해에 대한 일반적인 조치들은 생태적으로 가치 있는 자연환경으로 구성된 사유재산에 피해가 발생한 경우에 대해서까지 피해의 복원을 비롯한 완전한 피해배상을 보장하지는 않는 듯하다. 일부 국가의 입법자들은 이러한 문제점에 대한 해결방안을 모색해왔고, 특정상황에서는 물적 재산의 가치 감소를 초과하는 복원비용을 허용하기로 한 예도 있다.⁷⁰⁾

나. 자연환경훼손의 산정방법

자연환경훼손 및 피해를 산정하기 위한 방법에는 여러 가지가 있다. 피해자들은 자연환경의 경제적 가치를 산정하기 위하여 개발된 경제적 산정방식을 이용할 수 있지만, 한편으로는 훼손된 자연환경의 복원 또는 대체비용을 근거로 제시할 수도 있다. 침해를 당한 자연환경이나 서비스의 가치감소를 평가함에 있어서, 시장방법 또는 비시장방법이 사용될 수 있다. 만약 자원에 합리적인 경쟁시장이 존재한다면, 해당 자원의 시장가치감소는 곧 피해로 평가될 수 있다.⁷¹⁾ 그러나 대다수의 자연환경은 직접적인 시장가치가 없거나 자연환경의 가치를 시장가치로 완전히 산정할 수 없는 것이 보통이다. 따라서 훼손된 자연환경 또는 그 서비스에 대한 가치를 다른 방법으로 평가할 필요가 있다.⁷²⁾

현시선호방법(revealed preference method)은 실제 인간행위의 변화를 기초로 하는 방법이다. 이 방법은 가격 또는 가치가 정해지지 않은 자연환경의 시장대체(market surrogate)에 따라 자연환경의 이용가치를 측정한다.⁷³⁾ 여행비용접근법

70) 네덜란드 유해물질관리법(Dangerous Substance Act)을 발의한 의원제안서(Parliamentary document) TK 1988-1989, No. 3, 9; TK 1990-1991, No. 6, 26; 독일 「환경책임법」 제15조; 「방사능오염피해의 민사책임에 관한 오스트리아 연방법」 제11조 제2항; *Ohio v. DOI*, 880 F.2d 444, 456 (D.C. Cir. 1989); 이준서, 註 49, 28-29면.

71) 59 Fed. Reg. §1142(1994). 이 시장기술은 예컨대 지표수에 의해서 제공되는 운항의 가치산정에 사용된다. 만약 1990년 Cibro Savannah 사건에서처럼 기름유출로 수로가 폐쇄되었다면, 추가적인 운송비(자연비용 또는 우회비용)가 발생하게 되는데 이것이 자원 서비스의 가치평가에 사용될 수 있다. 그러나 이 방법은 기름유출로 인한 서비스의 손실을 완전히 평가해주지는 못한다. Christine M. Augustyniak, *Economic Valuation of Services Provided by Natural Resources: Putting a Price on "Priceless"*, 45 Baylor L. Rev., 1993, p.394.

72) Charles D. Kolstad, *Environmental Economics*, Oxford University Press, 2010, p.297.

(travel cost method)⁷⁴⁾과 헤도닉 가격결정방법(hedonic pricing method)⁷⁵⁾이 여기에 해당한다. 현시선호방법과 대비되는 방법인 진술선호방법(stated preference method)의 대표적인 예는 조건부가치평가법(contingent valuation method: CVM)인데, 이 방법과 더불어 구조적 또는 가상적 시장방법(constructed or hypothetical market)에 의해 환경의 가치가 측정된다. 이는 사람들이 특정한 환경적 변화를 방지하기 위해 기꺼이 지불할 수 있는 금액 또는 그들이 그러한 변화를 수용하기 위해 요구할 배상액을 요구하는 방법이다.

여행비용접근법이나 헤도닉 가격결정방법은 주로 사용가치를 측정하는데 이용되기 때문에 비사용가치를 측정하는데 이용되기는 어렵다. 현재 조건부가치평가법은 잠재적으로 선택가치를 포함한 비사용가치를 측정할 수 있는 유일한 경제적 방법으로 평가받고 있다.⁷⁶⁾ 이 방법은 얼마나 많은 사람들이 침해당한 자연환경의 질과 최소성에

73) Frank B. Cross, *Natural Resource Damage Valuation*, 42 Vand. L. Rev., 1989, p.310.

