

남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안 연구

Research on the National Implementing Legislation for Annex VI
to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty

박예나 · 박수진 · 이서희 · 김지혜 · 민혜영



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

저자	박예나, 박수진, 이서희, 김지혜, 민혜영
내부연구진	연구책임자 박예나 한국해양수산개발원 경제전략연구본부 전문연구원 공동연구원 박수진 한국해양수산개발원 해양연구본부 연구위원 공동연구원 이서희 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원 공동연구원 김지혜 한국해양수산개발원 해양연구본부 전문연구원
외부연구진	공동연구자 민혜영 고려대학교 법학연구원 연구원

연구기간	2022. 5. 17. ~ 2022. 11. 16.
-------------	------------------------------

보고서 집필내역

연구책임자	박예나 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절, 제2장 제2절, 제3장, 제4장, 제5장
내부연구진	박수진 제4장 제1절 이서희 제3장 제3절, 제4장 제2절 김지혜 제2장 제3절, 제4장 제2절
외부연구진	민혜영 제2장, 제3장

산·학·연·정 연구자문위원	Alan Hemmings Canterbury 대학교 이용희 한국해양대학교 서원상 극지연구소
---------------------------	--

※ 순서는 산·학·연·정 순임

발간사

남극은 북극과 달리 어느 국가의 소유가 아닌 남극조약을 중심으로 한 남극조약체제로 운영되고 있는 인류 공동의 유산이다. 1959년 체결된 남극조약은 인류 공동 유산으로 남극을 평화적 목적과 과학조사 및 정보 공유의 목적으로만 사용할 것을 규정하였다.

남극을 연구하고 활용하기 시작한 지 약 100여 년이 되었고, 그 시간 동안 인류는 의미 있는 과학적 성과를 얻었으나, 그에 따른 환경적 영향을 남겼다. 과거 과학조사는 소규모에 그쳤지만, 이후 남극에서 인적 활동의 양과 유형이 증가하며, 환경적 위협이 커지고 있다.

인류 공동의 유산을 보호하기 위해 1991년 남극환경보호의정서가 채택되었으며, 이 의정서 제16조에서 배상책임제도의 형성을 규정하였다. 2005년에는 배상책임을 규정한 남극환경보호의정서 제6부속서가 채택되었다. 그러나 우리나라를 비롯한 미승인국으로 인해 협의당사국들의 모두 승인을 필요로 하는 발효 요건을 충족시키지 못한 채 벌써 17년이 흘렀다.

2021년 「극지활동진흥법」이 제정되고, 2022년 12월 제1차 극지활동진흥기본계획이 발표되었다. 우리나라는 남극조약협의당사국회의(ATCM), 환경보호위원회(CEP), 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR), 남극연구과학위원회(SCAR)의 당사국이며, 신규 남극특별보호구역 지정 및 외래종 국제 공동연구 등 남극 연구의 국제 이슈를 주도하고 있는 극지 선도국이라고 할 수 있다. 우리나라의 남극 내 과학연구활동 위상 및 수역 내 조업활동 규모 등을 감안하면, 국제사회의 비준 요구는 더욱 강화될 전망이다.

본 연구를 통해 남극환경보호의정서의 제6부속서의 이행방안 및 비준을 위한 쟁점을 분석하고, 국제사회의 비준 요구에 우리나라의 대응 입장을 수립하며, 비준을 위한 이행법률로 「남극활동법」의 개정안을 제시하였다.

본 연구가 책임 있는 국제사회의 일원이자, 극지 선도국으로서 우리나라가 남극환경보호의정서 제6부속서를 비준하기 위한 효과적인 준비 도구가 될 것으로 기대한다.

짧은 연구기간에도 불구하고 최선을 다해준 연구진의 노고에 감사드리며, 연구결과
도출에 큰 도움을 주신 자문위원과 전문가 여러분께도 감사드립니다.

2023년 2월
한국해양수산개발원
원장 김 종 덕

목차

정책제안 _ i

요약 _ v

Executive Summary _ ix

01

서론_ 1

제1절 연구의 배경 및 필요성	1
1. 연구 배경	1
2. 연구의 필요성 및 목적	2
제2절 연구의 범위 및 방법	4
제3절 선행연구 분석	5

02

남극조약체제와 남극활동_9

제1절 남극조약체제	9
1. 성립배경	9
2. 남극조약체제 개관	11
제2절 남극환경보호의정서 제6부속서	20
1. 채택의 배경 및 목적	20
2. 주요 내용	22
3. 시사점	32
제3절 우리나라의 남극활동	34
1. 과학조사	34
2. 시설물의 설치	36
3. 탐험	37
4. 관광	39

03

제6부속서 이행의 법적 쟁점_41

제1절 이행입법 방식	41
1. 이행입법 필요성	41
2. 입법 쟁점	42
제2절 운영자의 의무	45
1. 운영자의 범위	45
2. 운영자의 의무	46
제3절 재정보증제도	47
1. 배상책임의 주체와 내용	47
2. 배상책임을 규정한 국제협약	47
3. 재정보증제도의 사례	53
4. 시사점	69

04

제6부속서 국내 이행방안_73

제1절 우리나라의 남극 관련 법제도	73
1. 남극활동법	74
2. 극지활동진흥법	77
3. 우주손해배상법	80
4. 유류오염손해배상 보장법	83
제2절 주요국의 이행입법 사례	88
1. 러시아	88
2. 영국	96
3. 독일	100
4. 호주	107
5. 뉴질랜드	111
6. 칠레	116

제3절 국내 이행을 위한 법제도 정비방안	117
1. 제6부속서의 이행입법 제정 방향	117
2. 「남극활동법」 개정을 위한 내용	119

05 결론 및 정책제언_127

제1절 결론 및 요약	127
제2절 정책제언	130

참고문헌 _137

부록 _145

표 목차

〈표 1-1〉 선행연구분석	6
〈표 2-1〉 남극조약 당사국	12
〈표 2-2〉 남극 월동연구대	35
〈표 3-1〉 주요국의 제6부속서 입법 방식	42
〈표 3-2〉 「남극활동법」상 부처 기능	44
〈표 5-1〉 「남극활동법」 개정(안)	133

그림 목차

〈그림 2-1〉 남극세종과학기지	36
〈그림 2-2〉 남극장보고과학기지	37
〈그림 2-3〉 남극대륙 K루트 경로	38

정책제안

■ 연구의 정책적 목표

- 남극조약체제에 따른 중요 정책 목표인 남극환경보호를 위한 남극환경보호의정서 제6부속서의 비준 필요성이 점차 증대
- 2005년 남극환경보호의정서 제6부속서(배상책임부속서) 채택 이래 국내 이행을 위한 논의 및 연구 미흡으로 국내 이행을 위한 현안 및 쟁점 분석, 구체적 정책 이행방안 마련
- 남극환경보호의정서 제6부속서의 이행법안 마련을 위한 검토

■ 이행입법 준비를 위한 대응

1. 비준을 위한 법률적 검토를 위해 승인국의 이행입법 사례 검토 필요

〈정책제안 표-1〉 주요국의 제6부속서 입법 방식

국가	입법	입법 방식
러시아	• 「러시아 시민과 법인의 남극활동규범」(Regulation of activities of the Russian citizens and the Russian legal entities in the Antarctic) 제정(2012) - 제6부속서의 내용 포함 - 기존에 남극활동을 규정하는 법제가 부존재	제정
영국	• 1994년 제정되었던 「남극법」에 제6부속서 내용을 담은 2013년	개정

국가	입법	입법 방식
	「남극법」으로 개정 - 개정의 주목표는 제6부속서의 내용을 반영하기 위함	
독일	• 2017년 「남극책임법(Antarctica Liability Act)」 채택 - 기존 남극환경보호의정서의 이행입법인 Act Implementing the Protocol on Environmental Protection(1994)과 별도 제정	제정
호주	• 2011년 「남극조약(환경보호)법」을 개정 - 1980년 「남극조약(환경보호)법」을 개정하여 책임제도 도입 및 범죄·민사 처벌 조항 규정	개정
뉴질랜드	• 1994년 제정된 「남극환경보호법」에 개정을 통하여 2009년 'Part 5A Liability for environmental emergencies'를 추가	개정

자료: 저자 작성

2. 비승인국의 비승인 사유 파악

- i) 국가의 운영자가 책임을 지는 것으로 판단될 경우 잠재적 비용 부과 문제, ii) 남극문제가 국내 입법 조건에서 상대적으로 우선순위가 낮은 국가, iii) 이행입법 마련을 위한 적절하거나 최선의 모델이 불분명한 국가
- 우리나라의 경우 비용 부담의 문제도 있으나, 상대적으로 남극문제에 대하여 우선순위가 낮은 국가에 속함
- 앞으로 일어날 관광 수요 등을 고려하여 남극활동으로 일어나는 환경적 손해에 대한 심각성에 우선순위를 두어 긴급성에 대한 입법부의 설득 필요

3. 남극활동에 있어 보험정책의 적극적 검토

- 국가운영자에 대한 자기보험 금액 확보방안 필요
- 국가운영자 아닌 운영자가 이용할 수 있는 보험정책의 마련 필요

- 정부는 남극활동 승인에 있어 보험정책의 검토와 함께 보험회사의 평판이나 지급능력에 대한 확인 필요
4. 남극환경보호의정서 제6부속서가 오랫동안 발효되지 않고 있으므로, SDR의 금액과 같은 기술적 조항 등의 업데이트에 대한 고려 필요

■ 남극환경보호의정서 제6부속서 이행입법 마련

- 남극환경보호의정서 제6부속서 이행을 위한 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」의 개정
- 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」을 개정안을 통하여 규정되어있지 않았던 재정보증, 예방조치, 비상계획, 대응조치와 책임 그리고 분쟁해결절차에 대한 내용 규정

요 약

남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안연구

박예나 · 박수진 · 이서희 · 김지혜 · 민혜영

1. 연구목적

- 우리나라가 아직 비준하지 않은 남극환경보호의정서의 제6부속서를 분석하고, 우리나라의 이행방안 및 비준을 위한 쟁점을 분석
- 보험·재정보증 제도 등 현재 국내법에 없는 내용들을 어떻게 도입할 것인지 구체적 정책 이행방안을 제시

2. 연구방법 및 특징

- 남극조약체제를 형성하는 조약과 남극조약체제를 이루는 제도적 체계 분석
- 남극환경보호의정서 제6부속서의 법적 쟁점
 - 이행입법의 방식

-
- 운영자의 의무
 - 재정보증제도
 - 주요 승인국의 제6부속서 입법례 분석
 - 승인국의 국내 이행법의 제정 방법
 - 제6부속서의 내용을 국내법에 어떻게 규정했는가의 분석
 - 타 국제법적 제도(ex. 유류손해배상, 우주손해배상)의 책임제도와 본 책임제도와 차이점 및 유사성 분석으로 시사점 도출
 - 우리나라 남극 법제도 및 국내 이행을 위한 법제도 정비방안

3. 연구결과

1) 연구결과 요약

- 2005년 남극환경보호의정서 제6부속서가 채택되었으나, 우리나라는 비준안을 승인하지 않은 나라 중 하나로 비준 필요성 증대
- 남극조약 협의당사국회의에서는 지속적으로 제6부속서의 승인요청을 하고 있음
- 2022년 제44차 남극조약 협의당사국회의에서는 제6부속서의 비준 및 채택을 위하여 협의당사국이 수행한 진행상황을 계속 평가하기로 합의하였으며, 부속서를 승인하지 않은 국가들이 승인을 최우선에 둘 것을 촉구
- 우리나라도 비준을 위한 시기와 방법에 대한 구체적 방안을 마련해야 함
 - ※ 제6부속서 승인 협의당사국(19개국)
- 호주, 칠레, 에콰도르, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 폴란드, 러시아, 남아프리카공화국, 스페인, 스웨덴, 우크

라이나, 영국, 우루과이

■ 남극환경보호의정서 제6부속서의 내용 및 역할

- 환경비상사태로 인한 배상책임을 다루는 제6부속서는 환경피해를 최소화하려는 조치를 다루며, 사고를 예방하기 위한 안전장치를 규정하는 것부터 시작하여, 사고발생 시 취해야 할 비상계획, 대응조치와 그와 관련된 배상책임 등의 내용을 다룸
- 본 부속서는 당사국에 대하여 예방조치, 비상계획, 대응조치 등 환경보호를 위한 많은 의무를 부담. 관광산업 등 남극에서의 활동이 다양화됨에 따라 수익성이 향상되고 제6부속서의 필요성이 더욱 커질 것

■ 남극환경보호의정서 제6부속서의 비준을 위한 법적 쟁점

〈요약 표-1〉 제6부속서의 법적 쟁점

법적 쟁점	내용
이행입법의 방식	• 러시아·독일은 신법을 제정하는 방식, 영국·독일·호주·뉴질랜드는 기존의 법 개정 형식 • 우리나라의 경우 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률(남극활동법)」이 남극활동에 대한 포괄적 규정
운영자의 의무	• 우리나라의 경우 「남극활동법」의 담당부처는 외교부 국제법규과이며, 환경부 자연생태정책과 해양수산부 해양개발과가 협의 대상부처
재정보증제도	• 제6부속서의 제6조를 통하여 환경비상사태에 즉각적이고 효과적인 대응조치를 이행하는 데 실패한 운영자에게 배상책임 부과

자료: 저자 작성

- 극지담당 업무는 해양수산부에서, 환경피해에 대한 배상액의 산정은 환경부에서, 국제 소송절차의 진행 등은 외교부에서 담당하고 있는 만큼 제6부속서도 이런 세부 담당업무에 맞게 개정안을 도출하는 방향 필요
- 국가운영자에게 자기보험 형태의 금융담보를 규정해야 한다면, 자기보험 형태의 예산 확보 필요. 연구활동 외에 민간활동이 거의 없다시피 한 국내

사정으로 볼 때 국가운영자 아닌 운영자에 대한 의무 정의가 필요. 어업활동을 다루지 않는 본 부속서의 특징으로 볼 때 주로 국가운영자 아닌 운영자는 관광이나 보급을 위한 물류에 한정. 이들은 모두 환경 비상사태의 책임을 위한 재정보증보험이 의무

- 과도한 재정적 추가부담은 남극활동을 위축시키는 요인이 될 수도 있음
- 우리나라에 남극보험제도를 정착시키려면, 기금운용 시 국가나 운영자 중 한쪽에 그 권한을 부여해서는 안 되며, 정부-보험계약자-보험회사와 같은 주체 중 특정 주체가 독점적으로 위험 비용을 부담한다면 그 목적달성이 힘들 것. 따라서 이 세 주체 간의 파트너십에 따라 각 주체의 역할 및 책임 분담 필요
- 주요국의 제6부속서 이행입법 사례를 통한 우리나라의 국내 이행방안 도출
 - 우리나라의 남극 및 배상책임을 규정한 주요 법제는 「남극활동법」, 「극지활동진흥법」, 「우주손해배상법」, 「유류오염손해배상 보장법」
 - 개정안을 통하여 재정보증, 예방조치, 비상계획, 대응조치와 책임 그리고 분쟁해결절차에 대한 내용이 새로 규정되어야 함(「남극활동법」 개정(안) 제시)

2) 정책적 기여 등 기대효과

- 「남극활동법」 일부 개정안 도출을 통해 남극환경보호의정서 제6부속서 비준 및 국내 이행 관련 법제 정비 방향 제시
- 관계부처, 유관기관, 보험업계와의 비준 및 국내 이행 준비를 위한 논의 기반 마련

EXECUTIVE SUMMARY

Research on the National Implementing Legislation for Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty

Ye-Na Park · Su-Jin Park · Seo-Hee Lee · Jee-Hye Kim ·
Hye-Young Min

1. Purpose

- The objective of this study is to examine the unratified Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty by South Korea and to provide a comprehensive analysis of the factors affecting its ratification, as well as an evaluation of the measures for its implementation in South Korea.
- This study suggests specific policy measures for incorporating elements into domestic law regarding Antarctic activities that are currently not covered, such as insurance and financial security systems.

2. Methodology and Features

- Analysis on the institutional systems as well as the agreements that constitute the framework of the Antarctic Treaty
- Legal issues surrounding Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty:
 - Methods for legislation for the implementation
 - Obligations of an operator
 - Financial security system
- Analysis of legislative cases of Annex VI by major approved nations:
 - Approved nations' methods for the legislation of domestic law for the domestic implementation of the treaty
 - Analysis of how the content of Annex VI has been stipulated into domestic law
- This study analyzed similarities and differences between liabilities systems of other international law systems (ex. Liability for oil pollution damage and Liability for damage caused by space objects) and the liability system prescribed in Annex VI and drew implications.
- Measures were suggested to improve the domestic law system in order to implement South Korea's Antarctic-related laws as well as the domestic implementation of Annex VI.

3. Result

1) Summary

- Despite the adoption of Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty in 2005, South Korea has remained one of the nations that have not ratified Annex VI, which raises the necessity for ratification.
- The Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM) has been continuously calling for the approval of Annex VI.
- The XLIV Antarctic Treaty Consultative Meeting in 2022, States Parties agreed to continued monitoring of the progress that the Parties have made for the adoption and ratification of Annex VI while calling for nations that have not ratified Annex VI to place ratification as their top priority.
- Therefore, South Korea should devise specific measures in terms of schedule and methods for ratification.
 - ※ Consultative Parties for the approval of Annex VI (19 nations)
- Australia, Chile, Ecuador, Finland, France, Germany, Italy, Netherlands, New Zealand, Norway, Peru, Poland, Russia, Republic of South Africa, Spain, Sweden, Ukraine, the UK, Uruguay
- The Content and role of Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty
- Deals with liability arising from environmental emergencies related to scientific research programs, tourism and all other governmental and non-governmental activities, Annex VI elaborate

on rules and procedures to minimize environmental damage. Starting from stipulating precautionary measures to prevent an accident, the Annex broadly covers contingency plans in the event of an accident, response plans and ensuing liability.

- This Annex has imposed obligations to state parties for environmental protection including preventive measures, contingency plans and response plans. As activities in the Antarctic have increasingly diversified such as tourism, it will increase the profitability derived from the Antarctic, growing the necessity for the adoption of the liability related Annex.
- Legal issues for the ratification of Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty

〈Summary table-1〉 Legal issues of Annex VI

Legal issues	Content
Methods for legislation for the implementation	• Russia and Germany enacted a new law for the implementation of the Annex while the UK, Germany, Australia and New Zealand revised existing laws • South Korea established a comprehensive regulation on the Act on Activities in the Antarctic Area and the Protection of Antarctic Environment (Antarctic Activities Act) • The responsible department for the Antarctic Activities Act is the International Legal Affairs division of the MOF, and consultative government departments include the Nature and Ecology Policy division of the MOE, and the Marine development division of the MOF.
Obligations of an operator	• South Korea's sole state operator is the Korea Polar Research Institute which owns environmental protocols.
Financial security system	• As stipulated in Article 6, Annex VI imposes the liability to an operator that fails to take prompt and effective response action to environmental emergencies.

Source: Made by the authors

- In accordance with the current system whereby the MOF takes responsibility for works related to Polar Regions, the MOE is in charge of estimating the compensation for environmental damage and the MOF is responsible for the proceeding of international litigation procedures, it is necessary to establish revision measures for the Annex to fit these specified works.
- If a state operator must maintain a financial guarantee in the form of self-insurance, the Korea Polar Research Institute needs to secure the budget allocated for self-insurance. Given that the Korea Polar Research Institute has not engaged in private activities other than research activities, it is necessary to define the obligations of non-State operators. Considering that Annex VI does not deal with fisheries activities, the obligations of operators other than state operators would be limited to logistics for tourism or distribution. These operators are obliged to maintain financial security to take responsibility for environmental emergencies.
- Excessive additional financial burdens may serve as a factor for discouraging Antarctic activities.
- In order to make the Antarctic Insurance System take root in Korea, the authority shall not be given to one side either to the government or the Operator in running the Fund. If the cost of taking the risk is imposed on a specific participant among the government, insurance policyholders and insurance companies, the goal of the insurance system is hardly attainable. Therefore, it is necessary to divide the roles of responsibilities of each principle under the partnership of the government,

insurance policyholders, and insurance companies.

- This study deduced South Korea's national implementing measures based on cases of legislation for implementing Annex VI by major countries.
- Major laws that regulate the Antarctic activities and liability include the Act on Activities in the Antarctic Area and the Protection of Antarctic Environment, the Polar Activities Promotion Act, the Act on Compensation for Damage caused by Space Objects, and the Compensation for Oil Pollution Damage Guarantee Act.
- The revision should include regulations in areas that have not been covered by existing laws such as financial security, preventive measures, contingency plans, response plans, responsibilities as well as content on dispute resolution procedures. (Suggesting the revision of Antarctic Activities Act (proposal))

2) Expected benefits including policy contribution

- With a partial revision of Antarctic Activities Act being presented, this study proposes the direction for improving the law system pertaining to the ratification and implementation of Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty.
- This study laid a foundation for discussion to prepare the ratification and domestic implementation of Annex VI with

relevant government departments, institutions and the insurance industry.

01

서론

제1절 연구의 배경 및 필요성

1. 연구 배경

영국의 탐험가 제임스 쿡(1728~1779)의 남극 항행 이후 바다표범 사냥꾼들은 18세기 후반부터 남극의 섬들을 집중적으로 탐험하기 시작했으며, 이때 바다표범, 물개 등이 많이 남획되었다. 오늘날에는 어류자원의 고갈과 200해리 배타적 경제수역에 대한 연안 국가의 주권 확장으로 인해 크릴새우를 잡기 위한 관심이 집중된다. 또한, 남극광물에 대한 협상으로 불붙은 광물과 석유에 대한 엄청난 희망은 남극의 무생물 자원에 대한 국제적 관심을 불러일으켰고, 이러한 우려는 남극대륙을 보존하기 위한 대책 마련으로 이어졌다.

남극조약체제(ATS: Antarctic Treaty System)는 1959년 남극조약과 그 이후의 조약들로 이루어졌으며, 이들 대부분이 환경과 생태계 보전을 목적으로 하고 있으며, 평화적인 이용을 규정하고 있다. 과학적 연구를 허용하였으며, 정보교환과 자유로운 이용을 보장하는 남극의 특수성을 감안

하면 이는 환경보호와 어느 정도 이해 상충에 놓이게 된다. 남극을 연구하고 과학적 연구에 활용하기 시작한 지 약 100여 년이 흐른 지금, 인류는 많은 과학적 성과를 얻었으나, 반면 그와 비례하여 환경오염도 일으켰을 것이다. 과거의 남극활동은 주로 소규모 과학조사에 그쳤지만, 남극에서의 인적 활동의 양과 유형이 증가하면서 환경적 위협 또한 커지고 있다.

남극조약체제에서 현재 발효 중인 조약으로는 남극조약¹⁾, 남극물개보존협약(CCAS)²⁾, 남극해양생물자원보존에 관한 협약(CCAMLR)³⁾이 있으며, 남극의 환경보호의 필요성과 절차에 관하여 포괄적으로 규정하는 남극환경보호의정서(마드리드의정서, 이하 ‘남극환경보호의정서’라 한다)⁴⁾가 존재한다. 남극조약과 남극물개보존협약, 남극해양생물자원보존에 관한 협약은 환경보호를 위한 별도의 책임조항이 존재하지 않는다. 남극환경보호의정서는 제16조를 통해 부속서의 형태로 배상책임제도를 형성할 것을 규정하였다. 그리하여 남극조약 협의당사국회의는 오랜 논의 끝에 2005년 배상책임을 규정한 제6부속서를 채택하였다.⁵⁾ 제6부속서는 남극조약 협의당사국들이 모두 승인하면 발효될 예정이다.

2. 연구의 필요성 및 목적

남극조약 협의당사국 중 19개⁶⁾의 협의당사국이 제6부속서를 승인했다.⁷⁾ 가장 최근에 승인을 통보한 국가는 칠레와 프랑스로 2021년 협의당

1) Antarctic Treaty(1959)

2) Convention for the Conservation of Antarctic Seals(1972)

3) Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources(1982)

4) Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty(1991)

5) Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Liability Arising From Environmental Emergencies(2005)

6) 호주, 칠레, 에콰도르, 핀란드, 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 페루, 폴란드, 러시아, 남아프리카공화국, 스페인, 스웨덴, 우크라이나, 영국, 우루과이

사국회의를 통해 승인국이 되었다.

몇 당사국은 제6부속서의 발효를 책임문제와 관련하여 현재 우선순위로 간주하고 있다고 언급했고, 또 다른 당사국은 당사국 입법부로부터 충분한 지지를 확보하는 데 어려움이 있을 수 있다고 언급하였다. 당사국들의 부속서 채택이 여전히 진행 중인 가운데 당사국들은 이 책임문제에 대하여 광범위한 교류를 계속할 것을 약속했다.⁸⁾ 또한 남극조약협의당사국회의는 환경비상사태로 인한 책임에 관한 본 부속서를 비준 및 채택하고 남극조약 제9조의4에 따라 부속서를 발효하기 위한 남극조약협의당사국의 진행상황을 계속 평가하기로 합의하였다. 또한 본 부속서를 승인하지 않은 당사국들에게 승인을 권장하였다.⁹⁾

비준안을 승인하지 않은 국가(한·미·일·아르헨티나 등) 중 하나인 우리나라도 남극조약체제하의 중요 정책목표인 남극환경보호를 위해 제6부속서의 비준 필요성이 증대하고 있다. 우리나라는 남극조약협의당사국회의(ATCM: Antarctic Treaty Consultative Meeting), 환경보호위원회(CEP: Committee for Environmental Protection), 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR: Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources), 남극연구과학위원회(SCAR: Scientific Committee on Antarctic Research)에 당사국이며, 신규 남극특별보호구역(ASPA: Antarctic Specially Protected Area) 지정 및 외래종 국제공동연구 등 남극 연구의 국제 이슈를 주도하고 있다. 우리나라의 남극 내 과학연구활동의 위상 및 수역 내 조업활동 규모 등을 감안하면, 국제사회의 비준 요구는 더욱 강화될 전망이다.

본 연구를 통해 우리나라가 아직 비준하지 않은 남극환경보호의정서의

7) ATCM XLIV Final Reports para.153

8) ATCM XLIV Final Reports para.155

9) ATCM XLIV Final Reports para.156

제6부속서를 분석하고, 우리나라의 이행방안 및 기준을 위한 쟁점을 분석할 필요성이 있다. 또 지속적인 국제사회의 기준 요구에 우리나라의 대응 입장을 수립할 필요성이 있다. 나아가 보험·재정보증 제도 등 현재 남극활동을 규정한 국내법에 없는 내용들을 어떻게 도입할 것인지 구체적 정책 이행방안을 제시한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 먼저 현재 남극조약체제에 대하여 알아본다. 남극조약체제를 형성하는 조약과 그 조약을 근거로 형성된 남극조약협약당사국회의의 내용을 분석한다. 또한 본 연구의 주요 연구 대상인 남극환경보호의정서 제6부속서는 어떤 내용을 담고 있고, 시사점은 무엇인지 제2장을 통해 제시한다.

또한, 주요 승인국이 제6부속서의 이행방안을 어떻게 마련했는가를 분석하는 것은 이 연구의 핵심이라고 할 수 있다. 어떠한 국내 이행법을 제정하였으며, 제6부속서의 내용을 구체적으로 어떻게 담았는지, 보험·재정보증 제도 등의 도입 제도는 어떤지에 대하여 제3장을 통하여 분석한다. 이를 위하여 주요 승인국의 입법례를 찾아 분석하였다.

제4장에서 우리나라의 남극 법제도 및 현황을 분석하고, 우리나라의 기준을 위한 제6부속서의 쟁점을 파악하여, 구체적인 이행법률을 제시한다. 이를 위하여 국가운영자의 자기보험 및 국가운영자 아닌 운영자들에게 적용할 보험제도(예: P&I)를 우리의 법 제도에 어떻게 적용할 것인가 분석하여 제시한다.

제5장에서는 본 연구의 내용을 정리하며, 정책제언을 통하여 제4장을 통해 제시한 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」(이하 '남극활동법')의 개정 방안을 반영한 개정안을 조문으로 제시한다.

제3절 선행연구 분석

남극환경보호의정서 제6부속서는 2005년에 채택된 부속서로, 무려 17년간 발효되지 않고 채택 상태 그대로를 유지하고 있다. 짧지 않은 17년의 기간에 비해 국내에서는 관련 논문 및 연구의 수는 많지 않은 편이다.

먼저 배상책임을 다룬 제6부속서만을 주제로 하여 연구된 논문을 소개하자면 먼저 김기순(2008)은 남극의 환경비상사태에 발생하는 책임제도의 검토 및 분석을 통해 제6부속서의 성과와 과제 파악 및 개선방안을 제시했다. 특히 제6부속서의 규정에 대해 자세히 분석하였다. 또한 정서용·김원희(2013)는 남극조약체제 및 본 제6부속서의 협상 과정부터 소개하였다. 또한 제6부속서와 관련된 내용을 분석하며, 시사점을 제시하였다.

제6부속서 뿐만 아니라 전체적으로 남극의 환경보호체제에 대하여 다룬 연구들도 있다. 이용희(2012)는 남극조약체제에서 남극환경보호 및 보전을 위하여 취하고 있는 제도적인 조치를 분석하였다. 특히 남극해양환경보호를 위한 유엔해양법협약의 역할에 대해 분석하였다.

박수진 외(2012)는 남극조약체제에 대한 국제적 논의 동향과 주요국의 남극정책의 분석, 남극정책 추진방향과 중점 추진과제를 제시했다.

Wolfrum(2008)은 제6부속서의 적용에 대한 상세한 분석과 함께 발효를

위한 방안을 제시하였다. 또한 Johnson(2006)은 남극조약체제를 소개하고, 책임제도의 개발과 기타 책임제도의 접근법을 연구하였다. 또한 제6부속서를 분석하고, 미래의 과제에 대한 분석을 제시하였다. Addison-Agyei(2007)는 제6부속서가 왜 비준되어야 하는가에 대한 당위성을 위하여 역사적 배경과, 남극조약체제의 원칙과 부속서의 목표에 대하여 분석하였다. Bederman & Keskar(2005)는 남극환경책임에 관하여 향후 과정 검토를 위한 연구를 수행하였다.

