

미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자

金泓均*

< 차례 >

<p>I. 서론</p> <p>II. CERCLA의 책임체계</p> <p>III. CERCLA 책임당사자</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 소유자 또는 운영자 2. 발생자 : 처리위탁자(Persons Who Arranged for Disposal) 3. 운반자(Transporter) 4. 대부자(Lender) 5. 모회사(Parent corporation) 6. 승계인(Successor) 7. 정부기관 <p>IV. CERCLA 책임의 성질</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 嚴格責任(Strict Liability) 2. 不真正連帶責任 (Joint and Several Liability) 3. 遡及責任(Retroactive Liability) <p>V. 토양환경보전법상의 책임</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 무과실 책임 	<ol style="list-style-type: none"> 2. 오염원인자 3. 복수원인자 책임 4. 책임의 면제 <p>VI. CERCLA의 문제점</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정화작업의 지연, 고액의 정화비용 2. 거래비용의 과다 3. 브라운필드(Brownfield) 4. 오염원인자부담원칙외의 불합치 <p>VII. CERCLA의 교훈과 우리나라에의 적용</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 무과실책임과 토양오염원인자의 특정 2. 연대책임과 공동불법행위책임의 예외 3. 소급책임의 불인정 <p>VIII. 결론</p>
---	---

I. 서론

2001. 3. 28. 법률 제6452호로 개정되어, 2002. 1. 1.부터 시행되는 개정토양환경보전법은 제23조 제1항에서 "토양오염으로 인하여 피해가 발

* 한양대학교 법학과 부교수

생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다"라는 무과실책임 규정을 됴으로써, 토양오염원인자의 피해배상뿐만 아니라 정화책임의 근거를 제시하고, 오염된 토양의 사후적 복구를 도모하고 있다. 또한, 동조 제3항은 이러한 무과실책임을 지게 되는 오염원인자를 특정하고 있는데, 이는 과거 오염원인자의 범위를 둘러싸고 제기되어온 논란을 어느 정도 해결하였다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다. 그러나 물론 시행된지 얼마 안되어서 그 평가를 쉽게 할 수는 없지만 현단계에서도 그 해석 및 적용에 있어서 아직도 해결되어야 할 문제점이 많이 발견되고 있다.

이 글은 무엇보다도 토양오염원인자의 무과실책임으로 특징지워지는 동법상의 책임체계가 너무 과중한 것이 아닌가라는 물음에서 출발한다. 지나치게 무거운 책임은 도리어 책임당사자로 하여금 자포자기 내지도덕적 해이를 유발함으로써 오염발생의 억제효과를 반감할 수 있는 것이다. 이러한 인식을 바탕으로 이 글에서는 그 해석 및 적용 그리고 입법론으로서의 타당한 대안을 모색하기로 한다. 이때 동법과 유사한 체계를 갖고 있는 미국의 종합환경대응책임법(Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act: CERCLA)은 좋은 모델이 되어 줄 것이다. 미국에서 종합환경대응책임법과 관련하여 소급책임, 엄격책임, 연대책임으로 정리되는 동법상의 책임이 지나치게 무겁다는 비판이 쏟아지고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

구체적으로 이 글은 우리나라의 토양오염정화책임을 규정하고 있는 미국의 종합환경대응책임법의 책임체계과 그 중심을 이루는 책임당사자, 책임의 성질 등을 차례대로 살펴보고, 문제점을 중심으로 동법을 평가한 후, 이를 바탕으로 우리나라 관련 법규정의 합리적인 해석 및 바람직한 입법론을 제시하기로 한다.

II. CERCLA의 책임체계

1980년 미국 의회는 유해물질로 오염된 부지를 신속하고 효과적으로 정화하고, 그 비용을 책임당사자에게 부과하기 위한 법을 만들었는데, 그것이 바로 슈퍼펀드(Superfund)법으로 잘 알려진 종합환경대응책임법이다. 미국 환경보호처(EPA)는 오염부지를 정화하는 방안으로써, 종종 직접 정화조치를 취할 수 있는데,¹⁾ 이 때 사용되는 재원이 슈퍼펀드이다.²⁾ 이 슈퍼펀드는 상당부분이 석유·정유회사에 대한 세금 부과를 통해 조달되고 있다.³⁾ 환경보호처는 슈퍼펀드에서 우선적으로 정화비용을 사용한 후 동법 제107조상에 명시된 잠재적 책임당사자들(Potential Responsible Parties: PRPs)로부터 소요된 정화비용을 구상하게 된다. 또한, 환경보호처는 잠재적 책임당사자에게 오염부지의 정화를 명령할 수 있는데,⁴⁾ 이 명령에 위반한 자는 1일 25,000 달러 상당의 벌금이 부과된다.⁵⁾

동법상의 책임을 묻기 위하여 원고는 유해물질(hazardous substances)이 선박(vessel)이나 시설(facility)에서 처리된 사실, 유해물질이 환경에 배출되거나 배출의 위험이 있을 것이라는 사실, 그 누출이 대응비용(response costs)의 지출을 초래한 사실 등을 입증하여야 한다.

책임당사자에게 정화비용책임을 묻기 위하여는 오염과 책임당사자간

1) CERCLA §104(a).

2) 미의회는 당초 5년간의 집행을 위하여 16억 달러를 배정하였다가 보다 적극적인 오염지역 정화를 위하여 1986년 85달러로 증액하였다.

3) 슈퍼펀드의 78%가 화학, 정유회사의 세금으로 충당된다. EPA 540-K-96/004 Office of Solid Waste and Emergency Response, *EPA Superfund Today, Focus on Clean Costs* (June 1996).

4) CERCLA §106(a).

5) CERCLA §106(b)(1).

의 인과관계를 입증하여야 한다. 그러나 이 때의 인과관계는 통상 불법 행위상 요구되는 것보다 미약한 것으로써, 법원은, 원고가 피고에게 정화책임을 묻기 위하여는 오염부지에서 발견되는 유해물질이 구체적으로 피고의 사업장에서 배출되고 있다는 것을 입증할 필요는 없으며,⁶⁾ 피고의 폐기물이 문제의 부지에서 생태적인 위해를 유발하였다는 사실을 입증할 필요도 없다고 판시하고 있다.⁷⁾

또한, 원고는 피고가 책임당사자라는 것을 입증하여야 하는데 동법 제107조에서 잠재적 책임당사자를 4부류로 나누어 명시하고 있다. 원고가 위 요건을 입증한 경우 책임당사자들은 유해물질을 정화하는데 소요된 대응비용(response costs)에 대하여 손해의 분할 가능성을 입증하지 못하는 한 부진정연대책임(joint and several liability)을 부담하게 된다. 다만, 천재지변(Act of God, Act of War),⁸⁾ 제3자의 행위,⁹⁾ 연방법 규에 의하여 허용된 배출행위,¹⁰⁾ 선의의 토지소유(innocent landowner)¹¹⁾ 등의 경우에는 면책된다.

오염부지를 정화하기 위하여 비용을 지출한 개인은 책임당사자를 상대로 비용상환청구(cost recovery action)를 할 수 있다.¹²⁾ 한편, 동법

6) *Dehham Water Co. v. Cumberland Farms Dairy, Inc.*, 889 F.2d 1146 (1st Cir. 1989).

7) *Violet v. Picillo*, 648 F.Supp. 1283, 1290, 1295 (D.R.I. 1986).

8) CERCLA §107(b)(1).

9) CERCLA §107(b)(3).

10) CERCLA §107(j).

11) CERCLA §101(35)(A). 이 규정에 의하여 책임을 면하기 위해서는 매수인은, 문제의 부지를 매수하기 전에 이전 소유자와 용도 등에 대해 상당한 조사(all appropriate inquiries)를 한 후에, 당해부지를 매수할 당시 문제의 부지에서 유해물질이 처분되었다는 것을 몰랐거나 모름에 상당한 이유가 있음을 입증해야 하는데, 그 입증의 쉬운 것이 아니기 때문에 현실적으로 책임의 면제가 어렵다. 상당한 조사에 어떤 것이 포함되는지 명확하지 아니하나 법원은 좁게 해석하고 있다. *Idylwoods Assoc. v. Mader Capital, Inc.*, 956 F.Supp. 410 (W.D. N.Y. 1997).

제107조(a)가 명시적으로 인정하고 있지는 아니하였지만 법원은 동법의 책임을 추구당한 책임당사자가 자신의 기여분을 초과하여 대응비용을 지출한 경우 부진정연대채무를 부담하는 다른 책임당사자를 상대로 구상금청구(contribution action)를 할 수 있는 것으로 해석하여 왔다.¹³⁾ 그러나 구상권(right of contribution)의 인정 여부를 둘러싸고 논란이 계속되고, 법원마다 복수 당사자간의 책임 및 구상기준이 달라 논란이 계속되자 의회는 1986년 슈퍼펀드개정및재승인법(Superfund Amendments and Reauthorization Act: SARA)을 제정하여 명시적으로 구상권을 인정하기에 이르렀다.¹⁴⁾ 구상권을 인정하고 있는 제113조(f) 조항은 법원으로 하여금 공평부담의 원칙에 의거 대응비용을 책임당사자들에게 공평하게 분담시킬 수 있도록 하고 있다.

정화조치에는 제거조치(removal actions)와 구제조치(remedial actions)가 있는데, 제거조치는 일반적으로 긴급한 위협을 제거하기 위해 필요한 단기간의 조치로써, 그 조치가 12개월이나 200만 달러를 초과하지 않는 경우에 적용된다.¹⁵⁾ 이에 반해 구제조치는 최종적인 정화기준을 충족하기 위하여 오염부지를 정화하기 위한 필요한 장기간의 조치로써, 제거조치와 달리 비용이나 기간의 제한이 없다.

12) CERCLA §107(a)(4)(B).

13) William D. Auxer, *Orphan Shares: Should They Be Borne Solely by Setting PRP Conducting the Remedial Cleanup or Should They Be Allocated Among All Viable PRPs Relative to Their Equitable Share of CERCLA Liability?*, 16 Temp. Envtl. L. & Tech. J. 267, 271, (1998); Marc A. Zeppetello & Michelle A. Wolfe, *Determining Whether Private Parties May Recover Under CERCLA Based on Joint and Several Liability or Are Limited to Seeking Contribution*, 26 Env't Rep. (BNA) 2206 (Mar. 22, 1996).

