

재산·시설물재난책임의 내용*

The Legal Liability of Properties and Facilities for Disaster

최 명 구**
Choi, Myung-Gu

목 차

- | | |
|---------------------|---------------------|
| I. 들어가며 | IV. 재산, 시설물재난책임의 내용 |
| II. 재산, 시설물의 개념과 범위 | V. 재해전보에 관한 문제 |
| III. 재난의 개념과 유형 | VI. 나가며 |

오늘날 급속한 환경변화에 따른 자연재해와 더불어 인위적 재해를 포함한 사회재해가 사회에서 간혹 발생하고 있다. 이런 재해로부터 국민의 재산과 시설물 등 재산권을 적극적으로 보호(헌법 제23조)하고 국민의 환경권을 보호(헌법 제35조)할 의무를 국가가 부담하고 있다. 그리고 국가와 지방자치단체는 재난발생을 대비하기 위하여 준비, 대응, 조치를 할 의무를 부담한다(재난 및 안전관리 기본법 제1조). 아울러 시설물관리주체 특히 국가와 지방자치단체는 시설물의 안전점검과 적정한 유지, 관리를 통해 재해와 재난을 예방하고 공중의 안전확보와 국민의 복리증진에 기여할 의무를 부담한다(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제1조 참조). 그 밖에 재산, 시설물재난과 관련된 많은 특별법의 다양한 규정으로 책무 및 책임을 규정하고 있다.

본 논문에서는 재산, 시설물의 개념과 범위, 재난의 개념과 유형, 재산과 시설물재난의 법적 책임의 법리와 재해전보의 문제로 나누고, 재산과 시설물재난의 법적 책임의 법리에서는 공작물책임, 공작물책임과 관련된 다른 법률상 책임과 재난 관련법상 책임으로 구분하여 살펴보기로 한다.

이와 관련하여 재난관리법상 책임당사자와 그 책임내용에서 보상책임은 무과실책임의 성격을 갖는다. 재해전보의 경우에는 재배보상과 손해배상의 조정문제가 발생하고, 아

투고일 : 2015. 8. 25. / 심사의뢰일 : 2015. 9. 25. / 게재확정일 : 2015. 10. 13.

* 이 논문은 2011학년도 부경대학교 연구년(II) 교수 지원사업에 의하여 연구되었음(C-D-2011-0227)

** 부경대 법학과 교수

Professor, Department of law, Pukyong National University

올러 같은 재해관련 법률사실에 대하여 여러 청구권의 경합문제가 발생한다, 이 경우, 양립을 인정하는 것이 완전손해배상책임에 부합할 것이며, 따라서 재해손해전보는 완전보상주의에 근거하여 손해전보하되, 재해보상과 손해배상은 상호 보완관계를 인정하여 손해배상의 상호보완성관계를 가질 필요가 있다.

[주제어] 재산, 시설물재난책임, 공작물책임, 재난관리법, 재해보상, 손해배상, 국가배상

I. 들어가며

오늘날 과학의 발달로 사회는 유례없는 번영을 맞이하고 있지만, 무한의 위험도 함께 상존하고 있다. 이런 위험은 자연뿐만 아니라 사회에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 즉, 급속한 환경변화에 따른 자연재해와 더불어 인위적 재해를 포함한 사회재해가 사회에서 간혹 발생하고 있다. 예를 들면 태풍, 폭우, 혹한, 혹서, 쓰나미, 홍수 등과 같은 자연재해와 와우아파트붕괴(1970년), 대연각호텔화재(1971년), 서해페리호침몰(1993년), 성수대교붕괴(1994년), 삼풍백화점붕괴(1995년), 대구지하철참사(2003년), 세월호침몰(2014년) 등 대형사회재난이 발생하였다. 이렇게 우리 사회는 대형재난뿐만 아니라 그밖에 다양한 재난이 발생하였고 발생할 염려가 있다. 이러한 재난으로 국민의 재산과 국가시설물이 손상되고 파괴됨으로써 국민과 국가는 엄청난 정신적, 물질적 피해를 부담하게 된다.

한편 국가는 국민의 재산과 시설물 등 재산권을 적극적으로 보호(헌법 제23조)하고 국민의 환경권을 보호(헌법 제35조)할 의무를 부담하고 있다. 그리고 국가와 지방자치단체는 재난발생을 대비하기 위하여 준비, 대응, 조치를 할 의무를 부담한다(재난 및 안전관리 기본법 제1조). 아울러 시설물관리주체 특히 국가와 지방자치단체는 시설물의 안전점검과 적정한 유지, 관리를 통해 재해와 재난을 예방하고 공중의 안전확보와 국민의 복리증진에 기여할 의무를 부담한다(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제1조 참조). 그밖에 재산, 시설물재난과 관련된 많은 특별법의 다양한 규정으로 책무 및 책임을 규정하고 있다. 따라서 재산, 시설물재난의 책임내용을 살펴보기 위해서는 우선적으로 관련 법의 내용 및 그 책임을 검토할 필요가 있다.

그러므로 아래에서는 재산, 시설물의 개념과 범위, 재난의 개념과 유형, 재산과 시설물 재난의 법적 책임의 법리와 재해전보의 문제로 나누고, 재산과 시설물재난의 법적 책임의 법리에서는 공작물책임, 공작물책임과 관련된 다른 법률상 책임과 재난 관련법상

책임으로 구분하여 그 내용을 중심으로 하되(책임(haftung)의 일반 법리와와의 관계는 다른 글에서 언급하기로 한다), 공작물책임과 관련된 다른 법률상 책임에서는 관련된 다른 법률이 많이 산재되어 있기 때문에 몇몇 주요 법률만을 중심으로 살펴보기로 한다.

II. 재산, 시설물의 개념과 범위

1. 재산의 개념과 범위

1.1 재산의 개념

적어도 민법상 “재산(property, Vermögen)”이란 용어는 그 의미와 내용이 경우에 따라 다르다(민법 제6조, 제22조, 제48조, 제180조, 제554조, 제695조, 제918조, 제916조 참조). 일반적으로 “재산”이란 어떤 주체를 중심으로 또는 일정한 목적 아래에 결합한 금전적 가치 있는 물건 및 권리와 의무의 전체를 일컫는다.¹⁾ 그러나 특별한 규정이 없는 한 재산에 대하여 독립성 또는 일체성을 인정하지 않는 것이 원칙이다.²⁾ 하지만 재산재난에 있어서 재난위험으로부터 보호되어야 하는 재산은 독립성 또는 일체성과 관계없이 존재하는 유형 또는 무형으로 존재하는 재화나 자산을 일컫는다고 해야 할 것이다. 왜냐하면 재난위험에서의 재산은 재난으로부터 보호되는 대상인가가 중요한 기준이 되기 때문이다. 따라서 적어도 여기에서 재산이라 함은 “유형, 무형과 관계없이 재난의 위험에서 보호되는 자산과 재화”를 가리킨다고 볼 수 있다.

아울러 상법에서도 다양한 의미로 “재산”이란 용어를 사용하고 있다. 예컨대, 영업상 재산(상법 제29조), 독립적 의미의 재산(상법 제46조), 금융리스물건으로서 재산(상법 제169조의2), 적극적 재산의 의미로서의 재산(상법 제212조) 등등을 거론할 수 있다. 상법 또한 민법상 재산과 같이 통일되지 않은 의미로 사용하고 있다.

이러한 사유재산 이외에 공유재산 및 국유재산은 소극적 재산도 포함하는 재산의 의미로 관련법(공유재산 및 물품관리법 제2조, 국유재산법 제5조)에 규정하고 있다.

1) 박윤직/김재형, 민법총칙, 박영사, 2012, 216쪽.

2) 박윤직/김재형, 위의 책, 217쪽; 김상용, 민법총칙, 법문사, 2003, 291쪽.

1.2 재산의 범위

사유재산에 관하여는 분명한 범위를 정하고 있지 않고 있다. 반면에 공유재산에 관하여는 각각 공유재산 및 물품관리법 제2조제1호에 따르면 “지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조제1항 각 호의 재산”으로 규정하고 있고, 공유재산의 범위를 “지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 완성된 또는 건설 중인 부동산과 그 종물(從物), 완성된 또는 건설 중인 선박, 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그 종물 그밖에 대통령령이 정하는 공영사업 또는 공영시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, 지상권·지역권·전세권·광업권과 그밖에 이에 준하는 권리, 저작권·특허권·디자인권·상표권·실용신안권과 그밖에 이에 준하는 권리, 주식, 출자로 인한 권리, 사채권·지방채증권·국채증권과 그밖에 이에 준하는 유가증권, 부동산신탁의 수익권(공유재산 및 물품관리법 제2조제1호, 제4조)”으로 규정하고 있다.

국유재산에 관하여는 국유재산법 제2조제1호에 따르면 “국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 제5조제1항 각 호의 재산”으로 규정하고, 국유재산의 범위를 “국가의 부담, 기부채납이나 법령 또는 조약에 따라 국가 소유로 된 부동산과 그 종물(從物), 선박, 부표(浮標), 부잔교(浮棧橋), 부선거(浮船渠) 및 항공기와 그들의 종물, 정부기업예산법 제2조에 따른 정부기업이나 정부시설에서 사용하는 기계와 기구 중 대통령령으로 정하는 것, 지상권, 지역권, 전세권, 광업권, 그밖에 이에 준하는 권리, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제4조에 따른 증권, 특허법·실용신안법·디자인보호법 및 상표법에 따라 등록된 특허권, 실용신안권, 디자인권 및 상표권, 저작권법에 따른 저작권, 저작인접권 및 데이터베이스제작자의 권리 및 그밖에 같은 법에서 보호되는 권리로서 같은 법 제53조 및 제112조제1항에 따라 한국저작권위원회에 등록된 권리, 식물신품종 보호법 제2조제4호에 따른 품종보호권, 지식재산 기본법 제3조제3호에 따른 지식재산권(다만, 저작권법에 따라 등록되지 아니한 권리는 제외)”으로 규정하고 있다(국유재산법 제5조제1항). 또한 국유재산법 제5조제2항에 따르면, 국유재산법 제5조제1항제3호의 기계와 기구로써 해당 기업이나 시설의 폐지와 함께 포괄적으로 용도폐지된 것은 해당 기업이나 시설이 폐지된 후에도 국유재산으로 남는다.

