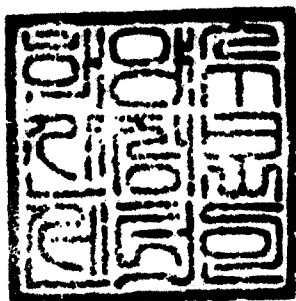


海洋污染 損害賠償 促進方案 研究



崔 棟 鉉
崔 載 先

1997. 12



韓國海洋水產開發院
Korea Maritime Institute

머 리 말

1993년 이후 우리나라 해역에서는 제5급동호를 비롯하여 시 프린스호, 제1유일호 등 대형유조선의 유류오염사고가 자주 발생하였다. 이같은 사고는 지금까지 우리나라에서 발생한 海難事故 가운데 비교적 규모가 크고 피해가 넓은 지역에 걸쳐 확산되었으며, 被害補償을 둘러싸고 상당한 마찰을 불러 일으켰다는 점에서 줄곧 사회적 관심의 대상이 되었다. 특히 피해보상과 관련해서는 被害漁業人이 집단으로 민원을 제기하는 등 정치·사회적으로 큰 부작용도 초래하였다. 이는 피해보상이 신속하게 이루어지지 않아 零細漁業人의 경제적 부담이 가중되고 있고 피해보상액도 청구금액의 10% 정도에 지나지 않기 때문이다.

1997년말 현재 우리나라에서 발생한 유류오염사고 가운데 피해보상과 관련하여 國際基金이나 법원에 계류되어 있는 사건은 모두 4건이다. 총청구금액은 2,900억원이며, 이 가운데 오염방제비 467억원을 제외하면 어업피해와 관광피해보상과 관련된 청구금액은 2,433억원이다. 이와 같이 유류오염으로 인한 피해보상문제가 신속하게 처리되지 못하고 사회적 관심을 끄는 이유는 크게 두가지 측면에서 찾을 수 있다.

첫째, 국제기금을 포함한 현행 유류오염 피해보상제도 자체가 안고 있는 문제점이다. 즉, 현행제도의 유류오염 피해보상방식은 당사자간의 자주적 교섭과 법원에 의한 紛爭解決이라는 두가지 방법에 지나치게 의존하고 있으며, 유류오염 피해조사도 피해자의 참여를 배제한 상태에서 일방적으로 진행하고 있다. 국제기금도 예산의 효율적 집행이라는 대의명분에 집착하여 人的資源을 보충하지 않고, 대외전문가의 일시 고용방식만을 활용하고 있다.

둘째, 우리나라에서 이 제도를 운영하는 과정에서 油類汚染 被害補償을 지연시키는 요인이 있다. 대체적으로 피해자가 실제로 입은 피해보다 과다하게 보상을 청구할 뿐 아니라 피해를 입증할 객관적인 자료가 부족하다. 또한 政府當局이나 被害漁業人의 이익을 대변하여야 하는 水協 등이 미온적으로 대응하고 있다.

이 研究報告書에서는 이같은 문제점에 대한 解決方案을 제시하고 있다. 구체적으로 연구진은 유류오염 피해보상을 촉진하는 방안으로 i) 油類汚染被害補償에 관한 국제제도의 개선, 즉 국제기금의 운영방식과 인적자원의 충원, 다양한 紛爭解決制度의 도입 등을 제안하고 있다. ii) 그리고 국내제도의 개선사항으로는 피해조사의 객관성을 확보할 수 있는 방안의 강구, 가해자와 피해자간의 합동피해조사 실시, 政府와 水協 등

관련기관의 적극적인 對應方案 마련 등을 제시하고 있다.

이 연구보고서가 우리나라의 油類汚染 被害補償을 촉진함과 아울러 國際基金 운영의 개선과 國內法制 개편에 널리 활용되기를 기대한다.

이 보고서의 필자들은 이 연구의 전과정에서 자료제공, 자문, 설문응답을 통해 많은 도움을 주신 전문가 여러분께 깊은 감사를 표시하고 있다. 끝으로 이 보고서의 내용은 전적으로 필자들의 개인의견이며, 우리 院의 공식견해가 아님을 밝혀둔다.

1997년 12월

韓國海洋水產開發院

院長 洪承湧

目 次

第 1 章 序 論	1
1. 研究의 背景 및 目的	1
1) 研究背景 / 1	
2) 研究目的 / 2	
2. 研究의 方法 및 内容	3
1) 研究方法 / 3	
2) 研究内容 / 4	
第 2 章 海洋汚染損害 賠償制度 比較	6
1. 國際 油類汚染損害賠償制度	6
1) 民事責任協約(CLC) / 6	
2) 國際基金協約(FC) / 10	
3) 1992년 改正議定書 / 19	
2. 美國의 油類汚染損害賠償制度	26
1) 1990년 油類汚染法 / 26	
2) 各州의 油類汚染關係法 / 35	
3. 油類汚染損害賠償制度 比較	38
1) 體制와 構成의 차이 / 38	
2) 主要内容上の 차이 / 39	
第 3 章 油類汚染事故 現況과 賠償 實態	42
1. 油類汚染事故 現況	42
1) 沿岸海域의 特性 / 42	
2) 油類汚染事故 現況 / 42	
2. 汚染被害補償 現況	46
1) 油類汚染被害 現況 / 46	

2) 主要 污染被害 事例 / 47	
第 4 章 油類污染賠償制度의 問題點	66
1. 專門家 設問調査	66
1) 調査方法 / 66	
2) 調査結果 / 67	
3) 結果 活用 / 69	
2. 現行制度의 問題點	70
1) 國際基金 關聯事項 / 73	
2) 被害調査 關聯事項 / 82	
3) 기타 部門의 關聯事項 / 91	
第 5 章 油類污染 被害補償 促進方案	97
1. 國際協約 關聯制度 개선	97
1) 代替의 紛爭解決制度의 도입 / 97	
2) 기존 仲裁制度의 활용 모색 / 106	
3) 國際基金 事務局의 개편 / 109	
4) 補償處理期間 規定 신설 / 111	
2. 國內制度의 개선	111
1) 객관적인 被害 算定 / 112	
2) 被害者의 意識 전환 / 115	
3) 政府의 對應方案 / 118	
4) 새로운 補償制度의 創設 / 123	
第 6 章 要約 및 結論	126
1. 油類污染損害補償制度	126
2. 現行 補償制度의 問題點	128
3. 被害補償 促進方案	131
4. 向後 研究課題	135
參 考 文 獻	137

表 目 次

<표 II-1>	國際基金協約의 適用範圍	11
<표 II-2>	民事責任協約과 國際基金協約의 主要內容 比較	25
<표 III-1>	主要 油類流出 海難事故 현황(100kl 이상)	43
<표 III-2>	海難事故 發生原因別 現況	44
<표 III-3>	油類 排出源別 現況	45
<표 III-4>	油類 物質別 現況	45
<표 III-5>	防除費用 및 被害 現況	46
<표 III-6>	제5금동호 被害補償 청구내역	47
<표 III-7>	제5금동호 油類汚染被害 어장내역(전남)	48
<표 III-8>	麗川郡 汚染海域內 漁業權 및 被害漁場內譯	51
<표 III-9>	外國 防除裝備 投入 現況	51
<표 III-10>	시 프린스호 油類流出事故 防除費用	51
<표 III-11>	시 프린스호 事故 被害額 現況	52
<표 III-12>	제1유일호 油類汚染 被害內譯	55
<표 IV-1>	專門家 設問調査 應答者 現況	67
<표 IV-2>	專門家 設問調査 結果	68
<표 IV-3>	國際基金體制에서의 油類汚染事故 現況	70
<표 IV-4>	國際基金의 主要 油類汚染事故 補償金 支給 現況	71
<표 IV-5>	國際基金에 계류된 主要 油類汚染事故	72
<표 IV-6>	1996년도 執行委員會 論議事項	82
<표 IV-7>	우리나라 油類汚染 被害補償率(1991~1995년)	83
<표 IV-8>	大型 油類汚染事故의 被害補償 現況(1997년 8월말 현재)	85

第1章 序 論

1. 研究의 背景 및 目的

1) 研究背景

1967년 英國의 남부해안에서 발생한 대형유조선 토리 캐년號의 좌초사고를 계기로 세계 각국은 유조선의 海上安全性 확보와 油類汚染 被害者에 대한 신속한 被害補償을 위해 다양한 조치들을 강구하게 되었다. 특히 國際海事機構(IMO)를 중심으로 세계 각국은 유조선의 안전규제를 크게 강화하는 國際協約을 채택하여 선박의 감항성을 높이는 한편, 油類汚染損害에 관한 民事責任協約(1969년 CLC협약)과 이 협약의 기능을 보완하는 國際補償基金協約(1971년 FC협약)을 제정하여 시행하고 있다.¹⁾

이 두가지 협약은 기존의 船舶所有者 責任制限制度가 채택하고 있는 여러가지 원칙을 버리고 유류오염 피해보상에 적합한 새로운 원칙을 상당히 도입하였다. 첫째, 해난 사고가 선박소유자의 과실없이 일어난 경우에도 被害補償을 하도록 하였다. 둘째, 유조선사에게 피해보상에 필요한 責任保險加入을 의무화하였으며, 화주에게도 分擔金을 납부하도록 하여 책임의 일정부분을 부담시켰다. 이같은 국제유류오염피해보상법의 도입에 따라 유조선에 의하여 海難事故가 발생하는 경우 그 피해는 일차적으로 海難事故를 유발한 선박소유자가 배상한다. 그리고 선박소유자의 責任限度를 초과하거나 선박소유자에게 損害賠償責任을 지울 수 없는 경우에는 國際油類汚染補償基金(IOPC Fund : 이하 國際基金)에서 보상을 하고 있다.

따라서 우리나라 해역에서 유류에 의한 海洋環境 汚染事故가 발생한 경우에는 이 협약의 규정에 입각하여 피해액이 산정되고, 이를 토대로 國際基金과 事故船社가 사전에 가입한 保險會社(통상적으로 유조선의 경우는 船主責任相互保險組合(P&I)에 보험을 가입하고 있음)간에 교섭을 거쳐 보상이 이루어진다. 그러나 被害者와 國際基金, 그리고 保險會社간에 피해보상에 대하여 교섭이 원만하게 진행되지 않는 경우에는 통상적

1) 이 두가지 協約은 1992년에 議定書 형태로 개정되어 시행되고 있으며, 우리나라도 이 협약에 1997년 5월에 가입하여 1998년 5월에 발효하도록 하였음. 한편 이 글에서 특별한 언급이 없이 국제유류오염보상제도를 인용하는 경우에는 1969년 협약, 1971년 협약, 그리고 1992년 개정의정서를 모두 지칭하는 것임.

으로 法院에 소송을 제기하여 분쟁을 해결하는 방식을 따르고 있다.

한편 國際基金에서 油類汚染損害賠償 請求事件을 처리하는데 있어서는 본래 國際協約의 제정취지에 맞게 실제 발생한 손해액을 신속하게 지급하는 것이 원칙이다. 그러나 최근 들어 國際基金의 보상사고 처리를 둘러싸고 批判論이 제기되고 있다. 被害國이 청구한 海洋汚染損害賠償 請求事件에 대하여 피해보상이 제때 이루어지지 않는 것은 물론 발생한 손해에 대해서도 적절하고도 충분한 보상이 이루어지지 않기 때문이다. 이에 대하여 國際基金은 문제가 되고 있는 請求事件을 다음과 같은 세가지 유형으로 분류하고 있다. 즉, 미해결 사건의 대부분이 i) 청구금액이 國際基金에서 보상하는 지급한도를 초과하고 있으며, ii) 청구사건이 협약에 규정된 유류오염손해의 범위에 해당되지 않고, iii) 청구금액이 지나치게 과장·확대된 경우에 해당되어 지급에 어려움이 있다는 것이다.

國際基金은 1978년 설립 이래 1996년 12월말까지 모두 72건의 油類汚染損害賠償 請求事件을 처리하였으며, 지금까지 지급한 총보상액은 1억 1,600만파운드(1억 7,700만달러)에 달하고 있다. 현재 國際基金에는 1991년 헤이븐號 사건, 1993년 에이지언시號 사건, 우리나라의 제5금동호 사건, 그리고 최근 일본 영해에서 발생한 나호드카號 사건 등 30여건의 海洋汚染被害補償 請求事件이 계류되어 있다. 우리나라의 경우 1993년에 발생한 제5금동호 사고를 비롯하여 시 프린스호, 제1유일호, 호남 사파이어號 사고 등 주요 油類汚染損害賠償 請求事件이 미결상태로 남아 있다. 이들 사건의 전체 청구금액은 2,900억원으로 이 가운데 오염방제비 467억원을 제외하면 피해보상 청구금액은 2,433억원이다. 우리나라는 그 동안 어업인 피해의 신속한 보상을 위하여 여러 차례 國際基金과 접촉하여 원만한 분쟁해결을 도모하여 왔다. 그러나 우리나라의 어업관행에 대한 國際基金의 이해도가 극히 낮아 완전한 被害補償金 지급이 계속 지연되고 있는 실정이다. 또 처리된 사건 가운데 어업인들이 실제 청구한 피해금액과 國際基金에서 지급한 금액간에는 현격한 차이(청구금액의 10% 정도 지급)를 보이고 있는 것도 문제점으로 지적되고 있다. 이같은 금액은 청구금액의 50% 이상이 지급되고 있는 일본과 유럽의 경우와 비교해서 補償率이 크게 떨어지므로 계속 어업인들의 민원으로 남아 있는 것이 오늘의 현실이다.

2) 研究目的

이와 같이 유류오염피해보상이 장기화되는 이유는 國際油類汚染賠償制度 자체의 문

제점과 國際基金의 운영 메카니즘, 그리고 보상기준에 대한 정확한 이해부족에서 비롯된 것으로 보인다. 따라서 이 연구에서는 油類汚染損害에 대한 신속한 피해보상에 초점을 두고, 유조선에 의한 해난사고가 발생하는 경우 國際基金의 피해보상 처리절차, 피해보상액 산정방식, 그리고 현행 國際 油類汚染損害賠償制度가 안고 있는 구조적인 문제점을 파악하여 그 개선방안을 모색하고자 한다. 때마침 國際基金에서도 특별작업반을 설치하여 현행 補償制度의 개선작업에 착수하기로 한 것은 피해보상의 신속화를 도모한다는 측면에서 매우 바람직한 처사로 받아들여진다. 이 연구에서는 國際基金의 이러한 작업에 대해서도 아울러 살펴보고자 한다. 이 연구에서 궁극적으로 지향하는 연구 목적과 일치하기 때문이다.

2. 研究의 方法 및 內容

1) 研究方法

이 연구의 핵심은 油槽船 海難事故가 발생한 경우 그 피해자인 어업인이 입은 손해를 가급적이면 빨리 보상받도록 하는데 있다. 따라서 이같은 목적을 충실히 달성하기 위해서는 國際協約에 대한 정확한 이해와 함께, 기존 海難事故에 대한 國際基金의 보상금 지급실태의 파악, 그리고 피해당사자인 어업인이 요구하는 보상방법에 대한 의견수렴이 이루어져야 한다. 이를 위하여 이 연구는 다음과 같은 방법으로 수행하고자 한다.

첫째, 현재 국제적으로 시행되고 있는 油類汚染 補償制度에 대한 이해를 도모하기 위하여 國際協約과 독자적인 補償制度를 운영하고 있는 美國의 제도를 비교법적으로 고찰한다.

둘째, 國際基金의 보상과 관련하여 가장 큰 문제점으로 지적되고 있는 補償金の 지급 지연, 漁業人의 피해청구금액과 지급금액간의 현격한 차이를 해소하기 위해서는 지금까지 國際基金에서 처리한 사례분석이 필요하다. 이를 위해서는 國際基金의 사례를 중심으로 文獻調査方法을 병용하고자 한다.

셋째, 이와 함께 유류오염피해보상 촉진방안을 강구하기 위해서는 피해자인 어업인의 의견수렴뿐 아니라 사고에서 피해보상에 이르는 과정에서 직·간접적으로 참여하거나 개입하게 되는 여러 집단, 이를테면 國際基金, 수협, 오염피해 전문검정업체, 船舶所有者, 保險會社 등의 입장 파악이 매우 중요하다.

이 부분에 대해서는 설문조사를 실시하여 그 결과를 연구보고서에 반영하도록 한다.

2) 研究内容

이 연구의 궁극적인 목적은 海洋環境 汚染事故가 발생한 경우에 피해를 입은 零細漁業人이 되도록 빨리 보상을 받아 다시 생업에 종사하도록 하는데 있다. 이같은 목적을 달성하기 위한 시급한 과제는 汚染事故에 대한 정확한 被害調査와 被害額의 산정이다. 그러나 油類汚染事故는 i) 그 피해지역이 상당히 넓은 지역에 걸쳐 확산되고, ii) 피해를 입은 어업인이 다수에 달할 뿐 아니라, iii) 피해의 형태 또한 어업의 종류와 특성에 따라 각각 다르며, iv) 그 피해가 장기간에 걸쳐 나타나는 특성이 있다. 이러한 油類汚染事故의 다양성과 특수성을 고려할 때 現行制度의 단순한 개선만으로는 피해보상의 신속화를 도모하기에는 한계가 있다. 따라서 근본적으로는 국내의 관련제도뿐 아니라 國際 油類汚染損害賠償制度에 대해서도 전면적인 재검토가 필요하다. 이 연구에서는 이러한 기본방침과 전제를 고려하여 장별로 다음과 같은 내용을 포함하고자 한다.

첫째, 제1장 서론에 이어 제2장에서는 油類汚染損害賠償制度에 대한 이해를 제고하기 위하여 1969년 協約과 1971년 協約, 그리고 이 협약의 1992년 改正議定書의 내용을 고찰한다. 다만 그 동안 國際 油類汚染損害賠償制度를 소개하는 논문이 상당수 발표되었고, 또 우리 원에서도 이미 이에 관한 연구가 진행된 바 있으므로 제2장에서는 이를 개략적으로 언급하는데 그친다. 한편 美國은 위 협약을 비준하지 않고 유조선 엑슨 발데즈호 사고를 계기로 제정한 1990년 油類汚染法을 시행하고 있다. 이 법률은 자국에 입항하는 모든 유조선에 대하여 財政保證의 유지를 의무화하면서 동시에 선사의 책임을 초과하는 손해에 대비하여 슈퍼펀드를 설치하도록 요구하고 있는 점에서 國際 油類汚染損害賠償制度와 유사하다. 그러나 이 법률은 자국에서 발생한 油類汚染事故는 自國法에 따라 해결한다는 점에서 피해보상절차를 간결하게 하고 訴訟節次를 촉진하는 장점이 있다. 우리나라 油類汚染損害賠償 관련제도를 개선하는데 시사하는 바가 크므로 이 제도에 대해서도 제2장에서 언급한다.

둘째, 제3장에서는 유조선에 의한 주요 海洋汚染事故와 피해보상사례를 살펴본다. 특히 이 장에서는 우리나라 汚染事故의 피해보상 지연여부, 피해액의 과다산정과 과대 청구 여부, 그리고 현저히 낮은 被害補償率 등을 집중적으로 다루고자 한다. 이에 따라 우리나라에서 발생한 油槽船 海難事故의 피해보상 청구사건이 다른 사건에 비해 처리가 늦어지는지 구체적인 사례를 통하여 이를 비교·검토하고자 한다.

셋째, 제4장에서는 현행 油類汚染被害補償制度의 문제점을 파악한다. 배상제도 자체가 안고 있는 문제점, 우리나라 被害算定制度의 문제점, 그리고 國際基金 보상제도 운

영에 따른 문제점 등 세가지로 나누어 고찰한다. 특히 이 곳에서는 현재 국제기금에서 파악하고 있는 현행제도의 문제점도 아울러 언급한다.

넷째, 제4장에서 논의한 문제점을 토대로 제5장에서는 구체적인 被害賠償 促進方案을 제시한다. 이 곳에서는 제도의 부분적인 개선은 물론 기존제도의 급격한 변화를 초래할 수 있는 대안도 아울러 검토한다. 즉, 현행 油類汚染損害賠償制度가 유류에 의한 海洋環境 汚染被害를 보상하는데 있어 최선·최적의 제도인지 검토를 통하여 피해를 입은 零細漁業人의 보상을 촉진할 수 있는 합리적인 대안을 마련한다.

그리고 제6장에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 결론을 내리고, 政策當局에서 제도를 개선하는 데에 필요한 사항을 정책수단으로 제시한다. 政策樹立過程에서 활용도를 높이기 위하여 國際協約 개선사항과 國內制度 개선사항으로 구별한다. 특히 國際協約 개정사항에 대해서는 별도로 언급하여 향후 관련 國際會議에서 정책의제로 제안할 수 있도록 한다.

第2章 海洋汚染損害 賠償制度 比較

油類에 의한 海洋汚染損害賠償에 관한 제도는 크게 두가지로 나뉘어진다. 國際協約과 개별국가의 國內法이다. 전자에는 國際海事機構(IMO)에서 제정한 油類汚染損害民事責任協約¹⁾이 있다. 후자의 대표적인 예로는 美國의 1990년 油類汚染法이다. 이 두가지 제도는 모두 船舶所有者에 대해서 無過失責任을 부과하고, 화주의 分擔金 납부를 義務化하는 점 등에서 유사점이 많다. 다만 IMO협약이 가입국을 회원으로 하고 있는 多者間協約인데 비해 1990년 油類汚染法은 美國 자체의 독자적인 입법이라는 점에서 차이가 있다. 그러나 후자의 법률은 美國 항만에 입항하는 모든 유조선에 적용되는 점에 유의할 필요가 있다. 제2장에서는 이러한 兩制度에 대해 언급한다.

1. 國際 油類汚染損害賠償制度

1) 民事責任協約(CLC)

(1) 適用範圍

油類汚染損害民事責任協約은 사고가 締約國의 주권이 미치는 영해를 포함한 영역에서 생긴 경우에 적용된다(제2조). 즉, 地域的 適用範圍는 협약 체결당사국의 영해로 제한된다. 그러므로 締約國의 영역 이외의 지역, 예컨대 비체약국의 영역이나 공해 또는 1982년 유엔해양法協約의 규정에 따라 체약국의 일부 권리만이 인정되는 排他的 經濟水域(EEZ) 또는 漁業水域과 같은 해역에서 발생한 油類汚染損害에 대하여는 적용되지 않는다.

(2) 責任의 主體

유조선 海難事故로 피해가 발생하는 경우 책임을 부담하는 자는 사고발생 당시의 登

1) 여기에서 油類汚染損害民事責任協約이라 함은 1969년의 民事責任協約과 1971년의 國際基金協約, 그리고 1992년 改正議定書 전부를 지칭하는 것임.

登録船主와 사실상의 船舶所有者로 限定된다(제3조 제1항, 제1조 제3항). 단, 國·公有 船의 경우에는 운항자로 등록된 자가 있으면 그 운항자가 선박소유자로서 협약에서 정한 책임의 주체가 된다(제1조 제3항 단서). 이처럼 協約에서는 오직 登録船主와 사실상의 船舶所有者에 대해서만 책임을 부담하도록 하고 있다.²⁾ 이 규정은 책임주체를 한정하여 피해배상을 단순화할 수 있는 장점이 있다. 그러나 용선에 의해 선박이 운행되고 있는 현실을 무시한 규정이라는 비판이 있다. 즉, 船舶所有者의 被用者 또는 代理人, 導船士 또는 船員 이외의 선박을 위해 업무를 수행하는 자, 傭船者(裸傭船者 포함), 선박의 代理人, 運航者, 所有者의 동의에 의해 또는 권한있는 당국의 지시에 의하여 救助作業을 행한 자 등은 책임주체가 될 수 없기 때문이다.

(3) 責任의 原則

협약은 油類汚染事故에 관한 船舶所有者의 責任原則을 ‘嚴格責任主義(strict liability)’로 규정하였다. 종전의 賠償責任法에서 인정되던 過失責任主義를 버린 것이다. 이같은 책임원칙하에서 船舶所有者는 자신 또는 자기의 使用人인 船長·船員의 故意·過失의 여부에 관계없이 일정한 경우를 제외하고 자기가 소유하는 선박으로부터 유류가 유출된 경우 油濁損害에 대하여 賠償責任을 부담한다. 또한 상대선박의 故意·過失로 인하여 衝突事故가 발생하여 유류가 해상으로 유출되었다고 하더라도 船舶所有者가 損害賠償責任을 진다.³⁾

그러나 유류오염사고가 다음과 같은 사유로 일어난 경우에는 예외가 인정되어 선박소유자는 책임을 부담하지 않는다. 즉, i) 汚染損害가 전쟁, 敵對行爲, 內亂, 폭동 또는 예외적이고 불가피하며 불가항력적 성질의 자연현상에 의해 발생한 경우, ii) 當該汚染損害가 전적으로 損害를 발생시킬 의도로써 행한 제3자의 作偽 또는 不作爲에 의하여 발생한 경우, iii) 당해 汚染損害가 전적으로 기타 航路施設의 유지에 관하여 責任있는 政府, 기타의 당국의 그 시설유지에 관한 過失 또는 故意에 의하여 발생한 경우에는 책임이 면제된다(제3조 제2항).

(4) 責任制限

선박소유자는 1件的 사고에 대해 선박의 총톤당 2천프랑을 곱한 금액의 책임을 지

2) David W. Abecassis, *Oil Pollution from Ships*, London : Stevens & Sons(1985), p.200.

3) 時岡泰·谷川久·相良明紀, 「逐條船主責任制限法·油濁損害賠償保障法」, 341面.

며, 總額은 2억 1천만프랑을 초과할 수 없다(제5조 제1항). 책임제한의 주체는 사고 발생시의 등록선주 또는 사실상의 선박소유자로서 책임의 주체와 동일하다. 한편 사고가 선주의 故意·過失로 인하여 생긴 경우에는 이러한 책임제한이 배제되며, 이 경우 선박소유자는 無限責任을 부담한다.

한편 선박소유자는 油濁事故가 발생하는 경우 자신이 부담하여야 하는 損害賠償額이 협약에 규정된 責任限度額보다 많은 때에는 책임제한의 이익을 주장하기 위하여 자신이 부담하는 責任限度額에 해당되는 責任制限基金을 형성하여야 한다. 責任制限基金은 訴訟이 제기되어 있는 關聯締約國의 法院에 責任制限의 總額을 供託하거나 법원 또는 권한있는 당국이 타당하다고 인정하는 銀行保證(bank guarantee), 기타 保證을 제출함으로써 형성한다(제5조 제1항 (a)). 이 때 관련채약국이라 함은 유류오염손해가 발생한 영역의 피해국이다.

責任制限基金의 형성자는 第1次的으로 선박소유자이며, 保險者 또는 財政保證提供者들도 船舶所有者와 동일한 조건과 효력이 있는 基金을 형성할 권리가 있다. 保險者·保險提供者 등은 船舶所有者가 故意·過失로 무한책임을 부담하는 경우에도 基金을 형성할 수 있는데, 이는 이들의 無限責任을 면하기 위한 것이다.

선박소유자가 책임제한기금을 형성하게 되면 受託法院은 이미 押留되어 있는 船舶과 船舶所有者의 기타 財産의 해방을 명령하여야 한다(제5조 제4항). 押留解放을 위하여 이미 제공되어 있는 담보가 있으면 이를 취소해야 한다. 단, 채권자가 基金을 관리하는 法院에 아무런 장애없이 출석할 수 있고, 또 기금이 채권을 위하여 실제로 사용할 수 있는 경우가 아니면 이 규정은 적용되지 아니 한다(제6조 제2항). 형성된 基金은 확정된 채권의 가액에 비례하여 채권자에게 배당된다(제5조 제4항). 그런데 船舶所有者가 汚染損害를 방지 또는 최소화하기 위하여 자발적으로 부담한 費用이나 合理的 조치에 관한 비용도 請求權에 포함된다. 이러한 채권은 다른 債權과 동등한 順位로서 責任制限基金에 참여하여 배당을 받을 수 있다.

(5) 強制保險

협약은 유류오염사고가 발생하는 경우에 선박소유자의 이행책임을 보장하기 위하여 일정한 제도적인 장치를 마련하였다. 즉, 締約國에 등록된 선박 가운데 유류를 撒積貨物로서 2,000톤 이상을 수송하는 선박에 대해 責任保險에 加入하거나 銀行保證(guarantee of a bank) 또는 國際補償基金協約에서 교부하는 證明書(certificate)와 같은 財

政保證(financial security)⁴⁾을 유지하여야 한다(제7조).

協約에서 責任保險·財政保險을 강제하는 것은 대규모 汚染損害가 일어나는 경우 선박소유자의 재정이 부족하여 피해보상이 어려운 경우에 대비하기 위한 것이다.⁵⁾ 협약은 이같은 규정과 함께 재정보증책임에 가입하지 않고 선박이 운항하는 것을 방지하기 위하여 체약국에 대해서도 일정한 의무를 부과하고 있다. 즉, 締約國은 民事責任協約이 적용되는 선박이 財政保證證明書を 소지하지 않은 채 취항하는 것을 허용할 수 없으며, 또 締約國은 이런 선박을 자국항에 입출항시켜서도 안된다. 따라서 非締約國의 船舶中 2,000톤 이상의 油槽船도 유류를 2,000톤 이상 撒積한 이상 財政保證證明書を 소지하고 있어야만 체약국의 항만에 입출항할 수 있다.

(6) 裁判管轄

油濁損害에 대한 司法的 救濟節次와 관련하여 民事責任協約은 사고로 인하여 1國 또는 2國 이상의 체약국의 영역에서 유류오염손해가 발생하거나 또는 그 손해를 방지, 최소화하기 위해 防除措置가 취하여진 경우 損害賠償請求를 위한 訴訟은 당해 체약국의 法院에만 제기될 수 있다고 규정하여 裁判管轄權을 피해체약국의 법원에만 부여하고 있다(제9조 제1항).

被害國이 數個國인 경우 재판권은 여러 나라에 귀속될 수 있으며, 이 때 피고가 어느 1國의 법원에 責任制限基金을 형성하면 그 때부터 그 국가의 法院이 基金의 분배에 관한 모든 사항을 결정할 배타적 권한을 가진다(제9조 제2항).

管轄法院이 내린 판결은 그 판결이 있었던 국가에서 집행할 수 있고, 또한 통상의 再審方式으로 심리할 수 없는 판결은 각 체약국에서 승인된다(제10조 제1항). 승인된 판결은 各締約國에 있어서 그 나라에서 요구되는 節次가 취해진 때에는 執行力을 가지지만 그 절차가 本案의 재심을 허용하는 것이어서는 안된다(제10조 제2항). 그러나 그 판결이 사기에 의하여 선고된 경우나 피고가 재판에 출석하기 위한 합리적인 통지 및 자기의 주장을 진술하기 위한 공평한 기회를 부여받지 못한 경우에는 예외적으로 재심이 허용된다.

4) 財政保證의 維持義務를 확보하는 수단으로 인정되고 있는 것이 財政保證證明書임. 이 證明書는 선박 登陸國의 관할당국이 發行하는 것으로 그 선박이 協約上 요구되는 財政保證을 유지하고 있음을 증명하는 것이며, 그 내용과 形式은 民事責任協約 附則(annex)에 規定되어 있음.

5) 時岡泰·谷川久·相良明紀, 前掲書, 375~376面.

(7) 提訴期間

協約에 근거한 賠償請求權은 오염손해가 발생한 날로부터 3년내에 청구되어야 한다. 또한 어떠한 경우에도 오염의 원인이 된 사고가 발생한 날로부터 6년을 경과하면 소송을 제기할 수 없다. 일련의 사건으로 汚染被害가 발생한 경우에 6년의 기간은 최초의 사건이 발생한 날로부터 起算한다(제8조).

한편 여기서 ‘油類汚染損害가 발생한 날’이라 함은 그 油濁損害가 객관적으로 발생한 날을 뜻하며, 피해자가 油類汚染損害의 발생을 안 날이 아니다. 또 수일에 걸쳐 油類汚染損害가 발생한 경우에 全損害에 대하여 배상을 청구하려면 최초의 油類汚染損害의 발생일로부터 3년내에 재판상의 청구를 하지 않으면 안된다.⁶⁾ ‘최초의 사건이 발생한 날’이란 예를 들면 유조선이 충돌하여 침몰한 후 어떤 원인에서 유류가 유출하여 油類汚染損害를 생기게 한 때에 있어서는 그 衝突事故 발생일을 의미한다.

2) 國際基金協約(FC)

(1) 適用範圍

國際基金協約은 장소적 범위를 이원화하고 있다. 즉, 被害者에 대한 보상은 締約國의 영토·영해내에서 발생하는 油類汚染損害와 그 손해를 방지하거나 또는 최소한으로 줄이기 위한 防除措置에 적용된다. 선박소유자 및 그 財政保證者에 대한 填補는 締約國의 선박이 民事責任協約의 締約國의 영토·영해내에서 발생시킨 油類汚染損害 및 그러한 손해를 방지 또는 최소화하기 위해 취해진 防除措置에 적용된다(제3조).

國際基金協約의 物的範圍는 民事責任協約상의 適用範圍와 같으나 적용되는 유류에서 약간 차이가 있다. 즉 民事責任協約에서는 ‘持續性油’라고만 명시되어 있으나, 국제기금협약에서는 ‘고래기름을 제외한 持續性 炭化水素系 礦物油’라고 정의하고 있다(제1조 제2항).

또 국제기금협약은 기금의 납입대상이 되는 ‘분담유’를 原油와 重油로 규정하고 있다. ‘원유’는 수송을 위한 처리여부를 불문하고 지하에서 산출된 액상의 탄화수소의 혼합물을 말하고, ‘중유’는 美國素材檢查協會(ASIM)의 규격 제4호 중유(規格番號 D396-69) 또는 이 이상의 重質의 것으로 한다(제1조 제3항).

6) 谷川久, 「油濁損害賠償保障法(上)」(東京:有斐閣, 1976), 109面.

〈표 II-1〉

國際基金協約의 適用範圍

선박의 등록국 보상·보전		피해국 기금협약의 체약국	민사책임협약과 민사책임협약만의 체약국	양협약의 비체약국
민사책임협약과	피 해 자 보 상	○	×	×
기금협약의 체약국	선 주 보 상	○	○	×
민사책임협약만의	피 해 자 보 상	○	×	×
체약국	선 주 보 상	×	×	×
양협약의 비체약국	피 해 자 보 상	○	×	×
	선 주 보 상	×	×	×

자료 : 양협약에서 정리.

한편 國際基金協約에서는 터미널의 시설도 適用對象에 포함하고 있다. 여기서 ‘터미널시설’이란 해상으로 운송되는 유류의 저장시설로 연안에서 떨어져 설치된 沿岸施設과 연결된 海上施設을 포함한다(제1조 제8항).

(2) 責任의 主體

국제기금협약의 피해자 및 선박소유자에 대한 보상의 주체는 「국제유류오염배상기금(International Oil Pollution Compensation Fund)」, 즉 약칭 IOPC Fund⁷⁾이다. 협약에 따르면 國際基金은 締約國의 法에 의하여 法人格이 인정되며, 따라서 權利·義務의 주체가 되고 訴訟에 있어서 통지를 받을 權利, 訴訟에 참가할 권리 등 소송에 있어서 당사자의 지위가 인정된다는 점에 특색이 있다(제12조 제1항, 제2항).

국제기금은 유류오염손해에 대하여 민사책임협약의 補償限度를 초과하는 손해를 보상하고 선박소유자가 책임협약에 따라 부담하게 되는 가중된 재정부담의 부분을 전보할 것을 목적으로 설립되므로 기금에 이 기금협약이 적용되는 것은 당연하다.⁸⁾ 협약의 人的 적용범위에는 民事責任協約에 의하여 완전히 보상받지 못한 油類汚染 被害者와 油濁損害를 일으켜 民事責任協約상의 책임을 지고 基金으로부터 일정액의 전보를 받는 登録船主, 保險者 및 기타 財政保證者도 협약의 당사자에 포함된다.

7) IOPC Fund는 1971년 국제기금협약을 관리하는 기구와 기금 그 자체라는 두가지 의미로 사용되고 있음.

8) 裴炳泰, “1969년 油濁民事責任協約(CLC, 1969)과 1971년 油濁損害國際基金協約(Fund, 1971)의 概要와 改正動向”, 「海法會誌」第5卷 第1號(서울 : 韓國海法會, 1983), 28面.

(3) 被害補償

① 補償의 要件

국제기금은 다음과 같은 경우에 締約國의 영토와 영해내에서 발생한 油濁損害(防除措置를 포함)의 被害者에게 대하여 보상할 의무를 진다.

가. 民事責任協約에 따라 그 손해의 배상책임이 발생하지 아니하는 경우 : 이에 해당하는 경우로는 민사책임협약상의 면책사유 가운데 예외적이고 불가피한 불가항력의 自然現象이나 전적으로 손해를 일으킬 의도로써 행한 제3자의 행위, 그리고 등대 기타 항해지원시설의 유지에 관하여 책임있는 정부기관의 의무위반으로 인하여 발생한 유류오염손해가 여기에 해당하는 경우가 될 것이다.

나. 民事責任協約上 책임있는 船舶所有者와 財政保證人이 책임의 완전한 이행을 하지 못하는 경우 : 이 경우에는 유류오염손해에 대한 책임의 주체인 선박소유자가 자력이 없거나 협약에 따라 제공된 보험 또는 재정보증이 당해채권의 변제에 충분하지 아니한 경우가 해당될 것이다.

다. 油濁損害가 민사책임협약, 기타 다른 협약으로 제한되는 선박소유자의 책임한도를 초과하는 경우 : 이 경우 선박소유자가 유류오염손해를 防止하거나 減少하기 위하여 입은 희생이나 합리적으로 지출한 費用은 유류오염손해로 본다.⁹⁾

② 基金의 補償限度

國際基金協約은 每事故당 民事責任協約에 따라 지급되는 責任額과 협약에 따라 지급되는 補償額의 總額이 4억 5천만프랑을 초과하지 않는 범위내에서 보상한다(제4조 제4항). 이 금액은 총회의 결의에 따라 9억프랑까지 변경할 수 있다(제4조 제6항). 이 규정에 따라 國際基金 총회는 1978년 아모코 카디즈호 油類汚染事故를 계기로 보상기금을 50% 인상한 바 있다. 그 후 또 한차례의 인상을 거쳐 현재는 9억프랑(현재 6,000만SDR로 환산되어 있음)을 한도로 보상하고 있다.

③ 免責事由

國際基金은 다음의 경우에 責任을 면한다(제4조 제2항).

9) 자세한 내용은 David W. Abecassis, *op. cit.*, pp.255~257 참조.

첫째, 유류오염손해가 전쟁, 적대행위, 내란 또는 폭동으로 발생한 때,
 둘째, 군함과 非商業的 용도에 쓰이는 政府所有의 公用船으로부터 유출된 기름으로 손해가 발생한 때,
 셋째, 손해가 하나 이상의 선박이 관련한 사고에 의하여 생긴 것임을 채권자가 증명할 수 없을 때 등이다. 그러나 예외적이고 불가피한 불가항력의 自然現象과 損害를 발생시킬 의도로써 행한 제3자의 行爲 및 등대, 기타 항로시설의 유지에 책임있는 政府當局의 過失 등으로 발생한 유류오염손해에 대해서는 補償義務를 진다. 그런데 政府當局의 過失이 있는 경우에도 기금이 책임을 지는 점에 관해서는 이견이 있다.¹⁰⁾

(4) 船主에 대한 填補

① 船舶所有者에 대한 補填

국제기금의 선박소유자에 대한 補填은 이 기금협약의 締約國에 등록된 선박에 의하여 民事責任協約의 締約國의 영토 및 영해에 야기한 오염손해, 그리고 이러한 피해를 방지·감소시키고자 한 防除措置에 한해 적용된다. 따라서 民事責任協約과 基金協約에 모두 가입된 締約國에 등록된 선박소유자만이 보전의 혜택을 받을 수 있다. 그러나 문제가 된 오염손해가 책임협약의 締約國의 영토 영해내에 야기된 것이면 충분하다.¹¹⁾

국제기금이 선박소유자에게 보전하는 부분은 船舶所有者의 가중된 부분이다. 즉, 계약국에 등록된 선박에 의하여 締約國 영토나 영해에서 발생한 유류오염손해에 대해서는 登録船主는 민사책임협약에 따라 선박톤당 2,000프랑 또는 2억 1천만프랑까지 책임을 지는데 선박소유자가 부담한 적은 금액에서 선박톤당 1,500프랑 또는 1억 2500만프랑을 차감한 부분, 즉 톤당 500프랑 또는 8,500만프랑 중 적은 금액을 선박소유자에게 보전하여 준다(제5조). 이를 이른바 물백 시스템이라고 부른다.¹²⁾ 단, 船舶所有者 자신의 故意的 惡行으로 유류오염손해가 발생한 경우는 물론 선박소유자가 안전이나 유류오염방지에 관한 국제협약(SOLAS나 MARPOL)을 준수하지 아니한 경우에는 국제기금에서 보전을 받을 수 없다.

10) 자세한 내용은 D. J. Cusine, *The International Oil Pollution Fund as Implemented in the United Kingdom*, 4 J.M.L.C.(1978), p.497.

11) 李相敦, “油類에 의한 汚染被害를 填補하기 위한 美國의 法制”, 「海法會誌」第6卷 第1號(서울: 韓國海法會, 1984), 45面.

12) 1992년 改正議定書에서는 이러한 물백 시스템이 폐지되었음.

② 基金의 免責事由

國際基金은 油類汚染損害가 油類에 의한 海洋汚染防止協約, 海上人命安全에 관한 국제협약, 만재홀수선에 관한 국제협약, 海上衝突防止에 관한 국제협약상의 요건을 선박소유자의 故意·過失로 인하여 충족하지 아니하고 있음을 입증하면 國際基金은 선박소유자 또는 재정보증자에 대한 전보의 책임을 전적으로 또는 부분적으로 면한다.

이 조항은 船舶所有者에 대한 보전제도로 인하여 선박소유자의 유류오염의 豫防意識을 弱化시킬 것이라는 비판에 대응한 것인데, 그 立證責任은 基金側에게 있다. 이 조항을 보면 基金이 면책될 수 있는 많은 기회를 부여하는 것처럼 보이나 國際基金이 선박소유자의 故意 또는 過失로 선박이 이들 국제협약상의 基準을 違反하였고 바로 그러한 結果로 유류오염사고가 발생하였음을 입증해야 하기 때문에 사실상 기금이 보전의무를 면하는 경우는 매우 드물 것이다.¹³⁾

(5) 基金의 造成

① 分擔義務者

유류오염손해는 한편으로 보면 화물의 특수성에 기인한 것이므로 그 책임소재를 선박소유자에게만 물을 수 없다. 따라서 화주측인 석유회사도 유류오염손해에 대하여 補償責任을 일부 부담한다는 것이 현행협약의 체제이다. 따라서 貨主인 石油會社가 보상재원인 기금조성의 分擔義務者가 된다. 협약은 前年度에 15만톤 이상의 分擔油를 해상운송에 의하여 締約國의 항만 또는 터미널시설에서 수령한 자에게 기여금 납입의무를 지우고 있다. 만약 자기 단독으로는 15만톤에 못 미치더라도 系列會社 등에 의하여 수령된 量의 合計가 15만톤을 초과하면 분담금 납입의무를 진다(제10조 제1항, 제2항).

② 分擔金

i) 最初分擔金: 최초분담금은 기금협약이 當該 締約國에 대하여 發效하게 된 해의 前年度에 그 계약국의 分擔義務者가 수령한 각출유의 톤수에 일정금액을 곱하여 산출된 금액으로 한다(제11조 제1항). 이 금액은 해상으로 수송되는 전체 유류의 90%가 釀出金을 납부한 경우에 그 총액이 7,500만프랑이 되도록 基金協約의 발효후 2개월내에 기금의 總會에 의하여 결정된다(동조 제2항). 支給時期는 협약이 당해국에 발효되

13) 李相敦, 前掲論文, 46面.

는 날로부터 3개월 이내에 分擔義務者가 지급한다(동조 제3항).

ii) 年次分擔金: 총회는 매년 필요하다고 생각되는 年次分擔金の 總額을 결정하고 예산의 형식으로 수지계산을 하여 이것을 前年度の 釀出油 톤수에 할당하여 징수한다(제12조 제2항). 한 사고당 1,500만프랑을 초과하는 경우에는 피해국이 그 사고발생 당시에 체약국이 되어 있는 것을 조건으로 하여 총회가 分擔金額을 결정하고, 각출의무자가 사고당해년도에 수령한 釀出油에 補償金額을 지급할 수 있는 각출금액을 산출하여 각 체약국별로 각출액수를 결정한다(제12조 제1항). 그러므로 1,500만프랑을 초과하는 사고에 대해서는 當該國의 分擔義務者만이 부담하는 결과가 된다. 이 각출금은 基金協約에 가입하는 국가의 數에 의하여 그 크기가 결정된다.

iii) 分擔金の 徵收: 각 체약국은 각출의무자가 釀出義務를 이행하도록 할 의무를 진다. 그러므로 체약국은 釀出義務 이행을 위하여 필요한 처리를 포함한 國內法規에 따라 적절한 조치를 취하여야 한다(제13조 제1항, 제2항).

iv) 締約國의 義務: 各締約國은 기금의 分擔義務者의 명단을 事務局長에게 제출할 의무가 있다(제15조). 이 명단에는 의무자의 주소와 전년도에 수령한 釀出油量의 자료도 포함되어야 한다. 이 자료들은 각출금 확정시에 推定的 證據力을 가진다(제15조 제3항).

(6) 裁判管轄

① 裁判管轄權

협약상의 재판관할권은 유류오염손해의 피해체약국 법원이 이를 행사한다(제7조 제1항). 체약국은 이 관할권 확보를 위하여 유류오염손해의 손해배상청구소송뿐만 아니라 國際基金에 대한 보상과 보전의 소송에 관하여서도 국내법을 정비할 필요가 있다(동조 제2항). 민사책임협약에 의하여 유류오염손해에 대한 배상청구의 訴가 선박소유자 또는 그 재정보증자에 대하여 이미 제기되어 있는 경우에는 당해법원이 기금에 대한 모든 소송에 관하여 배타적 관할권을 가진다. 그러나 당해소송이 민사책임협약의 체약국이나 기금협약의 체약국이 아닌 국가의 법원에 제기되어 있는 경우에는 청구자의 선택에 따라 國際基金의 본부가 있는 국가의 법원 또는 양협약의 체약국의 법원에 제소되어야 한다(제7조 제3항).

國際基金協約의 재판관할권에 관한 사항은 대단히 복잡하다. 첫째, 소송은 基金協約

의 계약국이 아닌 民事責任協約의 계약국에서 제기될 수 있다. 협약의 장소적 적용범위가 이원화되어 있기 때문이다. 즉 선박소유자 또는 그 재정보증자에 대한 보전에 관하여는 계약국에 등록되거나 또는 계약국의 국기를 게양하고 있는 선박이 民事責任協約의 계약국의 영해를 포함하는 영역내에서 발생시킨 油類汚染損害 및 그 손해를 방지 또는 최소화하기 위하여 취해진 방제조치에도 國際基金協約이 적용되는 것이다. 둘째, 하나의 사고로 인하여 선박소유자와 국제기금 모두에게 청구권이 발생할 수 있다. 특히 손해가 여러 나라에 걸쳐 발생한 경우 개개의 국가가 양협약 모두의 계약국일 수도 있고, 民事責任協約에만 가입하고 國際基金協約에는 가입하지 않은 경우가 있을 수 있기 때문이다.

각 계약국은 책임협약에 따라 개시된 재판상의 절차에 기금이 당사자로서 참가할 수 있도록 권리를 확보하여야 한다(동조 제4항). 계약국의 관할법원에 유류오염손해에 대한 補償請求의 訴가 제기된 경우 계약국은 각 당사자가 기금에 대하여 그 절차에 관한 통지를 할 수 있도록 하여야 한다(동조 제6항). 이는 기금이 소송에 참가할 수 있도록 하는 것으로 기금은 재판이 진행되는 동안 적절한 시기와 방법을 통하여 통지를 받으며, 통지를 받은 이상 관할법원이 내린 終局判決은 비록 기금이 그 소송진행에 참가하지 아니한 경우라도 기금을 구속한다. 이 외의 경우로 기금이 소송당사자로서 참가하지 못한 판결은 기금에 대하여 효력이 없다(동조 제5항). 이러한 결정은 油類汚染損害에 관한 책임을 선박소유자측과 화주측 모두에게 공동으로 부담시킨다는 협약의 입법취지에 따른 것이다.

