

環境汚染 被害救濟制度로서의 損害賠償責任과 保險

조 만 형*

《 차 례 》

- I. 序 論
- II. 現行法上 環境汚染損害賠償責任과 保險
- III. 外國의 立法例 및 現況
- IV. 環境汚染損害賠償責任法の 導入方案
- V. 環境汚染賠償責任保險의 導入方案
- VI. 結 論

I. 序 論

오늘날 우리 인류는 전쟁의 위기 만큼이나 환경의 위기를 두려운 것으로 받아들이지 않을 수 없게 되었다. 인류의 생활기반인 하나 뿐인 지구는 환경오염으로 위기에 처해 있음에도 불구하고, 인류가 현재 영위하고 있는 삶의 방식과 경제성장의 추구는 지구의 환경과 파괴를 가속화하고 있어 인류의 삶의 질 향상보다는 인류에게 큰 재앙을 가져오고 있다.

이에 대응하여 국제적 차원에서는 1972년 스톡홀름에서 개최된 UN환경회의를 시발로 20년만에 다시 개최된 1992년 리우환경회의 등을 통하여 인류는 환경위기 극복을 위한 각종 노력을 정치기구 및 민간기구를 통해 지속적으로 전개하고 있으며, 국가적 차원에서는 미국, 독일, 일본을 비롯한 선진국들은 산업화과정에서 많은 환경오염피해를 경험하며 그에 대한 반성으로 환경문제에 대한 법적 제도적 장치를 현실성 있게 전개해 나가고 있는 실정이다.¹⁾

* 동신대학교 경찰행정학과 교수

1) 미국은 1969년 국가환경정책법(National Environmental Policy Act)을 제정하여 시행하고 있는데, 이는 환경권리장전(Environmental Bill of Rights)이라고 할 수 있다. 근래에는 포괄일반배상책임보험(Comprehensive General Liability Policy), 환경훼손배상책임보험(Environmental Impairment Liability Insurance)등을 제정하여 시행하고 있다. 한일법학회, 「한일 공해문제에 대한 한일의 법적 대응」- Korea-Japan Law Association, Legal Measures Regarding Enviro-Pollution in Korea-

우리나라의 환경문제는 후진국형의 경제개발 초기 단계의 오염을 비롯하여 선진국형의 중화학 공업으로 인한 오염의 모든 형태가 복합적으로 발생하고 있는 양상으로, 환경오염으로 인한 피해와 분쟁이 끊이지 않고 있다. 예컨대 온산공단의 괴질 사건, 1991년 대구 낙동강폐놀사건, 2001년 수돗물 바이러스 사건, 미군기지에서의 유류오염사건, 2005년 매향리 미공군 사격장 사건 등이 주요한 환경오염 피해사례이다.

우리나라의 개별 환경법은 환경정책기본법, 토양환경보전법의 단편적인 일부 책임조항을 제외하고는 피해구제를 위한 법적 장치를 제대로 갖추고 있지 않다. 뿐만 아니라 책임규정이 산발적으로 구비되어 있어 환경정책기본법과 개별환경법, 그리고 개별 환경법들간의 관계가 불분명하고, 경우에 따라서는 관련 규정들간의 적용에 있어서 충돌이 예상되는 등 피해구제를 위한 체계적인 법적 장치를 갖추고 있지 못하다. 또한 오염매체에 따른 대책법적인 성질을 갖는 개별 환경법이 오존층파괴,²⁾ 산성비, 기후변화, 전자파, 유전자변형물질 등 새로운 오염문제에 대한 대책을 정립하여 법률화하지 아니한 관계로 이들 문제로 인한 피해구제와 관련하여 법의 공백도 우려되고 있다.

한편, 민법에 기초한 손해배상청구나 유지청구가 환경오염 피해에 대한 구제를 위하여 중요한 역할을 하고 있으나 장기간에 걸친 소송, 과도한 소송비용 등 많은 한계가 나타나고 있다. 이러한 비체계적인 법적 장치, 법의 공백상태, 또는 규정 자체의 한계 등은 필연적으로 효율적인 피해구제를 방해하고 있다.

환경오염피해는 일반적인 불법행위로 인한 피해와는 달리 시간적으로 단기간·장기간에 걸쳐 누적되어 피해를 주기도 하며, 피해자도 한 개체가 아닌 다수에게 특정·불특정 가리지 않고 피해를 주며, 장소도 일정장소가 아닌 대기나 수질을 통해 오염발생원으로부터 먼 곳까지 그 피해가 미치게 된다. 이러한 특성상 오염피해분쟁에 있어 그 정확한 입증 어렵고 어떤 경우는 원인자체가 소멸해 버리는 등의 원인규명에 곤란을 초래하기도 한다.

우리나라도 제8차 개정헌법에서 환경권 규정을 신설하고 1990년 환경정책기본법, 1991년 환경분쟁조정법 등 개별법을 마련하였으나 적극적인 환경오염피해구제에는 아직 미흡

Japan-, 1995. p.14.

독일은 1994년 11월 헌법을 개정하여 20a조를 추가하여 자연적 생활환경의 보호를 꾀하고 있다. [국가는 미래대의 자손들에게까지 책임을 지고 자연적 생활환경을 보호한다. 이는 헌법질서의 범위 내에서 입법에 의하여 법률과 법의 척도에 따라 집행권과 사법권에 의하여 보호한다].

일본은 공해건강피해보상법을 제정하여 시행하고 있으며 최근 1993년에는 환경기본법이 제정되었다. 淡路剛久, 「環境(환경)問題と法の役割」, 『法律時報』, 62卷 1號, 1990, 24-31面.

2) 오존층의 파괴에 대한 전세계적인 국제협력 및 노력의 일환으로 1985년 UNEP는 비엔나에서 “오존층 보호를 위한 비엔나 협약”을 채택하였고, 1987년 캐나다 몬트리올에서 “오존층 파괴물질에 대한 몬트리올 의정서”를 채택하였다.

한 실정이고, 2000년에 발의되었던 환경오염손해에대한배상책임법안은 결국 입법화되지 못하였다.

환경문제를 이상적으로 해결하는 길은 환경위험의 발생 자체를 사전에 방지하거나 예방하는 것이 가장 효과적이고 바람직할 것이나 환경오염사고의 완전한 예방은 사실상 불가능한 일이므로, 사전에 환경오염위험을 통제하는 환경관련법제의 중요성과 함께 손해배상이나 손실보상과 같은 사후적인 피해자의 구제를 위한 제도가 요구된다. 나아가 현재의 법제도 아래서의 환경오염피해구제는 책임보험을 통한 해결이 그 가장 효과적인 방안으로 논의되고 있다. 환경오염피해구제와 건전한 기업발전에 장애요소를 제거하고 인간의 삶의 질을 향상시키기 위하여 환경오염피해의 사회적 분산을 위한 국민적 부담을 전제로 하여 사회보험제도로서의 환경보험제도설정을 기할 필요성이 제기되며, 사회보험과 사보험의 균형적 발전이 요청된다.

이러한 문제의식에서 본 논문에서는 해석론의 입장에서 환경오염피해를 구제하기 위한 현행 법제를 개관한 후 그 중에서도 특히 손해배상책임의 관점에서 사법상 손해배상책임과 공법상 손해배상책임 및 환경오염배상책임보험을 살펴보고 이에 대한 외국의 입법례 및 현황을 바탕으로 입법론의 입장에서 환경오염손해배상책임에 관한 기본법 제정의 필요성을 검토함과 아울러 환경오염배상책임보험의 개념과 그 법적 구조 및 도입 필요성 그리고 사회보험과 사보험의 관계, 보험의 내용 및 활성화 방안에 대해서 고찰하기로 한다.

II. 現行法上 環境汚染損害賠償責任과 保險

1. 環境汚染 被害救濟 關聯 法制 概觀

현행 환경법은 헌법과 환경정책 기본법을 모법으로 하여 각 개별법으로 세분화하고, 환경부의 위상을 승격·개편하는 등 환경보전을 위한 꾸준한 노력을 계속해왔지만, 행정청의 전문지식이나 관련정보의 부족 등으로 집행의 실효성이 의심되어 국가의 환경정책에 대한 비판의 강도가 높아지고 있는 상황이며, 환경관련사범에 대한 단속처벌이 너무 미약하다는 비판과 함께 환경법상 보다 효과적인 권리구제의 필요성이 요구되고 있다.

환경침해에 대한 피해의 구제방법으로는 크게 사법적 구제방법과 공법적 구제방법으로 나눌 수 있는바, 사법적 구제방법으로는 보통 손해배상청구와 부작위청구가 인정되고 있다. 통상 손해배상청구는 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는

그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정한 민법 제750조에 근거하며, 부작위청구는 환경상의 침해행위로 인하여 피해발생시 그 침해행위의 중단 또는 예방 등도 청구할 수 있다(민법 제205조, 206조, 214조, 217조). 그러나 동법은 환경피해의 특수성을 고려할 때에는 그 적용에 어려움이 많다고 보겠다. 이에 환경관련법들인 환경정책기본법, 토양환경보전법, 광업법 등에서 환경오염으로 인한 피해자를 구제하기 위하여 무과실책임주의, 엄격 연대 책임을 부과하고 있다.

대표적인 법들로 공해방지법(1963), 해양오염방지법 및 환경보전법(1977), 폐기물관리법(1986), 대기환경보전법 및 수질환경보전법 등(1990), 자연환경보전법(1991) 등 환경관련법의 정비를 통하여 환경문제에 대한 다양한 법적 대책을 마련하고 있다.

이러한 사법적 구제는 원인규명의 곤란성, 원인유형의 다양성, 피해의 광역성과 다중성, 시간과 비용의 과중 등으로 인해서 개인주의적 시민법원리에 의한 사법적 해결로는 환경문제에 적절히 대처하기 어려운 측면이 있다.³⁾

공법적 구제방법으로는 환경행정소송이나 행정상 손실보상제를 들 수 있으며, 근래에는 날로 심해지고 광역화하는 환경분쟁을 신속적절히 구제하기 위하여 환경분쟁조정법이 제정·시행되고 있다.

2. 私法上 損害賠償責任

현행법상 환경오염으로 인한 피해사건의 경우 그 손해배상청구 등 사법적 구제는 민법 이론에 의할 수밖에 없는데, 환경오염피해는 그 특질인 피해의 광역성, 피해의 대상이 불특정 다수, 피해의 발생·피해의 정도 등의 불명확성, 간접적·계속적 침해, 인과관계 입증의 곤란 등으로 구제의 방법에는 한계가 있음을 부인할 수 없다. 대부분의 환경소송의 경우 그 피해배상을 구하는 소송이기 때문에 주로 불법행위법에 의한 방법이 이용되고 있다. 즉 오염야기자의 고의·과실, 책임능력, 위법성, 손해의 발생 및 오염피해간의 인과관계가 입증되어야 한다.

1) 過失責任

우리 민법은 소위 과실책임의 원칙을 취하고 있는바, 즉 민법 제750조는 불법행위의 주관적 구성요건으로 고의 또는 과실을 들고 있는 것이다. 과실책임주의와 관련하여 학설과 판례에서 논의하는 중점은 과실의 기준에 모아지는데 대체로 일반인·보통인의 주의정도

3) 조만형, 「환경행정 구제제도」, 『환경법연구』 제26권 제4호, 286면.

