

## 유럽연합(EU)의 환경책임을 위한 지침안의 고찰

조 은 래\*

### <목 차>

- I. 서론
- II. 미국에서의 환경책임
- III. 환경영역에서 국제적인 책임규정
- IV. 유럽에 있어서 책임법의 전개
- V. 환경책임을 위한 유럽공동체위원회의 지침안
- VI. 결어(종합적인 평가)

### I. 서론

환경파괴의 예방차원에서 환경오염의 행태를 변화시키고 그리고 환경 피해액을 동반한 손해가 발생한 사례에서 그 손해제거와 관련자의 피해보상을 위한 재정적인 수단을 갖추기 위해서, 원칙적으로 환경책임을 도움으로 환경에 대한 손해의 제거를 위한 비용을 오염원인자(Verursachern)에게 전가되어야 할 것이다. 그래서 환경손해의 제거를 위한 외부적 비용이 내부화되고, 그러한 방법위에서 경제적인 활동이 조절되어야 할 것이다.<sup>1)</sup>

\* 부산외국어대학교 비교법연구소 전임연구원, 법학박사

1) Vettori, Haftung für Ökoschäden, S. 28 f.

## 2 比較法學 (第17輯)

그러나 국제적으로나 국내적인 환경책임법의 본질적인 흠결은 자연에 대한 손해 자체가 제3자의 특정된 법의의 침해와는 달리, 전혀 고려되지 않거나 혹은 미미하게 다루어지는 데 있는 것이다. 개별적으로 보호되는 법적지위와 관련하여 중요한 환경객체의 보호는 이루어질 수가 있지만, Flora-Fauna-Habitat-지침<sup>2)</sup>에서 정의한 바와 같이 생태적인 다양성의 보호는 고전적인 민사법상의 청구권근거에 의해서 이루어 질 수가 없는 것이 사실이다. 예컨대 독일의 유전자기술법(GenTG) 제32조와 환경책임법 제16조는 생태적인 손해에 대하여 규정하고 있다. 그러나 이 규정들은 동시에 개별적인 손해가 발생할 때에도 적용된다. 또한 독일의 수자원경영법(WHG)의 범주 내에서는 단지 피해를 입은 하천소유자 및 개별 피해자 혹은 물공급회사와 같이 적법한 하천이용자만이 피해보상청구권만이 있다.<sup>3)</sup> 결국, 개별적으로 귀속불가능하거나 혹은 간접적으로 화폐가치로 환산되는 손해가 발생하는 경우에 지금의 법적상태의 근거에서는 독일과 대부분의 다른 유럽국가에 있어서 손해배상책임이 존재하지 않게 된다. 이러한 문제들은 환경책임에 관한 지침안을 통해서 메워져야 할 것이다. 지난 2002년 1월 23일 유럽연합위원회(EU-Kommission)는 환경손해의 회피와 환경의 재생과 관련된 환경책임에 관한 지침초안을 마련하여<sup>4)</sup>, 2003년 3월14일 유럽의회의 첫 번째 심의안에서 현저히 변경되었고,<sup>5)</sup> 이 지침안은

2) Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. EG Nr. L 206 vom 22. 7. 1992, S. 7, zuletzt geändert durch Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, Abl. EG Nr. L 305 vom 08. 11. 1997, S. 42.

3) Spindler/Härtel, UPR 2002, 241.

4) Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über eine Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt, KOM (2002) 17 endg. vom 23. 1. 2002, Abl. EG Nr. C 151 E vom 25. 6. 2002., S. 132.

2004년 4월 21일에 환경책임에 관한 지침(Umwelthaftungsrichtlinie)<sup>6)</sup>으로써 가결되었다.

이하에서는 유럽연합의 환경책임지침안(주로 공법적 측면)의 이해를 돕기 위하여 국제적, 유럽적인 환경법의 본질적인 환경책임에 대한 경향에 있어서 지침초안(Richtlinienentwurf)에 대한 서구적인 모범기능을 가지고 있는 미국의 규정에 중점 두고 검토하고자 한다.

## II. 미국에서의 환경책임

환경책임지침안의 이유서에서 유럽연합위원회(EU-Kommission)는 미국의 환경책임법상의 경험과 생성발전을 모델로 삼고 있다. 그러한 경험과 생성발전은 지침안 규정의 보다 나은 이해를 위해서 간략하게 언급하고자 한다. 미국의 법률상의 환경책임법은 미국 연방전역에 대한 환경보호의 본질적인 구성요소이다. 그러나 독일의 환경책임법과 같이 통합적인 환경책임법은 존재하지 않으며, 오히려 개별적인 법들이 특정한 위험물질에 의해서 혹은 특정된 보호구역 안에서 발생하는 환경손해에 대한 책임을 규정하고 있을 뿐이다.<sup>7)</sup>

1978년 주거영역과 뉴욕의 Love Chanel안에 있는 학교에서 80000톤의 독극물쓰레기가 발견된 후, 1980년 포괄적환경대처보상책임법인 Comprehensive

5) Legislativ Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt (KOM(2002) 17- C5-0088/2002-2002/2001(COD)).

6) RICHTLINIE 2004/35/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 21. April 2004 (ABl. Nr. 143, S. 56).

7) Wolfrum/Langenfeld, Umweltschutz durch internationales Haftungsrecht, S. 271.

Environmental Response Compensation and Liability Act(CERCLA)가 공포되었다. 이 법률의 적용영역은 오염지역으로 추정되는 장소의 환경손해와 재생비용에 대한 책임이다. 게다가 1990년 Oil Pollution Act (OPA)가 극적인 사고의 결과로 공포되었다. 즉 Exxon-Valdez사고로, 1,100만톤의 기름이 Prince Williams Sound에서 알래스카 앞으로 유출되었다. 이 법률은 주로 미국의 하천안으로 기름탱크사고와 기름의 침전으로 인한 영향에 대한 책임을 규정하고 있다. 그와 달리 CERCLA는 광범위한 적용영역을 가지고 있다. 즉 위험한 물건(재화)을 통해서 유발되는 수질뿐만 아니라 토지에 대한 오염까지 규정하고 있다. 이 두 법률의 공포 사이에 10년의 차이가 있음에도 불구하고 공통된 입법상의 뿌리를 법률의 기본구조 속에서 찾을 수 있다. 즉 두 개의 법률은 위험책임의 원칙을 포함하고 있고 재생비용의 인수를 위한 자본(Fonds)의 형성을 기초를 세우고 있다.<sup>8)</sup>

CERCLA, OPA와 더불어 연방전역에서 환경책임시스템을 완벽하게 보완하는 세 개의 특별법이 있다. 그것이 바로 1972년의 “Federal Water Pollution Control Act(1977년 이후에는‘Clean Water Act 혹은 CWA’로 알려져 있다)”, 1974년의 “Trans Alaska Pipeline Authorization Act” 그리고 1988년의 “Research and Sanctuaries Act”이다. CWA는 애초부터 위험한 재료와 기름의 연방하천으로의 유출에 대한 책임을 규정하였다. 환경에 매우 중요한 책임조항들은 OPA의 발효후 단지, 연방이익과 관련이 있고 1990년 8월 이전에 발생한 기름오염으로 야기된 손해만을 규정하였다. 그러나 Trans Alaska Pipeline Authorization Act(TAPAA)는 파이프라인의 근처 혹은 배에서 파이프라인(Pipeline)을 통해서 수송된 기름의 유출을 통해서 발생한 손해에 대한 책임을 규정하고 있다. 해당되는 것은 예를 들어 “Exxon-Valdez사고”로부터 발생한 것과 같은 그러한 청

---

8) Wolfrum/Langefeld, Umweltschutz durch internationales Hatungsrecht, S. 272.



구권이다. “Marin Protection Research Sanctuaries Act(MPRSA)”는 해양보호구역내에서 손해를 발생하는 행위에 대한 책임을 규정하고 있으며 발생원인은 묻지 않는다.