② 外國判決의 承認

관할법원이 내린 판결로서 그 나라에서 집행력이 있고, 통상의 再審節次를 필요로 하지 않는 판결은 각 계약국에 의하여 승인되며 執行力을 갖는다(제8조). 이 판결에 따라 國際基金이 피해자에게 보상을 한 경우에는 그 보상을 받은 피해자가 民事責任協約에 따라 선박소유자 또는 보험자 기타의 재정보증자에 대하여 가질 권리를 代位取得한다(제9조 제1항). 이는 계약국이 國際基金에 대하여 가질 수 있는 다른 代位 또는 求償權을 해함이 없이 국내법에 따라 보상을 한 경우에도 마찬가지이다(동조 제3항).

③ 提訴期間

國際基金協約에 따른 피해자 보상 내지 船舶所有者 填補請求權은 손해가 생긴 날로

부터 3년 또는 사고발생일로부터 6년 이내에 訴가 제기되지 아니하면 소멸한다(제6조 제1항). 이 기간은 民事責任協約에 있어서와 마찬가지로 제소기간으로 본다. 다만, 선박소유자 전보에 관한 청구권은 어떠한 경우에도 선박소유자 또는 보험자 기타 재정보증자가 民事責任協約에 기하여 자신에 대한 소가 제기되었음을 안 날로부터 6개월의 기간이 경과되기 전까지는 소멸하지 아니한다(동조 제2항).

(7) 補償請求

① 損害의 立證

油類汚染損害에 대한 보상은 가해 선박소유자에게 청구할 수도 있으며, 동시에 國際基金協約의 요건을 충족하는 경우에는 기금에 대하여도 청구할 수 있다. 청구의 準據法은 民事責任協約과 國際基金協約, 그리고 이 양협약에 근거하여 성립·시행되고 있는 각국의 국내법이다. 유류오염 피해자가 國際基金으로부터 손해에 대한 보상을 받기 위해서는 먼저 자신의 손해를 증명하여야 한다. 즉, 손해를 증명하는데 있어서는 그 손해가 國際基金協約의 보상요건을 충족하고 있음을 입증할 필요가 있다. 예컨대 그 손해가 선박소유자의 責任限度額을 초과하고 있거나 전액을 배상받지 못한 사실 또는 防除措置費用의 경우 실제 지출된 비용이 油類汚染事故와 相當因果關係에 있으며, 이 비용이 防除措置에 필요한 합리적인 비용이라는 사실 등을 입증할 수 있어야 한다.

② 損害補償의 處理¹⁴⁾

i) 請求權者: 國際基金에 보상을 청구할 수 있는 자는 유류오염으로 인하여 손해를 입은 모든 자이다. 여기에는 자연인인 개인은 물론 조합, 공법상·사법상의 단체, 그리고 국가 또는 기타의 公共團體가 모두 포함된다. 청구권자는 자신이 직접 자신의 이익을 대변할 것인지 아니면 적당한 기관, 당국 또는 변호사의 조력을 구해 자신을 대리하여 國際基金에 청구서를 제출하도록 할 것인지를 결정하여야 한다.

ii) 請求期間: 請求權者는 손해가 발생한 후 가능한 한 신속하게 청구를 제출할 필요가 있다. 협약상 청구사건은 손해발생후 3년내에 제소하여야 한다는 제한규정이 있기 때문이다. 또 請求權者는 國際基金과 보상에 관하여 합의가 원만하게 이루어지지 않을 경

14) 國際基金은 손해보상의 처리에 관하여 Claims Manual을 제정하여 시행하고 있으며, 이것과 內部規則(Internal Regulation)이 실무처리에 가장 많이 사용되는 자료임.

우에 대비하여 管轄法院에 제소할 수 있는 준비를 사전에 갖추는 것이 바람직하다.

iii) 請求方法: 國際基金에 대한 청구는 청구서나 영수증과 같은 필요한 문서를 첨부하여 서류(전보 또는 텔렉스 포함)로 하여야 한다. 문서가 많을 경우 請求權者는 그 청구방법에 관하여 國際基金의 사무국장과 협의하여야 하며, 사무국장은 모든 請求權者에게 청구의 적법성을 결정하는데 필요하다고 인정되는 추가자료의 제출을 요구할 수 있다. 國際基金協約의 공용어는 영어와 불어이나 반드시 이 언어에 의할 필요는 없다. 다만 신속한 損害補償의 처리를 위해서는 이러한 사항을 고려할 필요가 있다.¹⁵⁾

iv) 記載事項: 國際基金에 대하여 청구를 제출하는 경우 請求權者는 가능한 한 다음 사항을 기재하여야 한다(내부규칙 제6조).

- ① 청구권자 또는 그 대표자의 성명 또는 명칭 및 주소
- ② 사고선박의 동일성을 나타낼 수 있는 사항
- ③ 유류오염사고 발생일, 장소 및 사고유류의 종류를 포함한 사고 세부사항
- ④ 유류오염손해의 유형
- ⑤ 청구총액

이 외에 防除措置費用과 청소비, 교체 및 복구비용, 경제적 손실의 경우에는 실무상 별도의 기재사항을 요구하는 것이 일반적이다.¹⁶⁾

v) 請求節次: 사무국장은 청구의 처리를 위해 모든 적절하고도 또한 필요한 조치를 신속하게 집행하여야 한다(내부규칙 제8조). 이를 위해 國際基金의 사무국장에게는 하나의 사고당 기금에 대한 청구의 총액이 2,500만프랑(167만SDR: 미화 220만달러: 약 20억원)을 초과하지 않는 경우에는 총회의 승인없이 최종적 보상을 행할 수 있는 권한이 주어지고 있다. 또한 총회는 이러한 범위를 초과하여 청구를 처리할 수 있는 권한을 사무국장에게 부여할 수 있다. 사무국장은 여러 종류의 청구 가운데 대부분의 항목에 대해서 請求權者와 합의한 경우에 비록 해결하지 아니한 사항이 있더라도 기왕의 합의사항에 대해서는 損害補償金을 지급할 수 있다. 청구에 대한 잠정적 지급의 조건으로서 사무국장은 國際基金이 請求權者에 대하여 지급한 잠정적 지급금액의 한도내에서 당해 請求權者가 民事責任協約에 의해 선박소유자 또는 재정보증자에 대하여 가지는 권리를 대위취득할 수 있다. 사무국장은 國際基金協約 제8조의 규정에 의해 그 집행력이 인정되는 판결에 의해 확정된 청구권에 대해서는 國際基金協約 제4조의 규정에 의

15) 國際基金協約의 공용어를 사용하지 않는 지역에서 유류오염사고가 발생한 경우에는 請求書 및 피해입증에 필요한 자료를 모두 이 언어로 번역하여야 하므로 그 만큼 손해보상처리가 늦어지게 됨.

16) IOPC Fund, *Claims Manual*, 1997, p.5.

한 보상을 신속하게 마무리지어야 한다. 사무국장은 請求權者와 합의하여 청구를 구속력있는 仲裁에 의하여 해결할 수 있다. 이러한 仲裁節次에 의해 확정된 청구는 사무국장에 의해 신속하게 지급되어야 한다.

3) 1992년 改正議定書

(1) 適用範圍

① 地域的 範圍

1992년 民事責任協約과 1992년 國際基金協約의 改正議定書는 협약의 효력이 체약국의 영역 외에 國際法(1982년 유엔해양법협약)에 따라 설정된 排他的 經濟水域(EEZ)까지 적용범위를 확대하고 있다. 장소적 범위를 확대한 것은 국제 해양환경 변화에 부응한 것으로 1982년 유엔해양법협약에서 배타적 경제수역을 연안국의 관할권에 포함시킨 것이 직접적인 계기가 되었다. 개정의정서는 체약국이 배타적 경제수역을 설정하고 있지 않은 경우를 대비하여 이 수역에는 체약국이 國內法에 따라 영해측정기선으로부터 200마일(nautical mile : 해리)을 초과하지 않는 범위내에서 확장한 영해에 접속한 領海以遠의 수역이 포함된다고 규정하고 있다. 한편 1992년 民事責任協約 개정의정서 제2조와 1992년 國際基金協約 개정의정서 제3조는 장소적 범위에 관하여 동일한 내용의 규정을 두고 있다. 이는 동일한 油類汚染事故에 대하여 배상과 보상이라는 입장에서 피해자를 적극적으로 보호하기 위해서는 적용영역의 동일성이 확보되어야 하기 때문이다.

② 物的 範圍

i) 油類 : 1992년 民事責任協約 개정의정서는 협약이 적용되는 유류를 원유, 증유, 중디젤유, 윤활유 등의 지속성 탄화수소계 광물유라 정의하면서 1969년 협약상의 고래기름을 제외하였다(제1조 제5항). 이는 유류의 정의를 國際基金協約상의 그것과 일치시킨 것이다(1992년 國際基金協約 제2조 제1항).

ii) 선박 : 1969년 民事責任協約과 1971년 國際基金協約은 지속성 유류를 撒積狀態로 운송중인 유조선만을 대상으로 하고 있다. 이에 비해 1992년 民事責任協約과 國際基金協約의 개정의정서는 空船 항해중인 油槽船에서의 연료류의 유출이 있는 경우도

적용대상으로 하고 있다. 또한 유류와 기타 화물을 운송할 수 있는 겸용선 역시 유류를 화물로서 살적상태로 실제 운송하고 있는 경우와 전항차에서 유류를 운송한 결과 그 잔유가 선박내에 조금이라도 있으면 적용대상 선박에 포함시키고 있다(제1조 제1항).

③ 損害의 類型

1992년 民事責任協約 改正議定書는 손해의 유형에 기존의 손해 외에 종래 논란이 많았던 環境損害에 관한 사항을 추가하였다. 이것은 종래 협약상 유류오염손해의 해석과 관련하여 그 동안 논란이 끊이지 않았던 해양환경의 천연자원에 대한 손해의 배상여부와 손상된 해양환경의 회복비용의 배상여부 등에 대한 해석기준을 명문으로 제시하고자 한 것이다. 그러나 改正議定書의 해석상 단순히 유류에 오염된 것만으로는 環境損害의 대상이 되지 않고, 漁業損害와 같이 오염에 의해 이익의 상실(loss of profit)이 있는 경우와 파괴된 환경의 회복을 위하여 실제로 취하였거나 취하여야 할 합리적인 조치로 인한 비용, 즉 오염된 모래의 교체 등 原狀回復을 위한 복구비용만을 보상대상으로 하고 있는 점에 유의할 필요가 있다(제1조 제6항). 이익의 상실은 계산가능한 구체적인 숫자에 근거한 것이어야 한다. 따라서 이론적인 모델에 의해 계산한 추상적인 손해, 즉 海水가 몇 평방미터 또는 몇 입방미터 오염되었으므로 1평방미터당 손해액이 어느 정도라고 하는 청구는 인정되지 않는다. 또한 사고의 범위에 油類汚染損害를 초래할 중대하고도 절박한(grave and imminent) 위협을 발생시키는 사고를 포함시킴으로써(제1조 제8항) 실제로 유류유출이 발생하였는지를 불문하고 이같은 위협이 있었던 한 유출방지를 위해 취해진 사전적인 예방조치로 인한 합리적인 비용도 보상을 받을 수 있다. 여기서 무엇이 중대하고도 절박한 위협인지에 대해서는 협약상 언급이 없다. 그러나 유조선의 충돌이나 좌초사고가 일어난 경우 또는 선박이 유류를 적재한 채로 침몰한 경우 등은 아직 유류의 유출은 없다고 하더라도 중대하고도 절박한 위협이 있는 것으로 보아도 무방하다. 따라서 이러한 선박으로부터의 油類流出損害의 위협을 제거하기 위하여 당해선박을 폭파하여 소각하거나 인양하는 등의 조치를 취하였다면 이는 1992년 협약이 예정하고 있는 하나의 방제조치로 협약내용에 따른 보상을 받게 될 것이다. 방제조치비용에 관하여 협약은 그 조치가 취해진 지역을 묻지 아니한다는 문언을 새로 추가함으로써 종래 해석에 맡겨져 있던 것을 입법으로 해결하였다(제2조 제2항).

(2) 責任의 主體

1992년 改正議定書는 유류오염 배상책임의 주체를 사고 당시의 등록선주 및 선박의 실제소유자로 규정하고 있다. 이것은 1969년 협약과 전적으로 그 궤를 같이 한다. 다만, 1969년 협약이 책임의 주체가 될 수 없는 자를 단순히 선박소유자의 代理人·使用人이라고만 규정하였던 것을 보다 구체화한 점에서 차이가 있다. 즉, ① 선박소유자의 사용인·대리인·선원, ② 도선사 기타 선원이 아니면서 선박에 役務를 제공하는 자, ③ 선박의 傭船者(나용선자 곧 선박임차인 포함)·관리인·운항자, ④ 선박소유자의 동의에 의하여 또는 권한있는 당국의 지시에 따라 海難救助作業을 하는 자, ⑤ 防除措置를 취하는 자, 그리고 ⑥ 이상에서 언급한 ③~⑤의 使用人 또는 代理人에 대하여는 損害賠償請求를 할 수 없다(제4조 제4항). 따라서 이들에 의하여 사고가 발생한 경우에는 당해선박의 소유자나 등록선주 등이 책임을 부담하게 된다. 한편 선박소유자의 사용인 등이 故意 또는 손해발생의 위험이 있음을 알면서 무모하게 행한 자신의 작위나 부작위로 인하여 손해가 생긴 때에는 예외이다(동조 단서).

(3) 責任의 原則

1992년 改正議定書는 1969년 民事責任協約과 마찬가지로 예외적인 免責事由에 해당되는 경우를 제외하고 사고당시의 船舶所有者의 故意·過失 여부를 묻지 아니하고 책임을 부담하도록 하는 嚴格責任主義를 채택하고 있다(제3조 제1항). 또한 免責事由도 1969년 民事責任協約과 동일하다(제3조 제2항). 다만, 2척 이상의 선박에 의한 複數船舶事故의 경우 관련 선박소유자의 連帶責任에 관한 규정(제5조) 가운데 ‘유류가 둘 이상의 선박에서 유출·배출되어’라는 표현을 ‘사고가 둘 이상의 선박에서 발생하여’라는 문구로 변경하였다. 따라서 복수의 선박이 충돌하여 그 중 어느 한 선박에서 유류의 유출이 있는 경우는 물론 유류의 유출이 없는 경우에도 방제조치 등이 이루어지는 때에는 배상을 청구할 수 있다.

(4) 損害賠償

① 責任排除事由의 축소

1969년 民事責任協約은 ‘유류오염손해가 선박소유자 자신의 과실(fault and privity)에 의해 발생하는 경우’에는 책임을 제한할 수 없다고 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 그 구체적 개념이 명확하지 않아 그 동안 각 계약국의 법원에서 이에 대한 해석을 둘러싸고 논란의 여지가 있었다. 이에 따라 협약 개정작업시에 이 규정을 다음과 같이 수정하여 선박소유자의 책임을 강화하였다. 즉, 선박소유자는 “자기의 고의로 또는 손해발생의 염려가 있음을 인식하면서 무모하게 한 작위 또는 부작위”에 의해 유류오염손해가 발생한 경우에는 책임을 제한할 수 없는 것으로 하였다(제3조 제4항 단서). 이러한 문구상 표현은 1976년 해사채권책임제한협약에서 처음 채용된 이후에 손해배상과 관련있는 국제협약에는 예외없이 사용되고 있다. 현재 이 문구에 대해서는 중과실에 상당히 가까운 개념으로 해석하고 있다. 결과적으로 선박소유자에게는 책임제한사유가 축소되어 부담이 있으나 피해자 입장에서는 보다 충실한 피해배상을 받을 수 있다.

② 責任制限噸數의 변경

1992년 民事責任協約 改正議定書는 기존 협약상의 책임한도액의 기준이 되는 톤을 1969년 船舶噸數測定協約(International Convention on Tonnage Measurement of Ships) 부칙1의 톤수측정규칙에 따라 계산된 총톤수로 변경하였다(제5조 제10항). 따라서 1992년 民事責任協約 개정의정서의 기준톤수는 현행협약보다 상당히 증가하게 된다.

③ 責任限度額의 인상

i) 船舶所有者의 責任限度額 : 1992년 民事責任協約 개정의정서는 종전 협약상의 선박소유자의 책임한도액을 대폭 인상하여 총톤수 5,000톤 이하의 선박은 일률적으로 300만SDR, 총톤수 5,000톤을 초과하는 선박은 300만SDR에 초과된 톤당 420SDR을 곱한 금액을 더한 총액으로 제한하도록 하였다. 그러나 이 총액은 어떠한 경우에도 5,970만SDR을 초과할 수 없다(제5조 제1항). 1969년 民事責任協約은 선박 매기준톤에 대한 責任限度額을 선박의 크기에 관계없이 일률적으로 일정한 금액으로 확정하고 있으나, 1992년 개정의정서는 이와 달리 책임한도액의 최저한도를 상당

한 금액 수준의 법정한도액(300만SDR)으로 설정하고, 아울러 5,000톤을 초과한 14만톤 미만의 선박에 관하여는 톤수비례방식을 채택하여 피해자와 선박소유자 사이의 이해관계를 합리적으로 조정하려고 노력하였다. 그리고 14만톤을 초과하는 초대형 유조선에 대해서는 일률적으로 責任限度額을 설정하였다. 이러한 책임한도액은 기존 협약보다 4배 이상 인상된 수치이다.

ii) 國際基金의 補償限度額: 1992년 國際基金協約 改正議定書에 따르면 기금의 보상 한도액은 선박소유자가 1992년 民事責任協約 改正議定書에 따라 지급한 금액을 포함하여 1억 3,500만SDR로 인상되었다(제4조 제4항 a, b호). 이 금액은 1992년 國際基金協約의 체결국 가운데 3개국의 연간분담유 수령량이 6억톤을 초과하게 되면 2억SDR로 자동 인상된다(제4조 제4항 c호). 따라서 1992년 國際基金協約이 발효되더라도 체결국 가운데 3개국의 分擔油 합계가 6억톤이 되지 않는 동안은 1억 3,500만SDR의 한도에서 보상이 이루어지고, 이 조건이 충족되면 2억SDR이 補償限度額이 되는 2단계 보상체제를 갖추게 되었다. 그러나 1996년 5월에 발효된 改正議定書는 후자의 요건을 충족하였기 때문에 전단계를 거치지 않고 곧바로 최고보상한도 체계로 이행하였다.

한편 國際基金協約은 그 보상한도액을 인상하면서 선박소유자에 대한 填補制度, 즉 롤백제도(roll back system)를 폐지하였다. 이로써 1992년 民事責任協約 개정의정서상의 배상책임은 그 자체가 순수한 선박소유자의 책임으로 전환된 셈이다.

(5) 責任의 確保

1969년 民事責任協約에 따르면 체결국에 등록된 선박이 유류를 撒積貨物로서 2,000톤 이상을 수송하는 경우 그 선박소유자는 責任限度額에 상당하는 責任保險에 가입하거나 責任履行을 보증하는 銀行保證(guarantee of a bank) 또는 國際補償基金協約에서 교부하는 證明書(certificate)와 같은 財政保證(financial security)을 취득·유지하도록 강제하고 있다(제7조 제1항). 또한 선박의 등록국인 체결국의 정부 또는 권한있는 당국은 이 보증 또는 보험을 확인하여 증명서를 발행하여야 한다(제7조 제1항). 1992년 民事責任協約의 改正議定書는 이같은 규정에 덧붙여 체결국에 등록되어 있지 아니한 선박이라도 협약상의 재정능력증명서를 체결국에서 발급받을 수 있도록 규정하였다(제7조 제7항). 그러나 이러한 개정은 기존협약상 의미가 불분명하거나 해석상 이미 인정된 부분의 일부를 약간 손질한 것에 지나지 않으며, 기본적으로는 기존협약의 내용을 그대로 수용하고 있다.

(6) 分擔率 上限制

1992년 國際基金協約 改正議定書는 기존협약과는 다르게 1개 체약국의 연간분담금을 전체 총분담액의 27.5%를 넘지 못하도록 하는, 이른바 分擔率 上限制(Capping System)를 도입하였다(제36조의 3 제1항, 제2항). 그리고 이 제도를 체약국의 분담유 수령량이 총 7억 5천만톤 이상이 되거나 協約 발효후 5년이 경과한 시점 중에서 어느 쪽이든 빠른 날에 시행하도록 규정하였다(제36조의 3 제4항). 1992년 國際基金協約의 改正議定書 제정과정에서 이러한 조항을 삽입한 것은 일본의 입김이 크게 작용한 것이다. 즉, 改正議定書의 조기발효를 위해서는 협약체결국 중 최대의 유류수령국인 일본의 비준이 관건이 된다는 관점에서 일본이 주장한 사항, 즉 한 체약국의 國際基金에 대한 분담률에 상한을 설정하자는 의견을 반영시킨 것이다.

(7) 協約 發效要件

1992년 民事責任協約 및 國際基金協約 改正議定書의 가장 큰 특징은 협약의 조기발효를 실현하기 위해 당시까지 발효하고 있지 않던 1984년 改正議定書의 내용을 거의 그대로 수용하면서 발효요건을 완화한 것이다. 즉, 1992년 民事責任協約 改正議定書는 10개국 이상(탱커선대 100만톤 이상 보유국 4개국 이상)이 가입에 필요한 문서를 기탁한 후 12개월 후에, 1992년 國際基金協約 改正議定書는 8개국 이상이 비준하고 동시에 체약국의 前會計年度 분담유 수령량이 4억 5천만톤 이상인 요건을 충족한 후 12개월이 경과하여야 발효한다(제30조). 이것은 1984년 民事責任協約 改正議定書의 발효요건인 「10개국 이상이 가입하고, 그 가운데 6개국의 탱커보유량이 100만톤 이상일 것」, 그리고 1984년 國際基金協約 改正議定書의 발효요건인 「8개국 이상이 가입하고, 그 국가의 연간 분담유량이 6억톤 이상일 것」을 완화한 것이다.

〈표 II-2〉

민사책임協約과 國際基金協約의 主要內容 比較

	69 CLC (75. 6.19 발효)	92 CLC (96. 5.30 발효)	71 FC (78.10.16 발효)	92 FC (96. 5.30 발효)
책 임 주 체 (기금분담자)	등록선주 또는 소유자	등록선주 또는 소유자 (구상이 불가능한 대상을 구체적으로 열거)	유류 수령자(연간 15만톤 이상)	좌 동
대 상 선 박	유류를 살물로 수송하는 해상항행선박(단, 국·공유선 제외)	공선상태의 유조선, 겸용선(잔유가 없는 경우는 제외)을 추가	69 CLC와 동일	92 CLC와 동일
유 류	원유, 중유, 윤활유, 고래기금 등의 지속성유	원유, 중유, 윤활유 등의 지속성 탄화수소계 광물유	69 CLC와 적용유류 중 고래기금 제외. 분담유는 원유, 중질의 중유	92 CLC와 동일(분담유는 71 FC와 동일)
손해의 유형	수송중의 선박으로 부터 유출에 의한 오염손실 또는 손해, 방지조치비용 및 조치에 의한 손실, 손해를 포함	CLC에 단서추가(단, 환경파괴에 의한 이익의 상실 이외의 보상을 실제, 합리적 회복조치 비용에 한정함)	69 CLC와 동일	92 CLC와 동일
장 소 적 적 용 범 위	계약국의 영해	영해 및 배타적 경제수역	69 CLC와 동일	92 CLC와 동일
강 제 보 험	2,000톤을 초과하는 유류를 수송하는 선박소유자	좌 동	배출자는 보험과 관계없음	좌 동
책 임 제 한 배 제 사 유	선주 자신의 고의 또는 과실	고의 또는 그에 준한 무모한 행위	69 CLC와 동일	92 CLC와 동일
책 임 한 도 액 (환산율 1협약톤 = 0.92총톤)	최소 2,000프랑(133SDR) / 협약톤 최대 1,400만SDR	최소 300만SDR 5,000 총톤 ~ 14 만 총톤 : 300 만 + 420SDR / 톤당 최대 5,970만SDR	(1) 제3자 보상 : 9억프랑(6,000만SDR) (2) 선주보상 : 500프랑(33.3SDR) / 협약톤 최대 8,500만프랑(567만SDR)	제1단계 : 1억 3,500만SDR 제2단계 : 2억SDR (단 3개 계약국의 유류수령량이 6억톤 이상일 것)
한 도 액 의 개 정 요 건	규정없음	2/3이상의 다수결. 단, 동결기간 5년, 연율 6% 이내, 한도액의 3배 이내	3/4 이상의 다수결. 당초 4.5억프랑, 2배 인상 가능	92 CLC와 동일
발 효 요 건	8개국(100만총톤을 보유한 5개국 포함)	10개국(100만총톤을 보유한 4개국 포함)	8개국 7.5억톤	8개국 가입 및 분담유 수량 4.5억톤. 단, 7.5억톤시 CLC/FC폐기
계 산 단 위	골드프랑→SDR	SDR	골드프랑→SDR	SDR
톤 단 위	협약톤	총톤(69년 톤수협약)	69 CLC와 동일	92 CLC와 동일
분담률상한제 (capping system)	규정없음	좌 동	69 CLC와 동일	분담유 수령량이 7억 5천만톤에 달하거나 92협약 발효후 5년 중 빠른날까지 한 계약국의 분담률이 27.5%를 초과못함

자료 : 협약에서 정리.

2. 美國의 油類汚染損害補償制度

1) 1990년 油類汚染法

(1) 制定背景 및 經緯

미국에서 1990년 油類汚染法을 제정하는데 직접적인 계기가 된 것은 1989년 3월에 발생한 엑슨 발데즈호 좌초사고이었다. 당시 이 선박은 알래스카 윌리암 사운드 항만의 엑슨사 石油基地에서 원유 126만배럴을 적재하고 운항하다가 좌초되었다. 이 사고로 원유 26만배럴이 船底 破口部에서 유출되어 지금까지 미국에서 경험하지 못한 미증유의 環境災殃을 초래하였다. 이 사고로 엑슨사가 지불한 防除費用은 약 20억달러에 이르고, 미 연방정부와 알래스카 주정부가 엑슨사에 대하여 제기한 民事 및 行政訴訟에 대해서는 10억 2,500만달러를 지급하는 것으로 최종 결정되었다.¹⁷⁾

이러한 大型油槽船 海難事故가 발생하자 미국은 물론 전세계는 油類汚染被害의 심각성을 다시 한번 인식하게 되었다. 직접 피해를 입은 미국은 이 사고를 계기로 그 동안 논란을 벌여온 선박 등에 대한 油類汚染 防除措置를 강화하고, 책임·보상에 관한 종합적인 立法作業에 박차를 가하게 되었다. 즉, 미 상원에서는 1989년 8월에 상원법안 686호(S. 686)를 통과시킨 바 있고, 이와는 별도로 하원에서도 같은 해 11월 下院案 제1465호(H.R. 1465)를 통과시켰다. 이러한 두개 법률안은 1990년 7월 미 상하원 합동법률위원회에서 이견을 조정하여 하원안을 중심으로 심의를 마무리짓고, 이 법안을 1990년 油類汚染法으로 명명하여 단일법안으로 확정하였다. 그 후 8월에 美國의 부시 대통령이 이 法案에 정식 서명함으로써 法律 101-380호(Public Law Number)로 탄생하였다.

1990년 미국 油類汚染法은 선박소유자에 대한 엄격책임주의의 도입, 기존에 미국에서 시행되고 있던 淸淨水質法보다 책임한도액의 인상과 책임을 확대하는 규정을 두고 있을 뿐 아니라 선박의 이중선체화, 재정보증책임증명서의 비치 의무화, 비상시에 즉각적으로 활용가능한 유류유출 대비계획의 작성을 강제하는 등의 규정을 담고 있어 미국은 물론 전세계에 엄청난 충격을 가져왔다. 특히 미국의 油類汚染法이 제정되기 전에 이미 전세계적으로는 유류오염보상문제를 다루는 기존의 협약이 시행되고 있었을 뿐

17) 이같은 금액에는 피해를 입은 다수의 개인에 대한 손해배상금은 포함되지 않은 것임.

아니라 이 협약을 개정하는 작업에 미국이 주도적으로 참여하였음에도 이를 비준하지 아니하고 독자적으로 새로운 법률을 제정하여 시행하는 것에 대해서는 비판이 상당히 거세게 제기되기도 하였다.¹⁸⁾

油類汚染法은 모두 8개 장으로 구성되어 있는데, 이 가운데 유류오염책임과 보상을 규정한 제1장과 유류오염의 방지와 오염물질의 제거를 규정한 제4장이 가장 중요하다.

(2) 現行法과의 關係

美國 의회에서 油類汚染法案을 심의할 당시 油類汚染事故와 관련되어 있는 모든 현행 聯邦法을 모두 폐지하고 새로운 법으로 일원화하려고 하는 구상이 있었다. 그러나 이러한 제안은 기존의 법률체제를 완전히 바꿔야 하는 등의 여러가지 부작용을 초래할 것으로 예상되어 구체화되지 않았다. 다만 이 법의 제정에 따라 기존의 연방법의 규정 가운데 이 법에 저촉되는 부분을 삭제하거나 또는 이 법에 부합하도록 새로운 조항을 추가하는 등의 부분적인 개정만을 하기로 결정하였다. 油類汚染法の 제정에 따라 개정 대상으로 되었던 유류오염관련 연방법으로는 聯邦水質汚染防止法 외에 公海上介入法(Intervention on the High Seas Act), 深海港口法(Deepwater Port Act), 外大陸棚法(Outer Continental Shelf Lands Act), 알래스카횡단파이프라인認可法(Trans-Alaska Pipeline Authorization Act) 등이 있다. 그리고 油類汚染法에서 규정한 油類汚染責任信託基金의 설치와 관련해서는 內國歲入法(Internal Revenue Code) 등이 있다. 따라서 유류오염사고에 대해서는 우선적으로 油類汚染法에 따라 선박소유자가 책임을 부담하고, 피해자가 보상을 받게 되지만 이 법으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 경우에 따라서는 상기와 같은 여러가지 법규가 있으므로 이러한 법률에 적용을 받는 경우가 있을 수 있기 때문이다. 특히 油類汚染法은 州法에 우선하지 않으므로 각주가 연방법보다 책임을 강화하는 법률을 제정하여 시행하는 경우에는 그 법에 따라야 하므로 유류오염사고가 발생하는 경우에는 구체적으로 사고발생지역의 주 법률을 우선적으로 검토하여야 한다. 이 점에 대해서는 뒤에서 다시 언급한다.

18) 미국은 1969년 민사책임협약과 1971년 국제기금협약을 개정하는 1984년 의정서 채택에 주도적인 역할을 수행하였음. 그럼에도 불구하고 자국은 이에 가입하지 않는 자가당착적인 태도를 보여 국제사회에서 미국의 신뢰성을 크게 의심받고, 유류오염사고에 대한 대응책을 마련하는데 미국이 지도적인 역할을 수행할 수 있는 기회를 상실한 것에 대해서는 미국내에서도 비판의 여론이 많음 (최종현, “미국 1990년 기름오염법과 우리 법의 개정방향”, 「한국해법회지」 제12권 제1호, 한국해법회, 1990, 210면).

(3) 適用範圍

油類汚染法은 미국 항해수역(내륙항해수역 및 연안으로부터 3마일 이내의 해역)과 미국 연안으로부터 200마일 이내의 排他的 經濟水域(EEZ : Exclusive Economic Zone), 그리고 미국령에서 일어난 油類汚染事故에 대해 적용된다. 따라서 현재 미국령으로 속해 있는 푸에르토리코, 괌, 미국령 사모아, 미국 버진 아일랜드와 마리아나스의 수역에서 유류가 유출되는 경우 또는 유출할 중대한 위험이 있는 경우에도 적용된다.

여기서 ‘유류’란 모든 형태, 모든 종류의 기름¹⁹⁾이 포함된다. 또 油類汚染法은 유조선에서 유출되는 화물로서의 유류뿐만 아니라 일반화물선으로부터 유출되는 연료유 등에도 적용된다. 이 점은 유조선(점용선)으로부터의 유류유출에만 적용되는 1969년 民事責任協約이나 1971년 國際基金協約, 그리고 1992년 개정의정서와 다르다.

(4) 賠償責任

① 責任의 主體

선박으로부터 油類汚染事故가 발생한 경우 그 책임을 지는 당사자는 선박소유자·운영자 및 나용선자이며, 이들은 연대책임(joint and several liability)²⁰⁾을 진다. 이 때 선박에는 유조선 및 일반화물선 등이 모두 포함된다.

② 責任의 性質

책임의 주체는 油類汚染事故가 오직 天災地變 또는 戰爭으로 인하여 발생한 경우를 제외하고 과실유무에 관계없이 연대하여 손해배상책임을 부담한다. 배상대상은 연방수질오염방지법(Federal Water Pollution Control Act : FWPCA), 공해상개입법(Intervention on the High Seas Act : HSA) 또는 주법에 근거하여 연방·주 또는 인디언 부

19) 원유, 중유 외에 슬러지, 기름찌꺼기 등도 포함됨.

20) 1969년 民事責任協約은 등록선주(registered owner)만이 책임주체이며, 연대책임을 지지 아니함. 따라서 나용선의 경우 선주가 책임을 지고 배상한 뒤 나용선자에게 구상하도록 되어 있음. 그러나 미국 油類汚染法은 선주와 나용선자가 연대책임을 부담함. 1987년 3월의 프랑스 해안에서 발생한 아모코 카디즈호 사고시 프랑스정부는 자국에서 소송을 제기하면 1969년 民事責任協約에 따라 등록선주에게만 청구해야 하고, 선주의 책임한도액 또한 저액이라는 이유로 선주, 선박운항자(operator), 친회사 등 아모코 계열의 각사를 상대로 하여 미국의 시카고 연방지법에 제소하였음. 그 결과 1984년에 상기 3사와 조선회사에 대해 연대책임을 지게 하는 판결이 내려져 책임자에 의한 연대책임이 선행로 되어 있음.

죽이 지출한 모든 防除費用, 국가긴급방제계획(National Contingency Plan : NCP)²¹⁾에 따라 제3자가 행한 방제작업비용이다. 또한 이 법은 심각하고 즉각적인 유류유출의 위험이 있었는가의 여부를 묻지 아니하고 합리적으로 지출한 유출방지비용을 배상하도록 규정하고 있다. 이러한 규정을 油類汚染法에 둔 것은 유류유출 방지조치를 적극적으로 장려하여 그 피해의 확산을 방지하기 위한 정책적 배려라고 할 수 있다. 1969년 民事責任協約과 1971년 國際基金協約에서는 이러한 유류유출을 사전에 방지하기 위한 비용은 배상범위에 포함시키지 않고 있는 점에서 미국의 법과 차이가 있다.

③ 賠償對象

한편 미국 油類汚染法에서 명시하고 있는 油類汚染損害의 종류 및 그 청구자는 다음과 같다.

i) 天然資源(natural resources)²²⁾에 대한 損害: 천연자원에 대한 손상·손실로서 여기에는 천연자원의 원상회복, 복구, 대체 등의 비용 외에 천연자원을 이용하지 못하는데 따른 손실이나 손해의 적정비용이 포함된다. 청구자는 연방, 인디언 부족 또는 외국의 자원보전 受託者²³⁾(Trustee, 이하 “수탁자”)이다.

ii) 動產·不動產 등 재산의 피해와 그에 따른 사용수익의 손실: 동산 또는 부동산에 대한 손상 또는 훼손에 의한 경제적 손실이며, 청구자는 당해재산의 소유자 또는 이를 임차한 자이다.

iii) 생계를 위해 천연자원을 사용하는 자의 천연자원·사용수익의 상실: 미국은 전통적으로 사용수익의 상실 등 경제적 손실은 재산에 대하여 물적손해가 발생한 경우에 한하여 배상한다는 일반원칙을 고수하고 있었다. 그러나 油類汚染法은 이같은 원칙에

21) NCP란 사고에 대해 신속하고 효과적으로 대응하기 위해 대통령 권한에 의해 관민에 대한 방제명령, 감시, 작업의 실시, 조정 등에 대해 축조된 계획을 말함. 방제작업은 NCP 또는 대통령령에 따라 수행됨.

22) 천연자원이란 토지, 어류, 야생생물, 공기, 물, 지하수, 음료수 공급 기타 연방, 주, 지방자치체, 인디언 부족 또는 외국정부가 소유, 관리, 신탁, 소속 기타의 형태로 지배하는 자원과 모든 것을 망라하고 있음.

1969년 民事責任協約에는 ‘천연자원’이라는 용어도 없으며, 1984년 개정의정서에서 처음으로 유류오염의 정의 중에서 ‘환경’이라는 용어가 삽입되었음. 그러나 1984년 의정서(1992년 협약도 동일)는 환경과 그 자체는 대상으로 하지 않고 청구는 오염 및 파괴에 의한 이익의 상실과 합리적인 회복조치비용에 한정하고 있어서 미국 油類汚染法보다 범위를 좁게 하고 있음. 토발루과 크리스탈도 사고의 직접결과로서 손해를 보는 天然資源의 원상회복이나 대체를 위한 비용으로 한정하고 있음.

23) 수탁자란 대통령 또는 각각의 공공기관에 의해 지명된 천연자원을 관리하는 자를 말하며 손해의 조사, 복구계획의 실시, 클레임청구 등의 업무를 행함.

대하여 예외를 인정하여 손해배상청구자가 소유하거나 재산적 이익을 갖고 있지 아니한 天然資源의 사용수익에 대한 배상을 인정하고 있다.

iv) 公共收入 : 동산·부동산 또는 천연자원에 대한 손상, 파괴, 손실에 의한 연방 및 주 정부의 세금, 특허료, 임대료, 수수료 등의 실질수익의 감소에 상당하는 전액이다. 청구자는 연방, 주, 지방자치단체 등이다.

v) 期待利益 : 위에서 언급한 iv)항과 같은 이유로 이익의 상실 또는 수입원의 손해²⁴⁾이며, 청구자는 일반피해자이다.

vi) 공공서비스 비용 : 방제작업중 또는 작업후의 기름의 유출에 따른 화재의 방지, 생명의 안전, 건강의 유지 등에 의한 공공서비스 비용의 증가분이며, 청구자는 주 또는 지방자치단체이다.

위에서 보는 바와 같이 미국의 油類汚染法은 손해의 범위에 대하여는 더 이상의 범위확대가 힘들 정도로 상당히 폭 넓게 인정하고 있는 것이 기존의 國際協約이나 우리나라의 油類汚染損害賠償保障法과 다른 특징이다.

④ 責任限度

유류오염사고에 따라 선박소유자가 부담하는 배상책임과 방제비용의 한도액은 다음과 같다.

i) 油槽船 : 유조선의 규모에 따라 책임한도액이 각각 다르다. 즉, 3,000톤 미만의 유조선의 경우²⁵⁾ 톤당 1,200달러 또는 200만달러 중 큰 금액으로 제한된다. 3,000톤 이상의 유조선의 경우 톤당 1,200달러 또는 1,000만달러 중 큰 금액이다. 이 계산에 의하면 8,333총톤까지는 최소한도액으로 1,000만달러, 이것을 초과하는 유조선은 톤당 1,200달러가 적용되며, 상한의 제한이 없다. 즉, 기존의 국제협약과 다르게 미국 법에서는 책임의 최소금액을 정해 놓고 있으며, 최대금액은 무한대로 하고 있다. 1969년 民事責任協約에서는 협약톤당 133SDR(총톤당 177달러), 최고한도액이 1,400만SDR(약 2,030만달러)이고, 1992년 民事責任協約 개정의정서에서는 5,000총톤까지는 최저한도액으로 300만SDR(435만달러), 이것을 초과하는 것은 1총톤당 420SDR(약 609달러)을 부가하는 방식을 취하여 최고한도액을 5,970만SDR(약 8,660만달러)까지 제한하고 있다. 미국 油類汚染法을 國際協約과 비교해 보면 5,000총톤에서는 1969년 民事責任協約에 비해 12배, 1992년 民事責任協約 개정의정서에 비해 2.3배가 높은 금액

24) 호텔, 관광사업자의 손해가 여기에 해당함.

25) 연방수질보전법은 유조선의 경우 1톤당 150달러(최대 25만달러)를 한도로 책임을 지며, 정부지출의 방제비용, 환경복구비용만을 보상대상으로 하고 있음.

이다. 또한 14만총톤에서는 1억 6,800만달러로 되어 1969년 民事責任協約에 비해 8.3배, 1992년 民事責任協約 改正議定書에 비해 2배가 된다.

ii) 기타 선박 : 1총톤당 600달러 또는 50만달러 중 큰 금액에서 그 책임이 제한된다.

iii) 연안시설(深海港灣 제외) : 防除費用的 전액에 추가하여 7,500만달러이다.

iv) 陸上施設 및 深海港灣(Deepwater Port)²⁶⁾ : 원칙적으로 3억 5,000만달러이다. 단, 대통령은 유류의 취급량, 유류의 성분, 주위에 대한 위험도, 그 유조선의 과거 사고 실적 등을 고려한 규정을 제정하고, 육상시설의 경우는 800만달러, 심해항만의 경우는 5,000만달러까지 그 금액을 감액할 수가 있다.

한편 이러한 責任限度額을 넘는 油類汚染損害가 발생한 경우에는 원칙적으로 油類汚染責任信託基金(이하 “신탁기금”이라 함)에서 최고 10억달러의 범위에서 부담하게 된다. 그러나 미국 법은 선박소유자 등이 책임제한권을 행사하는 것에 대하여 매우 엄격한 태도를 견지하고 있기 때문에 실질적으로 油類汚染事故가 발생하는 경우에 신탁기금에서 보상하는 사례가 거의 없을 것이라는 견해가 있다.²⁷⁾ 즉, 유류오염법상 책임의 주체는 유류오염사고가 자신의 고의 또는 중대한 과실에 의하여 발생하거나 연방의 안전·설계·운영기준의 위반으로 인하여 초래된 경우에는 그 책임을 제한할 수 없다. 또 오염사고가 책임의 주체의 대리인이나 피용인 또는 책임주체와 계약관계가 있는 자의 고의, 중대한 과실 또는 규정위반으로 인한 경우에도 역시 그 책임을 제한할 수 없는 것으로 규정하고 있다. 그런데 미국 법원은 지금까지 責任制限이 문제되는 경우 고의를 인정하는데 상당히 신축적인 입장을 견지하고 있다. 그리고 過失이 重過失인지를 결정하는데 있어서도 행위자의 과실의 정도보다는 나타난 결과를 보다 더 중시하는 경향이 있기 때문이다. 또 종전의 사건들로 미루어 볼 때 대부분의 유류오염사고의 경우 안전기준 위반을 입증하는 것이 그다지 어렵지 않기 때문이다. 따라서 이러한 점을 고려할 때 대형 유류오염사고의 경우는 책임주체 등의 고의나 중대한 과실이 인정될 가능성이 있고 결국에는 責任制限權이 박탈되어 無限責任을 부담한다.

또 여기서 한가지 덧붙일 것은 미국에서는 利子에 대해서는 책임을 제한할 수 없다는 점이다. 이자는 손해배상 청구일부터 30일이 경과하면 기산된다. 이자율은 연방준비위원회의 관보에 공고되는 180일 만기 상업어음의 이자발생기간 동안의 매일의 최고 이자율의 평균치이다.

26) Deepwater Port Act에 기초한 시설로 루이지애나州 외항 18마일의 Loop(Louisiana offshore oil port)가 유일한 것으로서 VLCC가 접안할 수 있음. Loop는 미국의 원유 총수입량의 15%를 받아들여 pipeline으로 남부 저유소에 보내고 있음.

27) 최중현, 전계논문, 214면.

⑤ 免責事由

사고 및 손해 또는 방제비용이 다음의 사유로 발생한 것을 책임주체가 입증한 경우에는 그에 대한 책임을 지지 않는다.²⁸⁾ i) 불가항력, ii) 전쟁행위, iii) 제3자의 作爲 또는 不作爲 등이다. 제3자에는 책임주체의 피용자·대리인 또는 책임주체와 계약관계에 있는 이행자는 포함하지 않는다. 책임주체가 제3자의 행위로 인한 책임을 면하기 위해서는 기름의 성상이나 관련하는 모든 사정 및 환경에 미치는 영향 등을 고려하여 충분한 주의를 기울이고, 예견되는 제3자의 행위 및 그 결과에 대해 예방책을 강구했음을 입증하여야 한다.

이같이 油類汚染法에서 선박소유자는 일정한 경우에 책임을 면하지만 그 범위는 극히 한정적이다. 예컨대, 전쟁행위에 의한 油類汚染事故라 하더라도 이것을 그대로 방치하면 책임을 면하지 못하게 된다. 그러나 油類汚染事故 被害者の 重過失이나 惡意(willful misconduct)로 일어난 경우 책임주체는 그 한도에서 책임을 면한다.

⑥ 責任制限의 排除

油類汚染事故의 주원인이 다음의 사유에 의한 경우에는 책임주체는 책임제한권을 상실한다. 이 때 책임주체의 피용인이나 계약관계에 있는 자의 행위에 의하여 이러한 사유가 발생한 경우에도 또한 같다. i) 重過失(Gross Negligence) 또는 惡意(Willfull Misconduct), ii) 선박의 안전, 건조, 운영에 관한 聯邦規則(Federal Safety, Construction, or Operating Regulation) 위반 등이다.

한편 1969년 民事責任協約은 船舶所有者 자신의 고의 또는 과실에 의하여 사고 또는 손해가 발생한 경우에만 책임제한을 할 수 없는 것으로 규정하고 있다. 그리고 여기서 선박소유자라 함은 실질적으로 經營權을 갖고 있는 자로 해석되고 있기 때문에 責任制限權의 박탈범위가 매우 한정적이다. 그러나 미국 油類汚染法은 선박소유자 자신뿐만 아니라 그와 특정관계에 있는 자의 행위까지 범위를 넓히고 있다. 또한 책임주체가 다음의 사항을 게을리 하였거나 또는 거부한 경우에는 책임제한권이 인정되지 않는다. i) 법률에서 요구되는 油類汚染事故에 대한 보고, ii) 오염방제작업에 대하여 책임있는 당국이 요청하는 모든 합리적인 협력 및 협조의 제공, iii) 聯邦水質汚染防止法이나 公海上介入法에 근거한 명령의 준수 등이다. 이와 함께 油類汚染法은 책임제한 배제법

28) 1969년 民事責任協約은 면책사유로서 위의 세가지 이외에 “등대 기타 항행지원시설의 유지에 관한 정부의 관리상의 과실, 불법행위에 의한 경우”를 부가하고 있음.

위를 확대하고 있어 책임주체의 책임제한권리는 유명무실하고 사실상 무한책임을 진다고 할 수 있다.

⑦ 賠償請求節次

대통령은 油類汚染事故에 대한 보고를 받는 즉시 그 사고에 책임있는 자를 지정하고, 책임주체와 그 보증인에게 통지하여야 한다.²⁹⁾ 지정된 책임의 주체와 보증인 등은 5일 이내에 책임을 시인하거나 거부하여야 하며, 만일 책임을 인정하게 되면 15일 이내에 損害賠償節次를 공시하여야 한다. 만일 책임주체와 보증인 등이 책임을 부인하거나 油類汚染事故에 대해 책임있는 자를 지목할 수 없는 경우 대통령은 油類汚染責任信託基金에 대한 청구절차를 공시한다. 만일 損害賠償 請求人이 90일 이내에 損害賠償을 받지 못하는 경우 請求人은 책임주체를 상대로 소송을 제기하거나 油類汚染責任信託基金에 대하여 직접 배상을 청구할 수 있다.

(5) 財政保證

미국의 관할수역을 항행하는 300총톤을 초과하는 선박(유류를 화물 또는 연료로서 수송하지 않는 非自航船은 제외) 또는 미국이 관할하는 지정해역에서 유류의 환적 또는 계류작업(mooring)에 종사하기 위하여 배타적 경제수역(EEZ)을 항행하는 선박은 미국 油類汚染法の 최고책임한도액을 담보하는 금전상의 보증을 유지하여야 한다. 2척 이상을 소유·운항하는 자는 최대선형에 맞는 보증을 필요로 하며, 연안시설의 경우는 1억 5,000만달러, 深海港灣의 경우는 그 責任限度額에 합당하여야 한다. 財政保證은 교통부장관(시설의 경우는 대통령)이 인정하는 방법 중 하나 또는 그 조합으로서 부보 증명, 보증계약, 신용장, 자가보험, 기타 금전보증자가 발급한다. 선박의 경우는 이러한 재정보증에 따라 미국 沿岸警備隊가 적합하다고 승인한 증명서를 본선상에 비치하여야 한다.

