

KEI/2000

2000. 12



한국환경정책·평가연구원
Korea Environment Institute

序 言

환경피해는 일반적인 불법행위나 행정행위로 인한 피해와는 달리 광역적이고 불특정다수에
게 영향을 미치며, 장기간에 걸쳐 나타날 뿐 아니라 오염발생원으로부터 먼 곳까지 그 영향
이 미치게 된다. 따라서 장기간의 경과에 따른 원인상황의 변경·인멸은 물론 원인에 대한
정확한 입증이 어려운 경우가 많고, 더 나아가 정확한 원인 파악 자체가 곤란한 경우가 많다.

최근 경제규모가 확대됨에 따라 환경피해 사고도 증가하고 광범위해지고 있으며, 또한 국
민들의 환경의식의 성숙으로 많은 환경분쟁이 야기되고 있어 환경피해의 보상이 주요 정책이
슈로 부각되고 있다.

우리나라에서는 환경피해를 공정하고 신속하게 해결하기 위해 1991년 환경분쟁조정위원회를
발족하고 여기에서 환경분쟁 문제의 해결을 위해 노력하고 있다. 물론 환경분쟁조정위원
회는 환경분쟁의 해결에 다소간의 효력을 거두고 있지만 분쟁조정제도만으로는 환경피해의
보상에 한계가 있으며 일관성있는 환경책임법·제도의 미비와 환경피해 보상수단이 부족한 현
상황에서는 환경피해 문제는 해결하기에 어려운 점이 많은 실정이다.

이러한 문제의식에서 본 연구는 환경피해 보상제도 개선방안을 제시하고자 하였다. 관련자
료의 조사·정리를 기초로 하여 환경책임에 대한 기존 법리를 외국의 관련법과 비교·분석하여
우리나라의 실정에 맞는 환경오염 배상책임법을 제안하였다. 또한 국내외 환경배상책임제도
의 운영현황을 분석하고 문제점을 도출함으로써 환경관련 구제제도의 개선방안과 효율적인
환경배상책임보험의 도입방안을 제시하였으며 아울러 환경위험 관리방안도 제시하고 있다.

끝으로 본 연구를 맡아 수행해 주신 본 원의 강만옥 박사와 민동기 박사, 그리고 임현정
연구원께 사의(謝意)를 표한다. 또한 바쁘신 중에도 불구하고 심사를 맡아주신 KAIST 테크
노경영대학원의 차근호 교수, 한국외국어대의 이균성 교수, 김&장 법률사무소의 박상열 변호
사, 중앙환경분쟁위원회의 박혜동 사무국장, 그리고 본원의 정희성 박사, 박용하 박사, 이상돈
박사, 장기복 박사께도 감사를 드린다. 아울러 본 연구의 내용은 본 연구원의 공식견해가 아
닌 연구자 개인의 견해임을 밝혀둔다.

2000年 12月

韓國環境政策·評價研究院

院長 李 相 垠

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구방법 및 범위	2
II. 환경피해와 배상책임 및 피해보상방법의 효과분석	3
1. 환경피해와 배상책임	3
1.1 “환경” 및 “환경오염”의 정의	3
1.2 환경피해의 특성	4
2. 피해보상방법별 효과 비교	8
2.1 사적 해결	8
2.2 사법적 구제	9
2.3 과실책임과 엄격책임	10
2.4 환경배상책임보험	13
2.4.1 환경위험과 환경배상책임보험	13
2.4.2 환경위험의 부보 가능성	13
2.4.3 의무보험의 필요성	16
III. 우리나라 환경피해 보상관련 현황 및 문제점	19
1. 국내 환경피해의 심각성	19
2. 현행법상 환경피해 구제	21
2.1 피해배상청구	22
2.1.3 폐기물관리법에 의한 구제	24
2.2 유지청구	26
3. 환경분쟁조정제도	27
3.1 환경분쟁조정제도 개관	27
3.2 환경분쟁 조정현황	28
3.3 분쟁조정제도의 문제점	29
4. 환경배상책임보험	30
5. 평가	31
IV. 주요 국가의 보상관련 제도 분석 및 시사점	33
1. 미국	33
1.1 환경배상책임법 및 관련제도	33
1.2 환경배상책임보험	35
2. 독일	40
2.1 환경배상책임법	40
2.2 환경배상책임보험	40
3. 영국	42
3.1 토지정화 책임관련 법규	42
3.2 환경배상책임보험(EIL)	42
4. 네덜란드	43
4.1 토지정화 책임관련 법규	43

4.2 환경배상책임보험	43
5. 덴마크	44
5.1 환경배상책임법	44
5.2 환경배상책임보험	44
6. 일본	45
6.1 공해건강피해보상법	45
6.2 분쟁조정제도	46
6.2.1 환경분쟁 해결제도의 특징	46
6.2.2 환경분쟁의 해결과정	47
6.2.3 실적	47
6.3 환경배상책임보험	47
7. 기타 책임관련 사항	48
7.1 유류오염으로 인한 손해 처리	48
7.2 원자력설비	48
7.3 위험재의 운송	49
7.4 EU의 환경책임제도 백서	49
7.5 리우선언	51
7.6 환경보험풀(pool)	51
8. 주요 시사점	52
8.1 과거의 환경피해 처리	53
8.2 현재 및 미래의 환경피해 처리	53
8.3 환경배상책임보험(EIL)	54
V. 국내 제도 개선 방안	55
1. 환경관련 책임법규의 개선	55
1.1 일관성있는 책임원칙의 마련	55
1.2 환경손해배상책임법의 제안	55
2. 환경관련 구제제도의 개선	57
2.1 집단소송제도의 도입	57
2.2 분쟁조정제도의 효율화	60
3. 환경손해배상 보장수단의 도입	61
3.1 환경배상책임보험의 도입	61
3.1.7 보험회사의 위험평가체계 마련	63
3.2 환경피해보상기금 조성	63
VI. 요약 및 결론	64
참 고 문 헌	66
<부록 1> 환경손해배상책임법(안)	69
<부록 2> 기업의 환경위험관리 및 ISO14000	72
1. ISO14000의 구조	72
2. 기업의 환경위험관리 및 ISO14000	73
3. ISO14000의 잠재적 편익	74
4. 보험적합성 문제와 ISO14000	76

표 목 차

<표 III-1> 연도별 수질오염사고 발생 현황	20
<표 III-2> 연도별·원인별 유류사고 발생현황	21
<표 III-3> 환경분쟁조정 신청 및 처리현황	28
<표 III-4> 피해원인별 분쟁조정신청 현황	29
<표 III-5> 피해내용별 분쟁조정신청 현황	29
<표 III-6> 보험계약 및 보험금 지급 현황	31
<표 1> 단순 형태의 ISO14004과 ISO9004에서 중요 요소 및 조항의 비교	76
<표 2> 불확실성과 보험료 수준 사이의 상호관계	77
<표 3> 역선택과 정당한 보험료(예)	78
<표 4> 도덕적 해이와 정당한 보험료(예)	78

그림 목차

<그림 II-1> 사적 해결을 통한 시장실패의 제거	9
<그림 II-2> 효율적인 환경관리	11
<그림 II-3> 과실책임원칙하의 환경이용	12
<그림 II-4> 의무보험의 필요성	17
<그림 III-1> 환경분쟁조정절차의 흐름도	28
<그림 1> ISO14000 환경관리시스템 모델	73
<그림 2> ISO14000시리즈에 따른 환경관리	74
<그림 3> 보험업자가 당면한 네가지 상황	77

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

최근 많이 논의되고 있는 환경문제 중의 하나가 환경정의(enviromental justice)에 관한 문제이다. 환경정의란 인종, 피부색, 국적이나 소득수준에 관계없이 환경의 개발·실행·강화에 대하여 모든 사람들이 공정한 대우를 받고 또한 의미 있는 역할을 해야 함을 뜻한다. 따라서 이를 시행하기 위해서는 환경재를 사용하는 사람은 그에 상응하는 대가를 지불하고 이용해야 하며, 피해를 입은 사람은 그에 따른 보상을 받아야 할 것이다. 그러나 실제로 환경재는 이를 이용하는 사람들이 대가를 지불하지 않고 사용할 수 있는 상황이다. 즉, 환경재는 재산권이 확정되어 있지 않아 외부효과가 내부화되지 못하며 따라서 사회적인 비용을 발생시키게 되는 것이다.

특히, 최근 경제규모의 증가로 환경사고가 발생할 경우 그 피해규모도 비약적으로 커지고 있으며, 환경오염으로 인한 사업주체와 피해주민간의 환경분쟁이 빈발하고 있는 상황이다. 1991년 낙동강 페놀유출 사고로 인한 수질오염의 발생, 시프린스호에 의한 남해안 기름 유출 사고, 수도권 주민의 상수원인 팔당호 수질오염 문제 등이 대표적인 예라 할 수 있다. 국책사업 등 공공사업에 있어서도 사업의 증대, 공공시설의 대형화와 더불어 국민의 환경오염에 대한 인식이 증대되면서 공공사업의 환경피해를 둘러싼 분쟁사태가 날로 증가하는 추세이다. 이러한 환경피해를 둘러싼 분쟁은 주변지역 주민생활에 막대한 불편을 야기함은 물론 사업시행에 큰 장애가 되고 있다.

이러한 환경피해에 대한 보상을 위해서는 오염사고가 발생할 경우 사후적인 대책으로서 피해자에 대한 법적·제도적 피해배상 체계의 확립이 필요하다. 그리고 오염물질의 제거비용을 부담할 수 있는 재정적 수단의 확보 뿐만 아니라 이에 앞서 환경오염의 원인을 사전에 제거하여 오염사고의 발생을 미연에 방지할 수 있는 대책을 수립해야 한다. 그러나 환경오염 피해는 인과관계를 입증하기가 곤란하고 피해자가 원인제공자인 기업과 같이 많은 시간, 비용 등을 소요하여 분쟁해결에 대처하기에는 경제적·기술적으로 어려움이 있다. 따라서 환경피해 배상을 위한 법적·제도적 장치의 마련이 필요하며, 신속한 피해보상과 그로 인한 기업의 재정적 압박을 경감시키기 위해서는 환경배상책임보험과 환경피해보상기금 등의 활용이 요구된다. 그러나 아직 우리나라는 환경배상책임과 관련된 법이 체계적으로 마련되어 있지 않고, 분산되어 있는 개별법들을 통해 부분적으로 다루어지고 있을 뿐이다. 또한 환경관련법들에 산재되어 있는 손실보상이나 손해배상에 관한 규정은 개별적 사안에 따른 구제의 당위성을 서술하고 있지만 구체적인 기준을 제시하지는 못하고 있는 실정이다.¹⁾

한편 환경피해분쟁조정법상의 분쟁조정제도는 사법적 분쟁 해결과는 달리 법적 구속력이 없는 당사자의 개별적·상대적인 분쟁해결에 의존하고 있기 때문에 원인자 확정의 곤란성이라는 문제점과 환경오염유발자가 무자력인 경우 피해의 구제가 어려워 유효 적절한 해결이 될 수 없는 상황이다.

이러한 문제점 외에 가장 중요한 것은 기존의 우리나라의 피해자 구제책이 환경오염으로

1) 손해배상은 통상 위법행위로 피해를 입었을 때 그에 대한 댓가를 지불하는 것이고, 반면 손해보상은 적법행위로 말미암아 피해를 입게 되는 경우 그에 대한 댓가를 지불하는 것으로 구분된다.

인하여 구체적인 피해가 발생하였으나 직접적인 피해자를 특정할 수 없는 경우에, 그 오염원 인자에 대하여 피해보상을 받기 위한 제도적인 측면이 미약하다는 것이다. 또한 환경오염으로 인한 직접적인 피해가 발생되기 이전이라도 환경오염 자체를 피해로 보고 그에 대한 보상을 받기 위한 제도 - 환경배상책임보험제도 등 - 가 정비되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

이에 본 연구에서는 환경피해자의 사후보상 및 환경오염자의 사전예방 추구라는 측면에서 환경오염 배상책임 관련 법적·제도적 장치를 제안하고 환경배상책임보험 등과 같은 배상책임의 이행을 위한 재정적 수단의 도입방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 먼저 국내 제도의 문제점을 살펴보고 외국의 제도 및 사례를 검토하여 우리나라에 대한 시사점을 얻고자 한다. 또한 여러 피해 보상 방법의 효과를 분석하여 우리나라의 환경피해 보상 제도의 개선방향을 제시하고자 한다.

2. 연구방법 및 범위

일반적으로 환경피해가 발생할 때 피해를 구제 받을 수 있는 방법은 크게 사적 해결, 사법적 구제방법, 분쟁조정제도를 통한 해결법을 들 수 있다. 또한 환경오염으로 인한 신체적·재산적 손실과 환경오염 복구비용을 재정적으로 부담하기 위해서는 보험 및 기금 등이 활용되고 있다. 본 연구에서는 이러한 제도가 주요 국가에서 어떻게 운영되고 있는지를 알아보고, 또한 형평성과 효율성이라는 측면에서 각 방법의 장·단점을 비교·평가하고 이러한 환경피해보상방법들이 가지는 효과를 알아봄으로써 우리나라의 환경피해보상제도의 개선방안을 보다 구체화 하고자 한다.

구체적으로 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 서론에 이어 제 II장에서는 환경피해와 환경배상책임과의 관계를 설명하였다. 여기에서는 환경피해의 특성을 살펴보고 특히 환경배상책임과 다른 정책수단과의 관계, 경제적 측면을 분석한다. 또한 각 피해보상방법의 효과를 비교·평가하고 환경위험의 효율적인 관리방안을 분석한다. 여기에서는 피해보상방법을 크게 사적해결과 사법적 구제로 나누어 분석하였다. 특히 주요 책임원칙인 과실책임과 엄격책임의 환경개선 효과 및 사전예방 효과를 분석한다. 다음으로, 환경보험의 효과와 환경위험의 보험가입 가능성 그리고 의무보험의 효과를 분석한다. 제 III장에서는 우리나라 환경피해보상관련 현황 및 문제점을 고찰하였다. 먼저, 국내 환경피해의 심각성을 제시하고 현행 국내 환경관련 법상 책임조항에 대해 살펴 보며, 현행 환경피해보상관련 법규·제도 및 환경배상책임보험을 고찰·평가하였다. 다음으로 제 IV장에서는 미국, 유럽 및 일본의 환경배상책임법 및 관련제도를 살펴보고 또한 환경배상책임보험을 고찰하여 우리나라에 대한 정책시사점을 도출하였다. 제 V장에서는 국내 환경피해보상제도의 개선방안을 제시하였다. 먼저, 새로운 환경책임법안을 제안하고 환경관련 구제제도의 개선을 위해 집단소송제도의 도입, 환경분쟁조정제도의 효율화 방안을 제시하였다. 다음으로 환경피해 배상수단으로서 환경배상책임보험 및 환경피해보상기금의 도입방안을 제시하였다. 그리고 마지막으로 제 VI장에서는 이상에서 고찰한 내용을 간략하게 요약하고 결론을 맺었다.

II. 환경피해와 배상책임 및 피해보상방법의 효과분석

1. 환경피해와 배상책임

1.1 “환경” 및 “환경오염”의 정의

우리 나라에서 최초의 환경법이라 할 수 있는 공해방지법에서는 “생활환경이라 함은 국민의 생활에 밀접한 관계가 있는 재산과 동·식물 및 그 생육환경을 말한다”라 하여 생활환경에 국한하여 정의하였다. 그리고 1977년 환경보전법에 이르러서는 ‘환경’에 대해 좀더 발전적인 정의가 내려졌는데, 동법 제2조 제1호에서 “환경이라 함은 자연상태인 자연환경과 사람의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 재산의 보호 및 동·식물의 생육에 필요한 생활환경을 말한다”라고 규정하여 ‘자연환경’과 ‘생활환경’을 구분하였다. 이 환경보전법상의 정의는 환경정책기본법에 큰 변화없이 그대로 담겨있다. 1999년 12월 31일 개정된 환경정책기본법 제3조에서는 “환경은 자연환경과 생활환경을 말하며, ‘자연환경’이란 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태를 말하고 ‘생활환경’이란 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다”고 정의하고 있다.

즉, 넓은 의미에서 볼 때 “환경”이란 인간과 여타 생물을 막론하고 어떤 주체를 둘러싸고 이들 주체에게 영향을 미치는 유형·무형의 객체의 총체를 의미한다. 인간과의 관계로 좁혀서 보면, 환경이란 자연상태인 자연환경과 사람의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 재산의 보호 및 동식물의 생육에 필요한 생활환경을 말한다.

환경오염의 경우 그 개념을 살펴보면, 우리나라는 1960년대를 전후하여 환경오염보다는 “공해(public nuisance)”라는 용어가 먼저 사용되었다. 즉, 우리나라 최초의 환경법이라 할 수 있는 공해방지법 제2조에서 공해를 명문화하였다. 그러나 이 법만으로는 환경피해에 대하여 적극적으로 사전관리를 하지 못하는 한계점에 봉착하게 되었다. 따라서 환경법의 법적인 성격을 전환하여 1977년 환경보전법을 제정하였는데 동법에서는 “공해” 개념을 버리고 대신 “환경오염(environmental pollution)”이라는 용어를 사용하였다. 또한 1990년에 제정된 환경정책기본법에서는 “환경오염이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음, 진동, 악취 등으로 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다”라고 규정하였다.

그러나 일찍부터 환경법을 발달시킨 미국에서 보면, 1972년 개정연방수질오염규제법(Federal Water Pollution Control Act) 제 502조 제19항이 수질오염을 “사람이 만들거나 유도한 물의 화학적, 물리학적, 생물학적, 방사선학적 순수성 내지 완전성의 변환”이라고 정의한 외에는 정확히 정의를 명시함을 기피하고 있는데 이는 환경오염의 개념을 명확하게 정의하는 것이 얼마나 어려운 일인지를 보여주는 예가 될 것이다.²⁾

우리나라 환경정책기본법 제3조 제4호의 환경오염의 정의는 이제까지 막연하게 사용되어 오던 환경오염을 정의함으로써 환경행정의 구체적인 대상 및 환경오염의 범위를 좀더 명확하게 하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 환경정책기본법상에서의 환경오염의 정의는 환경오염을 동적인 것으로 파악하지 아니하고 그 야기된 상태만을 설명한 것이어서 적절하지 못하

2) 임석화·이만수, 『환경오염 피해보상에 관한 연구』, 감정평가연구원, 1998

다. 즉, 환경정책기본법에서의 환경오염의 파악은 지금까지 널리 사용하던 물리적 현상에만 기준을 둔 것이다. 따라서 동법 의한 환경오염의 분류 내지 정의는 자연현상을 중심으로 실체를 명백하게 한다는 점에서 의의가 크지만 환경문제를 해결하기 위한 대책 제시에는 한계가 있다.

1.2 환경피해의 특성

환경오염은 사회적 침해행위로서, 환경오염을 피할 수 없는 상황이라면 적어도 오염피해에 대한 보상이 이루어져야 한다. 피해란 경제학적 개념으로 외부로부터 주어진 부(負)의 효용을 일컫는 것으로 어떤 교환이나 거래에 의하지 않고 외부로부터 주어진 비효율이라 할 수 있다.

환경재의 경우 누구에게도 재산권이 귀속되어 있지 않기 때문에 그 피해에 대한 대가를 치를 필요가 없다. 이렇듯 환경오염자들은 환경오염을 야기시키지만 이로 인한 피해자들에게 그 피해의 대가를 지불하지 않고 피해의 비용을 사회적 비용으로 전가시키게 되는 것이다.

환경피해는 다른 일반적인 불법행위나 행정행위로 인한 피해와는 달리 광역적이고 불특정 다수인에게 영향을 미치는 것이 특색이다. 오염물질의 배출이나 환경의 파괴 등으로 빚어지는 피해는 당해 오염물질의 확산계통에 따라 광범위한 지역에 확산됨으로써 당해 지역에서 거주·활동하는 사람들은 물론 다른 생물에게까지 영향을 미치게 되고, 개발사업 등의 시행에 따른 환경파괴는 그 지역주민 일반의 생활환경에 영향을 미치게 된다.

또한, 환경오염으로 인한 피해는 장기간에 걸쳐 나타날 뿐 아니라 오염발생원으로부터 먼 곳까지 그 영향이 미치는 것이 특징이다. 따라서 환경피해는 초기단계에는 피해자 자신도 감지하지 못하는 경우가 많으며, 피해의 원인에 대한 인식조차 없는 경우가 많다. 그러므로 장기간의 경과에 따른 원인상황의 변경·인멸은 물론 원인에 대한 정확한 입증이 어려운 경우가 많고, 더 나아가 정확한 원인 파악 자체가 곤란한 경우가 많다. 이러한 원인의 불명확성은 환경피해로 인한 분쟁처리에 소요되는 시간과 경비를 증가시키는 것은 물론이며, 궁극적으로 효과적인 피해구제를 어렵게 하고 있다.

1.3 환경배상책임

1.3.1 환경배상책임의 정의

환경배상책임 제도는 환경 손상의 주범이 본인이 일으킨 환경 피해의 복구 비용을 스스로 지불하도록 하는 것이다.³⁾

환경규제는 환경보전을 목적으로 그 법과 절차를 규정하는 것이다. 배상책임이 없다면 기존 법과 절차를 따르지 않는 것은 단지 행정상의 혹은 형법상의 처벌에 그칠 것이다. 그러나 배상책임이 규제에 추가된다면 잠재적인 오염자 역시 그들이 일으킨 피해의 복구를 위하여 비용을 지불해야 한다는 것을 의미한다.

1.3.2 환경책임의 기능

1.3.2.1 사전예방기능

3) Susan Drury, "Environmental Liability Insurance in Europe", Financial Times, 1998

사전예방은 이미 발생한 피해에 대한 보상보다는 환경적 피해를 사전에 예방하는 방향으로 이루어져야 한다는 것이다. 이것은 현재의 과학적 지식의 상태로는 우리가 환경이 손상을 입는 메카니즘을 완전히 이해하는 것이 매우 어렵다는 것을 인식하는데 근거한다. 결국 문제는 환경 악화의 원인을 둘러싼 불확실성 때문에 환경보호를 위한 법률이 너무 늦게 통과되어서 쓸모가 없을 수도 있고 또는 전혀 통과되지 않을 수도 있다는 것이다.

그러나 예방적 원칙은 유해의 가능성에 대한 과학적 불확실성에도 불구하고 심지어 문제의 배출과 그 영향 사이의 관련에 대한 과학적 증거가 없다 하더라도 대책을 필요로 한다는 것이다. 현재 예방적 원칙에 대한 종합적이고 확실한 정의는 없다. 환경관리에서 과학, 경제 그리고 정치의 역할에 대한 사회적 개념의 변화에 의존하는 문화적 개념으로서 묘사될 뿐이다. 때문에 그런 원칙은 정부가 행동을 하게끔 압박하는 환경 압력단체의 유용한 무기가 될 수 있으며, 산업이 ‘환경친화적’ 이미지를 얻기 위해 환경친화적 경영방식을 채택하게 할 수도 있다.

1.3.2.2 사후 피해보상

오염자부담원칙은 사회 전체보다는 해당 오염자가 오염활동에 대한 비용을 지불하는 것을 요구한다. 즉, 환경적 유해에 대한 책임을 가진 당사자가 그들의 활동 결과에 대해 사후적으로 책임을 지는 것이다. 이것은 오염자에게 그들의 활동에 의해 야기되는 오염을 줄이고 보다 오염을 덜 발생시키는 기술과 상품을 개발할 인센티브를 제공한다. 그러나 문제는 현실적으로 실제 오염자를 분리하는 것이 매우 어렵다는 것이다. 특히 오염이 다수 운영자의 활동의 결과라면 더욱 그러하다. 또한, 실제오염자를 확인한 결과 그들이 파산하거나 또는 이를 지불할 능력이 없다면 이 역시 오염자부담원칙은 무의미하게 된다.

1.3.2.3 근원적 개선

환경 피해는 발생하고 나서 정화될 수도 있지만 이것은 많은 시간과 노력, 비용을 필요로 하며 때로는 불가능하기까지 하다. 따라서 이보다는 발생 이전부터 예방될 수도 있는 오염원에서의 정화가 훨씬 효율적이다. 예를 들어, 특정 오염물질의 농도에 한계를 설정하거나 특정 산업활동과 오염을 야기시킬 잠재력을 가진 토지의 사용을 처음부터 줄이는 예방적 방법이 사후적으로 구제하는 것보다 훨씬 효과적이다.

1.3.3 배상가능한 환경 피해

모든 형태의 환경 피해가 배상책임을 통해 복구될 수 있는 것은 아니다. 다만 단일한 혹은 그 이상의 확실한 오염자가 있는 경우, 그리고 그 피해가 명확하고 수량화될 수 있는 경우, 마지막으로 피해와 오염자 사이에 확실한 인과관계가 설정되어 있는 경우에 보다 효과적이다.

그러므로, 배상책임은 산업 재해에 의한 피해나 명확한 오염원으로부터 발생하여 환경에 해를 주는 위험한 물질이나 폐기물로 인한 점진적인 오염에도 적용이 된다. 그러나, 배상책임은 부정적인 환경 영향을 가져오지 않는 광범위하게 파급되는 성격의 오염을 처리하는 데는 적합하지 않다. 예를 들어, 이산화탄소 및 기타 물질에 의한 기후 변화, 산성비로 인한 산림

과괴, 교통에 의한 대기 오염 등은 배상책임을 부과하는데 어려움이 있다.

1.3.4. 다른 정책수단과의 관계

환경배상책임 제도는 오염을 통제할 때의 경제적 효율성, 예방과 치유, 그리고 미래 기술 발전의 동기 및 처리비용 면에서 사후 구제나 경제적 도구와 같은 다른 유형의 도구들과 비교할 수 있다.

환경배상책임 제도는 돌발적인 손상이나 단일한 오염원이 단일한 피해자를 내는 경우처럼 명백한 원인이 존재할 때 최적으로 작용할 수 있다. 또한 환경배상책임 제도는 오염자들이 스스로 최소 비용 활동을 선택할 수 있게 하는 인센티브를 제공한다는 면에서 효율적이다. 그러나 배상책임은 원인이 명확하지 않고 피해의 크기와 가치를 계량화하기 힘들 경우에는 적용하기가 어렵다.

직접규제 수단은 사회적으로 최적 오염 수준을 알고 규제자가 오염을 감소시킴에 따른 과급효과를 알 수 있을 때 상대적으로 효과적이다. 경제적 수단은 근본적으로 기업들이 환경오염을 줄임에 따라 비용을 감소시킬 수 있을 때 효과적이다. 직접규제 및 경제적 수단 모두 기업의 오염 활동을 정기적으로 감시하는 것을 필요로 한다.

이러한 특징들을 고려할 때, 환경배상책임 제도는 모든 매체로의 돌발적인 오염, 점진적인 오염, 특히 수질 오염과 토양 오염 및 각종 오염이 합리적인 비용으로 추정되는 경우, 그리고 누적된 토양 함유물의 경우 비교적 유리하다. 환경배상책임 제도는 전파되는 오염(특히 대기와 수질 오염), 다수의 오염자로 인한 다수의 피해자가 존재하고 오염원이 증명되기 어려운 경우에는 상대적으로 불리하다.

어떠한 수단도 모든 유형의 오염에 적용될 수는 없으므로 환경배상책임 제도와 다른 정책수단들 사이에는 상호 보완적인 특징이 있다. 선택된 수단의 효율성은 원칙적으로 바람직한 환경 목적을 달성하기 위해 오염자와 규제자에게 부여되는 비용을 조사함으로써 비교될 수 있다. 경제적 수단이 오염 문제에 적용될 수 있는 것은 많은 연구에서 경제적 수단이 직접규제보다 경제적으로 더욱 유리하기 때문이다. 즉 경제적 수단이 같은 환경 목적의 달성에 비교적 저렴한 비용으로 가능하다. 불행히도, 다른 수단의 비용 효과성이나 효율성에 비해 환경배상책임 제도의 실행에 관한 전반적인 연구는 아직 제대로 진행되지 않고 있다.⁴⁾

1.3.5 환경배상책임의 경제적 측면

전술한 바와 같이 환경재를 사용하는 사람은 그에 상응하는 대가를 지불하고 이용해야 하며, 피해를 입은 사람은 그에 따른 보상을 받아야 할 것이다. 그러나 실제로 환경재는 이를 이용하는 사람들이 대가를 지불하지 않고 사용할 수 있는 재화이다.

그러나 이 경우에도 환경배상책임의 주체를 명백히 한다면 이러한 문제는 상당부분 해결될 수 있다. 배상책임의 주체를 명확히 함으로써 그 잠재적 책임당사자는 배상책임을 최소화하기 위하여 스스로 노력할 것이다. 이는 사전예방적 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 또한 사후적으로 문제가 제기된다고 하더라도 미리 그 책임주체를 명확히 하고 이것이 사회적으로 널리 인지된다면 거래비용을 최소화 할 수 있을 것이다.

환경배상책임 제도는 전술한 바와 같이 다른 정책 수단에 보충적인 제도로 문제의 유형에

4) Susan Drury, "Environmental Liability Insurance in Europe", Financial Times, 1998

따라 적절히 사용되어야 한다. 원인이 명확하지 않은 환경피해에서는 환경배상책임의 적용이 제한되며, 돌발적인 피해는 배상책임제도에 적합하지만 이것은 피해의 작은 부분에 지나지 않는다.

환경배상책임은 잠재적으로 오염자들이 스스로 최소비용 활동을 선택케 하는 인센티브를 제공하는 수단이지만 위험을 평가하는데 있어서는 경제 주체에게 상당한 불확실성을 남긴다. 위험의 보험성은 배상책임 제도의 발전을 지지하는 요소이기 때문에, 환경배상책임 제도의 형성은 미래 책임의 불확실성을 최소화하는 방향으로 이루어져야 한다.

현재 및 미래에 발생가능한 환경문제에 대비하여 환경배상책임 제도는 i) 돌발적인 오염(환경배상책임 제도는 환경피해를 복구하고 보상하며 예방에 대한 동기를 마련 한다는 점에서 다른 수단에 비해 매우 효율적이다), ii) 합당한 원인이 있는 점진적인 오염, iii) 환경보험이 세분화된 경우, iv) 엄격하지만 균등한 책임(이것은 오염자부담원칙과 일관된다. 균등한 책임은 그것이 많은 오염자가 존재하고 피해의 원인이 명확하지 않을 경우 피해와 오염자를 각각 연결시키기 어려운 면이 있을지라도, 기업 및 은행과 보험 회사들에 의해 선호된다), v) 피해가치 측정 기술과 피해 가치를 평가하는 체계내에서 지침서가 마련된 경우에 장점을 가진다.

그러나, i) 어떠한 방어책도 없는 소급적 책임, ii) 산업 보상 기금(기업들은 경쟁자의 오염에 대해 지불하고 싶어하지 않는다. 이 때 비오염 기업이 두 번 지불할 수도 있고, 이것은 예방에 대한 동기를 감소시킨다), iii) EU수준의 보상 기금(지역적이거나 국가적으로 조직된 기금이 더욱 효과적이다), iv) 의무보험(보험회사들은 모든 기업들의 위험이 잘 설명되는 매우 성숙한 책임 보험 시장에서만 비용-효과를 판단할 수 있다), v) 의무적인 재정 확보 (이것은 중소기업들의 투자를 위한 대출을 감소시킬 것이며 또한 이것은 지속성에서 제한되고 장기 문제에 대한 잠재적인 책임이 무시될 것이다), vi) 연대책임(예방에 대한 효율적인 동기를 제공하지 못하며 높은 처리 비용을 초래한다)에서는 상대적으로 취약하다.

또한, NGO들이 법적으로 소유권이 미확립된 환경에서의 생태학적 피해에 대하여 활동의 권한을 갖는다면, 더 많은 환경 피해 사례들이 다루어 질 것이지만 가능한 법적인 절차를 회피하려는 메커니즘은 처리 비용을 증가시킬 수도 있어 그 효과가 불확실하다. 또한 실행자에게 검증책임을 부여할 경우 오염자와 배출사이의 관계를 쉽게 파악할 수 있는 장점이 있지만 반대로, 배출이 어떠한 가시적인 피해를 일으키지 않은 경우에는 부정적인 효과를 증명하기 어렵다. 그리고 위험은 작지만 위험을 기피하는 기업들이 무한한 책임을 갖고 예방에 과잉 투자를 할 것이다. 은행들은 위험의 최악의 사례를 보수적으로 평가하여 무한한 책임을 갖고 대출을 제한할 것이며 보험 회사들은 보상을 제한할 것이다. 이 때 제한된 책임은 불확실성을 상당히 감소시키면서 예방에 대한 동기를 제공할 것이다. 또한 환경배상책임 제도는 중소기업들에게 이득이 되기도 하고 동시에 불리하기도 하다. 즉, 그들의 재정적인 자원에 비해서 불균등한 의무를 갖게 되지만 한편으로는 오염을 예방할 수 있게 된다. 공공부문에서 지원하는 보상 기금은 현재 기업이 환경피해에 책임이 없다면 효율적이지 않거나 불공정한 것일 수 있지만 환경 피해를 복구하기 위해 공공 기금을 사용할 수 있다는 좋은 점이 있다.⁵⁾

5) Susan Drury, "Environmental Liability Insurance in Europe", Financial Times, 1998

2. 피해보상방법별 효과 비교⁶⁾

2.1 사적 해결

환경재의 경우 재산권이 귀속되어 있지 않아 교환이나 거래의 대상이 되지 않고, 다만 외부로부터 발생하는 외부효과가 발생하게 된다. 그렇다면, 사적 해결의 방법을 통해 외부효과 문제를 해결할 수 있는가에 관하여 공장의 폐수와 이로 인한 양어장의 피해를 예로 들어 살펴해보도록 한다.

<그림 II-1>에서 보는 바와 같이 가로축은 공장이 배출하는 폐수의 양을 나타내고 세로축은 피해액을 나타낸다. 공장이 폐수에 대해 가지는 수요를 곡선 D로 나타내면 곡선 D는 공장의 폐수배출에 따른 한계가치를 나타낸다. 한편, 배출된 폐수는 양어장에 피해를 입혀 양어장의 생산성을 떨어뜨리게 되고, 폐수가 늘어날수록 양어장이 입는 피해가 커지게 된다. 따라서 추가로 배출된 폐수 한 단위로 인해 양어장이 입는 한계피해를 나타내는 곡선은 MD이다.

