



독일의 환경오염방지법 (UrschadG)(I)

I. 입법의 배경

독일에서 2007년 11월 14일에 환경침해방지 및 복구에 관한 법률(Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden - 약자로 하면 Umweltschädengesetz(UrschadG) 환경오염방지법-)이 공포되었다.¹⁾ 인적 손해 또는 물적 손해가 증명된 경우에만 보상되는 민사상의 환경침해책임과는 달리 새로운 환경오염방지법은 개별적인 손해가 발생하지 않더라도 자연법익(Naturgüter)에 대한 손해발생만으로도 적용되게 하였다.

환경오염방지법(UrschadG)은 독일입법자의 독자적인 생각에서 출발한 것이 아니라 유럽연합법에 그 기초를 두고 있다. 즉 2004년 4월 21

일의 환경침해의 방지 및 복구를 위한 환경책임에 대한 유럽의회지침(Richtlinie 2004/35/EG)에서 비롯된 것이다.²⁾ 이러한 유럽지침은 그 지침 제19조에 따라 2007년 4월 30일까지 국내법으로 수용해야 하였기 때문에³⁾ 환경오염방지법은 소급효를 가진다. 환경오염방지법 제13조 제1항에 따르면 2007년 4월 30일 이전에 발생한 오염물배출(Emissionen), 환경오염사건(Ereignisse) 또는 동 시기 이전에 종료된 특정한 활동에 기인하는 이전사고(Vorfälle)에 의해서 야기되는 손해에 대해서는 적용되지 아니한다. 따라서 이 법은 오염물배출(Emissionen), 환경오염사건(Ereignisse) 또는 사고가 2007년 4월 30일 이후에 발생했거나 이루어진 이전사고(Vorfälle) 및 활동에 적용된다. 대략 7개월정도의 소급효

*** -----

1) BGBl 2007 I 666 ff; Wagner, VersR 2008, 565; Diederichsen, NJW 2007, 3377; Scheidler, NVwZ 2007, 1113 참조.

2) ABIEG L 143 vom 30. 4. 2004 S. 56 ff.

3) 지침에 대한 논의는 Duikers, NuR 2006, 623f. 참조.

는 헌법적으로 문제는 없었다. 법적효력이 발생하는 규정들을 연기시켜야 하는 보호가치가 있는 신뢰는 이러한 상황에서 전혀 형성되지 않는다. 왜냐하면 2007년 4월 30일에 이 법률이 기초로 하고 있는 지침이 이미 3년동안 발효되었고 국내법 수용의무기간(Umsetzungsfrist)이 2007년 4월 30일부로 만료되었기 때문이다.⁴⁾

II. 입법적 특색

1. 환경오염방지법(UschadG)과 환경책임법(UmweltHG)

독일의 환경책임에 대한 법률은 환경오염방지법(UschadG)과 환경책임법(UmweltHG) 두가지로 나누어 볼 수 있다. 우선 환경책임법(UmweltHG vom 10. 12. 1990 BGBl I 2634, 1991년 1월부터 공포된 법률)은 환경책임에 대한 중심적인 법률로서의 기능을 한다. 환경책임법에 따른 사법상의 위험책임은 -오해의 여지가 있는 법률의 제목과는 달리- 원래의 환경오염에 적용되는 것이 아니라 개별적인 법익 즉 생명, 건강, 신체, 소유권의 침해에 대해 적용되는 것이다. 물론 이것은 특정유형의 시설에서 나오는 환경영향(Umwelteinwirkung)으로 법익침해가 야기되는 것을 요건으로 하고 있다.

환경영향에 속하는 것으로는 환경책임법 제3조 제1항에 따르면 물질(Stoffe), 진동(Erschütterun-

gen), 소음(Geräusche), 압력(Druck), 광선(Strahlen), 가스(Gase), 증기(Dämpfe), 열(Wärme) 또는 대지, 공기 또는 하천으로 확대되는 그밖의 현상이 이에 속한다.

