

# 미국의 브라운필드 문제와 그에 대한 법적 대응

## - 브라운필드법을 중심으로 -

박종원\*

### 차 례

- I. 서론
- II. 브라운필드법의 제정 배경
- III. 브라운필드법의 주요 내용
- IV. 브라운필드법에 대한 평가
- V. 결론

## I. 서론

2002년 1월, 미국에서는 「중소기업 책임 경감 및 브라운필드 활성화에 관한 법률(Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act)」이 제정되었다.<sup>1)</sup> 이 법은 과거부터 문제로 지적되고 있던 「종합환경대응책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA)」<sup>2)</sup>상의 엄격한 정화책임의 완화 및 브라운필드의 활성화를 목

\* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

1) Pub. L. No. 107-118 Stat. 2356 (2002). 이하 “브라운필드법”이라 한다.

2) 이 법은 1980년에 제정된 것으로, 1986년 「슈퍼펀드 수정 및 재수권법(Superfund Amendments and Reauthorization Act: SARA, 슈퍼펀드법)」에 의해 대폭 수정되었다. 이하에서는 통칭하여 “CERCLA”라 한다.

적으로 제정된 것이다.

미국의 토양환경보전법제는 토양의 유해물질에 대한 엄격한 정화책임을 정하고 있는 CERCLA가 그 중심을 이룬다. CERCLA는 엄격한 정화기준을 정하고 이를 위반한 자에 대하여 엄격한 정화책임을 지우고 있다. 그런데 오염부지의 관계당사자는 CERCLA상의 엄격한 정화책임을 지게 될지도 모른다는 우려 때문에, 과거에 공장이나 산업 용지로 사용되었던 토지의 취득을 회피하게 되었고, 재개발이 이루어지지 않는 토지가 도시 주변부를 중심으로 급증하게 되었다. 이와 같이 재개발이 이루어지지 않는 토지를 두고 “브라운필드(Brownfields)”라고 하는 것이다.<sup>3)</sup>

브라운필드 문제에 대처하기 위하여 환경보호청(Environmental Protection Agency: EPA)을 비롯한 연방정부와 각 주정부는 관계당사자에 대하여 자발적인 정화를 촉구하는 등 많은 노력을 기울였고<sup>4)</sup> 어느 정도의 성과를 거두기는 하였지만, 이에는 한계가 있었다. 브라운필드는 미국 전체적으로 50만 내지 100만 개나 존재하는 것으로 알려져 있는바,<sup>5)</sup> 이렇게 많은 브라운필드를 정화하고 활성화하기 위해서는 근본적인 대책 마련이 요구되었던 것이다. CERCLA상의 광범위한 책임당사자에 대한 정화책임 규정은 브라운필드의 활성화를 저해하는 최대의 요인으로 지적되고 있었다.<sup>6)</sup> 또한, 각 주정부의 브라운필드 정책과 CERCLA

3) 브라운필드법에서는 “브라운필드 부지(brownfield site)”를 “유해물질(hazardous substance), 오염물질(pollutant), 오염물질(contaminant)의 존재 또는 잠재적인 존재 가능성으로 인하여 확대, 재개발, 재이용이 곤란할 수 있는 부동산”으로 정의하고 있다. 42 U.S.C. §9601(39).

4) 브라운필드법 제정 이전인 1995년, EPA는 “Brownfields Action Agenda”를 공표할 바 있다. 이는 EPA가 주정부, 지방자치단체, 관계당사자 등과 협력하여 브라운필드 재개발을 촉진하는 계획을 제시한 것이다. See <<http://www.epa.gov/brownfields/pdf/action.pdf>>. 이밖에도 “매수예정자 협정(Prospective Purchase Agreements)”, “지위보전증명서(Comfort Letters, Status Letters)” 등을 통한 대처가 이루어지고 있다. See Faith R. Dylewski, *Ohio's Brownfields Problem and Possible Solutions: What is Required for a Successful Brownfield Initiative?*, 35 Akron. L. Rev. 81 (2001), pp. 99-100.

5) Kelly J. Shira, *Returning Common Sense to Cleanup? The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 34 Ariz. St. L. J. 991 (2002), p. 993.

6) 동법은 과실 유무를 묻지 않는 엄격책임주의를 취하고 있다. 또한 이들에 대하여 판례법상 소

와의 관계와 관련하여, 관계당사자가 주정부의 브라운필드 정화 프로그램<sup>7)</sup>에 참가한 경우라고 하더라도 CERCLA상의 정화책임으로부터 완전히 자유롭게 되는 것은 아니었으며, 그 때문에 관계당사자로 하여금 주정부의 브라운필드 정화 프로그램에 참가하도록 하는 유인이 저해된다는 문제점이 지적되고 있었다. 이러한 문제 해결을 위하여, 브라운필드법이 제정된 것이다.

브라운필드법의 의의는 크게 3가지 정도로 요약될 수 있다. 첫째, 관계당사자에 대한 책임의 완화 및 토지거래의 활성화 촉진, 둘째, 주정부의 브라운필드 정화 프로그램에 대한 지원 확대, 셋째, 주정부의 정화프로그램 실시와 관련한 연방정부의 권한행사 제한 등이 그것이다.<sup>8)</sup> 그렇지만 이 법에 대하여 비판이 전혀 없는 것은 아니다.

우리나라의 「토양환경보전법」이 여러 측면에서 미국의 CERCLA와 유사한 내용을 담고 있는 것으로 평가되고 있음을 고려한다면, 미국의 브라운필드법은 우리에게 시사하는 바가 많을 것으로 판단된다. 이러한 인식하에, 이하에서는 먼저 브라운필드가 왜 문제되는 것인지에 대하여 살펴보고, 다음으로 브라운필드법의 제정 취지 및 주요 내용에 대하여 개관하고 평가한다. 이를 통하여, 미국의 브라

---

급책임 및 연대책임이 취해지고 있다. Mark Reisch & David Bearden, *Superfund and the Brownfields Issue*, Novinka (2003), p. 38. 관련 국내 소개는 김홍균, “미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자”, 환경법연구 제24권 제1호 (2002), 76-78면 참조.

- 7) 주정부의 정화정책은 일반적으로 자발적 정화 프로그램(Voluntary Cleanup Programs: VCPs)으로 불리고 있는데, VCPs는 주정부 독자의 오염정화와 브라운필드 복원·재개발의 촉진을 목적으로 하는 것이다. 오염 가능성을 자발적으로 신고한 자에 대하여 주정부가 오염조사비용을 제공해 주는 프로그램, 관계당사자가 자발적으로 정화사업을 수행하는 경우 그에 대하여 장래 추가적인 정화책임을 묻지 않을 것임을 보증하는 증명서를 발급함으로써 정화책임을 면제하고 자발적인 정화를 촉진하는 프로그램, 토지의 용도에 따라 정화기준을 차별화하는 프로그램 등이 그 예이며, 40개 이상의 주정부가 이러한 프로그램을 운영 중인 것으로 알려져 있다. See Richard L. Revesz, *Federalism and Environmental Regulation: A Public Choice Analysis*, 115 Harv. L. Rev. 553 (2001), pp. 601-603.
- 8) Shira, *supra* note 5, pp. 991-992. Andrew S. Levine, *The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001: The Benefits and the Limitations*, 13 Vill. Envtl. L. J. 217 (2002), pp. 217-220.

운필드법이 우리에게 시사하는 바를 찾아보기로 한다.

## II. 브라운필드법의 제정 배경

### 1. CERCLA의 엄격책임과 브라운필드 문제

CERCLA는 오염지역의 정화책임을 지는 ‘잠재적 책임당사자(Potentially Responsible Parties: PRPs)’로 ① 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자, ② 유해물질의 배출 시점에 당해 유해물질이 배출된 시설을 소유하고 있었거나 운영하고 있었던 자, ③ 자기 소유의 유해물질을 다른 당사자가 소유·운영·보관하고 있는 시설에서 처리 또는 취급하기 위하여 계약을 체결하였거나, 당해 시설로 운반하기 위하여 운송인과 계약을 체결한 자, ④ 유해물질을 자기가 선택한 처리 또는 취급 시설, 소각용 선박 또는 부지로 운반하기 위하여 수령한 자 등을 규정하고 있으며,<sup>9)</sup> 법원 또한 책임당사자의 범위를 넓게 인정하는 경향을 보이고 있다. 이들 책임당사자는 과실 유무를 불문하고 책임을 지게 된다.<sup>10)</sup>

이와 같이 CERCLA가 광범위한 책임당사자에 대한 엄격책임을 규정함으로써 인하여, 관계당사자들은 이러한 책임을 지게 되는 것을 우려하여 오염을 방지하고, 결국 브라운필드가 증가되는 결과가 초래된다. 해당 토지 소유자의 경우를 살

9) 42 U.S.C. §9607. 이하에서 ①, ②, ③, ④로 표기하는 것은 이들 책임당사자의 유형을 나타내는 것이다.

