

환경정책기본법상의 무과실책임 규정의
한계와 극복

(The Limits and the Tasks of the Strict Liability clause
of the Framework Act on Environmental Policy)

김 홍 균(Kim, Hong-kyun)
한양대학교 법학전문대학원 교수

요 지

민법 제750조에 따른 불법행위책임을 묻기 위해서는 고의·과실, 인과관계 등을 입증하여야 하는데, 이는 만만치 아니하다. 「환경정책기본법」상의 무과실책임 규정은 피해구제를 하기에는 무책임할 정도로 단순하다. 「환경정책기본법」 규정을 개정하려고 해도 대폭적인 손질이 불가피하다. 법 개정으로는 근본적인 해결이 힘들고, 입법 기술적으로 어려운 점도 많다. 그렇다면 어떻게 할 것인가. 환경오염피해 구제만을 다루는 별도의 법(가칭, 환경책임법)을 제정하는 것이 해답이라고 생각한다. 이러한 관점에서 최근 2013. 7. 30. 국회에 발의된 환경오염피해 구제법(안)은 고무적이라고 할 수 있다.

새로이 만들어지는 법의 핵심 내용은 사업자의 '무과실'배상책임의 인정과 인과관계의 추정이 되어야 하며 치밀한 설계가 요구된다. 손해배상책임을 인정함에 있어서 가장 큰 걸림돌을 제거할 수 있기 때문이다. 그러나 무과실책임은 기업에게 과중한 책임을 부과할 수 있기 때문에 기업에 대한 배려도 고려하여야 한다. 배상책임의 한도를 설정하는 것이 그 좋은 예이다.

배상책임을 보험제도나 기금(fund)의 도입을 통한 국가 차원의 피해보상과 연계하는 것도 적극 검토할 필요가 있다. 이들 제도는 손해배상과 불가분의 관계에 있는, 말하자면 피해구제제도의 또 다른 축을 형성하기 때문이다. 무엇보다도 이들 제도는 손해배상이 충분히 이루어지지 않는 것을 보충하는 훌륭한 장치가 될 수 있다. 특히 배상한도를 초과하는 부분에 대한 국가의 보상은 다른 나라에서도 쉽게 찾아볼 수 없는 선진입법이 될 수 있다. 환경오염피해 구제법(안)도 이러한 점을 놓치고 있지 않다.

배상책임을 중심으로 하는 환경책임법에 집단소송제나 자연환경피해에 대한 구제와 관련한 내용을 담는 것은 체제상으로는 입법기술상 어려운 점이 있어 환경책임법에 담는 것은 곤란하거나 현실성이 떨어져 보인다. 그러나 이는 차후의 입법 과제임에 틀림없다.

주제어: 환경정책기본법, 환경책임법, 무과실책임, 인과관계의 추정, 배상책임한도, 보험, 기금, 보상

◆논문접수: 2013. 10. 23. ◆심사개시: 2013. 11. 6. ◆게재확정: 2013. 11. 21.

환경정책기본법상의 무과실책임 규정의 한계와 극복

김 홍 균

I. 들어가는 말

멀리 2007년 12월 발생한 태안 원유 유출사고까지는 아니더라도 최근 2012년 9월 발생한 구미 휴브글로벌 불산 누출사고는 법적 대응체계의 근본적인 변화를 요구하고 있다. 피해액이 천문학적 규모인데, 피해구제는 지연되고 사고를 낸 기업도 공장 문을 닫았다. 생태계의 피해도 막대하며, 원상회복이 불가능하거나 가능하더라도 엄청난 비용이 소요된다. 환경오염 사고의 빈도는 증가하고 있으며 피해 규모와 범위도 커지고 있다. 여기에서 피해자의 구제를 신속하고 충실하게 하는 방법은 무엇인가? 피해자의 구제는 물론이고 주식회사 휴브글로벌과 같은 가해 기업도 살릴 수 있는 방법은 없는가? 피해구제를 충실히 하기 위하여 보험제도를 도입하거나 국가가 기금 등으로 해결하는 방법은 없는가? 생태계와 같은 자연환경 자체의 피해에 대한 원상회복을 인정하는 방법은 없는가? 다수의 소액피해자를 구제하기 위한 집단소송을 허용할 것인가? 등의 고민이 시작된다.

피해구제는 주로 소송에 의지하게 되는데, 이 과정에서 고의·과실, 인과관계, 피해 등의 입증에 필요하다. 문제는 어느 하나 쉽지 않다는 것이다. 그 결과 피해구제는 더디고, 불충분할 때가 많다. 소송기간과 비용이 많이 들고 사회적으로는 불필요한 논쟁이 시작되고 지루한 소모전이 전개되곤 한다. 피해구제는 신속하고 적절히 이루어져야 한다. 그러나 기존 법체계로 이러한 대원칙을 충족하는 것이 한계에 다다르고 있다. 가해자 측에 자금이 없어서가 아니라 구제장치의 미비로 구제가 제대로 이루어지지 않는 측면이 많기 때문이다.

민법 제750조에 따른 불법행위책임을 묻기 위해서는 고의·과실, 인과관계 등을 입증하여야 하는데, 이는 쉽지 않다. 「환경정책기본법」은 환경오염의 피해에 대하여 원인자의 무과실책임 규정을 두고 있다. 환경오염 또는 환경훼손으로

피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다(제44조 제1항). 그러나 이 규정은 피해구제를 하기에는 무책임할 정도로 단순하다.

피해구제를 충실히 한다는 차원에서 「환경정책기본법」에 이러한 책임 규정을 둔 것은 의미가 있다고 할 수 있으나 「환경정책기본법」이 기본적으로 선언적, 프로그램적 성격을 띠고 있기 때문에 책임 규정의 실체에 대해서는 강한 의문이 제시되고 있기 때문이다. 즉 책임 규정에 구체적 효력을 인정할 수 없으며 다만 선언적 규정에 불과하다는 것이다. 이러한 입장의 강력한 논거는 관련 규정의 요건이 비구체적이라는 것이다. 사실 책임 규정만 살펴볼 경우 구체적인 경우 환경오염피해가 무엇인지, 원인자가 누구인지 논란이 야기될 수밖에 없다. 의욕이 앞선 전형적인 졸속 입법이라고 할 수 있다. 구제를 충실히 하려고 만들어진 규정이 논란만 야기시키고, 정작 사건 해결에 도움을 주지 못할 수 있기 때문이다. 이러한 논란을 차단하기 위해서는 해당 규정에 대한 개정이나 별도의 책임 규정의 제정을 포함하여 근본적인 입법적 검토가 이루어져야 한다. 책임 규정은 환경책임 체계의 전반과 맞물리는 중요한 규정이고 어떻게 규정하는가에 따라 잠재적 책임당사자의 운명이 크게 엇갈릴 수 있기 때문에 입법적 검토가 이루어질 경우에는 신중하고 면밀한 검토가 이루어져야 한다.

이러한 인식하에 이 글에서는 「환경정책기본법」상의 책임 규정의 한계를 살펴보고 그 극복을 위한 해결방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 먼저 이 규정의 입법 배경(II)과 내용(III)을 살펴보고 문제점 내지 한계를 살펴본다(IV). 나아가 그 한계를 극복하기 위한 방안으로 별도의 개별법을 제정할 필요가 있다고 결론 내리고 구체적 입법 방향과 내용을 제시하면서(V) 논의를 맺고자 한다(VI).

II. 입법 배경

「환경정책기본법」상 원인자의 무과실책임 규정은 위험책임의 법리를 수용한 것으로 이해되고 있다.¹⁾ 그 결과 환경오염 피해자는 가해자의 고의 내지 과실을 입

1) 전경운, “환경정책기본법 제31조에 의한 무과실책임의 문제점과 개정방향 -환경정책기본법의 개정안 제44조와 관련하여”, 환경법연구 31권 2호(2009. 8.), 326. 현행법 중에는 위험책임의 법리를 수용하여 고의·과실이 없다고 하더라도 배상 책임을 지우는 법이 다수 있다. 예컨대 「원자력손해배상법」

증할 필요 없이 손해배상을 받을 수 있다.

「환경정책기본법」상 책임 규정의 시초는 1977. 12. 31. 공포된 구 ‘환경보전법’ 제60조 제1항으로 거슬러 올라간다. 동 규정은 “사업장 등에서 발생하는 오염물질로 인하여 사람의 생명 또는 신체에 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.”라고 규정하고, 같은 조 제3항은 “제1항의 규정에 의한 피해의 배상에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민법의 규정에 의한다. 다만 민법 이외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다.”라고 규정하였다. 그 후 1990. 8. 1. 공포된 「환경정책기본법」은 위 ‘환경보전법’상의 “생명 또는 신체”라는 제한과 민법과의 연계규정을 없애고, 제31조 제1항에서 “사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.”라고 규정하여 환경오염의 피해에 대한 ‘사업자’의 무과실책임을 인정하였다. 2011. 7. 28. 개정된 「환경정책기본법」은 제44조에서 ‘사업장 등’과 ‘사업자’ 등의 요건을 삭제하고 ‘원인자’ 개념으로 대체하면서, 환경피해에 대한 ‘원인자’의 무과실책임을 인정하기에 이르렀다. 이와 같은 입법과정에 비추어 볼 때 책임주체, 범위는 확대되어 왔다고 할 수 있다.

문제는 책임주체, 범위가 지나치게 확대되어 오히려 구체적 효력을 부인하는 빌미를 제공하고 있다는 점이다. 입법자의 의도는 일체 확인되고 있지 않다. 입법자의 의도를 추측해 볼 수 있는 법안 심사보고서 등 자료 어디에서도 책임주체 및 범위가 어떤지, 구체적 효력의 인정을 의도하고 있는지 확인할 수 없다. 이렇게 중요한 규정이 만들어지면서 규정의 취지와 내용을 밝히지 아니한 것은 입법자의 과오나 오만이라고 아니할 수 없다. 그 결과 누구도 해당 규정에 대한 정확한 해석을 장담할 수 없다는 것이다. 그 결과는 구제의 충실이 아니라 혼란이다.

III. 요건

제3조 제1항에서는 “원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 생긴 때” 원자력사업자에게, 「유류오염손해배상보장법」 제5조 제1항에서는 “유류오염손해가 발생하였을 때” 사고 당시의 선박소유자에게 무과실책임을 지우고 있고, 「광업법」 제75조에서는 광해에 대하여 무과실책임을 규정하고 있으며, 「수산업법」 제80조에서는 “산업시설이나 그 밖의 사업장의 건설 또는 조업, 선박 또는 「해양환경관리법」 제2조 제17호에 따른 해양시설과 해저광구의 개발 등에 의한 수질오염으로 인하여 면허 받은 어업에 피해가 발생한 때” 오염발생시설의 경영자에게 무과실책임을 지우고 있다.

1. 환경오염의 원인자

책임주체는 환경오염 또는 환경훼손의 '원인자'이다. '원인자'는 자기의 행위 또는 사업활동으로 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자이다(제7조). 원인자의 행위가 영리행위일 것을 요구하지는 않는다고 해석된다. 그러나 구체적인 경우 '원인자'에 해당하는지를 판단하는 것은 쉽지 않을 것이다. 개별 환경법에 사용하는 원인자(「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제48조의2 제1항, 「토양환경보전법」 제10조의4, 제11조 제3항, 제15조), 처리자(「폐기물관리법」 제48조), 행위자, 사업자 등의 개념은 하나의 참고기준 내지 요소일 뿐 「환경정책기본법」상 원인자의 무과실책임 규정을 해석함에 완전한 기준을 제공하지는 않는다. 결국 원인자인지 여하는 사안별로 사실관계에 기초하여 판단할 문제이다. 이러한 점에서 무과실책임 규정은 상당히 모호한 규정이고, 이는 구체적 효력을 부인하는 유력한 근거로 작용할 가능성이 있다.

이와 같이 책임주체를 막연히 '원인자'로 하고 있는 것은 「독일 환경책임법」(Umwelthaftungsgesetz)이 시설(또는 시설보유자)에게, 일본 「大氣汚染防止法」과 「水質汚濁防止法」이 사업장(또는 사업자)에 책임을 지우는 것과 대비된다. 예컨대 1991년 1월 1일부터 시행되고 있는 「독일 환경책임법」은 “[별표 1]에 열거된 시설에 의하여 야기된 환경침해로 인하여 제3자가 사망하거나 신체 건강을 해하거나 또는 물건이 훼손된 때에는 그 시설의 보유자(Inhaber)는 피해자에게 이로 인하여 초래된 손해를 배상하여야 한다.”고 규정하여(제1조) 열거된 96종의 시설보유자에게 무과실책임을 인정하고 있다. 「독일 환경책임법」은 사고와 정상조업에 따른 책임의 여부를 구별함이 없이 환경위험책임을 인정하고 있다. 따라서 환경위험책임을 위험책임의 경우 사고뿐 아니라 정상운영에서 발생하는 환경손해에 대하여도 적용된다.²⁾

한편 일본은 환경책임체계를 총괄하는 단일의 법이 존재하지는 않지만 「大氣汚染防止法」, 「水質汚濁防止法」에서 무과실책임 규정을 도입하고 있다. 즉 「大氣汚染防止法」은 공장 또는 사업장에서 사업활동에 수반하는 건강피해물질(연기, 특

2) 최상호, “독일의 환경책임법과 우리나라의 환경정책기본법의 비교 고찰”, 민사법학 16호(1998. 6.), 366; 최명구, “독일 환경책임법의 제정 시 환경책임의 주요논쟁과 시사점”, 환경법연구 30권 1호(2008), 344; 전경운, “‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 대한 소고”, 환경법연구 35권 2호(2013. 8.), 368.

