

태안 허베이 스피리트호 유류오염사고에 대한 환경법적 고찰*

- 미국 유류오염법의 시사점을 중심으로 -

소 병 천**

차 례

- I. 서론
- II. 국제법상 해양유류오염규제제도
- III. 국내법상 해양유류오염규제제도
- IV. 미국법상 해양유류오염규제제도
- V. 결론

I. 서론

지난해 12월 7일, 충남 태안 앞바다에서 발생한 삼성 중공업 소속 바지선과 홍콩 국적 유조 선박 허베이 스피리트호 간의 충돌사고는 10,081 톤에 이르는 유류를 인근 해안에 유출시켜 지역 주민 및 해당 지역 해양생태계에 막대한 피해를 가져왔다. 동 사고는 우리나라에서 발생한 해양유류유출사고 중 가장 규모가 큰 사건¹⁾으로 사회적인 관심을 끌었을 뿐 아니라 사고예방, 피해자 배상 및 생태계 복원과 관련하여

* 본 논문은 2008년 5월 30일 강원대학교와 한국법제연구원이 공동으로 개최한 “허베이 스피리트호 기름유출사고의 법적 대응방안과 향후 과제”에서 본인이 발표한 “미국의 해양유류오염피해에 대한 법적 대응과 시사점”을 수정 발전시킨 논문임을 밝힙니다.

** 아주대학교 법과대학 조교수

1) 우리나라에서 1000톤 이상의 대형 유류 유출 사고는 1993년 제5금동호사건, 1995년 제1유일호, 호남 사과이어호 및 씨프린스호 사건이 있었으며 허베이 스피리트호 사건은 기존의 가장 유출 규모가 컸던 씨프린스호(유출량 5,035톤)의 두 배에 달해 우리나라에서 가장 큰 규모의 유류 유출사고로 기록되었다.

기존 법제도에 대한 자성의 기회를 제공하였다. 실제로 우리나라 해양에서의 유류유출사고는 매년 수백여건 발생하여 작게는 수백 여 톤 크게는 수천 여 톤의 유류가 유출되고 있는 실정이다.²⁾ 2007년 한국해양수산개발원에서 발표한 수산해양환경통계에 의하면 1980년 이후 2006년까지 총 7,437건의 유류유출사고가 발생하였는데 선박에 의한 사고건수는 무려 6,895건으로 약 92%에 해당하며 이중 사고 시 피해의 규모가 큰 유조선에 인한 유류유출사고는 704건에 이르고 있다.³⁾ 특히, 고의나 부주의에 의한 발생 사고가 전체 사고 원인의 50%를 넘는다는 점에서 문제의 심각성을 보여주고 있다.

전 세계적으로도 해양 유류유출사고, 특히 유조선의 해난사고에 의한 대규모 유류오염사고는 끊이지 않고 있는데 이는 석유 수출입의 성격상 운송수단이 해상운송에 의존하고 있기 때문이다. 한 자료에 의하면 매일같이 3천여 유조선이 전 세계 해양을 운항하고, 그 운송량은 수천만 톤에 이르며 매년 바다에 배출되는 석유의 양은 80만 톤 이상으로 이중 해난사고에 의한 유출량이 전체의 80%에 해당한다고 한다.⁴⁾ 국제적으로 1967년 이후 발생한 유류유출사고 중 그 규모가 가장 컸던 사고는 1979년 중미의 토바고 근해 웨스트 인디 해역에서 28만 7천여톤의 유류를 유출시킨 아틀란틱 엠퍼리스(Atlantic Empress)호 사건으로 기록되고 있다. 1969년 영국 근해에서 발생, 119,000톤의 유류를 유출시킨 토레이 캐년(Torrey Canyon)호 사건은 해양유류오염사고에 경종을 울려 해양유류오염 관련 여러 국제조약을 체결케 하였다. 또한 2002년 발생한 프리스티지(Prestige)호 사고는⁵⁾ 기존의 유류에 의한 해양오염사고 예방을 위한 국제적 규제를 강화시키는 역할을 하였다.

미국에서 발생한 가장 큰 해양유류유출사고는 1989년 3월 24일 알래스카, 프린스 윌리엄 해역에서 발생한 엑슨발데즈(Exxon Valdez)호 사건이다. 37,000톤의 유류를 유출시킨 동 사고로 인해 1300마일에 이르는 해안의 생태계에 막대한 피해를 야기하였는데 그 피해복구에는 30년 이상이 걸린다는 보고 자료가 있다.⁶⁾ 동 사건은 유출

2) 첨부자료 1 참조

3) Id.

4) Oil in the Sea III: Inputs, Fates, and Effects, Ocean Studies Board, Marine Board, Transportation Research Board, The National Academies Press, 2003 p. 3; Stephen J. Darmody, The Oil Pollution Act's Criminal Penalties: On a Collision Course with the Law of the Sea, 21 B.C. Envtl. Aff. L. Rev. 89, 111.

5) 동 사고는 스페인 갈리시아(Galicia) 근해에서 발생, 63,000톤의 유류를 유출시킨 사고이다.

된 유류 규모 및 피해의 심각성 외에도 사고 원인이 선장의 음주 및 무자격 항해사에 의한 운항이라는 점이 밝혀지면서 미 국민에게 충격을 주었다. 또한 동 사건은 사고 당시 유출된 유류 제거, 위기상황시 정부 지휘체계 및 사고책임자의 책임소추 등 기존 법제도의 한계를 노출시켰다. 이에 미 의회는 기존의 유류오염 관련 법제도를 개선하기 위해 1990년 유류오염법(Oil Pollution Act)을 제정하였다. 이를 통해 미국은 유류유출사고의 사전예방을 위해 기존 단일선체(single hull)선박구조에서 이중선체(double hull)선박구조로 단계적 전환을 의무화하고, 피해를 경감하기 위한 방재계획을 수립하였으며, 나아가 피해구제를 위해 사고원인자의 피해책임을 대폭 강화하였을 뿐 아니라 국가적 차원에서 유류오염신탁기금을 마련하였다.

본 논문은 허베이 스프리트호 사고를 계기로 제기되고 있는 국내의 해양유류오염 규제 및 피해보상제도를 검토하여 그 미비점을 제기하고자 한다.⁷⁾ 이를 위해 우리나라가 현재 가입되어 있는 국제조약 중 해양유류오염규제 및 피해보상제도를 살펴보고, 비교법적 고찰을 위해 미국의 해양유류오염규제제도를 1990년 제정된 유류오염법을 중심으로 고찰한다. 미국 유류오염법은 엑슨발데즈호 사건을 계기로 제정되었으므로 미국 법제도를 유류오염법 제정 이전과 이후로 나누어 어떠한 점에서 보완이 이루어졌는지를 중점적으로 살펴보고 특히, 미국 해양유류유출사고의 사전예방을 위한 방재계획, 이중선체의무화제도 및 사후 피해구제를 위한 피해배상, 유류오염신탁기금, 사고원인자의 강력한 형사처벌조항의 신설 등을 검토한다. 그리고 태안반도의 유류유출사고는 엑슨발데즈호 사건에서 비추어 볼 때 장기적인 관점에서 생태계 복

6) Willam H. Rodgers, Jr., The Exxon Valdez Reopener: Natural Resources Damages Settlements and Roads Not Taken, 22 Alaska L. Rev. 135 참조.

7) 우리나라에서 해양에서 유류오염을 방지하고 피해배상을 보장하는 법제는 국토해양부 소관의 “해양환경관리법”(법률 제9037호)과 “유류오염손해배상보장법”(법률 제8852호)이 있으며 농림수산부 소관의 허베이 스프리트호 사건 피해보상을 위한 특별법인 “허베이 스프리트호유류오염사고피해주민의지원및해양환경의복원등에관한특별법”(법률 제8898호)이 있다. 유류라 함은 유류오염손해배상보장법에 의하면 선박에 화물로서 운송되거나 선용유로서 사용되는 원유·연료유·윤활유 등 지속성 탄화수소광물성유로서 대통령령이 정하는 것을 말하나 해양환경관리법은 유류라는 용어 대신 배출금지 대상인 오염물질 중 하나인 기름으로 표현하고 있는데 동법에서 기름이란 석유 및 석유도체연료 사업법에 따른 원유 및 석유가스를 제외한 석유제품과 이들을 함유하고 있는 액체상태의 유성혼합물 및 폐유를 의미한다. 본 논문에서는 기름이라는 표현 대신 유류라고 칭한다.

원 외에도 현재 예측 할 수 없는 피해가 추후 발생할 수 있다는 점에서 사고책임자에 대한 일회성 피해배상으로는 부족한 면이 있다.⁸⁾ 이를 위해서 미국 법원은 엑스발데츠호 사건에서 피해배상 당시 알 수 없었던 피해 배상을 위해 배상합의문에 협상재개조항(reopener clause)을 포함하였는데 결론 부분에서 이에 대해 간단히 언급하고자 한다.

II. 국제법상 해양유류오염규제제도

1. 유엔해양법협약

해양 관련 일반적 국제협약인 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of Sea)은 국가들에게 해양오염방지를 위한 일반적 및 특별의무를 부여하고 있다.⁹⁾ 동 협약의 당사국들은 자국 국기를 게양하고 운항하는 선박으로부터의 해양오염을 방지하기 위해 법제도를 구축하여야 하며, 동시에 자국의 연안 내 발생하는 선박에서 기인한 해양오염 방지를 위한 규정을 제정하여야 한다.¹⁰⁾ 특히, 동 협약은 연안국에게 자국의 영해는 물론 배타적 경제수역에서의 해양오염을 방지하고 통제하기 위하여 법령을 제정하고 이를 외국선박에게도 적용 할 수 있도록 하고 있다.¹¹⁾ 단지, 배타적 경제수역에서 선박으로부터의 오염을 방지·경감·통제하기 위한 법령상의 기준들은 권한 있는 국제기구나 외교회의를 통해 확립되고 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치되어야 한다.¹²⁾ 그러나 12해리 범주의 영해는 연안국의 영토와 유사한 법적인 지위를 가지고 있기 때문에 영해로 진입하는 외국의 선박에 대해서 국제적 기준보다 엄격한 내용을 국내법으로 제정할 수 있다.¹³⁾

8) 현재 전 세계적으로 유래 없는 시민들의 적극적인 자원봉사로 인해 육상의 오염은 상당수 제거되었으나 아직 제거되지 않은 부분이 있으며 해양의 유류오염의 성격상 동절기에 발생하여 유출된 오염은 응고하여 바다 속에 가라앉아있다 하절기에 다시 해수면으로 부상하여 2차 피해를 야기 할 수 있다.

9) 1982년 유엔해양법협약 제12부.

10) 동 협약 제211조 2항, 4항.

11) 동 협약 제211조 5항.

12) Id.