를 그 기준으로 삼고, 그 주의정도는 예견 가능한 범위 내라고 해석하는 것이 통설·판례의 입장이라 할 수 있다.⁴⁾ 문제는 고의·과실의 입증에 쉬운 것이 아니라는 것이다. 과실책임의 원칙을 고수한다고 하더라도 주의정도 내지 예견가능성의 범위를 확대 해석하면, 실제에 있어서는 무과실책임과 유사하게 운용할 수 있는 것인바,⁵⁾ 환경피해구제의 효율성을 제고하기 위해서는 위와 같은 탄력성이 요구된다.

과실책임주의가 지금까지 우리의 활동의 자유를 보장해 왔으며 이로 인하여 지금과 같은 경제성장을 이룩해온 것은 사실일 것이다. 그러나 오늘날 복잡한 사회체제하에서는 과실책임주의만으로는 사회생활의 원만한 발전을 꾀할 수 없고, 특히 환경오염으로 인한 피해사건은 환경오염의 특수성으로 인하여 과실책임주의로는 그 올바른 해결을 피하기가 불가능한 것이다. 환경오염으로 인한 피해사건과 같은 경우 무과실책임을 적용함으로써 올바른 해결을 꾀할 수 있고 또 오염물질을 배출하는 기업 쪽에서도 과실책임주의 보다 더 주의의무를 기울이고, 설비를 개선 확충하는 등의 오염발생 방지를 위한 노력을 꾀할 것이다. 즉 과실책임주의 보다는 무과실책임주의가 오염물질을 배출하는 기업 등에게 경고적·예방적 기능의 효과를 피하게 될 것으로 볼 수도 있다.⁶⁾

환경오염으로 인한 피해사건의 경우 오염피해자 구제를 용이하게 하기 위하여 우리는 1990년 환경정책기본법에 환경오염피해 야기에 관한 무과실책임규정을 두어 이제 과거보다는 환경오염으로 인한 피해자 구제에 훨씬 수월해 졌다고 볼 수 있으나, 환경오염의 특수성상 환경오염으로 인한 피해의 인과관계 입증문제 등은 여전히 어려운 문제로 남아 있다고 볼 수 있다.

이밖에도 무과실책임규정은 토양환경보전법 23조, 광업법 제91조, 원자력손해배상법 제3조, 유류오염손해배상보장법 제4조 등에 규정이 있는데, 무과실책임규정을 점차 확대해 나가는 추세에 있다.

4) 박윤직, 『채권각론』, 박영사, 2000, 689면; 대법원 1973. 10. 10. 선고 73다974 판결; 대법원 1973. 10. 10. 선고 73다1253 판결.

5) 서울민사지법 1989. 1. 12. 선고 88가합2897 판결에서 법원은, 피고 연탄공장의 주장 즉, 연탄공장에 대하여 일반적으로 요구되는 분진방지시설을 모두 갖추고 있으므로 이러한 방지시설로도 막을 수 없는 분진에 대하여 피고로서는 예상할 수 없는 것이라는 취지의 주장을 배척하면서 “공장의 저탄장 중 일부에 방진벽을 쌓고 방진망을 설치하였으며 스프링클러 등으로 어느 정도의 살수조치를 취하고 천막으로 석탄더미 일부를 덮어두는 등의 조치를 취하였다는 것만으로는 피고는 석탄분진의 발생과 확산을 막을 수 있는 주의의무를 다하였다고는 할 수 없다.”라고 판시함으로써 주의의무의 범위를 넓히고 있다.

6) 박윤직, 『채권각론』, 박영사, 2000, 540면; 이은영, 『채권각론』, 박영사, 2000, 950-952면 참조.

2) 違法性

불법행위를 원인으로 하는 배상책임은 지우기 위해서는 침해 행위가 위법한 것이어야 하는데, 환경 침해의 경우 위법성이 있는지 여부를 판단하기는 결코 쉬운 일이 아닐 것이다.

이와 같이 위법성 여부를 밝히기 어려운 현실적 한계를 극복하기 위한 하나의 수단으로 수인한도론이 발전되었다. 수인한도론에 의하면 환경피해가 사회 공동생활을 함에 있어서 일반적으로 용인될 수 있는 범위 내의 것인 때에는 위법성이 없는 것으로 볼 수 있으나, 그러한 수인의 한도를 넘는 것이면 위법성이 있는 것으로 하여 배상책임이 인정된다는 것이다. 최근에는 위법성과 고의·과실을 일원적으로 파악하려는 이른바, 신수인한도론도 주장되고 있다.⁷⁾

판례는 “어떠한 건물신축이 건축 당시의 공법적 규제에 형식적으로 적합하다고 하더라도 현실적인 일조방해의 정도가 현저하게 커 사회통념상 수인한도를 넘은 경우에는 위법행위로 평가 될 수 있고, 사회통념상 수인한도를 넘었는지의 여부는 피해의 정도, 피해이익의 성질 및 그에 대한 사회적 평가, 가해건물의 용도, 지역성, 토지이용의 선후관계, 가해방지 및 피해회피의 가능성, 공법적 규제의 위반여부, 교섭경과 등 모든 사정을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.”라고 판시함으로써⁸⁾ 위법성 판단에 수인한도론을 적용하고 있음을 분명히 하고 있다.

다만 수인한도법리와 관련한 대다수의 판례는 소음, 일조, 통풍, 조망 등 침해와 관련한 것인데,⁹⁾ 이러한 침해가 아닌 다른 종류의 환경 침해에 대하여도 수인한도법리를 폭 넓게 적용할 것인지는 의문이 제기된다. 법원은 “피고공장에서 배출된 아황산가스의 농도가 환경보전법에 의하여 허용된 기준치 이내라 하더라도 그 유해의 정도가 수인한도를 넘어 원고 농장의 관상수를 고사케 하는 한 원인이 된 이상 그 배출행위로 인한 손해배상책임을 면치 못한다.”는 등 판시하고 있는데, 일반 공해소송에서도 수인한도론을 거론하고 있다는 점은 특기할 만하다.¹⁰⁾

7) 이 견해는 환경피해가 수인한도를 넘는 경우 가해자의 과실이 인정될 뿐만 아니라 가해행위는 위법한 것이 된다는 것이므로 실질적인 무과실책임을 인정하게 된다. 천병태·김명길, 『환경법론』, 삼영사, 2000, 263면; 오석락, 『환경소송의 제문제』, 삼영사, 1996, 77면; 이상규, 『환경법론』, 법문사, 1998, 244면; 이은영, 『채권각론』, 1992, 718면.

8) 대법원 1999. 1. 26. 선고 98다23850 판결.

9) 대법원 1974. 6. 11. 선고 73다1691 판결; 대법원 1982. 9. 14. 선고 80다2859 판결; 서울고법 1983. 11. 17. 선고 83나1174 판결; 대법원 1989. 5. 9. 선고 88다카4697 판결; 서울민사지법 1992. 5. 27. 선고 91가합63687 판결; 서울고법 1996. 3. 29. 선고 94나11806 판결.

10) 대법원 1991. 7. 23. 선고 89다카1275 판결; 대법원 1991. 7. 26. 선고 90다카26607, 26614 판

수인한도법리는 환경이익의 보호와 “모든 국민의 재산권은 보장된다.”는 헌법 제23조 제1항에 따른 사유재산권보호 양자를 서로 조화시켜서 상호간의 충돌을 합리적으로 조정하는 중요한 수단으로 작용하게 된다. 이점은 산업재해, 교통사고 등 타인의 재산권 행사가 전제되지 아니하는 일반 손해배상청구소송에서는 수인한도론이 거론되지 아니하고 유독 타인의 재산권 행사와 충돌 가능성이 높은 환경피해소송에서 많이 거론된다는 점에 비추어 분명해 진다. 다만, 수인한도법리는 환경권 개념을 인정하지 아니한 상태에서는 위법성 판단의 유력한 기준이 됨을 부인할 수 없으나, 환경권 개념을 인정하게 되면 환경권을 침해한 경우 그 자체로서 위법성을 인정할 수 있게 되므로 그 유용성은 떨어진다.¹¹⁾

3) 因果關係

공해소송에 있어서는 고도의 자연과학적 지식이 요구되고, 게다가 공적 조사기관의 불비, 가해자의 비협력, 피해자의 빈곤 등 여러 가지 요인으로 인과관계의 증명이 곤란하여 피해자의 구제가 어렵다. 여기에 피해자의 증명곤란을 타개하기 위하여 등장한 것이 이른바 개연성설이다. 개연성이론의 이론적 근거로는 흔히 사실상의 추정이론과 영미법상의 증거우위의 이론(preponderance of evidence)이 들어지고 있다.¹²⁾ 이러한 개연성설은 화력발전소로 인한 과수의 산출 감소로 인한 손해 배상사건인 대법 1974. 12. 10, 72다1774에서 받아들였는바, 여기에서 「공해로 인한 불법행위에 있어서의 인과관계에 관하여 가해행위와 손해와의 사이에 인과관계가 존재하는 상당정도의 가능성이 있다는 입증을 하면 되고 가해자는 이에 대한 반론을 한 경우에만 인과관계를 부정할 수 있다」고 판시하였다.

다만 이러한 개연성설은 증명책임의 전환까지 발전시킨 것이 아님은 틀림없으나, 공해소송에 관한 증명책임 문제의 초기단계판례이므로 원고의 인과관계의 증명도를 단순히 낮춘 「증명도의 경감」이나, 아니면 일응의 추정 내지는 간접반증이론을 바탕으로 한 피해자와 가해자간의 증명책임의 분담이냐가 분명치 않고,¹³⁾ 이론구성에 있어서 취약하다. 따라서 이 판례에 큰 무게를 둘 것은 못 된다.

그러나 이러한 개연성설에 대하여는 사안을 지나치게 유형화, 고정화하여 사실인정을 경직시키고, 인과관계의 구성사실 상호간의 관계적 파악이 미흡하다는 비판이 제기되고 있다.¹⁴⁾ 최근에는 어느 정도 증명이 있어야 개연성의 입증이 된다고 할 것인가에 대한

결; 서울민사지법 1989. 1. 12. 선고 88가합2897 판결.

11) 김홍균, “환경오염 피해에 대한 책임체계의 정비방안”, 환경부 연구보고서 2001. 12, 5면.

12) 천병태·김명길, 전게서, 256면; 오석락, 전게서, 96면 내지 99면; 홍천룡, 「환경오염 피해의 구제 -손해배상청구와 유지청구-」, 『환경법연구』 제14권, 1992. 29면.

13) 상세한 내용은, 오석락, 입증책임론, 163면 이하.

14) 황진호, 「환경오염에 대한 손해배상」, 『환경문제연구총서 VI』, 대한변호사협회, 1996, 64면.