이렇게 공유재산과 국유재산의 범위는 법으로 그 범위를 규정하고 있는 반면, 사법(적어도 민법과 상법)에서는 그 범위를 규정하고 있지 않아 재난 관련법에 규정된 “재산”에

대한 범위와 더불어 의미에 대한 해석의 여지를 남기고 있다.

2. 시설물의 개념과 범위

2.1 시설물의 개념

시설물의 안전관리에 관한 특별법 제2조제1호에 “시설물”이란 “건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설로서 제2호와 제3호에 따른 1종시설물 및 2종시설물”로 규정하고 있다. 아울러 “1종시설물”이란 “교량·터널·항만·댐·건축물 등 공중의 이용편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 유지관리에 고도의 기술이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 시설물(안전관리에 관한 특별법 제2조제2호)”을, “2종시설물”이란 “1종시설물 외의 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물(안전관리에 관한 특별법 제2조제3호)”을 말한다.

2.2 시설물의 범위

시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행령 제2조에는 시설물의 범위에 관하여 아래와 같이 구체적으로 규정하고 있다.

시설물의 안전관리에 관한 특별법 제2조 제2호와 제3호에서 규정하는 시설물을 크게 제1종시설물과 제2종시설물로 나누어 규정하고 있다(동법시행령 제2조 제1항 참조). 또한 재난 및 안전관리 기본법 제27조 제1항에 따른 재난발생의 위험이 높거나 재난 예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설로서 시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행령 별표 1에 해당되지 아니하는 시설의 구조적 안전성 및 결함의 정도를 판단한 결과 공중에 위해를 끼칠 우려가 있다고 인정되는 경우, 해당 시설을 관리하는 국가 또는 지방자치단체의 기관은 소속 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게, 그 밖의 공공관리주체는 이를 지도·감독하는 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게, 민간관리주체는 특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장에게 1종시설물 또는 2종시설물로 지정하여 주도록 하여 지정받은 시설물(동법시행령 제2조 제2항)도 시설물의 범위에 포함된다. 그리고 재난관리책임기관은 재난 및 안전관리기본법(이하 “재난관리법”이라 한다)상 특정관리대상시설 및 지역을 지정하여 관리해야 한다(재난관

리법 제27조 제1항 및 동법시행령 제31조 제2항).

이와 같이 두 법률에서 관리대상되는 시설물을 구분하여 규정함으로써 국가적으로 시설물의 안전관리에 관한 종합대책을 수립, 시행에 장애가 될 수 있다.

Ⅲ. 재난의 개념과 유형

1. 재난의 개념

“재난”이란 사전적 의미로는 “날씨 등의 자연현상의 변화 또는 인위적인 사고로 인한 인명이나 재산의 피해”이다. 재난 가운데 자연현상과 관련된 천재지변을 재해(災害) 또는 재앙(災殃)이라고 부르기도 한다. 또한 사람의 실수 또는 부주의나 고의로 일어난 사고도 재난으로 보아 인재(人災, 인재 사고)라고 표현하기도 한다.³⁾ 현재 우리나라에서는 재난의 법적 의미를 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난을 지칭한다(재난관리법 제3조 제1호)”고 규정하고 있다. 아울러 “재해”란 “재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호에 따른 재난으로 인하여 발생하는 피해(자연재해대책법 제2조 제1호)”라고 한다.

2. 재난의 유형

“자연재난”은 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類)대발생, 조수(潮水), 그밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해(재난관리법 제2조 제1호 가목)”를, “사회재난”은 “화재붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병 또는 가축전염병예방법에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해(재난관리법 제2조 제1호 나목)”를 말한다.⁴⁾ 아울러 “해외재난”

3) 위키백과사전, <<http://ko.wikipedia.org>>

4) 자연재해감소를 위하여 UN에서는 “재해감소를 위한 전략기구(United Nations International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR)”를 만들어 지진, 쓰나미, 홍수, 산사태, 화산폭발, 가뭄, 비행 등

을 별도로 규정하고 있다(재난관리법 제3조 제2호). 따라서 재난 및 안전관리기본법상 재난의 법적 의미에 포함되는 유형은 자연재난과 사회재난이라고 할 수 있다. 그리고 “대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요가 있는 재난”을 “해외재난”이라고 한다(재난관리법 제2조 제2호).

한편 재난의 원인이 자연현상 또는 사람에 의한 것인가에 따라 자연재해와 인재(인적 재해)로 구분하고, 이런 구분은 책임과 관련하여 근거법이 다르기 때문에 법적 책임당사자 및 법적 책임의 내용에 큰 차이를 보인다.

IV. 재산, 시설물재난책임의 내용

재산, 시설물재난이 발생한 경우, 재산과 시설물이 공작물인지 여부와 관계없이 재난관리법 제3조 제1호의 재난에 해당한다면, 재난관리책임기관(재난관리법 제3조 제5호)과 재난관리주관기관(재난관리법 제3조 제5의2호) 그밖에 국가 등의 책무(재난 및 안전관리기본법 제4조)를 부담하고, 재난안전관리에 관하여 우선적으로 재난 및 안전관리기본법에 따르도록(재난관리법 제8조 제2항) 규정하고 있기 때문에 민법상 공작물책임과 별개로 재해 및 안전관리기본법상 재해의 법적책임에 따라야 할 것이다. 아울러 재산, 시설물재해 등과 관련된 특별법이 존재하는 경우(예: 선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률, 선박안전법, 선박평형수관리법, 해사안전법, 선박법, 선박관리법, 선박안전기준에 관한 규칙, 댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률, 지진대책법, 원자력손해배상법, 도로교통법 등등)에는 이 법에 의하여 우선적으로 법적 책임문제를 거론해야 할 것이다. 그리고 재난의 원인이 인간의 과실 또는 고의로 발생하는 경우(즉, 인재)에는 관리책임자의 책임에 따른 구상권과 원인제공자의 불법행위책임문제가 발생할 것이다.

그밖에 재산, 시설물재난이 재난관리법상 재난에 해당하지 않는 경우에는, 재산, 시설물이 민법에 해당하는 공작물인가 아니면 관련특별법에 의하여 규정하는 재산, 시설물인가에 따라 적용 법률이 다르기 때문에 법적 책임의 내용 또한 다를 것이다. 예컨대, 도로인 영조물인 경우(예: 일반국도)에는 국가배상법이 적용되고, 고속도로 등 유료도로

자연재해로 인한 인명 피해와 재산 손해 및 사회적, 경제적 혼란을 경감시키기 위한 프로그램인 Disaster Risk Reduction(DRR)을 도입하여 시행하고 있다.

인 경우에는 민법 공작물책임규정이 적용될 것이다.⁵⁾ 그러나 재산, 시설물이 민법 제758조 및 다른 특별법에 중첩 적용되는 경우, 해당 특별법에 의하여 우선 적용되어 보상을 받은 것은 손해배상제도의 취지와 목적과 다르기 때문에 공작물의 점유자 혹은 소유자가 부담해야 하는 손해배상액에서 공제되지 않는다.⁶⁾ 공작물의 설치·보존상의 하자과 자연재해의 경합에 의하여 피해를 입은 농·어민이 위 재해복구비를 지원받았다 하더라도 이를 위 공작물의 점유자 혹은 소유자가 부담하여야 할 손해배상액에서 공제할 것은 아니다.⁷⁾ 따라서 민법과 그 밖의 특별법상 책임요건이 존재하면 해당 규정에 의하여 책임을 부담할 것이다.

아래에서는 재산, 시설물재난에 대한 책임을 공작물책임, 공작물책임과 관련된 법률상 책임과 재난 관련법상 책임(재난과 관련한 특별법이 매우 많지만, 여기에선 주요 문제가 될 수 있는 몇몇 관련법을 중심으로 살펴본다)으로 구분하여 살펴보고자 한다. 그리고 여기에서는 일반적 책임(haftung)의 법리가 아닌 법규정상 책임법리를 중심으로 살펴보기로 한다.

1. 공작물책임민법상 법적 책임

1.1 공작물의 개념

“공작물”이란 “인공적 작업에 의하여 제작된 물건”이다. 민법 제738조에는 공작물이라고만 규정하고 있다. 공작물에는 지상 및 지하에 설치된 토지상 공작물,⁸⁾ 건물 내부 또는 일부의 건물이나 물적 시설,⁹⁾ 토지에 정착되지 않은 각종의 기계나 설비,¹⁰⁾ 각종 교통수단 그밖에 토지에 정착된 수목¹¹⁾을 포함한다.¹²⁾

5) 대법원 2000. 4. 25. 선고 99다54998 판결 참조.

6) 공작물의 설치·보존상의 하자과 자연재해의 경합에 의하여 피해를 입은 농·어민이 위 재해복구비를 지원받았다 하더라도 이를 위 공작물의 점유자 혹은 소유자가 부담하여야 할 손해배상액에서 공제할 것은 아니다(대법원 2009. 6. 11. 선고 2006다13001 판결; 대법원 2005. 4. 29. 선고 2004다66476 판결).

7) 대법원 2005. 4. 29. 선고 2004다66476 판결 참조.

8) 대법원 1974. 11. 26. 선고 74다246 판결(건물); 대법원 1984. 7. 24. 선고 83다카1962 판결(인수로); 대법원 2012. 2. 9. 선고 2011다95267 판결(도로); 대법원 1997. 11. 28. 선고 97다38299 판결(수영장); 대법원 1995. 10. 13. 선고 94다11613 판결(전신주).

9) 대법원 2000. 1. 14. 선고 99다39548 판결(온풍기); 대법원 1994. 7. 29. 선고 93다32453 판결(가스통).

10) 대법원 2000. 4. 21. 선고 2000다386 판결(공장설비); 대법원 1996. 2. 13. 선고 95다22351 판결(지게차).

11) 대법원 1993. 7. 27. 선고 93다20702 판결(가로수).