74) 여행비용접근법은 특정휴양지의 이용가치를 결정하는데 사용되는 것으로, 어느 지역의 가치가 여행비용을 반영한다는 가정에 기초한 것이다. 이 방법은 휴양지의 방문율(visitation rate), 그 지역을 방문하기 위한 통행거리(distance), 그 지역을 방문하는 사람들의 지출(expenditure)에 관한 자료(입장료, 여행경비, 시간비용, 수입의 손실 등)를 이용한다. 여기서 여행비용은 그 지역의 서비스에 대하여 사람들이 기꺼이 지불하고자 하는 대용가격(substitute price)이라고 볼 수 있다. 자연환경이 침해당했을 때, 동 지역의 특색에 대한 가치는 하락하고, 이는 자연환경을 통한 서비스의 수요를 감소시킨다. 따라서 이러한 자연환경 침해에 따른 피해는 해당사고 전·후에 사람들이 기꺼이 지불하고자 하는 여행비용의 차이에 따라 산정할 수 있다. 이러한 여행비용방법은 휴양가치와 같은 직접적 이익을 산정할 때 주로 이용된다. C. M. Augustyniak, *supra* note 71, p.394.

75) 헤도닉 가격결정방법은 가옥이나 토지와 같은 시장상품의 가치를 조사함으로써 환경서비스의 질을 측정하는 방법이다. 이 방법은 인접한 환경의 변화에 따라 재산의 가격이 어떻게 변화하는지를 질적으로 평가하려는 시도로 이해된다(C. D. Kolstad, *supra* note 72, p.297). 이러한 환경의 변화와 재산의 가치의 관계는 시장가치가 존재하지 않는 공공의 자연환경의 가치를 평가하는데 활용될 수 있다. 따라서 헤도닉 가격결정방법은 가옥 주변경관의 심미적 가치와 같은 직·간접적 이익에 대한 평가를 가능하게 하는 환경 서비스의 가치를 평가할 수 있는 신뢰할만한 도구가 된다. Richard Carson and Peter Navarro, *Fundamental Issue in Natural Resource Damage Assessment*, 28 Natural Resource Journal, 1988, p.827.

76) R. C. Mitchell & R. T. Carson, *supra* note 46, p.2. CVM은 낚시 및 해변이용과 같은 직·간접적 사용 및 비사용가치를 측정하는데 사용될 수 있다. CVM에 대한 몇몇 대체방법들이 있다. 이들 방법들 중 하나는 결합분석(conjoint analysis)방식인데, 이는 응답자들(respondents)이 다수의 선택방법이나 시나리오의 차이점을 평가하는 선호방법이다. CVM과의 주된 차이점이라고 한다면, 응답자들에게 직접적으로 금전적 가치를 지불할 의사를 묻지 않고, 대체방안에 대한 순위를 선정한다는 것이다(B. E. Baarsma, *supra* note 48, p.93). 그러나 조건부가치평가방법이 비사용가치에 대한 유효하고 신뢰

의존하고 있는지를 평가하여⁷⁷⁾ 보다 희소가치가 큰 자연환경들이 사람들에게 더 많은 영향을 미치는 것으로 평가한다.

조건부가치평가법이 적용된 대표적인 사례로는 1989년 엑슨 발데즈(Exxon Valdez)호 기름유출 사건을 들 수 있다.⁷⁸⁾ 이 기름유출은 알래스카(Alaska)의 프린스 윌리엄 사운드(Prince William Sound) 내 자연환경에 피해를 입혔고, 그 지역이 인간에게 제공하는 자연환경 서비스의 수준에도 영향을 미쳤다.⁷⁹⁾ 엑슨 발데즈호 사건에서 발생한 기름유출로 인한 비사용가치(존재가치·유산가치·선택가치)의 손실을 측정하기 위하여 바로 이 조건부가치평가방법이 활용되었다. 조건부가치평가방법을 통하여 응답자들은 장래 서비스의 감소를 예방하기 위하여 시행될 실제 프로그램에 관하여, 그들이 기꺼이 지불할 수 있는 최대가치가 얼마인지에 대한 질문을 받는다.⁸⁰⁾ 이러한 산정방법을 기초로 엑슨 발데즈호 기름유출에 대한 비사용적 가치는 2백 6십 억 달러로 평가되었다.⁸¹⁾

성 있는 평가를 할 수 있는지의 여부가 확실치 않기 때문에 아직까지도 논쟁의 여지가 많은 방법이기
는 하다.