미국에서 소유권에 의존하지 않는 자연자원의 침해는 “natural resource damages”로 표시된다. 가장 중요한 연방법의 근거가 되는 도그마적인 구상은 바로 “공공신탁이론(public trust doctrine)”이다. 그 원칙에 따라서 관청은 천연자원이 가져다주는 이익을 위해서가 아니라 국민의 이익과 천연자원이 가져다주는 급부의 국민적인 평가에 따라서 행위를 하게 된다. 그것을 통해서 생태적인 손해가 발생한 경우 보상의 선택은 어느 경우에도, “make the public whole”의 일반적인 목표에 도달할 수 있게 하기 위해서 또한 국민들의 가치평가에 대한 진술을 경유하여 확실하게 이루어진다.<sup>9)</sup>

#### 1. Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act

이 법<sup>10)</sup>은 주로 폐기물의 연방차원의 재생과 자연재화의 손해에 대한 공공의 보상에 기여한다. 법률은 연방정부에게 위험한 재화와 독극물시설을 정화하거나 혹은 그러한 정화를 개인에게 요구하고, 정화비용 또는 손해배상을 정화책임자들에게 요구하는 권한을 위임하고 있다. 이러한 손해배상은 “Superfund”로 납입되어야 한다. 이 Superfund는 폭넓은 재생조

9) Wolfrum/Langefeld, Umweltschutz durch internationales Hatungsrecht, S. 8.  
10) 이 법은 1980년 12월에 성립한 「포괄적환경대처보상책임법」(Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act : CERCLA라고 한다)을 가리키는데 동 법은 1986년 10월에 「슈퍼기금법수정·재수권법」(Superfund Amendments and Reauthorization Act : SARA라고 한다)에 따라 대폭적인 수정을 받아, 현재에는 이 SARA에 따라 수정된 CERCLA를 슈퍼기금법이라고 부르는 것이 보통이다. 稲田仁土, アメリカ環境法, 木鐸社, 1995, 123면; 多賀谷晴敏, “包括的環境對處補償責任法(슈퍼기금법)”, 世界の環境法, 國際比較環境法センター, 1996, 48면.

치와 거기에 따른 이행비용을 위한 재정수단을 준비하기 위해서 공공기관으로부터 자금조달이 이루어진다.

잠재적으로 재생비용에 대해서 책임을 지게 되는 당사자는 현재의 소유권자 혹은 시설물의 운영자, 위험한 물질의 보관시점에 시설의 운영자 혹은 소유권자, 위험한 물질의 수송 취급 혹은 제거를 사주한 사람 그리고 위험물질을 취급시설 혹은 제거시설로 수송한 사람 등이다. 정확하게 표시될 수 있는 위험한 물질을 그것이 보관되어있던 시설로부터 옮겨지고 그것을 통하여 정부에게 비용을 야기한 때 책임이 발생하게 된다. 또한 이러한 책임은 과실에 의존하지 않고 발생하며 수인의 오염유발자는 연대하여 책임을 진다.<sup>11)</sup>

오염원인자는 먼저 오염지역의 재생과 관련된 모든 비용에 대해서 Natural Contingency Plan(NCP)에 상응하는 책임을 진다. NCP의 가장 중요한 구성부분은 위험한 시설의 조사와 이러한 시설로부터 발생하는 위험의 평가 그리고 불가피한 재생조치를 위한 방법의 확인이다. 나아가 원인자는 환경침해 및 파괴 혹은 자연자원의 손실을 통한 손해에 대해서 책임을 진다. 자연자원은 토지, 물고기, 야생식물, 동물, 생물, 공기, 물 그리고 국가의 영역내에 존재하거나 혹은 국가로부터 관리되거나 혹은 신탁된 그러한 자원으로 정의되고, 국가에 속하거나 그 이외의 방법으로 통제되는 것을 말한다. “natural resource damages”의 이러한 카테고리를 위해서 법률은 ‘단지 대통령으로부터 임명된 신탁자(Treuhänder)만이 공공의 위임으로 소송을 제기할 수 있다’는 것을 요구한다. 신탁자는 자연재화를 보호하기 위해서 공공의 위임내에서 행위를 한다. 그의 과제영역에 속하는 것으로 “natural resource damages”를 공공의 위임으로 평가하고 거기에 대한 손해배상을 청구하는 것이다. 이러한 신탁자구상의 뿌리는 “public trust doctrine”안에서 인식될 수 있다. 신탁자의 소송이 성공적이라면, 신

11) Vettori, Haftung für Ökoschäden, S. 106 ff.

탁자는 자연재화의 재생 또는 자연재화의 대체 혹은 동일한 자원의 취득을 위해서 보상금을 사용해야만 한다.<sup>12)</sup>

natural resource damages의 조사를 하는 경우 신탁자가 할 수 있는 행위는 CERCLA 관리규정 속에 규정되어 있다. 그 규정은 자연재화의 사용가치 또는 불이용가치를 측정하기 위해서 부가적으로 “natural resource service”의 개념을 삽입하고 있다. 전형적으로 이용에 의존하지 않는 가치는 생산과 소비의 목적을 위한 자연재화의 산출능력이다. 거기에 해당하는 것으로 예를 들어 여행의 매력을 돋우는 자연의 체험기치 등이다. 또한 어떤 자연재화의 존재에 대한 개별적인 가치측정 혹은 장래 후세를 위한 자연재화의 보존은 이용에 의존하지 않는 가치에 해당한다. 이에 해당하는 것으로 ‘장래의 세대들이 이용할 수 있는 국립공원이 존재한다’는 것에 대해 개별사람들이 부가하게 되는 가치(esistence value)가 있다. 그래서 손해평가는 전체 자연생태적인 가치를 고려한 가운데 손상된 천연자원에 기초를 두게 된다.

그러나 여기에서 문제가 되는 것은 이용에 의존하지 않는 가치측정의 구명이다. 관찰가능한 행동(태도)과 이용에 의존하지 않는 가치측정사이 에 아무런 관련이 존재하지 않기 때문에, 이러한 가치는 오직 가상적인 시장에서만이 구명될 수 있다. 이러한 가치는 할당량의 평가(“contingent valuation method”, CVM)와 같은 범위에 기반을 둔 절차의 도움을 통하여 산출된다. 여기에서 자연재화와 서비스에 대한 가치를 여론조사를 통해서 확인할 수 있을 것이다. 주로 물건과 서비스에 대해서 계산하고자하는 소비자의 어떤 준비를 확인함으로써 산출된 액수는 자연재화의 생태적인 가치의 표현으로서 해석된다. 이러한 산정방법은 사법상 인정되고 있으나,<sup>13)</sup> 학문적으로는 그 가치의 소홀함에 관한 논의가 발생되고 있다.<sup>14)</sup>

12) Wolfrum/Langefeld, Umweltschutz durch internationales Hatungsrecht, S. 302.

13) Ohio vs. U.S. Department of Interior, 880 F. 2 d 432 (D.C.Cir. 1989).

14) 이에 대하여 Klaphake/Hartje/Meyerhoff, Die ökonomische Bewertung ökologischer

따라서 결과는 1990년대 중반 생태적인 가치평가방법의 투입을 본질적으로 제한하는 Oil Pollution Acts의 범주 내에서 하나의 새로운 규정 속에서 나타난 개정의 필요성이 부각되었다.

## 2. Oil Pollution Act (OPA)

Alaska앞에 있는 Prince Williams의 Exxon-Valdez의 기름탱크가 샌 이후 16개월만인 1990년 8월 의회는 Oil Pollution Act를 가결하였다. 그것을 통하여 의회는 배가 다닐수 있는 하천과 미국의 해안선의 기름오염에 대한 연대채무적인 위협책임의 구조를 마련하였다. 책임주체는 배와 기름이 새어나오게 된 시설물의 소유자 혹은 운영자이다(responsible parties). 책임은 소유권, 일실이익, 생계를 위한 자연재화의 일실이용(subsistence use)에 대한 손해, 공공서비스와 천연자원자체에 대한 손해를 포함하고 있다. 책임을 지는자는 보험에 가입해야할 의무가 있고 돈을 -즉극적인 조치 혹은 부차적인 조치를 위해 자금을 필요로 하는 때 투입되는- 기금으로 납입해야만 한다. 게다가 법률은 상대적으로 높게 책정되는 책임의 최고한도를 포함하고 있다.<sup>15)</sup>

특이한 것은 OPA에 있어서 연방환경책임법아래에서 가장넓게 규정하고 있는 “배”의 개념이다. 배의 개별적인 구성요소는 이미 다른 법률에서 찾을 수 있지만 OPA는 처음으로 하나의 법률안에서 그 구성요소를 결합하였다. “natural resource damage”가 물건과 재산손해와 마찬가지로 고유한 손해카테고리를 나타낸다는것을 통하여 법적보호객체로써 환경을 인정하기 위한 입법자의 의도가 명확하게 되었다. 게다가 “lost of use natural resources(자연자원이용의 상실)”도 보상이 될 수 있었다. OPA에 포함되어 있는 여섯 개의 손해카테고리로부터 “natural resource damages”

---

Schäden in der Umwelthaftung, S. 15.