만약 오염에 대한 규제가 전혀 없고 가해자와 피해자 간의 교섭도 없다면, 공장은 폐수의 한계가치가 0이 되는 e_p 까지 폐수를 배출할 것이다. 그러나 사회적으로 최적 배출수준은 e^* 이므로 이 경우 시장실패가 발생한다.

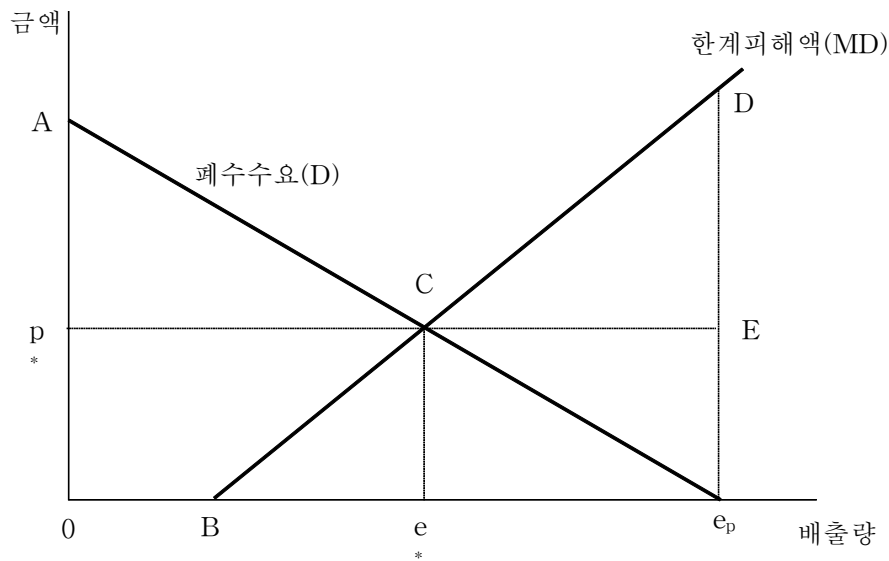
이제 양어장 주인이 공장주에게 폐수 배출량을 한 단위 줄일 때마다 e^* 에서의 폐수의 한계 가치와 동일한 p^* 를 공장주에게 지급하겠다고 제의한다고 가정해 보자. 공장주는 이 제의를 받아들일 경우 e^* 수준으로 줄일 것이고, 이로 인해 입게 되는 손실은 폐수의 한계가치곡선 아래의 면적인 Ce^*e_p 가 된다. 반면 공장주는 폐수 배출량을 줄이는 대가로 면적 Ce^*e_pE 만큼의 금액을 양어장 주인으로부터 받게 된다. 따라서 이 제의를 받아들일 경우 공장주는 면적 $CepE$ 만큼의 이익을 보게 되고, 이 제의를 받아들이게 된다.

한편 양어장 주인의 편에서 보면 이 제의를 함으로써 Ce^*e_pE 만큼을 공장주에게 지급하여야 한다. 그러나 공장주가 폐수배출량을 e^* 로 줄일 경우 자신이 폐수로 인해 입는 피해를 줄일 수 있게 되고, 그 피해액의 감소분을 금액으로 환산하면 Ce^*e_pD 가 된다. 따라서 양어장 주인 역시 이 교섭이 이루어질 경우 CED 만큼의 이득을 보게 된다. 따라서 이러한 사적교섭이 성사될 경우 가해자와 피해자 모두 이득을 보게 되고, 사회 전체로 보아 효율적인 수준의 폐수만이 배출되게 되어 외부효과의 문제가 해결된다.

이상과 같이 피해자가 가해자에게 외부효과를 유발하는 행위를 줄이는 대가로 특정금액을 제시할 경우, 이러한 사적교섭을 통해 외부효과의 문제가 해결되고 사회전체의 효율성이 달성될 수 있다. 그러나 이 경우 왜 피해자가 가해자에게 보상을 하여야 하는가에 대한 의문이 제기된다.

6) 권오상, 『환경경제학』, 박영사, 1999에서 재인용

<그림 II-1> 사적 해결을 통한 시장실패의 제거



자료: 권오상, 『환경경제학』, 박영사, 1999

2.2 사법적 구제

사법적 구제는 그 전제로서 권리와 책임의 소재가 밝혀져야 한다. 만일 법원이 공장주의 권리를 인정해 준다면, 양어장 주인은 이를 수용하고 앞에서 본 바와 같이 사적 협상을 통해 자신의 편익을 증대시키고 시장의 실패를 제거할 수 있다. 반대로 만약 법원이 양어장 주인의 권리를 먼저 인정해 준다면, 이번에는 공장주가 먼저 협상을 시작하여야 한다.

그렇다면 법원은 어느 쪽의 권리를 인정해 주어야 하는가? 이에 대한 고전적 대답이 바로 코즈정리(Coase theorem: Coase, 1960)이다. 코즈정리에 따르면, 사적 교섭에 관련된 사람의 수가 적고 교섭에 소요되는 비용이 매우 적을 경우, 가해자와 피해자 누구에게 권리를 인정해 주어도 협상을 통하여 사회적으로 효율적인 자원배분이 달성될 수가 있으며, 법원의 결정에 따라 달라지는 것은 가해자와 피해자 사이에 편익이 어느 쪽으로 더 많이 돌아가느냐 일뿐이다. 따라서 코즈정리는 외부효과로 인한 시장의 실패가 발생하더라도 사적 교섭이 가능한 상황이라면, 정부는 여러 가지 규제수단을 동원하여 시장에 개입하지 말고 단지 사법기능을 통해 권리가 가해자와 피해자 가운데 누구에게 부여되는지만을 결정하여야 한다고 주장한다.

코즈정리가 의미하는 바를 <그림 II-1>을 통해 살펴보기로 한다. 먼저 앞의 예에서 권리가 공장주에게 부여될 경우 사적 협상에 의해 효율적인 자원배분이 달성된다는 사실을 확인하였다.

반대로 권리가 피해자에게 부여된다면, 가해자인 공장주는 공장을 운영하기 위해서는 배출되는 폐수에 대해 얼마간의 금액을 피해자에게 지불하여야 한다. 공장주가 배출되는 폐수 한 단위당 $p^* \cdot e^*$ 에 해당되는 금액을 피해자에게 지불하고, 대신 e^* 의 폐수를 배출하여 면적 $A \cdot e^*$ 만큼의 편익을 얻게 된다. 따라서 가해자는 공장을 폐쇄하기보다는 이러한 교섭을 성사시키려 한다. 반면 피해자는 e^* 의 배출을 허용하여 면적 $B \cdot e^*$ 의 피해를 입지만, 그 대가로 $p^* \cdot e^*$ 의 금액을 지불받아 역시 교섭으로 인해 득을 보게 된다. 따라서 이러한 교섭은 성사

가 되며 그 결과 사회적으로 보아 효율적인 수준의 배출량인 e^* 가 달성되게 된다.

이상에서 본 바와 같이 코즈정리는 가해자와 피해자의 권리 가운데 어느 누구의 권리를 인정해 주어도 똑같이 효율적인 자원배분을 달성할 수 있으며, 권리의 주체를 누구로 정하느냐에 따라 달라지는 것은 교섭으로 인한 편익이 가해자와 피해자에게 배분되는 정도일 뿐이라고 주장한다.

그러나 코즈 정리의 이러한 주장에 대한 강한 반론도 존재한다. 우선 교섭에 관계된 사람 수가 많을 경우 교섭 자체가 불가능하거나 교섭의 비용이 너무 많이 소요될 것이고, 이 경우에는 사적 교섭을 통해 효율적인 자원배분을 달성할 수 있다는 코즈 정리가 적용되지 않는다. 또한 코즈 정리는 소위 소득효과를 인정하지 않는 문제를 가진다. 가해자와 피해자 가운데 누구의 권리를 법정이 인정하느냐에 따라 가해자와 피해자의 소득이나 이윤이 달라지게 되고, 가해자의 오염 배출에 대한 수요곡선이나 피해자의 한계피해곡선은 이들의 소득수준에 의해서도 영향을 받는 것이 일반적이다.

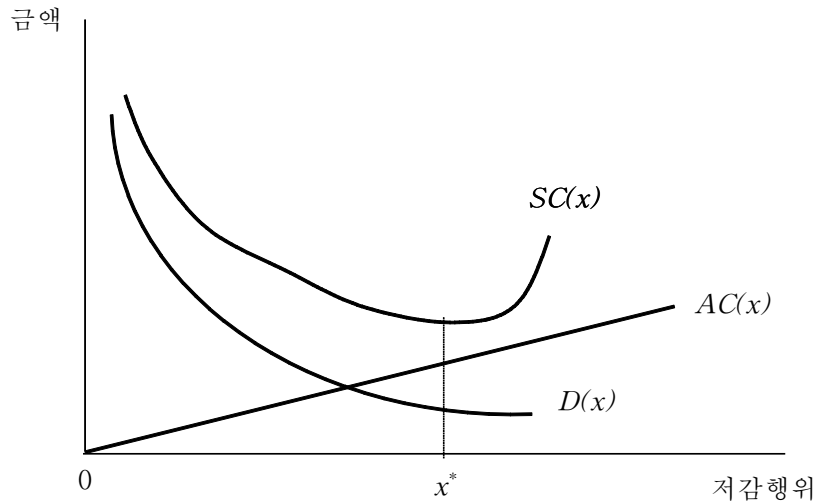
마지막으로 코즈정리의 결론대로 만약 법원이 가해자의 권리를 인정해 주어도 사회적인 효율성을 달성하는 데 전혀 문제가 없으므로 실제로 법원이 가해자의 권리를 인정해 준다고 할 경우 오염물질을 많이 배출하는 업소는 오염물질을 배출하는 행위 자체를 하나의 수익성이 높은 사업으로 인식하게 되어, 오히려 이들 피해자 가까이에서 사업을 한 뒤 교섭을 통해 배출량을 줄이는 대가로 추가적인 편익을 취하고자 할 것이다.

2.3 과실책임과 엄격책임

피해자의 권리를 인정하고 가해자의 책임을 인정한다 하더라도 현행 환경법에서는 과실책임과 엄격책임이 서로 상존하고 있다. 그렇다면 엄격책임의 원칙과 과실책임의 원칙중 어느 원칙을 적용하는 것이 환경이용의 효율성을 달성할 수 있는지, 그리고 오염자에게 사고방지 노력을 더 많이 하도록 유도하는지를 살펴보도록 한다.

먼저 효율적인 환경이용의 형태를 <그림 II-2>와 같이 나타내어 보자. 그림의 가로축은 오염피해를 줄이기 위한 배출량의 저감행위나 오염사고 방지를 위한 여러 조치를 취하는 정도를 나타낸다. 그림에서 $D(x)$ 는 오염으로 인한 사회적 피해를 나타내는 곡선으로서 저감행위를 많이 할수록 피해가 줄어들기 때문에 x 에 대해 우하향하고, $AC(x)$ 곡선은 저감행위를 하는데 소요되는 비용을 나타내므로 우상향하며, 마지막으로 곡선 $SC(x)$ 는 오염과 관련된 사회적 총비용으로서, 오염으로 인한 피해액과 저감행위에 소요되는 저감비용을 수직으로 합해 주어 도출되는 곡선이다(즉 $SC(x) = D(x) + AC(x)$). 이때 사회적으로 최적인 수준의 저감행위는 당연히 사회적 총비용인 $SC(x)$ 곡선의 값이 최소가 되는 x^* 이다.

<그림 II-2> 효율적인 환경관리



자료: 권오상, 『환경경제학』, 박영사, 1999

그렇다면 먼저 엄격책임원칙에 대해 살펴보기로 한다. 이때 가해자만이 오염피해를 줄이기 위한 저감행위를 할 수 있다고 가정하자. 이 상황에서 발생한 오염피해에 대해 피고인 가해자가 원고에게 보상하는 보상금 $L(x)$ 라 하면, 완전한 보상이 이루어질 경우 $L(x)=D(x)$ 이다.

이러한 엄격책임원칙이 적용될 경우 저감비용 뿐 아니라 오염피해에 대한 보상액까지도 오염자의 비용이 되므로, 저감행위를 선택함에 따라 변하는 오염자의 총비용은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$\begin{aligned} PC(x) &= L(x) + AC(x) \\ &= D(x) + AC(x) = SC(x) \end{aligned}$$

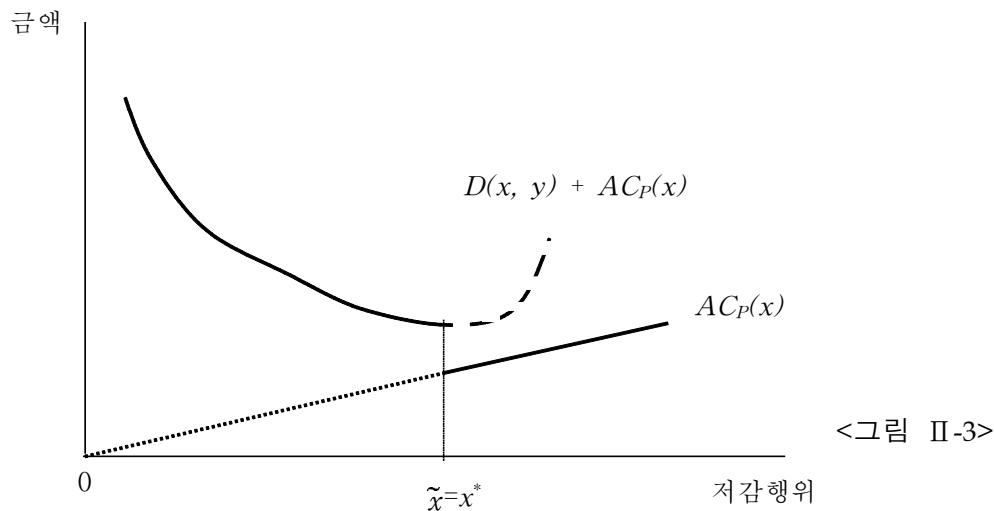
이렇게 해서 $PC(x)$ 는 <그림 II-2>의 사회적 총비용곡선 $SC(x)$ 와 완전히 일치한다. 즉 엄격책임하에서는 외부효과가 오염자의 비용함수에 완전히 내부화되어 사회적 최적인 x^* 가 선택된다. 그러나 엄격책임원칙이 적용될 경우 피해자는 자신이 입은 손실에 대해 전액 가해자로부터 보상을 받는 것이 가능하기 때문에 굳이 손실액을 줄이고자 노력하지 않게 된다.

이번에는 과실책임원칙이 적용될 경우에 대해 살펴보기로 한다. 법원이 오염자가 $\tilde{x}$ 이상의 저감행위를 하였다면 오염자는 정당한 의무를 다한 것으로 보고 오염피해가 발행하여도 그 피해를 보상할 필요가 없지만, $\tilde{x}$ 보다도 더 적은 저감행위만을 하였다면 피해자에게 피해보상을 하여야 한다고 판결한다고 가정하자. <그림 II-3>에서 $AC_p(x)$ 곡선은 오염자의 저감비용이고 $D(x,y)+AC_p(x)$ 곡선은 피해자가 y 수준의 회피행위를 하고 있을 때 발생하는 피해액과 오염자의 저감비용을 합한 것으로 앞에서의 사회적 총비용을 나타낸 것이다.

이때 가해자가 선택하는 x 가 $\tilde{x}(=x^*)$ 보다도 더 적은 경우에는 가해자는 피해보상의 의무를 가지므로 비용곡선은 $D(x,y)+AC_p(x)$ 가 된다. 반면 x 가 $\tilde{x}$ 이상일 경우에는 피해보상 의무가 없어지므로 가해자의 비용곡선이 $AC_p(x)$ 로 이동하게 된다. 이 경우 가해자는 당연히 자

신의 비용곡선의 최하점인 $\tilde{x}=x^*$ 를 선택할 것이고, 피해자에 대한 피해보상의무를 갖지 않게 된다. 한편 가해자가 선택하는 x^* 는 $D(x,y)+AC_P(x)$ 를 최소화하는 저감행위 수준이므로 x^* 에서는 저감행위로 인한 피해의 한계적 감소와 한계저감비용이 동일하다.

이때, 이제 가해자와 법원이 이상과 같은 행동을 한다는 것을 알고 있는 피해자는 가해자가 위와 같이 행동하여 자신의 피해를 보상받을 수 없다는 것을 알고 있으므로 이러한 자신의 비용을 최소화하는 y 를 선택하는데, 이 y 는 자신의 한계회피비용과 회피행위로 인한 한계 피해감소액이 동일한 수준이 되도록 하는 y 이다. 즉 피해자는 사회적으로 최적인 회피행위 y^* 를 선택한다.



<그림 II-3>

과실책임원칙하의 환경이용

자료: 권오상, 『환경경제학』, 박영사, 1999

결과적으로 가해자와 피해자 모두가 어느 정도의 오염저감행위나 회피행위를 하는 것이 사회적 관점에서 바람직할 경우에는 엄격책임원칙이 사회적 최적을 달성할 수 있다.

그렇다면, 과실책임원칙이 우월한가에 대해 생각해 보아야 한다. 먼저 형평성 측면에서 문제가 제기된다. 엄격책임원칙하에서는 가해자가 피해자에게 오염피해를 보상하여 비용부담을 하지만, 과실책임원칙하에서는 피해보상이 발생하지 않아 피해자가 오염피해를 모두 부담하게 된다.

또한 과실책임원칙이 적용되어 오염자가 피해보상을 하지 않을 경우에는 엄격책임원칙이 적용될 경우에 비해 오염자의 경제활동의 수익성이 커지기 때문에 각 오염자의 경제활동규모가 커지므로 새로운 오염자가 이 산업에 진입하게 된다. 따라서 엄격책임원칙이 적용될 때에 비해 전체 오염물질 발생량이 늘어날 것이다.

엄격책임원칙하에서는 기술혁신을 통해 오염피해를 줄이게 되면 저감비용 뿐만 아니라 보상액까지도 절감할 수 있다. 반면 과실책임원칙하에서는 오염자는 보상의무가 없으므로 기술개발을 하여도 저감비용만을 절약하므로 엄격책임원칙이 보다 강한 기술혁신유인을 제공한다.

반면 과실책임원칙하에서는 피해와 피해의 인과관계만 입증되면 판결이 이루어질 수 있지만 과실책임원칙하에서는 추가로 가해자가 의무를 이행하였는지의 여부에 관한 입증까지도 필요하고, 따라서 엄격책임원칙에 비해 더 많은 운영비용이 요구된다.

2.4 환경배상책임보험

2.4.1 환경위험과 환경배상책임보험

환경오염에 대한 위험관리에 대해 전세계적으로 관심이 점점 증가하고 있다. 환경오염의 평가, 통제 및 재무적 이행 과정은 회사에서 전통적인 경영관련 위험보다 더 복잡하다. 잘 정의된 기준을 갖춘 보험은 환경위험의 관리와 관련하여 새로운 기회를 제공한다. 보험이 환경위험을 통제할 때에는 평가기준에 연결되어 추진되는 것이 유용하다. 더욱 자세히 말하자면, 만일 한 회사가 특별한 평가기준을 무시한다면 이는 담보되지 않는다. 예를 들면, 만약 미국 산업안전보건청(OSHA)에 의해서 기준을 정한 계약자가 아니라면 보험회사는 석면을 방출한 결과로 신체적인 상해와 재산상의 피해에 대하여 제삼자 책임에 대한 보상을 계약자에게 제공하지 않는다.

보험시장 측면에서 보면, 평가기준은 보험증권의 성공적인 판매를 위한 전제조건으로서 시장에서 널리 수용되어야 하며, 만일 수용되지 않는다면, 보험은 팔리지 않을 것이다. 또한 환경 피해 보상범위에 대한 기준은 종종 새롭게 개발되어지는데 이 경우 일반적으로 기준이 수용되는 데에는 시간이 걸린다. 지하매설탱크의 경우에서 지하수오염의 위험을 통제할 수 있는 것은 탱크의 유체수준의 정기적인 측정을 통해서이다. 유체수준의 감시는 누출에 대한 보호를 제공하는 보험의 보상범위에 대해 하나의 평가기준이 될 수 있다. 잠재적인 누출에 대한 영향을 예방하는 보험은 감시를 근거로 하여 설계할 수 있다.

환경보험은 환경사고의 영향으로부터 피해자를 보호하는 만큼 자주 영업상의 이유로 구매되며 때때로 환경보험의 구매가 강제적인 경우도 있다. 예를 들면, 지하저장탱크와 관련한 미국 정부의 규제는 소유주가 탱크의 누출로 인한 위험이 발생할 경우 이를 정화할 재정적인 능력이 있음을 증명하는 것을 요구한다. 보험은 이러한 법적 요구에 대응하는 방법의 하나이다. 특히 유류저장탱크의 경우, 보험은 환경위험에 직면하여 사용할 수 있는 유일한 방법이 될 수 있다.

다른 측면에서 보면, 회사는 환경위험에 대한 잠재적인 위험에 직면하여 은행 등 차용인에게 신뢰를 주기 위해 환경보험을 구매한다. 이 경우 대부조건상의 유리함 및 이자율의 경감 등으로 사업상 재정적인 안정성 확보가 가능하다.

또한 회사는 잠재적인 환경사고의 영향을 경감시키기 위하여 보험을 구매한다. 만약 환경위험이 회사의 비즈니스에 위협을 줄 경우 보험은 매우 가치 있는 위험관리 시스템으로 간주될 수 있을 것이다.

2.4.2 환경위험의 부보 가능성

통상 환경위험은 몇가지 부수되는 특성들을 갖고 있다. 먼저, 환경피해는 종종 긴 잠복기간을 갖는다. 즉, 피해유발과 실제 피해 사이에는 상당히 긴 시간이 흐를 수 있다. 이는 전통적으로 보험금 청구의 시점이 “사고발생(occurrence basis)”⁷⁾원칙에 근거하고 있어서 보험의 식별가능성이라는 하나의 중요한 보험가능성을 어렵게 한다. 또 한가지 추가할 점은 환경위험

7) “occurrence basis”원칙이란 보험금 지불이 보험계약 기간내에 발생하는 사건에 대해 이루어 지고 있으나, 그러한 피해에 대한 청구(권)은 보험계약기간의 밖에서 이루어지기도 한다는 것을 의미한다.

의 시너지(synergy)효과로서, 예를 들면 화학 물질은 따로 구분하여 볼 때 위험요소가 없을 수 있으나 합하게 되면 거대한 위험의 잠재성을 가질 수 있다는 점이다.

여기에서, 우리는 일반적으로 잘 알려진 경영학적 보험가입 가능성의 기준들에 근거하여 환경위험을 평가해 볼 수 있다. 먼저 다음 5가지 항목이 있는데 이는 위험의 보험 가입가능성에 대한 근본적이며 이론적인 원칙들이다.

- ① 불확실성 : 위험은 확실한 예측이 가능해서는 안된다.
- ② 위험의 식별가능성(확실성) : 원수 보험회사 및 재보험회사는 배상책임을 지는 사건이 언제 발생하며, 이로부터 어떤 책임규칙이 실행되는지에 대해 확실하게 확정지을 수 있어야 한다.
- ③ 평가가능성과 규모 : 평균 손해빈도수, 평균 손해규모 및 보험사고 발생시 보험회사의 최대 부담이 평가 가능해야 한다.
- ④ 독립성 및 다수 : 관찰된 위험들은 서로 독립적이어야 하며 다수여야 한다.
- ⑤ '도덕적 위험' 및 '역선택'의 부재 : 도덕적 혹은 주관적 위험은 피보험자가 보험계약의 존재로 인해 피해예방 혹은 사고 이후에 피해를 최소화하기 위해 필요한 정도의 주의수단을 취하지 않으려는 동기를 갖게 될 때 발생한다. 이와 유사한 개념인 역선택은 보험계약의 기준들이 좋은 위험보다는 오히려 나쁜 위험을 유인하는 효과를 가져온다는 것과 관계된다.

위의 5가지 항목외에 위험을 담보할 수 있는 보험은 조직상 수행 가능해야만 한다는 실용성 항목이 있다. 즉,

- ⑥ 실용성 : 관찰된 위험들은 통상의 보험실무에 적합해야만 한다. 즉, 이는 보험료 징수액의 예비금(reserves)에 대한 관계(통상 3:1의 정도로)가 지켜져야 하고 위험들은 평가가능하며 조직상에 있어서 실행가능하기 위해 충분한 동질성을 가져야 한다는 것을 의미한다.

위의 6가지 기준들 가운데 불확실성의 기준, 위험의 독립성과 다수의 조건, 환경위험의 도덕적 해이와 역선택의 문제의 3가지 기준은 환경위험의 측면에서 고찰할 때 보험가입 가능성의 경우에 있어서 그다지 큰 문제점을 노출하지는 않는다. 즉, 첫째로 환경적으로 위험한 물질의 수송, 저장 및 매립과 관련하여 우연 혹은 돌발적으로 생긴 사고는 불확실성의 기준을 충족시킨다. 또한 점진적으로 나타나는 혹은 지속적인 사고도 역시 마찬가지이다. 둘째로, 화학물질 혹은 부산물을 생산·운반·가공하는 회사나 지방자치단체 혹은 기타 조직들은 서로 독립적이며 수백개가 존재하기 때문에 위험의 독립성과 다수의 조건을 충족시킨다. 셋째로, 피보험자에게 확실한 보험금 지불을 약속하기 위해 보험회사들은 잘 발달된 측정기술과 다양한 위험분석 기법을 응용하고 있다. 따라서, 좋은 환경위험들이 보험에 가입되고 있으며 피보험자는 요구되는 주의수준을 지키고 있다는 사실이 최근에 알려지고 있다. 여기에서 환경위험의 도덕적 위험 및 역선택의 문제는 그리 크지 않음을 알 수 있다.

따라서, 이하에서 우리는 환경위험과 관련하여 보험가입 가능성에 대한 식별가능성(확실성), 평가가능성과 규모, 그리고 실용성을 중심으로 주요 문제점들을 고찰하기로 한다.

2.4.2.1 식별가능성(확실성)

만약 자동차 소유주가 어떤 피해를 유발시킨다면 보험회사는 통상 피해시점과 피해규모를

정확하게 밝혀낼 수 있으며 책임의 법적상태는 다년간의 경험에 근거하여 계산이 가능하다. 따라서, 보험에 가입하려는 위험은 식별가능성(확실성)의 기준을 충족한다.

그러나 이와 달리 환경위험의 식별가능성(확실성)을 어렵게 하는 것들이 있다. 먼저, 연대 책임의 원칙은 식별가능성(확실성)을 모호하게 만든다. 다수의 기업이 하나의 매립지를 사용하는 경우 혹은 다수의 운수업자가 특수폐기물을 매립지에 운반하는데 관여하는 경우 혹은 매립지가 시간이 경과함에 따라 소유주가 몇 번 바뀔 경우에는 배상책임의 확정문제 특히, 인과관계의 증명문제가 매우 어려워진다.⁸⁾

다음으로 환경위험은 피해발생과 인식사이에 긴 잠복기간이 존재한다는 것 또한 식별가능성을 어렵게 한다. 어느 특정폐기물 집하장이 아무도 모르게 몇 십년간 독극성 물질을 주위에 방출할 수도 있다. 따라서 피해시점은 쉽게 결정할 수 없다. 만약 피보험자가 동 기간동안에 보험을 변경하게 되면 보험은 사고발생근거가 아니라 배상청구시점⁹⁾을 기준으로 한다. 따라서, 언제 손해가 초래되었으며 또한 그 시점에 어떤 보험회사가 계약에 의한 보험금을 지불하였는가와는 독립적으로, 1차적인 손해배상 요구의 시점에서 계약이 성립되는 보험증권의 도입 문제가 고려되어야 한다.

환경피해의 장기간 잠복기간이라는 기술적인 난점외에도 자주 변화하는 법정의 판결도 식별가능성을 어렵게 만든다. 일례로서 미국 뉴저지주의 지하수 오염의 경우(Jackson Township 사례)를 들 수 있다. 폐기물 집하장으로 변경된 광산갱도(원인자)를 통해 100여개의 가정용 우물이 중독되었다. 비록 보험회사가 점진적인 피해는 보험금 지불대상에서 제외시켰지만, 법정은 오히려 보험금을 지불하라는 판결을 내렸다. 법원은 “돌발적인(accidental)” 피해에 대한 보험계약에 따른 보험금 지불을 “기대하지도 않은 또한 의도하지 않았던(neither expected nor intended)” 피해로 달리 해석하였다. 이는 환경배상책임보험의 경우에 있어서 보험회사는 앞서 언급한 자동차 예에서와는 달리 확정된 판결들을 아직은 신뢰할 수 없다는 것을 명확히 하고 있다.

2.4.2.2 평가가능성 및 규모

환경피해에 대해 피해 빈도수와 피해의 규모를 평균적으로 평가하는 것은 매우 어려운 문제이다. 잘 알려진 위험들을 피해 빈도수 및 피해규모라는 범주로 적절히 구분하는 것도 어려운 문제일 뿐만 아니라, 환경피해 발생시 보험회사가 피보험자에게 지불하기 위해 위험규모를 평가하는 것도 어려운 문제이다. 후자의 경우 미국 법정이 지불하라고 판결한 보상액이 폭발적으로 증가하였는 바, 따라서 환경배상책임 보험증권 발매시 보험금 지불액의 제한을 고려해야 한다.

8) 인과관계의 증명문제는 특히 어렵기 때문에 환경 소송절차에서는 소송비용이 매우 높다. 미국의 경우 많은 분야에서 소송비용은 총 청구액의 24~44%에 달한다. 과거에는 이러한 소송비용은 배상책임의 경우에 있어서 보험금 한계와는 관계없이 보험회사가 부담하였었다. 따라서, 변호비용이 중요한 요소가 되고 있기 때문에 다수의 보험회사는 최종적인 부담으로 놀라워할 수도 있다.

9) "claims-made" 보험증권은 제3자의 손해배상청구 등 보험금 지불 사유가 보험계약 기간중에 발생하고, 보험계약자가 보험 계약기간 중에 보험회사에 사고 통지를 한 경우에만 보험금 지불의 대상이 된다고 규정한 보험증권을 의미한다.

2.4.2.3 실용성

환경위험의 보험가입 가능성에 대한 마지막 기준은 보험회사의 조직상 수행가능성 문제와 원수 보험회사 및 재보험회사의 전략적인 목표설정과 관계되어 있다. 이와 관련하여 최근에는 피해자가 보험회사의 예비금(reserves)과 보험금 지불 용량에 미치는 영향이 중요한 의미를 갖는다. 전통적으로 보험회사는 자기 자산의 2-3배 정도의 규모로 한정된 보험료를 징수한다. 1980년대 초반 미국의 보험회사는 환경피해 및 사고부문의 큰 손실과 이에 따른 예비금의 감소를 경험하였다. 이는 동부문에 있어서 보험회사의 보험금지불 용량이 크게 감소하였음을 의미한다.¹⁰⁾ 이외에도 보험회사의 용량감소는 보험료를 서서히 증가시킴으로서 상쇄될 수도 있다.¹¹⁾

2.4.3 의무보험의 필요성

발생가능한 피해가 가해자가 부담할 수 있는 자본규모보다 더 큰 경우에는 경제 전체적으로 너무 많은 환경피해를 감수해야 하는 문제가 발생한다. 가해자의 의사결정시 발생가능한 환경피해가 백만원이든 이백만원에 상당하든 두 액수가 모두 가해자에게 파산을 결과시키는 한 아무런 차이가 없다. 더구나 이 경우에 있어서 의사결정 수행자가 원칙적으로 위험기피자일지라도 두 가지 경제행위가 동일한 기대수익을 가져올 경우에 더 높은 위험을 나타내는 경제행위를 선택하는 것이 개인적으로는 합리적일 수도 있다. 이는 의사결정자가 보험계약을 받아들이지 않으려 함을 보여주며 보험계약은 성립하지 않는다. 즉, 잠재적인 가해자가 보험을 들려는 준비에 부정적인 영향을 미친다. 이것은 <그림 II-4>으로 설명할 수 있다. <그림 II-4>은 우리가 통상 위험기피적(risk-averse)인 의사결정자가 가지는 효용함수의 오목성(concavity)을 과기하는 굴절(kink)을 보여주고 있다 : 의사결정자는 비록 위험기피자이지만 위험애호가(risk-lover)로서 행동한다. 이러한 현상이 보험수요에 대해 갖는 시사점을 아래에서 찾아보기로 하자.

어느 잠재적인 가해자의 이자를 포함한 초기자산이 $W(1+i)$ 라 가정하자. 그는 다음과 같은 이원적 손해분포 C 를 갖는다.

$$(1) \quad C = \begin{pmatrix} 1-p, & p \\ 0, & L \end{pmatrix}$$

여기에서, p = t 기간에 손해가 L 의 크기로 발생하는 확률;

$1-p$ = 손해가 발생하지 않는 확률;

L = 확률 p 로 발생하는 손해.

10) 또한 미국에서는 1988~1990년 사이에 보험회사의 보험금지불 용량 감소가 약 620억 달러 규모에 달하였다.

11) 미국 Insurance Commissioners는 보험료와 예비금과의 관계 P/S 를 조기경보시스템으로 사용하고 있다. 이 관계는 통상 3보다 작거나 같아야 한다. 만약 어느 기업이 피해를 입으면 이는 잉여금을 감소시키며 관계 P/S 는 증가한다. 이제 보험회사의 노력은 통상 보험료를 상승시킨다. 그러면 P/S 의 감소에 의해 주로 보험파트는 환경배상책임보험(Environmental Impairment Liability ; EIL)과 같은 매우 불확실한 위험에 직면한다.

또한 다음을 가정하자.

