

## 토양환경법제의 최근 동향과 쟁점

박 종 원\*

### <목차>

- I. 들어가며
- II. 토양환경법제의 역사
- III. 현행 토양환경보전법의 기본체계
- IV. 최근의 동향 및 주요 쟁점
- V. 나오며

### I. 들어가며

토양은 물, 공기 등과 더불어 자연생태계를 구성하는 중요한 요소이다. 토양생태계는 무생물과 생물의 안정된 평형상태를 유지시킬 뿐만 아니라 홍수의 방지, 수원의 함양, 수질의 정화, 오염물질의 정화, 토사 붕괴의 방지, 토양침식의 방지, 지반침하의 방지, 지표 온도·습도 변화의 완화, 토양생물의 보호, 식생의 보호 등의 기능을 수행한다.<sup>1)</sup>

한편, 토양은 공기나 물의 경우와 달리 유해물질의 이동성이 낮아 그 영향이 서서히 나타난다는 특성을 갖고 있다. 이로 인해 토양오염은 간접적이고 만성적으로 이루어지는 경우가 많으며 그 오염 여부를 인식하기가 힘들다. 또한, 오염물질이 토양에 오랜 기간에 걸쳐 누적되면서 토양오염이 진행되기 때문에 오염행위와 피해발생 간에 상당한 시차가 존재하고, 그 피해는 장기간에 걸쳐 나타나게 된다. 더욱 문제되는 것은 한번 발생한 오염은 막대한 비용을 들여 제거하지 아니하는

\* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

1) 환경부, 『2008 환경백서』, 501면.

한 지속된다는 점이다. 이러한 특성은 토양환경의 보전을 어렵게 하는 주된 원인이 되고 있다.

우리나라는 1977년 「환경보전법」에서 처음으로 토양오염 방지를 위한 약간의 규정을 두었고, 그 후 「수질환경보전법」, 「폐기물관리법」, 「농약관리법」 등에서 토양오염 규제에 관한 단편적인 규정을 두고 있다가, 1995년 1월 5일 「토양환경보전법」이 제정되면서 종합적·체계적으로 토양환경을 보전할 수 있는 기반이 마련되었다. 「토양환경보전법」은 토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고, 토양생태계의 보전을 위하여 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 함을 목적으로 하고 있는바(제1조), 이를 위하여 측정망 설치를 포함한 토양오염조사, 토양오염관리대상시설 관리, 토양오염방지조치, 토양보전대책지역 지정·관리, 토양오염피해에 대한 무과실책임 등의 규정을 두고 있다.

최근에는 기술 발전에 따라 토양오염조사 결과 심각한 토양오염이 확인되고 그에 대한 정화조치명령이 내려지는 사례가 증가하고 있다. 이와 더불어 오염원인자와 행정청 사이에, 그리고 오염원인자 상호간에 분쟁이 발생하는 경우가 잦아지고 있다. 이하에서는 1996년 1월, 「토양환경보전법」이 처음으로 시행된 이후 10여 년이 경과한 현 시점에서 최근의 동향과 주요쟁점을 살펴봄으로써, 향후 우리나라 토양환경법제의 발전방향을 가늠해 보고자 한다. 이를 위하여 먼저 「토양환경보전법」의 제·개정연혁을 포함한 토양환경법제의 역사를 간략히 살펴보고(Ⅱ), 현행 「토양환경보전법」의 체계를 개관한다(Ⅲ). 이어서 2010년 5월 현재 국회에 계류 중인 개정법률안을 중심으로 「토양환경보전법」을 둘러싼 최근의 논의동향과 관련 쟁점, 그리고 앞으로의 과제를 분석하기로 한다(Ⅳ).

## II. 토양환경법제의 역사

### 1. 토양환경보전법 제정 이전

#### (1) 공해방지법 시대 (1963년~1977년) : 토양오염의 부지(不知)

우리나라 환경법 역사의 출발점으로 평가되고 있는 1963년의 「공해방지법」은 공장이나 사업장 또는 기계·기구의 조업으로 인하여 야기되는 대기오염·하천오염·소음 또는 진동 등으로 인한 보건위생상의 위해를 방지하여 국민보건의 향상을 기함을 목적으로 제정된 것으로, 토양오염을 법적 규제의 대상으로 인식하고 있지 못하였다.

이 법은 그 규율대상으로서의 ‘공해’를 “대기를 오염하는 매연·분진·악취 및 가스와 화학적·물리학적·생물학적 요인에 의하여 하천을 오염하는 공장폐수·사업장폐수 및 일반하수와 소음 또는 진동으로 인하여 발생하는 보건위생상에 미치는 위해”로 정의함으로써(제2조 제1항), 공해의 개념에 토양오염을 포함시키고 있지 않았다. 이 법은 1971년 한 차례 개정되었는데, 개정법 역시 ‘공해’를 “(i) 배출시설에서 나오는 매연·먼지·악취 및 가스 등으로 인한 대기오염, (ii) 배출시설에서 나오는 화학적·물리학적·생물학적 요인에 의한 수질오염, (iii) 소음·진동으로 인하여 국민의 건강에 미치는 위해와 생활환경을 저해함으로써 발생하는 피해”로 정의함으로써(제2조 제1호), 대기오염, 수질오염, 소음 및 진동, 즉 3대 공해만을 인식하고 있었을 뿐, 토양오염에 대한 법적 인식은 이루어지지 아니하였다.

#### (2) 환경보전법 시대 (1977년~1990년) : 토양오염의 인식

토양오염을 최초로 규제대상으로 인식한 것은 1977년의 「환경보전법」이었다. 이 법은 대기오염, 수질오염, 소음, 진동, 악취 등과 함께 토양오염으로 인한 보건위생상의 위해 방지를 입법목적으로 규정함과 아울러(제1조), ‘오염물질’을 “대기오염·수질오염 또는 토양오염의 요

인이 되는 물질로서 보건사회부령으로 정하는 것”으로 정의함으로써(제2조 제2호), 토양오염을 규제대상으로 인식하게 되었다.

이 법은 “수질 및 토양의 보전”에 관한 장을 두고 있기는 하나, 토양오염에 대한 규제는 특정유해물질에 의한 농경지의 오염방지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 농경지에 유입되는 용수의 수질기준을 정하거나 복토·삭토 등의 조치를 취할 수 있도록 하는 규정(제41조), 그리고 토양이 특정유해물질에 의하여 오염되어 있다고 인정되는 경우 토지소유자 또는 재배자에 대하여 당해 오염지역에 대한 농수산물 등의 재배를 제한할 수 있도록 하는 규정(제42조)이 고작이었다. 게다가 이들 규정에 따른 조치는 특별대책지역 내에서만 이루어질 수 있도록 되어 있었다. 그러다가 1979년 개정법에서는 토양의 오염방지를 위하여 필요하다고 인정되는 경우 농약의 잔류성유독물질 함유기준을 정할 수 있도록 하는 규정을 신설하였다(제42조의2). 이와 같이 환경보전법 시대에서는 토양오염을 법적 규제대상으로 인식하기는 하였으나, 단편적인 약간의 규정을 두고 있을 뿐이었다.

### (3) 환경정책기본법 시대 (1990년~1995년): 개별법에 따른 단편적 규제

1990년, 「환경정책기본법」, 「대기환경보전법」, 「수질환경보전법」, 「소음·진동규제법」, 「유해화학물질관리법」, 「환경분쟁조정법」 등 이른바 환경6법이 제정되면서부터 우리나라는 단일법 체계를 탈피하여 복수법 체계로 이행하게 된다. 그러나 복수법주의에 입각한 환경정책기본법 시대에 들어서서도, 토양오염에 대한 종래의 단편적인 규제는 큰 변화가 없었다. 1990년 제정 「수질환경보전법」은 ‘토양오염방지’에 관한 장을 두어, ‘농경지 등의 오염방지(제45조)’, ‘농수산물 재배 등의 제한(제46조)’, ‘농약잔류허용기준(제47조)’ 등 「환경보전법」이 규정하고 있던 내용을 그대로 계수하고 있을 뿐이었다.

한편, 1991년 개정 「폐기물관리법」에서도 토양오염에 관한 일부 규정을 두게 되었다. 즉, 제47조(폐기물처리시설의 사후관리 등), 제48조

(폐기물처리시설의 사후관리에치금), 제50조(사용종료 또는 폐쇄 후의 토지이용제한 등)를 통하여 폐기물처리시설의 사용종료 또는 사후폐쇄로 인하여 발생하는 침출수의 누출, 제방의 유실 등으로 인한 주민의 건강 또는 재산이나 주변환경에 대한 중대한 위해를 방지하기 위한 규정을 두고 있었다.

## 2. 토양환경보전법 제정 이후

### (1) 토양환경보전법의 제정 (1995년)

토양오염에 대한 종합적이고 체계적인 규제를 위한 기반이 마련된 것은 1995년 1월 15일, 「토양환경보전법」이 제정되면서부터이다(1996년 1월 6일 시행). 당시 토양오염물질의 사용량 증가, 폐기물매립지 등 토양오염유발시설에 의한 토양오염 요인의 계속적 증가, 금속광산지역 등의 토양오염 심화 등의 문제가 대두됨에 따라, 「수질환경보전법」 등 개별 법률에서 단편적으로 토양오염을 규제하는 것만으로는 효과적인 대처가 곤란하다는 인식이 확대되었다. 이에 따라, 토양오염의 사전예방 및 오염된 토양의 개선 등에 관한 종합적인 관리체제를 마련함으로써 토양보전을 보다 체계적이고 적극적으로 추진하기 위하여 제정된 것이 바로 「토양환경보전법」이다.

1995년 제정 「토양환경보전법」은 5개장, 32개조로 구성되어 있는데, 그 주요내용은 다음과 같다. (i) 토양보전기본계획의 수립(제4조), (ii) 토양측정망의 운영 및 토양오염우려지역에 대한 토양정밀조사의 실시(제5조), (iii) 석유류 제조·저장시설, 유독물 제조·저장시설 등 토양오염유발시설의 설치신고 및 토양오염방지조치와 토양오염검사의 실시(제11조), (iv) 카드뮴, 비소, 구리, 유기인, 페놀, 유류 등 11종의 토양오염물질(제2조 제2호 및 시행령 제2조)에 대한 토양오염우려기준의 설정 및 토양오염물질의 제거 등 토양오염방지조치명령(제14조, 제15조), (v) 토양오염대책기준의 설정 및 토양보전대책지역의 지정·관리

(제16조~제22조), (vi) 토양오염의 피해에 대한 무과실책임(제23조), (vii) 토양오염조사를 위한 토양관련전문기관의 인정(제11조, 시행규칙 제11조) 등을 규정하고 있다.

### (2) 제1차 개정 (1999년)

「토양환경보전법」은 1999년 2월, 일부 개정되었는데, 이는 검사기록의 보관의무 폐지 등 규제완화를 위한 부분 개정이었다. 이에 따라, 다른 법령에 의하여 토양오염유발시설의 설치에 관한 허가를 받거나 등록을 한 경우 토양오염유발시설 설치신고를 한 것으로 의제하고(제11조 제2항), 검사결과 등을 기재한 기록부의 비치의무를 폐지하는 대신 토양오염검사 결과를 비치하도록 하며(제11조 제5항), 토양오염우려기준을 초과하거나 누출사고 등이 발생한 시설에 한하여 관계공무원이 보고 또는 자료제출명령, 출입검사 등을 할 수 있도록 하였다(제13조 제1항).

### (3) 제2차 개정 (2001년)

「토양환경보전법」은 2001년 3월, 또 한 차례 개정이 이루어졌다. 이는 공장부지, 폐광지역 등 토양오염이 심각하게 우려되는 지역을 적극적으로 조사·정화하기 위하여 오염원인자로 하여금 토양오염지역을 조사하게 하고, 토지거래 시 부지의 토양환경평가를 자율적으로 실시할 수 있도록 하며, 토양관련전문기관이 오염토양개선사업을 감리·감독할 수 있도록 하는 등의 내용을 주요골자로 하고 있다.

특히 주목하여야 할 점은 토양오염유발시설이 설치된 부지를 양도·양수하는 경우 부지의 토양오염을 미리 조사하여 토양오염에 대한 법적 책임 관계를 명확히 하기 위하여 양도인 또는 양수인 등이 토양환경평가를 자율적으로 실시할 수 있도록 하고(제10조의2), 토양오염에 대한 확실한 피해배상 및 정화를 위하여 토양오염 유발시설을 인수한

자도 토양오염에 대한 책임을 지도록 하였다는 점이다(제23조 제3항). 즉, (i) 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자, (ii) 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염유발시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자, (iii) 토양오염유발시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자, (iv) 민사소송법에 의한 경매, 파산법에 의한 환가, 국세징수법·관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염유발시설을 인수한 자 등을 오염원인자로 정하고, 이들에 대하여 토양오염으로 인한 피해에 대한 무과실·연대책임과 더불어, 오염된 토양의 정화책임까지 부과하게 되었다.

