

保險을 利用한 環境規制

金 春 煥*

《 차 례 》

- I. 序 論
- II. 環境保險과 그 機能
- III. 美國의 環境保險의 歷史와 現況
- IV. 環境保險을 利用한 規制可能性
- V. 結 論

I. 序 論

환경오염으로 인한 손해배상책임에 대응하기 위한 보험시장은 환경오염에 대한 개개인의 관심이 고조되는 것과는 반대로 환경오염으로 인한 피해액이 거대하기 때문에 축소될 여지도 있다.¹⁾ 그러나 환경보험에 관한 수요의 증가뿐만 아니라 환경오염위험을 평가하는 기술진보와 환경오염위험의 관리노하우의 축적을 배경으로 최근 다시 환경보험시장은 확대되는 경향에 있다.²⁾ 더욱이 ISO14000시리즈 등 환경규격의 보급이 象徴하듯이 기업의 환경의식이 향상됨으로써 기업의 환경오염위험이 전체적으로 저하되고 환경보험이 비즈니스로서 성립기반을 다져왔다.

미국에서도 환경보험이 환경오염 리스크를 삭감하는데 공헌하는 힘이 있다는 사실을 인식하기 시작하였다.³⁾ 강제보험제도 하에서 보험증권이 정하는 조건과 보험요율의 차이에

* 조선대학교 법학과 교수

1) アダム・ラファエル著, 篠原成子譯, 『ロイズ保險帝國の危機』(1995) 참조.

2) Susan M. Doering, Categories of Available Environmental Insurance Products: PLL coverage, SE53 A.B.A. 253, at 255(2000)는 환경보험(EIL)시장은 그저 이름뿐인 여러 회사가 한정적인 보험상품을 제공하고 있는 상황에서 다수의 보험회사가 다양하게 융통성 있는 상품을 제공하는 상황이라면 이 4년간 변화를 수행하였다고 묘사하고 있다. 또한 보험인수자는 4년전에는 인수불가능 또는 금기라고 생각한 리스크에 대하여 오늘날에는 보험을 제공하고 있다고 한다(at 257).

3) Paul K. Freeman & Howard Kunerther, MANAGING ENVIRONMENTAL RISK THROUGH

서 발생하는 요인은 불법행위법이 가지는 억제효과를 일층강화하고, 규제가 정하고 있는 안전기준을 의미 있게 보완하는 것⁴⁾이라는 사람도 있다.

미국에서 환경오염에 관해 위험한 행위를 하는 자에게 환경보험을 구입하게 하는 법적 구조는 만일 오염사고를 야기시킨 경우에 대비하여 정화비용의 지불능력증명(Evidence for Financial Responsibility)을 당해 행위의 허가요건으로 하는 제정법에 규정되어 있다.⁵⁾ 정화비용지불능력의 증명수단으로는, 보험, 보증, 신용장 등이 열거되고 있지만 많은 사람들은 보험구입으로 그 요건을 보여주고 있다. 이를테면 막대한 금액의 정화비용을 미리 준비하는 것은 커다란 부담이 될 수 있다. 예컨대 미리 준비하였다 하더라도 그 자금을 투자로 회수할 수 없다면 손실로 인식되기 때문에 보험구입으로 이 요건을 충족하는 것이 경제적으로 보다 합리적이다. 따라서 우리나라에서 환경보험을 규제수단으로 이용하는 때에도 환경오염위험이 있는 행위에 대한 허가요건의 하나로 오염시에 정화비용에 대한 지불능력증명의 요구가 유력한 방안이 될 수 있다.⁶⁾

행정법학적 관점에서 보면 오염 등 위험을 가져오는 행위의 허가요건으로 피해발생시 피해자구제와 원상회복에 필요한 비용의 지불능력증명을 요구하게 되면 이것으로도 보험시장의 문이 열리게 되어 규제시스템의 일부로서 보험의 규제적 제 기능을 이용할 수 있을 것이다. 본고에서는 미국에서의 환경보험에 관한 논의성과를 중심으로 규제과정에서 환경보험이 담당하는 역할을 검토하기로 한다.⁷⁾ 그리고 상황변화에 따른 환경위험에 대한 규제수단으로서 환경보험이용의 가능성과 규제시스템의 부품의 하나로 환경보험에 관하여

INSURANCE(1997); OECD, ENVIRONMENTAL RISK AND INSURANCE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ROLE OF INSURANCE IN THE MANAGEMENT OF ENVIRONMENT-RELATED RISKS(2003)은 보험을 이용한 환경리스크를 관리하는 것과 규제와 환경보험의 역할에 관하여 포괄적으로 논의하고 있다.

- 4) Jeffery Kehne, Encouraging Safety Through Insurance-Based Incentives: Financial Responsibility for Hazardous Wastes, 96 Yale L.J. 403, at 403(10986).
- 5) Resource Conservation and Recovery Act(RCRA), 42 U.S.C§§6924(a)(6), 6924(t)(1), 6925(e)(3)(B), and 6991 b(d)는 EPA가 유해폐기물질처리·저장·처분을 행하는 시설 및 지하저장탱크에 관하여 지불능력에 관한 요건을 정할 것을 수권하고, 42 U.S.C§6925(c)(1)이 이것을 허가요건으로 하고 있다.
- 6) 예컨대 원자력손해의 배상에 관한 법률에서 규정하고 있는 원자력손해배상책임보험이 대표적인 예이다.
- 7) 세계 많은 국가에서는 환경보험을 발매하고 있다. 세계 각국의 보험제를 소개한 문헌으로는 POLLUTION LAW AND INSURANCE: A COMPARISON OF THE LEGAL REGIMES OF EUROPEAN STATES AND THE USA(Anthony Fitzsimmons & Witold Janusz eds., 1997), POLLUTION INSURANCE: INTERNATIONAL SURVEY OF COVERAGES AND EXCLUSIONS(Werner Pfennigstorf ed., 1993)가 있다.

검토하기로 한다.⁸⁾

II. 環境保險과 그 機能⁹⁾

1. 環境汚染賠償責任保險의 理論的 可能性

1) 環境汚染賠償責任保險

환경보험 중에도 그 중심은 환경오염배상책임보험이다. 이것은 환경오염에 기인하는 손해배상비용과 오염정화비용에 대한 보험금지불을 그 주요 내용으로 하는 보험이다.¹⁰⁾ 환경오염배상책임보험이 규제수단으로 주목을 받는 것은 보험이라는 성질 때문이다. 보험은 보험회사가 보험사고의 발생위험을 평가하고 그 위험에 따른 보험료(premium)를 징수하고 손해사고가 발생하면 약정한 보험금 지불을 기본으로 한다. 손해보험에 가입하는 본래적 목적은 만일 보험사고가 일어날 경우에 책임져야할 위험이 보험료 지불로 보험회사로 이전되는 것이다. 환경오염배상책임보험의 경우에도 보험가입자의 관점에서는 위험이전기능이 가장 중요하다. 그러나 규제수단으로서 손해보험은 다음과 같은 세 가지 기능이 중요하다.

2) 危險評價機能

먼저 보험회사가 행하는 위험평가이다. 이 위험평가는 보험료의 설정과 밀접하게 결합되어 있기 때문에 정확하게 행할 필요가 있다. 만약 위험평가를 후하게 하면 보험료가 낮게 설정되어 보험회사에 손실을 가져올 수 있다. 반대로 엄격하게 평가하면 보험료가 높아져서 보험을 판매할 수 없게 된다. 따라서 비즈니스로서 환경보험을 판매하는 보험회사

8) Michael Abramowicz, Market-Based Administrative Enforcement, 15 Yale J. on Reg. 197. at 258-264(1998); 이 논문은 黒川哲志著, 『環境行政の手法』, 成文堂, 2004, 142-173면의 일부를 번역 정리한 것이다. 그리고 환경보험을 환경정책수단의 하나로 보기도 한다. 吉川榮一, 「環境と保險」, 『上智法學論集』 제46권 제2호, 2003, 1면; 동, 「企業環境法」, 2002.

9) 환경오염배상책임보험의 기능에 관하여 손해방지경감, 위험도의 요율에의 반영, 피해자에 대한 보호구제, 신용의 보완 등을 열거하기도 한다. 安田總合研究所編, 「基本ゼミナル損害賠償入門」, 1993. 27면 이하.

10) 이 보험을 소개한 논문으로는 米川孝, 「環境汚染賠償責任保險」, 『金融商社判例』 933號, 211면, 1994년.

가 위험을 평가하게 되면 정확한 평가를 할 수 있다는 장점이 있고 구조적으로도 신뢰할 수 있다. 즉 보험회사의 위험평가는 단순한 위험조사에 그치지 않고 위험을 떠맡게 되는 것이므로 정확한 평가는 보험회사의 수익에 밀접하게 영향을 미칠 수 있다는 점에 그 특징이 있다.¹¹⁾

더 나아가 보험회사는 보험계약체결 후에도 위험변동에 따라 보험료 개정과 계약을 해소할 필요가 있기 때문에 위험을 계속적으로 모니터링 하려는 동기가 있으므로 계속 모니터링을 한다는 점도 주목하여야 한다.

