

기업의 환경책임에 관한 법적 고찰:

한국철강부지 오염에 대한 정화책임을 중심으로*

채 영 근**

[국문초록]

한국철강 부지 사건은 토양오염에 대한 정화책임을 둘러싼 법적 분쟁의 전형적인 모습을 보여주고 있다. 수 십년 전부터 사용한 산업용지의 경우 부지의 일부에 폐기물을 매립하는 것이 일반적이었고 이러한 부지들은 여러 차례 소유자가 변경되면서 각기 다른 주체에 의해 운영되어 왔다. 이러한 상황에서 공법상 정화책임의 당사자를 폭넓게 규정하고 이를 과거로 소급하여 적용할 경우 잠재적 오염원인자의 수는 많아질 수 밖에 없다. 정부가 어느 부담능력이 있는 일방 당사자를 상대로 정화조치를 강제하는 경우, 그 당사자는 정부 또는 다른 오염원인자를 상대로 끝없이 소송을 제기하여 미국의 경우처럼 오염원인자책임원칙이 아니라 '누구나 책임'의 현실로 나타날 우려도 있다. 정화책임에만 수백억원이 소요되고 사업지연에 대한 손해배상액도 이에 못지 않게 유발될 수 있어 기업으로서는 사활을 걸고 소송에 매달릴 수 밖에 없는 결과를 초래하게 된다. 이와 같이 토양오염 부지의 환경책임이 커지게 되면, 이러한 부지에 대한 투자기피현상이 나타나게 되고 오히려 청정지역이 산업지역으로 새로 개발되어 녹지를 파괴하는 환경문제를 야기하는 악순환이 반복될 수 있다. 앞으로 검토되고 연구되어야 할 세부기준 및 제도적 장치들로는 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 다수의 오염원인자가 존재하는 경우, 오염원인자를 찾아내고 신속하게 이들 상호간 책임분담을 조정할 수 있는 기관과 조직이 만들어 져야 한다. 둘째, 다수 오염원인자에 대한 책임 분담기준에

* 이 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음.

이 글은 2009년 12월 12일 강원대학교에서 개최된 제98회 학술대회에서 발표한 발제문을 수정 보완한 것이다. 그 사이 2009년 12월 24일 대법원은 (주)부영이 제기한 상고를 기각하는 판결을 내렸다. 대법원 2009. 12. 24 선고 2009두12778 판결.

** 인하대학교 법학전문대학원 부교수

대한 연구가 필요하다. 다수 당사자 사이의 책임을 형평에 맞게 분배할 수 있는 원칙을 수립하여 개인의 책임에 부합하는 부담을 지움으로써 형평성을 제고해야 한다. 입법론으로는 오염에 기여한 바가 미미한 오염원인자에 대하여 책임을 면제 하거나 손쉽게 분쟁의 장에서 벗어날 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 오염원인자가 이미 사망했거나 파산하여 책임을 물을 수 없는 경우 그들이 부담해야 할 몫에 대해서도 정부가 부담하도록 하는 것이 필요하다. 셋째, 양수인책임의 면책사유인 선의 무과실에 대한 기준 역시 연구되어야 한다. 넷째, 정화책임의 소급 적용의 기준과 한계에 관하여 연구가 필요하다. 다섯째, 이와 같이 무거운 정화책임을 부여받게 되는 토양오염의 기준이 과연 적절한 것인지 연구가 필요하다.

구자명 LS니꼬동제련 부회장 “환경경영”¹⁾

“2015년 까지 100만톤을 생산해 세계적인 제련회사로 키우고 그 과정을 바탕으로 광산과 해외 제련소에 투자해 글로벌 컴퍼니로 성장하겠다는 것이 저희들이 전략입니다.” 구부회장은 또 환경경영을 강조했습니다. “자원이 없는 우리나라의 경우 자원을 재활용하면 훨씬 국익에 도움이 되기 때문에 저희들 입장에서는 이러한 리사이클 사업을 강화해야한다고 생각하고 있습니다.”

장항제련소 중금속오염정화에 2900억 투입²⁾

“옛 장항제련소 주변지역 토양의 중금속 오염을 정화하는데 약 2900억원이 투입된다. 장항제련소 주변 반경 4km 내 223만9470m²(67만7000평) 면적의 구역이 비소, 카드뮴, 구리, 납, 아연, 니켈 등 유해 중금속에 심각하게 오염돼 있는 데 따른 것이다... 부담비율은 오염기여도에 따라 결정될 것으로 보인다. 정부는 국가와 기업의 오염기여 비율을 각각 70%, 30%로 추정하고 있다. 즉 1400억원은 국가가 부담하되

1) 매일경제, mbn뉴스기사입력 2006-10-31 17:46 | 최종수정 2006-10-31 17:46 <http://news.mk.co.kr/newsReadPrint.php?year=2006&no=464557>.

2) 머니투데이 황국상기자 2009. 07. 31 10:07 <http://news.mt.co.kr/newsPrint.html?no=2009073107421945053&type=1>

600억원은 기업이 부담해야 한다는 셈이다. 그러나 L사 등 기업들은 자기들이 오염 원인으로 지목되는 것에 반발하고 있다.”

녹색기업을 위한 법적 과제라는 대주제 아래 기업의 환경책임을 논의함에 있어 먼저 검토해야 할 바는 미래지향적인 녹색기업 및 녹색성장론의 토의와 과거지향적인 환경책임의 문제를 어떻게 접목시킬 수 있을 것인가이다. 이명박대통령이 2008년 8월 15일 건국 60주년 기념식에서 ‘저탄소 녹색성장’을 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가 발전 패러다임으로 삼겠다고 선언한 이래 ‘녹색’이 사회 전방위에서 붐을 이루고 있다. 그러나 ‘녹색’이 범람하고 있는 현실이 과연 환경 전반의 향상을 목표로 하고 있는 것인지는 의문이다.³⁾ 녹색성장 및 녹색기업의 노력이 환경책임제도나 이의 실효성을 강화하는 계기로 연결될 수 있을까?

녹색성장에 관한 논의는 급속한 지구온난화에 따른 기후변화라는 범지구적인 위협에 대한 대응 필요성에서 비롯되었다. 백재봉 삼성지구환경연구소 소장의 표현에 의하면, “녹색성장은 환경과 개발의 두 축이 공존할 수 있다는 것을 구체화한 국가발전의 패러다임이라고 볼 수 있으며, 첫째로는 ‘경제성장을 통한 환경개선’을 둘째로는 ‘환경을 축으로 한 경제성장’을 의미한다.”⁴⁾ 그리고 녹색성장의 3대 요소로, 첫째, “건

3) “환경”을 논하는 여러 입장들이 모두 진정으로 환경정책의 궁극적인 목표에 부합하는지에 대하여 회의적인 입장으로는 정회성, 경제개발과 환경보전에 대한 이해와 오해, 환경정책연구 4권2호 통권 7호 1-18 (2005). “우리나라는 10여년이 약간 넘는 일천한 기간에 환경문제가 모든 국민의 관심사가 되고 사회적 갈등의 중심에 자리잡은 것은 놀라운 일이다. 그리고 쓰레기종량제 도입과 감량화, 님비시설의 선호시설화, 유역관리체제의 정비 등 선진국에 못지 않는 환경정책의 열거를 구성한 점도 특기할 만하다. 이제야 보전하자고 주장하는 집단이나 개발을 주장하는 집단이나 환경보전의 중요성을 부인하지는 않는다. 그렇다고 우리사회가 환경문제와 정책 그리고 이에 대조되는 경제개발과 개발정책의 본질에 대해 올바른 이해와 태도를 가지고 접근하고 있다고 보기는 힘들다. 최근 들어 다양한 분야의 많은 전문가와 집단이 환경논의에 참여하여 무수히 많은 환경정책과 대안들이 제안되고 있다. 하지만 이러한 논의들이 진정으로 환경정책의 궁극적인 목표에 부합되고 있는지에 대해서는 생각해 볼 여지가 있다. 오히려 생태계의 본질에 어긋나면서 자의적이고 야전인수격인 환경문제와 정책에 대한 주장만이 난무하고 있는지 반성해볼 필요도 있다. 그리고 이러한 논의과정에서 다양한 개념들이 혼란스럽게 사용되는 경우가 적지 않다는 점이다. 경제우선주의적인 입장에서 환경정책에 대한 오해가 발생하는 것은 이해될 수도 있다. 그러나 환경보전을 주장하는 입장에서 있는 집단의 주장도 환경정책에 대한 그릇된 전제나 개념에 입각한 경우가 적지 않다.”(1-2)

실한 성장은 갠과 에너지 자원 사용량은 최소화하는 것,” 둘째, “에너지 자원을 사용 갠과 온실가스 배출 등 환경 있을 최소화하는 것,” 셋째, “녹색기술과 청정에너지를 신성장 동력으로 개발하는 것”을 들고 있다.⁵⁾ 녹색성장의 의미와 범위를 잘 보여준다. 더 나아가 굳이 “녹색기업”을 정의하자면 “녹색기술을 개발하거나 녹색산업에 종사하여 정부의 녹색성장 정책에 부응하는 기업”으로 정의할 수 있을 것이다. 다시 백재봉소장의 설명을 인용하면, “녹색성장이 성공하는데 있어서 녹색산업과 경영이 매우 핵심적인 역할을 할 것이라고 생각한다. 녹색경영은 기존 자원과 에너지의 사용을 줄이고 대체자원과 에너지를 효율적으로 개발하고, 물류를 개선하고 산업 전반에 걸친 자원이나 에너지의 낭비요소를 제거함으로써 생산성 향상을 가져오는데 중점을 두어야 한다. 기업의 녹색경영이라는 것은 무엇보다도 사업장의 기술이나 공정개발을 통한 녹색사업장 구현을 통해 규제에 사전대응을 해나가야 한다. 또한, 녹색사회 구축에 기여해서 기업의 사회적 책임을 다하며, 녹색사업을 전개함으로써 기업의 지속성장을 추구하는 것이 기본 구도이다.”⁶⁾

녹색기업의 환경경영이 미래지향적이라는 점과 대조적으로 환경책임이란 “환경침해로 인하여 발생한 손해의 전보를 구하는 손해배상청구권과 보상청구권을 의미”하는 것으로 이해하고 있다.⁷⁾ 조금 더 넓은 정의에 의하면 환경책임이란 “일정한 환경상 피해가 발생하였을 때, 그 행위주체에게 원상회복 또는 손해배상, 행정조치, 형벌 등의 불이익 부담 또는 비난을 지우는 구조”를 의미한다.⁸⁾ 환경책임의 논의는 손해와 인과관계의 입증을 통해 오염원인자를 향해 ‘비난의 화살’을 돌리는 과거지향적 활동이다. 그러나 기후변화로 인해 야기되는 환경문제는 그 원인자도 피해자도 전 세계 시민이라는 점에서 환경책임의 문제로부터 상대적으로 자유로운 영역이라고 할 수 있다.

4) 백재봉, 녹색성장과 기업의 녹색경영 전략, 제149회 경총포럼 강연, 경영계 July+August 2009, 31쪽.

5) Id.

6) Id. 32.

7) 전경운, 환경사법론 4 (2009)

8) 이창훈, 환경위험책임에 대한 연구, 성균관대 석사학위논문(2009) 7쪽.

이러한 측면에서 녹색성장의 논의과정에 환경책임제도나 이의 실효성을 강화하기 위한 노력은 찾기 힘들다. 저탄소 녹색성장기본법안의 “녹색산업”의 정의에는 “환경을 개선하는 재화의 생산 및 서비스의 제공 등을 통하여 저탄소 녹색성장을 이루는데 이바지하는 1·2·3차 산업”을 포함하고 있어 환경오염 조사기관이나 환경정화업을 포함하는 것으로 볼 여지도 없지 않으나 이러한 환경산업이 어떻게 저탄소 녹색 성장에 이바지하는지는 설명하기 어렵다. 그렇다면, 기업의 환경책임을 녹색기업을 위한 법적과제의 하나로 논의할 가치와 이유는 무엇인가.