15) Wolfrum/Langefeld, Umweltschutz durch internationales Hatungsrecht, S. 320.

가 신탁자(관재인)로부터 주장되어야만 한다. 그래서 OPA는 CERCLA의 신탁모델을 그대로 이어 받았다.

1996년 OPA의 신탁자인 “National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)”로부터 환경손해의 조사를 위하여 관리규정이 공포되었다. 거기에 포함되어 있는 “natural resources(자연자원)”의 정의는 거의 자구적으로 법률로부터 양수되었다. 즉 땅, 물고기, 들짐승, 공기, 물, 지하수, 음료수 등. 그것들은 연방, 주, 인디언부족 또는 외국정부의 관리아래에 있는 것이어야 한다. 여기에서는 또한 “natural resource services(자연자원의 유용)” 즉 위에서 언급한 자연재화가 다른 자연재화 또는 공중을 위해서 이용되는 기능들이 규정되어 있다.

가치평가(가치사정)은 세단계로 구분이 된다. 즉 첫 번째 단계에서 재생이 발생한 손해에 상응하는가가 문제가 된다. 이 문제가 긍정이 된다면, 신탁자는 두 번째 단계의 범주내에서 재생의 불가피성, 종류 그리고 범위를 조사하여야 한다. 세 번째 단계는 신탁자 혹은 재생책임자를 통한 재생계획의 실행과 관련이 된다. 두 번째 단계의 일부로써 관리규정은 보상적인 재생의 개념(compensatory restoration)을 삽입하고 있다. 개념은 원상태의 재생을 넘어서고, 손해로부터 재생까지 걸리는 잠정손실의 배상을 의미한다. 이러한 개념에 대해 보충적으로 애초상태의 재생(primary restoration)이라는 개념도 존재한다. 이에 따르면 손상된 자연재화 또는 자연재화서비스는 자연적인 재생을 포함하는 출발상태로 되돌아가게 된다. 신탁자는 재생계획을 하는 경우, 자연적인 재생을 포함한 비교적 많은 재생선택가능성을 고려해야할 의무를 진다. 거기에서 각각의 선택가능성은 원시적인 재생조치뿐만 아니라 보상적인 재생조치를 포함하여야만 한다. 특정된 재생계획을 확정하는 경우 또한 신탁자는, 선택한 가능성이 어디까지 그 이외의 손해 혹은 손해발생의 재발에 대한 보호를 보장하는지를 고려해야만 한다.<sup>16)</sup>

그것의 도움으로, CERCLA 뿐만아니라 OPA도 환경손해를 배상하는 경우 국제적인 표준을 넘어선다는 것이 명확하게 된다. 그래서 한편으로 국제적인 구조는 임시적인 손해에 대해서 책임을 규정하고 있지 않고 다른 한편으로 거기에서 재생조치의 개념이 매우 좁게 이해되고 있다. CERCLA에 대한 중요한 차이점으로서 다음과 같은 것들이 있다: OPA는 논란이 있는 평가방법에 관한 법적인 논쟁을 회피하기 위해 생태학적인 손해를 완전히 재생하는 것으로부터 특징된다. 그래서 OPA는 “restoring, rehabilitating, replacing 혹은 acquiring the equivalent”를 “measure of natural resource damages”의 범위의 확정을 위한 첫 번째 요소로서 언급하는 것을 통하여 개입될 수 있는 조치의 권위(Hierarchie)를 확정하고 있다. 또한 관리규정은 OPA의 목적은 손상된 환경의 재생이라는 것을 명백히 규정하고 있다.

결과적으로 이제는 더 이상, 임시적인 가치상실을 화폐로 보상하는 목적이 존재하지 않고 오히려 보상적인 재생조치를 규격화하는 것이 목적이다. 그래서 모든 손해가 자연적으로 해소되게 된다. 손해액은 결국 임시적인 규모로서 이용 손실의 기초위에서 산정되는 것이 아니라, 손해의 범위가 일반적으로 임시적인 손실을 포함한 손해를 해소하게 되는 부가적인 각각의 재생조치의 비용으로부터 나타나게 된다. 물론 OPA의 범주내에서 생태적인 평가가 포기되는 것이 아니라 오히려 이것이 특정된 사례안에서 적절한 자연적인 보상범위의 확인을 위해서 생태적인 평가가 투입된다. 이러한 절차는 어느 경우든, 손해에 관련된 것들이 완전히 보상되고 그것을 통하여 손해발생이전의 이용수준으로 돌아가게 되는 생태적인 구상에 근거를 둔다. 그러나 여기에서 보상은 임시적인 것이 아니라 오히려 손해가 발생한 사례를 근거로 하여 일실이용(이용기회를 잃음)에 일치하는 천연자원의 새로운 혹은 부가적인 급부의 준비라고 하는 형식을 갖춘

---

16) Wolfrum/Langefeld, Umweltschutz durch internationales Hatungsrecht, S. 326.

자연적인 보상조치를 통해서 이루어진다. 유럽위원회는 지침안을 통하여 이러한 생태적인 보상논리를 도입하였다. 구체적으로 지침안의 부록 II에서 제안된 정화조치의 조사(구명)를 위한 절차는 미국의 Oil Pollution Act를 모범으로 하고 있다.<sup>17)</sup>

### III. 환경영역에서 국제적인 책임규정

국제적인 영역에서 오래전부터 위대한 업무에 대한 특별한 책임규정이 알려져 있었다. 즉 국제적인 영역에서 잠재적인 희생자들에게 신속한 손해배상을 가능케 하고 동시에 핵관련산업을 무한적인 손해배상요구로부터 보호하기 위하여 1960년대 초 핵관련피해에 대한 책임을 위한 계약들이 체결되었다. 수년에 걸친 사전작업후 1960년 6월 29일 OEEC<sup>18)</sup>로 알려진 유럽의 16개국 핵에너지대리인(특사)들이 파리협약<sup>19)</sup>에 서명을 하였다. 이 파리협약은 1964년의 브리셀 부가의정서(Brüsseler Zusatzprotokoll)<sup>20)</sup>에 의해서 보완되었고, 이 두 개가 또한 1982년의 의정서<sup>21)</sup>를 통하여 변경되었다. 게다가 잠재적으로 전 세계적인 적용영역을 가지는 협정으로써 비인협정(Wiener Abkommen)<sup>22)</sup>이 체결되었다. 이러한 핵과 관련된 책임에 관한 협정들은 私的인 운영자의 본질적인 책임을 예정하고 있는데, 파리협정에 있어서 이러한 책임은 국가의 책임을 통하여 보완되기도 한

17) Klaphake/Hartje/Meyerhoff, Die ökonomische Bewertung ökologischer Schäden in der Umwelthaftung, S. 7.  
18) Organisation for European Economic Cooperation, 1960년 미국과 캐나다가 가입한 후 OECD(Organisation for Economic Cooperation and Development)로 변경되었다.  
19) BGBI, II 1975, S. 959.  
20) BGBI, II 1975, S. 992 ff.  
21) BGBI, II 1985, S. 691, 698.  
22) Abgedruckt in Burhenne, 963:40.

다. 책임은 각각 위법성과 과실에 의존하지 않고 발생한다. 1997년 비인협정의 개정을 통하여 환경과 관련된 손해의 개념이 확장되게 되었다. 이 개념은 현재 환경손해의 재생, 예방조치 그리고 수입손실(일실이익)을 포함하고 있다.

그와 동시에 기름오염과 위험하거나 혹은 독성이 있는 물질의 해상수송, 기름오염과 관련된 책임규정의 발전이 커다란 의미를 가진다. 유출된 원유를 통해서 발생한 손해의 보상을 위한 국제적인 기준(규범)의 발전을 위한 출발점은 1967년 3월 18일 영국해협 앞의 “Torrey Canyon”이라는 리베리아의 기름탱크 사고였다. 그 당시까지만 해도 전혀 알려지지 않은 규모인 이 사고는 기름오염손해에 대한 광범위한 책임규준(규범)에 관한 협상을 위한 계기를 제공하였다. 1969년 브뤼셀에의 국제회의석상에서 두 개의 국제계약이 체결, 서명되었는데 그 중에 하나는 해상에서 기름오염사고의 경우 조치에 관한 국제조약(개입간섭조약, Interventionskonvention)<sup>23)</sup>이고, 다른 하나는 기름오염손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약(기름책임에 관한 협약)<sup>24)</sup>이다. 또한 1971년 11월에 책임협약을 보완하는 기름오염손해에 대한 배상을 위한 국제기금의 설립에 관한 협약의 체결(기금협정)이 이어졌다<sup>25)</sup>. 앞의 두 협약은 1992년에 변경되었다.<sup>26)</sup> 변경된 협정에는 ‘손해배상은 실질적으로 공격하거나 혹은 개입되어야만 하는 재생조치의 비용에 제한되고, 책임은 또한 환경침해에도 포함된다’는 내용이 규정되었다. 그와 더불어 환경침해의 후속손해로써 침해로 인하여 잃어버린 이익이 보상되어야만 한다는 점도 두드러진다. 또한 기름오염협정의 모범에 따라서 1996년 지금까지 아직 발효되지 않은 HNS-협정<sup>27)</sup>

23) BGBl. 1975 II, S. 139. 1965년 6월부터 발효되었다.

