

# 극지법연구회 발표자료

## □ Liability 의제의 개요

- 1991년 '환경보호에 관한 남극조약의정서'(Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty)에는 지금까지 6개의 부속서가 채택되었는바, 지난 2005년 제6부속서가 채택
- 제6부속서 제정작업은 1992년부터 법률자문가 그룹(Group of Legal Experts)에 의해 8년간, 작업그룹(Working Group)에 의해 5년간 계속되었으며, 2005년 스톡홀름 ATCM에서 채택

### 남극조약환경보호의정서

#### (Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty)

- 체결일자 : 서명'91.10., 발효'98.1. (한국'98.1.14 가입)
- 배경 및 채택 경위
  - '80년대 말 프랑스 및 호주가 남극환경 훼손을 우려해 남극환경 보호체제 수립 제의
  - 3차례의 특별 협의당사국회의를 거쳐 '91.10.4 의정서 채택(마드리드) '98.1.14 발효
  - ※우리나라 '96.1.2 비준
- 주요 내용
  - 남극환경 및 생태계의 포괄적 보존 및 당사국간 상호협력
  - 과학연구이외의 광물자원 관련활동 금지(발효 50년 후 재검토)
  - 환경보호위원회 설치(환경관련, ATCM 자문역할, 첫주 개최)
  - 환경영향평가, 동식물보존, 폐기물처리, 해양오염방지, 특별보호 구역 지정 및 관리 (1-5부속서에서 구체 규정)
  - ※ 책임(liability)에 관한 제6부속서가 채택되었으나 미발효
- 가입국 : 의정서 - 28개 협의당사국 , 7개 비협의당사국(벨라루스, 캐나다, 체코, 그리스, 모나코, 파키스탄, 루마니아)

- 제28차 ATCM 회의(2005년)에서 그간 논의되었던 제6부속서가 타결되었으며, 동 회의에서 부속서가 협의 당사국들에 의하여 승인·발효될 수 있도록 하기 위해 필요한 행동에 대해 매년 평가하고 동 부속서 이행을 위한 규정 및 절차 마련을 위한 협상재개 계획을 마련할 것을 결정
- 다수 국가들은 동 부속서 비준을 위해 각국들이 조속한 국내입법을 추진할

것을 촉구하고 조기비준 필요성에 공감하고 있으나, 실질적인 진전이 저조한 상황

- 영국은 IP 8을 통해서 Liability 부속서를 이행하기 위한 2013 남극법 (Antarctic Act 2013)을 제정하였으며, 환경보호의정서 제2부속서를 이행하기 위해 1994 남극법(Antarctic Act 1994)를 개정하였다고 보고
- 노르웨이는 IP 85를 통해 2013.4.26일 국왕의 동의를 득하여 남극의 환경보호와 안전 규정(Regulations on Environmental Protection and Safety in Antarctica)이 발표하였음을 보고
- ※ 이로 인하여 현재 영국과 노르웨이를 포함한 스웨덴(2006), 페루(2007), 스페인(2008), 폴란드(2009), 핀란드(2010), 이탈리아(2012), 호주(2012), 러시아(2012) 등 10개국이 동 부속서를 비준한 상태

