

# 토양오염지역의 책임에 관한 우리 나라, 미국, 영국, 독일, 네덜란드, 덴마크 법과 제도의 비교 분석 및 우리 나라 정책개선방향

Problem Findings Regarding the Legal Liability of Soil Contaminated Sites in Korea, and it's Policy Suggestion from a Comparison Study to U. S., U. K., Germany, Netherlands, and Denmark's Policies

박용하 한국환경정책·평가연구원  
**Yong-Ha Park** Korea Environment Institute

박상열 김&장법률사무소  
**Sang-Yeol Park** Kim&Chang

양재의 강원대학교 농업생명과학대학  
**Jae E. Yang** Kangwon National University

## Abstract

Attempts were made to compare and analyze the policies of the United States, the United Kingdom, the Netherlands, Germany and Denmark concerning Korea's major problems associated with legal liability of the contaminated sites. These countries were chosen from a feasible preliminary analysis of 18 countries of the EU and the U. S. The major problems were revealed based on the analysis of Korean legacy and legislation, which are summarized as follows i) lack of clear detailed technical and legal guidance to determine the responsible party or parties of contaminated sites, ii) no distinction between the strict and non strict legal liability of innocent land owners, iii) no clearly set limit on retroactive legal liability. Comparison of the policies of countries chosen suggested improvements regarding these major problems as follows: i) activating national and international research on soil contamination prevention policy, ii) arranging distinct legal regulation between strict and non strict liability criteria, iii) establishing the limits on innocent and non strict liability, iv) establishing methodology and process of legal liability distribution and compensation, and v) establishing a legal process to redeem any benefit derived from remediation of contaminated sites with the public budget. Our policy suggestions above are not yet conclusive due to a lack of policy implementation simulation. Additional research is needed on aspects of social, economic and long term effects of the proposed policy directions. Nevertheless, application of the policy suggestions of this research would increase the efficacy of Korean policy regarding the survey and remediation of the potentially contaminated sites.

**Keywords** : Legal liability, Soil contaminated sites, Policy comparison, Policy suggestion

## I. 서론

우리 나라에서는 토양오염에 대한 문제점을 해결하기 위해 1995년에 ‘토양환경보전법’이 제정되었다. 2001년 3월 28일 개정을 통해 토양오염지역에 대한 책임, 조사 및 정화<sup>1)</sup> 등에 관한 동 법의 내용이 강화되었다. 우리 나라에서는 동 법이 제정된 이후 매년 수십 건 이상의 크고 작은 규모의 토양오염정화사업이 수행되고 있다. 현재까지 실시된 오염토양정화대상사업으로는 부산 문현동 등의 군부대 이전지역, 제천의 철도청 차량사무소, 주유소 등 유류 누출로 인한 토양오염지역, 금속광산 인근의 중금속 오염지역 등 다양하다. 이러한 토양오염지역의 정화사업을 실시할 때 토양오염조사 및 토양오염지역의 지정, 정화, 해제 등에 관한 개략적인 절차 및 방법 등은 동 법 및 관련된 하위 지침 등에 마련되어 있다. 그러나 시행단계에서 세부 절차 및 처리 방법이 명확하지 않으며, 토양오염의 책임에 관한 판단기준과 다수 책임자에 대한 책임배분기준과 방법, 절차 등에 관한 세부적인 추가조항 또는 지침 등은 마련되어 있지 않다. 이로 인하여 토양오염지역의 정화를 추진하는 시행단계에서 법의 집행자와 토양오염의 책임자 간에 갈등이 나타나고 있다(박용하, 2003). 더욱이 확인되고 있는 토양오염지역이 증가하고 있음을 볼 때, 토양오염의 책임에 관한 사회적 문제는 지속적으로 제기될 것이다.

토양오염지역의 관리 및 정화 시 발생할 수 있는 토양오염지역의 책임에 관한 법, 제도 등에 관한 연구는 국내외에서 지속적으로 전개되어 왔다. 미국, 영국, 독일, 네덜란드 등 토양오염방지 및 관리정책을 적극적으로 시행하고 있는 국가에서는 토양오염의 책임에 관해 이미 1970년대 이후 다양하고 심층적인 연구가 진행되고 있다. 1990년대 중반 이후 이들 국가에서는 국내, 국제적인 전문가 회의가 활발히 전개되고 있으며, 이러한 연구 결과는 이들 국가의 법, 제도에 구체적으로 반영되어 있다(Prokop et al., 2002).

우리 나라에서 이에 관한 연구는 토양환경보전법이 제정된 1995년 이후 나타나고 있다. 박

1) 토양환경보전법에서는 토양이 오염된 지역에서 유해물질을 제거하는 작업을 ‘정화’라는 용어로 사용하고 있다. 표준국어대사전(2004년도 인쇄본)에 의하면 ‘정화(淨化)’란 “깨끗하게 함”으로 정의하고 있다. 이러한 동 사전의 뜻을 볼 때, 동 법에서 사용하고 있는 이 용어에는 유해물질로 오염된 토양을 깨끗이 하고자 하는 의도가 함축된 것으로 볼 수 있다. 이러한 의도에는 “어느 토양이 깨끗한 토양인가?” 하는 추가적인 질문이 이어지게 되고, 토양오염물질의 위해성 등 토양오염에 대한 연관되는 다양한 용어의 정의에 대해 고려해야 한다.

‘정화’와 더불어 토양오염물질의 제거에 관련되어 사용되는 용어는 복원, 복구 등이 있다. 동 사전에서는 이들 용어에 대해 다음과 같이 정의하고 있다. 복원(復元·復原)은 “본디대로 되게 함”, 복구(復舊)란 “그전 모양으로 되게 함”이다. 토양이 오염된 지역에서 유해물질을 제거하고 토양이 본디 지니고 있는 다양한 기능성(multifunctionality)을 회복하는 것이 토양환경보전정책의 궁극적인 목표라는 것을 고려할 때, 토양환경보전법에서 일반적으로 사용하고 있는 ‘정화’는 동 법의 문장이 구체적으로 의도하는 바에 따라 ‘복원’, ‘복구’와 구분하여 사용할 필요가 있다.

상열(1996)은 토양환경보전법에서 나타나고 있는 토양오염의 법리적인 책임과 문제점을 지적하였다. 양재의 등(1999)은 토양오염지역을 조사함에 있어 조사대상지역의 책임자에게 토양오염의 책임을 부담시킴으로써 토지의 책임자가 토양오염조사를 적극적으로 시행하도록 유도할 수 토양환경보전법과 제도의 개선방안을 제안한 바 있다. 김현준(2000)과 이경운 등(2000)은 토양오염지역의 책임에 대해 우리 나라와 독일과의 비교법적인 연구를 통해 우리 나라 책임법의 개선방향을 제안하고 있다. 한귀현(2001)은 토양오염과 토양오염 정화책임의 법리적인 고찰을 통하여 다수의 토양오염 책임자들의 책임배분방법과 공적부담으로 실시한 정화지역의 가액조정제도를 논의하고 있다. 그 외 조홍식(1998), 채영근(2001), 김홍균(2002), 박용하(2002, 2003) 등에 의해 토양오염지역의 책임에 대한 다양한 연구가 진행되었다. 최근 이재협(2003)은 우리 나라에서 제기되고 있는 금융기관의 환경책임을 논의하고 향후 토양환경보전법과 같은 개별법에서 금융기관의 책임과 역할을 규정하는 것을 제안하고 있다.

그간 우리 나라에서 수행된 토양오염의 책임에 관한 연구를 종합하여 볼 때, 이 분야의 연구가 다양하고 심층적으로 발전되고 있으며 그 연구 결과가 그간 토양환경보전법에서 다루고 있는 토양오염의 책임에 관한 내용을 현실적이고 구체적으로 발전시켰다. 그 사례가 토양환경보전법에 토양오염에 대한 책임에 관한 내용이 2001년에 개정된 것이다. 그럼에도 불구하고 근래 토양이 오염된 지역의 조사 및 정화 사례를 검토할 때, 현행 토양오염지역의 책임에 관한 법, 제도의 문제점은 남아 있다. 이에 본고는 우리 나라의 토양오염지역의 관리 및 정화 시 발생하였거나 향후 발생할 수 있는 토양오염지역의 책임에 관한 법, 제도의 문제점을 구체적으로 짚어 보고자 하였다. 그리고 도출한 우리의 문제점들을 개선하기 위해 토양오염의 책임에 관한 연구 활동이 활발하게 진행되고 있고 체계적인 법, 제도를 마련하고 있는 미국, 영국, 네덜란드, 독일, 덴마크의 법, 제도를 조사하고, 우리의 문제점에 대하여 이들의 법, 제도를 비교 분석하였다. 이를 통해 우리의 문제점들에 대한 시사점을 도출하였다. 그리고 이들을 종합적으로 고려하여 정책개선방향과 이를 이행하기 있는 추가적인 정책 연구를 제안하였다.

## II. 토양오염의 책임에 관한 우리 나라의 현황 및 문제점

우리 나라에서 토양오염지역에 대한 법적 책임은 토양환경보전법, 폐기물관리법, 환경정책기본법, 환경개선비용부담법, 민법, 먹는물관리법, 유해화학물질관리법, 지하수법 등에 규정되어 있다. 토양오염의 1차적인 법적 책임문제를 다루고 있는 현행의 토양환경보전법에서는 토양오염에 따른 법적 책임을 ‘오염원인자책임’, ‘무과실책임 원칙’, ‘연대책임원칙’ 차원에서 접근하고 있다<표 1>.

