

# kiri Weekly

2015.7.20 제342호

## 이슈

환경책임법 주요내용과 보험제도 운영방안 고찰

## 글로벌 이슈

그리스 사태가 보험회사에 미치는 영향

일부 신흥국 보험시장 동향 및 특징

글로벌 푸드 시스템 충격의 영향과 보험산업에 대한 시사점

## 금융시장 주요지표

**kiri** 보험연구원  
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.  
서울시 영등포구 국제금융로 6길 38 (여의도동 35-4) 8층 보험연구원 (문의 : 변철성 수석담당역 / 02-3775-9115)



# 환경책임법 주요내용과 보험제도 운영방안 고찰

이기형 선임연구위원

## 요약

- 위험시설에 대해 배상한도 2,000억 원 이내의 보험 가입을 강제화한 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률(이하, “환경책임법”이라 함)』이 2014년 12월에 제정되었음.
  - 동법은 2016년 1월 1일부터 시행되며, 보험 가입 의무화는 2016년 7월 1일부터 시행될 예정임.
  - 법률상 보호하는 오염사고는 대기, 수질, 토양, 소음과 진동, 해양오염 등이며, 의무가입대상인 위험시설은 대기오염배출시설, 폐수배출시설, 폐기물처리시설, 토양오염관리대상시설, 유해화학물질 취급시설과 영업자, 해양시설임.
- 환경책임법은 과실책임법리가 적용되는 것이 아니라 무과실책임과 연대책임, 인과관계의 추정조항이 도입되어 있기 때문에 과거에 비해 환경오염사고로 인한 피해자를 보다 효과적으로 보호할 수 있게 되며 보험제도외에 피해구제제도를 도입하였음.
  - 피해구제제도는 오염사고 원인자를 파악하지 못하거나 법률상 배상한도를 초과한 경우에 피해자에게 구제급여를 지급하는 제도임.
- 손해보험회사들은 현재 환경책임보험을 영업배상책임보험의 특약으로 담보하고 있으나 보험수요가 적고 선택적인 가입으로 인해 보험인수 실적이 적은 상태임.
  - 향후 환경책임법이 발효되는 경우 의무보험제도와 임의보험제도를 모두 수용할 수 있는 인수전략이 필요함.
- 환경책임법의 제정목적에 부합한 보험제도가 조기에 정착되기 위하여는 보험회사와 정부가 상호 협력하여 종합적인 환경오염리스크관리 체계를 마련하여 운영할 필요가 있음.
  - 보험회사는 법에서 정한 오염피해의 범위, 오염사고 기준 등을 반영한 다양한 보험상품을 개발하여 제공하고, 최대가능손실평가 등 언더라이팅과 손해사정 관련 전문인력 양성이 병행되어야 함.
  - 국가 재보험을 보험제도 운영초기부터 도입하여 보험회사의 안정적인 보험인수가 가능하도록 할 필요가 있음.

## 1. 검토배경



- 환경오염사고가 발생할 때마다 환경책임과 관련한 법률 제정 논의가 있어 왔는데, 2013년 구미 불산 가스 누출사고는 환경책임법의 제정논의와 제정의 계기가 되었음.
  - 독일은 1986년 산도스사의 오염사고로 환경책임법이 1991년에 제정되었고 미국은 Love Canal 오염사고로 강력한 수퍼펀드법이 1980년에 제정되었음.
  - 2014년 12월 30일에 제정된 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률(제12949호)』<sup>1)</sup>은 환경오염피해자를 보호하기 위하여 위험시설에 대해 보험가입을 강제화하고, 피해자 구제를 위한 제도적 장치도 도입하였음.
    - 동 법은 2016년 1월 1일부터 시행되며 보험가입의무화는 2016년 7월 1일부터 시행됨.
- 국내의 경우 경제주체들의 환경오염사고에 대한 리스크관리의 개념이 아직 정착 또는 활성화되어 있지 못해 보험제도의 활용도 미약한 상황임.
  - 환경책임법이 본격 시행될 경우 과거의 불법행위책임 법리보다 강력한 법리가 적용되어 오염유발 가능업체들은 손해배상책임 리스크(legal liability risk)에 노출될 가능성이 커졌음.
    - 이에 따라 위험시설의 의무가입과 더불어 다른 시설도 환경책임을 부담해야 되기 때문에 보험을 통한 리스크관리의 수요가 증가할 것으로 판단됨.
  - 그러나 보험제도를 운영하기 위한 담보위험과 부담보위험의 구분, 보험상품 구성, 보험계약 인수 방식 등에서 결정될 사항이 남아 있음.
- 본고는 환경책임보험의 가입의무화가 2016년 7월 1일부터 시행되는 것에 맞추어 환경책임법의 주요 내용과 손해보험회사들의 보험상품 개발과 운영에 대해 고찰하였음.
  - 환경책임법의 적용대상 오염사고와 오염피해의 범위, 오염피해자구제체계, 의무보험 가입내용 등을 살펴보고 환경책임보험 상품개발 및 운영, 보험제도의 조기정착 요소를 검토하였음.