10) CERCLA는 고의·과실 유무를 묻지 않는 엄격책임을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 법원은 CERCLA의 정화책임이 소급책임, 연대책임의 성격을 가진다고 판시하고 있다. 이미 국내에서 CERCLA의 엄격한 정화책임을 충실하게 설명하고 있는 논문이 다수 발표되어 있으므로, 이에 관하여는 더 이상 상술하지 않기로 한다. 이에 관한 자세한 내용은 김홍균, 각주 6의 논문, 61-101면; 채영근, “오염원인자부담원칙의 적용상의 어려움: CERCLA상의 정화책임을 중심으로”, 환경법연구 제23권 제2호 (2001), 333-371면 참조. 브라운필드법이 제정되기 이전에 있어서의 CERCLA 개정 논의에 관해서는 이상돈, “미국의 종합환경대응책임법(수퍼펀드법)에 대한 최근의 논쟁과 개정 논의”, 중앙대학교 법학논문집 제24집 (2000), 74-78면 참조.

퍼보면, 현재 소유자는 토지를 매각하더라도 CERCLA상의 책임을 면할 수 있는 것이 아니다. 자기가 소유하고 있던 기간 중에 오염의 원인이 되는 활동이 이루어 졌다면, “② 유해물질의 배출 시점에 당해 유해물질이 배출된 시설을 소유하고 있었거나 운영하고 있었던 자”로서의 책임을 지게 된다. 그래서 소유자는 오염사실이 발각되지 않는 한 정화비용을 부담하지 않을 수 있다는 판단하에, 토지를 매각한다거나 직접 재개발사업을 하기보다는 소극적인 대응책으로서 토지를 놓리거나 오염을 은폐하도록 하는 유인이 더 크게 작용하는 것이다.

한편, 개발자를 비롯한 토지매수인의 경우에는 취득한 토지가 오염되어 있었던 경우 설사 자신이 오염발생에 전혀 기여하고 있지 않다고 하더라도 “선의의 매수인 항변(Innocent Purchaser Defense)”이 인정되지 않는 한 “① 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자”로서의 책임을 지게 된다. 더구나 법원이 개발자에 대하여 “선의의 매수인 항변”을 인정하는 데에 소극적이라는 점을 고려할 때,<sup>11)</sup> 개발자를 포함한 토지매수인은 여전히 큰 리스크를 안고 있다고 할 수 있다. 아울러 브라운필드 재개발 사업에 대하여 자금을 융자하고자 하는 대주(貸主)의 경우에는 크게 2가지 리스크를 우려하게 된다. 첫째, 자신이 빌려 준 자금 자체를 회수하지 못하게 될 리스크이다. 자금을 빌린 개발자 등이 CERCLA상의 정화책임을 지게 되는 경우 막대한 정화비용 부담으로 인해 개발자는 자신이 빌린 자금을 변제할 능력을 잃게 될 수 있는 것이다. 둘째, 대주 자신이 CERCLA상의 책임을 지게 될 리스크가 있다. 브라운필드 개발자가 도산하고 오염된 토지를 대주가 경락받아 일시 소유하였다가 이를 처분하고자 하는 경우, “① 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자”로서 책임을 지게 될 수도 있다. 이에 따라 대주는 브라운필드 재개발사업에 대한 융자에 관해서는 신중을 기할

11) CERCLA상의 책임에 대한 면책요건은 42 U.S.C. §9707(b)에 규정되어 있는바, 이는 “천재”, “전쟁행위”, “제3자에 의한 행위” 등을 말한다. 여기에서 다툼이 되는 것이 “선의의 취득자의 행위”가 “제3자에 의한 행위”에 해당하는가이다. 취득자는 시설을 취득한 당시 유해물질이 당해 시설에 처리되어 있었음을 알지 못하였고, 알지 못한 것에 관하여 과실이 없었을 것을 증명하여야 하도록 되어 있다. 현실적으로 면책요건이 재판에서 인정되는 경우는 드물 것으로 보인다. William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, West Publishing Co. (1994), pp. 795-799.

수밖에 없는 것이다.<sup>12)</sup>

미국 내 브라운필드의 정확한 수는 파악되어 있지 않지만, 수십만 개에 이르는 것으로 보고되고 있다.<sup>13)</sup> 전술한 바와 같이, CERCLA의 엄격한 정화책임 때문에 토지 소유자 또는 개발자가 오염된 토지 또는 잠재적으로 오염 가능성이 있는 토지를 개발하기를 꺼려함으로 인하여 초래된 문제가 브라운필드 문제이다. 여기에서 더욱 문제되는 것은 브라운필드의 상당수가 오염된 토지가 아니라 잠재적으로 오염 가능성이 있는 토지로, CERCLA상의 엄격한 규제 대상에 속하지 않는 토지라는 점에 있다.<sup>14)</sup>

토양오염을 확인하는 것 자체가 쉽지 않기 때문에, 실제로는 많이 오염되어 있지 않음에도 불구하고 잠재적으로 오염되어 있을 가능성이 있는 토지로 간주됨으로써, 본래적으로는 이용 가능한 토지인 데도 유효한 활용이 이루어지지 않게 된다는 문제점이 있다. 또한, 개발자는 정화책임의 부담이라는 리스크를 떠안으면서까지 브라운필드를 재개발하려고 하기보다는, 전혀 오염되어 있지 않은 그린필드(Greenfields), 즉 외곽의 미개발지역으로 눈을 돌리게 되며, 이러한 그린필드의 개발 촉진은 자연파괴로 이어진다는 문제점이 있다.<sup>15)</sup> 도심부에 위치하는 브라운필드가 그린필드에 비하여 상하수도, 전력 공급, 도로 등의 인프라시설 정비 가 잘 되어 있다는 점에서 재개발에 더 적합한 측면이 있음에도 불구하고, 개발자

12) 이러한 리스크가 존재한다는 사실은 우리나라의 '화선키메탈 사건'을 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다. 대법원 1997. 8. 22 선고 95누17724 판결 참조.

13) 미국의 브라운필드 부지의 수는 미국 회계검사원(General Accounting Office: GAO)의 보고에 따르면 13만-45만 개 이상, EPA의 보고에 따르면 40만-80만 개라고 한다. See GAO/RCED-95-172 (1995); Todd S. Davis, *Brownfields: A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, Section of Environment, Energy and Resources, American Bar Association (2001), p. 6.

14) Joel B. Eisen, *Brownfields Policies for Sustainable Cities*, 9 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 187 (1999), p. 187; Robert H. Abrams, *Superfund and the Evolution of Brownfields*, 21 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 265 (1997), p. 265.

15) See Terry J. Tondro, *Reclaiming Brownfields to Save Greenfields: Shifting the Environmental Risks of Acquiring and Reusing Contaminated Land*, 27 Conn. L. Rev. 789 (1995), p. 791.

는 CERCLA상의 엄격한 규제를 두려워하는 경향이 있기 때문에 브라운필드보다 그린필드의 개발이 더욱 왕성해지는 결과가 초래되는 것이다.<sup>16)</sup> 뿐만 아니라, 브라운필드가 도시의 산업 공동화(空洞化)를 초래하고, 브라운필드 지역의 세수 감소, 고용 감소, 만성불황 등의 문제를 발생시킨다는 점<sup>17)</sup>, 산업시설을 폐쇄한 이후 부담하게 될지도 모르는 CERCLA상의 정화책임을 두려워하여 현재의 시설 가동에 있어 손실이 발생하고 있음에도 불구하고 계속해서 시설을 운영하게 되는 결과가 초래된다는 점<sup>18)</sup> 등의 문제도 지적되고 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 브라운필드법의 제정 취지

브라운필드법은 브라운필드를 정화하고 그 부지의 재이용을 촉진시키기 위하여 제정된 것인바, 기본적으로 브라운필드 부지의 활성화는 주정부와 지방자치단체를 중심으로 이루어져야 한다는 시각을 갖고 있다.<sup>20)</sup> 이 법의 목적은 크게 3가지로 볼 수 있다. 첫째는, 브라운필드의 활성화를 위하여 일정한 책임당사자에 대하여 CERCLA상의 책임을 면제해 주는 것이다. 둘째는, 주정부와 지방자치단체의 브라운필드 정화 프로그램에 대하여 자금을 원조하는 것이다. 셋째는, 브라운필드 부지의 관리에 있어서 연방정부의 역할을 축소하는 것이다.

의회는 브라운필드의 존재로 인하여 쇠퇴되었던 도시·사회생활이 브라운필드의 활성화로 인하여 어느 정도 개선될 수 있을 것이라고 기대하고 있었던 것이다.

16) Revesz, *supra* note 7, pp. 598-599; Dylewski, *supra* note 4, pp. 87-90, 96-97.

17) 김홍균, 각주 6, 90면.

18) 채영근, 각주 10, 367면.