1.2 공작물책임의 내용

민법 제758조에 의하면, 점유자의 책임은 과실의 입증책임의 전환이 인정되어 중간책임, 소유자의 책임은 무과실책임으로 해석된다.¹³⁾

한편 민법 제758조는 점유자에게 중간책임자로서 면책가능성을 인정하지만 소유자는 점유자가 면책되는 경우에 한하여 보충적 책임을 지우기 때문에, 점유자에게 면책사유가 없는 경우에는 소유자에게 책임을 물을 수밖에 없어, 소유자는 예비적 책임자에 불과하다. 또한 소유자는 면책사유도 인정되지 않는다. 또한 점유자가 여러 명 있는 경우(예: 간접점유자와 직접점유자¹⁴⁾)의 책임관계가 불분명하다.¹⁵⁾

이런 배경 아래에 민법개정시안 중 책임과 관련한 항목에는 첫째, 손해배상책임의 주체를 점유자로 단일화했지만 간접점유자를 포함시킴으로써 간접점유자인 소유자도 바로 책임을 지도록 하고 둘째, 점유자의 무과실 또는 무인과관계 입증시 면책시킴으로써 결과적으로 간접점유자인 소유자의 면책가능성을 규정하고 셋째, 점유자가 여러 명인 경우에는 연대책임을 지도록 하되, 구분점유에 있어서 손해원인이 된 점유부분이 불명확한 경우에도 연대책임을 지도록 하였고 넷째, 책임을 부담한 점유자의 구상권에 관한 근거를 마련하였다.¹⁶⁾ 그러므로 민법 제758조 개정시안에 따르면, 공작물연대책임은 공동불법행위의 연대책임과 같이 피해자를 두텁게 보호하는 취지(개정시안 민법 제758조 제2항)이므로, 당사자들은 부진정연대책임을 부담할 것이다. 다만 배상의무자가 여러 명이거나 여러 점유자가 구분하여 점유하고 있는 부분으로 인한 손해인지 알 수 없어 연대하여 책임을 지게 되는 경우에는 자기의 부담부분 이상을 배상한 배상의무자가 다른 배상의무자에게 그 과실 정도에 따라 구상권을 행사할 수 있다.¹⁷⁾

12) 김중환/김학동, 채권각론, 박영사, 2006, 850쪽.

13) 박윤직, 채권각론, 박영사, 2000, 520쪽; 김중환/김학동, 채권각론, 박영사, 2006, 848쪽; 김상용, 채권각론, 법문사, 2003, 740쪽.

14) 판례에 따르면, 1차적 배상책임자인 점유자를 다시 직접점유자와 간접점유자로 구분하여, 먼저 직접점유자가 책임을 부담하고 직접점유자의 책임이 면책되는 경우에 한하여 간접점유자가 2차적으로 책임을 부담한다(대법원 1981. 7. 28. 선고 81다209 판결).

15) 김중환/김학동, 앞의 책(주12), 856쪽.

16) 권영준, 2013년 민법개정시안 해설, 법무부, 2013, 319-320쪽.

17) 권영준, 위의 논문, 328쪽.

2. 공작물책임과 관련된 다른 법률상 책임

2.1 국가배상법상 책임의 내용

재산, 시설물재난 발생 시 두 가지로 구분하여 책임을 언급할 수 있을 것이다. 첫째, 공무원 또는 위탁받은 사인(이하 “공무원”이라 함)이 직무상 불법행위(즉, 인위적 원인에 의한 재난)로 손해(여기선 재난에 의한 손해)가 발생한 경우(국가배상법 제2조) 둘째, 도로, 하천 그 밖의 공공의 영조물의 설치나 관리상 하자에 의한 손해가 발생한 경우(국가배상법 제5조)이다.

첫째의 경우, 공무원의 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 가한 경우에 국가 또는 지방자치단체가 손해배상의무를 부담한다. 이 경우 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지방자치단체는 그 공무원에게 구상할 수 있다(국가배상법 제2조 제2항). 그리고 이와 별도로 민법상 손해배상청구권도 행사할 수 있다(국가배상법 제2조 제1항 단서).

둘째의 경우, 재산, 시설물이 도로, 하천 그 밖의 공공영조물로서 설치나 관리에 하자가 존재한 때에는 국가 또는 지방자치단체가 손해배상책임을 부담한다(국가배상법 제5조 제1항).¹⁸⁾ 그 책임은 무과실책임으로 가해자의 고의, 과실의 존재와 관계없이 피해자는 손해의 원인과 피해(손해) 사이의 인과관계만 주장하면 될 것이다. 물론 손해의 원인에 대하여 책임을 부담하는 자가 있으면 국가 또는 지방자치단체는 그 자에게 구상할 수 있다(국가배상법 제5조 제2항).

2.2 실화책임에 관한 법률상 책임의 내용

실화책임에 관한 법률(이하 “실화책임법”이라 함)에 의하면 실화로 인하여 재산, 시설물재난시 손해가 발생한 경우, 손해배상부분은 연소한 부분에 한정하고 있고(실화책임법 제2조), 실화가 중과실이 아닌 경우 손해배상의무지는 법원에 손해배상액의 경감청구를 할 수 있다(실화책임법 제3조 제1항). 판례 또한 실화책임법 제3조 제1항에 근거하여 손해배상액 경감 받을 수 있다고 한다.¹⁹⁾ 여기서 연소한 부분과 직접화재부분의 구별을

18) 대법원 1993. 1. 26. 선고 92다2684 판결.

19) 대법원 2013. 3. 28. 선고 2010다71318; 대법원 2012. 6. 28. 2010다58056.

판례²⁰⁾와 학설²¹⁾은 계속 유지하고 있다. 판례는 직접화재부분의 인정범위를 점차 확대하는 흐름을 보이고는 있지만, 직접화재부분의 한계가 어떻게 결정되는가에 대한 문제는 존재하는데, 규범적으로 판단하자는 견해가 설득력이 있을 것이다.²²⁾

실화책임법상 책임과 민법상 손해배상책임의 규정을 살펴보면, 중대한 과실에 의하지 않는 연소한 부분이 발생한 경우에는 실화책임법 뿐만 아니라 민법 규정도 적용하여 손해배상책임을 부담하는 문제가 발생한다. 왜냐하면 실화책임법 제1조는 민법 제765조의 특례를 규정함을 목적으로 하고 있기 때문이다. 즉, 위의 경우에는 민법 제750조 불법행위에 의한 손해배상책임 또는 민법 제758조 공작물책임을 적용하는가 하는 문제가 발생한다. 이 구분은 입증책임 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 공작물의 설치·보존의 하자로 발생한 실화의 경우, 민법 제750조를 적용하여 일반불법행위로 인한 손해배상청구권을 행사한다면, 피해자가 실화자의 고의 또는 과실을 입증해야 할 것이지만 민법 제758조의 공작물책임을 적용한다면 점유자는 자기 손해방지에 필요한 주의의무를 게을리 하지 아니함을 입증하여 면책하고, 만약 점유자가 면책되면 소유자가 무과실책임을 부담하게 된다. 판례에 따르면, “실화책임법은 손해배상액의 경감에 관한 특례 규정만을 두었을 뿐 손해배상 의무의 성립을 제한하는 규정을 두고 있지 아니하므로, 공작물의 점유자 또는 소유자가 공작물의 설치·보존상 하자로 인하여 생긴 화재에 대하여 손해배상책임을 지는지는 다른 법률에 달리 정함이 없는 한 일반 민법의 규정에 의하여 판단하여야 한다. 따라서 공작물의 설치·보존상 하자에 의하여 직접 발생한 화재로 인한 손해배상책임뿐만 아니라 그 화재로부터 연소한 부분에 대한 손해배상책임에 관하여도 공작물의 설치·보존상 하자와 손해 사이에 상당인과관계가 있는 경우에는 민법 제758조 제1항이 적용되고, 실화가 중대한 과실로 인한 것이 아닌 한 화재로부터 연소한 부분에 대한 손해의 배상의무자는 개정 실화책임법 제3조에 의하여 손해배상액의 경감을 받을 수 있다”고 판시함으로써 위의 경우, 민법 제758조를 적용하고 손해배상액의 경감은 실화책임법 제3조에 의하도록 하고 있다.²³⁾ 생각건대, 화재의 대상이 공작

20) 대법원 2009. 4. 9. 선고 2007다52386 선고; 대법원 2008. 12. 14. 선고 2005다56650; 대법원 2011. 12. 10. 선고 2001다9298 판결; 대법원 2000. 5. 26. 선고 99다32431; 대법원 1999. 2. 23. 선고 97다12082.

21) 채동현, “소방공무원의 화재진압과정에서 추가로 발생한 화재에 대하여 실화책임에 관한 법률의 적용 여부”, 대법원판례해설 제42호, 법원도서관, 2003, 211쪽; 허부열, “실화책임과 공작물책임의 관계”, 재판과 판결 4집, 대구판례연구회, 1995, 242쪽 이하.

22) 이상우, “실화책임과 공작물책임- 개정실화책임에 관한 법률의 적용범위 및 직접화재부분과 연소부분의 구별기준을 중심으로-”, 민사판례연구 34권, 박영사, 2012, 544쪽.

23) 대법원 2012.06.28. 선고 2010다58056 판결.

물이고, 공작물의 화재에 의한 책임성립에 관하여 실화책임법이 규정하고 있지 않고 있으며, 실화책임법의 규정(실화책임법 제1조)이 민법의 (민법 제765조)특례규정으로 해석되기 때문에 민법 제758조의 공작물책임을 적용하고, 손해배상책임액의 경감은 실화책임법 제3조를 적용하면 될 것으로 해석된다.²⁴⁾

한편 화재의 단순한 연소작용이 아닌 화약·가스·제조물 등의 폭발로 인한 화재의 경우는 실화가 아니므로, ‘실화책임법’의 적용이 배제된다고 해석된다.²⁵⁾ 판례 또한 같은 취지로 보인다.²⁶⁾ 따라서 폭발로 인한 화재의 경우에 그 원인이 제조물결함에 의하면 제조물책임법상 제조물책임, 공작물하자에 의하면 민법상 공작물책임을 적용될 것이다.

2.3 제조물책임법상 책임의 내용

제조물이란 “제조되거나 가공된 동산(다른 동산이나 부동산의 일부를 구성하는 경우를 포함한다)”을 말한다(제조물책임법 제1조제1호).²⁷⁾ 따라서 제조물이 공작물인 경우도 있다. 왜냐하면 제조물도 공작물과 같이 인공적으로 제조된 물건도 있기 때문이다. 예를 들면, 각종 기계나 설비, 교통수단 등은 제조물이면서 공작물에 해당한다. 물론 제조물은 제조된 동산뿐만 아니라 가공된 동산도 포함하기 때문에 재산, 시설물의 범위에 속한 물건이다.

