

오염원인자부담원칙의 적용상의 어려움

- CERCLA상의 정화책임을 중심으로 -

채 영 근*

< 차 례 >

I. 서론

II. 오염원인자부담의 원칙과 오염토양의 정화책임

1. 오염원인자부담의 원칙과 CERCLA의 정화책임
2. 유해물질에 의한 토양오염의 문제
3. 입법과정에서의 “사탄화”(demonization)정책

III. CERCLA상의 정화책임

1. 법원의 “진보적인” 법률해석(liberal construction)
2. 법원의 판결을 통해 나타난 다양한 오염원인자들
3. 판결을 통해 나타난 책임의 성격과 완화된 원고의 입증책임
4. 면책사유의 좁은 범위

IV. CERCLA상의 오염원인자부담원칙의 문제점

1. “누구나책임의원칙”으로서의 현실
2. 지나치게 소요되는 부대비용
3. 브라운필드(Brownfields)문제
4. 유해쓰레기 매립장과 유해쓰레기의 감소

V. CERCLA의 개선책

* 한국항공대학교 항공우주법학과 전임강사

I. 서론

미국은 일찍이 1980년부터 종합환경대응배상책임법(CERCLA)을 제정하여 유해물질에 의하여 심각하게 오염된 토양의 정화를 위한 정부의 책무를 규정하고 그에 대한 오염원인자의 무거운 책임을 규정하고 있다.¹⁾ CERCLA의 구체적 내용은 법원의 합목적적 법해석을 통해 다양한 관련 당사자들이 무거운 정화책임을 지는 것으로 나타났다. 즉, 법원은 다양한 이유로 오염지역에 관련된 당사자들은 관련행위가 법제정 전후에 있었는지 불문하고, 행위의 위법 과실여부에 상관없이 정부가 지출한 정화비용에 대해 연대책임을 진다고 해석하였다. CERCLA가 적용되는 오염지역의 정화에 평균 3천만 달러가 소요된다고 할 때, 자신의 귀책사유의 경중을 불문하고 소요비용에 대해 연대책임을 진다고 하는 것은 매우 무거운 책임이 아닐 수 없다.

CERCLA가 적용되는 상황은 대부분 오랜 기간동안 여러 유해물질에 의해 토양 및 지하수가 심각하게 오염된 경우이다. 미국에서는 20세기 초부터 화학산업이 발달하기 시작하였으므로 유해화학물질에 의한 토양오염의 역사가 길다. 따라서 오염된 토양과 관련된 당사자의 수가 매우 많고 책임의 경중도 극단적으로 다양하고 책임의 소재를 구별을 하기가 쉽지 않은 경우가 많다. 책임의 소재를 묻기 위한 인과관계의 입

1) CERCLA에 관해서는 이미 국내에 많은 소개가 되어 있으므로 그 입법배경과 기본적 내용에 관해서는 여기 다시 언급하지 않는다. 이에 대해선 박윤훈, 미국 환경법상의 토양오염의 정화책임, 7 미국헌법연구 123 (1996); 이창환, 유해폐기물 오염지역의 정화에 관한 공법상 책임--미국의 Superfund Act를 중심으로--, 중앙대학교 박사학위논문(1998); 이상돈, 미국의 종합환경대응책임법(수퍼펀드법)에 대한 최근의 논쟁과 개정 논의, 24 중앙대 법학논문집 51 (2000); 줄고, 우리나라 토양환경보전법과 그 개정안의 내용과 문제점--미국의 CERCLA와 비교하며--, 29 공법연구 369 (2001) 참조.

중이 매우 어려운 사안의 경우에도 단순히 법이 정한 잠재적인 책임당사자의 범주에 포함된다는 이유만으로 수많은 당사자가 무거운 정화책임 지게 되는 것은 형평에 맞지 않는 결과를 야기할 수 밖에 없다.

이와 같이 CERCLA의 정화책임을 해석하며 법원은 그 근거로서 의회가 오염원인자부담의 원칙(Polluter Pays Principle)을 목적하고 있음을 천명하고 있다. 오염원인자부담의 원칙은 오염의 원인자에게 자신이 야기한 오염의 사회적 비용에 대해 부담하게 함으로써 사회적 형평성을 도모하고 적절한 수준의 주의의무를 기울여 사회적으로 적정한 수준의 오염만이 일어나도록 동기를 부여한다는 데 그 의미가 있다. 즉 오염원인자를 형사처벌하기 보다는 경제적 비용을 부담 지움으로써 사회적 형평성을 도모하고 오염예방에 대한 동기를 부여하려는데 그 의미가 있다. 그러나 실제 CERCLA는 오염에 직접 원인을 제공하지 아니한 당사자들까지도 책임을 지도록 하고 있고, 필요 이상으로 관련 책임 당사자들을 반윤리적이고 반사회적인 행위자로 매도하고 '사탄(demonization)시'하여 기존의 법체계가 허용하는 정도 이상의 무거운 책임을 지우고 있다. 이러한 CERCLA의 책임제도는 결과적으로 많은 부작용을 야기하게 되었다.

정부로부터 잠재적인 책임자로 지목된 당사자들은 정화 복구에 협력하기보다는 책임을 면하기 위해 각종 조사활동과 소송수행에 몰두하게 되어 막대한 비용과 시간을 법적분쟁에 소모하였다. 유해물질을 취급한 과거가 있는 산업시설들은 투자자들로부터 기피대상이 되어 노후시설의 개선이나 새로운 설비투자를 이끌어 낼 수 없게 되었다. 결과적으로 기존의 노후 산업시설들은 버려지고 대신 새로이 녹지를 파괴하여 산업시설을 건축하는 모순이 나타나게 되었다. 많은 화학물질은 그 유해성에도 불구하고 사회경제활동에 필수불가결한 유용한 자원임에도 불

구하고 CERCLA의 책임이 두려워 기업들은 유해물질이라면 아예 회피하려는 경향이 나타나게 되었고 결과적으로 유해물질을 취급하는 처리 시설, 매립장, 소각장등에 투자가 줄어들게 되어 오히려 이 분야의 신기술 도입에 지장을 초래하는 문제를 야기하였다.

위와 같은 문제들은 유해물질로 인한 오염을 야기한 당사자들에 대해 지나치게 무거운 책임을 부여한 결과이다. 오염원인자를 사탄시하는 방식은 오염원인자부담원칙의 합리성의 범위를 넘어선 것이다. 오염토양에 관련된 당사자들을 밀어붙인 결과 과거 20년간 CERCLA는 오염된 토양을 정화하는데 상당한 성과를 거두었다.²⁾ 그러나 그러한 성과를 거두기 위해 위와 같은 사회적 문제들을 통해 비용을 지불해야 했다. 환경보전만을 고려한다면 다른 희생을 감수하고 오염지역의 복구, 정화에 모든 자원을 집중하는 것이 환영받을 수 있을 것이고 경제규모가 큰 미국에서는 하나의 효과적인 방법이라고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 경제능력이 부족한 우리나라와 같은 현실에서 그와 같은 고비용을 들여 정화에 모든 초점을 맞출 수 있을 것인지 의문이고 그 정당성 또한 토론이 필요하다고 본다.

본 글에서는 우선 미국 하급법원의 판례들을 통해 나타난 CERCLA상의 책임제도의 특징과 성격을 살펴보고 난 후 오염원인자부담의 원칙이 현실적으로 실제 어떠한 결과를 야기하였는지 살펴 보겠다. 그리

2) CERCLA는 지난 20년간 시행되어 온 결과 가시적인 성과를 거두었다. 2002년 1월 현재 255개의 정화우선대상지역목록(National Priorities List, NPL)에 등재되었던 오염지역이 정화 완료되어 NPL에서 삭제되었고 2001년 9월 현재 1238개의 오염지역이 NPL에 등재되어 있다. 2001년 12월 현재, 804지역이 복구 완성단계에 있다. 1992년 이래, 책임당사자들이 70%가 넘는 지역에서 직접 정화사업을 수행하고 있고 환경부는 책임당사자들과의 재판전 화해를 통해 16억 달러에 달하는 정화비용에 대한 부담을 이끌어 냈다. 미국 EPA Website <http://www.epa.gov/superfund> (2002년 1월 17 방문)참조.

고 마지막으로 CERCLA의 책임제도가 개선되기 위해서 고쳐져야 할 부분들이 무엇인지 간략히 제시하도록 하겠다. 우리나라도 1994년 토양환경보전법을 제정하였고 2001년 오염원인자의 정화책임을 명문화하는 법개정을 한 바 있다. 미국제도의 선례를 연구하여 타산지석으로 삼는 것도 의미가 있겠다.

II. 오염원인자부담의 원칙과 오염토양의 정화책임

1. 오염원인자부담의 원칙과 CERCLA의 정화책임

CERCLA의 정화책임은 오염원인자부담의 원칙(Polluter Pays Principle)을 기본원칙으로 삼고 있다. 오염원인자부담의 원칙은 오염발생자가 피해에 대한 원상회복을 하게 하여 사회적 형평성을 도모한다.³⁾ 오염자부담의 원칙은 오염행위로 인해 이득을 본 당사자가 오염지역의 원상복구를 하여야 정의의 관념에 합치한다는 환경정의 관념에 의해서 정당화될 수 있다. CERCLA는 유해물질을 사용하여 이익을 얻은 기업들로 하여금 그들이 야기한 오염의 정화를 부담하게 함으로써 형평을 도모하고 유해물질의

3) 화학산업, 정유산업, 금속산업 등은 미국에서 유해폐기물을 가장 많이 생산하는 産業群이다. 그리고 이들 산업은 CERCLA상의 책임당사자로서 또는 Superfund 신탁기금의 부담자로서 CERCLA의 집행을 위해 가장 많은 비용을 부담하고 있다. 예를 들어 화학산업의 경우 1991년 세후 수익이 210억 달러에 달했으며 화학산업이 CERCLA의 집행으로 1995년 부담한 비용이 4억 9천 2백만 달러에 그쳤다. Katherine N. Probst, Footing the Bill for Superfund Cleanups--Who Pays and How?, 51 (1995)참조. 산업시설을 운영하고 그 부산물로 유해물질을 사회에 야기한 제조자로서 막대한 이윤 중에서 일부 떼어 부산물이 가져온 폐해를 시정하도록 한 것은 형평의 원칙에 어긋난다고 보기 어렵다.

신속한 제거 및 정화를 통해 피해자인 일반 시민을 위험으로부터 구제함을 목적으로 하고 있다.

