

論文

선진국과 우리나라의 유류오염 방제비용 및 피해보상제도에 관한 연구

김두호* · 임택수* · 나은영* · 김한규**

*해양경찰청 방제과, **해양경찰청 R&D

A Study on the compensation regime and response cost for oil pollution in Korea and advanced country

Du-ho Kim* · Taek-Soo Im* · Eun-young Na* · Han-gyu Kim**

* Marine Pollution Response Division, Korea Coast Guard, Incheon, 406-741, Korea

** R&D Center, Korea Coast Guard, Incheon, 406-741, Korea

요 약 : 유류오염사고 시 피해보상을 둘러싸고 가해자와 피해자간에 복잡한 사회적 문제를 유발할 수 있다는 점에서 오늘날 각국은 사고의 방지와 사고 후 보상대책에 다각적인 노력을 기울이고 있다. 본 연구는 국내·외 유류오염사고 시 피해자에 대한 충분한 보상방법이 강구되어야 한다는 관점에서 유류오염방지법제의 개선·발전방향을 제시하고 선주책임상호 보험조합(P&I Club)과 국제기금(IOPC Fund)으로부터 피해 배상·보상을 받기 위한 제도적인 면을 살펴보고, 주요 유류오염 사고의 손해배상·보상 관련 쟁점을 조사·분석하여 손해배상을 최대한 보장할 수 있는 방안을 도출하고자 한다. 그리고 기름유출 규모별 지원체제와 복구방안 유류오염손해 배상·보상청구에 있어서 개선방안 및 정책 대안을 제시하고자 한다.

핵심용어 : 방제비용, 유류오염손해배상보장법, 선주책임상호보험(P&I), 국제기금(IOPC Fund), 해양오염사고

ABSTRACT : With the rapid development of oil and chemical industry in the late 20C, massive transportation of oil by oil tanker vessel has grown and it caused the big oil pollution accidents. When oil spill from the oil tanker, damages reach into the astronomical figures in economically and damages affect wide area and many people with break the balance of ecosystem. Recently in Korea, the oil pollution accidents has occurred frequently as growing of oil consumption and it caused large-scale damages to the victim. Oil pollution in Korean offshore takes not only korean fishermen from their life ground and break the ecosystem but it takes too much time and money to recover. To minimize oil pollution damages, it is necessary to make pre-caution effort as a ship owner and relevant government bodies should endeavor to prevent from more damages. But once oil pollution accidents occurs in territorial sea, compensation for victim fishermen is very important. But it is true that compensation is not paid to victim smoothly. So this study aims at the problems of oil pollution compensation to the Korean victim and find the best way to get reasonable compensation.

KEY WORDS : Oil pollution, Compensation, IOPC Fund, P&I Club, International Convention

1. 서 론

1989년 3월 24일 알라스카 근해에서 1,080만 갤런의 원유를 유출한 엑슨 발데즈(Exxon Valdez)호 좌초사고의 경우 그 방제비용만 22억달러가 소요되었고 그 외 수산물피해 등 오염 피해만도 약 32억달러에 달하였다. 또한 1993년 1월 5일 영국 서틀란드 해역에서 기관고장으로 좌초를 일으켜 25백만 갤런

의 원유를 유출한 브레이어(Braer)호의 사고는 70억불이상의 피해를 발생시켰다. 위와 같이 유조선사고로 인한 피해액이 천문학적 숫자에 달하는 것만 보더라도 유조선 유류오염사고가 얼마나 심각한 피해를 가져다주는가를 알 수 있다. 또한 피해보상을 둘러싸고 가해자와 피해자간에 복잡한 사회적 문제를 유발할 수 있다는 점에서 오늘날 각국은 사고의 방지와 사고 후 보상대책에 다각적인 노력을 기울이고 있다. 한편, 우리나라의 해양오염방지법은 석유 유출 등에 의한 해양오염 발생시 오염행위자의 사후부담을 원칙으로 하고 있어, 오염행위자가 파산 등에 의해 부담능력이 없거나 오염행위자가 불분명한 경우 정부의 부담으로 귀착되며, 실제 오염행위자도 배상액을 줄이기