환경책임의 법리는 구체적인 정책이 작동하는 법질서의 기본 틀에 해당한다. 어떠한 정책이든 성공하려면 기본적인 법질서의 틀이 잘 갖춰져야 한다. 녹색성장 정책이 성공하기 위해서도 이러한 환경법의 기본 틀을 정비하여 환경침해 문제가 발생하는 경우 기업이 실제로 환경책임을 다하도록 하는 것이 필요하다. 이러한 제도의 정비는 녹색성장 및 녹색기업 모토의 진정성을 확보하는 길이라 생각된다. 자신이 야기한 환경오염에 책임을 지지 않으면서 미래의 청사진만을 늘어놓는 것은 기만일 뿐이다.

우리가 현실에서 보다 직접적으로 당면하고 있는 환경문제는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 소음진동 및 악취 등이다. 환경책임의 법리는 바로 이러한 구체적이고 직접적인 침해현실에 대한 대응 논리이다. 녹색기업의 논의과정에서 이러한 현실적인 환경침해 문제가 충분히 다뤄지고 있는지 의문이다. 녹색산으로 각광받고 있는 친환경적 대체에너지의 개발을 예로 들면, 산림을 파괴하면서 태양광발전시설을 설치하는 경우를 볼 수 있다. 이른바 녹색기업이 주도하는 녹색산업이 이러한 현실적인 환경문제를 유발하는 경우는 드물지 않다.

이 글에서는 최근 오염된 토양의 정화책임을 놓고 지방자치단체와 오염원인자로 지목된 기업들이 다툰 사례를 통해 환경책임상의 여러 쟁점들을 살펴본 후 앞으로의 과제를 밝히고자 한다.

I. 한국철강부지 오염사건의 사실관계⁹⁾

(주)부영(이하 '부영'이라 한다)은 2003. 3. 14. 한국철강 주식회사(이하 '한국철강'이라 한다)로부터 마산시 월영동 621 일원 토지 합계 245,730.7㎡(이하 '이 사건 토지'라 한다)를 매수하여 2003. 3. 25. 부영 앞으로 소유권이전등기를 마쳤다. 이 사건 토지는 오래 전부터 한국철강의 철강공장 부지로 사용되어 오던 것으로서, 2006. 10. 경 토양오염정밀조사 결과 아연, 니켈, 불소, 카드뮴 등 9개 항목 토양오염물질이 토양환경보전법(이하 '법'이라 한다)이 정한 토양오염 우려기준을 초과하는 것으로 나타났다. 이에 마산시장은 2007. 9. 18. 부영에게, 법 제10조의3 제3항 제3호의 토양오염관리대상시설을 양수한 자에 해당한다고 보아, 오염토양인 이 사건 토지(오염토사량 679,645㎡)경 대하여 법 제15조 제3항 제3호의 정화조치명령을 하였다.

마산시장은 한편 2007. 9. 18. 한국철강에게, 이 사건 토지의 이와 같은 토양오염은 법 제2조의 토양오염관리대상시설인 위 철강공장의 운영으로 인한 것으로서, 법 제10조의3 제3항의 오염원인자에 해당한다고 보아, 오염토양인 이 사건 토지에 대하여 정화대상을 오염토사량 679,645㎡(오염토양 92,631㎡, 폐기물 587,014㎡)로 하고, 이행기간을 2008. 9. 17.까지 1년으로 하여 법 제15조 제3항 제3호의 정화조치명령을 하였다.

이 사건 토지는 대부분이 원래 바다였으나 매립공사를 통하여 형성된 토지로서, 그 대체적인 매립과정 및 취득경위는 다음과 같다. I 구역은 일본군이 1910년경, II, III 구역은 한국신건재공업 주식회사, 삼양산업 주식회사가 1960년경 각 토사 및 생활쓰레기 등을 이용하여 매립한 것으로 알려지고 있으며, 한국철강은 1965년경 I 구역

9) 마산시장의 (주)부영에 대한 정화조치명령에 대하여 취소소송이 제기되었다. 창원지방법원 2008. 12. 18. 선고 2007구합3204 판결, 부산고등법원 2009. 6. 26. 선고 2009누829 판결. 마산시장의 한국철강 주식회사에 대한 정화조치명령에 대하여 한국철강 역시 행정소송을 제기하였다. 창원지방법원 2008. 12. 18. 선고 2008구합1144 판결, 부산고등법원 2009. 7. 10. 선고 2009누935 판결. 두 사건 모두 창원지방법원은 원고의 청구를 기각하였으며 부산고등법원 역시 항소를 기각하였다. 2009년 12월 24일 대법원은 (주)부영이 제기한 상고를 기각하는 판결을 내렸다. 대법원 2009. 12. 24 선고 2009두12778 판결.

중 일부를 매수하여 철강공장을 준공하였고, 그 후 공장증설을 위하여 I 구역 중 남은 일부, II, III구역 토지를 매수하였다. IV구역은 원고가 1976년경 부산지방국토관리청으로부터 공유수면매립면허를 취득한 다음 제강공장에서 발생하는 철강슬래그(제강슬래그)로 매립공사를 시행하여, 1979. 12. 26 한국철강 명의로 그 소유권보존등기를 마쳤다. V구역은 한국철강이 1982년경 부산지방국토관리청으로부터 공유수면매립면허를 취득한 다음 철강슬래그로 매립공사를 시행하여, 1999. 5. 4. 한국철강 명의로 그 소유권보존등기를 마쳤다. VI구역은 마산시가 1990. 10.경 부산지방국토관리청으로부터 공유수면매립승인을 받은 다음 한국철강 공장에서 발생하는 철강슬래그로 매립공사를 시행하였으며, 한국철강은 2000. 3. 31. 마산시로부터 위 매립공사 투자비용에 대한 대가로 VI구역의 일부를 취득하였다. 한국철강은 1967년경부터 이 사건 토지 일대에서 철강공장(제강, 강관, 압연공장 등)을 운영하였으며, 1980년경부터는 석유류 저장시설도 설치하였다. 한국철강은 1976년경 I, II, III구역 중 일부가 쓰레기 등으로 매립됨으로 인하여 지반침하 현상이 발생하자 철강슬래그로 약 1미터 정도 복토하였다.

이 사건 토지 주변이 점차 주거지역으로 변모함에 따라 한국철강은 철강공장 운영에 어려움을 겪다가 이 사건 토지를 매도하기로 하고 공개경쟁입찰을 실시하였는데, 그 결과 이 사건 토지에 아파트를 신축하려는 부영이 매수인으로 선정되었다. 한국철강은 2003. 3. 14.경 부영에게 이 사건 토지를 166,730,000,000원에 매도하기로 하는 계약을 체결하면서, 이 사건 토지의 지상 또는 지하에서 슬러지(sludge), 환경오염물질 등을 포함하여 폐기물이 발견되는 경우 부영이 자신의 책임과 비용으로 이를 처리한다고 약정하였다. 한국철강은 2003. 3. 25. 부영으로부터 대금을 모두 지급받은 후, 같은 날 이 사건 토지에 관하여 부영 명의로 그 소유권이전등기를 마쳐주었다. 한국철강은 이 사건 매매계약 체결 이후에도 당초 약정에 따라 2003. 11. 말경까지 이 사건 토지에서 철강공장을 계속 운영하였다.

부영은 2004. 3. 31.경 한국철강으로부터 이 사건 토지를 인도받았는데, 제강설비, 압연설비 일부를 제외하고는 이 사건 매매계약 당시 그대로 공장시설물, 각종 폐기

물, 지하 석유류 저장시설 등이 이 사건 토지에 방치되어 있었다. 그 후 부영은 2004. 6.경 성도건설산업에 위 잔존물 등에 대한 철거를 위탁하였는데, 그 양이 대규모인 관계로 상당한 시간이 소요되었다. 부영이 이 사건 토지에 아파트 건설사업을 추진하려 하자, 환경단체에서는 지속적으로 이 사건 토지가 오염되어 있어 이를 정화하지 않은 채 대규모 주택단지를 건설해서는 안 된다는 취지의 민원을 마산시 등 관련 기관에 제기하였고, 이에 부영은 마산시의 지시에 따라 2005. 8. 16.경 경희대학교 부설 지구환경연구소에 토양환경평가를 의뢰하였다. 동 연구소는 토양시료(50개 지점), 지하수시료(7개 지점)를 채취한 후 토양오염공정시험법에 따라 토양오염도를 분석하였는데, 그 결과는 아래와 같다.

- 1) 이 사건 토지 내 총 오염토양은 144,246㎡로 최대 지하 5미터까지 카드뮴, 비소, 6가크롬, 아연, 불소 등 중금속과 유류인 TPH(석유계총탄화수소)에 오염되어 토양오염 우려기준을 초과하고, 수질조사결과 전 지점이 생활용수에 부적합하다.
- 2) 제강공정에서 발생할 수 있는 중금속의 유출과 철강슬래그의 매립 등으로 이 사건 토양오염을 유발시킨 것으로 예상된다.

이에 마산시장은 2006. 8. 1. 부영에게 '이 사건 토지에 대하여 토양환경보전법에 의한 토양오염정화계획을 제출하고, 정화완료후 사업추진을 하며, 토양오염정밀조사 시 시료채취단계에서부터 시와 협의를 거친 후에 추진하라'는 내용의 토양오염 정화 조치명령을 하였다.

그 후 부영, 시민단체 등이 포함된 민·관합동대책위원회가 구성되었고, 부영은 2006. 10.경 위 위원회에서 선정된 서울대학교 농업과학공동기기센터 등 3개 연구기관에 이 사건 토지에 대하여 토양오염정밀조사를 의뢰하였다. 동 연구기관의 토양오염정밀조사 결과는 아래와 같다.

- 1) 이 사건 토지는 무기오염물질인 아연, 니켈, 불소, 카드뮴, 비소, 납, 수은, 구리 순으로 오염되었고, 중심 오염원인 아연을 중심으로 정도의 차이는 있지만 동일 지역이 중복되어 오염된 것으로 나타났으며, 유기오염물질인

- TPH만이 국지적으로 토양오염 우려기준을 초과하는 것으로 확인되었다.
- 2) 전체 오염토사량은 679,645m³(아연으로 오염된 토사 부피와 동일), 그 중 폐기물은 587,014m³(철강슬래그 423,446m³, 소각재 29,904m³, 기타 폐기물 133,664m³), 오염토양은 92,631m³으로 산출되었다.
 - 3) 철강제품 생산공정이 이 사건 토지에서 이루어졌다면 아연, 니켈, 납 등이 공정부산물로 발생할 수 있으며, 철광석의 부산물로 함유될 수 있는 비소, 구리 등도 이 사건 토지의 오염원이 될 가능성이 있다.
 - 4) 토양오염정밀조사 결과 나타난 오염물질 분포도에 의하면, 철강공장을 운영하던 부지 주변에는 아연, 니켈 등의 중금속이 심하게 오염되고, 그렇지 않은 본관 사무실 등은 거의 오염되지 않은 상태이며, 이전에 변전실 및 전 기보수반이 위치해 있던 곳은 유류오염이 확인된다.
 - 5) 이 사건 토지의 폐기물 분포도와 오염물질 분포도를 비교하여 보면, 철강슬래그가 있는 구역과 중금속으로 오염된 구역이 거의 일치하고 있으며, 철강슬래그가 없는 구역임에도 중금속으로 오염된 부분은 지상에 강관공장, 압연공장 등이 가동되었던 곳이다.

부영은 2007년 5월 22일 한국철강을 상대로 토양오염의 정화비용에 해당하는 280여억원의 손해배상청구소송을 제기하였다. 한국철강과 부영 간에 이 사건 토지에 대한 토양정화 비용부담과 관련하여 다툼이 생기자, 마산시장은 관련 부처에 수차례 법령해석 질의를 거쳐 한국철강의 경우 법 제10조의3 제3항 제1호, 제2호 등의 오염원인자, 부영의 경우 같은 조항 제3호의 오염원인자에 각 해당한다고 보아, 2007. 9. 18. 한국철강과 부영 모두에게 이 사건 토지에 대하여 법 제15조 제3항 제3호의 정화조치명령을 하였다.