이같은 규정에 위반한 선박에 대해서는 재무장관이 통관을 금지할 수 있고, 교통부장관은 미국의 영해 또는 가항수역에의 진입, 통선이나 입출항의 금지, 구속, 포획, 몰수 등의 조치를 취할 수가 있다. 또한 民事罰(Civil Penalty)로서 1일당 25,000달러 이하

29) 여기서 保證人이라 함은 油類汚染法에 따라 선박소유자가 보험 부보 등 각종 재정유지에 가입한 경우 사고에 대하여 보상할 책임이 있는 자를 의미함.

의 벌금이 부과된다.

保險者が 船舶所有者에 대한 보증을 행하고 있는 경우 損害賠償 請求人은 직접 보험자에게 청구할 수 있다. 이 경우 保險者는 책임있는 선박소유자 등이 갖는 모든 권리와 對抗手段을 행사할 수 있고, 또한 사고가 책임자의 악의로 발생한 경우는 필요한 대항수단을 강구할 수 있다. 보험자는 어떠한 경우라도 책임자에 대하여 보증한 금액을 넘는 손해나 비용에 대하여는 책임을 지지 않는다. 이 경우에는 油類汚染責任信託基金에서 추가적으로 보상을 한다.

(6) 責任基金

① 責任基金의 설치³⁰⁾

油類汚染責任信託基金(Oil Spill Liability Trust Fund)은 油類汚染法과는 별도로 1986년 內國歲入法(Internal Revenue Code) 제9509조에 의해 재무부 내에 설립된 公共基金이다. 責任基金은 정부가 지출한 防除費用 외에 油類汚染法에 의해 책임있는 선박소유자로부터 회복할 수 없는 비용이나 손해에 대해 보상한다. 이 基金은 모든 油類 즉, 국내산 원유 및 수입 원유, 수입 석유제품에 대하여 1배럴당 5센트씩의 부과금을 부과하여 조성되며, 1990년 油類汚染法에 따른 罰金과 天然資源 損害에 대한 회수금, 잉여금도 재원이 된다. 基金이 보상금을 지급하는데 재원이 부족한 경우에는 10억달러까지 차입을 할 수 있다.

② 基金의 補償對象

責任基金의 보상대상은 미국 油類汚染法보다 제한적이어서 環境破壞나 정부의 수입 부족, 공공서비스 등의 청구는 대상에서 제외하고 있다. 責任基金의 주요 지급대상은 다음과 같다.

- i) 연방 또는 주당국의 防除費用(감독업무와 관련된 비용 포함),
- ii) 연방, 주당국 또는 인디언 부족에 의한 천연자원에 대한 손해의 정산 외에 자원의 원상회복, 수복 또는 손해를 보는 자원과의 等價物 조달을 위한 비용,
- iii) 외국의 항외시설로부터의 유류의 유출 또는 유출의 중대한 우려가 있는 경우의

30) 한편 이 責任基金의 창설에 따라 기존의 알래스카횡단파이프라인인가법, 외대륙붕법 수정, 심해항구법 및 연방수질오염규제법에 의하여 설치된 기금은 폐지되었음.

방제비용 및 손해,

iv) 청구절차에 근거한 防除費用 또는 손해의 未補償分, 즉 책임있는 선박소유자 등이 지불하지 않은 경우나 책임한도액을 넘는 부분,

v) 油類汚染法の 시행·관리에 필요한 聯邦政府의 제비용과 인건비 등이다.

責任基金의 보상한도액은 油類汚染事故當 10억달러이다. 그러나 天然資源의 손해배상은 5억달러로 한정된다. 그리고 위에서 언급한 v)항에 대하여는 沿岸警備隊의 운영비로 연간 2,500만달러 이하, 國家對應시스템(National Response System)의 설치³¹⁾(기자재 구입비 포함)에 연간 3,000만달러 이하, 연구개발비로 연간 2,725만달러 이하의 금액에서 지불한다. 責任基金이 손해보상 청구액을 지불한 경우에는 연방정부, 피해자 또는 주 정부가 책임있는 선박소유자 등에 대하여 갖는 賠償請求權을 代位하여 취득한다. 한편 油類汚染事故나 防除費用 또는 손해가 청구인의 重過失 또는 惡意에 의해 발생한 경우에는 그 범위내에서 責任基金은 보상을 하지 않아도 무방하다.

2) 各州의 油類汚染關聯法

(1) 各州의 獨自 立法權

미국의 油類汚染法이 유조선과 기타 선박, 구조물에 의한 해양환경오염과 그에 따르는 배상문제를 전반적으로 규율하고 있음에도 각주는 이 법률과 다른 오염보상법을 자체적으로 제정하여 시행할 수 있다. 특히 책임의 제한과 관련해서는 油類汚染法이나 종전의 聯邦 責任制限法이 각주의 법률에 우선하지 않는다. 따라서 油類汚染法은 각주에서 선박소유자의 책임한도를 인상한 별도의 입법조치를 강구하여도 이를 막지 못하며, 심지어 각주에서 독자적으로 유류에 관한 법률을 제정하여 선박소유자의 책임을 無限責任으로 강화하여도 무방하다.³²⁾ 또한 각주는 자유롭게 벌칙을 정할 수도 있다. 이러한 주 법률이 선박소유자 등 책임의 주체에 미치는 영향은 매우 클 것으로 예상된다. 油類汚染法에 따라 선박소유자가 책임을 제한하고, 그 한도가 넘는 부분에 대해서는 責任基金에서 추가적으로 보상을 하더라도 책임기금은 다른 주의 법률의 규정에 근거하

31) 國家非常計劃으로 불리는 이같은 對應시스템은 油類汚染事故時 유출 또는 유출의 위험을 제거하기 위한 법적절차를 마련하기 위한 것임. 이와 관련하여 주 정부에서는 지역비상계획을 수립하여 연방, 주 및 지방정부 차원에서 향후 대통령이 지정할 지역에 대한 유류유출시 긴급비상계획을 작성하여 대통령에게 제출하여야 함. 그리고 이같은 계획에는 긴급행동계획에 대한 상세한 언급 및 장비, 그리고 인원의 명단 등이 포함되어야 함.

32) 油類汚染法 제1018조(다른 법률과의 관계) 및 제1019조(주의 배상능력책임).

여 자신이 보상한 금액에 대해서는 損害賠償請求人을 대위하여 책임이 있는 선박소유자 등에 대위할 수 있기 때문이다. 이렇게 되는 경우 선박소유자는 책임제한이라는 법적 혜택을 받지 못하고 無限責任을 지게 되는 경우도 발생할 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 유류를 비롯하여 海洋汚染物質을 싣고 미국항만에 입출항하는 선박은 油類汚染法뿐 아니라 주 정부의 오염관련법에 대해서도 깊이 있는 이해가 요구된다.

(2) 알래스카州 油類汚染關聯法

1989년에 엑슨 발데즈호 油類汚染事故를 경험한 알래스카주는 유류오염 관련법을 대폭 개혁하여 미국에서 가장 강력한 법률을 시행하고 있는 주의 하나이다.³³⁾ 특히 알래스카 油類汚染法은 하주도 책임주체(책임당사자)로 하고 있는 점, 그리고 선박소유자 등에 대하여 責任制限權을 부여하지 않는 것이 특징이다. 이하에서는 알래스카주 법률의 주요내용에 대해 살펴본다.³⁴⁾

① 船舶所有者의 의무

船舶所有者는 유류의 유출을 방지하고 사고시 이를 신속하게 보고할 의무를 부담한다. 물론 오염물질을 제거할 의무도 아울러 부담한다. 이같은 의무를 위반하는 경우에는 民事罰이 부과된다. 한편 刑事罰은 주 당국이 피고의 고의 또는 형사 과실을 입증한 경우에 부과되는데, 유출된 유류의 양이 1만갤런 미만인 경우에는 A급 輕罪에 해당하고, 1만갤런을 초과한 때에는 C급 重罪로 처벌한다.

② 船舶運航과 油類의 제거

알래스카주 내에서 운항하는 선박은 유류오염사고에 대응하는 비상계획을 작성하고, 이를 환경보호국에서 승인을 얻어 선박에 비치하여야 한다. 이같은 대응계획의 목표는 선박의 운항자나 기타 사용인이 당해지역에서 신속하게 유류의 유출에 대비하도록 하는데 있다. 보다 구체적으로는 유류를 50만갤런 이상을 적재한 유조선에 있어서는 3일 이내(72시간)에 유출된 유류의 30만갤런을 방제하도록 비상계획을 수립, 시행하여야 한다. 또한 50만갤런의 적재능력을 가진 유조선에 대해서는 5만갤런의 유류유출을 72

33) 알래스카주의 유류오염 관련법규에 대해서는 Alaska Stat. § 46.03.710. 이하 참조할 것.

34) 東京海上火災保險株式會社, 「아메리카合衆國 油濁法の 解説」, 保險毎日新聞社, 1994, 33面 이하.

시간 이내에 청소, 제거하도록 규정하고 있다.

유류의 제거작업은 가능한 한 최선의 기술에 따라 행하여야 한다. 환경보호국의 승인을 받은 유류오염사고 대응계획을 갖추지 아니한 선박에 대해서는 民事罰로서 위반한 첫날에는 10만달러 한도, 그 다음 날부터는 1일에 5천달러까지 벌금을 부과한다. 한편 주 정부는 유류가 배출된 경우에 제거명령을 발동할 수 있는데 이같은 조치에 불응하는 때에는 민사벌로 처벌된다.

③ 財政保證能力의 증명

원유를 적재한 선박은 적재능력 1배럴당 300달러 또는 1억달러 가운데 큰 금액에 대하여 배상능력을 증명하는 것이 필요하다. 정제된 유류를 적재하는 선박은 적재능력 1배럴당 150달러 또는 100만달러 가운데 큰 금액을 기준으로 재정보증능력을 갖추어야 요구된다. 이같은 증명은 自家保險, 인가를 받은 보험자에 대한 보험의 부보, 그리고 보증보험, 보증장, 신용장, 기타 승인된 증명으로 한다.

④ 處罰規則

유류의 배출에 따라 주의 천연자원에 대하여 손실을 입힌 경우에는 보상과 함께 다음과 같은 민사벌을 부과한다. 대상물질이 원유인 경우와 정제 유류인 경우에 따라 각각 처벌기준이 달라진다. 즉, 원유 이외의 유류를 배출한 경우 사고로 海水를 오염시킨 경우에는 1갤런마다 1달러까지의 벌금, 清水地域에서의 사고에 대해서는 1갤런마다 10달러까지 벌금을 물릴 수 있다. 그리고 중과실이나 고의 또는 부적절한 유류유출의 抑止나 청소작업에 대해서는 처벌기준이 엄격해 위의 기준에 다섯배까지 벌금을 부과할 수 있다. 원유 유출사고인 경우에는 42만배럴까지는 1배럴마다 8달러, 이를 초과하는 경우에는 1배럴마다 12달러 50센트의 벌금을 부과한다. 중과실이나 고의 등으로 사고가 발생한 경우에는 위의 금액에 4배까지 부과하며, 벌금의 最高限度는 5억달러이다.

한편 이같은 民事罰과 함께 유류오염사고를 일으킨 선박소유자 등은 2만 5천달러의 벌금이나 1년 이하의 징역에 처한다.

⑤ 責任의 原則

선박소유자, 선박운항·운영자, 적재원유의 하주에 대해서는 배상금액의 제한을 두지

않고 엄격책임을 부담시킨다. 배상의 범위는 매우 광범위하여 유류오염사고로 피해를 입은 어업인의 逸失利益의 배상뿐 아니라 어류 및 수산물의 가공업자, 어류의 買主, 그리고 어업감시원 등의 일실이익도 배상의 대상이 된다. 선박소유자 등이 이같은 엄격책임을 면하기 위해서는 유류의 배출이 불가항력으로 인하여 일어났으며, 배출을 발견한 즉시 방제작업을 하였다는 사실을 입증하여야 한다. 전쟁행위로 인한 배출, 제3자의 고의나 과실에 따른 배출의 경우에도 또한 같다. 그러나 제3자에 의한 경우에는 피고(책임당사자)가 유류의 배출전에 충분한 주의를 기울이고, 배출을 발견한 때에 합리적인 시간내에 방제작업을 행한 경우에만 인정되어 면책범위가 매우 좁다고 할 수 있다.

3. 油類汚染損害賠償制度 比較

지금까지 유류에 의한 海洋環境 汚染事故가 발생하는 경우 그 손해를 배상하거나 보상하는 두가지 制度, 즉 IMO에서 제정한 國際協約과 미국의 油類汚染法을 살펴보았다. 양제도는 海洋環境 汚染事故에 대해 船舶所有者의 책임과 화주의 분담 등으로 형성되는 責任基金을 통하여 피해자 구제에 기여한다는 점에서는 동일하다. 그러나 책임의 원칙이나 責任限度, 責任基金의 설립 등 이른바 ‘各論’에 있어서는 제도적으로 많은 차이점이 있다. 이하에서는 이러한 사항에 대해 비교·검토한다. 이같은 검토는 이 研究報告書에서 궁극적으로 추구하는 우리나라 油類汚染損害賠償制度를 개선하는데 필요한 정책적 시사점을 도출하기 위한 것이다.

1) 體制와 構成의 차이

미국의 유류오염법은 단일법률이다. 이에 비하여 國際 油類汚染損害賠償制度, 즉 IMO의 民事責任協約과 國際基金協約은 상호 보완관계가 있는 독립된 별개의 협약이다. 즉, 民事責任協約은 유류오염사고에 대한 선박소유자의 책임만을 규정하고 있다. 國際基金協約은 선박소유자의 책임이 면제되거나 책임한도가 초과하는 경우에 보충적·추가보상을 하는데 지나지 않는다. 이와 같이 두 협약이 그 기능을 서로 달리하기 때문에 발효요건에서도 차이가 있다. 1992년 改正議定書의 경우 民事責任協約은 유조선 선박량이 톤수로 100만총톤을 보유한 4개국을 포함하여 모두 10개국이 가입하여야만 발효된다. 國際基金協約은 화주의 책임분담이라는 대원칙에 따라 성립된 협약이므로 기금을 부담하게 되는 分擔油에 기초를 두고 발효요건을 정하였다. 따라서 선박량 기준보

다는 부담유의 양에 따라 협약이 국제적으로 발효되도록 한 결과, 최소 8개국이 가입하고 이들 국가의 전년도 부담유 수량량의 합계가 적어도 4억 5천만톤이 되어야 발효된다. 또 國際 油類汚染損害賠償制度는 국제협약이라는 이름아래 세계적으로 통일된 원칙과 다자간 협의의 산물이라는 점에서 미국의 油類汚染法과 구분된다. 즉, 미국의 油類汚染賠償制度는 국내입법절차에 따라 제정된 독자적인 법률이다. 따라서 법률의 시행에 있어서도 다른 나라의 협력과 협조가 요구되지 않으며 자국의 절차에 따르면 된다. 법률의 내용도 油類汚染事故를 일으킨 선박소유자의 책임뿐 아니라 유류오염 대응계획의 수립을 의무화하는 규정, 민사벌과 형사벌에 관한 규정 등 민사법과 공법·형법의 내용이 뒤섞여 있다. 따라서 유조선이나 선박이 유류오염사고를 유발한 경우에는 유류오염법의 규정에 따라 피해자 배상과 보상이 이루어질 뿐 아니라 책임있는 선박소유자 등의 처벌이 가능하다. 國際 油類汚染損害賠償制度는 미국 법의 이러한 내용을 알지 못하며, 오염사고를 일으킨 자에 대한 처벌은 오로지 협약체약국의 국내법에 맡기고 있다.

2) 主要内容上的 차이

國際 油類汚染損害賠償制度는 종전의 船舶所有者責任制限法에서 인정하지 않던 여러 가지 원칙을 도입하여 피해자에 대한 배상을 강화한 것이 특징이다. 선박소유자의 엄격 책임원칙과 책임한도 인상, 손해배상을 위한 책임보험의 가입의무화, 보험사에 대하여 피해자의 직접청구권 인정, 그리고 추가보상을 위한 責任基金의 설치 등이 그것이다. 이러한 원칙과 새로운 제도의 내용은 미국의 油類汚染法에서도 그대로 인정되고 있다. 그러나 미국의 油類汚染法은 그 구체적 내용에 있어서는 국제 유류오염손해배상제도와 상당한 차이가 있음을 발견할 수 있다. 선박소유자 등 유류오염사고 유발자에 대한 책임을 더욱 강화하는데 역점을 두었기 때문이다.

첫째, 責任의 主體에 있어서, 國際 油類汚染損害賠償制度는 책임주체를 사고당시 해당선박의 소유자로 등록된 선박소유자, 즉 등록선주와 등록되지 아니한 경우 실질적으로 소유하고 있는 자로 한정하고 있다. 이에 비하여 미국 油類汚染法에서는 책임당사자의 범위가 상당히 넓다. 등록여부를 묻지 아니하고 사고당시 그 선박의 소유자뿐 아니라 운전자·나용선자까지 책임주체에 포함시키고 있기 때문이다. 그리고 국제제도가 적용대상선박을 유조선과 겸용선으로 한정하고 있는 까닭에 책임주체도 이들 선박의 소유자로 제한하고 있다. 그러나 미국에서는 이같은 선박은 물론 기타 선박이나 해상시설

물에 의한 오염사고도 油類汚染法の 적용대상에 포함시켜 소유자 등을 책임당사자로 인정하고 있다. 알래스카주 油類汚染法은 위험물질의 소유자, 관리자, 선박과 시설의 소유자, 운항자, 적입시의 유류소유자 등을 책임당사자로 규정하고 있다. 아칸소의 경우는 아예 오염을 야기한 자 일체를 책임당사자로 인정하고 有限責任을 허용하지 않고 있다.

둘째, 책임한도에 있어서 國際 油類汚染損害賠償制度는 선박소유자의 책임제한원칙에 입각하여 선박소유자가 향후 사고에 따라 배상하여야 하는 책임의 최대한도를 정하고 있다. 미국의 油類汚染法도 선박소유자의 책임제한은 인정하고 있으나 각주의 별도 입법에 따라 무한책임을 물을 수 있도록 하고 있다. 또 1990년 油類汚染法에서 규정하고 있는 책임한도액도 1992년 民事責任協約 改正議定書보다 2배 정도가 많다. 그리고 미국의 경우는 利子에 대해서는 책임제한을 할 수 없도록 하고 있다.

셋째, 責任基金의 운영에 있어서 國際 油類汚染損害賠償制度는 화주의 각출금으로 운영된다. 미국의 油類汚染法에서도 1986년 內國歲入法의 규정에 따라 화주에게 분담금을 부과하여 적립된 기금으로 추가보상을 실시한다. 두 제도의 차이점은 國際 油類汚染損害賠償制度가 오로지 화주의 분담금을 기초로 事後 精算型으로 제도를 운영하고 있는데 비하여 미국의 경우는 1990년 1월 1일부터 미국으로 수입되는 모든 종류의 유류에 대하여 사전에 배럴당 5센트씩 세금을 부과하여 징수하는 형식을 취하고 있다. 또한 중전의 聯邦水質汚染防止法에 따라 설치되었던 기존의 聯邦基金에서 인수한 잔액의 기금,³⁵⁾ 그리고 1990년 油類汚染法에 따라 징수되는 벌금 및 천연자원의 피해에 대한 배상금도 기금의 재원이 된다. 이와 같이 미국은 기금재원을 세금으로 부과하므로 징수에 어려움이 크지 않다. 그러나 國際 油類汚染損害賠償制度는 협약 가입국의 화주가 분담금을 납부하지 않아도 이를 강제하지 못한다. 그리고 특정국의 화주가 이를 채납하더라도 해당 협약국에 대해서 아무런 조치를 강구할 수 없다. 민사책임을 위주로 한 국제협약이기 때문에 분담금을 미납한 화주에게 처벌이나 不利益條項을 둘 수 없는 까닭이다.

넷째, 손해배상범위에 있어서 미국의 油類汚染法은 그 인정범위가 상당히 넓은 것이 특징이다. 특히 油類汚染法은 國際 油類汚染損害賠償制度에서 허용하지 않는 天然資源에 대한 손해에 대해서도 국가에 대하여 賠償權을 부여하고 있다. 즉, 1969년 民事責任協約과 1971년 國際基金協約은 天然資源과 같은 환경손해에 대한 배상문제에 있어

35) 油類汚染法 제2002조. 뿐만 아니라 1974년 深海港口法과 1978년 修正外大陸棚法 등에 따라 설립되었던 기존 유류오염보상기금의 잔액 재산과 이들 기금에 부담하여야 할 의무는 모두 연방수질 오염방지법에 따라 설치된 이 기금에 흡수되거나 인계되었음.

서 매우 소극적인 태도로 일관하였다. 되도록 환경손해를 인정하지 않거나 그 인정범위를 축소하려는 경향이 있어 왔다. 이같은 문제 때문에 1991년의 헤이븐호 사건, 1992년의 에이지언 시호 사건, 1993년 브레이어호 사건 등에서 피해자가 청구한 손해배상 청구내역과 國際基金 등에서 보상하려는 금액간에 현격한 차이가 발생하여 배상이 지연되는 사태를 초래하였다. 1992년 改正議定書에서는 이러한 문제를 해결하기 위하여 오염손해에 대한 정의규정에 ‘환경파괴로 인한 이익의 손실 이외의 환경손상에 대한 배상은 실제로 취하여졌거나 취할 원상회복을 위한 합리적인 비용에 한한다’는 규정을 삽입하여 환경손해 배상문제를 둘러싸고 야기된 문제에 대한 해결을 시도하고 있다. 그러나 1992년 개정의정서에서 이같은 개정문구의 삽입에도 불구하고 종전에 제기되었던 문제, 이를테면 이론적 근거에 따라 추정된 손실액도 배상하느냐의 여부 등은 앞으로도 계속될 것이라는 의견이 있다.³⁶⁾ 즉, 개정의정서의 오염손해 정의규정에 새롭게 추가된 환경손해에 대한 보상요건은 미국 油類汚染法에서의 천연자원에 대한 보상범위의 확대 등을 고려하여 기존의 국제기금의 입장을 재확인한 것에 지나지 않으며, 새로운 형태의 보상청구를 인정하는 것은 아니기 때문이다. 그렇다면 미국의 油類汚染法은 이에 대해서 어떤 입장을 견지하고 있는가? 결론부터 말하면 환경손해, 특히 천연자원에 대한 손해배상의 인정범위가 상당히 광범위하다. 즉, 천연자원이 유류에 의하여 훼손되거나 손실을 입은 경우에는 원상회복, 복구, 대체 등의 비용 이외에 이같은 자원을 이용하지 못하는 데서 오는 손실이나 손해의 적정비용을 배상하여야 한다. 물론 여기에서 배상하여야 할 손해에는 세금, 특허료, 임대료 수입의 감소 등이 포함된다. 또 미국 油類汚染法에서 규정하고 있는 천연자원의 개념도 매우 폭이 넓다. 유류오염법 제1001조에 따르면 토지, 어류, 야생생물, 공기, 물, 지하수, 음료수 공급, 기타 연방 정부, 주, 지방자치체, 인디언 부족 또는 외국정부가 소유·관리·신탁 기타의 형태로 지배하는 자원을 모두 天然資源으로 규정하고 있기 때문이다.

36) 陸鏡庸, “改正 油類汚染損害賠償保障法과 損害賠償範圍”, 「해운산업연구」 통권 제147호, 해운산업연구원, 1996. 12, 42面.

第3章 油類汚染事故 現況과 賠償 實態

1. 油類汚染事故 現況

1) 沿岸海域의 特性

우리나라는 동쪽으로는 일본열도와 태평양을 마주 하고 있으며, 서쪽으로는 아시아대륙의 남단에 위치하고 있다. 이러한 지리학적 특성 때문에 氣象 측면에서는 대륙·대양의 두 氣團의 영향을 받아 겨울철에는 몽고나 시베리아지방에서 발달한 대륙성 고기압의 영향으로 북서 계절풍이 강하게 불고, 여름철에는 태평양에서 발달한 해양성 고기압의 지배를 받아 남서 및 남동 계절풍이 분다. 또한 때때로 접근하는 저기압·태풍 등의 영향을 받아 해상의 기상상태가 고르지 못해 海難事故가 자주 발생한다. 이처럼 우리나라 연안은 종래부터 태풍이나 저기압에 의한 波高, 태풍에 의한 高潮 또는 暴風海溢(storm surge), 惡氣象으로 인한 해난사고 등 여러 형태로 상당한 피해를 입고 있다.¹⁾

또한 우리나라의 해역에는 해상물동량이 매년 늘어나고 있을 뿐 아니라 활발한 어업 활동, 그리고 우리나라 주변국가들로 운항하는 船舶入出港量 및 外國籍船舶 通航量이 지속적으로 증가하고 있다. 이에 따라 우리나라 연안해역에서는 海難事故가 빈번하게 발생하고 있으며, 대부분의 海難事故는 귀중한 人命被害와 더불어 막대한 財産損失, 그리고 油類의 大量流出로 海洋汚染의 원인이 되고 있다. 특히 우리나라 서남해안지역에서 발생하는 油類汚染事故는 이 지역의 리아스식 해안을 중심으로 발달한 연안 양식어업에 막대한 피해를 야기하고 있다. 이러한 淺海 養殖漁業은 다른 나라에서는 찾아보기 힘든 것으로 기존의 油類汚染事故의 보상과 관련하여 다툼이 계속되고 있다.

2) 油類汚染事故 現況

우리나라를 비롯한 아시아지역에서는 아직까지 1967년 영국해안에서 발생한 토리캐년(Torrey Canyon)호 사고나 1978년의 아모코 카디즈(Amoco Cadiz)호 사고, 1989년의 엑슨 발데즈(Exxon Valdez)호 사고, 1991년의 브레이어(Braer)호 사고 등

1) 한국해양연구소, 「해난·재해예방시스템 연구(I)」, 1995. 3, 35面.

과 같은 超大型 油槽船(VLCC) 유류오염사고가 발생하지 않았다.

따라서 일반인들은 이러한 超大型 油槽船 事故로 수십만톤의 유류가 우리나라 남해 안이나 서해안에 유출되었을 경우에 일어날 수 있는 엄청난 環境災害의 위험성을 실감 하기가 어려운 실정이다. 그 동안 우리나라에서 발생한 主要 大型汚染事故는 1987년 제1보운호(9,762G/T))의 충돌사고, 1988년 경신호(995G/T)의 좌초사고, 1990년 코리아 호프호(1만 2,644G/T)의 충돌사고, 1993년 제5금동호(481G/T)의 충돌사고

〈표 Ⅲ-1〉 主要 油類流出 海難事故 現況(100kℓ 이상)

일 시	장 소	선 명	원 인	오염물질(kℓ)
1992. 4. 9	전남 거 문 도	타우라우어(화물선)	침몰	벙커-C 120, 윤활유 8
5. 10	부산 남 형 제도	스텐레스 프린세스(유조선)	좌초	경유 400, S.M 1,500
6. 5	부산 태 종 대	비거 마리너(화물선)	충돌	경유 165, 윤활유 5
1993. 6. 2	부산 남 외 항	71 동방호외 12척(어선)	좌초	경유 477
6. 16	인천 영 흥 도 앞	코리아 비너스(유조선)	좌초	경유 4,288
6. 19	부산 오 룩 도 앞	우일호(유조선)	충돌	경유 102
7. 19	전남 완 도	우룡호(유조선)	충돌	BASE유 194
8. 1	부산 영 도	팔스트리아(화물선)	충돌	벙커-C 186
9. 27	전남 광 양 만	제5금동호(유조선)	충돌	벙커-C 1,228
10. 1	충남 대 산 항	프론티어 익스프레스(유조선)	좌초	납사 8,322
1995. 5. 25	전남 여 천	제51보양호(어선)	충돌	벙커-A 124, 경유 35
6. 30	부산 남 형 제도	알렉산드리아(화물선)	침몰	벙커-C 803, 경유 113
7. 23	여수 소 리 도	시 프린스(유조선)	좌초	벙커-C 700
7. 24	부산 조 도	68 태흥호(어선)	충돌	경유 105
9. 21	부산 남 형 제도	제1유일호(유조선)	좌초	미 정
11.17	여천 호 남 정 유 전 용 부 두	호남 사파이어호	충돌	미 정
1996. 1. 28	경남 통 영	토리노호(유조선)	좌초	원유 378.4
7. 1	전북 군 산	8 한창호(유조선)	—	경유 430, 윤활유 0.3
1997. 4. 3	경남 통 영	제3오성호(유조선)	좌초	벙커-C유(미산정)

자료 : 해양경찰청.

주 : 제1유일호는 침몰당시 벙커-C유 2,897kℓ를 적재하고 있었으나 침몰 이후에도 계속 소량의 유류가 유출되고 있어 정확한 유출량을 산정하기가 힘든 실정임. 현재 오염방제기관에서는 약 423톤의 유류가 유출된 것으로 추산하고 있음.

등이었다. 이같은 선박에 의한 사고는 비교적 큰 海難事故로 기록되었지만 이 선박들의 규모는 모두 1,000G/T 안팎의 중소형 선박이었다. 1995년에도 시 프린스호(27만 5,782G/T), 호남 사파이어호(25만 5,312G/T) 등 초대형 유조선에 의한 유류오염사고가 발생하여 엄청난 사회적 파장을 불러일으켰지만 이들 선박에 의한 유류 유출량은 1,000kℓ 내외에 불과하였다. 만약 超大型 油槽船 事故로 수십만톤의 원유가 우리나라 연안해역에 유출될 경우 우리나라 전수역의 荒廢化는 물론 주변국인 일본이나 중국에도 피해를 미쳐 防除措置나 補償問題를 둘러싸고 외교적인 마찰이 빚어질 가능성도 배제할 수 없다.

한편 최근 우리나라 沿近海에서 발생하고 있는 海洋汚染事故는 매년 증가하고 있다. 1991년부터 1995년말까지 발생한 海洋汚染事故는 1,583건에 유출량은 2만 2,541kℓ로 달하고 있어 매년 평균 310건 이상의 유출사고가 발생하고 있다. 이 중에서 100kℓ 이상의 유류가 유출된 사고는 20건이 넘고 있다(〈표 III-1〉 참조).

이를 발생원인별로 분석하면 취급 부주의에 의한 유출사고가 55.2%(874건)로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 고의 배출 19.3%, 해난사고 18.5%, 기타 7%로 나타나고 있다(〈표 III-2〉 참조). 특히 油槽船의 좌초·충돌 등에 의한 海難事故는 막대한 油類의 流出을 유발하고 있는데 油類의 物動量이 증가하고 선박의 大型化 추세가 지속됨에 따라 그 발생빈도가 높아지고 있으며 규모도 점차 커지고 있다.

〈표 III-2〉

海難事故 發生原因別 現況

단위 : 건

구 분	계	해 난	부주의	고 의	파 손	불 명
1991	240	72	103	47	11	7
1992	328	55	155	95	19	4
1993	371	68	213	68	10	12
1994	365	56	231	55	16	7
1995	279(6)	41	172	41	16	9
합 계	1,583(20)	292	874	306	72	39
비율(%)	100(1.3)	18.5	55.2	19.3	4.5	2.5

자료 : 해양경찰청.

주 : ()안은 유류유출량이 100kℓ 이상인 사고와 그 비율임.

유류의 배출원별로 살펴보면 어선으로부터의 유출이 41.0%(650건)로 가장 높고, 화물선이 25.2%로 그 다음 순이다. 유조선에 의한 유출도 12.1%로 높은 비율을 보이고 있고, 육상 및 해양시설 10.5%, 기타 11.2%를 차지하고 있다(<표 III-3> 참조).

〈표 III-3〉 油類 排出源別 現況

구 분	합 계	선 박					육상 (해양시설)	불 명
		소계	화물선	유조선	어 선	기타선		
1991	240	216	65	35	97	19	17(1)	7
1992	328	282	93	44	119	26	42(5)	4
1993	371	316	98	47	145	26	43(7)	12
1994	365	324	88	32	167	37	34(3)	7
1995	279	240	56	33	122	29	30(12)	9
합 계	1,583	1,378	400	191	650	137	166(28)	39
비율(%)	100	87.0	25.2	12.1	41.0	8.7	10.5(1.8)	2.5

자료 : 해양경찰청.

〈표 III-4〉 油類 物質別 現況

구 분	합 계	유류(건/kℓ)					폐기물 (건/톤)	유해물질 (건/kℓ)
		소 계	벙커-C	경유	선저폐수	기타유		
1991	240/ 1,257.0	230/ 1,256.6	52/ 792.0	54/ 436.2	112/ 26.4	12/ 2.0	10/ 0.4	—
1992	328/ 2,942.5	301/ 1,232.9	66/ 363.1	72/ 611.4	120/ 236.7	43/ 21.7	24/ 209.5	3/ 1,500.1
1993	371/ 15,460.3	335/ 15,388.4	70/ 1,505.4	91/ 4,969.2	133/ 388.4	41/ 8,525.4	29/ 71.5	7/ 0.4
1994	365/ 456.1	339/ 418.1	68/ 211.5	117/ 162.7	91/ 26.6	63/ 17.3	18/ 10.9	8/ 27.1
1995	279/ 2,425.5	246/ 2,218.0	60/ 1,756.1	65/ 324.4	81/ 80.9	40/ 56.6	19/ 6.5	14/ 201.1
합 계	1,583/ 22,541.4	1,451/ 20,514.0	316/ 4,628.1	399/ 6,503.9	537/ 759.0	199/ 8,623.0	98/ 298.8	32/ 1,728.7
비율(%)	100/ 100.0	91.7/ 91.0	20.0/ 20.5	25.2/ 28.9	33.9/ 28.9	12.6/ 38.3	6.3/ 1.3	2.0/ 7.7

자료 : 해양경찰청.

유출 물질별로 분류해 보면 油類가 1,451건에 2만 514kℓ가 유출되었고, 廢棄物이 98건에 298톤, 有害液體物質이 32건에 1,728kℓ가 유출되었다(〈표 III-4〉 참조).

2. 汚染被害補償 現況

1) 油類汚染被害 現況

우리나라 해안은 油類汚染事故에 매우 취약한 환경조건이다. 특히 남서해안은 복잡한 해안선과 많은 섬으로 구성되어 있으며, 양식어장이 밀집되어 있다. 또한 조류가 빠르고 조석 간만의 차가 커서 오염사고시 유출유가 빠르게 확산되는 특징을 지니고 있다. 따라서 수천톤 이하의 유출사고에도 많은 피해가 발생하고 있다. 〈표 III-5〉에서 보는 바와 같이 1991년 이후 1995년말까지 발생한 오염사고에 소요된 방제비용은 약 112억원, 피해배상청구액은 3,231억원에 달하고 있다. 특히 1993년에는 방제비용이 52억 7백만원, 피해청구액이 2,634억원이나 발생하여 오염피해가 가장 큰 해였다. 이것은 동년 6월 인천 영흥도 앞바다에서 발생한 유조선 코리아 비너스호(경유 4,288kℓ 유출) 사고로 인한 방제비용 4,800만원과 피해청구액 48억원, 동년 9월 전남 광양만의 제5금동호 오염사고의 방제에 소요된 비용 55억 7백만원과 피해청구액 1,221억원이 포함되었기 때문이다.

〈표 III-5〉

防除費用 및 被害 現況

구 분	발생건수	유출량(kℓ)	방제비용 (건수/백만원)	피해현황(건/백만원)	
				요구액	보상액
1991	240	1,257.0	157/ 3,918	7/ 54,368	6/ 5,921
1992	328	2,942.5	177/ 1,315	6/ 3,811	6/ 324
1993	371	15,460.3	213/ 5,277	16/263,432	15/ 6,312
1994	365	456.1	225/ 473	7/ 1,435	6/ 130
1995	247	1,638.9	151/ 248	2/ 70	2/ 70
합 계	1,583	22,541.4	942/11,283	38/323,116	35/12,757

자료 : 해양경찰청.

한편 시 프린스호 汚染事故, 제1유일호 오염사고 및 호남 사파이어호 오염사고의 방제비용 및 피해요구액은 1995년 통계에 포함되지 아니하였다. 이들 오염사고에 소요된

방제비용과 피해액 1,645억원을 포함할 경우 1995년이 유류오염으로 인한 피해가 가장 큰 해로 기록된다.

2) 主要 汚染被害 事例

(1) 제5급동호 事故

① 사고 개요

1993년 9월 광양만에서 발생한 제5급동호와 비자산호와의 충돌사고로 인해 중유 1,228kl가 유출되었다. 이 사고는 야간(19:00경)에 발생함으로써 초기방제조치가 미흡하여 피해범위가 확대되었다.

선박에서 유출된 기름은 전라남도의 여천시, 동광양시, 여수시와 여천군 연안을 오염시키는 한편, 북동쪽 조류를 따라 경상남도의 남해, 하동, 사천군 해상 및 연안으로 확산되어 광양만 및 남해도 해상과 연안 일대의 153km를 오염시켰다.

〈표 III-6〉

제5급동호 被害補償 請求內譯

단위 : 천원

청 구 자	청 구 액	비 고
제1종 공동어장(어촌계)	21,915,000	남해, 하동, 사천, 여수지역의 제1종 공동어장, 마지락 및 굴 양식장
남장망(어촌계)	472,826	남해, 하동, 사천지역
어선 어업(어촌계)	3,433,850	남해, 하동, 사천, 여수, 여천지역
새고막(개인)	12,711,056	남해, 하동, 사천, 여수, 광양
피조개(개인)	25,194,000	피조개 조합, 피조개 및 전복 부화장
굴 양식장(개인)	13,878,920	양식시설 및 종묘장 피해, 종묘손실, 폐사 및 성장 손실
기타(여수지역-개인)	3,903,781	새조개, 소형정치망, 가두리 양식장, 어류수조 양식장
기타(남해지역-개인)	2,959,486	김, 새우, 전복, 참게
어류 가두리 양식장	4,125,053	남해, 하동
정치망(개인)	1,014,499	전남, 경남지역
잠수기 수협(개인)	2,062,056	제1,2,3,4구 잠수기 어업
총 계	91,674,199	

자료 : 해양수산부.

② 피해내역

이 事故로 인한 漁業被害는 경남의 경우 漁業權 142건·2,843헥타르(ha)에 피해가 발생하였다. 전남의 경우는 일부 慣行漁業과 共同養殖場 등 80건·1,158헥타르(ha)가 피해를 입었다(〈표 III-7〉 참조).

이 사고의 방제를 위해 海洋警察廳과 漁業人 등 총인원 7만 5,849명이 동원되었고 선박 3,237척, 헬기 11대, 유회수기 30대, 오일펜스 400m, 유흡착제 54톤, 유처리제 1,313kl가 방제작업에 사용되었다. 그리고 7일간 계속된 海洋防除作業과 22일간의 海岸防除作業에 소요된 비용은 총 55억 5백만원이었다. 또한 피해어업인이 國際基金(IOPC Fund)에 요구한 피해보상 청구액은 1차로 916억원과 추가청구액 15억원을 합하여 무려 931억원에 달하고 있다. 즉 방제비용과 어업피해액을 합한 금액은 986억원에 달하였다.

〈표 III-7〉 제5금동호 油類汚染被害 漁場內譯(전남)

공동어업		개인양식		정 치 망		구 획 어업		관 행 어업	
개 소	ha	개 소	ha	개 소	ha	개 소	ha	개 소	ha
6	250.3	27	357.5	1	2	37	19	9	530

자료 : 전라남도, 「광양만 선박 유류유출사고 수습대책종합보고」, 1993. 10.

③ 피해보상

제5금동호는 선박의 규모가 528톤에 불과하여 1969년 油類汚染損害民事責任協約上 책임한도액이 당시금액으로 7천 700만원에 지나지 않았다. 그러나 이 유조선의 충돌로 인한 피해액은 船舶所有者의 責任限度를 훨씬 초과하였기 때문에 추가보상을 위하여 國際基金에 보상을 청구하게 되었다. 이 사건의 피해조사는 어업인측을 대표하여 河東水協組合長을 위원장으로 하는 조사단이 구성되어 활동하였고, 國際基金에 대한 손해배상청구를 포함한 제반 법적인 문제는 영국의 법률회사 월튼 앤드 모스(Walton & Morse)에서 담당하였다. 피해보상을 하게 되는 가해자측과 國際基金에서는 영국의 해양생물학자인 토시 몰러(Tosh Moller)박사가 한국해사감정의 지원을 받아 피해조사를 실시하였다. 그리고 가해자측에서는 우리나라의 김·장 법률사무소에 사건을 수임하였다.

피해어업인들은 손해배상을 신속하게 처리하기 위하여 사고발생 초기에는 위에서 언급한 연합대책위원회에서 일괄적으로 보상을 추진하다가 보상 추진을 이원화하기로 하

였다. 즉, 대조합원과의 관계에서 해당 조합별로 보상을 추진하던 방법에서 탈피하여 국제기금에 대한 손해의 사정에 대하여 합의하거나 또는 불복하는 경우에는 소송을 제기하는 적극적인 방법으로 대응하였다. 이같은 보상방법에 따라 남해, 하동, 사천수협, 전남 정치망, 1·2잠수기, 3·4잠수기, 굴수협 등 총 7개 수협 관내에서 발생한 피해에 대해서는 합의가 이루어져 총 70억원의 피해배상금이 지급되었다. 이같은 금액은 이들 수협이 처음에 피해배상금으로 청구한 금액 415억원의 17%에 해당하는 액수이다. 여수수협과 피조개수협은 소송대리인을 선임하여 소송을 제기하였다. 소송가액은 총 229억원이었다.

한편 제5금동호 유류오염사고는 선박소유자의 책임한도(책임한도액 7천 700만원)를 초과하는 사고를 발생시켰으므로 초과한 피해에 대해서는 國際基金에서 보상하도록 되어 있다. 이 문제에 대하여 국제기금에서는 1996년 6월에 개최된 IOPC 제49차 집행위원회에서 사무총장이 금동호 사고에 대한 설명과 그 동안에 걸쳐 이루어진 피해보상 경과에 대하여 보고하였다. 또한 같은 해 10월에 열린 제50차 집행위원회에서는 여수수협과 피조개수협에서 제기한 소송에 대한 집중적인 논의가 이루어졌다. 즉, 이 사건의 제1심 판결선고시 가집행이 이루어지는 경우 국제기금이 지급하여야 하는 解放供託金을 현금이나 기타 이에 상응하는 유가증권으로 공탁하여야 하는지의 여부가 논의되었다. 이에 대하여 우리나라는 이 사건은 대한민국의 관할에서 발생하였을 뿐만 아니라 우리나라 법원에서 소송이 진행되고 있으므로 소송에 관한 절차는 국제기금협약이 아니라 우리나라 민사소송법에 따라 이루어지는 것이 타당하다고 주장하였다.

이에 대하여 반대하는 입장도 천명되었다. 즉, 일본, 캐나다, 독일 등 다수의 국가가 이 문제는 國際基金의 존립에 중대한 영향을 미치므로 신중히 고려하여 결정할 사안이라는 의견을 피력하였다. 의장은 절충안으로 금동호 사건에 한해서만 가집행선고가 이루어진 판결선고금액을 현금으로 우리나라에 공탁할 것을 제의하였다. 이같은 제안에 대해 집행위원들은 대부분 찬성하는 한편, 필요한 경우에는 현금 대신에 은행보증 등 다른 방안을 강구해 보도록 國際基金의 사무국장에게 권고하였다. 1996년 12월 현재 제5금동호 사건과 관련하여 배상이 청구된 총금액은 1억 2,700만파운드이다. 이 가운데 방제비 460만파운드는 전액 지급되었다. 그리고 일부 어업손해에 대해서는 합의가 이루어져 보상금으로 480만파운드가 지급되었다. 그러나 1,570만파운드에 달하는 금액은 아직 해결의 실마리를 찾지 못하고 법원에 소송이 계류되어 있다. 한편 1971년 國際基金의 사건 처리와는 별도로 제1차 손해배상과 관련해서는 선박소유자와 해당 보험사(Standard Club)가 책임제한기금을 설치하였다. 즉, 제5금동호의 책임한도액에

해당하는 7,700만원과 이자를 더한 금액을 1994년 12월에 현금으로 법원에 제공하였다. 이에 따라 법원은 다양한 채권자들에게 책임제한기금을 분배하기 위한 배당표(a table setting)를 작성하였으며, 이를 토대로 책임기금을 채권자들에게 분배하여 책임 제한절차는 1995년 8월에 종결되었다. 따라서 현재 제5금동호 사건과 관련해서는 제2차 보상인 1971년 기금에 의한 추가 보상절차만이 남아 있다.

(2) 시 프린스호 事故

① 사고 개요

1995년 7월 23일 전남 여천군 남면 소리도 앞바다에서 발생한 시 프린스호 사고로 유출된 기름은 병커-C유 5,035톤이었다. 그러나 사고당시 태풍과 해조류의 영향으로 유출유는 사고해역 중심 반경 약 25마일까지 확산되어 경남 통영군 옥지도를 지나 거제도 동쪽 해상까지 이동하였고, 일부는 부산 남형제도 및 감천항과 오륙도 부근 해상까지 이동하였다. 또한 전남 여천군 돌산읍 남면 및 화정면 해안 49.9km, 거제도 남면 및 옥지도 해안 10.6km, 부산 해운대, 송도, 영도 및 청사포 해안 약 0.9km, 울산군 서생, 온산, 강동면 및 기장면 해안 약 7.6km 등 좌초지점 주위의 11개 섬과 남해도, 옥지도, 거제도, 부산, 울산 일부해안 등 총 75Km의 해안이 기름으로 오염되었다.

② 피해내역

이 지역에는 자연산 어장 및 양식장이 밀집되어 있어 많은 어장 및 양식장이 큰 피해를 입었다. 전라남도 여천군에서 1995년 7월 27일부터 8월 2일까지 조사한 바에 따르면 관내 오염해역내 漁業權은 養殖漁業 204건·1,743ha, 共同漁業 46건·1,704ha, 定置網漁業 49건·754ha, 제3종 共同漁業 20건·424ha로 총 319건·4,625ha인데 이 가운데 133건·1,342ha가 피해를 입은 것으로 나타났다. 이같은 수치는 오염지역내 어장의 29% 정도가 피해를 입은 것을 의미한다(〈표 III-8〉 참조).

한편 오염지역 전체를 대상으로 한 어장 및 양식장은 8,124ha가 피해를 입은 것으로 조사되었다.

〈표 III-8〉

麗川郡 汚染海域內 漁業權 및 被害漁場內譯

단위 : 건, ha

구 분	양식어업		공동어업		정치망어업		제3종공동어업		합 계	
어업권 현황	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
	204	1,743	46	1,704	49	754	20	424	319	4,625
피해 현황	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
	97	412	23	769	11	160	2	1	133	1,342
비율 (%)	47.5	23.6	50.0	45.1	22.4	21.2	10.0	0.2	41.7	29.0

자료 : 전남 여천군, 「시 프린스호 좌초에 따른 해양오염 사고수습 추진현황」, 1995. 9.

한편 시 프린스호 汚染事故 방제를 위해 우리나라 오염사고 사상 최초로 외국에서 방제장비를 도입하였다(〈표 III-9〉 참조). 이로 인해 방제에 소요된 비용은 제5급동호 오염사고와 비교하면 유출유에 비해 엄청난 금액인 204억원에 달하고 있다(〈표 III-10〉 참조).

〈표 III-9〉

시 프린스호 外國 防除裝備 投入 現況

장 비 명	수 량	소유업체명	용 도
C-130 항공방제기	1대	싱가포르 EARL사	유화제 항공살포
유회수기	2대	일본석유험회	유출유 회수용
오일펜스	1,000m/4조	일본석유험회	유출유 확산방지용
회수유 저장탱크	8조	일본석유험회	회수유 저장용

자료 : 해양수산부.

〈표 III-10〉

시 프린스호 油類流出事故 防除費用

단위 : 백만원

내역	인건비	방제장비·기자재	기타	합계
금액	6,888	10,434	3,101	20,423

자료 : LG해운.

또한 어민의 피해보상 신고액은 제5급동호 사고때의 청구액을 훨씬 초과한 2,500억원에 이르는 것으로 조사되었으나 어업인측인 선임한 감정기관의 사정결과 피해액은 706억원인 것으로 나타났다. 이같은 금액은 국제협약에서 정한 선박소유자의 책임제한 한도인 1,400만계산단위(SDR : 165억원)를 초과한 것이다.

〈표 III-11〉

시 프린스호 事故 被害額 現況

단위 : 백만원

조 합 별	피해어촌계 수	어민 신고액	전문기관 사정액
합 계	94	255,459	70,600
여 수	39	209,715	58,090
거 제	10	15,985	2,783
남 해	12	20,466	5,854
육 지	19	6,818	1,089
통 영	6	259	381
울 산	8	958	883
권 현 망	—	1,614	1,519

자료 : 수협중앙회.

