

# 環境汚染淨化費用에 대한 基金法導入에 관한 研究\*

조은래\*\*

## < 차례 >

- |                          |                           |
|--------------------------|---------------------------|
| I. 序論                    | 6. 프랑스                    |
| II. 環境汚染淨化의 現況과 實態       | 7. 덴마크                    |
| 1. 概說                    | 8. 핀란드                    |
| 2. 環境汚染의 現況과 實態          | IV. 環境汚染淨化費用責任과 淨化基金法の 導入 |
| III. 環境汚染淨化責任에 대한 外國의 事例 | 1. 序說                     |
| 1. 美國                    | 2. 環境汚染淨化費用責任             |
| 2. 英國                    | 3. 環境汚染淨化基金法の 導入과 活用      |
| 3. 獨逸                    |                           |
| 4. 네덜란드                  | V. 結論                     |
| 5. 日本                    |                           |

## I. 序論

우리나라의 환경오염현상은 대단히 심각한 수준에 있다. 지금도 수려한 금수강산이 개발의 논리에 의해 전 국토가 오염되어, 쾌적하고 건강한 환경에서 생활할 우리의 권리가 침해되고 있으며, 개발과 환경과의

\* 이 논문은 2000년 한국학술진흥재단의 연구비에 의하여 연구되었음(KRF-2000-ca0007).

\*\* 부산외국어대학교 비교법연구소 선임연구원, 법학박사

조화를 이루지 못하고 있는 실정이다. 게다가 環境部の 환경정책도 개발이익의 현실 앞에서 그 효과를 발휘하지 못하고 있는 형편이며, 많은 환경단체들의 활동이 오히려 환경보호에 더 큰 영향을 주고 있다. 대표적인 환경오염은 대기오염, 수질오염, 토양 및 지하수오염, 해양오염, 등으로 그 피해의 결과는 결국 우리 인간의 생명과 건강 그리고 재산에 중대한 영향을 미친다. 환경오염은 지속성, 광역성, 축적성의 특질로 인하여 인간의 손으로 淨化하지 않는 한, 오염물질 등이 자연의 淨化能力을 초과하여 그 영향이 영구히 지속된다는 점이 특징이다.

이러한 환경오염은 인위적인 생산활동에 의하여 부산물로서 배출되는 중금속, 산업폐기물 등의 유해물질에 의해 발생하는 경우가 많다. 특히 주목할 만 것은 1998년초 우리의 경제체제가 국제통화기금(IMF) 체제하에서 산업폐기물 처리업체의 도산·휴업으로 인하여 수만 톤의 산업폐기물을 소각하지 못하고 방치하여, 폐수가 흘러나와 토양 및 하천을 크게 오염시키고 있다.<sup>1)</sup>

환경오염에 있어서 그 정화비용은, 구체적으로 오염을 발생시킨 책임 당사자가 분명한 경우나, 개인에 의한 경우에는 별도로 하더라도, 환경오염발생의 기업활동에 있어서 책임당사자가 분명하지 않은 경우에 누구에게 淨化費用責任을 물을 것인가, 또는 책임당사자(주로 기업 등)가 분명한 경우에도, 당사자의 破産 등으로 인하여 淨化費用責任을 부담할 수 없는 경우에 있어서 어떠한 대책을 취할 것인가가 문제이다. 이 경

1) 1996년 11월 28일에 통계청이 발간한 “한국의 환경통계 평가보고서”에 의하면 산업폐수의 발생량이 지난 16년간 4·5배가 늘어나고 총 폐수 발생량은 2·5배가 증가, 단위면적당 농약사용량도 지난 20년간 3·5배가 증가하는 등, 80년대 이후 급속한 공업화와 도시화의 영향으로 오염물질 발생량이 크게 증가하고 있다. 폐기물 배출량도 지난 '85 - '94년 사이 1·6배가 늘어났으며, 적조발생피해액이 92년 1백94억원(27건)에서 1995년에는 7백37억원(65건)으로 증가하는 등 종합대책마련이 시급하다고 이 보고서는 지적하고 있다.

우에 오염원인자가 존재하지 않거나, 오염원인자에 의한 정화의 실시가 곤란하다고 인정되는 경우에는, 당해 지방자치단체가 정화사업을 실시할 수 있다. 또한 오염원인자가 존재하는 경우에, 그로 인한 정화의 실시가 곤란한 경우에는, 오염에 관련한 다른 책임당사자가 淨化費用責任을 져야할 것이다. 이와 관련하여 責任主體의 범위문제가 발생하기도 한다.<sup>2)</sup>

특히 환경오염의 정화에 있어서 그 책임자가 불명하거나 또는 倒産 및 破産한 오염원인자의 無資力으로 정화를 실시하지 못하는 경우에 정화비용의 확보가 문제된다. 이러한 경우에 국가나 지방자치단체 등은 정화사업에 드는 비용을 개인으로부터 그 비용을 회수하는 것이 통상이지만, 비용을 충당하지 못하는 경우에는 결국, 국민의 세금으로 정화에 필요한 비용을 충당할 수밖에 없게 된다. 따라서 이에 대한 대책으로서 사전에 미리 정화비용을 확보하는 것이 필요하다. 즉 환경오염에 대한 정화비용을 위한 基金制度를 확립하여 실시하는 것이 바람직할 것이다. 이것은 오염물질이 사람의 건강과 환경에 피해를 끼치는 경우에 피해에 대한 배상과 오염된 환경회복을 위한 정화를 목적으로 한 것이므로, 책임당사자에게는 엄격한 책임을 부여함과 동시에 국가나 지방자치단체의 오염정화비용을 조달하기 위한 기금을 설립하는 등의 내용을 가지고 있다.

본 논문은 환경오염에 대한 정화비용책임을 고찰하고 그 한계로서 정화책임자가 不明하거나 또는 無資力으로 인하여 정화작업을 실시할 수 없는 경우에, 이를 위하여 환경오염정화비용에 대한 基金法을 마련하기 위한 도입방안과 그 활용을 연구하고자 한다.

2) 이에 대한 상세는 拙稿, “토양오염피해에 대한 기업의 책임법리에 관한 연구”, 박사학위논문(경남대학교학원), 1998, 266면 이하 참조.

## II. 環境汚染淨化의 現況과 實態

### 1. 概說

금후 환경오염의 문제는 더 이상 재 언급할 필요가 없는 인류가 직면한 최대의 과제로 부각되어 있다. 우리나라의 환경오염은 대기오염, 수질오염, 토양 및 지하수오염, 해양오염 등의 분야에서는 날로 그 실태가 악화되어가고 있다.

2001년 11월에 개최된 세계무역기구(WTO) 제4차 각료선언문에서는 개발도상국의 취약점으로 꼽히는 環境 및 知的財産權의 문제를 비중있게 다루고 있다. 이에 따라 향후의 뉴라운드 협상에서 환경분야에 대한 선진국들의 압력이 만만치 않을 것으로 보여 한국을 비롯한 개발도상국들에겐 적지 않은 부담으로 작용할 전망이다. 전문가들은 그러나 “환경과 지적재산권도 향후 경제구조변화에 상당한 영향을 줄 것”이라며 “이 분야에 대한 경쟁력 제고와 정부·학계·산업계의 긴밀한 협조와 전략적 대응이 시급하다”고 강조했다. 이번 각료회의의 전문은 “회원국의 무역정책에 대한 자발적 환경영향평가”, “국제환경기구와의 연계강화” 등을 명시, “뉴라운드”의 환경친화적 측면을 강조하고 있다. 앞으로 환경관련 규제가 무역에 미칠 영향 등에 대해 장기적인 대책이 요구되는 부분이다.<sup>3)</sup>

한편 미국과 일본 등에선 환경오염에 따른 손실이 기업의 이미지 손

3) 2003년 1월부터 WTO의 자유무역규범과 국제환경협약상 무역규제조치의 상호관계에 대해 실무협상을 개시한다. 환경오염방지시설 등 환경상품과 환경영향평가 등 환경서비스에 대한 무역장벽의 완화와 제거에 대해서도 협상에 들어간다. 따라서 앞으로 선진국이 자국의 환경기준을 더 엄격히 하고 수입상품을 차별할 가능성이 높아져 수출에 악영향을 미칠수 있다. 대한매일, 2001. 11. 19, 3면.

상을 넘어 汚染淨化費用의 천문학적 증가로 생존을 좌우하는 중대한 경영리스크(위험)로 바뀌고 있다. 이에 따라 “환경리스크”를 막기 위한 기업과 금융기관들의 대책 마련이 한창이다.<sup>4)</sup> 기업들의 제품생산과 공장가동에서 발생하는 환경오염이 가져오는 다양한 형태의 손실이 바로 환경리스크다. 이와 같이 환경오염문제는 지난 30년간의 환경친화적 노력의 개선에도 불구하고 아직도 우리나라를 비롯한 세계 각국의 최우선 과제로 남아있다.

## 2. 環境汚染의 現況과 實態

### 1) 環境汚染의 現況

국제적인 환경오염문제는 오염의 유출이 방대한 지역과 많은 사람들에게 영향을 주고, 오염의 근원과 오염의 효과가 복잡하게 결합되어 있으며, 이에 과학적인 복잡성까지 포함되어 있고, 특히 국가들 사이의 이해관계가 얽혀 있기 때문에 더 이상 통제하기 어려운 현안이 되고 있다.

2002년 2월 2일 세계경제포럼(WEF)의 “환경지속지수 보고서”에서

4) 일본 대형은행들은 2000년 3월 환경문제가 가져올 경영리스크에 대처하기 위한 공동연구회를 발족시켰다. 이들은 환경리스크 대응에 능장부리는 기업에 대해 높은 금리를 물리고, 최악의 경우 대출을 회수하는 방안 등을 검토하고 있다. 1998년부터 부동산매시 환경오염평가를 해온 후지쓰는 올해 이를 명문화하고, 소유기업에게 토지의 사용이력과 오염조사자료를 요구한다. 기업들도 자구책 마련을 서두르고 있는데, 도시바는 지난해부터 ‘환경회계’를 따로 작성하고 있으며 지난해 토양오염 정화비용에 150억원을 쏟아 부었다. 한발 앞선 미국에선 1980년에 오염발생의 기업에 대해 엄격책임을 묻는 슈퍼기금법을 제정했으며, 기업들은 공장설립 단계부터 환경컨설팅을 받는다. 기업마다 건강, 안전, 환경담당 임원을 별도로 두고 있고, 기업인수합병이나 은행대출 때 환경오염을 점검한다. 이에 따라 미국에선 패슨즈와 같이 기업부동산의 토양정화·관리를 전문으로 하는 업체들이 등장했고, 일본에선 미쓰이물산과 미쓰이조선이 최근 이 사업에 뛰어들었다. 한겨레신문, 2000. 10. 31, (외신)기획, 연재기사, 25면 참조.

우리나라 환경파괴는 142개국 중 136위로 세계 최악의 수준으로 밝혀졌다. 즉 한국의 환경지속지수(ESI = Environmental Sustainability Index)가 전 세계 142개 국가 중 최하위권인 136위(35.1점)에 그쳐, 한국의 환경이 전 세계에서 가장 열악한 것으로 나타났다. 특히 한국은 지난해 122개국 중 95위를 기록했으나, 올해는 순위가 더욱 밀려났다.

ESI는 돌이킬 수 없는 환경 파괴를 하지 않으면서 경제 성장을 계속할 수 있는 객관적인 능력을 의미하며, 물과 공기의 오염에 대한 대응 방법과 정부의 부패 정도 등 68가지 변수들을 고려했다. 또 올해 시범적으로 처음 도입한 환경보호활동지수(EPI=Environmental Performance Index)에서는 우리나라가 전체 23개국 중 15위(43.3점)를 차지했다. EPI는 물, 대기, 토양의 질과 기후변화 방지 등 4가지 항목의 현재 상태를 나타낸다.<sup>5)</sup> 이것은 우리나라의 환경오염의 현황을 그대로 말해주고 있는 것이다.