77) 이 방법은 관련 인원이 특정 자연환경을 이용하거나 그로 인해 쾌적함을 얻을 때의 가치를 표본화 하는 것이다. 사람들은 각각 그들이 특정 자연환경을 보전하거나 복원하기 위하여 어느 정도의 비용을 기꺼이 지불할 수 있을 것인지, 또는 자연환경의 이용가치의 손실을 수용하기 위하여 어느 정도의 배상액을 필요로 하는지에 대한 질문을 받게 된다. 자연환경에 대한 침해가 발생한 경우 지불될 수 있는 피해배상의 총액을 산정하여, 이 평균에 피해를 입은 사람들의 수를 곱하는 방식이다.

78) 조건부가치평가법 관련 국내 연구로는, 이 방법을 이용하여 습지에 대한 보존가치 평가를 한 연구(이 후석, "CVM을 이용한 습지 생태관광지역 가치평가: 순천만을 사례로", *International Journal of Tourism and Hospitality Research*, Vol 31, No. 11, 2017), 문장대 온천개발 갈등사례를 토대로 자연 자원의 경제적 가치를 평가한 연구(안형기·김용운, "CVM을 이용한 자연자원의 경제적 가치평가의 타당성 검토: 문장대 온천개발 갈등사례를 중심으로", *한국정책과학학회보* 제19권 제1호, (2015. 3)), 수도권 자연보전권역에 소재하고 있는 9개 자연휴양림의 비사용가치(존재가치·유산가치)를 측정하는 연구(박운선, "수도권 자연보전권역 자연휴양림의 비사용 가치에 대한 연구", *대한부동산학회지*, 2010), 국립공원 등 자연관광자원의 비사용가치를 측정하는 연구(김재욱·송운강, "CVM을 이용한 자연 관광자원의 보전가치추정", *여행학연구* 제15호, 2002) 등이 있다.

79) *Exxon Valdez*호의 기름유출 결과로 국립공원의 일부가 포함된 1,200 마일 이상의 해안이 오염되었다. 이 유출사고로 인하여 조류를 포함한 다양한 종들이 390,000마리 이상 폐사하였고, 해달과 같은 포유류들이 5,000 마리 이상 폐사하였다. 56 Fed. Reg. §§14687-14694 (1991) 참조.

80) Richard, T. Carson, Robert C. Mitchell, W. Michael Hanemann, Raymond J. Kopp, Stanley Presser, and Paul A. Ruud, *A contingent Valuation Study of Lost Passive Use Values Resulting from the Exxon Valdez Spill*, A Report to the Attorney General of the State of Alaska, 1992, p.8.

앞서 살펴본 세 가지 주요 방법들과 더불어, 자연환경피해에 대한 산정방법으로 편익이전기법(benefit transfer method)을 사용할 수도 있다. 편익이전이란 주어진 어떤 자원 및 정책 조건하에서 특정 대상지로부터 획득한 경제적 정보를 새로운 그러나 유사한 대상지에 조정하여 적용하는 기법이다.⁸²⁾ 이러한 ‘편익의 이전’에는 피해를 입은 지역과 유사한 환경상품 또는 서비스에 대한 금전적 가치를 산정할 것을 목적으로 하는 자연환경 서비스에 대한 연구와 자연환경가치의 이전평가가 포함된다.⁸³⁾ 1996년 노스 케이프(North Cape)호 사건에서와 같이, 기름유출로 인해 일시적으로 어로행위가 금지된 경우, 휴양 낚시에 대한 손실가치를 확인하는데 이 방법이 사용될 수 있다. 이 손실의 경제적 가치는 그동안의 경제적 연구를 비롯하여 낚시꾼들의 여행가치평가⁸⁴⁾와 사고로 인한 손실일수를 고려해 산정될 수 있다.⁸⁵⁾

자연환경훼손 또는 자연환경과 관련된 서비스에 대한 침해는 침해를 입은 자연환경 및 그 서비스에 대한 복원비용이나 대체비용에 근거하여 산정될 수도 있다.⁸⁶⁾ 복원비용 및 대체비용에 근거한 서식지 등가성 모델(habitat equivalency model)은 침해당한 자연환경의 금전적 가치를 산정함에 있어서 나타는 문제들이 부분적으로나마 회피할 수 있다는 장점이 있다.⁸⁷⁾ 이 방법의 또 다른 장점은 효과적인 복원 또는 대

81) *Id.*, p.123.

82) 안소은·김재경, 편익이전 기법을 이용한 자연환경 가치추정: 휴양가치를 중심으로, 한국환경정책·평가연구원, 2006, 5면.

83) C. Perrings, *supra* note 39, p.857; 61 Fed. Reg. §499 (1996).

