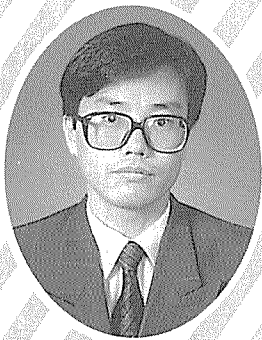


제도적 고려사항 방제활동은 위한 효율적인 해양오염



조성봉
〈에너지경제연구원〉

1. 머리말

우리나라의 항만 및 연안에서 발생하는 유류누출의 문제는 점점 더 심각해져 가고 있다. 특히 1995년은 씨프린스호사건, 유일호사건, 호남싸파이어호사건 등 연이은 유류누출 사고로 얼룩진 한 해였다. 우리 정부는 해양오염 문제의 심각성을 인식하여 해양오염의 방지와 유류누출이 발생하였을 경우의 효율적인 방제 활동을 위하여 다각적인 대책을 수립하고 있다. 이와 같은 대책의 수립과정에서 나타난 문제점은 다른 나라와 같이 유류누출에 대한 전문적 방제기구가 없다는 것이다. 지금까지 해양오염에 따른 방제활동은 해양경찰청을 중심으로 진행되어 왔으나 제한된 예산과 인원 및 장비 등으로 이를 전문적으로 추진하기에는 미흡한 것으로 평가된다. 이에 따라 대량으로 원유를 수입하는 정유사를 중심으로 민간 전문 해양오염 방제기구의 설립이 논의되고 있다. 그러나 효율적인 방제활동을 추진하기 위해서는 이를 안정적으로 추진하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 경제적인 유인체계가 확립되지 않는다면 민간이 공들여서 만든 방제기구도 부실화되어 국민경제적인 자원의 낭비가 되기 때문이다.

2 해양자원의 재산권 설정

가. 방제활동과 재산권 설정의 의의

모든 자원은 이에 대한 재산권이 제대로 설정되어 있을 때에 효율적인 배분이 나타난다. 대부분의 경우 재산권 설정이 제대로 되어 있지 않은 자원은 과도하게 사용된다. 예를 들어 주인이 따로 없는 물은 일반적으로 과도하게 사용되어서 수자원의 고갈과 수질오염의 문제를 전세계적으로 불러일으키고 있다. 또한 생활활동의 결과가 이를 담당한 자에게 귀속되지 못

하는 경우 이와 같은 가능성을 예측한 경제주체가 생산활동을 포기하거나 게을리하게 되므로 처음부터 생산활동을 위축시키고 비효율적인 자원의 활용이 나타나게 된다. 여기서 재산권이란 한 자원에 대한 경제적인 사용권만을 의미하는 것이 아니고 다른 여타의 경제활동에 따라 불리하게 영향을 받는 경우에 대한 피해보상의 청구권등 포괄적인 의미를 갖는다.

우리나라의 경우에도 해양자원에 대한 재산권의 설정이 법에 규정되어 있다 그러나 재산권의 설정이 추상적으로 나타나 있으며 구체적인 상황에 어떻게 적용되는지에 대해서는 불분명하다. 즉, 법에 명시된 재산권의 설정마저도 효과적인 집행이 이루어지지 않아 유명무실한 경우가 많은 것이다. 해양자원에 대한 재산권의 설정이 제대로 이루어지지 않은 사실은 방제활동이 적정수준보다 적게 나타난다는 데에서도 알 수 있다.

재산권 설정이 경제활동을 적정수준으로 이끌어가는 성향이 있음을 보여주는 중요한 경제학의 명제로서 코오즈정리(Coase theorem)를 들 수 있다. 코오즈 정리에 의하면 재산권이 거래당사자중 누구에게 귀속되든지 그것이 제대로 설정되고 집행된다면 거래비용과 소득효과가 없을 때 적정수준의 경제활동이 나타난다. 여기서 거래비용은 거래를 성립시키기 위하여 필요한 모든 비용을 의미하는 것으로서 거래당사자들 간의 경제적 이해를 조절하고 그 거래조건을 협상하며 이를 실행에 옮기는 모든 과정에서 나타나는 제반 비용을 의미하는 포괄적인 개념이다. 또한 소득효과가 없다는 것은 거래의 한계편익이 그 거래당사자가 갖고 있는 자산의 크기에 따라 변하지 않는다는 것을 의미한다. 물론 거래비용과 소득효과가 없다는 가정은 비현실적이지만 코오즈정리는 재산권이 설정되고 집행될 때에는 경제거래가 합리적으로 이루어지는 성향이 있음을 보여준다는 점에서 중요한 판단의 기준을 제시하고 있다.

