

환경책임법제의 동향과 주요 쟁점

박종원*

<국문 초록>

이 글에서는 환경오염피해에 대한 무과실책임을 최초로 도입한 1977년 제정 「환경보전법」에서부터 2014년 제정 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(이하 “환경오염피해구제법”)에 이르기까지 점증적으로 발전을 거듭해 온 환경책임법제의 발전과정을 되짚어 보고, 앞으로 환경오염피해구제법을 중심으로 하는 환경책임법제에 있어서 제기될 수 있는 몇 가지 법적 쟁점을 검토하고 있다.

우선 환경책임법제의 발전과정을 시대적 흐름에 따라 연혁적으로 검토한 결과, 환경관계법에서는 「민법」 제750조에 따른 불법행위책임에 대한 특칙으로서 무과실책임을 도입해 왔고, 그 적용범위를 점진적으로 넓혀 왔다고 평가할 수 있다. 즉, (i) “사업장등에서 발생될 것”이라는 요건이 삭제되었고, (ii) 반드시 법령에서 정하는 특정 ‘오염물질’로 인한 것이 아니라도 ‘환경오염’이나 ‘환경훼손’에만 해당하면 무과실책임의 적용이 가능하게 되었으며, (iii) 사람의 생명 또는 신체에 대한 피해에 한정되지 않고 그 이외의 물적 피해 등에 대해서까지 무과실책임의 적용이 가능하게 된 것이다. 뿐만 아니라, 「토양환경보전법」이나 「환경보건법」 등에서도 별도로 무과실책임의 적용가능성을 열어둠으로써 종래에 비해서는 무과실책임의 적용 가능성이 높아지게 된 것이다.

한편, 환경오염피해구제법에 따른 무과실책임의 적용대상이 될 수 있는 “환경오염피해”는 (i) “시설”의 설치·운영으로 인하여 발생될 것, (ii) 대기오염, 수질오염 등 일정한 유형의 환경오염을 원인으로 할 것, (iii) 사람의 생명·신체 및 재산에 발생된 피해일 것 등을 개념표지로 하고 있다. 그리고 “시설”의 개념은 대기오염물질배출시설을 비롯한 11개 유형의 시설로 한정되어 있다. 종래부터 무과실책임을 도입하고 있는 「환경정책기본법」 제44조는 반드시 시설에서 기인하는 환경오염피해로 그 적용대상을 한정하고 있지도 않고, 그 환경오염은 물론이고 환경훼손에 기인하는 피해까지도 무과실책임의 적용대상으로 하고 있다는 점, 그리고 그 환경오염의 유형이 제한되어 있는 것이 아니라 예시적 열거방식을 통하여 사람의 활동의 의하여 발생되고 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태라면 그것이 대기오염이든 수질오염이든 그 유형을 묻지 않고 무과실책임의 적용대상이 될 수 있다는 점 등에 비추어 보면, 환경오염피해구제법에 따른 무과실책임의 적용범위는 상당히 제한적이라고 볼 수 있다. 그리고 인과관계 추정 조항이 종래의 개연성이론에 비하여 피해자의 입증책임을 완화하는 결과가 될 것인지 여부는 아직까지 불확실하며 향후 법원의 해석과 적용 여하에 달려 있다.

이상과 같은 환경오염피해구제법의 한계 내지 제한성에 비추어 볼 때, 환경오염피해구제법과 「환경정책기본법」 등 다른 법률에 따른 무과실책임 조항이나 「민법」 제750조에 따른 불법행위책

임 조항 등과의 관계와 관련하여, 청구권의 경합을 폭넓게 인정하여야 할 것이다. 환경오염피해구제법과 「환경정책기본법」이나 「토양환경보전법」 등에 따른 손해배상청구권의 관계를 고려할 때, 이들 중 어느 하나가 소송상 원고의 부담 경감, 피해자의 두터운 보호를 도모할 수 있다고 단정하기 어렵다. 즉, 환경오염피해구제법에 기한 손해배상청구권을 주장할 경우, 인과관계의 추정 등의 규정이 적용되어 보다 피해자의 두터운 보호가 가능하게 될 수 있다고 볼 여지가 있으나, 배상책임한도가 규정되어 있다는 점, 일정한 시설에 기인한 환경오염피해에 대해서만 무과실책임이 인정된다는 점 등에 있어서는 오히려 「환경정책기본법」 제44조에 기한 손해배상청구권을 주장하는 편이 보다 피해자의 두터운 보호에 가깝게 될 수 있는 것이다. 그리고 이를 고려할 때, 환경오염피해구제법이 제정되었음을 이유로 선불리 「환경정책기본법」상의 무과실책임 조항을 삭제하여서는 안 될 것이다. 이는 환경오염피해구제법의 적용 추이를 지켜보고 향후 입법적 노력을 통하여 그 한계를 점진적으로 극복한 후에 다시 고민해도 늦지 않을 것이다.

주제어: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」, 환경책임, 무과실책임, 배상책임한도, 청구권경합, 개연성이론, 인과관계의 추정

- I. 들어가며
- II. 우리나라 환경책임법제의 연혁
- III. 환경책임에 관한 판례의 동향
- IV. 환경오염피해구제법의 구성과 주요내용
- V. 앞으로의 쟁점과 과제
- VI. 나오며

I. 들어가며

올 한 해 가슴기살균제 사건으로 온 나라가 떠들썩했다.¹⁾ 참으로 안타까운 일이

1) 2011년 4월, 급성호흡부전 등 원인미상 폐손상 환자가 다수 발생함에 따라, 질병관리본부의 역학조사가 실시되었고, 그 결과 34건(사망 10건)의 피해사례가 확인되었으며, 이는 가슴기살균제에 포함된 PGH, PHMG 등의 화학물질 흡입으로 인한 것으로 밝혀졌다. 2012년 2월 3일자 국민일보 8면 참조. 같은 해 11월 11일부터 질병관리본부에서 피해사례를 추가 접수한 결과 394건(사망 116건)이 접수되었다. 2013년 6월 29일자 세계일보 8면 참조. 정부가 올해 4월부터 4차 가슴기살균제 피해조사 접수를 진행하고 있는데, 최근 2달 동안 접수된 피해가 지난 4년여 간 파악된 피해규모의 2배인 2,400여 명에 달하는 것으로 나타났다. 2016년 7월 5일자 한국일보 11면.

다. 하지만, 규제를 암덩어리라 말하고 규제완화를 만병통치약으로 이는 이 시대에 화학물질이나 환경오염에 대한 사전규제 및 사후구제의 필요성을 일깨워줬음은 분명한 사실이다. 이제 이러한 문제인식이 문제해결을 위한 입법적 노력으로 이어져야 할 때이다.

올해부터 시행되고 있는 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」(이하 “환경오염피해구제법”이라 한다)의 제정 역시 그간의 환경오염사고로 인한 충격과 사회적 반성에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 2012년 9월 경북 구미 산업단지 내 휴브글로벌 불산 누출 사고²⁾ 등이 그것이다. 그리고 이전부터 제련소, 시멘트공장, 광산 등의 주변지역에서 환경오염피해는 다수 발생해 왔고 이에 따른 분쟁 또한 지속되고 있었다.

이 법은 2014년 마지막 날에서야 비로소 제정되었는데, 아쉽게도 가슴기살균제와 같은 제품이 아니라 공장 등의 시설에서 발생하는 환경오염피해에 주목하고 있다. 1980년대 후반부터 환경오염피해구제법과 비슷한 내용을 담은 법안이 3차례나 국회에 상정되었으나 산업계의 반발에 부딪쳐 번번이 무산되다가, 구미 불산누출사고를 비롯한 여러 환경오염사고의 충격에 힘입어 우여곡절 끝에 국회의 문턱을 넘어서게 된 것이다. 재수, 삼수를 거쳐 사수 만에 입법에 성공한 셈이다.

종래에는 환경오염피해를 입은 자가 법적 구제를 받기 위해서는 「민법」 제750조에 의존할 수밖에 없었고, 이에 따라 가해자의 고의·과실, 위법성, 인과관계, 손해 발생 등의 각 요건을 피해자가 모두 입증하여야 했다. 그 결과 피해구제는 불가능하거나 더디거나 불충분한 경우가 많았다. 소송 기간과 비용도 부담으로 작용했다. 신속하고 공정한 피해구제, 정말 어려운 일이었다. 구미불산누출사고를 더듬어 보자. 천문학적 규모의 피해가 났음에도 불구하고, 피해구제는 더뎠고 사고를 낸 기업은 공장 문을 닫았다. 기존의 책임법체계가 안고 있던 한계를 여실히 보여주었다.

이에 비해, 환경오염피해구제법은 환경오염피해에 대한 배상책임을 명확히 하고, 피해자의 입증부담을 경감하는 등 실효적인 피해구제 제도를 확립함으로써 환경오염피해로부터 신속하고 공정하게 피해자를 구제하는 것을 목적으로(제1조), 환경오염피해에 대한 사업자의 무과실·연대책임, 인과관계의 추정, 정보청구권, 환경책임보험의 가입강제, 의료비·생활수당 등의 구제급여 지급 등과 같은 여러 제도적

2) 2012년 9월 27일, 경북 구미시에서 발생한 휴브글로벌 불산 누출사고로 사망 5명, 부상 18명의 인명피해와 196ha에 걸친 농작물 피해, 4015두의 가축 피해 등으로 추정 경제손실액만 554억원에 달하는 사고를 겪었다. 2013년 1월 1일자 한겨레신문 20면 참조.

장치를 마련하고 있다.

이 글에서는 환경오염피해에 대한 무과실책임을 최초로 도입한 1977년 제정 「환경보전법」에서부터 2014년 제정 환경오염피해구제법에 이르기까지 점증적으로 발전을 거듭해 온 환경책임법제의 발전과정을 되짚어 보고, 앞으로 환경오염피해구제법을 중심으로 하는 환경책임법제에 있어서 제기될 수 있는 몇 가지 법적 쟁점을 검토하려 한다. 이를 위하여 우선 환경책임법제의 발전과정을 시대적 흐름에 따라 연혁적으로 검토하고(Ⅱ), 그간의 관련 판례의 주요내용과 그에 따른 법리의 형성과 발전 과정을 분석한 후(Ⅲ), 환경오염피해구제법의 구성과 주요내용을 분석·평가하고(Ⅳ), 이에 기초하여 앞으로 예상되는 법적 쟁점과 과제를 전망하기로 한다(Ⅴ).

Ⅱ. 우리나라 환경책임법제의 연혁

1. 1977년 제정 「환경보전법」에 따른 무과실책임

「민법」 제750조의 불법행위책임에 대한 특칙으로 환경오염피해에 관한 무과실책임을 최초로 규정한 것은 1977년의 「환경보전법」(1978년 7월 1일 시행)이었다. 이는 현행 「환경정책기본법」 제44조에 따른 무과실책임 조항의 시초를 이루는 것인데, 동법 제60조는 다음과 같이 환경오염피해에 대한 무과실책임과 연대책임을 규정하였다.

제 60 조 (생명·신체의 피해에 대한 무과실책임)

- ① 사업장등에서 발생하는 오염물질로 인하여 사람의 생명 또는 신체에 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.
- ② 사업장등이 2개이상 있을 경우에 어느 사업장등에서 배출된 오염물질에 의하여 제1항의 규정에 의한 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 그 피해를 배상하여야 한다.
- ③ 제1항의 규정에 의한 피해의 배상에 관하여 이 법에 의한 것을 제외하고는 민법의 규정에 의한다. 다만, 민법 이외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다.

그러나 동법에 따른 무과실책임의 적용은 상당히 제한적이었다. 즉, (i) “사업장등”에서 발생하는 (ii) “오염물질”로 인하여 (iii) “사람의 생명 또는 신체”에 피해가 발생한 경우에만 무과실책임의 적용을 기대할 수 있었다.

물론 (i) “사업장등”에 관해서는 동법상 이를 구체화하는 규정을 따로 두고 있지 아니한 관계로, 그 해석 여하에 따라 그 적용범위가 넓어질 수 있다고 할 것이지만,³⁾ (ii) “오염물질”의 경우에는 “대기오염·수질오염 또는 토양오염의 요인이 되는 물질로서 보건사회부령으로 정하는 것”으로 정의되어 있었기 때문에(제2조 제2호), 그에 열거되어 있지 아니한 물질로 인한 피해의 경우에는 무과실책임이 적용될 수 없었는데, 당시 “오염물질”은 황산화물, 질소산화물 등 25종에 불과하였다(시행규칙 제3조, 별표 1). 그리고 (iii) “사람의 생명 또는 신체”에 대한 피해가 발생한 경우에만 무과실책임이 인정되었기 때문에, 그 이외의 피해, 예컨대 농작물이나 가축에 대한 피해와 같은 재산상의 피해 등에 대해서는 무과실책임이 적용될 수 없다는 한계가 있었다.

다만, 현행 「환경정책기본법」 제44조와 달리 민법과의 관계에 관한 규정을 분명히 하고 있다는 점은 특기할 만하다. 즉, 동법 제60조 제3항은 「환경보전법」이 기본적으로는 공법적 성격을 띠고 있음에도 불구하고 동 조항이 민법상의 불법행위 책임에 대한 특칙으로 구체적 효력을 인정할 수 있는 중요한 근거를 제공한 것임에 틀림없다. 법원 역시 「환경보전법」 제60조의 구체적 효력을 인정한 바 있다.⁴⁾

3) ‘사업장등’이란 오염물질의 배출시설이 설치되어 있는 공장, 사업장, 기타 모든 설비를 말한다. 사업장에 한하지 않고, 자동차나 증기, 하수·폐수·분뇨종말처리장 또는 방지시설업소, 사업장폐기물처리업소 등도 이에 포함되는 것으로 해석된다. 구연창, 『환경보전법』, 삼영사 (1981), 446면.

4) “금속제련업체인 피고회사에서 일하여 오던 원고에게 중금속중독의 경우에 나타나는 증상인 중추신경계의 언어장애, 피부의 과색소침착, 무감각가면상태, 사구체손상에 의한 신중후군 등의 증상이 있어 중금속의 복합중독증으로 강력히 의심되고, 피고회사의 작업과정에서 비소, 비스무스, 동, 납, 아연, 망간, 금 등의 중금속이 취급되며 그러한 작업환경속에서 원고가 18년이상이나 작업함으로써 이에 노출된 사실이 인정된다면 피고회사가 원고의 위와 같은 증상이 중금속중독증이 아니라거나 그 작업장에서 방출되는 중금속의 농도가 극히 미량이었어서 인체에 전혀 피해를 줄 수 없는 것이라는 사실을 입증하지 못하는 한 원고의 질환과 피고회사 작업장에서의 중금속방출과의 사이에 인과관계를 긍정함이 상당하다 할 것이고 이러한 경우 피고회사는 환경보전법 제60조 제1항에 따라 무과실책임을 부담하게 되며 원고의 작업기간동안 위 작업장에서 방출된 중금속의 농도가 법령상의 허용기준치 이하이었다는 사실만으로는 그 책임을 면할 수 없다.” 대구고등법원 1990. 1. 12. 선고 88나3049 판결; “피고들의 공장에서 배출된 공해물질로 인하여 초래된 환경오염의 정도에 비추어 볼 때 원고들이 구체적인 발병에 이르지 않는 아니하였다 하여도 적어도 장차 발병 가능한 만성적인 신체건강상의 장애를 입었고 이는 통상의 수인한도를 넘는다고 할 것인바, 위와 같은 환경오염을 초래한 피고들의 행위는 생활환

2. 1990년 제정 「환경정책기본법」에 따른 무과실책임

1990년, 「환경정책기본법」이 제정되면서부터 우리나라는 종래 「환경보전법」에 크게 의존하는 단일법 체계를 탈피하여 복수법 체계로 이행하게 되었다. 1990년 제정 「환경정책기본법」(1991년 2월 2일 시행)은 다음과 같이 환경오염피해에 대한 무과실책임 및 연대책임을 규정하였다.

제 31 조 (환경오염의 피해에 대한 무과실책임)

- ① 사업장등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다.
- ② 사업장등이 2개이상 있는 경우에 어느 사업장등에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하여야 한다.

위에서 볼 수 있는 바와 같이 「환경정책기본법」상의 무과실책임 조항은 「환경보전법」상의 그것에 비하여 무과실책임의 적용요건을 크게 완화함으로써, 그 범위를 넓히고 있다.

(i) “사업장등”에서 발생할 것을 요구하는 점에서는 차이가 없지만, (ii) “오염물질”이 아니라 “환경오염”으로 인하여 피해가 발생할 것을 요구하고 있는바, 「환경보전법」상의 “오염물질”은 한정적으로 열거되어 있는 개념이었음에 비하여 「환경정책기본법」상의 “환경오염”은 예시적 열거방식을 채용함으로써 포괄적인 개념으로 해석된다는 점에서 그 적용범위가 크게 넓어졌다고 볼 수 있다. 즉, 동법 제3조 제4호는 “환경오염”을 “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”로 정의하고 있었다. 뿐만 아니라 (iii) “사람의 생명 또는 신체”에 대한 피해로 한정하지 않고 피해 일반적으로 확대함으로써 재산상의 피해 등에 대해서도 무과실책임을 적용할 수 있게 되었다.

그렇지만, 「환경보전법」과 달리 민법과의 연계 규정을 삭제하였다는 점은 동법에 따른 무과실책임 조항의 구체적 효력을 부인하고 방침규정에 불과한 것으로 보

경의 보호와 그 침해에 대한 구제를 규정하고 있는 헌법 제35조 및 환경보전법 제60조 등에 비추어 볼 때 그 위법성이 있다.” 대법원 1991. 7. 26. 선고 90다카26607 판결.

는 견해⁵⁾에 대하여 유력한 논거를 제공한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 동 조항에 대해서는 위험책임원리를 근거로 환경오염 피해의 구제에 관한 특수법리를 규정한 책임규정으로 구체적 효력이 인정되는 것으로 보는 견해가 다수이었으며,⁶⁾ 판례 역시 사업자의 무과실책임을 규정한 구 「환경정책기본법」 제31조 제1항의 구체적 효력을 인정한 바 있다.⁷⁾

3. 1995년 제정 「토양환경보전법」에 따른 무과실책임

1990년 1월 5일 제정 「토양환경보전법」(1996년 1월 6일 시행)은 토양오염에 대한 종합적이고 체계적인 규제를 위한 기반을 마련한 것으로 평가되고 있는데, 동법 제23조는 다음과 같이 토양오염피해에 대한 무과실책임과 연대책임을 규정하였다.

제 23 조 (토양오염의 피해에 대한 무과실책임)

- ① 토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하여야 한다.
- ② 오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하여야 한다.

- 5) 이은영, 『채권각론』, 박영사 (1993), 714면; 손윤하, 『환경침해와 민사소송』, 청림출판 (2005), 66면, 318면 참조.
- 6) 이상규, 『환경법론』, 법문사 (1998), 242면; 오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사 (1996), 77면; 서희원, 『환경소송』, 북피디닷컴 (2004), 214면; 전경운, “환경침해피해의 사법상 구제원리”, 『환경법연구』 제25권 제2호, 한국환경법학회 (2003), 384-385면; 조은래, “환경소송상의 입증문제에 대한 소고”, 『환경법연구』 제38권 제3호, 한국환경법학회 (2006), 331-332면; 안법영, “환경오염 사고와 위험책임”, 『환경오염의 법적 구제와 개선책』, 소화 (1996), 316-317면; 김홍균, 『환경법』, 홍문사 (2012), 90-91면, 1052-1053면.
- 7) “환경정책기본법 제31조 제1항 및 제3조 제1호, 제3호, 제4호에 의하면, 사업장등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 경우에는 당해 사업자는 귀책사유가 없더라도 그 피해를 배상하여야 하고, 위 환경오염에는 소음 진동으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 것도 포함되므로, 피해자들의 손해에 대하여 사업자는 그 귀책사유가 없더라도 특별한 사정이 없는 한 이를 배상할 의무가 있다.” 대법원 2001. 2. 9. 선고 99다55434 판결; “환경정책기본법 제31조 제1항은 불법행위에 관한 민법 규정의 특별 규정이라고 할 것이므로 환경오염으로 인하여 손해를 입은 자가 환경정책기본법에 의하여 손해배상을 주장하지 않았다고 하더라도 법원은 민법에 우선하여 환경정책기본법을 적용하여야 하지만, … .” 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다50338 판결.

개별 매체별 법령 가운데 유독 「토양환경보전법」만이 위와 같이 무과실책임 규정을 도입하고 있다.⁸⁾ 여기에서 “토양오염”이란 “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태”를 말한다(제2조 제1호).

