

環境保險의 利用에 관한 小考

— 有害 産業廢棄物에 의한 汚染事故를 中心으로 —

李 在 炫

(慶熙大學校 敎授·經營學博士)

目 次

- I. 序言
- II. 環境汚染政策과 保險
 - 1. 우리나라에서의 有害 産業廢棄物 汚染危險의 深刻性
 - 2. 理論的 背景
 - 3. 環境汚染 賠償責任保險에 관한 研究
- III. 美國에서의 環境汚染 賠償責任保險의 利用
 - 1. 環境汚染 賠償責任保險의 發展
 - 2. 環境毀損 賠償責任保險
 - 3. 美國의 環境保險 關聯法規
 - 4. 美國에서의 環境保險産業의 問題點
- IV. 環境保險制度의 推進方向
- V. 結言

I. 序言

각종 産業廢棄物이 우리나라의 자연속에 부문별하게 버려지고 있어 산업폐기물 특히, 납, 카드뮴, 크롬, 수은등 重金屬이 함유된 有害 産業廢棄物은 일단

버려진후에 부패하지 않고 오랫동안 땅속에 남아 있게 되어 주변 生態系는 물론 지하수까지 오염시켜 인체에 치명적인 타격을 주게되어 문제의 심각성을 더하고 있다.

우리나라에서는 하루 평균 약 2500톤의 각종 유해 산업폐기물이 배출되고 있으나 環境管理工團에서 관리하고 있는 매립지의 처리능력이 매일 160톤에 불과하다고 한다.¹⁾ 결과적으로, 매일 배출되는 대부분의 유해 폐기물은 갈 곳이 없게되며, 오염매출업체나 처리업체들은 이러한 有害 産業廢棄物을 일반 폐기물과 섞어 위장하여 일반 쓰레기장에 버리거나 야간을 이용하여 하천이나 야산에 몰래 버리고 있는 실정이다.

이러한 有害 産業廢棄物이 국토에 함부로 버려지는 경우 자연환경에 큰 피해를 줌은 물론 지하수를 오염시켜 인간의 생존권마저 위협하게 된다. 유해 산업폐기물이 인간에 끼친 피해는 1978년 미국의 나이아가라부근의 공업지역인 Love Canal 마을에서 발생한 사건이 대표적인 예로서, 1940년대 이 지역에서 활동했던 Hooker Chemical and Plastics라는 化學工場이 다량의 化學廢棄物을 내어버린 곳을

1) 중앙일보 1990.7.10. 9면

매립하여 그 위에 이 마을이 들어섰는데, 20여년이 지난후 마을 여자들의 유산율이 다른 지역의 4배에 달하였고 출생된 어린이 가운데서도 상당수가 정신박약, 간질등 선천성 질환을 갖고 있음이 밝혀졌다. 우리나라에서도 지난 1988년 경기도 부천시에 소재한 아연 도금공장에서 일하던 근로자가 카드뮴 중독증인 “이타이 이타이 병”증세를 보이다 숨진 사고가 발생하여 重金屬汚染에 대한 경각심을 일깨워 주었는데, 비록 이 경우는 중금속을 다루는 현장에서 발생한 예이지만, 중금속이 함유된 산업폐기물에 의해 오염된 지하수를 장기간에 걸쳐 마실경우 중금속이 체내에 축적돼 中毒症勢를 일으켜 생명을 위협하는 결과를 초래하게 된다.

자연환경의 파괴뿐만 아니라 인체에 심각한 피해를 주는 이러한 유해 산업폐기물의 관리와 오염방지를 위하여 정부에서는 1970년 이후 環境保存法, 廢棄物管理法등을 제정하여 규제하여 왔고 1990년에는 環境政策基本法을 비롯한 有害化學物質管理法, 水質環境保存法, 環境汚染 被害紛爭調停法 등을 제정 공포하여 환경보존 업무 및 환경오염분쟁의 조정에 있어서 효율화를 도모하고 있다.

그러나, 우리나라의 유해 산업폐기물에 의한 汚染防止對策은 주로 환경당국의 주도하의 공권적인 규제를 중심으로 이루어져 왔고 시장기능에 입각한 保險制度의 환경오염 문제에 대한 이용에 관한 연구는 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다.

반면, 미국과 유럽 여러나라들에서는 일찍부터 公害 賠償責任保險(Pollution Liability Insurance), 環境毀損 賠償責任保險(Environmental Impairment Liability Insurance)등 환경오염에 관한 保險商品들이 시장에서 개발되었고, 시장기능에 입각한 이러한 환경보험을 환경정책에 활용하기 위한

제도적인 뒷받침과 연구가 활발히 진행되고 있다.

본 논문은 현재 우리사회의 심각한 사회문제로 대두되고 있는 유해 산업폐기물에 의한 環境汚染問題에 대해서 보험이 어떻게 이용될 수 있는가를 고찰해보고자 한다.

먼저, 우리나라의 有害 産業廢棄物의 배출과 처리실태를 살펴보고, 이러한 環境汚染危險의 規制政策에 관한 이론적인 모형이 소개된 후에 환경보험의 이용에 관한 여러 학자들의 연구 결과를 토의한다.

다음으로, 환경보험이 실제로 어떻게 발전되어 왔고, 어떠한 제도속에서 운영되고 있으며, 또한 그 문제점이 무엇인지를 현재 환경보험을 활용하고 있는 미국의 제도를 분석하여 알아 본다.

마지막으로, 우리나라에서 環境保險을 이용할 경우 고려해야할 사항과 방향을 논의한 후 결론으로 본고의 논의가 요약된다.

II. 環境汚染政策과 保險

1. 우리나라에서의 有害 産業廢棄物 汚染危險의 深刻性

우리나라에서는 지난 84년에 약 5백만톤의 각종 産業廢棄物이 배출되었고 2001년에 가서는 약 2천만톤의 산업폐기물이 배출될 것으로 예측되고 있다. 매년 배출된 산업폐기물의 약 25%는 위탁처리업체에 의하여 위탁 처리되고 있으며, 7%는 배출소에 의하여 자체 처리되나, 처리를 못해 보관, 저장중인 산업폐기물도 전체 배출량의 약 7.5%에 이른다. 그러나, 산업폐기물을 위탁 처리하고 있는 대부분의 업체가 處理 技術의 未備 또는 不良 有害廢棄物 貯藏施設의 不適合등 영세성을 면

치 못하고 있는 실정이며, 배출업소에 의해 자체 처리되는 산업폐기물 또한 소각되거나 재활용되는 경우는 극히 적고 대부분이 배출업소에 의하여 자체 매립되고 있는 실정이다.²⁾

〈표 1〉에서 알 수 있듯이, 우리나라에서는 1984과 1986년에 각각 89,272톤과 111,487톤의 인체에 유해한 産業廢棄物이 배출된 것으로 추정되며, 이러한 폐기물의 배출은 매년 증가하여 2001년에는 유해 산업폐기물의 배출량이 연간 379,265톤에 이를 것으로 예측되고 있다. 〈표 2〉는 廢棄物 排出業所 스스로가 적정 처리를 못하여 보관 저장하거나

위탁 처리해야하는 폐기물의 양을 추산하고 있는데, 이러한 有害 産業廢棄物은 2001년에는 140,969톤에 이를 것으로 추정된다.³⁾ 그러나, 배출된 유해 폐기물을 처리할 수 있는 처리시설 능력은 극히 미약한 실정에 있다. 예를 들어서, 많은 공단과 유독, 유해성 폐기물 배출업소가 집중되어 있어 우리나라에서 가장 많은 有害 産業廢棄物이 배출되고 있는 경남과 부산지역에서는 1984년 한해동안 매일 344톤의 유해 폐기물을 배출한 것으로 예측되었는데, 처리업소에 의한 처리능력은 하루 35톤에 불과한 것으로 추정되고 있다.⁴⁾ 이러한 상황에서