19) 만약 100개 도시의 브라운필드가 재개발된다면, 2억 내지 5억 달러의 세수 및 23만 6천 개의 일자리 창출이 기대된다고 한다. 캘리포니아 주에서는 앞으로 10년 안에 300만의 일자리와 600만의 거주자, 그리고 200만 세대의 증가를 전망하고 있다. 또한 2020년까지 510만의 일자리와 1,240만의 거주자 증가를 예상하고 있다. 실제 브라운필드 정책이 성공한 로스앤젤레스 시에서는 세수가 63억 달러나 되고 2,200개의 새로운 일자리가 창출되었다고 알려져 있다. Denise Ferkich Hoffman & Barbara Coler, *Brownfields and the California Department of Toxic Substances Control: Key Programs and Challenges*, 31 Golden Gate U. L. Rev. 433 (2001), p. 435.

20) Shira, *supra* note 5, p. 1002.

즉, 브라운필드가 활성화되면, 이전에는 이용 가치가 인정되지 않아 방치되고 있던 땅에서 새로운 고용이 창출될 수 있는 것이며, 설령 고용창출이 이루어지지 않는다고 하더라도 공원 조성 등을 통하여 주민들의 휴식공간으로 활용될 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라, 의회는 미개발 토지, 이른바 그린필드의 보호까지도 꾀하고 있었다고 할 수 있다. 종래에는 개발자가 도시 스프롤(Urban Sprawl) 현상에 따라 브라운필드의 재개발을 시도하기보다는 개발되지 않은 그린필드의 개발을 선택하는 경향이 있었지만, 브라운필드법의 제정을 통하여 도시지역 내의 브라운필드의 재개발을 촉진하고 그린필드를 보호할 수 있다는 것이다.<sup>21)</sup>

### Ⅲ. 브라운필드법의 주요 내용

#### 1. 중소기업에 대한 면책

브라운필드법 제102조는 중소기업에 대한 면책을 규정하고 있다. 중소기업에 대한 면책은 소량 배출에 대한 면책과 도시폐기물 배출에 대한 면책으로 나뉜다.

##### (1) 소량 배출

브라운필드법에 의하면, “③ 자기 소유의 유해물질을 다른 당사자가 소유·운영·보관하고 있는 시설에서 처리 또는 취급하기 위하여 계약을 체결하였거나 당해 시설로 운반하기 위하여 운송인과 계약을 체결한 자, 그리고 ④ 유해물질을 자기가 선택한 처리 또는 취급 시설 등으로 운반하기 위하여 수령한 자”는 처리 또는 취급된 당해 유해물질의 총량이 일정량 이하, 즉 액체의 경우 110갤런 이하, 고체의 경우 200톤 이하임을 입증할 수 있고, 당해 처리·취급·운송의 전부 또는 일부가 2001년 4월 1일 이전에 이루어졌음을 입증할 수 있는 경우, 우선정화 대상부지목록(National Priority List: NPL)에 등록된 부지의 정화비용과 관

21) *Id.*, pp. 1005-1007.



련한 CERCLA상의 책임<sup>22)</sup>을 면한다.<sup>23)</sup> 단, 대통령이 정보제출요구에 응하지 않았거나 시설에서의 대응조치(response action) 및 자연자원복원조치의 실시를 작위 또는 부작위에 의해 방해하였거나 방해하고 있다고 결정한 자, 면책이 적용될 수 있는 행위와 관련하여 형사상 유죄판결을 받은 자 등은 면책대상에서 제외된다.<sup>24)</sup>

## (2) 도시폐기물 배출

브라운필드법에 의하면, 도시폐기물(Municipal Solid Waste)을 “③ 다른 당사자가 소유·운영·보관하고 있는 시설에서 처리 또는 취급하기 위하여 계약을 체결하였거나 당해 시설로 운반하기 위하여 운송인과 계약을 체결한 자”는 (i) 자가 해당 도시폐기물이 배출된 주거시설의 소유자, 관리자 또는 임차인임을 입증할 수 있거나, (ii) CERCLA상 잠재적 책임에 대한 서면통고를 받은 날을 기준으로 최근 3년간 종업원 수가 평균 100명 이하인 기업으로서, 해당 도시폐기물 전부가 중소기업법(Small Business Act)상의 영세사업과 관련하여 배출된 것임을 입증할 수 있는 경우, NPL에 등록된 부지의 정화비용과 관련한 CERCLA상의 책임<sup>25)</sup>을 면한다.<sup>26)</sup> 단, 정보제출요구에 응하지 않았거나 시설에서의 대응조치 및 자연자원복원조치의 실시를 작위 또는 부작위에 의해 방해하였거나 방해하고 있다고 대통령이 결정하는 경우는 예외로 한다.<sup>27)</sup>

여기에서 말하는 ‘도시폐기물’에는 일반가정에서 발생한 폐기물이 포함됨은 물론, 비록 상업시설이나 산업시설 등에서 배출된 것이라고 하더라도 그 본질이 일반적으로 가정에서 배출되는 폐기물과 동등한 정도의 것이라면 도시폐기물에 포함된다.<sup>28)</sup> 그 예로는 음식물, 종이류, 제품 포장재, 사무용품, 유리 또는 금속 재

22) 42 U.S.C. §9607(a).

23) 42 U.S.C. §9607(o)(1).

24) 42 U.S.C. §9607(o)(2).

25) 42 U.S.C. §9607(a).

26) 42 U.S.C. §9607(p)(1).

27) 42 U.S.C. §9607(o)(2).

질의 음식물 용기, 초·중학교의 실험실 폐기물, 가정의 유해폐기물 등이 제시되어 있다.<sup>29)</sup> 단, 자원회수시설 또는 소각시설에서 발생하는 연소재, 제조·가공시설(오염방지시설 포함)에서 배출되는 폐기물로서 일반적으로 가정에서 배출되는 폐기물과는 본질적으로 다른 폐기물은 이 법에서의 도시폐기물에 해당하지 않는다.<sup>30)</sup>

## 2. 브라운필드 조사 및 정화를 위한 재정 지원

브라운필드법 제211조는 브라운필드 활성화를 위한 재정 지원에 관하여 규정하고 있다. 동조는 먼저 브라운필드를 명확하게 정의하고,<sup>31)</sup> 브라운필드의 조사 및 정화와 관련한 재정 지원에 관하여 규정하고 있다.<sup>32)</sup>

이에 의하면, ‘브라운필드(Brownfield Site)’라 함은 “유해물질, 오염물질, 오폐수, 폐기물의 존재 또는 잠재적인 존재 가능성으로 인하여 확대, 재개발, 재이용이 곤란할 수 있는 부동산”을 말하며,<sup>33)</sup> 이 법 제정 전에는 CERCLA상의 “유해물질(hazardous substances)”의 정의에 포함되지 않았던 유류로 인해 오염된 토지도 이에 포함된다.<sup>34)</sup> 한편, CERCLA에 따른 제거조치가 계획 중이거나 이미 진행 중인 시설, NPL에 등록되어 있거나 등록이 예정되어 있는 시설, CERCLA 등 관련 법률에 따른 조치명령 등의 대상으로 되어 있는 시설, 연방정부의 관할·감독·관리하에 있는 시설 등은 ‘브라운필드’에서 제외된다.<sup>35)</sup>

브라운필드 재정의 수급자격자는 주정부, 지방자치단체, 인디언부족, 주법에 따라 설립된 기관, 주정부가 인가한 재개발기구, 지방자치단체의 감독하에 있는 토지조정기구 등이다.<sup>36)</sup> EPA는 이들 수급자격자에 대하여 브라운필드의 조사

28) 42 U.S.C. §9607(p)(4)(A).

29) 42 U.S.C. §9607(p)(4)(B).

30) 42 U.S.C. §9607(p)(4)(C).

31) 42 U.S.C. §9601(39)(A).

32) 42 U.S.C. §9604(k).

33) 42 U.S.C. §9601(39)(A).

34) 42 U.S.C. §9601(39)(D).

35) 42 U.S.C. §9601(39)(B).

36) 42 U.S.C. §9604(k)(1).

및 평가, 목록 작성 그리고 정화계획의 수립과 관련하여 보조금을 지급할 수 있으며,<sup>37)</sup> 여기에서 보조금은 각 부지별로 20만 달러 이하로 한다.<sup>38)</sup> 대통령은 수급 자격자에 대하여 회전용자자금(revolving loan funds) 조성을 위한 보조금을 지급하고, 수급자격자와 비영리단체에 대하여 당해 자격자와 단체가 소유하는 하나 이상의 브라운필드의 정화를 위한 보조금을 지급하는 프로그램을 수립하여야 한다. 단, 회전용자자금 조성을 위한 보조금은 각 자격자별로 100만 달러를 넘어서는 안 되며, 브라운필드 정화를 위한 보조금은 각 부지별로 20만 달러를 넘어서는 안 된다.<sup>39)</sup>

이밖에도, EPA는 브라운필드의 조사 및 정화를 촉진하기 위하여 개인 및 단체에 대하여 훈련, 연구, 기술지원 등을 제공할 수 있으며, 수급자격자나 비영리단체가 이러한 훈련·연구·기술지원 활동을 할 수 있도록 재정을 지원할 수 있다. 단, 그 금액은 브라운필드 재정의 15%를 초과해서는 안 된다.<sup>40)</sup>

### 3. 브라운필드 책임의 명확화

#### (1) 인접지 등의 소유자

브라운필드법 제221조에 의하면, 자기 소유의 토지가 인접지 등에서의 유해물질 방출로 인하여 오염된 경우, 해당 토지의 소유자는 CERCLA상의 잠재적 책임당사자 가운데 “① 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자” 또는 “② 유해물질의 배출 시점에 당해 유해물질이 배출된 시설을 소유하고 있었거나 운영하고 있었던 자”로 간주되지 않는다.<sup>41)</sup> 즉, 인접지 소유자에 대한 면책을 인정하고 있는 것이다. 책임을 면제받기 위한 요건으로, (i) 오염물질의 방출을 야기하였거나 그에 기여하였거나 승낙하지 않았을 것, (ii) 잠재적으로 책

37) 42 U.S.C. §9604(k)(2).