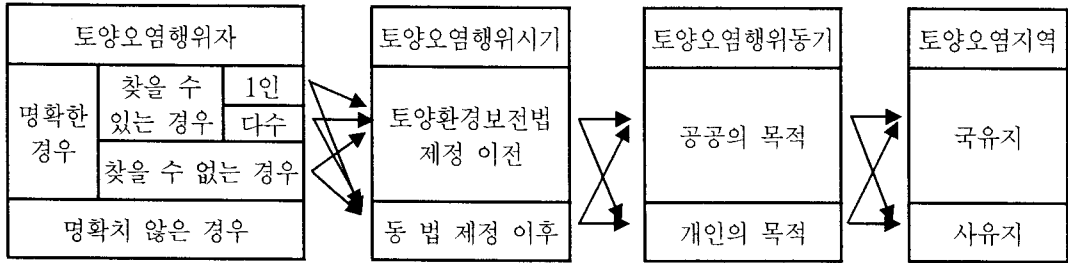
〈표 1〉 우리 나라 토양오염의 책임에 관한 주요 법의 조항 및 내용

책임	법 조항	내용 및 특징
오염원인자 책임	- 환경정책기본법 제7조 - 토양환경보전법 제15조 제1항 및 제19조 제1항	- 환경정책기본법과 환경오염비용부담법이 오염원인자에 대하여 단지 비용부담만을 지우고 있음 - 토양환경보전법은 오염원인자에게 직접 토양오염을 방지·제 거·회복시켜야 할 책임을 지우고 있음
무과실 책임원칙	- 환경정책기본법 제31조 제1항 - 토양환경보전법 제23조 제1항	- 토양환경보전법 제23조 제1항은 토양오염에 대한 피해배상은 물 론 오염토양의 정화책임도 함께 오염원인자책임으로 규정하고 있어서, 오염토양과 관련하여 공법상 책임과 사법상 책임을 포함 하는 종합적인 책임법의 성격을 담고 있음 - 토양환경보전법 제23조 제3항은 '오염원인자'의 범위를 명확하게 규정하고 있으나 토양오염유발시설을 소유·점유 또는 운영하 는 자에 대한 명확한 정의와 "선의이며, 과실이 없을 때"에 대한 정확한 기준을 규정하고 있지 않음
연대 책임원칙	- 민법 제760조 - 환경정책기본법 제31조 제2항 - 토양환경보전법 제23조 제2항	- 환경오염으로 인한 손해의 경우에는 각 행위의 연관·공통성이 없더라도 행위자 모두에게 연대책임을 지울 수 있도록 규정 - 그러나 이들 복수의 오염원인자 상호간의 관계나 오염원인자 상 호간의 비용부담 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 규정이 없음

오염된 토양으로부터 국민의 건강과 재산을 보호하고 우리의 삶의 터전인 토양생태계를 유지·보전하기 위해 1995년에 제정된 토양환경보전법이 시행된 지 9년여가 경과하였다. 동 법은 그 동안 수차례의 개정을 통해 개선되었으나 아직도 여러 가지 문제점이 남아 있다. 제기되는 문제점들은 토양보전정책을 위한 가장 핵심적인 '토양'의 정의 등 주요용어의 정의규정 미비, 동 법이 적용되는 범위의 협소 및 불명확, 표토 훼손방지 프로그램의 미비, 공정시험법의 부정확성 등 다양하다. 그 중에서 토양오염지역의 책임에 국한된 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 토양오염지역의 책임 있는 당사자를 선정하는 방법과 절차가 모호하다. 토양환경보전법 제10조 2의 토양환경평가를 통한 토지 매매 시 토양환경에 대한 책임을 구분하고 있으며, 동 법의 제23조에는 토양오염원인자를 책임당사자로 명시하고 토양오염에 의한 피해배상과 정화책임을 명시하고 있다. 그러나 토양오염지역의 오염원인자를 찾을 수 있을 지라도 오염원인자가 복수일 때, 토양오염행위가 발생한 시기, 토양오염행위가 공공의 목적 또는 개인의 목적하에서 토양오염행위가 발생한 경우 등 다양한 경우에 따라 토양오염행위에 대한 책임자를 정하는 문제는 복잡하게 얽혀진다<그림 1>.

<그림 1> 토양오염 책임자의 선정에 관한 고려 요인



환경정책기본법 제31조 제2항과 토양환경보전법 제23조 제2항에는 환경오염으로 인한 손해의 경우에는 각 행위의 연관·공통성이 없더라도 행위자 모두에게 연대책임을 지울 수 있도록 규정하고 있다. 이는 환경오염의 경우 그 직접적인 원인행위자를 가리기 힘들다는 점에 착안한 것이다. 연대책임을 부담시키려는 1인 이상 복수의 오염원인자가 있는 경우에는 i) 복수 오염행위자들의 책임배분방식, ii) 오염행위자와 법 제23조 제3항의 제2, 3, 4호에 해당하는 오염원인자 간의 책임배분방식, iii) 정화책임을 부담한 오염원인자의 오염행위자에 대한 구상권(求償權) 문제, iv) 복수의 오염원인자에게 배분된 정화책임 중에서 정화책임을 부담할 수 없는 오염원인자가 있는 경우에 잔여 책임의 귀속문제 등 여러 가지 요인들을 고려하여야 한다. 그러나 현행법은 이에 대하여 “오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 오염피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하여야 한다”라고 규정하고 있을 뿐이다.

“누가 토양이 오염된 부지의 책임자인가?”에 대한 결정방법과 절차를 결정하는 것은 쉽지 않다. <그림 1>과 같이 토양오염의 책임 있는 당사자를 결정하는 방법과 절차에 관한 다양한 요인이 있음을 감안할 때 현행법의 내용으로 이를 현실적으로 해결하기는 어렵다. 따라서 이들 복수의 오염원인자 상호간의 관계나 오염원인자 상호간의 비용부담문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 세부적인 연대책임의 배분방식과 규정 미비는 행정집행 시 토양오염지역의 책임자 간의 논란으로 제기될 수 있다.

둘째, 토양오염의 무과실책임과 과실책임 간의 차별화가 모호하다. 현행 토양환경보전법에서는 ‘토양오염의 책임자’를 ‘오염원인자’란 용어로 사용하고 있다. 동 법의 제23조 제3항에서 ‘오염원인자’를 “i) 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자, ii) 토양오염이 발생된 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염유발시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자, iii) 오염책임을 승계한 토지의 양수인”으로 규정하고 있다. 이때 ‘오염책임을 승계한 토지의 양수인’은 “i) 토양오염유발시설을 양수한 자, ii) 합병·상속 그 밖의 사유로 양도인의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자, iii) 민사소송법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가, 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖의 이

에 준하는 절차에 따라 토양오염유발시설을 인수한 자” 등 세 가지로 구분하고 있다. 따라서 공장시설물 등이 존재하는 토지를 인수한 자는 그 인수시점 이전의 토양오염에 대하여도 피해배상책임 및 정화책임을 그대로 승계하고 있다. 다만, 토양오염시설을 인수한 자가 “선의이며, 과실이 없을 때”에는 소유자 책임이 배제될 수 있음을 제시하고 있다. 즉 동 법에서 정의하고 있는 ‘오염원인자’와 ‘오염책임을 승계한 토지의 양수인’의 내용을 볼 때, 우리나라는 토양오염에 대한 무과실책임원칙을 표방하고 있으나 선의이고 과실이 없는 토양오염사고에 대해서 책임을 배제하는 과실책임의 가능성을 열어둔 것이다. 그러나 동 법에 “토양오염유발시설을 소유·점유 또는 운영하는 자”에 대한 명확한 정의와 “선의이며, 과실이 없을 때”에 대한 정확한 기준을 규정하고 있지 않기 때문에 ‘토양오염책임자(오염원인자)’에 대한 논란의 여지는 여전히 남아 있다.

셋째, 토양오염의 소급책임이 명확하지 않다. 토양환경보전법 제23조 제3항의 오염원인자 규정이 적용되는 시점이 법 시행 이후에 대해서만 적용이 되는지, 아니면 소급책임을 인정하여 법 시행 이전에 발생된 오염토양에 대해서도 적용되는지에 대한 명확한 규정이 없다. 따라서 소급책임에 대해 다양한 의견과 법리적인 해석이 제시되고 있다. 예를 들면 소급책임의 엄격한 적용은 자칫 지나친 재산권의 침해를 유발하는 위헌의 소지를 안고 있으며, 법적 안전성과 형평성의 관념에 벗어나게 되므로 인정되지 말아야 한다는 의견이 있다(김홍균, 2002). 반면 헌법상 명시적으로 금지되는 소급입법은 소급적으로 형사처벌을 가하거나 재산권을 박탈하는 효과를 갖는 입법에 국한되고, 토양환경의 보전 및 오염된 토양의 회복이라는 목적을 위해 합리적으로 필요한 범위 내에서 오염된 토지의 사용을 제한하거나 비용 부담을 지우는 소급입법은 허용된다고 보아야 한다는 견해도 제시되고 있다(박상열, 1996). 그리고 소급책임을 인정하지 않는 경우에도 현재 오염된 토지의 대부분은 이에 포함되지 않으며 개정법의 시행 효과는 사실상 10-20년 이후에나 가능할 것이므로 실무적으로 법 시행 이전의 오염토양과 이후의 오염토양을 어떻게 구분할지의 문제가 발생하게 될 수 있음이 지적되고 있다(김명용, 2002). 이러한 소급책임에 관한 다양한 의견은 혼란을 가중시키고 있는 것이다.

토양오염의 책임에 관한 현행 토양환경보전법의 체계 및 내용을 종합적으로 고려할 때, 동 법은 토양오염의 책임문제를 전반적이고 효율적으로 다루고 있지 못하다. 실제로 발생하고 있는 토양오염부지의 책임문제에 대한 해결에는 동 법이 크게 도움을 주지 못하고 있다. 예를 들면, 그간 우리나라에서 발생한 경북 안동군 화선키메탈 부지의 오염, 경기도 의왕시 한진화학 주변지역 오염, 전남 여천시 한국남동공단 여수화력발전소 인근지역의 토양오염, 울산시 온산공단 주변지역의 오염, 경기도 남양주시 주유소 인근지역 오염, 경기도 광명시 가학광산 등 휴·폐광산 인근지역 오염, 서울시의 용산 미군기지 등 다수의 미군기지 토양오

염에서 나타나는 공통적인 문제점이 토양오염의 책임자를 찾고 토양오염에 대한 책임을 배분하는 것이다(박용하, 2003).

### III. 외국정책의 비교 분석

토양오염지역의 책임에 관한 각국의 법과 제도는 각국의 환경, 역사 및 사회적인 배경에 따라 차이가 있다. European Environmental Agency(EEA)의 European Topic Centre on Soil에 의하면 EEA 18개 회원국들은 토양오염지역의 정화에 관해 각 국가에서 설정한 방법에 접근하고 있다(Prokop et al., 2002). 이들 EEA 회원국들에서 제공하고 있는 자료를 수집하여 분석한 바에 의하면 다음과 같은 1차적인 결론을 얻을 수 있었다. 첫째, EEA의 모든 회원 국가들이 토지이용, 지하수와 지표수를 토양오염 정책의 잠재적인 목표로 간주하고 있다. 둘째, 토양오염에 관해서 이들 회원국의 정보는 법과 제도는 동일한 수준이 아니다. 셋째, 토양오염을 관리하고 방지하기 위한 규제차원에서 독일, 덴마크, 스페인, 네덜란드, 노르웨이 가 토양오염에 대한 독립적인 입법체계가 있다. 넷째, 그 외 다른 EEA 회원 국가에서는 폐기물과 지하수에 관한 일반적인 환경입법으로 토양오염문제를 접근하고 있다. 다섯째, 영국, 독일, 네덜란드 등 12개 국가는 부지의 확인 및 조사에 관해 국가 차원 또는 지역적 차원에서 지침을 제공하고 있다.