〈표 1-1〉 선행연구분석

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	- 과제명: 남극환경보호의정서의 책임부속서에 관한 연구 - 연구자(연도): 김기순 (2008) - 연구목적: 남극의 환경 비상 사태에 발생하는 책임제도의 검토 및 분석. 책임부속서의 성과와 과제 파악 및 개선 방안 제시	- 문헌연구 - 비교법적 분석	- 남극환경보호의정서와 제16조 규정 - 제6부속서의 법적 체계 - 제6부속서의 성과와 과제
2	- 과제명: 남극조약체제상 환경보호제도에 관한 고찰 - 연구자(연도): 이용희 (2012) - 연구목적: 남극조약체제에서 남극환경보호 및 보전을 위하여 취하고 있는 제도적 조치 분석	- 문헌연구 - 비교법적 분석	- 남극환경보호의정서 채택 이전의 남극조약체제상 환경보호제도 - 남극환경보호의정서상 남극환경보호제도 - 남극해양환경보호를 위한 유엔해양법협약의 역할
3	- 과제명: 국가남극정책 추진 전략에 관한 연구 - 연구자(연도): 박수진 외 (2012) - 연구목적: 남극조약체제에 대한 국제적 논의 동향과 주	- 문헌연구 - 비교법적 분석 - 설문조사	- 남극조약체제의 최근 논의 동향 - 주요국의 남극정책 현황 - 우리나라의 남극정책 현황 및 문제점 - 국가남극정책의 추진전략

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
	요국 남극정책 분석, 남극정책 추진방향과 중점 추진과제 제시		• 정책제언
4	• 과제명: 남극조약 환경보호 의정서 배상책임 부속서에 대한 국제법적 검토 • 연구자(연도): 정서용·김원희(2013) • 연구목적: 배상책임부속서와 관련된 내용 분석, 시사점 분석	• 문헌연구	• 남극조약체제 및 제6부속서의 협상과정 • 단계적 접근방법에 따른 제한적 배상책임의 인정
5	• 과제명: Liability for Environmental Damage in Antarctica: Supplement to the Rules on State Responsibility or a Lost Opportunity? • 연구자(연도): Wolfrum(2008) • 연구목적: Introduction and Scope of Application of the Annex	• 문헌연구	• 제6부속서의 적용범위 • 제6부속서 발효를 위한 방안 제시
6	• 과제명: Liability for Environmental Damage in Antarctica • 연구자(연도): Johnson(2006) • 연구목적: The adoption of Annex VI to the Antarctic Environmental Protocol	• 문헌연구	• 남극조약체제 • 책임제도 개발 의무 • 기타 책임제도의 접근 • 제6부속서의 주요내용 • 제6부속서 이행을 위한 미래 과제
7	• 과제명: The Liability Annex • 연구자(연도): Addison-Agyei(2007) • 연구목적: Research to	• 문헌연구	• 제6부속서의 역사적 배경 및 협상과정 • 제6부속서의 주요 규정검토 • 남극조약체제의 원칙과 제6부속서의 목표

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
	why the Annex needs to be ratified		
8	• 과제명: Antarctic Environmental Liability • 연구자(연도): Bederman & Keskar(2005) • 연구목적: To take stock of future course for Antarctic environmental liability	• 문헌연구	• 남극조약체제의 배경 • 제6부속서의 분석 • 남극책임에 대한 향후 과제
본 연구	• 기존의 연구들이 남극환경 보호의정서의 통합적인 환경보호제도에 대해서 다룬 반면 본 연구는 제6부속서를 중심으로 분석	• 제6부속서에서 규정하는 제도의 비교법적 검토로 인해 시사점 도출(타국의 법제 및 사례 분석)	• 타 국제법적 제도(ex. 유류손해배상, 우주손해배상)의 책임제도와 본 책임제도와 차이점 및 유사성 분석으로 시사점 도출 • 제6부속서 제11조 도입에 대한 국내적 제도마련방안 마련

자료: 저자작성

기존 연구는 남극환경보호의정서의 환경보호제도에 대하여 다룬 반면 본 연구에서는 제6부속서를 중심으로 우리나라의 이행법안은 어떤 사항을 고려해야 하는지에 대해 고민을 했다. 또한 먼저 승인한 국가들의 입법례를 분석하고, 시사점을 도출했다. 그리고 타 국제법적 제도의 책임제도와 본 연구의 책임제도와 차이점 및 유사성을 분석으로 시사점을 도출하였다.

02

남극조약체제와 남극활동

제1절 남극조약체제

1. 성립배경

남극조약체제는 참가국들이 남극대륙을 협력적으로 관리하는 국제법상의 체제로 남극조약(Antarctic Treaty, 1959)이 그 기반이 된다. 남극조약은 지구물리학의 해(International Geophysical Year, 1957-1958)를 맞이하여, 남극과 그 주변에서 활동한 12개국이 협상한 끝에 1959년 12월 1일 워싱턴에서 체결되었으며, 1961년 6월 23일 발효되었다. 2022년 현재 이 조약의 총당사국은 55개국이다.

1940년대까지 영국, 프랑스, 호주, 아르헨티나, 칠레, 노르웨이, 뉴질랜드에 의하여 탐사 활동이 이루어졌으며, 각국은 중첩된 영유권을 주장하기 시작하였다.¹⁰⁾ 1940년대 후반 미국과 소련은 공식적으로 영유권 주장을 하지는 않았으나, 양국 모두 과학조사 활동을 통해 남극대륙에서 활동했다. 미-소 양국뿐만 아니라 모든 나라의 영유권을 인정하지 않겠다는 의도였다.

10) 우양호(2020), pp. 6-7.

1950년대 냉전이 격화되면서, 남극은 핵무기 실험에서부터 극지방 군사훈련, 그리고 궁극적으로는 영유권 주장에 이르기까지 두 강대국 사이의 냉전 경쟁의 현장이 될 수 있다는 우려가 커졌다.¹¹⁾ 1955년 영국은 이미 국제사법재판소에 영유권 주장에 대한 소를 제기하기도 하였다.¹²⁾

우려와 경쟁이 치열해지는 가운데 1957년~1958년 ‘지구물리학의 해’를 계기로 남극대륙에 관한 논의는 새로운 전기를 맞이하게 된다. 지구물리학의 해 기간 동안 남극문제에 대해 각국의 정치적 견해 차이를 뒤로 하고, 과학프로그램을 중심으로 협력할 수 있는 논의를 마련하였다. 지구물리학의 해로 인하여 세계는 남극의 과학적 중요성을 새롭게 인식하였으며, 1958년 남극연구과학위원회를 창설하여 남극 연구를 위한 국가 간 조정 기제를 마련하였다. 지구물리학의 해 기간에 달성된 과학적 협력의 성과를 이어가며, 남극에서 일어나고 있는 영유권 분쟁을 방지하기 위한 메커니즘을 모색하기 위하여 1959년 미국은 워싱턴에서 남극회의를 소집할 것을 제안하였다. 이 회의는 1959년 12개 당사국에 의해 남극조약의 채택으로 이어졌으며, 이후 1961년 6월 23일 발효되었다.¹³⁾

이 조약은 남극문제를 포괄적으로 다루지 않았으며, 이후 남극의 법률 체제는 매년 열리는 남극조약협약당사국회의에서 국가들이 채택한 추가 조약¹⁴⁾에 의해 운영된다.

11) Rothwell, D. R., & Hemmings, A. D.(2018), p. 1.

12) Antarctica, United Kingdom v Argentina, Application Instituting Proceedings against the Argentine Republic, 1955

13) Rothwell, D. R., & Hemmings, A. D.(2018), p. 2.

14) 「남극환경보호의정서」(1991 Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty), 「남극물개보존협약」(1972 Convention for the Conservation of Antarctic Seals), 「남극해양생물 자원보존에 관한 협약」(1980 Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources) 등이 있으며, 조약에 따라 채택된 권고안, 결의안, 결정 및 조치와 함께 이러한 도구들은 남극조약시스템(ATS: Antarctic Treaty System)으로 알려져 있다.

2. 남극조약체제 개관

1) 남극조약(Antarctic Treaty, 1959)

이 조약의 성립은 적어도 부분적으로는 남극대륙에 대한 영유권 주장에 대하여 각국의 의견 불일치에 의한 것이기도 하다. 1959년 남극조약은 남극이 무력충돌로부터 자유로워지도록 결정적인 역할을 했다. 무려 59차례나 회담을 거듭한 끝에 각국의 이견이 좁혀졌으며, 남극대륙의 활용에 있어 과학적 목적에 그 활용을 한정하는 것, 비무장, 남극기지의 인원에 대한 사찰, 핵물질 투기 금지 등의 순서로 합의가 이루어지게 되었다.¹⁵⁾

남극조약은 전문과 14개 조로 이루어져 있다. 전문에서는 “남극지역이 오로지 평화적 목적을 위하여서만 항구적으로 이용되고, 또한 국제적 불화의 무대나 대상이 되지 않는 것이 모든 인류의 이익이 됨을 인식하고, 남극지역에서의 과학적 조사에 관한 국제협력이 과학적 지식에 대한 실질적인 공헌을 가져옴을 인정”한다고 밝힘으로써, 이 조약의 주된 목적과 정신이 남극의 평화적 이용, 인류 공동의 이익 추구, 과학 발전 등에 있음을 시사하였다. 조약의 주요 내용은 남극조약은 남극대륙을 평화적 목적으로만 사용될 수 있도록 규정하며(제1조), 조약을 준수하는 한 과학적 조사 및 이를 위한 협력을 계속할 수 있으며(제2조), 남극대륙의 과학적 연구와 그 결과는 자유롭게 교환 및 이용할 수 있도록 할 것이며(제3조), 영유권에 대한 어떠한 주장도 승인하지 않고, 조약이 유효한 한 영유권의 논의를 동결할 것을 규정하며(제4조), 남극지역에서 핵실험이나 방사성 폐기물 처분을 금지(제5조)할 것을 규정한다.

특히 제4조의 영유권에 대한 내용은 남극지역을 인류 공동의 영역으로 남겨둔다고 확정 짓는 내용으로 볼 수 없다. 조약 체결까지 국가들이 주장

15) 함규진(2017), p. 285.

하던 영유권의 주장을 동결한 상태로 둔다는 것이다.¹⁶⁾ 제4조 제2항에 따라 이 조약의 발효 중에 발생하는 어떠한 행위 또는 활동도 남극지역에서의 영유권에 관한 청구권을 주장하거나 지지하거나 부인하기 위한 근거가 되지 않으며, 남극지역에서의 어떠한 주권적 권리도 설정하지 않는다는 원칙을 확립하였다.¹⁷⁾

당사국 수는 원 서명국 12개국에 다른 43개 당사국을 포함하여 2022년 현재 55개국이다. 당사국들은 조약 제9조에 규정된 남극조약협의당사국회의에 참여할 권리가 있다. 29개국이 이 조항에 따라 남극에서 그들의 활동을 인정받았으며, 나머지 26개 비협의당사국은 협의회 참석은 하지만 의사 결정에 참여할 수는 없다. 우리나라는 1986년 남극조약 당사국이 되었으며, 남극기지 설치 및 운용과 과학적 연구 성과를 인정받아 1989년 23번째로 협의당사국 지위를 획득하였다.¹⁸⁾

남극조약은 직접적으로 환경에 대한 규정을 두고 있지는 않다. 다만 제5조를 통하여 방사성 폐기물의 처분에 대하여 규정하였고, 제9조 제1항(f)에서 남극조약협의당사국에 대하여 남극지역에서의 생물자원 보존에 관한 논의를 하도록 규정하였으며, 제7조에서는 이 조약의 이행과 준수를 확보하기 위한 감시원 제도를 규정하였다.¹⁹⁾

〈표 2-1〉 남극조약 당사국

협의당사국(Consultative)		비협의당사국(Non-Consultative)	
• 아르헨티나(*)	• 대한민국	• 오스트리아	• 북한
• 호주(*)	• 네덜란드	• 벨라루스	• 말레이시아
• 벨기에(*)	• 뉴질랜드(*)	• 캐나다	• 모나코
• 브라질	• 노르웨이(*)	• 콜롬비아	• 몽골

16) 위의 책, p. 288.

17) Antarctic Treaty Art.4.2; Rothwell, D. R., & Hemmings, A. D.(2018), p. 1.

18) Secretariat of the Antarctic Treaty(검색일: 2022.8.2.); 외교부 홈페이지(검색일: 2022. 12.7.)

19) 이용희(2012), p. 5.

협의당사국(Consultative)		비협의당사국(Non-Consultative)	
• 불가리아 • 칠레(*) • 중국 • 체코 • 에콰도르 • 핀란드 • 프랑스(*) • 독일 • 인도 • 이탈리아 • 일본(*)	• 페루 • 폴란드 • 러시아(*) • 남아프리카공화국(*) • 스페인 • 스웨덴 • 우크라이나 • 영국(*) • 미국(*) • 우루과이	• 코스타리카 • 쿠바 • 덴마크 • 에스토니아 • 그리스 • 과테말라 • 헝가리 • 아이슬란드 • 카자흐스탄	• 파키스탄 • 파푸아뉴기니 • 포르투갈 • 루마니아 • 슬로바키아 • 슬로베니아 • 스위스 • 튀르키예 • 베네수엘라

주: (*) 국가는 남극조약 1959년 원 서명국

자료: 남극조약사무국(Secretariat of the Antarctic Treaty)(검색일: 2022.8.2.)

2) 남극물개보존협약(CCAS, 1972)

물개사냥은 19세기 초 주요한 경제활동이었으며 1820년대에 이르자 그 개체수가 심각하게 고갈되었다. 최초의 남극환경에 대한 보존계획은 1964년 남극동식물보존을 위한 합의 규칙에 의해 수립되었으며, 그 이후 1972년 6월 런던에서 남극물개보존협약(CCAS)²⁰⁾을 체결하였다. 이 협약은 생물의 보존에 관한 직접적인 규정이 없는 남극조약을 보완하는 의미가 있다.

이 협약은 과도한 개발로 인해 자원이 고갈되어서는 안 되며, 따라서 포획이 지속가능한 최적의 포획량은 초과하지 않도록 규제되어야 한다는 인식에서 출발하였다. 남극 물개종의 보호, 과학적 연구 및 합리적 이용의 목적을 증진하고 달성하며, 생태계 내에서 만족스러운 균형을 유지하는 것을 목표로 한다.

이 협약은 남위 60도 이남의 바다에서 서식하는 모든 물개종²¹⁾에 대한

20) Convention for the Conservation of Antarctic Seals(1972)

21) 본 협약에서 정하는 보호 물개종은 Art.1 2에서 규정하고 있다. (Southern elephant seal *Mirounga*

것이다.²²⁾ 이 협약은 보전, 과학적 연구 및 물개자원의 합리적이고 인도적인 사용을 위해 포획될 수 있는 종과 관련하여 허용 어획량에 대한 제한을 부과하고, 금어기 등에 대한 규정을 담고 있다.²³⁾ 이 협약은 1978년 발효되었으며, 우리나라는 이 협약에 가입하지 않았다.

3) 남극해양생물자원보존에 관한 협약(CCAMLR, 1980)

남극해양생물자원보존에 관한 협약(CCAMLR: The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)은 1980년 5월 20일 캔버라에서 체결되어 1982년 발효되었다.

이 협약의 적용범위는 남위 60도 이남 지역에 있어서 남극해양생물자원 및 남위 60도와 남극수렴선 사이의 지역의 남극해양생태계²⁴⁾에 속하는 남극해양생물자원²⁵⁾이다(제1조).²⁶⁾ 협약의 목적은 남극해양생물자원의 보존에 있으며, 보존에는 합리적 이용이 포함된다(제2조).²⁷⁾ 또한 이 협약에서도 남극조약지역(Antarctic Treaty area)에서의 어떠한 영유권의 주장 및 관할권에 대한 주장을 인정하지 않는다(제4조).²⁸⁾

이 협약은 남극해양생물 보존을 위하여 제7조를 통해 남극해양생물자원

leonina, Leopard seal *Hydrurga leptonyx*, Weddell seal *Leptonychotes weddelli*, Crabeater seal *Lobodon carcinophagus*, Ross seal *Ommatophoca rossi*, Southern fur seals *Arctocephalus* sp)

22) Convention for the Conservation of Antarctic Seals(1972), Art.1

23) The gateway to environmental law(검색일: 2022.8.23.)

24) 남극해양생태계는 남극해양생물자원 상호의 관계 및 자원과 이들 자원을 포함하는 자연환경과의 관계가 복합되어있는 상태(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources Art.1.3)

25) 남극해양생물자원은 남극수렴선 이남에서 발견되는 지느러미 있는 어류, 연체동물, 갑각동물 및 조류를 포함 기타 모든 종류의 생물자원을 말한다(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources Art.1.2).

26) Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources Art.1.1

27) Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources Art.2.1.2

28) Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources Art.4.2

보존위원회(CCAMLR, Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 이하 위원회)의 설립을 규정하였으며, 이에 따라 1982년 위원회가 설립되었다. 위원회는 남극해양생태계의 보전을 책임지며, 생태계 기반을 관리한다. 이는 어획이 지속가능한 방식으로 수행되고 생태계의 다른 구성요소에 대한 어업의 영향을 고려하는 방식으로 이루어지는 한 어획을 금하지 않는다.

위원회는 27개 회원국으로 구성되며, 10개국이 추가로 협약에 가입했다. 이용 가능한 최고의 과학정보를 바탕으로 남극에서 해양생물자원의 사용을 결정하는 보존조치를 결정한다. 위원회는 1982년 발효된 남극해양생물자원보존에 관한 협약과 의사결정기구인 위원회, 과학적 방법으로 위원회에 조언하는 과학위원회, 보존대책 및 해결방법, 위원회의 회원자격 및 국제협력을 위한 규정, 위원회의 업무를 지원하는 사무국으로 구성된다. 위원회의 연구, 모니터링, 및 협약 수역에서의 보존조치 적용 프로그램은 남극 보존에 중요한 기여를 하고 있다.²⁹⁾

4) 남극광물자원활동규제협약(CRAMRA, 1988)

남극광물자원활동규제협약(CRAMRA: Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities)은 1988년 뉴질랜드 웰링턴에서 채택되었다. 이 협약의 핵심조항은 제2, 3, 4조이다. 제2조(목적 및 일반원칙)는 본 조약의 목적과 일반원칙을 명시하고 있는데, 다음 네 가지를 수행하기 위한 수단을 제공한다는 것이 그 내용이다. ① 남극광물자원활동에 대한 환경영향평가, ② 남극광물자원활동의 허용 가능 여부에 대한 판단, ③ 허용 가능한 경우 그러한 남극광물자원활동에 대한 규율, ④ 여하한 남극광물자원활동이 이 협약에 엄격히 합치하는 방식으로 수행될 것을 보

29) CCAMLR 홈페이지(검색일: 2022.10.5.)

장하는 것.³⁰⁾ 이것은 협약에 따르지 않는 한 남극의 광물자원활동을 금지하는 제3조(협약 외 남극광물자원활동의 금지)와 함께 해석해야 한다. 또한 허용되지 않는 남극광물자원활동을 제시하고 있는 제4조(남극광물자원활동에 대한 판단에 관한 원칙)도 함께 해석되어야 하는데, 특히 이 조항은 환경영향평가를 실시하여 문제의 광물자원활동이 대기 및 수질에 대한 중대한 부정적 영향; 대기, 토양 및 해양환경에 대한 중대한 변화; 동식물종의 개체수의 분포, 번식 등에 대한 중대한 변화; 멸종위기종 등에 대한 추가적인 위기; 특별한 생물학·과학·역사·심미적 또는 야생적 중요성이 있는 구역에 대한 손상 또는 위험 등과 같은 부정적인 영향을 초래하지 않을 것이라는 판단이 이루어져야 해당 활동이 허용된다고 규정하고 있다.³¹⁾ 또한 환경영향평가를 통하여 문제의 광물자원활동이 전 지구적 또는 지역적 기후나 기상에 대하여 중대한 부정적 영향을 초래하지 않는다는 판단이 있어야 허용된다고 규정하고 있다.³²⁾ 이를 종합해볼 때 사실상 광물자원활동의 허용 여부는 환경 안전에 관한 결정에 달려있다는 것을 알 수 있다.

이 협약의 또 다른 특징은 배상책임(liability)을 구체적으로 규정했다는 데 있다. 배상책임은 특히 남극대륙에서 대규모 기름 유출 가능성이 존재한다는 점에서 큰 관심사였다. 협약 제8조는 대응조치(response action) 및 배상책임을 규정하고 있는데, 일차적으로 운영자(Operator)가 과실 유무와 관계없이 책임을 부담하고, 이차적으로 운영자의 배상이 완전히 이루어지지 않은 경우 관련국이 잔여 배상책임을 부담하는 구조로 이루어져 있다.³³⁾ 국가에까지 배상책임의 가능성을 확장한 이유는 이 협약상 국가가 환경영향평가, 관련 국내법을 제정, 관련 활동에 대한 감시·감독 등과 같은 상당 주의의무(due diligence)를 부담하기 때문이다.³⁴⁾

30) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.2

31) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.4(2)

32) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.4(3)

33) 박기갑(2001), p. 188.

즉, 운영자는 광물자원활동이 남극에 환경피해를 초래하거나 그러한 위험이 있을 경우, 예방(prevention), 억제(containment), 정화(clean up), 제거(removal) 등과 같은 필요하고 시의적절한 대응조치를 취해야 한다.³⁵⁾ 또한 제8조 제2항은 운영자에 대하여 엄격한 배상책임을 부과하고 있다.³⁶⁾ 이에 따르면 운영자는 그의 광물자원활동으로 인해 발생한 남극환경이나 이에 종속되고 연관되는 생태계에 대한 피해에 대하여 엄격한 배상책임을 진다.³⁷⁾ 또한 대응 예방, 억제, 정화, 제거 등의 대응조치나 피해 발생 이전의 상태로의 복구 등이 다른 주체에 의해 이루어진 경우 그 비용에 대한 배상책임도 운영자에 있다.³⁸⁾ 단, 그러한 손해가 예견할 수 없는 자연재해나 무력충돌, 테러 등으로 인하여 발생한 경우에는 배상책임을 지지 않는다.³⁹⁾

한편, 운영자의 후원국(Sponsoring State)이 이 협약상의 의무를 이행하였다면 그러한 손해가 발생하지 않았거나 계속되지 않았을 가능성이 존재할 경우, 그러한 손해에 대해서는 후원국에도 역시 배상책임이 있다. 단, 그러한 배상책임은 운영자에 의하여 변상되지 않은 잔여분에 한정된다.⁴⁰⁾

본 협약은 19개국에 의해 서명되었지만 어느 국가에서도 비준되지 않아 미발효 상태이며, 제11차 남극조약협의당사국 특별회의에서 폐기가 결정되었다.⁴¹⁾

34) 위의 책, p. 188.

35) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.8(1)

36) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.8(2); Watts. A.(1990), p. 180.

37) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.8(2)(a)

38) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.8(2)(d)

39) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.8(4)

40) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities Art.8(3)(a)

41) 박수진 외(2012), p. 22.

5) 남극환경보호의정서⁴²⁾(Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 1991)

남극환경보호의정서는 1991년 10월 4일 마드리드에서 체결되어 1998년 발효되었다. 그 이전에도 1959년 남극조약 채택 이후, 1964년 ‘남극동식물보존을 위한 합의 규칙’, 1972년 남극물개보존협약, 1980년 남극해양생물자원보존에 관한 협약, 1988년 남극광물자원활동 규제협약 등을 통해 남극환경 문제가 다루어진 바 있으나, 이 의정서가 채택됨으로써 남극환경에 포괄적인 규정의 기틀이 마련되었다.⁴³⁾ 이 의정서는 전문, 27개 조문과 중재재판에 관한 부칙 그리고 다섯 개의 부속서로 이루어져 있으며, 이후 환경 비상사태로부터 발생하는 배상책임에 관한 제6부속서가 추가적으로 채택되었다. 우리나라는 이 의정서와 제1(환경영향평가)·2(남극동식물군 보존)·3(폐기물 처리 및 관리)·4(해양오염방지)·5(구역 보호 및 관리)부속서의 당사국이다.⁴⁴⁾ 제6부속서는 현재 미발효 상태이며 우리나라도 서명하지 않은 상황이다.

남극환경보호의정서는 남극조약을 보완하는 것으로, (제4조 남극조약체제의 다른 구성요소와의 관계) “남극환경 및 이에 종속되고 연관된 생태계의 포괄적 보호를 약속”할 것을 목적으로 하고, 이를 위해 남극을 “평화와 과학을 위한 자연보존구역”으로 지정한다. (제2조 목적 및 지정) 또한 이 의정서는 남극에서의 인간활동에 적용되는 기본원칙을 제시하고 있으며(제3조 환경원칙), 과학연구를 제외한 남극광물자원과 관련된 모든 활동을 금지하고 있다. (제7조 광물자원활동의 금지) 또한 환경영향평가에 관한 규정

42) 정식명칭은 환경보호에 관한 남극조약 의정서이며, 이 보고서에서는 ‘남극환경보호의정서’로 통일한다.

43) 박수진 외, 앞의 책, p. 20. 이러한 목적은 이 협약 전문에도 잘 드러난다. “Convinced that the development of a comprehensive regime for the protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems is in the interest of mankind as a whole (...)”

44) 남극환경보호의정서 및 제1, 2, 3, 4부속서는 우리나라에 대하여 1998년에 발효, 제5부속서는 원 조약이 2002년에 발효됨에 따라 우리나라에 대해서도 2002년에 발효되었다.

을 두고 있는데, (제8조 환경영향평가) 그 세부규정은 제1부속서에 두고 있다. 남극조약지역에서의 환경비상사태에 대한 대응조치에 관한 규정 (제15조 비상대응조치)도 포함되어있으며, 이와 관련되는 배상책임에 관한 논의를 지속할 의무를 제16조 (배상책임)에 규정하였다. 이후 당사국들은 제16조에 따라 남극조약지역에서 일어나는 활동으로 인한 손해에 대한 배상책임과 관련한 규칙과 절차를 수립할 의무를 이행하기 위하여 제6부속서를 채택하였다.

6) 남극조약협의당사국회의⁴⁵⁾

남극조약협의당사국은 ‘정보를 교환하고, 남극지역에 관한 공동관심사항에 관하여 함께 협의할 목적’으로 정기적 회의를 연다. 남극조약 제9조에 규정되어있는 이 포럼은 ‘남극조약협의당사국회의’이다. 1961년부터 1994년까지 남극조약협의당사국회의는 일반적으로 2년에 한 번씩 이루어졌지만 1994년 이후 매년 개최하고 있으며, 알파벳 순서에 따라 협의당사국이 주최한다.

남극조약협의당사국회의는 협의당사국, 비협의당사국이 참여하며, 옵서버의 지위로 남극연구과학위원회, 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR: Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)가 참여한다. 또한, ASOC(Antarctic and Southern Ocean Coalition) 및 국제 남극 관광 협회(IAATO, International Association of Antarctica Tour Operators)와 같은 초청 전문가 그룹이 참여한다.

협의당사국의 합의에 의해 남극조약 협의당사국회의에서 채택된 조치(Measures), 결정(Decisions) 및 결의안(Resolutions)은 남극조약 및 남

45) 남극조약사무국 홈페이지(검색일: 2022.12.5.)

극환경보호의정서의 원칙에 효력을 부여하고, 남극조약지역의 관리 및 남극조약협약당사국회의의 작업에 대한 규정 및 지침을 제공한다. 남극조약협약당사국 내부 조직 문제를 다루는 결정과 권고문인 결의안은 당사국들에게 법적 구속력이 없다. 조치는 모든 협의당사국의 승인이 있으면, 협의당사국에 대해 법적 구속력을 갖는다. 또한 협의당사국만이 의사결정에 참여한다. 그러나 비협의당사국, 옵서버, 전문가 등의 다른 참가자들은 토론에 참여할 수 있다.

1998년 남극환경보호의정서가 발효되면서 의정서에 따라 환경보호위원회⁴⁶⁾가 설립되었다. 환경보호위원회는 일반적으로 남극조약협약당사국회의와 같은 기간에 이루어지며, 환경보호 및 관리와 관련된 문제를 다루고 남극조약협약당사국회의에 자문을 제공한다.

정기적인 남극조약협약당사국회의 및 환경보호위원회 회의 외에도 협의당사국들은 특정 주제를 다루기 위해 특별 남극조약 자문회의 및 전문가 회의를 소집하기도 한다.

제2절 남극환경보호의정서 제6부속서

1. 채택의 배경 및 목적

2005년 6월 스톡홀름에서 열린 제28차 남극조약협약회의에서 남극환경보호의정서의 제6부속서가 채택되었다. 이 부속서는 무려 13년간의 협의에 따른 결과물로서 1992년 제17차 남극조약협약회의에서 배상책임 부속서에

46) Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Art.11

대한 추가 협상의 필요성에 대한 논의가 시작되었고 1993년부터 법률자문가 그룹이 구성되어 제6부속서에 대한 논의가 본격화되었다.

남극환경 피해와 관련하여 배상책임에 대한 논의의 필요성은 지속적으로 제기되어 왔다. 남극은 국가관할권이 미치지 않고, 인류 공동의 유산이라는 개념에 따라 영유권 주장이 동결된 지역이라는 점을 고려할 때, 환경피해가 발생할 경우, 누가 그러한 피해에 대하여 배상책임을 질 것인지, 그 손해액은 어떻게 산정할 것인지, 준거법은 무엇인지, 재판관할권은 어떻게 결정될 것인지 등의 다양하고 복잡한 법률 문제가 제기될 가능성이 농후하기 때문이다.⁴⁷⁾

그러나 국가들은 남극환경보호의정서 교섭 당시 배상책임과 관련하여 구체적인 합의에 도달하지 못하였다. 그 대신 의정서에 이에 대한 규정을 추가하여, 이후에도 배상책임에 관한 논의를 지속하고 규범을 마련할 것을 의무화하였다. 이에 따라 채택된 것이 의정서 제16조이다.⁴⁸⁾ 의정서 제16조는 “남극환경 및 이에 종속되고 연관된 생태계의 포괄적 보호를 위한 이 의정서의 목적과 합치하도록, 당사국은 남극조약에서 일어나고 이 의정서의 대상이 되는 활동으로부터 발생하는 손해에 대한 배상책임과 관련한 규칙과 절차를 수립한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 의정서 제16조는 이후에 마련될 책임 제도와 관련하여, 배상의 주체, 국가책임 및 운영자책임의 한도 등에 관한 구체적인 규정을 두고 있지 않다는 한계도 내포하고 있다.⁴⁹⁾

이후 배상책임에 관한 부속서의 협상 과정도 난항을 겪었는데, 그 주된 이유 중 하나는 배상책임과 관련하여 국가들이 포괄적 책임체제와 제한적(단계적) 책임체제를 두고 대립하였기 때문이다. 독일, 프랑스, 스웨덴, 핀

47) 박기갑, 앞의 책, p. 186, 재인용; 정서용·김원희(2013), p. 233.