동 협약은 1982년 채택되어 1994년 11월 16일 발효되었으며, 우리나라는 1996년 1월 29일 비준하여 조약 1328호로서 1996년 2월 28일 발효하였다. 우리나라와 달리 미국은 1982년 유엔해양법협약에 가입하고 있지는 않다. 따라서 1982년 유엔해양법협약상의 상기의 조항들이 직접적으로 적용되는 것은 아니지만 공해상에서 선박에 대한 관할권에 대한 원칙인 기국주의는 국제관습법으로 인정되어 1982년 협약과는 상관없이 공해상의 미국 선박에 대한 관할권적용은 법적인 문제가 없다. 미국은 1982년 유엔해양법협약의 당사국은 아니나 1958년 제1차 제네바회의에서 체결된 4개의 해양관련 협약(영해 및 접속수역에 관한 협약, 공해에 관한 협약, 대륙붕에 관한 협약, 어업 및 공해생물자원 보존에 관한 협약)에 가입하고 있다.¹⁴⁾ 1958년 영해 및 접속수역에 관한 협약은 영해 내에서 외국 선박은 본 협약의 규정 및 국제법의 그 밖의 규칙에 따라 연안국이 제정하는 법령 특히 수송과 항행에 관한 법령을 준수하여야 한다고 규정되어 있어 미국의 영해를 운항하는 선박으로부터 해양오염을 방지하기 위한 국내법을 제정하여 미국항구로 진입하거나 미국 영해를 통과하는 외국의 선박에게도 적용 할 수 있다.¹⁵⁾

2. MARPOL 협약 및 추가의정서(MARPOL73/78)

오염으로부터 해양 환경을 보호하는 특히 선박으로부터 유류오염을 방지하기 위한 가장 일반적인 국제협약은 1954년 해양유류오염방지협약(Convention for Prevention of Pollution of the Sea by Oil)¹⁶⁾을 대체한 1973년 선박에 의한 해양오

13) 그러나 일반적인 기준 외에 특별한 기준을 규정한 국가는 해당 기준을 적절히 공표하고 권한 있는 국제기구에 통보할 것을 요구하고 있다; 동협약 제211조 3항.

14) 1958년 4월 29일 채택, 1961년 4월 12일 비준, 1962년 9월 30일 발효(미국 국내).

15) 동 협약 제17조; 현재, 미국의 유류오염법에서 규정하는 이중선체의 규정의무를 외국의 선박에게도 적용하여 특정한 이중선체의 선박만을 미국 영해에의 진입을 허용하고 있는 것은 이하의 MARPOL 협약 외에도 본 협약에도 근거한다고 볼 수 있다; David M. Dzidzorni & B. Martin Tsamenyi, "Enhancing International Control of Vessel-Source Oil Pollution Under the Law of the Sea Convention, 1982: A Reassessment", 10 U. TASMANIA L. REV. 269, 275 (1991).

16) 1954년 5월 12일 런던에서 채택되고 1958년 7월 26일 발효된 동 협약은 150톤 미만의 유조선과 500톤 미만의 기타 선박을 제외한 선박은 육지로부터 50해리 이내의 구역에서 유류 및 유류 혼합물을 배출하는 것

염방지협약과 1978년 의정서(International Convention for the Prevention of Pollution by Ships and its 1978 Protocol:이하 MARPOL협약 또는 MARPOL73/78)이다.¹⁷⁾ 해양에서 유류와 기타 유해물질의 유출 최소화와 유출로 인한 오염제거를 주된 목적으로 채택된 동 협약은 기본적으로 6개의 부속서¹⁸⁾를 통해 분야별로 규정을 하고 있는데 유류에 의한 오염방지는 부속서 I에 규정되어 있다. MARPOL협약 부속서 I은 선박의 구조, 설계, 및 장비 등에 관한 규정들을 두고 체약국들에게 이를 준수하도록 요구하고 있으며 이를 준수하고 있는 체약국 등록 선박에게 증명서(국제유류 오염방지증명서)를 발급하여 선내에 비치하도록 하고 있다.¹⁹⁾

동 협약은 이후 수차례 개정이 있어왔는데 그 중 선박에서 기인하는 유류 관련 해양오염방지와 관련 주요한 것으로는 1992년 개정사항이 있다. 1992년 제31차 당사국 회의에서는 선박의 충돌 또는 좌초에 의한 오염사고방지를 위해 부속서 I에 규정 13 F, 및 G를 신설하여 이중선체의 유조선에 도입하였는데 기본 내용은 1993년 7월 6일 이후 건조계약이 체결된 신조 유조선의 모든 화물탱크는 *밸러스트 탱크*를 의무화하고,²⁰⁾ 기존의 20,000 톤²¹⁾ 이상의 원유운반선과 30,000 톤 이상의 석유제품 운반선에 대한 검사강화제도(enhanced programme of inspection)를 적용하고 선체구조에 따라 인도일 후 25년 또는 30년까지는 규정 제13F에 따르도록 하였다.²²⁾ 동개정안은 1993년 7월 6일 발효하였는데 이 개정안에 따라 결과적으로 노후화된 단일선체선박의 운항은 단계적으로 정지되고 2015년에는 전면적으로 운항이 정지되어, 이중선체

을 금지하였다. 동 협약은 1962년, 1969년, 1971년 3차례에 걸쳐 개정되었는데 제3차 개정 시에는 1977년 1월 1일 이후에 인도될 유조선의 건조기준을 제시하고 해당 기준에 따르지 않은 유조선의 경우 기국과의 협의 후 자국의 항구에 입항하는 것을 금지할 수 있도록 하였다; 노명준, 국제환경법, 박영사, 1997, p. 85.
17) MARPOL협약 자체는 발효되지 못하였고 1978년 2월 17일 본 협약을 대폭 수정하여 채택된 추가의정서를 통해 협약의 내용이 이행되어 이를 통칭하여 MARPOL73/78 또는 MARPOL협약 및 추가의정서라 칭한다. 우리나라는 동 협약에 가입하여 1984년 발효되었다.

18) 부속서I. 유류에 의한 오염방지규칙, 부속서II. 선적된 유해액체물질에 의한 오염방지규칙, 부속서III. 포장된 형태로 운반되는 유해액체물질에 의한 오염방지규칙, 부속서IV. 선박으로부터 하수에 의한 오염방지규칙, 부속서V. 선박으로부터의 폐수에 의한 오염방지 규칙, 부속서VI. 선박으로부터의 대기오염방지규칙

19) 동 협약 Annex I, 제1장 규정 5.

20) 동 협약 13 F.

21) 톤은 자체하중으로 deadweight ton:DWT으로 표현된다.

22) 동 협약 13 G.

구조의 유조선만이 운항할 수 있도록 되어 있다.²³⁾ 그러나 지난 2002년 11월 13일 스페인 북부에서 좌초된 프리스티지호 사건을 계기로 2015년까지 기존의 단일선체 유조선은 운항하도록 하는 경우 앞으로도 유사한 사고가 발생할 가능성이 있기 때문에 국제사회에서는 시기를 앞당기는 논의를 계속하였고 2003년 부속서 I, 13G 규칙을 개정하여 단일선체 유조선 중 Category 1(pre-MARPOL tankers)에 대해서는 2007년에서부터 2005년으로, Category 2 & Category 3(MARPOL tankers & smaller tankers)에 대해서는 2015년에서 2010년으로 운항 정지시기를 각각 앞당기게 되었다.²⁴⁾ 또한 동 협약은 계약국들이 협약상의 의무위반을 금지하는 법령을 제정하도록 하고 해당 법령에 의무위반 선박에 대한 처벌규정도 포함하도록 요구하고 있다.²⁵⁾

3. 유류오염피해를 위한 민사책임에 관한 국제조약(CLC) 및 기타 협약

유류오염피해를 위한 민사책임에 관한 국제조약(International Convention Civil Liability for Oil Pollution Damage: 이하 CLC)은 1967년 발생한 Torrey Canyon 사고를 계기로 사고 선박소유자의 배상책임을 강화하기 위해 1969년 채택, 1979년 6월 19일 발효된 조약이다.²⁶⁾ 동 조약이 체결되기 이전에는 선주의 과실책임 입증문제 및 실질적인 선주의 배상능력 문제로 인해 완전한 피해보상을 기대하기가 어려웠다.²⁷⁾ 이러한 문제점을 해소하기 위해 동 조약은 유류오염사고의 선주배상책임을 과실책임에서 전쟁이나 천재지변, 또는 전적으로 제3자의 고의에 기인하는 경우를 제외하고는 선주 본인이나 사용인의 고의 과실에 관계없이 책임을 지는 무과실 또는

23) 동협약 외에도 일개 국가 차원의 방재능력을 초과하는 초대형 유조선 사고에 국제적으로 대처하기 위해 1990년 유류오염대비, 대응 및 협력에 관한국제협약(International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation)을 채택하였고 동 협약은 1995년 5월 발효하였다.

24) EU에서는 현재 EU 해역에서 단일선체 중유 운반 유조선의 운항을 금지하고, 2010년부터 단일선체 선박의 운항을 금지하고 있다.

25) 동 협약 제4조

26) 동 조약은 우리나라에서 1979년 3월 18일 조약 제678호로써 발효되었으며 1993년 3월 6일 조약 1167호에 의해 개정되었다.

27) 이성철, “유류오염과 피해 보상”, 기업환경의 변화와 상사법: 춘강 손주찬 교수 고회기념논문집, 1993, p. 884.

엄격책임(Strict liability)으로 규정하였다.²⁸⁾ 또한 선주의 책임한도액 역시 기존의 1957년 선주책임조약의 2배로 인상시켜 배상책임을 강화하였다.²⁹⁾ 동 조약은 조약가입국의 영해 내에서 발생하는 선박에서 유출된 유류로 인한 해양오염피해에 대하여 적용되므로 공해상에서 발생한 사고에 대해서는 적용되지 않았으나 1984년 개정을 통해 체약국의 영해는 물론 배타적 경제수역에서 발생한 유류오염사고까지 보상하도록 개정되었다.

체약국내에서 발생한 오염사고에 대해서 피해자는 동 조약규정에 따라서만 손해배상청구를 할 수 있으며 선박소유자는 조약 하에서 고의나 과실이 없는 경우에는 손해배상관련 민사책임을 제한할 수 있다. 민사책임제한은 구체적으로 선박의 톤수³⁰⁾에 따라 제한되기도 하며(톤당 2,000 골드 프랑), 사고 건당 최고 책임액수(2억1천만 골드 프랑)로 제한되기도 한다.³¹⁾ 동협약은 시간이 지나 화폐가치의 감소에 따라 배상책임액을 현실화하기 위해 1984년 및 1992년 개정을 통해 책임한도액을 상향 조정하여 5,000톤 이하의 선박은 451만 SDR, 5,000톤을 초과하는 선박은 451만 SDR + 5,000톤 초과톤수×631SDR을 보상토록 하고 총 보상액은 8,977만 SDR로 한정되어 있다. 책임제한규정혜택을 받기 원하는 선박소유자는 소송이 제기된 체약국의 법원이나 기타 기관에 자신의 책임제한액수에 상당하는 금액만큼의 돈을 공탁하고 책임제한기금(Limitation Fund)을 구성하여야 한다.³²⁾

2,000톤 이상의 유류수송선박 소유자는 당해선박의 책임제한액수에 상당하는 금액에 대하여 보험에 가입하거나 또는 은행의 보증 등을 받아야 하며 선박등록당국은 이를 보유하고 있다는 확인서를 발행해 주어야 한다.³³⁾ 체약국의 모든 선박들은 이러한 확인서를 당해 선박 내에 비치·보존하여야 하며, 확인서를 발부받지 못한 선박은 해상운송업에 종사할 수 없다.³⁴⁾ 또한 모든 체약국들은 2,000톤 이상의 유류를

28) 동 협약 제3조

29) 이성철, supra note 27, p. 884.

30) 책임제한금액의 산정을 위한 선박 톤수는 선박의 순톤수에 선박의 총톤수로부터 선박의 순톤수를 계산하기 위하여 공제된 기관실 용적만큼을 가산한 톤수임; 고광하, 해양오염으로 인한 양식업피해, 대한변호사협회지, 137호, 1988, p. 70.

31) 골드프랑은 약 순도 90%의 금 65.5mg을 곱한 금액을 말한다; 동 협약 제5조 1항.

32) 동 협약 제5조 3항.

33) 동 협약 제7조 1항.