EEA 회원 국가들에 대한 사전 정보와 우리 나라의 사회적·경제적 여건 및 토양환경조건 등을 고려할 때, 이들 국가들 중에서 토양오염지역의 책임에 관한 연구 활동이 왕성하며 법, 제도, 기술적인 측면에서 앞서 있는 영국, 네덜란드, 독일, 덴마크를 연구 대상 국가로 설정하였다. 그리고 토양오염지역의 책임에 관하여 법과 제도를 1980년대부터 제정하여 실행하고 있는 미국을 포함하여 토양오염지역의 책임에 관한 연구 대상 국가들의 정보를 심층 수집하고, 이들 정보를 비교 분석하였다. 본 연구 부문은 토양오염의 책임에 관해 우리나라의 문제점으로 제시한 토양오염원인자, 토양오염의 책임자 선정에 관한 방법과 절차, 토양오염책임의 범위 (무과실·소급책임)에 대해서 연구 대상 국가의 자료를 대상으로 한 것이다.

#### 1. 미국

토양이 오염된 지역의 관리 및 정화는 Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980(CERCLA, 포괄적인 환경대응, 보상 및 책임법, 일명 Superfund법)에 의해 포괄적으로 주도되고 있다. 그리고 Resource Conservation and

Recovery Act of 1976(RCRA, 자원보전 및 재생법)이 상호 보완적으로 작용하고 있다. 그 외 Clean Air Act, Clean Water Act, National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan, Emergency Planning and Community Right to Know, Solid Waste Disposal Act, Hazardous and Solid Waste Amendments 등이 연계되어 있다. 토양오염지역의 책임에 관한 내용은 주로 CERCLA에서 다루어지고 있다. RCRA의 경우는 현재 운영중인 시설을 대상으로 하기 때문에 이 시설에 의해 오염된 부지의 정화책임은 시설의 소유자나 운영자가 부담한다. 따라서 이러한 RCRA의 시설에 의한 토양오염은 명확하게 그에 대한 책임자가 결정된다. 그러나 과거의 부지 이용에 의해 토양오염이 발생한 경우에는 책임자를 찾는 일은 쉬운 일이 아니며, 이러한 부지에 대해서는 CERCLA의 Superfund Program이 관여하게 된다.

CERCLA의 주요목적은 대응(Response), 보상(Compensation), 책임(Liability)이다. 이 법은 유해물질 및 오염물질의 환경으로의 누출 또는 유출의 지속적인 위협에 대응할 수 있는 권한을 연방정부에게 부여하고 있다. 그리고 이법에 의해 오염책임자에게 정화비용을 부담하도록 Hazardous Substance Superfund가 만들어졌다. 마지막으로 책임부문에 대해서는 이 법은 무과실책임, 연대책임, 소급책임의 광범위하고 엄격한 책임체계를 제시하고 있다. 이는 유해물질에 의해 오염된 부지와 관련된 모든 사람들이 정화와 그와 관계된 비용들을 나누어 책임지기 위한 것이다(Page, 1997).

### 1) 무과실책임

대부분의 오래된 Superfund 부지에는 유해폐기물에 대한 목격자의 기록이 없거나 단편적이다. 이러한 부지에서는 '피고'의 유해폐기물 처리행위 등을 입증하기 어렵다. 이러한 어려움을 이해하고 의회는 CERCLA에 무과실책임원칙을 채택한 것이다.<sup>2)</sup> 이에 따라 Superfund 부지에서는 '원고(정부)'는 '피고'가 'Potentially Responsible Parties(PRP, 잠재적인 오염책임자)'의 범주에 속하는 것을 입증하면 된다.

CERCLA에서 제시하고 있는 PRP의 범위는 상당히 넓다. CERCLA §107(a)에 따르면 시설로부터 유해물질을 환경으로 누출하거나 누출할 위험이 있는 경우 잠재적인 오염책임자는 i) 선박이나 시설의 현재 소유자 및 운영자, ii) 유해물질의 처리 시점에 유해물질이 배출된 선박이나 시설의 소유자 및 운영자, iii) 유해물질 발생·처리·처분업자, 유해물질 수송업자이다. 이러한 PRP의 범주는 정부(연방정부, 주정부, 지방정부), 회사 및 개인에게 동등하게

2) CERCLA §101(32)에는 책임 (liability)의 정의로 Clear Water Act의 §311을 준용하여 무과실책임을 적용함이 명시되어 있다.



적용된다. 선박 및 시설의 현 소유자는 누출될 당시 소유권의 유무나 오염의 책임 정도에 상관없이 책임을 부담하게 된다. 자신의 토지를 타인에게 빌려준 임대인, 임차인, 지배권을 행사한 모기업, 폐기물처리에 영향을 미친 소액주주, 재산관재인 등이 소유자에 포함된다. 운영자는 관리, 운영, 거래, 기업 활동 등의 행위자를 의미하며, 폐기물처리와 처분에 통제와 영향력을 미칠 수 있는 자와 담보권자를 포함한다. 그러나 '무과실책임'은 PRP들이 최선의 처리 방법, 심지어는 법률에서 지정하고 있는 처리방법을 사용하더라도 처리비용을 지불해야 하므로 형평성의 문제가 발생하게 된다.

CERCLA §107(b)에 의하면 PRP가 토양오염에 대한 책임을 항변할 수 있는 범위는 상당히 좁다. PRP는 유해물질의 누출이 i) 천재지변에 의한 경우, ii) 전쟁으로 인한 경우, iii) 제3자 (PRP 혹은 그 종업원을 제외한 사람, PRP와 직접 또는 간접적으로 계약관계에 있지 않은 사람)의 작위나 부작위로 발생하였다는 것을 입증해야만 책임자의 범위에서 벗어날 수 있다. 특히 제3자 항변은 i) 시설을 구입하기 이전에 정당한 부지 조사를 실시한 선의의 구매자 (CERCLA §101(35)(A)(i)), ii) 귀속재산의 획득이나 다른 비자발적으로 시설을 획득한 정부와 유산에 의해 시설을 획득하게 된 자(CERCLA §101(35)(A)(ii, iii))에 해당함을 입증하면 인정된다. 이러한 제3자 항변은 Superfund 소송에서 많이 주장되고 있다. 제3자 항변은 ① 유해물질의 누출과 이에 의한 손해가 단지 어떠한 계약상의 관계도 없는 제3자에 의해 발생하였고, ② 유해물질에 대하여 충분한 관리를 하였으며, ③ 소유자는 제3자에 의해 유발되는 예측 가능한 행위에 대해 경계하였다는 확실한 증거를 제시하는 경우에 받아들여진다. 따라서 현실적으로 책임을 면하기가 어렵다. 이 때문에 부지매입 시 '환경성 평가(Environmental Site Assessment)'는 필수적인 것이다.

그 외에도 Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act에 의거한 연방정부의 등록부에 등재된 살충제 제품을 사용하여 오염된 경우(CERCLA §107(i)), 연방정부에 의해 허가된 배출행위인 경우(CERCLA §107(j)), 담보권자와 용자자(CERCLA §107(n)), 대응조치 계약자(CERCLA §119)의 경우 면책된다. 부지 매입 시 구매자가 매매자에게 잠재적인 CERCLA 책임을 보증하게 하는 계약상 동의를 체결하는 경우 소송에서 책임이 제외된다.

CERCLA §107(a)에 의하면 PRP의 책임은 유해물질의 누출과 관련하여 긴급제거조치 및 장기적인 정화조치에 대한 모든 정화비용, 자연자원의 피해비용, Environment Protection Agency(EPA)의 모든 집행비용과 그 이자까지를 포함하고 있다. 그러나 유해물질의 누출로 인한 피해자들에 대한 책임은 법에서 규정하고 있지 않기 때문에 주법원에서 손해배상소송을 해야 한다.

EPA는 PRP에게 정화사업을 직접 수행하도록 명령할 수 있다. 책임당사자 간에 자체적인 합의가 되지 않을 경우 행정명령을 내리게 된다. 충분한 이유 없이 행정명령에 불복하는 경

우에는 책임당사자에 대하여 토양오염대책의 강제집행을 청구하는 소송을 제기하거나 또는 Superfund Trust Fund로부터 비용을 투입하여 정부가 정화사업을 이행하고 소요된 비용의 최대 3배에 해당하는 징벌적 손해배상금을 징수하게 된다(Triple Punitive Damages, CERCLA §107(c)(3)). CERCLA §107에서 규정하고 있는 PRP의 책임 범위는 동 법의 §104에서 규정하고 있는 대응기관<sup>3)</sup>의 책임범위보다 좁다. CERCLA §107에서 PRP의 책임은 유해물질의 누출에만 국한되지만, 동 법 §104 대응기관의 대응책임은 유해물질과 오염물질을 모두 포함하기 때문이다.<sup>4)</sup>

CERCLA §107(c)는 PRP가 무과실책임인 경우 PRP의 종류에 따라 책임의 최고한계를 부과하고 있다. 그러나 이러한 책임의 한계는 선박과 운송수단, 항공기, 송유관 및 철도차량의 크기와 유해물질의 운반형태에 따라 달라진다. 이에 대한 법률 규정에 의하면 i) 소각선박을 제외하고 유해물질을 화물이나 잔여물로 운반하는 선박의 경우 톤당 300달러 또는 시설당 5백만 달러 중 큰 액수, ii) 소각선박을 제외하고 그 외의 모든 선박의 경우 톤당 300달러 또는 시설당 5십만 달러 중 큰 액수, iii) 차량, 항공기, 송유관 및 철도차량의 경우 5천만 달러 또는 대통령이 정한 액수 이하로 5만 달러 이상, iv) 소각선박과 'iii)'에 포함되지 않은 시설의 경우는 총 대응비용에 5천만 달러의 손해액을 더한 액수이다. 그러나 유해물질의 누출이 PRP의 부정행위, 태만, 안전조치의 위반으로 인한 경우에는 책임의 한계가 적용되지 않는다. 즉 책임의 최고한계 규정은 무과실책임의 경우에만 적용된다.

## 2) 연대책임

연대책임은 원고가 피해를 입는데 관여한 자가 둘 이상일 때 관습법의 불법행위에 적용되는 기준이다. CERCLA에서도 연대책임은 책임을 책임자 간에 합리적으로 분할할 수 없는 경우에 적용된다. PRP가 부지를 오염시키는 데 관여한 비율에 따라 그 책임비용이 분할되지 않고 전체의 피해에 대한 책임은 어떤 한 명의 불법 행위자에게 부과되거나 또는 총합을 배

3) CERCLA에서의 대응기관(Response authorities)이란 오염물질을 제거 또는 정화해야 하는 정부기관이다(CERCLA §107).

4) 유해물질(hazardous substance)이라 함은 Federal Water Pollution Control Act, Solid Waste Disposal Act, Clean Air Act, Toxic Substances Control Act 등에서 지정되는 독성물질, 독성폐기물질, 독성오염물질 등의 광범위한 물질을 포함하고 있다. 오염물질(pollutant or contaminant)이란 환경으로 누출된 이후에 직접적으로 노출되거나 유기체로의 섭취, 흡입, 동화에 의해서 또는 먹이사슬을 통해 간접적으로 섭취됨으로써 그러한 유기체나 자손들에게 사망, 질병, 행동기형, 암, 유전적 변이, 생리적 기능장애 또는 신체적 기형을 유발시킬 것으로 예상되는 모든 발병원을 포함하는 어떤 요소, 물질 또는 화합물 및 혼합물을 포함하지만 이에 국한되지는 않는다. pollutant or contaminant에는 원유나 그 부산물 등의 석유류와 천연가스, 액화천연가스, 또는 보습용 합성가스는 포함되지 않는다(CERCLA§101).