*비회원, kim5050@nmpa.go.kr 032)835-3023
*비회원, imtaeksu@empal.com 032)835-3128
*비회원, eyna75@kcg.go.kr 032)835-3328
**정회원, hkg50@kcg.go.kr 032)835-3233

위해 피해 규모를 실제 피해액보다 낮게 산정하려는 유인이 발생할 수 있다. 또한 현행 유류오염보상 법규는 원인 불명의 오염사고, 컨테이너 선박, 일반 화물선, 벌크 캐리어의 연료유 유출로 인한 사고에 대해서는 적절한 보상수단을 강구하고 있지 못한 실정이다. 따라서 이들 선박에 의한 유류오염 사고가 발생하는 경우 피해자는 상법의 규정에 따라 일정한 한도내에서 작은 규모의 피해보상만 받을 수 있다. 그 피해액이 선박소유자의 배상한도를 초과하는 경우에도 국제기금에 의한 추가 보상이 불가능하다. 또한 선박소유자가 책임보험에 가입하지 않은 경우에는 피해보상을 전혀 받지 못하는 사태가 빚어질 가능성도 있다.

따라서 본 연구에서는 최근의 우리나라 유류오염사고로 인한 손해배상의 현황 및 사례들을 검토하여 봄으로써 피해자가 유류오염사고의 보상을 받는데 법적·제도적 문제점이 무엇인가를 파악하여 적절한 보상을 받을 수 있도록 하는 개선방안을 제시하고자 한다. 또한 해양 유류오염사고 시 피해조사의 객관성을 확보하여 선주책임상호보험조합(P&I Club) 및 국제기금(IOPC Fund)으로부터 신속·공정하게 배상·보상을 받아 피해 어민들의 재산권을 보호하고 그에 따른 만족도를 높임으로써 지금까지 발생한 사회적 물의를 미연에 방지함과 동시에 국제사회로부터의 우리나라 위상을 제고하는데 있다.

2. 세계의 유류오염과 우리나라의 실태

2.1 국내외 유류오염 피해보상 현황

유류오염에 의한 어업피해는 오염이 일어난 해당국가의 자연환경이나 어업의 발달정도와 오염방제를 얼마나 신속히 대응하고 처리하느냐에 달려있다. 즉, 피해배상을 위한 피해청구 과정과 선박소유자, P&I Club, 국제기금간의 배상액을 둘러싼 피해청구자간에는 항상 청구액 대비 배상액 간에 차이가 있을 수밖에 없다. 이러한 배상액 차이를 현실성 있게 낮추어가기 위한 피해 당사국과 국제기금과의 사이에서는 항상 법리적인 대응이 추가 되어 왔으며 대형 유류오염 사고가 발생한 후에 이에 대처하기 위한 쌍방의 노력으로 지루한 법정 소송이 진행되면서 하나하나 보상기분으로 자리 잡았다. 우리나라는 1992년에 71Fund(1971년 채택된 국제기금)에 가입해, 씨프린스호 사고 등 13건의 유류 오염사고에 대해 IOPC Fund로부터 보상을 받았다. 한편, 일본의 경우 71 Fund에서 피해보상 47건으로 발생국가 중 1위를 차지하였다. 이는 71 Fund 설치와 함께 주로 일본에서 유류오염사고가 많이 발생하여 피해보상이 이루어진 반면 한국은 1992년 가입 이후 최근까지도 매년 300여건의 크고 작은 유류오염 사건이 발생하고 있으나 국제기금에 의하여 유류피해 보상이 이루어진 유류피해 건수는 중·대형사고의 경우만 해당되어 소수에 지나지 않는다.

한편 우리나라는 일부 해수욕장 및 항만을 제외하면 대부분의 연안을 양식장, 마을어장 또는 어선 어업장소로 개발 및 이

용하고 있으므로 소량의 유류가 유출되는 경우라도 막대한 어업피해가 발생하였다. 우리나라에서 발생한 제5급동호 유류유출 사건과 외국에서 발생한 유류유출 사건들 500톤에서 2000톤 사이의 유출사고로 인한 피해액을 비교하여 보면 어업보상 금액에 큰 차이가 있음을 알 수 있다.