1) 국회법률지식정보시스템 참조([http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK\\_TYPE=LAW\\_BON&LAW\\_ID=A3534&PROM\\_NO=12949&PROM\\_DT=20141231&HanChk=Y](http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Law.jsp?WORK_TYPE=LAW_BON&LAW_ID=A3534&PROM_NO=12949&PROM_DT=20141231&HanChk=Y), 2015. 7. 15).

## 2. 환경책임법의 적용대상 오염 등 주요내용



- 환경책임법은 환경오염피해에 대한 배상책임을 명확히 하고 피해자의 입증부담 경감 등 피해구제제도를 확립함으로써 환경오염피해로부터 신속하고 공정하게 피해자 구제를 목적으로 하고 있음(법 제1조).
  - 환경오염피해배상은 적용대상 중 위험시설의 환경책임보험 가입의무화와 피해구제제도를 통해 이루어지도록 되어 있음.
  
- 환경책임법의 적용대상 오염 및 시설, 환경오염피해 배상제도는 과거 법률안 내용과 비교할 경우 큰 차이가 있으며 주요 내용은 다음과 같음(표 1) 참조).
  - 적용대상 오염은 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음 및 진동, 기타 시행령에서 정하는 오염으로 과거의 입법안과 비교할 경우 지반침하, 방사능, 지하수 고갈, 일조방해, 자연생태계 파괴 등은 제외되었음(법 제2조 제1항).
    - 적용대상 시설은 대기오염시설물, 폐수배출시설 및 폐수 무방류 배출시설, 폐기물처리시설, 건설폐기물처리시설, 가축분뇨배출시설, 토양오염관리대상시설, 유해화학물질 영업자 및 취급업자, 잔류성 유기오염물질 배출시설, 해양환경오염시설이며 기타 시행령으로 정하는 시설임.
    - 이들 시설로부터 자연환경과 자연경관이 침해 받았을 경우 피해자는 원상회복비용을 청구할 수 있음(법 제14조).
  - 적용대상 사업자는 시설에 대한 사실적 지배관계에 있는 소유자, 설치자 또는 운영자로 국한하고 있으며 미국의 수퍼펀드법과 같이 오염책임자범위<sup>2)</sup>를 확대하지 않았음.
  - 동법의 책임법리는 과거의 입법안과 유사하게 무과실책임과 연대책임, 소급책임을 규정하고 있으며 추가적으로 인과관계의 추정조항과 오염유발 사업자의 사고내용 신고의무를 도입하였음.
    - 인과관계의 추정은 사업자의 시설이 오염피해 발생원인을 제공한 것으로 볼만한 상당한 개연성이 있는 경우 그 시설로부터 오염피해가 있는 것으로 추정한다는 규정으로 피해자의 입증책임을 완화시켰음(제9조).

2) 미국 수퍼펀드법의 적용대상 사업자는 해당시설의 소유자 및 관리자, 유해물질 처분당시의 소유자 및 관리자, 유해물질 발생자, 유해물질 수송자, 담보대출기관이 해당됨. 이기형(2008), 『환경오염리스크관리를 위한 보험제도 활용방안』, 보험연구원 정책연구자료 2008-2, p. 82.

