

기업 구조조정에서 발생하는 환경문제에 대한 대응: 미국의 폐기물 관리 제도를 중심으로*

鄭瑞溶**

< 차 례 >

- I. 서 론
- II. CERCLA
- III. RCRA
- IV. 환경 책임법 개선 노력
- V. 결 론

I. 서 론

몇 년전 우리나라에 불어 닥친 외환 위기는 우리나라 기업으로 하여금 유래 없는 대규모의 구조조정을 단행하도록 하였고, 그로 인해서 기업들은 이전에 경험하지 못한 여러 가지의 이슈들을 접하게 되었다. 그 중에 하나가 소위 기업구조 조정의 일환으로 인수·합병 등을 하는 경우에 실시하는 기업 가치 산정에 있어서 환경문제가 중요한 영향을 주

* 본 글은 공동 연구로 작성되어 금융감독위원회와 세계은행에 제출된 “한국에서의 기업구조조정과 환경정책” 보고서 가운데 필자가 집필한 부분의 일부를 수정 보완한 것이다.

** 명지대학교 법학과 조교수, 법학박사.

있다는 것이다. 인수한 기업이 갖고 있는 부지에 매립된 유해한 폐기물 등이 후에 심각한 환경문제를 일으키는 경우 인수 기업의 손실은 이루 말할 수 없을 정도로 막대할 수 있기 때문에 예컨대, 인수 기업은 피인수 기업의 폐기물 처리 등에 민감한 반응을 보였다. 이와 같은 현상은 특히 외국인 기업들이 관여하게 되는 경우에 많이 발생하였는데, 그들 본국에서 유사한 문제가 발생하는 경우의 그것이 기업활동에 미치는 심각성을 잘 알고 있고, 한국에서도 그러한 문제가 곧 발생할 수 있다는 인식 때문이었다. 최근까지 우리 환경법이 이러한 문제에 대해서 정당한 법 이론을 발달시키지 못했고 그에 따라 관련 판례 등도 집적되지 않은 상태였기 때문에, 결과적으로 인수자의 상당 부분을 차지하던 외국 인수자들은 선진국 환경 기준에 따라 기업가치 실사를 하게 되고, 이는 기업의 구조조정 과정에서 우리 기업에게 막대한 손실을 가져다 주었다. 물론 그 이후 우리나라도 법체제 정비의 노력을 기울이고 있는 현실에서 앞으로 환경문제에 대한 인식 결여 혹은 적은 관심으로 인한 손해가 줄어들 것은 자명하다. 하지만, 아직 우리나라의 환경법제도에서 폐기물로 인한 토양오염 등에 관한 환경 책임 원칙 등에 관하여서는 미비한 점이 보이는 것도 사실인 상황에서, 미국 등 외국의 입법례는 어떠한가를 살펴보는 것은 여전히 의미 있는 작업으로 여겨진다.

미국에서 기업 구조조정 과정에서 발생하는 환경에 대한 문제는 주로 책임 당사자 확정 및 그가 부담하게 되는 책임 범위에 관련하여 소위 환경 책임 원칙을 어떻게 부담시킬 것인가라는 차원에서 논의가 이뤄지고 있다. 이러한 환경 책임 원칙은 몇몇의 관련 개별 환경법에서 독립적으로 규정되어 있으며, 그 책임의 내용도 민사 책임은 물론 형사 책임 추궁도 가능하도록 하고 있다. 따라서, 미국에서 기업 구조 과정에서 발생하는 환경 책임 문제를 다루게 되는 법 원칙은 개별법 상에 있

는 규제 원칙들과 유기적인 관계 속에서 이해되어야만 한다.

미국에서 환경 책임을 규정하고 있는 법들 중에서 1980년 종합환경 대응법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: 이하 CERCLA)이 가장 대표적인데 다른 국가들의 환경 책임법에 비하여서 잘 발달된 법 원칙을 가지고 있는 것으로 보인다. 폐기물 등의 환경 문제는 CERCLA 이전에도 1976년의 자연보전회복법(Resource Conservation and Recovery Act: 이하 RCRA) 및 1972년의 수질 정화법(Clean Water Act)에 의해서도 규율되었으나, 이 법들에서 논의되는 책임 원칙은 미래에 발생할 수도 있는 문제에 대응하기 위한 성격을 주로 띄고 있다. 하지만, 구조조정 과정에서 발생하는 환경 책임에 관한 문제는 그 문제의 성격상 과거의 행위에 대한 책임을 누가 부담하게 되는가가 주요 이슈가 되기 마련이고, 이러한 점에서 CERCLA는 논의의 중심에 설 수밖에 없다.

이하에서는 CERCLA 및 RCRA상에서 발생할 수 있는 구조조정 관련 여러 원칙들과 이들의 문제점을 개선하기 위한 노력들은 무엇인가를 논하기로 한다.

II. CERCLA

1. CERCLA의 특징

CERCLA는 여러 당사자들에 의해 발생하는 다양한 형태의 환경책임 문제를 다룸에 있어서 몇 가지 특징을 가지고 있다. 첫째로, CERCLA

의 규제대상이 되는 물질은 기존의 환경법에 비해서 훨씬 광범위하다. 즉, RCRA 상 규제 대상이 되는 유해폐기물을 비롯하여 수질정화법상 규제물질, CERCLA 제102조에 의해서 지정된 요소·화합물·혼합물·용액 또는 그 외의 물질, 대기정화법상에 열거된 유해대기오염물질, 유해화학물질관리법상의 연방정부의 소송제기와 관련된 긴급하고 유해한 화학물질 혹은 혼합물 들을 망라하여 CERCLA는 그 규율 대상 물질로 하고 있다.¹⁾

한편, CERCLA가 적용이 되는 지역적 범위는 단순한 지표나 지하 지층에 그치는 것이 아니라 연방정부 내 또는 연방정부의 관할 하에 있는 항행이 가능한 해수 및 담수, 그 인접지역의 해수 및 담수 그리고 매그누슨어족보호관리법이 적용되는 연방정부의 배타적 관할권 안에 있는 해양, 지표수, 지하수, 음용수 및 대기 등을 총 망라하고 있다.

마지막으로, CERCLA의 특징은 오염지역의 오염물질 제거를 위해 정부의 조치에 사용하기 위해 설치된 유해물질대응신탁기금(Hazardous Substances Response Trust Fund), 즉 소위 수퍼펀드가 존재한다는 것이다.²⁾ 이 기금은 오염지역에 대한 정부의 대응조치를 위한 지출비용, 유해물질 배출로 인한 자연자원의 복구를 위한 연방정부나 주 정부의 지출비용, 유해물질배출에 대한 확인·조사를 위한 프로그램 비용, CERCLA 제 104조 (a)(1)에 의해 규정된 전염병실험연구비용, 건강측정비용, 독소 프로필 작성 등의 비용, 유해물질배출에 대한 대응조치와 관련된 피용자의 건강과 안전을 보호 하는 프로그램 비용 등에 사용되게 된다. 이

1) 그러나, 유해물질로 특별히 지정되지 않은 원유 또는 그 부산물을 비롯한 유류 - 액화천연가스, 액화석유가스, 연료용합성가스 등은 CERCLA의 규제대상에서 제외되고 있다.

2) 42 U.S.C. §9611.

러한 목적에 사용하기 위한 기금은 석유·화학회사의 출연금, 환경세, 연방 일반세 등에 의해서 조성되고 있다.

