

論 文

해양환경손해 국제배상제도에 관한 비교연구

조동오*

A Comparative Study on International Compensation System for Marine Environment Damage

Dong-Oh Cho

<目 次>

Abstract	IV. 해양환경손해의 사정절차
I. 서론	V. 우리나라의 해양환경손해배상제도
II. 해양환경손해의 정의	VI. 결론
III. 해양환경손해의 인정사례	참고문헌

Abstract

Since the case of "Ohio v. The United States, Department of the Interior", claims for marine environment damage caused by oil pollution have been increased in the United States. Also European countries have suggested in the Executive Committee of IOPC Fund that IOPC Fund should accept claims for marine environment and several claims for marine environment damage were made to IOPC Fund, but all of which were rejected. In this study, compensation system for marine environment damage caused by oil pollution in the United States and the IOPC Fund were comparatively analyzed and several policy recommendations were suggested.

I. 서론

유류유출에 의한 피해종류는 초기에는 단순하였으나 시간이 지남에 따라 매우 다양해지고 있다. 국제유류오염보상기금(IOPC Fund)는 이를 크게 물적손해, 결과손해 및 순경제적 손해, 해양환경손해 등으로 구별하고 있다. 여기서 해양환경손해는 최근에 도입된

개념으로 "오염손해"에 포함되어 있으나 아직까지 IOPC Fund에서 보상한 사례는 없는 상태이다. 그러나 선진국을 중심으로 해양환경손해에 대한 배상청구가 증가하고 있는 추세이다. 미국은 국제유류오염손해 배상체제에 가입하지 않고 독자적인 배상체제를 가지고 있는바, 이미 법률로서 정부로 하여금 환경피해에

관한 조사 및 배상청구의 의무를 규정하고 있고 또한 법정에서는 환경피해청구에 대해 인정하고 있는 실정이다.

우리나라는 "유류오염손해에 대한 민사책임관한 협약의 1992 의정서"(1992 CLC) 및 "유류오염손해보상을 위한 국제기금설치에 관한 협약의 1992 의정서"(1992 FC)를 유류오염손해배상보장법에 수용하여 국제유류오염손해배상제도에 동참하고 있으면서, 해양오염방지법에도 해양환경손상에 관한 피해배상의 근거를 규정하고 있다. 해양오염방지법은 해양오염손해에 관한 보상 목적보다는 오염사고의 방지를 위하여 제정되었으며 따라서 오염행위자에 대한 벌금 부과에 관한 규정도 포함하고 있다. 다른 국가들과 동일하게 우리나라도 IOPC Fund로부터 해양환경손해배상을 청구하여 보상받은 사례는 없는 상태이다. 그러나 우리나라에서도 최근 대형 유류오염사고시 해양환경손해에 대한 배상제도를 도입하자는 의견이 대두되고 있다.

본 연구에서는 해양환경손해배상에 관한 미국 및 IOPC Fund의 제도를 살펴보고 우리나라의 향후 발전 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 해양환경손해의 정의

1. IOPC Fund

IOPC Fund는 유조선으로부터 유출된 유류에 의한 손해배상제도를 시행하는 국제유류오염손해배상기구이며 근거 협약은 민사책임협약(1969 CLC 및 1992 CLC)과 기금협약(1972 FC 및 1992 FC)이다. IOPC Fund의 근거협약인 1969 CLC, 제 I 조 5항에서는 오염손해(pollution damage)를 다음과 같이 정의하고 있다.

“Pollution damage’ means loss or damage caused outside the ship carrying oil by contamination resulting from the escape or discharge of oil from the ship, wherever such escape or discharge may occur, and includes the costs of preventive measures

and further loss or damage caused by preventive measures.”

위의 정의에 의하면 해양환경손상에 관한 피해는 IOPC Fund가 보상해야하는 오염손해에 포함될 수 있으나 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 따라서 1992 CLC 제 I 조 6항에서는 다음과 같이 위의 오염손해에 관한 정의에 해양환경손상에 관한 오염손해를 명시적으로 추가하였으나 그 범위를 매우 제한하였다.

“Pollution damage’ means:

- (a) loss or damage caused outside the ship by contamination resulting from the escape or discharge of oil from the ship, wherever such escape or discharge may occur, provided that compensation for impairment of the environment other than loss of profit from such impairment shall be limited to costs of reasonable measures of reinstatement actually undertaken or to be undertaken;
- (b) the costs of preventive measures and further loss or damage caused by preventive measures.”