## 지난 ATCM 논의내용

### □ 제30차 ATCM

- 국가별 논의내용
  - **일본, 이탈리아** 등은 동 부속서의 내용이 매우 복잡하고 그 개념이 불명확한 점이 있으며, 보험관련하여 현재 정보가 거의 없는 만큼 국내 절차 완료까지는 상당한 시간이 걸릴 수 있음을 피력
  - **영국**은 제6부속서를 국내법적으로 수용하는 과정에서 야기될 수 있는 제반 법적문제를 정리한 문서를 배포하고 책임의 법적성격(민사 또는 공법적), 책임 집행기관의 종류, 보험문제, 재판소의 관할권 범위 문제 등에 관해 각국이 직면하는 국내법상의 문제점이 국가마다 상이한 법체계에 따라 달리 나타날 수 있을 것으로 본다는 의견을 피력함. 제6부속서는 2005년 스웨덴 ATCM에서 채택되었으므로 이번회의에서 이에 대한 협상은 불필요하며 다만 국가별 애로사항과 대처방안에 대한 정보공유를 통하여 조속한 국내입법을 추진할 것을 제시
  - **이탈리아**는 여행 등 남극활동과 관련하여 보험을 적용받기가 어려운 상황에서 보험대안으로 재정보증방안을 제시
- 현재 21개 협의당사국들이 국내입법을 위한 작업을 진행중이며 이중 스웨덴은 2006.10월 국내법 작업을 완료
  - 제6부속서의 국내적 이행을 위한 입법절차를 완료한 스웨덴은 자국의 입법사례를 발표하였으며, 스웨덴의 사례와 비교한 여타국가들의 국내입법화의 쟁점사항들에 대해 논의
  - 특히, 대륙법과 영미법의 차이, 민사법과 형사법의 적용차이, 비국가 행위

자들에 대한 법률적 책임 부과 여부, 보험적용문제 등에 대해서는 향후 ATCM회의에서 지속적으로 동 문제를 논의하기로 합의

#### □ 제31차 ATCM

- 제6부속서의 내용 및 국내이행과 관련된 문제들 및 ICG의 설치 여부 등에 대한 논의 진행
  - 네덜란드는 2005년 채택한 제6부속서에 대하여 당사국들이 2010년까지는 비준하는 것이 바람직하다고 주장
- 국가별 논의내용
  - 독일은 6부속서의 비준을 위해 노력중에 있으며 국내이행시 발생하는 문제 및 그 해결방안에 대해 구체협의를 위해 비공식 회의 개최
  - 미국은 부속서 비준을 준비하고 있으나, 어려운 문제가 다수 포함되어 있다고 지적
  - 일본은 부속서의 내용은 일부 당사국에서는 국내이행을 하기에 민감한 문제가 포함되어 있다고 하면서 당사국들에 대해 동 부속서의 조기비준을 지나치게 압박해서는 안된다는 입장을 표명
  - 핀란드는 6부속서의 비준 및 국내이행 문제를 위해 2008년 법무부, 환경부, 외교부, 교육부, 해양부 및 헬싱키대가 함께 참여하는 Working Group을 만들어 논의중임을 소개하면서, 동 부속서는 의회의 비준동의가 필요하므로 2008년말 의회에 제출할 준비를 하고 있다고 언급
  - 그 외 노르웨이, 호주, 남아공, 뉴질랜드 등 다른 회원국들도 부속서 비준을 위한 국내절차를 진행중이고, 그 과정에서 공통의 문제점이 존재하고 있어 당사국간 비공식협회가 도움이 될 것이라고 의견을 표명

#### □ 제32차 ATCM

- 국가별 추진현황 논의
  - 미국은 6부속서 시행에 필요한 이행입법 마련 등 정부차원의 준비를 마무리하고 곧 국회에 비준단계를 밟을 예정이라고 언급
  - 러시아는 2008년도에 정부차원의 준비단계를 마치고 곧 의회절차를 마칠 예정임을 언급
  - 뉴질랜드, 노르웨이, 핀란드 등도 자국의 국내절차가 마무리 단계에 있음을 설명하고 차기 ATCM 이전까지 완료를 목표로 입안을 준비중임을 언급
  - 기타 영국, 이탈리아, 스웨덴, 독일, 우크라이나, 오스트레일리아 등도 가까운 시일내에 비준을 준비중이라고 발언
- 우리나라는 2008년 연구용역 결과 ①이행입법 제정의 필요성, ②보험상품 등 시장 지원 확보 문제 등으로 조기비준에는 유보적인 입장이었음

#### □ 제33차 ATCM

- 6부속서 비준과 관련하여 뉴질랜드, 영국, 미국 등 일부 국가들이 국내절차의 진행사항을 보고하였으나, 전반적으로 진전논의가 저조한 상태임.
- Decision 1(2005)에 의하여 6부속서 비준을 위한 협의재개 기한으로 설정된 2010년을 2015년으로 연장함.