84) 낚시꾼들의 여행가치는 여행비용방법이나 그 밖의 경제적 산정방법을 이용하여 평가된다. NOAA, sec. 4.5.12.

85) 편익의 이전이라는 방법이 그 신속성과 비용의 효율성으로 인하여 자연환경피해 사건에 종종 이용되기는 하지만, 이 방법에는 다음과 같은 특정한 조건들이 충족되어야만 보다 정확한 결과를 산출할 수 있다. 우선 침해를 입은 자연환경의 특성 또는 서비스의 상실이라는 요소들이 편익이전을 통하여 대응되는 평가지역의 요소들과 유사해야 한다는 것이다. 나아가 환경침해에 의해 영향을 받은 이용자들의 사회적·경제적 특성이 비교가 가능할 정도로 서로 유사해야 한다. 다른 휴양의 기회가 주어질 수 있는지와 같은 대체가능성과 사고가 발생한 지역과 대체지역 사이의 유사성 또한 요구된다. 마지막으로 연구를 통한 자원 및 서비스의 질과 양의 변화가 실제의 변화와 비교할 수 있어야 한다. Edward H. P. Brans, *Liability for Damage to Public Natural Resource: Standing, Damage and Assessment*, Kluwer Law International, 2001, p.107.

86) 이와 관련된 방법으로는 환경 서비스의 대체제와 침해에 대한 보상을 제공할 수 있는 사업비용을 통하여 침해당한 자연환경의 금전적 가치를 계산할 수 있는 그림자 가격(shadow pricing)이 있다.

87) 이 방법은 피해를 입은 자원을 재건하는데 필요한 비용과 손실을 입은 서비스와 동등한 서비스를 제

체가 침해를 입은 자연환경의 기준조건에 대한 복원에만 해당되지 않고, 공중의 이용 손실은 물론 비사용가치의 손실과 생태적 서비스의 손실(이를테면, 한 자연환경이 제공하는 물리적·화학적·생물학적 조건들)까지도 산정할 수 있다는 점이다.⁸⁸⁾

이처럼 자연환경훼손과 피해를 산정할 수 있는 다양한 방법들이 마련되어 있다. 자연환경의 가치를 사유재산의 범위에 한정하고, 그 재산가치의 하락이나 감소에 따른 차액만을 보전하는 방식으로는 제대로 된 자연환경의 가치측정이나 복원비용이 제시되었다고 보기 어렵다. 다소 복잡할 수는 있지만 자연환경훼손 및 피해에 따른 가치의 손실을 보다 충실히 산정하여, 자연환경의 복원비용에 대입하려는 시도가 필요하다.

다. 추가적인 고려사항

자연환경훼손의 산정방식에 있어 추가적으로 고려해야 할 문제는 훼손과 피해의 배상 범위를 설정하는 것이다. 복원비용에 근거하여 피해배상의 규모를 결정하는 것

공하기 위한 비용에 기초하여 피해를 산정하기 때문이다. 따라서 이론적으로 이 방법에는 조건부가치 평가방법에서와 같이 피해를 입은 이용자들이 자연환경의 회복을 위하여 기꺼이 지불할 수 있는 비용과 같은 추정적 산출은 불필요하다. F. B. Cross, *supra* note 73, p. 298; Edward J. Yang, *Valuing Natural Resource Damages: Economics for CERCLA Lawyers*, 14 *Environmental Law Review*, Environmental Law Institute, 1984, pp.10314-10315.

88) F. B. Cross, *supra* note 73, p.322; John. F. Daum, "Some Legal and Regulatory Aspects of Contingent Valuation", in J. A. Husman(ed.), *Contingent Valuation: A Critical Assessment*, North Holland, 2012, pp.398-399.

그러나 여기에서 사용되는 복원비용의 계산이 비록 직접적인 접근방법이기는 하지만, 복원비용의 계산에는 다음과 같은 제한적이면서도 불완전한 측면이 내포되어 있다. 첫째, 복원비용은 침해를 입은 자연환경에 대한 공공의 가치와 완전한 등가(equivalency)를 이루기 어렵기 때문에, 복원비용은 자연환경의 가치를 과소·과대평가할 가능성이 있다. 일부 경제학자들은 침해를 입은 자연환경의 가치와 복원비용 사이에 결연성이 떨어지기 때문에, 이처럼 비용을 기초로 한 수단이 부정확하다고 지적하기도 한다(E. J. Yang, *supra* note 87, p.50; Fed. Reg. §52141 (1985)). 게다가 복원비용이 종종 침해된 자원의 측정가치(즉 총경제가치)를 넘어서기 때문에, 복원 자체가 경제적으로 비능률적이라고 지적한다. 반면, 현재의 경제가치화 기술들이 피해를 입은 자연환경의 가치를 완전히 측정할 수 없기 때문에, 복원비용이 피해배상의 양을 측정하기 위한 더 효과적이고 좋은 방법일 수가 있다는 반론도 가능하다. F. B. Cross, *supra* note 73, pp.331-332; Heidi Wendel, *Restoration as the Economically Efficient Remedy for Damage to Publicly Woned Natural Resources*, 91 *Col. L. Rev.*, 1991, p.430.