1992 CLC상의 오염손해에 관한 정의에서 보듯이 해양환경손상의 피해보상에 관한 IOPC Fund의 입장은 매우 제한적인 바, 해양환경손상이 발생하였다는 자체만으로는 보상이 이루어지지 않으며¹⁾ 손상된 해양환경을 실제로 복원하였을 경우와 복원예정일 경우의 비용만을 인정하고 있다.

2. 미국

1) NOAA

미국의 해양대기청(NOAA)은 해양오염사고로 인한 해양환경피해의 종류를 크게 사용가치(use value)의 손실과 비사용가치(non-use value, passive-use value, existence value)의 손실로 구분하고 있다.

35) FUND/WGR.7/3.

사용가치는 i) 어업인의 수산물 수확의 소득, ii) 관광산업(호텔, 식당 등)의 수익, iii) 레크리에이션업 계 등의 수익으로서 해양환경자원을 직접 이용함으로써 얻는 가치이며, 사용가치의 손실이란 이들 소득 및 수익의 감소를 말한다. IOPC Fund에서는 해양오염사고로 인한 손해 및 비용을 물적손해(property damage), 방제비용 및 오염예방비용(clean-up operations on shore and at sea, and preventive measures), 고정비용(fixed costs), 결과적 손실 및 순수 경제적 손실(consequential loss and pure economic loss), 순수 경제적 손실의 방지비용(measures to prevent pure economic loss) 등으로 구분하는 바, 모두 사용가치의 손실의 범주에 속한다.

반면 비사용가치는 사람들이 해변, 강, 만 또는 기타 자연자원을 직접 이용하지는 않지만 단지 이들이 존재하고 있다는 사실자체에 부여하는 가치이다. 미국에서는 경제학자들이 이미 20년 전부터 이와 같은 개념의 가치가 존재함을 주장하였다. IOPC Fund에서는 해양환경피해를 i) 손상된 환경의 합리적인 복구비용 및 ii) 어업인 또는 해안가 호텔업자, 식당업자의 소득 손실로 구분하고 있는데, 여기서 손상된 환경의 복구비용이 해양환경피해 즉 비사용가치에 해당하며 어업인 등의 소득손실은 사용가치의 손실이지 비사용가치의 손실이 아니다.

2) OPA '90

미국의 “유류오염법”(OPA '90)은 국제협약보다 손해배상범위를 대폭 확대하고 있다. 또한 자연환경 자체에 대한 손해배상청구를 인정하고 있다. OPA '90에 의하면 선박소유자 등이 피해자에게 충분히 배상을 하였다 하더라도, 국가가 공공수탁자로서 천연자원손해에 대한 배상을 청구할 수 있기 때문이다. 여기서 천연자원에 대한 손해는 천연자원의 멸실, 천연자원에 입힌 손해 및 천연자원을 사용하지 못하게 되는 비사용가치에 대한 손해를 포함한다.

OPA '90은 손해배상의 범위에 대하여는 더 이상의 범위의 정의가 곤란하다고 생각될 정도로 무한으로 확대하고 있는바, 배상대상으로 하고 있는 손해의 종류는 다음과 같다.

- i) 천연자원: 천연자원에 대한 손상·손실로서 여기에는 천연자원의 원상회복, 복구, 대체 등의 비용 이외에도 천연자원의 이용불만에 의한 손실이나 손해의 적정비용이 포함된다.
- ii) 동산·부동산: 동산 또는 부동산에 대한 손상 또는 파괴에 의한 경제적 손실
- iii) 생계수단: 생계를 위해 천연자원을 사용하는 사람들에 의해 사용 불가능하게 된 손해(당해 자원을 소유 또는 관리여부를 불문)
- iv) 공공수입: 동산, 부동산 또는 천연자원에 대한 손상, 파괴, 손실에 의한 세금, 특허료, 임대료, 수수료 등의 실질수익의 감소에 상당하는 전액
- v) 기대이익
- vi) iv)와 같은 이유의 이익상실 또는 수입원의 손해
- vii) 공공 서비스비용: 방제작업중 또는 작업 후의 유류의 유출에 따른 화재의 방지, 생명체의 안전, 건강의 유지 등에 의한 공공 서비스 비용의 증가분.

III. 해양환경손해의 인정사례

1. IOPC Fund

IOPC Fund는 다음 사례와 같이 유류오염에 의한 해양환경손해에 관하여 수차례 배상청구를 하였으나 지금까지 이를 인정하지 않고 있다.

