

환경상 유독물질 오염으로 인한 인적 피해의 행정적 보상제도 - 미국의 논의를 중심으로 -

이 현 수*

차 례

- I. 소개말
- II. 미국의 입법례
- III. 맺음말

[국문초록]

유독물질로 인한 환경오염으로 말미암아 일반시민들의 건강이 위협받는 경우가 증가하고 있으나 전통적인 불법행위법제는 이에 대한 효과적인 구제수단이 되지 못하고 있다. 이에 대한 대안으로서 행정적 구제기금을 창설하여 유독물질로 인한 인적 피해에 대하여 행정이 의료비와 일실소득을 보상하는 방안이 과거 일본과 미국에서 고안되어 실시되었다. 미연방의 경우 1982년 CERCLA 개정작업 과정에서 환경오염으로 인한 인적 피해에 관하여 연방기금으로 보상하는 방안이 미연방의회에 보고서(이른바 CERCLA Superfund 301(e)조 보고서)로 제출된 바 있다. 동 보고서에서는 산업재해 이외의 영역에서 적용될, 유독물질로 인한 인적 피해에 대한

* 이 논문은 2010년 사단법인 한국환경법학회가 환경부에 제출한 연구보고서 「환경오염으로 인한 건강 피해 구제방안 연구 중 미국법 연구부분을 토대로 하되, 법제소개와 더불어 위 법제에 관한 학문적 분석과 논의를 소개하는 데 주안점을 두어 보완하였음.

** 건국대학교 법학전문대학원 조교수

보상제도를 마련하고 이를 관할할 연방행정청을 새로이 창설할 것을 권고하였다. 동 제안에서는 피해의 보상범위는 의료비와 일실소득(개월당 최고 2,000달러)으로 하고 보상요건은 유독물질에의 노출, 질병의 발생 및 양자간 인과관계를 요구할 것을 제안하고 있다. 한편 인과관계 입증책임은 신청인이 부담하는 것이 원칙이나, 신청인은 연방행정청이 연방관보에 공표하는 “유독물질문서(toxic substances document)”를 인용할 수 있도록 함으로써 실질적으로는 인과관계 입증책임을 상당부분 감경하도록 제안하고 있으며 보상기금은 석유 및 유해물질에 부과되는 특별세(tax)로 조성할 것을 제안하였다. 그러나 이러한 제안이 연방차원의 입법으로 실현되지는 못하였다.

반면 주의 경우 캘리포니아 주와 미네소타 주에서 대기오염물질, 수질오염물질 등을 포함한 유독물질로 인한 인적 피해에 관하여 행정적 보상을 베푸는 규정이 각각 1981년 캘리포니아 유해물질계좌법(Hazardous Substance Account Act), 1985년 미네소타 환경대응및책임법(Environmental Responsibility and Liability Act)으로 마련된 바 있다. 이들 법제는 구제범위가 의료비와 일실소득에 그치고 있으나 간이·신속한 구제라는 절차적 장점이 있는 것으로 평가되고 있다. 다만 연방 CERCLA Superfund 301(e) 보고서에서 제안한 바 있는, 행정의 주도하에 이루어지는 인과관계의 과감한 추정은 채택되지 않았다.

I. 소개말

환경훼손을 막고 환경오염으로 인한 피해자들에게 적절한 구제를 베푸는 일은 세계 여러 나라의 법질서들이 공통적으로 당면하고 있는 가장 중요하고 어려운 과제들 가운데 하나이다. 환경오염이 인간에게 미치는 영향은 오염물질의 유형, 매체의 유형, 오염의 양상 등에 따라 매우 다양하기 때문에 환경오염으로 인한 피해에 사전·사후적으로 대처하기 위한 법적 수단들도 다양한 유형으로 분화·발전하고 있다. 종래 공사법 구분에 따라 사법 영역에서는 (계약법상의 책임을 논외로 한다면) 주로 불법행위 법리에 따른 손해배상청구권이나 유지청구권 등이, 공법 영역에서는 인허가 제나 배출규제 등 각종의 사전적 규제수단들과 더불어 항고소송이나 국가배상소송 등이 사후적 규제수단으로 논의되고 있다. 환경 리스크를 통제하기 위한 이러한 전

통적 법적 수단들은 각각 법원과 행정부에 환경오염의 방지와 환경피해의 구제에 관한 권한과 책임을 배분하는 역할도 수행하고 있다.

한편 환경오염 피해자들에 대하여 금전적 구제를 베푸는 주된 기제로서는 불법행위 법리가 활용되어 왔다. 환경피해의 원인을 확인하고 그러한 피해에 대해 책임이 있는 자의 행위를 분석하여 원고 측 피해를 수량화하며 책임을 개인에게 할당하는 등, 불법행위 책임에 관한 법원의 판결제도는 피해자를 구제하고 손해를 유발한 행위의 사회적 비용을 내재화함으로써 환경훼손을 방지한다는 목표를 달성하는 데 기여한다. 그러나 다른 제도들과 비교해 볼 때 민사상의 불법행위책임의 소구에는 여러 가지 한계가 존재한다.¹⁾ 불법행위 법리에 따른 손해배상청구권이 성립하기 위해서는 원칙적으로 가해자 혹은 원인자가 특정될 수 있어야 한다. 예컨대 2010년 멕시코만의 BP사 기름유출사건처럼 돌발적인 환경오염사고(accidental pollution)의 경우에는 원인자가 상대적으로 명확한 반면 환경오염으로 인하여 건강상 피해가 문제되는 대부분의 사안들, 예컨대 심각한 대기오염물질을 배출하는 다수의 공장이 밀집한 지역에서 수십년간 거주하다가 폐질환이 생긴 피해자가 불법행위책임을 통하여 피해를 구제받고자 하는 경우에는 원인제공자를 특정하는 것이 어려운 장애물로 등장하곤 한다.²⁾ 더구나 후자의 경우와 같은 점진적 오염피해(progressive pollution)의 사안에서는 설령 원인제공자를 확정할 수 있다 하더라도 피해자가 인과관계와 과실을 입증하는 것 역시 어려운 일이다. 오염물질들에 장기간 노출되었을 때 사람의 건강에 어떠한 변화가 오는가에 대해서는 생물학적 검증(bioassay)이나 역학조사(epidemiology)등을 통하여 상당한 과학적 데이터가 축적되고는 있으나 전자의 경우에는 그것이 동물실험을 거쳐 나온 결과를 인간에게 '번역'하는 과정이 필요하다는 한계가 있고 역학조사 역시 얼마 안되는 불완전한 데이터에 토대하여 이루어지며 질병을 야기하는 다른 요소들이 많다는 것, 및 당해 요소들 간의 상호작용이 이루어지고 또 질병이 긴 잠복기를 가진다는 점 등을 고려할 때 일정 부분 한계를 가질 수밖에 없다. 이처럼 환경오염물질과 인체

1) 유해폐기물, 석면, 방사능실험낙진, 의약품 등 "대량불법행위(mass tort)"의 영역에서 드러나는 미국의 불법행위법제의 비효율성에 관하여는 Rabin, *Some Thought on the Efficacy of a Mass Administrative Compensation Scheme*, 52 Maryland Law Review 951, 1993. p. 952.

2) Forstrom, "Victim Without a Cause: the Missing Link Between Compensation and Deterrence in Toxic Tort Litigation", 18 Environmental Law 151, Fall, 1987. pp. 154-156.

의 특정 질병간의 인과관계에 대한 과학적 이해에는 한계가 있으며 이는 법적 측면에서는 인과관계의 입증곤란으로 나타나게 된다.³⁾

국회와 법원은 이러한 장애물을 제거하거나 혹은 그 수위를 낮추기 위하여 여러 노력들을 경주하고 있는데 예컨대 국회가 다수의 환경관련 법령에서 무과실책임을 규정하거나⁴⁾ 법원이 환경소송에 있어서 과실 기준을 완화하거나 위법성 판단기준으로서의 수인한도론을 활용하는 것은 모두 불법행위 시스템의 큰 틀 안에서 환경오염 피해를 구제하기 위한 미세조정노력의 일환이라고 할 것이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 법원에 의한 불법행위 시스템을 통한 구제가 어렵거나 불가능하거나 혹은 실효적이지 못한 환경오염 피해사례들을 여전히 존재하기 때문에 이에 대하여 어떠한 대안적 구제수단을 마련할 것인가는 환경관련 입법과 행정, 사법 및 학계의 큰 관심사가 아닐 수 없다. 그리하여 한편으로는 불법행위책임을 실효적 집행을 담보하는 방안으로서 환경책임보험제도가 논의되고 있고 다른 한편으로는 민사상 배상책임의 대안적 구제로서 행정적 보상기금제도가 논의되고 있다. 행정적 보상기금을 통한 환경오염 피해구제는 우리나라에서도 이미 여러 법령에서 채택하고 있는 바인데 그 전형적인 예로 2011. 1. 1 시행된 「석면피해구제법」을 들 수 있다.⁵⁾ 우리나라 뿐 아니라 세계 여러나라들에서 석면피해에 대하여는 행정적 구제기금을 마련하는 법률을 마련하여 시행중이거나 혹은 법률안 제정을 시도하고 있는데 이러한 법률제정이 가능한 데에는 석면과 관련된 특정 질병들이 이른바 “署名型 疾病(signature diseases)”이라는 것이 하나의 요인으로 작용하고 있다. “署名型 疾病(signature diseases)”이란 “보통 사람들에서는 극히 드물지만 특정 물질에 노출된 사람들 사이에서는 훨씬 더 자주 빈발

3) Forstrom, *ibid*, 156-158.