적재한 선박이 자국영해를 출입할 경우에는 해당 선박의 국적국이 동 조약의 비체약국이라 할지라도 반드시 책임제한금액에 상당하는 보험이나 재정보증서를 보유하도록 조치를 취해야 할 의무를 부담하고 있다.³⁵⁾

대형유조선의 출현과 사고의 피해에 대한 배상책임의 제한으로 인해 상기의 유류오염피해를 위한 민사책임에 관한 국제조약만으로는 충분한 피해구제가 이루어지지 않는 문제점이 제기되자 국제해사기구(IMO)는 추가 배상을 위해 1971년 국제 유탁손해배상기금협약(이하 국제기금협약이라 함)을 채택하고³⁶⁾ 1978년 10월 동 국제기금협약을 관리하는 기구로서 국제 유탁배상기금(IOPC Fund)을 설립하였다.³⁷⁾ 동 협약은 유류오염피해를 위한 민사책임에 관한 국제조약에 의해서 손해의 배상책임이 발생하지 아니하거나 초과하는 경우, 또는 선주나 그 재정보증인이 전부 배상하지 못하는 경우, 이를 배상하는 것을 내용으로 하고 있다. 책임의 한도는 한 사고에 대하여 민사책임협약에 따라 실제 지급되는 금액을 포함하여 총액 60,000,000SDR(미화 84,000,000달러)을 한도로 그리고 톤당 33SDR(44달러)로 계산한 금액 또는 5,667,000SDR 중 적은 금액을 한도로 배상하고 있었으나 1984년 개정을 통해 보상한도를 135,000,000SDR로 하되 협약가입국의 상위 3개국의 수용유량합계가 600,000,000톤 이상이 될 경우 보상한도를 200,000,000SDR로 증액토록 하였다.³⁸⁾

이외에도 해양유류오염피해보상과 관련하여 일종의 선주상호간공제조합으로서 P&I Club(Shipowner's Mutual Protection & Indemnity Insurance), 유탁책임에 관한 유조선선주간의 자주협정(Tanker Owner's Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution: 이하 TOVALOP) 그리고 유조선의 유탁책임에 대한 잠정적 보상에 관한 협정(Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution: 이하 CRISTAL)이 있다. P&I Club이 담보하는 위험은 선박의 운항에 수반하는 제3자에 대한 책임 및 선원에 대한 고용주로서의 선주책임과 화물운송인으로서의 대화주손해배상책임 등을 포함한다.³⁹⁾ 유탁책임에 관한 유조선선주간의

34) Id.

35) 이균성, “선박에 의한 해상유탁과 선주책임”, 법과 환경, 삼영사, pp. 175~177.

36) 동 조약은 1978년 10월 16일 발효되었고 우리나라에서는 1993년 3월 8일 조약 1165호에 의해 발효되었다.

37) International Oil Pollution Compensation Fund(1992), General Information on Liability and Compensation for Oil Pollution Damage. pp.1-5.

38) 이성철, supra note 27, p. 889.

자주협정은 피해국정부가 유류오염의 방지 및 제거를 위하여 소요한 오염방제경비를 보상하기 위하여 1968년 11월 세계 주요 유조선 선박회사가 창시한 협정으로 피해국 정부가 해상오염을 제거 혹은 경감시키기 위하여 소요된 경비를 선주가 부담해야 하며 동 협정에 가입한 선주는 해당 경비부담책임을 산하기관인 ITIA(International Tanker Indemnity Association)로부터 보상받을 수 있다.⁴⁰⁾ 1971년 4월에 발효된 유조선의 유탁책임에 대한 잠정적 보상에 관한 협정(Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution:CRISTAL)은 유조선의 유탁사고에 대하여 선주책임한도액을 초과하는 금액이 발생될 경우, 유류의 화주인 정유회사들 지급할 수 있도록 자조협정을 통해 설립한 상호보험제도이다. 구체적으로 실제로 발생된 총유탁손해액에서 TOVALOP이 지급하는 방제비와 P&I CLUB의 CLC보상액을 공제한 나머지 금액을 미화 3,600만달러를 최고한도로 보상하게 되는데, 이를 위하여는 선박이 TOVALOP에 부보되고 또한 그 선박에 적재된 유류의 화주가 CRISTAL에 가입되어 있어야 한다.⁴¹⁾

III. 국내법상 해양유류오염규제제도

1. 해양환경관리법

해양환경관리법은 해양환경의 보전 및 관리에 관한 국민의 의무와 국가의 책무를 명확히 하고 해양환경의 보전을 위한 기본사항을 정함으로써 해양환경의 훼손 또는 해양오염으로 인한 피해를 예방하고 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하기 위해 2007년 1월 제정되어 2008년 1월 발효된 법률이다.⁴²⁾ 연혁적으로 동법은 1978년 종전의 공해방지법이 환경보전법으로 대체될 당시 해양오염을 별도로 규제하기 위해 제정된 해양오염방지법을 전반적인 해양환경을 관리할 목적으로 폐지하고 제정된 법

39) 고광하, “해양오염으로 인한 양식업피해”, 대한변호사협회지, 137호, 1988. p. 70.

40) 이기태, 해상보험(이론과 실무), 법문사, pp.263~266

41) Id. p. 266.

42) 동법 제1조 목적; 동법은 법률 9082호, 법률 제8260호로 제정되어 수차례 일부 개정되었다.

를이다. 해양오염방지법이 선박 및 해양시설 등에서 해양에 배출되는 기름 또는 폐기물을 규제하고 해양의 오염물질을 제거하여 해양환경을 보전하는 것에서 건강한 해양환경조성이라는 적극적이고 포괄적인 법률로 확대되었다고 볼 수 있다.⁴³⁾

동법은 선박으로부터의 오염물질 특히 유류 배출규제에 대해 제3장 [해양오염방지를 위한 규제], 제1절 [통칙]에서 오염물질⁴⁴⁾의 배출금지 조항을 통해 선박에서의 유류의 일반적 배출금지를 규정하고 제2절 [선박에서의 해양오염방지]에서 유류배출방지설비설치 및 선박해양오염비상계획서의 관리 규정 등을 통해 예방적 조치를 규정하고 있다. 동법 제22조[오염물질의 배출금지]는 선박으로부터 유류해양배출 일반금지의무 규정을 두고 이를 위반 할 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하고⁴⁵⁾ 그 유출이 과실에 의한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있다.⁴⁶⁾ 또한 대통령이 정하는 배출기준을 초과하는 유류가 해양에 배출되거나 배출될 우려가 있다고 예상되는 경우 해당 유류적재선박선장 또는 선박에서 오염물질 배출원인행위자(이하 방제외무자)는 지체 없이 해양경찰청장 또는 해양경찰서장에게 신고할 의무를 규정하고 이를 위반 할 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.⁴⁷⁾

선박의 소유자 또는 선장은 선박의 좌초·충돌·침몰·화재 등의 사고로 인하여 선박으로부터 유류가 배출될 우려가 있는 경우에는 유류 배출방지를 위한 조치를 취하여야 하는데, 동 시행규칙에 따르면 그 조치는 파손·화재 등의 사고인 경우에는 오염물질을 다른 선박이나 해양시설로 옮겨 싣는 조치 또는 손상부위의 긴급수리, 침수 또는 배출방지를 위하여 필요한 조치, 침몰이 예상되는 경우에는 오염물질의 배출 우려가 있는 모든 부위를 막는 조치, 불을 끄는 중에 생긴 오염물질의 경우에는 다른

43) 해양환경관리법 외에도 연안주 환경의 보전과 연안의 통합관리, 개발을 포함한 습지의 보전·관리를 위하여 제정된 연안관리법과 습지보전법, 공유수면의 보전·이용 및 관리, 환경친화적 매립을 위하여 제정된 공유수면관리법과 구 공유수면매립법등이 각종 규제장치로써 해양오염의 방지·저감에 기여하고 있다; 우성만, 해양오염과 환경소송, 재판자료: 환경법의 제문제(하), 제95집, 2002년, p. 50.

44) 동법 제2조 정의규정에 따르면 오염물질이라 함은 해양에 유입 또는 해양으로 배출되어 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 폐기물·기름·유해액체물질 및 포장유해물질을 말한다.

45) 제126조

46) 제127조

47) 제63조 및 제126조

선박이나 해양시설로 옮겨 신는 조치 또는 배출방지를 위하여 필요한 조치로 규정하고 있으며 상기의 조치에도 불구하고 오염물질이 배출될 우려가 있는 경우 배출 또는 확산방지를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.⁴⁸⁾

만일 유류가 배출된 경우, 방제의무자는 배출된 오염물질에 대하여 오염물질의 배출방지, 배출된 오염물질의 확산방지, 제거, 수거 및 처리 등의 조치를 취해야 하되 구체적으로는 오염물질의 확산방지울타리의 설치 및 그 밖에 확산방지를 위하여 필요한 조치, 선박 또는 시설손상부위 긴급수리, 선체 예인·인양조치 등 오염물질의 배출 방지조치, 해당 선박 또는 시설에 적재된 오염물질을 다른 선박·시설 또는 화물창으로 옮겨 신는 조치, 배출된 오염물질의 회수조치, 해양오염방제를 위한 자재 및 약제사용에 따른 오염물질의 제거조치, 수거된 오염물질로 인한 2차 오염 방지조치, 그리고 수거된 오염물질과 방제를 위하여 사용된 자재 및 약제 중 재사용이 불가능한 물질의 안전처리조치 등으로 이러한 조치들은 오염물질의 배출 방지와 배출된 오염물질의 확산방지 및 제거를 위한 응급조치를 한 후 현장에서 할 수 있는 최대한의 효효적절한 조치여야 한다.⁴⁹⁾ 그리고 유류가 배출될 우려가 있는 경우 또는 유류가 배출된 경우의 상기의 방제조치를 취하지 않을 때에는 그 과실유무를 떠나 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하고 있다.⁵⁰⁾

해양환경관리법은 기존의 해양오염방지법과 달리 선박의 손상으로 인한 유류유출에 대해서는 처벌대상에서 면제하고 있다. 해양오염방지법은 제5조 1항에서 “누구든지 해양에서 선박으로부터 기름을 배출하는 행위를 하여서는 아니된다.”라고 규정한 후 “선박의 손상 기타 부득이한 원인으로 기름이 계속 배출되는 경우 이를 방지하기 위하여 가능한 모든 조치를 취하였음에도 불구하고 생기는 기름의 배출”의 경우는 예외로 하여 제 71조 벌칙조항에서의 처벌(5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금, 과실에 의한 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금)에서 제외하고 있었다. 그러나 해양관리법은 해양오염방지법을 대체하면서 제22조 오염물질배출금지 규정 제 1항에서 “누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다.”고 규정한 후 제 3항에서 제1항의 규정에 불구하고 선박 또는 해양시설등에서

48) 동법 제65조 및 동법시행규칙 제31조

49) 동법 제64조 및 동법시행령 48조

50) 동법 제127조.

발생하는 오염물질을 해양에 배출할 수 있다. “선박의 손상 등으로 인하여 부득이하게 오염물질이 배출되는 경우 또는 선박의 오염사고에 있어 국토해양부령이 정하는 방법에 따라 오염피해를 최소화하는 과정에서 부득이하게 오염물질이 배출되는 경우”는 일반적 배출금지의 예외규정으로 함으로 인해 처벌규정에서도 제외하여 버렸다.⁵¹⁾ 현행법 역시 비록 유류배출시 방제조치의무위반을 처벌하고는 있지만 일반적 배출금지규정 자체에서 예외 조항을 통해 선박의 손상으로 인한 유류배출을 허용하고 있는 것은 다음 장에서 볼 미국의 유류오염법의 제정 당시의 입법취지와 엄격한 처벌규정으로 비추어 볼 때도 유감이라 아니할 수 없다. 나아가 처벌 벌금 역시 1978년 해양오염방지법 제정 당시에도 2,000만원 이하의 벌금이었는데 비해 무려 30년이 지난 2007년 제정된 해양환경관리법에서도 5,000만원 이하의 벌금으로 제한 한 것은 현실성이 없으며 미국의 경우 동일한 위반시 벌금 결정을 범위반 일일당 벌금을 정하고 벌금도 고액인 것을 비교하여 볼 때도 아무리 해양운송산업계에 미치는 영향을 고려하더라도 문제점이 있다.

