

# 낙후산업지역(Brownfield) 개발 관련 입법 동향 분석 및 대안의 모색

김성균\* · 이비안\*\*

## 차 례

I. 序論	IV. Brownfields Act에 대한 재검토
II. CERCLA와 토양환경보전법의 개관	1. Brownfields Act의 성공가능성
1. 미국의 CERCLA	2. Brownfield 개발 저해 요소의 분석
2. 우리나라의 토양환경보전법	3. 오염원인자책임원칙에 대한 재검토
3. Brownfield문제의 발생	4. 예측가능성 및 위험의 분산
III. CERCLA의 엄격연대책임 완화 동향	V. 結論
1. SARA	
2. Brownfields Act	
3. 적절한 조사의무 및 조치의무	

## I. 序論

우리나라가 미국의 종합환경보상책임법(Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, 이하 “CERCLA”라 한다) 등을 참고하여 土壤環境保全法을 제정한 후 12년이 경과하였다. 토양환경보전법은 오염원인자에 대하여 무과실 연대책임을 물으면서 예외적으로 토양오염관리대상시설을 양수 또는 인수한 자가 善意이며 過失이 없는 때에는 오염원인자의 범위에서 제외하고 있다(제10조의 3). 그러나 토양오염관리대상시설을 양수 또는 인수한 자에게 선의이며 과실 없음을 인정한 사례는 찾아보기 어렵다.

\* 중앙대학교 법과대학 부교수

\*\* 법학박사, 한국과학기술원 대우교수

이렇게 토양오염관리대상시설을 양수 또는 인수한 자에 대하여 사실상 선의·무과실을 인정하지 않고 있다는 점은 토양환경의 보전이라는 측면에서는 높이 평가될 수 있을 것이다. 그러나 그에 따른 부작용도 적지 아니하다. 그 중 하나는 토양환경 관련 법령이 이른바 Brownfield<sup>1)</sup>로 불리는 落後産業地域의 재개발과 관련한 저해요소로 작용할 수 있다는 점이다. 최근 우리나라는 1960년대 이후 건설되어 가동되어 왔던 도심 및 그 인근의 공장지대 등이 주거지역으로 탈바꿈하는 추세를 보이고 있다. 그러나 토양환경에 대한 관심이 높아지면서 아파트를 건축하기 위하여 공장지대를 매입한 토지 소유자가 토양환경보전법상의 오염토양의 淨化措置命令(제14조), 土壤汚染防止措置命令(제15조)을 받는 등 뜻하지 아니한 비용의 발생으로 어려움을 겪는 경우를 종종 찾아볼 수 있다.<sup>2)</sup> 이러한 豫測困難性은 Brownfield의 개발 저해요소로 작용할 가능성이 적지 아니하다.

CERCLA에 따라 토양오염과 관련하여 責任當事者<sup>3)</sup>에 대하여 엄격한 책임을 묻고 있던 미국에서는 우리나라에서 근래 발견되고 있는 것과 같은 현상에 대한 대응 필요성을 일찍부터 인식하고, 1986년에 Superfund Amendments and Reauthorization Act(이하 "SARA"라 한다)를, 2001년에 The Small Business Liability Relief and Brownfield Revitalization Act(이하 "Brownfields Act"라 한다)를 각 제정하였다. 위 두 법률은 우리나라의 토양오염관리대상시설과 유사

- 1) Brownfield란 낙후된 산업시설이 재개발이 되지 아니하여 사회전체적 효율성의 입장에서 비추어 생산성이 낮은 상태로 운용되거나 심한 경우 사용되지 아니하고 방치되어 있는 부지를 말한다. 미국의 경우 개발사업자들이 CERCLA에 따른 비용부담 문제 때문에 오염 가능성이 높은 Brownfield 보다는 Greenfield를 개발사업대상으로 삼으려고 하는 경향이 강하다고 한다(Andrew S. Levine, The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001: The Benefits and the Limitations, 13 *Vill. Envtl. L.J.* 217, 222 (2002)).
- 2) 최근의 사례로는 씨제이제일제당 주식회사가 부산 소재 공장부지를 개발업자에게 양도한 이후 관찰 관청에서 개발업자에 대하여 오염토양의 정화조치명령을 하였고, 당해 명령에 따라 약 40억원 상당의 추가 비용이 발생한 개발업자가 씨제이 제일제당 주식회사를 상대로 소송을 제기한 사건이 있었다.
- 3) CERCLA는 토양환경보전법 상의 오염원인자에 상응하는 오염 관련 책임을 부담할 자를 "책임당사자(Potentially Responsible Party: PRP)"라 표현하고 있다. 42 U.S.C. §9607(a) (2008).

한 개념인 'Facility'의 소유자, 양수인, 인수인이 오염의 발생, 확대 등 사실과 관련하여 선의·무과실인 경우 CERCLA 상의 각종 책임으로부터 면책될 수 있도록 함으로써 Brownfield의 개발을 촉진하고자 함을 그 한 목적으로 하고 있다.

한편, 토양환경보전법도 토양오염관리대상시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 임차인이 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역에 대하여 토양관련전문기관으로부터 토양오염에 관한 평가(이하 "토양환경평가"라 한다)를 받을 수 있다고 규정하면서(제10조의 2 제1항), 토양환경평가 결과에 평가 당시의 토양오염의 정도를 나타내는 推定力을 인정하고 있는데(동조 제2항), 이에 따르면 예컨대 토양오염이 되어 있지 아니하다는 토양환경평가를 받은 경우에는 토양오염이 되어 있지 아니하다는 추정력이 일응 인정되므로 사실상 입증책임이 국가나 지방자치단체 측에 轉換되어 선의·무과실 양수인이 보호될 수 있을 것으로 예측된다.

그러나 미국이나 우리나라에서의 위와 같은 움직임이 내포한 문제점도 적지 아니하다. 이에 본 논문에서는 우선 토양환경보전법 및 CERCLA의 개요를 간단히 살펴보고(II), Brownfield 개발 문제와 관련한 미국의 SARA 및 Brownfields Act 입법 현황을 살펴본 후(III), 미국의 입법이 Brownfield 개발 및 토양환경의 보호를 위하여 적절한 것인지 여부를 평가함으로써 향후 우리나라의 토양환경 관련 법령의 개정방향을 모색하여 보고자 한다(IV 및 V).

## II. CERCLA와 土壤環境保全法の 概觀

### 1. 美國의 CERCLA

미국은 러브운하사건을 계기로 CERCLA를 제정하였다. 러브운하사건이란 20년이 넘게 방치된 쓰레기처리장으로부터 과거 무단 폐기된 유독살충제 성분이 주변 개발지역으로 유입됨으로써 지역 주민에게 출산장애 및 기타 장기적인 건강상의 장애를 초래하여 크게 사회 문제화 된 사건이다. 위 사건을 계기로 전면적인 조사 결과 미국 전역에 걸쳐 수많은 유해 사업장폐기물들이 토양 및 기타 환경을

오염시키고 있다는 사실을 파악하게 된 미국 정부는 그에 대한 대책으로서 1980년 CERCLA를 제정하기에 이르렀다.

CERCLA의 가장 중요한 내용은 責任當事者 負擔의 原則을 전면적으로 시행한다는 데 있다. 책임당사자 부담의 원칙은 오염행위로 인해 이득을 본 당사자가 오염의 원인을 제거하고 오염지역의 원상을 복구할 의무를 부담하는 것이 정의의 관념에 합치한다는 점에서 출발한다. CERCLA를 해석함에 있어서도 미국 법원은 이러한 입법취지를 충실히 따르고 있다고 한다.<sup>4)</sup>

구체적으로 CERCLA는 ① 책임당사자의 범위를 규정하고<sup>5)</sup> ② 책임당사자에 대하여 원상회복 명령을 할 수 있는 근거규정을 마련하는 한편, ③ 경우에 따라 국가로 하여금 신속한 정화활동을 하고 그 비용을 책임당사자에게 징수할 수 있도록 하였다. 한편, 책임당사자들은 위 CERCLA 상의 각 의무와 관련하여 엄격 책임(strict liability)<sup>6)</sup> 및 연대책임(joint and several liability)<sup>7)</sup>을 부담하게

4) "Remedial purpose canon of statutory construction" (Blake A. Watson, *Liberal Construction of CERCLA under the Remedial Purpose Canon: Have the Lower Courts Taken a Good Thing Too Far?* 20 *Harv. L. Rev.* 199, 201 (1996)).

5) CERCLA §9607는 책임당사자로서 1) 오염토지 및 오염시설의 현재 소유자 및 운영자, 2) 유해물질 및 오염물질의 배출 당시 해당 토지 및 시설을 소유하였거나 운영했던 자, 3) 유해물질을 취급한 자로서 폐기, 처리 또는 운반을 주선한 자, 4) 유해물질의 운송을 위탁 받고 유해물질을 처리 및 폐기 장소에 운송한 자를 열거하고 있다.

6) 엄격책임이란 우리의 무과실책임에 준하는 책임이라고 볼 수 있다. 즉, 한 당사자가 다른 당사자가 법적으로 보호받는 이익을 침해할 때 침해시의 침해의도의 유무, 주의의무의 유무 등을 불문하고 책임을 부담하도록 하는 것을 말한다(Thomas Kearns, "An Examination of, Suggested Revisions To, CERCLA's Provisions Waiving the Federal Government's Sovereign Immunity From Actions Based on State Law", *5Buff. Env'tl. L.J.* 17 (1997)). CERCLA는 엄격책임을 부담하여야 한다는 직접적인 문구를 두고 있지는 아니하고 있지만, Clean Water Act(수질환경법) 311조(Clean Water Act, 33 U.S.C. §1321 (2000))를 준용하도록 하고 있다는 점에서 엄격책임을 채용하고 있는 것으로 해석되어지고 있다.

