

환경법상 책임의 승계

(Successor Liability under Environmental Law)

김 홍 균(Kim, Hong-kyun)

한양대학교 법학전문대학원 교수

요 지

환경법상의 승계책임(successor liability)은 원인자가 비용 및 책임을 부담하도록 하는 환경법 관련 규정 및 원칙의 목적에 기여할 수 있다. 승계인은 전 소유자의 경제적 계승을 통해 이익을 얻기 때문에 전 소유자에 의한 오염물질 배출 및 처분 등으로부터 야기되는 환경피해에 대하여 비용을 부담하도록 할 필요성이 제기된다. 이는 관련 환경법 규정이 구제적(remedial) 성격을 띤 경우일 수록 더욱 그러하다. 문제는 승계책임의 인정이 기존 회사법(corporate law)의 기본 원칙의 근간을 흔들 수 있다는 것이다. 이러한 점을 고려하고 그 조화를 이루기 위한 방안을 검토할 필요가 있다.

환경과 자연자원을 보호하여야 할 이익이 커지고 있다는 점, 회사 책임을 회피하기 위한 수법이나 내용이 다양하고 고도화되고 있다는 점 등을 고려할 때 그 기준을 정립할 필요가 있다. 승계책임에 대한 기준을 전통적인 회사법상의 기준에 비해 완화할 필요가 있다고 생각한다. ‘단순 계속(mere continuation)’ 예외가 그 좋은 예이다. 여기에는 주주(shareholder), 이사(director), 임원(officer)의 계속성이 승계책임을 인정하는 중요한 요소가 된다. 이러한 접근방법은 예컨대, 폐기물 처리장에서 발생한 문제를 구제하기(remedy) 위한 비용을 공중이 아니라 위험한 상태를 창출하거나 해당 부지의 행위로부터 이익을 취득한 기업에게 이전시킬 필요가 있다는 점에서 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 또한 매수 회사로 하여금 매도인인 이전 회사의 환경 관행을 평가하고, 기업이 유해물질의 처분에 책임을 지는 비용(환경비용)을 내부화(internalization)하도록 유도할 것이다. 이는 결국 구제적 성격을 갖는 법의 목적을 제고할 것이다.

주제어: 책임승계, 토양환경보전법, 폐기물관리법, 영업양도, 단순 계속, 실질적 계속, 소급책임

◆ 논문접수: 2014. 7. 31. ◆ 심사개시: 2014. 8. 5. ◆ 게재확정: 2014. 8. 22.

환경법상 책임의 승계

김 홍 균

I. 들어가는 말

오염물질 배출 사업자의 사업양도, 사망, 합병 등의 경우에 종종 책임주체를 둘러싸고 분쟁이 발생하고 있다. 문제는 책임주체를 둘러싼 분쟁과 책임소재의 불분명이 환경문제를 초래할 수 있다는 것이다. 예컨대, 종전 사업장폐기물배출자가 배출한 폐기물에 대하여 사업장 승계인이 책임을 지지 않을 경우 폐기물 방치가 속출할 수 있을 것이다. 지하수나 거주지역 인근의 폴리염화바이페닐(PCB) 오염에 대하여 책임을 회피할 목적으로 회사 재산의 상당 부분을 이전할 경우 문제를 야기한 승계인 회사에 그 처리비용을 추궁하지 못할 경우에는 자칫 세금으로 문제를 해결해야 할 가능성이 있다.

결국, 환경법상 승계책임 문제는 누가 환경비용을 부담하여야 하는지의 문제로 귀결된다. 편의상 유해물질이 20여 년간 폐기물처리시설에서 처분되었다고 생각해 보자. 처음 10년간은 전 소유자가 해당 시설을 소유하였고, 그 후 승계인에게 그 시설 전부를 양도하였다고 생각해 보자. 승계인은 나중 10년간의 시설의 소유자이다. 현재의 소유자로서 승계인은 나중 10년간의 처분과 관련한 정화비용에 대하여 책임을 질 것이다. 승계인 책임을 지게 된다면 승계인은 전 소유자의 소유와 관련한 정화비용까지도 책임을 져야 할 것이다. 이는 환경비용을 기업에게 부담시킬 것인지, 아니면 납세자에게 부담시킬 것인지 하는 공공 정책의 결정문제도 포함하게 된다.

환경오염피해는 장기간에 걸쳐 지속적으로 이루어지고 한번 오염되면 이를 복구하는 데 상당한 기간이 소요되고, 그 결과 사업자가 바뀌는 경우 피해배상을 소구하는 것이 어려워지기 때문에 책임승계의 문제가 중요한 문제가 될 수 있다. 가뜰이나 일부 환경법은 구제적 성격이 부각되고 있기 때문에 책임승계 문제는 항상

잠복해 있다고 할 수 있다. 이러한 상황을 우리는 이른바, 화선키메탈 사건에서 확인할 수 있다. 이 사건에서 법원은 소외 회사에 14억 원을 대출해 준 후 경락을 통해 폐기물이 야적·매립·방치되어 있는 공장용지 등을 취득한 은행에게 「폐기물관리법」상의 책임을 물은 바 있다. 이 사건에서 대법원은 승계인 책임은 거론하지 않은 채 은행이 폐기물 일부를 배출한 부분을 지적하면서 동법 제48조 제1항(조치명령)의 처리자로서의 책임을 물었다. 여기서 필자가 주목하는 부분은 하급심법원이 책임의 승계를 거론하였다는 것이다. 그렇다면 과연 승계인 책임을 인정하여야 하는가? 이어지는 의문은 책임의 승계가 인정된다면 어떠한 경우에 승계되는가, 환경법의 규정 취지 및 목적을 존중하여 책임승계를 폭넓게 인정하여야 하는가. 책임승계를 인정한다면 회사법상의 책임 제한이론과 상치하는 것은 아닌가. 대법원이 책임승계를 거론하지 않고 있는 것은 책임의 승계를 부인한다는 것인가 등이다.

책임승계 문제는 특히 자산인수의 경우에 치열하게 다투어질 수 있다. 합병된 기업의 기존 채무를 포괄적으로 인수하는 합병과 달리 회사법상 한 회사가 다른 회사의 자산을 전부 또는 상당 부분 인수하는 경우에는 양수인이 양도인의 기존 책임이나 채무를 당연히 인수하지는 아니한다. 이러한 원칙을 악용하여 사업양수인이 사업양도인의 책임을 부담하지 않기 위해 많이 사용되는 거래행위가 자산인수라 할 수 있다. 그렇다면 자산인수의 경우에는 단정적으로 책임승계 문제가 발생하지 아니하는가. 책임승계를 제한하는 것이 구제를 목적으로 하는 환경법 규정과 배치되는 것은 아닌가. 책임승계를 인정한다면 어느 범위에서 인정하여야 하는가. 이 글에서는 입법론과 해석론의 차원에서 그 조화를 찾기 위한 시도를 할 것이다.

II. 상법상 책임승계

합병이나 상속의 법적 효과는 권리·의무의 포괄적 승계이기 때문에 책임승계의 문제가 발생한다. 사업자가 특히 상인(예컨대, 회사)인 경우에는 우선 상법의 적용을 받게 되는데, 합병이 대표적인 예이다. 합병의 결과 존속회사 또는 신설회사는 소멸회사의 권리·의무를 포괄적으로 승계하기 때문이다. 포괄승계이므로

영업양도와 달리 개개의 재산에 대하여 별도의 이전행위를 할 필요가 없고 채무인수절차도 필요하지 않다. 승계되는 의무에는 공법상의 의무(예컨대, 토양환경보전법상의 정화의무)도 포함될 것이다.

영업양도의 경우에도 책임승계가 발생할 수 있다. 상법상 영업양도의 의미 및 그 판단 기준에 대하여 대법원은 “일정한 영업목적에 의하여 조직화된 업체, 즉 인적·물적 조직을 그 동일성은 유지하면서 일체로서 이전하는 것을 의미하고, 영업양도가 이루어졌는가의 여부는 단지 어떠한 영업재산이 어느 정도로 이전되어 있는가에 의하여 결정되어야 하는 것이 아니고 거기에 종래의 영업조직이 유지되어 그 조직이 전부 또는 중요한 일부로서 기능할 수 있는가에 의하여 결정되어야 하므로 영업재산의 일부를 유보한 채 영업시설을 양도했어도 그 양도한 부분만으로도 종래의 조직이 유지되어 있다고 사회관념상 인정되면 그것을 영업의 양도라 볼 것이지만, 반면에 영업재산의 전부를 양도했어도 그 조직을 해체하여 양도했다면 영업의 양도로 볼 수 없다고 할 것이다.”라고 입장을 밝히고 있다.¹⁾

이에 따르면 영업양도의 중요한 개념요소로 영업의 동일성 유지를 들 수 있다. 이때 동일성의 판단은 종래의 영업조직의 전부 또는 중요한 일부가 유지되며 같은 기능을 할 수 있느냐에 의하여 판단된다.²⁾ 동일성을 결정하는 데 있어 고려할 사항으로는 동일한 고용인, 동일한 감독자, 동일한 장소, 동일한 생산시설, 동일한 제품, 동일한 영업, 동일한 상호, 자산의 계속성, 양도기업과의 일체성 등이 제시될 수 있다.

영업재산은 양도를 전후하여 영업의 동일성이 유지되도록 포괄적으로 이전되어야 하는데, 개개의 재산은 별개의 이행행위에 의하여 이전하여야 한다. 그 결과 영업이 양도되더라도 제3자에 대한 채무는 소정의 절차에 따라 채무인수가 이루어지지 않는 한 양수인이 책임지지 아니한다. 그러나 양수인이 양도인의 상호를 계속 사용하는 경우 채권자가 영업이 양도된 사실을 알지 못하거나 이를 알더라도 채무가 인수되는 것으로 알고 양도인에게 자력이 있는 동안에 채권을 회수할 기회를 놓칠 수 있다. 이에 상법에서는 영업양수인이 영업양도인의 상호를 계속 사용하는 경우에 양도인의 영업이 지속되는 듯한 외관을 창출한 데 대한 책임을 물어 양도

1) 대법원 2001. 7. 27. 선고 99두2680 판결, 대법원 2003. 5. 30. 선고 2002다23826 판결, 대법원 2007. 6. 1. 선고 2005다5812 판결 등 참조.

2) 대법원 1989. 12. 26. 선고 88다카10128 판결; 이철송, 상법총칙·상행위, 박영사(1996), 241.

인의 채무에 대하여 책임을 지도록 하고 있다(동법 제42조 제1항). 이 책임은 영업양수에 대한 책임이 아니고 영업양도의 사실에 대한 채권자의 선의를 보호하자는 것이므로 양도 당시에 이미 존재하는 영업상의 채권이든 다 보호받는다고 이해된다.³⁾ 따라서 거래상의 채권뿐만 아니라 불법행위, 부당이득으로 인한 채권도 그 대상이 되며,⁴⁾ 양수인은 환경법상의 책임(예컨대, 폐기물처리책임)에 대하여도 책임을 부담하게 된다.

상법의 영업양도 규정은 환경책임의 추구에 일정한 한계가 있다. 즉 양수인이 영업양도를 받은 후 양도인의 채무에 대하여 지체없이 책임이 없음을 등기하는 경우에는 모든 채무자에 대하여, 양도·양수인이 지체없이 채권자에 대하여 그 뜻을 통지한 경우에는 그 통지를 받은 제3자에 대하여 책임을 지지 아니한다(동조 제2항). 또한 양수 사업자가 상호를 속용하지 아니하는 경우에는 위 규정에 따른 책임을 물을 수 없고 오염의 원인이 있는 양도인에 대해서만 책임을 물을 수밖에 없어서 승계의 의미가 없어진다. 위와 같은 한계점은 여러 개별 환경법에서 정하고 있는 사업자의 책임승계 규정에 의하여 다소 극복될 수 있다. 뒤에서 살펴보는 「폐기물관리법」의 책임승계 규정이 좋은 예이다.

