

국제환경법상 오염자부담원칙의 우리나라 환경법에의 수용*

박 병 도**

차 례

- I. 서 론
- II. 오염자부담원칙에 대한 일반적 고찰
- III. 오염자부담원칙의 국내적 적용
- IV. 오염자부담원칙을 규정하고 있는 국내 환경법의 주요 내용
- V. 결 론

[국문초록]

국제사회에서는 환경오염에 대한 책임소재에 관한 원칙으로 환경 관리규범 체계의 근간을 구성하고 있는 오염자부담원칙을 발전시켜 오고 있다. 이 원칙은 환경오염 비용과 그 결과 비용을 오염을 야기한 원인이자가 부담하여야 한다는 원칙이다. 환경오염유발 행위자가 오염을 방지하고 제거하기 위한 비용을 부담해야 한다는 원칙이다. 이러한 원칙은 원래 법원칙이라기보다는 환경오염 및 그 방지의 비용을 분담하고 자원 배분을 극대화하기 위한 경제정책상의 원칙으로 등장하였다. 오염자부담원칙은 오염방지 비용뿐만 아니라 오염의 피해복구에 소요되는 비용을 기본적으로 해당 환경오염의 원인제공한 자가 부담하여야 한다는 것이며, 최근에는 더 나아가 환경의 복원, 피해자의 구제, 오염회피 비용까지도 오염원인이자가 부담해야 한다

* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (KRF-2009-327-B00742).

** 건국대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

는 견해가 대두되고 있다. 오늘날 오염자부담원칙은 환경오염을 제거하기 위해 필요한 비용부담의 주체를 확인하고 부담의무를 부과한다는 의미의 비용부담에 관한 원칙으로 그 개념이 한정되지 않고, 환경보호에 대한 책임을 부담하게 하는 실질적인 원칙으로 이해되고 있다.

국제사회에서 오염자부담원칙이 등장하여 발전한 것은 OECD와 EU를 통해서이다. 이 원칙의 개념이 정확하게 구체적으로 의미하는 바가 무엇인지에 관해서는 논란이 계속되고 있으나, 1972년 이후 이 원칙에 관한 논의가 국제적 차원에서 꾸준히 제기되어 오고 있다. 오염자부담원칙의 현대적 이념은 스톡홀름인간환경회의가 개최된 1972년에 OECD에 의해 확립되었다. 이 원칙이 처음으로 공식화된 것은 1972년과 1974년의 OECD의 관련문서이고, 여기서 밝힌 오염자부담원칙에 대한 정의가 이후에 통상적으로 사용되고 있다.

이 논문의 목적은 국제환경법상 환경 관리규범의 근간을 구성하는 오염자부담원칙의 개념, 법적 성질과 이 원칙이 우리나라 환경법에 어떠한 내용으로 반영 또는 수용되어 있는지를 분석하는 것이다. 즉 이 논문은 먼저 국제환경법의 일반원칙 중에 하나인 오염자부담원칙의 개념, 구체적 내용 및 그 법적 성질에 대하여 고찰한다. 그리고 이러한 선행적 지식을 바탕으로 국제환경법상의 오염자부담원칙이 우리나라에서 어떤 방식으로 적용될 것인지를 국제법의 기본이론을 통해 살펴보고, 이를 바탕으로 국제환경법상의 오염자부담원칙이 현재 우리나라의 환경법에 구체적으로 어떻게 반영 내지 수용되어 이행되고 있는지 살펴보고자 한다. 본 논문은 국제환경법의 실질적 이행이란 관점에서 국제법의 국내적 수용과 관련한 국제법적 이론과 오염자부담원칙을 반영하고 있는 국내 환경법의 주요 내용을 분석하고자 한다.

I. 서론

국제사회에서는 환경오염에 대한 책임소재에 관한 원칙으로 환경 관리규범 체계의 근간이 되고 있는 오염자부담원칙(polluter-pays principle)을 발전시켜나가고 있다. 이 원칙은 환경오염 비용과 그 제거 비용을 오염을 야기한 원인자가 부담하여야 한다는 원칙이다.¹⁾ 다시 말해서 오염유발 행위자가 오염을 방지하고 관리하기 위한 비용

1) Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2nd ed., Cambridge Univ. Press,

을 부담해야 한다는 원칙이 오염자부담원칙이다.²⁾ 이 원칙은 국제환경법의 발전에 크게 영향을 주었던 1972년 스톡홀름 인간환경선언, 1982년의 세계자연헌장, 그리고 1992년의 리우환경개발선언과 다양한 환경관련 국제조약들에서 나타나고 있다.

환경문제는 시급한 현안문제이고 실천이 확보되어야 할 문제이기 때문에 국제적 차원에서뿐만 아니라 국내적 차원에서 환경규범을 이행하는 것은 매우 중요하다. 우리나라 헌법 제6조 1항에 따르면, 우리나라가 비준·가입한 국제환경협약은 국내법과 동일한 효력을 갖는다. 따라서 우리나라에서 어떤 국제환경협약의 이행은 곧 우리나라에서 해당 협약의 국내적 적용을 통하여 이루어진다. 최근 국제사회에서 높아진 우리나라의 위상에 걸맞은 환경 선진국으로 자리매김하기 위해서는 시급한 환경문제를 다루고 있는 국제환경협약을 이행함에 본보기가 되어야 한다. 그러므로 국제환경협약의 국내적 적용문제를 실천적 담론으로 세우는 것은 매우 중요하다. 우리가 마음껏 들이킬 수 있는 맑은 공기, 마실 수 있는 깨끗한 물, 셀 수 없을 정도의 생물종의 다양성 그리고 형언할 수 없는 자연의 아름다움을 우리의 자손에게 물려주고자 한다면 지구가 처해 있는 심각한 환경문제에 대해 적극적이고 실제적인 해결책을 찾아야 하는데, 구체적으로는 국제환경법에서 담고 있는 기본원칙들 하나하나를 각국이 국내적으로 이행하기 위한 실효적 방법을 모색하는 것이 그 시발점이라 할 수 있다.

우리나라가 당사국으로서 참여하고 있는 어떤 국제환경협약을 성실히 이행하기 위하여 선행되어야 작업은 해당 국제환경협약의 내용을 파악하는 것이다. 우리나라는 환경 관리규범 체계의 근간인 오염자부담원칙을 담고 있는 다수의 국제환경협약에 가입하고 있어 당사국으로서 이를 이행해야 할 국제법상의 의무를 부담하고 있다. 그러므로 국제환경법의 일반원칙 중에 하나인 오염자부담원칙의 개념, 구체적 내용 및 그 법적 성질 등에 대한 정확한 이해가 필요하다. 이 글에서는 이러한 선행적 지식을 바탕으로 국제환경법상의 오염자부담원칙이 현재 우리나라의 환경법에 구체적으로 어

2003, p. 279; David Hunter, James Salzman, Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, New York Foundation Press, 2nd ed., 2002, p. 412.

2) Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogan to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002, pp. 21-60; Hans Christian Bugge, "The Polluter Pays Principle: Dilemmas of Justice in National and International Contexts," in *Environmental Law and Justice in Context*, Jonas Ebbesson and Phoebe Okowa (eds.), Cambridge University Press, 2009, pp. 411-427.

떻게 반영 내지 수용되어 이행되고 있는지 살펴보고자 한다. 즉 본 논문은 국제환경법의 실효적 이행이란 관점에서 오염자부담원칙의 개념, 구체적 내용, 법적 성질과 오염자부담원칙을 반영하고 있는 국내 환경법의 주요 내용을 분석하고자 한다. 국제환경법상의 오염자부담원칙의 국제법적 의미·효력과 우리나라 환경법에의 수용에 대한 분석은 국제환경법의 법규범성 제고와 국내 환경법을 국제적 수준에 부합되게 정비하기 위한 이론적 연구 작업에 해당하는 것이라고 볼 수 있다.

II. 오염자부담원칙에 대한 일반적 고찰

1. 오염자부담원칙의 개념

국제환경법(international environmental law)은 지구의 생물과 무생물의 보전을 그 목적으로 하는 많은 국제법규범들로 구성되어 있으며, 환경오염으로부터 지구생태계를 보호함을 그 목적으로 하고 있다. 따라서 국제환경법은 인간 활동으로 인하여 야기되고 인류와 기타 생물에 대하여 악영향을 주는 생태계의 변화를 규제하는 규범과 제도에 관한 법의 총체³⁾라고 정의할 수 있다. 이러한 국제환경법의 기본원칙⁴⁾ 중의 하나가 오염자부담원칙이다.⁵⁾⁶⁾

오염자부담원칙은 원래 법원칙이라기보다는 환경오염 및 그 방지의 비용을 분담하

3) Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law*, 3rd ed., Transnational Publishers, 2004, p. 1; L. Guruswamy, *International Environmental Law*, West Publishing Co., 2003, p. 1; Philippe Sands, *op. cit.*, p. 15; Patricia Birnie, Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2009, p. 2.