이에 반해 환경법의 자체에 대한 원래의 생태계상의 손해는 환경책임법상의 책임요건에 포함되지 않는다. 즉 환경책임법에 따르면 생태계상의 손해(ökologische Schäden)는 단지 이러한 손해가 소유권침해로 볼 수 있는 경우에만 배상 가능하다. 따라서 사법상의 소유권 속에 환경법익이 존재해야한다는 것을 요건으로 하고 있다. 예를 들면 각종 산림(Wälder), 하천(stehenden Gewässer), 대지(Böden) 및 사냥권에 포함되는 동물 등과 같은 많은 수의 법익에 적용되는 것을 말한다.

그와 같은 사례에 적용되는 환경책임법 제16조의 규정은 환경법익의 소유자에게 발생한 가치상실액만큼의 금전배상으로 치부되지 않도록 규정하고 있는 것이다. 특히 자연에 부담을 주는 토지 및 하천의 거래가치는 때로는 아주 미미하기 때문이다. 이러한 상황에서 환경책임법 제16조는 독일민법 제251조 제2항에 따라 비례성의 고르기준을 완화함으로써 손해를 입은 소유권자의 원상회복청구권을 강화하고 있다. 따라서 이전상태로의 복구에 대한 비용은 물건의 가치가 높다고만 해서 비례성이 인정되는 것이 아니다. 물론 이것은 피해자가 이전상태로 사실상 회복

*** -----

4) Vgl. BVerfG NJW 2001, 2323.



하였거나 이를 의도하는 경우에만 적용된다. 따라서 환경오염방지법(UschadG)과 환경책임법(UmweltHG)은 상호 보완적인 관계에 있다.

2. 적용범위의 차이

환경오염방지법은 개별적인 법익에 대한 사인이 입은 손해에 대해서는 적용하지 않고 단지 환경 자체에 대한 손해, 즉 소위 생태학적 손해(ökologischen Schaden)만을 포함한다.

환경오염방지법의 보호영역에 대한 이러한 제한은 환경오염방지법 제2조 제2호에 규정된 환경오염의 법적 개념정의에서 나온다. 이에 따르면 법률상의 의미에서 손해는 “자연자원(종과 자연적인 생활공간, 하천 및 대지)의 직접 또는 간접적으로 발생하는 불리한 변경 또는 자연자원의 기능침해”로 규정하고 있다. 이에 반해 생명, 신체, 건강, 자유 및 소유권 등의 개별적인 법익은 개인적인 재산상의 이익과 마찬가지로 규정하고 있지 않다. 이 법률이 기초하고 있는 지침을 보더라도 명확하게 알 수 있다. 지침 제3조 제3항에 따르면 명시적으로 “이러한 지침에 따르면 사인(Privatparteien)은 환경오염 또는 그와 같은 오염의 직접적인 위협으로 인한 손해배상청구권은 가지지 아니한다”고 규정하고 있다.⁵⁾

3. 공법적인 구성

집단적 손해(Kollektivschäden)에 대한 유럽법상의 환경책임에 대하여 독일의 입법자는 환경오염방지법에 따른 책임을 전적으로 공법으로 구성하였다. 따라서 이는 사법상의 손해배상책임(Schadensersatzhaftung)의 문제가 아니라 경찰법상의 문제유발자책임(Störerhaftung)⁶⁾을 모델로 하는 질서법상의 책임(Verantwortlichkeit)의 문제이다. 경찰법 및 질서법과 마찬가지로 금전배상이 주된 목적이 아니고 위험의 예방 및 이미 발생한 위험의 원상회복 형태로의 제거를 목적으로 하고 있는 것이다.

원상회복이 불가능하거나 지나치게 힘든 경우 금전보상청구권(Anspruch auf Geldausgleich), 소위 생태학적 위자료를 환경오염방지법은 인정하지 않는다.⁷⁾ 발생할 수 있는 환경오염의 예방과 발생한 환경오염의 원상회복에 대한 청구권은 결과적으로 오로지 공법상의 기관에 인정되고 환경오염에 따른 손해(Umweltschaden)를 입거나 그 손해의 제거에 대한 그밖의 이익을 가지는 사법상의 개인에게는 인정되지 않는다. 물론 개인은 행정기관의 개입을 요구할 수 있다.