한편 '자산인수'의 경우에는 자산의 상당 부분을 인수한 경우라도 원칙적으로 포괄적 승계가 이루어진 것이 아니므로 그 인수자가 양도인의 기존 책임을 승계한다고 할 수 없다. 매수자는 자신이 인수하기로 합의한 매도인의 책임에 대해서만 부담한다. 그 결과 매수인은 매도인의 채무와 의무를 당연히 승계하지 않는다. 이에 이러한 원칙을 악용하는 거래행위를 제한할 필요성이 제기된다.

III. 환경법상 승계인 책임 규정

1. 「토양환경보전법」상 승계인의 정화책임

2014. 3. 24 개정 「토양환경보전법」은 '정화책임자'가 제11조 제3항, 제14조 제1항, 제15조 제1항, 제3항 또는 제19조 제1항에 따라 토양정밀조사, 오염토양의 정

3) 이철송(주 2), 256.

4) 채무는 여전히 양도인에 속하고, 양수인은 단지 자기가 창출한 외관에 따른 책임을 질뿐이므로 양도인과 양수인은 채권자에 대하여 부진정연채무의 관계에 서게 된다. 이철송(주 2), 258.

화 또는 오염토양 개선사업의 실시(토양정화 등)를 하여야 한다면서 다음의 어느 하나에 해당하는 자를 정화책임자로 정하고 있다: ① 토양오염물질의 누출·유출·투기(投棄)·방치 또는 그 밖의 행위로 토양오염을 발생시킨 자; ② 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설의 소유자·점유자 또는 운영자; ③ 합병·상속이나 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자; ④ 토양오염이 발생한 토지를 소유하고 있었거나 현재 소유 또는 점유하고 있는 자(제10조의4 제1항).⁵⁾ 이 중 ③상의 정화책임자의 책임이 승계인 책임과 직접 관련이 있다. 승계인이 토양오염관리대상시설의 현재의 소유자·점유자 또는 운영자가 될 가능성이 많고 동법이 명시적으로 승계인을 정화책임자에서 배제하고 있지 않기 때문에 ②도 승계인 책임 규정을 내포하고 있다고 해석할 수 있다. 이를 좀 더 부연하면 다음과 같다.

“합병·상속이나 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자”(제3호)는 정화책임자로서, 오염토양의 정화 등 책임을 부담하게 된다. 그 결과 토양오염의 원인에 기여하지 않더라도 토양오염을 유발한 자(제1호)나 토양오염관리 대상 시설의 소유자·점유자 또는 운영자(제2호)의 지위를 승계한 자는 정화책임을 질 가능성이 있다. 이는 결과적으로 승계 시점 이전의 토양오염에 대하여도 포괄승계인이라는 이유로 책임을 질 수 있음을 의미한다.

포괄승계인의 책임승계와 관련하여 「토양환경보전법」이 그 적용 시점에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하므로 동 규정의 시행 이전에 토양오염유발자나 토양오염 관리 대상 시설의 소유·점유 또는 운영자의 권리·의무를 포괄승계한 자에게도 그 시행 이전에 이루어진 토양오염에 대하여 책임을 물을 수 있다는 견해가 있을 수 있다.⁶⁾ 그러나 이 같은 해석은 포괄승계인에게 지나치게 가혹한 것으

5) 지난 2012. 8. 23. 헌법재판소는 구 「토양환경보전법」 제10조의4에 따른 오염원인자 조항에 대하여 헌법불합치 결정을 내린바 있다. 현재 2012. 8. 23. 선고 2010헌바28 결정(부영 사건), 현재 2012. 8. 23. 선고 2010헌바167 결정(마산주유소 사건). 이에 따라 2014. 3. 24. 그 위헌성을 제거하기 위한 개정(2015. 3. 25. 시행)이 이루어졌다. 이 글에서는 사실상 사문화된 구법이 아니라 개정 법에 따라 논의를 진행하기로 한다.

6) 종전에는 토양오염 관리 대상 시설을 양수한 자를 오염원인자의 범위에 포함하고 있었다(2014. 3. 24 개정 전 제10조의4 제3호). 이 규정과 관련하여 「토양환경보전법」이 그 적용 시점에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하므로 동법의 시행 이전에 토양오염 관리 대상 시설을 양수한 자에게도 동법 시행 이전에 이루어진 토양오염에 대하여 책임을 물을 수 있다는 견해가 있었다. 황창식, “기업의 인수·합병과 토양오염”, 환경문제연구총서 IX, 대한변호사협회(2001), 149; 채영근, “기업의 환경책임에 관한 법적 고찰: 한국철강부지의 오염에 대한 정화책임을 중심으로”, 환경법연구 32권 1호(2010. 4.), 131.

로 책임원칙과 형평의 원칙에 반할 수 있다(1960년대 해당 토양오염관리 대상 시설을 소유·점유 또는 운영하고 있던 자로부터 이 규정이 시행된 2002. 1. 1.보다 훨씬 전인 1980년대 포괄승계한 자가 정화책임을 진다고 생각해 보라). 관련 규정의 제·개정이 정책의 변경이 아니라 지식이나 평가의 변경에 따라 이루어진, 이른바 ‘부진정 소급’의 문제로 보는 입장에서는 소급책임을 인정할 가능성이 많다.⁷⁾ 또한 개정 법령이 사실 또는 법률관계가 아직 종료되지 않은 토양오염문제를 다루는 것으로 이해할 경우(부진정 소급입법) 소급효가 인정될 가능성이 있다.⁸⁾ 그러나 소급효를 인정하는 명시적인 규정이 없고, 법의 문구나 구조가 과거형(예컨대, 과거의 포괄승계인)으로 이루어졌거나 과거의 토양오염을 규율하고 있지 않으며,⁹⁾ 법의 목적이 구제 못지않게 규제를 강조하고 있으며, 소급효를 인정하려고 했던 입법자의 의도를 확인할 수 없다는 점 등에 비추어 소급효 인정은 의문이다.¹⁰⁾ 토양정화라는 공익상의 요구 못지않게 승계인의 신뢰이익도 중요한데 소급

7) 조홍식, “폐기물관리법상 사업장폐기물 배출사업자의 법적 책임”, 환경법연구 26권 2호(2004. 6), 276, 282 참조.

8) 헌재 1995. 6. 29. 선고 94헌바39 결정, 헌재 1997. 6. 26. 선고 96헌바94 결정, 대법원 2003. 3. 10. 선고 97누13818 판결 참조. 최근 헌법재판소는 이른바, ‘부영 사건’에서 “토양오염이 과거에 시작되어 ‘토양오염관리 대상 시설을 양수한 자’ 조항의 시행 당시 계속되고 있는 상태라면 이는 종료되지 않고 진행과정에 있는 사실에 해당하므로, 이 오염원인자 조항(2014. 3. 24 개정 전 제10조의4 제3호)은 부진정 소급입법으로서 종래의 법적상태를 신뢰한 자들에 대한 신뢰보호의 문제를 발생시킬 뿐, 헌법 제13조 제2항이 규정하는 소급입법금지원칙에 위배되지 않는다.”라고 판시함으로써 이 규정이 부진정 소급입법이라고 판단하였다. 그러나 “2002. 1. 1. 이전에 이루어진 토양오염관리 대상 시설의 양수에 대해서 무제한적으로 적용되는 경우에는 이 오염원인자 조항이 추구하는 공익만으로는 신뢰이익에 대한 침해를 정당화하기 어렵다.”면서 헌법불합치 결정을 내렸다. 헌재 2012. 8. 23. 선고 2010헌바28 결정.

9) 미국 법원이 CERCLA 책임이 소급책임이라고 판단하는 근거 중에는 관련 규정[예컨대, 제107조(a)(2), 제103조(c) 등이 과거형으로 되어있다는 점도 한몫하고 있다.

10) 미국 종합환경대응보상책임법상 책임의 한 특징으로서 가장 논란이 많은 것은 책임의 소급 가능성이다. 이는 예컨대, 오염부지의 소유자 또는 운영자가 종합환경대응보상책임법이 제정되기 전에 유해물질을 적법하게 배출하였다 할지라도 현재의 오염에 대해서 책임을 질 수 있게 되는 것을 의미한다. 이와 같이 종합환경대응보상책임법의 효력이 과거의 행위에까지 소급적으로 적용된다는 점과 관련하여 위헌이 아닌가 하는 논란이 있으나 미국 법원은 동법은 징벌적(punitive) 성격보다는 구제적(remedial) 성격을 가지며, 국민의 건강과 환경에 중대한 위협을 주는 오염지역의 정화는 법의 정당한 목적이고, 처리시설을 설치하여 그로부터 이익을 얻는 자에게 합리적인 방법으로 정화책임을 부과하고 있다면서 위헌이 아니라고 판시한 바 있다. 또한 법원은 법에 명시적인 규정이 없지만 법의 문구, 구조, 목적뿐만 아니라 입법사 등에 비추어 입법자의 의도가 소급책임을 인정하고 있다고 판시하고 있다. *United States v. Hooker Chemicals & Plastic Corp.*, 680 F.Supp. 546, 557 (W.D.N.Y. 1988); *United States v. Monsanto Co.*, 858 F.2d 160 (4th Cir. 1988); *United States v. Olin Corp.*, 107 F.3d 1506 (11th Cir. 1997). 김홍균, “토양환경보전법상 오염원인자 조항의 위헌성과 위헌성 제거방안”, 환경법연구 35권 1호(2013. 4.), 210.

효 인정은 승계인의 신뢰이익을 크게 침해할 수 있다.

토양오염을 유발한 자 조항(제1호)과 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리 대상 시설의 소유자·점유자 또는 운영자 조항(제2호)은 문제를 더욱 어렵게 하고 있다. 이는 명시적인 규정이 없는 상황에서 이 조항들에 소급책임을 인정할 수 있는가하는 문제와 관련있다. 제1호는 토양오염 유발자에 대한, 제2호는, 토양오염관리 대상 시설과 토양오염 간의 관련성이 인정된다면, 어떠한 형태로든 토양오염에 기여한 토양오염관리 대상 시설에 대한 책임 규정이기 때문에 소급책임을 인정된다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 소급효가 당연히 인정된다고 단정하기는 어려워 보인다(이 규정이 시행된 2002. 1. 1. 이전에 이루어진 토양오염 발생에 대하여 무제한적으로 적용되는 경우를 생각해 보라). 특히 제2호와 관련해서 법문이 “발생 당시”로 규정되어 과거 토양오염이 발생되었던 시점을 포함한다고 해석할 수 있으나 명시적인 규정이 없는 한 원칙적으로 여기에서의 “발생 당시”는 동 조항의 시행(2002. 1. 1.) 이후에 토양오염이 발생된 시점으로 이해하는 것이 합리적인 해석이며,¹¹⁾ 설령 이 조항이 ‘부진정 소급입법’이라고 하더라도 종래의 법적 상태를 신뢰한 자에 대한 신뢰보호 문제는 여전히 남기 때문이다. 개정 법에서 규정하고 있는 면책(제10조의4 제2항)¹²⁾ 구상권(동조 제4항),¹³⁾ 비용지원(제10조의4 제5항) 등이 신뢰이익의 보호에 충분한지 의문이 제기될 수 있다.

