

kiri Weekly

2011.12.26 제162호

이슈

미국과 EU의 「환경배상책임법」 동향과 시사점

포커스

헤지펀드 도입 관련 제반 규정의 내용과 국내 헤지펀드의 출범
김정일 사망과 보험산업

금융보험 해설

개인연금의 이해(9): 실제 연금상품의 예

국내금융 뉴스

김정일 위원장 사망 관련 점검회의
정부, 2012년 대외경제정책 추진전략 확정
자영업자 대출, 100조 원 돌파
금융위, 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제정안 입법예고

해외금융 뉴스

세계 _ 신용평가사 피치(Fitch) 주요은행 신용등급 강등
FY2011 상반기 손보사 해외점포 영업실적 발표
북미 _ 미국 주택시장 회복 움직임
유럽 _ 유럽중앙은행(ECB)의 은행권 장기 대출 영향
_ ECB, 유로존 523개 은행에 4,890억 유로 공급
_ EU, IMF 1,500억 유로 추가출연 합의
일본 _ 일본은행, 경기판단 하향조정과 기존 통화정책 유지
중국 _ 중국 도시화 수준 50% 상회로 경제발전 자극 전망

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.
서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



미국과 EU의 「환경배상책임법」 동향과 시사점

이기형 선임연구위원 / 정인영 연구원

요약

- 최근 환경오염의 발생빈도와 관련 손실규모가 크게 증가하여 그 위험성이 인간의 삶을 위협할 정도로 심각한 수준에 이르고 있지만, 환경오염 피해 예방과 복구를 위한 법적 규제 및 책임이행수단 확보가 미비하여 피해구제에 한계가 있음.
 - 「헌법」 제35조에서 규정하고 있는 환경권 확보를 위해 정부는 43개 이상의 환경관련법을 제정, 운영하고 있으나, 피해자구제나 오염지복구와 관련된 법적 장치가 미비하여 실질적 예방기능이 미약한 것으로 평가되고 있음.
 - 환경오염의 분쟁 건수는 매년 100건 이상 발생하고 있으며, 이 중 85% 정도는 분쟁조정을 거쳐 합의가 되나 나머지 15% 정도는 민사소송으로 이어지고 있음.
- 이에 비해 미국과 EU의 경우에는 환경오염사고가 국민들의 생활과 직결된 사회적 문제라는 인식하에 일반 민법상의 책임법리와 다른 엄격 책임을 부과함과 동시에 오염지 복구 및 배상책임 이행을 위한 재무적 대책을 의무적으로 강구하도록 하는 등 오염사고의 사전 예방활동에 노력을 다하고 있음.
 - 보험회사들은 독립적인 환경배상책임보험을 개발 및 제공함으로써 환경오염사고에 대한 리스크관리자로서의 역할을 하고 있음.
- 우리나라도 미국이나 EU와 같은 환경책임법제를 마련하고, 그 책임이행수단으로 환경오염배상책임보험을 도입하여 보험에 환경오염 리스크관리라는 사회적 역할을 맡김으로써 국민들의 삶의 질 향상에 기여하도록 할 필요가 있음.
 - 오염자에 대해서는 엄격책임, 연대책임, 입증책임전환 조항을 두고 집단소송제도를 도입하는 한편, 오염유발자에 대해서는 미국처럼 잠재적 책임자의 범위를 설정하고 오염지 복구 및 손해배상책임이행을 위한 재무적 대책을 강제화할 필요가 있음.
 - 보험회사는 환경리스크를 종합담보하는 보험상품을 개발하여 제공하고, 효과적으로 보험을 인수하기 위하여 공동보험 또는 풀 제도를 검토하며, 기업들의 보험가입 유인을 위해 보험료 할인제도 운영을 고려할 필요가 있음.

