



독일 환경오염방지법(2)

I. 인과관계

1. 인과관계 요건과 직접야기이론

환경오염방지법 제3조 4항에 따른 책임은 책임자의 직업활동과 환경오염 사이의 인과관계를 요건으로 한다.¹⁾ 동법률 및 지침(Art. 4 Abs. 5, Richtlinie 2004/35/EG)에서는 왜 손해가 “명확하지 않는 오염을 통한 손해”를 통해서 야기되는 경우에만 적용해야 하는 지에 대한 실질적인 근거는 보이지 않는다. 인과관계증명이 없다면 잠재적인 유발자의 책임을 인정할 수 없고 그것이 비록 손해가 분명히 구별할 수 있는 오염에 근거하더라도 인정되지 않는다.

또한 환경오염방지법은 명시적으로 경찰법 및 질서법의 귀속이론을 받아들였다. 이러한 직접

성이라는 손해야기요건은 환경오염방지법 제2조 제3호의 문언에서뿐만 아니라 입법자료²⁾에서도 나타난다. 이에 따르면 단순히 환경손해를 간접적으로 야기한 것에 대하여는 환경오염방지법에 따른 책임을 지을 수 없다. 이러한 원칙은 피고적격에 있어서 매우 중요한 의미를 가진다.

2. 입증책임의 완화

사법적 혹은 공법적 성격을 막론하고 모든 환경책임법의 핵심문제는 특정한 배출물이 구체적인 손해를 야기했다는 것을 입증하는 것이다. 환경오염방지법은 이러한 입증책임완화에 대한 규정을 두고 있지 않다. 동법은 입법론적으로 민법에서 확립된 입증책임의 완화를 환경오염방지법

1) Diederichsen, NJW 2007, 3377 (3380).

2) BT-Drucks. 16/3806 S. 21.

에 도입하는 것, 예를 들면 독일 환경책임법(UmweltHG) 제6조상의 원인추정(Ursachenvermutung)을 준용하거나 참조하는 것을 의도적으로 도외시하였다.³⁾ 이는 유추적용을 통한 원인추정을 환경오염방지법에 적용하는 것을 배제하려고 한 것이다.

입법자료에 따르면 인과관계와 관련하여 이러한 입증책임에 대한 입법자의 소극적인 태도는 다른 특별한 공법적인 해결방식을 마련함으로써 문제를 바라보는 것이 아니라 위험시설의 확정에 대한 질서법의 전통적인 원칙을 적용하는 점에 있다.⁴⁾ 즉 객관적인 관찰자의 시점에서 사전에 그리고 구체적인 상황에서 존재하는 인식가능성과 위험존재의 시간적인 촉박 등을 고려하여 도출되어야만 하는 경우에 관청의 개입(Einschreiten der Behörden)이 허용된다는 것이다.⁵⁾ 추정위험(Anscheinsgefahr)과 추정야기자(Anscheinstörer)의 개념을 둘러싸고 폭넓게 적용되었던 이러한 원칙은 입법자의 의사에 따라 환경오염방지법에서도 적용된다고 볼 수 있다.

II. 엄격책임과 과실책임

1. 첨부(Anlage) 1에 따른 활동

환경오염방지법 제2조 제4호의 의미에서 직

업 활동이 인정되면 또다시 환경오염방지법 제3조 제1항에 따라 직업 활동이 환경오염방지법의 첨부로 제정한 목록에 담고 있는지 여부에 따라 구별하여야 한다. 첨부1은 자연환경에 특별히 위험하다고 볼 수 있는 일련의 활동, 예를 들어 허가가 필요한 시설의 운영, 폐기물처리조치, 지상하천으로 독성물질의 유입, 화학물질의 처리 및 유전자 조작작업 등을 규정하고 있다. 그러한 활동이 성립하면 경찰법과 질서법에서의 전통적인 원칙과 일치하는 것과 마찬가지로 직접적인 야기에 대한 책임이 그대로 남는다. 민법적으로 말하면 위험책임(Gefährdungshaftung)이라고 말할 수 있다.

2. 그 밖의 활동

이와는 반대로 구체적인 직업 활동이 환경오염방지법의 첨부에서 정한 항목에 해당하지 않는다면 우선 연방자연보호법 제21조a조 제2항과 제3항의 중 또는 자연적인 생활공간의 손해에 대한 침해 또는 이에 상응하는 직접적인 위험을 야기하고 두번째는 책임자가 고의 또는 과실로 행위하는 경우에만 환경오염방지법 제3조 제1항 제2호에 따라 적용된다. 하지만 하천오염 및 대지오염은 책임을 발생시키지 않지만 하천법과 대지보호법의 기준과 관청의 개입근거는

*** -----

3) BT-Drucks. 16/3806 S. 22.