코오즈정리를 해양오염의 경우에 적용하기 위하여

유류누출의 해양오염과 관련된 직접적 이해당사자를 살펴보면 크게 원인제공자로서 해운산업자와 정유사 등의 유류수령인(이하 유류업자)을 들 수 있으며 이에 따른 피해자로서 수산업자를 대표적으로 고려할 수 있다. 그러나 보다 궁극적으로 살펴 본다면 원인제공자로서는 유류소비자를 들 수 있는 것이며 피해자로서 수산물소비자도 고려할 수 있다. 이제 이해당사자로서 유류업자와 수산업자만 있는 것으로 가정하고 살펴보아도 분석상 큰 문제점은 없을 것으로 여겨진다. 예를 들어 해양자원에 대한 재산권이 유류업자에게 있다고 가정하자. 이 경우 수산업자는 유류업자가 해양자원에 대한 재산권을 갖고 있고 이에 따라 해양을 오염시킬 권한이 있으므로 지구책의 일환으로 방제활동을 자신의 비용으로 시행하는 수 밖에 없을 것이다. 이 경우 수산업자가 펼치는 방제활동의 크기는 어느 정도일 것인가? 수산업자는 방제활동에 따른 득이 실보다 클 때까지 이를 시행할 것이다. 즉, 방제활동의 한계편익이 이에 따른 한계비용과 일치할 때까지 방제활동을 펼칠 것이다. 여기서 방제활동의 한계편익은 한 단위의 방제활동을 시행함으로써 얻어지는 추가적인 경제적 이득을 의미한다. 수산업자로서 이러한 한계편익은 다름아닌 한 단위 추가적인 방제활동으로 보호할 수 있는 수산물의 가치를 의미할 것이다. 이제 동일한 논리를 재산권이 수산업자에게 귀속되어 있는 경우에 적용할 수 있다. 즉, 해양자원에 대한 재산권이 수산업자에게 있는 경우 방제활동은 유류업자가 책임져야 한다. 방제활동을 벌이지 않을 경우 그 피해는 더욱 커져서 이에 대한 보상액도 커지므로 유류업자는 자발적으로 방제활동을 시행하여 피해보상액의 크기를 줄이려고 노력할 것이다. 여기서 유류업자 방제활동의 한계편익은 앞서서 수산업자가 방제활동을 펼치는 경우의 한계편익과 동일함을 알 수 있다. 이는 수산업자가 한 단위 추가적인 방제활동을 통하여 얻을 수 있는 수산물의 가치는 결국 방제활동으로 인하여 유류업자가 보상하지 않아도 될 가치를 의미

하는 것이기 때문이다.

그러나 재산권의 설정이 명확히 되어 있지 않거나 불분명한 경우에는 방제활동이 제대로 이루어지지 않을 가능성이 높다. 그 이유는 방제활동이란 용역의 공급에 무임승차의 문제(*free rider's problem*)가 나타나기 때문이다. 예를 들어보면 재산권의 설정이 불분명할 때에 유류업자는 수산업자가 방제활동을 하기를 기대할 수 있고 수산업자는 유류업자가 방제활동을 시행하기를 기대할 수 있다. 문제를 조금만 확장하여 보면 이는 원인제공자 집단내에서도 발생한다. 즉, 유류수령인은 해운업자에게, 해운업자는 유류수령인에게 방제활동의 책임을 떠맡길 수 있고 서로 다른 경제주체가 이를 실시하기를 기다리고 있을 수 있다. 이는 수산업자에게 방제활동의 책임이 있는 경우에도 마찬가지이다. 한 지역의 양식업자는 이웃지역의 양식업자가 먼저 나서서 방제활동을 해주기를 기대할 수 있다. 누구라도 방제활동을 실시하면 모두 다 이득을 보기 때문이다. 이러한 문제가 나타나는 원인은 본질적으로 방제활동이 공공재적 성격을 갖고 있기 때문이다. 특히 초동단계에 있어서의 방제활동은 여러지역으로 퍼질 가능성이 있는 기름을 제거하는 작업이므로 그 혜택을 주요 관련자에게만 한정지을 수는 없는 것이다. 즉, 소비의 배타성이 나타나지 않는 경제활동이어서 전형적인 공공재적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 그러나 이러한 공공재적 성격으로 말미암아 누구도 주도적으로 이를 시행하려 하지 않는 문제가 나타날 수 있는 것이다. 무임승차의 문제로 공공재의 공급은 시장경제에 의하여 자율적으로 이루어지지 않으며 이에 따라 공공재의 공급은 정부에 의하여 시행되는 것이 일반적이다. 예를 들어 국방, 치안 및 사회간접자본 등과 같은 공공재는 정부가 이해관련자에게 강제로 세금을 징수하고 이를 재원으로 하여 공급하고 있다.