3) 汚染削減에 대한 經濟的 誘因

환경오염책임보험은 오염위험사감에 대한 경제적 유인으로서 기능한다. 위험의 크기에 따라 보험료를 지불하는 것이 보험의 정당한 존재라면 오염위험이 높은 사업자는 높은 보험료를 부담하여야 하고, 오염위험을 삭감하는 사업자는 낮은 보험료를 부담하여야 한다.¹²⁾ 즉 위험을 삭감을 하면 할수록 보험료부담도 낮아지는 것이므로 환경오염배상책임보험은 오염위험사감에 대한 경제적 유인으로 평가될 수 있다. 이러한 경제적 유인이야말로 환경보험의 경제적 수단의 주요한 유형이 된다. 다만 경제적 유인으로 되기 위해서는 오염에 따른 책임이 엄격하게 추궁되는 법제도의 존재가 전제조건으로서 필요하다.

4) 救濟機能

구제도 보험의 중요한 기능이다. 오염사고로 인근주민의 건강피해와 재산손해가 발생한다. 이 경우에 대비하여 환경오염배상책임보험은 손해배상책임과 정화책임이 확실히 이행되도록 담보하는 것이므로 피해구제를 실현하는 수단으로도 유효하다.

보험은 오염자의 무자력으로 인하여 실질적으로는 손해배상책임 및 정화책임을 추궁할 수 없게 되어 피해자와 정부가 그 비용을 부담하지 않을 수 없게 되는 경우의 문제, 소위 「판결집행불능(Judgement Proof)」¹³⁾(=insolvency)이라는 문제해결에도 공헌할 수 있다. 무자력을 이유로 실질적으로 배상책임 등을 추궁당하지 않게 되기 때문에 오염위험회피를 위하여 자금을 투입하지 않고 다른 과정에 투자하여 시장경쟁력을 얻게 되는 행위는 오염발

11) Paul K. Freeman, Environmental Insurance as a Policy Enforcement Tool in Developing Countries, 18 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 477, at 482(1997).

12) Ann M. Waeger & Farer Fersko, Current Insurance Policies for Insuring against Environmental Risk, SE 53 A.L.I.-A.B.A. 2005, at 210(2000).

13) Judgement Proof라 함은 판결에 의하여 손해배상책임을 부담하게 되어도 자력, 자산이 없는 지불능력을 결한 당사자에 대하여 사용될 수 있다고 한다.

각까지에는 사업자에게 이익을 가져오기도 하고 요행스럽게도 오염이 발각되지 않을지도 모르기 때문에 유혹이 클 것이다. 이러한 행위를 방지하고 피해자의 구제를 확실히 하기 위해서도 보험가입을 의무화하는 것은 유효할 것이다.¹⁴⁾

환경오염위험 시설의 인근주민들은 공공을 위하여 특별한 부담을 진다고 평가할 수 있기 때문에 그들에게 어떠한 보상을 해주는 것이 공평관념에 합치하는 것이다. 그러나 오염이 아직 발생하지 않고 오염위험이 존재하는 데에 불과한 단계에서 예상된 피해 배상과 보상을 행하는 것은 자연스럽지 못하다. 보험은 위험에 대한 수당 시스템으로 존재하는 것이기 때문에 오염위험에 대한 보상으로서 환경오염배상책임보험을 구입하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

5) 機能間的 緊張關係

환경오염배상책임보험에서 기대되는 오염방지를 위한 규제적 기능과 피해자구제기능 사이에는 긴장관계가 있다. 보험회사의 대상 시설에 대한 정확한 위험평가와 계속적인 위험변동에 대하여 모니터링을 하는 것은 만약 이것을 받지 않는 경우에는 보험계약을 체결하지 않거나 또는 계약을 해제할 수 있는 권한이 보험회사에 유보되어 있기 때문이다. 여기에서 보험의 위험관리기능이 생기는 것이지만 만약 피보험자가 채무불이행등을 이유로 보험계약을 해제하거나, 보험회사에 대한 협력의무와 고지의무의 위반 등을 이유로 보험금의 급부를 받을 수 없게 되는 사태에 이르게 되면 오염사고의 피해자는 보험금에 의한 구제를 받지 못하게 될 것이다. 이 양자의 균형을 어떻게 유지할 것인가가 과제이지만 그 해결은 환경보험이 가지는 규제적 기능이 정부에 의한 직접규제를 어느 정도 보완하는 위치에 있느냐에 따라 다르게 될 것이다.¹⁵⁾ 다만 종래 보험 방법은 보험이 가지는 위험관리 기능에 대한 인식은 강하지 않으며, 피해자의 구제와 위험분산에 중점이 있다는 점에 비추어 보면 발상의 전환이 필요한 문제이다.

또한 규제적 기능을 중시하면 위험에 따른 보험료를 부담하는 것이 위험사감의 경제적 유인으로 존중되지만 그렇다면 위험이 높은 자는 보험료를 부담할 수 없어 무보험자로 될 것이므로 피해발생 시에 충분한 책임을 부담시킬 수 없게 된다. 피해자구제를 중시하고 우리나라의 자동차배상책임보험과 같은 사회보험화된 시스템을 채용하는 것도 한 방법일 수 있지만 이것은 위험에 따른 보험료의 지불을 요구하는 것이 아니기 때문에 위험사감의 유인이 발생하지 않는다.

14) Amanda C. Leiter, *Environmental Insurance: Does it Defy the Rules?*, 25 Harv. Envtl. L. Rev., 259, at 318-321(2001).

15) J. Kehne, *op. cit.*, at 403.

모럴 헤저드 문제의 하나이지만 보험구입으로 오염사고에 대비할 수 있다고 안심하게 되면 오염사고방지를 위한 노력이 약화될 우려가 있다는 지적이 있다.¹⁶⁾ 보험에 오염위험 삭감의 경제적 유인이 있다는 사고는 그것과 반대되는 지적이다. 그러나 보험구입 후에도 오염위험을 계속적으로 모니터링하고, 그 변동에 따라 보험료도 변동하게 되면 오염리스크의 삭감에 대한 경제적 유인은 계속되게 된다. 또한 손실의 일부를 자기부담으로 하는 등의 모럴 헤저드 방지의 보험기술도 보다 발달할 수 있게 되고, 그것을 채용함으로써 보험의 규제적 기능과 피해자구제기능을 균형 있게 병존하게 할 수 있을 것이다.

6) 汚染者負擔原則의 實現

환경오염을 가져올 수 있는 위험한 행위는 그 기대손실분의 비용을 발생하는 행위로 인식될 수 있다. 그렇게 이해하면 오염위험이 있는 행위도 그 행위에 따라 비용을 지불하게 하는데 이것은 오염자부담원칙에서 요청되는 것이다. 비용인 기대손실은 충분한 범위를 커버하는 환경오염배상책임보험의 보험료에 대응하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 환경오염배상책임보험의 구입은 오염자부담원칙을 실현하는 것이다.¹⁷⁾

전통적인 불법행위법에서는 위험이 현실화되어 피해가 발생한 시점에서 피해발생에 기여한 자가 그 현실화된 비용을 부담하게 된다. 이것은 사후적 부담이므로 지불능력을 결한 당사자의 경우에는 지불의무가 이행되지 않는 것으로 될 수 있다.

2. 廢棄物處分場設置問題에의 適用

1) 廢棄物處分場의 安全性에 대한 불신

환경오염배상책임보상은 환경오염위험을 수반하는 행위와 시설설치에 관한 문제해결 수단의 하나로서 유효한 것이지만 특히 폐기물처분장의 설치문제 해결에 관해서는 가장 유력한 수단이 될 수 있다. 왜냐하면 신뢰관계의 결여가 이 문제의 최대 해결저해요인이고 보험회사의 환경위험평가가 신뢰회복의 계기를 제공할 수 있는 가능성을 가지고 있기 때문이다.

폐기물문제의 원인의 하나는 폐기물처분장에 대하여 오염을 염려하는 처분장설치예정지

16) Robert V. Percival, Alan S. Miller, Christopher H. Schroeder & James P. Leape, ENVIRONMENTAL REGULATION: LAW, SCIENCE AND POLICY, at 136(2000).

17) Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage(O.J. 2004 L 143/56).

의 인근주민의 반발 때문에 현실적으로 폐기물처분장 설치가 곤란하다는 것이다. 그리하여 폐기물처분장의 설치를 촉진하기 위하여 폐기물처리법을 개정하여 처분장의 안전 확보를 위한 규제를 강화하였다. 기술상 기준의 강화뿐만 아니라 산업폐기물의 관리표제도가 정비되어 폐기물배출사업자의 책임추궁제도도 정비되었고,¹⁸⁾ 더 나아가 처분장설치에 있어서 생활환경영향조사의 실시가 의무화되었고 또한 대규모인 경우에는 환경·교통·제해 등 영향평가법에 의한 환경영향평가 실시가 의무화되었다. 그 결과는 처분장설치 허가 시에 고려되어야 할 것이다. 그러나 폐기물처분장의 안정성에 대한 신뢰가 충분히 형성되었다고는 할 수 없다. 그 이유는 폐기물처분장의 오염리스크의 평가에 대한 신뢰성이 결여되어 있기 때문이다.

2) 廢棄物處理業者에 의한 危險評價

우리나라 폐기물처분장의 생활환경조사 또는 환경영향평가의 실시주체는 처분장을 설치한 사업자이다. 그러나 사업자가 스스로 엄격한 내용의 리스크평가를 할 것으로 기대할 수 없다는 점이 인간심리이다. 사업자의 위탁을 받은 환경컨설트도 사정은 마찬가지로 의뢰자에게 불이익한 내용의 리스크평가를 하는 것은 이해관계상 행하기 어렵다. 만약 사업자에게 불리한 평가를 한다면 그 다음부터는 사업 의뢰가 없게 될 것이다. 다만 현실적으로는 엄정하게 리스크평가를 한다 하더라도 지역주민에게는 유착되어 있다고 볼 수 있는 이익구조로 되어 있다.