#### (4) 제3차 개정 (2004년)

급속한 산업화에 따른 부작용으로 중금속 등에 의한 토양오염이 증가함에 따라 오염토양의 정화를 강화하기 위한 목적으로 「토양환경보전법」은 2004년 12월, 또 한 차례 개정되었다.<sup>2)</sup>

2004년 개정법은 오염토양의 정화를 강조하고 오염원인자의 무과실 책임 규정을 ‘총칙’ 부분으로 옮겨 놓았다(제10조의3). 그리고 시장·군수·구청장은 오염원인자에 대하여 토양정밀조사명령을 내리고 우려기준을 초과하는 토양오염에 대하여 정화명령을 내릴 수 있게 되었으며(제15조), 시·도지사 및 환경부장관에게 속해 있던 토양관련 사무권한을 대폭적으로 시장·군수·구청장에게 이양하였다(제17조~제21조). 또한, 일정한 규모 이상의 오염이 발생하는 경우 환경부장관으로 하여금 토양보전대책지역을 지정하도록 의무화하였다(제17조 제1항 단서).

2004년 개정을 통하여 크게 강화된 것은 오염토양의 정화에 관한

2) 2004년 개정법의 주요내용에 관한 자세한 소개는 채영근, “토양환경보전법의 실효성 확보를 위한 과제와 토양환경평가”, 『공법학연구』 제9권 제1호(2008), 370-375면 참조.

부분이다. 이와 관련하여, 토양정화를 전문적으로 수행할 수 있도록 토양정화업을 신설하고, 토양정화업을 하고자 하는 자로 하여금 일정한 시설·장비 및 기술인력을 갖추어 환경부장관에게 등록하도록 하는 한편, 오염원인자로 하여금 토양정화업자에게 위탁하여 정화조치를 실시하도록 하고, 오염이 발생한 부지 내에서 정화조치를 실시하는 것을 원칙으로 규정하였다(제15조의3, 제23조의7). 그리고 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 오염토양을 정화하는 경우 오염물질의 종류 및 오염도, 주변환경, 장애의 토지이용계획 등을 고려하여 당해 토지의 오염물질이 인체와 환경에 미치는 위해의 정도를 평가하여 그 결과를 정화범위 및 정화시기 등에 반영할 수 있도록 하였다(제15조의5). 또한, 오염원인자가 오염토양의 정화를 토양정화업자에게 위탁하는 경우 토양오염조사기관으로 하여금 정화과정 및 정화완료에 대한 검증을 하게 하도록 의무화하였다(제15조의6).

#### (5) 제4차 개정 (2007년)

2007년 5월의 제4차 개정은 토양관련전문기관의 지정취소·정지사유 및 토양정화업의 등록취소·정지사유가 구체적으로 규정되어 있지 않아 재량권의 일탈·남용의 소지가 있다는 지적에 따라 이를 보다 구체적으로 규정하기 위한 것으로(제23조의6, 제23조의10), 2개 조문의 개정이 있었을 뿐이다.

### III. 현행 토양환경보전법의 기본체계

#### 1. 규제대상으로서의 '토양오염'

「토양환경보전법」상 '토양오염'이란 “사업활동 기타 사람의 활동에 따라 토양이 오염되는 것으로서 사람의 건강·재산이나 환경에 피해를



주는 상태”를 말한다(제2조 제1호). 이는 사람의 활동을 전제로 하는 개념이기 때문에, 토양오염물질이 토양에 유입되어 일정한 피해를 주고 있다 하더라도 인위적 활동이 개입되지 아니한 경우에는 이 법에 따른 ‘토양오염’의 개념에 포함되지 아니한다. 한편, ‘토양오염물질’이란 “토양오염의 원인이 되는 물질로서 환경부령이 정하는 것”을 말하는데, 시행규칙은 카드뮴, 구리, 비소, 수은, 납, 6가크롬, 아연, 니켈, 불소화합물, 유기인화합물, 폴리클로리네이티드비페닐(PCB), 시안화합물, 페놀류, 벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌, 석유계총탄화수소, 트리클로로에틸렌, 테트라클로로에틸렌, 벤조(a)피렌 등 21개 물질로 제한하고 있다(제2조 제2호, 동법 시행규칙 제1조의2, 별표 1).

## 2. 정화조치명령 등의 발동기준으로서의‘우려기준’과‘대책기준’

「토양환경보전법」이 규제의 기준으로 삼고 있는 토양오염의 기준은 토양오염의 정도에 따라 토양오염우려기준과 토양오염대책기준으로 나뉜다. 우려기준은 “사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있는 토양오염의 기준”으로 환경부령으로 정하도록 하고 있으며(제4조의2, 시행규칙 제1조의5, 별표 3), 대책기준은 “우려기준을 초과하여 사람의 건강 및 재산과 동·식물의 생육에 지장을 주어서 토양오염에 대한 대책을 필요로 하는 토양오염의 기준”으로 환경부령으로 정하도록 하고 있다(제16조, 시행규칙 제20조, 별표 7).

대책기준은 오염의 정도가 사람의 건강 및 재산과 동·식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있어 토지의 이용중지, 시설의 설치금지 등 규제조치가 필요한 정도의 오염상태를 말해 주는 기준인 데 비하여 우려기준은 대책기준의 약 40% 정도로 더 이상 오염이 심화되는 것을 예방하기 위한 오염수준을 가리키는 기준이다.<sup>3)</sup> 이 법 시행규칙은 21개의 토양오염물질별로 지역의 용도에 따라 1지역<sup>4)</sup>, 2지역<sup>5)</sup>, 3지역<sup>6)</sup>으

3) 홍준형, 『환경법』, 박영사 (2001), 763면.

로 구분하여 우려기준과 대책기준을 설정하고 있다.

우려기준을 초과하거나 토양오염사고 등으로 인하여 우려기준을 넘을 가능성이 큰 경우에는 토양정밀조사, 오염토양의 정화조치, 토양오염방지시설의 설치 또는 개선, 토양오염관리대상시설의 개선 또는 이전, 당해 토양오염물질의 사용제한 또는 사용중지 등의 명령이 내려지게 되며, 대책기준을 초과하는 경우에는 필요에 따라 토양보전대책지역으로 지정하여 오염토양개선사업을 실시하게 되는데, 후술하는 ‘오염원인자’가 정화조치명령 등의 주된 대상자가 된다.

### 3. 기준 초과 여부 확인을 위한 도구로서의 ‘토양오염조사’

전국 토양에 대한 오염실태와 오염추세를 종합적·지속적으로 파악하는 것은 토양오염의 사전예방대책 강구 및 오염토양의 정화·복원 등 토양환경정책의 수립을 위한 기초자료를 제공한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 현재 전국 토양오염조사는 크게 환경부장관이 설치·운영하는 측정망(제5조 제1항)과 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 실시하는 토양오염실태조사(동조 제2항)의 두 경로를 통하여 이루어지고 있다. 이와 같은 토양오염조사는 특정 지역의 우려기준 또는 대책기준 초과 여부를 확인하고 일정한 조치를 취하기 위한 기초를 제공하게 된다.<sup>7)</sup>

- 4) 전, 답, 과수원, 목장용지, 광천지, 학교용지, 구거, 양어장, 공원, 사적지, 묘지, 어린이놀이시설 부지 등이 이에 해당한다.
- 5) 임야, 염전, 창고용지, 하천, 수도용지, 체육용지, 유원지, 종교용지 등이 이에 해당한다.
- 6) 공장용지, 주차장, 주유소용지, 도로, 철도용지, 제방, 국방·군사시설 부지 등이 이에 해당한다.
- 7) 또한, 이들 조사의 결과는 공개가 의무화되어 있다(제5조 제5항). 이는 토양오염에 관한 정보를 관계당사자뿐만 아니라 일반사회가 공유하도록 함으로써 그로 인한 환경리스크에 적절히 대처할 수 있도록 할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 이러한 조사 결과의 공개는 후술하는 브라운필드 문제의 완화 차원에서도 요청된다고 할 수 있다. 大塚直, “米

#### 4. 정화조치명령 등에 따른 정화책임자로서의 ‘오염원인자’

「토양환경보전법」은 제10조의3에서 ‘오염원인자’를 특정하고 이들에게 피해배상 및 정화에 관한 무과실책임을 지우고 있다. 즉, “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(제1항).”

여기에서 말하는 ‘오염원인자’에는 (i) 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자, (ii) 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자, (iii) 토양오염관리대상시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 (i) 및 (ii)에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자, (iv) 민사집행법에 의한 경매, 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」에 의한 환가, 「국세징수법」·「관세법」 또는 「지방세법」에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염관리대상시설을 인수한 자가 포함된다. 다만, 위 (iii) 중에서 토양오염관리대상시설을 양수한 자 및 위 (iv)의 경우에 토양오염관리대상시설을 인수한 자가 선의이며, 무과실인 경우에는 오염원인자에 해당되지 않는다(제3항).

여기에서 ‘토양오염관리대상시설’이란 “토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·건축물 및 장소 등”을 말한다(제2조 제3호). 따라서 토양오염물질을 직접 생산 또는 처리하는 시설 등에 한정되는 것은 아니며, 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설 등이 설치되어 있는 부지도 이에 포함되며(판례 [2] 참조), 토양오염물질을 포함하거나 배출하는 물품 등을 생산 또는 처리하는 시설도 이에 포함된다(판례 [3] 참조). 한

国スーパーファンド法の現状と我が国の土壌汚染対策法の改正への提言”, 『自由と正義』第59巻 第11号 (2008. 11), 22頁.

편, 제10조의3 제2항은 “오염원인자가 2인 이상 있는 경우에는 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다.”고 규정함으로써, 오염토양의 정화에 관해서도 오염원인자의 연대책임을 규정하고 있다.

그런데, 「토양환경보전법」은 제10조의3과는 별도로 행정청의 정화조치명령에 관한 직접적인 근거규정에서 정화조치명령의 대상자를 오염원인자로 통일하지 아니하고, 어떤 규정에서는 특정토양오염관리대상시설<sup>8)</sup>의 설치자(제14조)로 규정하는 한편, 어떤 규정에서는 오염원인자(제15조, 제19조)로 규정하고 있어서 제10조의3에 따른 오염원인자가 공법상의 정화조치명령에 있어서도 그대로 적용되는지에 대해서는 해석상 논란이 있을 수 있다.<sup>9)</sup> 더구나 오염원인자를 구체적으로 특정하고 있는 제10조의3 제3항에서 “다음 각 호의 1에 해당하는 자는 제1항의 규정에 의한 오염원인자로 본다.”고 규정하고 있어서 논란의 여지를 더욱 크게 하고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 뒤에서 보는 바와 같이, 판례는 제

8) 이 법은 토양오염관리대상시설 중 토양을 현저히 오염시킬 우려가 있는 토양오염관리대상시설을 ‘특정토양오염관리대상시설’로 분류하고(제2조 제4호), 이에 대하여 보다 엄격한 규제를 가함으로써 토양오염을 사전에 예방하도록 하고 있다. 이에 따라 유류, 유독물저장시설, 송유관시설 등이 특정토양오염관리대상시설로 지정되어 특별히 관리되고 있다(시행규칙 제1조의 3, 별표 2 참조). 이에 관한 설명은 김홍균, 『환경법』, 홍문사 (2010), 685-697면 참조.

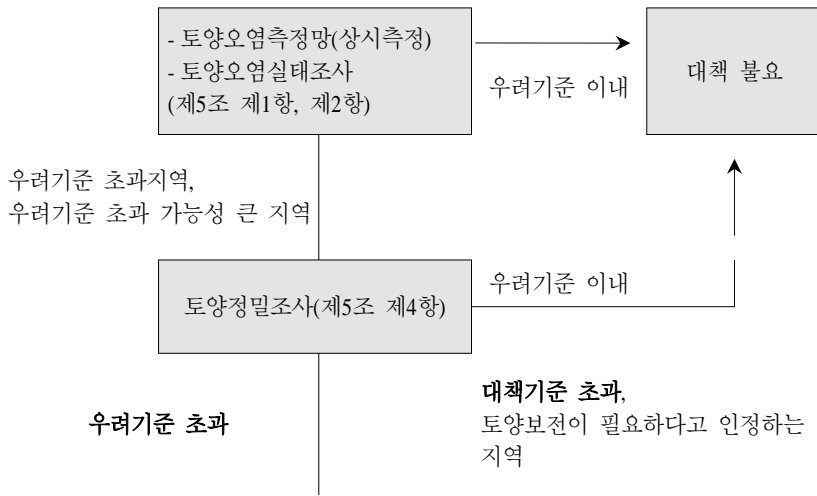
9) 김명용, “토양환경보전법의 비교법적 분석: 독일의 연방토양보호법을 중심으로”, 『환경법연구』 제24권 제1호 (2002. 9), 52-53면; 채영근, “오염된 토양의 정화책임”, 『공법연구』 제30집 제4호 (2002. 6), 328-330면; 황창식, “기업의 인수·합병과 토양오염”, 『환경문제연구총서 IX』, 대한변호사협회 (2001), 164면 참조.