문제 인식을 바탕으로 자연과학적 인과관계의 증명수단으로 이용되는 역학(epidemiology)상의 인과관계가 인정된다면 가해자가 피해자의 생명·건강침해에 관하여 다른 원인이 존재한다는 반증을 하지 못하는 한 법적 인과관계가 인정될 수 있다는 주장이 제기되고 있다.¹⁵⁾

오늘날 공해소송·의료과오소송·제조물책임소송, 산업재해소송 등 인과관계의 증명이 곤란한 소송이 증대함에 비추어 피해자의 인과관계의 증명곤란을 완화하는 방안으로 간접반증이론을 응용하려 하고 있다. 우리 판례에서도 이 이론을 정면으로 받아들였으며, 그 leading case가 대법 1984. 6. 12, 81다558로써 이 판결은 수질오탁으로 김 생육에 피해를 준 사안의 판결인데 엄밀하게는 i) 원인물질의 배출, ii) 원인물질의 도달, iii) 손해의 발생, iv) 폐수중 원인물질의 부존재, v) 원인 물질이 들어 있어도 안전농도범위내 등 5 가지 가운데 원고가 i) ii) iii)의 사실을 증명하면 일응 인과관계의 증명이 있었다고 볼 것이고, iv) v) 사실을 반증의 대상으로 보고 그것이 증명되면 인과관계가 부정된다는 취지의 것이었다. iv) 사실은 i) 사실과 양립되지 않는 사실이라도, v) 사실은 i) ii) iii) 사실과 양립되는 별개의 간접사실인 것으로, 피고가 이를 증명하면 원고의 일응의 인과관계의 증명이 부정된다는 것이기 때문에 학술이론처럼 완벽하고 정확한 판결은 아니라도 간접반증이론을 따르는데 큰 손색이 없다고 하겠다. 이 판례의 분석에 있어서 다수설도 그러하다.¹⁶⁾

환경범죄의단속에관한특별조치법 제11조는 인과관계의 추정을 규정함으로써 환경 범죄에 대한 처벌을 용이하게 하는 길을 열어 놓고 있다.¹⁷⁾ 일반적으로 민사소송에서는 당사자에게 형사소송에 있어서보다 완화된 입증을 요구한다는 점을 고려할 때 환경정책기본법이 아무런 추정 규정도 두지 아니함은 위 환경범죄의단속에관한특별조치법 제11조의 인과관계 추정 규정과의 균형을 상실하고 있다 할 것이다.

4) 共同不法行爲責任

수인이 공동으로 오염물질을 배출하여 환경피해를 야기한 경우 과연 누구에 의해 피해

15) 홍천룡, 전게서, 32면 내지 33면; 소재선·박노일, 「환경소송을 통한 사법적 구제와 역학적 인과관계」, 『국제법무연구』 제2호(1999. 2.), 272면; 장영민·박기석, 「환경형법의 이론적 문제점에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 1996. 96면 이하.

16) 이시윤, 『신민사소송법』, 박영사, 2005, 456면.

17) 이에 대하여 추정규정이 실제적 진실주의, 자유심증주의, 더 나아가 무죄추정의 법리에 반하며, 법률상 추정 규정을 두지 않더라도 “정황증거에 의한 사실상의 추정”에 의하여 인과관계를 인정할 수 있기 때문에 위 규정이 갖는 의미가 크지 않다는 등 비판이 있다. 장영민·박기석, 전게서, 108면.

가 발생한 것인지를 밝히기란 쉬운 일이 아닐 것이다. 이러한 환경피해에 대한 책임소재 규명의 어려움을 해결하기 위하여는 우선 민법상의 공동불법행위책임이 적용될 수 있을 것이다. 즉 민법 제760조 제1항은 “수인이 공동의 불법행위로 타인에게 손해를 가한 때에는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다.”라고 규정하고 있는바, 위 공동불법행위책임을 지우기 위해서는 공동행위자 각 행위가 독립하여 불법행위의 요건을 갖추고 있으면서 객관적으로 관련되고 공동으로 위법하게 피해자에게 손해를 가하여야 한다.¹⁸⁾

그러나 환경오염 피해의 경우에는 피해의 만성적, 누적적 성격 때문에 이러한 요건을 충족하는지 규명하기가 쉬운 것이 아니다. 이러한 점 때문에 환경오염 피해의 경우에 공동불법행위에 대한 특수한 법리가 요구되는데, 환경정책기본법 제31조 제2항과 토양환경보전법 제23조 제2항은 연대책임을 규정하고 있다.

공동불법행위자의 책임은 부진정연대채무라고 이해되고 있다.¹⁹⁾ 따라서 공동불법행위가 인정되면 피해자는 가해자 가운데 임의의 1인에 대하여 피해액 전부의 배상을 청구하거나, 모든 가해자에 대하여 피해액 전부의 배상을 청구할 수 있다. 공동불법행위자인 가해자 사이의 내부적 부담부분은 각자의 오염물질 배출정도 즉 관여도에 따라 결정되며,²⁰⁾ 책임을 면하기 위하여는 환경 피해에 기여하지 아니하였음을 입증하여야 한다.

위와 같은 공동불법행위책임 법리는 피해자 보호라는 관점에서 환영할 만한 것이나 경우에 따라서는 오염물질을 소량 배출한자도 엄격한 연대채무를 지게 되는 결과 영세사업자에게 지나치게 가혹한 결과를 초래할 가능성이 있다. 이와 같은 불합리를 극복하기 위하여는 미국에서 판례로써 인정되고 있는 시장점유율에 따른 손해배상 원칙(market share theory)²¹⁾의 도입을 시도해 볼직하다. 공평의 관념에서 소량의 오염물질을 배출한 사람을 책임대상에서 제외하는 것도 검토해 볼만하다.²²⁾

18) 대법원 1996. 5. 14. 선고 95다45767 판결; 대법원 1994. 11. 25. 선고 94다35671 판결; 대법원 1993. 1. 26. 선고 92다4871 판결; 1989. 5. 23. 선고 87다카2723 판결; 대법원 1988. 4. 12. 선고 87다카2951 판결; 박윤직, 전게서, 766면, 이에 반해 공동불법행위가 성립하기 위해서는 가해자들 사이에 공모 내지 공동의 인식, 즉 주관적 공동이 있어야 한다는 견해가 있다. 이은영, 전게서, 612 내지 613면.

19) 대법원 1995. 10. 12. 선고 93다31078 판결; 대법원 1983. 5. 24. 선고 83다카208 판결; 박윤직, 전게서, 766, 769면.

20) 이은영, 전게서, 716면

21) 시장점유율에 따른 손해배상원칙이란 공동피고들이 원고에게 발생한 손해에 대하여 책임 없음을 입증하지 못하는 한 공동피고들 각자에게 총생산품시장 판매에 대한 각자의 시장점유율에 상응하는 비율의 책임을 지우는 이론이다. *Sindell v. Abbott Laboratories*, 607 F.2d 924 (Cal. 1980). 그러나 이 이론은 원인물질과 손해간의 인과관계의 입증을 완화하는 것이 아니고, 피고의 특징을 완화하는 것이라는 점에서 일정한 한계가 발견된다.

3. 公法上 損害賠償責任

국가 또는 지방자치단체의 공무원이 환경행정작용을 집행함에 있어서 환경오염을 초래하고, 타인에게 손해를 입힌 경우에는 그 피해자가 국가 또는 지방자치단체를 상대로 국가 배상법에 의한 손해배상을 청구할 수 있다(동법 제2조, 제5조 참조).

1) 過失責任

국가배상법은 과실책임주의에 입각하여, 동법상의 배상책임의 성립에는 공무원의 위법한 가해행위가 고의 또는 과실에 의한 것임을 요한다. 대위책임설에 의하면 고의·과실을 당해 공무원의 주관적 책임요건으로 이해하나, 국가의 배상책임이 공무원의 책임능력 등의 주관적 요소에 의하여 좌우되는 것은 피해자구제의 관점에서 보면 결코 바람직한 것은 아니다. 이 점을 고려하여 최근에는 과실관념을 객관화하려는 시도가 여러 가지로 행해지고 있으며, 입증책임의 전환의 법리 등을 통하여 점차 무과실책임으로 넓게 인정하려는 추세에 있다.²²⁾

2) 違法性

공무원의 가해행위는 ‘법령에 위반’한 것이어야 한다. 법령위반의 의미에 관하여는, 이를 엄격한 의미의 법률·명령의 위반으로 보는 견해(협의설)도 있으나, 엄격한 의미의 법령위반뿐만 아니라 인격존중·권력남용금지·신의성실·공서양속 등의 위반도 포함하여 널리 그 행위가 객관적인 정당성을 결여하고 있음을 의미한다고 보는 것이 통설(광의설)이고 또한 판례의 입장이기도 하다.

3) 損害發生 및 因果關係

손해란 법익침해의 결과로서 나타난 불이익을 의미하는 것으로, 적극적 손해·소극적 손해, 재산적 손해, 생명·신체적 손해 또는 정신적 손해 등을 모두 포함한다. 또한 가해행위와 손해와의 사이에는 인과관계가 인정될 수 있어야 한다.

22) 미국의 자원보전회복법(RCRA)은 월간 1,000kg 미만의 유해폐기물을 발생시키는 소량의 발생자를 동법의 규제대상에서 제외하고 있다.

23) 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2005, 498면

4. 環境汚染賠償責任保險

우리나라 개별 환경법에서도 보험관련 규정이 다소 발견되는데, 폐기물관리법(제43조의 2, 제48조), 조수보호및수렵에관한법률(제13조 제7항), 유류오염손해배상보장법(제15조), 원자력손해배상법(제5조 제2항) 등이 그것이다.

우리나라의 환경오염배상책임보험은 별도로 있는 것이 아니라 ‘영업배상책임보험’의 담보특약에 의하여 운영되고 있다. 영업배상책임보험은 국문약관과 영문약관 두 가지를 통해 이루어지고 있는데, 비교적 영문약관의 활용률이 국문약관에 비하여 높은 것으로 나타나고 있다.²⁴⁾

먼저 국문으로 된 영업배상책임보험에서는 환경오염사고에 대해 추가특별약관으로 담보하는데, 이 추가특별약관에서는 시설과 업무로 급격하게 발생한 오염사고에 의해 타인에게 신체장애나 재물손해를 입힘으로써 법률상 배상하여야 할 책임 있는 손해 및 오염제거비용을 담보하는 것으로 하고 있으나, 배출시설에서 통상적으로 배출되는 배수 또는 배기(연기를 포함)로 생긴 손해와 급격한 사고가 아닌 오염물질이 서서히, 계속적 또는 반복적으로 누적되어 발생한 사고로 생긴 손해에 대한 배상책임 및 오염제거비용은 담보하지 않는다.²⁵⁾

영문으로 된 영업배상책임보험 I (Commercial General Liability Insurance I)에는 특약인 오염배상책임확장담보특약(Pollution Coverage Extension Clause) I, II가 있는데, 담보특약 I은 “다음의 장소 또는 경우에 공해물질의 배출, 확산, 방출 또는 유출이 있었거나, 있었다고 주장되거나 또는 있을 위험 때문에 발생한 신체장애나 재물손해를 담보한다.

5. 現行法制의 問題點과 改善方案

현행법상 환경오염으로 인한 피해사건의 경우 그 손해배상청구 등 사법적 구제는 민법 이론에 의할 수밖에 없는데, 환경오염피해의 특성에 맞는 적절한 환경오염배상책임을 위한 법적 기초를 제공하기에는 한계가 있다. 즉, 불법행위책임이나 과실책임주의 등 전통적 이론은 환경오염피해에 대응하기 위한 제도로는 환경피해에 대한 법적 근거로서는 취약하

24) 1995년 현재 체결된 보험계약 중에는 영문약관을 사용한 것이 56건, 국문약관을 사용한 것이 21건으로써, 영문약관의 이용률이 높은 것으로 나타나고 있다. 강만옥 외 2, 「환경피해보상제도의 개선방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원, 52면.

25) 영업배상책임보험약관, 오염사고담보 추가특별약관 제1조, 제2조.

