

(사) 한국토양환경학회
추계 학술 발표 회 논문집
1999년 10월 29일 제주대학교

토양오염에 대한 정화책임의 주체

A concerned party of purification liability for soil pollution

조 은 래

부산외국어대학교 비교법연구소

ABSTRACT

The concerned party of purification liability in a soil pollution is an owner or occupant of a contaminated site. But when we don't appoint the polluter or he can't do a cleanup, municipal put in effect the purification. In such a case, another parties who are related to the contamination ought to the liability. The province of responsible parties, therefore, is required to extend to an owner or operator of a facility, a carrier and lender.

I. 序說

土壤汚染에 있어서 그 淨化責任에 主體의 문제는, 구체적으로 汚染을 발생시킨 責任當事者가 분명한 경우나, 개인에 의한 경우에는 별도로 하더라도, 汚染發生의 企業活動에 있어서 責任當事者가 분명하지 않은 경우에 누구에게 淨化責任을 물을 것인가, 또는 責任當事者(여기서는 주로 企業當事者를 의미 함)가 분명한 경우에도, 當事者의 破産 등으로 인하여 責任을 부담할 수 없는 경우에 있어서 責任의 主體를 명확히 할 필요가 있다. 특히 주목할 만 것은 1998년 초 우리의 경제체제가 國際通貨基金(IMF) 체제하에서 産業廢棄物 처리업체의 도산·휴업으로 수만 톤의 産業廢棄物을 소각하지 못하고 방치하여, 폐수가 흘러나와 하천 및 토양을 크게 오염시키고 있다. 현행의 土壤環境保全法 第19條에서 土壤汚染改善事業은 오염된 토양의 개선사업을 汚染原因者로 하여금 실시하게 함과 아울러, 이를 이행하지 않을 경우 정부가 위탁한 기관, 또는 업체에서 대신할 수 있도록 하게 하고, 그 비용을 징수하도록 하고 있다. 이것은 土壤汚染의 淨化責任을 汚染原因者에게 지우는 것이라 할 수 있는데, 이

경우에 汚染原因者가 존재하지 않거나, 汚染原因者에 의한 정화의 실시가 곤란하다고 인정되는 경우에는, 당해 地方自治團體가 정화사업을 실시할 수 있다고 한다(同法 第19條 第3項). 그러나 汚染原因者가 존재하는 경우에 그로 인한 정화의 실시가 곤란한 경우에는, 오염에 관련한 다른 責任當事者가 淨化責任을 져야할 것이다. 이와 관련하여 책임주체의 범위문제가 발생한다.

통상적으로는 정화책임의 주체라 함은 土壤汚染誘發施設의 現在의 所有者 및 管理者이며, 有害物質로 인한 土壤汚染의 경우에는 그 有害物質을 처분한 당시에 그와 같은 有害物質을 처분한 시설의 所有者 및 管理者, 土壤汚染物質의 發生者, 土壤汚染物質의 輸送者 등을 의미한다. 그러나 토양오염시설의 「所有者 또는 管理者」로서 淨化責任을 지는 당사자의 한계적인 사례에 대해서는 구체적인 검토가 요구된다. 즉, 土壤汚染에 대한 淨化責任의 주체는 所有者 또는 管理者가 아니더라도 責任當事者로 되어지는 경우가 있는 것에 주의할 필요가 있다. 이에선 첫째 당해 시설에 용자를 해서 擔保權을 취득한 貸主 및 金融機關 등, 둘째 당해 시설 소유자 등의 母會社株主, 經營者, 責任者, 承繼者, 셋째 地方自治團體의 責任 등이 그것이다.

II. 통상의 淨化責任의 主體

1. 所有者 및 管理者의 責任: 「所有者 및 管理者」가 누구를 가리키는가에 대해서는 「施設의 所有, 管理, 또는 運營에 관한 指揮監督權을 가지고 있었던 자」로 보아야할 것이다. 이 때 所有者 및 管理者의 責任의 유무를 판단하는 기준은 所有의 사실과 支配의 유무라고 말할 수 있다. 所有者 및 管理者는 汚染施設의 현재의 所有者 및 管理者와 오염물질을 처분한 당시의 所有者 및 관리자로 구분할 수 있다. 주의해야할 점은 현재의 所有者 또는 管理者가 오염물질이 처분된 당시의 所有者와 管理者가 아니더라도 責任을 진다는 것이다.