2. 유류오염손해배상보장법

1992년 12월 8일, 법률 제4532호로 제정된 유류오염손해배상보장법은 선박에서 기인한 유류오염사고의 손해배상과 관련 가장 기본이 되는 법이라 할 수 있다.⁵²⁾ 동

51) 제22조 (오염물질의 배출금지 등)

① 누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다. 중략
중략

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 선박 또는 해양시설 등에서 발생하는 오염물질을 해양에 배출할 수 있다.

1. 선박 또는 해양시설등의 안전확보나 인명구조를 위하여 부득이하게 오염물질을 배출하는 경우
2. 선박 또는 해양시설등의 손상 등으로 인하여 부득이하게 오염물질이 배출되는 경우
3. 선박 또는 해양시설등의 오염사고에 있어 국토해양부령이 정하는 방법에 따라 오염피해를 최소화하는 과정에서 부득이하게 오염물질이 배출되는 경우

52) 동법의 제정배경은 CLC협약의 가입으로 인해 국내법의 개정이 요구되어 1991년 개정상법을 통해 민사책임협약이 적용되는 유류오염손해에 관한 채권을 선주유한책임의 배제사유로 규정하고, 마침내 1992년 12월, 동법을 제정하게 된 것이다. 이에 따라 동 조약 및 국제기금협약 역시 1992년 국회의 동의를 얻어 1993.3.8.부터 마침내 우리나라에 대하여 발효할 수 있게 되었다; 이성철, supra note 27, p. 889.

법은 선박으로부터 유출된 유류에 의해 유류오염손해가 발생한 경우 선박소유자 책임을 명확히 하고 유류오염손해배상 보장제도 확립하기 위해 제정되었다. 동법은 유류오염손해에 관한 선주책임을 일정 경우를 제외하고 과실여부에 관계없이 선주가 책임을 지도록 하는 엄격책임으로 규정하고 있다.⁵³⁾ 또한 사고가 둘 이상의 선박이 관련되어 발생한 경우에 책임소재가 불분명한 경우에는 각 선박소유자에게 연대책임을 묻고 있다.⁵⁴⁾ 동법은 선주의 책임에 대해 제한을 두는 유한책임제도를 규정하고 있는데 다만, 그 유류오염손해가 선박소유자 자신의 고의로 인하여 발생한 경우 또는 손해발생의 염려가 있음을 인식하면서 무모하게 한 작위 또는 불작위로 인하여 발생한 경우에는 유한책임을 인정하고 있지 않다.⁵⁵⁾ 책임한도액은 5천톤 이하의 선박의 경우에는 451만 SDR, 그리고 5천톤을 초과하는 선박의 경우에는 전술한 금액에 8천 977만 SDR의 범위 안에서 5천톤을 초과하는 매 톤당 631SDR을 곱하여 얻은 금액을 가산한 금액으로 제한된다.⁵⁶⁾

선박소유자가 책임제한을 주장하려면 채권자로부터 책임한도액을 초과하는 청구 금액을 명시한 서면에 의한 청구를 받은 날부터 6월 이내에 법원에 책임절차개시의 신청을 해야 하며, 선박소유자에 대한 손해배상청구권은 유류오염손해가 발생한 날로부터 3년 이내에 또는 유류오염손해의 원인이 되었던 최초의 사고가 발생한 날부터 6년 이내에 재판상 청구가 없는 때에는 소멸한다.⁵⁷⁾ 동법은 유류오염배상의무를 담보하기 위해, 이른바 유류오염손해배상보증계약을 체결하도록 하였는데 동계약은 선박이 적재한 유류에 의한 오염손해에 대하여 책임을 지는 경우에 이를 전부 배상하는 것으로서 국토해양부령이 정하는 선주상호보험조합, 보험회사, 금융기관 기타 이와 유사한 법인이 선주와 보증계약을 체결할 수 있다.⁵⁸⁾ 동법에 따라 200톤 이상

53) 동법 제4조 1항. 예외적인 경우는 전쟁, 내란, 폭동 또는 불가항력으로 인한 천재지변에 의해 발생한 경우, 선주 및 그 사용인이 아닌 제3자의 고의만으로 인하여 발생한 경우 국가 및 공공단체의 항로표식 또는 항행보조시설의 관리의 하자만으로 인하여 발생한 경우 등이다.

54) 동법 제4조 2항.

55) 동법 제6조. 허베이 스프리트 호 사건에서도 손해배상 관련 이 점이 소송에서 가장 큰 쟁점이 될 것이다.

56) 선박의 톤수는 국제항해에 종사하는 선박의 경우에는 선박법에서 규정하는 국제총톤수로 하고 그 밖의 경우에는 동법에서 규정하는 총톤수로 한다.(동법 제8조)

57) 동법 제6조 및 제11조.

58) 동법 제15조.

의 유류를 화물로 운송하는 대한민국 선박은 의무적으로 위 보상증명서를 선박 내에 비치해야 하며, 대한민국 국적을 가진 선박 이외의 선박 중 200톤 이상의 유류화물을 운송하는 선박은 책임협약부속서의 양식에 의한 서면, 또는 외국이 책임협약에 의한 증명서의 기재사항을 기재하여 교부한 서면을 비치해야 한다.⁵⁹⁾ 또한 유류오염사고를 입은 피해자는 선박소유자 등으로부터 배상받지 못한 유류오염손해금액에 관한 국제기금협약이 정하는 바에 따라 국제기금에 대하여 그 보상을 청구할 수 있다.⁶⁰⁾

3. 허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법

동법은 허베이 스피리트호 유류오염사고로 피해를 입은 주민에 대한 피해보상과 해양생태계의 조속한 복원을 목적으로 2008년 3월 14일 법률 제8898호로 제정되었다. 동법은 피해주민의 생계를 위해 신속한 배상이 필요하다는 점에서 전술한 유류오염손해배상보장법에 따라 손해배상금 또는 보상금을 지급받기 전에 손해배상청구권 또는 보상청구권의 대위행사를⁶¹⁾ 전제로 책임협약 및 국제기금협약에 따라 선박소유자, 보험자 또는 국제기금에서 사정한 손해액을 기준으로 한 일정 범위의 금액(이하 “대지급금”이라 한다)을 지급할 수 있도록 하고 있다.⁶²⁾ 동법에 의해 손해배상청구권 또는 보상청구권의 대위행사를 전제로 대지급금을 지급받으려는 자는 국토해양부장관 또는 해당 지방자치단체의 장에게 지급신청을 하여야 하며 국가 또는 지방자치단체는 유류오염손해배상 보장법에 따른 손해배상 또는 보상의 청구일부터 6개월 이내에 손해액의 사정이 이루어지지 아니하는 경우 해당자에게 대부 등의 지원을 할 수 있다.⁶³⁾

상기의 대지급금에도 불구하고 실질적으로 발생된 손해가 국제기금의 보상한도액을 초과하면서 유류오염손해배상 보장법에 따라 선박소유자의 책임제한이 인정되어

59) 동법 제14조.

60) 동법 제23조.

61) 국가 또는 지방자치단체는 지급한 금액의 한도에서 그 지급을 받은 자의 손해배상청구권 또는 보상청구권을 대위 행사한다.

62) 동 특별법 제8조 1항.

63) 동 특별법 시행령 제8조 및 동 특별법 제8조 5항.

국제기금의 보상한도액 초과부분에 대한 배상책임자가 없는 경우, 또는 선박소유자의 책임제한이 인정되지 아니하여 선박소유자의 배상책임은 있으나 선박소유자의 배상능력이 부족한 경우, 피해액수가 국제기금의 보상한도액을 초과하는 경우가 있을 수 있다. 이를 위해 동법은 국가 또는 지방자치단체가 상기의 사유로 인하여 손해액의 일부분을 지급받은 자에 대하여는 지급받지 못한 금액의 전부 또는 일부(이하 한도초과 보상금)를 지급할 수 있도록 하고 있다.⁶⁴⁾ 한도초과 보상금을 지급받으려는 자는 국토해양부장관 또는 지방자치단체의 장에게 신청하여야 하되 동특별법 제5조에 의해 설치되는 국무총리를 위원장으로 하는 유류오염사고특별대책위원회(이하 대책위원회)가 국제기금 등의 사정 진행 상황과 총사정액의 예상규모를 고려하여 한도초과 보상금의 지급 수준 등을 정할 수 있다.

동특별법은 피해주민의 피해배상 외에도 동사고로 해양환경이 훼손된 지역과 생태계 변화 등이 우려되는 지역을 특별해양환경복원지역으로 지정·고시할 수 있도록 하고 그 경우 특별해양환경복원지역의 생태계에 대한 연구 조사 계획 및 지속적인 모니터링 계획 그리고 해당지역의 해안·해양·해저 등의 복원계획을 포함하는 특별해양환경복원계획을 수립·시행하여야 한다.⁶⁵⁾ 특별해양환경복원계획을 수립할 때에는 해당 지방자치단체장의 의견을 듣고, 해양환경관리법 제77조에 따른 해양오염영향조사 결과를 반영하고, 피해어장환경의 안정성 정밀조사, 피해어장 복원 시범단지의 지정 및 단계별 자원회복사업 등 피해어장의 환경 복원계획 등과 관련 사전에 농림수산식품부장관과 협의하여야 한다. 특별해양환경복원계획을 수립한 경우에는 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 이를 통보하여야 하며, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 특별해양환경복원계획의 시행을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.⁶⁶⁾

64) 한도초과보상금은 책임협약 및 국제기금협약에 따라 국제기금에서 인정한 총 사정액을 초과할 수 없도록 되어있다. (동 특별법 제9조) 그러나 태인주민들의 제거 수고비 등 보상액을 실질적으로 국제기금에서 정할 때 충분한 보상이 되지 않는 경우가 많은 것이 상례이므로 결과적으로 특별법 역시 피해주민들의 피해 배상에 충분할 수 없을 것이 예상되어 문제로 비화할 가능성이 농후하다.

65) 동 특별법 제10조.

66) 동 특별법 시행령 제18조.

IV. 미국의 해양유류오염규제제도

1. 유류오염법 이전

미국의 해양 유류오염에 대한 방지 및 통제 체제는 1990년 유류오염법 제정 전에는 연방물오염통제법 등 여러 법률에 분산되어 있었다.⁶⁷⁾ 연방물오염통제법은 기존 1899년 하천·항구법(Rivers and Harbor Act)의 금지 및 허용요건 관련 조항들과 1970년 수질개선법(Water Quality Improvement Act)을 흡수·편입하고 새로운 규정들을 추가하여 1972년 제정된 법률이다. 동법률은 미연방 각주의 수질오염에 대한 권한과 연방정부의 적절한 통제를 통해 수질오염통제계획을 수립하여 수질오염을 규제하는 미국의 물 관련 기본법⁶⁸⁾으로 국가오염배출제거시스템(National Pollution Discharge Elimination System:NPDES)에 의해 허가를 받지 않는 한 미국의 수계에 어떠한 오염물질을 배출하는 것을 금지하며 허가 받지 않은 오염물질의 배출에 대해서는 경우에 따라 민사상 그리고 형사상의 벌금을 부과하고 있다.⁶⁹⁾

연방물오염통제법에서 유류오염에 대한 내용은 제311조에 규정되어 있는데 311조는 동법 이전인 1970년 제정되고 1972년 연방물오염통제법으로 편입된 수질개선법이라 불리우던 조항이다.⁷⁰⁾ 수질개선법은 1969년도 1월, 캘리포니아 산타 바바라(Santa Barbara) 해안의 석유굴착용 플랫폼에서 발생한 유류 유출사고에 대처하기 위

67) 일반적으로 선박의 해양수질오염을 방지하는 가장 기본 법률은 연방물오염통제법이었으나 유류오염법의 입법과정에서 미 의회에서 논의된 자료에 의하면 해양의 유류오염과 관련된 조항을 두고 있는 법률들은 동법 외에도 대륙붕법(Outer Continental Shelf Lands Act Amendments), 심해항구법(Deepwater Ports Act), 알래스카 횡단 수송관 허가법(Trans-Alaska Pipeline Authorization Act), 제한책임법(Limitation of Liability Act) 등이 있었으며 이들 법률은 규제대상과 책임에 관한 기준, 그리고 피해와 복원에 관한 범위가 제각기 달라 통일되어 있지 않았다; S. Rep. No. 94, 101st Cong., 1st Sess. 3-4 (1989).