1. 검토배경



- 최근 환경오염의 발생빈도와 관련 손실규모가 크게 증가하여 자연생태계와 우리의 생활환경에 큰 위협으로 다가서 국민들의 건강한 삶에도 영향을 미치는 등 사회적 리스크로 대두되고 있음.
 - 최근 사례로 주한미군기지에서 발암물질로 알려진 다이옥신이 다량 함유된 고엽제 매립과 반출을 비롯해 맹독성 물질의 무단 매립, 기지 안팎의 기름 유출 등 오염문제에 대한 정황과 증언이 여러 경로를 통해 확인되고 있음.
 - 또한, 여름철 장마비와 폭우의 영향으로 구제역 가축 매몰지의 침출수 유출 및 매몰지 유실 등으로 악취, 수질 및 토양오염 등이 발생하여 국민의 건강한 삶이 심각하게 위협받고 있음.
- 이에 따라 「헌법」 제35조¹⁾에서 환경권을 규정하고 40여개 이상의 환경 관련 법규를 운영하고 있지만, 환경오염 피해 예방과 복구를 위한 법적 규제 및 책임이행수단 확보가 미비하여 피해구제에 한계가 있음.
 - 「환경법」에서 오염예방의무, 오염방지의무, 오염자에 대한 무과실책임 및 연대책임을 부과하고 있으나, 오염유발자의 배상책임이행 방법과 이행능력 보장에 관한 구체적인 규정이 없어 오염지의 신속한 복구와 피해자에 대한 충분한 배상이 어려운 실정임.
 - 이러한 배경에는 환경오염피해가 일반 불법행위에 비하여 광역적으로 누적되어 나타나는 거대손해로 피해의 크기와 가치를 계량화하기 어렵고, 불특정 다수에게 인적 또는 물적 피해가 장기간에 걸쳐 발생하며, 사고원인과 손해에 대한 인과관계 입증에 곤란하다는 점이 있음.
- 이에 보고는 우리나라 환경오염 관련 법제와 환경배상책임보험의 현황 및 문제점을 살펴본 뒤, 미국과 EU의 환경법제 특징과 보험의 역할을 분석하여 환경오염에 대한 보험회사의 역할제고방안을 제시하고자 함.

1) 「헌법」 제35조: ① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. ② 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다. ③ 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.

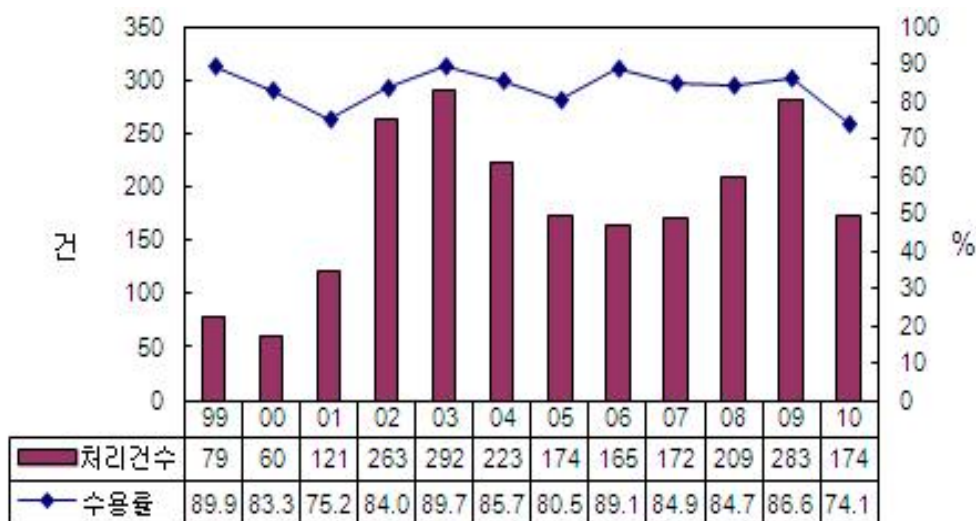
2. 우리나라 환경오염배상책임 법제 및 보험 운영현황



■ 우리나라도 환경오염에 대해 다른 국가들처럼 다양한 법제를 도입하고 있지만, 환경오염의 특성을 고려한 법제가 마련되어 있지 않아 오염유발자들의 도덕적 해이가 지속적으로 발생함과 동시에 오염지가 확대되고 있으며, 피해자에 대한 신속한 배상도 어려운 상황임.

- 우리나라 환경오염 분쟁의 경우 분쟁조정에 의한 행정구제가 이루어지고 있으나, 손해배상 등 합의가 이루어지지 못한 경우에는 민사소송으로 이어짐.
- 민사소송의 경우 피해자가 오염자의 위법성과 인과관계를 입증해야 하므로 오염피해보상과 오염지복구가 현실적으로 어렵고 오염유발자의 오염원 유출방지도 유인하지 못하게 됨.²⁾

〈그림 1〉 우리나라 환경분쟁 처리 건수 및 수용률 추이



주: 민사소송건수=처리건수×(100-수용률)
 자료: 환경부(각 연도별), 『환경백서』.