③ 피해보상

시 프린스호 사고가 일어나자 피해어민들은 여수수협조합장을 위원장으로 하는 대책반을 구성하고, 한국고려검정을 손해사정기관으로, 그리고 충청합동법률사무소를 소송대리인으로 선임하였다. 이에 대하여 피해를 보상하게 되는 선박소유자와 보험회사, 국제기금은 한국해사감정의 지원하에 영국인 토시 물러박사에게 피해감정을 의뢰하였으며, 김·장 및 한미합동법률사무소에 사건을 수임하였다. 한편 이 사고에 대해서는 제5금동호 사건과는 다르게 피해자와 가해자가 합동으로 1995년 8월부터 10월까지 2개월 동안 피해조사를 실시하였다. 그리고 1996년 6월에 국제기금에 총액 706억원에 달하는 손해배상청구서를 제출하였다. 1996년 6월에 개최된 국제기금 제49차 집행위원회에서는 시 프린스호 사건의 피해보상에 대해 논의하였다. 국제기금 사무총장은 시 프린스호 사건에 대한 손해배상 처리에 관한 지금까지의 경과에 대해 설명하고, 시 프린스호의 책임제한절차가 우리나라의 국내법에 의하여 1969년 유류오염손해민사책임협약의 선박소유자 책임제한절차를 수용하지 않고, 1992년 개정의정서의 책임제한절차에 따라 이루어졌다고 보고하였다. 이에 대하여 회원국의 의견을 청취한 결과 독일 등이 한국은 곧 1992년 개정의정서에 가입할 예정이므로 다른 조치는 필요없다고 주장함으로써 우리나라의 責任制限節次를 승인하였다. 같은 해 10월에 열린 제50차·제51차 執行委員會 회의에서는 시 프린스호에서 유출된 유류의 양이 처음보다 늘어난 5,035톤으로 최종적으로 집계되었다고 통보하였다. 그리고 이같은 유출유량의 정정으로 인하여 우리나라 어민이 불이익을 받아서는 안된다고 주장하였다. 이에 대하여 국제기금에서

는 유출유량은 원칙적으로 총배상금액을 산정하는 데는 직접 관련이 없으나 차이가 발생한 데 대해 유감을 표시하고, 1996년 年例報告書 등 관련문서에 유출량을 수정하기로 하였다. 금년 2월에 열린 제52차 執行委員會에서는 유류오염 피해산정에 있어 우리나라의 사매매(任意上場) 거래관행에 대해 설명하고, 필요한 경우에 국제기금측이 참여하는 공동조사를 실시하는 방안을 고려하도록 요청하였다. 이에 대하여 국제기금은 어민측 損害査定人(surveyor)이 제출한 보고서는 증거에 기초하지 않고 주로 통계위원의 보고서에 지나지 않는다고 지적하고, 공동조사는 양자의 차이점을 해소할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있다고 피력하였다. 한편 제52차 회의에서는 國際基金의 요청에 의하여 시 프린스호 油類汚染事故에 대한 피해수산물 성분조사를 실시한 국제유류오염연맹(ITOPF)의 조사에 대하여 우리 어민의 비판적 의견이 전달되었다. 이에 대하여 國際基金은 ITOPF측과 다시 협의할 것을 약속하였다. 한편 시 프린스호 사고로 인한 피해는 1969년 유류오염민사책임협약이나 1971년 국제기금협약에서 정한 책임한도를 초과하고 있다. 이 때문에 국제기금에서는 당분간 피해보상에 대하여 어민들이 청구한 금액 가운데 확정된 손해를 기준으로 전체 금액의 25%만 우선적으로 지급하기로 결정하였다. 그러나 방제작업에 소요된 비용은 대부분 지급되었다. 이같은 청구권은 선박소유자와 보험사(UK Club)에서 지급하였다. 그러나 이 범주에 드는 여러 건의 청구권은 아직 해결되지 않아 법원에 소송으로 계류되어 있다. 그 금액은 10억 4,000만원(719,000파운드)이다. 또한 이 사건의 방제작업과 관련하여 일본의 해상보안청에서도 오키(Ok)도 부근해상에서 실시한 방제작업비용으로 36만엔(1,800파운드)을 청구하였다. 국제기금에서는 이를 지급하기로 결정하였다. 그리고 1996년 8월에 1971년 국제기금은 방제비를 대위지급한 보험사에 대하여 2백만달러를 선급하였다. 이같은 금액은 보험사가 國際基金에 청구한 금액의 25% 이하의 액수이다.

시 프린스호 오염사고는 이보다 10일후에 발생한 여명호 사고와 오염지역이 일부 중첩되는 일이 벌어졌다. 이에 대하여 1971년 國際基金과 관련 2개 보험사는 기술전문가의 권고에 따라 시 프린스호와 여명호간에 방제비를 동등하게 분담하기로 하였다. 그리고 이 지역의 방제작업은 여명호 선박소유자가 계약한 2개의 전문기관에서 수행하였다. 이들 기관이 청구한 방제비는 모두 7억 1,500만원인데 모두 정산·처리되었다. 이 금액은 여명호 선박소유자와 보험사에서 일단 대체 지급하였는데, 보험사는 시 프린스호와 보험사에 대하여 그 반액에 해당하는 3억 5,800만원에 대해 1996년 8월 구상권을 행사하였다.

1995년 9월 시 프린스호와 여명호 사고에 의하여 오염된 지역에 대규모의 적조가

발생하였다. 이에 대하여 피해자측을 대표하는 수협에서는 이같은 적조가 어업생산에 상당한 피해를 가져왔으며, 이 적조의 원인이 유류오염을 방지하기 위해 상당한 양의 유처리제를 사용한 때문이라고 주장하였다. 그러나 1971년 국제기금의 전문가는 이같은 견해에 동조하지 않고, 적조는 우리나라 해역에서 9~10월에 일반적으로 발생하는 현상이며 주로 산업오염, 도시 하수, 그리고 그 당시의 바다 수온의 상승 등 여러가지 원인이 복합적으로 작용하여 일어난 것이라고 주장하였다.

시 프린스호 사고와 관련하여 피해를 입은 어민들의 대표로 구성된 공동대책위에서는 선박소유자, 보험사, 그리고 1971년 기금에 대해서 손해배상을 청구하고 협상에 돌입하였다. 위원회에서 잠정적으로 어업손해에 대해 제출한 청구권에는 가두리 어업, 공동어장, 그리고 기타 어업 등에 관한 손해이었는데 이 손해를 입증할 만한 서류가 제출되지 아니하였다. 이들이 피해보상액으로 잠정적으로 청구한 금액은 752억 7,800만원이며, 향후에 손실에 예상되는 손해 1,453억 9,600만원을 동시에 청구하였다. 이에 대하여 어업인측인 고용한 전문가는 손해액을 산정하여 최종적으로 706억원을 청구하였으나 이를 뒷받침할 만한 증거자료를 충분히 확보하지는 않은 상태이었다. 그 후 공동대책위원회는 보험사인 UK Club과 國際基金이 고용한 전문가와 협의를 거친 후 1996년 11월 위탁매매에 대한 자료를 제출하였다. 그러나 부산수협에서는 공동대책위에 참여하지 아니하고, 별도로 3억 4,500만원의 손해배상을 청구하였다. 이 사고에 있어서 하나 특기할 만한 것은 유류오염 사고장소에서 불어온 바람으로 농작물과 각종 식물들이 피해를 입었다고 소리도 주민들이 4,600만원의 손해배상을 청구한 사실이다. 그리고 남해, 육지, 거제도, 여천군의 숙박업자, 관광관련업무 시설을 소유한 자들이 47억 7,200만원의 손해배상을 청구하였다. 그러나 이들은 이같은 손해배상을 청구하면서 이를 입증할 수 있는 자료를 아직 제출하지 않았다. 국제기금에서는 이같은 청구 가운데 거제지역에서 청구한 손해는 여명호 사고와 중복되었을 것이라는 입장을 견지하고 있다. 그리고 이 사고와 관련하여 선사와 보험사에서 제출한 비용에 대해서는 아직 보전청구를 하지 않았다.

사고를 일으킨 시 프린스호가 부담하는 최고 책임한도는 1,400만계산단위이다. 관할 법원은 책임제한절차를 개시하는 명령을 발하였다. 이에 따르면 모든 채권자는 1996년 8월 28일까지 채권신고를 하도록 되어 있다. 이 날까지 접수된 채권액은 방제비 445억원, 어업손해배상금 707억원, 그리고 비어업손해배상채권 46억원으로 나타났다. 이 가운데 선박소유자와 보험사는 자신들이 지출한 금액 208억원에 대하여 대위청구하였다. 이와 동시에 보험사는 1971년 기금에 대하여 2백만파운드를 대위청구하였다. 선박

소유사도 국제기금에 대하여 유류와 선박의 제거비용으로 2,480만달러를 청구하였다. 현재 이 사건은 법원에서 소송이 진행되고 있는데, 제1심 판결의 예비절차(화해) 결과에 대하여 채권자들이 받아들이지 않는 경우에는 피해배상이 종료되기까지는 상당한 기간이 걸릴 것으로 國際基金은 내다보고 있다.

(3) 제1유일호 事故

① 사고개요

제1유일호(총톤수 1,592GT)는 1995년 9월 21일 울산항에서 벙커-C유 2,700여 톤을 적재하고 광양항으로 항해하던 중에 항해부주의로 부산 남형제도에 인접한 암초에 좌초하여 기관실 부위가 파공되는 손실을 입었다. 사고후 유일호는 다음 날 11시경에 구조작업을 위해 동원된 예인선에 의하여 離礁되어 부산 감천항으로 향하던 중에 다시 북형제도 남방 1.3마일 해상에서 침몰하였다. 이 사고로 선박에 적재되어 있던 화물유와 연료유 700여톤이 해상으로 흘러들었다. 사고직후 유출유는 조류의 영향을 받아 동서방향으로 확산되어 서방 12마일에 위치한 거제도 동부해안 쪽으로 유입되었으며, 대마난류의 영향으로 기름띠가 계속 확산되어 부산 및 울산 연안지역까지 피해가 미쳤다. 오염해안은 거제도 동부해안의 37km를 비롯하여 부산 일부해안 등 총 53km에 이르렀다.

〈표 III-12〉

제1유일호 油類汚染 被害內譯

단위 : 백만원

구 분	피해어촌계	어업인 청구액(전문기관 사정)
합 계	85	61,831
기 장 군	18	2,876
부 산 시	23	22,111
의 창 군	12	15,178
진 해 시	11	9,099
거 제 시	17	6,619
경 남 정 치 망	—	904
기 선 권 현 망	—	4,935
기 타 (횃 집)	—	109

자료 : 수협중앙회.

② 피해내역

제1유일호 사고로 거제, 부산, 진해, 경남 정치망조합 등 모두 85개 조합 및 어촌계가 피해를 입은 것으로 집계되었다. 피해어민은 9,383명·피해면적은 4,466헥타르(ha)에 달하였다. 전문손해사정기관이 파악한 피해액은 618억원이며, 방제비로 총 122억원이 지출되었다. 따라서 전체 피해규모는 740억원에 이른다.

③ 피해보상

제1유일호 사고발생후 被害者인 어민측은 부산광역시 수협조합장을 위원장으로 하는 대책위원회를 구성하고 피해조사에 착수하였다. 對策委는 영국의 생물학자인 플래처(Fletcher)박사와 부산수산대학교(부경대로 개칭) 홍성윤교수를 피해조사단에 참여시키고, 영국 월튼 앤드 모스(Walton & Morse) 법률사무소에 사건처리를 위임하였다. 이에 대하여 가해자측인 P&I보험과 國際基金은 한국해사감정의 지원하에 영국인 알산트너(R. Santner)로 하여금 피해조사를 실시하도록 하였다. 그리고 이 사건의 대리인으로 김·장 법률사무소에 사건을 수임하였다. 제1유일호 유류오염사고도 船舶所有者 責任限度가 2억 5천만원 정도에 불과하기 때문에 피해어민들은 國際基金에 손해보상을 청구하였다. 이 가운데 거제 1공동어장과 거제 정치망어장 등 부산 및 거제의 일부 조합에서 보상에 합의함으로써 피해액 전보가 이루어졌다. 그러나 부산수협 등 10여개 지역의 수협과 어촌계에서 총계 607억원에 이르는 손해배상청구서를 1996년 1월 國際基金에 제출하였다. 국제기금은 1996년 6월 제49차 집행위원회에서 제1유일호 油類汚染損害賠償 청구사건을 집중 논의하였다. 특히 이날 회의에서는 유일호 사고에 따른 방제비의 조기 지급문제가 심도있게 논의되었다. 이같은 문제는 國際基金에서 방제비 지급과 관련하여 1995년 집행위원회에서 유일호의 총청구금액이 國際基金의 보상한도를 초과하고 있으므로 청구액의 60%만 방제비로 지급하기로 한데 따른 국내어민의 민원이 제기되었기 때문이다.

이같은 집행위원회의 결정에 따라 방제비 청구액 118억원 가운데 60%에 해당하는 71억원은 지급되었으나 나머지 잔액에 대해서는 미지급 상태에 있었다. 이와 관련하여 우리나라에서는 방제업체와 방제작업에 참여한 어민들간에 집단민원이 발생하기에 이르렀다.

우리나라는 방제작업에 참여한 어민들의 대부분이 영세어민들이고, 이들이 받는 고통을 감안하여 이미 합의된 방제비를 빠른 시일내에 지급하도록 촉구하고 이같은 문제

가 우리나라에만 국한된 문제가 아님을 강조하였다. 이에 대하여 國際基金의 사무총장은 유감의 뜻을 표시하면서 한국과 일본은 유럽국가와는 달리 유류오염 방제작업에 소규모업체나 다수의 영세어민들이 참여하는 지역적인 특성을 집행위원회에 설명하였다. 그러나 회의에 참석한 다른 집행위원들은 이같은 사무국장의 주장을 일축하고 國際基金에서 처리하는 업무는 특정국의 지역적인 특성과 여건보다는 이미 결정된 사항을 토대로 각 채권자에게 공평하게 이를 적용하는 것이 바람직하다는 원칙을 재천명하였다. 이같은 주장은 피해어민의 청구금액이 이미 국제기금에서 보상하는 금액을 넘기 때문에 전체적인 피해액에 대한 손해사정작업이 완료되었을 경우에 혹시 일어날 수 있는 보상액 배분문제 때문이다. 즉, 國際基金에서 지급하는 보상금은 그 한도내에서는 방제비나 어업피해액은 동일한 순위를 갖는 채권이기 때문에 방제비 전액을 미리 지급하는 경우에는 나머지 어민피해보상액이 부족하게 된다. 즉, 방제비나 어업손해배상채권의 합계가 보상한도를 초과하는 때에는 채권액의 비율에 따라 공평하게 분배되는 것이 원칙이다.

한편 1996년 10월의 제50차 및 제51차 집행위에서도 방제비의 미지급 문제가 다시 거론되었다. 우리나라는 유류오염 방제비를 아직까지 지급하지 않는 것에 대하여 강한 유감을 표시하고 國際基金측의 조속한 지급을 촉구하는 한편, 만일 國際基金에서 지급을 계속 미루는 경우에 국가예산으로 우선적으로 지급하고 어민들이 국제기금에 대한 채권을 대위할 수 있는지 반문하였다. 國際基金측에서는 한국 정부가 우선 지급시 피해어민들에 대한 채권을 대위할 수 있음을 확인하였다. 이 경우 한국정부는 國際基金을 대신하여 지급하는 것이 아니며 단지 채권만을 대위하는 것으로 결론을 내렸다. 이에 따라 방제비 40억원 미지급 문제는 수협에서 대위지급함으로써 일단 매듭이 지어졌다.

금년 2월에 열린 제52차 집행위원회에서 우리나라는 國際基金의 방제비 지급지연으로 수협이 1월 20일에 대위지급한 사실과 관련하여 이러한 사례가 향후에 다시 발생하여서는 안된다고 전제하고, 수협이 國際基金에서 이자를 포함해서 모든 대위 변제금을 빠른 시일내에 반환받을 수 있도록 촉구하였다. 이에 대하여 國際基金은 수협의 대위권은 현재 기금에서 대신 지급할 수 있는 성질의 것이 아니라고 주장하였다. 한편 사매대부문에 대해서는 위탁판매 자료에 의하여 보상협의를 이루어지고 있으나 특정부문의 私賣買는 국내통계를 기초로 보상이 가능할 수 있음을 처음으로 시사하는 의견이 제시되어 그 동안 이 문제를 둘러싸고 빚어졌던 갈등이 해결될 수 있는 실마리가 마련되었다. 또한 제52차 집행위에서는 제1유일호 사고원인에 대한 우리나라 海難審判院의 재결사항과 보험사가 예인선 선박소유자와 정부를 상대로 제소한 소송내용이 설명되었

다. 이에 대하여 國際基金 事務局은 이 사안의 진행추이를 예의 주시할 것이라고 밝혔다. 한편 유일호 오염손해보상문제와 관련하여 지금까지 피해자와 보험사 또는 國際基金간에 합의가 이루어져 지급한 금액은 총 155억 2,300만원에 이른다. 이 가운데 증거입증이 쉬운 방제비로 122억 8,400만원이 지급되었다. 그러나 어업손해에 대해서 지급된 금액은 32억 5,900만원에 불과하다. 그리고 현재 방제비로 2억 8,000만원과 어업손해배상청구액 607억 4,000만원이 해결되지 못하고 남아 있다.

한편 유일호는 현재 수심 70미터의 해저에 침몰해 있기 때문에 선박에 남아 있는 유류가 다시 유출될 가능성이 상존하고 있다. 이에 대하여 해양경찰청은 1995년 11월 선박소유자에 대하여 선박이나 유류를 제거하도록 지시하였다. 선박소유자는 전문가의 연구결과를 토대로 이같은 작업을 하는 것은 불필요하며, 바람직하지 않다는 입장을 고수하였다. 또한 선박소유자는 현재 해저에 묻혀 있는 제1유일호에서는 소량의 유류가 유출되고 있을 뿐이며, 선박에 남아 있는 유류가 다시 유출되어 심각한 오염을 일으킬 위험은 없다고 주장하는 한편, 침몰선이 바닷속 진흙에 점차적으로 덮여가고 있어 추가적인 유류유출을 방지하는 효과가 있다고 침몰선 제거에 반대하는 의사를 밝혔다. 그리고 선박소유자는 현재의 이같은 상황을 무시하고 유류나 침몰선을 제거하는 작업을 수행할 경우 또다시 심각한 油類汚染事故가 발생할 가능성이 있다고 덧붙였다. 우리나라 정부는 國際基金에 대한 서면진술에서 침몰된 제1유일호에서 연안지역의 오염을 야기할 유류유출 가능성에 대한 우려가 점차 커지고 있으며, 이는 곧 이 지역 주민의 생활에 심각한 영향을 초래할 수 있다는 입장을 천명하였다. 또한 정부는 침몰된 제1유일호에 대한 현재의 정확한 상태를 파악하기 위하여 심해 잠수부를 동원하여 보다 정밀한 조사를 진행할 필요가 있다고 덧붙였다. 이에 따라 정부는 國際基金에 대하여 세가지 사항을 요청하였다. 첫째, 國際基金은 난파된 제1유일호 상태를 파악하기 위한 추가적인 조사계획을 준비하고 있는지 여부, 둘째 국제기금에서 이러한 준비를 하고 있지 않는 경우에 우리나라 정부가 수행하는 유류유출 가능성에 대한 방제비용을 보상할 수 있는지 여부, 셋째 그리고 정부에서 침몰된 선체와 화물(유류)을 제거하는 비용을 부담할 수 있는지 여부 등이다. 이같은 요청에 대하여 1971년 國際基金은 1996년 2월에 집행위원회에서 토론을 거친 후 다음과 같은 결론을 내기에 이르렀다. 첫째, 1971년 國際基金 자체는 방제작업이나 방제조치를 수행할 임무를 갖고 있지 않다. 둘째, 또한 國際基金은 이러한 분야에 대한 연구를 떠맡지도 아니하였으며, 따라서 요청된 조사를 취할 계획도 없다. 이에 대하여 우리나라 대표는 한국 정부가 침몰된 유일호의 제거에 관한 적절한 해결책을 찾기를 희망한다고 주장하였다. 또 우리나라 대표는 유류오염사

고에 관심을 갖고 있는 이해국가 당사자들로 구성되는 특별위원회를 구성하고, 집행위원회에서 취한 조치를 포함하여 모든 여건들을 정당하게 검토한 후에 유일호 문제에 대한 최종적인 결정이 이루어져야 한다고 역설하였다. 우리나라 대표는 또 한국 정부는 정부의 결정이 취해진 이후에 1971년 국제기금과 좀더 진지한 논의를 기대한다고 덧붙였다. 1996년 10~11월 동안 海洋警察廳은 유류의 추가적인 유출위험이 있는지 여부를 평가하기 위하여 침몰된 제1유일호에 대한 수중조사를 실시하였다. 그러나 이 조사에서는 유류유출은 관찰되지 않았다.

제1유일호 사건의 선박소유자는 1996년 4월 부산지방법원에 책임제한절차를 개시하였다. 제1유일호에 적용되는 책임한도는 2억 5,000만원으로 추산되었다. 1996년 5월 현재 사고관련 수협과 어촌계는 총계 600억원에 달하는 손해배상채권을 청구하였다. 보험회사(Standard Club)와 1971년 國際基金은 방제비와 어업손해청구권을 법원에 대위청구하였다. 이 사고에 있어서 지금까지 합의된 금액의 60%만 지급받은 방제작업 계약자와 수협은 나머지 잔액 47억원과 2,900만원에 대하여 법원에 소송을 제기하였다. 법원의 심문과정에서 법원은 손해배상채권의 증명력에 대하여 충분히 검토하지 않았다고 國際基金은 주장하고 있다. 그 대신에 법원은 채권자들이 제출한 증거와 법원에서 선정한 공무원의 의견만을 근거로 결정을 선고하였다고 비판하였다. 현재 제1유일호 사건은 법원에 소송이 계류중이며, 1971년 國際基金은 법원의 선고에 대하여 항소할 것이라는 입장을 내부적으로 정하고, 기금의 사무국장에게 적절한 조치를 취할 것을 권고하였다.²⁾

(4) 시 엠프레스호 事件³⁾

① 사고 개요

1996년 2월 15일 원유 13만톤을 적재한 라이베리아 선적 油槽船 시 엠프레스호가 英國 남서 웨일즈해안 밀포드 하벤에서 좌초하였다. 좌초후 이 선박은 화물창과 여러 개의 밸러스트 탱크가 파열되어 처음에는 6,000톤의 원유가 해상으로 유출된 것으로

2) 한편 부산 및 경남지역 이업인들로 구성된 보상대책위원회는 지난 1월 부산수협에서 회의를 개최하고, 제1유일호 피해보상이 3년째 담보상태에 있다며, 국제기금과 정부의 성의있는 사태해결을 촉구하였음. 이날 어민들은 피해보상이 국제기금의 무성으로 지지부진하다고 지적하고, 국제기금과의 보상협의를 까다롭고 어려운 점을 감안하여 정부에서 적극 나서줄 것을 요구하였음.

3) 이 사고는 영국해역에서 발생한 사고이지만 우리나라 유류오염 피해보상제도의 개선과 관련하여 시사하는 점이 많으므로 이 연구에서 다루었음.

보고되었다. 사고선박은 좌초 즉시 떠올랐으나 선체의 경사가 심하여 남아 있는 원유를 移積할 정도밖에 되지 않았다. 시 엠프레스호는 사고후 여러 차례 좌초와 부상을 반복하면서 원유와 선박연료유를 해상에 유출시켰다. 이 선박은 1996년 2월 21일에 다시 부양되어 밀포드 항만의 정박지로 예인되었다. 부두 잔교에서 이 선박은 상당한 연료유를 바다에 흘렸다. 파열된 선용유 탱크에서 연료유를 제거하기 위한 다양한 조치들이 시행되어 선용유 500여톤이 잔교에서 이적되었다. 이 선박은 수중조사 결과 광범위한 구조적인 손상을 입은 것으로 드러났다. 시 엠프레스호는 3월 27일 밀포드 항만 밖으로 다시 예인되었으며, 운항 시작때와 운항도중에 약간의 기름유출이 있었다. 이 사고로 유출된 유류는 약 7만 2,000톤, 그리고 선용유는 360톤으로 추정되었다.

이 사고로 웨일즈해안 200km가 유류로 오염되었으며, 특히 해상공관지로 유명한 펜브로크셔 해양국립공원이 상당한 부분에 걸쳐 피해를 입었다. 또한 사고지역은 英國의 3개 해양자원보호구역의 하나이다. 유출된 유류는 밀포드 하벤의 북서지역에 있는 스코머섬에까지 미쳤다. 그리고 이 선박에서 흘러나온 타르 덩어리가 아일랜드공화국의 남서해안 100km를 오염시켰다.

② 방제작업

해난구조작업은 밀포드 하벤 항만당국과 영국 운수성 산하의 海洋汚染防除團(MPCU)이 공동으로 주관하였다. 오염방제단은 근해의 오염방제작업을 주로 담당하기로 하였다. 그리고 연안지역의 유류오염 방제작업을 효율적으로 수행하기 위하여 1996년 2월 16일에 共同對應센터(JRC)가 발족되었다. JRC는 중앙 및 지방정부, 환경보존기구, 그리고 석유산업의 대표로 구성되었다. 해상유류오염 방제작업은 항공기를 이용한 유처리제의 살포뿐 아니라 여러가지 선박을 이용하여 유류차단벽을 설치하고, 오일스키머를 동원하여 기름을 흡수하는 등 다양한 방법이 강구되었다. 프랑스와 네덜란드에서는 각각 선박 2척을 동원하여 근해 해역에서 유류를 제거하였다. 이 방제작업기간 동안 유류와 해수가 섞인 물질 1만 8,000톤과 1만 3,200톤의 오염된 해안의 모래와 자갈 등이 회수되었다. 그리고 시 엠프레스호 방제작업에 소요된 비용은 1996년말 현재 2,200만달러에 달하는 것으로 추산되었다.

③ 피해내역

사고가 일어난 밀포드 하벤은 여러 개의 항구를 중심으로 길이 15미터 내외의 소형

선박들에 의해서 다양한 연근해 어업활동이 활발하게 전개되는 지역이다. 따라서 이들 선박을 이용하여 어업활동을 해오던 많은 어민들은 이 사고로 상당한 피해를 입었다. 또 이 지역은 潮濶을 이용한 조개류의 맨손어업이 성행하고 있다. 남서 웨일즈지역에서 이같은 연근해 어업과 조개류 채취로 연간 거둬들이는 수익은 1995년 기준으로 6백만 파운드에 달한다. 또한 밀포드 하벤은 대형어선들을 중심으로 한 원양어업이 활발한 지역이다. 그러나 이들 선박은 오염지역에서 멀리 떨어진 지역에서 수산물을 채포하고, 어획물을 유럽시장에서 판매하고 있으므로 오염의 영향은 거의 받지 않은 것으로 추정된다.

한편 오염된 지역의 연근해 어민들은 자발적으로 세인트 데이비드 헤드와 헬위크 부이간에 어업활동을 1996년 2월 21일부터 금지하기로 결정하였다. 이와 함께 1996년 2월 28일에는 위 지역 부근에서 채포한 어획물의 상륙을 금지하였다. 그리고 영국 농림어업식품부는 이 지역의 해안에 대해서 어업금지지역으로 설정된 곳의 수질상태와 어류의 조직검사를 지속적으로 실시하기로 하였다.

시 엠프레소호 사고는 이 지역 관광산업에도 지대한 영향을 미쳤다. 특히 사고지역 가운데 펌프로커서는 연간 관광산업 매출이 1억 5,000만~1억 7,500만파운드에 달할 정도로 관광산업이 발달하였다. 펌프로커서는 작은 규모의 호텔, 접객업소, 통나무집, 여행객 숙소, 그리고 음식점, 유람보트업에 이르기까지 다양한 형태의 리조트 시설이 갖추어져 있다. 그리고 이 곳의 해안국립공원은 그 길이가 400km에 달할 정도로 방대하다. 이 사고직후 이 지역 숙박업소의 투숙객은 현저하게 감소하였으며, 예약률 수준도 저하된 것으로 조사되었다. 그러나 관광 성수기인 1996년 7~8월 기간 동안에는 사고영향은 미미했던 것으로 나타났다. 또한 이 사고로 이 부근의 해상에서 서식하던 야생조류 6,900여마리가 오염되어 이 가운데 절반 이상이 죽었다. 이 과정에서 동물학 대반대왕립협회는 오염된 조류를 구조하기 위한 비상시설을 설치하고 운영하였다. 이 시설에서는 3,100마리 이상의 오염된 조류를 취급하여 이 가운데 2,000마리 이상을 치료하거나 구제하여 다시 풀어주었다.

④ 피해보상

시 엠프레소호 사고가 나자 보험사인 Skuld Club과 1971년 國際基金은 밀포드 하벤에 損害賠償處理委員會를 공동으로 설치하였다. 이 사무소의 목적은 향후 보험사와 國際基金에서 검토하고 승인하게 될 손해배상청구권을 접수하고 산정하는 업무를 처리

하기 위한 것이다. 이 사무소는 또한 油類汚染으로 피해를 입은 채권자들이 청구권을 제출하는 업무를 지원하였다. 이와 함께 보험사와 國際基金의 전문가들은 다양한 형태의 청구권, 이를테면 방제비, 해난구조비, 어업, 관광 및 재산상의 손해에 대한 청구권을 검토하는 업무를 지원하였다.

1996년 2월 國際基金의 집행위원회는 사무총장에게 이 사건의 처리를 위한 폭넓은 권한을 부여하였다. 즉 위원회에서 전에 결정하지 않은 원칙에 대한 문제를 야기하지 않는 범위내에서 이 사건으로 일어난 모든 허용가능한 손해액에 대하여 최종적인 협의를 달성할 수 있도록 하는 권한을 부여하였다. 또 집행위원회는 이 사고로 인한 피해액이 1969년 民事責任協約과 1971년 國際基金協約에서 정한 한도를 초과할 수 있다는 점에 대하여 깊은 우려를 표시하였다. 이같은 이유 때문에 집행위원회는 손해배상문제를 처리하는데 있어 신중을 기할 필요가 있다는데 의견을 같이 하였다. 이러한 손해배상채권의 불확실성을 고려하여 위원회에서는 國際基金의 사무국장에게 현단계에서는 어떠한 손해배상을 하지 못하도록 결정하였다. 이어 같은 해 4월에 열린 집행위원회에서는 손해배상채권에 대한 지급문제에 대하여 신중을 기할 필요가 있다는 지난 회기의 논의결과를 다시 확인하고, 1971년 國際基金協約 제4.5항의 규정에 따라 모든 채권은 동등하게 처리되어야 한다는 원칙을 재확인하였다. 이러한 기금의 입장을 고려하여 위원회는 사무국장에게 國際基金의 전문가의 조언에 따라 각각 피해를 입은 손해에 대하여 총채권액의 75%만을 지급하라고 지시하였다.

한편 1996년 12월 현재 이 사고로 피해를 입은 어민을 포함하여 모두 607명의 채권자가 손해배상을 청구하였다. 이 가운데 총액 740만파운드가 승인되어 처리되었다. 보험사 지급금액은 314명에게 500만파운드를 지급하였는데 이같은 금액은 대부분 기금에서 정한 한도인 75%에 해당한다. 그러나 보험사와 國際基金은 청구금액이 소액이거나 피해자가 재정적으로 어려움을 겪고 있는 것이 입증된 경우에는 이 한도를 넘어 전액, 즉 100%까지 지급하였다.

⑤ 정책 시사점

한편 이 사고에 따라 지급하였거나 지급하지 않기로 잠정적으로 결정한 주요 피해보상 청구내용 가운데 우리나라의 유류오염보상과 관련하여 정책 시사점으로 활용할 수 있는 사항은 다음과 같다.

첫째, 재산상의 손해에 대하여 보험사와 國際基金은 그 피해가 입증되는 경우에 전액

지급하였다. 즉, 오염사고가 발생한 밀포드 하벤지역에는 선박과 계류시설이 시 엠프레스호 사고로 오염되었다. 이같은 오염에 대한 청소비로 75명의 피해자가 피해보상을 청구하여 모두 126,000파운드의 보상을 받았다. 이 금액은 전액 보험사에서 지급하였다.

둘째, 연기로 인한 오염의 경우도 보상을 받았다. 즉, 사고지역에 매우 가까이 인접해 있던 여러棟의 건물이 사고선박의 연기에 의해서 오염되었는데, 이 사고로 피해를 입었다고 주장한 31명의 채권자들은 2만파운드를 보상받았다.⁴⁾ 보험사는 이같은 연기오염 피해에 대하여 총액 1만 5,000파운드를 지급하였다. 뿐만 아니라 가장 심하게 오염된 임해지구에 위치한 가정과 양탄자 가게가 매연으로 입은 손해, 방제작업기간중에 개인적으로 이용한 장비와 피복에 대한 손해, 그리고 연기에 의하여 피해를 입은 나무와 관목에 대해서도 보상을 실시하였다. 그리고 방제작업을 수행하기 위하여 중장비의 이동으로 개인 소유의 도로가 피해를 입은 경우에도 보상이 이루어졌다. 이 항목으로 지급된 보상금의 총액은 3만 9,000파운드로 이 가운데 보험사의 지급금이 3만 4,000파운드에 달한다. 국제기금에서 지출한 금액은 5,000파운드에 불과하다.

셋째, 어업금지에 따른 피해에 대해서도 보상이 이루어졌다. 즉, 사고해역에 대해서는 어민 자체적으로, 그리고 농림어업식품부에서 일정해역에 걸쳐 어업금지구역이 설정되고 이 지역에서 채포한 어획물에 대해서는 육지 상륙을 금지하였는바, 이에 대하여 모두 112명의 어민이 신청한 채권 가운데 총 480만파운드가 지급되었다. 이 가운데 보험사에서 지급한 금액은 340만파운드이다. 그리고 이 범위에 포함된 어업의 종류는 대구, 쇠고둥(whelks), 갑각류 등이다.

넷째, 어류 가공업자에 대한 피해도 일부 인정되었다. 즉, 사고지역의 어업금지에 따라 원자재를 공급받지 못한 어류 및 조개류 가공업자와 상인들이 신청한 피해보상에 대하여는 일부는 수용하고 일부는 보상이 거부되었다. 지금까지 이들 회사에 대하여 중간지급 형태로 모두 707,000파운드가 지급되었다. 이 문제에 대해서는 집행위에서 상당히 심도있게 다루어졌는데 논의사항은 다음과 같다. 먼저 1996년 6월에 집행위는 어업금지지역을 포함하지 아니하는 지역에 위치한 어류가공업자와 판매회사가 제출한 청구권을 검토하였다. 이들은 유류오염사고가 자신들의 조개류 공급을 박탈하였다고 주장하였다. 이같은 손해배상청구권 가운데 하나는 어업금지구역이 설정된 구역이 포함된 지역에서 북쪽으로 도로로 약 80km 거리에 있는 뉴항만 지역에 위치한 조개류 가공업자가 청구한 손해배상에 관한 것이다. 집행위는 i) 이 가공공장이 어업금지구역이

4) 우리나라 시 프린스호 사고의 경우 소리고 주민이 선박에서 불어온 연기에 식물이 피해를 입었다고 손해를 신청하였으나 증거불충분으로 보상되지 않았음.

포함되는 지역에 상당히 근접해 있다. ii) 가공업자가 이 지역에서 공급되는 어류에 대한 의존도가 상당히 높으며, 다른 지역에서 이같은 어류를 획득하는 것이 제한되어 있다. iii) 그리고 가공업자의 사업이 이 지역 경제활동과 불가분의 일부를 형성하고 있다는 사실을 고려하였다. 이같은 점을 고려하여 집행위는 오염과 추정된 손실간에 합리적인 인과관계의 정도가 충분히 인정된다고 하여 원칙적으로 이같은 손해에 대해서 보상하기로 결정하였다. 또한 사고지역인 산더스푸트에서 도로로 약 160km 떨어진 뉴포트 지역에 위치한 어류판매회사가 신청한 손해배상청구권에 대해서도 집행위는 이를 인정하였다. 즉, 집행위는 이 회사가 오염지역에서 약간 떨어진 지역에서 이같은 사업을 영위하는 점에 주목하였다. 그리고 이 회사는 유류에 의하여 오염받은 지역에 설정된 어업금지구역에 채포하는 어획물에 대한 의존도가 높고, 이 지역 갑각류어업의 인프라에 상당한 기여를 하고 있는 점에 주목하였다. 이러한 점을 고려하여 집행위는 오염과 손해간에 합리적인 인과관계가 존재하므로 원칙적으로 이 청구권을 인정하기로 결정하였다. 그러나 집행위는 다음의 경우에는 손해배상을 받아들이지 않았다. 즉, 청구인은 밀포드 하벤에서 도로로 약 400km 이격되어 있는 콘웰의 솔타쉬에서 어류판매회사를 운영하고 있다가 시 엠프레스호 유류오염사고로 피해를 입었다고 주장하면서 손해배상을 청구하였다. 집행위는 이 채권은 채권자의 영업행위와 오염간에 지리적으로 인과관계에 관한 기준을 충족시키지 못할 뿐 아니라 채권자의 사업이 유류의 유출에 의하여 피해를 입은 지역의 경제와도 불가분의 한 부분을 형성하고 있는 것이 아니라고 밝혔다. 이같은 이유를 고려하여 집행위는 오염과 피해간에 인과관계가 없으므로 피해보상이 불가능하다고 주장하였다.

다섯째, 觀光産業에 대한 피해보상도 이루어졌다. 이와 관련된 손해는 주로 호텔, B & B 숙박업,⁵⁾ 이동주택공원, 가게, 레스토랑, 항해학교, 스포츠 센터, 다이빙 스쿨, 낚시 등과 관련된 사업을 영위하던 피해자들이 신청한 손해배상채권이 주종을 이루고 있다. 이 범주에 해당하는 피해에 대해서는 총 85명의 채권자에게 모두 542,000파운드가 지급되었다. 나머지는 현재 피해내역을 산정하고 있다. 한편 집행위는 오염해안지역에 가깝게 위치하고 있지는 않지만 내륙에서 약간 떨어진 관광부문의 사업에 관하여 인과관계 기준의 충족여부를 평가하는 경우에는 오염된 해안, 즉 영향을 받은 자원에 대한 사업의 의존도에 특별한 주의를 기울여야 한다고 주장하였다. 이러한 관점에서 집행위는 유류에 의하여 직접 영향을 받은 지역 밖에 위치한 사업자가 신청한 손해배상채권

5) Bed and Breakfast의 약자로 잠자리와 아침식사만 제공되는 간이 숙박시설.

에 대하여 관광수입의 감소와 오염간에 합리적인 인과관계가 존재하지 않으면 손해배상이 불가능하다는 종전의 입장을 다시 확인하였다.

여섯째, 수입의 감소를 방지하기 위한 홍보비용에 대해서도 보상받을 수 있다. 즉, 집행위는 1996년 10월에 시 엠프레스호 사고와 관련하여 웨일즈 관광국에서 청구한 300,000파운드의 관광홍보비에 대하여 심의하였다. 이 청구권은 시 엠프레스호 사고 여파로 생길 수 있는 부정적인 영향을 최소화하고, 1996년 관광시즌의 시작전에 사고 지역에 대한 이미지 제고작업에 투입된 비용이다. 집행위는 웨일즈 觀光局이 청구한 손해배상채권의 일부항목이 순수한 경제적인 손실을 최소화하거나 또는 방지하는데 필요한 허용가능한 채권의 기준에 해당한다면서 원칙적으로 이같은 사항에 대해서는 손해배상이 가능하다고 하였다.

第 4 章 油類汚染 賠償制度의 問題點

그 동안 우리나라에서는 크고 작은 油類汚染事故가 자주 발생하였다. 그러나 國際協約과 관련하여 보상문제가 사회적인 관심사로 등장한 것은 비교적 최근의 일이다. 특히 대형 海難事故인 제5금동호, 시 프린스호, 제1유일호 사고로 인한 보상문제가 신속하게 타결되지 못하고, 보상금액이 현저하게 낮은 수준에서 결정되자 國際協約 無用論까지 대두된 바 있다. 제4장에서는 전문가를 대상으로 실시한 設問調査를 바탕으로 현행 油類汚染損害賠償制度가 신속한 피해구제를 위하여 제기능을 다하고 있는지, 그리고 현행제도가 안고 있는 문제점은 무엇인지 중점적으로 분석한다.

1. 專門家 設問調査

1) 調査方法

우리 원에서는 이 연구와 관련하여 油類汚染損害에 대한 배상업무에 직접 관련되어 있는 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 대상인원은 학계 및 연구기관·관계공무원·변호사·수협 등에서 30명을 선정하였다. 조사기간은 11월 1일부터 15일까지 15일간 실시하였으며, 답변에 대한 신뢰도를 높이기 위하여 응답자의 이름을 응답지에 기재하도록 하였다. 설문지의 일부는 팩스를 이용하여 사전에 선정된 대상자에게 직접 전달되도록 하였으며, 일부는 研究陣이 대상자에게 직접 배부하여 조사하는 방법을 취하였다. 그리고 대상집단의 回信率을 제고하기 위하여 설문지를 발송한 후 1주일이 경과하여도 응신하지 않은 경우에는 본인에게 직접 전화를 걸어 설문지의 수신여부를 확인하였다. 응답자가 수신하지 못한 것으로 확인된 때에는 다시 설문지를 발송하여 조사하는 방법을 택하였다. 이렇게 해서 설문지에 최종적으로 답변한 전문가는 모두 20명이었다(〈표 IV-1〉 참조).

設問紙는 모두 3개 문항으로 구성되어 있으며, 문항의 내용은 연구보고서의 목적과 직접적으로 관련이 있는 사항으로 제한하여 응답자가 서술식으로 기재하도록 하였다. 설문지의 질문사항은 다음과 같다. 첫째, 油類汚染 피해보상이 신속하게 이루어지지 않는 이유, 둘째 우리나라의 피해보상금액이 현저하게 적은 이유, 셋째 유류오염피해보상

을 촉진할 수 있는 구체적인 방안 등이다.

〈표 IV-1〉

專門家 設問調査 應答者 現況

구 분	성 명	소 속 / 직 위	비 고
정 부	이 갑 숙	해양수산부/국장	주영대사관 해무관
	조 복 조	해양수산부/서기관	IOPC Fund 업무담당
	채 진 규	해양수산부/사무관	
산업계/감정기관	황 갑 수	수협 중앙회/부부장	유류오염 피해조사 지침제정 참여
	김 준 철	협성검정/사장	호남 사파이어호 피해조사
	권 순 기	한국해사감정/과장	제5금동호 등 피해조사
	김 용 혁	고려검정/이사	시 프린스호 등 피해조사
법 조 계	이 성 철	변호사	소속 로펌에서 유류오염·해사분쟁 분야 담당
	김 현		
	강 성		
	진 만 제		
학 계 / 연 구 기 관	허 성 범	부경대/교수	유류오염피해조사 지침제정 참여
	조 동 오	KMI/연구위원	
	최 성 애	KMI/부연구위원	
	이 홍 동	KMI/연구위원	
	강 성 현	KORDI/책임연구원	
	김 학 균	국립수산진흥원/부장	
	나 윤 수	원광대학교/교수	피해보상법 전공
	최 종 해	한국해사위험물검사소 /연구실장	IOPC Fund회의 한국대표
선 사	한 중 환	LG해운/여수사무소장	시 프린스호 등 보상업무 담당

자료 : 한국해양수산개발원.

2) 調査結果

설문지에서 응답자들은 각 항목별로 1개 이상, 평균 3개의 답변을 하였다. 이 가운데 공통적으로 답변한 사항과 답변 빈도가 높은 내용을 문항별/항목별로 정리하면 〈표 IV-2〉와 같다.

〈표 IV-2〉

專門家 設問調査 結果

항 목	내 용
1. 유류오염피해보상이 신속하게 이루어지지 않는 이유	1. 객관적인 피해 입증자료의 미비 2. 피해금액에 대한 양측의 견해 차이 3. 보상절차에 대한 어업민의 무지 4. 국제기금의 무성의·어업인 불신 5. 감정기관의 전문성, 공정성 결여 6. 어업인 비협조로 피해산정 곤란 7. 유류오염사고 피해조사의 난이 8. 어업현실 무시한 획일적인 보상 추진 9. 수협의 비효율적 보상절차 추진 10. 손해사정방법 차이에 따른 혼란 11. 피해보상에 대한 정부개입 자제 12. 보상기관의 피해보상 고의 지연
2. 국제기금의 보상금액이 청구금액에 비해 현저하게 적은 이유	1. 실제보다 과다한 보상금의 청구 2. 비과학적인 유류오염피해 조사 3. 피해어민이 제출한 자료의 불신 4. 어족자원에 대한 통계자료 부족 5. 피해보상방법의 연구·조사 미비 6. 어업현실에 대한 홍보, 이해 부족 7. 군중심리에 편승한 무리한 청구 8. 국제산정기준에 맞지 않는 청구 9. 국제 법률 및 협상전문가 부족 10. 국제기금의 선심식, 우월적 태도 11. 국제기금 선임 전문가의 비협조 12. 정부의 책임회피, 방관적 태도
3. 유류오염 피해보상을 촉진할 수 있는 구체적인 방안	1. 피해입증을 위한 객관적인 자료 2. 어민에 대한 피해보상절차 계도 3. 공적인 오염피해 감정기관 설립 4. 국가의 선보상, 후구상권 행사 5. 어업현실에 대한 홍보활동 강화 6. 초기에 전문가 참여한 피해조사 7. 피해입증을 위한 분석능력 확보 8. 해양생태계, 수산자료의 정확화 9. 국제기금의 보상처리절차 개선 10. 지자체의 피해보상사무소 설치 11. 피해보상전문가 양성, 연구 강화 12. 정부 및 수협의 적극적인 자세

자료 : 한국해양수산개발원.

설문서를 통하여 전문가들이 응답한 결과를 각 문항별로 요약하면 다음과 같다. 즉,
i) 유류오염피해보상이 신속하게 이루어지지 않는 이유에 대해서는 대체적으로 다음과 같은 견해를 표시하였다.

첫째, 어업민들이 입은 피해를 객관적으로 입증할 만한 자료가 부족하다.

둘째, 피해금액 산정에 있어 피해자·가해자간의 견해 차이가 상당하다.

셋째, 우리나라 어업현실을 무시한 국제기금의 보상태도에 문제가 있다.

넷째, 정부 및 수협 등의 미온적인 대응자세도 하나의 원인으로 지적된다.

ii) 國際基金의 보상금액이 청구금액보다 현저하게 적은 이유에 대해서는 주로 다음과 같은 의견을 피력하였다.

첫째, 어업인들이 실제로 입은 피해보다 과다하게 높은 보상금을 청구한다.

둘째, 피해어업인이 제출한 자료를 國際基金에서 증거로 인정하지 않는다.

셋째, 피해보상절차·산정에 대한 제도가 부족하고, 통계자료가 미흡하다

넷째, 피해보상을 담당하는 國際基金의 선심식, 우월적 태도에서 비롯된다.

iii) 그리고 응답자들은 우리나라에서 발생한 유류오염피해보상을 촉진할 수 있는 구체적인 방안으로 다음과 같은 제도개선을 제안하였다.

첫째, 피해입증을 위한 객관적·과학적인 자료확보방안이 마련되어야 한다.

둘째, 피해조사에서 공정성을 기할 수 있는 전문 손해감정기관을 육성한다.

셋째, 國際基金의 피해보상절차의 개선과 함께 어민 불신을 해소하여야 한다.

넷째, 피해보상을 조기에 해결하려는 정부 및 수협의 적극적 대응이 필요하다.

다섯째, 國際基金에 대한 협상력 강화방안, 어업현실에 대한 홍보가 요청된다.

3) 結果 活用

이와 같이 油類汚染被害補償 전문가들이 제시한 의견은 각 설문지에 기술된 내용을 근거로 이 研究報告書에서 다음과 같이 활용하고자 한다. 먼저 설문문항 1번과 2번을 한 항목으로 통합하여 현행 유류오염보상제도의 문제점을 크게 세가지로 구별하여 언급한다. 구체적으로는 i) 국제기금의 관련사항, ii) 피해조사 관련사항, iii) 정부·수협의 관련사항 등이다. 그리고 對策部門에 대해서는 문제점에서 적시된 사항을 토대로 제5장에서 각 부문별로 나누어 제시한다. 이같은 制度改善方案에 대해서도 역시 핵심이 되는 사항은 각 전문가가 제안한 의견이다.