68) Water Pollution Control Act, Pub. L. No. 80-845, 62 Stat. 1155 (1948); Water Pollution Control Act Amendments of 1956, Pub. L. No. 84-660, 70 Stat. 498; Water Quality Act of 1965, Pub. L. No. 89-234, 79 Stat. 903; Pub. L. No. 92-500, 86 Stat. 816; 동법은 이후 1977년 청정수법(Clean Water Act)와 1987년 수질법(Water Quality Act)에 의해 추가·개정되어 통칭 청정수법(Clean Water Act)이라 칭하여 진다; Pub. L. No. 95-217, 91 Stat. 1566; Pub. L. No. 100-4, 101 Stat. 7.

69) 33 U.S.C. §1319.

70) 33 U.S.C. §1321

해 제정된 법률로서 유류나 유해물질 유출에 책임이 있는 자는 즉시 연방정부에 통지하여야 하고 관련 정부부처는 해당 물질을 제거하고, 플랫폼의 소유주나 운영자에게 평가된 제거비용과 과태료 부과할 수 있도록 규정하고 있었다.⁷¹⁾ 동법은 선박으로부터의 유류 유출에서의 피해책임을 엄격책임으로 규정하고 있었지만 유출행위 자체를 처벌하는 대신 단지 유류 유출을 연방정부에 통지하지 않은데 대한 형사책임만을 규정하고 있으며 벌금은 형사벌이 아닌 민사상의 처벌인 과태료(civil penalty)에 불과하였다.⁷²⁾

미 법무부는 민사소송과는 별도로 엑슨·발데즈호 사건을 형사처벌하기 위하여 연방물오염통제법의 제311조를 우선 검토하였으나 동법을 통해 유출 사고의 형사책임을 소추하는데 어려움을 겪었다. 특히 일반적 개념 조항인 502조 상의 오염물질에 유류가 열거되어 있지 않았다는 점과 유류오염자를 처벌하기 위한 형사조항이 없었다는 것이 최대의 난점이었다.⁷³⁾ 이에 법무부는 엑슨·발데즈호에서의 유류 유출은 허가 없이 오염물질의 배출을 금지하고 있는 제301조 위반을 구성한다고 주장하는 방안을 모색하였는데 이는 만일 유출행위가 제301조위반이 될 경우 형사적으로 처벌할 수 있는 근거인 제309조를 적용할 수 있기 때문이었다.⁷⁴⁾ 그리고 이와는 별도로 제301조 위반을 법원이 인정하지 않을 경우, 대안으로 쓰레기법(Refuse Act)⁷⁵⁾과 이동철새조약법(Migratory Bird Treaty Act)⁷⁶⁾ 상의 엄격책임조항을 들어 기소하였으며 나아가 형사벌금개선법(Criminal Fine Improvements Act)⁷⁷⁾에 의해 벌금이 수천만

71) Id: Russell V. Randle, The Oil Pollution Act of 1990: Its Provisions, Intent, and Effects, 21 ENVTL. L. REP. 10119 n.3 (1991).

72) 33 U.S.C. §1321(a)(1), (f) (b)(5), (b)(6), (b)(7), (e), (f), (i) (1988 & Supp. II 1990).

73) 33 U.S.C. § 1362(6) (1988). 이후 청정수법은 엑슨발데즈 사건을 계기로 § 1319(c) was amended to provide a criminal penalty for violating 1321(b)(3). See Oil Pollution Act of 1990, Pub. L. No. 101-380, § 4301(c), 104 Stat. 484, 537.

74) 301조는 "Except as in compliance with this section and section ... 1342 ... the discharge of any pollutant by any person shall be unlawful." (33 U.S.C. § 1311)라고 규정하고 있으며 309조는 "Any person who negligently violates section 1311 ... shall be punished by a fine ... or by imprisonment. ..." (33 U.S.C. § 1319(c)(1)(A) Supp II 1990)라고 규정하고 있다.

75) 33 U.S.C. §§ 401-467n (1988)

76) 16 U.S.C. §§ 701-718 (1988)

77) 18 U.S.C. § 3571

달러에 이를 수 있는 가능성을 들어 엑슨사를 압박하는 정책을 구사하였다.⁷⁸⁾

법정에서 쟁점이 될 논점 중 법무부가 입증하여야 할 주요 부분은 유류가 제301조상의 오염물질에 해당하는지의 여부였다. 그 이유는 비록 유류가 배출금지물질로 제311조상에 규정되어 있지만⁷⁹⁾ 연방물오염통제법의 일반 개념정의 조항인 제301조의 오염물질에는 언급되어 있지 않기 때문이었다. 이를 극복하기 위해 법무부는 유류를 제301조에서 오염물질로 나열된 물질 중 하나인 생물학적 물질(biological materials)로 볼 수 있다고 인정한 1977년 Hamel 사건을 인용하였다.⁸⁰⁾ 또한 1966년의 Standard Oil Co. 사건 역시 인용되었는데 동 사건에서 연방물오염통제법은 동법이 흡수 편입한 하천·항구법은 유류를 배출되어서는 안 되는 물질로 규정하고 있었는 바 이러한 취지를 이해하여 동법에서도 유류를 배출되어서는 안 될 오염물질로 이해하여야 한다는 취지의 판결이 내려진 바 있었다.⁸¹⁾ 법원은 법무부의 입장을 수용하여 유류를 연방물오염통제법에 의해 허가 없이 배출이 금지되는 오염물질로 인정하여 해당 오염행위를 형사처벌이 가능한 행위로 인정하였다.⁸²⁾

이처럼 연방물오염통제법을 해석하기에 따라 동법의 목적인 미국 수계의 오염을 방지한다는 취지는 살릴 수는 있었지만 명문의 형사처벌규정의 부재에서 오는 난점과 해석상 결과적으로 동법의 적용이 상황에 따라 다른 결과를 가져온다는 문제점이 있었다. 예컨대, 동법 제502조의 12항의 오염물질 배출의 범위에 고정오염원(point source)에서 오염물질이 항해가능한 수계에 배출되는 것과 영해를 벗어난 경우에 선박에서 오염물질이 배출되는 것은 제외하고 있어 영해 내와 영해 외에서의 선박에서의 유류의 배출사고에는 다른 결과를 가져오게 된다.⁸³⁾ 이처럼, 엑슨·발데즈 호의 대규모의 유류유출에 의한 해양오염사고로 인해 해양에서의 유류오염을 방지하고 통제하기 위한 입법의 필요성이 제기되어 1990년 유류오염법이 등장하였고 형사처벌규정이 명문화되었다.

78) Stephen Raucher, Raising the Stakes for Environmental Polluters: The Exxon Valdez Criminal Prosecution, 19 ECOLOGY L.Q. 147,157 (1992).

79) 33 U.S.C. § 1321(b) (1988).

80) *United States v. Hamel*, 551 F.2d 107, 109-11 (6th Cir. 1977)

81) *United States v. Standard Oil Co.*, 384 U.S. 224 (1966).

82) Stephen Raucher, supra note 78, p. 159 (citing 2 OIL SPILL LITIG. NEWS p. 2280-81).

83) Stephen J. Darmody, supar note 4, p. 111.

2. 유류오염법

(1) 개요

유류오염법(Oil Pollution Act)은 엑슨·발데즈 사건을 계기로 형성된 미 국민들의 유류오염에 대한 관심에 부응하기위해 그리고 앞서 설명한 바와 같이 유류오염에 적극적으로 대처하고 기존의 미비한 법체도를 개선하기 위해 1990년 8월 제정되었다.⁸⁴⁾ 동 법은 미국의 내수와, 영해, 200해리 이내의 배타적 경제수역에서의 유류제품의 유출과 유출 위험이 있는 경우에 적용되어 기존의 적용 범위를 둘러싼 문제점을 해소하였다.⁸⁵⁾ 유류오염법의 명칭 하에 편제되어 있는 내용은 총 4개장, 33개 조항이며 이외에도 이중선체금지 및 국가방재계획은 해운업(shipping)을 관리하는 법률 등 별도의 하위규정에 분산되어 편제되어 있다. 유류오염법의 주요 내용은 제1장 “유류오염 책임 및 배상” 21개 조항에 담겨져 있다.⁸⁶⁾ 동법의 핵심적인 내용은 다음과 같다. 우선, 영해를 포함한 미국 수계와 해안 그리고 배타적 경제수역에서의 유류배출과 관련된 포괄적인 연방 규제 체제를 형성하는 것을 목적으로 첫째, 사전 예방적 차원의 계획 수립, 둘째, 사고예방차원의 이중선체의 단계적 의무화, 셋째, 유류유출 사고시 피해 책임자의 책임액수의 강화, 넷째, 피해발생시 손해배상 및 피해 제거 비용과 기타 유류 유출에 대응하기 위해 필요한 비용을 마련하기 위해 신탁기금을 조성,⁸⁷⁾ 다섯째, 제거를 명령하거나 직접 제거를 할 수 있도록 연방정부의 권한을 확대

84) S. Rep. No. 94, 101st Cong., 1st Sess. 1-4 (1989). 동법은 유류 유출을 예방하고 대응하기 한다는 목적을 구현하기 위해 연방정부에게 이에 필요한 자원 조달 및 기존의 집행권을 강화하는 등의 권한을 부여하고 있다. 동법은 동시에 유류 오염을 방지하고 대응하기 위한 주정부의 권한을 배제하고 있지 않아 주정부가 동법에서 정하는 책임한도액보다 많은 책임 또한 무한책임을 부과하거나 제거 범위의 확대 또는 형사처벌을 강화하는 법률을 제정하는 것을 허용하고 있다; 33 U.S.C. §§ 2718(a).

85) 그러나 예외조항으로 연방, 주 또는 지방법에 의해 허용된 유류 배출이나, 공공선박으로부터의 유류배출, 그리고 알래스카 횡단 수송관 허가법(Trans-Alaska Pipeline Authorization Act)의 책임조항이 적용되는 육상시설에서의 유류배출은 본 법의 적용을 받지 아니한다; 33 U.S.C. §§ 2701(2)(c).

86) 이외에 제2장은 엑슨·발데즈 호 사고가 발생한 프린스 윌리엄 사운드 관련 조항들, 제3장은 잡척 규정, 그리고 제4장은 유류오염에 대한 연구 및 개발 계획에 관한 규정들로 구성되어 있다.

87) 33 U.S.C. §§ 2712.

