

환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제*

김 홍 균**

차 례

- I. 들어가는 말
- II. 입법 배경
- III. 내용
- IV. 타법과의 관계
- V. 평가
- VI. 향후 과제
- VII. 맺는 말

[국문초록]

책임 문제는 법 영역에서 항상 뜨거운 이슈이며, 영원한 주제이다. 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 제정은 환경법 영역에서 발생하는 책임 이슈를 정리하고 획기적으로 책임법체계를 마련하고 있다는 점에서 환경법 역사에서 큰 발을 내디딘 사건이라고 할 수 있다. 그러나 그 제정과정은 순탄치 않았다. 산업계, 시민단체, 학계 등 다양한 이해관계자의 찬반논란이 진행되면서 법제정이 지연되었다. 이는 향후 법제도 시행이 만만치 않을 것임을 시사하는 것이다.

동 법률의 목적은 환경오염피해에 대한 신속하고 충실한 구제이다. 이를 위하여 동법은 사업자의 무과실책임, 인과관계 추정, 사업자의 환경책임보험의 가입, 구제 급여의 지급 등의 규정을 두고 있다. 또한 동법은 일반적으로 피해자만을 고려하는 것이 아니라 배상책임한도의 설정, 인과관계 추정의 배제 등의 규정을 두어 사업자에 대한 배려도 고려하고 있다. 보상 차원에서 이루어지는 구제급여의 지급은 외국 법제에서는 찾아보기 힘든 선진적인 제도라고 할 수 있다. 법제도 운영이 어느

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2013년도).

** 한양대학교 법학전문대학원 교수.

방향을 잘지 쉽게 알 수 없으나 일단 법제정은 옳다고 평가할 수 있다.

한 술에 배부를 수 없는 이치인 것과 마찬가지로 동법의 제정으로 환경책임 이슈가 모두 일거에 종결되었다고 할 수 없다. 제도의 시행을 어떻게 하는가도 중요한 문제이다. 시간상, 입법체계상 등의 이유로 미처 다루지 못한 주제들에 대하여도 지속적인 검토가 요망된다. 행위책임에 대한 고려, 소급적용 여부에 관한 논란의 차단, 자연환경피해 자체에 대한 구제를 위한 별도의 법제정, 단체소송·집단소송 제도의 도입, 「환경정책기본법」과 「토양환경보전법」상의 무과실책임 규정의 개정 등은 그 일부에 불과하다.

I. 들어가는 말

2014. 12. 31. 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이 제정(2016. 1. 1. 시행, 사업자의 환경책임보험 가입은 2016. 7. 1. 시행)되었다. 동법의 후폭풍이 어느 정도일지 쉽게 가늠할 수 없지만 우리나라 환경책임 및 구제체계를 근본적으로 뒤흔드는 큰 사건임에 틀림없다. 환경오염피해 배상책임 및 구제 규정은 환경책임 체계의 전반과 맞물리는 중요한 것이고, 어떻게 적용되는가에 따라 잠재적 책임 당사자의 운명이 크게 엇갈릴 수 있기 때문이다.

소송을 통한 피해구제는 흔히 많은 비용과 시간을 요구하며, 불충분할 때가 많다. 피해구제는 신속하고 적절히 이루어져야 한다. 그러나 기존 법체계로 이를 실현하는 것이 쉽지 않다. 예컨대, 민법 제750조에 따른 불법행위책임을 묻기 위해서는 고의·과실, 인과관계, 위법성, 피해 등을 입증하여야 하는데, 어느 것 하나 쉽지 않다. 「환경정책기본법」은 환경오염의 피해에 대하여 원인자의 무과실책임 규정을 두고 있다. 즉 환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다(제44조 제1항). 그러나 이 규정은 피해구제를 하기에는 무책임할 정도로 단순하고 모호하다. 무엇보다도 그 요건의 불명확성으로 인하여 구체적 효력의 인정 여부를 둘러싸고 치열한 논란이 진행되고 있다. 여기에서 기존 법체계의 한계를 극복하기 위한 방안이 무엇인지 고민하게 된다. 최근에 신속하고 충실한 구제를 목적으로 제정된 「환경오염 피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 그 결실이라고 할 수 있다.

동법의 제정은 오래 숙원사업이었기 때문에 그만큼 기대가 클 수밖에 없다. 그러나 우려도 있다. 무엇보다도 기업들에게 기존에 발생하지 않던 비용을 추가적으로 부담하고, 과중한 책임을 지도록 강요하는 것이라는 시각이다. 산업계의 반발로 법제정이 상당 부분 지연된 것이 이를 잘 보여주고 있다. 사실상 기업의 책임을 면제시킬 수 있다는 시민단체의 입장도 있다. 그러나 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 제정은 환경법 책임 체계의 큰 틀을 정하였다는 점에서 올바른 방향이라고 평가하고 싶다. 그러나 제정이 끝은 아닐 것이다. 성공적인 정착과 제도운영을 위해서는 해결해야 할 부분도 만만치 않다. 이러한 인식하에 이 글에서는 동법의 구체적 내용을 살펴보고 향후 과제를 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 먼저 동법의 입법 배경(II)과 주요 내용을 살펴보고(III), 다른 관련 법률과의 관계 검토(IV), 평가(V) 등을 거쳐 향후 과제를 검토하면서(VI) 논의를 맺고자 한다(VII).

II. 입법 배경

피해자의 권리보호에 충실하기 위해 오래 전부터 환경책임체계를 총괄하는 별도의 법을 제정할 필요성이 제기되었다.¹⁾ 2012년 9월 발생한 구미 휴브글로벌 불산 누출사고는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 제정의 기폭제가 되었다. 이 사고는 피해액이 천문학적 규모인데, 피해구제는 지연되고 사고를 낸 기업은 공장문을 닫음으로써 환경책임체계가 효율적으로 작동하지 않은 한계를 그대로 보여주었

1) 환경책임을 총괄하는 법의 좋은 예가 1991년 1월 1일부터 시행되고 있는 「독일 환경책임법」이다. 환경책임을 총괄하는 별도의 환경책임법이 제정되어야 한다는 견해로는 유지태, 환경책임법 연구, 공법연구, 제22집 제3호, 1994. 6, 345면 이하; 조일환, 환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성, 인권과 정의, 제202호, 1993. 6, 54면 이하; 오석락, ‘환경책임법’ 시안, 환경법연구, 제15권, 1993, 157면 이하; 김홍균, 환경법상의 환경책임제도, 법조, 2001. 1, 65면; 김홍균, 환경오염 피해에 대한 책임법체계의 정비방안, 환경부, 2001. 12, 83면 이하; 전경운, 환경책임법 제정의 필요성과 그 내용, 환경법연구, 제25권 제1호, 2003. 9, 27면 이하; 전재경, 환경책임 법제 연구, 한국법제연구원, 2003. 11; 한상운·오대균, 환경책임과 환경피해보험제도의 제도화 방안에 관한 기초연구, 한국환경정책·평가연구원, 2009. 11, 68면; 전경운, ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 대한 소고, 환경법연구, 제35권 제2호, 2013. 8, 359-361면 참조.

다. 그 결과는 아이러니하게도 법적 대응체계의 근본적인 변화를 요구하였다. 환경책임법제의 마련은 같은 해 말 제18대 대통령 대선공약으로 등장하였고, 곧이어 2013년 5월 정부의 주요 국정과제로 부상하였다. 학계에서의 오랜 논의에도 불구하고 그 결과는 지지부진하였으나, 정부의 공격적이고 발 빠른 움직임은 동법 제정의 원동력이 되었다. 이 때 환경오염피해에 대한 배상책임을 법제화한 1990년 12월 19일 제정된 「독일 환경책임법」은 중요한 모델이 되었다.

그 제정은 순탄치 않았으나, 2013년 7월 말 발의된 ‘환경오염피해 구제에 관한 법률’을 비롯하여 같은 시기에 앞서거나 뒤서거나 발의된 ‘화학과 손해배상 및 피해 구제에 관한 법률’과 ‘환경책임법’ 등 3개 법안이 통합되어 1년여가 지난 2014년 말, 그것도 법명이 3개 법안의 법명을 합친 듯한 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」로 제정에 이른 것이 이를 상징적으로 말해 주고 있다. 법제정 과정에서 산업계, 시민단체 등의 반발이 있었고, 특히 과잉 입법, 추가비용의 발생 등 차원의 산업계의 강한 반발은 법제정의 지연을 초래하였다. 이해관계자의 입장에서 워낙 예민하고 중요한 법이었기 때문에 조문 하나하나에 대한 합의가 쉽지 않았지만 마지막까지 큰 쟁점이 되었던 것은 인과관계 추정 규정이었다. 이러한 배경에서 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이 어렵게 탄생하였으나, 동 법률의 목적은 환경오염피해에 대한 신속하고 충실한 구제이다. 이와 관련해서 동법은 제1조에서 “환경오염피해에 대한 배상책임을 명확히 하고, 피해자의 입증부담을 경감하는 등 실질적인 피해 구제 제도를 확립함으로써 환경오염피해로부터 신속하고 공정하게 피해자를 구제하는 것을 목적으로 한다”고 적절히 밝히고 있다.

Ⅲ. 내용

신속하고 충실한 구제를 위하여 동법은 사업자의 무과실책임, 인과관계 추정, 정보 청구권, 사업자의 환경책임보험의 가입, 구제급여의 지급 등을 두고 있다. 특기할 것은 동법이 배상과 함께 보상도 다루고 있다는 것인데, 국가의 구제급여 지급이 그것이다. 그러나 무과실책임 등은 사업자에게 과중한 책임을 부과할 수 있기 때문에 사업자에 대한 배려도 고려하고 있다. 배상책임한도의 설정, 인과관계 추정의 배제

등이 그 좋은 예이다.

1. 무과실책임

시설의 설치·운영과 관련하여 환경오염피해가 발생한 때에는 해당 시설의 사업자가 그 피해를 배상하여야 한다(제6조 제1항). ‘환경오염피해’란 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. 다만, 해당 사업자가 받은 피해와 해당 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해는 제외한다.(제2조 제1호). 책임의 성질은 무과실책임이다. 그 기초는 위험책임이라고 할 수 있다. 이에 따라 환경오염피해를 유발하거나 기여한 자는 사고로 인해 발생한 피해뿐만 아니라 정상운영과정에서 발생하는 피해에 대하여도 책임을 지게 된다.²⁾ 다만, 동법은 뒤에서 보는 바와 같이 사업자가 환경·안전 관계 법령 및 인허가조건을 모두 준수하고 사업자의 책무를 다하였다는 사실을 증명하는 경우에는 인과관계 추정이 배제되도록 함으로써(제9조 제3항), 책임을 면할 수 있는 여지를 주고 있다.

2. 적용대상

동법은 시설책임을 채택하고 있다. 환경책임을 시설책임으로 할 것인지, 행위책임을 포함할 것인지 논란이 있을 수 있다. 시설책임은 무엇보다도 책임 대상시설과 책임 당사자를 한정함으로써 법적 안정성을 도모할 수 있다. 이에 반해 행위책임을 적용범위가 확대될 수 있어서 잠재적 피해자에게 유리한 장점도 있을 수 있으나 아이러니하게도 개념이 모호해지고 무한정 확대될 가능성이 있어 구체적 효력이 부인될 가능성도 존재한다. 이러한 점을 고려할 때 동법이 시설책임을 채택하고 있는 것은 타당해 보인다.

