

# 독일 환경손해법(Umweltschadensgesetz)의 주요내용과 시사점

문 병 효\*

## 목 차

- I. 서론
- II. 독일 환경손해법의 주요 내용 개관
- III. 독일의 환경손해법이 갖는 의의 및 시사점
- IV. 결론
- 독문초록
- 참고문헌

## I. 서론

환경문제는 인간에 의하여 야기된 자연환경 내지는 지구생태계의 변경으로서 인간에 의해 부정적으로 평가되는 것으로서 자연환경과 인간의 상호작용에서 나오는 문제이다. 물론 화산폭발과 같이 자연적인 환경변화도 있지만, 환경변화는 부정적인 평가와 인간행위의 결과로서의 해석을 통하여 비로소 환경문제로 된다.<sup>1)</sup> 결국 환경문제는 자연적인 환경변화를 제외하면 인간에 의해 야기되는 것이다.

인간에 의해 야기된 환경문제를 해결하려는 노력은 환경문제가 본격적으로 제기된 이래 국제적인 차원에서 있어왔다. 그 중에서도 특히 유럽연

\* 강원대학교 법학전문대학원 교수

1) <http://de.wikipedia.org/wiki/Umweltproblem>.

합에서 제시하는 환경문제 해결책들은 상당한 모범을 보여주고 있다. 이 가운데 유럽연합이 2004년 4월 21일 제정한 환경책임 및 환경손해의 회피 및 재건에 관한 지침(Richtlinie über Umwelthaftung und zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden)<sup>2)</sup>은 환경책임과 관련된 기존의 법제와는 차원이 다른 것으로 평가되고 있다. 2007년에 독일에서는 유럽연합의 위 지침을 국내법으로 전환하여 환경손해의 회피 및 제거에 관한 법률(이른바 환경손해법)<sup>3)</sup>을 제정하였다. 독일의 경우 종래 환경과 관련하여 발생한 손해에 대해서는 환경책임법과 각 환경영역별 개별법에서 법적인 해결책을 강구하고 있었다. 그러나 이들은 주로 사법적인 차원에서 손해의 배상문제를 다루고 있었기 때문에 환경과 관련한 손해 및 훼손된 환경에 대한 충분한 회복을 위한 근본적인 해결책이 되지 못하였다. 이에 공법적인 차원에서 접근하는 환경손해법이 제정된 것이다.

이하에서는 독일 환경손해법의 내용을 개관해보고 그로부터 일정한 시사점을 도출해보고자 한다.

## II. 독일 환경손해법의 주요 내용 개관

### 1. 독일 환경손해법의 입법취지

독일 환경손해법은 총 14개의 조항과 3개의 부록(또는 별표, Anlage)을 가지고 있다. 환경손해법의 입법취지는 단순하고 평범하다. 즉, 환경의 훼손이 있으면, 이에 대해 책임있는 자가 그것을 제거하고 그 비용을 부담해야 한다는 것이다. 이른바 환경재의 훼손에 대한 책임은 환경법 발전 초기에

<sup>2)</sup> Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. 4. 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Richtlinie 2004/35/EG).

<sup>3)</sup> Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz - USchadG).

있었고 원인자부담의 원칙(Verursacherprinzip, polluter-paysprinciple)은 유럽 법 및 헌법의 서열을 가지는 다툼없는 기본원리이다. 일반적으로 손해(Schaden)는 사람의 생명, 신체, 재산에 대해 발생하는 것이지 환경재(Umweltgüter) 자체에 대해 발생하는 것이 아니다. 그러한 환경재에 대한 손해를, 공익에 기여하는 법으로서의 공법이 다루는 것이 필요하다.<sup>4)</sup> 이에 유럽연합은 2004년 환경책임 및 환경손해의 회피 및 재건에 관한 지침을 제정하였고 2007년 5월 10일 독일은 동 지침을 전환하기 위해 환경손해법(Umweltschadensgesetz)<sup>5)</sup>을 제정하였다. 동 법률은 2007년 11월 14일 효력이 발생했다.