한편 전통적으로 포괄적 승계라는 법률적 효과를 발생하는 것으로 이해되어 온 합병, 상속의 경우에는 동 규정이 특별한 의미를 갖지 않는다. 문제는 ‘영업양도’와 같은 특수한 경우인데, 해석상 “그 밖의 사유”에 포함되어 일정한 경우에는 그 승

11) 개정 전 “소유·점유 또는 운영하고 있는자”라는 현재형 대신에 “소유자·점유자 또는 운영자”라는 표현을 쓰고 있는 점에 주목하면서 제2호가 토양오염의 ‘발생 당시’를 기준으로 ‘그 원인을 제공한’ 시설의 소유자·점유자 또는 운영자를 정화책임자로 하고 있다는 견해가 있다. 박종원, “2014년 개정 「토양환경보전법」에 따른 토양정화책임에 대한 평가와 전망”, 환경법연구 36권 1호(2014. 4.), 313. 이러한 견해는, 이 글에서 분명히 밝히고 있지는 않지만, 제2호에 소급책임을 인정될 수 있다고 이해하는 것으로 보인다.

12) 개정 법은 토양오염이 발생한 ‘토지’를 소유하고 있었거나 현재 소유 또는 점유하고 있는 자(제4호)에 대해서 선의·무과실 등 일정한 경우 정화책임을 면제하고 있으며, 다른 유형의 정화책임자에 대하여 면책을 인정하고 있지 않다.

13) 토양오염의 장기성 때문에 다른 정화책임자를 찾을 수 없거나 다른 정화책임자가 무자력인 경우가 많아 사실상 구상권은 의미가 없는 경우가 많고, 구상권 행사의 절차와 책임 분담의 기준이 규정되어 있지 않아 구상권의 실현에 많은 시간과 비용이 소요되므로 구상권의 존재가 승계인이 받게 되는 침해를 완화하기에 부족하다. 헌재 2012. 8. 23. 선고 2010헌바167 결정(마산주유소 사건) 참조.

계자의 책임이 인정될 수 있을 것이다. 문제의 핵심은 영업양도의 의미가 무엇인지, 어느 경우에 '포괄적' 승계가 있는지일 것이다.

2. 「폐기물관리법」상 조치명령

가. 대상자

환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 폐기물이 폐기물처리기준에 맞지 아니하게 수집·운반·보관 또는 처리되면 다음의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 기간을 정하여 폐기물의 수집·운반·보관 또는 처리방법의 변경, 그 밖에 필요한 조치를 명할 수 있다: ① 폐기물의 수집·운반·보관 또는 처리를 한 자; ② 폐기물의 수집·운반·보관 또는 처리를 위탁한 경우 수탁자가 폐기물을 폐기물처리기준에 적합하게 처리할 능력이 있는지에 대한 확인을 하지 아니한 자; ③ 폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우 폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자(제48조 제1항).

동 조항은 승계책임을 명시적으로 규정하고 있지 않다. 그렇다고 명시적으로 승계책임을 부인하고 있지도 않다. 이는 「토양환경보전법」이, 포괄승계인에 대한 승계책임 규정을 명시적으로 두고 있는 것과 대비된다. 또한 「토양환경보전법」상의 정화책임과 관련하여서는 원하였든 원하지 않았든 토양오염관리 대상 시설의 소유자가 된 경우 운영자 여부는 별론으로 하더라도 명문 규정에 의해 그 책임을 질 수 있기 때문에(상태책임)¹⁴⁾ 승계책임이 크게 문제 되지 않을 수 있다. 이에 반해 「폐기물관리법」상의 조치명령 대상자에는 이러한 형태의 소유자가 포함되어 있지 않기 때문에 폐기물 불법처리자(제48조 제1항 제1호)나 승계책임이 쟁점으로 떠오르게 된다.

14) 토양오염을 유발한 자(「토양환경보전법」 제10조의4 제1호)가 지는 책임이 행위책임이라면 소유자·점유자·운영자(동조 제2호)가 지는 책임은 토양오염관리 대상 시설을 지배하고 있다는 사실만으로 인정되는 상태책임이라고 할 수 있다. 헌재 2012. 8. 23. 선고 2010헌바167 결정. 그러나 김종대 재판관(소수의견)은 “토양오염관리 대상 시설의 소유자·점유자·운영자는 토양오염 발생 당시에 그 원인이 된 토양오염관리 대상 시설을 사실적으로 지배하고 있으나, 토양오염관리 대상 시설의 양수자·인수자는 토양오염관리 대상 시설을 양수·인수하기 이전에는 토양오염의 발생과 전혀 무관하므로, 토양오염 발생에 대한 귀책의 정도가 본질적으로 다르다”고 지적한 바 있다. 제2호의 정화책임자는 해당 시설이 토양오염이라는 위험을 야기할 것을 요구하고 있어 제2호의 정화책임자가 지는 책임의 본질은 순수한 상태책임이 아니며, 그렇기 때문에 토양오염의 원인에 전혀 기여함이 없이 책임을 지는 제3호의 책임과 구별된다는 견해가 있다. 박종원(주 11), 308~309.

예컨대, 종전 토지소유자로부터 당해 토지 사용을 허용받아 폐기물을 버리거나 매립한 후 그 토지를 양수한 토지소유자도 조치명령의 대상자가 되는지 문제가 될 수 있다. 폐기물을 위법하게 수집·운반·보관 또는 처리한 경우 불법처리자로서의 책임을 지는 것은 별론으로 하고, 원칙적으로 소유자로서의 책임은 지지 않는다고 해석된다. 토지를 양수한 자에게 종전 토지소유자가 지는 책임(이는 토지소유자로서 지는 상태책임이 아니라 자신의 토지 위에서 폐기물의 처리를 허용한 행위에 근거하여 인정되는 책임임)을 인수하도록 하는 것은 선의의 토지취득자에게 불측의 손해를 주며, 토지거래 시 추가로 토양환경평가를 하여야 하는 부담을 가져올 수 있으므로 양수한 토지소유자에게 제48조 제1항 제3호를 유추 적용하여 획일적으로 책임을 묻는 것은 타당하지 않다고 판단된다. 그러나 토지의 매수가격이 폐기물이 매립되어 있는 것을 고려하여 낮게 책정된 경우와 같이 특별한 경우에는 토지의 양수인이 양도인의 폐기물처리책임도 인수한 것으로 볼 수 있을 것이다.¹⁵⁾

나. 판례: 화선키메탈 사건

흔히 대주(貸主) 책임문제를 다룬 것으로 이해되는 **화선키메탈 사건**은 책임승계의 문제도 내포하고 있다. 대주에서 소유자 입장으로 바뀐 자의 법적 책임문제를 다루고 있기 때문이다. 이 사건의 사안은 다음과 같다. 화선키메탈 주식회사(소외 회사)는 1979. 8. 설립되어 도산할 때까지 약 12년 동안 비철금속제련공장을 가동하면서 납, 주석, 안티몬을 생산하였는데, 생산과정에서 발생하는 특정 폐기물을 제3자에게 위탁하여 처리하였다. 부도 당시 소외 회사의 공장용지에는 수탁업체가 수거해 가지 않은 광재류 및 폐뱃테리케이스 등 약 4,200m³의 특정 폐기물이 방치되어 있었다. 1992. 1.경 언론은 위 소외 회사의 공장용지 지하에 다량의 특정 폐기물이 매립되어 있어 인근 상수원이 오염되어 있다고 보도하였다.

원고인 서울은행은 이 사건 공장용지 및 그 지상 공장건물 등에 관하여 근저당권 설정등기를 경료한 후, 위 소외 회사에게 금14억 원을 대출해 주었는데, 1991. 12.경 위 회사가 도산하기에 이르렀다. 이에 서울은행은 즉시 경비용역업체에 공

15) 박균성, "산업폐기물처리책임 체계의 재검토", 산업폐기물관리법령 및 제도 비교세미나(2001. 6. 22), 34~35.

장경비를 의뢰하는 한편, 종업원들에 대한 미지급 임금 및 퇴직금 지급에 필요한 재원을 마련하기 위해 종업원들과 협의하여 약 10개월 동안 공장을 일부 가동하였으며, 그 가동과 원료에 대한 관리부실로 폐기물이 추가로 발생되었다. 서울은행은 이 사건 공장용지 및 그 지상 공장건물에 관하여 근저당권 실행을 위한 경매신청을 하였으나, 원매자가 없어 4차례나 유찰되었고, 결국 서울은행이 최저경락가격의 40% 정도 밖에 되지 않는 가격으로 1993. 5.경 이 사건 부동산을 경락 받기에 이르렀다.

관할 대구지방법환경관리청은 서울은행이 소외 회사 소유이던 이 사건 공장용지 및 그 지상건물 등을 경락받음으로써 「폐기물관리법」상 폐기물처리책임을 승계하였다고 보고 1994. 8. 서울은행에 대하여 폐기물처리명령을 내렸는바, 이에 대하여 서울은행은 특정폐기물배출자가 아닌 자에게 내려진 위 명령이 위법하다는 이유로 피고인 대구지방법환경관리청장을 상대로 1994. 12. 대구고등법원에 폐기물처리명령취소청구소송을 제기하였다.

이러한 사안에서 1995. 10. 27. 대구고등법원은 “원고(서울은행)는 여러 가지 사실에 비추어 이 사건 부동산에 특정폐기물이 야적 또는 매립된 사실을 알면서도 이를 경락받았다고 보여질 뿐 아니라, 소외 회사의 부도 후 이를 관리해 오면서 그 종업원들과 협의하여 공장을 일부 가동하고 그 원료에 대한 관리부실로 폐기물을 발생케 하였으므로, 원고는 소외 회사의 승계인 겸 특정폐기물 배출자로서 그 특정 폐기물을 처리할 의무가 있다 할 것이니, 원고에 대하여 그 처리를 명한 이 사건 처분이 위법하다고는 할 수 없다(강조는 필자 주).”라고 판시하면서 원고인 서울은행에 대하여 패소판결을 내렸다(대구고등법원 1995. 10. 27 선고 94구5572 판결).

서울은행은 대구고등법원의 위 판결에 불복, 1995. 11.경 대법원에 상고하였는바, 대법원은 “기록과 관련 법령에 비추어 보면, 원심이 원고가 소외 회사에 대하여 금 14억 원을 대출한 후 그에 상당하는 소외 회사 소유이던 이 사건 공장용지 및 그 지상 공장건물 등에 관하여 근저당권 설정등기를 경료한 후, 소외 회사가 부도나자 근저당권 실행을 위한 경매를 신청하여 공장에 납, 주석 등 이 사건 특정폐기물 중 일부가 야적·매립·방치되어 있는 상태에 있는 공장용지 등을 경락받았으며, 나아가 소외 회사의 부도 후 공장을 관리하여 오면서 종업원과 협의하여 공장을 일부 가동하고 원료에 대한 관리를 소홀히 함으로 말미암아 이 사건 특정폐기

물 중 일부를 배출하여 공장에 야적·방치하였으며, 그로 인하여 인근 상수원 등에 중대한 위해가 발생할 우려가 있다고 사실을 인정한 다음, 원고가 이 사건 특정 폐기물의 처리를 한 자에 해당한다는 취지의 전제하에, 피고가 위와 같은 위해 발생의 방지를 위하여 원고에게 이 사건 특정폐기물처리에 대한 조치명령을 한 것은 적법하다고 판단한 것은 정당하다.”라고 판시하면서 서울은행의 상고를 기각하였다(대법원 1997. 8. 22. 선고 95누17724 판결).