강화하고 특히 강한 형사 처벌과 높은 민사 벌금을 규정하는 것이다. 본 장에서는 유류오염법을 유류유출로 인한 오염사태를 사전에 예방하기 위한 조치 규정과 유류오염사태가 발생 한 사후 조치로서 피해구제제도 그리고 처벌조항으로 나누어 고찰한다.

(2) 사전예방제도

유류오염법의 사전예방조치로서 “국가 유류 및 유해물질 오염방재계획”(National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan; 이하 NCP)이 있는데 이는 유류유출 오염사고에 대처하기 위한 청사진이라 할 수 있다.⁸⁸⁾ NCP는 다음 세 가지 차원에서 계획을 수립하도록 하고 있다. 첫째, 연방정부는 동법에서 규정하는 유출 사고에 대응하기 위한 정부 및 민간 차원의 총체적인 대응을 관리하고, 둘째 연방, 주, 그리고 지역 정부의 공무원으로 구성된 지역위원회(Area Committees)가 해당 지역에 구체적으로 적용될 지역방재계획(Area Contingency Plans)을 수립, 관리하며, 마지막으로 심각한 환경 위해를 초래 할 수 있는 선박이나 특정 시설의 소유주나 운영자에게 독자적인 시설대응계획(Facility Response Plan)을 수립·이행할 것을 요구하고 있다.⁸⁹⁾ 연방정부 차원의 국가대응팀(National Response Team)은 대규모 유류 및 유해물질의 유출 사고 대처에 대한 계획과 지역차원의 지역대응팀(Regional Response Team)과의 조정 역할을 담당하는데 환경청(EPA)이 이를 주도하게 되어있다.⁹⁰⁾ 국가대응팀은 연방현장조정관(또는 현장방재책임자)(Federal On-Scene Coordinators:FOSCs)에게 사고현장에서의 사고대처를 지휘할 권한을 부여 하며 현장

88) 첫 NCP는 1967년 영국에서 발생한 토레이 캐년호 사건을 계기로 이듬해인 1968년 작성되었다. 당시 NCP는 유류 유출사고에 대응하기 위해 사고보고, 제거 및 국가 및 지역대응본부를 포함한 대응본부(현재의 National Response Team and Regional Response Teams)등 종합적인 체제를 구축하였다. NCP는 이후 수차례 범위 확대 등 수정되었는데 1972년 물법과 1980년 슈퍼펀드법의 제정으로 유해물질의 유출 및 유해 폐기물지역에서의 긴급제거활동에도 적용되었으며 1990년 유류오염법의 제정으로 전국적인 방재계획이 수립되었다. EPA 홈페이지 National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan Overview; <http://www.epa.gov/OEM/content/lawsregs/ncpover.htm>

89) 40 CFR § 300

90) 40 CFR § 300.115

에서의 모든 제거행위에 대해 보고하도록 하고 있다.⁹¹⁾ NCP는 유출물질의 제거를 가장 우선적인 활동으로 규정하고 있는데⁹²⁾ 연방현장조정관에게 사고 시 유출물질의 규모와 유형등을 종합적으로 판단하여 동 사고가 공공안전에 위해를 가져올 수 있는지를 판단할 권한과 동시에 연방, 주 및 민간차원의 대응활동을 지휘 할 권한을 부여하고 있다.⁹³⁾

사전예방조치로서 유류오염법은 이중선체구조를 단계적으로 의무화하였다. 사실, 유류오염법의 제정으로 인해 미국 해운산업에 가장 큰 영향을 미친 것은 유조선에 포함된 유해물질을 운반하는 대형선박설계에 이중선체를 도입한 것이다.⁹⁴⁾ 유류오염법은 5000톤 이상의 유조선의 경우 2010년부터 2015년 사이에 선박의 연수(연령)에 따라⁹⁵⁾ 단계적으로 이중선체(double-hull) 의무화 제도를 도입하였는데 이에 따르면 2010년 이후에 건조되는 선박에는 이중선체설계를 의무화되 23년 이상 된 선박 중 자체 중량이 80,000톤 이상의 선박 경우는 2000년부터 이중선체를 갖추지 않은 이상 미국 내에서 운항을 금지하고 있다.⁹⁶⁾ 5,000톤 이상 1,5000톤 이하의 선박과 15000톤 이상 30,000톤 이하의 선박은 연수에 따라 25년 이상의 단일선체 선박 또는 30년 이상의 이중바닥 또는 이중 옆면만 갖춘 선박은 2005년까지 이중선체를 갖추지 않은 이상 미국 내에서 운항을 금지하고 있으며 30,000톤 이상의 선박으로 23년 이상의 단일선체 선박 또는 28년 이상된 이중바닥 또는 이중 옆면만 갖춘 선박은 2000년까

91) 40 CFR § 300.165

92) 40 CFR § 300.317

93) 40 CFR §§ 300.320-322

94) 유류오염법을 제정하기 위해 구성된 위원회는 엑슨-발데즈 사건에 따른 사회 각계의 의견과 국제사회의 동향을 검토하고 이중선체도입을 위해 이중선체제도 도입에 따른 경제적인 파급효과에 대한 영향을 분석한 후 이중선체 구조의 선박이 유류오염의 방지에 가져오는 효과가 이중선체도입에 따른 산업계에 가져오는 비용보다 크다고 판단하였다; Double-Hull Tanker Legislation: An Assessment of the Oil Pollution Act of 1990, Committee on Oil Pollution Act of 1990 (Section 4115) Implementation Review, National Research Council, National Academy Press, Washington, D.C., 1998, p. 10. 또한 동법은 교통부장관에게 주기적으로 이중선체의 편익분석에 대한 검토를 요구하여 이를 반영하도록 하고 있다; 46 USC §3703a(e)(2)

95) 선박의 연령은 선박이 원 건조 후 인도된 날 또는 대규모 건조변경의 완료 후 인도된 날로 결정된다; 46 USC §3703a(c).

96) 46 USC §3703a

지 이중선체구조를 의무화하여 위반선박의 경우 미국 내에서 항해가 금지시키고 있다.

(3) 사후 피해구제제도

미국 수계에서 유류배출선박 또는 시설의 책임자는 동법에서 정하는 특정 피해와 국가방재계획(NCP)에 따른 제거의 비용에 대한 책임이 있다.⁹⁷⁾ 동법은 피해를 자연 자원, 동산 및 부동산, 공공수익, 이익 등으로 각각 나누어 정하고 있다. 자연자원의 경우 그 피해배상의 범위는 자연자원에 대한 손상, 자연자원의 파괴, 멸실, 그리고 자연자원의 사용을 못하게 하는 데에 대한 손해, 또한 여기의 손해를 평가하는데 드는 합리적인 비용과⁹⁸⁾ 자연자원을 현재 사용하지 못하는 데에 대한 손해를 포함한다.⁹⁹⁾ 부동산과 동산의 피해는 부동산과 동산의 손상에 대한 손해, 부동산과 동산의 파괴에서 발생한 경제적 손실로서 재산의 소유자나 임차인이 청구권자가 된다. 공공수익의 피해는 세금, 특허료, 임대료, 사용요금의 손실 및 동산, 부동산, 자연자원의 손상, 파괴, 멸실로 인한 순이익분의 손실을 말하며 해당 피해를 입은 연방정부와 주정부가 피해배상의 청구권자가 된다.¹⁰⁰⁾ 유류유출이 제3자의 작위 또는 부작위에 의해 발생되었을 경우 당해 제3자는 피해에 대한 책임을 지나 책임당사자는 제3자의 과실임에도 불구하고 유류제거비용과 손해배상액에 대한 일차적인 책임은 지고 책임있는 제3자에 대해 해당 구상권을 청구 할 수 있을 뿐이다.¹⁰¹⁾

동 법은 책임당사자에게 엄격책임을 부여하되 선박의 종류나 시설물에 따라 책임액수에 대한 상한선을 규정하고 있다.¹⁰²⁾ 선박은 유조선과 기타 선박으로 구분하고

97) 33 U.S.C. § 2701(2).

98) 이 경우 청구권자는 각각 미국의 수입인, 주의 수입인, 인디안족의 수입인, 외국인의 수입인이다.

99) 이 경우 청구권자는 자연자원의 소유나 관리 여부에 관계없이 손상, 파괴, 멸실된 자연자원을 생계차원에서 사용했을 모든 자이다.

100) 이외에도 동산, 부동산, 자연자원의 손상, 파괴, 멸실에 기인한 이익의 상실 또는 수익력의 회복과 동일한 손해 및 제거조치 중이나 제거조치 이후에 증가되었거나 추가로 부수된 공공역무를 제공함으로써 인하여 발생한 순비용에 대한 손해, 여기에 화재, 안전장치, 건강의 위협에서의 손해 역시 피해배상을 청구할 수 있다.

101) 33 U.S.C. § 2701(2)(d).

102) 33 U.S.C. § 2704.

있는데 우선 유조선의 경우 총톤수 3,000톤 이상은 1톤당 1,200달러, 또는 총액 1,000만 달러 가운데 많은 액수를 한도액으로 하며 총톤수 3,000톤 미만의 유조선에 대해서는 1톤당 1,200달러 또는 총액 200만 달러 가운데 많은 액수를 한도액으로 한다.¹⁰³⁾ 기타 선박에 대해서는 1톤당 600달러 또는 총액 50만 달러 가운데 많은 액수를 한도액으로 한다. 그리고 상기의 제한액이 현실적으로 지급될 수 있도록 선박은 동법에서 정하는 제한책임상한액의 재정 보증서를 구비하도록 하고 사고 시 제거비용 및 피해배상 청구는 상기의 재정 보증자에게 직접적으로 청구되도록 하며 각주는 주 관할 해역에서의 시설이나 각주의 해역을 운항하는 선박에게 재정보증서를 요구할 수 있다.¹⁰⁴⁾

유류오염법은 상기의 피해배상액을 정하였지만 사고책임자의 재정상태로 인해 완전한 피해배상이 불가능 할 경우를 대비하여 국가적 규모의 유류유출책임신탁기금(Oil Spill Liability Trust Fund; 이하 유류오염책임기금)을 조성하여 유류 유출 사고 시 최대 천만 달러까지 지원 할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁵⁾ 기금은 해상경비대와 환경청의 오염제거비용, 각주가 우선적으로 행하는 제거에 소요되는 비용, 연방 및 주 정부와 인디언 부족이 행한 자연자원피해평가 및 복원 비용, 오염피해 및 오염제거비용 중 배상받지 못한 청구, 연구개발 및 기타 규정에서 정하는 사항에 쓰일 수 있다. 기금은 기존의 여타 기금 잔액과¹⁰⁶⁾ 석유산업에 부과되는 세금을 신설하여 총 1억 달러까지 조성될 수 있도록 하였는데 2005년 에너지정책법(Energy Policy Act)은 동 기금을 최대 2억 7천 달러까지로 확대시킬 수 있도록 하여 2006년 4월부터 기금이 증

103) 33 U.S.C. § 2704(a)(1),(2)

104) 33 U.S.C. § 2716.

105) 유류오염책임기금은 유류오염법에 의해 직접적으로 조성된 것은 아니고 1986년 의회에 의해 만들어졌으나 기금의 사용과 그 유지에 필요한 예산에 관한 후속법률의 입법미비로 인해 집행되고 있지 못하였다. 유류오염법의 제정으로 인해 의회는 1986년 내국세법(Internal Revenue Act)을 수정, 기존의 연방물오염통제법, 심해항구법, 알래스카 횡단 송유관시스템법, 대륙붕법 등 기존에 존재하던 연방 환경법규상의 기금들을 통합하여 토양오염 피해보상에 관한 슈퍼펀드(super fund)와 같이 수질오염에 대한 피해보상 책임기금으로 통합하고 지출한도를 증가시킴과 동시에 기금에서 대어되는 상한선을 기존 5억 달러에서 10억으로 상향조정하였다; 33 U.S.C. § 2719.