$S(V)$ = 자산에 대한 안전등가 수익;

$E(V)$ = 자산에 대한 기대수익

$E(C)$ = 기대손실 즉, 보험회사가 보험증서를 판매하려는 가격; $E(C) \equiv W - S(V)$

π = 보험약정에 대해 의사결정자가 최대로 지불할 용의가 있는 가격 즉, 보험료

$$\pi \equiv W - S(V)$$

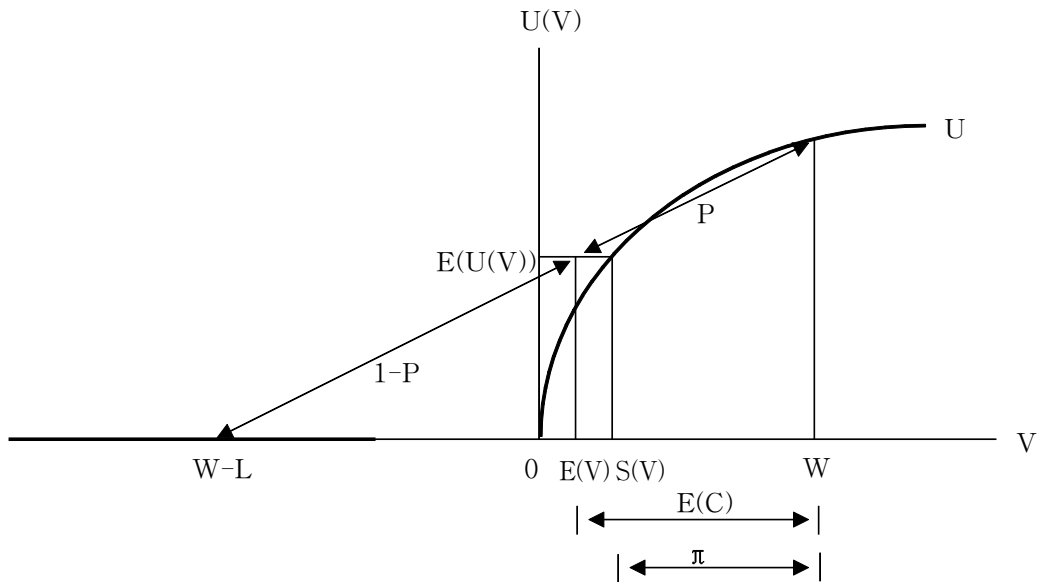
일반적으로 오목한 효용함수는 $\pi > E(C)$ 의 특성을 나타내므로 정의에 의해(여기에서 $\pi \equiv W - S(V)$ 와 $E(C) \equiv W - E(V)$ 임)을 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$(2) \pi > E(C) \leftrightarrow E(V) > S(V).$$

그러나, 우리의 경우에는 효용함수가 오목하지 않으며, 만약 L 이 충분히 크다면 반대의 결과가 나타날 수도 있다. 이 경우가 <그림 II-4>에 예시되어 있으며, 이때 다음과 같은 관계가 성립한다.

$$(3) \pi < E(C) \leftrightarrow S(V) > E(V)$$

<그림 II-4> 의무보험의 필요성



자료: Sinn, H.-W., "Economic Decisions under Uncertainty", Heidelberg, 1989

이것은 위험기피자의 경우에 피보험자의 보험료(보험약정에 대해 피보험자가 최대로 지불할 용의가 있는 가격)가 기대손해(보험회사가 보험증서를 판매하려는 가격)보다 작으며 따라서, 자기 자산을 안전하게 투자함으로서 얻을 수 있는 기대수익이 보험에 가입함으로서 얻는 기대수익보다 더 커질 수 있음을 보여주고 있다. 이는 의사결정자가 - 공정한 보험료의 경우에도 불구하고 - 보험계약을 받아들이지 않으려 함을 보여 주며, 따라서 보험계약은 성립되지 않는다.

이러한 결과는 민간 보험시장이 환경위험에 대해 적절하게 기능할 수 있는가에 대한 의구심을 던져준다. 여기에서, 잠재적 구매자에 대한 보험의 매력은 민간 보험회사의 보험료와 관련된 요구사항들을 만족시키는데 부적절 할 수도 있다는 것이다. 그 이유는 민간 보험회사는 자기의 보험대상의 전체 위험에 대한 배상을 요구하는 반면에, 고객은 보험에 가입하지 않았을 경우에 부담해야 하는 위험에 대해서만 지불하려고 하며 또한 보험을 계약하지 않으면 제3자가 부담해야 하는 위험의 부분에 대해서는 지불하지 않으려 하기 때문이다. 따라서, 보험계약은 사회적으로 바람직한 수준이하에 머무른다(파레토 비효율). 이러한 사회적 후생손실을 막기 위한 하나의 대안으로서 관리비용이 낮다는 가정하에 환경위험에 대한 의무보험(compulsory insurance)의 도입을 고려해 볼 수 있다.¹²⁾

12) 동시에 국가는 한편으로는 민간 보험회사가 더 작은 비용으로 실행할 수 있는 추가적인 안전기준도 규정지을 수 있다. 국가는 다른 한편으로는 하나의 손해에 연루되어 있는 개인을 과세하거나 혹은 처벌하거나 혹은 보조금을 줄 수 있다. 달리 말하면, 국가는 사고비용을 재편성 할 수 있다. 그래서 처벌을 통해 최적 주의수준에 접근할 수 있으며, 반면에 책임(그리고 보험)은 손해를 최적으로 배상할 수 있다. 국가는 세 번째로 조세 혹은 보조금을 통해서 안전조치의 가격 혹은 비용을 최적화 시킬 수 있다. 마지막으로 국가는 이러한 방식으로 가해자들로 하여금 더 많은 주의를 기울이도록 자극하기 위하여 책임보상금의 구매를 제한하면서, 동시에 보험시장의 규제를 통하여 개입할 수 있다. 만약 손해에 대한 책임이 제한되어 있으면(독일의 새로운 환경배상책임법 제19조에서 볼 수 있듯이) suboptimal한 주의수준이 결과될 수도 있다. 이는 한편으로는 손해배상의 경우에 있어서 사회적으로 불공평함이 발생하며(공공기관이 책임의 한계를 넘어가는 손해를 떠맡지 않는 한), 다른 한편으로는 기업의 효율적인 위험관리에 대한 동기를 감소시킨다.

III. 우리나라 환경피해 보상관련 현황 및 문제점

1. 국내 환경피해의 심각성

최근 환경 문제는 우리 주변 생활환경의 문제가 아니라 생존과 직결된 문제로 인식되기에 이를 정도로 심각해졌다. 좁은 국토와 높은 인구밀도를 가진 우리나라에 있어서 환경문제는 더욱 중요한 문제가 아닐 수 없다.

이러한 상황을 반영하여 2000년 환경부에서 조사한 『21세기 국민 환경의식 조사 결과 보고서』에 따르면 우리나라 국민들은 “환경문제 전반”의 심각성에 대해서 ‘심각하다’는 의견이 96.9%(매우 심각 37.2%, 대체로 심각 59.7%)로 나타나, 환경문제 전반의 심각성에 대한 우려가 매우 높은 것으로 나타났고, 과거 수행된 조사 결과(96년: 89.8%, 97년: 94.2%)와 비교할 때도 그 심각성의 정도는 지속적으로 증가 추세를 나타내고 있는 실정이다. 이는 대도시 지역의 오존발령 횟수가 매년 증가하고 있고 한낮에도 하늘이 뿌옇게 흐려 보이는 시정장애가 발생하며 대기오염물질이 인체에 많은 영향을 미치고 있으며, 매년 수질오염사고나 유류오염사고가 빈발하고 있음을 고려할 때 당연할 결과일 것이다.

이렇듯 우리나라 전반적으로 환경문제가 중요한 사회문제로 자리잡고 있지만 특히 공단지역의 경우는 더욱 그러하다. 울산, 포항, 여천 공업단지를 중심으로 공단주변주민을 설문조사한 이창걸(1996)에 따르면 공단주변 주민들이 일상생활에서 환경오염을 어느 정도 체감하는지에 대한 질문에 응답자의 80%가 매우 심각하게 느끼고 있으며 조금 심각하다고 느끼는 응답자의 비율도 16%에 달해 전체 응답자 중 총 96%가 환경오염의 심각성을 체감하고 있는 것으로 나타났다. 또한 이 조사지역 주민 중 평소에 앓고 있는 병이 없다고 응답한 비율은 9%에 불과하고 나머지 91%는 한가지 이상의 병을 앓고 있다고 응답하여 공단지역의 환경피해의 심각성을 입증하고 있다.¹³⁾

또한 김윤신·최원욱·김무채(1998)는 울산과 여천지역에서 1991년부터 1995년까지 일별사망자수와 기상자료, 대기오염물질 자료를 이용하여 대기오염물질이 일별사망자수 증가에 어떠한 상관성을 가지는지를 분석하였는데 이 결과 울산지역에서는 O₃, NO₂, NO₂, CO가, 여천지역에서는 O₃, NO₂가 사망수 증가에 영향을 미친다는 결론을 얻었다. 특히 O₃는 두지역에서 가장 큰 영향을 미치는 물질로 O₃의 농도가 100ppb증가함에 따라 울산지역에서는 227%, 여천지역에서는 216%의 사망수에서의 증가가 있음을 보여주고 있다.

그 외에도 대기오염과 호흡기질환과의 관계는 우리나라에서도 여러 차례 연구된 바 있다.¹⁴⁾ 정규철(1969)은 1968년 1월부터 1969년 2월에 성모병원 내과 방문환자를 대상으로 한

13) 본 조사 대상자들이 경험하고 있는 피해의 유형은 신체나 건강상의 피해(77%)가 가장 많았고, 다음으로 식수문제(9.0%), 농작물피해(8.0%), 수산물 피해(6.0%)로 나타났으며, 이렇듯 신체나 건강상의 고통을 겪고 있음에도 불구하고 동 피해에 대해 충분한 보상을 받았다고 응답한 비율은 6%에 불과하고 일부만 보상받았다는 비율이 21%, 전혀 보상을 받지 못했다는 비율은 73%에 이르는 것으로 나타났다.

14) 국외의 연구사례로는 Sobral(1989)와 Lutx(1983)의 연구를 들 수 있다. Sobral(1989)은 일반적으로 대기오염이 심한 지역에서 호흡기계질환의 유병률이 높다고 하였으며 특히 감기에 걸리지 않은 상태로 계속되는 기침이나, 기관지 천식, 만성기관지염으로 진단 받은 상태에서의 가래 등 비교적 좋지 못한 건강상태를 반영하는 증상들이 있는 경우에 특히 높다고 지적하였다. 그 밖에도 대기오염이 심한 지역이 비오염지역에 비하여 치료를 요하는 기관지천식, 심장질환, 과민반응(allergy), 소아과질환, 귀 및 목의 감염 등의 비율이 높다고 하였다.

연구에서, 대기오염과 밀접한 관계가 있는 것으로 보고된 호흡기증상에 대한 조사결과 호흡기증상으로 인한 일별 내원율은 대기 중 아황산가스 및 일산화탄소 농도와 밀접한 관계가 있음을 밝혔다. 또한 윤명조(1971)는 1967년 8월부터 1968년 1월에 부산 성지공업고등학교 학생과 경남고등학교 학생을 대상으로 한 연구 결과 오염도가 심한 지역의 학생들에게서는 오염도가 낮은 지역의 학생들보다 3배 이상의 기침, 호흡곤란 등의 자각증상을 보였다. 폐기능 검사 결과에서도 오염도가 높은 지역에서의 학생들의 폐기능이 보다 낮은 것으로 나타났다. 차철환외(1991)는 1980년 3월과 8월에 서울, 울산, 청주 지역의 SO₂ 농도와 의료보험진단건수를 분석한 결과 호흡기계 질환에 의한 외진 방문의 빈도가 대기오염정도가 높은 서울, 울산 지역이 상대적으로 높은 수치를 보이고 있는 것을 밝혀냈다.

이러한 신체 및 건강상의 피해 외에도 일반적으로 대기오염물질 중 아황산가스와 질소산화물 등은 산성비의 원인물질이 되는 것으로 알려져 있으며, 이로 인한 농작물, 과수원 등과 삼림에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 이들에 대한 구체적인 연구가 미미해 계량화된 연구가 없는 실정이나 환경분쟁조정사례를 통해 대기오염의 산업상 피해를 어렵짐작하는 것은 어렵지 않다.

또한 수질오염 사고 발생 현황을 보면, '99년도에 발생한 수질오염사고는 88건으로 '98년 112건에 비해 약 21.4% 정도 감소를 보이기는 하였지만 '98년의 경우 전년대비 72.3%의 증가를 보이는 등 뚜렷한 감소추세를 보이지 못하고 있으며, 또한 이러한 사고의 원인이 대부분 고의 또는 과실에 의한 인위적인 사고이며 피해의 영향이 장기적으로 지속되고 광역적이라는 데 문제가 있다 하겠다(<표 III-1> 참조).

<표 III-1> 연도별 수질오염사고 발생 현황

구 분	'94	'95	'96	'97	'98	'99
사고발생건수 (증가율)	146	83 (△43.2)	75 (△9.6)	65 (△13.3)	112 (72.3)	88 (△21.4)

자료: 환경부 내부자료

이러한 수질오염 사고의 빈발로 국민들은 식수의 수질에 대하여 강한 불안을 갖고 있다. 특히 수질의 경우 그 피해가 직접적이고 가시적으로 나타나기 때문에 국민들이 느끼는 불안은 더욱 크다. 이는 국민들의 식수 음용 실태를 살펴보아도 알 수 있다. 2000년 환경부의 『21세기 국민환경의식 조사 결과보고서』에 따르면 일반국민의 과반수(59.1%)이상은 '수돗물을 끓여서' 마시는 것으로 조사되고 그 다음으로 '약수물 이용'(13.9%), '수돗물을 정수하여 마심'(13.7%), '생수를 사서 마심'(5.0%), '우물/샘물 이용'(4.2%), '수돗물을 그대로 마심'(2.5%) 순으로 나타났다. 결국 수돗물을 그대로 마시는 가정은 전체의 2.5%에 불과할 뿐이다¹⁵⁾.

해양유류 유출사고 역시 최근 해상 물동량의 증대로 날로 증가하고 있으며, 유조선의 대형

Lutx(1983)는 주별 평균 대기오염정도와 호흡기 또는 심장질환으로 진단된 비율간에 매우 강한 상관성이 있음을 지적하고 일차진료상 진단가능한 질환으로서 대기오염과 관련된 질환들을 기관지 천식, 기침, 호흡곤란, 급성기관지염, 폐렴, 급성 세기관지염, 폐기종이나 만성폐질환, 급성상기도 감염, 후두염, 급성 부비동염, 결막염, 허혈성 심장질환 등으로 분류하였다.

15) 환경부, 21세기 국민 환경의식 조사 결과 보고서, 2000년

화로 대규모 오염사고가 빈발하고 있는 실정이며 그 피해의 규모도 대형화 추세에 있다. <표 III-2>에서 보는 바와 같이 최근 유류 사고는 수적으로 증가하고 있는데, 이들 사고의 대부분이 취급부주의 또는 고의에 의하여 발생하였다.

<표 III-2> 연도별 · 원인별 유류사고 발생현황

(단위 : 건)

구 분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
합 계	328	371	365	299	337	379	470	463
취급부주의	155	213	231	183	189	201	195	237
고 의	95	68	55	32	46	60	105	88
과 손	19	10	16	19	22	16	24	16
해 난 사 고	55	68	56	56	62	94	131	101
기 타	4	12	7	9	18	8	15	21

자료 : 환경부, 환경백서, 2000

그리고 토양오염의 경우, 간접적이고 만성적이며 시간적으로나 경제적으로 개선이 어렵다는 특징을 가진다. 즉, 토양이 오염되면 그 속에 살고 있는 토양생물과 지하수의 오염을 야기하고 이는 인간에게 피해를 주어 간접적인 영향을 끼친다. 우리나라에서는 경제규모의 확대와 소득수준의 향상에 따라 토양오염물질이 다양화되고 또한 이들 오염물질의 토양오염이 증가하고 있다. 에너지 소비량, 대기 및 수질오염 부하량의 증가, 축산폐수 등 농업활동에 따른 비점오염원에 의한 환경오염증가, 생활 및 지정 폐기물의 증가, 유해화학물질의 다양화 등에 따라 토양에 부하되는 오염원의 종류가 다양화되고 토양오염은 점차 심화될 것으로 예측되고 있다.

이와 같은 국민들의 환경인식의 성숙과 더불어 환경피해의 심각성은 여러 가지 환경분쟁을 야기시켰다. 그리하여 중앙환경분쟁조정위원회가 신설된 1991년 이후 1999년 12월 31일까지의 환경분쟁조정신청 현황을 살펴보면 해마다 크게 증가하게 되었다¹⁶⁾.

2. 현행법상 환경피해 구제

현행법상 환경피해를 구제할 수 있는 방법으로는 보통 피해배상청구와 유지청구(중지청구)가 인정되고 있다.

통상 피해배상청구는 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”고 규정한 민법 제750조에 근거한다. 그러나 동법은 환경피해의 특수성을 고려할 때는 그 적용에 어려움이 있다. 이에 환경정책기본법 등 환경관련 법률에서도 피해자를 구제하기 위하여 엄격·연대책임을 부과하고 있다.

또한 환경상의 이익 침해를 이유로 그 침해행위의 중단 또는 예방 등을 청구할 수 있는 제다고 있는데 이것이 바로 유지청구이다.

16) 제 III장 3절에서 보다 구체적으로 다룸.

2.1 피해배상청구

2.1.1 민법상의 손해배상청구

우리나라 개별환경법은 피해구제를 위한 체계적인 법적 장치를 갖추고 있지 않아 손해배상 청구의 법적 근거가 되는 민법 750조는 큰 의미를 갖는다. 동법은 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”고 규정함으로써 손해배상을 청구하기 위해선 고의 또는 과실, 위법행위 및 인과관계라는 불법행위의 주관적 요건을 만족시켜야 함을 나타내고 있다. 즉, 우리나라에서 손해배상청구는 불법행위이론에 그 이론적 근거를 두고 있기 때문에 고의 또는 과실, 위법성, 인과관계라는 조건을 모두 충족시켜야 하는 것이다.

그러나 민법은 처음부터 인과관계 입증의 어려움, 공동배출의 경우 원인자 색출의 어려움 등 환경피해의 특징을 고려한 것이 아니기 때문에 그 적용에는 여러 가지 어려움이 있다. 그리하여 후에 이를 환경에 적응시키기 위한 몇가지 원칙들이 등장하게 되었다.

2.1.1.1 고의 또는 과실

불법행위론에 근거하여 환경피해배상청구를 하기 위해서는 피해자는 가해자의 고의 또는 과실을 증명하여야 한다. 그러나 환경피해의 문제는 보통 가해자측의 일반적인 활동의 영향으로 발생하는 것이므로 고의 또는 과실을 증명하는 것은 쉬운 문제가 아니다. 특히 환경피해의 경우 보통 가해자는 기업 등 단체이기가 쉽고 피해자는 개인일 확률이 높다는 점에서 개인은 그 고의나 과실 자체를 알기도 어려울 뿐더러 만일 고의 또는 과실이 있다는 것을 안다고 하더라도 이를 증명하는 것은 현실적으로 매우 어려운 일이다.

여기서 중요한 것은 과실의 기준인데, 이의 해석에 사용될 수 있는 것이 방지의무위반설과 예견가능성설이다. 먼저, 방지의무위반설은 그 예방을 위해 일정한 시설을 해야 함에도 불구하고 그 의무를 해태한 경우 과실이 있는 것으로 보겠다는 견해이고, 예견가능성설은 그 피해가 예견가능할 경우 특정 조치를 취해야 함에도 불구하고 이를 태만히 하였으므로 이경우는 과실이 있는 것으로 보겠다는 견해이다.

이러한 과실기준의 완화는 보다 많은 피해자의 구제를 가능하게 하였으나 그러나 예측이 곤란하거나 복합오염의 경우에는 여전히 그 피해자 구제에는 한계를 갖게 된다. 그리하여 여기에서 보다 더 진일보하여 환경피해에 대해서는 엄격책임원칙이 많이 대두되고 있다. 환경피해가 예측불가능하고 최근에는 복합적 오염에 의한 피해가 급증하고 있다는 점을 고려할 때 엄격책임 원칙은 환경피해에 대한 피해자를 보다 효과적으로 구제할 수 있는 방법이 될 것이다.

2.1.1.2 위법성

불법행위론을 바탕으로 배상청구가 가능하기 위해서는 두 번째로 위법성이 있어야 한다. 그러나 앞서 말한 바와 같이 환경피해는 가해자의 사업활동과 같은 일반행위로부터 발생하고 있으므로 위법성을 증명하는 것은 용의하지 않다.

여기에 대한 대안으로 나온 것이 수인한도론이다. 수인한도론은 사회공동생활을 함에 있어서 한쪽이 다른 한쪽에게 어떤 피해를 준다 할지라도 상호간에 어느 정도까지는 이를 참고

수인하여야 할 범위가 있음을 전제로 하여 이 수인한도를 넘는 경우 위법성이 있다고 보는 견해이다.¹⁷⁾

원칙적으로 수인한도론은 사회적으로 수인할 수 있는 범위를 넘어서는 피해를 입힌 자는 손해배상의 책임을 지기 때문에 사실상의 무과실책임을 지지하는 것으로 볼 수 있으나 현실적으로 수인한도를 넘는 피해가 있는가의 여부는 피해자가 입증하지 않으면 안된다.¹⁸⁾

2.1.1.3 인과관계

환경피해는 장기간에 걸쳐 나타날 뿐만 아니라 오염발생원으로부터 먼곳까지 그 영향이 미치며 때문에 장기간의 경과에 따른 인과관계의 증명은 현실적으로 매우 어렵다. 또한 환경피해의 인과관계를 규명하는 데에는 체계적이고 광범위한 조사가 바탕이 되어야 하는 경우가 많기 때문에 인과관계의 규명이 가능하다 하더라도 많은 시간과 비용을 수반하게 된다. 그런데 보통 피해자는 개인이라는 점을 고려할 때 개인이 이러한 시간과 비용을 부담하는 데에는 한계가 있다.

이러한 문제점으로 말미암아 피해자가 정당한 배상을 받도록 하기 위해서는 인과관계의 규명에 대한 책임을 완화시켜 줄 필요가 있게 되었다. 이러한 문제 의식에서 대두된 것이 이른바 개연성 이론이다. 개연성 이론은 환경관련 사고에서 인과관계의 입증은 과학적으로 엄밀한 증명을 요하지 않고 다만 가해행위와 피해사이에 상당정도의 가능성이 있다는 것을 입증하는 것으로 족하다는 것이다.¹⁹⁾

그러나 이러한 개연성 이론을 적용한다 하더라도 일반적 입증과 개연성의 입증과의 차이가 불명확하고 따라서 상대적으로 법관의 자유심증에 호소하게 되어 일관성을 상실할 위험이 있다는 문제점을 가진다.²⁰⁾

2.1.2 환경정책기본법

구 환경보전법은 제60조 제1항에서 “사업장 등에서 발생하는 오염물질로 인하여 사람의 생명 또는 신체에 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”라고 규정하고, 또한 제3항에서는 “제1항의 규정에 의한 피해 배상에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민법의 규정에 의한다. 다만, 민법 이외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다.”라고 규정하였다.

그러나 이후 환경피해에 대한 특성을 인식하면서 법률상의 이러한 규정도 환경피해의 특성을 감안하게 되었다. 그리하여 환경피해에 대해서는 고의·과실이 없다 하더라도 배상책임을 지우는 방향으로 변화하게 되었다.

그리하여 1990년 8월 1일 공포된 환경정책기본법은 위 환경보전법상의 배상책임의 대상을 “생명 또는 신체”라고 하던 제한조항과 민법과의 연계규정을 없애고, 제31조 제1항에서 “사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 피해를 배상하여야 한다”라고 규정하여 모든 환경오염의 피해에 대한 엄격책임을 인정하고 있다.

17) 천병태·김명길, 『환경법』, 삼영사, 2000

18) 전게서

19) 한국환경정책·평가연구원, 『한국에서의 기업구조조정과 환경정책』, 2000. 1

20) 천병태·김명길, 『환경법』, 삼영사, 2000

그러나 환경정책기본법 제31조 1항의 규정이 실체법적인 효력이 있어 그 적용 범위 내의 모든 환경 피해에 대해 엄격책임을 인정할 수 있을 것인가에 대하여는 논란이 있다. 구성요건과 효과의 비구체성과, 환경정책기본법이 민법의 특별법으로서의 성격을 갖지 않는다는 점 등을 고려할 때 환경정책기본법 제31조 제1항의 규정은 선언적 의미가 크다 하겠다. 또한 엄격책임은 “사업장 등”에서 발생하는 환경오염으로 인한 피해에 대한 사업자책임에 국한되므로, 사업장 등이 아닌 곳에서 발생하는 환경피해에 대하여는 민법의 과실책임원칙이 적용된다 할 수 있다. 또한 사업장 등에 대한 정확한 규정이 없어 이 역시 논란이 있다.²¹⁾

또한 환경정책기본법은 수개의 사업장이 오염물질을 배출하여 환경피해가 발생하는 경우 그 환경피해에 대한 책임소재를 밝히는데 한계가 있다. 즉, 고의·과실, 인과관계나 위법성을 논하기에 앞서 가해자를 누구로 해야 하는지조차 알 수가 없는 상황인 것이다. 이러한 경우에도 피해자를 구제할 수 있도록 하기 위하여 환경정책기본법 제 31조 제2항에서는 “사업장 등이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장 등에 의하여 제 1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하여야 한다”라고 하여 연대책임을 규정하고 있다. 이렇게 되면 피해자는 가해자중 임의의 1인에 대하여 피해액 전부의 배상을 청구할 수 있다. 물론 선택된 가해자의 경우 먼저 피해자에게 배상을 하고 다시 이를 공동의 가해자들끼리 분담하여 부담하게 된다.

그러나 이와 같은 연대책임 법리에 따라 경우 오염물질을 소량 배출한 영세사업자도 엄격한 연대채무를 지게 되므로, 영세사업자에게 지나치게 가혹한 결과를 초래할 가능성이 있다. 이와 같은 불합리를 극복하기 위하여 미국에서 판례로써 인정되고 있는 시장점유율에 따른 손해배상 원칙(market share theory)을 도입하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.²²⁾

2.1.3 폐기물관리법에 의한 구제

'99년 2월에 개정된 폐기물관리법은 제 45조 제1항에서 “환경부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 폐기물을 제 12조의 규정에 의한 기준²³⁾에 적합하지 아니하게 수집·운반·보관 또는 처리되는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여 기간을 정하여 폐기물의 수집·운반·보관 또는 처리방법의 변경 기타 필요한 조치를 명할 수 있다: ① 폐기물의 수집·운반·보관 또는 처리를 한 자, ② 폐기물의 수집·운반 또는 처리를 위탁한 경우 수탁자가 폐기물을 제12조의 규정에 의한 기준에 적합하게 처리할 능력이 있는지에 대한 확인을 하지 아니한 자, ③ 폐기물을 직접 처리하거나 다른 사람에게 자기 소유의 토지 사용을 허용한 경우

21) 한국환경정책·평가연구원, 『한국에서의 기업구조조정과 환경정책』, 2000. 1

22) 전계서

23) 폐기물관리법 제12조에서는 환경처리기준에 대하여 “누구든지 폐기물을 수집·운반·보관·처리하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 기준 및 방법에 의하여야 한다”고 규정하고 있다. 대통령령에서는 “법 제 12조의 규정에 의한 폐기물의 수집·운반·보관·처리의 기준 및 방법은 다음 각호와 같다; 1. 폐기물은 그 수집·운반·보관·처리하는 과정에서 환경오염이 최소화되도록 환경부령이 정하는 구체적 기준과 방법에 따라 수집·운반·보관·처리할 것 2. 폐기물은 재활용성·가연성·불연성으로 구분하여 수집·운반할 것. 다만, 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 분리수집계획 또는 지역적 여건등을 고려하여 시·군·구의 조례가 정하는 바에 따라 그 구분을 달리할 수 있다. 3. 폐기물은 폐기물처리 시설에서 처리할 것. 다만, 생활폐기물배출자가 법 제15조 제1항의 규정에 의하여 처리하는 경우와 기타 폐기물을 적정하게 처리하는 방법으로서 환경부령이 정하는 방법에 의하여 처리하는 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다.

폐기물이 버려지거나 매립된 토지의 소유자”라고 규정함으로써, 일정한 경우 토지 소유자에게도 조치명령²⁴⁾을 할 수 있도록 하였다.

또한 기발생하여 방치되고 있는 폐기물량이 증가²⁵⁾함에 따라 '99년 2월 8일 개정된 폐기물관리법에서는 방치폐기물의 처리이행보증제를 신설하였다.

개정 폐기물관리법 제 43조의2 제1항에 따르면, 사업장폐기물을 대상으로 하는 폐기물처리업자는 폐기물의 방치를 방지하기 위하여 제26조제3항의 규정에 의하여 허가를 받은 날부터 2월이내에 i) 폐기물처리공제조합에의 분담금 납부, ii) 폐기물의 처리를 보증하는 보험 가입, iii) 폐기물처리이행보증금의 예치 중의 하나의 조치를 취하여야 한다.

그러나 이와 같은 방치폐기물 처리 보증제도는 향후 방치폐기물의 처리를 위한 것일 뿐 기발생한 방치폐기물의 처리에는 도움이 되지 아니하며, 폐기물처리업자 외의 발생자에 대해서는 그 책임을 물을 수 없다. 또한 운영적 측면에서 볼 때도 예치된 재원이 방치폐기물의 처리를 위해 사용된다는 연계성이 명확하지 않으며, 공제조합가입의 경우 공제조합이 부도시엔 그 대책이 없다. 또한 보험계약시 법인이 보험계약자가 되는 경우에는 개인자격으로 연대 보증을 하여야 하는 조건으로 추진되고 있기 때문에 엄밀한 의미의 보험으로 보기는 어렵다는 등의 한계가 있다.²⁶⁾

2.1.4 기타법에서의 피해자 구제

앞서 살펴본 바와 같이 최근에는 환경피해에 대하여 고의·과실에 상관없이 피해자를 구제하기 위하여 가해자에게 배상책임을 지우고 있다. 이러한 추세는 우리나라의 여러 가지 환경관련 법률에서도 찾아 볼 수 있다.²⁷⁾

먼저, 원자력손해배상법은 제3조 제 1항에서 “원자로의 운전등으로 인하여 원자력손해가 생긴 때에는 당해 원자력사업자가 그 손해를 배상할 책임을 진다. 다만, 그 손해가 이례적으로 심대한 천재·지변, 전쟁 또는 이에 준하는 사변으로 인하여 생긴 경우에는 그러하지 아니한다”라고 규정함으로써 원칙적으로 원자력사업자에게 엄격책임을 부과하고 있다.

그리고 유류오염손해배상보장법은 제4조 제1항에서 유류오염손해가 발생한 때에 i) 전쟁·내란·폭동 또는 불가항력으로 인한 천재·지변에 의하여 발생한 경우, ii) 선박소유자 및 그 사용인이 아닌 제3자의 고의만으로 인하여 발생한 경우, iii) 국가 및 공공단체의 항로표지 또는 항행보조시설의 관리의 하자만으로 인하여 발생한 경우를 제외하고는 사고 당시의 선박소유자는 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하고 있다. 즉, 몇가지 예외적인 경우를 제외하고는 선박소유자에 대하여 엄격책임을 부과하고 있는 것이다. 또한 동법 제4조 제2항에서는 위의 몇가지 예외적인 경우를 제외하고는 사고가 2이상의 선박이 관련되어 발생한 경우에 그 유류오염손해가 어느 선박으로부터 유출 또는 배출된 유류에 의한 것인지 분명하지

24) 필요한 조치에는 수집, 운반, 보관, 또는 처리방법의 변경, 방지조치, 불법처리된 폐기물의 제거 등 시정과 오염된 지하수, 지표수 또는 토양의 정화조치 등이 포함된다 할 것이다(한국환경정책·평가연구원, 『한국에서의 기업구조조정과 환경정책』, 2000. 1).

25) 지방환경관리청 기준으로 방치폐기물량은 1996년 24,562톤에서 1997년 32,432톤, 1998년 66,185톤으로 급격히 증가하고 있는 실정이다(한국환경정책·평가연구원, 『한국에서의 기업구조조정과 환경정책』, 2000. 1).

26) 한국환경정책·평가연구원, 『한국에서의 기업구조조정과 환경정책』, 2000.을 참조 정리

27) 전계서

아니한 때에는 각 선박소유자는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정함으로써 연대책임의 원칙을 천명하고 있다.

토양환경보전법 역시 제23조 1항에서 “토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하여야 한다”고 규정함으로써 토양오염 원인자에 대하여 엄격책임을 부과하고 있고 동법 제23조 2항에서는 “오염원인자가 2인이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하여야 한다”고 규정함으로써 연대책임을 지우고 있다.

그 외 광업법이나 수산업법에서도 그 피해에 대해 엄격책임을 부과하는 것을 볼 수 있다. 먼저 광업법 제91조 제1항에서는 “광물을 채굴하기 위한 토지의 굴착, 갱수나 폐수의 방류, 폐석이나 광재의 퇴적 또는 광연의 배출로 인하여 타인에게 현저한 손해를 가한 때에는 손해 발생 당시의 당해 광구의 광업권자(당해 광구에 조광권이 설정되어 있는 때에는 그 조광구에 있어서는 당해 조광권자)가, 손해발생 당시에 이미 광업권이 소멸된 때에는 소멸당시의 당해 광구의 광업권자(광업권의 소멸시에 당해 광업권에 조광권이 설정되어 있는 때에는 그 조광구에 있어서는 당해 조광권자)가 그 손해를 배상할 의무를 진다”고 규정하여 광해에 대하여 엄격책임을 부과하고 있으며, 제2항에서는 “제1항의 경우에 손해가 2이상의 광구 또는 조광구의 광업권자 또는 조광권자의 귀책사유로 발생한 때에는 각광업권자 또는 조광권자는 연대하여 손해를 배상할 의무를 진다. 손해가 2이상의 광구 또는 조광구의 광업권자 또는 조광권자의 귀책사유중 어느 광업권자 또는 조광권자의 귀책사유에 의한 것인지 분명하지 아니한 때에도 또한 같다” 규정하여 연대책임을 부과하고 있다.

수산업법에서도 이러한 예를 찾아볼 수 있는데, 동법 제82조에서는 “산업시설 기타 사업장의 건설 또는 조업이나 선박, 해양오염방지법 제2조 제10호의 해양시설과 해저광구의 개발등에 의한 수질오염으로 인하여 면허받은 어업에 피해가 발생한 때에는 그 오염발생시설의 경영자는 관계법령이 정하는 바에 따라 피해자에게 정당한 배상을 하여야 한다”고 규정하여 오염발생시설의 경영자에게 엄격책임을 지우고 있다.