이 사건에 관하여 대법원과 원심(대구고등법원)판결은, 인정한 사실관계에서 「폐기물관리법」의 관련 규정이 어떻게 적용되는지 분명한 설명을 하지 아니한 채 서울은행에 처리책임을 묻고 있다. 대구고등법원 및 대법원판결은 토지매수 이전에 발생되어 불법처리 내지 방치 된 폐기물과 관련하여 토지의 매수인에게 그 폐기물을 처리 할 책임을 물었는데, 대구고등법원 및 대법원이 서울은행에 대하여 책임을 물음에 있어서 명시적으로 내세운 근거는 서울은행이 이 사건 부동산에 대한 소유권을 취득할 당시 특정폐기물이 야적·방치되어 있다는 사실을 알았다는 점과, 서울은행이 이 사건 부동산에 대한 소유권을 취득한 이후에 공장을 가동하면서 추가로 특정폐기물을 배출하였다는 점이다. 다만 차이가 있다면 고등법원은 서울은행에 승계인 겸 특정폐기물의 직접 배출자로서, 대법원은 이 사건 특정폐기물의 처리를 한 자로서 그 특정폐기물을 처리할 의무가 있다고 판시하고 있다는 것이다.

고등법원 판결에서와 같이 승계인 책임을 인정한다고 할 경우 토지매입 시 특정폐기물의 존재를 알고 있었다는 것만으로 그에 대한 처리책임을 승계한다고 보아야 할 이론적 근거에 대한 설명이 어렵고, 폐기물 처리에 대한 공법상 책임이 토지매수 시점에 특정폐기물의 존재를 알고 있었다는 양수인의 주관적 사정에 좌우되게 되는데, 그 이론적 근거가 빈약하다. 경락의 경우에 책임이 승계될 수 있는지도 의문이다. 한편 대법원판결에서와 같이 소유권 취득 후 특정폐기물을 추가로 발생시켰다고 하면서 처리자 책임을 인정할 경우 소유권 취득 후 특정폐기물을 추가로 배출하였다고 하여 그 이전에 발생한 특정폐기물에 대하여까지 책임을 지을 수 있는 근거에 대한 설명이 어렵다.

그렇다면 서울은행에 승계책임을 인정하여야 하는가, 대법원이 책임승계를 거론하지 않고 있는 것은 책임의 승계를 부인한다는 것인가, 책임의 승계가 인정된다면 어떠한 경우에 승계되는가, 환경법의 규정 취지 및 취지를 존중하여 책임승

계를 폭넓게 인정하여야 하는가. 법원은 이러한 예민한 쟁점에 대하여 명확한 입장을 밝히지 않고 있다.¹⁶⁾

3. 「폐기물관리법」상 사업장폐기물과 관련한 권리·의무의 승계

「폐기물관리법」은 일정한 경우 권리·의무의 승계 규정을 두어 양도·상속·법인 합병 등에 의하여 사업을 승계하는 경우 양수인·상속인·합병법인 등 승계받은 자가 폐기물 처리의무도 자동 승계하도록 하였다. 즉 동법 제17조 제6항은 “사업장폐기물배출자가 그 사업을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 그 사업장폐기물과 관련한 권리와 의무를 승계한다.”라고, 동조 제7항은 “「민사집행법」에 따른 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 환가(換價)나 「국세징수법」·「관세법」 또는 「지방세기본법」에 따른 압류재산의 매각, 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 사업장폐기물배출자의 사업장 전부 또는 일부를 인수한 자는 그 사업장폐기물과 관련한 권리와 의무를 승계한다.”라고 규정함으로써 사업장의 양수인·상속인 등에게 사업장폐기물의 처리의무를 승계시키고 있다. “사업장폐기물과 관련한 권리·의무”에는 불법처리 폐기물에 대한 처리의무가 포함되므로¹⁷⁾ 위 승계규정은 사업장에 방치된 폐기물의 처리문제를 해결하는 데 중요한 기능을 할 수 있다.

동 조항의 해석과 관련하여서는 실무상 배출시설에 대한 허가 등을 받을 때 당국으로부터 부과받은 의무사항 등을 양수 이후에도 똑같이 준수할 의무가 있다는 정도의 의미로 해석하고, 배출시설의 양도인이 행한 양도 시점 이전의 배출행위에 대하여까지 양수인에게 책임을 지우는 것으로는 이해되지 않는다는 견해가 있다.¹⁸⁾ 그러나 원칙적으로 영업의 동일성이 인정되는 경우 양수인은 양도인의 책임을 부담한다고 적극적으로 해석하여야 할 것이다.

사업장만을 매입한 자가 여기에서 말하는 사업의 양수인이 될 수 있는지 등에

16) 지금은 제17조 제7항(사업장폐기물과 관련한 권리·의무의 승계)에 의해 해결될 수 있을 것이다.

17) 박균성·함태성, 환경법, 박영사(2004), 534. 같은 맥락에서 승계되는 권리·의무는 「폐기물관리법」상의 권리와 의무이기 때문에 양수인은 양도인의 행위로 인해 생긴 상태를 통제하기 위해 발하여지는 조치명령(제48조)의 대상이 될 수 있다; 조홍식, “폐기물관리법상 사업장폐기물 배출사업자의 법적 책임”, 환경법연구 26권 2호(2004. 6.), 270.

18) 황창식(주 6), 134~135.

대하여 논란이 있을 수 있다. 제17조 제6항이 '사업장'의 양수인이 아니라 '사업'의 양수인에게 책임을 지우도록 규정하고 있기 때문이다. 사업 자체를 양수하지 아니하고 사업장만을 매입한 경우에 사업장폐기물에 대한 처리책임을 지지 않는다고 해석하는 것은 적용범위를 크게 제한함으로써 입법 취지에 반한다는 견해가 있다.¹⁹⁾ 논란을 막기 위해 입법적으로 이를 분명히 할 필요가 있다.

사업의 양수인이 해당 사업장폐기물과 관련한 권리·의무를 승계한다고 규정하고 있어 양도인은 처리책임을 면제받는 것으로 해석될 여지가 있다. 그러나 양도인은 폐기물배출자로서 여전히 처리책임이 있다고 보아야 한다. 사업장 내에 폐기물을 방치한 자가 사업장을 양도만 하면 방치폐기물의 처리책임을 면한다고 보는 것은 부당하기 때문이다.²⁰⁾ 주의할 것은 위 승계규정에 따라 해당 인수자가 사업장폐기물배출자의 공법상 권리·의무를 승계하지만, 이로써 사업장폐기물배출자의 사법상 권리·의무까지 당연히 승계되는 것은 아니라는 것이다.²¹⁾

4. 허가 등에 따른 권리·의무의 승계

환경법 중에는 허가·승인 또는 신고에 따른 권리·의무의 승계규정이 다수 있다. 「폐기물관리법」의 “제25조에 따른 폐기물처리업의 허가를 받은 자 또는 제29조에 따른 폐기물처리시설의 설치승인을 받거나 신고를 한 자가 폐기물처리업이나 폐기물처리시설을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인이 합병한 경우에는 그 양수인이나 상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병으로 설립되는 법인은 허가·승인 또는 신고에 따른 권리·의무를 승계한다.”라는 규정이 그 좋은 예이다(제33조 제1항).²²⁾ 이 규정은 사업장폐기물배출자의 사업양도가 아니라 '폐기물처리업 또는 폐기물처리시설의 양도' 등 주체변경이 있는 경우 자칫 발생할 수 있는 관리의 공백과 관리책임의 소재가 불분명해지면서 발생하는 분쟁을 예방하고 폐기물처리업이나 폐기물처리시설이 제대로 가동되지 않는 결과를 방지하기 위한 것으로 이해된다.

또한 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」과 「대기환경보전법」에서 사업자가

19) 박균성·함태성(주 17), 439.

20) 박균성(주 15), 42.

21) 대법원 2002. 10. 22. 선고 2002다46331 판결.

22) 이와 유사한 규정은 「환경영향평가법」(제38조 제1항), 「유해화학물질 관리법」(제28조 제1항), 「지하수법」(제24조 제2항), 「먹는물관리법」(제25조 제1항) 등에서도 발견되고 있다.

배출시설 및 방지시설을 양도하거나 사망한 경우 또는 법인의 합병이 있는 경우에는 그 양수인·상속인 또는 합병 후 존속하는 법인이나 합병에 의하여 설립되는 법인은 허가·변경허가·신고 또는 변경신고에 따른 사업자의 권리·의무를 승계하도록 규정함으로써,²³⁾ 관리의 공백과 책임소재 불분명에 따른 분쟁의 발생을 예방하고 있다. 특기할 점은 ‘사업’의 양도가 아니라 ‘시설’의 양도로도 권리·의무가 승계된다는 것이다. 이는 영업의 주요 자산을 양도한 경우 사업양도와 같은 법적 효력을 부여하려는 것으로 이해된다.²⁴⁾

문제는 명문규정이 없어서 “허가 등에 따른 권리·의무”가 무엇을 의미하는지 분명치 아니하다는 것이다. 예컨대, “허가 등에 따른 사업자의 권리·의무”에 배출부과금이 포함되는가? 그 의미와 관련해서 허가에 붙여진 조건을 의미한다고 해석하는 견해가 있으나²⁵⁾ 이는 “권리·의무”를 지나치게 좁게 해석하는 것으로 생각된다. “허가 등에 따른 권리·의무”를 ‘허가에 따른 공법상의 효력’으로 이해하는 것이 문리해석상 보다 자연스럽다고 생각된다.²⁶⁾ 이는 이와 유사한 규정, 즉 「자연공원법」상의 “허가 또는 신고로 인하여 발생한 권리·의무” 승계규정(제74조)과 대비하여 볼 때 더 분명해진다. 차제에 불필요한 논란을 차단하기 위하여 “허가 등에 따른 권리·의무”가 무엇을 의미하는지 분명히 할 필요가 있다.²⁷⁾ 「먹는물관리법」 제49조와 같이 ‘행정처분의 승계’ 정도로 정리하는 것도 고려할 필요가 있다. 양도인이 갖고 있던 법상의 일체의 법률상 지위를 승계한다는 의미로 이해하고 “사업자(영업

23) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제36조 제1항, 「대기환경보전법」 제27조.

24) 참고적으로 「먹는물관리법」은 “영업 시설·설비의 전부를 인수한 자는 그 영업자의 지위를 승계한다.”라고(제25조 제2항), 「관광진흥법」은 “주요한 관광사업 시설의 전부를 인수한 자는 그 관광사업자의 지위를 승계한다.”라고 규정하고 있다(제8조 제2항).

25) 이러한 입장에서 배출부과금의 부과를 대인적 하명으로 이해하면서, 배출부과금 부과는 양수, 상속, 합병 등의 이유로 양수인, 피상속인, 합병 후 존속하는 법인 등에 당연히 승계되지 않는다는 견해가 있다. 조현권, 환경법-이론과 실무, 법률문화원(1999), 222, 224, 452. 이러한 입장에서는 대인적 하명의 성격을 갖는 과태료는 승계되지 않는다고 해석될 것이다.

26) “허가 등에 따른 사업자의 권리·의무”를 ‘허가 등에 따른 효력’으로 이해할 경우에는 배출부과금 납부와 같은 공법상의 의무가 여기에 포함된다고 이해할 수 있다. 판례는 부담금의 경우 권리·의무의 승계가 제한되는 것으로 보는 것 같다. 대법원 1999. 6. 8. 선고 98두1727 판결(관광진흥개발기금의 부과액 산정에 있어서 카지노업의 양도·양수가 있는 경우 양도인의 매출실적이 양수인의 매출액으로 되지 않는다고 한 사례) 참조.

27) 「환경영향평가법」은 사업의 양도 등으로 사업자가 변경되는 경우 “제35조부터 제37조까지의 규정에서 따른 의무”를 승계한다고 규정함으로써(제38조 제1항), 승계되는 의무, 예컨대 협의내용의 이행(제35조), 사후환경영향조사(제36조), 사업 착공 등의 통보(제37조) 등을 비교적 자세히 정하고 있다.