분하여 부과될 수 있다. 연대책임의 원칙을 적용할 경우에는 토양오염에 대한 책임이 아주 극소한 경우에도 전체 정화비용의 100%를 부담시킬 수도 있는 것이다. 이 경우 연대책임을 부담한 PRP는 다른 PRP를 상대로 구상권을 행사할 수 있다. 따라서 EPA에 의해 PRP로 지명된 책임이 큰 오염원인자는 오염관여도가 미미한 다른 PRP를 고소하는 Superfund 소송을 남발하게 되는 것이다. 캘리포니아주의 캐스마리아(Casmalia) 매립지에서 PRP가 확대된 경우가 그 대표적인 사례로 볼 수 있다. 1990년대 중반 당시 EPA는 이 매립지의 오염에 영향이 크다고 판단한 11명의 PRP를 고소하였고, 이들 11명은 이들과 연계된 168명의 PRP를 연차적으로 고소하였다. 이들 168명은 이들과 연계된 다른 589명을 추가적으로 고소한 것이다<sup>5)</sup>(US GAO, 1997).

연대책임의 원칙에 의해 발생하는 문제는 여러 가지 메커니즘에 의해 완화되고 있다. 첫째는 비구속책임분할(Nonbinding Allocation of Responsibility)이다. EPA의 지침에는 유해폐기물의 부피, 독성, 이동성, 증거의 설득력, 지불 능력, 소송의 위험성, 대중의 관심도 고려, 선례의 기준, 불공정성 및 악화 요인 등을 고려하여 PRP에게 책임을 할당하도록 규정하고 있다. 일반적으로 EPA는 토양오염지역의 정화조사/타당성조사(Remedial Investigation/Feasibility Study)가 끝난 이후에 이 지침서에 따라 부지의 PRP에게 총 대응비용을 할당시키고 있다(CERCLA §122(e)(3)). 둘째는 혼합재원이다. PRP와 EPA 간의 협상에 순응하여 정화를 실시하는 오염책임자의 기금을 보호하기 위해 타협에 응하지 않은 PRP의 책임비용에 대해서는 Superfund 기금을 사용한다(CERCLA §122(b)(1)). 즉 EPA와의 협상에 순응 또는 불응하는 PRP의 종류에 따라 재원을 구분하여 사용하는 것이다. 셋째는 'Orphan Share Funding'이다. 파산하거나 고인이 된 PRP가 있는 경우 다른 PRP의 부담을 막기 위해 EPA는 Superfund를 사용하고 있다. 넷째는 Contribution Action이다. 정화비용의 부담을 낮추기 위해 오염책임자가 다른 PRP에 대한 분담금청구소송을 제기하는 경우, 법원은 형평성에 맞도록 여러 가지 인자들을 고려하여 PRP에게 대응조치 비용을 할당할 수 있다(CERCLA §113(f)(1)). 다섯째는 *de minimis* 합의 및 *de micromis* 합의규정이다(CERCLA §122(g)). 이 규정은 오염에 큰 책임이 있는 PRP가 구상권을 행사하여 소송을 남발하는 것을 방지하고, 오염 책임이 작은 PRP의 책임부담을 경감하기 위한 것이다. *De minimis* 합의규정은 오염된 부지

5) 캘리포니아주 산타마리아사에서 16km 거리에 위치한 캐스마리아 매립지(Casmalia Resources Hazardous Waste Management Facility)는 1973년부터 1989년까지 캘리포니아의 유해폐기물 처리, 저장, 처분시설로 운영되었다. 이 기간 동안 이 부지에는 약 만명 이상의 폐기물 배출자로부터 수거한 247만 톤의 폐기물이 매립되었다. 1991년 본 부지의 소유자/운영자는 재정적인 어려움을 주장하며, 시설에 대한 정화 및 폐쇄 조치의 이행을 포기하였다. 1992년 EPA는 Superfund 권한을 사용하여 부지의 위해성에 대응하기 위한 즉각적인 긴급조치를 실시하였다. 1996년 EPA는 부지에 다량의 폐기물을 매립한 석유, 가스 및 석면 회사 등에 이 부지의 정화책임을 요구한 것이다.

에 대한 PRP의 관계가 양적인 면에서나 독성 면에서 소량일 때 적용된다. 오염된 부지에서 유해폐기물의 배출이 작은 PRP 중에서도 가장 작은 경우에 EPA는 *de micromis* 합의에 착수하도록 하는 집행재량을 발휘할 수 있다. 이러한 *de micromis* 합의는 EPA에 의해 고소된 유해폐기물의 배출이 큰 PRP가 소량의 배출자를 상대로 분담금청구소송을 제기하는 경우에 주로 고려된다. 책임비용을 '0'으로 하는 *de micromis* 합의는 분담금청구소송에 대비하여 극소량의 유해폐기물 배출자를 보호한다. 그리고 2001년에는 Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act를 제정하여, 법률에서 오염 책임이 작은 PRP의 책임을 면제하는 규정을 두었다. Superfund 부지를 재개발하여 생산적이고 경제적인 용도로 개발하고자 하는 잠재 구매자의 재개발을 촉진시키기 위해 잠재구매자약정(Prospective Purchaser Agreements, PPA)을 실시하였다. PPA는 구매자에게 구매 당시에 존재하는 오염에 대한 책임을 부담시키지 않는다는 조건을 포함하고 있다. 이에 따라 부지의 정화와 재개발이 촉진되고 있다(Meltz, 1999).

### 3) 소급책임

CERCLA가 제정된 1980년 이전에 발생한 토양오염에 대해서도 소급책임이 PRP에게 적용되고 있다. 이러한 소급책임원칙은 '오염자책임원칙(Polluters Pay Principle)'과 연계되어 부지의 오염에 대해 잠재적인 책임이 있는 사람에게는 그 토양오염행위가 일어난 시기가 CERCLA가 제정된 전·후에 상관없이 그것을 정화하는 데 필요한 비용을 부담시키고 있다. 그러나 소급책임은 유해폐기물의 처리가 그 당시 법에 적법한 방법에 의한 행위였다라도 오염에 대해 책임을 부담케 하며, 이전의 소유주에 의해 발생된 폐기물에 대해서도 책임을 부담케 함으로써 형평성의 문제를 발생시키고 있다. 또한 책임을 회피하기 위한 수많은 소송이 발생하여 비용과 정화시간을 소모하고 있다(Page, 1997). 예를 들면, 토양오염의 책임자를 설정하고 책임을 이들에게 배분함에 있어 토양오염에 대한 무과실 소급 책임을 시행하고 있는 미국의 정책은 막대한 Superfund의 기금을 소송에 소비하였다.<sup>6)</sup> 이로 인하여 토양오염지역의 정화시기가 늦추어지고 있다. 심지어는 20년 동안 소송이 진행되고 있는 부지도 있다. 즉 CERCLA는 지나치게 엄격하여 형평성 문제가 많이 제기되고 있으며, 특히 이는 당사자에게 커다란 경제적 부담을 주고 있는 것이다(Oswald, 1993). 또한 이로 인하여 토양오염이 연쇄적으로 도시지역의 슬럼화 등에 간접적으로 영향을 미치고 있는 것이다.

6) 1987~1995년 기간 중 Superfund 기금의 2/3정도가 오염부지의 정화비용으로 1/3은 법률비용으로 소요되었다. 이는 오염부지 1개소당 평균 150만불이 소요된 것이며 이중에서 1백만불이 정화비용이고 50만불이 법정소송비용으로 사용된 것이다(US GAO, 1995).

지난 수십 년 동안 산업체와 보험회사들은 CERCLA의 소급책임 체계를 폐지할 것을 주장하고 있다. 제104차 의회에서는 “CERCLA가 제정(1980년 10월)된 이전의 행위로 오염된 경우 또는 다른 대안으로 1987년 1월 1일 이전의 행위로 오염된 경우에는 소급책임을 폐지하자는 제안”에 대해 논의한 바 있다. 1987년 1월 1일은 EPA가 폐기물 처리에 관한 포괄적인 자료들을 기록하기 시작할 것을 명령하는 등 폐기물 처리에 관한 명확한 정책을 발표한 바 있는 시점이다. 이러한 법 시행일을 기준으로 하여 이전의 행위로 오염된 경우에는 소급책임을 적용하지 않고 정부가 정화책임을 지는 법과 제도를 논의하고 있는 것이다. Congressional Budget Office(CBO)는 소급책임을 폐지가 행정비용을 감소시키고 Superfund의 효율성을 증가시킬 것으로 예상하고 있다. 이 경우 특정 기준 시점 이전에 오염된 부지에 대해서는 연방 정부가 책임을 부담하게 되므로 감소된 민간 측의 총 정화비용은 연방정부에서 부담해야 한다. 그러나 PRP와 정부 사이의 합의과정 등 행정집행이 없어지므로 행정비용은 감소하고 정화속도는 증가하게 되어 결국 국가전체의 정화비용은 감소하게 된다는 것이다.

CBO에 의하면 1980년을 기준으로 소급책임을 적용하지 않는 경우 각 부지당 민간 측의 처리비용은 50%, 연방정부의 처리비용은 30%가 감소될 것으로 추정하고 있다. 그리고 1987년을 기준으로 그 이전에 오염된 부지는 소급책임을 적용하지 않는 경우 연간 10억에서 11억 달러의 화해비용 절감과 정화에 사용되지 않는 400백만 달러 이상의 신탁기금이 절감될 것으로 예상하고 있다(Reisch, 2002). 따라서 SARA의 개정 이후 책임규정(CERCLA §107)의 개정이 활발히 논의되고 있다.

## 2. 영국

영국은 토양오염을 독립된 법에서 다루지 않는다. 1995년에 Environment Act of 1990(환경법 1990)을 개정하여 토양이 오염된 부지의 관리에 대해 명확히 규정한 Part IIA(환경법 1995 제57조)를 새로이 삽입하였다. Part IIA는 England에서 2000년 4월, Scotland는 2000년 7월, Wales는 2001년 7월부터 시행되었다.

Environment Act of 1995는 기존의 부지오염으로부터 인체와 환경에 미치는 특별한 위험을 관리하기 위한 완전히 새로운 체계를 제공하며, 오염부지의 조사·정화 등에 대한 중앙 및 지역 당국의 책임 등에 대해 명시하고 있다. 동 법을 집행하기 위해 필요한 법규 및 명령은 Contaminated Land (England) Regulations 2000 (SI 2000/227), Statutory Guidance (DETR Circular 2/2000 Annex 3 Chapter A-E), 두 개의 의회명령 (Parliamentary order, DETR Circular 2/2000 Annex 5), Pollution Prevention and Control (England and Wales) Regulation 2000 (SI 2000/1973), Contaminated Land (England) (Amendment) Regulations

2000 (SI 2001/663) 등이다(Lowe & Lowe, 2001).