## 2. 환경손해(Umweltschaden)의 개념

환경손해법은 책임자에 의해 야기된 환경손해(Umweltschaden)에 대하여 적용된다. 환경손해의 개념은 동법 제2조 1호에 규정되어 있다. 이에 따르면 환경손해는 연방자연보호법<sup>6)</sup> 제19조의 기준에 의한 종(Arten) 및 자연적인 생활공간의 훼손과 수자원관리법(Wasserhaushaltsgesetz) 제90조에 의한 수자원(총칭개념으로서 물, Gewässer)의 훼손, 연방토양보호법 제2조 2항의 토양기능의 침해를 통한 토양에 대한 훼손으로 개념정의하고 있다. 그리고 손해(Schaden) 또는 훼손(Schädigung)이란 개념에 대해서는 직접 또는 간접적으로 발생하는 것으로서 자연자원(종, 자연적 생활공간, 물, 토양)의 확인 가능한 불리한(손해가 되는, nachteilig) 변경 또는 자연

4) Ruffert, Verantwortung und Haftung für Umweltschäden, NVwZ 2010, S. 1178.

5) BGBl. I Nr. 19 vom 14.5.2007 S. 666 und 19.7.2007 S. 1462.

6) 독일 연방자연보호법(Bundesnaturschutzgesetz) 제19조(개정 전에는 제21a조)에는 유럽 자연보호지침(Naturschutzrichtlinie)을 수용하여 종(Arten) 및 생활공간(Lebensräume)에 대해 상세히 규정하고 있다. 중요한 것은 유럽 동식물 서식구역(Verbund)에 속하는 경우 생활공간은 보호된다는 인식이다. 자연보호법 제19조에 언급된 종은 보호영역과 독립하여 손해로부터 보호되어야 한다. 유럽연합의 자연보호지침인 동식물서식지 지침(FFH-Richtlinie) 부록 4(Anhang IV)에 열거된 엄격히 보호되는 종의 생식 및 휴식처도 보호되어 있다. 생활공간 및 종의 보존에 중대하게 불리한 작용은 회피되어야 한다.

자원의 기능침해(Beeinträchtigung)로 정의하고 있다(동법 제2조 제2호).

### 3. 다른 법률과의 관계

환경손해법은 물과 토양, 자연에 대한 손해의 회피 및 재건을 다루고 있다. 환경손해법이 동 법익의 침해 후 피해를 입은 사람의 손해배상청구권을 다루는 것은 아니다. 그러한 민사법상 책임에 대해서는 1991년에 제정된 환경책임법(Umwelthaftungsgesetz)이 적용된다.<sup>7)</sup> 그 밖에 토양 및 수질보호, 자연보호법에서 발견되는 바와 같이 환경손해를 회피하고 회생시키기 위한 현행 규정들도 계속 적용된다.<sup>8)</sup>

7) 환경손해법에 따른 책임(Verantwortlichkeit)은 환경책임법(Umwelthaftungsgesetz)에 따른 책임(Haftung)과 구별된다. 환경훼손에 대하여 사적으로 귀속된 개인적 법익의 침해가 문제되는 경우에는 민사상 책임(Haftung)을 진다. 이를 넘어서 사적이용에 속하지 않는 환경재(Umweltgüter)가 훼손되는 경우에는 공법상의 책임(Verantwortlichkeit)이 야기된다. 양자를 이렇게 엄격하게 분리하는 것은 원칙적인 것이다. 즉, 양자는 서로 관련되기도 하고 원칙이 깨지기도 한다. 그러므로 환경책임법에 따른 환경책임(Umwelthaftung)은 법적 효과측면에서 자연 및 환경의 재건조치로까지 확대되기도 한다. 반대로 공법상 책임(Verantwortlichkeit)은 개인적 법익의 침해의 경우에도 결코 없어지지 않지만 질서법상의 보충성 조항이 보여주는 것처럼 사법상의 법적 조치 뒤로 물러난다. 용어상으로는 공법에서도 Verantwortlichkeit가 문제되는 곳에서도 자주 Haftung이란 용어를 사용한다. 그러나 민법상의 책임(Haftung)에서와는 달리 여기서는 직접적인 손해의 조정이 일차적인 것이 아니고 행정청이 일정한 행위를 하도록 수권하는 것이 일차적인 관심사이다. Vgl. Ruffert, Verantwortung und Haftung für Umweltschäden, NVwZ 2010, S. 1179.

8) 환경손해법은 사적인 환경책임법과 경합이 될 수 있다. 특히 다음과 같은 경우가 거론될 수 있을 것이다. 이에 대해서는 vgl. Becker, Das neue Umweltschadensgesetz und das Artikelgesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, NVwZ 2007, S. 1114.