다 볼 수 있고, 또한 그 배상수단도 충분하지 않아 환경오염피해자들이 곤란을 겪고 있다. 그러므로 전통적인 법리들의 문제점들을 개선하여 환경피해보상을 위한 실효성·일관성 있는 책임원칙의 신법리들을 마련함은 시급한 과제라 할 수 있겠다. 환경오염책임에 관하여 미국, 독일 등 선진제국에서도 민법 등 일반법상의 관련 규정보다는 새로운 법리들을 개발하여 해결하고 있는데,²⁶⁾ 우리도 이러한 경향에 관심을 기울여야 될 것으로 본다.

이상과 같이 현재 시행되고 있는 환경오염피해구제를 위한 여러 법제들의 미비점들을 근본적으로 개선·보완하기 위해서는, 환경피해구제를 위한 총괄적인 법제를 제정하여, 구제가 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 환경손해배상책임법을 제정할 필요가 있다고 본다.

우리나라에서 운영되고 있는 환경보험은 영업배상책임의 담보특약에 의하여 운영되는 것으로서 그 내용이 지나치게 단순하고 비체계적이고 선택적인 임의보험의 경우이거나 강제되는 경우에도 순수한 환경오염책임보험은 아니므로 환경오염위험만을 담보하는 독자적인 환경오염배상책임보험이 개발되어야 할 것이다.

Ⅲ. 外國의 立法例 및 現況

1. 美 國

1) 環境賠償責任法制

미국의 환경법률은 실용주의적인 경향이 강하고 대응전략위주의 체계와 규정으로 이루어져 있으며 실질적인 내용은 수많은 소송과 판례를 통하여 발전하고 있는데, 미국은 1969년 국가환경정책법(National Environmental Policy Act)에 따라 환경보호청(Environmental Protection Agency; EPA)이 설립되었다. 1970년대 수질정화법(Clean Water Act)과 대기정화법(Clean Air Act)이 제정되었고, 유해폐기물 처리에 관한 규정과 비용에 관한 책임을 더욱 세밀히 다루기 위해 두 개의 종합적환경대처보상책임법(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act; CERCLA)과 현재 및 향후의 유해폐기물 처리를 다루기 위해 1976년 자원보전 및 회복법(Resource Conservation and Recovery Act; RCRA)이 제정되었다.

26) 일본의 경우 제2차 세계대전 이후 경제재건을 위해 공업화를 서두르다 여러 공해병들이 발생하여 이를 해결하기 위한 새 법리들을 내 놓았는데, 이에는 개연성이론, 간접반증이론 등 여러 법리들이 있으며, 독일의 경우 위험영역이론이 있다.

종합적환경대처보상책임법(CERCLA)과 자원보전 및 회복법(RCRA)은 일반배상책임보험 및 환경배상책임보험에 중요한 영향을 미치게 되었다.²⁷⁾

(1) 綜合的環境對處補償責任法(CERCLA)

1980년종합적환경대처보상책임법(Comprehensive Response Compensation Liability Act of 1980)인 통칭 Superfund법이 제정되었고 이는 과거 유해폐기물 현장정화와 재정지원을 하기 위한 것이다.

환경보호청은 유해폐기물 현장 중 가장 심각한 환경피해 정화대상을 목록화하여 전국우 선순위목록(National Priority List; NPL) 또는 Superfund목록에 포함시켜 장기간에 걸친 정 화사업을 시행한다. Superfund 프로그램에 의한 지원은 세금과 잠재적 책임당사자(Poten- tially Responsible Parties; PRP)의 비용부담액으로 구성되어지는데 잠재적 책임당사자에는 유해폐기물 현장의 현재 및 과거 소유자나 운영자, 생산자, 운반자가 포함된다. 이에는 정 부기관, 민간기업, 금융기관들이 잠재적 책임당사자로 지명될 수 있다.

환경보호청은 오염자부담원칙에 따라 조정이나 소송을 통해 잠재적 책임자로부터 정화 비용을 보상받기 위한 노력의 일환으로 피고측의 부주의를 증명할 필요는 없으며, 정화가 필요한 유해물의 폐기와 관련되어 있다는 것만 증명하면 되게 하였다.

(2) 資源保全 및 回復法(RCRA)

자원보전 및 회복법(RCRA)은 유해폐기물에 대한 현재 및 향후의 책임을 추적·할당하 기 위하여 폐기물 발생에서 처리까지를 확실히 통제할 수 있는 시스템을 설립하였으며 이 법은 유해폐기물의 생산자와 운송자 및 유해폐기물 처리, 보관 및 폐기 (Treatment, Stor- age, Disposal)시설에 관하여 엄격한 폐기물관리요건을 부과하며, 잠재적 책임당사자에게는 오염물질 배출로 인한 제3자 배상청구와 시설폐쇄 후 처리비용에 대한 재정능력을 보여주 어야 한다.

이에 대한 유해폐기물 처리, 보관, 폐기시설의 소유자는 재정적 문제를 환경배상책임보 험(Environmental Impairment Liability; EIL)에 가입하여 해결할 수 있으며, 이러한 자원보 전 및 회복법의 재정적 책임 요건으로 인하여 환경배상책임보험시장이 발전하게 되었다.

2) 環境賠償責任保險

미국에서의 환경배상책임보험은 1970년대 들어서면서 사회적으로 환경위험을 점차 인

27) 하태웅, 「환경오염배상책임보험에관한 연구」, 서울대학교 박사논문, 1996, 331-333 참조.

식하면서 환경위험 노출에 대한 배상책임보험이 언급되기 시작하였다.

이에 따라 1970년부터 배상책임보험회사들은 점진적인 환경오염피해는 제외시키고 갑작스런 환경오염에 관하여만 보험처리를 하도록 하는 면책내용을 두며 배상을 해주었는데, 점진적 환경오염피해를 입는 경우를 취급하는 보험증권의 필요성이 대두되어 1986년부터 일부 보험회사들은 환경재난위험만을 전문적으로 담보하기 위한 독립된 보험상품인 환경배상책임보험(Environmental Impairment Liability Insurance)을 개발하여 보험조건 등 기업체의 위험에 맞게 구성하여 제공하게 되었으며, 현재도 폭 넓은 보험가입자들을 위한 환경보험 개발을 위한 노력들이 진행 중이다.²⁸⁾

2. 獨逸

1) 環境賠償責任法

독일 환경배상책임법(Umwelthaftungsgesetz)은 스위스 바젤시 소재 Sandoz회사의 창고화재로 인한 라인강오염사고를 계기로 피해자 구제를 위한 입법의 필요성이 대두됨에 따라 1990년 제정되어 1991년 시행되었는데, 이 법은 특정시설을 대상으로 종래의 수질오염을 추가하여 대기와 토양오염을 포함한 모든 환경오염에 대하여도 무과실책임주의를 채택하고 있다는 점에서 세계 환경법상 획기적인 법률로 간주되고 있다. 이 법의 주요 내용은 무과실책임, 인과관계의 추정 및 예외적 배제, 단보제공의무로서의 책임보험 내지 신탁, 정보제공청구권 등이다.

2) 環境賠償責任保險

독일은 1960년 수자원법(Water Resources Act: WRA)이 시행된 이래 1961년 WRA보험이 도입되었고, 이후 1978년 포괄적인 환경오염배상책임보험이 도입되었는데 이 법은 계속적인 오염은 담보되지 않고 급격한 사고에 따른 오염물질 방출의 결과 발생한 점차적 오염은 담보된다.

이후 1992년 시행된 신환경배상책임보험은 일명 HUK약관이라고도 하는데, 이 법은 종래의 3가지 기본보험, 즉 일반배상책임보험, 수질오염책임보험 및 구환경배상책임보험을 하나로 종합한 것이다.

28) 기홍철, 「환경오염사고의 피해구제와 기업의 환경오염배상책임보험의 개발방향」, 『보험학회지』, 1994. 3, 88-92면; 이봉주, 「환경오염피해구제에 대한 환경정책과 환경오염배상책임보험」, 『리스크관리연구』, 1997. 4., 84-91면 참조.

3. 日本

1) 公害健康被害補償法

일본은 제2차대전 후 공업화에 따른 환경오염으로 인한 공해병들이 등장하면서 1969년 ‘공해건강피해구제특별조치법’을 제정하여 공해병으로 인한 피해자들을 위한 조치를 취하였으나, 여러 가지 결함이 있고 이를 시정할 필요가 있어 1973년 ‘공해건강피해보상법’ 다시 제정되었다. 이 법은 과거 ‘공해건강피해구제특별조치법’의 결함을 시정하고 건강피해에 대한 보상의 내용을 질적·양적으로 충실하게 하며 신속·확실한 구제를 하기 위한 것으로 주요 내용은 다음과 같다.

환경오염으로 인한 피해구제가 충실하도록 보상금에 민사상의 책임과 동일한 성격을 지니게 하여 의료비의 실비만이 아니라 오염피해자가 생활상 입은 정신적 손해 등도 보상의 대상으로 추가하고, 보상의 금액도 환경오염소송에서 인정되는 배상금액과 거의 비슷한 수준으로 지불하게 하였다. 또한, 고도의 오염지역으로 지정된 지역에서 일정기간 거주하여 지정질병에 걸린 자는 개별적으로 그 인과관계를 물을 필요 없이 오염에 노출되어 공해병에 걸린 것으로 보아 신속한 구제를 하도록 하였다. 이외에 오염자 부담의 원칙을 관철하여 대기오염이나 수질오염의 원인이 되는 특정의 오염물질을 배출하는 사업자에게는 지역구분에 의한 부과요율에 근거하여 당해 물질의 배출량에 따라 오염부과금을 부과하고 동시에 이것을 강제 징수할 수 있도록 하였다. 그러나 이 법은 환경오염으로 인한 건강피해 구제를 신속하게 처리하며 두터운 구제를 보장한 면에서 진취적이다 할 수 있으나, 이 제도는 조급하게 제도화된 것으로, 근래에는 해마다 신청이 늘어나 일부지역에서는 인정업무가 지연되어 본래의 목적인 신속성을 상실하고 있는 실정이라든지 그 운용과정에 있어서 결함이 없지는 않다.²⁹⁾

2) 環境汚染賠償責任保險

일본에서는 일본화재, 안전화재 등 몇 개 보험회사가 1992년 6월1일부터 환경오염배상 책임보험을 공동으로 개발하여 판매하기 시작하였다. 이 보험은 기업이 환경오염 피해를 야기한 경우 피해자에게 지급하는 손해배상소송과 오염정화비용을 보상하는 상품으로서, 기업이 배상자력을 확보하고 오염피해사건의 빠른 해결과 피해자구제에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 보험은 돌발적인 사고에 따른 오염 이외에 종래의 배상책임보험의 대상 외로 되어있는 배수, 배기 등에 의한 점진적 비돌발적 오염에 기인한 배상책임도 담보한다.³⁰⁾

29) 천병태·김명길, 『환경법』, 삼영사, 2000, 367-375면 참조.

4. 기 타

1) 프랑스

프랑스에서는 일반 배상책임보험에서 환경손해를 담보로 하고 있는 바, 여기에서는 ‘우연 혹은 돌발적으로 생긴 사고’에 따른 환경오염으로 제한되며 오염이 서서히 진행·확대된 경우에는 면책되는 것이 일반적이다. 또한 대상이 되는 손해도 제3자의 신체장애와 재물손해에 그치며, 과실이익은 담보로 되지 않는다. 그리고 화학, 석유정제, 폐기물 처리 등 ‘79년 7월 19일에 기본법에서 제정된 특정시설에 대해서는 우연 혹은 돌발적으로 생긴 사고라 해도 담보가 되지 않는다. 이와 같이 일반 배상책임보험의 대상은 한정되어 있다.