7) 법안 제정시 연대책임을 인정할 것인지 여부에 대하여 많은 토의 끝에 반영하지 아니하였음에도 불구하고, *United States v. Chem-Dyne Corp.* 등의 일련의 판결에 따라 책임당사자들 상호간의 연대책임이 인정되어 오고 있다(*United States v. Chem-Dyne Corp.*, 572 F. Supp.(S.D. Ohio 1983)).

된다. 엄격책임이 인정됨에 따라 책임당사자는 자신에게 고의 또는 과실이 없었다든가 배출 당시 업계에서 이루어지고 있던 관행기준을 준수하였다는 이유만으로는 면책되지 못하게 되었다. 또한, 연대책임이 인정됨에 따라 오염에의 기여 정도에 불구하고 오염 정화비용이나 기타 법령상의 각종 책임을 각자가 전부 이행하여야 할 의무를 부담하게 되었다.<sup>8)</sup>

## 2. 우리나라의 土壤環境保全法

토양환경보전법은 토양환경보전법상의 책임이 無過失責任임을 명시하는 동시에,<sup>9)</sup> 오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 토양오염으로 인한 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다는 규정을 두어 오염원인자들 사이의 連帶責任을 미국의 CERCLA의 경우와 달리 명문화하고 있다(제10조의 3 제2항).<sup>10)</sup>

- 8) 이외에 CERCLA는 소급책임원칙을 규정하고 있는바, 소급책임원칙이란 오염부지의 소유자 또는 운영자가 CERCLA이 제정되기 전에 유해물질을 적법하게 배출하였다 할지라도 현재의 오염에 대해서 책임을 부담하여야 함을 말한다.
- 9) 환경정책기본법도 “사업장 등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정하고 있어 환경피해 관련 책임이 무과실책임임을 명시하고 있다(제 31조 제1항). 토양환경보전법이 규율 대상을 토양오염에 국한하고 있기 때문에 환경정책기본법보다 그 범위가 제한적이라는 면이 있으나, 환경정책기본법 같은 조항이 요구하는 “사업장 등”이나 “사업자” 요건을 요구하고 있지 아니하고 있다는 반대 측면도 있다.
- 10) 토양오염관리대상시설을 보유하고 있던 자가 당해 시설을 철거한 상태에서 오염된 토지만을 양도하는 경우 당해 양수인이 토양오염관리대상시설을 양수하는 자에 해당하는지 여부에 대해서는 의심의 여지가 없지 않다. 이는 토양오염관리대상시설 개념(“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)) 내의 “장소”가 거래 대상 토지 그 자체를 포함하는 개념으로 해석하기 어렵기 때문이다. “장소”란 토양을 오염시킬 우려가 있는 장소를 말하는데(같은 호), 이를 토양환경보전법 제10조의 3 제3항 제2호의 토양오염관리대상시설에 대치하여 다시 쓰면 “토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양을 오염시킬 우려가 있는 장소를 소유·점유 또는 운영하고 있는 자”가 된다. 그렇다면 위 제2호는 인접한 토지 등 다른 토지를 오염시킨 “장소” 관련 자에 대하여 인

한편, 토양환경보전법은 선의이며 과실 없는 토양오염관리대상시설 인수자를 오염원인자의 범주에서 제외하고 있기는 하다. 그러나 실제 사례에서 토양오염관리대상 인수자에 대한 선의·무과실을 인정하는 예는 찾아보기 어렵다.<sup>11)</sup> 그러한 이유는 양수인이 양수 당시에 토양오염여부를 알았는지,<sup>12)</sup> 알지 못하였다면 알지 못하더라도 어떠한 귀책사유도 없는지 여부에 대한 심사에서 자유로울 수 있는 사례가 많지 않기 때문이다.<sup>13)</sup>

### 3. Brownfield 문제의 발생

CERCLA와 토양환경보전법은 책임당사자, 오염원인자의 피해보상 및 오염토지 정화 의무를 무과실책임으로 보되, 일정한 경우에는 당해 책임을 부담하지 아니할 가능성을 열어 두고 있다.

점토지에 대한 오염 제거 등을 명령하는 근거가 될 뿐이며, 위 오염된 “장소” 그 자체를 말하는 것으로 보기 어렵다. 그러므로 위 “장소”만을 양수, 인수한 자는 인접토지 등에 대한 책임을 지는 주체는 될 수 있어도 오염된 당해 “장소”의 오염에 대한 오염원인자가 되는 것으로 해석하기가 쉽지 아니하다. 이는 위 “장소”가 오염되었음을 알고 매수한 양수인의 경우에도 당해 “장소”에 관한 한 오염원인자에 해당하지 아니하는 것으로 해석될 여지가 있음을 시사하는 것이다. 미국의 CERCLA는 우리나라의 토양오염관리대상시설의 개념과 유사한 개념인 “Facility”를 위험물질이 함유되어 있거나 저장되어 있는 토지나 지역까지도 포함하는 개념으로 사용하면서(§ 9601 (9)) 책임당사자의 범위에 “Facility의 소유자”를 포함시키고 있어(CERCLA § 9607 (a) (1)) 우리나라에 있어서와 같은 해석상의 문제가 발생하지 않는다. 참고로, 양수 받은 오염된 토지가 다른 토지의 입장에서는 토양오염관리대상시설이 될 수 있다는 점에서는 양수인도 오염원인자가 될 수 있지만, 그 경우에도 다른 토지에 발생한 환경 피해의 범위 내에서만 책임을 부담하게 될 것이라는 한계가 있을 것이다.

- 11) 이에 대한 상세한 논의는 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 환경법연구, 20권, 319-322면 참조.
- 12) 조홍식 교수는 토지양수인의 경우 오염원인자로서의 책임을 부담하느냐의 여부는 구체적 사안에서 여러 요소를 고려하여 사안별로 결정되어야 하겠지만, 결국은 양수인이 양수 당시에 토양오염여부를 알았는지 여부에 따라 결정될 것이라고 한다. 조홍식, 상계 논문, 322면
- 13) 예컨대 사업자가 과거 공장으로 사용되었던 부지의 오염사실을 몰랐다고 강변하는 것만으로는 선의·무과실을 입증함에 부족하다 할 것이다. 구체적인 기준으로는 III. 3 (1)의 1997년 5월 31일 이전의 조사 의무 관련 각 기준을 참조.

우선 CERCLA는 1) 오염물질의 배출이 전쟁, 천재, 지변 등 불가항력에 의한 것으로 인정될 때 및 2) ① 자신과 무관한 제3자의 작위나 부작위만에 의하여 오염이 야기되었다는 사실, ② 유해물질 특성 및 기타 모든 제반 요소, 상황에 비추어 “適當한 措置 (due care)”를 다하였다는 사실, ③ 예견가능한 제3자의 작위나 부작위에 따라 발생할 것으로 예측되는 바에 대한 豫防措置를 다하였다는 사실을 모두 입증하는 각 경우, 책임당사자로서의 엄격책임을 면할 수 있도록 하고 있다.<sup>14)</sup> 그러나 위 1)은 그 의미가 크지 않고, 위 2) 역시 제3자의 작위나 부작위만이 오염의 유일한 원인이라는 사실 및 당해 제3자의 작위나 부작위가 토지의 소유자와 무관하다는 사실을 입증하는 것이 어려울 뿐만 아니라<sup>15)</sup>, 적당한 조치나 예방조치를 다하였는지의 여부를 입증하는 것이 극히 어려워 실제의 사례에서 면책된 사례는 찾아보기 힘들다.<sup>16)</sup> 그 결과, 오염된 토지의 양수인·인수인 등은 사실상 토양의 오염과 관련하여 무과실책임을 부담하는 것과 동일한 결과가 발생하였다.

우리나라의 경우 土壤環境保全法은 ① 토양오염이 天災·地變 또는 戰爭으로 인하여 발생한 경우(제10조의 3 제1항 단서)<sup>17)</sup> 및 ② 토양오염관리대상시설을 양수 또는 인수한 자가 善意이며 過失이 없는 때(동조 제3항 본문 단서)에 한하여 오염원인자로서의 책임을 부과하지 아니한다. 그런데 선의·무과실에 대한 입증 책임에 대하여 현행 토양환경보전법은 제10조의 3 제3항 각호에 해당하는 자를 오염원인자로 보되, 토양오염관리대상시설을 양수 또는 인수한 자가 선의이며 과실이 없는 때에는 그러하지 아니하다는 방식으로 규정하고 있으므로 선의·무과

14) 42 U.S.C § 9607(b)(3)(a)~(b)(2008).

15) 직접적이거나 간접적인 고용, 대리 또는 기타의 계약관계가 없다는 등의 입증을 요한다.