표 1. 제5급동호 사고와 외국의 오염사고 피해액 비교

선 명	Amazzone	Kasuga Maru No.1	Volgoneft 263	Taiko Maru	제5급동호	
국 적	이탈리아	일본	소련	일본	한국	
사고일	1988. 1.31	1988.12.10	1990. 5.14	1993. 5.13	1993. 9.27	
톤수(GRT)	18,325	480	3,566	699	481	
사고해역	프랑스 브리타니	일본 교가미사키	스웨덴 칼스코리나	일본 시야자키	한국 광양만	
유출량(kl)	2,000	1,100	800	520	1,280	
피해액 (백만원)	방제 비용	168	2,939	1,646	6,140	5,587
	어업 보상	21	422	56	2,729	7,514
	기타 배상	-	33	84	57	-

2.2. 선주상호보험조합 및 국제기금에 의한 보상 절차

선박의 운항에 수반하여 발생하는 각종 손해, 비용, 배상책임 등은 다양하여 일반 선박보험만으로는 기술적 또는 상업적 측면에서 담보가 불가능한 부분이 많다. 이러한 손해비용배상책임 등을 선박소유자나 용선자의 자체 부담으로 하여 무보험 상태로 방치해 둘 경우 해운경영의 안정이란 기대할 수 없다. 따라서 이와 같은 종류의 위험으로부터 상호 보호(protect)하고 보상(indemnify)하기 위해 탄생한 것이 선주책임상호보험이다. 이 보험은 보통 P&I 보험으로 약칭되고, 이를 영위하는 선주책임상호보험조합은 P&I 클럽으로 약칭되고 있다.

국제기금(IOPC Fund)은 유조선에 의한 대형 오염사고시 선박 소유자가 보상할 수 없는 경우 정유사 등 유류수입화주가 기금을 조성해 추가적으로 보상하기 위해 설치된 국제기구이다. 좌초, 충돌, 침몰 등에 기인하여 선박으로부터의 기름이 흘러나와 양식장이나 공동어장에 피해를 주었을 때 일차적인 피해배상은 선주가 가입한 선주상호보험조합(P&I Club)에서 지급되고 있다. 그러나 대규모 기름오염은 태풍이나, 폭풍 등 기상이 극도로 나빠 선박운항이 어려울때 대부분 발생하게 되고 그러한 기름오염 피해는 천문학적인 숫자에 도달하므로 국가간 협약에 의해 운용되고 있는 국제기금(1971 Fund, 1992 Fund)에서 보상하고 있다. 원칙상 기름피해배상은 사고선주가 하여야 하나 피해규모를 알 수 없으므로 사고선주가 가입하고 있는 선주상호보험조합에 피해조사 및 배상업무를 일임하고 보험사나 국제기금은 자체 전문가나 사고가 일어난 국가의 전문가들에게 피해 정도와 규모를 파악하도록하여 피해자와의 합의를 통해 피해배상을 하고 있다.

국제해사기구(IMO)는 선박의 기름 유출에 의한 해양오

염 전체를 포괄하는 하나의 국제협약을 제정하지 않고, 발생빈도와 규모의 심각성에 따라 순차적으로 국제협약을 제정해 왔다. 첫째, 유조선으로부터 원유나 증유 같은 지속성 유류가 유출된 경우에는 민사책임협약과 국제기금협약이 적용된다. 유류오염사고에 대하여 유조선 선주들의 책임을 규정한 것을 민사책임협약이라고 하고 화주(정유회사)의 책임을 규정한 것을 국제기금조약이라고 한다. 둘째, 유조선으로부터 휘발유, 경유, 등유 같은 비지속성 화물유가 유출된 경우에는 HNS 협약이 적용된다. 셋째, 유조선 이외의 어선, 화물선 등으로부터 연료유가 유출된 경우 그로 인한 오염손해의 배상에 대하여는 연료유민사책임협약이 적용된다.