²⁾ 전경운, ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 대한 소고, 환경법연구, 제35권 제2호, 2013. 8, 368-369면.

시설책임으로 할 경우 대상시설을 정하는 문제는 가장 중요하고 민감한 사항이 될 수밖에 없다. 동법은 환경위험이 크다고 할 수 있는 대기오염물질배출시설, 폐수배출시설, 폐기물처리시설, 가축분뇨배출시설, 토양오염관리대상시설, 유해화학물질 취급시설, 소음·진동배출시설, 잔류성유기오염물질 배출시설, 대통령령으로 정하는 해양시설 등 10개 시설을 적용대상으로 하고 있다. 시설의 규모는 묻지 않고 있는데, 환경오염사고가 규모의 대·소와 관계없이 발생하며 규모 여하에 따라 위해성이 달라지는 것도 아니기 때문에 소규모 시설을 책임대상에서 제외하지 않은 것은 적절해보인다.

나아가 동법은 ‘시설’을 해당 시설의 설치·운영과 밀접한 관계가 있는 사업장, 창고, 토지에 정착된 설비, 그 밖에 장소 이동을 수반하는 기계·기구, 차량, 기술설비 및 부속설비를 포함한다고 정의하고 있다(제2조 제2호). 그 결과 시설은 기본적으로 토지에 정착된, 즉 고정성이 있을 것을 요하나 자동차나 선박과 같이 이동성이 있는 것도 해당 시설과 공간적으로나 운용기술상 관련성이 있는 경우 그로 인하여 발생한 환경오염피해에 대하여 책임을 물을 수 있다. 그러나 해당 시설의 “설치·운영과 밀접한 관계가 있는”의 의미가 무엇인지를 둘러싸고는 별도의 개념 정의가 없기 때문에 논란이 생길 수 있다. 예컨대, 화재가 발생하여 평상시에는 대기오염, 수질오염 등 환경오염 원인을 제공하지 않는 사무실 또는 설비가 먼지, 매연, 유해화학물질 등을 발생되어 제3자에 피해를 입힌 경우 사무실 등이 동법상 시설에 해당하는가? 전형적인 환경위험을 수반하지 않는 포클레인 작업 중 포클레인 기사의 운전 부주의로 전복 또는 추돌하면서 환경오염 사고가 발생한 경우 차량이 시설에 해당하는가? 해당 시설의 “설치·운영과 밀접한 관계가 있는”이라는 의미를 넓게 이해할 경우 사무실, 포클레인 등이 쉽게 사업장, 설비, 차량 등으로 포섭될 수 있을 것이나 시설을 오염물질을 배출하거나 저장하는 등 오염 원인과 관련성을 엄격하게 요구하는 등 좁게 이해할 경우에는 동법상의 시설에 포섭되지 않을 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

3. 책임 당사자: 사업자

시설의 소유자 또는 설치·운영자와 포괄승계인은 해당 시설로 인하여 발생한 환경오염피해에 대하여 무과실 책임을 지게 된다. 동법은 사업자³⁾라는 개념을 도입하여

책임을 묻고 있다. 소유자가 설치·운영자와 연대책임을 지는 것인지, 설치·운영자가 부담하는 책임에 대한 보충책임을 지는 것인지는 입법 정책의 문제로 될 수 있으나 동법은 침묵하고 있다. 시설책임의 본질이 위험책임이라는 점, 소급책임을 인정하지 않을 경우 소유자에게 너무 과중한 책임을 부담한다고 할 수 없다는 점 등에 비추어 양자의 책임은 연대책임으로 이해하여야 한다. 시설을 양수한 자의 면책 가능성을 염두에 두고 양수인 개념을 도입하지는 견해가 있을 수 있다. 그러나 양수인은 시설의 소유자와 중복되는 측면이 있기 때문에 양수인 개념을 별도로 도입하지 않더라도 책임의 공백은 발생하지 아니한다고 할 수 있다. ‘소급책임’을 인정한다는 전제하에서는 양수인이라는 개념이 특별한 의미가 있을 수 있으나 소급책임을 인정하지 않는 상황에서 굳이 양수인 개념을 끌어들이어 책임체계를 복잡하게 할 필요는 없다고 생각한다. 「독일 환경책임법」이 양수인이라는 별도 개념을 사용하지 않고 책임 당사자를 단순히 시설의 보유자⁴⁾로 하고 있는 것도 주목할 필요가 있다.

다만 후에 시설을 취득하여 소유자가 된 경우에는 피해발생에 기여한 바가 없고 인과관계가 성립되지 않는 등의 이유로 책임 당사자로 할 것인지 논란이 될 수 있다. 시설책임을 원칙적으로 시설을 지배하고 있다는 사실만으로 인정되는 상태책임으로 이해할 경우 원칙적으로 양수인도 책임을 지도록 하는 것이 타당해 보인다. 이와 같이 양수인에게 책임을 묻는 것은 양수인에게 잠재적인 위험을 관리해야 한다는 신호를 주는 기능을 하게 된다.

환경오염피해를 발생시킨 사업자가 둘 이상인 경우에 어느 사업자에 의하여 그 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 해당 사업자들이 연대하여 배상하여야 한다(제10조).

4. 면책

환경오염피해가 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변, 그 밖의 불가항력으로 인한 경우

3) ‘사업자’란 “해당 시설에 대한 사실적 지배관계에 있는 시설의 소유자, 설치자 또는 운영자를 말한다(제2조 제3호).”

4) 시설보유자는 시설을 자신의 재산으로 수익하고 사용하며 이를 위하여 요구되는 처분권을 가지고 그 유지를 위해 비용을 지출한 자를 말한다. 흔히 시설이 있는 토지의 소유자가 여기에 해당하지만, 소유자는 아니면서 사실상의 시설지배자인 간접점유자도 시설보유자이다. 최상호, 독일의 환경책임법과 우리나라의 환경정책기본법의 비교 고찰, 민사법학, 제16호, 1998. 6, 364면.

에는 면책된다(제6조 단서). 선의·무과실로 시설을 취득한 자에 대하여 면책할 것인지는 논란이 있을 수 있다. 오염행위에 일체 기여하지 않은 자에게까지 책임을 부과하는 것은 자기책임의 원칙에 반할 수 있기 때문이다. 선의의 양수인에 대한 면책은 과잉금지원칙 위반 논란을 차단하는 역할을 한다. 그러나 선의·무과실로 시설을 취득한 자에 대하여 면책을 인정할 경우 선의·무과실의 경우가 어떤 것인지 논란이 될 수 있을 것이다. 동법은 선의·무과실 면책 규정을 두고 있지 않기 때문에 선의·무과실 면책은 인정되지 않는다고 해석된다.

5. 책임의 내용

책임의 내용은 원칙적으로 배상책임이다. 이는 개인의 이익 침해에 대한 구제를 주안으로 하기 때문이다. 동법이 기본적으로 사적 영역에 속하고, 민법의 특별법적 성격을 가질 수밖에 없는바, 민법은 금전배상을 원칙으로 하고 있기 때문이다.⁵⁾ 동법도 이를 확인하고 있다. 다만, 배상 금액에 비하여 과도한 비용을 들이지 아니하고 원상으로 회복할 수 있는 경우에는 피해자는 원상회복을 청구할 수 있다(제13조).

금전배상과 구별되는 것이 원상회복이라고 할 수 있는데, 뒤에서 살펴보는 바와 같이 원상회복은 공익적 성격을 띠는 자연환경피해(예컨대, 생태계 피해, 자연자원의 피해)에 대한 구제 방법으로 보다 적절하다는 점, 자연환경피해는 소송 당사자가 흔히 국가나 지방자치단체 또는 환경단체 등이 되고, 공익 실현 차원에서 행정소송, 단체소송 등을 통한 원상회복이 보다 효과적일 수 있다는 점, 법체계와 접근방식이 다른 형태를 하나의 법에서 다루는 것은 효율적이지 못하고 입법기술적으로도 어려운 문제가 제기될 수 있다는 점 등에 비추어 별도의 개별법에서 다루는 것이 보다 효율적이라고 생각한다.

다만, 동법은 소유권 침해 등 개인적 이익의 침해에 수반하여 자연환경피해가 발생한 경우와 같이 제한된 범위에서 원상회복을 인정하여 자연환경피해에 대한 복원 가능성을 열어두고 있다(제14조 제2문).

5) “다른 의사표시가 없으면 손해는 금전으로 배상한다(민법 제394조).”

6. 책임범위

책임범위를 어떻게 할 것인지는 예민하고도 중요한 문제이다. 그러나 그 피해 범위와 한계를 정하는 것은 쉽지 않다. 이는 환경오염피해를 어떻게 볼 것인지와도 관련이 있다. 동법은 환경오염피해로 인한 제3자의 생명·신체에 대한 피해와 재산적 피해를 포함하고 있다(제2조 제1호).⁶⁾ 환경오염은 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취 등을 포함한다.⁷⁾ 환경오염은 토양오염을 포함하고 있기 때문에 「토양환경보전법」상의 원인자의 무과실(배상)책임(제10조의3)은 여기에 포섭될 수 있다. 이는 동법상의 관련 규정의 삭제나 개정을 예고하고 있다. 제3자의 피해이기 때문에 가해행위를 한 자 자신이나 그의 피용자에 대한 피해는 포함되지 않는다(제2조 제1호 단서). 생명·신체에 대한 피해는 정신적 피해를 포함한다. 재산적 피해에는 토지나 가옥의 재산가치의 저하는 물론이고 치료비, 오염제거비용, 소송방어비용 등도 포함될 것이다.

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 원상회복비용에 대해서도 고려하고 있다. 즉 동법은 제3자에 대한 피해로서 물건의 훼손이 동시에 자연이나 경관의 침해를 수반한 경우에 한하여 피해자가 직접 원상회복을 한 때에는 그에 상당한 범위에서 해당 사업자에게 그 비용을 청구할 수 있도록 함으로써(제14조 제2문), 일정한 제한하에 원상회복 비용을 인정하고 있다.⁸⁾

6) 책임범위와 관련하여 일본 「大氣汚染防止法」(제25조 제1항)과 「水質汚濁防止法」(제19조 제1항)은 재산적 침해를 제외하고 있는 반면, 「독일 환경책임법」은 생명·신체에 대한 침해는 물론이고 재산적 침해도 그 범위에 넣고 있다.

7) 환경피해를 「독일 환경책임법」과 같이 물질뿐만 아니라 불가량물인 압력, 빛, 가스, 증기 열 등으로 인한 손해로 개념 정의하는 것이 타당하다는 견해가 있다. 전경운(각주 1), 364면. 이러한 개념 정의는 환경매체의 오염을 요구하지 않고 광범위한 손해를 환경피해로 흡수할 수 있다는 점에서 환경피해에 대한 보다 정확한 개념 정의가 될 수 있다. 그러나 환경매체의 오염을 요구하지는 않지만 환경매체에 영향을 주어 이를 통해 손해가 발생한 경우를 문제삼는 이러한 개념 정의는 환경오염에 대한 해석을 유연하게 하면 실제 적용에 있어서 큰 차이가 발생하지는 않을 것으로 보인다. 또한 환경오염이라는 개념을 출발점으로 하는 기존 환경법체제의 변화를 요구하기 때문에 그 채택은 현실적으로 어려워 보인다.