16) 유해물질이 폐기된 사업장 혹은 토지의 “결백한 (innocent)” 소유자와 “유책한 (guilty)” 소유자의 구별을 할 수 없기 때문이라고 표현하고 있기도 하다(Spencer M. Wiegard, "The Brownfields Act: Providing Relief for the Innocent or New Hurdels to Avoid CERCLA Liability?", 28 *Wm. & Mary Env'tl. L. & Policy Rev.* 127 (2003), p. 143). 이외에 *United States v. Northern Plating Co.*, 670 F. Supp. 742 (W.D. Mich. 1988) 참조.

17) 미국의 경우 천재·지변·전쟁의 경우에도 책임당사자에게는 해당하나 천재·지변·전쟁이 오염의 유일한 원인임을 증명하면 면책된다. 그러나 천재·지변·전쟁을 이유로 면책되는 사례는 찾아보기 어렵다(*United States v. Shell Oil Co.*, 13 F. Supp. 2d 1018, 1023 (C.D. Cal. 1998)).

실에 대한 입증책임은 일용 토양오염관리대상시설의 양수인 또는 인수인에게 있다고 보아야 한다. 이 경우 입증을 하여야 하는 내용은 예컨대 土地買入價格이 토지가 오염되지 아니한 경우의 시가에 해당하는 가격이라는 사실, 토지오염에 대한 認識이 없음에 대한 어떠한 귀책사유도 없다는 사실 등이 될 것이다. 그러나 토지는 단 한 토지도 동일한 조건의 토지를 찾을 수 없어 시가를 용이하게 발견하기 어렵고, 귀책사유 존재 여부는 환경에 대한 판단자의 가치관이 개입되기 쉬워 어느 정도의 입증을 하여야 만족스러운 입증이 될 수 있는지에 대한 확신을 하기 어렵다. 한편, 오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 하는바(제10조의 3 제2항), 오염원인자 각자의 오염에 대한 기여 정도를 구분할 수 없는 경우 오염원인자 각자가 연대하여 오염 정화 책임 내지 정화에 소요된 비용 전체에 대한 보상책임을 부담하여야 한다. 이상의 문제 이외에 설사 토양오염사실이 밝혀지고, 매도인이 그에 대한 책임을 부담하기로 약속하였다고 하더라도 계약불이행의 위험 문제가 남아있게 된다.

그 결과 토지를 매수하고자 하는 자는 1) 오염여부에 대한 확신, 2) 오염이 되어 있다면 정화비용의 규모 및 당해 정화비용을 상대방이 부담할 의사 및 능력이 있는지 여부에 대한 확신, 이도 저도 아니라면 3) 발생가능한 정화비용의 최대치를 감안하고도 만족할만한 개발이익이 발생할 수 있는지에 대한 확신이 있는 경우에 한하여 토지를 매수하고 그 이외의 경우에는 포기하게 됨으로써 Brownfield 문제가 현실화될 여지가 발생하게 되었다.

### III. CERCLA의 嚴格·連帶責任 완화 동향

#### 1. SARA

CERCLA 및 미국 법원이 토지 소유자에 대해서 엄격·연대책임을 부담시킴에 따라 Brownfield의 개발이 지체되자 미국은 1986년 SARA를 제정하였다. 이 법은 CERCLA에 있어서의 책임당사자의 책임은 그대로 두되 이에 대한 예외조항



을 두어 일정한 입증 하에 매수자가 면책될 수 있도록 한 것이다.<sup>18)</sup>

이 경우 매수자가 SARA의 규정에 따라 면책받기 위해서 입증하여야 하는 사실은 1) 구매 당시 토지가 오염된 사실을 알지 못했거나 또는 알았어야 할 이유가 없을 것, 2) 매수 이전에 토지에 관한 適切한 모든 調査를 하였을 것, 3) 오염이 발견된 당시 適切한 措置를 취하였을 것 세 가지이다.<sup>19)</sup>

그러나 SARA가 선의·무과실을 입증함에 있어 필요한 사항을 제시하기는 했지만 그에 의하여 매수인이 CERCLA에 있어서 보다 쉽게 면책될 수 있다고 보기는 어려웠다. 매수인 또는 소유자에게 요구되는 적절한 조사, 적절한 조치의 정도는 각자의 지식과 경험, 개별 상황적 요인에 따라 다를 수밖에 없다는 점을 고려하여 본다면 이는 당연한 것이기도 하다.<sup>20)</sup> 이에 따라 Brownfield 문제를 해결하기 위해서는 좀 더 구체적인 규정이 필요하게 되었다.

## 2. Brownfields Act

이상의 경과에 따라 미국은 Brownfields Act를 제정하였는바, 그 구체적 내용을 요약하면 다음과 같다.

### (1) 輕微한 오염의 면책

Brownfields Act가 제정되기 이전 CERCLA하에서는 Keystone Sanitation 사건<sup>21)</sup>에서 보듯 특정 지역의 오염에 양적 및 질적 양 측면에서 현저히 경미하게 영향을 끼친 경우에도 당해 책임당사자는 CERCLA 상의 각종 책임으로부터 면책될 수 없었다.

18) CERCLA § 101(35)(A), 42 U.S.C. § 9601(35)(A) (2008).

19) 42 U.S.C. § 9601(35) (A) (2008).

20) III. 3 (1)의 1997년 5월 31일 이전의 조사의무 관련 각 기준 참조.

21) United States v. Keystone Sanitation Co., Inc., Civ. Action No. 1: CV\_93\_1482, 1996 U.S. Dist. LEXIS 22573 (M.D. PA. Apr.29 1996). 위 사건에서 당사자는 경미한 토양오염 원인 제공자에 불과하다는 점을 관할 관청으로부터 인정받았음에도 불구하고 연대책임을 피할 수 없었다.

Brownfields Act는 이점을 감안하여 2001년 4월 1일 이전에 오염이 발생하였음을 전제로 규정량 이하의 오염물질을 배출한 경우<sup>22)</sup>에는 책임당사자로서의 책임을 면제해 주고 있다. 다만, 예외적으로 1) 유해물질을 포함한 오염물질의 자연정화나 기타 대응 방안 실천에 많은 비용이 소요되거나, 2) Brownfields Act 소정의 정보요구나 행정소환<sup>23)</sup>을 따르지 않았거나 방해한 경우, 3) 정화나 기타 대응 방안 수행에 있어 작위나 부작위에 따른 방해 행위를 한 경우, 4) 면책조항이 적용될 수 있는 행위에 대해 형사법 위반으로 고소된 경우 등에 있어서는 면책되지 아니한다.<sup>24)</sup>

## (2) 善意·無過失 매수인 보호 (Bona fide Prospective Purchaser Exemption)

Brownfields Act는 토지매수인을 일정한 조건을 충족시킨다는 전제하에 면책하는 규정을 두고 있다. 그 대상은 위 법이 제정된 이후 오염시설을 소유하게 된 자로서 구매 이전에 배출 등 행위가 발생하였음을 입증할 수 있는 경우에 한정된다.<sup>25)</sup>

위의 일정한 전제조건이란 1) 당해 토양에 대한 모든 적절한 조사를 하였을 것, 2) 배출과 관련하여 적절한 조치(appropriate care)를 하였을 것, 3) 자연정화 및 기타 오염 대응 방안 관련 행정을 담당하고 있는 자에 충분한 조력을 제공할 것, 4) 토지 이용 관련 모든 법령을 준수하고 담당 행정청의 업무수행을 방해하지 않을 것, 5) 담당 관청의 정보요구에 따를 것, 6) 유해물질의 배출 관련 법령상 강제되고 있는 통지행위를 성실히 이행할 것, 7) 기타 책임당사자와 어떠한 관련도 되어 있지 아니할 것이다.<sup>26)</sup>

22) 액체오염물질의 경우 100갤론 이하, 그리고 고체오염물질인 경우 200파운드 이하

23) Brownfields Act §02, 115 (codified as amended in scattered sections of 42 U.S.C. §9601-9628)

24) Id. §102, 115 Stat. at 2357.

25) 참고로 아래에서 살펴보는 (4)가 매수인이 매수 당시 오염되지 아니한 것으로 오인한 경우임에 반하여 본 경우는 매수인이 매수 당시부터 오염사실을 알고 있었던 경우이다.

26) Brownfields Act §222(a)(40)(A)~(H).

(3) 隣接土地에 대한 소유자 보호

오염토지에 인접하여 당해 토지로부터 오염물질이 이동·유입됨으로써 자신의 토지가 오염된 경우에도 책임당사자로서 CERCLA 소정의 책임을 부담하게 하는 것이 타당한가라는 점에 대하여 논란이 있었다. 이와 관련하여 Brownfields Act 는 오염토지에 있던 오염물질의 이동·유입 등으로 인해 자신의 토지가 오염된 경우 당해 토지의 현 소유자에게 책임을 면제함을 내용으로 하는 근거 규정을 마련 하였다.<sup>27)</sup> 단, 이 경우 당해 토지 소유자는 위 2)에서 나열된 7가지 조건 이외에 유해물질 배출 및 배출의 위협이 없었다는 추가적인 조건까지 충족하여야 한다.<sup>28)</sup>

(4) 善意·無過失 매수인 보호 (Innocent Landowners)

선의·무과실 소유자의 면책규정은 위 (2) 진정한 장래매수인 보호와 (3) 인접 토지에 대한 현 소유자 보호 규정의 면책규정과 유사하지만, 매수 당시에 오염된 토지임을 알 수 없었을 때 적용된다.<sup>29)</sup>

27) Brownfields Act §9607(a)(1) or (2)

28) Brownfields Act §221(q)(1)(A). 다만, 지하수를 통한 오염에도 적용되기는 하나 토양 그 자체의 이동을 통한 오염의 이동에 적용되지 않는다고 한다(Timothy Harmon & Karen Williams, Brownfields Revitalization Act: Big Promises Not Delivered in New Brownfields Law, *Environs* (Summer 2002), Spencer M. Wiegard, The Brownfields Act: Providing Relief for the Innocent or New Hurdles to Avoid CERCLA Liability?, 28 *Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.* 127 (2003). 한편, Brownfields Act §221(q)(1)(A)(v)(I)는 토지소유자로 하여금 지방정부가 마련한 “토지 이용의 제한사항”을 준수하도록 하고 있는바, 오염토지의 인접토지 소유자가 지방정부의 토지이용제한사항을 준수하지 않았다고 지방정부가 인정하면, 인접토지소유자의 8가지 조건을 충족하였음에도 불구하고 CERCLA의 책임을 질 수 있다고 한다(Julian Conrad Juergensmeyer & Thomas E. Roberts, *Land Use Planning and Development Regulation Law* 4.31 (2003)).