경제학적인 측면에서 볼 때, 오염원인자부담의 원칙은 오염자가 외부효과, 즉 사회에 끼치는 손해 및 비용을 부담하게 함으로써 오염원인자가 그러한 사회적 비용을 사전에 고려하게 함으로써 오염발생을 억제하도록 동기를 부여하는 원리를 말한다.⁴⁾ 적절한 동기부여를 위해서는 책임당사자가 유해쓰레기의 생산을 지배, 관리할 수 있고 유해물질에 의한 오염을 발견, 보고, 복구하기에 가장 적합한 자이어야 한다. 이런 지위에 있는 당사자들이 적절한 정도의 주의를 기울이도록 하고 이들

4) CERCLA의 상황에 적용하면 유해쓰레기는 바로 외부효과를 의미한다. 한 토지소유자가 경제활동을 한 결과 유해쓰레기를 배출하여 지하토양과 지하수를 오염시킨 경우 토지소유자는 인근 주민에게 위해를 야기하고 궁극적으로 정부로 하여금 막대한 정화비용을 야기하게 되고 그러한 비용은 타인에 의해 부담되므로 토지소유자의 경제활동내부에서 비용으로 고려되지 않으므로 문제가 된다. 유해물질을 다루는 토지소유자 및 기업은 그와 같은 사회적 비용을 자신이 부담하지 않으므로 유해물질의 취급에 불충분한 주의를 기울이게 된다. 외부효과를 야기하는 토지소유자는 사회적 한계비용을 포함하지 않은 사적인 한계비용과 가격이 일치하는 지점에서 생산을 하게 될 것이고 그것은 사회적으로 적절한 수준 이상의 오염물질을 환경에 배출하는 결과를 가져오게 되는 것이다. 사회가 그와 같은 오염자로 하여금 사회적 비용을 고려하게 한다면, 즉 보다 엄격한 주의의무를 기울임으로써, 사회적으로 적절한 수준의 유해물질이 배출될 것이다. 오염원인자부담의 원칙은 기업으로 하여금 경제활동을 함에 있어 부산물로 나타나는 오염문제를, 즉 외부효과를 자신의 비용-수익분석에 고려하게 함으로써 내부화하는 것이다. 그 결과 오염자는 경제적으로 효율적인 수준의 재화와 환경문제를 생산하게 되는 것이다. 그러나 CERCLA의 소급책임과 엄격책임은 이미 과거의 행위에 적용될 뿐만 아니라 당사자의 주의의무 정도에 관계없이 정화책임을 지게 되므로 유해쓰레기의 오염을 예방하거나 보다 큰 주의를 기울이도록 동기를 부여하는데 한계가 있다. CERCLA는 이미 심각하게 오염된 토양 및 지하수를 정화하도록 동기를 부여하는데 보다 큰 의미가 있다. Lewis A. Kornhauser and Richard L. Revesz, Evaluating the Effects of Alternative Superfund Liability Rules, Analyzing Superfund: Economics, Science, and Law 115 (Richard L. Revesz & Richard B. Stewart eds., 1995); Michael J Gergen, The Failed Promise of the "Polluter Pays" Principle: An Economic Analysis of Landowner Liability for Hazardous Waste, 69 N.Y.U.L.Rev. 624 (1994) 참조.

이 침해한 법익에 대하여는 충분히 배상하도록 하여야 한다.

그러나 CERCLA는 유해물질의 적정한 처리를 통해 오염예방을 목적으로 하는 규제법규가 아니라 과거의 오염지역을 신속하게 정화하는 것을 목적으로 탄생한 법이므로 오염원인자부담의 원칙이 목적으로 하는 적절한 동기부여라고 하는 것도 다른 일반 환경법규와는 다르다. CERCLA는 입법당시 이전의 행위에 소급적용됨으로서 유해물질의 배출당사자들에게 적절한 동기를 부여한다는 의의가 적다. CERCLA에서 고려해야 할 바는 과연 CERCLA의 책임제도가 오염당사자들로 하여금 신속하고 적절한 대응조치를 취하고 정부에 협력하게 함으로써 신속하고 효과적인 오염지역의 복구를 가능하게 할 것인가에 그 초점이 맞추어져야 한다. CERCLA가 잠재적인 책임당사자에게 엄격책임과 연대책임을 인정하는 이유는 정부로 하여금 비용의 회복에 대한 염려없이 정화복구를 신속히 수행할 수 있도록 하기 위함이다. 그리고 이와 같은 책임의 원칙하에 잠재적인 책임당사자는 정부의 행정조치에 적극협력하지 않을 수 없게 되는 것이다. 정부가 일방적으로 수행하는 정화조치는 기업이 수행하는 정화조치보다 많은 시간과 비용이 소요된다고 한다. 따라서 책임당사자의 입장에서는 책임을 인정하고 자신의 책임하에 정화복구를 수행하여 비용을 절감하고 그에 대한 비용은 다른 잠재적인 책임당사자에게 구상권을 행사하는 방식으로 문제를 해결해 나가도록 하는 유인이 된 것이다.

2. 유해물질에 의한 토양오염의 문제

화학물질은 그 잠재적 유해성에도 불구하고 산업발달의 기초재로서 매우 유용한 것이고 그로 인해 야기되는 유해쓰레기의 배출은 어느정

도 불가피하다. 유해한 화학물질을 사용하는 모든 사람은 궁극적으로 유해쓰레기를 배출하게 된다. 정도의 차이는 있지만, 유해한 화학물질의 제조자, 그러한 물질을 사용하는 다양한 경제주체, 그리고 유해물질을 포함한 최종상품의 소비자 등은 어떤 경로를 통해서든지 유해물질로 인한 오염에 일조를 하게 된다.

유해물질로 오염된 지역은 여러 가지 양상을 띠고 나타난다. 유해물질을 취급하는 기업이 자신의 사업장 부지에 또는 하천에 유해물질을 불법 방류하여 토양과 지하수가 오염되는가 하면 유해한 쓰레기를 부적절히 매립한 결과 매립지에서 유해물질이 누출되어 환경을 오염시키는 경우, 또는 유해물질의 운송중 발생하는 사고로 토양이 오염되는 경우 등 다양하다. 과거에 오랜 기간 누적적으로 오염이 발생한 지역은 흔히 원인을 찾기 어려운 다양한 경로를 통해 여러 물질에 의해 오염된 것으로 나타난다. 오랜 기간에 걸친 유해물질의 움직임과 합성반응으로 인해 오염의 원인을 찾기 더욱 어렵게 만든다. 과거 수 십년 전에 발생한 사실이므로 유해물질의 처리에 관한 기록이나 증인을 찾기 또한 어렵다.

사실관계가 매우 복잡하고 과학적으로 인과관계를 밝히기 어려운 토양오염의 문제에서 오염원인자부담의 원칙을 적용하여 정화책임을 지우는 문제는 따라서 매우 어려운 문제로 남는다. 복잡하고 어려운 토양오염의 문제에 정화책임을 규정하기 위해서는 다음과 같은 문제들이 토론되어야 한다.

첫째, 오염원인자부담으로 하여야 할 것인가 아니면 수혜자부담으로 하여야 할 것인가 아니면 최소비용회피자부담으로 하여야 할 것인가? CERCLA는 세가지 원칙을 혼합한 형태이다. 즉 오염원을 환경에 누출한 당사자뿐만 아니라 현재 오염지역을 소유하거나 운영중인 자의 정

화책임을 인정함으로써 정화로 인해 이익을 얻게 되는 당사자(수혜자) 그리고 오염된 토지에 대한 정보를 많이 가지고 있고 쉽게 접근할 수 있는 당사자(최소비용회피자)에게 정화책임을 지우고 있는 것이다.

둘째, 정화책임을 있는 오염원인자를 어떻게 규정할 것인가에 있다. 손해 즉 정화비용과 그 원인을 제공한자 사이를 어떻게 연결할 것인가? 피고의 행위, 즉 배출한 오염물질의 양 또는 독성과 원고가 지출한 정화비용 사이의 인과관계를 어느 정도 요구할 것인가이다. 그리고 이에 대한 입증책임은 누구에게 부담지울 것인가? CERCLA는 원고의 입증책임을 가볍게 하고 있다. 원고가 입증할 것은 피고가 법이 정한 책임당사자중의 하나라는 사실과 원고가 법이 정한 절차에 따라 정화비용을 지출하였음을 입증하면 된다. 즉, 오염물질의 배출자책임의 경우 피고가 배출한 유해물질이 오염지역에서 발견되었다는 것만을 입증하면 되고 피고가 배출한 오염물질이 원고가 지출한 정화비용의 직접적 원인이 되었음을 입증하지 않아도 된다.

셋째, 책임을 묻더라도 과실책임을 원칙으로 할 것인가 아니면 결과발생에 대해 무조건 책임을 지도록 하는 무과실책임을 원칙으로 할 것인가? CERCLA는 넓게 규정한 책임당사자들이 엄격책임(strict liability)을 진다고 하였다. 따라서 당사자의 행위가 위법한 것이었는지 여부 또는 과실이 있었는지 여부와 상관없이 정화책임을 진다고 하였다.

넷째, 다수의 오염원인자가 있다고 할 경우, 다수책임자간의 책임분할을 어떻게 할 것인가? 오염에 결정적인 원인을 제공한 자가 모든 비용을 지불하게 할 것인가? 아니면 과실이나 오염에 기여한 정도에 비례해서 분할책임을 물을 것인가? CERCLA는 토양오염을 야기한 공동의 피고들 사이에 그 책임을 분할할 수 있다면 오염의 정화비용에 대해서도 자신의 귀책사유에 해당하는 만큼만 부담하지만 분할이 불가능

하다면 정화책임자 각자가 전체 정화비용에 대해 연대책임을 진다고 하였다. 오랜 기간에 걸쳐 다수의 오염물질에 의해 오염이 혼합 확산된 경우 일반적으로 오염의 경로를 구분하기가 쉽지 않고 정화비용에 소요된 원인을 책임자별로 구분하기가 쉽지 않다. 따라서 많은 경우 토양 오염의 책임분할이 불가능하다는 판단이 내려지게 되었고 따라서 책임 당사자는 연대책임을 지게 되었다.

CERCLA는 유해물질로 인한 토양오염의 문제가 과학적으로 복잡하고 어려운 점을 고려하여 원고의 입증책임의 부담을 줄이고 피고에게 엄격책임 및 연대책임을 지우고 있는 것이다.