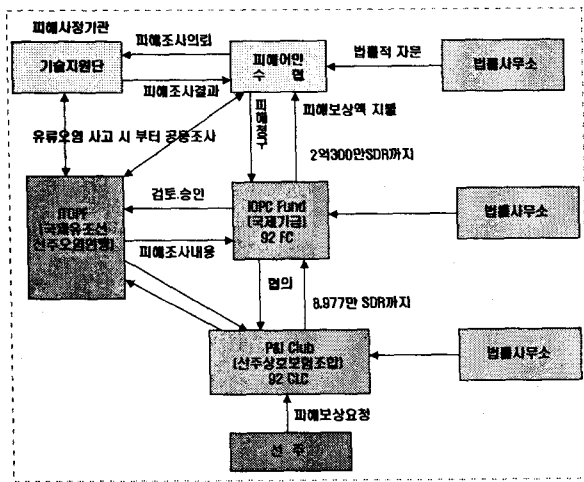


그림 1. 유류오염 사고 피해청구 및 보상절차

3. 유류오염 손해배상제도

우리나라는 1971/1992 민사책임협약과 1971/1992 국제기금협약에 가입하고 이 두 협약을 하나로 묶어서 만든 국내법인 '유류오염손해배상보장법'을 제정하여 시행하고 있다. 그러나 기타의 HNS 협약이나 연료유 민사책임협약에는 아직 가입하고 있지 않다. 따라서 유출 선박이나 기름의 종류에 따라 유류오염으로 인한 손해배상청구시 적용되는 법률에 차이가 있다.

첫째, 우리나라 영해에서 유조선으로부터 지속성 유류가 유출되어 오염손해가 발생한 경우 피해자는 유류오염손해배상보장법에 의하여 손해배상청구권을 행사할 수 있다. 즉 피해자는 무과실책임원칙을 적용하여 선박소유자를 상대로 그의 과실을 입증할 필요 없이 손해배상을 청구할 수 있다. 그리고 상법에 규정된 선박소유자의 책임제한액보다 고액인 별도의 책임제한액을 규정하고 있으며, 나아가 선박소유자의 책임한도를 초과하는 손해가 발생한 때에는 피해자가 국제기금을 상대로 2차 보상을 청구할 수 있다.

둘째, 유조선 이외의 일반 선박(여객선이나 일반 화물선, 어선 등)이나 해양시설로부터의 유류오염으로 인한 손해, 유조선으로부터의 비지속성 유류에 의한 손해, 해양사고구조업자나

정기용선자를 상대로 한 청구, 해상에 유출된 유류의 화재로 인한 손해의 경우 등에는 유류오염손해배상보장법이 적용되지 않는다. 이 경우 특별법인 수산업법이나 환경정책기본법이 적용될 여지가 있으나, 이들 법률의 실제적 효력을 부정하는 견해가 많으므로 결과적으로 민법의 불법행위에 관한 과실책임원칙 또는 상법 해상편에 의하여 손해배상을 청구할 수밖에 없다. 즉 피해자가 유류오염사고를 초래한 행위에 대한 선박소유자의 과실 및 인과관계를 입증해야 하는데, 손해액의 입증조차 어려운 피해 어민들이 이를 위한 증거자료를 확보한다는 것은 어려운 일이다.

미국은 엑스 발데즈 호 사고를 계기로 1990년에 국제협약체제와 별도로 독자적인 국내 입법인 유류오염법(OPA, 1990 Oil Pollution Act)을 제정하였다. 미국의 유류오염법은 유류오염손해배상책임을 엄격책임으로 구성하고, 책임한도액에 상당하는 강제보험제도를 취하고 있으며, 유류오염신탁기금에 의한 2차 보상을 인정한다는 점에서는 민사책임협약 및 국제기금협약 체제와 동일하다. 그러나 책임의 주체적용 대상-배상 범위가 협약에 비하여 광범위하여 세계에서 가장 엄격하고 철저한 환경입법으로 평가된다.

4. 유류오염과 현 보상제도의 문제점

유류오염손해배상보장법이 채택한 선주의 엄격책임, 강제보험제도 및 국제기금과의 협력에 의한 보상 등은 다른 분야의 환경피해구제를 위한 모범이 되고 있다. 그러나 이 법은 구제의 범위에 일정한 제한이 있어 일부 유형의 유류오염피해에만 그 적용이 있을 뿐, 해양유류오염피해 전반에 대한 손해구제법제로는 여전히 미흡한 점이 적지 않다.