자)의 지위를 승계한다.”라는 문구로 정리하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.²⁸⁾

IV. 미국 환경법상의 책임승계

1. CERCLA와 승계책임문제

미국에서 양수인의 책임승계문제는 특히 종합환경대응보상책임법(CERCLA)을 둘러싸고 그 논의가 치열하다. 동법은 유해폐기물 오염지역에 관해 정화책임을 지는 잠재적 책임당사자(PRP)를, ① 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하는 자, ② 유해물질의 처분 시점에 그러한 유해물질이 처분된 시설을 소유하였거나 또는 운영하였던 자, ③ 자기 소유의 유해물질을 다른 당사자가 소유·운영·보관하고 있는 시설에서 처분 또는 처리하기 위하여 계약, 합의를 한 자 또는 유해물질을 그 곳으로 운반하기 위하여 운반자와 계약을 맺은 자, 그리고 ④ 유해물질을 자기가 선택한 처분 또는 처리시설, 소각용 선박 또는 부지로 운반하기 위해 수령 또는 수령하였던 자로 규정하여 광범위하게 인정하고 있다.²⁹⁾

동법은 명시적으로 승계인을 책임당사자로 정하고 있지 않지만 과거 또는 현재의 소유자 또는 운영자가 정화비용에 대하여 책임이 있는 것으로 규정하고 있기 때문에 승계인 책임 규정을 내포하고 있다고 해석할 수 있다.³⁰⁾ 예컨대, 유해물질이 묻혀있는 부지를 포함한 재산을 매수한 자는 현재의 부지 소유자로서 CERCLA 책임을 지게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 승계인 책임문제는 어떻게 정화책임을 분배할 것인지를 결정하는 데 중요한 문제이다. 승계인이 문제를 유발한 시설을 취득하지 않았거나 CERCLA 위반을 초래한 행위에 개입하지 않았는데도 불구하고 전 소유자의 CERCLA 위반에 대하여 책임져야 하는지는 어려운 문제를 제기하고 있다. 부지의 매수인이 전 소유자의 정화비용 몫에 대하여 책임을 진다면 부지의 현재 소유자로서 부담해야 하는 몫보다 더한 부분에 대하여 책임을 지는 셈이 될 것이다.

28) 참고적으로 「지하수법」은 지하수개발·이용시공업자의 양수를 신고한 양수인은 “지하수개발·이용시공업자로서의 지위를 승계한다.”라고 규정하고 있다(제24조 제2항).

29) CERCLA § 107, 42 U.S.C. § 9607.

30) 법원은 의회가 승계 회사를 CERCLA 책임 규정에 포함하기를 원하지 않았다면 이를 명시적으로 배제하였을 정도로 승계책임은 회사법 이론의 필수불가결한 요소라고 지적하고 있다. *United States v. Mex. Feed & Seed*, 980 F.2d 478, 486 (8th Cir. 1992).

2. 전통적인 이론

승계 회사가 책임을 인수할 수 있는 거래 유형으로는 합병, 주식의 취득, 자산인수 등이 있다. 우선 합병에 의해 매수인은 매도인의 책임과 의무를 부담한다. 이는 법상의 효력이다. 법원은 회사가 합병된 경우 승계책임을 적용하고 있다. 또한 매수자는 매도인의 주식을 취득할 수 있을 것이다. 이 경우 매수인은 지배 주주로서 등장할 수 있지만 원칙적으로 투자의 가치에 대해서만 책임을 지게 된다. 회사의 소유자는 투자자(주주)이다. 이론적으로 주주가 부담하는 최대한의 책임은 그의 자본에 대한 기여분(주식의 인수가액)이다. 다른 개인 재산은 위협에 처하지 않는다. 한편 회사 자산을 구입한 자는 전 소유자와 독립한 경제 단위(주체)로서 전 소유자의 채무나 의무에 대하여 책임을 지지 않는다. 매수자는 자신이 인수하기로 합의한 매도인의 책임에 대해서만 부담할 뿐 매도인의 채무와 의무를 당연히 승계하지 않는다.

회사법의 기본적인 원칙은 유한 책임이다. 회사법은 회사를 그의 주주, 임원, 이사 등으로부터 별도의 독립된 법적 주체로 파악하며, 그 독립된 존재는 지극히 예외적인 경우에 부인된다. 이와 같이 유한 책임이 큰 원칙이지만 법원은 예외적인 경우에 법인격부인(pierce the corporate veil)이론을 동원하여 회사의 책임을 사원에게 묻는다. 이 경우 주주의 유한 책임은 부인된다. 예컨대, 회사가 불법, 사기, 부당한 목적 등을 위하여 형성 또는 사용된 경우, 주주가 회사 형태를 무시하고 단순히 자신의 문제를 수행하기 위한 도구로 사용하는 경우 등이다.³¹⁾

3. 예외

커먼로(common law)상 재산의 자유로운 양도를 조장하기 위하여 합리적인 비용을 지불하고 신의로 그 재산을 취득한 선의의 회사 재산 매수인은 흔히 매도 회사의 채무에 대하여 책임을 지지 않는다. 그러나 다수의 학설, 판례는 회사들이 사기적인 수법으로 책임을 회피하기 위하여 회사 형태를 이용하는 것을 막기 위하여 예외적인 경우에 승계책임을 인정하고 매도 회사의 채권자를 보호하고 있다. 즉

31) *United States v. Jon-T Chems., Inc.*, 768 F.2d 686 (5th Cir. 1985); *United States v. Milwaukee Refrigerator Transit Co.*, 142 F. 247 (C.C.E.D. Wis. 1905); *McKibben v. Mohawk Oil Co.*, 667 P.2d 1223 (Alaska 1983).

다른 회사의 재산을 취득한 회사는 다음 4개의 예외적인 상황에서 매도인의 의무에 대하여 책임을 부담할 수 있다: ① 책임의 인수(assumption of liability), ② 사실상 합병(*de facto merger*), ③ 단순 계속(*mere continuation*), ④ 사기 행위(*fraud*) 등이 그것이다.³²⁾ 이러한 예외는 환경책임, 특히 CERCLA 책임과 관련해서 크게 논의되고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 전통적인 예외

1) 책임의 인수

첫 번째 예외는 당사자 간에 책임을 인수한다고 명시적·묵시적으로 약정을 하는 경우이다.³³⁾ 매도인의 일부 책임에 대한 명시적인 인수가 모든 책임의 인수를 의미하지는 않는다. 책임이 묵시적으로 인수되었는지 여부는 사실 인정 및 판단의 문제이다. 매수인의 행위 또는 표현이 매도인의 의무를 인수할 의도를 보인 경우 흔히 자산 매수인은 묵시적으로 그 의무를 인수한다고 해석하는 것이 합리적이다. 예컨대, 당사자들의 흥정(구매 가격)이 책임의 할당에 반영되었다고 인정되는 경우가 좋은 예이다.³⁴⁾

32) Lynda J. Oswald and Cindy A. Schipani, "CERCLA and the 'Erosion' of Traditional Corporate Law", 86 Nw. U. L. Rev. 259, 315 (1992); William B. Johnson, "Liability of Parent or Successor Corporation, or Corporate Shareholders, in Action Pursuant to Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act", 121 American Law Reports 173 (1997); Christopher J. Neumann, "Successor Liability and CERCLA: The Runaway Doctrine of Continuity of Enterprise", 27 *Envl. L.* 1373, 1381 (1997); Bradford C. Mank, "Contemporary Issues in the Law of Business Organizations: Should State Corporate Law Define Successor Liability?: The Demise of CERCLA's Federal Common Law", 68 U. Cin. L. Rev. 1157, 1163~1165 (2000); Kenneth K. Kilbert, "Successor Liability under CERCLA: Whither Substantial Continuity?", 14 *Penn St. Envtl. L. Rev.* 1, 4~6 (2005); Stephen Raslavich et al., "Charting a Course Through an Unsettled Environment: A Look at the Law of Successor Liability for Environmental Claims", 14 *J. Bankr. L & Prac.* 3 Art. 1, (2005); Michael Carter, "Successor Liability Under CERCLA: It's Time To Fully Embrace State Law", 156 U. Pa. L. Rev. 767, 778~780 (2008); Lea J. Heffernan, "Application of the Remedial Purpose Canon to CERCLA Successor Liability Issues after *United States v. Bestfoods*: Why State Corporate Law Should be Applied in Circuits Encompassing Substantial Continuity Exception States", 30 *N. Ill. U. L. Rev.* 387, 400 (2010).

33) *Mobay Corp. v. Allied-Signal, Inc.*, 761 F. Supp. 345 (D.N.J. 1991). 이 사건에서 법원은 계약에 환경책임에 대하여 일체 언급이 없기 때문에 CERCLA 의무의 인수로 취급할 수 없다고 결정하였다. 나아가 "어떤 형태의 책임(liabilities of any type whatsoever)을 면한다."라는 관련 조항은 환경책임이 면제된다고 해석된다고 지적하였다. *Id.* 358.

34) Michael Carter(주 32), 778.

2) 사실상 합병

사실상의 합병은 회사법이 요구하는 합병절차를 밟지 아니하였으나 사실상 합병에 상당하는 기업통합이 있는 경우이다. 즉 형식이 아니라 내용상 법상의 합병에 상응하는 거래가 이루어진 경우 사실상 합병이 인정된다. 사실상 합병은 일반적으로 다음과 같은 경우에 인정된다: ① 매도 회사의 주주가 매수 회사의 주주가 되는 것과 같이 주주의 계속성이 있는 경우; ② 관리, 직원, 소재지, 종업원, 재산의 계속을 포함하여 회사의 계속성이 있는 경우; ③ 이전 후 가능한 한 빨리 매도인이 해산한 경우; ④ 매수인이 매도인의 영업을 방해받지 않고 계속하기 위해 필요한 모든 책임과 의무를 인수한 경우.³⁵⁾

이 예외는 기능적으로 합병에 상응하는 재산의 매도를 포함하기 위하여 발전하였다. 이 예외는 주식이라는 재산의 구입의 경우에 적용되는데, 재산구입의 결과 전 소유자의 주주들이 승계인의 주주들이 되는 경우가 전형적이다. 비록 반대하는 주주들의 권리를 향상시키기 위하여 설계되었지만 결과적으로 전 소유자의 채권자들은 이 예외를 승계인에게 책임을 부과하기 위하여 이용하였다.³⁶⁾ 법원은 이 예외를 전 소유자의 재산이 주식에 대한 교환 형태로 취득되는 경우로 제한하고 있다.

3) 단순 계속

회사의 매수가 매도 회사의 단순한 계속(mere continuation)에 해당하는 경우에는 예외적으로 승계책임이 인정된다. 단순히 기업형태만 바꾸고, 동일한 주주, 이사, 임원을 가지고 동일한 영업을 하는 경우가 여기에 해당될 수 있다. 최근까지 법원은 전 소유자와 형식상으로 다른 주체에 책임을 부과하면서 이 예외를 좁게 해석하였다. 단순 계속성 기준하에서는 그 양도의 유일한 목적이 이전 책임을 회피하기 위한 목적을 가진 것처럼 매도·매수 회사 간의 주주 소유권의 이해

35) *Shannon v. Samuel Langston Co.*, 379 F.Supp. 797, 801 (W.D. Mich. 1974); *Philadelphia Elec. Co. v. Hercules, Inc.*, 762 F.2d 303, 310 (3rd Cir.), cert. denied, 474 U.S. 980 (1985); *Bud Antle, Inc. v. Eastern Foods, Inc.*, 758 F.2d 1451, 1457~58 (11th Cir. 1985); *Keller v. Clark Equip. Co.*, 715 F.2d 1280, 1291 (8th Cir. 1983), cert. denied, 464 U.S. 1044 (1984); *Atlas Tool Co. v. Commissioner*, 614 F.2d 860, 870~71 (3rd Cir.), cert. denied, 449 U.S. 836 (1980); *In re Acushnet River & New Bedford Harbor*, 712 F.Supp. 1010 (D.Mass. 1989); *Louisiana-Pacific Corp. v. Asarco, Inc.*, 909 F.2d 1260 (9th Cir. 1990).