14) 이 밖에 SARA에 의하여 개정된 내용으로 주요한 것은 기금이 기존의 16억 달러에서 85억 달러로 증액되었고, 면책사유로 선의의 매수인(innocent landowner)이 인정된 것이다(제101조(35)(A)).

15) CERCLA §104(c)(1).

Ⅲ. CERCLA 책임당사자

종합환경대응책임법은 유해물질 오염지역에 관해 정화책임을 지는 잠재적 책임당사자로, ① 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하는 자, ② 유해물질의 배출 시점에 그러한 유해물질이 배출된 시설을 소유하였거나 또는 운영하였던 자, ③ 자기 소유의 유해물질을 다른 당사자가 소유·운영·보관하고 있는 시설에서 처리 또는 취급하기 위하여 계약, 합의를 한 자 또는 유해물질을 그 곳으로 운반하기 위하여 운반자와 계약을 맺은 자, 그리고 ④ 유해물질을 자기가 선택한 처리 또는 취급시설, 소각용 선박 또는 부지로 운반하기 위해 수령 또는 수령하였던 자 등을 명시하여 광범위하게 인정하고 있으며,¹⁶⁾ 법원도 그 범위를 넓게 해석하고 있다.

이와 같이 종합환경대응책임법과 법원이 책임당사자의 범위를 광범위하게 인정하는 이유는 기업체와 국민들로 하여금 유해물질을 신속하고 적절히 처리하도록 유인하고, 토지를 구입하고자 하는 자나 시설에 자금을 융자하고자 하는 대부자 등이 당해 토지의 오염여부를 사전에 조사하는 등 그 거래에 세심한 주의를 기울이도록 함으로써, 결국 유해물질의 발생을 최소화하고, 폐기물의 재활용 또는 적절한 처리 등 자발적 정화동기를 부여하고자 함이며, 이러한 목적은 실제로 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

16) CERCLA § 107.

1. 소유자 또는 운영자

가. 현 所有者 또는 運營者(Current Owner/Operator)

종합환경대응책임법은 유해물질이 배출되고 있거나 배출될 위험이 있는 사업장의 현 소유자 또는 운영자에 대하여 책임을 부과하고 있다. 이에 따르면, 현 사업장 소유자는 과거 유해물질이 처리된 당시 그 사업장을 소유하고 있지 않았더라도 책임을 질 수 있게 된다.¹⁷⁾

시설의 소유자는 행위책임을 지는 것이 아니라 소유자라는 지위에 기초하여 책임을 지게 되므로 유해물질을 배출하거나 매립하는 행위와 같은 적극적 행위를 한 자는 물론이고, 유해물질이 배출될 당시 당해 시설을 소유하고 있을 뿐 적극적으로 오염행위를 하지 아니한 자에게도 책임을 부과할 수 있게 된다.¹⁸⁾

동법은 사업장의 운영자에 대하여도 책임을 묻고 있다. 운영자는 사업장의 영업활동을 매일 관리하고 통제하는 자로서, 오염부지를 소유하고 있지 아니하더라도 책임을 부담한다. 운영자의 판단기준으로는 사업장의 재정을 통제하는가, 사업장의 고용인을 관리하는가, 매일매일의 영업활동을 관리하는가, 사업장에서의 환경문제를 책임지고 있는가, 세금의 수령이나 납부 외에 사업장의 운영으로 경제적인 이익을 향유하였는가 등이 제시되고 있다.¹⁹⁾

주주(stockholder), 관리자(manager), 임원(officer), 이사(director), 회사의 종업원 등도 그들이 직접적으로 시설 통제행위에 개입되어 있거

17) *State of New York v. Shore Realty Corp.*, 759 F.2d 1032 (2d Cir. 1985).

18) *Nurad Inc. v. William E. Hooper and Sons Co.*, 966 F. 2d 837 (4th Cir. 1992).

19) *United States v. New Castle County*, 727 F.Supp. 854 (D.Del. 1989).

나 오염을 야기한 행위를 방지할 수 있는 지위에 있었던 경우에는 “운영자”로서 책임을 지는 경우가 있다.²⁰⁾

나. 과거의 소유자/운영자(Past Owner/Operator)

종합환경대응책임법은 현재의 소유자/운영자뿐만 아니라 과거의 소유자 또는 과거의 운영자도 책임당사자로 하고 있는데, 즉, 유해물질의 처리 당시에 그 부지를 소유 또는 운영하였던 자는 종합환경대응책임법상의 책임을 지게된다. 그 결과 현재는 더 이상 문제의 부지를 소유하고 있지 아니하더라도 책임을 지는 경우가 있게 된다. 오염부지의 과거의 임차인(lessee)이나 전대인(sublessor)도 과거의 소유자나 운영자로서의 책임을 진다고 해석된다.

2. 발생자:처리위탁자(Persons Who Arranged for Disposal)

유해물질을 직접 배출 또는 처리한 자 이외에도 유해물질을 타인이 소유·운영하고 있는 시설에서 처리 또는 취급하고자 위탁계약을 맺은 자(arranged for disposal)는 부지의 정화비용에 대하여 책임을 진다. 실제로 당해 오염부지에 유해물질을 보낸 동법상의 책임을 지는 발생자는 다수일 가능성이 많다. 법원은 종합환경대응책임법상의 처리위탁자 책임과 관련하여 발생자책임을 묻기 위해서는 발생자의 유해물질이 오염부지에 운반될 것, 발생자의 유해물질이나 유사한 물질이 오염부지에 존재하고 있을 것, 오염부지에 유해물질이 배출되고 있거나 배출될

20) Susan R. Poulter, *Cleanup and Restoration: Who Should Pay?*, 18 J. Land Resources & Envtl. L. 77, 86 (1998); Linda J. Oswald & Cindy A. Schipani, *CERCLA and the "Erosion" of Traditional Corporate Law Doctrine*, 86 Nw. U. L. Rev. 259 (1992).

위험이 있을 것, 이로 인해 정화비용을 부담하게 할 것 등의 기준을 충족하여야 한다고 하면서 종합환경대응책임법상의 책임은 오염부지에서 처리된 유해물질과 그 부지에 폐기물을 버린 발생자간에 “기여적 인과관계(contributory causational relationships)”만 있으면 부과될 수 있다고 판시함으로써,²¹⁾ 인과관계에 대한 입증책임을 용이하게 하였다.

종합환경대응책임법상의 이러한 처리위탁자 책임은 “위탁(arranged for)”의 해석과 관련이 있다. 일정 제품을 생산하는 회사가 자사제품의 품질향상이나 판매를 위하여 제3자에게 제품을 위탁하였는데, 위 제3자가 운영하는 시설에서 위탁제품에 포함된 유해물질이 배출된 경우, 위탁회사가 종합환경대응책임법상의 책임을 지는가 문제 될 수 있다. 법원은 종합환경대응책임법상의 “위탁”의 개념은 유해물질을 처리하려는 “의사”를 반드시 포함하지 않는다고 해석하고 있다.²²⁾ 이러한 견해에 따르면 유해물질을 포함하고 있는 물질을 기차를 이용하여 제3자에게 운송하려고 하는 자는 운반도중 그 물질이 유출되는 경우 그러한 의도가 없음에도 불구하고 처리위탁자로서 책임을 질 수 있게 된다.

3. 운반자(Transporter)

운반자는 유해물질이 운반된 부지를 직접 선택한 경우에 한하여 책임을 지게 되는데,²³⁾ 종합환경대응책임법은 유해물질을 자기가 선택한

21) *United States v. South Carolina Recycling and Disposal, Inc.*, 653 F.Supp. 984 (D.S.C. 1986).

22) *United States v. Aceto Agricultural Chemicals Corp.*, 872 F.2d 1373 (8th Cir. 1989). 그러나 이와 달리 위탁의 개념은 처리를 위한 위탁의 의사를 포함한다는 입장이 있다. *Florida Power & Light Co. v. Allis Chalmers Corp.*, 893 F.2d 1313, 1319 (11th Cir. 1990); *Amcast Industrial Corp. v. Detrex Corp.*, 2 F.3d 746 (7th Cir. 1993) 참조.

처리 또는 취급시설, 소각용 선박 또는 부지로 운반(transport)하기 위해 수령 또는 수령하였던 자를 책임당사자로 명시하고 있다.²⁴⁾ 운반은 배관을 포함한 모든 형식의 유해물질 수송을 의미한다.²⁵⁾ 그러므로 육상, 해상, 공중수송을 불문한다.

4. 貸付者(Lender)

종합환경대응책임법은 책임을 지는 소유자 또는 운영자에게는 소유권의 징표(indicia of ownership)를 가지고 있다고 하더라도 시설의 운영에 참여하지 아니한 자를 제외한다고 규정함으로써,²⁶⁾ 담보채권자를 제외하고 있다. 동법의 주요 규제대상은 대부자가 아니라 유해물질의 발생자와 운반자였으므로 당초 의회가 동법상의 책임을 지는 소유자 또는 운영자에게 담보권을 행사하여 소유권을 갖게 된 자를 포함할 의도를 가지고 있었는지는 불분명하다.

이에 경매절차 등을 통해 담보권을 행사한 금융기관이 종합환경대응책임법상의 책임을 지게 되는가라는 어려운 문제가 발생하였다. 대부자 책임을 넓게 인정한 것으로 유명한 *Fleet Factors* 사건에서 법원은 담보권자가 회사의 유해물질 처리에 실질적으로 영향력을 행사하지 아니하였다고 하더라도 유해물질의 처리결정에 영향력을 행사할 수 있을

23) *United States v. Northeast Pharmaceutical & Chemical Co., Inc.*, 810 F.2d 726 (8th Cir. 1986); *State ex rel. Brown v. Georgeoff*, 562 F.Supp. 1300, 1314 (N.D.Ohio 1983); *United States v. Conservation Chemical Co.*, 619 F.Supp. 162, 191 (1985).

24) CERCLA §107(a)(4).

25) CERCLA §101(26).

26) CERCLA §101(20)(A).