이런 제조물의 결함으로 인하여 재해가 발생하면 제조물책임법상 적용 범위 내에서 제조업자는 무과실책임을 부담하게 된다(제조물책임법 제3조제1항). 그리고 손해배상범위에 관하여는 순수재산손해배상을 포함하느냐에 대하여 논란이 있으나,²⁸⁾ 제조물책임법 제3조제1항에 “...제조물에 대하여만 발생한 손해는 제외...”라고 규정하여 제조물책임법의 적용을 배제하고 있기 때문에, 순수재산손해도 제조물책임법상 손해배상의 범위에 포함할 수 있을 것이다.²⁹⁾ 그리고 제조물에 대하여만 발생한 손해는 단기의 제척기간으

24) 이상우, 앞의 논문(주22), 540쪽; 대법원 1996. 6. 25. 선고 96다16919 판결 참조.

25) 한삼인, “실화책임에 관한 법률을 둘러싼 판례의 동향과 입법론적 고찰”, 인권과 정의, 대한변호사협회, 2008, 167쪽.

26) 대법원 2004. 3. 25. 선고 2002다6043 판결 참조.

27) 제조물의 개념을 확대하여 1차 농수축산물을 포함하자는 견해도 있다(김천수, “제조물책임법상 제조물의 개념 - 미국 제조물책임 리스테이트먼트와 비교하여 -”, 성균관법학 제16권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2004, 54쪽).

28) 박동진, “제조물책임법 개정방안의 연구”, 2012년도 법무부/공정거래위원회 연구용역과제보고서, 2013, 148쪽.

로 인하여 다소 소비자보호에 미흡한 면이 있지만 하자담보책임 등 계약책임으로 구성하면 될 것이다.³⁰⁾ 아울러 제조물책임법상 손해배상액을 무한정 인정할 수 없기 때문에 어느 정도의 범위 내에서 인정할 것인가는 입법 정책적으로 해결해야 할 것이다.

한편 제조물책임법상 적용에 의한 손해배상책임과 별개로 각각 민법상 불법행위요건이 성립되면 불법행위에 의한 손해배상책임(민법 제750조 이하), 제조물의 하자로 인한 경우에는 하자담보책임(민법 제580조) 또는 제조물이 공작물로서 하자가 존재하는 경우에는 공작물책임(민법 제758조)이 적용될 것이다(제조물책임법 제8조).

2.4 선박안전법 등 관련법상 책임의 내용

선박사고재난에 따른 다양한 형태의 법적 책임을 살펴볼 수 있지만, 여기에서는 선박 하자에 의한 법적 책임, 선박검사에 관한 책임, 상법 해상편에서 선박소유자 등의 법적 책임으로 나누어 살펴보기로 한다.

첫째, 선박하자의 원인으로 재난피해가 발생한 경우, 그 책임은 선박을 수령하는 계약 형태에 따라 다르게 나타날 수 있다. 예컨대, 소유자가 발주자가 되어 건조자에게 재료공급 및 제작을 의뢰하여 선박을 수령한 경우에는 발주자와 건조자 사이에 “제조물공급계약(이 계약은 도급과 매매를 합한 계약으로 해석할 수 있다)”이 존재하기 때문에 건조자는 그 계약에 의한 채무불이행책임(민법 제390조), 매매에 의한 하자담보책임(민법 제580조) 그밖에 제조물책임법상 무과실책임(제조물책임법 제2조)을 부담할 수 있다. 그리고 발주자의 재료제공(예: 선박철근, 기관제공 및 각종 부속품제공)으로 선박이 제조자에 의하여 발주자로 인도된 경우에는 도급계약에 의한 수급인의 하자담보책임(민법 제667조)을 부담할 수 있다.³¹⁾ 그밖에 완성된 선박을 구입하는 경우에는 매도인 또는 제조업자는 매매에 의한 하자담보책임(민법 제580조)과 제조물책임법상 무과실책임(제조물책임법 제2조)을 부담할 수 있다. 이와 별개로 선박은 공작물이기 때문에 민법상 공작물책임(민법 제758조)을 적용하여 책임을 물을 수 있다. 위 책임 중 공작물책임 또는 제조물책임은 하자 또는 결함에 의하여 발생한 재난손해를 전보할 수 있지만, 매매 또는 도급에

29) 위계찬, “제조물책임에서 순수재산손해의 배상에 관한 비교법적 고찰”, 경북대 법학논고 제42집, 경북대학교 법학연구소, 2013, 299쪽; 대법원 1999. 2. 5. 선고 97다26593 판결 참조.

30) 박동진, 앞의 글(주28), 143쪽 참조.

31) 이정원, “선박건조계약상 발주자와 건조자의 법률관계에 관한 고찰”, 선진상사법률연구 제62권, 법무부, 2013, 115쪽 이하 참조.

의한 하자담보책임, 채무불이행책임에 의한 손해배상책임은 목적물 자체를 그대로 보유 활용해야 하는 상태에서 남게 되는 손해에 한정하는 견해도 있다.³²⁾ 그러나 판례는³³⁾ 하자로 인한 확대손해 즉 “하자확대손해”를 인정하고 있기 때문에, 위 모든 책임의 손해 배상액에 차이가 존재할 수 있을지라도, 하자로 인한 재난손해를 전보할 수 있다고 해석된다.

둘째, 선박검사에 관한 책임의 경우, 선박검사를 선급검사(임의검사)와 법정검사로 구분한다면 선급검사는 민법상 책임, 법정검사는 국가배상법상 책임으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 선급검사의 경우에는 선박안전기술공단 및 선급협회(이하 “검사대행기관”이라 한다)가 독립적 검사기구로서 정부로부터 대행검사를 위임받아(위임관계), 선량한 관리자로서 주의의무(민법 제681조)를 다하여 선박검사업무를 부담한다. 즉, 검사대행기관은 선박소유자로부터 검사료를 지급받고 검사를 의뢰받았기 때문에, 선량한 관리자로서 주의의무를 다하여 검사할 의무를 부담한다. 그러므로 검사의뢰계약은 진료계약과 달리 위임계약이 아닌 도급계약으로 해석해야 할 것이다.³⁴⁾ 왜냐하면 검사대행기관은 검사의뢰를 받아 검사 후 선박의 안전이라는 검사결과를 보장할 의무를 부담하기 때문이다. 따라서 검사대행기관은 도급계약상 검사하자에 대한 채무불이행책임을 부담하게 될 것이다. 그리고 검수원의 부실검사로 검사사고재난이 발생한 경우에는 검사대행기관은 사용자책임을 부담할 것이다(민법 제756조). 그 다음 정부대행검사는 정부가 검사대행기관인 선박안전기술공단이나 선급협회에게 법정검사를 위임함으로써 이루어진다. 이 경우, 검사대행기관은 공무수탁사인으로서 법정검사를 대행한 것이기 때문에 검사사고재난이 발생한 때에는 국가는 국가배상법을 유추적용하여 선박소유자 또는 제3화주에게 손해배상책임을 부담하게 될 것이다. 선박안전법 제67조 제1항에 따르면, 국가는 검사대행기관이 해당대행업무를 수행함에 있어서 위법하게 타인에게 손해를 입은 때에는 손해배상해야 한다고 규정하고 있다. 또한 검사대행기관에 고의 또는 중과실이 있는 경우에는 해당 검사대행기관에 구상권을 행사할 수 있다(선박안전법 제67조 제2항).

셋째, 선박소유자 등(선박소유자, 정기용선자, 용선자(선박임차인) 및 항해용선자)에

32) 김형배, 채권각론, 박영사, 2001, 356쪽 참조.

33) 대법원 2007. 8. 23. 선고 2007다26455,26462 판결; 대법원 2005. 11. 10. 선고 2004다37676 판결; 대법원 2004. 8. 20. 선고 2001다70337 판결 참조.

34) 김민중, “의료행위에서의 법률문제와 의사의 책임(상)”, 법조 40권 제3호, 법조협회, 1991, 76쪽; 김병일, “의료계약의 본질과 법적 성질”, 재산법연구 제21권 제2호, 한국재산법학회, 2005, 236쪽; 서광민, “의료 과오책임의 법적 구성”, 민사법학 제8호, 한국민사법학회, 1990, 329쪽; 대법원 2009. 5. 21. 선고 2009다17417 전원합의체 판결 참조.

관한 책임의 경우에, 원칙적으로 선박소유자 등은 유한책임을 부담하도록 상법 제769조에 규정하고 있다.³⁵⁾ 물론 유한책임을 배제하는 규정도 있다(상법 제773조). 그리고 선박소유자 등의 책임제한절차에 관하여 즉, 상법 제769조 내지 776조의 규정에 따른 선박소유자 등의 책임제한의 절차에 관하여 필요한 사항을 특별법인 “선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률(법률 제9833호)”을 제정·시행하고 있다. 이러한 선박소유자 등의 유한책임규정은 불법행위책임에는 적용되지 않는다.³⁶⁾

그리고 선장과 선박소유자 등은 일반적으로 위임계약관계(당사자의 계약내용에 따라 위임 이외의 계약관계도 존재할 수 있음)가 존재하고, 선장은 수임으로서 선량한 관리자로서 주의의무를 부담한다고 할 수 있어서, 이를 위반하면 손해배상책임을 부담한다.³⁷⁾ 선장이 선박소유자 등에게 고용된 경우에는 피용자로서 또는 선박소유자 등과 화주사이의 운송계약내용을 실행하는 자로서 선박을 직접 점유, 관리하는 지위에 있는 경우에는 이행보조자로서 지위를 갖는다. 상법에도 운송인으로서 선박소유자 등은 감항능력주의의무(상법 제794조)와 운송물에 관한 주의의무(상법 제795조 제1항)를 부담하게 함으로써 이행보조자인 선장의 과실로 인한 손해발생의 경우에 손해배상책임을 부담하고, 항해과실 또는 선박화재의 경우에는 원칙적으로 손해배상책임을 부담하지 않는다(상법 제795조 제2항). 선장의 불법행위에 인한 재난손해가 발생한 경우, 선장은 당사자로서 불법행위로 인한 손해배상책임을, 선박소유자 등은 사용자책임(민법 제756조 제1항)을 부담한다. 선박소유자가 사용자책임을 부담하는 경우, 선장의 고의 또는 과실이 있는 경우에는 선장에게 구상권이 발생한다(민법 제756조 제3항). 한편 선박소유자 등은 감항능력주의의무와 운송물에 관한 주의의무를 다하였음에도 불구하고 손해(재난손해)가 발생한 경우 즉, 불가항력 등의 손해(상법 제796조)는 책임을 부담하지 않는다.³⁸⁾ 따라서 선장의 직무상 주의의무 또는 선박소유자 등의 감항능력주의의무와 운송물에 대한 운송인으로서의 주의의무를 다했음에도 불구하고 어쩔 수 없이 발생하는 손해는 선박소유자 등이 부담하지 않지만, 주의의무를 게을리 한 경우에는 손해배상책임을 부담한다. 이에 대하여 감항능력주의의무에 있어서 적하이해관계인의 이익보호를 위하여 감항능력주

35) 백종실, “로테르담 규칙에서 해상운송인의 책임에 관한 연구”, 국제상학 제26권 제4호, 국제상학회, 2011, 84쪽 이하.