오염리스크의 평가주체에 관하여 누가 평가주체로 되는 것이 합리적인가라는 논의가 있지만 사업자, 보험회사, 정부, 주민이 주체로 된다고 하더라도 실제로는 오염리스크의 조사와 평가에 종사하는 자는 각 주체로부터 위탁받은 전문적 기술과 지식을 가진 환경컨설트이다.¹⁹⁾ 여기서 환경컨설트가 공평하고 성실하게 오염리스크를 평가하게 될 것이다. 예컨대 환경컨설트에 관하여 자격제도를 두게 되면 리스크 평가주체가 누구이든 정확한 리스크평가가 되어 동일한 결과가 나올 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로는 그와 같은 자격제도가 정비되어 있지 않고 제도정비가 진행되어도 의뢰자에게 불리하게 사업을 평가하게 되면 그 다음 사업을 할 수 없게 되는 문제가 생기게 될 것이다.

18) 폐기물처리법 제19조의 5 및 6에 규정된 배출사업자의 책임추궁의 강화가 배출사업자를 향하여 환경오염배상책임보험의 수요를 환기시키고 있다. 또한 배출사업자가 폐기물처리의 위탁을 행하는 경우에, ISO14001규격을 취득하기도 하고 환경보험을 구입하기도 하는 것이 한 업자선정의 기준이 된다고 지도할 수 있다.

19) 다만 미국에서는 환경오염배상책임보험에 관심을 가지고 있는 보험회사가 오염위험조사를 위한 전문가집단을 내부에 두고 있는 것이 통례이다.

3) 行政機關 또는 住民에 의한 危險評價

만약 행정기관이 리스크평가를 한다면 지역주민이 신뢰할 수 있을 것인가가 문제이다. 이것도 기대할 수 없다. 왜냐하면 폐기물처분장이 부족한 오늘날 행정기관도 처분장설치에 강한 의욕을 가지고 있으므로 나쁜 리스크평가의 결과가 나올 경우에도 처분장설치의 장애가 되는 것을 감추려 한다는 것을 주민도 잘 알고 있기 때문이다.

지역주민 자신에게 리스크평가의 주도권을 가지게 할 수도 있지만 지역주민은 과도한 안전성을 요구하게 될 것이므로 엄격하게 될 수밖에 없다. 그렇게 되면 새로운 처분장설치는 사실상 거의 불가능하게 될 것이다.

4) 保險會社에 의한 危險評價

보험회사에 의한 리스크평가는 이익구조상, 신뢰할 수 있다. 보험회사는 위험리스크에 따른 보험료를 징수하지만 만약 리스크를 과소하게 평가하게 되면 본래 받아야 할 보험료보다도 낮은 보험료가 설정될 수 있을 것이다. 그 결과 손실을 초래하게 될 것이다. 그러므로 결코 리스크평가를 후하게 하지 않을 것으로 기대된다. 또한 엄격한 리스크평가를 하게 되면 보험료가 상승하여 보험이 판매되지 않을 수도 있다. 그러므로 보험회사는 폐기물처분장의 리스크를 정확하게 평가하는 동기를 가진 주체라고 평가할 수 있다. 다만 환경보험시장에서 경쟁이 없는 경우에는 보험회사의 위험평가도 엄격하게 되는 경향이 있을 것이다.

이와 같이 보험회사가 행한 오염리스크의 평가는 그 정확성에 있어서 상대적으로 우위성이 인정된다. 정보수집이라는 관점에서도 타당하다. 보험회사가 리스크평가에 필요한 정보제공을 처분장설치자에게 요구하였을 때, 그 제출을 거절하면, 그 부분만큼 보험회사로서는 불확실성이 증가하게 된다. 그리고 그 자체가 리스크로 평가되고 그 결과 설정된 보험료가 상승할 수밖에 없다. 심한 경우에는 보험계약이 거부될 수 있다. 이러한 상황을 피하기 위해서는 처분장 설치자는 보험회사의 리스크평가에 협력하고 정확한 정보를 제공하여 정확한 리스크평가를 받아야 한다. 이것도 보험회사에 의한 리스크 평가의 잇점이다.

5) 環境保險을 利用한 問題解決

이상에서와 같이 폐기물처분장에 반대하는 주민의 불안을 제거하는 수단의 하나로 신뢰할 수 있는 보험회사의 리스크평가를 받는 것이다. 즉 폐기물처분장설치자가 적극적으로 환경오염배상책임보험을 구입하고 그에 따라 보험회사의 리스크평가를 받아 당해처분장이 보험에 가입할 수 있도록 낮은 리스크밖에 없다는 것을 어필하는 수법이다.²⁰⁾ 표리관계이

지만 주민입장에서 보면 환경보전협정으로 폐기물처분장에 대하여 환경오염배상책임보험의 구입을 약속하도록 하는 것이 유력한 전략이 될 것이다.²¹⁾ 만약 당해처분장이 환경오염배상책임보험을 구입한다면 보험에도 들지 못할 정도로 위험리스크가 높은 처분장 설치에 반대하더라도 결코 지구에코라고 할 수는 없을 것이다. 다만 환경오염배상책임보험도 이론상으로는 위험이 높은 시설에 대하여 높은 보험료를 설정하기도 하고, 면책금액을 높게 하기도 하고, 지불보험금액의 상한을 낮게 설정하기도 하고, 커버하는 범위를 낮게 하기도 하는 보험기술을 사용하여 판매하는 것도 가능하다. 따라서 보험구입이 반드시 안전성에 필적할 수 없다는 것을²²⁾ 인식하고 보험내용을 확인할 필요가 있다. 리스크가 높은 시설이라고 보험회사에서 평가하면 할수록 폐기물처분장설치자는 보험내용의 공개를 꺼리기 때문에 그러한 경우는 리스크가 높은 처분장이라고 의심하는 것이 합리적인 대응이라고 할 수 있다. 만약 정화비용의 지불능력증명이 처분장설치 허가요건이라면 신청서류 가운데 보험증권이 복사될 것이기 때문에 폐기물관리법 제30조의3 제9항²³⁾ 공공기관의 정보공개에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 공개대상으로 될 수 있다.²⁴⁾

환경오염배상책임보험에서는 보험계약 시에 보험료설정을 위한 오염리스크평가를 행하는 것에 그치지 않고 보험기간 중에도 오염리스크의 지속적인 감시가 행하여지는 것이 통례이다. 오염리스크가 변동하면 그에 따라 보험료를 변경하고 오염리스크가 현저하게 증대한 경우에는 보험계약이 해약되기도 할 것이다. 또한 통상 1년 단위로 계약변경 시에도 본격적인 리스크평가 행하여질 수 있다. 이것은 적어도 이론적으로는 처분장이 오염리스크감에 성공하면 보험료가 인하된다는 것을 나타내주고 처분장 설치업자에게는 오염감이라는 경제적 유인을 계속 주게 된다.

환경오염배상책임보험은 보험계약에서 전제된 단계로 오염리스크의 관리를 필요로 하는 것이므로 통상적으로 환경컨설팅 서비스와 맞게 판매되고 있다. 오염사고의 발생방지가 보험회사의 이익에 직결되는 것이므로 오염리스크 저감을 위한 컨설팅트가 계속적으로 행하여지고, 그 결과 해당시설의 오염리스크 저감에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

20) AIU 보험회사 팜플릿 환경오염배상책임보험의 안내는 이 보험에 가입할 수 있는 것은 주민으로서 그 시설이 객관적으로 우수하다고 판단할 수 있는 자료가 된다고 기록하고 있다.

21) 환경오염배상책임보험의 장점으로 공해방지협정과 환경보전협정으로 규정되어 있는 손해배상자금의 확보로서 환경보험이 이바지하고 있다.

22) 이것을 가리켜 "Seal of Approval"이라는 말이 사용되고 있다.

23) 폐기물관리법 동조 동항은 "환경부장관은 공공기관의 정보공개에 관한 법률에서 정하는 바에 따라 제2항의 규정에 의한 측정결과와 제3항의 규정에 의한 조사결과를 공개하여야 한다"고 규정하고 있다.

24) Chester A, Zagaski, Jr., ENVIRONMENTAL RISK AND INSURANCE, at 339(1991).

그러므로 환경오염배상책임보험을 구입하는 처분장에 대하여 지역주민도 그런 대로 안심할 수 있을 것이다.