철강슬래그는 철강을 제조하는 과정에서 부산물로 생성되며, 이는 크게 고로슬래그와 제강슬래그로 구분되는데, 황, 철, 망간, 마그네슘, 알루미늄 등의 성분을 함유하고 있다. 철강슬래그는 함유되어 있는 황분, 생석회 등의 용출로 인하여 환경오염을 방지하기 위하여 재활용 또는 매립하기 전에 물을 뿌리거나 공기중에 노출시키는

방법으로 안정화시키는 숙성과정을 거쳐야 한다. 고로슬래그는 철광석으로부터 선철을 추출하는 과정에서 발생하는 슬래그를 의미하며, 시멘트원료, 도로용 골재 등으로 활용된다. 제강슬래그는 위와 같이 추출된 선철에서 불순물을 제거하는 제강과정에서 발생하는 슬래그를 의미하며, 성토용 골재, 도로용 골재 등으로 활용된다.

부영과 한국철강이 2003. 3. 14. 체결한 매매계약 관련 주요 내용은 다음과 같다.

제4조 (소유권이전등기)

① 한국철강은 제2조의 규정에 따라 매매대금을 전부 지급받음과 동시에 이 사건 토지에 관하여 부동산등기부상에 설정되어 있는 일체의 용익물권 및 담보물권을 말소한 후 부영에게 이 사건 토지의 이전등기에 필요한 서류를 교부한다.

제5조 (부동산의 인도)

① 한국철강은 제4조 제1항에 따라 소유권이전등기를 이행한 이후에도 2003. 12. 31.까지 이 사건 토지 지상의 공장을 가동·운영하기 위하여 이 사건 토지를 계속하여 점유·사용할 수 있으며, 부영은 2004. 3. 31.까지 한국철강으로부터 사전에 서면으로 동의를 받은 경우를 제외하고 이 사건 토지에 대한 이와 같은 한국철강의 점유·사용을 제한하거나 기타 방법으로 이 사건 토지의 사용 또는 수익하려는 어떠한 행위도 하지 아니하기로 한다.

② 한국철강은 제1항에 따른 점유·사용을 마친 후 늦어도 2004. 3. 31.까지 부영에게 이 사건 토지를 그 당시의 상태로 인도하기로 하며, 이로써 한국철강의 이 사건 토지 인도 의무를 모두 이행한 것으로 보기로 한다.

제6조 (시설물 등의 철거)

① 한국철강은 2004. 3. 31.까지 자신의 비용으로 이 사건 토지 지상 또는 지하에 존재하는 건축물, 공작물, 기계, 설비, 수목 등 시설물(이하 '시설물 등'이라 한다) 중에서 한국철강이 원하는 시설물 등을 계속 소유하거나 사용하는 등의 목적으로 철거, 취거 또는 제거할 수 있다.

② 부영은 제5조 제1항에 따라 이 사건 토지를 인도받은 후 (i) 제1항에 따라서 한국철강이 철거, 취거 또는 제거하는 시설물 등을 제외한 나머지 시설물 등 일체 및

그 내부에 남아 있는 집기, 비품 등 물건을 자신의 책임과 비용으로 철거, 취거, 제거 또는 폐기하고, (ii) 이 사건 토지의 일부 또는 시설물 등을 점유하고 있는 제3자가 있는 경우 자신의 책임과 비용으로 그 인도 또는 명도를 구하며, (iii) 시효취득, 일부 건축물 등의 소유권의 주장 등을 포함하여 발생하는 일체의 민원도 자신의 책임과 비용으로 해결할 의무를 부담한다.

③ 이 사건 토지의 지상 또는 지하에서 슬러지, 환경오염물질 등을 포함하여 폐기물이 발견되는 경우, 폐기물관리법 제25조에 의한 매도인이 사업장폐기물 처리의무에도 불구하고, 매수인이 자신의 책임과 비용으로 이를 처리, 제거 또는 폐기한다.

II. 법원의 판단

1. 부영은 토양환경보전법상 오염원인자에 해당하는지 여부¹⁰⁾

공장시설 등의 부지가 법 제2조 제3호의 토지오염관리대상시설에 해당하는지에 관하여 보면, 법 제2조 제3호는 토양오염관리대상시설을 토양오염물질을 생산 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·건축물 및 장소 등으로 정의함으로써 장소를 시설, 건물 등과는 별도로 토지오염관리대상시설의 하나로 규정하고 있는 점, 장소의 사전적 의미는 ‘무엇이 있거나 어떤 일이 이루어지거나 일어나는 곳’으로 그 개념상 시설 및 건물의 부지나 어떤 행위가 이루어지는 토지는 장소에 포함되는 점, 공장시설 등이 그 부지 없이 설치, 가동될 수 없을 뿐만 아니라 오로지 장소 또는 부지 자체만으로 인하여 토양을 오염시킬 우려가 있는 경우는 좀처럼 상정하기 어려우므로, 시설과 그 부지는 사람의 활동과 결합하여 일체, 불가분적으로 토양오염관리대상시설을 구성하는 것으로 보이는 점, 법 제10조의2 제1항, 제10조의3 제3항 제2호의 규정 내용 및 취지에 비추어 시설 등의 부지는 토양오염관리대상시설에 포함되는 것을 전제로 하고 있는 것으로 해석되는 점, 구 폐기물관리법

10) 부산고등법원 2009. 6. 26. 선고 2009누829 판결(대법원 2009. 12. 24 선고 2009두12778 판결에서 상고 기각).

(2007. 4. 11. 법률 제8371호로 개정되기 전의 것) 제45조 제1항 제3호에 의하면 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자의 경우에도 폐기물 적정 처리 책임을 진다고 규정하고 있는 점 등을 종합하면, 공장시설 등의 부지는 법 제2조 제3호의 토지오염관리대상시설에 포함되거나 해당한다고 풀이함이 상당하다.

다음으로, 공장시설 등의 부지만을 양수한 자가 법 제10조의3 제3항 제3호의 토양오염관리대상시설을 양수한 자에 해당하는지에 관하여 보면, 위에서 본 바와 같이 공장시설 등의 부지가 토양오염관리대상시설에 포함되는 이상 그 시설 등을 제외한 부지만을 양수하더라도 토양오염관리대상시설의 일부를 양수한 것으로 볼 수 밖에 없는 점, 법 제10조의3 제1항의 토양오염의 피해에 관한 당해 오염원인자의 정화책임은 무과실책임이자 공법상의 책임인 점, 환경정책기본법 제7조의 오염원인자 책임원칙을 확장하여 오염 토양의 보다 확실할 정화를 위하여 토양오염유발자 외에 토양오염관리대상시설의 소유자, 양수자, 인수자 등을 오염원인자로 보고 있는 법 제10조의3 제1항 제2호, 제3호, 제4호의 규정 내용과 그 취지, 토양오염관리대상시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양수하는 경우 토양관련전문기관으로부터 토양오염에 관한 평가를 받을 수 있도록 하는 법 제10조의2 제1항의 규정 취지 등을 종합하여 보면, 공장시설 등의 부지만을 양수한 경우에도 그것이 토양오염관리대상시설의 일부인 이상 토양오염관리대상시설을 양수한 자에 해당하는 것으로 보지 않을 수 없고, 설령 그 양수 당시 공장시설의 가동이 이미 중단된 상태이거나 앞으로 그 부지는 토양오염의 우려가 없는 용도에 사용될 예정이라는 등의 사정이 있다 하더라도 이와 달리 볼 수 없다.

나아가, 부영의 경우 아파트 건설 목적으로 공장 시설물 등의 철거를 전제로 하여 그 공장의 부지인 이 사건 토지만을 매수하였다 하더라도, 위의 인정사실 및 변론 전체의 취지에서 알 수 있는 다음과 같은 사정, 즉 한국철강은 이 사건 매매계약에 따라 원고의 이 사건 토지에 관한 소유권이전등기 후에도 2003. 11. 말경까지 계속하여 철강공장 등을 가동한 점, 부영은 이 사건 매매약정에 따라 한국철강으로부터 각종 시설물 및 잔해 등이 야적, 매립, 방치되어 있는 상태로 이 사건 토지를 인도받았

으며, 장기간에 걸쳐 자신의 비용으로 대규모 철거작업을 수행한 점, 이와 같은 과정에서 이 사건 매매계약 후의 공장 가동 및 각종 폐기물 등의 장기간 방치 등으로 인하여 추가적인 토양 오염의 가능성도 배제할 수 없는 점, 또한 이러한 상태에서는 현재에도 이 사건 토지 및 그 주변에 토양오염의 확산 우려가 없다고 단정하기도 어려운 점 등에 비추어, 부영이 이 사건 토지를 토양오염우려가 전혀 없는 이른바 나대지 상태에서 양수하였다고 볼 수도 없다.

이상의 사정을 종합하면, 부영의 경우 법 제10조의3 제3항 제3호의 오염원인자, 즉 토지오염관리대상시설을 양수한 자에 해당한다.

2. 부영은 선의, 무과실을 주장하여 면책될 수 있는지 여부¹¹⁾

건설전문업체인 부영으로서 아파트 건설을 위하여 철강공장 부지였던 이 사건 토지를 매수함에 있어 더욱 신중하게 처리하는 것이 통상적일 것임에도, 법 제10조의2 제1항의 토양환경영향평가 등 토양오염실태에 대한 별다른 조사 없이 이 사건 매매계약을 체결한 점, 매수 당시 이 사건 토지 및 그 지상 공장시설의 상태, 원고가 위 매매계약 당시 한국철강과 사이에 이 사건 토지 지상, 지하의 폐기물에 대하여 자신이 책임지기로 약정하는 등 위 매매계약의 약정 내용, 그 밖의 이 사건 토지의 규모, 현황, 형성과정 등에 비추어 보면, 부영은 위 매매계약 당시 설령 이 사건 토지의 토양오염 상태 및 그 정도를 알지 못하였다 하더라도 거기에 과실이 있었다고 봄이 상당하고, 이와 달리 부영의 선의, 무과실을 인정할 만한 충분한 증거자료가 없다.

3. 한국철강은 오염원인자에 해당하는지 여부¹²⁾

한국철강은 이 사건 토지 대부분을 철강슬래그로 매립 또는 복토하였고, 이 사건 토지에서 장기간에 걸쳐 철강공장을 운영하였던 점, 이 사건 토양오염정밀조사결과

11) 부산고등법원 2009. 6. 26. 선고 2009누829 판결(대법원 2009. 12. 24 선고 2009두12778 판결에서 상고 기각).

12) 창원지방법원 2008. 12. 18. 선고 2008구합1144 판결, 부산고등법원 2009. 7. 10. 선고 2009누935 판결.

에 의하면, 이 사건 토지 중 철강슬래그가 매립된 구역은 대부분 아연 등 무기오염물질로 오염되어 있고, 철강슬래그가 매립되어 있지 않은 구역임에도 지상에 철강공장이 가동된 곳은 무기오염물질로 오염되어 있는 반면에, 철강슬래그도 매립되어 있지 않고 지상에 철강공장이 가동되지 않은 곳은 거의 오염되지 않은 것으로 나타난 점, 일반적으로 정도의 차이는 있지만 제강과정 등에서 아연, 니켈, 납 등 중금속 물질이 발생하며, 철강슬래그는 철, 망간, 마그네슘, 알루미늄 등의 중금속 성분을 함유하고 있는 것으로 알려져 있는 점, 한국철강을 제외하고 달리 이 사건 토지의 토양오염을 유발시킬 오염원은 존재하지 않는 것으로 보이는 점, 여기에 이 사건 토양환경평가, 토양오염정밀조사결과 등을 종합하여 보면, 한국철강의 철강슬래그 매립 및 복토, 철강공장 운영으로 인한 토양오염물질의 배출 등이 중첩적으로 작용하여 이 사건 토지의 오염을 발생시킨 것으로 넉넉히 추단된다. 따라서, 한국철강은 토양오염관리대상시설인 위 철강공장(부지 포함)의 소유자, 운영자로서 이 사건 토지의 토양오염을 유발시켰으므로, 법 제10조의3 제3항 제1호, 제2호의 오염원인자에 해당한다.

