

방제비용 선지급 제도에 관한 고찰

김영돈*† · 나선철** · 송영구*** · 이용숙*** · 김한규****

*, ** 해양환경관리공단, *** 국민안전처 기동방제과, **** 국민안전처 해양오염예방과

A Study on prepayment system of the oil pollution response costs

Kim Young Don*† · Na Sun Cheol** · Song Young Gu*** · Lee Yong Sook**** · Kim Han-Q*****

*, ** Korea Marine Environment Management Corporation

, * Ministry of Public Safety and Security

핵심용어 : 방제비용, 방제조치, 선지급, 국민안전처, 해양환경관리공단, 민간방제업체

Key Words : oil pollution response costs, oil spill response, prepayment system, Ministry of Public Safety and Security, KOEM, Marine pollution prevention business

1. 개요 및 연구목적

'07년 허베이스피리트호 사고 대응 경험을 바탕으로 10년이 지난 지금까지 방제장비를 확충하고, 연구개발을 확대하는 등 우리나라 해양오염사고 관리체계는 지속적으로 발전해 오고 있다. 그러나 해양오염사고 대응 현장을 이윤이 아니라 해양환경에 미치는 공익을 우선 고려할 수 있도록 구조적으로 바꿀 수 있는 방제비용 선지급 제도는 그 필요성을 최근까지도 여러 연구들에서 인정하고 있으나, 재정조성 등의 문제로 현재까지 시행되지 못하고 있다.

방제비용 선지급 제도의 필요성을 인정하는 여러 연구들(한국법제연구원(2015), 김상운외(2014), 한국환경정책평가연구원(2012) 등) 있지만, 실제 정부정책으로 도입하여 운영하기 위해서는 구체적인 제도설계가 요청되며, i)대위행사권의 주체, ii)재원 조달 방안, iii)적용대상 사고 대상, iv)사고발생 후 적용 기간, v) 선지급 결정 기관, vi)선지급 금액 기준, vii)민간업체 동원 기준 등의 결정이 필요하다. 금번 연구에서는 정책실패를 방지하기 위해 결정이 필요한 두 가지 주요 쟁점에 대해 고찰해 본다.

2. 제도도입 필요성 및 도입방안

2.1. 제도 도입 필요성

방제비용 선지급 제도는 다음과 같은 사유로 필요성이 인정된다. 첫째, 국가의 지도·감독 효과를 높여 합리적인 방제조치가 실제적으로 이루어질 수 있도록 한다. 이를 통해 방제조치 기간을 단축시켜 해양환경 피해를 줄이고 주민들이 어업활동 등 생업에 조속히 복귀할 수 있도록 하는 효과를 가지고 있다. 두 번째, 방제비용을 선지급함에 따른 직접효과로서 방제조치에 참여한 피해주민의 인건비와 영세한 민간방제업체를 신속히 지원할 수 있도록 하는 효과를 가진다.

또한 허베이스피리트호 사고 이후 '08년 국무총리실 주관 해양

오염사고 관리체계 평가 당시에도 방제비용 선지급 제도의 필요성을 인정하였고, 허베이스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법에서도 대위권 행사를 전제로 국가 또는 지방자치단체가 일정 범위의 금액을 지급할 수 있도록 하고 있다.

2.2. 도입방안

현재 정부에서 검토 중인 시행방안은 해양오염방제 민간위탁금을 적극적으로 활용할 수 있도록 국민안전처와 해양환경관리공단과의 위·수탁 협약을 개정하고, 공단과 민간방제업체 간 계약을 통해 방제비용을 선지급을 시행하는 것을 골자로 하고 있다.

이 경우 현행 해양환경관리법에 근거하여 해양오염사고 발생 시 오염원인자 조치하지 않거나, 긴급방제가 필요한 경우에 국민안전처 지시에 따라 공단이 민간방제업체를 동원한 다음 방제비용을 해양오염방제 민간위탁금의 범위 내에서 선지급하게 된다.

물론 재원조달의 문제를 명확히 해결하고, 운영 효과성을 높이기 위해서는 향후 유류오염손해배상보장법 또는 해양환경관리법 개정을 통해 추가 기금 설치와 선지급 제도 운영 방식과 절차를 반영하는 것이 필요하다.