1) 제1차 Antonio Gramsci호 사건

1979년 구 소련 관할해역에서 발생한 Antonio Gramsci 호의 유류유출사고와 관련하여 구 소련 정부는 해양생태계의 손상에 대하여 소련 법원에 소송을 제기하였는바, 해양생태계의 손상에 관한 피해는 “metodika”라는 수학적 모델을 이용하여 소련 관할연안에 유출된 유류의 양에 기초하여 추상적으로 산정하였다.

IOPC Fund는 비경제적 환경손해(non-economic environment damage)는 인정되지 않는다고 하였으며, 이러한 이론적 모델에 의해 추상적으로 계산된 환경

2) 33 U. S. C. §2702(2).

3) FUND/WGR.7/4.

손해는 인정되지 않는다는 Resolution No.3를 채택하였다.

IOPC Fund Resoulution No.3 - Pollution Damage (October 1980)

The Assembly of the International Oil Pollution Compensation Fund

Conscious of the dangers of pollution posed by the world-wide maritime carriage of oil in bulk,

Aware of the detrimental effect of the escape or discharge of persistent oil into the sea may have on the environment and, in particular, on the ecology of the sea,

Noting that under the Civil Liability Convention a claim for ecological pollution damage has been against the shipowner which was based on a theoretical model for assessment,

Confirms its intention that assessment of compensation to be paid by the International Oil Pollution Compensation Fund is not to be made on the basis of an abstract quantification of damage calculated in accordance with theoretical models.

2) 제2차 Antonio Gramsci호 사건

1987년 핀란드에서 Antonio Gramsci 호의 두 번째 오염사고가 발생하여 핀란드 및 러시아 연안을 오염시켰다. 에스토니아 당국은 상기의 "metodika" 모델에 기초하여 해양환경손상에 관한 피해배상을 청구하였으나 IOPC Fund는 Resolution No.3에 근거하여 이를 거절하였다.

3) Patmos호 사건

이탈리아 정부는 Patmos호의 오염사고에 의하여 야기된 해양환경손상에 관하여 클레임을 청구하였으나, IOPC Fund는 청구자가 i) 손해의 종류를 자세히 명기하지 않고 있으며, ii) 손해사정의 근거에 대

한 설명을 하고 있지 않다는 이유로 이를 거절하였다.

원심에서 이탈리아 정부는 본 해양환경손상은 이탈리아 국가의 영해에 관한 주권의 위반이라고 주장하였으나, 재판부는 이탈리아 정부는 해양환경손상의 결과 어떠한 손실이나 비용의 발생이 초래되지 않았다고 판결하였다.

항소심에서 이탈리아 정부는 해양환경에 대한 실제 손해와 관광산업 및 어업인이 입은 실제 손실에 관한 배상이 이루어져야 한다고 주장하였다. IOPC Fund는 i) 실제 해양환경손상에 대해서는 Resolution No.3상의 오염손해의 정의를 환기시키고, ii) 관광산업 및 수산업계가 입은 실제 경제적 손실에 대해서는 경제적 손실의 금액을 증명할 수 있는 피해당사자 개개인에 의해서 청구되어야 한다고 주장하였다.

4) Haven호 사건

1991년 4월 11일 이탈리아 제노아 앞 7마일 해상에서 원유 14만 4,000톤을 적재한 유조선 Haven호(10만 9,977톤)가 화재로 폭발하여 선체가 세동강 났다. 이 사고로 원유 약 1만톤이 유출되어 제노아항뿐만 아니라 프랑스 연안까지 오염되었다.

이 사건은 특히 해양환경손해에 관한 청구가 많아서 상당한 논란이 있었다. 연방정부, 지방정부, 공공단체들도 방제비용과 수익상실에 대한 손해보상을 청구하면서 환경손해를 포함시키고 있었다. 요트 소유자가 계류비용 및 보험료를 청구하였고, 어민이 선박 및 어망오염 및 오염기간동안의 수익감소를 청구하였다. 그 외에 호텔업자, 해양시설 소유자 등이 수익감소에 따른 피해를 청구하였다.

이탈리아 정부는 Haven호의 오염사고에 의해 야기된 해양환경손해를 4천만파운드로 주장하고 배상청구를 하였으나, Patmos호의 경우와 동일하게 i) 손해의 종류를 자세히 명기하지 않았으며, ii) 손해사정의 근거에 대한 설명을 하지 않았다. 이탈리아 정부는 본 청구는 잠정적인 것이며 아직 해양환경에 미친 영향에 관한 연구가 완료되지 않았다고 주장하였다.