2. 現行制度의 問題點

國際 油類污染損害民事責任制度를 도입한 이후 우리나라에서 발생한 油類污染事故 가운데 國際基金의 보상과 관련되어 있는 事故件數는 모두 9건이다(〈표 IV-3〉 참조). 모두 우리나라가 國際基金協約에 가입한 1993년 3월 이후에 발생한 사건이다. 그 이전에도 물론 우리나라 해역에서는 1988년 경신호 사고, 1987년의 제1보운호 사고, 1990년 코리아 호프호 사고 등 적지 않은 油類污染事故가 일어났다.

〈표 IV-3〉

國際基金體制에서의 油類污染事故 現況

단위 : 백만원, 톤

선 명	사고일시	선박톤수	선주책임한도	사고원인	유출유량	비 고
제 1 성 일 호	1994.11. 8	150	23	좌초	18	선주책임제한권 상실
대 응 호	1995.11.30	642	95	좌초	1	방제비만 정산
시 프린스호	1995. 7.25	144,567	1,400만SDR	좌초	5,035	미해결
여 명 호	1995. 8. 5	138	21	충돌	40	미해결
제 1 유 일 호	1995. 9.21	1,591	250	침몰	불명	미해결
호남 사파이어호	1995.11.17	142,488	1,400만SDR	펜더충돌	1,800	미해결
제 11 삼 보 호	1993. 4.12	520	77	좌초	4	선주보험사로부터 2만달러 구상
제 5 금 동 호	1993. 9.27	481	77	충돌	1,280	어업피해 미해결
제 1 영 종 호	1996. 8.15	560	88	좌초	28	방제비 보상완료

자료 : IOPC FUND, *Annual Report 1996*.

그러나 그 당시에 우리나라는 國際基金協約에 가입하지 아니하고, 1969년 民事責任協約에만 가입한 상태에 있었으므로 被害賠償問題는 사고 선사나 보험사에 집중될 수밖에 없었다. 이 제도하에서 船舶所有者는 피해액수에 관계없이 협약에서 정한 제1차 責任賠償限度 내에서 피해배상을 하면 그만이었다. 이에 따라 피해자는 실제로 자신이 입은 손해가 船舶所有者 責任限度보다 큰 경우라 하더라도 추가적으로 보상을 받을 수 없었다. 그러나 우리나라가 1971년 國際基金協約에 가입한 이후에는 지금까지와는 달리 피해배상에 있어 여러가지 변화가 일어났다.

첫째, 긍정적인 측면에서는 피해자가 받을 수 있는 被害補償의 範圍가 크게 확대된 점이다. 즉, 1969년 협약하에서 피해자가 배상을 받을 수 있는 한도는 선박톤수에 톤당 133계산단위(SDR)를 곱한 금액에 지나지 않았다. 그러나 1971년 國際基金協約에

서는 손해가 船舶所有者의 責任限度를 초과하는 경우에 최고 6,000만SDR까지 보상하도록 규정하고 있다. 그리고 이같은 한도는 1992년 改正議定書에서 2억SDR까지 늘었다. 그리고 油類汚染事故가 선박소유자의 면책요건에 해당하여 피해자가 제1차적으로 배상을 받지 못하는 경우에도 國際基金에서 보상을 하고 있는 점에서는 被害者 保護에 진일보한 제도라 할 수 있다.

둘째, 그러나 이러한 장점에도 불구하고 이 제도는 피해보상을 둘러싸고 갈등이 야기될 소지를 안고 출발한 제도인 점을 부인할 수 없다. 被害補償과 관련하여 여러가지 문제점이 대두되고 있기 때문이다. 현행 제도가 직면하고 있는 가장 큰 문제점은 國際基金의 설립취지에 합당하게 신속한 피해보상이 이루어지지 않는다는 것이다. 특히 1990년대에 들어 대형유조선에 의한 海洋汚染事故가 자주 발생하면서 이같은 경향은 더욱 두드러지고 있다. 1971년 國際基金 事務局에서 발행한 年例報告書(Annual Report)에 따르면 國際基金은 1978년 10월 설립 이후 1996년 12월 현재까지 모두 87건의 油類汚染 보상사건을 처리하였다. 이 가운데 77건의 油類汚染事故에 대해서는 보상을 종료하였다(〈표 IV-4〉 참조)¹⁾

〈표 IV-4〉

國際基金의 主要 油類汚染事故 補償金 支給現況

단위 : 파운드

선 명	사고발생지	연 도	보 상 금 액
Antonio Gramsci	스 웨 덴	1979	9,247,068
Tanio	프 랑 스	1980	18,704,316
Ondina	독 일	1982	3,004,900
Brady Maria	독 일	1986	1,106,289
Thuntank 5	스 웨 덴	1986	2,369,345
Kasuga Maru N°1	일 본	1988	1,904,632
Volgoneft 263	스 웨 덴	1990	1,601,109
Rio Orinoco	캐 나 다	1990	6,151,887
Vistabella	카 리 비 안	1991	1,002,512
Taiko Maru	일 본	1993	7,183,928
Toyotaka Maru	일 본	1994	5,081,754

자료 : 〈표 IV-3〉과 동일.

1) 이와 관련하여 지금까지 國際基金에서 보상한 총액은 약 1억 3,200만파운드(약 1억 7,700만달러)에 달하고 있음.

그러나 國際基金에는 현재 1991년 이탈리아에서 발생한 헤이븐號 사건과 1992년 스페인에서 발생한 에이지언 시號 사건 등 모두 30건의 油類汚染損害 補償請求 事件이 해결되지 못하고 있다. 이 중에서 우리나라에서 발생한 사건이 4건 포함되어 있다. 1993년의 제5금동號 사건, 시 프린스號 사건 등 모두 사회적으로 큰 파장을 불러일으킨 사건들이다(〈표 IV-5〉 참조).

〈표 IV-5〉

國際基金에 계류된 主要 油類汚染事故

단위 : 파운드

선 명	사 고 장 소	연 도	지 급 금 액
Haven	이 탈 리 아	1991	12,667,000
Agean Sea	스 페 인	1992	8,231,700
Braer	영 국	1993	46,228,584
Keumdong No.5	한 국	1995	4,529,645
Sea Prince	한 국	1995	11,588,788
Yuil No.1	한 국	1995	1,354,805
Honam Sapphire	한 국	1995	4,222,000
Sea Empress	영 국	1996	5,080,200

자료 : 〈표 IV-3〉과 동일.

주 : 지급금액은 해당선사의 보험사와 국제기금에서 잠정적으로 지급한 금액 가운데 100만 파운드가 넘는 사건만을 요약한 것임. 이 가운데 호남 사파이어호 사건과 시 엠프레스호 사건은 선사나 보험사의 지급금액만을 포함함.

이와 같이 주요 사건에 대한 被害補償이 지지부진한 양상을 보이고 있는데 대하여 國際基金에서는 다음과 같은 입장을 고수하고 있다. 즉, 이들 사건들의 대부분이 i) 補償請求金額이 國際基金의 보상한도를 초과하고 있기 때문에 피해액의 산정과 보상에 시간이 상당히 소요된다. ii) 補償請求事件이 협약에 규정된 油類汚染損害 範圍에 해당되지 않는 경우가 많다. iii) 補償請求金額이 國際基金에서 수용할 수 없을 정도로 지나치게 과장·확대된 경우가 있기 때문이다.²⁾ 國際基金은 이러한 문제 때문에 기금과 채

2) IOPC FUND, *Annual Report 1996*, p.35.

권자간에 법적인 소송기간이 장기화되는 모습을 보이고 있다고 주장하고 있다.³⁾ 이하에서는 이러한 문제점을 주로 검토한다.

1) 國際基金 關聯事項

(1) 被害補償方法의 경직

國際協約에 의한 油類汚染 보상방식은 간단하다. 일단 油槽船이나 兼用船에 의하여 사고가 발생하는 경우 被害者가 고려할 수 있는 피해보상방법은 두가지이다. 그 사고로 인한 손해의 규모가 民事責任協約에서 정한 제1차 賠償限度에 그칠 것으로 예상되는 경우에는 사고를 유발한 船舶所有者나 선박소유자가 사전에 피해배상을 이행하기 위하여 가입한 保險社에 배상을 청구하면 된다. 이같은 단계에서 손해에 대한 평가와 사정은 보험사의 損害査定人이 담당하는 것이 일반적이다. 그러나 손해가 광범위하게 확산되어 협약에서 정한 제1차 賠償限度를 초과하여 國際基金에 의한 추가적인 보상이 필요한 경우에는 損害補償 請求指針(통상적으로 이를 클레임 매뉴얼이라고 함)에 따라 보상을 청구하면 된다. 이 과정에서 손해액에 대한 산정은 두가지 양상을 보인다. 우선은 피해자가 고용한 損害査定人이나 감정평가법인에서 피해규모를 산정한다. 그리고 國際基金에서는 일반적으로 보험사와 합동으로 피해액을 산정한다. 이 때 國際基金에서는 國際油槽船主汚染聯盟(ITOPF)에 이러한 損害鑑定業務를 위임하고 있다. 그리고

3) 李興東 박사(한국해양수산개발원)는 우리나라 油類汚染 被害補償에 대한 접근방법의 문제점을 다음과 같이 네가지로 요약하고 있음.

첫째, 어업인들의 피해보상 청구액과 해사감정에서 평가한 금액의 차이로 인하여 배상이 제대로 이루어지기가 매우 어렵다. 이는 어업인의 시각에서 접근한 배상요구액과 해사감정과 같은 기관에서 평가하는 기준의 차이에 기인한다고 할 수 있음.

둘째, 이러한 경우는 법원에 손해배상청구를 통하여 해결하고 있으나 재판기간이 보통 3~5년이 소요되므로 조업 및 생계문제가 심각하다. 이유는 연근해어업 종사자의 대부분이 단기적인 어업소득을 통하여 생활을 하기 때문에 장기적인 법적분쟁은 어업인들의 생활에 많은 지장을 초래함.

셋째, 만약 가해자측이 피해입증을 요구하는 경우에는 사고해역의 보존이 어려운 실정이므로 피해입증이 매우 어렵다. 만약 피해지역에서 시간이 경과하여 육안으로조차 식별하기 어려운 정도로 피해가 없는 것처럼 보인다면 과학적인 증명도 어려울 뿐 아니라 사실확인에도 많은 시간이 소용되어 현실적으로 피해자는 어려운 처지에 놓이게 됨.

넷째, 사고후 피해조사는 10일에서 1개월 미만의 짧은 기간 동안에 이루어지고 있으며, 대부분 관능조사 및 자료조사만으로 배상액을 산출하고 있는 실정이다. 따라서 객관적인 피해조사기준에 의하지 아니하고 산출된 결과는 결과적으로 많은 문제점을 야기하고 있음(“해양유류오염으로 인한 수산업의 손실추정에 관한 연구”, 『海洋政策研究』 Vol.11, No.1, 韓國海洋研究所, 1996, 35~36面).

이같은 방법을 통하여 피해액이 산정되는 경우에는 加害者와 被害者간에 합의하면 피해보상은 그것으로 종료한다. 보통 이 과정에서는 양자가 선임한 변호사를 통하여 협상을 진행하여 서로간에 합리적이고 원만한 해결책을 모색한다. 이러한 과정과 수순을 통상적으로 裁判外 紛爭解決方法이라 부른다. 이러한 과정에서 피해규모의 산정방법이나 피해액의 확정에서 있어 타협점을 찾지 못하는 경우에는 문제를 해결하는 최종적인 수단을 강구하게 된다. 즉, 법원에 소송을 제기하여 그 결정에 따르는 것이다. 그러나 재판에 의한 분쟁해결은 우리나라를 포함하여 國際協約 가입국이 3심제로 운영하는 것이 보통이므로 최고심급의 결정이 이루어질 때까지는 상당한 기간이 소요된다. 지금까지 國際基金에서 처리한 油類汚染事故에 대한 사례를 통해 볼 때 분쟁이 재판으로 비화되는 경우에는 통상적으로 3~5년이 소용되는 것으로 나타났다. 우리나라의 유류오염 보상사건의 경우도 대체적으로 이같은 기간이 소요되고 있다.

이상에서 본 바와 같이 현행 國際協約에 채택하고 있는 분쟁해결방법은 두가지이다. 당사자간의 합의(화해)와 재판에 의한 것이 전부이다. 이같은 피해배상절차는 1969년 油類汚染損害民事責任協約과 1971년 國際基金協約이 제정될 때 도입된 이후 활용되고 있는 유일한 방법이다. 이와 같이 國際基金協約에서 피해보상에 관하여 당사자간 합의와 법원을 통한 분쟁해결방법만을 고수하게 된 이유는 유류오염사고 자체가 가해자의 불법행위에 기인한 것이기 때문이다. 즉, 전통적으로 불법행위에 기인한 損害賠償은 가해자의 행위로 인하여 피해자가 입은 손해에 대하여 합의하여 적절한 배상과 보상을 함으로써 損害填補가 가능하도록 되어 있다. 그리고 합의가 이루어지지 않는 경우에는 법원이라는 제3자를 개입시켜 이 결정에 따르게 하는 것이 가장 보편화된 분쟁해결방법이다. 이러한 점 때문에 國際基金에서도 油類汚染事故가 발생하는 경우에는 자신이 고용한 손해감정기관을 활용하여 손해액을 산정한 다음에 피해자와 합의를 유도하는 방식으로 문제를 해결한다. 그러나 피해자가 이같은 결과에 불복하는 경우 또는 피해자가 합의과정에 시효중단 등을 목적으로 소송을 제기하는 경우에는 이에 응소함으로써 분쟁은 장기전으로 돌입한다. 즉, 현행 國際基金協約에서 다양한 분쟁해결방안을 도입하지 아니하고 전통적으로 이용하고 있는 기법만을 고수함으로써 스스로 운신의 폭을 좁힌 결과를 가져온 셈이다.

(2) 汚染被害調査의 一方 偏重

油類汚染事故가 일어나는 경우 방제작업과 더불어 배상과 보상을 청구하기 위한 피

해조사가 이루어진다. 현행협약의 규정이나 클레임 매뉴얼에 따르면 國際基金에서 주도되는 피해조사만을 규정하고 있을 뿐 피해자 위주의 피해조사에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 이러한 점 때문에 油類汚染事故가 발생하는 경우에는 가해자와 피해자가 서로 분리되어 이중적으로 피해조사를 실시하는 것이 현실이다.

먼저 國際基金의 피해조사는 보통 세가지 방법에 의한다. 직접 조사하거나 해당지역의 손해사정인을 고용하여 지역사무소를 설치하거나 또는 국제기금과 해당보험사와 합동으로 지역사무소를 설치하여 피해를 조사하는 방법이다. 이 가운데 가장 일반적으로 國際基金이 활용하는 것은 세번째 방법이다. 즉, 國際基金은 油類汚染事故가 발생하는 경우에는 가해 선박소유자가 가입한 보험사와 긴밀하게 협력한다. 國際基金과 보험사(P&I)는 공동으로 사고를 조사하고, 손해를 산정한다. 1996년에 발생한 시 엠프레스號 사고의 경우 國際基金과 보험사인 Skuld P&I Club은 합동으로 지역 보상사무소를 설치하여 신속한 피해보상을 도모하였다. 그러나 이러한 방법 이외에도 國際基金에서는 사고지역에 있는 손해사정기관을 선정하여 지역사무소를 운영하는 방법을 택하기도 한다. 그러나 어떠한 경우라도 지역사무소 등에서 조사하고 접수한 피해조사 결과에 대해서는 당해기관에서 직접 처리하지 못하고 보험사나 國際基金에 전달되어 최종적으로 손해배상액을 결정하게 된다.

被害者측에서는 國際基金의 피해조사에 구애받지 아니하고 독자적으로 피해를 조사한다. 즉, 國際基金에서 일반적으로 ITOPF에 의뢰하여 보험사와 공동으로 조사를 진행하는 방법을 택하는데 비하여 被害者측에서는 자신이 직접 선임한 損害査定機關을 활용하고 있다.

피해조사를 피해자와 가해자가 각각 달리함으로써 얻을 수 있는 이점은 몇가지 있다. 첫째, 어느 한 곳의 조사자료를 일방적으로 신뢰하지 않음으로써 향후 보상액 협상과 관련하여 우위를 확보할 수 있다. 둘째, 자신들이 신뢰하는 손해감정기관에 피해조사를 맡김으로써 향후 일어날 수 있는 불측의 손해를 방지할 수 있다. 셋째, 분쟁이 원만하게 해결되지 아니하고 법원의 소송으로 옮겨가는 경우 증거자료로 활용할 수 있는 점이다. 그러나 현재와 같이 피해조사를 각각 달리하여 실시하는 이유는 표면적으로는 양자 모두 적절한 피해보상을 주장하고 있지만 보다 근본적인 이유는 피해보상을 둘러싸고 야기될 수 있는 분쟁에서 우월적 지위를 선점하려는 데 있다. 따라서 이렇게 油類汚染事故 피해조사를 별도로 실시함으로써 야기되는 문제점도 많은 것으로 지적되고 있다. 첫째, 이중으로 피해를 산정하는 데서 오는 시간과 비용의 낭비를 지적할 수 있다. 둘째, 조사기관의 감정평가금액에서 현격한 차이가 나는 경우 신뢰도에서 문제가 일어

난다. 셋째, 각각 양자가 선호하는 기관에 피해조사를 맡김으로써 자신의 조사결과만을 고집한다. 넷째, 國際基金에서는 자신이 위임·의뢰한 기관의 피해조사를 근거로 보상하므로 피해자가 이에 불복하는 경우에는 분쟁해결이 지연된다.

이와 같이 양당사자의 서로 다른 被害調査는 유류오염손해보상을 지연시키는 한 요인으로 지적되고 있다. 즉, 피해어업인의 감정보고서가 제출된 후에 이에 대하여 선박 소유자나 보험사, 國際基金의 반대 감정서가 나오는데 상당한 시간이 소요되고 있기 때문이다.

(3) 基金의 組織과 運營의 限界

設問調査에서 다수의 응답자는 油類汚染 被害補償과 관련하여 國際基金에 대하여 부정적인 이미지를 갖고 있는 것으로 드러났다. 이를 다섯가지로 요약하면, i) 國際基金의 무성으로 피해보상이 지연된다. ii) 國際基金은 우리나라 어업인에 대하여 불신하고 있다. iii) 國際基金은 우리나라의 어업현실을 무시하고 획일적인 피해보상을 추진한다. iv) 國際基金은 보상과정에서 선심식 태도, 우월적 지위를 남용한다. v) 國際基金이 선임한 전문가의 무조건 깎기식 피해조사 등으로 집약된다. 國際基金에 대한 이러한 부정적 태도는 여러가지 사유에서 비롯된 것으로 보인다. 이러한 견해는 결국 국제기금의 운영과 관련된 세가지 측면, 즉 國際基金의 組織과 인력문제, 國際基金의 기능과 역할 문제, 그리고 클레임 매뉴얼의 문제에서 파생된 것으로 여겨지는데, 이 글에서는 이를 세가지 문제로 정리하여 검토한다.

① 國際基金의 人力 문제

설문의 첫번째 사항에 대해서는 國際基金이 보상과정에서 최선을 다하지 않는다는 것으로 비춰진다. 즉, 이 부문은 國際基金의 조직과 운영에 대한 이해가 부족한 데서 비롯된 것으로 보인다. 따라서 國際基金의 조직과 실제로 보상업무를 수행하는 國際基金의 운영 메카니즘—事務局의 인적구성과 기능을 살펴보면 문제점을 파악할 수 있을 것이다.

國際基金의 조직으로는 協約 가입국 대표로 구성되는 총회와 이사회, 집행위원회, 그리고 사무국이 있다. 이 가운데 유류오염 피해보상과 관련하여 실질적으로 중요한 기능을 담당하는 곳은 事務局과 執行委員會이다. 따라서 이 글에서는 사무국을 우선 다루

고, 執行委員會에 대해서는 다음 항에서 언급한다. 國際基金 事務局은 현재 1971년 기금과 1992년 기금이 공동으로 운영하고 있다. 그러나 이것은 1998년 5월까지 잠정적인 조치이다. 이후에는 1992년 基金 事務局이 별도로 설립되므로 유류오염 피해보상에 관한 2개의 협약이 존재하듯이 두 개의 기금 사무국이 관련업무를 처리하게 된다. 1996년 12월 현재 國際基金 사무국에는 사무국장을 비롯하여 모두 16명의 직원으로 구성되어 있다. 본래 12명이었으나 1992년 國際基金協約의 업무를 동시에 처리하고, 1996년 5월 유해위험물질 해상운송책임협약(HNS협약) 채택당시에 이 협약의 사무국 업무의 지원이 필요하다는 國際海事機構의 결의에 따라 신규로 4명을 더 고용하였다. 이 같은 國際基金 사무국에서 유류오염 보상업무를 실질적으로 담당하는 직원은 사무국장과 손해보상담당직원(Claim Officer) 2명과 법률직원 1명 등 모두 3명이다. 그러나 國際基金에서는 이러한 인적구성으로 보상업무를 효율적으로 처리할 수 없다는 판단에 따라 수시로 외부의 법률 및 기술 전문가를 고용하여 업무를 처리하고 있다. 특히 國際基金은 1980년부터 국제 P&I클럽과 양해각서를 교환하여 유류오염 피해조사를 공동으로 실시하고 있으며, 기술적인 사항에 대해서는 ITOPF의 자문을 받고 있다.

國際基金의 사무국장은 비록 제한된 범위이기는 하지만 일정한 범위내에서 손해보상 청구사건을 처리할 수 있는 권한이 있다. 그리고 위임받은 권한을 초과하여 사건을 해결하는 경우에는 國際基金의 총회나 집행위원회의 별도 위임을 받아 업무를 처리할 수 있다. 그리고 사무국장은 분쟁에 대하여 최종적인 결정을 하기 전에 일정한 금액을 피해자에게 잠정적으로 지급할 수 있는 권한이 있다. 즉, 피해자가 재정적으로 부담하게 어려움을 겪고 있는 경우에 그러하다. 그러나 사무국장의 잠정지급은 특별한 조건과 한도에 대한 제한이 있다. 만약 특정사건의 경우에 법원의 의해 결정된 금액 또는 기금에서 승인한 손해보상액의 총액이 國際協約에서 정한 한도를 초과하는 경우에 청구인에게 지급하는 보상액은 채권액의 비율에 따라 감액한다. 그리고 이러한 지급을 하는데 있어 위험이 따를 우려가 있는 경우에는 國際基金은 고정비율에 의거하여 모든 채권자들을 균등하게 대우하기 위하여 승인되거나 잠정지급하는 금액을 확정할 수 있다. 이와 같이 國際基金의 클레임 매뉴얼과 내부규칙에 사무총장의 권한에 대한 일정한 제한이 있지만 실질적으로는 사무국장은 유류오염 보상사건에 대한 전반적인 권한을 행사한다고 해도 지나치지 않는다. 즉, 사무국장은 國際基金의 보상사건에 대하여 보상청구를 조사하고, 손해를 사정하고, 교섭하는 업무를 담당하기 때문이다. 사무국장의 구체적인 권한은 다음과 같다.

첫째, 油類汚染事故로 인한 보상금 총액이 250만계산단위(SDR)를 초과하지 않는

범위의 소액사건에 대해서 최종적으로 보상금을 지불할 수 있다. 이 경우 개인이나 소규모 기업운영자가 입은 손해에 대해서는 666.667계산단위 범위에서 최종 해결이 가능하다.

둘째, 피해자가 재정적으로 어려운 상태에 있는 경우에는 잠정적으로 보상금을 지급할 수 있다. 금액의 한도는 해당 피해자가 청구한 금액의 60% 이내이다. 1개 사건에서 사무국장이 지급할 수 있는 잠정금액은 600만계산단위를 초과할 수 없다. 총회의 승인을 얻은 경우에는 그러하지 아니하다.

國際基金 事務局의 운영에 대한 이상의 논의에서 다음과 같은 문제점을 확인할 수 있다. 事務局 전체 인적구성에서 유류오염 보상업무를 직접 담당하고 있는 직원은 사무국장을 제외한 클레임담당 직원과 법률담당 직원 3명뿐이다. 이같은 인원은 유사한 유류오염 보상제도를 운영하고 있는 미국의 경우 보상관련 직원수가 100여명인 것에 비하여 현저하게 적은 숫자이다. 國際基金에서는 이같은 인적구성으로는 증가하는 유류오염 보상업무를 신속하게 처리할 수 없는 점을 고려하여 외부전문가를 활용하고 있다. 특히 國際基金의 오염 피해보상업무가 선박소유자의 책임과 직접 관련되어 있어 손해사정업무에 있어서는 해당보험사와 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다. 실질적으로는 보험사나 ITOPF의 손해사정 결과를 보상자료로 직접 활용하고 있는 실정이다. 그러나 현재의 인원만으로 세계 곳곳에서 발생하는 유류오염사건을 신속하게 처리하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 1997년 10월 國際基金에서 발행한 문서에 따르면⁴⁾ 1996년 10월 제50차 집행위원회 시점을 기준으로 그 이후에 10건의 유류오염사고가 발생하였으며, 그 이전에 발생한 20건의 크고 작은 유류오염사고에 대한 보상이 國際基金에 청구되었거나 향후 청구될 것으로 밝히고 있다. 즉, 이 문서의 내용대로 전부 보상을 청구하는 경우에는 國際基金은 총 30건의 보상사건을 처리하여야 한다. 또한 國際基金이 관련되는 사건은 선박소유자의 책임한도를 넘는 대형사건이 대부분이다. 이러한 대형사건인 경우 그 피해 규모가 막대할 뿐 아니라 채권자의 수도 다수인 것인 일반적이다. 따라서 國際基金 事務局의 업무부담이 가중되는 것은 자명하다. 이러한 조직운영상의 문제와 업무부담을 감안할 때 國際基金에 대하여 油類汚染事故의 신속한 처리를 기대하는 것은 사실 무리일 수밖에 없다. 이러한 國際基金 사무국의 인력부족과 이에 따른 외부전문가의 고용 등이 복합적으로 어우러져 작용한 결과 앞에서 언급한 것처럼 國際基金이 우리나라의 유류오염 피해보상에 대해서 무성의하다는 비판론이 제기된 것으로 보인다.

4) 71FUND/EXC. 55/2, 15 October 1997.

② 클레임 매뉴얼의 문제

설문 답변 가운데 ii)항 및 iii)항과 관련된 사항은 國際基金이 우리나라 어업인에 대한 불신과 그 맥을 같이한다고 할 수 있다. 즉, 國際基金은 1996년 年例報告書에서 주요 미결사건에 대하여 보상이 늦어지고 있는 이유를 설명하면서 國際協約의 ‘오염손해’ 범위에 해당되지 않는 청구를 하거나 과도한 청구를 한 때문이라고 주장하여 간접적으로 우리나라의 보상청구행태에 대해 비판하는 태도를 보였다.⁵⁾ 이 부문에 대해서 특히 문제될 수 있는 사항은 우리나라의 보상청구와 관련하여 國際基金에서 인정하는 채권의 범위와 인정하지 않는 채권 등에 대하여 명백한 해석기준이 없는 데서 비롯된 것이다. 國際基金은 보상업무를 처리하기 위하여 클레임 매뉴얼과 內部規則을 제정하여 활용하고 있다. 內部規則은 주로 事務局에서 보상업무를 처리하는 과정에서 필요로 하는 준칙을 담은 것으로 주로 사무총장의 업무범위와 그 처리방법을 규정하고 있다. 따라서 보상사건과 관련하여 피해보상 청구인이 활용할 수 있는 자료는 아닌 것으로 일단 판단된다. 따라서 이 곳에서는 클레임 매뉴얼에 대해서만 중점적으로 다루고자 한다. 클레임 매뉴얼은 서론에 이어 제Ⅰ장 법적 체제, 제Ⅱ장 손해배상의 청구, 제Ⅲ장 허용채권 등으로 구성되어 있다. 이 가운데 법적 체제에서는 기존협약의 내용을 설명하고 있다. 제Ⅱ장에서는 손해보상 청구방법에 대해 규정하고 있다. 이 곳에서 國際基金은 기구 자체의 역할에 대하여 채권자에게 자국 관할법원에 손해보상을 청구할 수 있는 권리를 부여하고 있는 것을 전제로 재판에 의하지 않는 손해보상을 하는데 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 대체적으로 제Ⅱ장에서는 보상을 받는 주체, 보상을 청구하는 방법, 그리고 손해보상절차 등에 대하여 언급하고 있다. 제Ⅲ장에서는 國際基金에서 보상대상이 되는 오염손해의 종류와 방제작업, 간접손해와 경제적 손실, 그리고 환경손해 등에 대한 내용을 담고 있다. 이같은 클레임 매뉴얼의 규정은 國際基金에서 유류오염 보상사건을 처리하는 업무지침을 정한 것으로 각국에서는 이것을 토대로 별도의 기준을 정하여 보상업무를 처리하고 있는 실정이다. 우리나라의 경우도 1993년 제5 금동호 사고를 계기로 유류오염 피해조사지침을 작성하여 시행하고 있다.

그러나 國際基金의 클레임 매뉴얼이나 우리나라의 調査指針은 문자 그대로 지침에 지나지 않으며, 이에 대한 법적인 拘束力이 없다. 따라서 일반적으로 油類汚染事故가 발생하는 경우에는 이같은 지침을 이용하여 보상을 청구하여도 궁극적으로 손해보상의 판단기준이 되는 준거는 관련 國際協約의 각각의 규정이 된다는 점이다. 즉, 클레임 매

5) IOPC FUND, *Annual Report 1996*, p.35.

뉴얼 자체가 법적 구속력이 없는 일반문서에 지나지 않기 때문에 이를 신뢰하고 보상을 신청하는 경우에 뜻하지 아니한 손해를 입을 우려가 있다는 점이다. 특히 이같은 문제점은 협약에서 허용채권의 인정범위를 둘러싸고 지속적으로 문제가 제기되고 있는 간접손해와 경제적 손실, 그리고 환경손해보상과 관련해서는 더욱 그러하다.⁶⁾ 그리고 國際協約에서도 이에 대한 명백한 규정을 두고 있지 않다. 따라서 이러한 손해와 관련하여 보상이 청구되는 경우에는 집행위원회에서 매사건마다 하나하나 심의하여야 하는 불편이 따른다. 결국 이러한 점 때문에 집행위원회의 결정에 불복하는 경우에는 법원에 소송을 제기하여 그 판단에 따라야 하는 어려움이 있다.

둘째, 클레임 매뉴얼에 법적 구속력이 부여되지 않는 점에서 파생되는 문제점은 또 있다. 즉, 협약 가입국은 각국에서 발생한 유류오염 보상사건을 처리하기 위하여 조사 지침을 작성하여 활용하고 있음은 앞에서 설명한 바와 같다. 이같은 조사지침을 작성하는 과정에서 각국은 國際基金에서 제정한 클레임 매뉴얼을 근거로 한다. 그러나 국제기금의 매뉴얼이 구속력이 없으므로 각국은 자국의 어업현실을 반영한 조사지침을 만든다는 점이다. 우리나라의 경우도 오염손해의 유형과 손해는 각국이 처한 개별적, 구체적, 특수한 사정을 감안하여야 하기 때문에 지침서가 담고 있는 규정은 효력규정이라고는 볼 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 즉 이 말의 의미는 각국은 자국의 실정에 맞는 조사지침을 만들 수 있다는 것과 같다. 이렇게 클레임 매뉴얼에 대해서 아무런 효력을 부여하지 아니한 데서 國際協約의 통일성이 저해되고, 보상청구사건의 처리과정에서 업무부담은 물론 혼란이 가중될 우려가 있다.

셋째, 클레임 매뉴얼의 법적 효력여부를 떠나 이 매뉴얼은 보상할 손해를 평가하는데 크게 도움이 되지 않는다는 점이다.⁷⁾ 이것은 기존의 클레임 매뉴얼이 제Ⅲ장에서 허용채권에 대한 규정을 두고는 있지만, 어떤 유형의 손해에 대해서 보상하고 어떠한 유형의 손해에 대해서는 보상하지 않는다는 것인지 구체적인 평가기준이 모호하다는 것이다. 실제로 제Ⅲ장은 국제협약의 규정을 이어받아 보상허용채권의 종류를 크게 일반적 인 손해보상의 범위, 방제비, 간접손해, 환경손해 등 네가지로 구분하고 있을 뿐이며, 각 손해별로 評價基準이나 方法에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 특히 이 부문에서 문제가 되는 것은 유류오염손해에 대한 정확하고 구체적인 평가기준이 없기 때문에 피해자나 가해자가 피해조사과정에서 자의적인 평가를 할 개연성이 있다는 점이다.

6) 1991년 이탈리아 제노아 항만에서 일어난 헤이브호 유류오염 보상사건에서 이탈리아 법원은 防除費의 30%를 환경손해로 인정하여 보상을 명령한 반면 國際基金에서는 이에 반대하여 항소하는 등 공방이 계속되고 있음.

7) 대한민국 대표단, 「IOPC FUND 제20차 총회 보고서」.

③ 國際基金의 기능상 限界

설문에서 언급한 iv)항과 v)항은 國際基金의 기능과 성격에 관한 것이다. 즉, 우리나라 어업인이 國際基金의 성격을 어떻게 이해하고 파악하고 있는지에 관한 사항이다. 또한 이러한 태도는 國際基金에서 유류오염보상과 관련한 피해조사 시행방법에 직접 관련되어 있는 것으로 보인다. 따라서 이 점에 대해서는 國際基金의 성격 규명, 그리고 國際基金과 보험사의 관련, ITOFP 등의 被害調査 실태를 고찰하면 해결될 것이다. 여기에서 보험문제는 다음에서 언급하는 피해조사 관련사항과 겹치므로 國際基金의 성격과 집행위원회의 기능상의 문제에 대해서만 간략하게 살펴본다.

國際基金은 주지하는 바와 같이 1969년 유류오염손해민사책임협약과 1971년 국제기금협약, 그리고 이를 수정한 1992년 改正議定書에 뿌리를 두고 있다. 國際基金은 협약 이름에도 나타났듯이 유류오염손해에 대한 추가적인 보상기능을 담당하는 정부간 기구, 그 이상도 그 이하도 아니다. 油類汚染事故를 일으킨 선박소유자가 불법행위에 기하여 책임을 부담하는데 비하여 國際基金의 보상은 선박소유자의 責任限度를 초과하는 손해 또는 기타 책임없는 오염사고에 대하여 보상을 시행한다는 점에서 차이가 있다. 그리고 그 부담은 화주의 분담금을 기초로 하고 있다. 이러한 國際基金의 보상은 철저히 관련협약인 油類汚染損害民事責任協約과 國際基金協約의 규정에 근거하여 이루어진다. 따라서 협약의 규정이나 클레임 매뉴얼 등의 보상 실무절차에 어긋나는 보상청구에 대해서는 지급이 거절되고 있다. 또한 기금의 운영, 특히 집행위원회는 협약 가입국의 대표로 구성되고 이들을 중심으로 보상이 결정된다. 따라서 집행위원회에서는 엄격하게 보상이 심의되는 것이 상례이다. 보상금 결정이 곧바로 자국 화주의 부담으로 전가되기 때문이다. 그리고 國際基金의 보상은 보험사 등에서 산정한 피해추정액을 근거로 이루어진다.

한편 國際基金의 事務局長이 일정한 범위내에서 油類汚染 補償業務에 대하여 실질적인 권한을 행사하는데 비하여 執行委員會는 사무국장이 독자적으로 처리하지 못하는 상위업무를 취급한다. 즉, 執行委員會는 國際基金의 주요 오염보상사건을 심의·처리하는 한편, 事務局 및 기금의 운영에 대한 정책을 심의하여 결정하거나 총회에 상정하도록 사무국장에게 지시한다. 이같은 執行委員會는 총회에서 선출된 가입회원국 대표 15인 이내의 인원으로 구성된다. 회의는 1년에 1회 이상 개최하도록 되어 있으며, 통상적으로는 연간 5차례의 회의를 개최하고 있다. 1995년과 1996년도에도 각각 다섯차례의 회의를 개최하여 주요 미결 유류오염 피해보상사건에 대하여 논의하였다. 1996년도

執行委員會의 주요 의제사건은 〈표 IV-6〉과 같다.

〈표 IV-6〉 1996년도 執行委員會 論議事項

회 수	논 의 사 건
47차	헤이븐, 에이지언 시, 브레이어, 제5금동호, 제1유일호, 시 엠프레스
48차	시 엠프레스, 헤이븐, 세끼
49차	헤이븐, 에이지언 시, 브레이어, 세끼, 시 엠프레스, 키누
50차	헤이븐, 에이지언 시, 브레이어, 제5금동호, 세끼, 제1유일호, 시 엠프레스, 시 프린스, 여명호
51차	국제기금 운영에 대한 논의, 정책 승인

자료 : IOPC FUND, *Annual Report 1996*.

이같은 執行委員會의 운영과 관련해서도 여러가지 비판이 제기될 수 있다. 우선 집행위는 사무국장이 처리하지 못하는 주요 대형 손해배상 처리사건을 심의·처리한다. 그러나 이런 집행위는 국제기금의 상설기관이 아니다. 따라서 회의개최 횟수와 일수에서 제약이 있을 수밖에 없다. 집행위 위원들이 세계 각국에 산재해 있기 때문이다. 〈표 IV-6〉에서 보는 바와 같이 1996년의 경우 집행위는 모두 5차례 회의를 개최하였다. 이 가운데 마지막 제51차 회의에서는 오염보상에 대한 논의보다는 기금의 운영사항에 대한 의견을 교환하였으므로 보상논의 회기는 4회에 지나지 않는다. 즉, 집행위는 1996년 한해 동안 4차례에 걸쳐 모두 9건의 유류오염 보상사건을 심의하였다. 매회기마다 회의일수가 5일이므로 매사고당 이틀 정도가 할애된 셈이다. 그러나 이 표를 자세히 살펴보면 매회기마다 논의된 유류오염 보상사건이 편중되어 있음을 알 수 있다. 즉, 1996년 2월에 영국에서 발생한 시 엠프레스호 事故와 1991년 이탈리아에서 발생한 헤이븐호 事故의 경우 매회기마다 논의 議題에 올라 있다. 이에 비하여 우리나라에서 일어난 제5금동호, 제1유일호 사고의 경우는 2회, 시 프린스호 事故는 1회이었다. 그리고 영국과 스페인에서 발생한 브레이어호 사고와 에이지언 시호 사고는 모두 3차례 보상심의가 이루어졌다. 이같은 자료를 통해 볼 때에 國際基金에서 보상논의가 특정사고에 편중되어 있음을 알 수 있다.

2) 被害調査 關聯事項

專門家 設問調査 결과에 따르면 유류오염보상이 지체되는 사유를 묻는 질문에 응답

자의 거의 대부분이 i) 被害者の 과다한 보상 청구, ii) 被害額 추정에 대한 가해자와 피해자간의 현격한 입장의 차이, iii) 피해를 입증하는데 필요한 객관적인 證據資料의 부족을 지적하였다. 그리고 응답자의 상당수가 우리나라의 漁業現實을 무시한 國際基金의 획일적인 보상추진에도 문제가 있는 것으로 판단하고 있다. 이같은 응답결과는 내용상에서는 차이가 있지만 그 배경이나 뿌리에 있어서는 같은 의미라고 할 수 있다. 하나 하나가 독립된 요인이 아니라 서로 맞물려 있기 때문이다. 이하에서 이 점을 자세히 살펴본다.

(1) 被害者の 過多 請求

油類汚染事故가 발생하는 경우 그 被害補償이 늦어지는 이유 중의 하나는 피해 漁業人이 실제 발생한 손해보다 지나치게 높은 금액을 청구한다는데 있다. 우선 이 부문에 대해서는 小型 油類汚染事故와 최근에 사회적으로 큰 문제를 불러일으켰던 大型 油槽船 汚染事故로 나누어 살펴볼 필요가 있다. 전자의 경우는 國際基金이 개입하지 않은 사고이다. 이같은 구분은 過大 請求가 國際基金에 국한된 사례인지 아니면 우리나라 油類汚染 보상사고 처리과정에서 나타나는 일반적인 현상인지를 규명하기 위한 것이다.

〈표 IV-7〉 우리나라 油類汚染 被害補償率(1991~1995년)

단위: 건/백만원

구 분	합 계	1991	1992	1993	1994	1995
피해요구액	38/323,204	7/54,368	6./3,881	16,263,432	7/1,453	2/70
보 상 액	35/12,757	6/5,921	6/324	15/6,312	6/130	2/70
보상률(%)	3.9	10.9	8.3	2.4	8.9	100

자료: 한국해양수산개발원.

海洋警察廳 자료에 따르면 1991~1995년 동안 우리나라 해역에서 발생한 유류오염 사고는 모두 1,651건이다. 이같은 사고로 인하여 피해 어업인들이 손해보상금으로 청구한 금액은 총 3,262억원이다. 이같은 청구금액 가운데 실제로 보상이 이루어진 금액은 127억 5,700만원에 불과하다. 청구액 대비 보상률이 3.9%에 지나지 않는 수치이다. 이 기간 동안에 일어난 개별사건을 중심으로 확인하여도 이같은 수치는 큰 변동을 보이지 않는다. 즉, 1992년에 발생한 인도네시아 국적선 니아가 47호 유류오염사고의 경우, 어민들이 처음에 요구한 被害補償金은 376억원이었으나 再査定過程에서 68억원으로 조정되었다. 그러나 이같은 피해액은 船舶所有者의 의뢰에 따라 한국해사감정이

실시한 調査에서는 8억 1,900만원으로 대폭 축소되었다. 이 바람에 당사자간에 합의에 이르지 못하고 소송으로 해결을 보게 되었다. 가해자의 피해조사 금액을 어업인의 청구 금액과 비교할 때 그 격차가 너무 크게 벌어져 있다.

한편 대형 油類汚染事故의 경우에 있어서도 합의에 도달한 피해보상의 경우 <표 IV-8>에서 보는 바와 같이 보상률은 전반적으로 상승하고 있으나 소형 유류오염사고와 비교할 때 큰 차이가 없다. 즉, 제5금동호 사고의 경우 1997년 8월 현재 피해보상에 합의한 금액은 70억원으로 전체 배상청구금액 931억원의 7.5%에 달하였다. 그리고 시 프린스호 사고의 경우도 방제비를 제외한 757억원의 피해보상 청구금액 가운데 122억원이 피해보상금으로 합의되어 보상률에서는 16.1%에 이르렀다. 그러나 이것은 당사자간의 합의금액을 기준으로 한 것이다. 따라서 나머지 청구금액에 대하여 최종적으로 피해보상이 결정되는 금액을 고려하면 이같은 수치는 하향될 것으로 보인다. 아직 해결되지 아니한 보상청구의 대부분이 國際基金의 심의과정에서 증거부족으로 기각되고 있기 때문이다. 즉, 1996년 國際基金의 연례보고서에 따르면 우리나라 청구사건의 상당수가 입증자료가 없는 것으로 판명되어 보상에서 제외되고 있다. 특히 추정손실 부문에서는 대부분 과대 청구된 것으로 國際基金은 파악하고 있다.

제5금동호 사고의 경우 굴수협에서 제기한 138억 7,900만원의 보상청구에서 國際基金은 2억원에 대해서는 보상을 인정하였다. 그러나 나머지 금액 136억원에 대해서는 보상을 거절하였다. 주로 굴 종패의 손상과 치사율의 증가, 성장 지연, 그리고 위탁 판매를 하지 못하는데 따른 손해에 대하여 피해어업인들은 보상을 청구하였으나 國際基金은 이러한 청구에 대해 구체적인 손해가 아니라는 이유에서 받아들이지 않았다. 國際基金의 처지에서는 과장 청구된 것이다.

또한 제5금동호 사고와 관련하여 다른 수협의 보상청구에서도 國際基金은 앞에서 언급한 것처럼 추정손실에 대해서는 구체적인 손해가 아니라는 이유에서, 그리고 청구된 손해가 유류오염에 의한 것이 아니라는 이유에서 보상하지 않거나 극히 일부의 손해에 대해서만 보상하도록 결정하였다. 이와 같이 어업인의 請求金額과 國際基金에서 받아들이는 보상금액간에 현저한 차이가 나는 이유는 다음과 같다.

첫째, 공동어장의 추정 생산량이 과장되었다. 그리고 제출된 자료가 공식적인 통계표와 손해사정인의 현장조사와 일치하지 않는다.

둘째, 유류오염으로 인한 어업행위의 중단이 피해어민들이 주장하는 것보다 훨씬 짧았다. 따라서 손해액 추정에 무리가 있다.

셋째, 어선 어업자 및 가두리 양식업자 등이 청구한 수입상실 손해가 과장되었다. 즉,

자료분석 결과 통상적인 어업활동으로 인한 수입보다 지나치게 높은 것으로 나타났다.

넷째, 청구된 채권의 일부는 유출유류에 의하여 영향을 받지 아니한 지역의 손해도 포함되어 있었다. 특히 해상수족관 운영자가 청구한 손해에 대해서는 피해를 입증할 만한 아무런 증거를 제시하지 못했다.

〈표 IV-8〉 大型 油類汚染事故의 被害補償 현황(1997년 8월말 현재)

단위 : 억원

사 건	피해내용	배상청구	합 의	잔 액	진 행 상 황
제 5 금 동 호	○ 어업피해	931	70	442	
	- 남해, 하동, 사천	424	70	-	완료
	- 여수수협	442	-	442	소송중(229억원으로 수정청구)
	- 광양, 정치망수협	65	-	-	배상청구 포기
	○ 방제비	56	56	-	완료
시 프린스호 (’95. 7. 23)	○ 어업피해	709	117	267	
	- 전남지역	580	105	186	
	· 정치망수협 등	394	105	-	완료
	· 안강망수협 등	186	-	186	협의중
	- 경남지역	129	12	81	
	· 통영수협 등	48	12	-	완료
	· 거제수협 등	81	-	81	협의중
	○ 비어업피해	48	5	13	
	- 통영지역 등	35	5	-	완료
	- 거제지역 등	13	-	13	협의중
	○ 방제비	197	197	-	완료
제 1 유 일 호 (’95. 9. 21)	○ 어업피해	663	29	618	
	- 10개 어촌계	45	29	-	완료
	- 기 타	618	-	618	협의중
	○ 방제비	122	113	9	협의중
호 남 사 파 이 어 호 (’95.11.17)	○ 어업피해	82	3	74	
	- 남해수협	6	2	-	완료
	- 정치망수협	2	1	-	완료
	- 여수수협	74	-	74	협의중
	○ 방제비	92	86	5	
	- 해안방제	59	58	-	완료
	- 해상방제	33	28	5	협의중

자료 : 해양수산부.

이러한 유류오염손해의 과다한 청구는 國際基金으로 하여금 우리나라의 오염보상에 대하여 불신하게 할 뿐 아니라 전체적으로는 國際基金의 보상한도를 초과하게 할 우려가 있다. 청구금액이 국제기금의 보상한도를 넘는 경우에는 보상이 허용되는 잠정지급액에 대한 비율을 낮추게 되어 영세어업인에게 재정적인 압박을 가할 우려가 있다. 뿐만 아니라 國際基金의 손해배상 정산이 장기화되어 결국 피해어업인의 부담으로 돌아온다.

(2) 客觀的 立證資料의 부족

유류오염 피해보상이 지연되는 주된 이유는 피해를 입증할 만한 객관적인 자료가 부족하다는데 있다. 설문조사 응답자 가운데 한 명을 제외한 나머지 모두가 보상 지연사유의 첫번째 항목으로 이를 지적하였다. 이같은 주장은 國際基金의 油類汚染 被害補償이 철저한 증거위주로 이루어지고 있음을 반영한 것이다.

이같은 유류오염의 피해를 입증하는 증거에 대해서는 두가지 측면에서 검토가 필요하다. 첫째는 유류오염으로 피해를 입었다고 주장하는 경우 지금까지의 수입이나 오염으로 인한 피해를 입증할 수 있는 일반적인 자료에 관한 것이다. 둘째는 협약 해석상 이론적으로 다툼이 있을 수 있는 간접 손해·환경피해 등의 입증자료에 관한 것이다.