우리나라의 환경오염문제는 사전의 예방적 조치보다 사후의 규제위주의 환경정책을 실시하면서 환경오염의 근원적 해결에 미흡한 측면이 많았다고 할 수 있다. 즉 이미 발생한 오염물질의 사후처리와 그 관리에 치중하여 환경오염의 사전예방에는 한계가 있었다. 또한 환경과 밀접한 관련이 있는 정부의 정책을 시행함에 있어서 사전에 환경문제를

5) 세계경제포럼(WEF)은 핀란드가 지난해에 이어 2년 연속 1위(73.7점)를 차지했으며, 아랍에미리트(25.3점)가 꼴찌의 불명예를 안았다고 밝혔다. ESI에서 한국보다 낮은 점수를 받은 국가들은 북한(31.8점)을 포함, 6개국에 불과했다. ESI지수에서 상위권은 핀란드 다음으로 노르웨이, 스웨덴이 차례로 2·3위를 차지, 북유럽이 단연 앞섰다. 미국은 51위, 독일 54위, 일본 62위였다. 국제지구과학정보센터는 “이번 조사에서 환경의 건강도는 경제발전정도와는 상관관계가 적지만, 정부의 부패정도와는 밀접한 관계가 발견됐다”면서 “정부가 부패한 국가일수록 환경에 관심을 갖는 정도가 낮았다”고 밝혔다. 한편 EPI 보고서에서는 스웨덴(74.9점)이 1위, 스위스(66.9점)가 2위를 차지했고, 최하위권으로는 일본(38.0점)이 22위, 그리스(35.5점)가 꼴찌(23위)였다. ESI와 EPI 보고서는 세계경제포럼(WEF) 산하 「차세대 지도자 포럼」의 환경대책반과 미국 예일대학교 컬럼비아대학의 환경연구소가 공동조사해서 만들었다. 조선일보 2002. 2. 4. 14면 참조.

충분히 배려하지 못하였다. 예컨대 주변의 환경용량에 대한 배려없이 개발사업을 추진하여 결국 심각한 오염사태를 초래한 시화호의 경우를 들 수 있다. 이외에도 정부의 관리·감독의 미비와 환경보전의식이 부족한 기업활동 및 개발사업으로 인하여 대기, 수질, 토양·지하수, 해양 등의 오염을 악화시켰다. 지난 몇 년간의 환경오염실태는 그 汚染度가 개선되지 않고 오히려 증가하고 있음을 알 수가 있다.

## 2) 環境汚染의 實態

### 가. 大氣汚染

環境部の 자료에 따르면 2001년 4월을 기준으로 대기오염도는 전년도보다 이산화질소, 미세먼지 등 월평균 오염도가 증가하였다. 구체적으로 살펴보면 아황산가스(SO<sub>2</sub>), 일산화탄소(CO)는 전년과 비슷한 추세를 보이고 있으나, 이산화질소(NO<sub>2</sub>)와 미세먼지(PM<sub>10</sub>), 오존(O<sub>3</sub>)의 경우는 월평균오염도 및 단기환경기준 초과횟수가 증가하였다. 이산화질소의 경우 서울과 수도권 일부지역에서 높은 농도를 나타내었으며, 단기환경기준 초과도 서울, 인천, 경기지역에서 1시간환경기준을 14회, 24시간환경기준을 46회 초과하여 전년(각 1회)보다 증가한 것으로 나타났으며, 미세먼지는 24시간환경기준을 245회(전년 168회)초과 하였고, 오존은 1시간환경기준을 21회, 8시간환경기준을 431회 초과하여 전년(1시간 2회, 8시간 52회)보다 증가하였다.<sup>6)</sup>

6) 이것은 강수량 및 평균풍속 등의 기상요인과 이산화질소의 경우 '98년부터 소형 경유자동차의 급속한 증가('98년대비 2000년에 44.3%증가)에 의한 배출가스 영향이 다소 기여하였을 것으로 추정되며, 미세먼지의 경우 황사발생 일이 6~9일로 전년(4~6일)보다 증가된 것과 미세먼지의 측정 소수가 전년 보다 45%(44개소)정도 증가한데 기인된 것으로 판단되어 진다. 환경운동연합환경정보, <http://cice.kfem.or.kr/cgi/search.cgi>

오염물질별 대기오염의 실태는 아황산가스의 도시별 월평균 농도분포는 0.004~0.016ppm으로 모든 도시가 연간 환경기준(0.020ppm) 이내로 나타났으며, 2001년 1월부터 강화된 환경기준적용에 따라 24시간 환경기준(0.05ppm)을 여수에서 3회 초과하였다. 또 이산화질소의 도시별 월 평균 농도분포는 0.010~0.048ppm으로 도시별 월평균 농도 차이가 다소 크게 나타났으며, 수도권 및 대도시지역의 월평균 오염도가 전년보다 대부분 증가하였다. 그리고 서울지역 이산화질소 오염도는 금년 1월(0.041ppm)부터 지속적인 증가추세를 보여 금월에는 0.048ppm으로 전국도시 중 최고치를 보였으며, 단기환경기준초과도 60회 중 52회가 서울시에서 나타났다.

오존의 월평균 농도는 0.029ppm으로 前年(0.027ppm)에 비해 다소 증가한 것으로 나타났으며 부산, 광주 등 남부지방을 중심으로 오존오염도가 증가하였으며, 일산화탄소의 도시별 월평균 농도분포는 0.3~1.7ppm이었으며, 월평균 농도는 0.8ppm으로 전년(0.8ppm)과 비슷한 수준을 보였다. 미세먼지는 황사의 영향으로 대부분 높게 나타났으며, 유효측정지점 123개소중 87개소에서 24시간 환경기준을 245회 초과하였다. 도시별 월평균 농도는 40~127 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 도시별 차이가 크게 나타났으며, 서울과 수도권지역의 월평균 오염도가 전년보다 대부분 증가하였다.<sup>7)</sup>

#### 나. 水質汚染

수질오염이란 생활하수, 산업활동에 의한 산업폐수, 농촌의 농·축산폐수 등이 정화되지 않고 하천이나 호수로 유입되어 물을 오염시켜 각종 用水로 사용할 수 없게 되거나 생물의 서식에 심각한 피해를 줄 정

7) <http://cice.kfem.or.kr/cgi/search.cgi>.



도로 수질이 나빠지는 것을 말한다. 수질오염의 가장 큰 문제는 오염물질들의 양이 과다하여 하천이나 호수, 바다의 자정능력을 마비시키며, 또한 오염된 물을 잘못 마시면 인체에 각종의 질병을 일으키는 것이다.

수질오염의 특징은 수질오염은 인간의 사회적 경제적 활동이 활발할 수록 또 그 활동이 집중적일수록 가속된다. 즉 생활하수에서 축산폐수, 산업폐수, 기타 여가 활동 등으로 오염원이 확대되고, 산업이 세분화, 다중화 될수록 오염물질이 다양해지며 특정유해물질 등이 많이 발생한다. 또한 산업 및 경제의 세분화로 오염현상은 한 지역에만 국한되지 않고 국토전체에서 일어난다. 수질오염의 가장 큰 오염원은 생활하수이다. 발생 양으로 볼 때 생활하수는 전체의 56%이고 산업폐수는 42%이며 BOD(생화학적 산소요구량)를 기준으로 한 오염기여도는 생활하수나 산업폐수가 유사하여 각각 43%, 40%를 점하고 있다.<sup>8)</sup>

#### 다. 土壤·地下水汚染

토양 및 지하수오염은 인위적인 오염 즉, 농약의 과다살포, 대기오염 물질에 의한 오염, 산업폐기물 등에 의한 오염으로 분류할 수 있다. 이러한 오염은 낮은 농도로 분포되어서 넓은 범위에 걸쳐 오염이 되어 있으므로 汚染敷地를 정화하는 방법에 있어서 많은 문제점이 있다. 토양 및 지하수오염은 생활수준의 고도화, 산업활동의 활발화 등에 수반하여 토양에 대한 유해물질의 負荷量이 증대하는 경향이 있고, 최근에는 새로운 화학물질에 의한 환경오염에 대한 염려와 증가하는 폐기물의 처리문제와 관련하여 토양 및 지하수오염에 대한 관심이 증대하고 있다. 또한 도시의 재개발 등에 수반하여 과거에 축적된 유해물질을 포

8) 수질오염의 현황과 개선방안, <http://www.peacenet.or.kr/~kcems/envda/suzil.htm> 참조.

합하는 토양의 존재가 명확해짐에 따라 市街地의 토양오염 사례가 늘어나고 있다.

2001년 1월 현재 전국적으로 토양오염이 우려되는 지역이 7000개를 웃도는 것으로 나타났다. 환경부에 따르면 한국토양환경학회가 지난 99년 환경부의 의뢰를 받아 조사한 결과 폐기물매립지와 유류저장시설 등 토양오염 우려지역이 소규모시설까지 포함할 경우 7256개에 달하는 것으로 추정 됐다. 토양오염우려지역의 유형별로는 폐기물매립지 1445개, 광산지역 502개, 유류저장시설 255~5109개, 과거 군부대 주둔지역 200개 등이다. 환경부는 2001년부터 2003년까지 폐금속광산 115개소에 대한 일제조사를 벌이는 등 토양오염우려 지역에 대해 유형별·단계별로 정밀조사를 할 계획이다.<sup>9)</sup>

2001년 9월 경기도 포천군에 소재한 재활용업체가 비누를 생산하기 위해 수거했던 폐식용유를 아무런 방지시설이나 여과를 거치지 않고 무단으로 방출해 주변 토양오염, 지하수오염 등 2차 환경오염이 발생했는데도 불구하고 해당 관청에서는 사실조차 알지 못하고 있는 등 관리·감독에 문제점을 유감 없이 드러냈다.<sup>10)</sup> 또 소형쓰레기소각장의 오염에 대하여도 무방비상태로 심각한 사태에 이르고 있다. 지방의 일부 시·군의 소형소각로가 지방자치단체들의 관리부실로 안전사각지대에 방치돼 주민들의 건강을 위협하고 각종의 환경오염을 유발하고 있다.<sup>11)</sup>

한편 2001년의 환경부조사에서 飲用水로 사용하는 지하수에서 발암물질과 중금속 등 인체에 유해한 물질이 검출됐다. 환경부는 2000년 한 해동안 전국 1천522개 수질측정망을 통해 지하수 수질을 정밀분석한 결과, 전체의 6.8%인 104개 지하수의 수질이 기준치를 초과했다고 밝혔

9) 문화일보, 2001, 01. 22, 30면.

10) <http://www.hwankyung.co.kr/>.

11) 중앙일보, 2001. 09. 24. 사회면.

다. 기준초과항목을 보면 암을 유발하는 트리클로로에틸렌(TCE)이 44.2%인 46개로 가장 많았으며, 질산성질소(NO<sub>3</sub> -N, 44개), 테트라클로로에틸렌(PCE, 5개) 등이 그 뒤를 이었다. 기준초과 지하수 가운데 음용수 및 생활용수로 사용되는 지하수는 기준초과 지하수의 46.2%인 48개에 달했으며, 특히 17곳의 음용 지하수에서는 TCE와 PCE도 다량 검출됐다.<sup>12)</sup>

#### 라. 海洋汚染

지구표면의 총 5억 1000km<sup>2</sup> 중에서 약 71%인 3억 6100만km<sup>2</sup> 정도가 물로 덮여 있으며, 물로 덮인 면적의 97%는 바다이다. 바다는 지구 표면의 물순환과 기후를 조절하여 생물의 서식에 적합한 환경을 유지하는데 중심적인 역할을 하고 있으며, 육지에서 흘러 들어온 모든 물질들의 최종 집결지로 自淨作用에 의해 오염물질들을 처리하여 지구생태계 내로 재순환시키는 역할도 담당한다. 무진장한 자원의 寶庫인 해양을 각종 폐기물의 최종적인 처분장소 정도로 이용해 왔다. 그 결과 지금 해양은 각종 산업폐수와 쓰레기뿐만 아니라, 핵발전소에서 나온 방사성폐기물, 배에서 나온 폐유 등으로 심각하게 오염되어가고 있는 실정이다.