■ 또한, 동 환경 관련 법제가 손해배상책임 이행수단 확보를 명시하지 않은 데다 독립된 환경오염배상책임보험도 마련되어 있지 않아 보험이 환경오염 리스크관리에 크게 기여하지 못하는 실정임.

- 환경오염배상책임은 독자적인 상품 없이 영업배상책임보험의 특별약관에서 담보하고 있음.

2) 환경부 중앙환경분쟁조정위원회(2011), 『환경분쟁조정 20년사』, p. 43.

- 급격하고 우연한 사고(sudden and accident event)의 경우 제3자에 대한 손해배상책임과 오염지의 오염제거비용을 담보하나, 점진적인 사고(gradual pollution)에 대해서는 담보하지 않는 등 매우 제한적으로 운영되고 있음.
 - 보험사고에 대한 보험금 지급은 사고발생기준(occurrence basis)에 따라 보험기간 중 환경오염사고가 발생할 경우에 한함.
 - 그 결과 환경오염사고 중 많은 비중을 차지하고 있는 만성오염사고에 대한 효과적인 담보가 이루어지지 않고 있음.
- 실제 환경오염책임부담자들이 환경오염 리스크관리를 위해 보험을 활용하는 것은 매우 드물며, 개별 기업체는 별도의 준비금으로 오염사고에 대처하는 것으로 알려짐.
- 동 보험시장 규모는 공개된 보험통계에서 확인할 수 없으나, 보험회사를 대상으로 조사한 바에 의하면 연간 10건 내외로 추정됨.³⁾
 - 활성화되지 못한 주된 원인으로 환경오염리스크의 평가곤란(36.4%), 상품부재(27.3%), 리스크분산체계 미흡(18.2%) 등이 지적됨.
 - 향후 동 보험시장의 활성화를 위해 75%의 회사가 「환경책임법」 제정을, 18.2%의 회사가 국내 실정에 맞는 상품개발이 필요하다고 지목함.

3. 주요국의 환경오염배상책임 법제 및 보험 운영현황



가. 미국

- 미국은 환경오염방지 및 오염지의 복구를 위해 오염자에게 엄격책임을 적용함과 동시에 손해배상책임 이행수단 확보를 법으로 강제하여 환경오염을 사전에 방지하고 사고 시 신속한 오염지복구와 피해자보상이 이루어질 수 있도록 함.

3) 이기형(2008), 『환경오염리스크관리를 위한 보험제도 활용방안』, 보험연구원.

■ 환경오염에 대한 주요 법제로는 「자연보존복구법(RCRA: Resource Conservation and Recovery Act, 1976)」과 「종합환경대응보상책임법(CERCLA: Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act, Superfund Act, 1980)」이 있음.

- 「자연보존복구법(RCRA)」은 유해폐기물을 취급, 저장, 처리하는 업체의 소유주 및 운영자에게 엄격한 폐기물 관리요건을 부과하고, 장래에 발생할지 모르는 오염사고로 인한 제3자에 대한 인적·물질 배상책임과 오염지 정화를 위해 1사고 당 연간 한도액 이상의 배상자력 확보를 강제함.
 - 배상자력 확보수단으로는 보험상품, 이행보증증권, 신용장, 에스크로 현금예탁, 자가보험 등이 가능함.

〈표 1〉 자원보존복구법상 배상자력 요건

위험물질별 적용대상자		배상자력 요건	
		1사고 당 최저한도	연간 총 최저한도
비석유 물질	취급, 저장, 처리업자	100만 달러 이상	200만 달러 이상
	매립업자, 지하저장업자	300만 달러 이상	600만 달러 이상
석유	생산, 정제, 판매자	100만 달러 이상	- 탱크 100개 이하 : 100만 달러 이상 - 탱크 100개 이상 : 200만 달러 이상
	비판매자	- 월간 만 갠턴 이하 : 50만 달러 이상 - 월간 만 갠턴 이상 : 100만 달러 이상	

자료: EPA(2008), *Financial Responsibility for Underground Storage Tanks: A Reference Manual*.