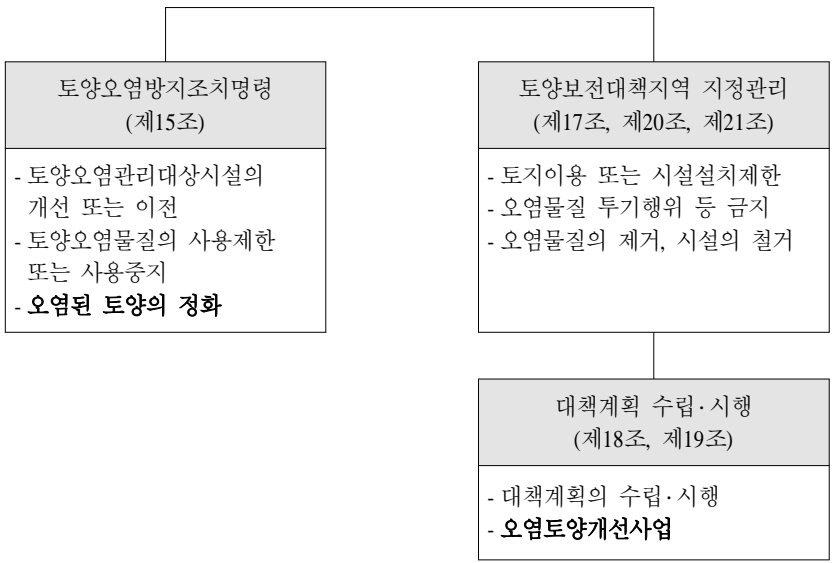
10) 예컨대, 이 법 제2조(정의)에서 ‘오염원인자’의 개념을 정의한다거나, 제10조의3 제3항에서 “다음 각 호의 1에 해당하는 자는 이 법에 따른 오염원인자로 본다.” 혹은 “다음 각 호의 1에 해당하는 자는 제1항의 규정에 의한 오염원인자(이하 “오염원인자”라 한다)로 본다.”고 규정하고 있다면, 논란의 소지는 훨씬 적을 것이다.

10조의3에 따른 오염원인자가 공법상의 정화조치명령에 있어서도 그대로 적용되는 것으로 해석하고 있는 것으로 보인다(판례 [2], [3] 참조).

5. 정화책임의 이행방법

「토양환경보전법」은 오염토양의 정화책임을 이행함에 있어서 대통령령이 정하는 정화기준과 정화방법을 따르도록 하고 있다(제15조의3 제1항). 오염토양의 정화기준은 전술한 우려기준으로 설정되어 있으며(시행령 제10조 제1항), 정화방법은 (i) 미생물을 이용한 오염물질의 분해 등 생물학적 처리, (ii) 오염물질의 차단·분리추출·세척처리 등 물리·화학적 처리, (iii) 오염물질의 소각·분해 등 열적 처리 등으로 특정되어 있다(동조 제2항). 또한, 토양오염은 일정한 자격을 갖추고 등록된 토양정화업자에게 위탁하여 정화하되, 오염이 발생한 당해 부지 안에서 정화하는 것을 원칙으로 하고 있다(제15조의3 제2항, 제3항). 아울러 오염토양을 정화하는 자는 오염토양에 다른 토양을 섞어서 오염농도를 낮추는 행위를 하여서는 아니 된다(동조 제4항).





<그림> 「토양환경보전법」에 따른 토양오염관리체계<sup>11)</sup>

#### IV. 최근의 동향 및 주요 쟁점

##### 1. 토양오염의 발견률 증가 및 그로 인한 분쟁 확대

최근 측정망, 토양오염실태조사, 특정토양오염관리대상시설의 토양오염도조사 등의 결과, 토양오염 발견률이 증가하는 추세를 보이고 있다. 유류 및 유해화학물질 관련시설, 군부대 주둔지역, 폐기물매립지역, 휴·폐광산, 산업단지지역 등에서 토양오염이 지속적으로 확인되고 있는 것이다. 아울러 토양오염에 대한 국민의 인식향상, 토양오염 조사방법의 발달로 오염지역의 발견도 더욱 늘어날 전망이다. 이에 따라, 오염원인자에 대한 정화조치명령도 차츰 많아지고 있는 추세이며, 이를

11) 김홍균, 註 8, 679면 참조.

둘러싼 분쟁도 점차 증가하고 있다. 「토양환경보전법」을 둘러싼 최근의 법적 분쟁은 주로 오염토양의 정화조치명령에 관한 다툼으로 집중되어 있다(판례 [1], [2], [3] 참조).

<표> 최근의 토양오염 관련 언론보도<sup>12)</sup>

연도	주요내용
1995년	3월 ○ 광명 가학광산 인근지역 중금속 오염
	4월 ○ 휴폐광 방치 전국 2천곳, 중금속 오염 몸살
1996년	11월 ○ 폐광 중금속 농지오염 심각
	12월 ○ 미군부대 주변 토양오염, 기름성분 다량검출
1997년	5월 ○ 군부대 환경오염 중증
1998년	3월 ○ 폐광주변 토양오염 심각
	6월 ○ 산업시설, 폐광지역 중금속 관리부실
	9월 ○ 유류 누출검사 주먹구구, 주유소 등 토양오염 무방비 ○ 기름탱크 주변 땅 오염 심각, 64개소 최고 56배 초과
	10월 ○ 쓰레기장산, 중금속오염 복원비 7,700억원 ○ 의왕시 화학공장 기름탱크 줄줄, 토양오염 ○ 주유소 주변 토양 벤젠 등 기름범벅
1999년	1월 ○ 휴폐광 폐수유출 환경재앙 우려
	2월 ○ 아파트 예정지 중금속 오염, 남양주 원진레이온 자리 ○ 전국 토양오염 복원비용 1조원 이상, 오염량 1,780만m <sup>3</sup> ○ 인천 공단지역 어린이놀이터 중금속 오염
	7월 ○ 전국 폐광지역 중금속오염 심각
	10월 ○ 주유소 주변 토양오염 심각, 147개 주유소 중 17곳 초과
2000년	4월 ○ 폐광산 지역 농작물 중금속 오염
	5월 ○ 매향리 중금속오염 심각, 납 대책기준의 4배 초과
	6월 ○ 폐석회 야적장 아파트건설 논란
	10월 ○ 주한미군 송유관 부식 유출위험 ○ 문학산 미군 저유시설 자리 기름유출 토양오염
	11월 ○ 클레이사격장 토양 납오염 심각

12) 환경부, 『토양보전 기본계획 2010~2019』 (2009. 9), 29-32면을 토대로 업데이트·재구성한 것이다.

연 도	주 요 내 용
2001년	9월 ○ 군 유류저장시설 토양오염 심각
	10월 ○ 철도정비장 중금속 오염, 구리, 납 등 기준초과
2002년	2월 ○ 공단주변 일부 농경지 중금속 오염 ○ 미군 떠난 기지 오염신음, 복구비용 최소 125억
	11월 ○ 철도청 철로주변 오염토양 복원사업 추진
2003년	1월 ○ 온산국가공단 토양오염 심각, 중금속 기준초과 ○ 원주 군부대에서 기름유출, 인근 농경지 오염
	3월 ○ 울산 달천광산 주변 중금속 오염
2004년	4월 ○ 제주 곳곳 니켈·카드뮴 등의 토양오염심각 ○ 전국 57개 지역 토양오염으로 동·식물 유해심각
	9월 ○ 주한미군 송유관 기름 줄줄 토양오염 심각
2005년	6월 ○ 전국 토양 1.7% 오염, 26곳은 대책 시급
	7월 ○ 충남 폐광산 절반 이상이 토양오염
	8월 ○ 매향리 농섬 토양 중금속오염 심각
	9월 ○ 태릉사격장 토양오염 심각
2006년	2월 ○ 울산 온산산업단지 토양오염 심각
	3월 ○ 군산 미군기지 토양오염 심각
	7월 ○ 반환 미군기지 오염도 심각한 수준
	8월 ○ 마산 한국철강터 아파트부지 중금속 오염 ○ 매향리 공군 사격장 부지토양오염 정도 심각
	10월 ○ 주한미군기지 29곳 중 26곳 토양오염
	12월 ○ 광명 소하지구 택지 PCB 등 토양오염
2007년	4월 ○ 울산 구명난 송유관 휴유증 토양오염 심각
	7월 ○ 옛 장항제련소 주변 중금속 토양오염
	6월 ○ 23개 미군기지 오염치유 276~1,179억원 소요
2008년	1월 ○ 설치 오래된 주유소 토양오염 심각
	2월 ○ 울산 등 국내 4개 산업단지 6.8%에서 토양오염심각
	4월 ○ 서울고법, “불법점유된 국유지오염, 국가에 대한 정화조치명령 정당” <sup>13)</sup>
	12월 ○ 미군기지 오염정화비용, 천억원 이상 증가 ○ 창원지법, 한국철강·부영 토양정화조치명령처분 취소소송 모두 기각



연 도	주 요 내 용
2009년	1월 ○ 석면광산 주변 폐광관리 시급 ○ 일부 고철 야적장 토양오염 ‘우려’ 수준
	2월 ○ 서울시내 미국기지 오염지역 축구장 2배 크기
	3월 ○ 부산 옛 극동정유부지 기름오염 심각 ○ 폐금속광산 주변지역 87% 중금속 오염
	7월 ○ 옛 장항제련소 반경 1.5km 오염부지((115만5천㎡, 약 900억원) 정부가 사들이기로
	9월 ○ 옛 장항제련소 주변주민 건강피해 보상 요구
	10월 ○ 정화조치 명령 받고도 66개 업체(10곳 중 6곳) 불이행
2010년	2월 ○ 대법원, “토양오염된 택시차고지, 택시회사에 정화 책임” <sup>14)</sup> ○ 대법원 “오염된 땅, 산 쪽도 정화책임” <sup>15)</sup> ○ 산업단지 입주업체 20곳 가운데 1곳, 토양오염 기준 초과, 정화조치 명령
	3월 ○ 부영, 한철 터 대법원 정화판결 불복 헌법소원
	4월 ○ 코레일 수색기지 주변 토양오염, 정밀조사 및 정화조치 명령

<표> 최근의 토양오염 관련 판례

[1] 국가가 정화조치명령의 상대방이 될 수 있는지 여부, 토지가 토양오염 관리대상시설에 포함되는지 여부: 서울행정법원 2007. 1. 31. 선고 2006구합21504 판결

토양환경보전법 제15조 제3항은 ‘시도지사 또는 시장, 군수, 구청장은 토양정밀조사 결과 우려기준을 넘는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 기간을 정하여 오염원인자에게 오염토양의 정화 등을 명할 수 있다’고 규

- 13) 서울고등법원 2008. 4. 3. 선고 2007누6924 판결. 이 사건의 사실관계 및 하급심 판결에 관한 평석은 김남진, “자치단체장의 국가에 대한 정화조치 명령: 행정법원 2007. 1. 31. 선고 2006구합21504 판결”, 『월간 자치발전』 제13권 제4호 (2007. 4), 68-72면 참조.
- 14) 대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두20137 판결.
- 15) 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009두12778 판결. 이 사건의 사실관계 및 하급심 판결에 관한 평석은 채영근, “기업의 환경책임에 관한 법적 고찰: 한국철강부지 오염에 대한 정화책임을 중심으로”, 『환경법연구』 제32권 제1호 (2010. 4), 109-146면.

정하고 있다. 그러므로 오염토양의 정화조치명령에 관한 권한은 구청장인 피고에게 있음이 위 규정상 명백하고, 정화조치명령의 상대방이 사경제주체로서의 국가라는 사정만으로 피고가 위 법규정에 의하여 인정된 정화조치명령에 관한 권한을 행사할 수 없다고 볼 아무런 근거가 없다.

위에서 본 바와 같이, 토양환경보전법이 사업활동 기타 사람의 활동을 통하여 직접적으로 토양을 오염시키는 사람 및 시설 뿐만 아니라 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 소유, 점유 또는 운영하고 있는 자도 오염원인자에 포함시켜 무과실책임, 직접적인 오염원인자와의 연대배상 및 오염토지의 정화의무가 있음을 명백히 하고 있는 점에 비추어 토양오염관리대상시설의 하나로서 “토양을 오염시킬 우려가 있는 장소 등”에는 토양이 오염된 당해 토지도 포함된다고 할 것이다. 따라서 이 사건 토양의 직접적 오염원인인 위 클레이사격장의 부지인 이 사건 토지는 “토양을 오염시킬 우려가 있는 장소 등”에 해당되어 토양오염관리대상시설로 볼 수 있다고 할 것이다. 따라서 피고가 토양환경보전법 제10조의3 제3항에 의하여 원고를 이 사건 토양의 오염원인자로 보아 원고에 대하여 같은 법 제15조 제3항에 의한 오염토양의 정화조치를 명한 이 사건 처분은 적법하다.<sup>16)</sup>

- 16) 항소심(서울고등법원 2008. 4. 3. 선고 2007누6924 판결)에서, 원고(대한민국)는 현재 재단법인 한국사격진흥회가 이 사건 토지를 불법점유하고 있어 원고로서는 위 재단법인으로부터 이 사건 토지의 점유를 회복하기 전에는 오염토양을 정화할 법률적 수단이 없는 반면, 피고(노원구청장)는 토양환경보전법에 따라 위 재단법인에 대하여 오염토양 정화명령을 하고 이를 불이행할 경우 행정대집행을 통하여 직접 정화조치를 취할 수 있는 바, 그럼에도 피고가 직접 정화조치를 취하지 아니하고 현실적으로 정화조치를 취할 행정적 수단을 가지고 있지 않은 원고에 대하여 오염토양 정화명령을 하는 것은 재량권을 일탈·남용한 것이라고 주장하였으나, 법원은 원고가 토양환경보전법상의 오염원인자로서 이 사건 토지에 대한 직접적인 정화의무를 부담하는 점, 원고가 국유재산인 이 사건 토지의 소유자로서 불법점유자로부터 이 사건 토지에 대한 점유를 회복하여 정화명령을 이행할 수 있는 점 등에 비추어 원고가 주장하는 위 사정만으로는 피고의 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용한 것이라고 볼 수 없다고 판시하였다.