3. 입법과정에서의 '사탄화'(demonization)정책

1980년, 미국 연방의회는 유해물질이 생성되고 처리되는 사회·경제적인 원인을 침착하게 고려하지 않은 채 여론에 편승하여 유해쓰레기의 위해성을 과대 평가하였고 유해쓰레기를 다량 배출하는 기업들(특히 화학산업)을 지목하여 그들의 부주의한 유해쓰레기의 폐기처리를 사악하고 비인간적인 행위로 간주하고 이들을 징벌하는 차원에서 정화책임을 부담시켰다.⁵⁾ 즉, 과거에 발생한 유해쓰레기에 의한 오염문제를 산업화에 따른 불가피한 부산물로 보지 않고 소수 몰염치한 기업에 의한

5) Michael B. Gerrard, Demons and Angels in Hazardous Waste Regulation: Are Justice, Efficiency, and Democracy Reconcilable?, 92 Nw. U. L. Rev. 706 (1998) 참조. Gerrard 교수는 이와 같은 현상을 '사탄화'(demonization)나지 책망 화제도(blaming system)으로 표현하고 있다. 이러한 demonization은 정치적으로 매우 유용한 수단이 된다. 과장된 언론의 집중적인 보도로 인해 환경문제에 여론의 관심이 고조될 때 그에 응답하여 정치인들은 그 책임을 일부집단에 돌리고 그 해결에 필요한 비용을 세금에 의하지 않고 특정집단의 부담으로 돌리는 것은 비일비재하다. 기업의 반대여론과 로비가 충분히 효력을 나타내기 전에 신속한 입법이 가능하게 되는 것이다.

문제로 취급하였다. 의회는 입법당시 비인간적인 오염자들이 그리 많지 않으며, 쉽게 구별할 수 있을 것이라 낙관하였고 그리 많지 않은 연방 정부의 자금으로 오염지역의 정화를 실현할 수 있을 것으로 보았다. 그러나 실제, 유해물질은 일반시민의 일상생활에서도 널리 사용되고 있으며 배출되고 있고 그 결과 CERCLA상의 정화책임자의 범위는 거의 모든 기업과 개인을 망라하게 되었다. 이와 같이 CERCLA의 정화책임제도는 오염원인자책임의 원칙이라기 보다는 '누구나책임의 원칙'에 가깝게 나타나게 되었다.

그 구체적인 내용은 아래의 절에서 상세히 설명한다.

Ⅲ. CERCLA상의 정화책임

1. 법원의 '진보적인' 법률해석(liberal construction)⁶⁾

가. 구제목적 법해석의 원칙

미국 연방 하급법원은 '구제목적 법해석의 원칙'(the remedial purpose canon of statutory construction)을 적용하여 의회의 그와 같은 입법목적 을 충실히 법해석에 적용하였다. 구제목적 법해석의 원칙은 구제목적의 법률해석에 적용되는 원칙으로서 법제정의 목적이 충실히 달성될 수 있도록 법을 해석하고 적용해야 한다는 해석원칙을 말한다. 즉, 명확하

6) 실제 수많은 판례에서 연방 하급법원들은 CERCLA의 입법 목적을 달성하기 위해 법원은 CERCLA의 법조문들을 자유롭게 해석(liberal construction)해야 한다고 거듭 명시한 바 있다.

지 아니한 법문언을 해석함에 있어서 법의 목적(구제목적)을 최대한 실현할 수 있는 방향으로 법을 해석 적용하는 것을 말한다. 이러한 해석 방법론에 의해 법원은 기존의 관련 법원리와의 저촉문제에 있어서도 매우 자유로운 입장을 취했다. 법원은 공공의 안전과 후생을 보호하기 위해 제정된 수많은 연방법률의 해석에 이와 같은 법해석의 원리를 적용하여 연방법률이 최대한 실효성을 발휘하도록 한 바 있다.⁷⁾

유해물질을 부적절하게 취급한 결과 야기된 심각한 토양오염의 문제를 해결하기 위해 1980년 의회가 입법을 통해 그 이전에 존재하지 않았던 정화책임을 설정한 만큼, 미국 연방 하급법원은 CERCLA를 구제 목적의 법률로 보고 구제목적 해석방법론을 적용할 것을 거듭 확인하였다. 실제, 의회의 입법목적이 명확히 법전에 실시되어 있지 않고 입법 과정에 남은 자료들 또한 명확하지 않은 가운데서도 법원은 CERCLA의 입법목적이 첫째, 유해한 쓰레기로 오염된 지역을 신속하고 효과적으로 정화하여야 하고, 둘째, 그러한 오염원인을 유발한 자가 자신이 초래한 위험상태의 제거에 비용을 부담하고 책임을 져야 한다는 것이라고 판시하였다.

이러한 입법목적의 달성을 위해 애매모호하게 정해진 법규정을 정부의 신속한 정화활동에 도움이 되는 방향으로 융통성있게 해석(liberal construction)을 하였다. 법원은 오염원인자로 하여금 정화비용을 부담하도록 하는 것이 정부로 하여금 신속하게 정화조치를 취할 수 있게 할 수 있다고 보았다. 그 결과 연방하급법원은 동법의 무거운 책임구조가 위헌이 아니라고 판결하였고 책임당사자의 범위를 매우 넓게 해석

7) Blake A. Watson, Liberal Construction of CERCLA Under the Remedial Purpose Canon: Have the Lower Courts Taken a Good Thing Too Far? 20 Harv. Envtl. L. Rev. 199, 201 (1996) 참조.

하였다. 정부, 생활쓰레기 제공자, 대출자, 그리고 소멸한 회사의 주주, 모회사, 승계회사 등 넓은 범위의 당사자에게 정화책임은 지워 정화비용을 거둘 수 있도록 하였다. 그리고 책임당사자의 오염물질과 EPA가 지출한 비용 사이에 인과관계를 요구하지 않음으로써 정화비용의 회수를 용이하게 하였다. 이와 같은 법해석의 결과 연방 환경청(Environmental Protection Agency, EPA)는 막강한 권한을 가지고 오염지역의 정화를 수행할 수 있었고 잠재적 책임당사자는 EPA의 정화복구사업에 협조하지 않을 수 없었다. EPA는 제한된 정부기금(Superfund)을 정화에 사용하기보다는 부담능력이 있는 잠재적 책임당사자를 찾아 정화사업의 이행을 명하는 행정명령을 보다 자주 활용하게 되었다.

나. 입법목적1 : 신속한 정화의 필요성

첫번째 입법목적은 달성하기 위해 법원은 EPA에 폭넓은 권한을 부여하였다. 법률은 우선 연방정부가 복구조치를 취할 수 있는 경우를 유해물질이 한 시설로부터 사실상 누출되거나 누출될 위험이 존재하여 공공의 건강·복리·환경에 “급박하고 실질적인 위험”이 존재할 때로 한정하고 있다.⁸⁾ 법원은 위 법률조항을 해석함에 있어, CERCLA의 입법 목적을 효과적으로 달성하기 위해서 위 요건조항을 자유롭게 해석해야 한다고 판시한 바 있다.⁹⁾

8) 42 U.S.C. §9106.

9) United States v. Conservation Chemical Co., 619 F.Supp. 162, 192 (W.D.Mo.1985)
참조 참고로 이 판례에서는 “위험(endangerment)”을 해석함에 있어서 사실상의 해(actual harm)가 존재할 것을 요하지 않고, 단지 잠재적 해가 존재하면 되고 그 위험이 “급박하고 실질적인(imminent and substantial)”가를 판단함에 있어서도 즉각적이거나 비상사태가 존재할 것을 요하지 않으며 유해물질의 누출 및 오염사실이 밝혀져 있거나 하면 그로 인한 위해가 앞으로 수년간 발생하지 않을 것이라 하더라도 그 위험은 급박한(imminent) 것이라고 하였다.

그리고 CERCLA 제113조는 잠재적인 책임당사자가 관계 행정청의 조사 및 복구활동에 대하여 법원에 이의를 제기할 수 있는 범위와 법원의 판단범위를 제한하고 있다. 연방정부의 대응조치의 적절성에 관한 사법심사는 행정기록에 관한 심사에 국한하고 정부의 결정이 자의적이고 변덕스럽다거나 법률규정에 위반되지 않는 한 법원은 정부의 결정을 지지하여야 한다고 규정하고 있다.¹⁰⁾ 이 규정에 대해서 법원은 역시 관대한 해석을 보여 주었다.¹¹⁾

CERCLA 제107조는 정화조치를 수행한 자가 정부가 아니라 일반 사인인 경우에도 오염원인자를 상대로 소요비용의 청구를 할 수 있다고 규정하고 있다.¹²⁾ 이 규정뿐만 아니라 오염지역의 복구 및 정화사업을 수행한 경우 자신의 책임범위를 넘는 소요비용에 대해서는 제113조에 의한 구상권을 행사할 수 있도록 규정하였다. 이러한 구상권 행사의 허용은 책임당사자가 신속히 정부의 명령에 순응하여 정화조치를 수행하도록 유도하기 위한 하나의 수단으로 도입되었다. 법원은 CERCLA의 구체목적 때문에 이러한 규정들을 관대하게 해석해야 한다고 하였다.¹³⁾

다. 입법목적2: 오염원인자부담의 원칙

피고에게 CERCLA상의 책임을 묻기 위해서 원고는 유해물질(hazardous

10) 42 U.S.C. §9613(j) 참조.

11) EPA가 여러 오염지역에 대응조치를 취하려 하자 당사자들은 그러한 행정조치에 대하여 중지를 구하는 사법심사를 법원에 제기하였으나 많은 관례에서 법원은 거듭 사법심사를 거부하였다. *Barnet Aluminum Corp. v. Reilly*, 927 F.2d 289 (6th Cir.1991); *United States v. Cordova Chem. Co.*, 750 F.Supp. 832(W.D.Mich.1990); *United States v. Seymour Recycling Corp.*, 679 F.Supp. 859 (S.D.Ind.1987) 참조.

12) 42 U.S.C. §9607.