2. 책임원칙

기업 활동으로 인한 환경오염의 특징은 오랜 시간을 두고 폐기물 등의 오염물질이 토양 등에서 축적 혹은 상호 작용을 하는 결과 신속하고 완전하게 오염물질을 제거하기 위해서는 막대한 비용이 소모되고, 이 과정에서 다수의 당사자가 개입된다는 점이다. CERCLA는 이러한 복잡한 환경오염에 대해서 책임이 있는 관련 당사자를 모두 가려 오염 제거 비용 등을 부담하게 하기 위해서 연대책임, 소급책임 및 엄격책임을 인정하고 있다.

(1) 연대책임

CERCLA에서 규정된 책임 당사자들은 오염지역의 오염제거 비용에 대해서 상호 연대하여 오염 피해 전체에 대해서 책임을 부담하고 있다.³⁾ 그리고 책임 당사자 상호간에는 비용 정산을 위해서 서로에 대해서 구상권을 행사할 수 있도록 하고 있다.

이러한 연대책임의 인정은 법원칙의 논리적인 결과물이라기보다는 막대한 오염물질 제거 비용을 마련하기 위한 사회 정책적 고려의 결과라고 볼 수 있다. 다시 말하자면, 장기간에 걸친 유해물질의 유출 혹은 방치로 인한 오염의 경우 관계 당사자가 복수이고 또한 상호간에 정확

3) Sand Spring Home v. Interplastic Corp., 670 F.Supp. 913, 915-916 (N.D.Okla, 1987).

한 오염에 대한 책임 비율 산정이 과학적으로 어렵고 또한 당사자를 밝혔다고 하더라도 자력이 없거나 이미 법인격을 상실한 경우에는 오염물질 제거 비용 마련이 어렵게 되는 상황에 대처하기 위한 정책적 판단의 결과 인정된 원칙이라고 할 수 있다.⁴⁾

(2) 소급책임

미국의 환경 책임을 규정하고 있는 다른 법과 비교할 때 CERCLA의 가장 큰 특징의 하나는 소급하여 책임을 추궁한다는 점이다. 이로 인하여서 언제 누가 유해물질을 배출하였는가에 관계없이 배출한 물질로 인한 오염에 대해서 책임을 부담하게 되며, 이러한 소급 책임 원칙은 일정 지역에 시설물을 설치하여 경제적 이익을 얻은 자라면 비록 이전에 본인 이외의 자에 의해서 발생된 오염이라고 하더라도 합리적인 방법으로 정화책임을 인정하는 것은 합당하는 논리 하에서 법원에 의해서도 합헌성을 인정받고 있다.⁵⁾

이러한 소급책임은 엄격책임 원칙과 더불어서 책임 당사자에게 매우 과중한 책임 부담 가능성을 주고 있기 때문에 미국에서는 시설이나 토지 등에 대한 오염 여부를 거래행위 이전에 조사하는 관행이 확립되었고, 당사자간에 부제소 합의 등 면책 특약에 의해서 CERCLA 책임을 회피하기 위한 노력도 또한 증가하고 있다.⁶⁾

4) Dian L. McDavid, Liabilities of the Innocent Current Owner of Toxic Property under CERCLA, 23 U. Rich. L. Rev., 403, 406 (1989).

5) United States v. Hooker Chemicals & Plastic Corp., 680 F. Supp. 546, 557 (W.D.N.Y. 1988); United States v. Monsanto Co., 858 F. ed. 160 (4th Cir., 1988).

6) See Amy Timmer, Are They Lying Now or Were They Lying Then? The Insurance Industry's Ambiguous Pollution Exclusion Why The Insurer, and Not the Innocent Insured, Should Pay for Pollution Caused by Prior

(3) 엄격책임

CERCLA 상 책임 주체는 그들의 과실 여부에 관계없이 그들의 행위에 대해서 책임을 부담하게 되며 이러한 원칙은 법원의 판례에 의해서 확립이 되었다. 따라서, 책임 주체에 대해서 소송을 하는 경우 책임 주체가 당해 시설 등의 소유자, 운영자 혹은 발생자라는 사실과 오염의 존재만을 입증하면 책임 당사자의 주의의무 위반과 같은 귀책사유를 입증할 필요가 없이 당사자의 책임은 성립하게 된다.⁷⁾

3. 책임 당사자

CERCLA는 오염 물질이 있는 지역 내의 오염물질 제거 책임의 당사자로서 “잠재적책임당사자 (Potential Responsible Parties: PRPs)”에 대해 규정을 하고 있다. CERCLA 상에 규정된 잠재적 책임 당사자로서는 ① 현재의 시설 또는 선박의 소유자 및 운영자, ② 유해물질의 배출 시점에 그러한 유해물질이 배출된 시설을 소유하였거나 또는 운영하였던 자, ③ 자기 소유의 유해물질을 다른 당사자가 소유·운영·보관하고 있는 시설에서 유해 물질을 처리 또는 취급하기 위하여 계약, 협약 또는 기타의 협정을 맺은 자 또는 유해 물질을 그곳으로 운송하기 위하여 운송자와 계약을 맺은 자, 그리고 ④ 자기가 선택한 처리 또는 처분 시설, 소각용 선박 또는 부지로 운송하기 위해 유해물질을 수령 또는

Landowners, 46 Baylor L. Rev. 355 (1994).

7) State of New York v. Shore Realty Corp., 759 F. ed. 1042, 1044 (1985); United States v. Ward, 618 F. 2d. Supp. 893 (1985); United States v. Buckley, 934 F. 2e. 84, 88 (6th Cir. 1991); United States v. Monsanto Co., 858 F. 2d. 160, 169 (4th Cir. 1988).

수령하였던 자 등이 포함된다.⁸⁾

(1) 소유자 혹은 운영자

CERCLA는 구체적인 경우 누가 소유자이고 누가 운영자로서 책임을 부담하는가에 대한 판단을 내리는 경우 당해 소유자 혹은 운영자가 유해물질의 배출에 일정한 원인을 제공하였다는 증거 없이 단순히 소유자 혹은 운영자로서의 지위 그 자체로서 책임을 부담하도록 하고 있다. 이것은 적극적인 행위가 있는 경우에만 소유자 혹은 운영자로 인정하는 경우에는 오염행위를 묵인한다든지 혹은 장기간 오염지역을 방치한다든지 하는 소극적인 행위의 경우에는 오염물질 제거에 대해 책임을 추궁할 수 없게 되어서 결과적으로 국민의 세금에 의해 오염물질 제거를 하게 되는 불합리한 상황의 발생을 방지하려는 의도이다.

소유자 및 운영자의 정의와 관련하여서 그 당사자의 범위가 자세히 규정되어 있는 듯이 보이지만, 다양한 형태의 구조조정의 과정에서 CERCLA에서 명시적으로 규정하지 않은 여러 주체들이 잠재적 당사자인가 여부에 대해서 많은 다툼이 있어왔다. 그 대표적인 예로서는 대부자, 회사의 주주, 모회사, 선의의 양수인 또는 승계인 등이 소유자 혹은 운영자로서 책임을 부담하게 되는가에 관한 논의이다.