〈표 1〉 産業廢棄物 將來 豫測量

(단위 : ton/yr)

區 分	1984	1986	1991	1996	2001
特 定 有 害	89,272	111,487	176,354	258,859	379,265
廢 油	36,725	47,207	76,402	113,831	168,131
廢 合 成 樹 脂	68,260	86,055	135,431	199,596	292,065
一 般 產 業	4,895,121	6,059,155	9,302,320	13,692,935	19,688,771
全 國 計	5,089,378	6,304,264	9,690,507	14,265,221	20,528,232

(자료 : 환경처)

〈표 2〉 産業廢棄物 處理 對象量

(단위 : ton/yr)

區 分	1984	1986	1991	1996	2001
特 定 有 害	33,336	41,775	64,423	95,700	140,969
廢 油	27,086	34,773	56,297	83,815	123,820
廢 合 成 樹 脂	34,541	43,928	70,294	103,522	152,206
一 般 產 業	1,278,316	1,578,589	2,437,826	3,603,586	5,269,314
全 國 計	1,373,279	1,699,065	2,628,840	3,886,623	5,686,309

(자료 : 환경처)

2) 환경처, 전국환경보존 장기종합계획사업 폐기물부문 보고서, 1986.12. 101면

3) 환경처, 전계서 136면

4) 환경처, 낙동강유역 폐기물관리조사사업 최종보고서, 제2권, 1985.5. 15-10면

유해 폐기물의 규제나 관리에 있어서 획기적인 개선이 없을 경우, 많은 양의 有害産業廢棄物이 처리없이 埋立되거나 自然에 流出되는 상태에 놓여지게 될 것이다.

有害廢棄物에 의한 環境汚染은 통상적인 危險과는 다른 다음과 같은 몇가지 특질을 가지고 있다.

첫째, 有害廢棄物에 의한 汚染危險은 대개 지하수나 토양의 오염을 통하여 이루어지므로, 그 피해가 서서히 장기적인 기간에 걸쳐 발생하게 된다. 따라서 손실발생경로나 그 피해를 예측하기가 매우 어렵다.

둘째, 有害廢棄物에 의한 汚染危險은 그 事故發生確率이 매우 낮으나, 일단 事故가 발생하면 그 피해가 일반적으로 대규모이며 광역적으로 발생한다. 이러한 종류의 危險을 취급하고 관리하는 자는 損失發生確率을 實際 損失發生確率보다 훨씬 낮은 것으로 인지하는 경향이 있음을 여러 학자들의 실증적인 연구 결과가 밝히고 있어(Kunreuther(1978), Kahneman and Tversky(1979), Schoemaker(1980), Opaluch(1984)), 有害廢棄物을 취급하고 처분하는 업체들의 위험관리에 대한 특별한 규제가 요청되고 있다.

셋째, 유해 폐기물의 汚染事故가 발생하는 경우 일반적으로 많은 수의 피해자와 가해자가 관련되어 있게 된다. 또한, 오염피해의 발생경로가 복잡하고 장기간에 걸쳐 누적적으로 이루어지므로 加害行爲와 피해간의 因果關係의 입증이 곤란하게 되게 된다. 따라서 가해자를 확정짓는 일과 그 책

임 분담이 불명확하게 되어 관련자들간의 법적인 소송이 야기되고 이에 따른 많은 訴訟費用이 지급된다.

이러한 有害廢棄物 汚染危險의 특성을 고려해 볼때, 유해 산업폐기물의 처리에 대한 시급하고 적절한 조치가 취하여 지지 않는한 장래 우리 사회가 부담하여야 할 잠재적 비용이 엄청날 수가 있음을 알 수 있다.

2. 理論的 背景

環境汚染과 같은 우연한 사고로 인하여 발생한 外部不經濟問題를 해결하기 위한 공공정책의 가장 기본적인 정책목표는 이러한 汚染事故를 효율적으로 억제(efficient deterrence)하고 피해자에 대한 公正한 補償(just compensation)을 하여 자원을 효과적으로 配分하는 것이라 할 수 있다.⁵⁾

이러한 정책목표를 달성하는 전통적인 방법으로 일찌기 Pigou는 오염배출업자로 하여금 활동을 最適水準으로 억제할 수 있도록 汚染行爲에 대한 稅金(taxation)을 책정하여 부과할 것을 주창하였으며⁶⁾ 반면 이러한 공권적인 방법과 달리 Coase는 정부의 직접적인 개입없이 오염배출업체와 피해자간의 個人的인 協商(private bargaining)을 통하여 오염배출업체의 활동수준을 最適水準으로 억제할 수 있음을 제시하고 있다.⁷⁾ 그러나, 이러한 방법들은 汚染排出行爲의 억제에 주안점을 두고 있고 오염사고로 인한 피해자의 효율적이고 적절한 보상을 보장하는 역할에 있어서는 미흡하다.

5) Guido Calabresi, The Cost of Accidents, New Haven, Yale University Press, 1970

6) A.C. Pigou, The Economics of Welfare, Cambridge : Macmillan Co., 1924

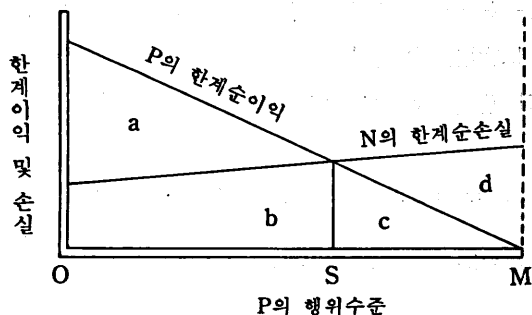
7) Ronald Coase, "The Problem of Social Cost," Journal of Law and Economics, Vol. 3, October 1960.

한편, 環境汚染事故를 효율적으로 억제하고 사고로 인한 피해자에 대한 신속하고 적절한 보상을 보장하는 정책수단으로서 賠償責任保險(liability insurance)의 역할에 관한 연구가 1970년 이후 여러 학자들에 의해 진행되어 왔는데, 이러한 연구결과를 구체적으로 살펴보기 전에 먼저 간단한 Ralston의 外部性模型⁸⁾을 소개하고 이를 통하여 環境汚染 救濟手段의 효과를 이론적으로 살펴 보고자 한다.

아래 <그림 1>에서 제시된 모형은 오염배출기업(P)과 오염으로 피해를 입은 당사자(N)와의 상호관계를 나타내고 있는데 횡축은 P의 활동수준을 표시하고 있고 종축은 P의 한계이익(marginal gain) 또는 N의 한계손실(marginal loss) 정도를 표시한다. 이 모형에서는 다음과 같은 가정이 전제된다.

- 1) P와 N은 모두 직선의 효용기능을 갖는다.
- 2) P와 N의 이익과 손실은 정확하게 금액으로 산출된다.
- 3) N은 P의 오염행위로 인하여 야기되는 비용을 정확히 알고 있다.
- 4) P와 N은 서로 독립적인 계약관계를 갖는다.

<그림 1>



위의 모형에서 알 수 있듯이, 오염배출업체인 P의 활동이 증대될수록 P의 이익은 증가하게 된다. 따라서, 만약 P의 활동에 대해 아무런 규제가 주어지지 않는다면 P는 그의 이익이 極大化되는 지점인 OM까지 활동을 증대하고자 하는 동기를 갖게 되며, 이때 P의 이익은 $a+b+c$ 가 될 것이다. 반면, P의 활동이 증대되면 이로 인해 N이 갖는 損失이 상대적으로 증가하게 되어 P의 이익이 極大化되는 지점에서 N의 損失 또한 極大化 되므로, 이 지점에서 P의 이익과 N의 손실을 결합한 社會全體 利益은 $(a+b+c) - (b+c+d)$, 즉 $a-d$ 에 불과하게 된다.