13) *In re Acushnet River & New Bedford Harbor*, 712 F.Supp. 1019, 1029 (D.Mass.1989) 참조.

substances)의 오염시설(facility)에의 폐기(disposal)가 있었고 그곳에서 유해물질이 환경에 누출(release)되었거나 누출의 위험(threatened release)이 있었고 그 누출이나 누출의 위험을 막기 위해 또는 정화를 위해 비용을 지출했음을 입증해야 한다.¹⁴⁾ 따라서 각 요건의 개념들을 어떻게 해석하느냐에 따라 CERCLA의 적용범위가 크게 달라질 수 있다. 그러나 무엇보다도, 제107조상의 네 개의 범주로 규정된 책임당사자를 어떻게 해석하느냐가 매우 중요한 문제였다. 법원은 구체목적 해석방법론을 적용, 책임당사자의 범위를 크게 확장하였다. 그 결과 CERCLA에서 책임당사자인 오염시설의 소유자 및 운영자에는 모회사, 승계회사, 이미 해산된 회사, 대출은행, 수탁자, 임차인, 정부기관, 주주, 회사 임직원, 심지어 이미 사망한 자까지 포함되는 것으로 해석되었다.

오염원인자부담의 원칙은 CERCLA의 정화책임이 엄격책임과 연대책임의 성질을 가지는 것으로 법원이 해석하는데 일조를 하였으며, 반대로 책임당사자들이 주장할 수 있는 면책사유는 매우 좁게 해석하게 하였다.¹⁵⁾ 이와 같은 경향은 다른 규정을 해석함에 있어서도 마찬가지로 적용되었다. 즉, 책임을 면하게 할 소지가 있는 규정들은 CERCLA의 책임당사자들로 하여금 비용을 부담하도록 한 CERCLA의 구체목적에 방해하기보다는 실현시키는 방식으로 해석되어야 한다고 본 것이다.

원고가 지출한 비용을 피고로부터 구하기 위해서는 원고의 지출이 법이 정한 절차와 요건을 준수한 경우이어야 한다. 원고의 정화활동은 법이 정한 국가비상계획(National Contingency Plan, NCP)의 규정을 준수해야 하는데 법원은 원고의 NCP 준수가 상당한 것이면 족하고 엄격

14) 42 U.S.C. §9607(a).

15) 많은 판결에서 법원은 면책사유를 매우 좁게 해석하여 피고의 면책주장을 거부하였다. *New York v. Shore Realty Corp.*, 759 F.2d 1032, 1048(2nd Cir. 1985); *United States v. Shell Oil Co.*, 841 F.Supp. 962, 970-72 (C.D. Cal. 1993) 참조.

한 준수를 요하는 것은 아니라고 하였다.¹⁶⁾ 그리고 원고가 청구할 수 있는 정화비용의 범위도 매우 폭넓게 인정하여 직접적인 정화비용 뿐만 아니라 조사비용, 간접적인 비용, 이자, 정부의 감독비용까지 인정하였다. 즉 CERCLA의 구체목적을 넓리 적용하여 회수할 수 있는 비용의 범위를 넓게 해석하였던 것이다.

그리고 원고가 정화비용을 청구함에 있어서 적용되는 소멸시효의 문제를 해석함에 있어서 법원은 다시 관대하게 해석하였다. 즉 원고는 오염물질의 제거의 경우 제거작업이 종료한 후 3년 이내에, 오염지역의 정화작업의 경우 정화작업에 착수한 후 6년 이내에 소요비용의 배상을 청구할 수 있다.¹⁷⁾ 법원은 소멸시효의 기산점이 되는 “제거작업” 또는 “정화작업”의 해석에 있어 원고의 배상청구가 가급적 가능하도록 해석하였다.¹⁸⁾

2. 법원의 판결을 통해 나타난 다양한 오염원인자들

CERCLA는 넓게 규정된 책임당사자에게 정화책임과 소요비용에 대한 책임을 부담시키고 있다. CERCLA에서 정화책임을 지는 당사자는 1) 오염토지 및 오염시설의 현재 소유자 및 운영자; 2) 유해물질 및 오염물질의 배출(disposal)당시 해당토지 및 시설을 소유하였거나 운영했

16) *Amcast Industrial Corp. v. Detrex Corp.*, 779 F.Supp. 1519(N.D.Ind.1991).

17) 42 U.S.C. §9613(g)(2).

18) 다음의 판례들에서 제거작업(removal action) 및 정화작업(remedial action)을 폭넓게 해석하여 원고의 비용청구가 소멸시효에 저촉되지 않는다고 보았다. *Kelly v. E.I. Dupont de Nemours & Co.*, 786 F.Supp. 1268 (E.D.Mich.1992)(정화, 감시, 측정 그리고 평가 등 일련의 행위가 하나로 제거작업을 의미한다고 하였다.); *United States v. Petersen Sand & Gravel, Inc.*, 824 F.Supp. 622, 626 (E.D.Va.1988)(소멸시효는 정부가 RI/FS 보고서를 제출한 때부터 기산되는 것이 아니고 Record of Decision을 제출한 때부터 기산된다고 보았다.).

던 자; 3) 유해물질을 취급한 자로서 폐기, 처리 또는 운반을 주선한 자 (일반적으로 발생자, generator); 4) 유해물질의 운송을 위탁받고 유해물질을 처리 및 폐기장소에 운송한 자 등이다.¹⁹⁾ 이 규정에 정해진 범위에 속하는 당사자는 잠재적인 책임당사자(Potentially Responsible Parties, PRPs)라고 불린다. 이러한 잠재적인 책임당사자는 정부에 의해 소요된 오염물질의 제거 및 복구사업비용, 타인에 의해 지출된 일체의 대응비용, 자연자원에 야기한 피해 및 손해 등에 대하여 배상책임이 있다.²⁰⁾ CERCLA에서 4종류의 책임당사자는 법원의 해석을 통해 매우 폭넓게 해석되어 토양오염에 직접·간접적으로 관련된 많은 당사자들이 정화책임을 부담하게 되었다.

가. 연방정부 및 주정부의 책임

연방정부 또는 주정부는 민간 당사자와 같은 책임을 진다. 따라서 정부가 오염토지 및 시설을 소유 또는 운영했거나 유해물질의 폐기·운송을 의뢰했다면 민간 당사자와 마찬가지로 책임을 지게 된다. 이와 같이 명백한 경우 이외에, 정부가 공권력으로서의 규제권한을 행사하여 오염지역에 관여한 경우 CERCLA상의 정화책임을 져야하는가가 문제된다. 일반적으로 법원은 주정부가 쓰레기처리의 허가, 인가, 및 감독권을 행사한 경우에는 책임당사자가 될 만큼 관여한 것이 아니므로 책임대상이 되지 않는다고 판시하였다.²¹⁾

정부가 잠재적인 책임당사자를 대신하여 정화에 나선 경우 오염이 악화되었다면 정부에 대하여도 책임을 물어야 할 것인가? 이와 관련하

19) 42 U.S.C. §9607(a).

20) 앞의 법조문.

21) U.S. v. Western Processing Co., Inc., 761 F.Supp 725 (1991).

여, 동법은 원칙적으로 국가비상계획(NCP)에 의거하여 오염지역에 주의를 기울이거나 도움 및 조언을 제공한 자는 책임을 지지 않는다고 명시하였다.²²⁾ 동 규정은 연방정부가 오염지역의 정화와 복구에 관여하더라도 책임을 지지 않는 근거가 되고 있다. 이어서, 동법은 주정부 및 지방정부 또한 오염지역의 비상사태에 대응하는 과정에서 소요된 비용 및 손해에 대해 책임을 지지 아니한다고 규정하였다.²³⁾ 단, 주정부 또는 지방정부가 중대한 과실 또는 고의적인 비위로 비용 또는 손해를 유발한 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있다.²⁴⁾

이러한 법조문에도 불구하고 법원의 태도는 정부가 책임당사자가 될 것인가 여부를 유동적으로 보고 있다. 즉, 정부가 소유자 또는 운영자로 여겨질 만큼 오염지역에 깊게 관여하였는가에 따라 다른 결정을 보여주고 있다. 실제로 한 판례에서 법원은 주정부가 오염지역을 파산한 원 소유자로부터 인수하여 오염의 확산을 막기 위한 노력을 기울인 경우에도 정부는 오염지역의 운영자로서 악화된 오염에 대하여 책임을 물어야 한다고 판시한 바 있다.²⁵⁾

나. 생활쓰레기 수집·운송책임자로서 시·군정부 및 생활쓰레기발생자의 책임

많은 쓰레기매립장이 생활쓰레기와 산업쓰레기를 함께 매립하였으므로 우선정화대상지역목록(National Priorities List, NPL)에 등재된 수백여 쓰레기매립지의 정화책임과 관련하여 시·군정부의 정화책임이 문

22) 42 U.S.C. §9607(d)(1).

23) 42 U.S.C. §9607(d)(2).

24) 앞의 법조문.

25) CPC International v. Aerojet-General Corp., 731 F.Supp. 783 (1989).

제되었다. 시군정부가 쓰레기의 운반과 매립을 담당하였다는 측면에서 CERCLA상의 책임당사자가 되나, 문제는 시·군정부가 관리한 생활쓰레기가 유해물질을 포함하고 있는가 여부이다. 생활쓰레기는 유해물질이 설령 포함되어 있더라도 일반적으로 심각한 정도는 아니다. 그러나 과거에는 흔히 생활쓰레기와 유해쓰레기가 한 매립지에 혼합 매립되었다. CERCLA에 의한 정화조치가 필요한 많은 오염지역들 중, 방대한 양의 생활쓰레기가 기업들이 내다버린 유해폐기물과 뒤섞여 있는 매립지가 상당수 차지한다. 이러한 혼합매립지의 경우 오랜 기간에 걸쳐 산업쓰레기와 생활쓰레기가 뒤섞이게 되어 정화복구에 큰 어려움을 주었다. 생활쓰레기와 관련된 정화책임의 문제는 그 자체의 유해성에 있는 것이 아니라 유해물질과 뒤섞이게 된 방대한 양 때문에 정화비용에 기여하는 비중이 커지게 되었다는 데 있다. 한 소송에서 보고된 조사 결과에 따르면, 생활쓰레기에서 유해물질이 차지하는 비율은 평균 1% 미만이라고 밝혀졌다.²⁶⁾ 그러나 법원은 쓰레기가 유해물질과 섞이게 되면 그 쓰레기 전체가 유해한 쓰레기가 된다고 해석하였다.²⁷⁾

Goodrich 판례에서 미 연방 제2순회항소법원은 피고의 생활쓰레기가 실제로 유해물질을 포함하고 있는지 여부의 입증은 전문가의 객관적 자료에 의해 이루어질 수 있다고 하였다. 다시 말하면, 일반쓰레기에 관한 객관적인 자료를 통해 어떠한 유해물질들이 일반적으로 포함되는가를 제시하고 당해 매립장에 버려진 쓰레기의 성분이 통계 측정된 쓰레기의 구성성분과 일치하는 경우 당해 매립장의 쓰레기에도 예시된 유해물질이 포함되어 있는 것으로 볼 수 있다고 판시하였다.²⁸⁾

26) B.F. Goodrich Co. v. Murtha, 958 F.2d 1192 (2nd Cir. 1992).