36) 대법원 1990. 8. 28. 선고 88다카30085; 상법 제769조단서 참조.

37) 김인현, 해상법연구, 삼우사, 2002, 245쪽.

38) 박세민, “해상법상 선장의 법적 권한과 책무”, 한양대 법학논총, 한양대학교 법학연구소, 2006, 430쪽 이하 참조.

의의무에 의한 책임제한 배제사유로 “운송인 자신의 고의, 과실”을 인정할 필요가 있다는 지적이 있다.³⁹⁾

그러나 민법상 불법행위책임은 상법상 책임과 별개로 논할 수 있기 때문에 선박소유자 등 또는 선장은 민법상 불법행위책임에서 자유롭지 못할 것이다. 그리고 선장이 이행 보조자로서 업무를 수행한 경우에는 선장의 주의의무와 관계없이 채무불이행으로 인한 손해배상책임을 선박소유자 등이 부담하며, 선박소유자 등은 선장에게 구상권을 행사할 수 없다.⁴⁰⁾

2.5 원자력손해책임법상 책임의 내용

원자력사고에 의하여 원자력손해가 발생한다. “원자력사고”란 원자력손해를 발생하거나 또는 발생하게 할 수 있는 중대하고도 긴박한 위험이 있는 사건을 말하며(원자력손해배상법 제2조 제1항 제3호), “원자력손해”는 핵연료물질의 원자핵분열과정의 작용 또는 핵연료물질이나 그에 의하여 오염된 것의 방사선 작용 또는 독성적 작용에 의하여 생긴 손해(중대한 환경손상으로 인한 환경이용관련 경제적 이익의 상실을 포함한다)와 일정한 사항의 비용을 말한다. 다만, 당해 원자력사업자가 받은 손해와 당해 원자력사업자의 종업원이 업무상 받은 손해를 제외한다(원자력손해배상법 제2조 제1항 제2호). 원자력사업자만이 원자로의 운전 등으로 인하여 원자력손해가 발생한 경우에는 원칙적으로 손해배상책임을 부담한다(원자력손해배상법 제3조 제1항). 즉, 원자력사업자에게 집중적 법적 책임(*leg channeling*)을 부여하고 있다.⁴¹⁾ 이에는 제조물책임법이 적용되지 않아 제조물책임법에 의한 제조업자의 책임을 물을 수 없다(원자력손해배상법 제3조 제4항).⁴²⁾ 이 손해배상액은 원칙적으로 한도가 정해져 있다(원자력손해배상법 제3조의2 제1항). 예컨대 3억 SDR(계산단위)의 한도 내에서 배상책임은 1997년 비엔나협약 또는 원자력손해 추가배상 협약에서 예정된 최고금액이다. 다만, 원자력손해가 원자력사업자 자신의 고의 또는 그 손해가 발생할 염려가 있음을 인식하면서 무모하게 한 작위 또는 부작위로 인한 손해는 예외이다(원자력손해배상법 제3조의2 제1항 단서). 이렇게 원자력손해배상책임은 원칙적으로 무과실책임 및 집중적 법적 책임으로 일정한 한도 내에서

39) 권기훈, “해상법상 손해배상책임 제도의 문제점”, 한양법학 제36집, 한양법학회, 2011, 79쪽.

40) 김중환/김학동, 채권각론, 박영사, 2006, 824쪽 참조.

41) 함철훈, 원자력법제론, 법영사, 2009, 361쪽.

42) 차성민, “원자력사고 책임 법리에 관한 비교고찰”, 법조 제684호, 법조협회, 2013, 228쪽 참조.

원자력사업자가 부담하는 것을 규정하고 있다(원자력손해배상법 제3조와 제3조의2 참조). 아울러 원자력사업자의 손해배상조치만으로 대응할 수 없는 부분은 국가가 법률(원자력손해배상법 제9조, 원자력손해배상 보상계약에 관한 법률)로 이를 보상하도록 하고 있으며, 이는 위험원의 지배관리에 근거한 것으로 볼 수 있다.⁴³⁾ 그리고 제3자의 고의 또는 중과실로 인한 원자력사고 발생 시 그 제3자에게 원칙적으로 구상권을 행사할 수 있다(원자력손해배상법 제4조 참조).

한편 원자력손해를 원자력손해배상법 제2조 제1항 제2호와 달리 인체와 재산에 관한 손해로 구분할 필요가 있고, 원자력사업자의 면책 범위를 완화할 필요가 있다는 지적이 있다.⁴⁴⁾

3. 재난 관련법상 책임의 내용

3.1 적용범위

재산, 시설물재난이 발생한 경우, 재산과 시설물이 공작물인지 여부와 관계없이 재난의 원인이 인위적이든 자연에 의한 재난에 의한 책임은 국가가 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 현행 “재난 및 안전관리기본법(이하“재난관리법”이라 한다)”⁴⁵⁾에 따르면 인위적 원인에 의한 사회재난 중 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해(재난관리법 시행령 제2조 제1호)와 그밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 안전행정부장관이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정한 피해(재난관리법 시행령 제2조 제2호) 이외의 경우에는 재난관리법에 적용되지 않기 때문에 국가나 지방자치단체의 책임을 물을 수 없다. 아울러 재산, 시설물재난 발생 시 재산, 시설물이 무엇인가에 따라 관련특별법이 존재하는 경우에는 관련법이 우선 적용될 것이다. 예컨대, 도로인 경우에는 도로법, 유료도로법, 고속국도법, 도로교통법, 선박인 경우에는 선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률, 선박안전법, 선박평형수관리법, 해사안전법, 선박법, 선박관리법, 선박안전기준에 관한 규칙, 자동차인 경우에는 자동차손해배상보장법 및

43) 양천수, “전문법의 책임으로서 환경책임과 환경민사책임-환경책임에 대한 법이론적 법사회적 접근-”, 현대사회와 민사법의 구조변동, 경인문화사, 2011, 90쪽.

44) 차성민, 앞의 논문(주42), 234쪽; 원자력손해배상법 제3조 참조.

45) 재난 및 안전관리기본법은 법률 제12943호 2014.12.30. 일부개정내용으로 개정안이 제시되어 있으나, 아직 시행되지 않고 있다.

국가손해배상법, 원자력시설인 경우에는 원자력손해배상법, 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법, 원자력손해배상보상계약에 관한 법률, 원자력안전법, 제조물인 경우에는 제조물책임법, 저수지와 댐인 경우에는 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률, 철도의 경우에는 철도안전법, 도시철도법, 초고층 및 지하연계 복합건축물인 경우에는 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법, 시설물인 경우에는 시설물 안전관리에 관한 특별법이 적용된다.

그리고 재난원인에 따른 책임에 관한 관련법 중 환경재난에 관한 관련법으로는 자연환경보전법, 토양환경보전법, 해양환경관리법, 환경보건법, 환경분쟁조정법, 대기환경보전법, 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 지진재난에 관한 관련법으로는 지진재해대책법, 화재재난의 경우에는 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률, 실화책임에 관한 법률, 가스재산의 경우에는 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 화학물질재난의 경우에는 유해화학물질관리법, 화학물질관리법 그 밖에 자연재해의 경우에는 자연재해대책법이 적용된다.

3.2 문제제기

위에서 언급한 바와 같이 재산, 시설물재난 시 법적 책임과 관련된 특별법이 재난유형과 재난이 존재하는 목적물에 따라 각각 개별적으로 존재하고 있다. 따라서 법적 책임 또한 관련법 마다 각각 규율하고 있다. 즉, 책무에 관하여 규율하고 있다. 그 책무 또한 국가, 지방자치단체 또는 사업자로 다양하게 규율하고 있다. 하지만 책임의 범위에 관하여는 구체적으로 명시하는 규정은 찾아보기 어렵다. 따라서 아래에서는 책임당사자와 그 책임내용에 대하여 살펴보기로 한다.

3.3 재난관리법상 책임당사자와 책임내용

3.3.1 책임당사자

재난발생시 사고에 대하여 예방, 대비, 대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하는 기관인 재난관리주관기관과 재난관리업무를 담당하는 기관인 재난관리책임기관으로 구분하여 법으로 정의하고 있으며(재난관리법 제3조 제5호, 제5의2호), 재난예방조치는 재난관리책임기관의 장이 담당한다(재난관리법 제25조의2 제1항). 그리고 국가와 지방

자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명 및 재산을 보호할 책무를 지고 있다고 규정하고 있다(재난관리법 제4조 제1항). 그 밖에 국민은 자기가 소유하거나 사용하는 건물 시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 아니하도록 노력해야 한다(재난관리법 제5조).

3.3.2 책임내용

첫째, 재난관리에 필요한 비용은 원칙적으로 안전관리계획에서 정하는 바에 따라 그 시행의 책임이 있는 자(재난관리법 제29조 제1항에 따른 재난방지시설의 경우에는 해당 재난방지시설의 유지, 관리책임자)가 부담하고 예외적으로 재난관리책임기관이 부담한다(재난관리법 제62조). 둘째, 손실보상비용은 국가나 지방자치단체가 부담한다(재난관리법 제64조 제1항). 셋째, 특별재난지역의 재난복구비용은 국가가 부담한다(재난관리법 제66조). 이 경우, 국가는 재난(제3조 제1호 가목에 따른 자연재난과 제3조 제1호 나목에 따른 사회재난 중 제60조 제2항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난으로 한정한다)의 원활한 복구를 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비용(제65조 제1항에 따른 보상금을 포함한다)의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있다. 다만, 제39조 제1항(제46조 제1항에 따라 시·도지사가 하는 경우를 포함한다) 또는 제40조 제1항의 대피명령을 방해하거나 위반하여 발생한 피해에 대하여는 그러하지 아니하다(재난관리법 제66조 제1항).