〈표 1〉 2016년 시행 환경책임법의 주요내용

구분	1989년 법안	1997년 법안	2000년 법안	2016년 시행 법률
법명	환경오염피해배상법	환경오염손해에 대한 배상법안	97년과 동일	환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률
목적	피해자 구제	피해자 구제	피해자 구제	피해자 구제
적용대상 대상오염	대기, 수질, 토양, 해양, 방사능, 소음, 진동, 악취, 지반침하, 지하수 고갈	대기, 수질, 토양, 해양, 소음·진동, 악취, 자연생태계 파괴	대기, 수질, 토양, 해양, 방사능, 소음·진동, 악취, 일조권 방해	대기, 수질, 토양, 소음 및 진동, 해양, 기타 오염
배상책임 범위	무과실책임, 연대책임, 입증책임전환	무과실책임, 연대책임, 소급책임, 입증책임전환	97년과 동일	무과실책임, 연대책임, 소급책임, 인과관계의 추정, 사고신고의무
오염피해 범위	제3자 인적·물적 손해배상책임(휴업 손해포함)	제3자 인적·물적 손해배상책임	97년과 동일	제3자 생명·신체 피해, 재산피해, 자연경관 및 자연환경 침해시 원상회복
배상한도 및 방법	-	한도설정	97년과 동일	2,000억 원 이내(고의 등은 제외), 금전배상(원상회복)
보험가입	-	위험시설 의무화	97년과 동일	위험시설 의무화
보장계약	-	-	-	운영기관과 체결
재보험	-	-	-	정부 운영
배상심의회	배상금 지급결정 및 각하 등 심의	-	-	피해구제정책위원회
피해구제	-	-	-	피해구제심의회 구제급여심사위원회 피해구제계정 운용
정보제공 요구권	-	피해자에게 부여	97년과 동일	피해자에게 부여
미가입자 관리	-	-	-	책임보험전산망 운영

자료: 이기형(2008), 『환경오염리스크관리를 위한 보험제도 활용방안』, 보험연구원 정책연구자료 2008-2, p. 28 및 제정 환경책임법 이용 작성.

- 환경오염유발자의 환경오염피해 배상책임한도(limit of legal liability)는 2,000억 원 이내로 금전으로 배상하도록 규정하고 있으며, 시설의 규모와 발생피해의 결과 등을 고려하여 시행령에서 차등화하도록 되어 있음(법 제6조).
  - 그러나 오염사고가 고의 또는 중대한 과실이 있거나, 안전관리기준을 준수하지 않은 경우 등에는 이 한도를 초과하여 배상하여야 함.
  - 환경오염피해의 범위는 적용대상 시설의 설치 또는 운영으로 인하여 발생된 적용대상 오염으로 인하여 다른 사람의 생명과 신체피해(정신적 피해 포함), 재산 피해(동일한 원인으로 의한 일련의 피해를 포함)로 규정(법 제2조 제1항)

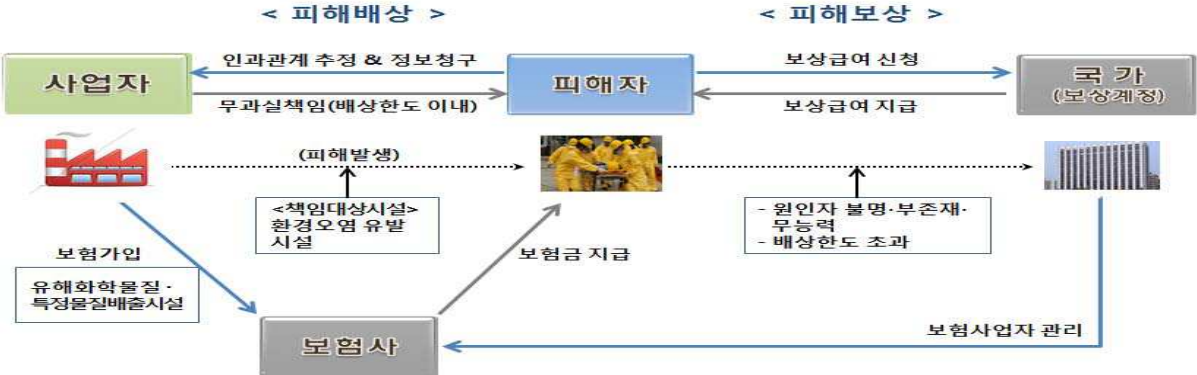
- 환경책임보험은 적용대상 시설 중 위험시설(대기, 수질, 지정폐기물, 폐기물시설, 토양오염시설, 유해화학물질 취급시설 및 영업자, 해양시설)에 대해서만 보험가입을 의무화하였으며, 소음 및 진동시설, 분뇨처리시설, 건설폐기물처리시설은 의무가입에서 제외하였음.
  - 이들 의무가입시설의 보험가입여부를 관리하기 위하여 “환경책임보험전산망”을 구축, 운영하며 소기업이 운영하는 시설인 경우에는 보험료의 일부를 지원할 수 있음.
    - 또한 위험시설 사업자는 환경책임보험이나 보장계약을 체결하지 않고 시설을 설치·운영할 수 없음.
  - 보험사업자는 보험업의 인가를 받은 보험회사로 제한되며, 환경오염리스크의 거대성을 감안하여 공동인수 형태의 보험사업단을 구성하는 것이 가능함.
    - 국가는 환경책임보험에 대해 다른 재해 정책보험과 같이 재보험사업을 할 수 있음.
  - 의무가입시설이 보험회사의 환경책임보험을 가입하지 못한 경우 운영기관과 환경책임보장계약을 체결하여 미가입으로 인한 피해자보호 불가능 문제를 해결함.
    - 보장계약의 세부적인 운영사항은 시행령에서 정하도록 위임하였음.
  - 위험시설 사업자는 환경책임보험이나 보장계약을 체결하지 않고 시설을 설치·운영할 수 없도록 하여 피해자구제 대책을 사전적으로 마련하도록 하였음.
  
