

# 환경정책기본법 개정방향

- 분쟁조정 및 피해구제 -

金泓均\*

## I. 서론

환경정책기본법은 환경법의 헌법적 성질을 갖는다. 그렇기 때문에 동법은 본질상 프로그램적(선언적) 규정을 담을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 실제적 효력의 성질을 갖는 규정이 발견되는데, 그 대표적인 것이 사전환경성 검토 제도의 근거규정인 동법 제11조 제2항과 환경오염의 피해에 대한 무과실책임 규정인 제31조이다.

원론적으로 환경법규를 환경오염의 발생을 사전에 방지하려는 규제법규와 오염피해에 대한 구제법규로 구분한다고 할 경우, 구제법규의 중심을 이루는 위 제31조의 규정은 그 중요성이 사뭇 크다 할 것이다. 더욱이 구제규정이 다른 개별환경법규에는 없음을 고려할 경우 더욱 그러하다. 물론 헌법에도 실제적 효력을 갖는 규정을 두지 말라는 법이 없는 것과 같이 환경정책기본법에 이러한 규정을 두지 말라는 법은 없다. 그러나 환경정책기본법에 실제적 규정을 두는 것이 바람직한 입법이 아님은 분명하다.

한번 법이 만들어지면 이를 폐지하는 것은 여간 어려운 일이 아니다.

---

\* 한양대 법학과 부교수

선부른 개정은 또 다른 개정을 요구하고, 개정이 잦을수록 법적 안정성은 확보되지 아니한다. 이러한 관점에서 환경정책기본법 개정에 즈음하여 조금이라도 논란이 제기되는 규정에 대한 충분한 입법적 검토가 이루어져야 할 것이다. 특히 동법 제31조에 따른 사업자의 무과실책임에 대하여는 실제적 효력이 인정될 수 없다는 견해가 엄연히 존재할 뿐만 아니라 실제적 효력을 인정하더라도 책임범위 및 책임자 범위 등과 관련하여 논란의 여지를 주고 있어 환경정책기본법의 개정에 즈음하여 이 규정에 대한 검토가 분명히 이루어져야 할 것이다. 이 규정은 환경구체를 통괄하는 상당히 중요한 규정이면서도 이를 둘러싼 논란이 다른 어떤 규정보다도 심하게 제기되므로 차체에 이 규정에 대한 입법적 검토가 이루어지지 않는다면 환경정책기본법의 개정 의미는 심히 퇴색될 것이다. 이 글에서는 동 규정의 내용 및 한계를 중점적으로 살펴보고 그에 따른 입법적 제안을 시도하기로 한다.

## II. 환경정책기본법상의 무과실책임

### 1. 사업자의 무과실책임

최근에는 환경피해에 대하여 故意·過失이 없다고 하더라도 배상 책임을 지우는 경향이 뚜렷해지고 있는데 우리나라의 환경 관련 실정법에서도 위 같은 규정을 다수 담고 있다. 예컨대, 原子力損害賠償法 제3조 제1항에서는 “원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 생긴 때” 원자력 사업자에게, 油類汚染損害賠償保障法 제4조 제1항에서는 “유류오염손해가 발생한 때” 사고 당시의 선박소유자에게 無過失責任을 지우고 있고,

鑛業法 제91조에서는 광해에 대하여 無過失責任을 규정하고 있으며, 水産業法 제82조는 “산업시설 기타 사업장의 건설 또는 조업이나 선박, 해양오염방지법 제2조 제10호의 해양시설과 해저광구의 개발 등에 의한 수질오염으로 인하여 면허 받은 어업에 피해가 발생한 때” 오염발생시설의 경영자에게 無過失責任을 지우고 있다.

환경정책기본법상의 사업자의 무과실책임도 같은 맥락으로 이해될 수 있다. 1977. 12. 31. 공포된 舊環境保全法 제60조 제1항은 “사업장 등에서 발생하는 오염물질로 인하여 사람의 생명 또는 신체에 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”라고 규정하고, 같은 조 제3항은 “제1항의 규정에 의한 피해의 배상에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민법의 규정에 의한다. 다만, 민법 이외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다.”라고 규정하였다. 그 후 1990. 8. 1. 공포된 環境政策基本法은 위 환경보전법상의 “생명 또는 신체”라는 제한과 민법과의 연계규정을 없애고, 제31조 제1항에서 “사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”라고 규정하여 환경오염의 피해에 대한 사업자의 無過失責任을 인정하고 있다.

위와 같은 규정들은 危險責任의 법리를 실정화한 것으로, 환경오염 피해자는 가해자의 故意 내지 過失을 입증할 필요 없이 손해배상을 받을 수 있으므로, 그만큼 환경피해 구제는 충실해 질 것이다. 위와 같은 無過失責任 규정이 적용되는 경우에는 책임 유무를 가리기 위하여 가해자의 故意 내지 過失의 유무를 살피는 것이 의미가 없을 것이다. 그러나 故意 내지 過失의 존재가 違法性 여부나 留止請求의 인정 여부를 판단하는데 중요한 판단기준으로 작용하므로 그 범위 내에서는 여전히 의미를 갖는다.