이 비교적 간단하고 직접적인 수단이기 는 하지만, 자연환경이 어느 정도까지 복원되어야 하는지의 기준을 설정하는 것은 생각보다 어려운 일일 수 있다. 훼손된 자연환경들에 관한 자료가 부족하기도 하거니와, 자연환경의 질이나 양이 끊임없이 변하기 때문에 피해의 정도를 측정하는 것이 훨씬 복잡할 수 있다.

복원에 기초한 피해산정 방법 또한 문제가 된다. 원칙적으로 침해를 입은 자연환경과 서비스를 훼손되기 이전의 상황으로 복원하기 위해 걸리는 시간은 산정요소가 되지 않는 반면, 공중은 회복기간 동안 자연환경이 제공하는 서비스 손실에 따른 고통을 받을 것이기 때문이다. 자연환경에 대한 심각한 훼손이 발생한 경우, 신속한 복원 조치로 자연환경훼손에 따른 피해를 단기간에 회복하는 것이 어렵다면, 공중에 대한 손실은 더욱 커질 수 있다. 그렇다고 해서 신속한 조치를 통하여 어느 일정한 기준조건까지 복원하는 것 자체가 이러한 자연환경 서비스의 손실에 대한 공중의 피해를 제대로 보상했다고 판단될 수도 없다. 사적·공익적 측면에서 검토된 자연환경 복원에 대한 적절한 기준이 마련되어야 한다.

피해자들은 훼손된 자연환경과 그에 따른 자연환경의 가치를 비교함으로써 침해의 정도와 자연환경의 복원의 기준을 결정할 수 있다. 즉, 훼손되기 전과 훼손된 후의 자연환경을 서로 비교하고, 자연환경훼손 및 피해가 발생하지 않았을 경우와 발생한 이후의 변화가 고려된다.⁸⁹⁾ 이렇게 마련된 침해정도과 복원기준은 자연환경훼손이 발생하지 않은 채 존재했던 상태 또는 훼손된 자연환경을 훼손 이전과 유사한 상태로 복원하기 위하여 적합하고 실행 가능한 복원 대안을 선정하는데 사용된다.⁹⁰⁾ 이에 따르면, 자연환경은 본래의 상태가 아니라 훼손되지 않았던 상태에 대한 기대치까지만 복원될 수 있다.⁹¹⁾

89) 61 Fed. Reg. §471 (1996); 43 C.F.R. §11.72(b).

90) Marisa J. Mazzotta, James J. Opaluch, and Thomas A. Grigalunas, *Natural Resource Damage Assessments: The Role of Resource Restoration*, 34 *Natural Resource Journal*, 1994, pp.163-164.

91) 산성을 함유한 광산폐수로 인하여 연어 떼가 폐사를 당했던 Blackbird Mine 사건에서, 뱀을 비롯한 다른 개물로 인하여 연어의 개체 수는 해당 하구에서도 일반적으로 감소되는 추세였기 때문에, 복구대상은 “광산폐수가 없었다면 존재했을 개체 수”에 관한 것이었다. 이 개체 수는 현재 15%정도 복원되었다고 한다.

V. 마치며

「환경오염피해구제법」의 제정은 그동안 정체되어 있던 환경책임에 관한 문제들을 상당부분 해소시키고 실효성 있는 책임법제의 발전을 도모하게 된 중요한 계기가 되었다. 이 법의 주된 목적이 환경오염피해에 대한 적극적이고 신속한 구제에 있음은 명백하다. 이에 따라 자연환경훼손의 복원에 대해서는 법의 구성이나 내용이 상대적으로 소극적이거나 제한적일 수밖에 없다는 것을 현실적으로는 용인할 수밖에 없다. 그러나 이 법에 따른 제도가 정착되고 환경오염피해의 구제가 충실히 이루어질 수 있는 기반이 마련된 시점에서는, 그동안 상대적으로 간과되어 왔던 자연환경훼손의 복원의 법제 정비에 대해서도 관심을 쏟아야 할 것이다. 특히, 현행법에서도 명확하게 정리하고 있지 않은 자연환경·자연경관의 관계와 자연환경훼손의 범위, 자연환경훼손 및 피해에 대한 책임 법리, 자연환경훼손에 대한 복원의 주체, 자연환경훼손 및 피해 산정에 관한 깊이 있는 고민이 필요하다.