사회 전체적인 측면에서 볼때, P의 限界利益과 N의 限界損失이 일치되는 지점에서 전체 이익이 $(a+b)-b$ 로서 極大化됨을 알 수 있다. 따라서 환경당국이 오염배출에 대하여 물리적인 규제를 함으로써 OM까지 활동을 증대하고자 하는 동기를 지닌 오염배출업자인 P로 하여금 그의 활동을 억제하여 OS수준을 유지하도록 함으로써 資源의 效率的인 配分을 이루게하는 역할을 수행한다. 이론적으로 被保險者인 汚染排出業者의 汚染行爲를 保險者가 保險條件이나 保險料에 직접 반영함으로써 오염배출업자의 활동을 통제할 수 있게되면 環境汚染 賠償責任保險이 資源의 最適 配分을 위한 규제수단으로서의 역할을 수행할 수 있음을 알 수 있다.

3. 環境汚染 賠償責任保險에 관한 研究

環境汚染危險의 방지에 있어서 賠償責任保險의

8) August Ralston, "Pollution Liability and Insurance : An Application of Economic Theory," The Journal of Risk and Insurance, Vol. 46, September 1979.

역할과 규제수단으로서의 效用性에 관해 1970년 이후 활발한 연구가 진행되어 왔는데, 다음에서 주요한 연구들을 살펴보고자 한다.

Williamson, Olston과 Ralston(1967)은 外部不經濟問題에 있어서 賠償責任保險의 역할을 이론적으로 연구하였는데, 이들은 특히 賠償責任原則(liability rule)과 오염배출업체의 資産 狀態(asset condition)가 배상책임보험의 環境汚染危險의 효율적인 규제·수단으로서의 역할에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다.⁹⁾ 이들의 연구 결과는, 오염 위험에 대하여 賠償責任을 지는 오염배출업체의 자산 규모가 미약한 경우에 오염배출업체는 배상책임원칙에 상관없이 자신의 이익을 극대화하는 지점까지 활동수준을 높이고 됨을 입증하고 있다. 따라서, 이러한 자산 규모가 미약한 오염배출기업에 대해서 단순히 賠償責任을 강화하는 것은 오염사고의 억제에 효과를 기할 수 없게 되며, 이러한 경우 오염배출기업으로 하여금 의무적으로 賠償責任保險에 가입하게 하는 것이 效率的인 汚染抑制을 기할 수 있는 방법임을 제시하고 있다. 그러나, 오염배출기업이 오염으로 인한 손실에 대하여 배상책임보험에 의무적으로 가입하도록 요구된다 할지라도 오염배출기업의 행위가 보험조건에 적절하게 반영되고 있을때에 오염배출기업은 汚染防止施設에 대한 投資와 生産活動을 최적의 수준으로 유

지하려는 동기를 갖게 된다고 밝히고 있다.

Anderson(1972)이 많은 資本과 危險豫測에 대한 know-how를 가진 보험산업의 環境汚染危險擔保에 대한 수동적인 역할에 대하여 문제를 제기한데 이어¹⁰⁾ Williamson(1973)은 水質汚染危險이 (1) 이론적으로 부보 가능하며 (2) 보험회사에서는 이러한 위험에 대해 어떠한 損失防止 및 危險防止 서비스를 보험가입자에게 제공하고 있는지 (3) 水質汚染危險의 부보가 公共의 利益과 일치하는지에 대하여 문제를 제기하고 미국의 손해보험회사를 상대로 설문조사를 통하여 연구 분석하여 다음과 같은 결론을 내리고 있다.¹¹⁾ 첫째, 水質汚染危險은 이론적으로 담보가능한 위험이며 둘째, 이러한 危險은 미국의 損害保險會社들에 의해서 담보되고 있으나, 보험회사들에 의하여 손실방지 또는 위험감소에 대한 서비스가 거의 제공되고 있지 아니하며, 셋째, 水質汚染危險의 擔保는 미국의 손해보험회사들에 의해서 公共의 이익과 일치하고 있는 것으로 인식되고 있다고 밝히고 있다.

Ralston(1979)은 環境汚染 賠償責任保險의 역할에 관한 이론적인 연구에서, 배상책임보험이 자원의 효율적인 配分을 가져오는 규제수단의 기능을 수행할 수 있음을 입증하고 있다.¹²⁾ 그러나 (1) 環境汚染 保險料率 계산에 있어서의 부정확성, 특히 環境汚染 賠償責任保險料率이 독립적으로 계

9) Oliver E. Williamson, Douglas G. Olson and August Ralston, "Externalities, Insurance and Disability Analysis," *Economica*, vol. 34, August 1967

10) Dan R. Anderson, "What Role Will the Insurance Industry Play in the Fight Against Pollution?" *CPCU Annals*, March 1972

11) Numan A. Williamson, "An Analysis of Insurance Solutions of Wisconsin Surface Pollution Risks," Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1973.

12) August Ralston, "Pollution Liability and Insurance: An Application of Economic Theory," *The Journal of Risk and Insurance*, September 1979.

산되어 책정되지 않고 一般綜合賠償責任保險(Comprehensive General Liability Insurance)의 한부분으로 일괄 계산되어 담보해은 사실과 (2) 오염피해의 배상책임의 규명과 관련되어 발생하는 과다한 법적소송비용 및 수수료는 환경오염 배상책임보험의 효율성을 저하하는 요인이 됨을 지적한다.

環境汚染 賠償責任保險의 활용에 영향을 미치는 중요한 요인으로, Schmalz¹³⁾(1982)는 환경오염 피해의 보상에 따르는 賠償責任原則(liability rule)을 들고 있다. 미국에서는 環境汚染被害의 補償에 관련되어 규정되어온 賠償責任原則이 종전의 過失責任原則에서 無過失責任原則으로 바뀌어져 보험회사에 의한 환경오염 피해와 관련된 보상액수가 급격히 증가하였으므로 일반보험회사에서는 환경오염관련 보상금지급에 많은 어려움이 따르고 이러한 사실이 環境汚染危險을 일반보험회사에서 담보를 기피하는 주된 요인이 된다고 주장한다. 따라서, Schmalz는 環境汚染危險의 賠償責任에 관한 상한금액을 정하고 상한금액을 초과하는 금액은 미국의 연방정부에 의해서 배상하게하는 原子爐危險의 담보와 관련된, Price-Anderson법과 유사한 환경오염위험의 배상책임에 관한 聯邦法을 제정하여 일반보험업자들에 대한 특별한 배려가 주어져야 한다고 주장한다.

Katzman(1988)은 그의 일련의 논문들을 통하

여 環境毀損 賠償責任保險이 有害廢棄物汚染을 억제하는 규제수단인 동시에 피해자를 보상하는 수단으로서 중요한 기능을 수행하고 있음을 밝히고 있다.¹⁴⁾ 특히, 資源保存回復法(The Resource Conservation and Recovery Act)과 環境 復舊, 補償 및 賠償責任에 관한 綜合法案(The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)의 제정과 이들 법률들의 오염배출업체들에 대한 재정적인 담보 규정은 環境毀損 賠償責任保險(Environmental Impairment Liability Insurance)의 수요를 늘려, 이러한 보험의 활성화를 위한 긍정적인 기회를 제공하고 있다고 주장한다. 그러나, 이러한 환경훼손 배상책임보험이 제 기능을 다하기 위해서는 有害 産業廢棄物 管理에 관한 제반규정, 배상원칙 등 환경훼손 배상책임보험과 관련된 법률제도의 안정화와 보완이 이루어져야 하며 이러한 여건이 갖추어질때 環境毀損 賠償責任保險은 汚染危險을 통제하고 규제하는 수단의 역할을 할 수 있음을 밝히고 있다.