38) 42 U.S.C. §9604(k)(4).

39) 42 U.S.C. §9604(k)(3)-(4).

40) 42 U.S.C. §9604(k)(6).

41) 42 U.S.C. §9607(q).

임이 있는 자에게 가담하지 않았으며 잠재적으로 책임이 없을 것, (iii) 추가적인 방출을 저지하는 등 합리적인 조치를 취하였을 것, (iv) 오염물질에 대한 대응조치 또는 자연자원 복원을 실시하는 자에 대하여 충분한 협력과 지원을 제공할 것, (v) 대응조치와 관련된 모든 토지이용규제에 따를 것, (vi) 이 법에 따른 정보공개요구 등에 응할 것, (vii) 유해물질의 발견 또는 방출에 관하여 신고할 것, (viii) 당해 토지를 취득하였을 당시에 당해 토지와 관련된 모든 적절한 조사를 실시하였고, 당해 토지가 인접토지에서의 유해물질 방출로 인하여 오염되었거나 오염되었을 수 있다는 사실을 알지 못하였거나 알 수 없었을 것 등이 요구된다.<sup>42)</sup>

## (2) 브라운필드법 시행 이후의 선의매수인

브라운필드법 제222조에 의하면, 오염 사실을 알지 못한 채 브라운필드법 시행 이후에 시설을 매수한 자 또는 임차한 자는 대응조치 또는 자연자원 복원을 방해하지 않는 한, “① 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자”로서의 책임을 지지 않는다.<sup>43)</sup> 선의의 토지 매수인 또는 그 임차인으로 인정받기 위해서는 다음과 같은 요건을 충족하여야 한다. (i) 그 자가 당해 시설을 취득하기 이전에 유해물질의 처리가 이루어졌을 것, (ii) 해당 시설의 소유 및 이용 상황에 대한 모든 적절한 조사를 하였을 것, (iii) 해당 시설에서의 유해물질의 발견 또는 방출에 관하여 신고할 것, (iv) 추가적인 방출을 저지하는 등 합리적인 조치를 취하였을 것, (v) 오염물질에 대한 대응조치 또는 자연자원 복원을 실시하는 자에 대하여 충분한 협력과 지원을 제공할 것, (vi) 대응조치와 관련된 모든 토지이용규제에 따를 것, (vii) 이 법에 따른 정보공개요구 등에 응할 것, (viii) 잠재적으로 책임이 있는 자에게 가담하지 않았으며 잠재적으로 책임이 없을 것 등이 요구된다.<sup>44)</sup>

42) 42 U.S.C. §9607(q)(1)(A).

43) 42 U.S.C. §9607(r)(1).

44) 42 U.S.C. §9601(40). 이에 관한 구체적인 검토는 See Fenton D. Strickland, *Brownfields Remediated? How the Bona Fide Prospective Purchaser Exemption from CERCLA Liability and the Windfall Lien Inhibit Brownfield Redevelopment*, 38 Ind. L.

### (3) 선의의 토지소유자

브라운필드법 제223조는 “모든 적절한 조사(all appropriate inquiries)”를 하였을 것을 조건으로 선의의 토지소유자를 면책하고 있다.<sup>45)</sup> 즉, 당해 시설을 취득할 당시 혹은 그 이전에 당해 시설의 소유 및 이용 상황에 관한 모든 적절한 조사를 행하였고, 추가적인 방출을 저지하는 등 적절한 조치를 취한 선의의 토지소유자를 면책하도록 하고 있다. 또한, 동조는 EPA로 하여금 브라운필드법 시행 일로부터 2년 이내에 “모든 적절한 조사” 요건에 관한 기준을 설정하도록 하고 있다.<sup>46)</sup> 이에 있어서는 (i) 환경전문가의 토지조사 결과, (ii) 당해 시설의 과거 및 현재의 소유자 또는 운영자와의 면담, (iii) 오염되기 이전의 토지 가격과 실제 구매 가격 간의 관계, (iv) 피고인 토지소유자의 전문지식 및 경험 등이 포함되어야 한다.

단, 개인이 주거용 또는 그와 유사한 용도를 목적으로 매수한 시설의 경우에는, 시설검사(facility inspection) 및 권원조사(title search)를 통하여 추가적인 조사가 필요 없는 것으로 드러난 때에는 “모든 적절한 조사” 요건을 충족한 것으로 간주된다.<sup>47)</sup>

## 4. 주정부의 정화프로그램에 대한 지원

### (1) 주정부에 대한 보조금 지급

브라운필드법 제231조는 주정부의 정화프로그램에 대한 지원을 규정하고 있

Rev. 789 (2005), pp. 795-803.

45) 42 U.S.C. §9601(35).

46) 42 U.S.C. §9601(35)(B)(ii). 이에 따라 EPA는 「Clarification to Interim Standards and Practices for All Appropriate Inquiry Under CERCLA and Notice of Future Rulemaking Action」을 제정하였다. See 68 Fed. Reg. 3430; Farah Rodenberger, Esq., *Brownfields Programs and Tax Incentives are Stimulating the Redevelopment of Brownfields Properties in North Carolina and South Carolina*, 13 Southeastern Envtl. L.J. 119 (2005), pp. 125-127.

47) 42 U.S.C. §9601(35)(B)(v).

다. 동조는 연방정부가 주정부 및 인디언부족의 정화프로그램 실시를 지원하기 위하여 2002년부터 2006년까지 매년 5,000만 달러의 보조금을 지급할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>48)</sup> 이는 (i) 해당 주 안에 위치한 브라운필드에 대한 적절한 조사 및 목록 작성, (ii) 적용 가능한 연방법 및 주법에 따라 인체 건강 및 환경을 보호하기 위한 대응조치가 실시될 수 있도록 하고, 대응조치를 실시하는 자가 필요한 대응조치를 완료하지 못한 경우 그것이 완료될 수 있도록 하기 위한 감독 및 강제, (iii) 공공참여 기회를 보장하기 위한 장치, (iv) 정화계획 등에 대한 승인 제도 등의 요건을 충족하고 있거나, EPA와 자발적 프로그램에 관한 협정(Memorandum of Agreement: MOA)<sup>49)</sup>을 체결한 주정부 또는 인디언부족에 대하여 지급되는 것이다.<sup>50)</sup>

## (2) 연방정부 권한의 제한

브라운필드법 제231조는 주정부의 정화프로그램 참여를 촉진하는 차원에서, 일정한 부지에서 유해물질, 오염물질이나 오탁물질의 방출 또는 방출 우려가 존재하고 공중보건 및 환경 보호를 위한 주정부의 정화프로그램에 따라 관계당사자가 이에 대응하기 위한 조치를 실시하고 있거나 이를 완료한 경우, CERCLA에 따른 조치명령<sup>51)</sup>, 비용회수조치<sup>52)</sup> 등을 제한하도록 규정하고 있다.<sup>53)</sup> 동 조항

48) 42 U.S.C. §9628(a)(3).

49) 이는 당사자가 주정부의 프로그램을 이행한 경우 장래 연방정부에 의한 추가적인 책임을 지지 않게 하도록 보호하기 위한 목적으로, 주정부와 EPA가 긴급하고 예외적인 사정이 없는 한 EPA가 장래에 추가적인 조치를 취하지 않을 것임을 규정하는 주정부와 EPA 간의 협정서를 말한다. See Robert A. Simons, *Turning Brownfields into Greenbacks, Developing and Financing Environmentally Contaminated Urban Real Estate*, Urban Land Institute (1998), p. 25.

50) 42 U.S.C. §9628(a)(1)-(2).

51) See 42 U.S.C. §9606(a). 동조에 의하면, 대통령은 시설에서의 유해물질의 방출 또는 그 우려 때문에 공중보건, 복지 또는 환경에 급박하고 실질적인 위협이 있을 수 있다고 판단하는 때에는, 연방법무장관으로 하여금 그러한 위협을 저감하는 데에 필요한 조치를 취하도록 요구할 수 있다.