29) 매수인이 토지의 구매가액이 유사한 토지의 시장가액보다 상당히 저렴한 것으로 인지하고 있는 상황이었다면, 매수인이 별도의 입증을 하지 아니하는 이상 당해 토양에 대하여 적절

### 3. 適切な 調査義務 및 措置義務

위 각 내용 중에서 개발과 관련하여 특히 중요한 의미를 가지는 조항은 선의·무과실 매수인 보호조항이다. 그런데 선의·무과실 매수인 보호 조항 및 인접 토지에 대한 현 소유자 보호 조항은 CERCLA 소정의 각종 책임으로부터 면책받기 위한 전제조건으로 “적절한 조사” 및 “적절한 조치”를 다하여야 한다는 점을 요구하고 있다.

사실 “적절한 조사” 및 “적절한 조치” 조항은 SARA를 통하여 CERCLA 상으로도 이미 반영되어 있던 것이었으나 그 내용에 대하여는 함구하고 있었다. 반면, Brownfields Act는 EPA로 하여금 그 내용을 상당 부분 구체화하도록 함으로써 면책조항들을 실질적으로 의미 있는 조항화하려 하고 있다.

#### (1) 適切な 모든 調査義務

Brownfields Act는 EPA로 하여금 2년 안에 “적절한 모든 조사” 의무에 대한 기준과 시행규정을 제정하고 EPA의 규정이 효력을 발생하기 전에 적용할 “임시 기준”을 마련하도록 하였는데<sup>30)</sup> 그에 따라 EPA는 1997년 5월 31일을 기준으로 다음과 같은 기준을 적용하고 있다.<sup>31)</sup>

첫째, 1997년 5월 31일<sup>32)</sup>을 기준으로 그 이전에 매매되는 사업용 토지에 대해서는 SARA가 규정하고 있는 “적절한 모든 조사” 의무의 이행여부에 대한 검토와 관련하여 고려하여야 할 5가지 요소를 구체화하였다. 그 5가지 요소란 1) 구매자의 지식과 경험, 2) 토지가 오염되지 아니하였을 때의 적절한 토지가격과 구

한 조사를 마친 것으로 인정되기 어려울 것이다. EPA는 토지 가격의 평가가 반드시 전문가에 의해 이루어지도록 요구하고 있지는 않다(42 U.S.C. §9601(35)(B)(iii) (VIII)(2008)). 다만, 전문가에 의하여 평가된 토지가격은 구입토지의 적절한 시장가격을 결정할 수 있는 중요한 정보가 된다고 한다(O'Neil v. Picillo, 682 F. Supp. 706, 720-24 (D.R.I. 1988)).

30) Brownfields Act §223(B)(ii)-(iii).

31) Brownfields Act 223(B)(iv).

32) Brownfields Act §222(a)(40)(B)(i)

매가격과의 비교, 3) 토지 관련 일반상식적인 정보나 확신 가능한 정보, 4) 토지 관련 오염의 존재나 그 가능성에 대한 명백성 여부, 5) 적절한 조사를 통한 오염을 발견할 수 있는 구매자의 능력이다.<sup>33)</sup>

둘째, 1997년 5월 31일 이후에 매매되는 사업용 토지에 대해서는 환경전문가의 평가 결과를 요구하고 있다. 그에 따라 위 시점 이후에는 적절한 조사의무의 이행 정도를 둘러싼 모호성이 상당 부분 해소되었다. 그러나 매수인이 선의라 하더라도 환경 전문가의 평가가 만족할 만한 수준에 다다르지 못한 것으로 판단되는 경우에는 환경전문가의 평가를 받았다는 이유만으로 선의·무과실 소유자로서 면책될 수 없다.<sup>34)</sup>

## (2) 適切な措置義務

Brownfields Act는 “적절한 조치”와 관련하여 1) 유해물질의 배출방지, 2) 배출위험의 방지, 3) 인간 및 자연환경이 과거에 배출된 유해물질에 노출되지 않도록 적당한 조치를 취하여야 할 것을 그 내용으로 규정하고 있다.<sup>35)</sup> 위 규정은 진행 중인 배출 및 배출 가능성이 증대하는 것을 방지하고 유해물질에 대한 국민건강

33) Brownfields Act §223(B)(iv). 이는 SARA에서 확정된 기준을 다시 서술해놓은 것에 불과하다.

34) 환경평가의 정도와 관련하여 Brownfields Act는 American Society for Testing and Materials ("ASTM")이 정한 1차 평가 기준을 채택하였다. ASTM 1차 평가는 환경전문가에 의한 예비조사 정도의 평가라고 할 수 있는데, 당해 평가에는 기록의 심사, 토지 예비심사, 인터뷰, 보고서의 심사가 포함된다(Brownfields Act §223(B)(iii)). 이 평가는 토양오염가능성과 관련한 토지사용 현황조사 및 시각적 조사 정도에 그치고 있다고 한다 (Clarification to Interim Standards and Practices for All Appropriate Inquiry Under CERCLA, 68 Fed. Reg.24, 888 (May 9, 2003) (C.F.R.pt.312)). 그 결과, 환경 전문가의 예비조사 평가결과가 조사의무의 이행으로서 만족할 만한 수준에 미치지 못한다고 판단되는 경우에는 매수인이 선의라 할지라도 선의·무과실 소유자로서의 면책규정을 적용받을 수 없는 경우가 발생할 수 있다.

35) 이러한 요구사항들은 오염이 발견되었을 때, 현 토지소유자가 환경피해가 확산되지 않도록 해야 한다는 것을 의미한다. 선의·무과실인 토지소유자라고 하더라도 환경피해를 야기할 정도의 무관심은 면책대상이 되지 못한다는 것이다.

강 및 자연환경에 대한 피해를 막을 수 있을 정도로 토양오염을 제거·정화하여 야만 CERCLA의 책임을 면할 수 있는 것으로 해석될 여지가 적지 않았다. 그리고 그와 같이 해석되는 경우 Brownfields Act의 면책규정의 실효성이란 CERCLA에 비하여 더 낫을 것이 없다고 예상하고 있는 견해도 적지 아니하였고, 경우에 따라서는 CERCLA 상의 "적당한 조치 (due care)" 기준보다 훨씬 강화된 의무를 부과한 것이라는 평가를 받고 있기도 했다.<sup>36)</sup>

이러한 비판에 대응하여 EPA는 “적절한 조치”에 대한 解釋規定과 指針書를 마련하였는데 그에 따르면 제3자의 작위 또는 부작위만이 唯一한 汚染의 原因인 경우 매수자에게 토지 구입 이후의 전면적인 정화책임을 묻지 아니한다고 한다.<sup>37)</sup> 구체적으로, EPA는 “적절한 조치”에 대한 내부적 해석 기준으로서 새로운 소유자가 “급박한 배출가능성을 사전 예방하고 노출경로를 차단하여 최소한 現 汚染狀態를 維持시킬 수 있는 最小限의 措置”를 하였다면 그 기준을 충족한 것으로 볼 수 있다고 한다.<sup>38)</sup> 달리 말하면 현 상태의 오염 이상의 악화를 막을 수 있는 적당한 조치를 취하는 경우 적절한 조치의무를 기준을 이행한 것으로 보겠다는 것이다. 예컨대, 현재의 토지상태를 담당 관청에 통보하거나, 오염물질 유출 경고를 위한 표지판이나 울타리를 세우고 유지하거나, 오염 토지에 장벽을 세우고 유지하는 등의 활동을 수행하는 경우 적절한 조치의무를 수행한 것으로 볼 수 있다고 한다.<sup>39)</sup>

36) Timothy Harmon & Karen Williams, Brownfields Revitalization Act: Big Promises Not Delivered in New Brownfields Law, *Environs* (Lane Powell Spears Lubersky LLP, Seattle, WA), Summer 2002 available at <http://www.lanepowell.com/pressroom/newsletters/detail.asp?xnltpeid=12&nid=318> ; Daniel M. Steinway, Congress Clarifies Innocent Landowner Defense to Superfund Liability, *Am. Law. Corp. Couns. Mag.* (Sept. 2002)

37) Fed. R. Civ. P. 8(c). (USCS Fed Rules Civ Proc R 8.) Memorandum, Policy Toward Owners of Property, Containing Contaminated Aquifers, <<http://www.epa.gov/swerosps/bf/html-doc/aquifer.htm>>

38) Memorandum, Policy Toward Owners of Property, Containing Contaminated Aquifers, <<http://www.epa.gov/swerosps/bf/html-doc/aquifer.htm>>

39) 미국 상원의회보고서가 열거하고 있는 예들이다(S. Rep. No. 107-2, 107th Cong., 1st Sess. 10-13 (Mar. 12, 2001). 회사가 정규적으로 지하수 샘플을 채취하여 실험실에 VOC 오염정도를 분석하게 하고, 임대차계약 등을 통하여 토지 임차인에게 유해물질배출

EPA와 같은 태도를 견지하는 경우 쉽게 예상할 수 있는 것은 외부환경평가전문가로부터 환경평가를 받고 그 결과 아무런 이상이 없거나 향후 조치하여야 할 정도가 나름대로 예측될 수 있는 수준이었으며, 매수하고자 하는 토지 상의 오염 정도가 더 이상 악화되지 않도록 함에 필요한 조치를 취하는 경우 매수인은 어떤 책임도 지지 않게 된다는 점이다.