가. 대부자

CERCLA의 책임주체 확정과 관련하여서 가장 많은 논의가 되고 있는 것이 대부자의 책임에 관한 규정이다. 대부자는 시설의 소유자 혹은 운영자에게 신용을 제공한 후 신용회수를 위해서 채무자의 사업운영에 일정한 영향력을 행사함으로써 자신의 권리를 확보하고자 하는 것이

8) 42 U.S.C. §9607.

보통이다. 이러한 점에 기하여서 대부자에 대해서 소유자 혹은 운영자로서의 책임을 물을 수 있는가는 미국에서도 논란을 거듭하면서 판례 및 입법 규정에 의해서 그 원칙이 발전되어 왔다.

이 문제에 대해서 법원의 판례는 일반적으로 금융기관 등의 대부자가 담보권 실행과정 또는 시설에 대한 경영상의 통제권 행사 등을 통하여 사실상의 소유자가 된 경우에는 CERCLA 상의 소유자로서 책임이 있는 것으로 인정하고 있다.⁹⁾ 그러나, 대부자가 오염을 유발하는 시설물에 관한 경영 활동에 관여하지 않고 단지 담보권을 보호하기 위한 행위만을 하는 경우, 예컨대, 채무자의 일상 업무에 관여하지 않고 채무자의 재산에 대해서 담보권을 실행하지 않는 경우는 소유자 혹은 운영자로서 책임을 부담하지는 않는다.¹⁰⁾

CERCLA 상 대부자의 책임 부담 가능성 상존은 사회 경제적으로 볼 때 유해물질과 관련된 업무를 하는 기업체에 대한 대부자의 대출을 축소시키는 결과를 가져오게 되어서 EPA는 CERCLA 상의 대부자 책임의 범위를 축소하기 위해서 규칙을 제정하기에 이르렀다. 동 규칙에 의하면 시설에 대한 경영 또는 운영상의 문제에 실제로 참여하지 않고 단순히 자금 운용 등에만 영향을 미치거나 시설 운영에 영향을 주는 경우는 면책이 인정되며, 담보권자가 유해 폐기물을 취급하는 차주의 회사 운영의 의사결정에 관여하지 않는 경우에도 면책되도록 하고 있다. 또한, 담보권자의 면책이 인정되기 위해서는 대부자는 대출기간 동안 시설에 대한 정화 또는 환경에 미치는 영향 등을 조사하여야 하고, 시설의 재정상태 등에 대해서 검증을 하여야 하고, 대출기간 동안

9) Walter E. Mugdan, *Environmental Liability under Superfund for Lenders and Fiduciaries*, SC56 ALI-ABA 175 (1998).

10) Id.

CERCLA에 적용할 수 있도록 지도하고, 불량채무자에 대해서는 정기적으로 재정상태에 대해서 보고하도록 하고 있다. 이러한 EPA 규칙은 그 제정 후 여러 번에 걸친 논란 끝에 1996년 대부자책임에관한법 (Asset Conservation, Lender Liability, and Deposit Insurance Protection Act)이 제정되어서 그 논란을 일단락 지었다. 동 법에 의하면 대부자가 책임을 부담하기 위해서는 경영이나 시설 운영에 실질적으로 참가하여야 하며 단순히 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있거나 통제권을 행사하지 않는 경우에는 책임을 부담하지 않게 되었다.¹¹⁾

나. 회사주주

회사 주주의 책임에 관해서 판례는 소유자 혹은 운영자로서 주주에게 책임을 부과하기 위해서 회사법상 법인격을 부인하거나 직접적으로 오염시설에 대한 소유자 혹은 운영자로서의 책임을 부과하는 두 가지

11) Joseph M. Macchione, Lender Liability under CERCLA in Light of the Asset Conservation, Lender Liability and Deposit Insurance Protection Act of 1996: Does the Act Spell Lender Relief or Continued Heartburn?, 16 Temp. Envtl. L. & Tech. J. 81 (1997); Dawn A. Baumholtz, The Effect of Lender Environmental Liability Protection Legislation, 37 Duq. L. Rev. 67 (1998). 42 U.S.C.A. §9601(20)(E)(i). 이 점에 대해서 대부자의 대응은 다음과 같은 네가지 형태로 나타나고 있다. 첫째, 대부자는 차주가 대출 신청서에서 작성한 다양한 현상 표명, 현상 보증 조항을 적절한 절차에 의해서 검증할 수 있고, 동 신청서에 환경검사를 할 수 있는 권한을 명시하도록 하여 오염문제에 대해서 조사하고 차주의 재산에 대해서 집행할 수 있는 권한을 갖고 적절한 절차에 의해서 검증함으로써 CERCLA 상의 책임으로부터 면책될 수 있도록 한다. 둘째, 차주와 약정서 (Covenant)를 작성할 때에 정기 환경검사, 법률상 정화비용 지불, 유해물질 취급 사용전 대부자에게 통지, 적격자에 의한 환경문제 취급 및 모든 환경문제에 대해 대부자에게 통지를 규정한다. 셋째, 차주에게 재정상태가 양호한 기업 또는 주주로부터 인적담보, 물적담보 제공 혹은 환경오염 배상 책임보험에의 강제적 가입 등을 통하여서 차주로 하여금 다양한 담보를 설정하도록 한다. 마지막으로 대부자가 대출을 하기 전에 환경문제에 대해서 엄격한 심사를 하여 담보가치가 오염제거 비용보다 적지 않도록 하고 있다.

방법을 선택적으로 사용하여 왔는데, 후자의 경우를 보다 선호하여 왔다.¹²⁾

법인격 부인론의 경우에는 회사가 사원으로부터 분리된 별개의 법인격을 갖는다고 하는 회사법의 대 원칙의 예외를 인정한다는 면에서 특별히 법인격을 부인할 만한 특단의 사정이 있는 경우를 제외하고는 적용을 삼가는 것이 옳기 때문에 회사주주의 환경책임 추궁의 경우에도 보충적으로 원용되고 있다. 회사주주의 직접책임 이론의 경우에는 법인격 부인 여부와 관련 없이 회사의 주주가 회사의 경영, 특히 오염시설에 대해서 어느 정도로 지배·통제력을 행사하였는가를 개별적으로 판단하여 직접 CERCLA 상의 소유자 혹은 운전자로서 책임을 부과하는 것이다. 구체적으로 어떠한 경우에 CERCLA 상의 소유 혹은 운영한 것으로 판단할 수 있을 것인가에 대해서 그간 미국 판례는 회사의 주주가 개인적으로 유해물질의 처리에 관여한 경우, 회사의 1인 주주가 회사의 토양 오염행위를 방지할 권한을 가지고 있는 경우, 시설의 운영에 관여한 회사의 임원이 유해물질 배출에 대한 통제력이나 지배력이 있다고 인정되는 경우에는 직접적으로 회사 주주가 CERCLA 상의 소유자 혹은 운전자로서의 책임을 인정하여 왔다.¹³⁾

12) Cindy A. Schipani, Taking it Personally: Shareholder Liability for Corporate Environmental Hazards, 27 J.Corp.L.29 (2001); Jennifer S. Martin, Consistency in Judicial Interpretation? A Look at CERCLA Parent Company and Shareholder Liability After United States v. Bestfoods, 17 Ga. St.U.L.Rev. 409 (2000).

13) Bradford F. Whiteman, Superfund Law and Practice, pp. 135~146.