52) See 42 U.S.C. §9607(a). 동조는 정화조치, 대응조치 등의 비용을 부담하는 책임당사

이 적용되는 부지(eligible response site)는 동법상의 브라운필드에만 한정되는 것이 아니라, 브라운필드에 해당하지 않는 부지라고 하더라도 대통령이 주정부와의 협의를 거쳐 CERCLA에 따른 조치명령 등의 제한이 적절하며 이로써 인체건강 및 환경의 보호, 경제개발의 촉진, 공원이나 휴양시설 등 비영리시설의 설치 촉진 등이 이루어질 것이라고 판단하는 부지의 경우에는 동 조항의 적용을 받는다.<sup>54)</sup> 단, 연방정부의 사전평가(preliminary assessment)나 현지조사(site inspection)가 실시 중이거나 완료되었고 그 결과 NPL에 등록될 수 있기에 충분하다고 대통령이 주정부와의 협의를 거쳐 판단하는 시설 등은 예외로 한다.<sup>55)</sup>

그러나 다음과 같은 경우에는 연방정부의 권한이 제한되지 않는다. 즉, (i) 주 정부가 대통령의 관여를 요구하는 경우, (ii) EPA가 주(州)의 경계를 넘어 오염이 진행됨으로써 인체건강 또는 환경을 보호하기 위한 추가적인 대응조치가 필요하게 될 것이라고 판단하는 경우, 또는 대통령이 연방정부 관할의 토지로 오염이 확대됨으로써 해당 토지의 용도에 악영향을 미칠 수 있다고 판단하는 경우, (iii) EPA가 이미 실시된 대응조치를 고려한 후에, 방출 또는 방출 우려가 공중보건, 복지 또는 환경에 급박하고 실질적인 위협을 가할 수 있고 그러한 방출 또는 방출 우려에 대처하기 위하여 추가적인 대응조치가 필요할 수 있다고 판단하는 경우, (iv) EPA가 주정부와의 협의를 거쳐, 해당 시설에 대한 정화가 승인 또는 완료되기 이전에는 주정부가 알지 못하였던 정보로서, 공중보건, 복지 또는 환경을 보호하기 위하여 추가적인 조치가 요구될 정도의 위험이 있다는 등과 같이 해당 시설의 오염상황 내지 조건에 관한 정보가 새롭게 나타났다고 판단하는 경우 등에는 연방정부의 권한이 제한되지 않는다.<sup>56)</sup>

이상과 같은 연방정부의 권한에 대한 제한 규정의 적용을 받기 위해서는, 주정

자, 그에 대한 비용의 회수 등에 관하여 규정하고 있다.

53) 42 U.S.C. §9628(b)(1). 단, 이러한 제한은 2001년 2월 15일 이후에 실시된 대응조치에 한하여 적용된다. 42 U.S.C. §9628(b)(3).

54) 42 U.S.C. §9601(41)(A)-(B).

55) 42 U.S.C. §9601(41)(C).

56) 42 U.S.C. §9628(b)(1)(B).

부가 해당 부지의 정화프로그램 실시에 관한 문서를 보관하고 있어야 한다.<sup>57)</sup> 또한, EPA는 이상의 규정의 적용을 받을 수 있는, 즉 권한이 제한될 가능성이 있는 부지에서 정화조치를 실시하고자 하는 경우에는 해당 주정부에 그 사실을 통지하여야 하며,<sup>58)</sup> 해당 주정부는 통지를 받은 때로부터 48시간 이내에 해당 부지에 대하여 주정부의 정화프로그램이 계획되어 있다는 등의 답변을 하여야 한다.<sup>59)</sup>

### (3) NPL 등록의 연기

브라운필드법 제232조에 의하면, 주정부가 NPL 등록의 연기를 요청하는 때에는 대통령은 주정부의 정화프로그램에 기초하여 주정부가 대응조치를 실시하고 있거나, 그 밖의 당사자가 주정부와의 협정 또는 주정부의 명령에 따라 대응조치를 실시하고 있다고 판단하는 경우, 그리고 주정부가 대응조치를 실시하기에 적합한 자와 대응조치의 실시에 관한 협정 체결을 추진하고 있다고 판단하는 경우에는 해당 부지의 NPL 등록을 연기하여야 한다.<sup>60)</sup> 단, 1년이 지난 후에도 NPL 등록이 연기된 부지에 대하여 주정부 또는 그 밖의 당사자가 대응조치를 위한 합리적인 진전을 보이지 않는 경우, 대통령은 해당 부지를 NPL에 등록할 수 있다.<sup>61)</sup>

## IV. 브라운필드법에 대한 평가

이상과 같은 내용의 브라운필드법 시행으로 인해, 브라운필드 부지의 토지거래를 촉진하고 브라운필드를 활성화하는 효과는 확실히 높아질 것으로 판단된다. 또한, 브라운필드 재개발의 촉진에 수반하여 지역 내 고용기회의 확대, 세수의 증

57) 42 U.S.C. §9628(b)(1)(C).

58) 42 U.S.C. §9628(b)(1)(D).

59) *Id.* 단, 긴급을 요하는 일정한 경우, EPA는 주정부의 답변을 기다리지 않고 주정부에 대한 통지 후 즉시 조치를 취할 수 있다.

60) 42 U.S.C. §9605(h)(1).

61) 42 U.S.C. §9605(h)(2).



가 등의 효과가 나타남으로써, 브라운필드 부지 인근에 거주하는 주민들은 브라운필드법 시행으로 커다란 이익을 얻게 될 것이다.<sup>62)</sup> 그렇지만 브라운필드법에 대한 비판적 시각도 만만치 않다. 이하에서 차례로 살펴보기로 한다.

## 1. CERCLA상의 엄격책임의 면제

### (1) 중소기업에 대한 면책

브라운필드법 시행 이전에는 어떠한 부지의 오염과 관련하여 조금밖에 오염에 관여하고 있지 않은 자라고 하더라도 해당 부지에 대한 정화책임을 지도록 되어 있었다.<sup>63)</sup> 그러나 브라운필드법은 유해물질의 배출량이 일정량 이하인 경우 중소기업을 비롯하여 주거시설의 소유자, 관리자, 임차인에 이르기까지 많은 관계당사자의 책임을 면제하고 있다. 또한 일정한 경우 유해폐기물과 관련해서 까지도 책임이 면제되는 것으로 규정하고 있다. 이와 관련해서는, 면책의 범위가 지나치게 확대되었다는 시각에서 인접지 등의 소유자, 선의의 토지소유자 등에 대한 면책으로도 충분하다는 지적이 제기되고 있다.<sup>64)</sup> 한편, 이와는 반대되는 시각에서, 소량 배출에 대한 면책 규정은 NPL에 등록된 부지에 대해서만 적용되는 바, NPL에 등록된 부지는 브라운필드를 포함한 전체 오염부지 가운데 극히 일부에 불과하다는 점을 고려할 때 거의 쓸모없는 규정이라고 비판하는 견해도 있다.<sup>65)</sup>

62) See 147 Cong. Rec. S3886.

63) 비록 브라운필드법 제정 이전에도 관여의 정도가 아주 적은 자에 대한 화해 규정을 두고 있기는 하였으나, 이는 당사자를 CERCLA상의 책임으로부터 완전히 면제하는 것은 아니었다. See 42 U.S.C. §9622.

64) Flannery P. Collins, *The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act: A Critique*, 13 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 303 (2003), p. 326.

65) Jesse M. Keenan, *The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act Of 2002: Promoting A Multi-Jurisdictional Policy*, 22 Pace Envtl. L. Rev. 39 (2005), p. 43.

## (2) 인접지 등의 소유자, 선의의 토지소유자 등에 대한 면책

인접지 등의 소유자에 대한 면책과 관련해서는, “인접지의 소유자”에 해당하기 위한 요건으로 제시되어 있는 유해물질의 방출에 관한 “합리적인 조치(reasonable steps)<sup>66)</sup>”가 무엇을 의미하는 것인지 명확하지 않다는 문제점이 지적되고 있다.<sup>67)</sup> 또한 지하수조사, 지하수정화장치의 설치 등을 의무화하고 있지 않다는 비판도 제기되고 있다.<sup>68)</sup> 한편 선의의 토지소유자에 대한 면책과 관련해서는, 문언상으로 볼 때 브라운필드법은 장래의 토지소유자에 대한 보호를 규정하고 있지 않은바, 동 규정이 현재의 토지소유자를 보호하기 위한 것이라면 해당 토지의 매매에 수반하여 책임의 면제까지 승계되도록 규정하여 장래의 소유자를 보호하여야 한다는 견해가 있다.<sup>69)</sup>

## (3) 브라운필드법 시행 이후의 선의매수인에 대한 면책

브라운필드법 시행 이후의 선의매수인에 대한 면책 규정은 오염의 정도가 낮은 브라운필드에 대해서만 적용되는 것이 아니라 NPL에 등록된 부지에 대해서까지 적용되기 때문에, NPL에 등록된 부지의 거래 활성화 측면에서 그 의의가 있다고 할 수 있을 것이다. 그러나 이에 대해서는 NPL에 등록된 부지의 선의매수인이 면책됨으로써 잠재적 책임당사자에 해당하는 소유자나 운영자가 해당 토지를 잠재적으로 오염되어 있지 않은 부지와 거의 동일한 가격으로 매도할 수 있게 된다는 점이 문제로 지적된다. 즉, 브라운필드법이 시행되기 이전에는 토지를 매수하고자 하는 자가 CERCLA상의 엄격책임을 지게 될 수 있다는 것을 핑계로 해당

66) 42 U.S.C. §9607(q)(1)(A).