8) 이와 유사하게 「독일 환경책임법」은 “물건의 훼손이 동시에 자연이나 경관의 침해를 수반한 경우 피해자가 침해를 발생하지 아니하였으면 존재할 상태를 복구하게 된 때에는 민법 제251조 제2항은 원상회복비용이 물건의 가액을 초과한다는 이유만으로 부당하게 되지 않는 한도에서 적용된다”고 규정함으로써(제16조), 자연환경피해에 대한 원상회복도 가능하도록 하고 있다.

7. 배상책임한도

앞서 구미 불산사고의 가해자 측인 (주)휴브글로벨이 단 한 번의 실수로 554억원의 배상책임을 지고 하루아침에 사업을 접는 것이 국가 경제적으로나 이 회사를 통해 생계를 꾸려나가는 이들에게는 큰 손해가 될 수 있지는 않겠는가? 이러한 고민은 책임 당사자에게 무한책임을 지워야 하는지, 책임한도를 정할 필요가 있는지 입법정책적 선택을 요구한다. 책임한도를 정하는 것이 잠재적 책임 당사자의 도덕적 해이를 유발하고 자칫 책임자에게 면제부를 주는 결과를 초래할 수 있다. 그러나 무한책임을 지도록 하는 것은 책임 당사자에게 지나치게 가혹할 수 있다. 경제력을 넘어서는 책임을 부담시키는 것이 실제에 무익한 일일 수 있다. 무한책임을 인정하는 것은 민법상 과실책임과의 구별을 희석함으로써 별도의 입법 필요성을 감소시킬 수 있다. 이에 아무리 피해규모가 크더라도 책임 당사자가 정해진 배상책임의 한도에서만 책임을 지도록 하는 입법적 고려가 요구된다. 이는 한 번의 사고로 기업활동이 불가능해질 수 있는 상황을 막을 수 있다는 점, 그 기업 활동이 우리 사회에 여전히 필요하다는 점, 책임한도를 넘는 피해에 대해서는 보험이나 기금 등을 통한 국가 차원의 보상이 필요할 수 있다는 점 등을 고려한 고도의 입법기술이라고 할 수 있다. 말하자면 배상책임한도는 시설 소유자가 부담하는 무과실책임에 대응하여 시설 소유자를 배려하는 것으로써, 이미 위험책임을 인정하고 있는 유류오염피해, 원자력피해 등 영역에서 일반화되고 있는 입법적 조치이다.⁹⁾

동법은 2천억원을 책임한도로 하고 있다(제7조 본문). 책임한도 금액은, 법에서 인적인 피해와 물적인 피해를 구분하고 있지 않기 때문에 인적·물적 피해를 합산한 금액이라고 이해된다.¹⁰⁾ 배상책임한도를 일률적으로 정할 경우에는 대기업과 중소기업 간의 형평성을 해칠 수 있다는 비판이 있을 수 있는바, 동법은 2천억원의 범위에서 시설의 규모 및 발생될 피해의 결과 등을 감안하여 차등적으로 정할 수 있도록 하고 있다.

⁹⁾ 유류오염피해에 대한 민사책임에 관한 국제협약(CLC), 제5조 제1항; 핵에너지 분야에서 제3차 책임에 관한 협약(파리협약), 제7조; 「원자력손해배상법」 제3조의2; 「유류오염손해배상 보장법」 제8조, 「우주손해배상법」 제5조.

¹⁰⁾ 참고로 「독일 환경책임법」은 사고 당 인적 피해와 물적 피해 각 8,500만 유로를 책임한도로 하고 있다(제15조).

동법은 이와 같이 책임한도를 두어 가해자를 배려하는 한편, 책임한도의 예외를 두어(예외를 둔다는 것은 무한책임을 지게 된다는 것을 의미한다) 면책 우려를 불식시키고 있다. 즉 ① 환경오염피해가 사업자의 고의 또는 중대한 과실로 발생한 경우, ② 환경오염피해의 원인을 제공한 시설에 대하여 사업자가 시설의 설치·운영과 관련하여 안전관리기준을 준수하지 아니하거나 배출허용기준을 초과하여 배출하는 등 관계 법령을 준수하지 아니한 경우, ③ 환경오염피해의 원인을 제공한 사업자가 피해의 확산방지 등 환경오염피해의 방제(防除)를 위한 적절한 조치를 하지 아니한 경우에는 무한책임을 지게 된다(동조 단서).

이러한 예외 규정은 책임 당사자의 도덕적 해이를 방지할 수 있을 것이다. 예외를 폭넓게 인정할수록 가해자는 사실상 무한책임을 지게 될 것이다.¹¹⁾ 동법은 책임한도를 넘는 피해에 대하여는 국가가 개입하여 보상급여를 지급하는 방식으로 해결하고 있다(제23조 제1항).

8. 입증책임 완화: 인과관계의 추정

인과관계의 입증이 환경소송에서 가장 어려운 부분이라는 것은 주지의 사실이다. 이에 환경구제를 목적으로 하는 법은 당연히 인과관계의 추정 등을 통해 입증책임을 완화해 주는 조치를 포함하여야 한다. 입증책임 완화 규정은 신속한 구제를 위한 핵심적인 규정이라고 할 수 있다. 환경소송에서 인과관계의 입증을 완화한다는 차원에서 개연성이론이 확고하게 자리하고 있다.¹²⁾ 이러한 점을 고려하여 인과관계 추정 규정이 아니라 판례에서 정립된 개연성이론을 입법화하지는 견해가 있을 수 있다.¹³⁾

11) 참고로 미국 유류오염법(OPA)은 선박소유자가 책임제한을 주장할 수 없는 사유를 사고가 소유자의 중대한 과실이나 고의(willful misconduct)에 기인한 경우뿐만 아니라 선박소유자의 안전, 건조, 운항 등과 관련한 연방규정 위반의 경우, 사고에 대한 보고를 하지 아니한 경우 또는 복구행위에 협력하지 않은 경우 등 폭넓게 인정하고 있다. 33 U. S. C. § 2704(b), (c).

12) 개연성이론이란 원인 사실을 몇 개의 주요 사실로 분석(예컨대, 물질의 배출, 배출물질의 도달, 피해의 발생 등)하고, 간접사실의 증명과 경험칙을 종합하여 인과관계 존재의 추인을 인정하고, 가해자의 반증의 범위를 확대함으로써 결과적으로 피해자의 입증의 범위를 완화 내지 경감하는 것이라고 할 수 있다. 개연성이론을 따르는 판례는 대법원 1997. 6. 27. 선고 95다2692 판결; 대법원 2004. 11. 26. 선고 2003다2123 판결; 대법원 2012. 1. 12. 선고 2009다84608 판결 등 참조.

13) 전경운, 환경소송에서 인과관계의 입증에 관한 소고, 환경법연구, 제32권 제2호, 2011. 11, 90-91면.

그러나 동법은 인과관계 추정 방식을 택하고 있다. 즉 “시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다(제9조 제1항).” 상당한 개연성이 있는지의 여부는 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 피해발생의 시간과 장소, 피해의 양상과 그 밖에 피해발생에 영향을 준 사정 등을 고려하여 판단한다(동조 제2항).

한편, 상당한 개연성이 있는지 여부의 판단 요소는 피해자에게 자칫 입증의 부담이 될 수 있는 측면이 있을 있는 바, 동법은 정보청구권을 인정하여 관련 정보의 제공과 열람을 보장해 주고 있다(제15조).

신속한 구제를 위해 개연성 이론을 입법화하는 것이 효과적인지, 인과관계 추정 규정을 두는 것이 효과적인지는 쉽게 결론을 내릴 수 없다. 그러나 개연성이론을 도입하는 것은 그 규정이 없어도 실무상 인정되고 있기 때문에 입법적 효과가 그리 크지 않다고 할 수 있다. 또한 범조문화하기 위해서는 세밀한 조문화 작업이 필요한데, 그 작업이 쉬운 일이 아닐 것이다.¹⁴⁾ 이러한 점 등을 고려할 때 동법과 같이 인과관계 입증과 관련한 여러 요소를 제시하여 상황에 따라 법원이 인과관계를 쉽게 인정하도록 유도하는 것이 보다 효과적이라고 생각된다.¹⁵⁾

인과관계 추정규정은 피해자가 입증책임으로부터 완전히 해방되는 것을 의미하는 것이 아니다. 피해자는 문제의 시설이 오염물질 배출과 관련이 있다는 점, 배출된 오염물질과 피해 사이에 시간적·장소적 관련성이 있다는 점, 배출된 오염물질이 문제된 피해를 발생시키기에 적합하다는 점 등을 입증해야 비로소 추정의 효력이 생긴다. 이러한 입증은 개연성이론에서 요구되는 입증보다 완화된 것이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

14) 김홍균, 환경정책기본법상의 무과실책임 규정의 한계와 극복, 사법, 제26호, 2013. 12, 92면.

15) 이러한 시도는 「독일 환경책임법」에서 엿볼 수 있다. 즉 「독일 환경책임법」은 “개별적인 사건에 있어서 시설이 손해발생의 원인이 되기에 적합한 사정이 있는 때에는 그 손해는 그 시설로 인하여 발생된 것으로 추정한다. 이러한 적합성은 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 손해발생의 시간 및 장소, 손해의 양상과 기타 손해의 원인을 개별적으로 지시하거나 지시하지 않는 일체의 사정을 종합하여 판단한다.”고 규정하고 있다(제6조 제1항).

16) 판례는 원고가 ① 물질의 배출, ② 배출물질의 도달, ③ 피해의 발생 등을 입증한 경우 인과관계를 추정하고 있지만 원고의 입장에서 배출물질의 도달을 증명하는 것은 쉽지 않으며, 실제 법원은 많은 비용이 소요되는 감정결과에 기대어 도달 여부를 판단하는 경향이 있으며, 도달 요건이 인정되지 않는다고 인과관계를 부정하는 경우가 많다.

말하자면 추정규정은 피해자의 입증책임을 ‘시설적합성’에 대한 입증책임으로 대체, 완화하고 있다고 할 수 있다.¹⁷⁾

이러한 입법 방식에 따를 경우 ‘상당한 개연성이 있는지 여부’에 대한 판단 주체는 궁극적으로 법원이 될 것이다. 그러나 그 판단을 위한 요소가 구체적으로 제시되기 때문에 법원은 그 판단에 큰 압박을 받을 수 있으며 동법의 입법 목적을 존중하여 쉽게 인과관계를 부인하지 못할 것이다. 결국 이러한 조문을 적용하는 것이 판례가 인정하고 있는 개연성이론을 적용하는 것보다 피해자에게 우호적인 결과가 나올 수 있다고 예상된다. 말하자면 법원에 재량의 여지를 주면서, 법원으로 하여금 입법 취지를 고려하여 상당한 개연성과 관련하여 적극적이고 우호적인 결정을 내릴 가능성을 높일 수 있을 것이다.¹⁸⁾ 그러나 이러한 입법 방식은 인과관계를 간주하고 있지 않기 때문에 거꾸로 법원에 의해 상당한 개연성이 없다는 이유로 인과관계가 부인될 수 있는 소지를 제공할 수도 있다. 결국은 이러한 규정에도 불구하고 인과관계를 인정할지 여부는 자유심증주의에 따라 법원의 몫이라고 할 수 있다.¹⁹⁾

한편, 형평성 차원에서 동법은 ① 환경오염피해가 다른 원인으로 인하여 발생하였거나,²⁰⁾ ② 사업자가 대통령령으로 정하는 환경오염피해 발생의 원인과 관련된 환경·안전 관계 법령 및 인허가조건을 모두 준수하고 환경오염피해를 예방하기 위하여 노력하는 등 제4조 제3항에 따른 사업자의 책무를 다하였다는 사실을 증명하는 경우에는 제1항에 따른 추정이 배제되도록 하고 있다(동조 제3항). 동법의 제정 과정에서 논란이 컸던 것은 인과관계 추정 배제 규정을 둘 것인지였다. 특히 「독일 환경책임법」에서 인정하고 있는 것과 같이 적법한 시설운영의 추정을 배제해 줄 것인지²¹⁾는 마지막까지

17) 한상운, 환경책임과 환경보험 -환경피해구제법(2013. 7. 30. 국회발의)을 중심으로, 사법, 제26호, 2013. 12, 124면. 최광준, 독일환경책임법의 기본구조와 주요내용, 재산법연구, 제21권 제2호, 2005, 322면.