24) BGBl. 1975 II, S. 305. 1975년 6월 19일부터 발효됨.

25) BGBl. 1975 II, S. 301, 320. 1978년 10월 16일부터 발효됨.

26) Änderungsprotokoll zur Haftungskonvention, BGBl. 1994 II, S. 1152; Änderungsprotokoll zum Fondsabkommen, BGBl. 1994 II, S. 1169. 이 두 개는 1996년 3월 30일 발효되었다.



이 체결되었는데, 이것은 위험하고 독성이 있는 물질을 해상수송하는 경우의 책임을 예정하고 있다. 또한 선박소유자의 위험책임도 예정하고 있다. 이 위험책임은 책임보험과 기금의 설치와 관련되어 있다. 손해의 정의는 1992년에 수정된 기름책임조약을 기준으로 하고 있으며, 그 결과 인적손해와 물적손해를 포함한 환경손해를 포함하고 있다. 또한 여기에서 환경손해에 대한 보상은 적절한 재상조치비용에 한정된다.

이와 같은 분야별 책임규정들은 여러 가지의 차이에도 불구하고 본질적인 공통분모를 가지고 있다. 그 규정들은 사회적으로 의미가 있지만 제로(0)로 낮출 수 있는 중요한 위험과 결부된 여러활동과 시설에 관련이 있다. 그 점에서 규정들은 확실한 책임전가와 상응하는 활동가능성의 보장이라는 두 가지의 목표를 추구하고 있다. 이러한 의미에서 규정들은 불법행위책임의 일반적인 모델로부터 벗어난 위험책임을 예정하고 있다. 이 위험책임은 위법적인 행위를 전제로 하지도 않고 과실에 의존하지 않고 발생한다. 특별한 몇몇 책임규정들은 종종 책임을 위험을 제어할 수 있는 사람 즉 운영자에게 집중시키고 있다. 보험가입가능성과 경영학적인 부담가능성의 의미에서 그 특별한 몇몇 규정들은 책임을 제한하고 있고, 많은 경우에 보험가입의무를 예정하고 있다.

지금까지의 것을 살펴본 바에 따르면 이러한 상이한 전개과정들은 하나의 통합적인 기본범례를 나타낸다. 이러한 위험책임, 책임집중, 책임제한 그리고 보험가입의무와 결합된 특별히 위험한 업무에 대한 상이한 책임을 규정하게 된 계기는 이러한 협정들에게서 발전되었다. 정확히 말해서 1990년대 초 이러한 규정들을 개정하거나 새로운 협상을 하는 경우 인적손해, 물적손해와 더불어 환경손해도 배상의무에 편입시켰다는 것을 찾을 수 있다. 그것으로부터 벗어나는 몇몇 규정들을 통하여 협정은 적절한 재생비용의 보상을 예정하고, 원시적인 재산손해의 의미에서 부분적으로

27) International Legal Materials 35 (1996), S. 1415 ff.

잃어버린 이익에 대한 배상을 예정하고 있다. 여기에서 특별한 활동과 관련이 되는 책임법이 환경책임과 관련하여 폭넓게 발전되었다는 것을 보여준다. 이러한 발전과정으로부터 구분되어야만 하는 것이 직접적인 환경책임에 대한 계기이다. 즉 본질적으로는 환경을 보호객체로 본다는 것을 통하여 나타난 것이다.

이러한 책임규정들은 위험과 결합된 특별한 업무에 한정되지 않고 오히려 정상적인 진행과정 속에서 혹은 장애가 발생한 경우에 환경손해를 야기할 수 있는 여러가지 활동을 겨냥하고 있다. 그래서 각 국가들은 명백히 손상된 환경객체의 재생비용을 스스로 떠맡아야만 하는 위험으로부터 보호받기를 원한다. 게다가 책임법은 환경예방의 도구로써 이용되어야 할 것이다. 책임을 지우는 위험은 환경과 관련된 중요한 활동을 하는 사람들을 처음부터 주의깊게 환경과 접하도록 만든다. 그 예로써 여기에서 南極地方契約을 위한 환경의정서의 責任附則案이 언급될 수 있다. 남극지방계약당사자는 얼마 전부터 순수한 환경책임을 예정하고 있는 환경보호의정서와 같은 책임부칙안에 관하여 협의를 하고 있는 중이다. 이러한 놀랄 만한 규정에 대한 의도는 남극의 생태시스템의 속성과 아직까지 해명되지 않은 법적신분 그리고 거기에 대해서 증가하고 있는 연구활동과 관광활동의 민감성에 그 이유가 있다.

한편 협상의 종결과 최종적인 부칙의 내용이 여전히 불투명함에도 불구하고, 이미 본질적인 기본요소들을 인식할 수 있다. 거기에 속하는 것으로서 운영자의 비상계획과 예방조치의 투입 그리고 필요시 효과적인 반대조치를 위한 의무이다. 운영자가 자신의 의무를 이행하지 않는 한, 계약국가 혹은 국가로부터 권한을 위임받은 자는 거기에 대한 조치를 취해야만 한다. 운영자는 또한 과실이 없더라도 반대조치를 행하지 않는 때 책임을 진다. 이것은 아마도 자주 일어나게 될 것이다. 왜냐하면 남극의 조건하에서 손해를 회복시키는 것이 간단하지도 않을뿐더러 전혀 불가능할지도 모

르기 때문이다. 이 경우 기금으로부터 가상적인 비용의 한도내에서 금액이 지불되어야만 한다. 지불되어야 하는 금액은 손해의 규모와 손해의 생성을 초래하였던 사정을 고려해야만 한다. 확정될 수 있는 가이드라인을 통하여 기금으로부터 납입된 금액의 산정은 “Unrepaired Damage(회복할 수 없는 손해)”의 사례안에서 이루어져야 할 것이다. 창설된 기금으로 제3자의 반대초치비용을 계산하는 것은 유발자를 찾기 어렵거나 혹은 청구한 금액이 책임한도를 초과하는 때에 그 경계가 분명치 않다.<sup>28)</sup>

#### IV. 유럽에 있어서 책임법의 전개

1970년대 중반에 유럽의 환경책임법의 생성을 위한 시발점은 예컨대 폐유처리에 관한 지침<sup>29)</sup>과 쓰레기에 관한 지침<sup>30)</sup>이었다. 그리고 가장 중요한 역할을 한 1985년의 제조물 책임지침<sup>31)</sup>이다. 이 제조물책임지침은 제조물책임법<sup>32)</sup>에 의해서 독일법으로 전환되기도 하였다. 제조물책임지침에 따르면 각각의 상품을 거래에 유통시키거나 제조한 사람은 생산품이

28) Wolfrum/Langefeld, Umweltschutz durch internationales Haftungsrecht, S. 101 ff.

29) Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16. 7. 1975 über die Altölbeseitigung, Abl. EG Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S. 23.

30) Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. 7. 1975 über Abfälle, Abl. EG Nr. L 194 vom 25. 7. 1975, S. 39. 최종적으로 특정된 환경보호지침의 실행에 관한 보고의 목적에 걸맞는 형성과 통합을 위한 지침(die Richtlinie 91/692/EWG des Rates vom 23. 12. 1991 zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinie, Abl. EG Nr. L 377 vom 31. 12. 1991, S. 48)을 통해서 변경되었다.

31) Richtlinie 85/374/EWG des Rates vom 25. 7. 1985 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte, Abl. EG Nr. L 210 vom 7. 10. 1985, S. 29)

32) Gesetz über die Haftung für fehlerhafte Produkte - Produkthaftungsgesetz, vom 15. 12. 1989, BGBl. I 1989, S. 2198.