다. 모회사

CERCLA 상 인정되는 자회사의 환경책임과는 별도로 당 회사의 모회사도 소유자 혹은 운영자로서 책임을 부담할 수 있는가에 대한 문제에 대해서 판례는 모회사가 책임 당사자인 자회사에 어느 정도 지배력을 행사하고 있는가를 기준으로 책임을 부담시키고 있다. 즉, 모회사가 자회사를 소유하고 있다는 사실 자체로 인하여서 자동적으로 책임을 부담하는 것은 아니고 오염지역의 오염행위에 대해서 일정한 영향력을 직접 행사한 경우에 소유자 혹은 운영자로서 책임을 인정하고 있는 것이다.

구체적으로 판례를 통해 제시된 책임을 부담하게 되는 모회사의 개입 형태는 자회사의 오염 행위를 통제하고 유해 물질의 배출을 발견하고 손해를 방지하거나 감소시킬 수 있는 자격과 권한을 가진 경우, 혹은 유해물질로 인한 오염을 방지하거나 감소시키기 위한 행위와 절차를 결정하고 집행할 모회사의 권한이 자회사에 전부 위임된 경우 등을 들 수 있다.¹⁴⁾

라. 매수인 혹은 승계인

원칙적으로 CERCLA는 제3자의 행위로 발생한 손해에 대해서는 책임을 배제하고 있다. 이와 관련하여 당해 지역이 오염되었다는 사실을 모르고 구입한 선의의 매수인은 그 책임이 CERCLA 제107조(b)(3)에 근거해서 배제될 수 있는지에 대해서 논의가 필요하다.

14) United States v. Bestfoods, et al., 524 U.S. 51 (Sup. Ct); United States v. Northeastern Pharmaceutical & Chemical Co, 579 F. Supp. 823 (W.D. Mo. 1984); Idaho v. Bunker Hill Co., 635 F. Supp. 823 (D. Idaho, 1986); Hoslyn Manufacturing Co. V. T.L. James & Co., 893 F. 2d 80 (5th Cir., 1990).

이 문제를 해결하기 위해서 1986년 개정된 초기금수연장법(SARA)은 이러한 선의 매수인에 대해서 일정한 요건이 갖추어지면 책임을 면하여 주고 있다. 즉, 선의의 매수인이 매수 전에 충분한 주의의무를 다하고, 제3자에 의한 예측 가능한 작위 혹은 부작위에 대해서 상당한 주위를 기울였고, 당해 지역의 오염 물질 존재 사실을 모르고 구입하였음을 입증하는 경우에 당해 부지의 오염에 대해서 책임을 부담하지 않는다.

구조조정 형태와 관련하여 더욱 복잡한 것은 사실 인수 혹은 합병의 결과 회사를 승계한 승계인의 경우이다. 구체적인 경우 판례는 비록 CERCLA에 명시적으로 이에 대한 규정이 존재하지 않는다고 하더라도 법규정을 전체적으로 해석하고 입법취지를 고려한다면 승계인에 대해서도 법인격 부인론에 의지할 필요 없이 그 책임을 물을 수 있다는 입장을 보이고 있다.¹⁵⁾ 승계인의 책임을 인정하기 위해 구체적으로 고려해야 할 점으로서는 ① 승계자와 피 승계자간의 사업의 동일성·계속성이 있는가, ② 승계회사의 고용인이 동일한 환경과 감독자 아래에서 동일한 일을 하고 있는가, ③ 주주·임원·이사회 구성 등에 어느 정도 동일성이 있는가, ④ 승계회사가 잠재적인 책임을 피하기 위한 목적에서 사업을 승계한 것은 아닌가 등이 있다.

마. 연방정부, 주 정부, 시 정부

연방정부, 주정부 및 시정부도 CERCLA 상의 소유자 및 운영자에 포함되지만, 이들이 납세지체, 파산, 공공수용을 통해 오염 부지를 비자발적으로 인수한 경우에는 환경 책임이 면제된다.

15) See De-Wayne Layfield, CERCLA, Successor Liability and the Federal Common Law:: Responding to an Uncertain Legal Standard, 68 Tex. L. rev. 1237 (1990); Mustafa P. Ostrander, Capacity Law Apply?, 16 Tul. Envtl.L.J. 471 (2003).

(2) 처리 위탁자

CERCLA 제107조(a)(3)에서는 유해물질을 직접 배출 또는 처리한 자 이외에 유해물질을 타인이 소유·운영하고 있는 시점에서 처분하고자 계약을 맺은 자를 유해물질의 처리 위탁자로서 책임을 인정하고 있다.¹⁶⁾ 입법 당시 처리위탁자를 책임 주체에 포함을 시킨 것은 막대한 비용이 드는 오염물질 처리에 대해서 대부분이 화학, 철강 등의 대기업 업종으로 이들은 정화비용을 감당할 수 있는 능력이 충분히 있다고 보았기 때문이다. 특히, 이러한 정책적 고려의 바탕에서 비록 판매 등 제품가치 향상을 위해서 제3자에게 위탁을 하였으나 제3자가 운영하는 시설에서 유해 물질이 배출되어 오염이 된 경우, 제3자에게 위탁을 한 제조자에 대해서도 책임을 부과하고 있다.¹⁷⁾

(3) 운반자

처리 위탁자의 오염물질을 오염부지로 운반한 자도 책임의 주체가 되는데, 단 오염물질이 운반되는 지역을 운반자가 직접 선택한 경우에 한정하여 책임을 부담하게 된다.¹⁸⁾ 그리고 여기서 운반이라 함은 육상, 공중, 해상 수송 및 배관을 통한 운반의 경우를 모두 포함한다.

16) 42 U.S.C.A. §9607(a)(3).

17) *United States v. Aceto Agricultural Chemicals Corp.*, 872 F. 2d. 1373 (8th Cir. 1989).

18) *United States v. Northeast Pharmaceutical & Chemical Co. Inc.*, 810 F. 2d 726 (8th Cir. 1986).

4. 책임의 범위

잠재적 당사자가 확정된 후에 다뤄야하는 중요한 문제는 어느 범위에서 이들이 책임을 부담하는가의 문제이다. CERCLA는 이에 대해서 다음의 경우에는 잠재적 당사자가 책임을 부담하도록 규정을 하고 있다.¹⁹⁾ 즉, 구제 또는 제거 비용, 혹은 대응 비용에 대해서 잠재적 책임 당사자는 책임을 지게 되는데, 구체적으로 어떠한 것들이 이에 해당하는가에 대해서는 다소간의 논란이 있으나, 제거 혹은 구제에 대한 직접 비용 또는 조사비용 등이 포함될 수 있다. 나아가, SARA는 논란이 되었던 비용부담 범위와 관련하여 계약자의 지출비용, 강제비용 및 이자에 대해서도 회복이 가능한 비용으로 인정하여 궁극적으로는 수퍼펀드 상 오염제거 행위와 관련된 모든 지출비용에 대해서 부담을 하도록 규정하고 있다.²⁰⁾ 그리고, 건강 진단 및 건강에 미치는 영향에 대한 비용도 부담해야 하는 책임 범위에 해당하지만, 사적인 재산 감소 가치 및 의료 감시 비용은 포함되지 않는다.²¹⁾

5. 책임의 예외

미국의 CERCLA 상의 책임 원칙은 엄격·소급·연대 책임 원칙에 기하여 잠재적 책임 당사자로 하여금 광범위한 책임을 부담시킴으로써 기업활동을 위축시키는 등의 부정적인 영향을 줄 수 있다.²²⁾ 환경보호

19) CERCLA §107(a).