Liguria 지자체는 이탈리아 정부의 해양환경손상에 관한 배상청구액은 8천만파운드로 증액되어야 하고, 이 금액은 생태적 손해를 입은 연안의 관련 당사자들에게 분배되어야 한다고 요구하였다.

IOPC Fund는 해양환경손해에 관한 모든 클레임을

거절하지 않으며, 현 협약과 관련하여 지금까지의 논의된 바에 의하면 해양환경손해 중 계량적으로 산정할 수 있는 요소(예를 들면 i) 손상된 환경의 합리적인 복원비용, ii) 어업인 또는 해안가의 호텔업자 및 식당업자가 입은 이익의 손실)만을 인정할 수 있다는 입장을 고수하였다. 여기서 계량적으로 산정할 수 있는 요소란 시장가격(market prices)으로 계산할 수 있는 환경손해를 의미하며, 계량적으로 산정할 수 없는 요소란 반대의 경우이다.

IOPC Fund는 청구된 금액의 대부분이 계량적으로 표시하지 못하는 요소와 관련된 1986년 이탈리아 법률에 근거한 벌금형태라는 입장을 견지하였다. 또한 많은 국가가 해양환경손해와 관련하여 벌금제도를 도입하고 있으며 이는 보상 목적이 아니라 사고재발을 방지하기 위한 목적을 지니고 있으며, IOPC Fund의 보상제도는 보상의 한도가 있기 때문에 벌금을 보상 범위에 포함하면 선의의 피해자(예: 어업인, 호텔업자, 식당업자 등)에 대한 보상이 충분히 이루어질 수 없다고 하였다.

IOPC Fund의 이와 같은 견해에 대하여 이탈리아 정부는 이탈리아는 CLC/FC를 비준하고 동 협약을 이탈리아 관련 법률에 수용하였으며, CLC/FC상의 오염손해에 관한 정의 및 관련 규정이 환경손해에 관한 배상청구를 제외하거나 제한하고 있지 않다고 주장하였다. 또한 이탈리아 정부는 계량적으로 산정할 수 있는 해양환경손해만을 인정하는 IOPC Fund의 입장에 동의할 수 없으며, 동 국가의 1982년 법률은 계량적으로 산정할 수 있거나 또는 없는 해양환경손해 모두를 배상청구할 수 있도록 규정하고 있다고 반박하였다.

2. 미국

해양환경을 포함한 환경손해에 대한 배상청구에 대한 근거는 "환경오염에 관한 종합적인 대응, 배상 및 책임법"(CERCLA: Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)에 있는 바, 동법은 크게 i) 유해물질배출, 책임 및 보상, ii) 유해물질 대응재원으로서는 유해물질의 대응을 위한 신탁기금, iii) 잡규칙, iv) 오염보험 등으로 구성되어 있

다. 이 법의 적용대상이 되는 환경은 ① 가항수역과 그 인접수역 및 매그너손 어업보존관리법(Magnesian Fishery Conservation and Management Act)에 의하여 미국의 배타적 지배권에 속하는 해양수역, ② 미국 관할에 속하는 지표수, 지하수, 식수원, 지면이나 지하 또는 대기이다.

환경오염에 관한 종합적인 대응, 배상 및 책임법의 책임의 주체는 ① 선박이나 시설물(facility)⁴⁾의 소유자(owner) 또는 사업자(operator), ② 특정 유해물 처분시 그 처분시설의 소유자, ③ 유해물질 처리 및 운송계약체결자, ④ 유해물질을 운송하기 위해 인수하고 있는 자이다.

연방정부, 주정부 인디언 부족은 그 관할내에 있는 자연자원의 수탁자로서 선박 또는 시설로부터 발생한 유출 또는 그 가능성으로 인한 자연자원의 손상에 대하여 책임자로부터 회수할 수 없을 때에는 기금을 상대로 청구할 수 있다. 청구할 수 있는 것은 수탁자가 손상된 자연자원의 원상회복, 재생, 대체를 위해 노력한 비용과 유해물질 배출로 인한 자연자원의 단기 및 장기적인 손상에 대한 평가비용 등이다.

이와 같이 미국에선 CERCLA에서 환경손해에 대한 배상을 규정하고 있을 뿐만아니라 실제 환경손해에 대해 판례에 의해서도 인정하고 있다. 미국에서 가장 먼저 환경손해에 대해 법원에서 인정한 사건은 Ohio v. The United States Department of the Interior⁵⁾이다. 해양환경손해에 대한 배상청구는 최근 Exxon Valdez 사고 이후 대부분의 유류오염사고에서 이루어지고 있다.