#### □ 제34차 ATCM

- 호주, 영국 및 뉴질랜드가 6부속서 비준절차가 진행 중임을 설명
- 우리나라, 프랑스, 인도, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 영국, 러시아, 남아공, 중국, 우루과이 등 아직 준비단계라는 입장을 표명
- 미국 및 ASOC은 진전이 부족하다고 지적하면서, 28개 당사국 모두 비준해야 6부속서가 발효되는 만큼 각국 정부 및 의회들이 조치를 취하도록 촉구하는 조치가 필요하다는 입장 표명
- 네덜란드는 6부속서 비준과 관련한 경험을 회원국간 공유하는 방안을 제안

#### □ 제35차 ATCM

- 러시아는 6부속서 비준을 위한 국내절차 과정에서 제기된 보험액 산정방식과 관련한 문제를 보고하고 당사국들과 협의하기를 희망하였으나, 어려운 주제로 인하여 회원국간 논의가 활발히 이루어지지 못함.
- 일부 국가들은 6부속서 비준절차가 진행 중임을 설명함.
  - 뉴질랜드는 입법안을 의회에 제출하였고, 내년에 국회통과가 예상된다고 밝힘.
  - 네덜란드 또한 국회에서 입법안이 채택된 상태로 곧 비준할 수 있을 것이라고 언급함.
  - 남아공은 국내절차가 완료되었으며, 곧 비준을 통보할 것이라고 보고함.
  - 미국은 상원에 비준안을 제출하였으며 국내절차의 최종단계에 있다고 보고함.

#### □ 제6부속서의 특징

- 제6부속서는 전문(preamble)과 총 13개 조항으로 구성
- 제6부속서가 채택하고 있는 책임제도는 국가책임이 아닌 민사책임제도로써, 1991년 의정서가 남극에서 과학적 연구목적은 제외한 일체의 광물자원활동을 금지하고 있고, 주로 기름이나 방사능물질 수송선박, 관광여행객선의 침몰 또는 과학적 연구활동에서 발생하는 비상사태 등에 중점을 두고 있음.
- 이에 따라, 당사국은 부속서 준수를 확보하기 위해 자신의 권한내에서 필요한 주의의무(due diligence)를 다하는 한, 국가 운영자(State operator) 이외의 다른 운영자가 대응조치를 취하지 않은 것에 대해 국가 자신의

## 배상책임은 부재

- 제6부속서의 책임제도 정립은 애당초 법률자문가 그룹이 추천하였던 모든 책임문제를 다루는 '포괄적 접근방식'이 아닌 미국이 주장한 환경비상사태에 대한 대응조치부터 다루자는 이른 바 '점진적 접근방식'을 채택하여 이루어졌는바,<sup>1)</sup> 비상대응조치는 1991년 의정서 제15조에 다음과 같이 규정중

### 제15조(비상대응조치)

1. 남극조약지역에서의 환경비상사태에 대응하기 위하여 각 당사국은 다음 사항에 동의한다.

- 가. 남극조약지역내에서 과학적 연구계획, 관광 및 남극조약 제7조 제5항에 따라 사전통고를 요하는 그 밖의 정부 및 비정부 활동(이와 연관된 보급지원활동 포함)을 수행함에 있어서 일어날 수 있는 비상사태에 대한 신속하고 효과적인 대응조치의 제공
- 나. 남극환경 및 이에 종속되고 연관된 생태계에 잠재적으로 해로운 영향을 미칠 수 있는 사고에 대응하기 위한 비상계획의 수립

2. 이러한 목적을 위하여 당사국은

- 가. 그러한 비상계획의 작성과 이행에 있어서 협력한다.
  - 나. 환경비상사태의 즉각적인 통고 및 협조적 대응을 위한 절차를 수립하나.
3. 당사국은 이 조를 이행함에 있어 적절한 국제기구의 자문을 활용한다.