48) 김기순(2008), pp. 616-617.

49) 위의 책, pp. 617-618.

란드, 노르웨이, 네덜란드, 벨기에, 이탈리아, 스페인, 뉴질랜드, 호주와 같은 나라들은 포괄적 책임체제를 옹호한 반면, 미국, 일본, 러시아 등의 국가들은 단계별 접근법을 주장하였다.⁵⁰⁾ 결국 포괄적 책임체제의 채택은 실패했고 부속서의 배상책임체제는 여러 가지 제한을 두고 규정되었다.⁵¹⁾ 이는 남극환경보호의정서 제16조가 배상책임의 규정 방식을 구체적으로 특정하지 않은 결과로 볼 수 있다.⁵²⁾ 다만, 현재의 제6부속서가 그 자체로 완결된 것이 아님을 전제로 하고 있고 포괄적 배상책임체제를 완성할 당사국들의 의무가 여전히 존재한다는 점에서, 현재의 부속서가 배상책임에 대한 당사국들의 교섭을 진척시키기 위한 타협의 결과로서 의의가 있다.⁵³⁾

2. 주요 내용

환경 비상사태로 인한 배상책임에 관한 제6부속서는 환경피해를 최소화하려는 조치를 다루며, 사고를 예방하기 위한 안전장치를 규정하는 것부터 시작하여, 사고 발생 시 취해야 할 비상계획, 대응조치와 그와 관련된 배상책임 등의 내용을 다룬다.⁵⁴⁾

1) 범위(Scope)

제6부속서는 남극에서 일어나는 모든 환경피해에 적용되는 것이 아니며 그 적용범위에 있어 일정한 제한이 존재한다. 먼저, 이 부속서는 제1조에 규정된 바와 같이 남극조약 제7조 제5항에 따라 ‘사전 통고’를 요하는 행위에

50) Addison-Agyei(2007), p. 314.

51) 정서용·김원희(2013), p. 237.

52) 위의 책, p. 237.

53) Bederman & Keskar(2005), p. 1387.

54) Johnson(2006), p. 39.

한정되어 적용된다. 이 부속서 협상 당시 부속서가 남극환경보호의정서가 적용되는 모든 행위에 적용되어야 한다는 주장도 있었으나, 의정서 제15조의 해석상 이보다 좁은 범위인 남극조약 제7조 제5항에 해당하는 행위로 그 범위가 제한되었다.⁵⁵⁾ 그러한 행위에는 관광, 과학조사, 보급 선박 및 항공기의 이용 등이 포함된다.⁵⁶⁾ 한편, 이러한 해석에 따르면 사전통고를 요하지 않는 행위는 이 부속서의 물적 범위에서 제외되는데, 대표적으로 어업과 포경이 이에 해당한다.⁵⁷⁾ 이와 관련하여 남극에서 활동하는 상당수의 선박이 어선, 포경선 등이라는 점에서 이러한 선박에 대한 적용이 배제된다면 부속서의 실효성에 큰 영향이 있을 것이라는 비판도 존재한다.⁵⁸⁾

이 부속서는 환경피해 중에서도 “환경상의 긴급사태”에 대해서 적용된다. “환경상의 긴급사태”란 이 부속서 발효 이후에 발생한 것으로 남극환경에 중대하고 해로운 영향을 초래하거나 초래할 가능성이 있는 우발적(accidental) 사건을 의미한다.⁵⁹⁾ 이때 ‘우발적’이라는 기준은 남극조약체제, 특히 남극환경보호의정서 제8조 및 제1부속서상의 ‘환경영향평가’의 준수를 촉진하기 위한 장치라는 해석이 존재한다.⁶⁰⁾ 이러한 해석은 일반적으로 국제협약이 의도치 않은 환경피해에 비하여 의도적인 행위로 인한 피해를 더욱 심각하게 처벌하는 것과 달리, 이 부속서에서는 ‘우발적’이라는 기준을 추가하여 의도되지 않은 사건만을 적용대상으로 한다는 것이 특이하다는 인식에서 출발한다. 일견 모순적이나, 운영자로 하여금 남극활동에 대하여 적극

55) Art.15. “(...) to environmental emergencies in the Antarctic Treaty area which relate to scientific research programmes, tourism and all other governmental and non-governmental activities in Antarctic Treaty area for which advance notice is required under Article VII(5) of the Antarctic Treaty, including associated logistic support activities” ; Proelss & Steenkamp(2023), p. 540.

56) 남극조약 제7조 제5항

57) Bloom(2006), p. 2; Proelss & Steenkamp, op. cit., p. 540.

58) 김기순(2008), p. 638. 이 논문의 저자는 특히 어선, 포경선 등이 유류를 적재하고 운항하기에 사고가 발생할 경우 이로 인한 환경오염이 발생할 우려가 있음을 지적하였다.

59) Annex VI, Art 2 (b). 정서용·김원희(2013), 앞의 책, p. 237.

60) Wolfrum(2008), pp. 820-821.

적으로 환경영향평가를 실시하도록 장려하고, 환경영향평가가 이루어지지 않은, 즉, 부정적 영향이 발생할 것이 예견되지 않은 우발적 사건에 대해서만 배상책임을 추궁하는 “혁신적인” 발상이라고 해석하는 것이다.⁶¹⁾

이 부속서는 다른 남극 관련 조약과 달리, ‘남극 및 그와 관련되고 종속된 생태계’가 아닌 ‘남극환경에 대한 손해’에 적용된다.⁶²⁾ 예컨대, 남극광물자원활동규제협약의 경우 남극뿐만 아니라 그와 관련되고 종속된 생태계도 그 적용범위에 포함함으로써 보다 진보적인 태도를 보이고 있다.⁶³⁾ 그러나 이와 대조적으로 제6부속서는 “남극조약지역”만을 명시적인 적용범위로 규정하고 있다.⁶⁴⁾

제6부속서 제6조 제5항에 따라 군함 등 국가가 소유하거나 운영하는 비상업용 선박 또는 항공기가 오로지 비상업적인 공무에만 이용된 경우에 대해서는 주권면제가 인정된다.⁶⁵⁾ 단, 주권면제와 별개로 그러한 선박 또는 항공기의 국적 당사국은 그로 인해 환경적 긴급사태가 발생한 경우 즉각적이고 효과적인 대응조치를 취하지 않았을 경우 그에 대한 배상책임을 진다.⁶⁶⁾

2) 예방조치(Preventative Measures) 및 비상계획(Contingency Plans)

각 당사국은 운영자들에게 환경 비상사태의 위험과 그 잠재적 악영향을

61) Ibid., pp. 820–821.

62) Ibid., p. 821.

63) Ibid., p. 821.

64) Annex VI, Art.1

65) 남극에서 활동하는 선박 또는 항공기 대다수가 국가에 의해 소유 및 운영되기에 주권면제를 인정하는 이러한 조항이 이 부속서의 한계점으로 지적되기도 한다. 정서용·김원희, 앞의 책, p. 246; 김기순(2008), p. 630.

66) Annex VI, Art.6(4)

줄이기 위해 고안된 합리적 예방조치를 취해야 한다.⁶⁷⁾ 예방조치로는 설비의 디자인과 건설 및 운송수단에 포함된 구조 또는 장비, 설비와 운송수단의 운영 또는 유지에 결합된 특수 절차, 특수 인력의 훈련 등이 포함된다.

또한 각 당사국은 운영자로 하여금 남극환경 또는 종속생태계에 잠재적으로 부정적 영향을 미치는 사건에 대한 대응을 위한 비상계획을 수립하여야 하며, 그러한 비상계획의 수립 및 실행에 협력해야 한다.⁶⁸⁾ 비상계획에는 사건의 성질에 대한 평가를 위한 절차, 절차의 통지, 자원의 확인 및 이동, 대응 계획(response plans), 훈련, 기록 등이 포함된다.

3) 대응조치(Response Action) 및 배상책임(Liability)

‘대응조치’란 환경 비상사태의 영향을 방지, 최소화 또는 억제하기 위해 사태가 발생한 이후 취해진 합리적 조치로 정의되며, 이 조치에는 정화(clean-up) 등이 포함될 수 있다.⁶⁹⁾ 당사국은 자국의 운영자가 그의 활동으로 인하여 발생한 환경 비상사태에 대하여 즉각적이고 효과적인 대응조치를 취하도록 요구해야(shall require)한다.⁷⁰⁾ 운영자가 이처럼 즉각적이고 효과적인 대응조치를 취하지 않는 경우, 이 부속서는 그러한 운영자의 소속 당사국이나 그 밖의 다른 당사국들이, 자신을 대신하여 대응조치를 취하도록 승인된 기관이나 운영자를 통하여, 그러한 대응조치를 취할 것을 권장하고(are encouraged) 있다.⁷¹⁾

67) Annex VI, Art.3

68) Annex VI, Art.4

69) Annex VI, Art.2 (f). 환경 비상사태 이전에 있었던 상태로 환경을 ‘복원’할 의무가 규정에 명시적으로 포함되지 않은 점도 주목할 필요가 있다. Bloom, op. cit., pp. 2-3.

70) Annex VI, Art.5 (1)

71) Annex VI, Art.5 (2). 운영자가 대응조치를 취하지 않는 상황에서, 당사국이 대응조치를 취하는 것이 강제적이지 않고 ‘권장’된다고 규정된 것에 대하여, 환경보호라는 목적의 달성에 효율적이지 않을 것이라는 비판도 존재한다. 김기순(2008), p. 627.

배상책임은 상기한 바와 같이 대응조치를 취해야 하는 운영자의 의무에 근거하여 산정된다.⁷²⁾ 운영자는 자신의 활동으로 인해 발생한 환경 비상사태에 대하여 즉각적이고 효과적인 대응조치를 취하지 않은 경우, 부속서 제5조 제2항에 따라 당사국이 이행한 대응조치에 소요된 비용에 대하여 배상책임을 지며, 그 비용을 그러한 조치를 취한 당사국에 지불해야 한다.⁷³⁾ 즉, 부속서는 운영자가 대응조치를 취하지 않은 경우, 소속 당사국이나 그 밖의 당사국이 그를 대신하여 대응조치를 취할 것을 허용하고, 대응조치를 취하지 않은 운영자에게 그 비용을 부담할 책임을 부과하고 있다.

한편 대응조치가 이루어지지 않은 경우, 환경손해에 대한 배상금의 구체적인 지불 대상은 국가운영자와 국가운영자 아닌 운영자에 있어서 상이하게 규정되어있다. 국가운영자의 경우, 시행되었어야 하는 대응조치의 비용이 부속서 제12조상의 기금에 납부해야 한다.⁷⁴⁾ 반면 국가운영자가 아닌 운영자의 경우, 이행되었어야 하는 대응조치 비용의 최대한을 배상할 책임을 지는데, 이는 제12조상의 기금, 소속 당사국 또는 제7조 제3항에 따른 장치를 이행하는 당사국에 지불되어야 한다.⁷⁵⁾ 이러한 배상액을 수령하는 당사국은 최소한 수령한 배상액 이상의 금액을 기금에 기여하기 위해 최대한의 노력을 기울여야 한다.⁷⁶⁾

한편, 국가는 국가운영자를 제외한 운영자가 대응조치를 취할 의무와 관련하여 행한 작위 또는 부작위에 대하여 직접적인 책임을 지지 않는다.⁷⁷⁾ 단, 이 부속서의 준수를 보장하기 위하여 법과 규칙, 행정적 조치 등의 적절한 조치를 취하지 않을 경우 그에 대한 배상책임을 지게 될 수 있다.⁷⁸⁾

72) 이때 운영자는 남극조약지역에서 수행되어야 할 활동을 조직하는 자연인 또는 법인을 의미한다(Annex VI Art.2 (c)).

73) Annex VI Art.6 (1)

74) Annex VI Art.6 (2) (a)

75) Annex VI Art.6 (2) (b)

76) Annex VI Art.6 (2) (b)

77) Annex VI Art.10

이 부속서는 엄격책임주의를 따른다.⁷⁹⁾ 즉, 운영자의 행위와 개별 손해 간에 인과관계가 성립되어야 배상책임이 발생한다. 절대적 책임주의가 면책사유를 인정하지 않는 것과 달리,⁸⁰⁾ 이 부속서는 제8조 (배상책임으로부터의 면제) 등을 통해 면책사유를 제시하고 있다. 참고로 배상책임을 판단함에 있어 운영자의 상당 주의의무 이행 여부를 판단하는 과실책임주의도 존재한다.⁸¹⁾ 이 경우 책임을 추궁하기 위해서는 운영자가 상당 주의 의무를 해태하였음을 증명해야 하는데 실질적으로 이를 증명하기가 어렵고, 배상책임이 성립하기가 상대적으로 어렵다는 점에서 운영자가 대응조치를 취할 유인이 감소할 우려가 있다.⁸²⁾

이 부속서상의 배상책임 제도가 사고를 일으키지 않은 다른 당사국에 대응조치를 취할 수 있도록 한 것은 다른 조약상의 제도에서는 찾아볼 수 없는 것이며, 이 부속서의 주요한 성과라고 평가된다.⁸³⁾ 또한 사고발생 후 대응조치를 하지 않은 운영자에게 대응조치 비용을 부담하도록 규정한 것은 운영자로 하여금 보다 신속하고 효과적인 대응조치를 취하도록 유도하고자 한 입안 의도를 반영하는 것이라고 볼 수 있다.⁸⁴⁾ 이와 동시에 합리적인 대응조치를 취하다가 이차적인 환경 비상사태가 발생한 경우에 대해서는 책임을 면제한다는 규정을 둠으로써,⁸⁵⁾ 대응조치를 회피하지 않도록 한 점도 특기할 만하다.⁸⁶⁾

배상액 산정의 측면에서도 이 부속서는 유의미한 진전을 이루었다. 이 부속서는 기존의 다른 국제법상의 배상책임 제도와는 달리, 피해자의 재산

78) Annex VI Art.10; Wolfrum, op. cit., p. 827.

79) Annex VI Art.6 (3)

80) 박기갑, 앞의 책, p. 189.

81) 위의 책, p. 189; Wolfrum, op. cit., p. 824.

82) Wolfrum, op. cit., p. 824.

83) 김기순(2008), p. 637.

84) 위의 책, p. 637.

85) Annex VI Art.8 (2)

86) 김기순(2008), p. 637.

및 경제적 손실에 대한 배상이 아니라 환경보호를 목적으로 한다는 특이점이 존재한다.⁸⁷⁾ 따라서 구체적인 경제적 손실액을 참고하기 어려운 상황에서 환경손해에 대한 비용을 어떻게 산정할지에 관한 문제가 제기되었다.⁸⁸⁾ 이 부속서는 배상책임이 있는 운영자를 대신하여 제삼자가 대응조치를 취한 경우 그에 소요된 비용을 운영자가 부담해야 한다는 방식으로 배상액을 산정하도록 함으로써 비용 산정 문제를 해결하였다.⁸⁹⁾

4) 소송(Action) 및 분쟁해결절차

배상책임과 관련된 분쟁해결에 관한 사항은 부속서 제7조(소송)에 규정되어있다. 이 부속서상의 분쟁해결절차는 기본적으로 국가만이 소송을 제기할 수 있다는 전제하에 운영되고 있다.⁹⁰⁾ 이용 가능한 구체적인 분쟁해결절차는 대응조치가 실시되었는지 여부와, 분쟁의 상대가 국가운영자인지 또는 국가운영자 아닌 운영자인지 여부에 따라 달라진다. 이처럼 분쟁해결절차에 있어서, 그 대상이 국가운영자인 경우와 국가운영자 아닌 운영자인 경우를 구별하는 이유는 국가들이 국가 자신이나 그 소속 국가운영자가 타국의 국내법정에서 재판받는 것에 대하여 부담을 가지기 때문으로 추측할 수 있다.⁹¹⁾ 이하에서는 구체적인 조항의 내용에 대해 살펴본다.

먼저, 대응조치가 이루어진 경우 그러한 대응조치를 이행한 당사국은 그에 소요된 비용을 상환받기 위하여 국가운영자 아닌 운영자를 상대로 그러한 운영자의 소속(설립지, 상거소 등) 국내법원에서 소송을 제기할 수 있다.⁹²⁾ 반면 상대가 국가운영자일 경우에는 사실심사를 통해 분쟁을 해결할 수 있

87) 위의 책, p. 608, 641.

88) Wolfrum, op. cit., p. 820.

89) Ibid., p. 826.

90) 정서용·김원희, 앞의 책, p. 246.

91) Wolfrum, op. cit., p. 827.

92) Annex VI Art.7 (1)

다.⁹³⁾

한편 대응조치가 이루어지지 않은 경우, 국가운영자 아닌 운영자에 대하여 부속서 제6조 제6항 b에 따른 배상책임의 이행을 강제할 수 있도록 당사국은 국내법상의 제도를 마련해야 한다.⁹⁴⁾ 국가운영자로서 국가가 부담하는 배상책임에 관한 사항은 남극조약협약당사국회의에 의해서 해결되어야 하며, 그럼에도 문제가 해결되지 않는 경우에는 사실심사 또는 남극환경보호의정서 제18·19·20조나 중재에 관한 의정서를 통해서만 해결될 수 있다.⁹⁵⁾ 국가운영자가 실시해야 했으나 그러지 못한 대응조치 비용으로서 기금에 납부되어야 하는 금액에 관한 사항은 남극조약협약당사국회의 결정에 의해 승인되어야 한다.⁹⁶⁾ 이에 대하여 일각에서는 배상책임에 관한 사항은 법률적 문제로서 당사국회의에서 결정되는 것이 적절하지 않다는 주장이 있었으나, 대응조치가 실제로 이루어지지 않은 경우에 있어서는 직접적인 피해자가 존재하는 분쟁 구도가 성립하지 않고, 남극조약체제의 의사결정 특성상 협의에 근거하는 집단적 의사결정이 이루어지는 것이 적절하다는 점에서 현재와 같이 규정된 것으로 보인다.⁹⁷⁾

중재는 환경 긴급사태에 대해 이루어진 대응조치에 대한 손해배상(compensation) 또는 기금에 대한 납부를 위한 국가운영자로서 당사국의 배상책임에 대해서만 적용 가능하다.⁹⁸⁾

93) Annex VI Art.7 (4)

94) Annex VI Art.7 (3)

95) Annex VI Art.7 (5) (a)

96) Annex VI Art.7 (5) (b)

97) 정서용·김원희, 앞의 책, p. 249.

98) Annex VI Art.7 (6)

5) 면책 및 책임의 한도(Exemptions from and Limits of Liability)

부속서에는 많은 면책사항을 포함하고 있다. 운영자는 사람의 생명 또는 안전을 보호하기 위해 필요한 행위 또는 부작위, 테러 또는 교전행위로 인해 환경 비상사태가 발생했음을 입증하는 경우 책임을 지지 않는다.⁹⁹⁾ 또한 합리적인 대응조치를 취하다가 이차적인 환경 비상사태가 발생한 경우에 대해서도 배상책임이 면제된다.¹⁰⁰⁾

국가남극프로그램운영자위원회(COMNAP: Council of Managers of National Antarctic Programs) 보고서에 따르면 현재까지 환경 비상사태에 대응하는 ‘최악의 사례 시나리오’는 선박과 관련된 사건의 경우 미화 1,000만 달러, 육지에 기반을 둔 사건의 경우 미화 300만 달러였다.¹⁰¹⁾ 이 수치들은 배상책임의 한도를 설정하는 기준으로 사용되었다. 선박과 관련된 사건과 관련하여 남극의 환경 비상사태에 대응하는 데 드는 비용 대부분은 현장에 접근하는 것을 포함할 것이며, 따라서 비상사태를 일으킨 선박의 크기와는 관련이 없다는 점이 협상에서 주목되었다. 이를 근거로 국가남극프로그램운영자위원회가 결정한 수준으로 설정된 ‘최소’ 책임한도가 있을 것을 제안하였다. 운영자가 보험에 가입하기 위해 부속서에는 통화보다는 특별인출권(SDR) 관점에서 명시된 책임한도를 규정하였다. 관련 사항은 부속서 제9조(배상책임의 한도)¹⁰²⁾에 상세히 규정되어있다.

99) Annex VI Art.8 (1)

100) Annex VI Art.8 (2)

101) Johnson, op. cit., p. 50.

102) Annex VI Art.9.1 (a) 선박과 관련된 사건으로 인해 발생하는 환경 비상사태의 경우

(i) 톤수 2,000톤 이하 선박 100만 SDR

(ii) 톤수 초과 선박

– 2,001톤~30,000톤 400SDR/ton

– 30,001톤~70,000톤 300SDR/ton

– 70,000톤 초과는 200SDR/ton

6) 보험 및 기타 재정보증(Insurance and Other Financial Security)¹⁰³⁾

당사국은 운영자에 대하여 제6조 제1항에 따른 배상책임을 제9조에 규정된 적용 한도까지 충당하기 위해 적절한 보험 또는 재정보증을 유지하도록 요구해야 한다.¹⁰⁴⁾ 이때 제6조 제1항이란 운영자의 활동으로 인해 발생한 환경 비상사태에 대하여 당사국이 취한 대응조치를 의미하는 것으로, 그러한 대응조치에 대한 비용 상환에 대비하여 운영자가 보험 등을 유지하도록 하는 것은 이 부속서상 당사국의 의무이다.

한편, 당사국은 운영자에 대하여 제6조 제2항에 따른 배상책임을 보장하기 위한 보험 등을 유지하도록 요청할 수 있다. 이때 제6조 제2항의 배상책임은 국가운영자(State operator)나 국가운영자 아닌 운영자(non-State operator)가 즉각적이고 효과적인 대응조치를 취하지 않은 상황에서 어떠한 다른 당사국에 의해서도 대응조치가 이루어지지 않은 경우를 상정한다. 이러한 경우 보험과 관련하여 당사국은 운영자에 대하여 보험 유지를 요청할 수 있으나 그것이 부속서상의 의무는 아니다.¹⁰⁵⁾

당사국은 과학연구의 촉진을 위한 활동을 수행하는 사업자를 포함하여 자국의 국가운영자에 대하여 자기보험(self-insurance)을 마련할 수 있다.¹⁰⁶⁾

7) 기금(The Fund)¹⁰⁷⁾

남극조약사무국은 당사국이 채택하는 위임 조건을 포함한 결정에 따라 기금을 유지하고 관리하며, 특히 당사국이 제5조 제2항에 따라 대응조치를

103) Annex VI Art.11

104) Annex VI Art.11 (1)

105) Annex VI Art.11 (2)

106) Annex VI Art.11 (3)

107) Annex VI Art.12

취함에 있어 발생하는 합리적이고 정당한 비용의 상환을 제공해야 한다.¹⁰⁸⁾ 또한 모든 당사국은 남극조약협약당사국회의에 지급할 상환 액수를 제안할 수 있다.¹⁰⁹⁾ 그러한 제안은 남극조약협약당사국회의에서 결정의 형식으로 승인되며, 남극조약협약당사국회의는 그러한 제안에 대하여 환경보호위원회에 자문할 수 있다.¹¹⁰⁾ 한편 국가나 개인이 자발적으로 기금에 기여하는 것도 허용된다.¹¹¹⁾

기금을 통한 대응조치 비용 상환은 다소 제한적으로 규정되어있다고 볼 수 있다. 먼저, 이 부속서 제11조에 따른 비용의 상환은 당사국이 청구할 경우 남극조약 당사국회의를 거쳐 결정되며 자동으로 이루어지는 것이 아니다.¹¹²⁾ 또 대응조치에 소요된 모든 비용이 아닌 “합리적이고 정당한 비용”(reasonable and justified)이 상환 대상이 된다고 제한적으로 규정되어있다.¹¹³⁾

3. 시사점

남극은 1959년 남극조약을 통하여 모든 국가의 영유권 주장을 동결시켰으며, 어느 국가도 관할권을 주장할 수 없다. 이런 특수한 법적, 정치적 위치를 가진 남극이 제6부속서의 채택으로 배상책임 제도를 마련했다는 것은 그 의미가 크다. 그러나 포괄적 배상체제를 구축하지 못하고 타협의 결과로서 제한적 배상책임 제도에 머무르고 있다는 점, 현재 비준 요건이 충족되지 않아 미발효 상태인 점 등은 앞으로 해결해야 할 과제로 남아있

108) Annex VI Art.12 (1)

109) Annex VI Art.12 (2)

110) Annex VI Art.11

111) Annex VI Art.12 (4)

112) 정서용·김원희, 앞의 책, p. 253.

113) Annex VI Art.12 (1)

다.¹¹⁴⁾

부속서의 비준이 지연되는 주된 이유는 부속서 채택을 위한 지난한 협상 과정에서도 드러나듯 부속서가 당사국에 대하여 예방조치, 비상계획, 대응 조치 등 환경보호를 위한 많은 의무를 부과하기 때문일 것이다.¹¹⁵⁾ 특히, 남극이라는 지역의 특수성으로 인하여, 예상되는 경제적인 수익에 비해 대응조치와 관련되는 경제적 위험성이 높다는 점이 국가들에 부담으로 작용한다는 분석이 존재한다.¹¹⁶⁾ 이에 부속서의 발효 가능성에 대하여 부정적으로 전망하는 견해도 존재하나,¹¹⁷⁾ 관광사업 등 남극에서의 사적 활동이 다양화됨에 따라 수익성이 향상되고 배상책임 부속서의 필요성이 더욱 커질 것이라는 의견도 힘을 얻고 있다.¹¹⁸⁾

남극의 환경보호라는 근본적 목적과 남극조약 당사국협의회의 결정 등에 비추어 볼 때,¹¹⁹⁾ 제6부속서의 비준을 준비하고 이행할 필요가 있다. 특히 협의회는 배상책임에 대한 교섭을 재개하기 위한 시간 계획을 수립할 것을 결정한 바 있다.¹²⁰⁾ 또한 관광, 기후변화 등과 관련하여 남극지역과 관련한 분쟁이 발생할 가능성이 점차 증가한다는 점을 고려할 때, 남극조약과 관련하여 국제법상의 국가책임뿐만 아니라 배상책임에 관한 논의가 더욱 심도 있게 이루어져야 할 필요성이 있다.¹²¹⁾

114) 부속서는 채택될 당시의 28개 협의당사국이 모두 비준하면 발효한다. 2022년 현재 19개 협의당사국이 이 부속서를 승인한 상태이다. 최근 승인한 협의당사국으로는 칠레(2021년 6월 15일), 프랑스(2021년 11월 18일)이다.

115) 김기순(2008), p. 640.

116) Proelss & Steenkamp(2023), pp. 554-555.

117) Hemmings(2018), p. 330.

118) Proelss & Steenkamp, op. cit., pp. 554-555.

119) Secretariat of the Antarctic Treaty(2021), p. 41, para. 123

120) Secretariat of the Antarctic Treaty(2021), p. 41, para. 123

121) Proelss & Steenkamp, op. cit., p. 555.

제3절 우리나라의 남극활동

우리나라의 남극에서의 활동은 「극지활동진흥법」과 「남극활동법」에 의해 규율되고 있다. 우리나라 국민이 남극에서 활동을 하고자 하는 경우 「남극활동법」 제2장에서 명시하고 있는 바와 같이 외교부 장관으로부터 허가를 받기 위한 절차를 거쳐야 한다. 하지만 「남극활동법」상 남극지역¹²²⁾에서 이루어지는 모든 활동이 이 법의 규율 대상이 되는 남극활동에 해당되는 것은 아니다. 「남극활동법」 제2조 제3호에 의하면, “남극활동”이라 함은 남극지역에서 행하여지는 활동으로 다음 각 목의 행위를 제외한 과학조사, 시설물의 설치, 탐험, 관광 그 밖의 활동을 말한다.

가. 항공기·선박 등으로 남극지역을 단순히 통과하는 행위

나. 상업적 목적만을 위하여 행하여지는 어로행위

즉, 항공기나 선박 등의 운송수단으로 남극지역을 단순히 통과하거나 상업적 목적만을 위한 어로행위를 제외한 모든 활동이 법률상 ‘남극활동’에 해당한다.

1. 과학조사

우리나라는 남극에서 해상의 경우 아라온호를 기반으로, 육상의 경우 남극과학기지를 중심으로 연구를 수행하고 있다. 특히 남극에 있는 우리나라 세종과학기지과 장보고과학기지 중심으로 연중 내내 과학 관측과 조사가 이뤄지고 있다. 사우스셰틀랜드 제도 킹조지섬에 세워진 세종과학기지에서도

122) “남극지역”이라 함은 남위 60도 이남의 육지·빙봉(氷棚: 육상의 얼음과 연결되어 바다에 떠 있는 규모가 큰 얼음덩어리) 및 수역과 그 상공을 말한다(「남극활동법」 제2조 제1호).

는 기후변화, 해양, 대기, 오존층, 유용생물자원 등에 대한 연구와 기상관측, 남극특별보호구역 운영 등의 임무가 수행되고 있으며, 동남극 빅토리아랜드 테라노바만 연안에 세워진 장보고과학기지에서는 우주, 천문, 빙하, 운석 등 대륙기반 국제 공동연구가 중점적으로 이루어지고 있다.¹²³⁾

남극 연구를 수행하기 위해 단기적으로 남극을 방문하는 과학자들도 많지만, 남극에 있는 과학기지를 연중 관리하고 유지하기 위해 1년 단위로 17~18명 규모의 월동연구대가 각 과학기지에 매년 파견되고 있다. 이러한 월동연구대의 구성원 중에는 과학자뿐만 아니라 남극에서의 안전한 과학조사를 가능하게 하고 과학조사와 과학자들의 생활기반이 되는 과학기지의 안정적인 운영을 위해 필요한 인력들도 포함되어있다. 예컨대, 총 17명이 파견된 제34차 남극세종과학기지 월동연구대의 구성원은 크게 기지운영, 연구활동, 의료, 시설유지 분야에 해당하는 인력들로 구성되었으며, 극지연구소 소속 과학자와 고용 인력 이외에도 기상청, 해양경찰청, 국방부 등에서 파견된 인력도 포함되어있다.