*** -----

5) 이에 대한 자세한 내용은 Wagner, VersR 2005, 177 (178); Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1114) 참조.

6) BT-Drucks. 16/3806, S. 20: ?Polizeipflicht“; Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1114) 참조.

7) 이에 대해 자세한 것은 Wagner VersR 2005, 177 (181).

4. 환경법상 환경오염방지법의 위치

(1) “기본법 (Stammgesetz)”로서 환경오염방지법

입법자는 환경오염방지법을 환경질서법의 “총칙” 및 “기본법”으로 구성하고 각각의 전문법률을 통해 보완하도록 하였다.⁸⁾ 이와 동시에 자연보호법, 수질보호법 및 대지보호법은 환경오염방지법의 “각론”으로서 개별적인 행위기준과 위험개념을 도출하도록 하였다.⁹⁾

(2) 국제조약과의 관계

유럽지침 제4조 제2항, 제3항 및 제4항이 독일국내법으로 수용된 환경오염방지법 제3조 제3항 제3호, 제4호 및 제5호에 따르면 환경오염책임에 대한 규정을 담고 있는 국제조약이 독일 환경오염방지법에 우선하여 적용된다. 이것이 어떠한 국제조약에 해당하느냐 하는 것은 환경오염방지법 Anhang 2 및 3에 최종적으로 규정하고 있다. 예를 들어 원자력책임에 대한 파리조약(Pariser Übereinkommen über die Atomhaftung)(Anl. 3 Nr. 1) 및 기름오염손해에 대한 민사법적 책임에 대한 조약(Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden)(Anl. 2 Nr. 1) 등을 들 수 있다.

(3) 다른 법규정과의 관계

환경오염방지법 제1조에 따르면 연방법이나 지방주법의 법규정들이 환경침해의 회피 및 제거를 상세히 규정하고 있지 않거나 그 요건에서 이 법률과 일치하지 않는 경우에만 적용된다. 상세한 요건을 갖춘 법규정들은 그대로 적용된다고 명시적으로 부기하고 있다.

이러한 규정은 유럽위원회가 최소한 기준을 유럽회원국들과 조화시키기 위함이다. 또한 유럽지침(Richtlinie 2004/35/ EG) 제16조에 따르면 환경오염의 회피와 제거에 대한 엄격한 규정을 두거나 제정하는 것은 회원국들의 재량에 맡기고 있다. 독일은 이미 규정하고 있는 환경행정부의 기준이 대부분의 사례에서 제정된 환경오염방지법과 이것이 기초하고 있는 유럽지침의 의무범위보다 더 넓다. 이는 특히 대지보호법에서 분명히 나타나듯이 환경오염방지법은 단지 행위야기자(Handlungsstörer)만 책임을 지게 하고 부분적으로는 또한 과실을 요건으로 하는데 반해 연방대지보호법(BBodSchG) 제4조 제3항은 토지의 변경을 야기한 자 및 그 포괄승계자 뿐만 아니라 현재의 부동산 소유권자와 연방대지보호법 제4조 제6항에 따라 이전의 부동산소유권자도 위험제거에 대한 야기자(Zustandsstörer)로서 책임을 진다.

*** -----

8) BT-Drucks. 16/3806 S. 13.

9) BT-Drucks. 16/3806 S. 13.