그리고 ‘94년 1월부터 재보험회사가 일반 배상책임보험에서 담보로 하는 ‘우연 혹은 돌발적으로 생긴 사고’로 인한 환경손해의 한도액을 최대 180만 달러로 정했고, 향후 일반 배상책임보험에서는 전혀 담보로 하지 않을 가능성이 나왔다. 프랑스의 보험회사들은 ‘89년에 ASSURPOL이라는 Pool을 설립하였으며, ASSURPOL이 제공하고 있는 커버는 우연 혹은 돌발적으로 생긴 사고 외에 서서히 생긴 오염도 대상이 된다. 또한 보험의 대상이 되는 손해도 제3자의 신체장애, 재물손해와 더불어 과실이익이 포함된다.³¹⁾

2) 네덜란드

네덜란드는 ‘73년 이후 환경오염에 관한 배상책임을 일반배상책임보험에서 담보로 하고 있다. 커버 대상은 ‘우연이거나 돌발적으로 생긴 사고’만 대상이 되며 ‘서서히 생긴 오염’은 면책되었다. 또한 보험금지불 대상은 제3자의 신체장애 및 재물손해에 제한되며 과실이익은 대상에서 제외된다.

‘84년 1월 환경배상책임보험을 인수하기 위한 공동인수제도(MAS POOL)가 보험회사에 의해 설립되었는 바, MAS POOL 환경배상책임보험의 커버 대상이 되는 것은 ‘우연이거

30) 이봉주, 전계논문, 95-97면; 기홍철, 전계논문, 100-115면 참조, 박노일, 「환경피해 구제제도에 대한 법제적 검토」, 『법제현안』 제2002-23호(통권 제141호), 58-67면 참조.

31) 이탈리아는 환경오염 사고로 인한 배상이 일반 배상책임보험에서는 모두 면책되어 있고, 전용 환경배상 책임보험 Pool로 인수되고 있다. 이 Pool은 ‘79년 설립된 POOL INQUINAMENTO로 이탈리아 최대 보험회사인 Generali를 비롯하여 현재 34개사가 가입되어 있다. POOL INQUINAMENTO의 기본적인 보험금 지불 대상은 우연 혹은 돌발적으로 생긴 사고로 인한 배상책임이며, 서서히 생긴 오염으로 인한 배상책임은 특약으로 담보하는 것으로 되어 있다. 대상이 되는 손해는 제3자의 신체장애, 재물손해 및 과실이익이다. 1992년 말 POOL INQUINAMENTO의 인수능력은 1회 사고에 연간 3,200만 달러이다. 강만옥, 「환경정책수단으로서 배상책임과 보험」, 삼성지구 환경연구소, 1994년, 20면.

나 돌발적으로 생긴 사고' 뿐만 아니라 '서서히 생긴 오염'도 포함된다. 또한 대상이 되는 손해는 제3자의 신체장애, 재물손해 및 과실이익이다.³²⁾

IV. 環境汚染損害賠償責任法の 導入方案

1. 導入의 必要性

우리의 경우 근래 30여 년 간 경제성장 위주로 국가정책이 추진되어 물질적 측면의 생활수준은 향상되었으나, 그 반면에 환경파괴로 인한 환경오염피해가 여기저기서 드러나 어떤 형태든 국가가 개입할 필요성이 커졌다. 환경을 무시한 성장 일변도 정책으로는 환경의 계속적인 악화는 물론 성장의 잠재력마저도 무너지고 만다는 인식이 확산되고 있으며, 오염방지에 관한 각종 법제가 계속 제정되는 등 노력이 강화되고 있지만 지금까지도 경제성장의 그늘이라고 할 수 있는 오염피해의 구제 및 환경분쟁의 해결에 대하여는 소홀히 해 왔음은 부인할 수 없는 사실이다.

환경오염으로 인하여 피해를 입은 피해자의 경우 정보의 부족 등으로 인하여 사업자의 고의·과실 및 사업활동과 피해간의 인과관계를 입증하기 곤란한 경우도 많고, 사업자에게 손해배상책임이 있더라도 환경오염으로 인한 피해는 광범위하여 배상액이 고액인 경우가 많기 때문에 배상책임의 이행을 추진하기가 어려운 경우도 많다.

환경오염 피해자에 대한 보상대책으로 우리나라의 경우 전술한 바와 같이, 분산되어 있는 여러 개별법들을 통해 부분적으로 다루어지고 있어, 피해구제에 대한 구체적인 기준을 제시하지 못하고 있으며, 적절한 구제가 효과적으로 이루어지고 있지 못하는 실정으로서 환경오염피해의 특성에 맞는 적절한 환경오염배상책임을 위한 법적 기초를 제공하기에는 한계가 있다.

이러한 우리의 현행 환경피해구제 제도의 문제점·미비점들을 근본적으로 해결하기 위해서 '환경오염손해에대한배상책임법(가칭)'을 제정할 필요가 있다고 보아, 2000년 12월 김원길의원 외 19인이 '환경오염손해에대한배상책임법안'을 발의하여 2002년 12월 국회 '환경노동위원회'에 계류된 바 있었으나 입법화 되지는 못함으로써 '90년에 제정된 '환경정책기본법'에 규정되어 있는 무과실책임원칙과 환경오염피해분쟁제도가 그 효율성을 받

32) 강만옥, 전계논문, 19면.

휘하지 못하고 있는 실정이다.³³⁾

개별 환경법들간의 관계를 정립하고, 환경정책기본법 제31조 제1항의 실제적 효력의 인정여부를 둘러싼 논란을 잠재움으로써, 궁극적으로는 피해자의 권리보호에 충실하기 위해 환경책임체계를 일원화하는 것이 설득력을 갖는 것이다.³⁴⁾ 기존의 규정에 대한 해석을 판례로써 해결하기에는 많은 어려움이 있으므로 이러한 시도는 더욱 설득력을 갖게 된다.

다만, 다수의 법률 양산을 지양한다는 관점에서 기존의 환경정책기본법에 책임조항과 관련한 별도의 장을 마련하는 것을 하나의 대안으로 생각해 볼 수 있으나 실제적 효력의 인정여부를 둘러싼 지속적인 논란 가능성과 다른 선언적 규정과의 부조화 그리고 “사업장 등”, “사업자”, “환경피해” 등 개념 정의와 세부적인 내용의 추가 등 법기술적인 문제까지를 고려할 경우 장기적인 안목에서 별도의 단일법을 제정하는 것이 요청된다.³⁵⁾

2. 內 容

1) 無過失責任

앞으로 도입 되어야 할 환경오염손해배상책임법은 사업장 등에서 발생하는 환경오염으로 인하여 타인에게 손해가 발생한 때에는 당해 사업자는 손해가 천재·지변 기타 불가항력의 사유로 인하여 발생한 경우를 제외하고는 그 손해를 배상하여야 할 것이다. 엄격책임은 독일환경책임법상의 위험책임에 해당하는 것으로, 이는 적법한 정상조업의 결과로 초래된 손해에 대한 배상책임을 포괄하는 개념이다. 다만 불가항력에 의한 손해에 대해서만 책임은 배제된다. 환경침해의 위험이 있는 시설의 정상가동에 따른 배출물이 환경침해 물질과 관계되어 있는 때에는 그 정상가동은 특정한 위험원에 해당한다.

근래 환경관련법들인 환경정책기본법, 토양환경보전법, 광업법 등에서도 전술한 바와 같이 환경오염으로 인한 피해자를 구제하기 위하여 무과실책임주의를 규정해 가고 있는

33) 현행 제도 하에서는 초래된 환경손해에 대해 법적장치에 의한 (실질적인) 배상책임이 존재하지 않음으로서 가해자 (오염자)의 사전예방적 조치 및 발생한 손해에 대한 사후배상이 사회적으로 바람직한 수준이하로 떨어질 가능성이 크다. 홍준형, 『환경법』(제2판), 박영사, 2005, 369면.

34) 원자력손해, 유류오염은 그 규제 및 구제에 대한 특수성과 전문성을 고려하여 별개로 하더라도 토양오염은 일반적 환경피해에 포함시켜 통일적 규율의 대상으로 함에 큰 문제가 없을 것이다. 환경책임을 총괄하는 별도의 환경책임법이 제정되어야 한다는 견해로는 유지태(각주 108); 김홍균, 「환경법상의 환경책임제도」, 『법조』, 법조협회, 2001. 1, 65면 이하; 조일환, 「환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성」, 『인권과 정의』, (1993. 6); 오석락, 「환경책임법 시안」, 『환경법연구』 제15권, 1993. 참조.

35) 김홍균, 전제논문, 63면.

추세에 비추어 볼 때 기본법으로 무과실책임주의를 일반화하는 것이 입법 타당성이 있다 하겠다.

여기에 추가하여 설치중인 시설물로 인한 환경오염피해라든지, 미가동 시설로 인한 오염피해문제, 오염피해가 서서히 누적되어 진행되는 경우의 배상책임 및 오염제거비용 부담주체문제, 방치된 오염물질로 인한 피해자 구제에 대한 오염책임자 규정문제, 근래 다양하게 발생하고 있는 여러 양상의 오염피해들에 대하여 책임추궁을 할 수 있는 보완책 등에 관해서 더 연구가 필요하다고 본다. 즉, 엄격책임과 관련하여 다양한 오염피해 양상에 있어서 그 책임정도와 범위 등의 한정문제 등에 관한 연구검토가 더 요망된다고 생각한다.

무과실책임은 전통적인 과실책임원칙에 대한 중대한 수정을 의미하는 것이므로 그 완화책으로써, 적용범위 및 대상을 제한하는 입법적 고려가 요망된다. 환경정책기본법에 규정되어 있는 “사업장등”이나 “사업자” 등 개념의 확정은 그 중요한 작업이 될 것이다. 사업장이나 사업자개념을 지나치게 확대할 경우 자칫 국가 경제 내지 산업 발전을 지나치게 저해할 수 있으므로 그 범위를 제한적으로 정할 필요가 있을 것이다. 이때 환경오염의 위험성이 큰 유해·위험시설을 하나의 기준으로 생각해 볼 수 있을 것이다.³⁶⁾

현실적 대안으로 독일 환경책임법에서 무과실책임 원칙이 적용되는 시설 96종이 우선 좋은 참고가 될 것이다. 사업장의 규모, 연료 사용량, 배출량 등도 고려하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 대기·수질환경보전법, 폐기물관리법 등 기존 환경법규에서 허가신고 대상시설로 정하고 있는 시설에 대한 구체적 적용여부도 검토해 볼만하다.

아울러 무과실책임을 지는 당사자를 특정 하는 것도 중요한 작업이 될 것이다. 원칙적으로 오염물질의 발생자와 오염유발시설의 소유자는 물론이고 환경오염피해의 원인자인 점유자, 운영자도 구제의 충실화 차원에서 책임당사자의 범위에 수용되어야 할 것이다.³⁷⁾

2) 損害發生

“환경오염으로 인한 피해”를 무엇으로 할 것인지를 정하는 것은 구제의 범위를 명확히 한다는 점에서 중요한 것이다. 이러한 관점에서 현행 환경정책기본법에서 “환경오염”에 대한 정의만을 두고 정작 중요한 의미를 갖게 되는 “환경오염으로 인한 피해”에 대한 개념 정의를 두고 있지 아니한 것은 불충분한 입법이라고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 환경오염으로 인한 피해란 시대에 따라 변할 수 있는 상대적인 개념인 것으로 이를 명확

36) 미국의 종합환경대응책임법(CERCLA)에 의해 오염지역 정화를 위한 초기금(Superfund)을 석유화학회사로부터 대부분 조달하고 있는 것은 시사하는 바가 크다.