〈표 2-2〉 남극 월동연구대

단위: 인원

기지	총	대장	총무	연구원	시설 유지	조리	의료	기상	발전 시설	해상/ 육상 안전
세종*	17	1	1	4	6	1	1	1	1	1
장보고**	18	1	1	5	6	1	1	1	1	1

주: 1) * 기관파견: 기상청 1명, 해경청 1명(발전시설), 국방부 1명(해상안전), 가천길병원 1명(의사)

2) **기관파견: 기상청 1명, 해경청 1명(발전시설), 소방청 1명(육상안전), 가천길병원 1명(의사)

자료: 해양수산부 보도자료(2020.10.30.)(검색일: 2022.12.29.)

이외 남극세종과학기지에는 남극 하계기간(12월 초에서 2월 말) 중 약 120여 명의 연구원이 파견되어 연구를 수행하며, 장보고과학기지의 경우

123) 해양수산부 보도자료(2020.10.30.)(검색일: 2022.12.29.)

10월 말에서 3월 초 중 약 80여 명의 연구원이 파견되어 연구를 수행한다. 현재 우리나라 유일의 쇄빙연구선인 아라온호는 2009년 취항 이후 매년 7월에서 10월까지 북극에서 연구 항해를, 그리고 11월부터 그다음 해 3월까지 남극에서 연구 항해와 남극과학기지 보급 지원을 위해 투입되고 있으며, 남극에서 아라온호는 주로 로스해, 아문센해, 중앙해령, 웨들해 등에서 결빙해역을 연구하는 데 활용되고 있다.

2. 시설물의 설치

앞서 언급한 바와 같이 우리나라는 남극에서 총 두 개의 과학기지를 운영하고 있으며 각 기지는 여러 시설물로 구성되어있다. 남극세종과학기지의 경우 연구동, 생활관동 등 총 16개동으로 이루어져 있다.

〈그림 2-1〉 남극세종과학기지



자료: 극지연구소 홈페이지, 남극세종과학기지 (검색일: 2022.8.2.)

장보고과학기지도 연구실, 월동대숙소, 하계대숙소동, 통신실, 식당과 도서실 등이 있는 본관동과, 유지보수와 관련이 있는 발전동, 정비동, 비상대피동, 비상발전동, 그리고 독립연구동인 라디오존데비양동, 위성통신안테나, 지구물리장비시험동, 기상관측시스템 등 총 16개동으로 이루어져 있다.

〈그림 2-2〉 남극장보고과학기지

본관동	생활시설	침실, 기지 대장실, 총무실, 통신실, 병원, 식당 등
	연구시설	기상예보대기과학연구실, 생명해양과학연구실, 지구물리 연구실, 지질운석연구실 등
관측시설(독립연구동)		우주기상관측동, 지진센서관측동, 저자기관측동, 대기구성물질관측동, 경계층관측동, 라디오존데비양동
발전동		기전실, 전기설비창고, 오수처리시설, 식품저장실, 병하연구실, 냉동시료보관실 등
정비동		중장비보관실, 정비실, 설비작업실, 목공실, 창고 등
보트창고		고무보트 보관 및 정비실, 과학잠수 지원실 등

자료: 극지연구소 홈페이지, 남극장보고과학기지 (검색일: 2022.8.2.)

3. 탐험

과거에는 남극탐험이라고 하면 견거나 썰매를 타고 남극점까지 도달하기 위한 고되고 위험한 여정이라는 인식도 존재했으나, 탐험은 과학조사의 하

나로 남극관광 활동을 포함하는 의미로 사용되기도 한다. 최근에는 기후변화 이슈를 알리기 위한 등의 여러 목적으로 개인 또는 환경단체, 기업 등의 지원을 받아 남극 탐험에 나서는 사례들도 있다.

우리나라는 1985년 남극조약 가입과 남극자원개발에 참가하는 계기를 조성하기 위해 총 17명의 대원으로 구성된 한국남극관측탐험을 한국해양소년단연맹과 문화방송이 주관한 바 있다. 근래에는 극지연구소에서 남극 내륙에 새로운 기지를 세우기 위한 기틀을 마련하고 우리나라의 남극 연구의 범위를 확장하기 위해 ‘K루트(코리안루트)’ 개척 탐사를 2017년부터 진행해 왔으며 2021년 12월 총길이 1,740km에 이르는 K루트를 개척하는데 성공한 바 있다.

〈그림 2-3〉 남극대륙 K루트 경로



자료: 한겨레신문(2021.12.28.)(검색일: 2022.8.2.)

남극에 대한 교육 및 홍보 차원에서 남극 탐험 프로그램이 조직되는 사례도 흔하지는 않지만 찾아볼 수 있다. 예컨대, 극지연구소에서 2017년에 극지연구 30주년을 기념하여 남극을 탐험할 남극체험단을 사상 첫 대국민

공개선발 프로젝트로 기획한 바 있다. 지역 차원에서는 극지해양미래포럼이 부산지역 청소년을 대상으로 지난 2020년 ‘부산 청소년 남극체험탐험대’¹²⁴⁾를 처음으로 기획하고 선발한 바 있다. 방송에서도 지난 2018년 ‘정글의 법칙’이 대한민국 예능 최초로 남극 방문에 성공하면서, 출연진들이 남극을 탐험하는 모습이 방송된 바 있다.

4. 관광

남극의 관광객은 증가하는 추세이지만, 남극 관광객 중 우리나라 국민이 차지하는 비중은 파악하기 어렵다. 국제 남극 관광 협회(IAATO: International Association of Antarctic Tour Operators)에서 남극 방문객에 대한 통계 결과를 매년 공개하고 있는데, 그간 공개된 통계결과 보고서에서 우리나라 국적의 관광객 규모가 별도로 분류되어 표기될 만큼 높지 않았다. 2021년~2022년 남극 방문객에 대한 통계에 의하면 남극 방문객 총 23,527명 중 미국인이 전체 방문객의 57%를 차지했으며, 그다음으로는 독일(12%), 프랑스(7%), 영국(6%), 러시아(3%), 캐나다(3%), 스위스(2%), 네덜란드(2%), 호주(2%), 벨기에(2%) 등의 순이었다. 기타로 분류된 기타 국적의 방문객들은 11%로 우리나라 국적의 방문객이 있었다면 여기에 포함되었을 것이다.

다만, 우리나라도 관광업체에서 판매하는 남극 관광 상품들을 인터넷에서 쉽게 찾을 수 있고, 남극 관광 후기와 사진 역시 블로그 등 SNS를 통해 공유되고 있는 것으로 볼 때 남극을 관광하는 한국인의 수가 적지 않으리라 보고 짐작할 수 있다.

124) 국제신문(2022.8.16.)<검색일: 2022.9.2.)

03

제6부속서 이행의 법적 쟁점

제1절 이행입법 방식

1. 이행입법 필요성

「조약법에 관한 비엔나협약」 제26조는 “유효한 모든 조약은 그 당사국을 구속하며 또한 당사국에 의하여 성실하게 이행되어야 한다.”¹²⁵⁾라고 규정한다. 그리고 “어느 당사국도 조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용해서는 아니 된다.”¹²⁶⁾라고 규정하고 있다. 즉, 국가는 구속을 받는 조약을 성실히 이행해야 하며, 그 불이행에 대하여 국내법을 원용할 수 없다. 다만, 「조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)」에서는 각국이 조약상의 의무를 이행하는 세부적인 방법에 대한 사항은 구체적으로 규정하고 있지 않다. 일반적으로 조약을 이행하는 방식은 그 조약의 규정과 각 국가의 국내법에 따른다. 조약은 국가에 따라서 국내법으로 직접 적용되기도 하고 별도의 이행입법이 필요하기도 하다.¹²⁷⁾ 제6부속서의 비준을 고려하기에 앞서 우리나라 국내법상

125) 조약법에 관한 비엔나협약 제26조

126) 조약법에 관한 비엔나협약 제27조

조약의 국내적 수용에 관한 규정을 검토할 필요가 있다.

대한민국 헌법 제6조 제1항은 “법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”라고 규정한다. 따라서 우리나라의 경우 조약이 변형 없이 국내법으로 직접 적용될 수 있다는 것이 일반적으로 인정된다.¹²⁸⁾

다만 조약의 이행을 위해 국내법의 제·개정이 필요한 경우도 존재한다. 남극환경보호의정서 제6부속서의 경우 예컨대 재정보증 등의 새로운 의무를 부과하는 규정이 존재하므로, 별도의 입법조치가 필요할 것이다.

2. 입법 쟁점

1) 입법의 형식

각국은 조약의 이행을 위하여 기존의 국내법을 개정하거나 신법을 제정하는 방식을 취할 수 있다. 이때 각국은 비준하려는 조약이 규정하고 있는 사항에 대하여 관련 국내법이 이미 존재하는지 살피고 관련 행정기관의 권한 등을 고려할 수 있다.¹²⁹⁾

〈표 3-1〉 주요국의 제6부속서 입법 방식

국가	입법
러시아	• 「러시아 시민과 법인의 남극활동규범」(Regulation of activities of the Russian citizens and the Russian legal entities in the Antarctic) 제정(2012) – 제6부속서의 내용 포함

127) 정인섭(2016), p. 415.

128) 정인섭(2020), p. 119.

129) 박종원(2017), p. 120.

국가	입법
	- 기존에 남극활동을 규정하는 법제가 부존재
영국	• 1994년 제정되었던 「남극법」을 제6부속서의 내용을 반영한 2013년 「남극법」으로 개정 - 개정의 주목표는 제6부속서의 내용을 반영하기 위함
독일	• 2017년 「남극책임법(Antarctica Liability Act)」 채택 - 기존 남극환경보호의정서의 이행입법인 Act Implementing the Protocol on Environmental Protection(1994)과 별도 제정
호주	• 2011년 「남극조약(환경보호)법」을 개정 - 1980년 「남극조약(환경보호)법」을 개정하여 책임제도 도입 및 범죄·민사 처벌 조항 규정
뉴질랜드	• 1994년 제정된 「남극환경보호법」에 개정을 통하여 2009년 'Part 5A Liability for environmental emergencies'를 추가

자료: 저자 작성

남극환경보호의정서 제6부속서 비준국들은 신법을 제정하거나 기존 법을 개정하는 방식으로 이행입법을 마련하였다. 다만 기존에 남극조약 및 남극환경보호의정서를 비준하기 위한 이행입법을 가지고 있는 국가들이 많았으므로, 대부분 국가들은 기존의 법률을 개정하는 방식으로 책임에 대한 조항을 규정했다.

우리나라의 경우 「남극활동법」이 2004년에 제정되어 남극조약 및 남극환경보호의정서의 시행 등 남극 관련 활동에 대하여 포괄적으로 규정하고 있다.

기존 법령의 제정 당시의 기초가 되었던 문제의식, 기존의 법령체계 등을 비추어 조약의 이행을 위한 규정을 적용하기 위해 입법목적의 저해, 내용의 충돌 등은 없는지를 검토하여 입법 방식을 정해야 한다.¹³⁰⁾

130) 위의 책, p. 124.

2) 담당부처

본 부속서의 비준을 위한 이행입법을 정함에 있어 권한 있는 담당부처를 어디로 정하느냐도 중요한 쟁점이다. 비준국들은 주로 극지담당 업무를 하는 부처나 환경부 혹은 외교부에서 담당하고 있다.

우리나라의 경우 「남극활동법」은 외교부 국제법규과에서 담당하고 있으며, 환경부 자연생태정책과, 해양수산부 해양개발과가 협의의 대상부처로 함께하고 있다. 또한 남극활동에 대한 허가는 외교부 장관에게 받아야 한다.¹³¹⁾ 허가에 관한 협의는 외교부 장관이 환경부 장관과 해양수산부 장관과 협의하여야 한다고 제8조에서 규정한다.¹³²⁾ 구체적 부처의 권한 및 기능은 아래 <표 3-2>와 같다. 제6부속서를 비준할 경우 소송절차의 진행, 배상액 산정 등을 위한 담당업무를 하는 부처는 추가 논의가 필요하다.

<표 3-2> 「남극활동법」상 부처 기능

구분	외교부	환경부	해양수산부
남극활동 허가	허가	협의	협의
남극 토착 동식물의 포획 등 승인	포획, 반출·입 승인	협의	협의
남극특별보호구역 등 고시 및 보호	고시 및 출입 승인	-	-
해양오염 방지	-	-	필요 장비 및 시설 확인
남극활동 감시원 지명	감시원 지명	협의	협의
법 위반 시정	시정명령	시정명령 요청	시정명령 요청
남극연구활동 진행 기본계획	협의	협의	수립

자료: 박수진 외(2012), p. 204 자료 바탕으로 저자 재작성

131) 「남극활동법」 제4조

132) 「남극활동법」 제8조

제2절 운영자의 의무

1. 운영자의 범위

남극환경보호의정서 제6부속서 제2조에서는 운영자를 남극조약지역에서 수행할 활동을 조직하는 모든 자연인 또는 법인으로 규정한다. 당사국의 운영자는 남극조약지역에서 수행될 활동을 그 당사국 영역에서 조직하는 운영자를 의미하며, 남극조약지역에서 하는 그러한 활동은 당사국의 승인을 받아야 한다. 그러나 남극조약지역에 대한 활동을 공식적으로 승인하지 않는 당사국의 경우, 그러한 활동은 해당 당사국에 의해 유사한 규제 절차의 적용을 받게 된다.¹³³⁾

본 부속서에서는 운영자의 범위에 자연인 법인, 그리고 국가운영자와 국가운영자 아닌 운영자를 구별하지 않고 모두 부속서 규정 범위 내에 둔다.

우리나라의 경우 극지연구소가 유일한 국가운영자로, 정부가 운영하는 프로그램을 통하여 남극조약의 정신으로 남극조약지역의 과학연구를 제공하고 지원할 책임이 있다. 또한 극지연구소는 COMNAP에 집행위원으로 참여하고 있다. "National Antarctic Programs"로 불리는 과학연구를 지원하기 위해 남극 작전을 계획하고 수행할 책임이 있는 국가기관이 가입할 수 있다.

우리나라는 남극에서의 민간활동이 거의 없으므로 국가운영자 아닌 운영자에 대한 고려는 소홀할 수 있다. 그러나 각국에서는 민간 주도로 남극활동을 활발히 진행하고 있다. 민간연구기관 주도로 남극을 테스트베드로 이용하는 활동도 있다. 그러나 가장 활발히 이루어지고 있는 국가운영자 아

133) Annex VI Art.2

닌 운영자의 활동은 남극관광이다. 국제 남극 관광 협회가 남극관광을 주도하고 있다. 국제 남극 관광 협회에서 활동하는 운영자는 남극에서 직접 자체 여행프로그램을 구성하는 국가운영자 아닌 운영자이다. 이 경우 국가 운영자 아닌 운영자는 부속서 제11조에 의하여 금융기관의 보증과 같은 적절한 보험 및 기타 금융 보증을 운영자가 유지하도록 해야 한다. 과학연구 촉진을 위한 활동을 수행하는 경우를 포함하여 국가운영자에게는 금융기관의 보증 형태는 취하지 않아도 되며, 자기보험(self-insurance)을 유지하면 된다는 것이 차이점이다.

2. 운영자의 의무

운영자는 환경 비상사태에 대한 예방조치를 취하고, 사고에 대응하기 위한 비상계획을 수립하여야 하며, 운영자의 활동에 의해 발생한 환경 비상사태에 대하여 즉각적이고 효과적인 대응조치를 취하여야 한다. 이에 실패한 운영자는 타 당사국이 취한 대응조치의 비용을 배상할 책임을 지며, 그 배상책임 부담을 위하여 보험 또는 금융기관의 재정적 보증을 유지하여야 한다.

당사국은 이 부속서의 이행을 보장하기 위하여 이행조치, 행정적 조치 및 법령 채택 등 적절한 조치를 취해야 한다. 이것은 당사국의 면책사유이기도 하다.

제3절 재정보증제도

1. 배상책임의 주체와 내용

제6부속서는 제6조를 통하여 환경 비상사태에 즉각적이고 효과적인 대응조치를 이행하는 데 실패한 운영자를 그 주체로 한다.

제6조 제2항에서는 당사국이나 제3국이 대응조치를 실시한 경우 국가나 국가운영자 아닌 운영자 모두 대응조치를 실시한 당사국 또는 제삼국에 배상책임을 부담할 것을 규정한다. 또한 대응조치를 실시한 국가가 없는 경우에는 국가운영자는 직접 실시했어야 할 대응조치 비용을 남극조약사무국 기금에 지불해야 하며, 국가운영자 아닌 운영자는 실시했어야 할 대응조치의 비용을 최대한 반영한 금액을 지불해야 한다.

2. 배상책임을 규정한 국제협약

1) 국제유류오염손해책임협약(CLC, 1992)¹³⁴⁾¹³⁵⁾

(1) 목적

본 협약은 1969년 11월 29일 채택되었으며, 1975년 발효되었으며, 1992년 본 의정서로 대체 채택되어 1996년 5월 30일부터 발효되어 시행되고 있다.

국제유류오염손해책임협약은 선주가 선박으로부터 발생한 유류오염 손

134) 1992 International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC)

135) 국제해사기구(IMO) 홈페이지(검색일: 2022.12.5.)

해에 대해 엄격한 책임을 지게 함으로써 보상이 가능하도록 하기 위하여 국제해사기구(IMO)에 채택되었다.

이 협약의 목적은 당사국의 유조선으로 인해 입은 유류오염에 대해 적절한 보상을 받을 수 있도록 보장하는 것이다.¹³⁶⁾ 유류오염에 대한 선주의 무과실책임(liability)과 책임보험을 주 내용으로 하고 있다. 이 협약에서 가장 중요한 것은 책임의 귀속과 손해배상의 비용 분배이다.

(2) 내용

본 협약에서 정의하는 ‘선박’은 화물로 대량의 유류를 운송하기 위해 건조되거나 개조된 모든 형태의 해상 선박을 의미한다.¹³⁷⁾ 이 협약은 실제로 유류를 화물로 대량 운반하는 모든 선박에 적용되지만 2,000톤 이상의 유류를 운반하는 선박에만 보험 유지를 의무화하고 있다.

국가가 소유하거나 운영하고 정부의 비상업적 서비스를 위해 사용되는 군함 또는 기타 선박에는 적용되지 않는다. 그러나 이 협약은 책임 및 관할권 조항과 관련하여 국가가 소유하고 상업적 목적으로 사용되는 선박에도 적용된다.

이 협약은 협약 당사국의 영토(영해 포함)에서 발생한 지속성 유류(Persistent Oil)로 인한 오염피해를 다룬다. 실제로 화물로 산적한 유류를 운반하는 선박, 즉 일반적으로 적재된 유조선에 적용할 수 있다. 선박평형수 안의 탱크로부터 유출 또는 탱크 이외의 선박으로부터의 병커 유출은 본 협약의 대상이 아니다. 또한, 예방조치가 성공적인 경우나, 실제 유출이 발생하지 않는 경우일지라도 이에 소요된 비용을 회수할 수 없다. 사고가 선주의 개인적인 잘못으로 인해 발생한 경우 선주의 책임을 제한할 수 없다.

136) Government of Canada 홈페이지(검색일: 2022.12.5.)

137) 1992 International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) Art.1.1

본 협약에서 선주는 유류오염으로 인한 피해에 대하여 무과실책임¹³⁸⁾을 진다. 선주는 유류오염에 대한 과실의 유무와 상관없이 책임을 지며, 피해 당사자는 이에 대한 입증책임의 의무가 없다. 2척 이상의 선박이 연루된 사고일 경우 피해를 합리적 분리가 어려울 경우 연대 및 개별책임을 지게 된다.¹³⁹⁾

보상의 한도는 다음과 같이 설정되었다. 총 톤수 5,000톤 미만 선박의 경우 책임은 3백만 SDR로 제한된다. 총 톤수 5,000~14만 톤 선박의 책임은 3백만 SDR + 420SDR/ton(추가 톤수 단위당)이며, 총 톤수 14만 톤을 초과하는 선박의 경우 책임은 5,970만 SDR로 규정된다. 1992년 CLC는 배타적 경제수역(EEZ) 또는 당사국의 동등한 지역에서 발생하는 오염 피해를 다루기 위해 협약의 범위를 넓혔다. 종전과 같이 오염 피해를 다루고는 있으나, 환경피해 보상은 오염된 환경을 복구하기 위한 합리적인 조치를 위한 발생 비용으로 규정된다.

선주는 본 협약에 따라 보험 및 재정적 보증을 유지할 의무가 있다. 당사국에 등록하고, 2,000톤 이상 유류 화물을 운송하는 선박일 경우 오염책임 비용을 보험이나 은행 보증 및 국제배상기금(international compensation fund)이 교부한 증명서와 같은 재정보증을 유지해야 한다.¹⁴⁰⁾ 그러나 이 강제책임보험에는 2,000톤 미만 유류 화물 취급 선박에는 적용되지 않으므로, 소형선박이 야기하는 피해에 대한 손해는 보장되지 않는다.

이러한 오염으로 인한 손해배상청구소송은 피해자가 보험업주(P&I Club)나 선주 재정보증인에게 직접적으로 제기할 수 있다.¹⁴¹⁾

138) 1992 International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) Art.3.1

139) 1992 International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) Art.4

140) 김기순(2008). pp.164-165.

141) 1992 International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) Art.7.8

(3) 시사점

이 국제유류오염에 대한 배상책임제도는 국제적으로 배상 및 책임 분야에서 매우 효용성 있는 제도로 여겨져 왔다. 1969년 채택 이래로 현실적 배상책임 금액의 산정을 위해 개정작업을 해왔다. 또한 이 제도는 유류오염으로 인한 피해를 대부분 합의에 의해 해결했다는 점에서 그 효용이 크다.

김기순(2009)에 따르면 이 제도의 근본적 문제점은 배상액 제한 때문에 완전한 배상액의 제공이 불가하다는 것이다. 최고 배상한도를 넘는 피해액은 결국 정부가 부담하게 되고, 그 부담은 결국 정부가 떠맡게 된다. 추가금으로 배상액의 한도를 대폭 상향시켰지만 여러 국가가 분담금에 대한 부담으로 가입하지 못하고 있다.¹⁴²⁾

또 복잡한 배상절차로 배상금 지불이 제때 이루어지기 힘들다는 문제가 있다. 우선적 선주의 손해배상 후 최고 배상한도가 넘는 경우 IOPC 펀드가 추가보상을 하는데 이는 피해액의 산정 및 집행위의 결정을 거쳐야 하기에 수년에 이르는 과정이 될 수 있다.¹⁴³⁾

그리고 환경적 피해에 대한 손해배상의 범위에서 생태적 피해를 배제하고 경제적 손실과 복구 가능한 환경적 피해만을 포함하고 있다는 점을 지적할 수 있다.¹⁴⁴⁾

이러한 몇 가지 문제점에도 불구하고 배상책임과 강제책임보험의 가입을 의무화했다는 점과 구체적 배상액의 한도를 정했다는 점에서 본 연구의 대상인 제6부속서를 검토함에 있어서 시사하는 바가 크다.

142) 김기순(2009), pp. 194-201.

143) 위의 책, pp. 194-201.

144) 위의 책, pp. 194-201.

2) 우주손해책임협약(Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects, 1972)

(1) 목적

본 협약은 우주활동의 활성화로 인해 우주물체에 대한 사고 발생으로 심각한 피해가 발생할 수 있다는 위험성을 내포하고 있다. 그런 상황에서 제삼자에게 우주활동으로 인한 손해가 발생했을 경우 국제 책임을 정한 것이 본 조약이다.

1967년 「달과 기타 천체를 포함한 외기권의 탐색과 이용에 있어서의 국가 활동을 규율하는 원칙에 관한 조약」(약칭:우주조약)은 유엔총회결의인 「외기권의 탐색과 이용에 있어서의 국가의 활동을 규율하는 법적 원칙의 선언」¹⁴⁵⁾(우주법선언)의 내용을 기초로 채택되었다. 「우주조약」은 우주활동의 기본법적 성격을 가지고 있다. 「우주조약」은 제6조와 제7조를 통해 우주물체에 대한 손해의 책임을 규정한다. 제6조는 외기권의 활동이 정부 기관이 행한 경우나 국가활동에 관하여 일어난 경우 국제적 책임을 지며, 국가 아닌 주체의 활동은 국가기관의 감독을 요할 것을 규정한다. 또한 제7조를 통해 외기권으로 물체를 발사한 당사국은 지상, 공간 또는 달과 기타 천체를 포함한 외기권에 있는 물체의 구성 부분에 의하여 끼친 손해에 대하여 국제적 책임을 질 것을 규정한다.

이런 「우주조약」상의 책임을 구체적으로 규정하기 위해 1972년 「우주손해책임협약」이 체결되었다. 이 협약은 외기권의 탐색과 이용의 촉진에 있어서 평화적 목적을 규정하였으며, 우주물체 발사에 관계된 국가 및 정부 간 국제기구가 예방조치를 취하고 있음에도 그러한 물체에 의한 손해가 발생하는 경우, 책임에 관한 효과적인 국제적 규칙과 절차를 설정할 필요성

145) UN Doc. A/RES/1962 (XVIII)

에서 본 협약을 체결하였다.¹⁴⁶⁾

(2) 내용

「우주손해책임협약」에서 손해는 인명의 손실, 인체의 상해 또는 기타 건강의 손상 또는 국가나 개인의 재산, 자연인이나 법인의 재산 또는 정부 간 국제기구의 재산 손실 또는 손해로 규정된다.¹⁴⁷⁾ 또한, ‘발사국’은 우주물체를 발사하거나 우주물체의 발사를 야기하는 국가이며, 우주물체가 발사되는 지역 또는 시설의 소속국을 의미한다.

발사국은 자국 우주물체가 지구 표면에 있는 또는 비행 중인 항공기에 끼친 손해에 대하여 보상을 지불할 절대적 책임을 진다고 규정하고 있다.¹⁴⁸⁾ 이 조문에서 절대적 책임은 무과실책임주의를 규정함을 알 수 있으며, 이는 고의·과실의 여부와는 무관하게 손해에 대한 결과적 책임을 규정하고 있는 것이다.¹⁴⁹⁾

그러나 협약 제3조에서는 외기권에서 발생한 손해에 대하여는 조금 다른 입장을 규정한다. 제3조는 지구 표면 이외 외기권에서 타 발사국의 우주물체에 의하여 손해를 입었을 경우 후자는 손해가 후자의 과실 또는 후자가 책임져야 할 사람의 과실로 인한 경우에만 책임을 진다고 규정함으로써 과실책임주의를 취하고 있다.¹⁵⁰⁾ 이 경우 두 발사국의 과실 정도에 따라 배상의 부담을 나누거나, 과실입증이 힘든 경우 균등 분할하도록 하고 있다.¹⁵¹⁾

146) Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects, preamble

147) Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects Art.1(a)

148) Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects Art.2

149) 이강빈(2010), p. 199. 재인용; 김효권(2021), p. 236

150) Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects Art.3

151) Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects Art.4

(3) 시사점

본 협약은 원문에서 'liability'라는 용어를 쓰고 있으므로 무과실책임주의에 따른 배상책임에 대하여 규정하고 있다고 생각할 수 있다. 그러나 제3조를 통하여 그 용어를 혼동하고 있다. 오늘날 환경법의 일반적 원칙은 무과실책임주의에서 출발하여 피해를 준 당사국이 책임조각사유를 입증하는 것이 일반적이다. 그러나 이러한 혼동은 피해국이 온전하게 우주사고에 대한 국가에 배상책임을 부과할 수 있는 권리를 저해하는 결과를 초래하게 되었다.¹⁵²⁾

또한 본 협약은 우주활동 및 손해배상의 주체를 오직 국가로만 한정하여, 본 협약의 제정 당시와는 다르게 빠르게 늘어나고 있는 민간의 우주활동에 대한 규율이 불가능하다는 비판이 있다.¹⁵³⁾

3. 재정보증제도의 사례

배상책임을 위한 재정보증제도를 도입하기 위해서는 보험제도에 대한 검토가 필요하다. 배상책임에 대비할 수 있는 국내외 금융상품이 존재하는지, 정부에서 보장하고 있는 풍수해보험, 정책보험 등은 무엇이 있는지 사례를 통해 살펴볼 필요성이 있다.

1) 국외 자연재난보험

미국의 보험제도는 각 주 또는 지역에서 발생할 수 있는 위험 특성에 따라 개발되었다. 따라서 미국은 정부 차원에서 지진이나 태풍을 포함한 특정

152) 김효권, 앞의 책, p. 224.

153) 위의 책, p. 224.

지역의 단일위험을 담보하는 형태로 보험제도를 운영하고 있다.

일본에서는 자연재난보험과 관련하여 지방자치단체별로 주택재건 지원제도와 피해자 생활재건 지원제도에 대한 법안이 제출되었다. 주택재건 지원제도는 우리나라의 복구비 지원제도와 유사하며, 피해자 생활재건 지원제도는 공적지원에 따른 개인보상제도이다.¹⁵⁴⁾

프랑스의 자연재난보험은 자연재난전문재보험회사(CCR)가 요율산출 및 보험회사 청구 시 보험금을 지급하는 형태로 운영되고 있다. 다만, 자연재난보험의 대상이 되는 자연현상을 명시적으로 열거하거나, 제외한 목록을 작성하지는 않고 있다. 프랑스 정부는 법에 따른 재난 여부를 판정하고, 국영재보험사를 통한 정보보증을 제공한다. 한편, 프랑스의 지방자치단체는 자연재해로 인한 피해를 조사하고, 해당 자연재해가 법에 해당하는지 여부를 입증해야 한다. 프랑스의 국영재보험사는 정부 위원회가 참여하거나 보험회사에서 청구할 때, 보험금을 지급하고, 보험료를 산출하는 역할을 담당한다. 또한, 보험회사는 보험계약을 인수하고 이를 공포한 날 이후 3개월 이내 보험금을 지급해야 할 의무를 부담한다. 보험회사는 정부가 출자한 국영재보험회사 또는 민영재보험회사에 인수한 위험을 출재할 수 있으며, 국영재보험회사에 출재하는 경우 정부의 무한보증을 받을 수 있다. 그러나 민영재보험회사에 출재할 경우에는 정부의 무한보증에 관한 혜택을 받을 수 없다.¹⁵⁵⁾

스위스 민영보험회사가 공동으로 참여하는 보험풀의 운영은 정부 개입 없이 민영보험회사가 운영하고 있다. 스위스 주에서는 각각 독점적으로 공영보험을 통해 건물에 대한 담보를 제공하고 있다. 다만, 스위스 두 개 주에서는 동산에 대한 담보 역시 제공하고 있다. 스위스보험협회는 자연재난

154) 박주원(2018), pp. 30-31.