4) 국제환경법상 일반원칙에는 오염자부담의 원칙 이외에 타국에 환경손해를 야기하지 않을 책임의 원칙, 협력의 원칙, 예방의 원칙, 사전주의의 원칙, 공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙, 지속가능한 발전의 원칙 등이 있다(노명준, 「신국제환경법」(서울: 법문사, 2003), 73-89면 참조; 김홍균, 「국제환경법」(서울: 홍문사, 2010), 59-104면 참조).

5) Philippe Sands, *op. cit.*, p. 279.

6) 이를 '원인자책임의 원칙'이라고 표현하기도 한다(천병태·김명길, 「환경법」(3판)(서울: 삼영사, 2004), 48-52면 참조; 박군성·함태성, 「환경법」(2판)(서울: 박영사, 2006), 56-58면 참조; 강현호, 「환경법」(서울: 신훈사, 2011), 71면 참조).

고 자원 배분을 극대화하기 위한 경제정책상의 원칙으로 등장하였다.⁷⁾ 즉 오염자부담원칙은 오염이 발생하였을 때 이에 대한 책임을 규명하여 배상하는 원칙이 아니라 오염통제비용의 배분을 위한 원칙이었다.⁸⁾ 따라서 원래 오염자부담원칙이 등장했던 초기에 이 원칙은 오염통제를 위한 비용에 관한 원칙이었지 환경오염이 발생한 경우 그에 대한 원인을 규명하여 책임자에게 배상하도록 하려는 원칙은 아니었다.⁹⁾ 이러한 오염자부담원칙은 행위의 편익(advantages)을 취한 자가 그와 관련한 불이익(disadvantages)을 부담하여야 한다(*ubi emolumentum, ibi onus*)는 법언(法諺)에 근거하고 있다.¹⁰⁾

오염자부담원칙의 개념을 좀 더 구체적 살펴보면, 이 원칙은 오염발생에 책임이 있는 자가 그 원상회복을 위한 방지비용과 제거비용을 부담해야 한다는 원칙으로¹¹⁾ 보조금 없이 정부당국이 만족할 정도로 환경상태를 유지하는 것을 보장할 수 있도록 조치를 취하는데 필요한 비용을 부담해야 한다는 것을 의미한다. 이 원칙은 오염자가 자신의 부담으로 오염을 통제해야 하고 또한 그러한 목적을 달성하기 위한 조치를 취하는데 필요한 비용을 부담해야 한다는 것이다.¹²⁾ 그러한 조치를 취하는데 드는 비용에는 상품 및 용역과정에 드는 비용도 포함된다.¹³⁾ 물론 이때 부담해야 할 비용은 환경오염의 방지와 제거를 위한 비용을 포함한다. 이 원칙은 환경오염의 방지와 제거 및 오염으로 인한 피해의 구제에 대하여 누구에게 책임을 물을 것인가에 관한 기준으로, 오염원인의 제공자

7) U. Kettlewell, "The Answer to Global Pollution? A Critical Examination of the Problems and Potential of Polluter-Pays Principle," *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 3, No. 2, 1992, p. 431.

8) Sanford E. Gaines, "The Polluter-Pays Principles: From Economic Equity to Environmental Ethos," *Texas International Law Journal*, Vol. 26, 1991, p. 468.

9) 정인섭, 「신국제법강의」(제3판)(서울: 박영사, 2012), 637면.

10) Tarcisio Hardman Reis, *Compensation for Environmental Damages under International Law*, Kluwer Law International(Wolters Kluwer), 2011), p. 164.

11) Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *op. cit.*, p. 266; Philippe Sands, *op. cit.*, p. 279.

12) OECD Joint Working Party on Trade and Environment, "The Polluter-Pays Principle as it relates to International Trade," COM/ENV/TD(2001)44/final, 2002, p. 12.

13) P. W. Birnie and A. Boyle, *International Law and the Environmental*, Oxford: Clarendon Press, 1992, p. 109; 노명준, "국제환경법의 원칙," 「환경법연구」, 제24권 1호, 한국환경법학회, 2002. 383면; 이재곤·김정건, "국제환경법원칙의 한국환경법규예의 수용에 관한 연구," 「국제법학회논총」, 제42권 제2호, 대한국제법학회, 1997. 144면.

또는 그 영향권 내에 있는 자의 행위나 물건으로 인해 환경오염이 발생한 경우 그러한 오염원인의 제공자가 당해 오염의 방지·제거에 대한 책임을 져야 함은 물론, 당해 오염의 방지·제거 및 피해구제에 필요한 비용도 부담해야 한다는 것이다.¹⁴⁾ 생각건대, 이 원칙은, 엄격한 의미로 말하면, 적절한 환경 규제를 통하여 오염자에게 예방비용을 부담하게 하는 것이고, 넓은 의미로 말하면, 예방적 조치를 취하더라도 회피할 수 없는 환경 오염세(pollution taxes) 및 보상의 지불을 확립하는 것이다.¹⁵⁾

오염자부담원칙은 특정한 환경오염의 피해를 특정한 사람이나 단체에게 귀속시키고, 환경피해를 제거하고 감소시키는 비용을 누가 부담할 것인가를 결정하여 국가 경제 전체적인 효율성을 제고시키기 위해 적용되는 원칙이다. 오염자부담원칙은 제한적인 자연자원의 실용적이고 가장 효율적인 이용을 장려하기 위하여 환경적인 고려를 하는데 가장 기본적인 도구이다. 또한 이 원칙은 생산과 소비과정에서 발생하는 오염과 관련된 비용을 시장가격에 포함시키는 역할을 하는데, 이는 모든 환경보호 프로그램에서 비용배분을 위한 기준으로 오염자부담원칙이 적용되어야 한다는 점을 의미한다.¹⁶⁾ 그리고 오염자부담원칙에는 환경자원의 합리적인 이용과 배분을 권장하는 동시에 국제무역이나 투자의 부작용을 방지하기 위해 오염방지에 필요한 비용을 오염자가 부담해야 한다는 사고방식이 반영된 것이다.¹⁷⁾ 여기서 알 수 있듯이 오염자부담원칙은 오염방지 비용뿐만 아니라 오염의 피해복구에 소요되는 비용을 기본적으로 해당 환경오염의 원인제공한 자가 부담하여야 한다는 것이며,¹⁸⁾ 최근에는 더 나아가 환경의 복원, 피해자의 구제, 오염회피 비용까지도 오염원인자가 부담해야 한다는 견해가 대두되고 있다. 이와 같은 내용이 반영되어 최근에는 오염자부담원칙은 환경오염을 제거하기 위해 필요한 비용부담의 주체를 확인하고 부담의무를 부과한다는 의미의 비용부담에 관한 원칙으로 그 개념이 한정되지 않고, 환경보호에 대한 책임을 부담하게 하는 실질적인 원칙으로 이해되고 있다.¹⁹⁾²⁰⁾

14) 홍준형, 「환경법」(제2판)(서울: 박영사, 2005), 104면.

15) Tarcisio Hardman Reis, *op. cit.*, p. 164.

16) Sumudu A. Atapattu, *Emerging Principles of International Law*, Transnational Publishers, Inc., 2006, pp. 456-460.

17) 이와 같이 오염자부담원칙은 경제학에서 오래 전부터 알려져 온 것으로, 시장경제의 기본적인 사고를 잘 반영하고 있다.

18) 이러한 맥락에서 오염자부담의 원칙을 '원인제공자원칙'이라고 말하기도 한다.

그리고 이 원칙을 더욱 정확히 이해하기 위해서는 첫째, 누가 오염자인가? 둘째, 이 때 부담하여야 할 비용은 어느 정도인가?에 대한 문제를 분석할 필요가 있다.²¹⁾ 먼저 오염자부담원칙을 시행하고자 하는 경우 반드시 누가 오염자인지를 결정해야 한다. 그 래야 오염비용을 부담해야 할 자가 누구인가를 결정할 수 있기 때문이다. “누가 오염자 인가?”라는 문제에 대하여 EC 이사회는 “직접 또는 간접으로 환경에 손해를 입힌 자” 또는 “그러한 손해를 야기하는 조건을 만드는 자” 혹은 “오염행위에 대한 책임이 있는 자로 오염물질의 방출을 초래하는 활동을 관리하는 자”로 정의하고 있다.²²⁾²³⁾ 그리고 집단적 오염자의 경우 EC는 정부가 경제적 효율성 및 행정적 효율성을 고려하고, 비용을 자체 비용으로 수용할 능력을 고려하여 비용을 배분하도록 권고하고 있다.²⁴⁾ 그리고 오염자부담 의무의 범위와 관련하여 어떤 비용을 어느 정도 부담해야 하는가에 대해서는 좁은 범위로 오염의 예방 및 규제 비용에 한정한다는 견해와 이러한 비용뿐만 아니라 유발된 오염의 제거 비용 및 적절한 환경수준을 유지하기 위한 오염규제 제도의 운영비용을 포함하여 오염피해에 대한 배상까지도 포함되어야 한다고 주장하는 견 해가 있다.²⁵⁾ 오늘날 일반적으로 국제사회에서는 후자를 반영하고 있다.

