

# 새로운 環境責任法制의 導入과 被害救濟節次의 問題點

— 특히 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」의 내용과  
문제점을 중심으로 —

정 남 철\*

## 차 례

- I. 새로운 環境責任法制의 導入背景 및 特徵
- II. 環境汚染被害와 危險責任
- III. 環境汚染被害에 대한 因果關係의 推定
- IV. 環境汚染被害에 대한 救濟節次의 問題點
- V. 評價와 課題

## [국문초록]

환경오염피해에 대한 배상책임과 구제를 실질적으로 보장하기 위해 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(이하 “환경오염피해구제법”이라 한다)이 제정되었다. 특히 환경오염피해구제법 제6조 제1항의 규정은 위험시설에서 발생한 손해에 대해 시설의 사업자에게 책임을 묻는 ‘위험책임’의 성격을 가진다. 또한 환경오염피해구제법 제9조에서는 인과관계의 추정에 관한 규정을 두고 있고, 피해자는 이러한 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 수 있는 “상당한 개연성”을 입증해야 한다. 이러한 “상당한 개연성”의 개념은 같은 조 제2항에 규정된 기준에 의해 판단될 것이다. 이 경우 여기에 사용된 “상당한 개연성”의 기준이 종래 판례의 이론과 어떤 관계에 있는지가 문제된다. 이 부분에 대해서는 판례의 입장을 지켜볼 수밖에 없으나, 독일의 입법례에 비추어 피해자가 입증해야 한다. 이러한 입장은 오히려 종전의 판례이론인 개연성이론보다 엄격할 우려가 있다. 따라서 법원은 이 규정을 인과관계의 추정을 판단하는 해석기준으로 유연하게 운영할 필요가 있다.

\* 숙명여자대학교 법과대학 교수

그 밖에 환경오염피해의 구제절차가 불명확하게 규정되어 있어, 행정소송의 형식과 대상을 판단하기가 쉽지 않다. 구제급여의 지급결정의 권한이 누구에게 있는지, 또한 항고소송의 대상인 원처분과 피고를 누구로 정해야 하는지가 불분명하다. 또한 제심사청구에 대한 재결은 환경오염피해구제정책위원회가 내리는 것으로 보면서도, “환경부”를 당사자로 규정하고 있다. 환경오염피해에 대한 배상책임은 금전지급에 관한 소송이며, 이를 다투는 소송은 당사자소송을 포함하여야 한다. 구제급여에 대한 불복을 다투는 행정소송에 있어서 피고와 소송형식 등을 확정하는 것이 불명확하므로, 향후 개정을 통해 이에 대해 보완을 할 필요가 있다.

## I. 새로운 環境責任法制의 導入背景 및 特徵

환경오염피해에 대한 배상책임과 구제를 실질적으로 보장하기 위해 지난 2014년 12월 31일에 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(이하 “환경오염피해구제법”이라 한다)이 제정되었다. 이로써 우리나라에도 새로운 환경책임법제가 도입되었다고 평가할 수 있다.<sup>1)</sup> 이러한 새로운 제도가 도입된 직접적 계기는 2012년 구미의 화학공장에서 발생한 불산 누출사고이다. 이 사고로 인해 대규모 인명 및 재산 피해가 발생하였고, 정부는 이에 대해 약 554억 원의 국고를 지원하였다. 또한 화학안전사고로 인한 피해의 문제를 해결하기 위해 대선공약으로 환경오염피해에 대한 실효적 구제제도를 구축하는 내용이 제시되었다.<sup>2)</sup> 이에 따라 국회를 비롯해서 학계, 산업계와 시민단체, 보험업계 등 이해관계를 가지는 각계의 전문가로 구성된 ‘환경오염피해구제 정책포럼’이 구성되었고, 2013년 5월에는 법률안이 마련되었다. 이 법률안은 설명회와 공청회 등 의견수렴의 절차를 거쳐 2013. 7. 30. ‘환경오염피해 구제에 관한

1) 이전에도 우리나라에 ‘환경책임법’을 제정하기 위한 학계 실무계의 논의가 있었다. 吳錫洛, ‘環境責任法’ 試案, 환경법연구 제15권, 1993, 157-180면; 柳至泰, 環境責任法 立法論, 공법연구 제20집, 1992. 07, 295-318면 등. 특히 대한변호사협회(환경문제연구특별위원회)는 소위원회를 구성하여 시안을 마련한 바 있다. 이와 관련하여 독일의 환경책임법에 관한 선행연구도 적지 않다. 최광준, 독일환경책임법의 기본구조와 주요내용, 재산법연구 제21권 제2호, 2005. 2, 299-332면; 최명구, 독일 환경책임법의 제정시 환경책임의 주요논쟁과 시사점, 환경법연구 제30권 제1호, 2008, 331-366면; 서보국, 독일의 환경책임법: 현황, 성과 및 발전전망, 환경법과 정책(강원대학교 비교법학연구소), 2010. 11, 39-59면 등.

2) 이에 대해 환경부, 환경백서, 2014. 7, 86면.

법률안'(이완영 의원안)으로 국회에 제출되었다. 이 법률안 외에도 2013. 11. 28. 김상민 의원이 대표발의를 한 '화학사고 손해배상 및 피해구제에 관한 법률안'과 2014. 2. 7. 한정에 의원이 대표발의를 한 '환경책임법 제정 법률안'이 제출되었다. 국회 환경노동위원회는 제출된 위 3개의 법률안을 심사하여 통합하고, '환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률안'을 대안으로 제안하였다. 이 대안은 2014. 4. 23. 의결된 후 같은 해 4. 28. 법제사법위원회에 제출되었다.<sup>3)</sup> 그러나 이 대안은 법제사법위원회에서 산업통상자원부와와의 협의가 이루어지지 않았음을 이유로 보류되었고, 다시 같은 해 6월에 법제사법위원회에 제출되었다.<sup>4)</sup> 그 후 이 법률안은 법제사법위원회의 심의를 거쳐 2014. 12. 9. 제329회 국회본회의에서 의결되었다.<sup>5)</sup>

오늘날 현대사회는 각양각색의 환경 분쟁에 직면하고 있고, 환경보존을 위한 국가와 사회의 노력에도 불구하고 환경문제의 심각성과 갈등은 점점 더해가고 있다. 이러한 환경문제의 심각성은 무엇보다 환경오염 내지 환경과피에서 오는 피해의 '중대성' 때문이다. 또한 그 피해범위의 '광역성'으로 인하여 이를 둘러싼 환경분쟁의 양상은 점차 복잡해지고 있는 것이 사실이다. 그리고 환경분쟁은 다른 법적 분쟁과 달리 그 원인의 유형이 다양하여, 이를 밝혀내기가 쉽지 않다. 이와 같은 이유로 환경오염의 피해자도 그 원인을 규명하기가 쉽지 않다.<sup>6)</sup> 따라서 일반불법행위와 마찬가지로 입증 책임을 엄격히 적용하기가 어렵다. 그러한 점에서 환경분쟁에 있어 입증 책임을 완화할 필요가 있다. 이와 같이 환경소송은 오래 걸리며 그 소송절차의 난해성이나 비용 등으로 인해 승소가능성이 불확실하다고 여겨지고 있다. 또한 환경분쟁은 환경분쟁조정절차나 민사상의 손해배상소송으로 다루어져왔다. 그러나 민사상 구제는 환경오염의 원인이나 환경피해의 평가 등에서 고도의 전문적 기술적 지식이 요구됨으로써 법원이 이를 감당하기에는 어려움이 따른다. 이러한 사실관계의 확정이나 입증을 위해 소송이 지연될 가능성이 높고, 민사소송에서는 변론주의가 적용되기 때문에 원고측이 이를 모두 입증하여야 하는 어려움에 봉착한다.<sup>7)</sup> 이러한 환경분쟁의 특성으로 인하여 환경오염피해를 입은 국민들은 그 구제에 어려움을 겪고 있기 때문에 환경피해에

3) 환경부, 앞의 책, 86면.

4) 제324회 법제사법위원회회의록, 2014. 4. 28, 19-24면.

5) 제329회 국회본회의회의록, 2014. 12. 9 참조.

6) 이러한 환경분쟁의 특징에 대해서는 李尙圭, 環境法論, 232-234면.