## 2. 실체법적 효력의 인정여부

환경정책기본법 제31조의 규정이 實體法的인 효력이 있어 과연 그 적용 범위 내의 모든 환경 피해에 대해 無過失責任을 인정할 수 있을 것인가에 대하여는 논란이 있다. 모든 환경피해에 대해 無過失責任을 인정한다 함은 환경피해소송을 민법 제750조에 근거한 過失責任으로 이해해온 기존의 다수 학자나 법원의 입장에서 볼 때 일대 방향 전환을 의미하는 것으로 그 해석에 신중을 기하지 아니할 수 없다. 혹자는 구성요건과 효과의 비구체성과, 환경정책기본법이 민법의 특별법으로서의 성격을 갖지 않는다는 점 등을 근거로 위 환경정책기본법 제31조 제1항의 실체법적 효력을 부인하고, 위 규정이 방침규정에 불과한 것으로 보고 있다.<sup>1)</sup> 한편, 사업장에서 발생하는 오염물질로 발생된 피해에 대하여 그 배상을 인정한 판례들은 주로 위 환경정책기본법이 시행되기 전에 이루어진 것들로서 생명 또는 신체가 아닌 “재산적 피해”에 대하여 사업자에게 과실책임을 묻고 있다.<sup>2)</sup>

그러나 위 환경정책기본법 제31조 제1항은 危險責任原理를 근거로 환경오염피해 구제와 관련한 특수한 법리를 규정한 책임규정으로써, 실체법적 효력이 있는 규정으로 못 볼바 없다.<sup>3)</sup> 더욱이 개별 환경법에 환경오염피해와 관련한 어떠한 책임 및 구제 규정이 없는 상황에서는 위 규정의 실체법적 효력을 쉽게 부인하여서는 안 될 것이다. 결국, 위 규정의 구성

1) 이은영, 채권각론, 박영사, 1993, 714면.

2) 서울민사지법 1971. 6. 8. 선고 70다9974 판결; 대법원 1973. 5. 22. 선고 71다2016 판결; 대법원 1973. 10. 10. 선고 73다1253 판결; 서울고법 1977. 5. 12. 선고 76나2302 판결; 대구고법 1985. 3. 12. 선고 84나33 판결; 대구고법 1987. 1. 16. 선고 85나111 판결. 환경정책기본법 시행 후에 무과실 책임을 인정하고 있는 판결은 찾아보기 힘들는데 이는 환경분쟁조정절차로 상당 부분 해결되기 때문인 것으로 보인다. 다만 환경정책기본법 시행 전에 이루어진 서울민사지법 1969. 1. 12. 선고 88가합2897 판결은 신체에 대한 손해에 대하여 사업자에게 과실책임을 인정하고 있는 바, 이는 처분권주의에 기인한 결과로 보인다.

3) 이상규, 환경법론, 법문사, 1998, 242면.

요건에 해당되는 환경오염피해를 입은 자는 오염원인자인 사업자에게 無過失責任을 지을 수 있을 것이다.

대구고법 1990. 1. 12. 선고 88나3049 판결은, “금속제련업체인 피고회사에서 일하여 오던 원고에게 중금속중독의 경우에 나타나는 중추신경계의 언어장애, 피부의 과색소침착, 무감각가면상태, 사구체손상에 의한 신증후군 등의 증상이 있어 중금속의 복합중독증으로 강력히 의심되고, 피고회사의 작업과정에 비소, 비스무스, 동, 납, 아연, 망간, 금 등의 중금속이 취급되며 그러한 작업환경 속에서 원고가 18년 이상이나 작업함으로써 이에 노출된 사실이 인정된다면 피고회사가 원고의 위와 같은 증상이 중금속중독증이 아니라거나 그 작업장에서 방출되는 중금속의 농도가 극히 미량이어서 인체에 전혀 피해를 줄 수 없는 것이라는 사실을 입증하지 못하는 한 원고의 질환과 피고회사 작업장에서의 중금속방출과의 사이에 因果關係를 긍정함이 상당하다 할 것이고 이러한 경우 피고회사는 환경보전법 제60조 제1항에 따라 無過失責任을 부담하게 되며 원고의 작업기간 동안 위 작업장에서 방출된 중금속의 농도가 법령상의 허용기준치 이하이었다는 사실만으로는 그 책임을 면할 수 없다.”라고 판시 함으로써, 환경정책기본법 제31조 제1항(구 환경보전법 제60조 제1항)의 실체법적 효력을 인정한바 있다.

물론 위 조항에 규정된 “사업장 등”, “사업자”나 “환경오염으로 인한 피해”가 구체적으로 무엇을 의미하는 지에 대하여 별도의 개념 규정이 없는 등 구체성이 결여되어 있는 것은 사실이나, 그 의미 해석은 판례나 해석론으로 해결해 나가면 충분할 것이다. 손해배상책임의 일반적인 규정인 민법 제750조상의 구성요건인 ‘故意·過失’ ‘違法性’ 등도 판례나 해석론으로 상당 부분 해결해 온 것을 부인할 수 없는 것이다.