① 일반적인 손해 입증자료

國際基金에서는 유류오염 피해보상을 실시하는 경우에 어떠한 자료를 요구하는가? 증거자료에 관한 國際基金의 입장은 클레임 매뉴얼에 잘 나타나 있다. 즉, 국제기금은 유류오염손해에 대한 보상의 청구는 ‘사실과 증거를 토대로 손해의 총액을 평가하는데 분명하고 상세한 자료를 첨부’하도록 요구하고 있다. 이같은 증거에는 작업일지, 설명서, 금액 및 사진 등이 포함됨은 물론이다. 그리고 유류오염민사책임제도에서는 선박소유자에게 고의나 과실이 없음에도 피해가 발생한 경우에는 손해를 배상하도록 하는 엄격책임을 부담시키고 있지만 손해가 발생한 것에 대한 증거의 제출과 그것에 대한 입증책임은 청구인이 부담하도록 되어 있다. 따라서 피해에 대한 신속한 보상은 國際基金에서 보상작업을 수행하는데 필요한 자료를 피해자가 얼마만큼 빠르게 제출하느냐에 달려 있다 하여도 과언은 아니다. 이러한 점을 고려할 때 피해자들이 클레임 매뉴얼에 규정되어 있는 여러 요건들을 가능한 한 따르는 것이 바람직하다.

그러나 우리나라의 어업현실은 국제기금의 이러한 요구를 잘 받아들이지 못하는 실정이다. 연안어업의 형태가 부부중심으로 영세하게 운영될 뿐 아니라 어획물에 대해서는 수협을 통하여 일부만 系統出荷하고, 나머지는 私賣買하는 관행이 일반화되어 있기 때문이다. 특히 지금까지의 보상에서 주요한 이슈로 등장하였던 것은 사매매의 인정여부이다. 1997년 7월 이전까지 우리나라의 경우는 일부업종을 제외하고 원칙적으로 사매매가 허용되지 않았기 때문이다. 국제기금은 이를 위법한 어업행위로 보고, 이에 대해서는 보상할 수 없는 입장을 고수하였다. 또한 사매매는 우리나라의 거래관행상 영수증이나 거래전표가 수수되지 않는다. 이를 입증할 수 있는 아무런 증거가 없기 때문에 허위·과다한 청구로 보는 시각이 강하다. 따라서 유류오염사고가 발생한 경우에 증거자료를 첨부하지 아니하고 피해보상을 청구하는 것은 헛수고에 불과하다. 지금까지 우리나라에서 발생한 유류오염사고 가운데 손해가 발생했음에도 이같은 손해에 대한 입증이 불가능한 경우에는 피해보상이 이루어지지 않았으며, 청구액과 보상액간에 간격을 심화시키는 요인으로 지적되고 있다.

② 간접손해 등의 입증자료

특히 國際基金에 대한 피해청구에 있어서 문제가 되는 것은 이론적으로도 문제발생의 소지가 있는 일실이익, 경제적 손실, 그리고 환경손해에 관한 부분이다. 손해배상을 청구할 때 수입상실과 순수한 경제적인 손실 등에 대해서는 그 요건이 매우 까다롭기 때문이다. 이같은 손실에 대하여 클레임 매뉴얼은 수량적으로 계산이 가능한 손실일 것을 그 첫번째 요건으로 하고 있다. 더욱이 어업인이 이같은 청구권을 행사하기 위해서는 여러가지 입증자료를 제출하여야 한다. 즉, 이같은 손실의 입증책임이 청구인에게 있으므로 실제로 보상이 이루어지기까지는 상당한 노력이 뒷받침되어야 한다. 손해의 입증을 위해서 청구인은 다음과 같은 자료의 제출이 요구되기 때문이다.

- i) 유류오염으로 인하여 추정된 손실의 입증을 포함한 손해의 특성
 - ii) 경제적 손실이 발생한 때의 그 기간 동안과 그 이전 기간 동안에 있어서 수입에 대한 비교 수치, 즉 회계장부와 세금계산서 등을 제출하여야 한다.
 - iii) 유류유출로 영향을 받은 지역 밖에 있는 유사한 지역과의 비교자료
 - iv) 자료에 손실을 평가하는 자료가 첨부되는 경우에 그 같은 손실 평가방법
 - v) 남은 제경비 등이다.
- 이와 함께 청구인이 유류오염사고로 인하여 추가적인 수입을 얻었을 때에는 그 여부

를 고지하여야 한다. 예컨대 방제작업에 참여한 피해어업인이 방제작업비를 지급받는 것이 이에 해당된다. 마찬가지로 청구인이 사고와 관련하여 공공기관 또는 기타 국제기구로부터 지원이나 금전을 지급받았는지 그 여부도 통지하여야 한다.

한편 環境損害에 대한 청구는 청구인이 입은 경제적 손실이 금전적인 수치로 환산할 수 있는 경우에만 인정된다. 이러한 점에 대한 1971년 국제기금의 입장은 기금협약 가입국이 채택한 결의에 반영되어 있다. 즉, 국제기금에서 지급되는 보상에 대한 평가는 이론적인 모델에 따라 계산된 손해의 추상적인 수량화에 기초하지 아니한다고 규정하고 있다. 그리고 이러한 점은 1992년 협약에 의하여 개정된 오염손해에 대한 정의 규정에 보다 분명하게 드러나고 있다. 즉, 1992년 개정 기금협약에는 환경손해에 대한 보상은 오염된 환경을 회복하는데 지출한 합리적인 비용에 대해서만 가능하다.

국제기금의 유류오염 피해보상과 관련하여 특기할 것은 해양환경의 손해에 따라 해당 연안 또는 해상의 활동과 관련하여 어업인, 호텔업자, 레스토랑 운영업자 등이 입은 손실에 대해서도 보상을 한다는 점이다. 지금까지 우리나라에서는 이 분야에 대한 손해보상을 청구한 사례가 많지 않았다. 그리고 청구한 경우라 하더라도 정확한 피해액 산정에 따르는 어려움 때문에 청구금액에 비하여 현저하게 적은 금액만을 보상받았다. 시프린스호 사고의 경우 관광자원 훼손에 대한 보상으로 총 35억원의 피해보상이 청구되었다. 그러나 실제로 배상이 이루어진 금액은 5억원에 지나지 않는다. 배상금 지급비용은 14.3%에 불과하다. 이 사건으로 이미 합의에 도달한 다른 어업피해 보상을 16%와 큰 차이가 없다.

③ 違法漁業의 보상 문제

유류오염손해 보상과 관련하여 또하나 언급할 것은 國際基金은 위법한 이익의 상실에 대해서는 보상하지 않는다는 점이다. 예컨대 가해자의 과실을 기초로 하여 계산된 징벌적 성격의 손해나 불법행위로 얻은 손해에 대해서는 보상하지 않는다는 입장을 고수하고 있다. 특히 여기서 문제점으로 지적될 수 있는 것은 사매매와 무허가 어선에 의한 어업활동(무면허어업 포함)으로 어업인이 피해를 입은 경우와 관련된 우리나라의 어업관행이다. 이런 유형의 어업관행에 대해서 國際基金은 이해를 하지 못하고 있다. 그러나 國際基金의 이런 입장에도 불구하고 우리나라에서는 해안매립 등에 따라 피해가 발생하는 경우 손실보상이라는 견지에서 이러한 유형의 손해에 대해서도 동일하게 보상을 하고 있다. 따라서 피해어업인의 입장에서는 國際基金이 우리나라의 어업현실

을 제대로 이해하지 못하고 있다는 부정적인 인식이 강한 것이 현실이다. 專門家 設問 調査에서도 국제기금의 이런 태도에 대하여 불만이 제기되고 있는 것으로 나타났다. 麗水 水産業協同組合(여수수협)은 지난 1996년 12월 海洋水産部에 보낸 질의에서 국제기금에서 우리나라의 이러한 어업관행에 대해 어떤 입장을 견지하고 있는지 확인해 달라고 요청한 바 있다. 이 질의에서 여수수협은 i) 피해보상에 있어서 면허어업과 무면허어업의 차이점, ii) 수산양식업의 경우 어선어업과 달리 강제상장제가 아닌데도 과거의 생산실적 파악에 있어서 수협의 위판실적만을 요구하는데, 國際基金에서는 비계통출하에 대해서는 판매실적을 전혀 인정하지 않는지 여부, iii) 그리고 유류오염지역에서 채취한 어류·패류 등의 성분분석 결과, 탄화수소성분이 검출되지 않았다는 이유로 보상을 하지 않으려는 움직임에 대한 國際基金의 입장을 확인해 달라고 요청하였다. 이에 대하여 國際基金은 우리나라가 처한 이런 입장에 동조하면서도 증거에 기초한 보상이라는 기본원칙을 다시 강조하였다. 그리고 이같은 보상과정에서의 쟁점사항에 대해서는 손해사정업무를 담당하는 ITOPF 등 國際基金 전문가들과 협의하여 처리할 것이라는 원칙론적인 답변을 이끌어 내는데 그쳤다.

(3) 汚染被害調査의 特殊性

신속한 유류오염손해보상을 저해하는 또하나의 요인은 피해조사에 대한 신뢰도가 부족하다는데 있다. 이 점에 대해서는 두가지 접근방법을 고려할 수 있다. 유류오염사고의 특수성과 현행 피해조사절차에 대한 것이다.

첫째, 油類汚染事故는 다른 유형의 사고와는 다른 특성을 갖고 있다. 즉, i) 그 피해지역이 상당히 넓은 지역에 걸쳐 확산되는 ‘피해의 광역화’이다. 제5금동호의 경우 남해, 여수, 하동, 광양수협 등 11개 조합·51개 어촌계 지역이 피해를 입은 것으로 나타났다. 시 프린스호 사고는 7개 조합·94개 어촌계, 그리고 제1유일호 사고의 경우에는 거제, 진해 등 7개 수협에서 98개 어촌계 지역이 피해를 입었다. 그리고 이들 3건의 유류오염사고로 피해를 입은 면적은 평균 6,000헥타르에 육박하고 있다. 이와 같이 유류오염사고 피해지역이 넓어지는 것은 그만큼 피해액 산정과 구체적인 보상액 결정에 상당한 시간이 소용되는 것을 의미한다. ii) 피해를 입은 어업인이 다수에 달하는 ‘피해자의 집단화’이다. 제5금동호 사고의 경우 피해어업인이 10,234명에 달하였다. 시 프린스호는 8,152명, 제1유일호의 경우는 9,152명이 피해를 입은 것으로 집계되었다. 그리고 이렇게 피해어업인이 다수 발생함에 따라 國際基金에 보상을 청구한 청구권도

늘어나 시 프린스호 사고의 경우 3,963건에 달하였다. iii) 피해의 형태 또한 어업의 종류와 특성에 따라 각각 다른 ‘피해의 다양화’이다. 즉 유류오염사고는 보상을 하여야 하는 손해의 범위도 방제작업비뿐 아니라 일반손해, 간접손해, 일실이익, 순수한 경제적 손해, 환경손해에 이르기까지 복잡다기하다. 특히 간접손해를 포함한 경제적 손실, 환경손해 등에 대해서는 인과관계가 성립되어야만 피해의 보상이 이루어지므로 사고에서 보상이 이루어지기까지 소요되는 기간이 상당하다. iv) 그리고 그 피해가 장기간에 걸쳐 나타나는 ‘피해의 지속성’이다. 유류오염사고는 사고 직후의 어류 등의 폐사뿐 아니라 방제작업과정에서 사용하는 유처리제에 의한 어획량 감소 피해도 있는 것으로 조사되고 있다. 이런 점 때문에 시 프린스호 사고의 경우에는 수중 또는 해저에 남아 있는 독성물질에 대한 정밀조사를 계속하고 있으며, 이같은 결과를 바탕으로 피해어업인 등은 보상액의 상향·어획량 감소에 따른 간접피해 보상도 다시 논의한다는 견해를 피력하고 있다.⁸⁾ 따라서 油類汚染事故는 이러한 사고의 多樣性和 特殊性을 고려한 보상을 하여야 하기 때문에 피해보상이 그만큼 늦어진다.

둘째, 피해조사의 신뢰도이다. 앞에서 언급한 것처럼 유류오염사고가 일어나는 경우에 피해조사는 가해자와 피해자가 각각 다른 주체를 선정하여 진행하고 있다. 물론 경우에 따라서는 합동조사를 실시하는 사례도 있지만 이러한 예는 특정사고의 경우 쟁점이 큰 일부에 한정된다. 사고 직후부터 양당사자가 처음부터 공동으로 조사에 임하는 예는 별로 없다. 이렇게 분리하여 피해조사를 실시하는 이유는 두가지 이유에서 기인한다. i) 첫째는 상호간에 조사결과에 대해 신뢰하지 않기 때문이다. 제5금동호 사건에서 피해자측은 유류오염으로 인한 피해액을 방제비를 제외하고 931억원으로 산정하였다. 이에 대하여 國際基金과 보험사가 보상을 추진하면서 제1차로 피해를 조사한 결과 35억원으로 나타났다. 피해자 추정액보다 무려 900여억원이 줄어든 금액이다. 이같은 금액은 그후 세차례의 재산정 과정을 거치면서 청구액 대비 7.5%인 70억원으로 늘어나기는 했지만 여전히 총액면에서는 큰 차이가 드러나지 않고 있다.⁹⁾ 시 프린스호의 경우도 피해자측 감정기관의 피해조사결과가 757억원으로 나타났지만 가해자측이 보상하기로 사정한 금액은 현재까지 122억원이다. 보상한 금액을 제외한 미합의 청구금액은 아직 280억원이 남아 있지만 양측의 조사결과는 현격한 차이가 있음을 알 수 있다. 이와 같이 양당사자의 피해조사 결과가 상당한 차이를 보이는 것에 대하여設

8) 어민신문, 1997년 10월 2일자(제405호).

9) 제5금동호 사고와 관련된 피해보상은 여수 및 피조개조합에서 서울지방법원에 소송을 제기한 229억원을 제외하고는 1997년 8월 현재 모두 해결되었음.

問調查 응답자는 이를 피해조사방법과 기준에서 차이가 있는 점 이외에도 감정기관의 공정성이 결여된 업무수행태도에서 비롯된 것으로 풀이하고 있다. ii) 둘째는 현행 국제기금의 운영시스템이 피해조사에 대하여 피해자가 참여할 수 있는 문호가 제한되어 있기 때문이다. 國際基金의 클레임 매뉴얼은 유류오염사고가 일어나는 피해자를 구제하기 위한 다양한 조치들을 강구하고 있다. 그러나 제II장 손해보상청구에 나와 있는 피해조사에 관한 규정을 살펴보면 피해조사에는 피해자가 참여하지 못하고 國際基金이 주도적으로 실시하는 것으로 예정하고 있다. 즉, 이 규정에서 國際基金과 당해 보험사는 손해보상처리에 긴밀하게 협력하는 한편, 통상적으로 공동으로 사고를 조사하고 피해를 정산하도록 하고 있다. 즉, 클레임 매뉴얼은 피해자가 참여하는 피해조사에 대해서는 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 다만, 國際基金의 역할에 대한 규정에서 손해보상의 준비와 제출, 그리고 방제조치 및 피해조사 목적의 전문가를 고용하기 전에 협의하는 것을 희망한다고 밝히고 있을 뿐이다. 클레임 매뉴얼의 이러한 규정에 따라 國際基金은 ITOPF와 보험사를 통하여 유류오염손해를 조사하고 보상한다. 이 과정에서 피해자는 조사에서 배제된 채 國際基金과 調查 수임기관의 一方的 論理와 무조건 깎기식 흥정에 따라 보상을 받는 것도 문제점으로 지적되었다.

3) 기타 部門의 關聯事項

이상에서 언급한 것 이외에 油類汚染 被害補償이 지연되는 이유는 여러가지가 지적된다. 설문에 응답한 내용 가운데 우선순위가 높은 것으로는 政府와 水協의 미온적인 자세, 우리나라 해역에 대한 기본적인 조사자료의 미비, 水産資源에 대한 통계자료의 부족과 정확성에 대한 의문, 被害補償에 대한 어업인의 무지, 우리나라 어업현실을 고려하지 않은 國際基金의 일방적인 피해보상의 추진 등을 들 수 있다.

(1) 政府 등의 소극적 對應

被害補償에 대한 政府와 水協의 소극적인 대응도 피해보상을 지연시키는 하나의 요인으로 지적되었다. 設問調查 결과에 따르면 油類汚染事故가 발생하는 경우 피해어업인은 정부나 수협에서 적극 개입하기를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 그 동안 우리나라 해역에서 대형 해난사고가 자주 발생함에 따라 정부는 피해를 최소화하기 위한 방제작업에 많은 예산과 인력을 지원해 오고 있다. 즉, 1996년에는 해양오염사고 방지

에 220억원을 투입한데 이어 1997년에는 247억원의 예산을 배정하였다. 또 정부는 1996년부터 2000년까지 해양환경 보전을 위한 범정부적인 종합계획을 수립하고, 이 기간중에 4조 3,390억원을 투입할 예정이다. 이와 함께 海洋汚染事故를 방지하는 한편, 방제역량을 제고하기 위해 海上交通管制시스템을 확충하고 電子海圖를 개발·보급하는 등 다양한 대책을 수립·시행하고 있다. 그러나 海洋汚染事故를 방지하기 위한 정책의 수립뿐 아니라 피해를 입은 어업인이 신속하게 보상받아 생업에 조속히 복귀할 수 있게 하는 대책도 아울러 마련하는 것이 필요하다. 그러나 이에 대한 정부의 지금까지 대책은 1992년 개정의정서에 가입한 것 그 이상에서 벗어나지 못하고 있다. 즉, 오염사고로 피해를 입은 어업인의 보상에 대해서는 소홀히 하고 있다는 비판적 의견이 강한 것이 현실이다. 油類汚染事故가 민사사건이라는 이유로 어민에게 모든 것을 맡겨 놓고 방임한 정부의 책임도 부인할 수 없다는 견해를 전문가들은 피력하였다. 또 다른 응답자는 汚染防除에 관해서는 천문학적인 예산을 배정하는 등 많은 투자를 하고 있으나 보상에 대해서는 전문가들이 國際基金의 보상회의에 참가할 여비조차 구하기 힘든 것이 오늘 우리나라의 현실이라고 덧붙였다. 이같은 문제점 이외에도 유류오염 피해보상문제에 있어서 정부의 역할 가운데 미흡하다고 지적한 사항은 다음과 같다. i) 우리나라의 어업현실을 國際基金에 알리기 위한 적극적인 노력을 전개하지 않는다. ii) 보상문제 전문가를 양성하지 않는다. iii) 被害金額의 산정에 기초자료가 되는 우리나라 해역에 대한 기초적인 연구가 이루어지지 않았다. 특히 沿近海 水産資源 현황에 대한 조사·연구가 거의 없다. iv) 유류오염보상을 손쉽게 하는 제도를 강구하지 않는다.

油類汚染 被害補償에 있어 수협이 對策委員會를 구성하여 피해조사 등 여러가지 업무를 수행하고 있음에도 수협의 보상업무처리에 대하여 비판적 의견이 제시되었다. 즉, 어업인을 총괄적으로 대리하는 수협의 비효율적인 보상절차 추진과 國際基金에 대한 지나친 의존이 조기 분쟁해결을 가로막은 장애로 지적되었다. 특히 피해자가 변호사를 선임하여 보상업무를 추진하는 과정에서 수협은 변호사와 상의하지 않고 보상을 추진하는 사례도 있으며, 심한 경우에는 최종 합의금마저 단독으로 결정하는 사례도 있는 것으로 조사되었다.

(2) 海洋生態系 資料 미비

유류오염 피해보상은 개별적 피해어업인이 제출한 자료뿐만 아니라 어업피해를 객관적으로 입증하는데 필요한 간접자료를 가능한 한 다양하게 확보할 필요가 있다. 우리나라

라 주변해역에 대한 기본적인 생태계에 관한 자료 등이 그것이다. 국제기금의 피해보상은 철저히 근거에 의하여 이루어지고 있음에 비춰 볼 때 정부나 수협 기타 연구기관에서 주기적으로 생산한 우리나라 연근해의 수중생물의 서식실태, 어족자원 현황조사 자료, 수산물의 생산실적 등의 자료가 피해보상에 상당한 기여를 한다. 그러나 어업인들이 피해보상을 청구하면서 이런 자료를 확보하기가 현실적으로 어려운 실정이다. 우리나라 해역에 대한 기본적인 연구조사가 이루어지지 않은 탓이다. 또한 油類汚染으로 공동어장이나 가두리 양식장의 어류나 패류가 폐사하는 경우에 추정손실에 대한 보상여부를 둘러싸고 갈등이 빚어지는 것도 이 분야에 대한 연구가 부족한 결과이다. 어류 등의 폐사의 원인이 유류에 의한 것인지 아니면 魚病이나 스트레스에 의한 것인지 또는 유류유출과 이같은 이유가 복합적으로 작용하여 일어난 것인지를 확인할 수 있는 방법은 해양생태계에 대한 지속적인 연구를 통해서만 가능하다.

國際基金의 클레임 매뉴얼에 따르면 보상과 관련하여 특히 문제가 될 수 있는 간접손실, 순수 경제적 손실, 환경손실에 대한 보상부문에 있어서는 거의 만드시라고 해도 좋을 정도로 과학적으로 검증이 필요한 자료의 제출을 요구하고 있다. 이를테면 간접손해와 관련하여 유류오염으로 인하여 당해지역의 수산물 판매가 저락한 경우 또는 해안관광지가 피해를 입은 경우에 이용객 감소 등의 부정적인 이미지를 불식시키기 위한 홍보활동을 전개하는 경우에 피해와 홍보활동간의 근접성 내지는 합리적인 인과관계가 존재할 것을 요구하는데 이러한 사항은 사전연구가 이루어지지 않는 경우에는 자료제출이 거의 불가능하다. 또한 순수 경제적 손실의 보상에 있어서는 오염피해지역과 피해를 입지 않은 비슷한 지역의 비교표 등을 제출하도록 하고 있는데 이 또한 마찬가지이다.

해양생태계 연구조사의 미비, 수산물 통계에 대한 자료의 부족과 부정확, 유류오염을 직접적으로 입증할 수 없는 분석기술의 문제 등에 대해서는 설문서에 응답한 전문가들이 공통적으로 지적하였다. 허성범교수(부경대)와 강성현박사(한국해양연구소)는 유류오염에 대한 다양한 검정실험 자료가 부족하다는 견해를 피력하였다. 김용혁이사(고려검정)는 수산 생산자료의 신뢰성에 의문을 제기하였으며, 우리나라 연안의 해양환경을 여러 곳에서 조사·분석하고 해양생태계를 꾸준히 조사한 자료가 부족한 것이 피해보상을 지연시키는 한 요인이라고 분석하고 있다. 한중환소장(LG해운 여수사무소)은 정부의 수산물 통계가 상당히 부정확하게 산출되고 있어 어업인의 실질소득이 얼마인지를 조사하기가 거의 불가능한 실정이라고 밝혔다.

(3) 國際基金의 無誠意·不信

設問調査에 따르면 유류오염보상 주체의 하나인 國際基金에 대한 비판적 의견도 다수 나타났다. 대체적으로 이를 간추리면 國際基金의 정체성에 대한 의문, 우리나라 어업현실에 대한 몰이해, 어업인에 대한 불신, 그리고 기금을 집행하는 國際基金의 우월적 태도 등으로 요약된다.

첫째, 國際基金의 정체성에 대한 문제는 앞절에서 간략하게 언급한 바와 같이 기금의 성격과 기능에 대한 문제에서 비롯된다. 즉, 國際基金을 선박소유자와 동일선상에서 보아야 하는 것인지 아니면 이와는 전혀 별개의 기관으로 파악하여야 하는지에서 출발한다. 현행 國際基金協約의 여러 규정으로 볼 때 國際基金은 유류오염사고에 대해 일차적으로 賠償責任을 부담하는 船舶所有者와 같은 위치에 있지는 않다. 따라서 國際基金의 油類汚染 被害補償은 不法行爲에서 기초하는 것이 아니다. 선박소유자가 피해보상능력이 없거나 責任限度가 넘는 경우에 피해자가 입은 全損害를 추가적으로 보상하는 기능을 수행한다. 따라서 國際基金의 보상재원은 선박소유자의 부담으로 형성되는 것이 아니다. 유류수송으로 경제적 혜택을 입는 화주(유류 수령인)의 일정한 분담금으로 마련된다. 즉, 화주가 국제협약상 유류오염사고에 대하여 책임을 부담하는 것은 확실하지만 특정손해에 대한 구체적 책임이 아니다. 그리고 책임의 성질도 고의나 과실에 의한 불법행위에 따른 것도 아니다. 그렇다면 국제협약상 國際基金의 운영은 油類汚染損害民事責任協約에 정해진 선박소유자의 그것과는 차이가 있어야 하거나 또는 그러한 운영이 기대된다는 묵시적 합의가 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 현재의 國際基金의 운영 실태는 이러한 기대치에 부합하지 않는다는 것이 國際基金의 정체성에 대한 회의이다. 특히 이러한 문제는 國際基金이 유류오염 피해조사를 실시함에 있어서 선박소유자의 보험사와 긴밀하게 밀착되어 있다는 데서 출발한다.¹⁰⁾ 보험사나 國際基金에서 선임한 ITOPF의 피해조사가 본래 유조선주의 이익을 대변하는, 또는 사고가 일어나는 경우에 자사의 이익에 부합하게 움직이는 기관이라는 인식이 강한 탓이다. 실제로 우리나라에서 발생한 유류오염사고의 경우 선박보험사와 國際基金에서는 특정 두개 업체를 통하여 피해조사를 의뢰하였다. 이 과정에서 조사결과의 신뢰성을 둘러싸고 피해자와 가해자간에 의견대립을 보인 것은 주지하는 바와 같다. 設問調査에서 전문가들은 보상과정

10) 國際基金은 1980년 선박소유자가 보험기관으로 활용하는 국제 P&I클럽과 諒解覺書를 체결하였음. 이 각서에서 國際基金은 油類汚染事故가 일어나는 경우 그 피해조사 및 보상에 대하여 상호 협력할 것을 양해하였음.

에서 國際基金이 내보인 우월적 태도 내지는 기금을 가지고 마치 선심쓰듯하는 태도에 강한 불만을 갖고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 國際基金에 대한 비판적인 태도는 이것으로 그치지 않는다. 國際基金이나 그 대리인이 자신들이 의도하는대로 협상을 추진하기 위해서 합의를 지연시킨다는 시각도 있다. 수협은 國際基金이 우리나라가 처한 어업여건을 고려하지 않고 보상을 추진하고 있다는 견해를 표시하였다. 즉, 유류오염피해의 유형은 협약 체결국이 처한 어업실태, 해당국민들의 수산물에 대한 기호도, 사회여건, 그리고 관습 등에 따라 천차만 별임에도 불구하고 國際基金에서는 획일화되고 정형화된 기준에 부합하도록 요구함에 따라 경제적으로 기술적으로 힘이 없는 피해어민을 어려운 처지로 몰아넣고 있다고 전제하고, 國際基金에서 자신들이 제정한 피해지침서(클레임 매뉴얼)에 의거, 엄격한 증거자료를 요구하는 것은 유류오염과 같은 공해사건에 있어서 전문적 지식이 없는 어업인에게 보상청구권을 포기하라는 것과 상통한다고 주장하였다.

(4) 被害補償節次 이해부족

油類汚染 被害補償을 지연시키는 또다른 이유 중의 하나는 國際基金의 피해보상절차에 대한 어업인의 이해부족도 하나의 요인으로 작용하고 있다. 이 곳에서는 클레임 매뉴얼에 대한 사항과 피해보상절차가 제대로 홍보되지 않음으로써 야기되는 문제점을 파악한다.

첫째, 어떤 피해보상에 관하여 國際基金에서 클레임 매뉴얼을 발간하고 있고, 각 협약 체결국이 이를 바탕으로 피해보상절차에 대해 지속적으로 홍보하고 있음에도 실효를 거두지 못하고 있다. 또 우리나라의 경우도 지난 1993년 제5급동호 사고를 계기로 수협중앙회를 중심으로 전문가들이 모여 유류오염피해 조사지침을 제정하여 피해조사와 손해보상청구에 활용하도록 하고 있다. 그러나 국제기금의 클레임 매뉴얼과 우리나라의 피해조사지침은 그 내용이 구체적이지 못하고 피해지역의 특성을 반영하지 못하고 있는 실정이다. 피해조사지침이 실제 오염사고가 발생한 경우에 손쉽게 활용할 수 있어야 하나 그 내용이 어업인의 입장에서 이해하기가 곤란하다. 뿐만 아니라 國際基金에서 허용가능한 채권이라고 하여도 구체적으로 어떤 항목의 손해를 보상하는지 또는 보상을 받을 수 없는 채권은 무엇인지 자세하게 명시하지 않음으로써 혼란을 가중시키고 있다. 그리고 國際基金에 보상을 청구할 때 제출하는 서류의 종류는 무엇인지, 보상을 청구하면 어떠한 절차에 따라 보상을 받게 되며, 그 기간은 얼마인지를 명시한

규정이 없다. 더욱이 피해조사지침은 유류오염손해보상보장법의 부속규정으로 제정되지 아니하고, 수협 조합원을 위한 참고자료에 지나지 않는다는 법적 한계를 갖고 있다. 그러면서도 이 지침은 환경조사를 실시하는 과정에서 정부기관인 해역별 수산연구소, 어촌지도소를 조사기관으로 할 수 있다고 규정하고 있으며, 동시에 국립환경연구원 등에서 필요한 연구를 지원한다고 규정하여 그 시행의 실효성은 물론 越權의 가능성도 있다.

둘째, 클레임 매뉴얼이나 피해조사지침 등을 통한 홍보와 계도가 제대로 이루어지지 않음으로써 다음과 같은 문제점이 일어나는 것으로 지적되고 있다. i) 국내 손실보상 제도와의 차이점을 이해하지 못하고, 모든 피해에 대해 보상을 받으려는 심리가 강하다. 특히 영수증을 첨부하지 않은 사매매, 무허가·무면허어업에 대한 피해 등에 대해서 이런 경향이 더욱 뚜렷하다. ii) 國際基金에 대한 막연한 기대심리를 갖고 있다. 國際基金이 선박소유자와 같은 위치에 있음을 간과한 탓이다. iii) 과거 油類汚染事故의 보상률이 지나치게 낮은 것을 고려하여 과대청구하는 성향이 있다. iv) 객관적인 자료를 첨부하지 아니하고 일단 군중심리에 떠밀려 보상을 청구한다.

제1유일호 오염보상과 관련하여 방제비를 둘러싸고 빚어진 갈등은 國際基金의 보상 절차를 정확하게 이해하지 못한 데서 일어난 대표적인 사례로 보인다. 이 사건은 방제비의 지급지연에 따라 일어났는데 현행 國際基金에서는 피해규모가 책임한도를 초과할 것으로 판단되는 경우에는 보상채권의 60%만을 잠정 지급하도록 하고 있다. 향후 확정될 채권을 보호하기 위한 것이다. 이러한 규정을 이해하지 못하고 방제비만을 우선 지급하도록 國際基金에 요청하였으나 기금은 이를 거절하였다. 결국 이 문제는 수협에서 대위지급하는 것으로 매듭지어졌다.

第5章 油類汚染 被害補償 促進方案

1993년 이후 우리나라 해역에서 잇달아 발생한 油槽船 海難事故는 사고 규모의 大型化에서 뿐 아니라 被害補償을 둘러싸고 여러가지 社會的 문제를 노출시켰다. 특히 被害補償이 지연되는 데서 비롯된 漁業人의 집단행동과 被害補償金額의 산정에서 야기된 어업인의 불만은 급기야 국제적인 문제로 비화되기까지 하였다. 이러한 문제의 遠因과 近因은 다양하다. 제5장에서는 이같은 原因分析을 토대로 유류오염 피해보상 촉진방안에 대해 언급한다. 이 역시 國際協約 내지는 國際基金 관련사항과 국내 被害調査 관련 사항으로 나누어 설명한다. 양쪽 모두의 개선을 통하여 새로운 改善方案을 모색할 수 있기 때문이다.

1. 國際協約 關聯制度 개선

1) 代替的 紛爭解決制度의 도입

(1) 代替的 紛爭解決制度의 의의

民事 및 商事去來에 있어 당사자간의 법적분쟁이 발생하는 경우 법원을 중심으로 한 紛爭解決이 관례화되어 왔다. 이같은 분쟁해결방식은 법원이라는 국가기관의 公權의 판단에 따라 분쟁을 해결하는 절차이므로 실체적진실 발견과 재판의 공정성·객관성을 유지하는데 탁월한 제도이다. 더욱이 소송절차에서는 審級制度가 인정되므로 국민의 권익보호에 한층 기여할 수 있는 장점이 있다. 그러나 재판을 통한 분쟁해결방식은 소송비용과 시간이 과다하게 소요되는 단점 이외도 법원의 전문지식 부족 등이 문제점으로 계속 지적되어 왔다. 따라서 최근들어 세계 각국은 법원의 업무부담을 경감하고 사법제도의 문제점을 보완하는 차원에서 ‘재판에 의하지 않는 대체적 분쟁해결수단 (Alternative Dispute Resolution : ADR)’을 널리 강구하고 있다.

해사분야에서는 영국과 미국 등 해운선진국을 중심으로 발달해온 海事仲裁制度가 ADR로 뿌리를 내렸고, 미국, 영국, 일본, 중국, 러시아 등 주요 해운국들은 해사중재를 전문적으로 담당하는 해사중재기관을 독립기관으로 운영하거나 해사중재제도를 활

발히 운영하고 있다. 특히 영국과 중국, 일본 등은 1995~1996년에 자국의 중재제도를 활성화시키기 위해 별도로 중재법을 제정하거나 기존의 법규를 개정하였다.

대체적 분쟁해결방식이 새로운 분쟁해결수단으로 부각되고 있는 것은 현행 재판제도의 두가지 문제점에서 비롯되었다. 첫째는 법원의 업무부담 경감이라는 관점에서 보는 대체적 분쟁해결제도에 대한 기대가능성이다. 둘째는 종래부터 존재하고 있는 재판제도의 기능 그 자체에 대한 재검토라는 측면이다. 우리나라의 경우 민사재판에 의한 분쟁해결은 날로 증가하고 있고, 복잡한 소송사건에 비하여 법관의 수는 쉽게 증원할 수 없는 것이 현실이다.

한편 國際基金에서도 油類汚染事故가 증가하고 또 이같은 사고 가운데 법원에 계류되어 있는 사건의 처리가 장기화됨에 따라 1996년 하반기부터 대체적인 분쟁해결절차를 모색하게 되었다. 즉, 총회는 國際基金의 사무국장에게 기존의 중재제도와 같은 대체 분쟁해결절차에 관한 연구에 착수할 것을 지시하였다. 이에 따라 國際基金의 사무국장은 IMO 사무총장과 법률 및 대외협력위원회의 전직 자문관인 T. A. 멘사박사와 컨설턴트계약을 체결하고 이에 대한 연구에 착수하였다. 총회는 멘사의 연구결과를 토대로 이같은 문제를 검토하기 위하여 적절한 작업반을 설치, 운영하기로 하였다.¹⁾

(2) 現行 紛爭解決制度의 취약점

주지하는 바와 같이 1969년 油類汚染損害民事責任協約과 1971년 國際基金協約의 책임과 보상은 협약 가입국의 국내 사법절차에 따라 결정되는 것을 전제로 하고 있다. 따라서 유류오염 보상사건에 있어서 절차에 관한 적용법은 특정사고를 처리하는 당해 법원의 국내법이다. 그러나 국제협약의 규정이 이렇다 하더라도 체약국은 분쟁을 처리하는 데는 협약에 규정되어 있는 실체적·절차적 규정에 따라야 한다. 이것은 국제협약에 가입한 국가간의 약속이기 때문이다. 또한 유류오염사고 손해는 발생장소와 관계없이 모든 청구인에게 동등하게 취급된다. 이와 같은 1969년과 1971년 체제의 분쟁해결절차가 전통적인 公法 분쟁해결절차와 다른 점은 다음과 같다.

첫째, 모든 채권자는 국가, 회사 또는 法人이나 自然人 여부를 불문하고 국제기금에 자신의 명의로, 자신이 발의해서 손해보상을 청구할 수 있다. 이 경우에 외교적 개입이나 정부 또는 다른 기구의 개입권이 인정되지 않는다. 둘째, 유류오염손해의 피해자는 당해사고가 야기된 국가의 법원에 소송을 제기할 수 있다. 셋째, 보상청구권을 행사하

1) 92 FUND/A/ES.1/13.

는 절차는 협약의 적용규정을 따를 것을 전제로 소송을 제기하는 국가에서 적용가능한 국내법이다. 넷째, 소송을 처리하는 법원의 결정은 당해 국가에서 뿐 아니라 모든 협약 당사국에서 인정되고 적법하게 집행된다.

그러나 이러한 國際基金의 손해보상 청구절차는 상당한 이점이 있는 반면에 적지 않은 결점도 동시에 갖고 있다.

첫째, 유류오염사고에 있어서 채권자가 많고 또한 그에 따라 청구되는 채권의 수가 많은 것은 피해를 입은 채권자의 어려움을 가중시킬 수도 있기 때문이다. 예컨대 모든 채권이 해결될 때까지 보상금 지급이 상당기간 동안 지연될 소지가 있다. 더욱이 피해 배상소송이 여러 나라에서 진행되는 경우에는 협약의 규정을 같은 방법으로 적용하지 않을 가능성도 있다. 또한 협약에서 인정하고 있는 채권에 있어서도 다를 수 있으며, 지급되는 보상금의 수준도 개인에 따라 차이가 나타날 수 있다. 이러한 점은 국제협약의 해석 및 적용에 관한 통일성을 해치는 결과를 초래할 뿐 아니라 채권자에 대하여 예측불가능한 불확실성을 낳을 우려도 있다.

둘째, 國際基金이 각각의 채권에 대하여 대응하여야 한다. 채권이 국가가 아닌 개인에 의해서 제기되는 경우 國際基金은 각각의 다수 개별채권에 대해서 대응하는 경우가 많다. 특히 사고가 발생한 국가에서 소송을 제기하기 때문에 國際基金에서는 동일한 사건에 대하여 2~3개 국가의 법원에서 응소하여야 할 가능성도 있다. 또한 다른 국가에서 소송이 제기된 경우에는 시간과 거리에서 차이가 있기 때문에 반대심문과 소송 진행과정에서 상당한 시간과 비용이 추가적으로 지출될 수 있다.

(3) 새로운 紛爭解決方案의 검토

이러한 이유를 고려하여 현행체제의 장점을 살리면서 동시에 문제점을 최소화하거나 제거할 수 있는 가능한 대체적 분쟁해결절차를 검토할 필요가 있다. 따라서 새로운 대체적 분쟁해결방안에서는 기존제도와 균형을 고려하면서 다음과 같은 필요조건이 충족되어야 할 것이다.

첫째, 새로운 제도가 잠재적인 채권자에게 대체적으로 자신의 국내법원에서 획득할 수 있는 이득보다 적지 않은 이익을 줄 수 있는 방법임을 보증하여야 한다.

둘째, 새로운 제도가 잠재적인 채권자에게 기존제도보다 유리하거나 최소한 신속하다는 점을 제공하여야 한다.

셋째, 새로운 제도가 협약국에서 정당하게 수용한 국제협약에서 명백하게 규정되지

나 또는 국내법원에서 적용가능한 것 이외에 법적 또는 절차적인 요건의 준수를 의무화하지 아니하는 것은 물론 채약국에게 손해를 야기하지 아니하고 채권자가 손해배상을 제기하는 것을 가능하게 하는 제도이어야 한다. 이같은 전제조건을 고려하여 현행제도를 개선하기 위한 대안을 제시하면 다음과 같다.

① 〈대안 1〉 국가에서 請求權을 행사하는 방안

채권을 국내채권자를 대신하여 해당국가가 청구한다. 이것을 실행하기 위해서는 손해배상을 위한 청구를 오염사고가 발생한 영역을 관할하는 국가에서 하도록 하는 전제가 필요하다. 채권은 그 국가에서 거주하는 개인이나 단체에서 제기하는 것을 포함하여 해당국가에서 발생한 모든 청구권을 망라한다. 이같은 협정하에서 손해배상채권은 유류오염손해가 발생한 국가의 관할법원에 제출한다. 그리고 이같은 손해배상청구권은 당해국가의 모든 채권자를 대신하여 보상청구권에 관련된 정부에서 설립된 기구나 공공단체에 의해서 제출된다. 이러한 대안을 이용할 경우 유류오염사고가 발생하여 피해를 입은 자는 이같은 목적만을 위하여 정부에서 설립한 기구에 자신의 채권을 국제기금에 신청하는 것과 동일한 방법과 요령으로 청구하여야 한다. 채권을 접수한 국가가 이 채권들을 검토할 수 있는 실질적인 권한을 갖는다. 그리고 이 제도하에서는 채권자들이 경솔하게 손해배상을 청구하는 것을 방지하기 위하여 그같은 청구권의 결과에 따라 전액 또는 일부에 대하여 반환가능한 일정금액을 기탁하도록 한다. 예탁금은 확정금액이나 청구권의 가액에 따라 일정한 등급을 설정하여 부과하는 방안을 검토한다. 이러한 제도의 장점은 다음과 같다.

첫째, 정부기관에서 피해자를 대신하여 국제기금에 채권을 청구할 수 있으므로 피해자는 법원을 통하여 소송을 제기하는 것보다 상당한 비용을 절감할 수 있다.

둘째, 정부에서 일차적으로 신고된 채권에 대해서 실질적인 심사기능을 담당하므로 국제기금에서 당해사건과 관련하여 소송에 직면하는 사례가 줄어들 수 있다.

셋째, 손해에 대한 보상청구권은 궁극적으로 사고가 일어난 국가의 관할법원에서 계속 담당하므로 기존제도의 급격한 변화를 초래하지 않는다. 그러나 이러한 제도의 가장 큰 단점은 이것을 폭넓게 수용할 수 없다는 점이다. 몇몇 국가에서 국가 채권이 개인이나 단체의 손해배상채권에 대해 청구권을 행사하고 그 과정에 개입하여 책임을 부담하는 것을 선호하지 않을 수 있기 때문이다. 또한 이 제도는 국제협약의 적용에 있어서 통일성 부족이라는 기존의 우려를 제거하는데 도움이 되지 않는다.

② 〈대안 2〉 특별기구에서 청구권을 처리하는 방안

채권자와 국제기금간에 소송에 의하지 않는 분쟁해결이 기대되지 아니한 경우에 이에 관한 모든 채권은 국제기금에서 별도로 조직한 손해재판부 또는 손해보상위원회에 회부하여 그 결과에 따라 보상하는 방안이다. 손해재판부는 이 경우에 관련된 사건 및 보상에 대해 결정할 수 있는 배타적 관할을 갖는다. 그리고 채권자와 국제기금간에 해결하지 못한 모든 채권은 국제기금의 사무국장이나 채권자에 의하여 손해재판부에 제출하여야 한다. 각 채권에 있어서 손해재판부는 손해가 발생한 국가에 근거를 두고 있는 것처럼 운영한다. 따라서 각 국가의 채권자는 자신의 청구권을 해당국가내에 있는 손해재판부에 제출한다는 협정이 필요하다. 그리고 이 경우 청구권자는 변호인이나 기타 전문가의 조력을 받을 권리를 획득한다. 손해재판부의 결정은 국제기금은 물론 청구한 채권자, 그리고 유류오염사고의 결과에 따라 국제기금으로부터 보상권을 부여받을 수 있는 모든 자를 기속한다. 1971년 국제기금하에서 국내법원의 선고결과와 마찬가지로 손해재판부의 결정은 관련협약의 모든 체약국의 법원에서 승인되고 집행력을 가진다. 손해재판부의 운영에 대한 비용은 1971년 국제기금의 예산으로 부담한다. 또한 국제기금은 청구인이 변호사 기타 전문가의 도움을 받은 경우에는 그에 따른 비용의 전부나 일부를 사전조건의 이행여부에 따라 지급한다.

이러한 대안의 가장 큰 장점은 사고가 발생한 국가와 상관없이 모든 채권자에 대하여 간이하고 통일된 절차를 제공할 수 있다는 점이다. 이것은 또한 국제기금이나 채권자 모두에 대해서 바람직한 제도이다. 특정손해에 대하여 예측가능한 결과를 제공할 수 있기 때문이다. 더욱 중요한 것은 국제협약이 통일된 방법으로 적용될 수 있다는 합리적인 보장을 준다는 점이다. 그러나 이 대안의 주요 결점은 모든 국가에서 수용할 수 없다는 점이다. 일부국가는 법적인 장애 때문에 이같은 대안을 수용하기가 어려운 실정이다. 즉, 이들 국가는 자국의 관할내에서 발생한 오염사고에 대하여 자국의 법원에 소송을 제기하지 않는 것을 내용으로 하는 협정을 체결하는 것을 용인할 수 없는 탓이다. 이러한 장벽은 손해재판부의 결정에 대해서 채권자가 법원에 항소할 수 있는 가능성을 제공함으로써 해소할 수 있다. 그러나 이같은 권리를 폭넓게 부여하는 경우에는 이 대안의 장점을 심각하게 훼손할 우려가 있다. 이 대안의 또다른 흠은 1992년 국제협약의 개정에 이르기까지 상당한 시간이 소요될 것이라는 점이다. 이 대안은 기존협약 보상체계의 기본적인 변화를 요구하고 있기 때문이다. 이러한 급격한 변화는 일부국가에서 수용하기가 현실적으로 불가능하다. 게다가 이러한 변화를 수용하기로 한 국가라 하더라도

도 국회의 승인과정이나 이행에 필요한 국내 입법절차에서 상당한 시간이 걸릴 것이 명백하기 때문이다.

③ 〈대안 3〉 법원에 제소하기 전에 독립 보상기구에서 처리하는 방안

기존협약 대신에 채권자와 국제기금간에 합의에 도달하지 아니하여 채권자에 의해서 소송이 제기될 수 있는 모든 채권에 대해서는 우선적으로 보상위원회와 특별 조정기구의 심의를 거치도록 하는 방안이다. 보상위원회는 국제기금의 정부간 기구 또는 사무국에서 독립한 별도의 조직으로 설치되어 운영된다. 보상위원회는 협약 체결국의 추천에 따라 총회에서 선임된 법률 및 적절한 기술 전문가로 구성된다. 이 보상위원회는 모든 사건을 처리하는 고정인원의 단일기구로 설립할 수도 있으며, 필요에 따라서는 특정국가 또는 특정사건만을 처리하기 위하여 선임된 패널형식으로 운영될 수도 있다. 그러나 모든 경우에 보상위원회에 참여하는 자는 자신의 국제국에서 발생한 손해보상청구권의 심의에는 참여할 수 없다. 이같은 보상위원회는 전적으로 또는 준사법기관이다. 그리고 국제기금이나 청구인은 선임한 변호사가 기타 적절한 전문가의 도움을 받거나 대리하여 보상업무를 처리하게 할 수 있다. 보상위원회의 운영에 소요되는 경비는 國際基金에서 부담한다. 청구인은 자신의 비용을 부담하여야 하나 사전에 국제기금과의 협약에 따라 일정한 비용을 상환받을 수 있다. 그러나 보상위원회에서 특정채권에 대해서 완전히 보상하지 않기로 결정한 경우 또는 상환비용이 비합리적으로 고액이거나 정당하지 않은 경우에는 국제기금에서 대신 지급하지 아니한다. 보상위원회에서 결정한 사항에 대해서는 국제기금을 최종 기속한다. 그러나 이 결정에 불복이 있는 채권자는 국제기금협약에 규정된 바와 같이 손해가 발생한 관할법원에 자신의 청구권에 대하여 소송을 제기할 권리를 가진다.

이러한 보상위원회제도를 설치하여 운영하는 경우에는 법원에 제소하는 손해보상청구사건의 수가 감소할 것으로 예상된다. 이같은 점은 국제기금이나 채권자 모두에게 유리한 결과를 가져온다. 우선 채권자에게는 기존의 보상체계를 크게 손대지 아니하고, 개선하는 효과를 가져오기 때문에 통상적으로 법원절차보다 더욱 신속하게 채권을 보상받을 수 있는 장점이 있다. 특히 이 제도는 분쟁의 장기화로 인하여 심각한 재정적인 어려움을 겪을 수 있는 채권자에 대하여 신속한 보상을 도모하는데 기여할 수 있다. 이러한 명백한 장점과 함께 이 제도의 또다른 강점은 민사불법행위법하에 결정되는 기존의 유류오염배상제도에 대한 기본적인 원칙을 손상하지 아니하고 시행할 수 있는 점이

다. 특히 보상위원회는 1969년, 1971년, 그리고 1992년 협약체제의 필수적인 구성요소인 국내법원의 최종적인 관할권을 대체하지 않는다. 보상위원회는 가능한 범위까지 공식적인 법원의 절차를 회피하면서 분쟁해결을 촉진하고 신속화하는 기능을 수행한다. 그러면서 채권자에게는 위원회의 결정에 불복하는 경우에는 국내법원에 소송을 제기할 수 있는 권한이 유보되어 있다. 이러한 점에서 이 제도의 이론적 배경은 현행 국제기금협약 체제에서 기금의 사무국장에게 일정한 범위내에서 채권자와의 협정을 통하여 분쟁을 해결하도록 하고 있는 것과 큰 차이가 없다. 이같은 양자는 모두 최종적으로 내부과정에서 협의에 이르지 못하는 경우에는 채권자에게 제소권을 부여하고 있는 점에서 동일하다. 그러나 이러한 분쟁조정기구를 이용하는 데서 오는 단점도 무시할 수 없다.