2.2 유지청구²⁸⁾

환경피해에 대한 피해자 구제방법중 손해배상 청구는 이미 발생한 손해를 금전으로 전보하는 구제방법이므로 환경피해가 때때로 원상회복이 거의 불가능할 수도 있다는 점을 고려할 때 손해배상만으로는 구제에 한계가 있다. 이러한 점을 고려할 때 피해자가 사전에 환경피해가 아예 발생하지 아니하도록 조치하거나 피해가 이미 발생되었을 경우에는 더 이상 피해가 확대되지 않도록 조치하는 것이 필요하다. 즉, 피해자는 피해의 사전방지적 측면에서 방지시설의 설치 청구 및 오염시설의 개선이나 조업방법의 변경, 조업시간의 단축, 극단적인 경우에는 조업중지 등을 요청하는 것이 필요한데 이를 가능하게 하는 것이 유지청구이다. 때문에 유지청구는 손해배상과 비교하여 보다 적극적인 구제방법이 될 수 있으며, 이러한 이유로 사업활동의 중지를 인정하는 경우에는 손해배상보다 보다 엄격한 요건이 요구된다.

그러나 유지청구는 그 중요성에도 불구하고 실제에 있어서는 환경오염에 대한 인식부족과 법적 근거에 대한 명확한 이론 정립이 내려져 있지 않는 등의 이유로 활용이 미미하다. 실무상으로 유지청구의 대부분은 가처분의 형태를 띠는데, 기껏해야 일조·소음·통풍·조망 등 제

28) 중지청구, 방해배제, 예방청구 등으로 불리기도 한다.

한된 범위에서의 방해금지 가치분이 대부분이고, 손해배상을 함께 청구하는 것이 일반적이다.²⁹⁾

3. 환경분쟁조정제도

3.1 환경분쟁조정제도 개관

환경분쟁은 그 원인과 내용이 복잡적이며 가해자와 피해자의 입장차이 때문에 개인적인 접촉으로 분쟁을 해결하기가 사실상 곤란하며, 법원에 제소하여 분쟁을 해결할 경우 인과관계에 대한 입증의 어려움과 비용과 시간이 과다하게 소요되어 피해구제 제도로서 실효성이 떨어지는 문제점이 있다.

따라서 사법기관에 의한 분쟁해결방식의 장점인 공평타당성과 행정기관이 지니고 있는 전문성, 절차의 신속성, 전문지식과 정보를 충분히 활용하여 행정기관이 환경분쟁에 적극 개입함으로써 환경분쟁을 신속·공정하게 해결해 줄 수 있는 행정상의 구제절차가 필요하게 되었는데 이것이 환경분쟁조정제도이다.

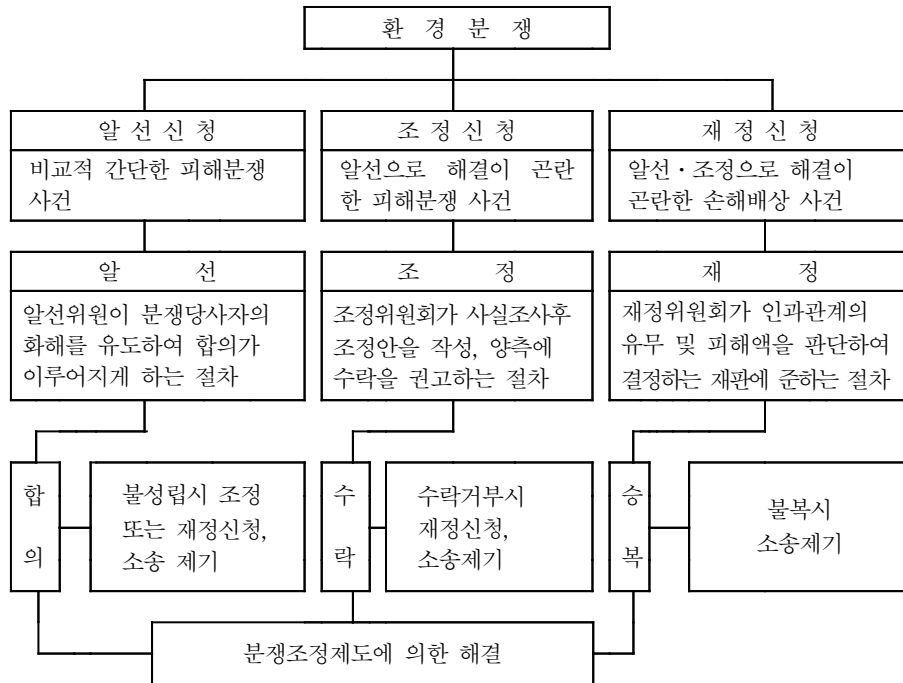
이 제도는 우리 헌법에서 보장하고 있는 환경권의 침해로 인한 국민의 생명·신체 또는 재산상의 피해를 손쉽게 구제해 주기 위한 절차로서 행정기관의 처분만을 대상으로 하는 행정심판이나 행정소송제도와는 다르다.

우리나라에서는 분쟁조정을 위하여 환경분쟁조정위원회가 설립되었는데, 이는 환경오염으로 인한 국민의 건강 및 재산상의 피해를 구제하기 위하여 설치된 합의제 행정관청으로 독립성을 띠며 준사법적인 업무를 수행하는 기관이다.

환경분쟁조정위원회는 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회가, 각 시·도에 지방환경분쟁조정위원회가 설치되어 있다. 지방환경분쟁조정위원회는 당해 시·도의 관할구역 안에서 발생한 환경분쟁의 알선·조정(調停)업무를 수행하고 있으며, 중앙환경분쟁조정위원회는 환경분쟁의 제정, 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁의 조정(調整), 다수인관련 분쟁, 직권조정 등의 업무를 수행하고 있으며, 환경분쟁을 해결하는 절차는 <그림 III-1>에서 보는 바와 같다.

29) 한국환경정책·평가연구원, 『한국에서의 기업구조조정과 환경정책』, 2000.을 참조 정리

<그림 III-1> 환경분쟁조정절차의 흐름도



3.2 환경분쟁 조정현황

중앙분쟁조정위원회가 설립된 '91년 이후 '99년말까지 중앙환경분쟁조정위원회에 총331건의 환경분쟁조정신청을 접수하여 280건을 조정처리하였고, 15건은 신청인의 자진철회로 종결되었으며 6건은 지방환경분쟁위원회에서 처리하도록 이송하였다.

1999년말까지 중앙환경분쟁조정위원회에서 조정처리한 280건중 재정신청 사건이 260건으로 93%이며, 조정신청 사건은 7%인 20건이었다.

<표 III-3> 환경분쟁조정 신청 및 처리현황

	사건현황			처리건수				자진 철회	지방 이송	이월
	계	접수	전년 이월	계	재정	조정	합의			
계		331	-	280	186	20	74	15	6	-
'99	119	82	37	79	35	1	43	4	6	30
'98	90	62	28	49	34	1	14	4		37
'97	72	47	25	40	29	1	10	4		28
'96	61	49	12	35	30	2	3	1		25
'95	36	29	7	24	18	5	1			12
'94	27	14	13	19	17	1	1	1		7
'93	44	43	1	30	21	7	2	1		13
'92	5	4	1	4	2	2				1
'91	1	1								1

주: 1) 자진철회 및 지방이송은 처리건수에서 제외함
 2) 합의(74건)는 재정신청사건임.
 자료: 환경분쟁조정위원회 내부자료

조정사건을 원인별로 분석해 보면, 중앙환경분쟁조정위원회에 조정신청한 총 331건의 사건 중 소음·진동분야가 76%로서 대부분을 차지하고 있으며, 다음으로 대기분야 12%, 수질분야 9%, 해양분야 3%이다. 특히 최근 들어 아파트신축공사나 도로건설 등 사회간접시설공사 중 발생하는 소음·진동으로 인하여 건물 및 정신적피해 등에 대한 피해호소가 대부분을 차지한다.

<표 III-4> 피해원인별 분쟁조정신청 현황 (단위: 건수, %)

계	소음·진동	대기오염	수질오염	해양오염
331 (100)	253 (76)	41 (12)	28 (9)	9 (3)

자료: 환경분쟁조정위원회 내부자료

중앙환경분쟁조정위원회에 조정신청한 사건의 피해내용별 추이는 건축물 피해 및 정신적 피해가 54%로서 가장 많고, 다음으로 농산물 및 축산물 피해가 각각 29%, 수산물피해 8%, 기타 9%이다. 이는 서울등 도심지에서 각종 건설공사를 하면서 인근 거주민들에게 소음·진동으로 인한 건축물 균열 및 정신적 피해를 야기함으로써 발생하는 것으로 향후에도 많은 증가가 예상되는 분야이다.

<표 III-5> 피해내용별 분쟁조정신청 현황

계	건축물 피해	정신적 피해	농산물 피해	축산물 피해	내륙 수산물 피해	해양 수산물 피해	기타 재산적 피해
331 (100)	83 (25)	95 (29)	35 (10)	63 (19)	15 (5)	12 (3)	28 (9)

자료: 환경분쟁조정위원회 내부자료

3.3 분쟁조정제도의 문제점

환경분쟁 조정제도는 강제적인 절차가 아닌 당사자간의 합의에 기초하여 분쟁을 해결하고자 도입된 제도이나, 현실적으로 조정이 이루어진 이후에도 재판절차를 통하여 조정결과에 대해 불복하는 경우가 종종 발생한다는 것이다. 결정에 대한 불복원인을 살펴보면, 첫째 당사자간의 분쟁사건과 관련된 인식 차이가 크다는 점이다. 둘째, 가해자가 주로 기업의 측면에서 불복요인이 생긴다. 즉, 가해자인 기업이 공해기업이라는 사회적 비난을 면하기 위하여 불복하는 경우가 생긴다. 사업자측에서는 조정결정에 내심 승복하는 경우에 있어서도 시간을 벌거나 대외적 명분을 찾기 위해 일단 불복 후 당사자끼리 암암리에 합의하는 경우가 있다. 셋째, 양당사자가 모두 만족할 수 있는 배상액의 수준을 결정하기 곤란하다는 점을 들 수 있다. 즉 피해자의 경우에는 배상결정액수에 대한 불만 및 인과관계가 없다는 결정에 대한 불만이며, 가해자의 경우에는 배상결정액수 과다주장 및 배상책임이 자기에게 없다는 주장이다.

4. 환경배상책임보험

우리나라에서 환경피해를 담보하는 보험은 육상시설에서 발생하는환경피해를 담보하는 배상책임보험과 해상유류운송에서 발생하는 환경피해를 담보하는 배상책임보험으로 구분되어 운영되고 있다.

육상시설의 환경오염보험 담보는 국문약관과 영문약관을 통해 이루어진다. 국문약관은 영업배상책임보험 보통약관에 시설소유(관리)자 특약 또는 도급업자 특약을 첨부한 후 여기에 다시 오염사고담보추가약관을 첨부하는 것으로 되어있다. 이 추가특약에서는 시설과 업무로 급격하게 발생한 오염사고에 의해 타인에게 신체장해나 재산피해를 입힘으로써 법률상 배상하여야 할 책임있는 피해 및 오염제거비용을 담보한다. 그러나 보험회사는 피보험자가 배출 시설에서 통상적으로 배출되는 배수 또는 배연(연기 포함)으로 생긴 피해에 대한 배상책임 및 오염제거비용, 그리고 급격한 사고가 아닌 오염물질이 서서히 계속적 또는 반복적으로 누적되어 발생한 사고로 생긴 피해에 대한 배상책임 및 오염제거비용에 대해서는 담보하지 아니한다.

영문약관에서는 영업배상책임보험약관(Commercial General Liability Policy)에 오염사고담보확장특약(Pollution Coverage Extension Clause)이 첨부되어 “급격하고 우연하며 예기치 않은 오염사고(sudden, unintended and unexpected happening)로 인한 배상손해”를 담보하고 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 영업배상책임보험(I)에서는 특약으로 오염사고담보확장특약(I)이 있어 이를 첨부함으로써 환경오염으로 인한 피해를 담보할 수 있다. 동 특약에서는 (i) 피보험업자가 소유, 임차 또는 점유하는 시설내 또는 그 시설로부터, (ii) 폐기물질의 취급, 보관, 관리, 가공하거나 처치하기 위해 사용하는 부지내 또는 부지로부터, 또는 피보험업자가 타인을 위해 사용하는 부지내 또는 부지로부터, (iii) 피보험자를 위해서는 피보험자가 법적 책임을 부담하는 타인 또는 단체를 위해 언제라도 폐기물을 운송, 취급, 보관, 처분 또는 가공하고 있을 경우, (iv) 피보험자가 피보험자를 대신하여 직·간접적으로 도급인 또는 하도급인이 아래와 같은 사업을 하고 있는 시설내에서나 그 시설로부터 그 사업과 관련하여 부지내에 공해물질이 반입되었을 때, 공해물질의 시험, 검사, 청소, 제거 또는 용기에 담아 봉하거나 처리, 독성제거 또는 중화학 작업을 하였을 때 오염물질의 배출, 확산, 방출 또는 유출이 있었거나 있었다고 주장되거나 또는 있을 위험 때문에 발생한 신체장해나 재물손해를 보상한다.

오염손해 담보를 제공하는 또 다른 특약으로는 오염사고담보확장특약(II)가 있는데, 여기에서는 위에 언급한 특약과 함께 정부기관의 지시 또는 요청에 의하여 피보험자가 공해물질의 시험, 검사, 청소, 제거, 용기에 담아 봉하거나 처리, 독성제거, 중화학작업으로 발생한 손실 기타비용도 보상한다.

국내에서는 아직까지 대규모 정유공장, 석유화학공장, 비료공장 등 일부기업만이 동 보험에 가입하고 있으며, 최근 IMF 구제금융의 도입 등 어려운 국내 경제여건을 감안할 때, 중소기업체의 경우 환경오염위험을 보험에 첨부하지 못하고 있는 실정이다.

결론적으로, 국내 보험회사들은 급격하게 발생한 오염사고에 한해서 포괄일반배상책임(Comprehensive General Liability; CGL) 보험증권에서 특별약관의 형태로 보상하고 있으나 보상건수가 미미하고 생태계의 손실보상을 고려하지 않는 등 배상한도액이 실제 보상액보다

매우 낮다. 또한 정상적인 조업 중 혹은 점진적인 오염으로 인한 신체상해나 재물손해가 발생한 경우 포괄일반배상책임(CGL) 보험증권에서는 면책되어 있으며, 환경배상책임보험증권도 존재하지 않아 동부문에 있어서 보험을 통한 배상은 불가능하다고 말할 수 있다.

실제적으로 우리나라 과거 배상책임보험계약 실적과 오염사고와 관련한 보험금 지급실적을 보면 <표 III-6>에서 보는 바와 같다. '95년에는 영문약관을 사용한 계약이 56건으로 국문약관을 사용한 계약 21건보다 훨씬 많다. 또한 영문약관의 사용이 재보험의 필요성으로 인하여 국문약관을 사용하는 계약보다 훨씬 많다. 또한 보험금 지급실적도 환경오염위험의 특성상 사고발생의 불규칙성으로 인하여 보험금 지급도 불규칙한 추이를 보이고 있지만 대략 지급보험금 규모가 증대되고 있음을 알 수 있다.

<표 III-6> 보험계약 및 보험금 지급 현황

(단위: 백만원, 건)

구분	'88		'89		'90		'92	
	보험료 (건수)	보험금	보험료 (건수)	보험금	보험료 (건수)	보험금	보험료 (건수)	보험금
국문약관	78 (7)	20	396 (10)	-	422 (12)	-	487 (17)	-
영문약관	2,494 (26)	-	3,002 (35)	1,232	3,589 (38)	220	2,964 (32)	-
계	2,572 (33)	20	3,398 (45)	1,232	4,011 (50)	220	3,451 (46)	-
	'93		'94		'95		'96 4~8	
	보험료 (건수)	보험금	보험료 (건수)	보험금	보험료 (건수)	보험금	보험료 (건수)	보험금
국문약관	517 (17)	-	567 (20)	-	766 (21)	-	442 (14)	-
영문약관	3,692 (44)	505	3,656 (46)	-	4,497 (56)	2,606	2,047 (21)	-
계	4,209 (61)	505	4,223 (66)	-	5,263 (77)	2,606	2,489 (35)	-

주: 1) 보험료 = 환경오염배상보험료 + 기타배상보험료

2) 보험금은 오염사고로 인해 발생한 피해에 대해서만 지급된 금액임.

자료: 조혜원, 환경배상책임보험의 도입방안에 관한 연구, 1998

5. 평가

우리나라의 경우 통상 사후적인 수단으로 여겨지는 책임 원칙 등의 구체 제도는 여러 면에서 그 재고를 요하고 있다. 기존의 민법상 불법행위 일반 원칙인 민법 제750조에 기한 책임 추궁은 외국의 예에서와 같이 적절한 환경 책임 원칙 추궁을 위한 법적 기초를 제공하기에는 한계점을 여실히 드러내고 있다. 또한 현행 제 환경법에서 규정되고 있는 환경 책임 원칙도 민법 등 사법 일반 원칙과의 관련성에서 명확한 의견 정리가 되어 있지 않으며, 엄격·연대 책임 등에 관하여서 현실적으로 적용이 되기에는 여러 가지 면에서 문제점이 지적되고 있다.

환경피해는 침해의 규모가 커서 피해의 범위가 넓은 경우, 가해자가 불특정다수인 경우, 인

과관계가 불명확한 경우에는 사법적 구제가 어렵다. 또한 환경피해는 다수당사자간의 법률문제가 되는 것이 보통인데 독일의 단체소송이나 미국의 집단소송과 같이 환경피해구제를 용이하게 하기 위한 법제가 미비하며, 설사 이런 난점을 극복한다 하더라도 환경오염유발자의 민사책임을 인정하고 책임의 이행을 강제한다 하여도 법원의 판결이 피해자의 손해를 담보하는 것이 아닌 만큼 환경오염유발자 무자력인 경우 피해의 구제는 요원한 것이 된다. 또한 관련 환경법상 책임 조항들은 그 통일성을 결하고 있기 때문에 폐기물, 토양 오염, 지하수 오염 등 여러 문제가 동시 다발적으로 발생할 수 있어 그 개선이 시급하다고 할 수 있다.

환경피해분쟁조정법상의 분쟁조정제도도 사법적 분쟁해결과와는 달리 당사자의 개별적·상대적인 분쟁해결에 의존하고 있기 때문에 원인자 확정의 곤란성이라는 문제점과 환경오염유발자 무자력인 경우 피해의 구제는 요원한 것이 되어 유효적절한 해결이 될 수 없고 그 실적 또한 극히 미미하다.

그러나 이러한 문제점 외에 가장 중요한 것은 기존의 우리나라의 피해자 구제책이 환경오염으로 인하여 구체적인 피해가 발생하였으나 직접적인 피해자를 특정할 수 없는 경우에도, 그 오염원인자에 대하여 피해보상을 받기 위한 제도측면에서 미약하다는 것이다. 또한 환경오염으로 인한 직접적인 피해가 발생되기 이전이라도 환경오염 자체를 피해로 보고 그에 대한 보상을 받기 위한 제도 - 환경배상책임보험제도 등 - 가 정비되어야 할 필요가 있을 것이다.

IV. 주요 국가의 보상관련 제도 분석 및 시사점

1. 미국

1.1 환경배상책임법 및 관련제도

1.1.1 정부법률과 규정

미국에서는 1969년 국가환경정책법(National Environmental Policy Act)에 따라 다양한 환경규정을 조정하고 시행하기 위해 환경보호청(Environmental Protection Agency ; EPA)이 설립되었다. 그리고 1970년대 초 두가지 중요한 환경법이 제정되었는데 이는 바로 “수질정화법(Clean Water Act)”과 “대기정화법(Clean Air Act)”이다. 이 두 법안이 환경오염 문제를 다루고 있긴 하지만 유해폐기물 처리의 규정과 비용에 대한 책임을 더욱 상세하게 다루기 위해 두 개의 다른 법안 - 종합적환경대처보상책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act ; CERCLA), 자원보전 및 회복법(Resource Conservation and Recovery Act ; RCRA) - 이 제정되었다.

유해폐기물 처리의 환경적 문제를 다루기로 결정했을 때 정부는 과거에 버려진 유해폐기물을 처리하는 문제와 현재 및 향후의 유해폐기물처리를 규제하는 문제에 직면하였다. 이 두가지 문제에 대한 해결방안은 이 법안의 두 개의 별도 부분에 명시되어 있다. 1980년 과거의 유해폐기물 현장의 정화를 위해 종합적환경대처보상책임법(CERCLA)에 의해 SARA(Superfund Amendment Reauthorization Act)가 제정되었다. 자원보전 및 회복법(RCRA)은 현재 및 향후의 유해폐기물 처리를 다루기 위해 1976년 통과되었다. 이 두가지 법안은 일반배상책임보험 및 환경배상책임보험에 중요한 영향을 미치게 되었다.

1.1.2 종합적환경대처보상책임법(CERCLA)

Superfund 프로그램은 종합적환경대처보상책임법에 근거하여 설립되었으며 과거의 유해폐기물 현장의 정화를 조정하고 재정적 지원을 하기 위한 것이었다. 유해폐기물 현장 정화와 관련되는 전체비용은 정확히 알려지지는 않고 있지만 약 \$1000억~1조 정도로 추정되고 있다. 이 추정은 향후 최소한 30년에 걸쳐 소요되는 비용을 고려한 것이다.

환경보호청은 33,000여곳 이상의 유해폐기물 현장 중 약 1,300여곳을 지정하여 전국우선순위목록(National Priority List ; NPL) 또는 Superfund 목록에 포함시켰는데, 전국우선순위목록은 가장 심각한 환경피해 문제가 있어 정화대상으로 지정한 지역을 목록화한 것이다. 해당 현장이 정화되어 전국우선순위목록에서 제거되면 새로운 장소가 추가되므로(연간 약 30~40여곳) 전국우선순위목록의 숫자는 평균 1,300여 곳을 유지하고 있으며, 궁극적으로는 약 5,000여곳 이상의 환경오염 현장이 전국우선순위목록에 올라오게 될 것으로 추정된다.

현재 한 장소당 평균 정화비용은 3,000만달러 정도로 추정되며, 전국우선순위에 처음 등록되어 최종정화 및 오염제거까지의 평균소요시간은 10년 이상이 된다.³⁰⁾ 많은 주(州)에서는 주 단위의 소규모 Superfund 프로그램이 시행되고 있으며 이는 폐기물 현장의 다음 단계의 정화를 위한 것으로 연방차원의 Superfund 프로그램에 포함될 정도로 심각한 것은 아니지만 관심이

30) Dan R. Anderson, Environmental Liability, Risk Management and Insurance, 『삼성화재 제 3회 국제 심포지움 - 환경변화에 따른 손해보험의 신규사업영역』, 1997.

요구되는 지역이다.

Superfund 프로그램의 지원은 세금과 잠재적 책임당사자(Potentially Responsible Parties ; PRP)의 비용부담액으로 이루어진다. 잠재적 책임당사자에는 유해폐기물 현장의 현재 및 과거 소유자 및 운영자, 유해폐기물 생산자와 운반자가 포함된다. 민간기업 및 정부기관 또한 잠재적 책임당사자로 지명될 수 있다. 잠재적 책임당사자에는 금융기관도 포함될 수 있으며 이들은 권리상실이나 다른 수단을 통해 유해폐기물이 들어있는 자산에 대해 책임을 지게 된다. 환경보호청은 잠재적 책임당사자가 현장을 정화하고 비용을 부담토록 하고 있다(전체의 70%). 타결이 이루어지지 않는 경우 환경보호청은 현장을 정화하면서 잠재적 책임당사자에 비용보상을 위한 소송을 제기하게 된다(전체의 약 30%).³¹⁾

잠재적 책임당사자로부터 보상 청구는 오염자부담원칙에 따라 활동비용을 그 활동(이 경우 - 유해폐기물 처리)에 책임을 지닌 사람에게 할당하며, 잠재적 책임당사자로 지명된 당사자가 오염에 대한 책임이 없다고 판단되면 이러한 부과에 동의하지 않을 수도 있다. 오염자부담원칙은 앞으로도 유해폐기물을 적절하게 처리케 하는 강력한 인센티브로 작용하게 될 것이다.

Superfund 프로그램의 입안자는 조정이나 소송을 통해 잠재적 책임자로부터 정화비용을 보상받기 위한 노력의 일환으로, 환경보호청은 피고측의 부주의를 증명할 필요가 없으며 단지 당사자의 행동이 정화가 필요한 유해물의 폐기와 관련되어 있다는 것만 증명하면 되게 하였다. 이 때 엄격책임원칙하에서는 환경보호청의 이 증명은 부주의원칙이 성립되어야만 하는 일반적 불법행위하에서의 증명만큼 부담이 심하지는 않다.

연대책임원칙에 따르면 일부분이라도 책임이 있는 특정 잠재적 책임당사자는 다른 잠재적 책임당사자를 찾아낼 수 없거나 혹은 이 잠재적 책임당사자가 책임소송에 대해 지불능력이 없는 경우 전체 정화비용을 부담할 수도 있다. 연대책임원칙은 환경보호청이 충분한 재력을 갖고 있으면서 단지 일부 유해폐기물에 대해서만 책임이 있는 잠재적 책임당사자에게 분쟁조정에 협력하도록 압력을 가하는 강력한 도구로 사용되고 있다.

1.1.3 자원보전 및 회복법(RCRA)

자원보전 및 회복법(RCRA)은 현재 및 향후의 유해폐기물에 대한 책임을 추적하고 할당하기 위해 폐기물 발생부터 처리까지를 확실히 통제할 수 있는 시스템을 설립하였다. 자원보전 및 회복법은 유해폐기물의 생산자와 운송자 및 유해폐기물 처리, 보관 및 폐기(Treatment, Storage, Disposal ; TSD) 시설에 대해 엄격한 폐기물 관리요건을 부과하고 있는데, 이를 위해 예방, 통제 및 기술 시스템에 특히 중점을 둔 리스크관리 접근방법이 채택되었다.

자원보전 및 회복법은 잠재적 책임당사자에게 그 재정적 책임을 부담할 능력이 있는지를 증명할 수 있는 증거를 요구하는 최초의 연방환경법이다.

유해폐기물 처리, 보관 및 폐기(TSD) 시설의 소유자는 오염물질 배출로 야기되는 제3자 배상청구와 시설폐쇄 이후 처리비용에 대한 재정능력을 보여주어야 한다. 지하 저장탱크의 소유자도 제3자 배상청구와 오염물질 배출과 관련된 정화비용에 대한 지불능력을 보여주어야 한다.

재정적 책임요건의 문제는 환경배상책임보험(Environmental Impairment Liability ; EIL)에

31) Dan R. Anderson, Environmental Liability, Risk Management and Insurance, 『삼성화재 제 3회 국제 심포지움 - 환경변화에 따른 손해보험의 신규사업영역』, 1997.

가입함으로써 해결될 수 있다. 자원보전 및 회복법의 이러한 재정적 책임 요건으로 인해 환경배상책임보험에 대한 수요가 증가하고 있으며 초기 환경배상책임보험 시장 발전에 중요한 역할을 담당하게 되었다.

1.2 환경배상책임보험

1.2.1 환경배상책임보험의 역사

1970년 이전까지는 환경위험 노출에 대한 배상책임보험은 전혀 언급된 바가 없었다. 왜냐하면 보험증권에서 그러한 손실위험의 면책에 대한 언급이 없었기 때문에 기본적인 상황이 충족되는 한 책임보험하에서 보상이 가능했기 때문이다.

그러나 사회적으로 환경위험을 점차 인식하면서 보험업계는 환경오염에 대한 책임보험증권 하에서의 잠재적인 배상책임을 인식하기 시작했다. 이에 따라 1970년부터 배상책임보험회사들은 오염의 확산이 갑작스럽고 우연인 경우가 아닌 한 환경피해를 담보하지 않는 면책내용을 보험약관에 포함시키기 시작했다. 즉 이들 보험회사들은 점진적인 환경오염은 제외시키고 갑작스런 환경오염에 한하여 보험처리를 하도록 했다. 이 면책내용으로 인해 점진적 환경오염을 취급하는 보험증권의 필요성이 대두되었는데, 실제로 1977년부터 일부 보험회사들은 이러한 보험증권을 제공하기 시작했다. 이 보험은 환경배상책임보험(Environmental Impairment Liability Insurance) 혹은 EIL 보험으로 알려지게 되었다.

1977년부터 1984년까지 미국 및 런던시장의 보험회사들은 환경배상책임보험을 제공하였다. 그러나 대부분의 보험회사들은 오염 위험의 특성, 특히 위험인수 문제의 어려움을 제대로 이해하지 못했다. 이러한 위험은 1980년의 Superfund 프로그램의 통과로 더욱 증가되었다.

1985~87년에는 어려운 시장상황이 이들 보험회사들에게 심각한 손실을 초래하였다. 어려운 시장상황으로 인한 이러한 피해와 전 세계적인 혼란은 환경배상책임보험 시장을 무너지게 하였으며 급기야 하나의 단일 보험회사 “American International Group”만 남게 하였으며, American International Group 조차 환경배상책임보험 계약시 매우 조심스럽고 선별적 입장을 취하게 되었다.

이 기간동안 보험회사들은 자신들이 환경비용, 특히 Superfund 관련 배상청구에 대한 책임을 떠 안게 만드는 일반배상책임보험에 대해 법률상의 해석문제를 겪었다. 이러한 문제는 결국 1986년의 일반배상책임보험 약관내의 소위 “절대적 오염(absolute pollution)”의 면책조항을 탄생시켰는데, 이 조항에 따르면 갑작스런 오염과 점진적 오염 모두가 면책대상으로 되었다. 이러한 절대적 오염 면책조항은 환경배상책임보험이 갑작스런 오염과 점진적 오염 모두를 보상하도록 만들었다.

1987~97년 동안 엄격했던 환경배상책임보험 시장이 차츰 완화되었다. 전반적으로 유연해진 보험시장, 치열한 경쟁, 환경위험 인수에 있어서 복잡성에 대한 이해, 그리고 환경오염 배상책임에 대한 수요증가는 새로운 보험회사들이 환경보험시장에 참여하게 만들었다. American International Group 이외에 Reliance Insurance Company와 Zurich-American Insurance Company가 현재 환경위험과 관련한 보험계약에서 활발한 활동을 보여주고 있다.

1.2.2 Superfund와 환경보험

잠재적 책임당사자가 정화비용과 관련변호비용을 보험회사가 지불하도록 시도함으로써 보험업계는 Superfund에서 의무화한 정화비용을 담당하게 되었다. 이때 보험계약형태는 일반배상책임보험계약이다. 유해폐기물 배상청구는 일반책임보험의 시설물과 운영보상부분에 의해 처리된다. 아울러 원수보험의 계약 한도가 소진되었을 때 보험보상을 위해 초과 및 포괄책임 보험계약 등을 체결하게 된다.

우선적으로 영향을 받게 되는 보험계약은 1986년 이전에 체결된 일반 배상책임보험이며 그 당시에는 모든 유해폐기물, 오염 및 관련 배상청구에 대한 “절대적 오염”이 배상책임보험계약에 포함되어 있었다. 잠재적 책임당사자는 보상이 유효하다는 가장 명확하고 확실한 증거는 실제 보험증권이기 때문에 과거 보험증권에 대한 종합적 조사를 시행해 왔으며 현재도 시행중에 있다. 많은 보험증서들이 정기적인 기록정리 관리프로그램으로 인해 폐기되었으므로 보상의 유효성을 증명하기 위해 서신, 수표원부 등의 다른 보상증거를 모색하고 있다. 잠재적 책임당사자의 과거 보험 프로그램의 재건은 “보험 고고학(Insurance archeology)”이라는 새로운 컨설팅 분야를 탄생시켰다. 유해폐기물의 처리는 과거 수십년에 걸쳐 생겨났기 때문에 과거 수십년에 걸친 일반배상책임보험계약(원수보험 및 초과보험)이 발생할 수 있다.

보험회사와 요율산정기관은 최근 보험업계의 환경관련 (대부분 Superfund) 책임을 추정하려는 시도를 해왔다. 이러한 추정은 통합된 카테고리의 환경 및 석면(Environmental & Asbestos ; E&A) 배상책임을 만들어내기 위한 석면책임의 추정도 포함하고 있다. 석면배상책임은 더욱 발전되는 반면 보험회사에게 환경책임에 대하여 엄청난 비용, 장기간에 걸친 시간, 향후 예상되는 상당한 지불과 같은 매우 유사한 문제를 야기시키고 있다. Standard & Poor가 1996년 시행한 연구에 따르면 보험회사들의 향후 환경 및 석면(E&A) 비용은 1,250억 달러로 추정하고 있다. 1996년 A.B. Best Company가 조사한 바로는 보험회사들의 궁극적인 환경 및 석면(E&A) 비용(과거 및 미래)은 1,060억 달러로 추정되고 있다. Best Company의 조사로는 현재 보험회사의 220억 달러에 달하는 적립금이 790억 달러로 늘어나야 할 필요가 있으며 이는 환경 및 석면(E&A)의 배상책임을 완전히 대비할 수 있는 금액이다. 이 적립금은 향후 제기될 배상청구에 대하여 보상하고 지불하기 위해 설치된 것이다.

일부 보험회사들은 최근 환경 및 석면 배상책임을 보상하기 위한 대규모 적립금 인상을 공개하였는데 그 내용은 다음과 같다.

Aetna	\$750,000,000
CIGNA	\$1,200,000,000
Fireman's Fund	\$800,000,000
Nationwide	\$1,100,000,000
Swiss Re America	\$700,000,000
Allstate	\$400,000,000

일반적으로 환경 및 석면 배상책임은 보험회사들의 재정상태에 매우 부정적 영향을 가져다 주었다. 런던의 Lloyd, 및 CIGNA 등 대부분 회사들의 심각한 재정난은 환경 및 석면 배상책임으로 파생된 것이다.

만일 과거의 일반 책임 보험계약이 유효해진다 해도 보상이 반드시 자동적으로 이루어지는 것은 아니다. 과거의 일반 책임 보험증서가 Superfund 조치와 관련된 정화비용과 방어비용을

보상해 주는지에 관한 문제에 대해 상당한 논의와 소송이 진행 중에 있다.³²⁾ 하지만 Best와 Standard & Poors의 조사에서도 지적된 바 있듯이 보험회사들은 Superfund와 관련하여 많은 비용을 지불하고 있고 앞으로도 계속적으로 지불하게 될 것이다.