### (3) 土壤環境保全法 상의 調査義務 및 措置義務

#### 1) 調査義務

조사의무에 대한 Brownfields Act 관련 EPA의 규정은 우리나라의 토양환경보전법에 일부 도입되어 있다. 토양환경보전법상의 토양환경평가관련 규정이 바로 그것이다(제10조의 2). 그에 따르면 토양오염관리대상시설이 설치된 부지 또는 주변지역에 대하여 토양환경평가를 받은 경우 당해 평가 결과는 평가 당시의 토양오염의 정도를 나타내는 것으로 추정되므로, 그에 대한 반대사실은 관련 행정청에서 입증하여야 한다.<sup>40)</sup> 이 조항에 의하여 토양환경평가를 받아 선의.무과실에 대한 입증책임을 국가, 지방자치단체 측에 전환함으로써 사실상 선의.무과실의 추정을 받을 수 있는 길이 열리게 되었다.

#### 2) 措置義務

우선 토양환경평가결과 토양이 오염되어 있지 아니하다는 평가를 얻었다고 하여보자. 이 경우 위 1)의 추정을 받는 상태에서 토양오염관리대상시설의 양수인이 그 스스로 오염원인자가 될 만한 행위를 하지 않았다는 점만을 입증하게 되면 오염원인자로서의 책임을 부담하게 될 가능성이 감소하게 된다.

반면, 토양오염평가 결과 토양이 오염되었다는 평가를 얻은 경우 양수인은 면

을 금할 것을 요구하였으며, 준수 여부에 대해서도 정기적인 심사를 실시하였다는 이유로 면책규정을 적용할 수 있다고 판단한 State of New York v. Lashins Arcade Co.참고 (State of New York v. Lashins Arcade Co., 91 F.3d 353 (2nd Cir. 1996).)

40) 예컨대, 양수인 또는 인수인이 토양의 평가와 관련하여 토양관련전문기관에 금품을 제공하였다는 사실을 입증한다면 토양오염의 정도에 대한 추정력은 깨어질 것이다.

책될 수 있을까? 만약 토양오염사실을 알았다는 이유만으로 면책될 수 없다면 위 1)의 추정규정을 둔 의미가 없어질 것이라는 점을 감안하여 본다면 입법자의 취지는 양수인 스스로 오염원인자가 될 만한 행위를 하지 아니한 이상 면책하고자 하는 것으로 보인다. 그 경우 양수인 스스로 오염원인자가 될 만한 행위를 하였는지 여부와 관련하여 Brownfields Act 관련 “조치의무”에 대한 EPA의 해석규정 및 지침서가 나름의 기준을 제시하여 주고 있다고 보아도 무리가 없을 것이다.

#### IV. Brownfields Act에 대한 再檢討

##### 1. Brownfields Act의 成功可能性

토지매수인을 선의·무과실이라는 이유로 면책하는 경우 토양환경보전법상의 각종 책임을 부담할 오염원인자를 찾는 작업은 국가·지방자치단체의 몫이 된다. 만약 국가 등이 오염원인자를 찾지 못하거나, 오염원인자를 찾은 경우라 하더라도 그에게 자력이 없는 경우에는 국가 등이 당해 토지의 정화와 관련된 모든 비용을 부담하게 되는 결과가 발생할 수도 있다. 결국, 면책의 가장 중요한 효과는 국가 등이 危險을 負擔하게 된다는 것이다.

또한, 선의·무과실 매수인의 책임을 면책하여 주는 경우 이른바 “孤兒(orphan)土地”가 급증할 가능성이 발생한다. 매수인이 면책되는 것이 가능한 만큼 매도인도 동일한 방식으로 면책되는 것이 가능할 것이다. 그 이전의 매도인 역시 동일하다. 이는 국가 등으로 하여금 과중한 입증의 부담을 지게 함으로써 결과적으로 그 누구도 토양오염에 대하여 책임을 지지 않는 이른바 고야토지가 빈발할 가능성을 증대시킨다. 고야토지의 발생은 오염과 무관한 납세의무자들이 공동으로 정화비용을 부담하여야 하는 결과를 초래함과 동시에, 스스로 비용을 부담하지 아니하게 될 길이 열린 토지 소유자들의 도덕적해이(moral hazard) 문제를 촉발하기도 한다.

그러므로 설사 Brownfields Act와 같은 조항을 도입한다고 하더라도 국가는 도덕적해이 문제에 의한 고야토지가 발생하는 것을 방지하기 위하여 동원할 수



있는 모든 방법을 모색하려 할 가능성이 크다. 그 일환으로서 생각해 볼 수 있는 것은 다음과 같다.

1) 매수 토지의 오염에 대하여 선의·무과실의 양수인이 되는 경우에도 그 인접 토지에 관련한 한 오염원인자가 될 수 있는바(제10조의 3 제3항 제2호)<sup>41)</sup> 그에 따라 오염원인자로서의 책임을 부담시키는 방법.

2) 시도지사 또는 시장·군수·구청장은 토양오염실태조사 결과 우려기준을 넘는 지역의 오염원인자에 대하여 오염토양의 정화 등 조치를 명할 수 있는바(제15조 제3항), 위 1)과 결합하여 토지 매수인이 오염토양 정화책임 등을 부담하도록 하는 방법.

3) 개발 인허가 과정에서 부관의 형식에 의한 오염정화조건을 부가하는 방법.

4) 오염토지 매입 과정에 있어서의 조사의무나 그 이후의 조치의무 위반을 이유로 한 오염원인자 책임을 부담시키는 방법.

이상의 논의는 Brownfields Act가 ① 고야토지를 양산시키거나, 아니면 ② 당해 고야토지의 양산을 막는 과정에서 선의·무과실의 매수인을 보호하고자 하는 원래 목적을 달성할 수 없게 되는 막다른 골목에 봉착하게 될 것이라는 예측을 가능하게 한다. 미국에서도 Brownfields Act에 불구하고 “조치의무” 위반을 이유로 매수인에게 책임당사자로서의 책임을 부과하고자 할 가능성이 크고,<sup>42)</sup> 그 결과 Brownfields Act의 성공가능성에 대하여 회의적으로 보는 시각이 없지 않다.<sup>43)</sup>

41) 오염원인자에는 “토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자”가 포함되는바(토양환경보전법 제10조의 3 제3항 제2호), 이 때 “토양오염관리대상시설”에는 “...토양오염물질을 ..생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는...장소...”가 포함되므로(같은 법 제2조 제3항) 인접 토지의 오염원인이 되는 토지를 소유하는 자는 그 취득시 선의·무과실에 관계없이 오염원인자가 된다.

42) Brownfields Act의 제정 이후에도 대부분의 매수인이 선의·무과실인 장래구매자로서의 지위를 누릴 수 없을 것이고, 그 결과 장래 매수자의 구매를 장려하는데 도움이 되지 아니하여 결국 원활한 재개발을 추진하고자 하는 소기의 목적을 달성할 수 없을 것이라고 하는 견해로는 Timothy Harmon & Karen Williams의 앞의 논문 참조; Daniel M. Steinway, Congress Clarifies Innocent Landowner Defense to Superfund Liability, Am. Law. Corp. Couns. Mag. (Sept. 2002)

43) 반면, 일부 학자들은 위 규정을 적극적으로 적용하는 경우 장래 매수자 협정(Prospective Purchaser Agreements "PPA"s) 절차를 거치지 아니하고서도 매수자 면책 적용을 받기

그렇다면, 1) 고아토지를 발생시키지 아니하면서, 2) 최종적으로 오염원인자에게 비용을 부담하도록 함과 동시에 3) Brownfield 개발을 방해하지 아니하는 다른 방법은 없는 것일까? 이하에서는 그에 대한 단초를 Brownfield의 개발을 막는 진정한 요소가 무엇인지 再檢討하는 과정에서 찾아보기로 한다.

## 2. Brownfield 개발 저해 요소의 分析

개발업자가 토양환경보전법과 관련하여 부딪치는 위험은 ① 비용부담 또는 정화활동의 主體가 되어야 하는지 여부에 대한 불확실성, ② 정화활동에 소요되는 費用 規模에 있어서의 불확실성으로 구분하여 볼 수 있다.