2. 오염자부담원칙의 발전과정

국제사회에서 오염자부담원칙이 등장하여 발전한 것은 OECD와 EU를 통해서이

19) 박기갑, “환경보호에 관한 국제법상의 문제,” 『환경오염의 법적 구제와 개선책, 박기갑 외(공저)(소 화, 1996), 130면.

20) 후술하는 바와 같이 우리나라 환경정책기본법도 오염원인자의 책임원칙을 비용부담의 기준으로 선언 하면서 또한 동 법 제5조에서는 실질적인 책임의 원칙으로서 오염원인자의 책임원칙을 도출할 수 있 는 근거를 제시하고 있다.

21) 김정건·장신·이재곤·박덕영, 『국제법』(서울: 박영사, 2010), 770면.

22) Council Recommendation of 3 March 1975 regarding Costs Allocation and Action by Public Authorities on Environmental Matters(75/436/Euratom, ESSC, EEC), p. 1.

23) 그런데도 오염규제비용은 오염자뿐만 아니라 그 오염자가 속해 있는 사회 또는 그 물질을 생산한 자 혹 은 그 물질을 소비하는 자에게 부담하게 할 수 있다(Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *op. cit.*, p. 214).

24) 김정건·장신·이재곤·박덕영, 앞의 책, 770면.

25) Charles S. Pearson, “Testing the System: GATT+PPP= ?” *Cornell International Law Journal*, Vol. 27, Issue 3, 1994, pp. 553-576 참조.

다.²⁶⁾ 이 원칙의 개념이 구체적으로 의미하는 바가 무엇인지에 관해 논란이 계속되고 있으나, 1972년 이후 이 원칙에 대해서 국제적 차원에서 꾸준히 제기되어 오고 있다. 오염자부담원칙의 현대적 이념은 스톡홀름인간환경회의가 개최된 1972년에 OECD에 의해 확립되었다.²⁷⁾ 이 원칙이 처음으로 공식화된 것은 1972년과 1974년의 OECD의 관련문서이고, 여기서 밝힌 오염자부담원칙에 대한 정의가 이후에 통상적으로 사용되고 있다.²⁸⁾ 즉 오염자부담원칙을 최초로 언급한 것은 스톡홀름인간환경회의가 개최되었던 1972년에 OECD 각료이사회가 채택한 '환경정책의 국제경제적인 측면에 관한 지도원칙에 관한 권고'²⁹⁾로, 이 권고³⁰⁾에서 오염방지 및 제거 비용을 오염자가 부담하여야 한다는 원칙을 세우고, 이를 오염자부담원칙이라 정의하였다.³¹⁾ 이 권고의 구체적인 내용을 보면, "오염방지와 부족한 환경자원의 합리적 이용과 국제무역과 투자에 있어서의 왜곡을 피하려는 목적으로 통제조치를 취하기 위한 비용의 배분원칙이 이른바 오염자 비용부담원칙이다. 이 원칙은 오염자가 공공당국이 환경을 받아들일만한 상태로 유지되는 것을 보장하기 위하여 결정한 상기 조치를 수행하는 비용을 부담하여야 한다는 것을 의미한다. 환언하면 이들 조치의 비용이 생산 그리고/또는 소비 과정에서 오염을 야기하는 상품 및 용역의 비용에 반영되어야 한다. 그들 조치는 국

26) Nicolas de Sadeleer, *op. cit.*, pp. 26-32; Sumudu A. Atapattu, *op. cit.*, pp. 443-451.

27) 오염자부담원칙 연혁은 일찍이 1930년대부터 두 가지 주요 해석을 근거로 하고 있다. 첫째는, 1932년 영국의 경제학자 Arthur C. Pigou에 의한 '복지경제학'(The Economics of Welfare)의 출판이다. 이 저서에서 저자는 특정한 활동과 관련된 부정적인 사회적 비용을 해결하기 위하여 세금을 신설할 것을 제안하였다. 둘째, 1937년 Trail Smelter중재 판정은 환경침해와 금전배상의 지불 간의 상당한 관련성을 확인하여 주었다(Tarcisio Hardman Reis, *op. cit.*, p. 163).

28) Sumudu A. Atapattu, *op. cit.*, p. 439.

29) Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of the Environmental Policies, OECD Doc. C(72) 128 (May 26, 1972); 11 ILM 1172(1972).

30) OECD의 주요한 규범은 결정(decision), 권고(recommendation) 및 기타 규범으로 구분된다. 결정은 회원국의 이행의무가 있는 규범이고 권고는 회원국이 적절하다고 판단할 경우 회원국에 이행의 고려 대상으로 제공되는 비구속적 규범이라 할 수 있다. 기타 규범에는 각종 지침(direction), 가이드라인(guideline) 등이 있다. 대체로 OECD 규범의 성격은 국제조약 보다 법적 성격, 즉 강제성이 약하나 선언적 규범보다는 강한 중간적 성격이라 볼 수 있다. 그러나 OECD 회원국들은 이러한 규범들을 국내입법에 참고하여 반영하고 있다(박찬호, 「OECD의 최근 기후변화대응에 관한 규범분석」, 한국법제연구원, 2010. 12. 30, 28-29면).

31) OECD 이사회의 권고의 법적 근거는 1960년의 OECD협약(Convention on the OECD) 제5조 b 항에 의한 것으로, OECD가 그 목적을 달성하기 위해 회원국에게 권고를 할 수 있다고 규정하고 있다.

제무역과 투자에 중대한 왜곡을 야기할 수 있는 보조금이 수반되지 않아야 한다”라고 밝히고 있다.³²⁾ 이어서 1974년에 채택한 ‘오염자부담원칙의 이행에 관한 권고’(Recommendation on the Implementation of Polluter Pays Principles)³³⁾에서 오염자부담원칙을 확장하여 오염방지 및 제거 비용뿐만 아니라 잔여오염물질로 인해 피해를 입은 자에 대해 오염자가 보상할 것을 국가가 명령한 경우에도 오염자부담원칙에 해당한다고 정의하였다. 또한 OECD는 오염자부담원칙이 오염예방과 규제비용을 배분하기 위한 수단임을 재확인하는 내용의 1989년 ‘우발적 오염사고에 대한 오염자부담원칙의 적용에 관한 권고’(Recommendation on the Application of the Polluter Pays Principles to Accidental Pollution)³⁴⁾에서 위험한 시설의 운영관리자가 당해 시설의 우발적인 사고의 방지와 감소를 위한 조치에 소요되는 비용을 부담하여야 한다고 권고하였다.

OECD가 관련 문서에서 제시한 오염자부담원칙의 성격은 첫째로 상품이나 용역의 가격에 환경보호에 관한 비용을 포함시켜야 한다는 이른바 외부적인 환경비용의 내부화(the internalization of environmental costs)되어야 한다는 것이고, 둘째로 국제무역이나 국제투자를 왜곡시킬 만한 정부의 보조금 사용을 제한하는 것이다. 따라서 OECD에 의한 오염자부담원칙의 정의는 기본적으로 경제적 성격을 강조한다.³⁵⁾ 다시 말해서 OECD는 오염자부담원칙이란 건전한 환경상태를 보장하는데 필요한 비용을 오염행위자가 부담하여야 한다는 것이다. 이는 환경을 수용 가능한 상태로 보존할 목적으로 공공당국이 환경오염을 방지하는 동시에 그러한 조치비용은 생산·소비시에 환경을 오염시키는 기업의 제품과 서비스 가격에 반영하여 하여야 한다는 것이다. 따라서 이 원칙은 오염희생자의 손해를 배상할 법적 책임을 오염원인자에게 부과하고, 자신의 비용으로 오염을 감소시키도록 요구하는 원칙이다.

현재 세계적으로 가장 철저하게 오염자부담원칙을 반영하고 있는 EU에서도 위의

32) 김정건·장신·이재곤·박덕영, 앞의 책, 769-770면.

33) OECD, Recommendation of the Council on the Implementation of the Polluter-Pays Principle, OECD Doc. C(74) 223 (November 14, 1974)

34) OECD, Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle to Accidental Pollution, OECD Doc. C(89) 88/Final (July 7, 1989)

35) Sanford E. Gaines, *op. cit.*, p. 463.