6) 保險利用의 效率論 및 위험 커뮤니케이션론

보험회사는 가장 환경오염사고를 싼값으로 회피할 수 있는 당사자이므로 환경오염방지 책임을 보험회사에 위임하는 것이 합리적이라는 주장처럼 보일지도 모른다. 그러나 이것은 오해이다. 가장 싼값으로 효율적으로 오염사고를 방지할 수 있는 당사자는 폐기물처분업자인 것이 명백하다. 인근주민에 대한 피해방지만을 고려하면 주민배제라는 방안도 가능하지만 환경오염 그 자체가 피해이고 그에 대한 정화가 필요하다면 주민은 결코 가장 저렴한 비용으로 피해방지를 하려 하지 않을 것이다. 환경보험을 판매하는 보험회사는 폐기물처분업자에 대하여 리스크 방어수단의 제공을 교섭력의 원천으로 하여 폐기물처분업자에 대하여 저렴한 거래비용으로 사고방지에 필요한 조치를 채용할 수 있도록 할 수 있을 뿐이다.²⁵⁾

환경보험이 등장한 배경으로 가장 중요한 것은 신뢰성이다. 오염리스크를 수반하는 행위를 하려는 자와 그 인근주민과의 커뮤니케이션을 성과 있게 하기 위해서는 신뢰할 수 있는 오염리스크평가가 불가결하고 그것을 담당하는 양자의 커뮤니케이션의 중개자로서 보험회사의 역할이 상대적으로 우월하다고 할 것이다. 다음으로 리스크에 따라 보험료를 지불하는 보험이 오염리스크에 따른 비용의 내부화를 실현하고 사고발생 시에는 인근주민의 구제를 실현하고 사업자에게는 리스크 삭감의 유인을 부여한다고 할 수 있다.

Ⅲ. 美國의 環境保險의 歷史와 現況

1. CGL보험증권에의 오염면책조항의 도입

미국에서는 1960년대까지는 환경오염에 기인하는 배상책임은 다른 원인에 기인하는 손해배상과 동일하게 취급되었다. 다만 전형적인 종합배상책임(CGL)보험증권²⁶⁾은 피보험자가 제3자에 대하여 부담하는 손해배상책임을 커버하는 것이고 피보험자 자신의 재산에 대한 손해에 관해서는 면책되었다는 점에서 당시에도 피보험자 자신이 소유하는 오염지 정

25) 大塚直, 市街地土壤汚染の費用負擔(下) ジュリスト 1040號 (1994), 95/101면 이하.

26) 종래는 Comprehensive General Liability Policy라고 하였지만 오늘날에는 Commercial General Liability Policy이라고 부른다.

화비용에의 적용에는 한계가 있었다. 그러나 오염이 지하수에 영향을 미치는 경우와 소유 시설에 접근하는 토지로 확산될 우려가 있는 경우에는 면책조항의 적용이 제외된다는 판결이 계속 나왔다.²⁷⁾

1960년대부터 나타나기 시작한 환경오염에 기인하는 손해배상청구의 증가에 대처하기 위하여 1970년대에 보험회사는 오염에 기인하는 배상책임을 CGL보험증권의 책임범위에서 배제하기 시작하였다.²⁸⁾ 1970년대에는 이 오염면책조항이 표준CGL 보험증권의 추가특약조항으로 도입되었다. 1973년에는 이 오염면책조항이 표준 CGL 보험증권의 내용이었다. 이 보험증권조항은 오염에 기인하는 신체상해 또는 재산손해에는 이 보험증권이 적용되지 않았다고 한다.

그러나 단서에서 이 면책조항은 돌발적이고 우연한(sudden and accidental) 오염의 경우에는 적용되지 않았다고 하는 것이므로 이 단서의 해석을 둘러싼 많은 소송이 제기되어 법원의 해석도 나누어졌다. 돌연이라는 말이 시간적인 의미를 가지는가가 논의되었는데 많은 법원에서 시간적인 것이 아니라 예상할 수 없는(unexpected)이라는 것을 의미한다고 판시하였다. 또한 우연히(accidental)라는 말과 결부되어 있어도 이들 말의 의미는 불명료하고 보험증권문언의 해석은 피보험자에게 유리하도록 하여야 한다고 하여 계약당시 예상하지 못한 오염에 의한 배상책임의 경우에도 보험증권이 적용된다고 인정하는 판결도 있다.²⁹⁾

그리하여 1986년에 개정된 CGL보험증권은 이러한 오염면책조항에서 이와 같은 분쟁원인이 되었던 단서를 없애고 오염에 기인하는 배상책임을 절대적으로 면책한다는 것을 명확히 나타내주는 문언으로 수정하였다. 이 새로운 절대적인 면책조항은 정부에 의하여 명하여진 오염정화에 관한 비용도 면책한다고 명시적으로 규정하고 있다. 그리하여 CGL보험증권으로부터 환경오염에 기인하는 비용에 대한 보험증권의 적용이 절대적으로 배제되고 오염리스크를 보험으로 방지하려는 사업자 사이에 환경오염을 커버하는 보험에 대한 수요가 발생하였다.

CGL보험증권의 특징은 보험사고가 보험기간 중에 발생하는 것이 보험금지불의 요건으로 되어 있다는 것이다. 소위 보험사고발생(occurrence)베이스의 보험이다. 이에 대한 귀결로서 보험기간이 종료한 후에 보험기간 중에 발생한 오염사고가 발각되어 손해배상청구

27) Kathy D. Bailey & William Gullede, Using Environmental Insurance to Reduce Environmental Liability, 11 NR & E Spring26, at 27(1997).

28) Kenneth S. Abraham, ENVIRONMENTAL LIABILITY INSURANCE LAW: AN ANALYSIS OF TOXIC TORT AND HAZARDOUS WASTE INSURANCE COVERAGE ISSUES(1991).

29) 오염면책조항의 해석에 관한 소송의 구체적 예로는 東京海上火災保險編, 『環境リスクと環境法(美國編)』, 1992. 327면 이하에 「오염면책조항에 있어서 Sudden and Accidental의 해석소송」의 구체례로 표시되어 있다.

등이 행하여진 때에도 다른 요건이 충족되면 보험회사는 보험금지불의 의무를 부담하게 된다. 그러므로 장기간에 걸친 보험금 지불 가능성이 계속되고 오늘날에도 보험회사에 대하여 CGL보험기간에 발생한 오염사고에 기인하는 비용의 지불청구가 행하여지고 그것이 보험회사의 부담으로 되고 있다(소위 long-tail liability claim의 문제).

절대적 면책조항의 도입으로 일단 CGL보험증권의 오염사고에 대한 적용은 완전히 배제되어버린 것이지만 최근 다시 한정적이지만 오염리스크의 극단에 낮은 업종의 사업자를 대상으로 오염사고를 커버한 CGL보험이 부활될 가능성이 높아지고 있다.³⁰⁾

2. EIL 보험증권³¹⁾의 등장

CGL보험증권에서 비돌발적 오염사고에 기인하는 배상책임에 대한 면책조항이 가하여 지도록 한 1970년대 중반경에는 보험대상을 환경오염에 기인하는 손해로 한정하는 보험, 즉 환경오염배상책임(EIL)보험을 판매할 수 있도록 하였다.³²⁾ 이 보험은 시설로부터의 오염에 기인하는 재산적 손해, 건강피해, 정화비용을 커버하는 것이다.³³⁾ 그러나 수년간은 이 보험증권을 광범위하게 구입하였지만 1980년대 중반경에는 이 보험증권은 여러 가지 이유로 거의 완벽하게 구입불능으로 되었다³⁴⁾고 평가할 정도로 시장이 축소되어 버리고 말았다.³⁵⁾ 또한 보험인수가 행하여지는 조건도 엄격하여 인수 전에 환경컨설파에 의한 환경조사를 요구하고 그 결과 오염되지 않았다고 증명되는 물건만을 인수한다고 소개하

30) Mark Vuono & Randall E. Hobbs, *Environmental Insurance vs. the Pollution Coverage of a Standard GL Policy*, 10 *Environmental Claims J.* 83(Autumn 1997), at 84-85.

31) EIL보험증권(Environmental Impairment Liability Policy)은 PLL보험증권(Pollution Legal Liability Policy)을 그 내용의 중심이기 때문에 PLL보험증권으로 부르기도 한다.

32) EIL보험증권의 발달에는 두 가지의 주요한 이유가 있다. 즉, 오염면책에 의하여 CGL보험증권에서 생긴 보상범위의 간극을 메운다는 점과 유해폐기물의 처리·보관·처분시설에 대한 RCRA의 지불능력요건을 충족한다는 점이라고 한다. M. Vuono & R.E. Hobbs, *op.cit.*, at 89.

33) 당초 EIL 보험은 보험증권에 기재된 시설부지 외에서의 손해(off-site damage)를 커버하는 것일 뿐이지만 오늘날에는 부지내외에서의 오염에 기인하는 인신피해(bodily injury), 재산적 손해(property damage), 그리고 정화비용(clean-up cost)을 커버하는 것이 일반적이다. 각사의 PLL보험을 검토한 논문으로 Chris A. Mattison and Edward H. Widmann, *Environmental Insurance: An Introduction for the Environmental Attorney and Risk manager*, 30 *ELR* 10365, at 10367(2000)가 있다.

34) K.S. Abraham, *op.cit.*, at 195-196.

35) 1985년까지는 2사의 보험사만이 환경오염배상책임을 판매하였지만 그와 같은 보험회사의 환경보험시장에서의 대량 집단탈퇴는 구상청구의 성가심과 시설의 환경오염위험의 충분한 평가에 필요한 기술적인 전문지식의 결여에 기인한다고 한다. M. Vuono & R.E. Hobbs, *op.cit.*, at 90.

였다.³⁶⁾ 다만 지하저장탱크로 대상이 한정된 EIL보험은 특히 수요가 늘어나 판매가 계속되었다.