18) 한상운, 앞의 논문, 124면.

19) 김홍균, 앞의 논문(주 14), 93면.

20) 이는 판례가 인정하고 있는 이른바 ‘간접반증이론’을 도입하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

21) 「독일 환경책임법」은 제6조 제2항에서 “시설이 적법하게 가동되고 있는 때에는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다”고 규정함으로써 인과관계를 추정하지 않고 있는바, 인과관계 여하는 시설의 적법 가동 여부와 무관하다고 할 수 있으며, 시설의 적법 가동 여부는 인과관계의 문제가 아니라 위법성의 문제와 결부될 수 있다는 점에서 이러한 규정은 우리나라 법체계에 잘 맞지 않다고 생각된다. 오히려 이러한 규정은 가해자의 면책 가능성을 높이고 소송 지연의 빌미를 제공할 수 있을 것이다.

큰 쟁점이 되었고, 제정을 오랫동안 지연시켰다. 동법은 산업계의 부담을 완화한다는 차원에서 「독일 환경책임법」과 같이 추정을 배제하는 규정을 두되, ‘환경·안전 관계 법령 및 인허가조건의 준수’와 ‘제4조 제3항에 따른 사업자의 책무 준수’를 요구함으로써 인과관계 추정배제 규정이 책임 면제를 위한 수단으로 전락하지 않도록 배려하고 있다. 이러한 입법 배경과 1990년 「독일 환경책임법」이 제정된 후 추정배제를 인정한 사례가 보이지 않는 점 등을 고려할 때 향후 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 운용과정에서 인과관계 추정배제는 엄격하게 제한될 필요가 있다.

9. 담보의 제공: 보험 가입

환경오염피해는 흔히 규모와 범위가 크고 배상액이 고가인 경우가 많기 때문에 가해자의 배상능력에 한계가 발생할 수 있다. 이에 배상책임의 이행을 담보하기 위한 수단을 마련하는 것은 충실한 피해구제를 위하여 중요하다. 이러한 차원에서 동법은 일정한 시설을 설치·운영하는 사업자로 하여금 환경책임보험에 가입하도록 하고 있다. 보험 가입이 강제되는 시설에는 ① 특정대기유해물질을 배출하는 시설, ② 특정수질유해물질을 배출하는 시설, ③ 지정폐기물 처리시설, ④ 토양오염관리대상시설로서 대통령령으로 정하는 시설, ⑤ 유해화학물질 취급시설로서 대통령령으로 정하는 시설, ⑥ 해양시설, ⑦ 그 밖에 환경오염피해를 유발할 위험성이 높은 시설로서 대통령령으로 정하는 시설 등이 포함된다(제17조 제1항). 한편, 환경책임보험의 보장계약 금액, 보장 범위 등은 대통령령에 위임되어 있다(동조 제4항).

보험자는 환경부장관과 환경책임보험 사업의 약정을 체결하여야 하고, 환경책임보험의 원활한 운영 차원에서 조업중지 중인 경우 등 대통령령으로 정하는 경우 이외에는 보험계약의 체결을 거부할 수 없다(제18조 제3항). 특히 동법은 보험금 일부의 선지급을 규정하고 있는데(제20조), 이는 신속한 구제와 깊은 관련이 있다.

일정 시설에 대하여 환경책임보험 가입을 강제하는 것은 피해자를 철저히 보호할 수 있고, 보험제정을 충실히 한다는 점에서 중요하다. 보험 가입을 강제하지 않고 임의적으로 할 경우 기업은 보험 가입에 소극적이 될 수밖에 없고 이는 대형 사고에도 불구하고 피해자가 피해구제를 제대로 받을 수 없는 상황을 초래하게 된다. 역선택의 문제도 발생할 수 있다. 즉 사고다발업체만 보험에 가입하여 환경오염이 증가하고 사고업체의 도덕적

해이가 심화되는 한편, 보험사의 손실이 증가함으로써 보험시장이 붕괴될 가능성이 있다. 그렇다고 모든 사업자에게 보험 가입을 강제하는 것은 자칫 국가 경제 내지 산업발전을 지나치게 저해할 수 있으므로 그 범위를 제한적으로 정할 필요가 있다. 이러한 관점에서 동법에서 환경오염의 위험성이 큰 유해·위험시설을 기준으로 보험 가입 대상시설을 특정하고 있는 것은 타당하다고 할 수 있다. 동법은 6개 시설로 환경책임보험 가입대상시설을 제한하고 있는데, 보험제도가 정착화 되면서 그 범위를 점차 확장할 필요가 있다. 보험대상자의 확대는 보험료율의 저하, 평등원칙 위반의 차단, 소규모 기업에 의한 대형 사고 가능성에 대한 대비 등에 기여할 수 있을 것이다. 보험장제를 위하여는 미가입에 따른 제재가 철저히 이루어져야 한다. 환경책임보험에 가입한 후가 아니면 해당 시설을 설치·운영할 수 없도록 하고, 이를 위반한 경우 사업자를 처벌하도록 하는 것이 대표적인 예이다(제47조, 제17조 제2항).

보험제도를 어떻게 설계하여야 하는가는 배상책임과 맞물리기 때문에 중요한 문제이다. 그러나 보험설계를 잘해야 한다는 것과 제도 전반에 대하여 법으로 규율해야 한다는 것은 다른 문제라고 할 수 있다. 가해자에 대한 책임 추구가 철저하고 배상책임이 강화되면서 기업의 배상책임 가능성과 빈도가 증가하면 기업의 보험 수요가 증가할 것이고, 보험사는 이에 부응하여 다양한 보험상품을 개발할 가능성이 높다. 말하자면 보험제도는 시장경제에 잘 부합하는 제도이기 때문에 제도 전반(예컨대, 담보범위, 보험료율, 면책, 보상한도, 자기부담금 등)에 대하여 자세한 규정을 법에서 정하고 국가가 그 운영·관리를 관련하여 주도적 책임을 질 필요는 많지 않다고 생각된다. 국가의 지나친 간섭은 보험시장을 오히려 왜곡할 수 있다. 그럼에도 불구하고 동법에서 환경오염피해 배상보장계약의 체결(제17조 제3항), 보험자(제18조), 환경책임보험의 운영·관리(제19조), 피해배상청구권의 우선(제21조), 재보험사업(제22조) 등 불필요하다고 할 수 있는 규정까지 두면서 비교적 자세한 규정을 두고 있는 것은 보험가입의 안정적인 초기 정착을 위한 입법적 고려로 이해된다.

10. 정보청구권

인과관계의 추정을 통해 입증책임을 완화한다고 하더라도 피해자의 입장에서는 관련 증거를 수집·확보하여 법원에 제출하는 것이 필요하다. 가해 사업자에 비해

관련 정보에 대한 접근이 절대적으로 취약한 피해자에게 정보청구권을 인정하지 않을 경우에는 구제 자체가 이루어지기 어려울 수 있다. 이에 정보에 대한 접근을 쉽게 하여 실질적 구제가 가능하도록 하여야 한다. 말하자면 피해배상청구권의 성립과 범위를 확정하기 위해서 정보청구권의 인정은 필수불가결한 조치라고 할 수 있다. 가뜩이나 인과관계 추정 규정을 두고 이와 관련하여 상당한 개연성이 있는지의 여부의 판단 요소를 제시하는 경우에는 그 판단 주체가 종국적으로 법원이 된다는 점에서 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 피해발생의 시간과 장소, 피해의 양상과 그 밖에 피해발생에 영향을 준 사정 등 이러한 상당한 개연성의 판단 요소와 관련한 내용이 정보공개청구권에 포함되어 관련 정보가 법원에 쉽게 현출되도록 하여야 한다. 이에 동법은 가해자에게 관련 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있도록 하고 있다(제15조 제1항).

동법은 무기대등의 원칙에 따라 피해자의 정보청구권뿐만 아니라 사업자의 정보청구권도 규정하고 있다.²²⁾ 가해자 자신의 면책이나 다른 가해자에 대한 구상권의 범위 확정을 위해 관련 정보가 필요할 수 있어 정보공개청구권은 가해자에게도 인정될 필요가 있기 때문이다. 이에 피해배상 청구를 받은 사업자는 피해자에 대한 피해배상이나 다른 사업자에 대한 구상권의 범위를 확정하기 위하여 다른 사업자에게 관련 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있다(동조 제2항).

정보 제공 여부에 대한 피해자와 사업자 간의 분쟁은 피해구제를 지연시킬 수 있다. 사업자는 영업상 비밀 또는 피해발생의 원인이 아니라는 이유로 정보제공을 거부할 가능성이 있고, 피해자는 무분별하고 과도한 정보를 요구할 가능성이 있기 때문에 신속하면서도 그 남용을 방지할 수 있는 정보제공 절차가 필요하다. 동법은 신속한 정보제공 절차의 확립 차원에서 피해자 및 사업자로 하여금 영업상 비밀 등을 이유로 정보 제공 또는 열람이 거부된 경우에는 환경부장관에게 정보 제공 또는 열람 명령을 신청할 수 있도록 하고(동조 제4항), 환경부장관으로 하여금 환경오염피해구제 정책위원회의 심의를 거쳐 정보 제공 또는 열람 명령 여부를 결정하고, 그 결정에 따라 해당 사업자에게 정보 제공을 하도록 하거나 열람하게 하도록 명할 수 있도록 하고 있다(동조 제5항).

²²⁾ 피해자의 행정청에 대한 정보청구권은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따르면 될 것이다.

정보청구권의 인정은 가해자의 영업상의 비밀이나 제3자의 이익을 해칠 수 있는바, 이를 고려하여 정보청구권의 예외로 사업자의 중대한 이익의 침해 등 예외적인 경우를 인정하는 것을 생각해 볼 수 있다.²³⁾ 그러나 이러한 예외는 자칫 가해자의 정보공개 거부 또는 지연을 유발하여 피해자의 신속한 정보수집을 막고 피해구제를 어렵게 하거나 지연시킬 가능성이 있다. 이러한 점을 의식해서인지 동법은 이에 대해 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 그 결과 여기에서의 정보는 영업상 비밀을 포함한 모든 정보로 이해된다. 이는 피해자자 영업상 비밀 등을 포함한 모든 정보에 대하여 제공 또는 열람 명령을 신청할 수 있다는 것을 의미한다. 정보청구의 실효성을 제고하기 위하여 정보공개 여부에 대한 결정 기한과 함께 거부에 대한 이의신청의 길을 열어 둘 필요가 있으나 동법은 이에 대하여 침묵하고 있다.