7) 吳錫洛, 環境訴訟의 諸問題, 日新社, 1991, 20-21면.

대한 실질적인 구제를 할 필요성이 요구되었다. 이를 위해 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이 제정되었고, 무과실책임의 원칙과 인과관계 추정의 법리를 명문화하여 피해자의 입증책임을 획기적으로 완화하였다. 물론 이러한 법리는 판례에 의해서도 어느 정도 실현되고 있었으나, 이를 입법화하였다는 점이 주목된다. 특히 환경오염 위험성이 높은 시설에 대해서는 환경책임보험에 의무적으로 가입하도록 하고,<sup>8)</sup> 사업자가 환경책임보험에 가입하지 않으면 시설을 설치·운영할 수 없도록 하고 있다(환경오염피해구제법 제17조 참조).

한편, 환경오염피해구제법에는 무과실책임의 원칙과 인과관계 추정의 법리가 도입되어, 환경오염피해의 구제에 있어서 상당한 진전이 있었다고 평가할 수 있다. 그러나 동법은 위험시설에서 야기되는 환경오염피해에 대한 무과실책임에 관하여 규정하고 있는 바, 이를 ‘위험책임’의 법리로 접근할 수는 없는지에 대해서는 충분한 논의가 없었다. 또한 인과관계의 추정에 관한 요건으로 규정된 “상당한 개연성”의 개념은 판례에서 확립된 개연성이론과 다소 다른 내용으로 규정되어 있다. 이에 대해 판례의 내용과 법률의 규정이 어떤 관계에 있는지를 검토할 필요가 있다. 또한 환경오염피해 구제법에 직접적인 영향을 준 독일 환경책임법의 규정과의 관계에 대해서도 비교·연구가 필요하다. 인과관계 추정의 배제 요건은 독일 환경책임법 제7조 제1항 제2문의 규정과 상당히 유사하게 규정되어 있다. 이러한 규정이 해석상 어떤 차이가 있고, 해석상 다른 문제는 없는지에 대해서도 고찰할 필요가 있다. 그 밖에 환경오염피해 구제절차에는 다소 모호한 규정이 없지 않은데, 구제급여 결정과 그 재결에 대해 행정소송을 제기하는 경우에 그 대상과 형식을 어떻게 파악해야 하는지도 논의를 할 필요가 있다.

이하에서는 환경오염피해구제법에서 가장 문제가 되는 법적 쟁점으로 본질과 관련된 위험책임의 논의와 그 도입가능성(II), 환경오염피해에 대한 인과관계의 추정과 배제(III), 그리고 환경오염피해에 대한 구제절차와 관련된 문제점(IV) 등의 순서로 검토하기로 한다.

<sup>8)</sup> 환경보험제도의 도입 필요성에 대해서는 오래 전부터 학계에서 주장되어 온 바 있다. 구연창, 환경오염피해구제제도의 문제점과 대책, 법조 통권 397호, 1989. 10, 52면.

## II. 環境汚染被害와 危險責任

### 1. 環境汚染被害에 대한 無過失責任의 認定과 그 適用範圍

환경오염피해구제법 제6조 제1항에서도 “해당 시설의 사업자가 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정하여, 무과실책임을 규정하고 있다. 환경오염으로 인해 신체나 재산에 손해를 입은 자는 그 환경오염의 원인행위 등이 불법행위를 구성하는 것을 전제로 하여 당해 원인행위자를 상대로 민사소송절차에 따라 손해배상을 청구할 수 있다. 이 경우 민법 제750조를 근거로 하여 가해자의 고의·과실(주관적 책임요소), 가해행위의 위법성, 가해행위와 손해발생 사이의 인과관계 그리고 손해발생 등의 요건을 충족해야 한다. 민사소송에 의한 환경피해배상은 가해자의 고의 또는 과실이 중요한 의미를 가진다. 그러나 현대사회는 리스크(risk, Risiko)의 증가와 예측하기 어려운 환경오염의 위험 등으로 엄격한 과실책임주의를 적용할 수 없다. 따라서 환경피해의 구제를 확대하기 위하여 점차 위험책임 내지 무과실책임을 원칙을 확대하는 경향이 있다. 민법의 분야에서 책임무능력자의 감독책임(755조), 사용자책임(756조), 공작물 점유자 등의 책임(제758조) 등이 무과실책임을 인정하고 있는 사례이다.

한편, 환경정책기본법은 환경오염피해에 대한 무과실책임 및 원인자의 연대책임 등 피해자구제를 위한 특별규정을 두고 있다(제44조). 즉 환경정책기본법 제44조 제1항에서는 “환경오염의 피해에 대한 무과실책임”이라는 표제로 “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인이자 그 피해를 배상하여야 한다”라고 규정하고 있다. 환경피해에 대해 그 환경오염을 야기한 원인에게 주관적 책임 요소인 고의 또는 과실을 묻지 않고 배상책임을 묻고 있다. 환경정책기본법 제44조 제1항에 규정된 무과실책임을 원칙이 일반적인 환경오염이나 환경훼손에 대해 원칙적으로 무과실책임을 규정한 것으로 이해해야 하는지가 의문이다. 이 규정을 환경오염피해배상에 있어서 주관적 책임요소에 대한 일반규정으로 이해할 경우, 개별법에 특별한 규정이 없으면 환경정책기본법에 따라 무과실책임을 원칙이 적용된다고 해석해야 할 것이다. 이 경우 환경오염피해구제법 제6조 제1항에 환경정책기본법과 별도로 ‘무과실책임’의 원칙을 규정한 이유는 무엇인지에 대해 의문이 생긴다. 환경오염피해구제법 제6조 제1항에서는 환경정책기본법 제44조 제1항에 규

정된 무과실책임의 원칙에 관한 규정과 달리, ‘시설’에서 야기되는 환경오염피해에 대해 그 시설의 사업자가 그 시설의 위험상태에서 발생한 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하고 있다. 여기에서 환경오염피해구제법 제6조 제1항을 ‘위험책임’으로 해석할 여지를 발견하게 된다. 현행 환경정책기본법 제44조 제1항의 규정은 구 환경정책기본법 제31조의 규정과 다소 차이가 있다. 즉 구법 제31조 제1항에서는 “사업장등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”라고 규정하고 있었다. 이 규정에 대해서는 ‘위험책임’으로 보는 견해가 유력하였다.<sup>9)</sup> 그러나 현행법에는 “사업장등에서 발생하는”이라는 부분이 삭제되어 있고, “사업자 등” 대신에 “해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자”라고 규정하고 있다. 여기에서 ‘원인자’의 개념을 명확히 규정하고 있지 않아, 이 개념이 무엇을 의미하는 것인지에 대해서는 여전히 논란이 있다.<sup>10)</sup>

## 2. 危險責任法理의 適用可能性

환경오염피해구제법 제6조의 규정을 ‘위험책임’으로 이해할 가능성이 있는지를 검토하기 위해, 입법의 과정이나 이유 등을 살펴볼 필요가 있다. 국회의회의록이나 입법과정 등에는 이에 관한 언급이 없다.<sup>11)</sup> 학설 중에는 무과실책임과 위험책임의 개념을 서로 동일시하거나 혼용하는 경우도 있는데, 양자의 관계를 먼저 파악할 필요가 있다. 이와 관련하여 위험책임과 무과실책임을 구별하면서 무과실책임을 공법상 위험책임보다 넓게 이해하는 견해도 있다.<sup>12)</sup> 이 견해는 공법상 위험책임을 무과실책임의 한 유형으로 파악하고 있다. 독일에서는 위험책임(Gefährdungshaftung)을 “국가가 특별히, 행정을 통해 인정된 위험시설에 의해 초래된 손해에 대해 피해자에게 전보(填補)하는 것”이라고 보고 있다.<sup>13)</sup> 이와 같이 위험책임은 전형적인 위험상황과 관련하여

9) 李尙圭, 앞의 책, 242면; 김홍균, 환경법, 33면.

10) 이러한 문제점에 대해서는 박균성·함태성, 환경법, 제7권, 153-154면.

11) 다만, ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’ 제4조 제1항에 대해 단순한 무과실책임이 아니라 과책과 위법성을 요하지 않는 위험책임이라고 보는 견해가 있다. 전경운, 환경오염피해 구제에 관한 법률안에 대한 소고. 환경법연구 제35권 2호. 2013. 8, 366-369면.