### 3. 요건

#### 가. “사업장 등”에서 환경오염이 발생할 것

“사업장 등”이라 함은 오염물질의 배출시설이 설치되어 있는 공장, 사업장, 기타 모든 설비를 말한다. 따라서 자동차나 증기, 하수·폐수·분뇨종말처리장 또는 방지시설업소, 사업장폐기물처리업소 등도 이에 포함되는 것으로 해석된다.<sup>4)</sup> 환경정책기본법에서는 “사업자”에 대한 정의규정을 두고 있지 아니하나 수질환경보전법 제11조, 대기환경보전법 제11조 등에서는 오염물질배출시설을 설치하기 위하여 허가 또는 신고를 한 자라고 규정하고 있으며, 폐기물관리법은 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물로 구분하고, 폐기물처리업자, 사업장폐기물을 배출하는 사업자 등 개념을 사용하고 있으며, 같은 법 시행령 제2조에서는 사업장의 범위를 구체적으로 규정하고 있다. 한편, 환경범죄의단속에관한특별조치법은 제2조 제6호에서 “사업자”를 배출시설 또는 불법배출시설을 설치·운영하는 자 또는 영업을 영위하는 자라고 정의하고 있다. 이러한 개별 환경법에서의 관련 규정은 “사업장” 또는 “사업자”에 대한 해석의 근거를 제공하고 있으나 별도의 개념규정을 두고 있지 않는 한 구체적인 경우에는 논란이 계속될 것이다.

위 무과실책임은 “사업장 등”으로부터 발생하는 환경오염으로 인한 피해에 대한 “사업자”책임에 국한되므로, “사업장 등”이 아닌 곳에서 발생하는 환경오염피해에 대하여는 민법의 과실책임원칙이 적용되고, “사업자”가 아닌 자에 대하여는 위 규정에 근거한 무과실책임을 물을 수 없게 된다.

4) 구연창, 환경보전법, 삼영사, 1981, 446면.

## 나. 환경오염으로 인하여 “피해”가 발생

구 환경보전법상의 “생명 또는 신체”라는 제한이 없어짐에 따라 환경정책기본법상의 “환경오염으로 인한 피해”란 사업장 등에서의 활동으로 인해 발생한 사람의 생명 또는 신체 등 인적손해는 물론이고 물적 손해를 포함한다 할 것이다. 그러나 구체적인 경우에 피해범위를 어디까지로 정하는지는 쉬운 일이 아니다. 특히 계량화하기 힘든 환경가치의 상실을 책임범위로 인정할 것인지에 대하여는 논란이 있을 수 있다.<sup>5)</sup> 참고적으로 환경정책기본법 제3조 제4호에서는 환경오염을 “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동·악취 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”라고 정의하고 있으며, 환경분쟁조정법은 제2조에서 “환경피해”를 사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계 파괴 기타 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강상·재산상의 피해를 의미한다고 정의하고 있다.

한편, 명문으로 천재지변, 전쟁, 제3자의 행위 등을 면책조항으로 두고 있지 아니하여 이러한 불가항력적 사유에 기한 환경오염의 경우에도 당해 사업자가 책임을 져야하는가 하는 의문이 제기 될 수 있으며,<sup>6)</sup> 누적적

5) 미국의 종합환경대응책임법(CERCLA)과 유류오염법(Oil Pollution Act: OPA)은 자연자원의 침해에 대한 고려를 하고 있다. 즉, 종합환경대응책임법상 책임자는 자연자원의 손상, 파괴, 상실(이를 평가하는 합리적인 비용을 포함)에 대한 피해에 대하여 책임을 진다 42 U.S.C. §9607(a)(1-4)(C); 유류오염법은 자연자원의 손상, 파괴, 상실뿐만 아니라 이용의 상실과 피해를 평가하는데 소요되는 합리적인 비용도 자연자원에 대한 피해로 보고 있다. 33 U.S.C. §2702(b)(2)(A).

6) 불가항력에 의한 환경침해의 경우는 위법성을 인정할 수 없기 때문에 환경을 불법적으로 침해하였다고 할 수 없으므로 무과실책임의 원칙은 불가항력에 의하여 발생한 손해에 대하여는 적용되지 아니한다는 견해가 있다. 조흥식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 환경법연구 제20권(1998), 308면. 그러나 불가항력적 사유에 대하여도 절대적으로 책임을 지는 절대책임(absolute liability)과의 관계가 불분명하고, 고의·과실과 위법성을 일원적으로 파악하는 견해도 있으므로 논란을 불식하기 위하여는 입법적인 해결이 필요하다.

손해나 격지손해에 대하여도 무과실책임을 인정할 것인가 하는 어려운 문제가 있다.<sup>7)</sup>

#### 4. 토양환경보전법상의 무과실책임 규정과의 관계

환경오염피해가 원자력손해배상법, 유류오염손해배상보장법, 광업법, 수산업법 등 無過失責任 규정이 적용되는 피해일 경우에는 마땅히 당해 법규정이 적용된다 할 것이므로 환경정책기본법의 위 조항이 중요한 의미를 갖는 경우는 개별 환경법에 환경오염피해와 관련한 어떠한 책임 또는 구제 규정이 없는 경우일 것이다. 이러한 관점에서 토양환경보전법상의 토양오염피해에 대한 무과실책임과의 관계를 살펴보는 것은 중요한 작업이다.