동법상의 무과실책임 조항은 그 피해의 원인이 “토양오염”으로 국한된다는 점에서, 토양오염으로 인하여 피해가 발생하는 것으로 족하며 반드시 사업장등에서 발생하는 토양오염에 의할 것을 요구하지 않는다는 점에서, 그리고 오염원인자를 책임주체로 규정하는 한편 그 오염원인자의 범위를 특정하지 아니한 관계로 그 책임자가 반드시 사업자로 한정되지는 않는다는 점에서, 1990년 제정 「환경정책기본법」 제31조의 무과실책임 조항과는 구별된다고 할 수 있다.

4. 2001년 개정 「토양환경보전법」에 따른 무과실책임

2001년 3월 28일 개정 「토양환경보전법」(2002년 1월 1일 시행)은 무과실책임 조항을 다음과 같이 개정함으로써 책임주체인 오염원인자의 범위를 명확히 하였다.

8) 김홍균, 『환경법』, 홍문사 (2014), 737면.

제 23 조 (토양오염의 피해에 대한 무과실책임)

- ① 토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재·지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 오염원인자가 2인 이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다.
- ③ 다음 각호의 1에 해당하는 자는 제1항의 규정에 의한 오염원인자로 본다. 다만, 제3호(토양오염유발시설을 양수한 자에 한한다) 및 제4호의 경우에 토양오염유발시설을 인수한 자가 선의이며 과실이 없는 때에는 그러하지 아니하다.
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 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자
 4. 민사소송법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가, 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염유발시설을 인수한 자

2001년 개정법상 무과실책임 조항은 다음과 같은 점에서 1995년 제정법상의 그것과 일정한 차이를 보이고 있다.

첫째, 손해배상책임 이외에 정화책임을 추가하고 있다. 물론 동 조항상의 정화책임이 사법상의 정화책임인가, 아니면 공법상의 정화책임인가에 관해서는 논란의 여지가 있다.⁹⁾ 사건으로는, (i) (i) 제15조 제1항 등의 규정에서 행정청의 정화조치명령에 관한 직접적인 근거를 마련하고 있다는 점, (ii) 제10조의3을 공법상 정화책임의 근거로 해석할 경우, 제10조의3에서는 “토양오염으로 인하여 피해가 발생하였을 때” 정화책임이 발생하게 되는 반면, 제15조 제1항에서는 조사 결과 “우려기준을 넘는 경우” 행정청이 선택재량으로 오염토양의 정화를 명할 수 있도록 하는데, 여기에서 우려기준의 개념 자체가 피해의 발생을 전제로 하는 것이 아니라 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 초래할 우려의 존재를 전제로 하고 있는바, 이렇게 되면 공법상 정화책임이 발생하게 되는 요건이 상호 충돌되

9) 이를 공법상의 정화책임으로 이해하는 견해로는 김현준, “토양정화책임: 토양환경보전법 제10조의3에 대한 비판적 검토”, 『공법연구』 제34집 제2호, 한국공법학회 (2005. 12), 193면 이하 참조.

는 결과가 된다는 점, (iii) 제10조의3 제1항을 공법상 정화책임의 근거로 이해한다면, 연대책임을 정하고 있는 제10조의3 제2항 역시 공법상 정화책임에 대하여 적용되는 것으로 보아야 할 것인데, 피해자가 원인자 중 누구를 대상으로 할지에 관하여 아무런 제한 없이 손해배상청구권을 행사할 수 있는 부진정연대책임의 경우와 달리 공법상 정화책임과 관련해서는 재량권 행사의 일탈·남용이 있어서는 안 된다는 한계가 존재한다는 점, (iv) 뿐만 아니라, 제10조의3 제2항의 경우에는 “오염원인자가 둘 이상인 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때”에 한하여 연대책임이 인정되는 것으로 규정되어 있으나, 경찰책임의 범리에 입각한 공법상 정화책임의 경우에는 이와 같은 제한이 적용되지 않는 것으로 해석된다는 점, (v) 특히, 마산한국철강부지사건¹⁰⁾에서 사실관계상 해당 토양오염이 한국철강에 의한 것인지 아니면 부영에 의한 것인지를 알 수 없는 경우가 아닌 것으로 이해됨에도 불구하고, 행정청이 토지양수인인 부영을 상대로도 정화조치명령을 내렸는데, 대법원이 이에 대하여 재량권 행사의 일탈·남용의 위법을 인정하지 않았다는 점 등을 고려한다면, 제10조의3이 제15조 제3항 등에 따른 공법상 정화책임의 적용에 있어서 유추적용될 여지는 있을지언정 공법상 정화책임의 직접적인 근거로 해석하기에는 어려움이 있는 것으로 보인다.¹¹⁾

이와 관련하여, 최근 신도림테크노마트 사건에서 대법원은 “토양오염물질을 토양에 누출·유출하거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발한 자는 그 토양오염 상태가 계속됨으로 인하여 발생하는 피해를 배상함과 아울러 오염된 상태의 토지를 전전 매수한 현재의 토지 소유자에 대하여 직접 구 토양환경보전법 제10조의3에 따른 오염토양 정화의무를 부담한다.”고 하면서, “구 토양환경보전법 제10조의3 제1항 본문이 토양오염원인자에 대하여 오염토양에 대한 정화의무를 부담시킨 것은 바로 이러한 토양오염의 위험성을 반영한 것으로서 그 의무는 토양오염의 위험에 노출된 현재 토지 소유자에 대하여 직접 부담하는 민사법적인 의무로 봄이 타당하다.”고 판시한 바 있다.¹²⁾

둘째, 천재·지변 또는 전쟁으로 인한 토양오염에 대한 면책을 명시적으로 규정하고 있다.

셋째, 책임주체인 오염원인자의 유형을 구체적으로 특정하고 있다. 직접 토양오

10) 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009두12778 판결.

11) 박종원, “오염토양과 폐기물의 법적 구별과 그 처리책임”, 『환경법과 정책』 제8권, 강원대학교 환경법센터 (2012. 5), 111-112면, 각주 27.

12) 대법원 2016. 5. 19. 선고 2009다66549 전원합의체 판결.

염을 유발시킨 자 이외에, 토양오염의 원인이 된 시설의 소유·점유·운영자 및 그 양수인과 인수인을 오염원인자의 범위에 포함시켰다는 점은 획기적이라고 할 만하다.

그러나 1995년 「토양환경보전법」이 제정되었을 당시에는 “토양오염으로 인한 피해”가 발생한 때 그 오염의 원인을 발생하게 한 자가 무과실 손해배상책임을 지는 것으로 해석되었고, 앞서 살펴본 “토양오염”의 개념 정의에 비추어 해당 “토양오염”이 「토양환경보전법」상의 “토양오염물질”로 인한 것인지 여부, “토양오염유발시설”에서 기인한 것인지 여부와 관계없이 그 원인자에게 손해배상책임을 물을 수 있는 것으로 해석되었으나, 2001년 개정법에서는 손해배상책임 및 정화책임을 지는 오염원인자의 범위를 정하면서 “토양오염물질을 … 함으로써 토양오염을 유발시킨 자”, “… 토양오염유발시설¹³⁾을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자” 등으로 규정함으로써 법에서 정한 “토양오염물질”¹⁴⁾로 인한 토양오염이 아니고서는 무과실책임을 적용할 수 없게 되는 결과가 되어 버렸다.

5. 2004년 개정 「토양환경보전법」에 따른 무과실책임

2004년 12월 31일 개정 「토양환경보전법」(2005년 7월 1일 시행)은 구법 제23조에서 규정하고 있던 무과실책임 조항을 제10조의3으로 옮겨 왔을 뿐, “토양오염유발시설”을 “토양오염관리대상시설”로 바꾸어 규정한 것을 제외하고는 구법상의 무과실책임 조항과 크게 달라지지 않았다.

6. 2008년 제정 「환경보건법」에 따른 무과실책임

2008년 3월 21일 제정 「환경보건법」(2009년 3월 22일 시행)은 다음과 같이 환경성질환에 대한 배상책임을 규정하고 있으며, 현행에 이르고 있다.

13) 동법은 “토양오염유발시설”을 “토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·건축물 및 장소 등”으로 정의하고 있었다(제2조 제3호).

14) 당시에는 토양오염물질이 카드뮴, 구리, 비소 등 15개에 불과하였다. 구 「토양환경보전법 시행규칙」(환경부령 제121호, 2001. 12. 31. 일부개정) 제1조의2, 별표 1 참조.

제 19 조 (환경성질환에 대한 배상책임) 사업활동 등에서 생긴 환경유해인자로 인하여 다른 사람에게 환경성질환을 발생하게 한 자는 그 피해를 배상하여야 한다.

현행법을 기준으로 보면, 여기에서 “환경유해인자”란 “「환경정책기본법」 제3조제4호에 따른 환경오염과 「화학물질관리법」 제2조제7호에 따른 유해화학물질 등”을 말하며(제2조 제1호), “환경성질환”이란 “역학조사 등을 통하여 환경유해인자와의 상관성이 있다고 인정되는 질환으로서 제9조에 따른 환경보건위원회 심의를 거쳐 환경부령으로 정하는 질환”을 말한다(제2조 제2호).¹⁵⁾

동 조항을 두고 무과실책임을 규정한 것으로 해석할 수 있을지에 대해서는 이론(異論)의 여지가 적지 않을 것이다. 이에 대해서는 규정이 애매하고 책임 범위가 지나치게 광범위한 측면이 있어 책임의 성질, 주체 및 범위가 어떤지 등을 둘러싸고 논란이 예상되며, 배상책임이 있는 자에게 배상책임이 있다는 확인 규정에 불과할 수 있다는 지적도 이루어지고 있다.¹⁶⁾

아래에서 확인할 수 있는 바와 같이, 2007. 10. 30. 정부 제출 환경보건법안에 대한 국회 환경노동위원회 수석전문위원의 검토보고서에서는 이를 무과실책임으로 이해하고 있었다.¹⁷⁾

안 제19조는 “사업활동 등에서 생긴 환경유해인자로 인하여 다른 사람에게 환경성질환 등 건강피해를 준 자는 그 피해를 배상하여야 한다”라고 규정하고 있음.

이는 건강피해를 유발한 원인자의 고의·과실과 상관없이 피해자의 손해를 배상하도록 하는 이른바 “무과실 손해배상책임”을 규정하고 있는 것임.

이러한 무과실 책임은 가해자의 고의 또는 과실을 요건으로 하고 있는 민법 제750조 일반 불법행위에 대한 예외로서 사업활동 등으로 인한 환경성질환 등 건강피해에 대해서는 가해자의 고의·과실과

15) 현행법상 “환경성질환”은 특정 지역이나 특정 인구집단에서 다발하는 (i) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 수질오염물질로 인한 질환, (ii) 「화학물질관리법」 제2조제7호에 따른 유해화학물질로 인한 중독증, 신경계 및 생식계 질환, (iii) 석면으로 인한 폐질환, (iv) 환경오염사고로 인한 건강장해, (v) 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」 제2조제3호에 따른 오염물질 및 「대기환경보전법」 제2조제1호에 따른 대기오염물질과 관련된 호흡기 및 알레르기 질환, (vi) 가습기살균제(미생물 번식과 물때 발생을 예방할 목적으로 가습기 내의 물에 첨가하여 사용하는 제제 또는 물질을 말한다)에 포함된 유해화학물질(「화학물질관리법」 제2조제2호의 유독물질로 고시된 것만 해당한다)로 인한 폐질환으로서, 감염질환이 아닌 것을 말한다(환경보건법 시행규칙 제2조).

16) 김홍균, 註 6, 671면 참조.

상관없이 피해를 배상하도록 함으로써 피해자를 더 두텁게 보호하려는 것임.

그런데 이미 환경정책기본법 제31조에서 환경오염의 피해에 대한 무과실책임을 규정하고 있으므로 환경오염으로 인한 건강피해에 대한 손해배상의 경우에도 무과실책임이 적용되고 있는바, 법안의 내용은 건강피해에 대한 무과실책임을 강조하는 의미가 있다고 할 것임.

여기에서 유의할 것은 당시 정부제출 환경보건법안 제19조는 ‘환경성질환에 대한 무과실 배상책임’이라는 조명하에, “사업활동 등에서 생긴 환경유해인자로 인하여 다른 사람에게 환경성질환 등 건강피해를 준 자는 그 피해를 배상하여야 한다.”고 규정하고 있었음에 비하여, 2008. 2. 14. 환경노동위원회가 위원회 대안으로 심사·의결한 환경보건법안상으로는 제19조의 조명이 ‘환경성질환에 대한 배상책임’으로 수정되어 본회의를 통과하였고, 현행까지 유지되고 있다는 점이다. 이는 무과실책임 인정 여부에 관한 논란의 여지를 더욱 크게 하고 있는 것이다.

당시 법제사법위원회의 검토보고서는 다음과 같은 이유에서 “무과실”이라는 용어를 삭제하였음을 밝히고 있다.¹⁸⁾

안 제19조에서는 “사업활동 등에서 생긴 환경유해인자로 인하여 환경성질환 등 건강피해를 준 자에게 그 피해를 배상하여야 한다.”고 규정하고 있어 책임의 범위가 지나치게 광범위하고 모호함.

환경성질환이란 역학조사(疫學調査) 등을 통하여 환경유해인자와 질환 사이에 상관성이 있다고 인정되는 질환으로서 환경보건위원회 심의와 보건복지부장관과의 협의를 거쳐 환경부장관이 고시하는 질환으로 그 자체가 환경유해인자와 질환 사이에 상당성을 필요로 하여 무과실책임이라는 조 제목도 정확하지는 않으므로 조제목에서 “무과실”을 삭제하고, 배상주체를 “환경성질환을 발생하게 한 자”로 수정하였음.

위 검토보고서의 내용만으로는 단순한 용어 선택의 문제로 “무과실”을 삭제한 것인지, 아니면 “무과실책임”의 성질을 갖는 것으로 해석해서는 안 된다는 취지에서 삭제한 것인지가 분명하지 않다.

그렇지만, 일반불법행위책임을 정하고 있는 「민법」 제750조가 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.”고 규정함으로써 “고의 또는 과실”을 그 요건으로 명시하고 있음에 비하여, 「환경보건법」 제19조는 “고의 또는 과실”을 그 요건으로 규정하고 있지 아니하다는 점

17) 환경노동위원회 수석전문위원, 『환경보건법안 검토보고서 [정부제출]』 (2007. 11), 12-13면.

18) 법제사법위원회 전문위원, 『환경보건법안(대안) 검토보고』 (2008. 2. 19), 4면.

을 고려한다면, 비록 조문명상으로는 “무과실”이라는 표현이 들어가 있지 않더라도 무과실책임의 성질을 갖는다는 해석도 충분히 설득력이 있다고 할 것이다. 「광업법」 제75조(광해의 종류와 배상의무)나 「유류오염손해배상 보장법」 제4조(유조선의 유류오염 손해배상책임)의 경우 역시 “무과실”이라는 용어를 사용하고 있지 않음에도 불구하고, 무과실책임으로 해석되고 있음을 고려할 때, 더욱 그러하다 할 것이다.

그렇지만, 이를 무과실책임으로 해석한다고 하더라도 실제 적용에 있어서는 큰 실익이 없을 것으로 보인다. 그 이유는 뒤에서 보는 바와 같이 현행 「환경정책기본법」 제44조에서 무과실책임을 훨씬 광범위하게 정하고 있어서, 「환경보건법」에 따른 ‘환경성질환’은 특별한 사정이 없는 한 ‘환경오염 또는 환경훼손으로 인한 피해’에 해당하는 것으로 해석될 것이므로, 따로 「환경보건법」 제19조의 적용을 따질 필요 없이 「환경정책기본법」 제44조의 적용을 주장함으로써 고의·과실의 입증부담을 면할 수 있게 되기 때문이다.

7. 2011년 개정 「토양환경보전법」에 따른 무과실책임

2011년 4월 5일 개정 「토양환경보전법」(2011년 10월 6일 시행)은 제10조의3 제3항에서 정하고 있던 오염원인자의 범위에 관한 규정을 제10조의4로 분리 규정하였고, 양수인 및 인수인의 선의·무과실에 대한 면책과 관련하여 “토양환경평가를 받아 그 토양오염관리대상시설의 오염 정도가 우려기준 이하인 것을 확인하는” 경우를 선의·무과실이 인정되는 예로 명시하였다.¹⁹⁾

8. 2011년 개정 「환경정책기본법」에 따른 무과실책임

2011년 7월 21일 개정 「환경정책기본법」(2012년 7월 22일 시행)은 무과실책임 조항을 다음과 같이 규정하였고, 현행에 이르고 있다.

19) 이에 대한 비판으로는 박종원, “토지양수인의 정화책임과 토양환경평가”, 「환경법연구」 제32권 제2호, 한국환경법학회 (2010), 163면 이하 참조.

제 44 조 (환경오염의 피해에 대한 무과실책임)

- ① 환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인이자가 그 피해를 배상하여야 한다.
- ② 환경오염 또는 환경훼손의 원인이자가 둘 이상인 경우에 어느 원인에 의하여 제1항에 따른 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 원인이자가 연대하여 배상하여야 한다.

위에서 보는 바와 같이, 동법 제44조 제1항은 구법 제31조 제1항의 ‘사업장등’, ‘사업자’ 등의 요건을 삭제하고 환경오염 또는 환경훼손의 ‘원인자’이기만 하면 배상책임을 지도록 규정하고 있다는 점에서 책임의 주체와 범위가 더 넓어졌다고 평가할 수 있다. 그렇지만, 종래보다 그 책임주체와 범위가 모호해진 상황에서 법원이 종래와 같이 동 조항의 구체적 효력을 인정할 것이라고 장담하기는 어려운 상황이다. 구법 제31조 제1항에 대해서도 그 구체적 효력을 부정하는 견해가 존재하고 있었다는 점에 비추어 보면, 현행과 같이 책임주체와 범위가 더욱 모호해진 상황에서는 이러한 부정적 견해에 더욱 무게가 실릴 가능성도 있을 것이다. 이와 관련하여, 최근 들어 하급심이기는 하나 동법 제44조 제1항의 구체적 효력을 인정함으로써 보이는 판결이 내려진 바 있다. 동 판결에서는 동조에서의 원인이자가 “피해의 원인이 된 환경오염의 배출 당시 사업장 등의 운영을 위하여 비용을 조달하고 이에 관한 의사결정을 하는 등으로 사업장 등을 현실적, 경제적으로 지배하는 자”를 의미하는 것으로 이해하고 있다.²⁰⁾

20) “구 환경정책기본법 제31조 제1항은 “사업장 등에서 발생하는 환경오염 또는 환경훼손으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정하고 있고, 2011. 7. 21. 개정된 환경정책기본법(이하 ‘환경정책기본법’이라 한다) 제44조 제1항은 “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인이자가 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정하고 있는바, 구 환경정책기본법 및 환경정책기본법이 선언하고 있는 환경법상 원인자 책임의 원칙은, 환경오염으로 인하여 발생한 손해에 대한 배상 또는 손실에 대한 보상에 관한 책임의 실질적 귀속주체에 관한 원칙으로서 ‘자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위로 인하여 환경오염 또는 환경침해에 원인을 제공한 자가 그 환경오염 또는 환경침해로 인하여 발생한 손해에 대한 배상책임을 져야 한다’는 의미라 할 것이므로, 구 환경정책기본법 제31조 제1항이 정하고 있는 ‘당해 사업자’, 환경정책기본법 제44조 제1항이 정하고 있는 ‘해당 원인자’는 모두 피해의 원인이 된 환경오염의 배출 당시 사업장 등의 운영을 위하여 비용을 조달하고 이에 관한 의사결정을 하는 등으로 사업장 등을 현실적, 경제적으로 지배하는 자라고 봄이 타당하다. 이 사건에 관하여 보건대, 피고 대한민국은 이 사건 공사의 시행자로서 이 사건 공사의 실시 여부, 규모, 예산범위 등을 최종적으로 결정할 수 있는 지위

9. 2014년 개정 「토양환경보전법」에 따른 무과실책임

2014년 3월 25일 개정 「토양환경보전법」(2014년 3월 24일 시행)은 공법상의 정화책임과 사법상의 손해배상책임을 분리하여 다음과 같이 규정하였고, 현행에 이르고 있다.

제 10 조의3 (토양오염의 피해에 대한 무과실책임 등)

- ① 토양오염으로 인하여 피해가 발생한 경우 그 오염을 발생시킨 자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재지변이나 전쟁, 그 밖의 불가항력으로 인하여 발생하였을 때에는 그러하지 아니하다.
- ② 토양오염을 발생시킨 자가 둘 이상인 경우에 어느 자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것 인지를 알 수 없을 때에는 각자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하는 등의 조치를 하여야 한다.

이 규정의 취지는 사법상 책임과 공법상 책임을 동시에 규정하고 있는 듯한 - 물론 필자는 제10조의3이 사법상 책임을 정한 것으로 이해하고 있었으나 - 규정 방식을 포기하고, 공법상의 정화책임과 사법상의 손해배상책임을 준별하여 규정한 것으로 볼 수 있다.