이러한 연구들을 통해서 살펴 보았듯이, 環境汚染危險에 대해서 배상책임보험은 이론적으로 오염배출업자의 오염활동을 적정수준으로 억제하는 규제수단으로서 이용될 수 있다. 그러나, 자원의 효율적인 배분을 위한 규제수단으로 제 기능을 발휘하는데 있어서 현실적인 많은 제약점이 존재하는

13) Richard A. Schmalz, "Superfund and Tort Law Reforms—Are They Insurable?", The Business Lawyer, November 1982.

14) Martin T. Katzman, "Pollution Liability Insurance and Catastrophic Environmental Risk," The Journal of Risk and Insurance, March 1988.

_____, "Chemical Catastrophes and the Courts," The Public Interest, 82, Winter 1986.

_____, "Environmental Impairment Insurance and the Regulation of Chemical Pollution", CPCU Journal, September 1986.

데, 특히 유해폐기물로 인한 環境汚染危險의 예측에 따른 어려움, 賠償原則의 適用 또는 법원의 오염사고에 대한 판결에서 일관성의 결여로 인하여 保險料 算定에 있어서의 어려움은 環境汚染 賠償責任保險의 效率性を 低下시키는 요인이 됨을 지적되고 있다. 다음 장에서는, 환경오염 배상책임보험이 실제로 어떻게 이용되고 있는지를 알아보고자 한다.

Ⅲ. 美國에서의 環境汚染 賠償責任 保險의 利用

1. 環境汚染 賠償責任保險의 發展

汚染事故로 인한 環境의 毀損이나 개인의 인체나 재산의 손상에 대한 賠償責任을 담보하는 保險은 미국에서 처음부터 독립된 상품으로 개발되지 않았고 기업들이 제3자에 대한 배상책임을 총괄하여 담보하는 包括一般賠償責任保險(Comprehensive General Liability Insurance ; 이하 CGL)에 의해서 담보되어 왔다. CGL은 일반적으로 勤勞者 災害賠償責任保險, 雇用主 賠償責任保險, 自動車 賠償責任保險, 航空機 賠償責任保險 및 기타 專門職의 賠償責任保險을 제외한 모든 종목에서 야기되는 법률적인 배상책임을 대상으로하는 포괄적인 보험으로서 오염사고로 인한 배상책임을 담보대상에 포함하여 왔다.

CGL보험은 “occurrence” 기준하에서 보상하여 왔는데, 이 “occurrence”기준하에서는, 損失發生이 被保險者에 의해서 고의적으로 이루어지거나 사전에 예측될 수 있는 것이 아닌 한 단기적이고 우연한 사고뿐만 아니라 계속적이거나 반복적으로 危險에의 露出(continuous or repeated exposure to the condition)의 결과로 발생한 손실도 보상되어 왔다. 그러나, 1967년 영국 해안에서 발생한 유조선 Torrey Canyon호의 침몰로 인한 대규모의 海洋汚染事故 이후 1969년 캘리포니아주 Santa Barbara해안에서의 油田爆發事故등 거대한 환경오염사고가 연속적으로 발생하여 CGL 보험자들의 오염사고에 대한 경각심이 높아지게 되었다. 또한, 環境汚染事故 訴訟에 있어서 CGL보험의 약관이 당초 保險者가 의도했던 것 달리 被保險者에게 유리하도록 법원에 의해 해석되고 이에 따라 오염사고에 대한 保險金의 지급이 예상 밖으로 높아지자 汚染危險의 담보에 대해서 재고려하게 되었고 1973년 개정된 CGL 보험에서는 Non sudden gradual pollution을 擔保 危險에서 제외하였다.¹⁵⁾

2. 環境毀損 賠償責任保險

Non sudden gradual pollution이 CGL에서 제외되자, 장기적이고 점진적인 汚染危險의 담보에 대한 공백상태가 발생하였고 이러한 위험을 담보할 수 있는 保險이 절실히 요청되었다. 環境毀損 賠償責任保險은 이러한 요구에 부응하여 70년도 후반

15) 1973 CGL의 오염위험에 대한 면책조항을 보면 : It is agreed that the insurance does not apply to bodily injury or property damage arising out of the discharge, dispersal, release or escape of smoke, vapors, soot, fumes, acids, alkalis, toxic chemicals, liquids or gases, waste materials or other irritants, containments or pollutants into upon land, the atmosphere or any watercourse or body of water; but this exclusions does not apply if such discharge, disposal, release or escape is sudden and accidental.

부터 미국시장에서 본격적으로 판매되어 왔다.

EIL보험은 기존의 總括的인 賠償責任保險인 CGL 보험과 달리 環境汚染危險만을 전적으로 담보하는 보험이며 CGL 보험에서 담보를 제외한 점진적인 汚染危險(gradual pollution)에 대한 담보를 제공하고 있다. EIL 보험은 일반적으로 다음과 같은 특색을 지니고 있다.

첫째, 기존의 CGL 보험은 事故發生時點을 기준으로 한 Occurrence Basis로 보상하고 있는 반면에 EIL보험에서는 保險金請求時點을 기준으로 한 Claims Made Basis로 보상하는 차이점을 들 수 있다. 따라서, EIL 보험에서는 被保險者가 保險期間 중에 保險金 請求를 하는 경우에 한해서 보험자가 보상을 하게되며 일반적으로 사고 발생에 대한 遡及期間(retroactive date)을 정하여 놓고 그 기간 이후에 발생한 사고에 한하여 보상을 허락함으로써 사고발생시점을 기준으로하여 보상하는 CGL 보험에 비해서 保險者는 保險金 支給에 따르는 不確實性を 줄일 수 있게 된다.

둘째, CGL 보험에서는 피보험자가 소유한 다수의 업체에 대하여 包括的인 賠償責任을 지고 있는 반면, EIL 보험에서는 被保險 目的物이 구체적으로 지명되어 被保險 目的物에서 발생한 사고만을 담보해주고 있어 CGL 보험에 비해서 손실 발생에 대한 不確實성이 줄어들고 있다.

셋째, EIL 보험에서는 空除額(deductibles)과 保險金 支給限度額(policy limit)을 배상 청구시마다 독립적으로 적용하지 않고 事故(Occurrence)를 기준으로 하여 누계적으로 적용함으로써 대형의 오염사고에 대비하여 保險者의 支給責任限度를 명확하게 하고 있다. 따라서 한번의 오염사고로 인하여 複數의 賠償請求가 이루어진다 하더라도 보험금

지급한도액을 누계적으로 적용함으로써 대형의 오염에 대비하여 보험자의 지급책임 한도를 분명히 하고 있다.

넷째, EIL 보험은 오염사고로 인하여 발생한 自然環境의 毀損(Environmental Impairments)뿐만 아니라 第三者의 財産上の 被害(Property Damage)와 인체의 손상(Bodily Injury)을 보상한다. 또한, 오염된 지역의 환경훼손을 예방하기 위하여 이루어진 應急復舊 및 清掃費用에 대하여 보험자가 책임을 진다. 그러나, 일반적으로 다음과 같은 손실에 대해서는 보험자가 보상하지 않는다.