만큼 재정상 운영에 관여(participating in the financial management)하였다면 종합환경대응책임법에 의한 책임을 부담한다고 판시하였다.²⁷⁾ 이러한 법원의 결정은 기존의 대출관행을 상당히 제한하고 복잡하게 만들면서 금융을 비롯한 경제전반에 큰 영향을 미쳤다.²⁸⁾

이러한 Fleet Factors 판결이 대부자의 책임부담을 가중시킨다는 인식이 확산되면서, 1992년 환경보호처는 대부자책임을 제한하기 위한 규칙을 제정하기에 이르렀다. 종합환경대응책임법상의 대부자책임을 명확히 하고자 만들어진 동규칙은 “운영에의 참여(participation in management)”가 무엇인지 그 의미를 명확히 하였다. 동규칙은 대부자로 하여금 담보권을 설정하기 전에 당해 부지 또는 시설을 조사하고, 시설의 운영을 계속 감시(monitor)하며, 채무자에게 환경관련 법규의 준수를 요구할 수 있도록 하였다. 또한 대부자는 대출채권이 지급불능의 위험에 처하였을 경우 운영과 관련하여 교섭할 수 있도록 허용하였다. 무엇보다도 중요한 것은 담보권을 행사하기 전에 운영에 참여하지 않았고, 담보권의 실행 후에 성실하게 재매도 또는 재양도를 시도하는 한 대부자가 종합환경대응책임법상의 책임을 지지 않도록 한 것이었다.²⁹⁾

그러나 이러한 환경보호처의 규칙에 대하여는 1994년 Kelly 사건에서 환경보호처가 이러한 규칙을 만들 권한이 없다는 이유로 위헌결정이 내려졌다.³⁰⁾ 환경보호처와 법무성은 그 위헌 판결에도 불구하고 1992년의 동 규칙을 계속하여 사용할 것이라는 성명서(memorandum)를

27) *United States v. Fleet Factors Corp.*, 901 F. 2d 1550 (11th Cir. 1990).

28) Brent Nicholson & Todd Zuiderhoek, *The Lender Liability Dilemma: Fleet Factors History and Aftermath*, 38 S.D. L. Rev. 22, 38 (1993).

29) 40 C.F.R. §300.1100 (1992).

30) *Kelly v. Environmental Protection Agency*, 15 F.3d 1100 (D.C. Cir. 1994).

발표하였으며, *Bancamerica Commercial Corp. and ASARCO Inc. v. Trinity Industries Inc.* 사건³¹⁾에서 법원은 점유를 취득한 채권자는 유해물질의 처리에 대한 결정에 영향력을 행사할 수 있다는 이유만으로 대부자가 책임을 지는 것이 아니라 사업장의 운영에 관여한 정도에 따라 책임을 진다고 판시, 사실상 *Kelly* 판결의 내용을 뒤집음으로써 대부자책임의 기준에 대한 혼란이 가중되었다.

이에 의회는 대부자책임의 범위를 둘러싼 혼란에 종지부를 찍을 필요성을 강하게 인식하게 되었고, 드디어 1996년 자산보전대부자책임및예금보험보호법(Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act: ALDA)³²⁾을 제정하기에 이르렀다. 동 법에 따르면, 대부자가 책임을 지기 위해서는 경영이나 운영에 실질적으로 참가하여야 하며, “단순히 영향력을 행사할 수 있다는 지위(merely having the capacity to influence)”나 “행사되지 아니한 지배권(unexercised right of control)”을 가졌다고 하여 책임을 지지 아니한다.³³⁾

5. 모회사(Parent Corporation)

오늘날 많은 기업은 자회사(subsidiaries)를 소유하고 있는데, 회사법

31) 900 F.Supp. 1427 (U.S.D.C. Kan. 1995).

32) 25 Pub.L.No. 104-208, 110 Stat. 3009 (1996).

33) "Participate in management" means "actually participating in the management or operational affairs of a vessel or facility; and . . . does not include merely having the capacity to influence, or the unexercised right to control, vessel or facility operations." ALDA §2502(b). 법원은 1996년 *Kelly v. Tsicornia* 사건에서 동법을 적용하여, 금융기관은 실질적으로 경영에 참가하지 않는 한 소유자/운영자로서의 책임을 부담하지 않는다고 판시하였다. 1996 WL 732323 (6th Cir. Dec. 19, 1996).

상 모회사는 원칙적으로 자회사의 의무에 대하여 책임을 지지 아니한다. 그러나 종합환경대응책임법상 모회사는 일정한 경우 책임을 지게 되는데, 즉, 모회사는 자회사의 영업에 지배력을 행사함으로써, 직접적인 “운영자(operator)”로서의 책임을 지는 경우가 있다. 법원은 모회사가 자회사의 운영에 실제적으로 참여하고(actually participate) 통제할 경우,³⁴⁾ 또는 광범위한 통제(pervasive control)를 할 경우³⁵⁾ “운영자”로서 책임을 진다고 판시하였다. 한편, 법인격부인론(piercing the corporate veil)에 의하여 모회사는 예외적인 상황에서 자회사의 소유자로서 책임을 질 수 있는데³⁶⁾, 이때 자회사에 대한 통제 정도가 중요한 판단기준이 되고 있다.³⁷⁾

6. 승계인(Successor)

법원은 승계인 회사가 회사법상의 책임을 회피하기 위하여 회사 형태를 악용하는 것을 막기 위하여 일정한 경우에는 예외적으로 승계인 회사에 책임을 부과하고, 양도 회사의 채권자를 보호하여 왔다.³⁸⁾ 예컨대, 양수회사가 이전 회사의 책임을 인수한다고 약정을 한 경우

34) *Unites States v. Bestfoods*, 524 U.S. 51 (1998).

35) *United States v. Kayser-Roth Corp.*, 910 F.2d 24, 27-28 (1st Cir. 1990).

36) *In re Acushnet River & New Bedford Harbor*, 675 F.Supp. 22, 30 (D. Mass. 1987); *United States v. Nicolet, Inc.*, 712 F. Supp. 1193, 1202 (E.D. Pa. 1989); *Joslyn Mfg. Co. v. T.L. James & Co.*, 893 F.2d 80, 82 (5th Cir. 1990).

37) 모회사가 자회사의 영업활동이나 결정, 재정 등을 지배하여 마치 자회사가 모회사의 분신(alter ego)으로 인정되는 경우 모회사는 자회사의 행위에 대하여 책임을 부담한다(alter ego theory or mere instrumentality theory).

38) William B. Johnson, *Liability of Parent or Successor Corporation, or Corporate Shareholders, in Action Pursuant to Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, 121 American Law Reports 173 (1997).

(assumption of liability),³⁹⁾ 회사법이 요구하는 합병절차를 밟지는 아니하였으나 사실상 합병에 상당하는 기업통합이 있는 경우(de facto merger),⁴⁰⁾ 거래가 대금이 제대로 지불되지 않는 등 책임을 회피하기 위하여 기망으로(fraudulently) 이루어진 경우,⁴¹⁾ 양수 회사가 단순히 양도 회사의 계속적 형태인 경우(mere continuation)등이 그것이다.⁴²⁾ 법원은 채권자를 보호한다는 차원에서보다도 기망을 통한 책임회피를 막기 위한 목적으로 이러한 예외적인 경우를 매우 엄격히 해석하고 있다.

그러나 단순 계속성원칙(mere continuity doctrine)이라는 이름하에 인정되는 이러한 예외적인 경우는 종종 실질적으로 종전 기업과 동일한 기업임에도 불구하고 그에게 책임을 묻지 못하는 경우가 발생하였다. 이에 사업양수인에 대한 철저한 책임을 추궁한다는 차원에서 비록 소수의 의견을 차지하지만 생산라인예외원칙(product line exception)과 실질적 계속성예외원칙(substantial continuity or continuity of enterprise exception)이라는 이론이 전개되었다. 생산라인 예외원칙이란 양도기업에게 제조물 책임을 더 이상 물을 수 없는 경우에 양수기업에게 그 책임을 묻기 위해 발전된 것으로, 자산을 양수한 자가 양도인에 의하여 생산된 하자 있는 제품을 계속하여 제조하는 경우 그 책임을 부담한다는 것이다.⁴³⁾

39) *Aluminum Co. of America v. Beazer East Inc.*, 124 F.3d 551, 555 (3d Cir. 1997); *Louisiana-Pacific Corp. v. Asarco Inc.*, 909 F.2d 1260, 1263-64 (9th Cir. 1990).

40) See *Louisiana-Pacific*, at 1262-65.

41) *City Management Corp. v. U.S. Chem. Co.*, 43 F.3d 244, 249-54 (6th Cir. 1994).

42) See *City Management Corp.*, at 251; *United States v. Mexico Feed & Seed Co.*, 980 F.2d 478, 487 (8th Cir. 1992); *United States v. Carolina Transformer Co.*, 978 F.2d 832, 838 (4th Cir. 1992).

43) *Ray v. Alad Corp.*, 560 P.2d 3, 9-10 (Cal. 1977); *Raimirez v. Amsted Indus., Inc.*, 431 A.2d 811, 819 (N.J. 1981); *Garcia v. Coe Mfg. Co.*, 933 P.2d 243, 248-50 (N.M. 1997); *Martin v. Abbott Labs.*, 689 P.2d 368, 388 (Wash. 1984).

실질적 계속성예외원칙이란 소유권에서의 중대한 변화가 있다고 하더라도 인수기업이 양도기업과 동일한 영업행위나 제조업을 계속하는 등 기업운영에 있어서 실질적 계속성을 가지고 있다면 인수기업이 양도기업의 책임을 인수한다는 것이다.⁴⁴⁾ 법원은 기업의 실질적인 계속성을 결정하는데 있어 고려할 사항으로 동일한 고용인(same employees), 동일한 감독자(same supervisory personnel), 동일한 장소(same location), 동일한 생산시설(same production facilities), 동일한 제품(same product), 동일한 영업(continuity of same business operation), 동일한 상호(same name), 자산의 계속성(continuity of asset) 등을 제시하고 있다.⁴⁵⁾

7. 정부기관

사업장의 소유자인 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부도 당연히 동법상의 책임을 지게 된다. 그러나 정부가 오염부지를 이전소유자의 채납, 파산, 또는 공공수용을 통해 비자발적으로 양수한 경우에는 책임이 면제된다고 해석된다.⁴⁶⁾

44) *Turner v. Bituminous Casualty Co.*, 244 N.W.2d 873, 883-84 (Mich. 1976); *United States v. Carolina Transformer Co.*, 978 F.2d 832, 838 (4th Cir. 1992); *Asher v. KCS Int'l Inc.*, 659 So.2d 598, 600 (Ala. 1995); *Kelly v. Kercher Machine Works Inc.*, 910 F. Supp. 30 (D.N.H. 1995).