해양을 오염시키는 물질 중에서 가장 심각한 것은 유기물, 질소나 인 같은 미생물의 영양물질과 기름이다. 해양에 미생물의 영양물질들이 과다하게 유입되면 적조현상을 일으켜 수산자원에 큰 피해를 준다. 아울

12) 환경부는 기준을 초과한 지하수에 대해서는 폐공 또는 음용수 사용금지, 정수 처리 등의 조치를 취했다고 밝혔다. 환경부는 이와 함께 지하수 수질개선을 위해 주유소 등 지하수 오염유발시설에 수질관 측정용 의무적으로 설치하도록 하는 한편, 지하수정화명령 및 지하수정화업 제도를 도입키로 했다고 설명했다. 환경부 관계자는 "지하수에 대한 관리가 강화되면서 기준초과 지하수는 매년 조금씩 줄어들고 있는 추세"라면서 "지하수 오염의 주범중 하나인 폐공에 대한 대책을 마련하기 위해 향후 5년 동안 10만개의 폐공을 복구할 계획"이라고 말했다. 한겨레신문, 2001. 04. 25.

러 해양을 오염시키는 가장 큰 오염원은 유조선을 청소할 때 나오는 기름으로 전 해양에 연간 100만 톤이나 된다. 유류는 바다표면에 수백  $\mu\text{m}$ 의 얇은 유막층을 형성하여 넓게 확산되므로 오염의 심각성은 크다고 하겠다. 유조선 사고로 인한 원유 유출은 바다로 흘러드는 전체 유출량에 비춰본다면 일부에 불과하지만 많은 양이 한번에 유출되므로 피해가 클 수 있다. 유출된 기름은 수면 위에 얇은 막을 형성하여 바다 속의 생물이 태양광선이나 공기중의 산소를 접하지 못하게 함으로서 수중의 산소를 다 소모하게 되면 생물은 모두 죽게 된다. 기름제거 작업을 한다 해도 기름의 반 이상이 바닷물과 섞여 원유보다 10배나 무거운 커다랗고 끈적끈적한 떡 같은 덩어리 상태로 가라앉아 마치 해저를 아스팔트 포장 도로처럼 만들어 버린다.<sup>13)</sup>

### Ⅲ. 環境汚染淨化責任에 대한 外國의 事例

#### 1. 美國

정화비용부담은 오염원인자에 의한 부담이 원칙이다. 슈퍼기금법<sup>14)</sup>에 서는 오염원인자뿐만 아니라 오염토지의 소유자, 유해오염물자의 수송

13) 한국환경교육협회, <http://www.greenvi.or.kr/main1/info/classrm/class3-10.htm>.

14) 이 법은 역사적으로는 1980년 12월에 성립한 「包括的環境對處補償責任法」(Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act : CERCLA라고 한다)을 가리키는데 동법은 1986년 10월에 「슈퍼基金法修正·再授權法」(Superfund Amendments and Reauthorization Act : SARA라고 한다)에 따라 대폭적인 修正을 받아, 현재에는 이 SARA에 따라 수정된 CERCLA를 슈퍼기금법이라고 부르는 것이 보통이다. 稻田仁土, 『アメリカ環境法』, 木鐸社, 1995, 123면 ; 多賀谷晴敏, “包括的環境對處補償責任法(슈퍼기금법)”, 『世界の環境法, 國際比較環境法センター』, 1996, 48면.

및 취급자, 경영에 영향을 준 투자기관 등도 책임을 추궁 당하는 경우가 있다. 정화책임은 무과실책임, 연대책임, 소급책임을 지운다. 이외에도 연방법으로는 資源保全回復法이 有害廢棄物에 대해서 포괄적으로 규제하며 是正措置를 취하고 있으며, 각 州에서도 슈퍼기금법과 유사한 독자의 정화프로그램을 가지고 있다.<sup>15)</sup>

비용조성 및 재원은 정화비용에 충당하는 슈퍼기금의 자금 중 일부는 일반연방출자 및 특별세금, 예컨대 원유와 화학물질에 대한 과세에 의해 충당된다.

## 2. 英國

정화비용부담은 오염원인자에 의한 부담이 원칙이며, 토양 및 지하수오염의 경우, 오염원인자가 불명한 때에는 오염토지의 소유자가 부담한다. 그리고 책임당사자가 복수일 경우에는 행정청이 淨化命令責任을 분담시킨다. 책임당사자가 복수인 경우에 책임이 보다 경미한 당사자에게는 책임을 면제 할 수 있다. 또 영국은 다른 나라와는 달리 連帶責任을 부여하지 않는다. 또한 오염원인자가 존재하지 않는 경우, 또는 원인자가 오염물질을 저장하지도 아니하고, 규제오염물이라는 것 알면서 저장을 허가하지도 않은 경우에는, 지방당국 스스로가 정화조치를 강구할 수도 있다. 당국이 스스로 작업을 실시한 경우에는 정화비용을 본인이 책임 없음을 立證할 수 없는 원인자와 오염물을 저장했거나, 또는 규제오염물이라는 것을 알면서 저장시켰거나, 또는 규제오염물이라는 것을 알면서 저장을 허가한 자로부터 정

15) EPA, "This is Superfund", <http://www.epa.gov/region5/defs/html/nepa.htm>. 참조.

화비용을 회수할 수 있도록 하고 있다.<sup>16)</sup>

비용조성 및 재원은 지방자치단체에 대한 융자, 공동사업 등의 경우 이외에는 특별한 공적지원조치는 없다. 그리고 오염되어 방치된 토지의 재개발을 위한 자금을 원조하고 있다.

### 3. 獨逸

정화비용부담은 오염원인자가 부담하는 것이 원칙이며, 원인자가 도산 등 비용부담이 불가능 할 경우는 특별재정지원이 있다. 또한 각 州에 따라 옛 동독의 오염지역에 관해서는 특별법에 의해 정화의무가 면제(1990년 7월 이전)된다. 한편 토양오염 및 지하수오염에 대한 책임당사자의 정화책임에 대하여는 첫째, 오염에 관하여 過失이 없더라도 오염봉쇄 등의 대책의무를 지지만, 오염물질을 제거해야 하는 책임은 過失이 있는 경우에 한한다. 둘째, 오염원인자와 현재의 토지소유자뿐만 아니라 과거의 소유자도 책임을 지는 경우가 있다.

비용조성 및 재원은 소유자불명의 토지와 공적인 토지, 또는 도산 등으로 비용부담이 불가능한 자를 대신해 정화작업의 비용을 지원하기 위해 특별기금과 세금이 만들어지고 있다. 이는 각 州에 따라 다르다. 단, 세금(폐기물세)은 헌법위반의 위험이 있기 때문에 폐지되었다. 그밖에도 환경제품에 붙이는 ECO-마크,<sup>17)</sup> 「포장폐기물의 억제에 관한 명령」, 또한 이산화탄소의 억제를 위한 방법으로서의 環境稅의 도입에 대한 적극적 태도 등을 들 수 가 있다.

16) 日本地盤環境淨化推進協議會, 土壤・地下水汚染の實態とその對策, オーム社, 2000, 122-123면.

17) 환경에 대한 일종의 품질인정 마크로서 저공해상품에 인정하여 줌으로써 소비자들에게는 어떤 것이 저공해상품인지를 알리고, 기업에서는 저공해상품 기술개발에 앞장서도록 하는 제도이다. 독일, 일본, 캐나다 등 세계 20여 개국에서 시행되고 있으며 우리나라도 1992년부터 시행하고 있다. E-마크, Eco-마크라고도 한다.

#### 4. 네덜란드

정화비용부담은 오염원인자에 의한 부담이 원칙이며, 원인자가 도산 등 비용부담이 불가능할 경우는 공적인 자금이 투입되는 경우가 있다. 이러한 경우 사후에 자금은 회수된다. 그러나 이것에도 한계가 있다. 이러한 현상을 근거로, 최근에는 정화에 대하여 개개의 오염지역의 상황에 맞추어 위험도에 대한 평가를 중시하고, 토양 등을 정화한 후의 토지이용목적을 감안한 현실적인 대응을 진행하는 움직임이 있다.

비용조성 및 재원은 소유자가 불명한 토지의 정화비용은 공적인 자금으로 지원된다. 그 외에 가솔린스탠드업계와 정부에서 스탠드의 정화를 진행하기 위해 협정을 체결하고 또한 가솔린요금의 일부를 정화를 위한 기금으로 충당하고 있다. 산업계는 정화에 관해서 정부와 협정을 체결하였다. 그리고 약 12만의 오염개소의 조사, 정화를 진행하는 한편, 25년 간은 정부가 산업계의 활동에는 불개입의 방침을 명기하고 있다.

#### 5. 日本

정화비용부담은 오염원인자에 의한 부담이 원칙이며, 공해방지사업비 사업자부담법에 의해, 사업자에게 오염의 寄與度에 따라서 부담시킬 수 있다.<sup>18)</sup> 또, 복수의 사업자가 관여한 경우에는 그 부담액은 사업활동의 규모, 공해의 원인이 된 시설의 종류 및 규모, 사업활동에 따라 배출된 공해의 원인이 된 물질의 양 및 그 외의 사항을 기준으로 하고 있다(공

18) 공해방지사업비사업자부담법 제4조 제1항은 「공해방지사업에 의해 사업자에 부담시킬 비용의 총액은 ... 공해방지사업액 중, 비용을 부담시킬 수 있는 모든 사업자의 사업활동이 당해 공해방지사업에 관계된 공해의 원인이라고 인정할 수 있는 한도에 따른 액으로」 한다고 되어있다.

해방지사업비사업자부담법 제5조).<sup>19)</sup>

비용조성 및 재원은 공해대책사업비 중, 지방공공단체의 지출액에 대해서는 공해의 방지에 관한 사업에 관계된 국가의 재정상의 특별조치에 관한 법률에 의해, 국가는 일반의 보조율(1/2)보다 높은 보조율(2/3)을 적용하는 등의 우대조치를 강구해두고 있다. 또한 環境事業團法에 의해서 사업자에 대한 용자제도를 설치하고 대책을 착수하였다.<sup>20)</sup>

## 6. 프랑스

정화비용부담은 오염원인자에 의한 부담이 원칙이며, 비용조성 및 재원은 소유자불명의 토지의 정화비용은 폐기물세(유해화학물질을 포함한 산업계폐기물이 과세의 대상)에 의해 조달되어진다. 그 외에 수도행정을 담당하는 기관이 보조금, 저리용자제도를 운영(비용의 절반을 부담)한다. 1992년에 산업계가 환경보호를 위해 특별한 조직을 만들어 토양 및 수질오염의 정화에 관해 정부(환경청)와 5년 간 협정을 체결하였다.

## 7. 덴마크

정화비용부담은 오염원인자에 의한 부담이 원칙이지만 책임기간은 20년. 無過失의 경우는 책임추궁이 없다. 비용조성 및 재원은 개인의 토지소유자에 대해 정화비용조성기금(개인이 일부부담, Loss of Value Act, 1993)과 그 외에 공적인 자금제도와 특정산업의 기금(가솔린스탠드업계)이 있다.

19) 松村弓彦, 環境法, 成文堂, 2000, 214면 ; 山村恒年, 環境法入門, 昭和堂, 1999, 227면 이하 참조.

20) 大塚 直, “市街地土壤汚染浄化の費用負擔(上)”, JURIST, NO. 1038, 1994, 2. 1, 72면 이하 참조.



## 8. 핀란드

정화비용부담은 오염원인자에 의한 부담이 원칙이며, 원인자가 불명한 경우는 국가와 지방자치단체가 나누어 부담한다.<sup>21)</sup> 비용조성 및 재원은 1988년의 정화대책계획의 당초에는 국가, 지방자치단체, 오염토지소유자가 25, 25, 50%를 부담하는 계획을 하였다. 또한 행정기관과 가솔린스탠드업계가 정화에 관한 협정(Oil Pollution Compensation)을 체결하고 기금을 설정하고 있다. 그리고 폐기물세를 도입하였다. 이는 정화비용을 충당하기 위한 직접세는 아니지만 경비배분으로 배려하고 있다.