3. 쟁점 및 고찰

방제비용 선지급 제도를 일반법으로 도입하기 위해서는 다른 사고와의 형평성 문제, 도덕적해이의 문제, 재원 조성의 문제 등도 쟁점으로 논의되고 있으나, 김상운외(2014)등 기존연구에서 다루고 있으므로 이하에서는 선지급 제도를 도입하여 운영하는 것으로 전제하더라도 발생하는 구체적인 제도 설계의 쟁점에 대해 고찰해본다.

3.1. 방제비용 선지급제도 적용기간

만약 국민안전처장관이 총괄 지휘하는 긴급방제의 종료 시점이 전체 방제종료 시점과 다르다고 가정할 경우, 방제비용 선지

† Corresponding Author : ydkim@koem.or.kr, 02-3498-8599

급 제도의 적용기간은 긴급방제 종료시점과 전체 방제종료 시점으로 구분할 수 있다.

첫 번째, 긴급방제 종료 시 기대되는 효과는 다음과 같다. 먼저 긍정적인 기대효과로 방제비용 선지급 제도가 관여하는 기간을 단축시켜 정부 재정 부담을 감소시킬 수 있다. 또한 국가 개입의 범위를 줄임으로써 오염원인자 책임원칙에 부합하는 민간 주도 방제실행을 유도할 수 있다. 다음 부정적인 측면으로 불필요하게 해안방제가 장기화되는 문제가 발생할 우려가 발생한다. 왜냐하면 방제조치비용은 방제효율에 의해 결정되는 것이 아니라 투입되는 인력과 방제조치 기간에 따라 증가하기 때문에 이윤극대화를 추구하는 민간에 의한 방제실행은 기간을 증가시킬 유인이 있는 반면, 일반적으로 해안 방제 시 지역범위가 넓기 때문에 오염원인행위자를 대리하는 보험 사정인은 개개의 방제행위를 모두 모니터링하는데 한계가 존재하기 때문이다.

두 번째, 전체 방제종료 시 기대되는 효과는 다음과 같다. 먼저, 긍정적인 기대효과로 국가의 지도·감독을 확대시킴으로써 합리적인 방제조치를 유도하여 해양환경에 미치는 피해를 최소화시킬 수 있다. 또한 해양오염사고로 인하여 어업 등 생업에 종사하지 못하는 지역 주민이 방제조치에 참여할 경우 신속히 지원할 수 있고, 경영여건이 어렵거나 일반적으로 견업을 수행하는 민간방제업체가 방제조치에 전담할 수 있도록 재정 지원을 할 수 있게 된다. 다음 부정적인 측면으로 방제비용 선지급 제도의 적용기간 증가로 인하여 선지급을 위한 재원이 부족할 우려가 존재한다. 물론 재난 및 안전관리기본법에 따라 사회재난으로 선포될 경우에는 현행법 상 다른 기금에 의한 재정지원이 가능하나, 이에 해당하지 않는 사고가 동시에 혹은 짧은 시일 내에 발생할 경우 추가 재정 확충 방안이 필요하다. 또한 전체 방제종료 시까지 국민안전처가 모두 지도 감독할 경우 현재 해안방제는 지방자치단체의 책임으로 규정하고 있는 바, 국가와 지방자치단체 간에 책임범위의 문제가 발생할 소지가 존재한다.

3.2. 민간업체의 동원기준

정부가 방제비용을 선지급할 수 있는 것은 오염원인자가 직접 방제조치하지 못하거나, 오염원인자가 직접하는 것만으로는 해양환경에 미치는 피해가 크기 때문에 정부가 개입함에 따라 이루어지는 것이다. 따라서 정부가 민간업체를 공단을 통해 동원하는 것이 필요하고 그 결과 민간업체의 동원기준의 문제가 발생한다.

이는 오염원인자 책임원칙을 기본원칙으로 고려하여 정부개입의 범위를 제한적으로 보는 것이며, 오염원인자의 식별이 쉽지 않은 해양환경 분야의 특수성을 반영한 사전배려의 원칙을 적용할 경우 정부 개입의 범위를 좀 더 넓게 볼 수 있다.