45) *United States v. Mexico Feed and Seed Co.*, 980 F.2d 478, 488 (8th Cir. 1992); *Carolina Transformer Co.*, 978 F.2d 832, 838 (4th Cir. 1992); Lawrence P. Schnapf, *CERCLA and the Substantial Continuity Test: A Unifying Proposal for Imposing CERCLA Liability on Asset Purchasers*, 4 *Environmental Lawyer* 435 (1998).

46) Olga L. Moya & Andrew L. Fono, *Federal Environmental Law-The User's Guide*, 179 (1997).

IV. CERCLA책임의 성질

1. 嚴格責任(Strict Liability)

종합환경대응책임법이 직접적으로 책임기준을 정하고 있지는 아니하지만 법원은 종합환경대응책임법을 제정할 때 입법자의 의도가 엄격 책임을 의도하였다고 하면서 동법상의 책임을 엄격책임으로 이해하고 있다.⁴⁷⁾ 이에 따르면 종합환경대응책임법에 명시된 책임당사자는 고의, 과실여부를 불문하고 책임을 지게 된다. 이러한 책임 원칙하에서 책임 당사자는 자신에게 고의 또는 과실이 없었다든가 배출 당시 업계에서 이루어지고 있던 관행기준을 준수하였다는 등 이유로는 면책되지 아니한다. 이는 책임당사자가 과거에 유해물질을 적법하게 처리하였다 할지라도 책임을 질 수 있다는 것을 의미한다. 원고는 오염지역에 관한 정화책임을 묻기 위해서 책임당사자의 주의의무위반과 같은 유책사유를 입증할 필요가 없으며, 책임당사자가 소유자, 운영자 또는 발생자 등으로서 오염과 관련되어 있다는 요건만을 입증하면 된다.

2. 不真正連帶責任(Joint and Several Liability)

복수의 책임당사자가 개입되어 있는 경우에 그들은 부진정연대책

47) *State of New York v. Shore Realth Corp.*, 759 F.2d 1032, 1042 (2d Cir. 1985); *United States v. Ward*, 618 F.Supp. at 893 (1985); *United States v. Buckley*, 934 F.2d 84, 88 (6th Cir. 1991); *United States v. Monsanto Co.*, 858 F.2d 160, 169 (4th Cir. 1988); *United States Alcan Aluminum Corp.*, 964 F.2d 252, 259 (3d Cir. 1992); *United States v. Colorado & Eastern R.R. Co.*, 50 F.3d 1530, 1535 (10th Cir. 1995); *United States v. Cello-Foli Prods. Inc.*, 100 F.3d 1227, 1231 (6th Cir. 1996); *New Castle County v. Haliburton NUS Corp.*, 111 F.3d 1116, 1120-21 (3d Cir. 1997).

임을 부담한다. 오염지역의 정화비용에 대해 책임당사자들이 부진정 연대책임을 진다는 것이 종합환경대응책임법에 명문으로 규정되어 있지는 않지만 법원은 판례를 통하여 이를 인정하고 있다.⁴⁸⁾ 이는 책임당사자가 책임의 정도가 분할할 수 있다는 것을 입증하지 못하는 한⁴⁹⁾ 정화비용 일체를 부담할 수 있음을 의미하며, 일체의 정화비용을 부담한 자는 다른 책임당사자에 대하여 구상권을 행사할 수 있게 된다. 다시 말하면, 어떠한 책임당사자가 아주 적은 양의 유해 물질만을 배출하였어도, 환경보호처는 그 책임당사자에게 정화비용의 전부를 부담시킬 수 있게 된다. 흔히 정화책임을 묻는 환경보호처로서는 책임 추구가 쉬운 상대적으로 부유한 책임당사자(deep pocket)를 상대로 정화비용을 청구하고 위 당사자가 다시 다른 당사자를 상대로 구상권을 행사하게 된다.

3. 遡及責任(Retroactive Liability)

종합환경대응책임법상 책임의 또 다른 특징으로서, 가장 논란이 많은 것은 책임의 소급가능성이다.⁵⁰⁾ 이는 예컨대, 오염부지의 소유자 또는

48) *United States v. Chem-Dyne Corp.*, 572 F.Supp. 802 (S.D. Ohio 1983); *Sand Spring Home v. Interplastic Corp.*, 670 F.Supp. 913, 915-916 (N.D.Okla. 1987); *United States v. Rohm & Haas Co.*, 2 F.3d 1265, 1280-81 (3d Cir. 1993); *United Technologies v. Browning-Ferris Indus.*, 33 F.3d 96, 100 (1st Cir. 1994); *United States v. Colorado & Eastern R.R. Co.*, 50 F.3d 1530, 1535 (10th Cir. 1995).

49) 그러나 일반적으로 손해의 분할 가능성을 입증하는 것은 상당히 어려운 것이다. *Dent v. Beazer Materials & Services*, 156 F.3d 523, 529 (4th Cir. 1998); *Centerior Serv. Co. v. Acme Scrap Iron & Metal Corp.*, 153 F.3d 344, 348 (6th Cir. 1998); *United States v. Rohm & Hass Co.*, 2 F.3d 1265, 1280 (3d Cir. 1993); *United States v. Alcan Aluminum Corp.*, 990 F.2d 711 (2d Cir. 1993).

50) *United States v. Olin Corp.*, 107 F.3d 1506 (11th Cir. 1997); *United States v. Northeastern Pharm. & Chem. Co.*, 810 F.2d 726, 732-33 (8th Cir. 1986).

운영자가 종합환경대응책임법이 제정되기 전에 유해물질을 적법하게 배출하였다 할지라도 현재의 오염에 대해서 책임을 질 수 있게 되는 것을 의미한다. 이와 같이 종합환경대응책임법의 효력이 과거의 행위에 까지 소급적으로 적용된다는 점과 관련하여 위헌이 아닌가 하는 논란이 있으나 법원은 동법은 응징적(punitive) 성격보다는 구제적(remedial) 성격을 갖고, 국민의 건강과 환경에 중대한 위협을 주는 오염지역의 정화는 법의 정당한 목적이고, 처리시설을 설치하여 그로부터 이익을 얻는 자에게 합리적인 방법으로 정화책임을 부과하고 있다면 위헌이 아니라고 판시한 바 있다.⁵¹⁾

V. 토양환경보전법상의 책임

1. 무과실 책임

개정 토양환경보전법은 제23조 제1항에서 "토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다"라고 규정함으로써, 당해 토양오염원인에게 토양오염의 피해에 대한 무과실책임을 인정하고 있다. 위와 같은 규정은 위험책임의 법리를 실정화한 것으로, 환경오염 피해자는 가해자의 고의 내지 과실을 입증할 필요 없이 손해배상을 받을 수 있으므로, 그 만큼 환경피해 구제의 효율성은 높아진다 할 것이다.

51) *United States v. Hooker Chemicals & Plastic Corp.*, 680 F.Supp. 546, 557 (W.D.N.Y. 1988); *United States v. Monsanto Co.*, 858 F. 2d 160 (4th Cir. 1988); *United States v. Olin Corp.*, 107 F.3d 1506 (11th Cir. 1997).

또한 동법은 피해배상뿐만 아니라 오염원인자의 정화책임의 근거⁵²⁾를 명백히 하고 있는데, 토양오염의 사전예방뿐만 아니라 오염된 토양의 사후적 복구를 도모하고 있다는 점에서 의미가 크다. 그러나 책임범위를 특정하지 아니하고 있어서 피해의 범위에 관한 해석을 둘러싸고 논란이 제기 될 수 있다.⁵³⁾

토양환경보전법상의 토양오염피해에 대한 배상책임 규정은 개별환경법에서 무과실책임을 인정하고 있는 유일한 규정이다.⁵⁴⁾ 이 규정이 환경정책기본법상의 사업자의 무과실책임 규정 즉, “사업장 등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다(제31조 제1항)”는 규정에 대하여 특별법적 지위를 갖는가에 대하여는 논란이 제기될 수 있다. 토양환경보전법은 환경오염의 피해 원인을 토양오염⁵⁵⁾에 국한하고 있기 때문에 환경정책기본법보다 그 범위가 제한적이나 일단 토양오염에 해당될 경우에는 환경정책기본법상의 ‘사업장 등’과 ‘사업자’라는 요건을 요구하지 아니하기 때문에 ‘사업장’ 이외의 곳에

52) 오염된 토양에 대한 정화조치는 토양환경보전법상의 특정토양오염유발시설의 설치자에 대한 정화조치명령(제12조 제1항), 토양오염방지조치명령(제15조 제3항) 등 공법상 조치명령으로도 이루어 질 수 있을 것이다.

53) 오염기준 및 정화기준을 마련하지 아니하고 정화책임을 묻는 것은 추상적인 책임추구를 물을 가능성이 있어 그 실효성이 의문시된다. 채영근, “우리나라 토양환경보전법과 그 개정안의 내용과 문제점-미국의 CERCLA와 비교하며-”, 공법연구 제29집 제2호, 2001. 2, 387면.

54) 토양오염은 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.

55) 동법은 토양오염을 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것을 말한다라고 정의하고 있는바(제2조 제1호), 사람의 활동을 전제로 한 개념이기 때문에 환경에 피해를 주는 활동 자체에 전혀 개입하지 아니한 사람을 포섭하지 못한다. 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적책임”, 환경법연구 제20권, 1998, 301면.

서 발생하는 토양오염으로 인한 피해에 대하여, 그리고 ‘사업자’ 이외의 자에 대하여 무과실책임을 물을 수 있다. 그러나 피해자는 토양오염이라는 입증부담을 덜기 위하여 토양환경보전법 제23조가 적용될 수 있는 경우에도 동규정에 의하지 않고 환경정책기본법 제31조에 기한 책임을 물을 수 있을 것이다.

2. 오염원인자

토양환경보전법은 제23조 제3항에서 무과실책임을 지는 오염원인자를 특정하고 있다. 이에는 ① 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자, ② 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염유발시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자, ③ 토양오염유발시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 ① 및 ②에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자, ④ 민사집행법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가, 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염유발시설을 인수한 자가 포함된다. 다만, ③ 중에서 토양오염유발시설을 양수한 자 및 ④의 경우에 토양오염유발시설을 인수한 자가 선의, 무과실인 경우에는 오염원인자에 해당되지 않는다.