4. 한국철강은 매매계약의 면책조항을 이유로 공법상의 정화책임을 회피할 수 있는지 여부¹³⁾

한국철강은 법 제10조 제3항 제1호, 제2호의 오염원인자로서 이 사건 토지에 대하여 직접적인 토양정화의무를 부담하는 점, 마산시장이 부영에 대하여도 한국철강과 마찬가지로 내용으로 정화조치명령을 한 점, 한국철강과 부영간에 이 사건 매매계약 내용을 두고 다툼이 있어 그 해석 여하에 따라 오염토양 정화비용 최종 부담자가 결정된다 하더라도 이는 민사적인 문제에 불과하여 이 사건 처분에 영향을 줄 수 없으며, 관련 민사소송이 계속중이라고 하여 이 사건 처분을 그 소송 확정시까지 유보하여야 할 까닭이 없는 점, 피고가 이 사건 처분 전에 부영에 대하여만 2006. 8. 1. 자 정화조치명령을 하였다 하더라도 그것이 제대로 이행되지 아니하여 오염토양의 정화를 위하여 필요하다면 부영과 함께 토양정화책임을 있는 원고에 대하여도 추가로 정화

13) 창원지방법원 2008. 12. 18. 선고 2008구합1144 판결, 부산고등법원 2009. 7. 10. 선고 2009누935 판결.

조치명령을 할 수 있는 점, 이 사건 토지의 토양오염 상황 및 그 정도, 신속하고도 확실한 토양정화의 공익적 필요성 등에 비추어, 한국철강이 주장하는 사정만으로 이 사건 처분이 재량권을 일탈, 남용하였다고 볼 수 없다.

5. 매립용으로 재활용된 폐기물도 정화책임의 대상이 되는지 여부¹⁴⁾

이 사건 토지에 적법하게 매립된 철강슬래그는 수십여년 전에 성토재 등으로 재활용됨으로써 이미 폐기물관리법상의 규제가 필요한 폐기물로서의 성질은 상실한 점, 철강슬래그 등은 이미 기존 토양과 불가분적인 일체로서 토양환경보전법상의 규제가 필요한 토양으로 된 점, 이러한 일체 상태의 이 사건 토지에서 토양오염물질이 토양오염 우려기준을 초과하고 있는 점, 이 사건 처분의 정화대상 내용은 이 사건 토지의 토양오염 상태를 분량적으로 나타낸 것일 뿐 폐기물관리법상의 규제가 필요 없는 특정 폐기물에 대하여 토양환경보전법에 의한 정화조치를 하도록 하는 취지는 아닌 점 등을 종합하여 보면, 이러한 이 사건 토지의 경우 이미 토양이 된 철강슬래그 부분까지 포함하여 그 일체가 토양환경보전법에 의한 토양정화 대상이 되므로, 이러한 취지에서 한 이 사건 처분에 어떤 잘못이 있다 할 수 없다.

Ⅲ. 한국철강 및 부영 사건의 법적 쟁점 검토

1. 관련 법조문

토양환경보전법 제15조 (토양오염방지조치명령 등) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제5조제4항제2호에 해당하는 지역의 오염원인자에 대하여 대통령령이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 토양관련전문기관으로부터 토양정밀조사를 받도록 명할 수 있다.

②토양관련전문기관은 제1항의 규정에 의하여 토양정밀조사를 실시한 경우에는

14) 창원지방법원 2008. 12. 18. 선고 2008구합1144 판결, 부산고등법원 2009. 7. 10. 선고 2009누935 판결.

오염원인자 및 관할 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 조사 결과를 지체없이 통보하여야 한다.

③시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 상시측정·토양오염실태조사 또는 토양정밀조사의 결과 우려기준을 넘는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 다음 각호의 1에 해당하는 조치를 실시하도록 오염원인자에게 명할 수 있다. 다만, 오염원인자를 알 수 없거나 오염원인자에 의한 정화가 곤란하다고 인정하는 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 토양정화를 실시할 수 있다.

1. 토양오염관리대상시설의 개선 또는 이전
2. 당해 토양오염물질의 사용제한 또는 사용중지
3. 오염토양의 정화

제10조의3 (토양오염의 피해에 대한 무과실책임) ①토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재·지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우에는 그러하지 아니하다.

②오염원인자가 2인이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다.

③다음 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 아니하다.

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, 국

세정수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염관리대상시설을 인수한 자

토양환경보전법 제15조에서는 정부가 행정조치를 취할 수 있는 근거와 처분의 요건과 내용을 규정하고 있는데 비하여 제10조의3에서는 오염원인자의 유형과 오염원인자의 책임원칙을 기술하고 있다. 제10조의3 규정은 제15조에 기한 행정처분에 따른 사인의 공법상 책임의 주체를 규율할 뿐만 아니라 그 책임의 성질을 규정하고 있다. 그러나 기술형식으로 볼 때 사인이 민사소송을 통해 제기 사법상의 책임에도 적용되는 것으로 읽혀진다.¹⁵⁾ 입법당시 행정조치에 따른 공법상의 정화책임을 규율하면서 사법상의 책임원리를 차용하여 세부적인 문제를 해결하려 했던 것으로 보인다. 그러나 무과실책임 및 연대책임을 공법상의 정화책임을 도입하면서 과실책임을 중심으로 발전한 사법상의 책임원리를 차용하고 있어 해석상 많은 문제를 야기한다.

2. 오염부지 양수인 부영의 정화책임과 면책사유

오염된 토지를 매수한 부영은 토양환경보전법상 마산시로부터 오염정화명령을 받게 되는 오염원인자에 해당하는지 문제된다. 현행 법률에 의하면, “토양오염관리대상시설을 양수한 자”를 오염원인자의 하나로 분류하고 있다.¹⁶⁾ 또한 동법률의 정의 규

15) 토양환경보전법의 입법목적이나 내용에 비취볼 때, 오염원인자의 책임은 입법론상 공법상의 책임을 중심으로 규율하는 것이 나왔다고 판단된다. 동법은 오염토양에 대한 정부의 대응권한을 제12조 내지 22조에 이르는 규정들에서 명시하고 오염원인자에게 정화조치를 명할 수 있는 권한을 부여하고 있으므로 주로 공법상의 법률관계를 규율하는 법이다. 제3자의 피해에 대한 구제는 토양환경보전법에 별도로 규정을 마련하지 않더라도 환경정책기본법, 민법, 그 밖의 환경법의 일반원리에 의하여 해결할 수 있으므로 토양환경보전법에서 특별히 민사상의 배상책임을 규정할 필요는 없었다고 본다. 더욱이 다른 종류의 환경피해자에 비해 토양오염으로 인한 피해를 특별히 두텁게 보호해야 할 이유도 없다. 이와는 반대로 자신의 토지를 심각하게 오염시킨 당사자에 대해서는 사법상의 책임원칙으로는 해결할 수 없으므로 공익적 차원에서 정부가 오염원인자를 상대로 공법상의 정화책임을 묻는 것이 절실히 필요한 것이다.

16) 토양환경보전법은 정화책임을 지는 당사자를 네 개의 범주로 나누어 “오염원인자”로 규정하고 있다. 오염자부담의 원칙을 분명히 하고 있는 것으로 보이나 실제 규정된 범주에 포함되는 당사자들이 실제로 오염원인자인가에 대하여는 의문이 제기된다. 미국의 CERCLA에서는 정화책임을 지는 책임당사자를 1) 오염토지 및 시설의 현재 소유자 및 운영자; 2) 유해물질 및 오염물질의 배출당시 해당토지

정에 의하면 “토양오염관리대상시설”이라 함은 토양오염물질을 생산 운반 저장 취급 가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설 장치 건물 구축물 및 장소 등을 말한다고 정의하고 있다. 즉, 개발업자가 아파트건축을 목적으로 공장부지를 매수한 경우에도 공장을 계속 운영하지 않았다고 하더라도 토양오염관리대상시설의 양수인으로서 오염원인자에 해당할 수 있다.¹⁷⁾

그러나 동법 제10조의3 제3항은 제3호(토양오염관리대상시설을 양수한 자에 한함)와 제4호의 경우에 토양오염관리대상시설을 양수한 자 또는 인수한 자가 선의이며 과실이 없는 때에는 그러하지 아니하다라고 규정하고 있다. 즉, 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 양수하거나 경매, 환가, 압류재산의 매각 등의 절차에 따라 인수한 경우 양수인 또는 인수인이 선의이며 과실이 없는 때에는 정화책임을 지지 않는다. 선의란 토양의 오염사실에 관하여 알지 못한 것을 말한다. ‘과실이 없음’은 양수인 또는 인수인이 오염사실에 관하여 알지 못함에 과실이 없음을 의미한다.

양수인 또는 인수인이 오염사실의 존재를 실제 알지 못했고 이에 과실이 없었음을 주장하기 위해서는 당해 토양오염관리대상시설에 관하여 적정한 주의를 기울여 조사하고 그 결과 토양오염이 존재하지 아니하다는 결과를 얻어야 한다. 양수 또는 인수의 대상이 토양오염관리대상시설이라는 점을 알았다면 토양오염의 가능성을 충분히 짐작할 수 있었을 것이기 때문에 단순히 양수인이 오염사실을 몰랐다는 것만으로는

및 시설을 소유하였거나 운영했던 자; 3) 유해물질을 야기한 자로서의 폐기, 처리 또는 운반을 주선한 자; 4) 유해물질의 운반을 위탁받고 유해물질을 처리장 및 폐기장소에 운반한 자로 규정하여 현재의 소유자를 책임당사자로 명시하고 있다. 미국은 오염토지의 현재 소유자를 명문으로 포함시키면서 우리와 달리 이 규정에 정해진 범위에 속하는 당사자를 “잠재적인 책임당사자(potentially responsible parties, PRPs)”라고 부르고 있다. 42 U. S. C. s. 9607(a)(1988). 이와 같이 현재의 소유자를 책임당사자로 규정하는 것은 오염자부담원칙의 대전제와 충돌하는 것이나 “날로 심화되고 있는 토양오염을 방지하기 위한 규제적 측면에서나 그 오염토양을 복원하기 위한 비용부담이라는 경제적 측면에서나 소유자책임의 법리를 도입하지 않고서는 그 목적을 달성할 수 없다는 강력한 법적정책 고려가 바탕을 이루고 있다”는 분석이다. 황창식, 토양오염분쟁 및 대응, 환경교육교재, 토양환경관리반 (국립환경연구원 2001) 73쪽.

17) 줄고, 오염된 토양의 정화책임, 공법연구 제30집 제4호, 321, 339 (2002). 동지, 김홍균, 환경법-문제사례- 338 (2007)

면책이 되지 않는다. 따라서 양수인 또는 인수인은 정화책임을 면하기 위해서는 토양오염이 존재하는지 여부를 면밀히 조사해야 한다. 그렇다면 어느 정도의 주의를 기울여 조사를 해야 하는지가 문제될 수 있다.

토양환경보전법 제10조의2에서는 토양오염관리대상시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 임차인은 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역에 대하여 토양관련전문기관으로부터 토양환경평가를 받을 수 있다고 규정하고 있다.¹⁸⁾ 토양환경평가의 결과는 그 평가 당시의 토양오염의 정도를 나타내고 있는 것으로 추정된다. 동조항의 규정 취지는 위에서 적은 바와 같이 양수인 또는 인수인이 선의 무과실을 입증하기 위해 필요한 적정한 조사의무의 기준을 마련해주기 위한 것으로 보여진다. 양수인 또는 인수인이 토양관련전문기관으로부터 토양환경평가를 받고 그 결과가 토양오염이 없는 것으로 나타나 양수 또는 인수를 했다면 그 후 심각한 토양오염이 발견된다 하여도 양수인이나 인수인은 선의 무과실이므로 단순히 양수인 또는 인수인이라는 이유만으로 정화책임을 지게 되는 것은 면할 수 있다. 그러나 양수인이 양수 또는 인수 이후 토양오염관리대상시설을 계속 운영한 후 토양오염이 발견된다면 토양환경평가 결과의 추정력에 의해 토양오염은 양수 또는 인수 이후에 발생된 것으로 추정될 수 있어 제1호 내지 제2호의 오염원인자에 준하여 정화책임을 지게 될 수도 있다. 또 한편 토양환경평가 당시 정확성이 확보되지 않아 토양오염이 양수이전에 이미 발생했음에도 불구하고 발견해내지 못하였다가 양수인이 양수한 후 심각한 토양오염이 발견된다면 잘못된 토양환경평가의 결과는 모두 양수인 또는 인수인의 책임으로 귀속될 수 있다.