법 제14조를 개정하여 자연환경훼손의 복원에 관한 사항을 정비하는 것도 하나의 방법이긴 하지만, 자연환경훼손에 대한 원상회복을 반드시 사법적인 방법에만 의존할 것은 아니다. 자연환경훼손에 대한 원상회복·정화조치와 같은 공법적 근거를 법령에 마련하여 사적인 피해배상이나 원상회복의 미비점을 보완하는 것도 가능하다. 현행법상의 자연환경훼손 및 피해에 대한 입법적 한계를 해소하기 위해서는 사적 이익의 범위에 속하지 않는 자연환경훼손에 대한 배상 또는 회복에 대한 독자적인 법리가 적용될 수 있는 영역이 필요하다.

기준에 비하여 보다 발전된 책임법리를 갖추었다고는 하나, 피해배상에 있어서 결국 「민법」상의 책임법리에 따르게 된다면, 적어도 자연환경훼손에 관해서는 「환경오염피해구제법」 제14조와 같은 조문을 둘 실익은 매우 낮아진다. 그럼에도 불구하고, 해당 조문을 삭제하는 것이 해결방안이 될 수는 없다. 원상회복은 자연환경훼손과 피해를 오로지 금전적으로 배상하는 데 그치는 데 목적이 있는 것이 아니라, 훼손된 자연환경을 복원하도록 강제할 수 있다는 점에서 의미가 있기 때문이다. 피해자들은 훼손된 자연환경과 그에 따른 자연환경의 가치를 사적인 관점과 공적인 관점에서 비교함으로써 침해의 정도와 자연환경의 복원의 기준을 결정할 수 있다. 훼손되기 전과

훼손된 후의 자연환경과 그러한 환경오염피해가 없었던 경우 발생하게 될 변화를 고려하여 자연환경을 훼손되지 않았던 상태에 대한 기대치까지 복원할 수 있다.

자연환경·자연경관의 제한적 범위, 사적 이익을 넘어선 자연환경훼손에 대한 확장 어려움, 독립적인 자연환경의 훼손의 불인정, 피해 산정의 난해함과 더불어 현행 법에 따른 무과실책임의 형식적인 선언규정과 제도적으로 구체화되지 않은 입증책임의 완화라는 도구는 점점 다양화 되어가고 있는 자연환경훼손과 그에 따른 피해에 대한 실질적인 구제방법으로는 아직 충분하지 않다. 자연환경훼손과 피해의 배상을 위한 보다 구체적인 법적 개선작업이 필요하다. 향후 공법적 차원의 입법에서는 인과관계의 추정 및 원인자가 다수인 공동불법행위책임 규정의 존치, 책임범위와 관련한 자연환경피해에 대한 특별한 고려, 자연환경훼손에 따른 피해의 산정방식과 평가절차 마련, 책임담보를 위한 기금조성, 당사자 적격의 확대와 집단소송을 통한 소송구조의 확대, 환경피해의 잠복성이라는 특징을 고려한 소멸시효의 장기화 등도 고려 대상이 되어야 할 것이다.

논문투고일 : 2018.10.30.	심사일 : 2018.11.19.	게재확정일 : 2018.11.27.
---------------------	-------------------	---------------------