- 1) 被保險者에 의해 所有 또는 管理된 財産의 損失
- 2) Off-shore drilling으로 인하여 발생한 汚染損失
- 3) 勤勞者 災害補償保險에서 보상하는 損失
- 4) 정기적인 清掃費用
- 5) 戰爭 또는 原子核危險으로 초래된 汚染損失
- 6) 罰金 또는 過怠料 費用

3. 美國의 環境保險 關聯法規

미국정부와 의회는 70년 중반부터 有害 産業廢棄物에 의한 環境汚染에 대해 규제와 훼손된 환경의 복구에 집중적인 노력을 기울여 왔으며, 이러한 노력의 일환으로 1976년 資源保存法(The Resource Conservation and Recovery Act : 이하 RCRA)을 제정하였고, 1982년에는 環境 復舊, 補償 및 賠償責任에 관한 綜合法案(The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)을 마련하여 통과시킴으로써 有害 産業廢棄物의 規制와 環境復舊에 관한 基本法案으로 삼고있다. 주목할만한 사실은, 이 법률들은 유해 산업폐

기물로 인한 환경오염규제의 중요한 수단으로서, 市場機能에 입각한 保險을 유해 산업폐기물에 의한 오염규제와 훼손된 환경의 복구를 위해 이용하려고하는 점이다. 이러한 법률들의 環境保險과 관련된 규정들을 살펴 보고자 한다.

● 자원보존법(The Resource Conservation and Recovery Act)

1976년에 처음으로 제정되어 그동안 수차례에 걸쳐 개정되어온 RCRA는 새로이 창출되는 有害産業廢棄物에 대한 처리와 관리를 규제하기 위한 목적으로 설립된 법률로서, 聯邦 環境廳인 EPA (Environmental Protection Agency)로 하여금 인체에 해로운 폐기물을 판정하여 그 명단을 공고하도록 하고 이러한 폐기물이 처음 생성되는 순간부터 마지막으로 처리되기까지의 전 과정에 대하여 EPA가 효율적으로 관리하게 하였다. 이 법률은 有害産業廢棄物의 배출을 억제하고 피해 복구를 위하여 유해산업폐기물을 취급하는 업체로 하여금 일정한 기술수준을 유지할 것을 요구하고 또한 오염사고에 대비한 財政的인 擔保를 요구하여 有害廢棄物을 관리, 규제하고자 하였는데, 그 내용은 크게 다음의 다섯 부분으로 나누어 볼 수 있다.

- 1) 有害産業廢棄物의 確認 및 登錄에 관한 規定
- 2) 有害産業廢棄物의 生成에서부터 최종적인 처리까지의 過程에 대한 記錄 및 報告에 관한 規定
- 3) 有害産業廢棄物의 處理業體에 대한 保管 및 처리의 技術水準에 관한 規定

4) 州政府에 의한 有害産業廢棄物 管理에 관한 規定

5) 有害産業廢棄物 취급업체에 대한 재정적인 담보에 관한 規定

이러한 RCRA의 규정중에서 環境汚染 賠償責任 保險의 이용에 직접적으로 영향을 미치는 규정은 재정적인 담보에 관한 규정으로서, RCRA는 유해 산업폐기물을 處理(treat), 貯藏(storage) 또는 處分(disposal)하는 업체들의 소유주 및 운영자로 하여금 장래에 발생할지 모르는 汚染事故와 매립지의 사후관리에 대비하여 일정한 금액이상의 財政的인 擔保를 확보할 것을 요구하고 있는데 첫째, 유해 폐기물을 취급, 저장 또는 처분하는 업체들의 소유주와 운영자는 단기적이고 우연한 汚染事故(sudden and accidental occurrence)를 대비하여 사고당 최저 미화 백만 달러와 년 누계 2백만 달러에 달하는 재정적인 담보를 제시해야 하며 둘째, 有害産業廢棄物의 埋立業體(landfills)와 地下貯藏業體(surface impoundments)는 단기적이고 우연한 사고에 대한 재정적인 담보뿐만 아니라, 점진적인 오염사고에 대해서 사고당 최저 미화 3백만 달러 년 누계 6백만 달러에 달하는 財政的인 擔保를 제시하여야만 한다.

따라서, 유해 산업폐기물을 처리, 저장 또는 처분하는 업체들은 이러한 RCRA의 요구를 만족시키기 위하여 環境毀損 賠償責任保險에 가입하거나, 기타 다른 재정적인 담보를 확보하여야만 한다.¹⁶⁾

16) 배상책임보험 이외에 은행에서 발생하는 신용장(letter of credit)을 비롯하여 계약 이행보증서(surety bond), 신용 기금(trust fund)등의 담보 방법도 허용되고 있지만, 배상책임보험이 가장 보편적으로 이용되고 있는 담보 방법이다.

● 環境 復舊, 補償 및 賠償責任에 관한 綜合法
案(Comprehensive Environmental Response,
Compensation and Liability Act)

資源保存法(RCRA)이 유해 산업폐기물의 관리와 처리에 대한 규제를 통하여 環境汚染事故를 豫防하기 위한 목적으로 제정된 반면에, CERCLA는 방치된 有害 廢棄物 埋立地域의 오염된 環境을 효과적으로 復舊하기 위한 목적으로 제정되었다. 일명 Superfund Act로 불리는 이 법률은 1980년에 처음으로 제정되어 1985년까지 처음 5년 동안의 環境復舊을 위하여 16억 달러의 環境復舊基金을 마련하여 EPA로 하여금 방치된 유해 폐기물 매립지역의 오염된 환경의 청소와 오염예방활동을 수행하도록 하였다.¹⁷⁾ 또한, 1986년에는 Superfund Amendments and Reauthorization Act라는 법률로 개정 보완되었고 85억 달러의 기금을 확보하여 향후 5년간의 환경복구작업에 충당하도록 하였다. 有害 産業廢棄物로 인하여 오염된 환경의 복구를 위하여 EPA는 전국에 방치되어 있는 수천개의 유해폐기물 매립지역중에서 危險順位體系에 따라 가장 시급하게 복구해야할 지역 1,200여곳을 우선적인 처리목록인 NPL(National Priorities List)에 등록하여 우선적으로 관리하고 있다.

汚染事故를 억제하는 한편 오염으로 훼손된 환경을 효과적으로 복구하기 위하여 CERCLA은 오염배출업자들에 대해서 엄격한 賠償責任原則을 부과하고 있는데 다음과 같은 특성을 지니고 있다.

첫째, CERCLA에서는 有害廢棄物로 오염된 지

역의 훼손된 環境復舊에 대한 責任對象을 오염배출에 직접적인 책임이 있는 자로 한정하지 않고 汚染行爲에 관여한 광범위한 대상을 포함하고 있다. 구체적으로, 잠재적인 책임대상으로 다음의 4 유형이 포함된다.¹⁸⁾

- 1) 有害 廢棄物 埋立業體의 現 所有主와 運營者
- 2) 有害 廢棄物 埋立業體의 過去 所有主와 運營者
- 3) 有害 廢棄物의 生成者
- 4) 有害 廢棄物의 運搬者

둘째, CERCLA에서는 잠재적인 책임 당사자의 오염행위에 대하여 無過失責任原則을 채택하고 있다. 그러나 이러한 무과실배상책임원칙은 훼손된 자연자원의 복구비용에 대해서 적용되며 第3者의 人體損傷이나 財物損失에 대해서는 명시되어있지 않다.

셋째, CERCLA는 과실있는 자들로 하여금 연대하여 책임을 지게하는 連帶責任의 原則(joint and several liability)을 택하고 있다. 有害 廢棄物의 오염으로 인한 손실은 일반적으로 장기간에 걸쳐 점진적으로 이루어 지게되며 가해자를 정확하게 확인하기가 어려운 점을 감안하여, CERCLA에서는 유해 폐기물의 환경오염에 관련된 모든 당사자들에게 책임을 묻고 관련자중 어떠한 자라도 環境復舊에 따르는 비용 전액에 대하여 賠償責任을 지게하는 엄격한 원칙을 택하고 있다.

네째, CERCLA은 RCRA에서 규정한 유해 폐기물 처리업자의 財政的인 擔保規定을 강화하여 RCRA의 제정담보규정을 적용받는 대상을 확대하

17) 환경복구기금은 유해 폐기물의 오염으로 인해 훼손된 자연환경의 복구작업에 사용하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 오염으로 인해 야기된 제3자의 인체손상이나 재산상의 손실에 대한 보상으로는 사용할 수 없다.