- 수자원법상 위태화책임(wasserrechtlichen Gefährdungshaftung, § 22 WHG);
- 환경책임법(Umwelthaftungsgesetz);
- 특별법상 책임의무법(Haftpflichtrecht)에 의한 책임청구권(Haftpflichtansprüche) (z. B. die Kfz-Haftpflicht bei dadurch verursachten Schäden an Umweltgütern);
- 지상과 수로, 항공 수송의무(Transporthaftpflicht);
- 민법(BGB) 제823조 1항, 특히 특별한 거래안전의무에 기인한 청구권

환경손해법은 연방과 주들의 현행 법규정이 현재의 사실관계를 더 상세히 규정하고 있지 않거나 각각 요건이 환경손해법보다 더 낮게 요구되는 경우에만 적용된다. 이는 어떤 사실관계가 다른 법규정에 규율되어 있지 않은 경우 새 법률이 적용된다는 것을 의미한다. 그러나 그 사실관계가 환경손해법뿐만 아니라 다른 구법에도 규정되어 있는 경우 언제나 더 강한 규정이 적용된다. 실무에서는 그러므로 신법과 기존의 법에 이미 존재하는 의무가 함께 심사되어야 하는데 이것이 환경법을 다루는 것을 복잡하게 만든다.<sup>9)</sup>

물과 토양, 자연에 대한 손해의 예방 및 회생은 종래 독일 환경법의 분야별 법률에 규율되었다. 토양에 대한 손해의 확정 및 회생은 토양보호법(Bodenschutzrecht)에, 물에 관해서는 물법(Wasserrecht)에, 자연훼손에 대해서는 자연보호법에 규정되어 있다. 과거 행정청은 환경법에 적합한 법적 토대의 문제에 대해 행위책임자 및 상태책임자에 대하여 손해회피 및 제거조치를 할 수 있도록 일반 안전 및 경찰법을 끌어들었다. 이런 방법으로 독일에서는 1980년대와 1990년대에 Altlasten의 제거(재생)를 운영하였다.

1991년 이래 환경책임법(Umwelthaftungsgesetz)은 어떠한 경우에 기업이 그의 시설에서 연유하는 유해요소를 통해 야기한 손해를 조정하여야 하는가를 규율한다. 여기에는 인적 손해와 타인의 재산에 대한 물적 손해가 포함된다. 환경손해법과 함께 이것은 민사상 책임에 관련된 환경책임

(Ansprüchen aus speziellen Verkehrssicherungspflichten);

- 형법 및 질서위반법의 환경책임법과 결부된 민법 제823조 2항의 책임 ;
- 민법 제905조 이하와 제1004조에 의한 상린법상의 청구권(nachbarrechtlichen Ansprüche);
- 관련된 토지의 매매 내지 임대 에 기인한 계약상의 방지의무와 손해배상의무;
- 특별한 시설에 대한 책임법에 의한 책임
- 상황에 따라서는 민법 제839조와 결부된 기본법(GG) 제34조에 의한 손해배상청구권(Amtshaftung/Staatshaftung).

<sup>9)</sup> <http://www.offenbach.ihk.de/innovation-umwelt/wissensdatenbank/Umweltschadensgesetz.html>.

법에 대해 계속 적용된다.

그러나 환경손해법은 환경손해의 회피 및 제거를 위해 종래 존재하는 독일환경법의 규정들에 대해서도 적용된다. 환경손해법은 연방 및 주의 현행법령이 이러한 문제를 상세히 규정하지 않거나 그 요건에 있어서 환경손해법에 상응하지 않는 경우에만 적용된다(동법 제1조). 한편 국제협약에서 해결이 유보되어 있는 환경손해는 환경손해법의 적용영역이 아니다.

#### 4. 환경손해법의 적용범위

##### (1) 적용대상

환경손해법은 책임자에 의해 야기된 환경손해의 경우에 적용된다. 동법 제3조에 의하면 환경손해법은 첫째, 동법 부록 1에 열거된 직업적 활동(beruflichen Tätigkeit)<sup>10)</sup>에 의해 야기된 환경손해그러한 손해에 대한 직접적인 위험(Gefahren)에 대해서 적용되며 둘째, 연방자연보호법 제19조 제2항 및 제3항에 규정된 중 및 자연공간의 훼손과 그러한 손해에 대한 직접적인 위험으로서 환경손해법 부록 1에 열거된 것과는 다른 직업활동에 의해 야기된 것으로서 그 책임자(der Verantwortliche)<sup>11)</sup>가 고의 또는 과실로 행위한 경우에 대해 적용된다.

여기서 동법의 부록 1에 열거된 직업적 활동은 다음과 같다:

- 유럽공동체법과 결합한 환경손해법 부록 1에 따른 일정한 산업활동
- 폐기물관리조치들
- 지상수 및 지하수에 유해요소의 반입, 유입, 기타 행위와 수자원으로부터 물을

10) 환경손해는 직업적 활동에 의해 야기되어야 한다. 직업적 활동은 경제적 활동으로서 사법적 또는 공법적이든 영리의 성격(Erwerbscharakter)을 가지고 있든 지에 상관없다.