20) Roger W. Findley & Daniel A. Farber, *Environmental Law*, p. 239.

21) *Price v. U.S. Navy* (9th Cir. 1994).

22) 이러한 부정적인 면 때문에 CERCLA는 환경문제를 해결하는데 별다른 기여를 하지 못한 실패작이라는 비판도 매우 강하다. Scott J. Callan & Janet M.

라는 목적 달성과 함께 이러한 부정적인 영향을 최소화하기 위해서 CERCLA는 예외의 인정을 통하여서 일정한 경우에는 책임을 면하도록 하고 있다.

(1) 법정사유

먼저 CERCLA 제107조 (b)에서는 당사자가 천재지변 등의 불가항력, 제3자의 행위 혹은 선의의 토지 소유자의 경우에는 그 책임을 면제시켜 주고 있다. 법정 사유와 관련하여 추가적인 논의가 필요한 것은 제3자의 행위 및 선의의 토지 소유자의 경우이다. 즉, 첫째 CERCLA는 제 107조(b)(3)에서 유해물질의 배출이 제3자의 작위나 부작위로 야기된 경우에는 그 책임을 면제하고 있는데, 잠재적 책임 당사자의 고용인이나 대리인은 여기에서의 제3자에 해당하지 않는 것으로 보고 있다. 선의의 토지 소유자가 제3자와 계약관계에 있는 경우에는 오염물질의 배출이 제3자만의 행위에 의해서 발생하고, 책임 당사자가 제3자의 예견 가능한 작위나 부작위에 대비하여 적절한 주의 조치를 취하였음을 입증한 경우에 책임이 면제된다. 둘째, 앞에서 언급한 바와 같이 1986년 SARA는 명문으로 선의의 토지 매수인은 책임을 면하게 하고 있다. 즉, 매수 당시에 유해물질이 있었다는 사실을 모르고 알 수도 없었으며, 이를 위해 매수인은 사전에 적절한 조사를 하였음을 입증하면 선의의 제3자는 책임을 면한다.²³⁾ 물론, 토지 취득 후에 매수인은 유해물질 배출 등과 같은 책임 있는 행위를 하지 않았어야 한다. 마지막으로, CERCLA는 수질정화법상 허가에 따라서 유해 폐기물을 배출하는 경우 등과 같은

Thomas, *Environmental Economics and Management: Theory, Policy and Applications* (1996), p. 569.

23) 42 U.S.C.A. §9601(35)(B).

연방 법규상 배출이 허용된 경우에는 그로 인한 책임을 명문으로 면해 주고 있다.²⁴⁾

(2) 면책 특약

이와 같은 법정 면책 사유와 더불어서 사 당사자 간에 오염 처리 및 그로 인한 책임에 관하여 당사자간의 특별 면책 약관을 맺어 어느 일방의 책임을 제한 혹은 면책하는 관행이 축적되어 왔다.

(3) 파산

사 당사자가 파산을 한 경우에는 법적으로 당해 책임 주체가 존재하지 않게 되므로 기술적인 이유에서 책임 주체를 확정할 수 없고 그 반사적인 영향으로 책임을 사실상 면하게 되는 결과를 가져올 수 있는가가 문제될 수 있다. 이와 관련하여서는 파산 관재인과 당해 파산회사 두 가지의 경우를 나눠서 살펴볼 필요가 있는데, 판례는 공중에 긴급한 피해를 방지하기 위해 관할 당국에 보고를 하는 등 필요한 조치를 취하는 경우에 파산 관재인은 파산법 제554조상의 방기권을 행사할 수 있음을 인정하고 있다.²⁵⁾ 한편, 파산회사가 이미 부담하고 있거나 파산 후 발생하는 정화비용의 부담을 과연 면제 받을 수 있는가에 대해서 판례는 아직 확고한 입장을 견지하고 있지 못하다.²⁶⁾

24) CERCLA §107(j); 42 U.S.C. §9607(j); 841 F. Supp. 962, 973 (C.D.Cal. 1993).

25) *Midlandtic National Bank v. New Jersey Department of Environmental Protection*, 474 U.S. 494 (1985).

26) *Ohio v. Kovacs*, 469 U.S. 274, 283 (1985); *In re Chateaugay*, 944 F.2d 997 (2nd Cir., 1991); *In re National Gypsum Co.*, 139 B.R. 397, 408 (Bankr.N.D.Tex., 1992); *In re Chicago, Milwaukee, St. Paul & Pac. R.R.co.*, 974 F.2d 775, 786 (7th Cir., 1992); *In re Jensen*, 995 F. 2d. 925, 930-31 (9th Cir. 1993).

6. 오염 물질의 제거

오염지역의 오염제거 조치를 위해서 CERCLA는 제거조치와 구제조치 두 가지를 인정하고 있다. 제거 조치라 함은 사람의 건강 등 공중보건과 환경에 긴급한 위협을 유발하는 오염지역을 안정화하는 것으로 조치가 취해진 후에 변경이 가능하지만 변경은 원칙적으로 12개월과 2백만 달러 이내에서만 가능하다. 이러한 단기간의 제거 조치는 오염물질 제거에 대한 긴급성 여부에 따라서 그 위협이 긴급한 경우 행하여지는 것으로 즉각적인 봉쇄조치를 포함하여 필요한 조치를 취할 수가 있으며, 반드시 영구적으로 완전히 오염물질을 제거할 것까지 요구하는 것은 아니다.

이에 대해서 구제조치는 장기간 대응을 위한 조치로서 오염지역 내 오염물질의 완전 제거를 위해서 국가비상계획 (National Contingency Plan: NCP)을 수립하여 국가우선순위 목록을 작성 주어진 절차에 의해 수행하는 것을 의미한다.

7. 오염물질 제거 절차 및 그 이행의 확보

EPA는 CERCLA 상의 조치 수행을 위해서 책임 주체에 대해서 정화 명령을 발하거나 책임 주체로 하여금 자발적으로 오염물질을 제거하도록 할 수 있다. 이를 위해서 EPA는 사전에 잠재적 책임 주체와 협의를 진행하고 화해 계약을 체결할 수 있으며, 연대책임을 부담하는 당사자 간에는 위에서 언급한 바와 같이 구상권을 행사할 수 있다.

오염제거 절차

오염지역 파악 (주로 지방정부의 EPA에의 신고로 개시됨) ⇨ EPA 예비조사 ⇨ 유해성 우선 순위 지정 ⇨ 국가우선목록 (National Priority List) 작성 ⇨ 구제조사 (Remedial investigation) 및 타당성 (feasibility) 조사 ⇨ EPA 결정 ⇨ 구제방법 고안 및 구제 조치 결정

만일 EPA와 책임 주체 간에 협의가 성립되지 않거나 지연되는 경우, 혹은 긴급한 경우에는 기금으로 직접 정화 조치를 취하고 추후에 책임 주체에 대해서 비용을 청구할 수 있다.