OECD의 권고 이후에 이 원칙을 도입하여 반영하고 있다. EC가 1973년 발표한 환경 실천계획(Programme of Action on the Environment)³⁶⁾에서 이 원칙을 채택하였고, 이후 1975년에 채택된 환경문제에 대한 정부당국의 조치에 관한 이사회 권고³⁷⁾는 공동체 차원에서 뿐만 아니라 각 회원국 내에서도 환경입법 시에 오염자부담원칙을 반영하도록 권장하는 내용을 담고 있었다.³⁸⁾ 1986년 단일유럽협정(Single European Act)³⁹⁾과 1992년의 마스트리트협정(Maastricht Treaty)⁴⁰⁾ 그리고 1997년 암스테르담 조약(Amsterdam Treaty)도 이에 관하여 규정하고 있다.⁴¹⁾

그리고 많은 환경관련 국제문서와 조약에도 오염자부담원칙을 규정하고 있다. 예를 들면, 1972년 스톡홀름선언에서는 이 원칙에 대한 규정이 없지만 1992년 리우선언⁴²⁾에는 관련 규정이 채택되었다. 즉 리우선언 원칙16은 “각국의 당국은 원칙적으로 오염자가 오염의 비용을 부담하여야 한다는 접근방법을 고려하여 환경비용의 내부화와 경제적 수단의 이용을 증진시키도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.⁴³⁾ 그리고 다수의 국제환경협약에 오염자부담원칙이 나타나고 있다. 1985년 ‘자연 및 자연자원의 보전에 관한 ASEAN협정’ 제10조(d), 1991년 알프스 보호를 위한 협약(Alpine협약) 제2조 제1항, 1992년 ‘국제수로와 국제호수의 보호와 사용에 관한 협약(Water협약) 제2조 제5항(b), 1992년 ‘발트해역 해양환경보호를 위한 협약’ 제3조 제4항, 1992년 ‘북동대서양 해양환경보호를 위한 협약’ 제2조 제2항(b), 1994년 ‘Danube강의 보호와

36) Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States Meeting in the Council of 22 November 1973 on the Programme of Action of the European Communities on the Environment, 1973 OJ C112.

37) Council Recommendation of 3 March 1975 regarding Costs Allocation and Action by Public Authorities on Environmental Matters(75/436/Euratom, ESSC, EEC)

38) Philippe Sands, *op. cit.*, p. 283.

39) Article 130R, para. 2.

40) Article 130S, para. 5.

41) 노명준, 앞의 책, 82-83면; 김홍균, 앞의 책, 102면.

42) 리우선언이란 1992년 브라질 Rio de Janeiro에서 개최된 UN환경개발회의(UNCED)에서 채택된 “환경과 개발에 관한 선언”(Declaration on Environment and Development)을 말한다.

43) 그런데 리우선언의 내용은 “원칙”(principle)이라는 용어대신 “접근”(approach)이라는 용어를 사용하고 있어 예외적 상황을 넓게 설정하고 있다. 또한 각국에게 ‘노력해야 할’ 의무를 부과할 뿐 이 원칙을 적용할 구체적이고 강력한 의무를 부과하고 있지 않다. 이렇게 크게 원칙이 약화 된 것은 개발도상국의 부정적인 입장을 반영했기 때문이다(이재곤·김정건, 앞의 논문, 145면).

지속가능한 이용을 위한 협력에 관한 협약' 제2조 제4항, 1994년 에너지헌장조약 제 19조 제1항, 1996년 '폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염의 방지에 관한 의정서'(런던담핑의정서) 제3조 2항 등이다. 그리고 1990년 '유류오염 대비, 대응 및 협력에 관한 협약'과 1992년 '산업재해의 국경을 넘는 영향에 관한 협약', 2001년 '잔류성유기오염물질에 관한 협약(스톡홀름협약)'은 각각 그 전문(前文)에서 오염자부담 원칙을 "국제환경법의 일반원칙"이라고 선언하고 있다. 직접적으로 이 원칙을 규정하고 있지는 않지만 1985년 '오존층보호를 위한 비엔나협약'과 1987년 '오존층 파괴물질에 관한 몬트리올의정서' 그리고 1992년 기후변화협약 등에서 환경오염물질의 배출량이 많았던 선진국들이 더 중한 의무를 부담하고 기술지전과 재정적 기여를 약속한 것에서도 이 원칙의 영향을 받았다고 평가할 수 있다.⁴⁴⁾

3. 오염자부담 원칙 개념의 확대

이제 오염자부담원칙은 산성비로 인한 피해문제, 화석연료사용 증가에 따른 지구 온난화 문제, 국경을 넘는 대기오염문제(transboundary air pollution) 등과 같이 지역 및 전지구적 성격을 가진 환경오염의 방지 또는 예방을 위한 국제적인 비용부담 논의에서도 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 오염자부담원칙이 국제적인 비용부담 원칙으로서 갖는 중요성은 '공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙'을 강조하면서 선진국에 한정하여 온실가스 저감의무를 설정한 1992년 기후변화협약 및 1997년 교토의정서상의 온실가스 저감의무 부담체계에서 명확하게 확인되었다.⁴⁵⁾

오염자부담원칙이 등장한 초기에 오염자의 부담의무의 범위는 오염방지 활동 혹은 환경오염 제거비용의 부담으로 이해되었으나, 이후에 점차적으로 오염자가 야기한 손해에 대한 배상책임으로 확대되었으며, 오늘날 오염자부담의 의미는 환경목적의 조세와 부과금을 포함하여 환경오염에 관련된 모든 비용의 지출 부담을 포함하는 것으로 확대되었다.⁴⁶⁾ 여기서 환경관련 부과금은 오염자 전체에게 귀속되는 환경오염 비용

44) 김정건·장신·이재곤·박덕영, 앞의 책, 771면.

45) 강상인·한화진·정영근·최대승, 「환경·무역 연계논의동향과 대응방안IV: 오염자부담원칙과 국제무역의 연계논의」, 한국환경정책·평가연구원, 2001, 5면.

46) OECD, Recommendation of the Council concerning the Application of the Polluter-Pays Principle

으로, 오염제거와 방지를 위해 부과된 목적세적 성격을 갖는다.⁴⁷⁾ 오염자부담원칙 개념의 확대과정에서 제시된 광의의 오염자 부담 개념은 오염방지 및 규제비용을 포함하여 오염결과로 발생하는 비용 중에 오염자가 부담하는 것이 합당하다고 여겨지는 오염피해의 보상비용 등 오염관련 비용 일체를 부담하는 것으로 이해되고 있다. 그리고 광의의 오염자부담원칙에 포함되는 환경부과금 또는 환경관련 조세는 직접적인 환경오염 방지비용에 결부된 것이 아니라 하더라도, 오염자로 하여금 상당한 추가적인 비용부담을 초래하여 환경보호에 대한 보다 확대된 유인동기를 제공한다는 점에서 환경보호를 위한 목적세와 동일한 기능을 수행한다고 할 수 있다.⁴⁸⁾

4. 오염자부담원칙의 법적 성질

오염자부담원칙이 법규범적 효력을 가진 국제환경법상의 확립된 하나의 법원칙으로 확립되었는지 여부에 대해서 논란이 되고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 다수의 환경관련 국제조약과 다양한 국제문서에 오염자부담원칙을 반영하고 있으며, 특히 OECD 회원국을 비롯하여 많은 국가에서 이를 국내적으로 수용하여 적용하고 있다. 그러나 현재 오염자부담원칙이 국제환경법상 확립된 법원칙인가에 대해서는 논란이 되고 있다.

(1) 국가관행

국제사회의 관행을 보면, 오염자부담원칙은 1972년 이후 OECD 이사회가 채택한 일련의 권고를 통하여 환경 관련 다양한 국제문서, 다수의 국제환경협약, 각국의 국내 환경정책 및 환경 관련법 규정 등에서 환경오염의 부담에 관한 기본원칙으로 폭넓게 채택되고 있다. 이와 같이 각국은 오염자부담원칙을 국내 환경정책과 국내 환경법에 수용하고 있으며 대다수 국가들에 공통적으로 적용되는 환경기준에 관한 주요 원칙으로 간주되고 있다.⁴⁹⁾ 이와 같이 오염자부담원칙을 규정하고 있는 국제환경협약들이

to Accidental Pollution, OECD Doc. C(89) 88/Final (July 7, 1989).

47) 강상인·한화진·정영근·최대승, 앞의 연구보고서, 6면.

48) 위의 보고서, 6면.