종래의 규정방식은 정화책임의 발생요건이나 그 성질 등과 관련하여 혼란의 여지를 크게 하였고, 그것이 2건의 헌법불합치 결정이 내려진 요인으로 작용하기도 하였다는 점을 고려한 결과이다. 또한, 전술한 바와 같이 「토양환경보전법」의 입법 연혁에 비추어 2001년 개정 이후에는 법에서 정한 “토양오염물질”로 인한 토양오염이 아니고서는 무과실책임을 적용할 수 없게 되는 결과가 되어 버렸음을 고려할 때, 2001년 개정을 통하여 종래의 무과실 책임 조항에다 정화책임을 함께 규정하고 그와 함께 오염원인자의 범위를 정한 것은 공법관계와 사법관계의 구별 혹은 각각의 특성에 대한 깊이 있는 고려 없이 이루어진 성급한 입법의 결과였다는 반성에서 비롯된 결과이기도 하다.

책임의 주체를 “오염을 발생시킨 자”로 규정한 것과 관련해서는, 구법상 오염원

에 있으므로, 피고 대한민국은 구 환경정책기본법 제31조 제1항이 정한 ‘당해 사업자’, 환경정책기본법 제44조 제1항이 정한 ‘해당 원인자’에 해당할 것이다.” 서울고법 2015. 4. 30. 선고 2014나2007924 판결(확정).

인자 조항에서 제1호(토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발한 자)나 제2호(토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자)의 경우는 별론으로 하더라도, 제3호와 제4호의 양수인·인수인의 경우에 대해서까지 민사상 손해배상 책임을 지우는 것은 자기책임원칙에 비추어 타당하지 않고, 설령 동 조항을 통하여 무과실책임을 지는 주체로 삼는다고 하더라도 고의·과실 이외에 인과관계 등의 입증은 여전히 요구될 것인데, 인과관계 인정이 곤란할 것이므로, 결국 사법상의 책임에 있어서 이들을 손해배상책임주체로 보는 것은 곤란할 것임을 고려한 결과이다. 사법상의 책임에 있어서까지 제1호에서부터 제4호까지의 오염원인자 범위를 그대로 적용하는 것은 큰 실익이 없으며, 제3호의 상속, 합병 등 포괄승계인의 경우에는 불법행위책임 역시 별도의 규정이 없더라도 승계되는 것으로 보므로, 구태여 규정하여야 할 실익이 없다는 것이다.

또한, 「환경정책기본법」 제44조에서는 “환경오염의 피해에 대한 무과실책임”이라는 조목하에, “환경오염 또는 환경훼손으로 피해가 발생한 경우에는 해당 환경오염 또는 환경훼손의 원인자가 그 피해를 배상하여야 한다.”고 정하고 있고, 동 조항에서의 “원인자” 역시 제7조의 규정에서와 같이 환경오염 또는 환경훼손의 원인을 발생시킨 자로 이해하여야 할 것인바, 이렇게 되면 설령 「토양환경보전법」상의 무과실책임 규정을 「환경정책기본법」상 무과실책임에 대한 특별규정으로 본다고 하더라도, 사법관계에서 현행과 같이 오염원인자 범위를 유지한다면, 일반규정에 비하여 지나치게 원인자의 개념이 확장되어 있다는 비판이 제기될 수 있음도 고려한 결과이다.

후단의 “정화”와 관련해서는, 소규모의 토양오염이 발생하거나 행정청이 공법상의 정화조치명령을 태만히 하는 경우 등을 대비하여 토지의 소유자 등이 오염을 발생시킨 자에 대하여 오염의 제거를 청구할 수 있는 권리를 인정할 필요성이 인정되는데, 토양오염으로 인한 방해제거는 손해배상청구만으로는 실현할 수 없음을 고려하여, 사법관계에서의 정화책임을 규정한 것으로 이해된다.

10. 평가

이상에서 살펴본 바와 같이 그간 환경관계법에서는 「민법」 제750조에 따른 불법행위책임에 대한 특칙으로서 무과실책임을 도입해 왔고, 그 적용범위를 점진적으로 넓혀 왔다고 평가할 수 있을 것이다. 즉, (i) “사업장등에서 발생될 것”이라는 요건

이 삭제되었고, (ii) 반드시 법령에서 정하는 특정 ‘오염물질’로 인한 것이 아니라도 ‘환경오염’이나 ‘환경훼손’에만 해당하면 무과실책임의 적용이 가능하게 되었으며, (iii) 사람의 생명 또는 신체에 대한 피해에 한정되지 않고 그 이외의 물적 피해 등에 대해서까지 무과실책임의 적용이 가능하게 된 것이다. 뿐만 아니라, 「토양환경보전법」이나 「환경보전법」 등에서도 별도로 무과실책임의 적용 가능성을 열어둠으로써 종래에 비해서는 무과실책임의 적용 가능성이 높아지게 된 것이다. 다만, 정작 환경오염피해에 대한 충실한 구제에 있어 가장 큰 장애요소로 작용되고 있는 인과관계의 입증 등과 관련해서는 아무런 규정을 두고 있지 않았음을 확인할 수 있다.

이밖에도, 그간 환경관계법에서 환경오염피해에 대한 유지청구(留止請求)에 관하여 침묵하고 있었고, 대법원은 환경오염피해에 대한 유지청구의 법적 근거를 물권적 청구권에서 찾고 있었음에 비추어 보면,²¹⁾ 사법관계에서 토양오염의 제거, 즉 오염토양의 정화를 청구할 수 있는 권리를 명문으로 인정하고 있다는 점도 비록 제한적인 범위에서이기는 하나, 적지 않은 의의가 있는 것으로 평가되며, 이는 최근의 신도림테크노마트 사건에서 대법원이 자기 소유 토지에 토양오염을 유발하고 이를 정화하지 않은 상태에서 토지를 거래에 유통하게 한 경우 거래 상대방 및 토지를 전전 취득한 현재의 토지 소유자에 대한 불법행위가 성립할 수 있으며, 이때 현재 토지 소유자가 지출하였거나 지출하여야 하는 오염토양 정화비용 상당의 손해에 대하여 손해배상책임을 진다는 전향적인 판결을 내린 데에 일정한 논거를 제공한 것으로 볼 수 있다.²²⁾

III. 환경책임에 관한 판례의 동향

1. 1973년 동광화학 사건

1973년 5월 17일, 서울고등법원은 인근 공장에서 발산되는 PCP 및 MCP의 분진이 인삼포에 떨어져 인삼의 엽경에 접촉됨으로써 인삼이 고사하게 된 사안에서,

21) 대법원 1995. 9. 15. 선고 95다23378 판결; 대법원 1997. 7. 22. 선고 96다56153 판결; 대법원 2006. 6. 2. 자 2004마1148 결정. 이에 반하여 환경권에 기초한 유지청구의 가능성을 인정한 판례(대법원 2008. 9. 25. 선고 2006다49284 판결)도 있으나, 이는 유지청구의 성립 여부의 문제를 정면으로 다룬 것이 아니어서 법원이 태도를 바꾼 것으로 보기는 어렵다.

22) 대법원 2016. 5. 19. 선고 2009다66549 전원합의체 판결.

피고 동광화학의 손해배상책임을 인정하는 판결을 내렸다.

즉, 서울고등법원은 “일반적으로 불법행위로 인한 손해배상청구에 있어서 인과관계의 증명은 손해배상을 청구하는 피해자측에 그 책임이 있다는데 대하여 이론이 없으나 이 사건과 같은 공해사건에 있어서는 (가) 일반적으로 피해자는 가사 기술적으로 용이한 조사이더라도 비용관계, 가해자의 비협조(기업기술의 비공개를 이유로 한 원인조사 목적의 공장출입의 거부 등)로 원인사실의 조사가 어렵고, (나) 이미 발생한 공해에 관하여 원인의 소급적 조사는 어려운 일이며 그리고 공적 공해 관측기관이 그 원인을 밝힐 수 있는 세밀한 조사자료를 모아 두고 있지 않은 것이 현실이고 또 발생 후의 조사에 관하여도 공적 조사기관이 정비되어 있지 아니하며, (다) 공해원인 탐지기술은 그 공해 발생의 공장기술의 개발에 미치지 못하는 실정이고, (라) 가해자의 공장이 어떠한 물질에너지를 발산하는 이상 그 무해성을 입증하여야 함은 사회적 의무이기 때문에 피해자의 인과관계의 입증책임을 완화하여 그 개연성의 입증으로 족하고, 가해자가 그 손해배상 책임을 면하기 위하여는 그 개연성을 뒤흔들만한 반증이 있어야 한다고 해석함이 타당할 것이다.”고 하면서, 피고 공장에서 식물의 발아억제, 낙엽축진 생장조지, 엽경고사의 효능을 지닌 PCP 및 MCP가 발산되었고, 동 공장가동기간에 동 공장 주위의 500내지 600미터 이내의 초목엽이 많은 피해를 입었을 뿐 아니라 원고의 인삼포 주위의 아까시아 잎에도 피해가 있었던 사실과 원고의 인삼포의 토질이 인삼재배지로 부적격지가 아니고 그 인삼재배 관리도 양호한 편이었던 사실을 인정한 다음, 이러한 사실에 비추어 볼 때 원고의 인삼포의 피해상황은 일응 피고회사의 공장에서 발산되는 PCP 및 MCP의 분진이 분진이 인삼포에 떨어져 인삼의 엽경에 접촉되었기 때문인 것으로 추정할 수 있다는 것으로 판단하였다.²³⁾ 즉, 개연성이론을 적극적으로 도입한 것으로 볼 수 있다.

반면, 1973년 11월 27일, 대법원은 “일반적으로 불법행위로 인한 손해배상 청구 사건에 있어서 그 불법행위와 손해발생과의 간에 인과관계가 있다는 주장·입증책임은 청구자인 피해자에게 있는 것이고, 이른바 본건과 같은 공해사건이라고 하여 위의 입증책임의 소재가 달라진 것은 아니다.”고 하면서, “원심은 본건과 같은 소위 공해사건에 있어서는 문제의 가해행위와 피해와의 간에 인과관계의 유무를 인정함에 있어서 일반 불법행위와 달리 일반적으로 충분한 인과관계의 입증이 없어도 족하고, 다만 일정한 사유만 있어서 인과관계를 추정할 수 있는 개연성만 있으

23) 서울고등법원 1973. 5. 17. 선고 72나1809 판결.

면 일응 입증에 있는 것으로 소송상 추정되어서 가해자(본건에 있어서 피고회사)는 피해자(원고)의 손해를 배상할 책임이 있게 되고, 피고가 그 불법행위의 책임을 면하려면 인과관계가 없다는 적극적 증명(반증)을 할 책임 즉 소위 입증 책임의 전환이 있다는 전제하에 위 적시와 같은 판결을 하였으나 우선 본건과 같은 소위 공해사건에 있어서의 이와 같은 입증에 관한 특별취급에 관한 위 전제는 본원이 인정할 수 없다.”고 판시함으로써,²⁴⁾ 개연성이론의 적용을 부정하였다.

2. 1974년 한국전력 사건

1974년 12월 10일, 대법원은 화력발전소에서 다량으로 분출·확산되는 아황산가스로 인하여 인근 과수원 과수의 수세가 악화되어 결실의 불량 저하가 초래된 사안에서, 피고 한국전력의 손해배상책임을 인정하는 판결을 내렸다.

본 사건의 원심법원인 서울고등법원은 1972년 9월 6일, “공해로 인한 불법행위에 있어서의 인과관계에 관하여는 당해 행위가 없었다면 결과가 발생하지 않았으리라는 정도의 개연성이 있다는 정도의 입증으로 족하고 가해자는 이에 대한 반증을 할 경우에만 인과관계를 부정할 수 있다.”고 판시함으로써, 개연성이론을 정면으로 도입하였다.²⁵⁾

이에 비하여, 대법원은 “이런 공해로 인한 손해배상청구소송에 있어도 가해행위와 손해발생사이에 있어야 할 인과관계의 증명에 관하여도 이른바 개연성이론이 대두되어 대소간에 그 이론이 사실인정에 작용하고 있음을 부인할 수 없는 추세에 있다고 하겠다. 개연성이론 그 자체가 확고하게 정립되어 있다고는 할 수 없으나 결론적으로 말하면 공해로 인한 불법행위에 있어서의 인과관계에 관하여 당해 행위가 없었더라면 결과가 발생하지 아니 하였으리라는 정도의 개연성이 있으면 그로써 족하다는 다시 말하면 침해행위와 손해와의 사이에 인과관계가 존재하는 상당정도의 가능성이 있다는 입증을 하므로써 족하고 가해자는 이에 대한 반증을 한 경우에만 인과관계를 부정할 수 있다고 하는 것으로 이는 손해배상을 청구하는 원고에 입증책임이 있다는 종래의 입증책임 원칙을 유지하면서 다만 피해자의 입증의 범위를 완화 내지 경감하는 반면 가해자의 반증의 범위를 확대하자는 것을 그 골자로 하고 있는 것으로 이해된다. 무릇 불법행위로 인한 손해배상에 있어서 불법행위의 성립요건으로서의 인과관계는 현실로 발생한 손해를 누구에게 배상책임

24) 대법원 1973. 11. 27. 선고 73다919 판결.

25) 서울고등법원 1972. 9. 6. 선고 71나1620 판결.

을 지을 것인가를 가리기 위한 개념이므로 자연과학의 분야에서 말하는 인과관계가 아니라 법관의 자유심증에 더 잡아 얻어지는 확신에 의하여 인정되는 인과관계를 말한다 할 것인데 이런 확신은 통상인이 일상생활에 있어서 그 정도의 판단을 얻을 때는 의심을 품지 않고 안심하고 행동할 것이라는 정도를 일컬어 말함이나 이런 관점에서 볼 때 개연성이론을 수긍 못할 바 아니다. 그러나 요는 구체적 사건에서 어떠한 증거에 의하여 어떤 사실을 인정한 조치가 타당한 여부에 문제의 초점이 있다고 할 것이므로 개연성이론 그것이 논의의 대상이 될 수 없는 바이다. 돌이켜 이 사건을 살피건대 기록에 의하여 원심이 그 의용의 증거에 의하여 피고 발전소에서 다량으로 분출 확산되는 아황산가스로 인하여 원고소유 과수의 수세가 악화되어 결실의 불량 저하로 원고는 손해를 입었다는 사실을 인정한 조치는 정당하며 위 설시와 같은 개연성을 바탕으로 한 그 증거취사나 사실인정 과정에 나무랄 곳이 없으므로 반대의 견해로 원심을 비난하는 논지는 이유없다.”고 판시하고 있다.²⁶⁾

이를 두고 대법원이 본 사건에서 개연성이론을 도입하였다고 평가하는 견해도 있고,²⁷⁾ 개연성이론의 독립성을 부인한 취지의 판결로 보아야 한다는 견해도 있으나,²⁸⁾ 여하간 환경오염으로 인한 손해배상청구소송에 있어서 피해자의 입증의 범위가 완화 내지 경감될 수 있음을 인정하였음은 분명하다.

3. 1984년 진해화학 사건

1984년 6월 12일, 대법원은 유황 등 화공약품을 사용하여 비료를 제조하는 공장에서 배출된 납 등 중금속 물질이 함유된 폐수로 인하여 인근 김 양식장의 김에 김 갯병증상의 병해가 발생함으로써 양식장을 폐업하게 된 사안에서, 피고 진해화학의 손해배상책임을 인정하였다.²⁹⁾

본 사안에서 원심법원인 대구고등법원은 (1) 피고 공장에서 김의 생육에 악영향을 줄 수 있는 폐수를 배출하고 있었고 (2) 그 폐수중의 일부가 조류를 타고 이 사건 어장에 도달되었으며 (3) 그 후 원고의 이 사건 어장 양식 김에 병해가 발생하여 피해가 생겼다는 사실 등을 인정하면서도 이 사건 어장해수에 피고 회사가

26) 대법원 1974. 12. 10. 선고 72다1774 판결.

27) 김홍균, 『로스쿨환경법』, 홍문사 (2016), 632면.

28) 임치용, “환경소송에서의 인과관계와 입증책임”, 『재판자료』 제94집 (2002), 100면.

29) 대법원 1984. 6. 12. 선고 81다558 판결.

배출한 폐수의 혼합율이 안전농도 범위를 넘지 아니하여 피고 공장 폐수와 이 사건 김의 피해와의 사이에는 아무런 인과관계가 없다고 보았으나,³⁰⁾ 대법원은 다음과 같이 판시함으로써 개연성이론을 정면으로 받아들였다.

즉, 대법원은 “일반적으로 불법행위로 인한 손해배상 청구사건에 있어서 가해행위와 손해발생과의 사이에 인과관계의 존재를 입증할 책임은 청구자인 피해자가 부담함에는 의문의 여지가 없다 할 것이나 이른바 오염물질인 폐수를 바다로 배출함으로써 인한 이 사건과 같은 공해로 인한 손해배상을 청구하는 소송에 있어서는 기업이 배출한 원인물질이 물을 매체로 하여 간접적으로 손해를 끼치는 수가 많고 공해문제에 관하여는 현재의 과학수준으로도 해명할 수 없는 분야가 있기 때문에 가해행위와 손해의 발생사이의 인과관계를 구성하는 하나하나의 고리를 자연과학적으로 증명한다는 것은 극히 곤란하거나 불가능한 경우가 대부분이므로 이러한 공해소송에 있어서 피해자인 원고에게 사실적 인과관계의 존재에 관하여 과학적으로 엄밀한 증명을 요구한다는 것은 공해로 인한 사법적 구제를 사실상 거부하는 결과가 될 우려가 있는 반면에 가해기업은 기술적, 경제적으로 피해자보다 훨씬 원인조사가 용이한 경우가 많을 뿐만 아니라 그 원인을 은폐할 염려가 있고 가해기업이 어떠한 유해한 원인물질을 배출하고 그것이 피해물건에 도달하여 손해가 발생하였다면 가해자측에서 그것이 무해하다는 것을 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다고 보는 것이 사회형평의 관념에 적합하다고 할 것이다.”고 전제하는 한편, “불법행위 성립요건으로서의 인과관계는 궁극적으로는 현실로 발생한 손해를 누가 배상할 것인가의 책임귀속의 관계를 결정짓기 위한 개념이므로 자연과학의 분야에서 말하는 인과관계와는 달리 법관의 자유심증에 터잡아 얻어지는 확신에 의하여 인정되는 법적인 가치판단이니 만큼 소위 수질오탁으로 인한 공해소송인 이 사건에 있어서 원심이 적법하게 확정하고 있는 바와 같이 (1) 피고공장에서 김의 생육에 악영향을 줄 수 있는 폐수가 배출되고 (2) 그 폐수중의 일부가 해류를 통하여 이 사건 어장에 도달되었으며, (3) 그후 김에 피해가 있었다는 사실이 각 모순없이 증명되는 이상 피고의 위 폐수의 배출과 원고가 양식하는 김에 병해가 발생하여 입은 손해와의 사이에 일응 인과관계의 증명이 있다고 보아야 할 것이고, 이러한 사정아래서 폐수를 배출하고 있는 피고로서는 (1) 피고공장 폐수중에는 김의 생육에 악영향을 끼칠 수 있는 원인물질이 들어 있지 않으며 또는 (2) 원인물질이 들어 있다 하더라도 그 혼합율이 안전농도 범위내에 속한다는 사실을 반증을

30) 대구고등법원 1981. 1. 29. 선고 79나249 판결.

들어 인과관계를 부정하지 못하는 이상 그 불이익은 피고에게 돌려야 마땅할 것이다.”고 판시하였다.

4. 1989년 상봉동 연탄공장 사건

1989년 1월, 법원은 서울 상봉동의 연탄공장 부근에 살다 진폐증에 걸린 박길래 씨가 낸 손해배상청구에 대해 원고승소 판결을 내렸다.³¹⁾ 법원이 최초로 인정한 공해병 환자다. 나중에 환경운동가들에 의해 ‘검은 민들레’로 불린 박길래 씨는 1979년부터 상봉동 연탄공장 근처에 살기 시작했는데, 1983년부터 감기가 잦아지고 가슴이 조이는 듯한 기침에 시달리던 그는 4년 동안 이 병원 저 병원을 전전한 끝에 1986년 말 진폐증 판정을 받게 되자, 1988년 연탄공장을 운영하던 강원산업(주)을 상대로 손해배상청구소송을 제기하였고, 법원은 재산상의 손해(500만원)³²⁾와 위자료(500만원)를 합한 1,000만원 및 지연손해금을 지급할 의무가 있다고 판시하였다.