정물질 또는 분진으로, 생활환경에 관련되어 피해를 발생시키는 물질로서 법령에 정한 것 이외의 것)의 대기 중 배출로 인해 사람의 생명 또는 신체에 해를 끼친 경우, 당해 배출에 관련된 사업자는 이로 인해 발생한 손해를 배상할 책임이 있다고 (제25조 제1항), 「水質汚濁防止法」은 공장 또는 사업장에서 사업활동에 수반하는 유해물질의 오수 또는 폐액에 함유된 상태로의 배출 또는 지하로의 침투로 인해 사람의 생명 또는 신체에 해를 끼친 경우, 당해 배출 또는 지하로의 침투에 관련된 사업자는 이로 인해 발생한 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하고 있다(제19조 제1항).

「독일 환경책임법」은 행위책임과 시설책임이라는 이원적 구조가 아닌 일원적 구조인 ‘시설’을 요건으로 한 환경작용에 대한 환경위험책임을 인정하는 것이 큰 특징이라고 할 수 있다.³⁾ 이에 비해 일본 「大氣汚染防止法」, 「水質汚濁防止法」은 행위 책임도 고려하고 있다고 할 수 있다. 특히 동법상의 ‘당해 배출에 관련된 사업자’ 요건은 「독일 환경책임법」 제1조에 의한 ‘시설의 보유자’ 요건과 대비된다. 이 요건은 「독일 환경책임법」과 같이 시설과의 관계를 묻는 것이 아니고 오염물질과의 관계(건강피해물질의 대기 중으로 배출에 관련성)를 책임주체의 결정 기준으로 한다.

무과실책임을 지는 ‘원인자’에 대한 별도의 개념규정을 두고 있지 않는 한 구체적인 경우에는 논란이 계속될 것이다. 그 범위도 무한정 확대될 가능성이 있다. 차칫 환경오염피해에 해당하기만 하면 무과실책임을 진다는 극단적인 상황도 배제할 수 없다. 책임주체인 ‘원인자’를 폭넓고 유연하게 해석할 경우에는 무과실책임을 지는 지 여부를 판단하는 관건은 그 피해가 환경오염피해인지 여하가 될 가능성이 많다.

구체범위를 확대하려는 시도는 실효성과 현실성 양 측면에서 공격을 받을 수 있다. 종전에 ‘사업장 등’이나 ‘사업자’의 해석을 둘러싼 논쟁⁴⁾은 이제는 ‘원인자’가 누

3) 최명구(주 2), 333.

4) ‘사업장 등’이라 함은 오염물질의 배출시설이 설치되어 있는 공장, 사업장, 기타 모든 설비를 말한다. 사업장에 한하지 않고, 자동차나 중기, 하수·폐수·분뇨종말처리장 또는 방지사설업소, 사업장폐기물처리업소 등도 이에 포함되는 것으로 해석된다. 구연창, 환경보전법, 삼영사(1981), 446; 전경운(주 1), 330. 그러나 자동차나 중기가 ‘사업장 등’에 포함된다는 뚜렷한 근거는 제시하고 있지 않다. 여기에 대하여 ‘사업장’ 요건은 사업성과 고정성이 있는 시설로 제한하여야 한다고 하면서 경작지와 목장·어장·해양폐기물처리장 등은 시설에 해당하지 않고, 자가용은 사업성을 흠결하고, 자동차·선박 등은 고정성을 흠결하여 사업장에 해당하지 않는다는 견해가 있다. 이승우, “공해무과실책임입법에 관한 고찰”, 환경법연구 29권 1호(2007. 4.), 271. 고속도로, 철도, 공항시설 등이 그 용도에 따른 사용 자체에 필연적으로 환경침해가 수반된다는 이유로 ‘사업장 등’에 해당한다고 하면서도 일반적으로는 ‘사업장 등’에서 제외하고 있는 견해가 있다. 이경춘, “소음과 환경소송”, 환경법의 제문제(하), 제

구냐의 문제를 둘러싸고 재현될 가능성이 많다. 종전의 '사업장 등'이나 '사업자'에 대해서 구체성이 떨어진다는 비판이 있었음에도 그 보다도 구체성이 떨어지는 '원인자'로 개정된 것은 지나치게 무책임한 입법이라고 할 수 있다. 책임주체가 종전의 '사업자'에서 '원인자'로 그 범위가 확대되었으나 아이러니하게도 책임주체의 확대가 구체적 효력을 부인하는 빌미를 제공할 가능성이 있다. 이러한 관점에서 다시 개정이나 제정 작업이 이루어진다면 책임주체의 특징이 제1순위로 입법적 고려 대상이 될 것이 틀림없다.

2. '환경피해'가 발생할 것

구 「환경보전법」상의 '생명 또는 신체'라는 제한이 없어짐에 따라 「환경정책기본법」상의 '환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해'란 사업장 등에서의 활동으로 인해 발생한 사람의 생명 또는 신체 등 인적 손해는 물론이고 물적 손해를 포함한다 할 것이다. 그러나 구체적인 경우에 피해범위를 어디까지로 정할지는 쉬운 일이 아니다. 특히 소유권 침해 등 개인적 이익의 침해가 수반되지 않는 자연자원 자체의 피해를 책임범위로 인정할 것인지에 대하여는 논란이 있을 수 있다.⁵⁾ 피해의 발생이 그 요건일 뿐 피해의 정도는 불문한다. 다만 이는 위법성 판단의 한 요소가 될 것이다.

참고적으로 「환경정책기본법」 제3조 제4호에서는 '환경오염'을 "사업활동 및 그 밖의 사람의 활동에 의하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태"라고, 제3조 제5호에서 '환경훼손'을 "야생동식물의 남획 및 그 서식지의 파괴, 생태계질서의 교란, 자연경관의 훼손, 표토의 유실 등으로 자연환경의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태"라고 정의하고 있다. 동법은 '환경오염'이나

판자료(95), 187. 그러나 고속도로와 일반도로를 구분하는 기준이 불분명하다.

5) 미국의 종합환경대응보상책임법(CERCLA)과 유류오염법(Oil Pollution Act: OPA)은 자연자원의 침해에 대한 고려를 하고 있다. 즉 종합환경대응책임법상 책임자는 자연자원의 손상, 파괴, 상실(이를 평가하는 합리적인 비용을 포함)에 대한 피해에 대하여 책임을 진다. 42 U.S.C. §9607(a)(1-4)(C). 유류오염법은 자연자원의 손상, 파괴, 상실뿐만 아니라 이용의 상실과 피해를 평가하는 데 소요되는 합리적인 비용도 자연자원에 대한 피해로 보고 있다. 33 U.S.C. §2702(b)(2)(A). 자연자원에 대한 피해에 환경피해를 포함하더라도 별도의 명문 규정이 없는 상태에서 사인이 책임 추구의 주체가 될 수 있는지 논란이 될 수 있다.

‘환경훼손’의 원인을 예시적인 형태로 규정하고 있기 때문에 경우에 따라 그 판단이 어려울 수 있다. 예컨대 전자파, 유전자변형물질, 화학물질이 함유된 제품, 과다 빛, 증기, 열, 압력 등으로 인한 피해를 환경오염피해라고 할 수 있는가? 현재로서 그 해답은 쉽지 않을 것이다.

한편 「환경분쟁조정법」은 제2조에서 ‘환경피해’를 “사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계 파괴, 일조방해, 통풍방해, 조망저해 그 밖의 대통령령이 정하는 원인⁶⁾으로 인한 건강·재산·정신에 관한 피해를 말한다.”고 정의하고 있다. 환경피해의 원인을 열거하는 이러한 개념정의는 「환경정책기본법」에서 말하는 환경오염·훼손피해의 원인과 일치하지 않기 때문에 「환경정책기본법」 제44조의 ‘환경오염·훼손피해’ 요건을 해석하는 데 완전한 기준을 제공하지 못한다. 즉 「환경정책기본법」에서는 ‘환경오염·훼손피해’에 대한 별도의 개념 정의가 없기 때문에 환경피해의 확정이 어려울 수 있다. 「환경정책기본법」에서 구체적으로 열거하고 있는 환경오염·훼손 내용은 예시적인 의미를 가질 뿐이며, 해석에 따라 그 범위는 크게 확대될 수 있다.

「환경정책기본법」에서 ‘환경오염’과 ‘환경훼손’에 대한 불충분한 정의만을 두고 정작 중요한 의미를 갖게 되는 ‘환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해’에 대한 개념 정의를 두고 있지 아니한 것은 불충분한 입법이라고 할 수 있다. 이는 다른 국가의 입법례와 구별된다. 예컨대 일본 「大氣汚染防止法」은 오염물질의 배출에 의한 환경작용을 요건으로 손해의 범위를 좁게 하고 있는 반면, 「독일 환경책임법」은 환경작용 요건을 광범위하게 적용하고 있다.⁷⁾ 「독일 환경책임법」은 “손해가 지면이나 공기 또는 물을 통하여 확산되는 물질, 진동, 소음, 압력, 빛, 가스, 증기, 열이나 기타 현상으로 인한 것인 때 그 손해를 환경침해로 인하여 발생한 것(제3조 제1항)”이라고 정의하고 있어서 물질의 확산에 국한하지 않고 확대하여 임미시온까지 적용하고 있다. 환경매체의 침해 즉 물, 토양, 공기의 물리적·화학적·생물학적 성질 변화의 존재를 요구하고 있지 않다.⁸⁾

6) 여기에는 진동이 그 원인 중의 하나가 되는 지반침하(광물채굴로 인한 지반침하를 제외)가 포함된다 (동법 시행령 제2조).

7) 최명구(주 2), 340.

8) 최명구(주 2), 339.

3. 평가

원인자의 무과실책임의 요건인 ‘원인자’와 ‘환경오염(환경훼손)피해’는 해석하기에 따라 무한정 넓어질 수 있고, 그 결과 이를 충족하기가 비교적 쉽다고 할 수 있다. 그렇다면 이제 환경소송의 승패는 과실 여부가 아니라 인과관계의 입증에 크게 달려있다고 할 수 있다.

「독일 환경책임법」이 시설책임을 인정하고 있는 반면, 우리나라는 행위책임만을, 일본은 행위책임도 고려하고 있다고 할 수 있다. 책임의 주체와 관련하여 「독일 환경책임법」은 시설(또는 시설보유자, Inhaber)이, 일본 「大氣汚染防止法」과 「水質汚濁防止法」은 사업장(또는 사업자)이 책임을 지는 것으로 하고 있음에 반하여, 우리나라 「환경정책기본법」은 막연히 원인자(2011. 7. 28. 개정 전에는 사업자)가 책임을 지는 것으로 하고 있다. 책임범위와 관련하여서는 일본은 재산적 침해를 제외하고 있는 반면, 독일과 우리나라는 생명·신체에 대한 침해는 물론이고 재산적 침해도 그 범위에 넣고 있다. 한편 일본 「大氣汚染防止法」 등은 ‘배출로 인하여’를, 「독일 환경책임법」은 ‘환경침해로 인하여’를, 우리나라 「환경정책기본법」은 ‘환경오염으로 인한 피해’를 요건으로 부가하고 있다. 이러한 점을 종합하여 볼 때 우리나라의 관련 규정이 가장 모호하고, 그것 때문에 가장 광범위한 책임이 인정될 여지가 있다. 법원의 역할에 따라서 환경책임의 적용범위가 확대될 수 있어서 그만큼 잠재적 피해자에게는 유리한 장점이 있을 수 있다. 그러나 개념이 모호하여 적용범위가 불분명하다는 점은 아이러니하게도 구체 자체를 어렵게 하는 요인으로 작용할 수 있다. 구체적 효력의 인정 자체가 부인될 가능성이 있기 때문이다.

IV. 문제점

1. 요건의 비구체성

책임주체를 시설보유자, 사업자 등과 같이 범위를 특정하지 아니하고 막연히 ‘원인자’로 하고 있는 것은 그 범위가 워낙 포괄적이고 광범위해서 원인자의 무과실책임이 자칫 누구나의 책임으로 변질될 가능성마저 있다. 또 다른 요건인 ‘환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해’도 구체적이지 못한 것은 마찬가지이다. 환경오

염으로 인한 피해란 시대에 따라 변할 수 있는 상대적인 개념인 것으로 이를 명확히 한다는 것 자체가 불가능한 것일 수 있다. 그러나 책임의 요건이 되는 '환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해'를 무엇으로 할 것인지를 정하는 것은 구제의 범위를 명확히 한다는 점에서 중요한 것이다. 이러한 관점에서 현행 「환경정책기본법」에서 '환경오염'에 대한 정의만을 두고 정작 중요한 의미를 갖게 되는 '환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해'에 대한 개념 정의를 두고 있지 아니한 것은 불충분한 입법이라고 할 수 있다.