첫째, 이 법은 기름을 적재하여 운송하도록 건조된 일정 톤수 이상의 유조선에 대해서만 적용된다는 자체의 한계가 있다. 따라서 유조선이 아닌 여객선이나 일반화물선에 의한 오염손해, 특히 가장 빈번하게 소규모 오염사고를 발생시키는 어선에 의한 오염손해 및 유조선이라도 일정 톤수 이하인 유조선에 대하여는 이 법의 적용이 없다. 둘째, 이 법이 배상을 보장하는 오염손해는 실제 기름이 선체로부터 흘러나와 일으킨 오염손해의 경우로 국한되며, 불가항력적 사고나 국가 및 공공단체의 관리하자로 인하여 생긴 사고 등에 대해서는 선주의 면책이 인정되고 있다. 셋째, 이 법은 손해의 완전전보가 아닌 일정한 한도내의 제한보상을 원칙적으로 하고 있기 때문에 그 책임 내지 보상한도를 초과하는 부분에 대해서는 이법에 의한 피해구제의 길이 없다. 따라서 이 법의 적용범위를 벗어나는 유류오염손해에 대한 피해구제 문제는 결국 일반사법으로부터 그 해결을 구하지 않으면 안되는 것이다.

한편, 보상한도액 증액 요구와 더불어 유류오염사고에 다른 환경손해에 대한 보상 문제도 유럽연합 국가를 중심으로 지속적으로 논의되고 있다. 국제기금은 환경손해에 대한 보상은 청구자가 금전적으로 계량화할 수 있는 경제적 손실을 입은 경우 및 오염된 환경을 회복시키기 위한 합리적인 조치비용에 한하

여 엄격하게 인정하고 있다. 따라서 환경손해에 대한 보상이 어느 시점에는 유럽연합을 비롯한 선진국의 요구대로 운용될 것이기 때문에 이에 대비하여 유류오염에 의한 환경피해를 과학적으로 입증할 수 있는 첨단분석기술의 개발 및 이를 경제적으로 수량화할 수 있는 평가기술의 개발을 추진할 필요가 있다.

5. 해양 손해전보법제의 개선방안

첫째, 현행의 유류오염손해배상보장법은 궁극적으로 유류오염피해보상법으로 이행될 필요가 있으며, 그 구체적인 내용도 책임한도액을 인상하고 책임주체와 적용 범위를 확대하는 등 보다 포괄적이고 종합적인 법률이 되지 않으면 안된다. 둘째, 주변국가의 영해나 배타적 경제수역에서 1만톤 이상의 대형 유류오염사고가 발생할 경우, 우리나라의 영해 및 배타적 경제수역에까지 그 영향이 미칠 수 있는 가능성을 대단히 높다. 이러한 상황이 발생시 현행 유류오염손해배상보장법의 해석론상 제3조 제2문의 규정으로 유류오염손해의 방제조치를 위하여 우리나라 영해 및 배타적 경제수역에 접하는 타국의 영해 및 배타적 경제수역에까지 적극적인 방제조치를 가능하게 할 수 있을지는 의문이다. 따라서 현행 유류오염손해배상보장법의 제3조 제2문의 「대한민국의 영역 및 대한민국의 배타적 경제수역에서의 유류오염손해를 방지하거나 경감하기 위한 방제조치」라는 문언상으로는 적극적인 예방조치 및 민사구제의 효용성이란 측면에서 문제점을 안고 있음을 인지하여야 할 것이며, 위의 문언을 「대한민국의 영역 및 대한민국의 배타적 경제수역에까지 손해를 끼칠 위험이 있는 유류오염손해」라는 지리적 적용범위를 개정하여 적극적 방제조치가 가능하도록 하여야 할 것이다.

해양오염방지법은 “국가는 기름 또는 유해액체물질의 배출로 인하여 해양환경에 피해가 발생한 때에는 배출자에게 그 피해에 대한 배상을 청구할 수 있다”라는 규정을 두고 있다(해양오염방지법 제4조의 6). 그러나 청구방법에 대한 구체적인 시행령이 없다. 그리고 1995년 7월 23일 발생한 썬프린스호 기름 유출사고의 여파로 1999년 2월 8일 해양오염방지법이 대폭 개정되었다. 동법 제52조의 10(해양오염영향조사 및 비용부담) 및 동법 시행령 제40조 제1항에 따르면 선박의 소유자와 해양시설의 설치자(해양오염 원인자)는 해양수산부령이 정하는 일정규모 이상의 기름등 폐기물이 해상에서 배출되면 법령이 지정한 연구기관 중 하나를 택해 지정하여 환경피해조사를 실시하도록 되어 있다. 그러나 과학적인 타당성이 없이 무조건 환경피해조사를 실시토록 규정하고 있는 것을 재고해야 할 것이다. 따라서 일정규모 이상의 기름이 유출되면 예외없이 의무적으로 환경피해조사를 실시하여야 한다는 이 규정은 유종별, 수역별로 기름 유출량을 재조정하는 방향으로 개정되어야 한다고 생각하며, 아울러 유해액체물질 등에 대한 규정도 재검토되어야 할 것이다.