106) 기존의 수질오염관련 오염기금에서 이전된 액수는 5억5천만 달러이며 기금의 이자 투자매니저는 재무부가 담당하고 있다; 미국 해상경비대 홈페이지 참조<<http://www.uscg.mil/hq/npfc/About%20Us/osltf.htm>>

액되기 시작하였다.¹⁰⁷⁾ 세원은 상당수는 미 국내에서 생산되는 또는 미국으로 수입되는 석유의 배럴당 5센트 씩 부과되는 석유세(Barrel Tax)에 의존한다. 이외에도 유류오염책임자로부터 회수한 제 비용과 형사 및 민사벌금이 있는데 벌금은 유류오염법 위반 외에 동 기금에 흡수된 기금 출원 법률인 연방물오염통제법, 심해항구법, 알래스카 횡단 송유관시스템법, 대륙붕법 위반의 벌금을 포함하는데 매년 약 4백만에서 7백만 달러의 액수가 벌금으로 동 기금에 충원된다.¹⁰⁸⁾

동기금은 주기금(Principal Fund)과 긴급기금(Emergency Fund) 두 가지로 구성된다. 주기금은 유류유출로 인한 제거비용청구나 손해배상청구로 사용되며 또한 해상경비대, 환경청 등 연방기관이 유류오염과 관련한 행정·운영비, 인건비, 집행비 그리고 연구개발비 등에 소요하기 위해 의회가 정한 계정에 따라 사용된다. 긴급기금은 연방현장조정관이 유류유출에 대처하고 자연자원피해평가를 할 수 있도록 사용되는데 대통령에게 매년 5천만 달러를 사용 할 권한을 부여하여 유류제거활동 및 자연자원피해평가를 실시할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁹⁾ 또한 각주는 이와는 별도로 주해안가에서의 사고 시 유류피해의 긴급 제거, 경감, 및 유출방지를 위해 유류유출책임실태기금에서 사고 건당 최대 25만 달러를 사용 할 수 있도록 하고 동기금은 추후 국가방재계획에 따른 제거비용과 모니터링 비용을 상환청구를 할 수 있도록 하고 있다.¹¹⁰⁾ 긴급기금의 적절한 사용을 보장하기 위해 국가오염펀드센터(National Pollution Fund Center)를 설립하였는데 동 센터는 하루 24시간 기금의 지출행정업무를 하여 연방현장조정관이 즉각적으로 유출사고에 대응하고 유출책임자의 피해 제거행위를 효과적으로 모니터링 할 수 있도록 하고 있다.¹¹¹⁾

(4) 처벌조항

유류오염법이 기존의 법과 다른 것 중 하나는 유류 유출과 관련한 처벌조항 특히

107) Id.

108) Id.

109) 만일 긴급히 필요한 재원이 5천만 달러 이상이 예상될 경우를 대비 2002년 해상교통안전법(Maritime Transportation Security Act)은 주기금에서 1억 달러까지 사용 할 수 있도록 하였다; Id.

110) 33 U.S.C. § 2719.

111) 미국 해상경비대 홈페이지 참조<<http://www.uscg.mil/hq/npsc/About%20Us/osltf.htm>>

형사처벌 조항을 대폭 강화하였다는 것이다. 실제로 유류 및 유해 물질의 허가 받지 않은 배출을 처벌하는 311조하에서의 연방정부의 형사 처벌 조항은 1970년대 초 이후 개정되지 못하였으며 그 결과 엑슨·발데즈호 사건시 적용 가능한 처벌이 연방물 오염통제법 및 기타 환경법규 상의 다른 처벌에 비교하여 경하였다는 데 문제가 지적되어왔다.¹¹²⁾ 이에 미 의회는 유류오염법을 제정함으로써 연방물오염통제법 하의 집행 조항인 309조에 유류오염법을 위반하는 경우를 포함시키는 것으로 수정하고 동시에 범위에 대한 벌금을 대폭 상향 조정하였다.¹¹³⁾ 동법의 형사처벌 조항에 따르면 유류 또는 유해물질을 미국의 항해가능한 수계, 해안가, 배타적 경제수역에 배출하여 미국에 속하거나 배타적인 관리 하에 있는 천연자원에 영향을 미치는 경우를 처벌대상으로 하고 해당 위반 행위를 고의 및 과실 그리고 고의적으로 타인을 위협에 처하게 하는 경우로 구분하여 다음과 같이 규정하고 있다.¹¹⁴⁾

309조 C. 형사처벌

(1) 과실에 의한 위반

1321(b)(3)항을 과실에 의해 위반하는 자는 위반하는 일일 위반 시 \$2,500 이상, \$25,000 이하의 벌금이나 1년 이하의 징역에 처하며 징역과 벌금형을 동시에 내릴 수 있다. 만일 동종의 위반 전과가 있는 자의 경우에는 일일 위반 시 \$50,000 이하의 벌금이나 2년 이하의 징역에 처하며 징역과 벌금형을 동시에 내릴 수 있다.

(2) 고의적인 위반

1321(b)(3)항을 고의로 위반하는 자는 위반하는 일일 위반 시 \$5,000

112) Russell V. Randle, supra note 71. p. 10130.

113) 연방물오염통제법의 309조 집행(enforcement) 조항은 연방정부의 법집행권(a항), 민사소송(b항), 형사처벌(c항), 민사처벌(d항), 및 행정처벌(g항)을 규정하고 범위반 태양에 따라 각각 또는 중복적으로 처벌을 가능하게 하고 있다.

114) 이는 기존의 동법에서 사고시 관계 연방정부기관에게 통지하지 않는데 따른 벌금 만달러 또는 1년의 징역형에서 상향조정된 것이다.

이상, \$50,000 이하의 벌금이나 3년 이하의 징역에 처하며 징역과 벌금형을 동시에 내릴 수 있다. 만일 동종의 위반 전과가 있는 자의 경우에는 일일 위반 시 \$100,000 이하의 벌금이나 6년 이하의 징역에 처하며 징역과 벌금형을 동시에 내릴 수 있다.

(3) 고의적으로 타인을 위협에 처하게 하는 경우의 가중처벌
 1321(b)(3)항을 고의로 위반하고 동시에 위반 당시 당해 행위가 타인을 사망의 위협에 임박하게 하거나 심각한 신체상의 피해에 처하게 할 것을 알았을 경우, 당해 범위반자는 \$250,000 이하의 벌금이나 15년 이하의 징역에 처하며 징역과 벌금형을 동시에 내릴 수 있다. 범위반자가 법인인 경우 \$1,000,000 이하의 벌금에 처한다. 만일 동종의 위반 전과가 있는 자의 경우에는 벌금과 징역을 최대 두 배로 할 수 있다.

그러나 동법은 상기의 행위라 할지라도 MARPOL 협약과 1978년 부속의정서 상에서의 예외조항 그리고 대통령령에 의해 해당 유류 또는 유해물질 배출량, 배출 시간, 배출장소 및 당해 상황을 고려하여 유해하지 않다고 판단하는 경우 처벌에서 면하게 하고 있다. 그러나 상기의 대통령령에서 허용하는 배출행위 역시 해상 안전과 해양 및 항해에 관한 법령 및 적용 가능한 수질기준에 부합하여야 한다고 제한하고 있다.¹¹⁵⁾ 형사처벌 조항 외에도 유류 또는 유해물질의 해양 배출 행위는 행정벌금 및 민사벌금의 대상이 되고 있다. 행정처벌은 동법 1321조 b6에 따르면 동조 b3을 위반한 경우 해상경비대가 속해있는 부의 장관이 해당 위반행위를 평가하여 Class I 또는 Class I로 결정하며 Class I인 경우 총 \$25,000이 넘지 않는 범위 내에서 범위반 건당 최대 \$10,000의 행정벌금을 처할 수 있으며, Class II인 경우 총 \$125,000이 넘지 않는 범위 내에서 범위반 일 일일 당 최대 \$10,000의 행정벌금을 처할 수 있다.¹¹⁶⁾ 민사벌금은 위반 일당 최대 \$25,000 또는 유출된 것이 유류일 경우 배럴 당, 유해 물질인 경우 일반 정부에 보고될 때 사용되는 단위당 \$1,000로 규정되어 있다.¹¹⁷⁾

115) 33 U.S.C. § 1321(b)(3).

116) 33 U.S.C. § 1321(b)(6).

117) 33 U.S.C. § 1321(b)(7).

V. 결론

태안 허베이 스피리트호 유류유출사고는 해당 지역 주민들과 해양생태계에 큰 피해를 야기하였다. 동 사건을 계기로 유사사고를 방지하고 피해 구제에 있어 현재 법제도의 미비점을 보완하는 자성의 기회를 갖지 않는다면 우리사회는 발전의 기회를 놓치게 될 것이다. 1993년 제5금동호사건 그리고 1995년 제1유일호, 호남 사파이어호 및 씨프린스호 사건 등 유난히 대형 해양유류유출사고가 많았던 1990년대 중반에도 법제도적 개선을 요구하는 목소리가 많았음에도 불구하고 당시 해양오염방지법의 일부개선과 해양오염방지대책협의회구성 등 단편적인 대책으로 그친 것이 현재의 대형 사고를 낳았다고 해도 과언은 아닐 것이다.¹¹⁸⁾ 유류오염 사고에 대응하기 위해서는 사전적인 예방과 사후적인 충분한 피해배상이 중요하다. 우리나라 역시 사전적인 예방으로 해양환경관리법에서 정하는 여러 계획과 해양환경개선부담금등의 제도가 있으나 사고 예방을 위해 가장 중요한 이중선체 선박의 의무적 조치는 2010년이나 실현되도록 되어 있어 아쉬움이 있다. 이중선체가 유조선의 사고시 유류 유출을 최소화 한다는 것은 국제적인 논의를 통해 이미 알려진 사실이고 국제협약인 MARPOL 협약 역시 이중선체를 체결국들이 시급히 도입하도록 요청하고 있다는 사실에 비추어 우리나라도 최소한 유조선의 경우 건조년수 및 규모에 따라 2010년이 아닌 조속히 이중선체를 의무화하는 것이 요청된다.

사고가 발생 하였을 경우 가장 문제가 되는 것은 사고 지역의 피해주민들에 대한 충분한 피해배상이 이루어져야 한다는 것인데 우리나라의 태안사고의 경우 기존의 유류오염손해배상보장법에 의해 손해배상이 이루어질 경우 손해배상이 제한 될 수밖에 없으며 사고책임자의 중과실 입증문제 등 소송상의 난제로 인해 정부는 임시적으로 특별법을 통해 충분한 피해보상을 약속하고 있다.¹¹⁹⁾ 비록 동 특별법 역시 국제기금에서 인정한 총사정액을 초과 할 수 없는 등 피해에 대한 완전한 보상이 어려울

118) 해양오염방지법은 1993년과 1995년 개정을 통해 해양오염방지증서제도 등 일부 개정을 하였다.

119) 피해배상의 문제는 일차적으로 피해책임자의 경제적인 능력에 의존 할 수밖에 없으며 구체적인 손해배상은 소송의 지연 등 현실적인 문제가 산적하여 있다. 예를 들어 엑슨발데즈 사건 역시 정부가 제기한 소송은 일용 일단락되었지만 알래스카 지역 주민들이 제소한 집단소송은 2008년 2월까지도 아직 종결되지 못하고 있다. 초기 징벌적 손해배상액 45억원은 현재 25억원으로 축소되어 최종 결정을 기다리고 있다.