11) 수범자(Adressaten)로서 책임있는 자는 그러한 활동을 하는 자연인 또는 법인으로서 그러한 활동에 대한 인허가의 소지자 또는 직접 환경손해를 야기하거나 그러한 손해의 직접적 위험을 야기한 활동을 신고 또는 통지한 자를 포함한다(독일 환경손해법 제2조 3호).

추출하거나 지표면의 수자원을 가두는 행위

- 위험한 물질(Stoff) 및 조제(Zubereitungen), 식물보호수단(Pflanzenschutzmitteln), 생태환경과피물질(Biozid-Produkten)의 제조, 사용, 저장, 가공, 환경으로의 방출 및 운송 등
- 도로 또는 철도, 내륙수로, 호수, 공중에서 위험 또는 환경에 유해한 물건의 운송
- 유전자기술에 의한 작업 내지 유전자변형된 미생물의 운송 등
- 폐기물의 유럽연합 국경통과, 광물성 폐기물의 관리

(2) 적용예외

그러나 환경손해 또는 그러한 손해의 직접적 위험이 무장충돌, 적대행위, 내전, 반란에 의하여 야기되거나, 특이하면서 불가피하고 영향을 미칠 수 없는 자연적인 사건, 동법 부록 2에 열거된 국제협약 범위에서 독일에 적용되는 영역에서 책임 및 손실보상이 행해지는 사건, 유럽핵공동체 창설조약에 해당하는 활동, 동법 부록 3에 열거된 국제협약의 범위에서 적용되는 사건 또는 활동에 의해 야기된 경우에는 환경손해법이 적용되지 않는다(동법 제3조 제3항).

그 밖에 환경손해 또는 그러한 손해의 직접적 위험이 그 한계가 명확하지 않은 오염에 의해 야기된 경우에는 손해와 각 책임자의 행위 간에 인과적 연관성이 확인될 수 있을 때에만 환경손해법이 적용된다(동법 제3조 4항). 그리고 동법률은 그 주된 목적이 방어 또는 국제적 안전인 활동이나 그 유일한 목적이 자연재해로부터의 보호인 활동에 대해서는 적용되지 않는다(동법 제3조 5항).

5. 환경손해법에 규정된 활동을 통한 보호법익에 대한 손해 및 위험

환경손해법에 규정된 활동을 통해 보호법익에 대한 위험 및 손해는 어떤 위험 또는 손해를 말하는지 환경손해법은 다음과 같이 규정하고 있다. 즉,

- 근접한 장래에 환경손해가 발생할 충분한 개연성으로서 환경손해의 직접적 위험
- 직접 또는 간접으로 발생하는 것으로서 자연자원(종, 자연적 생활공간, 물, 토양)의 확인 가능한 불리한(손해가 되는, *nachteilig*) 변경 또는 자연자원의 기능 침해(*Beeinträchtigung*)로서 손해

## 6. 환경손해법에 따른 책임(Verantwortlichkeit)

환경손해법에 따른 손해 및 손해의 위험이 존재하는 경우 그 책임자에게는 일정한 의무가 발생한다.

### (1) 정보제공의무

우선 환경손해의 직접적 위험이 존재하거나 환경손해가 발생하면 그 책임자는 관할관청에 지체없이 사실관계의 중요한 측면을 모두 보고해야 한다(동법 제4조, 정보제공의무).

### (2) 위험방지의무

환경손해의 직접적 위험이 존재하면 책임자는 지체없이 필요한 회피조치를 취해야 한다(동법 제5조, 위험방지의무). 여기서 회피조치(*Vermeidungs*)는 환경손해의 직접적 위험이 있을 때 이러한 손해를 회피하거나 축소하는 조치이다.

### (3) 손해제거의무(*Sanierungspflicht*)

또한 환경손해가 발생하면 책임자는 필요한 손해제한조치를 취해야 하며 동법 제8조에 따라 필요한 제거조치를 취해야 한다(동법 제6조, 제거의무).

손해제한조치(*Schadensbegrenzungs*-)는 관련된 유해물질 또는 기타 유해요소를 지체없이 통제하고 방지하며 제거 또는 기타 방법으로 다루는 조치로서 지속적인 환경손해 및 인간의 건강에 대한 불리한 작용 또는 그



기능의 침해를 제한 또는 회피하기 위한 것이다. 그리고 제거조치(Sanierungsmaßnahmen)는 각 분야의 법규정의 기준에 따라 환경손해를 제거하기 위한 조치를 말한다.