부지를 양수한 자가 양수 이전에 토양환경평가를 실시한 결과 매우 심각한 토양오염을 발견하였다면 아마도 해당 부지의 양수를 하지 않았을 수 있다. 또는 수인가능한 토양오염사실을 발견하였다면 양도인과 양수인 사이에 계약의 종결이전에 양도인이 정화를 마치는 것을 조건으로 계약을 하거나 양수인이 정화책임을 부담할 것을

18) 토양환경보전법 제10조의2 제1항. “주변지역”은 토양오염유발시설 부지의 경계선으로부터 100미터안의 지역으로 한다. 동법시행규칙 제7조의2.

조건으로 정화비용을 가격에 반영하여 거래를 할 수도 있었을 것이다. 양수인 또는 인수인에게 잠재적 정화책임을 지우면서 토양환경평가를 통해 면책 받을 수 있는 가능성을 열어 두는 이유는 바로 이와 같이 토양오염관리대상시설을 양도하는 경우에 당사자들이 자발적으로 토양오염실태를 성실히 조사하도록 하고 그 결과 나타나는 토양의 오염상태에 대해서도 당사자들이 스스로 정화책임을 분배할 수 있도록 동기를 부여한다는 데서 찾을 수 있다.

부영과 한국철강이 계약을 체결하던 당시 이러한 책임원칙과 토양환경평가제도가 이미 마련되어 있었음에도 불구하고 토양환경평가를 실시하지 아니하고 토양오염관리대상시설의 부지를 인수한 부영은 토양오염에 대한 선의 무과실을 들어 공법상 정화책임을 면책을 주장할 수 없다. 따라서 마산시장은 토양오염관리대상시설인 철강공장 부지를 양수한 부영에게도 정화조치 명령을 내릴 수 있다.¹⁹⁾

2. 한국철강의 오염원인자로서의 책임

1) 오염원인자 해당 여부

동법 제10조의3 제3항 제1호는 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자를 오염원인자로 간주하고 있다. 토양환경보전법이 주로 토양오염관리대상시설을 중심으로 규율하고 있음에도 불구하고 동조 제1호에 의하면, 토양오염관리대상시설의 소유·점유, 운영 여부에 상관없이 누구든지 토양오염물질을 사용 또는 취급하던 중 토양오염의 결과를 야기한 경우 정화책임을 지게 된다. 토양오염물질을 적절히 처리하지 않은 자에게 정화책임을 부담시키는 것은 오염자부담의 원칙에 부합한다. 토양에 직접 누출시키지 않고 저장용기등에 보관하여 버렸거나 저장하였다 하더라도 결과적으로 누출이 발생하여 토양오염이 일어났다면 정화책임을 지게 된다. 동법에서 "토양오염"이란 "사업활동 기타 사람의 활동에

19) 현재의 토양환경법 제10조의3 제3항 제3호 및 제10조의2에서와 같이 양수인의 책임과 면책사유를 규정하기 시작한 것은 2002년 1월 1일부터 이므로 2003년 3월 14일 매매계약을 체결하고 소유권이전등기를 마친 부영은 소급적용을 주장할 여지는 없다.

따라 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다 “고 정의하여 매우 포괄적으로 정의하고 있으나 여기서 말하는 ‘피해’의 의미가 명확하지 않다. 정부는 제15조에 근거하여 오염농도가 우려기준을 넘는 경우에 정화명령을 발하도록 하고 있으므로 공법상의 책임과 관련해서는 우려기준을 넘는 토양오염을 유발한 자가 동조 제1호의 오염원인자가 될 수 있다고 보아야 한다.

동법 제10조의3 제3항 제2호는 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자를 오염원인자로 간주하고 있다. 여기에는 주유소, 세탁소, 화학공장, 정유공장 등 각종 사업장이 해당될 수 있다. 이 범주를 한정하기 위해서는 “토양오염의 발생” 및 “토양오염의 원인”의 의미를 명확히 해야 한다. 토양오염관리대상시설로부터의 토양오염의 발생은 당해 시설이 폐쇄되고 오염유발시설물이 완전히 제거될 때까지 지속하는 성질을 가지고 있으므로 토양오염관리대상시설이 존속하는 한 그 기간 동안 토양오염유발시설을 소유·점유 또는 운영하고 있던 당사자는 모두 오염원인자가 될 수 있다. 정화책임을 져야 하는 시작점을 언제로 보아야 할 것인가가 문제될 수 있다. 정부가 정화조치명령을 발할 수 있는 기준으로 정한 우려기준을 초과하는 시점으로 보아야 할 것이다. 현실적으로 토양오염이 언제부터 시작되었는지 그리고 어느 시점부터 우려기준을 초과했는지를 파악하는 것은 매우 어려운 일이다. 복수의 오염원인자가 존재하는 경우 이러한 역사적 분석이 오염원인자를 규명하는데 필수적이라고 하겠다.

“토양오염의 원인”이 되었다 함은 토양오염관리대상시설로부터 누출 또는 배출되어 토양오염이 일어난 것을 말한다. 토양오염이 당해 토양오염관리대상시설에서 직접 발생한 것이 아니라 토양오염관리대상시설로부터 생산된 유해물질이나 배출된 폐기물이 다른 곳으로 운반되던 중 또는 매립된 결과 토양오염이 발생하였다면 당해 토양오염관리대상시설은 제2호와 더불어 제1호에서 정한 오염원인자가 될 수도 있을 것이다.

한국철강은 1967년 이래 이 사건 부지에서 각종 토양오염물질을 운반 저장 취급 가공 또는 처리하는 철강공장을 운영을 해 오면서 각종 중금속이 함유된 철강슬래그

를 토양에 매립하거나 철강제조 공정과정에서 이들 물질을 토양에 누출시킴으로써 토양오염을 유발하였으므로 동법 제10조의3제3항 제1호 및 제2호에 해당하므로 정화 책임을 지는 오염원인자에 해당한다. 그러므로 마산시장은 한국철강을 대상으로 토양오염정화조치명령을 발할 수 있다.

2) 무과실책임의 원칙과 소급적용의 문제

토양환경보전법은 1995년도에 제정되었고 1996년부터 시행되었다. 행정청이 오염원인자에게 조치명령을 할 수 있는 권한은 동법률제정 당시부터 존재하였으며 오염원인자의 범위와 정화책임에 관한 명시적인 규정이 마련된 것은 2001년도에 개정되고 2002년부터 시행된 당시부터이다. 따라서 동법상의 공법상의 정화책임을 동 법률의 시행일인 1996년 1월 1일 이전에 발생한 오염에 대하여 적용할 수 있는지 문제된다.²⁰⁾ 이와 더불어 행위당시 폐기물 또는 유해물질의 적정한 처리에 관한 기준이 없었거나 정부의 명시적 승인 또는 묵인하에 폐기물처리를 한 경우 과거의 오염원인자는 신뢰이익의 침해를 주장할 여지가 있다.

토양환경보전법 제10조의3은 “토양오염의 피해에 대한 무과실책임”이라는 제목으로 무과실책임을 명문으로 규정하고 있다. 오염원인자는 고의 또는 과실 등의 귀책사유 없음을 이유로 정화책임을 부인할 수 없다. 즉, 오염원인자의 행위에 의하여 우려기준이 넘는 토양오염이 발생하였다는 인과관계만 입증되면 책임이 발생하는 것이다. 일반적으로 과실책임의 경우 행위의 위법성이 인정되어야 하나 무과실책임의 경우 위법성도 필요하지 않다고 본다.²¹⁾ 즉 사업장 등의 환경침해로 인한 책임에서는 경미한 침해 또는 토지 통상적 이용으로 인한 침해도 배상하여야 한다는 것이 된다.²²⁾ 따라서 행위당시의 법규가 정한 모든 의무를 준수하며 경제활동을 하였다고 주장함으로써 정화책임을 면할 수 없게 된다.²³⁾

20) 소급책임의 불인정을 주장하는 견해로는 김홍균, 미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자, 환경법연구 제24권 1호 97 (2002).

21) 전경운, 환경사법론 상계서 198.

22) Id. 토양환경보전법에서 경미한 토양오염에 대한 면책규정이 없는 것은 문제라고 지적하고 있다. Id. 342.

토양환경보전법상의 정화책임을 토양환경보전법 시행 전에 야기한 토양오염에 적용하여야 하는 문제에 있어, 과거에 발생한 토양오염에 동법의 규정들을 소급적용을 하지 않을 경우, 국가가 정화를 수행해야 하며 현행법이 의미를 가지려면 앞으로도 수 십 년을 기다려야 할 것이다. 입법자의 의도가 이와 같이 미래지향적이었다고 보기는 어렵다. 그러나 헌법 제13조 제2항은 소급입법에 의한 재산권의 박탈을 금지하고 있다. 헌법재판소는 동헌법조항의 의미에 관하여 “일반적으로 과거의 사실 또는 법률관계를 규율하기 위한 소급입법의 태양에는 이미 과거에 완성된 사실 또는 법률관계를 규율의 대상으로 하는 이른바 진정소급효의 입법과 이미 과거에 시작하였으나 아직 완성되지 아니하고 진행과정에 있는 사실 또는 법률관계를 규율의 대상으로 하는 이른바 부진정소급효의 입법이 있으며, 소급입법에 의한 재산권의 박탈이 금지되는 것은 전자인 진정소급효의 입법이고 소위 부진정소급효의 입법의 경우에는 원칙적으로 허용되는 것”이라고 판시²⁴⁾한 바 있다. 대법원의 입장도 마찬가지이다. “행정처분은 그 근거 법령이 개정된 경우에도 경과 규정에서 달리 정함이 없는 한 처분 당시 시행되는 개정 법령과 그에서 정한 기준에 의하는 것이 원칙이고, 그 개정 법령이 기존의 사실 또는 법률관계를 적용대상으로 하면서 국민의 재산권과 관련하여 종전보다 불리한 법률효과를 규정하고 있는 경우에도 그러한 사실 또는 법률관계가 개정 법령이 시행되기 이전에 이미 완성 또는 종결된 것이 아니라면 이를 헌법상 금지되는 소급입법에 의한 재산권 침해라고 할 수는 없으며, 그러한 개정 법률의 적용과 관련하여서는 개정 전 법령의 존속에 대한 국민의 신뢰가 개정 법령의 적용에 관한 공익상의 요구보다 더 보호가치가 있다고 인정되는 경우에 그러한 국민의 신뢰보호를 보호하기 위하여 그 적용이 제한될 수 있는 여지가 있을 따름이다.”²⁵⁾

과거에 토양오염이 시작되어 행정처분 당시 계속되고 있다면 이는 진행과정에 있

23) 미국의 CERCLA상의 엄격책임(strict liability)원칙에서도 위법성을 요하지 않는 것으로 보아 행위시 관련법규준수여부가 책임인정에 장애물이 되지 않는다고 보았다. 이는 정화에 소요되는 막대한 비용을 고려하여 비록 과거 당시기준에 비취 합법적인 행위였다 하더라도 현재 진행중인 토양오염의 결과에 대하여 원인제공자가 책임을 지도록 하는 것이 형평에 맞다는 매우 현실적인 고려에서 나온 결과이다. 법률적합성 여부보다는 정화의 합목적성과 형평성을 강조하고 있다.

24) 헌법재판소 1997. 06. 26 96헌바94 결정.

25) 대법원 2000. 3. 10. 선고 97누13818 판결.

는 사실에 해당하므로 오염원인자가 과거에 토양오염을 유발하였거나 토양오염관리 대상시설을 일시적으로 소유, 점유 또는 운영한 자의 경우에도 행정처분 당시 그 오염이 계속 유지되고 있다면 이에 대하여 신법을 적용하여 정화책임을 부과하더라도 역시 부진정소급에 해당하여 헌법상 금지되지 않는다고 할 것이다. 그러나 대법원이 설시한 바와 같이, 예외적으로 새로운 법령 이전의 법령의 존속에 대한 국민의 신뢰가 개정법령의 적용에 관한 공익상의 요구보다 더 보호가치가 있다고 인정되는 경우 예외적으로 부진정소급 적용도 제한할 수 있다고 하므로 이에 관하여 살펴보겠다.