환경에 미치는 영향을 통해서 발생하는 인적 물적 손해에 대해서 책임을 진다. 또한 도로, 기차 그리고 해상운송을 통하여 위험물을 운반하는 경우의 민사책임에 관한 1989년의 제네바협정(CRTD)도 유럽의 환경책임의 영역에 속한다. 독일은 이 협정에 1990년 2월1일 서명하였지만, 국제법상으로 지금까지 발효되지 않고 있다.<sup>33)</sup>

### 1. 루가노조약(Lugano-Konvention)

1993년 유럽회의(Europarat)로부터 루가노에서 가결된 환경에 위해가 되는 활동을 통한 손해에 대한 민사책임에 관한 조약이 통합적인 유럽환경책임의 생성발전을 위한 본질적인 시초가 된다.<sup>34)</sup> 거기에서 “환경에 위해가 되는 활동”의 개념이 폭넓게 해석될 수 있고 위험물의 취급, 유전학적으로 변경된 유기체와 미생물 그리고 쓰레기 제거를 위한 시설을 취급하는 전문적인 활동을 포함하고 있다. 이 조약은 개별객체의 침해에 대한 책임을 예정하고 있을 뿐만 아니라 환경침해를 통한 손해 혹은 손실을 예정하고 있다. 이 경우 해소조치를 포함한 재생비용과 제거 혹은 손해감경의 조치를 위한 비용이 요구될 수 있다. 루가노조약이 지금까지 발효되지 않고 있지 않으나 통합적인 유럽의 책임규정을 위한 수많은 해결의 기초가 되고 있다.

### 2. 환경책임을 위한 유럽위원회의 綠書<sup>35)</sup>와 白書

1993년 출판된 환경손해의 정화에 관한 유럽위원회(EG-Kommission)

33) Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Schäden beim Transport gefährlicher Güter auf Straße, Schiene und Binnenwasserstraßen(CRTD-Abkommen).

34) Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Konvention Nr. 150 vom 8. 3. 1993 des Europarates.

35) 이탈리아 정부가 의회에 제출하는 보고서.

의 독서에 의해서 통합적인 책임지침의 또 다른 계기로 이어졌다. 이 독서는 민사상의 환경책임을 형성가능성을 나타내고<sup>36)</sup>, 유럽공동체계약 제 174조에 따른 환경보호목적의 구체적인 移植을 쉽게하고, 상이한 회원국 내에서 상이한 책임구조를 근거로 한 유럽내부시장에서의 왜곡된 경쟁을 저지하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 독서는 유럽전역에서 전략마련을 위한 토론의 근거를 나타낸다고 한다. 이미 1994년 4월 유럽의회에서는 유럽위원회에 환경책임지침을 위한 제안을 요구하였다. 4년 후 이러한 독서를 근거로 하여 유럽위원회로부터 환경책임구조의 목적을 가진 환경책임에 관한 백서가 제출되었고, 특히 경제계로부터 격렬한 비판을 받은 첫 번째 안을 보충한 후인 2000년 초반 최종규정이 가결되었다.<sup>37)</sup> 백서는 “유럽공동체계약상 두 개의 중요한 환경보호목적, 오염원인자원칙, 환경책임을 예방”을 고려한 유럽공동체의 환경책임구조의 마련을 목표로 하고 있다. 내용적으로 원인을 자연환경에 귀속시킬 수 있는 손해에 대한 개별적인 책임이 중심을 이루고 있다. 이러한 손해는 지금까지 회원국들의 자국내의 책임규정에는 아예 규정되어 있지 않거나 불충분하게 규정되어 있었다. 백서는 전통적인 의미(건강손상 혹은 물건손해)에서 손해의 평가를 위한 몇몇의 실마리를 지적해주고 있지만, 손해의 평가를 위한 기준이 생태적인 다양함을 결하고 있다. 왜냐하면 그 기준들이 여전히 의미 있는 책임규정을 가지고 있지 않기 때문이다. 즉 그와 같은 편입을 위한 기준이 언급되지 않음으로써 손해가 현저한 최소한계치에 다다른 때 비로소 책임이 고려된다.<sup>38)</sup>

백서의 출판을 통하여 유럽위원회는 공동체의 모든 기관들과 거기에 참여한 모든 계층에게 그것에 대한 견해를 표명할 것을 요구하였다. 결국은 격렬한 토론 후에 이것은 2002년 1월 환경손해의 회피와 정화를 위한

36) KOM (1993) 47 endg. vom 14. 5. 1993.

37) KOM (2000) 66 endg. vom 9. 2. 2000.

38) KOM (2000) 66 endg. vom 9. 2. 2000, S. 21.

환경책임에 관한 유럽의회와 유럽각의(Parlament und Rat)의 지침안제출을 초래하였다. 이 안을 통하여 유럽위원회는 2003년까지 과실에 의존하지 않는 환경책임에 관한 유럽법규정의 채택이라는 과제를 이행하였다.<sup>39)</sup>

## V. 환경책임을 위한 유럽공동체위원회의 지침안

이 지침안은 유럽공동체계약 제175조, 즉 공동체의 환경에 관한 권한에 근거를 두고 있으며, 유럽공동체계약 제174조 제2항의 오염원인자책임의 원칙 그리고 계약 제6조에서 확정된 지속가능한 발전을 위한 유럽연합의 전략을 원용하고 있다.<sup>40)</sup> 또한 지침은 7 a에서 오염원인자책임의 원칙, 위험예방의 원칙과 함께 일반적인 주의의무 원칙에 기반을 두고 있다. 그리고 위험을 제어하는 손해의 회피와 정화에 대해서 공법상 규정될 수 있는 운영자(경영자, 영업자)의 책임이 지침의 중심부를 형성하고 있다.<sup>41)</sup> 그 점에서 책임의 개념은 보통의 책임(Haftung)개념보다 더 많은 영역을 차지한다.<sup>42)</sup> 일반적인 책임(Haftung)은, 관할권한이 있는 관청이 원시적으로 의무를 부담하는 운영자의 懈怠가 있는 경우 즉시 위험예방과 정화조치를 내리게 되는 때 발생하는 공법상의 비용배상에만 관련된다(지침안 제4조 제4항, 제7조 참조).<sup>43)</sup>

39) KOM (2001) 264 endg. vom 15. 5. 2001, S. 13.

40) Knopp, Beilage 3 EWS 8/2002, S. 3; Rütz, Beilage EWS 8/2002, S. 13.

41) Fischer/Fluck, RIW 2002, 814 (816 f.).

42) Fischer/Fluck, RIW 2002, 814 (818).

43) 환경손해의 회피와 환경의 재생과 관련된 환경책임에 관한 유럽의회와 각의의 지침안 17(2002년 1월 23일 유럽위원회의 1차심의회안)을 말한다

## 1. 목적

환경책임에 관한 지침의 목적은 환경손해의 회피와 정화를 위한 환경 책임에 관한 공동체법상의 틀을 마련하는데 있다(지침안 제1조 참조). 지침은 한편으로는 환경손해 다른 한편으로는 생태적인 다양성에 대한 손해<sup>44)</sup>와 그러한 활동과 소재에 기반을 둔 직접적인 위험에도 적용이 된다(지침안 제3조 제1항 참조). 요컨대 공동체의 산업시설법, 공기상태보존법, 위험소재법, 유전자법에 포함된 그러한 활동도 포함된다. 물론 지침은 생물다양화손해의 경우, 과실이 존재하는 때, 이 영역에 해당하지 않는 활동에 대한 비용배상의무도 예정하고 있다(지침안 제8조). 나아가 지침은 발효 후 5년이 지난 시점부터 모든 공무상 직업상 업무의 수행 중에 발생한 손해에 대해서도 적용된다고 한다.

## 2. 보호법의

지침안은 제2조 제1항 Nr.1에서 자세하게 정의된 “환경손해”라는 상위 개념아래에 세 개의 특별한 보호법의 또는 환경요소를 포함시키고 있다. 즉 첫째 생태학적인 다양성, 둘째 하천, 셋째 토양과 토양 밑으로 이해되는 표면이다. 감수해야만 하는 인간활동과 사회활동의 영향과 책임을 발생시키는 영향들 사이의 차이점을 구분하기 위해서, 책임지침은 각각 관련 공동체법과 관련시키고 있다. 그래서 유럽위원회는 이미 지침안의 이 유서에서 명백히 환경보호의 영역내에서 통합적이고 상호관련이 있는 공동체법상의 규정시스템의 구축을 목적으로 한다.<sup>45)</sup>

“생태적인 다양성”의 개념은 지침안 제2조 제1항 Nr.1에서 ‘모든 종과

44) 생태적인 다양성에 대한 손해는 부록 1에서 특정된 직업상의 활동을 통해서 발생하였거나 혹은 발생될 수 있는 손해 혹은 직업활동 중에서 사용되는 소재를 통해서 발생한 손해를 말한다.