6. 결 론

본 연구에서는, 크고 작은 유류유출 사고 시 국제, 국내기관과의 협력 및 국내 어민단체들과의 상호 유기적인 관계 설정으로부터 피해 보상율을 높이기 위한 구체적 방안을 제시했다. 또한 현행 유류오염손해배상보장법-해양오염방지법의 입법적 개선과 해상위험화물의 사고에 따른 제3자 피해보상제도 그리고 관련되는 법정책적인 제언을 다음과 같이 정리하였다.

첫째, 현행의 유류오염손해배상보장법은 유류오염피해보상법으로 이행되어야 한다. 따라서 그 구체적인 내용도 책임한도액의 인상 및 책임 주체와 적용 범위의 확대 등을 통하여 피해 구제에 철저하여야 할 것이다. 둘째, 대량 유류오염사고시에 OPRC협약의 제7조에서 규정하고 있는 방제선박등의 반입·반출, 소모성 방제자재의 반입, 외국의 전문 방제인력의 입국등에 관하여 국제해사기구가 마련한 지침서를 참고하여 우리나라의 관세법과 출입국관리법을 보완함으로써 적기에 오염방제작업을 수행할 수 있을 것이다. 해양경찰청은 해양수산부와 더불어 예측불허의 대량 오염사고에 대비하여 미리 국제협약의 기본틀을 마련함으로써 미래를 현재의 것인양 슬기롭게 준비할 필요가 있다. 또한 해상위험화물의 사고에 따른 제3자 피해보상 제도를 확립하고 이를 안정적으로 운용하기 위해서는 기본적인 법적·제도적 장치와 여건을 갖추어야 한다고 본다. 따라서 상법의 적용을 받고 있는 유류이외 위험화물에 대한 손해배상제도를 지속성 유류의 경우와 같이 관련협약에 가입하고 특별법을 제정하고, 선박소유자들이 보다 용이하게 책임보험에 가입할 수 있고 보다 나은 보험서비스를 개발하고, 한국 P&I클럽의 활발한 활동을 추진한다.

끝으로 법정책적으로 해양오염손해에 배상·보상을 촉진하기 위하여 피해자측은 평소 객관적인 소득자료를 구비해 놓아야 한다. 정부측에서는 피해조사에 공적기관으로서 적극적으로 참가하는 방안을 검토하여야 할 것이며 어업관련 통계자료의 정확성을 확보함으로써 손해액 산정이 용이하도록 노력하여야 할 것이다. 나아가 전문적인 해사중재기구를 창설함으로써 중재를 통하여 신속히 오염손해를 보상받을 수 있는 방안을 검토하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 김갑유(1995), 미국연방해양오염방지법(1990년) OPA-주요 내용과 파급 효과를 중심으로, 한국해법회지, 제17권 제1호.
- [2] 목진용(2001), 해양오염방지법의 정비방안-해양환경보전 기본법 제정과 관련하여, 해양수산 통권, 제188호.
- [3] 조동오(2002), 유류오염피해 배상을 제고를 위한 수산자원 조사체제 구축, 해양수산동향, 제1057호.
- [4] 나기환(2004), 유류오염 어업피해 손해배상을 제고방안에 관한 연구, 해양수산부, 연구보고서.

- [5] 최종현(2001), 선박에 의한 오염손해의 전보에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- [6] 김민영(1995), 유류오염손해와 선박소유자책임제한제도에 관한 연구, 건국대학교 대학원 석사학위논문.
- [7] 윤민현(1997), 해상유류오염과 그 보상제도, 한국해법회지, 제19권 제2호.