# IV. 環境汚染淨化費用責任과 淨化基金法の 導入

## 1. 序說

환경오염에 대한 事前的 規制로서 각종의 환경법상의 책임은 행정처분에 의한 制裁 및 行政罰에 의한 制裁 등을 들 수 있다. 환경정책기본

21) 1988년에 건강과 환경에 대한 위험도에 응한 정화대책이 진행되어 전국적인 오염지역의 조사가 실시되었다. 핀란드에서의 토양오염은 사회적인 문제로 인식되어졌던 것이 늦었음에도 불구하고 단기간에 전국수준의 토양오염의 실태 파악이 행해져 이것을 근거로 한 계획이 만들어지고 실행에 옮겨졌다는 점이다. 정화대책의 계획은 20년 계획이고 정화비용은 약5억 핀란드 마르크(1000억엔)로 알려져 있다. 부담의 비율은 국가 및 자치단체가 각각 1/4, 기업과 토양의 소유자가 1/2로 되고 있다. 핀란드에 있어서 규제 물질은 188종류로 네덜란드 보다 많고 오염을 규제하는 수준도 엄격하다. 더욱이, 정화목표는 위험도의 평가에 의해 결정되어져 있고 위험도에 따라 토지이용이 제한되고 있다. 日本地盤環境淨化推進協議會, 앞의 논문, 123면.

법 제7조는 「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.」라고 규정함으로써 汚染原因者 費用負擔原則(Pollution Pay Principle : 이하 PPP라 약술함)을 천명하고 있다.<sup>22)</sup>

환경오염을 야기한 개인이나 기업은 그 행위로 인한 손해의 填補나 또는 그 事前·事後의 억제나 규제에 소요되는 비용을 부담하지 않으면 아니 된다. 이것은 애당초 환경정책이라기보다는 오염정화비용을 분담하고자 하는 경제정책의 하나로 사용되기 시작하였던 것으로<sup>23)</sup>, 각종 환경관련국제회의 및 지역차원의 條約을 통하여 법적 원칙으로 확립되어 왔다. 이와 같이 오염원인자 비용부담원칙의 적용범위<sup>24)</sup>는 당초에 OECD가 상정하고 있던 것보다 확대되어, 축적성오염에 대해서만 아니라, 적지 않은 환경정책의 분야에서 진행되

22) OECD는 PPP란 汚染者가 제1차의 부담자이고, 정부당국이 필요하다고 판단한 環境汚染防止와 除去措置에 대한 비용을 부담해야 한다는 것을 의미하고 있다고 기술하고 있지만, 어떤 비용을 어떤 정책수단아래서 어느 정도 지불해야 하는가에 대해서는 분명하게 언급하고 있지 않다.

23) 1950年 Kapp, K. W.教授가 그의 저서 *The Social Cost of Private Enterprise* (Cambridge; Harvard University Press, 1950)에서 환경오염은 기업이 생산활동에 필요한 비용의 일부를 사회에 轉嫁한 것이므로 이 비용은 당연히 그 기업이 부담해야 한다고 주장한 이래, 경제학에 있어서도 환경의 침해를 社會的費用으로 보아 종래의 시장가치 이외에 이를 고려하지 않으면 안 된다는 것이 유효화 된 것이다. 韓貴鉉, 環境法の 基本原理, 세종출판사, 1997, 24면.

24) 오염정화비용책임의 당사자에 대한 문제에 있어서, 구체적으로 오염을 발생시킨 책임당사자가 분명한 경우와 개인에 의한 경우에는 별도로 하더라도, 오염발생의 기업활동에 있어서 책임당사자가 분명하지 않은 경우에 누구에게 淨化責任을 물을 것인가, 또는 책임당사자(주로 기업당사자)가 분명한 경우에도, 당사자의 破産이나 倒産 등으로 인하여 정화비용을 부담할 수 없는 경우에 있어서 그 책임의 주체를 명확히 할 필요가 있다.

고 있다.<sup>25)</sup>

따라서 환경오염정화비용책임에 대하여는 환경정책기본법 제7조의 오염원인자책임의 원칙에 의하여 부담지을 수 있다.

## 2. 環境汚染淨化費用責任

### 1) 汚染原因者責任

환경오염이 발생하면 汚染源을 방출한 「오염원인자」와 오염된 환경으로 인하여 피해를 입게 되는 「피해자」와의 갈등과 「오염정화비용의 부담문제」가 첨예하게 대두된다. 오염원인자책임의 원칙(Verursacherprinzip)이란 환경침해의 방지·제거 및 損失填補에 관한 단순한 비용부담에 관한 원칙이 아니라 실질적 책임의 원칙이다. 즉 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 환경오염의 발생에 원인을 제공한 자가 그 환경오염의 방지·제거 및 회복과 損失填補에 관하여 책임을 져야 한다는 원칙을 말한다. 또한 이것은 단순히 환경오염의 방지·제거 및 회복에 소요되는 비용부담에 관한 원칙이 아니라, 책임일반에 관한 원칙이라고 보아야 한다.<sup>26)</sup>

이 원칙은 환경관련목적을 직접적인 내용으로 하는 것이 아니라, 환경정화비용부담을 내용으로 한다는 점에서 환경보호에 있어서 費用歸

25) 예를 들면 포장폐기물에 관해서 독일, 프랑스, 혹은 최근의 일본에 도입된 제도는 그 실태가 제도의 이념이 있는지 없는지는 별도로 하고, 정도의 차이는 있으며, 제조업자 혹은 판매업자에게 소비자가 使用·排出한 뒤의 포장폐기물의 회수와 재이용을 의무로 한다. 또는 비용을 부담시킨다는 점에서 명백하게 PPP의 적용범위가 확장된다고 볼 수 있다.

26) 이 원칙은 환경정책기본법 제7조, 대기환경보전법 및 수질환경보전법상의 배출 부과금제도, 환경개선비용부담법에 의한 환경개선부담금제도, 환경개선촉진법에 의한 오염부담금제도 등에 의하여 구체화되고 있다.

屬의 원칙으로 이해할 수 있다.<sup>27)</sup> 이것은 환경보호에 대한 책임과 불이행된 환경보호의 事後負擔을 가능한 한 환경침해자, 즉 원인자에게 부담시키는 노력의 표현이다.<sup>28)</sup>

오염원인자책임은 환경정책기본법 제7조(오염원인자의 책임)의 경우와 같이, 물론 비용부담 또는 비용의 귀속이라는 형태로 부과되는 것이 일반적이지만, 그밖에도 命令·禁止 및 負擔을 통한 직접적인 行爲規制를 통해서도 부과될 수 있다. 예컨대 환경정책기본법 제5조는 “사업자는 그 사업활동으로부터 야기되는 환경오염 및 환경훼손에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 조치를 하여야 하며, 국가 또는 지방자치단체의 환경보전시책에 참여하고 협력하여야 할 책무를 진다”고 규정하고 있는데, 이것이 바로 실질적인 책임 또는 歸責의 원칙에 입각한 것이라고 할 수 있다.<sup>29)</sup> 이것은 곧 자력정화조치책임의 근거가 되는 것이다.

그러므로 오염원인자책임은 그 내용상 원인을 제공한 자가 책임을 진다는 일반적 귀책의 측면에서는 경찰법상의 책임의 원칙과 유사한 점이 있으며, 비용부담의 측면에서는 OECD의 汚染者費用負擔의 原則(PPP)과 같은 논리구조를 가지게 된다<sup>30)</sup>고 한다. 또한 이 원칙은 내용의 개방성으로 특정 지워져 있고, 어떤 특정한 실현형태 또는 특정한 실현 정도에 대하여 강제적으로 규정함이 없이 다양한 선택의 여지를 갖고 있다. 따라서 오염원인자책임의 원칙이란 실현의 방법과 정도에 대하여는

27) 홍정선, 行政法原論(下), 博英社, 1999, 646면 ; 홍준형, 環境法, 한울아카데미, 1994, 47면 ; Ketteler, Gerd/Kippels, Kurt, Umweltrecht, 1988, S. 81.

28) Prüm, H. P., Umweltschutzrecht, 1989, S. 67 f.

29) 환경오염을 방지하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 시행하는 환경오염방지 사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 부담하여야 할 의무가 있는 「원인자」는 그 사업활동으로 인하여 당해 방지사업이 시행되는 지역의 환경에 오염의 원인을 직접 야기하게 한 사업자를 의미한다. 대법원 89. 12. 22 선고 88누 8944 판결.

30) 홍준형, 위의 책, 47면 ; 金南辰, 行政法 II, 法文社, 1996, 626면.

입법자가 결정한다는 立法政策的인 원칙으로 看做될 수밖에 없다.<sup>31)</sup>

한편 오염원인자책임의 원칙은 단지 환경보호조치의 방향에 관계가 있을 뿐이라는 점에서, 환경보호조치의 質 또는 範圍를 나타내는 危險防止의 原則<sup>32)</sup> 내지는 事前配慮의 原則<sup>33)</sup>의 채택을 불가피하게 필요하게 된다. 게다가 이 원칙은 환경보호에 있어서 지대한 의의를 가지기는 하지만, 환경에 미치는 영향의 重疊, 누적적인 손해의 원인 또는 원인자 내지 단체에게 부과될 수 없거나,<sup>34)</sup> 또한 그러한 사이에 원인자가 더 이상 존재하지 않게 되는 경우도 있기 때문에, 원인자책임의 원칙은 부담과 책임의 지정을 결코 빈틈없이 행할 수 없으며,<sup>35)</sup> 이러한 빈틈은 특히 共同負擔의 原則<sup>36)</sup>에 의해서 보충되지 않으면 안 된다.

31) 정하중, “排出賦課金の 制度的 根據와 法的 改善 方向”, 환경법연구 제15권, 1993, 50면; 천병태·김명길, 앞의 책, 47면; 韓貴鉉, 앞의 책, 27면.

32) 危險防止의 原則(Gefahrenabwehrprinzip) 또는 保護의 原則(Schutzprinzip)은 우선 협의의 의미에 있어서 위험의 방지 즉, 신체·건강 및 생명과 환경을 위한 위험의 방지에 지향되어 있지만 또한, 토양·대기 또는 물을 오염시키는 유해물질에 의한 인간이나 動·植物의 중대한 침해의 방지에도 지향되어 있다. 이와 같이 환경법의 영역에 있어서도 安全法(Sicherheitsrecht)의 의미에 있어서의 公共의 안전과 질서를 위해서 또는 특별법적으로 구체화된 보호법익을 위해서 위험이 물론 방지되지 않으면 안된다. 그 경우에 보통 「危險(Gefahr)」이라는 말은 방해받지 않은 사건의 경과에 있어서 즉시의 손해발생의 충분한 蓋然性을 의미한다. 이하 상세에 관해서는 韓貴鉉, 위의 책, 17-20면 참조.

33) 事前配慮의 原則(Vorsorgeprinzip)이란 미래에측적이고 형성적인 계획적 조치들을 통하여 모든 사회적·국가적 행위주체들이 환경보호적으로 행동하고 이들이 결정을 내림에 있어 가능한 한 환경영향을 고려하도록 함으로써 生態界의 기초를 보호해야 한다는 원칙을 말한다.

34) Trute, H.-H., Vorsorgestrukturen und Luftreinhalteplanung im Bundesimmissions-schutzgesetz, 1989, S. 8 f; Wolf, R., Zur Antiquiertheit des Rechts in der Risikogesellschaft, Leviathan, 1987, S. 389.

35) Kloepfer, M., a. a. O., S. 86 f.

36) 共同負擔의 原則(Gemeinlastprinzip)이란 국가, 공공단체, 생산자, 소비자 등이 환경오염의 방지, 감소 및 제거를 위한 비용을 공동으로 부담하도록 하는 원칙이다. 즉 이것은 그 적용의 영역에 있어서 환경보호의 책임주체가 公衆 내지 公衆을 위해서 행하는 국가라는 것을 의미한다.