구성요건과 효과의 비구체성 때문에 구체적 효력을 부인하고, 위 규정이 방침규정에 불과한 것으로 볼 가능성이 있다. 원인자의 무과실책임 규정보다도 그 요건이 제한적이고, 책임주체가 비교적 한정적이던 종전의 '사업자'의 무과실책임 규정에 대하여도 구체적 효력을 인정하지 않던 견해가 있었다는 점에서 그 가능성을 배제할 수 없다.⁹⁾ 구체적 효력을 인정하여야 한다는 입장도 엄밀하게 말하자면 논리적 귀결이 아니라 해석의 방향을 제시하는 희망사항에 가깝다.¹⁰⁾ 종전에 구체적 효력을 인정하여야 한다는 견해¹¹⁾가 기본적으로 구제의 충실화를 도모하려는 해석론이라는 점에서 구체적 효력을 인정할 가능성이 많다고 생각하나 책임주체와 범위가 이전보다 모호해진 상황에서 그대로 유지될지 단정할 수 없다. 법원은 중

9) 종전의 「환경정책기본법」상 사업자의 무과실책임 규정(제31조)의 구체적 효력을 부인한 견해는 이은영, 채권각론, 박영사(1993), 714. 「환경정책기본법」의 입법 취지나 규정들의 내용을 볼 때 사업자의 무과실책임 규정이 국민에게 손해배상청구권을 취득하게 하는 효력규정으로 보기 어렵고, 공법상 환경기준에 대한 규제와 환경정책의 지표를 제시하는 행정법규라고 보는 것이 타당하다는 취지에서 구체적인 효력을 부인하는 견해가 있다. 손윤하, 환경침해와 민사소송, 청림출판(2005), 66, 318 참조.

10) 「환경정책기본법」 제44조 제1항은 위험책임원리를 근거로 환경오염피해 구제와 관련한 특수한 법리를 규정한 책임규정으로서, 구체적 효력이 있는 규정으로 못 볼 바 없다. 해당 규정의 연혁을 살펴볼 때 책임주체와 범위 등이 확대되어 온 점, 구체성이 떨어지는 요건에 대한 해석은 관례나 학설을 통해 해결할 수 있다는 점, 개별 환경법에 환경오염피해와 관련한 어떠한 책임 및 구제 규정이 없는 상황에서는 위 규정의 구체적 효력을 쉽게 부인하여서는 안 된다는 점 등을 고려할 때 그 구체적 효력은 인정된다고 할 것이다.

11) 종전의 「환경정책기본법」상 사업자의 무과실책임 규정(제31조)의 구체적 효력을 긍정하는 견해는 이상규, 환경법론, 법문사(1998), 242; 오석락, 환경소송의 제문제, 삼영사(1996), 77; 이경춘(주 4), 186; 서희원, 환경소송, 북피디닷컴(2004), 214; 전경운, "환경침해피해의 사법상 구제원리", 환경법연구 25권 2호(2003), 384~385; 조은래, "환경소송상의 입증문제에 대한 소고", 환경법연구 28권 3호(2006), 331. 위험책임의 규정을 특별 입법에 의한 제한적 열거보다는 한정적으로 환경오염의 위험분야를 일반조항 형식으로 하는 것이 합리적이므로 「환경정책기본법」의 민사책임 규정은 합리성이 있다. 안법영, "환경오염 사고와 위험책임", 환경오염의 법적 구제와 개선책, 소화(1996), 316~317.

전 사업자의 무과실책임 규정에 대하여 구체적 효력을 인정하였는바,¹²⁾ 바뀐 상황에서 그 입장을 고수하는 것은 부담스러울 수 있을 것이다.

2. 입법의 공백

명문으로 천재지변, 전쟁, 제3자의 행위 등을 면책조항으로 두고 있지 아니하여 이러한 불가항력적 사유에 기한 환경오염의 경우에도 해당 원인자가 책임을 져야 하는가 하는 의문이 제기될 수 있다.¹³⁾ 이러한 흠결은 해석을 통해 해결할 수 있는 여지가 있다는 점에서 본질적이지 않을 수 있다. 보다 본질적인 문제는 인과관계 추정 및 배제, 책임한도액의 설정, 책임범위, 책임이행의 담보, 정보제공 등에 대한 입법적 고려가 없어 실효적인 피해구제를 구조적으로 할 수 없다는 데에 있다.

3. 타법 책임 규정과의 충돌 가능성

동일한 사실이 수개의 법규가 정하는 요건을 충족하는 경우 그중 특별법적 지위에 있는 법규가 적용되는바(법조경합설), 「환경정책기본법」상의 원인자 조항은 불법행위에 관한 민법 규정에 대한 특별 규정이라고 보아야 하므로 「환경정책기본법」상의 무과실책임 조항은 불법행위에 관한 민법 제750조에 우선하여 적용되어야 할 것이다. 판례도 이러한 견해를 취하는 것으로 보인다.¹⁴⁾

「토양환경보전법」상의 토양오염피해에 대한 무과실책임 규정이 「환경정책기본법」상의 원인자 책임 규정에 대하여 특별법적 지위를 갖는가에 대하여 논란이 제기될 수 있다. 「토양환경보전법」은 제10조의3 제1항에서 “토양오염으로 인하여 피해가 발생하였을 때에는 해당 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염토양을 정화하여야 한다.”라고 규정함으로써, 해당 토양오염원인자에게 토양오염의 피해에

12) 대법원 2001. 2. 9. 선고 99다55434 판결, 인천지법 2004. 10. 22. 선고 2002가단23361 판결(확정), 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다50338 판결 등 참조.

13) 불가항력에 의한 환경침해의 경우는 위법성을 인정할 수 없기 때문에 환경을 불법적으로 침해하였다고 할 수 없으므로 무과실책임의 원칙은 불가항력에 의하여 발생한 손해에 대하여는 적용되지 아니한다는 견해가 있다. 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 환경법연구 20권(1998), 308; 이경춘(주 4), 190. 이에 반해 불가항력에 의해 발생한 손해에 대한 규정이 없으므로 불가항력에 의한 손해도 배상되어야 한다는 견해가 있다. 전경운(주 11), 385. 불가항력적 사유에 대하여도 절대적으로 책임을 지는 절대책임(absolute liability)과의 관계가 불분명하고, 고의·과실과 위법성을 일원적으로 파악하는 견해도 있으므로 논란을 불식하기 위하여는 입법적인 해결이 필요하다.

14) 인천지법 2004. 10. 22. 선고 2002가단23361 판결(확정), 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다50338 판결.

대한 무과실책임을 인정하고 있다.

토양오염인지 여부가 문제되어 「토양환경보전법」 제10조의3의 적용 여부가 쟁점이 되는 경우에, 원고는 동 규정에 의하지 않고 「환경정책기본법」 제44조에 기한 손해배상을 청구할 수 있다고 해석된다(청구권경합설).¹⁵⁾ 「토양환경보전법」은 환경오염의 피해 원인을 ‘토양오염’¹⁶⁾에 국한하고, ‘토양오염물질’¹⁷⁾을 한정하고 있으며 책임주체인 오염원인자를 특정하고 있기 때문에(제10조의4) 원고는 실질적인 구제범위가 넓은 「환경정책기본법」 제44조 규정을 선택하여 원인자에게 무과실책임을 물을 가능성이 많아 보인다. 그러나 상태책임, 특별승계인 규정(「토양환경보전법」 제10조의4 제2호, 제3호)에 의해 소유자·점유자·운영자, 양수인 등에게 쉽게 책임을 물을 수 있기 때문에 「토양환경보전법」의 책임 규정은 그 범위 내에서 특별한 의미가 있을 수 있다. 또한 「토양환경보전법」 제10조의3은 피해자로 하여금 손해배상뿐만 아니라 ‘정화’책임도 물을 수 있도록 하기 때문에 정화를 위한 구제수단으로 여전히 의미가 있다고 할 수 있다.

그러나 피해자가 흔히 손해배상의 전 단계로 정화를 포함한 정상 복구를 요구하고, 그것이 여의치 않을 경우에 손해배상을 청구할 가능성이 많기 때문에 「토양환경보전법」상의 무과실책임 규정은 상당 부분 의미가 퇴색되었다고 할 수 있다. 또한 소유자·점유자·운영자·양수인 등이 「환경정책기본법」 제44조의 원인자에 해당하는지 논란이 있을 수 있으며, 원인자의 범위를 포괄적, 유연하게 이해할 경우에는 「토양환경보전법」상의 무과실책임 조항의 의미는 그만큼 감소하게 된다. 가뜰이나 헌법재판소의 불합치 결정¹⁸⁾에 의해 「토양환경보전법」 제10조의4 제2호, 제3호 규정이 적용될 수 없는 상태에서는 「토양환경보전법」상의 책임 규정은 유명무실해졌다고 할 수 있다. 필연적으로 관련 조항의 개정 작업이 이루어질 수

15) 조흥식(주 13), 307.

16) ‘토양오염’이란 “사업활동이나 그 밖의 사람의 활동에 의하여 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강·재산이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다(동법 제2조 제1호)”. 사람의 활동을 전제로 한 개념이기 때문에 환경에 피해를 주는 활동 자체에 전혀 개입하지 아니한 사람을 포섭하지 못한다. 조흥식(주 13), 301.

17) ‘토양오염물질’이라 함은 토양오염의 원인이 되는 물질로서 환경부령이 정하는 것을 말하는데, 「토양환경보전법」 시행규칙은 카드뮴, 구리, 비소, 수은, 납, 6가크롬, 유기인화합물, PCB, 페놀류, 시안화합물 등 21개 물질로 제한하고 있다(동법 제2조 제2호, 동법 시행규칙 제1조의2).

18) 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌바28 전원재판부 결정(부영 사건), 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌바167 전원재판부 결정(마산주유소 사건).

밖에 없는 상황에서 배상 책임 규정은 「환경정책기본법」 원인자 조항의 개정 또는 관련 책임법의 제정 시 삭제하는 것도 검토하여야 한다.

「환경정책기본법」 제44조는 개별 분야에서의 특수한 환경침해에 대하여 무과실책임을 인정하는 특별법의 규정을 무용지물로 만들 수 있다. 토양오염, 유류오염, 원자력 손해, 광해 등을 입은 경우 관련 법률에 의하는 것이 아니라 이들 손해가 환경오염피해에 해당하기 때문에 「환경정책기본법」 제44조에 의하여 그 원인자에게 손해배상을 청구할 수 있기 때문이다. 예컨대 「유류오염손해배상보장법」상 선박소유자가 지는 유한책임은 「환경정책기본법」상의 책임 규정(이는 유한책임을 염두에 두고 있지 않기 때문에 무한책임을 지는 것으로 이해된다)으로 대체될 가능성이 있다.¹⁹⁾ 한편 「환경정책기본법」 제44조를 손해배상청구권의 독립적인 근거로 이해하게 되면 해당 영조물(또는 공작물)에서 발생한 환경오염피해(예컨대 고속도로에 발생한 소음·진동 피해)에 대하여 영조물(또는 공작물)의 설치·관리자를 동법상의 ‘원인자’로 해석함으로써 무과실책임을 물을 수 있으므로 굳이 영조물(또는 공작물)책임으로 이론을 구성하고 ‘기능적 하자’ 개념²⁰⁾을 도입할 필요는 없다고 할 수 있다.²¹⁾ 결국 「환경정책기본법」 제44조의 적용범위를 넓히는 경우 국가배상법 제5조와 민법 제758조 규정은 무력화될 가능성이 있다.

V. 한계 극복: 가칭 ‘환경책임법’의 제정

「환경정책기본법」 제44조 제1항의 구체적 효력의 인정 여부를 둘러싼 논란을 잠재우고, 궁극적으로는 피해자의 권리보호에 충실하기 위해 환경책임체계를 총괄하는 별도의 법을 제정할 필요성이 제기된다.²²⁾ 기존의 규정에 대한 해석을 판

19) 전경운(주 1), 330.

20) 법원은 타인에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 상태라 함은 당해 영조물을 구성하는 물적 시설 그 자체에 있는 물리적·외형적 흠결이나 불비로 인하여 그 이용자에게 위해를 끼칠 위험성이 있는 경우 뿐만 아니라, “그 영조물이 공공의 목적에 이용됨에 있어 그 이용상태 및 정도가 일정한 한도를 초과하여 제3자에게 사회통념상 수인할 것이 기대되는 한도를 넘는 피해를 입히는 경우까지 포함한다.”고 보고 있다. 대법원 2004. 3. 12. 선고 2002다14242 판결(매항리사격장 사건), 대법원 2005. 1. 27. 선고 2003다49566 판결(김포공항 사건), 대법원 2008. 8. 21. 선고 2008다9358 판결 참조.