[2] 토양오염물질의 생산 등을 함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설 등이 설치되어 있는 '부지'를 양수한 자가, 토양환경보전법 제10조의3 제1항에 정한 오염원인자에 해당하는지 여부: 대법원 2009. 12. 24. 선고 2009두12778 판결

토양환경보전법(이하 '법'이라 한다) 제2조 제3호는 “‘토양오염관리대상시설’이라 함은 토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·건축물 및 장소 등을 말한다.”고 규정하고, 법 제10조의3 제3항 제3호는 “토양오염관리대상시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리·의무를 포괄적으로 승계한 자는 제1항의 규정에 의한 오염원인자로 본다. 다만, 토양오염관리대상시설을 양수한 자가 선의이며 과실이 없는 때에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있는바, 법 제2조 제3호에 규정된 토양오염관리대상시설 중 ‘장소’에는 토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리함으로써 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설·장치·건물·건축물이 설치되어 있는 부지도 포함된다고 볼 것이므로, 위와 같은 부지를 양수한 자는 법 제10조의3 제3항 제3호의 규정에 따라 같은 조 제1항의 규정에 의한 오염원인자로 보되, 다만 선의이며 과실이 없는 때에는 그러하지 아니하다고 할 것이다.

원고가 2003. 3. 14. 한국철강 주식회사(이하 ‘한국철강’이라 한다)로부터 이 사건 토지를 매수하여 2003. 3. 25. 원고 앞으로 소유권이전등기를 마친 사실, 이 사건 토지는 오래 전부터 한국철강의 철강공장 등 부지로 사용되어 오던 것으로서, 한국철강은 2003. 11.말경까지 계속하여 철강공장 등을 가동하였고, 원고는 2004. 3. 31.경 한국철강으로부터 제강설비, 압연설비 일부를 제외한 각종 시설물 및 잔해 등이 야적, 매립, 방치되어 있는 상태로 이 사건 토지를 인도받았으며, 2004. 6.경부터 장기간에 걸쳐 자신의 비용으로 대규모 철거작업을 수행한 사실, 원고 등이 2006. 10. 말경 서울대학교 농업과학공동기센터 등 3개 연구기관에 의뢰하여 실시된 이 사건 토지에 대한 토양오염정밀조사 결과, 이 사건 토지에서 검출된 아연, 니켈, 불소, 카드뮴 등 9개 항목 토양오염물질이 법 제4조의2가 정한 토양오염의 우려기준을 초과하는 것으로 밝혀진 사실 등에 비추어, 공장시설 등의 부지인 이 사건 토지는 법 제2조 제3호 소정의 토양오염관리대상시설에 해당하고, 이 사건 토지의 양수인인 원고는 법 제10조의3 제3항 제3호 소정의 오염원인자에 해당한다.

[3] 토양오염물질을 포함하거나 배출하는 물품 등을 생산 또는 처리하는 시설 등이 ‘토양오염관리대상시설’에 포함되는지 여부: 대법원 2010. 2. 11. 선고 2009두20137 판결

이와 같은 토양오염물질 및 토양오염실태조사지역에 관한 관련규정의 내용 및 토양오염이 반드시 직접 토양오염물질을 생산·운반·저장·취급·가공 또는 처리(이하 ‘생산 또는 처리’라고만 한다)하는 시설 등에서만 발생하는 것이 아니라는 점에 더하여 “토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고, 토양생태계의 보전을 위하여 오염된 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 함”을 목적(법 제1조)으로 하는 법의 취지 등을 종합하여 보면, 법이 정하고 있는 ‘토양오염관리대상시설’은 토양오염물질을 직접 생산 또는 처리하는 시설 등에 한정되는 것이 아니라, 토양을 오염시킬 우려가 있는 시설 등이라면 토양오염물질을 포함하거나 배출하는 물품 등을 생산 또는 처리하는 시설 등도 포함한다고 해석함이 상당하다.

이 사건 토지에 대한 오염은 이 사건 토지가 택시 차고지로 사용된 1987년경 이래 원고가 점유·사용하고 있는 현재까지 계속되고 있다고 볼 것이므로, 원고는 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 점유 또는 운영하는 자로서 위에서 본 법 제10조의3 제3항 제2호의 오염원인자에 해당한다고 할 것이다.

## 2. 토양환경보전법의 개정 논의 및 평가

2010년 5월 현재, 국회에는 「토양환경보전법」의 개정에 관하여 총 6개 법안이 계류 중이다.<sup>17)</sup> 이 가운데, 올해 2월 정부가 제출한 개정법률안은 다른 법률안에 비하여 비교적 큰 틀의 변화를 꾀하고 있는바,

17) 2008년 11월 28일, 정부가 제출한 일부개정법률안과 정진석 의원이 대표 발의한 법률안, 2009년 6월 12일, 이한석 의원이 대표 발의한 법률안, 2009년 11월 13일, 조원진 의원이 대표 발의한 법률안, 2009년 12월 3일, 이명수 의원이 대표 발의한 법률안, 2010년 2월 25일, 정부가 제출한 법률안 등이 그것이다. 이 가운데 올해 2월의 정부제출법안 이외의 법안들은 형벌의 과태료로의 전환, 양벌규정의 개정, 토양정화업자의 등록취소 및 영업정지 사유 추가, 행정처분기준 강화 등, 대개 한두 개 조문의 개정을 제안하고 있다.

이하에서는 이 법안의 주요내용을 살펴보기로 한다.

#### (1) 개정법률안의 주요내용

##### 1) 표토의 침식 현황에 대한 조사(안 제6조의2 신설)

이 법안은 표토(表土)가 토양환경에 미치는 영향이 큼에도 불구하고 표토의 침식 현황 및 정도에 대한 체계적인 조사와 관리가 이루어지지 못하고 있다는 인식에 따라, 환경부장관으로 하여금 상수원보호구역 및 수변구역에 대하여 표토의 침식 현황 및 정도에 대한 조사를 실시하고 이에 대한 대책을 수립하여 시행하도록 하고 있다.

##### 2) 국유재산 등에 대한 환경부장관의 토양정화(안 제6조의3 신설)

이 법안은 국가가 오염원인자인 국유재산에서 발생한 오염토양, 오염원인자를 알 수 없거나 오염원인자가 정화를 할 수 없는 오염토양 등이 제때에 정화되지 못하여 토양오염이 확산되는 문제점을 극복하기 위하여, (i) 국유재산에서 토양오염이 발생한 경우로서 국가가 오염원인자인 경우, (ii) 오염원인자를 알 수 없거나 오염원인자에 의한 토양정화가 곤란하다고 인정되는 경우로서 긴급한 토양정화가 필요하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 정화요청을 하는 경우 등에는 환경부장관이 오염토양을 직접 정화할 수 있도록 하고 있다.

##### 3) 토양환경평가 결과를 신뢰한 양수인은 오염원인자에서 제외(안 제10조의3)

이 법안은 토양오염관리대상시설을 양수·인수하기 전에 토양환경평가를 받고 이에 따라 해당 시설의 오염정도가 우려기준 이하임을 확인한 경우 선의·무과실을 인정함으로써 이를 오염원인자에서 제외하고 있다.

##### 4) 토양정화 공제조합의 설립(안 제10조의4~제10조의7 신설)

이 법안은 오염원인자가 오염토양을 정화하지 못할 경우를 대비하

여 오염토양의 정화를 보증하기 위한 장치를 마련하여야 할 필요성을 인식하고, 특정토양오염관리대상시설의 설치자·운영자 및 토양정화업자로 하여금 오염토양의 정화를 보증하고 토양정화에 드는 재원을 확보하기 위하여 환경부장관의 허가를 받아 공제조합을 설립하고 토양정화를 위한 공제사업 등을 할 수 있도록 하고 있다.

#### 5) 위해성평가의 대상 확대(안 제15조의5)

현행법은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 토양정화를 하려는 경우에만 위해성평가를 하여 이를 토양정화의 범위 및 시기 등에 반영할 수 있도록 하고 있다. 이 법안은 오염물질이 인체와 환경에 미치는 위해의 정도를 고려한 효율적인 토양정화가 이루어질 수 있도록 위해성평가 대상을 확대할 필요가 있다고 보고, 환경부장관 및 오염원인자가 오염토양의 정화를 하는 경우에도 위해성평가기관으로부터 위해성평가를 받고 그 결과를 토양정화의 범위, 시기 및 수준 등에 반영할 수 있도록 하고 있다.

#### 6) 토양관리단지의 지정(안 제15조의7 신설)

이 법안은 오염지역 밖으로 반출하여 정화하는 오염토양의 효율적인 정화 및 재활용을 위하여 토양정화에 필요한 시설을 일정 지역에 집중하여 토양정화가 이루어질 수 있도록 할 필요성이 인정됨에 따라, 환경부장관으로 하여금 국유재산 중 환경부장관이 관리청인 토지를 토양관리단지로 지정할 수 있도록 하고 기반시설의 설치 지원 등 토양관리단지의 운영에 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

#### 7) 피해주민지원대책의 토양오염대책계획에의 포함(안 제18조)

이 법안은 토양오염대책지역의 대책계획에 피해주민에 대한 지원대책을 포함시키도록 하고 있다. 대책계획의 내용으로 (i) 오염토양개선사업, (ii) 토지 등의 이용방안, (iii) 주민건강피해조사 등이 포함되어 있던 것에서 한 걸음 더 나아가 토양오염으로 인한 피해를 입은 주민

에 대한 지원까지 대책계획에 포함시키도록 한 것이다.

## (2) 관련 쟁점별 평가

### 1) 국가의 토양정화

현행법은 오염원인자를 알 수 없는 경우, 혹은 오염원인자의 무자력 등으로 토양정화가 불가능한 경우 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 이를 정화할 수 있도록 하고 있으나, 지방자치단체의 재정여건을 고려할 때 지방자치단체에 의한 오염토양 정화가 얼마나 제대로 이루어질 수 있을지는 의문이다. 더구나 대규모 오염부지에 대해서는 현행법에 따른 정화기준을 적용할 경우 막대한 정화비용이 소요되기 때문에 오염원인자에 의한 정화가 사실상 불가능한 경우도 있을 수 있을 것이다.

개정법안에서 (i) 국유재산에서 토양오염이 발생한 경우로서 국가가 오염원인자인 경우, (ii) 오염원인자를 알 수 없거나 오염원인자에 의한 토양정화가 곤란하다고 인정되는 경우로서 긴급한 토양정화가 필요하여 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 정화요청을 하는 경우 등에는 환경부장관이 오염토양을 직접 정화할 수 있도록 하고 있는 것은 이러한 문제점 인식에 따른 것으로 이해된다. 추측컨대, 국가에 대한 지방자치단체의 정화조치명령이 정당하다고 본 판결 역시 이에 영향을 미친 것으로 보인다(판례 [1] 참조).

이는 국가가 직접 오염토양 정화사업을 추진할 수 있는 법적 근거를 제공함으로써, 오염토양 관리에 대한 국가의 역할을 제고하였다고 평가할 수 있을 것이다. 그렇지만, 재원마련의 어려움은 여전히 문제로 남는다. 슈퍼펀드(Superfund)와 같은 기금의 설치를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 즉, 미국의 종합환경대응보상책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: CERCLA)<sup>18)</sup>은 우리

18) 이 법은 1980년에 제정된 것으로, 1986년 슈퍼펀드 수정 및 채수권법

나라의 오염원인자에 해당하는 ‘잠재적 책임당사자(Potentially Responsible Parties: PRP)’를 확정할 수 없거나 정화조치를 실시할 만한 자력이 없는 경우 슈퍼펀드에서 정화조치에 드는 비용을 충당하도록 하고 있다. 슈퍼펀드의 상당 부분은 제조업 부문에서 부담하였으며, 그 중에서도 특히 화학제품, 석유·석탄제품, 전자제품 등의 제조업자가 많은 비용을 부담한 것으로 알려져 있다.<sup>19)</sup>

아울러 개정법안은 지방자치단체의 요청에 따라 국가가 직접 정화할 수 있도록 하고 있을 뿐, 어떠한 오염토양을 먼저 정화하고 나중에 정화할지에 관한 우선순위에 관해서는 침묵하고 있는바, 미국의 우선정화대상부지목록(National Priority List: NPL)의 도입에 대해서도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 미국 환경보호청(Environmental Protection Agency: EPA)은 수많은 오염지역을 잠재적 리스크의 정도, 피해가능주민의 수, 지하수오염의 가능성, 주민과의 직접성 등을 고려하여 점수를 부여하고 각 지역의 점수에 따라 등급을 나누어 일정한 점수 이상을 얻은 지역을 NPL에 등록한다.<sup>20)</sup> 각 지역의 리스크를 정량화하여 비교함으로써 리스크가 높은 지역을 공정하게 선정하도록 한 것이다. NPL에 등록된 지역에서는 주로 EPA가 슈퍼펀드를 이용하여 직접 제거·복구조치를 실시한 후 그에 소요된 비용을 PRP로부터 회수하게 된다.<sup>21)</sup>

---

(Superfund Amendments and Reauthorization Act: SARA, 슈퍼펀드법)에 의해 대폭 수정되었다. 이하에서는 통칭하여 “CERCLA”라 한다.