## 2) 自力淨化措置의 責任

환경정책기본법 제5조(사업자의 책무)의 규정에 의하여 자력정화조치라 함은 사업자의 책무로서 사업자가 그 사업활동으로부터 야기되는 環境汚染 및 環境毀損에 대하여 스스로 이를 방지함에 필요한 措置를 하여야 함을 의미한다. 구체적으로는 기업 등의 시설에서 유해물질 등이 현실적으로 방출되어 환경오염 및 환경훼손이 야기된 경우는 물론 이거니와 그로 인하여 시민의 건강, 公共의 福利에 긴급 또는 중대한 위험이 존재할 가능성이 있다고 판단되는 경우에는 그러한 위험과 염려에 대하여 책임당사자가 자력정화조치를 위한 수단을 취하여야 한다는 것이다. 그리고 이 때 국가 및 지방자치단체는 裁量에 의해 책임당사자와 협의하여 정화조치를 취하도록 할 수 있으며, 또 책임당사자에게 정화조치를 실시할 것을 행정명령에 의해서 할 수도 있다. 단, 이 경우에 협의가 성립하지 않은 경우에는 自力에 의한 淨化措置나 行政命令, 어느 쪽이나 취할 수가 있을 것이다. 또 정화대상이 되는 오염지역은 현재 조업 중인 것만이 아니라, 과거에 오염된 지역도 포함한다고 해야 할 것이다. 이것은 책임당사자에게 정화조치라는 행위를 행하도록 하는 것에 비해 오염을 없애라고 하는 作爲命令的 留止命令의 성격을 가진다고 할 것이다.<sup>37)</sup>

自力淨化措置의 적용요건으로는 “사업활동으로 인한 유해물질의 방출로 환경오염 및 환경훼손을 한 경우와 그로 인하여 시민의 건강, 공공의 복리에 긴급 또는 중대한 위험이 존재할 가능성이 있는 경우”이지만, 구체적으로 어떠한 경우가 이것에 해당하는 것인가가 문제이다. 이 점에 관해서 “긴급 또는 중대한 위험의 존재”라는 요건은 엄격한 것은

37) 加藤一郎 外 3人, 앞의 책, 77면.

아니며, 긴급사태에 한정되는 것도 아니다.<sup>38)</sup>

긴급 또는 중대한 위험이 있는 것을 입증할 필요는 있지만, 손해가 회복불능인 것을 입증할 필요는 없다. 손해를 입을 위험이 있는 것만으로 요건은 충분히 갖추어져 있고, 그 위험이 어느 정도의 것인가 수량화될 필요는 없고, 시민의 건강 또는 공공의 복리에 대한 위험이 있으면 그것으로 충분하다.<sup>39)</sup> 더욱이 「공공의 복리」의 해석에 대해서는 건강 및 안전, 레크레이션, 美的인 것을 감상하는 이익 등의 환경상의 이익과 경제적인 이익을 포함하는 것으로 한다.

### 3) 淨化費用責任의 限界

오염원인자책임의 원칙을 규정한 환경정책기본법 제7조의 규정은 그 적용과정에서 여러 가지 한계가 있다. 즉 미래의 손실을 예측한다는 것, 그리고 예측된 손실을 금전으로 환산한다는 것이 결코 쉬운 일이 아니며, 더욱이 원인자가 누구인가를 명확히 구분하여 정한다는 것이 어려운 경우가 더 많다. 따라서 환경오염이 발생한 경우에 그 정화비용부담의 책임을 오염원인자책임에 의하여 해결하기 어려운 경우와 국가 등의 행정주체가 그에 대한 부담을 지기 어려운 경우 등, 주로 危險領域에 있어서 책임의 한계가 있다.

또한 구체적으로 오염을 발생시킨 책임당사자가 분명한 경우에도 당사자의 破産 등으로 인하여 책임을 부담할 수 없는 경우에 있어서 정

38) B. F. Goodrich v. Murtha (1968年 Connecticut 地區聯邦地方裁判所)에서는 「위험(endangerment)」은 「潛在的 損害(potential harm)」와 같은 것이며, 그 위험이 긴급한 것이면 현실의 손해는 몇 년간이라도 발생하지 않아도 무방하다고 한다. B. F. Goodrich Co v. Murtha, 697 F. Supp. 89, 19 ELR 20357 (D. Conn. 1988).

39) United States v. Conservation Chemical Co., 619 F. Supp. 162, 16 ELR 20193(W. D. Mo. 1985). 1985년 Montana 西部地區聯邦地方裁判所에서는 위와 같이 판시하고 있다.

화책임을 누구에게 지울 것이며, 그리고 오염발생에 있어서 책임당사자가 분명하지 않은 경우에는 누구에게 정화책임을 물을 것인가 하는 문제가 발생한다. 이 외에도 환경오염의 주요원인은 통상적으로 수 개의 오염행위가 복합하여 발생하므로 複數의 오염원인자를 특정하기가 어려울 뿐만 아니라, 설사 원인자를 특정한다고 하여도 그 책임의 비율을 공평하게 배분하는 것은 곤란한 경우가 많다. 주의해야할 것은 정화비용의 책임당사자가 그 책임을 질 수 없는 경우에는 정화하지 못한 오염이 축적되어 또 다른 환경오염을 발생시키며 그 심각성이 매우 높아진다는 것이다.<sup>40)</sup>

이러하면 不到나 倒産 등으로 인한 기업체들이 방치하고 있는 산업폐기물이 수만톤에 이르고 있으나 일선 지방자치단체에서는 예산부족을 내세워 그 처리를 미루고 있다. 따라서 산업폐기물의 침출수로 인한 토양오염, 수질오염, 지하수오염 등 2차 오염이 우려된다.<sup>41)</sup> 또 사용이

40) 1999년도에 환경오염방지를 위해 쓰인 돈이 7조8천3백43억원에 달한 것으로 집계됐다. 2000년 10월에 한국은행이 발표한 '99년 환경오염 방지지출 추계결과'에 따르면 정부와 기업, 가계 등 경제주체가 환경오염 방지를 위해 부담한 돈은 모두 7조8천3백43억원으로 전년(7조2천6백68억원)에 비해 7.8% 증가했다. 환경오염방지비용이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비율은 1.62%로 97년(1.86%)은 물론 98년(1.64%)보다도 낮아졌다. 경제주체별로 보면 정부가 4조3천1백29억원(55%), 기업은 3조1천8백51억원(40.7%), 가계는 3천3백63억원(4.3%)을 부담했다. 중앙일보, 2000. 10. 26, 34면 기사참조.

41) 외환위기 이후 부도업체가 속출하면서 산업폐기물 10만여 t이 방치되고 있는 것으로 드러났다. 특히 이들 폐기물 가운데 2만여 t은 심한 악취가 나고 침출수까지 발생시키고 있다. 3일 환경부에 따르면 1997년 국제통화기금(IMF) 사태 이후 지금까지 122개 부도업체가 모두 22만6317 t의 각종 산업쓰레기를 폐기, 이 중 12만239 t은 정부 예산이나 인수업체에 의해 처리됐으나 나머지 10만6078 t은 방치되고 있다. 이 가운데 3.5%인 3732 t만 건물 내에 보관돼 있을 뿐 나머지 96.5%인 10만2346 t은 야외에 그대로 쌓여 있고 2만3170 t은 보관상태가 나빠 대책이 시급한 것으로 지적되고 있다. 환경부의 한 관계자는 "환경피해를 우려해 정부에서 행정 대집행 방식으로 폐기물을 처리하고 있지만 폐기물처리비와 채무액이 부도업체의 자산보다 많은 데다 사업주가 부도 후 잠적하는 사례가 많아 국고손실이 늘고 있다"고 말했다. 세계일보, 2000. 10. 04, 22면.



끝난 상당수의 폐기물매립장이 오염방지시설을 설치하지 않아 환경오염에 무방비 상태로 방치되고 있는 경우에 방치된 폐기물매립장은 주변의 지하수 및 토양의 오염과 수질오염, 그리고 악취발생, 해충서식 등 많은 문제를 낳는다.<sup>42)</sup>

요컨대 정화책임자의 不到나 無資力 등으로 정화책임을 질 수가 없는 경우에 국가나 지방자치단체가 정화사업을 실시하고 그 비용을 정화책임자에게 부담시키는 것이 원칙이지만, 이미 부도 등으로 없어진 정화책임자(주로 기업체가 문제된다)에게 정화처리비용을 회수하는 것은 거의 불가능하다. 결국은 국가예산에 의한 정화비용충당이라는 문제가 남는다. 따라서 정부의 환경오염방지책에 대한 적극적인 의지가 절실히 요구되며,<sup>43)</sup> 오염발생업체 및 오염원인자들을 대상으로 淨化基金을 미리 확보하는 등의 조치가 강구되어야 할 것이다.

42) 폐기물매립지는 사용이 끝난 후 20년간 오염방지를 위한 사후관리가 매우 중요하다.

43) 공장의 쓰레기를 태우는 사업장폐기물 소각로 중 일부 시설에서 발암물질인 다이옥신' 이 기준치의 최고 70배까지 배출된 것으로 나타났다. 쓰레기문제해결을위한시민운동협의회(약칭 쓰시협)는 21일 서울과 수도권을 제외한 전국의 중·대형 사업장 소각로(시간당 처리용량 0.2t 이상) 232기 가운데 다이옥신 측정결과를 입수한 57기를 대상으로 실태를 분석한 결과, 소각로 14기가 법적 권고기준치(처리용량에 따라 20~40ng)를 초과했다고 밝혔다. 나노그램은 10억분의 1g을 뜻한다. 경북 구미의 지정폐기물처리업체인 국민산업은 작년 6월 기준치의 70배가 넘는 2890 ng/m<sup>3</sup>를, 울산의 NCC사(사)와 창원의 수광기업은 각각 작년 12월과 지난 2월 141.1 ng/m<sup>3</sup>, 112.076 ng/m<sup>3</sup>의 다이옥신을 배출한 것으로 드러났다. (주)진도 구미사업장은 작년 4월 84.08 ng/m<sup>3</sup>, 부산의 성창기업(주)은 작년 12월 61.85 ng/m<sup>3</sup>를 배출했다. (주)대한필프는 작년 12월 46.98 ng/m<sup>3</sup>을, (주)세풍제지는 작년 10월 32.139 ng/m<sup>3</sup>를 배출한 것으로 드러났다. 쓰시협의 홍수열 간사는 “사업장폐기물 소각로의 다이옥신 배출이 심각한 상태인데도 환경부는 ‘배출허용기준은 권고치에 불과하다’ 며 지도·단속 업무를 소홀히 하는 안이한 대응을 하고있다” 고 말했다. 조선일보, 2001.08. 22, 29면.

### 3. 環境汚染淨化基金法の 導入과 活用

#### 1) 環境汚染淨化基金法の 方案 및 概要

환경오염정화기금법(이하 기금법이라 함)의 도입방안에 있어서는 대략 다음과 같이 구성할 수가 있다.

##### 가. 목적

기금법의 목적으로는 환경오염물질에 의한 環境汚染 및 環境毀損의 지역과 그 위험이 있는 지역을 정화하여, 환경보전과 국민의 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다. 이를 위하여 현재의 오염행위에 대한 규제는 물론 과거의 행위에 의해 발생한 오염에 대하여 더욱 철저히 대처하여야 한다.

##### 나. 환경오염물질의 정의

기금법상의 환경오염물질의 定義에 대하여는 대기오염물질, 수질오염물질, 토양오염물질, 해양오염물질, 방사능오염물질 등 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 물질을 말한다. 구체적으로는 유해화학물질, 독성오염물질, 유해폐기물, 이외에 개별환경보전법에서 규제되는 대상물질을 의미한다.

##### 다. 주요사업 등

국가는 오염물질이 환경에 방출되거나 그 중대한 우려가 있을 경우, 국민의 건강과 또는 공공의 복리에 긴급하고도 중대한 위험이 야기될 가능성이 있는 오염물질이 환경에 방출되거나 그 중대한 우려가 있을 경우에 긴급조치 또는 회복조치를 명할 수 있다.

기금법상의 정화사업은 除去措置(removal action)와 回復措置(remedial action)가 주된 사업이다. 제거조치는 절박한 위험을 제거하기 위한 단

기적인 사업을 의미하며, 회복조치는 오염물질이 존재하는 지역의 항구적인 회복을 목적으로 하는 사업을 말한다. 이러한 대응조치는 정부 또는 지방자치단체 스스로가 정화를 하거나 責任當事者로 하여금 정화를 시킬 수 있다. 이 때 정화의 기준은 다른 개별환경법을 참고로 하여 현실적인 범위에서 결정하면 된다.

참고로 미국의 슈퍼기금법에서는 제거조치에 있어서는 절박한 위험을 제거하기 위한 단기적인 사업이고, 비용은 200만 달러 이하, 기간은 12개월 이내의 사업에 한정하고 있다. 또한 제거조치는 전국우선지역순위표(National Priorities List)기재의 지역에 한하지 않고, 어떠한 시점에 있어서도 행할 수 있다. 그리고 회복조치는 오염물질이 존재하는 지역의 항구적인 회복을 목적으로 하는 사업이며, 전국우선지역순위표에 기재되어 있는 지역만이 대상이 된다. 회복조치는 Superfund.program의 중심적 사업이고, 그 시설에는 거액의 경비와 장기적인 기간을 요한다.