재난관리법 시행규칙 제3조의2에는 재난상황의 보고대상을 구체적으로 규정하고 있고(재난관리법 제58조 참조), 재난상황을 조사한 시·군·구청장은 지체 없이 각각 안전행정부장관, 소방방재청장, 재난관리주관기관의 장 및 시·도지사에게 보고하여야 한다(재난관리법 제20조). 이 경우 재난관리책임기관의 장이 자체복구계획을 수립하여 시행한다. 그밖에 중앙대책본부장이 필요한 경우에는 중앙재난피해합동조사단을 구성하여 재난피해를 조사한 후(재난관리법 시행령 제67조), 중앙대책본부장으로부터 재난피해복구계획을 통보받은 후에 수립 시행할 수 있다(재난관리법 제58조 제2항).

3.4 책임에 대한 법리

3.4.1 보상책임

재난관리법상 보상책임은 고의, 과실과 관계없이 이익이 있는 곳에 손해도 귀속된다는 무과실 또는 위험책임의 근거로서 손해가 발생하면 배상을 해야 한다는 것이다.⁴⁶⁾ 국가 또는 지방자치단체는 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호할 책무가 있고(재난관리법 제1조, 제4조, 지진재해대책법 제3조), 재난은 자연적으로 발생하는 자연재난 뿐만 아니라 인위적으로 발생하는 사회재난도 재난의 범위로 규정하고 있기 때문에(재난관리법 제3조), 재난발생 시 손해를 부담하는 국가 또는 지방자치단체의 책임의 성질은 무과실책임에 근거한 보상책임으로 해석할 수 있다. 왜냐하면 채무의 본질을 “부담(burdens)에 대한 정당한 이행책임(justified requirement)”으로 이해할 수 있기 때문이다.⁴⁷⁾ 또한 국가가 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호해야 할 재난관리의무를 부담하는 것은 헌법상 의무이기도 하다.⁴⁸⁾ 즉, 재산, 시설물의 재난이 국가 또는 지방자치단체의 차원에서 대처가 필요한 것이라면(재난관리법 시행령 제2조 제1호) 당연히 국가는 국민의 재산권 및 환경권을 보장해야 하는 헌법상 의무로서 무과실책임을 부담할 것이고(헌법 제23조 제1항, 제35조 제1항 참조), 지방자치단체 또한 주민의 재산권을 보장하기 위한 헌법상 의무로서 무과실책임을 부담할 것이다(헌법 제117조).

아울러 재산 또는 시설물이 위험물이라면, “위험이 있는 곳에 책임 있다”⁴⁹⁾는 법언과 같이 재난 발생 시 재난관리책임자인 국가 또는 지방자치단체는 위험책임을 부담하게 될 것이다. 위험책임의 인정 근거에 관하여 보상책임설, 원인책임설, 구체적 공평설 등이 주장되고 있지만,⁵⁰⁾ 어느 설을 취하든 위험책임은 무과실책임에 근거한 것이다. 이는 피해자의 확실한 구제를 담보하기 위한 전보제도(Deckungsvorsorge)라고 할 수 있다.⁵¹⁾

그러나 판례는 피해자 자신이 사고발생의 근본원인을 주어 결국 스스로 불러들인

46) 김상용, 불법행위법, 법문사, 1999, 173쪽 참조.

47) L.C. Becker & C.B. Becker, *Encyclopedia of Ethics*, N.Y.: Garland Publishing Inc., 1992, p. 1104.

48) 헌법전문 참조; Christoph Link, Staatszwecke im Verfassungsstaat -nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL 48, 1990, S. 27ff.

49) 김동희, 행정법I, 박영사, 2001, 547쪽.

50) 김상용, 불법행위법, 법문사, 1999, 361쪽.

51) 윤용석, “환경오염의 민사책임에 관한 새로운 동향”, 재산법연구11,1, 한국재산법학회, 1994, 61쪽.

재난이라고 인정되는 경우에는 그 피해자는 손해배상청구권이 없다고 판시하여,⁵²⁾ 재난이라고 하여도 자책에 의한 자신손해에 대한 책임을 국가 또는 지방자치단체가 부담하지 않아도 된다. 하지만 위험책임법리를 적용하면, 자신의 귀책에 의한 자신의 손해가 있어도 이것이 재난이고 또 재난관리책임자가 국가 또는 지방자치단체이기 때문에 책임을 면하기 어려울 것이다. 다만 귀책자에게 국가 또는 지방자치단체가 구상권 행사를 통하여 귀책의 정도에 따라 일정한 범위 내에서 손해의 책임을 일부 부담하게 할 수 있을 것이다.

3.4.2 책임주체

재난관리법상 보상책임자는 국가 또는 지방자치단체이다(재난관리법 제2조). 재난관리법에서는 재난관리책임기관으로, “국가, 지방자치단체, 지방행정기관, 공공기관, 공공단체(공공기관 및 공동단체의 지부 등 지방조직을 포함) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관(재난관리법 시행령 제3조)”을 지칭한다. 그리고 국가는 재난관리법 및 이 법의 목적에 따라 자연현상으로 인한 재난으로부터 국민의 생명, 신체 및 재산과 주요 기간시설물을 보호하기 위하여 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획을 수립하여 시행할 책무를 지며, 그 시행을 위한 최대한의 재정적·기술적 지원을 해야 한다(자연재해대책법 제3조 제1항). 재난관리책임기관은 일정한 소관업무에 해당하는 조치를 해야 한다(자연재해대책법 제3조 제2항). 또한 시설물관리주체는 관계 법령에 따라 해당 시설물의 관리자로 규정된 자 또는 해당 시설물의 소유자로서, 이 경우 해당 시설물의 소유자와의 관리계약 등에 따라 시설물의 관리책임을 진 자는 관리주체로 보며, 관리주체는 공공관리주체와 민간관리주체로 구분한다(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제2조 제4호). 이런 관리주체는 안전점검의무(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제6조 제1항), 정기적인 정밀안전진단실시의무(시설물의 안전관리에 관한 특별법 제7조), 안전점검 또는 정밀안전진단 실시결과의 이행의무 등을 부담하기 때문에, 관리주체는 시설물 재난에 의한 손해발생시 손해배상책임을 부담하여야 할 것이다.

다만 국가와의 관계에서 시설물의 재난이 재난관리법에 적용되는 경우에는 국가와 관리주체가 연대하여 책임을 부담하는 것이 피해자를 두텁게 보호하게 되고, 정의관념에도 부합한다고 할 것이다.⁵³⁾ 여기서 국가가 연대책임을 부담하는 근거는 재난으로부

52) 대법원 1970.10.30. 선고 70다2010 판결.

53) 박윤직, 채권총론, 박영사, 2009, 182쪽; 김상용, 채권총론, 법문사, 2004, 316쪽; 송덕수, 채권총론,

터 안전하게 시설물 및 재산을 지킴으로써 국민의 재산권을 보호할 책무에서 찾을 수 있을 것이다.

V. 재해전보에 관한 문제

재난재해에 따른 피해규모가 크고 넓기 때문에 관련 특별법에 의하여 재해 전부를 전보하는 것은 매우 어렵다. 일반적으로 재해발생시 관련 특별법에 의하여 재해보상 또는 보험급여를 통하여 손해를 전보 받는다. 그러나 피해자는 재해 전부를 전보받을 수 없는 경우에는 국가 또는 지방자치단체에 재해보상 또는 손해배상청구를 통하여 구제를 받으려고 한다. 왜냐하면 우선적으로 재난예방 및 조치는 국가 또는 지방자치단체가 책무를 부담하기 때문이다(재난관리법 제4조, 자연재해대책법 제3조). 그러므로 재해보상과 손해배상에 의한 재해전보에 있어서 상호 관계의 조정이 문제가 된다.

그밖에 피해자가 재해발생시 여러 청구권을 행사할 수 있는 경우에 상호 청구권의 관계문제가 발생한다. 예컨대, 시설물재난이 시설물관리담당자의 고의 또는 과실로 발생한 경우, 피해자는 가해자에게 불법행위로 인한 손해배상청구권(민법 제750조), 사용자에게 대한 사용자배상책임(민법 제756조)(단, 가해자가 공무원인 경우에는 국가에 대한 국가배상책임), 시설물이 공작물인 경우에는 공작물책임(민법 제758조), 제조물인 경우에는 제조물책임법상 제조물책임 등에 관한 청구권경합문제가 발생한다.

따라서 이러한 문제를 위에서 살펴본 책임범위 내에서 살펴보기로 한다.

1. 재해보상과 손해배상의 관계

국가 또는 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명 및 재산을 보호할 책무를 부담하고 있기 때문에 재해보상책임이 있다(재난관리법 제4조 제1항). 따라서 재난에 의한 손실보상비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하고(재난관리법 제64조 제1항), 특별재난지역의 재난복구비용을 원칙적으로 국가가 부담한다(재난관리법 제66조). 이렇게 재난관리법상 보상책임은 고의, 과실과 관계없이 무과실 또는 위험책임에 근거한다고 할 수 있다. 이의 법적근거는 국가에 의한 국민의 재산권 및 환경권의 헌법상 보장의무(헌법

제23조 제1항, 제35조 제1항), 지방자치단체에 의한 주민의 재산권의 헌법상 보장의무(헌법 제117조)에 근거한다고 할 것이다.⁵⁴⁾

그리고 위에서 언급한 바와 같이 시설물의 관리주체가 별도로 존재하는 경우에는 국가와 권리주체가 연대책임을 부담하는 것이 피해자를 두텁게 보호하고 정의관념에 부합할 것이다. 따라서 국가 또는 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인의 직무집행에 있어서 고의 또는 과실이 있는 경우에는 프랑스법상 *illegalis*(영미법의 *illegal*과 유사)에 해당하는 불법행위책임(국가배상법 제2조 제1항)뿐만 아니라, 공공시설 등의 하자에 대한 책임인 공역무(*services publics*) 운영상의 배상책임까지 포함하는 무과실책임을 부담한다고 할 수 있다.⁵⁵⁾ 아울러 국가배상책임을 완전보상주의로 해석하는 것이 자연스러운 것이다.⁵⁶⁾

한편 민법 및 다른 특별법상 재난, 시설물재난손해에 대한 책임은 관련 개별규정에 규정하고 있어서 손해배상의 내용을 다소 다르게 정하고 있다. 예컨대, 민법상 공작물책임에서 점유자의 책임은 과실의 입증책임의 전환이 인정되는 중간책임 및 소유자의 책임은 무과실책임, 국가배상책임은 공무원의 과실에 의한 국가의 무과실책임(국가배상법 제2조 제1항 참조), 영조물 또는 공공영조물의 설치나 하자에 의한 무과실책임(국가배상법 제5조 제1항), 실화책임은 연소한 부분에 한정된 손해부분에 대한 경과실책임(실화책임에 관한 법률 제2조), 제조물의 무과실책임(제조물책임법 제3조), 선박안전사고의 손해에 대하여는 각각의 관련 당사자의 법률관계에 따라 해당요건의 성립에 의하여 민법상 계약에 의한 채무불이행책임, 사용자책임, 수급인의 하자담보책임, 매매에 의한 하자담보책임, 공작물책임, 불법행위책임, 국가손해배상책임을 부담할 수 있다

이렇게 재산, 시설물재난손해에 대하여 우선적으로 국가 또는 지방자치단체가 손실보상책임을 부담하면서, 해당 재난사안에 어떤 손해배상에 관한 법률관계가 존재하느냐에 따라 손해배상책임의 내용과 범위가 다르다. 하지만 손실보상과 손해배상의 구별은 상대적인 것으로 행정상 손해전보라는 개념 하에 통합적으로 고찰한다면,⁵⁷⁾ 재해보상도 손해배상의 개념에 포함하여 고려할 수 있을 것이다. 또한 “손해가 있는 곳에 책임이 있다”는 법언에 따라 원칙적으로 어떤 손해책임에 근거하든 손해(손실포함) 전부를 전보하는 것이 신의칙상 공평의 원칙과 정의관념에 부합할 것이다.⁵⁸⁾ 다만 특별법상 일정한

54) 이광윤, “손실배상·손실보상과 위법성”, 고시계, 고시계사, 1992.05, 102쪽 참조.