본 판결은 하급심 판결이기는 하나, 환경오염으로 인한 건강상의 피해와 관련하여 개연성이론을 적용한 최초의 판례로 평가할 수 있다. 즉, 법원은 “피고의 망우 공장에서 발생한 석탄분진이 원고의 진폐증의 원인이 되었음을 과학적인 경로를 통하여 의심 없이 단정하기에는 부족한 것은 사실이다. 그러나 무릇 불법 행위로 인한 손해배상청구사건에 있어서 불법행위성립요건으로서의 인과관계는 궁극적으로는 현실로 발생한 손해를 누가 배상할 것인가의 책임귀속의 관계를 결정짓기 위한 개념이므로 자연과학의 분야에서 말하는 인과관계와는 달리 법관의 자유심증에 터잡아 얻어지는 확신에 의하여 인정되는 법적인 가치판단이니 만큼 이른바 대기오염으로 인한 공해소송인 이 사건에 있어서는 ① 피고공장에서 대기에 악영향을 줄 수 있는 석탄분진이 생성·배출되고, ② 그 석탄분진 중의 일부가 대기를 통하여 원고의 거주지 등에 확산 도달되었으며, ③ 그 후 원고에게 진폐증(탄분침착증)발병이라는 피해가 있었다는 사실이 각 모순없이 증명된다면 피고의 위 석탄분진의 배출이 원고가 진폐증에 이환된 원인이 되었을 개연성 있음은 일응 입증되었다고 보아야 할 것이고 이러한 사정아래서는 석탄분진을 배출하고 있는 피고가 ① 피고공장에서 분진 속에는 원고에게 피해를 끼친 원인물질이 들어 있지 않으며, ② 원인물질이 들어 있다 하더라도 그

31) 서울민사지법 1989. 1. 12. 선고 88가합2897 판결.

32) 2,964,798원의 일실수입과 2,566,120원의 치료비가 인정되었으나, 원고측 사정의 기여도를 감안하여 5,000,000원의 재산상 손해를 인정한 것이다.

혼합물이 원고의 피해발생에는 영향을 미치지 아니한다는 사실을 반증을 들어 인과관계를 부정하지 못하는 이상 그 불이익은 피고에게 돌려 피고의 분진배출과 원고의 진폐증이환 사이에 인과관계의 증명이 있다고 하여야 마땅할 것”이라고 하면서, 원고가 진폐증에 이환된 것이 망우공장에서 배출·확산되는 석탄분진으로 인한 것이라고 보는데 무리가 있다고 할 수는 없다고 판시하였다.

한편, 고의·과실과 관련하여, 본 사건은 당시 「환경보전법」 제60조의 무과실책임이 적용될 수 있을 만한 사안임에도 불구하고, 법원은 과실 여부를 판단하고 있다.³³⁾ 그리고 위법성과 관련하여, “발생분진의 정도가 산업안전보건법에 정한 분진배출허용기준치를 밑돌고 있어서 절대다수의 주민들에게는 진폐증 등의 심각한 위험을 야기할 정도에 이르지 않는다고 하더라도 보통 정도의 건강상태에 있던 사람이 진폐증에 이환될 정도의 분진이 발생하는 이상 행정적 규제기준 이하의 분진발생이라 하여 수인의무의 범위 내라고 할 수는 없다.”고 하여 위법성을 인정하였다는 점도 주목할 만하다.

5. 1991년 나전모방 사건

1991년 7월, 대법원은 공장에서 배출된 아황산가스의 일부가 대기를 통하여 인근 농장에 도달됨으로 인하여 유황이 농장의 관상수 잎 내에 축적되어 수목의 성장에 장애가 됨으로써 동해(凍害)로 고사하게 된 사안에서, 위 공장주의 손해배상 책임을 인정하는 판결을 내렸다.³⁴⁾

33) “저탄장이나 연탄공장에서 석탄분진이 생성·배출될 것임은 그 제조공정에 비추어 충분히 예상되는 바이므로 피고로서는 망우공장에서 배출되는 석탄분진이 인근의 주택지에 널리 확산되지 않도록 가능한 모든 조치를 취하여야 함은 연탄제조업을 경영하는 피고에게 수반되는 당연한 의무라고 할 것인바, 그럼에도 불구하고 피고의 망우공장에서 주민들에게 진폐증을 일으킬 정도로 석탄분진이 배출된 이 사건에 있어서 앞서 본 바와 같이 위 망우공장의 저탄장 중 일부에 방진벽을 쌓고 방진망을 설치하였으며 스프링클러 등으로 어느 정도의 살수조치를 취하고 천막으로 석탄더미 일부를 덮어두는 등의 조치를 취하였다는 것만으로는 피고는 석탄분진의 발생과 확산을 막을 수 있는 주의의무를 다하였다고는 할 수 없으며 비교적 저렴한 비용으로서도 할 수 있는 방진망의 보안, 철조한 살수, 카뎀프시설 등의 방진을 위한 설비나 조치를 하였더라면 그 분진발생을 크게 줄일 수도 있었으리라고 보여지는 이상 이와 같은 석탄분진의 발생은 피고의 과실에 기인한 것이라고 할 것이며 피고가 망우공장에 대하여 적법한 공장등록을 마쳐 합법적으로 설립·운영하고 있다는 사정만으로는 피고의 과실을 인정함에 있어 지장을 주지는 아니한다.”

34) 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결.

대법원은 앞선 진해화학 판결에서와 같이 개연성이론을 수용하였으며,³⁵⁾³⁶⁾ 위법성과 관련하여, “피고공장에서 배출된 아황산가스의 농도가 환경보전법에 의하여 허용된 기준치 이내라 하더라도 원심이 적법하게 확정하고 있는 바와 같이 그 유해의 정도가 통상의 수인한도를 넘어 원고농장의 관상수를 고사케하는 한 원인이 된 이상 그 배출행위로 인한 손해배상책임을 면치 못한다.”고 판시함으로써, 공법적 기준, 즉 배출허용기준 이내, 즉 공법상으로는 적법하다고 하더라도 현실적인 침해의 정도가 사회통념상 수인한도를 초과한다면 사법관계에서는 위법한 것으로 평가될 수 있음을 보여주었다.

6. 1991년 온산병 사건

현재 행정구역상으로는 울산광역시에 속하는 온산공업단지 일대에서 1980년대부터 발생하기 시작한 온산병은 한국의 이타이이타이병으로 유명하다. 초기에는 농작물과 양식어장 피해로 시작되었지만, 1985년 무렵에 이르러서는 지역주민 1천여 명이 전신마비증상을 보인 온산병은 끝내 구체적인 원인이 밝혀지지 않았다. 온산공업단지 내의 비철금속, 석유화학 등 전형적인 오염배출 공장에 둘러싸여 살아가던 16개 마을 1만2천여 명의 주민들은, 1983년 이후 온몸이 쭈시고 피부병과 눈병

35) “원심이, 원고농장의 관상수들이 고사하게 된 직접원인은 한파로 인한 동해이고 피고공장에서 배출된 아황산가스로 인한 것은 아니지만, 피고공장에서 수목의 생육에 악영향을 줄 수 있는 아황산가스가 배출되고 그 아황산가스의 일부가 대기를 통하여 이 사건 원고의 농장에 도달되었으며 그로 인하여 유황이 잎 내에 축적되어 수목의 성장에 장애가 됨으로써 한파로 인한 동해에 상호작용을 하였다는 사실인정을 하고 그러한 사실관계에 터잡아 피고공장에서 배출한 위 아황산가스와 원고농장의 관상수들의 동해와 사이에 인과관계를 인정한 조치는 위 실시와 같은 공해소송에 있어서의 인과관계에 관한 개연성이론에 입각하여 볼 때 정당하고 거기에 논지가 지적하는 바와 같은 채증법칙 위배 및 심리미진으로 인한 사실오인이나 인과관계의 법리를 오해한 위법 또는 석명권불행사의 위법이 없다.” 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결.

36) 본 사건 이후에도 법원은 개연성이론을 적용하고 있다. 공사장에서 배출되는 황토 등이 양식어장에 유입되어 농어가 폐사한 경우, 폐수가 배출되어 유입된 경로와 그 후 농어가 폐사하였다는 사실이 입증되었다면 개연성이론에 의하여 인과관계가 증명되었다고 본 원심판결을 수긍한 사례(대법원 1997. 6. 27. 선고 95다2692 판결), 여천공단 내 공장들의 폐수 배출과 재첩 양식장에 발생한 손해 사이에 인과관계가 일응 증명되었으므로, 위 공장들이 반증으로 그 폐수 중에 재첩 양식장에 피해를 발생시킨 원인물질이 들어 있지 않거나 원인물질이 들어 있다고 하더라도 재첩 양식에 피해를 일으킬 정도의 농도가 아니라는 사실을 증명하거나, 또는 재첩 양식장의 피해가 전적으로 다른 원인에 의한 것임을 증명하지 못하는 한 그 책임을 면할 수 없다고 한 사례(대법원 2004. 11. 26. 선고 2003다2123 판결) 등이 그 대표적인 예이다.

증세까지 보여, 결국 1985년말 손해배상청구소송을 제기하게 되었다.

이에 대법원은 “피고들 공장이 각종 유해가스 및 분진을 배출하면서 가동되어 각종 오염물질이 온산면의 대기 및 수질 등의 오염을 초래하였고, 원고들은 이러한 오염지역에 거주하면서 인체에 해로운 각종 유해가스와 강하분진으로 오염된 대기에 노출된 결과 이 지역 각 부락에서 1년에 수백명씩 피부병, 호흡기질환 및 눈병 등이 발생하여 집단적인 치료를 받았을 뿐만 아니라 그 외의 질병으로 인한 각종 자각증상을 호소하게 된 사실을 인정”하고, 피고회사들에 대해 “공동불법행위자로서 원고들이 받은 정신적 고통을 위자함에 상당한 위자료를 지급할 의무가 있다.”고 판시하였다.³⁷⁾

다만 이 판결에서 대법원은 “헌법 제35조 및 환경보전법 제60조 등에 비추어볼 때 그 위법성이 있다 할 것이므로 손해를 배상할 책임이 있다.”고만 할 뿐, 불법행위의 요건인 위법성, 즉 수인한도를 어디까지로 보고 어떤 사실을 근거로 원고 주민들이 수인한도를 넘는 피해를 입었다고 인정하는 것인지에 대해서는 명시하지 않고 있다. 또한 인과관계 인정과 관련하여, “개연성 이론”에 대한 언급도 하고 있지 않다.³⁸⁾

7. 1999년 인천 비산유리섬유사건

1994년경 인천 남동구 고잔동 한국인슈로산업(주)의 유리섬유 제조공장 근처 상당수 주민들이 집단피질에 시달리고 있다는 내용의 기사가 연일 보도되었다. 주민들 중 4명이 암으로 사망했고 150여명이 각종 종양과 피부병, 위장장애를 앓고 있다는 것이었다. 피해 주민들이 중앙환경분쟁조정위원회에 재정신청을 했지만 위원회는 주민 한 사람 당 100만원에서 70만원까지의 위자료를 지급하라는 결정을 했고, 이에 불복한 주민들은 법원에 소송을 제기했다. 이에 대하여, 1999년 인천지방법원은 비산된 유리섬유로 인하여 인근 주민들이 입은 건강장해 및 생활방해에 대하여 가해기업의 위자료 지급의무를 인정하면서 그 손해배상액을 주거지와 가해공장과 의 거리 및 거주기간에 따라 100만원에서 300만원까지 차등 결정하였다.³⁹⁾

37) 대법원 1991. 7. 26. 선고 90다카26607 판결.

38) 대법원 1991. 7. 26. 선고 90다카26607 판결; 부산고등법원 1990. 7. 13. 선고 89나2691, 89나2707(병합) 판결; 부산지방법원 울산지원 1988. 12. 29. 선고 85가합632, 86가합746(병합) 판결.

39) 인천지법 1999. 8. 18. 선고 96가합8303 판결. 원고 주민들은 이에 항소하였고, 서울고등법원은 2002년 10월 28일, 조정으로 사건을 종결하였다.

법원은 특히 인과관계의 입증책임과 관련하여, “공해소송에서는 피해자가 가해기업이 어떤 유해한 원인물질을 배출하고 그것이 피해자에게 도달하여 손해가 발생한 사실을 어느 정도로 입증하였다면, 가해원인의 조사가 용이하고 원인을 은폐할 염려가 있는 가해기업 측에서 그것이 무해하다는 것을 입증하여야 하고 이를 하지 못하면 책임을 면할 수 없다고 보는 것이 형평의 관념상 적합하다.”고 하면서, “① 피고공장에서 유리섬유가 배출되었고(이하 ‘배출요건’이라고 한다), ② 위 유리섬유가 일반적, 객관적으로 인체에 질병을 일으키는 등 악영향을 줄 가능성이 있으며(이하 ‘유해성요건’이라고 한다), ③ 그 유리섬유 중의 일부가 지하수 또는 대기를 통하여 선정자들의 거주지 등에 도달되었고(이하 ‘도달요건’이라고 한다) ④ 그 후 선정자들에게 구체적으로 질병이 발생하였다는 사실(이하 ‘손해발생요건’이라고 한다)의 전부 또는 일부가 각 모순 없이 개연성을 인정할 수 있을 정도로 증명된다면 유리섬유의 배출과 선정자들의 질병 사이에 일응 인과관계의 증명이 있다고 보아야 할 것이고, 다만 피고회사가 ① 유리섬유가 인체의 건강에 피해를 끼치는 원인물질이 아니며, ② 유리섬유가 해롭다고 하더라도 이것이 선정자들에게 도달되지 아니하였거나 ③ 선정자들에게 질병이 발생하지 않았다는 등의 반증을 들 경우에 한하여 인과관계가 부정된다고 할 것이다.”고 판시함으로써 개연성이론을 받아들이는 한편, 공해소송에서 유해한 원인물질과 인과관계에 있는 손해가 피해자에게 발생하였다고 인정하기 위한 요건과 관련하여 “인체에 질병을 일으키는 요인이 다양하고 복잡적이라는 점에 비추어 볼 때, 인근 주민들이 앓고 있는 질병군의 발생률이 역학조사결과상 일반적인 경우에 비하여 유의성이 인정될 정도로 높아서 유해한 원인물질이 그 질병군의 직접적인 원인이라는 사실이 추정되어야 비로소 인과관계상 의미가 있는 손해가 발생하였다고 볼 수 있을 것이다(즉 위 질병군의 발병률이 유해한 원인물질과 관련이 없는 타 지역의 발병률과 유사하다면 이는 유해한 원인물질과의 인과관계상 의미가 있는 손해로 볼 수 없을 것이다).”고 판시하였다.

본 사건에서 법원은 종래의 판례에서 개연성이론의 적용에 따라 원고가 입증할 것이 요구되고 있던 (i) 배출요건, (ii) 도달요건, (iii) 손해발생요건 외에 별도로 유해성요건을 추가하고 있기는 하나, 이미 종래부터 배출요건과 관련하여 “악영향을 줄 수 있는” 물질의 배출에 관한 입증을 요구하고 있었음에 비추어 보면, 전혀 새로운 요건을 추가하였다고보다는 기존의 배출요건을 보다 세분화한 수준의 것으로 이해할 수 있을 것이다.⁴⁰⁾

40) 법원은 “(i) 피고회사가 유리섬유를 생성하여 공장에 덮개나 분진방지시설 없이 쌓아 놓았으므로 ‘배출요건’이 인정되고, (ii) 인체가 공기 중 비산된 유리섬유에 폭로될 경우

8. 2014년 부산 석면피해 사건

2012년 5월, 부산지방법원은 석면공장 인근에 거주하는 주민들이 공장에서 비산된 석면분진에 장기간 노출됨에 따라 악성중피종이 발병하여 사망한 사안에서, 위 공장주인 주식회사 제일이엔에스의 손해배상책임을 인정하는 판결을 내렸다.⁴¹⁾ 이에 대하여 원고와 피고 모두 항소하였으나, 부산고등법원은 제1심 판결의 태도를 거의 그대로 유지하였다.⁴²⁾ 원고와 피고는 항소심 판결에도 불복하여 상고하였으나, 대법원은 심리불속행 기각 판결을 내렸다.⁴³⁾

먼저 고의·과실과 관련하여, 본 사건은 구 「환경보전법」 내지 「환경정책기본법」에 따른 무과실책임이 적용될 수 있을 만한 사안이었음에도 불구하고, 법원은 피고 제일이엔에스의 과실 유무에 관하여 판단하고 있다.⁴⁴⁾

피부염이나 호흡기질환을 일으키는 점은 학계에서 이미 공인되어 있으므로 유해성요건이 인정되며, (iii) 피고회사의 공장과 원고 및 선정자들의 거주지와는 거리는 최소 25m에서 최대 350m에 이르고 있고 유리섬유분진이 선정자들의 주거지역에 날아와 쌓였으며 위 지역이 서해안에 가까운 곳으로서 바람이 비교적 많이 부는 지역이라는 점 등에 비추어 보면, 피고회사의 공장부지에 야적되어 분출, 비산된 유리섬유 분진이 원고 및 선정자들의 거주지까지 확산, 도달되었다고 보는 데 경험칙상 모순이 없는데, 도달요건이 인정되며, (iv) 선정자 중 상당수가 피부질환과 호흡기질환을 앓고 있으며, 호흡기의 과거력 유소견을 상 폭로군이 대조군에 비하여 2배 내지 4배에 이르고, 대조군 내부간의 유소견률 비교상 대조군에 비하여 피부질환과 호흡기질환이 약 2배 가까이 많은 현상을 보이고 있는데, 이러한 발병률에 비추어 볼 때 선정자들은 위 유리섬유로 인하여 위의 각 질병에 걸렸거나 구체적인 질병에 걸리지는 않았더라도 장차 발병이 가능한 만성적인 신체상의 장애를 입었을 뿐 아니라 일상생활을 함에 있어서 적지 않은 불편과 고통을 당하였다고 할 것이므로 결국 위 손해발생요건은 그 개연성의 증거가 충분하다.”고 판시하였다.

41) 부산지방법원 2012. 5. 10. 선고 2008가합21566 판결. 본 사건에서 원고들은 제일이엔에스의 불법행위책임 이외에도, 입법부작위 또는 규제권한 불행사를 이유로 하는 대한민국의 국가배상책임, 제일이엔에스에 관련 기술을 이전하고 금전을 투자한 일본 기업 니치아스 주식회사의 불법행위책임을 주장하였으나, 법원은 제일이엔에스의 손해배상책임을 인정하고 나머지 청구는 모두 기각하였다.

42) 부산고등법원 2013. 9. 24. 선고 2012나4848 판결.

43) 대법원 2014. 1. 23. 선고 2013다81705 판결.

44) 부산지방법원과 부산고등법원은 “피고 제일이엔에스는 석면분진으로 인한 보건위생상의 위해와 생활환경의 피해를 방지할 수 있도록 할 의무, 즉 이 사건 석면공장에서 석면제품을 생산하는 동안 석면가루나 먼지가 외부로 배출되어 비산되지 않도록 안전한 작업환경을 조성함으로써 석면노출로 인한 근로자 및 인근 주민들의 피해를 최소화 하도록 하여야 할 주의의무가 있었음에도, 그 와 같은 주의의무를 다하지 아니한 과실이 있는 것으로 봄이 상당하고, 이와 같은 피고 제일이엔에스의 과실을 판단함에 있어 피고 제일이엔에스가 석면으로 인한 건강피해의 구체적 위험성이나 석면이 폐암, 악성중피종 등 암의 주요 발병원인이 된다는 사실을 명확하게 인식하고 있었는지까지 고려해야 하는

그리고 인과관계와 관련해서는, 악성중피종의 발병과 석면 노출 간의 역학적 인과관계, 그리고 해당 석면공장과 악성중피종 발병 간의 개별적 인과관계를 각각 살피고 있는데, 법원은 먼저 악성중피종의 발병과 석면 노출, 특히 석면에 환경적으로 노출되는 경우와의 역학적 인과관계와 관련하여, “악성중피종은 특별한 사정이 없는 한 석면에의 노출로 발병하고, 특히 직업적 노출이 없이도 석면광산 또는 석면공장 인근에 거주하는 것과 같은 석면에의 환경적 노출로도 악성중피종이 발병되며, 노출환경에 대한 거리가 중피종의 발병율에 상당한 영향을 미치는 것으로 보이므로, 석면에 대한 비직업적·환경적 노출과 악성중피종의 발병 사이의 인과관계는 충분히 인정된다 할 것이다.”고 판시하였다.