67) Damon D. Tanck, *Getting Snagged in the Environmental Liability Web: The Trouble with CERCLA and Why the Brownfields Act Provides Only Modest Relief*, 35 Tex. Tech L. Rev. 1325 (2004), pp. 1356-1357.

68) See Robert D. Fox & Paul McIntyre, *A Summary and Analysis of the Federal Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 21 Temp. Envtl. L. & Tech. J. 19 (2002), p. 24.

69) Levine, *supra* note 8, p. 231.

부지의 할인을 요구하는 경향이 있었고, 이에 따라 낮은 가격으로 토지를 매수한 자가 브라운필드법상의 면책 규정으로 인해 보다 높은 금액으로 해당 토지를 선의의 매수인에게 매각함으로써 예기치 않았던 이익을 얻게 되는 결과가 나타날 수 있다. 1980년 CERCLA 제정 이후에 토지를 구입한 자는 엄격책임을 지게 될 가능성을 의식하고 해당 토지를 낮은 가격으로 구입한 경우가 많다는 점을 고려할 때, 이러한 결과는 공평하지 못하다는 것이다.<sup>70)</sup> 또한 브라운필드의 활성화 보다는 오히려 투자를 목적으로 토지를 구입하는 자도 나타날 수 있을 것이다.<sup>71)</sup> 더구나, 이와 같은 토지의 매매계약 체결이 용이해짐에 따라 브라운필드의 생성을 억제하는 효과를 가졌던 CERCLA상의 엄격책임을 묻는 것이 불가능하게 되고, 결국 브라운필드가 증가하게 되는 결과가 초래될 가능성도 있다는 점은 심각한 문제라 할 것이다.<sup>72)</sup>

정화비용과 관련해서도 문제가 있다. 브라운필드법이 정화비용을 높이는 결과를 초래할 수 있다는 지적이 이루어지고 있다. 브라운필드법의 시행 이전에는 해당 토지의 소유자가 그 정화책임을 지고 있었으나, 동법 시행 이후에는 소유자가 선의의 매수인에게 토지를 매도한 경우 원래의 소유자(매도인)는 원인자에 해당하지 않는 한 책임을 지지 않게 되기 때문에, 나중에 오염사실이 드러난 경우 결국 연방정부가 정화조치를 취할 수밖에 없을 것이다.<sup>73)</sup> 대다수의 오염부지는 수십 년 전에 오염된 것이고 관계당사자가 이사를 하였거나 사망한 경우도 많으며, 그에 따라 사실상 특정이 곤란하기 때문에 이러한 결과가 초래되는 것이다. 그리고 연방정부가 정화조치를 실시하는 경우에는 관계당사자가 직접 정화조치를 실시하는 경우에 비하여 가능한 한 낮은 가격으로 정화조치를 실시하고자 하는 유

70) Gregg Kettles, *Bad Policy: CERCLA's Amended Liability for New Purchasers*, 21 UCLA J. Envtl. L. & Pol'y 1 (2002), pp. 9-43.

71) Collins, *supra* note 64, pp. 321-323; Amy Pilat McMorrow, *CERCLA Liability Redefined: An Analysis of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act and Its Impact on State Voluntary Cleanup Programs*, 20 Ga. St. U. L. Rev. 1087 (2004), p. 1108.

72) Kettles, *supra* note 70, pp. 9-43.

73) *Id.*, pp. 36-38.

인이 적게 작용하기 때문에, 일반적으로는 관계당사자가 정화조치를 실시하는 경우 연방정부가 실시하는 것에 비해 15-20% 정도 낮은 비용으로 이루어진다고 한다.<sup>74)</sup> 이러한 사정을 종합할 때, 결국 브라운필드법이 실제로 정화비용을 높이는 결과를 초래할 수 있다는 것이다.<sup>75)</sup>

## 2. 브라운필드 정화를 위한 재정 지원

브라운필드법은 브라운필드의 정화를 위한 재정 지원을 규정하고 있는바, 이는 50만 개 이상으로 알려져 있는 브라운필드를 정화하기에 충분하지 않으므로 보다 적극적인 재원의 투입이 필요하며, 개개의 부지에 대해서도 20만 달러 한도의 보조금으로는 불충분하다는 지적이 이루어지고 있다.<sup>76)</sup> 이 점과 관련해서는, 자금 부족을 해소하기 위한 방안으로 원인자책임원칙에 기초하여 기업에 대해 슈퍼펀드세와 같은 환경세를 부과할 것을 제안하는 견해도 있고,<sup>77)</sup> 브라운필드의 정화에 관해서는 세금 감면 등과 같은 재정적인 유인을 활용하는 것이 관계당사자를 면책하는 것보다 바람직하다는 견해도 있다.<sup>78)</sup>

## 3. 주정부의 정화프로그램에 대한 지원

브라운필드법 제231조는 일정한 부지에서 유해물질, 오염물질이나 오탁물질의

74) Katherine N. Probst et al., *Footing the Bill for Superfund Cleanups: Who Pays and How?*, RFF Press (1995), p. 17.

75) 이에 대하여, CERCLA가 적용되는 대다수의 토지에 대해서는 이미 정화조치가 이루어지고 있고, 남아 있는 토지는 그 오염의 정도가 경미하고 그 수도 그렇게 많은 편이 아니어서 정화비용은 큰 문제가 아니라는 시각도 있을 수 있다. 그러나 CERCLA상의 정화가 요구되는 부지는 지금도 계속해서 발견되고 있으며, 브라운필드법은 오염이 경미한 브라운필드 부지뿐만 아니라 오염이 아주 심각한 토지의 매수인까지 그 책임을 면제하는 결과를 초래할 수 있다는 점에서, 정화비용의 증가는 큰 문제가 아니라고 할 수 없을 것이다. Kettles, *supra* note 70, pp. 36-38.

76) Collins, *supra* note 64, p. 324.

77) See 147 Cong. Rec. H10903; H10904.

78) Shira, *supra* note 5, pp. 1011-1012.

방출 또는 방출 우려가 존재하고 공중보건 및 환경 보호를 위한 주정부의 정화프로그램에 따라 관계당사자가 이에 대응하기 위한 조치를 실시하고 있거나 이를 완료한 경우, 연방정부의 권한 행사를 제한하도록 규정하고 있는바, 이와 관련하여 몇 가지 문제가 지적되고 있다.

첫째, 연방정부의 권한이 제한되지 않는 경우에 대한 기준이 구체적이지 못하다는 점이 문제된다.<sup>79)</sup> 이로 인하여, 연방정부의 과도한 개입이 초래될 수 있으며,<sup>80)</sup> 결국 주정부의 정화프로그램과 관련한 연방정부의 권한 제한 규정이 무의미해질 우려가 있다는 것이다.

둘째, 브라운필드법상의 연방정부 권한제한 규정은 CERCLA상의 EPA 등 연방정부의 개입과 관련하여 적용될 뿐, 자원보전회수법(Resource Conservation and Recovery Act: RCRA), 유독물질관리법(Toxic Substance Control Act: TSCA) 등과 같은 그 밖의 환경법에 의한 EPA의 개입에 관해서는 아무런 규정도 두고 있지 않다는 점이 문제로 지적된다. 이로 인해, 주정부의 정화프로그램에 따라 정화조치가 실시된 후라도 하더라도 연방정부가 당사자에 대하여 정화명령을 내리는 경우가 있을 수도 있게 되며 그러한 경우에는 동 규정의 취지가 몰각될 우려가 있다는 것이다.<sup>81)</sup> 주정부의 정화프로그램에 참여하였다고 하더라도 연방정부의 개입에 따라 정화책임을 다시 지게 될 우려가 있다고 한다면, 관계당사자로 하여금 주정부의 정화프로그램에 참여하도록 유도하는 것은 아주 어려운 작업이 될 것이다.

셋째, 브라운필드법상의 연방정부 권한제한 규정은 주정부의 정화프로그램에 따라 실제로 해당 부지를 정화한 자만을 대상으로 하고 있을 뿐, 그 자리부터 부지를 양도받을 수 있는 장래의 토지소유자나 해당 부지의 개발자 등이 그 대상으

79) Fox & McIntyre, *supra* note 68, pp. 27-28.

80) Seth Schofield, *In Search of the Institution in Institutional Controls: The Failure of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act of 2002 and the Need for Federal Legislation*, 12 N.Y.U. Envtl. L.J. 946 (2005), p. 1027.

81) See Shira, *supra* note 5, p. 1009; 147 Cong. Rec. S3994.