이 조항은 과거 오염원인자의 범위에 관한 논란을 어느 정도 해결했다는 점에서 의미가 크다. 특히 동법은 다소 모호하게 ‘토양오염을 유발시킨 자’를 오염원인자로 하고, 오염원인자의 중요한 개념으로 작용하는 ‘토양오염시설’과 관련하여 대통령령이 정하는 시설로 한정

하던 종전 내용을 삭제함으로써,⁵⁶⁾ 동 규정의 적용범위를 광범위하게 하고 있다. 그러나 한편으로는 그 구체적 해석을 둘러싼 또 다른 차원의 논란이 예상되고, ‘토양오염물질’이 한정됨으로써 실질적인 규제범위가 제한된다는 문제점이 발견된다.⁵⁷⁾ 또한, 동법 제15조에 기한 토양오염방지조치명령의 대상자인 “오염원인자”와 별개로 배상 또는 정화책임의 당사자로 또 다른 ‘오염원인자’와 ‘오염유발시설’이라는 개념을 사용하고 있는 것은 실제 적용에 있어서 혼란을 초래할 수 있다.

가. 토양오염을 유발시킨 자

동법은 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자를 오염원인자로 규정하고 있다. 토양오염물질의 발생자로서 그 처리를 위탁한자가 토양오염을 유발한 자로 볼 수 있는 지 분명하지 아니하다. 토양오염물질을 발생시킨 자가 그 처리

56) “토양오염유발시설”이란 토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·구축물 및 장소 등을 말한다(제2조 제3호). 이에 따르면, 제련소, 화학공장, 매립·소각시설, 미군기지 등 토양오염 가능성이 큰 시설 및 부지가 토양오염유발시설에 포함될 수 있을 것이다. 참고적으로 1996년 토양환경보전법이 시행된 이후 2000년 말까지 시·도지사에게 신고된 토양오염유발시설은 모두 20,412개소이며, 이 중 주유소가 12,472개소로 가장 많다. 환경부, 환경백서, 2001, 313면.

57) “토양오염물질”이라 함은 토양오염의 원인이 되는 물질로서 환경부령이 정하는 것을 말하는데, 동법 시행령은 카드뮴, 구리, 비소, 수은, 납, 6가크롬, 유기인화합물, PCB, 페놀류, 시안화합물, 유류 등 16개 물질로 제한하고 있다(제2조 제2호, 동법 시행규칙 제1의2조, 별표 1). 참고적으로 미국 종합환경대응책임법은 동법 제102조에 의해 지정된 요소, 화합물, 혼합물, 용액 또는 그 외의 물질, 자원보전회복법(RCRA)상 규제대상이 되는 유해폐기물, 수질정화법(CWA)상 규제되는 물질, 대기정화법(CAA)상에 열거된 유해대기오염물질, 유해화학물질관리법(TSCA)상의 연방정부의 소송제기와 관련된 긴급하고 유해한 화학물질 혹은 혼합물 등 광범위한 물질을 규제대상으로 하고 있다. CERCLA § 101(14). 동법이 규제하는 유해물질의 종류는 800가지가 넘는다. 40 C.F.R. § 302.4.

를 위탁한 경우 발생자는 적절한 처리를 위탁하였을 뿐 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치하였다고 보기는 어렵다고 볼 수도 있으나, 토양오염물질의 발생은 기업의 운영에 있어서 불가피하고, 당해 기업은 그로 인해 막대한 이윤을 획득하고 있으므로 오염원인자로 보아 책임을 부담케하는 것이 오염된 토양의 정화를 목적으로 하는 법취지에 보다 부합할 것이다. 논란을 없애기 위해서는 입법적으로 이를 분명히 할 필요가 있다.

나. 소유자·점유자·운영자

또한 동법은 토양오염발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염유발시설의 소유자·점유자·운영자를 오염원인자로 명시하고 있다. 이는 토양오염을 직접 발생시키지는 않았더라도 발생 당시 소유자·점유자·운영자라면 그 책임을 질 수 있음을 의미한다. 여기서의 토양오염시설의 소유자 등에 당해 시설에 대한 담보권을 보유하면서 운영에 참여한 자를 포함하는지는 분명하지 아니하다. 미국에서도 이를 둘러싼 논란이 지속되고 있다는 점을 감안할 때 입법적 해결이 요망된다 할 것이다.

다. 토양오염유발시설의 양수자

토양오염유발시설을 양수한 자는 오염원인자로서, 그 책임을 부담하게 된다. 그 결과 토양오염유발시설을 인수한 자는 토양오염을 직접 야기하지 않았더라도 배상 및 정화책임을 지게 된다. 이는 결과적으로 인수시점 이전의 토양오염에 대하여도 현재의 소유자라는 이유로 책임을 질 수 있음을 의미한다.

라. 권리·의무의 승계자

동조항 제3호와 제4호는 “ 합병·상속 그 밖의 사유로 양도인의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자, 민사집행법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가, 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염유발시설을 인수한 자”로 규정함으로써, 양수인의 의무승계에 관한 규정을 두고 있다. 그 결과 공장 등 오염유발시설이 위치한 토지를 인수한 자가 인수시점 이전의 토양오염에 대하여도 피해배상책임 및 정화책임을 승계할 가능성이 높아졌다.

전통적으로 포괄적 승계라는 법률적 효과를 발생하는 것으로 이해되어 온 합병, 상속의 경우에는 동 규정이 특별한 의미를 갖지 않을 것이다. 문제는 영업양도와 같은 특수한 경우인데, 해석상 ‘그밖에 이에 준하는 절차’에 포함되어 일정한 경우에는 그 승계자의 책임이 인정될 수 있을 것이다. 문제의 핵심은 어느 경우에 “포괄적” 승계가 있었는지 일 것이다.

원칙적으로 영업의 동일성이 인정되는 경우 양수인은 양도인의 책임을 부담한다 할 것이다. 동일성의 판단은 종래의 영업조직의 전부 또는 중요한 일부가 유지되며 같은 기능을 할 수 있느냐에 의하여 판단되어야 한다.⁵⁸⁾ 동일성을 결정하는데 있어 고려할 사항으로는 동일한 고용인, 동일한 감독자, 동일한 장소, 동일한 생산시설, 동일한 제품, 동일한 영업, 동일한 상호, 자산의 계속성, 양도기업과의 일체성 등이 제시될 수 있다.

58) 대법원 1989. 12. 26 선고 88다카10128 판결; 이철송, 상법총칙·상행위, 박영사, 1996, 241면.

자산인수의 경우에는 자산의 상당부분을 인수한 경우라도 원칙적으로 포괄적 승계가 이루어진 것이 아니므로 그 인수자가 양도인의 기존 책임을 승계한다고 할 수는 없을 것이다. 이에 이러한 원칙을 악용하는 거래행위를 제한할 필요성이 제기되는데, 이 때 앞에서 살펴본 바와 같이 비록 예외적이지만 양수인이 양도인의 책임을 승계할 수 있다는 경우를 인정하여 온 미국 법원의 태도는 참고할만 하다.

3. 복수원인자 책임

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 민법 제760조상의 공동불법행위책임이 적용될 수 있을 것이다. 그러나 위 공동불법행위책임을 지우기 위해서는 공동행위자 각 행위가 독립하여 불법행위의 요건을 갖추고 있으면서 객관적으로 관련되고 공동으로 위법하게 피해자에게 손해를 가하여야 하는바,⁵⁹⁾ 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 제 31조 제2항의 “사업장 등이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장 등에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각

59) 대법원 1996. 5. 14. 선고 95다45767 판결; 대법원 1994. 11. 25. 선고 94다35671 판결; 대법원 1993. 1. 26. 선고 92다4871 판결; 대법원 1989. 5. 23. 선고 87다카 2723 판결; 대법원 1988. 4. 12. 선고 87다카2951 판결; 곽윤직, 채권각론, 박영사, 1995, 766면, 이에 반해 공동불법행위가 성립하기 위해서는 가해자들 사이에 공모 내지 공동의 인식, 즉 주관적 공동이 있어야 한다는 견해가 있다. 이은영, 채권각론, 박영사, 1993, 612 내지 613면.

사업자는 연대하여 배상하여야 한다”라는 규정은 이러한 요구에 부응하는 것이다.

토양환경보전법 제23조 제2항은 환경정책기본법 제31조 제2항의 규정 취지와 같은 맥락에서 “오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다.”라는 규정을 두어 이러한 문제를 해결하고 있다. 특기할 것은 토양환경보전법의 공동불법행위 책임은 환경정책기본법상의 “사업장 등” 또는 “사업자”라는 요건을 요구하고 있지 아니하므로 토양오염으로 인한 피해의 경우에 한정하여 볼 경우 환경정책기본법에 의하는 것 보다 피해구제 가능성이 더 크다 할 수 있다.

이러한 연대책임규정은 같은 시기에 공간적으로 인접한 2개의 사업장에서 오염물질을 배출하여 토양을 오염시킨 경우에 적용될 것은 분명하지만, 같은 장소에 시간을 달리하여 누적적으로 토양을 오염시킨 경우 관련당사자 모두를 책임자로 볼 수 있는지는 불분명하다. 실제 입증의 여하는 별론으로 하고, 이를 소극적으로 해석할 이유는 없다고 본다.

4. 책임의 면제

가. 불가항력적 사유가 있는 경우

종전에는 무과실책임 규정을 두고 있으면서 천재지변, 전쟁, 제3자의 행위 등을 면책사유로 규정하고 있지 아니하여 이러한 불가항력적 사유에 기한 토양오염의 경우에도 오염원인자가 책임을 져야 하는가 논란이 있어 왔다. 이러한 논란을 잠재우기 위하여 개정토양환경보전법은

명시적으로 토양오염이 천재·지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우 책임을 묻지 않고 있다(제23조 제1항 단서).

나. 선의, 무과실인 경우

단지 토양오염유발시설의 현재 소유자, 점유자 또는 운영자라는 이유만으로 책임을 지게 된다면 이는 책임원칙에 반하고, 형평에 맞지 않는 결과를 초래할 수 있으며, 자칫 투자가 위축되는 예기치 아니한 부작용도 초래할 우려가 있게 된다. 이러한 점을 고려하여 토양환경보전법은 현재의 소유자, 운영자 등을 보호하기 위하여 토양오염유발시설의 인수인이 선의, 무과실인 경우 그 책임을 면할 수 있도록 하고 있다(제23조 제3항 단서). 이는 미국 종합환경대응책임법상의 선의의 매수인항변을 도입한 것이다. 그러나 어떠한 경우에 토양오염유발시설의 인수인의 선의, 무과실이 인정되는지에 대하여는 명문규정을 두고 있지 아니하므로 구체적 적용에 있어서는 논란이 예상된다.