첫째, 일부국가는 자국에서 발생한 채권이 자국 법원체계가 아닌 역외에서 운영되는 국제분쟁조정기구에서 결정되는 것을 선호하지 않을 수 있다. 그러나 이러한 장애는 전체적인 의미에 있어서는 큰 부담이 되지 않을 것으로 보인다. 채권자가 보상위원회의 결정에 만족하지 않는 경우에는 국제기금협약에 규정되어 있는 바와 같이 자국법원에 소송을 제기할 수 있는 최종적인 권리를 저해하지 않는 제도적 장치가 마련되어 있기 때문이다.

둘째, 일부절차에서는 기존과 마찬가지로 보상금 지급이 실제로 지연될 수 있다. 채권자가 보상위원회의 결정을 거절하고 법원에 소송을 제기하는 사례가 야기될 수 있기 때문이다. 이런 채권자에게는 보상위원회의 개입은 손해발생과 보상금 지급간의 시간을 늘리는 불필요한 수단으로 인식될 것이다.

셋째, 또한 다수의 채권자가 보상위원회의 결정을 무시하고 법원에 소송을 제기하는 경우에는 소송사례의 실질적인 감소는 가져오지 않을 것이다. 만약 보상위원회의 이용과정에서 이러한 사태가 발생하면 채권자뿐만 아니라 국제기금에 대해서도 시간, 노력, 그리고 비용의 추가적인 부담을 초래한다.

(4) 代案別 協約의 改正可能性

이상에서 언급한 어떠한 대안을 채택하더라도 1992년 국제기금협약의 개정이 필요하다. 세가지 방안 가운데 어느 대안을 선택하느냐에 따라 기존체제의 개정 폭이 정해진다. 그리고 국제기금협약의 개정이 이루어지는 경우에는 1992년 유류오염손해민사책임협약의 개정의정서의 수정도 불가피하다. 대안별로 차례로 검토한다.

① 〈대안 1〉을 택한 경우

〈대안 1〉을 선택하는 경우에는 국제기금협약에서 국가가 국제기금에 대하여 소송을 제기할 권리를 부여하는 내용의 규정을 삽입하면 가능하다. 이 경우 해당국가는 자국내에서 발생한 자국 자체의 채권뿐 아니라 자국의 자연인이나 법인 등의 손해에 대해서도 국제기금에 소송을 제기할 수 있다. 또한 국제기금에 대한 손해배상청구권의 제출과 제소에 있어서 국가를 상대로 하는 피해자의 권리에 관한 규정도 아울러 신설하여야 한다. 그리고 〈대안 1〉에서는 국내법원에 대한 소송제기권에 대한 규정은 기본적으로 변화하는 것이 아니므로 현행 그대로 존치한다.

② 〈대안 2〉를 택한 경우

〈대안 2〉를 수용하기 위해서는 기존협약의 실제적인 개정작업이 필요하다. 즉, 기존 협약에서 국내 관할법원에 배타적으로 부여하고 있는 지급 보상금의 수준과 손해배상 청구의 유효성에 대한 규정과 관련되어 있다. 이같은 규정을 손해발생장소와 관계없이 모든 채권에 대하여 손해재판부에 관할권을 부여하는 내용으로 개정하여야 한다. 이러한 대안에서 일어날 수 있는 한가지 난점은 민사책임협약에서 사고선박 소유자가 자신의 책임을 면하기 위하여 책임제한기금을 형성하는 규정과 관련이 있다. 즉, 책임제한기금을 형성할 때 법원이 어떠한 방법으로 통화기준을 계산단위로 변환하느냐 하는 점이다. 이에 대한 해법으로는 국내법원에 선박소유자의 책임제한기금을 설치하지 않게 하고, 그 대안으로 국제기금이나 손해재판부에 기금을 형성하도록 하는 방안이 있다. 물론 이 방법을 선택하는 경우에는 선박소유자의 책임제한기금 형성에 관한 민사책임협약의 관련규정을 개정하여야 한다. 그리고 손해재판부의 설치에 관한 규정도 아울러 신설하여야 한다. 구체적으로는 인적 구성, 취급하는 사안, 재판부의 운영에 대한 규정들이다. 그리고 손해재판부의 결정에 대하여 협약 가입국이 실질적으로 효력을 부여하는 내용도 포함되어야 한다. 즉, 기존 국제협약에서 관할법원에 대하여 부여하고 있는 기능을 손해재판부에게도 마찬가지로 부여하는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 1992년 협약에 규정되어 있는 시효에 대한 규정도 손해재판부에 인정될 수 있도록 한다.

③ 〈대안 3〉을 택한 경우

〈대안 3〉을 선택하는 경우에는 기존협약을 약간만 개정해도 가능하다. 모든 손해보

상채권에 대하여 소송을 제기하기 전에 신설되는 보상위원회에 우선적으로 제출하도록 하는 의무규정만을 설치하면 된다.

그리고 보상위원회의 구성, 관할, 그리고 절차에 관한 적절한 규정을 포함하여야 한다. 아울러 관련당사자가 보상위원회의 결정을 수용하는 경우에 그 효력에 대한 규정도 삽입하여야 한다. 효력은 기존협약에서 인정되는 것과 마찬가지로 동일한 사고가 발생한 경우에 야기되는 손해보상문제를 다루는 모든 체약국의 법원에서 인정되어야 하며, 자국법원의 선고와 같은 효력을 부여하여야 한다. 예컨대 보상위원회에서 채권자에게 사고로 인하여 야기된 손해를 보상하기로 결정한 경우에 채권자에게는 그 사고로 인하여 발생한 손해보상에 있어 자국법원에서의 보상분배와 마찬가지로 기금에서 채권액에 비례하여 보상받을 수 있는 권한이 부여된다. 바꿔 말하면 보상위원회에서 확인된 1992년 국제기금협약 제4.5조에서 규정된 확정채권으로 인정된다.

또한 보상위원회에 청구권을 제출하는 경우의 시효에 대한 규정도 기존협약의 규정과 동일한 효력을 갖도록 한다.

한편 이상에서 언급한 새로운 손해배상절차는 기존 국제기금협약의 개정을 수반하는 것이므로 유류오염손해민사책임협약에도 여러 측면에서 영향을 줄 것으로 보인다. 그 같은 영향은 어떠한 대안을 선택하느냐에 따라 달라질 수 있다.

먼저 <대안 1>을 선택하는 경우에는 개정 수요가 크지 않을 것으로 전망된다. 모든 채권자를 대신하여 자국영역에서 발생한 유류오염손해를 해당국이 직접 청구하도록 하고, 필요한 경우에는 국제기금에 대한 소송을 대행하도록 하는 <대안 1>이 민사책임협약에 큰 영향을 미칠 것으로 보이지 않기 때문이다. <대안 1>에서는 두 협약간에 절차규정에 대한 약간의 조화문제만 해결하면 된다. 그러나 <대안 3>을 선택하는 경우에는 민사책임협약에 <대안 1>보다 더 큰 영향을 끼칠 수 있다. 이 경우에는 제1심 단계에서 국제기금에 대한 손해보상을 처리하는 보상위원회의 도입이 민사책임협약의 기능을 갖는 경우가 있으므로 그 효력을 검토할 필요가 있기 때문이다. 그런데 <대안 2>를 수용하는 경우에도 민사책임협약의 일부 개정을 고려하여야 한다. 민사책임협약에서 선박소유자에 대한 손해배상청구권을 국내법원에 제기할 수 있도록 한 규정에서 양협약간에 저촉이 일어날 수 있으므로 이를 방지하기 위한 것이다.

2) 기존 仲裁制度의 활용 모색

(1) 仲裁의 활용 필요성

위에서 언급한 대체적 분쟁해결방안에 대한 세가지 대안 가운데 어느 안을 수용하더라도 기존 국제기금협약과 민사책임협약을 개정하여야 한다. 따라서 실제로 이같은 대안이 국제기금의 공식적인 의견으로 수용되고 협약 개정작업을 거쳐 국제적으로 발효되기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 보인다. 따라서 현실적으로 이같은 대안은 단기간내에 유류오염 손해보상을 촉진하는 방안으로 활용하기에는 다소 무리가 있다. 이러한 점에서 볼 때 보다 설득력이 있는 대안은 기존협약의 개정을 수반하지 아니하고 기존협약의 테두리 내에서 보상을 신속하게 할 수 있는 방안을 모색하여 보는 것이다.

현재의 國際基金에서 유류오염보상과 관련하여 지침서로 사용되고 있는 것은 두가지 종류가 있다. 클레임 매뉴얼(Claim Manual)과 기금 사무국의 내부규칙(Internal Regulation)이다. 이같은 지침서에는 유류오염사고의 조사에서부터 구체적으로 손해배상청구권의 인정, 그리고 보상금의 지급에 이르기까지 상세한 절차가 서술되어 있다. 그러나 클레임 매뉴얼은 소송을 전제로 한 피해보상절차에 대한 규정이 많다. 또한 내부규칙의 규정도 클레임 매뉴얼에서 크게 벗어나지 않는다. 이러한 규정의 성격과 분위기 때문에 현재 유류오염사고가 발생하는 경우에는 국제기금과 피해당사자간에 보상협상이 원만하게 이루어지지 않으면 법원에 소송을 제기하는 것이 일반화되어 있다. 또한 유류오염사고는 그 자체가 근본적으로 선박소유자의 불법행위에 기초하는 것이므로 피해보상이 안되는 경우에 보상청구권을 확보하기 위한 소송의 제기가 불가피하다. 그러나 피해보상분쟁이 법원다툼으로까지 비화하는 경우에는 보상이 지체되는 것은 자명하다. 원고나 피고 모두가 1심 판결에 승복하지 아니하고 최종심까지 사건을 물고가려는 경향이 강한 탓이다. 이렇게 되는 경우에는 유류오염손해의 신속한 보상이라는 國際基金의 설립 기본취지가 퇴색하고 만다. 또한 법원에서 분쟁을 해결하는 경우에는 최종판결이 나오는 데까지의 소요시간뿐 아니라 변호사 선임비용과 인지대 등을 추가적으로 부담하여야 하는 등 제반소송비용이 늘어난다. 중재제도의 장점은 다음과 같다.

(2) 仲裁制度의 장점

분쟁의 대체적 해결수단으로서 중재는 사안의 성질에 따라 상사중재, 노동중재, 언론

중재, 해상중재 등 다양하다. 이같은 중재는 당사자의 합의를 전제로 중재인을 통하여 분쟁을 자주적으로 해결하는 점에서 법원에 의한 재판해결방식과 비교할 때 다음과 같은 여러가지 장점이 있다.²⁾

첫째, 紛爭解決이 신속하게 이루어진다. 법원에 의한 소송은 사실에 대한 심리판단에 있어 신중한 절차를 필요로 한다. 따라서 行政訴訟 등 몇가지 예외적인 경우를 제외하고, 3심제로 운영된다. 이에 비하여 중재의 경우는 심리절차가 비교적 평이할 뿐 아니라 통상 單審制로 운영되고 있어서 법원에 비하여 매우 짧은 단계를 거쳐서 최종판정에 도달하게 된다. 또한 당사자들은 합의로써 판정기간을 정할 수 있기 때문에 긴급성에 따라서 그 기간을 단축시킬 수 있다. 우리나라의 경우 이러한 기간을 당사자들이 정하지 아니한 때에는 중재가 개시된 날로부터 3개월 이내에 중재판정을 하도록 되어 있다.³⁾

둘째, 紛爭費用이 저렴하다. 법원에서 재판에 의해 분쟁을 해결하는 경우에는 변호사 보수를 비롯하여 매심급마다 인지대가 倍加되기 때문에 중재보다 비용이 많이 들게 된다. 또한 심리가 진행되는 과정에서 검증과 감정비 등이 소요된다. 이에 비해 중재는 상사에 관한 전문적인 지식과 경험을 가진 중재인에 의해 심문절차가 진행되므로 새로운 설명이나 지식의 보완이 그다지 필요치 않다. 따라서 분쟁해결을 위한 증인신문 등의 진술서 작성에 소요되는 시간이나 경비가 절약된다.

셋째, 仲裁機關의 專門性을 활용할 수 있다. 유류오염 피해보상과 관련하여 중재를 활용하는 경우에는 이 분야의 전문가를 중재인으로 선정하게 되므로 실정에 맞는 신속한 판정을 얻을 수 있다. 특히 중재사건을 심리하기 위해 仲裁判定部를 구성할 때에는 당사자의 합의나 의견을 최대한 존중하여 중재인을 선정하므로 중재기관의 전문성을 더욱 높일 수 있다. 특히 유류오염사고의 경우는 사고의 특성이 일반 海事事件과 다르므로 중재인을 선임하는 과정에서 이 분야에 전문지식이 풍부하고, 경험이 많은 전문가를 택할 수 있어 법원에 의한 분쟁해결보다 사건해결을 특화시킬 수 있는 강점이 있다.

넷째, 仲裁判定의 執行이 용이하다. 재판권은 해당국가의 고유한 권한의 하나이므로 특정국가의 사법기관에서 행한 재판은 다른 국가에 효력을 미치지 않는다. 따라서 법원의 최종판결은 타국에서 강제집행이 되는데 장애가 뒤따른다. 그러나 중재는 당사자간의 중재합의에 의한 것이므로 이를 私法上的의 유효한 契約으로 보기 때문에 외국에서의 이행에 있어 주권침해와 같은 문제는 발생하지 않는다. 특히 외국 중재판정의 승인 및

2) 고법준, 「국제상사중재법 해의」, 대한상사중재원, 1991.

3) 상사중재규칙 제11조 제5항.

집행에 관한 유엔협약⁴⁾은 이를 법적으로 뒷받침하고 있다. 우리나라의 경우 1973년 2월에 이 협약에 가입하였다. 국제기금협약에 의한 중재의 경우에는 내부규칙에 따라 신속하게 보상금을 지급하도록 하고 있으므로 굳이 다른 협약의 규정에 의하지 않더라도 집행이 가능하므로 문제가 발생할 여지는 없다.

(3) 仲裁制度 活用방법

國際基金의 클레임 매뉴얼에는 중재제도에 대한 명시적인 규정은 두고 있지 않다. 다만 클레임 매뉴얼에서는 代替的 紛爭解決制度에 관한 규정을 됴으로써 중재제도의 활용을 뒷받침하고 있다. 즉, 클레임 매뉴얼에는 國際基金은 피해어업인 등이 청구한 보상에 대해서 가급적이면 소송을 통하지 않는 분쟁해결에 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 이렇게 함으로써 피해자로 하여금 가능한 한 빠르게 피해보상을 받도록 하고 있다. 또한 國際基金의 클레임 매뉴얼뿐 아니라 基金 事務局에서 피해보상업무를 처리하는데 사용하는 内部規則에서도 仲裁制度를 적시하면서 재판에 의하지 않는 분쟁해결방법을 활용하도록 하고 있다. 즉, 内部規則 제7.3조는 사무국장으로 하여금 모든 채권자와 중재합의를 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 그리고 중재판정 결과, 인정된 손해 배상채권에 대해서는 가능한 한 신속하게 보상금을 지급하도록 규정하고 있다.

현재 국제적으로 이용할 수 있는 중재기관은 상당수에 달하고 있다. 이 가운데 특히 런던 해사중재인협회와 國際商業會議所(ICC)와 國際海法會(CMI)에서 공동으로 설립하여 운영하는 해사중재상설위원회가 국제적으로 지명도가 높다. 특히 후자의 경우는 1978년에 ICC-CMI 해사중재규칙을 제정하여 시행하고 있다. 우리나라의 경우는 大韓 商事仲裁院이 있으므로 이 기관을 이용하면 된다. 중재기관을 활용하여 분쟁의 해결을 도모하는 경우에는 당사자간에 중재계약이 체결되어야 하는 점에 유의하여야 한다. 다만 仲裁를 통한 분쟁의 해결에도 문제가 전혀 없는 것은 아니다.

첫째, 仲裁機關에 의한 판정은 절차상의 하자가 발견되지 않는 한 법원의 최종판결과 같으므로 불복할 수 없는 것이 하나의 단점으로 지적된다. 둘째, 油類汚染事故의 경우 사고의 특성상 다수의 채권자가 예상되는데 仲裁制度가 이러한 집단적인 분쟁해결에는 당사자간의 이해조정에 시간이 걸릴 수 있는 점이다. 셋째, 선박소유자가 법원에 責任制限基金을 형성하는 경우 채권자를 代位하여 國際基金이 별도로 배당에 참여하는 문제가 과제로 남는다.

4) The United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Award.

3) 國際基金 事務局의 개편

앞에서 언급한 바와 같이 1978년 國際基金이 출범한 이후에 기금의 운영여건을 포함한 제반환경이 현저하게 변화하였다. 첫째, 해상을 통한 유류수송량은 1986~1995년 간 더욱 증가하였으나 유류오염사고는 감소하고 있다. 1980~1990년 기간 동안 중대형 유류유출사고의 평균 발생건수도 1970년대의 2분의 1에서 3분의 2 수준으로 급격하게 줄었다. 이같은 추세는 1996년에도 계속되었다. 그러나 국제기금협약의 가입국이 증가함에 따라 국제기금에서 보상하여야 하는 유조선 오염사고의 비중은 현저하게 늘었다. 1978년에 國際基金의 가입국은 14개국이었으나 1997년 현재 74개국으로 증가하였다. 그리고 3개국은 1969년·1971년 협약체제에 가입하지 않고 곧바로 1992년 개정의정서를 비준하였다. 국제기금 사무국은 향후 조만간 국제유류오염보상제도는 1992년 체제로 이행될 것으로 전망하고 있다.⁵⁾ 이와 같이 협약가입국이 증가함에 따라 손해보상비용도 급속하게 늘어나고 있다. ITOPF의 연구조사에 따르면 최근 몇년 동안 국제기금이 보상한 청구권의 평균비용이 증가한 것으로 나타났다.⁶⁾ 과거 國際基金의 보상사건은 주로 防除作業과 관련하여 선박소유자에게 지급한 填補金이 대부분이었다. 그러나 이러한 양상은 1993년 브레이어호 사고를 계기로 변화하기 시작하였다. 특히 순수 경제적 손실에 기한 손해보상청구가 중요한 보상항목으로 대두되었다. 이같은 유형의 손해보상청구는 일반 대중의 관심이 증폭됨에 따라 보상금액이 늘어나게 되었다.

둘째, 손해보상청구사건의 처리절차가 보다 복잡해지는 양상이 나타났다. 1989년에 국제기금의 회기는 2.5일에 불과하였으나, 1996년에는 이 기간이 10일로 늘어났다. 또한 서류의 발행건수도 증가하여 1989년에 집행위원회 회의문서는 7건이었으나, 1996년에는 70건으로 대폭 증가하였다. 보상사건의 처리와 관련하여 활용한 사진의 수효도 1992년에는 102,100매이었다. 그러나 이 숫자는 1996년에 344,000매로 3배 이상 늘어났다. 이같은 업무를 처리하는 事務局의 업무량이 대폭 늘어났음에도 국제기금의 사무국의 운영비용은 거의 정체상태를 유지하고 있다. 1991년에 손해보상청구금액에서 차지한 사무국 경비비율은 11%이었다. 1996년에는 5%에 그쳤다. 이와 같은 사무국의 업무부담은 향후에도 크게 개선될 조짐이 보이지 않고 있다. 1992년 개정의정서의 가입국이 증가하고, HNS협약의 비준에 따르는 업무를 동시에 감당하여야 하기 때문이다. 이러한 상황을 고려할 때 국제기금 사무국은 한계상황에 도달한 것이 틀림없다. 과

5) IOPC FUND, *Annual Report 1996*, p.107.

6) IOPC FUND, 71/FUND/A.20/12, 8 Oct. 1997.

거에 國際基金이 수행한 업무를 그대로 유지하기 위해서는 가까운 장래에 보다 가시적인 조치가 필요하다. 현재와 같은 소규모의 국제기금 사무국 체제를 개선하지 않고 그대로 방치하는 경우에는 보상업무를 처리하는데 있어 외부전문가의 의존도를 심화시켜 걸잡을 수 없는 상황에 직면하게 될 가능성도 있다. 1978년 國際基金 출범당시에 가능한 한 소규모 형태로 국제기금 사무국을 유지하기로 한 총회의 결정은 미해결 보상청구사건이 30여건 이상 남아있는 國際基金의 현실에 비춰볼 때 설득력이 있는 조치로는 보이지 않는다.

國際基金의 사무국을 개편하는 데는 단순히 업무량의 증가에 따른 인력의 충원으로 그쳐서는 안될 것이다. 國際基金의 설립목적인 유류오염보상의 신속한 처리에 있는 만큼 이에 초점을 맞춘 제도개선안이 마련되어야 한다. 그리고 보상업무를 처리하는 과정에서 불가피하게 개입하는 외부전문가 문제, 고용비용의 적절성뿐 아니라 전문가의 자격, 해당국가의 여론 등을 전반적으로 고려한 새로운 전문가 자문시스템을 구축하는 방안도 아울러 검토하여야 한다. 國際基金에서 보상업무를 처리하는 과정에서 피해조사와 손해의 사정 등에 있어서 우리나라의 경우는 여러가지 잡음이 빚어진 바 있다. 따라서 국제기금의 운영문제를 개선하는 경우에는 이러한 점을 고려하여 i) 사무국의 운영조직, ii) 업무분장, 그리고 iii) 보상업무 처리방식과 절차 등에 관한 전반적인 검토뿐 아니라 외부전문가 충원시스템에 대한 모든 업무를 검토대상에 포함시켜야 할 것이다. 특히 이같은 조직 및 운영시스템을 개선하는 데는 다음과 같은 사항을 염두에 두어야 할 것이다. 첫째, 협약가입국이 전세계에 널리 분포되어 있는 점을 고려하여 유류오염 발생장소와 관계없이 신속하게 보상을 받을 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 둘째, 모든 채권자는 편견없이 동등하게 대우받을 수 있도록 하여야 한다.

끝으로 國際基金 事務局의 조직 및 운영방법을 개선하는 데는 다음의 여섯가지 항목에 대한 철저한 검토작업이 선행되어야 효율적인 방안이 도출될 것이다.

첫째, 국제기금 사무국의 조직구조 및 운영효율성에 대한 평가

둘째, 지역 보상사무소의 설치 및 외부전문가의 활용을 포함하여 보상업무를 처리하는데 활용되는 시스템에 대한 평가

셋째, 특정 연구 및 필요한 경우 지원을 하기 위한 외부전문가 고용체계에 대한 평가

넷째, 전문가 및 지역 보상사무소 직원 선임에 대한 시스템의 평가

다섯째, 유류오염손해 보상청구를 승인하거나 거절하는 결정권을 부여받은 사무국장의 권한에 대한 평가

여섯째, 國際基金 사무국의 현황 및 업무분담규칙에 대한 종합적인 평가 등이다.

4) 補償處理期間 規定 신설

유류오염손해민사책임협약이나 국제기금협약에는 손해배상청구기간에 대해서는 명시 규정이 있으나 그 처리기간에 관한 규정을 두고 있지 않다. 즉, 클레임 매뉴얼은 청구인은 손해가 발생한 후에 가능한 빨리 손해배상을 청구하도록 규정하고 있다. 그러나 손해가 발생한 날로부터 3년 이내에 國際基金에 대하여 소송을 제기하지 않거나, 공식적인 통지가 없거나 또는 선박소유자·보험사에 대하여 보상지급을 청구하지 않는 경우에는 청구인(채권자)은 보상청구권을 상실한다. 또한 사고발생당시에는 손해가 야기되지 않았으나 그 후에 손해가 발생한 경우, 그리고 당시에는 손해발생을 알 수 없었으나 그 후에 이를 인지한 경우에는 사고일로부터 6년 이내에 소송을 제기하여야 한다. 國際基金이 이렇게 채권청구에 대한 규정을 두어 특정기간내에 피해보상을 청구하지 않는 경우에는 시효가 완성되어 배상을 청구하지 못하도록 하고 있으면서도 청구한 被害補償사건에 대한 처리기간 규정을 두지 않은 것은 형평의 원칙에서 벗어나 비판의 여지가 있다. 이것은 당사자간의 쟁송은 최종적으로 해당국가 법원의 결정에 따르도록 하는 원칙을 준수한 것이다. 그러나 國際基金의 본래 출범목적이 유류오염손해의 신속하고 적절한 보상에 있는 만큼 보상 처리기간에 대한 선언적 규정이나 訓示規定을 두는 경우 사고피해자와 가해자, 그리고 관련보험사의 업무처리를 촉진하는 의미가 있다. 우리나라 民事訴訟法은 제1심의 訴가 제기된 날로부터 5개월 이내에 선고하도록 규정하고 있다(民訴法 제184조). 또한 水産業法 시행령에도 어업피해보상은 청구일로부터 1년 이내에 지급하도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 우리나라뿐만 아니라 일본 등 협약을 가입한 대다수의 국가에서 채택하고 있는 제도이므로 國際協約에서 이에 대한 규정을 두어도 큰 무리는 없을 것으로 보인다. 다만 현행 유류오염피해 보상제도가 國際協約에 기틀을 두고 있는 점, 그리고 당사자간에 사전합의가 이루어지지 않는 경우에는 최종적으로 유류오염사고가 발생한 협약 가입국의 관할법원에서 분쟁이 해결되는 점을 고려할 때 강행적인 보상처리기간의 명시는 민사책임에 대한 국제협약의 입법취지에서 벗어날 수 있음을 유의하여야 한다.

2. 國內制度의 개선

油類汚染 被害補償이 늦어지는 주된 요인은 被害補償額의 과다한 청구, 피해산정에 대한 현격한 견해 차이, 그리고 피해를 입증할 수 있는 객관적인 자료의 부족 등으

로 집약된다. 게다가 國際基金에 대한 漁業人의 부정적인 시각, 그 반대로 어업인에 대한 國際基金의 그릇된 인식도 빼어놓을 수 없는 원인의 하나이다. 따라서 이러한 점을 중점적으로 개선하는 경우 우리나라의 油類汚染 被害補償은 과거의 양상과는 판이하게 다를 것으로 예상된다.

1) 객관적인 被害 算定

(1) 合同被害調査의 실시

클레임 매뉴얼에 따르면 피해자는 유류오염 방제조치에 착수하거나 손해사정을 목적으로 하는 전문가를 고용하기 전에 협의할 수 있다고 명시하고 있다. 이러한 규정에 따라 유류오염으로 피해를 입은 어업인뿐 아니라 모든 관련자는 공동으로 피해조사위원회를 구성하여 합리적인 방법으로 손해를 사정하는 것이 중요하다. 지금처럼 피해자와 가해자가 각각 별도로 피해내역을 조사하는 것은 양측 모두에게 경제적인 손실뿐 아니라 시간적으로도 낭비를 초래할 수 있다. 그리고 이렇게 피해를 조사하는 경우에는 피해조사를 의뢰한 측의 의도대로 피해가 산정될 수도 있어 향후에 보상청구액과 실제보상액간에 현저한 차이가 일어날 수 있는 개연성도 배제할 수 없다. 현재의 실정으로 보아 피해자·가해자 양측에서 被害調査를 실시하는 경우에는 동일한 기준을 토대로 이같은 조사를 하더라도 피해액 추정이 크게 달라질 수 있다. 이같은 사례는 최근에 우리나라에서 발생한 유류오염 피해조사에서 여실히 드러났다. 즉, 제5금동호 사건의 경우 피해자측이 산정하여 國際基金에 피해보상액으로 청구한 금액은 당초 931억원이었으나 네차레나 거치는 피해조사과정에서 최종적으로 산정된 금액은 청구금액의 7.5%에 불과한 70억원에 지나지 않았다.⁷⁾ 물론 이같은 금액에 대해서 國際基金에서 그대로 지급하는 것도 아니고, 또 被害者가 법원에 소송을 제기하는 경우에는 이보다 많은 금액을 보상받을 수 있으나 이같은 사례에서 한가지 시사하는 것은 현재로서는 피해자만의 피해조사가 큰 의미를 갖지 못한다는 점이다. 그리고 보험사나 國際基金의 경우는 자신들이 고용한 전문가나 선임한 손해사정인의 조사결과를 신뢰하고 이를 근거로 보상을 하기 때문에 피해자측이 조사한 결과가 결과적으로 별 의미가 없게 된다. 따라서 피해조사 전에 보험사와 國際基金측과 조사내용, 범위 등에 대하여 합의하고 합동조사를 통하여 얻어진 증거를 공유하면, 피해보상이 신속하게 이루어질 뿐 아니라 피해규모에 상응하는 적정

7) 法院에 소송을 제기한 被害補償 價權額 229억원은 포함하지 않았음.

한 보상을 받을 수 있을 것으로 판단된다(강성현, 한국해양연구소 책임연구원). 또 이러한 과정에서는 피해액 산정에 대한 원칙을 정하여 국제기금 등과 협의한 다음에 피해액을 산정하는 것이 중요하다(강 성, 김·장 법률사무소 변호사).

이러한 합동조사위원회의 구성은 양자가 균등하고 합리적인 비율에 따라, 그리고 동일한 피해조사기준에 입각하여 조사를 실시하는 것이 바람직하다. 이런 조건에서 피해조사를 하는 경우에는 지금처럼 피해금액의 현격한 차이에서 오는 갈등은 어느 정도 줄일 수 있을 것으로 보인다. 그리고 가해자와 피해자간에 합동피해조사를 실시하기로 한 이상 그 결과에 대해서는 서로가 승복하는 자세가 필요하다.

(2) 地自體의 主導的 참여

유류오염에 대한 보상이 신속하게 이루어지기 위해서는 유류오염사고가 발생한 시점부터 유류오염손해 査定이 권한있는 기관에 의하여 이루어져야 할 것으로 사료된다. 영국의 경우 유류오염사고가 발생하면 초기단계에서부터 그 지역을 관할하는 지방정부가 訓令으로 유류오염으로 인한 피해의 정도를 광범위하게 조사하고, 피해자 집단은 이러한 정부의 조사결과를 활용하여 유류오염 피해보상금액을 청구한다. 國際基金은 신뢰성이 있는 정부에서 조사한 피해결과를 수용할 수밖에 없어 피해가 신속하게 처리될 뿐 아니라 보상률이 우리나라보다 상대적으로 높은 것으로 알려지고 있다. 해양에 관한 종합법률인 商船法(Merchant Shipping Act)에 이에 관한 명시적 규정을 두어 보상문제를 처리하고 있는 것은 우리나라의 향후 입법방향에 시사하는 바가 크다(채진규, 해양수산부 사무관). 실제로 英國은 1996년에 시 엠프레스호 오염사고가 발생하자 지방정부 장관이 비상사태를 선포하고 방제작업 및 피해조사작업을 즉각적으로 실시하였다. 방제작업은 교통부 산하의 해양오염통제단(MPCU)과 밀포드 하벤 항만청의 주도하에 이루어졌다. 그리고 연안해안의 방제작업을 수행하기 위해서 공동대응센터(JRC)가 설치되어 가동되었다. 피해조사와 보상과 관련해서는 지방정부와 사고선사, 피해자 등이 참여하는 전담기구를 설치하였다. 이 기구에서는 사고해역에 대한 조사보고서를 작성하는 한편, 피해보상대책을 면밀하게 수립하였다. 특히 신속한 피해보상을 추진하기 위하여 國際基金과 유기적인 협조관계를 유지하였다. 또 보상과 관련하여 國際基金에서도 해당보험사인 Skuld Club과 지역 보상사무소를 설치하여 피해자들에 대한 피해보상절차를 지원하였다. 그리고 지방자치단체나 정부에서 피해조사에 참여하는 경우에는 그 결과를 國際基金에서 절대적으로 신뢰할 수 있도록 하는 방안도 아울러 마련하

여야 한다. 그러나 이러한 방향으로 제도를 개선하는 경우에도 지자체의 업무범위와 책임한계 등에 대해서는 명백하게 규정할 필요가 있다. 손해사정액에 대한 피해자의 불만, 국제기금에서 이를 수용하지 않는 경우에 국가 공신력의 실추, 그리고 이런 경우에 어업인이 국가를 상대로 보상을 요구할 가능성이 있기 때문이다(조복조, 해양수산부 서기관).

(3) 被害鑑定의 專門性 확보

油類汚染 被害補償이 장기화되는 이유 중의 하나는 被害調査 결과를 놓고 被害者와 加害者간의 현격한 차이에서 비롯된다. 양자의 견해차이가 너무 크기 때문에 정확한 피해액 산정에 그만큼 시간이 많이 소요되는 것이다. 유류오염과 같은 손해배상사건에 있어서 피해조사에 참여하는 감정인을 선임하는 문제는 전적으로 당사자의 自由裁量에 속하는 사항이다. 따라서 피해조사에서 특정 감정인을 배제하거나 법률로 참여를 보장하는 행위는 설득력이 없다. 그러나 우리나라의 경우는 제5금동호 유류오염사고와 그 후의 대형유조선 오염사고의 피해조사과정에서 피해감정을 둘러싸고 갈등이 심화되자 유류오염손해배상보장법시행령에서 손해감정인의 자격요건을 정하는 규정을 삽입하였다. 즉, 유류오염사고에 대한 손해를 감정하려는 자는 해양수산부 장관의 지정을 받도록 하고 있다. 그러나 손해감정인의 지정요건이나 지정방식에 대해서는 별다른 규정을 두고 있지 않다. 일정한 자격요건을 정하여 손해감정인의 시장참여를 제한하는 경우에는 당사자가 손해감정인을 선택할 수 있는 폭을 좁히는 결과를 초래할 뿐 아니라 특정 제층의 특정한 이익만을 옹호한다는 부정적 영향이 나타날 수 있기 때문이다.

현재 우리나라에서 유류오염사고가 발생하는 경우 피해감정은 주로 검수·검량·감정 업체에서 수행하고 있다. 이들 업체들은 港灣運送事業法에 설립근거를 둔 면허업체이며, 현재 전국적으로 20여개의 업체가 있다. 그러나 이들 업체들은 본래 유류오염에 대한 피해조사와는 거리가 먼 항만운송사업법에 따라 항만내에서 특정면허사업을 수행하는 업체들이다. 즉, 항만운송사업법에 따르면 검수사업은 선적화물을 적하 또는 양하하는 경우에 그 화물의 개수의 계산 또는 受渡의 증명을 행하는 사업이다. 감정사업은 선적화물의 적재에 관한 증명·조사 및 감정을 행하는 사업이다. 검량사업은 선적화물을 적하 또는 양하하는 경우에 그 화물의 용적 또는 중량의 계산 또는 증명을 행하는 사업이다. 법률의 규정과 같이 이들 3개 업종의 업체들은 유류오염손해의 평가를 주로 수행하는 업체가 아니기 때문에 전문성에 있어서 취약하다는 약점이 있다. 또한 자본금

규모도 상당히 열악한 것으로 알려지고 있다. 즉, 30개 鑑定業體 중에서 자본금이 1억 원을 초과하는 업체는 4개 업체에 지나지 않고 대부분이 1억원이거나 그 이하이다. 檢數·檢量業體도 이와 큰 차이가 없다. 다만 항만운송사업법의 개정으로 이들 업체의 자본금 규모가 1억원 이상으로 상향·조정되었을 뿐이다. 따라서 이들 업체가 과학적이고 정밀한 피해분석작업을 필요로 하는 유류오염사고에 있어 피해조사를 시행하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 이러한 점을 고려할 때 유류오염보상을 촉진하고 피해조사에 대하여 보다 높은 신뢰성을 부여하기 위해서는 별도의 전문 감정기관을 육성하거나 설립할 필요가 있다. 우리나라 油類汚染事故의 피해조사를 둘러싸고 공정성과 객관성에 의문이 제기되는 사례가 자주 발생하는 이유 중의 하나가 損害鑑定機關의 전문성 결여에서 비롯된 것이기 때문이다. 따라서 이러한 문제를 해결하는 방안으로는 앞에서 언급한 바와 같이 i) 정부에서 주도적으로 공적인 鑑定機關을 설립하는 방안(김 현, 세창합동법률사무소 변호사), ii) 전문적이고, 합리적인 손해사정기관을 양성하는 방안(이성철, 김신유 종합법률사무소 변호사), iii) 關聯 研究機關에서 유류오염 피해평가를 할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 방안(이홍동, 한국해양수산개발원 연구위원) 등 세가지 방안이 제시되었다. 특히 被害調査의 전문성을 확보하는 방안에 대해서는 방법에서는 약간의 차이가 있지만 여러가지 의견이 제안되었다. 즉, i) 被害調査·補償 전문가위원회를 설치하는 견해(허성범, 부경대학교 교수), ii) 사고즉시 전문가를 투입하여 被害調査와 보상업무를 수행하는 방안(진만재, 충청합동법률사무소 변호사), iii) 피해자와 가해자, 그리고 관련기관 등이 종합적으로 참여한 팀을 구성하는 방안(류하성, 여수수협 시프린스호 보상담당) 등도 아울러 제도개선사항으로 제안되었다. 이같은 제안은 현재 油類汚染 被害調査와 보상과정에 專門家의 참여가 제한되고 있음을 반증하고 있는 것이다. 따라서 피해규모를 정확하게 산정하고 보상을 촉진하기 위해서는 사고 발생초기에 전문가들이 분야별로 광범위하게 참여할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.⁸⁾

2) 被害者の 意識 전환

(1) 證據確保能力 제고

保險社와 國際基金의 油類汚染 被害補償은 철저하게 근거를 위주로 이루어진다. 지

8) 이 연구보고서의 최종심의과정에서 최성애 박사(한국해양수산개발원)는 피해감정을 객관화하는 방안으로 현재 간척·매립 등 개발사업으로 인한 어업피해산정기관이 12개 지정되어 있으므로 이같은 기관을 활용하도록 제안하였음.

금까지 우리나라의 漁業被害補償에서 가장 큰 問題點으로 지적된 것은 漁業人들이 입은 피해를 객관적으로 입증할 만한 정확한 證據資料가 갖추어져 있지 않다는데 있다. 기본적으로 자신의 손해를 증명할 수 없는 상태에서 被害補償을 요구하는 것에 대하여 國際基金은 과대청구 또는 허위청구된 것이라고 불신하게 된다. 유류오염 피해보상에서 보상률이 다른 나라보다 현저하게 낮은 것도 이러한 사실에 기인한다. 國際基金의 1996년 年例報告書에 따르면 우리나라 補償審議過程에서 자주 문제되는 것은 명백한 증거를 첨부하지 아니하고 보상을 청구한 경우에 이를 인정할 것인지 여부에 관한 것이다. 그러나 결론부터 말하면 이런 경우에는 보상이 거절되었다. 특히 國際基金과의 보상협상에서 큰 걸림돌로 대두된 私賣買와 共同漁場의 피해 등에 있어서는 증거나 정확한 통계가 제출되지 않은 경우에는 보상이 이루어지지 않았다. 따라서 유류오염 피해보상이 신속하고 적절하게 이루어지기 위해서는 피해를 입은 어업인들이 신뢰성있는 증거자료를 제시하는 것이 시급하다. 즉, 객관적으로 믿을 수 있는 수산물의 위판실적과 개인적으로 판매한 경우에는 그에 따른 영수증과 같은 증빙자료를 갖추고 있는 것이 중요하다. 國際基金에서 피해보상을 하는 데는 이같은 자료만이 인정되기 때문이다(김준철, 협성검정 사장). 더욱이 國際基金의 보상은 i) 과학적이고 객관적으로 피해입증이 되지 않는 경우, ii) 소득자료가 없거나 불법어업에 의한 소득손실에 대한 보상청구 등은 인정되지 않으므로 각종 소득·세금자료의 객관화가 필요하다(조복조, 해양수산부 서기관). 즉, 우리나라 주변해역의 특성으로 볼 때 사고발생 가능성은 상존하고 있으므로 이에 대비하여 개별 어업인들이 자신의 소득을 입증할 수 있는 자료를 미리 준비하고 있어야 한다(진만재, 충청합동법률사무소 변호사).

(2) 과다한 請求의 지양

우리나라 유류오염 피해보상사고에서 國際基金의 보상률이 매우 낮은 것은 근본적으로 실제손해보다 부풀린 청구라는 시각이 강하다(조동오, 한국해양수산개발원 연구위원). 그리고 이같은 사실은 國際基金의 보상심의과정에서 그대로 확인되고 있다. 이러한 과다한 보상청구의 원인은 앞에서 지적한 바와 같이 어업생산에 대한 과세자료와 어업인이 자신의 소득이나 매매기록을 보유하고 있지 않은 데서 연유한다. 그러나 이보다 더 큰 이유는 과거의 피해보상의 경우 청구액의 5~10% 수준에서 보상이 이루어졌기 때문이다. 즉, 피해자들은 이런 점을 감안하여 청구단계에서부터 무조건 많이 청구하는 경향이 강하다(한중환, LG해운 여수사무소장). 또 어업인들은 油類汚染事故

가 발생하면 심적으로 많은 피해를 입은 것으로 판단하고 과다한 청구를 하는 성향이 있다(김용혁, 고려검정공사 이사).

그러나 國際基金의 보상은 근거를 중심으로 이루어지기 때문에 漁業人이 아무리 많은 피해보상금액을 청구하더라도 입증자료가 갖추어져 있지 않은 경우에는 보상이 불가능하다. 따라서 보상을 청구하는 경우에는 자신이 입은 실제손해를 정확하게 산정하여 보상을 청구하는 자세가 중요하다. 과다하게 청구하는 경우에는 전체 피해규모가 확대되어 예기치 않은 피해를 입을 우려가 있기 때문이다. 제Ⅳ장의 〈표 Ⅳ-8〉에서 보는 바와 같이 제5금동호, 시 프린스호, 제1유일호 오염사고의 피해자 보상청구금액은 방제비를 포함하여 각각 987억원, 954억원, 785억원이었다. 이같은 금액은 船舶所有者에 대한 填補金⁹⁾을 제외한 1971년 國際基金의 補償責任限度 6,000만제산단위(SDR : 760억원)보다 많다. 이런 상황이 발생하는 경우 國際基金은 전체 채권자를 보호하기 위하여 보상금의 지급을 일정한도로 제한하고 있다. 이같은 잠정지급원칙에 따라 제5금동호와 제1유일호 사고의 경우 國際基金에서 보상을 하기로 결정한 채권액의 60%만 지급받았다. 그런데 실제의 보상추진과정에서 제5금동호의 被害金額은 합의금과 법원에 제류중인 訴訟價額을 포함하여 229억원에 지나지 않는다. 그리고 제1유일호 사고의 경우도 현재 합의된 피해보상을 기준으로 할 때 보상률은 17%이다.

따라서 향후 이 수준에서 보상이 이루어진다고 가정할 경우 보상총액은 최대 130억원에 지나지 않는다. 즉, 실제로 보상을 받는 금액은 현저하게 적은 금액이 되는 데도 과다청구하는 바람에 잠정지급금만 낮아지는 불이익을 받은 셈이다. 1993년에 발생한 브레이어호 사고¹⁰⁾와 1996년 시 임프레스호 사고의 경우 英國은 피해금액을 산정하면서 國際基金의 지급한도보다 낮게 보상을 청구함으로써 신속한 보상과 함께 75%의 잠정지급금을 받은 것은 우리에게 시사하는 바가 크다(채진규, 해양수산부 사무관). 즉, 명확한 근거없이 피해보상을 과다청구함으로써 國際基金이 사전에 경계를 갖도록 하는 것은 신속한 피해보상에 전혀 도움이 되지 않는다. 따라서 신속한 보상을 위해서는 國際基金의 최고보상한도를 넘지 않도록 하는 지혜가 필요하다(최종해, 한국해사위험물 검사소 연구실장).

9) 1992년 改正議定書에서는 이같은 제도가 폐지되었음. 그러나 1971년 國際基金協約에서는 船舶所有者가 방제작업비로 지출한 금액 가운데 船舶 톤당 500프랑이나 총액 8,500만프랑 중에서 적은 금액을 보전하고 있음.

10) 그러나 브레이어호 사고의 경우는 그 피해액의 산정과정에서 추가청구가 이루어져 國際基金은 1995년에 지급을 일시 중지하고 향후 소송결과에 따라 지급을 재개하기로 하였음.

(3) 被害補償節次 이해

設問調査 결과 유류오염 피해보상이 지체되는 이유 중의 하나로 지적된 것은 漁業人이 國際基金이나 保險社의 피해보상절차를 제대로 이해하지 못하고 있다는 점이다. 이 같은 결과가 의미하는 바는 여럿으로 풀이할 수 있다. 첫째, 국내의 피해보상절차와 같은 것으로 받아들인다는 것으로 볼 수 있다. 즉, 증빙되지 않은 일반적인 관행에 의한 수입을 인정해달라는 뜻이 포함되었다고 볼 수 있다. 유럽에서 보상대상이 되지 않는 관행어업이나 무면허·무허가어업에 대한 손실보상청구가 이런 유형에 속한다. 둘째, 國際基金의 보상은 철저한 증거주의원칙에 입각하여 이루어지는 데도 불구하고 이를 무시한 채 주먹구구식으로 보상을 청구한다는 의미도 내포되어 있다(진만재, 중정법률합동사무소 변호사). 셋째, 國際基金에서 보상을 하는 채권과 그렇지 않은 채권을 구별하지 아니하고 보상을 청구한다는 뜻도 포함되어 있다(류하성, 여수수협 시 프린스호 보상담당). 넷째, 國際基金의 지위나 성격을 잘못 이해하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 國際基金이 선박소유자나 보험사와 동일한 지위에 있다는 점을 간과하고 있는 것이다. 이 때문에 國際基金에 대해서 막연한 기대를 갖고 있다. 과대한 보상청구는 이러한 기대감에서 비롯된 것으로 보인다. 따라서 피해보상을 신속하게 처리하기 위해서는 피해조사를 담당하는 ITOPF의 사정원리나 국제협약, 클레임 매뉴얼에 대한 숙지가 선결되어야 한다(권순기, 한국해사감정 과장). 그러나 현실적으로 어업인에게 국제협약의 내용을 전부 주지시킬 수 있는 방안은 그렇게 많지 않다. 따라서 최소한으로 ‘國際基金은 증거에 의해서만 보상을 하며, 그 피해에 대한 입증책임은 어업인이 부담한다’는 基本原則에 대해서는 계도가 필요하다.

3) 政府의 對應方案

(1) 國際基金 活動 강화

油類汚染에 대한 被害補償은 일차적으로는 선박소유자가 부담하는 것이 원칙이다. 그리고 피해금액이 그 한도를 초과할 것으로 예상되는 경우에 한해서만 國際基金에 보상을 청구하는 것이 현행 國際 油類汚染損害補償制度의 기본적인 구도이다. 그러나 이 같은 규정에도 불구하고 현행제도의 운영은 사고의 규모와 관계없이 國際基金이 보상에 개입하고 있다. 보상금액이 최종적으로 확정되지 않는 한 被害金額을 정확하게 산정

할 수 없다는 현실적인 어려움과 협약의 규정에서 보상청구를 선박소유자, 보험사, 그리고 國際基金을 선택적으로 할 수 있는 길을 터 놓았기 때문이다. 이런 점을 고려할 때 國際基金은 油類汚染事故 피해보상에 관한 한 거의 全權을 행사하고 있다 해도 과언이 아니다. 더욱이 國際基金은 보험사와 공동으로 특정기관을 선임하여 被害調査를 행하고 이를 바탕으로 보상금액을 결정하기 때문에 그 권한이 막대하다. 따라서 유류오염 피해보상을 촉진하기 위해서는 國際基金에 대한 우리나라의 협상체제를 강화할 필요가 있다. 우리나라가 國際基金에 납부하는 분담금은 금액면에서는 5위이지만 그 동안 잦은 油槽船 事故와 피해자의 과다한 보상청구, 피해액 산정을 둘러싼 갈등 등으로 위상에 걸맞는 대우를 받지 못한 점을 부인할 수 없다. 그러나 設問調査에서 나타난 바와 같이 우리나라 어업인에 대한 國際基金의 불신을 해소하고 적절한 피해보상을 받도록 하기 위해서는 보다 적극적인 활동을 전개하여야 한다. 특히 우리나라 어업현실에 대한 보다 근본적인 홍보노력이 절실하다. 즉, 다른 나라에 비하여 양식업의 비중이 상대적으로 높은 점, 해안선이 매우 복잡하게 발달되어 있어 소규모의 유류유출만으로도 큰 피해가 날 수 있는 점 등 우리나라만의 고유한 어업특성을 알릴 필요가 있다. 아울러 그 동안 보상에서 증거부족으로 被害補償이 이루어지지 않은 無免許·無許可漁業에 대한 손실보상, 통계자료의 부정확에서 야기된 문제점, 매매매의 인정여부 등에 대해서는 國際基金에서 새로운 입장정리가 가능하도록 집행위원회의 심의과정에서 특별한제로 삼을 가치가 있다.