- 환경책임법의 피해구제는 환경오염 피해가 원인제공자를 알 수 없거나, 존부의 불분명, 배상자력이 없는 경우, 배상책임한도를 초과한 경우에 피해자에게 피해구제급여를 지급함(법 제23조).
  - 국가는 피해구제급여의 재원을 마련하기 위해 “환경오염피해자구제계정”을 설치하여 운영하며, 이의 수입원은 재보험료, 계정 운용수익금, 차입금, 정부출연금, 구상금, 재보험회수금 등이며 지출은 보장금의 지급, 재보험금의 지급 등임(법 제35조, 36조).
  - 피해구제에 대한 심의기구로 “환경오염피해구제심의회”(법 제24조)와 “구제급여심사위원회”를 운영기관에 설치(제29조)
    - “환경오염피해구제심의회”는 구제급여의 지급결정 등을 심의하며, “구제급여심사위원회”는 지급결정에 대해 심의를 요청하는 경우 심사청구내용을 논의함.

### 3. 환경책임보험제도 운영방안 고찰

■ 보험회사는 2016년 7월부터 환경책임보험의 가입의무화가 시행되기 때문에 현재 운영하고 있는 환경 책임 관련 보험상품을 검토하여 새로운 환경책임법제에 부합한 상품설계와 보험사업 운영체계를 검토 할 필요가 있음.

- 환경책임보험은 위험시설물에서 발생한 오염사고에 대해 최고 2,000억 원 한도로 피해 배상을 하 며, 이를 초과한 배상액에 대해서는 피해자구제제도를 통해 구제를 받게 됨.
- 보험회사가 환경책임보험 상품을 개발하기 위하여는 법률에서 정한 오염사고 배상책임 외에도 오 염사고의 형태, 배상책임의 범위 등 구체적 담보내용 등이 시행령 등에서 구체화되어야 함.

〈그림 1〉 환경책임보험과 피해자구제제도의 운영체계



자료: 환경부(2014), 『환경백서 2014』, p. 28.

■ 환경책임보험 상품은 담보하는 위험, 사고형태, 담보기준 등을 명확하게 약관에 규정하고, 이를 기초로 적정 보험료가 산정되어 운영될 필요가 있음.

- 현재 법률상 보험회사가 기본적으로 담보해야 하는 위험(covered peril)은 법률상 제3자에게 부담하는 손해배상책임(the third party liability)이며 전쟁, 내란, 폭동 또는 천재지변 등 불가항력으로 인한 경우에는 배상책임이 없고 종업원을 비롯한 당사자 손해(the first party loss)는 보상하지 않음.
  - 환경오염피해가 『자연환경보전법』에서 정한 자연환경이나 자연경관의 침해가 생긴 경우 피해자는 사고자에게 원상회복을 요청하거나 직접 원상회복할 수 있도록 되어 있음.