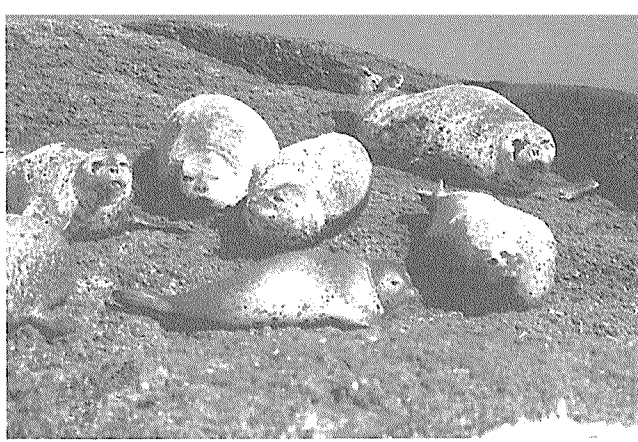
이와 같은 측면을 고려한다면 해양자원에 대한 재산권의 설정이 아직 명확하지 않고 또 그 집행이 제대로 이루어지지 않는 우리의 상황에서는 이러한 제도

적인 문제점이 해결되기 전까지 정부가 방제활동을 담당하여야 하는 것이 보다 효율적이라 할 수 있다. 민간 방제기구가 제도적인 장치없이 탄생한다면 동일한 무임승차의 문제가 발생하여 그 출자자와 회비납부자가 줄게 되어 결국 유명무실한 단체로 전락하게 될 가능성이 높다.

나. 해양자원의 재산권 귀속

코오즈정리에 의하면 재산권의 귀속주체는 적절한 방제활동의 수준에는 영향을 미치지 않는 것이므로 누구에게 재산권을 설정하는가는 중요한 문제가 아니라고 생각될 수도 있다. 그러나 재산권의 설정방향은 여론 및 국민들의 인식에 있어서 중요한 의미를 지닌다. 뿐만 아니라 경제적인 측면에 있어서도 해양자원에 대한 재산권을 수산업자에게 귀속시켜 방제에 대한 책임을 유류업자에게 묻는 것이 효율적이다. 그 이유는 코오즈정리에서 없다고 가정한 거래비용이 현실적으로 크게 나타나므로 이를 최소화하는 것이 효율적인 제도라 할 수 있기 때문이다. 거래비용은 서로 상이한 재산권의 귀속방법에 따라 크게 차이가 난다. 우선 유류업자의 주축을 이루는 정유사가 소수이며 수산업자는 이에 비할 수 없을 만큼 다수이기 때문에 정유사가 서로 논의를 하고 의견을 모아 방제기구를 만드는 것이 수산업자가 서로 이해를 조정하여 방제기구를 결성하는 것보다도 훨씬 적은 거래비용을 가져온다. 또한 유류누출에 대한 방지 및 초동적인 방제활동에 있어서 수산업자보다는 유류업자가 효율적인 활동을 보일 수 있다. 그 이유는 수송 및 저장중에 있는 기름에 대한 제반 정보를 유류업자가 훨씬 우월하게 보유하고 있어 이에 대한 적절한 조치도 합리적으로 내릴 수 있기 때문이다. 수산업자는 오염 현장으로부터 어느 정도 떨어져 있을 수 밖에 없으므로 방제활동의 폭에 있어 제약 받게 된다.