이와 같은 EIL보험시장의 축소원인으로는 당시 오염리스크의 평가기술이 미숙하였기 때문에 리스크를 정확히 평가할 수 없었던 것이 첫 번째로 열거할 수 있다. 또한 경험도 축적되지 않았기 때문에 정화비용의 견적을 받아도 불확정성이 남지 않을 수 없었다. CERCLA(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act: 소위 슈퍼펀드법)의 제정으로 토양오염책임이 엄격하게 추궁되었던 것과 관계가 있다. 더 나아가 당시 보험시장이 EIL보험에 대하여 냉담하였기 때문에 이전보험회사가 위험을 거둬 분산시키는 것이 곤란하였던 점도 요인으로 열거되고 있다.³⁷⁾

CERCLA는 엄격책임(무과실책임), 연대책임, 그리고 소급책임을 부과하였기 때문에³⁸⁾ 환경보험시장에 주었던 영향은 대단하였다. 무과실책임은 피보험자의 과실에 관계없이 배상책임을 부담하는 것을 의미한다. 연대책임은 다른 관계자의 기여분할에 관계없이 모든 책임을 부담하는 것을 의미한다. 그리하여 소급책임은 행위당시는 적법한 행위에 의하여 발생한 오염에 의한 책임을 부담하는 것을 의미한다. 이와 같이 당사자가 관리할 수 없는 오염에 기인하는 배상책임을 부담하게 된다면 불확실성이 극히 높고 이것을 보험으로 커버하려면 막대한 보험료의 지불이 필요하게 된다.

그러나 환경오염을 대상으로 하는 보험시장은 잠재적으로는 크게 성장하여 이익을 가져오는 시장인 것도 사실이다. CERCLA 제정 후 20년에 걸친 경험에서 오염위험의 평가와 정화비용 등의 견적을 쌓아온 노하우도 축적되었다. 더 나아가 오염지의 자발적인 정화도 행하여지게 되고 그에 따른 위험관리수단의 수요도 높아지고 오늘날에는 많은 보험회사가 사세를 정비하여 다시 환경보험시장에 참여하고 있다.³⁹⁾ 또한 특정한 오염위험으로 특

36) 東京海上保險編, 전게서, 326면. 오염에 기인하는 책임으로부터 자신을 지키는 것에 관심이 있는 기업은 오늘날 전용의 보험을 구입하여야 하지만 임시로 그것이 이용되었다고 하여도 보험료, 면책금액, 공공보험의 비율이 높고 그리고 한도액이 낮다. 그러므로 그와 같은 보험을 이용할 수 있는 자는 한정된다고 1995년에 평가하고 있다. Richard L. Revesz & Richard B. Stewart, The Superfund Debate, in ANALYZING SUPERFUND: ECONOMICS, SCIENCE, AND LAW(Richard L. Revesz & Richard B. Wtewart eds.) 3, at 9(1995).

37) C.A. Zagaski, Jr., op.cit., at 231(1991).

38) CERCLA 중에는 엄격책임 및 연대책임에 관해 언급하는 부분은 없다. 그러나 법원은 모두 통일적으로 CERCLA가 책임당사자에 대하여 엄격책임과 연대책임을 부과하고 있는 것으로 이해하고 있다(P.V. Percival etc., op.cit., 305-306)는 것이 일반적인 인식이다. CERCLA, 42 U.S.C. §9607.

39) 1980년 후반부터 1990년대 초에 걸쳐서 자발적인 정화에 관한 제정법으로 브라운필드거래의 출현에 따라 새로운 보험증권의 서식이 발달하였다. 개량된 보험인수(underwriting), 경쟁의 증

화된 다양한 보험상품도 투입되어 왔다.⁴⁰⁾ 그리고 많은 보험회사에 의한 가격경쟁의 성과로 이들 전문특화된 환경보험의 가격도 큰 폭으로 저하되고 있다.⁴¹⁾

ELI보험은 보험금청구가 보험기간 내에 행하여야 하는 방식을 채용하고 있다(소위 손해배상등청구베이스: claims-made and reported base). 보험회사는 이러한 방식으로 보험기간을 넘어 책임을 부담하는 것을 회피하려는 것이다. 확실히 이와 같은 손해배상등청구베이스의 보험이라는 것은 환경오염의 발견이 오염사고발생 후 즉시 행하여지는 것이 반드시 통례는 아니라는 것을 고려하면 리스크분산과 피해자구제의 관점에서 반드시 바람직한 것은 아니다. 그러나 CGL보험이 보험사고발생베이스였다는 것으로 보험회사가 막대한 손실을 받고 그 손실이 환경보험시장을 축소시켰던 것은 사실이다. 또한 보험회사가 인수한 위험의 양도 한정되어 있다는 점, 보험료수준의 억제에 대한 요청이 있었다는 점도 사실로 받아들일 수 있다. 이들 사정에 비추어 보면 EIL보험이 청구베이스를 채용했다는 것도 부득이하다고 평가할 수 있다. 보험기간이 통상 1년부터 5년이지만 보험기간 종료 후에도 보험금청구가 인정되는 보험기간의 연장(extended reporting period for claim) 계약을 체결하는 것도 가능하다. 이 연장기간의 존재는 청구베이스의 보험을 연장기간 중에 한하여 보험사고발생베이스의 보험으로 활용하는 역할을 과하고,⁴²⁾ 피보험자에게 잇점을 부여한 것이다.⁴³⁾ 또한 보험계약시에 명확하게 되어 있지 않은 오염이 보험기간

가, 그리고 보험료의 저하에 의하여 수년간의 환경보험의 큰 확대를 가져왔다고 한다. C.A. Mattison & E.H. Widman op.cit., 10365.

40) 특정한 오염위험에 착안한 보험으로서 조기에 판매되는 것으로서 지사저장탱크보험과 아스베스트보험이 유명하다.

41) 수년간 특화된 환경보험제품의 보험료는 20%에서 30%까지 하락하였다. 환경오염배상책임보험이 특화된 보험증권은 오늘날에는 1989년의 전형적 보험증권의 약 절반의 비용으로 구입할 수 있다고 한다. K.D. Bailey & W. Gullede, op. cit., p. 29.

42) Anna Amarados & Diana Strauss, Environmental Insurance as a Risk Mangement Tool, 15 NR & E Fall 88, at 89(2000).

43) 다만 보고기간의 연장의 대상이 신체장애 및 재산손해에 관한 배상청구만에 한정되고 정부에 명하여진 정화의 비용에는 연장효과가 미치지 않는 타입의 EIL보험계약이 체결되는 것도 많았다. 연방법원에서 다투어지고 있는 것으로서 ALAN corp. v. International Surplus Lines Ins. Co., 823 F. Supp. 33(D. Mass. 1993). 본건에서는 보험기간 내에 개시된 정부의 행위로 과하여지는 정화비용이 보상되는 계약으로 되어있지만 담당행정기관에의 보험기간 내에 있는 최초의 오염사고의 통보에서 행정에 의한 사실의 정화책임의 고지까지의 사이에 보험기간 내에 행해진 최초의 오염사고의 통보로부터 행정에 의한 실제의 정화책임의 고지까지 사이에 보험기간이 종료하여 버렸다. 어느 시점에서 절차가 개시되었다고 볼 수 있는가가 보험의 적용을 받을 가부의 포인트로 되어 있다. 동일 사건에 관한 판결로는 Wolf Bros. Oil Company, Inc. vs. International Surplus Lines Ins. Co., 718 F. Supp. 839(W.D.Wash. 1989)이 있다.

중에 명확하게 된 경우에도 EIL 보험은 청구베이스의 보험 중에서 EIL보험증권에 의하여 커버되는 것도 있다.⁴⁴⁾

규격화된 상품으로서 판매되고 있는 표준적인 EIL보험은 보험커버범위 등에 제약이 있으므로, 특정한 피보험자로서 불충분한 것이다. 이와 같은 경우에는 보험회사와의 교섭에 의하여 보험조건을 피보험자의 필요성에 따라 변경할 수 있다. 즉 오더메이드 보험을 구입할 수 있다. 다만 그 경우에는 변경에 따른 고율의 보험료의 부담이 필요하게 된다.⁴⁵⁾

3. 새로운 환경보험

EIL보험증권도 시설부지의 정화비용을 커버하는 등⁴⁶⁾ 그 적용범위가 확대되고 있다. 이러한 확대의 일환으로서 1980년대 후반에는 정화청부인과 환경컨설트에게도 환경보험을 판매하게 되었다. 이것은 종래 EIL보험증권이 시설로부터 오염에 관계된 비용을 그 보험 대상으로 하는 것에 비추어보면 큰 진보이다. 정화청부인에게 알맞은 환경오염배상책임보험 판매의 배경에는 오염된 시설 정화가 증가하고 그에 수반되는 2차오염 리스크와 그에 의한 제3자 또는 의뢰인에 대한 배상책임 리스크에 정화청부인이 되는 것도 있다. 이 보험은 보험사고발생베이스를 채용하고 있는 점에 특징이 있다. 환경컨설트에 알맞은 환경오염배상책임보험은 환경컨설트업무의 잘못에 기인하는 오염리스크의 증대에 대응하는 것이다.⁴⁷⁾ 오늘날에는 다양한 분야에서 환경오염위험이 자각될 수 있도록 되어 있고 그 리스크방지 수단으로 환경오염배상책임보험에 대한 수요가 높다. 또한 이 수요에 대응하여 다양한 보험상품이 나오고 있다.⁴⁸⁾

최근 환경보험상품 중에서 발달이 현저한 것은 토지 등의 부동산거래에 관련된 것이다. CERCLA에 의하여 토지의 현재 소유자에게 오염토양정화책임이 엄격하게 부과되고 있는

44) A. Amarandos & D. Strauss, *op.cit.*, p.90.