- 여타 손해배상 관련 국제조약과는 달리 피해자의 재산 손실과 경제적 손해가 아닌 남극환경과 그 생태계의 보호에 주안점을 두고 있는바, 피해자에 대한 손해배상 관련 규정이라든지 손해(damages)의 개념정의를 없음.
  - 손해개념이 제6부속서에 존재하지 않는 주된 이유는 일단 비상대응조치만을 다루는 '점진적 접근방식'을 취한 결과로 해석 가능

- 제6부속서의 골격은 예방조치-대응조치-대응조치비용 상환의무, 즉 (손해) 배상책임의 3단계임.

- 남극조약지역내에서 활동하는 모든 운영자는 사고로 인해 발생하는 환경비상사태를 막기위해 사전적 의미의 예방조치를 취하고, 사후적 조치로서 환경비상사태로 인한 잠재적인 해로운 영향을 막기위해 신속하고 효과적인 대응조치를 취하는 의무를 규정
- 또한, 환경비상사태를 야기시킨 운영자가 대응조치를 취하지 않는 경우, 소속 당사국이나 다른 당사국이 대신 대응조치를 취하도록 허용
- 대응조치를 취하지 아니한 운영자는 취해진 대응조치비용을 부담하는 책

1) 제6부속서를 채택하였던 2005년 제28차 ATCM 결정 1호는 배상책임 부속서를 채택한 지 5년 이내에 환경피해의 책임 관련 규칙 및 절차를 마련하기 위한 협상 재개 기간을 결정할 것을 규정하고 있다.

임을 지는 한편, 합리적인 대응조치를 취하다가 발행한 이차적인 환경비상사태에 대해서는 책임을 면제해 줌으로써 대응조치를 회피하지 않도록 하는 동기를 부여

## □ 제6부속서의 국내이행시 제기될 수 있는 법적 문제점 검토

- 제6부속서가 '포괄적 접근방식'이 아닌 '점진적 접근방식'을 택함으로써 필연적으로 나타날 수밖에 없는 가장 큰 문제점으로서 환경비상사태로 인한 환경훼손에 대한 배상과 원상복원 책임이 제외되어 있다는 것임.
  - 남극조약지역내에서 활동하는 운영자가 발생시킨 환경비상사태에 대한 대응조치 및 그 비용에 대한 책임만을 언급
- 제1조(적용범위)에서는 어선이나 고래잡이 선박, 관광용 비행기의 상공비행, 통과통행이나 무해통행은 부속서의 적용범위에서 제외되었는 바, 그 이유는 CCAMLR 등 기존 협약에 의해 규제되고 있기 때문임.
- 제6조(배상책임) 및 제8조(면책)
  - 배상책임의 성격은 명확하지 않으나 형사책임 특히 징벌적 성격(punitive character)이 배제된 민사책임으로 보는 편이 적절한 것으로 판단됨.
  - 엄격책임(제6조 3항)에 대한 예외로서 제8조가 열거하고 있는 면책 상황은 일응 이해가 되지만 문제는 테러행위나 적대행위와 관련하여 보험 담보 필요성 내지 그 가능성 여부는 불투명
- 제7조(소송)
  - 대응조치비용의 피청구자가 국가 운영자와 비국가 운영자로 구분하고 있으며, 6개항에 걸친 세부적인 내용으로 이루어져 있기 때문에 상호간 연관관계를 보다 정확히 분석 필요
- 국내 이행입법 제정 필요성
  - 국내 이행입법 제정의 필요성으로는 ▲제6부속서가 당사국에게 각종 의무를 부과하고 있다는 점, ▲제6부속서가 당사국들간 재판관할권의 통일을 요구하고 있다는 점, ▲국내법상 손해배상액수의 확보 필요성 등임
  - 당사국으로 하여금 자신의 국적을 보유한 개인(자연인 및 법인)뿐만 아니라 자신의 영토에서 남극활동을 조직하는 비당사국 내지는 여타 당사국