45) KOM Doc. 2002/0021 (COD), S. 19.

그 種들이 살고 있는 보호지점 그리고 모든 생활공간과 공동체법을 통해서 보호되거나 또는 회원국의 상응하는 관련 자연보호규정에서 보호 혹은 보존지역을 증명하는 種들이 보호된다'고 정하고 있다. 그래서 '정의(Definition)는 예를 들어 생태학적인 다양성에 관한 유엔협정<sup>46)</sup>의 의미에서 생태다양성보호의 단초에 근접한다'는 것이 분명하게 된다. 또한 각국의 자연보호법의 강조를 통해서 지침의 조화효과에 대한 의문이 발생하게 된다는 것이 분명하게 된다. 그와 더불어 이 경우 손해의 한계(치)는 생태학적인 다양성의 유익한 보존상태에 영향을 미치는 기준을 통하여 제한되거나 구체화된다. 거기에서 유익한 보존상태는 자연적인 생활공간과 관련하고 또한 種(류)과 관련하여 폭넓게 정의된다(지침안 제2조 제1항 Nr.3 a와 b). 게다가 여기에서는 엄격한 관리부종성(2차적인 관리)의 형식이 존재한다. 지침안 제2조 제2항에 따르면 "손해"라는 개념은 회원국의 전환법을 근거로 해볼 때 조류보호지침 혹은 FFH-지침을 위한 회원국 전환법(지침을 자국법으로 전환하기 위한 법)-을 근거로 추인되는 활동의 지속적인 영향을 포함하고 있지 않다.

하천과 관련하여 지침안은 새로운 하천범주지침(Gewaesserrahmenrichtlinie)을 적시하고 있고<sup>47)</sup>, 그 점에서 하천을 이 지침의 의미에서 낮은 수준의 카테고리로 편입을 초래하는 생태적인 혹은 화학적인 상태의 악화에 맞추고 있다(지침안 제2조 제1항 Nr. 17b).<sup>48)</sup>

토양과 토양 밑에의 영향의 의미에서 平地에 대한 손해와 관련하여 지침안은 인간의 건강에 대한 잠정적 실질적인 위험을 기준으로써 언급하고 있다(지침안 제2조 제1항 Nr. 17c).<sup>49)</sup>

46) Übereinkommen über biologische Vielfalt von 5. Juni. 1992, Bundesgesetzesblatt 1993 II, S. 1742, 1994년 3월 21일 독일에서 발효되었다.

47) Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates von 23. 10. 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Abl. EG Nr. L 327 vom 22. 12. 2000, S. 1 ff.

48) 하천의 편입에 대해서는 Richtlinie 2000/60/EG 참조.



### 3. 시간적, 실질적 적용영역

시간과 관련하여 지침안 제19조에서 지침의 효력을 현저하게 떨어뜨리고 있는 중요한 예외를 포함하고 있다. 즉 지침은 소급효를 준수한 가운데 지침의 전환시점 전에 이루어진 활동을 통하여 발행한 손해에 대해서 적용되지 않는다. 유럽위원회의 안이 ‘관할관청은 “환경손해가 새로운 물질로 인한 것이다”는 것을 충분한 신빙성과 현실성을 통하여 증명해야만 한다’는 것을 정하고 있었던 반면, 이 규정은 유럽의회에 의해서 삭제되었고, 이제 증명부담은 오직 운영자에게 부과되고 있다. 그러나 그것을 통하여 지침안 제19조 제1항에서 다시 갖게 되는 헌법상의 소급효금지도 잠식되어 버렸지만, 지침의 전환후 1년 내에 “환경손해가 과거의 활동을 통해서 발생되었다”는 환경부담능력보고서를 제출하는 운영자의 면책이 쉬워진다(지침안 제19조 제2항 참조).

실질적인 관점에서 인적손해와 물적손해가 규정되지 않았다는 점이 고려되어야만 한다. 게다가 환경손해와 책임 혹은 보상이 서로 다른 국제적인 협정에 규정된 사고의 결과로 발생하는 손해의 직접적인 위험이 지침의 적용역역으로부터 배제되어 있다(지침안 제3조 제3항 참조).<sup>50)</sup> 또한 핵관련 위험과 환경손해 또는 책임이나 보상이 특정된 해당 협정에 규정되어 있는 손해의 직접적인 위험도 배제되어 있다(지침안 제3조 제4항 참조).<sup>51)</sup> 실무상 가장 의미있는 예외는 이미 산재해 있고 아직 분명하게 구분되지 않은 오염을 통해서 야기된 환경손해와 관련이 된다. 그러한 오염

49) 이에 대한 비판적 의견은 Spindler/Härtel, UPR 2002, 241 (242).

50) 예를 들어 기름오염손해에 대한 민사책임에 관한 1992년 11월 27일의 국제협정, 위험한 물건을 도로 기차 해상수송 하는 동안에 야기된 손해에 대한 민사책임에 관한 1998년 10월 10일의 협정.

51) 핵에너지영역에서 제3자에 대한 책임에 관한 1960년 7월 29일의 파리협정과 1963년 1월 31일의 브뤼셀 부가협정, 핵관련 손해에 대한 민사책임에 관한 1963년 5월 21일의 비인협정과 핵손해가 발생한 경우 부가적인 보상수단의 마련을 위한 1997년 9월 12일의 비인협정.

의 경우 특정된 개별 운영자의 활동과 손해사이의 인과관계를 확인하는 것이 불가능하다(지침 제3조 제6항).

유럽위원회의 안이 여전히 공해배출 혹은 -현행법규정 속에서 혹은 운영자에게 발급된 허가 혹은 추인을 명문적으로 허용하거나 혹은 학문적 기술적인 지식의 상태에 따라서 공해배출 또는 활동의 시점에 손해로 보이지 않는 그러한-사건에 대한 면책가능성을 예정했었던 반면<sup>52)</sup>, 유럽의회는 이것을 오직 관할관청 혹은 관할법원이 책임범위의 결정과 -운영자가 저야만 하는-책임과 관련된 재정보상의 한도를 결정을 하는 경우에 고려해야만 하는 감경사유로 보았다(지침안 제10조 제2항 a). 물론 회원국은 유럽연합환경장관의 견해에 따라서 과실 없이 행한 운영자에게 해당 재생조치를 위한 비용으로부터 면책시킬 수 있다. 이 규정은 환경적인 이유와 경합상의 이유로부터 비판적으로 보일 수 있다. 그것을 통하여 지침안은 ‘미미한 공해배출(Immission)도 경제적인 이유로부터 인용될 수 있고 그로 인하여 국가로부터 추인될 수 있는’ 독일의 환경법을 되풀이 하고 있다는 것을 보여준다. 이것은 또한 책임을 면하게 하고 단지 책임의 경감에 영향을 미치는 것만은 아니다. 따라서 환경책임법이 예정하고 있는 것처럼 원칙적으로 위험책임을 존속시키고 추인을 통해서 증명완화를 없애는 것이 의미가 있는 것으로 보인다.

#### 4. 운영자개념과 책임

위에서 언급된 손해와 관련하여 지침은 소위 운영자에게 의무를 부과하고 있다.<sup>53)</sup> “운영자”의 개념은 모든 자연인 혹은 법인, 이 지침의 적용 영역아래에 해당하는 업무를 수행하거나 통제(감독)하거나 또는 각 국가법의 규정에 의해서 우선적으로 그러한 업무의 조절과 관련하여 경제적인

52) 이에 대한 비판은 Hager, JZ 2002, 901 (905).

53) Fischer/Fluck, RIW 2002, 814 (818).