IOPC Fund는 해양환경이 손상되었다는 자체만으로는 클레임을 인정하지 않으며 손상된 해양환경의 범위를 시장가치로 산정 가능하여야 하며, 또한 이론적 모델을 이용하여 산정하는 것도 인정하지 않는다. 그러나 미국의 경우 해양환경피해의 범위를 손상된 환경의 복원비용, 가치하락, 산정비용까지 범으로서 인정하고 있다. 더 나아가 대부분의 해양환경손해산정을 이론적 모델인 조건부가치추정방법(CVM)으로 산정하고 있다. NOAA는 OPA '90에 의거 해양환경피해를 회수하기 위한 절차를 마련해야 하는바, 이를 위해 1993년 해양환경과 같이 비시장재화에 대한 경제적

4) 연안시설(offshore) 및 자동차나 철도 등을 포함한 육상시설(onshore)을 포함함.

5) 880 F.2d 432 (D.C. Cir. 1989).

가치추정방법의 하나인 CVM을 해양환경손해를 산정하는데 적합한가의 여부를 결정하기 위해 작업반을 구성하고 보고서를 발간한 바 있다.⁶⁾

IV. 해양환경손해의 사정절차

1. 미 국

1) OPA '90의 개요

미 의회는 1989년 3월 알래스카 해안에 좌초하여 25만 배럴의 원유를 유출시킨 Exxon Valdez호의 초대형 유류오염사고를 계기로 수년동안 논란을 벌여온 선박 등에 대한 유류오염 방지조치를 강화하고, 책임 및 배상에 관한 종합적인 입법에 박차를 가하였다. 1990년 7월 미 상하원 합동법안조정위원회는 그 동안 논란이 되어 왔던 유류오염에 관한 종합법안 제정과 관련한 의견을 조정하고, 이 법안을 1990년 “유류오염법”(OPA '90: Oil Pollution Act, 1990)으로 명명하였다.

이 법은 오랫동안 의회에서 논의되어 온 범위를 대폭적으로 확대한 포괄적인 내용으로 된 법률이다. 그 주요내용은 유류오염책임과 보상(제1장), 현행 연방법의 개정(제2장), 국제적 유류오염방지와 방제(제3장), 방지와 방제(제4장), Prince William 만 조항(제5장), 잡척(제6장), 유류오염 연구·개발계획(제7장), 알래스카 횡단 수송관 체계(제8장), 유류오염책임신탁기금의 개정안(제9장) 등으로 유류오염에 관한 모든 분야를 총망라하고 있다.

2) 연방규칙

OPA '90은 상무성 산하 해양대기청(NOAA)이 천연자원손해의 산정에 관한 연방규칙을 마련하도록 명문으로 규정하고 있다. 이에 따라 해양대기청은 1980

년 환경오염에 관한 CERCLA에 근거하여 마련한 규칙⁷⁾과 유사한 ‘천연자원손해의 산정에 관한 연방규칙’⁸⁾을 제정하였다.

천연자원손해의 산정에 관한 규칙은 선택가치(option value), 존재가치(existence value), 유산가치(bequest value) 등 비사용가치(non-use value)를 입법적으로 인정하고 있다. 선택가치는 현재 자원을 사용하고 있지 않지만 미래 그것의 사용선택권을 보유하고자 하는 사람에 의하여 기꺼이 지급하려는 총금액이고, 존재가치는 자원이 그 곳에 있다는 것을 아는 것만으로 지급하고자 하는 총액이며, 유산가치는 사후 후손들에게 사용할 수 있게 하기 위하여 지급하려는 총액을 말한다.⁹⁾

천연자원손해의 산정에 관한 규칙의 목적은 사고결과로 손상된 천연자원 및 서비스에 대한 지출과 비용의 효율적인 회복을 촉진시키는 것이다. 이 목적을 달성하기 위해 이 규칙에서는 천연자원과 서비스의 회복에 필요한 계획을 개발하고, 책임 있는 당사자가 그 계획을 실행하거나 기금을 적립하기 위한 천연자원손해의 산정에 관한 절차를 제공하고 있다. 또한 손해산정과 관련된 이해당사자, 천연자원과 서비스상의 손해를 확인·검토하기 위한 산정절차의 범위, 적정한 범위의 대안 중에서 회복조치를 선택하기 위한 방법 등도 규정하고 있다.