19) See Mark Reisch & David M. Bearden, *Superfund and the Brownfields Issue*, Novinka Books (2003), pp. 26-29. 물론 이들 제조업자 가운데에는 토양오염행위를 전혀 하지 않은 자도 포함되어 있을 것이다. 그럼에도 이들은 그 비용을 부담하는 것이다. 이는 비용부담자가 개별 토양오염 사례에서 반드시 그 원인자이지는 않은 경우가 포함되어 있으며, 확장된 범위의 원인자에게까지 그 비용부담을 시키고 있음을 뜻하는 것이다. 이러한 의미에서, 환경법상 원인자책임원칙이 확장·수정된 경우로 이해할 수 있을 것이다.

20) 42 U.S.C. §9605(a)(8)(A).

21) 이에 관한 구체적인 설명은 채영근, “우리나라 토양환경보전법과 그 개정



## 2) 토양환경평가 결과의 신뢰와 양수인의 선의·무과실

현행 「토양환경보전법」은 토양오염관리대상시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양도·양수하거나 임대·임차하는 경우, 양도인·양수인·임대인 또는 임차인으로 하여금 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역에 대하여 토양관련전문기관으로부터 토양환경평가를 받을 수 있도록 함으로써(제10조의2 제1항), 양도인, 양수인 등이 토양환경평가를 자율적으로 실시하도록 하고 있다. 한편, 이에 따른 토양환경평가의 결과는 그 평가 당시의 토양오염의 정도를 나타내고 있는 것으로 추정된다고 규정함으로써(동조 제2항), 토지거래자 간의 책임소재를 분명히 하고 있다. 법률상 ‘추정’된 오염도 및 오염기여도는 거래시 가격 등에 고려되며, 거래 이후에도 재산상 불이익이나 정화의무 등 법적 책임의 기초로 사용된다.<sup>22)</sup>

이와 관련하여, 한국철강부지 오염사건에서 법원은 “건설전문업체인 원고로서는 아파트 건설을 위하여 철강공장 부지였던 이 사건 토지를 매수함에 있어 더욱 신중하게 처리하는 것이 통상적일 것임에도, 법 제10조의2 제1항의 토양환경영향평가 등 토양오염실태에 대한 별다른 조사 없이 이 사건 매매계약을 체결한 점, ... 등에 비추어 보면, 원고는 위 매매계약 당시 설령 이 사건 토지의 토양오염 상태 및 그 정도를 알지 못하였다 하더라도 거기에 과실이 있었다고 봄이 상당하다.”고 판시함으로써,<sup>23)</sup> 토양환경평가의 실시를 양수인의 선의·무과실을 판단하는 하나의 잣대로 삼고 있다(판례 [2] 참조).

그렇다면, 토양오염관리대상시설을 양수하려는 자가 토양환경평가를 실시하고 그 결과 토양오염의 부존재를 믿고 해당 시설을 양수한 경우 양수인의 선의·무과실이 인정된다고 볼 수 있을 것인가? 이 경우 양

안의 내용과 문제점: 미국의 CERCLA와 비교하며”, 『공법연구』 제29집 제2호 (2001. 2), 370-375면 참조.

22) 김홍균, 註 8, 680면.

23) 창원지방법원 2009. 12. 18. 선고 2007구합3204 판결.

수인은 정화책임으로부터 자유로울 수 있는가? 이른바 “선의의 매수인 항변(Innocent Purchaser Defense)”이 인정될 수 있는가의 문제이다. 해석론으로는 특별한 사정이 없는 한 양수인에게 선의·무과실이 인정되어 책임이 면제된다고 볼 수 있을 것이지만,<sup>24)</sup> 현행법 규정 자체만으로는 논란의 여지가 있음이 사실이다.

이에 이번 개정법안에서는 선의·무과실이 인정되는 하나의 예로, 양수 또는 인수 이전에 토양환경평가를 받고 그 시설의 오염 정도가 우려기준 이하임을 확인한 경우를 명시함으로써, 해석상 논란의 소지를 없애고 있다. 이에 따라, 앞으로 토지를 양수하려는 자는 선의·무과실을 인정받음으로써 혹시라도 부담하게 될지 모르는 무거운 정화책임을 피하기 위하여 토양환경평가를 실시하는 경우가 많아질 것으로 예상된다.<sup>25)</sup> 즉, 개정법안에서도 여전히 토양환경평가의 실시가 의무화되어 있지는 않지만, 사실상 이를 강제하는 효과가 있을 것이다. 그렇지만, 공장부지나 폐기물매립지 등과 같이 토양오염의 가능성이 높은 지역에서 대규모 개발사업 등의 경우에는 토양환경평가를 의무화할 필요성이 여전히 인정된다 할 것이다.

### 3) 토양공제조합 설립을 통한 토양정화의 이행보증

현행 「토양환경보전법」은 토양오염의 정화와 관련하여 정화기준과 방법 등을 규정하고 있으나, 오염원인자의 정화의무 이행을 확보하기

24) 황창식, 註 9, 146면; 채영근, 註 21, 388면; 송동수, “토양오염과 공법상 정화책임: 토양환경보전법의 개정을 중심으로”, 『토지공법연구』 제14집(2001), 212면; 김홍균, 『환경법: 문제·사례』, 홍문사(2007), 342면. 한편, 토양환경평가의 정확성이 담보되지 않아 토양오염이 양수 이전에 발생하였음에도 불구하고 토양환경평가 당시에는 발견되지 아니하였다가 양수 이후에 토양오염 사실이 발견된 경우, 잘못된 토양환경평가의 결과는 모두 양수인 또는 인수인의 책임으로 귀속될 수 있다고 보는 견해도 있다. 채영근, 註 15, 40면.

25) 2002년, 자율적 토양환경평가제도가 도입된 이후 2007년 현재까지 토양환경평가가 실시된 사례는 67건에 불과하다(2002년: 10건, 2003년: 6건, 2004년: 3건, 2005년: 9건, 2006년: 18건, 2007년: 21건).

위한 장치가 미흡한 실정이다.<sup>26)</sup> 영세업체 등의 경우 경제적 부담 등을 이유로 적기에 오염토양을 정화하지 못할 경우 토양오염이 심각해지거나 다른 지역으로 확산될 우려가 있다. 물론 전술한 바와 같이, 이번 개정법안에서 일정한 경우 국가가 직접 정화조치를 실시할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있기는 하나, 국가에 의한 직접적인 정화조치의 실시 확대는 재원 마련의 문제로 인해 사회적 부담 가중으로 이어질 수 있다.

이에, 이번 개정법안에서는 특정토양오염관리대상시설의 설치자·운영자 및 토양정화업자로 하여금 오염토양의 정화를 보증하고 토양정화에 드는 재원을 확보하기 위하여 환경부장관의 허가를 받아 공제조합을 설립하고 토양정화를 위한 공제사업 등을 할 수 있도록 한 것이다. 일종의 오염토양정화이행보증제도의 도입으로 이해할 수 있을 것이다. 그렇지만, 이는 공제조합에의 가입, 분담금 납부, 공제조합의 정화조치 등을 의무화하는 것이 아니라, 임의적 규정에 불과하기 때문에 그 실효성은 의문으로 남는다. 토양정화에 드는 재원 마련을 위하여 가장 실효적인 방법은 미국의 슈퍼펀드와 같은 기금의 설치임은 전술한 바와 같지만, 이것이 당장 곤란하다면 공제조합에 대한 분담금 납부를 의무화하거나 오염토양의 정화책임 이행을 보증하는 보험 가입을 의무화함으로써, 오염원인자가 정화조치명령을 이행하지 아니하는 경우 공제조합으로 하여금 정화하도록 하거나, 보험사업자로부터 보험금을 수령하여 국가가 직접 정화할 수 있도록 하는 등 다양한 이행보증수단을 마련할 필요도 있을 것이다.

#### 4) 위해성평가의 확대

현행 「토양환경보전법」은 지방자치단체가 정화사업을 실시하는 경우 위해성평가를 실시하고 그 결과를 정화의 범위나 시기 등에 반영할

26) 2009년 10월, 국정감사에서도 정부로부터 정화명령을 받은 112개 업체 중 46개 업체만 정화조치를 완료했고 나머지 66개 업체는 명령을 이행하고 있지 않은 것으로 나타났다. 2009년 10월 22일자 연합뉴스.

수 있도록 함으로써, 위해성평가 제도를 부분적으로 도입하고 있다. 이는 토양오염물질이 지하수 등 여러 경로를 통해 직·간접적으로 노출됨으로써 인체 또는 생태계에 대한 리스크를 초래하는바, 오염토양의 정확에 있어서 오염지역이나 토양의 특성, 오염물질의 종류, 피해여건 등을 고려하여 위해성평가를 실시하고 그 결과를 반영할 필요가 있다는 인식에서 비롯된 것으로 이해된다.

이번 개정법안은 이에서 더 나아가 지방자치단체가 실시하는 정화사업뿐만 아니라 오염원인자가 정화를 하는 경우를 포함한 모든 유형의 토양정화와 관련하여 위해성평가를 실시할 수 있도록 하고 이를 토양정화의 범위, 시기 및 수준 등에 반영할 수 있도록 한 것이다. 특히 주목할 것은 개정법안에서는 현행법과 달리 위해성평가 결과를 토양정화의 수준에까지 반영할 수 있도록 명시하고 있다는 점이다. 이는 현행법과 같이 획일적으로 정화기준을 우려기준으로 정하는 것이 아니라, 위해성평가의 결과에 따라 정화기준을 조정할 수 있도록 함을 전제한 것이다. 이는 해당 지역의 인체 및 생태계에 대한 리스크를 고려하여 합리적·탄력적으로 정화기준, 정화범위, 정화기간 등을 설정함으로써 사회적·경제적 비용을 합리적으로 투입할 수 있도록 한다는 취지로, 환영할 만한 것이라 할 것이다.

그렇지만, 현재 지방자치단체의 정화사업을 대상으로 한 위해성평가 조차 기초자료의 부족, 조사기법의 미흡, 관련기술 및 전문가의 부족 등으로 제대로 실시되고 있지 못한 것이 현실이다. 토양환경분야에서 위해성평가 제도가 성공을 거둘 수 있기 위해서는, 우선적으로 위해성평가 기술이나 인력의 개발이 선행되어야 할 것이며, 나아가 오염원인자의 정확에까지 위해성평가 제도를 도입함에 있어서는 위해성평가를 실시할 수 있는 기관에 대한 구체적인 시설·장비·인력·기술 등에 대한 기준을 두는 등, 위해성평가의 신뢰성과 전문성을 확보하기 위한 제도적 기반을 마련하여야 할 것이다.

## 5) 토양관리단지의 지정

현행 「토양환경보전법」은 오염발생부지 내 정화를 원칙으로 규정하는 한편, (i) 도시지역 안의 건설공사현장 등 환경부장관이 정하여 고시하는 경우, (ii) 토양오염물질 운송차량의 전복 등 긴급한 사고로 인한 오염토양으로서 즉시 처리하여야 하는 경우, (iii) 오염토양의 양이 5m<sup>3</sup> 미만으로서 현장에서 정화하는 때에는 정화효율이 현저하게 저하되는 경우, (iv) 오염토양의 정화조치명령을 받은 자가 오염토양 정화공사를 시행하였으나 오염물질의 종류, 오염정도 및 기술적 한계 등으로 최초 조치명령기간 내에 이를 완료하지 못한 경우로서 토양오염조사기관의 정화과정 검증 결과 반출하여 정화할 필요가 있다고 인정한 경우, (v) 토양오염이 발생한 부지가 같은 시·군·구 내에 흩어져 있는 경우로서 오염부지의 소유자 또는 오염원인자가 갖고 각각의 오염부지에 토양정화시설을 모두 설치하기 곤란하여 토양정화업자가 오염부지 중 어느 한 곳에 설치한 시설을 이용하여 한꺼번에 정화하는 경우 등의 사유로 당해 부지 안에서 오염토양의 정화가 곤란한 경우에는 반출 정화를 예외적으로 허용하고 있다(제15조의3 제3항, 시행규칙 제19조). 이는 오염토양을 반출하여 처리할 경우 오염토양의 불법투기, 누출·유출 등의 우려가 있고 토양 본래의 식생이 훼손될 수 있다는 인식에 따라 반출정화를 예외적인 경우에 한하여 허용하도록 한 것이다. 개정법안에서는 이와 같이 반출하여 정화하는 오염토양의 효율적인 정화 및 재활용을 위하여 토양관리단지를 지정할 수 있도록 하고 있는 바, 반출정화과정을 거친 토양자원의 재이용을 촉진하고 투명한 공급체계를 마련할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

문제는 오염토양의 불법반출·처리와 관련해서이다. 생각건대, 오염토양은 그 외견만으로 식별하는 것이 곤란하기 때문에, 폐기물의 불법투기 이상의 문제를 초래할 우려가 있다.<sup>27)</sup> 오염토양의 불법투기 또는 불법처리는 토양오염을 더욱 확산시키고 보다 심각한 토양오염을 초래

27) 大塚直, “土壤汚染に関する現代的課題”, 『法学教室』第319号(2007. 4), 107頁.