Brownfields Act는 선의·무과실 매수인 등을 정화책임 또는 비용부담책임의 主體의 범위에서 제외함으로써 당해 매수인의 불확실성을 제거하여 주고자 함을 그 기본 취지로 한다는 점에서 위 ①에 주안점을 둔 것으로 볼 수 있다. 그러나 그러한 방법은 국가, 지방자치단체 또는 모든 국민이 정화비용을 부담해야 한다는 점, 도덕적해이 문제가 발생할 수 있다는 점 등 때문에 실패할 가능성이 높다는 점을 이미 살펴보았다.

---

위한 매수인의 노력을 유도함으로써 장기적으로 오염의 정도를 완화하고 오염여부 발견 및 정화에 일조를 할 것이라는 견해를 피력하고 있기도 하다(Spencier M Wiegard, *The Brownfields Act: Providing Relief for the Innocent or New Hurdles to Avoid CERCLA Liability?* 28 *Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev.* 127, 148 (2003)). 장래매수자 협정이란 토지구매 이전에 오염된 토지임을 알고 그 토지를 구매하고자 하는 자와 EPA간에 체결하는 협정으로서 그 기본적인 내용은 EPA가 제시하는 5가지 조건을 충족시키는 매수자에 대해서는 EPA가 추가적인 책임을 묻지 아니하겠다는 것이다. 5가지 조건의 중요내용은 1) 시설물에 대한 EPA의 조치 내지 처분이 이루어지고 있거나 있으리라 예상되어 질 것, 2) EPA는 정화라는 직접적인 이익이든 간접적인 공공이익이든 어떠한 형태로든 실질적인 이익을 얻을 수 있을 것, 3) 매수자는 오염·정화와 같은 적절한 조치를 취할 것, 4) 매수자의 사업이 더 이상의 오염을 야기시키지 않으며 환경과 국민건강에 더 이상의 위험을 초래하지 아니할 것, 5) 매수자에게 그에 충분한 자력이 있을 것 등이다(Envtl. Prot. Agency, *Cleanup Enforcement: Alternative Dispute Resolution* at [http:// www.epa.gov/ compliance/cleanup/adr/index.htm](http://www.epa.gov/compliance/cleanup/adr/index.htm) (last updated June 26, 2003)).

이에 매수인에게서 제거해 주어야 할 위험을 위 ①이 아닌 ②로 설정하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다. Brownfield는 오염토지의 정화에 소요되는 비용이 過大하기 때문에 발생하는 것은 아니다. 만약 거래 당사자 사이에서 오염정화 등에 소요되는 비용을 合理的으로 豫測할 수 있다면 당해 오염토지정화비용의 다과가 개발행위 그 자체의 장애요소로 작용할 가능성은 크지 아니하다. 이는 당해 비용 규모의 합리적 예측이 다음과 같은 意思選擇을 가능하게 하기 때문이다.

1) 오염정화비용을 스스로 부담하고서도 개발이익이 보장된다면 매도인에게 오염되지 아니한 토지가격에 상응하는 가격을 지불하고서라도 개발은 진행될 것이다.

2) 반면 오염정화비용을 매수인 스스로 부담하는 경우 적정한 이윤이 보장될 수 없다면 매도인과의 가격 협상 시 그를 반영하여 이윤이 발생할 수 있는 수준으로 양수도가격을 조정하려 할 것이다.

3) 오염정화비용을 양수도가격의 인하를 통해서 매도인에게 모두 이전한다고 하더라도 이윤이 보장되지 않는다면 당해 개발은 진행되지 아니할 것이다.<sup>44)</sup>

반면, 토지정화에 소요되는 비용 규모를 알 수 없다면 개발 결과 收益發生與否, 收益의 多寡에 대한 판단 자체가 불가능하다. 이는 위 세 가지 경우 중 어떤 방향으로 의사선택을 하여야 하는지 여부에 대한 판단을 불가능하게 한다. 이와 같이 어떤 의사선택을 하여야 할지 알 수 없는 상황 하에서는 합리적 경제인이라면 개발행위에 착수하지 아니하려고 할 것이다. Brownfield가 Brownfield로 남아 있는 것은 토지 매수인이 자신이 기여하지 아니한 오염에 대하여 책임을 져야 한다는 억울함 때문이 아니라 정화비용의 예측불가능성에 기인한 의사선택의 어려움 내지 불충분한 정보하에서 내려야 하는 의사결정에 내재하는 위험성 때문인 것이다. 위 ②의 불확실성을 제거해 주는 한 방법으로서 ①의 방법을 이용할 수 있으나, 이는 이미 살펴본 바와 같이 성공가능성이 희박하다. 결국 ②의 방법 중 ①이 아닌 다른 방법이 없는지 여부를 찾아보는 것이 중점이 되어야 할 것이다.

다른 한편 합리적으로 소요비용을 예측하였음에도 불구하고 實際所要費用이 예측치를 벗어나게 되고, 그러한 예측치를 벗어남으로 인하여 추가로 부담하여야

44) 이런 토지는 낙후지역이라는 이유만으로 개발을 허용해서는 아니 되는 곳이기도 하다. 개발을 위해서 토양환경 보전이라고 하는 주된 목적을 버릴 수는 없기 때문이다.

하는 비용발생 위험을 hedge 할 수 없다면 그러한 사실도 개발저해요소로 작용할 수 있다.

이상의 논의를 종합하면 정화비용의 발생여부 및 그 규모에 대한 예측가능성을 제고하고, 예측의 오류가능성을 방지하는 한편, 예측오류로 인한 위험을 hedge하여 준다면 개발 자체는 충분히 유도될 수 있을 것이라는 결론을 도출할 수 있다.

이제 그 방법의 하나로서 오염원인자에게 정화비용을 부담시킴을 주된 목적으로 하되, 그 수단으로서 현 매수인에게 무과실 책임 내지 일차적 책임을 부담시키는 점에 대하여 살펴보자. 이는 매수인을 통하여 매도인에게 순차적으로 오염정화비용을 전가시키는 과정에서 오염원인자를 찾고자 하는 것으로서 결국 매도자와 매수자 사이의 市場機能에 의한 정화비용 조정에 맡기자는 것이다. 이 경우 살펴볼 문제는 다음 두 가지이다. 첫째, 汚染原因者負擔原則과의 관계이다.<sup>45)</sup> 둘째는 豫測이 가능한지 여부 및 예측이 틀리는 경우의 危險을 어떻게 해소할 것인가의 문제이다.

### 3. 汚染原因者負擔原則에 대한 재검토

오염원인자가 오염에 대해서 직접 책임을 부담하여야 한다는 당위성에서 출발한 오염원인자책임원칙은 경제학적 측면에서는 생산자의 직접 부담 비용과 사회적 총 비용에 차이가 발생함으로써 특정 재화가 과잉생산 되는 것을 방지하자는 차원에서 출발한 것이다. 토양오염의 경우에도 오염원인자책임원칙 그 자체에만 천착하다 보면 전혀 오염에 기여하지 아니한 자에게는 어떠한 비용도 부담시킬 수 없다는 결론에 이르게 된다. 그러나 부담을 지우지 않는 범위를 Brownfields Act에서와 같이 점차 넓히다 보면 오염원인자를 찾지 못하여 오염원인자에 대하여 책임을 묻기 어려워져 버리게 되는 사태에 직면하게 된다. 이는 토양의 경우 수질이나 대기에 비하여 오염원인자가 비교적 한정되어 있음에도 불구하고 오히

45) 가격조정 사실이 있었다면 정화책임이 승계되었다고 보아야 하므로 오염원인자책임원칙문제가 발생하지 않는 것이 아닌지 의문을 가질 수 있겠지만, 매수인에 대하여 선의·무과실에 의한 항변의 길을 봉쇄한 상황에서 가격조정여부를 불문하고 매수인에게 정화책임을 묻고자 하는 것이므로 검토의 필요성이 발생한다.

려 오염원인자에 대한 책임을 묻기 힘들어지게 되는 逆說이 발생할 가능성이 크다는 점을 시사하고 있다.

토양오염의 경우에도 궁극적으로는 오염원인자책임원칙을 적용하여야 하는 것이 옳다. 그러나 오염원인자책임원칙이 반드시 오염원인자가 직접 정화를 하여야 한다거나 그 비용을 직접 국가 등에게 지급하여야 함을 의미하는 것이라고 볼 필요는 없다. 최종적인 부담이 오염원인자에게 귀속되는 한 오염원인자책임원칙은 그대로 유지되고 있다고 볼 수 있기 때문이다.<sup>46)</sup>

이 경우 살펴볼 문제점은 다음과 같다. 현 매수인에게 일차적 책임을 부담시키는 경우 최종적으로 오염원인자에게 당해 책임 관련 비용이 전가될 수 있는가? 전가되지 아니하거나, 전가될 수 있음에도 불구하고 여러 이유로 전가되지 아니하는 경우는 어떻게 볼 것인가? 오염원인자를 찾고자 하는 목적하에 매수인에게 일차적인 책임을 지우는 수단을 사용하는 것은 비례의 원칙 또는 과잉금지의 원칙 측면에서 문제가 없는가?

우선 오염원인자에게의 전가가능성 문제에 대해서 먼저 살펴보기로 하자. 매수인이 매수한 토지의 토양오염에 대하여 무과실책임을 부담하여야 한다면 매수인은 토지를 매입하는 단계부터 토양오염여부 및 오염시 그 제거에 소요되는 비용에 대한 나름대로의 판단을 하지 않을 수 없다. 만약 당해 비용을 매도인에게 전

46) 현실을 보면 다음 각 점에서 보듯 Brownfield의 개발에 관한 한 매수인이 정화비용을 선 부담하게 되는 사례가 더 많은 것이 현실이기도 하다.