아울러 國際基金에 대한 활동을 강화하기 위해서는 전문가의 육성도 시급한 과제로 대두되었다. 현재 우리나라에서 國際基金의 집행위원회 등에 정기적으로 참석하고 있는 대표는 주영 대사관의 海務官, 國際海事機構 파견관, 그리고 본국에서 1명 등 3명 정도에 그치고 있다. 그러나 본국 대표도 公務員 신분이 아니기 때문에 시간제약이 매우 크다. 뿐만 아니라 연간 4회 이상 참석하여야 하는 회의참가비용 부담도 크다. 정부나 民間部門에서 예산지원이 이루어지지 않는 탓이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 대안을 검토할 수 있다.

첫째, 國際基金 담당직제를 둔다. 현재 海洋水產部에서 유류오염 보상문제는 海洋防災課 관할사항이다. 방재과에서 보상업무 담당 공무원은 2명이다. 1명은 어업손실 보상업무를, 다른 1명은 유류오염 보상업무를 담당하고 있다. 그런데 油類汚染 補償業務는 오염사고의 특성상 업무범위가 방대할 뿐 아니라 과학적·기술적·화학적 특성도 아울러 갖고 있다. 또한 보상업무는 곧바로 國際基金과 직접 관련되어 있으므로 국제적 성격도 동시에 갖고 있다. 따라서 이런 업무의 특성을 고려할 때 國際基金 담당관을 신

설할 필요가 있다. 새로 신설되는 직제는 국제회의에 참석하여 적극적으로 國益을 반영할 수 있는 어학능력과 법률적 지식, 그리고 油類汚染 補償業務를 취급한 자 중에서 선발하는 것이 바람직하다. 업무의 효율성을 높일 수 있기 때문이다.

둘째, 補償制度 專門家를 양성하여야 한다. 油類汚染事故는 단순한 不法行爲에 대한 피해보상으로 그치지 않는다. 사고의 원인규명과 피해액의 추정, 사고와 손해간의 인과관계 입증, 國際基金에 대한 보상청구와 보상협상, 보상합의가 결렬될 경우의 민사소송의提起 등 처리하여야 할 과제가 복잡하게 얽혀 있다. 특히 사고초기에 專門家를 중심으로 한 被害調査는 향후 보상금 산정에 있어 상당한 영향을 미친다. 設問調査에서도 피해조사와 보상협상에 있어서의 전문가의 역할을 강조하는 의견이 상당수 개진되었다. 전문가 육성은 기존에 海洋水産部에서 지정한 國際機構 전문가 풀 제도를 활용하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있다. 그러나 이 제도는 國際機構에 참석하는 것을 전제로 하였으므로 활용할 수 있는 人的資源에는 한계가 있다. 따라서 油類汚染 被害補償 분야의 전문가를 추가하고 그 기능을 강화하면 어렵지 않게 해결할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 國際基金에 대하여 적극적인 활동을 전개하기 위해서는 재원의 확보가 필수적이다. 최소한 연 4차례 이상 개최되는 國際基金의 執行委員會에 참석할 경비는 있어야 하기 때문이다. 아울러 專門家 그룹의 활동을 지속적으로 보장하는 한편, 우리나라 어업의 현실을 정확하게 이해시키고 지금까지의 부정적인 이미지를 불식시키기 위해서는 지금과는 차원이 다른 弘報戰略의 수립이 요청된다. 이에 관한 비용이 마련되지 않는 한 國際基金에 대한 우리나라의 信賴回復은 불가능하다.

(2) 統計資料의 正確化

油類汚染 被害補償의 관건은 피해사실을 입증할 수 있는 자료에 달려 있다. 國際協約에서 이같은 자료의 제출의무는 被害者, 즉 어업인이 부담한다. 지금까지의 보상협상과정에 비춰볼 때 피해를 입증할 만한 자료가 제출되지 않은 경우에는 손해보상청구가 인정되지 않았다. 앞으로 이같은 國際基金의 보상원칙이 변경될 가능성은 거의 없다. 또한 영수증의 수수를 생활화하지 않는 우리나라의 전반적인 去來慣行으로 볼 때 이같은 問題點은 앞으로도 크게 개선되기는 힘들 것으로 보인다. 더욱이 漁業人에게 향후 있을지 모르는 事故에 대비하여 所得立證資料를 확보할 필요가 있음을 제도하는 것도 사실 한계가 있을 수밖에 없다. 그리고 被害補償과 관련하여 문제가 되고 있는 것은 정부 통계에 대한 신뢰도에 의심이 있다는 점이다(류하성, 여수수협 시 프린스호 보상담

당). 정부에서 발표한 水産統計가 실제 어업생산실적과 일치하지 않아 보상협상이 난항을 겪고 있기 때문이다. 특히 수협이 위판율 이용하지 않아도 되는 共同漁場의 어획량 통계에서 이같은 문제점이 가장 심각한 것으로 알려지고 있다. 또한 어업인이 소득 입증자료를 확보하기가 곤란한 경우에 이를 간접적으로 증명하는데 필요한 기본통계가 부실한 것도 문제점으로 지적되고 있다(최성애, 한국해양수산개발원 부연구위원). 또한 被害額을 정확하게 산출하는데 사용되는 우리나라 해역의 수산자원에 대한 통계와 함께 해양생태계에 대한 자료가 빈약하다. 이같은 자료는 유류오염사고 발생 전후의 어족자원의 비교를 통한 정확한 피해액의 산출과 유류오염으로 인한 생태계 변화, 즉 環境被害에 대한 손해보상을 청구하는데 필요한 자료인 까닭이다. 따라서 이러한 요청을 뒷받침하기 위해서는 정부 통계자료의 정확화, 해양생태계의 지속적인 조사, 그리고 어업생산물에 대한 과세제도를 확립하는 제도적 장치가 마련되어야 한다(김용혁, 고려검정 이사). 구체적으로는 i) 海洋水産部나 水協中央會에서 주기적으로 전국 각지역(수협별·어촌계별)의 水産物 생산실적 내지는 漁獲量을 조사하고 그 자료를 유지하는 방안,¹¹⁾ ii) 수산물의 위판실적을 전산화하여 정확도를 기하는 방안 등도 제안되었다(한중환, LG해운 여수사무소장).

(3) 被害調査指針의 實效性 確保

우리나라는 제5급동호 사고와 그 이후 油槽船 海難事故가 빈발하자 수협을 중심으로 유류오염 피해조사지침을 작성하였다. 이 지침은 유류오염사고와 관련하여 피해자가 피해액을 객관적으로 조사할 수 있는 기준을 제공하기 위한 것이다. 국제기금의 클레임 매뉴얼을 기초로 어업피해 발생신고서, 어업손해 산출요령, 國際基金에 대한 배상청구 지침서 등을 포함하고 있다. 이 지침은 國際基金이 피해보상과정에서 요구하는 자료와 피해액의 산정원칙, 그리고 보상이 허용되는 채권의 범위, 피해분석방법 등을 자세히 소개함으로써 피해보상을 청구하는데 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

그러나 이 지침은 유류오염 피해보상의 신속화와 관련하여 法的 效力이 부여되지 않으므로써 實效性에 의문이 있다. 이 지침이 규정하고 있는 여러가지 요건을 시행하기 위해서는 공적인 권한의 위임이 필요로 하는 부분이 있다. 즉, 피해대책위원회의 설립과 관련하여 설립주체에 관한 것이 그것이다. 지침에 따르면 대책위원회의 설립에 대해

11) 어업면허 및 어장관리규칙 제35조 제5항은 어업권자로 하여금 어업생산실적을 보고하도록 의무화하고 있음.

서는 아무런 규정을 두고 있지 않다. 따라서 정부나 지방자치단체에서 설립하는 경우에는 권한을 위임하는 규정을 上位法에 규정하여야 한다. 그러나 이 지침은 민간단체에서 작성한 것이므로 상위법이나 母法이 있을 수 없다. 따라서 이같은 지침이 본래 목적인 바와 같이 제기능을 하기 위해서는 확실한 법적 효력을 부여하여야 한다. 水産業法 제 81조 및 제 82조는 漁業補償과 水質汚染으로 인한 피해보상과 관련한 규정에서 구체적인 규정을 두고 있다. 즉, 보상의 청구, 손해액의 산출, 보상금액의 결정과 통지 등이 이에 해당된다. 그리고 水産業法施行令은 [별표 4]에서 어업보상에 대한 손실액의 산출방법·기준 및 손실액 산출기관 등에 관한 자세한 규정을 두고 있다. 따라서 이같은 水産業法의 규정을 원용하는 경우에는 유류오염손해배상보장법에 피해조사지침을 포함시켜도 무방할 것이다. 이것이 지침의 법제화가 곤란한 경우에는 해양수산부령으로 제정이 가능한 規則으로 전환해도 무방할 것이다.¹²⁾

그리고 이 지침은 개정사유도 있다. 1992년 改正議定書의 발효로 환경손해에 대한 규정이 재정립되었으며, 국가에서 환경손해에 대해서는 보상을 청구할 수 있도록 해양오염방지법이 개정되었기 때문이다. 뿐만 아니라 그 동안 국제기금과의 보상협상에서 문제가 된 사항에 대해서는 보상 인정여부를 확실하게 명시할 필요가 있다. 즉, 무면허 어업보상 문제, 증거자료가 없는 사매매 등에 관한 것이다. 이와 함께 최근 피해보상과 관련해서 관심의 대상이 되고 있는 관광피해 보상문제, 환경손실 손해, 순수 경제적 손실의 인정범위를 구체적으로 삽입하여 신속한 피해보상이 이루어지도록 한다.¹³⁾

(4) 기타 補償促進方案

이상에서 언급한 제도개선방안 이외에 전문가들이 제시한 내용으로는 다음과 같은 방안이 있다.

첫째, 국가나 공공기관 등이 피해어업인에게 먼저 보상을 한 다음에 국가 등이 오염손해에 대하여 책임을 지는 보험회사나 귀책자에게 구상을 하도록 하는 방안이 있다

12) 피해조사지침 당시 법령화 문제가 거론되었으나 실현되지 못하였음. 이 기준에 따라 피해조사를 실시하더라도 국제기금에서의 인정여부가 불투명할 뿐 아니라 피해보상이 피해자와 가해자간의 합의로 추진된다는 이유 때문이다.

13) 이 연구가 진행되는 과정에서 해양수산부는 1997년 12월 유류오염 피해조사의 신뢰도를 높이기 위한 조치의 하나로 피해조사 감정기관 지정에 관한 고시를 제정하였음.

(김 현, 세창합동법률사무소 변호사).¹⁴⁾ 제1유일호 사고의 경우 國際基金에서 방제비 지급을 늦추자 수협이 대신 보상한 사례가 있다.

둘째, 피해보상 전문가의 참여가 보장되는 중재 또는 조정을 할 수 있는 제도를 개발할 필요가 있다(최종해, 한국해사위험물검사소 연구실장). 이에 대한 구체적인 방안으로는 환경오염피해분쟁조정법을 활용하거나 대한상사중재원의 중재제도를 이용하면 가능하다. 전자의 경우 선박에 의한 유류오염분쟁이 조정대상이 된 사례는 아직까지 없다.

셋째, 油類汚染事故의 경우 다수의 피해자가 발생하는 점을 고려하여 집단소송제도를 도입하는 방안,¹⁵⁾ 그리고 피해자가 대부분 零細漁業人이거나 경제적 빈곤자인 경우가 많으므로 訴訟救濟制度를 활용하여 보상을 촉진하는 방안이 있다(나운수, 원광대학교 교수).

넷째, 당사자간의 자주적인 合意(和解)에 전력할 필요가 있다. 법원으로 분쟁이 넘겨지는 경우에는 소송기간이 장기화되어 피해보상이 그만큼 늦어지기 때문이다. 일반적으로 그 기간은 3~5년이 소요되어 영세어업인의 재정부담이 커진다.

4) 새로운 補償制度의 創設

지금까지 언급한 油類汚染 손해보상 촉진방안은 우리나라가 가입하고 있는 국제협약체제의 유지라는 기본 틀을 전제로 한 것이다. 그러나 이 제도가 우리나라 피해보상에 적합한 구조를 갖추고 있지 않은 것으로 검증이 되는 경우에는 새로운 방안을 모색하는 것도 가능하다. 기존협약을 폐기하고 우리나라의 실정에 맞는 새로운 제도를 창출하면 되기 때문이다. 실제로 美國의 경우는 1990년에 油類汚染法을 제정하고 독자적인 보상제도를 시행하고 있다. 미국의 油類汚染法은 그 내용에 있어서는 국제협약체제와 큰 차이가 없다. 다만, 피해보상에 있어서 國際基金이라는 중간매개를 개입시키지 않으므로 신속한 피해보상을 도모할 수 있는 이점이 있다. 국제협약체제와 비교할 때 미국 제도의 장점은 다음과 같다.

14) 이같은 국가에 의한 배상방안에 대해 조복조 서기관(해양수산부)은 사적 자치의 원칙, 민사관계의 불간섭의 원칙에 위배하는 점을 들어 반대하는 견해를 피력하였음. 또한 채권이 불확정 상태에 있는 경우에는 선지급이 곤란하다는 입장임. 그러나 국가에서 직접 예산에서 지급하지 아니하고, 일본과 같이 별도로 공적인 유류오염피해보상기금을 설립하여 일정한 기준에 따라 일정금액을 보상하도록 하는 경우에는 큰 문제가 없을 것으로 보임. 특히 우리나라 유류오염 피해보상에서 크게 문제가 되고 있는 방제비의 경우는 채권을 확정하기가 수월할 뿐 아니라 증거확보에도 그다지 어려움이 없으므로 이 분야에 대해서 우선 이러한 제도를 도입하여도 무방할 것으로 판단됨.

15) 집단소송제도는 아직 법제화가 되지 않았음. 그러나 이 제도는 1998년 중에 입법화될 것으로 보임.

첫째, 미국법에서는 책임소유자의 범위가 상당히 넓다. 유조선은 물론 기타 선박이나 해상시설물에 의한 오염사고도 油類汚染法の 적용대상에 포함시키고 있기 때문이다.

둘째, 책임한도에 있어서 미국의 油類汚染法도 책임제한은 인정하고 있으나 각주의 별도입법에 따라 무한책임을 부담하는 경우도 있다. 또 책임한도액도 1992년 民事責任協約 改正議定書보다 2배 정도가 많으며, 利子에 대해서는 책임제한을 할 수 없다.

셋째, 責任基金은 1986년 內國歲入法の 규정에 따른 화주의 분담금으로 마련된다. 國際 油類汚染損害賠償制度가 화주의 분담금만을 기초로 제도를 운영하고 있는데 비하여 미국은 자국으로 수입되는 모든 종류의 유류에 대하여 사전에 배럴당 5센트씩 세금을 부과하여 기금을 형성한다. 그리고 1990년 油類汚染法에 따라 징수되는 벌금 및 천연자원의 피해에 대한 배상금도 기금의 재원이 된다.

넷째, 損害賠償範圍가 상당히 포괄적이다. 특히 미국은 천연자원에 대한 손해에 대해서도 비교적 관대하게 보상권을 인정하고 있다. 즉, 천연자원이 유류에 의하여 훼손되거나 손실을 입은 경우에는 原狀回復, 復舊, 代替 등의 비용 이외에 이같은 자원을 이용하지 못하는 데서 오는 손실이나 손해의 적정비용을 배상하여야 한다. 이러한 점을 고려할 때 미국의 油類汚染法은 피해자 구제에 상당히 유리한 제도이다. 그러나 그만큼 선박소유자나 보험사에게는 부담이 큰 제도임에는 틀림이 없다.

이같은 미국제도를 채택하는 경우의 이점은 첫째, 國際基金을 개입시키지 아니하고, 국내에서 피해보상이 처리되므로 그 보상기간을 단축할 수 있다. 둘째, 國際協約에서 보상하지 않는 손해, 이를테면 貨物船에 의한 손해에 대해서도 보상을 받을 수 있다. 셋째, 추가보상을 위한 分擔金이 세금으로 사전에 부과되므로 財源形成이 용이하다. 넷째, 피해보상이 불가능한 원인불명의 사고에 대한 보상을 추진할 수 있다. 새로운 제도의 도입과정에서 이러한 오염에 대해서도 보상하는 것으로 규정하면 되기 때문이다.

그러나 우리나라에서 이 제도를 채택하기 위해서는 기본적으로 몇가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 우리나라의 國際協約 탈퇴에 대한 공감대가 형성되어야 한다. 그러나 현재로서는 이같은 징후는 엿보이지 않는다. 研究陣이 파악한 바에 따르면 현재 우리나라의 유류오염 피해보상이 지체되는 이유는 증거부족에서 기인하는 경우가 많았다. 設問調査에 응한 전문가들도 대체로 이같은 견해에 동조하고 있다. 둘째, 追加補償基金을 위한 재원확보방안이 강구되어야 한다. 우리나라는 현재 에너지회계특별법에 따라 수입원유에 1배럴당 3센트씩 분담금을 부과하고 있다. 이 기금을 유류오염피해 보상재원으로 전용하거나, 아니면 별도로 기금을 부과하는 방안을 마련하여야 한다. 그러나 지금까지의 재정경제원의 입장으로 볼 때 이러한 조치를 시행하기는 어렵다. 셋

제, 선박소유자의 보험가입이 용이하여야 한다. 우리나라가 국제협약체제에서 탈퇴하고 독자적인 「海洋汚染補償法」을 제정하여 시행하는 경우에는 선사의 위험부담이 커지므로 보험사측에서는 위험인수를 기피하는 경향이 나타날 가능성이 크다. 선박소유자의 책임이행을 전제로 한 보험가입이 이루어지지 않으면 유류오염 피해자 보상이 유명무실해지는 것은 자명하다.

따라서 이러한 점을 종합적으로 검토할 때 국제협약체제에서 탈퇴하고 새로운 유류오염 보상제도를 창설하는 것은 그 이점에도 불구하고 전제조건이 이행되지 않는 한 불가능하다. 전문가 그 누구도 유류오염 손해보상을 촉진하는 대안의 하나로 새로운 제도의 도입을 제안하지 않았다. 기존제도의 개선을 통하여 충분히 해결될 수 있다는 확신이 뒷받침되었기 때문일 것이다.

第6章 要約 및 結論

1993년 이후 우리나라해역에서는 제5금동호 사고를 비롯하여 시 프린스호 사고 등 大型油槽船 海難事故가 자주 발생하였다. 이들 사고는 우리나라에서 발생한 海難事故 가운데 비교적 규모가 크고 피해가 넓은 지역에 걸쳐 확산되었다는 점에서 비상한 社會的 關心과 波長을 불러일으켰다. 이같은 油類污染事故의 事後處理는 피해확산을 방지하기 위한 防除作業과 피해어업인에 대한 신속한 被害補償 등 두가지 사항으로 집약된다. 지금까지의 사례와 관행으로 볼 때 防除作業은 큰 무리없이 진행되어 왔다. 그러나 被害補償에 관해서는 많은 問題點이 있는 것으로 드러나고 있다. 보상이 신속하게 이루어지지 않아 零細漁業人이 유류피해와 함께 經濟的 負擔 가중이라는 이중의 피해를 입기 때문이다. 분석결과에 따르면 紛爭이 소송으로 비화하는 경우 사고에서 보상에 이르기까지 3~5년이 소요된다. 또 補償金額도 어업인들이 청구한 금액에 비해 현저하게 적어 補償率이 10% 수준에도 미치지 않는다. 合意補償金을 기준으로 할 경우 시 프린스호 事故의 補償率은 16%선에 올라 있다. 제1유일호 事故에서도 補償率이 17% 수준이다. 그러나 이같은 수치는 訴訟紛爭이 종료되고 아직 해결되지 않은 補償請求事件이 타결될 경우 더욱 낮아질 것으로 보인다.

이 研究報告書는 이러한 문제에 대한 遠因과 近因, 그리고 處方을 담고 있다. 구체적으로 專門家를 대상으로 실시한 設問調査를 바탕으로 補償 遲滯事由를 분석하고 補償 促進方案을 마련하였다. 이 연구보고서에서는 i) 油類污染事故補償의 기본 틀이라 할 수 있는 國際協約과 美國의 油類污染法을 고찰하고, 이어 ii) 油類污染 被害補償制度의 문제점, 그리고 iii) 損害賠償 促進方案에 대하여 國際協約에 대한 事項과 國內 關聯事項으로 나누어 언급한다.

1. 油類污染損害補償制度

1) 國際協約의 補償制度

1967년 英國 南部海岸에서 발생한 大型油槽船 토리 캐년호(Torry Cayon) 좌초사고를 계기로 세계 각국은 선박의 海上安全性 확보와 油類污染 被害者에 대한 신속한 被

害補償을 위하여 다양한 조치들을 강구하게 되었다. 특히 유엔산하 해운전문기구인 國際海事機構(IMO)를 중심으로 세계 각국은 油槽船의 안전규제를 더욱 강화하는 한편, 국제적으로 통일된 海洋油類汚染 被害補償法을 제정하여 시행하고 있다. 1969년에 제정된 油類汚染損害民事責任協約과 1971년 國際基金協約은 이러한 목적에 따라 운영하는 유일한 國際協約이다. 이 협약은 1997년 9월 현재 70개국이 넘는 국가가 가입하고 있을 만큼 가장 보편화된 油類汚染補償制度로 자리잡고 있다. 우리나라는 두 협약을 1986년과 1991년에 각각 비준하고, 履行法律로 1993년에 「油類汚染損害賠償保障法」을 제정하여 시행하고 있다.

1969년 民事責任協約과 1971년 國際基金協約은 전통적인 海難事故 被害補償法이라 할 수 있는 「船舶所有者 責任限制制度」가 채택하고 있는 기존의 여러가지 원칙을 포기하고 油類汚染 被害補償에 적합한 새로운 원칙을 상당히 도입한 것이 특징이다. 가장 큰 변화는 船舶所有者의 嚴格責任原則을 도입한 점이다. 이에 따라 船舶所有者의 過失이나 故意가 없는 상태에서 海難事故가 일어난 경우에도 被害補償을 하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 유조선사의 責任保險 가입을 의무화하였다. 貨主에게도 화물의 양에 따라 分擔金을 납부하도록 하여 책임의 일정부분을 분담시켰다. 이같은 제도의 도입에 따라 유조선에 의한 海難事故가 발생하는 경우 그 피해는 일차적으로 海難事故를 유발한 船舶所有者가 배상하고, 船舶所有者의 責任限度를 초과하거나 船舶所有者에게 損害賠償責任을 부담시킬 수 없는 경우에는 國際油類汚染補償基金(IOPC Fund : 이하 國際基金)에서 개입하여 보상하는 二元的 補償制度(two tier compensation system)로 운영되고 있다.

이 두가지 協約은 1992년에 議定書 형태로 개정되어 1996년 5월부터 시행되고 있다. 우리나라도 이 협약에 가입하여 1998년 5월부터 국내 발효하도록 하였다. 1992년 改正議定書가 발효됨에 따라 현재 유류오염손해보상과 관련해서는 2개의 國際協約이 존재하는 셈이다. 그러나 1992년 改正議定書는 責任限度를 인상하는 것이 주요 목적이었기 때문에 기존의 1969년 및 1971년 協約과 크게 다르지 않다. 즉, 改正議定書에서 보상한도는 선박소유자의 경우, 중전의 선박톤당 133計算單位(SDR)를 곱한 금액에서 420SDR을 곱한 금액(최고한도 1,400만SDR→5,970만SDR)으로 인상되었다. 國際基金의 보상한도도 6,000만SDR에서 1억 3,500만SDR로 2.25배 확대되었다. 1992년 改正議定書에서 선박소유자에 대한 填補制度(물백 시스템)를 폐지한 것을 고려한다면 國際基金의 보상한도는 그만큼(선박 톤당 500프랑 또는 8,500만프랑 중 적은 금액) 더 늘어났다고 할 수 있다. 이같은 責任限度의 인상은 피해자가 보상받을 수 있는 금액이

증가하는 것을 의미하므로 油類汚染 被害者 救済에 유리하다.

2) 美國의 油類汚染法

세계 대부분의 국가가 國際協約을 모태로 한 油類汚染 被害補償制度를 구비하고 있는데 비하여 美國은 1990년에 독자적으로 油類汚染法(Oil Pollution Act, 1990)을 제정하여 시행하고 있다. 美國 油類汚染法의 기본적인 責任構造는 國際協約과 동일하다. 즉, 일차적인 책임을 선박소유자에게 부담시키고, 責任限度가 넘는 금액에 대해서는 國際基金과 마찬가지로 油類汚染責任信託基金(Super Fund)에서 보상하는 체제로 운영되고 있다. 그러나 美國 油類汚染法은 1989년 엑슨 발데즈호의 事故 이후 비등한 여론을 배경으로 제정되었기 때문에 國際協約보다 강력한 被害補償制度를 갖추고 있다.

첫째, 船舶所有者가 부담하는 책임의 범위가 상당히 넓다. 油槽船은 물론 기타 선박이나 海上構造物에 의한 油類汚染事故도 보상의 대상이 되기 때문이다.

둘째, 책임의 한도가 무한정 확대될 수 있다. 미국의 油類汚染法도 책임제한을 허용하고 있으나 各州의 별도입법에 따라 무한책임을 부담하는 경우도 있다. 또 責任限度額도 1992년 改正議定書보다 2배 정도 높다.

셋째, 責任基金의 안정성이 뛰어나다. 基金이 內國歲入法의 규정에 따른 화주의 分擔金(세금)으로 형성되기 때문이다. 油類汚染法에 따라 징수되는 罰金 및 天然資源의 피해에 대한 賠償金도 基金의 재원이 된다.

넷째, 損害賠償範圍가 상당히 포괄적이다. 특히 미국은 天然資源에 대한 손해에 대해서도 비교적 관대하게 補償權을 인정하고 있다. 즉, 天然資源이 유류에 의하여 훼손되거나 손실을 입은 경우에는 原狀回復, 復舊, 代替 등의 비용 이외에 간접손해에 대해서도 적정비용을 배상하도록 하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 미국의 油類汚染法은 국제협약보다 피해자 구제에 상당히 유리한 제도이다.

2. 現行 補償制度의 問題點

1) 被害補償 處理實態

油類汚染事故가 발생하는 경우 被害補償業務는 國際基金에서 전담하고 있다. 國際基金은 1978년에 설립된 이래 1995년 12월말까지 모두 72건의 油類汚染 損害賠償 請求

事件을 처리하였다. 지급한 總補償額은 1억 1,600만파운드(1억 7,700만달러)에 달하고 있다. 현재 國際基金에는 1991년 헤이븐號 사건, 1993년 에이지언 시號 사건, 그리고 최근 日本 영해에서 발생한 나호드카號 사건 등 30여건의 海洋汚染 被害補償 請求事件이 계류되어 있거나 보상청구가 예상되고 있다.

우리나라의 경우 1997년 8월 현재 1993년의 제5금동호 사고를 비롯하여 시 프린스호, 제1유일호, 호남 사파이어號 사고 등 주요 油類汚染 損害賠償 請求事件이 미결된 상태이다. 총청구금액은 2,900억원으로 이 가운데 오염방제비 467억원을 제외하면 어업피해 및 관광피해보상 청구금액은 2,433억원이다.

2) 現行制度의 問題點

(1) 國際基金 關聯事項

첫째, 피해보상방식이 경직되어 있다. 國際協約에 의한 유류오염 피해보상은 당사자 간의 자주적 교섭과 법원에 의한 분쟁해결이라는 두가지 방법에 고착되어 있다. 내부규칙에 중재를 규정하고 있음에도 활용하지 않음으로써 스스로 역할과 범위를 축소하고 있다.

둘째, 유류오염 피해조사가 일방적이다. 사고가 발생하는 경우 國際基金은 보험사나 국제유조선주오염연맹(ITOPF)의 조사자료를 토대로 보상을 추진한다. 이 과정에서 피해자가 객관적으로 被害調査에 참여할 문호가 제한되어 피해금액의 산정을 둘러싸고 갈등이 심화된다.

셋째, 國際基金의 조직과 운영에 한계가 있다. 國際基金은 1978년 출범당시에 최소한의 인원으로 업무를 수행한다는 총회 결의에 따라 人的資源 확충을 위한 노력을 기울이지 않았다. 그 결과 國際基金의 오염보상업무는 담당자 2명과 법률담당 1명 등 모두 3명이 수행한다. 1997년 10월 현재 기금의 미결사건은 30건으로 이 업무를 기금에서 처리하기에는 한계에 직면하였다. 이에 따라 초과업무는 외부전문가에게 위임하여 기금의 업무 장악력이 떨어지고 있다.

넷째, 國際基金의 집행위원회 운영에도 문제점이 있는 것으로 파악되었다. 1996년의 경우 모두 5차례의 회의를 개최하였다. 이 가운데 우리나라 보상심의회는 1~2회에 불과하였다. 영국의 시 엠프레스호 사고와 이탈리아의 헤이븐호 사고는 매회기마다 의제가 논의되었다. 브레이어호와 에이지언 시호의 경우도 3차례 논의되었다.

(2) 被害調査 關聯事項

첫째, 피해자가 보상액을 과다하게 청구하고 있다. 海洋警察廳 자료에 따르면 1991~1995년 동안 우리나라해역에서 발생한 유류오염사고는 모두 1,651건이다. 이에 대하여 어업인들이 損害補償金으로 총 3,262억원을 청구하였다. 이같은 청구금액 가운데 실제로 보상이 이루어진 금액은 155억 7,500만원에 불과하다. 請求額 대비 補償率이 4.7%에 지나지 않는 수치이다.

둘째, 피해를 입증할 객관적 자료가 부족하다. 國際基金의 유류오염 손해보상은 證據補償原則에 따라 이루어진다. 國際基金의 1996년 年例報告書에 따르면 우리나라 오염 보상사건의 대부분은 증거부족 때문에 보상이 기각되고 있다. 특히 私賣買의 경우와 無免許·無許可漁業 所得의 경우는 증거유무를 불문하고 보상에서 제외되고 있다.

셋째, 油類汚染事故의 특수성이다. 즉, 피해가 넓은 지역에 확산되는 피해의 廣域化, 피해를 입은 어업인에 다수에 걸치는 피해자의 集團化, 피해의 형태 또한 어업의 종류에 따라 각각 다른 피해의 多樣化, 피해의 결과가 장기간에 걸쳐 나타나는 피해의 持續性에 따라 被害補償이 늦춰지고 있다.

넷째, 被害調査 결과에 대한 신뢰도가 낮다. 油類汚染事故가 발생하는 경우 피해자와 가해자는 각기 다른 被害調査機關을 선임하여 피해액을 산정한다. 그러나 양조사기관의 손해추정액이 현저하게 다르기 때문에 상호간에 불신이 확산되고 있다. 일례로 제5 금동호 사고의 경우 피해자가 산정한 금액은 931억원이었다. 그러나 3차체에 걸친 재조사 끝에 가해자가 추정한 금액은 70억원으로 나타났다. 이같은 수치는 처음 被害額의 7.5%에 지나지 않는다.

(3) 기타 部門 關聯事項

첫째, 政府·水協의 소극적 대응도 사태해결을 장기화시키는 요인이다. 설문조사에 따르면 정부는 유류오염 피해보상사건이 民事事件이라는 측면에서 개입하지 않은 것으로 나타났다. 또 현실적으로 汚染防除에는 상당한 예산을 투입하고 있으나 피해보상을 위한 國際基金會議에는 예산사정으로 참가하기가 어려운 실정이다.

둘째, 海洋生態系에 대한 자료가 미흡하다. 油類汚染補償에는 어업인이 개별적으로 제출한 증거 외에도 피해를 입증하는데 필요한 간접자료가 다양하게 확보되어 있어야 한다. 그러나 우리나라의 경우 이러한 자료가 풍부하게 축적되어 있지 않고 水產物 統

計에 대한 기초자료가 부족하다. 그리고 부족한 자료마저 정확하지 않아 신뢰성이 의문 시되고 있다.

셋째, 國際基金의 무성의와 불신도 문제점으로 지적되었다. 國際基金이 보험사와 너무 밀착되어 있다는 基金의 正體性에 대한 회의, 우리나라 어업현실을 고려하지 않는 일방적인 보상 추진, 漁業人이 제출한 증거자료에 대한 불신이 이를 뒷받침하고 있다. 또한 이에 못지 않게 國際基金이 선임한 被害調査機關에 대한 객관성·공정성도 문제점으로 대두되었다.

넷째, 漁業人의 被害補償節次에 대한 이해부족이다. 위에서 지적한 과도한 피해보상 청구, 보상청구시 자료를 제출하지 않는 태도, 不法漁業에 대한 보상청구, 그리고 보상이 늦어지는데 따른 집단적인 민원 제기 등이 이같은 절차의 이해부족에서 비롯된 것으로 보인다. 또한 水協에서 작성한 被害調査指針의 내용이 너무 어렵고 法的 實效性을 확보하지 못한 것도 하나의 원인이다.

3. 被害補償 促進方案

1) 國際協約 關聯制度 改善

(1) 代替的 紛爭解決制度 도입

첫째, 정부에 油類汚染 被害補償을 청구하는 방안이다. 유류오염손해에 대한 모든 청구권은 해당국가에서 행사한다. 국가는 특정기관을 설립하거나 지정하여 이같은 업무를 처리하도록 한다. 그리고 정부는 이 기관을 통하여 國際基金에 보상을 청구하거나 소송을 제기할 수 있다. 이 제도의 장점은 개별적으로 어업인이 피해보상에 나서는 것보다 국가라는 조직된 단체를 활용함으로써 보상교섭이 촉진되는 효과가 있다. 그러나 정부도 궁극적으로는 國際基金에 대해 피해보상을 청구하는 것이므로 불필요한 절차를 추가할 수 있는 단점이 있다.

둘째, 國際基金에서 설립한 별도 보상기구(損害裁判部)에서 처리하는 방안이다. 國際基金은 이 업무를 처리하기 위하여 지금의 사무국이나 집행위원회의 기능을 대신하거나 보완하는 기구를 설치하여야 한다. 이 방안을 채택하는 경우 모든 청구권이 국가에서 해결되지 아니하고 이 기구에서 처리되므로 처리의 공정성과 형평성을 확보할 수 있는 장점이 있다. 아울러 통일된 기준에 따라 보상이 이루어지므로 손해보상금의 인정

여부에 대한 예측이 가능하다. 그러나 이 대안을 활용하기 위해서는 법원에 대한 訴訟提起權을 포기하도록 하여야 하므로 국가간 협정으로 채택하기에는 단점이 있다.

셋째, 제소전에 獨立補償機構에서 처리하는 방안이다. 이 방안은 위의 둘째 방법과 달리 별도로 보상위원회를 설치·운영하는 제도로써 장점이 있다. 즉, 國際基金에서는 보상에 대한 행정적인 업무만을 처리하고, 모든 청구사건은 이 기구에서 전담하는 것이다. 이 방안에서는 모든 피해보상사건을 하나의 기구에서 처리하는 방안과 사건별로 각각 다른 보상기구를 한시적으로 운영하는 방안으로 나누어 볼 수 있다. 이같은 방법은 피해보상의 장기화를 예방하고 신속한 보상으로 零細漁業人의 재정적인 어려움을 해소하는 데는 효과가 탁월하다. 그러나 提訴前 紛爭解決方案이라는 점에서 이 기구의 결정을 무시하고 법원에 제소하는 경우에는 불필요한 절차를 추가하는 결과를 가져온다.

이같은 代替의 紛爭解決方案은 어느 대안을 채택하더라도 기존협약의 개정작업이 필요하다. 즉, 개정작업에 소요되는 기간이 상당할 뿐 아니라 발효에 이르기까지도 적지 않은 시간이 걸린다. 따라서 이 방안은 장기적인 대안으로는 가능하나 현재의 문제를 신속하게 처리하는 데는 실용성이 크지 않다.

(2) 仲裁制度의 積極 활용

仲裁制度는 기존협약을 개정하지 않고 활용할 수 있는 방안이다. 즉, 國際基金의 클레임 매뉴얼에는 피해어업인이 청구한 피해보상에 대해서 되도록 소송을 통하지 않는 紛爭解決에 노력하도록 규정하고 있다. 內部規則은 중재제도를 적시하면서 사무국장으로 하여금 모든 채권자와 仲裁合意를 할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이같은 仲裁制度는 油類汚染 被害補償에 정통한 전문가를 仲裁判定部에 참여시킴으로써 仲裁機關의 전문성을 확보할 수 있고 분쟁을 신속하게 처리할 수 있는 장점이 있다. 그러나 仲裁機關의 판정은 절차상의 하자가 발견되지 않는 한 법원의 최종판결과 같은 효력이 부여되므로 불복할 수 없는 단점을 갖는다. 또한 油類汚染事故의 경우 피해자가 다수이므로 당사자간 이해조정에 다소 시간이 걸리는 흠이 있다.

(3) 國際基金 事務局 개편

國際基金 事務局은 1978년 출범 당시와 비교할 때 현저한 환경변화에 직면하고 있다. 첫째, 우선 협약 가입국이 14개국에서 1997년 현재 74개국으로 증가하였다. 또한

1992년 改正議定書도 발효하였다. 가입국수가 증가한 것은 유류오염 피해보상사건이 그만큼 늘어나는 것을 의미한다. 1997년 10월 현재 國際基金의 미결사건은 30건이 넘는다. 둘째, 손해보상처리절차가 복잡해지는 양상을 보이고 있다. 특히 손해보상청구에서 因果關係 입증에 곤란한 순수 경제적 손실, 환경손해에 관한 항목이 증가하고 있다.

이같은 변화에 따라 사무국의 업무가 폭주하여 그 효율성이 의문시되고 있다. 인적자원에 대한 충원이 억제되어 외부전문가 의존비율이 크게 높아지고 있기 때문이다. 國際基金에서도 때마침 이같은 문제점을 파악하고 조직개편 연구에 착수하였다. 그러나 국제기금 사무국의 개편은 단순히 인원의 충원만으로 그쳐서는 곤란하다. 국제기금의 설립목적이 유류오염피해의 신속한 보상에 있는 만큼 이에 초점을 맞춘 조직정비가 이루어져야 한다. 특히 보상업무를 처리하는 과정에서 불가피하게 개입하는 외부전문가 고용문제, 자격조건의 공정성 여부 등을 전반적으로 고려한 새로운 전문가 자문시스템을 구축하는 방안도 아울러 강구하여야 할 것이다.

2) 國內制度의 개선

(1) 被害算定の 客觀性 확보

첫째, 피해자와 가해자간의 合同被害調査이다. 클레임 매뉴얼에 따르면 피해자는 유류오염 방제조치에 착수하거나 손해사정을 목적으로 하는 전문가를 고용하기 전에 협의할 수 있다고 명시하고 있다. 이러한 규정에 따라 유류오염으로 피해를 입은 어업인 뿐 아니라 모든 관련자는 공동으로 피해조사위원회를 구성하여 합리적인 방법으로 손해를 사정하는 것이 중요하다.

둘째, 地方自治團體가 적극적으로 참여하는 방안이다. 피해조사에 있어서 지자체가 주도적으로 참여하는 경우 신뢰도가 확보된다. 실제로 英國에서는 1996년 시 엠프레스호 사고가 발생하자 지방정부가 비상상태를 선포하고 오염방제 및 피해보상을 전담하는 기구를 설치하는 등 주도적으로 개입하였다.

셋째, 유류오염피해 감정에 대한 전문성을 확보하는 방안이다. 유류오염 피해보상이 장기화되는 이유 중의 하나는 피해조사 결과에 대한 현격한 시각차이다. 이에 대한 대책으로 정부에서 주도적으로 공적 피해감정기관을 설립하는 방안, 관련 연구기관에서 유류오염 피해평가를 할 수 있도록 제도적으로 보장하는 방안 등이 있다.

(2) 被害者の意識 전환

첫째, 증거확보능력을 제고하여야 한다. 國際基金의 보상은 철저하게 증빙자료가 첨부된 경우에만 보상하므로 평소 이에 대비한 증거구비를 생활화하여야 한다. 특히 國際基金에서는 피해가 입증되지 않으면 보상을 하지 않으므로 각종 소득자료 및 세금자료 등의 객관화가 시급하다.

둘째, 國際基金에 대한 과다한 청구를 지양하여야 한다. 우리나라의 油類汚染 被害補償率は 5~10%에 불과하여 日本이나 선진국가의 50~60%에 비교할 때 상당히 적은 금액이다. 피해보상금액을 과도하게 높여 청구하는 경우에는 國際基金에 대하여 불신감을 줄 뿐 아니라 責任限度를 초과하게 되어 暫定支給金の 비율이 낮아지는 점에 유의하여야 한다.

셋째, 被害補償節次를 정확하게 이해하여야 한다. 國際基金의 보상은 협약에 규정된 손해에 대해서만 보상하므로 국내의 보상과는 엄연히 다르다. 따라서 애초 보상대상이 되지 않는 관행어업, 무면허·무허가어업 등의 손실에 대한 보상청구는 할 필요가 없다. 또한 國際基金은 보험사와 동일한 지위에 있으므로 막연한 기대를 하지 말아야 한다.

(3) 政府의 對應方案

첫째, 國際基金에 대한 활동을 강화한다. 설문조사에 따르면 國際基金은 우리나라의 어업현실을 제대로 이해하지 못할 뿐 아니라 어업인을 불신하고 있는 것으로 나타났다. 이를 해소하기 위해서는 다음과 같은 방안이 있다. i) 海洋水産部에 國際基金 擔當職制를 설치하여 매년 기금회의에 참석토록 하고 보상문제를 전담시킨다. ii) 보상제도 전문가를 양성한다. 그 비용은 수익자 부담원칙에 입각하여 유관기관에서 부담하는 방안을 검토한다. iii) 國際基金에 대한 활동을 지원하기 위한 재원을 확보한다. 우리나라 어업현실에 대한 부정적인 이미지를 불식시키기 위한 弘報費用 등으로 활용하기 위해서이다.

둘째, 統計資料에 대한 正確性を 유지하여야 한다. 유류오염 피해보상의 관건은 첨부되는 통계자료의 신뢰성에 달려 있다. 設問調査에서 정부의 통계자료가 실제 어업생산 통계와 일치하지 않아 補償作業이 지체되고 있는 것으로 나타났다. 그 대안으로 海洋水産部나 水協 등에서 주기적으로 漁獲量을 조사하고 기록을 유지하는 방안, 委販實績을 전산화하는 방안 등이 제안되었다.

셋째, 被害調査指針을 法制化하여야 한다. 기존의 지침은 민간기관에서 漁業被害調査

를 실시하는데 참고용으로 작성한 것에 지나지 않는다. 따라서 법적 효력이 부여되지 않아 실효성에 의문이 있다. 또한 내용상에도 유류오염사고가 발생한 경우에 설치되는 대책위원회에 대한 권한의 위임조항 등 몇가지 문제점이 있는 것으로 드러났다. 이를 전면적으로 개정하여 油類汚染損害賠償保障法에 포함하거나 별도의 규칙으로 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 新制度 創設方案

이 研究報告書에서는 기존의 국제협약체제에서 벗어나 우리나라 고유의 油類汚染被害補償法을 창설하는 방안을 검토하였다. 미국의 油類汚染法과 같이 국내의 독자적인 補償制度를 창설하는 것이 피해보상에 유리한지 여부를 파악하기 위한 것이다. 미국의 油類汚染法과 유사한 제도를 마련하는 경우에 피해보상과 관련하여 國際基金을 개입시키지 않아 불필요한 절차를 생략할 수 있어 현행보다 더욱 간결한 보상을 추진할 수 있는 이점이 있다. 그리고 國際協約에서 채용하지 아니한 다양한 제도를 아울러 포함할 수 있어 被害者 救濟에 유리하다고 할 수 있다.

그러나 이러한 제도를 도입하기 위해서는 기존제도에서 탈퇴하는데 따른 컨센서스가 형성되어야 하며, 동시에 기금을 별도로 형성하기 위한 稅收確保方案이 강구되어야 한다. 그러나 과거의 경험이나 지금의 우리나라 실정에 비춰볼 때 이같은 조치는 어려울 것으로 보인다. 또한 油類汚染 被害補償이 지연되는 사유가 國際協約이나 國際基金의 문제에 국한되는 것이 아님은 지금까지의 분석에서 살펴본 바와 같다. 따라서 현시점에서 새로운 被害補償制度를 도입하는 것은 바람직하지도 않고 시급성도 없는 것으로 보인다.

4. 向後 研究課題

이 연구보고서에서는 전문가의 설문조사를 토대로 우리나라 유류오염 피해보상제도의 문제점과 보상촉진방안을 강구하였다. 특히 이 연구는 지금까지 우리나라에서 검토되지 아니한 유류오염 보상촉진방안에 대해 중점적으로 언급하였다. 그러나 이 연구보고서에서 제시한 제도개선방안은 각론보다는 총론적인 성격이 강하다. 연구의 우선적인 목표가 우리나라 유류오염 피해보상과 관련하여 가장 큰 문제점이 무엇이고, 그 대안으로는 어떠한 것이 있는지를 파악하는데 있었기 때문이다. 이같은 점을 고려할 때

이 연구에서 제시한 제도개선방안을 구체화하기 위해서는 각 분야별로 별도의 추가적인 연구가 필요한 부문도 있다. 특히 국제협약에서 피해보상을 하는 허용채권의 범위에 대해서는 더욱 그러하다. 이에 대해서는 수협 중앙회 등이 주관하여 국제기금에 계류되었던 사건을 중심으로 피해보상사례를 보다 집중적으로 연구하여야 한다.

參 考 文 獻

- ① • 김동완, 「유류오염 손해배상범위에 관한 연구—손해위험을 중심으로」, 서울대 대학원 석사학위논문, 1995. 2.
- 대한변호사협회, 「환경문제 연구총서 V」, 1995. 12.
- 박기갑 외, 「환경오염의 법적구제와 개선책」, 1996. 11.
- • 수협 수산경제연구원, 「일본의 어장피해 구제제도 해설」, 1995. 9.
- • _____, 「해양유류오염사고로 인한 수산피해구제연구」, 1996. 1
- _____, 「유류오염 피해조사지침」, 1995. 11.
- ② • 이홍동·이광남, “해양유류오염으로 인한 수산업의 손실추정에 관한 고찰”, 「해양정책연구」 제11권 제1호, 1996 여름.
- 채이식, 「IOPC Fund 회의 참가보고서」, 각호.
- 최종현, “미국 1990년 기름오염법과 우리법의 개정방향”, 「한국해법회지」 제12권 제1호, 1991. 12.
- • 해운산업연구원, 「1992 유류오염민사책임협약 및 기금협약의 수용방안에 관한 연구」, 1996. 5.
- _____, 「국제유탁배상기금협약의 수용방안」, 1990. 12.
- 동경해상화재보험, 「아메리카합중국 유탁법의 해설」, 1994. 3.
- 일본해법회, 「해법회지」 복간 제39호, 1995.
- 竹村英員, “유탁손해배상보장법의 일부를 개정하는 법률의 개요”, 「해사산업연구소보」, 1996. 12.
- CMI, *CMI Guideline on Oil Pollution Damage*.
- IOPC Fund, *Claim Manual*.
- _____, *Report on the Activities of the International Oil Pollution Compensation Fund*, 각년호.
- _____, *Criteria for the Admissibility of Claims for Compensation*(Working Group Documents).
- LLP, *Liability for Damage to the Marine Environment*, 1993.

海洋污染 損害賠償 促進方案 研究

1997年 12月 24日 印刷

1997年 12月 30日 發行

編輯兼 洪 承 湧
發行人
發行處 韓國海洋水產開發院
서울특별시 강남구 삼성동 154-10
전 화 569-2761~8 FAX. 565-7403
등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷 永信印刷公社 267-3550