27) 앞의 판례 참조.

28) B.F. Goodrich Co. v. Betkoski, 99 F.3d 505 (2nd Cir. 1996).

다. 기업에 대한 대출자의 책임

자금의 대출자라 할지라도 채권자로서 오염사업장의 운영에 참여하였거나 사업결정에 관여한 경우 소유자 또는 운영자로서 정화책임을 질 가능성이 있다. 그러나 경영에 참여하지 않고 단순히 담보의 목적으로 오염된 토지나 사업장에 대하여 물권을 형성한 경우에는 책임이 없다.²⁹⁾ 따라서 문제는 경영에 참여하는 경우를 얼마나 넓게 볼 것인가이다. 사업자가 사업장으로부터 발생하는 유해쓰레기를 어떻게 처리할 것인가와 같은 구체적인 결정에 참여할 것까지 요구한다면 대출자의 책임은 극히 제한적일 것이다.

일찍이 Fleet Factor Corp. 판례에서는 대출자가 유해쓰레기의 처리에 영향력을 행사할 수 있을 만큼 기업의 사업장 재정운영에 참여하고 있다면 오염사업장의 운영에 참여하고 있다고 볼 수 있다고 판시하였다.³⁰⁾ 즉 직접 사업장의 운영에 참여하지 아니하였다 하더라도 재정운영에 관여하여 많은 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있었다는 사유만으로도 경영에 참여한 대출자로 보아 책임을 묻은 것이다.

이와 같이 대출자의 책임가능성을 폭넓게 해석하는 판례가 나오자 은행 등의 산업계에서 반발이 쏟아졌다. 거센 반발에 호응하여 의회는 CERCLA상 소유자 및 운영자의 개념규정에 대출자가 책임을 지지 않는 범위를 구체적으로 열거하였다.³¹⁾ 개정된 법에 의하면 “경영참가”란

29) 42 U.S.C. §9601(20)(A).

30) U.S. v. Fleet Factor Corp., 901 F.2d 1550 (1990).

31) 42 U.S.C. s.9601(20)(F)(iv)(1996) 참조. “경영참가는 다음과 같은 경우를 포함하지 않는다—(I) 담보이익을 보유, 포기, 이전하는 행위; (II) 신용을 연장하는 합의서 또는 담보계약서에 환경법상 의무의 준수를 보증하거나 조건으로 삼는 행위; (III) 신용의 연장 또는 담보이익의 계약내용 및 조건을 감사(monitoring)하거나 집행(enforcing)하는 행위; (IV) 사업장을 감사하거나 1회 또는 그 이상 조사하는 행위; (V) 신용거래의 시작 전 또는 진행중 또는 종료시 사업장에서 유해물질의

오염된 사업장의 경영이나 운영에 사실상 참여한 경우를 의미한다고 명문으로 규정하였다.³²⁾ 그리고 단순히 영향을 미칠 지위를 갖는 것은 포함되지 않는다고 명문으로 규정하여 Fleet Factor Corp. 판례의 결정과 반대로 규정하였다.

은행이 담보권을 행사한 결과 담보목적물을 경락받아 소유자가 된 경우는 어떠한 것인가? 오염사업장의 현재 소유자가 되어 있는 경우 과거 대출자의 지위와 상관없이 현재 소유자로서 책임을 지게 될 것이다. 오염 사업장을 경락받아 일시 소유하였다가 제3자에게 다시 매도한 경우라면 오염물질의 배출당시 소유자 또는 운영자가 될 수 있다. 여기서 문제가 되는 것은 과연 이미 오염된 땅을 일시 소유했을 뿐 오염물질을 추가로 배출하거나 누출을 야기하지 아니한 중간 소유자가 책임을 지게 되는가 여부이다. 동법은 배출(disposal)을 폭넓게 규정하여 배출이란 “버림, 묻음, 주입, 투기, 쏟음, 누출, 쓰레기 처리 등 어떤 경로이든 유해물질이 환경에 유입되는 것”으로 규정하고 있다.³³⁾ 이와 같이 배출의 개념을 넓게 해석한다면 중간 소유자라 하더라도 원배출자의 배출로 인해 해당 토지의 오염이 계속 진행되고 있었다면 CERCLA상

누출이나 누출위험을 제거하거나 대응조치를 취하도록 요구하는 행위; (VI) 사업장의 가치저하나 채무불이행을 막을 목적으로 재정적 조언을 주거나 그밖의 상담에 응하는 행위; (VII) 인내심을 발휘하여 신용 및 담보이익의 연장에 관한 계약 내용 및 조건들을 재구성하거나, 재협상하거나 또는 변경하기로 합의하는 행위; (VIII) 신용 및 담보계약의 위반이 있어 적용가능한 법을 적용하여 계약위반에 대한 구제를 받는 행위; (IX) 동법 §9607(d)에 의거하여 또는 비상대응계획(NCP)가 정한 대응책임자의 명령에 의거하여 대응조치를 취하는 행위.”

32) 42 U.S.C. §9601(20)(F)(i)(1996). 1996년 Lender Liability and Deposit Insurance Act of 1996를 통과시켜 CERCLA의 대여자의 개념을 수정하였다. “the term ‘participation in management’ means actually participating in the management or operational affairs of a vessel or facility; and does not include merely having the capacity to influence, or the unexercised right to control, vessel or facility operations;”

33) 42 U.S.C. §9601(29). CERCLA는 RCRA의 배출(disposal)규정을 준용하고 있다.

의 책임자가 될 것이다. 그러나 법원은 배출의 개념을 유해물질이 환경에 나가게 된 것을 의미하며 아무런 기여를 하지 아니한 중간 소유자는 책임을 지지 않는다고 한 판례가 있다.³⁴⁾ 이와 같은 판례에 따르면, 일시적으로 오염토지의 소유권을 가지고 있었고 오염에 기여한 바가 전혀 없는 배출자는 중간소유자로서 책임을 지지 않는다고 하겠다.

라. 유해폐자재를 재활용업자에게 매도한 매도인의 책임

유해물질이 포함된 제품을 사용한 후 저렴한 값에 재활용업자에게 팔아 넘긴 경우 매도인은 유해물질을 사용하고 폐기를 의뢰한 발생자로 볼 수 있어 정화책임을 진다고 법원은 몇몇 판례에서 판시하였다. 사업장에서 사용하고 남은 폐유를 재활용업자에게 저렴한 값에 매도한 후 매수인의 사업장이 그 폐유로 인하여 오염된 경우,³⁵⁾ 폐유의 매수인이 먼지제거를 위해 폐유를 도로에 사용한 결과 토지가 오염된 경우,³⁶⁾ 재벽돌(cinder block)을 사용한 후 매도한 경우,³⁷⁾ 사용한 전지를 고물상에 판 경우,³⁸⁾ 사용한 변압기를 판 경우,³⁹⁾ 등의 판례에서 법원은 피고의 매도행위가 유해물질의 폐기처분의 의뢰와 다르지 않다고 보았다. 그러나 PCB가 함유된 변압기의 제조자를 상대로 구상권을 청구한 판례에서 제조자가 제품을 판매한 것은 유해물질의 폐기처분을 의뢰한 것이 아니라고 하였다.⁴⁰⁾ 유해물질이 포함된 상품의 판매와 유해쓰레기

34) *Ecodyne Corp v. Shah*, 718F.Supp. 1454 (1989).

35) *U.S. v. A & F Materials*, 582 F.Supp. 842 (1984).

36) *State of N.Y. v. General Elec. Co.*, 592 F.Supp. 291(1984).

37) *U.S. v. BFG Electroplating and Manufacturing Co.*, 31 ERC 1183 (1990).

38) *Gould, Inc. v. A&M Battery and Tire Service*, 954 F.Supp. 1014 (1997).

39) *U.S. v. Gordon Stafford, Inc.*, 952 F.Supp. 337 (1997).

40) *Florida Power & Light Co. v. Alias Chalmers Corp.*, 893 F.2d 1313(11th Cir. 1990).

의 폐기처분의뢰의 구분이 어려운 문제가 되었다. 판례들을 종합해 보면, 법원은 두가지 요소를 고려하였다. 첫째, 매매된 물질이 폐기처분되어야 할 쓰레기인가 아니면 유용하고 가치 있는 상품인가 여부이다. 둘째, 상품성이 있다면 그것이 과연 판매자의 정상적인 사업경로(normal course of business)를 통해 처분되었는가 여부이다. 즉, 매매된 물질이 폐기처분되었어야 할 유해쓰레기였다면 그 비용을 누가 지불했는가에 상관없이 유해쓰레기를 발생시킨 자가 그 정화책임은 져야 한다는 것이다. 그리고 매매대상물이 쓰레기가 아니라 상품성이 있는 것이었다 하더라도 그 것의 매매가 매도인의 정상적인 사업경로를 통해 이루어지지 않고 비정상적이고 일회적인 매각에 의한 경우에는 유해쓰레기를 폐기처분한 것으로 보아 여전히 정화책임은 지게 된다.

CERCLA는 유해쓰레기를 발생시키고 폐기를 의뢰한 자(generator who arranged for disposal of the hazardous substances at the facility)를 발생자로서 책임당사자에 포함시켰으나 법원은 이에 더 나아가, 실제 유해물질이 함유된 재료를 사용하여 경제활동을 한 후 야기된 유해쓰레기를 재활용업자에게 팔아 넘기고 그에 대한 뒤처리까지 떠넘긴 기업들도 오염지역의 유해물질 발생자로 취급하여 책임을 지도록 한 것이다.