로 규정되어 있지 않다는 점을 문제로 지적하는 견해도 있다.<sup>82)</sup>

이밖에, 엄격한 정화책임을 물을 수 있는 EPA의 권한이 미국의 토양환경보전법에 있어서 중요한 규제권한으로 자리매김해왔음에도 불구하고, 이러한 EPA의 권한을 제한하는 규정을 둔 것은 규제에 대한 지나친 제한이라는 근본적인 문제를 지적하는 시각도 있다. 이에 따르면, 이 같은 권한제한 규정을 둘 것이 아니라 브라운필드법 제정 이전과 같이 주정부가 EPA와 협정(Memorandum of Understanding: MOU)<sup>83)</sup>을 체결함으로써 EPA에 의한 추가적인 책임 추궁을 회피할 수 있도록 하고 이를 통해 엄격한 CERCLA와 주정부의 정화프로그램 간의 조화를 꾀하는 것이 바람직하다고 한다.<sup>84)</sup>

## V. 결론

우리나라의 토양환경보전법은 여러 측면에서 미국의 CERCLA와 유사한 것으로 평가되고 있는바,<sup>85)</sup> 미국의 브라운필드법이 우리에게 시사하는 바는 클 것으로 사료된다. 그러나 미국에서 브라운필드법이 제정된 지 5년 이상이 흘렀음에도 불구하고, 국내에서 브라운필드법을 직접적으로 다루는 문헌은 찾아볼 수 없었다. 그래서 이 글이 브라운필드 문제에 관한 추가적인 논의를 위한 촉매가 되기를 기대하면서 브라운필드법을 소개하는 데에 많은 부분을 할애하였다.

브라운필드의 최대 문제는 관계당사자가 CERCLA상의 엄격한 정화책임을 우려하여 토지를 개발하지 않고 방치하게 됨으로써 토지가 유희화된다는 데에 있었다. 그 중에서도 중소기업, 인접지 등의 소유자, 선의의 토지소유자 등은 오염에

82) Fox & McIntyre, *supra* note 68, p. 28.

83) MOA라고도 한다. 각주 49 참조.

84) Collins, *supra* note 64, pp. 324-325.

85) See Hongkyun Kim, *Is the Korean Soil Environment Conservation Act's Liability Too Severe?: Learning from CERCLA*, 11 Alb. L. Envtl. Outlook J. 1 (2006), pp. 18-19.

기여하고 있지 않은 경우나 오염에 대한 기여의 정도가 적은 경우가 많기 때문에, 이들에 대하여 엄격한 정화책임을 지우는 것은 공평의 측면에서도 문제가 있었다. 그리고 이들 관계당사자 간의 책임 소재를 둘러싼 소송으로 인하여 많은 시간과 비용이 소요되는 경향이 있었기 때문에, 그에 대한 대처가 요구되고 있었다.

이러한 인식하에, 브라운필드법은 일정한 자에 대하여 정화책임을 면제하고 재정적으로 지원함으로써 브라운필드의 활성화를 촉진하기 위하여 제정되었다. 아울러 동법은 주정부가 자발적으로 정화프로그램을 실시하는 경우 그에 대한 연방정부의 권한행사를 제한함으로써, 주정부의 주도에 의한 관계당사자의 자발적 정화를 촉진하고, 브라운필드의 정화와 더불어 고용 확대와 세수 증대를 이끌어냄으로써 도시지역의 활성화를 유도하는 역할까지 기대되고 있다.<sup>86)</sup>

그렇지만, 전술한 바와 같이 브라운필드법의 개별 규정에 대해서는 적지 않은 문제점이 발견되고 있다. 또한, 브라운필드법이 토양오염의 정화, 나아가 환경보전을 그 목적으로 하는 CERCLA의 수정법이라는 점을 고려한다면, 과연 브라운필드법이 환경보전을 추구하는 법인가, 브라운필드법은 환경보전보다는 오히려 토지거래의 활성화를 비롯한 경제개발을 훨씬 더 중시하고 있지는 않은가 등의 의문마저 든다.<sup>87)</sup> 브라운필드법은 CERCLA상의 책임당사자에 대한 엄격책임의 감면을 규정하고 있는바, 당연히 토지거래의 활성화는 이루어지리라 예상되지만, 환경의 개선과 복원이라는 CERCLA의 본래의 입법목적은 오히려 손상될 우려가 있는 것으로 판단된다.

우리나라에서는 1995년에 토양환경보전법이 제정되어 1996년부터 시행되고 있다. 또한, 2001년 개정 이후에는 CERCLA의 잠재적 책임당사자와 유사하게 오염원인자의 범위를 정하고 오염원인자에 대하여 과실 유무와 관계없이 정화책임을 지우고 있다. 즉, 현행 토양환경보전법은 (i) 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자, (ii) 토양오염의 발생

86) 이와 관련하여, 브라운필드법의 제정을 통해 24억 달러의 세수 증대 및 6천만 명의 고용 확대가 예상된다는 분석이 있다. See 147 Cong. Rec. S3773-74.

87) See Collins, *supra* note 64, p. 321.

당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설<sup>88)</sup>을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자, (iii) 토양오염관리대상시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리의무를 포괄적으로 승계한 자, (iv) 민사집행법에 의한 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의한 환가, 국제징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염관리대상시설을 인수한 자를 오염원인자로 정하고 이들에 대하여 토양오염의 정화책임을 지우고 있다.<sup>89)</sup> 따라서 토양오염이 의심되는 토지의 관계당사자가 토양환경보전법상의 정화책임을 지게 될 수도 있다고 우려하여, 공장이나 산업용지로 사용되었던 토지의 취득을 회피하게 되고 재개발이 이루어지지 않는 토지가 증가하게 될 가능성이 없지 않다고 할 것이다. 특히 토양환경보전법은 “토양오염을 유발시킨 자”를 오염원인자로 명시하고 있어서 동법상의 책임을 “누구나”의 책임으로 해석할 여지도 있다.<sup>90)</sup>

물론, 현행 토양환경보전법이 모든 형태의 토양오염 유발자를 오염원인자로 정하고 있는 것이 아니라 카드뮴, 구리, 비소 등 17개의 ‘토양오염물질’에 의한 토양오염 유발자를 오염원인자로 정하고 있고<sup>91)</sup> 정화조치명령의 발동기준이 되는 토양오염우려기준 역시 이들 토양오염물질을 중심으로 설정되어 있기 때문에,<sup>92)</sup> 800개가 넘는 유해물질을 정하고 있는 미국과 비교할 때<sup>93)</sup> 지금 당장은 심각한 브라운필드 문제가 일어날 가능성이 높지 않다고 볼 수 있을 것이다. 또한, 미국의 슈퍼펀드와 같은 거대한 규모의 재원이 조성되어 있지 못하고, 실제적으로 오염원인자에 대한 정화조치명령이 실효성 있게 이루어지고 있지 못하다는 점을 고려할

88) “토양오염관리대상시설”이라 함은 토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·구축물 및 장소 등을 말한다. 토양환경보전법 제2조 제3호.

89) 토양환경보전법 제10조의3 제1항, 제3항.

90) 김홍균, 각주 6, 94면 참조.

91) 토양환경보전법 제2조 제2호, 동법 시행규칙 제1조의2, 별표 1. 환경부, 2006 환경백서, 608면 참조.

92) 토양환경보전법 제4조의2, 동법 시행규칙 제1조의5, 별표 3 참조.

93) See 42 U.S.C. §9601(14); 40 C.F.R. § 302.4.



때에도 그러하다. 그렇다고 해서 현행법체제하에서 브라운필드 문제가 발생할 가능성이 전혀 없다고 단정할 수는 없을 것이며, 앞으로 토양오염물질의 범위가 확대된다거나 오염원인자에 대한 정화조치명령이 실효성 있게 이루어진다면 브라운필드 문제의 발생 가능성은 더욱 커질 수 있는 것이다. 이러한 점을 고려할 때, 우리나라 역시 브라운필드 문제로부터 절대적으로 자유롭지는 못하다고 할 것이며,<sup>94)</sup> 이러한 차원에서 미국의 브라운필드법은 우리나라의 토양환경보전법에 대하여 시사하는 바가 있다고 할 것이다.

브라운필드법은 일정한 자에 대하여 토양오염의 정화책임을 면제하고 있다. 한편, 우리나라의 토양환경보전법에서는 토양오염이 천재지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우,<sup>95)</sup> 그리고 토양오염관리대상시설을 인수한 자가 선의·무과실인 경우<sup>96)</sup> 정화책임을 면제하고 있다. 그러나 미국의 브라운필드법과 같이 소량 배출 등과 같은 중소기업에 대한 면책 규정은 존재하지 않는다. 앞으로 우리나라에서도 브라운필드 문제가 불거지고 토지거래의 유통이 저해된다거나 그린필드 개발 촉진으로 인한 추가적인 환경오염과 환경훼손이 우려된다면, 브라운필드법과 같이 오염원인자를 유형화하고 각 유형에 따라 일정 조건하에 책임의 감면을

94) 미국뿐만 아니라 유럽에서도 브라운필드 문제가 활발하게 논의되고 있다. See Geert van Calster, *Will the EC Get a Finger in Each Pie? EC Law and Policy Developments in Soil Protection and Brownfields Redevelopment*, 16 J. Envtl. L. 3 (2004).