그리고 이 사건에서의 석면공장과 악성중피종 발병 간의 개별적 인과관계와 관련하여, ① 석면에 한번 노출되면 그 후에 다시 노출되는 일이 없어도 장기간의 잠복기를 거쳐 폐암, 석면폐, 악성중피종 등의 질환이 유발되는데, 특히 방사선치료를 받은 경험이 없는 일반인들에게 악성중피종의 발병원인은 현실적으로 석면에의 노출이 유일한 점, ② 망 김○○, 망 원○○에게 직업적 노출을 의심하거나 방사선치료를 받았다고 볼 만한 특별한 사정이 보이지 않고, 위 망인들이 상당한 기간 동안 거주하였던 연산동 일대에는 석면 취급 공장은 이 사건 석면공장이 유일하여, 위 망인들의 악성중피종 발병이 이 사건 석면공장과 깊은 연관이 있다고 추단되는 점, ③ 김○○ 교수의 위 연구결과에 의하더라도 이 사건 석면공장 주변 2km 이내의 악성중피종 발생위험이 다른 곳에 비하여 10배나 높은 것으로 드러나고, 바람의 방향에 따라 이 사건 석면공장의 영향이 2km보다 멀리 미칠 수 있는 것으로 보이는 점, ④ 피고 제일이엔에스는 이 사건 석면공장에서 석면제품을 생산하는 동안 석면분진이 외부로 배출되어 비산되지 않도록 안전한 작업환경을 조성하는 데 필요한 주의의무를 다하지 아니한 것으로 보이는 점 등을 종합하면, 피고 제일이엔에스의 주의의무 위반과 위 망인들의 악성중피종 발병 사이에는 상당한 인과관계가 인정된다고 판시하였다.

9. 2014년 서울 대기오염 사건

지난 2007년 2월 28일, 서울에 거주하고 있는 기관지천식 환자 23명은 국가, 서울특별시 및 현대자동차를 비롯한 국내 7개 자동차제조회사를 상대로, 대기오염물

것은 아니라고 할 것이다.”고 판시하였다.

질배출금지 및 손해배상을 청구하였다. 이 소송에서 원고들은 국내 자동차제조사들이 제조한 자동차로부터 배출된 자동차배출가스가 대기오염의 주된 원인이고, 그러한 대기오염물질로 인하여 원고들의 기관지천식이 발병 또는 악화되었으므로, 자동차제조사들을 비롯하여, 도로정책 등을 잘못 수립하고 운영해온 국가와 서울시도 원고들의 손해를 배상할 책임이 있다고 주장하였다. 자동차제조사들과 관련하여 이 소송에서는 국내 자동차제조사들이 과연 배출가스 저감을 위한 당대 기술수준의 최선의 노력을 다 하고 규제기준을 모두 준수하였는지, 자동차배출가스가 과연 대기오염의 주된 원인인지, 대기오염물질(그 중에서도 특히 자동차배출가스)이 기관지천식의 발병요인인지, 원고들 개인의 질병이 과연 자동차배출가스 노출로 인하여 발생한 것인지 여부가 치열하게 다투어졌다.

이 사건 1심을 맡은 서울중앙지방법원은 2010년 2월 3일, 대기오염물질배출금지청구와 손해배상청구 모두를 기각하였고,⁴⁵⁾ 이에 불복한 원고들은 같은 달 24일 항소하였으나, 항소심을 맡은 서울고등법원 역시 같은 해 12월 23일, 항소를 모두 기각하였다.⁴⁶⁾ 이에 불복한 원고는 2011년 1월 12일, 상고하였으나 대법원 역시 이를 모두 기각하였다.⁴⁷⁾

법원은 인과관계와 관련하여, (i) 가해자가 배출한 어떤 유해한 원인물질이 (ii) 피해자에게 도달한 후 (iii) 질병이 발생하였다면 (iv) 가해자 측에서 그 무해함을 입증하지 못하는 한 책임을 면할 수 없다고 봄이 사회형평의 관념에 적합하다고 하면서, 원고들이 (i) 미세먼지와 이산화질소 등 대기오염물질이 이 사건 각 질병의 발생 또는 악화의 원인이 될 수 있다는 점, (ii) 위 대기오염물질의 주요 배출원이 자동차라는 점, (iii) 이 사건 각 도로를 주행하는 자동차로부터 배출된 배기가스로 인하여 서울시 전역 또는 도로변이 오염되었고 그 오염의 상황, 정도가 이 사건 각 질병의 발생 또는 악화의 원인이 될 정도라는 점, (iv) 원고들이 서울시, 특히 이 사건 각 도로변에 거주하는 동안 이 사건 각 질병이 발병 또는 악화되었다는 점을 각 모순 없이 증명하면 일응 인과관계가 증명된 것으로 인정되고, 피고가 반증으로 (i) 자동차배출가스 중에는 원고들에게 피해를 줄 수 있는 원인물질이 들어 있지 않다는 사실, (ii) 원인물질이 들어 있다 하더라도 피해를 일으킬 정도가 아닌 사실을 입증하거나 간접반증으로 (iii) 원고들의 피해는 자동차배출가스가 아닌 다른 원인이 전적으로 작용하여 발생한 것임을 입증해야만 책임을 면하게

45) 서울중앙지방법원 2010. 2. 3. 선고 2007가합16309 판결.

46) 서울고등법원 2010. 12. 23. 선고 2010나35659 판결.

47) 대법원 2014. 9. 4. 선고 2011다7437 판결.

된다고 판시함으로써, 입증책임완화 이론의 적용을 인정하고 있다.

역학적 인과관계와 관련해서는, 특정 병인에 의하여 발생하고 원인과 결과가 명확히 대응하는 ‘특이성 질환’과 달리, 이른바 ‘비특이성 질환’은 그 발생 원인 및 기전이 복잡다기하고, 유전·체질 등의 선천적 요인, 음주, 흡연, 연령, 식생활습관, 직업적·환경적 요인 등 후천적 요인이 복합적으로 작용하여 발생하는 질환으로서, 비특이성 질환의 경우에는 특정 위험인자와 비특이성 질환 사이에 역학적 상관관계가 인정된다 하더라도, 어느 개인이 그 위험인자에 노출되었다는 사실과 그 비특이성 질환에 걸렸다는 사실을 증명하는 것만으로 양자 사이의 인과관계를 인정할 만한 개연성이 증명되었다고 볼 수 없다고 하면서, 이러한 경우에는 그 위험인자에 노출된 집단과 노출되지 않은 다른 일반 집단을 대조하여 역학조사를 한 결과 그 위험인자에 노출된 집단에서 그 비특이성 질환에 걸린 비율이 그 위험인자에 노출되지 않은 집단에서 그 비특이성 질환에 걸린 비율을 상당히 초과한다는 점을 증명하고, 그 집단에 속한 개인이 위험인자에 노출된 시기와 노출 정도, 발병시기, 그 위험인자에 노출되기 전의 건강상태, 생활습관, 질병 상태의 변화, 가족력 등을 추가로 증명하는 등으로 그 위험인자에 의하여 그 비특이성 질환이 유발되었을 개연성이 있다는 점을 증명하여야 한다고 판시하였다.

이러한 전제하에서, 법원은 대기오염물질과 호흡기질환 사이의 상관관계를 인정한 연구결과 24건, 그리고 부정한 연구결과 9건을 각각 검토한 후, 이들 연구결과를 종합할 때 미세먼지나 이산화질소, 이산화황 등의 농도변화와 천식 등 호흡기질환의 발병 또는 악화 사이의 유의미한 상관관계를 인정한 연구 결과들이 다수 존재하는 것은 사실이나 (i) 유의미한 상관관계를 인정한 연구 결과들 내에서도 물질별, 농도별 상관관계의 유무 및 그 정도에 대하여 상이한 결과를 나타내고 있는 점, (ii) 상당수의 연구 결과가 대기오염물질과 호흡기질환 사이의 상관관계를 부정하거나 이러한 점을 지적하고 있는 점, (iii) 연구 결과들 스스로 지적하고 있듯이 많은 연구 결과들이 개인별 노출 조사의 부재, 자료로 사용된 대기오염 자료, 병상 자료들의 대표성의 문제 등 내재적인 한계를 가지고 있는 점 등을 고려할 때, 유의미한 상관관계를 인정한 연구 결과들만으로 대기오염물질과 호흡기질환 사이의 역학적 인과관계를 인정하기 어렵다고 보았다.

또한, 법원은 서울 대기오염물질의 주요 배출원이 자동차라는 연구결과 18건, 그리고 자동차가 대기오염원으로서 차지하는 비중이 크지 않다는 연구결과 15건을 각각 검토한 후, 이들 연구결과만으로 자동차가 호흡기질환을 유발하는 대기오염물질의 주요 배출원이라고 단정하기 어렵다고 보았으며, 원고들이 구체적으로 이들

대기오염물질에 노출되었다고 보기 어렵다고 판시하였다.

나아가 법원은 설령 위의 사항이 모두 입증되더라도 원고들이 자동차배출가스에 노출된 직후 혹은 그로부터 적당한 기간 내에 위 노출로 인해 질병이 발생·악화되었음을 입증해야 하는데, (i) 천식이 아니거나 객관적인 검사를 통하여 천식 진단을 받은 것으로 보기 어려운 경우가 상당 부분 포함되어 있는 점, (ii) 천식의 발병 또는 증상 악화가 대기오염물질에 의한 것이 아니라 제3의 요인에 의한 것일 가능성을 배제할 수 없는 점, (iii) 원고들의 각 발병 또는 증상 악화 시점과 원고들의 거주 및 근무 시점이 일치하거나 또는 밀접한 관계에 있다고 보기 어려운 점 등을 고려할 때, 원고들이 위 대기오염 물질로 인하여 각 질병이 발병 또는 악화되었다고 보기 어렵다고 판시하였다.

결국 법원은 각 도로를 주행하는 자동차들로부터 배출된 자동차배출가스로 인하여 원고들에게 이 사건 각 질병이 발생하였다거나 그 증상이 악화되었다고 볼 직접적인 자료가 없을 뿐만 아니라 원고들이 제출한 각종 자료와 연구 결과들만으로는 자동차배출가스의 성분과 이 사건 각 질병의 발병 또는 증상 악화 사이에 역학적 인과관계가 있다고 보기 어렵고, 서울 대기 중의 미세먼지, 이산화질소 등의 주요 배출원이 자동차라고 보기 어려워 위와 같은 사정들의 인정을 통하여 원고들의 각 질병과 자동차배출가스와의 인과관계를 추단하기도 어려우므로, 인과관계에 대한 원고들의 주장은 이유 없고, 따라서 이를 전제로 한 원고들의 피고들에 대한 국가배상법 제2조 또는 민법 제750조에 따른 불법행위를 이유로 한 손해배상청구는 이유없다고 판시하였다.

10. 평가

환경오염피해를 구제받기 위해서는 대부분의 경우 “불법행위책임”을 물을 수밖에 없을 것인데, 이를 위해서는 (i) 고의 또는 과실, (ii) 위법성, (iii) 인과관계, (iv) 손해의 발생 등의 각 요건을 피해자가 입증할 것이 요구된다.

물론 고의 또는 과실의 입증과 관련해서는, 환경오염 피해에 대한 무과실책임을 규정하고 있는 「환경정책기본법」 제44조, 「토양환경보전법」 제10조의3 등을 원용함으로써 그 입증의 부담을 덜 수도 있을 것이다. 대법원은 “환경정책기본법 제31조 제1항은 불법행위에 관한 민법 규정의 특별 규정이라고 할 것이므로 환경오염으로 인하여 손해를 입은 자가 환경정책기본법에 의하여 손해배상을 주장하지 않았다고 하더라도 법원은 민법에 우선하여 환경정책기본법을 적용하여야” 한다는

입장이기는 하나,⁴⁸⁾ 부산석면피해사건 등에서 확인할 수 있는 바와 같이 무과실책임이 적용될 수 있는 사안임에도 불구하고 당사자도 무과실책임을 주장하지 않고 법원 역시 이에 관한 판단 없이 과실 여부를 가리고 있는 판례를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

한편, 환경오염피해의 경우 불법행위를 원인으로 하는 배상책임을 지우기 위해서는 침해 행위가 위법한 것이어야 하는데, 구체적인 경우 위법성이 있는지 여부를 판단하기는 결코 쉬운 일이 아니다. 그래서 법원은 위법성 여부를 밝히기 어려운 현실적 한계를 인식하고 이를 극복하기 위한 수단으로 ‘수인한도론’을 도입하고 있다. 수인한도론에 의하면 환경피해가 사회 공동생활을 함에 있어서 일반적으로 용인될 수 있는 범위 내의 것인 때에는 위법성이 없는 것으로 볼 수 있으나, 그러한 수인의 한도를 넘는 것이면 위법성이 있는 것으로 하여 배상책임이 인정된다는 것이다. 판례는 위법성 판단에 수인한도론을 적용하고 있음을 분명히 하고 있다.⁴⁹⁾

그리고 중요한 것은 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등에 따른 배출허용기준을 준수하였더라도 위법성이 부정된다고 단정할 수 없다는 점이다. 이는 나전모방 사건이나 상봉동 연탄공장 사건 등에서 확인할 수 있는 바와 같다. 「대기환경보전법」 등에 따른 배출허용기준을 포함하는 공법적 규제에 의하여 확보하고자 하는 이익은 원래 사법상 보호되는 이익을 공법적인 면에서도 가능한 한 보증하려는 것으로서 특별한 사정이 없는 한 사법상 보호되는 이익을 보호하기 위한 최소한도의 기준으로 봄이 상당하다. 그렇기 때문에 공법적 규제에 형식적으로 적합하다고 하더라도 현실적인 침해의 정도가 현저하게 커 사회통념상 수인한도를 넘은 경우에는 위법행위로 평가될 수 있는 것이다.⁵⁰⁾

무엇보다, 판례에서 가장 쟁점이 되는 것은 가해자의 행위와 피해 발생 간의 인과관계 입증 문제라고 할 수 있는데, 대법원은 1973년 동광화학 사건 이전까지는 개연성이론의 적용을 부정하였으나, 1974년 한국전력 사건에서는 개연성이론의 적용 가능성을 부정하지 않았으며, 1984년 진해화학 사건 이후에는 정면으로 개연성이론을 받아들여이기에 이르렀다. 이와 같은 판례에 의한 개연성이론의 수용은 피해자의 인과관계 입증 부담을 상당 부분 완화한 것으로 평가될 수 있다.

48) 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다50338 판결.

49) 김홍균, 註 27, 624면 참조. 대법원 2000. 5. 16. 선고 98다56997 판결; 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850 판결; 대법원 2002. 12. 10. 선고 2000다72213 판결; 대법원 2004. 9. 13. 선고 2003다64602 판결; 대법원 2007. 6. 28. 선고 2004다54282 판결.

50) 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결; 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850 판결; 대법원 2000. 5. 16. 선고 98다56997 판결; 대법원 2004. 9. 13. 선고 2003다64602 판결.

그러나 이와 같은 법적용·해석상의 고려에도 불구하고 여전히 인과관계의 입증 문제가 큰 장벽으로 작용하고 있다. 환경오염피해의 발생에 영향을 미치는 공장이나 사업장이 1개뿐이라면 문제가 덜할 것이나, 일반적으로 그와 관련된 원인을 제공하는 공장이나 사업장은 여러 개이기 때문에 피해자가 어떤 업체에서 배출된 오염물질 등 환경유해인자에 노출되었는지를 파악하기가 곤란하다. 특히, 양식장 피해, 과수원 피해 등과 같은 물적 피해의 경우와 달리, 질병 등의 건강피해의 경우에는 개연성이론만으로는 그 인과관계의 입증에 어려움이 남는다. 더구나 잠복기간이 장기간에 걸치는 질병 또는 해당 질병의 원인이 어느 한 물질로 특정되는 것이 아니라 다양한 물질에 걸쳐 있는 비특이성 질환의 경우에는 그 어려움이 더욱 배가된다고 할 수 있다.⁵¹⁾

앞에서 살펴본 서울 대기오염 사건에서 법원은 개연성이론의 적용을 긍정하면서도 종래의 배출요건(유해성요건 포함), 도달요건, 손해발생요건에 대한 입증 이외에 “자동차로부터 배출된 배기가스로 인하여 서울시 전역 또는 도로변이 오염되었고 그 오염의 상황, 정도가 이 사건 각 질병의 발생 또는 악화의 원인이 될 정도라는 점”을 피해자가 입증하여야 한다고 판시하고 있으나, 개연성이론을 적용한 기존의 대법원 판례에 따르면 배출요건 내지 유해성요건의 해석상 “악영향을 줄 가능성이 있는 물질의 배출”에 대하여 입증할 것을 요구하고 있을 뿐인데, ‘악영향의 가능성’을 넘어 ‘질병의 발생의 원인이 될 정도’이라는 것까지 입증하도록 요구하는 것은 피해자 측에게 과도한 입증부담을 지운 것이 아닌가 생각된다. 이 부분과 관련해서는, 오히려 피고 측에게 자동차의 배출가스에 기관지천식 등의 원인이 되는 유해물질이 들어 있기는 하나 그러한 피해를 일으킬 정도가 아니라는 사실에 대한 입증부담을 지우는 것이 개연성이론의 본질에 부합한다 할 것이다.

또한, 법원은 역학적인 조사를 통해 통계적 연관성을 입증하는 방법으로 일반적 인과관계를 인정하는 방법도 허용되어야 한다고 하면서도, 역학적 의미의 상관관계가 인정되는 것만으로는 부족하고, 그와 다른 요인의 존재를 합리적으로 배제할 수 있는 정도의 신뢰도가 확보되어야 하며, 그에 더 나아가 피해자 개인별로 해당 요인에 직접적으로 노출된 점 및 해당 요인이 주요한 가해요인이거나 주요한 것은 아니었더라도 상당한 인과관계를 인정할 만큼 비중 있는 가해요인이었던 점이 입증되어야 비로소 인과관계가 모두 입증되었다고 할 수 있다고 판시하였고, 결국 자동차 배기가스와 질환 발생 간의 역학적 인과관계 자체를 부정하였다.

51) 이종태·김호, “대기오염의 건강 영향 평가를 위한 역학연구 설계 및 방법론”, 『예방의학회지』 제34권 제2호, 대한예방의학회 (2001. 5), 119면 이하 참조.

한편, 앞에서 살펴보지는 않았으나, 환경소송과 일부 유사성을 띠고 있는 담배소송에서 법원은 흡연과 폐암 간의 역학적 인과관계를 인정하면서도, 역학적 인과관계는 집단을 대상으로 하여 다른 요인들이 모두 같다는 가정 아래 추출한 특정 요인과 질병 사이의 통계적 관련성이므로, 이를 특정 개인의 구체적 질병 발생의 원인을 규명하는 개별적 인과관계에 직접 적용하기 어렵고, 특히 폐암과 같은 비특이성 질환은 다양한 요인들이 복합적으로 작용하는 것이어서, 흡연 이외의 다른 원인에 의해서도 발병할 수 있고 비흡연자에게서도 발병할 수 있으므로, 역학적 인과관계를 개별적 인과관계에 직접 적용하기가 더욱 어렵다고 하면서, 원고들은 입증책임의 일반원칙에 따라 이 사건 흡연자들의 흡연과 폐암 발병 사이의 개별적 인과관계를 직접 입증하여야 한다고 판시하였다.⁵²⁾

그리고 甲 등 베트남전 참전군인들이 乙 외국법인 등에 의해 제조되어 베트남전에서 살포된 고엽제 때문에 당뇨병 등 각종 질병에 걸렸으며 乙 법인 등을 상대로 제조물책임 등에 따른 손해배상을 구한 사안, 즉 이른바 “베트남전 참전군인 고엽제 피해 손해배상청구 사건”에서, 서울고등법원은 임상의학이나 병리학적으로 고엽제에 함유된 TCDD가 인체의 건강에 영향을 미치는 작용기전에 관하여 명확히 밝혀진 것이 거의 없고 그에 관한 인체실험이 가능한 것도 아니므로, 이러한 경우에는 고엽제에 노출된 사람들을 집단적으로 관찰하여 TCDD와 질병 발생 사이에 역학적으로 인과관계가 있음을 밝히고 이러한 역학적 인과관계를 바탕으로 개별 피해자에게 TCDD가 도달한 후 질병이 발생한 사실로부터 개별 피해자의 질병이 TCDD 노출로 인하여 발생하였을 상당한 개연성을 인정할 수 있다고 전제하면서, 고엽제 노출과 각종 질병 사이의 연관성(association)을 조사한 미국 국립과학원 보고서는 전문성, 종합성, 과학성, 객관성 등의 측면에서 신뢰할 수 있다고 보고, 위 보고서에서 고엽제 노출과 원인적 연관성을 인정할 증거가 충분하다(sufficient)고 분류한 질병 및 고엽제 노출과 원인적 연관성을 인정할 증거가 시사적이지만 제한적(suggestive but limited)이라고 분류한 질병 중 ① 비호지킨림프선암, ② 연조직육종암, ③ 염소성여드름, ④ 만발성피부포르피린증, ⑤ 호지킨병, ⑥ 폐암, ⑦ 후두암, ⑧ 기관암, ⑨ 다발성골수종, ⑩ 전립선암, ⑪ 2형당뇨병은 고엽제 노출과 역학적 인과관계를 인정하기에 충분하고, 우리나라 군부대의 베트남에서의 작전지역과 임무, 관련 선정자들의 베트남전 복무기간 및 복무지역, 유해물질이 포함된 고엽제의 살포지역, 살포량 및 살포방법, TCDD의 환경 잔류, 인체흡수 및 축적경로

⁵²⁾ 대법원 2014. 4. 10. 선고 2011다22092 판결.