또한 해운법을 보호하고 장려하기 위한 정책적 이유에서 해상법의 확립된 법원칙으로 자리잡은 선주책임제한제도는 유류오염사고 발생 시 오염원인자 책임을 분산시키는 역할을 하고, 오염원인자 책임 원칙을 강화 적용하더라도 해양오염사고 특성상 사고 발생 시 피해자가 광범위할 개연성이 높아 코즈의 정리에서 말하는 재산권 확립에 따른 효율적인 자원배분을 기대하기 어려운 측면이 존재하므로 오염원인자 책임원칙에 의한 사회 전체적인 효율성 증대를 기대하기는 곤란하므로 해양오염사고에 대한

정부의 적극적 개입 타당성이 인정된다.

이와 같은 정부의 개입 타당성에 의해 민간업체 동원기준을 등급부여 및 관리에 의한 방법, 민간업체 자체적으로 동원하는 방법으로 고려해 볼 수 있다.

첫 번째, 등급부여 및 관리하는 방법으로 인해 기대되는 효과는 다음과 같다. 먼저 긍정적인 기대효과로 민간방제업체의 능력을 사전에 평가하고 사고 특성에 적합한 업체를 동원할 수 있게 된다. 또한 사전에 부여된 등급을 바탕으로 민간방제업체의 역량을 향상시키는 차별화된 정책 집행이 가능하게 된다. 다음 부정적 측면으로서 해양오염사고 시 방제조치에 참여하고자 하였으나 참여하지 못한 미동원업체에 의해 민원이 발생할 우려가 존재한다.

두 번째, 민간업체가 자체적으로 결정하는 방식으로 한국해양오염방제협회에 권한을 부여하는 방법이 있다. 이 경우 긍정적인 기대효과로 민간의 자발적인 협력과 의사결정으로 민원발생 우려를 사전에 차단하는 효과가 있다. 반면, 부정적인 측면으로 해양오염사고 대응 능력과 무관한 방제업체를 동원하여 사고 대응 능력이 저하될 수 있으며, 등록된 민간방제업체가 모두 협회에 가입하지 않은 현실을 고려할 때 협회에 미가입한 업체를 차별하는 결과를 초래할 수 있다.

4. 결론

해양오염사고 대응 역량을 높이기 위해 방제비용 선지급제도의 필요성과 두 가지 제도 설계의 쟁점에 대해 고찰해 보았다. 앞으로 제도 도입과 운영을 위한 구체적인 제도 설계단계에서 정책실패를 방지하기 위해 기존 연구 결과 검토와 다각적인 의견수렴으로 궁극적인 목적인 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하여 국민의 삶의 질을 높이는데 이바지하여야 할 것이다. 물론 향후 제도 시행 후 제도 운영단계에서도 이와 같은 궁극적인 목적을 고려하면서 진화의 지혜를 발휘해 나가는 것이 필요하다.

참고문헌

- [1] 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr>
- [2] 한국해양수산개발원(2008), “선진 방제대응체계 구축방안 연구”
- [3] 한국해양연구원(2008), “허베이스피리트호 유류오염사고 방제부문 백서”
- [4] 한국환경정책평가연구원(2009), “해안오염평가시스템 도입 및 방제비용 선지급체제 구축 방안”
- [5] 김홍균(2010), “환경법산 사전배려원칙의 적용과 한계”
- [6] 한국환경정책평가연구원(2012), “방제비용 선지급 제도 실행 방안 및 매뉴얼 개발을 위한 연구”
- [7] 이승환외(2012), “해양오염사고 방제비용 선지급 절차 연구”
- [8] 윤호영(2013), “선주책임제한제도의 비판적 고찰”
- [9] 김상운외(2014), “방제비용 선지급 및 방제지도사 제도 도입 방안 연구”
- [10] 한국법제연구원(2015), “해양오염 방제에 관한 법령 제정안 연구”
- [11] 한국재정학회(2016), “방제분담금 및 방제선 위탁배치에 관한 연구”