4) 우리의 법제에서는 「환경정책기본법」 제31조 제1항, 「토양환경보전법」 제10조의 3, 「환경보건법」 제19조 등이 대표적으로 무과실책임을 규정하고 있다. 미국의 경우 입법차원에서 무과실책임을 마련하고 있는 대표적인 경우가 산업재해보상과 자동차사고관련 영역이며 그 외에도 의료사고의 피해자인 영유아의 보호나 진폐관련 질병의 경우에도 무과실책임제도가 법률로 도입되었다. 미국의 불법행위상 무과실책임법제에 관해서는 Robert L. Rabin, *Some Thought on the Efficacy of a Mass Administrative Compensation Scheme*, 52 *Maryland Law Review* 951, 1993. p. 951.

5) 석면피해구제에 관하여는 박종원, “석면피해구제비용과 원인자책임원칙”, 「환경법연구」 제31권 제1호. 2009.

하는 질병으로서 어떤 의미에서는 문제의 물질이 마치 서명을 한 것과도 같은 질병”으로서 석면으로 인한 석면침착증(Asbestosis)이나 중피종(mesothelioma)이 그 전형적인 예이다.⁶⁾ 그러나 이와는 대조적으로 이른바 비서명형 질병(non-signature disease)의 경우에는 인과관계에 대한 과학적 소명이 어렵다는 특성 때문에 비서명형 질병에 대한 행정적 구제는 아직 요원한 편이다. 그런데 이처럼 서명형 혹은 비서명형 질병에 대한 행정적 기금에 의한 구제의 제도화논의가 도입단계에 있는 우리나라와는 달리 비교법적으로 살펴보면 일본과 미국의 몇몇 주에서는 이미 1970년대 이후부터 환경오염으로 인한 신체피해와 재산피해에 대한 행정적 구제기금의 마련을 논의하여 왔고 실제로 이를 법제화하여 운용하고 있다. 이하에서는 이 가운데 미국의 논의와 입법례를 간단히 살펴봄으로써 우리 법제에의 시사점을 얻고자 한다.

II. 미국의 입법례

1. 미연방 차원의 논의

- CERCLA 수퍼펀드 301(e)조 연구그룹 보고서 -

가. 배경

1970년대 미국에서는 매서추세츠 주 이스트 오번(East Woburn)에서 있었던 지하수 오염으로 인한 백혈병 집단 발병 사건이나 뉴욕 주 러브 캐널(Love Canal) 지역에서 과거 화학물질 폐기장이었던 부지에 건설된 마을공동체의 주민들이 선천성 장

6) Daniel A. Farber, Toxic Causation, 71 Minnesota Law Review 1219, 1251-52 (1987). 서명형 질병의 의미를 논하고 있는 판례로는 *Hurtado v. Purdue Pharma Co.*, 6 Misc. 3d 1015, 800 N.Y. S. 2d 347 (N.Y. Sup., 2005); *Hall v. Baxter Healthcare Corp.*, 847 F. Supp. 1387, 1402 (D. Or. 1996). 미국 관례상 서명형 질병으로 인정받은 예는 매우 드문 편인데 앞서 언급한 석면침착증과 중피종의 경우 석면에의 노출로 인하여서만 발생한다는 점이 일반적으로 인정되고 있으며 (In re Seventh Judicial Dist. Asbestos Litig. 744 N.Y. S. 2d 304, 308 (N.Y. Sup. 2002)) 더 나아가 벤젠(benzene)에의 노출로 말미암은 질병으로 논란이 되고 있는 것으로 급성골수성 백혈병(AML : acute myeloid leukemia), 림프종(lymphomas), 골수형성이상증후군 (MDS : myelodysplastic syndrom) 등이 있다.

애와 각종 질병을 겪게 되었던 사건을 경험하면서 유해폐기물이 환경과 인간의 건강에 미치는 재앙적 결과에 대하여 경각심을 가지게 되었다.⁷⁾ 이에 미 연방의회는 「자원보존 및 회복법(Resource Conservation and Recovery Act)」, 「포괄적 환경대응, 보상 및 책임법(CERCLA)」, 「살충제법(Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act)」, 「안전한 먹는 물법(Safe Drinking Water Act)」, 「수질오염방지법(Federal Water Pollution Act)」, 및 「유독물질통제법(Toxic Substance Control Act)」 등의 다양한 법률로써 환경과피 문제에 대한 대응책을 마련하였다. 그런데 이들 법률들은 환경 오염으로 말미암은 해악들에 대처하고 해악을 제거하는 방안을 마련하고는 있으나 그 어느 것도 유해물질 오염으로 인하여 인적 피해(personal injury)나 물적 피해(property damage)를 입게 된 피해자들을 금전적으로 구제하는 제도는 마련하고 있지 않았다. 그 결과 유해 혹은 유독 물질에 노출되어 해를 입게 된 개인들은 자신이 입은 인적·물적 피해에 대한 금전적 구제를 받기 위해서는 보통법상 불법행위 제도에 의지하는 수밖에 없었다. 그러나 보통법상 불법행위 시스템은 환경상의 유독물질에의 노출로 말미암은 건강 피해를 구제하는 데 알맞지 않은 점이 적지 않았는데 무엇보다도 재판을 통해 불법행위 책임을 소구하는 경우에는 피해자인 원고가 유책당사자의 신원을 확정해야 한다는 인과관계 관련 원칙 때문에 피해자가 입증에 필요한 데이터를 수집하고 변호사를 선임하는 비용과 부담이 엄청나다는 점, 그리고 노출과 신체 상해간의 인과관계도 원고가 입증해야 한다는 점 등이 그러하였다. 이러한 요인들은 환경오염으로 인한 인적 피해를 보통법상 불법행위를 통해 신속하고 실효적으로 구제받기 어렵게 만들어 왔다. 그리하여 학계 뿐 아니라 미 연방 의회 차원에서도 환경상 유해물질에 노출된 피해자에게 행정 차원에서 대안적인 금전적 구제를 베풀 수 있는 방안(administrative compensation system)을 마련하고자 시도하게 되었다.⁸⁾

7) 그 밖에도 Times Beach 사건 등 이 시기의 주요한 환경오염사건에 관하여는 John S. Forstrom, "Victim Without a Cause: the Missing Link Between Compensation and Deterrence in Toxic Tort Litigation", 18 Environmental Law 151, Fall, 1987, p. 152 참조.

8) Robert L. Rabin, Some Thought on the Efficacy of a Mass Administrative Compensation Scheme, 52 Maryland Law Review 951, 1993. pp. 960-962.

이러한 논의에 고려점으로 등장하였던 요인들 중 하나는 바로 1973년 일본에서 제정된 「공해건강피해보상법」이었다. 동법은 “사업활동 및 그 밖의 사람의 활동에 수반하여 발생하는 상당 범위에 걸친 현저한 대기오염 또는 수질오탁의 영향으로 인한 건강피해에 관한 손해를 전보하기 위한 보상을 하는 동시에 피해자의 복지에 필요한 사업을 하는 것”을 목적으로 제정되었다. 동법은 이러한 목적달성을 위하여 보상요건의 하나로 ‘지정지역’에 일정기간 거주하였을 것을 요구하면서 그 종류로 제1종 지역과 제2종 지역을 구분하였다. 전자는 “상당 범위에 걸친 현저한 대기오염이 발생하고 그 영향으로 인한 질병이 다발하는 지역”으로서 동법 시행 당시 41개 지역이 지정되어 있었으며 후자는 “상당범위에 걸친 심한 수질오탁이 발생하고 그 영향으로 오염물질에 의하지 아니하고는 걸리지 아니하는 질병(특이성 질환)이 다발하고 있는 지역”으로서, 15개 지역이 지정되어 있었다. 구체대상이 되는 지정질병과 관련해서는 제1종 지역의 경우 만성기관지염, 기관지천식, 천식성 기관지염, 폐기종 및 이들 질병의 속발증 등의 비특이성 질환이, 제2종 지역의 경우에는 미나마타병, 이타이이타이병, 만성비소중독병 등의 특이성 질환이 지정되었다. 이처럼 지정지역, 노출요건(질병의 종류별로 지정지역에서 1년 내지 3년 이상 거주하거나 통근할 것), 지정질병이라는 세가지 요건이 충족되면 피해자는 오염원인물질과 피해발생간의 인과관계를 개별적으로 입증할 필요 없이 관할 행정관청으로부터 공해건강피해자의 인정을 받을 수 있고 동법에 따른 보상을 받을 수 있게 되었다.⁹⁾ 동법은 제정 당시 비교법적으로 그 유래를 찾아보기 어려운 독창적인 법률로서 평가받았고 이후 미국의 환경법 학계에서도 동법에 대하여 많은 관심을 보이게 되었으며 CERCLA 수퍼펀드 301(e)조 연구그룹 보고서상의 제안의 모델로 활용되게 되었다. 그런데 일본 학자들의 지적에 따르면 일본에서는 19세기 이후 유해화학물질을 사용하는 사업자들이 이른바 위로금(mimakin, 見舞い金)¹⁰⁾을 피해자에게 비공식적으로 지급함으로써 사회

9) 동법의 제정경위 및 운용실태에 관하여는 사단법인 한국환경법학회 연구보고서, 환경오염으로 인한 건강피해구제방안 연구 - 환경성 질환을 중심으로 -(미공간), 2010. 6, 51-73면 ; Forstrom, "Victim Without a Cause: the Missing Link Between Compensation and Deterrence in Toxic Tort Litigation", 18 Environmental Law 151, Fall, 1987. pp. 171-176.