할 수 있는 것이다. 만약, 오염토양을 폐기물로 해석하고 「폐기물관리법」에 따른 규제의 대상으로 한다면<sup>28)</sup> 「폐기물관리법」상의 처리기준 및 방법에 따르게 될 것인바, 규제의 공백 문제는 해소할 수 있을 것이지만 오염토양을 정화하는 유인을 상당 부분 감소시킬 우려가 있다. 한편, 오염토양을 폐기물로 보지 않는 환경부의 해석관행<sup>29)</sup>에 따르면 문제의 심각성은 더욱 크다고 할 수 있다.<sup>30)</sup> 이러한 문제를 인식해서인지 2009년 6월 25일 개정 시행규칙은 “오염토양반출정화계획서의 제출 → 시장·군수·구청장의 적정통보 → 오염토양 반출·운반·반입·정화·처리과정 제출” 등을 내용으로 하는 이른바 반출토양정화전표제를 도입하고 있다(제19조의2). 그러나 이는 오염토양의 정화책임을 지는 오염원인자만을 의무주체로 하고 있는바, 오염토양의 반출단계에서부터 운반단계를 거쳐 최종정화 및 처리단계까지의 각 단계에 관여하는 자에 의해 발생될 수 있는 오염토양의 불법투기·처리문제에 효과적으로 대처할 수 없다는 한계가 있다. 아울러 계획서의 허위 제출, 오염토양의 반출·운반·반입·정화 등의 과정에 대한 허위 보고 등 의무불이행을 적절히 통제하기 위한 장치를 결여하고 있다. 따라서 반출토양정화전표제가 제 기능을 할 수 있도록 하기 위해서는 행정청이 오염토양의 반출, 운반, 반입, 정화, 처리 등의 전 과정을 효율적이고 적절하게 감시하고 통제할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이며, 이들 관

28) 방치된 상태에 있는 오염토양 자체는 폐기물이 아니므로 「토양환경보전법」의 적용대상이 되며, 오염토양을 파내어 처리하는 경우에는 폐기물에 해당하므로 「폐기물관리법」의 적용을 받는다는 견해가 있다. 조현권, 『환경법』, 법률문화원 (2006), 793면.

29) 환경부의 해석에 따르면, 원칙적으로 오염된 토양은 지하에 방치되어 있던 지상에 옮겨졌든 폐기물로 보지 아니하되, 예외적으로 불법 매립·투기된 폐기물로 인하여 직접 오염된 토양에 한하여 폐기물로 보아야 한다고 한다. 김홍균, 註 8, 489면 참조.

30) 오염퇴적물, 준설물 등에 대해서도 이와 유사하게 「토양환경보전법」상의 토양으로 보아야 할 것인지, 혹은 「폐기물관리법」상의 폐기물로 보아야 할 것인지에 관한 논란이 있을 수 있다. 김홍균·윤익준, “해양오염퇴적물의 법적 지위와 관리방안”, 『저스티스』 통권 제115호 (2010. 2), 244-253면 참조.

런 규정을 시행규칙에 둘 것이 아니라 법률에서 규정하는 한편, 불이행의 경우 벌칙이나 과태료를 부과하는 등 그 이행을 확보하기 위한 규정을 둘 필요가 있을 것이다.

#### 6) 토양오염대책지역 내 피해주민 지원대책의 마련

이번 개정법안은 토양오염대책지역의 대책계획에 피해주민에 대한 지원대책을 포함시키도록 하고 있는바, 이는 최근의 장항제련소 사건과 무관하지 않은 것으로 이해된다.

옛 장항제련소 부지 주변 마을주민들이 암 발병, 토양오염 등 환경피해에 대한 비상대책위원회를 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 m<sup>2</sup>에 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 2,239,000m<sup>2</sup>, 오염토양의 부피로는 약 943,000m<sup>3</sup>에 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 1,158,000m<sup>2</sup>를 매입하여 토양오염대책지역으로 지정하고 주민의 이주대책을 추진하는 한편, 토양정화사업을 추진할 계획임을 밝힌 것이다. 정부 추산으로는 정화비용으로 2,000억원 정도가 소요될 것이라고 한다.<sup>31)</sup>

한편, 지금까지 「토양환경보전법」에 따른 토양오염대책지역이 지정된 예는 단 1차례도 없는 것으로 알려져 있다. 아마도 현행 「토양환경보전법」상 토양오염대책지역으로 지정되면, 해당 지역주민에 대한 지원보다는 오염원인자에 대한 정화조치명령을 포함하는 오염토양개선사

31) 환경부, 『토양보전 기본계획 2010~2019』 (2009. 9), 93면 참조.

업, 토지 등의 이용제한, 행위제한 등 지역주민의 권리를 제약하는 측면이 강한데다, 대책지역 지정으로 인하여 지역 이미지가 실추되고 지가가 하락될 우려 때문에 지역주민들이 대책지역의 지정을 반가워하지 않는 성향이 있음도 그 하나의 원인이 되지 않았을까 추측된다. 이러한 상황에서, 개정법안에서 토양오염대책지역에서의 대책계획의 내용으로 피해주민 지원대책을 포함시킨 것은 원인자가 아니라 피해자로서의 지역주민을 사회·경제적으로 지원할 수 있도록 함으로써, 토양오염 대책지역 지정에 대한 지역주민의 반감을 어느 정도 줄이는 한편, 지역 지정을 통하여 적극적으로 오염토양개선사업을 추진할 수 있는 유인이 될 수 있다는 점에서 타당한 입법이라 여겨진다.

#### 7) 석면오염토양 문제

최근 석면으로 인한 건강피해가 사회적으로 큰 문제로 대두되고 있으며, 이에 따라 내년 1월부터 석면노출로 인하여 악성중피종, 폐암, 석면폐증 등의 질병을 앓고 있는 자 및 사망자의 유족에 대한 구제급여의 지급을 내용으로 하는 「석면피해구제법」이 시행될 예정이다. 이에 앞서 2009년 7월, 정부가 발표한 「석면관리종합대책」에서는 자연발생석면 지역 피해예방대책 부재를 문제점으로 지적하고, 이를 적절히 관리하기 위한 수단으로 자연발생석면지역조사, 자연발생석면지역에서의 석면비산 우려행위 제한, 석면오염토양 관리 및 복원, 석면에 대한 토양오염관리기준의 마련 등을 제시하고 있다.<sup>32)</sup> 이에 따라, 비록 이번의 개정법률안에서는 이에 관한 규정을 포함하고 있지 않으나, 향후 석면을 「토양환경보전법」상의 ‘토양오염물질’에 포함시키고 그에 관한 우려기준과 대책기준을 설정하는 등의 개정 논의가 이루어질 것으로 예측된다.

32) 『석면 위해로부터 국민건강 보호를 위한 석면관리 종합대책(안)』, 관계부처 합동 (기획재정부, 교육과학기술부, 국방부, 행정안전부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지가족부, 환경부, 노동부, 국토해양부, 관세청, 산림청, 식품의약품안전청) (2009. 7), 43-50면 참조.



석면은 주로 호흡기를 통하여 인체 건강에 피해를 줄 수 있는 것으로 알려져 있는바, 「석면관리종합대책」에서와 같이 자연발생석면 지역에서의 석면비산 우려행위를 제한하는 한편, 경우에 따라서는 석면오염토양을 정화하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 그렇지만, 이와 같은 자연발생석면 문제를 「토양환경보전법」에 따른 정화조치명령의 대상으로 삼는 데에는 특별한 주의를 요한다.

먼저, ‘자연발생석면(Naturally Occurring Asbestos: NOA)’은 지질적 특성에 따라 자연적으로 토양 내에 함유될 수 있는 석면으로 이해되는 바, 토양 내에 자연발생석면이 존재한다고 하더라도 이를 현행 「토양환경보전법」상의 ‘토양오염’ 개념에 속하는 것으로 볼 수 없다. 현행법상 ‘토양오염’은 “사업활동 기타 사람의 활동”을 전제로 하는 개념이므로, 석면과 같은 유해물질이 토양에 존재하고 이로 인하여 일정한 피해를 주고 있다고 하더라도 인위적인 활동이 개입되어 있다고 볼 수 없으므로 ‘토양오염’으로 볼 수 없으며, 이에 대한 ‘오염원인자’도 있을 수 없다.

아울러, 통상적으로 ‘토양오염’이 문제되는 것은 어떠한 유해물질이 토양에 잔류함으로 인하여 토양생태계에 악영향을 미치거나 인체 건강에 피해를 미칠 우려가 있기 때문이라 할 것인데, 자연발생석면지역이나 석면광산지역과 같이 토양 중에 석면이 포함되어 있는 경우이더라도 그 자체가 특별히 문제되는 것이 아니라 해당 토양 중의 석면이 비산하는 경우 문제될 수 있는 것이므로, 일반적인 토양오염과는 구별되는 성질을 갖고 있음도 주의하여야 할 것이다. 따라서 심각한 석면오염의 경우에는 ‘토양정화조치’를 통한 석면제거가 유효할 수 있을 것이지만, 통상적으로는 토양 중 석면의 비산을 방지하기 위한 조치가 보다 유효할 수 있다 할 것이다. 그러나 현행 「토양환경보전법」은 주된 사후조치로서 ‘토양정화’를 포함한 토양오염방지조치를 규정하고 있을 뿐, 이에는 ‘비산방지조치’ 등의 내용이 포함되는 것으로 보기 곤란하다는 한계가 있다.

자연발생석면의 문제는 인위적 활동이 개입되지 않은 것으로, 실제로 오염원인자가 있을 수 없는 특성을 가지고 있다. 따라서 ‘자연발생석면이 존재하는 토지의 소유자 등=오염원인자’라는 등식이 되어서는 아니 되며, ‘자연발생석면이 존재하는 토지의 소유자 등=피해자’라는 등식이 되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 「토양환경보전법」상의 ‘토양오염대책지역’의 지정, 그리고 국가 또는 지방자치단체 주도의 오염토양개선사업과 지역주민 지원은 자연발생석면 문제를 해결하기 위한 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 한편, 이와 관련하여 「토양환경보전법」상의 토양오염물질에 석면을 포함시키고 이에 대한 우려기준과 대책기준을 설정하려는 경우에는, 반드시 석면의 비산 가능성을 고려하도록 하여야 할 것이다. 우려기준이나 대책기준을 토양 중 석면의 비율(mg/kg)을 기준으로 일률적으로 설정하는 경우, 비산의 우려가 없음에도 해당 토양을 정화하여야 하는 경우가 생길 수도 있다. 따라서 석면에 대하여 우려기준이나 대책기준을 정하는 경우에는 당해 토지의 용도에 대한 고려와 더불어 토질의 상태 등과 같이 비산 위험성까지도 고려하여 차등화할 필요가 있을 것이다.

### 3. 남겨진 과제 : 브라운필드

전술한 바와 같이, 2001년 개정 이후 「토양환경보전법」은 오염원인자를 4가지 유형으로 특정하고 이들에 대하여 과실 유무와 관계없이 정화책임을 지우고 있다. 이에 따라, 토양오염이 의심되는 토지의 관계당사자가 「토양환경보전법」에 따른 정화책임을 지게 될 수도 있다고 우려하여, 공장이나 산업용지로 사용되었던 토지의 취득을 회피하게 되고 재개발이 이루어지지 않는 토지가 증가하게 될 가능성이 없지 않다고 할 것이다. 최근 한국철강부지사건에서와 같이 현재의 시설 소유자에 대한 정화조치명령이 내려지는 사례가 증가하고 이와 관련된 판례가 축적된다면, 이와 같은 가능성은 더욱 커질 것으로 예상된다.

이는 일찍이 미국에서 “브라운필드(brownfields)” 문제로 논의되어오

고 있던 문제이다. 미국의 토양환경법제는 토양의 유해물질에 대한 엄격한 정화책임을 정하고 있는 CERCLA가 그 중심을 이룬다. CERCLA는 오염지역의 정화책임을 지는 ‘잠재적 책임당사자(PRP)’로 ① 현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자, ② 유해물질의 배출 시점에 당해 유해물질이 배출된 시설을 소유하고 있었거나 운영하고 있었던 자, ③ 자기 소유의 유해물질을 다른 당사자가 소유·운영·보관하고 있는 시설에서 처리 또는 취급하기 위하여 계약을 체결하였거나, 당해 시설로 운반하기 위하여 운송인과 계약을 체결한 자, ④ 유해물질을 자기가 선택한 처리 또는 취급 시설, 소각용 선박 또는 부지로 운반하기 위하여 수령한 자 등을 규정하고 있으며,<sup>33)</sup> 법원 또한 책임당사자의 범위를 넓게 인정하는 경향을 보이고 있다. 이들 책임당사자는 과실 유무를 불문하고 엄격한 책임을 지게 된다.<sup>34)</sup> 이에 따라, 오염부지의 관계당사자는 CERCLA상의 엄격한 정화책임을 지게 될지도 모른다는 우려 때문에, 과거에 공장이나 산업 용지로 사용되었던 토지의 취득을 회피하게 되었고, 재개발이 이루어지지 않는 토지가 도시 주변부를 중심으로 급증하게 되었다. 이와 같이 재개발이 이루어지지 않는 토지를 두고 ‘브라운필드’라고 하는 것이다.<sup>35)</sup>

33) 42 U.S.C. §9607.