12) 柳至泰, 行政法新論, 451면 이하 참조.

13) Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011, § 29 Rn. 17.

거론되는 것으로서, 위험상황을 만든 자에게 그 발생한 손해에 대해 과실 여부를 묻지 않는 것이 보통이다. 그러한 이유에서 위험책임을 무과실책임의 아류(亞流)로 이해하고 있는 것으로 보인다. 실제 위험책임은 본질상 유책(고의 또는 과실)과 친숙하지 않는 것이 특징이나, 고의나 과실을 추정하는 것과는 이론적으로 구별하기도 한다.<sup>14)</sup>

한편, 독일에서는 각 개별법에 일반적 위험책임에 관한 명문규정을 두고 있다. 독일 도로교통법(StVG) 제7조에는 차량운영을 통해 사람의 신체나 건강을 해하거나 재산상 손해를 발생시킨 경우에는 위험책임을 진다고 규정하고 있다. 또한 독일 민법 제833조에 규정된 동물소유자의 책임도 위험책임의 사례로 볼 수 있다. 그러나 이러한 위험책임을 실정법에 규정하고 있는 경우는 환경법 분야가 대표적이다. 예컨대 유해물질의 하천유입에 대한 책임(독일 수자원관리법 제22조), 원자력핵분열시설에 대한 책임(독일 원자력법 제25조), 시설의 환경영향에 대한 책임(독일 환경책임법 제1조) 등이 여기에 속한다.<sup>15)</sup> 특히 독일 환경책임법 제1조에서는 “부칙 1에서 언급한 시설에서 나오는 환경영향에 의해 사망하거나 신체 또는 건강이 훼손되면, 그 시설의 소유자는 피해자에게 거기에서 발생한 손해를 배상하여야 한다”라고 규정하고 있다. 독일에서는 이를 위험책임의 대표적 사례로 보고 있다.<sup>16)</sup>

공법상 위험책임의 기원은 프랑스행정법에 두고 있는데, 그 제도적 의의는 발생한 위험손해의 중대성과 그 과실에 대한 입증책임의 곤란함 등을 고려하여 그 보상을 확대하려는데 있다고 보는 것이 일반적이다. 국내에서는 위험책임에 관한 논의가 충분하지는 않지만, 공법적 관점에서 위험책임의 요건을 주장한 견해가 있다. 즉 이 견해는 위험책임의 요건으로 특별한 위험상태의 존재, 행정기관의 직접적인 개입(권익제약) 행위의 부존재, 그리고 손실의 발생을 제시하고 있다. 이에 의하면 위험책임이 발생하기 위해 우선 그 손해발생이 국가 등에 의하여 형성된 공법상의 특별한 위험상태로부터 야기된 것이어야 하고, 여기에서 말하는 위험상태란 통상적인 위험상태를 명백히 능가하는 비정형적인 경우를 말한다고 보고 있다. 두 번째 요건으로 다른 책임유형과 달리 국가 등의 의도적인 가해행위의 존재를 요하지 않는다는 것을 들고 있다. 위험책

14) Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl., S. 366.

15) Maurer, a.a.O., § 29 Rn. 15.

16) Kloepfer, Umweltrecht, 2. Aufl., § 6 Rn. 67.

임은 이와 같이 국가 등의 의도적인 재산권침해로 발생하는 손실보상과 달리, 국가 등의 직접적이고 의도적인 원인의 작용 없이 발생한 손실에 대한 책임을 인정하려는 제도이다. 또한 고의나 과실의 요건을 필요로 하지 않는다는 점에서 손해배상과도 구별된다. 마지막으로 국가 등이 조성한 위험상태로부터 특정인에게 불이익이 발생하여야 한다고 한다. 여기에는 원인행위와의 인과관계가 존재하여야 하고, 이러한 손실은 비정상적인 사고에 의해 우연히 발생한 것이어야 한다고 보고 있다.<sup>17)</sup>

한편, 독일의 다수설은 수용 및 희생보상청구권의 확대를 통해 위험책임에 대해서도 충분히 보상할 수 있다고 보고, 위험 책임을 부정하는 경향에 있다.<sup>18)</sup> 이러한 공법상 위험 책임을 한국법제에 적용하는 문제에 있어서도 어려움이 있다. 그 이유는 무엇보다 독일법과 달리 실정법상 법적 근거를 결하고 있다는 점이다. 둘째는 독일실정법의 경우에도 대체로 민법의 일부조항이나 환경법과 같은 특수한 분야에 대해 이러한 위험 책임을 제한적으로 인정하고 있다는 것이다. 따라서 공법상 위험 책임은 이러한 관점에서 제한적으로 파악하는 것이 바람직하다. 그럼에도 불구하고 환경법의 영역에서 위험 책임의 법리를 적용하는 것에 대해서는 이의가 없다고 하겠다.

### 3. 小結

위에서 살펴본 바와 같이 환경오염피해구제법 제6조에는 표제와 달리 내용에서 유체에 관한 내용을 명확히 언급하지 않고 있고, 동법에 규정된 “시설”은 환경오염물질을 배출하는 시설을 의미한다는 점에서 ‘위험시설’로 볼 수 있다(환경오염피해구제법 제3조 참조). 따라서 환경오염피해구제법 제6조의 책임은 위험시설에서 발생한 손해에 대한 책임을 규정하고 있다는 점에서 본질적으로 ‘위험책임’으로 파악하는 것이 타당하다.<sup>19)</sup> 환경오염배출시설의 사업자는 배출허용기준을 준수하여 시설을 가

17) 류지태, 앞의 책, 452면.

18) Ossenbühl, a.a.O., S. 371 f.

19) 한편, 환경오염피해구제법 제6조 제1항에 규정된 책임의 성질을 무과실책임으로 보면서, 그 기초가 ‘위험책임’으로 보는 견해가 있다. 김홍균, 환경오염피해 배상 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제, 제37권 제2호, 2015.8, 145면. 그러나 이 규정의 본질을 규명하기 위해서는 ‘위험책임’에 관한 논의를 충분히 전개하고, 그 논거를 명확히 제시할 필요가 있다. 전경운, 앞의 논문, 368면.

동하면서도 환경오염피해를 줄 수도 있다. 이 경우 피해자가 그 위법성을 입증하는 것은 쉬운 일이 아니며, 위법성을 입증하지 못하게 되는 경우 환경오염피해에 대한 구제의 길은 봉쇄될 수 있다. 이러한 해석을 하는 경우에는 환경오염피해구제법의 입법 취지에도 반하게 된다. 따라서 환경오염피해구제법 제6조의 책임은 ‘위험책임’으로 이론구성을 하는 것이 옳다고 생각한다.

### Ⅲ. 環境汚染被害에 대한 因果關係의 推定

#### 1. 問題의 提起

환경오염피해구제법 제9조 제1항에서는 “시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다”고 규정하고 있다. 여기에서 인과관계의 추정에 관하여 “상당한 개연성”이라는 기준을 사용하고 있다. 또한 같은 조 제2항에서는 “상당한 개연성”의 구체적 판단기준으로 “시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 피해발생의 시간과 장소, 피해의 양상과 그 밖에 피해발생에 영향을 준 사정 등”을 제시하고 있다.<sup>20)</sup> 독일 환경책임법 제6조가 이 조항에 가장 큰 영향을 준 것이 사실이다. 따라서 이를 비교·검토하는 것은 환경오염피해구제법 제9조의 해석에 있어서 중요한 역할을 할 것이다.

민사상 손해배상이나 국가배상에 있어서 인과관계는 매우 중요한 요건 중의 하나이지만, 원인의 불명확성과 피해의 광역성 등으로 인해 환경소송에 있어서는 인과관계의 입증에 쉽지 않다. 이와 관련하여 종래 판례는 인과관계의 입증을 완화하기 위해 개연성이론을 인정하고 있다. 개연성이론의 이론구성이나 내용 등에 있어서는 ‘증거우월설’과 ‘사실추정설’ 등의 대립을 비롯해 학설에서도 의견의 완전한 일치를 보지 못하고 있는 것이 사실이다.<sup>21)</sup> 이와 관련하여 유력설은 개연성이론을 “환경피해의

20) 이러한 개연성의 판단기준을 법률에 명시하는 것에 대해 회의적인 견해로는 전경운, 앞의 논문, 376면 참조.