〈표 2〉 법률상 환경책임보험의 담보손해 범위

	구분	기본담보	선택담보
제3자 배상책임	생명 및 신체손해	정신피해 포함	배상한도 초과액
	재물손해	일련의 손해 포함	배상한도 초과액
	자연환경과 경관 침해	원상회복 청구	-
당사자 손해	생명 및 신체손해	종업원을 포함하여 보상하지 않음	담보 가능
	재물손해	보상하지 않음	담보 가능

- 환경책임보험의 담보기준(trigger)은 손해배상청구기준(claims made policy) 또는 표명담보기준으로 운영하여 보험회사의 보험금 지급의 변동성을 줄이고 보험료산출과 적용이 가능하도록 설계
  - 손해사고기준은 보험기간 중에 오염사고가 발생하고 보험금 지급청구가 이루어 져야 하는 보험금을 지급하는 방식으로 대부분 국가의 보험회사들도 1980년대 미국의 경험을 교훈삼아 채택하고 있음.
  - 표명담보기준(manifestation trigger)은 독일 환경보험에서 채택하고 있는 제도로 보험가입 기간 중에 담보하는 사고라고 정부 또는 평가기관이 증명한 경우에 보험사고로 간주하는 방식임.
- 보험요율은 국내 환경오염사고의 경험통계자료 부족과 연간 오염사고 발생건수는 적으나 손해심도가 매우 커 대수의 법칙과 보험수리적인 방법에 의한 새로운 요율산출이 어렵기 때문에 외국의 경험요율과 국내의 사고율과 손해심도 등을 감안하여 적용함.

■ 보험상품의 운영과 인수방식은 현재 개별보험회사의 경영전략에 따라 결정하여 운영하는 것이 경쟁시장 상황에 부합할 것으로 판단됨.

- 보험상품의 운영은 미국, 일본, 독일 등 손해보험회사들은 환경책임법제 부합한 상품을 단독상품(stand alone)으로 개발하여 제공하고 있음.
  - 2004년에 채택된 EU 환경책임법을 이행하는 국가와 비회원국을 포함하여 32개 국가들의 2014년 현재 보험상품 개발형태를 보면, 독립상품 운영국가는 11개 국가이며, 기존 영업배상책임보험을 확대, 운영하는 국가는 영국을 비롯한 12개국임.<sup>3)</sup>
  - 국내의 경우에도 보험회사의 상품운영전략과 경영효율성 제고 가능성에 따라 영업배상책임보험의 특약상품 또는 독립적인 환경책임보험의 운영을 검토할 수 있음.
  - 기본담보위험으로 법률상 제3자에 대한 손해배상책임을 부담하고 특약으로 법률상 배상책임한도 초과담보, 오염지정화비용담보, 자기를 위한 사고에 대한 방어비용, 휴업손실 등을 선택 특

3) Carmen Bell(2014), "Insurance Europe examining the status of environmental liability insurance markets generally across the EU", p. 7.

약으로 개발을 검토

- 또한 보험인수방식은 개별회사 인수방식, 공동 인수방식이 가능하기 때문에 개별회사별 경영전략적 결정에 따라 운영하는 것이 현재의 보험시장 상황에 부합한 것으로 보이며, 국가 재보험이 있는 경우에는 개별 보험회사가 더 많은 위험인수가 가능해 보험제도를 통한 환경오염리스크관리를 촉진하는 효과를 기대할 수 있음.
  - 환경책임보험을 보험사업단(공동인수 풀) 형태로 인수하는 국가는 프랑스(Assurpol)<sup>4)</sup>, 이탈리아(RC Inquinamento), 네덜란드(Nederlandse Milieupool), 스페인(Pool Español de Riesgos Medioambientale) 등 유럽국가 4개국임.<sup>5)</sup>
- 환경오염사고는 일반적인 재물손해나 배상책임손해와 달리 예상최대손해액(probable maximum loss)의 평가와 손해액 평가가 어렵기 때문에 환경관련 전문기관과 협력하고, 내부의 전문가를 육성하여 언더라이팅과 손해사정 능력을 제고해 나갈 필요가 있음.

## 4. 결론



- **국내의 환경책임법이 시행될 경우 오염유발자에게 과거에 비해 엄격한 책임법리를 적용하고 보험가입도 의무화되기 때문에 피해자를 보호할 수 있는 제도적 장치가 마련될 것으로 판단됨.**
- 위험시설의 보험가입 배상한도액을 적정한 수준으로 유지하여 환경책임법과 보험제도의 실효성을 확보할 필요가 있음.

4) 풀은 프랑스와 이탈리아 5,000만 유로 이상, 스페인 2,000만 유로~3,000만 유로의 담보력을 제고하고 있지만 실제 수요는 스페인과 프랑스는 100만~500만 유로이고 이탈리아는 500만 유로 미만임. Carmen Bell(2014), "Insurance Europe examining the status of environmental liability insurance markets generally across the EU", p. 10.