34) CERCLA는 고의·과실 유무를 묻지 않는 엄격책임을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 법원은 CERCLA의 정화책임을 소급책임, 연대책임의 성격을 가진다고 판시하고 있다. 이미 국내에서 CERCLA의 엄격한 정화책임을 충실하게 설명하고 있는 논문이 다수 발표되어 있으므로, 이에 관하여는 더 이상 상술하지 않기로 한다. 이에 관한 자세한 내용은 김홍균, “미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자”, 환경법연구 제24권 제1호 (2002), 61-101면; 채영근, “오염원인자 부담원칙의 적용상의 어려움: CERCLA상의 정화책임을 중심으로”, 『환경법연구』 제23권 제2호 (2001), 333-371면 참조. 브라운필드법이 제정되기 이전에 있어서의 CERCLA 개정 논의에 관해서는 이상돈, “미국의 종합환경대응책임법(수퍼펀드법)에 대한 최근의 논쟁과 개정 논의”, 『중앙대학교 법학논문집』 제24집 (2000), 74-78면 참조.

35) 브라운필드법에서는 “브라운필드 부지(brownfield site)”를 “유해물질(hazardous substance), 오염물질(pollutant), 오탁물질(contaminant)의 존재 또는 잠재적

미국 내 브라운필드의 정확한 수는 파악되어 있지 않지만, 수십만 개에 이르는 것으로 보고되고 있다.<sup>36)</sup> 여기에서 더욱 문제되는 것은

인 존재 가능성으로 인하여 확대, 재개발, 재이용이 곤란할 수 있는 부동산”으로 정의하고 있다. 42 U.S.C. §9601(39). 해당 토지 소유자의 경우를 살펴보면, 현재 소유자는 토지를 매각하더라도 CERCLA상의 책임을 면할 수 있는 것이 아니다. 자기가 소유하고 있던 기간 중에 오염의 원인이 되는 활동이 이루어졌다면, “유해물질의 배출 시점에 당해 유해물질이 배출된 시설을 소유하고 있었거나 운영하고 있었던 자”로서의 책임을 지게 된다. 그래서 소유자는 오염사실이 발각되지 않는 한 정화비용을 부담하지 않을 수 있다는 판단하에, 토지를 매각한다거나 직접 재개발사업을 하기보다는 소극적인 대응책으로서 토지를 놓리거나 오염을 은폐하도록 하는 유인이 더 크게 작용하는 것이다. 한편, 개발자를 비롯한 토지매수인의 경우에는 취득한 토지가 오염되어 있었던 경우 설사 자신이 오염발생에 전혀 기여하고 있지 않다고 하더라도 “선의의 매수인 항변(Innocent Purchaser Defense)”이 인정되지 않는 한 “현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자”로서의 책임을 지게 된다. 더구나 법원이 개발자에 대하여 “선의의 매수인 항변”을 인정하는 데에 소극적이라는 점을 고려할 때, 개발자를 포함한 토지매수인은 여전히 큰 리스크를 안고 있다고 할 수 있다. 아울러 브라운필드 재개발 사업에 대하여 자금을 융자하고자 하는 대주(貸主)의 경우에는 크게 2가지 리스크를 우려하게 된다. 첫째, 자신이 빌려 준 자금 자체를 회수하지 못하게 될 리스크이다. 자금을 빌린 개발자 등이 CERCLA상의 정화책임을 지게 되는 경우 막대한 정화비용 부담으로 인해 개발자는 자신이 빌린 자금을 변제할 능력을 잃게 될 수 있는 것이다. 둘째, 대주 자신이 CERCLA상의 책임을 지게 될 리스크가 있다. 브라운필드 개발자가 도산하고 오염된 토지를 대주가 경락받아 일시 소유하였다가 이를 처분하고자 하는 경우, “현재 시설 또는 선박을 소유하고 있는 자와 운영하고 있는 자”로서 책임을 지게 될 수도 있다. 이에 따라 대주는 브라운필드 재개발사업에 대한 융자에 관해서는 신중을 기할 수밖에 없는 것이다. 拙稿, “미국의 브라운필드 문제와 그에 대한 법적 대응: 브라운필드법을 중심으로”, 『환경법연구』 제29권 제3호 (2007. 12), 230-232면. 이러한 리스크가 존재한다는 사실은 우리나라의 ‘화선키메탈 사건’을 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다. 대법원 1997. 8. 22 선고 95누17724 판결 참조.

36) 미국의 브라운필드 부지의 수는 미국 회계검사원(General Accounting Office: GAO)의 보고에 따르면 13만-45만 개 이상, EPA의 보고에 따르면 40만-80만 개라고 한다. See GAO/RCED-95-172 (1995); Todd S. Davis, *Brownfields: A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, Section of Environment, Energy and Resources, American Bar

브라운필드의 상당수가 오염된 토지가 아니라 잠재적으로 오염 가능성이 있는 토지로, CERCLA상의 엄격한 규제 대상에 속하지 않는 토지라는 점에 있다.<sup>37)</sup> 토양오염을 확인하는 것 자체가 쉽지 않기 때문에, 실제로는 많이 오염되어 있지 않음에도 불구하고 잠재적으로 오염되어 있을 가능성이 있는 토지로 간주됨으로써, 본래적으로는 이용 가능한 토지인 데도 유효한 활용이 이루어지지 않게 된다는 문제점이 있다. 또한, 개발자는 정화책임의 부담이라는 리스크를 떠안으면서까지 브라운필드를 재개발하려고 하기보다는, 전혀 오염되어 있지 않은 그린필드(Greenfields), 즉 외곽의 미개발지역으로 눈을 돌리게 되며, 이러한 그린필드의 개발 촉진은 자연파괴로 이어진다는 문제점이 있다.<sup>38)</sup> 도심부에 위치하는 브라운필드가 그린필드에 비하여 상하수도, 전력 공급, 도로 등의 인프라시설 정비가 잘 되어 있다는 점에서 재개발에 더 적합한 측면이 있음에도 불구하고, 개발자는 CERCLA상의 엄격한 규제를 두려워하는 경향이 있기 때문에 브라운필드보다 그린필드의 개발이 더욱 왕성해지는 결과가 초래되는 것이다.<sup>39)</sup> 뿐만 아니라, 브라운필드가 도시의 산업 공동화(空洞化)를 초래하고, 브라운필드 지역의 세수 감소, 고용 감소, 만성불황 등의 문제를 발생시킨다는 점<sup>40)</sup>, 산업시

Association (2001), p. 6.

37) Joel B. Eisen, *Brownfields Policies for Sustainable Cities*, 9 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 187 (1999), p. 187; Robert H. Abrams, *Superfund and the Evolution of Brownfields*, 21 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 265 (1997), p. 265.

38) See Terry J. Tondro, *Reclaiming Brownfields to Save Greenfields: Shifting the Environmental Risks of Acquiring and Reusing Contaminated Land*, 27 Conn. L. Rev. 789 (1995), p. 791.

39) Richard L. Revesz, *Federalism and Environmental Regulation: A Public Choice Analysis*, 115 Harv. L. Rev. 553 (2001), pp. 598-599; Faith R. Dylewski, *Ohio's Brownfields Problem and Possible Solutions: What is Required for a Successful Brownfield Initiative?*, 35 Akron. L. Rev. 81 (2001), pp. 87-90, 96-97.

40) 김홍균, 註 34, 90면.

설을 폐쇄한 이후 부담하게 될지도 모르는 CERCLA상의 정화책임을 두려워하여 현재의 시설 가동에 있어 손실이 발생하고 있음에도 불구하고 계속해서 시설을 운영하게 되는 결과가 초래된다는 점<sup>41)</sup> 등의 문제도 지적되고 있다.<sup>42)</sup>

이러한 문제점을 해결하기 위하여 미국은 2002년 1월, (i) 관계당사자에 대한 책임의 완화 및 토지거래의 활성화 촉진, (ii) 주정부의 브라운필드 정화 프로그램에 대한 지원 확대, (iii) 주정부의 정화프로그램 실시와 관련한 연방정부의 권한행사 제한 등을 주된 내용으로 하는<sup>43)</sup> 「중소기업 책임 경감 및 브라운필드 활성화에 관한 법률(Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act)」을 제정하게 된다. 이 법은 특히 관계당사자에 대한 책임의 완화 차원에서 (i) 소량 배출에 대한 면책<sup>44)</sup>, (ii) 도시폐기물에 대한 면책<sup>45)</sup>, (iii) 인접지 등의 소유자에 대한 면책<sup>46)</sup>, (iv) 브라운필드법 시행 이후의 선의의 매수인에 대한 면책<sup>47)</sup>, (v) 선의의 토지소유자에 대한 면책<sup>48)</sup> 등을 규

41) 채영근, 註 34, 367면.

42) 만약 100개 도시의 브라운필드가 재개발된다면, 2억 내지 5억 달러의 세수 및 23만 6천 개의 일자리 창출이 기대된다고 한다. 캘리포니아 주에서는 앞으로 10년 안에 300만의 일자리와 600만의 거주자, 그리고 200만 세대의 증가를 전망하고 있다. 또한 2020년까지 510만의 일자리와 1,240만의 거주자 증가를 예상하고 있다. 실제 브라운필드 정책이 성공한 로스앤젤레스 시에서는 세수가 63억 달러나 되고 2,200개의 새로운 일자리가 창출되었다고 알려져 있다. Denise Ferkich Hoffman & Barbara Coler, *Brownfields and the California Department of Toxic Substances Control: Key Programs and Challenges*, 31 Golden Gate U. L. Rev. 433 (2001), p. 435.

43) Kelly J. Shira, *Returning Common Sense to Cleanup? The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 34 Ariz. St. L. J. 991 (2002), pp. 991-992; Andrew S. Levine, *The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001: The Benefits and the Limitations*, 13 Vill. Envtl. L. J. 217 (2002), pp. 217-220.

44) 42 U.S.C. §9607(o).

45) 42 U.S.C. §9607(p).

47) 42 U.S.C. §9607(q).

정하고 있다.<sup>49)</sup>

그렇다면, 우리나라는 어떠한 상황에 있는가? 최근 한국철강부지사 건에서와 같이 현재의 시설 소유자에 대한 정화조치명령이 내려지는 사례가 증가하고 이와 관련된 판례가 축적된다면, 미국과 같이 브라운 필드 문제가 나타날 가능성도 더욱 커질 것이라 할 수 있다. 특히 「토양환경보전법」은 “토양오염을 유발시킨 자”를 오염원인자로 명시하고 있어서 동법상의 책임을 “누구나”의 책임으로 해석할 여지도 있다.<sup>50)</sup> 물론, (i) 800개가 넘는 유해물질을 정하고 있는 미국과 달리,<sup>51)</sup> 현행 「토양환경보전법」은 카드뮴, 구리, 비소 등 중금속 위주의 21개 ‘토양오염물질’에 의한 토양오염 유발자를 오염원인자로 정하고 있다는 점, (ii) 정화조치명령의 발동기준이 되는 토양오염우려기준 역시 이들 토양오염물질을 중심으로 설정되어 있다는 점, (iii) 미국에 비하여 오염원인자의 범위가 비교적 협소하고 오염원인자가 부담하는 책임의 범위도 좁다는 점<sup>52)</sup> 등은 적어도 미국과 같이 심각한 수준의 브라운필드 문제가 발생하지는 않을 것이라는 예측을 가능하게 한다. 더구나 미국의 슈퍼펀드와 같은 거대한 규모의 재원이 조성되어 있지 못하고, 그

47) 42 U.S.C. §9607(r).

48) 42 U.S.C. §9601(35).

49) 브라운필드법의 주요내용 및 시사점에 대한 논의는 拙稿, 註 35, 227면 이하; 김성균·이비안, “낙후산업지역(Brownfield) 개발 관련 입법 동향 분석 및 대안의 모색”, 『환경법연구』 제30권 제1호 (2008. 5), 1면 이하; 김성배, “브라운필드법의 문제점과 그 시사점”, 『환경법연구』 제31권 제1호 (2009. 4), 115면 이하; 김홍균, “토양환경보전법 책임체계의 새로운 방향: 브라운필드(Brownfields) 문제”, 『저스티스』 통권 제110호 (2009. 4), 254면 이하 참조.

50) 김홍균, 註 34, 94면 참조.

51) See 42 U.S.C. §9601(14); 40 C.F.R. §302.4.

52) CERCLA에 따르면, 배출자(generator), 운반자(transporter) 등도 PRP에 포함된다. 42 U.S.C. §9607. 또한, PRP는 자연자원피해(Natural Resource Damages)에 대해서도 배상책임을 진다. 즉, 연방정부, 주정부 및 인디언 부족은 유해물질 등의 배출로 인한 자연자원의 피해, 파괴 또는 손실에 대한 배상을 청구할 수 있다. 42 U.S.C. §9607.