위에 언급된 논쟁의 소지가 매우 많은 상황으로 인해 상당한 거래비용이 초래되었다. Dixon, Drezner and Hammitt(1933)가 시행한 Rand Corporation의 연구에 따르면 잠재적 책임당사자의 거래비용은 그들의 총경비의 32%로 추정되었다. 1995년 American Academy of Actuaries의 조사에 따르면 향후 Superfund 비용의 30%는 거래비용이 차지할 것이라고 전망하고 있다. Acton and Dixon(1992)이 시행한 Rand Corporation의 연구에서는 4대 주요 보험회사의 경험을 다루고 있는데 여기에서는 거래비용이 이들의 총경비의 88%로 추정되고 있다. 1992년 조사에서는 88%의 거래비용중 37%가 잠재적 책임당사자인 보험가입자(policy holder)를 변호하는데 소요되었으며 42%는 잠재적 책임당사자인 보험가입자의 보험보상소송에 소요되었다. Superfund 경우의 초기에는 거래비용이 많이 소요되는 경향이 있으므로 Rand는 전체 Superfund 관련비용의 궁극적 비중은 가장 높게 어림을 잡아 19~27%에 이를 것³³⁾으로 추정하였다.

1.2.3 미국 환경보험시장의 현황

미국내 환경보험시장은 과거 성장일로에서 현재는 변화를 겪고 있다고 표현될 수 있다. 최초의 환경배상책임보험 보상은 1970년대말 자원보전 및 회복법 하에서 재정적 책임증명이 대두되었을 때 생겨났다. 1970년대초 점진적 오염에 대한 면책조항 때문에 새로운 별도의 보상이 필요했으며 이는 환경배상책임보험을 보험을 만들었다. Superfund와 관련하여 현장정화가 요구되고 이에 따라 책임보호를 요구하게 되면서 새로운 형태의 보험이 등장하게 된 것이다. 원래 이 보호는 연방정부 배상협정에 의해 제공되었다. 이러한 협정에서 전문적 서비스를 제공하는 엔지니어, 컨설턴트, 석면 및 납 감소 시행자를 위한 보상이 개발되었다. 더욱 최근 들어서는 보상이 발전되어 환경정화 및 정화비용 과잉으로 인한 불이행 위험도 보상할 수 있게 되었다. 이러한 보상은 부동산 거래를 촉진시키는데 도움을 준다. 환경보험의 종류와 보험가입자 유형들이 <보기 1>에 열거되어 있다. 한가지 주목할 사실은 이러한 보상은 가장 보편적이긴 하지만 다양한 환경위험에 노출되어 있는 폭넓은 보험가입자를 위한 새로운 형태의 환경보험 개발을 위해 많은 실험이 현재 진행 중이라는 것이다.

이러한 모든 환경보상 책임보험약관은 非표준이며 종종 계약자 위주의 양식을 따르기 때문에 이에 대해 일반적 내용을 기술하는 것은 거의 불가능하다. 어떠한 일반적 특징도 이러한 보상을 규정짓기 힘들지만 많은 이러한 보험계약에는 두드러진 특징이 있다. 시간과 범위의 제한상 각각의 환경보상 책임보험의 상세한 내용을 알 수 없지만 이러한 보험계약에 자주 나타나는 공통적 특징을 살펴보았는데 이 공통적 특징은 <보기 2>에 나타나 있다.

32) Anderson, "Insurance Coverage Litigation and the Financial Impact of Superfund-Mandated Hazardous Waste Liabilities on the Insurance Industry," Journal of Insurance Regulation, Vol. 12, No. 1, Fall 1994

33) Business Insurance, Nov. 8, 1993

보기 1

환경보험의 종류와 전형적 보험가입자 유형

1. 특정장소에 제한적인 환경배상책임보험(1977)
 - * 유해폐기물 처리, 저장 및 폐기(TSD) 시설 운용자
 - * 화학물질에 노출 위험이 있는 기업
2. 계약자 환경배상책임보험(1987)
 - * 오염현장에서 복구 서비스를 시행하는 자(Superfund 현장)
3. 환경전문가 오류 및 누락 배상책임보험(Environmental Professional Errors and Omissions Liability Insurance)(1989)
 - * 유해폐기물 현장(Superfund 현장)의 정화를 위한 서비스를 제공하는 엔지니어 및 컨설턴트
4. 석면 및 납 감소 계약자 일반배상책임보험(Asbestos and Lead Abatement Contractors General Liability Insurance)(1980년대 말)
 - * 석면 및 납 감소 시행자
5. 환경개선보험(Environmental Remediation Insurance)(1990년대)
 - * 은행 / 차용자
 - * 담보재산의 환경정화로 인한 채무 불이행자의 비용보상
6. 개선 손실중지(비용제한)보험(Remediation Stop-Loss(Cost Cap) Insurance)(1990년대)
 - * 자산의 구매자 / 판매자
 - * 복구비용 과잉보상
7. 지하 및 지상 저장탱크 보험(Underground and Above-Ground Storage Tank Insurance)(1987)
 - * 주유소
 - * 현장 탱크를 소유한 비즈니스

보기 2

환경배상책임보험의 공통적 특성

1. 非표준 약관
2. 오염상황에서 야기되는 갑작스런 그리고 점진적 오염배출이 보상됨.
3. 보상청구시점 담보증권
4. 대개 소급일은 없으나 이미 알려진 기존 상황은 보상에서 제외됨.
5. 연장된 보고기간이 존재함
 - * 추가 보험료가 요구됨
 - * 보통 최대 1년
6. 변호비용은 종종 보상한도내에 포함됨
7. 현장 정화비용은 대개 신체상해 및 자산 피해 클레임과 함께 보상됨
8. 오염사건(방출)에서 야기되는 모든 클레임은 단일 피해로 처리
9. 보험인수는 계약은 상세한 질문서와 현장검사 및 환경감사를 포함하는 종합적인 것임
10. 다양한 방법
 - * 단독 - 전형적인 환경배상책임보험(EIL)
 - * 포괄일반배상책임(CGL)이 면책조항을 없애도록 배서 - 전형적으로 석면 감소와 관련
 - * 통합 보험계약 - 전형적으로 EIL/CGL
 - * 하나의 보험증서에 통합보상 - 환경오염 배상책임보험. 즉, 환경전문가(엔지니어 및 컨설턴트) E&O policy(오류 및 누락보험증서)는 환경피해에 대한 클레임은 물론 모든 기존의 오류 및 누락관련 위험노출을 보상
11. 공통적 면책조항은 다음을 포함
 - * 사전에 존재하고 알려진 상황
 - * 환경관련 법규의 의도적인 미준수 또는 적법행위 불이행
 - * 징계적 손해 배상금
 - * 계약상의 책임
 - * 생산물 관련 책임
 - * 다른 보험계약(예를 들어, 근재보험)에 의해 보상되는 부분

추가 관찰사항도 마련되어 있다. 영업용 자동차 책임보험은 오염책임을 제외하고 있지만 배서를 통하여 오염책임을 보상되어질 수 있다. 이는 특히 유해폐기물의 운송업자가 대개 보험을 통해 유해폐기물 유출에 대한 재정책임을 증명할 때 요구되는 것이므로 매우 중요하다.

오늘날 일반책임보험증서에서 발견되는 “절대적 오염” 면책조항은 실제 두 가지 형태로 나타난다. 첫 번째 가장 공통적 형태는 생산물/완성작업 배상책임 위험에서 생겨나는 오염관련 신체상해와 자산 피해 배상청구는 예외가 되지만 생산물 하자에서 생겨나는 정화비용도 여전히 제외된다는 것이다. 정화비용보상은 통합된 포괄일반배상책임/환경배상책임보험 증서가 매입될 때 배서에 의해 추가될 수 있다. 그리고 “절대적 오염” 면책조항의 두 번째 형태는 생산물/완성작업 배상책임사항을 포함하는 모든 오염사건이다.

최근에는 ‘시간요소(time element)’라고 불리는 갑작스런 방출에 대한 오염보상형태가 개발되어 ACE와 XL과 같은 대형책임보험회사가 제공하는 보험증서에 포함되어 있다. 이러한 보상은 사고가 시작된 날로부터 7일 이내 오염사건이 발견되고 또 발견된지 30~45일 이내에 보험회사에 보고되어야 한다는 조건이 있다.

2. 독일

2.1 환경배상책임법

1990년의 독일 환경배상책임법(Umwelthaftungsgesetz)은 1991년 시행되었으며, 이 체제하에서 환경손해에 대한 엄격배상책임이 도입되었다. 법전에 기술된 산업설비의 운영자는 타인이 이 설비에 의해 야기된 환경영향에 의해 사망, 상해 및 재산상 손실을 받았다면 이에 대한 책임이 있다. 즉, 손해는 환경의 변형으로부터 결과되는 사망, 신체적 상해와 재산상 손실에 관련하여 정의되어진다.

이 법은 환경 소송에서 인과관계의 증명을 완화시키며, 또한 만일 앞서 말한 설비가 손해를 야기시킨다면 손해를 야기한 설비와 손해의 인과관계 증명은 설비의 운영자에게 전가되는 것으로 추정한다고 언급한다. 물론, 배상책임은 이 손해가 인간의 한계를 넘어서는 변종 사고에 의해 야기된다면 면제이다. 독일법에서는 흔히 볼 수 있는 바와 같이 엄격배상책임은 사망과 상해 및 재산상의 손실에 대해 1억 6,000만 마르크까지 담보된다. 1억 6,000만 마르크를 초과할 경우는 민법하에서 일반과실근거 배상책임에 의해 적용받는다.

2.2 환경배상책임보험³⁴⁾

2.2.1 구(舊)환경배상책임보험

1978년 환경손해에 관한 확장된 일반책임보험특수조건³⁵⁾이 보험시장에 나왔다. 이 약관은 재산손해, 즉 대기, 토양 및 수자원법에 따르지 않는 수질오염책임에 대한 담보를 마련하고 있다. 일반 배상책임보험과 수질오염책임보험과는 달리 구환경배상책임보험의 담보는 급격한 “가동혼란”으로 인한 손해 야기를 조건으로 한다. 따라서 계속적인 오염은 담보되지 않는다.

34) 하태웅, 『환경오염배상책임보험에 관한 연구-미국법리를 중심으로』, 1996

35) 이하에서는 1978년 환경배상책임보험약관을 구환경배상책임보험이라 한다.

그러나 급격한 사고에 따른 오염물질 방출의 결과 발생한 점차적 오염은 담보된다. 구환경배상책임보험은 또한 순경제적 손해와 일반배상책임보험 제4조 제1항 5호에서 면책되는 각종 형태의 점진적 재산피해손해에 대한 담보를 제공함으로써 일반배상책임보험을 능가한다.

2.2.2 신(新)환경배상책임보험

신환경배상책임보험은 독일보험자협회가 정비하여 발표한 것으로, 일명 HUK약관이라고도 한다. 독일보험자협회는 1991년 11월 15일 신환경배상책임보험의 최초 약관을 제시하였다. 1992년 7월 27일에 수정안이 완성되었고, 1992년 7월 30일에 이것이 발표되었다. 이 약관은 수정된 상태로 1992년 12월 16일에 연방보험감독원에 의해 일반사용이 허용되었다.

신환경배상책임보험은 구환경배상책임보험과 일반배상책임보험이 제공하는 환경에 관한 담보조항을 포함하고 있다. 이것은 종래의 3가지 기본보험, 즉, 일반배상책임보험, 수질오염책임보험 및 구환경배상책임보험을 종합해서 1개의 약관으로 담보하는 것이다. 이 약관은 “환경영향에 의해 야기된 손해배상책임보험 특별약관과 위험관련규정(환경배상책임보험약관)”으로 명명되었다. 동 약관은 본질적으로 보험자들이 독일에서 환경배상책임을 어떻게 담보해야 하는지에 관한 권고이다. 동 약관은 배서로서 사용되는 것이 아니고 일반배상책임보험약관과 결합하여 발행되는 독립증권이다.

신환경배상책임보험약관의 규정을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대기·수질·토양오염에 기인한 대인·대물배상책임 내지 일정한 순경제적 손해를 담보한다.

둘째, 점진적 오염을 담보한다. 독일의 일반배상책임보험은 일반배상책임보험약관에 따르며 동 약관 제4조 제1항 5호가 유일한 면책조항이다. 이 조항은 간접적인 오염과 관련된 손해, 즉 기온, 가스, 증기, 습기, 매연, 먼지와 하수 등의 점차적 오염으로 인하여 발생한 재산손해는 담보하지 않는다. 따라서 독일의 일반배상책임보험 뿐만 아니라 환경배상책임보험도 신체장해에 대하여는 점차적 오염이든 급격한 오염이든 차이를 두지 않고 담보한다.

셋째, 보험계약의 성립전에 발생한 오염을 완전히 면책으로 하는 조항이 불비되어 있다. 신환경배상책임보험약관은 보험기간전에 발생한 손해에 대한 배상청구는 제외한다는 조항이 있을 뿐이다.

넷째, 신환경배상책임보험은 일상업무로 인한 환경오염 이를테면 배출이 허용된 물질에 의한 오염 또는 정상적인 업무수행중의 오염에 대하여 일정조건하에 담보하고 있다. 동 보험약관 제6조 제2항은 일상업무로 인하여 발생하는 불가피하고 또한 예상가능한 환경오염으로 인한 손해배상청구는 면책으로 하고 있다.

다섯째, 독일의 신환경배상책임보험 약관은 “증명 가능한 최초 발견”이라는 기준을 도입하고 있다. 즉, 신체장해 또는 재물손해가 발생한 것을 최초로 발견한 시점을 증명할 수 있을 때 이 시점이 기준으로 된다. 반면, 대부분 국가의 환경배상책임보험은 배상청구를 기준으로 하고 있다.

여섯째, 연장보고기간을 설정하고 있다. 즉, 보험기간종료후 3년이내에 사고가 현재화되면 담보대상으로 된다. 또한 이 3년의 연장보고기간은 보험계약을 종료시킨 자(보험계약자 또는 보험자)와 관계없이 자동적으로 제공되는 표준조항이다.

일곱째, 신환경배상책임보험은 누적위험에 관한 중요한 조항을 포함하고 있다. 신환경배상책임보험과 일반배상책임보험을 계약한 보험계약자는 사고발생에 대하여 예를 들면 업무수행

중 폭발한 시설물의 환경오염으로 인한 직접손해, 화학오염으로 인한 재산손해를 환경배상책임보험에 의하여 담보받는 한편, 폭발, 화재, 파편으로 인한 신체장해 같은 환경오염에 의하지 않는 손해는 일반배상책임보험에 의해 담보받는다.

여덟째, 복수사고원인간에 상당한 인과관계가 있으면 이것들을 1사고로 본다.

3. 영국

3.1 토지정화 책임관련 법규

영국에서는 오염된 토지에 대한 엄격책임을 부과하며, 책임소재의 결정에서 1995년 환경법은 오염자부담원칙을 확립하였다. 그러나 종종 오염된 토지가 더 이상 발견되어질 수 없거나 책임을 지는 것이 불가능한 오염자의 활동의 결과일 수 있다는 것을 인식하면서 토양오염에 대해 누구에게 그 정화를 책임지울 것인가 하는 문제가 대두되었다.

오염된 토지는 일반적인 용어로 토지 내 또는 토지아래의 물질에 기인하여 (a) 중요한 유해를 야기하거나 또는 그런 유해를 야기시킬 명백한 가능성이 있거나, (b) 통제된 물에 오염을 야기하고 있거나 야기하기 쉬운 토지로 정의된다.

첫번째 예에서, 토지내 또는 토지아래 오염물질에 대한 책임을 질 ‘적절한 사람’은 그러한 물질을 ‘야기하거나 또는 고의로 허용한’ 사람이다. 그러나 만일 합리적인 조사후 그런 사람이 발견되어질 수 없다면, 오염된 토지의 소유자나 점유자가 ‘적절한 사람’으로 간주된다. 이 법에 따르면 어떤 유해가 ‘중요한’ 것으로 간주되는지 그리고 유해가 야기될 ‘중요한 가능성’이 있는지의 문제는 국무장관에 의해 발표된 지침에 따라 지방당국에 의해 결정된다. 특정지역이 오염된 것으로 간주되어야 하는지의 문제는 해당 토지의 사용용도에 달려있다. 예를 들어, 금속에 의해 오염된 고철야적장이 농업적 용도로 개발되었다면 유해물질 문제를 야기하지만 그러나 상업적 용지에서는 이것은 중요하지 않다.

3.2 환경배상책임보험(EIL)

영국에서 1980년대 중반까지 배상책임 프로그램내에서 오염 보상에 대한 제약이 없었다. 그러나 1984/85년에, 재보험업자는 약정(treaties)내에서 제약을 부과하였다. 이것은 용량면에서 재보험에 주로 의존하는 원수보험업자에 대하여 중요한 영향을 가진다. 일반적으로 이는 Lloyd's NMA 1685 조항을 사용하여 갑작스럽고 의도하지 않고 기대하지 않은 오염에 제약을 가하였다. 그러나 1990년 오염노출과 관련된 영국 보험업자 사이의 관심증가로 ABI는 이의 회원들에게 ABI 오염배제를 공식화하기 시작하였는데 이는 NMA1685와 같이 점차적 오염에 대한 보상을 제거하다. ABI는 또한 갑작스런 오염 노출에 대한 총한계의 도입을 권고하였으며, 점차적 오염 노출 언더라이팅에 대한 가이드라인을 설정하였다. 결국 배상책임보험 시장은 거의 대부분 ABI 오염배제를 채택하였다. 영국에서 환경배상책임보험에 대한 수요는 거의 없었고, 현재 약 10개의 보험회사만이 이러한 보험을 제공하는데 이는 다음의 이유 때문이다.

먼저, 보험은 보통 특정장소에 제한적으로 각각의 장소가 매우 비싼 독립적 환경컨설턴트에 의해 감사될 필요가 있다. 둘째, 보험이 유용하다는 보증이 없으며, 셋째 만일 해당 장소

가 오염되었다면, 이를 정화하는 것은 소유자의 의무이다. 넷째, 시장 용량의 결핍, 다섯째, 높은 보험료와 높은 공제수준의 인식, 여섯째 기존 보험에 의해 제공되는 보상은 대부분의 사업의 요구에 충분하지 않다는 것 등이 영국에서 환경배상책임보험에 대한 수요가 거의 없는 이유이다.

4. 네덜란드

4.1 토지정화 책임관련 법규

네덜란드의 토양보호법하에서 지방행정부는 오염자 또는 오염된 토양의 소유자 및 장기 임차인에게 오염된 장소를 정화토록 하는 정화 명령을 내릴 수 있다. 오염된 토지의 소유자 또는 장기 임차인은 그들이 그 오염과 관련이 없고 토지를 획득했을 때 오염을 알지 못했다는 것을 증명할 수 있다면, 정화 명령에 대항할 수 있지만 오염자의 경우는 오염자 부담의 원칙에 입각하여 정화명령에 따라야 한다. 그러나 거주자와 임차인에게는 오염을 조사하고 사전적 대책을 강구하는 것이 명령되어질 수 있다.

이 법은 정화 명령으로 인한 어떤 비용이나 손해에 대해 보상을 제공하지 않으며, 다만 그러한 명령을 받게 된 회사(또는 사람)는 시민 소송절차(civil proceedings)에 따라 실제 오염자로부터의 손실 비용을 회수할 수 있다. 이때 요구되는 정화 수준은 특정 최종용도로 사용되어질 수 있을 정도로 정화하는 것이다. 예를 들어, 주차용도의 토지가 오염된 경우 계속 그 용도로의 사용이 가능하게끔 동일기준에 부합하도록 복구되어야 한다. 그러나 실제로도 당국은 어떤 특정 장소에 실제로 요구되어지는 개선 수준에 약간의 재량을 가진다.

4.2 환경배상책임보험

네덜란드에서, 국가보험업자연합회(Verbond van Verzekeraars)는 통합적 환경피해를 담보하는 단일 보험증권을 만드는 새로운 접근법을 제안하였다. 이 연합회는 회사가 회사의 땅에서 발생하는 토양 및 지하수 오염을 정화하는 문제와 비용을 다루는 것을 도왔다. 이 새로운 접근법은 배상책임에 대한 긴 논쟁을 우회하여 보다 빠른 정화를 허용할 것이다. 통합환경손해보험(integrated environmental damage insurance)라 불리는 새로운 개념은 1998년 1월 1일부터 유용하며 보상은 소유한 장소 뿐만 아니라 다른 장소에도 적용될 것이고 보험은 다음 세가지 부류로 나뉠 수 있다.

- 기본 부문: 폭발과 화재로부터의 환경피해 담보
- 중합적 부문: 기본 섹션에 폭풍으로 인한 손해, 충돌, 절도, 야만행위, 폭동 및 사회적 무질서, 사업 방해, 지하탱크의 손해 등을 포함
- 모든 것을 포함한 부문: 우연한 사고, 기존 문제로부터의 환경피해 모두를 담보

제3자로부터의 배상청구와 관련하여 보험이 적용되는 증명된 배상책임이 있을 필요가 있다고 주장되지는 않는다. 제3자가 해야할 모든 것은 피해와 원인 사이의 우연한 연관을 증명하는 것이다.

5. 덴마크

5.1 환경배상책임법

덴마크의 환경배상책임법(1994년 4월 No. 225)은 특별히 위험하거나 오염을 야기시키는 영업 또는 공공활동의 매우 폭넓은 분류에 대한 엄격배상책임을 도입한다. 생태계에의 물리적 손해 등에 대해서는 이 법에 의해 보상해야 하는 명백한 근거는 없다.

5.1.1 생태적 피해와 정화

생태적 피해는 생태계나 생태계의 일부에 불균형을 야기하는 피해로, 전통적인 배상책임 제도하에서는 보호될 수 없는 소유자가 없는 환경을 포함한다. 생태적 피해의 문제에서 일반적으로 회수 비용은 합리적인 수준으로 제한된다. 예를 들어 덴마크의 오염토양법(The Contaminated Soil Act)하에서, 정부는 폐기물 처리장에 오염을 야기한 사람으로부터 오염장소의 포기된 정화비용을 회수하도록 위임받는다. 이 경우 공공당국이 정화비용을 요구하거나 그들의 정화비용을 회수하는 것을 가능하게 하는 제한된 성문법적 제도가 있다. 이 경우 중요한 이슈는 여기에 대해 책임을 가지는 대상의 범위이다. 국제법하에서 이 상황은 보다 진보적으로 되고 있어, 위해 활동으로부터의 손해에 대한 배상책임에 대한 Lugano 의정서에 따르면 개인에게는 해가 없는 순수 생태적 피해를 포함하여 모든 환경오염에 대한 지불이 이루어져야 한다.

5.1.2 자연자원 피해

자연자원 피해의 개념은 아직 완전히 법적 이론으로 개발되지 않았으나 점점 인식되어 최근 생겨난 환경배상책임 제도의 일부분이 되고 있다. 이것은 정화에 우선하여 또는 완전한 정화가 불가능할 때 자연자원의 손실에 대해 보상한다. 예를 들어 자연자원에는 지정된 야생조류나 서식지가 포함될 수 있으며, 이 경우 발생하는 피해에는 공공 수탁(public trustee)이 수여되어질 수 있다. 이 때 어려움은 피해가 물리적으로 치료될 수 없을 경우의 계량화이다. 이것은 자원의 가치를 측정하고자 하는 경제적 방법의 개발을 이끌었는데 이들 중 하나가 사람들이 실제로 기꺼이 치르는 여행비용과 같은 실제비용에 근거하는 여행비용추정법이다. 그런 방법론은 과대계상의 문제 등 피하기 어려운 논쟁의 여지가 있다.

5.2 환경배상책임보험

보험 보상은 열거된 오염 사고에 대해 유용하다. 오염 정화, 오염지역 조사와 복구로 인한 손해는 담보된다. 그러나 1989년이래, 대부분의 보험은 갑작스럽고 기대하지 않게 발생한 피해의 경우를 제외하고는 배제 조항을 가지는데, 이것은 유해물질이나 석유를 포함한 탱크로부터의 누출이나 누수를 포함하지 않는다. 1992년의 환경피해에 대한 보상법(The Act for Compensation for Environmental Damage)에 우선하여, 덴마크 보험산업은 환경피해를 담보하는 공동보험(pool)을 설립하였지만 이것이 대중적이지 않았다. 지방당국과 대형사고와 관련된 지역에 의해 취해진 예방대책의 비용에 대하여 담보를 제공하는 유용한 보험이 있다. 이것은 동식물, 당국의 테만으로 발생한 사고를 담보하지 않고 오래된 매립이나 폐기물처리로

부터의 역사적 오염을 담보하지 않으며 필요한 예방적 대책은 약간의 정화비용으로서 담보된다.

6. 일본

6.1 공해건강피해보상법

6.1.1 공해건강피해구제특별조치법

일본에서는 1969년 “공해와 관련된 건강피해의 구제에 관한 특별조치법”이 제정되었는데 이는 대기오염 또는 수질오염이 발생하고 또한 이의 영향으로 질병이 다발한 경우 이것을 신속하게 구제하기 위하여 공공의 수단으로 의료비, 의료수당 및 간호수당을 지급하도록 하는 것이다.³⁶⁾

즉, 이는 대기오염 또는 수질오염에 의하여 질병이 다발하고 있는 지역 및 질병을 政令에 지정하여 지정지역 내에서 계속하여 일정기간(3년, 단 유아는 6개월)이상 거주한 자가 지정질병에 걸린 경우 개연성이 인정되는 한 공해병을 인정하여 도도부현이 의료비 등을 지급토록 하는 것이다.

그러나 이 법에 의한 의료비 등의 지급은 긴급한 치료를 보장하기 위한 것으로 오염의 원인자인 사업자의 법적 책임에 기한 것은 아니었다. 또한 이는 빈민의 공해병환자에게 긴급구제를 하려는 목적이어서 환자 및 그 배우자 또는 부양의무자의 경제적 상황으로 보아 의료비를 부담할 능력이 있다고 인정되는 때에는 의료비를 지급하지 않을 수 있다. 이 외에도 지정지역·지정질병의 범위가 지나치게 좁은 것, 그리고 공해병 환자의 치료를 위한 구제에 한정되어 있었기 때문에 노동능력의 상실에 대한 보상이나 공해병환자의 사망에 대한 위로금이 인정되지 않는 등의 문제가 있다.

6.1.2 공해건강피해보상법

공해건강피해구제특별조치법은 앞서 살펴본 바와 같이 여러 가지 결함이 있었기 때문에 1973년 10월에 이를 대신하여 공해건강피해보상법이 제정되었다. 동법은 공해건강피해구제특별조치법의 결함을 시정하고 건강피해에 대한 보상의 내용을 질적·양적으로 충실하게 하여 피해자의 신속하고도 확실한 구제를 하기 위한 것이었다.

때문에 동법에서는 지정지역 내에서 일정기간(질병에 따라 차이가 있음) 이상 거주하여 지정질병에 걸린 자는 그 인과관계를 개별적으로 물을 필요도 없이 오염에 노출되었기 때문에 공해병에 걸린 것으로 취급하여 신속히 구제되도록 하였다. 또한 보험료를 지급받고자 할 경우 공해병을 인정받아야 하는데 이 경우도 의심스러운 때는 인정한다는 원칙아래 피해자의 입장을 많이 반영하게 되었으며, 공해건강피해구제특별조치법에서 진일보하여 노동능력의 상실에 의한 손실을 보상하는 장해보상비를 지급케 하였다. 그 외에도 유족보상비와 장례비 그리고 인정환자가 정령(政令)에서 정한 연령에 도달하지 않았을 때에는 간호료와 위자료의 의미에서 그 양육자에 대하여 질병 등급에 따라 아동보상수당을 지급하며 입원에 필요한 잡비, 통원에 따른 교통비 등을 보상한다는 의미로 일정수당을 지급하였다.

36) 천병태·김명길, 『환경법』, 삼영사, 2000

그리고 공해건강피해구제특별조치법이 사업자의 법적 책임에 기한 것이 아니었다면 공해건강피해보상법에서는 민사책임을 근거로 하여 손해보상을 하기 위한 제도로써 피해구제에 필요한 비용은 대기오염 또는 수질오염의 원인이 되는 사업활동을 하는 사업자가 오염에 미친 영향의 비율에 따라 부담한다는 원칙을 확립하였다.

그러나 이것은 구제대상을 건강피해에 한정하고 있으나 불법행위에 의한 손해보상에 필적하는 보상을 간단하고 신속하게 한다는 점에서 진취적이다 할 수 있으나 해마다 신청이 늘어나 인정업무가 지역되어 본래의 목적인 신속성을 상실하고 있는 실정이며, 공해발생자의 불법행위책임을 기조로 한 것이지만 무공해지역의 사업자에게도 부과금이 부과되고 있고, 기업측의 노력의 대가로 대기 환경문제상태가 많이 좋아졌음에도 불구하고 인정신청이 증가하여 오히려 구제비용이 해마다 증가하고 있어 사업자측의 반발이 심하다는 문제점을 안고 있는 형편이다³⁷⁾.

6.2 분쟁조정제도

일본경제의 급성장과 환경오염으로 인한 부작용이 가시화되기 시작한 1960년대 이래, 환경오염에 따른 희생자와 기업들 사이의 분쟁은 심각한 사회문제로 대두되었다. 그러나 민사재판에 의한 기존 사법제도의 경우는 최종 판결까지 많은 시간과 비용이 요구되어 이에 대한 대안으로 환경분쟁을 신속하고 효율적으로 다룰 수 있는 새로운 절차와 방식을 도입하였다. 그 결과, 1970년에 환경분쟁해결법이 입법되었으며, 1972년 토지조정위원회와 중앙공해조사위원회의 기능을 통합하는 환경분쟁조정위원회가 총리실 산하에 설치되었다.

동 중앙위원회는 그 정도가 심각한 사안이나 한 지방정부의 관할을 넘는 광범위한 지역에서의 환경분쟁에 중재와 조정, 중재결정, 최종적 판결의 역할을 수행하고, 지방위원회는 중앙위원회와는 별도로 지역적인 환경분쟁에 대해 중재와 조정, 중재결정의 역할을 한다. 또한 지방관청이나 지역자치단체는 이러한 분쟁해결절차 이외에 공해문제와 관련한 지역주민의 민원사항을 처리하는 부서를 두고 있다.

그러나 일본에서 공해분쟁제도의 대상이 되는 것은 전형적인 7가지 공해에 한정되고, 일조와 통풍의 저해, 전파장해는 물론 약품공해, 식품공해 등 통속적으로 공해라고 불리는 것은 포함하지 않는다. 그리고 「사업활동 기타 사람의 활동에 수반하여 발생하는」 것을 요하므로 산업활동, 공공적 사업, 일반시민의 일상생활 등 인위적 원인에 기인하는 것에 한하고 지진, 태풍 등 자연현상에 기인하는 것은 제외된다. 또한 공해처리법의 대상이 되는 범위도 민사상의 분쟁에 한정하고 있어 우리나라 환경피해분쟁조정법의 범위보다 좁게 규정되어 있다.³⁸⁾

6.2.1 환경분쟁 해결제도의 특징

환경분쟁해결제도는 첫째, 신속한 분쟁해결을 그 특징으로 한다. 분쟁해결의 절차가 간단하기 때문에, 지역위원회가 분쟁을 해결하는데 평균적으로 16개월 정도가 소요된다. 둘째, 중앙정부나 지방정부가 분쟁 해결에 참여함으로써 민사재판에 의한 과정의 20~30%에 해당하는 수준으로 비용이 낮아졌다. 셋째 전문가의 전문적 지식을 이용한다. 즉, 중앙위원회의 전문가

37) 천병태·김명길, 『환경법』, 삼영사, 2000

38) 유네스코한국위원회·환경부·환경운동연합, 『2000년 세계 평화의 문화 해 기념 동아시아의 환경 평화에 관한 국제회의 자료집』, 2000

나 조사기관을 통해 환경문제에 관한 전문적 지식이 활용가능하게 되었다. 넷째, 정부의 중앙위원회가 분쟁과 처리사항에 대한 자료를 적극적으로 취합함으로써 관련기관의 재정적 부담을 줄이고 자료수집의 효율성을 증진시킬 수 있다. 마지막으로 중앙·지방정부위원회의 의견이 중앙과 지방관계부처의 반(反)공해정책에 반영된다.

6.2.2 환경분쟁의 해결과정

일본의 환경분쟁 해결과정은 다음 4가지로 나눌 수 있다. 먼저, 중앙위원회는 분쟁과 관련한 당사자들이 그들 사이의 문제를 스스로 해결할 수 있도록 도와주는 중재자로서의 역할을 한다(중재).

둘째는 조정으로 이는 가장 많이 이용되는 방법으로서 중앙위원회는 관련 당사자들이 서로 대화하고, 양보정신에 기초해서 상호간 합의에 도달하는데에 주도적인 역할을 수행하게 된다.

셋째, 관련 당사자들은 자신들의 분쟁을 법원으로 가지고 가는 권리를 포기하고, 중앙위원회에 분쟁 해결에 관한 사항을 위탁하고 중앙위원회의 결정을 따를 것에 서로 동의하는 중재 결정이 있다.

마지막으로 중앙위원회는 특정한 공해 유발행위와 실제 피해사이의 인과관계나, 피해에 대한 보상책임에 대해 법적 판단과 결정을 내리게 된다(판결).³⁹⁾

6.2.3 실적

1970년 환경분쟁해결법이 입법된 후 1999년 3월말까지, 중앙위원회는 735건을 다루어 726건을 해결했고, 지방위원회는 867건 중 804건의 분쟁을 처리했다. 초기에는 미나마타병 사건과 같이 인간에게 치명적인 영향을 미치는 산업공해 사건이 많았다. 그러나 최근에 들어서는 도시화와 환경문제에 대한 인식이 높아짐에 따라, 자동차 배기가스에 의한 공기오염과 이웃의 소음 등과 같은 도시적인 생활방식과 관련된 문제가 보다 빈번하게 나타나고 있다. 그에 따라 환경분쟁도 공해를 유발하는 쓰레기 처리시설이나 골프장 건설 문제 등 다양한 부문에서 일어나고 있으며, 사람들은 개발업자들이 쾌적한 생활환경을 보전할 것을 요구하고 있다.