한편, 비진정(非眞正) 피해자(제3자, 환경단체)의 정보청구 남용 및 진정(眞正) 피해자의 무제한 또는 과도한 정보제공 청구는 자칫 지속가능한 경영을 해칠 수 있다. 이러한 점을 인식하고 동법은 정보청구권자 및 범위 등의 타당성을 판단하는 환경오염 피해구제정책위원회²⁴⁾의 심의를 거쳐 환경부장관으로 하여금 정보 제공 또는 열람 여부, 범위 등을 명할 수 있도록 하고 있다. 같은 맥락에서 동법은 정보의 부당 목적 사용을 금지하도록 하고(동조 제6항), 이를 위반한 경우 처벌하도록 하고 있으며(제47조), 정보 청구의 절차 및 정보공개 방법 등을 환경부령으로 정하도록 하고 있다(동조 제7항).

11. 구제급여

동법은 원인자 불명 등으로 보험을 통한 피해배상이 사실상 불가능한 경우, 피해자 또는 유족에게 환경오염피해 구제를 위한 구제급여 지급을 할 수 있도록 하고 있다. 보상차원에서 이루어지는 이러한 구제급여는 두말 할 것도 없이 충실한 피해구제를 위한 것이다. 이는 사실상 국가가 주도하여 배상책임의 한계를 보완하려는 것으로 선진 외국에서도 찾아보기 힘든 선진적인 입법례라 할 수 있다.

23) 「독일 환경책임법」에 따르면 법률의 규정에 기하여 비공개로 된 사항이나 비공개가 시설의 보유자나 제3자의 중대한 이익에 부합하는 것인 때에는 예외적으로 정보청구권이 인정되지 아니한다(제6조 제2항). 정보공개에 내용으로는 정보 제공이 원칙이나 정보 제공이 가해자나 제3자의 이익을 지나치게 침해하는 등 부적절한 경우에는 차선책으로 정보 열람을 허용하도록 하여야 할 것이다.

(1) 구제대상

환경부장관은 피해자가 다음의 어느 하나에 해당하는 사유로 환경오염피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우에는 피해자 또는 그 유족(피해자등)에게 환경오염 피해의 구제를 위한 급여(구제급여)를 지급할 수 있다: ① 환경오염피해의 원인을 제공한 자를 알 수 없거나 그 존부(存否)가 분명하지 아니하거나 무자력인 경우; ② 배상책임한도를 초과한 경우(제23조 제1항). 동법은 구제급여의 대상이 되는 유족의 범위 및 순위를 정하고 있으며(제27조), 해당 환경오염피해를 원인으로 하여 이 법 또는 그 밖의 법령에 따른 피해배상이나 구제 등을 받을 수 있는 피해자나 그 유족을 구제급여의 대상에서 제외하고 있다(제34조 제1항).

(2) 구제급여의 종류와 한도금액

구제급여의 종류와 한도금액 등은 대통령령으로 정하도록 위임되어 있다(제23조 제3항).

(3) 구제급여의 신청 및 지급

동법은 구제급여의 신청 및 인정절차(제25조), 불복절차(제28조 이하) 등에 대하여 구체적으로 규정하고 있다. 특기할 것은 예비조사 후 지급요건에 해당될 경우에는 구제급여 일부를 선지급할 수 있도록 함으로써(제25조제3항), 신속한 피해구제를 도모하고 있다는 것이다. 구제급여의 신청 및 지급 과정에서 환경오염피해구제심의회(제24조)와 구제급여심사위원회(제29조)가 중요한 역할을 수행하게 되는데, 자칫 가해자와 피해자간 분쟁 해결의 전초기지가 될 가능성이 있으며, 그에 따라 업무 폭주가 예상된다. 한편, 구제급여의 지급과 불복에 관한 사항의 심의·결정이라는 중대한 업무를 수행하게 될 심의회와 심사위원회를 어떻게 구성·운영하는가는 구제제도의 성공을 위해 중요하다.

(4) 환경오염피해구제제정의 설치·운영

환경오염피해를 입은 자에게 구제급여를 지급하기 위해서는 당연히 재원의 확보가

요구된다. 동법은 구제급여의 지급 비용을 충당하기 위하여 환경오염피해구제계정을 설치하고(제35조 제1항), 이를 재보험료, 수익금, 차입금, 구상금, 기부금 등의 재원으로 조성하도록 하고 있으며, 정부의 출연도 염두에 두고 있다(동조 제2항). 환경오염피해구제계정의 관리·운영은 환경부령으로 정하는 운영기관이 한다.

12. 재정지원 및 취약계층 소송지원

동법은 소기업 중 환경관리 의무를 성실하게 이행하는 사업자에 대한 보험료의 일부의 지원(제41조),²⁴⁾ 저소득층, 노약자, 장애인 등 취약계층의 피해자에 대한 피해 배상청구소송 수행의 지원과 환경오염피해소송지원변호인단의 구성·운영의 법적 근거를 두고 있다(제42조).

13. 환경오염피해구제정책위원회

환경오염피해 구제에 관한 중요 내용의 심의·결정을 위하여 환경오염피해구제정책위원회를 설치하고, 다양한 분야의 전문가로 위원을 구성하도록 하고 있다. 위원회의 소관업무는 광범위하며, 다음의 사항을 포함한다: ① 환경책임보험의 약정에 관한 사항; ② 보험자의 선정에 관한 사항; ③ 보험가입자의 지원에 관한 사항; ④ 환경오염 피해 평가의 방법과 절차에 관한 사항; ⑤ 제9조 제2항에서 규정하는 환경오염피해 발생에 영향을 준 사정과 같은 조 제3항에서 규정하는 환경오염피해의 원인과 관련 있는 환경·안전 관계 법령 및 인허가조건의 준수 여부 등에 관한 사항²⁵⁾; ⑥ 제15조 제4항 및 제5항에 따른 정보 제공 및 열람에 관한 사항; ⑦ 제23조에 따른 환경오염피해 구제에 관한 사항; ⑧ 제33조에 따른 재심사청구의 심리·재결(제16조).

24) 지원 대상 사업자의 중요한 기준으로는 과거 수년간 환경오염피해를 발생시키지 않았을 것, 환경·안전관계 법령을 위반하지 않을 것 등이 포함될 수 있을 것이다.

25) 인과관계 사항과 관련한 환경오염피해구제정책위원회의 심의는 인과관계의 인정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 배상책임 및 구제 전반에 걸쳐 중요하면서도 예민하다. 이러한 점을 고려할 때 위원회가 이러한 사항에 대하여 제대로 심의·결정할 수 있는 전문가로 구성·운영되는 것이 중요해 보인다.

14. 기타

그 밖에 동법은 구제법의 성격에는 잘 맞지 않지만 그 실효성을 확보한다는 차원에서 행정규제적 성격의 규정을 다수 두고 있다. 예컨대, 환경오염 사고가 발생한 경우 신속하고 효과적인 대응을 위해 해당 사업자로 하여금 관계 행정기관에 신고하고 응급조치를 할 의무를 부과하고(제8조), 환경부령으로 정하는 사업자로 하여금 시설의 설치·운영에 관한 업무를 도급(하도급을 포함)하는 경우 배상책임의 배분 등에 관한 내용을 도급계약서에 명시하고 이를 시설의 인·허가 기관에 신고하고, 수급인을 관리·감독하도록 하는 것이 대표적이다(제12조). 동법에 따른 일정한 행위를 이해하지 않는 자에 대한 벌칙(제47조)이나 과태료(제49조)의 부과도 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

IV. 타법과의 관계

1. 민법상 불법행위책임과의 관계

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이 상정하고 있는 환경오염피해에 대한 무과실책임 규정이 민법 제750조의 불법행위책임 규정에 대하여 특별법적 지위를 갖는가에 대하여 논란이 제기될 수 있다. 이는 앞에서 본 바와 같이 동법에서 배상책임한도를 둠으로써 발생하는 예민한 문제와 관련이 있다. 예컨대 피해자의 입장에 따라서는 과실을 입증해야 하는 부담은 있지만 무한책임을 물을 수 있는 민법 제750조에 기해서 (무한)배상책임을 추구할 가능성이 있을 것이다. 이는 동법상 무과실책임 규정에 따른 배상청구와 민법 제750조에 따른 배상청구 중 어느 청구를 주위적 청구로 하고 어느 청구를 예비적 청구로 할 수 있는가의 문제와도 관련된다.

동법상의 조항이 불법행위에 관한 민법 규정에 대한 특별 규정이라면 동법상의 무과실책임 조항은 불법행위에 관한 민법 제750조에 우선하여 적용되어야 할 것이다. 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이 시설책임(민법은 행위책임을 염두에 두고 있음)을 근간으로 하고 환경오염피해의 배상을 원활하게 하기 위하여 인과관계

의 추정, 일정한 시설의 설치·운영자의 보험 가입, 환경오염피해구제계정을 통한 피해자에 대한 구제급여 등을 염두에 두고 있기 때문에 피해자에 유리한 측면이 많다고 할 수 있다. 그러나 배상책임한도를 정하고 있다는 점에서 무한책임을 물을 수 있는 민법에 비해 피해자 보호에 소홀할 수 있는 측면도 존재한다. 그 결과 예컨대, 인과관계가 명확한 경우에는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이 아닌 민법상 불법행위책임을 묻는 것이 유리할 수 있다. 결국 양법 중 어느 법이 특별법적인 지위에 있다고 단정할 수 없다.²⁶⁾ 오히려 환경오염피해에 대해 구제를 보다 두텁게 한다는 측면에서 양법에 따른 배상책임 규정이 청구권경합의 관계에 있다고 보는 것이 타당하다.

양법의 관계를 분명히 한다는 차원에서 “시설의 설치·운영과 관련한 환경오염피해의 배상에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법의 규정을 따른다(제5조 제1항)”는 규정은 자칫 동법이 민법에 대해서 특별법적 지위에 있다는 해석의 여지를 줄 뿐이다. 이러한 점을 의식해서인지 동법은 적절하게 “이 법에 따른 청구권은 민법 등 다른 법률에 따른 청구권에 영향을 미치지 아니한다”는 점을 명기하여(동조 제2항) 청구권경합의 관계에 있음을 밝히고 있다.

2. 「토양환경보전법」상 오염을 발생시킨 자의 무과실책임과의 관계

「토양환경보전법」 제10조의3은 “토양오염으로 인하여 피해가 발생한 경우 그 오염을 발생시킨 자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다”고 규정함으로써, 오염을 발생시킨 자의 무과실책임을 인정하고 있다. 이 규정이 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상의 배상책임 규정에 대하여 특별법적 지위를 갖는가에 대하여 논란이 제기될 수 있다. 「토양환경보전법」은 피해 원인을 ‘토양오염’에 국한하고, ‘토양오염물질’을 한정하고 있으며, 피해자로 하여금 손해배상뿐만 아니라 ‘정화’책임도 물을 수 있도록 하고 있으며, 무엇보다도 가해자의 무한책임을 인정하고 있다. 한편, 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상의 배상책임 규정은 토양오염관리대상시설을 적용대상으로 하고, 사업자를 책임 주체로 하며,

26) 한상운, 앞의 논문, 115면.