- 「종합환경대응보상책임법(CERCLA)」은 과거 유해폐기물이 통제되지 않거나 방치되어 오염이 발생한 경우 그 유해폐기물 처리와 오염지 정화 및 복구를 위해 잠재책임자⁴⁾에게 엄격책임, 연대책임, 소급책임을 부과하며, 오염지정화책임이행을 위한 배상자력 확보를 강제함.
 - 또한, 심각한 환경오염정화대상(NPL: National Priority List)에 대해서는 장기간에 걸쳐 정화사업을 시행하고, 이 때 소요되는 비용은 수퍼펀드(Super fund)로 충당하며, 동 기금은 세금과 잠재적 책임자 부담으로 조성됨.

■ 미국의 환경오염배상책임보험은 RCRA, CERCLA와 같이 오염자에 대한 책임부과와 책임이행을 위한 재무적 대책 등을 담은 환경법 제정으로 적극 활용되고 있음.

4) 잠재적 책임자는 오염지의 현재 또는 과거 소유자와 운영자, 생산자, 운반자 등을 포함함.

- 환경오염배상책임보험은 1970년대 후반부터 미국시장에 본격적으로 도입 및 판매되고 있으며, 기존의 일반배상책임보험과 달리 환경오염리스크만을 전적으로 담보하는 보험으로서 급격하고 우연한 오염과 함께 점진적 오염에 대해서도 담보를 제공함.
- 보험사고 기준을 배상청구기준(claim made basis)에 기초하여 사고발생 시점을 비교적 명확히 하는 한편, 사고발생에 대한 소급기간을 설정하여 해당 기간 내 발생한 손해를 담보하도록 함으로써 보험자의 보험금 지급에 따른 불확실성을 감소시킴.
- 현재 환경오염보험을 판매 중인 보험회사는 ACE, AIG, Gemini, XI, Zurich 등 10여개 등이며, 미국의 연간보험료 규모는 2006년 기준 10억~20억 달러 수준으로 알려짐.

나. EU

■ EU는 2004년 4월 「EU환경배상책임지침(EC ELD: Environmental Liability Directive)」을 마련하였고, 2007년 4월 30까지 자국법화⁵⁾하여 시행하도록 함.

- 동 지침은 오염자부담원칙(polluters-pay principle)에 입각, 수질·토양오염, 생태계 파괴 등 환경파괴를 야기하는 사업자에게 그 예방과 회복에 대해 경제적 책임을 부담시키는 것을 목적으로 함.
- 업무의 위험성에 따라 엄격책임과 과실책임을 분리 적용함.⁶⁾
- 책임이행을 위한 재정보증대책으로 보험 등을 규정하였으며, 보험가입 의무화 여부는 회원국이 자율적으로 결정하도록 함.⁷⁾

〈표 2〉 EU 환경배상책임지침의 책임범리

활동 구분	환경파괴	책임범리(복구조치)
(잠재적으로) 위험성이 높은 업무 ¹⁾	수질오염	엄격책임적용 (기본적 복구, 보완적 복구, 보상적 복구)
	토지오염	
그 외 업무	보호종 및 생태계 파괴	과실책임 적용 (기본적 복구)

주: 환경배상책임지침 부속서III에 열거함.
자료: 이기형(2008), p. 101.

- 5) 2010년 12월 기준으로 프랑스, 핀란드, 슬로베니아, 룩셈부르크, 그리스, 오스트리아, 영국 등 7개국을 제외하고 모두 국내법으로 전환함.
- 6) 환경배상책임지침 부속서 III에 열거된 업무 중 위험성이 높은 업무, 즉 수질 및 대기오염물질의 배출, 위험화학물질의 생산·보관·사용·배출·폐기물처리 등의 업무를 행하는 사업자에게는 과실유무에 상관없이 엄격책임이 적용되며, 그 외의 업무를 행하는 사업자는 보호종 및 생태계 파괴에 한해 과실책임이 적용됨.
- 7) 의무보험 가입을 규정한 국가는 헝가리, 루마니아, 슬로베니아, 그리스, 포르투갈, 스페인, 불가리아, 슬로바키아, 체코 등임.