마. 기업의 책임

주주의 유한책임의 원칙을 엄격히 적용할 경우 회사의 책임과 주주 개인의 책임이 엄격히 분리되어 오염된 사업장의 소유회사가 이미 파산한 경우나 회사가 현재 지불능력이 없게 되면, 회사가 부담하여야 할 막대한 정화책임을 묻기 어렵게 된다. 그리고 또한 모회사는 일반적으로 막대한 자금을 동원할 수 있으나 자회사는 영세한 규모의 회사인

경우가 많다. 자회사에 의해 저질러진 환경오염에 대하여 모회사가 책임을 져야 할 것인가에 관해 연방 하급법원은 다양한 판결을 낸 바 있다. 모회사의 책임을 넓게 인정한 판례에 따르면 모회사가 자회사의 경영에 영향력을 행사한 경우에는 모회사가 오염지역의 정화책임을 직접 부담한다고 판시하였다.⁴¹⁾ 모회사가 자회사의 재정·예산상의 통제, 대정부관계 권한행사, 부동산거래의 승인, 환경관련문제의 결정 등 광범한 범위의 통제를 해왔다면 모회사가 당해 오염지역에 대한 통제를 행사한 것으로 보아 모회사가 책임을 지도록 한 것이다. 이와 대조적으로 모회사의 책임을 제한적으로 본 판례는 당해 오염을 야기한 회사만이 직접적으로 당해 CERCLA상의 책임을 지게 되며, 모회사는 법인격부인론이 적용될 예외적인 경우에만 자회사를 대신하여 책임을 진다고 판시한 바 있다.⁴²⁾ 하급법원 판례의 저축문제를 해결하기 위해 최근 대법원판례가 나왔다. 대법원은 모회사의 자회사에 대한 대리책임(vicarious liability)은 법인격을 부인할 상황에만 인정한다고 판시하였다.⁴³⁾ 다시 말하면, 회사의 형식이 주주의 이익을 위해서 사기와 같은 불법적인 목적으로 사용되는 경우에만 주주나 모회사는 자회사를 대표하여 책임을 진다는 것이다.

그러나 대법원은 모회사나 주주의 직접책임을 또한 인정하였다. 모회사나 주주가 자회사의 오염사업장 운영에 적극적으로 참여하였거나 영향력을 행사하였다면 모회사나 주주는 오염지역의 운영자로서 직접적으로 CERCLA상의 책임을 진다고 했다. 오염사업장의 운영이란 개념에 대하여 대법원은 유해쓰레기의 누출, 폐기와 특별히 관련된 운영 또는 환경법의 준수와 관련된 결정을 관리하거나 지휘하거나 통제함을 의미

41) U.S. v. Kayser-Roth Corp., 910 F.2d 24 (1st Cir. 1990).

42) Joslyn Corp. v. T.L. James & Co., 893 F.2d 80 (5th Cir. 1990).

43) U.S. v. Bestfoods, 524 U.S. 51 (1998).

한다고 판시하였다. 즉, 모회사의 직접책임이란 모회사가 자회사를 지배했는가 여부에 따라 책임을 묻는 것이 아니고 모회사가 직접 자회사의 오염행위에 관여했을 때에 묻는 책임이다.

바. 기업승계인의 책임

오염지역의 책임당사자의 자산을 인수한 기업은 과연 CERCLA상의 책임을 지게 되는가가 문제된다. 기업의 합병 형태로 두 기업이 통합되는 경우, 합병기업은 합병 전 기업의 모든 책임을 승계한다. 자산을 인수하는 경우에도 일정한 경우 인수기업은 전 기업의 책임을 승계하게 된다. 첫째, 인수기업이 자산 매도인의 책임을 승계하기로 명백하게 또는 암묵적으로 약속한 경우; 둘째, 자산의 인수가 사실상의 합병에 해당할 때 (de facto merger); 셋째, 양수인이 양도인의 기업을 단순히 계속하고 있는 경우 (mere continuation of the selling corporation); 넷째, 거래가 사기의 목적으로 이뤄지거나 신의칙에 위반한 때 등이다.

사실상의 합병(de facto merger)에 해당하려면, 첫째, 기업의 운영, 인사, 자산, 회사의 위치 등이 계속 유지되어야 하고; 둘째, 주주의 동일성이 계속 존재해야 하고; 셋째, 양도인이 영업을 그만해야 하고; 넷째, 양수인이 경영을 계속 유지하기 위해 필요한 의무를 승계했어야 한다.⁴⁴⁾

양수인이 양도인의 기업을 단순히 계속하는 경우(mere continuation)란 양도인의 사업이 계속되고 있으며 주식, 주주 그리고 이사가 동일한 경우이다. 이와 같이 형식적 계속성을 요하는 전통적인 해석외에 실질적으로 계속되면 족하다고 하는 판례가 있다.⁴⁵⁾ 이에 따르면, 피고용인이 같고, 회사의 관리직 사원이 동일하고, 동일한 장소에서 동일한 생산

44) Louisiana-Pacific Corp. v. ASARCO, Inc., 909 F.2d 1260,1264 (9th Cir. 1990).

45) U.S. v. Carolina Transformer Co., 978 F.2d 832 (4th Cir. 1992).

설비를 이용하여, 동일한 제품을 생산하고, 같은 이름이 사용되며, 자산이 계속 존재하며 사무의 일반경영이 계속되며, 양수인이 양도기업이 하던 기업의 계속을 대외적으로 표방한 경우, 주식보유의 동일성이 없더라도 사업의 단순한 계속으로 보아 양수한 기업이 양도기업이 져야 할 CERCLA 책임을 진다고 하였다.⁴⁶⁾

위의 새로운 판결과 같이 법원은 회사의 형식적 변경에 상관없이 기존 기업의 자산을 양수한 양수인의 책임을 인정하였다. 즉, 유한책임을 인정하는 주식회사제도 법리를 악용하여 이전의 환경책임을 회피하려는 시도를 인정하지 아니한 것이다. 회사법상의 형식만을 보기보다는 실질적으로 누가 회사의 의사결정을 하는가를 파악하고 책임회피를 위해 회사의 자산을 타인에게 옮겨 놓은 회사의 경우 회사소유 및 운영의 실질을 파악하여 책임의 실질적 귀속자를 파악하려 한 것이다.

3. 판결을 통해 나타난 책임의 성격과 완화된 원고의 입증책임

CERCLA상의 정화책임은 1)법률 시행전의 행위에 소급 적용되고; 2) 책임당사자는 엄격책임을 지고; 3) 소요된 모든 경비에 대하여 연대책임을 지는 것으로 해석되고 있다.⁴⁷⁾ 잠재적 책임당사자는 엄격책임을 지므로 원고는 피고의 과실이나 위법사실을 입증할 필요가 없다. 법원은 이에 더하여, 원고는 피고가 직접적으로 원고의 소요경비 즉 손해를 유발하였음을 입증할 필요도 없다고 해석하고 있다.⁴⁸⁾ 법원은 이와 같

46) 앞의 판례.

47) *New York v. Shore Realty Corp.*, 759 F.2d 1032, 1043 (2nd 1985); *O'Neil v. Picillo*, 682 F.Supp. 706, 722-23 (1988); *U.S. v. Conservation Chemical Co.*, 589 F.Supp. 59 (1984); and *U.S. v. NEPACCO*, 579 F.Supp. 823 (1984) 참조.

48) *U.S. v. Alcan Aluminum Corp.*, 964 F.2d 252, 264 (3rd Cir. 1992) 참조.

은 해석의 이유로서, 의회가 인과관계 요건을 삭제함으로써 누출되고 있는 화학폐기물의 추적 곤란 등 입증의 현실적인 어려움을 감안하였다는 점을 들었다.⁴⁹⁾ 여러 판례에서 법원은 의회의 입법목적을 달성하기 위하여, 즉 정화비용에 대한 책임을 “오염자”에게 부담시키기 위하여, 원고는 피고의 행위 또는 피고의 유해물질 또는 오염물질과 원고의 손해 사이의 인과관계의 입증 요건을 완화하여, 원고의 소송수행을 매우 용이하게 해 주고 있는 것이다.

따라서 CERCLA하에서 원고가 입증해야 할 사항은 단지 1) 피고가 법이 정한 책임당사자에 해당할 것; 2) 유해물질이 자연에 배출되었거나 배출될 우려가 있을 것; 3) 유해물질 또는 오염물질의 배출 또는 그 배출의 우려가 원고로 하여금 당해 비용을 소요케 하였을 것; 4) 원고가 부담한 대응비용 및 정화비용이 국가비상계획에 따라 이루어졌을 것 등이다.⁵⁰⁾ 피고가 야기한 유해쓰레기의 배출과 원고가 지출한 정화비용 사이의 인과관계를 요구하지는 않는다. 그러나 적어도 원고는 피고가 야기한 유해물질이 정화대상이 된 지역에 배출되었거나 배출될 심각한 우려가 있음을 입증해야 한다. 그리고 또한 원고는 정화대상이 된 오염지역에서의 유해물질의 배출이 공공의 건강과 환경에 위협이 될 정도로 심각한 것이었음을 입증해야 한다.⁵¹⁾

4. 면책사유의 좁은 범위

피고가 책임을 면하기 위해서는 오염물질의 배출이 천재지변에 의해서

49) U.S. v. Monsanto Co., 858 F.2d 160, 170 (4th Cir. 1988) 참조.

50) Shore Realty, 1043 위 주46 참조.

51) Licciardi v. Murphy Oil Inc., 111 F.3d 396 (5th Cir. 1997).

또는 전혀 관계없는 제3자에 의해 야기되었음을 입증하여야 한다.⁵²⁾ 피고가 유해물질의 처리와 관련해서 예방적 주의를 다 기울였다는 것만으로 책임을 면할 수 있는 것은 아니다. 피고가 책임을 면하기 위해서는 피고가 오염을 예방하기 위해 필요한 주의를 모두 기울였고 피고와 관계없는 제3자가 그 원인을 제공하였음을 입증하여야 한다. 유해물질의 누출이라고 하는 환경사고가 본인과 계약상 관계없는 제3자에 의해 야기되었다고 주장할 수 있는 경우는 그리 많지 않다. 왜냐하면 현재의 토지 및 시설의 소유자는 오염자인 이전 소유자와 계약을 통해 매수하였기 때문에 오염물질의 배출사고가 계약상 관계 있는 제3자에 의해 일어난 셈이 되기 때문이다.

선의의 소유자를 보호하기 위하여 1986년 개정법률(Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986, SARA)은 현재의 토지 소유자가 오염책임을 면하기 위해서는 토지를 인수하기 전에 유해물질이 이미 오염되어 있었고 현재 소유자는 토지의 오염사실을 알지 못하였고 알만한 이유조차 없었다는 것을 증명해야 한다고 규정하였다.⁵³⁾ 현재의 토지소유자가 오염사실을 알지 못하였고 알만한 근거조차 없었다고 주장하기 위해서는 토지 인수시 과거의 토지소유자들의 토지사용 내력에 대해 관행상 가능한 모든 적절한 조사(all appropriate inquiry)를 수행했어야 한다고 규정하였다.⁵⁴⁾ 그러나 현재 선의의 소유자가 책임을 면하기 위해 취해야 할 조사의 기준이 마련되어 있지 않다. 그리고 실제에 있어서 법원은 이와 같은 면책을 잘 인정하지 않았다.⁵⁵⁾ 현

52) 42 U.S.C. §9607(b).