37) 김홍균, 전계논문, 64면.

히 한다는 것 자체가 불가능한 것일 수 있다. 결국, 환경분쟁조정법 제2조에서 규정하고 있는 “사업활동 기타 사람의 활동에 의하여 발생하였거나 발생이 예상되는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 소음·진동, 악취, 자연생태계 파괴 기타 대통령령이 정하는 원인으로 인한 건강상·재산상의 피해를 의미한다”는 정도의 개념 정의로 만족할 수밖에 없을 것이다.³⁸⁾ 그 구체적인 해석과 책임범위와 관련한 정신적 손해에 대한 특별한 고려는 법원에 맡기는 것이 오히려 바람직하다고 보인다. 다만, 계량화하기 힘든 자연자원에 대한 손해 내지 환경가치의 상실 등에 대하여는 입법적으로 해결하는 것이 요망된다. 자연자원의 관리주체자로서 국가가 그 배상을 할 수 있도록 하고,³⁹⁾ 손해산정의 기준, 방법을 정하는 것 등이 그 것이다.

3) 因果關係

입증책임을 완화한다는 차원에서 인과관계를 추정하는 규정을 담는 것은 큰 의미가 있다. 다만, 인과관계추정은 기존의 입증책임분배의 원칙과 소송구조 하에서 쉽게 받아들이기 어려운 것이므로 그 시도에 신중을 기하지 아니할 수 없다. 독일 환경책임법에서와 같이 엄격하고 구체적인 요건 하에 추정 규정을 두는 대신 제한적으로 일정한 경우에는 인과관계의 추정의 효력이 배제되도록 하는 규정을 마련하는 것이 필요할 것이다.

4) 損害賠償措置로서의 保險

2000년에 발의된 환경오염손해배상책임법안에서는 환경오염을 유발할 위험성이 높은 시설 중 대통령령으로 정하는 시설을 이용하여 사업을 하는 자는 당해 시설로 인하여 초래될 수 있는 환경오염으로 인한 손해배상을 이행할 수 있도록 필요한 조치를 하도록 규정하고 있으며 이의 보장조치는 환경오염손해배상보장계약의 체결 또는 공탁으로 하도록 규정하였으며, 보장계약을 사업자와 체결하는 자는 사업자의 손실을 전보하거나 배상의무의 이행을 담보할 재정능력이 있는 보험회사·금융기관 등으로 하도록 규정하고 있었으나

38) 독일 환경책임법은 손해가 지면이나 공기 또는 물을 통하여 확산되는 물질, 진동, 소음, 압력, 빛, 가스, 증기, 열이나 기타 현상으로 인한 것인 때 그 손해를 환경침해로 인하여 발생한 것으로 보고 있다(동법 제3조 제1항).

39) 우리나라 해양오염방지법은 기름 또는 유해액체물질의 배출로 인하여 해양환경에 피해가 발생한 경우 국가가 배출자에게 그 피해에 대한 배상을 청구할 수 있도록 하고 있다(동법 제4조의 6). 미국 종합환경대응책임법(CERCLA)과 유류오염법(OPA)은 연방정부, 주정부, 인디안족(Indian tribe) 등으로 하여금 자연자원의 수탁자(trustee)로서, 공중을 위하여 그 피해를 복구하기 위한 소송을 제기할 수 있도록 하고 있으며, 대통령과 주지사는 수탁자로서 소송을 수행할 공무원을 지정하여야 한다. CERCLA §107(f); OPA §1006(b).

보험을 선택적인 것으로 규정한 점에서 손해배상 조치로서는 미흡하다 하겠다.

환경오염으로 인한 피해는 광범위하고 피해당사자가 다수이며, 배상액이 고가인 경우가 흔하므로 배상책임의 이행을 담보하기 위한 장치의 마련이 요망되고 있다. 이러한 관점에서 피해구제를 담보하는 보험제도의 도입 필요성이 제기되는 것이다.

환경오염피해의 충실한 구제를 위해서는 환경보험이 활성화되어야 하며, 현실적으로 환경보험이 정착화되기 위하여는 보험자와 보험계약자 및 피해자간의 이익을 조화롭게 보호하는 장치가 마련되어야 할 것인바, 본 논문에서는 환경오염배상책임보험에 대해 별도로 검토하기로 한다.

5) 連帶責任

2개 이상의 사업장이 있는 지역에서 어느 사업장에 의하여 환경오염으로 인한 손해가 발생한 것인지 알 수 없을 때에는 각 사업자는 연대하여 배상하여야 할 것이다.

6) 情報公開請求權

사업활동이 손해를 유발한 것으로 추정할 만한 사정이 존재하는 때에는 손해배상청구권의 성립과 범위를 확정하기 위하여 필요한 경우 피해자는 사업자에게 정보의 제공을 청구할 수 있도록 하고 피해자는 시설이 손해의 원인이 된 것으로 가정할만한 사정이 존재하는 때에는 손해배상청구권의 확정을 위하여 필요한 경우, 시설의 보유자에 대하여 환경오염피해와 관련된 제반 정보제공을 요구할 수 있게 하며, 오염피해로 인하여 손해배상의 청구를 받은 사업자도 피해자에 대한 손해배상의무나 다른 사업자에 대한 구상권의 범위를 확정하기 위하여 필요한 경우 다른 사업자에 대하여 정보의 제공을 청구할 수 있도록 하여야 할 것이다.

환경오염으로 피해를 입은 피해자는 경제적인 면에서나 기술적인 면 등 여러 면에서 오염물질 배출자인 사업자보다 열세의 위치에 있는 오염피해자의 불리한 입장을 고려함과 아울러 사업자도 다른 사업자에게 필요한 정보를 요청할 수 있도록 한 것이다.

7) 時效

불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간, 불법행위를 한 날로부터 10년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 소멸하게 된다(민법 제766조 제1항, 제2항). 환경피해는 흔히 장기간에 걸쳐 누적적으로 이루어지고, 원인 규명도 곤란한 관계로 자칫 위 소멸시효 기간을 지나치기 쉬울 수 있다. 월남

전 참전시 접촉하였을 고엽제와 현재의 질병 사이의 인과관계의 입증문제는 차치하더라도 월남전 참전 20여년이 지난 지금에 와서 과연 고엽제 피해배상청구소송이 가능한가 하는 최근 논의가 이를 극명하게 나타내 주고 있다. 피해자 구제의 충실화를 위하여 광업법 제 96조⁴⁰⁾에서와 같이 보다 장기간의 소멸시효를 두는 것이 바람직하다 할 것이다.

한편, 환경오염으로 인한 피해는 흔히 장기적, 누적적 성격을 갖고 있으므로 소멸시효의 기산점을 어디로 하느냐에 따라 피해 구제의 범위가 달라질 수 있게 된다. 법원은 민법상 손해배상청구권에 대한 소멸시효의 기산점으로서 “손해 및 가해자를 안 날”이라 함은 손해가 가해자의 불법행위로 인한 것임을 안 때라고 할 것이므로, 손해 및 가해자를 알았다고 하기 위하여는 위법한 가해행위의 존재, 가해행위와 손해의 발생사이의 인과관계가 있다는 것까지도 알 것을 요하고,⁴¹⁾ 손해를 안 날이라는 뜻은 손해의 “발생사실 뿐만 아니라 그 행위가 불법행위를 구성한다고 하는 사실까지 안 날을 의미하며”,⁴²⁾ “불법행위를 한 날”이라 함은 가해자의 위법행위로 인한 손해의 발생이 현실화되어 그 손해가 발생하는 것이 확정적으로 된 날을 가리킨다고 해석함으로써,⁴³⁾ 소멸시효의 기산점에 대하여 비교적 유연한 태도를 보이고 있으나 보다 명확한 해석을 위해서는 입법적 고려가 요망된다.⁴⁴⁾

V. 環境汚染賠償責任保險의 導入方案

1. 環境汚染賠償責任保險의 概念과 法的 構造

1) 概念

현재, 환경은 개발과 보존이라는 상반된 개념 속에서 전인류의 지구환경을 지키기 위한 ‘지속가능한 발전’(Sustainable Development) 방향으로 나아가고 있으며, 환경오염에 대한 국가, 기업 및 개인에 대한 책임은 각종 협약, 규제 및 법률 등을 통해 엄격하게 다루어

40) 광업법 제96조는 손해가 발생한 때로부터 5년을 경과한 때 시효로 인하여 소멸한다 라고 규정하고 있다.

41) 대법원 1997. 12. 26. 선고 97다28780 판결; 대법원 1995. 11. 10. 선고 95다32228 판결.

42) 대법원 1994. 7. 29. 선고 92다22831 판결; 대법원 1989. 9. 12. 선고 89다카2285 판결.

43) 대법원 1998. 5. 8. 선고. 97 다36613 판결; 대법원 1993. 7. 27. 선고 93다357; 서울민사지법 1992. 10. 13. 선고 92가합4135 판결.

44) 김홍균, 전제논문, 15면.

지고 있다. 이에 따라, 기업들은 친환경경영을 중요시하게 여기며, 각종 환경사고 예방활동을 실시하는 한편, 오염사고로 인한 경제적 부담을 환경보험으로 위험전가(Risk Transfer) 시키려는 니즈를 갖게 되었다.

환경오염배상책임보험이란, 환경오염으로 인하여 피해를 입은 제3자의 손해와 환경오염을 제거하기 위하여 부담하게 되는 비용, 즉 제3자에 대한 신체상해, 재물손해, 소송비용, 정화비용 등을 보상해 주는 배상책임보험이다. 담보하는 환경오염의 성격은 크게 ‘급격하고 우연한 오염’(Sudden and Accidental Pollution) 및 ‘점진적오염’(Gradual Pollution)으로 구분할 수 있다.⁴⁵⁾

2) 法的 構造

첫째로, 환경오염배상책임보험의 책임보험에의 적합성여부가 문제되는바 환경오염의 피해보상에 있어서 이용 가능한 보험 중 가장 적절한 형태는 책임보험이 될 수밖에 없다. 생각할 수 있는 다른 보험이란 피해자가 직접 보험을 통하여 손해에 대한 보상을 받는 경우로서 자기를 위한 보험계약의 형태와 타인을 위한 보험계약의 형태 중 전자는 국민의 일반정서에 비추어 스스로를 잠재적 환경위험 피해자로 인식하고 자신의 보험료 부담으로 보험계약을 체결한다는 것이 현실적으로 무리이고, 후자도 가해기업이 자기의 법적책임 부담 여부와 관계없이 불특정 제3자의 피해보상을 위하여 보험료 부담을 감수하면서까지 타인을 위한 보험계약을 체결하기를 기대한다는 것도 현실적으로 어렵기 때문이다. 따라서 환경오염배상책임보험은 가해기업이 자신이 부담하는 법적 손해배상책임의 범위 안에서 보험을 통하여 경제적 부담을 벗는 현행 보험계약법상의 책임보험의 형태가 되지 않으면 안 될 것이다.⁴⁶⁾

둘째로, 책임보험으로서의 환경오염배상책임보험의 법적성질이 문제되는바 책임보험의 다양한 분류 중 급부의 실질에 따라 나누어 보면 손해전보형과 책임면탈형으로 대결된다. 전자는 가해자의 자기책임원칙이 기하여 가해자를 사후적으로 구제하는 것인 반면, 후자는 가해자인 피보험자의 책임 그 자체를 보험의 목적으로 하는 것으로서 환경오염 배상책임보험의 보험사고의 파악과 보험상품의 구성은 책임면탈형을 기초로 하는 것이 바람직하다.