III. 입법상의 주요내용

1. 실질적인 보호영역(Sachlicher Schutzbereich)

환경오염방지법은 단지 위에서 언급한 좁은 의미의 환경오염을 주로 다루고 있지만 이것도 포괄적으로 전부 포함하는 것은 아니다. 오히려 환경오염방지법은 개별사례중심으로 하는 지침의 관점을 따르고 있다.¹⁰⁾ 또한 환경오염에 대한 손해 배상의 실질적인 보호범위를 확대하는 지침(Richtlinie 2004/35/EG) 제3항 제3호에서 인정하고 있는 옵션을 독일 입법자는 사용하지 않았다.¹¹⁾

다만 여기서는 무엇이 환경손해(Umweltschaden)인가에 대해 환경오염방지법 제2조 제1호의 법적 정의는 환경손해를 세가지 유형으로 분류하고 있다. 즉 환경침해가 이러한 세가지 유형에 속하지 않으면 환경오염방지법을 적용할 수 없다.

(1) 종과 자연적인 생활공간(Arten und natürliche Lebensräume)

환경오염방지법 제2조 제1a호에 따르면 보호되는 종과 자연적인 생활공간이 침해되는 경우

이는 환경손해에 해당된다.¹²⁾ 여기서 보호법적으로 모든 임의적인 생활공간과 모든 종이 고려되는 것이 아니기 때문에 동식물서식지에 관한 유럽지침 92/43/EWG(Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie)¹³⁾에서 제시되어 있는 그러한 생활공간의 침해가 필요하고 종의 경우 조류보호지침(Vogelschutz-Richtlinie 79/409/EWG)¹⁴⁾에 포함되는지 여부를 고려해야 한다. 종의 또는 자연적인 생활공간의 침해의 관점에서 환경손해의 개념은 새로이 규정한 연방자연보호법(BNatSchG) 제21a조에 상세히 규정하고 있다.

(2) 하천(Gewässer)

종과 자연적인 생활 공간이외에도 환경오염방지법 제2조 제1b호에서는 하천도 보호법적으로 인정하고 있다.¹⁵⁾ 하천침해에 대한 환경오염방지법에 따른 책임의 기준은 새로 제정된 독일의 하천관리법(WHG)의 기준에 따라 동일하게 판단할 수 있다. 하천관리법 제22a조 제1항은 광범위하게 규정하고 있는데 그 이유는 자연적인 지상하천(Oberflächengewässer) 뿐만 아니라 인위적으로 현저히 변경된 공개하천(oberirdische

*** -----

10) Wagner, VersR 2008, 565; Diederichsen, NJW 2007, 3377; Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1115); 지침의 보호범위에 대해서는 Duikers, NuR 2006, 623 (624 f.) 참조.

11) 이에 대한 비판은 Duikers, NuR 2006, 623 (630).

12) Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1116).

13) Richtlinie des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen ABIEG L 206 vom 22. 7. 1992 S. 7 ff.

14) Richtlinie des Rates vom 2. 4. 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten ABIEG L 103 vom 25. 4. 1979 S. 1 ff.

15) Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1116).

Gewässer)과 내륙하천(Küstengewässer) 및 지하수(Grundwasser)도 법률의 보호범위에 포함하고 있기 때문이다. 물론 여기서도 또한 표류수의 생태학적 또는 화학적 상태 또는 지하수의 화학적 또는 양적 상태에 대한 중대한 부작용이 문제가 되어야 한다.

(3) 대지 (Boden)

환경오염방지법의 세번째 보호법익은 대지이다. 환경오염방지법 제2조 제1c호에 따르면 연방대지보호법(BBodSchG) 제2조 제2항의 의미에서 지상 또는 지하에 직접 또는 간접적인 물질, 시료, 유기물 또는 미생물의 유입에 기인하는 대지의 기능침해로 손해가 발생하는 경우 책임이 고려된다.¹⁶⁾ 뿐만 아니라 대지오염이 인간의 건강에 위협할 수 있다는 점이 인정되어야 한다. 종과 자연적인 생활공간과는 달리 하천오염이나 대지오염의 경우 환경영향허가를 받은 경우에는 환경오염방지법의 적용범위에서 예외적으로 배제하는 규정이 없다.