이 규칙은 천연자원손해의 평가를 3단계로 나누어 기술하고 있다. 즉, 수탁자가 복구를 할 것인지를 결정하는 기간인 사전 평가단계, 수탁자가 잠정적 손해에 관한 정보를 검토해서 복구의 필요성·형태·규모를 결정하는 기간인 복구계획단계, 그리고 수탁자의 복구이행을 보장하는 복구이행단계로 구성되어 있다.

2. IOPC Fund

IOPC Fund는 해양환경손해를 앞에서 살펴본 “오염손해”의 범위에 포함시키고 있을 뿐, 미국의 예와 같

6) 조건부 가치추정법(CVM, contingent valuation method)은 사람들이 어떤 공공재나 환경재에 부여하고 있는 가치를 직접적으로 이끌어내는 방법임. 즉, 개발사업이나 정책의 시행이 환경에 미치는 영향의 화폐적 가치를 평가함에 있어서 시장자료를 구할 수도 없고 대리시장을 통한 간접적인 분석도 어려운 경우 가상적 시장을 설정하고 설문조사를 통해 영향을 받게 되는 사람들에게 환경악화의 방지를 위하여 혹은 환경개선을 위한 최대 지불의사액(WTP)을 직접 묻거나, 아니면 표현된 구매의도를 통하여 수요곡선을 추정하는 방법임.

7) 43 CFR 11.

8) 15 CFR 990. 1994년 제정되었으며, 현재 사용하고 있는 것은 1996. 1. 5일부로 개정된 규칙이다.

9) Norbert Trotz, op. cit., p.25.

은 해양환경손해의 사정을 위한 구체적인 절차를 규정하고 있지 않다.

IOPC Fund는 미국에서 Exxon Valdez 사고 이후 해양환경손해에 대한 배상청구가 증가하고 있고 또한 살펴본 4건(제1차 Antonio Gramsci호 사건, 제2차 Antonio Gramsci호 사건, Patmos호 사건, Haven호 사건)의 해양환경손해배상 청구가 있는 후, 향후 동일한 배상청구에 대하여 지급거절을 표명하기 위하여 다음과 같이 해양환경손해에 관한 IOPC Fund의 입장을 정리하였다.¹⁰⁾

- i) 해양환경손해에 관련하여 계량적으로 산정할 수 있는 클레임만을 인정하는바, 예를 들면
 - ① 손상된 환경의 합리적인 복구비용
 - ② 어업인 또는 해안가 호텔업자, 식당업자의 소득 손실과 같이 해양 또는 연안관련 사업에 직접적으로 의존하고 있는 자가 해양환경손상으로부터 기인하여 입은 이익(소득, 수입)의 손실
- ii) ① 해양환경손해와 관련하여 수량적으로 표시할 수 없는 요소와 관련된 클레임은 제외됨.
- ② 이론적 모델에 근거하여 추정된 해양환경손해에 관한 클레임은 인정되지 않음.
- iii) ① 과실행위자의 과실정도 또는 이익의 정도에 근거하여 부과된 벌금형태의 손해는 인정되지 않음.
- ② 선박으로부터 유출된 유류에 대한 범 죄형태의 손해는 CLC/FC의 범주에 포함되지 않으며 따라서 보상되지 않음.

V. 우리나라 해양환경피해 보상제도 및 실태

1. 유류오염손해배상보장법

1) 해양환경손해에 관한 정의

유류오염손해배상보장법상의 해양환경손해에 관하여 CLC/FC과 동일하게 정의하고 있는바, 유류오염손해의 범주에 포함시키되 일정한 제한을 가하고 있다. 즉, "유류오염손해"라 함은 "유출 또는 배출된 장소에 불구하고 선박으로부터 유류가 유출 또는 배출되어 초래된 오염에 의하여 선박외부에서 발생한 손실 또는 손해"를 말하되, "환경손상으로 인한 이익상실외의 환경손상에 대한 손실 또는 손해는 그 회복을 위하여 취하였거나 취하여야 할 상당한 조치에 따르는 비용에 한한다"라고 정의하고 있다.¹¹⁾

2) 국내 유류오염사고 발생 및 배상 현황

우리나라는 일부 해수욕장 및 항만을 제외하면 대부분의 연안을 양식장 또는 어선 어업의 장으로서 개발 및 이용하고 있으며, 따라서 소량의 유류가 유출될 경우라도 막대한 수산피해를 야기하여 왔다. 그동안 이러한 해양오염사고 발생시 피해자인 어업인과 가해자인 선주간에 피해보상에 관한 합의가 제대로 이루어지지 않았고, 따라서 우리나라도 적기에 피해보상이 이루어지고 또한 피해규모에 대한 합의가 어민들의 요구대로 적절한 수준에서 이루어질 수 있는 기대하에 IMO의 국제유류오염피해배상체제에 가입하였다. 그러나 우리나라가 1992년 유류오염손해배상보장법을 제정한 이후 실제 발생한 해양오염사고의 피해배상율은 기대만큼 제고되지 않고 매우 낮은 수준을 보이고 있다.