10) 일본의 전통사회에서 위로금은 일종의 동정심과 사과에 표현수단으로 사용되어 왔는데 사과라는 사회적 현상이 일본의 법률시스템에 미치는 영향에 대하여는 John O. Haley, The Implication of Apology, 20 Law & Society Review. 499 (500).

적 조화를 도모하는 전통적 관행이 있었는데 급속한 산업화 과정에서 이러한 관행이 특히 1960년대에 이르러 거의 붕괴되기에 이르자 일본 정부가 이를 1970년대 들어 동법의 제정을 통해 복구시켰다고 한다.¹¹⁾ 한편 미국의 학자들은 이러한 일본의 보상제도가 민법상의 불법행위책임제도에 비하여 비용이나 책임당사자의 확정 및 인과관계의 입증 등에 있어서 매우 많은 장점이 있기는 하지만 다른 한편으로는 환경오염의 억제와 오염관련 피해의 보상이라는 두가지 주안점의 타협적 성격을 가지고 있어서 결과적으로는 이 두 목적 가운데 그 어느 하나도 제대로 달성하지 못하는 결과를 초래하였다고 평가하고 있다.¹²⁾

나. 제안의 내용

1980년 CERCLA에 토대하여 창설된 일단의 연구그룹이 유해폐기물의 피해자들에 관한 대안적 금전구제방안을 연구하였다. 법학 교수와 변호사들로 구성된 동 연구그룹에서는 연방의회가 법률을 제정하여 유독물질 노출로 말미암아 건강 피해(personal injury)를 입게 된 자들에 대한 금전적 구제방안을 이원화(two-tiered system)할 것을 제안하는 보고서를 1982년 연방하원 과학기술위원회에 제출하였다.¹³⁾ 동 연구보고서에서 제안하고 있는 첫 번째 구제방안은 각 주의 산업재해보상제도에 착안하여 이와 유사한 보상제도를 구축하는 것으로서 연방행정청의 소관하에 신속한 의료비상환과 일실소득의 3분의 2에 해당하는 보상(개월당 최고 2,000달러)을 피해자에게 배풀도록 하자는 것이었다.¹⁴⁾ 그러나 이러한 보상범위에 고통에 대한 위자료는 포함되지 않는다.¹⁵⁾ 두 번째 구제방안은 피해자가 전통적인 보통법상 불법

11) J.B. Ruhl, "Toxic Tort Remedies: The Case against the 'Superduper Fund' and Other Reform Proposals", 38 Baylor L. Rev. 597, Summer 1986. p. 636, fn. 88 참조.

12) Forstrom, *ibid.*, pp. 175-176.

13) Superfund § 301(e) Study Group, Injuries and Damages from Hazardous Wastes—Analysis and Improvement of Legal Remedies (July 1982), reprinted in Hearings on Compensation for Exposure to Hazardous Substances Before the Subcomm. on Investigations and Oversight of the House Comm. on Sci. and Tech., 97th Cong. 154, 182 (1982). 이하 "동 연구보고서"라 한다.

14) McGarity, "Proposal for Linking Culpability and Causation to Ensure Corporate Accountability for Toxic Risks", 26 William and Mary Environmental Law and Policy Review 1, Fall 2001. p. 51.

15) Rabin, *ibid.*, p. 961.

행위 책임(tort liability)을 소구하는 것과 관련한 것으로서 그 절차규정을 다소 개정하는 것이다. 피해자에게는 물론 첫 번째 구제방안을 포기하고 두 번째 구제방안을 선택할 수 있는 여지가 부여된다. 동 보고서에서는 연방법으로써 창설된 연방행정청이 첫 번째 구제제도를 소관하되, 기금은 원유(crude oil), 유독 화학물질(toxic chemicals)의 생산 및 유해폐기물(hazardous waste) 폐기에 부과되는 특별세(tax)로써 마련할 것을 제안하고 있다.¹⁶⁾ 이에 의하면 산업재해 이외의 영역에서 유독물질 등에 노출됨으로 말미암아 건강 피해를 입게 된 자들은 의료비와 제한된 범위의 일실소득에 대해 동 기금으로부터 보상을 받게 되는데, 이러한 보상의 요건으로서 (i) 신청인은 자신이 건강 피해를 야기한다고 알려진 유독물질 등에 노출되었다는 것을 입증하여야 하고 (ii) 유독 물질 등이 그 원인이라고 알려진 건강 피해나 질병을 앓았다는 것을 입증하여야 하며 (iii) 당해 노출로 말미암아 질병이나 상해가 야기되었다는 것을 입증하여야 한다. 마지막 세 번째 요건과 관련하여 신청인은 연방행정청이 마련하여 연방관보(Federal Register)에 공표하는 “유독물질 문서(toxic substances document)”를 원용할 수 있으며 “동 행정청이 그 책임을 수행하는” 과정에서 축적된, 특정 유해 폐기물 혹은 유해물질에 관한 정보 및 “과거 결정 혹은 계류중인 결정과 관련하여 수집된 증거들”을 원용할 수 있도록 할 것을 동 보고서에서는 제안하고 있다.¹⁷⁾ 이 “유독물질문서”에서 특정 상해 혹은 질병이 특정 유독물질에의 노출로 말미암은 것이라고 알고 있는 경우라면 신청인이 당해 유독물질에 노출되었음을 입증하는 것만으로 당해 노출로 말미암아 건강 피해 혹은 질병이 야기되었다는 점에 대하여 추정이 이루어지도록 해야 한다고 동 연구보고서에서는 제안하였다.¹⁸⁾

1982년 동 연구보고서에 의한 제안 이후에도 유독물질노출로 인한 신체 혹은 재산상 피해자들에게 일종의 피해자보상기금을 만들어서 구제하자는 목소리가 학계를

16) 동 연구보고서 p. 207 ; Robert L. Rabin, Some Thought on the Efficacy of a Mass Administrative Compensation Scheme, 52 Maryland Law Review 951, 1993. p. 961.

17) 동 연구보고서 pp. 176-177 ; McGarity, *ibid.*, pp. 52-53.

18) 동 연구보고서 p. 176, p. 179. 피해자의 입증책임을 경감하는 기능을 한다는 점에서 이러한 유독물질문서는 1986년 연방차원에서 제정된 「아동의 백신피해에 관한 법률(The National Childhood Vaccine Injury Act of 1986)」상의 “백신피해표(The Vaccine Injury Table)”와 유사하다. Robert L. Rabin, Some Thought on the Efficacy of a Mass Administrative Compensation Scheme, 52 Maryland Law Review 951, 1993. p. 961.

중심으로 꾸준히 제안된 바 있다.¹⁹⁾ 그러나 미연방의회는 CERCLA 개정안을 마련하는 과정에서 이러한 논의들을 채택하기를 거부하였으며 결국 1986. 10. 17 SARA법 (Superfund Amendments and Reauthorization Act)에서도 행정적 보상기금제도는 도입되지 못하였다.

다. 제안에 대한 평가

(1) 인과관계의 추정

동 연구보고서상의 제안은 무엇보다도 일반적인 인과관계의 결정문제와 관련하여 유해폐기물 등 유독물질이 인체 건강에 미치는 위험의 평가라는 중요한 역할을 전문성을 갖춘 연방 차원의 독립행정청에게 맡긴다는 점에서 상당한 장점이 있다는 지적을 받았다. 환경상 유독물질 문제를 해결함에 있어서 재판절차와 행정절차 양자간의 최선의 양상을 채택한 새로운 제도 배치라는 지적이 그것이다.²⁰⁾ 또한 앞서 살펴본 바와 같이 동 연구보고서에서는 인과관계의 추정이 가능하도록 함으로써 피해자의 구제가 용이하도록 제안하고 있으며 이 점은 피해자 구제에 충실할 수 있는 장점으로 평가받게 되었다. 그러나 다른 한편으로는 국가의 주도하에 작성되는 유독물질의 목록은 대개의 경우 사전예방 목적으로 설정되는 것이어서 이를 사후적 구제의 판단 준거로 활용하는 것이 과연 적절한가에 대한 의문도 제기되었다. 일본의 경우 호흡기와 관련된 환경오염에 대하여 인적 피해의 보상을 규정하고 있던 선구적 법률이 오염원인인 산업들과 피해 사이에 과연 배상책임을 정당화할만한 과학적 인과관계가 인정되는가 여부에 관하여 십수년간의 논란이 이어진 끝에 결국은 폐기되었음을 고려한다면 행정의 주도하에 유독물질피해에 대하여 지나치게 광범위하게 인과관계를 인정하는 것은 의욕과잉이라는 지적이다.²¹⁾

19) 예컨대 Trauberman, Statutory Reform of "Toxic Torts": Relieving Legal, Scientific, and Economic Burdens on the Chemical Victim, 7 Harvard Environmental Law Review 177 (1983).