다. 토양환경평가

공장부지, 폐광지역 등 토양오염의 우려가 있는 지역에 대한 오염여부, 범위 등에 대한 적극적인 조사 및 평가와 그 정확화를 추진하기 위하여 오염원인자로 하여금 토양오염조사를 직접 실시하게 할 수 있도록 하며, 토양오염에 대한 배상, 정화의무 등 법적 책임관계를 명확히 하기 위하여 토양환경보전법은 ‘토양환경평가’에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 동법 제10조의2 제1항은 “토양오염유발시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 임차인은 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역(토양오염의 우려가 있다고 인정되어 환경부령이 정하는 지역)에 대

하여 토양관련전문기관으로부터 토양오염에 관한 평가를 받을 수 있다”라고 규정함으로써, 양도인 또는 양수인 등이 토양환경평가를 자율적으로 실시하도록 하고 있다.

한편, 동조 제2항은 “토양환경평가의 결과는 그 평가 당시의 토양오염의 정도를 나타내고 있는 것으로 추정된다고 규정함으로써, 토지거래에 관여하는 자들 사이에서 그 책임소재를 분명히 하고 있다.

토양환경평가의 결과는 당사자간의 오염기여도에 대한 법률상 추정을 가능하게 하므로 토양환경평가제도는 토지거래, 영업의 양도·양수, 기업의 인수·합병, 기업의 신용평가 및 금융기관의 대출 등 다양한 분야에서 법적 책임의 면제, 자산 손실의 방지 등 유용한 수단으로 작용 할 수 있다.⁶⁰⁾

특히 주목할 것은 인수인의 선의, 무과실 여부를 판단함에 있어서 토양환경평가가 유용한 수단이 될 수 있다는 것이다. 예컨대, 토양오염유발시설의 양수인이 토양환경평가를 실시하고 그 결과 토양오염의 부존재를 믿고 거래를 한 경우 특별한 사정이 없는 한 양수인에게 선의·무과실이 인정되어 책임이 면제된다 할 것이다.⁶¹⁾

VI. CERCLA의 문제점

오염부지의 신속한 정화를 목적으로 만들어진 종합환경대응책임법은 그동안 오염지역을 꾸준히 정화해 오으로써 나름대로의 역할을 하였으나 다음과 같은 문제점이 발견되고 있다.

60) 신관호, “토양환경평가제도 시행방안”, 토양오염평가 및 복원에 관한 세미나 자료집, 2001. 4, 84 내지 85면.

61) 황창식, “기업의 인수·합병과 토양오염”, 환경문제연구총서IX, 대한변호사협회, 2001. 12, 146면.

1. 정화작업의 지연, 고액의 정화비용

정화작업을 위하여 상당한 기간과 비용을 소요하고도 공중의 건강에 중대한 위협을 주는 2,000여곳의 오염부지 중에서 단지 200 곳에도 못 미치는 지역만이 정화되었을 뿐이라는 것⁶²⁾은 정화작업의 지연과 정화비용의 과다를 단적으로 나타내 주고 있다. 한 연구에 의하면 오염부지의 발견부터 정화작업의 완료까지 평균 15년이 걸린다고 보고되고 있다.⁶³⁾ 한편, 하나의 정화작업을 위하여 약 25억 내지 50억 달러가 소요되고 있으며,⁶⁴⁾ 중국적으로 소요되는 비용은 동법의 기금액 85억 달러를 훨씬 초과하는 1,000억 내지 7,000억 달러로 추정되고 있다.⁶⁵⁾ 정화대상지역의 선정기준인 오염정도 및 위해가 실제보다 과장되고 자의적이며, 정화기준이 필요 이상으로 엄격하고 불명확함으로써 막대한 비용이 낭비되고 있다고 분석되고 있으며, 환경보호처가 책임당사자로부터 구상받을 수 있다는 이유로 예산부담에 대하여 크게 신경쓰지 않는 것도 비용증가를 초래한다고 알려지고 있다. 동법이 자연자원의 피해와 관련하여 상실비용 뿐만 아니라 회복비용을 인정하고 있는 것도 정화비용의 상당한 증가를 초래하는 것으로 이해되고 있다.⁶⁶⁾

62) James M. Strock, *Superfund: This Process is a Hazardous Mess*, PHOENIX GAZETTE, Jan. 5, 1994, at B7.

63) Katherine N. Probst & Paul R. Portney, *Assessing Liability for Superfund Cleanups: An Analysis of Policy Options*, 20-22 (Resources for the Future 1992).

64) Michael L. Italiano, et al., *Environmental Due Diligence During Mergers and Acquisitions*, 10 Nat. Resources & Env't 17 (1996).

65) Strock(각주 62). 혹자는 500억, 750억 달러를 초과하는 것으로 추정하고 있다. Poulter(각주 20), 85면; Joseph J. Armao & Brian J. Griffith, *The SEC's Increasing Emphasis of Disclosing Environmental Liabilities*, 11 Nat. Resources & Env't 31 (Spring 1997).

66) Poulter(각주 20), 78면.

2. 거래비용의 과다

수많은 책임당사자들이 소송에 연루됨으로써 막대한 비용이 오염지역의 직접적인 정화와 관계없이 소송 등 부대비용에 사용된다는 비판이 제기되고 있다.⁶⁷⁾ 환경보호처로부터 책임을 추구받은 잠재적 책임당사자는 다른 책임당사자를 찾아 나서거나 보험회사에 연락하여 보험혜택을 받으려 할 것이며, 다른 당사자나 보험회사는 책임을 회피하기 위한 또 다른 수단을 강구할 것이다. 이러한 과정에서 수 많은 소송이 제기되게 되는데, 이러한 소송은 정화작업과는 무관한 것이다. 한 연구 결과에 의하면 책임당사자들에 의하여 지출되는 총비용중 20 내지 40%가 소송 또는 협상과 관련하여 지출되는 것으로 나타나고 있다.⁶⁸⁾ 종합환경책임법의 시행에 따라 변호사수가 급격하게 증가하였다는 보고⁶⁹⁾는 기본적으로 동법의 책임체계가 많은 분쟁을 유발한다는 것을 반증하는 것이다. 1988년이래 오염지역을 정화하기 위하여 지출된 2억 달러 중 약 3분의1에 해당하는 비용이 행정비용으로 지출되었다는 보고⁷⁰⁾도 막

67) Andrew R. Klein, *Hazardous Waste Cleanup and Intermediate Landowners: Reexamining the Liability-Based Approach*, 21 Harv. Envtl. L. Rev. 337, 345 (1997); William Hedeman, et al., *Superfund Transaction Costs: A Critical Perspective on the Superfund Liability Scheme*, 21 Envtl. L. Rep. (Envtl. L. Inst.), 10,413, 10,415 (1991).

68) 총비용중 3분의1에 해당하는 비용이 변호사와 전문가의 도움을 받기 위하여 지출되고 있다. Strock(각주 62). CERCLA 관련 비용중 60% 정도가 정화활동과 무관하게 법적 비용에 지출되고 있다는 조사결과도 있다. Hedeman(앞의 글), 10,423면.

69) 1980년 이전 환경관련 전문변호사 수가 미 전역에 걸쳐 2,000명 정도에 불과하였으나 1995년경에는 2만명 이상으로 증가하였는데, 그중 75%가 CERCLA에 의해 창출된 것으로 알려지고 있다. Jerry Taylor, *Salting the Earth-The Case for Repealing Superfund*, Regulation (Cato Institute), Nov. 1996, at 5.

70) Michael Weisskopf, *Administrative Costs Drain "Superfund"; Few Toxic Waste Sites Actually Cleaned*, WASH. POST, June 19, 1991, at A1.

대한 비용이 오염지역의 정화에 사용되기보다는 부대비용에 사용되었다는 것을 의미한다. 오염지역의 조사 및 다른 당사자의 탐색작업 역시 많은 비용을 야기시킨다.

3. 브라운필드(Brownfield)

슈퍼펀드가 사용될 정도로 심각하게 오염된 지역은 그렇다고 하더라도 오염의 정도가 적은 지역도 흔히 방치되거나 충분히 활용되지 못하고 있다. 흔히 브라운필드⁷¹⁾라고 불리어지는 이런 지역은 종합환경대응배상책임법의 시행에 따른 필연적인 현상이라 할 것이다.⁷²⁾ 이러한 현상은 엄격한 정화책임에 대한 우려 때문에 한번 오염된 지역에 대한 재개발이 이루어지지 않기 때문에 발생하는 것이다. 그 결과 수많은 산업지역들이 재투자되지 아니하고 버려진 상태로 방치되고, 도시는 황폐화되고 만성불황이 찾아든다.⁷³⁾

4. 오염원인자부담원칙에의 불합치

종합환경대응배상책임법은 환경법의 기본원칙인 오염원인자부담원칙을 왜곡하고 있다. 엄격책임은 상당한 주의를 하였음에도 책임을 질 수

71) 브라운필드란 "방치되거나(abandoned) 놀리고 있거나(idled) 덜 사용되고 있는 (underused) 산업 및 상업시설로써, 확장이나 재개발이 실제의 환경오염 또는 환경오염의 가능성 때문에 어려운 부지"를 의미한다. Todd S. Davis & Kevin D. Margolis, *Brownfield: A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, 3-14 (A.B.A. 1997); Clifford J. Villa, *Cleaning Up at the Tracks: Superfund Meets Rails-to-Trails*, 25 Harv. Envtl. L. Rev. 481, 511 (2001).

72) 450,000개가 넘는 오염지역의 산업시설이 방치된 상태로 있다. GAO/RCED-95-172 (1995).

73) Poulter(각주 20), 78면.

있음을 의미하므로 사업자로서는 차라리 주의를 기울이지 않게 된다. 특히 동법의 제정 이전의 오염물질 배출에 대하여 소급책임을 물음으로써, 행위 당시 유해물질의 배출, 처리를 적절하게 하여야 한다는 동기는 상당부분 반감될 수밖에 없다. 오염행위와 정화 사이에 상당한 기간이 흐른 관계로 실제 오염을 야기한 자는 부도 등 이유로 이제는 찾을 수 없는 경우가 있게 된다. 오염을 야기한 자(예컨대, 이사, 관리자)와 이득을 향수하는 자(예컨대, 주주)는 종종 일치하지 않는 수가 있다.