4) BT-Drucks. 16/3806 S. 22.

5) BGHZ 117, 303 (305 f.).



물론 적용된다(§ 1 USchG).⁶⁾

이에 따르면 그밖의 직업 활동에 대해 환경오염방지법에 따른 질서법적인 책임은 독일행정법이 지금까지 통상적으로 적용되지 않았던 과실 책임으로 바뀐다는 것을 의미한다. 고의 및 과실의 책임요건을 구체화하는 경우 독일 민법상의 책임(독일민법 제276조, 823조)에 대한 이론이 적용될 수 있다.⁷⁾

3. 불가항력의 경우 면책

환경오염방지법 제3조 제3항 제1호 및 제2호에 따라 무력충돌, 내전, 봉기 및 특별한, 회피할 수 없는 자연재해에 의해 야기되는 환경침해 또는 직접적인 위험에 대해서는 적용되지 아니한다. 간단히 말해서 위험책임법에서와 마찬가지로 불가항력의 경우에는 책임을 지지 않는다.⁸⁾

불가항력의 사례에서 면책은 비록 환경오염방지법 제3조 제1항 제1호상의 그 밖의 활동에 대한 과실책임의 경우에도 고려되어야 하지만 전쟁, 내전 또는 자연재해로 인한 환경손해가 야기되는 경우에는 항상 과실이 결여되어 있기 때문에 실무적 측면에서 보면 별 의미가 없다.

III. 환경오염방지법상의 의무규정과 비용부담

1. 책임질 자의 의무

환경오염방지법은 주로 책임자의 위험회피의무와 손해제거의무(Vermeidungs- und Sanierungspflichten)를 규정하고 있다. 환경오염방지법 제4조 내지 제6조의 문언에서 이러한 의무들은 법률에 의해 직접 적용된다는 것을 명확히 하고 있다. 즉 이러한 의무들은 이에 대한 관청의 명령을 요건으로 하지 않는다.⁹⁾ 환경오염방지법 제4조에 따르면 환경오염에 대한 직접적인 위험이 생기거나 그러한 위험이 이미 발생한 경우, 그 책임자는 주무관청에 사안에서 중요한 모든 점들을 지체없이 통지하여야 한다. 환경오염방지법 제5조에 따르면 환경오염에 대한 직접적인 위험이 존재하는 경우 책임을 질 자는 필요한 위험예방조치를 취해야 한다. 환경오염방지법 제6조는 이미 사건이 발생해서 환경침해가 발생한 경우 필요한 손해제한조치(Schadensbegrenzungsmaßnahmen) (Nr. 1) 및 손해복구조치(Sanierungsmaßnahmen) (Nr. 2)를 부과하고 있다. 또한 환경오염방지법 제8조에 따라 손해복구조치를 시작하기 전에 책임자는 관청에게

*** -----

6) 다음에서 언급하는 관청의 개입 참조.

7) Wagner, VersR 2005, 177 (189); Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1116).

8) Wagner, VersR 2008, 565 (567f.).

9) Duikers, NuR 2006, 623 (627).

통보하여야 하고 관청과 함께 집행해야 할 조치에 대해서 의논하여야 한다.

2. 의무의 범위

환경오염방지법은 유럽지침(2004/35/EG)에 따른 입법과정에서 특히 격렬하게 논의되었던 문제임에도 불구하고 손해복구조치의 종류와 범위에 대한 규정을 두는 것을 포기하였다.¹⁰⁾ 오히려 연방입법자는 하천관리법 제22a조 제2항, 연방자연보호법 제21a조 제4항에서 유럽지침(Richtlinie 2004/35/EG) Anh. II Nr. 1을 준용하는 것으로 충분하다고 보았다. 여기서 규정하고 있는 복구조치범위는 연방자연보호법 제18조 이하에 따른 자연보호법적인 침해규정의 수단과 아주 유사하게 규정하고 있다.¹¹⁾ 즉 책임자는 침해된 환경법익의 회복을 위해서 또한 보충적으로 다른 지역에 대해 생태학적으로 동일한 상태의 복원을 위해 조치를 하여야 할 의무가 있고 동시에 여기서 목적으로 하는 생태학적인 이익이 이에 사용된 비용과 비교하여 적절한 관계에 있어야 한다.¹²⁾ 대지오염의 복구범위를 규율하는 유럽지침(Anh. II Nr. 2 Richtlinie 2004/35/EG)의 규정은 독일국내법으로 수용되지 않았다. 이러한 점에서 독일의 연방대지보호법(BBod-SchG) 제4조 내지 제6조의 요건은 그대로 적용된다.