제거 및 재생조치에 대해서는 환경손해법 제8조가 별도로 규정하고 있는데, 이에 따르면 관할 관청이 필요한 제거조치를 하지 않은 경우, 책임자는 관련법 규정에 따라 필요한 제거조치를 조사하고 동의를 위해 관할 관청에 제출해야 한다. 관할 관청은 관련법규정의 기준에 따라 행해야 할 제거조치의 유형 및 범위를 결정한다. 다수의 환경손해의 사례에서 필요한 제거조치가 동시에 행해질 수 없는 경우, 관할 관청은 각 환경손해사례의 유형과 정도, 중대성, 자연적 재생의 가능성, 인간의 건강에 대한 위험을 고려하여 제거조치의 순서를 확정할 수 있다. 관할 관청은 행정청의 환경손해제거를 신청할 권한이 있는 관련자 및 단체에게 규정된 제거조치에 관하여 보고하며 그들에게 의견을 진술할 기회를 부여한다. 그 보고는 고시(공고, öfftl. Bekanntmachung)에 의해 행해질 수 있다. 적시에 행해진 입장표명(또는 의견서, Stellungnahme)은 행정청이 당해 결정을 함에 있어서 고려하여야 한다(동법 제8조).

#### (4) 회피 및 제거조치의 비용부담

환경손해에 대해 책임이 있는 자는 회피조치 및 손해제한조치, 제거조치의 비용을 부담한다. 동 법률을 집행하기 위하여 주들(Länder)은 2004년 4월 21일 환경책임 및 환경손해의 회피 및 재건에 관한 지침(2004/35/EG)의 전환을 위해 필요한 비용부담, 비용면제, 비용배상, 기한규정 등을 제정한다. 이 경우 주들은 특히 위 지침의 8조 4항의 요건 하에 필요한 제거조치의 비용을 부담할 필요가 없음을 규정할 수 있다.<sup>12)</sup> 여기서 주들은

12) 동지침의 제8조 4항은 회원국이 동지침에 따른 제거조치비용을 부담할 필요가 없음을 허용할 수 있다고 규정한다. 즉, 운영자(Betreiber)가 고의 또는 과실로 행위하지 않았다는 점과 그 손해가 사건 당시 국내법에 의한 허가에 근거하여 명시적으로 허용된 방출 또는 사건에 의하여 야기되었다는 점 등을 입증한 경우에 그 비용을 부담할 필요가 없음을 허용할 수 있다는 내용이다.

식물보호수단을 적용함에 있어서 지역의 특수한 상황을 고려한다. 다수의 책임자가 있는 경우 달리 합의된 바 없으면, 비용보전의무 및 그 범위는 위험 또는 손해가 어떤 부분에 의해 주로 야기되었는지에 따른다. 이에 상응하여 독일 민법 제426조 제1항 2문이 적용된다. 비용보전청구권(Ausgleichsanspruch)은 3년의 시효로 소멸한다.

#### 6. 관할 행정청의 일반적인 권한과 의무

관할 행정청은 필요한 회피조치 손해제한조치, 제거조치가 책임자에 의해 행해지는지 감시한다. 관할 관청은 책임자로 하여금 환경손해의 직접적 위험이나 그러한 직접적 위험의 의심, 발생한 손해에 관한 모든 정보와 데이터 내지는 자신의 평가를 제출하도록 할 수 있으며 필요한 회피조치 및 필요한 손해제한조치 및 제거조치를 취하도록 할 수 있다(환경손해법 제7조)

#### 7. 활동개시의 요구

관할행정청은 직권으로 동법률에 따른 제거의무의 관철을 위한 활동을 하거나 관련자 또는 권리구제를 신청할 수 있는 단체가 이를 신청하고 신청을 위하여 제출된 사실들이 환경손해의 발생을 믿도록 하게하는 경우 제거의무의 관철을 위한 활동을 한다(환경손해법 제10조).

#### 8. 권리보호(Rechtsschutz)

동법에 따른 행정행위는 이유가 제시되어야 하며 권리구제에 대한 알림(Rechtsbehelfsbelhrung)을 함께 규정하여야 한다. 2006년 12월 7일의 환경-권리구제법 제3조 1항에 따라 승인되거나 승인된 것으로 간주된 단체에 대해서는 관할 행정청의 결정 또는 결정의 부작위에 대한 권리구제에 대해서는 환경-권리구제법 제2조가 적용된다(환경손해법 제11조).