참고문헌

국내문헌

- 김승희, “환경오염피해 구제에 관한 법률안의 주요내용과 전망”, 한국환경법학회 제 117회 학술대회 자료집, 한국환경법학회, 2014.
- 김용담, 주석민법[채권각칙(8)], 한국사법행정학회, 2016.
- 김형석, “민사적 환경책임”, 서울대학교 법학 52권 1호, 서울대학교 법학연구소, 2011.
- 김홍균, “환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제”, 환경법연구 제37권 2호, 한국환경법학회, 2015.
- 박준서(편집대표), 주석민법(채권각칙(8)), 한국사법행정학회, 2000.
- 안경희, “환경오염피해구제법상 손해배상책임의 발생과 제한”, 환경법연구 제38권 2호, 한국환경법학회, 2016.
- 안소은·김재경, 편익이전 기법을 이용한 자연환경 가치추정: 휴양가치를 중심으로, 한국환경정책·평가연구원, 2006.
- 유지태, “환경책임법 입법론”, 공법연구 제20집, 한국공법학회, 1992.
- 윤효영, “자연환경 손해의 구제 현황과 향후 과제”, 경영법률 제27권 3호, 한국경영법률학회, 2017.
- 이준서, “자연환경의 개념과 그 한계에 대한 환경법적 고찰”, 환경법연구 제31권 3호, 한국환경법학회, 2009.
- 이준서, “자연환경훼손의 피해구제를 위한 입법 정책적 소고”, 법과 정책연구 제15집 제4호, 한국법정책학회, 2015.
- 장병주, “환경오염피해 배상책임에 관한 비교법적 검토 - 독일의 환경책임법과 환경오염피해 배상책임법의 비교를 중심으로”, 민사법의 이론과 실무, 제19권 1호, 민사법의이론과실무학회, 2015.
- 전경운, “환경오염피해구제법상 사업자의 무과실책임”, 홍익법학 제17권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2016.
- 한국환경법학회, 환경오염피해 구제제도 국내외 사례조사 연구, 환경부·한국환경법

학회, 2016.

한상운, “한국에서의 환경책임 입법방안에 관한 법적 검토”, 환경법과 정책 제5권, 강원대학교 비교법학연구소, (2010. 11).

해외문헌

B. E. Baarsma, *Monetary Valuation of Environmental Goods: Alternatives to Contingent Valuation*, Phd thesis at Amsterdam School of Economics Research Institute, 2000.

C. Perrings, “The Economic Value of Biodiversity in UNEP”, in Heywood V. H. and Watson R. T. (editors), *Global Biodiversity Assessment*, Cambridge University Press, 1995.

Charles D. Kolstad, *Environmental Economics*, Oxford University Press, 2010.

Christine M. Augustyniak, *Economic Valuation of Services Provided by Natural Resources: Putting a Price on “Priceless”*, 45 *Baylor L. Rev.*, 1993.

Dan Dobbs and Caprice Roberts, *Law of Remedies: Damages, Equity, Restitution*, West Academic Publishing, 2017.

David Pearce and Dominic Moran, *The Economic Value of Biodiversity*, Routledge, 2013.

David W. Pearce and R. Kerry Turner, *Economics of Natural Resource and the Environment*, The Johns Hopkins University Press, 1989.

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

Edward J. Yang, *Valuing Natural Resource Damages: Economics for CERCLA Lawyers*, 14 *Environmental Law Review*, Environmental Law Institute, 1984.

Frank B. Cross, *Natural Resource Damage Valuation*, 42 *Vand. L. Rev.*, 1989.

Frederick R. Anderson, “Natural Resource Damages, Superfund, and the Courts”, in

- Raymond. J. Kopp and V. Kerry Smith (editors), *Valuing Natural Assets - The Economics of Natural Resource Damage Assessment*, RFF Press, 2017.
- Günter Hager, *Das neue Umwelthaftungsgesetz*, NJW 1991.
- Heidi Wendel, *Restoration as the Economically Efficient Remedy for Damage to Publicly Woned Natural Resources*, 91 Col. L. Rev., 1991.
- John. F. Daum, "Some Legal and Regulatory Aspects of Contingent Valuation", in J. A. Husman(ed.), *Contingent Valuation: A Critical Assessment*, North Holland, 2012.
- Kathryn Chelinda MacDonald, *The Recovery of Restoration Costs: Analytical Synthesis of Common-Law Property Damages, Restitution, and Natural Resource Damages under CERCLA*, 5 Tul. Evt. L. J., 1991.
- Marisa J. Mazzotta, James J. Opaluch, and Thomas A. Grigalunas, *Natural Resource Damage Assessments: The Role of Resource Restoration*, 34 Natural Resource Journal, 1994.
- P. R. Portney and V. K. Smith, *Natural Resource Damages: The Economics Have Shifted After Ohio v. United States Department of the Interior*, 20 Environmental Law Review (1990).
- R. Kerry Turner, Jeroen C. J. M. van den Bergh, Aat Barendregt, and Edward Maltby, *Ecological Economic Analysis of Wetlands: Science and Social Science Integration*, Beijer International Institute of Ecological Economics, 1988.
- Richard Carson and Peter Navarro, *Fundamental Issue in Natural Resource Damage Assessment*, 28 Natural Resource Journal, 1988.
- Richard. T. Carson, Rrovert C. Mitchell, W. Michael Hanemann, Raymond J. Kopp, Stanley Presser, and Paul A. Ruud, *A contingent Valuation Study of Lost Passive Use Values Resulting from the Exxon Valdez Spill*, A Report to the Attorney General of the State of Alaska, 1992, p.8.
- Robert Cameron Mitchell and Richard T. Carson, *Using Surveys to Value Public*

Goods: The Contingent Valuation Method, RFF Press, 1989.