등을 종합하여, 고엽제가 살포되기 시작한 1965년 1월경부터 우리나라 군대가 철수한 1973년 3월경 사이에 베트남전에서 복무한 관련 선정자들은 그 복무 당시 복무지역과 인근 지역에 살포된 고엽제의 TCDD 또는 그 복무 이전의 고엽제 살포로 그 지역에 잔류하는 TCDD에 직·간접적인 경로를 통하여 노출되었을 상당한 개연성이 있다고 판시한 바 있다.⁵³⁾ 서울고등법원이 인과관계를 인정한 질병 대부분이 비특이성 질환임을 감안한다면, 이 판결은 비특이성 질환의 경우에도 역학적 인과관계의 인정이 법적 인과관계 입증에 위한 중요한 도구로 활용될 수 있음을 보여주었다는 점에서 적지 않은 의의가 있다고 할 수 있다.

그러나 본 사건에서 대법원은 이 판결을 파기환송하게 된다. 대법원은 고엽제 노출과 특이성 질환인 염소성여드름과의 인과관계 유무에 관해서는 서울고등법원의 판결이 정당하다고 보았으나, 고엽제 노출과 비특이성 질환과의 인과관계 유무에 관해서는 고엽제 노출과 당뇨병 등 비특이성 질환 사이에 통계학적 연관성이 있다는 사정과 참전군인들 중 일부가 비특이성 질환에 걸렸다는 사정만으로 그들 개개인이 걸린 비특이성 질환이 베트남전 당시 살포된 고엽제에 노출되어 발생하였을 개연성을 인정할 수 없다고 판시하였다. 뿐만 아니라, 불법행위로 인한 손해 배상청구 소송에서 가해행위와 손해 발생 사이의 인과관계는 존재하거나 부존재하는지를 판단하는 것이고, 이를 비율적으로 인정할 수는 없으므로, 이른바 비율적 인과관계론은 받아들일 수 없음을 분명히 하였다.⁵⁴⁾

결국 역학적 인과관계의 인정만으로는 개별적인 인과관계 입증에 있어서 결정적인 증거로 활용되는 데에는 일정한 한계가 있으며, 경우에 따라 개별적 인과관계를 인정하기 위한 종합적 고려요소 가운데 하나로 활용되고 있는 수준에 불과하다고 할 수 있다.

예컨대, 환경소송은 아니지만, 혈우병 환자인 甲 등이 乙 주식회사가 제조·공급한 혈액제제로 인하여 HIV에 감염되었는지가 문제된 사안에서, 대법원은 항체미형성기간을 6개월로 설정하여 역학조사를 한 결과, 1990년 초반 유통된 유일한 국내산 혈액제제인 핵나인을 투여받은 혈우병 환자들의 HIV 감염 확률이 핵나인을 투여받지 않은 혈우병 환자들의 HIV 감염 확률보다 통계적으로 유의하게 높았던 사실이 인정됨을 언급하고 있다.⁵⁵⁾ 그러나 이 사건에서는 위 역학조사 결과 외에도 인과관계를 입증하기 위한 다수의 증거가 제시되었는바, 역학조사 결과가 인과관계

53) 서울고법 2006. 1. 26. 선고 2002나32662 판결.

54) 대법원 2013. 7. 12. 선고 2006다17539 판결.

55) 대법원 2011. 9. 29. 선고 2008다16776 판결.

인정에 결정적인 요인이 되었다고 보기는 어렵다.

또, 인체건강피해가 아니라 소음으로 인한 가축피해에 관한 사안이라는 하나, 국가가 공군 전투기 비행훈련장으로 설치·사용하고 있는 공군기지의 활주로 북쪽 끝으로부터 4.5km 떨어진 곳에 위치한 양돈장에서 모돈이 유산하는 손해가 발생한 사안에서, 대법원은 역학조사 결과 모돈의 유산 원인은 질병이 아닌 환경요인에서 오는 스트레스로 추정되는데 공군기지에서 발생하는 소음 외에 양돈장에서 모돈에 스트레스를 줄 만한 다른 요인이 확인되지 않는 점 등에 비추어 그 손해가 공군기지에서 발생한 소음으로 인한 것이라고 판시한 바 있다.⁵⁶⁾ 이 사건은 인체 건강피해가 문제된 사안이 아닌 관계로 “특이성 질환” 또는 “비특이성 질환”이라는 구분을 하고 있지는 않으나, “소음 외에 양돈장에서 모돈에 스트레스를 줄 만한 다른 요인이 확인되지 않는 점”을 적시하고 있다는 점에서 앞에서 살펴본 최근의 판례 태도에 준하는 태도를 보이고 있음을 확인할 수 있다.

결국 특정 질환을 일으킬 수 있는 다른 요인을 배제할 수 있는 경우, 즉 특이성 질환의 경우에는 역학적 인과관계의 존재가 법적 인과관계를 입증하기 위한 중요하고도 결정적인 도구로 활용될 가능성이 있으나, 비특이성 질환의 경우에는 역학적 인과관계만으로는 법적 인과관계를 인정하기 곤란하다는 것이 법원의 일관된 태도라고 평가할 수 있다.⁵⁷⁾

IV. 환경오염피해구제법의 구성과 주요내용

이상과 같이 종래의 민사상 손해배상청구만으로는 환경오염피해를 충실히 구제하는 것이 곤란하다는 지적이 지속적으로 제기됨과 더불어, 구미 불산 누출사고는 물론 「환경보건법」에 따른 조사 결과 장항제련소 주변지역 토양오염, 영월 시멘트 공장 주변지역 진폐증 발병 등 환경오염으로 인한 인적·물적 피해 사례가 지속적으로 보고됨에 따라, 신 정부에서는 “환경유해물질 관리 및 환경피해구제 강화”를 국정과제의 하나로 제시하기에 이르렀고,⁵⁸⁾ 2013년 환경부 업무보고에서도 환경피

56) 대법원 2010. 7. 15. 선고 2006다84126 판결.

57) 이밖에 종래 제도에 따른 환경오염피해구제의 한계에 관해서는 다른 논문에서 이미 소개한 바 있으므로, 생략하기로 한다. 박종원, “환경오염으로 인한 건강피해 관리 및 구제를 위한 법적 과제”, 『환경법과 정책』 제11권, 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 (2013. 11), 84-87면 참조.

58) 제18대 대통령직인수위원회, 『박근혜정부 국정과제』 (2013. 2), 146면 참조.

해배상책임제도 도입을 밝히는 등,⁵⁹⁾ 환경오염피해의 충실한 구제를 위한 입법을 추진하였으며, 2013년 7월 30일에는 ‘환경오염피해 구제에 관한 법률안’이 국회에 제출되었고, 2014년 12월 31일 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」이라는 이름으로 제정되기에 이르렀다. 이 법의 제안이유에서도 환경오염사고 빈발로 사회적 불안감이 나날이 증대하고 있으나 피해자에 대한 배상 등 실효적 구제장치가 미흡한 실정임을 그 입법취지로 밝히고 있다. 그렇다면, 환경오염피해구제법이 종래의 손해배상청구에 따른 환경오염피해 구제 체계에서 확인되는 여러 한계를 극복하기 위한 대안이 될 수 있는가?

1. 환경오염피해구제법의 구성

환경오염피해구제법은 다음 <표>에서 보는 바와 같이 총 6개 장, 49개 조로 구성되어 있다.

제1장 총칙	제1조 (목적), 제2조 (정의), 제3조 (적용대상), 제4조 (국가 등의 책무), 제5장 (다른 법률 및 청구권과의 관계)
제2장 환경오염피해 배상	제6조 (사업자의 환경오염피해에 대한 무과실책임), 제7조 (배상책임한도), 제8조 (사업자의 신고의무 등), 제9조 (인과관계의 추정), 제10조 (연대책임), 제11조 (구상권), 제12조 (책임의 배분), 제13조 (배상방법), 제14조 (원상회복비용 청구 등), 제15조 (정보청구권), 제16조 (환경오염피해구제정책위원회)
제3장 환경오염피해 배상을 위한 보험 가입 등	제17조 (환경책임보험 등의 가입 의무 등), 제18조 (보험자 등), 제19조 (환경책임보험의 운영·관리), 제20조 (보험금 일부의 선지급), 제21조 (피해배상청구권의 우선 변제 등), 제22조 (재보험사업)
제4장 환경오염피해 구제	제23조(환경오염피해 구제), 제24조 (환경오염피해구제심의회 등), 제25조 (구제급여의 신청 및 지급), 제26조 (구제급여 지급 제한), 제27조 (유족의 범위 및 순위), 제28조 (심사청구의 제기), 제29조 (구제급여심사위원회), 제30조 (심사청구에 대한 심리·결정), 제31조 (심사위원회의 위원의 제척·기피·회피), 제32조 (재심사청구의 제기), 제33조 (재심사청구에 대한 심리·재결), 제34조(손해배상 및 다른 구제와의 관계), 제35조 (환경오염피해구제제정), 제36조 (구제제정의 용도), 제37조 (구제제정의 관리·운영 등)
제5장 보칙	제38조 (전산시스템의 구축·운영), 제39조 (자료제출 및 검사·보고 등), 제40조 (학술조사·연구 등), 제41조 (재정지원), 제42조 (취약계층 소송지원), 제43조 (행정처분 등), 제44조 (권한의 위임 및 위탁), 제45조 (정보 이용자의 의무), 제46조 (벌칙 적용에서 공무원 의제)
제6장 벌칙	제47조 (벌칙), 제48조 (양벌규정), 제49조 (과태료)

⁵⁹⁾ 2013. 4. 3. 환경부 보도자료 참조. <<http://www.me.go.kr>>

위 <표>에서 보는 바와 같이, 환경오염피해구제법의 핵심은 (i) 환경오염피해에 관한 시설 소유자, 설치·운영자의 무과실책임, 연대책임, 그리고 인과관계의 추정을 통한 피해자(원고)의 입증 부담 완화, (ii) 특정 시설 설치·운영자의 환경책임 보험 의무가입을 통한 손해배상책임의 이행 확보, (iii) 원인자 부재·불명 또는 무자력 등으로 손해배상을 받을 수 없는 자에 대한 구제급여의 지급을 통한 피해의 구제 등이라고 할 수 있다.

2. 환경오염피해구제법의 주요내용

(1) 환경오염피해 배상: 무과실책임, 연대책임, 인과관계의 추정, 정보청구권 등

환경오염피해구제법은 시설의 설치·운영과 관련하여 환경오염피해가 발생한 때에는 해당 시설의 사업자가 그 피해를 배상하여야 한다고 규정함으로써(제6조 제1항), 무과실책임을 도입하고 있다. 이에 따라 환경오염피해를 유발하거나 기여한 자는 사고로 인해 발생된 피해뿐만 아니라 정상운영과정에서 발생하는 피해에 대하여도 책임을 지게 된다.⁶⁰⁾

여기에서 ‘환경오염피해’란 시설의 설치·운영으로 인하여 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 다른 사람의 생명·신체(정신적 피해를 포함) 및 재산에 발생한 피해(동일한 원인에 의한 일련의 피해를 포함)를 말한다. 다만, 해당 사업자가 받은 피해와 해당 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해는 제외한다(제2조 제1호).

무과실책임이나 연대책임은 「환경정책기본법」 제44조, 「토양환경보전법」 제10조의3 등에서 이미 도입하고 있었던 것이고 1977년 제정 「환경보전법」에서도 규정하고 있었다는 점에 비추어 볼 때, 크게 새로운 것은 아니며 오히려 뒤에서 보는 바와 같이 무과실책임의 적용범위가 상당히 제한되어 있다고 할 수 있다.

시설이 환경오염피해 발생의 원인을 제공한 것으로 볼 만한 상당한 개연성이 있는 때에는 그 시설로 인하여 환경오염피해가 발생한 것으로 추정한다(제9조 제1항). 상당한 개연성이 있는지의 여부는 시설의 가동과정, 사용된 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기상조건, 피해발생의 시간과 장소, 피해의 양상과 그 밖에 피해발생에 영향을 준 사정 등을 고려하여 판단한다(동조 제2항). 환경오염피

60) 김홍균, “환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제”, 「환경법연구」 제37권 제2호, 한국환경법학회 (2015. 8), 145면.

해가 다른 원인으로 인하여 발생하였거나, 사업자가 대통령령으로 정하는 환경오염 피해 발생의 원인과 관련된 환경·안전 관계 법령⁶¹⁾ 및 인허가조건을 모두 준수하고 환경오염피해를 예방하기 위하여 노력하는 등 사업자의 책무를 다하였다는 사실을 증명하는 경우에는 추정이 배제된다(동조 제3항).⁶²⁾

피해자는 이 법에 따른 피해배상청구권의 성립과 그 범위를 확정하기 위하여 필요한 경우 해당 시설의 사업자에게 제9조제2항과 관련한 정보의 제공 또는 열람을 청구할 수 있으며(제15조 제1항), 이에 따른 정보의 제공 또는 열람 청구를 받은 자는 해당 정보를 제공하거나 열람하게 하여야 한다(동조 제3항). 피해자는 영업상 비밀 등을 이유로 정보 제공 또는 열람이 거부된 경우 환경부장관에게 정보 제공 또는 열람 명령을 신청할 수 있으며(동조 제4항), 환경부장관은 환경오염피해구제 정책위원회의 심의를 거쳐 정보 제공 또는 열람 명령 여부를 결정하고, 그 결정에 따라 해당 사업자에게 정보 제공을 하도록 하거나 열람하게 하도록 명할 수 있다(동조 제5항).

환경오염피해를 발생시킨 사업자가 둘 이상인 경우에 어느 사업자에 의하여 그 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 해당 사업자들이 연대하여 배상하여야 한다(제10조). 다른 사업자의 시설·운영에 따른 환경오염피해를 배상한 사업자는 해당 시설의 사업자에게 구상할 수 있다(제11조).

이와 같이 환경오염피해구제법은 환경오염피해에 관한 사업자의 무과실·연대책임, 인과관계의 추정을 통하여 피해자의 입증 부담을 덜어주고 있다. 그리고 사회적·경제적 지위나 관련 정보나 자료 등에 있어서 상대적으로 열세에 놓여 있는 피해자에게 정보청구권을 인정함으로써 힘을 보태고 있다.

(2) 환경오염피해 배상을 위한 보험가입 등

환경오염피해구제법은 일정한 시설을 설치·운영하는 사업자로 하여금 환경책임 보험에 가입하도록 의무화하고 있다. 환경책임보험 가입이 의무화되는 시설에는 (i) 특정대기유해물질을 배출하는 시설, (ii) 특정수질유해물질을 배출하는 시설, (iii) 지정폐기물 처리시설, (iv) 일정한 특정토양오염관리대상시설, (v) 위해관리계획서

61) 시행령 제5조는 환경·안전 관계 법령을 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「폐기물관리법」 등을 포함하여 16개 법령으로 한정하고 있다.

62) 인과관계의 추정 배제와 관련해서는 국회 입법과정에서도 첨예한 논쟁이 벌어졌고, 이러한 논란 가운데 하마터면 이 법이 제정되지 못할 위기도 여러 차례 있었던 것으로 알려지고 있다.

작성·제출 대상 유해화학물질 취급시설, (vi) 일정한 해양시설 등이 포함된다(제17조 제1항, 시행령 제7조).

이와 같이 환경오염피해구제법은 환경오염피해의 발생 가능성이나 파급력이 상대적으로 높은 시설에 대하여 환경책임보험 가입을 강제함으로써, 피해자가 힘들게 승소했음에도 불구하고 가해기업의 도산, 무자력 등으로 현실적인 구제를 받지 못하게 되는 사태를 피할 수 있게 하고 있다. 아울러 보험회사의 보험가입자 관리를 통한 사전적인 리스크 경감에도 기여할 수 있다.

(3) 환경오염피해 구제

환경오염피해구제법 제23조 제1항은 ① 환경오염피해의 원인을 제공한 자를 알 수 없거나 그 존부(存否)가 분명하지 아니하거나 무자력이어서, 또는 ② 제7조에 따른 배상책임한도를 초과하여서 환경오염피해의 전부 또는 일부를 배상받지 못하는 경우 환경부장관이 구제급여를 지급할 수 있도록 규정하고 있다.

구제급여의 종류는 의료비, 요양생활수당, 장의비, 유족보상비, 재산피해보상비 등으로 정해져 있다(제23조 제3항, 시행령 제13조). 의료비는 피해자가 의료기관으로부터 환경오염피해로 입은 상해나 질병의 치료를 받은 경우 그 치료에 드는 비용 중 일부를 지급하는 것이며(시행령 제14조), 요양생활수당은 환경오염피해로 입은 상해나 질병의 치료에 소요되는 의료비 이외에 치료·요양 및 생활에 필요한 비용 등을 지급하는 것으로 월(月) 단위로 지급되고(시행령 제15조), 장의비는 피해자가 사망한 경우 그 장제를 지낸 유족에게 지급된다(시행령 제16조). 유족보상비는 구제급여 지급 결정의 통지를 받은 피해자가 그 인정된 사유를 주된 원인으로 하여 사망하고, 사망 당시 그와 같이 생계를 같이 하고 있던 유족이 있는 경우 그 유족에게 지급된다(시행령 제17조). 재산피해보상비는 재산피해의 일부에 대하여 가구당 또는 법인당 5천만원의 범위 안에서 피해자 또는 그 유족에게 지급된다(시행령 제18조). 이상을 고려할 때, 이 법에 따른 구제급여의 종류 및 범위는 민사상 손해배상의 경우와 같이 일실이익이나 적극적 손해, 위자료 등을 모두 전보하는 것이 아니라, 의료비, 요양생활수당, 장의비 등을 포함하는 위로금적 수준의 것으로 이해된다.

구제급여를 지급받으려는 피해자들은 운영기관⁶³⁾에 구제급여의 지급을 신청하여

63) “운영기관”이란 제17조제2항에 따른 보장계약의 체결, 제23조에 따른 구제급여 관련 업무 수행, 제35조에 따른 구제계정운용 등을 위하여 환경부령으로 정하는 기관을 말한다(법 제2조 제7호). 시행규칙 제2조에 따르면, 운영기관은 한국환경산업기술원으로 되어

야 한다(제25조 제1항). 운영기관은 신청을 받은 날부터 30일 이내에 피해자등이 구제급여의 지급요건에 적합한지 여부에 관한 예비조사를 실시하고 그 결과를 피해자등에게 통지하여야 한다. 다만, 정당한 사유가 있을 경우에는 15일을 넘지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다(제25조 제2항).

운영기관은 예비조사 결과 피해자등이 지급요건에 적합하다고 인정되는 경우에는 피해내용에 대한 본조사를 실시하고 환경오염피해구제심의회의 심의·의결을 거쳐 예비조사 결과의 통지를 한 날부터 60일 이내에 구제급여 지급 여부 및 피해 등급 등을 결정하여 피해자등에게 통지하여야 한다. 다만, 의학적 사유로 판단이 어려운 경우 등 정당한 사유로 지급 여부 결정이 어려운 경우에는 30일을 넘지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다(제25조 제4항). 운영기관은 구제급여 지급 여부가 결정된 날부터 30일 이내에 구제급여를 지급하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 구제급여 지급이 어려운 경우에는 15일을 넘지 아니하는 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다(제25조 제5항). 환경오염피해구제심의회의 심의·의결을 따르도록 한 것은 구제급여 지급요건에 해당하는지 여부 등을 판정함에 있어서 고도의 전문지식이 요구됨을 고려하여 일정한 자격을 갖춘 자의 전문적인 판단을 거치도록 한 것으로 이해된다.

환경오염피해구제법은 구제급여 등에 필요한 재원을 충당하기 위하여 환경오염피해구제계정을 설정·운용할 수 있도록 하고 있다(제35조 제1항). 구제계정은 (i) 재보험료, (ii) 구제계정의 운용수익금과 그 밖의 수익금, (iii) 차입금, (iv) 구상권을 행사하여 받은 구상금, (v) 재보험금의 환수금 또는 구제급여의 환수금, (vi) 개인, 법인 또는 단체의 기부금, (vii) 정부 또는 정부 외의 자로부터 받은 출연금 등의 재원으로 운용하며(제35조 제2항), 운영기관이 관리·운용한다.