21) 이에 대해서는 오석락, 앞의 책, 93-109면 참조.

영역에 있어 인과관계의 입증은 현실적으로나 과학적으로 곤란하여 피해자측의 엄격한 인과관계의 증명을 요하지 아니하고 일응의 개연성의 증명으로 족하도록 입증책임을 경감한다는 것”<sup>22)</sup>이라고 정의하고 있다. 개연성이론이 대법원 판례에 처음으로 등장한 것은 한국전력주식회사의 발전소에서 다량으로 분출·확산된 이황산가스로 인하여 과수원의 과수(果樹)에 악영향을 미쳐 손해를 입었다는 이유로 손해배상을 청구한 사건부터이다. 이 사건에서 대법원은 인과관계의 증명에 관해서 이른바 ‘개연성이론’이 사실인정에 작용하고 있음을 부인할 수 없는 추세에 있다고 전제하면서, “공해로 인한 불법행위에 있어서의 인과관계에 관하여 당해행위가 없었더라면 결과가 발생하지 아니하였으리라는 정도의 개연성, 즉 침해행위와 손해와의 사이에 인과관계가 존재하는 상당정도의 가능성이 있다는 입증은 함으로써 족하다”고 보는 것이라고 판시하였다.<sup>23)</sup> 그러나 이 사건에서 개연성이론이 명확히 적용되었다고 단언하기는 어렵다.<sup>24)</sup> 그 후 대법원은 환경소송의 인과관계의 입증을 완화하기 위한 노력을 기울였고, 소위 ‘진해화학’ 사건에서 공장폐수와 김 생육의 피해 사이의 인과관계에 대한 입증정도를 완화한 바 있다. 여기에서 대법원은 “공해소송에 있어서 피해자에게 사실적 인과관계의 존재에 관하여 과학적으로 엄밀한 증명을 요구한다는 것은 결과적으로 공해 피해에 대한 사법적 구제를 사실상 거부하는 것이나 다름이 없게 될 우려가 있다”고 판시하여<sup>25)</sup>, 비록 개연성 이론을 언급하고 있지는 않지만 인과관계의 추정을 획기적으로 완화하고 있다. 대법원 판례에 개연성 이론을 명시적으로 적용한 것은 소위 ‘관상수’ 사건이다. 즉 농장의 관상수들이 고사하게 된 직접적인 원인은 한파로 인한 동해이나, 인근 공장에서 배출된 아황산가스의 일부가 대기를 통하여 위 농장에 도달하여 유황이 잎 내에 축적되어 수목의 성장에 장애가 됨으로써 동해에 상호작용을 한 경우에 있어서 공장주의 손해배상책임을 인정하였다.<sup>26)</sup> 이 사건에서 공장에서

22) 이상규, 앞의 책, 239면.

23) 대법원 1974. 12. 10. 선고 72다1774 판결.

24) 이 판례가 증명도의 경감에 관한 것인지, 증명책임의 분담인지 여부에 대해 논란이 있었고, 그 이론구성이 취약하다고 지적하는 견해도 있다(李時潤, 新民事訴訟法, 제5판, 486면).

25) 대법원 1984. 6. 12. 선고 81다558 판결. 이 사건에서 “가해행위와 손해발생 간의 인과관계의 과정을 모두 자연과학적으로 증명하는 것은 極難 내지 불가능한 경우가 대부분인 점 등에 비추어, 가해기업이 배출한 어떤 유해한 원인물질이 피해물건에 도달하여 손해가 발생하였다면 가해자측에서 그 無害함으로 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다고 봄이 사회형평의 관념에 적합하다”고 판시하여, 개연성이론을 명시적으로 인정하고 있다.

배출된 아황산가스의 농도가 환경보전법에 의하여 허용된 기준치인 경우에도, 그 유해의 정도가 통상의 수인한도를 넘은 경우에는 손해배상책임을 질 수 있다고 보았다. 그 후 대법원은 환경소송의 인과관계 추정에 있어서 개연성이론을 일관되게 적용하고 있다.

한편, 환경오염피해구제법 제9조 제1항에서 규정하고 있는 인과관계 추정의 기준으로서 규정된 “상당한 개연성”이라는 개념은 종전의 판례이론을 입법화한 것으로 볼 수 있는데, 이러한 규정이 종전의 판례와 관련하여 어떠한 의미를 가지는지에 대해 명확히 규명할 필요가 있다. 이와 관련하여 일부견해는 비록 법률안에 대한 평가이기는 하나, “우리 판례가 인정하고 있는 개연성이론을 입법화한 것”이라고 보고 있다.<sup>27)</sup> 이러한 견해에 대해 이 규정은 “인과관계 추정 방식을 택한 것”이라는 견해도 있다.<sup>28)</sup> 이러한 해석상 논란은 인과관계와 관련하여 우리 판례에 확고하게 정립된 ‘개연성’이라는 개념을 인과관계의 추정에 관한 조항에 규정한 것에서 비롯하고 있다. “상당한 개연성”의 의미를 파악하기 위해 환경오염피해구제법 제9조에 직접적인 영향을 준 독일의 입법례를 살펴볼 필요가 있다. 독일 환경책임법 제6조 제2항 제1문에는 인과관계의 추정요건으로 “손해발생의 원인이 되기에 적합한 사정이 있는 때”라고 규정하고 있고, 제2문에서는 그 ‘적합성(Eignung)’이라는 판단기준을 상세히 규정하고 있다. 즉 같은 조 제2문에서는 “개별 사건에서 적합성이란 운영과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질이 종류와 농도, 기상여건, 손해발생의 장소 및 시간 등, 그리고 손해의 양상 그 밖에 개별 사건에서 손해의 원인과 관련된 모든 사정을 고려하여 판단한다”라고 규정하고 있다. 이 규정의 표제는 “원인추정(Ursachenvermutung)”이라고 규정하고 있는데, 이러한 표제에도 불구하고 그 내용에 비추어 입증책임의 문제로 파악해야 한다는 유력한 견해가 있다.<sup>29)</sup> 또한 이러한 시설운영의 ‘적합성’은 인과관계 추정배제의 판단기준으로 사용되고 있다. 여기에서 말하는 ‘적합성’은 어떠한 의미를 가지고, 이 개념이 우리 환경오염피해구제법 제9조의 상당한 ‘개연성’과 어떤 관계를 가지는지에 대해서도 검토할 필요가 있다.

26) 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결.

27) 전경운, 앞의 논문, 376면.

28) 김홍균, 앞의 논문, 152면.

29) Kloepfer, a.a.O., § 6 Rn. 79.

## 2. 환경오염피해구제법 제9조 제2항의 기능 및 해석

위에서 언급한 바와 같이 판례는 인과관계의 입증에 있어서 개연성 이론을 그대로 유지하고 있으며, 이러한 개연성 이론은 환경소송에 있어서 인과관계를 판단하는 중요한 기준이 되고 있다. 이와 관련하여 판례는 3단계(환경오염물질의 배출행위→환경매체에 의한 환경물질의 도달→손해발생)의 과정을 거치는 경우에 일응 인과관계가 추정되거나 증명된다고 보고 있다. 대법원은 무안국제공항 건설로 인한 토사유입 등으로 청계만 일대 해역이 오염됨에 따라 청계만에서 어업에 종사하여 온 원고가 어업생산량이 감소하는 손해를 입었다고 주장하면서 국가 등을 상대로 손해배상을 청구한 사건에서도 이러한 도식을 그대로 대입하고 있다. 즉 “가해자가 어떠한 유해한 원인물질을 배출하고 그것이 피해물건에 도달하여 손해가 발생하였다면 가해자 측에서 그것이 무해하다는 것을 증명하지 못하는 한 가해행위와 피해자의 손해발생 사이의 인과관계를 인정할 수 있다”고 보면서도, 적어도 가해자가 유해한 원인물질을 배출한 사실, 그 유해의 정도가 사회생활상 통상의 수인한도를 넘는다는 사실, 그것이 피해물건에 도달한 사실, 피해자의 손해발생 등에 관한 증명책임은 피해자가 부담한다고 판시하고 있다.<sup>30)</sup>

인과관계의 추정과 관련하여 판례가 개연성이론을 채택하고 있다고 하나, 개연성의 판단은 개별 사건에 따라 차이가 있을 수밖에 없다. 따라서 환경오염피해구제법 제9조 제2항은 환경오염피해에 대한 인과관계의 추정과 관련하여, 법치국가원리에 기초한 명확성원칙 내지 예측가능성 등에 근거한 구체적인 기준으로서 “상당한 개연성”이라는 개념을 명시한 것으로 볼 수 있다. 다만, 이러한 ‘개연성’의 개념이 종래 판례가 인정하고 있던 요건을 그대로 입법화한 것인지가 문제가 된다. 원고가 판례에서 인정한 3단계의 과정을 입증해야만 인과관계의 추정이 인정되는지도 여전히 불명확하다. 나아가 환경오염피해구제법 제9조 제2항에서는 상당한 개연성의 판단기준을 구체적으로 제시하고 있으나, 이러한 기준이 종전의 3단계의 과정을 입증하는 외에 원고가 별도로 입증해야 할 사항인지, 아니면 법원이 상당한 개연성이 있는지 여부를 판단하는 기준인지도 명확하지 않다. 이러한 기준을 입증하는 것이 판례의 개연성이론에서

<sup>30)</sup> 대법원 2013.10.24. 선고 2013다10383 판결; 대법원 2013. 10. 11. 선고 2012다111661 판결.