45) 표준증권으로부터의 이탈은 피보험자로서 보험료의 증가를 가져올 수 있지만 이 거래는 피보험자가 직면하는 잠재적 위험에 의해 적합한 보험증권을 가지는 자로서 수입할 수 있다는 것을 명심하는 것이 중요하다고 충고하고 있다(Ibid., at 90).

46) 예컨대 AIG Environmental의 Pollution Legal Liability Commercial은 on site cleanup coverage for insured premises를 제공한다.

47) 환경컨설트업무와 그에 따른 배상책임위험의 증대에 관해서는 Chris A. Mattison, Professional Liability of Environmental Consultants, 40 For the Def. no.3 34(1990).

48) 정화청부업자는 Asbestos/Lead Abatement Liability Insurance, Abatement Umbrella, contractors Pollution Occurrence를, 환경컨설트로 Errors & Omissions Liability Insurance를, 양자로 Contractor Operations and Professional Service Industry(<http://home.aigonline.com/AIGEnvironmental/Searchpage/1.1999,00.html>).

미국에서 팽대해진 정화비용부담의 리스크를 가진 오염된 토지를 구입하는 것은 자살행위와 같은 것이다. 또한 한번 정화작업이 이루어진 토지라도 새로운 오염이 발견되거나 오염에 관한 평가가 변경되면 정화대상시설이 될 우려도 있다. 그러므로 오염 또는 오염우려가 있는 토지거래는 거의 곤란한 상황이 계속된다. 이와 같은 사정을 위하여 미국에서는 토지거래가 있을 때에는 통상 토지 및 시설의 환경평가가 행하여지고 있다.⁴⁹⁾

그러나 이들 토지 대부분이 동시에 공장 등의 부지로 이용되고 시가지내 또는 그곳에 인접한 좋은 입지에 있기 때문에 이들을 이용하지 않는 것은 큰 사회적 손실이므로 그 재개발에 대한 수요가 증대하고 있다. 또한 기업의 M&A가 왕성한 미국에 있어서는 매수된 기업이 오염리스크가 있는 토지를 소유하고 있는 것도 드물지 않고, 기업의 합병과 매수를 원활히 하기 위해서도 이와 같은 토지를 가진 기업의 매수를 리스크가 적은 수단에 대한 수요도 있다. 더 나아가 오염된 토지를 소유하는 기업도 이에 따른 비용을 대차대조표에서 피하는 수단을 요구하고 있다. 이와 같이 부동산거래와 기업의 M&A에 어울리는 정화비용부담리스크를 관리하는 보험으로 등장하고 있는 것이 소위 브라운필드보험으로 대표되는 일군의 환경보험상품이다.⁵⁰⁾ 브라운필드(Brownfield)라 함은 수퍼펀드법의 정화대상시설로 지정될 정도는 아니지만 이전의 산업적 이용에 따른 오염을 위하여 오늘날 유효하게 이용되지 않은 상공업용지를 가리키는 말이다.

토지거래와 관계가 있는 오염리스크를 대상으로 하는 보험으로서 부동산거래보험(Property Transfer Policy)이 판매되고 있다. 이것은 기본적으로는 EIL보험과 아주 유사한 구조를 가지고 있는 것이지만⁵¹⁾ 거래시에 이미 존재하고 있는 미발견의 오염과 정화를 요구하는 수준이상의 발견된 오염을 포함하고 있는 토지 등을 대상으로 하여 거래 후에 나타나는 오염에 기인하는 신체상해, 재산손해 및 정화비용을 커버한다. 부동산거래에 있어서는 환경오염리스크의 평가가 행하여지는 것이 관습으로 되어 있지만 이것으로도 간과할 수 있는 오염도 있는 것이므로 부동산이 오염되어 있는 위험을 완전하게는 회피할 수 없다. 따라서 이 위험을 보험료부담이라는 형식으로 보험회사에 이전하는 것은 부동산거래에 따른 불측의 손해를 회피하기 위하여 유효한 시스템으로 되고 환경문제를 이유로 부동산거래를 불가능하게 할 필요가 없게 되게 된다. 당연한 일이지만 보험료 또는 보험인수의 가부는 사전의 환경오염리스크의 평가결과에 의하여 좌우된다.

오염된 토양은 행정청에 의하여 그 정화가 명하여진다. 또는 정화를 명하기 전에 자발

49) ASTM(American Society for Testing and Material)은 두 개 타입의 시설환경평규격을 설정하고 있다.

50) A. Amarandos & D. Strauss, op. cit., at 88.

51) C.A. Mattison and E.H. Widmann, op.cit., at 10367.

적으로 정화를 하기도 한다. 오염된 토양의 정화에는 막대한 비용이 드는 것이 통례이지만 더 나아가 정화자에게 문제되는 것은 오염규모가 예상보다 크거나 새로운 오염이 발견되거나 또는 규제에 의하여 요구된 정화레벨이 변경되기도 하여 정화비용이 당초 예상액을 초월하게 되는 경우이다. 이와 같이 예정된 정화비용을 초과하는 지출을 대상으로 하는 보험이 정화비용캡보험(Clean-up Cost Cap Policy or Stop Loss Policy)이다. 이에 따라 정화에 필요한 총비용을 관리할 수 있기 때문에 오염지 정화를 촉구하여 그 거래를 촉진하거나 구입 후에 정화하여 이용하는 것을 전제로 오염지 구입도 현실적 선택이 된다. 또한 정화비용캡보험과 EIL보험, 그리고 부동산거래보험 등을 편성한 보험도 판매되고 있다.⁵²⁾

IV. 環境保險을 이용한 規制可能性

환경오염배상책임이 시장을 이용한 규제수단으로서 성립하기 위해서는 우선 이것이 비즈니스로서 성립할 것을 전제로 한다. 그 조건은 대상위험을 정확하게 반영한 보험료를 설정할 수 있는 것이다. 기술적으로 위험을 정확하게 파악하는 것이 첫째 과제이지만 그 밖에 보험료의 설정에 있어서 고려하여야 할 것은 역선택(adverse selection)과 모럴 헤저드 문제에 어떻게 대처하는가이다.

위험이 높은 자는 상당히 열심히 보험을 구입한다는 선택을 함으로써 위험을 적정하게 평가할 수 있는 능력을 높이고 위험에 따른 보험료를 부과하는 것이 철저하게 중요하다. 모럴 헤저드에 대해서는 피보험자와 위험을 공유함으로써 피보험자가 보험사고발생을 회피하도록 동기를 부여하는 것이 중요하고 이미 환경오염배상책임보험에도 그 기술이 도입되어 있다. 낮은 면책금액을 설정하고 보험회사와 피보험자가 일정한 비율로 손실을 부담하고 더 나아가 지불보험금액에 상한선을 두고 있다. 그밖에 특정한 오염방지조치를 도입을 보험인수의 조건으로 하기도 하여 모럴 헤저드에 대처하고 있다.

다음 문제는 적정한 보험료를 설정할 수 있다 하더라도 그것이 사업자가 구입할 수 있는 금액의 범위내의 것인가이다. 부담 있는 금액이면 환경오염책임보험은 판매되지 않기

52) 예컨대 Kemper Environmental 보험회사의 Brownfields Restoration and Development Policy는 보험대상으로 Bodily Injury and Property Damage, Contract Damages, Environmental Cleanup Costs, Legal Defense Expense, Business Interruption and Extra Expense, Environmental Cleanup Costs Containment를 열거하고 있다(<http://kemperenvironmental.com/brown.html>).

때문에 비즈니스가 성립되지 않는다. 확실히 면책금액을 높게 설정하기도 하고 보험금지 불한도액을 낮게 설정하기도 하는 등 보험기술로 보험료가 낮아지는 것을 막을 수도 있지만 규제수단으로서 환경오염배상책임보험을 이용하는 경우에는 위험이 높아도 낮은 보상 내용으로 보험을 쉽게 구입하는 것은 바람직하지 않다. 다만 극단적으로 위험이 높은 자를 배제한다는 점에서 어떤 내용으로든지 보험을 구입하게 하는 것은 그런 대로 큰 효용이 있게 된다. 이 문제에 관해서는 보험료가 높아도 보험을 구입하지 않을 수 없도록 의무를 지우는 것이 하나의 해결책이 될 수 있다.⁵³⁾ 그리하여 일정수준 이상의 보험구입을 의무화하면 오염위험이 있는 사업자는 보험료가 높아도 필요한 보험을 구입하지 않을 수 없고, 보험시장은 활발하게 될 것이다. 보험시장의 활성화로 판매실적의 증가는 보험회사의 경험과 노하우를 축적하면서도 환경보험의 세련에 공헌하게 될 것이다.