#### 라. 책임당사자

정화비용책임의 당사자는 오염물질의 방출에 책임이 있는 자로서, 오염시설의 현재 소유자 및 관리자, 오염물질이 처분(또는 방출)된 당시의 소유자 및 관리자, 그리고 오염물질을 방출한 자 및 운송자 등을 말한다.

오염시설의 현재 소유자 및 관리자란 「시설의 소유, 관리, 또는 운영에 관한 지휘·감독권을 가지고 있었던 자」로 보아야할 것이다. 이 때 소유자 및 관리자의 책임의 유무를 판단하는 기준은 소유의 사실과 지배의 유무라고 말할 수 있다. 주의해야할 점은 현재의 소유자 또는 관리자가 오염물질이 처분된 당시의 소유자와 관리자가 아니더라도 책임을 진다는 것이다.

오염물질을 「처분한 당시」의 소유자 및 관리자에 대하여는 오염물

질이 처분된 지역을 취득하여 그 후, 그것을 다른 제3자에 專賣할 때 오염물질의 존재를 告하지 않았던 경우에는 「相當한 注意」를 태만히 한 것으로 보아 책임을 진다고 할 것이다. 단 오염물질의 존재를 모르고서 그 시설을 취득하여 선의로 專賣한 경우, 오염물질이 처분된 후에 시설을 소유하고 처분된 것을 알지 못하고 처분활동에 관여하지 않았거나, 또는 선의로서 시설을 專賣한 경우에는 처분한 당시의 소유자에게는 해당하지 않으므로 책임을 지지 않는다.

오염물질을 방출한 자란 오염물질을 방출한 시설에 있어서 그 오염물질의 처분 또는 처리를 담당한 자를 말한다.<sup>44)</sup> 또한 오염물질의 운송자는 처리·처분시설, 소각장 또는 지역을 운송자가 스스로 선택해서 운송을 한 결과, 그 수송지에서 오염물질의 방출 또는 그 위험이 있기 때문에, 淨化費用이 필요한 가능성이 있는 경우에는 운송자는 책임을 지게되는 것이다.<sup>45)</sup>

이상의 책임당사자들은 不可抗力과 戰爭行爲 등의 천재지변, 또는 제3자에 따른 作爲 또는 不作爲 등으로 인하여 오염물질의 방출 또는 그 우려가 유일한 원인인 경우에 免責을 주장할 수 있다.

#### 마. 책임의 범위

책임주체가 부담해야할 책임은 국가 또는 지방자치단체 등이 環境汚染源의 제거조치, 또는 회복조치를 실시하기 위하여 지출한 모든 비용과, 이 비

44) 일반적으로 오염물질을 처분하고자 하는 의도가 없고, 단순히 오염물질을 제3자에게 원재료 또는 완성품으로서 매각한 자에게는 책임이 없다고 할 것이다. 따라서 石綿을 포함한 건축재료, 유해물질을 포함한 원재료, PCB을 포함한 전기제품의 판매자에게는 책임은 없다. 그러나, 이 때 오염물질을 「처분하고 싶다」고 하는 의도가 다소 있었는가를 고려한 뒤, 신중히 판단을 하여야 할 것이다.

45) 운송자로서 책임을 져야하는 자는, 현재의 소유자·관리자, 오염물질을 처분한 당시의 소유자·관리자 또는 발생자로서도 책임을 지는 경우가 많으며, 그러한 경우에는 운송자책임을 追及할 필요가 없기 때문에, 운송자의 책임에 관한 문제는 비교적 많지 않다고 여겨진다.

용에 의거하여 기타의 자가 지출한 필요한 대책비 등을 부담하여야 한다.<sup>46)</sup>

한편 책임당사자 중 오염물질의 방출 또는 그 위험에 대해서 책임을 가지고 있는 자는 상기의 비용 또는 손해에 대한 책임을 지는 것 외에, 행정명령에 정당한 이유 없이 따르지 않고서 제거조치 또는, 회복조치를 실시하지 않은 경우에는 그 때문에 지출된 비용과 일정액의 損害賠償을 청구 받을 가능성이 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 국가 및 지방자치단체는 스스로 정화작업을 실시하던가, 또는 책임당사자에게 정화작업을 실시시킬 수 있지만, 전자의 경우에는 국가 및 지방자치단체는 책임당사자에 대해서, 후자의 경우에는 명령에 따른 책임당사자가 다른 책임당사자에 대해서 비용을 청구할 수 있을 것이다.<sup>47)</sup>

최근 미국의 슈퍼기금법에 관계된 判例에서는 「정화비용은 누가 부

- 46) 資源에 기여한 損傷, 破壞, 損失에 대한 손해 및 손상 등의 평가에 필요한 합리적인 비용과 인체 또는 건강에 대한 영향조사에 필요한 비용 등에 대하여는 그 査定이 곤란한 것 등으로 인하여 현실적으로는 그 기능을 하기가 매우 어렵다고 여겨진다. 이에 대하여는 연구와 검토가 더 요구되어져야 할 것이다.
- 47) 지하수오염의 경우에 지하수를 오염시킨 자는 자기비용으로 오염된 지하수를 직접 정화해야한다. 환경부는 최근 지하수수질보전을 위한 '淨化命令制' 도입 등을 내용으로 한 지하수법이 개정됨에 따라 2001년 하반기 중으로 본격 시행할 계획이라고 밝혔다. 지하수법 제16조의2에서 "지하수오염유발시설의 오염방지 등"을 규정하고 제16조의 3에서는 "환경부장관 또는 시장·군수는 제16조의 2제1항의 규정에 의한 수질측정 결과 지하수의 수질이 환경부령이 정한 기준에 적합하지 아니하게 된 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 오염의 원인을 제공한 지하수오염유발시설관리자에게 지하수의 수질을 복원할 수 있는 정화작업 그밖에 필요한 조치를 하도록 명하여야 한다"(제1항) 라고 규정하고 있다. 이에 따르면 주유소와 유해화학물질 저장탱크 등 지하수오염 유발시설의 설치 또는 관리자는 오염방지시설과 지하수 오염여부를 주기적으로 감시하기 위한 수질관 측정을 의무적으로 설치해야 한다. 특히 지하수 수질측정 결과 수질이 환경부 기준을 초과하게 되면 오염을 유발한 시설 관리자 등은 빠른 시일 안에 오염정화계획을 세워 오염된 지하수를 직접 정화해야 한다. 오염방지시설과 수질관측정을 설치하지 않으면 2년 이하의 징역과 1천만원 이하의 벌금형에, 정화명령을 이행하지 않으면 1년 이하의 징역과 500만원 이하의 벌금형에 각각 처해진다. 또 지하수오염을 직접 유발하는 방치 폐공에 대해서는 해당지역 시장·군수가 책임지고 원상복구 해야한다.

담해야하는가」라고 하는 문제에 초점을 맞추어 왔다. 따라서 환경오염을 야기한 기업에 대하여 承繼會社, 母會事, 貸主(融資者 또는 擔保權者를 의미), 또는 企業經營者 등이 책임당사자에 해당하는가 아닌가 하는 격한 논의가 있었다. 미국의 연방의회가 당초에 想定하고 있던 책임당사자의 범위를 法院이 확대해서 해석하고 있는 것이 분명함에 따라, 미국에서는 책임당사자의 해석을 둘러싼 判例의 수는 매우 많다.<sup>48)</sup>

## 바. 책임의 원리

### (1) 무과실책임(소급책임)

過失責任主義하에서 피해자는 가해자의 중대한 주의의무위반과 손해를 발생시킨 행위의 위법성을 증명해야 한다. 그렇지만, 환경손해에서는 그와 같은 立證은 곤란한 경우가 많다. 1993年 3월에 EU위원회에서 발표한 「環境損害의 回復에 관한 Green Paper」(Green Paper on Remedying Environmental Damage)<sup>49)</sup>에서는 환경법을 준수하고 있지

48) United States v. New Castle County, 727 F. Supp. 854(D. Del. 1989)에 있어서 관대한 법해석은 책임당사자의 범위가 공장관리자, 부동산소유기업의 경영진·株主, 사업창업자 등에도 미칠 가능성을 示唆하는 대표적인 판례로 되었다.

49) Green Paper는 EU委員會가 발행한 討議文書로서, 그 目的은 각계각층의 광범한 意見과 反應을 이끌어내기 위한 것이기 때문에, 정식적인 法案의 형식은 아니지만, 委員會의 의견은 상당히 명확히 하고 있다. 위원회는 廢棄物에 관한 民事責任指令案이 좌절된 경우를 감안해서 Green Paper에 있어서는 環境汚染賠償制度가 직면한 기본적인 문제점으로 되돌아와 그 포괄적인 검토를 하고 있다. EU의 여러 기관은 Green Paper를 근간으로 각국의 전문가와 산업계와 공청회 등의 협의를 통하여 의견을 집약하고, 합의의 일치를 도모하여 최종적인 法案을 준비하게 되었다. Green Paper의 특징으로서는 첫째, 産業施設의 대규모 사고에 기인하는 汚染을 주목하는 것이나 오랜 기간의 산업활동에 의한 축적성의 汚染과 과거로부터의 汚染이 유럽의 환경에 주는 위협에도 주의를 기울여 대응할 필요성을 호소하고 있다. 둘째, 民事責任制度를 環境損害의 회복의 역할을 하는 것으로 평가되어, 특히 嚴格責任原則의 도입이 긍정적으로 검토되고 있다. 1986년의 단일유럽의정서의 채택이래, 「汚染者 負擔의 原則」 및 「豫防의 原則」은 EC에 있어서 環境政策의 기초를 형성하여 왔다. Green Paper는

않는 것이 過失의 증거로 되기 때문에 過失責任은 적어도, 환경법규의 준수에 대한 incentive로서는 유효하지만, 過失이 존재하지 않는 경우, 또는 過失을 立證할 수 없는 경우에는 손해의 비용을 회수할 수 없기 때문에, 환경손해의 회복의 관점에서는 한계가 있다고 한다.<sup>50)</sup>

그리고 「환경에 위험을 미치는 활동에 기인한 손해에 대한 민사책임에 대한 조약」 제6조 및 제7조<sup>51)</sup>에서는 操業者가 손해에 대한 책임을 지는 규정으로서, 책임인정의 요건으로서의 과실유무에 대해서는 명문으로 하고 있지 않지만, 이 조약의 前文에서는 “환경손해분야에서는 오염자부담의 원칙을 고려해서 엄격책임을 도입해야 하는 것”이 즉, 無過失責任을 원칙으로 하는 것을 제정이유로 들고 있다.<sup>52)</sup>

또한 네덜란드의 경우 유해물질의 사용, 저장 또는 수송에 의해 발생한 대기오염, 수질오염 또는 토양오염에 의한 손해의 배상청구에 있어서는, 無過失責任을 적용하는 취지의 규정을 民法에 신설하여 적용하고 있다.<sup>53)</sup>

民事責任으로서 汚染發生者에게 그 損害의 회복에 필요한 비용을 부담시킴으로서 「汚染者 負擔의 原則」의 실현이 가능하며, 또, 환경손해를 일으키면 그 회복에 필요한 비용을 부담해야 한다고 하는 압력을 통해서 환경손해의 예방을 기할 수 있어 「豫防의 原則」을 실현할 수 있다는 것이다. 셋째, 民事責任의 적용이 곤란한 경우에 있어서 유력한 보완수단으로서, 共同補償制度(Joint Compensation System)의 도입이 검토되고 있다. 加藤一郎·森島昭夫·大塚直·柳憲一郎, 土壤汚染と企業の責任, 有斐閣, 1996, 272-273년.

50) Green Paper 2.1.1, 4.1.1.

51) COUNCIL OF EUROPE, European Treaties ETS No. 150, <http://www.coe.fr/legaltxt/150e.htm>, pp. 7-8 참조.

52) 洪天龍, “大氣汚染被害의 私法的 救濟”, 慶南法學, 第12輯, 慶南大學法學研究所, 1996, 25면 이하 참조.