우리나라에서 공장 및 사업장의 폐기물을 관리하기 시작한 것은 1974년 오물청소법 시행규칙에서 공장 또는 사업장의 오물에 대한 관리규정을 마련하면서부터이다.²⁶⁾ 당시 법령에서는 공장 또는 사업장의 오물이 공공수역 또는 지하수에 영향을 미치지 아니할 것을 규정하고 있었다. 그리고 오염원인자 비용부담원칙이 법률에 명시적으로 마련된 것은 1977년 환경보전법이 제정되면서부터이다. 유해한 산업폐기물 및 유해물질에 대한 규제 및 처리기준이 마련된 것도 이 즈음이다. 동법에서는 이미 오염원인을 제공한 사업자의 비용부담원칙을 수립하고 있었다.²⁷⁾ 환경보전법은 환경과피 또는 환경오염의 사전예방뿐 아니라 오염된 환경을 개선함으로써 보다 적극적 종합적으로 환경문제에 대응하기 위한 제도들을 새로이 도입하였다.²⁸⁾ 그 후 1991년 제정된 환경정책기본법 제7조에서는 오염원인자의 비용부담책임을 규정하면서 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”고 하여 오염원인자책임원칙을 보다 명확히 하였다. 그러므로 1995년 토양환경보전법이 제정되기 이전에도 환경보전법이 시행되기 시작한 1978년 경에는 중금속을 비롯한 각종 산업폐기물에 대한 적정처리 의무가 존재하였고 오염에 대한 책임을 묻는 법적 제도가 존재했다고 볼 수 있다. 일정한 경우 1974년 오물청소법시행규칙이 마련된 때를 기준으로 볼 여지도 있다.

26) 오물청소법시행규칙 [시행 1974. 2. 8] [보건사회부령 제434호, 1974. 2. 8, 전부개정]

27) 환경보전법 [시행 1978. 7. 1] [법률 제3078호, 1977. 12. 31, 제정] 제43조 제1항. “사업자는 그 사업활동으로 인한 환경오염을 방지하기 위하여 국가 또는 지방자치단체(이하 “시행자”라 한다)가 실시하는 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 한다.”

28) 홍준형, 환경법 52 (2005).

1977년 이전에 오염을 유발한 경우이거나 토양오염관리대상시설을 소유 점유 또는 운영했던 적이 있는 자의 경우 30년이 지난 지금에 와서 정화책임을 묻는 것에 대하여 신뢰이익의 침해를 주장할 여지가 있다.²⁹⁾ 한국철강의 경우 1965년경 당시 이미 부지의 일부를 매수하여 철강공장을 준공하여 공장을 운영하였고 1970년대에 이르기까지 공유수면을 매립하는 과정에서 토양을 오염시킨 바 있다. 더 나아가 1910년경 토양오염을 유발한 일본군, 1960년 경 토양오염을 유발한 한국신건재공업 주식회사, 삼양산업 주식회사 역시 정화책임을 부담하는지 문제된다. 신뢰의 이익과 공익의 형량에 있어서는 오염 유발 시점, 배출한 오염물질의 양과 성상, 유해성의 정도 등 오염에의 기여도, 오염조사 및 정화를 위한 조치에의 협력 여부 등 다양한 요소를 검토하여야 할 것이다.

3. 연대책임과 구상권

오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 피해가 발생한 것 인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. 공법상 정화책임에 있어서 연대책임을 물을 수 있다는 의미는 복수의 오염원인자가 스스로 정화조치를 취하지 아니하는 경우에 정부가 대집행을 하고 그 비용을 어느 일방오염원인에게 전액 납부하도록 명령할 수 있는가의 문제이다.

동 규정은 토양오염의 원인을 제공한 오염자가 다수인 경우 토양오염의 성질상 인과관계를 입증하기 어려운 난점을 고려하여 다수의 당사자 각자가 일체의 손해에 대해 연대책임을 지도록 규정한 것이다. 따라서 오염원인 제공이 시간적 또는 장소적

29) 외국의 입법례 중 토양오염원인자에 대하여 소급책임을 인정하지 아니하는 예로는 네덜란드가 있다. “1987년 이후에 발생된 토양오염은 오염책임자(오염유발자와 그 고용주, 소유자 및 점유자)가 모두 부담한다. 1975-1987년에 발생된 오염은 과실의 정도, 사건의 시기, 재정적 능력 등을 고려하여 정부가 보조금을 지급하여 부지소유자에 의해 부지의 용도에 따라 정화되며, 오염의 긴급성과 심각성에 따라 정화의 필요성과 시기가 결정된다. 1975년 이전에 발생된 오염은 부지의 용도와 비용 효율성을 고려하여 소유자 또는 지방정부가 부담하되, 중앙정부는 정화비용의 1/3(최대 50%)을 보조한다. 그리고 정화작업 시 오염책임자는 발생된 국가의 선불지급에 대한 상환책임이 있으며, 국가는 오염토양정화로 부당한 이득을 얻은 사람에게도 상환을 요구할 수 있다. 박용하, 박상열, 양재의, 토양오염지역의 책임에 관한 우리나라, 미국, 영국, 독일, 네덜란드, 덴마크 법과 제도의 비교 분석 및 우리나라 정책개선방향, 환경정책연구 3권 2호 통권 5호 31-58 (2004)

으로 공통일 필요는 없고 그 방법, 장소, 시간이 다른 경우를 모두 포함한다고 보아야 한다. 따라서 한 오염지역에 각기 다른 종류의 오염물질을 배출한 다수의 사업자들 뿐만 아니라 동일한 토양오염시설을 각기 다른 시간에 소유·점유하였던 다수의 사업자들의 경우도 마찬가지 이다.

여기서 문제되는 것은 어느 오염원인자에 의하여 피해가 발생한 것인지를 알 수 없는 경우에 관하여 누가 입증책임을 져야 하는가이다. 정화책임을 명하는 행정청은 상대방이 법이 정한 오염원인자의 범주에 해당함을 밝히면 족하고, 오염원인자의 개별적 기여행위가 오염발생의 원인임을 입증할 필요는 없다.³⁰⁾ 연대책임이 토양오염 문제의 복잡성과 그에 기인한 입증의 난이성 때문에 인정되고 있는 것인 만큼 행정청은 한 오염지역에 상대방이 오염원인을 제공했다는 점에 대하여 입증하면 다수의 오염당사자에 대하여 연대책임을 구할 수 있을 것이고 상대방은 자신의 기여부분이 다른 오염원인자의 기여부분과 분리해서 볼 수 있음을 입증함으로써 연대책임을 면할 수 있을 것이다. 그러나 단순히 오염부지의 양수인으로 오염원인자로 간주된 당사자의 경우 기여부분을 어떻게 산정하고 인정할 것인가 문제된다. 구체적인 사정을 고려하여 귀책사유를 판단하여야 할 것이다.³¹⁾

당해 사건의 경우 잠재적 오염원인자인 국가(일본군의 책임승계를 가정), 마산시(공유수면매립사업주체), 한국신건재공업 주식회사, 삼양산업 주식회사, 부영 등이다. 이들 오염원인자가 각자 어느 정도 오염에 기여했는지 알 수 없다면 이들은 연대책임을 부담하게 되고 마산시는 이들 잠재적 오염원인자 중 한 당사자에 대하여 비용전부를 납부하도록 명할 수 있다.

30) 김상용, 불법행위법, 218(1997) 참조.

31) 동 법률이 약의의 또는 과실있는 양수인의 책임을 묻는 이유는 첫째, 현재의 토양오염유발시설을 양수한 소유자는 오염된 토양의 정화의 이익을 향유하는 자이며 현재 토지의 소유자로서 도의적 책임이 있다는 점이다. 둘째, 약의 또는 과실있는 양수인은 오염된 토양의 거래를 통해 계약상의 이익을 얻었거나 토양오염이 우려되는 유발시설을 아무런 주의를 기울이지 않고 양수한 데 대하여 비난받아 마땅하다는 점이다. 셋째, 이미 도산하였거나 지불능력이 없는 자에게 책임을 묻는 것이 현실적으로 의미가 없다는 현실적 이유도 존재한다. 이러한 관점에서 양수인이 토양오염관리대상시설을 운영하거나 관리한 바가 없는 경우라면, 다른 오염원인자

행정주체가 공동오염원인자들 중 일방을 상대로 정화명령을 내리거나 정화비용의 지급을 청구하는 경우, 일방 오염원인자가 행정주체의 명에 따라 자신의 부담부분을 초과하여 정화를 수행하거나 정화비용을 지불하였다면 다른 공동오염원인자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다. 공동오염원인자는 다른 공동오염원인자를 상대로 그의 부담부분의 범위내에서 구상할 수 있다.³²⁾ 정화책임은 무과실책임이고 각기 오염원인자가 정화책임을 져야 하는 이유도 다양하므로 다수의 오염원인자가 있을 때 그 정화책임을 어떻게 분배할 것인가 어려운 문제로 남게 된다. 현행법에 이에 대한 규정이 마련되어 있지 않아 앞으로 이에 대한 논의와 규정의 마련이 필요하다고 본다.

4. 한국철강과 부영간의 계약상의 책임 분배

현재까지의 관련 판례를 분석해 보면 토양환경평가가 법제화되기 이전에, 양도인과 양수인 사이의 계약상의 책임 문제에 관한 판례들이 존재한다. 매도인은 해당부지의 오염실태에 대한 조사를 실시하지 않은채 오염된 상태 그대로 매수인에게 부지를 양도하였다가 양수인이 개발을 위해 부지조성공사를 진행하던 중 매도인에 의한 토양오염 또는 폐기물의 불법매립 등의 사실이 드러나게 된 사건들이 주를 이루고 있다. 이러한 사례들에서 매수인은 매도인에게 오염토양의 정화조치 또는 처리비용의 지급을 청구하거나 사업의 지연에 따른 손해에 대하여 채무불이행 또는 하자담보책임을 이유로 배상을 청구하고 있다. 주요한 판례들을 소개하면 다음과 같다.

대법원은 토지의 매도인이 성토작업을 기화로 다량의 폐기물을 은밀히 매립하고 그 위에 토사를 덮은 다음 도시계획사업을 시행하는 공공사업시행자와 사이에서 정상적인 토지임을 전제로 협의취득절차를 진행하여 이를 매도함으로써 매수자로 하여금 그 토지의 폐기물처리비용 상당의 손해를 입게 한 사건에서 “매도인은 이른바 불완전이행으로서 채무불이행으로 인한 손해배상책임을 부담하고, 이는 하자 있는 토

32) 미국의 일부 하급심판례에서는 정부와 합의하에 정화에 참여한 오염원인자가 다른 오염원인에게 구상권을 행사할 때에 나머지 공동오염원인자의 부담부분에 대하여 연대책임을 구하는 소송을 제기할 수 있다고 한 바 있다. 이는 오염원인자가 오염지역의 정화에 적극적으로 참여하도록 유도하기 위한 인센티브 차원에서 인정된 것이었다.

지의 매매로 인한 민법 제580조 소정의 하자담보책임과 경합적으로 인정된다”고 판시하였다.³³⁾ 한편 당해 사건에서 대법원은 “원고에게 피고가 스스로 폐기물을 처리할 것만을 청구하거나 손해배상청구에 앞서 이러한 청구를 먼저 행사하여야 할 의무는 없다”고 판시하였다.