토양환경보전법상의 토양오염피해에 대한 무과실책임은 개별환경법에서 무과실책임을 인정하고 있는 유일한 규정인데, 과연 환경정책기본법에 대하여 특별법적 지위를 갖는가에 대하여는 논란이 제기될 수 있다. 토양환경보전법은 제23조 제1항에서 "토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하여야 한다"라고 규정함으로써, 당해 토양오염원인자에게 토양오염의 피해에 대한 무과실책임을 인정하고 있다. 토양환경보전법은 환경오염의 피해 원인을 "토양오염"<sup>8)</sup>에 국한하고 있기 때문에 환경정책기본법보다 그 범위가 제한적이나 일단 토양오염에 해당될 경우에는 환경정책기본법상의 "사업장 등"과 "사업자"라는 요건을 요구하지 아니하기 때문에 사업장 이외의 곳에서 발생하는 토양오염으로 인한 피해에 대하여, 그리고 사업자 이외의 자에 대하여

7) 유지태, "환경책임법 입법론", 공법연구 제20집, 1992, 316면.

8) 토양오염이란 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것을 말한다(동법 제2조 제1호). 사람의 활동을 전제로 한 개념이기 때문에 환경에 피해를 주는 활동 자체에 전혀 개입하지 아니한 사람을 포섭하지 못한다. 조홍식(각주 6), 301면.



여 무과실책임을 물을 수 있다. 그러한 즉 토양오염인지 여부가 문제되어 토양환경보전법 제23조의 적용여부가 쟁점이 되는 경우 소송상 원인에게 부담을 덜어 줄 수 있다고 보기 때문에 토양환경보전법 제23조가 적용될 수 있는 경우에, 동 규정에 의하지 않고 환경정책기본법 제31조에 기한 손해배상을 청구할 수 있다고 해석된다(청구권경합설).<sup>9)</sup> 그러나 토양오염물질<sup>10)</sup>과 토양오염시설<sup>11)</sup>을 한정함으로써 실질적인 구제범위는 상당히 제한되어 있다.

토양환경보전법상의 토양오염에 무과실책임 규정과 관련하여서는 다음과 같은 비판이 제기될 수 있다. 먼저 미국의 종합환경대응책임법(CERCLA)에서와 같이 정화책임의 책임자 및 책임범위를 특정하지 아니하고, 책임자와 관련하여 단순히 오염원인자라고만 규정하고 있어서 원인자 및 피해의 범위에 관한 해석을 둘러싸고 논란이 제기될 수 있다는 것이다. 같은 장소에서, 시간을 달리하여 누적적으로 토양을 오염시킨 경우 책임자를 관련당사자 모두로 할 것인가도 어려운 문제이다. 또한, 그 적용대상이 토양오염에만 한정되므로, 토양오염에 기인하는 지하수 또는 지표수 등 수질오염에 대한 대처가 미흡하다 할 것이다. 미국 종합환경대응 책임법에서와 달리 천재지변, 전쟁, 제3자의 행위 등을 면책조항으로 두고 있지 아니하여 이러한 불가항력적 사유에 기한 토양오염의 경우에도 당해 오염원인자가 책임을 져야하는가 하는 의문도 제기 된다. 한

9) 조흥식(각주 6), 307면.

10) "토양오염물질"이라 함은 토양오염의 원인이 되는 물질로서 대통령령이 정하는 것을 말하는데, 동법 시행령은 카드뮴, 구리, 비소, 수은, 납, 6가크롬, 유기인화합물, PCB, 페놀류, 시안화합물, 유류 등 11개 물질로 제한하고 있다(동법 제2조 제2호, 동법 시행령 제2조).

11) "토양오염유발시설"이라 함은 토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·구축물 및 장소 등으로서 대통령령이 정하는 것을 말한다(제2조 제3호). 동법 시행령 제3조에서는 토양오염유발시설을 석유류의 제조 및 저장시설, 유독물의 제조 및 저장시설, 기타 위 유발시설과 유사한 시설로서 특별히 관리할 필요가 있다고 인정되어 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 시설로 한정하고 있다.

편, 기존 토양오염에 대한 책임과 원인자의 자력부족의 경우에 발생하는 정화문제 등은 입법적인 해결을 요구하고 있다.

## 5. 인과관계의 추정

일반 불법행위로 인한 손해배상을 청구하는 경우 피해자는 가해자의 행위로 인해 피해자가 손해를 입은 사실, 즉 가해행위와 손해 사이에 因果關係가 있다는 것을 입증해야 하는데 그것이 쉽지 않다는 것은 주지의 사실이다. 환경 피해로 인한 손해배상을 청구하는 경우에는 더욱 그러하다. 환경오염의 경우에는 그 오염원인의 복잡성과 불명확성, 피해의 누적적, 광역적 성격 등으로 그 因果關係를 규명하기가 쉬운 일이 아닐 뿐만 아니라 원인물질의 성분, 오염 경로 등을 과학적으로 일일이 밝히는 것도 쉬운 일이 아니다. 이러한 상황에서 전문적, 과학적 접근이 어려운 일반인에게 엄격한 因果關係의 입증을 요구한다면 이는 사실상 소송에서 이길 가능성을 봉쇄하는 것이고, 결과적으로 소 제기 자체를 제한하는 결과를 초래할 것이다.