① 낙후 지역에 아파트를 건설하려고 하는 경우 담당 관청이 사업승인 조건에 토양오염의 정화를 사전 전제조건으로 할 가능성이 높다(주택법 제16조). 이점은 자신이 기여하지 아니한 오염 부분에 대하여 면책된다고 하더라도 일단 정화책임을 스스로 부담할 수 밖에 없는 것이 현실임을 말하여 주는 것이다.

② 개발에 있어서는 적시성이 중요한데 자신이 기여하지 아니한 오염부분에 대하여 다른 오염원인자 혹은 국가 등이 당해 정화를 마칠 때까지 기다려야 한다면 개발이 어려워지는 경우가 적지 않게 발생한다. 즉, 매수인에게는 정화비용 그 자체보다 적시의 정화에 따른 개발행위 착수 가능여부가 더 문제시 될 수 있다.

③ 국가가 오염원인자를 찾는 경우 국가는 우선 당해 오염원인자에 대하여 정화책임을 부담하도록 할 것이다. 그런데 당해 오염원인자로 지목된 자가 법률상 다툼을 하고자 하는 경우 적시의 정화활동이 늦어지게 될 가능성이 높고, 정화가 되지 아니한 토지를 개발할 수 없는 이상 결국 매수인이 우선 자비로 정화활동을 하여야 할 가능성이 높아진다.

가하지 아니한다면 당해 비용은 토지의 취득원가를 상승시키는 요소가 된다. 그러므로 매수인은 매도인에게 최대한 당해 비용을 전가하고자 노력하게 될 것이다.<sup>47)</sup> 그와 달리 매수인이 매도인에게 위 비용을 전가하지 아니하는 경우는 ① 매수인이 당해 비용을 감수하고서도 이윤을 창출할 수 있어 매도인에게 일부 또는 전부 전가하지 아니하기로 양보한 경우이거나 ② 법에 대하여 무지한 경우일 것이다. 전자의 경우는 사실상 매도인에게 전가한 경우나 마찬가지이므로 오염원인자책임원칙을 벗어난 경우라 보기 어렵다. 스스로 부담하기로 한 금액만큼 토지가액을 올려 주고, 올려 준 금액만큼 정화비용으로 받는 것이나 마찬가지이기 때문이다. 후자의 경우는 법의 무지는 보호되지 아니하기도 하거니와 법에 무지한 자를 보호하고자 하는 경우 선의·무과실인 매수인인지 여부에 대한 끝도 없는 논쟁이 다시금 되풀이될 가능성을 배제할 수 없기도 하다. 그러므로 국가 등이 매도인에게 전가할 기회를 매수인으로부터 박탈하였다는 특단의 사정이 없는 한 전가가능성에는 아무런 문제가 없다고 보아야 할 것이다.

다음으로, 오염원인자를 찾아 오염정화 관련 비용을 부담시키고자 하는 目的과 매수인에 대하여 일차적인 오염정화비용을 부담하도록 하는 手段 사이의 均衡關係를 생각해보자. 우선 위와 같은 수단을 사용하여야 할 “필요성”의 정도를 검토해보자. 선의·무과실 매수인에 대하여도 의견상 면책을 하지 않는 방안을 생각해 보는 이유는 토양오염의 특성에 근거한다. 토양오염의 경우 그 관련자가 상대적으로 한정되어 있음에도 불구하고 오염원인자를 찾기 어려운 이유는 토양오염의 累積的 特性에서 발생한다. 잠복하여 누적된 오염이 외부에 드러나는 상황에 이르러야 오염원인자책임원칙을 적용하고자 하는 경우 개별 오염원인자를 찾아 그에게 책임을 부담시키고자 하는 것은 어려운 일이 될 수 밖에 없고, 그에 따라 자칫하면 고아토지가 발생하게 된다. 고아토지의 문제를 방지하면 도덕적해이의 문제가 만연할 것이라는 점도 “필요성”을 충족시키는 이유가 된다.

한편, 토지매수인에 대하여 일차적인 오염정화비용을 부담하도록 하는 것이 토지매수인에게 불리하게만 작용하는 것도 아니다. 매수인이 현행 법에 따라 오염원인자로서의 책임을 부담하여야 하는 경우 당해 매수인이 다른 오염원인자를 찾

47) 반영의 양태는 IV. 2.참조

아 당해 책임 관련 비용을 구상하고자 하더라도 오염원인자 모두를 찾거나 당해 찾은 오염원인자의 오염에 대한 기여도를 입증하는 것은 쉽지 아니한 일이다. 이러한 면에서 살펴보면 토지매수인에게 토지오염상황을 미연에 검토하여 매도인에게 정화비용상당액을 진가할 것을 요구하는 것이 매수인에게 오히려 더 유리할 수도 있다. 또한, 국민에게 환경보전을 위하여 노력하여야 할 헌법상의 의무(제 35조 제1항)가 있는 상황에서 위와 같은 수단이 목적을 달성하기 위한 과도한 수단이 된다고 보기도 어렵다.

그렇다면 오염원인자에게 오염 정화비용책임을 부담시킬 수 있는 “機會”가 봉쇄되어 있지 아니한 한 환경보전을 위하여 “必要”한 것으로 입법자가 인정하는 범위 내에서 오염원인자가 아닌 자에 대하여 일정한 책임을 부과한다고 하더라도 違憲 문제가 발생하지 아니한다고 보아야 할 것이다.

다만, 전가가능성이나 필요성의 측면에서 무과실책임을 부담할 受範者의 범위를 事業者로 한정하는 것도 한 방법이 될 수 있을 것이다. 이는 사업자가 아닌 매수인의 경우에는 사업자에 있어서와 동일한 정도의 전가가능성이나 필요성에 대한 잣대를 이용하기 어려운 점이 없지 아니하고, 토지를 매입하는 과정에서 토양 오염조사를 행하도록 요구하는 것도 현실적으로 쉽지 않기 때문이다. 다른 한편 사업자가 아닌 자가 사업 아닌 목적 하에 오염된 토지를 매입하는 경우는 드물 것이어서 사업자 아닌 자를 수범자의 범위에서 빼고 하더라도 환경보전에 미치는 영향은 크지 아니할 것이라는 점에서도 그러하다.

#### 4. 豫測可能性 및 危險의 分散

다른 한 가지 필요한 검토사항은 부담하여야 하는 비용의 범위를 매수인이 예측할 수 있어야 하고, 실제 부담의 정도가 예측한 수준에서 벗어나지 아니하도록 하여야 한다는 것이다. 그와 관련하여 시안 적으로 생각해 볼 수 있는 것은 ① 토양환경평가기관을 이용한 정화비용의 추산 및 ② 당해 추산 내용에 오류가 있을 경우 그 오류 부분에 대해서 매수인이 책임을 부담하지 아니하도록 하거나 저렴한 비용으로 당해 책임을 분산할 수 있도록 하는 것이다.

### 1) 淨化費用的 豫測

이미 살펴본 바와 같이 미국은 “적절한 조사”와 관련하여 EPA의 지침에 따라 환경전문가의 평가를 받는 경우 적절한 조사의무를 다한 것으로 해석하고 있고, 토양환경보전법도 토양환경평가제도를 도입하여 평가결과에 평가 당시의 오염정도에 대한 推定力을 부여하고 있다. 매수인에게 선의·무과실 항변을 인정하지 않아야 한다는 본 논문의 취지에 따르는 경우 토양오염평가 결과에 대하여 상기 추정력을 부여하는 것은 재검토되어야 할 필요가 있을 것이다. 그러나 추정력 인정 여부와 무관하게 토양환경평가는 정화비용의 예측이라는 측면에서 그 중요성이 크다.<sup>48)</sup> 즉, 토지의 매도인과 매수인이 토양환경평가서에 기재된 내용을 감안하여 그 기재된 내용상의 오염을 제거함에 필요한 정도의 금액을 추산한 후 당해 금액을 거래 금액에 반영하여 거래할 수 있게 된다는 점이 오히려 더 중요한 것이다.

다만, 토양환경평가를 強制할 필요는 없을 것이다. 매수인에게 무조건적인 정화책임을 부담시키는 이상 매수인이 거래 목적 토지가 토양오염이 되어 있을 가능성이 거의 없어 평가비용이 불필요한 비용이라고 생각하거나, 매도인과 매수인이 계약상 토양환경정화비용부담에 대한 정산규정을 두는 경우에는 굳이 평가를 받지 아니하여도 무방할 것이기 때문이다.

### 2) 豫測 誤謬 危險의 分散

실제 정화비용이 토양환경평가에 근거하여 예측된 금액을 초과한다고 하더라도 매수인이 토양환경평가를 받고 추가적인 오염의 발생 방지 노력을 기울였다는 이유

48) 현재의 토양환경평가는 토양의 오염 정도만을 나타낼 뿐 그 정화에 필요한 비용의 추산치까지 제공하지는 아니하지만, 토양오염의 내용을 파악하는 경우 그 정화에 필요한 비용도 나름대로의 예측 가능할 것이다. 그러나 토양환경평가서상의 보고 내용이 토양의 오염정도를 표시하는 경우 당해 오염정화에 소요되는 실제 비용의 예측이 어려울 수 있으므로 토양환경평가서에 토양오염정화에 소요되는 예상 비용을 기재하도록 하고 그에 필요한 인력을 평가기관으로 하여금 보유토록 하는 방안을 생각해 볼 필요가 있다.