요구되는 입증보다 완화된 것이라는 주장도 있으나<sup>31)</sup>, 이러한 견해는 후술하는 독일의 입법례에 비추어보면 타당하지 않다. 독일에서는 시설운영의 적합성을 피해자가 입증해야만 인과관계가 추정될 수 있다. 따라서 이러한 의문점을 해소하기 위해 환경오염피해구제법 제9조 제2항에 결정적인 영향을 미친 독일 환경책임법 제6조 제2항 및 그 관련 판례를 검토할 필요가 있다.

### 3. 獨逸의 立法例

#### (1) 독일 환경책임법 제6조 제2항의 내용

독일 환경책임법 제6조 제1항 제1문에서는 “어떤 시설이 개별 사건의 상황에 따라 발생한 손해를 야기하기에 적합한 경우에 그 시설에 의해 손해가 발생한 것으로 추정한다”고 하여, 인과관계 추정책임(Kausal-Vermutungshaftung)을 규정하고 있다. 이 규정은 입증책임의 부담을 경감하기 위한 것이다.<sup>32)</sup> 또한 같은 조항 제2문에서는 그 “적합성”의 구체적 판단기준으로 “운영과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상여건, 손해발생의 장소 및 시간 등, 그리고 손해의 양상 그 밖에 개별 사건에서 손해의 원인과 관련된 모든 사정” 등을 규정하고 있다. 즉 방출된 손해발생의 원인물질과 발생한 손해 사이에 시간적·공간적 관련성이 있어야 한다.<sup>33)</sup> 이 조항에 규정된 시설운영의 ‘적합성’은 독일 환경책임법 제6조 제2항에서 원인의 입증에 관한 결정적 기준이 되고 있다.<sup>34)</sup> 여기에서 말하는 ‘적합성’의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 독일에서는 운영시설이 구체적으로 손해를 발생하기에 적합한 경우에 인과관계의 추정이 인정되도록 규정하고 있는데, 이는 결국 특정한 원인의 개연성(Verursachungswahrscheinlichkeit)을 입증할 것을 요구하고 있다. 이러한 개연성이

31) 김홍균, 앞의 논문, 152면.

32) Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl., § 12 Rn. 97.

33) Hoppe/Beckmann/Kauch, a.a.O., § 12 Rn. 97.

34) 한편, 일부견해는 환경오염피해구제법 제9조 제1항의 인과관계 추정에 관한 규정을 “시설적합성에 대한 입증책임으로 대체, 완화하고 있다”고 해석하고 있다. 김홍균, 앞의 논문, 153면. 그러나 이러한 해석은 독일 환경책임법 제6조 제1항과 환경오염피해구제법 제9조 제1항의 차이를 정확히 이해하지 못한 것에서 비롯하고 있다. 환경오염피해구제법 제9조 제1항에서 ‘적합성’의 요건을 규정하고 있지 않다.

인정되기 위해서는 그 증명을 피해자가 부담해야 한다. 즉 피해자는 시설과 손해의 발생 장소 사이에 구체적인 견련성이 있음을 입증해야 한다.<sup>35)</sup> 독일의 환경법전 교수 초안 제121조에는 원인추정에 대하여 지금의 규정과 달리 “완전히 압도적인 개연성 (ganz überwiegende Wahrscheinlichkeit)”이 있는 경우에 손해발생의 원인이 추정되도록 규정하고 있다.<sup>36)</sup> 이 안을 독일 환경부의 환경법전 위원회안 제176조에서 그대로 받아들이고 있음은 흥미롭다.<sup>37)</sup>

## (2) 독일의 판례

독일의 입법례에서 적합성, 즉 원인의 개연성을 보다 자세히 살펴보기 위해서는 구체적인 판례를 검토하는 것이 이해에 도움을 줄 수 있다. 시설이 손해발생을 야기하기에 추상적으로나 구체적으로 적합한지 여부가 문제가 된 몇 가지 사건들을 소개하면 다음과 같다. 우선 피고의 시설에서 나오는 철성분이 원고의 승용차 위 라커의 도색 또는 유리판에 박혀 손상을 준 사건에서, 원고의 손해발생이 피고가 운영하는 시설에서 나온 물질에 의해 야기된 것이 문제되었다.<sup>38)</sup> 이에 대해 원고가 독일 환경책임법 제6조 제1항의 ‘적합성’에 대해 적극적으로 입증해야 하였는데, 당해 사건에서 뒤셀도르프(Düsseldorf) 주 고등법원은 원고의 피해가 시설운영자가 야기한 것으로 보기에 적합하지 않다고 판결하였다. 뒤셀도르프 주 고등법원은 개별 사례의 상황에 따라 이러한 종류의 손해가 발생하기에 적합해야 하는데, 특히 공간적·시간적 상황이 중요하다고 보았다. 예컨대 환경오염물질의 배출경과와 손해발생 사이에는 시간적 근접성, 하수의 유속관계 또는 유해한 환경오염물질의 배출시의 기후조건 등이 그러하다고 판단하고 있다. 그리고 동 법원은 독일 환경책임법 제6조 제1항 제1문에서 말하는 시설의 구체적인 적합성의 확정을 위해서는 적어도 손해발생의 대략적인 시간적 정렬(연관성)이 필요하며, 그렇지 않을 경우에는 시설의 운영자가 독일 환경책임법 제6조 제2항에 의한 인과관계 추정의 반증이 불가능할 수 있다고 보았다.

또 다른 사례는 석탄(코르크)재의 취급소 및 장벽에서 먼지가 발생하였음을 이유로

<sup>35)</sup> Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 6 Rn. 16.

<sup>36)</sup> Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig(Hrsg), UGB-AT, S. 83.

<sup>37)</sup> BMU, Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), S. 179, 774.

<sup>38)</sup> OLG Düsseldorf, Urt. v. 10. 12. 1993 - 22 U 172/93.

손해배상을 청구한 사건인데, 이 석탄재의 취급소 및 장벽에서 먼지가 발생하기에 적합한지가 쟁점이 되었다. 이 사건에서 아헨(Aachen) 지방법원은 일반적인 경우에 석탄(코르크)재 취급소 및 장벽에서 먼지가 나오는 것은 아니므로, 독일 환경책임법 제6조 제2항의 적합성 요건을 충족하고 있지 않다고 하여 기각판결을 내렸다. 특히 특별한 통제가 규정된 경우에 이러한 통제가 문제가 된 시설에서 나오는 환경유해물질이 배출될 수 있는 시기에 이루어지고 운영의무의 위반에 관한 근거를 도출하지 못한다면, 독일 환경책임법 제6조 제4항 제1호에 따라 상응하는 운영의무가 준수된 것으로 추정된다고 판시하였다.<sup>39)</sup>

마지막으로 원고가 인근에서 화학정화시설을 운영하는 피고에게 자신의 집 지하실에 있는 난방시설에 소위 4염화에틸렌(perchloroethylene) 수치가 높아졌음을 이유로 손해배상을 청구한 사건이 있다.<sup>40)</sup> 4염화에틸렌은 주로 드라이클리닝용이나 의약용으로 사용되고 있는데, 원고는 이것이 피고의 정화시설의 운영에서 비롯된 것이라고 주장하였다. 이 사건에서 쾰른(Köln) 고등법원은 환경오염물질이 대기오염기술지침(TA Luft)에서 정한 허용치를 상회하고 있어 가해행위와 손해발생 사이에 인과관계의 추정을 인정하였으나, 동법원은 연방이미시온방지법(BImSchG) 제14조 제2문에 의한 원고의 손해배상청구를 인정하지 않았다. 그 이유는 이 규정이 연방이미시온방지법 제4조 및 1985. 7. 24.자 동법의 법규명령에 따라 승인을 요하는 시설이나 승인시설에 대한 손해배상청구만을 보장하며, 화학물질 정화시설은 여기에서 배제되었기 때문이다. 또한 법원은 원고가 주장하는 손해배상이 독일 민법 제823조 제1항, 제906조 제2항 제2문, 또는 이에 상응하는 규정에서도 도출될 수 없다고 보았다. 그 외에 환경오염물질의 인과관계는 감정인(S)의 감정의견서에 의해서도 입증되지 않았으며, 그 밖의 다른 입증책임의 경감은 인정될 수 없다고 판시하였다.