55) 김동희, “국가배상법에 있어서의 관리개념에 관한 일고”, 고시연구, 고시연구사, 1988.02, 960쪽 참조.

56) 이광윤, 앞의 논문(주54), 103쪽.

57) 박균성, 행정법(상), 박영사, 2008, 614쪽 참조.

법률 적용을 배제하는 경우에는 예외적으로 해당 법률에 의한 책임으로 손해를 전보하지는 못할 것이다. 예컨대, 원자력사고손해의 경우, 원자력사업자에 대한 책임에 제조물책임을 부담할 수 없는 경우가 그러하다(원자력손해배상법 제3조제4항).

위에서 언급한 다양한 재해보상책임과 손해배상책임은 완전보상주의에 근거하여(적어도 상당인과관계설에 따르면) 재난손해를 전보하는 것이 원칙일 것이다. 따라서 재해보상과 손해배상 사이에 상호관계를 통하여 이를 실현할 필요가 있다. 왜냐하면 보상과 배상이 동시에 인정되는 경우에 이중지급에 따른 손해의 과다전보가 발생하거나 보상 또는 배상 어느 한쪽이 이루어진 경우 다른 한쪽을 배제함으로써 손해전부를 전보할 수 없는 경우가 발생하기 때문이다. 판례는 보상과 배상은 서로 성상, 요건, 범위를 달리 하는 별개의 제도로써 양자는 서로 경합·병존하는 것이며, 보상이 먼저 이루어진 경우에도 배상과 사이에 보완관계를 인정하여 그 가액을 배상액에서 공제하여야 한다고 함으로써 상호보완관계성을 인정하고 있다.⁵⁹⁾

2. 청구권경합의 문제

청구권경합문제는 크게 두 가지로 나누어 살펴보기로 한다. 첫째, 국가배상청구권과 손해보상청구권의 경합문제 둘째, 국가배상청구권과 손해보상청구권 이외의 청구권경합의 문제로 나누어 살펴보기로 한다. 왜냐하면 재산, 시설물재난의 경우, 재난관리법상 또는 재난 관련법상 국가 또는 지방자치단체가 책무를 부담하기 때문에 국가 또는 지방자치단체의 배상 또는 보상책임이 발생하기도 하며 그리고 재산, 시설물이 사인의 관리 영역에 있는 사물(私物)로서 사인의 불법행위 또는 사물의 하자로 인하여 재난이 발생한 경우에 국가 또는 지방자치단체의 책무와 더불어 사인의 책임(민법상 불법행위책임, 채무불이행책임, 사용자책임, 공작물책임, 실화책임법상 실화책임, 제조물책임법상 제조물책임 등등)이 발생하기 때문이다.

첫째, 재난보상은 재산권보상과 달리 헌법 제23조 제3항에 의한 재산권보호가 아닌

58) 대법원 2001. 1. 19. 선고 2000다33687 판결; 대법원 1996. 4. 9. 선고 95다52611 판결; 대법원 1994. 12. 13. 선고 94다17246 판결 참조.

59) 대법원 2010. 12. 9. 선고 2010다67319 판결; 대법원 2010. 7. 15. 선고 2010다2428,2435 판결; 대법원 2010. 5. 13. 선고 2009다96847 판결; 대법원 2008. 12. 11. 선고 2006다82793 판결; 대법원 2008. 3. 27. 선고 2006두1791 판결; 전광석, “국가배상법상 이른바 이중배상금지원칙의 위헌성”, 공법학의 제문제: 김영훈박사 화갑기념, 법문사, 1995, 541쪽 이하 참조.

공무원의 직무집행에 의한 불법행위에 의한 손해배상(헌법 제2조 참조)과 공공시설 등의 하자로 인한 무과실손해배상책임을 부담하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 재산, 시설물은 국민의 재산권으로 국가 또는 지방자치단체가 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호할 책무를 부담하고 있기 때문에(재난관리법 제4조, 국가배상법 제5조), 직무집행에 의하든 또는 공공시설 등의 하자로 의하든 재난손해에 대한 책임을 부담해야하기 때문이다. 국가배상법이 민법의 특별법으로서 사법에 해당한다는 판례⁶⁰⁾와 학설⁶¹⁾이 있지만, 국가 또는 지방자치단체의 공행정작용에 의하여 국민에게 발생한 손해에 대한 배상책임을 규율하는 공법이라는 주장이 더 설득력이 있다.⁶²⁾ 그렇다면 재난 관련법상 손해배상책임과 국가배상법상 손해배상책임의 양형구권이 경합하는 경우에 양 관계는 어떻게 되는가? 법적 근거를 달리한다고 하여 양립을 인정하여도 종국적으로 양책임은 국가 또는 지방자치단체가 부담해야 하는 것이기 때문에, 양책임을 입법적으로 해결하지 않는 한 양책임의 조정문제로 해결하는 것이 필요하다. 왜냐하면 양책임이 입법적 근거, 성립요건 및 효력에 차이가 존재한다고 하여도 양책임을 인정함으로써 이중지급에 따른 재산권의 과잉보호가 발생하여 책임자의 가혹한 부담이 되고, 이는 종국적으로 국민의 세부담의 증가를 초래하기 때문이다. 특히 보상을 손해전보배상으로서의 기능, 배상을 생활보장적 기능을 가지고 있다는 견해에 따르면,⁶³⁾ 보상도 손해전보의 기능을, 배상도 생활보장적 기능이 상호 서로 작용함을 인정할 수 있다.

아울러 위에서 살펴본 바와 같이 판례⁶⁴⁾도 양책임의 상호보완관계를 인정하는 태도를 보이고 있기 때문에, 보상청구권과 배상청구권이 서로 성상, 요건, 범위를 달리하여도 양자는 서로 경합병존을 인정하여 상호보완관계를 인정하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 국가배상청구권과 손해배상청구권 이외의 청구권경합의 문제는 하나의 사실관계에 대한 여러 개의 청구권이 국가배상법과 보상규정이 존재하는 법률상 청구권 이외의 청구권의 문제로서, 주로 민법상 계약관계에서 발생하는 채무불이행청구권, 불법행위에 의한 손해배상청구권, 공작물책임상 손해배상청구권 및 실화책임법상 손해배상청구권,

60) 대법원 1972. 10. 10. 선고 69다701 판결.

61) 이상규, 신행정법론(상), 법문사, 1993, 590쪽.

62) 정하중, “국가배상법의 문제점과 개선방향”, 서강법학 제9권, 서강대학교 법학연구소, 2007, 108쪽.

63) 荒木誠之, 勞災補償の研究, 總合勞動研究所, 1981, 186面 參照.

64) 대법원 2010. 12. 9. 선고 2010다67319 판결; 대법원 2010. 7. 15. 선고 2010다2428,2435 판결; 대법원 2010. 5. 13. 선고 2009다96847 판결; 대법원 2008. 12. 11. 선고 2006다82793 판결; 대법원 2008. 3. 27. 선고 2006두1791 판결 참조.

제조물책임법상 손해배상청구권청구권 등의 경합에서 문제가 된다. 통설⁶⁵⁾과 판례⁶⁶⁾에 따르면, 청구권은 각각 독립하여 성립하며 서로 대립하지 않는다. 즉, 실체법상 청구권에 관하여는 청구권경합설을, 소송법상 소송물에 관하여는 구소송물론을 취하고 있다. 따라서 무효 또는 취소에 의한 부당이득반환청구권과 불법행위에 의한 손해배상청구권, 선원법상 재해보상청구권과 불법행위에 의한 손해배상청구권, 채무불이행에 의한 손해배상청구권과 불법행위에 의한 손해배상청구권, 국가배상법상 손해배상청구권과 유족연금청구권 등은 어느 하나의 청구권행사로 다른 청구권은 소멸하게 된다. 하지만 재산, 시설물재난이 공무원의 직무집행 이외에 사회재난 중 인위적 재난의 경우에는 공작물하자책임, 제조물책임, 실화책임과 불법행위책임 등과 관련된 청구권경합이 발생하며, 이 경우 청구권경합설에 따라 해결하는 것이 공평의 원칙에 부합할 것이다. 다만 하나의 사실관계로 보기 어려운 공작물하자와 자연재난의 중첩된 원인에 의하여 손해가 발생한 경우에는 공작물하자책임과 재해보상청구권 더 나아가 국가배상법상 국가배상청구권이 발생하고, 이 경우에는 청구권의 경합을 부정해야 할 것이다. 왜냐하면 각 청구권의 근거 법률의 취지나 목적을 달리하고, 손해발생에 기여한 원인이 각 청구권에 별개로 존재하기 때문이다.⁶⁷⁾ 하지만 손해배상범위는 가해자가 자연적 조건이나 위험정도를 미리 예상할 수 있었고 또한 과도한 노력이나 비용을 들이지 아니하고도 적절한 조치를 취하여 자연적 조건에 따른 위험발생을 사전에 예방할 수 있었다면 자연력의 기여분을 인정하여 손해배상범위를 제한할 수 없지만, 그렇지 않은 경우에는 자연력의 기여분을 인정하여 공제한 나머지부분으로 손해배상액의 범위를 정하는 것이⁶⁸⁾ 형평의 원칙에 부합한다.⁶⁹⁾ 아울러 재난손해가 가해자와 피해자 상호 과실에 의한 경우에는 당연히 손해배상산정에 있어서 과실상계에 따라야 할 것이다.⁷⁰⁾

65) 김형배, 채권총론, 박영사, 1999, 200쪽; 김상용, 채권총론, 박영사, 1996, 162쪽; 박윤직, 채권각론, 박영사, 2000, 469쪽; 박윤직, 채권총론, 박영사, 2009, 93쪽; 이은영, 채권총론, 박영사, 2009, 376쪽 참조.