21) 강종선, “항공기소음 관련 민사소송의 제 논점”, 환경소송의 제문제, 사법발전재단(2011), 106.

22) 환경책임을 총괄하는 법의 좋은 예가 1991년 1월 1일부터 시행되고 있는 「독일 환경책임법」이다. 환경책임을 총괄하는 별도의 환경책임법이 제정되어야 한다는 견해로는 유지태, “환경책임법연구”,

레으로써 해결하기에는 많은 어려움이 있으므로 이러한 시도는 더욱 설득력을 갖게 된다.

다수의 법률 양산을 지양한다는 관점에서 기존의 「환경정책기본법」에 책임조항과 관련한 별도의 장을 마련하는 것을 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있다. 그러나 개정을 하려고 해도 대폭적인 손질이 불가피하다. 법 개정으로는 근본적인 해결이 힘들고, 입법 기술적으로 어려운 점도 많다. 구체적 효력의 인정 여부를 둘러싼 계속적인 논란 가능성과 다른 선언적 규정과의 부조화 그리고 ‘원인자’, ‘환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해’ 등 중요 개념들에 대한 정의와 세부적인 내용의 추가 등 법 기술적인 문제까지를 고려할 경우 장기적인 안목에서 환경오염피해 구제만을 다루는 별도의 단일법(가칭 ‘환경책임법’)을 제정하는 것이 바람직하다고 생각된다.

이 경우 그동안 문제가 있거나 한계가 있다고 지적되어 온 내용이 가능한 한 개선·보완되어야 할 것이다. 무과실책임원칙의 채택, 인과관계의 추정, 보험제도와 연계, 정보의 공개 등은 그 대표적인 예라 할 것이다. 이때 환경오염피해에 대한 배상책임을 법제화한 1990년 12월 19일 제정된 「독일 환경책임법」은 훌륭한 모델 법제가 될 수 있다. 이하 환경책임법의 입법방향과 구체적 내용을 제시하기로 한다.

1. 환경책임의 성질

환경책임의 기초는 위험책임이라고 할 수 있다. 이에 따라 환경오염피해를 유발하거나 기여한 자는 이에 대하여 무과실책임을 지게 된다. 이러한 무과실책임은 환경책임법에서도 유지될 필요가 있다. 그 결과 무과실책임은 사고로 인해 발생된 피해뿐만 아니라 정상운영과정에서 발생하는 피해에 대하여도 적용되어야 한다.²³⁾

공법연구 22집 3호(1994. 6.), 345 이하; 조일환, “환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성”, 인권과 정의 202호(1993. 6.), 54 이하; 오석락, “환경책임법” 시안, 환경법연구 15권(1993), 157 이하; 김홍균, “환경법상의 환경책임제도”, 법조(2001. 1.), 65; 김홍균, 환경오염 피해에 대한 책임법체계의 정비방안, 환경부(2001. 12.), 83 이하; 전경운, “환경책임법 제정의 필요성과 그 내용”, 환경법연구 25권 1호(2003. 9.), 27 이하; 전제경, 환경책임 법제 연구, 한국법제연구원(2003. 11.); 한상운·오대균, “환경책임과 환경피해보험제도의 제도화 방안에 관한 기초연구”, 한국환경정책·평가연구원(2009. 11.), 68; 전경운(주 2), 359 내지 361 참조.

23) 전경운(주 2), 368-369.

2. 환경책임의 대상

환경책임을 시설책임으로 할 것인지, 행위책임을 포함할 것인지 논란이 될 수 있다. 시설책임은 무엇보다도 책임 대상시설과 책임 당사자를 한정함으로써 법적 안정성을 도모할 수 있다. 그러나 새로운 위험시설이 등장한 경우 그 대응이 늦어질 수 있고, 환경피해에 대한 포괄적인 구제에는 한계가 나타날 수 있다.²⁴⁾ 이에 반해 행위책임은 적용범위가 확대될 수 있어서 잠재적 피해자에게 유리한 장점도 있을 수 있으나 아이러니하게도 개념이 모호해지고 무한정 확대될 가능성이 있어 구체적 효력이 부인될 가능성도 존재한다.

사업자 입장에서 예측 가능하고 오염예방 효과를 높이기 위해서는 시설책임으로 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 환경책임법은 민법의 특별법으로서의 성질을 가질 수밖에 없기 때문에 환경책임의 대상을 확대하는 것보다는 환경오염 리스크가 큰 대상시설로 범위를 한정하여 구체적 효력을 확보할 필요가 있다. 필요한 경우 행위책임은 개별법의 제·개정으로 해결할 수 있을 것이다. 모든 환경오염피해를 대상으로 한다는 것이 오히려 법적 안정성을 해치고 법적 효력과 효율성을 약화시킬 수 있다. 입법기술상의 어려움도 무시할 수 없다. 「독일 환경책임법」이 96종의 시설 보유자로 하여금 배상책임을 부담하도록 함으로써 시설책임을 인정하고 있는 점은 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

시설책임으로 할 경우 대상시설을 정하는 문제는 환경책임법을 제정함에 있어 가장 중요하고 민감한 사항이 될 것이다. 시설은 「독일 환경책임법」과 유사하게 정의하여도 무방할 것이다. 「독일 환경책임법」은 시설을 토지에 정착한 설비와 사업장 및 창고로 정의하고 있으며, 시설이나 시설의 일부와 공간적으로나 운용기술상 관계가 있고 환경침해의 발생에 중요한 작용을 한 기계, 기구, 차량과 기타 장소적 이동을 수반하는 기술설비 및 부속설비는 시설을 구성한다고 규정하고 있다(제3조 제2항, 제3항). 시설은 기본적으로 토지에 정착된, 즉 고정성이 있을 것을 요하나 자동차나 선박과 같이 이동성이 있는 것도 해당 시설과 공간적으로나 운용기술상 관련성이 있는 경우 그로 인하여 발생한 환경피해에 대하여 책임을 물을 수 있다는 점은 주목할 필요가 있다.

책임 대상시설은 명확히 규정하여 불필요한 논란을 막아야 한다. 이러한 점을

24) 최상호(주 2), 365.

고려하여 환경위험이 크다고 할 수 있는 대기오염물질배출시설, 폐수배출시설, 소음·진동배출시설, 악취배출시설, 가축분뇨배출시설, 폐기물처리시설, 토양오염관리대상시설, 유해화학물질 취급시설 등을 대상시설로 할 필요가 있다. 이들 배출시설은 이미 그 위해성이 확인되어 관련 법령에 의해 오염물질을 배출하는 시설로 허가·신고 등을 통해 관리되고 있으며 「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」에서도 특별관리하고 있다는 점에서 대상시설로 함에 무리가 없다고 할 수 있다. 환경오염사고의 경우는 규모의 대·소와 관계없이 발생하며 규모 여하에 따라 위해성이 달라지는 것도 아니기 때문에 시설이 소규모라고 해서 책임대상에서 제외할 이유는 없다.

그러나 규모의 영세성 등을 이유로 행정청의 관리대상에서 아예 제외되고 있는 시설을 책임 대상시설에 포함하는 것은 실효성이 적을 수 있다. 이러한 점을 고려하여 일부 시설, 예컨대 폐기물처리시설, 가축분뇨배출시설, 화학물질 취급시설 등과 같은 경우는 허가·승인·신고 대상시설로 제한하여 관리대상에서 제외하고 있는 시설을 책임 대상시설에서 제외하는 것을 고려할 필요가 있다.

토양오염관리대상시설의 경우에는 보다 신중한 접근이 필요하다. 「토양환경보전법」상 토양관리대상시설이 특정되어 있지 않기 때문에 가해자의 입장에서 예견 가능성이 떨어질 수 있기 때문이다. 그러나 그동안 법 시행 과정에서 예견 가능성이 충분히 발생하였다고 할 수 있고, 판례나 학설로 이를 보충할 수 있다는 점에서 이를 책임 대상시설에 포함하는 것도 큰 문제는 없어 보인다. 그러나 환경책임이 시설책임이라는 점을 고려한다면 시설과 관련이 없는 “토양오염이 발생한 장소”는 책임 대상시설에서 제외하는 것을 검토할 필요가 있다.²⁵⁾

토양오염관리대상시설을 책임 대상시설에 포함할 경우 「토양환경보전법」상의 토양오염원인자의 무과실책임 규정의 손질은 불가피해 보인다. 책임의 중복 문제가 발생하므로 동법상 무과실책임 규정의 개정 또는 삭제도 고려하여야 한다. 원자력손해, 유류오염은 그 규제 및 구제에 대한 특수성과 전문성을 고려하여 별개로 하더라도 토양오염은 일반적 환경피해에 포함시켜 통일적 규율의 대상으로 함

25) 「토양환경보전법」은 ‘토양오염관리대상시설’을 “토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리하는 과정에서 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·건축물(構築物) 및 그 부지와 토양오염이 발생한 장소”로 정의함으로써(제2조 제3호), 시설과 무관한 ‘토양오염이 발생한 장소’가 ‘토양오염관리대상시설’에 포함되고 있다.

에 큰 문제가 없을 것이다. 입법론상 다른 환경오염(예컨대 수질오염, 대기오염, 지하수오염 등)과 달리 토양오염만을 특별히 취급할 필요성은 없어 보인다.²⁶⁾

3. 책임 당사자

시설책임의 법적 기초는 위험책임이라고 할 수 있다. 이에 따라 시설의 소유자 또는 설치·운영자와 포괄승계인은 해당 시설로 인하여 발생된 환경오염피해에 대하여 무과실책임을 지게 된다. 소유자가 설치·운영자와 연대책임을 지게 되는 것인지 설치·운영자가 부담하는 책임에 대한 보충책임으로 할 것인지는 입법 정책의 문제로 될 수 있으나 시설책임의 본질이 위험책임이라는 점, 소급책임을 인정하지 않을 경우 소유자에게 너무 과중한 책임을 부담한다고 할 수 없다는 점 등에 비추어 양자의 책임은 연대책임으로 이해하여야 한다. 시설을 양수한 자의 면책 가능성을 염두에 두고 양수인 개념을 도입하자는 견해가 있을 수 있다. 그러나 양수인은 시설의 소유자와 중복되는 측면이 있기 때문에 양수인 개념을 별도로 도입하지 않더라도 책임의 공백은 발생하지 아니한다고 할 수 있다. ‘소급책임’을 인정한다는 전제하에서는 양수인이라는 개념이 특별한 의미가 있을 수 있으나 소급책임을 인정하지 않는 상황에서 굳이 양수인 개념을 끌어들이어 책임체제를 복잡하게 할 필요는 없다고 생각한다. 「독일 환경책임법」이 양수인이라는 별도 개념을 사용하지 않고 책임 당사자를 단순히 시설의 보유자²⁷⁾로 하고 있는 것도 주목할 필요가 있다.

다만 후에 시설을 취득하여 소유자가 된 경우에는 피해발생에 기여한 바가 없고 인과관계가 성립되지 않는 등의 이유로 책임 당사자로 할 것인지 논란이 될 수 있다. 시설책임을 원칙적으로 시설을 지배하고 있다는 사실만으로 인정되는 상태책임으로 이해할 경우 원칙적으로 양수인도 책임을 지도록 하는 것이 타당하다고 보인다. 이와 같이 양수인에게 책임을 묻는 것은 양수인에게 잠재적인 위험을 관리해야 한다는 신호를 주는 기능을 하게 된다.

26) 일본은 환경책임체계를 총괄하는 단일의 법이 존재하지는 않으며, 대기오염(「大氣汚染防止法」 제25조 제1항), 수질오염(「水質汚濁防止法」 제19조 제1항)에 대해서만 무과실책임을 인정하고 있다.

27) 시설보유자는 시설을 자신의 재산으로 수익하고 사용하며 이를 위하여 요구되는 처분권을 가지고 그 유지를 위해 비용을 지출한 자를 말한다. 흔히 시설이 있는 토지의 소유자가 여기에 해당하지만, 소유자는 아니면서 사실상의 시설지배자인 간접점유자도 시설보유자이다. 최상호(주 2), 364.

4. 면책

위험책임에 기초한 환경책임은 사고와 정상조업에 따른 피해를 구별함이 없이 사고뿐 아니라 정상조업에서 발생하는 환경오염피해에 대하여도 무과실책임을 인정할 필요가 있다. 그러나 아무리 무과실책임이라고 하더라도 천재지변, 전쟁, 제3자의 행위 등과 같이 불가항력적 사유에 기한 환경오염의 경우에는 형평성 차원에서 면책할 필요가 있고 이를 명문으로 규정하여야 한다.