의 운영자에 대한 감독의무를 국내법상 제정하도록 하는 광범위한 의무를 부과하고 있는 것으로 사료

- 부속서상의 의무를 국가가 운영자에게 요구하였는데도 불구하고 이를 준수하지 아니하는 경우 그 제재조치의 법적 성격(가령 민사, 형사처벌 내지 행정규제 등)에 대해서도 검토 필요

#### ○ 재판관할권의 통일

- 부속서는 신속한 재판 및 문제해결을 위하여 재판관할권이 경합할 수 있는 여러 국가들 중 오로지 하나의 당사국에게 재판관할권을 인정하는 제도를 도입
- 우리나라의 사법부는 관련 사항에 대해 재판관할권 행사를 할 수 없는 경우 발생 가능

제7조(소송)

“2항: 각 당사국은 자신의 재판소가 상기 1항에 따른 소송을 수행할 수 있는 필요한 관할권을 갖도록 보장해야 한다.”

“3항: [...] 만일 이 조항에 따라 비국가 운영자에 대해 제6조 2항(b)에 따라 강제이행할 수 있는 다수의 당사국들이 존재하는 경우에는 그러한 당사국들은 누가 강제이행조치를 취할 것인지에 관하여 상호협의하여야 한다.”

#### ○ 손해배상액수의 국내법 이행 및 확보 필요성

- 부속서는 각 당사국으로 하여금 손해배상한도내의 필요한 금액을 담보하도록 요구

제9조(손해배상한도)

제10조(국가의 배상책임)

제11조(보험 및 기타 재증적 보증)

제12조(기금) “4항: 국가나 개인은 기금에 자발적 기여를 할 수 있다.”

#### ○ 국내법 현황

- 현재 남극 관련 국내법령으로는 ‘남극활동 및 환경보호에 관한 법률’ 및 ‘동 법률 시행령’이 존재함. 동 법령은 국가당국에 대한 의무부과, 재판관할권의 통일 및 손해배상액수의 확보 등을 구체적으로 규정하고 있지 못한바, 개정 필요성이 대두

제2조(정의) 3호(남극활동)

제3조(금지행위)

제4조(남극활동의 허가)

제5조(남극활동허가의 신청)

제7조(환경영향평가서 등의 작성)  
제8조(허가에 관한 협의)  
제9조(조건부 허가)  
제10조(허가의 제한)  
제11조(허가를 받지아니하는 남극활동 등)  
제3장(남극환경의 보호) 제13조 내지 제17조

- 국회 동의 필요성 여부
  - 기존에 채택된 5 개의 부속서와는 달리 제6부속서는 입법사항이라고 분류할 수 있는 재정적 부담 및 사법부의 권한을 제약하는 요소를 포함하고 있는바, 국회의 동의 필요성에 대한 검토 필요
- 국내 보험업계와의 협의 필요성 (새로운 보험상품 개발)

## □ 우리 입장

- 2010년 33차 ATCM에서 6부속서 비준을 위한 협의재개기한을 당초 2010년에서 2015년으로 추가 5년 연장이 합의되었으나, 이번 영국, 노르웨이 등의 비준을 계기로 ATCM 에서 각국의 조속한 비준을 촉구할 것으로 예상
- 이에 따라 우리나라도 ATCM에서 동 이슈에 대한 논의동향 파악과 함께, 6 부속서 국내입법 시기 및 절차 검토에 대한 준비가 필요한 것으로 판단
  - 국내적 이행을 위하여 회원국들의 추진 동향을 파악하고 참고가 될 만한 정보 및 사례를 수집하고,
  - 특히, 이미 국내절차를 완료한 국가와 현재 국내절차를 진행중인 국가들의 추진절차(국내법 정비 여부, 국회 동의 여부, 보험·재정적 보증 처리방법)에 대한 정보를 파악
- 우리나라의 입장에 대해서는 필요시 보험상품 마련 등 관련 산업의 지원확보 등 동 부속서의 국내적 시행을 위한 제반사항을 고려하여 국내 절차를 준비할 계획임을 설명할 예정

/끝/