53) 42 U.S.C. §9601(35)(A).

54) 42 U.S.C. §9601(35)(B).

55) In re Sterling Steel Treating, Inc., 94 B.R. 924, 930 (Bankr. E.D. Mich. 1989); Wickland Oil Terminals v. Asarco, Inc., 19 Env'tl. L. Rep. 20,855(N.D. Cal. 1988) 참조.

재의 토지 소유자가 과거의 토지사용 내력을 알고 있는 한 토양의 오염가능성은 예측할 수 있는 것이 일반적이기 때문이다. 이와 같은 불확실성 때문에 선의의 토지소유자를 보호할 충분한 장치가 마련되어 있지 않다.

5. 정화책임의 분배

한 오염지역에 다수의 오염원인자가 존재하는 경우 소요된 정화비용을 각 피고의 귀책사유에 따라 분할할 수 없는 경우 다수의 오염원인자는 그 손해 전체에 대하여 연대하여 책임을 진다.⁵⁶⁾ 피고가 자신의 책임이 타인의 책임으로부터 분할이 가능하고 그 분할의 근거를 제시하는 경우 자신의 책임부분에 따라 비용을 부담하게 된다. 다수 피고에 의해 오염된 지역을 정화하는데 소요된 비용의 분할여부와 분할근거에 대하여는 피고가 입증책임을 진다.⁵⁷⁾ 분할가능성은 일정량의 유해물질이 당해 피고로부터 유발되었다는 사실만으로는 입증되지 않는다.⁵⁸⁾ 손해 즉 정화비용은 단순히 피고가 기여한 쓰레기의 물리적인 양에 의해 분할될 수 없기 때문이다. 쓰레기의 양적 차이가 분할가능성의 기준이 될 수 없는 이유는 쓰레기의 독성 정도, 유동성 등이 정화의 방법과 비용을 결정짓는데 중요한 역할을 하기 때문이다.⁵⁹⁾ 따라서 분할가능성을 입증하기 위해서는 해당유해물질이 정화비용을 야기하게 된 인과적인 요소를 모두 고려해야 하는 것이다. 피고가 다수에 의해 야기된 오염의 정화비용이 분할 가능하다는 것을 입증하여야 하나 현실적으로 이를

56) U.S. v. Chem-Dyne Corp., 572 F.Supp. 802 (1983) 참조.

57) 앞의 판례, 811쪽.

58) O'Neil v. Picillo, 682 F.Supp. 706, 725(1988) 참조.

59) 앞의 판례.

입증하기가 매우 어렵다. 왜냐하면, 분할가능성을 입증하려면 사실상 또는 기술상의 정보를 필요로 하나 피고는 필요한 정보에 접근하기가 용이하지 않다. 이와 같은 어려움은 특히 오염이 제3자의 토지에서 발생한 경우 더욱 크다.

다수 당사자가 존재하는 경우, 연대책임을 부담한 당사자는 다른 잠재적인 책임자를 상대로 구상권을 행사할 수 있다.⁶⁰⁾ 구상권을 행사하게 될 경우 다른 당사자는 자신의 기여분에 해당하는 만큼 책임을 부담하게 된다. 정화비용에 대하여 다수당사자가 어떻게 비용분담을 할 것인가가 어려운 문제로 대두된다. CERCLA는 EPA로 하여금 구속력이 없는 예비적 책임분할을 하도록 규정하고 오염물질의 수량, 유독성, 이동성, 증거능력, 지불능력, 소송부담, 공익적 요소, 선례로서의 가치, 형평성, 그리고 기타 다른 집적효과 등을 고려하도록 하였다.⁶¹⁾ 입법당시 하원의원이었던 Al Gore가 제시했다고 해서 다음의 “고어의 요소(Gore Factors)”이라고 불리는 요건들은 법원에 의해 흔히 고려되었다. 첫째, 당사자가 자신의 유해물질의 폐기 또는 누출에 기여한 부분이 분할 가능하다고 하는 주장과 입증능력; 둘째, 유해쓰레기의 수량; 셋째, 유해쓰레기의 독성 정도; 넷째, 당사자가 유해쓰레기의 생성, 이동, 처리, 저장, 폐기에 관여한 정도; 다섯째, 유해쓰레기와 관련하여 당사자가 보인 주의 정도; 여섯째, 당사자가 위해를 예방하기 위해 보여준 정부에 대한 협력 정도 등이 바로 그것이다.⁶²⁾ 그러나 이와 같이 다수의 요소들을 평면적으로 열거해 놓은 것은 법원이 판단하는데 큰 도움이

60) 42 U.S.C. §9613(f)(1).

61) 42 U.S.C. §9622(d)(3)(A) 참조.

62) Amoco Oil Co. v. Borden, Inc., 889 F.2d 664(5th Cir. 1989); U.S. v. R.W.Meyer, Inc., 932 F.2d 568, 575-76 (6th Cir. 1991); U.S. v. A & F Materials Co., 578 F.Supp. 1249, 1256 (1984) 참조.

되지 않는다. 그와 같은 요소들을 어떻게 활용할 것인가에 대한 원칙이 없기 때문이다. 따라서 여러 관례에서 법원은 각기 다른 사례적합성을 좇아 위의 요소들을 편리한대로 적용하여 각 사안별로 형평에 맞는 책임배분을 찾고 있다.

IV. CERCLA상의 오염원인자부담원칙의 문제점

1. “누구나책임의원칙”으로서의 현실

CERCLA의 입법당시, 의회는 유해물질이 생성되고 처리되는 사회·경제적인 원인을 침착하게 고려하지 않은 채 유해쓰레기를 다량 배출하는 기업들(특히 화학산업)을 지목하여 그들의 부주의한 유해쓰레기의 폐기처리를 사악하고 비인간적인 행위로 간주하고 이들을 징벌하는 차원에서 정화책임을 부담지웠다.⁶³⁾ 즉, 과거에 발생한 유해쓰레기에 의한 오염문제를 산업화에 따른 불가피한 부산물로 보지 않고 소수 몰염치한 기업에 의한 범죄적 행위로 취급하였다.

그러나 지난 20년간 CERCLA를 집행한 결과, 유해물질을 제조, 사용, 처리, 취급하는 기업뿐만 아니라 유해물질을 포함한 쓰레기를 배출한 소규모 상인까지도 CERCLA 소송에 휘말리게 되어 “오염원인자 책임”의 원칙이 아니라 “누구나 책임”의 현실로 나타나게 되었다. 유해물질의 사용으로 야기되는 유해폐기물은 일상생활이 되었으며 어느 특정기업의 문제만이 아니라 모든 인간의 문제가 되었다. 유해물질은 기업에

63) Gerrard, 전계 논문.

의해 생성되어 여러 경제적 용도로 사용된 후 기업에 의해 또는 소비자의 손에 의해 쓰레기가 되어 어디론가 이동되어 버려져야 한다. CERCLA는 그러한 유해물질 또는 유해쓰레기로 인해 오염된 지역으로부터 역추적을 하여 오염지역에서 발견된 오염물질에 관련된 것으로 드러난 모든 당사자가 잠재적인 정화책임자가 된다고 본 것이다. 따라서 CERCLA상의 책임당사자는 화학공장을운영한 기업, 폐기물매립업자, 다량의 유해쓰레기를 배출하는 제조업자 등과 같이 발견하기 쉬운 당사자뿐만 아니라 유해물질을 일정량 포함한 쓰레기를 배출한 제과점 또는 변호사사무실 등 그 존재가 밝혀진 모든 쓰레기 배출자를 포함하게 된 것이다. CERCLA의 운용결과, 유해물질을 적절하게 통제하고 오염을 막을 수 있는 위치에 있는 사람뿐만 아니라 단순히 유해물질이 포함된 재화를 이용한 모든 사람들 그리고 그러한 사람들을 측면에서 지원한 사람들까지도 오염원인자의 범주에 포함되어 잠재적인 정화책임 부담자가 되게 된 것이다.

2. 지나치게 소요되는 부대비용

정부는 책임당사자가 현존하지 않거나 부담능력이 없는 경우에는 정부기금(Superfund)를 이용하여 우선 정화복구사업을 수행한다. 그러나 부담능력이 있는 잠재적 책임당사자가 있는 오염지역에 대해서는 오염원인자에게 정화복구를 명하고 있다. 정부는 원칙적으로, 소요된 모든 정화비용을 자력이 있는 책임당사자로부터 복구할 수 있으므로 정화복구에 소요되는 비용에 대하여 염려할 필요가 없다. 따라서 모든 금전적인 부담은 자력이 있는 현존하는 책임당사자에게 집중되게 되었다. 연대책임을 부담하는 오염원인자는 제3의 오염원인자를 상대로 구상권을

행사할 수 있고 실제로 많은 판례에서 다수의 책임당사자간의 책임분할이 문제가 되었다.

EPA가 결정하는 정화기준은 매우 까다로워 많은 시간과 막대한 비용을 필요로 한다. CERCLA가 적용된 오염지역의 정화에 평균 20년 이상 소요되고 약 3천만 달러 이상이 소요된 것으로 나타났다. 이와 같이 무거운 책임은 기업의 생사를 좌우할 수 있는 정도의 책임이며 결과적으로 많은 기업들이 다른 당사자들을 향해 책임을 전가하려 하거나 소송의 진행 또는 언론플레이를 통해 EPA의 정화기준의 부당성 또는 경제에 미치는 타격등을 부각시켜 책임을 회피하려 하게 하였다. 결국 많은 경우 책임당사자들로 하여금 극단적인 반발심을 불러 일으키고 결과적으로 비생산적이고 적대적인 기업과 정부간의 관계, 적대적인 당사자관계를 야기하였다.