66) 대법원 1993. 4. 27. 선고 92다56087; 대법원 1988. 4. 11. 88다카11428 판결; 대법원 1987. 6. 23. 선고 86다카2228; 대법원 1983. 3. 22. 선고 82다카1533 판결; 대법원 1980. 11. 11. 선고 80다1813 판결.

67) 대법원 2009. 6. 11. 선고 2006다13001 판결.

68) 대법원 2009. 6. 11. 선고 2006다13001 판결; 대법원 2003. 6. 27. 선고 2001다734 판결; 대법원 2004. 6. 25. 선고 2003다69652 판결 참조.

69) 대법원 2009. 6. 11. 선고 2006다13001 판결; 대법원 2005. 4. 29. 선고 2004다66476 판결 참조.

70) 대법원 1991. 5. 14. 선고 91다513 판결.

Ⅵ. 나가며

재산, 시설물재해와 관련하여 많은 법률이 존재하고, 해당 법률마다 책임에 관하여 규정하고 있다. 따라서 그 책임법리에 관련하여서는 해당법률의 책임주체와 책임내용을 중심으로 살펴보았다.

이런 이유로 본문에서는 민법상 공작물책임, 국가배상법상 책임, 실화책임에 관한 법률상 책임, 제조물책임법상 책임, 선박안정법 등 관련법상 책임, 원자력손해배상법상 책임 그밖에 재난 관련법상 책임으로 구분하여 책임당사자 및 책임내용을 중심으로 살펴보았다. 본 논문의 주요내용인 재해전보의 문제를 정리하면 아래와 같다.

첫째, 재산, 시설물재해의 경우, 재난관리주체인 국가 또는 지방자치단체가 국가배상법상 국가배상책임, 재난관리법과 자연재해대책법 및 그 밖의 재해관련법상 재해보상책임을 부담함으로써 책임청구권의 경합이 발생하는데, 이 청구권은 서로 상상, 요건, 범위를 달리하지만 양자의 병존 하에 상호보완관계를 인정하여야 한다. 그렇게 함으로써 재난손해의 완전전보를 달성할 수 있을 것이다.

둘째, 민법과 그 밖의 재난 관련법상 책임청구권의 경합의 경우에는 통설과 판례에 따라 실체법상 청구권에 관하여는 청구권경합설을, 소송법상 소송물에 관하여는 구소송물론에 따라 어느 하나의 청구권행사를 통하여 다른 청구권이 소멸한다고 해석한다. 다만 하나의 사실관계로 보기 어려운 손해발생원인이 중첩되는 경우(예: 목적물의 하자 와 자연재해)에는 청구권경합을 부정하지만, 가해자의 위험정도 또는 자연조건을 미리 예상 또한 과도한 노력이나 비용을 들이지 않고 적절한 조치를 취하여 자연조건을 예방하는 경우 이외에는 자연력 기여분을 인정하여 손해배상책의 범위를 정하는 것이 형평의 원칙에 부합한다. 그리고 과실상계사유가 존재하는 경우에는 과실상계에 따라 손해배상액을 산정하는 것이 공평의 원칙에 부합한다.

물론 위 청구권경합의 경우는 청구권의 존재를 전제로 하기 때문에 원자력손해배상법 제2조 제4항에 의하여 원자력사업자의 제조물책임을 부정하거나, 상법 제796조 운송인의 면책사유에 의한 운송인의 무책임, 제조물책임법 제4조 제조업자의 면책사유에 의한 제조업자 무책임 등 법률에 의하여 책임을 부정하는 경우에는 당연히 해당 청구권과의 경합은 발생하지 않는다.

참고문헌

1. 단행본

- 곽윤직, 채권각론, 박영사, 2000.
- 곽윤직/김재형, 민법총칙, 박영사, 2012.
- 권영준, 2013년 민법개정시안 해설, 법무부, 2013.
- 김동희, 행정법I, 박영사, 2001.
- 김동희, “국가배상법에 있어서의 관리개념에 관한 일고”, 고시연구, 고시연구사, 1988.
- 02.
- 김상용, 민법총칙, 법문사, 2003.
- 김상용, 불법행위법, 법문사, 1999.
- 김상용, 채권각론, 법문사, 2003.
- 김인현, 해상법연구, 삼우사, 2002.
- 김증한/김학동, 채권각론, 박영사, 2006.
- 김형배, 채권각론, 박영사, 2001.
- 박균성, 행정법(상), 박영사, 2008.
- 이광윤, “손실배상·손실보상과 위법성”. 고시계, 고시계사, 1992.05.
- 이상규, 신행정법론(상), 법문사, 1993.
- 이상우, “실화책임과 공작물책임- 개정실화책임에 관한 법률의 적용범위 및 직접화재부분과 연소부분의 구별기준을 중심으로-”, 민사판례연구 34권, 박영사, 2012.
- 이정원, “선박건조계약상 발주자와 건조자의 법률관계에 관한 고찰”, 선진상사법률연구 제62권, 법무부, 2013.
- 전광석, “국가배상법상 이른바 이중배상금지원칙의 위헌성”, 공법학의 제문제: 김영훈박사 화갑기념, 법문사, 1995.
- 채동현, “소방공무원의 화재진압과정에서 추가로 발생한 화재에 대하여 실화책임에 관한 법률의 적용 여부”, 대법원판례해설 제42호, 법원도서관, 2003.
- 함철훈, 원자력법제론, 법영사, 2009.
- 荒木誠之, 勞災補償の研究, 総合労働研究所, 1981.
- Christoph Link, Staatszwecke im Verfassungsstaat -nach 40 Jahren Grundgesetz, VVDStRL

48, 1990.

L.C. Becker & C.B. Becker, *Encyclopedia of Ethics*, N.Y.: Garland Publishing Inc., 1992.

2. 학술지

권기훈, “해상법상 손해배상책임 제도의 문제점”, *한양법학* 제36집, 한양법학회, 2011, 77-97쪽.

김민중, “의료행위에서의 법률문제와 의사의 책임(상)”, *법조* 40권3호, 법조협회, 1991, 72-83쪽.

김병일, “의료계약의 본질과 법적 성질”, *재산법연구* 제21권제2호, 한국재산법학회, 2005, 1-43쪽.

김천수, “제조물책임법상 제조물의 개념 - 미국 제조물책임 리스테이트먼트와 비교하여 -”, *성균관법학* 제16권 제1호, 성균관대학교 법학연구소, 2004, 35-65쪽.

박세민, “해상법상 선장의 법적 권한과 책무”, *한양대 법학논총*, 한양대학교 법학연구소, 2006, 407-435쪽.

백종실, “로테르담 규칙에서 해상운송인의 책임에 관한 연구”, *국제상학* 제26권제4호, 국제상학회, 2011, 73-94쪽.

서광민, “의료과오책임의 법적 구성”, *민사법학* 제8호, 한국민사법학회, 1990, 324-343쪽.

양천수, “전문법의 책임으로서 환경책임과 환경민사책임-환경책임에 대한 법이론적 법 사회적 접근-”, *현대사회와 민사법의 구조변동*, 경인문화사, 2011, 259-291쪽.

윤용석, “환경오염의 민사책임에 관한 새로운 동향”, *재산법연구*, 한국재산법학회, 1994, 61-85쪽.

정하중, “국가배상법의 문제점과 개선방향”, *서강법학* 제9권, 서강대학교 법학연구소, 2007, 105-133쪽.

차성민, “원자력사고 책임 법리에 관한 비교고찰”, *법조* 제684호, 법조협회, 2013, 191-238쪽.

한삼인, “실화책임에 관한 법률을 둘러싼 판례의 동향과 입법론적 고찰”, *인권과 정의* 381호, 대한변호사협회, 2008, 149-171쪽.

허부열, “실화책임과 공작물책임의 관계” *재판과 판결* 4집, 대구판례연구회, 1995.

위계찬, “제조물책임에서 순수재산손해의 배상에 관한 비교법적 고찰”, *경북대 법학논고* 제42집, 경북대학교 법학연구소, 2013, 275-306쪽.

3. 자료집

박동진, “제조물책임법 개정방안의 연구”, 2012년도 법무부/공정거래위원회 연구용역과
제보고서, 2013.

[Abstract]

The Legal Liability of Properties and Facilities for Disaster

Choi, Myung-Gu*

Today, the natural disaster in base on the rapid environment and the social disaster including the artificial disaster happen often in our society. According to the article 23 of Korea Constitution, the right of property of all citizens shall be guaranteed. Also the article 35 of Korea Constitution provides that the State shall endeavor to protect the environment. Then, article 1 of framework act on the management of disaster and safety prescribes that the purpose of this act is to establish a disaster and safety control system of the State and local governments. Besides, a few of other special acts regulate the facility's and structure's liability for disaster.

This paper contain the concept and the cover of the property and the facility, the concept and kinds of the disaster, the content of the legal liability on the property and the facility for disaster, the complement disaster damage. Under the content of the legal liability on the property and the facility for disaster are explained the liability of structures, the liability in other acts concerning the liability of structures and the legal liability for disaster based on acts disaster related.

The legal liability on framework act on the management of disaster and safety can the liability for the compensation that is the liability without fault because this liability rely on the legal duty. On the case of the compensation for disaster exists how to control the pay for damages. Competing problems of a few different right of claim also are provided concerning the compensation and the pay of damages. Here, in those problems about the competing of rights of claim have to be compatible those rights. By so doing, the complete compensation can be fulfilled. Therefore, our society need to put priority on the complete compensation. But between the compensation for disaster and the pay of damages need reciprocal arrangements.

* Professor, Department of law, Pukyong National University

[Key Words] Property, Facility's liability for disaster, Liability of structures,
Disaster management act, Disaster compensation, Pay for damages,
State compensation