「독일 환경책임법」은 “시설이 적법하게 가동되고 있는 때에는(제6조 제2항 제2문) 물건에 대한 침해가 비본질적이거나 장소적 관계에 비추어 인용가능한 정도이면 물적 손해배상의무는 배제된다.”고 규정함으로써(제5조), 경미한 물적 손해에 대한 배상책임을 제한하고 있다. 이는 사업자에게 정상운영의 특권을 부여하고 경미한 손해에 대해서도 배상청구가 이루어지는 청구권의 홍수사태로 인해 산업활동이 위축되는 상황을 방지하기 위한 입법적 배려로 이해된다.²⁸⁾ 그러나 이러한 조치는 ‘정상운영’이나 ‘비본질적’인 손해 등을 빌미로 책임을 면제하거나 피해구제를 지연시킬 수 있기 때문에 도입에 신중을 기할 필요가 있다.

선의·무과실로 시설을 취득한 자에 대하여 면책할 것인지는 입법정책의 문제로 남는다. 오염행위에 일체 기여하지 않은 자에게까지 책임을 부과하는 것은 자기책임의 원칙에 반할 수 있기 때문이다. 선의의 양수인에 대한 면책은 과잉금지 원칙 위반 논란을 차단하는 역할도 한다. 선의·무과실로 시설을 취득한 자에 대하여 면책을 인정할 경우 선의, 무과실의 경우가 어떤 것인지 논란이 될 수 있을 것이다. 논란을 차단하기 위해서는 이를 분명히 규정할 필요가 있으나 이를 명문화하는 것이 쉽지 않고 오히려 구체적 타당성을 해칠 가능성도 있다. 선의·무과실의 경우를 구체화하지 않을 경우에는 사안별로 판단하게 되고 궁극적으로는 법원의 판단에 따르게 될 것이다. 환경책임이 위험책임이라는 점을 고려할 때 시설의 취득 당시 배출, 오염발생, 피해발생 등을 알지 못하고 거기에 상당한 주의를 기울였음에도 알지 못하였던 경우로 엄격히 해석할 필요가 있다.

5. 책임의 내용

책임의 내용은 원칙적으로 배상책임이다. 이는 개인의 이익 침해에 대한 구제를

28) 최상호(주 2), 380.

주안으로 하기 때문이다. 환경책임법이 기본적으로 사적 영역에 속하고, 민법의 특별법 성격을 가질 수밖에 없는바, 민법은 금전배상을 원칙으로 하고 있기 때문이다.²⁹⁾ 금전배상과 구별되는 것이 원상회복이라고 할 수 있는데, 원상회복은 공익적 성격을 띠는 자연환경피해(예컨대 생태계 피해, 자연자원의 피해)에 대한 구제 방법으로 보다 적절하다고 생각된다.³⁰⁾ 뒤에서 살펴보는 바와 같이 자연환경피해는 소송 당사자가 흔히 국가나 지방자치단체 또는 환경단체 등이 되고, 공익 실현 차원에서 행정소송, 단체소송 등을 통한 원상회복이 보다 효과적일 수 있다. 물론 환경책임법에 원상회복이나 자연환경피해의 구제와 관련한 규정을 둘 수 있지만 법체계와 접근방식이 다른 형태를 하나의 법에서 다루는 것은 효율적이지 못하고 입법기술적으로도 어려운 문제가 제기될 수 있다. 이는 별도의 개별법에서 다루는 것이 보다 효율적이라고 생각한다. 다만 소유권 침해 등 개인적 이익의 침해에 수반하여 자연환경피해가 발생한 경우와 같이 제한된 범위에서 원상회복을 인정하여 자연환경피해에 대한 복원 가능성을 열어두는 것은 검토할 만하다.³¹⁾

6. 책임범위

책임범위를 어떻게 할 것인지도 중요한 문제이다. 그러나 그 피해 범위와 한계를 정하는 것은 쉽지 않다. 이는 환경피해를 어떻게 볼 것인지와도 관련이 있다. 원론적으로 책임범위는 환경오염으로 인한 제3자의 생명·신체에 대한 피해와 재산적 피해를 포함하여야 한다.³²⁾ 환경오염은 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양

29) “다른 의사표시가 없으면 손해는 금전으로 배상한다(민법 제394조).”

30) 김현준, “공법상 환경책임론의 전개를 위한 기초연구 - 공법상 환경책임론(1)”, 법제연구 36호(2009. 6.), 318.

31) 「독일 환경책임법」은 “물건의 훼손이 동시에 자연이나 경관의 침해를 수반한 경우 피해자가 침해를 발생하지 아니하였으면 존재할 상태를 복구하게 된 때에는 민법 제251조 제2항은 원상회복비용이 물건의 가치를 초과한다는 이유만으로 부당하게 되지 않는 한도에서 적용된다.”고 규정함으로써(제16조), 자연환경피해에 대한 원상회복도 가능하도록 하고 있다. 그러나 자연환경피해가 개인적 이익 침해에 수반된 경우에 한하여 원상회복이 인정되기 때문에 개인 소유권에 대한 침해를 야기하지 않는 생태계나 자연자원의 침해, 기후변화 등과 같은 일반적 자연환경피해에 대하여는 원상회복 책임을 물을 수 없다. 여기에 대하여는 민사책임의 성격상 피해자가 원상회복이 아닌 금전배상을 원할 경우 이에 따를 수밖에 없으며, 자연환경침해가 개별적 침해와 연결되는 경우가 아닐 경우에는 이 규정이 제대로 기능할 수 없다는 등의 비판이 있다. 김현준(주 30), 314.

32) 책임범위와 관련하여 일본 「大氣汚染防止法」(제25조 제1항)과 「水質汚濁防止法」(제19조 제1항)은 재산적 침해를 제외하고 있는 반면, 「독일 환경책임법」은 생명·신체에 대한 침해는 물론이고 재산적 침해도 그 범위에 넣고 있다.

오염, 소음·진동, 악취 등을 포함한다.³³⁾ 환경오염은 토양오염을 포함하고 있으며 환경피해에 토양오염피해를 배제할 이유가 없기 때문에 「토양환경보전법」상의 원인자의 무과실(배상)책임은 여기에 포섭될 수 있다. 이는 동법상의 관련 규정의 삭제나 개정을 예고하고 있다.³⁴⁾ 제3자의 피해이기 때문에 가해행위를 한 자 자신이나 그의 피용자에 대한 피해는 포함되지 않는다. 생명·신체에 대한 피해는 정신적 피해를 포함한다. 재산적 피해에는 토지나 가옥의 재산가치의 저하는 물론이고 치료비, 오염제거비용, 소송방어비용 등도 포함되어야 할 것이다. 원상회복비용³⁵⁾에 대하여도 적극적인 검토가 필요하다.

자연환경피해에 대한 배상책임을 인정할 것인지는 어려운 문제를 제기한다. 자연환경피해는 원고를 누구로 할 것인지, 피해를 어떻게 산정할 것인지 등 배상책임과 다른 차원의 복잡한 문제를 제기한다. 자연환경피해에 대한 구제는 사법상(민사) 책임이 아니라 공법상 책임의 형태로, 금전배상이 아니라 원상회복 중심의 접근이 보다 적합하다는 점³⁶⁾에서 사인 간의 이익 침해의 구제에 초점이 있는 환경책임법과 달리 별도의 법체계와 접근이 요구되는 영역이라고 할 수 있다. 또한 자연환경피해의 구제를 위해서는 환경단체의 역할을 무시할 수 없다는 점에서 환경단체에 원고적격을 인정하거나 단체소송과 결부하는 것도 고려할 필요가 있다.³⁷⁾ 이러한 점을 모두 고려할 때 자연환경피해에 대한 구제는 환경책임법과 분

33) 환경피해를 「독일 환경책임법」과 같이 물질뿐만 아니라 불가량물인 압력, 빛, 가스, 증기 열 등으로 인한 손해로 개념 정의하는 것이 타당하다는 견해가 있다. 전경운(주 2), 364. 이러한 개념 정의는 환경매체의 오염을 요구하지 않고 광범위한 손해를 환경피해로 흡수할 수 있다는 점에서 환경피해에 대한 보다 정확한 개념 정의가 될 수 있다. 그러나 환경매체의 오염을 요구하지는 않지만 환경매체에 영향을 주어 이를 통해 손해가 발생한 경우를 문제삼는 이러한 개념 정의는 환경오염에 대한 해석을 유연하게 하면 실제 적용에 있어서 큰 차이가 발생하지는 않을 것으로 보인다. 또한 환경오염이라는 개념을 출발점으로 하는 기존 환경법체계의 변화를 요구하기 때문에 그 채택은 현실적으로 어려워 보인다.

34) 그러나 정화책임은 민사법의 영역에 속하는 배상책임과 달리 공법의 영역에 속하는 것이므로 존치시킬 필요가 있다.

35) 「독일 환경책임법」은 “물건의 훼손이 동시에 자연이나 경관의 침해를 수반한 경우 피해자가 침해를 발생하지 아니하였으면 존재할 상태를 복구하게 된 때에는 민법 제251조 제2항은 원상회복비용이 물건의 가액을 초과한다는 이유만으로 부당하게 되지 않는 한도에서 적용된다.”고 규정함으로써(제 16조), 원상회복비용을 제3자에 대한 피해로서 물건의 훼손이 동시에 자연이나 경관의 침해를 수반한 경우에 한하여 인정하고 있다.

36) 김현준(주 30), 318.

37) 행정청이 자연환경피해에 대한 예방조치나 책임 당사자에게 원상회복명령 등을 이행하지 아니할 경우 환경단체에 원고적격을 인정하여 이 문제를 해결하는 방법을 강력한 대안으로 생각해 볼 수 있다. 특히 우리나라는 의무이행소송을 인정하지 않아 거부처분에 대한 취소소송, 부작위위법확인소

리하여 별도의 개별법에서 다루는 것이 적절해 보인다.

7. 배상책임한도

책임 당사자는 무한책임을 지는가, 책임한도를 정할 필요가 있는가? 이러한 고민은 앞서 구미 불산사고의 가해자 측인 주식회사 휴브글로벌이 단 한 번의 실수로 554억 원의 배상책임을 지고 하루아침에 사업을 접는 것이 국가 경제적으로나 이 회사를 통해 생계를 꾸려나가는 이들에게는 큰 손해가 될 수 있다는 우려에 기초한다. 책임한도를 정하는 것이 잠재적 책임 당사자의 도덕적 해이를 유발하고 자칫 책임자에게 면제부를 주는 결과를 초래할 수 있다. 그러나 무한책임을 지도록 하는 것은 책임 당사자에게 지나치게 가혹할 수 있다. 경제력을 넘어서는 책임을 부담시키는 것이 실제에 무익한 일일 수 있다. 무한책임을 인정하는 것은 민법상 과실책임과의 구별을 희석함으로써 별도의 입법 필요성을 감소시킬 수 있다. 이에 아무리 피해규모가 크더라도 책임 당사자가 정해진 배상책임의 한도에서만 책임을 지도록 하는 입법적 고려가 요구된다. 이는 한 번의 사고로 기업활동이 불가능해 질 수 있는 상황을 막을 수 있다는 점, 그 기업활동이 우리 사회에 여전히 필요하다는 점, 책임한도를 넘는 피해에 대해서는 보험이나 기금 등을 통한 국가 차원의 보상이 필요할 수 있다는 점 등을 고려한 고도의 입법기술이라고 할 수 있다. 말하자면 배상책임한도는 시설 소유자가 부담하는 무과실책임에 대응하여 시설 소유자를 배려하는 것으로서, 이미 위험책임을 인정하고 있는 유류오염피해, 원자력피해 등 영역에서 일반화되고 있는 입법적 조치이다.³⁸⁾

책임한도를 정한다면 어느 정도가 적합한가? 책임한도는 인적·물적 피해를 합산한 금액으로서, 피해가 충분히 배상될 수 있을 정도로 그러나 기업에게 과도한 부담이 되지 않는 합리적인 수준에서 정할 필요가 있다. 명목적, 형식적 금액은 책임 당사자의 도덕적 해이를 조장할 수 있다. 인적·물적 피해를 합산한 금액으로 하는 것은 양자의 구별이 쉽지 않으며, 양자 중 어느 쪽 피해가 불균형적으로 크거

송 등 우회적인 방법으로 구제가 이루어질 수밖에 없고, 주관소송체계를 고집하는 한 환경단체의 이익과 무관한 자연환경피해 자체에 대하여 환경단체에 원고적격을 인정하기는 어려울 것이다.

38) 유류오염피해에 대한 민사책임에 관한 국제협약(CLC), 제5조 제1항; 핵에너지 분야에서 제3자 책임에 관한 협약(파리협약), 제7조; 「원자력손해배상법」 제3조의2; 「유류오염손해배상 보장법」 제8조, 「우주손해배상법」 제5조.

나 작은 경우가 발생할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있기 때문이다. 참고로 「독일 환경책임법」은 사고당 인적 피해와 물적 피해 각 8,500만 유로를 책임한도로 하고 있다(제15조). 배상책임한도를 일률적으로 정하는 것은 대기업과 중소기업 간의 형평성을 해칠 수 있으므로 차등적으로 정하는 것도 검토할 필요가 있다.