동법은 오염행위와 거의 관련이 없는 자들을 책임당사자로 하고 있다. 광범위하게 규정된 책임당사자와 주주, 이사, 모회사 등을 책임당사자로 인정하는 법원의 관대한 해석은 실제의 오염원인자가 아닌 “누구나”에게 책임을 부담시키는 결과를 초래함으로써, 투자기피와 산업의 위축을 야기하였다.⁷⁴⁾ 오염기여도가 적은 자에게도 정화비용 전부를 부담시키는 것은 그들에게 지나친 경제적 부담을 지운다는 점에서 형평의 관념에 맞지 아니하고, 오염자부담원칙에도 맞지 않는 것이다.⁷⁵⁾ 특히 오염물질의 배출당시 적법하였던 행위에 대하여 동법의 책임을 지우는 것에 대하여는 정의 관념에 반한다는 강한 비판이 제기되고 있다.⁷⁶⁾ 가난한 자(empty pockets)는 오염 기여도가 상당함에도 불구하고 책임추구를 면하고, 부유한 자(deep pocket)는 오염 기여도가 미미함에도 불구하고 과중한 정화비용을 전적으로 추구당하는 불합리한 경우가

74) Lynda J. Oswald & Cindy A. Schipani, *CERCLA and the "Erosion" of Traditional Corporate Law Doctrine*, 86 Nw. U. L. Rev. 259, 260-261 (1992); Wallace, *Liability of Corporations and Corporate Officers, Directors, and Shareholders under Superfund: Should Corporate and Agency Law Concepts Apply?*, 14 J. CORP. L. 839, 842 (1989).

75) Poulter(각주 20), 93면.

76) Jeff Johnson, *Democrats Blast Revised Superfund*, Chemical & Engineering News, Sep. 15, 1997, at 22.

생긴다. 이러한 오염원인자부담원칙의 왜곡은 자칫 잠재적 책임 가능성을 두려워하는 부유한 자에게 자발적인 정화조치나 오염사실의 보고 등 오염 제거를 위한 유인을 제공하지 아니한다.⁷⁷⁾

VII. CERCLA의 교훈과 우리나라에의 적용

종합환경대응책임법에 대한 비판의 초점은 소급책임, 엄격책임, 연대책임으로 정리되는 동법상의 책임이 지나치게 무겁다는데 모아지고 있다. 앞서의 거래비용의 과다, 브라운필드 등 문제점들도 본질적으로는 책임이 지나치게 엄하다는 데서 나오는 파생적인 것이라 할 것이다. 과중한 책임과 정화비용의 예측 불가능성이 투자 및 보험시장을 위축하고 있다는 사실⁷⁸⁾도 같은 맥락으로 이해될 수 있다.

엄한 책임은 유해물질의 처리자에게 유해물질의 관리를 보다 엄격하고 안전하게 할 유인을 제공하고, 책임비율을 분할하기가 어렵거나 책임당사자의 규명이 어렵거나, 책임자가 있더라도 파산 등 이유로 배상능력이 없는 경우 다른 책임당사자에게 책임을 물음으로써, 정부의 예산지출을 덜고, 궁극적으로는 오염피해자의 구제에 충실할 수 있다. 그러나 문제는 그 책임이 지나치게 무겁다는 데에 있다. 지나치게 무거운 책임은 도리어 책임당사자로 하여금 자포자기 내지 도덕적 해이를 유

77) Michael J. Gergen, *The Failed Promise of the "Polluter Pays" Principle: An Economic Analysis of Landowner Liability for Hazardous Waste*, 69 N.Y.U.L. Rev. 624, 676 (1994).

78) Gergen(앞의 글), 676-680면; Kenneth S. Abraham, *Environmental Liability and the Limits of Insurance*, 88 Colum. L. Rev. 942, 945-49 (1988).

발함으로써 오염발생의 억제효과를 갖지 못하게 만든다.⁷⁹⁾ 이러한 이유로 엄격책임을 지우는 대신에 동법이 선의의 양수인(innocent landowner)에게 일정한 경우 책임을 면제하는 규정을 두고 있고, 소급책임과 관련하여 소급책임을 없애거나⁸⁰⁾ 입법이 이루어진 1980년 이전의 행위에 대하여 책임을 묻지 않기로 하고,⁸¹⁾ 책임한도제를 수용하는 과실책임으로의 복귀,⁸²⁾ 연대책임과 관련하여 소량의 유해물질 발생자, 중소기업, 비유해성폐기물 발생자 등의 책임대상에서 제외⁸³⁾, 그리고 종합환경대응책임법의 완전한 폐지⁸⁴⁾ 등 미국내에서의 움직임은 우리에게 시사하는 바가 많다. 엄격한 책임의 요구는 사회적으로 엄청난 비용을 수반함으로써 이에 대한 국민적 합의가 필요하다고 할 것이다.

1. 무과실책임과 토양오염원인자의 특징

토양환경보전법상의 무과실책임은 피해자의 충실한 구제차원에서 합

79) 이상돈, "미국의 종합대응책임법(수퍼펀드법)에 대한 최근의 논쟁과 개정 논의", 법학논문집 제24집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2000, 81면.

80) James E. Satterfield, *A Funny Thing Happened on the Way to the Revolution: The Environmental Record of the 104th Congress*, 27 *Env'tl L. Rep.* 10019, 10028-30 (1997).

81) *Senator Submits Drastically Revised Plan; Parties Would Be Repaid for Pre-1980 Response*, 6 *Env'tl. Rep.* 2263 (Mar. 29, 1996).

82) Gergen(각주 77), 683-687면.

83) 하원 법안 House Bill 2767은 비유해성폐기물을 처리하는 지방자치단체(municipality)를 동법의 책임대상에서 제외하고 있다. H.R. 2767, 102d Cong., 1st Sess. (1991); 22 *Env't Rep.* (BNA) 828 (August 2, 1991). 하원 법안 House Bill 3026은 일반폐기물과 슬러지를 발생시키는 지방자치단체에 대한 3자 소송을 인정하지 아니하고, 다만 예외적인 경우에 한해 미환경보호처가 소송을 제기하는 것을 허용하고 있다. H.R. 3026, 102d Cong., 1st Sess. (1991); 22 *Env't Rep.* (BNA) 1765 (November 15, 1991). 1999년 발의된 하원법안 H.R. 1300은 중소기업, 일반폐기물과 도시 하수 슬러지를 배출한 자 및 이를 운반한 자 등이 면책되는 것으로 하고 있다. 이상돈(각주 79), 76면.

84) Taylor(각주 69), 10면; 이상돈(앞의 글), 79면.

리성을 갖고 있으며, 우리나라 법제에 이미 위험책임법리로 일부 수용이 되어있고, 이를 제한하는 장치(예컨대, 천재·지변, 전쟁 등 면책사유)도 마련되어 있으므로 그 수용에 큰 무리가 없다고 보인다. 무과실 책임의 부과는 위험한 행위에 개입되어있는 자로 하여금 책임문제를 유발할 가능성이 있는 행위와 관련하여 그 위험을 감소하는 조치를 취하도록 하는 유인을 제공할 것이다. 다만 이 경우 오염원인자부담원칙에 반하는 예상치 못한 결과를 초래할 수 있으므로 오염원인자부담원칙에 보다 충실하기 위하여 그 위험이 이익보다 월등히 큰 위험시설을 주요한 책임당사자로 함이 바람직 할 것이다. 이러한 관점에서 토양오염유발시설을 책임의 대상시설로 하는 토양환경보전법의 접근 방법은 타당하다고 보인다.

입법론상 해석의 명확화를 위하여 책임당사자를 특정하는 것은 반드시 필요한 것이다. 이는 책임자를 특정하고 있는 미국에서도 구체적으로 그 해석·적용을 둘러싸고 논란이 있는 것을 생각해 볼 때 더욱 그러하다. 이러한 관점에서 종래 막연히 ‘오염원인자’라고만 규정되어 있던 것을 개정토양환경보전법에서 오염원인자를 구체적으로 특정하고 있는 것은 큰 의미를 갖는다.

지나치게 광범위한 책임자 설정은 동법상의 책임을 “누구나”의 책임으로 변질시킬 우려가 있으므로 신중한 고려가 있어야 할 것이다. 토양환경보전법에서 오염원인자의 하나로 명시하고 있는 “토양오염을 유발시킨 자(제23조 제3항 제1호)”는 동법상의 책임을 “누구나”의 책임으로 할 가능성이 있으므로 이러한 막연한 개념보다는 토양오염이 위험성이 큰 위해·위험시설을 중심개념으로 하여 책임자를 설정하는 것이 보다 바람직하다고 생각된다. 원칙적으로 토양오염유발시설의 소유자는 물론이고 토양오염피해의 원인자인 점유자, 운영자가 구제의 충실화 차원에

서 책임당사자의 범위에 수용되어야 할 것이다.

일견 토양환경보전법상의 오염원인자는 미국의 종합환경대응책임법상의 책임당사자의 범위보다 크게 좁아 보인다. 토양오염물질이 한정됨으로써 적용대상 범위가 제한적이고, 종합환경대응책임법상의 책임당사자인 토양오염물질의 발생자와 운반자가 누락되어 있는 것이 그 예이다. 그러나 시행된지 얼마 되지 아니하여 정확히 알 수 없으나 실제 해석 및 적용을 어떻게 하느냐에 따라서는 그 결과는 충분히 달라지 수 있을 것이다.

입법적으로 토양환경 관리의 강화 차원에서 토양오염물질의 확대가 요망된다. 토양오염물질의 발생자와 운반자도 종합환경대응책임법에서와 같이 일정한 경우에는 책임을 부담하도록 하는 입법적 고려가 필요하다. 미국에서 명문의 규정이 없어 논란이 되고 있는 주주, 임원, 이사, 모회사, 대부자 등의 책임에 대해서 개정토양환경보전법이 침묵하고 있는 것은 우리나라에서도 추후에 이를 둘러싼 분쟁이 제기될 것임을 충분히 예상할 수 있으므로 차제에 이에 대한 입법적 검토도 필요하다. 이러한 문제는 정책의 우선순위 판단과 사회적 합의를 전제로 하는 것이다. 논란을 잠재우기 위하여서는 이들을 책임당사자에 포함시킬지 입법적으로 해결하여야 할 것인바, 포함시킬 경우에는 경영이나 운영에 실질적으로 참가하여야 한다는 등 그 요건 및 기준을 명확히 확립할 필요가 있다.