#### 4. 因果關係의 推定 排除에 관한 要件

환경오염피해구제법 제9조 제3항에는 인과관계의 추정을 배제하는 규정을 마련하였다. 여기에서 “환경오염피해가 다른 원인으로 인하여 발생하였거나, 사업자가 대동

<sup>39)</sup> LG Aachen, Urt. v. 31. 8. 2000 - 6 S 68/97.

<sup>40)</sup> OLG Köln, Urt. v. 3. 12. 1992 -1 U 17/91.

령령으로 정하는 환경오염피해 발생이 원인과 관련된 환경·안전 관계 법령 및 인허가 조건을 모두 준수하고 환경오염피해를 예방하기 위하여 노력하는 등 제4조 제3항에 따른 사업자의 책무를 다하였다는 사실을 증명하는 경우에는 제1항에 따른 추정은 배제된다”고 규정하고 있다. 이 조항은 환경오염피해구제법의 입법과정에서 가장 논란이 되었던 부분이다. 인과관계의 추정에 상응하여 가해자에게도 인과관계의 추정을 배제할 수 있는 기회를 주는 것이 형평에 맞다. 여기에서 말하는 ‘배제’는 추정된 인과관계를 가해기업 측의 간접반증에 의해 번복될 수 있다는 의미로 해석할 수 있다.<sup>41)</sup> 이러한 해석은 인과관계의 추정이 입증책임의 전환을 의미하는 것이 아니라, 피해자 측의 입증책임을 경감하고 있는 것임을 알 수 있다. 그러나 이를 입증책임의 전환으로 이해할 경우에는 일반불법행위에 있어서 입증책임에 관한 일반원칙을 무시하는 것으로 생각할 수 있음에 주의할 필요가 있다.<sup>42)</sup>

비교법적으로도 독일 환경책임법 제6조 제2항에는 “시설이 규정에 적합하게 운영된 경우”에는 인과관계의 추정에 관한 규정이 적용되지 않는다고 규정하고 있고, 또한 동법 제7조에서는 다수의 시설이 손해가 발생하기에 적합한 경우에도 다른 원인에 의해 손해가 발생하기에 적합하다면, 인과관계의 추정이 적용되지 않는다고 규정하고 있다. 우리 환경오염피해구제법 제9조 제3항은 독일 환경책임법 제6조 제2항과 제7조에 규정된 인과관계의 추정에 관한 규정을 절충한 느낌을 주고 있다. 그러나 시행령에 위임한 환경·안전 관계 법령 및 인허거조건 등을 모두 준수하는 경우에 인과관계의 추정이 배제된다는 점에서 독일의 입법례보다 더 엄격한 규정을 두고 있다고 볼 수 있다.

한편, 독일 환경책임법에는 “규정에 적합하게 운영을 하는 경우” 또는 “다른 원인에 의해 손해가 발생하기에 적합한 경우”에 인과관계의 추정을 배제하도록 규정하고 있다.<sup>43)</sup> 즉 제6조 제2항에서는 “시설이 규정에 적합하게 운영된 경우에는 제1항이 적용되지 아니 한다”라고 규정하고 있는데, 여기에서 말하는 “규정에 적합한”이란 “시설의 적법한 정상운영”을 의미한다.<sup>44)</sup> 이 경우 대부분의 시설은 인허가를 얻어야

41) 오석락, 앞의 책, 237-238면.

42) 吳錫洛, 立證責任論, 160면.

43) Erwin Deutsch, Das neue System der Gefährdungshaftungen: Gefährdungshaftung, erweiterte Gefährdungshaftung und Kausal-Vermutungshaftung, NJW 1992, S. 76.

44) Landmann/Rohmer, a.a.O., § 6 Rn. 39.

하므로 인허가의 절차에서 규정하는 공법상 운영의무(공법에 의해 부과된 운영지침)를 준수해야 한다.<sup>45)</sup> 독일에서도 사고가 아니라 적법하게, 또한 정상적인 시설운영을 하여 손해가 발생한 경우까지 위험책임을 확대하는 것이 문제가 된 바 있다.<sup>46)</sup>

## 5. 檢討

위에서 언급한 바와 같이 환경오염피해구제법 제9조에 규정된 인과관계의 추정 및 그 배제에 관한 규정은 매우 진일보한 입법이다. 종래 환경소송에서 인과관계의 추정에 관하여 판례에 의존하였던 것에 비해 법률로써 이에 관한 판단기준을 구체적으로 제시하고 있다는 점에서 매우 고무적이다. 다만, 판례가 인과관계의 입증이나 추정에 관해 적용해 오던 개연성 이론과는 다소 차이가 있다. 환경오염피해구제법 제9조 제2항에 규정된 “상당한 개연성”에 관한 판단기준은 인과관계의 3단계에 관한 기준보다 더 상세하다. 환경오염피해를 입은 경우 피해자는 무엇을 근거로 인과관계의 추정에 관한 주장을 할 수 있는지가 중요하다. 종전과 같이 환경오염의 피해자가 인과관계 추정의 3단계(환경오염물질의 배출행위→환경 매체에 의한 환경물질의 도달→손해발생)만을 증명하면, 법원이 환경오염피해구제법 제9조 제2항에 따라 상당한 개연성이 있다고 판단할 수 있는지는 판례의 추이(推移)를 지켜볼 일이다. 독일의 입법례와 판례 등을 참고할 때, 환경오염의 피해자는 환경오염피해구제법 제9조 제2항에 나온 기준을 고려하여 환경오염피해의 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있다고 입증해야 한다. 따라서 법원은 원고(피해자)에게 환경오염피해구제법 제9조 제2항에 열거된 기준을 모두 입증할 것을 요구하는 방식으로 엄격히 해석하는 것을 지양해야 한다. 오히려 원고(피해자)가 종전의 판례 입장(개연성이론)에 따라 환경오염피해의 여러 가지 정황을 입증하는 경우에 인과관계의 추정을 판단하는 해석기준으로 유연하게 운영하는 것이 합리적이다.

한편, 환경오염피해구제법 제9조 제3항에 규정된 “환경·안전 관계 법령”에 법규범의 성격을 가지지 않는 환경기준 내지 안전기준을 포함해야 하는지가 문제된다.

<sup>45)</sup> Vogel/Stockmeiner, Umwelthaftpflichtversicherung/Umwelthaftpflichtversicherung, 2. Aufl., 2009, Rn. 1168.

<sup>46)</sup> Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., § 2 Rn. 164.