셋째로, 피해자구제와 보험자보호를 통한 보험보상 유지라는 상충하는 두 이념의 조정의 문제는 피해자의 직접청구권을 인정하면서 환경오염배상책임보험을 강제보험화 한다면

45) 黒川哲志, “環境行政の法理と手法” 2004, 142면 이하

46) 고평석, 「오염배상책임배상제도의 도입에 관한 시론적 검토」, 『보험조사월보』 통권 제114호, 1987. 8. 5면

어느 정도 해결할 수 있으리라 본다.⁴⁷⁾

강제 보험제도를 채택하게 되면 첫째로, 누구를 보험가입자로 하여 보험가입을 강제할 것인가의 문제가 생기는 바 오염원의 배출 위험이 있는 사업자를 원칙으로 하되, 보험담보력의 증가에 따라 정부가 단계적으로 해당 기업을 선정하는 것도 하나의 방법이 될 것이다. 둘째로, 보험의 인수자 곧 보험사업자를 어떻게 선정할 것인가의 문제가 생기는 바 다음과 같은 두 가지 형태가 분류될 수 있다고 하겠다. 즉, 자동차손해배상책임보험과 같이 민영손해보험회사로 하여금 인수하게 하는 방법과 원자력손해배상책임보험과 같이 전손해보험회사가 참여하는 원 보험 풀 방식이 그것이다.⁴⁸⁾

2. 環境汚染賠償責任保險의 導入 必要性

우리나라는 환경오염위험만을 담보하는 독자적인 환경오염배상책임보험이 개발되어 있는 것이 아니라 일반배상책임보험의 형태인 영업배상책임의 담보특약에 의하여 운영되고 있으므로 순수한 의미의 환경보험은 가지고 있지 않다. 그 내용도 지나치게 단순하고, 비체계적이며, 사용하는 개념이 명료하지 아니하다. 일부 환경관련법에서는 제한된 영역에서 보험의 가입을 요구하고 있는데, 흔히, 공제조합의 가입 등과 선택적으로 함으로써, 대부분 임의보험의 형태를 전제하고 있으며, 강제되는 경우에도 전형적인 환경보험을 전제하고 있지 아니하다. 환경오염에 대한 담보특약에 의한 배상책임보험의 영업실적은 저조하며,⁴⁹⁾ 기업체는 별도의 준비금으로 오염사고에 대처하는 것으로 알려지고 있다.⁵⁰⁾ 이러한 상황에서 피해구제를 철저히 하기 위한 환경보험제도의 개발 및 활성화 요구는 설득력을 갖는다.

최근에 환경문제를 배상책임보험이라는 수단을 통해 해결하려는 것에 대해 관심이 고조되고 있는 이유로는 첫째, 환경배상책임(Environmental Liability)은 환경손해의 원인자에게 배상책임을 물린다(Polluter Pays Principle)는 원칙과, 둘째 '76년 이탈리아 세베소 사건의 Diocine 오염, '86년 산도스사의 화재사고로 인한 라인강 오염, '93년 1월 브레아호 좌초 사고로 인한 해양오염 등이 선진국의 오염정화나 환경복구에 대한 의식을 높여주는 계기

47) 김인오·서규석, 「제조물 책임 보험의 의무 보험화」, 『사회과학연구』 제10집, 1983, 이면.

48) 서규석, 「환경오염배상책임보험 서설」, 『상사법학』 제1집(창간호), 7면.

49) 대규모 정유공장, 석유화학공장, 비료공장 등 일부 기업만이 동보험에 가입하고 있을 뿐이며, IMF 구제금융의 여파 등 어려운 경제여건 등 이유로 대부분의 중소기업체는 동보험에 가입하지 못하고 있는 실정이다. 강만옥 외 2(각주 34), 51면.

50) 김상민, 전계서, 39면.

가 되었다는 점과, 셋째 '90년에 제정된 환경정책기본법 무과실책임원칙과 환경오염피해 분쟁조정제도가 환경배상책임법과 같은 법적 장치의 결여 및 환경오염배상책임보험등 배상수단의 결여로 그 실효성이 낮았다는 점 때문이다.⁵¹⁾

3. 社會保險과 私保險의 조화로운 운용

사회보장수급권 내지 사회보장청구권이라 함은 개인이 현실적인 사회보장 급여를 해당 사회보장법에 따라 청구할 수 있는 실제적이고 구체적인 권리를 말한다. 이러한 사회보장수급권은 사회보험수급권, 공적부조청구권, 사회보상청구권, 사회복지청구권의 네 유형의 청구권으로 구성되어 있다.⁵²⁾

이 중 사회보험이라 함은 경제적 약자에게 인간다운 생활을 위협받을 정도의 질병·상해·사망 기타 상당한 재산상 부담이 되는 사고가 발생한 경우에, 그 위험부담을 국가적인 보험기술을 통하여 다수인에게 분산시킴으로써, 경제적 약자의 인간다운 생활을 보장하기 위한 사회보장적 작용을 말한다.⁵³⁾ 이것이 사회보장제의 중핵이 된다.

환경오염사고의 피해구제제도로서 환경보험이 제대로 기능하기 위해서는 사회보험과 사보험으로서의 환경보험의 설정과 그 상호보완적인 역할이 필요하다. 사회보험과 사보험은 보험재정의 부담과 급여의 관계에서 사보험은 비례의 원칙이 성립되는데, 사회보험은 일반적으로 비례의 원칙이 적용되는 것이 아니라 기여와 급여와는 직접 관계가 없고 소득재분배의 사회보험원리가 적용되는 것이 특질이다. 그리고 보험관계의 성립은 사보험이 보험자와 피보험자간의 대등관계에 입각한 사법상 계약관계인데 비하여, 사회보험은 보험자인 국가(또는 공법인인 공단)가 법률에 근거하여 피보험자를 강제로 가입시키는 부대등한 공법상 계약관계인 점이 다르며, 계약의 체결 뿐만 아니라, 계약의 해제의 자유도 제한하는 것이 사보험과 다르다. 또 보험재정의 부담비용의 징수도 사보험은 피보험자의 자의에 맡기고, 보험료를 납부하지 않을 때에는 해약의 사유는 되어도 강제징수의 방법은 취할

51) 현행 제도 하에서 초래된 환경손해에 대해 법적장치에 의한(실질적인) 배상책임이 존재하지 않음으로서 가해자(오염자)의 사전예방적 조치 및 발행된 손해에 대한 사후배상이 사회적으로 바람직한 수준 이하로 떨어질 가능성이 크다.

52) 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2002, 606면.

53) 판례 : 「국민연금의 가입대상, 가입기간, 보험료, 연금수급자격 및 급여수준 등을 구체적으로 어떻게 정할 것인가는 국민의 소득수준, 경제활동연령, 정년퇴직연령, 평균수명, 연금재정 등 여러 가지 사회적, 경제적 사정을 참작하여 입법자가 폭넓게 그의 형성재량으로 결정할 수 있는 사항이라고 할 것이고, 그 결정이 명백히 자의적인 것으로서 입법재량을 벗어나지 않는 한 헌법에 위반된다고 할 수 없다」(헌재 2001. 4. 26.[2000 헌마 390]).

수 없으나, 사회보험은 강제징수의 방법을 취하며, 보험급여의 청구권도 사보험은 사법상의 금전급부채권채무관계에 의하여 민사소송으로 청구할 수 있으나, 사회보험은 공법상의 법률관계로 사법상의 쟁송과 다른 특별한 쟁송절차에 의하여 청구해야 한다. 이러한 제반 관계에서 환경오염사고의 구제제도로서 사회보험으로서의 환경보험이 우리 현실에 필요한 이유를 구할 수 있다.⁵⁴⁾

4. 環境汚染賠償責任保險의 活性化 方案

1) 段階的 導入方案

미국, 독일 등과 같은 환경정책상 제도적 유인이 없을 경우 오염사고 발생 가능성이 높은 업체만이 가입하게 되므로 보험사가 인수를 기피할 가능성이 높다는 문제점을 극소화하기 위해서는 환경오염배상책임법과 같은 규제를 통해 지정된 경우에 해당하는 모든 대상업체가 재정적 담보의 한 수단으로서 보험가입을 하도록 함으로써 실질적으로 환경오염배상책임보험을 강제화하는 방안이 가장 효과적이다. 즉 독일의 경우와 같이 유형별로 나누어 강제보험과 임의보험으로 운용토록 하는 것이다.⁵⁵⁾ 이는 수요 기반을 확충하고 보험폴의 위험분산능력을 증대시키는 장점을 갖는다. 또 공해유발업체에 대한 보험증권발급시 위험도조사보고서(Risk survey report)를 제출토록 하고 이에 따라 손해방지조치를 취하도록 하는 사전위험관리제도의 도입이 요망된다. 이는 1995년 7월부터 의무화된 공공공사에 대한 건설공사보험의 가입시 요구되는 사항과 맥락을 같이 한다.

환경오염배상책임보험의 단계적 도입방안은 첫째, 손보업계의 담보력이 아직도 전반적으로 취약한 상황을 감안할 때 포괄적 담보를 제공하는 환경오염배상책임보험의 도입을 위해서는 환경정책적 차원에서 강제화함으로써 시장을 조성하는 방식으로 운영하는 것이 바람직하다.⁵⁶⁾ 또 개발초기에는 손보사들이 원자력보험의 경우와 같이 폴을 결성해서 일차적으로 공동 인수하도록 한다. 단 인수 한도액을 초과하는 부분에 대해서는 정부가 기금이나 재보험을 통해 부담토록 함으로써 실질적으로 공영보험화 하도록 한다.⁵⁷⁾ 이는 환경규제가 가장 엄격한 스웨덴이 국가기금제도를 마련하여 강제보험으로 운영하는 것이나,

54) 정헌준·윤영수, 「환경보험과 사회보험」, 『환경관리학회지』 제4권 제2호, 1998, 207~208면.

55) 이는 미국의 EIL 시장의 경우에도 유사하다. 즉 재정적 담보를 요구하는 정부의 환경규제가 환경보험시장을 형성케 하는 핵심적 요인이 되고 있다. Hall(1995) 43면.

56) 손보업계의 담보력비율은 1990년 425.6%에서 1994년 874.5%로 악화되고 있다. 보험개발원, 1996, 30면.

57) 미국의 경우 Schmidheiny(1992)가 유사한 제안을 하였다.

일본 정부가 지진보험을 재보험으로 인수하는 사례 그리고 미국의 연방보험기구(Federal Insurance Administration)가 보험사들이 Fair Plan에 의해 공동 인수하는 폭동위험을 재보험으로 인수하는 것과 유사한 것이다.

둘째, 사고통계가 축적되고, 보험업계의 담보력이 개선되며 전문인력이 확보되는 등 여건이 성숙된 후에는 유럽의 풀과 같은 공급 방향으로 나아가는 것이 바람직하다. 즉 각 손보사가 독자적으로 증권을 발급하여 임의로 인수하되 일정비율을 보유하고 그 초과분을 재보험풀에 출채하여 민간 차원에서 운영하는 것이다. 이때는 해외재보험자에 재채출채를 통해 담보력을 확대할 수 있기 때문에 더욱 용이하게 전환할 수 있다.