Robert. F. Copple, *The New Economic Efficiency in Natural Resources Damage Assessment*, 66 U. Colo. L. Rev., 1995.

Roger Perman, Yue Ma, Michael Common, David Maddison, and James Mcgilvray, *Natural Resource and Environmental Economics*, Pearson, 2003.

Terry Fox, *Natural Resource Damages: The New Frontier of Environmental Litigation*, 34 S. Tex. L. Rev., 1993.

Werner Pfennigstorf, "How to Deal with Damage to Natural Resources: Solutions in the German Environmental Liability Act of 1990", in Peter Wetterstein (editer), *Harm to the Environment: the Right to Compensation and the Assessment of Damages*, Oxford University Press, 1997.

Zygmunt J.B. Plater, Robert H. Abrams, Robert L. Graham, Lisa Heinzerling, David A. Wirth, Noah D. Hall, *Environmental Law and Policy: Nature and Society*, Wolters Kluwer, 2016.

[Abstract]

**A Possibility and Limitation of Restoration of Natural
Environment Damage by Act on Liability for Environmental
Damage and Relief Thereof**

Lee, Jun-Seo

(Senior Research Fellow, Korea Legislation Research Institute)

Act on Liability for Environmental Damage and Relief Thereof is enacted and implemented for the purpose of relieving victims promptly and fairly from environmental pollution damage by establishing an effective damage relief system against environmental pollution damage. This Act deals with the violation of natural environment or natural landscape due to environmental pollution in only one article of the 49 articles. This article deals with the infringement of private interest, although the significance of the possibility of restoration of the natural environment is limited, it seems difficult to perceive this article as an adequate protection against the damage of the natural environment. At the present time, the system based on the Act has been settled and the basis for relieving environmental pollution has been established, it is necessary to pay attention to the restructuring of the legal system for restoration of the natural environment which has been overlooked relatively. Particularly, It is necessary to deeply concern about the relation of natural environment and natural scenery which is not clearly summarized, the scope of damage to the natural environment, the responsible person for damaging the natural environment, the subject of restoration against the damage to the natural environment in the Act.

In contrast to the Article 14 of the Act, the fact that the violation of natural environment and natural landscape was an incidental or subordinate result of damage to environmental pollution. In the German Environmental Liability Act (Umwelthaftungsgesetz) referred to in the legislation of the law, not merely to convey the monetary value to the victim, but rather to restore the natural

environment to its original state. In the case of an infringement, it is more meaningful to interpret the fact that recovery is more important than money reparation. However, even if the Article 14 is interpreted in principle that it makes the request for restoration of the natural environment and natural scenery, the infringement of the natural environment and the natural scenery is considered as the main cause of the violation. In the end, a substantial part of the infringement of natural environment and natural landscapes will be resolved through money repayment within the scope of compensation of Article 13.

The revision of Article 14 of the Act is one way to improve the restoration of natural environment damage, but it is necessary not to rely only on the judicial method to recover the natural environment damage, but to restore the natural environment. It is also possible to supplement the lack of compensation for private damages or restoration of the original by providing legal grounds such as cleanup measures in laws and ordinances. In order to resolve the legislative limitations of damaging the natural environment in the Act, there is a need for an area where a proprietary legal theory for compensation or restoration of damage to the natural environment that does not fall within the scope of private interests can be applied. However, prior to the legislation on damage to the natural environment, the following issues should be considered: ① the legal concept of the natural environment, the scope of damage to the natural environment and the damage to the natural environment, ② the liability for damage to the natural environment and damage to the natural environment, ③ restoration The subject of restoration, and ④ the problem of damage to the natural environment and the calculation of the damage to the natural environment.

주 제 어	환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률, 자연환경피해, 자연환경 또는 자연경관 침해에 대한 원상회복, 자연환경훼손의 복원, 자연환경의 가치평가
Key Words	Act on Liability for Environmental Damage and Relief Thereof, Damage to the Natural Environment (Natural Resource Damage), Restoration of Infringement for natural environment or natural landscape, Restoration of Natural Environment Damage, Valuation of Natural Environment