책임한도를 두어 가해자를 배려하는 한편, 책임한도의 예외를 두어(예외를 두는 것은 무한책임을 지게 된다는 것을 의미한다) 면책 우려를 불식시킬 필요가 있다. 환경피해가 사업자의 고의, 중과실, 무모한(reckless) 행위 등으로 야기된 경우 등이 그 좋은 예이다.³⁹⁾ 이러한 예외 규정은 책임 당사자의 도덕적 해이를 방지할 수 있을 것이다.⁴⁰⁾ 예외를 폭넓게 인정할수록 가해자는 사실상 무한책임을 지게 될 것이다.⁴¹⁾ 배상책임한도를 넘는 피해에 대하여는 국가가 개입하여 기금 등으로 해결하는 것도 고려하여야 한다.

8. 입증책임 완화: 인과관계의 추정

인과관계의 입증이 환경소송에서 가장 어려운 부분이라는 것은 주지의 사실이다. 이에 환경구제를 목적으로 하는 법은 당연히 인과관계의 추정 등을 통해 입증 책임을 완화해 주는 조치를 포함하여야 하며, 목적에서도 이를 명시할 필요가 있다. 환경소송에서 인과관계의 입증을 완화한다는 차원에서 개연성이론이 확고하게 자리하고 있다.⁴²⁾ 이러한 점을 고려하여 인과관계 추정 규정이 아니라 판례에서 정립된 개연성이론을 입법화하자는 견해가 있다.⁴³⁾ 그러나 개연성이론을 입법화하는 것은 그 규정이 없어도 실무상 인정되고 있기 때문에 입법적 효과가 그리

39) '경과실'의 경우에도 책임한도의 예외로 할 필요가 있다는 견해가 있다. 전경운(주 2), 372. 그러나 이는 민법 제750조의 불법행위책임과 차별하여 환경책임법을 제정할 이유를 반감시키고, 환경책임법 제정의 반대의 빌미를 제공할 가능성이 있다.

40) 「독일 환경책임법」에서는 책임한도의 예외 규정을 두고 있지 않다.

41) 미국 유류오염법(OPA)은 선박소유자가 책임제한을 주장할 수 없는 사유를 사고가 소유자의 중대한 과실이나 고의(willful misconduct)에 기인한 경우뿐만 아니라 선박소유자의 안전, 건조, 운행 등과 관련한 연방규정 위반의 경우, 사고에 대한 보고를 하지 아니한 경우 또는 복구행위에 협력하지 않은 경우 등 폭넓게 인정하고 있다. 33 U. S. C. § 2704(b), (c).

42) 개연성이론이란 원인 사실을 몇 개의 주요 사실로 분석(예컨대 물질의 배출, 배출물질의 도달, 피해의 발생 등)하고, 간접사실의 증명과 경험칙을 종합하여 인과관계 존재의 추인을 인정하고, 가해자의 반증의 범위를 확대함으로써 결과적으로 피해자의 입증의 범위를 완화 내지 경감하는 것이라고 할 수 있다. 개연성이론을 따르는 판례는 대법원 1997. 6. 27. 선고 95다2692 판결, 대법원 2004. 11. 26. 선고 2003다2123 판결, 대법원 2012. 1. 12. 선고 2009다84608 판결 등 참조.

43) 전경운, "환경소송에서 인과관계의 입증에 관한 소고", 환경법연구 32권 2호(2011. 11.), 90~91.

크지 않다고 할 수 있다. 또한 법조문화 하기 위해서는 세밀한 조문화 작업이 필요한데, 그 작업이 쉬운 일이 아닐 것이다.⁴⁴⁾ 개연성이론이 모든 환경피해소송에 꼭 들어맞는 이론인지도 의문이다.⁴⁵⁾ 개연성이론의 조문화 작업은 기껏해야 판례로 확립되어 있는 것을 성문화한다는 확인 의미밖에 없으며, 조문화하더라도 종국적인 판단은 종전과 마찬가지로 법원이 하는 것이며 오히려 법원의 판단에 맡기는 것이 적합하다는 점을 고려할 때 개연성이론을 충실히 입법화하는 것은 큰 의미가 없다고 생각한다. 오히려 개연성이론에 기저를 두더라도 입증책임 전환을 쉽게 인정하는 법원의 역할이 중요하다고 생각한다.

이러한 점을 모두 고려할 때 인과관계 입증과 관련한 여러 요소를 제시하여 상황에 따라 법원이 인과관계를 쉽게 인정하도록 유도하는 것이 보다 효과적이라고 생각된다. 이러한 시도는 「독일 환경책임법」에서 엿볼 수 있다. 즉 「독일 환경책임법」은 “개별적인 사건에 있어서 시설이 손해발생의 원인이 되기에 적합한 사정이 있는 때에는 그 손해는 그 시설로 인하여 발생된 것으로 추정한다. 이러한 적합성은 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상 조건, 손해발생의 시간 및 장소, 손해의 양상과 기타 손해의 원인을 개별적으로 지시하거나 지시하지 않는 일체의 사정을 종합하여 판단한다.”고 규정하고 있다(제6조 제1항).⁴⁶⁾

이러한 입법 방식에 따른 경우 ‘적합한 사정’(충분한 ‘개연성’ 정도로 이해해도

44) 판례가 인과관계를 추정하기 위해 원고에게 요구하는 ① 물질의 배출, ② 배출물질의 도달, ③ 피해의 발생, 그리고 인과관계를 부정하기 위해 피고에게 요구하는 ① 배출물질 중에 피해원인물질이 들어 있지 않은 사실, ② 원인물질이 들어 있다 하더라도 안전농도 범위 내에 속한다는 사실(반증), 그리고 ③ 피해는 피고가 배출한 물질이 아닌 다른 원인이 전적으로 작용하여 발생한 사실(간접반증)을 한 조문에 담는 것은 쉽지 않아 보인다. 우리나라 법원이 인정하고 있는 개연성이론이 완벽한 이론 구성에 기초한 것인지도 의문이다. 예컨대 법원이 판례에서 적시하고 있는 반증 ② 사실은 인과관계의 문제가 아니라 오히려 위법성의 판단과 관련이 있는 것이 아닌가하는 의문이 든다.

45) 예컨대 개연성이론이 인과관계 입증이 상대적으로 쉬운 소음·진동피해 등에 적합한지 의문이다. 많은 판례는 대기오염, 수질오염 등에 집중되고 있다.

46) 「독일 환경책임법」은 제6조 제2항에서 “시설이 적법하게 가동되고 있는 때에는 제1항의 규정을 적용하지 아니한다.”고 규정함으로써 인과관계를 추정하지 않고 있는바, 인과관계 여하는 시설의 적법 가동 여부와 무관하다고 할 수 있으며, 시설의 적법 가동 여부는 인과관계의 문제가 아니라 위법성의 문제와 결부될 수 있다는 점에서 이러한 규정은 우리나라 법체계에 잘 맞지 않다고 생각된다. 오히려 이러한 규정은 가해자의 면책 가능성을 높이고 소송 지연의 빌미를 제공할 수 있을 것이다. 산업계의 부담을 완화한다는 차원에서 「독일 환경책임법」과 같이 추정을 배제하는 규정을 두더라도 환경법상 요구되는 시설의 설치·운영 관리기준 등의 준수를 요구함으로써 인과관계 추정배제 규정이 책임 면제를 위한 수단으로 전락하지 않도록 하여야 할 것이다.

무방할 것으로 보임)에 대한 판단 주체는 궁극적으로 법원이 될 것이다. 그러나 그 판단을 위한 요소가 구체적으로 제시되기 때문에 법원은 그 판단에 큰 압박을 받을 수 있으며 동법의 입법 목적을 존중하여 쉽게 인과관계를 부인하지 못할 것이다. 결국 이러한 조문을 적용하는 것이 판례가 인정하고 있는 개연성이론을 적용하는 것보다 피해자에게 우호적인 결과가 나올 수 있다고 예상된다.⁴⁷⁾ 말하자면 법원에 재량의 여지를 주면서, 법원으로 하여금 입법 취지를 고려하여 적합한 사정과 관련하여 우호적인 결정을 내릴 가능성을 높일 수 있을 것이다. 그러나 이러한 입법 방식은 인과관계를 간주하고 있지 않기 때문에 거꾸로 법원에 의해 적합한 사정이 없다는 이유로 인과관계가 부인될 수 있는 소지를 제공할 수도 있다. 결국은 이러한 규정에도 불구하고 인과관계를 인정할지 여부는 자유심증주의에 따라 법원의 몫이라고 할 수 있다.

한편 형평성 차원에서 가해자가 배출한 오염물질이 아닌 다른 원인이 전적으로 작용하여 발생한 경우 등에는 추정이 배제되도록 하여(이는 판례가 인정하고 있는 간접반증이론을 도입하는 것이라고 이해할 수 있다) 가해자의 입장을 고려할 필요가 있다. 또한 적합한 사정의 판단 요소는 피해자에게 자칫 입증의 부담이 될 수 있는 측면이 있는바, 정보청구권을 인정하여 관련 정보의 제공과 열람을 쉽게 보장해 줄 필요가 있다.

9. 정보청구권

피해자가 환경오염피해를 입증하기 위해서는 가해자의 배출, 배출물질의 도달, 피해발생 등을 입증하여야 한다. 인과관계의 추정 등을 통해 입증책임을 완화한다고 하더라도 피해자의 입장에서는 관련 증거를 수집·확보하여 법원에 제출하는 것이 필요하다. 가해 기업에 비해 관련 정보에 대한 접근이 절대적으로 취약한 피해자에게 정보청구권을 인정하지 않을 경우에는 구제 자체가 이루어지기 어려울 수 있다. 이에 정보에 대한 접근을 쉽게 하여 실질적 구제가 가능하도록 하여야 한다. 이러한 차원에서 가해자에게 관련 정보의 제공 및 열람을 요청할 수 있도록 하

47) 판례는 원고가 ① 물질의 배출, ② 배출물질의 도달, ③ 피해의 발생 등을 입증한 경우 인과관계를 추정하고 있지만 원고의 입장에서 배출물질의 도달을 증명하는 것은 쉽지 않으며, 실제 법원은 많은 비용이 소요되는 감정 결과에 기대어 도달 여부를 판단하는 경향이 있으며, 도달 요건이 인정되지 않는다고 인과관계를 부정하는 경우가 많다.

는 방안을 마련할 필요가 있다. 말하자면 피해배상청구권의 성립과 범위를 확정하기 위해서 정보청구권의 인정은 필수불가결한 조치라고 할 수 있다. 가뜩이나 인과관계 추정 규정을 두고 이와 관련하여 적합성 여부의 판단 요소를 제시하는 경우에는 그 판단 주체가 중국적으로 법원이 된다는 점에서 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 손해발생의 시간 및 장소 등 이러한 적합성 판단 요소와 관련한 내용이 정보공개청구권에 포함되어 관련 정보가 법원에 쉽게 현출되도록 하여야 한다. 정보공개청구권은 가해자에게도 인정될 필요가 있다.⁴⁸⁾ 가해자 자신의 면책이나 다른 가해자에 대한 구상권의 범위 확정을 위해 관련 정보가 필요할 수 있기 때문이다.

행정청에 대한 정보청구는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의해 이루어질 수 있기 때문에 여기에서의 정보청구는 동법의 특칙으로 피해자와 가해자 간의 정보공개로 제한하는 것이 효과적일 것이다. 정보공개の内容으로는 정보 제공이 원칙이나 정보 제공이 가해자의 이익을 지나치게 침해하는 등 부적절한 경우에는 차선책으로 정보 열람을 허용하도록 하여야 할 것이다. 이러한 정보청구권을 침해하는 경우에는 법원으로 하여금 정보에 대한 피해자의 주장을 진실한 것으로 인정할 수 있도록 하는 취지의 규정을 두거나⁴⁹⁾ 불응하는 경우 과태료를 부과하도록 하여 실효성을 담보할 필요가 있다.

정보청구권의 인정은 가해자의 영업상의 비밀이나 제3자의 이익을 해칠 수 있는바, 이를 고려하여 정보청구권의 예외로 예외적인 경우를 인정하는 것을 생각해 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 그러나 이러한 예외는 자칫 가해자의 정보공개 거부 또는 지연을 유발하여 피해자의 신속한 정보수집을 막고 피해구제를 어렵게 하거나 지연시킬 가능성이 있다. 한편 피해자에게 무제한의 정보청구를 인정할 경우에는 피해자의 무분별하고 과도한 정보공개 요구를 유발함으로써 가해 기업의 지속가능한 경영활

48) 「독일 환경책임법」은 시설보유자에 대한 피해자의 정보청구권(제8조), 행정청에 대한 피해자의 정보청구권(제9조)뿐만 아니라 무기대등의 원칙에 따라 시설보유자의 정보청구권(제10조)도 규정하고 있다.