만으로 면책하는 것은 문제가 있다. 그 경우 예측 초과부분에 대해서는 Brownfields Act에서와 동일한 문제가 발생하기 때문이다. 반면 매수인이 모든 위험부담을 하도록 하는 경우 개발이 지연될 가능성을 배제할 수 없다. 물론 매수인은 토양환경평가 업체에 대하여 예측 오류에 대한 책임을 물을 수 있겠지만, 그 결과 수령가능한 금액은 초과 소요된 정화비용을 하회하는 경우가 많아 실효성 있는 대책이 되기 어려울 것이다. 이에 더하여 토양환경평가기관의 자력도 문제가 된다.

이 문제에 대한 해법이 전혀 없는 것으로 보이지는 아니한다. 예컨대, 그 한 방법으로서 ① 환경평가기관으로 하여금 오염의 평가에 적합한 인원의 확충을 강제하고, 환경평가기관의 재정적 요건을 추가하며, 표준계약서의 사용을 강제하여 평가내용과 실제의 오염정도 사이에 일정한 정도 이상의 차이가 나는 경우 당해 부분에 대하여 배상책임을 부담하도록 함과 동시에, ② 保證保險會社로 하여금 당해 배상책임을 이행을 보증하도록 하는 방안을 생각하여 볼 수 있을 것이다.<sup>49)</sup> 이 경우 토양환경평가기관은 잘못된 평가를 하는 경우 부담하게 될 배상책임의 우려 때문에 부실한 내용의 평가를 하는 것을 회피하려고 할 것이며, 보증보험회사 역시 부실한 평가를 하는 토양환경평가기관을 보증하려고 하지 아닐 것이다. 한편, 매도인이나 매수인은 수개의 토양환경평가기관에 평가업무를 위임할 수 있을 것이므로 토양환경평가기관 사이의 경쟁에 의하여 과도한 평가수수료를 납부하지 아니하여도 될 것이다. 그리고 국가 또는 지방자치단체는 ① 토양환경평가기관 사이의 공정경쟁을 감시하고, ② 토양오염 정화에 필요한 금액 예측의 정확성을 기하기 위하여 당해 예상 금액과 실제 정화에 소요된 금액의 차이를 사후 보고를 통해 일정 수준 이상 차이가 나는 경우 당해 평가기관에 불이익을 주는 등 관리감독활동을 수행하면 될 것이다.

49) 다만, 우리나라의 경우 시장 규모상 보증보험회사가 충분히 제기능을 발휘할 수 있을지 여부에 대한 검토는 필요할 것이다.

## V. 結論

이상에서 논의한 바는 결국 토지매수자에게 선의·무과실 여부를 불문하고 토양오염 정화책임을 묻고 시장기능에 따라 매수자가 매도자에게 정화책임을 전가할 수 있도록 하자는 것이다. 그러한 방법이 오염원인자책임원칙에 반하는 것도 아니고, 다른 한편 수범자를 事業者로 축소하는 경우 사업자 아닌 일반 국민에게 부담이 되는 일도 발생하지 아니할 것이다. 한편, 이상과 같이 시장기능에 맡겨두는 경우 1) 국민으로 하여금 토지 매매를 하면서 토지오염에 관한 사항을 확인하고 그를 가격에 반영시키도록 함으로써 궁극적으로 오염원인자책임원칙을 관철할 수 있고, 2) 오염원인자는 있는데 그를 찾을 수 없어 발생하는 문제점들을 근본적으로 해결할 수 있으며, 3) 토지매매과정에서 발생할 수 있는 moral hazard 문제를 해결할 수 있게 됨과 동시에, 4) 오염에 아무런 책임이 없거나 일부만의 책임이 있는 일반 국민이 정화에 소요되는 비용 전액을 부담하게 되는 형평성의 문제점을 해소할 수 있게 되며, 5) 궁극적으로 환경문제를 토지를 매매하면서 반드시 확인하여야 할 사항화 함으로써 국민이 환경에의 무임승차자가 아니라 환경개선노력의무를 부담하는 주체라는 헌법의 규정을 의미 있는 규정화하는 계기가 될 것이기도 하다.

## 참고 헌

### 1. 참고 단행본

Steinway, D. M., Congress Clarifies Innocent Landowner Defense to Super-fund Liability, American Law Corporation, Couns. Mag. (Sept. 2002).

### 2. 참고논문

- 김현준, “토양정화책임-토양환경보전법 제10조의 3에 대한 비판적 검토-”, 「공법연구」, 제34집 제2호(2005. 12)
- 박윤훈, “미국환경법상의 토양오염정화의 법적책임”, 「미국헌법연구」, 제7호(1996)
- 송동수, “토양오염과 공법상 정화책임-토양환경보전법의 개정을 중심으로-”, 「토지공법연구」, 제14집(2001)
- 이창환, “미국에 있어서의 토양오염에 관한 법적책임”, 「중앙법학」, 제3호(2001)
- 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 「환경법연구」, 제20권(1998)
- 한귀현, “일본의 새로운 토양오염대책법”, 「토지공법연구」, 제17집(2003)
- Chase, A.R., CERCLA: Convey to a Pauper and Avoid Cost Recovery under Section 107(A)(1), 33 Environmental Law 393 (2001).
- Kearns, T., "An Examination of, Suggested Revisions To, CERCLA's Provisions Waiving the Federal Government's Sovereign Immunity From Actions Based on State Law", 5 Buffalo Environmental Law Journal 17 (1997).
- Juergensmeyer, J. C., Land Use Planning and Development Regulation Law 4 (2003).
- Levine, A. S., The Brownfields Revitalization and Environmental

- Restoration Act of 2001: The Benefits and the Limitations, 13 Villanova Environmental Law Journal 217 (2002).
- Scott Reisch, The Brownfields Amendments: New Opportunities, New Challenges - Part I, 31 Colorado Law, 99 (June 2002).
- Vandenberg, H. D., The Brownfields Revitalization Act of 2001: New Hope for Urban Development, 23 American Bar Association Construction Law 39 (2003).
- Watson, B. A., Liberal Construction of CERCLA under the Remedial Purpose Canon: Have the Lower Courts Taken a Good Thing Too Far? 20 Harvard Law Review 199 (1996).
- Wiegard, P. M., "The Brownfields Act: Providing Relief for the Innocent or New Hurdels to Avoid CERCLA Liability?", 28 William & Mary Environmental Law and Policy Review, 127 (2003).

### 3. 참고판례

- O' Neil v. Picillo, 682 F. Supp. 706, 720-24 (D.R.I. 1988).
- United States v. Chem-Dyne Corp., 572 F. Supp.(S.D. Ohio 1983).
- United States v. Keystone Sanitation Co., Inc., Civ. Action No. 1: CV\_93\_1482, 1996 U.S. Dist. LEXIS 22573 (M.D. PA. Apr.29 1996).
- United States v. Shell Oil Co.,13 F. Supp. 2d 1018, 1023 (C.D. Cal. 1998).

### 4. 기타자료

- Thornhill, J.A., The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act, Changes the Rules for Property Acquisitions, <<http://www.nvst.com/resources/financeknowledge/sm> BusL

iability Relief.asp>.

Harmon, T., & Williams, K., Brownfields Revitalization Act: Big Promises Not Delivered in New Brownfields Law, Environs (Lane Powell Spears Lubersky LLP, Seattle, WA), Summer 2002, <<http://www.lanepowell.com/pressroom/newsletters/detail.asp?xnltpeid=12&nlid=318>>.

Memorandum, Policy Toward Owners of Property, Containing Contaminated Aquifers, <<http://www.epa.gov/swerosps/bf/html-doc/aquifer.htm>>

Environmental Protection Agency, Cleanup Enforcement: Alternative Dispute Resolution, <<http://www.epa.gov/compliance/cleanup/adr/index.htm>>.

<Abstract>

### How to Pursue Development of Brownfields

Instead of broadening the scope of innocent landowner defenses to SECA(the Soil Environment Conservation Act) liabilities as SARA(the Superfund Amendments and Reauthorization Act) and Brownfields Act(the Small Business Liability Relief and Brownfield Revitalization Act) of US do, the current owners should not be immunized from liabilities to attain the swift cleanup of the contaminated sites. There are several reasons to justify why the third defences are not broadened by imposing strict liabilities on the owners: 1) if the purchasing prices properly reflects the fact of whether purchased sites are contaminated or not by the commercial custom's inquiries, the "polluter pays principles" are ultimately satisfied, 2) it is possible to prevent the occurrence of orphan land and past owners' moral hazard problems, 3) by not imposing burden on the public, equity between the public who have no responsibilities and the parties who are potentially responsible for cleanup are not violated, and 4) since the environmental problems are required to be considered or dealt with before buying the property, it is a good opportunity to strengthen the Constitution that the public should also be in duty bounded to improve the environment, but simply not getting a free ride on the environment.

주 제 어 낙후산업지역, 토양환경보전법, 오염원인자책임원칙, 토양환경평가, 적절한 조사의무, 적절한 조치의무

Key Words SECA, Brownfields, SARA, Brownfields Act, PPP