동안 오염원인자에 대한 정화조치명령이 실효성 있게 이루어지지 못하였다는 점을 고려할 때, 그러한 예측은 더욱 설득력을 갖는다고 할 수 있다.

그렇다고 해서 현행법체제하에서 브라운필드 문제가 발생할 가능성이 전혀 없다고 단정할 수는 없다. 최근의 판례나 언론보도에서 볼 수 있는 바와 같이, 기술발전에 따라 토양오염조사 결과 토양오염이 확인되는 사례가 점차 증가하고 있으며 그에 따라 정화조치명령이 내려지는 사례도 찾아지고 있다. 또한, 최근의 판례는 「토양환경보전법」의 적용대상이 되는 ‘토양오염관리대상시설’의 범위를 넓게 인정하는 경향을 보이고 있다. 이와 같이 오염토양의 정화조치명령이 실효성 있게 이루어지는 한편 그와 관련된 판례가 축적된다면, 브라운필드 문제의 발생 가능성은 더욱 커질 것이다. 아울러 「토양환경보전법」상 ‘토양오염물질’의 범위가 확대되고 그에 대한 기준이 강화된다면 더욱 그러할 것이다. 이러한 점을 고려할 때, 우리나라 역시 브라운필드 문제로부터 절대적으로 자유롭지는 못하다고 할 것이며, 이러한 상황이 닥친다면 미국의 브라운필드법을 하나의 교훈으로 삼을 필요가 있을 것이다.

브라운필드법은 일정한 자에 대하여 토양오염의 정화책임을 면제하고 있다. 한편, 우리나라의 「토양환경보전법」에서는 토양오염이 천재·지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우, 그리고 토양오염관리대상시설을 인수한 자가 선의·무과실인 경우 정화책임을 면제하고 있다. 그러나 미국의 브라운필드법과 같이 소량 배출 등과 같은 중소기업에 대한 면책 규정은 존재하지 않는다. 앞으로 우리나라에서도 브라운필드 문제가 불거지고 토지거래의 유통이 저해된다거나 그린필드 개발 촉진으로 인한 추가적인 환경오염과 환경훼손이 우려된다면, 브라운필드법과 같이 오염원인자를 유형화하고 각 유형에 따라 일정 조건하에 책임의 감면을 인정하는 것이 토지거래의 촉진 및 브라운필드 문제의 해결을 위한 하나의 방안이 될 수도 있을 것이다. 그러한 의미에서 브라운필드법에 대한 보다 많은 논의가 요구된다. 다만, 브라운필드법과 같이



폭넓은 책임주체에 대하여 책임의 경감을 넘어서서 완전한 면책까지 인정할 필요가 있을지 여부에 대해서는 더욱 신중한 고려가 있어야 할 것이다.

## V. 나오며

이상에서 토양환경법제의 역사, 현행 「토양환경보전법」의 기본체계, 최근의 토양오염 관련 언론보도와 판례, 「토양환경보전법」의 개정논의와 관련 쟁점, 그리고 남겨진 과제를 차례로 살펴봄으로써, 우리나라 토양환경법제의 과거와 현재, 그리고 미래를 짚어 보았다.

「토양환경보전법」은 토양오염측정망 설치, 토양오염실태조사, 토양정밀조사 등을 통하여 토양오염의 정도를 확인하고, 우려기준을 초과하는 경우에는 오염토양의 정화를 포함하는 토양오염방지조치를 명하도록 하는 한편, 대책기준을 초과하는 경우에는 토양보전대책지역으로 지정하여 오염토양개선사업을 실시하도록 하고 있는바, 이와 같은 토양오염규제의 기본골격은 확립된 것으로 이해된다. 아울러 1995년 제정 이래 토양오염물질의 지속적 확대, 토양환경평가의 도입, 오염원인자의 범위 특정, 토양관련전문기관 제도의 도입, 위해성평가의 도입, 토양정화업의 신설 등을 통하여, 지속적으로 토양의 적절한 관리와 보전을 위한 법체제로 발전하고 있음도 확인할 수 있다.

보다 최근에는 표토의 침식 현황에 대한 조사, 국유재산 등에 대한 환경부장관의 토양정화, 토양환경평가를 신뢰한 자의 선의·무과실 인정, 토양정화공제조합의 설립, 위해성평가의 대상 확대, 토양관리단지의 지정, 피해주민지원대책 강화 등을 내용으로 하는 개정법률안이 국회에 계류되어 있는바, 「토양환경보전법」은 한 단계 더 발전하기 위한 준비를 하고 있다. 그럼에도 불구하고, 오염토양 정화를 위한 재원마련, 오염토양정화의 우선순위 설정, 토양환경평가의 활성화 내지 의무

화, 정화책임의 이행보증, 위해성평가 기술 및 인력의 개발, 오염토양의 불법투기, 석면으로 인한 토양오염 문제 등, 해결하여야 할 과제는 여전히 많이 남아 있다.

또한, 주목하여야 할 것은 토양오염조사기술이 발전하면서 토양오염 지역의 발견률도 차츰 증가하는 추세를 보이고 있고, 그에 따라 오염 원인자에 대한 정화조치명령이 내려지는 사례도 많아지고 있다는 점이다. 이는 토양의 적정한 관리와 보전이라는 관점에서 바람직한 방향으로 이해할 수 있지만, 이와 관련하여 법적 분쟁도 점차 확대되고 있다는 점에 대해서는 주의를 요한다. 오염토지의 방치, 토지거래의 저해 등을 내용으로 하는 브라운필드 문제의 발생 가능성도 함께 높아지고 있기 때문이다. 지금 당장의 시급성을 요하는 문제는 아니지만, 앞으로 미국과 같이 브라운필드 문제가 심화되고 토지거래가 저해된다거나 그린필드 개발 촉진으로 인한 또 다른 환경오염이 우려될 수 있음을 인식하고, 그에 대비하여 법적 대응책 마련을 고민하여야 할 필요는 있다. 오염토양의 정화를 포함하는 환경보전, 그리고 토지거래의 활성화를 포함하는 경제발전, trade-off 관계에 있는 이들을 어떻게 조화시킬 것인가의 문제는 앞으로 계속해서 연구하고 고민하여야 할 숙제이다.

투고일자 2010.05.01, 심사일자 2010.05.13, 게재확정일자 2010.05.20

## 참고문헌

- 김남진, “자치단체장의 국가에 대한 정화조치명령: 행정법원 2007. 1. 31. 선고 2006구합21504 판결”, 『월간 자치발전』 제13권 제4호 (2007. 4).
- 김명용, “토양환경보전법의 비교법적 분석: 독일의 연방토양보호법을 중심으로”, 『환경법연구』 제24권 제1호 (2002. 9).
- 김성균 · 이비안, “낙후산업지역(Brownfield) 개발 관련 입법 동향 분석 및 대안의 모색”, 『환경법연구』 제30권 제1호 (2008. 5).
- 김성배, “브라운필드법의 문제점과 그 시사점”, 『환경법연구』 제31권 제1호 (2009. 4).
- 김홍균, “미국 종합환경대응책임법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자”, 『환경법연구』 제24권 제1호 (2002).
- 김홍균, “토양환경보전법 책임체계의 새로운 방향: 브라운필드(Brownfields) 문제”, 『저스티스』 통권 제110호 (2009. 4).
- 김홍균, 『환경법: 문제 · 사례』, 홍문사 (2007).
- 김홍균, 『환경법』, 홍문사 (2010).
- 김홍균 · 윤익준, “해양오염퇴적물의 법적 지위와 관리방안”, 『저스티스』 통권 제115호 (2010. 2).
- 박종원, “미국의 브라운필드 문제와 그에 대한 법적 대응: 브라운필드법을 중심으로”, 『환경법연구』 제29권 제3호 (2007. 12).
- 송동수, “토양오염과 공법상 정화책임: 토양환경보전법의 개정을 중심으로”, 『토지공법연구』 제14집 (2001).
- 이상돈, “미국의 종합환경대응책임법(수퍼펀드법)에 대한 최근의 논쟁과 개정 논의”, 『중앙대학교 법학논문집』 제24집 (2000).
- 조현권, 『환경법』, 법률문화원 (2006).
- 채영근, “기업의 환경책임에 관한 법적 고찰: 한국철강부지 오염에 대한 정화책임을 중심으로”, 『환경법연구』 제32권 제1호 (2010. 4).
- 채영근, “오염된 토양의 정화책임”, 『공법연구』 제30집 제4호 (2002. 6).

채영근, “오염원인자부담원칙의 적용상의 어려움: CERCLA상의 정화책임 중심으로”, 『환경법연구』 제23권 제2호 (2001).

채영근, “우리나라 토양환경보전법과 그 개정안의 내용과 문제점: 미국의 CERCLA와 비교하며”, 『공법연구』 제29집 제2호 (2001. 2).

채영근, “토양환경보전법의 실효성 확보를 위한 과제와 토양환경평가”, 『공법학연구』 제9권 제1호 (2008).

홍준형, 『환경법』, 박영사 (2001).

황창식, “기업의 인수·합병과 토양오염”, 『환경문제연구총서 IX』, 대한변호사협회 (2001).

Andrew S. Levine, *The Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001: The Benefits and the Limitations*, 13 Vill. Envtl. L. J. 217 (2002).

Denise Ferkich Hoffman & Barbara Coler, *Brownfields and the California Department of Toxic Substances Control: Key Programs and Challenges*, 31 Golden Gate U. L. Rev. 433 (2001).

Faith R. Dylewski, *Ohio's Brownfields Problem and Possible Solutions: What is Required for a Successful Brownfield Initiative?*, 35 Akron. L. Rev. 81 (2001).

Joel B. Eisen, *Brownfields Policies for Sustainable Cities*, 9 Duke Envtl. L. & Pol'y F. 187 (1999).

Kelly J. Shira, *Returning Common Sense to Cleanup? The Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act*, 34 Ariz. St. L. J. 991 (2002).

Mark Reisch & David M. Bearden, *Superfund and the Brownfields Issue*, Novinka Books (2003).

Richard L. Revesz, *Federalism and Environmental Regulation: A Public Choice Analysis*, 115 Harv. L. Rev. 553 (2001).

Robert H. Abrams, *Superfund and the Evolution of Brownfields*, 21 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 265 (1997).

Terry J. Tondro, *Reclaiming Brownfields to Save Greenfields: Shifting the Environmental Risks of Acquiring and Reusing Contaminated Land*, 27 Conn. L. Rev. 789 (1995).

Todd S. Davis, *Brownfields: A Comprehensive Guide to Redeveloping Contaminated Property*, Section of Environment, Energy and Resources, American Bar Association (2001).

大塚直, “米国スーパーファンド法の現状と我が国の土壌汚染対策法の改正への提言”, 『自由と正義』 第59巻 第11号 (2008. 11).

大塚直, “土壌汚染に関する現代的課題”, 『法学教室』 第319号 (2007. 4).

<Abstract>

## Legal Trend and Issues in the Field of Soil Environment

Park, Jong-Won\*

Korea's Soil Environment Conservation Act ("SECA") has been amended several times, since it entered into force on January 1, 1998. At this time, I try to analyze the legal trend and issues in the field of soil environment. To put it concretely, I presents a brief overview of the history of the legal systems to conserve the soil environment, and current SECA. Then, I analyze the legal trend, issues and future challenges surrounding SECA, focused on the SECA bill, introduced by the Government and pending in National Assembly.

SECA identifies "polluters" as (i) parties who have induced soil contamination by leaking, releasing, dumping or abandoning the substance of soil contamination, (ii) parties who own, possess, or operate the facilities that trigger soil contamination, which originally caused soil contamination, (iii) parties who have taken over the facilities causing soil contamination through merger, inheritance, or other reasons; and finally (iv) persons who have taken over the "facilities that trigger soil contamination" on account of several acts. In addition, SECA holds "polluters" responsible for clean-up of the contaminated site. In particular, the provision that "polluters" include parties who have induced soil contamination creates the risk that SECA's liability will become "everyone's liability."

As the site investigation techniques to assess contamination are gradu-

---

\* Associate Research Fellow of Korea Legislation Research Institute

ally developed, there are gradually increasing numbers of cases that the seriously contaminated sites are detected, and many interested parties, including the site-owners, are enforced to clean up the contaminated sites under SECA. And that is resulting in the legal battles between the (past or present) site-owner and the competent authority, or between the past site-owner and the present site-owner.

The bill pending in National Assembly includes (i) the estimation of topsoil erosion, (ii) the Minister of Environment's clean-up of the government-owned sites, (iii) exempting the one who trusted the result of an assessment of soil environment from responsibility to clean-up, (iv) the establishment of a mutual aid association of sites clean-up, (v) the enhancement of risk assessment, (vi) the designation of soil environment management complex, and (vii) the expansion of residents support measures. Though SECA has been developed and will be develop further, it is difficult to say that Korea is free from the problems of soil contamination and that Korea is absolutely free from the problems of brownfields. It is necessary to pay continuous attention to the legal efforts to resolve the trade-off between environmental protection and economic development.

주제어 : 토양환경보전법, 오염원인자, 위해성평가, 자연발생석면, 종합환경  
대응보상책임법, 브라운필드

Key-word : Soil Environment Conservation Act (SECA), Polluter, Risk Assessment,  
Naturally Occurring Asbestos (NOA), CERCLA, Brownfields