힘을 행사하는 私人 혹은 公人을 포함한다. 그래서 사원의 개인책임이 반드시 규정되고, 특히 또한 큰체른상의 모회사의 책임이 반드시 규정된다. 또한 그것을 통하여 고려된 인적범위가 행사된 활동의 종류를 경유하여 한계가 설정된다(지침안 제3조 제1항). 이러한 활동은 지침안 부록1에서 공동체의 법적행위의 순서와 관련을 통해서 정해진다. 예컨대 공동체의 산업시설법, 공기유지법, 위험소재법, 쓰레기법, 유전자기술법에 포함된 업무가 거기에 해당한다.<sup>54)</sup> 물론 지침안 제3조 제2항 그리고 제8조는 생물학적 다양성손해와 관련하여 이러한 영역에 해당하지 않는 활동으로 인한 손해에 대한 비용배상의무를 예정하고 있다. 그러나 이러한 의무는 과실과 결부되어 있다.<sup>55)</sup>

#### 5. 예방과 정화 -개별적인 책임과 관청의 임무-

지침안은 이미 발생한 손해에 제한되지 않는다. 오히려 운영자는 그와 같은 손해의 직접적인 위험이 존재하는 경우 즉시 그리고 관할관청의 상응하는 요구를 기다릴 필요없이 필수적인 예방조치를 취해야한다(지침안 제4조 제1항). 또한 관할권한이 있는 관청(지침안 제13조)은 언제나 운영자에게 반드시 예방조치에 대한 명령을 하달하거나 직접적으로 위협을 주는 손해에 대한 신속한 행위를 하여야 하며, 운영자가 아무행위도 취하지 않은 경우 스스로 필수적인 예방조치를 할 수 있다(지침안 제4조 제3항 a). 운영자는 예방조치에도 불구하고 환경손해의 직접적인 위험을 회피할 수 없다면, 그러한 사실을 관청에 알려야만 한다(지침안 제4조 제3항 참조)

환경손해가 이미 발생했다면, 운영자는 관할관청에 알려야 하고 관할관청에 대한 요청을 기다릴 필요 없이 필수적인 정화조치를 해야만 한다(지

54) Vgl. Knop, Beilage 3 EWS 8/2002, 1 (3); Falke, ZUR 2002, 237.

55) Vgl. die Erwägung Nr. 6.3 und 6.8 der Begründung zum Richtlinienvorschlag, KOM Doc. 2002/0021 (DOD), S. 20, 22; Spindler/Härtel, UPR 2002, 242 (245).

침안 제5조). 지침안 제5조 제1항 a에 따르면 관할관청은 언제라도 운영자에게 “필수적인 정화조치를 하거나 혹은 나아가서 다른 조치수단이 존재하지 않는 때 스스로 필수적인 정화조치를 정하도록 요청할 수 있다.” 필수적인 정화조치는 지침안의 부칙 II에 명확하게 정해져 있다. 관할관청은 부칙 II에 의해서 어떤 정화조치를 실행한 것인지를 운영자와 공동으로 결정한다. 원시적인 정화목적은 손상된 생활공간, 種 그리고 그와 결부된 자연자원, 관련 기능 혹은 하천을 원래상태로 되돌리고 그 사이의 손실을 보상하는 것이다(지침안 부칙 2.1). 재생은 또한 동일한 가치의 자연자원과 기능이 애초의 손해장소 혹은 다른 장소에 마련되는 것을 통하여 이루어진다. 운영자가 앞에서 언급한 의무를 이행하는 것을 게을리 하는 한, 관할관청은 이러한 조치를 확실하게 마련하게 된다. 거기에서 이러한 조치는 지침안 제13조 제4항에 따라서 또한 제3자에게 해당할 수 있다(지침안 제5조 제2항).<sup>56)</sup>

## 6. 국가의 비용배상

지침안 제7조에서 책임요소를 형성하는 확정된 비용배상청구는 관할관청에 의한 조치의 투입과 관련이 있다. 그래서 운영자, 환경손해 혹은 직접적인 위험을 유발한 제3자는 원칙적으로 관청이 시행한 예방조치와 정화조치로부터 발생하는 비용을 부담해야만 하고, 관청은 운영자의 작위·부작위와 환경손해 또는 직접 위해가 되는 손해사이의 인과관계를 증명해야만 한다. 이것은 또한 환경손해 혹은 그러한 손해의 직접적인 위험의 평가와 관련된 비용도 마찬가지로 부담해야만 한다(지침안 제7조 제2항 참조). 운영자가 확인되지 않거나 혹은 운영자가 모든 예방조치 혹은 재생조치를 취할 충분한 자금수단을 가지지 않았거나 혹은 그가 지침을 근거로

56) Fischer/Fluck, RIW 2002, 814 (816).

하여 조치를 취할 의무를 부담하지 않는다면, 회원국은 “관청이 그 의무에 맞는 자유재량의 범주내에서 필수적인 예방조치와 정화조치를 취한다, 즉 조치는 전체 혹은 부분적으로 국가의 비용으로 한다”는 것을 분명하게 하여야 한다(지침안 제6조 제1항 참조). 이 경우 회원국은 다른 회원국에서 발생한 모든 손해에 대해서 책임을 진다.

운영자는 “운영자가 적합한 사전안전예방조치를 했다”는 전제조건하에서 제3자가 의도적인 위해행위를 한 경우 그리고 의무화 되어 있는 임무, 명령 혹은 그 이외의 법적으로 구속력 있는 공공기관의 조치를 준수한 경우에는 비용부담을 할 필요가 없다(지침안 제9조 제3항 참조). 나아가 회원국들은 “운영자가 이미 자신의 업무에 적용되는 -만일의 허가조건 혹은 추진조건을 포함한- 법규정과 행정규정을 근거로 추진해야 하는 예방조치와 정화조치를 위한 모든 비용을 부담해야만 한다”는 것을 분명하게 하여야 한다(지침안 제10조 제1항 참조). 즉 운영자는 이미 허가결정의 범주내에서 예컨대 연방공해배출법에 따라서 지정된 예방조치를 수행해야만 하지만 그것을 하지 않았다면, 이 규정에 따라서 관할관청이 수행하게 되는 그와 같은 조치의 수행을 위한 비용을 그에게 부담시킬 수 있다. 손해가 수인의 운영자의 활동 혹은 부작위를 통해서 발생한다면, 회원국들은 해당 운영자들의 연대책임을 정할 수 있거나 혹은 관할관청은 개별 운영자들이 부담해야만 하는 비용의 부담을 실행하게 된다.

## 7. 환경단체의 권리와 보험가입의무

관할관청의 권한과 상관없이 환경손해를 통해서 지속적으로 영향을 받거나 위협을 받는 사람들과 권한을 부여받은 법인은 관할관청에게 모두에게 알려진 환경손해의 관찰결과를 통지하고, 관할관청에게 제안된 지침의 범주내에서 활동할 것을 요구할 권한이 있고, 어떤 손해의 직접적인 위협이 환경에 대해서 존재하는 경우 운영자에게 직접 법률적인 조치를 실행

하도록 할 요구권한이 있다(지침안 제14조 참조). 게다가 그들은 법원 혹은 법률을 통해서 설치된 비독립적이고 비정당적인(비정치적인) 기관에게 관할관청의 결정, 조치 혹은 부작위를 검토하도록 하게 할 수 있다(지침안 제15조 제1항). 이 규정들은, 지침안 제2조 제1항 Nr. 13에 의해서 “권한이 있는 시설”이라는 것을 ‘개별국의 법규정에 확정된 기준에 따라서 환경손해가 정화되는데 대해서 이해관계를 가지는 사람 또는 정관에 따른 그들의 목적이 환경보호에 있고 개별국가의 법규정안에 확정된 기준을 충족하는 위원회와 시설들로 이해한다’는데 문제가 있다. 그것을 통하여 환경보호조직(단체)에게는, 그들의 신중함을 고려하지 않는 단체소송의 가능성이 허용된다.

유럽의회가 2003년 3월 13일 첫 심의에서 의무적인 보증을 통한 예방 조치를 규정하길 원했던 반면, 2003년 6월 13일 룩셈부르크에서 열린 유럽각의에서 유럽연합각국의 환경부장관들은 첫 번째 단계에서 회원국들은 특별한 도구의 창안과 파산사태를 위한 재정적인 메카니즘을 포함한 보험시장의 생성을 활발하게 촉진시킬 것을 합의하였다. 두 번째 단계에서 지침이 발효된 후 5년이 지나서 유럽위원회가 보고서로 의무적인 보증 제도(책임보증제도)의 실행가능성과 불가피성을 취급한다고 한다. 손해의 전보를 위한 의무적인 예비조치는 원칙적으로 가장 비판적으로 보여질 수 있다. 오염원인자원칙(Verursacherprinzip)은 “환경재생을 보장하고 환경손해의 회피를 위한 계기를 마련하는 것”을 목표로 한다. 손해의 전보를 위한 예방조치(Deckungsvorsorge)를 통하여 운영자는 손해를 회피하거나 또는 환경오염의 비용이 지불되는 것을 회피하기 위한 조치를 취하는 것을 더 이상 계속하지 않는다. 왜냐하면 자신의 재정상의 책임은 보험료를 통해서 해결되기 때문이다. 그래서 책임위험은 운영자에서 보험자에게 넘어간다. 보다 의미가 있는 것은 미국의 환경책임법이 규정하고 있는 보충적인 기금조성을 통한 해결책인 것이다. 거기에 속하는 것으로 손해의

회복을 위해서 자금을 제공하게 되는 기금에 일정회비를 회사가 지불하는 것이다. 이와 같은 기금은 무엇보다도 “구체적인 오염원인자가 확인되지 않지만 손해가 특정된 영역에 귀속될 수 있는 그러한 사례”에 자금을 조달하는 경우에 투입이 된다. 환경을 의식하고 있는 회사가 불이익을 받지 않기 위해서 책임기금은 위해물질이 배출된 경우 재정조달이 될 수 있다.