셋째, 장기적으로 환경오염관련 위험에 대해 담보를 받는 것이 보편적으로 필요하게끔 되는 사회 환경에서는 미국의 EIL 시장에서의와 같이 각 사별로 상품을 다양화하면서 독자적으로 공급하는 방식으로 나아가야 할 것이다.⁵⁸⁾

2) 先行課題

환경오염배상책임보험이 우리나라에도 도입되어 효용성을 발휘하기 위해서는 다음과 같은 선행과제가 해결되지 않으면 안될 것이다. 첫째, 환경오염손해배상책임법의 제정 둘째, 전문인력의 확보 셋째, 국가차원의 재정확보 넷째, 배상청구형 보험계약의 도입 및 강제보험·공동보험·제보험·풀제·국가기금을 통한 충분한 피해자 보상⁵⁹⁾ 다섯째, 기여한도와 보험료 할인 등의 유인책 여섯째, 이의 실현을 위한 사회적 분위기의 조성이 선행되어야 할 것이다.⁶⁰⁾

VI. 結 論

오늘날 환경오염으로 인한 피해는 점차 늘고 있는데 이에 대한 적절한 구제가 효과적으로 이루어지고 있지 못한 실정에 있는바 피해자의 경우 정보의 부족 등으로 인하여 사업자의 고의·과실 및 사업활동과 피해간의 인과관계를 입증하기 곤란하며, 또한 사업자에게 손해배상책임이 있더라도 환경오염으로 인한 피해는 광범위하여 배상액이 고액인 경우가 많기 때문에 배상책임의 이행을 담보하기가 어려운 실정이다.

58) 이봉주, 전계논문, 100면.

59) 하태웅, 「환경오염배상책임에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1996. 333면.

60) 류승훈, 「환경오염배상책임보험의 실용화를 위한 일 고찰」, 2001. 9. 32면.

이러한 환경오염 피해에 대한 구제는 우리나라의 경우 분산되어 있는 여러 개별 환경 법제들을 통해 부분적으로 다루어지고 있어 피해에 대한 구체적인 기준을 제시하지는 못하고 있는 실정이다.

우리나라의 경우 통상 사후적인 수단으로 여겨지는 책임원칙 등의 구제 제도는 여러 면에서 그 제고를 요하고 있다. 기존의 민법상 불법행위 일반원칙인 민법 제750조에 기한 책임문제는 적절한 환경오염배상책임을 위한 법적 기초를 제공하기에는 한계가 있다.

현재 시행되고 있는 환경오염피해구제를 위한 여러 법제들의 미비점들을 근본적으로 개선·보완하기 위해서는, 환경오염피해구제를 위한 총괄적인 법제를 제정하여, 손해배상책임의 이행이 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 환경오염손해배상책임법을 제정할 필요가 있다. 그 내용으로는 무과실책임, 인과관계의 추정 및 예외적 배제, 손해배상 조치로서의 보험, 연대책임, 정보공개청구권, 장기간의 시효 등이 규정되어야 할 것이다.

환경오염배상책임보험은 오염물질의 생성을 억제하는 규제수단으로서의 기능을 수행할 수 있을 뿐만 아니라, 오염피해자에 대해서 신속하고 공정한 보상을 보장하는 보상기능을 동시에 수행한다. 특히, 우리나라에서와 같이 환경오염원의 대부분이 자산규모가 미약하고 영세한 기업인 실정에서 단순히 공권적인 규제나 배상책임을 강화하는 것만으로는 환경보전관련의 실질적인 효과를 거둘 수가 없는 점을 고려할 때, 환경보험의 제도설정은 중요한 정책적인 의미를 갖는다.

더욱 중요한 것은 보다 적극적인 문제해결의 노력이다. 물론 이러한 문제는 기업의 자구노력에만 의지할 성질의 것은 아니다. 오히려 전국가적 차원에서의 인식의 전환이 필요하며 또한 국제사회의 상호협조가 절실히 요청되는 분야라 하겠다.

환경보험을 우리나라 현실에 도입하는 데에 있어서 여러 가지 제약사항들이 존재한다. 특히, 통상적인 위험과는 다른 환경오염위험의 특수성으로 인하여, 그 위험의 예측과 보험료산정에 있어서 많은 불확실성이 존재한다. 따라서 우리나라에서 환경보험제도의 성공적인 정착은 보험업계나 환경당국 또는 기업의 단독적인 노력만으로는 결코 이루어질 수 없으며, 환경문제가 우리사회의 모든 구성원들에 의해서 시급히 해결되어야 할 공동과제라는 인식이 선행될 때 비로소 가능할 것이다.⁶¹⁾ 환경위험은 1차적으로 기업위험이긴 하지만 동시에 사회위험이다. 환경오염사고의 피해자와 그 가족의 삶의 질의 보장, 사회안정을 도모하기 위하여서도 사회보장정책의 일환으로 위험업종을 정부가 선정하여 의무적으로 보험에 가입하도록 사회보험방식으로 법제화하고 사보험과의 균형적 발전을 도모하는 것

61) 정헌준·정승일·윤영수, 「환경오염사고의 구제와 환경보험」, 『환경관리학회지』 제4권 제2호, 1998, 271면.

이 바람직할 것이다.⁶²⁾

결론적으로 이러한 환경오염손해배상책임법과 순수한 형태로서의 환경오염책임보험의 도입이 요청되며, 이것이 이루어지기 위해서는 국제사회의 상호협조뿐만 아니라 국가적으로도 보험업계와 환경당국, 기업, 국민 등 우리 사회의 모든 구성원의 환경오염에 대한 인식과 제도도입에 대한 적극적인 노력이 요청된다 하겠다.

주제어 : 환경오염, 환경손해배상책임, 환경배상책임보험, 사회보험, 도입

62) 윤영수, 「사회보험제도에 관한 연구」, 원광대학교 박사학위 논문, 1997, 137면.

【참 고 문 헌】

- 강만옥, 「환경정책수단으로서 배상책임과 보험」, 삼성지구 환경연구소, 1994.
- _____, 「환경피해보상제도의 개선방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원.
- 고평석, 「오염배상책임배상제도의 도입에 관한 시론적 검토」, 『보험조사월보』 통권 제114호, 1987.
- 곽윤직, 『채권각론』, 박영사, 2000.
- 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2002.
- 기홍철, 「환경오염사고의 피해구제와 기업의 환경오염배상책임보험의 개발방향」, 『보험학회지』, 1994.
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2005.
- 김인오서규석, 「제조물 책임 보험의 의무 보험화」, 『사회과학연구』, 제10집, 1983.
- 김홍균, 「환경오염 피해에 대한 책임체계의 정비방안」, 환경부 연구보고서 2001.
- _____, 「환경법상의 환경책임제도」, 『법조』, 법조협회, 2001.
- 류승훈, 「환경오염배상책임보험의 실용화를 위한 일 고찰」, 2001.
- 박노일, 「환경피해 구제제도에 대한 법제적 검토」, 『법제현안』 제2002-23호, 통권 제141호.
- 서규석, 「환경오염배상책임보험 서설」, 『상사법학』 제1집.
- 소재선·박노일, 「환경소송을 통한 사법적 구제와 역학적 인과관계」, 『국제법무연구』 제2호, 1999.
- 오석락, 『입증책임론』, 박영사, 2002.
- _____, 『환경소송의 제문제』, 삼영사, 1996.
- _____, 『독일신환경책임법의 특징과 내용』, 대한변호사협회, 1991.
- _____, 「환경책임법 시안」, 『환경법연구』 제15권, 1993.
- 이봉주, 「환경오염피해구제에 대한 환경정책과 환경오염배상책임보험」, 『리스크관리연구』, 1997.
- 이상규, 『환경법론』, 법문사, 1998.
- 이시윤, 『신민사소송법』, 박영사, 2005.
- 이은영, 『채권각론』, 박영사, 2000.
- 윤영수, 「사회보험제도에 관한 연구」, 원광대학교 박사학위 논문, 1997.
- 장영민·박기석, 「환경형법의 이론적 문제점에 관한 연구」, 한국형사정책연구원, 1996.

- 정헌준·윤영수, 「환경보험과 사회보험」, 『환경관리학회지』 제4권 제2호, 1998.
- 정헌준·정승일·윤영수, 「환경오염사고의 구제와 환경보험」, 『환경관리학회지』 제4권 제2호, 1998.
- 조만형, 「환경행정 구제제도」, 『환경법연구』, 제26권 제4호.
- 조일환, 「환경권보호의 사법적 실효화를 위한 환경책임법 제정의 필요성」, 인권과 정의, 1993.
- 천병태·김명길, 『환경법』, 삼영사, 2000.
- 하태웅, 「환경오염배상책임보험에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 1996.
- 홍준형, 『환경법』(제2판), 박영사, 2005.
- 홍천룡, 「환경오염 피해의 구제-손해배상청구와 유지청구-」, 『환경법연구』 제14권, 1992.
- 황진호, 「환경오염에 대한 손해배상」, 『환경문제연구총서 VI』, 대한변호사협회, 1996.
- 淡路剛久, “環境(환경)問題と法の役割”, 『法律時報』, 62卷 1號, 1990.
- 黒川哲志, “環境行政の法理と手法” 2004.
- Erst Klingmueller, “Die Versicherung nach dem neuen Umwelthatungsgesetz,” Koreanisch-deutsches Kolloquium ueber Umweltrecht, April 1992.
- Guido Calabresi, The Cost of Accidents, New Haven, Yale University Press, 1970.
- Karl Heinz Matz, Industrialisierung Und Sozialpolitik, Vandenhoeck & Ruprecht, 1988.
- Kenneth S. Abraham. “Environmental Liability and The Limits of Insurance,” Columbia Law Review, 1988.
- Kunreuther, H. (1987): “Problems and Is년 of Environmental Liability Insurance” in The Geneva Papers on Risks and Insurance, 12(No. 44, July)
- Martin T. Katzman, “Environmental Risk Management Through Insurance,” Cato Journal Vol. 6. 1987.
- Sindell v. Abbott Laboratories, 607 F.2d 924 (Cal. 1980).
- Tisdell, Clem, Environmental Economics, Edward Eiger, 1993.

【Abstract】

**Impairment Liability and Insurance as Restoration of
Environmental Pollution Losses**

Cho, Man Hyeong

The study in on “Impairment Liability and Insurance as Restoration of Environmental Pollution Losses.”

The object of this thesis is to study the environmental impairment liability law and the environmental impairment insurance and to consider the possibility of the introduction of the liability law and insurance in Korea.

The demolition of environment is recognized as the most serious problem by our human beings, with the increase of population and the drain of resources. A few years ago, the problem of environment pollution was the specific problem in some advance countries, but this problem became the most serious issue that affect the human lives. So there should be the introduction environmental impairment liability law.

It is required to prepare the environmental insurance, and prevent the environmental pollution problem in advance, and to restore and compensate the possible damage from pollution.

The Social Insurance System, with the increase of role in modern society, includes a variety of areas such as Legal Expenses Insurance, Environment Insurance. In This respect, it is required to prepare the environmental insurance, and prevent the environmental pollution inadvance, and to restore and compensate the possible damage from pollution.

In a conclusion, in Korea, there should be the introduction of the environmental insurance as soon as possible.

Key Words : environmental pollution, environmental impairment liability, environmental impairment liability insurance, social insurance, introduction