배상책임한도를 정하고 있어 「토양환경보전법」이 피해자 입장에서 유리한 측면이 있다. 그러나 인과관계의 추정, 시설의 설치·운영자의 보험 가입, 피해자에 대한 구제급여 등 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 규정은 피해자에 유리한 측면이 많다고 할 수 있다. 결국 어느 법이 특별법의 지위에 있는지 판단이 쉽지 않다. 그 결과 토양오염인지 여부가 문제되어 「토양환경보전법」 제10조의3의 적용 여부가 쟁점이 되는 경우에, 원고는 동 규정에 의하지 않고 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 기한 손해배상을 청구할 수 있다고 해석된다(청구권경합설).²⁷⁾

그러나 동법이 제정됨에 따라 「토양환경보전법」상의 무과실책임 규정은 의미가 크게 퇴색되었다고 할 수 있다. 「토양환경보전법」상 무과실책임 규정이 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 규정과 상당 부분 중복된다는 점, 동법을 통해 입법 목적을 충분히 달성할 수 있다는 점, 「토양환경보전법」을 사법상의 배상책임이 아니라 공법상의 정화책임에 초점을 둘 필요가 있다는 점에서 차체에 「토양환경보전법」의 관련 규정을 개정, 삭제하는 것을 검토할 필요가 있다.

3. 「환경정책기본법」상 원인자의 무과실책임과의 관계

「환경정책기본법」은 제44조 제1항은 “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인이자 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정하면서 원인자의 무과실책임을 인정하고 있다. 이 규정이 구체적 효력이 있는지에 대해서 논란이 있음은 주지의 사실이다. 이 조항은 불법행위에 관한 민법 조항에 대한 특별 규정이라고 보아야 하므로 「환경정책기본법」상의 무과실책임 조항은 불법행위에 관한 민법 제750조에 우선하여 적용되어야 할 것이다. 판례도 이러한 견해를 취하는 것으로 보인다.²⁸⁾ 그러나 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」상 배상책임 규정과 「환경정책기본법」상 무과실책임 규정과의 관계는 앞서 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 민법 제750조와의 관계에서 논한 것과 유사한 이유로 어느 법이 특별법적인 지위에 있다고 단정할 수 없기 때문에 양법에 따른

27) 같은 취지는 한상운, 앞의 논문, 116면.

28) 인천지법 2004. 10. 22. 선고 2002가단23361 판결(확정); 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다 50338 판결.

배상책임 규정이 청구권경합의 관계에 있다고 보는 것이 타당하다. 그러나 이러한 결론은 「환경정책기본법」상의 무과실책임 조항이 구체적 효력이 인정된다는 전제하에서 논의의 실익이 있을 뿐이다.

「환경정책기본법」상 무과실책임 규정이 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 규정과 사실상 중복된다는 점, 동법을 통해 입법 목적을 충분히 달성할 수 있다는 점, 「환경정책기본법」상 무과실책임 규정의 구체적 효력 여하에 대한 논란을 차단할 필요가 있다는 점에서 차제에 동법의 관련 규정을 개정, 삭제하는 것을 검토할 필요가 있다.

V. 평가

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 목적은 한마디로 충실하고 신속한 구제이다. 신속한 구제를 위하여 동법은 사업자의 무과실책임, 인과관계 추정, 정보청구권, 환경오염피해구제정책위원회의 인과관계 심의, 보험금과 구제급여 일부의 선지급 등을 두고 있다. 충실한 구제를 위하여는 사업자의 환경책임보험의 가입, 구제급여의 지급, 취약계층 소송지원 등을 두고 있다. 그러나 그 핵심은 무엇보다도 사업자의 ‘무과실’배상책임의 인정과 인과관계의 추정이다. 손해배상책임을 인정함에 있어서 그동안 가장 큰 걸림돌이 되었던 장애를 제거할 수 있기 때문이다. 이러한 점 때문에 동법이 향후 환경구제체계에 미칠 폭발력은 클 것으로 보인다.

무과실책임 등은 사업자에게 과중한 책임을 부과할 수 있기 때문에 동법은 사업자에 대하여도 세밀한 배려를 하고 있다. 배상책임한도의 설정, 인과관계 추정의 배제 등이 그 좋은 예이다. 말하자면 동법은 가해자와 피해자의 입장을 균형적, 체계적으로 살펴 절충하면서 치밀하게 제도설계하고 있다고 할 수 있다. 이러한 배려는 기업의 지속가능한 경영에도 기여할 것이다. 보험 가입, 소기업에 대한 보험료 일부 지원도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 말하자면 동법은 피해자만을 위한 법이 아니라 피해자와 함께 잠재적 가해자인 기업도 고려하는 법이라고 할 수 있다.

동법은 배상책임을 보험제도와 구제급여의 지급을 통한 국가 차원의 피해보상과도 연계하고 있다. 이들 제도는 손해배상과 불가분의 관계에 있는, 말하자면 피해구제체

도의 또 다른 축을 형성한다. 무엇보다도 이들 제도는 손해배상이 충분히 이루어지지 않는 것을 보충하는 훌륭한 장치가 될 수 있다. 특히 배상한도를 초과하는 부분에 대한 보상차원에서의 국가의 구제급여 지급은 선진 외국에서도 쉽게 찾아볼 수 없는 의욕적인 것이라고 할 수 있다.

VI 향후 과제

1. 하위법령의 제정

2016. 1. 1. 동법의 시행을 앞두고 있는 상황에서 시행령 등 하위법령의 제정이 시급한 현안이다. 그러나 시행령에는 법에서 미처 규정하지 못했지만 당사자의 이해관계에 크게 영향을 미치는 예민하고 중요한 사항을 다루어야 하기 때문에 만만치가 않아 보인다. 배상책임한도, 환경오염피해 발생의 원인과 관련된 환경·안전 관계 법령, 환경책임보험 가입 대상시설, 환경책임보험 보장계약 금액 및 보장 범위, 구제급여의 종류와 한도금액, 구제급여 일부를 선지급할 수 있는 지급요건, 보험료의 일부의 지원 대상 사업자의 기준 및 지원 기준 등의 선정이나 설정 등이 그 좋은 예이다. 이하에서는 이 중 대표적인 몇 가지를 골라 살펴보기로 한다.

(1) 배상책임의 한도

우선 동법은 배상책임의 한도를 2천억원으로 정하면서 구체적 한도는 시설의 규모, 피해의 결과 등을 감안하여 시행령에서 정하도록 위임하고 있다. 이에 따라 시설별로 몇 단계로 구분할지, 구분 기준 및 구체적 금액을 어떻게 하여야 하는지 정할 필요가 있다. 여기에는 위해도는 높지만 영세한 기업에 배상책임한도 금액을 어떻게 설정해야 하는가라는 어려운 문제가 포함되어 있다. 원론적으로 위험책임에 기초하여 오염물질 취급량, 배출량, 위해도 등을 중시하되 기업의 규모나 영세성 등도 고려하여 3~4단계로 구분하여 2천억원, 1천5백억원, 1천억원, 5백억원 등으로 구분하는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

(2) 환경책임보험 가입 대상시설

사업자가 가입한 환경책임보험을 통해 보험사와 사업자가 약정한 보장계약 금액까지 보험사가 피해자에게 배상하도록 하는 것은 배상책임 및 구제를 위한 출발점이며 최소한의 안전판이다. 이러한 점에서 동법상 보험의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다고 할 수 있다. 「독일 환경책임법」이 시행된 지 20여 년이 지난 상황에서도 동법에 따른 판례가 많지 않은 한 원인으로 실무상 소송 개시 전에 보험을 활용하는 경향이 있다는 것과 무관하지 않다고 지적되는 것은 우리에게 시사하는 바가 많다.²⁹⁾ 이러한 점을 고려할 때 환경책임보험 가입 대상시설 및 보장계약 금액을 정밀하게 정하는 것은 동법의 성공을 좌우할 수 있을 정도로 중요하다고 할 수 있다. 동법은 특정대기유해물질을 배출하는 시설, 특정수질유해물질을 배출하는 시설, 지정폐기물 처리시설 등을 가입 대상시설로 확정하는 한편, 토양오염관리대상시설, 유해화학물질 취급시설, 해양시설 등에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 결국 이들 시설 중 환경책임보험 가입 대상시설을 선정해야 하는 문제가 남아있는 셈이다. 그러나 환경오염피해를 유발할 위험성이 높지만 이들 대부분의 시설이 영세 규모라는 점이 그 구체적인 선정을 어렵게 하고 있다. 원론적으로는 위해성 및 시설의 규모가 중요한 선정기준이 되어야 할 것이다. 이러한 점을 고려할 때 특정토양오염관리대상시설 중 일정 규모 이상의 시설, 사고대비물질을 지정 수량 이상 취급(위해관리계획서 제출 대상)하는 유해화학물질 취급시설, 일정 규모 이상의 기름 및 유해화학물질 저장시설 등을 주요 적용 대상으로 하는 것을 검토할 필요가 있다.

한편, 환경책임보험의 가입단위가 시설인지, 사업장인지 분명이 없다. 사업장에 여러 시설이 혼재해 있는 경우가 많고 시설별로 보험을 가입하도록 할 경우 자칫 책임보험금이 수직 상승할 가능성도 배제할 수 없다는 점에서 사업장별로 가입하도록 하는 것이 합리적이라고 보이지만 동법의 규제 대상단위가 시설 또는 시설의 설치·운영자(사업자)라는 점을 고려할 경우 시설별로 가입하여야 한다는 해석도 가능하다. 논란을 차단하기 위해 차체에 이를 명문화하는 것도 검토할 필요가 있다.

²⁹⁾ Gerhard Igl, Umwelthaftungsrecht in Deutschland: Gegenwärtiger Stand, Erfolg und Künftige Entwicklungsperspektiven, 환경법과 정책, 제5권, 2010. 11, 14면.

(3) 환경책임보험 보장계약 금액

합리적인 수준에서 사업자와 운영기관이 배상책임을 보장하기 위하여 체결하는 보장계약 금액을 정하는 것은 중요하지만 쉬운 일이 아니다. 보장계약 금액을 보험으로 보전되는 최소 금액으로 이해할 경우 보장계약 금액 수준이 낮을 경우에는 보험제도가 유명무실해지면서 궁극적으로 충실한 피해구제를 막을 수 있고, 높을 경우에는 보험료율이 높아지면서 사업자의 부담이 가중될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 시설 규모에 따라 차등화하여 최소 보장계약 금액을 정하거나 피해 유형에 따라 세분하여 한도금액을 정하는 것을 검토할 필요가 있다.