95) 토양환경보전법 제10조의3 제1항 단서.

96) 토양환경보전법 제10조의3 제3항 단서. 이와 관련하여, 동법 제10조의2 제1항은 “토양오염관리대상시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 임차인은 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변 지역에 대하여 토양관련전문기관으로부터 토양오염에 관한 평가(토양환경평가)를 받을 수 있다.”고 규정하고, 동조 제2항은 “토양환경평가의 결과는 그 평가 당시의 토양오염의 정도를 나타내고 있는 것으로 추정한다.”고 규정하고 있는바, 토양오염관리대상시설의 양수인이 토양관련전문기관이 실시하는 토양환경평가를 받고 그 결과 토양오염이 존재하지 않는다고 믿고 거래를 한 경우 특별한 사정이 없는 한 양수인에게 선의·무과실이 인정되어 책임이 면제된다고 볼 수 있을 것이다. 김홍균, *환경법: 문제·사례*, 홍문사 (2007), 342면; 채영근, “우리나라 토양환경보전법과 그 개정안의 내용과 문제점: 미국의 CERCLA와 비교하며”, *공법연구* 제29집 제2호 (2001), 388면; 송동수, “토양오염과 공법상 정화책임: 토양환경보전법의 개정을 중심으로”, *토지공법연구* 제14집 (2001), 212면.

인정하는 것이 토지거래의 촉진 및 브라운필드 문제의 해결을 위한 하나의 방안이 될 수도 있을 것이다. 그러한 의미에서 브라운필드법에 대한 보다 많은 논의가 요구된다. 다만, 브라운필드법과 같이 일정한 책임주체에 대하여 책임의 경감을 넘어서서 완전한 면책까지 인정할 필요가 있을지 여부에 대해서는 더욱 신중한 고려가 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김홍균, “미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전 법상의 오염원인자”, 환경법연구 제24권 제1호, 2002.
- \_\_\_\_\_, 환경법: 문제·사례, 홍문사, 2007.
- 송동수, “토양오염과 공법상 정화책임: 토양환경보전법의 개정을 중심으로”, 토지 공법연구 제14집, 2001.
- 이상돈, “미국의 종합환경대응책임법(수퍼펀드법)에 대한 최근의 논쟁과 개정 논의”, 중앙대학교 법학논문집 제24집, 2000.
- 채영근, “오염원인자부담원칙의 적용상의 어려움: CERCLA상의 정화책임을 중심으로”, 환경법연구 제23권 제2호, 2001.
- \_\_\_\_\_, “우리나라 토양환경보전법과 그 개정안의 내용과 문제점: 미국의 CERCLA 와 비교하며”, 공법연구 제29집 제2호, 2001.
- Amy Pilat McMorrow, *CERCLA Liability Redefined: An Analysis of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act and Its Impact on State Voluntary Cleanup Programs*, 20 Ga. St. U. L. Rev. 1087, 2004.
- Andrew S. Levine, *The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001: The Benefits and the Limitations*, 13 Vill. Envtl. L. J. 217, 2002.
- Damon D. Tanck, *Getting Snagged in the Environmental Liability Web: The Trouble with CERCLA and Why the Brownfields Act Provides Only Modest Relief*, 35 Tex. Tech L. Rev. 1325, 2004.
- Denise Ferkich Hoffman & Barbara Coler, *Brownfields and the California Department of Toxic Substances Control: Key Programs and Challenges*, 31 Golden Gate U. L. Rev. 433, 2001.
- Faith R. Dylewski, *Ohio's Brownfields Problem and Possible Solutions:*

- What is Required for a Successful Brownfield Initiative?*, 35 Akron. L. Rev. 81, 2001.
- Farah Rodenberger, Esq., *Brownfields Programs and Tax Incentives are Stimulating the Redevelopment of Brownfields Properties in North Carolina and South Carolina*, 13 Southeastern Envtl. L.J. 119, 2005.
- Fenton D. Strickland, *Brownfields Remediated? How the Bona Fide Prospective Purchaser Exemption from CERCLA Liability and the Windfall Lien Inhibit Brownfield Redevelopment*, 38 Ind. L. Rev. 789, 2005.
- Flannary P. Collins, *The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act: A Critique*, 13 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 303, 2003.
- Geert van Calster, *Will the EC Get a Finger in Each Pie? EC Law and Policy Developments in Soil Protection and Brownfields Redevelopment*, 16 J. Envtl. L. 3, 2004.
- Gregg Kettles, *Bad Policy: CERCLA's Amended Liability for New Purchasers*, 21 UCLA J. Envtl. L. & Pol'y 1, 2002.
- Hongkyun Kim, *Is the Korean Soil Environment Conservation Act's Liability Too Severe?: Learning from CERCLA*, 11 Alb. L. Envtl. Outlook J. 1, 2006.
- Jesse M. Keenan, *The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act Of 2002: Promoting A Multi-Jurisdictional Policy*, 22 Pace Envtl. L. Rev. 39, 2005.
- Joel B. Eisen, *Brownfields Policies for Sustainable Cities*, 9 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 187, 1999.
- Katherine N. Probst et al., *Footing the Bill for Superfund Cleanups:*

- Who Pays and How?, RFF Press, 1995.
- Kelly J. Shira, *Returning Common Sense to Cleanup? The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 34 Ariz. St. L. J. 991, 2002.
- Mark Reisch & David Bearden, *Superfund and the Brownfields Issue*, Novinka, 2003.
- Richard L. Revesz, *Federalism and Environmental Regulation: A Public Choice Analysis*, 115 Harv. L. Rev. 553, 2001.
- Robert A. Simons, *Turning Brownfields into Greenbacks, Developing and Financing Environmentally Contaminated Urban Real Estate*, Urban Land Institute, 1998.
- Robert D. Fox & Paul McIntyre, *A Summary and Analysis of the Federal Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 21 Temp. Envtl. L. & Tech. J. 19, 2002.
- Robert H. Abrams, *Superfund and the Evolution of Brownfields*, 21 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 265, 1997.
- Seth Schofield, *In Search of the Institution in Institutional Controls: The Failure of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act of 2002 and the Need for Federal Legislation*, 12 N.Y.U. Envtl. L.J. 946, 2005.
- Terry J. Tondro, *Reclaiming Brownfields to Save Greenfields: Shifting the Environmental Risks of Acquiring and Reusing Contaminated Land*, 27 Conn. L. Rev. 789, 1995.
- Todd S. Davis, *Brownfields: A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, Section of Environment, Energy and Resources, American Bar Association, 2001.
- William H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, West Publishing Co., 1994.

<Abstract>

## **An Overview of the Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act**

Park, Jong Won

The Brownfields, slightly and seriously contaminated sites that are often abandoned or underused, are the inadvertent result of the enforcement of the Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980("CERCLA"). Brownfield owners experience fear and uncertainty about CERCLA's liability provisions, which acts as a deterrent to redevelop these once-contaminated sites. As a result, old industrial sites are abandoned and no new money is invested in these sites, resulting in devastated cities that are left with the possibility of stagflation.

The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act("the Brownfields Act"), provides certain relief for small businesses from liability under the CERCLA. In addition, the Brownfields Act amends CERCLA to encourage the revitalization of brownfields through cleanup and reuse. As part of the brownfields provisions, the Brownfields Act extends liability protection to prospective purchasers, contiguous property owners, and innocent landowners. Finally, the Brownfields Act proffers financial assistance to remediate brownfields through the enhancement of state response programs.

Korean Soil Environment Conservation Act("SECA") resembles CERCLA in many aspects. Similar to CERCLA, SECA identifies "polluters" as i) parties who have induced soil contamination by leaking, releasing, dumping or abandoning the substance of soil contamination, ii) parties who own, possess, or operate the facilities that trigger soil contamination, which originally caused soil contamination, iii) parties who have taken over the facilities

causing soil contamination through merger, inheritance, or other reasons; and finally iv) persons who have taken over the “facilities that trigger soil contamination” on account of several acts. In addition, SECA holds “polluters” responsible for clean-up of the contaminated site. In particular, the provision that “polluters” include parties who have induced soil contamination creates the risk that SECA's liability will become “everyone's liability.”

With these considerations, it is difficult to say that Korea is absolutely free from the problems of brownfields. Therefore, the Brownfields Act is thought-provoking to us. It is necessary to pay continuous attention to the legal efforts, including the Brownfields Act, to resolve the Brownfields issues in US and explore them more thoroughly and in-depth.

주 제 어 : 브라운필드, 종합환경대응책임법, 중소기업 책임 경감 및 브라운필드 활성화에 관한 법률, 슈퍼펀드, 토양환경보전법, 오염원인자

Keywords : Brownfields, CERCLA, Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act, Superfund, Soil Environment Conversation Act, Polluters