즉 우리나라의 1971 FC 발효일인 1993년 3월 8일 이후 발생한 유류오염사고중 IOPC Fund에 보상청구한 유류오염사고는 12건¹²⁾이고 총배상청구액은 3,105 억원이다. 이 금액중 2,204억원이 협상에 의하여 802 억원에 합의 완료되었고, 나머지 미합의된 901억원은 소송 또는 협상 중으로 총청구액의 71% 정도만 해결된 상태이고, 그 배상율은 37% 수준이다.

한편 그동안 우리나라가 IOPC Fund에 유류오염 손해배상을 청구한 내역은 대부분 방제비용, 물적손해

10) FUND/WGR.7/4

11) 유류오염손해배상보장법 제2조4항.

12) 제11삼보호(1993.4.12. 울산), 제5금동호(1993.9.27. 여천), 제1성일호(1994.11.8. 온산), 대우호(1995.6.27. 고정), 씨프린스호(1995.7.23. 여천), 여명호(1995.8.3. 통영), 제1유일호(1995.9.21. 부산), 호남사파이어호(1995.11.17. 광양), 제1용정호(1996.8.15. 부산), 제101정진호(1997.4.1. 부산), 제3오성호(1997.4.3. 통영), 경남1호(1997.11.7. 울산).

및 양식업자의 수익감소 등의 순경제적 손실이며, 양식업자 등 어민이외의 자의 순경제적 손실은 매우 미미하며, 해양환경손해에 대한 청구사례는 전무하다.

총 피해액에서 방제비용을 제외한 기타 오염피해액만 분리해서 살펴보면, 총청구액 2,607억원 중 1,706억원은 310억원에 합의 완료되었으나, 나머지 미합의 금액 901억원은 소송 또는 협상 중으로 총청구액의 64% 정도만 해결된 상태이며, 그 배상률은 18% 수준에 불과하다. 단 방제비용은 소요비용의 객관적인 입증에 용이하여 IOPC Fund로부터 청구액의 99%까지 인정받고 있다.

IOPC Fund는 전 세계 각국 연안의 오염손해에 대한 배상을 시행하고 있기 때문에 손해배상에 대한 원칙들을 정하고 있는바, 그 중에서도 가장 중요한 것이 손해배상청구에 대한 합리적이고 객관적인 자료의 요구이다. 그동안 우리나라 수산피해에 대한 배상율이 낮은 이유는 여러가지가 있으나 가장 큰 원인은 손해에 대한 증빙자료를 IOPC Fund가 인정하지 않는 점이었다. 즉, 수산물 손해에 대한 증빙자료는 대체로 과거 생산량에 대한 자료인데, 수협위판이 아닌 매매를 통한 출하자료를 IOPC Fund가 객관적인 증빙자료로 인정하지 않은 점이다.

2. 해양오염방지법

해양오염방지법에서는 해양환경피해에 관한 정의를 내리지 않고 단지 국가가 동 피해를 청구할 수 있는 규정을 하고 있다. 즉, 해양오염방지법 제4조6항(기름오염 등으로 인한 해양환경피해에 대한 배상청구)은 '국가는 기름 또는 유해액체물질의 배출로 인하여 해양환경에 피해가 발생한 때에는 배출자에게 그 피해에 대한 배상을 청구할 수 있다'라고 규정하고 있다. 그러나 해양오염방지법을 시행하는데 필요한 하위규정인 시행령 및 시행규칙에 해양환경피해를 입증하고 산정할 수 있는 구체적인 규정이 제정되어 있지 않아 해양오염법상의 해양환경 피해배상 청구에 관한 규정은 사실상 사문화된 상태이다. 즉, 미국의 천연자원손해의 산정에 관한 연방규칙(15 CFR 11)과 같이 해양환경피해를 합리적으로 계량화할 수 있는 기준이 마련되어 있지 않은 상태이다.

해양오염방지법 제4조6항의 해양환경 피해배상청구에 관한 규정은 해양수산부가 설립되기 이전 1995년

환경부가 해양오염방지법을 개정하여 신설하였으나, 1996년 해양수산부가 설립된후 더 이상 진전되지 않았다. 해양수산부는 설립이전 해운항만청 당시부터 CLC/FC를 수용하여 유류오염손해배상보증법의 제정을 통해 국제유류오염손해배상체제에 가입하였기 때문이다.