20) E. Donald Elliott, The Future of Toxic Torts: Of Chemophobia, Risk as a Compensable Injury and Hybrid Compensation Systems, 25 Hous. L. Rev. 781, 783 (1988). McGarity, *ibid.* p. 53, fn. 213에서 재인용.

21) Rabin, *ibid.*, p. 979.

(2) 민사상 불법행위책임과의 관계

동 연구보고서에서는 피해자에게는 행정적 구제방안을 포기하고 민사상 손해배상 책임을 소구할 선택권을 부여하였다. 그런데 동 연구보고서는 피해자가 행정적 구제를 포기하고 보통법상 불법행위 책임을 묻기로 선택한 경우에는 더 이상 “유독물질 문서”에 토대한 인과관계의 추정을 활용할 수 없도록 제안하였다. 이러한 입장은 신속한 결정을 내려야 하고 구제액도 제한되는 행정절차상으로는 인과관계의 추정을 허용하는 것이 낫다 할만하지만 만약 이러한 추정을 통상적인 불법행위소송에서도 허용한다면 피해자들로서는 더 넓은 범위의 배상이 인정될 민사소송을 당연히 선호할 것이기 때문에 행정상 기금을 통한 구제는 형해화 될 것이라는 우려에 토대를 두고 있었다.²²⁾ 또한 동 연구보고서에서는 행정적 기금에 의한 구제의 범위를 의료비 및 일정한 한도하의 일실 소득으로 국한하고 있어서 피해자로서는 이러한 행정적 구제를 활용하는 데 별 매력을 느끼지 못하는 요인이 된다는 점도 취약점으로 지적되었다.²³⁾

(3) 기금마련방식과 오염행위 억제 문제

다양한 영역에서의 무과실책임제도는 전형적으로 피해를 발생시키는 행위에 개입되어 있는 당사자들에게 일정 비용을 부담시킴으로써 그 재원을 마련하도록 설계되어 있는데 피해발생행위에 토대하여 재원을 마련한다는 공통점들 이외에는 그 구체적인 부과방식에 있어서는 영역별로 상당부분의 편차가 존재한다. 즉 산재보상의 경우 일반적으로 다양한 직업들과 연관되어 있는 위험(risk)의 유형에 따라 일정부분 산재보험율을 미세조정하고 있는 반면 자동차사고배상의 경우에는 상대적으로 사고의 개재에 각별히 민감하게 설계되어 있지는 않다. 환경상의 유독물질 오염으로 인한 무과실의 행정적 보상을 설계함에 있어서 동 보고서는 석유제품과 화학물질 생산에 일률적인 조세(flat tax)를 부과하여 재원을 마련하도록 제안하고 있다는 점에서 관련된 개별 기업들의 위험초래적 특성(risk-generating character)을 세밀하게 반영하고 있지는 않은 것으로 평가되었다.²⁴⁾ 물론 제품생산 단계에서는 당해 제품의 리스

22) McGarity, *ibid.* pp. 52-53.

23) McGarity, *ibid.* pp. 52-53.

24) Rabin, *ibid.* p. 976.

크에 대해 예견하기 어렵고 생산제품이 그 소비자에 대해 미칠 장기적 결과에 대하여 고려하지 않는 것이 일반적인 경영상의 경향이며 생산제품과 질병발생간의 장기 간 잠복기가 있음을 고려할 때 일률 과세를 하는 방안과 위험정도에 따라 세밀하게 조정된 세율을 부과하는 방안이 불법행위법제의 억제(deterrence)기능과 관련하여 실질적 차이를 만들기 어렵다는 지적이 있음은 물론이다.²⁵⁾ 이러한 지적을 감안한다 하더라도 동 보고서는 피해발생의 원인이 되는 리스크의 정도에 따른 부담의 부과에 다소 둔감하다는 지적을 받게 되었다.²⁶⁾

결국 연방차원에서는 유독물질로 인한 환경상의 인적 피해를 행정적 기금을 통해 구제하는 입법적 방안마련이 아무런 성과를 거두지 못하게 되었는데 다른 한편 개별 주 차원에서는 환경상의 유독물질 오염으로 말미암은 인적 피해에 대하여 행정적 구제기금을 마련하고 피해자들에게 보상을 베푸는 법제들이 마련되기에 이르렀다. 그 대표적인 법률들이 바로 캘리포니아 주의 1981년 「카펜터-프레슬리-테너 유해물질계좌법(Carpenter-Presley-Tanner Hazardous Substance Account Act)」과 미네소타 주의 1983년 「환경대응 및 책임법(Environmental Response and Liability Act)」이다.²⁷⁾ 이하에서는 이들 주의 법제에 대하여 보다 상세한 고찰을 하고 이로부터 우리 환경 책임법제에의 시사점을 도출하고자 한다.

2. 캘리포니아 州

가. 개관

환경오염으로 인한 인적 피해자에 대하여 행정적 금전보상을 규정하고 있는 주 차원의 법령의 첫 번째 예로 캘리포니아 주의 「유해물질계좌법(Hazardous Substance Account Act : HSAA)」을 들 수 있다.²⁸⁾ 동법은 「카펜터-프레슬리-테너 유해물질계

25) Rabin, *ibid.*, p. 976.

26) Rabin, *ibid.*, p. 976.

27) Forstrom, *ibid.*, p. 163.

28) 동법은 「California Health and Safety Code」 Chapter 6.8. Hazardous Substance Account 이하에 자

죄법(Carpenter-Presley-Tanner Hazardous Substance Account Act)」이라고 약칭되기도 하지만 동시에 「캘리포니아 수퍼펀드 법(California Superfund Law)」으로 불리기도 하는데 그 이유는 동법이 연방의 CERCLA와 연방 수퍼펀드 프로그램에 대한 주 차원의 대응물로서 1981년 제정되었기 때문이다. 동법은 그 입법목적으로서 ‘공중보건이나 환경에 위해를 초래하는 유해물질의 유출 및 유해물질 폐기장 등 유해물질의 방출(release)에 대하여 소관 행정청을 마련하는 프로그램을 수립하고 ; 방출된 유해물질에 노출됨으로 말미암아 건강 피해를 입은 자의 의료비와 일실소득을 특정 요건 하에서 보상하며 ; 캘리포니아 주가 연방법²⁹⁾에 따라 명하여진 10%의 비용분담분을 지불할 수 있도록 적절한 기금을 활용가능토록 하는 것’을 규정하고 있다.³⁰⁾ 동법은 유해물질에 노출됨으로 말미암아 건강 피해(injury)나 질병(disease) 뿐 아니라 재산상 피해(damage)를 입게 된 자들의 구제에 대해서도 규정하고 있다. 즉 동법은 손해의 원인이 된 유해물질 방출의 오염원을 확인하지 못하거나 손해배상청구의 상대방인 지불능력 있는 당사자를 발견하지 못한 경우 피해자가 공적 기금으로부터 보상을 받을 수 있음을 규정하고 있다. 대략적인 보상범위는 보험급여 대상이 아닌 총 3년간의 의료비 100%와 보험급여 대상이 아닌 일실소득의 80%로 국한되며 보상액은 연간 15,000 달러로 제한된다.³¹⁾

나. 적용범위

(1) 유해물질의 개념

동법에 따르면 “유해물질(hazardous substance)”은 「연방청정공기법」에 따른 대기 오염물질, 「연방수질오염방지법」에 따른 기타 환경관련 연방법에서 규정하고 있는

리잡고 있다.

29) 42 U.S.C. Sec. 9604(c)(3).

30) 동법 6.8장(Chapter) 제1조(Article) § 25301.

31) 한편 동법의 구체적인 운용실태를 보면 1983년부터 1991년 사이에 동법에 기한 피해자 보상신청이 접수된 것은 총 25건인데 이 가운데 단지 5건만 보상결정이 이루어졌으며 그 총액은 대략 48,000달러를 약간 하회하고 있다고 한다. State Board of Control, “Hazardous Substance Compensation Program” 5-6 (Nov. 1991). Kenneth A. Manaster/Daniel P. Selmi, State Environmental Law, § 9.40. fn. 24에서 재인용.