(4) 환경책임보험의 보장 범위

환경책임보험의 보장 범위를 어디까지 할 것인지도 보험료율과 결부되어 간단치가 않다. 환경보험의 근본 취지에 따라 급격하고 우연한 오염위험 뿐만 아니라 점진적인 오염위험도 보장하여야 한다. 환경오염사고 발생 후 취하여야 할 피해방지비용 또는 오염 제거비용 등도 환경오염손해의 성질상 적극적인 방제가 용이하지 아니하고 전문기술 인력과 특수장비 등이 소요되는 등 많은 노력과 비용이 소요되며, 이들 비용을 적극적으로 보상하지 않고서는 피해의 확대방지를 기대하기 어렵다는 점에서 보장되어야 할 것이다.³⁰⁾

피해자의 청구에 대한 법적 소송비용과 방어비용도 보험계약의 중요한 부분을 이루므로 보장 범위에 속한다고 보아야 할 것이다. 다만 환경오염문제는 경우에 따라서 상당히 복잡한 법률관계를 내포하고 있어 때로는 “합리적이고 필요한 범위 내”의 비용에 대해서만 보장하도록 할 필요가 있다.³¹⁾

(5) 구제급여의 종류와 한도금액

동법상 피해는 생명·신체에 대한 피해(정신적 피해 포함) 및 재산에 발생한 피해를 포함하는바, 피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우에 구제계정을 통해 이루어지는 구제급여도 생명·신체에 대한 피해(정신적 피해 포함) 및 재산에 발생한 피해

30) 서규석, 환경오염배상책임보험 시설, 상사법학, 1994, 10면.

31) 김홍균, 환경보험제도의 도입과 정착화를 위한 제언, 저스티스, 제65호, 2002. 2, 155면.

를 포함하여야 한다. 문제는 구체적으로 구제급여의 종류와 한도금액을 어떻게 정할 것인가이다. 구제급여는 순수한 민사상 배상책임에 근거한 것이 아니라, 사회보장적인 견지에서 위로금적 지급을 하는 것이라 할 수 있다. 이러한 점에서 재산적 피해를 구제급여에 포함하는 것은 이례적이라고 할 수 있다. 지급 내용은 일실이익이나 적극적 손해, 위자료 등을 모두 전보하는 것이 아니라, 의료비를 포함한 요양급여, 요양생활수당, 장의비 등을 포함하는 위로금적인 것이라 할 수 있다. 참고로 「석면피해구제법」은 구제급여의 종류로 요양급여, 요양생활수당, 장의비, 특별유족조위금, 특별장의비, 구제급여조정금 등 6종류를 들고 있다(제5조, 제17조).

재산적 피해의 구제급여 포함이 이례적이고 국가의 부담 증가로 이어질 수밖에 없기 때문에 그 지급 범위 및 기준은 논란이 될 수 있다. 범위를 구호·복구비 등 직접적 피해로 제한하거나 피해등급에 따라 한도금액을 차등화하는 방안 등 다각적인 검토가 요구된다.

2. 소급적용 여부에 관한 논란의 종식

과거의 행위에 대하여 환경책임을 물을 있는가, 즉 소급효가 문제될 수 있다. 소급효를 인정하는 것은 법 시행 이전의 해당 시설 소유자에게 지나치게 가혹한 것으로 책임원칙과 형평의 원칙에 반할 소지가 있으며, 과잉금지원칙 위반 여하, 신뢰보호원칙 위반 등의 이유로 위헌 문제가 제기될 수 있다.³²⁾ 이러한 위헌 문제를 해소하기 위해서는 면책 범위의 확대, 책임 순위의 설정, 소유자 등의 보충책임 및 구상권의 인정, 책임범위의 제한, 기금을 위시한 책임이행을 위한 재정 수단의 강구 등과 같은 치밀한 입법적 설계가 필요하다.

환경오염이 과거에 시작되어 책임 조항의 시행 당시 계속되고 있는 상태라면 이는 종료되지 않고 진행과정에 있는 사실에 해당하므로, 이른바 ‘부진정소급입법’으로 볼 여지도 많다. 이러한 경우 소급입법금지원칙에 위배되지 않지만 종래의 법적 상태를 신뢰한 자들에 대한 신뢰보호의 문제를 발생시키게 된다.³³⁾ 여기에서 법은 어느

³²⁾ 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌바28 결정(부영 사건); 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌바167 결정(마산주유소 사건) 참조.

³³⁾ 헌재 1995. 6. 29. 선고 94헌바39 결정; 대법원 2003. 3. 10. 선고 97누13818 판결 참조.

시점의 환경오염피해에 대해서 책임을 물을 것인지 답을 할 필요가 있다. 부진정소급 입법을 취하더라도 시적 범위를 무제한으로 하는 것은 신뢰보호원칙을 위배할 가능성이 많기 때문이다. 결국 소급효를 인정하더라도 시적 범위는 합리적인 범위 내로 제한할 필요성이 있다. 소급 적용 제한 시점을 「환경정책기본법」상 무과실책임 규정이 도입된 1990년으로 할지, 그 규정의 시초를 이루는 「환경보전법」이 제정된 1977년으로 할지 정책적 결정이 요구되며, 불필요한 논란을 피하기 위하여 명문으로 해결할 필요가 있다. 관련 법의 제정과 시행 사이의 환경오염피해에 대하여 소급적용을 인정하는 것은 신뢰보호원칙을 위배하지 않는다고 이해된다.

3. 자연환경피해에 대한 구제

자연환경피해에 대한 배상책임을 인정할 것인지는 어려운 문제를 제기한다. 자연환경피해는 원고를 누구로 할 것인지, 피해를 어떻게 산정할 것인지 등 배상책임과 다른 차원의 복잡한 문제를 제기한다. 자연환경피해에 대한 구제는 사법상(민사) 책임이 아니라 공법상 책임의 형태로, 금전배상이 아니라 원상회복 중심의 접근이 보다 적합하다는 점³⁴⁾에서 사인간의 이익 침해의 구제에 초점이 있는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」과 달리 별도의 법체계와 접근이 요구되는 영역이라고 할 수 있다. 또한 자연환경피해의 구제를 위해서는 환경단체의 역할을 무시할 수 없다는 점에서 환경단체에 원고적격을 인정하거나 단체소송과 결부하는 것도 고려할 필요가 있다.³⁵⁾ 이러한 점을 인식하고 동법은 자연환경피해에 대한 배상을 언급하고

34) 김현준, 공법상 환경책임론의 전개를 위한 기초연구 - 공법상 환경책임론(1)-, 법제연구, 제36호, 2009. 6, 318면.

35) 행정청이 자연환경피해에 대한 예방조치나 책임당사자에게 원상회복명령 등을 이행하지 아니할 경우 환경단체에 원고적격을 인정하여 이 문제를 해결하는 방법을 강력한 대안으로 생각해 볼 수 있다. 특히 우리나라는 의무이행소송을 인정하지 않아 거부처분에 대한 취소소송, 부작위위법확인소송 등 우회적인 방법으로 구제가 이루어질 수밖에 없고, 주관소송체계를 고집하는 한 환경단체의 사익과 무관한 자연환경피해 자체에 대하여 환경단체에 원고적격을 인정하기는 어려울 것이다. 2006. 12. 15.부터 시행된 「독일 환경구제법(Umweltrechtsbehelfsgesetz)」은 ‘자연환경’에 국한하지 않는 ‘일반환경’ 단체소송을 창설하였다. 김현준, 독일 환경법상 단체소송의 새로운 전개, 환경법연구, 제29권 제2호, 2007. 8, 31면 이하. 「독일 환경구제법」에 대하여 자세한 내용은 김현준, 환경책임 및 환경소송의 법체계-한·독 비교법적 검토를 중심으로, 사법, 제26호, 2013. 12, 26면 이하.

있지 않은 것으로 보이는 바, 향후 별도의 개별법 제정에 대한 입법적 검토가 요망된다.

자연환경피해는 소송 당사자가 흔히 국가나 지방자치단체 또는 환경단체 등이 되고, 공익 실현 차원에서 행정소송, 단체소송 등을 통한 원상회복이 보다 효과적일 수 있다. 물론 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 원상회복이나 자연환경피해의 구제와 관련한 규정을 둘 수 있지만 법체계와 접근방식이 다른 형태를 하나의 법에서 다루는 것은 효율적이지 못하고 입법기술적으로도 어려운 문제가 제기될 수 있다. 이는 별도의 개별법(예컨대, 가칭 ‘자연환경피해구제법’)에서 다루는 것이 보다 효율적이라고 생각한다.³⁶⁾ 사인간의 배상책임을 주안으로 하는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」은 절반의 성공이라고 할 있다.

동법이 소유권 침해 등 개인적 이익의 침해에 수반하여 자연환경피해가 발생한 경우와 같이 제한된 범위에서 원상회복을 인정하여 자연환경피해에 대한 복원 가능성을 열어두고는 있지만(제14조 제2문), 자연환경피해가 개인적 이익 침해에 수반된 경우에 한하여 원상회복이 인정되기 때문에 개인 소유권에 대한 침해를 야기하지 않는 생태계나 자연자원의 침해, 기후변화 등과 같은 일반적 자연환경피해에 대하여는 원상회복 책임을 물을 수 없다. 또한 피해자가 원상회복을 한 경우에만 적용되기 때문에 원상회복이 아닌 금전배상을 원할 경우, 원상회복을 포기하거나 비용의 과다 등으로 원상회복이 사실상 불가능한 경우에는 적용될 수 없다는 한계가 있다.³⁷⁾ 자연환경피해 자체에 대한 근본적인 구제를 다루는 법 제정이 요구되는 또 다른 이유이다.

4. 집단소송의 도입

환경분쟁은 피해지역이 광역적이고 피해자가 집단을 이루는 경우가 많다. 피해가 광범위하고 피해자가 다수이기 때문에 피해액은 엄청나게 크다. 그러나 전체 피해액이 크데 비해 막상 피해자 한 사람의 피해액은 적은 경우가 많다. 이와 같

³⁶⁾ 그 좋은 예가 2007. 5. 10. 제정(2007. 11. 14. 시행)된 「독일 환경손해법(Umweltschadensgesetz)」이라고 할 수 있다. 이 법에 관하여 자세한 내용은 김현준, 환경책임 및 환경소송의 법체계-한·독 비교법적 검토를 중심으로, 사법, 제26호, 2013. 12, 23면 이하.

³⁷⁾ 김현준, 앞의 논문(주 34), 314면.

이 분산되어 있는 다수의 소액피해자를 효율적으로 보호하기 위한 방안으로 오래 전부터 집단소송(class action)이 제시되고 있다.³⁸⁾ 집단소송은 권리구제를 쉽게 포기할 수 있는 소액의 다수 피해자를 손쉽게 그리고 폭넓게 보호할 수 있을 뿐만 아니라 동일한 쟁점을 거듭 별도의 소송으로 해결하려고 하는, 즉 중복 소송으로 인한 비용절감을 가능케 한다. 또한 유사한 사건에 대한 불일치 재판 결과를 회피함으로써 일관성을 유지할 수 있고 모든 집단구성원을 구속하는 하나의 소송사건에서 모든 청구를 일거에 해결함으로써 종국성을 기할 수 있다는 큰 장점을 가지고 있다.³⁹⁾ 이러한 장점과 함께 선정당사자제도 등 기존 제도의 한계를 극복할 수 있다는 차원에서 환경분야에 집단소송제도의 도입·시행을 적극적으로 검토하여야 한다. 이러한 필요성에도 불구하고 집단소송 관련 내용을 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 포함시키는 것이 효과적이지에 대해서는 의문이다.