해양환경손해에 관한 청구권자는 국가이다. 이는 환경에 관한 침해가 발생한 경우에 그 배상을 청구할 주체가 모호한 경우가 있어 그 관리의 신탁을 맡은 자의 지위에 있는 국가를 배상청구권의 주체로 인정한 것이다. 책임 주체는 선박 및 해양시설 등에서 기름 및 유해액체물질을 배출한 자이다. 배출은 기름이나 유해액체물질 등 폐기물을 해양에 누출·유출 또는 투기하는 것을 말한다(동법 제2조 제7호).

V. 결 론

우리나라는 1992 CLC/FC를 수용하여 유류오염손해배상보증법을 제정하여 국제유류오염손해배상체제에 가입한 상태이다. 이에 따라 그동안 우리나라가 IOPC Fund에 보상청구한 유류오염사고는 12건이고 총배상청구액은 3,105억원에 이르고 있으나, 손해배상을 청구한 내역은 대부분 방제비용, 물적손해 및 양식업자의 수익감소 등의 순경제적 손실이며, 양식업자 등 어민이외의 자의 순경제적 손실은 매우 미미하며, 해양환경손해에 대한 청구사례는 전무하다. 이는 아직까지 IOPC Fund에서 해양환경피해에 대하여 보상한 사례가 없는 것도 한 요인이나, 해양환경손해사정을 위한 사회과학적 연구 및 피해입증을 위한 자연과학적인 연구가 결여되어 있기 때문이다. 그러나 최근 EU 국가를 중심으로 해양환경손해에 대한 청구사례가 증가하고 또한 배상의 타당성에 대한 논의가 지속적으로 제기되고 있다.

그러나 미국의 경우 해양환경손해에 대한 배상청구를 할 수 있는 법적인 근거를 CERCLA에서 규정하고 있고 실제로 법정에서 배상청구를 인정하고 있다. 또한 해양환경손해 사정절차도 구체적으로 규정하고 있다. 또한 최근 Exxon Valdez 사고 이후 미국에서는 해양환경손해에 대한 청구가 일반화되어 가고 있다.

지금까지 IOPC Fund가 해양환경피해에 대하여 배상하지 않은 이유는 환경손해를 인정하는 구체적 범

위, 기준 등이 모호하고 그에 따른 합리적인 피해입증 방법 등이 합의되지 않았기 때문이다. 그러나 위의 문제들이 해결되고 IOPC Fund의 회원국간에 합의가 이루어진다면 IOPC Fund도 해양환경에 대한 피해배상을 하게 될 것으로 전망된다.

따라서 우리나라도 해양환경손상에 의한 피해를 합리적으로 입증 및 평가할 수 있는 능력을 배양해야 할 필요가 있는바, i) 해양환경피해에 관하여 과학적으로 입증·평가할 수 있는 기술개발, ii) 손상된 해양환경의 복구를 위한 기술개발, iii) 해양환경피해를 경제적으로 계량화할 수 있는 가치평가에 관한 이론과 방법론의 개발 등이 그 예이다.

editors, Resource for the Future, 1993

원고접수일 2002년 11월 7일
원고채택일 2003년 1월 2일

참고문헌

- [1] 수산협동조합중앙회, 「유류오염피해조사지침 (안)」, 1995.
- [2] 조동오 외 3인, 「해양환경손해에 대한 국가의 배상청구권에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 1998.
- [3] 해양수산부, 「유류오염손해배상 세미나」, 2001.
- [4] 해양오염방제조합, 「국제해양오염방제세미나」, 2000.
- [5] CMI Conference 1994, Assessment of Claims for Pollution Damage
- [6] FUND/WGR.7/3 & 7/4
- [7] IOPC Fund, Claims Manual, 5th edition, 1996.
- [8] IOPC Fund, *Texts of Conventions on Liability and Compensation for Oil Pollution Damage*, 1995 Edition.
- [9] Jacobsson, M. and Norbert Trotz, "The Definition of Pollution Damage in the 1984 Protocols to the 1969 Civil Liability Convention and the 1971 Fund convention," *Journal of Maritime Law and Commerce*, Vol. 17, No. 4, October, 1986.
- [10] Kenneth et. al., Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation, 1993.
- [11] *Valuing Natural Assets - The Economics of Natural Resource Damage Assessment -*, Kopp, Raymond, J. K. and V. Kerry Smith,