사실, 오염물질의 확실한 처리를 위해서는 유해물질 배출과 관련된 정보를 수집하고 오염지역 및 인근지역에 출입할 수 있는 권한이 허용될 필요가 있으므로, CERCLA는 EPA에 대해서 사건 발생 통지 후 발생·저장 또는 처리된 물질의 특성 및 수량, 배출 또는 배출이 우려되는 성격과 범위 및 오염제거비용 부담 능력 등 관련 모든 정보를 제공하거나 정보수집을 위해 협조할 것을 관련 당사자에게 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

또한 확실한 오염제거를 위해서 CERCLA는 위반 행위에 대해서는 민사 혹은 형사 책임을 부담하게 함으로써 책임 주체들의 이행을 담보하고 있다. 즉, CERCLA는 기록의 보관의무 위반 및 행정명령 위반 등에 대해서 매 위반마다 2만 5천 달러 이내의 민사벌을 부과할 수 있으며, 신고하도록 되어 있는 유해물질의 배출을 즉시 신고하지 않는 자 또는 고의로 허위 정보를 제공한 자는 벌금이나 3년 이하의 징역에 처

할 수 있도록 하고 있다. 또한, 책임 주체가 정당한 이유 없이 제거조치 또는 구제조치를 이행하지 않는 경우 기금으로 지급된 오염제거 비용에 동등한 금액 또는 그 3배에 해당하는 징벌적 손해배상이 부과될 수 있다.

Ⅲ. RCRA

기업 구조조정과 관련된 환경문제에 대해서는 CERCLA가 좀더 깊은 관련성을 가지고 있으나, 기업활동 과정에서 발생하는 유해 폐기물 규제에 관한 RCRA도 역시 살펴볼 필요가 있다.

1. RCRA의 특징

RCRA는 CERCLA와 같은 소급적인 성격의 법이 아니라 현재 혹은 장래의 문제에 대해서 규율하는 것을 목적으로 하고 있으나, 일부는 과거의 오염물질 유발 행위에 대해서 책임을 부과하고 있기도 하다. 즉, 보건 혹은 환경에 대해서 급박하고 심각한 위협을 발생한 것에 대한 책임을 부과하는 규정을 함께 두고 있어서 통상적으로 RCRA는 소급적 책임을 부과하고 있다는 이해와는 다소 차이가 있기도 하다. 여하튼, RCRA의 가장 큰 특징은 소위 “요람에서 무덤으로” 유해 물질의 발생으로부터 최종 처리까지 철저하게 관리 감독을 하기 위해서 유해물질을 취급·저장·처리 (Treatment, Storage and Disposal: TSD) 및 운반의 모든 과정에 대해서 일정한 의무를 부과하고 있다.

RCRA에서 규율하고 있는 폐기물은 유해 폐기물, 고형 폐기물, 유류 폐기물, 의료 폐기물 및 지하 저장탱크 등이 있으며, 여기에서는 특히 기업 구조조정과 관련하여 문제가 많이 발생하는 유해 폐기물에 대해서 중점적으로 논의를 한다.

2. 유해 폐기물의 정의

RCRA 상의 유해 폐기물은 그 규제 대상이 되기 위해서는 첫째, 당해 폐기물이 고형 폐기물이고, 그것이 유해해야 한다. 고형 폐기물이란 폐기물 처리 공장, 용수처리 공장, 또는 대기오염 통제시설로부터 생성된 모든 폐기물, 침전물 등과 산업, 광업, 농업 및 사회활동으로 생성된 고형, 액체 또는 밀폐된 기체 물질 등을 포함한 모든 버려진 물질을 의미하고 있다. 한편, 이러한 고형 폐기물이 또한 유해물질이어야 하는데, 유해 물질이란 고형 폐기물 가운데에서 사망 또는 중대한 질병을 야기하거나 이의 결정적인 원인이 되는 물질과 부적절하게 처리, 저장, 운반, 관리됨으로써 인간의 생명, 신체와 환경에 대하여 중대한 위험을 야기하거나 야기할 우려가 있는 물질을 말한다.²⁷⁾ 이에 대한 구체적인 범위는 EPA가 확정하게 되는데, 이에 의하면 연방 법규집에 명시된 특정 폐기물과 일반 고형폐기물로서 가연성, 부식성, 반응성, 또는 유독성의 성질을 가지고 있는 특성 폐기물을 포함한다.²⁸⁾

27) RCRA §1004(5); 42 U.S.C.A. §6903(5).

28) 40 C.F.R. §261.

3. 운송명세서 및 TSD 허가제도

RCRA는 유해폐기물의 효율적인 관리를 위해서 운송명세서²⁹⁾ 및 TSD 허가제도³⁰⁾를 두고 있다. 운송명세서 제도는 유해폐기물의 이동 경로를 추적, 관리함으로써 유해 폐기물의 적절한 처리를 담보하는 제도로서, 유해 폐기물 발생자에 의해 최초로 작성·서명된 후 유해 폐기물의 운송업자에 의해 운반·서명되며, 유해 폐기물을 수령하여 처리하는 TSD 운영자에 의해 서명되고, 최종적으로는 발생자에게 반환된다. 허가 제도의 경우, 유해 폐기물을 처리·저장 혹은 폐기하는 시설물을 새로이 건축할 계획을 갖고 있는 경우에는 유해 폐기물 관리에 대한 법정 요건에 대한 심사 청구를 제출하여 허가를 받게 함으로써 유해 폐기물을 관리하고 있다.

4. 유해 폐기물 발생자 및 운반자의 범위 및 의무

(1) 유해 폐기물의 발생자

RCRA는 유해 폐기물의 발생자의 범위에 대해서 명시적으로 규정하고 있지 아니하고 EPA에 대해 그 권한을 위임하고 있다. 이에 의하면 유해 폐기물의 발생자는 유해 폐기물을 생성하는 행위나 생성 과정에 있는 자 또는 동법의 규제를 받는 상황을 야기한 자를 포함한다.³¹⁾ 따라서 소유자 혹은 시설 운영자 뿐만이 아니라 사고나 부주의로 유해

29) RCRA §3002(a)(5).

30) RCRA §3005.

31) 40 C.F.R. §260.10

물질을 유출한 자, 허용된 기간을 초과하여 유해물질을 저장한 자, 그리고 RCRA에서 요구하는 운반·취급·저장 및 처리에 대한 요건을 준수하지 않는 자를 포함하게 된다.

이러한 유해 폐기물 발생자는 폐기물의 유해 여부의 확인, EPA 고유 확인 번호 취득, 운송 명세서 작성, 유해 폐기물의 포장 및 유해물 표지 부착 및 매 2년마다 보고서 작성을 하고 이를 EPA에 보고해야 한다.

(2) 유해 물질 운반자

RCRA는 유해물질 운반자의 범위에 대해서 역시 EPA에 위임하고 있는데, 이에 의하면 운반자는 “유해 물질을 항공, 철로, 고속도로 또는 수로를 통해 외부로의 수송에 관여하는 자”를 의미한다. 이러한 운반자는 EPA 고유 확인 번호 획득, 운송 명세서 작성, 유해 폐기물 관리 및 기록 보존 및 유출사고 발생 시 응급조치 등을 포함한다. 한편, 운반자가 유해 폐기물을 외국에서 미국 국내로 운송하는 경우, 운송 명세서상 상이한 유해 폐기물을 동일한 용기에 넣어 혼합하는 경우 등에는 발생자와 동일한 의무를 부담하게 된다.