토양오염을 일으키거나 알면서 이를 방임한 자는 오염자부담원칙에 따라 처리된다. 토양오염의 책임자를 증명하는 의무는 집행당국에 있다. 원래의 토양오염원인자가 발견되지 않을 경우의 책임은 토양오염지역의 소유자 및 점유자에게 있다. 토양오염의 원인자, 부지의 소유자 및 점유자가 없는 토양오염부지는 지방당국이 책임을 진다. 원래의 부지소유자는 부지를 매매함으로써 법적으로 부지에 대한 책임이 양도되고 권한이 소멸된다(Environment Act of 1995 Part IIA 78F, DETR CIRCULAR 02/2000 Annex 3 Chapter D). 따라서 현재의 토지소유자나 거주자는 토양이 오염된 부지의 정화에 적극적으로 참여하고 있다.

영국정부는 부지의 매매 시 ‘구매인 주의원칙(Caveat Emptor 또는 “Let the Buyer Beware”)’을 적용하고 있다. 부지를 매매할 때 매각인은 매수인에게 용도의 제한에 대해 알려 주어야 할 법적 의무가 없으며, 원래의 오염책임자는 부지를 매각함으로써 책임이 현재의 소유자 및 점유자에게 양도된다. 이 원칙은 오염을 야기하거나 알면서 오염을 방임하지 않은 선의의 부지 소유자에게도 완전히 강요된다. 그러나 선의의 부지 소유자 및 점유자는 부지 이외의 손해에 대한 책임은 부담하지 않는다.

정화책임자가 둘 이상인 경우 DETR Circular 2/2000, Annex 3의 Chapter D(정화책임의 예외 및 분담) 규정에 따라 책임자의 책임비율이 결정된다. 책임자를 결정할 때 우선 각각의 오염물질에 해당하는 오염연쇄경로(오염원-경로-수용체)를 확인하고 각 오염연쇄경로에 해당하는 책임그룹을 확인하고 있다.

이 규정은 부지의 오염에 대해 가장 큰 책임자를 결정하기 위한 6종류의 면책평가(Exclusion Tests)를 제시하고 있다. 6종류의 면책평가란 i) Test 1-면책행위, ii) Test 2-정화비용, iii) Test 3 -정보의 매매, iv) Test 4-물질의 변화, v) Test 5-유출된 물질, vi) Test 6-경로 및 수용체로의 유입이다. 이 ‘면책평가’는 ‘A 책임그룹’ 사람에게 적용되며, 오염물질의 유무사실보다는 위해성(오염원-경로-수용체 오염연쇄경로)에 책임이 있는 사람을 찾는 것에 초점을 두고 있다. ‘A 책임그룹’사람이란 토양오염을 유발시키거나 의도적으로 오염물질의 매립을 허가한 사람이다. ‘B 책임그룹(A 책임그룹이 없는 경우에 오염부지의 현재 소유자 및 점유자)’ 사람에게 적용되는 면책평가는 i) 매매할 수 없는 또는 법적으로 다른 사람들에게 할당되거나 전이될 수 없는 종류의 면허 및 기타 계약에 따라 부지를 점유하고 있는 사람, ii) 점유하고 있는 부지에 대한 고액의 임대료와 비슷한 임대료를 지불할 책임이 있으며, 그러한 임대료와 관련된 비용 이외에 부지와 관련하여 어떠한 이익도 취하지 않는 사람이다. 이러한 ‘B 책임그룹’ 면책평가의 목적은 부지의 자산가치와 이해관계가 없는 사람들을 책임부담에서 제외시키는 것이다.

오염연쇄경로 중에서 i) ‘A 책임그룹’ 사람을 찾을 수 없고, 관리되는 물의 오염하고만 관련

된 오염연쇄, ii) 'A 및 B 책임그룹' 사람을 찾을 수 없는 경우, iii) 관련 법률 규정(78J(3), 78K 및 78X(3))에 의해 책임이 제외되어 책임그룹이 없는 경우에 그러한 오염연쇄경로를 Orphan Linkage라고 정의하고 한다. Orphan Linkage인 경우 집행기관이 정화비용을 부담하고 있다. 오염부지로부터 이동된 오염물질로 인해 제3자의 이익에 피해를 준 경우, 현재의 책임정책에서는 다루고 있지 않으며 관습법을 적용하여 법적 배상을 제공하고 있다.

책임그룹 사람들에게 책임을 분담시킬 때, 'A 책임그룹'과 'B 책임그룹'을 구분하여 분담시키고 있다. 'A 책임그룹' 내에서 책임을 할당시킬 때 사람들 각각의 상대적인 책임을 반영하여 할당한다는 일반원칙과 5 가지의 특별한 접근법을 고려하고 있다. 책임을 분담할 때 특별히 고려해야 하는 특별한 접근법은 i). 면책평가의 부분적인 적용, ii) 물질의 유입 vs. 지속적인 존재, iii) 심각한 오염물질의 유입을 유발하거나 의도적으로 알고서 허가한 사람, iv) 오염물질의 지속적인 존재를 알고서 허가한 사람, v) 회사 및 직원 등이다. 'B 책임그룹' 내에서 책임을 분담시킬 때, 부지에서 갖는 권리의 자산가치(건물 및 건축물의 자산가치도 포함)에 비례하여 할당하고 있다.

### 3. 네덜란드

토양보호에 관련된 주요 법은 1994년 마련된 1994 Amended Soil Protection Act(추가토양보호법)이다. 이 법은 1986년에 제정된 Soil Protection Act(토양보호법)에 Soil Clean-up Interim Act(잠정적 토양정화법)를 흡수시켜 개정한 법이다. Soil Clean-up Interim Act는 1970년대 발생한 'Lekkerkerk 사건'을 계기로 5년간 한시적 조건으로 발효된 것이다. Soil Protection Act는 토양오염발생의 사전방지 및 향후에 발생하는 토양오염에 대한 책임 내용을 규정하고 있다(Klein-Kranenburg, 2003.).

토양이 오염된 부지에 대한 책임은 원칙적으로 오염자부담원칙에 의해 결정된다. 토양오염을 직접적으로 유발한 사람 또는 그 고용주는 엄격한 정화책임을 부담해야 한다. 또한 오염된 토지의 소유주 및 점유자도 책임을 부담한다. 네덜란드에서 정화책임은 오염원인자, 부지의 소유자 및 점유자, 부지로부터 이익을 얻은 자, 지방정부의 순서로 부담된다. 그 외에 오염부지와 관련된 사람들을 포함시킨다. 토양이 오염된 주거지 정화의 경우에는 부지의 거주민을 포함하게 되는데, 이들의 참석을 촉진시키기 위해 기금을 제공한다. 다만 토지의 소유주 및 임차인은 i) 오염발생 시 법적으로 오염제공자와 접촉이 없었던 경우, ii) 직접적으로 오염에 관여되지 않은 경우, iii) 토지를 양도받은 시점에 오염에 대해 몰랐거나 우연히 알게 된 경우에는 오염토양정화에 대한 비용부담 의무가 면제된다(Walthaus, 2003).

오염된 토양에 대한 정화비용부담은 오염이 발생한 시기에 따라 다음과 같이 세 가지로

분류된다. 첫째, 1987년 이후에 발생한 토양오염은 오염책임자(오염유발자와 그 고용주, 소유자 및 점유자)가 모두 부담한다. 둘째, 1975년~1987년에 발생한 오염은 과실의 정도, 사건의 시기, 재정적 능력 등을 고려하여 정부가 보조금을 지급하면 부지소유자에 의해 부지의 용도에 따라 정화되며, 오염의 긴급성과 심각성에 따라 정화의 필요성과 시기가 결정된다. 셋째, 1975년 이전에 발생한 오염은 부지의 용도와 비용 효율성을 고려하여 소유자 또는 지방정부가 부담하게 되는데, 중앙정부는 정화비용의 1/3(최대 50%)을 보조한다. 그리고 정화작업 시 오염책임자는 발생한 국가의 선불지급에 대한 상환책임이 있으며, 국가는 오염토양정화로 부당한 이익을 얻은 사람에게도 상환을 요구할 수 있다(Walthaus, 2003).

그 외 다음과 같은 원칙과 의무사항이 적용되고 있음을 주시할 필요가 있다. 첫째, 오염책임자에게 정화책임을 분담시킬 때 *de minimis* 원칙이 적용된다. 따라서 토양오염의 유발자가 오염의 일부분(15%)만 야기했다고 입증하는 경우와 계획된 비용 중에서 자기 몫에 해당하는 비용을 지불하는 경우에는 오염토양 정화사업의 비용부담에서 면제받을 수 있다. 둘째, 토지용도변경은 주 관계당국의 승인이 필요하다. 그러므로 토양조사는 건축이 되고 있는 지역에서는 의무사항이다. 셋째, 토지를 매각할 경우 토지소유주는 구매자에게 토양의 오염에 대해 정보를 제공하여야 한다(VROM, 1999).

#### 4. 독일

1990년 1월 연방정부는 ‘환경전문가위원회의 오염된 부지 특별의견서’를 제출하였다. 이 의견서에는 현재의 조업활동에 의한 토양오염과 과거의 활동에 의한 토양오염을 구별하고 있으며, 과거에 오염된 토지는 ‘Altlasten’라는 개념으로 분리시키고 있다. 이 의견서에 기초하여 1991년부터 연방토양보호법의 제정작업이 착수되어 1998년 의회에 제출된 Bundes-Bodenschutz gesetz(연방토양보호법)이 승인되어 1999년부터 시행되고 있다(German Federal Ministry for the Environment, 2002).

연방토양보호법 제4조(3)에는 Altlasten 및 유해토양변경을 유발한 원인자 및 그의 승계인과 부동산의 소유자 및 사실상의 지배권자(점유권자)에게 위험방지의무와 정화의무를 규정하고 있다. 동 항에서는 토양이 오염된 부지를 소유한 유한책임회사의 사원에 대하여 대위책임을 인정하고 있다. 동 법 제4조 (6)항에 의하면 현재의 부동산 소유자뿐만 아니라 특정한 조건하에서는 종전의 소유자도 책임자로 간주하고 있다. 특정한 조건이란 i) 소유권의 취득이 연방법의 완전한 시행(1999년 3월) 이후에 이루어졌고, ii) 종전 소유자가 취득 시에 토지의 유해한 변경이나 Altlasten의 사실을 알았거나 알 수 있었을 때, iii) 당해 토지에 Altlasten 이 없다는 신뢰가 결여되어 있을 때이다(Lepke, 2003).



연방정부의 환경법은 소유 이전의 행위로 인해 현재의 소유지에 미친 환경피해에 관여한 부동산 소유자에게 책임면제 규정을 포함하고 있다. 이 규정은 동독이 독일에 병합되는 중간 시기에 발효되었으며, 통일 후에는 경제적 활성화를 지원하기 위해 유지되고 있다. 환경피해의 책임면제 규정의 기준 시점은 1990년 7월 1일이다. 따라서 소유자는 이 시점 이전에 토양이 오염된 부지에 대한 책임면제를 신청할 수 있다. 신청자의 자격요건이 충족되면, 당국은 조사와 필요한 정화기금을 지원하고 있다.