2. 環境保險의 規制를 위한 裝置

미국에서 환경오염배상책임보험에 대한 수요가 있는 원인의 하나는 폐기물처리시설과 지하저장탱크의 설치 등의 오염위험이 있는 행위에 대하여 만일 오염사고가 발생한 경우의 손해배상비용 및 오염정화비용의 지불능력의 증명이 법률에 의해 요구기 때문이다.⁵⁴⁾ 또한 노천굴에 의한 광물채굴허가신청자처럼 즉시 보험회사에 의해 발행된 보험가입증명서를 신청시에 제출하기 때문이다.⁵⁵⁾ 정화비용 등의 지불능력증명의 수단으로 보험이 이용되는 것이 일반적이고 또한 보험을 구입하는 것이 의무화됨으로써 환경오염배상책임보험이 보급되게 된다.⁵⁶⁾ 더 나아가 주목할만한 것은 필요한 보험내용이 규칙으로 정하여지기도 한다는 것이다.⁵⁷⁾

환경오염배상책임보험이 가지는 제 기능을 규제하는 시스템 중에는 일정액 이상의 내용의 보험을 구입하도록 의무를 지우는 것이 일반적이지만 미국의 경험에서도 명확한 것처럼 그에 그치지 않는다. 폐기물처리시설 등의 환경오염위험을 가지는 시설의 설치허가의 요건으로서 오염정화비용의 지불능력의 증명을 요구하는 것도 하나의 방법이다.

53) 또한 보험구입을 의무화하면 그 보험금액이 불충분한 것이라도 보험료분만 당해사업에 대한 참가비용이 증가하기 때문에 Judgement-Proof방지에는 그런대로 기여한다.

54) 폐기물처리시설에 관해서는 RCRA, 42 U.S.C. §6991(a)(6) & (t)(1)이 그리고 지하저장탱크에 관해서는 RCRA, 42 U.S.C. §6991 b(d)가 규정하고 있다.

55) Surface Mining control Act, 30 U.S.C. §1257(f).

56) C.A. Zagaski, Jr., op.cit., at 57.

57) RCRA §42 U.S.C. 6924(t)(1)은 EPA장관이 법의 목적을 효과적으로 하기 위해서 지불능력증명으로서 승인하기에 필요한 보험증권과 그 계약조건 등을 특정할 수 있다고 규정하고 있다.

팽대해진 돈으로 정화능력 등의 지불능력증명을 위한 자금으로 쓰는 것은 중소기업자에게는 곤란하다. 예컨대 사용되더라도 그것을 유효한 투자에 사용할 수 없게 되는 것은 손실이다. 따라서 지불능력증명요건이 실질적으로 보험구입의 의무를 지우게 되는 것이고 이 요건을 충족하기 위하여 현실적으로는 보험구입이 선택된다. 그 결과 보험을 구입할 수 없는 위험이 높은 사업자는 사실상 허가를 받을 수 없게 된다.

그러나 오늘날 즉시 보험에 의존하는 규제를 도입하는 것은 보험회사의 위험평가능력과 노하우의 축적단계, 그리고 폐기물처분장등의 대상 시설이 구비되어 있는 안전성의 단계를 고려하면 곤란하다고 할 수 있다. 우리나라의 많은 보험회사에서는 아직 환경오염손해 배상책임보험의 판매실적이 없기 때문에 보험사고의 태양에 관한 데이터와 보험사고발생의 확률산정의 기초가 되는 데이터가 적어 적절한 보험료 설정이 어려운 것이 현상이고, 그와 같은 이유로 환경오염배상책임보험을 적극적으로 판매하지 않아 데이터부족의 상태가 계속되는 악순환에 빠지고 있다. 이러한 악순환을 단절하는 방법으로서 과감한 개혁이 필요하지만 먼저 법률로 지불능력증명을 허가요건으로 규정하여 강제적으로 환경오염배상책임보험에 대한 수요를 확대하는 것이 고려될 수 있다. 이에 대응하여 보험인수량의 확대가 행해지고 그 중에서 보험회사도 경험을 축적할 수 있을 것이다. 이에 따라 환경오염배상책임보험의 구입자의 총수도 증가하고 대수법칙(law of large numbers)이 적용될 수 있는 몇 가지 샘플사이즈도 확대되고 이 보험판매에 대한 비즈니스위험도 낮아지게 억제할 수 있고, 오늘날보다도 저렴하고 합리적인 가격으로 환경오염배상책임보험이 판매될 수 있는 것을 예상할 수 있다. 처음에는 보험료가 높아지기 때문에 보험가입자가 손해를 보기도 하고 또는 시설이 가지는 위험을 알아채지 못하여 오염사고의 발생으로 보험회사가 손해를 보는 등 혼란이 있을 수 있지만 시행착오로 보험료도 엄격한 위험평가도 최적 수준이 될 것으로 기대할 수 있다.

3. 保險導入條件으로서의 責任追窮의 強化

오염을 발생시켜도 그 정화책임과 배상책임이 엄격하게 추궁될 수 없는 우리나라의 현상에 비추어보면 사업자에 보험가입의 동기를 부여하는 것은 어려울 수도 있다. 왜냐하면 배상자금과 정화자금의 부담을 실질적으로 면제받고 있기 때문에 그 부담에 대비하여 보험구입을 의무화하는 것은 사업자에게는 어떤 장점도 느끼지 못하여 저항이 예상되기 때문이다. 따라서 오염에 대한 책임을 엄격하게 추궁하는 체제의 정비가 보험의무화의 조건으로는 필요하다.

강력한 책임추궁체제의 정비가 오염방지의 억제력을 가져옴과 동시에 사업자에게는 오염위험을 방어하기 위하여 보험구입의 동기를 부여하게 된다. 그의 강력한 경제적 유인의 존재가 보험회사에 사업자에 대한 우월한 지위를 부여하고 사업자에게 공정한 오염위험평가와 엄격한 보험조건을 받아들여 환경보험에 규제수단으로서의 유효성을 부여할 수 있다. 이와 같은 억제력의 관점에서 보면 기금이 정화작업을 위해 사용되는 비율이 낮다고 비판되는 미국의 슈퍼 펀드법(Superfund law)도 그 강력한 책임추궁체제가 가져오는 오염 억제력도 높ی 평가될 수 있을 것이다.⁵⁸⁾ 우리나라에서도 슈퍼 펀드법과 같은 강력한 책임추궁을 위한 불법행위제도가 정비되는 것이 바람직하겠지만 토양환경보전법등의 엄격한 운용이 기대된다.

다만 불법행위의 책임조건에는 주의가 필요하다. 환경오염배상책임보험이 사업자에게 오염위험사감의 유인을 부여하는 것은 오염사고발생을 방지하려는 노력이 보험료감소라는 형태로 보답될 수 있기 때문이다. 따라서 이 유인은 오염위험의 증감과 배상책임 등을 부담하는 위험의 증감에 대응하는 불법행위 제도 하에서는 처음부터 효과를 발휘한다. 만약 오염위험과 손해발생책임의 위험이 대응하지 않는다면 보험회사가 위험의 양과 질에 관하여 상세하게 대응한 보험료를 채용하는 것이 무의미하게 되고 사업자가 오염위험을 삭감하여도 보험료를 삭감할 수 없다.⁵⁹⁾ 따라서 사업자의 관리를 받지 않는 위험에 기한 책임을 추궁하는 것으로 되는 무과실, 연대, 동시에 소급책임을 정하는 미국의 슈퍼 펀드법의 구조는 보험시스템에 관한 자세한 운용의 장애가 된다고 평가할 수 있다. 즉 불법행위법이 가지는 강력한 억제력과 공평하고 상세한 책임추궁과의 균형이 환경보험에 유효한 규제수단으로서 기능하기 위해 필요하다.

4. 環境保險에 대한 政府의 關與

환경보험제도에 대한 정부의 관여를 고려할 때에 중요한 것은 환경보험의 규제적인 기능과 구제기능의 어느 것을 우선적으로 고려할 것인가라는 점이다. 규제적 기능을 중시하고 보험인수에 있어서 엄격한 오염위험의 평가가 행하여지고 위험에 따른 보험료가 과하여진다는 것을 철저히 하면 고액 보험료의 지불에 견디지 못하는 사업자가 다수발생하

58) Superfund law이 같은 강력한 불법행위법의 정비도 사업자에 대하여 보험구입을 동기를 부여하고 있지만 Judgement-Proof의 문제가 있기 때문에 진실로 보험을 구입해야할 무자력자에게 보험구입의 동기를 부여할 수 없는 점에 약점이 있다. 여기서 보험구입을 법률로 의무화하는 독자적인 효용이 있다.

59) J. Kehne, op.cit., at 409.

고 결국 무보험사업자가 증가하게 된다. 그렇게 되면 만일 오염사고가 발생한 경우에는 충분한 정화책임 또는 배상책임이 과하여지지 않게 된다. 엄격한 오염위험평가가 행하여진 환경보험의 인수를 거부하는 사태가 빈발하여도 동일한 결과가 발생할 것이다. 또한 오염사고에 대비한 비용의 지불능력증명이 오염리스크가 있는 행위의 허가요건으로 되면 보험에 가입할 수 없는 사업자는 사업을 계속할 수 없게 되어 사회문제가 발생하게 된다. 이와 같은 불합리를 해소하기 위하여 부담하게 될 보험료를 인하하고, 요구할 수 있는 환경보험의 내용을 정화 등 필요한 비용과 같이 적은 부분에 의하도록 하면 환경보험의 인센티브기능을 손상할 뿐만 아니라 구체적인 기능도 충분하지 않게 되는 문제가 발생할 수 있을 것이다.