이와 같이 환경오염피해구제법은 일정한 피해자에게 국가 차원에서 의료비, 생활수당 등의 구제급여를 지급하는 행정적 구제제도를 도입하고 있다. 무과실책임이든 인과관계의 추정이든 가해자가 있어야 배상을 받을 수 있는 것이고, 또 그 가해자가 피해액을 감당할 수 있는 자력이 있어야 현실적인 구제가 가능한 것인데, 이를 통하여 환경오염피해가 맞다면 그 가해자를 특정할 수 없더라도, 또 그가 자력이 없더라도, 일정한 구제급여를 지급함으로써 피해자의 고통을 덜어줄 수 있는 것이다. 이는 선진 외국에서도 쉽게 유례를 찾아보기 어려운 정도로 획기적인 것이다.

다만, 무과실책임이나 인과관계 추정 등의 규정은 「민법」 제750조의 불법행위책임에 대한 특칙으로 기능하게 되는 것이고, 이에 따라 성립되는 손해배상책임의 이행을 담보하기 위한 보완적인 기제로 환경책임보험의 의무가입제도가 도입되어 있음에 비추어 보면, 환경오염피해의 구제에 관한 규정은 별도의 행정적 구제를 도입하고 있는 것으로 앞의 것과는 다소 이질적인 것으로 평가할 수 있다.⁶⁴⁾

V. 앞으로의 쟁점과 과제

1. 무과실책임 적용범위의 제한성

환경오염피해구제법은 ‘환경오염피해’의 배상책임에 관한 사항을 정하고 있다. 따라서 이 법의 적용이 가능하기 위한 기본적 요건으로 해당 피해가 ‘환경오염피해’이어야 한다.

법 제2조 제1호에 따르면, ‘환경오염피해’란 시설의 설치·운영으로 인하여 발생되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 그 밖에 대통령령으로 정하는 원인으로 인하여 다른 사람의 생명·신체(정신적 피해를 포함한다) 및 재산에 발생한 피해(동일한 원인에 의한 일련의 피해를 포함한다)를 말한다. 다만, 해당 사업자가 받은 피해와 해당 사업자의 종업원이 업무상 받은 피해는 제외한다.

이와 같이 환경오염피해구제법에 따른 사법적 구제이든 행정적 구제이든 관계없이 배상 내지 구제의 대상이 될 수 있는 “환경오염피해”는 (i) “시설”의 설치·운영으로 인하여 발생될 것, (ii) 대기오염, 수질오염 등 일정한 유형의 환경오염을 원인으로 할 것, (iii) 사람의 생명·신체 및 재산에 발생한 피해일 것 등을 개념표지로 하고 있다.

그리고 여기에서 “시설”이란 (i) 「대기환경보전법」 제2조제11호에 따른 대기오염 물질배출시설, (ii) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조제10호·제11호에 따

64) 환경오염피해에 대한 행정적 구제제도에 대해서도 여러 가지 문제가 제기될 수 있으나, 이 글에서는 사법상의 책임으로서의 환경책임을 주된 논의대상으로 하고 있으므로, 그 구체적인 언급을 피하기로 한다. 환경오염피해에 대한 행정적 구제제도에 관한 문제점 및 그 극복을 위한 해석론과 입법론에 관해서는 박종원, “환경오염피해 배상 및 구제 제도 개선을 위한 입법방안 연구: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 행정적 구제제도를 중심으로”, 「법과 정책 연구」 제15집 제4호, 한국법정정책학회 (2015. 12), 1319면 이하 참조.

른 폐수배출시설 또는 폐수무방류배출시설, (iii) 「폐기물관리법」 제2조제8호에 따른 폐기물처리시설로서 같은 법 제25조제3항에 따라 폐기물처리업자가 설치한 시설 및 같은 법 제29조제2항에 따른 승인 또는 신고 대상 시설, (iv) 「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제16호에 따른 건설폐기물 처리시설(「건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률」 제13조의2제2항에 따른 임시보관장소를 포함한다), (v) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 배출시설로서 같은 법 제11조에 따른 허가 또는 신고 대상 시설, (vi) 「토양환경보전법」 제2조제3호에 따른 토양오염관리대상시설, (vii) 「화학물질관리법」 제2조제11호에 따른 취급시설로서 같은 법 제27조에 따른 유해화학물질 영업을 하는 자 및 같은 법 제41조에 따른 위해관리계획서를 제출하여야 하는 자의 취급시설, (viii) 「소음·진동관리법」 제2조제3호에 따른 소음·진동배출시설, (ix) 「잔류성유기오염물질 관리법」 제2조제2호에 따른 배출시설, (x) 「해양환경관리법」 제2조제17호에 따른 해양시설 중 대통령령으로 정하는 시설, (xi) 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설 중 어느 하나에 해당 하는 것이어야 한다(제3조).

이와 같이 환경오염피해구제법은 특정 시설의 설치·운영으로 인한 환경오염피해만을 그 대상으로 하고 있기 때문에, 가습기살균제 사건에서와 같이 제품의 사용으로 인한 피해에는 적용될 수 없는 본질적인 한계가 있다. 뿐만 아니라, 종래부터 무과실책임을 도입하고 있는 「환경정책기본법」 제44조는 반드시 시설에서 기인하는 환경오염피해로 그 적용대상을 한정하고 있지도 않고, 그 환경오염은 물론이고 환경훼손에 기인하는 피해까지도 무과실책임의 적용대상으로 하고 있다는 점,⁶⁵⁾ 그리고 그 환경오염의 유형이 제한되어 있는 것이 아니라 예시적 열거방식을 통하여 사람의 활동의 의하여 발생되고 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태라면 그것이 대기오염이든 수질오염이든 그 유형을 묻지 않고 무과실책임의 적용대상이 될 수 있다는 점 등에 비추어 보면, 환경오염피해구제법에 따른 무과실책임의 적용범위는 상당히 제한적이라고 볼 수 있다.⁶⁶⁾

2. 배상책임한도의 적용에 의한 한계

환경오염피해구제법은 시설의 규모 및 발생될 피해의 결과 등을 고려하여 2천억

65) 전술한 바와 같이, 구 「환경정책기본법」 제31조 제1항이나 현행 「환경정책기본법」 제44조 제1항은 환경오염피해구제법의 경우와 같이 무과실책임이 적용되는 환경오염의 유형이나 시설의 종류를 한정하고 있지는 않았다.

66) 이밖에 환경오염피해의 행정적 구제에 있어서의 “환경오염피해” 개념의 부적정성에 관해서는 박종원, 註 64, 1331-1332면 참조.

원의 범위에서 배상책임한도를 정하고 있다(제7조, 시행령 제4조).⁶⁷⁾ 이는 기본적으로 사업자의 환경오염피해 배상책임한도를 정한 것으로, 사업자가 민사소송 등을 통하여 손해배상책임을 부담하게 되는 금액의 상한선을 정한 것으로 이해할 수 있다.

먼저 환경오염피해구제법이 이와 같이 배상책임한도를 따로 인정한 취지에 대해서는 다소간의 의문이 있다. 예컨대, 선박이나 항공기의 경우에는 해운·항공기업을 적극적으로 보호·육성하여야 할 정책적인 이유⁶⁸⁾가 인정되고, 채권자·피해자에 대하여 공평·신속·확실한 채권액 분배의 기능을 하고, 분쟁당사자 간의 화해를 촉진시켜 불필요한 소송을 사전에 방지하며, 기업자의 책임이 확정되어 있으므로 부보가 용이하고 무자력의 기업자의 배상불능으로부터 채권자·피해자를 보호함과 동시에 기업자로서는 안전·확실한 기업경영을 도모할 수 있다는 등의 논거가 제시되고 있는데,⁶⁹⁾ 환경오염피해에 대해서도 이와 같은 논거가 그대로 유효할 수 있는 것인지가 의문이다.

설령 잠재적으로 환경오염을 유발할 수 있는 기업에 대해서도 정책적인 보호·육성의 필요가 인정된다고 하더라도, 책임한도의 설정을 통하여, 즉 피해자의 일방적 희생을 강요하는 방법으로 보호·육성하여야 하는가라는 근본적 문제가 있다. 선박이나 항공기 등과 같이 교통기능의 공익성에 비하여, 환경오염 기업의 경우에는 기업활동과 전혀 무관한 제3자에게 피해를 발생시킬 기회가 증대되고 있고, 이때 제3자는 이들 기업활동에 의하여 아무런 직접적 이익을 받는 것도 아닌데 이들에게 희생을 강요한다는 것은 기업활동의 위험을 이와 무관한 제3자에게 전가하는

67) 제7조(배상책임한도) 사업자의 환경오염피해에 대한 배상책임한도는 2천억원의 범위에서 시설의 규모 및 발생될 피해의 결과 등을 감안하여 대통령령으로 정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 환경오염피해가 사업자의 고의 또는 중대한 과실로 발생한 경우
2. 환경오염피해의 원인을 제공한 시설에 대하여 사업자가 시설의 설치·운영과 관련하여 안전관리기준을 준수하지 아니하거나 배출허용기준을 초과하여 배출하는 등 관계 법령을 준수하지 아니한 경우
3. 환경오염피해의 원인을 제공한 사업자가 피해의 확산방지 등 환경오염피해의 방제(防除)를 위한 적절한 조치를 하지 아니한 경우

68) 1대의 선박, 1대의 항공기에 대자본을 투입하고 이것이 일순간에 무(無)로 돌아갈 위험이 있다는 점, 항공기업의 운용비용이나 재정적 부담이 막대하다는 점, 단 한 차례의 사고로 수백명의 인명이 사상될 수 있고 수십톤의 귀중품이 전멸될 수 있어 재정적 손실이 막심하다는 점, 보험으로 처리하더라도 사고경력은 보험료 인상의 원인이 된다는 점, 인류의 국제적 교류를 왕성하게 하고 국민경제에 크게 기여한다는 공익적 성격이 인정된다는 점 등을 그 정책적 이유로 들 수 있다.

69) 김두환, “항공운송인의 책임과 배상한도액에 관한 논고”, 「법학논총」 창간호, 숭실대학교 법학연구소 (1985), 1면 이하 참조.

것으로 볼 수 있는 측면도 있다.

여하간 이러한 논거가 환경오염피해에도 그대로 유효한 것으로 받아들여지고 이에 따라 책임한도제를 도입한다고 하더라도, 책임제한의 범위와 관련하여 구체적인 적용상의 문제가 남아 있다. 예컨대, 「유류오염손해배상 보장법」 제9조는 “유조선 선박소유자의 책임제한은 유조선마다 같은 사고로 인하여 생긴 그 유조선에 관계되는 선박소유자 및 보험자등에 대한 모든 제한채권에 미친다.”고 규정함으로써 그 책임제한의 범위를 정하고 있는데, 환경오염피해구제법은 이러한 범위 설정 없이 “사업자의 환경오염피해에 대한 배상책임한도는 2천억원의 범위에서 시설의 규모 및 발생될 피해의 결과 등을 감안하여 대통령령으로 정한다. (…)”라고만 규정하고 있다.

환경오염피해가 유류오염손해, 구미불산누출사고 등의 경우와 같이 1회의 사고로 발생하는 경우도 있을 것이지만, 대개는 그렇지 않고 수개의 행위가 경합하거나 오랜 기간에 걸쳐 누적적으로 발생하는 경우도 있을 것인데, 이러한 경우 책임제한의 범위를 어떻게 해석하여야 할 것인가? 예컨대, 20년간 토양오염물질이 지속적으로 배출되어 토양이 오염되었고 그로 인한 피해가 지속적으로 나타나는 경우에도, 그 오염에 관여한 자가 다수인 경우에도 1회에 해당하는 책임한도를 적용할 것인가의 문제인 것이다. 그리고 그 피해를 입는 자 역시 장항제련소 사건⁷⁰⁾에

70) 옛 장항제련소 부지 주변 마을주민들이 암 발병, 토양오염 등 환경피해에 대한 비상대책 위원회를 구성하고 정부 차원의 대책을 요구한 것은 2007년 5월이었다. 구체적으로 주민들은 토양오염실태조사, 주민이주대책, 건강영향조사, 농산물 수매 및 보상 등을 요구하였다. 이에 따라, 2007년 7월부터 11월까지 183만 m²에 이르는 주변지역을 대상으로 오염조사를 실시한 결과, 조사대상 전 지역이 토양오염우려기준을 초과하는 것으로 확인되었다. 구체적으로는, 옛 장항제련소의 굴뚝을 기준으로 반경 4km까지 중금속으로 오염된 것으로 나타났으며, 총 오염부지 면적으로는 약 2,239,000m², 오염토양의 부피로는 약 943,000m³에 달하는 것으로 확인되었다. 또한, 농산물 조사 결과에서도 벼, 대파 등이 카드뮴, 납 등 중금속 잔류허용기준을 초과한 것으로 나타났다. 이에 정부는 2012년까지 옛 장항제련소 주변지역 부지 1,158,000m²를 매입하여 토양오염대책지역으로 지정하고 주민의 이주대책을 추진하는 한편, 토양정화사업을 추진할 계획임을 밝힌 것이다. 정부 추산으로는 정화비용으로 2,000억원 정도가 소요될 것이라고 한다. 환경부, 『토양보전 기본계획 2010~2019』(2009. 9), 93면 참조. 한편, 엘에스산전과 엘에스니꼬동제련은 서천군수가 내린 장항제련소 부지 등에 대한 토양정밀조사명령처분의 위법성을 다투는 행정소송을 제기하였는데(2008구합749), 이 소송이 계속 중인 가운데 「토양환경보전법」상의 토양정화책임조항의 위헌 여부에 대한 위헌법률심판제청신청을 하였고 법원이 이를 받아들였다(대전지방법원 2010. 7. 7.자 2009아291 결정). 그러나 장항제련소 주변지역의 토양오염 문제를 원활히 해결하기 위한 목적으로 엘에스산전, 엘에스니꼬동, 서천군, 충청남도, 지식경제부 및 환경부 간의 협약 체결이 가시화됨에 따라, 엘에스산전과 엘에스니꼬동제련은 2012년 8월 10일, 소취하서를 제출하였고, 2012년 8월 21일, 피고 측이 소취

서 확인할 수 있는 바와 같이 다수인 경우가 많다.

결국, 환경오염피해구제법에 따른 배상책임한도의 설정은 이와 같은 배상책임의 한도를 전혀 두고 있지 않던 종래의 환경책임법제에 비추어 본다면, 오히려 보다 충실한 구제를 방해하는 요인으로 작용할 수 있게 된 것이다. 물론 환경오염피해에 대한 행정적 구제를 정하고 있는 제23조에서는 배상책임한도를 초과하는 피해가 발생한 경우 환경부장관이 구제급여를 지급할 수 있도록 하고 있다. 그렇지만, 이에 따라 구제급여의 지급이 이루어진다고 하더라도 피해자가 입은 모든 손해를 전보하는 수준에 상당하는 구제급여가 지급되기는 극히 어려울 것으로 판단된다. 현실적으로 동원 가능한 재원의 규모를 고려하더라도, 또 행정적 구제의 취지가 완전한 전보가 아니라 위로금적 성질을 띤다는 점을 고려하더라도 그러하다.

또한, 아무리 기업(잠재적으로 환경오염을 유발할 가능성이 있는 기업)에 대한 정책적 보호·육성의 필요성이 크다고 하더라도, 배상책임한도라는 장치를 통하여 피해자의 일방적 희생을 강요하는 한편, 이들 피해자의 일방적 희생을 덜어주기 위하여 국가의 공적 재원을 투입하는 방식, 즉 환경오염 유발가능 기업의 정책적 보호·육성을 위하여 해당 기업으로 인하여 환경오염피해가 발생하였음에도 불구하고 국가가 공적 재원을 투입하는 방식이 옳은가의 문제도 제기될 수 있다.

환경오염기업에 대한 배상책임한도 설정을 통하여 기업활동과 무관한 제3자에게 희생을 강요하고, 또 다시 배상책임한도의 설정으로 인한 이들 제3자의 희생을 덜어 주기 위하여 일반국민의 세금을 대부분의 재원으로 하는 공적 재원을 투입하도록 하는 것은 기업활동의 위험을 이와 무관한 제3자, 그리고 일반국민에게로 전가하는 것으로 비춰질 수 있는 것이다. 현 시점에서 구제급여의 지급을 위하여 설정되는 환경오염피해구제계정의 운용을 위한 재원이 어디에서 얼마만큼 충당될 것인지를 정확히 예측하기는 곤란하지만, 적지 않은 비중을 정부의 출연금에 의존할 수밖에 없을 것이다.

3. 인과관계 추정 조항 해석의 불확실성

환경오염피해구제법상 인과관계 추정 규정에 대해서는 그 평가나 예측이 나뉘는

하동의서를 제출함에 따라 소 취하로 사건이 종결되었으며, 이에 따라 2012년 11월 19일, 헌법재판소의 위헌법률심판사건 역시 법원의 위헌제청취소결정으로 취하되었다. 이 사건의 사실관계나 재판 경과, 주요 논점에 관해서는 박종원·김현준, 『토양정화책임 관련 분쟁사례 분석』, 한국법제연구원 (2012), 42-45면, 54-56면 참조.

것으로 보인다. 이에 관하여 우리 판례가 인정하고 있는 개연성이론을 입법화한 것에 지나지 않는다고 보는 견해⁷¹⁾도 없는 것은 아니나, 대체로 개연성이론에 비하여 그 입증책임을 완화하고 있다고 평가하고 있는 것으로 보인다. (i) 개연성이론에서 요구되는 입증책임을 ‘시설적합성’에 대한 입증책임으로 대체·완화하고 있다고 보는 견해⁷²⁾, (ii) 개연성이론과는 다소 차이가 있음을 인정하면서도, 피해자가 상당한 개연성에 대한 입증책임은 지되, 법원은 상당한 개연성이 있는지 여부를 판단하기 위한 여러 고려요소, 즉 법 제9조 제2항의 요소를 모두 피해자가 입증할 것을 요구하는 방식으로 엄격히 해석해서는 안 된다고 보는 견해⁷³⁾, (iii) ‘상당한 개연성’이라는 문구를 사용함으로써 인과관계에 대한 증명책임 완화를 명문화한 것이라고 보고, 법 제9조 제2항의 각 요소 전체로 보아 상당한 개연성이 인정될 정도라면 각 요소 하나하나가 고도의 개연성이 인정될 정도로 증명되지 않았더라도 인과관계가 추정될 수 있다고 보는 견해⁷⁴⁾ 등이 그것이다.

생각건대, 법 제9조를 최종적으로 해석하고 적용하는 주체는 법원이 될 것이고, 법원의 해석 여하에 따라 인과관계 추정 규정이 종래의 개연성이론에 비하여 피해자의 입증책임을 완화하는 결과가 될 것인지, 아니면 그 반대의 결과가 될 것인지 여하가 결정될 것이다. 이와 관련하여, 법원은 동법의 제정이유에서 “인과관계추정 법리를 실제규정으로 체계화하여 피해자의 입증부담을 완화”하려는 취지를 밝히고 있고, “피해자의 입증부담을 경감하는 등 실효적인 피해구제 제도를 확립함으로써 환경오염피해로부터 신속하고 공정하게 피해자를 구제하는 것”을 목적으로 명시하고 있음(제1조)을 유념하여야 할 것이다.

이에 비추어 볼 때, 인과관계 추정 규정은 종래에 비해 피해자에게 유리하게 해석되어야 할 것이며, 적어도 종래부터 인정되고 있는 개연성이론에서보다 엄격하게 인과관계를 인정하는 방식으로 해석되어서는 안 될 것이다. 또한, 제9조 제3항에 따른 인과관계 추정 배제의 요건에 대해서도 엄격한 해석이 요구되며,⁷⁵⁾ 설령 관

71) 전경운, “환경오염피해 구제에 관한 법률안에 대한 소고”, 『환경법연구』 제35권 제2호, 한국환경법학회 (2013. 8), 376면.

72) “피해자는 문제의 시설이 오염물질 배출과 관련이 있다는 점, 배출된 오염물질과 피해 사이에 시간적·장소적 관련성이 있다는 점, 배출된 오염물질이 문제된 피해를 발생시키는 데 적합하다는 점 등을 입증해야 비로소 추정의 효력이 생긴다. 이러한 입증은 개연성이론에서 요구되는 입증보다 완화된 것이라고 할 수 있다.” 김홍균, 註 60, 152-153면.

73) 정남철, “새로운 환경책임법제의 도입과 피해구제절차의 문제점”, 『환경법연구』 제37권 제3호, 한국환경법학회 (2015. 11), 265면.

74) 한지형, “환경오염피해소송에서의 인과관계 판단: 관련 판례의 분석 및 환경오염피해구제법 시행에 따른 전망을 중심으로”, 『환경법연구』 제38권 제2호 (2016. 8), 159-160면.