특정 수질오염물질, 유해폐기물, 유독오염물질, 유해화학물질 등을 의미한다.³²⁾

한편 동법에서는 “유해물질”에 포함되지 아니하는 것으로서 두가지 유형을 규정하고 있는데 첫 번째 유형으로는 원유, 천연가스, 천연가스용액, 액화천연가스 혹은 연료용으로 사용가능한 합성가스 등을 들 수 있으며 두 번째 유형으로는 지하저장고나 저장실 혹은 맨홀로부터 하수구 혹은 우수관으로 유입되는 非독성, 非가연성, 非부식성 빗물을 들고 있다.³³⁾

(2) 방출(release)

동법에서는 오염물질 방출의 다양한 행태를 널리 포괄하여 개념하고 있는데 (“spilling, leaking, pumping, pouring, emitting, emptying, discharging, injecting, escaping, leaching, dumping, or disposing into the environment”) 다만 작업장에서의 방출이나 자동차, 철도, 항공기 등으로부터의 방출, 원자력에너지법상의 핵관련 사고로 인한 방출 등은 동법상의 방출로부터 제외함으로써 동법의 적용대상으로 배제하고 있다.³⁴⁾

다. 보상 규정

32) 동법 제2조 § 25316에 따른 유해물질 개념의 상세는 다음과 같다. ① 연방청정공기법(Clean Air Act : 미연방법전 (U.S.C.) Title 42 Section 7412)에 따라 열거된 유해한 대기오염물질 (any hazardous air pollutant) ; ② 연방수질오염방지법(Federal Water Pollution Act : 연방법전(U.S.C.) Title 33 Section 1321(b)(2)(A))에 따라 지정된 물질 ; ③ CERCLA (42 U.S.C. Sec. 9602) Section 102에 따라 지정된 요소, 복합물, 혼합물, 용액, 혹은 물질 (any element, compound, mixture, solution, or substance); ④ 미연방법전 (U.S.C.) Title 42 Section 6921에 따라 열거되었거나 동법규정하에 확인된 특성들을 띤 유해폐기물, 다만 고체폐기물처리법(Solid Waste Disposal Act (42 U.S.C. Sec. 6901 et seq.) 에 의해 당해 폐기물의 규율이 의회입법으로 정지된 폐기물은 제외한다 ; ⑤ 미연방법전 (U.S.C.) Title 33 Section 1317(a)에 따라 열거된 유독오염물질 (toxic pollutant) ; ⑥ 미연방법전 (U.S.C.) Title 15 Section 2606에 따라 미연방환경보호청(United States Environmental Protection Agency)의 행정관이 조치를 취한 긴급성 유해화학물질 (imminently hazardous chemical substance) ; ⑦ 동법 § 25117 및 25115에서 각각 정의하고 있는 유해폐기물 혹은 극히 유해한 폐기물 (hazardous waste or extremely hazardous waste) 가운데 명시적으로 적용이 배제되지 아니한 것들을 의미한다.

33) 동법 제2조 § 25317.

34) 동법 제2조 § 25320-25321.

동법상의 보상관련 규정의 구조를 보면 먼저 법에서 정하고 있는 요건을 갖춘 자의 신청에 대하여 관할 위원회가 보상 여부와 보상액에 대하여 결정을 하되 지급되는 보상의 범위에 대해서는 입법자가 그 상한을 설정해 두는 모습을 취하고 있다. 보상요건으로서 유해물질의 방출원(source of release) 자체를 확정할 수 없거나 혹은 유책당사자를 확정할 수 없을 것, 혹은 (유책당사자가 확정할 수 있다하더라도) 유해물질 방출에 책임 있는 것으로 판시된 당사자에 대하여 판결의 일부 혹은 전부를 집행할 수 없어 법에 따른 피해의 전보가 이루어지지 않을 것, 피해자가 먼저 유책당사자에게 피해배상을 문서로써 청구하고 이에 대해 유책당사자가 배상의 전부 혹은 일부를 거부하였을 것 등이 요구되고 있다.³⁵⁾

피해자가 보상위원회³⁶⁾에 보상신청을 할 때에는 일정 사항이 기재된 문서로써 하여야 하는바, 이에선 신청인이 선서에 의한 진실성 확인(sworn verification of claims) 규정, 건강 피해나 질병 혹은 수입손실의 원인이 되었다는 주장하고 있는 유해물질의 방출에 대한 충분한 기술 및 이러한 기술을 뒷받침하는 행정청 측의 적절한 증거, 보상신청일 이전 5년간 주소 및 주거일자에 관한 신청인측 확인, 보상신청일 이전 5년간 신청인의 병력에 대한 확인서 및 신청인이 주장하는 건강 피해 혹은 질병과 그에 대한 비용의 확인서 (동 확인서는 병원, 내과 의사 혹은 기타 유사격 의료당국이 발급한 것이어야 한다), 일실임금 혹은 일실소득을 추산하기 위한 목적으로서 과거 3년간 연방소득세정산내역으로 보고된 신청인의 소득 등이 기재되어야 한다. 보상신청은 손실을 알게 된 날부터 3년 이내에 제출되어야 한다.³⁷⁾ 또한 보상신청의 일부로서 허위의 정보를 악의로 제공하거나 혹은 제공하도록 야기한 경우에는 경범죄(misdemeanor)에 해당하며 5천 달러 이하의 벌금에 처해지거나 혹은 일년 이내의 구금에 처해지거나 혹은 양벌이 병과될 수 있다.³⁸⁾

보상위원회가 내리는 모든 결정은 문서로써 하며 모든 관계 당사자들에게 고지되어야 하고 보상신청이 있는 후 90일 이내에 내려져야 한다. 다만 보상신청과 관련된

35) 동법 제7조 § 25372.

36) 보상에 관한 동법 제7조에서 사용되고 있는 “위원회”는 주통제위원회(State Board of Control)를 의미한다. 동법 제7조 § 25370.

37) 동법 제7조 § 25376.

38) 동법 제7조 § 25373.

모든 당사자들이 문서로써 당해 기간의 연장에 동의한 경우에는 예외이다. 보상 및 보상액 결정으로 귀결된 절차에 참여한 일방 당사자가 동 결정에 대한 사법심사를 구하는 것과 관련하여서 동 결정은 최종적인 행정작용(final agency action)으로 간주된다.³⁹⁾

동 위원회가 보상결정을 내리는 경우 보상범위는 다음과 같다. 먼저 의료비의 경우 원칙적으로 3년간의 의료비 전액에 대하여, 일실소득의 경우 3년간의 일실소득의 80퍼센트에 해당하는 액수에 대하여 보상을 받을 수 있다. 또한 재산상 손실의 경우에는 오염물질로 말미암아 주거에 부적절하게 된 자가점유 부동산의 가액 전액과 행정청의 소개명령에 따른 주거비용 전액에 대하여 보상을 받을 수 있다.⁴⁰⁾ 한편 의료비에 대해서는 최고한도가 없으나 일실소득보상에 대해서는 연간 평균 15,000달러의 한도가 설정되어 있다.⁴¹⁾

라. 다른 구제들과의 관계- 이중배상 금지

동법에 따른 행정적 보상은 동일한 피해에 대한 기타의 손해배상(indemnification) 혹은 상환(reimbursement)을 배제하며 기타의 손해배상 혹은 상환은 동법에 따른 행정적 보상을 배제한다. 신청인이 관련 조항에 따라 보상을 이미 지급받고 난 후 민사소송 혹은 행정소송을 통하여 일방 당사자로부터 모종의 보상을 받은 경우, 신청인은 주계좌로부터 수령한 보상액과 등가액을 주 계좌로 상환하여야 할 의무를 지게 된다. 주 검찰총장은 신청인에 대하여 당해 신청인이 주계좌로 상환하여야 할 의무가 있는 액수를 청구하는 소송을 제기할 수 있으며 상환이 이루어질 때까지 주는 신청인이 채권자인 판결이나 보상(judgment or award)과 관련하여 선취특권(lien of first priority)을 가진다.⁴²⁾

마. 보상기금창설 및 재원마련⁴³⁾

39) 동법 제7조 § 25374.

40) 동법 제7조 § 25375.

41) 동법 제7조 § 25375.

42) 동법 제7조 § 25378.

이상의 인적, 물적 피해에 대하여 관할위원회가 보상결정을 한 경우 보상금은 주 유독물질통제계좌⁴⁴⁾로부터 지급되는데 주 의회는 매년 주 계좌로부터 최고 2백만달러 (\$2,000,000)를 동 위원회가 동법 제7조에 따른 보상금을 지불하는 데 사용하도록 예산을 배정할 수 있다.⁴⁵⁾ 한편 캘리포니아 주 보건안전법전(Health and Safety Code)이 정하고 있는 유독물질통제계좌는 주 의회가 동 계좌에 배정하는 예산 이외에도 유해물질의 생성, 사용, 보관 등을 수행하는 다양한 종류의 영업에 대해 부과되는 부과금(annual fee)⁴⁶⁾, 오염물질의 제거 및 복구조치와 관련하여 부과된 부과금⁴⁷⁾, 혹은 동법에 따라 징수되는 벌금 혹은 제재금⁴⁸⁾ 등을 토대로 하여 재원을 마련한다.