부산고등법원도 구육군제2정비창사건에서 “피고가 원고에게 그의 책임 있는 사유로 다량의 폐유가 매몰되고 그로 인하여 오염된 토양을 다량 포함한 이 사건 토지를 인도한 행위는 매매계약상 채무의 본지에 좇아 이 사건 토지를 하자 없는 상태로 인도하여야 할 의무를 불완전하게 이행한 것으로서 피고는 이로 인하여 원고가 입은 손해를 배상할 책임이 있다.”고 판시하였다.³⁴⁾ 당해 사건의 경우, 법원은 토지의 매수인인 부산 도시개발공사는 토양오염물질의 발견으로 부지조성공사가 중단된 1998. 6. 1.부터 매도인 육군이 부산시 남구청의 정화조치명령에 순응하여 정화조치를 완료한 2003. 6. 30.까지 부지를 당초의 매수 목적대로 이용할 수 없었음으로서 발생한 손해를 배상할 책임이 있다고 판시하였다. 당해 사건에서 1심법원인 부산지방법원은 원·피고가 모두 이 사건 토지가 종합금융단지 부지 용도로 사용될 것임을 전제로 매매계약을 체결하고, 매매대금을 정함에 있어서도 종합금융단지 부지 조성에 적합한 즉, 오염물질이 존재하지 않는 온전한 토지임을 전제로 매매대금을 정하였다고 사실관계를 판단하였다.

서울지방법원은 공장부지를 아파트개발업자에게 매도하였으나 매수인인 아파트개발업자가 부지조성사업을 벌이던 중 지정폐기물이 불법매립되어 있는 것을 발견하고 이의 처리비용을 지불한 후 매도인에 대하여 손해배상을 청구한 사건에서 매도인의 하자담보책임을 인정하였다.³⁵⁾(이하 “한국타이어부지사건”) 당해 사건에서 법원은 매매의 목적물에 관한 하자 여부는 매매의 경위와 목적 등 매매 당시의 제반사정을 고

33) 대법원 2004. 7. 22. 선고 2002다51586 판결.

34) 부산고등법원 2004. 8. 12 선고 2004나2229 결정; 부산지방법원 2003. 12. 24. 선고 2001가합13573 판결. (이미 지출한 매매대금 824억원에 대한 해당기간동안의 연 5%의 법정이율로 계산한 약 209억원의 손해배상을 판결함.)

35) 서울중앙지방법원 2007. 10. 25 선고 2006가합34379 판결. (서울고등법원 항소심 계류중)

려하여 그 목적물이 통상 갖추어야 할 품질 내지 상태를 갖추었는지 여부에 의하여 판단되어야 할 것이고, 한편 매매의 목적물인 대지에 다량의 폐기물이 매립되어 있어 그 폐기물을 제거하지 않고서는 통상적인 건축행위를 할 수 없는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그 토지는 건물부지로의 품질 내지 상태를 갖추지 못하여 민법 제 580조에서 정하는 ‘매매의 목적물에 하자가 있는 때’에 해당한다고 할 것인바, 위 인정사실에 의하면 부동산개발업을 하는 원고는 그 지상에 고층의 이 사건 빌딩을 신축할 목적으로 이 사건 토지를 매수하였고, 매도인인 피고가 원고의 그와 같은 토지 매수 목적을 잘 알고 있었으며, 이 사건 토지의 대부분에 해당하는 지하에 인위적으로 매립된 다량의 폐기물이 있었는데, 그 폐기물이 카본 등 산업폐기물로서 이 사건 빌딩의 신축을 위해서는 반드시 이를 반출 제거하여야 하므로, 원고로서는 이 사건 카본폐기물을 제거하기 위해 예상치 못한 상당한 금액의 추가비용을 부담하게 되고, 비산먼지의 형태로 유출되는 경우에는 환경오염을 유발할 수 있는 물질이어서 원고가 이 사건 매매계약 체결당시 그와 같은 사정에 관해 정확히 알았다면 동일한 내용으로는 매매계약을 체결하지 않았을 것으로 보여지는바, 이러한 사정에 비추어 볼 때 이 사건 토지는 건물부지로서 통상 갖추어야 할 품질 내지 상태를 결하여 이 사건 매매계약의 목적물에 하자가 있는 경우에 해당한다고 할 것이라고 판시하였다.

이 사건에서 피고는 매매계약체결을 위한 교섭당시 이 사건 토지에서 발생할 일체의 폐기물 제거비용을 원고가 부담하기로 합의하였다고 주장하였으나 법원은 이를 인정할 증거가 없다고 판단하였으며 반대로 계약체결이전 원고에 대하여 카본폐기물이 지하에 매립되어 있을 가능성을 부인하면서 원고가 요구한 폐기물특약(‘매매목적물의 지하에 산업폐기물로서 카본폐기물이 매립되어 있을 경우 피고가 그 제거비용을 부담한다’) 조항을 매매계약서에 포함시키는 것을 거절한 사실을 인정하여 원고가 이 사건 매매계약을 체결할 당시 위 카본폐기물 등 산업폐기물의 존재에 대하여 알았거나 알지 못한 데에 과실이 있다고 인정할 만한 증거가 없으므로 하자담보책임의 성립에 영향을 미치지 않는다고 보았다.

위 한국타이어사건에서 피고는 또 이 사건 매매계약서 제5조에서 피고가 원고에게

잔대금지급일 당시의 상태로 이 사건 부동산을 인도하면 피고로서는 이 사건 토지의 지하에 존재하는 일체의 지장물의 처리에 관한 손해배상 등 책임을 면하도록 함으로써 매매목적물인 이 사건 토지의 지하에 카본폐기물 등 산업폐기물이 존재하는 데에 따른 하자담보책임을 면제하기로 하는 특약을 하였으므로 이 사건 카본폐기물의 존재와 관련하여 아무런 책임이 없다고 주장하였다. 그러나 법원은 원고가 이 사건 매매계약서에 폐기물특약을 포함시킬 것을 요구함으로써 적어도 지하에 매립된 카본폐기물 등 산업폐기물의 제거비용은 부담하지 아니할 의사를 표시하였으나, 피고가 산업폐기물의 매장가능성을 부인함으로써 결국 이 사건 폐기물특약이 이 사건 매매계약의 내용으로 포함되지 아니한 것으로 보이는 점, 카본폐기물은 이를 제거하는 데 많은 비용이 소요되고, 카본폐기물의 매립사실이 알려질 경우 민원제기로 인하여 공사의 진행에 차질을 가져오고 신축될 건물의 평판에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있는 점, 이 사건 면책특약에 단순히 '지하 매장물'이라고만 표시하고 카본폐기물에 관해서는 별다른 언급이 없는 점 등에 비추어, 이 사건 면책특약은 이 사건 토지의 지하에 카본폐기물 등 산업폐기물이 매립되어 있는 하자로 인한 담보책임까지 면제하기 위하여 약정한 것은 아니라고 봄이 합리적인 의사해석의 방법이라고 판단하였다.

이상에서 소개한 최근 판례의 경향을 살펴보면, 법원은 오염원인자인 매도인의 책임을 무겁게 인정하고 있다. 설령 매수인이 오염가능성에 대하여 인식하고 있었다고 하더라도 대상토지의 오염상태에 관한 구체적인 언급이 없었다면 매도인은 포괄적인 면책특약을 이유로 하자담보책임을 면제를 주장할 수 없다고 보고 있다. 또 특기할 사항은 위 한국타이어부지 사건에서 “원고는 정식의 매매계약을 체결하기도 전에 카본폐기물 등 산업폐기물의 매장가능성을 확인하는 차원에서 이 사건 토지를 굴착하여 이 사건 카본폐기물과 같은 산업폐기물이 지하에 다량으로 매립되어 있는지 여부를 조사확인할 수 있도록 해 줄 것을 요청하여 승낙을 받을 것을 기대할 수는 없다고 보이는 바, 원고가 위와 같은 피고의 태도나 설명에도 불구하고 이 사건 토지의 지하에도 산업폐기물이 다량으로 매립되어 있을 경우를 예상하여 장비를 동원하여 지하를 굴토하는 등의 방법으로 지하 부분에 존재하는 숨은 하자까지 조사 점검할 의무가 있었다고 보기는 어렵고, 이 사건 토지의 지하에 매립되어 있던 이 사건 카본폐기

물의 존재는 토지를 굴착하기 전까지는 이를 알 수 없는 숨은 하자에 해당한다 할 것인데, 달리 원고가 이 사건 매매계약을 체결할 당시 위 카본폐기물 등 산업폐기물의 존재에 대하여 알았거나 알지 못한 데에 과실이 있다고 인정할 만한 아무런 증거가 없다”고 판단하였다.

위 한국타이어부지 사건의 계약체결일인 2001. 11 당시에는 토양환경평가를 도입한 토양환경보전법 제10조의2가 시행되기 이전이었으므로 서울지방법원의 판단내용은 일응 타당하다고 할 수 있다. 그러나 동조항이 시행되기 시작한 2002년 1월 1일 이후에 이루어진 한국철강과 부영 사이의 토지거래의 경우 부영은 한국철강과의 합의하에 토양오염의 우려가 있는 부지에 대하여 오염여부를 조사할 수 있는 제도적 장치가 마련되었다고 할 수 있다. 오염의 우려가 있어 매수인이 매도인에게 토양환경평가를 요구했는지 여부가 추후 매수인의 과실 유무를 판단하는 하나의 기준이 될 수 있다.

부영은 이 사건 매매계약 제6조 제3항에서 이 사건 토지의 지상 또는 지하에서 슬러지, 환경오염물질 등을 포함하여 폐기물이 발견되는 경우, 자신의 책임과 비용으로 이를 처리, 제거 또는 폐기하기로 약정하고 있다. 동 면책특약은 이미 지하에 슬러지, 환경오염물질 등 폐기물의 존재가능성을 명시하고 있으므로 위 한국타이어사건과 분명히 구별된다. 아파트건설업체인 부영으로서는 수십년간 운영되어 온 철강공장 부지를 인수하면서 이와 같은 명시적인 폐기물처리조항을 계약서에 삽입하면서 이를 매매가격의 결정에 반영하였을 것으로 판단된다. 이러한 요소들은 현재 진행되고 있는 한국철강과 부영간의 민사소송에서 부영에 불리한 요소로 작용할 것으로 보인다.

IV. 맺는말

한국철강 부지 사건은 토양오염에 대한 정화책임을 둘러싼 법적 분쟁의 전형적인 모습을 보여주고 있다. 수 십년 전부터 사용한 산업용지의 경우 부지의 일부에 폐기물을 매립하는 것이 일반적이었고 이러한 부지들은 여러 차례 소유자가 변경되면서

각기 다른 주체에 의해 운영되어 왔다. 이러한 상황에서 위에서 살펴 본 바와 같이 공법상 정화책임의 당사자를 폭넓게 규정하고 이를 과거로 소급하여 적용할 경우 잠재적 오염원인자의 수는 많아질 수 밖에 없다. 정부가 어느 부담능력이 있는 일반 당사자를 상대로 정화조치를 강제하는 경우, 그 당사자는 정부 또는 다른 오염원인자를 상대로 끝없이 소송을 제기하여 미국의 경우처럼 오염원인자책임원칙이 아니라 '누구나 책임'의 현실로 나타날 우려도 있다.³⁶⁾ 정화책임에만 수백억원이 소요되고 사업지역에 대한 손해배상액도 이에 못지 않게 유발될 수 있어 기업으로서는 사활을 걸고 소송에 매달릴 수 밖에 없는 결과를 초래하게 된다. 미국의 경우, 결과적으로 막대한 비용이 오염지역의 정화에 사용되기보다는 소송 등 부대비용에 사용되었다. 실증연구에 의하면 책임당사자들에 의해 지출되는 총비용중 부대비용이 차지하는 비율은 약 23%내지 31%라고 한다.³⁷⁾ 이와 같이 토양오염 부지의 환경책임이 커지게 되면, 이러한 부지에 대한 투자기피현상이 나타나게 되고 오히려 청정지역이 산업지역으로