6.3 환경배상책임보험

일본의 AIU, 일본화재, 安田화재의 3사는 1992년 6월 1일부터 환경배상책임보험을 공동개발하여 발매하기 시작하였다. 이 보험에 가입할 수 있는 피보험자는 환경오염을 일으키는 폐기물을 배출하는 자와 환경오염을 발생시킬 위험물을 취급하는 자이며 업종이나 기업의 규모에 관계없이 환경오염의 위험이 있는 업종의 기업은 모두 이 보험의 피보험자가 될 수 있다. 일본에서는 이 보험을 시설소유관리자용 환경배상책임보험과 도급업자용 환경배상책임보험으로 나누어 시행하고 있다. 이 보험이 대상으로 하는 시설과 작업에 관하여도 규정하고 있다. 환경배상책임보험은 원칙적으로 이 보험과 같은 정도의 보상한도액을 담보하는 일반배상책임보험에 가입하지 않으면 안된다. 환경배상책임보험 계약규정에 의하면 예측할 수 없는 급격한 환경오염사고 뿐만 아니라 점차적인 환경오염사고도 담보한다.

일본이 환경배상책임보험을 개발하게 된 배경은, 환경오염으로 인한 피해자를 구제하고 기

39) 전계서

업의 환경보전노력을 감퇴시키지 않고 환경문제에 기여하며, 또한 환경정보나 보험인수의 노하우를 축적하여 장래의 환경위험상담을 통하여 기업의 환경보전노력을 지속할 수 있도록 하기 위한 것이다.

이 보험의 특징은 첫째, 종래의 배상책임보험에서는 면책되었던 「배수, 배기로 생긴 배상책임」을 담보한다. 둘째, 급격한 사고에 의한 환경오염만이 아니고 점진적으로 서서히 진행되는 환경오염도 담보한다. 셋째, 오염정화비용에 있어서 손해배상금의 일부로서 부담하는 비용외에 법령의 규정에 의한 오염정화명령으로 인해 지출된 것에 대해서도 담보한다. 넷째, 보험인수시 반드시 사전에 인수대상 개개의 위험 조사를 실시한다. 다섯째, 환경오염방지대책이 충분하게 행하여지고 있는 기업만을 대상으로 한다. 여섯째, 담보하는 배상책임이 원인으로서 타인의 신체장해, 재물의 손괴 외에 재물의 사용불능, 어업권, 입어권이 침해될 포함하고 있다. 일곱째, 보험책임의 발생요건으로서 종래 일반배상책임보험상의 「사고발생기준」 대신에 「배상청구기준」을 채택하고 있다.⁴⁰⁾

7. 기타 책임관련 사항

7.1 유류오염으로 인한 손해 처리

유류오염손해에 대한 시민배상책임에 대한 국제의정서(The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969)는 유류오염손해에 대해 배 소유자가 엄격한 책임을 지게 하였다. 그리하여 사고당시 배의 소유자는 사고당시 배로부터 나온 또는 유출된 기름에 의해 야기된 모든 환경피해에 대해서도 책임이 있다.

7.2 원자력설비

방사능의 잠재적 오염원으로서 원자력설비는 환경적 위협을 가지며 때문에 결과적으로 특별처리를 필요로 한다.

원자력설비의 측면에서 제3자 배상책임에 관한 국제법은 주로 1960년의 파리협약(1963년 Brussels Convention으로 대체)과 1963년의 비엔나협약의 2가지 국제협약에 의해 통치되었다. 파리협약은 유럽에서 우세한 협약으로 오스트리아, 룩셈부르크, 스위스를 제외한 모든 유럽 국가에서 인준되었다. 반면 서유럽의 어떤 나라도 비엔나 협약에 인준하지 않았다. 파리협약은 (1) 배상책임의 이전(원자력설비의 운영자는 설비나 설비로부터 나오는 물질을 포함하여 원자력사고에 기인하는 손해나 피해에 대해 엄격책임이 있다), (2) 양과 시간적인 면에서 배상책임의 제한, (3) 배상책임에 대한 강제적 보상, (4) 단일 사법권(해당사건이 발생한 나라의 법정만이 보상 청구소송에 대한 사법권을 가진다)의 4가지의 기본적인 이론에 근거한다.

영국에서 이러한 협약은 1965년 원자력설비법(The Nuclear Installation Act 1965; NIA)에 의해 실행되고 있다. 이 법은 원자력설비의 운영자가 원자력설비감독원(The Nuclear Installations Inspectorate)으로부터 원자력처리장 인가를 획득하도록 하였다. 인가는 방사능 문제를 포함한 사고발생이 신체상해나 재산상 손실을 야기하지 않는다는 것을 보증하고 이온화된 방사능 이외의 어떤 것도 방사하지 않는다는 것을 보증할 수 있어야 한다. 이는 곧 엄

40) 하태웅, 『환경오염배상책임보험에 관한 연구-미국법리를 중심으로』, 1996

격배상책임을 부과한다. NIA에서는 누가 어떠한 인가를 받았다면 어떤 자연재앙으로부터 야기된 피해일지라도 배상책임을 부과한다. 심지어 그런 재앙이 예측되어질 수 없었다고 하더라도 마찬가지이다. 배상책임의 유일한 배제는 전쟁으로 야기된 상해나 피해이다. 물론 NIA는 상해나 피해가 제3자 예를 들어, 테러나 방사능보호장치의 활동으로 인해 야기된 경우는 보상의 양이 감소되는 것을 허용한다.

사고발생에 대해서 배상책임은 최고 £140백만까지이다. NIA는 부과되는 직무태만에 대한 어떤 소송에 대해서도 정당한 지불에 대해서는 적절한 재정적 보상이 있다는 것을 확신하는 것을 세부 조항을 포함한다. 사고발생 30년 후에 이러한 조항하에서 상해나 피해에 대해 어떤 배상청구에 대한 성문법적인 변호사업(statutory bar)이 있다. 이때 보상은 신체 상해나 재산상 손실에 대해 지불할 수 있으며, 예를 들어 방사능사고로 인한 인근 집값의 하락에서 오는 손실과 같은 순수경제적 손실에 대해서는 보상되지 않는다.

7.3 위험재의 운송

위험재의 월경적 운송은 당시의 국제법에 의해 통치된다. 국제기준에 대한 시작점은 유엔의 위험재운송에 대한 전문가권고위원회(The United Nations Committee of Experts Recommendations on the Transport of Dangerous Goods)에 포함된 조항이다. 2년마다 갱신되는 이 권고는 일반적으로 국제운송에 대한 요구기준을 설정하고 항공, 바다, 도로, 철도 및 내륙 수로에서의 운송과 관련된 개별 국제협약의 시리즈에 의해 실증된다.

최근 EU 법령은 EU회원국내에서의 도로 및 철도에 의한 유해재의 안전한 운송을 통치하기 위해 도입되었다. 이 법령은 회원국이 국내여행에서 유해재의 국제적 철도수송(The Regulations Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Rail)과 유해재의 국제 도로수송과 관련된 유럽협약(The European Agreement concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road)(프랑스 이름을 따 각각 ADR, RID로 알려져 있음)에 적용되는 것이 요구된다. 이 법령은 운전자교육, 자동차·컨테이너·자동차에 대한 경고 표시·운반량에 대한 제한·당국에 의해 수행되어지는 검사와 같은 것을 언급한다.

7.4 EU의 환경책임제도 백서

EU집행위원회는 EU가 추진하고자 하는 환경책임제도에 관한 백서를 발표하였는데, EU집행위는 이 백서에서 “오염자부담원칙”에 입각한 EU 환경책임제도의 목적, 적용대상 및 범위, 책임의 한계, 손해평가, 입증 책임 등 동 제도의 운영방안에 관한 집행위의 입장을 밝히고, 동 환경책임제도의 확립을 위해 EU 차원에서 기본지침을 제정할 것을 제안하고 있다.

먼저, 이 백서에 따르면 적용대상은 환경적 피해(장소에 대한 오염과 생물다양성에 대한 피해)와 전통적 피해(건강 및 재산)의 양자를 포괄해야 한다. 지금까지 개별국들의 환경책임제도는 주로 후자의 전통적 손해만을 대상으로 하고, 자연피해에 대한 책임문제에는 사실상 대처하지 못하고 있는 실정이다. 또한 적용대상 활동은 EU의 환경법령의 범위내에 한정되어야 한다. 생물다양성에 대한 피해는 1979년 야생조류(Wild Birds) 지침과 서식지(Habitats) 지침하에서 Natura 2000 network 지역에 한하여 적용된다.

책임주체는 손실을 야기하는 행위를 통제하는 자가 책임당사자이다. 이때 기업의 직원이 행위자인 경우는 기업이 책임자가 된다.

책임의 형태를 살펴보면, 일반적으로는 과실여부와 무관하게 어떠한 작위(또는 부작위)에 의해 피해가 야기되었다는 사실만으로 책임을 지게 되는 엄격책임(strict liability)이 원칙이다. 다만 보호된 Natura 2000 지역에서 생물다양성에 위협하지 않은 행위에 의한 것일 경우에는 엄격한 책임 대신 과실에 입각한 책임이 적용된다. 야생조류(Wild Birds) 지침, 서식지(Habitats) 지침의 조치들에 따라 시행된 활동들은 과실이 아닌 경우 책임을 지지 않는다.

소급적용 여부는 법적 확실성 보장 등 측면에서 동 제도는 미래적으로만 적용된다(소급적용 배제). 즉, 지침발표 이전의 과거행위로부터 기인하는 오염문제는 각 회원국이 대처할 문제로 간주하고 있다. 단, 불소급원칙 적용을 위해 과거오염에 대한 정의규정을 요구하고 있다.

환경피해의 경우 오염자의 변상은 피해의 효과적 치유에 사용되어야 한다. 피해의 평가 및 치유, 환경회복 등에 관한 정의 및 피해의 종류에 대한 구체화를 필요로 하고 있다. 그리고 생물다양성에 대한 피해는 Natura 2000 네트워크 지역에서 서식지 및 야생조류 지침의 범위 내에서 최소한도에 입각해서 주요 피해에 대해서만 고려된다. 또한 토양오염에 대한 피해에 대해서는 대부분 회원국이 정화의 기준, 목표에 관한 규정을 이미 갖고 있다. 이때 주요 피해만이 대상이며, 사람, 환경에 어떤 심각한 위험이 있어야 한다. 마지막으로 제품손해배상지침(PL)과 상충되는 경우 전통적 손해(사람과 재화)에 대한 보상에는 PL이 우선 적용된다.

생물다양성 피해 회복과 오염해소에 있어 i) 오염자가 변상토록 국가가 우선 책임지고, ii) 국가가 행동하지 않을 경우 이해단체들이 행동가능한 2단계 방식이다. 긴급시는 피해방지 차원에서 이해그룹들이 직접 법원에 제소가가능하다. 이는 UN/ECE에서 채택되고 EU회원국들이 서명한 98년 Aarhus Convention과 일치되는 내용이다. 그리고 환경사고에 있어 피고가 야기한 피해를 원고가 입증하는데 어려움이 있음을 감안, 원고의 입증부담완화를 위한 조치가 필요하다.

또한 환경책임제도의 목표 달성을 위한 재정적 보장이 중요하며, 자연에 대한 피해를 담보하기 위한 보험의 급속한 발전이 기대된다. 이때 환경적 피해를 인식, 측정하기 위한 질적, 양적 기준 발전이 필요하다. 다만 보험을 의무화하거나 구체적인 기금의 의무부과는 바람직하지 않다. 기업들은 스스로 노력하게 될 것이며, 이 제도가 기업경쟁력에 미치는 영향은 미미한 것이다.

자연에 대한 피해 관련 예방, 방지를 위한 경제주체들의 태도변화, 주요환경적 원칙들과 현존 EU 환경법령들의 이행개선, 환경오염 해소·회복, 환경보호 고려사항의 다른 정책분야에의 통합강화, 환경관련 기술연구, 개발촉진 등이 기대된다.

이 EU 백서에 대해 EU의 환경단체들은 기본적으로 환영하는 입장을 취하면서도 동 백서가 EU의 기업 및 농업단체들의 압력에 의해 당초 취지가 매우 희석되어, 애매한 부분과 허점이 많은 데 실망을 표하고 있다. 이 단체들은 특히 입증책임의 명확성 부족, 불소급적용원칙, 책임한도문제, 생물다양성에 대한 과실책임문제, 강제적 보험의무 미규정 등을 이 백서의 주요 취약점으로 거론하고 있다.

집행위는 백서에서 개진한 의견에 대해 EU 회원국 정부, 이해당사자들의 의견을 2000년 7월까지 수렴한후 EU 차원에서 이를 기초로 환경책임제도에 관한 기본지침을 마련, EU 이사회 및 구주이사회와의 협의절차를 거쳐 확정할 것으로 예상된다.

7.5 리우선언

환경배상책임 제도에 대한 국제사회의 관심은 1992년 환경과 개발에 관한 국제회의에서 증폭되었다. 이 회의는 국가의 권리와 책임을 정의한 리우선언을 만들어냈다. 리우선언의 「원칙 13」은 국가가 환경피해로부터 발생하는 역효과에 대해 배상책임에 대한 국내법 및 국제법을 개발할 것을 요구한다.

7.6 환경보험풀(pool)

유럽보험업자들이 환경오염 책임을 둘러싼 보험문제를 다루기 위해 추구했던 한가지 방법은 보험풀의 설립이다. 리스크에 대한 보상을 풀링(pooling)하는 것은 새로운 방법은 아니다. 첫 환경풀은 1956년에 스웨덴에서 방사능설비 보험에 대한 국가풀의 창립과 함께 형성되었다. 그리고 1957년에 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 노르웨이, 스위스, 영국과 미국에서 유사한 방사능책임풀이 있었다. 풀은 크기와 형태의 면에서 다양하고 위원회와 참가보험업자를 조정하는 관리에 의해 운영되는 형식적인 체제에 자발적인 신청으로 구성된다. 이것은 어떤 리스크의 분류를 받아들이는 총체적인 용량을 형성하고 각각의 회사는 동의된 비율만큼 책임을 진다. 각각의 풀의 멤버를 대신하여 이 체제에 의해 보험증권이 발행된다. 각각의 회원은 총리스크와 책임에 대해 고정비율로 공동보험업자가 된다.

7.6.1 Assurpol

Assurpol은 1989년 1월에 프랑스에서 설립되었고 1977년에 형성된 Garpol을 대신하였다. Assurpol은 전통적인 재보험 풀이다. 1996년, Assurpol에는 50개의 보험업자와 14개의 재보험업자 총64개의 회원사가 있다. 그들은 함께 연간 용량의 2억 프랑을 제공한다. Assurpol은 약 1,000개의 보험증권을 가지고 있으며 10,000개 이상의 설비 또는 사이트를 보험에 가입시키고 있다. 환경배상책임보험의 문제는 재보험업자들이 1992년에 오염책임보상을 중지하기 시작하여 1994년에 완전히 중지했을 때까지 프랑스에서 상당한 효과를 가지기 시작하였다. Assurpol은 육상시설의 작동, 설계회사, 기술감사와 엔지니어링 회사의 세가지 구분류에서 보험계약자에 의해 발생한 환경손해책임을 보상한다. 신체적 상해, 물질적 손해 및 중대한 손해에 대해 보상이 제공된다. 상품책임과 운송책임과 관련된 환경리스크는 여전히 전통적 보험시장에 의해 보상된다. 그러나 중요한 요소는 보상이 오로지 어떤 오염이 발견된 날로부터 적용한다는 것을 약정하는 것이다. 추가적으로 이 오염은 보험기간 동안 발생해야 하고 보험기간 동안 시작된 오염으로부터의 결과이어야 한다. 이것은 프랑스 회사에 그리고 비북미부동산(non-North American premises)에 적용된다. Assurpol 보상에서 배제되는 것은 역사적 오염과 일상의 운영으로 발생한 오염, 경제적 이익이 없을 때의 생태적 피해와 회사가 인지한 때 배제에 대응하고 있지 않다는 것을 아는 사고에서 발생하는 오염이다. 갑작스럽고 우연한 오염은 정부규제 또는 인증을 요구하지 않는 설비에 대한 영업배상책임의 계약에서 보상된다. 그리고 이러한 보험증권은 Assurpol에 의한 조약에 근거하여 재보험되어질 수 있다. 이 풀은 순보험료에서 FFr 1억의 이익을 남겼다.

7.6.2 Dansk pool

이것은 1994년 덴마크에서 유래되었고, DK 1억(1996년도)의 용량을 갖춘 가장 최근의 유럽 풀의 하나이다. 이 풀은 원래 강제적 보험규정을 포함하고 있던 1994년 제정된 환경법 조항에 대한 대응이었다. 그러나 협상을 하면서, 이 강제적 오염규정은 빠지게 되었다. 보험증권은 보상청구가 처음 인식된 또는 보험계약자가 배상청구에 근거하여 기록된다. 보상청구의 배제에는 지진, 산성비, 또는 의도되거나 크게 무관심한 행동을 포함한다. 보상은 보험에 가입된 부동산을 넘어서는 오염물질의 분포를 막는 합리적인 비용을 포함한다. 갑작스런 사고에서 피해를 주는 배출 또는 파이프를 통한 배출은 제한이 있다.

7.6.3 MAS 풀

네덜란드의 MAS 풀은 1984년 점진적인 손해, 공동관리되는 전문 지식, 재정능력 구성, 분포된 리스크와 리스크 기반 및 제공된 정치적·산업적 영향을 포함하여 확장된 유용한 환경보험을 만드는 것을 목적으로 설립되었다. 1996년, 60개의 회원사로부터 상호재보험풀은 약 DFL 1천 7백만에 달하게 되었다. 1995년 순보험료는 약 DFL 42억이었다. 참가자들은 그들 자신의 이름으로 보험증권을 발행하였지만 조건은 MAS에 의해 정해진다. 1984년이래, 환경배상책임 보험증권은 포괄일반배상책임 보험증권내에서 분리된 보상으로서 MAS에서 유용하였다. 보험증권이 환경배상책임(EIL)하에서 보상되어질 때, 이때 오염의 완전한 배제는 보험의 비EIL 부문에 대항하여 발생하였다.

7.6.4 Pool Inquinamento

이 풀은 1980년 이탈리아 보험연합인 ANIA에 의해 오염에 대해서만이 아니라 모든 환경리스크를 언더라이트하기 위하여 시작되었다. 이것은 또한 일반배상책임과 유해물질의 운송과 폐기물의 선적/비선적에 대한 보상을 제공한다. 이 풀은 70개중 하나인 재보험 풀로서 보험업자들은 리스크의 100%를 받아들이고 이를 공유하여 다른 회원들에게 리스크를 양도한다. 모든 환경리스크의 언더라이팅은 성공적으로 보였다. 왜냐하면 포괄일반배상책임(CGL) 보험증권은 모든 오염리스크를 배제하고, 이렇게 해서 오염리스크에 대해 폭넓은 보상을 가지는 환경배상책임(EIL) 보험증권은 유익한 것으로 보였다. 그러나 이탈리아 법은 엄격한 책임보다는 과실에 근거하고 있고, 이렇게 해서 폭넓은 보상은 보상금 제한 없이 제공되었다. 동 보험증권은 법적 변호비용과 손실회피비용, 신체적 상해, 제3자의 활동이나 서비스의 방해나 정지로 인한 자산손해와 재정적 손실을 보상한다. 보상은 점차적인 오염 뿐만 아니라 갑작스런 오염에 대해서도 인정될 수 있다.

8. 주요 시사점

지금까지 우리는 미국, 유럽, 일본을 중심으로 환경피해에 대한 책임법규·제도 및 이의 재정적 이행수단으로서 환경배상책임보험 등을 살펴보았다. 특징적인 점은 과거, 현재 및 미래의 환경피해에 대해 각각 접근법을 달리하여 정책을 추진하고 있다는 점이다. 이는 환경피해 특성의 차이점과 보상수단의 효율성에 기인하고 있다고 볼 수 있다. 또한 환경배상책임보험

(EIL)의 활발한 도입과 이로 인한 환경손해의 배상 및 사전예방의 효과는 주목할 점으로 생각된다.

현재 우리나라는 환경피해에 대한 일관성있는 책임원칙이 미정립되어 있으며, 책임법규·제도도 미비되어 있는 실정이다. 특히, 환경배상책임보험과 환경피해보상기금 등의 부족으로 비록 환경책임법규·제도가 정비되어 있다 할지라도 환경손해에 대한 재정적인 이행수단의 부족으로 충분한 보상이 이루어지기가 어려운 실정이다. 따라서 선진국의 경험은 다음과 같은 점에서 국내 제도적 측면의 시사점을 제공할 것으로 보인다.

8.1 과거의 환경피해 처리

국내에서도 앞으로는 현재 및 미래의 환경피해를 처리하는 문제 뿐 아니라 과거의 환경피해 현장을 정화하는 것이 주요 이슈로 대두될 것이다. 과거의 유해폐기물 현장의 정화와 관련해서는 기본적으로 두 가지 방향을 제시할 수 있다. 한가지는 미국이 채택한 소송을 통한 접근 방법이며, 다른 한가지는 정부의 재정지원 프로그램 형태이다.

미국이 Superfund 프로그램을 통해 채택한 소송방법은 앞서 언급한 바 있다. 소송방법은 유해폐기물을 버리는 당사자가 폐기물 정화비용을 지불하도록 하는 책임감을 최대화하기 위한 것으로서, 즉 “오염자 부담”원칙이다. 책임감은 향후의 바람직하지 못한 행동을 저지하기 위한 것이다. 소송 혹은 책임부담을 통한 접근방법의 문제점은 앞서 보여준 바와 같이 지나치게 비용이 높고 비효율적이며 거래비용 또한 높고 시간이 오래 걸린다는 점이다.

다른 한가지 대안은 정부 재정지원 프로그램 형태이다. 정부 프로그램은 일반적으로 더 효율성이 뛰어나다. 즉 거래비용이 적어지기 때문에 유해폐기물 정화는 더 많이 할 수 있다는 점에서 그러하다. 그러나 정부 프로그램이 가지는 문제는 책임성의 결여이다. 이는 특히 일반 재정지원 프로그램에서 더욱 두드러진다. 일부 재정적 책임은 화학보유세 혹은 석유보유세와 같은 세금으로 회수될 수 있다. 미국의 Superfund 프로그램도 그러한 세금으로 재원을 조달하고 있다.

향후 국내에서는 과거의 환경손해 문제에 대해서 책임법규·제도의 마련과 아울러 이를 보상할 수 있는 수단으로서 환경피해보상기금을 조성할 필요가 있다. 동기금의 재원 확충은 선진국의 경우처럼 오염원인자에 대한 환경세의 도입 등으로 해결할 수 있을 것으로 보인다.

국내의 보험회사들은 미국, 유럽과 유사한 일반책임보험을 환경오염 업체들을 위해 제공할 필요가 있다. 우리나라가 소송방법을 통한 Superfund 형태의 프로그램을 설립한다면 우리나라의 보험업계는 현재 미국에서 성행하는 보상관련소송과 동일한 형태로 인해 쉽게 피해를 입을 수 있을 것이다. 만일 소송이 보험업계를 상대로 이루어진다면 “절대적 오염” 면책조항이나 점진적 오염 면책조항이 없다면 과거의 일반책임보험하에서 보험업계는 거액의 오염관련 비용을 지불하게 될 것이고 이는 전체 한국 보험업계를 취약하게 할 것이다.

8.2 현재 및 미래의 환경피해 처리

현재 및 미래의 환경피해 처리에 관한 상황은 비교적 나은 편이다. 일례로 미국의 자원보전 및 회복법(Resource Conservation and Recovery Act)이라든지 유럽국가들의 환경책임법규 등은 피해예방과 오염감소를 중시하는 강력한 위험관리 접근방법의 적용으로 건전한 비즈니스 및 경제감각을 생겨나게 했다. 이 접근방법은 비즈니스나 경제활동을 시행하는 자에게

비용을 할당하는 것이다. 향후 비즈니스 활동과 관련된 비용할당은 Superfund 형태의 프로그램에서와 같이 과거활동에 대한 비용할당보다 더 성공적이며 효율적이다. 우리나라 정부는 규칙과 기준을 설정하는 반면 기본적으로는 자유시장 원칙을 고수하고 있다고 볼 수 있다. 앞서 언급했다시피 정부의 개입이 없는 자유시장도 환경보호에는 무기력하다. 그러나 예방 및 감소를 강조하면서 정부의 개입과 자유시장 원칙을 결합하면 매우 성공적일 것이다.

향후 국내에서도 현재 및 미래에 발생가능한 환경손해에 대해 책임법규·제도의 마련과 아울러 이를 배상할 수 있는 재정적 이행수단으로서 선진국의 경우처럼 환경배상책임보험(Environmental Impairment Liability ; EIL)을 도입·활용할 필요가 있다고 사료된다.

8.3 환경배상책임보험(EIL)

우리나라가 자원보전 및 회복법(RCRA)의 재정 의무요건을 채택하게 된다면 책임성이 강화될 뿐 아니라 이러한 재정적 요건 충족을 위하여 환경책임 보험시장의 성장을 촉진시킬 수 있을 것이다. 앞서도 지적했다시피 자원보전 및 회복법(RCRA)의 재정책임요건은 미국에서 환경배상책임보험에 대한 최초의 중요한 수요를 창출시켰다.

자원보전 및 회복법(RCRA) 형태의 규제와 결합된 환경배상책임보험은 Boiler & Machinery(B&M)보험과 다소 유사하다. B&M보험에서 사업비율은 전형적으로 손해비율을 초과한다. 대부분의 보험료는 폭발발생을 방지하기 위한 보일러 검사에 대한 비용으로 사용된다. 예방을 중시하는 것은 손실을 줄이고 마찬가지로 손해비율 또한 낮추어 준다.

오염물질 생산자, 운송자 및 유해폐기물 처리, 보관 및 폐기시설에 대한 RCRA 형태의 재정책임요건 하에서의 환경배상책임보험 이외에 정화작업에 관련되는 계약자 및 전문가(엔지니어 및 컨설턴트)를 위한 환경배상책임보험도 우리나라에서 자연스런 시장이 될 수 있을 것으로 보인다. 석면과 납 계약자를 위해 선진국에서 개발되었거나 또는 부동산거래를 원활하게 하기 위해 개발된 다른 보상보험도 필요할 것 같다. 간단히 말해 미국과 유럽에서 개발된 상품과 시장은 한국과 같은 다른 산업국가에서도 개발될 수 있으리라 예상된다.

일반적으로 환경배상책임 보험상품을 개발하는 보험회사에게 있어서 가장 큰 위험요소는 변화하는 환경규제 법규이다. 보험상품이 현행 환경규제 법규에 의거하여 판매되는데 이러한 법규가 변하게 되면 보험업자들은 계약당시 예상치 못했던 향후의 손실에 대한 것도 보상하여야 하는 입장에 처하게 된다. 이러한 상황은 미국의 초기 환경배상책임 보험업자들이 직면했던 것이다. 예를 들어 Superfund가 통과되기 전 유해폐기물 현장에 대한 계약을 한 경우이다. Superfund가 통과되고 나서 이러한 많은 현장들이 처음 계약당시에 예상했던 것보다 더 많은 손실을 보험업자가 떠안게 되었다.

향후 국내에서 환경배상책임보험(EIL) 시장에 참여하고자 하는 보험회사는 환경위험에 대한 선진국의 인수기술을 활용하고 국내실정에 적합한 새로운 인수기술도 아울러 개발해야 할 것이다. 오염현장의 유해물질, 이러한 물질이 처리되는 경로 그리고 해당지역 인구와 같은 환경배상책임보험을 인수하는데 매우 중요한 정보는 다른 보험형태에는 일반적으로 수집되지 않는다. 또한 환경교육과 경험을 가진 보험 인수인력도 필요하게 된다. 많은 보험계약이 계약자 위주의 양식을 따르기 때문에 이러한 양식을 함께 취합하는 방법에 대해 특별한 관심이 집중되어야 한다.

V. 국내 제도 개선 방안

1. 환경관련 책임법규의 개선

1.1 일관성있는 책임원칙의 마련

최근 환경오염의 심화에 따른 환경피해의 증가로 민사상·형사상의 소송이 증가하나 환경 피해에 대한 법적 근거 취약과 배상수단이 충분하지 않아 사회적 비용이 증가하는 추세이다. 또한 개발사업자나 산업체가 배상책임이 없기 때문에 사전적으로 환경오염 방지를 위해 노력할 유인이 크지 않은 실정이다. 그러므로 환경피해보상을 위한 일관성있는 책임원칙을 마련함으로써 사회적 비용을 절감하는 것은 시급한 과제라 할 수 있다.

환경책임원칙 마련에 있어서 향후 고려해야할 사항 중 가장 중요한 것은 민법상 불법행위에 관한 규정과 환경법상의 환경 책임에 관한 규정간의 관계라고 할 수 있다. 미국, 영국, 독일 등에서도 환경법에서 책임에 관한 규정을 도입하기 전, 또는 환경법상 책임에 관한 규정이 미비한 경우에는 여전히 민법 등 일반법상의 관련 규정이 책임에 관한 중요한 근거가 되고 있는 것은 사실이다. 일각에서는 환경정책기본법(제31조) 및 토양환경보전법(제23조) 상의 환경 책임에 관한 규정은 민법의 일반원칙을 전제로 한 특칙에 해당하고, 법 문헌상으로도 환경 책임에 관한 법규의 적용은 동 규정들의 직접적인 효과에 의해서 발생하는 것은 아니라고 보고 있다.⁴¹⁾ 이러한 법 논리적인 귀결이 과연 우리 나라에서 발생하는 환경책임 문제와 발생가능한 모든 환경책임 문제를 효과적으로 해결할 수 있는가 라는 정책적인 측면에서도 타당한가에 대한 보다 깊이 있는 토론이 필요하다. 이와 함께, 환경정책기본법상의 책임 조항 등은 그 동안 범무상으로 적용에 있어서 유명무실한 경우가 많이 있었다. 따라서 민사법 일반원칙과 환경책임 원칙과의 관계에 대한 심도 있는 토론의 결과를 바탕으로 환경정책기본법 등에 환경법상 책임 원칙이 있는 경우는 민사법 일반원칙에 우선한다는 명문의 규정을 둬으로써 불필요한 해석상의 혼란을 방지해야 할 것이다.⁴²⁾

또한 우리 나라의 환경정책기본법에서는 엄격 및 연대책임을 인정하고 있으나, 향후 일관성있는 환경 책임 원칙의 마련에 있어서 소급·연대·엄격 책임원칙에 대하여서는 보다 구체적인 논의가 필요하다. 다만 그 정도 및 범위를 어느 정도로 한정할 것인가는 우리 사회의 특수성을 반영하여 합리적으로 결정해야 할 것으로 보인다.

1.2 환경손해배상책임법의 제언

1.2.1 제안이유

오늘날 환경오염으로 인한 피해는 점차 늘고 있는데 이에 대한 적절한 구제가 효과적으로 이루어지고 있지 못하는 실정이다. 피해자의 경우 정보의 부족 등으로 인하여 사업자의 고의·과실 및 사업활동과 피해간의 인과관계를 입증하기 곤란하다. 그리고 사업자에게 손해배상책임이 있더라도 환경오염으로 인한 피해는 광범위하여 배상액이 고액인 경우가 많기 때문

41) 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 『환경법연구』, 제20권, 1999

42) 한국환경정책·평가연구원, 『한국에서의 기업구조조정과 환경정책』, 2000. 1

에 배상책임의 이행을 추진하기가 어려운 실정이다. 따라서 환경피해에 대한 사업자의 엄격 책임을 명시하고, 환경오염을 야기시킬 위험성이 높은 시설의 경우 환경오염으로 인한 손해 배상책임을 이행할 수 있도록 필요한 조치를 하도록 하며, 입증책임을 사업자가 부담하도록 함으로써 환경피해에 대한 구제가 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위해 환경손해배상책임법을 제정할 필요가 있다. 부록에서 제시하고 있는 동법안은 이러한 내용을 담고 있으며 향후 관련분야의 전문가들과 협의를 통해 논의를 확대할 필요가 있다고 사료된다(동법안의 세부내용은 부록 참조).

1.2.2 주요내용

1.2.2.1 엄격책임

사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 타인에게 손해가 발생한 때에는 당해 사업자는 손해가 천재·지변 기타 불가항력의 사유로 인하여 발생한 경우를 제외하고는 그 손해를 배상하여야 한다(법안 제3조제1항). 동 법안의 엄격책임은 적법한 정상조업의 결과로 초래된 손해에 대한 배상책임을 포괄하는 개념이며, 개발위험도 역시 포함된다. 다만 불가항력에 의한 손해에 대해서만 책임은 배제된다. 엄격책임의 근거는 특별한 위험원을 유발하고 이용하는 자는 동시에 그 위험의 수용에 대한 보상으로 무과실책임을 부담케 하는 것이 합당하다는 데 있다.⁴³⁾ 그러므로 시설이 적법하게 조업되고 있는 사실은 엄격책임의 성립에 아무런 영향을 미치지 않는다.

1.2.2.2 연대책임

사업장등이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장에 의하여 손해가 발생한 것인지 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하도록 해야 한다(법안 제4조). 동 법안의 연대책임은 미국의 종합적환경대처보상책임법에서의 책임과 같이 잔여오염에 대한 책임당사자들은 연대적으로 책임을 지게 한다는 것이다. 그러므로 책임이 있는 당사자가 여러 명이 있는 경우, 관할당국은 그 중에서 임의의 한 명에게 책임을 물을 수 있게 된다. 관할당국이 책임당사자를 선택함에 있어서는 굳이 오염의 책임이 가장 중한 자를 선택할 필요가 없고 가장 용이하게 책임 추궁이 가능한 자를 선택할 재량권을 가져야 한다.

1.2.2.3 손해배상조치의무

환경오염을 유발할 위험성이 높은 시설중 대통령령으로 정하는 시설을 이용하여 사업을 하는 자는 당해 시설로 인하여 초래될 수 있는 환경오염으로 인한 손해배상을 이행할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다. 이는 환경오염손해배상보장계약의 체결 또는 공탁으로 하도록 한다(법안 제6조). 동 법안은 손해가 발생한 경우에 시설보유자의 자금부족 때문에 피해자가 보호받지 못하는 일이 없도록 하려는 목적으로 도입될 필요가 있다.