위와 같은 견지에서 환경오염피해 배상소송의 경우 因果關係의 입증 책임을 완화 또는 전환하려는 시도는 지극히 자연스러운 것이다. 蓋然性理論이 바로 이러한 시도 중의 하나인데, 蓋然性理論이란 환경침해로 인한 손해배상청구소송에서 因果關係의 입증은 자연과학적으로 엄격한 증명을 요구하는 것이 아니고, 가해행위와 손해 사이에 상당정도의 가능성 즉 蓋然성이 있다는 입증으로 족하다는 것이다.<sup>12)</sup> 판례는 1974. 소위 한국전력사건<sup>13)</sup>에서 蓋然性理論을 도입한 이래 이러한 입장을 확고하게 고

12) 천병태·김명길, 환경법론, 삼영사, 1997, 265면; 오석락, 환경소송의 제문제, 삼영사, 1996, 96면 내지 99면; 홍천룡, "환경오염 피해의 구제-손해배상청구와 유지청구-", 환경법연구 제14권, 1992, 29면.

13) 대법원 1974. 12. 10. 선고 72다1774 판결.

수하고 있다.<sup>14)</sup>

위 蓋然性理論은 기본적으로 立證責任의 완화 내지 경감에 그칠 뿐 立證責任을 轉換하는 것이 아니므로 피해 구제에 일정한 한계를 지니고 있다. 이에 立證責任의 轉換에 대한 시도는 경청할 만한 것이다. 그러나 모든 사안에 대하여 동일적으로 立證責任을 轉換함은 민사소송의 기본 원칙이라고 할 수 있는 立證責任分配의 原則에 정면으로 거스르고 기존의 소송 구조와도 조화되지 아니하므로, 그 시도에 신중을 기하지 아니할 수 없다. 이러한 관점에서, 엄격하고 구체적인 요건 하에 推定 규정을 두는 한편 일정한 경우에는 인과관계의 추정의 효력이 배제되도록 하는 방식의 立證責任의 轉換은 입법적으로 고려해 볼만한 것이다.<sup>15)</sup>

환경범죄의 단속에 관한 특별조치법 제11조는 “오염물질을 사람의 생명·신체, 상수원 또는 자연생태계 등(이하 “생명·신체 등”이라 한다)에 위험(제3조 제3항 각호의 1에 해당하는 경우를 포함한다. 이하 같다)이 발생할 수 있을 정도로 불법배출한 사업자가 있는 경우에 그 물질의 불법배출에 의하여 위험이 발생할 수 있는 지역 안에서 同種의 물질에 의하여 생명·신체 등에 위험이 발생하고 그 불법배출과 발생한 위험 사이에 상당한 蓋然성이 있는 때에는 그 위험은 그 사업자가 불법 배출한 물질에 의하여 발생한 것으로 推定한다” 라고 규정함으로써 환경 범죄에 대한 처벌을 용이하게 하는 길을 열어 놓고 있다.<sup>16)</sup> 일반적으로 민사소송에서

14) 蓋然性理論을 적용하고 있는 판례로는 대법원 1984. 6. 12 선고 81다558 판결; 서울민사지법 1989. 1. 12 선고 88가합2897 판결, 대법원 1997. 6. 27. 선고 95다2692 판결 등이 있다.

15) 예컨대, 독일 환경책임법 제6조 제1항은 “개별적인 사건에 있어서 시설이 손해발생의 원인이 되기 적합한 사정이 있는 때에는 그 손해는 그 시설로 인하여 발생된 것으로 推定한다. 이러한 適合성은 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 손해 발생의 시간 및 장소, 손해의 태양과 개개의 사례에 있어 손해의 원인으로 적극적 또는 소극적으로 작용한 일체의 사정을 종합하여 판단한다”라고 규정하고 있다.

16) 이에 대하여 추정규정이 실제적 진실주의, 자유심증주의, 더 나아가 무죄추정의 법리에 반하며, 법률상 추정 규정을 두지 않더라도 “정황증거에 의한 사실상의 추정”에 의하여 인과관계를 인정할 수 있기 때문에 위 규정이 갖는 의미가 크지 않다는 등 비판이 있다. 장영민·박기석, 환경형

는 당사자에게 형사소송에 있어서보다 완화된 입증을 요구한다는 점을 고려할 때 환경정책기본법이 아무런 推定 규정도 두지 아니함은 위 환경범죄의단속에관한특별조치법 제11조의 因果關係 推定 규정과의 균형을 상실하고 있다 할 것이다.

## 6. 공동불법행위책임

수인이 공동으로 오염물질을 배출하여 환경피해를 야기한 경우 과연 누구에 의해 피해가 발생한 것인지를 밝히기란 쉬운 일이 아닐 것이다. 이러한 환경피해에 대한 책임소재 규명의 어려움을 해결하기 위하여는 우선 민법상의 共同不法責任이 적용될 수 있을 것이다. 즉 민법 제760조 제1항은 “수인이 공동의 불법행위로 타인에게 손해를 가한 때에는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다.”라고 규정하고 있는바, 위 共同不法行爲責任을 지우기 위해서는 공동행위자 각 행위가 독립하여 불법행위의 요건을 갖추고 있으면서 객관적으로 관련되고 공동으로 위법하게 피해자에게 손해를 가하여야 한다.<sup>17)</sup>

그러나 환경오염 피해의 경우에는 피해의 만성적, 누적적 성격 때문에 이러한 요건을 충족하는지 규명하기가 쉬운 것이 아니다. 이러한 점 때문에 환경오염 피해의 경우에 공동불법행위에 대한 특수한 법리가 요구되는데, 환경정책기본법 제31조 제2항의 “사업장 등이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장 등에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을

법의 이론적 문제점에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1996, 108면.