49) 이러한 효력 규정을 두더라도 그 규정이 간주 규정 형식이 아닌 한 법원의 자유심증에 따라 법원이 피해자의 주장을 진실한 것으로 인정하지 않을 수 있다는 점에서 이러한 규정의 의미는 반감될 수밖에 없다. 그러나 법원은 가해자에 대하여 정보공개를 적극적으로 유도할 수 있으며, 피해자는 불이익을 우려하여 정보공개에 응할 가능성이 있기 때문에 이러한 규정은 의미가 있다고 생각한다.

50) 「독일 환경책임법」에 따르면 법률의 규정에 기하여 비공개로 된 사항이나 비공개가 시설의 보유자나 제3자의 중대한 이익에 부합하는 것인 때에는 예외적으로 정보청구권이 인정되지 아니한다(제6조 제2항).

동을 저해할 가능성이 있다. 이에 정보청구의 절차 및 정보공개 방법 등을 구체적으로 정하거나 정보의 부당 사용에 대한 처벌 규정을 두어 부당한 정보청구를 막을 필요가 있다. 정보청구권자 및 범위 등의 타당성을 판단하는 기구를 두어 그 남용을 막는 것도 생각해 볼 수 있다. 이러한 경우 정보공개 여부에 대한 결정 기한과 함께 거부에 대한 이의신청의 길을 열어 두어 실효성을 제고하여야 한다.

10. 담보의 제공: 보험 가입

환경오염피해의 구제를 담보하는 방법은 보험가입, 정부 또는 금융기관의 신탁 또는 보증, 공제조합 가입, 기금의 활용 등을 생각해 볼 수 있다. 그러나 공제조합은 구제보다는 조합원의 이익 도모를 위한 공제사업의 실시 초점이 있으며, 부실화 가능성이 있다는 점이 한계로 지적될 수 있다. 정부 또는 금융기관의 신탁 또는 보증은 사회적 비용으로 피해구제를 한다는 점에서 진정한 피해구제와는 거리가 있는 방법이라고 할 수 있다. 기금을 통한 구제는 막대한 예산이 소요된다는 점, 기업에게 부담이 가중된다는 점, 재원확보를 위해 부담금을 신설하거나 다른 부담금으로부터의 납입이 필요한데 현실적으로 이것이 쉽지 않다는 점, 부담금을 신설할 경우 누구에게 부담할 것인지, 어디에 사용할 것인지 등 그 설계가 쉽지 않은 점, 원인자의 책임이 주가 되지 않고 기금 등을 통해 국가가 주도적으로 관여함으로써 국가의 부담이 가중된다는 점, 사업자가 자신이 유발하는 구체적 피해와 관계없이 준조세적으로 부담하기 때문에 오염원인자책임원칙에 부합하지 않다는 점, 직접 원인자의 배상을 보충하거나 원인자를 알 수 없거나 원인자가 존재하지 않는 경우 또는 과거의 오염피해 등에 대한 구제수단으로 적합하다는 점에서 그 활용이 제한적이라고 할 수 있다.

환경오염피해는 흔히 규모와 범위가 크고 배상액이 고가인 경우가 많기 때문에 가해자의 배상능력에 한계가 발생할 수 있다. 이에 배상책임의 이행을 담보하기 위한 보험제도의 도입은 실질적 피해구제를 위하여 효과적이라고 생각한다. 보험은 다른 담보방법에 비해 오염원인자책임원칙에 부합한다. 보험은 무엇보다도 피해자 보호에 기여하는 바가 크지만 가해 기업 측면에서도 배상능력의 한계를 보완할 수 있도록 한다는 점에서 유리한 점을 제공한다(보험에 가입하지 아니한 기업의 경우 자칫 한 번의 사고로 파산 위험에 처할 수 있다는 점을 생각해 보라). 보험

은 가해 기업의 입장에서 보험료의 지급이라는 추가적 부담이 아니라 감당하기 어려운 책임의 사회적 분산이라고 이해해야 한다. 또한 보험사나 사업자가 오염 리스크를 줄이기 위한 자구노력을 하도록 유도함으로써 사회 전체적으로 보아 환경 피해가 줄어들고 복지가 향상되도록 한다. 말하자면 보험은 가해자와 피해자 모두를 살리면서 환경보호에도 기여한다고 할 수 있다.

보험제도를 어떻게 설계하여야 하는가는 배상책임과 맞물리기 때문에 중요한 문제이다. 「독일 환경책임법」이 시행된 지 20여 년이 지난 상황에서도 동법에 따른 판례가 많지 않은 한 원인으로 실무상 소송 개시 전에 보험을 활용하는 경향이 있다는 것과 무관하지 않다고 지적되는 것은 우리에게 시사하는 바가 많다.⁵¹⁾ 그러나 보험설계를 잘해야 한다는 것과 제도 전반에 대하여 법으로 규율해야 한다는 것은 다른 문제라고 할 수 있다. 가해자에 대한 책임추구가 철저하고 배상책임이 강화되면서 기업의 배상책임 가능성과 빈도가 증가하면 기업의 보험수요가 증가할 것이고, 보험사는 이에 부응하여 다양한 보험상품을 개발할 가능성이 높다. 말하자면 보험제도는 시장경제에 잘 부합하는 제도이기 때문에 제도 전반(예컨대 담보범위, 보험료율, 면책, 보상한도, 자기부담금 등)에 대하여 자세한 규정을 법에서 정하고 국가가 그 운영·관리와 관련하여 주도적 책임을 질 필요는 많지 않다고 생각된다. 국가의 지나친 간섭은 보험시장을 오히려 왜곡할 수 있다.

그러나 의무 보험가입 대상자를 정하여 사회비용을 줄이면서도 피해에 대한 구제가 철저히 이루어지도록 할 필요가 있다. 일정시설에 대하여 보험가입을 강제하는 것은 피해자를 철저히 보호할 수 있고, 보험재정을 충실히 한다는 점에서 중요하다. 보험가입을 강제하지 않고 임의적으로 할 경우 기업은 보험가입에 소극적이 될 수밖에 없고 이는 대형사고에도 불구하고 피해자가 피해구제를 제대로 받을 수 없는 상황을 초래하게 된다. 역선택의 문제도 발생할 수 있다. 즉 사고다발업체만 보험에 가입하여 환경오염이 증가하고 사고업체의 도덕적 해이가 심화되는 한편, 보험사의 손실이 증가함으로써 보험시장이 붕괴될 가능성이 있다. 그렇다고 모든 사업장에게 보험가입을 강제하는 것은 자칫 국가 경제 내지 산업발전을 지나치게 저해할 수 있으므로 그 범위를 제한적으로 정할 필요가 있다. 이때 환경오염의 위

51) Gerhard Igl, "Umwelthaftungsrecht in Deutschland: Gegenwärtiger Stand, Erfolg und Künftige Entwicklungsperspektiven", 환경법과 정책 5권(2010. 11.), 14.

험성이 큰 유해·위험시설을 하나의 기준으로 생각해 볼 수 있을 것이다.⁵²⁾ 사업장의 규모, 연료 사용량, 배출량 등도 고려하여야 할 것이다.⁵³⁾ 이러한 접근은 환경책임의 대상은 넓게 하는 반면 보험가입 대상은 그 보다 좁히는 방식이라고 할 수 있다. 기업의 예견 가능성을 높이기 위해서는 보험 강제 대상시설을 법에 특정할 필요가 있다. 「독일 환경책임법」이 일정시설에 대하여 보험가입을 강제하고 있는 점을 주목할 필요가 있다(제19조).⁵⁴⁾

이러한 기준에 따른 경우 예컨대 특정대기유해물질이 발생하는 배출시설, 특정수질유해물질이 발생하는 배출시설, 지정폐기물 처리시설, 특정토양오염관리시설, 일정량 이상 취급제한·금지 유해화학물질을 제조·사용·보관·저장하는 취급시설 등이 우선 고려대상이 될 수 있을 것이다. 초기에는 가입대상시설을 제한하다가 보험제도가 정착화되면서 그 범위를 점차 확장할 필요가 있다. 보험대상자의 확대는 보험료율의 저하, 평등원칙 위반의 차단, 소규모 기업에 의한 대형사고 가능성에 대한 대비 등에 기여할 수 있을 것이다. 보험강제를 위하여는 미가입에 따른 제재가 철저히 이루어져야 한다. 보험가입 후가 아니면 해당 시설을 설치·운영할 수 없도록 하는 것이 대표적인 예이다.

11. 타법과의 관계

환경책임법이 상정하고 있는 환경오염피해에 대한 무과실책임 규정이 민법 제750조의 불법행위책임 규정에 대하여 특별법적 지위를 갖는가에 대하여 논란이 제기될 수 있다. 이는 앞에서 본 바와 같이 환경책임법에 배상책임한도를 둘 경우 발생하는 예민한 문제와 관련이 있다. 예컨대 피해자의 입장에 따라서는 과실을 입증해야 하는 부담은 있지만 무한책임을 물을 수 있는 민법 제750조에 기해서

52) 손해발생의 가능성이 높은 일정한 시설의 보유자로 하여금 보험회사의 책임보험에 가입하도록 한 「독일 환경책임법」 제19조의 규정과 미국의 종합환경대응책임법(CERCLA)에 의해 오염지역 정화를 위한 초기금(Superfund)을 석유·화학회사로부터 대부분 조달하고 있는 것은 시사하는 바가 크다.

53) 김홍균, “환경보험제도의 도입과 정착화를 위한 제언”, 저스티스(2002. 2.), 154.

54) 보험가입이 강제되는 시설에는 ① 유해물질관리법(Störfall-Verordnung) 제1조, 제7조에 의거한 안전분석이 완료된 시설, ② 불꽃이 없는 야금로에서 귀금속을 채취하기 위한 시설을 제외하고 유해물질관리법 부록 II.의 규정에 따른 합규정적인 영업상 고형물질 내에 존재하거나 합규정적인 영업의 장애에서 발생할 수 있는 경우로서 배출물질의 양이 1일당 200kg 이하인 경우 연소를 통하여 고형물질에서 개별 구성성분을 채취하기 위한 시설, ③ 질소성분이 백 분의 12.6 이하인 셀룰로이드를 원료로 광택도료와 인쇄도료의 첨가물질을 생산하기 위한 시설 등이 포함된다(별표 2).

(무한)배상책임을 추구할 가능성이 있을 것이다. 이는 환경책임법상 무과실책임 규정에 따른 배상청구와 민법 제750조에 따른 배상청구 중 어느 청구를 주위적 청구로 하고 어느 청구를 예비적 청구로 할 수 있는가의 문제와도 관련된다.

환경책임법상의 조항이 불법행위에 관한 민법 규정에 대한 특별 규정이라면 환경책임법상의 무과실책임 조항은 불법행위에 관한 민법 제750조에 우선하여 적용되어야 할 것이다. 환경책임법이 시설책임(민법은 행위책임을 염두에 두고 있음)을 근간으로 하고 환경오염피해의 배상을 원활하게 하기 위하여 인과관계의 추정, 시설의 설치·운영자의 보험가입, 기금을 통한 피해자 보상 등의 규정을 염두에 두고 있기 때문에 피해자에 유리한 측면이 많다고 할 수 있다. 그러나 배상책임한도를 정하고 있다는 점에서 무한책임을 물을 수 있는 민법에 비해 피해자 보호에 소홀할 수 있는 측면도 존재한다. 결국 어느 법이 특별법적인 지위에 있다고 단정할 수 없다. 오히려 환경오염피해에 대해 구제를 보다 두텁게 한다는 측면에서 양법에 따른 배상책임 규정이 청구권경합의 관계에 있다고 보는 것이 타당하다.

양법의 관계를 분명히 한다는 차원에서 “환경오염피해의 배상에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법의 규정에 따른다.”는 식의 규정은 자칫 환경책임법이 민법에 대해서 특별법적 지위에 있다는 해석의 여지를 줄 수 있다. 이러한 점을 고려하여 다른 청구권에 영향을 미치지 않는다는 점을 명기하여 청구권경합의 관계에 있음을 밝히고 논란을 해소하는 것을 고려할 필요가 있다.

「토양환경보전법」과 관련하여서도 유사한 문제가 발생할 수 있다. 어느 법이 특별법의 지위에 있는지 판단이 쉽지 않기 때문이다. 결국 「토양환경보전법」 관련 규정의 삭제 또는 양자의 관계에 대하여 명시적 규정을 둘 필요가 있다. 한편 「환경정책기본법」 제44조는 환경책임법 규정과 사실상 중복된다는 점, 환경책임법을 통해 입법 목적을 충분히 달성할 수 있다는 점, 구체적 효력 여하에 대한 논란을 차단할 필요가 있다는 점에서 환경책임법이 제정된다면 차제에 삭제가 바람직하다.

12. 소급적용 여부

과거의 행위에 대하여 환경책임을 물을 수 있는가, 즉 소급효가 문제될 수 있다. 소급효를 인정하는 것은 법 시행 이전의 해당 시설 소유자에게 지나치게 가혹한 것으로 책임원칙과 형평의 원칙에 반할 소지가 있으며, 과잉금지원칙 위반 여하,

신뢰보호원칙 위반 등의 이유로 위헌 문제가 제기될 수 있다.⁵⁵⁾ 이러한 위헌 문제를 해소하기 위해서는 면책 범위의 확대, 책임 순위의 설정, 소유자 등의 보충책임 및 구상권의 인정, 책임범위의 제한, 기금을 위시한 책임이행을 위한 재정수단의 장구 등과 같은 치밀한 입법적 설계가 필요하다.