1.2.2.4 보험자등에 대한 손해배상의 청구

사업자의 손해배상책임이 발생한 때에는 피해자는 보험자 등에 대하여도 직접 손해배상의

43) 오석락, 『독일환경책임법의 연구』, 청림출판, 1992

지급을 청구할 수 있도록 하되, 사업자의 고의에 의하여 손해가 생긴 경우는 제외하도록 해야 한다(법안 제8조제1항). 동 법안은 환경오염 사고의 경우 돌발적, 우연한 환경오염 뿐만 아니라 비돌발적, 점진적인 환경오염으로 인한 손해배상책임까지 보상함으로써, 광범위한 피해보상을 가능하게 하고 보험가입자의 배상능력을 확보할 수 있게 한다는 것이다.

1.2.2.5 입증책임의 완화

사업자가 손해의 발생이 당해 사업활동이 아닌 다른 원인으로 인한 것임을 입증하지 못하면 그 손해는 당해 사업활동 때문에 발생한 것으로 추정하도록 해야 한다(법안 제10조). 동 법안은 다른 법과는 달리 원인관계의 추정에 관한 규정을 두고 있는 데 이는 피해자의 입증책임을 크게 완화해주는 것이다. 즉, 피해자는 개별적인 사건에 있어서 시설의 침해에 대한 적합성만 입증하면 인과관계에 대한 입증책임은 다한 것이 되는 것이다. 환경손해의 경우 한편으로 유해물질의 작용질서가 과학적으로 분명치 않은 경우가 많고 다른 한편으로 침해의 과정이 시간적으로 장기간에 걸쳐 진행될 뿐만 아니라, 복수원인자에 의하여 유발되는 경우가 많기 때문에 이 같은 경우에 피해자에게 증명결핍의 불이익을 돌린다고 하면 그것은 사실상 피해자로부터 배상청구권을 박탈하는 것이나 다름없는 결과가 되는 것이다. 그리하여 원인의 추정 즉, 인과관계의 추정을 통하여 피해자의 이러한 입증곤란을 해결해 주는 것은 매우 중요한 사항이다.⁴⁴⁾

1.2.2.6 사업자에 대한 정보청구권

사업활동이 손해를 유발한 것으로 추정할 만한 사정이 존재하는 때에는 손해배상청구권의 성립과 범위를 확정하기 위하여 필요한 경우 피해자는 사업자에게 정보의 제공을 청구할 수 있도록 한다(법안 제13조제1항). 동 법안의 경우 피해자는 시설이 손해의 원인이 된 것으로 가정할만한 사정이 존재하는 때에는 손해배상청구권의 확정을 위하여 필요한 경우 시설의 보유자에 대하여 그 시설이 사용한 설비, 투입되거나 배출된 물질의 종류와 농도, 기타 그 시설에 의하여 유발된 작용 등에 대한 정보제공을 요구할 수 있게 하고 있다. 그러나 예외적으로 법률의 규정에 의하여 비공개로 된 사항이나 비공개가 시설의 보유자나 제3자의 중대한 이익에 부합할 경우에는 이러한 권리는 제한될 필요가 있다.

2. 환경관련 구제제도의 개선

2.1 집단소송제도의 도입

2.1.1 집단소송제도의 의의

환경오염은 일정지역의 주민이나 농작물 등에 광범위한 피해를 주고, 그 피해의 원인·인과관계 등은 그들 모두에게 동일한 경우가 대부분이므로 필연적으로 사건의 대량처리와 집단처리를 요구하게 된다. 그러나 다수의 당사자가 관여하는 현대적 소송유형에 있어서는 그 운영의 원활을 기하기가 사실상 어렵다. 따라서 환경오염사건의 대량·신속한 처리를 가능케

44) 오석락(1992), pp. 70-71

하고, 특히 현행소송제도의 문제점인 불특정다수의 소액피해자 구제를 위해서는 집단소송제도와 같은 효율적인 소송형태가 필요하다.

집단소송제도란 동일한 사건의 피해자가 개별적으로 소송을 제기하는 것이 아니라 집단적으로 소송을 제기할 수 있게 하는 제도이다. 즉, 집단에 대하여 원고적격을 인정하는 제도이다.⁴⁵⁾ 이와 같은 예는 미국의 대표소송, 공공소송 및 시민소송, 그리고 독일의 단체소송 제도 등을 들 수 있다.

먼저, 미국의 대표소송제도는 피해자 전원을 소송당사자로 소환하지 않고 그 중의 1인 또는 소수에게 소송을 제기하고 수행할 수 있도록 하고, 그 판결의 효과가 피해자 전원에게 미치도록 하는 소송제도이다. 둘째, 공공소송제도는 피해액은 소액이면서 피해자가 다수인 경우 그 피해를 구제하기 위하여 만든 제도로 손해배상보다는 위법한 행위의 억제와 이로 인한 부당한 이득방지에 주안점을 두고 있다. 대표소송과 공공소송은 환경문제에 국한하는 것이 아니라 소비자피해 등 다양한 형태의 단체피해구제에 광범위하게 사용되는 제도들이다. 셋째, 독일의 단체소송제도는 단체소송만을 규율하는 법률을 따로 제정한 것이 아니라, 개별 법률에 일정한 자격요건을 갖춘 단체에게 소송제기의 원고 적격을 인정하고 절차상의 특칙도 규정하는 방식을 택하고 있다. 예를 들면 부정경쟁방지법과 보통거래약관법에 원고적격을 소비자보호단체에 한정하고, 그 자격요건을 법제로 정하여 이 자격을 얻은 단체만이 제소할 수 있도록 하고 있다. 미국의 제도가 피해를 입은 개인들이 단체를 구성하여 소송을 제기할 수 있는 제도라면 독일의 제도는 법적으로 인정하는 사익 또는 공익단체에게 제소할 수 있는 원고적격을 부여하고 있으며 원고적격의 법제는 그 사안에 따라 각 개별법에서 규율하고 있는 것이다.

집단적 환경오염문제만을 다루기 위하여 제정된 제도로는 미국의 시민소송제도와 독일의 환경관련 단체소송제도를 들 수 있다. 미국의 시민소송제도는 수질정화법(Clean Water Act)과 대기정화법(Clean Air Act) 등 여러 환경법에서 다루어지고 있다. 이는 시민들에게 정부행위를 조사하고, 배출기준을 위반하는 민간오염자들과 공공오염자들에 대한 민사소송과 행위금지에 대한 소송을 제기하며, 적절한 수준의 시민벌금도 부과할 수 있는 권한을 부여하는 제도이다. 천연자원보호협회(Natural Resources Defence Council)와 시에라클럽(Sierra Club) 등과 같은 환경단체들이 이 제도의 중요한 참여자들이다. 독일의 환경관련 단체소송제도는 연방자연보호법이나 일부 주의 자연보호법에 의해 소송제기의 자격을 지정 받은 환경보호단체만이 소송을 제기할 수 있도록 하는 제도이다.

2.1.2 집단소송제도의 장·단점⁴⁶⁾

집단소송의 장점은 원고, 피고 그리고 사회적인 측면에서 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

먼저, 원고측면에서는 집단소송이 다수의 소액피해자에 대한 유용한 사법규제수단이 된다는 점을 들 수 있다. 개별적으로 너무 소액이어서 소송수행의 경제성이 없는 경우나 피해를 입은 자가 정신적·육체적으로 무능력상태에 있거나 법적 권리에 대한 무지로 소송을 통한 권리주장이 막혀 있는 경우에 집단소송은 매우 유용하다. 집단소송에 있어서는 대표당사자가 개별소송에서의 당사자보다 더 강력한 지위를 확보할 가능성이 있어 피고로 하여금 화해나

45) 원고적격이란 민사소송법상 일정한 관리관계에 관하여 소송당사자로서 소송을 수행하고 판결을 받을 수 있는 자격을 의미한다.

46) 국회사무처 법제예산실, 집단소송에 관한 입법의 방향(1996. 11)

합의에 이르도록 하여 조기에 분쟁해결이 가능하도록 하는 기능이 있고, 변호사로서는 개별 소송보다 집단소송에서 보다 많은 수입료를 받을 수 있는 반면 집단구성원은 소송비용을 분산시킬 수 있으며, 주장사실을 입증할 증거의 폭이 개별소송에서보다 광범위하다고 할 수 있다. 또 개별소송에서 보는 바와 같은 청구가 구체적이지 않고 추상적이어서 기각되는 현상 및 소송 중에 당사자적격에 흠결이 발생하는 상황변동에 대해 충분히 대처할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 피고의 입장에서 집단소송에서는 개별소송에 대하여 각각 응소하여야 하는 시간과 비용을 절감할 수 있고, 집단의 대표당사자와 단일 협상창구를 열어 화해나 합의를 성립시킬 수 있는 장점이 있다. 나아가 집단소송에서는 피고가 책임을 져야 할 전체 금액을 산정할 수 있다는 점에서 여러 개별소송이 이루어지는 것보다 유용하다고 하겠다.

셋째, 사회적인 측면에서 본다면 집단소송은 중복적인 다수의 소송을 방지할 수 있고, 통일적 판결을 통하여 사법행정의 효율성을 제고할 수 있으며, 특히 장래에 있어서 집단소송에서의 문제가 되는 사건과 유사한 행위 즉 위법적인 행위를 예방하는 효과를 갖는다는 장점을 지닌다. 또 집단소송이 제기됨으로 해서 일반대중의 관심이 집중되고 나아가 문제가 되는 쟁점을 개선하기 위한 조직화된 시민단체의 출현을 기대할 수도 있을 것이다.

집단소송은 많은 장점을 지니고 있지만 단점도 내포하고 있다. 먼저, 원고측의 입장에서 볼 때, 집단소송은 대표당사자가 집단전원의 이익보호를 최우선의 과제로 삼고 있기 때문에 개별소송에서 나타나는 소송중의 화해라든가 소장의 변경이 용이하지 않다는 점이다. 또 개인이 아닌 집단으로 이루어진 당사자이기 때문에 소송전략상의 공격·방어가 상대방에게 쉽게 노출될 가능성이 있다. 둘째, 피고측의 입장에서 집단소송은 개별소송에서는 큰 부담이 되지 않는 청구가 집단소송에서는 소액다수청구가 인정될 수 있기 때문에 이행 및 배상 등의 책임이 막대하다는 단점이 있으며, 셋째, 사회적인 측면에서도 집단소송에서 패소하는 자는 전멸이라는 가혹한 결과가 발생하고, 경우에 따라서는 소액다수의 청구가 집단소송의 남발을 초래하여 사회적 비용을 증가시키는 결과를 가져올 수도 있다.

2.1.3 집단소송제도 도입시 고려사항⁴⁷⁾

앞서 언급한 바와 같이 집단소송은 많은 장점과 동시에 단점도 내포하고 있지만 환경오염 손해배상에 대한 집단소송제도가 도입된다면, 동 제도는 집단적 환경분쟁문제를 처리하는 데에 상당히 효율적인 제도가 될 것이다. 오염자에게 내부화시키기 어려웠던 많은 오염비용을 내부화시킬 수 있게 되어 오염발생량을 사회적으로 효율적인 오염수준에 근접하도록 하며, 오염배출로 인한 피해 및 피해 해소에 따른 사회적 비용을 줄이게 하는 효과가 예상된다. 집단소송에 대한 법적 선례가 적용되면 집단적 환경오염문제도 오염자와 피해자간의 자발적인 협상을 통한 해결을 모색하는 데에 하나의 지표로서의 역할을 담당할 수 있을 것이다.

그러나 우리나라에서 환경오염 손해구제에 관한 집단소송제를 도입하기 위한 몇 가지 선결과제가 있다.

먼저, 집단적 환경문제를 다루는 데에 있어 법원의 전문성 확보 및 소극적인 자세에 대한 문제이다. 집단환경소송에 관련한 기술적인 자료의 확보와 이를 기초로 하여 합리적인 판단을 기할 수 있도록 인적·물적 자원의 확보가 제도의 도입 이전에 이루어져야 한다.

둘째, 법원은 개별적 권리분쟁의 조정이라는 소극적인 역할에서 벗어날 필요가 있다. 현재

47) 이상한, 『환경법의 경제학적 분석』, 한국경제연구원, 1997

대부분의 환경문제 해결을 행정부가 담당하고 있으나 환경행정이 제대로 이루어지고 있는지를 확인할 수 있는 창구는 부족하다. 법원은 환경행정 절차의 정당성, 규제정책의 타당성 및 그 시행 여부 등에 대해서도 집단소송제도를 통하여 확인할 수 있게 된다. 그러므로 법원은 이 제도를 적극적으로 활용하여 행정부의 환경행정이 제대로 이루어지는가를 확인하는 역할을 담당해야 한다.

셋째, 소송이전 협상이 어려워지고 소송이 남용되는 문제에 대해 고려할 필요가 있다. 소송 남용의 문제는 원고적격을 누구에게 줄 것인지의 문제와 결부되어 있다. 독일의 단체소송제도는 원고적격을 피해자들이 구성한 단체에게는 부여하지 않고 법적으로 인정되는 단체에만 부여하므로 소송제기가 미국의 대표소송제도보다 어렵다. 그러나 독일의 제도에도 소송이전 협상이 어려워지는 문제는 감수되어야 할 문제로 판단된다.

2.2 분쟁조정제도의 효율화

최근 환경오염의 심화와 환경의식의 증대로 환경분쟁이 증가하는 추세이나 환경오염의 복잡성과 규명의 어려움으로 환경분쟁 해결에 많은 사회적 비용이 소요되어 사회적 문제를 야기하고 있다. 이의 해결을 위하여 과학적인 분쟁해결 방법으로 환경분쟁조정기능을 강화할 필요성이 증가하고 있다.

그러나, 현재 환경피해분쟁조정법에 의해 설치된 중앙환경분쟁조정위원회의 알선은 조정의 필요적 전단계가 아니고 법적 효력도 없으며 분쟁당사자도 알선, 조정, 재정 중에 임의로 선택할 수 있어 알선을 선택할 필요성이 극히 적은 실정이다. 또한 조정의 효력은 민법상 합의의 효력밖에 없고 재정의 효력은 소제기가 없거나 소취하의 경우에만 민법상 합의의 효력이 있는 것으로 간주되어 당사자쌍방이 재정에 승복하기가 어려운 실정이다.

부록에 제시된 환경손해배상책임법(안)이 제정된다면 환경오염 손해배상에 관한 제1차 조정기관으로 환경오염분쟁조정위원회의 역할은 매우 커진다고 볼 수 있다. 이하에서는 환경오염분쟁조정제도의 효율성을 제고시키기 위한 방안을 모색해 보기로 한다.

첫째, 환경분쟁조정위원회의 조정을 임의조정으로 그칠 것이 아니라 어느 정도 법적인 강제성을 부여해야 할 필요가 있다. 분쟁당사자의 어느 한편의 조정신청이 있으면 해당 분쟁에 관하여 당연히 조정절차가 개시되도록 할 필요가 있다. 또한 조정결과에 대하여도 어느 한쪽이 일정한 기간 내에 소를 제기하지 않는 한 조정의 효력을 확정시키도록 할 필요가 있다.

둘째, 배상금액, 인과관계 규명 등에 대한 분쟁처리기법의 표준화를 통해 환경분쟁조정기구를 전문화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 환경오염 원인별로 전문가·연구기관과의 긴밀한 협조체계를 구축하여 분쟁조정제도의 실효성을 제고시켜야 한다. 또한 전문가의 전문성 활용, 법률적 자문 등 조정기능을 내실화하기 위해 중앙환경분쟁조정위원회 상임위원의 수를 확대시키고 오염종류별로 인과관계, 배상관련 문헌 및 전문가 의견, 재정결과, 민사재판의 판결문 등을 분석하여 전산화시킬 필요가 있다. 대기오염으로 인한 과수피해, 수질오염으로 인한 농작물 피해 등 오염원별 인과관계 규명 및 배상액 산정기법개발을 위한 연구도 아울러 병행해야 할 것이다.

셋째, 환경피해의 정도가 심각한 사안이나 한 지방정부의 관할을 넘는 광범위한 지역에서 환경분쟁에 중재와 조정을 수행할 필요가 있는 경우 현재의 환경부 산하기구로는 그 역할수행에 한계를 가지고 있어서 일본의 경우처럼 우리나라도 국무총리실 산하기구로 격상시켜 중재·조정능력을 제고시킬 필요가 있다.

넷째, 지방환경분쟁조정위원회의 활동을 활성화시킬 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 유명무실하게 남아 있는 시·도자치단체 소속의 지방환경분쟁조정위원회를 지방환경관리청으로 이양하는 방안도 검토해야 한다. 또한 소액의 환경분쟁은 지방환경분쟁위원회에서 조정할 수 있는 권한을 부여함으로써 지방환경분쟁조정위원회의 활성화를 도모해야 한다.

3. 환경손해배상 보장수단의 도입

3.1 환경배상책임보험의 도입

아무리 정치한 책임법이 완비된다고 하더라도 그 자체가 사업자의 배상능력까지 확보해 주는 것은 아니며, 사업자의 배상능력이 충분하지 못하면 피해자 보호의 법제는 실효성이 없는 것이다. 설사 가해자인 사업자에게 상당한 배상능력이 있다고 하더라도 일시에 거액의 손해배상으로 기업의 파산을 초래한다면 그것 또한 바람직한 일이 아니다. 따라서, 가해자인 사업자의 배상능력을 보충하여 피해자를 위한 배상책임의 이행을 확보하고, 아울러 사업자인 기업으로 하여금 장래의 거액의 손해배상으로 인한 경제적 손실의 위험을 현재의 합리적인 비용으로 분산·전가하는 사회경제제도로서의 보험제도 및 사업자에 대한 보험이용 제도의 확립을 고려할 필요가 있다. 특히 환경배상책임보험은 현재 및 미래에 발생한 책임을 담보로 하여 이를 보상하는 수단으로 매우 유용하다. 이하에서는 환경배상책임보험의 구체적인 도입방안을 모색해 보기로 한다.

3.1.1 환경배상책임보험(EIL) 증권 발행

현재 우리나라에서 환경오염으로 인한 손해는 영업배상책임보험(CGL)에 오염사고담보추가특별약관을 첨부함으로써 담보되고 있다. 이 추가특약에서는 시설과 업무로 급격하게 발생한 오염사고에 의해 타인에게 신체장애나 재물손해를 입힘으로써 법률상 배상하여야 할 책임있는 피해 및 오염제거비용을 보상한다.

그러나, 유류오염사고와 같이 돌발적, 일시적으로 발생하는 오염사고 뿐만 아니라 점진적으로 서서히 발생하는 오염사고로 인한 피해가 증가함에 따라 그에 따른 손해배상청구도 증가하고 있다. 또한 선진국의 경우에 있어서도 돌발적이든 비돌발적이든 환경피해에 대한 배상능력을 갖추도록 법적 책임을 규정하고, 관련 보험제도에 의해 돌발적이거나 점진적으로 발생한 환경오염으로 인한 손해배상책임이 담보되고 있다.

따라서, 우리나라에서는 ‘우발적이거나 돌발적인 사고(sudden and accidental events)’ 뿐만 아니라 정상적인 조업중의 오염사고를 포함한 ‘점진적인 오염(gradual pollution)’까지도 포함하는 환경배상책임보험(EIL) 증권을 발행할 필요가 있다. 또한 정화작업에 관련되는 계약자 및 전문가(엔지니어 및 컨설턴트)를 위한 환경배상책임보험증권도 도입할 필요가 있다. 환경배상책임보험증권의 담보손해는 제3자의 신체상해, 재산손해 및 정화비용 그리고 생태계의 손실, 소송비용 등도 포함해야 할 것이다. 또한 면책사항은 전쟁과 불가항력적인 자연현상, 피보험자의 고의 및 태만행위 등에 의한 배상책임을 들 수 있다.

3.1.2 배상청구기준(claims-made basis) 채택

일반적으로 환경오염 위험은 상호의존성을 지니므로 대규모 손실을 유발하고, 장기간에 걸쳐 점진적으로 발생하는 오염피해의 경우에는 발생시점을 결정하기가 어려우며, 피해자 배상청구도 오랜 기간의 경과 후에나 가능하다. 이 같은 위험의 특성 때문에 동 보험에서는 배상청구기준(claims-made basis)증권을 채택할 필요가 있다. 배상청구 보험증권은 미리 약정한 소급일 이후에 발생한 사고에 대해서 보험계약기간내에 배상청구를 하는 피해에 대해서만 보상을 하는 증권형태이다. 사고발생형 보험증권이 보험계약기간 중에 발생한 사고로부터 야기되는 피해를 배상이 청구되는 시기와 관계없이 보상해야 하는 것과는 대조되며, 사고발생형 증권의 long tail에서 야기되는 불확실성을 크게 줄일 수 있다.

3.1.3 자기부보한도액 설정 및 공제제도 활용

최소한도의 자기부보한도액을 설정함으로써 피보험자로 하여금 사고발생을 자율적으로 억제하게 하여 도덕적 해이와 역선택을 방지하고 위험을 합리적으로 분산시켜야 한다. 또한 공제제도를 활용하여 낮은 위험도를 가진 피보험자는 일정한 공제액을 설정함으로써 자신의 손실을 부분적으로 감수하는 대신 낮은 보험료만을 부담하게 하고, 높은 위험도를 가진 피보험자는 공제액을 적게 하더라도 보험료를 체증적으로 높이는 신호체계를 마련할 필요가 있다.

3.1.4 최고한도액·총보상한도액 설정

선진국에서는 보험자의 보상책임한도액을 설정하여 책임을 완화하고 있는데 독일의 경우 1억6,000만 마르크를, 미국은 \$500만부터 \$2,000만에서 보상책임한도액을 설정하고 있다. 우리나라에서도 환경배상책임보험상 사고당 담보될 수 있는 최고한도액을 설정하고, 또한 매 보험기간 동안 모든 사고발생에 대해 보상할 수 있는 총보상 한도액을 설정하여 피보험자의 제3자에 대한 책임을 담보하면서도 보험자의 재정적 부담을 일정한도로 제한시켜 환경오염배상책임보험의 재정기반을 구축해 나갈 필요가 있다. 보상책임한도액 이상의 보상액은 국가기금을 활용한 정부인수 재보험제도를 통해 담보하도록 해야 할 것이다.

3.1.5 의무보험 추진

현행 우리나라 환경오염관련 보험이 임의보험으로 되어 있어 가입실적이 저조한 실정이다. 이에 대한 해결책으로 정부당국에서 환경오염종목을 선정하여 오염배출업체들을 의무적으로 가입케 하는 의무보험 제도의 도입도 한 가지 방안이 될 수 있다. 의무보험으로서의 장점은 가입을 의무화하기 때문에 위험분산능력을 크게 증대시킬 수 있으며, 민간보험시장에서 보험을 구입하기 어려운 많은 중소기업들이 참여할 수 있고, 각종의 환경법규가 훼손된 환경복구를 위하여 또는 피해배상을 위하여 재정적 담보를 법제화하여 요구하게 될 때 의무보험은 이러한 담보를 제공할 수 있게 된다는 점이다. 한편 중소기업의 경우에는 위험관리대책이 상당히 결여되어 있어서 중소기업에 정책적으로 지원하는 방안으로 정부가 보험료의 일정부분을 지원하는 방안도 검토될 필요가 있다.

3.1.6 공동보험(pool) 조성

환경오염에 대한 효율적 담보를 위한 방안으로 공동보험(pool)의 조성을 생각해 볼 수 있다. 같은 업종에 종사하는 기업들의 공동보험은 오염위험 자체에 대해 그리고 공동보험에 가입하려는 기업이 보다 많은 정보를 가지고 있다고 볼 수 있다. 때문에 손실예방장치 등을 고려하여 담보기준을 충족하는 위험에 대해서만 담보를 할 수 있고 그 위험도에 따라 합리적인 보험료를 책정할 수 있다. 우리나라의 예를 들자면 원자력 보험에 대비하여 1991년에 공동보험(pool)을 결성한 적이 있다.

3.1.7 보험회사의 위험평가체계 마련

환경배상책임보험(EIL)은 돌발적으로 발생하는 사고 뿐만 아니라 배수, 배기 등에 의한 점진적인 오염도 담보로 하기 때문에 영국, 일본 등의 보험회사들은 충분한 위험평가감사(risk assessment audit)를 실시하여 환경오염방지에 적극적인 대책을 수립하고 있는 피보험자(기업)를 대상으로 보험을 인수하고 있다. 특히, 환경오염의 보험증권은 배상청구 기준을 채택하고 있어 과거에 발생한 오염을 원인으로 하는 경우 보험기간 개시 후에 제기된 배상청구(권)도 담보하기 때문에 환경위험에 대한 엄격한 평가가 요구된다. 이것은 보험회사의 안전한 보험운영과 피보험자의 환경예방 노력을 촉진시킨다는 의미에서 매우 중요하며, 향후 우리나라의 보험회사가 환경위험을 인수할 때에 적극적으로 수용해야 할 사항으로 보인다.

환경오염으로 인한 제3자의 신체상해나 재산손해 등의 잠재적인 위험에 수반되는 배상책임을 확정하기 위해 보험회사의 환경위험평가는 피보험자(기업)의 공장(폐기물처리시설 포함), 생산공정(과거 및 현재의 공정, 공정에서 사용되는 물질 등) 등을 관찰한다. 위험평가 절차에서는 기업의 자산, 소득 및 배상책임에 영향을 주는 중요한 모든 위험들을 확인한다. 이러한 위험의 영향은 그 규모와 확률로 평가하여 보험증권의 조건에 연결되고 있다. 또한 보험회사는 ISO14000 인증을 가지고 있는 기업(피보험자)의 환경목적, 실행 및 효율성에 대해 비인증 기업보다는 보다 광범위한 정보를 가질 수 있어서, 기업의 환경경영은 보험계약 체결의 용이성 및 보험료 산정에도 영향을 줄 수 있다.

3.2 환경피해보상기금 조성

환경오염사고로 인한 배상을 보충하기 위해서는 미국의 Superfund와 같이 국가기금을 적립해야 한다. 환경오염사고는 빈도와 범위가 방대하며, 피해규모도 엄청나다. 때문에 의무보험 도입과 보험 pool 등으로 운영한다 할지라도 발생한 손해를 충분히 배상하기에는 부족할 수밖에 없다. 따라서 국가기금을 적립함으로서 부족한 손해를 배상할 수 있어야 한다. 동 기금은 특히 과거에 발생한 환경오염, 예컨대 매립지 정화, 오염토양 정화 등 환경오염 정화에 다액이 소요되는 곳에 유효하며 중소기업 등 재정규모가 취약한 피보험자들에 대한 청정생산 촉진 등 재정지원에도 사용할 수 있다. 재원확충 방안으로는 오염원인자에 대한 환경세의 도입이나 국공채발행에 의한 기금 조성방안 등을 거론 할 수 있다. 일례로 미국 환경보호청은 1990년 유류오염법(Oil Pollution Act)에 의해 책임당사자가 책임을 질 수 없거나 그럴 의지가 없는 경우 정화비용을 기름에 대한 세금이 재원이 되는 기금을 설치·운영하고 있다.

VI. 요약 및 결론

최근 환경오염 문제는 우리 주변 생활환경의 문제가 아니라 생존과 직결된 문제로 인식될 정도로 심각해졌으며, 특히 좁은 국토와 높은 인구밀도를 가진 우리나라에서 환경문제는 더욱 중요한 문제로 부각되고 있다. 또한 경제규모가 커지면서 환경사고가 발생할 경우 그 피해규모도 비약적으로 커지고 있으며, 환경오염으로 인한 사업주체와 피해주민간의 환경분쟁이 빈발하고 있는 실정이다.

그러나 환경피해는 다른 일반적인 불법행위나 행정행위로 인한 피해와는 달리 광역적이고 불특정다수인에게 영향을 미치며, 환경오염으로 인한 피해는 장기간에 걸쳐 나타날 뿐 아니라 오염발생원으로부터 먼 곳까지 그 영향이 미치므로 장기간의 경과에 따른 원인상황의 변경·인멸은 물론 원인에 대한 정확한 입증에 어려운 경우가 많고, 더 나아가 정확한 원인 파악 자체가 곤란한 경우가 많다.

이러한 환경오염 문제에 대한 보상대책으로는 환경오염의 원인을 사전에 제거하여 오염사고의 발생을 미연에 방지하는 대책과 함께 오염사고가 발생할 경우 사후적인 대책으로서 피해자에 대한 법적·제도적 손해배상 체계의 확립과 오염물질의 제거비용을 부담할 수 있는 재정적 수단의 확보책이 필요하다. 그러나 아직 우리나라는 그와 관련된 법이 마련되어 있지 않고, 분산되어 있는 개별법들을 통해 부분적으로 다루어지고 있을 뿐이다. 또한 환경관련법들에 산재되어 있는 손실보상이나 손해배상에 관한 규정은 개별적 사안에 따른 구제의 당위성만을 서술하는데 그치고 있으며, 구체적인 기준을 제시하지는 못하고 있는 실정이다.

보다 구체적으로 살펴보면, 우리나라의 경우 통상 사후적인 수단으로 여겨지는 책임 원칙 등의 구체 제도는 여러 면에서 그 재고를 요하고 있다. 기존의 민법상 불법행위 일반 원칙인 민법 제750조에 기한 책임 문제는 외국의 예에서와 같이 적절한 환경 책임 원칙 추구를 위한 법적 기초를 제공하기에는 한계가 있다. 현행 제 환경법에서 규정되고 있는 환경 책임 원칙도 민법 등 사법 일반 원칙과의 관련성에서 명확한 의견 정리가 되어 있지 않다. 엄격·연대책임 등에 관하여서 현실적으로 적용이 되기에는 여러 가지 면에서 문제점이 지적되고 있다. 또한 환경피해는 침해의 규모가 커서 피해의 범위가 넓은 경우, 가해자가 불특정다수인 경우, 인과관계가 불명확한 경우에는 사법적 구제가 어렵다. 또한 환경피해는 다수당사자간의 법률 문제가 되는 것이 보통인데 독일의 단체소송이나 미국의 집단소송과 같이 환경피해구제를 용이하게 하기 위한 법제가 미비하다. 설사 이런 난점을 극복한다 하더라도 환경오염유발자의 민사책임을 인정하고 책임의 이행을 강제한다 하여도 법원의 판결이 피해자의 손해를 담보하는 것이 아닌 만큼 환경오염유발자가 무자력인 경우 피해의 구제는 요원한 것이 된다. 또한 관련 환경법상 책임 조항들은 그 통일성을 결하고 있기 때문에 폐기물·토양·지하수 오염 등 여러 문제가 동시 다발적으로 발생할 수 있어 그 개선이 시급하다고 할 수 있다.

환경피해분쟁조정법상의 분쟁조정제도도 사법적 분쟁해결과는 달리 당사자의 개별적·상대적인 분쟁해결에 의존하고 있기 때문에 원인자 확정 곤란성이라는 문제점이 있다. 그리고 환경오염유발자가 무자력인 경우 피해의 구제는 요원한 것이 되어 유효적절한 해결이 될 수 없고 그 실적 또한 극히 미미하다. 이러한 문제점 외에 가장 중요한 것은 기존의 우리나라의 피해자 구제책이 환경오염으로 인하여 구체적인 피해가 발생하였으나 직접적인 피해자를 확정할 수 없는 경우에, 그 오염원인자에 대하여 피해보상을 받기 위한 제도적인 측면이 미약

하다는 것이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 여러 가지 측면에서의 제도개선이 필요하다.

먼저, 환경관련 책임법규의 개선이 필요하다. 이에선 먼저 일관성있는 환경책임원칙을 마련하는 것이 필요한데, 일관성있는 환경 책임 원칙의 마련에 있어서 소급·연대·엄격 책임 원칙에 대하여서는 그 정도 및 범위를 어느 정도로 한정할 것인가는 우리 사회의 특수성을 반영하여 합리적으로 결정을 해야 한다. 또한 환경책임당사자 확정에 있어서도 환경법 전체를 통한 보다 일률적이고 정치한 규정이 필요하다.

이러한 이유로 환경피해에 대한 사업자의 엄격책임을 명시하고, 환경오염을 야기시킬 위험성이 높은 시설의 경우 환경오염으로 인한 손해배상책임을 이행할 수 있도록 필요한 조치를 하도록 한다. 입증책임을 사업자가 부담하도록 함으로써 환경피해에 대한 구제가 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 하고자 환경손해배상책임법을 제정할 필요가 있다.

둘째, 환경피해 관련 구제제도의 개선이 필요하다.

먼저, 집단소송제도의 도입이 필요하다. 환경오염은 일정지역의 주민이나 농작물 등에 광범위한 피해를 주고, 그 피해의 원인·인과관계 등은 그들 모두에게 동일한 경우가 대부분이므로 필연적으로 사건의 대량처리와 집단처리를 요구하게 된다. 따라서 환경오염사건의 대량·신속 처리를 가능케 하고, 특히 현행소송제도의 문제점인 불특정다수의 소액피해자 구제를 위해서는 집단소송제도와 같은 효율적인 소송형태가 필요하다. 그리고 분쟁조정제도 역시 효율화하기 위해서 환경오염분쟁위원회의 조정을 임의조정으로 그칠 것이 아니라 어느 정도의 강제성을 부여하고, 배상금액, 인과관계 규명 등에 대한 분쟁처리기법의 표준화를 통해 환경오염분쟁조정기구를 전문화하며, 지방환경분쟁조정위원회의 활동을 활성화시킬 필요가 있다.

마지막으로, 환경손해배상수단의 도입이 필요하다.

가해자인 사업자의 배상능력을 보충하여 피해자를 위한 배상책임을 이행을 확보하고, 아울러 사업자인 기업으로 하여금 장래의 거액의 손해배상으로 인한 경제적 손실의 위험을 현재의 합리적인 비용으로 분산·전가하는 사회경제체제로서의 보험제도 및 사업자에 대한 보험이용 제도의 확립을 고려할 필요가 있다. 아울러 보험회사의 위험평가도 필요하다. 위험은 그 규모와 확률로 평가하여 보험증권의 조건에 연결될 수 있으며, 또한 보험회사는 ISO14000 인증을 가지고 있는 기업(피보험자)의 환경목적, 실행 및 효율성에 대해 비인증 기업보다는 보다 광범위한 정보를 가질 수 있다. 따라서, 기업의 환경경영은 보험계약 체결의 용이성 및 보험료 산정에도 영향을 줄 수 있다.