17) 대법원 1996. 5. 14. 선고 95다45767 판결; 대법원 1994. 11. 25. 선고 94다35671 판결; 대법원 1993. 1. 26. 선고 92다4871 판결; 1989. 5. 23. 선고 87다카2723 판결; 대법원 1988. 4. 12. 선고 87다카2951 판결; 박윤직, 채권각론, 1995, 766면, 이에 반해 공동불법행위가 성립하기 위해서는 가해자들 사이에 공모 내지 공동의 인식, 즉 주관적 공동이 있어야 한다는 견해가 있다. 이운영(각주 1), 612 내지 613면.

때에는 각 사업자는 연대하여 배상하여야 한다”라는 규정과 토양환경보전법 제23조 제2항의 “오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하여야 한다.”라는 규정은 이러한 요구에 부응하는 것이다. 특기할 것은 토양환경보전법의 공동불법행위 책임은 환경정책기본법상의 사업장 또는 사업자라는 요건을 요구하고 있지 아니하므로 토양오염으로 인한 피해의 경우에 한정하여 볼 경우 환경정책기본법에 의하는 것 보다 피해구제 가능성이 더 크다 할 수 있다.

한편, 共同不法行爲者의 책임은 不眞正連帶債務라고 이해되고 있다.<sup>18)</sup> 따라서 공동불법행위가 인정되면 피해자는 가해자 가운데 임의의 1인에 대하여 피해액 전부의 배상을 청구하거나, 모든 가해자에 대하여 피해액 전부의 배상을 청구할 수 있다. 공동불법행위자인 가해자 사이의 내부적 부담부분은 각자의 오염물질 배출정도 즉 관여도에 따라 결정되며<sup>19)</sup>, 책임을 면하기 위하여는 환경 피해에 기여하지 아니하였음을 입증하여야 한다.

법원은 피고들 공장에서 배출되는 아황산가스와 불화수소가스가 인근 토지 및 농작물에 피해를 주어 폐농상태에 이르게 한 사안에서 “위 오염으로 인한 피해를 방지하기 위하여 아황산 가스의 경우에는 저유황유를 쓰거나 그 가스를 배출하지 아니하는 연료로 대체시키고, 또 이황산가스의 배출을 차단하는 시설을 하여야하고, 불화가스의 경우에는 그 생산공정을 바꾸거나 가스제거시설을 하는 등 하여 위 각 가스의 생성 및 확산 방지 내지는 감소조치를 취함으로써 위와 같은 오염피해를 방지하여야 할 의무가 있음에도 불구하고, 이에 위반하여 그러한 조치를 취함이 없이

18) 대법원 1995. 10. 12. 선고 93다31078 판결; 대법원 1983. 5. 24. 선고 83다카208 결정; 각주 17), 766, 769면.

19) 이은영(각주 1), 716면.

피해보상책만 강구한 채 만연히 위 가스를 배출시켜 그 오염의 피해를 일으켰다고 할 것이므로, 피고들은 共同不法行爲者로서 連帶하여 그로 인한 원고들의 손해를 배상할 책임이 있다고 할 것이다.”라고 판시하고,<sup>20)</sup> 공단 소재 공장들에서 배출된 공해물질(각종 유해가스 및 분진)로 인하여 초래된 공단 주변 주민들의 생활환경 침해 및 발병 가능한 만성적인 신체건강상의 장애로 인한 정신적 고통에 대하여 “피고들의 공장에서 배출된 공해물질로 인하여 초래된 환경오염의 정도에 비추어 볼 때 원고들이 구체적인 발병에 이르지 아니하였다 하여도 적어도 장차 발병 가능한 만성적인 신체건강상의 장애를 입었고 이는 통상의 受忍限度를 넘는다고 할 것인바, 위와 같은 환경오염을 초래한 피고들의 행위는 생활환경의 보호와 침해에 대한 구제를 규정하고 있는 헌법 제35조 및 환경보전법 제60조 등에 비추어 볼 때 그 違法性이 있다 할 것이므로 피고들은 共同不法行爲者로서 이로 인한 손해를 배상할 책임이 있다 할 것이다.”라고 판시하면서 공장주들에게 共同不法行爲責任을 물음으로써 共同不法責任 법리를 적용하고 있다.<sup>21)</sup>

위와 같은 共同不法行爲責任 法理는 피해자 보호라는 관점에서 환영할 만한 것이나 경우에 따라서는 오염물질을 소량 배출한자도 엄격한 連帶債務를 지게되는 결과 영세사업자에게 지나치게 가혹한 결과를 초래할 가능성이 있다. 이와 같은 불합리를 극복하기 위하여는 미국에서 판례로써 인정되고 있는 시장점유율에 따른 손해배상 원칙(market share theory)<sup>22)</sup>의 도입을 시도해 봄직하다.

20) 대구고법 1987. 1. 16. 선고 85나111 판결.