53) 1994년 3월, 덴마크에서도 환경오염에 따른 손해배상에 대하여 嚴格責任을 적용한 新法이 시행되었다. 그러나 同法에서 도입한 嚴格責任은 네덜란드 민법의 제175조~제178조의 규정 또는 독일의 환경책임법에 비하면 제한적인 것이며, 대형 또는 위험한 플랜트(Plant) 및 그러한 플랜트에 있어서 위험한 활동으로 인한 장래의 오염에 대해서만 적용된다. 또 原告는 손해가 플랜트에 의한 오염

예컨대 오염된 땅의 매입자는 정화책임과 함께 오염물질의 처리비용까지 부담하여야 한다.<sup>54)</sup> 2001년 3월 28일의 토양환경보전법의 개정에서 제10조의2를 신설하여 「토양오염유발시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 임차인은 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역(토양오염의 우려가 있다고 인정되어 환경부령이 정하는 지역을 말한다. 이하 같다)에 대하여 토양관련전문기관으로부터 토양오염에 관한 평가(이하 "토양환경평가"라 한다)를 받을 수 있다」(동조 제1항)라고 규정하고 있다.<sup>55)</sup> 따라서 현재의 토양오염이나 지하수오염이 과거의

---

에 의해서 발생한 것과 그러한 오염이 플랜트 내에서의 위험한 활동에 의해 발생한 것을 立證하지 않으면 아니 된다. 또 최근에 위험한 물질에 의해 발생한 손해에 대해서는 無過失責任의 原則을 도입한 判例도 있다. BNA, *International Environment Reporter*, Vol. 18, No. 3, 1995, p. 106.

- 54) 2001년 12월에 환경부는 내년부터 토지오염 상태와 정화비용 등을 산출하는 토양환경평가제를 실시하고, 오염의 원인 제공자뿐만 아니라 토지 소유자나 임대자에게도 정화책임을 묻기로 했다고 24일 밝혔다. 이에 따라 주유소, 기름저장소, 정비공장, 유독물질 취급소, 광산 등의 토양오염 가능성이 높은 부지를 매입할 때는 토지환경평가를 받고 그 결과 매매가격에 반영하는 것이 바람직하다고 환경부는 권고했다. 환경평가는 시·도 보건환경연구원 등이 맡게 되며 평가 항목은 카드뮴과 비소 등 16개의 법정 토양오염물질과 토지거래 당사자가 합의하는 물질 등이다. 환경부 관계자는 “부지오염 상태를 미리 조사해 책임소재를 분명히 하고 정화비용을 토지가격에 반영하자는 게 제도의 취지”라며 “지가 하락 등이 예상되는 오염된 땅을 구입할 때는 신중을 기해야 할 것”이라고 말했다. 실제로 올해 초 국방부가 정비창으로 사용하다가 부산시에 양도한 문현지구(3만2,000평)의 경우 정화처리에 3년간 무려 122억원이 필요하다는 조사결과가 나오기도 했다. 한편 이 제도를 시행중인 미국 등 선진국 기업의 경우 IMF 당시 한국 기업의 부지 등을 사들일 때 토양오염평가를 실시, 공장 가격 등을 떨어뜨려 국내 기업이 피해를 보기도 했다. 한국일보, 2001. 12. 25, 21면.
- 55) 또 제23조 제1항에서 「土壤汚染으로 인하여 被害가 발생한 때에는 당해 汚染原因者는 그 被害를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재·지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우에는 그러하지 아니하다」라고 개정하고, 제3항에서는 「다음 각호의 1에 해당하는 자는 제1항의 규정에 의한 오염원인으로 본다. 다만, 제3호(토양오염유발시설을 양수한 자에 한한다) 및 제4호의 경우에 토양오염유발시설을 인수한 자가 선의이며 과실이 없는 때



행위에 의하여 오염이 된 경우에는 그 過失의 유무를 묻지 않고 책임을 부여할 수 있다. 즉 無過失責任으로 그 정화에 대한 책임을 遡及的으로 물을 수 있는 것이다.

한편 정화책임의 당사자는 첫째 不可抗力과 戰爭行爲 등의 천재지변, 둘째 제3자에 따른 作爲 또는 不作爲 등으로 인하여 오염물질의 방출 또는 그 우려의 유일한 원인인 경우에 免責을 주장할 수 있다. 특히 현재의 所有者가 시설의 구입 시에 유해물질로 인한 오염에 대해서 善意인 경우, 시설의 취득시에 유해물질에 대한 충분한 조사를 할 필요가 있다. 그러나 충분한 조사를 실시해도 오염을 발견할 수 없었던 것을 立證하지 못하면 免責을 주장하는 것은 어렵게 된다.<sup>56)</sup>

## (2) 연대책임

환경오염에 대한 정화책임의 당사자가 數人인 경우에 그 정화책임에 대하여 連帶하여 責任을 져야한다. 그리고 연대책임자 간에는 상호의 정화비용을 청구할 수 있다. 즉 정부당국으로부터 정화의 책임주체에 지정된 자는, 같은 형태로 지정을 받은 연대책임자, 또는 지정을 받지 않은 다른 책임자에게 비용을 청구하는 것이 가능하다. 이 때 오염 유발의 寄與度에 따른 책임의 분담이 문제가 된다. 예컨대 책임당사자는 각자 자기의 分擔比率에 대해서만 책임을 지는 것이 아니라, 각각

에는 그러하지 아니하다. 1. 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자 2. 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염유발시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자 3. 토양오염유발시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자 4. 民事訴訟法에 의한 경매, 破産法에 의한 환가, 國稅徵收法·關稅法 또는 地方稅法에 의한 압류재산의 매각 그밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염유발시설을 인수한 자」라고 하고 있다.

56) 多賀谷晴敏, 앞의 논문, 49-50면; 東京海上火災保險株式會社 編, 環境リスクと環境法(美國編), 有斐閣, 1995, 159면.

단독으로 당해 오염시설정화의 모든 비용을 부담할 가능성도 있다.<sup>57)</sup> 왜냐하면 장기간에 걸친 축적성의 환경오염의 경우에, 그 관련당사자가 다수이고 그들의 정확한 分擔比率를 과학적으로 판단하는 것은 어렵고, 또 이미 倒産하거나 지불능력이 없는 책임당사자가 있다면 오염정화에 지장을 초래할 수도 있기 때문이다.<sup>58)</sup>

그러나 특히, 오염에 관한 기여도가 적은 일부의 당사자가 이론적으로는 정화비용전액지불의 책임을 부담하는 것은 불공평하다고 비판되고 있다.<sup>59)</sup>

#### 사. 정화기금의 확보

정화기금의 확보에 대하여는 다음과 같은 방법에 의할 수가 있다. 이를테면 환경오염을 발생하게 하는 집단에 대하여, 행정주체가 그 집단 전체의 부담으로 환경오염정화비용을 부과하도록 하는 法的·環境政策的 原則에 의하여 기금을 확보할 수 있다.<sup>60)</sup> 예컨대, 일단의 공업단지나 일단의 산업부문(화학산업 등)에서 발생하는 환경오염에 대하여 環境改善費用을 부담하도록 하는 것이 이에 해당한다. 가령, 화학산업으로 인한 환경오염에 대하여 화학산업에 참여하는 기업 전체에 대해 환경개선(회복)비용을 부과하는 경우, 또는 山林枯死에 있어서 산업계, 에너지산업, 자동차이용자 등에게 법정책적으로 요청된 보상을 요구하는 경우 등을 의미한다. 이러한 集團의 負擔의 費用은 실제로 財政的 基金의 형성 및 特別稅의 徵收를 통해서 시행되는 것이 일반적이다.<sup>61)</sup>

57) 이론적으로는 각 당사자의 행위와 그 결과의 환경에 대한 손해가 완전히 분리될 수 있으면 連帶責任은 지지 않지만, 사실상 이 분리는 거의 불가능하다.

58) 多賀谷晴敏, 앞의 논문, 50면; 東京海上火災保險株式會社 編, 앞의 책, 160면.

59) 志田 愼太郎, “美國における土壤・地下水汚染の淨化對策”, 環境研究 No.104, 1996, 62면.

60) 이것은 集團的 原因者責任의 原則(Kollektives Verursacherprinzip)이라고 한다.

또한 환경오염이 발생한 경우에 그 정화비용부담을 오염원인자책임에 의하여 해결하기 어려운 경우와 국가 등의 행정주체가 그에 대한 부담을 지기 어려운 경우에는 주로 위험영역에 있어서는 共同負擔의 原則이 적용되어야 한다. 이 원칙의 적용된 예로서 環境稅나 炭素稅 등의 부과<sup>62)</sup>가 이에 해당하며, 이러한 방법에 의해 정화기금이 마련될 수 있다.

그리고 환경수익자들로부터의 기금확보도 가능할 것이다. 환경을 이용하여 특정이익을 얻기 위한 활동은 사회의 共有資產으로서의 환경을 파괴하거나 훼손하여 그 손해를 사회에 부담시키고 있다는 사실, 즉 환경오염발생에 원인을 제공하고 있는 경제활동의 주체가 특별한 이익을 얻고 있는 점이 요구된다. 예컨대 배출허용기준치 이하의 오염물질을 배출하여 이익을 얻는 기업이 환경오염발생의 원인에 기인하지 않는다고는 할 수 없다. 왜냐하면 그러한 배출물질이 나중에 다른 물질과 혼합하거나 축적하여 또 다른 환경오염을 발생시킬 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 특별한 이익을 얻는 주체인 경제활동의 受益者<sup>63)</sup>로부터 기금을 징수할 수 있을 것이다.

## 2) 淨化基金法の 活用

미국의 슈퍼기금법에서는 오염정화를 정화책임자에게 실시시키는 방

- 
- 61) Bender, B./Sparwasser, R./Enger, R., Umweltrecht, 3. Aufl., 1995, Rn. 77, S. 28 f.  
 62) 環境稅의 부과는 원인자책임의 원칙과 관련하여서는 환경오염의 원인별 순위에 따른 오염의 공평부담의 문제, 모든 사람의 행위를 환경오염적 행위로 보는 문제, 直接稅를 租稅抵抗을 두려워하여 間接稅의 형태로 전환될 수 있는 문제 등을 해결하여 부과하지 않으면 안 된다. 따라서 特別稅의 형태로 국민에게 환경비용을 다시 전가하기보다는 국가의 환경예산을 늘리는 것이 오히려 선행되어야 한다고 한다. 柳至泰, 行政法新論, 新英社, 1995, 954-955면.  
 63) 여기에서 수익자는 오염원인자로서 단순한 오염물질의 배출자 뿐만 아니라, 오염물질을 배출하는 활동에 의해 이익을 얻는 주체를 가르키며, 이러한 수익자는 정화비용의 부담능력도 가질 것이다.

법과 환경보호청(EPA)이 실시하는 방법이 있다. 후자의 경우는 기금으로 EPA가 실시하는 정화관계의 비용을 우선적으로 지불하고, 정화 후에 그 정화비용을 정화책임자에게 求償하는 것으로 한다. 그러나 정화책임자가 不明하거나 혹은 담보능력이 없는 경우에는 정화비용을 회수를 할 수 없기 때문에 기금에서 부담을 한다. 이 법 제111조에서 슈퍼기금사업에 관한 EPA의 지출은 모두 기금으로 조달되는 것으로 되어 있지만, 聯邦 자신의 소유지역의 정화비용은 기금에서 지출할 수 없고, 일반회계에 의하는 것으로 되어 있다. 그리고 기금은 석유, 화학산업의 세금, 기업이 부담하는 환경세 및 일반세금, 一般財源 등으로 구분되어 확보되고 있다. 이들 徵稅權 및 기금의 지출권한에는 기한이 정해져 있고, 정기적으로 再授權이 주어지지 않으면 EPA가 기금을 운영할 수 없게 되어 있다.<sup>64)</sup>

네덜란드에서는 특히 토양오염과 수질오염에 있어서 오염자를 특정할 수 없는 경우에는, 국가가 정화비용의 90%, 州가 10%를 부담하고 있다. 또한 정화비용에 대하여 不當利得의 개념이 적용되어, 국가는 실시한 토양조사 또는 토양회복에 의해 부당하게 이익을 얻은 자로부터 비용을 회수할 수 있다(개정토양보호법 제75조 제3항).<sup>65)</sup> 따라서 국가가 실시한 정화비용을 토지소유자 등이 부분적으로도 부담하고 있지

64) 근래에 이 법은 개혁이 진전되고 있다. 즉 정화작업, 리스크의 평가, 경제적 재개발, 첨단 기술 등 각 분야에 걸쳐 모두 실효성이 있는 제도운용으로 전환되고 있다. 이에 따라 오염 수준이 심각해 정화장치가 필요한 지역 가운데 실제의 회복공사가 완료된 케이스는 법이 시행된 80년부터 92년까지 12년간 149건이었지만 그 후 6년 사이에 436건으로 정화페이스는 5배 이상으로 급증하고 있다. 슈퍼기금법에 대한 구체적 내용에 대하여는 拙稿, “미국의 슈퍼기금법(Superfund Law)에 관한 고찰”, 비교법학 제10집(부산외대비교법연구소), 1999, 참조.