155) 박주원(2018), pp. 32-33.

보험 시스템을 운영하고 있다. 2018년 기준 21개의 민영보험회사가 이 시스템에 참여하고 있으며, 전체 자연재난보험 중 95%를 점유하고 있다. 자연재난위험은 위험·지역·연도별로 편차가 크기에 개별보험회사가 부담해야 할 책임은 계약위험 구성에 따른 차이가 발생하게 된다.¹⁵⁶⁾

국외 자연재해보험에는 대표적으로 지진보험, 홍수보험이 있다.

(1) 지진보험

가. 일본

일본은 지진이 매우 자주 발생하는 국가 중 하나이다. 특히, 1964년, 규모 7.6 니가타 지진 이후 지진보험제도 설치 요구가 높아지자, 1966년, 일본은 지진보험에 관한 법률(1984년 5월 18일 법률 제160호)을 제정하였다. 이 법을 근거로 일본지진재보험주식회사(JER)가 설립되었고, 이 회사를 중심으로 정책성 지진보험제도가 운영되고 있다.¹⁵⁷⁾

일본지진재보험주식회사는 위험을 분산할 때 중심 역할을 담당한다. 일본 정부는 최종 재보험자로서의 역할을 수행하고 있다. 재보험 방식이란, 1회 지진 등에 대해 책임액을 분담하는 초과손해액재보험을 사용하는 것이다. 일본지진재보험회사는 손해보험회사가 인수한 지진보험계약의 모든 책임을 재보험특약에 따라 인수하여 처리하고 그 나머지를 보유하게 된다.¹⁵⁸⁾

일본지진재보험주식회사의 목적은 지진보험의 보급과 이재민의 안전한 생활에 기여하는 것이다. 일본 지진보험에 관한 법률에 따른 보험은 지진보험을 국민 보호 차원에서 가계보험으로 제한하고 있다. 지진보험은 위험

156) 위의 책, pp. 33, 37; 이희춘 외(2003), pp. 62-66.

157) 최창희·한성원(2017), pp. 51-52.

158) 박주원, 앞의 책, p. 38.

부담이 크기 때문에 기업보험을 운영하기 어렵다. 보험계약자는 지진보험에 단독으로 가입할 수 없고, 화재보험을 통해 지진보험에 가입할 수 있다.¹⁵⁹⁾

일본에서 대형지진이 발생하면, 보험계약자는 일시에 거액의 보험금을 받을 수 있다. 민영보험회사가 일시에 거액의 보험금을 지급하는 것이 어려운 경우도 있기 때문에, 국가재보험을 통해 보험책임을 분담하는 민간인 체제 방식으로 운영하고 있다. 일본의 지진보험 운영시스템은 제도운영 관련 법률 제·개정 및 재보험기능을 담당하고 있다. 민영보험회사는 보험가입자를 대상으로 보험계약 인수, 손해사정 및 보험금 지급 등 원 보험사업의 운영주체 역할을 담당한다.¹⁶⁰⁾

나. 미국 캘리포니아주

1994년 미국 캘리포니아의 로스엔젤레스에서 규모 6.7의 노스리지 지진(Northridge earthquake)이 발생하였다. 이 지진으로 인해 보험회사는 피해자들에 120달러 규모의 보험금을 피해자들에게 지급해야 했다. 이에 따라 보험회사들이 지진보험 판매를 중지하였다. 이에 캘리포니아주 정부는 1996년 공공보험회사인 캘리포니아 지진보험기구(CEA: California earthquake authority)를 설립하였다. CEA는 정책성 지진보험을 관리하는 공공보험회사이자, 민간이 지불하는 보험료로 운영되는 공적 비영리 보험회사이다.¹⁶¹⁾

CEA 회원 중 지정된 보험회사는 캘리포니아주 내 지진보험을 판매할 수 있다. CEA는 주택 내진성을 향상하고, 손해경감을 촉진하고자 내진건물보

159) 오한나(2019), pp. 72-73.

160) 박주원, 앞의 책, pp. 35-36.

161) 최창희·한성원, 앞의 책, pp. 44-45.

조(STAFER: State Assistance For Earthquake Retrofitting)를 실시하고 있다. 내진보수를 할 경우, 지진보험료 5%를 할인받을 수 있다.¹⁶²⁾

CEA는 재보험담보력 확보를 위해 노력하고 있다. CEA가 지진보험을 판매하려면, 이 주 내의 보험회사 중 지진보험기구 회원을 지정한다. 이 보험회사는 가정종합보험을 판매하는 회사여야 한다. 지정된 보험회사는 가정종합보험에 지진담보 특약을 부대하여, 지진위험을 인수한 후 CEA에 재보험처리를 한다.

이 보험은 지진보험증권 발행, 재보험 참여 등으로 재원 조달, 보험회사의 상품 판매, 보험료 지급, 관련 업무를 진행하는 방식으로 운영된다. 주 정부는 CEA의 재보험담보에 참여하여, 주재무국의 공채 발행으로 자금을 조달하여 CEA에 제공한다. 미국 정부는 캘리포니아 지진보험에 보험료를 지원하는 것은 아니지만, 건물의 내진구조 개축 시 지원 및 보험료 할인제도를 시행하고 있다. 또한, 지진보험 특성상 재보험료 수준이 요율에 결정적인 영향을 미치기에 주 정부의 재보험 프로그램 참여 역시 보험료를 보조하는 효력이 있다.¹⁶³⁾

(2) 홍수보험: 미국

미국의 보험제도 중 홍수보험은 전국단위 대응책의 필요성 때문에 연방재난관리기구(FEMA)에서 운영하고 있다. 참여보험회사는 정보를 제공하고, 판매 및 손해사정, 보험지급 업무를 담당한다. 미연방 정부는 FEMA에서 홍수보험기금 운영, 홍수지도 작성, 보험료율 등을 결정하고, 최종적인 지급책임을 부담한다. 미연방 정부와 지방자치단체는 홍수위험지구를 관리하고, 지역공동체 요율산출 프로그램의 참여 여부를 결정하지만, 직접적으

162) 이희춘 외(2003), p. 89.

163) 박주원, 앞의 책, p. 30, 32, 36.

로 보험료를 보조하지는 않는다. 홍수지도 작성 전 요율이 적용되는 지역의 경우, 정상보험료보다 할인된 보험료율을 적용하게 된다. 홍수지도 작성 전후에 요율이 적용된 지역의 보험료 모두 국가 홍수보험기구에 편입된다.

기금이 부족한 경우, 재무부의 대출을 받을 수 있어 우회적으로 보험료 지원을 받을 수 있으나, 현재 보험료 지원을 받는 건물은 점점 줄어들고 있다. 그 이유는 홍수와 같은 큰 위험이 발생하는 경우 재보험처리가 어렵기 때문이다. 설령 재보험처리가 이루어진다고 해도, 재보험료가 매우 비싸기 때문에 미국 정부가 위험을 부담해 상당한 보험료 지원 효과를 내고 있다.¹⁶⁴⁾

2) 국내 자연재난보험

(1) 개념

국내 자연재난보험은 민간보험과 정책성 보험으로 분류된다. 보험계약자는 손해보험사에서 운영하는 민간보험 중에서 특약 형태로 풍수해보험에 가입할 수 있다. 자연재난 위험이 발생할 확률은 그리 높지 않으나, 자연재난이 일단 발생하면 상상할 수 없는 큰 피해를 야기하게 된다. 따라서 민간 보험회사가 인수를 원하지 않는 경향을 보인다.¹⁶⁵⁾

국내 자연재난보험에는 풍수해보험, 지진보험, 농작물재해보험, 가축재해보험, 양식수산물재해보험, 어선원 및 어선재해보험이 있다. 이와 같은 보험의 가입 방식은 어선원재해보상보험만 의무가입이고, 나머지 보험은 임의가입이다. 정부의 보험료 국고지원율을 파악해보면, 풍수해보험의 경우 국고지원율에 차등을 두고 있으며, 어선원재해보상보험 및 어선재해보상보험의 경우 총 톤수에 따라 국고지원율에 차등을 둔다. 다만, 농작물재

164) 위의 책, pp. 30-32.

165) 김병진(2006), p.10.

해보험, 양식수산물재해보험 등은 국고지원율이 일정하다.

농어업재해보험과 풍수해보험은 손해 평가를 위해 손해평가사제도를 도입하였고, 현재 운영 중이다. 손해평가사제도의 목적은 농업가의 소득안정 보장, 재해보험의 공공성 도모이다.

자연재해보험의 한계도 존재한다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 사유재산피해 지원제도가 마련되었으나, 기후변화로 인한 국지성 호우가 빈번해짐에 따라 피해가 증가하고 있다. 한편 가축재해보험, 농작물재해보험, 양식수산물재해보험의 경우, 농민과 어민만을 대상으로 하기에 전 국민이 대상이 될 수 없다.¹⁶⁶⁾

(2) 종류

가. 풍수해보험

풍수해보험이란, 국가와 지자체가 보험가입자가 부담하는 보험료(위험보험료)의 일부를 지원함으로써, 풍수해 피해로 인해 재산피해가 발생하면 실질적 복구를 도모하고, 보험가입자들이 저렴한 보험료로 풍수해, 대설, 지진과 같은 예상치 못한 자연재해에 대한 자율방재력을 높이기 위한 선진국형 재난관리제도이자 정책성 자연재난보험이다. 풍수해보험은 피해 발생 시 피해액의 최대 90%까지 지원하는 것이 목적이며, 실제 보험료는 가입자의 소득수준에 따라 총보험료의 70-92%를 정부와 지방자치단체가 지원하는 방식으로 운영된다. 풍수해보험은 행정안전부가 사업을 관장하고, 행정안전부 보험사업자가 운영하고 있으며, 현재 풍수해보험은 소방방재청과 약정을 체결한 여섯 개 민간보험사(삼성화재, 현대해상, DB손해보험, KB손해보험, NH농협 손해보험, 한화손해보험)가 위탁받아 보험을 판매하고 있다.

166) 위의 책, pp. 21-28; 오한나, 앞의 책, p. 71.

이 보험의 가입대상시설물은 동산을 포함한 주택, 비닐하우스를 포함한 온실, 소상공인의 상가 및 공장이고, 대상재해는 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 지진(지진해일)이다. 이 보험은 풍수해로 인한 정부의 재난지원금 지원제도를 보완하고, 국민의 자율적 재난관리 및 책임의식 고취를 위한 정책보험으로 개발되었다.¹⁶⁷⁾ 또한, 무상 복구비 지원제도를 유상보험제도로 전환하기 위한 취지에서 도입된 것이기도 하다. 가입자는 임의가입 형태로 보험에 가입한다. 다만, 보험료 지원에 활용되는 국비지원예산이 소진되는 경우, 주민의 보험 가입이 거절되는 경우도 있다.¹⁶⁸⁾

지방자치단체에서는 지방비에서 보험계약자가 부담하는 보험료(위험보험료) 일부 지원하고 단체계약을 체결한다. 민영보험사에서는 보험판매와 손해평가업무 등을 주도적으로 실시하며, 필요시에는 지자체 단체계약을 지원한다. 재보험사에서는 대규모 피해 발생 등에 따른 거대손실의 위험분산에 참여하고, 손실보전준비금은 대규모 피해 발생으로 부담하여야 하는 보험금 지급에 대비하기 위해 풍수해보험 사업자의 결산상 잉여금과 국가 재보험료(위험보험료의 9%)로 적립한다. 상품의 종류로 상품Ⅰ, 상품Ⅱ, 상품Ⅲ, 상품Ⅴ, 상품Ⅵ형으로 구성된다. 2020년 상품Ⅵ형이 전국적으로 확대되어 시행되었다.¹⁶⁹⁾

우리나라의 풍수해보험 제도의 도입배경은 다음과 같다. 「재난 및 안전관리 기본법」은 자연재해로 인해 피해를 입은 주민에 관한 법이었으나, 지원받는 사유시설 복구 지원제도 운영과정에서 문제가 발생하였다. 자연재난 피해 주민이 요구하는 지원의 수준이 높아졌고, 국가의 재정 부담이 가중되었다. 이에 우리 정부는 풍수해로 인한 재산피해를 보상할 뿐만 아니라, 주민 자율방재의식을 높이고자 풍수해보험을 도입하였다.¹⁷⁰⁾ 우리나라

167) 국민재난안전포털(검색일: 2022.11.6.)

168) 오하나, 앞의 책, pp. 70-71; 박주원, 앞의 책, p. 22; 변지석(2017), pp. 82-84.

169) 박주원, 앞의 책, pp. 21-23; 변지석, 앞의 책, p. 84.

170) 변지석, 앞의 책, p. 82.

는 재난 관련 보험의 개발 및 보급에 관한 법률을 마련하고자 지속적으로 노력하였다. 현행 의무보험제도의 개선 및 의무보험의 담보 범위에서 제외된 위험에 대응하고자, 새로운 재난 관련 보험제도를 개발할 필요성이 대두되었다. 1990년대 중반, 우리나라는 정부가 개입하여 운영하는 자연재난보험제도의 필요성을 인식하였다. 따라서 자연재해 분야에서는 풍수해보험 제도 등을 도입하고, 기존의 정부지원 제도를 대체하였다. 자연재난보험제도의 보험 가입대상은 주거용 건물 및 동산이 포함되며, 국가별로 보험대상을 확대하여 운영 중이다. 2006년 3월에 제정된 「풍수해보험법」에서는 전 국민을 대상으로 보험사업의 관장 주체, 보험목적물, 피보험자, 보험사업자, 정부의 재정 지원, 보험상품, 손해사정, 준비금 운영 및 재보험 등 보험사업 전반에 관한 내용을 규정하고 있다.¹⁷¹⁾

이후, 2006년 10월부터 2007년 3월까지 시범사업을 시행한 후, 2008년 4월에 전국적으로 사업을 확대하였다. 2012년 「풍수해보험법」이 개정되었고, 풍수해 손해에 지진이 포함되었다. 2016년 9월 29일에 발생한 태풍 ‘차바’를 계기로 풍수해보험 대상 목적물에 소상공인 상가 및 공장을 포함해야 한다는 주장이 제기되었다. 아울러 풍수해보험을 보다 활성화하기 위해 참여보험사의 결산상 잉여금을 영업 이익으로 인정하고, 손실보전준비금(회사분) 적립에서 제외하거나 「풍수해보험법」의 일부 개정을 추진하고 있다.¹⁷²⁾

나. 지진보험

국내에서 지진사고가 증가하자, 우리나라도 지진의 안전지대가 아니라는 인식이 확산되었고, 지진보험의 필요성이 대두되었다. 이에 2012년 10월, 「풍수해보험법」이 개정되면서, 자연재해 및 풍수해 손해에 지진사고에 대

171) 오한나, 앞의 책, p. 70.

172) 박주원, 앞의 책, p. 21; 변지석, 앞의 책, pp. 82-83, p. 86.

한 손해가 포함되었다.¹⁷³⁾ 2015년 당시 전체 국내주택 중 지진보험에 가입한 비중은 최대 15.4% 수준이다. 우리나라 민영지진보험은 민간손해보험회사가 보험의 위험을 재보험으로 출재하거나 보유하는 형태로, 정부의 개입 없이 보험회사가 직접 관리해야 하는 현실이다. 이와 같은 자연재난의 위험은 재물손해에 제한된다. 정부의 개입 없이 정부의 정책성 보험과는 별개의 민영지진보험으로는 화재보험에서 담보하는 지진담보 특약이 있다. 이와 같은 자연재난의 위험은 재물손해로 제한되고 있다. 우리나라 민영지진보험은 보험 위험을 모두 민간손해보험회사가 재보험으로 출제하거나 보유하는 형태로 정부의 개입 없이 정부의 정책성 보험과는 별개의 민영 지진보험으로는 화재보험에서 담보하는 지진담보 특약이 있다. 현재 우리나라 국민들이 가장 많이 가입한 지진보험은 장기재물 보험의 지진담보 특약이다. 이와 같은 자연재난의 위험은 재물손해에 제한되고 있는 현실이다. 우리나라 민영지진보험의 경우, 보험 위험을 모두 민간손해보험회사가 재보험으로 출제 및 보유하는 형태로 정부의 개입 없이 보험회사가 직접 관리해야 하는 현실이다.¹⁷⁴⁾

2016년 6월 2일, 보험연구원에서 한국 지진리스크 현장 점검과 대비방안을 주제로 보험 정책세미나를 개최하였다. 세미나에서 논의된 내용에 따르면, 지진은 2000년대 초반 10~20회에 수준에서 2010년 42회, 2011년 52회, 2012년 56회, 2013년 93회 등으로 매년 늘어나고 있고, 2014년에도 총 49회의 지진이 발생했는데 그중 규모 5도 이상의 강진도 한 차례 발생했다. 이에 이 세미나에서는 지진보험의 필요성이 제기되었다.¹⁷⁵⁾ 특히, 같은 해 9월 12일 경주에서 지진이 발생하자 민간보험사들이 지진특약 판매를 중단하거나 심사 기준을 대폭 강화하였다.¹⁷⁶⁾ 그리고 자연재난 관련

173) 변지석, 앞의 책, pp. 82-83.

174) 오한나, 앞의 책, p. 73.

175) 아주경제(2016.6.2.)(검색일: 2022. 10.11.)

176) 박주원, 앞의 책, p. 21.

하여 지진보장보험을 포함한 풍수해보험 중 지진의 피해 보장이 부각될 수 있도록 정책의 방향이 변화하였다. 그 결과, 풍수해보험의 계약 중 지진손해 보상을 위한 계약이 94.2%를 차지한다고 한다. 그러나 풍수해보험에서 보장하는 위험은 “직접적인 손해”로 제한되고 있기에, 2차 사고로 인한 손해를 보상하지는 않는다. 따라서 현재 우리나라에 지진보험이 있긴 하지만, 전체적으로 실제 지진이 발생했을 때의 보장제도가 잘 되어있는 편은 아니라고 평가할 수 있다.¹⁷⁷⁾

다. 농작물재해보험

1960년대, 자연재해로 인한 농작물 피해 보상, 농업인의 경영안정 도모를 위한 작물보험의 도입과 관련 입법의 필요성이 제기되었다. 1975년, 국립농업경제연구소가 작물보험 도입의 필요성을 정부에 공식적으로 건의한 결과 2001년 3월 1일, 「농작물재해보험법」 제정과 함께 농작물재해보험이 도입되었다. 이후, 이 법은 2010년 1월 1일 「농어업재해보험법」으로 확대되었으며, 「농어업재해보험법」에 따른 농업재해보험, 어업재해보험 등 다양한 보험상품이 판매되고 있다.¹⁷⁸⁾

현재 농작물재해보험은 농림축산식품부에서 주관하고 있다. 이 보험의 사업대상은 농림업에 종사하는 개인 또는 법인이며, 재해보험 보험료의 50% 내외를 국비로 지원하고 있다. 다만, 지자체별로 30-50%를 지원하고 있으며, 가입보장수준에 따라 지원비율이 상이하다. 대상재해의 주계약(필수)으로는 자연재해, 조수해, 화재, 태풍(강풍), 우박, 화재, 병충해(세균구명병), 폭설, 집중호우, 침수, 폭염, 냉해이며, 특약(선택)으로는 동상해, 일소피해, 부보장, 이앙 및 직파불능, 병충해(흰잎마름병, 줄무늬잎마름병, 벼멸구, 도열병, 깨시무늬병, 먹노린재, 세균성벼알마름병), 화재대물배상책

177) 변지석, 앞의 책, pp. 83, 86.

178) 오한나, 앞의 책, p. 71.

임, 수해부보장이 있다. 보험대상은 사과, 배, 포도, 복숭아, 밤, 자두 등이 있다. 현재, 농업정책보험금융원, NH농협손해보험이 이 보험의 판매 및 손해사정을 하고 있다. 2016년, 「농어업재해보험법」에 따라 신설된 국가자격증을 취득하면, 손해평가사로 활동할 수 있다. 해당 자격증 시험은 농업정책보험금융원에서 관리 및 주관하고 있다. 도입 이후 약 20년간 재해를 입은 76만여 농가에 4조 1,654억 원의 보험금을 지급하였으며, 피해농가의 경영안정에 기여하는 성과가 있었다.¹⁷⁹⁾

라. 가축재해보험

가축재해보험은 예상치 못한 각종 재해나 질병 대비를 목적으로 1997년에 도입되었다. 보상대상물로는 소, 돼지, 가금(닭, 오리, 꿩, 메추리, 타조, 거위, 칠면조, 관상조), 말, 기타가축(사슴, 양, 꿀벌, 토끼 오소리)이며, 대상재해는 풍해, 수해, 설해와 같은 자연재해나 화재, 지진, 폭염 등이다. 가축재해보험은 농림축산식품부에서 주관하지만, 위탁받은 다섯 개 민간손해보험회사(NH농협손해, KB손해, DB손해, 한화손해, 현대해상 등)가 판매 및 손해사정을 하고 있다. 가입은 임의가입이며, 보상 수준의 유형은 가축시가의 60~100% 수준으로 보상한다. 지원요건은 첫째, 「농어업경영체법」 제4조에 따라 해당 축종으로 농업경영정보를 등록한 자, 둘째, 「축산법」 제22조 제1항 및 제3항에 따른 축산업 허가(등록)를 받은 자, 셋째, 「농업식품기본법」 시행령 제4조 제1호의 농축협으로 축산업 허가(등록)를 받은 자(단, ① 「축산법」 제22조 제5항에 의한 축산업등록 제외대상은 해당 축종으로 농업경영정보를 등록한 경우 지원, ② 「가축전염병 예방법」 제19조에 따라 보험 대상 목적물이 없는 경우 지원, ③ 농축협은 「축산법」 제22조 제5항에 의한 축산업등록 제외대상도 지원), 넷째, 축사는 적법한 건물(시설 포함)로 건축물관리대장 또는 가설건축물관리대장이 있어야 하고, 가축 주계

179) 농림축산식품부(검색일: 2022.11.8.)

약 가입금액 최소 10만 원 이상인 경우 정부지원이 가능하다.¹⁸⁰⁾

마. 양식수산물재해보험

양식수산물재해보험은 2000년대 이후 양식어업이 성장으로 인해 기존 「재해대책법」에 따른 복구비 지원으로는 자연재해로부터의 양식어업 보호에 부족함을 느끼면서 그 필요성이 제기되었다. 이후, 양식수산물재해보험은 2001년에 도입된 농작물재해보험을 표준으로 2002년부터 본격적인 연구가 시작되었고, 2007년 「양식수산물재해보험법」이 제정되었다. 2008년 넙치를 대상으로 한 첫 시범사업 시행으로 2008년 양식수산물재해보험이 도입되었다. 보상대상물로는 넙치, 전복, 어류, 굴, 홍합, 다시마 등 본사업 17개 품목과, 일부 지역에서 판매되는 김, 명게, 미역, 뽕장어 등 시범사업 11개 품목이다. 보험대상은 태풍 및 강풍, 이상수온, 적조, 풍랑 및 호우, 이상수질 같은 자연재해에서 전기적 위험손해, 조수, 저염분과 같은 새로운 재해까지 보장범위를 넓혀가고 있다. 양식수산물재해보험은 해양수산부에서 주관하지만, 위탁받은 수협중앙회가 판매 및 손해사정을 하고 있다. 가입 방식은 임의가입이며, 보상수준의 유형은 보험금액의 80% 수준 내로 보상한다. 이 보험은 2018년 태풍으로 인해 피해를 받은 어업인에게 2019년 1,237억 원의 보험금을 지급하였으며, 현재 어업인들에 2021년까지 142억을 보상하는 성과를 냈다.¹⁸¹⁾

바. 어선원재해보상보험

어선원재해보상보험은 2004년도에 도입하였으며, 해양수산부에서 주관한다. 이 보험은 「어선원 및 어선 재해보상보험법」에 따라 운용되는 정부 정책보험으로, 어선원 등이 어업활동과 관련하여, 부상, 질병, 신체장해 또는 사망 등의 재해를 당했을 때 보상받을 수 있다.¹⁸²⁾ 보험가입자는 어선차용

180) 농업정책보험금융원(검색일: 2022.11.1.)

181) 현대해양(2022.7.11.)(검색일: 2022.7.11.)

인, 어선관리인, 용선인을 포함한 어선 소유자이며, 대상재해에서 주계약(필수)으로 어업활동 관련 부상, 질병, 사망 등이며, 특약(선택)으로는 수산 질병, 양식시설 등이 있다. 어선원재해보상보험은 해양수산부에서 주관하지만 위탁받은 수협중앙회가 판매 및 손해사정을 하고 있다. 가입 방식은 의무가입(4톤 미만 어선 및 원양어선 제외)이며, 보상 수준의 유형(부상, 질병, 장해, 사망 또는 행방불명, 소모품유실)에 따라 지급액을 책정하여 보상한다.¹⁸³⁾

사. 어선재해보상보험

어선재해보상보험은 2004년 어선원재해보상보험과 함께 국내에 도입되었다. 해양수산부가 이 보험을 주관하고 있으며, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」에 따라 운영되는 정부 정책보험이다. 어선재해보상보험에 가입하면 어선이 해상에서 침몰, 좌초, 충돌, 화재, 손상 구조 등에 의한 사고로 손해를 입었을 때 이를 보상받을 수 있다.¹⁸⁴⁾ 보험 가입대상 어선은 어선법에 의거 등록된 연근해 어선이며, 보험의 목적은 선체, 기관(주기관, 보조기관), 의장품이다. 대상재해에서 주계약(필수)으로 해상에서 어선 고유의 위험인 침몰, 좌초, 충돌과, 사고로 인한 위험인 화재, 손상 등이 있으며, 특약(선택)으로는 어구, 어획물보상 등이 있다. 어선재해보상보험은 해양수산부에서 주관하지만 위탁받은 수협중앙회가 판매 및 손해사정을 하고 있다. 보상 수준의 유형은 재해유형에 따라 어선평가액의 20~100%를 보상받을 수 있다.¹⁸⁵⁾

182) 수협, 어선원재해보험(검색일: 2022.11.7.)

183) 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 제6조, 제9조

184) 이희춘 외(2006), p. 26.

185) 수협, 어선재해보상보험(검색일: 2022.11.7.)

(3) P&I(선주상호보험)

P&I는 Protection and Indemnity의 약자로 보호와 배상금을 뜻하며, 선주상호보험을 의미한다. 1720년 영국왕실이 Bubble Act(주식회사 설립에 관한 법률)를 제정하여 두 개의 왕실이 인정하는 보험사로만 해상보험을 할 수 있게 하였으며, 이에 따라 나타나는 독점의 폐해에서 시작되었다. 위험성이 높은 항해에 대한 거부와, 높은 보험료 등으로 선주들은 선체보험자조합(Hull Club)을 결성하여 항행 중에 피해를 입은 선주들에게 다른 선주들이 부조금을 주어 손실을 보상하게 하기도 했다. 이것이 선주상호보험의 시작이라고 할 수 있다.¹⁸⁶⁾

P&I 클럽들은 선주의 가입한 보험이 국제협약을 준수한다는 증명의 표시인 Blue Card를 발행하여 책임보험 가입증명서가 필수적 역할을 하게 되었다. 우리나라는 Korea P&I Club이 국제협약이 요구하는 Blue Card를 발행하고 있다.¹⁸⁷⁾

IG P&I Clubs¹⁸⁸⁾(International Group of P&I Clubs)는 2017년 남극조약협의당사국회의에 참여하여 재정보증조항과 제삼자 책임범위에 대한 논의를 하였다. IG P&I Clubs이 제공하는 P&I 커버는 1992년 국제유류오염손해 민사책임협약과 국제민사책임협약을 구체적으로 참조하여, IMO가 선박원천오염손해에 대해 수립한 책임과 보상제도를 뒷받침한다. 남극해역에서 운항하는 많은 선박은 IG P&I Clubs의 회원인 P&I 클럽과 함께 P&I 보상범위를 유지하고 있다.¹⁸⁹⁾

IG P&I Clubs이 남극조약협의당사국회의에 제출한 인포메이션페이퍼

186) 현대해양(2021.10.12.)(검색일: 2022.9.12.)

187) 현대해양(2021.10.12.)(검색일: 2022.9.12.)

188) IG P&I Clubs은 일본 1개, 미국 1개, 유럽 11개 P&I 클럽이 모여 총 13개의 P&I 클럽을 형성하고 있음. 전 세계 P&I 보험시장의 90% 이상을 영국을 중심으로 한 이 IG P&I Clubs이 독점하고 있다.

189) ATCM40, IP087

(ATCM40_ip087)에 따르면 보험의 관점에서 IG P&I Clubs는 당사국들이 스스로가 그렇게 하지 못한 경우 필요한 대응조치를 취하기 위해 한도까지 적절한 보험이나 기타 금융보증을 유지하도록 사업자에게 요구해야 한다는 점에 주목한다. 집행조치를 취하는 당사자에게 지급할 의무가 있는 상황을 커버하기 위해 유사한 재정보증을 요구할 수 있다.¹⁹⁰⁾

IG P&I Clubs은 특히 선박에서 기인한 오염 손상에 대한 제삼자 책임 보장을 제공하며, 클럽의 오염 손상의 규칙은 책임, 손실, 손해에 대한 비용과 기름 또는 기타 물질이 반입된 선박으로부터의 배출 또는 탈출 또는 그로 인해 발생하는 것에 대한 경비를 포함한다. IG 클럽이 제공하는 보험은 제6부속서 제6조에 규정된 상업운영자(선주)의 책임을 보장한다. 그러나 부속서 제2조 (c)에서 운영자의 정의는 훨씬 더 광범위하며, 남극조약지역에서 수행될 활동을 조직하는 정부 또는 비정부의 모든 자연인 또는 법인을 포함한다. 그러한 정의는 선주 이외의 당사자를 포함할 수 있으므로 IG클럽의 P&I 커버가 없는 당사자를 포함할 수 있다. IG는 11조에 포함된 보정적 보안을 유지하도록 요구한다는 점을 감안하여 이런 견해를 제시한다. IG클럽이 P&I 보험에 가입한 모든 선박에 발행하는 기존 보험증서는 선박이 제6부속서의 요구사항을 충족하는 보험에 가입되어있다는 충분한 근거여야 한다.¹⁹¹⁾

(4) 자기보험(Self-insurance)

자기보험은 자기가 보유한 위험에 대하여 통계적 확률에 근거하여 비용을 산정하여 적립하였다가 사고 발생 시 그 적립 비용을 통하여 위험을 처리하는 위험의 자가보유를 말한다. 자기보험의 요건으로는 운영주체가 스스로 위험을 다수 보유하여야 하며, 손실에 대한 기금이 확보되어 있어야

190) ATCM40, IP087

191) ATCM40, IP087

한다.¹⁹²⁾

제6부속서 제11조에서는 과학연구를 수행하는 자와 국가운영자의 경우, 재정보증의 형태로 자기보험의 형태를 유지할 수 있다고 규정한다. 우리나라의 경우 국가운영자인 극지연구소는 정부의 예산확보를 통해 자기보험을 유지할 수 있다.