행정기관이 명한 조치의 시행을 위한 비용은 책임자가 부담하는 것이 원칙이다(연방토양보호법 제24조(1)). 책임자가 다수인 경우에 동 법 제24조(2)에서 그 정화책임자들 간에 '구상권'을 규정하고 있다. 이 규정에 의하면, 복수의 책임자 간에 서로 합의되지 않은 경우에 오염 책임자들은 오염과 관련된 정도를 고려한 각각의 원인 기여분에 상당하는 '구상권'을 상호 독립적으로 갖는다. 이 경우 연대책임에 관한 규정인 민법 제426조(1)를 준용하고 있다(이경운 등, 2000).

환경법은 다수의 오염책임자들 간에 책임의 분배방법을 규정하고 있지 않다. 특별한 규정이 없는 한 정화조치의 실시 의무 및 공적비용으로 실시한 정화조치비용의 상환의무에 관해서는 복수의 원인자 간, 원인자와 소유자 및 점유자 간, 복수의 소유자 및 점유자 간에 정화책임을 배분하는 순서가 없고 의무적 행정능력에 기초하여 의무자를 결정하고 있다. 동 법 제25조에 의하면 공공비용으로 시행한 토양오염지역의 정화조치로 인해 토지거래가격상승이 현저하게 높고 토지소유권자가 이에 관련된 비용의 일부 및 전부를 부담하지 않은 경우, 부지의 소유권자는 관할관청이 확정된 가액조정금(Wertausgleich)을 공공비용의 부담자에게 상환해야 한다. 이때, 가액조정액은 정화조치가 실시되지 않았던 경우의 상정가격과 조사·정화조치 실시 후 가격의 차액이다. 가액조정금 제도는 공적 부담으로 실시한 정화조치비용의 전부를 책임자로부터 상환할 수 없는 경우에 동 법 제24조인 비용부담규정을 보완하는 기능을 갖는다(한귀현, 2001).

## 5. 덴마크

1970년대 후기부터 토양오염이 사회적인 이슈로 등장하였다. 토양오염부지의 특성조사는 1982년부터 시작하였으며, 1990년부터는 폐기물매립지역과 유류저장시설 등 모든 산업지역에 대한 체계적인 조사가 시행되었다. 현재 토양이 오염된 부지를 다루는 주된 법률은 Contaminated Sites Act와 2000년부터 시행되고 있는 Soil Contaminated Act이다. 그러나 토양이 오염된 부지의 정화책임은 Environmental Protection Act of 1974에 명시된 오염원인자 부담원칙을 적용하고 있다.

토양오염 책임의 소멸시효를 적용하고 있다. 토양오염이 20년 이내에 발생한 경우에만 오염원인자가 부지의 정화비용을 부담한다. 이것은 “1992년 살충제 생산회사인 Cheminova에 관한 소송사건에서 대법원은 토양오염에 의해 발생된 손해의 소멸시효는 20년이다”라는 판결에 근거를 두고 있다. Environmental Protection Act of 1974가 시행되기 이전에 오염된 부지의 책임은 정부에 귀속되며 이후에 일어나 오염만을 오염원인자가 책임을 부담하고 있는 것이다.<sup>7)</sup> 소유자가 없는 부지는 지방자치단체의 예산으로 정화하고 있다.

토양오염에 대한 책임은 과실의 유무에 기초하고 있다. 즉 과실이 없는 부지소유자는 토양오염에 대한 책임이 없다. Soil Contaminated Act에서 채택된 무과실책임도 엄격하게 적용되지 않는다. 1991년 이후에 발생한 토양오염에만 무과실책임을 적용하며, 2001년 1월 1일 이후에 발생한 오염부지에만 정화명령을 내린다. 그러나 무과실책임은 전쟁, 사회적 불안 및 재해로 인한 경우에는 적용되지 않는다. 가정용 난방을 위해 사용되는 6,000리터 이하 석유탱크의 소유자는 2000년 5월 1일 이후에 발생한 오염에 대해서만 무과실책임이 있다. 난방용 기름을 공급하는 모든 석유회사는 연합보험체계(Joint Insurance Scheme)를 수립하였기 때문에 이와 같은 무과실책임규정을 두고 있다. 2인 이상의 오염원인자가 연계된 경우, 오염에 대한 그들의 기여도를 고려하여 연대책임을 부여하고 있다(Prokop et al., 2002).

#### IV. 시사점 및 정책 추진방향

토양오염지역의 책임에 관한 우리 나라의 문제점에 대해서 연구 대상 국가의 법과 제도에 관한 정보는 국가별로 내용과 수준이 다르다. 따라서 동일한 기준으로 이들 자료를 단순 비교할 수는 없었으나 이들 국가에서 제공하고 있는 정보로부터 다음과 같은 시사점과 정책 추진방향을 도출할 수 있었다.

##### 1. 국내외 토양환경정책 연구 협력의 활성화

그간 미국과 유럽 국가들이 토양오염지역의 관리 및 정화 분야의 정책을 추진해 온 과정을 종합하여 볼 때, 이들 국가들이 과거에 부딪혔던 또는 현재 부딪히고 있는 문제점들을 우리가 하나씩 밟고 있다. 특히 토양오염의 책임자를 찾는 문제는 모든 연구 대상 국가의 공통적

7) Cheminova는 Copenhagen사에서 15km 위치에 있으며 1944년에서 1954년까지 운영된 회사이다. 1977년에는 회사의 공장 부지와 지하수가 심각하게 오염된 것이 발견되었으나 회사의 공장운영을 멈춘 지 23년 후에 오염이 발견되었기 때문에 Cheminova는 오염책임을 부담하지 않게 되었다 (Edelgaard, 1997).

인 것이었다. 물론 이들 국가에서 현재 시행되고 있는 토양오염의 책임자를 찾아내고 토양오염의 책임자 간의 책임배분 방법과 절차에 대해서 각 국가들이 만족하고 있는 것은 아니다. 우리가 당면하고 있는 토양오염의 책임문제는 미국과 유럽국가에서도 오랜 기간 동안 논의의 대상이었으며, 현재도 이에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있다. 즉, 우리가 고민하고 있는 문제점들은 우리만의 몫이 아니다.

합리적이고 명확한 토양오염의 책임자 간의 책임배분 방법과 절차를 찾는 것은 우리 나라 뿐만 아니라 모든 연구대상 국가들의 주요 해결 과제이다. 각 국가별로 이러한 문제에 대해 사회·경제적인 여건에 따라 그 해결책을 찾아가는 것이다. 물론 동일한 문제에 대해서 고민하고 있다고 해도 그 고민의 정도와 해결 방안은 우리 나라와 외국의 경제적·사회적 여건에 따라 달리 나타날 것이다. 그러나 이들 국가들이 토양오염의 책임에 관한 문제점 해결을 위해 그간 이들 국가에서 접근한 방법을 심층 분석하는 것은 우리 나라의 문제해결에 큰 도움이 된다. 더욱이 이러한 국가적인 고민을 함께 나눌 수 있는 토양오염에 관련된 국내·외 정책 연구기관과의 협력 연구와 CARACAS, NICOLE, CLARINET, NATO/CCMS Pilot Study<sup>8)</sup> 등의 국제회의에 적극적인 참여 및 이들 회의에서 도출되는 정책 연구결과를 주시하는 것은 우리 나라의 고민을 해결할 수 있는 정책방안을 도출할 수 있는 지름길이 될 것이다.

## 2. 무과실·과실 책임의 구분

미국 및 유럽국가에서는 원칙적으로 오염자부담원칙을 적용하여 토양오염원인자와 오염지역의 소유자 및 점유자에게 토양오염에 대한 무과실 소급책임을 부담시키고 있다. 그러나 토양오염의 책임자가 선의이며 과실이 없는 때에는 원인자책임에서 면제될 수 있도록 규정하고 있다. 물론 소급책임을 적용할 경우, 지나치게 무거운 책임은 책임당사자로 하여금 자포자기 또는 도덕적인 해이를 유발하고, 오염발생의 억제 효과를 갖지 못하게 만들며(김홍균, 2002), 이전의 소유자에 의해 발생된 폐기물에 대해서도 현재의 소유자가 책임을 부담하게 되는 형평성의 문제가 발생한다. 그러나 이러한 문제를 보완하기 위해 각 국가는 선의이고 무과실 책임 조건을 지정하는 기준과 방법을 두고 있는 것이다<표 2>.

8) CARACAS (Concentrated Land on Risk Assessment for Contaminated Sites in Europe), NICOLE (Network for Industrially Contaminated Land in Europe), CLARINET (Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies), NATO/CCMS Pilot Study (The Council of the North Atlantic Treaty Organization/Committee for Challenge to Modern Society): Evaluation of Demonstrated and Emerging technologies for the Treatment and Clean-up of Contaminated Land and Groundwater(Bardos et al., 1999).

<표 2> 토양오염에 대한 미국과 유럽 국가들의 무과실 소급책임의 적용시기 및 주요 책임배분내용

국가	책 임 내 역	
미국	- CERCLA에서 소급책임체계에 대한 명확한 규정은 명시되어 있지 않으나 판례에 의거 소급책임을 토양오염책임자에게 부과 - 판례를 통해 무과실책임, 연대책임, 소급책임을 적용 - 토양오염책임자의 구체적인 범위 제시 - 연대책임의 책임분할방법 및 책임자의 항변범위 제시	
영국	- '구매인 주의 원칙'을 적용하여 토지의 소유자에게 토양오염의 무과실책임을 강요 - 토양오염에 의한 선의의 책임자를 결정하기 위한 면책기준 및 면책평가 방법 제시 - 토양오염의 연대책임을 오염연쇄경로(오염원-경로-수용체)의 분석을 통해 책임자 간 분담	
네덜란드	1975년 이전	- 부지의 용도와 비용 효율성을 고려하여 소유자 또는 지방정부가 부담하고 중앙정부는 정화비용의 1/3(최대 50%)을 보조
	1975~1987년	- 과실의 정도, 사건의 시기, 재정적 능력 등을 고려하여 정부가 보조금을 지급하고 부지소유자에 의해 부지의 용도에 따라 정화 - 오염의 긴급성과 심각성에 따라 정화의 필요성과 시기를 결정
	1987년 이후	- 오염책임자가 모두 부담
독일	1990년	- 1990년 이전의 토양오염지역 부동산 소유자의 책임면제 규정에 따라 환경법 시행 이전의 환경피해 책임을 면제
덴마크	- 1991년 이후에 발생한 토양오염의 경우에만, 정화명령에 대해서는 2001년 1월 1일 이후에 발생한 오염부지에 대해서만 무과실책임을 적용 - 토양오염의 20년 소멸시효를 인정하여, 1974년을 기준으로 그 이후에 발생한 오염만을 오염책임자가 정화책임을 부담	

우리 나라도 무과실 책임을 적용하고 있으며, 토양오염유발시설을 인수한 자가 선의이며 과실이 없는 때에는 원인자책임에서 면제될 수 있도록 규정하고 있는 것은 영국, 덴마크나 네덜란드, 독일과 비슷하다. 그러나 이 나라들은 선의·무과실의 조건을 명확하게 규정하고 있는 반면, 우리 나라는 이러한 선의·무과실의 판단기준이 명확하지 않다. 따라서 우리 나라에서는 토양이 오염된 지역을 적극적으로 찾으려는 노력을 할 책임자가 분명치 않으며, 더욱이 높은 비용을 부담해야 하는 오염지역의 정화를 책임지기보다는 정화책임을 회피하기 위한 소송이 남발될 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 다음과 같은 정책 추진을 고려할 수 있다.