65) 이 법은 1994년에 1987년의 토양보호법에 暫定土壤淨化法(Interim Soil Clean up Act)이 통합되어, 토양 또는 지하수오염의 방지 및 정화를 종합적으로 규율하는 法律이 되었다.

않은 경우에는, 국가는 일정의 비용부담을 소유자 등에게 요구할 수 있다. 그 이유는 소유자 등은 정화에 의해서 이익을 얻는 것이며, 또한 토지에 의해 이익을 얻기 때문에 적극적인 부담도 책임져야 한다는 것 등을 생각할 수 있다. 또 정화비용을 전면적으로 부담한 제3자(오염자 등)가 不當利得을 이유로 토지소유자 등에 대해서 일정의 비용부담을 요구하는 것도 예정되어 있다.<sup>66)</sup>

이와 같이 우리나라에서도 정화기금법이 마련되면 첫째, 정화작업의 실시에 있어서 정화목표기준 또는 정화사업의 발동 및 달성기준을 어느 수준으로 설정하여야 하는가의 문제와 이 기준이 불명확하면 소송과 분쟁의 원인으로 되기 쉬우며, 동시에 정화수준을 어디까지로 정하는가에 따라서, 정화에 요하는 비용은 대폭 변화하기 때문에, 비용부담액과 그 배분에도 관계되는 문제가 발생한다. 이러한 문제를 기금법의 설치로 인하여 그 기준을 명확히 할 수가 있을 것이다. 둘째, 오염정화에 대한 책임당사자가 불명하거나 무자력인 경우에 어떠한 대책을 취할 것인가의 문제와 결부되어, 이는 국가와 지방자치단체의 책임과 비용부담을 어떻게 처리할 것인가라는 것으로 국가적으로는 대단히 심각한 문제이다. 국가와 지방자치단체는 公共信託財産으로서의 환경을 관리할 의무가 있다. 그러므로 그 의무가 충분히 과해지고 있지 않기 때문에, 환경오염의 정화를 실시할 수 없다라고 한다면 그 책임을 면할 수가 없는 것은 명백하다. 단 이러한 국가의 책임은 비용부담의 근거가 다르다는 의미에서, 오염원인자의 책임과는 같은 것으로는 논할 수 없다. 따라서 정화기금을 통하여 오염원인자의 활동과 국가의 관리책임의 불비가 겹쳐서 발생한 환경오염의 정화비용배분문제를 적절히 해결하

66) 또한 토지소유자가 정화비용을 부담한 경우에 오염자에게 求償할 수 있음은 물론이다.

는 효과를 가져올 수 있다. 셋째, 사전의 정화기금으로서 효과적인 정화 작업의 이행을 확보할 수 있으며, 현실의 환경정책에 직접적으로 영향을 미친다고 하겠다.

## V. 結 論

우리나라에서도 최근의 경제위기상황과 더불어 환경오염정화를 위한 처리업체의 부도 등으로 인하여 각종의 환경오염물질이 축적되고 정화하지 못함으로써 대기오염, 수질오염, 토양 및 지하수오염, 해양오염 등의 원인이 되고 있다. 환경오염으로 인한 환경파괴 및 환경훼손에 대하여 이제는 적극적이며 유용한 정책이 필요하다. 오염이 발생하면 그 오염원인자를 확정하여 엄격한 淨化責任을 몰어 정화작업의 실시를 명하여야 할 것이다. 그러나 현실적으로 오염원인자의 정화작업에 대한 막대한 費用으로 인하여 그 실시를 확보하기에는 어려움이 있다.

2000년 4월 국내의 한 일간지에서 실시한 '환경비용 오염자만 부담해야 하나' 라는 주제에 대한 여론조사에서 대체로 반대의 입장을 보였다. 조사에 참여한 사람중 37%만이 '그렇다' 고 응답했고 63%가 '아니다' 라는 반응을 나타냈다. 그 내용을 보면 "지금과 같은 경제규모와 대량소비 경향을 감안한다면 우리 모두가 환경의 오염자이자 피해자" 라며 "오염자와 수혜자가 나누어 부담하는 것이 형평성이 있다" 라고 주장했다. 또 "환경파괴와 개발의 수혜자는 우리 모두" 라며 "환경파괴에 무관심한 개개인에게도 환경비용은 당연히 부담시켜야 한다"고 가세했다. 반면 오염자 부담원칙이 장기적으로 긍정적인 결과를 가져올 수

있다는 의견도 제시됐다. 즉 “오염자가 환경비용부담으로부터 자유로워질 경우 환경오염에 대해 나태하고 불성실해지게 되고 환경기술개발, 자연친화적 생산, 기술적 발전에 대한 관심과 투자가 약해진다”고 하며, 또 “환경은 公共財라는 인식 아래 헌법이 보장한 環境權을 위해 국가가 비용의 일정부분을 부담해야 한다”며 “비용을 원인제공자와 수혜자에게만 떠맡기는 것은 국가의 주요한 의무 중 하나를 포기하고 있는 것”이라고 강조하였다.<sup>67)</sup>

이와 같은 문제는 환경오염을 발생시킨 원인자가 오염해결비용을 책임지고 부담해야 한다는 전통적인 오염원인자부담의 원칙에 대하여 오염방지로 환경개선이 되면 그 혜택을 보게 되는 수혜자가 부담할 수도 있다는 수혜자부담원칙의 적용이 필요하다는 주장이 제기된 것이다. 그러나 이러한 견해의 차이는 단순한 오염정화비용부담에 대한 문제의 차원을 넘어 한정된 자원을 효율적으로 이용하면서 오염문제도 줄일 수 있는 환경보전에 대한 종합적 환경정책의 수립문제이다.

요컨대, 정화비용부담에 대한 책임은 구체적으로 현실에서 발생한 환경오염피해에 대하여 정화책임을 지는 당사자 또는 국가 및 지방자치단체가 責務로서 정화작업을 실시하여야 하지만, 정화작업을 실시할 수 없는 경우에 정화비용을 누구에게 부담시켜야 하는가의 문제가 발생한다. 특히 정화작업의 책임당사자가 倒産 등으로 인하여 無資力인 경우와 책임당사자가 不明한 때에는 정화작업을 실시하는 것은 거의 불가능하다. 이러한 경우 종국적으로는 국가나 지방자치단체가 정화작업에 필요한 비용을 부담하여 실시하여야 한다. 그러나 예상하지 못한 정화비용에 대한 예산상의 부족 등으로 인하여 오염정화작업은 지연되거나

67) 이에 대한 상세한 내용은 중앙일보 2000년 04월 17일 21면 ; 2000년 04월 24일 19면 참조.

무산되어 환경파괴와 그로 인한 피해는 더욱 늘어나게 되는 것이다. 이러한 문제는 오염원인자책임을 실현하는 과정에서 나타나는 것으로써 그에 따른 해결대책이 요구되어지는 것은 당연하다. 이에 대한 대책방안으로서 경제협력개발기구(OECD)에서는 경제적인 유인수단으로서 환경세를 적극 도입하는 추세에 있다. 환경세는 환경오염물질을 많이 배출할수록 세금을 많이 물림으로써 오염물질의 배출동기를 없애는데 효율적인 제도며 이런 의미에서 우리 정부도 석유와 같은 오염유발 효과가 큰 물질을 대상으로 환경세 개념을 적용시키려 하고 있는 것은 바람직하다고 여겨지지만, 그러나 우리나라에서 제안되고 있는 환경세는 단순히 환경개선을 위한 투자재원을 마련하기 위한 목적세로서의 조세이다. 물론 환경문제만을 생각한다면 환경세를 도입할 필요성이 절실하지만, 그러한 환경세의 실시는 자칫 우리 경제에 큰 악영향을 끼칠 우려도 있을 것이다.<sup>68)</sup>

결국 이러한 환경오염에 대한 정화비용문제에 있어서는 환경세 및 基金制度를 적절히 활용하는 것이 효과적이다. 환경을 이용하여 특정이익을 얻기 위한 활동은 사회의 共有資産으로서의 환경을 파괴하거나 훼손하여 그 손해를 사회에 부담시키고 있다는 사실, 즉 환경오염발생

68) 참고로 2000년 10월에 우리 정부는 환경세 도입을 산업계에 부담을 가중시킨다는 견해를 밝혔다. 정부는 온실가스 감축을 위해 일부 선진국에서 시행하고 있는 환경세(탄소세)에 대해 산업계 부담이 가중되므로 당분간 실시하기 어렵다는 뜻을 밝혔다. 환경세 도입은 환경개선 측면에서 긍정적이지만 환경세가 탄소배출량억제 목표를 달성하는 데 필요한 만큼 산업용 증유, 병커C유 등에 대한 세율의 대폭 인상이 불가피하다고 설명했다. 또 산업용 증유, 병커C유 등에 대한 세율의 대폭 인상할 경우 산업계 부담이 가중되므로 신중한 검토가 필요하다고 당분간 환경세 도입이 어렵다는 뜻을 비쳤다. 따라서 환경세의 도입문제는 조세구조의 개혁문제와 관련하여지기 때문에 신중히 고려하여야 한다고 한다. 환경세 도입문제와 배출권 거래제도에 관하여는 일본포럼, 2000, 가을호(46호), <http://www.japanem.or.kr/forum/46/f2000-46-06.html> 참조.



에 원인을 제공하고 있는 경제활동의 주체가 특별한 이익을 얻고 있는 점이 요구된다. 배출허용기준치 이하의 오염물질을 배출하여 이익을 얻는 기업도 배출물질이 나중에 다른 물질과 혼합하거나 축적하여 또 다른 환경오염을 발생시킬 수 있기 때문에 환경오염발생의 원인에 기인한다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 특별한 이익을 얻는 주체인 경제활동의 受益者로부터 또한 共同負擔의 원칙과 集團的 原因者責任의 원칙과 관련하여 基金을 징수할 수 있을 것이다. 환경오염정화비용에 대한 기금제도는 사전의 정화비용기금으로 발생한 환경오염에 대하여 현실적으로 정화작업의 이행을 확보할 수 있음과 동시에 나아가 환경오염예방과 환경보전에 대한 유용한 정책의 일환이 될 수 있을 것이다.

【ABSTRACT】

A study on the introduction of fund law  
for pollution purification expenses

Cho, Eun Rae

Nowadays, the harmful pollutants have contaminated natural environments, as such air, water, soil or sea. Environmental pollution commonly occurs in a production process of an enterprise. When natural environments are polluted by contaminants, a polluter should purify them. The responsibility of pollution purification expenses should be burdened to the enterprises or the polluter which have caused environmental pollution.

But when they are brought to ruin and cannot be searched, it is difficult to determine the polluter under those circumstances. We therefore need a new policy for the problem of a cleanup cost. There are an environmental tax, a cleanup fund as the proper ways. The introduction of an environmental tax have a variety of the point at issue in Korea. Because an environmental tax is able to have an unsuitable influence to economy.

The liability of purification cost is based on the polluter pay principal in many countries. In America, the superfund law

prescribes the control of hazardous waste and a measure of finances. In netherlands, particularly, Soil Protection Act includes the liability of cleanup by a polluter, owner or operator of contaminated site strict liability in the responsibility of reparation.

The establishment of the fund is required by a nation and municipal in the case of obscurity, or insolvency of responsible parties in the pollution purification. The system of fund for a cleanup cost can be one of the valuable policies in the prevention of pollution and the protection of environment.