## 9. 유럽연합회원국과의 협력

유럽연합의 회원국들이 환경손해와 관련되어 있거나 그러한 개연성이 있으면, 관할 행정청은 다른 회원국의 행정청과 협력하고 필요한 회피조치 및 손해제한조치, 제거조치가 행해지도록 적절한 범위에서 정보를 교환한다. 환경손해가 동법률의 적용범위에서 야기되고 다른 회원국의 고권지역에서 작용하는 경우 관할 행정청은 관련가능성이 있는 회원국에게 적절한 범위에서 알려야 한다. 관할 관청이 동법률의 적용범위가 아닌 유럽연합 다른 회원국의 고권지역에서 야기된 환경손해를 확인하면 회피조치 및 손해제한조치, 제거조치를 위한 권고(Empfehlungen)를 할 수 있고 이러한 조치의 집행과 관련하여 발생한 비용의 상환을 위해 노력할 수 있다(환경손해법 제12조).

## 10. 법률의 시간적 적용제한

독일 환경손해법의 시행일은 2007년 11월 14일이나 유럽연합지침을 국내법으로 전환할 의무는 2007년 4월 30일까지이기 때문에 그 사이에 발생한 환경손해에 대해서는 소급효가 미침을 동법이 규정하고 있다. 그에 따르면 환경손해법은 2007년 4월 30일 전에 발생한 방출 또는 사건, 사고에 의해 야기되거나 또는 위 시점에 종결된 특정한 활동에 기인하는 손해에 대해서는 적용되지 않는다. 또한 동법률은 30년 이상 전에 야기된 손해로서 이 기간에 행정청이 그 책임자에 대하여 조치를 취하지 않은 손해에는 적용되지 않는다(환경손해법 제13조).

### III. 독일의 환경손해법이 갖는 의의 및 시사점

#### 1. 환경손해(환경훼손)에 대한 공법적 접근

환경손해법은 환경손해에 대한 공법적 접근가능성이 흠결된 것을 매우 는 기능을 한다. 즉, 손해의 개념으로 파악되지 않는 이른바 환경재에 대한 훼손문제를 공익을 목적으로 하는 공법이 파악할 수 있게 되었다는 점에서 의미가 있다. 일반적으로 손해는 사람의 생명이나 신체, 재산에 대한 것이기 때문에 환경재에 대한 손해는 손해개념으로 파악되지 않는다. 환경손해법은 손해개념으로 파악되지 않는 환경재에 대한 손해를 파악하여 그러한 환경손해(또는 훼손)에 대하여 책임자 및 행정청에 대해 회피 및 제거의무를 부과하고 그에 대한 공법상의 권리구제책을 마련했다는 점에 중요한 의의가 있다.

#### 2. 환경손해의 개념

독일 환경손해법은 환경손해의 개념을 일정한 사례유형으로 제한하고 있다. 즉, 앞에서 보았듯이 자연보호법 제19에 따른 일정한 종이나 자연적 생활공간에 대한 훼손과 수자원관리법 제90조의 기준에 의한 수자원 훼손, 연방토양보호법 제2조 제2항에 토양기능의 침해를 통한 토양의 훼손 등의 사례로 제한하고 있다.

이에 따르면 임밋시온(Immission) 자체는 환경손해의 개념으로 파악되지 않는다. 왜냐하면 환경매개체인 공중(Luft)가 한계설정 가능성이 결여되어 있기 때문에 통상적으로 특정한 원인야기자에 대한 개별적인 오염기여의 귀속이 가능하지 않기 때문이다. 환경손해법은 따라서 임밋시온 방지나 기후보호의 도구가 아니다. 공중은 단지 오염경로(Belastungspfad)로서만 의미가 있다. 유럽연합의 환경책임지침에 의하면 환경손해의 개념은 수자원, 토양, 보호된 종 및 자연환경이 공중을 통하여 훼손되는 것을 포함하고 있다. 그런 의미에서 환경손해법 제2조 2호의 간접적 훼손이 문제된다.<sup>13)</sup>