환경오염이 과거에 시작되어 책임 조항의 시행 당시 계속되고 있는 상태라면 이는 종료되지 않고 진행과정에 있는 사실에 해당하므로, 이른바 ‘부진정소급입법’으로 볼 여지도 많다. 이러한 경우 소급입법금지원칙에 위배되지 않지만 종래의 법적상태를 신뢰한 자들에 대한 신뢰보호의 문제를 발생시키게 된다.⁵⁶⁾ 여기에서 법은 어느 시점의 환경피해에 대해서 책임을 물을 것인지 답을 할 필요가 있다. 부진정소급입법을 취하더라도 시적 범위를 무제한으로 하는 것은 신뢰보호원칙을 위배할 가능성이 많기 때문이다. 결국 소급효를 인정하더라도 시적 범위는 합리적인 범위 내로 제한할 필요성이 있다. 관련 법의 제정과 시행 사이의 환경오염피해에 대하여 소급적용을 인정하는 것은 신뢰보호원칙을 위배하지 않는다고 이해된다.

13. 집단소송

환경분쟁은 피해지역이 광역적이고 피해자가 집단을 이루는 경우가 많다. 피해가 광범위하고 피해자가 다수이기 때문에 피해액은 엄청나게 크다. 그러나 전체 피해액이 크데 비해 막상 피해자 한 사람의 피해액은 적은 경우가 많다. 이와 같이 분산되어 있는 다수의 소액피해자를 효율적으로 보호하기 위한 방안으로 오래 전부터 집단소송(class action)이 제시되고 있다.⁵⁷⁾ 집단소송은 권리구제를 쉽게 포

55) 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌바28 전원재판부 결정(부영 사건), 헌법재판소 2012. 8. 23. 선고 2010헌바167 전원재판부 결정(마산주유소 사건) 참조.

56) 헌법재판소 1995. 6. 29. 선고 94헌바39 전원재판부 결정, 대법원 2003. 3. 10. 선고 97누13818 판결 참조.

57) 환경관련 집단소송제도에 대한 도입 논의는 김철용, “집단분쟁해결을 위한 행정소송에 집단소송을 도입하려는 입법론적 고찰,” 공법연구 22집 3호(1994), 103; 허남오, “환경법이념 구현을 위한 집단소송제도”, 동아법학 19호(1995), 127; 김영진, “집단소송제 도입을 통한 환경권의 보호”, 세계헌법연구 7호(2002), 263; 오재창, “공익관련 집단소송제 도입방안 - 집단소송법 시안에 관한 개요 및 개선방향을 중심으로”, 저스티스 72호(2003. 4.), 5; 김해룡, “환경관련 집단소송제의 필요성과 도입방안”, 외법논집 16집(2004. 8.), 57; 석인선, “미국의 환경관련집단소송제 도입과정 및 시사점”, 환경법연구 26권 3호(2004. 9.), 95; 함영주, “환경 집단소송법 도입의 논의에 대한 검토”, 민사소송 2권 2호, 한국민사소송법학회(2007), 203; 박수혁, “환경보전을 위한 집단소송제도 도입에 관한 연구”, 저스티스 94호(2006), 222; 김홍균, “환경관련 다수당사자 분쟁과 집단소송”, 환경법연구 33권 3호(2011. 11.), 117 이하 참조.

기할 수 있는 소액의 다수 피해자를 손쉽게 그리고 폭넓게 보호할 수 있을 뿐만 아니라 동일한 쟁점을 거듭 별도의 소송으로 해결하려고 하는, 즉 중복 소송으로 인한 비용절감을 가능케 한다. 또한 유사한 사건에 대한 불일치 재판 결과를 회피함으로써 일관성을 유지할 수 있고 모든 집단구성원을 구속하는 하나의 소송사건에서 모든 청구를 일거에 해결함으로써 종국성을 기할 수 있다는 큰 장점을 가지고 있다.⁵⁸⁾ 이러한 장점과 함께 선정당사자제도 등 기존 제도의 한계를 극복할 수 있다는 차원에서 환경분야에 집단소송제도의 도입·시행을 적극적으로 검토하여야 한다. 이러한 필요성에도 불구하고 집단소송 관련 내용을 환경책임법에 포함시키는 것이 효과적인지에 대해서는 의문이다.

집단소송제도가 기존 법질서와 배치될 가능성이 있어 입법기술상으로 치밀하고 상세한 규정이 요구된다는 점에서 별도의 특별법을 제정하여 해결하는 것이 타당하다고 생각된다.⁵⁹⁾ 집단소송은 절차법적 규정을 담을 수밖에 없는데, 배상책임이라는 실체법적 규정과의 혼재는 법체계를 복잡하게 하고 혼란을 초래할 가능성이 있다.

VI. 맺는말

민법 제750조에 따른 불법행위책임을 묻기 위해서는 고의·과실, 인과관계 등을 입증하여야 하는데, 이는 만만치 아니하다. 「환경정책기본법」상의 무과실책임 규정은 피해구제를 하기에는 무책임할 정도로 단순하다. 「환경정책기본법」 규정을 개정하려고 해도 대폭적인 손질이 불가피하다. 법 개정으로는 근본적인 해결이 힘들고, 입법 기술적으로 어려운 점도 많다. 그렇다면 어떻게 할 것인가. 환경오염 피해 구제만을 다루는 별도의 법을 제정하는 것이 해답이라고 생각한다. 이러한 관점에서 최근 2013. 7. 30. 국회에 발의된 환경오염피해 구제법(안)은 고무적이라고 할 수 있다.

새로이 만들어지는 법의 핵심 내용은 사업자의 '무과실'배상책임의 인정과 인과

58) 김홍균(주 57), 120.

59) 입법 체계상 제조물, 소비자, 노동, 민권 관련 등 여러 분야를 통괄하는 단일의 집단소송법의 제정이 합리적이라고 할 수 있으나 이미 「증권관련 집단소송법」이 제정되어 있는 상태에서 환경분쟁의 특수성을 감안하여 별도의 '환경관련 집단소송법'을 제정하는 것이 현실적일 수 있다.

관계의 추정이 되어야 하며 치밀한 설계가 요구된다. 손해배상책임을 인정함에 있어서 가장 큰 걸림돌을 제거할 수 있기 때문이다. 그러나 무과실책임은 기업에게 과중한 책임을 부과할 수 있기 때문에 기업에 대한 배려도 고려하여야 한다. 배상책임을 한도를 설정하는 것이 그 좋은 예이다. 문제는 어느 정도 수준에서 배상 한도를 정하는 것이 합리적인가일 것이다. 이는 피해자와 가해자 양측의 초미의 관심사일 수밖에 없다. 지나치게 낮은 수준은 기업에게 면제부를 줄 뿐이라는 비판(이는 주로 환경단체에서 제기될 것이다)에, 너무 높은 수준은 이름만 기업의 입장도 배려할 뿐 실제에 있어서는 기업에게 지나치게 가혹하다는 비판에 처할 수 있다. 피해자와 기업 모두를 살리는 입법이 되기 위해서는 정부, 기업, 시민단체 등 이해관계자 모두가 지혜를 모아야 한다.

배상책임을 보험제도나 기금의 도입을 통한 국가 차원의 피해보상과 연계하는 것도 적극 검토할 필요가 있다. 이들 제도는 손해배상과 불가분의 관계에 있는, 말하자면 피해구제제도의 또 다른 축을 형성하기 때문이다. 무엇보다도 이들 제도는 손해배상이 충분히 이루어지지 않는 것을 보충하는 훌륭한 장치가 될 수 있다. 특히 배상 한도를 초과하는 부분에 대한 국가의 보상은 다른 나라에서도 쉽게 찾아볼 수 없는 선진입법이 될 수 있다. 환경오염피해 구제법(안)도 이러한 점을 놓치고 있지 않다.

배상책임을 중심으로 하는 환경책임법에 집단소송제나 자연환경피해에 대한 구제와 관련한 내용을 담는 것은 체제상으로는 입법기술상 어려운 점이 있어 환경책임법에 담는 것은 곤란하거나 현실성이 떨어져 보인다. 그러나 이는 차후의 입법 과제임에 틀림없다.

<참고문헌>

- 강종선, “항공기소음 관련 민사소송의 제 논점”, 환경소송의 제문제, 사법발전재단(2011), 106.
- 구연창, 환경보전법, 삼영사(1981).
- 김영진, “집단소송제 도입을 통한 환경권의 보호”, 세계헌법연구 7호(2002).
- 김철용, “집단분쟁해결을 위한 행정소송에 집단소송을 도입하려는 입법론적 고찰,” 공법연구 22집 3호(1994).
- 김해룡, “환경관련 집단소송제의 필요성과 도입방안”, 외법논집 16집(2004. 8.).
- 김현준, “공법상 환경책임론의 전개를 위한 기초연구 - 공법상 환경책임론(1)”, 법제연구 36호(2009. 6.), 318.
- 김홍균, “환경법상의 환경책임제도”, 법조(2001. 1.).
- _____, 환경오염 피해에 대한 책임법체계의 정비방안, 환경부(2001. 12.).
- _____, “환경보험제도의 도입과 정착화를 위한 제언”, 저스티스(2002. 2.).
- _____, “환경관련 다수당사자 분쟁과 집단소송”, 환경법연구 33권 3호(2011. 1.).
- 박수혁, “환경보전을 위한 집단소송제도 도입에 관한 연구”, 저스티스 94호(2006).
- 손윤하, 환경침해와 민사소송, 청림출판(2005).
- 서희원, 환경소송, 북피디닷컴(2004).
- 석인선, “미국의 환경관련집단소송제 도입과정 및 시사점”, 환경법연구 26권 3호(2004. 9.).
- 안법영, “환경오염 사고와 위험책임”, 환경오염의 법적 구제와 개선책, 소화(1996).
- 오석락, “환경책임법’ 시안”, 환경법연구 15권(1993).
- _____, 환경소송의 제문제, 삼영사(1996).
- 오재창, “공익관련 집단소송제 도입방안 - 집단소송법 시안에 관한 개요 및 개선 방향을 중심으로”, 저스티스 72호(2003. 4.).
- 유지태, “환경책임법연구”, 공법연구 22집 3호(1994. 6.).
- 이경춘, “소음과 환경소송”, 환경법의 제문제(하), 재판자료(95).
- 이상규, 환경법론, 법문사(1998).
- 이승우, “공해무과실책임입법에 관한 고찰”, 환경법연구 29권 1호(2007. 4.).

- 이은영, 채권각론, 박영사(1993.).
- 전경운, “환경책임법 제정의 필요성과 그 내용”, 환경법연구 25권 1호(2003. 9.).
- _____, “환경침해피해의 사법상 구제원리”, 환경법연구 25권 2호(2003. 12.).
- _____, “환경정책기본법 제31조에 의한 무과실책임의 문제점과 개정방향 -환경정책기본법의 개정안 제44조와 관련하여”, 환경법연구 31권 2호(2009. 8.).
- _____, “환경소송에서 인과관계의 입증에 관한 소고”, 환경법연구 32권 2호(2011. 11.).
- _____, “환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 대한 소고”, 환경법연구 35권 2호(2013. 8.).
- 전재경, 환경책임 법제 연구, 한국법제연구원(2003. 11.).
- 조은래, “환경소송상의 입증문제에 대한 소고”, 환경법연구 28권 3호(2006).
- 조일환, “환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성”, 인권과정의 제202호(1993. 6.).
- 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 환경법연구 20권(1998).
- 최명구, “독일 환경책임법의 제정시 환경책임의 주요논쟁과 시사점”, 환경법연구 30권 1호(2008).
- 최상호, “독일의 환경책임법과 우리나라의 환경정책기본법의 비교 고찰”, 민사법학 16호(1998. 6.).
- 한상운·오대균, “환경책임과 환경피해보험제도의 제도화 방안에 관한 기초연구”, 한국환경정책·평가연구원(2009. 11.).
- 함영주, “환경 집단소송법 도입의 논의에 대한 검토”, 민사소송 2권 2호, 한국민사소송법학회(2007).
- 허남오, “환경법이념 구현을 위한 집단소송제도”, 동아법학 19호(1995).
- Gerhard Igl, “Umwelthaftungsrecht in Deutschland: Gegenwärtiger Stand, Erfolg und Künftige Entwicklungsperspektiven”, 환경법과 정책 5권(2010. 11.).

〈Abstract〉

The Limits and the Tasks of the Strict Liability clause of the Framework Act on Environmental Policy

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 the industry’s strict liability and presumption of causation. This is to overcome the biggest barrier to tort claim. However, we must also consider that the 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 national-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, national-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: The Framework Act on Environmental Policy, Environmental Liability Act, strict liability, presumption of causation, limitation, insurance, fund, compensation