(3) 취급, 저장 및 처리 (TSD) 시설

TSD 시설은 RCRA 상 연방·주 및 시 정부의 엄격한 규제를 받으며, 이의 결과로서 동 시설의 소유자 및 운영자는 EPA 고유 확인 번호 취득, 통지 및 기록 보존, 폐기물 분석, 안전장치의 설치, 시설의 안정성 검사, 지원 훈련, 운송명세서의 처리, 기록보존 및 보고, 긴급 사태 발생 시 대응 준비 및 예방, 지하수 검사, 시설폐쇄 후의 처리 방안 마련, 폐쇄 시의 재정보증, 사고 발생시의 재정 보증, 유해 물질 배출 시 구제조치 등의 의무를 부담한다.

5. 구제수단

RCRA 상 요구되는 의무를 이행하지 않는 경우에 당사자는 행정·민사 및 형사 제재를 받게 된다.

(1) 행정적 구제

RCRA 상의 의무를 위반하는 경우에 행정준수명령, 시정명령 및 검사·시험·분석 명령이 발해지게 된다. 첫째, 행정 준수 명령은 RCRA 를 위반하는 자에게 즉시 또는 정해진 기간 이내에 RCRA 상의 의무를 준수하도록 강제하는 데 그 목적이 있다.³²⁾ 의무 이행의 담보를 위해서 이와 함께 EPA는 매 위반에 대해서 하루 최고 25,000 달러의 행정벌 또는 TSD 시설 허가를 취소할 수 있다.³³⁾

둘째, EPA는 임시허가를 취소하고 TSD 시설을 운영하는 자에게 당해 시설에서 유해물질이 배출되는 경우 시정조치명령을 내릴 수 있다.³⁴⁾ 시정 조치 명령은 임시 허가를 취소당하였거나 임시허가를 취득하지 못한 자들에게도 발하여질 수 있으며, 시정 조치 명령으로 임시허가를 취소할 수도 있다. 시정조치명령을 이행하지 않은 자에게는 행정 준수명령의 경우와 같이 하루 최고 25,000 달러의 행정벌이 부과될 수 있다.

마지막으로 검사·시험·분석 명령은 TSD 시설의 현재 또는 과거의 소유자나 운영자에게 유해물질의 배출로 공중 보건이나 환경에 중대한 위험을 야기할 우려가 있는 경우에 발하여진다. 이 명령을 준수하지 않

32) RCRA §3008(c); 42 U.S.C.A. §6928(a).

33) RCRA §3008(c); 42 U.S.C.A. §6928(c).

34) RCRA §3008(h); 42 U.S.C.A. §6928(h).

는 자에게는 하루 최고 5,000 달러의 행정벌을 부과할 수 있다.

(2) 민사적 구제

행정적 구제 수단과는 별도로 EPA는 RCRA 상의 의무위반에 대해서 책임이 있는 자에게 민사소송을 제기할 수 있다.³⁵⁾ 위반 시에는 하루 최고 25,000 달러의 민사벌 및/또는 유지명령이 부과될 수 있다. 민사소송은 공중의 보건 또는 환경에 대해서 긴급하고 실질적인 위험을 야기할 수 있는 고형 또는 유해 폐기물을 관리, 취급, 저장, 운반 또는 처리하는데 기여한 자를 상대로 제기될 수 있다.³⁶⁾ 이러한, 민사 구제 수단은 CERCLA 이전에 방치폐기물로 오염된 부지를 처리하기 위해 행정부가 취할 수 있는 가장 강력한 구제책이었다. 하지만, CERCLA가 제정된 이후에는 CERCLA의 절차적 용이성 및 정화비용도 함께 청구할 수 있다는 점에서 실무적으로 RCRA 상의 민사적 구제책의 이용이 줄어들고 있다.

(3) 시민소송

시민소송은 개인이 RCRA를 위반한 개인 혹은 EPA를 상대로 RCRA 상의 의무 이행을 연방법원에 구할 수 있는 제도이다.³⁷⁾ 예컨대, 개인은 EPA를 상대로 RCRA가 EPA에 부과하고 있는 구속력 있는 의무를 이행하도록 하는 소송을 제기할 수 있다. 이러한 소송을 제기함에 있어서도 역시 최고 하루 25,000 달러의 벌금을 병과할 수 있다. 한편, 동일한 사건과 관련하여 연방 또는 주 정부가 성실히 소송을 진행하고 있

35) RCRA §3008(e); 42 U.S.C.A. §6934(e).

36) RCRA §7003; 42 U.S.C.A. §6973.

37) RCRA §7002(a)(2); 42 U.S.C.A. §6972(a)(2).

는 경우에는 동 소송을 제기할 수 없다.³⁸⁾

IV. 환경 책임법 개선 노력

미국에서 환경문제를 다루기 위한 CERCLA 및 RCRA 상의 책임 및 관련 규제 제도들은 기업 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 환경책임에 관한 문제에 대해서 가장 선진적이라는 것에 대해서는 별반 이론이 없다. 하지만, 이것이 CERCLA 및 RCRA가 완전 무결하다는 것을 의미하지는 않는다. 환경문제라는 것은 경제학적으로 보면 외부재요 공공재의 성격을 띄는 것이기 때문에 개별 경제주체들이 환경에 대한 적절한 조치를 하기 위해서는 추가 비용이 들게 되고 이 때문에 환경에 대한 법 및 제도들은 흔히 이들의 경제활동에 대한 제약의 형태로 나타나곤 한다.³⁹⁾ 따라서, 이러한 환경보호와 경제활동 촉진이라는 상반된 목적간의 충돌을 완화하기 위해서 몇 가지의 노력이 있어왔다.

특히, 미국에서 환경 책임 문제에 대해서 논란이 많이 있는 것은 그것이 엄격 및 연대 책임의 성격을 가지고 있다는 데에서도 기인하지만, 가장 큰 이유는 과거의 행위에 대해서 책임을 추궁하는 소급책임에 기인하고 있다. 이러한 면에서 대부분이 현재 및 미래의 행위에 대해서 규율하는 RCRA 보다는 과거 행위에 대해서 책임을 추궁하는 CERCLA가 보다 논란의 대상에 많이 오를 수밖에 없었다. 따라서, 여기에서도 CERCLA의 문제점의 개선 노력에 대해서 초점을 맞추기로 한다.

38) RCRA §7002(b); 42 U.S.C.A. §6972(b).

39) Supra note 24.

1. CERCLA 책임 원칙

CERCLA 상 책임을 부담하게 되는 관련 당사자들과 관련하여서는 CERCLA의 책임 원칙에 대한 부담감의 표출로 나타나고 있다. 첫째, 부동산 거래 당사자의 경우에는 장래에 있을지도 모르는 책임문제로 인해 환경실사를 거래계약 체결 전에 실시하는 등 부동산 거래에 있어서 소위 거래 비용이 증가하게 되었다. 둘째, 은행을 비롯한 금융기관의 책임부담 가능성에 의해서 이들이 대출요건으로서 환경실사를 엄격하게 함은 물론 오염으로 인한 책임 부담 가능성이 높은 기업들에 대해서는 대출을 기피하게 되는 현상이 나타나고, 마침내는 이 문제를 극복하기 위해서 앞에서 언급한 단지 채권을 확보하기 위해서 소유권에 유사한 권원을 갖고 있는 대부자는 책임을 면제하는 대부자 책임법이 1996년에 도입되기에 이르렀다.⁴⁰⁾ 셋째, 보험업계에 있어서는 환경문제로 인한 보험금 지급은 그 범위 및 액수의 막대함으로 인하여서 보험업자들간에 환경보험 약관에 관한 많은 분쟁을 만들어 내었다. 마지막으로 CERCLA 오염정화대상이 된 지역들 중의 상당 부분은 기업이 소유한 부지와 함께 정부, 특히 지방 정부가 소유한 지역이 포함되게 되었고 이들이 오염정화 책임을 부담하게 되는 경우에는 규제 주체가 책임의 당사자가 됨으로 인하여서 여러 가지 사회문제를 야기하게 되었다.