외국의 경우 해양자원에 대한 재산권은 수산업자



및 국가에 귀속함으로써 방제활동에 대한 책임을 유류업자에게 묻고 있다. 미국의 *Oil Pollution Act*와 일본의 "해양오염 및 해상재해 방지에 관한 법률"에서도 원인제공자인 해운업자와 정유사에 책임을 묻고 있으며 이러한 추세는 세계적으로 공통적인 조류이다.

이와 같은 여러 측면에서 살펴 본다면 해양자원에 대한 재산권은 수산업자 및 국가에 귀속시켜 방제활동에 대한 책임을 유류업자에게 부과하는 것이 바람직한 방향이라고 여겨진다. 또한 재산권이 제대로 설정되기 위해서는 이를 집행하는 과정에 있어서의 비용도 최소화되어야 할 것이다. 일례로 엑슨 발데즈호 사건의 경우처럼 정부가 다른 여러 피해자들을 대신하여 직접 해양오염 원인제공자에 대한 소송을 담당하는 것도 재산권 집행에 있어서의 효율성을 높이는 방안이라고 할 수 있다.

다. 우리나라의 해양자원에 대한 재산권 설정의 현황

우리나라는 해양오염방지법, 유류오염손해배상보장법, 수산업법 등에서 해양오염에 대한 방지, 방제 및 피해보상에 대한 내용을 명시함으로써 해양자원에 대한 재산권을 다음과 같이 다각적으로 규정하고 있다.

해양오염방지법은 해양오염을 일으킨 원인자에게 근본적인 책임을 묻고 있다. 즉, 해양오염은 원천적으로 몇몇 예외를 제외하고는 금지되어 있어 이를 방지하기 위한 설비를 마련하여야 하며 또한 만약에 해양오염이 발생한 경우에는 이의 방제조치도 원인제공자가 하여야 함을 규정하고 있다.

유류오염손해배상보장법은 선박으로부터 유출 또는 배출된 유류로 인하여 유류오염손해가 발생한 경우에 선박소유자의 책임을 규정함으로써 해양자원에 대한 재산권의 설정을 간접적으로 제시하고 있다. 그러나 그 책임을 지는 당사자의 범위와 그 책임한도의 정도가 상당히 제한되어 있어서 해양자원에 대한 재산권

의 보호가 제대로 이루어지고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 많다.

수산업법 제82조에서는 유류에 의한 해양오염등의 수질오염으로 인하여 면허받은 어업에 피해가 발생한 때에는 그 오염발생시설의 경영자가 관계법령에 정하는 바에 따라 피해자에게 정당한 배상을 하여야 한다고 명시하고 있다. 따라서 수산업법에서 정하고 있는 피해보상의 대상은 '면허를 통해 획득한 어업권의 보유자'에 한정하고 있으며 그 피해보상의 정도와 책임한도는 유류오염손해배상보장법 및 해양오염방지법 등에서 정하고 있는 바에 따르고 있음을 알 수 있다.

3. 우리나라 해양자원 재산권 설정의 개선방향

가. 방제비용지출의 법제화

방제사업은 수익성이 없을 뿐더러 매년 상당액수의 투자가 요구되는 사업이다. 단순히 정유사등의 대기업의 재정적 능력을 근거로 민간 방제기구에 대한 출자 및 비용납부를 기대하는 것은 지불능력(*ability to pay*)과 지불용의(*willingness to pay*)를 혼동하는 셈이라고 할 수 있다. 즉, 현재의 법.제도적 여건하에서는 정유사등 지불능력이 있는 집단이 자발적인 지불용의는 갖고 있지 않다고 보아야 할 것이다.