21) 1991. 7. 26. 선고 90다카26607, 26614 결정.

22) 시장점유율에 따른 손해배상원칙이란 공동피고들이 원고에게 발생한 손해에 대하여 책임 없음을 입증하지 못하는 한 공동피고들 각자에게 총생산품시장 판매에 대한 각자의 시장점유율에 상응하는 비율의 책임을 지우는 이론이다. *Sindell v. Abbott Laboratories*, 607 F.2d 924 (Cal. 1980). 그러나 이 이론은 원인물질과 손해간의 인과관계의 입증을 완화하는 것이 아니고, 피고의 특성을

### III. 분쟁조정

환경정책기본법 제29조는 국가 및 지방자치단체로 하여금 환경오염 또는 환경훼손으로 인한 분쟁 기타 환경관련 분쟁이 발생한 경우에 그 분쟁이 신속하고 공정하게 해결되기 위한 필요한 시책을 강구하도록 하고 있는바, 그 시책의 일환으로 시행되는 것이 환경분쟁조정법상 인정되는 환경분쟁조정제도(알선, 조정, 재정)이다.

환경분쟁조정제도는 유연하고 간단한 절차를 통한 분쟁의 신속한 해결, 피해사실 입증에 있어 기술적, 경제적 부담의 경감, 비용과 시간의 절감, 전문성과 과학적인 지식·정보의 활용 등 많은 장점을 가지고 있으나 조정과 재정의 성립 결과 합의의 효력이 인정되는 조정조서 또는 재정문서에 강제집행을 위한 채무명의로서의 효력이 부여되어 있지 않으므로 현실적으로 가해자가 그 합의 내용을 이행하지 않을 경우 새로이 민사소송을 제기해야 하는 본질적인 한계가 있다.<sup>23)</sup> 이와 같이 분쟁해결의 궁극적인 수단으로서의 성격을 갖지 못하는 한계 때문에 환경분쟁조정제도는 자칫 민사소송제기를 위한 전 단계로 단지 승소가능성을 예측하는 수단으로써만 활용될 소지가 있다. 또한 일조권이나 조망권 등 새롭게 환경권의 내용으로 대두되는 권리와 관련된 분쟁이 조정대상에서 제외되어 있는 등 조정 대상이 제한되어 있으며,<sup>24)</sup> 인과관계의 규명, 담보제공, 당사

완화하는 것이라는 점에서 일정한 한계가 발견된다.

23) 유지태, "환경책임법 연구", 공법연구 제22집 제3호, 1994. 6, 357면; 조현경, 환경법 - 이론과 실무, 법률문화원, 1999, 348면.

24) 환경분쟁조정법은 "환경분쟁"을 환경피해에 대한 다름과 환경기술개발및지원에관한법률 제2조 제2호의 규정에 의한 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다름으로 정의하면서, 환경분쟁조정대상이 되는 "환경피해"로 사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴 기타 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강상·재산상의 피해를 명시함으로써 비교적 광범위하게 분쟁조정대상을 정하고 있다(제2조). 그러나 방사능오염으로 인한 피해, 일조권, 통풍권, 조망권, 고압선에 의한 자장

자의 정보제공 및 열람권 및 배상액 산정기준 등과 관련한 규정을 가지고 있지 않는 등 문제점을 노출하고 있다. 이러한 문제점들은 그 이용률의 저하 또는 제도의 비효율성으로 연결될 것이다.

#### IV. 결론 - 개정방향

환경오염으로 인한 피해구제와 관련된 현행 환경정책기본법상의 무과실책임 규정은 그 내용에 있어서 실질적인 해결책으로서 많은 한계를 갖고 있다. 예컨대, 사업자의 무과실책임 구성요건을 이루는 “사업자 등”, “사업자”, “환경오염으로 인한 피해” 등 개념에 대한 별도 개념 규정이 없어서 그 해석을 둘러싸고 논란이 예상된다. 이러한 논란은 실제적 효력의 인정여부와 직결되는 문제로 동법의 실효성을 약화시키는 요인으로 작용한다. 또한, 명문으로 천재지변, 전쟁, 제3자의 행위 등을 면책조항으로 두고 있지 아니하여 이러한 불가항력적 사유에 기한 환경오염의 경우에도 당해 사업자가 책임을 져야하는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 토양환경보전법상의 토양오염피해에 대한 무과실 책임과의 관계도 분명하지 아니하다.

이러한 관점에서 환경정책기본법 제31조 제1항의 실제적 효력의 인정 여부를 둘러싼 논란을 잠재우고, 환경정책기본법과 토양환경보전법간의 관계를 정립함으로써, 궁극적으로는 피해자의 권리보호에 충실하기 위해 환경책임체계를 총괄하는 별도의 법제정 필요성이 제기된다.<sup>25)</sup> 기존의

피해, 악품공해, 식품공해 등은 명문상 또는 해석상 제외된다. 이상돈·이창환, 환경법, 이진출판사, 1999, 224면; 진창조, “일본의 공해분쟁처리제도”, 환경법연구 제13권, 1991, 75면.