사실, CERCLA의 책임원칙의 핵심은 오염지역의 오염물질 제거를 위해서 전혀 그 오염 행위에 관련이 없는 국민의 세금이 사용되지 아니하고 조금이라도 책임이 있는자들로 하여금 책임을 부담하게 하는데

40) Supra note 13.

있으며, 이로 인해서 그들의 환경오염에 대응하기 위한 거래비용이 증가하는 것은 CERCLA가 예정한 당연한 결과일 수도 있다. 예컨대, 환경감사 혹은 환경법률자문비용 등의 증가가 단기적으로는 기업 및 관련 당사자에 대해서 비용부담이 될 수 있으나, 거시적으로는 기업구조 조정으로 인한 환경오염 문제를 보다 효율적으로 다룰 수 있는 결과를 가져올 수 있다. 다만, 잠재적 책임 당사자가 CERCLA의 환경책임 조항으로 인해서 과중한 책임을 부담하는 문제를 극복하기 위해서 미국에서는 CERCLA 환경책임에 대한 예외를 확장하면서 그 부적절한 부분을 극복하려고 노력하고 있다.

2. 브라운필드의 문제

미국에서는 CERCLA의 책임 원칙의 적용 결과 오염 가능성이 있는 토지 등은 거래를 기피하게 되었고, “포기되거나, 사용되지 않거나, 많이 사용되고 있지 않은 산업 및 상업시설로서 이를 확장하거나 재개발하는 것이 실제의 환경오염 또는 환경오염 가능성으로 인해 어려움을 겪는” 소위 브라운 필드라는 새로운 문제가 발생하였다.

이러한 브라운 필드 문제를 해결하기 위해서 EPA는 파일로트 프로젝트 자금 지원, 책임 및 정화 문제의 명료화, 연방정부·주정부·지방정부 및 지역 공동체와 파트너십 형성 및 지역의 환경관련 직업 개발 및 기능 훈련 지원 등을 포함하는 브라운필드 실천 과제를 창설하였다.⁴¹⁾ 브라운필드 문제를 해결하기 위한 이러한 노력 중에서 특히 중요

41) EPA, Handbook of Tools for Managing Federal Superfund Liability Risks at Brownfields and Other Sites, November, 1998; EPA, RCRA, Superfund & EPCRA Hotline Training Module, Introduction to Brownfields Economic

한 것은 환경 책임에 관한 부분이다. 브라운필드의 문제를 극복하기 위해서 EPA는 브라운필드 재개발 과정에서 야기될 수 있는 CERCLA 상의 책임문제를 해결하는 장래 구매자 약정(Prospective Purchaser Agreement : PPA)에 관한 지침을 1995년 발부하였고,⁴²⁾ 이에 따라 선의의 구매자는 정화비용에 대해서 책임을 지지 않게 되었다. 이와 같은 책임 완화 노력과 더불어 세금감면 혜택 등의 재정적인 지원도 병행하였다.⁴³⁾ 그리고 마침내 2002년에는 2001년 브라운필드 재건법(The Brownfields Revitalization Act of 2001)이 부시 대통령에 의해 서명이 되어서, 법적 그리고 재정적인 인센티브를 줄 수 있도록 CERCLA 관련 조항이 개정되기에 이르렀다.⁴⁴⁾

V. 결 론

이 글은 기업 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 폐기물 등으로 인한 환경오염 문제를 다루기 위한 책임·규제법 원칙이 미국에서는 어떻게

Initiative and Environmental Justice, February, 1998.

42) EPA, Guidnace on Agreement with Prospective Purchasers of Contaminated Property, May, 1995.

43) 재정적인 지원으로서 대표적인 것으로는 1997년 Brownfields Tax Incentive가 세금감면법에 의해서 도입되었고 2000년 회계연도에 95억 달러에 달하는 공채를 향후 5년간 발행할 수 있도록 한 “Better America Bond” 프로그램을 제시하였다.

44) Heather D. Vanderberg, The Brownfields Revitalization Act of 2001: New Hope for Urban Development, 23-SUM Construction Law 39 (2003); Amid L. Edwards, Brownfields Redevelopment Initiatives, 19 No.2 Prac. real Est. Law 47 (2003); Peter Niemeic, The Brownfield Blues, 25-Jan L.A. Law 32 (2003); Hope Whitney, Cites and Superfund: Encouraging Brownfield Redevelopment, 30 Ecology L.Q. 59 (2003).

확립되어 있는가를 살펴보는 것을 목적으로 하였다. 우리나라에서는 환경 책임법 원칙 등이 아직은 정비가 되어 있지 않은 상황에서 빈번한 대규모의 국제적 규모의 기업 구조 조정은 여러 가지 문제를 야기하였고, 이러한 문제점은 앞으로도 계속될 것이기 때문에 선진국의 관련 법 원칙을 살펴보는 것은 매우 의미 있고 중요한 작업인 것이다.

이러한 문제의식을 가지고, 이 글은 미국의 CERCLA와 RCRA의 기업 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 여러 가지 문제들을 다루는 법 원칙들을 살펴보았다. 한마디로 CERCLA의 경우에는 강력한 책임 원칙을 마련하여서, 철저한 환경 실사를 하지 않고 부지 등을 매입하는 경우에는 막대한 비용을 부담하게 되는 결과를 가져와서 매매 단계에서 당사자간의 철저한 환경문제 해결을 유도하고 있다. 하지만, 지나치게 강력한 책임 원칙은 브라운필드 문제 등의 심각한 부작용을 낳기도 하였다. RCRA의 경우에는 주로 현재 혹은 미래의 오염 행위에 대한 규제를 주 목적으로 하여서 요람에서 무덤까지 폐기물 등의 처리가 철저히 되도록 규제제도를 마련하고 있다.

앞으로 우리나라도 환경문제의 해결을 위해서 CERCLA와 같은 강력한 환경책임 원칙 도입을 고려할 수 있을 것이다. 이 경우에 선진 입법을 무분별하게 도입을 하기 보다는 그 장점과 단점을 철저히 분석하여 우리사회에 적당한 원칙을 마련하는 것이 매우 중요함은 새삼스럽게 강조할 필요가 없을 것이다.

주제어 : CERCLA, RCRA, 책임원칙, 기업구조조정, 폐기물관리

A Response to Environmental Issues Encountered During Corporate Restructuring: A Case of the U.S. Waste Management System

Chung, Suh-Yong

This paper centers on the US waste management system, focusing on the Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (hereinafter CERCLA) and Resources Conservation and Recovery Act (hereinafter RCRA) to understand what kind of liability and regulatory systems have been developed to deal with various environmental issues that arise in the middle of corporate restructuring. Even if CERCLA and RCRA have developed comprehensive liability and regulatory systems, it is important to keep in mind that excessively strict liability and regulatory rules and regulations may act as an obstacle to the process of proper corporate restructuring, as also found in Brownfields problems in the U.S. This suggest that careful design is important in establishing such rules and regulations in Korea.