18) CERCLA 107(a)

고 있다. 따라서, RCRA의 재정담보규정을 적용받는 유해 폐기물의 처리, 저장, 처분업체뿐만 아니라 CERCLA에서는 有害 廢棄物을 生成하는 企業 (generators)과 그를 運搬하는 運送業者(trans-
porters)에게도 유해 폐기물의 오염사고에 대한 재정적인 담보를 제시할 것을 요구하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 汚染排出業者의 재정담보규정의 확대를 통하여 CERCLA는 기업들의 재정적인 담보 확보에 있어서 保險産業이 적극적인 역할을 하도록하여 有害 廢棄物의 汚染防止와 毀損된 自然의 효과적인 復舊를 이루고자 하고 있다.

4. 美國에서의 環境保險産業의 問題點

미국에서의 有害 産業廢棄物 規制를 위한 기본 법안인 RCRA는 유해 폐기물로 인한 오염사고 억제와 훼손된 환경의 효율적인 복구를 위하여 유해 폐기물을 취급하는 업체들에게 재정적인 담보를 요구하고 있고, 후에 제정된 CERCLA에서는 RCRA의 재정담보 규정을 강화하여 유해 화학물질을 생성하는 업체와 운송업체에까지 오염사고에 대한 재정적인 담보를 요구하고 있다. 뿐만 아니라 몇몇 주에서는 財政擔保規定을 聯邦法에서의 수준보다 더욱 강화하여 담보방법을 賠償責任保險으로 한정하고 있다.²⁰⁾

1976년 RCRA가 제정된 이후 1980년 초반까지 미국의 보험시장에서 環境毀損 賠償責任保險(EIL policy)을 판매하고 있던 보험회사의 수효는 24개를 넘어섰다.²¹⁾ 뿐만 아니라 環境汚染危險의 효율적인 擔保를 위하여 보험회사들이 PLIA(Pollution Liability Insurance Association)이라는 Pool을 결성하고 49개의 保險會社들이 이 環境汚染 賠償責任保險 Pool에 참여하고 있어서 환경보험상품의 판매가 미국 시장에서 활발히 이루어지고 있었다. 그러나, 1984년 몇몇 런던소재의 再保險業者들이 미국 시장으로 부터 철수하기 시작한 이래 1984년 한해동안 5개의 보험회사가 EIL 보험판매를 중단하는등 環境保險市場이 위축되기 시작하였고 현재 소수의 보험회사만이 EIL보험을 판매하고 있다. 한편, 환경보험시장이 위축되자 RCRA의 財政擔保規定을 적용받는 유해 폐기물을 취급하는 많은 업체들이 賠償責任保險의 구입에 실패하게 되었고, 결과적으로 美 議會는 財政 擔保規定의 시효를 몇 차례에 걸쳐 연장하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 미국 환경보험시장의 위축을 가져온 원인을 다음과 같이 분석해 볼 수 있다.

첫째, 美國 環境保險市場의 위축은 美國 損害保險産業의 전반적인 景氣循環의 調整過程에서 발생한 결과로 볼 수 있다.

19) CERCLA 108(a) 108(b)

20) U.S. Environmental Protection Agency, "Federal Financial Requirements for Owners and Operators : A Summary," SW-962 Nov. 1982.

자가보험(self-insurance)의 방법도 허용되고 있으나, 기업이 자가보험방법을 허용받기 위해서는 재무제표상의 유동비율이 1.5이상이어야 하는등 재무구조에 있어서 까다로운 조건들을 충족하여야 한다.

21) EIL 보험판매에 참여하고 있던 주요 회사들로서 Aetna, AIG, CIGNA, Continental, Crum & Forster, Hartford Group, Lloyd's New York등을 들 수 있다.

Martin T. Katzman, Chemical Catastrophes : Regulating Environmental Risk Through Pollution Liability Insurance, 1985, Hubner Foundation Studies.

1979년 이후 미국경제에서 지속되어온 높은 이자율은 cash-flow underwriting에 입각한 損害保險市場을 soft market 상태로 유지하게 하는 주요 요인이 되었는데, 1984년을 기점으로 하여 이자율이 급격히 하락함에 따라 保險市場이 hard market 국면으로 접어들자 위험 예측이 불확실한 업종들에 있어서 危險引受를 기피하고 보다 확실한 영업 이익이 예상되는 분야로 전환하게 되었다. 따라서 環境保險市場의 급격한 위축은 이러한 損害保險市場의 전반적인 경기동향에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

둘째, 有害 廢棄物에 의한 環境汚染危險의 豫測에 있어서의 어려움과 오염사고로 인하여 발생하는 보험자의 막대한 손실이 환경보험시장의 위축을 초래한 원인이 되고 있다. 한 예로서, 1978년에 발생한 나이아가라 부근의 Love Canal 마을의 화학 폐기물 오염사고의 경우 美國 環境處 當局은 오염된 주위환경의 복구비용으로 수백만 달러를 지급하였고, 이 지역 주민들은 오염물질을 배출한 화학공장과 보험회사를 상대로 25억 달러에 해당하는 損害賠償訴訟을 제기한 바 있다.²²⁾ 이러한 유해 산업폐기물의 汚染 危險의 예측에 따르는 不確實性和 危險引受에 있어서 보험자의 경험의 부족과 함께 발생한 대규모의 오염사고들은 보험자들에게 環境汚染危險에 대한 담보에 많은 부담을 주게 되었고, 결과적으로 環境保險市場의 萎縮을 가져온 중요한 요인이 되고 있다.²³⁾

셋째, CERCLA에서 잠재적인 책임당사자들에게 부과하는 連帶責任原則(joint and several liability) 또한 보험자들에 의해 매우 불합리한 규정으로 인식되어 지고 있다. 이러한 연대책임원칙하에서는 오염행위에 관련된 어느 한 당사자에게라도 汚染復舊에 관한 모든 비용을 청구할 수 있게 되어 재력이 큰 당사자에게 매우 불리한, 소위 "deep pocket theory"가 적용된다. 따라서, 潛在的인 責任 當事者가 오염행위에 대하여 기여한 정도에 따라 賠償責任이 부여되기 보다는 支給能力에 따라 책임이 주어지게 되어, 保險者는 被保險者의 危險減少 努力과 상관없이, 제3자에 의해 야기된 오염손실을 보상해 주는 결과를 가져올 수 있게 된다.

連帶責任의 賠償原則下에서는 결과적으로 資産規模가 미약한 오염배출업자의 道德的 危險(moral hazard)가 증대되며, 동시에 환경오염위험을 담보하는 보험업자들의 危險 豫測과 保險料 算定에 있어서 不確實性を 增幅시키게 된다.

뿐만 아니라, 이러한 유해 폐기물 오염위험에 대한 連帶賠償原則은 관련자들 사이에서 법률적인 소송을 야기시키는 主要因이 되고 있다. 有害 廢棄物 危險에 관한 미국 의회 청문회에 제출된 조사 보고서에서 Putnam, Hayes and Bartlett 자문회사는 CERCLA 연대배상원칙하에서 훼손된 환경을 복구하는 경우 엄청난 소송비용이 초래될 것이라고 밝히고 있다. 일반적으로 유해 폐기물에 의한 汚染事故에는 다수의 관련자와 보험회사들이 관여

22) Environmental Protection Agency, "Multi-Million Dollar Agreements," 1983.

23) 유해 폐기물의 오염위험의 예측에 따르는 불확실성과 위험 인수에 대한 경험 부족으로 환경오염위험을 담보하였던 런던 소재의 재보험자들은 1984년 한해동안 EIL 보험으로 수취한 보험료의 5배 이상을 환경오염사고에 대한 보험금으로 지불하는 등 많은 손실을 겪었다. Martin T. Katzman, "Chemical Catastrophe and the Courts," The Public Interest 82, Winter 1986.