*** -----

10) Wagner, VersR 2005, 177 (180 f) 참조.

11) Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1115f).

12) 상세한 것은 Wagner VersR 2005, 177 (181).

3. 관청의 개입 (Einschreiten der Behörde)

책임질 자가 환경오염방지법 제4조 내지 제6조에 의해 부담하는 의무들을 자발적으로 이행하지 않으면 주무관청은 이를 강제할 수 있다. 환경오염방지법 제4조 내지 제6조에 따른 의무이행을 위한 수권근거(Ermächtigungsgrundlagen)는 환경오염방지법 제7조에 규정되어 있다.

환경오염방지법 제7조 제1항에 따르면 주무관청은 책임질 자의 필요한 위험예방조치, 손해완화조치 및 복구조치가 이루어지고 있는 지 여부에 대한 감독 권한이 있다. 환경오염방지법 제7조 제2항에 나타나 있듯이 주무관청은 직접적인 환경침해의 위험, 그러한 직접적인 위험에 대한 우려 또는 이미 발생한 손해 및 스스로의 평가를 제출할 것을 명할 수 있다(Nr. 1). 또한 주무관청은 환경오염방지법 제7조 제2항 제2호와 제3호를 근거로 입법목적에 중요한 환경오염방지법 제5조 내지 제6조에 따른 위험예방조치, 손해완화조치 및 복구조치를 명할 수 있다.

4. 비용부담

일반적인 경찰법과 질서법에서와 마찬가지로 환경오염방지법에서도 손해야기자(Störer)가 비용을 부담한다는 손해 유발자책임원칙이 적용된



다. 이에 대한 법적 근거로는 환경오염방지법 제 9조 제1항 제1문을 들 수 있다. 이에 의하면 책임질 자는 “행정관청 또는 제3자에 대한 청구권을 유보하고” 위험예방조치, 손해완화조치 및 복구조치에 대한 비용을 부담한다.

IV. 원고적격과 법적 구제절차

1. 관청에 의한 집행

사법상의 환경법에서는 손해배상청구권이 그 법익을 침해당한 법적 주체에 대하여 인정된다. 추정되는 가해자가 요구를 자발적으로 이행하지 않는다면 법원조직법(GVG) 제13조에 따라 통상 법원에 제소할 수 있는 길을 열어놓고 있다.

또한 환경오염방지법은 개인의 법익을 보호하는 것이 아니라 공동자산으로서의 환경을 보호하는 것이다. 따라서 환경오염방지법에 의해 도출되는 질서법적인 의무의 집행을 위한 원고적격은 사법상의 개인에게 인정되는 것이 아니고 관청을 통해서 그 업무를 행사할 수 있는 국가에 인정된다. 환경오염방지법 제7조 제1항 제2호 및 제3호에 따르면 주무관청은 책임질 자에게 필요한 회피수단과 복구수단의 조치를 하도록 한다. 주무관청은 환경오염방지법에 따른 의무를 법원을 통해 집행할 필요는 없다. 오히려 주무관청이 이에 상응하는 행정행위를 허가해서

스스로 강제집행문을 발부할 수 있다. 환경오염 예방의무 및 제거의무를 실현하고 이에 상응하는 조치를 명하는 그러한 행정행위에 대해서는 행정소송법(VwGO) 제40조 제1항에 따라 행정법원에 제소할 수 있는 길이 열려 있다. 이 경우 소송의 종류는 행정소송법 제42조에 따른 취소소송이 된다.¹³⁾

2. 단체소송 (Verbandsklage)

환경을 위한 법적구제법(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) 제2조 제5항 제1호에 따르면 단체소송은 행정법원이 법규 위반을 인정하는 경우에만 인정되는데 이를 위해서는 첫째 환경보호에 기여하고, 둘째 개인의 권리가 성립하고, 셋째 법적 다툼에 대한 결정이 의미가 있어야 한다.¹⁴⁾ 뿐만 아니라 법률위반이 각각의 단체의 정관상 목적으로 규정되어 있는 환경과 관련성이 있어야 할 것을 요구하고 있다.