4. 시사점

지금까지 국내외 재해보험 사례를 살펴보았다. 미국의 경우, 연방 정부가 홍수보험, 캘리포니아주 주 정부가 지진보험을 주관하고 있었다. 미국 홍수보험의 운영기구는 FEMA이며, 이 기구가 보험회사를 서비스대행기관으로 지정하고 있다. 미국의 지진보험은 주 정부가 주관하고 CEA가 운영하며, 보험회사가 보험상품을 판매한다는 사실을 알 수 있었다. 한편, 유럽과 일본은 자연재해보험에 의무적으로 가입해야 한다. 프랑스와 스위스의 경우 보험계약자가 화재보험에 가입하면 자연재해담보에 의무적으로 가입해야 한다. 보험계약자는 자연재해담보에 대한 추가보험료를 납입해야 한다. 다만, 프랑스는 국영자연재해재보사인 CCR을 통한 보증을 제공하고 있으며, 스위스는 국영과 민영을 동시에 운영하고 있다. 일본 역시 보험계약자가 화재보험에 가입할 때, 특별한 거부의를 표명하지 않으면 지진담보특약을 자동으로 부대한다. 다만, 일본은 재보험전문재보사(JER)을 통해 정부와 보험회사가 각각 책임을 분담하고 있다. 이처럼 해외에서는 자연재해보험에 대한 의무적인 가입이 증가하고 있는 추세이다. 자연재해는 개인의 힘으로 극복하기 어렵기 때문에 정부가 어떤 형태로든 개입하고 있으며, 보험을 의무적으로 가입하도록 하여 전 국민이 공동으로 협력하여 재해에

192) CLAIM손해사정주식회사 홈페이지(검색일: 2022.9.20.)

대응하는 방식의 제도 운영을 지향하고 있는 것으로 판단된다.

우리나라는 정부기관이 자연재해보험을 주관하고, 판매 및 손해사정은 민간보험회사나 공공기관에 위탁했다.

남극환경보호의정서 제6부속서 제11조는 각 당사국은 자국 운영자가 제삼자의 대응행위에 대해 책임을 부담할 수 있도록 적절한 보험, 은행 기타 유사한 재정적 기관의 보증과 같은 재정적 보증을 보유하도록 해야 하며, 당사국은 과학적 연구증진활동을 수행하는 운영자를 포함한 국가운영자에 대해 자기보험을 보유할 수 있다고 규정하였다.¹⁹³⁾ 또한, 남극조약사무국은 기금을 유지하고 운영하며, 이 기금은 대응조치를 취함에 있어 발생하는 합리적이고 정당한 비용의 변제를 제공하기 위하여 당사국이 채택할 직권조건을 포함한 결정에 따라 기금을 유지하고 관리하여야 한다. 이러한 기금은 남극조약협약당사국회의의 결정에 따라 남극조약사무국에서 관리한다.¹⁹⁴⁾

이 남극환경보호의정서 제6부속서에서 보험제도 관련 조항을 규정한 이유는 남극지역의 환경적 특수성으로 인해 환경이 일단 오염되면 회복이 거의 불가능한 경우가 있으므로, 운영자 개인의 능력으로 배상할 수 없으며, 배상책임제도의 실효성에 해를 가할 수 있기 때문이다. 따라서 환경오염에 대한 배상책임에 있어서 보험제도가 필요하다.

이처럼 남극의 보험제도가 개인의 능력으로 배상할 수 없는 대규모 재난에 대한 보험이라는 점에서 이는 앞서 살펴본 자연재해보험에 해당할 것이다. 그러나 이 부속서에서 규정하고 있는 보험제도도 그 내용이 지나치게 간단하여 환경보호기금의 결정권이 협의당사국에만 귀속되어 있으므로, 기금 운용에 협의당사국들의 주관적이고 정치적 판단이 개입될 여지가 있다

193) Annex VI Art.11

194) Annex VI Art.12

는 비판이 있다. 또한, 제6부속서는 책임 있는 운영자의 신분이 알려지지 않은 경우, 책임 있는 운영자가 이 부속서의 대상이 아닌 경우, 관련 보험 회사나 재정기관이 예기치 못하게 파산한 경우, 환경 비상사태의 발생원인이 면제조건에 해당되는 경우 등 초안과 비슷한 내용을 두고 있기는 하나, 협의당사국이 특히 고려해야 한다고만 규정함으로써, 이 기금을 통한 비용상환의 조건이 되지 않음을 분명히 하고 있다.¹⁹⁵⁾

위와 같은 사항을 고려할 때, 우리나라에 남극보험제도를 정착시키려면, 제6부속서에 나타나는 한계를 고려하여, 기금운용 시 국가나 운영자 중 한 쪽에 그 권한을 부여해서는 안 될 것이다. 현재 운영되고 있는 해외 및 국내 자연재해보험 사례를 참고하면, 남극보험제도 역시 정부, 보험계약자, 보험회사와 같은 주체 중 특정 참여주체가 독점적으로 위험 및 비용을 부담한다면, 그 목적을 달성하기 어려울 것이다. 따라서 이 세 주체 간의 파트너십하에 각 주체의 역할 및 책임 분담이 적절하게 이루어져야 한다.¹⁹⁶⁾

195) 이현미(2010), p. 71, 87, pp. 94-95.

196) 이희춘 외(2003), pp. 90, 96-97, 99.

04

제6부속서 국내 이행방안

제1절 우리나라의 남극 관련 법제도

‘남극조약체제는 1959년에 채택된 「남극조약」(The Antarctic Treaty)을 비롯하여 1972년의 「남극물개보존협약」 1980년의 「남극해양생물자원보존에 관한 협약」 1991년의 남극환경보호의정서로 구성되어있다.¹⁹⁷⁾

「남극활동법」은 남극조약체제의 국내 이행 법률로 기능하고 있는데, 특히 1998년 1월에 남극환경보호의정서가 조약 제1449호로 국내적으로 발효된 것은 「남극활동법」 입법화의 중요한 계기가 되었다.¹⁹⁸⁾

이하에서는 남극활동 및 제6부속서의 배상책임과 관련된 주요 국내법률을 분석하고자 한다.

197) 1988년의 「남극광물자원활동규제협약」(CRAMRA: Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities)은 1991년 남극환경보호의정서 채택에 따라 폐지되었다.

198) 남극환경보호의정서 제5부속서는 남극특별보호구역 또는 남극특별관리구역의 지정, 관리계획의 수립, 활동허가, 정보교환 등에 대해 규정하고 있다. 남극환경보호의정서 제5부속서는 1991년 10월에 독일 본에서 채택되었으며, 우리나라는 1996년 1월에 비준서를 기탁한 후, 2002년 5월에 조약 제1607호로 국내 발효되었다.

1. 남극활동법

1) 입법목적 및 체계

「남극활동법」은 2004년 3월에 남극조약과 남극환경보호의정서의 시행과 남극 관련 국제협력체제에 적극적으로 참여하고, 남극환경의 보호와 남극 관련 과학기술 발전에 기여하기 위하여 제정되었다. 이 법은 다섯 개의 장과 28개 조문으로 구성되어있는데, 법률의 지리적 적용범위인 ‘남극지역’은 남위 60도 이남의 육지·빙붕(氷棚: 육상의 얼음과 연결되어 바다에 떠 있는 규모가 큰 얼음덩어리) 및 수역과 그 상공을 말한다.¹⁹⁹⁾ 한편, 남극환경은 남극지역의 자연환경과 그에 종속되고 연관된 생태계를 포괄한다.²⁰⁰⁾

2) 주요 내용

(1) 남극활동 허가

남극지역에서 과학조사, 시설물의 설치, 탐험, 관광 기타 활동을 하기 위해서는 법 제4조에 따라 외교부 장관의 허가를 받아야 하며, 원칙적으로 허가받은 사항을 변경하고자 하는 때는 신고해야 한다. 다만, 환경영향평가서를 새로 제출하여야 할 정도의 남극활동 내용을 변경하거나 남극활동 참가자의 변경, 최초 허가를 받은 남극활동 내용의 3분의 1 이상이 변경될 경우에는 허가를 다시 받아야 한다.²⁰¹⁾

남극활동 허가를 신청할 때는 허가신청서와 함께 남극활동계획서, 환경영향평가서, 폐기물관리계획서, 남극환경에 해로운 영향을 미칠 수 있는 사고발생 대비 비상계획서를 제출해야 한다. 여기서 ‘환경영향평가서’는 예비

199) 「남극활동법」 제2조 제1호

200) 「남극활동법」 제2조 제2호

201) 「남극활동법」 제4조 및 같은 법 시행령 제4조 제2항

환경영향평가서, 초기환경영향평가서, 포괄적환경영향평가서로 구분되며²⁰²⁾, 외교부 장관은 환경영향평가서를 검토할 때 남극 관련 전문가의 의견을 청취할 수 있다. 포괄적환경영향평가서에 대해서는 90일 이상 일반에 공개하고 남극조약협약당사국회의 개최 120일 전까지 남극조약협약당사국 및 환경보호위원회에 각각 송부하여야 한다.²⁰³⁾ 한편, 예외적으로 허가를 받지 않고 남극활동을 할 수 있는 경우가 있는데, ① 인명 또는 선박의 구조, ② 남극 상주기지 및 관련 핵심설비, 선박·항공기 등 주요 운송수단 등 고가의 장비 또는 설비의 안전보호, ③ 그 밖에 남극환경의 보호와 관련하여 긴급히 필요한 경우에 남극활동의 허가를 받을 시간적 여유가 없는 경우가 그것이다.²⁰⁴⁾

그리고 남극활동을 하는 자의 보고의무와 남극활동감시원의 지명에 관해서도 규정하고 있는데, 남극활동을 종료한 경우에는 종료일부터 2개월 이내, 남극활동기간이 1년 이상인 경우에는 매년 4월 30일까지 남극활동결과를 외교부 장관에게 보고하여야 한다.²⁰⁵⁾ 또한 외교부 장관은 환경부 장관 및 해양수산부 장관과의 협의를 거쳐 남극환경보호에 관련된 필요한 사항을 조사하기 위해 ‘남극활동감시원’을 지명할 수 있다.

(2) 남극환경보호

남극토착동식물을 포획·채취하거나 남극지역 밖으로 반출하는 행위, 남극토착동식물 외의 동식물을 남극지역으로 반입하는 행위, 남극토착동식물의

202) ‘예비환경영향평가서’는 허가를 신청한 남극활동이 남극환경에 극히 사소하거나 극히 일시적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우에 작성하며, ‘초기환경영향평가서’는 허가를 신청한 남극활동이 남극환경에 사소하거나 일시적인 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우에 작성한다. 한편, ‘포괄적환경영향평가서’는 허가를 신청한 남극활동이 남극환경에 사소하거나 일시적인 것을 넘는 심각한 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우에 작성한다. 「남극활동법」 제7조 제1항

203) 「남극활동법」 제5조 및 제7조

204) 「남극활동법」 제11조

205) 「남극활동법」 제18조 및 제19조

서식환경에 심각한 훼손을 가할 우려가 있는 행위를 하고자 하는 때는 「남극활동법」 제13조에 따라서 외교부 장관의 승인을 받아야 한다. 한편, 남극환경보호의정서 제5부속서의 국내 이행을 위한 대표적인 규정인 「남극활동법」 제14조 제1항에 따라 외교부 장관은 남극조약협약당사국회의에서 남극특별보호구역 및 남극특별관리구역, 남극사적지 및 기념물을 지정하면 국내적으로 고시하여야 하며, 남극특별보호구역 또는 남극특별관리구역에 출입하거나 해당 구역에서 남극활동을 하고자 하는 자는 외교부 장관의 승인을 얻어야 한다. 한편, ‘남극활동의 허가를 받은 자’는 남극활동으로 인하여 발생하는 폐기물을 최소화하도록 하여야 하며, 폐기물을 남극지역 밖으로 반출·제거하거나, 고압살균 처리, 기타 멸균처리 등의 방식으로 처리하여야 한다.²⁰⁶⁾ 그 밖에 남극활동으로 인한 남극지역의 해양오염 방지와 남극환경모니터링에 대해서도 규정하고 있다.

(3) 남극연구활동의 진흥 및 관리

「남극활동법」의 핵심적인 내용 중 하나는 남극에 관한 연구활동의 진흥을 위해 5년 단위 법정계획인 ‘남극연구활동진흥기본계획’을 수립하도록 하는 규정이다. 남극활동진흥기본계획에는 남극연구활동의 추진목표 및 연구 분야 발전방안, 남극환경보호, 남극연구기관 및 인력의 육성·지원, 남극 과학기지와 시설물의 운영 및 지원, 첨단 연구장비 개발 등에 관한 사항이 포함되어야 하며, 연도별 시행계획을 수립·시행하여야 한다. 정부는 기본계획 및 시행계획의 수립·시행을 위해 실태조사를 할 수 있으며, 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 한편, 정부는 남극의 가치를 널리 알리고 남극환경보존의 중요성에 대한 홍보 및 교육에 관한 시책을 강구하여야 한다.²⁰⁷⁾

206) 「남극활동법」 제15조 및 같은 법 시행령 제18조

207) 「남극활동법」 제21조, 제21조의2, 제22조

3) 시사점

남극환경보호의정서 제6부속서는 남극환경 및 이에 종속되고 연관된 생태계에 대한 환경상의 긴급사태의 영향을 예방하고 최소화 및 억제하기 위한 배상책임체제의 구축을 목적으로 한다는 점에서 「남극활동법」의 남극환경보호 규정과 합치된다. 향후 남극환경보호의정서 제6부속서를 국내 비준할 경우에는 별도의 장을 신설하여 배상책임의 주체 및 이행, 예방조치 및 비상계획의 수립, 면책사유 및 주권면제, 책임의 한도, 보험가입 및 재정보증 등에 관한 사항을 규정할 필요가 있다.

2. 극지활동진흥법

1) 입법목적 및 체계

「극지활동진흥법」은 2021년 4월에 제정되었으며, 극지환경 및 자원의 관리·보전·개발·이용의 필요성이 점차 커지는 추세에 맞추어, 극지활동을 체계적으로 육성·지원함으로써 국가경제의 발전과 국민 삶의 질 향상을 도모하고 국제사회에서 인류 공통의 문제 해결에 이바지할 수 있는 법적 기반을 마련하려는 것을 입법목적으로 한다.²⁰⁸⁾

「극지활동진흥법」은 총 16개 조문으로 구성되어있으며, 극지활동의 기본이념, 극지활동진흥기본계획 및 시행계획의 수립·시행, 실태조사, 연구개발 등의 지원, 전문인력의 양성, 북극에서의 경제활동 지원, 극지활동 기반시설의 설치·운영, 국제협력 촉진, 극지통합정보시스템의 구축·운영, 극지환경의 보호 및 안전관리, 교육·홍보 등에 대해 규정하고 있다.

208) 국가법령정보센터, 「극지활동진흥법」 제정사유서 참조

2) 주요 내용

(1) 극지활동진흥기본계획 및 시행계획

해양수산부 장관은 극지활동의 진흥을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 극지활동진흥기본계획을 5년마다 수립하여야 한다. 이 경우 기본계획 중 남극의 연구활동 진흥에 관한 사항은 「남극활동법」 제21조에 따른 남극연구활동진흥기본계획과 연계되어야 한다.²⁰⁹⁾ 극지활동진흥기본계획에는 극지활동의 기본방향 및 추진체계, 전략, 극지연구 추진목표 및 자원 확보, 전문인력 양성, 북극의 지속가능한 발전과 북극에서의 경제활동의 진흥, 극지활동 기반시설의 설치 및 운영, 극지활동을 위한 국제협력, 극지환경보호 및 안전관리 등에 관한 사항을 포함한다. 또한 해양수산부 장관은 기본계획의 시행을 위하여 매년 극지활동 시행계획을 수립·시행하여야 한다.²¹⁰⁾

(2) 극지활동 지원·진흥 및 기반시설의 구축

「극지활동진흥법」에 따라, 국가는 극지 관련 연구개발을 촉진하기 위하여 필요한 시책을 수립하고 추진하여야 하며, 극지 관련 연구개발의 활성화를 위하여 대학, 연구기관, 기업 간의 협력 및 공동 연구개발 등의 사업을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.²¹¹⁾ 「극지활동진흥법」이 「남극활동법」과 구별되는 차이점은 연구활동뿐만 아니라 국가로 하여금 북극항로 개척 등 북극에서의 경제활동을 진흥하기 위한 시책을 수립하고 추진하도록 의무화하고 있다는 점이다.²¹²⁾ 또한 법 제12조에 따라, 국가는 극지 과학기지, 쇄빙선 등 선박, 항공기, 그 밖에 극지활동에 필요한 설비 및 장비 등

209) 「극지활동진흥법」 제6조 제1항

210) 「극지활동진흥법」 제6조 제2항 및 제4항

211) 「극지활동진흥법」 제8조

212) 「극지활동진흥법」 제10조

극지활동 기반시설을 설치하거나 확보하여 운영할 수 있다.²¹³⁾ 한편, 국가는 극지활동을 위한 국제협력을 촉진하기 위하여 외국 및 국제기구 등과 극지활동에 관한 정보교환, 기술협력, 공동 조사·연구 등의 활동을 추진하거나 지원할 수 있다. 그리고 극지정책을 총괄하고 있는 해양수산부 장관은 극지활동의 진흥을 위하여 극지 및 극지활동 관련 정보를 체계적으로 관리할 수 있는 ‘극지통합정보시스템’을 구축·운영할 수 있다.²¹⁴⁾

(3) 극지환경보호 및 안전관리

법 제14조에서는 극지환경보호와 안전관리에 대해 규정하고 있는데, 우선 극지활동을 하는 자는 극지환경을 오염시키지 아니하도록 노력하여야 한다.²¹⁵⁾ 또한 해양수산부 장관은 극지에서 행하여지는 극지활동에서 발생할 수 있는 사고의 예방과 사고발생 시의 신속한 대응 등을 위하여 안전관리 체계를 마련하여야 한다. 즉, 극지활동 중 안전사고나 극지활동 기반시설에 중대한 결함이 발생했을 때는 사고경위를 조사할 수 있으며, 신속한 사고의 수습과 조사를 위해 해당 사고 등과 관련이 있는 주관 연구기관의 장이나 극지활동 기반시설 관리자에게 안전사고 또는 중대한 결함에 대한 보고 및 응급 안전조치의 이행, 그 밖에 필요한 조치를 요청할 수 있다. 더불어 외교부 등 관계 중앙행정기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다.²¹⁶⁾

3) 시사점

「극지활동진흥법」은 남극과 북극을 공간적 범위로 하는 법률로서 연구활동에 국한하지 않고 극지환경 및 극지자원의 관리·보전·개발·이용과 관련

213) 「극지활동진흥법」 제11조

214) 「극지활동진흥법」 제13조

215) 「극지활동진흥법」 제14조 제1항

216) 「극지활동진흥법」 제14조 제2항 및 같은 법 시행령 제9조

된 일체의 활동, 즉 ‘극지활동’을 규율 대상으로 한다는 점에서 「남극활동법」과 구별된다. 남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 조치와 관련해서는 극지활동의 사고예방과 신속한 대응조치 관련 규정을 참고할 만하다.

3. 우주손해배상법

1) 입법목적 및 체계

「우주손해배상법」은 2007년 12월에 우주사고에는 「민법」상 과실책임주의를 적용하는 것은 적절하지 않으며, 엄청난 규모의 손해액 전부를 배상하게 하는 것은 민간의 우주개발사업 참여를 어렵게 한다는 점에서 별도의 손해배상체계를 마련하기 위해 제정되었다.²¹⁷⁾ 즉, 이 법의 입법목적은 우주손해가 발생한 경우의 손해배상 범위와 책임한계 등을 정하여 피해자를 보호하는 동시에 우주개발 사업의 건전한 발전에 기여하는 데 있다.²¹⁸⁾

이 법은 아홉 개의 조문으로 구성되어있으며, 국제협약과의 관계, 무과실책임 및 책임의 집중, 손해배상책임 한도액, 손해배상 책임보험의 가입, 정부의 조치, 권리행사의 기간 등에 대해 규정하고 있다.

2) 주요 내용

(1) 적용대상 및 국제협약과의 관계

이 법의 적용대상인 ‘우주물체’는 「우주개발진흥법」 제2조 제3호에 따른 우주물체로서 인공우주물체, 자연우주물체, 운석을 포함한다.²¹⁹⁾ 우주물체

217) 국가법령정보시스템, 「우주손해배상법」 제정이유서

218) 「우주손해배상법」 제1조

219) 「우주손해배상법」 제2조 제1호

발사는 「우주개발진흥법」 제11조 제1항에 따라 허가를 받은 자가 우주물체를 발사하는 것을 말하며, 발사준비, 시험발사, 성공하지 못한 발사를 포함한다.²²⁰⁾

정부는 「우주물체에 의하여 발생한 손해에 대한 국제책임에 관한 협약」에 따라 정부가 외국 정부에 대하여 손해배상을 한 경우에는 우주물체 발사자에 대하여 구상할 수 있으며, 이 법은 대한민국 국민, 대한민국의 법령에 따라 설립된 법인·단체 또는 대한민국 정부가 입은 우주손해의 배상을 금지하거나 제한하는 국가의 개인·법인·단체 또는 정부에 대하여는 그 적용을 배제 또는 제한할 수 있다.²²¹⁾

(2) 무과실책임 및 책임의 집중

「우주손해배상법」의 중요한 특징은 우주손해에 대해 무과실책임의 원칙을 적용하고 있는 것이다. 즉, 우주손해가 발생한 경우에는 해당 우주물체 발사자가 그 손해를 배상할 책임이 있다. 다만, 국가 간의 무력충돌, 적대행위, 내란 또는 반란으로 인한 우주손해와 우주공간에서 발생한 우주손해의 경우에는 고의 또는 과실이 있는 경우에 한한다. 한편, 제삼자의 고의 또는 과실로 인하여 생긴 우주손해를 제1항에 따라 배상한 우주물체 발사자는 그에 대하여 구상할 수 있다. 다만, 그 손해가 우주물체 발사 등에 제공될 자재의 공급이나 역무(노무를 포함한다)의 제공에 의하여 생겼을 때는 해당 자재의 공급이나 역무를 제공한 자나 그 종업원의 고의 또는 중대한 과실이 있을 때에 한하여 구상할 수 있다. 또한 우주손해에 대하여는 「제조물책임법」을 적용하지 아니한다.²²²⁾

220) 「우주손해배상법」 제2조 제3호

221) 「우주손해배상법」 제3조

222) 「우주손해배상법」 제4조

(3) 손해배상책임 한도 및 책임보험

우주물체 발사자가 배상하여야 하는 책임한도는 2천억 원으로 규정되어 있으며,²²³⁾ 「우주개발진흥법」 제11조에 따라 우주발사체의 발사허가를 받고자 하는 자는 손해배상을 목적으로 하는 책임보험에 의무적으로 가입하여야 한다. 한편, 손해배상 보험금액은 법 제5조에 따른 손해배상책임 한도액의 범위 안에서 우주물체의 특성, 기술의 난이도, 발사장 주변 여건 및 국내외 보험시장 등을 고려하여 과학기술정보통신부 장관이 정하여 고시한다.²²⁴⁾

(4) 정부의 조치 및 권리행사 기간

「우주손해배상법」 제7조에 따라 정부는 우주손해가 발생한 경우에 피해자의 구조 및 피해의 확대방지에 필요한 조치를 시행하여야 한다. 또한 우주물체 발사자가 배상하여야 할 손해배상액이 법 제6조 제2항의 과학기술정보통신부 장관이 고시한 보험금액을 초과하는 경우에 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정할 때는 우주물체 발사자에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다. 다만 이때 지원범위는 국회의 의결에 의하여 허용된 범위 안에서 가능하다.²²⁵⁾

한편, 「우주손해배상법」에 따른 손해배상청구권은 피해자 또는 그 법정대리인이 그 손해 및 제4조 제1항에 따라 손해배상책임을 지는 자를 안 날부터 1년 이내에 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다. 또한, 이 법에 따른 손해배상청구권은 우주손해가 발생한 날부터 3년이 경과한 경우에는 행사하지 못한다.²²⁶⁾

223) 「우주손해배상법」 제5조

224) 「우주손해배상법」 제6조

225) 「우주손해배상법」 제7조

226) 「우주손해배상법」 제8조

3) 시사점

「우주손해배상법」은 무과실책임주의 원칙에 근거하여 우주손해배상에 대해 규정하고 있다. 또한 우주물체 발사자에게 손해배상책임을 부과하고 있다는 점에서 운영자로 하여금 엄격한 배상책임을 부담하도록 한 남극환경보호의정서 제6부속서의 규정은 일정 부분 유사하다.

다만, 남극환경보호의정서 제6부속서는 남극환경에 중대하고 해로운 영향을 초래하거나 곧 초래할 가능성이 있는 우발적 사건을 배상책임의 대상으로 규정하고 있다는 점에서 차이가 있다. 또한, 제6부속서는 제1조에서 “과학조사 프로그램과 여행에 관한 환경상의 긴급사태에 적용되고, 남극지역에 진입하는 모든 여행선박에 대해 적용된다.”라고 규정하고 있다는 점에서 「우주손해배상법」에 비해 적용대상이 포괄적이다. 향후 남극환경보호의정서 제6부속서의 이행법률을 입법화한다면 국제협약과의 관계, 손해배상책임을 한도 및 책임보험, 정부의 조치 등에 대한 사항에 관해 참고할 필요가 있다.

4. 유류오염손해배상 보장법

1) 입법목적 및 체계

「유류오염손해배상 보장법」(이하, ‘유류오염배상법’)은 1992년 12월에 선박으로부터 유출 또는 배출된 유류에 의하여 유류오염손해가 발생한 경우에 선박소유자의 책임을 명확히 하고 유류오염손해의 배상을 보장하는 제도를 확립하기 위하여 제정되었다.²²⁷⁾ 이 법은 다섯 개의 장과 65개 조문으로 구성되어있으며, 유조선의 유류오염 손해배상책임 의무와 유조선 선박

227) 법제처 국가법령정보센터, 유류오염손해배상 보장법 제정이유서 참조

소유자의 책임제한 및 책임한도액, 유조선의 유류오염 손해배상 보장계약, 국제기금에 대한 청구 및 분담금, 책임제한 절차 등에 대해 규정하고 있다.

2) 주요 내용

(1) 유조선의 유류오염 손해배상책임

유조선에 의한 유류오염손해가 발생하였을 때는 사고 당시 그 유조선의 선박소유자는 그 손해를 배상할 책임이 있다. 다만, 유류오염손해가 ① 전쟁·내란·폭동 또는 천재지변 등 불가항력으로 발생한 경우, ② 유조선의 선박소유자 및 그 사용인이 아닌 제삼자의 고의만으로 발생한 경우, ③ 국가 및 공공단체의 항로표지 또는 항행보조시설 관리의 하자만으로 발생한 경우에는 배상할 책임이 없다.²²⁸⁾ 한편, 둘 이상의 유조선이 관련된 사고로 발생한 유류오염손해가 어느 유조선으로부터 유출 또는 배출된 유류에 의한 것인지 분명하지 아니한 경우에는 각 유조선의 선박소유자는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다. 다만, 그 유류오염손해가 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 유조선의 선박소유자는 손해를 배상할 책임이 없다.²²⁹⁾

한편, 유조선에 의한 유류오염 손해배상책임을 지는 유조선의 선박소유자(법인인 경우에는 무한책임사원을 포함한다.)는 이 법에서 정하는 바에 따라 해당 유조선에 의한 유류오염 손해배상책임을 제한할 수 있다. 즉, 무한책임을 부담하지 않는다는 의미이다. 다만, 그 유조선에 의한 유류오염손해가 유조선 선박소유자 자신의 고의로 발생한 경우 또는 손해발생의 염려가 있음을 인식하면서 무모하게 한 작위 또는 부작위로 발생한 경우에는 그러하지 아니하다.²³⁰⁾

228) 「유류오염배상법」 제5조 제1항

229) 「유류오염배상법」 제5조 제2항

이 법에서는 유조선의 선박소유자의 책임한도액을 유조선의 크기에 따라 구분하고 있는바, 총톤수 5천 톤 이하의 유조선은 451만 계산단위²³¹⁾에 해당하는 금액을 책임한도액으로 하며, 총톤수 5천 톤을 초과하는 유조선의 경우에는 8,977만 계산단위에 상당하는 금액의 범위에서 제1호의 금액에 총톤수 5천 톤을 초과하는 톤수에 대하여 톤당 631계산단위를 곱하여 얻은 금액을 더한 금액으로 한다.²³²⁾

(2) 유조선의 유류오염 손해배상 보장계약

「유류오염배상법」 제14조 제1항에서는 대한민국 국적을 가진 유조선으로 200톤 이상의 산적 유류를 화물로 신고 운송하는 유조선의 선박소유자는 유류오염 손해배상 보장계약(이하 ‘보장계약’이라 한다)을 체결하도록 의무화하고 있다. 한편 대한민국 국적을 가진 선박 외의 유조선으로 200톤 이상의 산적 유류를 화물로 신고 국내항에 입항·출항하거나 국내의 계류시설을 사용하려는 유조선의 선박소유자는 보장계약을 체결하여야 한다.²³³⁾ 만약 대한민국 국적 유조선이 보장계약을 체결하지 아니한 경우에는 항행정지를 명할 수 있으며, 대한민국 국적 선박 외의 유조선에 대해서는 국내항의 입항과 출항을 거부하거나 국내계류시설의 사용을 허가하지 않을 수 있다.²³⁴⁾

유조선에 의한 유류오염 피해자는 유조선 선박소유자와 보장계약을 체결한 보험자 등에 대하여도 직접 손해배상의 지급을 청구할 수 있다. 다만, 유조선 선박소유자의 고의로 손해가 발생한 경우에는 그러하지 아니하

230) 「유류오염배상법」 제7조

231) 여기서 ‘계산단위’란 국제통화기금의 특별인출권을 말하고, 계산단위에 대한 한화 표시금액의 산정은 「선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률」 제11조 제2항에 따른다. 「유류오염배상법」 제8조 제2항

232) 「유류오염배상법」 제8조 제1항

233) 「유류오염배상법」 제14조 제2항

234) 「유류오염배상법」 제14조 제3항 및 제4항

다.235)

그리고 유류오염 손해배상 보장계약에 따라 선박소유자의 손해를 전보(填補)하거나 배상의무의 이행을 담보하는 자(이하, '보험자등')는 이 법에 따른 유류오염 손해배상 보장계약에 따라 선박소유자의 손해를 전보(填補)하거나 배상의무의 이행을 담보하는 자를 말하는데, 보험자 등은 유조선 선박소유자가 피해자에 대하여 주장할 수 있는 항변만으로 피해자에게 대항할 수 있다.236)

한편, 국외의 지역에 있는 항으로부터 국내항으로 입항하려는 200톤 이상의 산적 유류 운송용으로 제공되는 유조선 또는 총톤수 1천 톤을 초과하는 일반선박(이하, '특정선박')의 선장은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 미리 특정선박의 명칭, 선적항(船籍港), 이 법에 따른 보장계약 또는 손해배상 보장계약 체결유무 등 '보장계약정보'를 해양수산부 장관에게 통보하여야 한다. 통보한 보장계약정보를 변경하려는 경우에도 또한 같다.237) 만약 특정선박의 선장은 악천후, 조난, 그 밖의 해양수산부령으로 정하는 사유 등 부득이한 사유로 보장계약정보를 입항하기 전에 해양수산부 장관에게 통보할 수 없는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 입항한 후에 즉시 보장계약정보를 통보하여야 한다.238)

(3) 국제기금에 대한 청구 및 추가기금에 대한 보상청구

「유류오염배상법」 제21조에서는 유조선에 의한 유류오염피해자가 유조선의 선박소유자 또는 보험자 등으로부터 배상받지 못한 유류오염손해금액에 관하여 「1992년 유류오염손해보상을 위한 국제기금의 설치에 관한 국제협

235) 「유류오염배상법」 제16조 제1항

236) 「유류오염배상법」 제16조 제2항

237) 「유류오염배상법」 제54조 제1항

238) 「유류오염배상법」 제54조 제2항

약」에서 정하는 바에 따라 국제기금협약 제4조 제1항에 따른 보상을 청구할 수 있도록 규정하고 있다.