집단소송제도가 기존 법질서와 배치될 가능성이 있어 입법기술상으로 치밀하고 상세한 규정이 요구된다는 점에서 별도의 특별법을 제정하여 해결하는 것이 타당하다고 생각된다.⁴⁰⁾ 집단소송은 절차법적 규정을 담을 수밖에 없는데, 배상책임이라는 실체법적 규정과의 혼재는 법체계를 복잡하게 하고 혼란을 초래할 가능성이 있다.

5. 「토양환경보전법」 등의 개정

「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이 제정됨에 따라 「환경정책기본법」

38) 환경관련 집단소송제도에 대한 도입 논의는 김철용, 집단분쟁해결을 위한 행정소송에 집단소송을 도입하려는 입법론적 고찰, 공법연구, 제22집 제3호, 1994, 103면; 허남오, 환경법이념 구현을 위한 집단소송제도, 동아법학, 제19호, 1995, 127면; 김영진, 집단소송제 도입을 통한 환경권의 보호, 세계헌법연구, 제7호, 2002, 263면; 오재창, 공익관련 집단소송제 도입방안 -집단소송법 시안에 관한 개요 및 개선방향을 중심으로, 저스티스, 제72호, 2003. 4, 5면; 김해룡, 환경관련 집단소송제의 필요성과 도입방안, 외법논집, 제16집, 2004. 8, 57면; 석인선, 미국의 환경관련집단소송제 도입과정 및 시사점, 환경법연구, 제26권 제3호, 2004. 9, 95면; 함영주, 환경 집단소송법 도입의 논의에 대한 검토, 민사소송, 제2권 제2호, 한국민사소송법학회, 2007, 203면; 박수혁, 환경보전을 위한 집단소송제도 도입에 관한 연구, 저스티스, 제94호, 2006, 222면; 김홍균, 환경 관련 다수당사자 분쟁과 집단소송, 환경법연구, 제33권 제3호, 2011. 11, 117면 이하 참조.

39) 김홍균, 앞의 논문(주 38), 120면.

40) 입법체계상 제조물, 소비자, 노동, 민권 관련 등 여러 분야를 통괄하는 단일의 집단소송법의 제정이 합리적이라고 할 수 있으나 이미 「증권관련 집단소송법」이 제정되어 있는 상태에서 환경 분쟁의 특수성을 감안하여 별도의 「환경관련 집단소송법」을 제정하는 것이 현실적일 수 있다.

과 「토양환경보전법」상의 무과실책임 규정은 의미가 크게 퇴색되었다고 할 수 있다. 「환경정책기본법」상 무과실책임 규정(제44조)이 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」 규정과 사실상 중복된다는 점, 동법을 통해 입법 목적을 충분히 달성할 수 있다는 점, 「환경정책기본법」상 무과실책임 규정의 구체적 효력 여하에 대한 논란을 차단할 필요가 있다는 점에서 차제에 동법의 관련 규정을 개정, 삭제하는 것을 검토할 필요가 있다. 이는 「토양환경보전법」상 무과실책임 규정(제10조의3)의 경우에도 마찬가지이다. 특히 「토양환경보전법」을 사법상의 배상책임이 아니라 공법상의 정화책임에 초점을 둘 필요가 있다는 점에서 차제에 「토양환경보전법」의 관련 규정을 개정, 삭제하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

VII. 맺는 말

책임 문제는 법 영역에서 항상 뜨거운 이슈이며, 영원한 주제이다. 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 제정은 환경법 영역에서 발생하는 책임 이슈를 정리하고 획기적으로 책임법체계를 마련하고 있다는 점에서 환경법 역사에서 큰 발을 내디딘 사건이라고 할 수 있다. 그러나 그 제정과정은 순탄치 않았다. 산업계, 시민단체, 학계 등 다양한 이해관계자의 찬반논란이 진행되면서 법제정이 지연되었다. 이는 향후 법제도 시행이 만만치 않을 것임을 시사하는 것이다.

동 법률의 목적은 환경오염피해에 대한 신속하고 충실한 구제이다. 이를 위하여 동법은 사업자의 무과실책임, 인과관계 추정, 사업자의 환경책임보험의 가입, 구제급여의 지급 등의 규정을 두고 있다. 또한 동법은 일방적으로 피해자만을 고려하는 것이 아니라 배상책임한도의 설정, 인과관계 추정의 배제 등의 규정을 두어 사업자에 대한 배려도 고려하고 있다. 보상 차원에서 이루어지는 구제급여의 지급은 외국 법제에서는 찾아보기 힘든 선진적인 제도라고 할 수 있다. 법제도 운영이 어느 방향을 갈지 쉽게 알 수 없으나 일단 법제정은 옳다고 평가할 수 있다.

한 술에 배부를 수 없는 이치인 것과 마찬가지로 동법의 제정으로 환경책임 이슈가 모두 일거에 종결되었다고 할 수 없다. 제도의 시행을 어떻게 하는가도 중요한 문제이다. 시간상, 입법체계상 등의 이유로 미처 다루지 못한 주제들에 대하여도 지속적인

검토가 요망된다. 행위책임에 대한 고려, 소급적용 여부에 관한 논란의 차단, 자연환경 피해 자체에 대한 구제를 위한 별도의 법제정, 단체소송·집단소송제도의 도입, 「환경정책기본법」과 「토양환경보전법」상의 무과실책임 규정의 개정 등은 그 일부에 불과하다. 단기적으로는 시행령 등 하위법의 제정이 필요하다. 악마는 디테일에 있다는 말이 암시하듯이 아무리 좋은 법이라도 세밀하고 정확한 설계를 그르칠 경우에는 제도의 성공을 보장할 수 없기 때문이다. 제도의 성공을 위해서는 의욕만으로 그쳐서는 안 된다. 법제정은 8부 능선을 넘은 것이라고 능히 평가할 수 있다. 그러나 2%의 부족이 제도의 성공을 그르칠 수도 있지 않겠는가?

논문투고일 : 2015. 7. 16. 심사일 : 2015. 8. 17. 게재확정일 : 2015. 8. 20.

참고문헌

- 김영진, “집단소송제 도입을 통한 환경권의 보호”, 『세계헌법연구』, 제7호, 2002.
- 김철용, “집단분쟁해결을 위한 행정소송에 집단소송을 도입하려는 입법론적 고찰”, 『공법연구』, 제22집 제3호, 1994.
- 김해룡, “환경관련 집단소송제의 필요성과 도입방안”, 『외법논집』, 제16집, 2004.
- 김현준, “독일 환경법상 단체소송의 새로운 전개”, 『환경법연구』, 제29권 제2호, 2007.
- 김현준, “공법상 환경책임론의 전개를 위한 기초연구 - 공법상 환경책임론(1)-”, 『법제연구』, 제36호, 2009.
- 김현준, “환경책임 및 환경소송의 법체계-한·독 비교법적 검토를 중심으로”, 『사법』, 제26호, 2013.
- 김홍균, “환경법상의 환경책임제도”, 『법조』, 2001.
- 김홍균, 『환경오염 피해에 대한 책임법체계의 정비방안』, 환경부, 2001.
- 김홍균, “환경보험제도의 도입과 정착화를 위한 제언”, 『저스티스』, 제65호, 2002.
- 김홍균, “환경관련 다수당사자 분쟁과 집단소송”, 『환경법연구』, 제33권 제3호, 2011.
- 김홍균, “환경정책기본법상의 무과실책임 규정의 한계와 극복”, 『사법』, 제26호, 2013.
- 박수혁, “환경보전을 위한 집단소송제도 도입에 관한 연구”, 『저스티스』, 제94호, 2006.
- 서규석, “환경오염배상책임보험 서설”, 『상사법학』, 1994.
- 석인선, “미국의 환경관련집단소송제 도입과정 및 시사점”, 『환경법연구』, 제26권 제3호, 2004.
- 유지태, “환경책임법연구”, 『공법연구』, 제22집 제3호, 1994.
- 조일환, “환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성”, 『인권과 정의』, 제202호, 1993.
- 오석락, “‘환경책임법’ 시안”, 『환경법연구』, 제15권, 1993.
- 오재창, “공익관련 집단소송제 도입방안 -집단소송법 시안에 관한 개요 및 개선방향을 중심으로”, 『저스티스』, 제72호, 2003.

- 전경운, “환경책임법 제정의 필요성과 그 내용”, 「환경법연구」, 제25권 제1호, 2003
- 전경운, “환경소송에서 인과관계의 입증에 관한 소고”, 「환경법연구」, 제32권 제2호, 2011.
- 전경운, “‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 대한 소고”, 「환경법연구」, 35권 제2호, 2013.
- 전재경, 『환경책임 법제 연구』, 한국법제연구원, 2003.
- 최상호, “독일의 환경책임법과 우리나라의 환경정책기본법의 비교 고찰”, 「민사법학」, 제16호, 1998.
- 최광준, “독일환경책임법의 기본구조와 주요내용”, 「재산법연구」, 제21권 제2호, 2005.
- 한상운·오대균, 『환경책임과 환경피해보험제도의 제도화 방안에 관한 기초연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2009.
- 한상운, “환경책임과 환경보험 -환경피해구제법(2013. 7. 30. 국회발의)을 중심으로”, 「사법」, 제26호, 2013.
- 함영주, “환경 집단소송법 도입의 논의에 대한 검토”, 「민사소송」, 제2권 제2호, 한국민사소송법학회, 2007.
- 허남오, “환경법익 구현을 위한 집단소송제도”, 「동아법학」, 제19호, 1995.
- Gerhard Igl, “Umwelthaftungsrecht in Deutschland: Gegenwärtiger Stand, Erfolg und Künftige Entwicklungsperspektiven”, 「환경법과 정책」, 제5권, 2010.

[Abstract]

The Appraisal and the Tasks of the Act on Indemnification and Remedy for Environmental Pollution Damage

Hongkyun Kim

(Professor, School of Law, Hanyang University)

In the law field, liability problem has been always hot issue and permanent theme. Act on Indemnification and Remedy for Environmental Pollution Damage, made in December 2014(which will be in force since 1. January 2016) can be assessed as a landmark of environmental law history in that it set liability issues to rights and provides remedial system profoundly. However, the process of law making was not easy. Intensive controversy among many and various interested group involved, such as industry, non-governmental organization, academic circles, postponed the progress of law making seriously. This suggests that the enactment of the Act will not easy-going and has a long way to go.

Shortly, the aim of the Act is fast and sufficient remedy for a party who suffered damage. For this, the Act provides, among others, strict liability of an owner of a facility, presumption of causation, obligation to insure environmental liability, claim to information. The Act does not take sides one-sidedly with a party who has suffered damage. Carefully, the Act also considers responsible party providing, among others, limit of the amount of liability, exclusion of presumption, compensation by nation. Note that the Act provides nation's obligation to pay compensation to person who is not indemnified sufficiently. Such system seems to be very progressive and ambitious, in that it cannot be found even in developed nations. Making the Act does not mean that all of issues surrounding environmental liability are solved clearly at a stroke. To succeed, it is also important to enact the system well. In this regards, continuous and careful attention should be payed to still unsolved issues, which include, among others, retroactivity, remedy for natural resource itself, class action, standing of NGO.

주 제 어: 무과실책임, 인과관계추정, 배상책임한도, 환경책임보험, 정보청구권, 구제급여, 배상
Key Words: Strict Liability, Presumption of Causation, Limit of Liability, Environmental Liability Insurance, Claim to Information, Compensation, Indemnification