존재함에도 불구하고 특히 국가들은 오염의 모든 비용을 오염자가 부담해야 한다는 견해에 대하여 지지하지 않고 있다. 실제 오염자부담원칙의 법적 성질에 대해 국가들의 견해 차이는 여전히 존재한다. 이 원칙이 국제환경법상의 일반원칙으로 확립되었느냐에 대해서는 부정적인 견해가 우세하다.⁵⁰⁾ 대체로 대부분의 국가들은 이 원칙에 대한 공감대는 형성되어 있으나 이에 대해 법적 확신(*opinio juris*)까지 확립된 상태라고 보기 어렵다. 특히 많은 개발도상국들이 이 원칙을 실제로 적용하는 것에 대해 부정적인 견해를 나타내고 있다. 오염자부담원칙을 규정하고 있는 1992년 리우선언 원칙16의 내용이 1972년 OECD 권고나 EU의 관련 규정들에 비해 추상적인 표현으로 규정된 이유도 이러한 맥락과 무관하지 않다. 따라서 오염자부담원칙이 아직 관습법적 원칙으로 성숙되지 못하였다고 평가할 수 있다.

(2) 학설

오염자부담원칙을 일반적인 법원칙으로 보는 견해에 따르면, 이 원칙은 이미 다수의 국제문서에 반영되어 있으며 리우선언과 같이 전지구적 차원에서 대다수의 국가가 참여하여 동의한 문서에 국제환경법의 일반원칙으로 천명되어 있으며 또한 각국의 관행에 의해서도 수용되고 있다고 주장한다. 이와 반대로 이 원칙이 국제적 및 국내적 차원에서 도입되고 있는 것은 사실이지만 이 원칙은 경제학적인 원칙에 불과하며 아직은 법 원칙, 즉 국제관습법으로까지 발전되지 못했다는 견해가 있다.

앞에서 언급한 바와 같이 오염자부담원칙은 원래 하나의 법원칙이 아니라 환경오염이나 피해의 비용을 배분하기 위한 경제정책의 일종으로 제시되었던 것이지,⁵¹⁾ 법이론에 근거하여 도출된 것이 아니고 경제이론에 기초하여 생성된 것이라는 이유와 오염자가 부담해야 할 비용의 산정이 쉽지 않다는 점에서도 법원칙으로 확립되는데

49) 심영규, “주한 미군 반환기지 환경오염책임 문제에 관한 고찰” 『국제법학회논총』, 제53권 제2호, 대한국제법학회, 2008, 192면.

50) Veb P. Nanda and Pring, George. *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*. Transnational Publishers, 2003, p. 9.

51) Patricia Birnie and A. Boyle, *International Law and The Environment*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2002), p. 92; 김대순, 『국제법론』(제16판)(서울: 삼영사, 2011), 1136면; 노명준, 앞의 책, 82-83면; 김홍균, 앞의 책, 103-104면.

장애가 되고 있다. 즉 이 원칙은 본질적으로 경제학적 원칙에 불과하며 하나의 법원칙으로 성숙되었다고 보기 어렵고, 국내법적으로만 유효한 원칙으로서 국제법적인 차원에서 국가간의 관계나 책임 문제에 적용되는 것은 아니며, 이에 관한 일정한 차원에서 국가간의 관계나 책임 문제에 적용되는 것은 아니며, 이에 관한 일정한 국가관행의 성립도 발견할 수 없다는 점에서 아직은 국제관습법상 확립된 법원칙으로서 법적 지위를 획득하였는지 여부가 명확하지 않다는 것이다.⁵²⁾ 그리고 다자간 국제환경협약 중에는 이 원칙을 ‘국제환경법의 일반원칙’으로 명문화하고 있는 경우도 있지만, 이 경우에는 해당 협약의 당사국에게만 효력이 있을 뿐이므로 이러한 규정이 오염자 부담원칙이 국제환경법의 원칙으로 확립되었는지의 판단여부의 신뢰할 수 있는 근거로 삼기 어렵다는 견해가 우세하다.

(3) 국제판례

오염자부담원칙을 다루었던 국제판례가 매우 희소하기 때문에 판례의 경향을 통해 법원칙 성립 여부를 판단하기는 어렵다. 관련 국제판례를 살펴보면, 2004년 네덜란드와 프랑스 간의 라인강 염화물 오염방지협약에 관한 중재재판에서 오염자부담원칙이 국제법의 일부가 아니라고 판단하였다.⁵³⁾

(4) 소결

현재 오염자부담원칙의 법적 성질에 대한 국가간의 견해 차이와 학설상의 대립이 존재하고 있는 것이 사실이다. 종합해보면 결론적으로 오염자부담원칙이 국가간의 관계나 국가책임 문제를 다루는데 엄격하게 적용될 법원칙으로 성숙되었다고 보기 이른 것으로 판단된다.⁵⁴⁾ 그러나 많은 국가들이 자국의 환경법규에 이 원칙을 적용하고 있

52) Patricia Birnie and A. Boyle, *ibid.*, p. 92-93.

53) 정인섭, 앞의 책, 638면.

54) 또한 리우선언 제16원칙은 “국가당국은 오염자가 오염의 비용을 부담하여야 한다는 접근방법을 고려하여 환경비용 내부화와 경제수단의 이용을 증진시키려고 노력해야 한다.”고 선언하고 있다. 그러나 이 선언의 내용은 “원칙”(principle)이라는 용어 대신 “접근”(approach)이라는 용어를 사용하고 있어

는 것은 긍정적인 신호로 받아들일 수 있을 것이다. 즉 오염자부담의 원칙이 국제환경법상의 일반원칙으로 아직 발전되지는 못한 상태이고, 내재적으로 예를 들어 개발도상국과의 오염비용부담의 문제 등에 대해 견해의 차이가 있지만, 국제환경법 관련 국제법 문서에서 그 내용이 규정되었다는 점에서 그 중요성을 인정할 수 있다. 결론적으로 오염자부담원칙은 원래 하나의 법원칙이 아니라 환경오염이나 피해의 비용을 배분하기 위한 경제정책의 일종으로 제시되었으나, 현재는 환경피해의 책임에 관한 국내법·국제법의 발전에도 중요한 의미를 가지고 있다.⁵⁵⁾ 비록 오염자부담원칙은 원래 경제적 의미에서 출발한 원칙으로서 일반국제법상의 법적 지위와 규범적 효력, 국가간 환경오염 책임 문제의 적용가능성 등에 대해서는 여전히 논란이 있지만, 오늘날 환경오염의 방지·제거 및 그 피해의 구제에 대한 책임과 비용부담 문제에 관한 기본원칙으로서 폭넓은 국제적 지지를 얻고 있다.⁵⁶⁾ 생각건대, 현재 실제로 환경에 해로운 활동을 규제하는 효율적인 전략으로 평가받고 있는 오염자부담원칙이 지금은 국제법환경법상 법적 구속력에 대하여 비판적 입장이 우세하나 많은 국제법문서와 국제관행을 통하여 이 원칙이 국제환경법상의 하나의 법적 원칙으로 발전되어야 할 것이다.⁵⁷⁾ 또한 오염자부담원칙은 오염을 발생시킨 자가 그로 인한 피해에 대한 보상책임을 부담하여야 한다는 측면에서 일반적인 법감정과도 일치하는 장점이 있다.

III. 오염자부담원칙의 국내적 적용

1. 국제법규의 국내적 적용과 이행

국제법규를 국내법질서 내로 받아들이는 방법 또는 국제법의 위계를 설정하는 문제는 여전히 개별 국가의 주권사항으로 남아있다. 즉 국제관습법이나 조약의 국내법

예외적 상황을 넓게 설정하고 있다. 이렇게 크게 원칙이 약화 된 것은 개발도상국의 부정적인 입장을 반영했기 때문이다(이재곤·김정진, 앞의 논문, 145쪽).

55) Patricia Birnie and A. Boyle, *op. cit.*, p. 92.

56) 심영규, 앞의 논문, 193면.

57) Patricia Birnie and A. Boyle, *op. cit.*, p. 130.