1) 토양오염의 시기에 따른 무과실·과실 책임의 구분 방안 마련

무과실·과실 책임의 한계를 구분함에 있어 고려해야 할 우선사항이 토양오염의 시기에 따른 무과실책임을 구분하는 것이다. 토양환경보전법에서 토양오염에 대한 무과실·과실 책임을 토양오염이 일어난 시기에 따라 구분하고, 이에 따라 토양오염책임자에게 책임을 배분

하는 것이다. 즉, 토양오염에 관련된 기준시점을 정하고 기준시점 이전의 오염책임에 대해서는 전부 또는 일부를 공적부담으로 정화하는 것이다. 이 경우 토양이 오염된 기준시기를 설정하는 것에 따라 토양오염지역의 책임자를 찾아내고 책임을 지우는 것에 혼선이 있을 수 있다. 그리고 사유지의 토양오염을 국민의 세금으로 부담하여 정화하는 것이 옳은가에 대한 논쟁이 있을 수 있다. 그러나 이러한 방법은 이미 미국과 유럽 국가의 비교에서 나타난 바와 같이 토양오염지역의 정화단계에서 소모되는 소송비용을 절대적으로 절감할 수 있으며, 이러한 소송에 의해 소모되는 시간을 최소화할 수 있는 것으로 사료된다.

우리 나라에서 토양오염의 책임을 소급하는 기준 시기를 결정하기 위해서는 우리 나라의 토양오염 현황뿐만 아니라 이에 따른 법리적, 경제적, 사회적 문제를 고려해야 한다. 사회적으로는 i) 토양환경보전법이 시작된 시점인 1990년대 중반, ii) 토양오염방지에 대해 국민적인 공감대가 마련되는 시기, iii) 또는 토양측정망이 운영되기 시작하던 시기인 1980년대 중반 등을 고려할 수 있을 것이다. 경제적으로는 i) 우리의 경제가 도약하기 시작한 1970년대, 또는 ii) 우리 경제의 전환점인 IMF 도입 시기 등을 고려할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서는 기준시기를 설정하기 위한 법리적인 문제점, 사회·경제적 영향을 충분하게 고려하지 않았으므로 이에 대한 설정 문제는 추후 연구과제가 될 것이다.

## 2) 토양오염책임자의 선의·무과실 판단기준 설정

토양오염책임자의 면책규정과 항변 규정 마련을 고려해야 한다. 우리 나라에서 토양오염의 잠정적인 책임자의 선의·무과실을 입증하기 위한 항변 규정의 마련을 위해서는 미국의 CERCLA §107에 제시되고 있는 토양오염에 대한 항변의 범위를 참조할 수 있다. 그리고 토양오염책임자의 면책을 고려하기 위한 기준으로서 영국의 DETR Circular 2/2000, Annex 3의 Chapter D에서 제시되는 토양오염자 면책평가 기준 및 방법을 고려할 수 있다. 그러나 이들 국가에서 제시되고 있는 법, 규정, 지침 등을 우리 나라에 직접 적용할 수는 없다. 이러한 외국의 법, 규정 등이 우리의 실정에 적합한가를 심층 분석하고, 이들을 우리의 실정에 맞도록 변형하고 우리의 법, 제도에 예비 적용함으로써 그 효용성을 판단할 수 있을 것이다. 현재까지 이에 대한 연구는 이루어지지 않았으며, 이는 우리의 향후 연구과제가 될 것이다.

## 3. 무과실책임의 한계 마련

미국, 영국 등에서는 현재 발생하는 토양오염에 대해 무과실책임의 한계를 두고 있다. 미국 CERCLA의 경우, 부정행위, 태만, 안전조치의 위반에 의한 토양오염의 경우에는 책임자에게

무한책임을 지우고 있으나 무과실책임일 경우에는 각 시설의 규모에 따라 책임의 한계를 규정하고 있다. 영국에서는 토양오염을 야기하거나 또는 알면서 토양오염을 방임한 책임자에게는 토양오염지역의 정화 등 이에 따른 책임 한계에 대한 명시이 없다. 따라서 토양오염에 과실이 있는 책임자에게는 무한책임을 지우고 있다고 볼 수 있다. 그러나 토양오염을 방임하지 않은 선의의 토지 소유자 및 점유자에게는 부지 이외의 손해에 대한 책임을 부담시키지 않는다. 미국과 영국의 경우에서 선의의 토양오염 책임자에게는 책임한계를 명시하고 있는 것이다.

현행 우리의 토양환경보전법은 무과실책임을 규정하여 토양오염유발시설의 과실이 없는 오염사고에 대해서도 토양오염의 책임자에게 무한책임을 지우고 있다. 우리 나라에서 특정 토양오염유발시설인 주유소 등 소규모 사업체에서 발생하는 토양오염의 경우에는 이들 소규모 사업의 성패에 결정적인 타격을 줄 수 있다. 이들 소규모 사업체가 선의의 토양오염 책임자일 경우, 토양오염으로 인한 무과실 무한책임을 이들 책임자에게 지우는 것이 과연 합리적인 법의 집행인가를 고려할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 우리 나라의 현행 우리의 법은 합리적인 집행가능성이 낮은 토양오염의 무과실 무한책임을 토양오염의 책임자에게 강요하고 있는 것이다.

토양환경보전법에 “토양오염의 무과실책임의 한계를 어디에 둘 것인가?”를 결정하기 위해서는 심층적이고 추가적인 연구가 단계적으로 이루어져야 한다. 이에 대한 규정을 설정하기 위해서는 전문화된 토양오염책임자의 무과실 판단 기준이 우선 설정되어야 하기 때문이다. 그리고 이 문제는 금융기관의 환경책임과 연계하여 고려해야 한다. 토양환경보전정책의 목적에는 오염된 토양을 이용이 적절한 상태로 정화하는 것이고, 이를 위해서는 토양오염 책임자가 정화비용을 직접 지불할 수도 있으나 제3의 책임인 금융기관 등을 통해 부담할 수 있는 가능한 정화비용 징수를 고려해야 하기 때문이다(이재협, 2003). 현재 우리 나라에서는 금융기관의 환경책임의 한계, 방법과 지침 등이 충분하게 연구되어 있지 않은 상태이다. 토양오염자의 무과실책임의 한계에 관련된 우리 나라의 관련연구 등을 고려하건데, 토양환경보전법에 “토양오염의 무과실책임의 한계를 어디에 둘 것인가?”를 구체적으로 논의하는 것은 추가적으로 이루어져야 할 연구과제일 것이다. 이에 대한 구체적인 내용의 마련은 향후 관련 연구에서 충분히 논의되고 이에 대한 논의내용의 단계적 실증 검증을 거친 후 결정되어야 한다.

#### 4. 연대책임의 책임분담 방법과 절차 마련

외국의 경우 명확한 토양오염의 연대책임에 대한 구체적인 책임분담 방법과 절차 등을 법에 상세히 규정하고 있거나 또는 행정재량에 따라 처리할 수 있도록 하고 있다. 네덜란드와

영국은 복수의 오염원인자 간 책임부담 순서 및 절차를 관련법에서 자세하게 규정하고 있다. 반면, 미국, 독일, 덴마크는 법에 이를 자세하게 규정하지 않고 있으며, 책임을 분담하는 기준과 절차 등을 마련하고 행정능력에 맡기고 있다. 예를 들면, 독일은 복수의 오염책임자들 간의 정화의 의무서열에 대한 강제적인 규정은 없으나 복수의 오염 책임자들(오염유발자와 소유자 및 점유자) 간에 동등한 책임을 부담시키고 있다. 단 정화에 대한 비용을 상환해야 하는 오염책임자의 결정은 행정재량에 맡기고 있다. 그 외에 오염책임자들 간의 구상권(求償權) 조항을 법에 규정하고 있어서, 오염책임자들은 오염과 관련된 정도를 고려한 각각의 원인 기여분에 상응하는 구상권을 상호 독립적으로 갖고 있다. 이에 따라 어느 한 책임자가 오염부지를 정화한 후, 다른 오염책임자에게 비용을 상환받을 수 있도록 하고 있다. 덴마크에서는 복수의 오염책임자가 연계된 경우, 오염에 대한 그들의 기여도를 고려하여 책임 할당량이 행정적으로 부과되고 있다. 미국의 경우, 비구속책임분할지침에 의해 연계된 PRP에게 책임분담 기준에 따라 오염책임을 분담하고 있다. 그리고 연대책임의 분배에 따른 문제가 발생할 경우, 이를 완화하기 위해 기금을 마련하고 *de minimis* 및 *de micromis* 합의 규정을 두고 있는 것이다. 연대책임 적용의 문제점에 대한 보완 정책은 다른 국가에서도 나타나고 있다. 영국의 경우, 면책평가 방법과 절차, 복수의 오염유발자와 토지의 소유자 및 점유자 간의 책임 분담 절차를 수립하여 법에 세부적으로 규정하고 있음에 불구하고, *de minimis* 원칙을 채택하여 부지의 오염책임이 극소한 책임자들이 연대책임에 묶이는 것을 방지하고 있는 것이다.

우리 나라의 현행 토양환경보전법은 복수의 오염책임자에 대해 연대책임을 채택하고 있지만 이에 대한 자세한 세부규정 없이 행정능력에 맡기고 있다. 이와 같은 사실만으로 볼 때는 우리 나라는 미국, 독일, 덴마크와 같다고 할 수 있다. 그러나 토양오염의 연대책임을 분담시킬 수 있는 행정 체계가 이들 국가들과 같지 않다는 것을 고려해야 한다. 우리 나라에는 연대책임의 분배에 따른 문제를 완화하기 위한 수단이 없을 뿐만 아니라 토양오염의 연대책임을 분배할 수 있는 구체적인 지침 등이 없다. 때문에 경기도 의왕시 한진화학 인근지역의 유류 오염 사건과 같이 정화명령을 받은 자가 정화사업 도중에 다른 오염원인자를 발견하여 법률 소송 등의 논쟁이 발생한 것이다. 또한 남양주시 주유소 기름유출 사건에서는 토양오염 피해의 책임이 운영자에게만 있는 경우에도 운영자와 소유자에게 연대책임을 부담시키기 때문에 분쟁이 발생한 것이다. 이러한 문제를 방지하거나 또는 최소화하기 위해 네덜란드와 영국 등의 법에서 규정하고 있는 오염원인자 간의 책임 부담 순서와 결정절차를 우리의 정책에 반영해야 할 것이다.