가능성을 배제 할 수 없지만 특별법을 통해 손해배상에 최선을 다하겠다는 정부의 의지를 찾아볼 수 있다.¹²⁰⁾ 그러나 향후 대형 사고가 터질 때 마다 유사한 특별법을 통해 대처 하는 것이 바람직 한 것인지, 아니면 장기적 관점에서 불충분한 피해배상에 대처하기 위한 법제도 구축이 바람직한지는 정부가 심사숙고하여야 할 것이다. 우리나라와 달리 유류오염피해와 관련된 국제조약이나 기금협약 등에 가입하지 않은 미국은 자체적으로 앞서 언급한 유류오염책임기금을 만들어 이를 해결하고 있다. 비록 우리나라는 상기의 협약에 가입이 되어 있어 별도의 기금을 만드는 것이 이중적인 비용을 초래한다는 비난이 있을 수 있으나 국제기금을 통해서도 충분한 배상이 이루어 지지 않는 경우 그리고 해양생태계의 복원을 이해 필요한 재원을 마련하기 위해서도 2차적이고 보완적인 차원에서 해상유류오염피해를 방지하기 위한 특수법인으로 해상유탁보상기금을 두고, 석유사업자 및 국고부담 등으로 재원을 마련하고 그 이자로서 해상오염방지를 위한 사업을 영위하자는 주장도 꾸준히 있어 왔다.¹²¹⁾ 정부는 해상 유조선의 사고의 피해의 규모와 해상운송업계의 경제적 상황 등을 종합적으로 고려하여 미국의 유류오염책임기금과 같이 석유산업계가 피해에 대비한 기금을 만드는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

처벌과 관련하여 미국의 유류오염법은 사고로 인한 유출일지라도 민사상의 책임 외에도 형사적인 책임을 엄히 물고 있으나 우리나라는 해양환경관리법상 오염물질의 배출금지 의무 조항은 사고로 인한 유출은 예외로 하고 있어 처벌의 대상이 되지 아니하고 단지 선박을 운항한 선장의 기타 과실에 의한 행위를 처벌 할 수 있을 뿐이다.¹²²⁾ 뿐 만 아니라 환경범죄의 단속에 관한 특별조치법¹²³⁾ 역시 고의가 아닌 사고로 인한 해난사고의 경우 처벌조항이 없다. 미국의 유류오염법은 그 제정시부터 형사처벌의 문제가 쟁점이 되었음은 이미 전술한바 있다. 비록 과도하고 무분별한 형사처벌규정의 삽입으로 인해 해운업계에 부담감을 주는 것이 국제경쟁력이 화두인 요즘 바람직한 것인지는 모르겠지만 산업계의 환경피해에 대한 비용을 내부경제화하

120) 한도초과보상금은 책임협약 및 국제기금협약에 따라 국제기금에서 인정한 총 사정액을 초과할 수 없도록 되어있어 태안주민들의 제거 수고비 등 보상액 지급이 주민들에게 충분한 보상으로 와 닿지 않을 경우 집단 반발로 인해 사회적인 문제로 비화할 가능성이 농후하여 문제점이 있다.

121) 이균성, 우리나라 유탁손해배상제도의 개선방향, 1991.9.13 제3회 국제 심포지엄.

122) 해양환경관리법 제22조

123) 법률 제8466호

지 아니하고 사회적비용으로 충당하려고 하는 것 역시 국가적 경쟁력에서는 결코 바람직하지 않다. 경쟁력을 강조하는 미국의 경우에도 해양유류오염행위시 엄격한 형사처벌규정을 두고 특히 고의 위반의 경우, 사용자 책임을 물어 법인 역시 형사처벌의 대상으로 하고 있다는 점은 시사점이 있다. 사족인지는 모르지만 해양유류오염이 해양과 관련되어 있어 그 주무부서가 과거 해양수산부, 현재 국토해양부라는 것 역시 차분히 고려하여볼 필요가 있다. “허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법”의 주무부서가 농림수산물부인 이유가 주된 피해자들이 바다를 업으로 사는 어민들이기 때문에 보다 충분한 배상을 위해 농림수산물부가 주무부서가 된 것이라면 단지 해양과 관련된 업무이기 때문에 국토해양부가 해양환경관리를 하는 것 보다는 환경보호를 주무부서로 하는 환경부가 해양환경업무에 적합 할 수도 있을 것이다. 물론, 해양관리라는 거시적이고 유기적인 차원에서 국토해양부가 적합할 수도 있어 연혁적으로도 꾸준히 국토해양부 관장사항이었으나 해운업계의 이해관계에 더 관심을 갖을 수 밖에 없는 부서의 특징 상 해양정책국의 해양오염방지 개선업무가 환경친화적 정책으로 구현 될지는 어려움이 있을 것이다.

마지막으로 향후 전개될 태안 허베이 스피리트 호 오염사고의 손해배상 소송에서 피해주민 뿐 아니라 파괴된 생태계 복원을 위해 지속적인 유류의 제거 활동이 요구된다. 엑슨 발데즈호에서 유출된 3만 7천 여 톤의 기름 중 상당수는 증발하거나 제거되었지만 18여년이 지난 지금에도 여전히 10만 리터의 기름이 남아있다.¹²⁴⁾ 태안반도의 생태계 복원을 위해 미국 알래스카 주정부 및 연방정부가 엑슨사와 민형사상의 책임에 대해 1991년 체결한 합의문에는 교섭재개조항(reopener clause)이 있는데 합의가 된 날로부터 15년인 2006년 9월 1일까지 교섭재개권을 행사 할 수 있도록 하고 만일 피해지역의 생태계에 1991년 합의 당시 예상하지 못하였던 피해가 있는 경우 9억 달러의 합의금 외에 1억 달러 이내에 추가의 처리비용을 지급하도록 하고 있다. 우리나라도 현재 알려진 태안반도의 생태계 피해 외에 추가로 발생 할 수 있는 또는 현재까지 알 수 없는 피해의 충분한 복구를 위해 미국 정부가 취했던 교섭재개권은 어떠한 방식으로든 고민하여볼 필요성이 있을 것이다.

124) Willam H. Rodgers, supra note 6, p. 207.

첨부자료 1.

해양오염 발생 현황 표125)

| 구분 | 물질별 | | | | 배출원 | | | |
|------|-------|----------|-------|----------|-------|-------------|------------|------------|
| | 계 | | 기름 | | 선박 | | 육상 (건수) | 불명 (건수) |
| | 건수 | 유출량(kl) | 건수 | 유출량(kl) | 계(건수) | 유조선 (건수) | | |
| 1980 | 140 | 396.0 | 130 | 395.0 | 108 | 12 | 26 | 6 |
| 1981 | 185 | 983.0 | 166 | 975.6 | 159 | 17 | 17 | 9 |
| 1982 | 221 | 143.0 | 202 | 140.8 | 195 | 24 | 19 | 7 |
| 1983 | 248 | 361.6 | 217 | 342.2 | 214 | 19 | 26 | 8 |
| 1984 | 226 | 201.0 | 200 | 118.6 | 195 | 11 | 20 | 11 |
| 1985 | 166 | 2,204.0 | 154 | 2,145.8 | 139 | 14 | 16 | 11 |
| 1986 | 158 | 2,617.6 | 135 | 2,611.4 | 128 | 16 | 25 | 5 |
| 1987 | 152 | 482.4 | 145 | 481.4 | 144 | 19 | 7 | 1 |
| 1988 | 158 | 1,058.2 | 146 | 1,057.8 | 143 | 10 | 12 | 3 |
| 1989 | 200 | 368.0 | 189 | 367.2 | 176 | 18 | 20 | 4 |
| 1990 | 248 | 2,420.6 | 221 | 2,404.6 | 191 | 18 | 49 | 8 |
| 1991 | 240 | 1,257.0 | 230 | 1,256.6 | 216 | 35 | 17 | 7 |
| 1992 | 328 | 2,942.5 | 301 | 1,232.9 | 282 | 44 | 42 | 4 |
| 1993 | 371 | 15,460.3 | 335 | 15,388.4 | 316 | 47 | 43 | 12 |
| 1994 | 365 | 456.1 | 339 | 418.1 | 324 | 32 | 34 | 7 |
| 1995 | 299 | 15,775.9 | 285 | 15,772.9 | 269 | 41 | 21 | 9 |
| 1996 | 337 | 1,720.1 | 312 | 1,659.5 | 286 | 37 | 33 | 18 |
| 1997 | 379 | 3,441.0 | 357 | 3,427.9 | 340 | 35 | 31 | 8 |
| 1998 | 470 | 1,050.2 | 442 | 1,038.2 | 418 | 27 | 37 | 15 |
| 1999 | 463 | 386.9 | 430 | 346.6 | 407 | 28 | 35 | 21 |
| 2000 | 483 | 583.0 | 463 | 569.3 | 417 | 28 | 42 | 24 |
| 2001 | 455 | 668.1 | 440 | 630.5 | 405 | 33 | 39 | 11 |
| 2002 | 385 | 409.9 | 372 | 198.8 | 345 | 32 | 32 | 8 |
| 2003 | 297 | 1457.7 | 284 | 1,451.7 | 250 | 29 | 40 | 7 |
| 2004 | 343 | 1,461.7 | 326 | 1,430.0 | 294 | 39 | 42 | 7 |
| 2005 | 355 | 410.3 | 347 | 334.9 | 297 | 13 | 42 | 16 |
| 2006 | 285 | 364.7 | 269 | 155.6 | 237 | 26 | 41 | 7 |
| 계 | 7,957 | 59,081 | 7,437 | 56,352 | 6,895 | 704 | 808 | 254 |

125) 본 자료는 한국해양수산개발원에서 발표한 2007 수산해양환경통계를 본인이 재통계화 한 것임. 원 통계 자료는 <http://www.kmi.re.kr/> (해양수산통계 란)참조

Abstract

Environmental Legal Studies on Oil Pollution Accident of Hebei Spirit

– Focusing on Comparative Studies to the U.S Oil Pollution Act –

Byungchun So*

The Hebei Spirit accident that resulted in serious oil pollution on coastal areas of Taean, Chungcheongnam-do brought legal issue of oil pollution control systems such as prevention and compensation systems. International society has worked on regulation of marine oil pollution by ships and concluded International Convention for the Prevention of Pollution by Ships and its 1978 Protocol(MARPOL73/78), International Convention Civil Liability for Oil Pollution Damage and Oil Fund Convnetion of 1971. They focus on double vessel structure to prevent large scales oil pollution, and prompt and appropriate compensation system. The U.S. Oil Pollution Act of 1990, which was established through Exxon Valdez case, also takes similar but stronger regulation to prevent oil pollution accidents such as National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan and strong criminal penalties; moreover, it has the Oil Spill Liability Trust Fund for uncovered damages. The main Korean marine oil pollution legal system consists of Marine Environmental Management Act and Oil Pollution Damages Guarantee Compensation Act; moreover, the government passed the special act for oil pollution of damage compensation from the Hebei Spirit accident. This paper explores the marine oil pollution(by ship) control systems focusing on prevention and compensation systems with comparative legal analysis(international conventions, the US laws and domestic law). This paper proposes that it is necessary to introduce double hull vessel to domestic vessel structure system immediately and to establish oil pollution compensation fund like the US Oil Spill Liability Trust Fund. In addition, it is unreasonable that Marine Environmental Management Act

* Ajou University, College of Law

modified the criminal penalty on marine pollution by wreck of ship unlike preexisted the Marine Oil Prevention Act. Finally, it should be considered carefully that the main administrative entity to cover the marine oil pollution from Ministry of National Soil and Marine to Ministry of Environment.

Key Words Hebei Spirit accident, Environmental law, MARPOL73/78, International Convention Civil Liability for Oil Pollution Damage, Korean Marine Environmental Management Act of 2007, U.S Oil Pollution Act of 1991.