상의 지위를 결정하는 것은 각국에 재량에 맡겨져 있다. 이러한 문제는 기본적으로 각국의 헌법적 결단의 문제이다. 따라서 각국의 국제법에 대한 국내법의 태도를 일반화하기는 거의 불가능에 가깝다. 하지만 국제법에 대한 각국의 태도와 관련하여 일원론적 국가와 이원론적 국가로 나누어 볼 수 있을 것이다. 먼저 일원론적 국가(monistic state)는 국제법을 국내법의 일부로 자동적으로(automatically) 수용하고 있는 국가, 즉 국제법이 국내법질서 내로 자동적으로 편입됨에 있어 어떠한 별도의 추가적인 조치가 필요하지 않는 국가를 지칭한다. 조약이나 국제관습법이 국내법으로 변형되지 않고 그대로 국내적으로 적용되는 것이다.⁵⁸⁾ 조약규정에 대해 별도의 국내적 이행입법을 요구하지 않고 그 자체로 국내법질서의 일부를 형성할 때 그 규정을 직접 적용성(direct applicability 혹은 direct domestic applicability)이 있다고 말한다. 그리고 조약규정이 그 자체로 개인에게 국내법원에서 원용할 수 있는 권리를 부여하거나 의무를 부과하기에 충분할 때, 또는 조약규정이 개인에게 국내법원에서 당사자 지위를 인정할 때 그 규정은 국내적으로 직접효력(direct effect)이 있다고 한다.⁵⁹⁾ 다음으로 이원론적 국가(dualistic state)는 국제법의 직접적용성을 허용하지 않는 국가, 즉 국제법이 의회의 이행입법, 사법부의 판결 또는 기타 적절한 방법을 통하여 국내법으로 채택이 되어야만 국내법질서의 일부를 형성할 수 있는 국가를 말한다.⁶⁰⁾

우리나라 헌법은 제6조 1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 동일한 효력을 가진다”라고 규정하여 국제법의 법규범성을 선언하고 있는데, 이는 조약과 국제관습법에 대하여 일원론적 시각을 표명한 것으로 해석된다.⁶¹⁾ 그런데 이와 같이 우리나라 헌법이 조약에 대해 일원론적 태도를 취하면서 조약에 대해 국내법과 동일한 효력을 가진다고 규정하고 있다고 모든 조약이 자동적으로 무조건 국내적으로 집행될 수 있는(self-executing) 것은 아니다. 어떤 조약규정의 국내적 적용을 위해서는 어떠한 국내적 조치가 필요하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 조약이

58) 대체로 이와 같은 적용방식을 수용이론(doctrine of incorporation)이라고 한다(김대순, 앞의 책, 217면).

59) 김대순, 위의 책, 217-218면; 채형복, “유럽연합법의 국내법적 효력과 적용,” 『국제법평론』, 통권 제28호, 국제법평론회, 2008, 11-13면 참조; 박배근, “국제법의 국내적용범리 변천의 역사와 실태,” 『국제법의 국내 적용』(국제법평론회 2008년도 하계학술대회 자료집), 2008, 7면 참조.

60) 이와 같은 도입방식을 변형이론(theory of transformation)이라고 한다(김대순, 위의 책, 219면).

61) 김대순, 위의 책, 229면과 262면.

라는 국제규범이 각 개별 당사국에서 시행되기 위해서는 당해 국가의 입법적·행정적·사법적 조치가 필요한 경우가 허다하다. 그런데 우리나라 헌법에는 개별 조약의 구체적인 시행방법 및 절차에 대해서는 규정하고 있지 않다. 다만 그 동안의 관행에 의하면 개별 조약을 국내적으로 이행하기 위하여 다음과 같은 세 가지 방식을 적용하였다. 첫째, 조약의 시행을 위하여 새로운 국내법을 제정하는 방식이다. 둘째는 조약과 저촉하는 관련 국내법을 정비(혹은 개정)하는 방식이다. 셋째는 조약의 이행을 보완하기 위해 관련 세부 시행법령의 정비 등 국내법을 정비하는 방식이다.

2. 국제환경협약의 국내적 적용과 이행

대부분의 국제환경협약은 그 구체적인 내용이 국내입법을 통하여 구체화하고 시행을 위한 시행법규에 의해서 보완되어야만 비로써 국내법상 실질적인 이행이 가능하게 된다. 다시 말해서 국제환경협약은 그 자체로 자동적으로 국내적 적용이 불가능한 특성을 가지고 있어 국제환경협약을 국내법 질서에 도입하려면 별도의 입법조치가 필요하다. 국제환경협약의 국내적 적용에 있어서는 대체로 해당 조약의 시행을 위한 새로운 입법이 필요하거나 관련 법의 개정을 통한 보완이 요구된다. 이런 경우 새로운 입법 또는 개정에는 상당한 시간이 소요되는데 대부분의 국제환경협약은 다른 분야 협약과 달리 즉각적으로 이행을 하지 않는 경우 환경문제가 더욱 악화될 가능성이 크기 때문에 당사국의 신속한 이행이 요구된다. 이러한 필요성으로 인해 국제환경협약은 대부분 다자간 조약형태로 체결되어 당사국총회라든가 협약사무국에 협약의 이행 여부를 감독·확인할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

국제환경협약을 국내적으로 이행한다고 하는 문제는 다른 분야에 비해 상당히 광범위하고 간단하지 않은 일이다. 다양한 국제환경협약과 환경관련 내용을 포함하고 있는 선언이나 헌장 그리고 국제기구 등을 통하여 국제사회의 환경준칙으로 형성된 각종 환경이념과 의제 등을 국내에서 환경정책에 반영하고 그에 따라 환경관련 국내법을 제정하거나 개정하고, 또한 지구환경보호 정책을 추진하기 위한 환경 대책기구를 설치하고 운영하는 등 개별적인 세부사항을 구체적으로 이행하기 위한 조치를 취하여야 하는 쉽지 않은 국내적 이행문제에 직면하게 된다.

3. 오염자부담원칙의 국내적 적용과 이행

국제법의 국내 적용에 관한 국제법이론을 바탕으로 오염자부담원칙의 우리나라 국내법질서에서의 도입에 관하여 살펴보자. OECD의 환경성과평가보고서(Environmental Performance Reviews)에 따르면, 한국을 포함한 OECD 모든 회원국에서 협의의 오염자부담원칙이 이행되고 있다. OECD회원국들은 자국의 환경 관련 국내법들에 오염자부담원칙을 도입하여 이를 적용하고 있다.

오염자부담원칙은 환경피해에 대한 민사책임 및 국가책임에 관한 규칙도 밀접한 관련이 있는 원칙이다. 그러므로 실질적으로 동 원칙은 환경피해의 원인을 제공하고 그 결과를 야기한 자 또는 국가가 응당 그에 대한 책임을 지며, 오염의 정화 및 치유에 필요한 비용을 부담해야 한다는 것을 의미한다. 이 원칙에 따르면 국가는 자국 관할권 내에서 환경오염의 원인을 제공한 자에게 해당 오염에 관한 비용을 부담할 의무를 부과할 수 있다. 오염자부담원칙은 영국과 EU를 비롯한 유럽 국가들의 환경법체도의 토대를 제공하고 있으며, 우리나라의 경우 환경정책기본법, 대기환경보전법 등에서, 미국의 경우 고체 및 유해폐기물의 처분 문제를 규율하고 있는 주요 연방법률인 「자원보전 및 회복법」(Resource Conservation and Recovery Act: RCRA), 유해물질(hazardous substances)의 정화 문제를 규율하고 있는 주요 연방법률인 「종합환경 대응배상책임법」(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA) 등이 동 원칙을 기본원칙으로 채택하고 있다.⁶²⁾

우리나라는 1996년 12월 12일 OECD에 가입한 이후 OECD의 결정과 권고의 형식으로 만들어진 OECD의 환경규정을 대부분 이행하고 있는 것으로 보인다.⁶³⁾ OECD 가입 당시 기존의 'OECD 환경규정' 60개에 대하여 38개의 규정은 무조건 수락하고 12개의 규정은 조건부로 수락하였다. 무조건 수락한 환경규정은 OECD 가입 당시 우리나라 법령이 수용할 수 있거나 국내제도 개편으로 수용이 가능한 것이다. 그리고 조건부로 수락한 환경규정은 당장 이행이 어려워 일정한 유예기간을 두고 그 동안 이행을 위한 입법적·행정적 조치를 취하고 그에 대해 정기적으로 OECD 사무국에 이

62) 심영규, 앞의 논문, 193면.

63) 환경부 국제협력관실, "OECD 환경규정 및 이행현황," 「최근 해외환경자료」, vol. 5, 2000, 7면.

행현황을 제출하여 이행완료료를 인정받을 것을 조건으로 수락한 것이다.⁶⁴⁾⁶⁵⁾

오염자부담원칙은 오염자가 오염의 제거 및 그 예방을 위한 비용을 부담하여야 한다는 것으로 오염자는 공공당국이 결정한 환경기준을 준수하는데 소요되는 비용을 부담하여야 한다. 여기서 말하는 부담에는 오염자 스스로 오염방지시설을 설치·운영해야 하는 비용 부담과 공공당국이 오염자로부터 징수하는 오염배출권이 포함된다. 따라서 우리나라 환경 관련 법규들에 규정되어 있는 오염자부담원칙을 분석하기 위해서는 이 원칙을 명문으로 규정하고 있는 법률뿐만 아니라 이러한 의미에 해당하는 부담금을 규정하고 있는 법률에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 이에 해당하는 부담금을 규정하고 있는 국내 법률에 대해서는 후술한다.