2. 책임(Verantwortlichkeit)

(1) 기본원칙

책임주체가 누구인가 하는 문제는 행위자에게 스스로 야기한 침해에 상응하는 책임을 지게 하

는 중요한 규범적인 관점이다. 일반적인 사법상의 책임법은 두 가지 중요한 귀속근거로 책임과 위험을 다루고 있다. 공법은 국가손해배상법의 영역에서 민법상의 귀속이론을 받아들였지만 경찰법 및 질서법의 영역에서는 받아들이지 않았다. 여기서 오늘날까지 소위 직접야기이론(Theorie der unmittelbaren Verursachung)이 적용되고 있다.¹⁷⁾ 이에 따르면 유발자(Störer)의 책임 기준은 그가 위험 및 손해를 예견하고 예견가능한 주의의무조치를 통해서 회피할 수 있었는지 여부(책임) 또는 개인적인 사용으로 위험의 증가 및 위험의 실현을 통해 발생한 손해를 그에게 귀속시킬 수 있는지 여부는 고려하지 않는다. 직접적인 야기의 이론에 따라 단지 유발자의 행위 또는 물건의 상태와 위험 및 손해사이의 인과관계의 성질이 기준이 된다.

환경오염방지법은 민법상의 귀속근거와 공법상의 귀속근거의 혼합적인 형태로 다루고 있다.¹⁸⁾ 이는 환경오염방지법이 기초로 하고 있는 유럽 지침(2004/35/EG)이 오랜 역사와 변화를 가지고 있기 때문이다. 유럽위원회(Europäische Kommission)는 80년대 말 폐기물책임에 대한 지침의 제안으로 90년대말까지 유지하였던 민법적인 관점을 따랐다.¹⁹⁾ 2000년에 발간되었던 환경책임에 대한 백서에서도 생태학적 손해에 대한 책임

16) Scheidler, NVwZ 2007, 1113 (1116).

17) Wagner, VersR 2008, 565 (566f.).

18) Wagner, VersR 2008, 565 (566f.).



을 규율할 뿐만 아니라 건강손해와 물적손해로 이해하였던 전통적인 의미의 손해도 포함하는 청구권이 제기되었다.²⁰⁾

우선 2002년도와 이후 2004년 4월에 종료된 입법과정에서 유럽위원회는 이러한 포괄적인 방식을 포기하고 구체적으로 공법상의 기관에 집행을 위임하는 생태학적 손해에 대한 특별규정을 정하는 방식으로 전환하였다.²¹⁾ 이와 같은 점에서 지침은 원칙적으로 단순한 인과관계를 요구하고 있고(Art. 4 Abs. 5), 불가항력시에는 면책을 보장하며(Art. 4 Abs. 1), 구체적인 사례에서는 추가적으로 고의 또는 과실을 요건으로 하고 있다(Art. 3 Abs. 1 b).

또한 유발자가 행위에 대하여 책임이 없고 손해가 제3자에 의해서 야기되었거나(Art. 8 Abs. 3 a), 관청의 처분 또는 명령을 준수하는 과정에서 기인한 경우(Art. 8 Abs. 3 b), 혹은 학문적 및 기술적 지식의 수준에 따라 유해효과를 가진 배출이 시작되거나 활동을 하는 시점에 환경오염에 대한 개연성있는 원인으로 볼 수 없다고 증명된 경우(Art. 8 Abs. 4 b)의 복구비용부담에 대하여는 각 유럽회원국에 위임되어 있다.

(2) 책임요건

이하에서는 환경오염방지법에 따른 책임의 3가지 핵심요소를 살펴보기로 한다.

- 환경오염방지법 제3조 제1항에 따른 직업 활동.
- 이러한 직업 활동에 따른 환경오염방지법 제2조 제1호에서 의미하는 환경오염의 야기(환경오염방지법 제3조 제4항).
- 손해의 귀속, 즉 귀속근거와 제척근거(환경오염방지법 제3조 제1항, 제3항 제1호, 제2호).
- 환경오염방지법 제2조 제3호에 따른 책임자의 피고적격

유럽지침 제3조와 제4조를 따르는 환경오염방지법이 동법 제3조 제1항, 제3항 제1호, 제2호, 제4항의 주요 책임요건과 면책근거를 그와 같이 규정하지 않고 또 다른 법률의 적용범위로서 전체적으로 규정한 것은 규제방식의 관점에서 보면 약간 특이하다.²²⁾ 환경오염방지법 제3조 제3항 제1호에 나타난 바와 같이 본 법률은 구체적인 요건을 충족하는 직업적 활동에만 적용

*** -----

19) Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die zivilrechtliche Haftung für die durch Abfälle verursachten Schäden vom 1. 1. 1989 ABIEG C 251 vom 4. 10. 1989 S. 3 ff.