바. 구상권

동법 제7조에 따른 행정적 보상이 이루어지면 유책당사자로부터 손실을 회복할 수 있는 신청인의 모든 권리에 대해서는 주가 대위권을 취득하게 된다. 동 위원회의 요청에 의하여 검찰총장은 캘리포니아 주민의 이름으로 동법 제7조에 따른 손실보상으로 지급된 금액을 유책당사자에 대하여 청구하는 소송을 제기하여야 한다. ⁴⁹⁾

43) Cal. HSC §25173.6(a).

44) 유독물질통제계좌(Toxic Substance Control Account)는 Cal. HSC. § 25173.6(a)에 따라 설치된다.

45) 동법 제7조 §25381(c).

46) 캘리포니아 주 보건안전법전 § 25205.6에서는 유해폐기물(hazardous waste)을 포함하는 유해물질(hazardous material)을 사용(use), 생성(generate), 보관(store)하거나 혹은 활동을 수행하는(conduct activity)등 유해물질과 관련한 다양한 형태의 영업에 관하여 소관 행정청이 영업의 규모에 따라 차등을 두어 매년 부과금(annual fee)을 부과할 수 있음을 규정하고 있다. 예컨대 종업원 50인 이상 75인 미만 사업장인 경우 1998년 기준으로 200달러를, 종업원 75인 이상 100인 미만 사업장인 경우 350달러를, 종업원 100인 이상 250인 미만 사업장인 경우 700달러를, 종업원 250인 이상 500인 미만 사업장인 경우 1500달러를, 종업원 500인 이상 1000인 미만 사업장인 경우 2800달러를, 종업원 1000인 이상 사업장인 경우에는 9500달러를 부과받게 된다. 이러한 부과액은 주형평위원회(State Board of Equalization)가 매년 생활비 증감 등을 고려하여 조정할 수 있다.

47) 캘리포니아 주 보건안전법전 §25187.2에 따라 징수되는 부과금(fee)으로서 이들 부과금이 동법 6.8장 혹은 6.85장에 따른 제거 및 복구조치 감독비용인 경우.

48) 캘리포니아 주 보건안전법전 6.5장 (chapter), 6.8장 혹은 6.85장에 따라 징수되는 벌금 혹은 제재금 (fines or penalties).

49) 동법 제7조 §25380.

3. 미네소타 주

가. 개관

미네소타 주에서는 1985년 주 법률⁵⁰⁾을 통해 유해물질보상계좌(Harmful Substance Compensation Account) 및 유해물질보상위원회(Harmful Substance Compensation Board)를 창설하였다. 이 계좌는 광범위한 유해물질들과 관련하여 동 위원회가 인정하는 보상금을 지급하는 데 그 주된 존재목적을 두고 창설되었다. 1985년 법 제정당시 동 위원회에는 유관기관에의 정보제출요청권 등 신청사건을 조사하고 결정을 내리기 위해 필요한 권한들이 부여되었는데⁵¹⁾ 그 후 2002년의 법개정을 통하여 유해물질보상위원회의 설치 근거 규정인 115B. 27조는 폐지되고 보상결정 권한은 오염통제청(Pollution Control Agency)에게 부여되었다.⁵²⁾

동법은 유해물질로 말미암은 인적 피해라 하더라도 노동재해보상을 통해 구제받을 수 있는 경우라든가 혹은 소비용 생산품의 소비로 말미암은 인적 피해의 경우에는 동법상의 기금(복구기금 remediation fund)에 의한 보상 대상에서 제외하고 있다. 동법은 보상내용으로는 인적 피해와 관련된 의료비용, 일실소득(일개월당 2,000달러 혹은 일년당 24,000달러를 넘지 아니하는 범위내에서 일실소득 혹은 일실임금의 최고 3분의 2에 해당하는 금액), 및 일정한 요건하에서 사망조위금의 지급을 규정하고 있다. 동법에서는 동법에 따른 보상청구와 재판을 통한 불법행위로 인한 손해배상청구가 중첩될 것을 우려하여 신청인이 손해배상에 관하여 제소 전 혹은 재판상 화해를 한 경우에는 동일한 손해에 대하여 보상을 신청할 수 없도록 규정하고 있다.⁵³⁾

50) Minn. Stats. Ann. § 115B. 동법 115B.01에서 115B.20 까지의 규정을 미네소타 주 “환경대응 및 책임법(Environmental Response and Liability Act)”이라고 하는데 약칭하여 MERLA라고 불린다.

51) 1985년 제정 당시 동법상의 보상결정권한은 유해물질보상위원회(Harmful Substance Compensation Board)에게 부여되어 있었는데 동 위원회는 주지사가 주 의회의 동의를 얻어 임명하는 5인의 위원으로 구성되어 있었다. 위원은 비상임으로서 임기는 6년이었으며 5인 가운데 3인의 위원에 관해서는 관련 자격요건이 법령상 규정되어 있었고 2인의 위원은 일반 시민들 가운데 임명되었다. Kenneth A. Manaster/Daniel P. Selmi, State Environmental Law, § 9. 40. fn. 9. 참조.

52) 동법 115B. 28.

53) 동법 115B.31(1).

또한 민사상 손해배상청구 소송에서 승소판결을 받은 경우에도 보상신청을 할 수 없으나 예외적으로 판결의 전부 혹은 일부가 집행불능인 경우에는 보상신청을 할 수 있다. 역으로 동 기금으로부터 보상금을 수령하였다면 신청인이 재판을 통해 민사상 손해배상을 받는 것은 차단된다.⁵⁴⁾

나. 적용범위

(1) 유해물질의 개념

동법은 “유해 물질(harmful substance)”에 대하여 「연방수질오염방지법」상의 수질 오염물질, 「연방청정공기법」에서 정하고 있는 대기오염물질, 유해폐기물 등으로 개념규정하고 있는데 동법의 유해물질 개념은 캘리포니아의 법제와 거의 대응관계를 이루고 있다.⁵⁵⁾

(2) 배출의 개념

동법에서도 캘리포니아 주의 입법례와 거의 유사하게 배출(release)의 태양을 다양하게 예시하고 있는데 다만 자동차, 철도, 항공기 등의 배기물질로부터 나오는 방출물, 원자력 에너지법상의 핵사고로 인한 방출 등에 대해서는 동법상의 배출 개념에 포함되지 않는 것으로는 규정하고 있어 캘리포니아 주의 입법례와 유사한 규율을 마련하고 있다.⁵⁶⁾

54) 동법 115B.32(1)(b), (3).

55) 동법 115B.25 Subd. 7a. 동법에 따른 유해물질의 상세는 다음과 같다. 연방수질오염방지법 (United States Code, title 33, section 1321(b)(2)(A))에서 정하고 있는 상업적 화학물질; 연방 청정공기법 (United States Code, title 42, section 7412)에서 정하고 있는 유해한 대기오염물질; 유해 폐기물(유해폐기물(Hazardous waste)의 개념은 동법 115B.02, subdivision 9.에서 정하는 바에 따른다. (동법 115B.25. Definitions subd. 7b. ; 동법 section 115C.02, subd. 10에서 정하고 있는 식유; 동법 제18B장에서 정하고 있는 살충제, 혹은 제18C장에서 정하고 있는 비료, 식물영양제, 혹은 토양영양제.

56) 동법 115B.25 Subd. 9. 동조에 따른 적용제외영역은 다음과 같다. 자동차, 철도, 항공기, 배, 혹은 수송관 펌프장 엔진의 배기물질로부터 나오는 방출물; 1954년 원자력 에너지법 Atomic Energy Act of 1954 (42 U.S.C. Sec. 2011, et seq.)가 정의하고 있는 바로서의 핵사고(nuclear incident)로 인한 오염원, 부산물, 혹은 특정 핵물질의 방출로서 그러한 방출이 미연방법전 Title 42 제2210조에 따른 핵규제위원회 (Nuclear Regulatory Commission)가 정하는 재정적 보호와 관련한 요건의 적용대상인 경

다. 보상 규정

유해물질로 인한 인적 피해에 대하여 행정적 구제기금으로부터의 보상을 신청하려면 신청인은 몇가지 요건들을 신빙성 있게(it is more likely than not) 입증하여야 한다. 먼저 신청인은 자신이 유해물질에 노출된 적이 있다는 점, 당해 물질이 소재하였던 시설로부터의 유해물질 방출로 말미암아 자신이 일정 양과 일정 기간동안 노출되었다고 봄이 상당하다는 점, 자신이 입은 인적 피해(personal injury)가 당해 유해물질에 노출로 인하여 야기될 수 있거나 혹은 상당한 영향을 받을 수 있는 경우라는 점 등을 입증하여야 한다.⁵⁷⁾