현재 국제환경법상의 오염자부담원칙이 우리나라의 여러 환경관련 법률들에 반영되어 있다. 대표적인 법률이 환경정책의 기본 내용을 규정하고 있는 환경정책기본법이다. 우리나라 환경정책의 기본 방향을 규정하고 있는 환경정책기본법은 환경 오염 및 훼손을 예방하고 환경을 적절하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 하기 위한 목적으로 1990년 제정되었는데, 이 법에 명문으로 오염자부담원칙을 규정하고 있다. 우리나라 환경정책의 기본방향을 정하고 있는 환경정책기본법이 명문으로 오염자부담원칙을 규정한 법적 의미는 매우 크다. 이와 같이 환경정책기본법이 오염자부담원칙을 규정함에 따라 대기환경보전법, 토양환경보전법, 수질및수생태계보전에관한법 등과 같은 여러 분야의 환경 관련 법률들에서 이를 수용하여 적용하고 있다. 현재 오염자부담원칙을 반영하고 있는 우리나라의 환경 관련 법률들을 소개하면 다음과 같다.

64) *Ibid.*

65) 1972년, 1974년 및 1989년 OECD의 오염자부담원칙 관련 권고(Recommendation)는 모두 무조건 수락한 환경규정에 포함되었다(안민호, “국제법상 오염자부담원칙에 관한 연구,” 고려대 대학원 법학석사 학위논문, 2005, 74면).

IV. 오염자부담원칙을 규정하고 있는 국내 환경법의 주요내용

1. 환경정책기본법

현행 우리나라 환경관계법의 체계는 헌법에 근거하여⁶⁶⁾ 일반법으로 환경정책기본법⁶⁷⁾을 정점으로 하여 환경정책기본법의 규율에 따른 환경 관련 개별법의 입법형태를 취하고 있다.⁶⁸⁾ 환경정책기본법은 헌법 제35조에 따라서 1990년에 제정되었다. 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 하고 있다.⁶⁹⁾ 그리고 이 법의 기본이념은 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 하는 것이다.⁷⁰⁾ 한국 환경법의 정점에 위치하고 있는 환경정책기본법 제7조는 오염자부담원칙을 ‘오염원인자의 책임원칙’이라는 제목 아래 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 야기한 자는 그 오염·훼손의 방지와 오염·훼손된 환경을 회복·복원할 책임을 지며, 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”라

66) 우리나라 헌법 제35조.

67) 환경정책기본법은 1990년 8월 1일 제정되어(법률4257호) 1991년 2월 2일부터 시행되고 있다.

68) 김철수, “한국에서의 환경권과 환경입법,” 『환경·공해문제에 대한 한일의 법적 대응』, 제15회 한일법학회 국제학술대회 자료집, 1995, 23면.

69) 환경정책기본법 제1조.

70) 환경정책기본법 제2조.

고 규정하고 있다.⁷¹⁾ 이와 같이 환경정책기본법은 오염원인자의 책임원칙을 비용부담의 기준으로 선언하면서 또한 이 법 제5조에서는 실질적인 책임의 원칙으로서 오염원인자의 책임원칙을 도출할 수 있는 근거를 제시하고 있다. 즉 제5조는 ‘사업자의 책무’와 관련하여 “사업자는 그 사업활동으로부터 야기되는 환경오염 및 환경훼손에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 조치를 하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체의 환경보전 정책에 참여하고 협력하여야 할 책무를 진다”라고 규정하여 사업자가 스스로 환경오염 및 환경훼손을 예방하기 위한 조치를 취할 것을 규정하여 오염자부담 원칙을 뒷받침하고 있다. 따라서 이를 근거로 사업자에게 환경오염의 예방에 필요한 비용의 부담의무를 부과하는데 그치지 않고 각종 조치를 통해서 환경오염을 방지할 의무와 이 의무를 이행하지 않았을 때 발생하는 환경오염에 대한 보다 포괄적인 책임을 부담시킬 수 있을 것이다.⁷²⁾

2. 기타 환경관련 법률

앞에서 설명한 바와 우리나라 환경법체계상 정점에 있는 환경정책기본법에 명시된 오염원인자 책임원칙은 다음과 같은 다수의 환경관련 개별 법률들에도 반영되어 있다.

해양환경관리법도 환경정책기본법 제7조와 거의 동일한 내용을 명시하고 있다. 즉 ‘오염원인자 책임의 원칙’이라는 제목 아래에 “자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 해양환경의 훼손 또는 해양오염을 야기한 자(이하 “오염원인자”라 한다)는 훼손·오염된 해양환경을 복원할 책임을 지며, 해양환경의 훼손·오염으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다”라고 규정하고 있으며,⁷³⁾ 또한 해양환경 및 해양생태계에 현저한 영향을 미치는 일정한 행위에 대하여 해양환경개선부담금을 부과하도록 하고 있다.⁷⁴⁾

환경개선비용부담법은 환경오염물질을 다량으로 배출하여 환경오염의 직접적인 원

71) [전문개정 1999. 12. 31]

72) 박기갑, 앞의 논문, 131면.

73) 해양환경관리법 제7조.

74) 해양환경관리법 제19조.

인이 되는 건물이나 그 밖의 시설물의 소유자 또는 점유자와 경유를 연료로 사용하는 자동차의 소유자에게 환경개선부담금을 부과하도록 규정하고 있다.⁷⁵⁾ 환경개선부담금제도는 오염자부담원칙을 구체화하는 제도이다.⁷⁶⁾

토양환경보전법은 특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 오염토양 개선사업의 전부 또는 일부의 실시를 그 오염원인자에게 명할 수 있는 권한을 부여하고 있다.⁷⁷⁾ 이 법에 의하면 토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 하며, 오염원인자가 2인 이상으로 누구에 의하여 오염이 발생한 것인지를 알 수 없을 경우에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다.⁷⁸⁾

수질 및 수생태계 보전에 관한 법률과 대기환경보전법은 '배출부과금'에 관하여 규정하고 있다. 즉 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률은 수질오염물질로 인한 수질오염 및 수생태계 훼손을 방지 또는 감소시키기 위하여 수질오염물질을 배출하는 사업자 또는 허가·변경허가를 받지 아니하거나 신고·변경신고를 하지 아니하고 배출시설을 설치 또는 변경한 자에 대하여 배출부과금을 부과하도록 규정하고 있다.⁷⁹⁾ 거의 동일하게 대기환경보전법도 대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지하거나 줄이기 위하여 대기오염물질을 배출하는 사업자와 허가·변경허가를 받지 아니하거나 신고·변경신고를 하지 아니하고 배출시설을 설치 또는 변경한 자에 대하여 배출부과금을 부과하도록 명시하고 있다.⁸⁰⁾ 이들 법에서 규정하고 있는 배출부과금은 비용부담의 결과를 염두에 두면서도 오염물질의 배출을 줄이기 위한 유인적 동기와 오염물질 배출에 대한 규제의 성격을 동시에 가지고 있다.⁸¹⁾

폐기물관리법은 업장폐기물을 배출하는 사업자(사업장폐기물배출자)에게 여러 가지 의무를 부과하고 있으며,⁸²⁾ 사업장폐기물배출자에게 그의 사업장에서 발생하는 폐

75) 환경개선비용부담법 제9조(환경개선부담금의 부과·징수) 제1항.

76) 강현호, 앞의 책, 73면 참조.

77) 토양환경보전법 제19조(오염토양개선사업) 제1항.

78) 토양환경보전법 제10조의 3.

79) 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제42조(배출부과금).

80) 대기환경보전법 제35조.

81) 박기갑, 앞의 논문, 130면.」

82) 폐기물관리법 제17조(사업장폐기물배출자의 의무 등).

기물을 스스로 처리하도록 규정하고 있다.⁸³⁾

하수도법은 대통령령이 정하는 양(量) 이상의 하수를 공공하수도로 유출시킬 수 있는 건축물 등의 소유자(건축 또는 건설 중인 경우에는 건축주 또는 건설주체를 말한다)에게 공공하수도 개축비용의 전부 또는 일부를 부담시킬 수 있도록 하고 있다.⁸⁴⁾

국토의 황폐화를 방지하고 국토를 보전하기 위하여 사방사업(砂防事業)을 효율적으로 시행함으로써 공공이익의 증진과 산업발전에 이바지함을 목적으로 제정된 사방사업법은 사방사업이 아닌 다른 공사 또는 행위로 인하여 국가사방사업이 필요하게 된 경우에는 당해 사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 당해 공사의 시행자 또는 행위자로 하여금 부담하게 할 수 있도록 규정한 바 있었다.⁸⁵⁾

V. 결 론

오염자부담원칙의 현대적 이념은 스톡홀름인간환경회의가 개최된 1972년에 OECD에 의해 제시되어 오늘날은 많은 국가에서 이를 받아들이고 있는 등 그 개념이 확대·발전되고 있다. 오염자부담원칙은 원래 ‘경제적 원칙’으로 형성되었으나 이제 ‘법규(legal rule)로 격상되어 가고 있으며, 환경에 야기된 손해에 대한 경제적 사유를 국제 책임으로 엮어 넣는데 목적을 두고 있다. 검토한 바와 같이 많은 환경관련 국제조약과 국제문서에서 오염자부담원칙을 언급하고 있음에도 이에 대한 논란은 여전히 계속되고 있다. 국제사회에서 이 원칙은 전지구적인 환경문제를 해결하기 위한 전략으로 적용함에 있어 국가간의 대립이 존재하기 때문이다. 즉 선진국은 개발도상국도 오염 원인을 제공하고 있기 때문에 그에 대한 책임을 부담하여야 한다고 주장하는 반면에, 개발도상국은 선진국들의 역사적 책임을 강조하면서 선진국들의 기술 이전과 재정적 지원을 요구한다. 이러한 견해 차이에도 OECD 회원국을 비롯하여 많은 국가들이 오염자부담원칙을 국내법적으로 수용하고 있다. 그런데 이와 같은 국내적 수용은

83) 폐기물관리법 제18조(사업장폐기물의 처리).