36) Michael D. Green, "Successor and CERCLA: The Imperfect Analogy to Products Liability and an Alternative Proposal", 87 Nw. U. L. Rev. 897, 914 (1992).

관계, 주주, 임원, 이사의 동일성이 인정되어야 한다. 동일한 또는 유사한 기업운 영을 유지하더라도 소유권의 이해관계가 다른 경우 매수인은 승계자로서 책임을 지지 않는다.³⁷⁾ 소유권, 관리, 종업원 그리고 회사 운영이 동일한 경우 전 소유자 의 승계인은 형식적인 변화라는 이유로 별도의 경제적 주체가 되지 아니한다. 그 결과 책임을 유발한 경제적 주체는 여기에 대하여 책임을 진다.

어느 경우에 단순 계속에 해당하는지에 대하여는 법원마다 약간씩 다르나 일 반적으로 주주·임원·이사의 동일 내지 계속, 자산의 매도 후에 한 회사만의 존재 등의 요소를 들고 있다.³⁸⁾ 예컨대, *Jerry-Russel Bliss, Inc.* 사건에서 법원은 소유 자·운영자 그리고 전 소유자에 의하여 고용된 자가 승계 회사의 임원, 이사 그리고 일인 주주가 된 점, 기업운영·사무실·트럭 등이 승계회사의 구성 부분이 된 점, 승계 회사가 이전 회사의 종업원과 고객을 보유한 점 등을 들어 승계 회사가 이 전 회사의 단순 계속이라고 판단하였다. 또한 법원은 승계 회사가 “40여 년간 기업 을 운영해 왔다.”라는 광고를 함으로써 자신이 이전 회사의 계속이라는 점을 현출 한 점을 지적하면서 승계 회사로서 CERCLA 책임을 진다고 결정하였다.³⁹⁾ *Thomas Solvent Co.* 사건에서는 주주의 계속성, 이사의 계속성, 임원의 계속성이라는 요소 를 승계회사의 책임 여부를 판단하는 3대 요소로 뽑은 바 있다.⁴⁰⁾

4) 사기 행위

거래대금을 지불하지 않고 사기행위(fraud)로 회사를 인수한 경우에도 책임 이 승계된다.⁴¹⁾ 이는 전 소유자의 재산을 충분한 가치보다 적게 지불함으로써 승 계인이 취득한 경제적 이익을 상쇄하기 위하여 전 소유자의 책임을 승계인이 부과 한다는 사고와 맞닿아 있다. 이는 책임의 인수와 달리 계약 여부를 따지지 않는다는 점에서 그 범위가 넓다고도 할 수 있으나 다른 한편으로 사기의 ‘고의’를 요구한 다는 점에서 좁다고 할 수 있다.⁴²⁾ 낮은 구매 가격은 승계인으로 하여금 이전된 책

37) Bradford C. Mank(주 32), 1165.

38) Michael Carter(주 32), 779.

39) *Jerry-Russel Bliss, Inc., v. Hazardous Waste Mgt. Comm'n*, 702 S.W.2d 77, 83 (Mo. 1985).

40) *Kelly v. Thomas Solvent Co.*, 725 F. Supp. 1446, 1458 (W.D. Mich. 1988).

41) *Thomas Solvent Co.* 사건에서 법원은 피고의 회사를 재편성한 동기 중의 하나가 지하수 오염과 관 련한 환경책임을 회피하기 위한 것이라고 인정하고, 채권자로부터의 책임 추구를 면하려고 재산을 도피시키려는 의도가 승계책임 기준을 충족한다고 판단하였다. *Id.* 1455.

42) Aaron Xavier Fellmeth, “Cure Without a Dispute: The Emerging Doctrine of Successor Liability in

임을 부담하도록 한다. 그러나 매수인이 선의로 적절한 가격을 지불하는 한 자산 매수는 사기를 구성하지 않는다.

나. 확장

앞에서 본 바와 같이 CERCLA 책임을 인정함에 있어서 법원은 매도 회사가 본질적으로 사기적이거나 매도 회사의 근본적인 형태를 변경하지 않는 회사 주주 소유권의 변화를 통해 책임을 회피하려는 것을 막기 위하여 4개 예외를 적용해오고 있다. 논란이 되는 것은 CERCLA상 법원이 그 이상의 예외를 인정하여야 하는가이다. 일부 법원은 전통적인 기존의 예외를 확장하여 '실질적 계속'과 '제품라인' 예외라는 2개 예외를 인정하고 있다.

1) 실질적 계속(substantial continuity) 또는 기업의 계속(continuity of enterprise) 예외

몇 개 주는 단순 계속성 이론을 버리고 비록 소유권에 중대한 변화가 있더라도 매수자의 기업 운영이 매도인의 그것과 실질적 계속성(substantial continuity)을 유지하고 있는 경우 매수인의 승계자 책임을 인정하고 있다.⁴³⁾ 실질적 계속 예외(일명, 기업의 계속 예외)를 인정함에 있어, 즉 매도인과 매수인 간에 실질적 계속성이 있는지 여부를 판단함에 있어 법원은 여러 요소를 비교교량하고 있다. *United States v. Carolina Transformer Co.*에서는 8개 요소를 제시한 바 있다: ① 동일 종업원의 보유; ② 동일 감독자의 보유; ③ 동일 장소에서 동일 생산시설의 보유; ④ 동일 제품의 생산; ⑤ 동일 상호의 보유; ⑥ 자산의 계속성; ⑦ 일반 기업운영의 계속성; ⑧ 이전 기업의 계속체로서 자신의 현출.⁴⁴⁾ 법원은 이러한 요소들이 존재할 경우 기업의 실질적 계속성을 인정하고 있다.⁴⁵⁾ 실질적 계속 예외는 주주

International Trade Regulation", 31 Yale J. Int'l L, 127, 139 (2006).

43) 실질적 계속 예외를 인정하고 있는 주는 5개 주에 불과하다. Lea J. Heffernan(주 26), 401. *United States v. Distler*, 741 F. Supp. 637 (W.D. Ky, 1990); *United States v. Western Processing Co.*, 751 F.Supp. 902 (W.D. Wash, 1990); *United States v. Carolina Transformer Co.*, 978 F.2d 832 (4th Cir, 1992); *United States v. Mexico Feed and Seed*, 980 F.2d 478 (8th Cir, 1992).

44) *United States v. Carolina Transformer Co.*, 978 F.2d 832, 838 (4th Cir, 1992).

45) *United States v. Mexico Feed and Seed*, 980 F.2d 478, 482~483 (8th Cir, 1992); *Turner v. Bituminous Cas. Co.*, 244 N.W.2d 873, 883-84 (Mich, 1976); *United States v. Distler*, 741 F.Supp. 637(W.D. Ky, 1990). 그 밖에 실질적 계속 예외를 인정하고 있는 사건은 Lea J. Heffernan(주 26), 401~403 참조. 8개 요

또는 소유권의 계속성을 요건으로 하고 있지 않다는 점에서 사실상 합병이나 단순 계속성 예외와 구분된다.⁴⁶⁾ 말하자면 이 이론은 회사 실체의 계속성보다는 기업 운영의 계속성에 초점이 있다고 할 수 있다. 이는 책임 범위를 넓히고 있다는 점에서 단순 계속 예외를 확장한 것이라고 할 수 있다.⁴⁷⁾

실질적 계속성 기준을 적용함에 있어 승계인이 이전 소유자의 CERCLA상 잠재적 책임에 대하여 알고 있어야 하는지 여부에 대하여는 법원의 결정이 나뉘어져 있다.⁴⁸⁾ 또한 승계인과 환경피해 간의 인과관계가 요구되는지에 대하여도 다투어지고 있다.⁴⁹⁾ 이 문제는 흔히 승계인이 회사 재산을 매수하기 전에 이전 소유자가 폐기물 처리장의 사용을 중지한 경우 발생하는데, 승계인이 매수 전에 발생한 폐기물에 대하여 책임을 지는지가 쟁점이 된다.

실질적 계속 예외에 대하여는 다음과 같은 비판이 있다. ① 승계 회사는 문제의 위험성과 책임을 창출하지 않았다. ② 승계인은 공중에게 제품의 안전을 보증하지 않았다. ③ 승계인 회사는 문제의 행위로부터 이윤을 취득하지 않았다.⁵⁰⁾ 많은 주는 이러한 이유 등을 근거로 실질적 계속 예외를 배척하고 있다.⁵¹⁾

2) 제품라인(product line) 예외

몇 개 주는 당초 매도 회사에 의해 생산된 일련의 하자있는 제품의 제조를 계속하는 회사에, 이전 회사에 소송을 할 수 없는 경우에 한하여, 승계책임을 묻는 제품라인(product line) 예외를 개발하였다. 이는 실질적 계속 예외보다도 광범위한 예외를 인정하고 있다. 공공정책으로서 제품라인 예외를 인정하는 법원은 이러한

소 이외에 ① 매도회사가 자산 매도 이후 더 이상 존재하지 않을 것, ② 매도회사와 매수회사 소유자가 중복되거나 이들 간에 관련성이 있을 것, ③ 매도인이 책임을 질 수 있다는 사실을 알았고 이러한 점이 자산 구입 가격에 반영되었을 것 등을 추가하여야 한다는 견해가 있다. Kenneth K. Kilbert(주 26), 23.

46) Michael Carter(주 32), 781; Kenneth K. Kilbert(주 45), 7. *Turner v. Wean United, Inc.*, 531 So. 2d 827, 832 (Ala. 1988); *United States v. Carolina Transformer Co.*, 978 F.2d 832, 837-838 (4th Cir. 1992).

47) Lea J. Heffernan(주 32), 40.

48) Bradford C. Mank(주 32), 1180.

49) *Id.*, 1181.

50) Bradford C. Mank(주 32), 1168.

51) *Wallace v. Dorsey Trailer Southeast, Inc.*, 849 F.2d 341, 343-44 (8th Cir. 1988); *Polius v. Clark Equip. Co.*, 802 F.2d 75, 82 (3d Cir. 1986); *Pancratz v. Monsanto Co.*, 547 N.W.2d 198, 201 (Iowa 1996); *Niccum v. Hydra Tool Corp.*, 438 N.W.2d 96, 99 (Minn. 1989); *Niccum v. Hydra Tool Corp.*, 438 N.W.2d 96, 99 (Minn. 1989).