미국에서는 지하저축탱크의 설치에는 누출사고에 대비한 지불능력증명이 필요하다. 이 요건에 따라 몇몇 보험회사가 지하저장탱크누출보험⁶⁰⁾을 판매하여 왔다. 그러나 보험가입이 가능하지 않았기 때문에 사업으로부터 배제되는 사업자의 발생을 회피하기 위하여 주의 주보증기금(state Guarantee Funds)설립도 인정된다.⁶¹⁾ 이 기금은 가솔린매상에 부과한 세금과 어느 정도의 사업자의 가입금에 의하여 운영되고 있다.⁶²⁾ 이와 같이 세금을 투입하는 제도가 있다면, 보험료수입만으로 공급할 수 있는 민간보험은 보험료의 차이 때문에 포기할 수는 없다는 것이다. 그리하여 규제적 기능도 있는 민간보험을 배제하는 힘을 가지면서 이러한 타입의 기금은 위험에 따른 가입금을 징수하는 것이 아니기 때문에, 가입금을 통한 위험저감의 유인을 줄 수 없고 가입금액산정을 위한 위험조사도 필요 없기 때문에 규제적 기능을 거의 가질 수 없다는 약점이 있다. 따라서 우리나라에서는 오염위험을 가지는 행위의 허가요건으로서 정화비용 등의 지불능력증명을 요구하는 것이라 하더라도 사회보험적인 시스템을 쉽게 도입하는 것은 피해야 할 것이다. 만약 사회보험적 시스템의 도입이 필요하다고 판단되면 이미 발생한 과거의 오염정화비용을 그 대상으로 해야 할 것이고 오늘날의 오염에 대해서는 민간의 환경보험에 맡기는 역할분담이 필요할 것이다.⁶³⁾

60) Mishael J. Maher & Sheila Horan, Lessons in L.U.S.Y.: The Complete Story of Liability for Leaking Underground Storage Tanks, 16 N. III. U. L.Rev. 581(1996).

61) 40 C. F. R. 281(Approval of State Underground Storage Tank Program).

62) P. K. Freeman & H. Kunreuther, op.cit., at 82-87.

63) Ibid. at 86.

V. 結 論

앞에서 검토한 바와 같이 환경오염배상책임보험을 환경오염위험을 야기시킨 행위자에게 실질적으로 구입하도록 하게 하는 것은 다양한 장점을 가진다. 보험회사는 중립적으로 위험평가를 하여 이익을 유지하려는 주체이며, 보험회사의 위험평가를 통하여 인근주민과의 위험에 관한 커뮤니케이션이 촉진된다. 또한 환경보험의 보험료는 오염위험에 따라 부담하는 것이므로 사업자에게 오염위험을 저감하도록 하여 보험료인하라는 경제적 유인을 부여할 수도 있다. 더 나아가 피해가 발생한 경우에는 손해배상과 정화비용을 담보하게 된다.

이와 같이 환경보험의 기능을 규제하는 시스템을 도입하게 되면 오염방지와 오염발생시의 피해구제가 보다 확실하게 될 것이다. 또한 오염위험을 수반하는 행위는 그 자체 비용발생을 명확하게 의식하게 되어 위험저감에 대한 자각을 가져올 수 있을 것이다.

사업자에게 환경보험구입을 실질적으로 의무지우는 장치로서 오염시의 정화비용 등의 지불능력증명을 오염위험이 있는 행위의 허가요건으로 하는 것을 검토하여 왔다. 그러나 이러한 요건은 자력이 없는 사업자를 향해 사업에서 배제하게 됨으로 이에 대해서는 우리나라 국민감정으로 볼 때 강한 저항이 있을지도 모른다. 그러나 본고에서도 judgement-proof(or insolvency)문제에서 제시하였듯이 또한 자력이 없는 사업자는 단순한 환경의식저하의 원인으로 오염리스크가 높게 되는 경향이 있다는 것도 사실이다. 이론적으로는 자력이 없는 사업자라도 리스크의 저감에 성공하게 되면, 즉 낮은 보험료로 보험을 구입할 수 있는 구조라면 결코 자력이 없는 사업자를 배제하는 것으로 되지 않겠지만 이와 같은 이유가 통용될 수 있을 것인가가 문제이다.

환경오염배상책임보험의 구입이 법적으로 의무화되면 보험회사가 실질적으로 피보험자의 오염위험의 감시를 행하게 될 것이다. 행정기관은 이것을 전제로 적절한 보험이 구입되고 있는가를 체크할 수 있는 규제시스템도 이론적으로는 가능할 것이다. 만약 이와 같은 시스템이 채용되면 행정에 의한 규제가 아니라 보험회사에 의한 규제가 되겠지만 국민이 이것을 받아들일 수 있을 것인가도 문제이다. 여기서 중요한 것은 행정기관과 보험회사 사이의 역할분담이다. 모든 것을 보험회사에 위임할 것이 아니라 행정기관 독자의 최소한도의 체크를 행한다면 그 만큼 저항은 적을 것이다.

규제시스템으로 환경보험을 받아들이게 되면 그것이 정부의 직접규제 대신 부분적으로 보완하는 것일지라도 보험시장으로부터의 저감압력을 사업자가 받게 된다. 그렇다면 정부의 규제가 변경되지 않더라도 새로운 지식과 기술혁신이 있다면 보험료와 보험조건의 개

정을 통하여 새로운 지식과 기술을 도입하여 자발적으로 위험단계를 낮추도록 끊임없이 요구받게 될 것이다.⁶⁴⁾ 그 결과 최저한도의 안전규제는 정부의 직접규제로 확보할 수 있음은 물론 시장에 의해 안전추구를 촉진할 수 있는 시스템이 구축될 수 있을 것이다.

주제어 : 환경오염, 환경보험, 손해배상청구, 지불능력증명, 환경책임, 환경위험

64) 이것은 규제자와 피규제자와의 정치적인 유착, 행정자원의 유한성, 또는 규제의 절차적 요청을 위하여 생긴 규제의 지연에 관한 제 문제를 완화하는 역할을 과하게 된다. J. Kehne, *op.cit.*, at 41.

【참 고 문 헌】

- 吉川榮一, 「環境と保険」, 『上智法學論集』 제46권 제2호 (2003).
- 大塚直, 「市街地土壤汚染の費用負擔(下)」 『ジュリスト』 1040號 (1994).
- 大塚直, 『企業環境法』 (2002).
- 米川孝, 「環境汚染賠償責任保險」, 『金融商社判例』 933號 (1994).
- 安田總合研究所編, 『基本ゼミナル損害賠償入門』 (1993).
- 黒川哲志著, 『環境行政の手法』 (成文堂, 2004)
- アダム・ラファエル著, 篠原成子譯, 『ロイズ保險帝國の危機』 (1995).
- Amanda C. Leiter, Environmental Insurance: Does it Defy the Rules?, 25 Harv. Envtl L. Rev, 259(2001).
- Ann M. Waeger & Farer Fersko, Current Insurance Policies for Insuring against Environmental Risk, SE 53 A.L.I.-A.B.A. 2005, (2000).
- Chester A. Zagaski, Jr., ENVIRONMENTAL RISK AND INSURANCE, (1991).
- Jeffery Kehne, Encouraging Safety Through Insurance-Based Incentives: Financial Responsibility for Hazardous Wastes, 96 Yale L.J. 403(10986).
- Michael Abramowicz, Market-Based Administrative Enforcement, 15 Yale J. on Reg. 197 (1998)
- Mishael J. Maher & Sheila Horan, Lessons in L.U.S.Y.: The Complete Story of Liability for Leaking Underground Storage Tanks, 16 N. Ill. U. L.Rev. 581(1996).
- OECD, ENVIRONMENTAL RISK AND INSURANCE: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ROLE OF INSURANCE IN THE MANAGEMENT OF ENVIRONMENT-RELATED RISKS(2003).
- Paul K. Freeman & Howard Kuneruther, MANAGING ENVIRONMENTAL RISK THROUGH INSURANCE(1997)
- POLLUTION LAW AND INSURANCE: A COMPARISON OF THE LEGAL REGIMES OF EUROPEAN STATES AND THE USA(Anthony Fitzsimmons & Witold Janusz eds., 1997)
- POLLUTION INSURANCE: INTERNATIONAL SURVEY OF COVERAGES AND EXCLUSIONS(Werner Pfennigstorf ed., 1993).

Paul K. Freeman, Environmental Insurance as a Policy Enforcement Tool in Developing Countries, 18 U. Pa. J. Int'l Econ. L. 477(1997).

Robert V. Percival, Alan S. Miller, Christopher H. Schroeder & James P. Leape, ENVIRONMENTAL REGULATION: LAW, SCIENCE AND POLICY, at 136 (2000).

Susan M. Doering, Categories of Available Environmental Insurance Products: PLL coverage, SE53 A.B.A. 253(2000).

【Abstract】

The Insurance in the Management of Environment

Kim, Choon Hwan

This paper was studied about the possibility of environmental regulation through insurance as a method to control environmental problems. It should be taken long time and huge money to recover from the destroyed environment. So the insurance system is carefully considered to use as a way to protect and preserve environment. In America, the insurance system was introduced to environmental risk fields and it has being played a big role to protect and preserve environment. So I would examine the functions of environmental insurance and the possibility of environmental regulation in this paper. I would like to get good points from the study of this system, and introduce this system into Korea. This paper was dealt with the environmental insurance and its functions, the possibility of environmental regulation through insurance, etc.

<p>Key Words : Environmental pollution, Environmental Insurance, Claim for Damage, Evidence for Financial Responsibility, Environmental Liability, Environmental Risk.</p>
--