다음으로 오염물질을 「處分한 當時」의 所有者 및 管理者에 대하여는 오염물질이 처분된 지역을 취득하여 그 후 그것을 다른 第3者에 專賣할 때의 소위 「中間所有者」의 責任의 문제이다. 이에 대해 專賣時에 有害物質의 존재를 告하지 않았던 경우에는 「相當한 注意」를 태만히 한 것으로 보아 中間所有者는 責任을 진다고 할 것이다.

현행의 土壤環境保全法에서는 土壤汚染誘發施設에 관련된 責任의 歸屬主體에 관하여는 明文으로 규정하고 있기 때문에, 그시설의 設置者 뿐만 아니라 運營者도 포함된다는 데는 의문의 여지가 없다(同法, 第11條 第1項 第2項 참조). 設置者는 당해 시설을 「자기의 책임으로」 즉 「자기의 계산으로」 설치한 자를 의미한다고 본다. 따라서 시설을 타인에게 위임하여 설치한 경우에는(예컨대 都給契約을 締結한 경우), 受任者가 아니라 委任者가 설치자이다(즉 受給人이 아니라 都給人이 設置者임). 시설이 문제가 있어 土壤環境保全法上의 責任이 문제될 경우, 委任者가 受任者에게 損害賠償請求를 할 수 있는가 여부는 別論으로 하고, 土壤環境保全法上 設置者에게 귀속되는 責任은 자기의 계산으로 설치한 委任者에게 돌아가는 것으로 보아야 하며, 受任者에게도 돌아가는 것으로는 해석하기 어렵다.

設置者의 意義에 관해서는 비교적 의문이 적으나, 運營者에 관해서는 그렇지 못하다. 運營이란 낱말의 의미는 설치라는 용어에 비하여 다의적이다. 설치는 시설의 설치로 끝나기 때문에 一回的이지만, 운영은 시설을 돌려 운행하는 것이므로 계속적이다. 따라서 보다 많은 사람이 다양한 형태로 개입할 여지가 있다. 이 사람들을 運營者의 개념에 포섭하는 것은 責任者의 수를 그 만큼 더 만들어 내는 의미가 있어 환경보호에 기여한다고 할 수 있으나, 환경만이 수호해야 할 유일한 法益이 아닐 뿐만 아니라, 法律의 文理解釋의 범위를 뛰어 넘을 수 있는 까닭에, 어떠한 형태로든 그 범위를 한정하여야 할 필요가 있다. 따라서 運營者를 당해 시설을 「자기의 계산으로」 운영하는 자로 보고자 한다. 이렇게 본다면 汚染誘發施設을 소유하고 있는 자로부터 施設을 賃貸 받아 운영하고 있는 사람과 같이, 자기 자신이 직접 그 운영으로 인한 利益과 損失의 주체로 시설을 운영하는 사람은 運營者에게 속할 것이나, 일정한 보수를 받고 운영을 보조하는 사람 또는 운영을 諮問(consulting)을 해준 사람 등은 運營者에 속하지 않을 것이다. 土壤汚染誘發施設이 설치된 토지를 讓受한 사람(讓受한 經緯나 方法은 不文하고) 또는, 土壤汚染誘發施設을 운영하는 회사를 인수한 사람(따라서 土壤汚染誘發施設 및 그 시설이 설치된 土地를 포함한 一體의 財産을 讓受 받은 사람)이 土壤汚染誘發施設의 운영을 포기한 경우에, 이들을 設置者·運營者로 보고 각종 행정조치(예컨대 土壤汚染防止設置命令)를 命할 수 있는가? 環境保護를 위해서는 設置者, 運營者의 범위를 가급적 넓게 인정하는 것이 바람직하겠어나, 위와 같은 사람들까지 設置者, 運營者로 볼 수는 없다고 본다. 왜냐하면 이들은 土壤汚染誘發施設을 설치하거나 운영을 한 적이 없는데, 이들을 設置者, 運營者로 해석하면 설치 또는 운영이라는 요건을 요구하는 規定의 文面에 반하고 이들의 責任은 오히려 汚染原因者로 포섭하여 추궁하는 것이 해석상 합리적이기 때문이다.