방식이 아니면 구제받을 수 없는 피해를 입은 소비자를 보호할 필요가 있다고 강변하고 있다. 예컨대, 제품라인 예외를 처음 도입·적용한 캘리포니아 연방법원은 “제조 기업을 취득하고 제품의 생산을 계속한 당사자는 이전 조직에 의해 제조되고 분배된 동일 제품라인의 단위(units)에 있는 하자에 대하여 엄격한 불법행위 책임을 인수한다.”라는 취지로 판단하였다.⁵²⁾ 일반적으로 그 예외는 다음의 요소를 충족할 경우 인정 된다: ① 자산 인수자가 실질적으로 매도인의 모든 재산을 취득할 것; ② 유사한 이름하에 동일한 제품라인의 생산을 통해 매수인이 공중에게 매도인의 계속으로 현출할 것; ③ 매수인이 매도인의 선의(good will)로부터 이익을 취득할 것.⁵³⁾ 제품라인 예외의 유력한 논거는 정책적으로 이전 제조회사를 계속함으로써 실질적 이익을 얻는 승계 회사가 그 운영 비용을 부담하여야 하는 것이 바람직하다는 것이다.⁵⁴⁾

그러나 많은 주는 이러한 접근방법에 대하여 다음과 같은 이유를 들어 반대하고 있다: ① 승계 회사는 이전 회사의 하자있는 제품의 판매로부터 발생할 수 있는 피해의 위험성을 창출하지 않았다; ② 승계 회사는 이전 회사의 하자있는 제품의 판매로부터 직접적인 관련이 없이(remotely) 이윤을 취득하였을 뿐이다.⁵⁵⁾

4. 평가 및 시사점

미국 법원은 CERCLA 법의 광범위한 구제적 목표를 달성하기 위하여 CERCLA 책임 규정을 폭넓게 해석하고 있다. 특히 법원은 CERCLA상의 잠재적 책임당사자(PRPs)와 책임의 정도를 결정함에 있어서 폭넓게 해석하고 있다. 예컨대, 그 요건을 구성하는 처분(disposal), 유해물질(hazardous substances), 시설(facility), 배출(release) 등을 넓게 해석하고, 잠재적 책임당사자 중의 소유자 또는 운영자에는 모회사, 승계 회사, 대주(貸主), 주주, 임원, 이사 등을 포함함으로써 책임 범위를 넓히고 있다.⁵⁶⁾ 또한 법에 명시적인 규정이 없지만 의회가 엄격책임, 연대책임, 소급

52) *Ray v. Alad Corp.*, 560 P.2d 3, 11 (1977).

53) *Ray v. Alad Corp.*, 560 P.2d 3, 8-9 (1977).

54) *Ramirez v. Amsted Industries, Inc.*, 86 N.J. 332, 343 (1991); *Dawejko v. Jorgensen Steel Co.*, 290 Pa. Super. 15, 434 A.2d 106 (1981).

55) Bradford C. Mank(주 32), 1167. *Polius v. Clark Equip. Co.*, 802 F.2d 75, 80-81 (3d Cir. 1986); *DeLapp v. Xtraman, Inc.*, 417 N.W.2d 219, 221 (Iowa 1987).

56) 김홍균, 환경법, 홍문사(2014), 750-751, (주 25-27)참조.

책임을 의도하였다고 결론내리고 있다.⁵⁷⁾ CERCLA 책임 규정을 이와 같이 자유롭게 폭넓게 해석하는 일련의 법원 결정은 승계책임과 관련한 전통적 회사법 이론 및 관행을 위협하고 있다.

회사법상의 책임 원칙, 즉 제한된 책임 내지 유한 책임에 대한 집착은 논리적으로 CERCLA의 광범위한 구제 목적과 조화되지 않는다. CERCLA가 직접적으로 승계책임을 거론하고 있지는 않지만 법원은 법의 복잡성과 모순되는 입법 역사 등을 검토한 끝에 원인과 그 승계인의 정화책임을 통해 법의 근본적인 구제 목적을 달성하기 위하여 의회가 광범위한 책임원칙을 적용할 것을 의도하였다고 이해하고 있다.⁵⁸⁾ 많은 법원은 흔히 승계 회사의 책임을 제한하는 주의 회사법 원칙을 부인하고 대신에 승계 회사가 CERCLA상의 책임을 지도록 폭넓은 연방 커먼로 기준을 채택·적용하여 왔다. 승계책임과 관련하여 연방 커먼로 기준을 적용하는 법원은 이러한 접근방법이 국가적 통일성을 이룰 수 있고 주법이 부당하게 승계 회사의 책임을 제한하는 위험성을 회피할 수 있다는 입장이다.

이러한 차원에서 미국 법원은 CERCLA 책임과 관련하여 양수인이 양도인의 책임을 승계할 수 있다는 예외적인 경우를 인정하여 왔다. 그 예외로 흔히 적용되는 기준이 ‘단순 계속성’ 기준과 ‘실질적 계속성’ 기준이다. 특히 대다수의 주 법원은 승계책임과 관련하여 ‘단순 계속(mere continuation)’ 예외를 채택함으로써, 매수인이 매도인과 사실상 동일한 상황에서 승계책임을 인정하고 있다. 이와 같은 예외를 인정하는 주된 목적은 채권자를 보호한다기보다 사기행위를 막기 위한 것이기 때문에 법원은 그 예외를 제한적으로 해석하고 있다.

한편 일부 주에서는 단순 계속성 이론보다 폭넓은 ‘실질적 계속’ 예외와 이보다 더 진전한 ‘제품라인’ 예외를 적용함으로써 CERCLA의 광범위한 구제 목적에 보다 충실하려고 하고 있다. 이러한 이론들은 연방 노동 사건과 주의 엄격한 제조물 책임에 기원을 두고 있으며, 이러한 분야의 목적을 회사법 원칙보다 우선하고 있다.⁵⁹⁾ 이러한 예외들은 흔히 제조물 책임과 같이 엄격책임이 적용되는 사안에 적

57) 김홍균, “미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자”, 환경법연구(2002). 9, 76~78.

58) *Pennsylvania v. Union Gas Co.*, 491 U. S. 1, 7 (1989); *N. Shore Gas Co. v. Salomon Inc.*, 152 F.3d 642, 649 (7th Cir. 1998); *United States v. Bestfoods*, 118 S. Ct. 1876, 1882 (1998). Lea J. Heffernan(주 26), 395.

59) Michael Carter(주 32), 781.

용할 뿐 과실에 기초한 사건에까지 확장해서 적용하지 않고 있다.⁶⁰⁾

승계책임을 광범위하게 인정하자는 입장의 강력한 논거는 우선 책임당사자가 부담하고 승계 회사들이 이전 소유자의 폐기물 처분 행위로부터 경제적으로 이익을 취득하였기 때문에 부담하여야 한다는 CERCLA의 광범위한 구제적 목적을 들 수 있다. 국가적 통일성과 효율성을 기한다는 차원에서 승계책임을 관하여 연방 커먼로가 우선하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.⁶¹⁾ CERCLA의 광범위한 구제 목적을 달성하고 국가 통일성을 제공하기 위하여 승계책임을 인정하는 대부분의 법원은 주법의 적용을 배척하고 연방 커먼로를 창출하려고 시도하였다.⁶²⁾

승계책임과 관련한 주법하의 엄격한 원칙은 미환경보호처(EPA)의 CERCLA 이행을 방해할 수 있다. 이에 반해 연방 커먼로는 CERCLA의 광범위한 구제 목적에 잘 부합할 수 있다. 그중 '실질적 계속' 예외는 CERCLA의 구제 목적에 가장 잘 기여할 수 있을 것이다. 그러나 많은 사례에서 연방 법원은 CERCLA상 승계인이 책임을 지게 하기 위하여 '실질적 계속' 예외를 불러올 필요까지는 없고 '단순 계속' 예외를 이용하고 있다. 소수 주에서는 실질적 계속 예외만이 EPA로 하여금 승계 회사에 책임을 물을 수 있도록 한다면서 일부 사건에서 실질적 계속성 기준을 적용하고 있지만 CERCLA 책임을 면하기 위하여 승계 회사를 이용하는 것을 막기 위하여 많은 주들이 그들의 승계책임 기준을 극적으로 변경할 것 같지는 않다.

V. 개선 방안

승계책임은 원인자가 비용 및 책임을 부담하도록 하는 환경법 관련 규정 및 원칙의 목적에 기여할 수 있다. 승계인은 전 소유자의 경제적 계승을 통해 이익을 얻기 때문에 전 소유자에 의한 오염물질 배출 및 처분 등으로부터 야기되는 환경피해에 대하여 비용을 부담하도록 할 필요성이 제기된다. 이는 관련 환경법 규정이 구제적 성격을 띤 경우일수록 더욱 그러하다. 문제는 승계책임을 인정하기 위한 기준 회

60) Michael Carter(주 32), 783.

61) Matthew R. Chandler, "Survival of the Fittest: Federal Law v. State Law in the Context of Successor Liability under CERCLA", 43 Val. U. L. Rev. 147, 192 (2008).

62) Bradford C. Mank(주 32), 1195. *Smith Land & Improvement Corp. v. Colotex Corp.*, 851 F.2d 86 (3rd Cir. 1988); *United States v. Carolina Transformer Co.*, 978 F.2d 832 (4th Cir. 1992).

사법의 기본 원칙의 근간을 흔들 수 있다는 것이다. 이러한 차원에서 이하에서는 입법론과 해석론으로 나누어 그 조화를 이루기 위한 방안을 검토해보기로 한다.

1. 입법론

「폐기물관리법」상 사업장폐기물과 관련한 책임승계규정(제17조 제6항)은 무엇보다도 책임자를 양수인·상속인 등으로 확대함으로써, 구제 가능성을 확대한다. 또한 사업장을 인수하려는 자로 하여금 사업장 내의 폐기물의 상태와 폐기물에 의한 토양의 오염상태 등에 대한 조사를 유도하고, 그 결과 불법처리 또는 방치된 폐기물을 발견할 가능성을 높인다. 그러나 사업양도가 구체적으로 무엇을 의미하는지, 사업장만을 매입한 자가 여기에서 말하는 사업장의 양수인이 될 수 있는지 등에 대하여 논란이 있을 수 있다. 양수인 등이 불측의 손해를 볼 수 있다는 문제도 있다. 이러한 관점에서 양수인에게 그 책임을 면할 수 있는 길을 열어 줄 필요가 있다.⁶³⁾ 차제에 사업양도의 개념 내지 범위를 분명히 하는 작업이 필요하다. 처리의무 승계 규정의 제·개정이 이루어지기 전에 사업을 양수한 승계인이 조치명령(제48조) 등의 대상자가 될 수 있는가도 어려운 문제를 제기한다. 이는 소급책임의 인정 여하의 문제이다.⁶⁴⁾ 논란을 차단하기 위해서는 소급효 여부와 관련한 명시적인 규정을 둘 필요가 있다.

제33조상의 ‘허가 등에 따른 권리·의무’ 승계규정과 관련해서는 “허가 등에 따른 권리·의무”가 무엇을 의미하는지, 영업상의 지위승계 규정(제17조 제6항)과의 구별점이 무엇인지 등을 분명히 할 필요가 있다. 실제 적용에서 큰 차이가 없다면 양 규정을 통합하거나 표현을 통일할 필요가 있다고 생각된다. 「먹는물관리법」 제49조와 같이 ‘행정처분의 승계’ 정도로 정리하거나 ‘사업자의 지위를 승계한다’고 개정하는 것을 고려할 필요가 있다.

「토양환경보전법」에서는 “합병·상속이나 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자”를 오염원인자로 규정함으로써

63) 강현호, 환경법, 신론사(2011), 567.

64) 해당 규정이 사실 또는 법률관계가 아직 종료되지 않은 문제를 다루며, 정책의 변경이 아니라 지식이나 평가의 변경에 따라 이루어진, 이른바 ‘부진정 소급’ 규정으로 이해하고 소급 적용이 가능하다는 견해가 있다. 조홍식, “폐기물관리법상 사업장폐기물 배출사업자의 법적 책임”, 환경법연구 26권 2호(2004, 6.), 282.