아직 환경오염피해구제법 시행령이 제정 준비 중에 있으나, 해석상 이를 포함하기는 어려울 것이다. 그러나 실질적으로 시설을 설치·운영하는 사업자에게 이러한 환경기준이나 안전기준 등은 매우 중요한 의미를 가지고 있다는 점에서 점차 이를 반영할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

## IV. 環境汚染被害에 대한 救濟節次의 問題點

### 1. 環境汚染被害에 대한 救濟節次와 內容

환경오염피해구제법 제23조 이하에서는 환경오염피해에 대한 구제절차를 규정하고 있다. 환경부장관은 환경오염피해의 원인을 제공한 자를 알 수 없거나 그 존부(存否)가 분명하지 아니하거나 무자력(無資力)인 경우, 또는 환경오염피해구제법 제7조에 따른 배상책임한도를 초과한 경우에 환경오염피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하면 피해자 또는 그 유족에게 환경오염피해의 구제를 위한 급여(이하 “구제급여”)를 지급할 수 있다(환경오염피해구제법 제23조 제1항). 구제급여를 받으려는 피해자들은 운영기관에 구제급여의 지급을 신청하여야 한다. 이 경우 운영기관은 신청을 받은 날부터 30일 이내에 예비조사를 하여 그 결과를 피해자 등에게 통지하여야 하고, 예비조사 결과 피해자 등이 지급요건에 적합하다고 인정되는 경우에는 피해내용에 대한 본조사를 실시하여 심의회의 심의·의결을 거쳐 예비조사 결과의 통지를 한 날부터 60일 이내에 구제급여 지급 여부 및 피해등급 등을 결정하여 피해자 등에게 통지하여야 한다(환경오염피해구제법 제25조 참조). 예비조사와 본조사로 구분하여 규율하고 있으나, 이를 서로 구별할 실익이 있는지에 대해 의문이다. 구제급여 지급에 관한 사항을 심의·결정하기 위하여 운영기관에 ‘환경오염피해구제심의회’를 두고 있다. 그러나 구제급여의 지급에 관한 결정을 하는 기관이 ‘운영기관’인지 ‘환경오염피해구제심의회’인지는 명확하지 않다. 환경오염피해구제법 제24조에는 구제급여 지급에 관한 사항을 심의하고 결정하기 위해 ‘환경오염피해구제심의회’를 둔다고 규정하면서, 동법 제25조에서는 운영기관이 “구제급여 지급 여부 및 피해 등급 등을 결정하여”라고만 규정하고 있기 때문이다. 지급결정의 권한이 누구에게 있는지가 분명하

지 않다. 또한 ‘운영기관’이 어떤 법적 성질을 가지는지도 명확하지 않다. 단지 환경오염피해구제법 제2조 제7호에는 ‘운영기관’을 보장계약의 체결, 구제급여 관련 업무수행, 구제계정운용 등을 위하여 환경부령으로 정하는 기관이라고 정의하고 있을 뿐이다. 운영기관의 법적 성격은 시행규칙이 제정된 후에야 어느 정도 분명해 질 것이다. 이 문제는 결국 재심사청구에 대한 재결에 대한 행정소송(특히 항고소송)을 제기하는 경우에 원처분과 피고를 확정하는 데에 매우 중요한 의미를 가진다.

한편, 구제급여의 지급 결정에 대하여 행정소송 이전에 심사청구와 재심사청구의 절차를 거치게 된다. 구제급여의 지급결정에 대하여 불복하는 자는 운영기관에 심사청구를 할 수 있고, 운영기관은 ‘구제급여심사위원회’의 심의를 거쳐 심사청구에 대한 결정을 한다(환경오염피해구제법 제28조 및 제30조). 이러한 심사는 처분청에 대해 불복한다는 의미에서 일종의 ‘이의신청’의 성질을 가진다고 볼 수 있다. 이러한 운영기관의 심사결정에 대하여 다시 재심사를 청구할 수 있는데, 재심사청구는 심사청구에 대한 결정이 있음을 안 날부터 90일 이내에 환경부장관 소속의 ‘환경오염피해구제정책위원회’에 제기할 수 있다(동법 제32조 참조). 이러한 재심사청구에 대한 환경오염피해구제정책위원회의 재결에 불복하는 경우에는 이에 대해 재결서를 받은 날부터 60일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다(동법 제33조).

이러한 환경오염피해 구제절차는 대표적인 대체적 분쟁해결수단(ADR)인 환경분쟁조정제도와 구별된다. 신속하고 능률적인 환경분쟁조정 제도를 활용하지 않고 이러한 구제절차를 별도로 마련한 이유가 무엇인지에 대해 충분한 이유가 제시되어 있지 않다. 환경분쟁 조정·처리현황을 보면 중앙분쟁조정위원회의 경우 189건으로 전년도 255건에 비해 다소 감소하였으나, 지방분쟁조정위원회는 159건으로 소폭 상승하였다.<sup>47)</sup> 이 가운데에서 2013년도 중앙분쟁조정위원회의 재정사건은 162건에 달하고 있으며, 분쟁원인으로는 소음·진동에 관한 사건이 152건으로 81%에 이르고 있다. 대기오염(12건)이나 수질오염(3건) 등에 관한 사건은 충분히 활용되지 못하고 있는데, 환경오염피해 구제제도는 이러한 영역에서 보다 적극적으로 사용될 가능성이 있다. 향후 환경부는 환경오염피해 구제제도와 환경분쟁조정제도의 기능과 역할을 구분해서 활용할 수 있도록 해야 한다.

47) 환경부, 앞의 책, 92-93면.

그 밖에 환경오염피해구제법에는 “심의회”, “위원회”, “운영기관” 등의 새로운 조직이나 기관을 신설하고 있으나, 다소 혼란스러운 측면이 없지 않다. 특히 환경오염피해 구제급여의 결정을 내리는 ‘운영기관’과 ‘환경오염피해구제심의회’의 관계 등도 명확히 정리될 필요가 있다.

## 2. 行政訴訟의 對象과 訴訟形式

환경오염피해구제법 제33조에는 재심사청구에 대한 환경오염피해구제정책위원회의 재결에 대해 행정소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다. 일종의 재결전치주의를 규정한 것으로 볼 수 있다. 그러나 환경오염의 피해자가 환경오염피해구제정책위원회의 재결에 대해 불복하여 항고소송을 제기하는 경우에 무엇을 대상으로 삼아야 하는지가 명확하지 않다. 왜냐하면 행정소송법 제19조에는 원처분주의를 규정하고 있고, 재결은 그 자체에 고유한 위법이 있는 경우에 예외적으로 취소소송의 대상으로 삼을 수 있기 때문이다. 환경오염피해구제법에 규정된 원처분은 위에서 언급한 바와 같이 운영기관의 지급 결정인지, 아니면 환경오염피해구제심의회의 의결 내지 결정인지가 분명하지 않다. 환경오염피해구제심의회는 운영기관에 속하도록 규정하고 있으나, 처분청인지 심의기관인지가 모호하게 규정되어 있다. 실제 환경오염피해구제법 제24조에는 ‘결정’이라는 표현을 사용하고, 같은 법 제25조 제4항에서는 “심의회 심의·의결”이라는 표현을 혼용해서 사용하고 있다. 이와 같이 환경오염피해구제법에는 최초의 구제급여의 신청에 대한 결정을 하는지를 분명히 규정하고 있지 않고, 구제급여의 지급결정에 대해 불복하여 제기하는 심사청구에 대해서는 운영기관이 결정을 하도록 규정하고 있다(동법 제25조 제5항 및 제30조 제1항 참조). 이러한 모든 문제점은 ‘운영기관’의 법적 성격을 법률에서 직접 규정하지 않고 시행규칙에 위임하고 있기 때문에 비롯된다.

한편, 환경오염피해구제법 제33조 제2항에서는 단순히 ‘행정소송’을 제기할 수 있다고 규정하고 있을 뿐, 항고소송에 제한하고 있지 않다. 그러나 “환경부를 당사자로 하여”라고 행정소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있어, 피고를 환경부장관으로 해서 항고소송을 제기할 수 있다고 해석을 해야 하는지가 문제된다. 여기에서 문제가 되는 것은 재심사청구에 대한 재결은 환경부장관이 아니라 이에 소속된 ‘환경오염피

