

## 토지수용 시 오염된 토지에 대한 정화비용 부담자 사이의 차별<sup>1)</sup>

### 1. 사건개요

벨기에 철도회사 인프라벨(Infrabel)은 신규도로, 고가다리, 철도가 지나가는 독을 건설하는 Diabolo 프로젝트를 계획하였다. 이 프로젝트의 일환으로 Immo W 소유의 부동산이 수용대상에 포함되었다. 그러나 해당 토지의 상태가 오염된 것으로 확인되었고, 이에 치안판사는 수용보상금 계산에 토지를 정화하기 위하여 예상되는 정화비용을 고려하여야 한다고 보았다. 토지소유자인 Immo W는 이러한 계산방법에 이의를 제기하고 브뤼셀 네델란드어권 1심 법원에 소를 제기하였다.

1심 법원은 2012년 6월 28일 파기원 판례에 근거하여, 예상되는 정화비용이 수용보상금 계산에 고려되지 않아야 한다고 판단하였다. 그러나 이러한 해석이 피수용자, 즉 오염된 토지 소유자의 부당이득으로 이어지지 않는지에 대한 문제를 제기하면서 선결문제로서 2009년 3월 5일 오염된 토양 관리 및 정화에 관한 브뤼셀-수도 지역의 오르도낭스(Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués)<sup>2)</sup> 제58조의 합헌성 판단에 대하여 헌법재판소에 제청하였다. 동 사건에서 헌법재판소는 위헌결정을 하였다.

### 2. 심판대상 조항

[제58조] ① 토지를 수용하고자 하는 기관은 수용절차상 치안판사(juge de paix)의 임시판결이 있기 전에 관련 구획에 대한 토지대장(attestation du sol)을 토지대장관리원에 등기우편 또는 전자적 방법으로 요청한다. 토지대장

1) Arrêt n° 103/2016 du 30 juin 2016. <http://www.const-court.be/public/f/2016/2016-103f.pdf>

2) [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2009030530&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2009030530&table_name=loi)

은 제12조 제3항과 제4항에 규정된 방법으로 교부된다.

② 카테고리 0<sup>3)</sup> 내에서 토지 상태 목록(inventaire de l'état du sol)에 등록된 토지를 수용하고자 하는 기관은 수용에 관한 임시판결이 있기 전에 당해 토지 상태에 대한 조사를 수행한다.

수용기관은 직권으로 토지 상태에 대하여 조사하고 관련 토지에 대한 정밀 조사를 실시할 수 있다.

본 오르도낭스의 규정은 물권(droit réel) 소지자의 의무 이행을 조건으로 하여 수용기관에 의하여 실행된다.

### 3. 판결이유

(1) 상기 오르도낭스의 주요개념은 동 오르도낭스 제3조에서 정의된다. 토지오염(pollution du sol)은 토지 표면 또는 내부에 유기물 또는 미생물이 직·간접적으로 유입되어 사람의 건강 또는 토지 및 물줄기의 생태학적, 화학적, 물리적 상태 또는 생태적 잠재력에 직·간접적으로 유해하거나 유해할 위험이 있는 토지에 대한 모든 오염을 의미한다(제3조, 2°).

토지오염은 그 원인에 따라 “단독오염(pollution unique)”, “혼합오염(pollution multiple)” 또는 “원인자불명오염(pollution orpheline)”으로 분류된다. 단독오염은 토지 사용자(explitant)에 의해 발생한 것인지, 관련 토지의 물권자에 의해 발생한 것인지, 또는 그 오염이 2005년 1월 20일 이후 야기된 오염이라면 확실하게 확인된 제3자에 의한 오염인지를 명확하게 확인할 수 있는 토지오염을 의미한다(제3조, 16°). 혼합오염은 사용자, 물권자 또는 그 오염이 2005년 1월 20일 이후 야기된 오염이라면 확실하게 확인된 제3자에 의하여 발생한 토양오염, 즉 다수에 의하여 발생한 오염으로서 그들이 어느 정도의 비율로 오염에 기여하였는지를 명확히 확인할 수 없는 오염을 의미한다(제3조, 17°). 원인자불명오염은 단독오염과 혼합오염의 정의 영역에 해

---

3) 카테고리 0의 토지 상태는 잠정적으로 오염된 구획, 즉 토지가 오염되었다고 추정되는 구획을 의미한다.

당하지 않는 오염을 의미한다(제3조, 18°).

토지오염의 처리는 리스크 관리(gestion du risque) 조치 또는 정화(assainissement)로 이루어진다. 리스크 관리는 사람의 건강 및 환경을 위하여 리스크를 평가하고, 사람의 건강 및 환경을 보존하거나 그 오염을 수용가능하게 하도록 토지오염을 처리하는 것이다(제3조, 21°). 정화는 정화기준에 도달하기 위하여 또는 오염 증가를 제거하기 위하여 토지오염을 처리하는 것이다(제3조, 22°).