- 유럽의 환경오염배상책임보험은 1980년대부터 각 국가별 환경오염 책임법리와 여건에 따라 다른 형태로 운영되고 있으며, EU 환경배상책임지침 채택과정에서 각 국가에 적합한 책임이행수단으로서의 보험제도가 논의되고 있음.
 - 독일, 프랑스, 이탈리아, 영국, 아일랜드, 벨기에, 덴마크, 스웨덴, 스위스, 노르웨이, 네덜란드는 영업배상책임보험과 별개의 독립된 환경오염배상책임보험을 판매하고 있음.
 - 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스페인은 환경오염배상책임보험에 대해 풀(insurance pool)을 운영하고 있음.

- 독일의 경우 EU 환경배상책임지침 제정 이전부터 엄격한 「환경책임법」을 제정·시행하여 환경오염 리스크관리에 보험을 적극적으로 활용하고 있으며, 보험회사도 이러한 수요에 대응하기 위해 다양한 보험상품을 개발·제공하고 있음.
 - 독일은 1986년 라인강 오염사고를 계기로 피해자 구제를 위해 특정시설⁸⁾을 대상으로 수질·토양대기 오염에 대해 엄격책임을 적용하는 「환경책임법」을 1990년 제정, 1991년부터 시행함.
 - 시설소유자는 제3자에 대한 인적·물적 오염사고 배상책임의 법적 의무 이행을 위해 보험 또는 금융기관의 신탁 또는 보증 등의 담보를 제공해야 함.
 - 보험회사는 1993년 기존의 3개 상품(일반배상책임보험, 수질오염배상책임보험, 구환경배상책임보험)을 통합하여 독립된 환경오염배상책임보험(HUK Policy)을 개발 및 판매하고 있음.
 - HUK Policy의 경우 피보험자 소유의 가동 중인 시설물로부터 발생한 오염사고로 인한 제3자의 물적·신체적 손해에 대해 피보험자의 배상책임을 담보함.
 - 2007년 11월부터 EU 환경배상책임지침을 반영한 「연방환경피해법(Environmental Damage Act: Umweltschadensgesetz)」이 시행됨에 따라 이를 담보하기 위한 보험제도(USV Policy 또는 ELD Insurance)를 임의보험 형태로 판매하고 있음.
 - USV Policy는 수질, 토양, 생태계 파괴 등에 관련된 복구 또는 정화에 대한 배상책임을 담보하는 것이 특징임.⁹⁾
 - 이는 독립된 보험으로 운영하도록 설계되어 EU 지침상 규정한 배상책임까지 포괄적으로 담보하기 위해서는 환경배상책임보험이나 일반배상책임을 가입하고 USV Policy도 별도 가입해야 함.

8) 「환경책임법」〈별표 1〉에 규정되어 있는 96종의 시설(예: 용광로, 가스터빈, 냉각탑, 화학약품 제조장치, 의약품 제조장치, 페인트 상점, 위험물질 저장시설 등)을 말함.

9) 또 다른 특징은 기존 환경배상책임보험이 급격하고 우연한 오염사고뿐 아니라 점진적 오염사고도 담보하는 반면, EU 환경배상책임지침을 반영한 USV Policy는 급격하고 우연한 사고만을 담보함.

4. 시사점 및 제언



■ 환경문제는 지구촌의 공조가 필요한 시급한 글로벌과제로 부각되고 있으나, 우리나라의 경우 이에 대해 종합적이고 체계적인 대책이 마련되지 않고 있는 실정임.

- 전 세계적으로 환경파괴 및 오염 예방과 사후적 복구대책 마련이 추진되고 있음.
- 반면, 아직까지 우리나라는 오염지복구 및 피해보상대책이 체계적으로 마련되지 못한 상황임.
 - 환경오염으로 인한 피해자의 신속한 구제 및 오염사고 방지를 위한 입법시도가 1980년대부터 세 차례나 있었으나 모두 자동 폐기되었음.
 - 이러한 배경으로 미군기지, 가축 매몰지 오염과 같은 사고가 반복적으로 발생하고 있음.