이러한 규정을 환경오염방지법에 그대로 적용하게 되면 단체는 환경오염방지법 제10조 및 제11조의 범위에서 개인의 이익에 기여하도록 정해진 규범에 대해서만 주장할 수 있다.¹⁵⁾ 인간의 건강을 위협하는 대기오염의 경우 이것이 문제가 될 수 있지만 보호되는 종과 자연적 생활공간이 침해되는 경우 이를 통해서 개인의 권리가 얼마나 침해되어야 하느냐에 대해서는 규명하기가

*** -----

13) Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1118f) 참조.

14) 자세한 것은 Koch, NVwZ 2007, 369 참조.

힘들다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라 그와 같은 요건에 대해서 유럽지침(Richtlinie 2004/35/EG) 제12조에서도 언급을 하지 않고 있다.

V. 환경오염방지법의 실무적 의미와 전망

첫째 환경오염방지법은 지금까지 독일 국내법상 단지 일부에서만 논의되었던 순수한 생태학적 손해에 대한 예방 및 복구에 대한 배상책임을 규정하였다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 이러한 환경오염방지법은 독일 민법 제823조 이하의 불법행위책임, 하천관리법(WHG) 제22조 또는 환경책임법(UmweltHG) 제1조와 같은 사법상의 책임이외에도 환경손해책임자에게 인정된다.

둘째 환경오염방지법은 환경침해의 제거를 위한 통일적인 기준을 마련함으로써 한편으로는 기존의 독일국내법의 기준보다 명백히 높은 기준을 마련하고 있으며 안전성의 위험단계에서 끝나지 않는다. 이러한 점에서 새로운 환경오염방지법은 환경침해의 발생시 우선적으로 환경침해 발생이전시점 상태로의 회복(1차적 환경침해 제거)을 지원하는 법률이다. 다른 한편으로 이러한 1차적 환경침해제거가 제기능을 하지 못한다면 보완적인 제거조치가 이루어져야 한다. 자연자원 또는 기능에 대한 시간적인 손실을 막기 위

해서는 1차적 환경손해제거의 효과가 완전하게 실행 되도록 소위 원상회복조치(Ausgleichssanierung)를 해야 할 것이다.

여기에서 침해가 가지는 순수한 재정적인 비용은 고려되지 않는다. 더우기 환경오염방지법은 환경보호영역에서 무과실책임규정을 담고 있고 책임의 최고한계기준도 없다. 이러한 점에서 환경손해의 제거가 개별적인 사례에서 현저하게 큰 경우에는 기업의 존립자체에 큰 부담이 될 수도 있다. 이런점에서 보아 환경오염방지법은 기업의 입장에서 보면 예측할 수 없는 책임법적 위험으로 인해 해당기업에 영향을 줄 수 있다는 점에서 책임이 확대되는 결과를 가져오고 있다. 따라서 기업이 가능한 한 빨리 특별한 환경위험 예방 및 위험관리계획을 세워야 하고 체계화된 업무범위와 책임귀속범위에 대한 명확한 분류를 하는 것이 바람직하다.

보험업계에도 새로운 문제에 직면하게 되는데 환경오염방지법에서 적용되는 환경침해의 보험가능성에 대한 문제가 그것이다. 위험계산과 보험료의 계산은 무엇보다도 책임의 범위를 조사하는 평가기준과 절차가 없기 때문에 더욱 어렵다.

위에서 살펴본 바와 같이 환경책임법과 마찬가지로 환경오염방지법은 시설의 운영 뿐만 아니라 모든 직업 활동에 대하여도 적용된다. 환경오염방지법 제3조 제1항에 대한 첨부 1에서 직

*** -----

15) Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1119).

16) Wagner, VersR 2008, 565 (566).



업활동에 대하여 구체적으로 규정하고 있고, 모든 활동에서 발생하는 위험에 영향을 주고 손해에 영향을 끼치거나 또는 상호작용에 의해 발생하는 환경침해에 대한 위험책임을 인정하고 있다.

특히 “보호되는 종과 자연적 생활공간”의 보호 법익에 대한 손해의 경우 이는 실무적으로 무엇보다도 생활공간 또는 인구가 어떠한 이전상태에 있었는지, 어떠한 부담에 노출되어 있는지, 원인에 대하여 책임질 자의 기여를 어떻게 평가할 것인지 그리고 어떠한 수단으로 원상회복이 가능한 지에 대한 논의가 이루어지게 될 것이고

이를 실무에서 어떻게 다룰 것인가 하는 것은 앞으로 더 지켜보아야 할 것이다.

김 성 곤

(독일 주재 외국법제조사원)