되어 있게되며 또한 이들은 서로 상충된 이해관계를 갖고 있기 때문에 CERCLA의 連帶賠償原則은 이러한 당사자들 사이에 責任配分에 있어서 不確實性を 增加시키며 결과적으로 많은 訴訟을 야기시키게 된다.²⁴⁾

IV. 環境保險制度的 推進 方向

우리나라는 1990년을 환경 원년으로 설정하고 종전의 環境保存法을 폐지하는 대신 環境政策基本法을 비롯한 大氣環境保存法, 水質環境保存法, 騒音振動規制法, 有害化學物質管理法 및 環境汚染被害紛爭調停法을 1990년 8월 1일자로 제정, 공포하여 환경보존업무의 효율화를 도모하고 있다. 특히, 새로이 제정된 環境政策基本法에서는 환경오염의 방지와 환경의 질 회복 및 피해구제에 있어서 無過失責任原則을 강화하여 종전의 環境保存法에서 생명, 신체상의 피해에 국한하고 있던 것을²⁵⁾ 환경오염으로 인한 모든 피해에 대하여 무과실책임을 인정함으로써 재산상의 피해인 경우도 사업자의 無過失責任으로 배상을 받도록 하였다.²⁶⁾ 뿐만 아니라, 가해자인 사업장이 두개 이상인 경우에 어느 사업장에 의하여 環境汚染被害가 발생한 것인지를 알 수 없을 경우에 각 사업장에 대하여 연대하여

배상하도록하는 連帶賠償原則을 채택하고 있다.²⁷⁾

한편 産業廢棄物의 발생을 억제하기 위하여 環境處는 지난 91년 2월 廢棄物管理法을 개정하여 폐기물을 유발하는 제품이나 용기를 제조 또는 수입한 자로 하여금 그 회수 처리에 소요되는 비용을 廢棄物管理基金에 매년 예치한후, 회수 처리실적에 따라 예치금을 환불받도록 하였으며,²⁸⁾ 또한 폐기물을 처리 또는 매립시설을 사용 종료하는 경우 그 시설을 설치한 자에게 사후관리에 대한 책임을 부과하고 事後管理의 履行을 보증하기 위하여 (1) 事後管理費用을 예치하거나, (2) 事後管理의 이행을 보증하는 履行保證保險에 가입하거나 또는 (3) 사후관리에 소요되는 비용을 사전 적립하도록 하였다.²⁹⁾

이러한 일련의 개정된 環境關係法規는 오염물 배출업자에 대해 엄격한 책임을 부과함으로써 有害 産業廢棄物의 發生을 抑制하고 管理하는데 있어서 긍정적으로 기여할 것이다. 그러나, 유해 산업폐기물의 관리와 규제에 있어서 環境汚染 賠償責任保險이 중요한 역할을 감당할 수 있음에 반하여, 賠償責任保險의 이용에 관한 구체적인 검토와 연구가 정부에서나 보험업계에서 이루어지고 있지 않다. 본고는 앞서 분석하여 본 環境保險에 관한 학자들의 연구결과와 미국제도의 경험을 토대로,

24) 구체적으로, CERCLA하에서 미국 연방 환경청이 우선적으로 처치, 청소해야할 약 1,800여곳의 오염지역을 복구하는데 있어서 법률 소송비용으로 약 80억달러가 소요될 것으로 예측되며, 이 비용은 오염지역의 전체 복구비용의 약 55%에 달한다고 Putnam, Hayes and Bartlett 보고서는 밝히고 있다. John C. Burtler III, "The Cost of Superfund Litigation," Reauthorization of Superfund(hearings before the subcommittee on water resources, 99th Congress), 1985, p.1302

25) 환경보존법 제60조

26) 환경정책기본법 제31조

27) 환경정책기본법 제31조

28) 폐기물관리법 제33조, 34조

29) 폐기물관리법 제47조, 48조, 49조

우리나라에서 環境保險의 이용과 관련하여 우선적으로 고려하여야 할 몇가지 사항들을 제시하고자 한다.

첫째, 우리나라 環境規制政策의 우선적인 목표가 무엇이나에 대한 검토가 먼저 이루어져야 할 것이다. 앞서 여러학자들의 연구결과를 통하여 입증되었듯이 環境汚染 賠償責任保險은 이론적으로 오염사고를 억제하고 資源의 效率的인 配分을 위한 規制手段으로서, 또한 被害者에 대한 補償手段으로서의 역할을 수행한다.

그러나, 만약 環境汚染政策이 汚染物質의 排出를 抑制하고 統制하는 것에 우선 목표를 둔다면 直接排出規制方法이나 公害稅金이나 罰課金の 賦課方法 또는 汚染負擔金の 豫置方法 등이 賠償責任保險에 비해서 效果的이다. 한편, 오염사고나 오염피해를 통제하는데 있어서는 이러한 방법들은 賠償責任保險에 비해서 열등하다. 물론, 오염 물질의 배출을 통제함으로써 간접적으로 오염 사고나 손실을 억제하는 효과를 거둘 수는 있겠으나, 보험은 피보험자의 期待損失을 예측하고 그 不確實性을 極小化 하기위한 기법인 만큼, 오염 사고나 손실의 억제에 있어서는 배상책임보험이 기타 방법에 비해서 더욱 효율적으로 이용될 수 있다. 環境汚染 賠償責任保險과 既存의 規制方法은 상호 배타적인 관계에 있는 것이 아니므로 상호 보완적으로 함께 사용될 수 있다. 그러나, 개정된 廢棄物管理法에서 규정하고 있는 바와 같이 유해 폐기물관리에 있어서 履行保證保險을 이용하는 경우에는, 보험은 채무자인 피보험자의 계약상의 약속이행을

위한 단순한 신용공여의 역할을 할 뿐이며, 汚染危險의 豫測이나 오염사고나 손실을 억제하는 적극적인 규제수단으로서의 아무런 효과를 얻을 수가 없게 된다.

둘째, 環境規制政策의 우선목표가 오염사고로 인한 피해자의 보상에 주어진다면, 賠償責任保險이 기존의 방법에 비해 효율적으로 그 역할을 수행할 수 있을 것이다. 물론, 廢棄物管理基金등을 통하여 훼손된 환경을 신속하고 효율적으로 보상 복구할 수 있겠으나, 오염사고로 인한 피해자의 인체상의 손실이나 재산상의 손실에 대해서까지 기금을 통해서 보상하기에는 기금의 확보에 있어서 많은 어려움이 있으므로, 장기적으로 볼때 이러한 기금을 통한 관리방법과 병행하여 賠償責任保險을 이용하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 우리나라에 있는 대부분의 産業廢棄物 管理 代行業體의 자산 규모가 영세하고 산업폐기물의 많은 부분이 자산 규모가 미약한 중소기업들에 의해서 배출되고 있는 만큼, Williamson, Olson과 Ralston이 지적한 바와 같이³⁰⁾ 이들 기업들에게 단순히 汚染負擔金を 예치하게 하거나, 賠償責任을 강화하는 것만으로는 오염규제의 효과를 거두기 어렵다. 더욱이, 유해 폐기물을 처리할 수 있는 처리시설이 절대적으로 부족하여 많은 양의 有害 廢棄物이 처리되지 않은채 방출될 수 밖에 없는 상황하에서는 더욱 그러하다. 따라서, 이러한 처리시설의 확장을 위해 정부의 과감한 투자와 지원정책이 선행되어야 할 것이다.