계 법령 등의 준수 등을 이유로 인과관계의 추정이 배제되는 경우라고 하더라도 여전히 법원은 인과관계의 인정 여부를 판단함에 있어서 종래의 개연성이론을 적용함으로써 피해자의 입증부담을 덜어주어야 할 것이다.

나아가, 종래 판례에 의한 개연성이론의 도입에도 불구하고, 환경오염으로 인한 건강피해에 관한 인과관계의 입증에 있어서는 특히 비특이성 질환의 경우 특정 위험인자와 비특이성 질환 사이에 역학적 상관관계가 인정된다 하더라도 어느 개인이 그 위험인자에 노출되었다는 사실과 그 비특이성 질환에 걸렸다는 사실을 증명하는 것만으로 양자 사이의 인과관계를 인정할 만한 개연성이 증명되었다고 볼 수 없다는 것이 판례의 일관된 태도이었음에 비추어 볼 때, 환경오염피해구제법에 따른 인과관계 추정 규정이 환경오염으로 인하여 건강피해를 입은 자의 충실한 구제에 어느 정도 기여할 수 있을지도 두고 볼 일이다. 이 역시 동 규정에 대한 법원의 해석 여하에 달려 있다고 할 것이다.

4. 다른 법률에 따른 무과실책임과의 관계

이상과 같은 환경오염피해구제법의 한계 내지 제한성과 불확실성에 비추어 볼 때, 환경오염피해구제법과 「환경정책기본법」 등 다른 법률에 따른 무과실책임 조항이나 「민법」 제750조에 따른 불법행위책임 조항 등과의 관계에 관하여 재차 검토할 필요가 있다.⁷⁶⁾

환경오염피해구제법과 「환경정책기본법」 등에 따른 책임 조항 간의 관계와 관련하여, 어느 사실관계가 복수의 규범의 구성요건을 충족시키는 경우 하나의 규범은 특별법이고 다른 하나의 규범은 일반법이라는 법 적용상의 순위관계가 존재하기 때문에 특별법, 즉 환경오염피해구제법에 기한 청구권만이 성립한다는 견해, 즉 법 조경합설도 제기될 수는 있으나, 판례는 예외적인 경우⁷⁷⁾를 제외하고는 피해의 적

75) 인과관계 추정의 고려사항으로 환경오염피해 발생에 영향을 준 사정, 그리고 인과관계 추정배제 사유로 환경오염피해의 원인과 관련 있는 환경·안전 관련 법령 및 인허가조건의 준수 여부 등, 정보 제공 및 열람 등에 관한 사항에 관한 심의·결정 기능을 하는 환경오염피해구제정책위원회가 그 여부를 판단함에 있어서도 마찬가지로 이러한 해석태도가 요구된다.

76) 이하의 내용은 2013년 6월 21일, 한국환경정책평가·연구원에서 개최한 『지속가능발전을 위한 환경책임법체계 정립방안 연구 전문가 세미나』에서 필자가 “‘환경책임법’과 ‘토양환경보전법’ 간의 관계”라는 주제로 발표한 내용 중 일부를 수정·보완한 것임을 밝힌다.

77) 판례는 「자동차손해배상보장법」상의 손해배상청구권과 민법상의 손해배상청구권, 선박소유자의 책임과 사용자의 책임, 「국가배상법」상의 손해배상책임과 「민법」상의 사용자 책

절한 구제, 원고의 부담 경감, 권리자의 두터운 보호 등을 이유로 각종의 청구권은 언제나 자유로이 경합할 수 있다고 보고 청구권의 경합을 폭넓게 인정하는 견해, 즉 청구권경합설을 취하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 경합하는 두 개의 청구권 중 어느 하나에 면책조항이나 면책약관, 유한책임규정, 책임감면사유가 있어도 다른 청구권의 행사에는 아무런 영향이 없게 된다.⁷⁸⁾

일반적으로 청구권경합의 성립요건으로 ① 당사자가 같을 것, ② 각 청구권이 동일한 결과를 추구할 것, ③ 각 청구권의 성립근거가 다를 것을 요구하고 있는데, 여기에서 동일한 결과란 오로지 급부만을 기준으로 하는 것이고, 청구권의 성립근거란 오로지 권리·법률관계만을 의미하므로, 결국 통설에 의하면 청구권경합이란 동일한 권리자의, 동일한 의무자에 대한, 동일한 급부를 목적으로 하는, 여러 개의 권리·법률관계에 기한 여러 개의 청구권이 성립하는 것으로서 그 중 어느 하나가 만족을 얻으면 모두 소멸하는 것을 뜻하게 된다.⁷⁹⁾ 그러나 구체적인 사안에서 복수의 청구권이 존재하는 경우에 청구권이 경합하는 것인지 여부를 판명하는 것, 즉 청구권경합의 한계를 설정하는 것은 여전히 어려운 문제로 남아 있다.

환경오염피해구제법과 「환경정책기본법」 등에 따른 손해배상청구권의 관계 설정과 관련하여, 참고할 만한 것으로, 「환경정책기본법」 제44조와 「토양환경보전법」 제10조의3의 관계, 혹은 「환경정책기본법」 제44조와 「민법」 제750조의 관계에 관한 종래의 학설이나 판례를 검토할 필요가 있다.

「환경정책기본법」 제44조 또는 「토양환경보전법」 제10조의3이 적용될 수 있는 경우에 관하여, 다수의 견해는 이들 규정에 의하지 않고 「민법」상 불법행위에 기한 손해배상을 청구할 수 있다고 보고 있다. 「민법」상의 불법행위에 기한 손해배상청구권의 경합을 인정하는 것은 결국 환경침해에 대한 구제를 두텁게 하는 실익이 있고, 현실적으로 무과실책임이 적용되기 위한 요건, 예컨대 ‘원인자’, ‘토양오염’의 해석이 불분명한 상태에서 법조경합을 인정할 경우 소송상 원고에게 부담이 되기 때문이라는 것이다. 마찬가지로 「토양환경보전법」 제10조의3이 적용될 수 있

임 등이 경합하는 경우에는 이를 법조경합이라 보고 있다.

78) 이와 같이 대법원은 청구권경합설의 이론구성이 권리자를 두텁게 보호할 수 있다는 장점이 있다고 판단하고 있으나, 이에 대해서는 일방적으로 권리자의 보호에만 치중한다는 부정적 측면을 간과하는 것이기에 법이 그 책임을 경감시킴으로써 보호하고자 하는 배상의무자의 보호를 도의시키는 결과를 초래한다는 비판도 제기되고 있다. 곽윤직(편집대표), 『민법주해 (XVIII): 채권 11』, 박영사 (2005), 178면.

79) 호문혁, “법조경합과 청구권경합에 관한 판례의 동향”, 『민사소송법연구(I)』, 법문사 (1998), 26면 이하 참조.

는 경우에, 동 규정에 의하지 않고 「환경정책기본법」 제44조에 기한 손해배상청구가 가능하다고 보고 있다.⁸⁰⁾

한편, 판례는 「환경정책기본법」에 따른 무과실책임 조항을 「민법」에 따른 불법행위책임 조항에 우선하여 적용되어야 한다는 취지로 판시한 바 있다. 하급심 판결이기는 하나, 법원은 “민법 제750조의 일반 불법행위법을 근거로 피고들에게 손해배상을 구하나, 위 환경정책기본법의 규정은 손해의 책임과 발생에 관한 입증책임을 환경오염을 발생시키는 사업자에게 지우는 것으로서 민법 제750조에 대한 특별규정이라고 보아야 하므로 환경오염으로 인한 손해배상사건에 관하여는 그 피해자가 위 법률의 적용을 구하는 주장을 하였는지 여부를 가리지 아니하고 민법상의 손해배상 규정에 우선하여 적용하여야 할 것이다.”고 판시한 바 있으며,⁸¹⁾ 대법원 역시 “환경정책기본법 제31조 제1항은 불법행위에 관한 민법 규정의 특별 규정이라고 할 것이므로 환경오염으로 인하여 손해를 입은 자가 환경정책기본법에 의하여 손해배상을 주장하지 않았다고 하더라도 법원은 민법에 우선하여 환경정책기본법을 적용하여야” 한다는 취지로 판시한 바 있다.⁸²⁾

그러나 이와 같이 판례가 청구권경합이 아니라 법조경합을 지지하는 듯한 태도를 보이고 있는 것은 ① 「환경정책기본법」에 따른 무과실책임 조항이 「민법」에 따른 불법행위책임 규정과의 관계에서 특별법적 지위에 있는 것이 분명하다는 점, ② 「환경정책기본법」에서는 「민법」상의 과실책임과 달리 고의·과실 유무와 관계 없이 가해자의 손해배상책임을 인정한다는 점에서 피해자의 두터운 보호가 가능하다는 점 등에 입각한 것으로 판단할 수 있음에 따른 것으로 이해될 수 있다.

그러나 환경오염피해구제법과 「환경정책기본법」이나 「토양환경보전법」 등에 따른 손해배상청구권의 관계로 돌아와 보면, 이들 중 어느 하나가 소송상 원고의 부담 경감, 피해자의 두터운 보호를 도모할 수 있다고 단정하기 어렵다. 즉, 환경오염피해구제법에 기한 손해배상청구권을 주장할 경우, 인과관계의 추정 등의 규정이 적용되어 보다 피해자의 두터운 보호가 가능하게 될 수 있다고 볼 수 있으나, 배상책임한도가 규정되어 있다는 점, 일정한 시설에 기인한 환경오염피해에 대해서만 무과실책임이 인정된다는 점 등에 있어서는 오히려 「환경정책기본법」 제44조에 기한 손해배상청구권을 주장하는 편이 보다 피해자의 두터운 보호에 가깝게 될 수

80) 김홍균, 註 6, 97면; 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 「환경법연구」 제20권, 한국환경법학회 (1998), 306-307면 참조.

81) 인천지법 부천지원 2004. 10. 22. 선고 2002가단23361 판결; 확정.

82) 대법원 2008. 9. 11. 선고 2006다50338 판결.

있는 것이다.

결국, 대법원 판례가 한결같이 제시하고 있는 ‘피해자의 두터운 보호’라는 관점에서 본다면, 향후 이들 법률에 기한 손해배상청구권의 경합 문제가 불거질 경우 이들 청구권 가운데 어느 하나가 반드시 피해자의 두터운 보호에 유리하다고 단정할 수 없음을 이해한다면, 피해자의 두터운 보호라는 논거로 이들 두 청구권의 경합을 인정할 가능성이 더 클 것이다. 이와 더불어 “이 법에 따른 청구권은 「민법」 등 다른 법률에 따른 청구권에 영향을 미치지 아니한다.”는 환경오염피해구제법 제5조 제2항의 규정 역시 이를 뒷받침하는 규정으로 볼 수 있다 할 것이다.

VI. 나오며

지금까지 1977년 제정 「환경보전법」에서부터 2014년 제정 환경오염피해구제법에 이르기까지 점증적으로 발전을 거듭해 온 환경책임법제 및 관련 판례의 발전 과정을 되짚어 보았다. 특히, 올해부터 시행되고 있는 환경오염피해구제법은 종전의 환경책임 관련 법령이나 판례에 비하여 보다 신속하고 공정한 피해 구제를 실현하기 위하여 여러 제도적 장치를 마련하고 있음을 확인할 수 있었다.

첫째, 환경오염피해에 관한 사업자의 무과실·연대책임, 인과관계의 추정을 통하여 피해자의 입증 부담을 덜어주고 있다. 그리고 사회적·경제적 지위나 관련 정보나 자료 등에 있어서 상대적으로 열세에 놓여 있는 피해자에게 정보청구권을 인정함으로써 힘을 보태고 있다.

둘째, 환경오염피해의 발생 가능성이나 과급력이 상대적으로 높은 시설에 대하여 환경책임보험 가입을 강제하고 있다. 이는 피해자가 힘들게 승소했음에도 불구하고 가해기업의 도산, 무자력 등으로 현실적인 구제를 받지 못하게 되는 사태를 피할 수 있게 한다. 아울러 보험회사의 보험가입자 관리를 통한 사전적인 리스크 경감에도 기여할 수 있다.

셋째, 일정한 피해자에게 국가 차원에서 의료비, 생활수당 등의 구제급여를 지급하는 행정적 구제제도를 도입하고 있다. 무과실책임이든 인과관계의 추정이든 가해자가 있어야 배상을 받을 수 있는 것이고, 또 그 가해자가 피해액을 감당할 수 있는 자력이 있어야 현실적인 구제가 가능한 것인데, 이를 통하여 환경오염피해가 맞다면 그 가해자를 특정할 수 없더라도, 또 그가 자력이 없더라도, 일정한 구제급

여를 지급함으로써 피해자의 고통을 덜어줄 수 있는 것이다. 이는 선진 외국에서도 쉽게 유례를 찾아보기 어려울 정도로 획기적인 것이다.

입법적으로 개선되어야 할 부분도 적지는 않지만, 여하튼 환경오염피해구제법은 그 자체로 기존 책임법체계의 뿌리를 흔들며 놓을 만한 것이다. 자, 이제는 환경오염피해의 신속하고 공정한 피해를 기대해도 좋을까? 아직은 쉽게 가능하기 이르다.

환경오염피해구제법이 짜놓은 안전그물이 얼마나 제대로 펼쳐질 수 있을 것인지, 그래서 신속하고 공정한 환경오염피해 구제를 가능케 할 것인지, 이제 법원과 정부, 사업자, 그리고 우리가 바통을 넘겨받았다.

피해자의 입증부담 완화를 위해 마련된 인과관계 추정 규정, 이것이 종전의 개연성이론에 비해 피해자에게 실제 더 유리하게 작용할 것인지는 법원의 판단 여하에 달렸다. 개별 사건에서 법원이 어떻게 판단해야 할지 망설여진다면, 환경오염피해구제법이 “피해자의 입증부담 경감”을 목적으로 제정된 것임을 유념해야 할 것이다.

사업자의 배상책임 이행을 확보하기 위한 환경책임보험 제도, 환경책임보험에 의무 가입한 사업자가 보험에만 의존한 채 환경리스크의 자율적 관리를 게을리 한다면, 우리 국민은 제2, 제3의 불산 누출사고가 일어나지 않을까 불안에 떨 수밖에 없을 것이다.

그리고 가해자의 부존재 등으로 구제를 받지 못하는 피해자의 고통을 덜어주기 위한 행정적 구제 제도, 이 역시 정부가 구제급여 지급요건, 특히 환경오염피해에 해당하는지 여부에 대한 해석을 여하히 하느냐에 따라 기댈 곳 없던 피해자는 울고 웃을 것이다.

또 한 가지 유념하여야 할 것이 있다. 환경오염피해구제법에 따른 무과실책임의 적용범위가 「환경정책기본법」 제44조에 따른 무과실책임에 비하여 좁을 수밖에 없다는 점, 환경오염피해구제법에 따른 경우 배상책임한도의 제한을 받을 수 있다는 점, 그리고 인과관계 추정이나 배제를 정하고 있는 제9조의 규정이 여하히 해석될 것인지에 관하여 단정하기 어려운 상황에 있다는 점 등을 고려할 때, 환경오염피해구제법이 시행되고 있다는 이유로 종전의 「환경정책기본법」 제44조나 「토양환경보전법」 제10조의3 등에 따른 책임 조항을 선불리 삭제하여서는 아니 될 것이다. 이는 향후 입법적 노력을 통하여 환경오염피해구제법의 적용범위를 점진적으로 확대하고 그 한계를 극복한 후에 다시 고민하여야 할 사항이다.

사수 끝에 필기시험을 통과한 환경오염피해구제법. 아직 끝난 게 아니다. 이제부터 치러야 할 실기시험, 우리 모두의 관심과 응원이 필요하다. 다음 아님 우리가

살아가고 있는 위험사회, 이제는 더 이상 피해자를 막연히 동정하고 안전불감증에
개탄만 하고 있을 것이 아니라, 이곳에 안전그물이 활짝 펼쳐질 수 있기를 간절히
소망한다.

투고일자 2017.01.26, 심사일자 2017.02.19, 게재확정일자 2017.02.20

참고문헌

- 곽윤직(편집대표), 『민법주해 (XVIII): 채권 11』 박영사, 2005
- 구연창, 『환경보전법』, 삼영사, 1981
- 김두환, “항공운송인의 책임과 배상한도액에 관한 논고”, 『법학논총』, 창간호, 숭실대학교 법학연구소, 1985
- 김현준, “토양정화책임: 토양환경보전법 제10조의3에 대한 비판적 검토”, 『공법연구』 제34집 제2호, 한국공법학회, 2005. 12
- 김홍균, “환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률의 평가와 향후 과제”, 『환경법연구』, 제37권 제2호, 한국환경법학회, 2015. 8
- 김홍균, 『로스쿨환경법』, 홍문사 2016
- 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2012
- 김홍균, 『환경법』, 홍문사, 2014
- 박종원, “오염토양과 폐기물의 법적 구별과 그 처리책임”, 『환경법과 정책』 제8권, 강원대학교 환경법센터, 2012. 5
- 박종원, “토지양수인의 정화책임과 토양환경평가”, 『환경법연구』 제32권 제2호, 한국환경법학회, 2010
- 박종원, “환경오염으로 인한 건강피해 관리 및 구제를 위한 법적 과제”, 『환경법과 정책』, 제11권, 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터, 2013. 11
- 박종원, “환경오염피해 배상 및 구제 제도 개선을 위한 입법방안 연구: 「환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률」에 따른 행정적 구제제도를 중심으로”, 『법과 정책 연구』 제15집 제4호, 한국법정책학회, 2015. 12
- 박종원·김현준, 『토양정화책임 관련 분쟁사례 분석』, 한국법제연구원, 2012
- 서희원, 『환경소송』, 북피디닷컴, 2004
- 손윤하, 『환경침해와 민사소송』, 청림출판, 2005
- 안범영, “환경오염 사고와 위협책임”, 『환경오염의 법적 구제와 개선책』, 소화, 1996
- 오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사, 1996
- 이상규, 『환경법론』, 법문사, 1998
- 이은영, 『채권각론』, 박영사, 1993
- 이종태·김호, “대기오염의 건강 영향 평가를 위한 역학연구 설계 및 방법론”,

- 『예방의학회지』, 제34권 제2호, 대한예방의학회, 2001. 5
- 임치용, “환경소송에서의 인과관계와 입증책임”, 『재판자료』, 제94집, 2002
- 전경운, “환경오염피해 구제에 관한 법률안에 대한 소고”, 『환경법연구』, 제35권 제2호, 한국환경법학회, 2013. 8
- 전경운, “환경침해피해의 사법상 구제원리”, 『환경법연구』, 제25권 제2호, 한국환경법학회, 2003
- 정남철, “새로운 환경책임법제의 도입과 피해구제절차의 문제점”, 『환경법연구』, 제37권 제3호, 한국환경법학회, 2015. 11
- 조은래, “환경소송상의 입증문제에 대한 소고”, 『환경법연구』, 제38권 제3호, 한국환경법학회, 2006
- 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 『환경법연구』, 제20권, 한국환경법학회, 1998
- 한지형, “환경오염피해소송에서의 인과관계 판단: 관련 판례의 분석 및 환경오염피해구제법 시행에 따른 전망을 중심으로”, 『환경법연구』, 제38권 제2호, 2016. 8
- 호문혁, “법조경합과 청구권경합에 관한 판례의 동향”, 『민사소송법연구(I)』, 법문사, 1998

<Abstract>

Legal Trend and Issues in Field of Environmental Liability

Park, Jong-Won*

This study tried to analyze the history of legal system of environmental liability, after Environmental Conservation Act of 1977, which introduced strict liability to environmental damages for the first time, and compare the applicability of strict liability before and after the Act on Liability and Relief for Environmental Damage of 2014(hereinafter referred to as “Environmental Liability Act”, which specifies strict liability, presumption of causation, environmental liability insurance, and so on.

Before the Environmental Liability Act of 2014, the applicability of strict liability has been gradually expanded. Some requirements, including place of business, pollutants, and injuries to human health and life, had been no longer required for establishment of strict liability. And the other Acts, including Soil Environment Conservation Act and Environmental Health Act, has incorporated the Strict Liability.

On the contrary, the scope of strict liability under the Environmental Liability Act is comparatively narrow. Strict liability under the Act can be applied only to the “environmental pollution damages”, which are caused from installation and operation of the limited facilities and are caused by the limited types of environmental pollution. And the clause of presumption of causation depends on how court interprets it.

In view of its limitation or uncertainty, the competition of claims should be allowed between the Environmental Liability Act and the other Acts, so as to better protect the victims. Therefore, the provision of strict liability under the Environmental Policy Basic Act should not be deleted on the grounds that the Environmental Liability Act is in effect.

* Assistant Professor, Pukyong National University

Key words : Act on Liability and Relief for Environmental Damage(Environmental Liability Act), Environmental Liability, Strict Liability, Liability Limit, Competition of Claims, Theory of Probability, Presumption of Causation