책임당사자의 특정 못지 않게 책임 범위를 어디까지로 할 것인지를 정하는 것도 책임추구의 실효성 확보차원에서 중요하다. 토양환경보전법은 책임범위를 특정하지 아니하고 있어서 피해의 범위에 관한 해석을 둘러싸고 논란이 제기 될 수 있다.⁸⁵⁾ 특히 정화기준이 설정되어 있

지 아니한 상태에서는 어느 정도까지 정화하여야 하는지 그 판단이 어려울 뿐만 아니라,⁸⁵⁾ 오염제거기술에 따라 그 비용도 다를 수밖에 없기 때문에 그 손해액 산정 및 책임정도의 확정은 어려울 수밖에 없다. 결과적으로 동법상의 책임추구는 그 효율성이 저해될 수밖에 없는 것이다. 책임범위 또는 정화기준의 설정이 시급한 이유이다.

2. 연대책임과 공동불법행위책임의 예외

환경오염으로 인한 피해는 그 피해의 만성적, 누적적 성격 등 이유로 환경오염피해에 대한 책임소재의 규명이 어려울 뿐만 아니라 책임소재가 규명되더라도 책임당사자가 이미 도산하거나 지불능력이 없는 상태인 경우에는 이들에게 책임을 묻는 것이 현실적으로 의미가 없기 때문에 연대책임의 인정은 이론적 설득력을 갖는다. 또한 모든 자를 소송당사자로 하지 아니하고 상대적으로 부유한 자(deep pocket)를 소송당사자로 하여 책임을 묻는 것이 신속한 피해구제를 가능케 한다는 점에 서 현실적 타당성이 인정된다.

85) 참고적으로 미국의 종합환경대응책임법(CERCLA)상 정화는 국가비상계획(National Contingency Plan: NCP)에 따라야 하는데, 국가비상계획은 미환경보호처(EPA), 주, 또는 책임당사자가 오염제거사업 또는 정화작업을 수행할 때 따라야 할 절차를 정하고 있다. CERCLA §105(a), 40 C.F.R. 300. 동법은 정화활동이 국가비상계획에 따라 이루어졌을 때 그 소요된 경비를 대응비용(response costs)으로 인정하여 그에 대한 책임추구가 가능하도록 하고 있다. CERCLA §107(a)(4).

86) 토양환경보전법상 오염된 토양을 우려기준을 넘지 않는 수준으로 정화하면 그 책임을 다하는 것으로 보는 견해가 있다. 황창식(각주 61), 123면. 1986년 슈퍼펀드 개정및재승인법(SARA)은 미 환경보호처로 하여금 정화 목표수준을 정하도록 하면서 “적용할 수 있거나 또는 관련되고 적절한 기준(Applicable or Relevant and Appropriate Requirements: ARARs)”을 제시하고 있다. CERCLA §121(d).

그러나 연대책임은 부유한 자(deep pocket)에게는 아무리 오염억제조치를 취하여도 책임을 지게 함으로써, 가난한 자에게는 책임추구 가능성을 배제함으로써, 이들 모두에게 도덕적 해이(moral hazard)를 유발, 결과적으로 오염억제효과를 반감시키고, 오염 기여도가 적은 자에게 지나친 부담을 줌으로써, 형평의 관념과 오염원인자부담원칙에 반한다는 비판이 제기될 수 있다.

연대책임은 이미 공동불법행위법리로 우리나라 법제에 수용되어 있고, 손해의 분할이 가능한 경우에는 면책되게 함으로써 크게 문제될 것이 없다고 보인다. 다른 환경오염피해와 마찬가지로 토양오염피해와 관련하여서는 가해자의 규명이 어렵고, 경우에 따라서는 배상능력의 한계 등이 있으므로 토양환경보전법상의 공동불법행위책임 규정은 큰 문제가 될 수 없다. 다만, 공평의 관념에서 미국에서 판례로써 인정되고 있는 시장점유율에 따른 손해배상 원칙(market share theory)과 소량의 오염물질과 비유해물질을 배출한 사람을 책임대상에서 제외하는 것은 검토해 볼만하다.

3. 소급책임의 불인정

소급책임은 자칫 지나친 재산권의 침해를 유발, 위헌의 소지를 안고 있으며, 법적 안정성과 형평의 관념에도 반하므로 인정되어서는 곤란하다. 특히 양수인의 책임승계조항과 관련하여 개정토양환경보전법이 그 적용시점에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 아니하므로 동법의 시행 이전에 토양오염유발시설을 양수한 자에게도 동법 시행 이전에 이루어진 토양오염에 대하여 책임을 물을 수 있다는 견해가 있다.⁸⁷⁾ 그러나

87) 황창식(각주 61), 149면.

이 같은 해석은 현재의 소유자에게 지나치게 가혹한 것으로 책임원칙과 형평의 원칙에 반한다 할 것이다.

소급책임을 적용하지 않을 경우에는 기존 오염에 대한 책임과 원인의 자력부족의 경우에 발생하는 정화문제 등이 여전히 숙제로 남게 된다. 이에 종합환경대응책임법에서와 같은 기금의 설치를 고려해 볼 수 있을 것이다. 이때 중요한 것은 기금의 투명한 운영이다. 이러한 관점에서 대상자, 조성절차, 용도 등을 명확히 하는 작업이 필요하다.

VIII. 결 론

지나치게 무거운 책임은 도리어 책임당사자로 하여금 자포자기 내지 도덕적 해이를 유발함으로써 오염발생의 억제효과를 갖지 못하게 만든다. 이러한 이유로 종합환경대응책임법의 폐지 내지 동법상의 책임원칙에 대한 광범위한 예외 규정을 두려는 미국내에서의 입법적 시도는 우리에게 시사하는 바가 많다.

토양환경보전법상의 책임이 무거운지 여부는 동법이 규정하고 있는 무과실, 연대책임 규정의 분석을 통해서 일응 판단해 볼 수 있을 것이다. 개정토양환경보전법은 제23조 제1항에서 오염원인자의 토양오염피해에 대한 피해배상 및 정화와 관련하여 무과실책임의 근거를 두고 있으며, 미국의 종합환경대응책임법에서와 같이 오염원인자(책임당사자)를 특정하고 있다. 이러한 입법 태도는 위험책임법리의 수용과 피해자의 충실한 구제차원에서 합리성을 갖고 있으며, 천재·지변, 전쟁 등 면책사유를 인정하면서 책임제한을 기함으로써, 책임의 과중을 다소 완화한다는 점에서 설득력을 갖는다.

다만, 구체적인 경우 그 해석, 적용에 다음과 같은 한계점이 드러나면서 그 실효성이 약화되고 있는바. 추후에 그에 대한 입법적 수용이 필요하다. 즉, 동법은 종합환경대응책임법과 달리 처리위탁자, 운반자 등을 오염원인자로 명시하지 아니하고, 책임 요소를 이루는 토양오염물질을 한정함으로써, 그 적용에는 일정한 한계가 있다. 주주, 관리자, 임원, 이사, 대부자, 모회사 등을 둘러싸고 있어 온 논란에 대하여는 대답을 하고 있지 아니하므로 추후에 또 다른 차원의 분쟁이 예상된다. 동법은 오염원인자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자를 오염원인자로 하고 있는데, 어느 경우에 “포괄적” 승계가 있었는지 논란이 있을 수 있는 등 그 해석, 적용에는 어려움이 예상되고 있다. 지나치게 광범위하게 책임 당사자를 설정하는 것은 동법상의 책임을 “누구나”의 책임으로 변질시킬 우려가 있으므로 이러한 점을 고려하여 위 문제점에 대한 신중한 입법적 고려가 있어야 할 것이다.

동법상의 연대책임 규정은 이미 공동불법행위법리로 우리나라 법제에 수용되어 있고, 손해의 분할이 가능한 경우에는 면책되게 함으로써 크게 문제될 것이 없다고 보인다. 다만, 공평의 관념에서 소량의 오염물질과 비유해물질을 배출한 사람을 책임대상에서 제외하는 것은 검토해 볼만하다.

그러나 소급책임은 지나치게 재산권을 침해하고, 법적 안정성과 형평의 관념에도 반하므로 인정되어서는 곤란하다. 소급책임을 인정하지 아니할 경우에는 기존 오염에 대한 책임과 원인자의 자력부족의 경우에 발생하는 정화문제 등이 숙제로 남는데, 기금의 조성이 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 이때 대상자, 조성절차, 용도 등을 명확히 함으로써, 기금을 투명하고 효율적으로 운영하는 것이 무엇보다 중요하다.

Key Word: 토양환경보전법, CERCLA, 오염원인자, 책임당사자, 무과실책임, 연대책임, 소급책임, 엄격책임,

【ABSTRACT】

Potential Responsible Parties under the
CERCLA and Polluters under the Soil
Environment Conservation Act

Kim, Hongkyun

The Soil Environment Conservation Act holds the one who caused the soil contamination strictly liable by providing that "in a case where the damages occur, on account of soil contamination, the one who caused the contamination shall compensate for such damages and clean up the contaminated soil. The Act resembles, in many aspect, the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act(CERCLA) of the United States.

Above all the Act specifies scope of polluters. Specification of responsible party may significantly lessen the controversy surrounding the issue who is liable. However, a heated debate exists on the interpretation of the provision and eventually undermines effectiveness and efficiency of the Act. For example, the Act does not consider shareholder, manager, officer, director, lender, parent corporation which has been discussed as potential responsible party in US. The Act includes a person who comprehensively succeed as a responsible party, however, it is not clear who is the comprehensive successor. Furthermore, the object of application is limited to soil contamination and thus, the Act is not adequate to handle water quality pollution such as surface

or ground water pollution stemming from soil contamination. In addition, because the subject is focused on the very limited facilities inducing soil contamination, application is limited. In addition, unlike to CERCLA, the Act does not include person who arranged for disposal and transporter as a responsible party. Also the Act does not provide recoverable damages and level of clean up, and thus controversy may still exist surrounding extent of liability. Meanwhile, the issue which occurred especially when the one who caused the contamination is lacking in funds, still remains to be solved.

Above limits are overcome through legislative consideration in the near future. At this time, we must not forgot that too heavy liability likely to induce moral hazard and make responsible party to neglect his obligations and thus reduce incentive to prevent from environmental degradation. In this regard, we must pay attention polluter's liability under the Soil Environment Conservation Act not to become anybody's liability. For this, specification and supplement of polluters, exclusion of discharger who produce small amount of pollutants and non-hazardous substances from polluters, and admission of non-retroactive effect are deserve positive consideration.