넷째, 環境汚染 排出業者에 대한 連帶賠償原則

30) Williamson, Oliver E., Olson, Douglas G., and Ralston, August "Externalities Insurance and Disability Analysis," *Economica*, Vol. 34, August 1967.

을 적용하는데 있어서 신중한 고려가 있어야 할 것 같다. 앞서 밝힌바대로, 미국에서 環境汚染事故에 있어서 이러한 連帶賠償責任原則의 濫用은 관계자들 사이에서 많은 법적인 소송을 제기하게 하였고, 保險者의 損失豫測에 있어서 不確實性을 증가시키는 요인이 되어 왔다.

따라서, 이 원칙의 적용에 있어서 신중한 고려가 따라야 할 것이며, 특정한 오염배출업자에 대한 過剩責任賦課 現狀은 스스로 조정되는 방향으로 유도 되어야 할 것이다.

다섯째, 有害 廢棄物에 의한 汚染危險의 예측에 따르는 어려운, 손실 규모의 거대함, 보험자들의 이 분야에 대한 경험 부족등의 요소들이 環境汚染賠償責任保險이 시장에서 정착하는데 있어서 커다란 장애물이 되고 있다. 이러한 문제에 대하여 미국의 PLIA(Pollution Liability Insurance Association)와 유사한 有害 廢棄物 汚染危險에 대한 保險 Pool을 결정하여 운영하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 많은 보험 선진국에서는 異常危險이나 超過損害를 유발하는 위험에 대해서 주로 保險 Pool을 결정하여 대처해 왔고, 우리나라에서도 有害 廢棄物 汚染危險과 유사한 原子力危險에 대하여 1971년부터 원자력보험 Pool을 결성하여온 경험이 있으므로 環境汚染賠償責任保險이 시장에서 정착될 때까지 保險 Pool을 통하여 위험을 인수하는 방법이 고려될 수 있겠다.

V. 結 言

우리나라에서의 有害 廢棄物에 의한 汚染危險은 현재 심각한 수준에까지 이르렀고, 이러한 危險을 효율적으로 규제하고 관리하기 위한 과감한 조치

와 투자가 시급히 요청되고 있다. 정부에서는 1990년에 들어서, 環境政策基本法을 비롯하여 6개의 새로운 법을 제정 공포하였고, 또한 최근 들어서는 廢棄物管理法를 개정하여 산업폐기물을 관리하고 環境汚染을 억제하기 위한 노력을 기울여 왔다. 그러나, 環境汚染問題에 있어서 보험의 이용에 관한 연구와 검토는 지금까지 제대로 이루어지지 않고 있었다.

본 논문에서는 有害 廢棄物 汚染危險에 대한 環境汚染賠償責任保險에 관한 이론적인 배경과 연구결과를 소개하고 현재 環境保險을 이용하고 있는 미국의 제도와 경험을 분석해봄으로써, 우리나라에서의 환경보험 이용에 관한 문제를 제기하고 그 가능성을 검토해 보고자 하였다.

環境汚染賠償責任保險은 被保險者인 오염배출업자의 오염행위를 保險條件이나 保險料에 직접 반영함으로써 오염배출업자의 활동을 규제하는 역할을 함과 동시에 피해자에게 적절한 보상을 보장해주는 기능을 수행하여 환경정책의 중요한 수단으로 이용될 수 있다. 특히, 環境政策의 우선 목표가 汚染事故나 損失의 抑制에 있거나 또는 汚染被害者의 補償에 政策의 주안점을 둘때 다른 규제 방법보다 우월하다.

한편, 미국에서의 경험에서 알 수 있듯이, 이러한 環境汚染賠償責任保險이 실제 이용되는데 있어서 여러가지 제약점과 문제점이 있음이 밝혀졌다. 무엇보다 有害 廢棄物 汚染危險의 예측에 따르는 어려움, 損失規模의 巨大性, 保險者의 經驗不足등이 環境汚染賠償責任保險이 시장에 정착하는데 있어서 큰 장애물이 되고 있다. 따라서, 原子力保險에서와 같이 이러한 危險에 대하여 保險業者들이 Pool을 결정하여 공동으로 인수하여 대처해 나

가는 것이 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

그러나 環境保險의 시장에서의 정착은 제도적인 보완과 함께, 정부와 보험업계의 공동적인 노력없이 불가능할 것이다. 우선, 環境汚染防止施設 및 處理施設에 대한 과감한 투자와 함께, 環境汚染保險制度의 시장정착에 대한 정부의 적극적인 지원이 주어져야 하겠다. 그러나, 이 사회의 어느 집단보다 危險管理에 대해 많은 know-how를 축적하고 있는 保險業者 자신이 環境汚染防止에 대한 社會의인 責任을 인식하고, 이러한 危險에 대한 豫測技法을 開發하고 對處해나가려는 적극적인 자세가 무엇보다도 요청되고 있다.

參 考 文 獻

국제 환경문제 연구소, 환경 6법 해설, 동화 기술, 1990.

_____, 환경관계법규, 동화기술, 1990.

Kailin Tuan, "공해위험의 보험담보에 관한 고찰," 보험조사월보 1989.11.

이재현, "미국의 환경오염관련 보험제도," 손해보험, 1989.10.

환경처, 전국환경보존 장기종합계획사업 폐기물부문 보고서, 1986.12.

환경처, 낙동강유역 폐기물관리 조사사업, 1985.5.

폐기물관리 개정법률안, 관보 제11764호, 1991.3.8.

중앙일보 1990.7.10. 9면

Guido Calabresi, The Cost of Accidents, New Haven, Yale University Press, 1970

A. C. Pigou, The Economics of Welfare, Cambridge : Macmillan Co., 1924

Ronald Coase, "The Problem of Social Cost," Journal of Law and Economics, Vol.3, Octo-

ber 1960.

August Ralston, "Pollution Liability and Insurance : An Application of Economic Theory," The Journal of Risk and Insurance, Vol.46, Sep. 1979

Oliver E. Williamson, Douglas G. Olson and August Ralston, "Externalities, Insurance and Disability Analysis", Economica, Vol. 34, August 1967.

Dan R. Anderson, "What Role Will the Insurance Industry Play in the Fight Against Pollution?" CPCU Annals, March, 1972.

Numan A. Williamson, "An Analysis of Insurance Solutions of Wisconsin Surface Pollution Risks," Ph.D. Dissertation, University of Wisconsin, 1973.

Richard A. Schmalz, "Superfund and Tort Law Reforms—Are They Insurable?" The Business Lawyer, November 1982.

Martin T. Katzman, "Chemical Catastrophes and the Courts," The Public Interest 82, Winter, 1986.

_____, "Environmental Impairment Insurance and the Regulation of Chemical Pollution," CPCU Journal, September 1986.

_____, "Pollution Liability Insurance and Catastrophic Environmental Risk," The Journal of Risk and Insurance, March, 1988.

_____, Chemical Catastrophe : Regulating Environmental Risk Through Pollution Liability Insurance, 1985, Hubner Foundation Studies.

U.S. EPA. "Federal Financial Requirements for Owners and Operators : A Summary," SW-962. November 1982.

John C. Burtler III, "The Cost of Superfund Litigation," Reauthorization of Superfund (hearings before the subcommittee on water resources, 99th Congress), 1985.

Howard Kunreuther, Disaster Insurance Protection : Public Policy Lessons, New York : John Wiley & Sons, 1978.

David Kahneman and Amos Tversky, "Prospect

Theory : An Analysis of Decisions Under Risk," *Econometrica*, March 1979.

Paul J. H. Schoemaker, Experiments on Decision Under Risk: The Expected Utility Hypothesis, Roston : Martinus Nijhoff Publishing 1980.

James J. Opaluch, "The Use of Liability Rules in Controlling Hazardous Waste Accidents: Theory and Practice, *Northern Journal of Agriculture and Resources Economics*, October 1984.