해구제정책위원회'가 한다는 점이다(제32조). 만약 환경부장관을 상대로 제기한 취소소송이 인용되어 법원이 취소판결을 내리는 경우에 그 기속력은 누구에게 미친다고 보아야 할 것인가는 의문이다. 환경부장관에 취소판결의 기속력이 미친다면, 환경부장관은 취소판결의 취지에 따라 재처분을 내려야 한다. 그러나 환경오염피해구제법에는 이러한 규정이 없는데, 이는 모순이라고 보지 않을 수 없다. 또한 재심사청구에 대한 재결은 환경오염피해구제정책위원회가 내린 것으로 보고 있으므로, 환경오염피해구제정책위원회를 피고로 취소소송을 제기할 수 있다고 볼 수 있다. 환경오염피해구제정책위원회를 피고로 하여 재심사청구에 대한 재결에 대한 취소소송을 제기하여 취소판결이 내려지면, 이에 따라 환경오염피해구제정책위원회는 다시 심리·재결을 내려야 한다. 그러나 환경오염피해에 대한 분쟁은 대체로 배상액 그 자체에 불복하여 제기한다는 점에서 금전지급소송의 성질을 가지며, 행정기관의 지급결정에 대해 다투는 경우에는 공법상 당사자소송의 제기가능성을 배제할 수 없다. 이 경우에는 보상금증감청구소송이 보다 효율적이다. 환경오염피해구제법에는 단순히 '행정소송'이라고 규정하고 있어 해석상 당사자소송이 배제되는 것은 아니다. 그러나 법률에는 또한 "환경부를 당사자로 하여"라고 규정하고 있고, 소송형식을 특정하지 않아 논란이 예상된다. 환경부장관은 행정주체(국가)의 지위를 가지지 않는 점에서 권리·의무의 주체가 될 수 없고, 당사자소송의 당사자적격이 없다. 이러한 문제점은 역시 구제급여의 결정을 누가 해야 하는지와 관련하여 연유하는데, 행정소송의 실무에서 피고와 소송형식 등을 확정하는 데에 적지 않은 어려움을 줄 수 있다.

## V. 評價와 課題

환경오염피해의 실질적인 구제를 확대하기 위해 도입된 환경오염피해구제법은 위험책임의 법리를 도입하였고, 환경피해의 입증과 관련하여 인과관계의 추정 법리를 인정하고 있다. 또한 환경오염 위험성이 높은 시설에 대해서는 환경책임보험제도를 도입하고 있다. 앞으로 환경오염피해구제법은 시설의 위험으로부터 초래된 환경피해의 배상책임 및 구제에 크게 기여할 것으로 기대하며, 실효적인 환경피해의 구제를 위해 전향적인 입법으로 평가할 수 있다. 이러한 입법의 基底에는 이미 1990년 초반의

연구 결과가 이론적 토대를 이루고 있다고 볼 수 있다.

그러나 전술한 바와 같이 법리적으로는 여전히 논란의 여지가 있는 부분이 적지 않다. 인과관계의 추정에 있어서 상당한 개연성에 관한 규정을 판례의 이론(개연성이론)과 어떻게 조화를 이루어 해석해 나갈 것인지도 어려운 과제이다. 환경오염피해구제법 제9조 제2항에 규정된 “상당한 개연성”의 판단기준은 환경오염의 피해자에게 입증책임의 부담을 가중시킬 우려도 없지 않다. 무엇보다 가장 우려가 되는 것은 환경오염피해의 구제절차이다. 환경오염피해에 대한 구제급여의 결정을 누가 하는지, 이러한 결정에 대한 항고소송을 제기할 수 있는지 등이 모호하다. 특히 ‘운영기관’의 법적 성질이 법률에 구체적으로 드러나지 않고 있으며, 각종 “심의회”, “위원회” 등도 복잡하게 규정되어 있다. 이와 관련하여 ‘운영기관’과 ‘환경오염피해구제심의회’의 관계를 보다 명확히 규정할 필요가 있다. 그 밖에 환경오염피해구제법 제33조 제2항에는 재심사청구에 대한 재결에 대하여 행정소송을 제기하는 경우에 “환경부를 당사자로 하여”라고 모호하게 규정하고 있는데, 환경오염피해구제정책위원회가 재심사청구에 대한 재결을 내린다는 점에서 적정한지 여부를 재고할 필요가 있다. 또한 행정소송의 형식이 항고소송에 국한되는 것인지도 분명하지 않다. ‘운영기관’에 대한 구제급여의 지급을 청구하는 소송을 제기할 수 있는 가능성도 열어 둘 필요가 있다.

논문투고일 : 2015. 10. 10. 심사일 : 2015. 11. 5. 게재확정일 : 2015. 11. 30.

## 참고문헌

### [국내문헌]

- 구연창, “환경오염피해구제제도의 문제점과 대책”, 「법조」, 제38권 10호, 1989. 10.
- 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2007.
- \_\_\_\_\_, “환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제”, 「환경법연구」, 제37권 제2호, 2015. 8.
- 박균성·함태성, 『환경법』, 제7판, 2015.
- 류지태, 『행정법신론』, 제9판, 신영사, 2005.
- \_\_\_\_\_, “環境責任法 立法論”, 「공법연구」, 제20집, 1992. 7.
- 서보국, “독일의 환경책임법: 현황, 성과 및 발전전망”, 「환경법과 정책」, 제5권, 강원대학교 비교법학연구소, 2010. 11.
- 吳錫洛, 『環境訴訟의 諸問題』, 日新社, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『立證責任論』, 박영사, 1995.
- \_\_\_\_\_, “環境責任法 試案”, 「환경법연구」, 제15권, 1993.
- 李尙圭, 『환경법론』, 법문사, 1998.
- 李時潤, 『新民事訴訟法』, 제5판, 박영사, 2009.
- 전경운, “‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’에 대한 소고”, 「환경법연구」, 제35권 2호, 2013.
- 최광준, “독일환경책임법의 기본구조와 주요내용”, 「재산법연구」, 제21권 제2호, 2005. 2.
- 최명구, “독일 환경책임법의 제정시 환경책임의 주요논쟁과 시사점”, 「환경법연구」, 제30권 제1호, 2008.
- 환경부, 『환경백서』, 2014.

### [독일문헌]

BMU (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen

Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998.

Deutsch, Erwin, Das neue System der Gefährdungshaftungen: Gefährdungshaftung, erweiterte Gefährdungshaftung und Kausal-Vermutungshaftung, NJW 1992, S. 73 ff.

Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2. Aufl., 2000.

Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 2. Aufl., München 1998.

Landmann/Rohmer, Umweltrecht, München, Stand Mai 2015.

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., 2011.

Ossenbühl, Fritz, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl., München 1998.

Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl., 2003.

Vogel/Stockmeiner (Hrsg.),

Umwelthaftpflichtversicherung/Umweltschadensversicherung, 2. Aufl., München 2009.

Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Abmann/Kunig (Hrsg): Umweltgesetzbuch: Allgemeiner Teil-; Forschungsbericht des Umweltbundesamtes 7/90, Berlin 1991.

**[Abstract]****Introduction of the new Environmental Liability System and  
the Issues of the Remedies Procedure for Environmental  
Damage**

Namchul Chung

(Professor, Sookmyung Women's University College of Law)

The “Environmental Damage Liability and Remedy Act” was enacted in Korea in order to ensure Environmental liability for pollution damage and the remedy substantially. Especially Article 6 (1) of the “Environmental Damage Liability and Remedy Act” includes the responsibility of the facilities operators for the damage caused in the risk facilities. It is so-called risk liability. In addition, Article 9 of the Act provides the presumption of causality. The victim should prove the cause of this environmental damage caused that could be found “substantial probability”. This concept of a “substantial probability” is to be determined by reference to the standard as defined in Article 9 (2). In this case, the problem is how the criteria used herein, the concept of the “substantial probability” is related to some of the prior case law and theory. There is no choice but to watch the decisions of the Supreme Court for this part, the victim must prove nonetheless in light of the case of the “Environmental Liability Act” (Umwelthaftungsgesetz) of the Federal Republic of Germany. This position may possibly be more stringent than the previous case law theories of probability theory. Therefore, the Court will need to be operated flexibly interpreted this provision as a criterion for determining the presumption of causality. The remedy procedure of the environmental damage is determined indefinitely, and it is not easy to choose the accurate form and subject of administrative proceedings. Even though the adjudication of the appeal proceedings is determined by the Committee on the Environmental Damage Remedy and Policy, the parties is defined as the “Ministry of Environment”. The Liability for environmental damage lawsuit is almost related to the cash payment so that the so-called “parties litigation” (Parteistreitigkeiten) should be guaranteed.

Because in administrative lawsuit arguing the appeal for redress the defendant and the action type is still unclear, there is a need to supplement thereto through a future revision.

주 제 어: 환경책임, 위험책임, 무과실책임, 인과관계의 추정, 개연성이론  
Key Words: Environmental liability, risk liability, strict liability (liability without fault), the presumption of causality, probability theory