〈표 3〉 국내 환경책임법제 추진현황

구분	오염사고	오염 피해액	대응법안
미국	Love Carnal 오염 (1978)	토양오염(950가구피해), 2.2억 달러 배상	「수퍼펀드법」 제정(1980)
	엑스발데즈호 (1989)	해양생태계 파괴, 200억 달러 이상 보상	「기름오염법」 제정(1990)
독일	산도스사 화재 (1986)	식수원 오염 등 피해액 400억 달러 이상, 1억 스위스 프랑 보상	「환경책임법」 제정(1991) 「환경피해법」 제정(2007)
한국	두산전자폐놀유출 (1991)	낙동강 식수원 오염 및 피해자 발생, 24억 5천만 원 보상	-
	씨프린스호 (1995)	여수 앞바다 원유유출, 2,500억 원 보상	「환경책임법(안)」 마련(1997, 2000), 폐기됨
	허베이스피리트호 (2007)	태안 앞바다 원유유출, 35,000ha 오염, 피해액 4,240억 원	동 사고 특별법 제정

■ 우리나라는 「헌법」 제35조에서 규정하고 있는 환경권에 대한 실질적 보장을 위하여 환경책임법제를 조속히 글로벌 기준에 부합하도록 마련하여 환경오염의 사전방지와 사후대책이 작동되게 할 필요가 있음.

- 국내의 주요 환경오염원인 대기, 소음, 수질, 토질오염을 우선적 적용대상으로 고려하고, 오염자에 대해서는 엄격책임, 연대책임, 입증책임전환 조항을 두는 것이 필요함.
- 또한, 오염유발자에 대해 미국처럼 잠재적 책임자의 범위를 명확하게 설정하고, 오염지 복구 및 손해배상책임이행을 위한 손해배상보장계약조항과 미이행 시 제재조항을 규정할 필요가 있음.

- 단, 오염사고의 거대성을 감안하여 미국과 독일처럼 손해배상책임부담 한도를 설정하고, 사회적 비용의 최소화를 위해 집단소송제도 도입도 고려할 필요가 있음.

〈표 4〉 미국, EU, 우리나라 입법안 비교

	미국	유럽	한국(2000년 안)
법명	「수퍼펀드법(CERCLA)」	환경배상책임지침	「환경책임법(안)」
목적	건강 및 환경보호	환경보호	건강 및 환경보호
대상오염	수질, 토양오염	수질, 토양, 생태계 파괴	대기, 수질, 토양, 해양, 방사능, 소음, 진동, 악취, 일조방해 등 (환경정책기본법 제3조)
대책시기	사후조치	사전예방, 사후조치	사후조치
보호범위	오염지 정화책임 (제3자 배상책임 제외)	오염지 및 생태계 정화책임 (제3자 배상책임 제외)	제3자 배상책임(인적, 물적)
책임법리	엄격책임	엄격책임 (과실책임: 일부 생태계 다양성)	무과실책임(입증책임전환)
	연대책임, 소급책임	연대 또는 개인부담 선택, 비소급 책임, 확산오염 및 개발리스크 면책	연대책임, 중단사업자의 소급책임
책임 부담자	잠재책임부담자 (현재 및 과거 소유주 등)	오염유발자	위험사업 영위자(시행령)
재무대책 의무화	보험, 이행보증, 신용장, 현금예탁, 자가보험 등	재무대책 확보 필요 (의무보험 논의 중)	손해배상조치(보험 또는 공탁), 배상한도 한정

자료: 이기형(2008), p. 130.

■ 아울러, 보험산업은 보험이 환경오염사고의 손해배상책임 이행보장 수단으로서 기능을 다할 수 있도록 다양한 상품을 개발하고 적극적인 보험 인수를 통해 사고 시 신속한 복구와 손해배상을 할 수 있는 시스템을 구축해야 함.

- 기존 영업배상책임보험과는 별도로 약관 및 요율을 분리하여 독립적인 상품으로 운영하고, 오염통계의 체계적 집적을 통해 정확한 환경오염리스크 평가 및 적정 보험요율 산출과 더불어 관련 전문가를 양성할 필요가 있음.
- 보험제도의 사회적 기능을 위해 공동보험 또는 풀 제도를 통한 위험분산 체계를 마련할 필요성이 있음.
- 기업들의 보험가입 유인을 위해 환경경영인증(ISO 14000)을 받은 기업에 대한 보험료 할인제도 및 보험료에 대해 법인세 감면제도를 고려할 필요가 있음. [kiri](#)