5) Aon(2011), "ENVIRONMENTAL INSURANCE: SOLUTIONS & MARKETS", p. 15.

〈표 3〉 국내 환경오염사고의 평균피해액 추이

(단위: 건, 백만 원)

구분	환경오염사고 유형, 피해금액			사고건당 피해액
	유형	사고건수	피해액	
1970년대	대기오염	1	100	100
1980년대	수질오염	6	2,088	348
	해양오염	2	1,455	728
	소계	8	3,543	443
1990년대	대기오염	2	638	319
	수질오염	8	22,439	2,805
	토양오염	1	700	700
	해양오염	2	250,182	125,091
	소계	13	273,959	21,074
2000년대	대기오염	5	55,471	11,094
	수질오염	1	60	60
	토양오염	2	6,000	3,000
	해양오염	2	4,200,014	2,100,007
	소계	10	4,261,545	426,154
총 합 계		32	4,539,147	141,848

자료: 강남일(2014. 12), 『환경오염피해 배상책임 및 구제에 관한 법률안(대안) 법사위 체계자구검토보고서』, pp. 12~14 활용 재작성.

- 현재 법률에서 최대 배상한도액을 2,000억 원 이내로 정하고 있지만, 시행령에서 시설별 또는 업종별로 세분화시 너무나 낮은 금액으로 하는 경우 보험제도의 기능이 충분히 발휘되지 못할 가능성도 있음.<sup>6)</sup>
  - 배상한도액을 초과한 오염사고가 빈번하게 발생하는 경우에 피해자 구제계정에서 보호하게 되기 때문에 정부지출이 늘어날 개연성이 있음.

6) EU 국가들의 경우 기업규모별 가입하는 보험한도를 보면 덴마크는 중소기업 500만 유로, 대기업 1,000만 유로 이상이며, 영국은 중소기업 500만 유로, 중견기업 1,000만 유로, 대기업 3,000만 유로인 것으로 알려짐. Carmen Bell(2014), "Insurance Europe examining the status of environmental liability insurance markets generally across the EU", p. 11.

〈표 4〉 환경책임보험제도와 피해자구제제도의 비교

구분	환경책임보험제도		피해자 구제제도
	보험계약	보장계약	
적용대상	위험시설의 의무가입대상(대기, 수질, 지정폐기물, 토양오염, 유해화학물질, 해양오염)	보험회사에 가입하지 못한 경우	원인제공자 파악불가능, 배상자력이 없는 경우, 배상한도 초과시
담보범위	환경오염손해배상책임(제3자의 생명 및 신체손해(정신적 피해 포함), 재산손해)		
적용법리	무과실책임, 소급책임, 연대책임, 인과관계추정		
배상한도	최고 2,000억 원 이내, 고의 중과실은 제외		-
사업자(계약방법)	보험사(단독계약) 또는 사업단(공동인수계약)	운영기관	운영기관
재원조성	보험료(소기업 보조 가능)	구체적 사항 시행령 규정	피해자구제계정
위험분산	국가 재보험 가능		없음

■ 보험회사는 위험시설에 대한 환경책임보험제도와 기타시설에 대한 보험상품으로 구분하고, 각 상품에 대해 법률에서 정한 환경오염피해 정의, 오염사고 등을 고려할 필요가 있음.

- EU 국가들에서 환경보험을 제공하는 보험회사들은 경영전략적 판단에 따라 2004년 환경책임법에 부합한 독립상품 개발, 기존 배상책임보험의 확장 담보, 종합상품 개발하여 공급하고 있는 것으로 나타났음.
- 국내 보험회사는 계약자의 리스크관리 니즈에 따라 기존 영업배상책임의 특약상품을 운영하는 것도 가능하나 새로운 환경책임법에 부합한 단독 종합상품(제3자 배상책임을 기본담보, 당사자리스크는 선택담보)을 개발하여 제공하는 것이 유효할 것으로 보임.
- 정부는 국가 재보험을 의무보험제도 시작할 때부터 도입하여 손해보험회사의 안정적인 보험사업이 가능하도록 보험제도의 조기정착을 유도할 필요가 있으며, 보험회사는 환경오염피해 리스크평가와 손해평가를 위한 전문인력의 양성이 수반되어야 함. [kiri](#)