또한 의무보험, 보험 pool 등으로 운영한다 하더라도 발생한 손해를 충분히 배상하기에는 부족할 수 밖에 없으므로 국가기금을 적립함으로써 부족한 손해를 배상할 수 있도록 환경피해보상기금을 조성하는 것이 필요하다. 동 기금은 특히 과거에 발생한 환경오염, 예컨대 매립지 정화, 오염사이트 정화 등 정화에 다액이 소요되는 곳에 유효하며 중소기업 등 재정규모가 취약한 피보험자들에 대한 청정생산 촉진 등 재정지원에도 사용할 수 있다. 재원확충 방안으로는 오염원인자에 대한 환경세의 도입이나 국공채발행에 의한 기금 조성방안 등을 거론할 수 있다.

참 고 문 헌

- 강만옥, “배상책임보험제도의 환경정책적 역할 분석 - 국내도입방안 모색”, 『환경경제연구』, 1996
- 강만옥, “환경오염배상책임법 제정과 보험의 역할 - 우리나라 도입방안 모색”, 『국회환경포럼』, 1996. 8. 30
- 곽윤직, 『채권각론』, 박영사, 1984
- 국회사무처 법제예산실, 『집단소송에 관한 입법의 방향』, 1996
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 1998
- 권오상, 『환경경제학』, 박영사, 1999
- 김상문, 『환경오염 배상책임보험의 도입방안에 관한 연구』, 경희대 행정대학원 석사학위 논문, 1998
- 김시평 · 이충변, 『환경분쟁조정판례분석』, 한국경제서적, 2000
- 김윤신 · 최원욱 · 김무채, “공단지역 대기오염과 일별사망수와의 연관성에 관한 연구”, 『한국보건통계학회지 Vol. 23』, No. 1, 한국보건통계학회, 1998.
- 김윤신 · 최원욱 · 김무채, “공단지역 대기오염의 위해성 평가에 관한 연구”, 『보건학종합학술대회』, 대한보건협회, 1998.
- 김종민, 『환경문제와 환경법』, 경진사, 1993
- 대산공단공해방지대책협의회, 『대산 3사 주변 환경영향 조사연구』, 1994
- 대한상공회의소, 『기업가치 극대화를 위한 환경관리 전략』, 1999
- 신영수 외, “대기오염이 시민건강에 미치는 영향에 관한 조사연구”, 『대한의협』, 15권 1972.
- 오석락, 『독일환경책임법의 연구』, 청림출판, 1992
- 유네스코한국위원회·환경부·환경운동연합, 『2000년 세계 평화의 문화 해 기념 동아시아의 환경 평화에 관한 국제회의 자료집』, 2000
- 윤명조, “도시대기오염의 현황과 건강에 미치는 피해에 관한 조사연구”, 『카톨릭의대논문집 20집』, 1971.
- 이봉주, “환경오염 피해구제에 대한 환경정책과 환경오염배상책임보험”, 『리스크관리연구』, 1997
- 이상돈·이창환, 『환경법』, 이진출판사, 1999
- 이상한, 『환경법의 경제학적 분석』, 한국경제연구원, 1997
- 이창걸, “공단 주변 주민의 공해피해에 관한 연구 - 울산, 포항, 여천 공업단지를 중심으로”, 『96년 전기사회학대회』, 한국사회학회, 1996.
- 임석희·이만수, 『환경오염 피해보상에 관한 연구』, 감정평가연구원, 1998
- 장기복 외, 『중소기업의 환경관리 유인정책 개선 방안』, 한국환경정책·평가연구원
- 정규철, “서울시 대기오염이 시민건강에 미치는 영향에 관한 조사연구”, 『예방의학 2권』, 1969.
- 정요섭, 『환경오염배상책임보험의 도입방안에 관한 연구』, 한양대 보험경영전공 석사학위 논문, 1996

- 조혜원, 『환경오염배상책임보험의 도입방안에 관한 연구』, 성균관대 경영대학원 석사학위논문, 1999
- 조홍식, “토양환경침해에 관한 법적 책임”, 『환경법연구 제20권』, 1999
- 조홍식·송상현·노상환, 『우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 I』, 한국환경정책·평가연구원, 1997
- 차철환 외, “공해에 관한 조사연구”, 『예방의학 4권』, 1971.
- 천병태, 『행정구제법』, 삼영사, 2000
- 천병태·김명길, 『환경법론』, 삼영사, 1997
- 천병태·김명길, 『환경법』, 삼영사, 2000
- 최진구, 『환경오염의 민사책임에 관한 연구』, 단국대 법학과 석사학위 논문, 1997
- 하태웅, 『환경오염배상책임보험에 관한 연구-미국법리를 중심으로』, 서울대 법학과 박사학위논문, 1996
- 한국법제연구원, 『2000년대 환경상황의 변화와 환경규제정책』, 1999
- 한국법제연구원, 『환경문제와 관련된 갈등해소방안』, 1996. 8
- 한국토양환경학회, 『효율적인 토양오염조사체계 구축방안 연구』, 1999
- 한국환경정책·평가연구원, 『한국에서의 기업구조조정과 환경정책』, 2000. 1
- 한화진·오소영, 『대기오염 건강피해에 관한 연구』, 한국환경정책·평가연구원
- 환경과 공해연구회, 『체계적 환경분쟁조정 방법론의 확립』, 1996
- 환경부, 『1999 환경오염피해분쟁 조정사례집』, 2000
- 환경부, 『21세기 국민 환경의식 조사 결과 보고서』, 2000
- 환경부, 『오염토양 복원기술 및 제도발전에 관한 연구 용역』, 1998
- 환경부, 『환경기본통계편람』, 2000
- 환경부, 『환경백서』, 2000
- 환경부·중앙환경분쟁조정위원회, 『환경분쟁조정 제도와 실무』, 1998
- 황진호, “환경오염에 대한 손해배상”, 『환경문제연구총서VI』, 대한변호사협회

- Acton, Jan Paul, and Lloyd S. Dixon, “Superfund and Transaction Costs, Santa Monica”, CA: Rand Corporation, Institute for Civil Justice, 1992
- Anderson, Dan R., “Insurance Coverage Litigation and the Financial Impact of Superfund-Mandated Hazardous Waste Liabilities on the Insurance Industry,” Journal of Insurance Regulation, Vol. 12, No. 1, Fall 1994
- Bayerische Rueckversicherung, “Environmental Report 2000”, 2000
- Bowen P. Weisheit, “Will New Environmental Laws Redefine Just Compensation?”, The Appraisal Journal, January 1992, Appraisal Institute.
- Dan R. Anderson, Environmental Liability, Risk Management and Insurance, 『삼성화재 제 3회 국제심포지움 - 환경변화에 따른 손해보험의 신규사업영역』, 1997.
- Dixon, Lloyd S., Deborah S. Drezner, and James K. Hammitt, “Private-Sector Cleanup Expenditures and Transaction Costs at 18 Superfund Sites”, Santa Monica, California: Rand Corporation, 1993
- Environment Business Briefing, “The American Environmental Liability System - Liability

Law as an Instrument of Environmental Policies”, No. 311, 1994

European Commission, “White Paper on Environmental Liability”, 2000

Klaus, A., “Practical Aspects of Environmental Impairment Liability” Kunreuther and Kleindorfer, Managing Harzardous Risks: From Seveso to Bhopal and Beyond, Heidelberg, 1987

Kleindorfer, P.R. and Kunreuther, H., “Insurance and Compensation as Policy Instruements for Hazardous Risks: From Seveso to Bhopal and beyond”, Heidelberg, 1987

Lutz, L.Z, “Health Effects of Air Pollution Measured by outpatient visits” , The J. Family Practice, 16, 2, 1983.

Sinn, H.-W., “Economic Decisions under Uncertainty”, Heidelberg, 1989

Susan Drury, “Environmental Liability Insurance in Europe”, Financial Times, 1998

Swiss Reinsurance, “US liability litigation”, 1999

Swiss Reinsurance, “Environmental Management System and Environmental Impairment Liability Insurance”, 1997

Swiss Reinsurance, “Insuring Environmental Impairment Liability”, 1998

Umweltbundesamt, “Umwelt Deutschland 2000”, 2000

Back-Texte im dtv, “Umwelthaftungsgesetz in Deutschland”, 12. Auflage, 1999.

〈부록 1〉 환경손해배상책임법(안)¹⁾

제1조(목적) 이 법은 환경오염으로 인하여 손해가 발생한 경우 피해 자에 대한 구제가 실효성 있고 원활하게 이루어질 수 있도록 함으로써, 환경오염에 따르는 책임을 명확히 하고 환경오염의 예방에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “환경오염”이라 함은 사업활동에 의하여 발생한 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계파괴 등을 말한다.
2. “손해”라 함은 환경오염으로 인하여 생긴 손해를 말한다.
3. “사업활동”이라 함은 환경오염을 유발할 위험성이 있는 사업 중에서 업종·규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업을 영위하는 것을 말한다.
4. “사업자”라 함은 제3호의 규정에 의한 사업활동을 하는 자(국가 및 지방자치단체를 포함한다)를 말한다.
5. “보험자 등”이라 함은 이 법에서 정하는 환경오염손해배상보증계약에 있어서 사업자의 손해를 보상하거나 배상의무의 이행을 담보하는 자를 말한다.

제3조(엄격책임) ①사업장등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 타인에게 손해가 발생한 때에는 당해 사업자는 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 그 손해가 천재·지변 기타 불가항력으로 인하여 발생한 경우에는 그러하지 아니하다.

②사업활동을 중단한 경우에도 손해의 발생이 그 사업활동 중단전의 상황에 기인한 때에는 당해 사업활동을 하였던 사업자에게 제1항의 규정에 의한 책임이 있다.

제4조(연대책임) 사업장 등이 2개 이상 있는 경우에 어느 사업장 등에 의하여 제3조의 손해가 발생한 것인지 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하여야 한다.

제5조(구상권) 제3자 또는 당해 사업활동에 노무를 제공하는 자의 고의 또는 중대한 과실로 인하여 생긴 손해를 이 법에 의하여 배상한 사업자는 그 자에 대하여 구상할 수 있다.

제6조(손해배상보증조치의무) ①환경오염을 유발할 위험성이 높은 시설 중에서 대통령령으로 정하는 시설을 이용하여 사업을 하는 자는 당해 시설로 인하여 초래될 수 있는 환경오염으로 인한 손해배상을 이행할 수 있도록 필요한 조치(이하 “손해배상보증조치”라 한다)를 하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 손해배상보증조치는 환경오염손해배상보증계약 (이하 “보증계약”이라 한다)의 체결 또는 공탁으로 한다.

③제2항의 규정에 의한 보증계약금액 및 공탁금액은 대통령령으로 정하는 금액의 범위 안에서 환경부장관의 승인을 얻은 금액으로 한다.

1) 본 법안은 필자와 국회환경포럼이 공동으로 작성한 것으로, 15대 국회의 여야의원 50명이 의원입법으로 공동 발의한 바 있으며, 회기내 처리를 하지 못해 자동폐기 됨.

④환경부장관은 제1항의 규정에 의하여 손해배상보장조치를 하여야 할 자가 이를 이행하지 아니한 경우에는 그 조업을 전면적 또는 부분적으로 중지시킬 수 있다.

제7조(손해배상보장계약) ①제6조 제2항의 규정에 의한 보장계약은 사업자가 제3조 또는 제4조의 규정에 의하여 손해배상책임을 지는 경우에 그 배상의무의 이행으로 인하여 그 사업자가 입은 손실을 보상하는 보험계약 또는 그 배상의무의 이행을 담보하는 계약이어야 한다.

②사업자와 보장계약을 체결하는 자는 사업자의 손실을 보상하거나 배상의무의 이행을 담보할 재정능력이 있는 환경부령이 정하는 보험회사·금융기관 기타 이와 유사한 법인이어야 한다.

제8조(보험자 등에 대한 손해배상의 청구) ①제3조 또는 제4조의 규정에 의한 사업자의 손해배상책임이 발생한 때에는 피해자는 보험자등에 대하여도 직접 손해배상의 지급을 청구할 수 있다. 다만, 사업자의 고의에 의하여 손해가 생긴 때에는 그러하지 아니하다.

②제1항 본문의 경우에 보험자 등은 사업자가 피해자에 대하여 주장할 수 있는 항변만으로 피해자에 대항할 수 있다.

제9조(공탁) 손해배상보장조치로서의 공탁은 사업자의 주된 사무소를 관할하는 지방법원에 금전 또는 대통령령으로 정하는 유가증권으로 한다.

제10조(입증책임) 사업자는 제3조 또는 제4조의 규정에 의한 손해배상책임을 면하려면 손해의 발생이 다른 원인으로 인한 것임을 증명하여야 하며, 이를 증명하지 못하면 그 손해는 당해 사업활동으로 인하여 발생한 것으로 추정한다.

제11조(배상방법) ①손해배상은 금전으로 한다. 다만, 배상금액에 비하여 현저하게 과다한 비용을 요하지 아니하고 원상을 회복할 수 있는 경우에는 피해자는 원상의 회복을 청구할 수 있다.

②배상의무자의 신청이 있는 경우에 법원은 적당하다고 인정할 때에는 제1항 본문의 규정에 불구하고 금전배상에 갈음하여 원상회복을 명할 수 있다.

③배상금의 산정방법과 지급에 관한 절차, 지급시기 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(정기금에 의한 손해배상) 법원은 노동능력의 상실 또는 감소에 대한 손해배상을 책임 있는 사업자에게 정기금으로 지급할 것을 명할 수 있으며, 그 이행을 확보하기 위하여 상당한 담보의 제공을 명할 수 있다.

제13조(사업자에 대한 정보청구권) ①사업활동이 손해를 유발한 것으로 인정할 만한 사정이 존재하는 경우에 이 법에 의한 손해배상청구권의 성립과 범위를 확정하기 위하여 필요한 때에는 피해자는 사업자에게 정보의 제공을 청구할 수 있다.

②이 법에 의하여 손해배상의 청구를 받은 사업자는 피해자에 대한 손해배상의무나 다른 사업자에 대한 구상권의 범위를 확정하기 위하여 필요한 때에는 다른 사업자에 대하여 정보

의 제공을 청구할 수 있다.

③제1항 및 제2항의 규정에 의하여 정보 제공의 청구를 받은 사업자는 대통령령으로 정한 기간 내에 그 정보를 제공하여야 한다. 다만, 법률의 규정에 의하여 비공개로 된 사항이나 영업상의 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 사업자 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 정보를 제공하지 아니할 수 있다.

④정보제공의 청구의 절차, 정보제공의 방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(벌칙) 제6조 제1항의 규정에 위반하여 손해배상보장조치를 하지 아니한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천만원이하의 벌금에 처한다.

제15조(양벌규정) 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인·기타 의 사용인이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제14조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 처벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 벌금형을 과한다.

제16조(과태료) ①제13조제3항 본문의 규정에 위반하여 정보 제공의 청구를 받고도 정당한 이유 없이 정보를 제공하지 아니하거나 허위의 정보를 제공한 자는 500만원이하의 과태료에 처한다.

②제1항의 규정에 의한 과태료는 대통령령의 정함에 따라 환경부장관이 부과·징수한다.

③제2항의 규정에 의한 과태료의 처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 환경부장관에게 이의를 제기할 수 있다.

④제2항의 규정에 의한 과태료의 처분을 받은 자가 제3항의 규정에 의하여 이의를 제기한 때에는 환경부장관은 지체 없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의하여 과태료의 재판을 하여야 한다.

⑤제3항의 규정에 의한 기간 내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

〈부록 2〉 기업의 환경위험관리 및 ISO14000

1. ISO14000의 구조

ISO14000은 자발적 환경관리기준 시리즈이다. 이러한 자발적인 기준은 대략적인 관리시스템의 개발과 유지관리에 대해 가이드라인을 제공한다. 이러한 자발적 기준은 기업의 개별 요구를 충족시키기 위해 설계되지만 효율적인 환경관리에 대한 일반적 요구를 따른다. 국제 산업그룹은 정부 환경 조직 및 기준제정 조직과 협력하여 ISO의 지원하에서 기준을 형성하였다.

ISO14000에서 볼 수 있는 바와 같이, 환경관리시스템(Environmental Management System)은 실행기준이라기보다는 일련의 관리기준으로 기업의 기록된 책임 소재와 책임 구조, 의사소통과 훈련 프로그램, 관리 조절기능과 관찰을 통해 자발적인 환경정책의 수립과 실행을 돕는다. 기업은 특정 설비에 대해서 뿐만 아니라 전체적 기업이나 부서에 대해서 인증되는 것을 자발적으로 선택할 수도 있다.

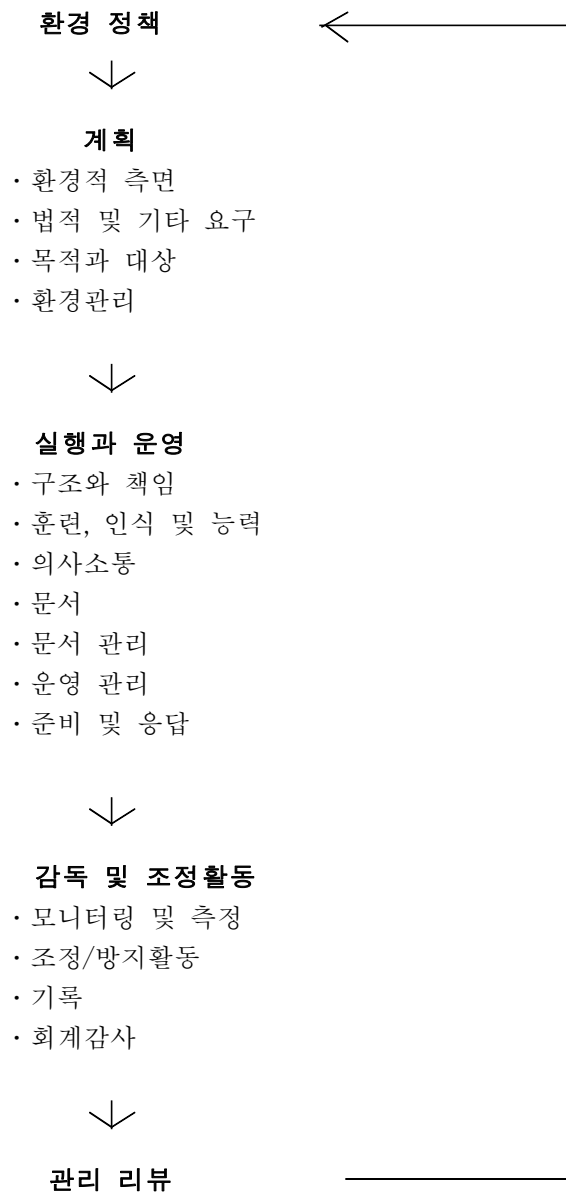
환경관리시스템 자체는 환경대응에 대한 강제규정은 없으나 환경법규 및 기업의 환경수행에서의 성과 개선을 요구한다. ISO14000에 대한 회계감사 요구는 조직 자체적으로 수행될 수 있고(내부감사), 또는 책임의 제3자에 의해서 수행될 수도 있다. 회계감사에 대한 요구는 ISO14010~12에서 자세히 설명된다. 외부감사는 대상을 보험에 들게 하고 회계감사 동안 부가가치 서비스를 제공할 수 있다는 점에서, 그리고 규모의 경제의 편익을 고려함으로써 비용이 덜 들 수도 있다는 점에서 선호되어질 수 있다.

다음 기준은 ISO14000시리즈의 초기기준이며, <그림 1>은 이러한 활동이 상호관계를 갖는 동적 시스템의 기본 모델을 나타낸다.

<ISO14000의 기본 모델>

ISO14001: 환경관리시스템 - 사용 지침 열거
ISO14004: 환경관리시스템 - 원칙, 시스템 및 지원 기술에 대한 일반 가이드라인
ISO14010: 환경감사에 대한 가이드라인 - 일반원칙
ISO14011: 환경감사에 대한 가이드라인 - 감사절차 - Part 1 : 환경관리시스템의 감사
ISO14012: 환경감사에 대한 가이드라인 - 환경감사에 대한 기준 열거
ISO14013/15: 환경감사에 대한 가이드라인 - 감사프로그램, 검토 및 평가
ISO14020: 환경라벨링과 선언 - 일반 원칙
ISO14021: 환경라벨링과 선언 - 환경 표지 - 스스로 신고된 환경 요구 - 조건과 정의
ISO14024: 환경라벨링과 선언 - 환경라벨링 Type 1 - 이론과 절차 안내
ISO14031: 환경성과 평가 - 가이드라인
ISO14040: 환경관리 - 전생애평가 - 이론과 틀
ISO14041: 환경관리 - 전생애평가 - 목표와 범위 정의 및 조사목록 분석
ISO14042: 환경관리 - 전생애평가 - 영향 평가
ISO14050: 환경관리 - 용어

<그림 1> ISO14000 환경관리시스템 모델



2. 기업의 환경위험관리 및 ISO14000

ISO14000과 관련하여 가장 긴급한 문제의 하나는 기준이 어떻게 ISO9000만큼 성공적으로 시행될 수 있는가 하는 문제이다. ISO14000의 최고의 목적은 환경성과 개선 측면에서 향상된 위험관리일 것이지만 전체로서의 집합적 문서내에서 이것을 확인하는 것은 쉽지 않다.

그러나 어쨌든 ISO14000은 추가적 환경수행을 가능케 하고 기업의 환경정보를 제공하며 리스크를 감소시키는 것으로 볼 수 있다. 최소한 ISO14000의 실행으로 효율성 증가와 비용 및 리스크의 감소를 얻을 수 있어야 한다. 더욱이, ISO14000내에서 조직 평가와 생산 평가라는 2가지 부분을 고려해야 한다. <그림 2>는 이것을 명확히 나타낸다.

<그림 2> ISO14000시리즈에 따른 환경관리



등록은 환경관리시스템이 설립되고 ISO14000이라 말하는 특정기준이 요구되는 단계를 성취할 때 달성된다. 이것은 이론상 ISO14000시리즈 요구에 대응하는 적절한 계획이 자발적으로 설계되고 실행될 때 달성될 수 있다는 것이다.

ISO14000 환경관리시스템의 실행과 이의 인증은 상당한 비용을 수반할 수 있다. 독일과 오스트리아에서 수행된 최근의 연구에 따르면, 이것은 소규모 기업에 대해서는 USD 10,000에 달하고 대규모 기업에 대해서는 USD 1백만에 달하는 것으로 나타났다. 그러나 이렇듯 환경관리시스템의 실행과 인증에 많은 비용이 소요되지만 그렇다고 해서 환경계획과 인증이 완벽하게 달성되고 있다고 할 수는 없다. 환경계획의 수립과 실행은 단지 특정 계획의 존재와 이의 달성을 주장할 뿐이다.

이때 ISO14000의 범위내에서, 기업과 이의 관리책임자는 사업을 수행하는 과정에서 다른 분야와의 합류점을 찾기 위하여 그리고 행동이 취해질 수 있는 단계를 설정함으로써 계속적으로 향상을 꾀하고 이의 명확하고 측정할 수 있는 결과가 고용인, 고객, 규제자와 사회 일반적으로 관찰될 수 있도록 하기 위하여 노력하여야 한다.

많은 선도적 기업은 단체 활동, 공공 압력과 같은 다양한 이유로 환경 성과에 대해 걱정하고 있다. 그들은 환경경영의 목적을 세우고 계획을 수립하고 감독 및 감사 메카니즘을 개발하는데 많은 노력을 들이고 있다.

3. ISO14000의 잠재적 편익

미국 환경보호청(Environmental Protection Agency; EPA)의 리스크관리계획(Risk Management Plan; RMP) 규칙과 EU의 Seveso II Directive을 만족시키기 위한 ISO14000의 사용은 잠재적 편익에 대한 중요한 조정 역할을 수행한다. 개정 청정법(Clean Act Amendment)하에서 미국 환경청의 리스크관리계획(RMP)과 Seveso II Directive는 주요한 사고방지계획이 수립되어야 한다. 이 계획은 더 나쁜 상황을 상정할 수 있어야 하고 기업의 부동산에 대한 중요 리스크를 확인하고 완화할 수 있어야 한다. 즉, 기업은 리스크 관리를 위한 강력한 행동계획을 개발해야 한다.

또한 ISO14000은 보험업자에 보험가입을 방해하는 외부적 요구에서의 언더라이팅 결정을 혼동하지 않고 보험업자에게 정보를 제공하기 때문에 보험 집단이 상당한 관심을 갖는다. 대신에 보험업자는 ISO14000 인증의 정식 절차와는 거리가 멀다. 단지 보험업자는 필요한 언더라이팅의 목적으로 감사할 뿐이다. 그러나 이는 엄격한 만큼 언더라이팅하는데 이익이 된다.

다른 편익 또한 효과적이다. 처음 ISO14000을 시작케 한 것은 설비 무역과 폐지되고 있는 기술적 무역 장벽에의 관심이었다. 그리고 기후변화에 대한 교토 회의와 에너지 발란스와 관련된 이슈는 점점 국제 무역에서 중요해지고 있다. 현재까지 국제 무역의 관점에서, ISO14000은 개도국에서 매우 중요한 것으로 생각되었다. 지구적 경쟁은 과거 어느 때보다 사

업이 효율과 전체적 경제 편익의 관점에서 다루어져야 함을 의미한다. 지구적 경쟁에서 성공하기 위해 ISO14000은 보다 낮은 가격에 보다 나은 환경적 수행을 증진할 수 있어야 한다.

ISO14000과 ISO9000에서 구체화된 품질 관리에서 환경적 관리의 증진은 더 많은 편익을 제공한다. 그리고 기업의 ISO9000 인증은 ISO14000 인증을 달성하는데 있어 탄탄한 기반이 될 수 있다. 이러한 두 가지 과정 지향 기준 사이의 양(+)의 시너지효과는 <표 1>에 나타난다. 더욱이 환경 수행을 직접적으로 기업의 품질 프로그램과 연계하는 것은 이중 관리나 감독비용 없이 이러한 중요한 목적 모두를 성취하는 비용효과적인 방법을 제공한다.

이렇게 해서, 개선된 품질 프로그램으로 비용절감과 고객 만족을 획득한 조직에 있어 ISO9000과 ISO14000 사이의 유사성은 이러한 조직이 효율적으로 환경관리시스템을 실행하기 위해서는 그들의 품질 관리 프로그램위에 세워져야 함을 의미한다. 환경 수행을 달성하고 계량하기 위한 조직적 능력은 규제자와의 관계를 향상시킬 것이며, 몇몇의 환경적으로 자각 있는 고객에 부가가치를 제공할 것이다. 그리고, ISO14000하에서 인증된 적절하게 실행된 환경관리시스템은 보험업자와의 기업의 관계에서의 당연한 향상과 함께 리스크 관리 수행에서 향상을 꾀할 수 있다. 요약하자면, ISO14000의 잠재적 편익은 다음의 경우 발생한다.

- 무역 촉진 및 무역 장벽의 제거
- 품질관리와 유사하고 연관된 환경관리의 증진
- 환경수행의 향상을 달성하고 계량하는 조직의 능력 강화
 - 향상된 공동사업 상호작용
 - 제3자 인증을 가진 보다 효율적인 규제
 - 보다 효율적인 사업수행
 - 보다 효율적인 리스크관리와 이에 따른 보험적합성에 대한 더 나은 조건

이러한 잠재적 편익이 실제로 현실화될 수 있는지에 대해서는 보다 오랜 시간이 흐르고 많은 연구를 거친 후에 알 수 있을 것이다.

<표 1> 단순 형태의 ISO14004과 ISO9004에서 중요 요소 및 조항의 비교

ISO14004 요소	상응하는 ISO9004 요소
1. 책임과 정책	4. 관리 책임 5. 품질 시스템 요소 18. 인원
2. 계획	5. 품질 시스템 요소 7. 시장에서 품질 8. 설명서와 설계에서 품질 10. 공정의 품질
3. 실행	5. 품질 시스템 요소 6. 품질 시스템의 재정적 고려 11. 공정의 조정 14. 불복종 상품의 조정 17. 품질 기록 19. 상품 안전
4. 계량 및 평가	5. 품질 시스템 요소 12. 상품 검사 13. 정밀검사, 계량 및 테스트설비의 조정 14. 불복종 상품의 조정 15. 교정 활동
5. 관찰 및 향상	5. 품질 시스템 요소 7. 마케팅에서 품질 8. 설명서와 설계에서의 품질

4. 보험적합성 문제와 ISO14000

보험은 위험관리와 관련하여 두가지의 역할을 수행한다. 이것은 보험료 감소를 통하여 그들의 리스크를 감소하는 이에게 양의 보수를 주고 동시에 배상청구가 있을 경우 보상을 제공한다.

먼저, 보험적합성에 대한 가장 중요한 필요조건은 위험의 계량화와 관련있다. 예를 들어, 잠재적 손실을 발생시키는 어떤 사고의 가능성은 얼마나 큰가하는 문제는 보험가입에 있어 중요한 문제이다.

두 번째는 모호성 및 도덕적 해이 상황에서 특정 위험에 대한 보험료의 결정과 관련이 있다. 모호성은 손실발생 가능성과 이의 총계 결과와 관련하여 검토되어야 한다. 이와 관련하여 <그림 3>에서 보는 바와 같이 보험업자가 당면하는 네가지 상황이 있다.

<그림 3> 보험업자가 당면한 네가지 상황

가능성	손 실	
	확실한 손실	불확실한 손실
확실한 가능성	상황 1	상황 3
불확실한 가능성	상황 2	상황 4

자료: Swiss Reinsurance, “Environmental Management System and Environmental Impairment Liability Insurance”, 1997

보험업자가 당면하는 이상적인 상황은 손실이 발생하고 그런 손실이 종류와 양에서 모호하지 않고 가능성도 모호하지 않은 것이다(상황 1). 이 상황은 생명보험부문을 설명한다. 여기서 보험모집인은 보험계약자가 특정 나이에 이를 때까지 살 것이라는 가능성을 정의하고 보험증권하에서 보험에 가입된 총계인 손실의 양을 정의한다.

상황 2에서 - 불확실한 가능성과 확실한 손실 - 위성보험은 하나의 예로서 작용한다. 즉, 보험에 가입된 위성이 행방불명일 때, 지불되어야 할 정확한 금액(손실액)이 알려지지만 이의 발생 가능성(이것은 보험에 가입된 위성의 파괴이다)은 모호하다.

운동장 사고와 제3자 배상책임은 불확실한 손실과 확실한 가능성의 예이다(상황 3). 사고에서 다친 어린 아이의 경우 실제적 과거 자료가 있지만 배상책임의 특성에 상당한 모호함이 있다.

환경위험 영역은 상황 4에 의해 설명된다(불확실한 가능성과 불확실한 손실). 그렇다면 어떻게 (재)보험업자는 그런 경우 보험료를 결정하는가? 이와 관련하여 미국보험회사의 보험인수자들은 지하 저장탱크로부터의 누수와 관련하여 다음 시나리오를 고려하였다. 첫째, 발생한 손실의 가능성은 100분의 1이다. 손실측면에서, 지불되어야 할 총계는 0부터 \$2백만까지 다양하였다.

이때 보험인수자들은 지하저장 탱크 보험에 대한 가격을 결정하여야 한다. 평균 보험료가 1에서 모든 보험인수자들에 대하여 고정되는 상황 1에 관하여(<표 2> 참조), 다음 표준화된 평균 보험료가 획득되었다.

<표 2> 불확실성과 보험료 수준 사이의 상호관계

상황	가능성	손실	보험료
확실한	○	○	1.0
불확실한	○	×	1.4
확실한	×	○	1.5
불확실한	○	○	1.8

자료: Swiss Reinsurance, “Environmental Management System and Environmental Impairment Liability Insurance”, 1997

이렇게 해서, 보험인수자들이 모호성과 가능성 뿐만 아니라 손실측면을 감소할 수 있기 때문에, 보험료는 감소될 것이다. 즉, 만약 ISO14000기준과 리스크를 감사하고 모니터링하는 외부적 정밀 감사가 모호성을 감소시킬 수 있다면, 이때 보험료는 계약자에게 점점 유리하게 변할 것이다.

마지막으로, 만일 (재)보험업자가 살아남으려 한다면, 그가 역선택과 도덕적 해이의 문제를

피하는 것은 필수적이다. <표 3>는 역선택문제를 나타낸다. 만일, 보험업자가 모든 기업에 근거하여 정당한 20의 보험료를 제공한다면, 오로지 30%의 손실이 기대되는 poor risk만 보험을 구매할 것이다. 여기에 근거하여 사업을 한다면 (재)보험업자는 곧 파산할 것이다. 즉, (재)보험업자가 역선택에서 발생하는 리스크를 구별하지 못한다면 중대한 문제에 직면하게 될 것이다.

<표 3> 역선택과 정당한 보험료(예)

역선택을 피하기 위한 리스크의 종류	손실경험의 기대가능성	기대손실액	보험보상을 요구하는 기업의 수
good risk	10%	100	50
poor risk	30%	100	50
실제적으로 정당한 보험료		20	

자료: Swiss Reinsurance, “Environmental Management System and Environmental Impairment Liability Insurance”, 1997

<표 4>는 도덕적 해이의 문제를 나타낸다. 기업이 보험에 가입한다면 가입이후에는 이의 활동에 따르는 리스크에 대하여 염려할 필요가 없다. 즉, 부주의 때문에 10%의 기대가능성은 30%까지 증가할 수 있으며, 따라서 추정된 손실총액과 실제로 부과된 정당한 보험료와 관련하여 보험모집인은 시장에서 그의 생존에 영향을 미치는 문제에 직면하게 된다.

<표 4> 도덕적 해이와 정당한 보험료(예)

도덕적 해이에 대한 상황	손실을 입을 가능성	기대손실총액
보험가입 전	10%	100
보험가입 후	30%	100
실제적으로 정당한 보험료		20

자료: Swiss Reinsurance, “Environmental Management System and Environmental Impairment Liability Insurance”, 1997

결과적으로, ISO14000 환경관리시스템내에서의 정밀검사는 여기서 중요한 역할을 할 수 있다. 즉, 리스크를 모니터링하고 조정함으로써 그리고 리스크상황과 기업에 의해 달성된 수행을 향상시키고자 노력함으로써, (재)보험업자는 역선택과 도덕적 해이의 속임수를 발견하고 피할 수 있게 된다.