### 3. 책임자 및 행정청의 환경손해제거 및 재생의무

환경손해법이 시행됨으로써 환경손해의 원인야기자는 그러한 손해를 자기 비용으로 제거해야 한다. 종래에는 이와 관련하여 관련된 자(Betroffene) 및 환경단체가 적절한 대응을 할 수 없었다. 환경손해를 야기한 책임자와 행정청이 뭔가 조치를 취하는데 의존할 수밖에 없었다. 따라서 자연 및 환경에 대한 손해(훼손)는 제거되지 않은 채 남아있기 마련이었다. 환경손해법이 제정되면서 관할 관청은 이제 책임자로 하여금 환경훼손을 제거하도록 해야 할 의무가 있게 되고 이를 하지 않거나 그 손해가 충분히 제거되지 않으면 시민들은 행정청에게 행위를 하도록 요구할 수 있다. 환경단체도 긴급한 경우 소송을 통해 제거행위를 하지 않는 책임자 및 행정청으로 하여금 그 손해를 제거하도록 요구할 수 있다.<sup>14)</sup>

### 4. 제거 및 재생수준의 강화 (Verschärfung von Sanierungsstandards)

환경손해법은 환경손해의 제거 및 재생에 대한 통일적인 표준을 설정하고 있는데, 이는 부분적으로 국가법의 종래 요건을 명백히 넘어가는 것이고 특히 위험이라는 경계(Gefahenschwelle)에서 끝나지 않는다. 종의 다양성이나 수자원이 훼손된 경우 책임자는 일차적으로 훼손된 자연자원과 침해된 기능을 전적으로 또는 최소상태에 가깝게 돌려놓아야 한다(1차적 제거). 이것이 불가능하다면 보충적인 제거 및 재생이 행해져야 한다. 손해가 발생한 시점부터 1차적 제거 및 재생이 그 효력을 충분히 발휘하는 시점까지 발생한 자연자원 및 그 기능의 상실을 보전하기 위하여 이른바 보전적 재생(균형적 재생, Ausgleichssanierung)이 행해져야 한다. 손해에 대하여 순전히 재정적으로 변상(Abgeltung)하는 것은 고려되지 않는

<sup>13)</sup> Vgl. Diederichsen, Grundfragen zum neuen Umweltschadensgesetz, NJW 2007, S. 3378.

<sup>14)</sup> [http://www.bund.net/bundnet/themen\\_und\\_projekte/naturschutz/naturschutzpolitik/umweltschadensgesetz/](http://www.bund.net/bundnet/themen_und_projekte/naturschutz/naturschutzpolitik/umweltschadensgesetz/)

다. 그 밖에 환경손해법에는 환경책임법 제15조와 달리 책임의 최고한도가 규정되어 있지 않다.<sup>15)</sup>

#### 5. 환경단체의 참여와 단체소송(Verbandsklage)

지금까지 자연보호법에서만 인정되고 있던 환경단체의 참여와 단체소송이 독일 환경손해법 제10조와 제11조에 의하여 도입되었다. 승인된 환경단체는 그 밖에 환경손해법 제8조 4항에 따라 손해제거조치에 대해 함께 결정할 권리를 갖는다.<sup>16)</sup>

여기서 승인된 환경단체라 함은 2006년 12월 7일의 환경-권리구제법(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 제3조 1항에 따라 승인되어 있거나 승인된(anerkannt) 것으로 간주되는 단체(Vereinigung)를 말한다(환경손해법 제11조 제2항).<sup>17)</sup>

#### 6. 환경손해와 보험가능성

특히 환경손해를 야기할 만한 사업을 운영하는 기업의 입장에서는 환경관련 책임의 확대 및 책임의 최고한도의 결여 때문에 불가피하게 보험에 의해 보호해야 할 필요성이 생겨난다. 그러나 환경손해의 제거에 대한 청구의 위험을 보험을 통해 막는 것은 경영상의 결정이다. 그렇기 때문에 유럽 및 국내 입법자들이 그러한 보전책을 의무화하는 것을 포기했다. <sup>18)</sup>

독일 총보험협회(GDV)는 이른바 환경손해보험(USV) 모델을 제시하고 있다. 이에 따르면 환경책임법에 의한 민사법상의 손해배상청구권의 경

<sup>15)</sup> Diederichsen, Grundfragen zum neuen Umweltschadensgesetz, NJW 2007, S. 3382.

<sup>16)</sup> Diederichsen, a.a.O., S. 3382.

<sup>17)</sup> 환경권리구제법 제3조 제1항에 의하면 그 단체의 정관이 이념적으로 환경보호 목표를 추구하고 그 승인시점에서 3년간 존속하며 환경보호활동을 하는 등의 요건을 갖추면 소송을 제기할 수 있는 승인을 받을 수 있는 것으로 규정되어 있다.

<sup>18)</sup> Diederichsen, a.a.O., S. 3382.