## 5. 공공예산으로 정화된 토양오염지역의 지가상승 이익에 대한 공공의 환수 정책 도입

정부예산 등 공공예산으로 정화된 토양오염지역의 지가 상승에 대한 정화이익을 정부 등의 공공단체가 환수하는 정책을 시행하는 것이다. 독일과 덴마크 등에서는 현재 다수의 토양오염지역에 정부의 공공예산을 투입하여 정화되고 있다. 그리고 이들 정화지역의 지가 상승이 생긴다면, 이에 대한 권리를 정부가 가져가는 것이다.

우리 나라에서는 아직까지 토양이 오염된 지역을 정부의 예산으로 정화하고, 정화함으로써 얻어지는 지가 상승 등에 대한 논의가 없다. 현재 휴·폐광된 금속광산 지역 등 다수의 토양오염지역이 정부의 예산을 투입하여 정화되고 있다. 물론 2004년 현재까지 추진해 온 정부의 휴·폐광된 금속광산 오염지역 등의 복구는 오염지역에서 오염물질을 제거 등의 정화작업이라기보다는 객토, 광미옹벽 축조 등이 이루어진 것으로 이들 지역에서의 지가 상승을 기대하기는 어려울 것이다. 그러나 휴·폐광된 금속광산 지역을 포함한 정부의 토양오염지역의 정화사업은 지속적으로 이루어질 것이고, 적절한 토양오염지역의 정화사업이 도심지 또는 도시 인근지역에서 이루어진다면, 이로 인한 지가 상승이 나타날 것이다. 이 지역의 지가 상승이 생긴다면, 이에 대한 권리를 누가 가져갈 것인가를 고려하는 것이다. 그리고 이에 대해 사전에 이에 대한 정책을 수립하는 것을 고려하는 것이다.

이미 독일과 덴마크 등에서는 공공예산으로 수행한 오염지역의 정화로 인해 발생하는 토지 지가 상승분을 공공이 회수할 수 있는 제도적 장치를 갖고 있다. 현재 우리나라의 경우, 토양이 오염된 지역의 정화가 토지의 가격에 영향을 미칠 수 있는 자료가 도출된 바 없다. 따라서 이 제도는 현재의 우리나라 실정에 적합하지 않거나 현재 이러한 정책 시행을 고려하는 것이 너무 이르 수도 있다. 그러나 정책이란 현재의 문제를 해결하고, 현재와 미래 문제를 해결할 수 있는 연결하는 끈이 되어야 하는 것임을 고려할 때, 미래의 문제점에 대한 해결책을 지금부터 시작할 필요가 있을 것이다. 즉 공공의 예산으로 정화된 오염지역의 지가 상승 등에 따른 정화이익을 공공이 환수할 수 있는 정책을 지금부터 준비해야 한다.

## V. 결론

토양오염지역의 적절한 관리 및 정화 등을 위해서는 반드시 토양오염지역이 확인되고, 오염된 지역의 정화를 위한 합리적인 법, 제도, 지침과 정화기술이 있어야 한다. 특히 토양오염에 대한 정의, 즉 “어떠한 토양이 깨끗한 토양인가?”에 대한 명확한 답, 토양오염책임자를 찾아 내고, 이들 책임자들에게 주어지는 책임의 한계, 책임자들 간의 책임배분방법과 절차 등에 관한 구체적이고 합리적인 법, 제도, 지침 등이 제공되고 실행됨으로써 이 문제를 신속



하게 해결할 수 있다. 본 연구에서 다루고 있는 토양오염의 책임에 관한 부분은 우리 나라에서 다각적으로 연구, 조명되고 실무에서 추진되어야 할 다양한 정책의 핵심 부분이다. 토양오염에 대한 국내외 여건을 볼 때, 우리 나라에서 합리적인 토양오염의 책임에 대한 정책방향과 정책이행 수단을 마련하지 않고는 정부의 추진정책이 소모적인 논란에 휩싸일 가능성이 크다.

금번 연구 결과는 토양오염에 관한 미국과 주요 유럽 국가들의 관련 법, 제도 등의 분석을 통해 국내 문제에 관한 시사점을 도출한 것이다. 시사점을 도출하기 위해서 각국의 법을 비교 분석한 것이고, 이들 국가의 법에 반영되고 있는 주요 요소 및 내용 중에서 우리의 실정에 적합할 것으로 나타난 내용들을 우리 나라의 정책개선 방향으로 제안한 것이다. 이 과정에서 우리 나라의 주요 문제점으로 고려되지 않은 외국법의 주요 요소 및 내용에 대해서는 본 연구에서 구체적으로 논의하지 않았다. 이러한 주제에 대해서는 이후 추가적인 논의가 이루어져야 할 것이다. 그리고 토양오염지역의 책임자를 찾아 내고 연대책임의 배분방법, 토양오염의 발생시기에 따른 무과실책임의 적용방법 등에 대한 경제적, 사회적, 법리적인 측면에서의 추가적인 연구가 필요하다. 또한 법과 행정기관이 토양오염책임자의 한계를 마련하고 연대책임의 분담하는 문제점들에 관하여 어느 수준까지 관여해야 하는지에 대해서도 추가적인 논의가 필요하다. 따라서 토양오염의 책임에 관해 본 연구에서 제안하고 있는 우리 나라의 정책방안은 미완성의 결론이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 도출된 결과는 큰 의미를 갖고 있다고 본다. 특히 우리 나라, 미국, 주요 유럽국가에서의 토양오염지역의 토양오염 책임 배분에 관한 구체적인 내용과 분석은 우리 나라의 문제점을 해결하기 위한 현실감 있는 시사점으로 도출되었다. 이러한 연구 결과는 우리 나라의 토양오염지역을 조사, 정화, 해제에 따른 법, 제도 발전의 한 부분으로 사용될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김명용. 2002. “토양환경보전법의 비교법적 분석 -독일의 연방토양보호법을 중심으로-”. 『환경법연구』, 24(1): 1~60.
- 김홍균. 2002. “미국의 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자”. 『환경법연구』, 24(1): 61~102.
- 김현준. 2000. “독일법상 토양환경보호와 그 시사점”. 『공법연구』, 29(1): 467~485.
- 박상열. 1996. “토양오염과 법적 문제”. 『토양환경』, 1(1): 4~9.
- 박용하 외. 2003. 『토양오염지역의 관리 및 복원방안 연구 II』. 한국환경정책·평가연구원. RE-13.
- 박용하 외. 2002. 『토양오염지역의 관리 및 복원방안 연구 I』. 한국환경정책·평가연구원. RE-07.
- 이경운·장 신·신창선. 2000. “오염토양 개선책임에 관한 비교법적 연구”. 『환경법연구』, 22: 291~338.
- 이재협. 2003. “금융기관의 환경책임과 대응방안에 대한 법적 고찰”. 『환경정책연구』, 3(1): 1~29.
- 양재의 외. 1999. 『효율적인 토양오염조사체계 구축방안 연구』. 환경부. p. 207~248.
- 조홍식. 1998. “토양환경침해에 관한 법적 책임”. 『환경법연구』, 20: 304~312.
- 채영근. 2001. “우리 나라 토양환경보전법과 그 개정안의 내용과 문제점”. 『공법연구』, 29(2).
- 한귀현. 2001. “토양오염과 오염토양정화책임의 법리-독일연방토양보호법을 중심으로”. 『공법학연구』, 3(1).
- Bardos, P., Kasamas, H., and Denner, J. 1999. International networks for contaminated land. p. 177-196 in Risk Assessment for Contaminated Sites in Europe. Vol. 2. Policy Frameworks. C. Ferguson and H Kasamas Ed. LQM Press. Nottingham, U. K.
- Edelgaard, I. 1997. “Danish Country Report, Ministry of Environment and Energy. Danish Environment Protection Agency”. Proceedings from the 3rd CARACAS meeting. Vienna, Austria.
- German Federal Ministry for the Environment. 2002. German Federal Government Soil Protection Report. Federal Ministry for the Environment. Berlin, Germany.
- Klein-Kranenburg, J. 2003. “The Dutch Solution to Soil-Pollution Legislation to Solve a Serious Environmental Problem”. p. 20-37 in 『International Symposium on Soil Pollution Prevention : Policy and Remediation Technology』. ed. Park, Y. KEI, EMC,

- KSEE, KSSGE Press. Seoul. Korea.
- Lepke, T. 2003. "German Policies on Soil Protection and Remediation of Contaminated Sites". p. 38-75 in 「*International Symposium on Soil Pollution Prevention : Policy and Remediation Technology*」. ed. Park, Y. KEI, EMC, KSEE, KSSGE Press. Seoul. Korea.
- Lowe, M., and Lowe, J. 2001. "The New UK Contaminated Land Regime". p. 21-44. Issues in Environmental Science and Technology : No. 16 Assessment and Reclamation of Contaminated Land. Hester, R. E., and Harrison, R. M. eds. The Royal Society of Chemistry. London, U. K.
- Meltz, R. 1999. "Superfund Act Reauthorization: Liability Issues". 「*Congressional Research Service Report*」. National Council for Science and the Environment, Washington D. C., U. S. A.
- Oswald, L. J. 1993. "Strict Liability of individuals under CERCLA : A normative analysis". Boston Coll. Environ. Aff. Law Rev. 20: 579-637.
- Page, G. W. 1997. Contaminated Sites and Environmental Cleanup. International Approaches to Prevention, Remediation, and Reuse. Academic Press. p. 212. New York, U. S. A.
- Prokop, G., Schamann, M., and Edelgaard, E. 2002. Management of Contaminated Sites in Western Europe. European Environment Agency. Copenhagen, Denmark.
- Reisch, M. 2002. "Superfund and Brownfields in the 107th congress" 「*Congressional Research Service Report*」. National Council for Science and the Environment. Washington D. C., U. S. A.
- UK DETR (United Kingdom Department of Environment, Transport, and the Regions). 2000. Circular 2/2000. Environmental Protection Act 1990 : Part IIA-Contaminated Land. DETR Press. London, U. K.
- US GAO (United States General Accounting Office). 1997. Superfund Times to Complete the Assessment and Cleanup of Hazardous Waste Sites. Washington D. C., U. S. A.
- US GAO. 1995. Superfund : Legal Expenses for Cleanup-Related Activities of Major U. S. Cooperations, Washington, D. C., U. S. A.
- VROM. 1999. How to Deal with Contaminated Excavated Soil. VROM (Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment) Press. Hague. The Netherlands.
- Walthaus, H. H. J. 2003. Basic principles of soil protection policy in the Netherlands. VROM Press. Hague. The Netherlands.