따라서 정부는 해양자원에 대한 재산권의 설정을 엄정히 하고 이에 대한 집행을 철저히 시행함으로써 실제로 정유사가 방제비용으로 지출하는 것이 향후에 피해보상으로 지출하는 것보다도 경제적이라는 인식을 주어야 할 것이다. 이러한 방안으로 방제비용지출의 의무화를 생각할 수 있다. 즉, 해양오염방지법

또는 유류오염손해배상보장법 등에 관련자의 방제비용지출을 유류누출 및 피해유발가능성에 따라 명시하고 이를 의무화하여 민간 방제기구에 대한 지출을 이에 갈음할 수 있도록 규정하는 것도 한 방법이다. 예를 들어 정유사등의 대량 유류수령인의 경우 유류물동량에 비례하여 방제비용을 지출하도록 법규화하고 방제기구에 회비 및 출자비로 지출하는 경우는 이에 갈음하도록 하는 것이다. 방제기금에 대한 지출이나 방제비용지출에 대한 의무화의 어떤 방법에 있어서도 특별법으로 방제기구의 법적 근거를 확보하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

나. 유류누출에 따른 오염피해의 객관적인 측정

1991년부터 1994년사이의 100톤이상의 주요 유출 사고에 대한 실제 피해보상액의 합계는 77억원수준으로서 이는 이에 따른 피해요구액의 합계인 1,544억원에 훨씬 못미치고 있다. 이와 같은 실제 피해보상액과 피해요구액의 격차는 물론 이해당사자의 입장차이에 따라 피해요구액이 지나치게 과장되었음을 보여주는 것이기는 하지만 또 한편으로는 피해에 대한 객관적인 평가가 이루어지지 않음을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 유류오염의 정확한 피해를 측정하기 위해서는 과학적인 측정기술을 활용할 수 있는 최첨단의 설비를 갖추어야 한다. 이와 같은 오염피해의 측정은 공신력을 갖춘 공적 기관이 객관적이고 투명한 방법으로 시행하여야 하며 이에 따라 법정에서 증거로 채택될 수 있어야 할 것이다.

그러나 이러한 오염피해의 객관적인 측정을 위한 투자는 그 이전에 재산권을 철저히 설정하고 집행하겠다는 정부의 의지가 선행되지 않고는 무의미한 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 아무리 과학적이고 객관적인 해양오염의 피해측정이 이루어진다고 할지라도 정부가 재산권설정을 불분명하고 모호하게 한다면 애써

이루어진 피해측정에 대한 투자가 실제로 활용될 수 없기 때문이다.

4. 공극적인 방제비용의 지불주체

공극적인 방제비용의 지불주체는 누가 될 것인가? 정부가 공적인 조직을 통하여 방제활동을 벌이는 경우 결국 그 비용은 국민의 세금으로 부담할 수 밖에 없다. 그렇다면 어떠한 방식으로 세금을 거두는 것이 보다 공평하고 효율적인 방법이겠는가? 해양오염의 문제는 모든 국민에게 직간접적으로 영향을 미치는 문제라고 볼 수도 있으나 이러한 시각은 문제의 정확한 본질을 왜곡할 수 있다. 해양오염의 공극적인 원인 제공자는 유류소비자이다. 따라서 세금으로 방제활동의 비용을 부담하는 경우 유류판매에 대하여 세금을 부과하는 것이 가장 효율적이고 공평한 방법이라 할 것이다. 정유사등 대량 유류수령인 및 해운업자가 방제활동을 펼치는 경우는 세금으로 그 비용을 부담할 수는 없다. 이 경우에는 유류의 생산부터 소비에 이르는 모든 단계에 참여하는 관련자들이 방제비용을 분담하게 될 것이다. 그러나 석유산업이 일반적으로 낮은 수요의 가격탄력성을 보이므로 소비자가 방제비용의 대부분을 지불한다고 볼 수 있다.

해양자원에 대한 재산권이 엄정하게 규정되어 수산업자 및 정부 등에 그 재산권이 귀속되는 경우 이러한 결과는 어떻게 보면 필연적이라 할 수 있다. 문제의 본질을 간략화하자면 방제활동에 따른 비용의 부담문제는 국민이 수산물을 구입할 때 방제비용을 부담할 것인지, 아니면 석유류를 구입할 때 부담할 것인지에 대한 선택의 문제라고 볼 수 있다. 해양자원에 대한 재산권이 수산업자와 정부에 있고 이에 따라 유류누출에 따른 해양오염의 책임을 원인제공자가 감당하여야 한다면 유류가격의 상승은 사회적 선택의 결과로 받아들여져야 한다. ♣