국제기금은 계속 중인 유조선 선박소유자에 대한 소송이나 보험자 등에 대한 소송에 당사자로서 참가할 수 있으며,²³⁹⁾소송참가에 대해서는 「민사소송법」 제85조를 준용한다. 또한 국제기금협약 제4조 제1항에 따른 보상을 청구하기 위한 국제기금에 대한 소송의 관할은 다른 법률에 관할 법원이 정하여지지 아니한 경우에는 대법원규칙으로 정하는 법원의 관할에 속한다.²⁴⁰⁾ 한편, 유조선에 의한 유류오염 피해자는 국제기금의 보상한도액을 초과하는 유류오염손해에 대하여는 추가기금협약²⁴¹⁾에서 정하는 바에 따라 추가기금에 대하여 추가기금협약 제4조 제1항에 따른 보상을 청구할 수 있다.²⁴²⁾

(4) 권리의 소멸 및 공용선박

「유류오염배상법」 제11조에 따르면, 유조선 선박소유자에 대한 손해배상청구권은 유류오염손해가 발생한 날부터 3년 이내 또는 유류오염손해의 원인이 되었던 최초의 사고가 발생한 날부터 6년 이내에 재판상 청구가 없는 경우에는 소멸한다. 대한민국이 소유하는 선박으로 공공 목적에 제공하는 선박에 대하여는 「유류오염배상법」을 적용하지 아니한다.²⁴³⁾

239) 「유류오염배상법」 제22조.

240) 「유류오염배상법」 제24조, 제12조 및 제17조

241) 여기서 '추가기금협약'이란 「1992년 유류오염손해보상을 위한 국제기금의 설치에 관한 국제협약의 2003년 의정서」를 말한다.

242) 「유류오염배상법」 제30조

243) 「유류오염배상법」 제54조

3) 시사점

「유류오염배상법」은 남극활동 중에 유조선으로 인한 유류오염이 발생할 경우의 손해배상책임에 관한 배상책임 주체, 책임한도, 배상절차, 기금의 설치 등에 관한 사항을 규율할 때 참고할 수 있다. 다만, 남극환경보호의정서 제6부속서의 배상책임 주체는 “남극조약 구역에서 수행되어야 할 활동을 조직하는 정부 또는 비정부의 자연인 또는 법인”으로서 긴급사태에 대한 대응활동 의무를 이행하지 않은 ‘운영자’이다. 즉, 군함과 정부 선박 및 항공기에 대해 주권면제가 인정되지만, 국가는 그러한 선박이나 항공기의 대응활동 의무의 불이행에 대해 배상책임을 지는 것으로 간주될 수 있다.²⁴⁴⁾ 이는 「유류오염배상법」이 공용선박에 적용되지 않는 것과는 차이가 있어 향후 배상책임 주체를 어떻게 규정할 것인가에 대한 고민이 필요한 부분이다.

제2절 주요국의 이행입법 사례

1. 러시아

1) 개요

(1) 입법배경 및 목적

러시아연방은 남극조약 당사국으로서 남극이 직면하고 있는 도전과 과제에 대한 접근법과 해결책을 제시하고자 하였다. 러시아연방은 남극의 평화,

244) 정서용·김원희, 앞의 책, pp. 247-248.

국제협력 및 상호 지원의 장으로서의 발전하기 위해 남극활동 규제법을 고안하였다. 사실 러시아연방이 남극 기관의 활동을 규제하기 위한 러시아연방의 법적 기준이 모호하였다.²⁴⁵⁾ 2012년 5월 18일, 러시아연방 의회 하원(State Duma)은 “러시아 시민과 법인의 남극활동규범(Regulation of activities of the Russian citizens and the Russian legal entities in the Antarctic)에 관한 연방법 제50호”(이하, ‘러시아연방법’)를 채택하였다.²⁴⁶⁾

(2) 입법 방식

2012년, 「러시아연방법」은 러시아연방 정부가 남극조약의 남극환경보호의정서 “환경 비상사태에서 발생하는 책임(Liability Arising From Environmental Emergencies)” 제6부속서를 포함하는 2005년 국가 차원에서 조치한 국가 1(national level Measure 1) 채택 시 법적근거로 활용되었다.²⁴⁷⁾

2) 주요 내용

1) 적용영역

「러시아연방법」은 남극활동에 관한 남극조약의 기본원칙을 강조하고 있다. 이 기본원칙의 주요 내용은 남극의 평화적 목적을 위한 지역의 활용, 남극에서 서로에 이익이 되는 국제협력, 과학연구의 자유, 남극환경과 종속 및 관련 생태계에 대한 보호이다.²⁴⁸⁾

245) ATCM XXXV(2012) IP071, On preparation for ratification of Annex VI of the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty

246) ATCM XL(2017) IP112, Approximate list, scope and character of response actions in the Antarctic as identified by the Antarctic Treaty System bodies; ATCM XL(2017) IP144 Russian legislation on regulation of activities in the Antarctic

247) ATCM XL (2017) IP144 Russian legislation on regulation of activities in the Antarctic

2) 대응조치와 비상계획

남극조약 제7조 제5항은 비상사태 시의 대응조치에 관한 내용을 규정하고 있다. 이 조항은 남극조약 당사국에 비상계획의 수립 및 이행 협력과, 환경 비상사태 시 즉각적인 통보 및 협력적인 대응을 위한 절차 수립을 규정하였다.²⁴⁹⁾

대응조치를 취하는 당사자는 다른 모든 당사자와 협의해야 한다. 환경 비상사태가 발생한 근처에서 활동을 수행하거나, 또는 비상사태의 영향을 받는 다른 모든 당사자와 함께 조치를 취해야 한다. 가능하면 다른 단체, 관련 전문가, 남극조약 협의회의 다른 단체 또는 관련 전문가, 남극조약 협의회의 상설 관찰자 대표단을 포함한 모든 전문가들의 지침을 고려해야 한다.²⁵⁰⁾

러시아연방은 남극환경보호의정서 제6부속서 환경 비상사태에서 발생하는 책임의 발효에 앞서 관련 국가실행을 서로 교환함으로써 남극조약협의 당사국회의 체제 내에서 대응조치에 대한 실제적인 논의를 시작할 필요성을 강조하였다. 의정서 제15조에 남극에서 비상대응조치를 취해야 할 의무가 명시되었으며, 2005년 남극조약협의당사국회의에 따라 채택된 제6부속서에 언급되어있다(모든 협의 당사자의 승인이 요구되기 때문에 후자는 아직 발효되지 않은 상태이다).²⁵¹⁾

「러시아연방법」 제12조 제4항에서 남극에서의 활동 수행의 결과로 비상사태가 발생하는 경우, 운영자는 대응조치를 취해야 한다. 이러한 대응조치의 대략적인 목록, 범위 및 성격, 비용 계산 방법은 러시아연방 정부가 결

248) ATCM XL (2017) IP144 Russian legislation on regulation of activities in the Antarctic

249) ATCM XL(2017) IP145 Approximate list, scope and character of response actions

250) ATCM XL(2017) IP145 Approximate list, scope and character of response actions

251) ATCM XLII(2019) IP112 Approximate list, scope and character of response actions in the Antarctic as identified by the Antarctic Treaty System bodies

정해야 한다고 하였다.

2017년 러시아연방 대표단은 IP146 ATCM XL 대략적인 목록, 남극대응조치의 범위와 특성을 제시하였다.²⁵²⁾ 러시아연방 정부 문서 144는 남극조약의 환경보호에 관한 의정서 제15조에서 규정하고 있는 긴급 대응조치(Emergency Response Action)와 그 부속문서 VI 환경비상사태에서 발생하는 책임(Liability Arising from Environmental Emergencies) 이행을 위한 러시아연방의 노력을 제시하였다. 남극환경보호의정서 제15조는 남극지역 조약의 환경 비상사태 시 각 당사자의 신속하고 효과적인 대응에 동의한다고 규정하였다.²⁵³⁾

남극환경보호의정서 제6부속서와 관련하여 러시아연방은 첫째, 국가가 대응조치의 대략적인 목록, 범위 및 성격을 일방적으로 결정하는 것이 적절한지, 둘째, 다른 국가와 기관들의 경험이 남극지역에 적용 가능한지, 적용 가능하다면 어느 정도까지 적용되는지의 질문을 제기한다.

남극환경보호의정서 제6부속서는 아직 시행되지 않았기에, 이와 관련된 해결방안을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 제6부속서 발효 이후의 논의를 시작하는 것이다. 그러나 이는 국제적 수준의 논의를 받아들일 의사가 없는 국가들이 제6부속서의 시행을 방해할 수 있다. 둘째, 제6부속서 발효 이전에 미리 논의를 시작하는 것이다. 이는 부속서 시행 국가들이 이에 대한 확실한 법적근거를 확보할 기회를 제공한다.

대응조치의 대략적인 목록, 범위 및 특성을 정하는 것이 앞으로 해결해야 할 실질적인 문제이다. 특히, 남극의 독특한 환경을 보호하는 것이 가장 중요하다. 현시점에서는 국가적인 경험을 공유하여, 제6부속서 시행을 위한

252) ATCM XLII(2019) IP112 Approximate list, scope and character of response actions in the Antarctic as identified by the Antarctic Treaty System bodies

253) ATCM XL(2017) IP145 Approximate list, scope and character of response actions

논의를 시작하는 것이 가장 바람직할 것이다.²⁵⁴⁾

남극환경보호의정서 제6부속서에 추가적인 내용이 규정되었다. 이 의정서 제5조상 대응조치에 따라 각 당사국은 해당 사업자의 활동으로 인해 발생하는 환경 비상사태에 관해 신속하고 효과적인 대응조치를 취할 것을 요구한다. 운영자가 신속하고 효과적인 대응조치를 취하지 않는 경우, 해당 운영자의 당사자와 다른 당사자는 대리인과 운영자가 해당 조치를 대신 취할 수 있도록 특별히 권한을 부여한 운영자를 포함하여 조치를 취하도록 권한다.

대응조치를 취하는 당사자는 대응조치를 취하는 다른 모든 당사자와 협의하고, 환경 비상사태 근처에서 활동을 수행해야 한다. 또한, 환경 비상사태의 영향을 받는 경우, 다른 모든 관련 당사자와 어떤 조치를 취할지 협의해야 하며, 이러한 조치가 실행가능하면 다른 국제기구나 관련 전문가들은 상설 관찰자 대표단이 남극조약 협의회에 제공한 관련 전문가들의 지침을 고려해야 한다. 그러나 우리는 부록 VI의 언급된 조항에서 국가 수준의 이행이 경우에 따라 많은 장애물에 직면한다는 점을 인정해야 한다. 예컨대, 「러시아연방법」 제12조 제4항에서 남극활동 수행의 결과로 비상사태가 발생하는 경우, 운영자는 대응조치를 취해야 한다. 러시아연방 정부는 이러한 대응조치의 대략적인 목록, 범위 및 성격, 비용 계산 방법을 결정해야 한다.²⁵⁵⁾

가. 운영자가 비상사태 시 대응조치를 취하는 경우

「러시아연방법」 제4조에 따르면, 남극활동으로 인해 환경 비상사태가 발생한 경우, 운영자는 대응조치를 취해야 한다. 러시아연방 정부는 대응조치의 대략적인 목록, 수량 및 특정 비용 계산 방법을 결정해야 한다.²⁵⁶⁾

254) ATCM XL(2017) IP145 Approximate list, scope and character of response actions

255) ATCM XL(2017) IP145 Approximate list, scope and character of response actions

256) 「러시아연방법」 제4조; ATCM 9 (2012), On Regulation of Activities of the Russian Citizens and Russian Legal Entities in the Antarctic

나. 운영자가 비상사태 시 대응조치를 취하지 않는 경우

「러시아연방법」 제5조에 따르면, 운영자가 남극활동으로 인한 환경 비상사태 발생 시 대응조치를 취하지 않은 경우, 남극조약 체계 내 국제협정 당사자들 그리고 러시아연방의 국제협정으로 인해 구성된 다른 단체들, 외국과 러시아연방이 취한 대응조치 비용을 보상해야 한다고 규정하였다.²⁵⁷⁾

「러시아연방법」 제12조 제2항은 남극환경 비상사태 시 발생한 손해가 보상되어야 한다고 규정하였다. 이 손해는 환경 비상사태 시 대응조치를 취하지 않아 발생한 손해, 운영자의 남극활동으로 인해 발생한 손해를 모두 포함한다.²⁵⁸⁾

(3) 책임

「러시아연방법」은 남극활동 시 발생하는 사고의 조사, 수색 및 구조 작업 수행을 위한 절차를 규정하였다. 아울러 연방법에서는 남극환경에 피해를 줄 경우, 책임(liability)의 문제를 다루었다.²⁵⁹⁾

가. 국가운영자

현재까지 러시아의 유일한 국가운영자는 ‘러시아 남극 탐험대’이다. 「러시아연방법」에 따르면, 러시아연방 정부는 남극 국가활동의 주요 영역을 확인하고, 국제의무를 철저히 준수하여, 러시아연방 이익을 위해 남극에서 활동 및 조직을 수행할 국가운영자를 임명해야 한다고 하였다.

「러시아연방법」은 러시아 관할권 아래에서 남극활동을 할 계획인 사람

257) 「러시아연방법」 제5조

258) 「러시아연방법」 제12조 제2항; ATCM 9 (2012), On Regulation of Activities of the Russian Citizens and Russian Legal Entities in the Antarctic

259) ATCM XL(2017) IP144 Russian legislation on regulation of activities in the Antarctic

이나 단체는 러시아 정부가 발행한 특별 허가증을 받아야 한다고 규정하고 있다. 이에 러시아연방 정부는 허가증 발급절차를 제정하였다. 만약, 제시된 활동이 허가증 발급 대상인 경우, 자격증이 요구된다. 이와 같은 허가증은 환경영향평가를 진행하거나 그중에서도 제출과 승인을 요청하는 경우, 남극환경에 미치는 피해에 대한 보상을 보장하기 위한 재정적 보증을 요청하는 엄격한 절차를 진행한 이후에 발행할 수 있다. 남극 운영자들은 남극에서 이들의 활동을 안전하게 보장할 책임이 있다. 따라서 남극 운영자들은 활동 시작 훨씬 전부터 비상사태에 대비한 행동 계획을 준비하고, 민사 책임을 보장하거나, 수색 및 구조 작업과 의료 지원 및 대피에 가능한 비용 충당을 위해 다른 조치를 취할 의무가 있다고 하였다.

남극활동을 위한 강제적 재정지원(제삼자에 피해를 야기할 책임의 위험성 보험 또는 은행보증)이 제공되어야 하나, 이는 국가운영자에 적용되지는 않는다고 하였다.²⁶⁰⁾

나. 국가운영자 아닌 운영자

「러시아연방법」 제8조와 2017년 남극활동규범에 관한 러시아 법(Russian legislation on regulation of activities in the Antarctic) 제8조 제1항은 국가운영자 아닌 운영자의 민사책임에 관한 재정 관련 내용을 규정하고 있다. 제8조 제1항은 국가운영자 아닌 운영자들이 남극에서 제삼자에 손해를 입힌 것에 대한 “국가운영자 아닌 운영자의 민사책임보험협정” 또는 “제삼자에게 손해를 입히는 경우 국가운영자 아닌 운영자 의무의 적절한 이행을 예상하는 은행보증”을 확인한다고 하였다.²⁶¹⁾ 또한, 국가운영자가 아닌 운영자는 남극활동 시 발생하는 폐기물을 철거해야 한다고 규정하였다.²⁶²⁾

260) ATCM XL(2017) IP144 Russian legislation on regulation of activities in the Antarctic

261) 「러시아연방법」 제8조 제1항; 2017년 「남극활동규범에 관한 러시아 법」 제8조 제1항

262) ATCM XL(2017) IP144 Russian legislation on regulation of activities in the Antarctic

(4) 보험 기타 재정보험

2017년 남극활동규범에 관한 러시아 법제 제7조 제2항에 따르면, 운영자는 남극활동 수행 전 비상상황 시 행동계획을 수립하고, 대응조치, 수색구조 작업, 의료 지원 및 대피 수행 관련 비용을 보장하며, 민사책임보험을 제공하거나 기타 조치를 취해야 한다고 규정하였다.²⁶³⁾ 제8조 제4항에 따르면, 민사책임보험협정상 보험사는 러시아연방 법령에 따라 러시아연방에 등록되거나, 제삼자 손해에 대한 민사책임보험을 발행하기 위해 면허를 허가하기 위한 보험기관이다.²⁶⁴⁾ 제8조 제12항은 만약 금융담보 유효기간이 종료된 이후 법원의 결정이 채택되거나, 금융담보 유효기간 중 비상사태가 발생한 경우 보험사는 민사책임보험 계약에 따라 보상금을 지급하여야 하며, 보증인은 은행보증을 통해 그 금액을 지급해야 한다고 규정하였다.²⁶⁵⁾ 제8조 제13항은 은행보증 유효기간 중 은행보증금액의 지급 청구서를 서면으로 보증인에게 제출해야 한다고 규정하였다.²⁶⁶⁾ 제8조 제14항은 민사책임보험협정에 따른 보험보상금에 따른 청구 및 진술서는 러시아연방 법제에 따라 제한 기간 내 제출해야 한다고 규정하였다.²⁶⁷⁾ 제8조 제15항에서는 은행보증에 의한 금전 지급에 관한 청구, 민사책임보험 계약에 따른 보험 보상금 지급에 관한 청구 및 법원의 유효한 결정의 원본 또는 적법한 인증 등본으로 보강되어야 한다고 규정하였다.²⁶⁸⁾

263) 2017년 「남극활동규범에 관한 러시아 법」 제7조 제2항.

264) 2017년 「남극활동규범에 관한 러시아 법」 제8조 제4항.

265) 2017년 「남극활동규범에 관한 러시아 법」 제8조 제12항.

266) 2017년 「남극활동규범에 관한 러시아 법」 제8조 제13항.

267) 2017년 「남극활동규범에 관한 러시아 법」 제8조 제14항.

268) 2017년 「남극활동규범에 관한 러시아 법」 제8조 제15항.

2. 영국

1) 개요

(1) 입법 배경 및 목적

남극조약 원 회원국으로서 우선권을 인정받는 12개 회원국 중 하나이자 남극에 대한 영유권 주장국인 영국은 남극에 관한 비교적 선진적인 법제를 발전시켜왔다. 영국 정부는 ‘영국의 남극 영토(BAT)’²⁶⁹⁾를 ‘영국의 해외 영토’로 분류하고 있으며, 영국은 남극조약과 남극환경보호의정서(부속서 1~5)상 의무가 반영된 「남극법」을 1994년 제정하였다.

이후 영국은 2013년 3월 26일 2013년 「남극법Antarctic Act 2013」을 제정하여 남극조약 제6부속서상 배상책임에 대한 내용을 국내법으로 이행하고 있다. 이 법은 기존 1994년 「남극법」을 개정한 법으로 1994년 「남극법」을 업데이트한 것 이외에도 2013년 「남극법」 제정으로 영국은 2009년 제32차 남극조약 당사국회의 합의된 남극환경보호의정서 제2부속서 수정내용의 이행이 가능해졌고, 영국 내 중앙정부 분권화 정책 영향에 따라 제기된 여러 기술적 문제들도 해결하였다. 2013년 「남극법」은 총 18개 조항으로 구성되어있으며, 크게 두 개 부분으로 나뉜다. 제1부에서는 환경비상사태에 관한 부분으로 가) 대응조치 의무, 나) 환경 비상사태에 대한 대응 실패에 따른 민사책임, 다) 예방조치, 라) 정보, 마) 제1부의 적용, 바) 일반사항 등의 내용으로 구성되어있다. 제2부는 1994년 「남극법」과 관련된 기타 개정내용 사항으로 가) 기타 사항과 나) 최종 사항으로 구성하고 있다.

269) 영국남극영토(BAT: British Antarctic Territory)는 영국이 영유권을 주장하는 60°S 위도 남쪽과 경도 20°W와 80°W사이의 영역으로, 현재는 1959년 남극조약 제4조에 의거해 영유권 주장이 동결되어있다.

(2) 입법 방식

2013년 「남극법」은 기존 1994년 「남극법」을 개정한 법이다. 1994년 「남극법」은 남극조약과 의정서(부속서 1~5)에 의해 발생하는 영국의 의무를 이행하기 위해 제정했다. 2005년 채택된 제6부속서를 국내법으로 도입하기 위해 개정이 필요했으며, 따라서 2013년 「남극법」 제정의 주된 목표는 제6부속서를 반영하기 위함이었다. 「남극법」 개정 법률안²⁷⁰⁾은 Neil Carmichael 의원과 Viscount Montgomery of Alamein 의원에 의해 발의되었으며, 해당 의원발의법안은 추천된 이후 2012년 6월 20일에 처음 하원 본회의에 제출(제1독회)되었다. 이후 본회의 토론(제2독회), 위원회 심사, 위원회 심사보고(본회의), 본회의 최종 토론 및 의결(제3독회)의 절차를 거쳤다. 하원에서 통과된 법안은 상원에서 제1독회에서 제3독회까지의 절차를 거쳐 왕실 인증을 최종적 2013년 3월 26일에 받으면서 공포되었다.

2) 주요 내용

(1) 적용영역

남극의 직·간접적인 활동이나 영국 관련 활동으로 인해 환경 비상사태가 발생하는 경우, 이 활동을 준비한 사람이 효과적이고 즉각적이며 합리적인 대응조치를 취하도록 하고 있다. 환경 비상사태 대응에 실패하는 경우 민사책임이 적용된다. 적용범위는 남극에서 직접적으로 또는 간접적으로 진행된 활동으로 인해 환경 비상사태가 생긴 경우, 그 활동을 조직한 사람이 효과적이고, 즉각적이고, 합리적인 조치를 취하지 않은 경우, 그리고 제6부

270) 발의 당시 명칭은 다음과 같음: A Bill to make provision consequential on Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty; to amend the Antarctic Act 1994; and for connected purposes

속서 제5조 제2항에 의해 합리적인 대응조치가 취해진 경우이다. 다만, 남극에서의 환경 비상사태에 대한 대응 실패로 발생한 민사책임은 영국 정부 또는 계약자, 하급계약자, 또는 영국 정부의 대리기관은 적용되지 않는다. 제6부속서의 다른 당사국, 또는 계약자, 하급계약자, 또는 그 당사국의 대리기관 또한 영국의 민사책임이 적용되지 않는다.

2013년 「남극법」은 영국의 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드에서 적용되며, 영국여왕이 칙령에 의해 「남극법」의 특정 조항을 채널 제도, 맨섬 또는 기타 영국 해외영토에도 적용하도록 명령할 수 있다.

(2) 예방조치와 비상계획

2013년 예방조치와 비상계획을 수립할 의무에 관해 2013년 「남극법」 제5조에서 명시하고 있다. 해당 조항은 남극에서 활동을 조직하는 개인에게 적용되며, 그 활동은 영국과 연관된 활동이어야 한다. 그 개인은 그 활동으로부터 발생할 수 있는 환경 비상사태 리스크와 그러한 환경 비상사태의 잠재적인 악영향을 줄이기 위한 예방조치를 취해야 한다. 이러한 예방조치의 예시로 운송수단과 시설의 설계와 건설에 특별구조 또는 장비를 도입, 시설과 운송수단을 관리 및 운영하기 위한 특별 절차를 마련, 특별 훈련 등의 방식이 언급된다.

그 개인은 비상계획을 마련할 의무도 있으며, 이는 활동을 운영하는 데 영향을 주거나 활동에 의해 발생하는 환경 비상상태에 대한 비상계획과, 활동을 진행하는 데 영향을 주거나 그 활동의 영향에 의해서 초래되는 잠재적으로 환경에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 기타 사고에 대한 비상계획이다. 비상계획 마련 시 대응조치 계획 외에도 사고 발생 시 바로 국무부에 보고하는 등의 절차가 포함되도록 해야 한다.

예방조치와 비상계획 마련은 남극에서의 활동을 하는 주체가 도착하기

전에 마련되어야 하며, 그렇지 않은 경우 최대 2년의 징역 또는/그리고 법정에서 허용하는 최대 벌과금을 처벌받을 수 있다.

(3) 대응조치 책임

남극에서 활동이 영국과 관련이 있고, 그 활동으로 인해 환경 비상사태가 발생할 시 효과적이고, 즉각적이며 합리적인 대응조치를 취할 의무는 그 활동을 조직한 주체에게 있다(제1조 제1항). 제1조 제1항을 준수하지 않을 경우 처벌받을 수 있다.

(4) 보험 기타 재정보험

2013년 「남극법」 제6조에서 환경 비상사태에 관한 보험에 대해 명시하고 있다. 본 조항에 따르면, 남극활동을 하는 사람이 남극에 도착하기 전에 보험이나 기타 재정보험에 가입해야 하며, 충분히 다음 사항이 보장되어야 한다.

2.a항) 개인이 조직한 활동의 직접적 또는 간접적 영향으로 인해 환경 비상사태가 발생하는 경우 이의 대응 행동에 소요되는 비용

2.b항) 환경 비상사태와 관련해서 제2조와 제3조에 의해 발생될 책임비용

또한, 제6조 제4항에서는 보험이나 기타 재정보험이 제6조 제1항에서 명시한 내용의 범위를 보장하는 것이 근본적으로 불충분하도록 제한하거나, 예외를 두거나, 제외하는 사항이 있다면 그 보험이나 재정보험은 충분하지 않은 것으로 간주한다고 밝히고 있다.

그러나 제6조 제8항에서 명시하고 있듯이, 제6조 제1항에서 요구하고 있는 보험 또는 재정보험 가입 요건은 영국 정부와 그리고 부속서 6의 기타 당사국 또는 계약자, 하급계약자 또는 그 당사국의 대리기관에게는 적용되지

않는다.

3) 시사점

영국은 남극에 대한 영유권을 주장하는 남극조약 원 회원국으로서 남극 환경보호의정서를 포함한 남극조약 모든 부속서에 서명하고 이를 이행하기 위해 국내법으로 입법절차를 완료한 상태이다. 남극조약 부속서 6을 영국 「남극법」에 반영하기 위해 2013년 개정법인 2013년 「남극법」을 제정했으며, 남극에서의 환경 비상사태 발생 시 그 책임에 대한 민사책임을 환경 비상상태를 직접적이든 간접적이든 초래한 활동을 조직한 개인에게 묻고 있다. 효과적이고, 즉각적이며 합리적인 대응조치를 취하는 데 실패하는 경우 처벌받을 수 있으며, 환경 비상사태 발생을 사전에 방지하거나 발생할 경우 그 영향을 최소화할 수 있도록 예방조치와 비상계획을 마련하도록 의무화하고 있다.

3. 독일

1) 개요

(1) 입법 배경 및 목적

독일의 남극활동은 남극환경을 보호하는 것이 최우선과제이다. 독일은 남극환경보호의정서 이행법(AIEP: Act Implementing the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty)을 통해 의정서의 조항을 독일 국내에 적용했다. 독일 연방환경청(German Environment Agency)이 남극대륙의 취약한 환경보호에 관한 활동의 허가를 담당한다. 허가는 항상 관련 활동의 환경 영향을 예측하고 평가하는 데 사용되며, 법

적 규정 및 지침준수를 보장하기 위한 허가는 특정 조건 및 단서에 따라 다르다. 그러나 환경영향평가와 관련하여 지식의 격차를 줄이기 위해 독일 연방환경청은 연구활동을 하며, 이를 지원한다. 남극환경보호의정서 및 AIEP의 규정 및 발급된 국가 허가 사항이 준수되고 있는지 확인하기 위해 정기적으로 현장점검을 실시하기도 한다.²⁷¹⁾

독일은 남극과 주변 해양 지역의 포괄적 보호를 위해 노력하고 있다. 이를 위해 독일 연방환경청은 현재 남극에 대한 전문지식이 있는 당국의 지원을 받아 향후 남극특별보호구역으로 지정할 지역을 파악하는 프로젝트를 진행하고 있다. 이미 남극조약 협의당사국회의를 통해 수년에 걸쳐 지정된 남극특별보호구역은 76개가 있지만 독일은 추가적으로 특별보호구역을 지정하기 위한 연구 프로젝트를 진행하고 있다.