한편 동법은 인적 피해의 개념에 대하여도 별도의 규정을 두고 있는데 이에 따르면 인적 피해란 암, 신경계이상 혹은 신체상의 불구와 같은, 의학적으로 검증된 만성 질환이나 진행성 질환, 질병 혹은 사람 및 그 자손의 재생산기능의 불량을 포함하는 장애 또는 사망, 혹은 당해 인적 피해가 일회성 노출 혹은 제한적 노출 후 전형적으로 급성 현출되는 질병임이 의학적으로 증명된 경우로서 유해물질 배출책임자의 신원이 불명인 경우 혹은 상당한 주의에도 불구하고 그 배출책임자를 결정할 수 없는 경우 혹은 그 소재를 파악할 수 없는 경우 혹은 당해 유책당사자를 상대로 하는 판결의 집행이 전부 혹은 일부 불능인 경우를 의미한다.⁵⁸⁾ 또한 동법에서는 캘리포니아 법과 마찬가지로 건강 피해가 노동재해보상의 대상이거나, 신청인의 소비자용 생상품 사용으로 인하여 발생하였거나, 미네소타 주의 지역적 경계 이외에서 발생하였거나 혹은 인적 피해에 신청인이 책임이 있는 경우 및 인적 피해가 동 소정의 질환들⁵⁹⁾ 이외의 급성질환인 경우에는 보상대상에서 제외하고 있다.⁶⁰⁾

보상금 지급결정권한은 앞서 언급한 바와 같이 2002년 이후 오염통제청(Pollution

우 ; 미연방법전 Title 42의 Section 7912(a)(1) 혹은 7942에 따른 1978년 우리늄발전소 방사능통제법(Uranium Mill Tailings Radiation Control Act)에 따라 지정된 처리원(processing site)으로부터 나온 오염원, 부산물 혹은 특정 핵물질인 경우 ; 오염통제청 규칙에 따라 허용되는 저장고로부터 석유의 방출 혹은 계획된 환기 ; 그 밖에 살충제, 비료, 식물 및 토양축진제의 용도에 따른 사용.

57) 동법 115B.33. Subd. 1.

58) 동법 115B.30. Subd. 1 (a).

59) 동법 115B.30. Subd. 1 (a).

60) 동법 115B.30. Subd. 1 (b).

Control Agency)에게 부여되어 있는데 동 행정청은 보상신청 형식 및 절차, 조사절차 등을 규율하는 행정규칙을 제정하고 보상절차의 활용가능성에 대하여 널리 알리고 보건부(Department of Health), 오염통제청, 미네소타 주립대학교 의과공중보건대학 및 의료계와 협의하여 유해물질 노출과 관련성 있는 인적 피해들에 관한 데이터를 수집·분석하여 이를 공중의 이용에 제공하고 매년 12월 31일 주지사와 주 의회에 년차 보고서⁶¹⁾를 작성하여 제출할 의무를 지고 있다.⁶²⁾

인적 피해로 인한 보상의 범위는 인적 피해와 직접 관련된 의료비, 일개월당 2,000달러 혹은 일년당 24,000달러를 넘지 아니하는 범위내에서 신청인의 일실소득의 최고 3분의 2 및 일정 요건하의 사망조위금 (death benefits to dependents)에 이르고 있다.⁶³⁾ 기금에 의한 보상액과 사망조위금은 각각 250,000불을 초과할 수 없다. 신청인의 피해액을 산정함에 있어서는 동일 피해에 토대하여 신청인이 수령한 보험금이나 사회보장성 지급금 및 행정청이 지급한 긴급구호금 등은 공제하여야 한다. 또한 신청에 대한 중국결정절차가 계류되어 있으며 당해 신청이 인용될 개연성(probably)이 있고 즉시 지급이 이루어지지 않는다면 신청인에게 증대한 곤경이 발생할 경우, 긴급상황(emergency basis)에서 동 행정청은 상당한 일부 보상을 허용할 수 있다.⁶⁴⁾

라. 다른 구제들과의 관계

보상 대상이 되는 인적 피해에 대하여 유책당사자와 제소전 혹은 소송상 화해를 하거나 승소판결의 경우에는 동일한 인적 피해에 관하여 동 기금으로부터의 보상신청을 제출할 수 없다. 다만 승소판결의 전부 혹은 일부를 유책당사자를 상대로 하여 집행할 수 없는 경우에는 예외이다.⁶⁵⁾

61) 동 보고서에 포함되어야 할 사항들은 다음과 같다. (i) 데이터 수집과 관련한 행정활동의 요약; (ii) 실제 사건들로부터 행정청이 수집한 데이터로서 여기에는 사건의 숫자, 각 신청인이 수령한 실제 보상금, 및 노출기간과 유해물질의 유형과 관련한 사건 유형 및 보상된 상해의 유형을 포함하나 이에 한정되는 것은 아니며 신청인의 인적 사항은 제외된다. (iii) 동 행정청의 사무와 관련한 총 행정비용 및 (iv) 입법 개선방안, 추후 연구 혹은 기타 보상시스템 개선을 목표로 하는 제안점들. 동법 115B.28.

62) 동법 115B.28.

63) 동법 115B.34.

64) 동법 115B.36.

마. 보상기금 재원마련

보상재원이 되는 기금은 복구기금(remediation fund)을 의미한다.⁶⁶⁾ 동법 115B.25 에서 115B.37조에 따라 동 행정청이 인용한 보상금을 지급하기 위해 필요한 금액은 동 기금으로부터 동 행정청에게로 의회가 직접 예산배정을 하여야 한다. 동 행정청은 다음 회기에 주 의회에 보상신청내역을 제출하여야 한다.⁶⁷⁾

복구기금은 유해물질, 오염물질, 농업용 화학물질, 및 석유의 누출을 해결하기 위한 대응조치와 교정조치 등에 소요되는 공적 재원을 마련하기 위하여 주 재무부내에 특별 수익 기금(special revenue fund)으로 창설되며⁶⁸⁾ 다양한 종류의 정부 수입들이 동 기금에 예치되도록 함으로써 기금의 재원을 마련하고 있다.⁶⁹⁾

바. 구상권

주는 신청인이 동 기금으로 보상을 받은 손실에 대하여 유책당사자를 포함한 기타의 자로부터 손실을 구제받을 수 있는 신청인의 모든 제정법상 혹은 보통법상 권리를 대위한다. 주는 자신의 이름 혹은 신청인의 이름으로 대위소송을 제기할 수 있다. 주는 동일한 인적 피해 혹은 재산피해에 관하여 신청인 원고가 된 소송에서 사실심 이전에 원고가 당해 소송을 취하한 경우가 아니라면 대위소송을 제기하여서는 아니 된다.

65) 동법 115B.31. Subd. 1.

66) 동법 115B.25. Subd. 1a.

67) 동법 115B.26. Subd. 2.

68) 동법 115B.26. Subd. 1.

69) 동 기금에 예치되어야 하는 수입항목들은 다음과 같다. (1) 법 115B. 17, subd. 6 및 7조, 115B. 443, 115B. 444조 및 기타 법에 따라 반환된, 유해물질 혹은 오염물질누출과 관련한 대응비용 및 자연자원 피해액; (2) 법 115B. 17, subd. 14, 115B. 179 및 115C.03, subd. 9조에 따른 기술지원 혹은 기타 지원을 받은 자발적 당사자가 동 행정청 혹은 농업부에 지급한 금전; (3) subd. 2 소정의 목적들 중 그 어느 것을 위한, 연방교부금 이외의 출처에 의한 기부, 교부, 상환 혹은 예산배정금액; (4) 법 116.156조에 따른 세수 채권(revenue bonds) 판매액으로서 특별 채권이식계좌에 예치된 금액; (5) 동 기금에 부가된 이자.

III. 맺음말

민사상 불법행위책임은 환경오염으로 인한 인적 피해의 구제수단으로 활용되어온 전통적 구제수단이기도 하나 배상책임을 인정하기 위한 전제로서 오염원을 확정하고 오염원과 피해간의 인과관계 및 가해자의 과실을 입증하기 어렵다는 문제가 있다. 그 대처방안으로서 일부 환경 법령에서 무과실 책임을 도입하였으나 그럼에도 불구하고 인과관계의 입증곤란은 피해자가 구제를 받는 데 결정적인 장애물로 작용하고 있다. 민사법 이론과 판례상으로 인과관계의 입증을 완화하여 피해자 구제를 충실히 하여야 한다는 의견들은 글로벌 경제의 맥락에서 자국 기업의 경쟁력에 미칠 부정적 영향을 우려하는 정치적 목소리나 ‘쓰레기 과학(junk science)’ 지식 앞에서 과학적 인과관계에 관한 법원의 판단이 흐려질 수 있다는 우려의 목소리에 의해 압도되기 쉽다.⁷⁰⁾ 더 나아가 민사상 불법행위책임은 궁극적으로는 가해자의 배상여력에 그 실효성이 좌우되고 있다는 점에서 피해자의 충실한 구제에 취약점을 가지고 있다.⁷¹⁾ 이처럼 전통적인 민사상 불법행위 책임제도가 불완전하게 작동하고 있는 영역을 보완하기 위하여 일본과 미국의 일부 주에서는 유해물질 누출 등으로 말미암은 환경오염으로 야기된 인적 피해를 구제할 목적으로 행정적 보상기금제도를 실험적으로 마련하여 운용하였다. 미국 캘리포니아 주와 미네소타 주에서 채택하고 있는 행정적 보상제도는 과거 연방 차원의 CERCLA Superfund 301(e) 보고서에서 제안하였던 바와 같이 환경상의 유독물질 오염으로 인한 인적 피해에 대하여 행정적 구제기금으로

70) McGarity, *ibid.*, pp. 8-9.