20) Weißbuch zur Umwelthaftung vom 9. 2. 2000 KOM(2000)66 endg. S. 3, 4, 23 und 34.

21) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung betreffend die Vermeidung von Umweltschäden und die Sanierung der Umwelt vom 23. 1. 2002 KOM(2002)17 endg.

22) Wagner, VersR 2005, 177 (180).

한다. 그리고 환경오염방지법 제3조 제4항에 따르면 명확하게 구별되지 않는 오염사태에서 개별적인 책임자의 활동과 환경오염사이의 인과 관계가 있는 경우에만 적용된다. 이러한 점에서 환경오염방지법이 행위책임만을 규정하고 있고 상태에 대한 책임(Zustandshaftung)은 규정하고 있지 않다는 것이 실무적으로 중요한 의미를 가진다.

(3) 직업 활동 (Berufliche Tätigkeit)

직업적 활동의 개념은 환경오염방지법 제2조 제4호(유럽지침 Art. 2 Nr. 7 Richtlinie 2004/35/EG)에서 규정하고 있다. 이에 따르면 직업활동은 경제활동, 영업활동(Geschäftstätigkeit) 또는 기업활동(Unternehmenstätigkeit)과 관련하여 행사하는 행위를 말한다. 그 활동이 사적 또는 공적으로 행사되는지 여부는 중요하지 않고, 또한 영리성을 요하지도 않는다. 명백하게 영리 목적을 추구하는 것을 기준으로 하지 않는다는 것을 규정하고 있기 때문에 오로지 사적영역(Privatsphäre)에 속하는 활동, 예를 들면 가정 내의 정원활동, 허용되지 않는 오일교환 및 스포츠활동 등과 같은 활동만이 법률의 적용범위에서 배제할 수 있다.²³⁾ 환경오염방지법 제3조 제5항에 의해 그 주 목적이 국방(Verteidigung), 국제 안전 또는 당해 행위의 유일한 목적이 자연재

해로부터의 보호를 위한 활동인 경우에도 책임에서 배제된다.

(4) 환경오염에 대하여 책임질 자의 개념 (Definition des Verantwortlichen)

환경오염방지법 제2조 제3호는 자신의 직업적 활동을 통해서 직접적으로 환경오염 또는 그러한 오염의 직접적인 위험을 야기하는 모든 자연인 또는 법인은 책임이 있는 것으로 규정하고 있다. 환경오염방지법 제2조 제3호상의 환경오염에 대하여 책임질 자에 대한 정의에 의하면 직업적 활동을 하거나 직업활동이 지정된(bestimmt) 모든 자연인 또는 법인이라고 규정하고 있으며 그러한 행위를 위한 승인 또는 허가를 받은 자 및 그러한 활동을 등록하거나 공고한 자를 포함한다.

다만 법률은 직업 활동이 지정된 자가 무엇인지에 대하여는 규정하지 않고 있다. 위 규정의 문언에 따르면 일반적으로 기업과 동일한 개념이지만 허가를 받은 자와 동일하지는 않다. 오히려 더 확대되는 개념으로서 구체적으로 자본회사의 이사진뿐만 아니라 그 밖의 기업내의 간부도 고려될 수 있다.²⁴⁾

김 성 곤

(독일 주재 외국법제조사원)

*** -----

23) BVerfGE 102, 1 (20 ff.) = NJW 2000, 2573 (2575) = JZ 2001, 37.

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