(2) 2009년 3월 5일 오르도낭스 제13조는 토지 상태 조사를 야기하는 사실들을 열거하고 있다. 토지 상태 조사는 일정한 상황 속에서 요청된다 : 카테고리 0의 토지 상태 목록에 등록된 토지에 대한 물권 양도 전, 카테고리 0의 토지 상태 목록에 등록된 토지에 대한 도시계획 허가증을 교부하기 전에 이루어지는 리스크 활동에 관한 환경 허가증(permis d'environnement) 신청 또는 연장 시, 굴착공사 또는 토지오염을 야기한 사건이 발생한 때에 요청된다.

카테고리 0의 토지 상태는 잠정적으로 오염된 구획, 즉 토지가 오염되었다고 추정되는 구획을 의미한다.

카테고리 0의 토지 상태 목록에 등록된 토지에 대하여, 물권의 양도 전에 수행된 토지 상태 조사는 물권자의 책임이다.

(3) 2009년 3월 5일 오르도낭스 제19조에 따르면, 토지 상태에 대한 조사를 통하여 정화기준 초과 및 오염 증가로 나타난 때에는 오염에 관한 정밀조사가 수행되어야 한다. 토지 상태 조사에서 오염의 유형을 명확하게 정하는 것이 가능할 경우, 정밀조사는 오염처리무자의 책임이다. 반대의 경우에 정밀조사는 토지 상태 조사를 실시하여야 하는 자의 책임이다.

(4) 2009년 3월 5일 오르도낭스 제20조에서 22조는 누구에게 정화에 관한

의무, 리스크 관리 의무 및 안전조치 의무를 부담하게 하는지를 정하고 있다.

정밀조사에서 “원인자불명오염”으로 판명된 경우, 만약 오염이 2005년 1월 20일 이후에 발생한 것이라면 오염과 관련된 지역의 사용자의 책임으로 그 오염에 관한 리스크 조사가 수행되어야 한다. 만약 오염이 2005년 1월 20일 이전에 발생한 것이거나 또는 2005년 1월 20일 이후에 그 토지의 사용자가 없을 때에 오염이 발생한 것이라면 오염 관련 토지의 물권자의 책임으로 그 오염에 관한 리스크 조사가 수행되어야 한다(제20조, §1).

정밀조사에서 “혼합오염”으로 판명된 경우, 그 오염의 일부를 발생시킨 사용자 및 물권자 또는 그 오염의 일부를 발생시킨 것으로 확인된 자의 책임으로 오염에 관한 리스크 조사가 수행되어야 한다(제20조, §2).

리스크 조사에서 리스크 수치를 초과한다고 판명된 경우, 리스크 조사를 수행한 자의 책임으로, 사람의 건강 및 환경을 위하여 리스크 관리 계획 및 리스크 관리 조치의 실행, 경우에 따라서는 정화 계획의 수행 및 정화 작업 실행을 통하여 리스크가 수용 가능하도록 회복되어야 한다(제20조, §3).

정밀조사에서 “단독오염”으로 판명된 경우, 그 오염을 발생시킨 사용자, 물권자 또는 그 오염을 발생시킨 것으로 확인된 자의 책임으로 그 오염에 관한 정화 및 정화작업 계획이 수행되어야 한다. 정화작업은 정화기준에 도달하는 것을 목적으로 한다(제21조).

만약 정밀조사에서 혼합오염이 전적으로 2009년 3월 5일 오르도낭스 제20조, §2에 규정된 자들에 의하여 발생한 것으로 확인된 경우, 연대책임에 따라 그 오염을 발생시킨 자들의 책임으로, 정화에 의한 오염 처리가 수행되어야 한다(제22조, §1).

만약 정밀조사에서 오염이 전적으로 1993년 1월 1일 전에 발생한 것으로 판명되었다면, 리스크 관리를 통한 그 오염의 처리는 오염을 발생시킨 사용자 또는 물권자의 책임으로 수행되어야 한다.

(5) 2009년 3월 5일 오르도낭스 제24조는 토지 상태 조사 수행 및 오염 처리를 위한 비용의 책임자를 정하고 있다. 상기 오르도낭스 제24조는 리스크 관리 조치를 취할 의무 또는 정화 작업을 수행하여야 할 의무를 부담하는 자는 초기 오염자에게 그가 지출한 모든 비용의 상환을 요구할 수 있는 것을 보장하고 있다. 이 규정은 오염원인자 부담 원칙(principe du pollueur payeur)에서 착상을 얻은 것이다.