84) 하수도법 제61조(원인자부담금 등).

85) 이 조항(제19조(원인자부담))은 2011년 7월 14일 사방사업법 일부개정으로(법률 10844호) 폐지되었다.

각국의 환경정책의 목표와 노선에 따라 정도의 차이가 있으며 해석도 동일하지는 않다. 이 원칙을 환경정책수단과 연계시켜 살펴보면 주로 규제 지향적 수단들이 이 원칙을 잘 반영하고 있다.

국제환경법상의 오염자부담원칙이 국내에서 구체적으로 이행되기 위해서는 개별법령에서 보다 구체적인 규정을 두어야 한다. 국제적 차원에서 논의가 시작되어 각 국가에 수용되어 적용되고 있는 오염자부담원칙은 우리나라의 환경정책기본법에서도 명시적으로 규정하여 '자기의 행위 또는 사업활동으로 인하여 환경오염의 원인을 야기한 자는 그 오염의 방지와 오염된 환경의 회복 및 피해구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다'라고 하고 있다. 이와 같이 오염자부담원칙은 우리나라 환경법제의 기본원칙이라고 볼 수 있다. 환경정책기본법에서는 오염원인자 책임원칙이라는 제목으로 오염자부담원칙을 규정하고 있으며, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률과 대기환경보전법 등 개별법은 배출부과금제도를 도입하여 오염자부담원칙을 구체화하고 있다. 이러한 주요한 입법 내용은 국제적으로 승인되고 있는 오염자부담원칙을 우리나라 환경관련 법제에 대체로 잘 반영하고 있다고 평가할 수 있다.

논문투고일 : 2012. 3. 31. 심사일 : 2012. 4. 13. 게재확정일 : 2012. 4. 21.

참고문헌

1. 단행본

- 강현호, 「환경법」, 서울: 신론사, 2011,
김대순, 「국제법론」(제16판), 서울: 삼영사, 2011
김정건·장신·이재곤·박덕영, 「국제법」, 서울: 박영사, 2010
김홍균, 「국제환경법」, 서울: 홍문사, 2010.
노명준, 「신국제환경법」, 서울: 법문사, 2003.
박균성·함태성, 「환경법」(제2판), 서울: 박영사, 2006.
정인섭, 「신국제법강의」(제3판), 서울: 박영사, 2012.
천병태·김명길, 「환경법」(제3판), 서울: 삼영사, 2004.
홍준형, 「환경법」(제2판), 서울: 박영사, 2005.

2. 논문 및 연구보고서

- 강상인·한화진·정영근·최대승, 「환경·무역 연계논의동향과 대응방안IV; 오염자 부담원칙과 국제무역의 연계논의」, 한국환경정책·평가연구원, 2001.
김철수, “한국에서의 환경권과 환경입법,” 「환경·공해문제에 대한 한일의 법적 대응」, 제15회 한일법학회 국제학술대회 자료집, 1995.
박기갑, “환경보호에 관한 국제법상의 문제,” 「환경오염의 법적 구제와 개선책」, 박기갑 외(공저), 소화, 1996.
박배근, “국제법의 국내적용범리 변천의 역사와 실태,” 「국제법의 국내 적용」(국제법 평론회 2008년도 하계학술대회 자료집), 2008.
박찬호, 「OECD의 최근 기후변화대응에 관한 규범분석」, 한국법제연구원, 2010.
노명준, “국제환경법의 원칙,” 「환경법연구」, 제24권 1호, 한국환경법학회, 2002.
심영규, “주한 미군 반환기지 환경오염책임 문제에 관한 고찰,” 「국제법학회논총」, 제 53권 제2호, 대한국제법학회, 2008.
안민호, “국제법상 오염자부담원칙에 관한 연구,” 고려대 대학원 법학석사학위논문, 2005.

이재근·김정진, “국제환경법원칙의 한국환경법규에의 수용에 관한 연구,” 「국제법학 회논총」, 제42권 제2호, 대한국제법학회, 1997.

채형복, “유럽연합법의 국내법적 효력과 적용,” 「국제법평론」, 통권 제28호, 국제법평 론회, 2008.

환경부 국제협력관실, “OECD 환경규정 및 이행현황,” 「최근 해외환경자료」, vol. 5, 2000.

3. 외국문헌

Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law*, 3rd ed., Transnational Publishers, 2004.

Charles S. Pearson, “Testing the System: GATT+PPP= ?” *Cornell International Law Journal*, Vol. 27, Issue 3, 1994.

David Hunter, James Salzman, Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, New York Foundation Press, 2nd ed., 2002.

Hans Christian Bugge, “The Polluter Pays Principl: Dilemmas of Justice in National and International Contexts,” in *Environmental Law and Justice in Context*, Jonas Ebbesson and Phoebe Okowa (eds.), Cambridge University Press, 2009.

Nicolas de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogan to Legal Rules*, Oxford University Press, 2002.

L. Guruswamy, *International Environmental Law*, West Publishing. Co., 2003.

Patricia Birnie, Alan Boyle and Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2009.

Patricia Birnie and A. Boyle, *International Law and The Environment*, 2nd ed. Oxford University Press, 2002.

Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2nd ed., Cambridge Univ. Press, 2003.

Sanford E. Gaines, “The Polluter—Pays Principles: From Economic Equity to

- Environmental Ethos,” *Texas International Law Journal*, Vol. 26, 1991.
- Sumudu A. Atapattu, *Emerging Principles of International Law*, Transnational Publishers, Inc., 2006.
- Tarcísio Hardman Reis, *Compensation for Environmental Damages under International Law*, Kluwer Law International(Wolters Kluwer), 2011.
- U. Kettlewell, “The Answer to Global Pollution? A Critical Examination of the Problems and Potential of Polluter–Pays Principle,” *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 3, No. 2, 1992.
- Veblen P. Nanda and Pring, George. *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*. Transnational Publishers, 2003.

[Abstract]

Incorporation of Polluter–Pays Principle in International
Environmental Law into Korean Environmental Law

Park, Byung Do

The contemporary idea of the polluter pays principle(PPP) was development by the OECD in preparation for the Stockholm Conference in the same year. The definition by the OECD enlightens not only the fundamentally economic nature of the principle but also emphasizes the adoption of free market private incentives in opposition to governmental subsidies for the protection of the environment. This principle is based on the idea of *ubi emolumentum, ibi onus*(the one who takes the advantages of action shall bear the disadvantages related to it). PPP also serve to make the polluter liable for costs that could not have been avoided through preventive measures. PPP is an internationally recognized environmental policy principle. However, to implement the principle is not without problems.

This paper is taking account of the polluter–pays principle as a general principle of international environmental law. Now there are many international environmental conventions(multilateral environmental treaties). Contracting Parties shall apply the polluter–pays principle, by virtue of which the costs of pollution prevention, control and reduction measures are to be borne by the polluter.

In this paper, I analyze firstly one of the general principles of international environmental law, the concept of polluter pays principle related to pollution, specifically information and its legal effects, etc. And this article focus on this proactive pollution pays principle can be applied directly in this country that has a direct effect or whether to also analyze the report, based on this principle of international environmental law on the burden of pollution of the environment–related legislation currently in Korea Environmental Laws what exactly is being implemented that reflect the acceptance or will be discussed.

In this paper, effective implementation of international environmental law in terms of domestic application and respect of international law principles of legal theory and pollution burden of domestic environmental laws is to analyze the status of acceptance. The purpose of this paper is the foundation of international environmental law norms that make up the environmental management polluter pays principle applies to domestic issues and the principles of environment-related legislation in the country, reflected in any content, or to seek opportunities that are housed.

주 제 어 국제환경법의 일반원칙, 오염자부담원칙, 국제법의 국내적 적용, 직접 적용, 환경정책기본법

Key Words general principles of international environmental law, polluter pays principle, domestic application of international law, direct application, Korean Environmental Policy Law