#### 8. 일반적인 보호법익에 대한 손해평가의 문제

일반적인 보호법익이 침해당한 경우 환경책임의 본질적인 문제는 손해산정의 문제이다. 개별보호법익은 종종 소유권의 특성 또는 배타적인 특성과 관련하여 시장가치를 가지고 있는 반면, 일반적인 보호법익은 그것을 결하고 있기 때문이다. 지침초안은, 자연적인 상태로의 원상회복에 초점을 맞추어, 즉 손해를 최초의 상태로 되돌리기 위해서 지출되어야만 하는 비용문제를 다루고 있다. 이러한 원칙은 책임범위에 대해서 재생비용 또는 정화비용을 지적함으로써 추구하고 있다.<sup>57)</sup>

지침초안의 부록 II에서 거기에 상응하는 재생범위의 확정을 위한 기준이 언급되어 있다. 이에 의하면 원시적인 재생방법의 선택가능성(Sanierungsoption)은 인간의 자유재량이 포함되어 있지 않는 자연상태로의 되돌림이다. 재생은 손상된 자연재화 또는 기능들이 과거의 상태로 되돌려지거나 대체되거나, 혹은 동일한 가치의 자연재화 또는 기능들이 원시적인 손해장소에 마련되거나, 다른 장소에 마련되는 것을 통하여 이루어진다. 나아가 관청은 직접적인 개입의 형식으로 된 조치를 포함하는 선택가능성을 검토한다.<sup>58)</sup> 유럽위원회초안에서 OPA-Rule에 근거하고 있지만(II. 2 참조) 아직 규정되지 않았었던 해소정화조치를 통해서 재생될 때까지의 자연자원의 손실보상은 확정의 어려움과 쉽지 않은 보험가능성 때문에 -부록 II

57) 이에 대하여 Spindler/Härtel, UPR 2002, 241 참조.

58) 지침안 부록 II 3.1.1. 참조.

2.1과 2.4에서 이러한 변화를 수용하고 거기에 상응하는 부록 II 3.1.3에서 부터 3.1.8까지를 삭제하는 것을 잊어버림으로써- 삭제되었다.

애초에 개입되어야만 하는 정화옵션(선택가능성)의 선택은 여러 가지 기준의 도움으로 이루어진다. 즉 국민건강에 대한 영향, 비용, 성공전망, 손해예방 등.<sup>59)</sup> 정화옵션(선택가능성)을 선택하는 경우 출발수준에로의 재도달이라는 의미에서 자연자원의 완전한 재생목표가 고려되어야만 한다. 예외적으로 부적절한 고비용이 발생할 수 있는 때, 손상된 자연보호법익의 환원이 옵션을 통하여 지속적으로 출발수준에 머물게 하는 그러한 정화옵션이 선택될 수 있다.<sup>60)</sup>

그래서 정확히 말하자면 지침초안은 본질적으로 자연복귀를 염두에 두으로써 생태적인 손해평가의 문제를 회피하고자 하였다. 그러나 지침안의 범주에서 “예를들어 상응하는 대등물(등가물)이 자연에 존재하지 않기 때문에 원상태의 재생이 불가능한 때 문제가 다시 발생된다”는 것이 고려되지 않았다. 이 경우 동일한 가치의 자연자원을 다른 장소에 마련하기 위해서 손해는 화폐가치로 평가되어야 한다. 지침초안은 그러나 화폐가치로 평가하는 절차에 적용될 모범을 포함하지 않고 있다. 여기에서 명백히 결과는 위험의 보험가입가능성을 위한 것이다. 평가기준이 불투명하고 불확실하면 할수록 그래서 관청의 자유재량의 여지가 크면 클수록 보험에 가입될 수 있는 위험과 보험료를 산정하는 것이 더욱 어려워진다. 이러한 문제는 지침초안에서, 예를 들어 제조물책임과 유전자기술책임으로부터 알려져 있는<sup>61)</sup>, 책임최고한도가 예정되어 있지 않았다는 것을 통하여 더욱 더 심화된다.

---

59) Vgl. Anhang II 3.1.1.

60) Vgl. Anhang II 3.2.1.

61) Vgl. Anhang II 3.2.3.



## VI. 결어(종합적인 평가)

환경손해의 회피와 환경의 재생과 관련된 환경책임에 관한 지침을 위한 유럽위원회의 案(der Vorschlag der Kommission)을 통하여 제한된 적용범위 내에서 기본적인 환경책임의 흡결이 메워질 수 있다. 유럽위원회의 지침안을 통해서 유럽위원회는 국제적인 환경책임법의 실질적인 실마리를 마련하였고, 원시적인 환경책임의 모델을 통하여 비정상적으로 확대된 유럽의 규정을 입안하였다. 그것을 통하여 유럽연합은 수차례 표명된 예컨대 생태학적인 다양성에 관한 협정 제14조 제1항에서 표현된 것처럼 유효한 환경책임을 정하는 관심사에 대응하게 되었다. 그러나 거기에서 간과되어서는 안 되며 지금의 형상 속에서 이러한 환경책임은 매우 폭넓은 공법적인 윤곽을 가지고 있고, 결정적으로 민사법적인 책임의 모델로부터 벗어나 있다는 것이다. 이것은 개인이 환경에 대한 그의 사적인 권리를 근거로 하여 가지는 이익을 벗어나는 환경 자체를 둘러싼 책임을 마련하길 원하는 시도가 계속된다는 것을 고려한다면 놀라운 것은 아니다. 일반적인 책임법의 구조 속에서 이미 하나의 법적으로 만족하는 규정을 얻은 것과 마찬가지로, 일반적인 환경법의 구조 속에서 만족하는 규정을 얻을 수 있는지는 법적으로 강도 높은 토론의 대상이 될 것이다.

<Zusammenfassung>

## Entwurf zum Umwelthaftungsrichtlinie

Cho, Eun-Rae

Mit dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschaden und die Sanierung der Umwelt kann innerhalb des eingegrenzten Anwendungsbereichs die eingangs erwähnte Lücke der originären Umwelthaftung geschlossen werden.

Mit ihrem Richtlinienvorschlag greift die Kommission aktuelle Entwicklungen des internationalen Umwelthaftungsrechts auf und entwirft europäische Regelungen, die mit dem Modell einer originären Umwelthaftung außerordentlich weit gehen. Die Union entspricht damit dem vielfach geäußerten Interesse, eine wirksame Umwelthaftung vorzusehen, wie es beispielsweise auch in Art. 14 Abs. 2 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt zum Ausdruck kommt.

Dabei ist jedoch nicht zu übersehen, dass in der jetzigen Ausgestaltung diese Umwelthaftung sehr weitgehend öffentlich-rechtliche Züge trägt und sich vom Modell der zivilrechtlichen Haftung entscheidend entfernt. Das ist weniger verwunderlich, wenn man berücksichtigt, dass hier der Versuch unternommen wird, eine Haftung um der Umwelt selbst willen zu schaffen, die über die Interessen hinausgeht, die einzelne Private aufgrund ihrer privaten Rechte an der Umwelt haben. Ob dieses andere Konzept in dem Gefüge

des allgemeinen Umwelt-, wie auch des allgemeinen Haftungsrechts bereits eine rechtlich befriedigende Regelung erfahren hat, wird mit Sicherheit Gegenstand intensiver rechtlicher Diskussionen sein und sein müssen.

Key words : 환경책임지침안(Entwurf zum Umwelthaftungsrichtlinie),  
환경책임(Umwelthaftungsrichtlinie), 유럽연합(Europäische Union),  
운영자책임(Betreiberhaftung), 오염원인자원칙(Verursacherprinzip),  
환경손해(Umweltschaden)