실제로 막대한 비용이 오염지역의 정화에 사용되기보다는 소송 등 부대비용에 사용되었다. EPA가 잠재적 책임당사자에게 오염사실과 잠재적 책임에 대해 통지를 하게되면 의례 당사자는 다른 책임당사자를 찾아 나서게 되며 다수의 책임당사자 그룹이 형성되고 각기 당사자는 증거수집을 통해 무거운 연대책임을 회피하려고 하고 보험회사에 보험금청구를 한다. 의례 다수당사자간에 그리고 당사자와 보험회사간에 책임회피를 위한 소송이 전개된다. 장시간에 걸친 오염지역의 조사 그리고 타당사자에 대한 탐문 조사비용, 그리고 다수 당사자간의 법적 분쟁은 막대한 비용을 야기시킨다. 실증연구에 의하면 책임당사자들에 의해 지출되는 총비용중 부대비용이 차지하는 비율은 약 23%내지 31%라고 한다.⁶⁴⁾ 한 지역의 정화에 소요되는 비용이 평균 수천만 달러라고 하니

64) Lloyd S. Dixon, *The Transaction Costs Generated by Superfund's Liability Approach*, Richard L. Revesz & Richard B. Stewart (ed.) *Analyzing*

20-30%의 부대비용은 막대한 비용임에 틀림없다.

3. 브라운필드(Brownfields)문제

CERCLA의 시행결과, 많은 수의 오래된 산업시설들이 재활용되지 못하고 방치되는 문제가 나타났다. 당장 CERCLA가 적용될 정도로 심각하게 오염되지는 않았더라도 오염의 가능성이 있어 투자가 이루어지지 못하는 지역들을 가리켜 브라운필드라고 통칭하고 있다. 정부의 통계에 의하면 미국 전역에, 특히 도시지역에 500,000에서 1,000,000개에 이르는 오염가능성 있는 산업시설들이 버려진 상태로 있다고 한다.⁶⁵⁾ 이러한 지역들은 CERCLA상의 정화책임의 우려 때문에 재개발이 이루어지지 않고 있다. 해당토지가 우선정화목록(NPL)에 등재될 경우 선의의 소유자라 하더라도 현재 소유자로서 잠재적인 정화책임을 지므로 다수의 잠재적인 투자자들은 이미 오랜 기간 사용된 산업지역에 재투자하기를 꺼린다. 금융기관들도 잠재적인 대출자책임을 염려할 뿐만 아니라 채무자가 이행을 하지 않아 담보재산을 처분하여 채권을 실현하려 해도 산업지역의 토지를 매수하려는 자가 나타나지 않기 때문에 오염지역을 담보로 받기를 꺼린다.⁶⁶⁾ 이와 같이 잠재적인 CERCLA 책임을 이유로 오래된 산업시설이 위치한 토지에 대한 투자가 이루어지지 않는 문제가 나타나게 되었다. 그 결과 오히려 청정지역이 산업지역으로 새로 개발되어 녹지를 파괴하는 환경문제를 야기하게 되었다.

노후산업시설은 보다 많은 환경오염을 유발할 뿐만 아니라 시설의

Superfund: Economics, Science, and Law (1995) 180쪽 참조.

65) http://www.epa.gov/epahome/headline_011102.htm (2002/1/18 방문) 참조.

66) Eugene E. Smary and Daniel K. DeWitt, Learning from Our Mistakes: Brownfields Redevelopment, 5 Wis. Envtl. L. J. 149 (1998) 참조.

가동에도 비용이 많이 들어 경제적 효율이 낮다. 그러나 시설을 폐쇄하게 될 때 나타날 수 있는 CERCLA상의 정화책임이 책임이 두려워 현재의 시설 가동에 손실이 발생하고 있음에도 불구하고 계속 운영되고 있는 문제도 나타나고 있다.

4. 유해쓰레기 매립장과 유해쓰레기의 감소

기업의 CERCLA 책임에 대한 두려움은 유해쓰레기 처리시설, 매립장과 소각장의 건설을 감소시켰다. 그 결과 우수한 환경기술과 여유자본의 존재에도 불구하고 다른 선진국과는 대조적으로, 새로운 처리시설의 개발이 감소되었다.⁶⁷⁾ 이에 따라 유해폐기물을 처리하는 새로운 기술의 개발이 더디게 되었다. 유해폐기물 처리시설의 부족은 자원보전복구법(Resource Conservation and Recovery Act, RCRA)의 입법정책 즉, 모든 재활용불가능한 유해쓰레기는 현대적 방식에 따라 매립한다고 하는 RCRA의 정책과 배치되는 결과를 가져왔다. 유해쓰레기의 처리시설의 부족과 1980년대 RCRA의 엄격한 집행 그리고 CERCLA의 시행결과 처리해야 할 유해쓰레기의 양이 증가하여 유해쓰레기의 처리 및 매립가격이 급격히 상승하였다. 그 후 이차적으로 기업은 이러한 쓰레기처리의 고비용을 줄일 경제적 동기가 생겨나게 되었으므로 결국 유해쓰레기를 적게 산출하게 되었다. CERCLA상의 책임이 두려워 유해쓰레기의 생산을 줄이게 된 것이다. 결국 유해쓰레기의 매립 및 처리에 대한 수요가 감소하였고 유해쓰레기의 매립산업에 불황을 가져왔다.⁶⁸⁾

67) Gerrard, 전계 논문 718쪽 참조.

68) Gerrard, 전계논문 719-20 참조.

V. CERCLA의 개선책

CERCLA의 정화책임법리, 즉 오염원인자부담의 원칙은 유해물질에 의한 토양오염문제의 심각성과 복잡성 때문에 법적으로 매우 복잡하고 어려운 문제를 남기고 있다. 입법기술상의 어려움과 정치적 제약 등의 이유로 법률의 규정은 바라는 만큼 구체적일 수 없다. 결국 법원에 의한 유권해석을 통해 책임제도의 내용이 구체화되었는데 미국 연방법원의 적극적인 법해석은 CERCLA가 현재의 모습을 갖는데 큰 기여를 했다.

미국은 토양오염에 관련된 당사자들을 폭넓게 규정하고 오염원인자들에게 엄격한 책임을 물음으로써 오염지역의 정화복구를 실현해 오고 있지만 그로 인한 불평등, 고비용, 시장의 왜곡 등에 대한 비판의 목소리가 높다.

CERCLA의 책임법리가 당면한 여러 문제점을 해소하기 위해서는 우선 책임당사자의 범위를 좁혀야 한다. 유해물질에 의한 심각한 오염에 기여한 바가 전혀 없는 토지소유자나 산업시설 경영자에게 정화책임 부담지우는 것은 형평에 맞지 않고 오염원인자부담의 원칙에도 부합하지 않다. 그리고 오염에 기여한 바가 미미한 생활쓰레기 제공자도 정화책임에서 면제되어야 한다. 그 책임이 지극히 미미한 이들 당사자들을 책임범위 안에 존속시키는 것은 불필요한 법적 분쟁만 장기화하게 하는 등 모순이 더욱 크다. 따라서 이들 생활쓰레기를 버린 당사자들은 오염지역에서 차지하는 비중을 고려하여 책임을 면제해야 하고 생활쓰레기에 의한 책임부분은 정부의 공공예산으로 처리하는 것이 바람직하다. 그리고 오염원인자가 이미 사망했거나 파산하여 책임을 물을 수 없는 경우 그들이 부담해야 할 몫에 대해서도 정부가 부담해야 한다. 그러한 비용까지 연대책임의 법리에 의해 부담능력 있는 당사자에게 일

방적으로 부담지우는 것은 궁극적으로 책임당사자들이 정부에 반감을 품게 하고 협력에 거부하게 만드는 결과를 가져오므로 CERCLA의 부정적 효과만 증폭시킬 뿐이다. 그리고 다수 당사자 사이의 책임을 형평에 맞게 분할할 수 있는 원칙을 수립하여 개인의 책임에 부합하는 부담을 지움으로써 형평성을 제고해야 한다.

미국 의회는 CERCLA에 대한 찬반양론이 첨예하게 나뉘어 그에 대한 개정에 관한 논의를 10년 넘게 계속하고 있다. 그러나 Brownfields의 문제의 심각성에 대해서는 여야가 공감함을 하여 2001년 말 의회는 Brownfields의 재개발을 촉진하기 위해 개발자로 하여금 CERCLA 책임을 면제하고 세제상의 특혜를 주도록 하는 입법을 통과시켰다.⁶⁹⁾ Brownfields의 재개발을 촉진시키기 위해서는 CERCLA가 명하는 오염토지의 정화기준과 방법을 명확히 하는 것이다. 명확성이 확보되면 잠재적인 투자자는 정화에 소요되는 비용과 부동산의 시장가치를 비교하여 투자를 하게 될 것이다. 많은 경우 CERCLA상의 정화책임이 불명확한 상태에서 당사자들에게 실제보다 커다란 두려움을 일으키는 데서 문제가 발생하므로 지난 20년간의 시행한 오염의 유형과 적용된 정화 복구사례를 일반화하여 잠재적인 투자자들이 CERCLA상의 정화책임의 구체적 모습에 대해 예측할 수 있도록 지침을 마련해 주는 것이 필요하다.

69) The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act. 2002년 1월 11일, Bush대통령은 법안에 서명하였다. <http://www.epa.gov/brownfields/gdc.htm#bfleg> (2002/1/18 방문) 참조.

【ABSTRACT】

“Polluter Pays Principle” in Reality: concerning
Cleanup Responsibility under CERCLA

Chae, Young Geun

In 1980, the US Congress enacted Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act(CERCLA) which obliged government to respond to hazardous waste sites and imposed responsibility to clean up those sites upon various parties. The enactment was a bipartisan response to the public horror of contamination by toxic wastes in the late 1970s. Promptly drafting the law, Congress demonized various polluters and make them pay for all the costs necessary for cleanup. However, CERCLA did not explicitly articulate the character of the liability of potentially responsible parties(PRP). It was the federal lower courts that interpreted the Act to mean that the government's cost recovery action imposed strict, joint-and-several, and retroactive liability on a broad category of parties. The impact of CERCLA has been tremendous. CERCLA is unfair because it imposed heavier liability on parties than the roles they played for contamination. A second problem is that too much money was spent for transaction costs

instead of the cleanup effort. Thirdly, the harsh liability scheme of CERCLA intimidated many bankers and investors and deterred new development in many abandoned industrial sites and fostered urban sprawl. The fear of CERCLA liability also chilled hazardous wastes treatment and recycling business. In order to alleviate those problems, CERCLA needs some reforms. First, CERCLA should downsize the category of PRPs. Current owner or operator who did not contaminate a site should be exempt from liability. Generators of municipal solid waste and generators of minimal amount of waste should also be exempt from the liability. Government should take the responsibility of orphan share. Second, CERCLA should develop a principle of equitable allocation and impose more equitable responsibility upon each party. Third, to enhance redevelopment of brownfields, government needs to make clear the standard and procedure of cleanup.