(6) 심판대상조항은 오염된 구획이 합의에 의한 이전의 대상이 아니라 수용인 경우에 상기 의무를 수용자에게 부여하고 있다. 입법자는 수용의 특수한 성격, 즉 비자발적인 성격을 고려하고자 한 것이다.

(7) 심판대상조항에 따르면, 2009년 3월 5일 오르도낭스의 규정들은 수용기관이 물권자의 의무를 부담한다는 점에서 수용에 기한 소유권 이전과 유사하게 적용된다.

피수용자가 2009년 3월 5일 오르도낭스 제19조에서 제22조에 규정된 물권자로서 의무를 부담하는 한, 수용기관은 심판대상조항에 부합하도록 상기 오르도낭스 제24조에 규정된 구상권을 대신한다.

(8) (1심법원의) 판사는 심판대상조항에 대하여 판사가 예상되는 정화비용을 공제하고 수용보상금을 정하는 것을 허용하지 않는다는 해석의 범위 내에서 동 심판대상조항이 헌법 제10조4), 제11조5), 제16조6)에 합치하는지 여부에 대한 판단을 요청하였다.

---

4) [제10조] 어떠한 신분의 구별도 인정하지 아니한다.  
벨기에 국민은 법 앞에 평등하다. 벨기에 국민이 아니면 민사 및 군사관련 관직에 취임할 수 없다. 단, 특별한 경우에 법률로써 예외규정을 둘 수 있다.  
남녀평등은 보장된다.

5) [제11조] 벨기에 국민에게 인정된 권리와 자유는 차별 없이 보장된다. 이를 위하여, 법률 및 연방법률은 특히 이념적, 철학적 소수자의 권리와 자유를 보장한다.

6) [제16조] 재산권은 공익을 위하여 법률로 정한 경우에 법률이 정하는 방식에 따라서 사전에 정당한 보상 없이 박탈당하지 아니한다.

(9) 심판대상조항은 토지 상태에 대한 조사의무 및 수용된 토지에서 확인된 오염 처리에 대한 후속조치를 수용기관에게 위임하고 있다.

심판대상조항은 수용된 오염된 토지의 소유자와 수용되지 않은 오염된 토지의 소유자 사이의 차별을 야기한다. 수용되지 않은 오염된 토지의 소유자는 - 만약에 그들이 토지를 매도하고자 한다면 - 토지 상태에 대한 조사를 그들의 책임으로 수행하고, 필요한 경우 확인된 오염에 대한 처리의 사후조치를 해야 한다. 또한 심판대상조항은 오염된 토지 소유자와 그와 별개의 하자가 있는 토지의 소유자 사이의 차별을 야기한다.

(10) 이러한 차이는 심판대상조항에 의하여 추구하고자 하는 목적을 달성하기 위하여 정당하다. 오르도낭스 입법자는 오염된 토지 처리 및 분석의 범위 내에서 수용의 특수한 성격 즉, 비자발적인 성격을 고려하고자 하였다.

(11) 수용보상은 원칙적으로 부동산의 시장가격과 일치한다. 이 시장가격은 정화의무에 의하여 영향을 받는다. 부동산의 금전적 가치를 정하기 위하여, 유리하게 그리고 불리하게 그 가치에 영향을 주는 모든 요소를 고려하여야 한다.

만약 피수용자가 오염을 발생시켰다면, 심판대상조항의 (입법) 준비 작업(travaux préparatoires)에 의하면 법원은 수용에 대한 잠정적인 보상금을 정할 때 그 오염 처리 비용을 고려할 수 있다. 만약 그렇지 않다면, 피수용자는 부당한 방법으로 부를 얻게 된다.

(12) 만약 피수용자가 오염을 발생시키지 않았다면 그리고 그가 정화의무에 구속되지 않는다면, 헌법 제16조는 수용에 대한 잠정적인 보상금 총액을 정할 때 법원이 토지오염에 대한 처리비용을 공제하지 않을 것을 요구한다. 그러한 공제는, 피수용자에게 2009년 3월 5일 오르도낭스 제24조에 규정된 구상권이 없으므로, 결과적으로 피수용자가 최종적으로 처리비용을 감당하여

야 하며 실제로 너무 미미한 수용보상금을 받게 한다.

(13) 피수용자가 토지 오염의 원인이 아니고 정화의무를 부담하지 않은 경우에, 평가된 정화비용을 수용보상금에서 공제하여야 한다고 해석되는 한, 2009년 3월 5일 오염된 토양 관리 및 정화에 관한 브뤼셀-수도 지역의 오르도낭스 제58조는 헌법 제10조, 제11조 및 제16조에 위반된다.