책임승계 문제를 해결하고 있다(동법 제10조의4 제1항 제3호). 그러나 여기에도 어느 경우에 '포괄적' 승계가 있는지가 여전히 문제로 남는다. "그 밖의 사유"에 어떠한 것이 포함되는지, 토양오염관리대상시설 이외의 재산을 양수한 경우에도 승계책임이 인정될 것인지에 대한 입법적 검토도 필요하다. 이 경우 아래의 해석론이 유효할 것이다. 구체적으로는 책임승계가 인정되는 경우를 적시하고, 현실적으로 단순 계속 예외의 경우를 예시하여 승계 회사를 정의하는 방법을 검토할 필요가 있다. 책임 승계규정의 소급효 논란을 차단하기 위해서는 소급효 여부와 관련한 명시적인 규정을 두는 것도 검토해 보아야 한다.

2. 해석론

회사법상의 책임 제한 원칙은 구체적 성격의 법령 해석과 잘 조화되지 않는다. 구체적 성격은 기본적으로 해당 규정이 벌칙 규정이 아니고 성격상 질차적인 성격을 띠며, 공중의 건강과 안전을 보호하려 한다는 점에서 찾을 수 있다.⁶⁵⁾ 「토양환경보전법」이나 「폐기물관리법」 등 관련 규정은 정화책임 등을 통해 구체 목적을 달성하고자 하고 있으며, 광범위하고 자유롭게 책임원칙을 적용할 것을 암시하고 있다. '사업'양도뿐만 아니라 사업을 위한 주요시설이라고 할 수 있는 '폐기물처리시설'이나 '배출시설'의 양도의 경우에도 권리·의무가 승계되도록 한 규정도 눈여겨 볼 필요가 있다(「폐기물관리법」 제33조 제1항, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제36조). 여기에서 회사법 원칙을 우선할 것인지, 구체적 성격을 부각하여 승계책임을 폭넓게 인정할 것인지 하는 정책 결정의 문제가 제기된다. 이는 환경비용을 기업에게 부담시킬 것인지, 아니면 납세자에게 부담시킬지의 문제를 내포한다.

「폐기물관리법」이나 「토양환경보전법」의 관련 규정이 승계책임을 포함하는 사례 중 일부에만 영향을 미치고, 여전히 승계책임 규정이 아닌 다른 규정에 의하여도 책임을 지는 경우가 열려있기 때문에 회사법상의 승계책임 원칙을 크게 변경할 필요성은 없어 보인다. 특히 실질적 계속 예외의 경우에는 회사법의 원칙을 근본적으로 뒤흔드는 것으로 매수자로 하여금 예상하지 못했던 책임을 부담하도록 하고, 오염을 야기하지 않았고 그로 인하여 이익을 취하지 않은 선의의 제3자를 해칠

65) Lea J. Heffernan(주 32), 412 참조,

수 있다. 또한 구매 결정이나 구매 가격에 이러한 요소를 고려하도록 하고, 결과적으로 회사 자산의 인수를 꺼릴 위험을 제공하는 등 부작용과 혼란을 야기할 수 있다. 산업발전과 기업 투자를 막는 요인으로도 작용할 수 있다.

그러나 환경보호라는 공익의 보호에 초점이 있는 환경법이 기업의 사익을 보호하려는 회사법과 구별된다는 점, 책임승계의 내용이 사법상의 책임이 아닌 공법상의 책임이라는 점, 책임을 면하기 위하여 승계 회사를 이용하는 것을 막을 필요가 있다는 점, 공중이 아니라 위험한 상태를 창출하거나 해당 행위로부터 이익을 취득한 기업에게 환경비용을 이전시킬 필요가 있다는 점, 소유권·관리 그리고 회사 운영이 동일한 경우 형식적인 변화라는 이유로 승계인을 별도의 경제적 주체로 보지 않고 책임을 유발한 경제적 주체로 보아 이에 대하여 책임을 지도록 하는 것이 형평에 부합하다는 점, 사기적인 방법으로 피해를 입은 자를 구제할 필요가 있다는 점 등을 고려할 때 승계책임에 대한 기준을 전통적인 회사법상의 기준에 비해 완화할 필요가 있다고 생각한다. '단순 계속' 예외가 그 좋은 예이다. 이에 따르면 주주, 이사, 임원의 계속성이 인정되는 경우 예외적으로 승계책임이 인정된다. 이는 미국의 많은 법원이 흔히 승계 회사의 책임을 제한하는 주의 회사법 원칙을 부인하고 대신에 승계 회사가 CERCLA상 책임지도록 폭넓게 연방 커먼로 기준을 채택하는 경향과 맥을 같이 한다.

VI. 맺는 말

환경법상의 승계책임 규정을 폭넓게 해석할 경우 회사법 이론 및 관행은 바뀌어질 수 있다. 승계책임을 광범위하게 인정하자는 입장의 강력한 논거로 승계 회사들이 이전 소유자의 폐기물 처분 또는 토양오염 행위로부터 경제적으로 이익을 취득하였기 때문에 부담하여야 한다는 관련 법 규정의 광범위한 구제적 목적을 들 수 있다. 이에 반해 기존 상법 이론과의 조화를 위해 승계책임이 제한되어야 하며, 환경법상의 승계책임이라고 해서 다르지 않다는 견해도 있을 수 있다. 「폐기물관리법」이나 「토양환경보전법」 등이 광범위한 구제적 성격을 띠고 있는지에 대하여는 논란이 있을 수 있다. 입법의 목적, 경위가 복잡하고 분명하지 않다고 할 수 있다. 구제적 성격이 있는지 여부에 대하여는 어느 쪽으로도 단정할 수 없다는 것이

보다 정확한 이해라고 생각한다. 환경문제가 심각해짐에 따라 정책적으로는 구제적 성격을 인정할 필요성이 증가하고 있다. 이와 같이 구제적 성격을 강조할 경우 승계책임 가능성은 열려 있는 것이다.

환경과 자연자원을 보호하여야 할 이익이 커지고 있다는 점, 회사 책임을 회피하기 위한 수법이나 내용이 다양하고 고도화되고 있다는 점 등을 고려할 때 그 기준을 정립할 필요가 있다. 승계책임에 대한 기준을 전통적인 회사법상의 기준에 비해 완화할 필요가 있다고 생각한다. ‘단순 계속’ 예외가 그 좋은 예이다. 여기에는 주주, 이사, 임원의 계속성이 승계책임을 인정하는 중요한 요소가 된다. 이러한 접근방법은 예컨대, 폐기물 처리장에서 발생한 문제를 구제하기 위한 비용을 공중이 아니라 위험한 상태를 창출하거나 해당 부지의 행위로부터 이익을 취득한 기업에게 이전시킬 필요가 있다는 점에서 설득력을 갖는다고 할 수 있다. 또한 매수 회사로 하여금 매도인인 이전 회사의 환경 관행을 평가하고, 기업이 유해물질의 처분에 책임을 지는 비용(환경비용)을 내부화하도록 유도할 것이다. 이는 결국 구제적 성격을 갖는 법의 목적을 제고할 것이다.

<참고문헌>

- 강현호, 환경법, 신론사(2011).
- _____, 환경법, 홍문사(2014).
- _____, “미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자”, 환경법연구(2002. 9.).
- _____, “토양환경보전법상 오염원인자 조항의 위헌성과 위헌성 제거방안”, 환경법연구 35권 1호(2013. 4.).
- 박균성, “산업폐기물처리책임체계의 재검토”, 산업폐기물관리법령 및 제도 비교 세미나(2001. 6. 22.).
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사(2004).
- 박종원, “2014년 개정 「토양환경보전법」에 따른 토양정화책임에 대한 평가와 전망”, 환경법연구 36권 1호(2014. 4.).
- 이철송, 상법총칙·상행위, 박영사(1996).
- 조홍식, “폐기물관리법상 사업장폐기물 배출사업자의 법적 책임”, 환경법연구 26권 2호(2004. 6.).
- 조현권, 환경법-이론과 실무, 법률문화원(1999).
- 채영근, “기업의 환경책임에 관한 법적 고찰: 한국철강부지의 오염에 대한 정화책임의 중심으로”, 환경법연구 32권 1호(2010. 4.).
- 황창식, “기업의 인수·합병과 토양오염”, 환경문제연구총서 IX, 대한변호사협회(2001).
- Aaron Xavier Fellmeth, “Cure Without a Dispute: The Emerging Doctrine of Successor Liability in International Trade Regulation”, 31 Yale J. Int'l L. 127(2006).
- Bradford C. Mank, “Contemporary Issues in the Law of Business Organizations: Should State Corporate Law Define Successor Liability?: The Demise of CERCLA's Federal Common Law”, 68 U. Cin. L. Rev. 1157(2000).
- Christopher J. Neumann, “Successor Liability and CERCLA: The Runaway Doctrine of Continuity of Enterprise”, 27 Envtl. L. 1373(1997).

- Kenneth K. Kilbert, "Successor Liability under CERCLA: Whither Substantial Continuity?", 14 Penn St. Envtl. L. Rev. 1(2005).
- Lea J. Heffernan, "Application of the Remedial Purpose Canon to CERCLA Successor Liability Issues after United States v. Bestfoods; Why State Corporate Law Should be Applied in Circuits Encompassing Substantial Continuity Exception States", 30 N. Ill. U. L. Rev. 387(2010).
- Lynda J. Oswald and Cindy A. Schipani, "CERCLA and the 'Erosion' of Traditional Corporate Law", 86 Nw. U. L. Rev. 259(1992).
- Stephen Raslavich et al, "Charting a Course Through an Unsettled Environment: A Look at the Law of Successor Liability for Environmental Claims", 14 J. Bankr. L & Prac. 3 Art. 1(2005).
- Michael Carter, "Successor Liability Under CERCLA: It's Time To Fully Embrace State Law", 156 U. Pa. L. Rev. 767(2008).
- Michael D. Green, "Successor and CERCLA: The Imperfect Analogy to Products Liability and an Alternative Proposal", 87 Nw. U. L. Rev. 897(1992).
- William B. Johnson, "Liability of Parent or Successor Corporation, or Corporate Shareholders, in Action Pursuant to Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act", 121 American Law Reports 173(1997).

〈Abstract〉

Successor Liability under Environmental Law

Kim, Hong-kyun

In order to claim for tort in accordance with Article 750 of the Civil Act, a plaintiff must prove causation, intention, and negligence, which is no simple process. The strict liability clause of the Framework Act on Environmental Policy is too simple to remedy environmental damage, and even should the provisions be amended, a wide range of reformation is unavoidable. Revising the law cannot solve the problem completely and has too many technical barriers. The best solution would be to enact a new law(the so-called “Environmental Liability Act”) that exclusively deals with pollution-related damage and remedy. In this respect, the Act on Remedies for Environmental Pollution Damage that was proposed at the National Assembly on July 30, 2013 was encouraging.

The core of the new law should be on recognizing industries' strict liability and presumption of causation. This is to overcome the biggest barrier to tort claim. However, we must also consider that strict liability can also burden businesses with excessive responsibility. A good example of this would be to limit the level of responsibility.

It is necessary to examine the introduction of an insurance policy, or a fund that can connect the reparation with a nation-level compensation. These policies are indivisible from reparation; in other words, an anchor of the remedial system. Above all, these policies can serve as a device to compensate any situation in which reparation is not enough. In particular, nation-level compensation for portions which exceed liability limits can be an advanced

form of legislation unknown to any other country. The Act on Remedies for Environmental Pollution Damage does not miss this point.

Including class action or any content related to compensating natural resources damage in the new law that is centered on reparation has technical barriers and is unrealistic. Nevertheless, these are issues that shall be dealt with in the near future.

Key-words: successor liability, Soil Environment Conservation Act, Wastes Control Act, transfer of business, mere continuation, substantial continuity, retroactive liability