71) 대부분의 국가에서 상업적인 책임보험회사들은 환경적으로 민감한 영업활동에 대한 보험제공을 회피하고 있고 환경적 위험에 대한 보험을 주로 일시적이고 우연한 오염으로 국한하고 있다. 미국에서는 1980년대 이후 환경책임보험이 발달하기 시작하였는데 이는 연방환경입법들에서 재정보증장치를 의무화하였기 때문인 것으로 분석되고 있다. 일반적으로 책임보험가입을 의무화하게 되면 논의의 초점이 보험가입자로부터 피해당사자에게 이전되며 여러 가지 점에서 통상적인 상업보험의 관행을 벗어 나는 쟁점들이 야기된다. 더불어 보험자에 대하여 피해자가 직접 소송으로써 청구할 수 있는 권리(right of direct action against the insurer)도 규정될 수 있는데 예컨대 미국의 경우에는 1990년의 석유오염법(Oil Pollution Act)에서는 제거비용과 손해배상에 관하여 보험회사를 상대로 직접 청구를 할 수 있는 규정이 마련된 바 있다. 유럽연합 환경책임지침(ELD)제정 과정에서의 의무적 환경책임보험의 도입 논의에 대하여는 이현수, “EU 환경책임지침(ELD)과 국내법 전환실태”, 『일감법학』 제17호, 2010. 2. 28. 308-309면.

써 보상하는 제도로써 피해자가 민사상 불법행위청구와 사이에서 원칙적으로 양자택 일적으로 활용할 있도록 고안되어 있다. 구제의 범위는 치료비와 일실소득의 일부에 그치고 있어 전통적인 민사책임의 경우보다 제한적이지만 간이·신속한 구제라는 절 차적 장점이 있는 것으로 평가되고 있다. 다만 연방 CERCLA Superfund 301(e) 보고 서에서 제안한 바 있는, 행정의 주도하에 이루어지는 인과관계의 과감한 추정은 채택 되지 않았다. 최근 우리나라에서도 2011. 1 이후 「석면피해구제법」이 실시되어 석면 오염으로 인한 인적 피해자들을 구제하는 제도를 가지게 되었다. 석면으로 인한 각종 질환의 경우 앞서 살펴본 '서명형 질병'으로서 과학적 인과관계의 입증에 비교적 어려움이 덜하다고 할 것이나 이른바 비서명형 질병의 경우에는 인과관계의 입증이 상대적으로 어렵다는 점에서 행정적 보상기금을 통한 구제의 경우에도 인과관계의 인정이 구제의 실질적인 폭을 결정하게 될 것이라고 예측할 수 있다. 그러나 다른 한 편으로는 이러한 행정적 구제기금에 의한 보상의 경우 통상 그 보상범위가 민사상 손해배상의 경우에 비하여 좁은 것임을 감안할 때 인과관계의 입증에 관하여서도 보 다 유연한 접근방식을 취하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 이들 행정적 기금을 통한 구제의 경우 기금의 재원은 대체적으로 유해물질 관련 산업에 대한 부담금이나 조세 등 공적 부담의 부과를 통하여 마련하는 방안이 고려되고 있는데 인적 피해를 가져 올 가능성이 있는 환경오염행위를 효율적으로 억제하기 위해서는 오염을 야기하는 개별 기업활동의 영업규모 뿐 아니라 당해 영업의 위험초래적 특성을 가능한 한 세 밀하게 반영하여 각출 부담을 차별화하는 것이 바람직할 것이다.

논문투고일 : 2011. 7. 18. 심사일 : 2011. 8. 18. 게재확정일 : 2011. 8. 22.

참고문헌

- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2008.
- 홍준형, 「환경법」, 박영사, 2005.
- 한국법제연구원, 「석면피해 예방 및 구제를 위한 법령·제도 연구」, 2009. 10.
- 박종원, “석면피해구제비용과 원인자책임원칙”, 「환경법연구」 제31권 제1호, 한국환경법학회, 2009.
- 이기춘, “환경법상 원인자책임원칙에 대한 소고 - 독일의 경찰책임원칙 수정경향의 반영을 중심으로 -”, 「환경법연구」 제24권 제2호, 한국환경법학회, 2002.
- 이승우, “유럽공동체지침안의 환경책임”, 「환경법연구」 제26권 제3호, 한국환경법학회, 2004.
- 이현수, “EU 환경책임지침(ELD)과 국내법 전환실태”, 「일감법학」 제17호, 건국대학교 법학연구소, 2010. 2.
- 한귀현, “환경손해에 대한 책임법제 - 유럽환경손해책임지침과 독일환경손해법안을 중심으로”, 「공법연구」 제35권 제1호, 한국공법학회, 2006.
- Marie-Louise Larsson, *The Law of Environmental Damage—Liability and Reparation*, Stockholm, 1999.
- Michael Faure/Albert Verheij, *Shifts in Compensation for Environmental Damage (Tort and Insurance Law)*, Springer, 2007.
- Daniel P. Selmi/Kenneth A. Manaster, *State Environmental Law*, West Publishing, 1998.
- Daniel A. Farber, “Toxic Causation”, 71 *Minn. L. Rev.* 1219, 1987.
- John O. Haley, “The Implication of Apology”, 20 *Law & Soc’y Rev.* 499, 1986.
- J. B. Ruhl, “Toxic Tort Remedies: The Case against the ‘Superduper Fund’ and Other Reform Proposals”, 38 *Baylor L. Rev.* 597, Summer 1986.
- Eric Thomas Larson, “Why Environmental Liability Regimes in the United States, the European Community, and Japan Have Grown Synonymous With the

- Polluter Pays Principle”, 38 Vand. J. Transnat'l L. 541, March 2005.
- Peter S. Menell, “The Limitation of Legal Institutions for Addressing Environmental Risks”, Environmental Law, Dartmouth, 2002.
- Alfred A. Marcus, “Compensating Victims for Harms Caused by Pollution and Other Hazardous Substances: A Comparison of American and Japanese Policies”, Law & Policy, Vol. 8 No. 2 April 1986.
- Thomas O. McGarity, “Proposal for Linking Culpability and Causation to Ensure Corporate Accountability for Toxic Risks”, 26 William and Mary Environmental Law and Policy Review 1, Fall 2001.
- Albert C. Lin, “Beyond Tort : Compensating Victims of Environmental Toxic Injury”, 78 Southern California Law Review 1439, September, 2005.
- Jeffrey Trauberman, “Statutory Reform of “Toxic Torts”: Relieving Legal, Scientific, and Economic Burdens on the Chemical Victim”, 7 Harvard Environmental Law Review, 177, 1983.
- John S. Forstrom, “Victim Without a Cause: the Missing Link Between Compensation and Deterrence in Toxic Tort Litigation”, 18 Environmental Law 151, Fall, 1987.
- Robert L. Rabin, “Some Thought on the Efficacy of a Mass Administrative Compensation Scheme”, 52 Maryland Law Review 951, 1993.

[Abstract]

Administrative Compensation to Personal Injury caused by
Hazardous Substance in Environmental Law

Lee, Hyon-Soo

The growing accumulation of hazardous substance in environmental context poses a tremendous threat to the health and safety of the citizen. Yet, for many reasons, existing tort law remedies generally provide a imposing barriers to success for tort victims to litigate against toxic polluters. To overcome the conventional tort law's inadequacy to compensate the victims, new approaches have been called for in Japan in 1970s and U.S. in 1980s. In U.S. the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980("CERCLA") created a Study Group to examine alternative regimes for compensating the victims who suffered injury due to non-occupational exposure to hazardous substances. The Study Group recommended that Congress enact legislation establishing a federal agency which would manage the compensation regime, providing rapid reimbursement of medical expenses and limited compensation(\$2000 per month cap) for loss of earnings. In order to be entitled to recovery, a claimant could refer to a "toxic substances document" prepared by a federal agency. In this regard, the difficulty of showing causal relationship between pollution exposure and personal injury could be substantially lessened. The fund from which compensation should be paid was proposed to be made through a special tax on petroleum and the generation of hazardous substances.

Unlike Japanese approach which provided most comprehensive administrative compensation scheme through "the Pollution - Related Health Damage Compensation Law of 1973", the Study Group's proposal got nowhere in federal level. However, at least two states had established an administrative compensation system for victims of toxic substances, that is, California's Hazardous Substance Account Act of 1981 and Minnesota's Environmental

Responsibility and Liability Act of 1985. These compensation schemes provide medical expenses, loss of earning to the victims of hazardous substance from administrative compensation fund and several merits on the rapid and easy compensation procedure. In contrast to the Study Group's proposal, a kind of formal hazard assessment document prepared by a state agency was not considered as a means of causation presumption.

주 제 어 인적 피해, 환경성 질환, 행정적 구제, 불법행위책임, 보상기금

Key Words personal injury, environmental disease, administrative compensation awards, toxic tort remedy, compensation fund