25) 환경책임을 총괄하는 별도의 환경책임법이 제정되어야 한다는 견해로는 유지태(각주 23); 조일환, “환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성”, 인권과 정의, 1993. 6; 오석



규정에 대한 해석을 판례로써 해결하기에는 많은 어려움이 있으므로 이러한 시도는 더욱 설득력을 갖게 된다. 이 때 원자력손해, 유류오염은 그 규제 및 구제에 대한 특수성과 전문성을 고려하여 별개로 하더라도 토양 오염은 일반적 환경피해에 포함시켜 통일적 규율의 대상으로 함에 큰 문제가 없을 것이다. 입법론상 다른 환경오염(예컨대, 수질오염, 대기오염, 지하수오염 등)과 달리 특별히 토양오염만을 특별히 취급할 필요성은 없어 보인다.

다수의 법률 양산을 지양한다는 관점에서 기존의 환경정책기본법에 책임조항과 관련한 별도의 장을 마련하는 것을 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있으나 실제적 효력의 인정여부를 둘러싼 계속적인 논란 가능성과 다른 선언적 규정과의 부조화 그리고 “사업장 등”, “사업자”, “환경피해” 등 중요 개념들에 대한 정의와 세부적인 내용의 추가 등 법기술적인 문제까지를 고려할 경우 장기적인 안목에서 별도의 단일법을 제정하는 것이 바람직하다.

이 경우 그 동안 문제가 있거나 한계가 있다고 지적되어 온 내용이 가능한 한 수용되어야 할 것이다. 무과실책임원칙의 채택은 그 대표적인 예라 할 것이다. 다만, 무과실책임은 전통적인 과실책임원칙에 대한 중대한 수정을 의미하는 것이므로 그 완화책으로써, 적용범위 및 대상을 제한하는 입법적 고려가 요망된다.<sup>26)</sup> 이는 일정한 구성요건의 추가 및 구체화를 통한 무과실책임의 제한적 적용을 의미하는바, 환경정책기본법에 규정되어 있는 “사업장 등”이나 “사업자” 개념의 확정은 그 중요한 작업이 될 것이다. 사업장이나 사업자개념을 지나치게 확대할 경우 자칫 국가 경제 내지 산업 발전을 지나치게 저해할 수 있으므로 그 범위를 제한적으로 정

략, “환경책임법” 시안”, 환경법연구 제15권, 1993, 157면 이하 참조.

26) 독일 환경책임법 제1조에서는 96종의 대상시설에 대하여 위험 책임을 묻고 있다.

할 필요가 있을 것이다. 이때 환경오염의 위험성이 큰 유해·위험시설을 하나의 기준으로 생각해 볼 수 있을 것이다.<sup>27)</sup> 사업장의 규모, 연료 사용량, 배출량 등도 고려하여야 할 것이다. 이와 별도로 인과관계추정 및 공동불법행위책임 규정의 존치(다만, 일정한 경우에는 인과관계의 추정의 효력이 배제되도록 하는 규정을 마련하는 것이 필요할 것이다), 책임범위와 관련한 정신적 손해와 자연자원에 대한 손해에 대한 특별한 고려도 이루어져야 할 것이다.

이러한 환경책임체계를 총괄하는 별도의 법(이하 가칭 “환경책임기본법”이라 한다) 제정은 환경정책기본법에서의 관련 규정(제31조) 삭제의 의미하는바, 관련 규정에 대한 선부른 삭제는 오히려 지금보다도 못한 결과를 초래할 수 있으므로 환경책임법의 제정 후 또는 동시에 이루어져야 할 것이다. 현실적인 이유로 별도의 환경책임법 제정이 곤란한 경우에는 그 대안으로 환경정책기본법에 별도의 장을 만들어서라도 반드시 입법적 보완을 하여야 할 것이다.

또한, 환경책임기본법을 새로이 제정하는 마당에는 환경책임의 특성을 충분히 고려하는 정보제공 및 열람권의 보장, 책임담보를 위한 보험 또는 기금조성, 소송구조의 확대, 소멸시효의 장기화 등 그 동안 입법적 고려 사항으로써 논란이 있었던 내용을 적극적으로 검토하는 것이 필요하다. 환경책임기본법의 제정이 지연되거나 이루어지지 않는 경우에는 환경분쟁 조정법 하에서나마 우선적, 한시적 실시가 이루어져야 할 것이다.

한편, 분쟁조정과 피해구제 등과 관련하여 국가 및 지방자치단체의 의무를 선언하고 있는 환경정책기본법 제29조, 제30조 등의 규정은 규정 자체로서의 큰 문제는 발견되지 아니한다. 다만, 관련법에서의 입법적 보완

27) 미국의 종합환경대응책임법(CERCLA)에 의해 오염지역 정화를 위한 초기금(Superfund)을 석유·화학회사로부터 대부분 조달하고 있는 것은 시사하는 바가 크다.

을 위한 토대를 제공한다는 관점에서 “국가 및 지방자치단체는 주민의 정보제공 및 열람권을 충분히 보장하여야 하고, 사업자는 책임담보를 보장하도록 노력하여야 한다”는 취지의 추가적인 원칙적 선언은 필요하다고 할 것이다. 이러한 환경정책기본법에서의 선언과 개별환경법에서의 구체적인 입법적 수용은 궁극적으로는 헌법 및 환경정책기본법상 보장되어 있는 환경권의 구체적 실현을 보장하는 것이 될 것이다.