우에 경영의 장애를 야기하는 손해에 대해서만 보험에 들 수 있다. 따라서 보험에 의한 보호는 중대한 흠결을 보이고 있는 바, 이는 환경손해 발생시 책임자를 비용으로부터 해방시켜주기 위한 즉각적인 규율이 통상적인 적법한 경영상태의 토대에서도 더욱 중요한 것으로 보이게 한다.<sup>19)</sup>

#### IV. 결론

유럽연합이 2004년 4월 제정한 환경책임 및 환경손해의 회피 및 재건에 관한 지침(Richtlinie über Umwelthaftung und zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden) 국내법으로 전환하여 제정된 독일의 환경손해법(환경손해의 회피 및 제거에 관한 법률)은 사법적인 구제수단에 머무르는 환경책임법과 개별영역의 환경법에 대하여 공법적 접근을 가능하게 한다는 점에서 큰 의의가 있다. 환경손해법이 시행됨으로써 환경손해의 원인야기자는 그러한 손해를 자기 비용으로 제거해야 한다. 이로써 사법상 손해배상으로도 제거되지 않은 채 남아있기 마련이었던 자연 및 환경에 대한 손해(훼손)의 문제를 보다 근본적으로 제거할 수 있는 방법이 제시된 것이다. 종래에는 이와 관련하여 시민이나 환경단체가 적절한 대응을 할 수 없었으나 환경손해법이 제정되면서 관할 관청과 책임자가 환경훼손을 제거하여야 할 의무가 발생하게 된다. 그리고 환경단체에게도 동법에 따른 단체소송이 인정되므로 소송을 통해 제거행위를 하지 않는 책임자 및 행정청으로 하여금 그 손해를 제거하도록 요구할 수 있게 되었다는 점에서도 동법은 긍정적인 평가를 받을만하다.

그러나 동법은 또한 일정한 한계를 가지고 있다. 동법은 다른 법률과의 관계에서 보충적이고 특별한 손해에 국한되어 있으며 비용부담의 상한제한이 없어서 과도한 부담이 될 수 있으며, 사업자의 부담능력이 없을 경우 비용부담에 관한 제도적 장치에 대한 언급이 없는 등 한계를 가지고 있다.

<sup>19)</sup> Ebenda.

## 독문초록

Das Umweltschadensgesetz – „das Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (USchadG)“ – dient der Umsetzung der EG-Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG in deutsches Recht. Mit dem Umweltschadensgesetz werden erstmals einheitliche Anforderungen für die Sanierung von unfallbedingten Umweltschäden formuliert. Die Umsetzung der EG-Umwelthaftungsrichtlinie in nationales Recht stellt eine Herausforderung dar, denn sie beinhaltet ein neues öffentlich-rechtliches Haftungskonzept für Schäden an. Nach dem Umweltschadensgesetz muss seit dem 14.11.2007 der Verursacher eines Umweltschadens diesen auf seine Kosten sanieren. Seit dem Erlass des Umweltschadensgesetzes ist die zuständige Behörde jetzt verpflichtet, den Verantwortlichen zu der Sanierung zu veranlassen. Tut sie dies nicht und wird der Schaden nicht oder nur unzureichend saniert, kann jeder Bürger und jede Bürgerin die Behörde zum Handeln auffordern. Anerkannte Umweltverbände können notfalls mit einer Klage untätige Verantwortliche und säumige Behörden dazu bringen, den Schaden zu beseitigen. Unter "Umweltschaden" werden die Schädigung von geschützten Arten und Lebensräumen, Gewässern und dem Boden verstanden. Als geschützt gelten alle Arten und Lebensräume, die in den Anhängen I, II und IV der FFH-Richtlinie, bzw. im Anhang I der Vogelrichtlinie aufgeführt sind sowie alle Zugvogelarten.

Key-word : Umweltschadensgesetz, EG-Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG, die öffentlich-rechtliche Verantwortlichkeit, Verursacherprinzip, Sanierung von Umweltschäden, Verbandsklage

주제어 : 환경손해법, 유럽환경책임지침, 공법상 책임, 원인자부담의 원칙, 환경손해의 제거 및 재생, 단체소송



### 참고문헌

- Becker, Bernd, Das neue Umweltschadensgesetz und das Artikelgesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, NVwZ 2007, S. 1105 ff.
- Diederichsen, Lars, Grundfragen zum neuen Umweltschadensgesetz, NJW 2007, S. 3377 ff.
- Hüwels, Herrmann, Das neue „Umweltschadensgesetz“, DIHK Brüssel, 2007.11.14.
- Ruffert, Matthias, Verantwortung und Haftung für Umweltschäden, NVwZ 2010, S. 1177 ff.