2. 汚染發生者의 責任: 汚染物質을 放出한 施設에 있어서 그 汚染物質의 處分 또는 處理를 擔當한 者(通常汚染物質의 發生者)도 責任을 진다. 그러나, 이 때 有害物質을 「處分하고 싶다」고 하는 의도가 다소 있었는가를 고려한 뒤, 신중히 판단을 하여야 한다.

3. 輸送者의 責任: 汚染物質의 輸送者에게도 責任이 있다. 예를 들면, 處理·處分施設, 燒却場 또는 지역을 運送者가 스스로 선택해서 運送을 한 결과, 그 輸送地에서 有害物質의 방출 또는 그 위험이 있기 때문에 對策費가 필요한 가능성이 있는 경우에는 輸送者는 責任을 지게되는 것이다.

4. 讓受人의 責任: 讓受人이 汚染된 土地 위에 설치된 土壤汚染誘發施設(예컨대 油類貯藏탱크)을 운영하는 경우에는 讓受人은, 土壤汚染의 원인발생에 기여하고 있으므로 汚染原因者로서의 責任을 부담한다. 그리고 土地에 과거의 汚染誘發施設이 그대로 설치되어 있는 경우에는 讓受人은 비록 그 시설을 운영하지 않더라도 汚染原因者로서 責任을 부담하게 될 가능성이 높다고 하겠다.

Ⅲ. 特殊한 責任主體

1. 貸主의 責任(Lender Liability): 貸主 및 금융기관도 오염된 시설의 所有者 또는 管理者

로서 淨化에 관한 責任當事者가 될 수 있다. 즉 금융기관 등의 貸主는 ① 讓渡契約에 의해 스스로 所有者가 되는 경우, ② 融資企業의 경영이 파탄됨에 따라, 擔保權(讓渡抵當節次)을 실행해서 당해 시설의 소유자가 된 경우, ③ 讓渡抵當節次 실행의 유무에 관계없이, 管理者가 된 경우에 責任當事者가 될 가능성이 있는 것이다.

2. 母會事擘株主, 經營者擘任員擘從業員, 事業承繼者의 責任: 일반적으로 회사는 각각 독립된 法的 主體로 되어, 「有限責任의 原理」에 따라 母會社와 個人株主는 다른 法人格을 갖는 子會社의 不法行爲에 대해서 責任을 지지 않으며, 회사의 任員擘從業員도 자신이 違法行爲에 적극적으로 관여하지 않은 한 責任을 지지 않는다. 그러나, 美國의 슈퍼基金法의 條文上으로는 責任主體에는 직접 해당하지 않음에도 불구하고, 責任當事者에 덧붙여 그 母會社擘株主와, 經營者擘任員擘從業員, 또는 그 法人의 承繼者도 責任을 지는 경우가 있다.

3. 事業承繼者의 責任: 기업의 合併에 의해 설립된 母會社는 被合併會社의 責任을 承繼한다. 또한, 다른 회사의 재산을 購入한 기업은 전통적 규칙 하에서 賣渡人의 責任을 承繼하지 않지만, 環境淨化責任에 관해서는 承繼하는 경우가 있다.

4. 地方自治團體의 責任: 土壤淨化에 대한 責任主體에는 個人과 企業 등 이외에도 國家 그리고 地方自治團體(municipality)도 포함되는 것은 당연하다.

IV. 結論

현재 우리 나라의 土壤環境保全法 상으로는 토양오염에 있어서 正化책임을 지을 汚染原因者를 특정할 수 없는 경우, 또는 淨化費用負擔能力이 없는 경우에 대처할 수 있는 방법이 規定되어 있지 않다. 게다가 責任當事者의 範圍를 汚染原因者만으로 한정하고 있는 것도 문제이다. 汚染原因者의 활동과 國家의 管理責任의 不備가 겹쳐서 발생한 蓄積性汚染의 淨化費用配分問題를 어떻게 해야하는 가는 앞으로의 과제이다. 여기에 淨化責任의 主體를 汚染原因者 외에, 현재의 汚染土地의 所有者와 汚染物質의 運送者 및 汚染事業者에게 融資를 한 擔保權者 등, 責任當事者의 범위를 확장시킬 필요가 있을 것이다.