36) CERCLA의 입법당시, 의회는 유해쓰레기를 다량 배출하는 기업들(특히 화학산업)을 지목하여 그들의 부주의한 유해쓰레기의 폐기처리를 사약하고 비인간적인 행위로 간주하고 이들을 징벌하는 차원에서 정화책임을 부담시켰다. 1) 즉, 과거에 발생한 유해쓰레기에 의한 오염문제를 산업화에 따른 불가피한 부산물로 보지 않고 소수 몰염치한 기업에 의한 범죄적 행위로 취급하였다. 그러나 지난 20년간 CERCLA를 집행한 결과, 유해물질을 제조, 사용, 처리, 취급하는 기업뿐만 아니라 유해물질을 포함한 쓰레기를 배출한 소규모 상인까지도 CERCLA 소송에 휘말리게 되어 "오염원인자 책임"의 원칙이 아니라 "누구나 책임"의 현실로 나타나게 되었다. 유해물질의 사용으로 야기되는 유해폐기물은 일상생활이 되었으며 어느 특정기업의 문제만이 아니라 모든 인간의 문제가 되었다. 유해물질은 기업에 의해 생성되어 여러 경제적 용도로 사용된 후 기업에 의해 또는 소비자의 손에 의해 쓰레기가 되어 어디론가 이동되어 버려져야 한다. CERCLA는 그러한 유해물질 또는 유해쓰레기로 인해 오염된 지역으로부터 역추적을 하여 오염지역에서 발견된 오염물질에 관련된 것으로 드러난 모든 당사자가 잠재적인 정화책임자가 된다고 본 것이다. 따라서 CERCLA상의 책임당사자는 화학공장을 운영한 기업, 폐기물매립업자, 다량의 유해쓰레기를 배출하는 제조업자 등과 같이 발견하기 쉬운 당사자뿐만 아니라 유해물질을 일정량 포함한 쓰레기를 배출한 제과점 또는 변호사사무실 등 그 존재가 밝혀진 모든 쓰레기 배출자를 포함하게 된 것이다. CERCLA의 운용결과, 유해물질을 적절하게 통제하고 오염을 막을 수 있는 위치에 있는 사람뿐만 아니라 단순히 유해물질이 포함된 재화를 이용한 모든 사람들 그리고 그러한 사람들을 측면에서 지원한 사람들까지도 오염원인자의 범주에 포함되어 잠재적인 정화책임 부담자가 되게 된 것이다. Michael B. Gerrard, *Demons and Angels in Hazardous Waste Regulation: Are Justice, Efficiency, and Democracy Reconcilable?*, 92 Nw. U. L. Rev. 706 (1998)

37) Lloyd S. Dixon, *The Transaction Costs Generated by Superfund's Liability Approach*, Richard L. Revesz & Richard B. Stewart (ed.) *Analyzing Superfund: Economics, Science, and Law* (1995) 180 쪽 참조.

새로 개발되어 녹지를 파괴하는 환경문제를 야기하는 악순환이 반복될 수 있다.³⁸⁾

토양환경보전법이 정하고 있는 공법상의 정화책임은 환경책임법의 백미라 할 만하다. 왜냐하면 환경오염의 피해에 대한 손해배상이나 피해의 예방이나 제거를 구하는 예방청구권에서 더 나아가 이미 오염된 환경을 '복원'하도록 하는 데 까지 나아가는 것이기 때문이다. 그러나 현재 토양환경보전법은 이러한 책임제도를 효과적으로 운영하기 위한 충분한 법적 제도가 마련되어 있지 않다. 앞으로 검토되고 연구되어야 할 세부기준 및 제도적 장치들로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 다수의 오염원인자가 존재하는 경우, 오염원인자를 찾아내고 신속하게 이들 상호간 책임분담을 조정할 수 있는 기관과 조직이 만들어 져야 한다.³⁹⁾ 현재 토양환경보전법상의 처분권한이 주어지지 않는 개별 시장 준수 구청이 개별적으로 이러한 기능을 수행할 것을 기대하기는 어렵다.

둘째, 다수 오염원인자에 대한 책임 분담기준에 대한 연구가 필요하다.⁴⁰⁾ 현행법이 정하고 있는 오염원인자중 1, 2호에 의한 오염원인자와 3, 4호에 의한 오염원인자

38) 미국에서는 CERCLA의 시행결과, 많은 수의 오래된 산업시설들이 재활용되지 못하고 방치되는 문제가 나타났다. 당장 CERCLA가 적용될 정도로 심각하게 오염되지는 않았더라도 오염의 가능성이 있어 투자가 이루어지지 못하는 지역들을 가리켜 브라운필드라고 통칭하고 있다. 브라운필드의 문제점과 이에 대한 대책에 관한 최신의 논의는 김홍균, 토양환경보전법 책임체계의 새로운 방향: 브라운필드(Brownfield) 문제, 저스티스 통권 110호 (2009), 박종원, 미국의 브라운필드 문제와 그에 대한 법적 대응, 환경법연구 제29권 제3호 250 (2007) 참조.

39) CERCLA는 EPA로 하여금 구속력이 없는 예비적 책임분할을 하도록 규정하고 오염물질의 수량, 유독성, 이동성, 증거능력, 지불능력, 소송부담, 공익적 요소, 선례로서의 가치, 형평성, 그리고 기타 다른 집적효과 등을 고려하도록 하였다. 42 U. S. C. §9622(d)(3)(A).

40) 입법당시 하원의원이었던 Al Gore가 제시했다고 해서 다음의 "고어의 요소"(Gore Factors)이라고 불리는 요건들이 흔히 관례에서 고려되었다. 첫째, 당사자가 자신의 유해물질의 폐기 또는 누출에 기여한 부분이 분할 가능하다고 하는 주장과 입증능력; 둘째, 유해쓰레기의 수량; 셋째, 유해쓰레기의 독성 정도; 넷째, 당사자가 유해쓰레기의 생성, 이동, 처리, 저장, 폐기에 관여한 정도; 다섯째, 유해쓰레기와 관련하여 당사자가 보인 주의 정도; 여섯째, 당사자가 위해를 예방하기 위해 보여준 정부에 대한 협력 정도 등이 바로 그것이다. Amoco Oil Co. v. Borden, Inc., 889 F.2d 664(5th Cir. 1989); U.S. v. R.W.Meyer, Inc., 932 F.2d 568, 575-76 (6th Cir. 1991); U.S. v. A & F Materials Co., 578 F.Supp. 1249, 1256 (1984) 참조

는 그 성격이 크게 다르다. 이와 같이 성격이 다른 오염원인자가 동시에 존재하는 경우 책임을 어떻게 분담시킬 것인지 기준이 없다. 다수 당사자 사이의 책임을 형평에 맞게 분배할 수 있는 원칙을 수립하여 개인의 책임에 부합하는 부담을 지움으로써 형평성을 제고해야 한다. 입법론으로는 오염에 기여한 바가 미미한 오염원인자에 대하여 책임을 면제하거나 손쉽게 분쟁의 장에서 벗어날 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요하다. 오염원인자가 이미 사망했거나 파산하여 책임을 물을 수 없는 경우 그들이 부담해야 할 몫에 대해서도 정부가 부담하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 양수인책임의 면책사유인 선의 무과실에 대한 기준 역시 연구되어야 한다. 토지의 거래 이전에 토양환경평가를 실시한 결과 오염사실이 드러나 오염된 사실을 알았다면 악의가 되어 면책을 받을 수 없게 되므로 대상부지에 대한 환경조사를 기피하게 만들 수 있다. 또한 조사결과 오염된 것으로 드러난 경우 해당 산업부지에 대한 투자를 기피하게 만드는 결과를 초래할 수 있다.

넷째, 정화책임의 소급적용의 기준과 한계에 관하여 연구가 필요하다.

다섯째, 이와 같이 무거운 정화책임을 부여받게 되는 토양오염의 기준이 과연 적정한 것인지 연구가 필요하다. 이는 "어떠한 토양이 깨끗한 토양인가?"에 대한 근본적인 문제를 야기한다. 그리고 토양오염물질로 지정된 16종류의 유해물질의 경우 이러한 엄격책임을 적용하는 반면 무수히 많은 다른 유해물질에 대하여는 적용을 하지 않는 것이 과연 타당한지도 의문이다. 전면적으로 위해성평가에 기초하여 정화책임을 부과하는 방안도 검토해 보아야 한다.

참고문헌

- 김상용, 「불법행위법」, 법문사 (1997)
- 김홍균, 「환경법-문제 사례-」, 홍문사 (2007)
- 김홍균, 미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자, 「환경법연구」 제24권 1호 (2002).
- 김홍균, 토양환경보전법 책임체계의 새로운 방향: 브라운필드(Brownfield) 문제, 「저스티스」 통권 110호 (2009)
- 박종원, 미국의 브라운필드 문제와 그에 대한 법적 대응, 「환경법연구」 제29권 제3호 250 (2007)
- 박용하, 박상열, 양재의, 토양오염지역의 책임에 관한 우리나라, 미국, 영국, 독일, 네덜란드, 덴마크 법과 제도의 비교 분석 및 우리나라 정책개선방향, 「환경정책연구」 3권 2호 통권 5호 31-58 (2004)
- 백재봉, 녹색성장과 기업의 녹색경영 전략, 제149회 경총포럼 강연, 「경영계」 July+August 2009
- 이창훈, 환경위험책임에 대한 연구, 성균관대 석사학위논문 (2009)
- 전경운, 환경사법론 (2009)
- 정희성, 경제개발과 환경보전에 대한 이해와 오해, 「환경정책연구」 4권2호 통권 7호 (2005)
- 채영근, 오염된 토양의 정화책임, 공법연구 제30집 제4호, 321, 339 (2002)
- 홍준형, 「환경법」, 박영사 (2005).
- 황창식, 토양오염분쟁 및 대응, 환경교육교재, 「토양환경관리반」 (국립환경연구원 2001)
- Michael B. Gerrard, Demons and Angels in Hazardous Waste Regulation: Are Justice, Efficiency, and Democracy Reconcilable?, 92 Nw. U. L. Rev. 706 (1998)
- Lloyd S. Dixon, The Transaction Costs Generated by Superfund's Liability

Approach, Richard L. Revesz & Richard B. Stewart (ed.) *Analyzing Superfund: Economics, Science, and Law* (1995)

Amoco Oil Co. v. Borden, Inc., 889 F. 2d 664(5th Cir. 1989);

U. S. v. R. W. Meyer, Inc., 932 F. 2d 568, 575-76 (6th Cir. 1991);

U. S. v. A & F Materials Co., 578 F. Supp. 1249, 1256 (1984)

[Abstract]

Koreans Environmental Liability System

– Especially concerning the Former Korea Steel Mill Site Case

Chae, Young Geun

Serious environmental contamination at the former Korea Steel Co. site exhibits typical complicated legal issues among various potentially responsible persons. The iron mill had been used for decades for by many different entities. In the past, it was common practice that they dump industrial wastes in the backyards. Recent closeout of the mill and transfer to a developer revealed all the secrets of the past contaminations. Current Soil Preservation Act defines the scope of potentially responsible parties broadly and characterizes as strict, retrospective and joint and several liability. Accordingly, government may issue order to cleanup to any affluent parties. Then they in turn may bring law suit against other potentially responsible parties. vicious circle will be continuing causing cleanup effort be distracted. Ultimately, the benign 'polluter pays principle' will turn 'everyone pays principle.' Cleanup cost itself could reach hundreds of millions dollars and could be a headache to any corporate financier. To avoid such a risk, developers would turn their interest from old industrial site to undeveloped pristine lands. Already, many old industrial sites which is suspicious for bad environmental practice in the past are in jeopardy not to transfer for any use. Facing this serious problem, we need to prepare better tuned liability system. First, to solve the complicated legal problems among multiple potentially responsible parties, there should be government entity which can arrange finding, negotiating, and allocating the proper responsibility. Second, there should be more reliable standard for allocating liability. Minimus responsible parties should be set aside from the beginning in the picture of the scheme. And for the portion of nonexisting parties should be undertaken by the government. Thirds, there should be clearer standard for innocent purchaser immunity. Fourth, the

standard for retrospectivity must be cleared. Finally, we should revisit the question of how clean is clean. Currently Korean environmental standard has a list 16 contaminants and threshold contamination levels for mandatory cleanup. It is highly suspicious whether this is appropriate or not. Now it is time to reconsider to adopt the risk based standards.

주 제 어 한국철강부지, 토양정화명령, 토양오염, 하자담보책임, 환경책임

Key Words Cleanup order, Soil contamination, Environmental Responsibility, Korea Steel Mill case, liability to clean up