또한 독일은 남극의 다양한 환경문제에 참여하고 있다. 해양 포유류가 소음에 노출되는 스트레스를 줄이기 위해 수중 소음 공해에 관한 연구 프로젝트에 참여하고 있다. 하나는 해양 포유류(펭귄)의 청력을 조사하는 것이고, 또 다른 하나는 수중 음향 측정 장비로 인해 장애의 정도를 조사하는 것이다.

이러한 사례가 독일의 연방환경청이 진행하고 있는 프로젝트이다. 또한 독일은 남극에서 포괄적이고 지속가능한 관광 관리와 방문객에 대한 엄격한 행동 규칙을 위해 노력하고 있다.²⁷²⁾

(2) 입법 방식

독일은 1994년 남극환경보호의정서 이행법(AIEP)을 통과시킴으로써 국가 차원에서 국내법화하였다. AIEP는 모든 협의당사국의 비준 후 1998년

271) ATCM XLIV Berlin 홈페이지(검색일: 2022.8.29.)

272) ATCM XLIV Berlin 홈페이지(검색일: 2022.8.29.)

1월 14일에 발효되었다. AIEP는 독일 연방환경청을 남극활동의 담당 기관으로 정한다. 독일 연방환경청 담당 직원은 각 활동이 남극환경에 미칠 것으로 예상하는 영향과 관련하여 모든 활동을 평가하고 해당 평가에 따라 허가를 발급한다. 이때 연방 자연보존청(Federal Agency for Nature Conservation) 또는 연방 해양수로청(Federal Maritime and Hydrographic Agency)과 같은 다른 연방 당국에서 제공한 의견이 고려된다.²⁷³⁾

그 후 2017년 독일 내각은 「남극책임법(Antarctica Liability Act)」²⁷⁴⁾ 초안을 채택했다. AIEP와 별도로 입법한 이 법의 목표는 남극대륙의 환경 보호를 강화하는 것을 목표로 한다. 남극환경보호의정서 제6부속서는 이 「남극책임법」을 이행입법으로 정하여 국내법화되었다. 독일에서도 이 규정은 모든 협의당사국이 비준한 후에 발효될 예정이다.²⁷⁵⁾

이 독일의 남극책임법은 독일이 지구의 특히 민감한 지역인 남극의 환경 보호를 강화하며, 이러한 규정들을 국제적·국내적으로 시행하는 데 그 목적이 있다. 「남극책임법」은 남극환경에 유해한 비상사태를 예방하고 그러한 비상사태가 남극환경에 미치는 영향을 억제하는 규정으로 구성되어있다.

2) 주요 내용

(1) 적용영역

이 법의 적용범위²⁷⁶⁾는 관광선을 포함한 탐험, 항해, 여행 및 항공편의 공급, 검사활동, 기타 사업, 과학스테이션 및 기타 시스템의 건설, 전환 해체

273) Umwelt Bundesamt 홈페이지(검색일: 2022.8.29.)

274) Gesetz zur Ausführung der Anlage VI des Umweltschutzprotokolls zum Antarktis-Vertrag über die Haftung bei umweltgefährdenden Notfällen(Antarktis-Haftungsgesetz-AntHaftG)

275) Federal Ministry for the Environment and Consumer Protection 홈페이지(검색일: 2022. 8.29.)

276) 독일 「남극책임법」 제1조(Anwendungsbereich und Verordnungsermächtigung) 제1항

및 운영, 과학연구 목적을 위한 군사적 또는 물질의 이동에 적용된다.

연방환경·자연보전 및 원자력 안전부는 제6부속서 제1조²⁷⁷⁾를 보완하기 위해 제6부속서 제13조²⁷⁸⁾에 따라 남극조약 협의당사국이 내린 결정을 이행할 권한이 있다. 다른 선박 및 활동과 관련한 위험한 비상사태 시 연방 참의원의 승인 없이 이 법을 시행한다.²⁷⁹⁾

(2) 예방조치와 비상계획

이 법 제2부²⁸⁰⁾에서는 운영자의 의무가 규정되어있다. 제3조에서 예방 조치를 규정한다. 독일연방공화국의 모든 운영자는 환경에 유해한 비상사태

277) Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Art.1 Scope
“This Annex shall apply to environmental emergencies in the Antarctic Treaty area which relate to scientific research programmes, tourism and all other governmental and nongovernmental activities in the Antarctic Treaty area for which advance notice is required under Article VII(5) of the Antarctic Treaty, including associated logistic support activities. Measures and plans for preventing and responding to such emergencies are also included in this Annex. It shall apply to all tourist vessels that enter the Antarctic Treaty area. It shall also apply to environmental emergencies in the Antarctic Treaty area which relate to other vessels and activities as may be decided in accordance with Article 13.”

278) Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Art.13 Amendment or Modification

“1. This Annex may be amended or modified by a Measure adopted in accordance with Article IX(1) of the Antarctic Treaty.

2. In the case of a Measure pursuant to Article 9(4), and in any other case unless the Measure in question specifies otherwise, the amendment or modification shall be deemed to have been approved, and shall become effective, one year after the close of the Antarctic Treaty Consultative Meeting at which it was adopted, unless one or more Antarctic Treaty Consultative Parties notifies the Depositary, within that time period, that it wishes any extension of that period or that it is unable to approve the Measure.

3. Any amendment or modification of this Annex which becomes effective in accordance with paragraph 1 or 2 above shall thereafter become effective as to any other Party when notice of approval by it has been received by the Depositary.”

279) 독일 「남극책임법」 제1조(Anwendungsbereich und Verordnungsermächtigung) 제2항

280) 독일 「남극책임법」 제2부 운영자의 의무(Teil 2 Pflichten der Betreiber)

위험을 줄이기 위해 남극대륙에서 활동을 시작할 때 최첨단의 예방조치가 취해지도록 보장해야 한다.

예방조치에는 시설 및 운송수단의 설계 및 건설을 위한 특수 장치 및 장비, 시설 및 운송수단의 운영 및 유지관리를 위한 특수 방식, 직원의 특별 교육이 포함된다.

국가운영자 아닌 운영자의 경우, 연방환경청은 독일 국민이나 독일연방 공화국에 주소가 있거나 상주하는 기타 자연인에게 제1항과 제2항에 규정한 의무에 따라 남극에서의 활동을 승인할 수 있다.²⁸¹⁾

독일의 모든 운영자는 남극환경이나 연결된 생태계에 부정적 영향을 미칠 수 있는 사고에 대응하기 위해 남극에서 활동을 시작할 때 합리적 계획을 수립하도록 해야 한다. 운영계획은 사건의 성격에 대한 조사 절차, 사고 보고 절차, 자원식별 및 동원, 비상계획, 훈련, 기록 보관 및 관리, 동원의 해제에 대한 내용을 포함해야 한다. 독일의 운영자들은 운영계획을 세우고 실행하기 위한 협력을 해야 한다.²⁸²⁾

(3) 대응조치

운영자의 활동 또는 제삼자의 활동으로 인해 남극에서 환경적으로 위험한 비상사태가 발생하는 경우 운영자는 즉시 대응조치를 취하도록 해야 할 것을 제5조에서 규정하였다.²⁸³⁾

이를 위해 환경에 유해한 비상사태가 발생하면 즉시 연방환경청에 알려야 하며, 운영자는 제삼자와 협력하여 어떤 대응책을 취하고 있는지에 대한 정보를 제공해야 한다. 운영자는 대책의 진행상황과 결과를 즉시 연방환경

281) 독일 「남극책임법」 제3조 예방조치(Vorsorgemaßnahmen)

282) 독일 「남극책임법」 제4조 운영계획(Einsatzpläne)

283) 독일 「남극책임법」 제5조 대응조치(Gegenmaßnahmen)

청에 보고할 의무가 있다. 연방환경청은 남극조약사무국에 환경적으로 위험한 비상사태와 취해진 조치에 대하여 알릴 의무가 있다.²⁸⁴⁾

(4) 책임

운영자의 활동 또는 운영자를 위해 수행하는 제삼자의 활동 결과로 환경적으로 위험한 비상사태가 발생하고, 제5조(대응조치)에 따른 대응조치 의무를 이행하지 않을 경우 책임이 발생한다. 두 명 이상의 운영자 또는 제삼자가 위임받은 활동으로 인해 환경적으로 위험한 비상사태가 발생하는 경우 운영자는 위임받은 제삼자와 연대하여 책임을 져야 하며, 비상사태 일부만이 운영자의 활동이나 위임한 제삼자의 활동에서 기인하였음을 증명하면 이 부분에 대해서만 책임이 발생한다.

책임의 경우 연방환경청은 제5조에 따라 의무가 있는 운영자를 대신하여 대응조치를 취하도록 위임할 수 있다. 이때 연방환경청은 대응조치 의무가 있는 운영자에게 대책비용을 요구할 수 있으며, 의무 운영자가 대책의 예상비용을 미리 지불하도록 요구해야 한다.²⁸⁵⁾

국가운영자는 환경책임기금에 배상금을 지급해야 한다. 국가운영자 아닌 운영자는 연방환경청에 배상금을 지급해야 하며, 연방환경청이 배상금을 받아 환경책임기금에 지급해야 한다.²⁸⁶⁾

그러나 환경적으로 위험한 비상사태가 사람의 생명이나 안전을 보호하기 위하여 필요한 작위 또는 부작위, 남극의 상황을 고려할 때 예외적인 성격

284) 독일 「남극책임법」 제6조 환경적으로 위험한 비상사태에 대한 보고 의무(Meldepflicht bei umweltgefährdenden Notfällen)

285) 독일 「남극책임법」 제9조 대응책의 비용책임(Haftung bei Gegenmaßnahmen durch eine Vertragspartei)

286) 독일 「남극책임법」 제10조 배상금(Ersatzzahlung bei unterlassenen Gegenmaßnahmen; Ersatzzahlung)

의 자연재해 시, 운영자가 모든 합리적인 예방조치를 취한 경우 합리적으로 예측할 수 없는 경우, 테러행위, 운영자의 활동에 대한 호전적 행위로 일어났을 때는 책임을 면제한다.²⁸⁷⁾

(5) 보험 및 기타 재정보험

독일에 거주지 및 거소지를 가진 모든 운영자는 늦어도 남극에서의 활동이 시작될 때 연방환경청에 보증을 제공하고 유지해야 한다. 보증은 보험에 가입하거나, 은행 또는 금융기관의 보증 등으로 할 수 있다. 독일연방공화국의 운영자는 연방환경청에 충분한 재정보장 존재를 입증해야 한다. 국가운영자는 자기보험을 통해 담보제공 의무를 충족할 수 있다. 국가운영자의 자기보험은 연방환경청에 보고해야 한다.²⁸⁸⁾

3) 시사점

독일은 남극환경보호의정서 제6부속서의 이행을 위해 새로운 법을 입법했으며, 이는 협의당사국의 전체 비준 후 발효될 예정이므로, 그 시점에 이 법은 시행된다.

독일의 「남극책임법」은 남극환경에 유해한 비상사태를 예방하고 그러한 비상사태가 남극환경에 미치는 영향을 억제하는 것을 목표로 하며, 다음 세 가지 영역의 주요 사항을 규정하고 있다.

첫째, 남극대륙에서 활동하는 운영자의 경우 환경에 해를 끼치는 비상사태를 방지하도록 하는 예방조치가 있어야 한다. 둘째, 당사국은 환경피해를 방지하거나 억제하기 위한 환경비상사태에 대응조치를 취할 의무가 있다.

287) 독일 「남극책임법」 제11조 책임면제(Befreiung von der Haftung)

288) 독일 「남극책임법」 제13조 보증금(Sicherheitsleistung)

셋째, 이 법은 운영자가 대응조치를 취하지 않는 경우 책임을 부과한다. 제삼자에 의해 정화작업이 진행되는 경우, 피해의 책임운영자는 법적 기준이 설정한 한도 내에서 발생한 비용을 배상해야 한다. 아무도 조치를 취하지 않는 경우 가상의 비용을 책정하여 국제기금에 지불해야 하며, 이 기금은 남극대륙 정화에 자금을 지원한다.²⁸⁹⁾

본 법은 제13조를 통하여 보험을 규정하고 있다. 독일의 운영자들은 남극활동이 시작되기 전에 독일 연방환경청에 보증을 제공해야 한다. 국가운영자는 제13조 제1항에 규정한 사항을 자기보험으로 이행할 수 있다. 국가운영자에 대한 자기보험을 연방환경청 주체로 진행한다는 것이 독일의 특징이다.

4. 호주

1) 개요

(1) 입법배경 및 목적

호주는 남극환경문제를 해결하고 새로운 접근 방식을 개발하려면, 남극 환경보호의정서 당사국 간의 약속이 이루어져야 한다고 믿고 있다. 남극환경 보호의정서는 남극환경에 대한 보호를 약속하고 있으며, 남극환경에 대한 악영향 제한을 위해 남극활동을 계획하고 수행할 의무를 규정하고 있다.

호주 정부의 2016년 호주 남극전략 및 20개년 행동계획(Australian Antarctic Program 2016)은 남극에 대한 호주의 주요 국익 중 하나가 남극 환경보호에 있다는 것을 강조했다. 호주는 호주 남극프로그램의 모든 측면

289) Federal Ministry for the Environment and Consumer Protection 홈페이지(검색일: 2022. 8.29.)

에서 환경관리를 장려한다. 호주는 남극활동의 영향을 최소화하려는 실용적 방법을 강구하여 관리한다.

또한 호주는 남극조약 협의당사국회의, 환경보호위원회, 남극해양생물자원 보호위원회, 앨버트로스·스새 보전협정(Agreement on the Conservation of Albatrosses and Petrels) 등에서 주도적 역할을 하고 있다.

호주가 1991년에 서명한 남극환경보호의정서는 남극에서 수행하도록 제안된 모든 활동이 남극환경 및 이에 의존하거나 관련된 생태계에 미치는 영향에 대한 사전평가를 받아야 할 것을 규정한다. 1980년 「남극조약(환경 보호)법」²⁹⁰⁾ 및 관련 환경영향평가 규정(EIA)은 이 의무를 이행하며, 호주 남극지역에서 수행하도록 제안된 모든 활동에 대해 준수해야 한다. 「남극조약(환경보호)법」은 호주 남극사업부(AAD: Australian Antarctic Division)에서 환경에너지부 장관을 대신하여 관리한다.

1981년 남극해양생물자원보존법(Antarctic Marine Living Resources Conservation Act 1981)은 남극해양생물자원보존에 관한 협약(CCMLR)의 이행을 규정한다. 협약지역 내의 해양환경에서 발견되는 모든 살아있는 유기체의 채취 또는 연구를 규제한다. 또한, EPBC(Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999)는 환경에 중요한 문제를 보호하고 생태적으로 지속가능한 개발을 촉진하여 생물 다양성 보존을 촉진하고 이해관계자, 정부, 지역사회 및 토지 소유자 간 협력을 촉진하기 위해 제정되었다. EPBC법은 영연방 지역에서의 활동이 환경을 고려하도록 규정하고 있고 영연방토지에는 호주 남극영토와 허드슨 및 맥도널드제도가 포함된다.

290) AT(EP) Act(Antarctic Treaty(Environment Protection) Act 1980)

(2) 입법 방식

2020년, 2016년에 처음 발표된 호주의 남극 전략과 20년 실행 계획(the Australian Antarctic Strategy and 20 Year Action Plan)이 개정되었다. 이 실행계획은 남극의 미래를 위한 호주의 관심사와 비전을 제시하고 있다. 2020년 개정안은 남극에서의 호주 물류 및 과학 역량을 강화하고, 남극의 조약 체계와 남극대륙의 가치, 보호 및 이해 보장을 위한 호주의 강력한 의지를 재확인한다.

호주는 2011년 남극대륙의 환경보호 및 관광객 안전을 강화하기 위해 1980년 「남극조약(환경보호)법」을 개정하여 남극조약과 남극환경보호의정서에 따른 이행을 실행하고자 했다. 이 개정법안을 통하여 남극활동에서 발생하는 환경 비상사태에 대한 책임제도를 도입하였고, 남극 운항 관광 선박에 적용되는 새로운 범죄 및 민사처벌 조항을 규정하였다.

2) 주요 내용

(1) 적용영역

본 법에는 환경보호승인을 위한 운영자의 신청과 관련된 사항이 포함되어 있다. 운영자는 남극에서 수행할 활동을 조직하거나 조직하려는 사람을 의미한다. ‘활동’은 「남극조약(환경보호)법」 제3부에 규정된 것과 동일한 의미로 남극에서의 인간 또는 인간 존재로 인해 발생하는 과정으로, 과학 활동, 남극에 진입하는 관광 선박, 남극을 방문하기 위한 관광 항공기에 의한 시설 건설 또는 상공비행을 포함한다.

(2) 예방조치와 비상계획

운영자는 남극에서 수행할 활동(광업활동 제외)과 관련하여 환경보호승

인을 신청할 수 있다. 그러나 환경부 장관은 활동으로 발생하는 환경 비상사태의 위험과 잠재적 악영향을 미칠 수 있는 사고에 대응하기 위한 적절한 비상계획을 가지고 있어야 하는 것을 확인한 후 승인하도록 규정한다.²⁹¹⁾

(3) 대응조치 및 책임²⁹²⁾

대응조치는 환경적 비상사태가 발생한 후 취해진 합리적 조치를 의미한다. 비상사태의 영향을 피하거나 최소화하려는 적절한 정화활동을 하는 것, 비상사태의 범위와 영향을 결정하는 것을 포함한다. 합리적 조치는 남극환경에 대한 위험과 자연의 회복 속도, 인간의 생명과 안전에 대한 위험, 기술 및 경제적 실현 가능성에 대한 정보를 포함해야 한다.

대응조치의 의무는 인간의 생명이나 안전을 보호하는 데 필요한 작위나 부작위 또는 예견할 수 없었고 운영자가 합리적 예방조치를 취한 예외적 사건으로 인해 환경비상사태가 발생한 상황에는 적용되지 않는다. 또한 테러행위 및 운영자의 활동에 대한 교전행위에도 적용되지 않는다.

남극에서 인간이 수행한 활동으로 인해 환경 비상사태가 발생하는 경우 해당 활동을 조직한 운영자는 즉시 장관 또는 권한 있는 담당자에게 비상상황을 알려야 함을 규정한다. 이를 불이행할 시에 대한 처벌 조항을 규정하는데 최대 징역 2년 120페널티 유닛포인트(1만 3,200달러)를 부과할 수 있다. 또한 민사로 500페널티 유닛포인트(5만 5,000달러)를 부과할 수 있다. 운영자가 이미 남극환경보호의정서 당사국에 환경 비상사태를 통보한 경우 이 조항에 위반되지 않는다.

291) Tomaras(2012), p. 15.

292) Ibid., pp. 18-19.

(4) 보험 및 기타 재정보험

기본적으로 발생하는 환경비상사태와 관련하여 비용에 대한 명령이 내려진 경우 운영자가 지불해야 하는 금액과 관련하여 운영자가 적절한 보험 또는 기타 재정보증을 보유해야 하거나 보유할 것을 규정한다. 해당 보험 또는 기타 재정보증에 따라 운영자가 담보해야 하는 금액을 규정한다.²⁹³⁾

3) 시사점

호주는 2011년 개정안을 통해 제6부속서 이행안을 포함하여 남극조약 협의당사국회의를 통해 발표된 조치에 대한 통합적인 이행 규정에 대한 조항을 만들었다. 특히 제6부속서에 관한 내용을 보면 합리적 대응조치를 취하지 않았을 경우에 대한 벌금 조항이 구체적으로 규정되어있는 것이 특징이다.

5. 뉴질랜드

1) 개요

(1) 입법배경 및 목적

제6부속서의 채택으로 뉴질랜드는 남극조약 국가로서의 의무를 이행한다. 이 의무는 남극환경보호의정서 제16조에서 규정하며, 제6부속서는 남극환경보호 체제의 중요한 요소이다. 이 부속서를 승인하는 것은 남극대륙에 대한 강력한 환경보호 체제에 대한 뉴질랜드의 의지를 국내외적으로 강조하고 홍보할 기회로 본다. 또한 뉴질랜드가 협상을 주재함에 있어 주도

²⁹³⁾ Ibid., p. 19.

적인 역할을 하기도 했다. 뉴질랜드는 남극환경보호체제의 효과적인 이행을 강력히 지지하는 입장이다.

또한 뉴질랜드는 이 부속서 승인에 불이익이 없다고 보았으며, 승인의 결과 발생하는 유일한 비용은 보험 요건과 관련되는 것뿐이라고 했다.²⁹⁴⁾ 또한 제6부속서 협상의 의장이자 남극문제에서 중요한 역할을 하는 뉴질랜드의 주도적 역할을 고려할 때 제6부속서의 미승인은 뉴질랜드의 국제적 명성에 해를 끼칠 것으로 보고 본 부속서를 승인하였다.

결국 뉴질랜드는 제6부속서의 승인이 뉴질랜드의 이익이 될 것이며, 그에 따르는 비용은 경미하지만 남극환경과 뉴질랜드의 남극활동의 명성은 중대하고 장기적이라고 여겼다.²⁹⁵⁾

(2) 입법 방식

뉴질랜드는 2009년 Part 5A Liability for environmental emergencies 를 1994년 「남극환경보호법」에 개정을 통하여 추가하였다. Part 5A는 37A섹션부터 37I섹션까지 이루어져 있으며, 2012년 한 번 더 개정되었다. 본 법안의 제정으로 뉴질랜드는 남극환경보호의정서 제6부속서를 승인할 수 있게 되었으며, 부속서가 발효되면 본 법안도 시행될 예정이다.

이 법안은 남극활동을 조직하거나 수행하는 운영자가 남극활동에서 환경 비상사태가 발생할 때 신속하고 효과적인 대응조치를 취하도록 규정한다. 뉴질랜드 운영자는 환경 비상사태를 일으키거나 발견한 경우 외교통상부(Ministry of Foreign Affairs and Trade)에 알려야 한다. 운영자가 신속하고 효과적인 대응조치를 취하지 않는 경우 책임부속서의 당사국이 그렇게 할 수 있으며, 불이행 운영자는 부속서 당사국에 비용을 상환해야 한다.

294) Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Bill, Explanatory note

295) Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Bill, Explanatory note

뉴질랜드 운영자에 의해 야기된 환경 비상사태에 대한 대응조치를 취하지 않는 경우, 고등법원은 운영자에게 신속하고 효과적인 대응조치가 취해졌을 경우 발생했을 비용을 나타내는 금액을 지불하도록 명령할 수 있다. 이 금액은 남극조약사무국이 관리하는 환경보호기금에 지불된다.

2) 주요 내용

(1) 적용영역²⁹⁶⁾

이 법에서 다루는 ‘환경 비상사태’는 남극환경에 중대하고 유해한 영향을 일으키거나 초래하는 임박한 위협을 의미한다. 환경보호기금은 부속서 6의 제12조에 언급된 기금을 의미하며, 담당부처는 외교통상부이다. 뉴질랜드 운영자는 뉴질랜드 거주자이며, 남극 탐험대를 조직하는 운영자를 의미한다.

(2) 예방조치와 비상계획

뉴질랜드의 운영자는 남극에서의 활동이 환경비상사태를 야기하거나, 환경비상사태를 발견한 뉴질랜드의 운영자는 즉시 비상사태를 부처에 통보해야 한다. 운영자의 활동이 비상사태를 야기했다는 사실을 알면서도 통보 의무를 준수하지 않는 운영자에 대한 처벌 조항도 존재한다.²⁹⁷⁾

(3) 대응조치

뉴질랜드 운영자는 환경 비상사태에 대비하여 신속하고 효과적인 대응조

296) 뉴질랜드 Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Act 2012, 37B

297) 뉴질랜드 Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Act 2012, 37C

치를 취해야 한다. 비상사태가 발생한 경우 신속하고 효과적인 대응조치를 취하지 않는 것은 위반이며, 위반 시 벌금을 부과하거나 징역에 처할 수 있다.²⁹⁸⁾

(4) 책임

책임의 주체는 뉴질랜드 운영자 또는 뉴질랜드 거주 운영자이다. 운영자가 환경 비상사태를 야기하거나 신속하고 효과적인 대응조치를 취하지 않은 경우, 운영자는 대응조치를 취할 때 부속서 당사국이 부담하는 비용을 지불할 책임을 부담한다. 또한 운영자가 국가운영자가 아닐 경우 운영자에게 대응조치를 취하는 데 드는 비용을 지불하도록 요구하는 명령신청을 고등법원에 제출할 수 있다.²⁹⁹⁾

뉴질랜드 운영자 또는 뉴질랜드 거주 운영자는 환경 비상사태를 야기하는 다양한 활동으로 인하여 신속하고 효과적인 대응조치를 취하지 않은 운영자에게, 수행했어야 할 대응조치 비용을 지불할 책임을 부과한다. 이 조항에 따라 주문에 명시된 금액을 환경부는 직접 환경보호기금에 지불해야 한다. ³⁰⁰⁾

인간의 생명 또는 안전을 보호하기 위한 필수적 작위 또는 부작위, 남극 대륙 상황에서 일반적 또는 특정 경우에 합리적으로 예측할 수 없는 예외적인 성격의 자연재해를 구성하는 사건, 테러행위, 운영자의 활동에 대한 교전행위가 발생했음을 입증하는 경우 책임을 면제받는다.³⁰¹⁾

298) 뉴질랜드 Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Act 2012, 37D

299) 뉴질랜드 Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Act 2012, 37E

300) 뉴질랜드 Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Act 2012, 37F

301) 뉴질랜드 Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Act 2012, 37G

(5) 보험 및 기타 재정보험³⁰²⁾

뉴질랜드는 제6부속서 승인이 경제적 영향을 미치지 않는다고 예상하였다. 제6부속서 의무를 이행한 결과 남극 뉴질랜드 운영자는 국가운영자든 국가운영자 아닌 운영자든 규정 준수 비용이 어느 정도 발생할 것이다. 그러나 운영자들은 이미 보험을 가지고 있으므로 이러한 비용은 크게 영향을 미치지 않으리라고 보았다.

다만 국가운영자 아닌 운영자는 현재의 환경영향평가와 함께 다음 내용을 입증해야 한다. 국가운영자 아닌 운영자는 환경비상사태의 위험과 잠재적 악영향을 줄이기 위해 고안된 합리적 예방조치를 취하고, 그리고 잠재적으로 부정적 영향을 미칠 수 있는 사고에 대응하기 위해 다른 운영자들과 협력하여 비상계획을 세워야 한다. 또한 운영자가 신속하고 효과적 대응조치를 취하지 않는 경우 남극환경보호의정서 당사국이 취한 대응조치에 대한 책임 충당을 위해 은행보증과 같은 적절한 보험 또는 기타 재정적 보안을 유지해야 한다. 이 보험은 제6부속서 제9조 제1항 및 제2조에 명시된 책임의 재정적 한도까지의 책임을 포함해야 한다.

국가운영자도 국가운영자 아닌 운영자와 동일한 사항을 충족해야 하지만 제6부속서는 당사자가 국가운영자에 대한 보험에 가입하는 대신 자기보험을 선택할 수 있도록 허용한다.

3) 시사점

뉴질랜드는 본 부속서의 논의과정을 주도할 만큼 본 부속서의 채택에 적극적이었다. 뉴질랜드는 제6부속서를 승인하여 발효를 허용하면 남극환경에 장기적인 이점이 있다고 보았다. 특히 운영자에게 예방조치를 취하고

302) Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Bill, Explanatory note

비상계획을 수립하도록 요구하면 사고가 남극환경에 해를 끼칠 가능성을 줄일 수 있으며, 피해가 발생한 경우 대응조치 비용을 지불하거나 클리닝해야 하는 법적 책임을 부과하여 운영자가 환경피해를 최소화할 수 있는 수단이 될 것으로 보았다.

6. 칠레

2021년 1월 칠레 대통령은 남극환경보호의정서 제6부속서를 승인하는 법안의 초안을 하원에 전달했다. 이 법안은 2021년 5월 25일 상원의회를 통해 만장일치로 통과되었다. 칠레는 제6부속서를 승인함으로써 남극환경 보호에 있어 칠레의 역할을 강화하게 될 것을 기대하고 있다.

칠레는 2021년 ATCM을 통해 「칠레 남극법」³⁰³⁾의 개정안을 제출하였다. 법안은 2020년 9월 17일 제21.255호로 승인되고 공포되었다. 2021년 3월 16일 발효된 새로운 남극법은 칠레의 남극 주권을 보호하고 강화하기 위해 칠레의 남극 규정을 체계화하고 업데이트하여, 칠레의 남극활동을 촉진하고 남극조약체계에 따라 서명된 국제적 의무를 준수하도록 규정했다.

따라서 이 남극법의 개정은 몇 가지 목표를 가지고 있다. 가장 중요한 것은 협력과 책임의 틀 안에서 칠레의 권익을 보존할 수 있는 능력을 강화하는 것이다. 여기에는 남극조약사무국에 의해 부과된 의무의 이행을 할 수 있도록 하는 원칙과 칠레의 국가 및 국가운영자 아닌 활동의 계획, 조직 및 실현을 보장하는 도구가 포함된다. 칠레에 기반을 둔 운영자는 칠레 관할권의 통제 및 국제규정의 적용을 받는다.

이 남극법은 남극정책에서 국가 남극활동으로 인해 발생하는 조정 요구

303) ESTATUTO CHILENO ANTÁRTICO(Law No. 21.255)

사항을 해결하는 데 필요한 도구가 된다. 또한 국가적이고 효율적인 남극 프로그램을 실행할 수 있도록 한다.

제3절 국내 이행을 위한 법제도 정비방안

1. 제6부속서의 이행입법 제정 방향

제3장에서 살펴본 바와 같이 본 부속서의 이행을 위해서 고려해야 할 사항은 크게 세 가지이다. ‘이행입법의 형식을 어떻게 가져갈 것인가, 운영자의 의무는 무엇인가 그리고 재정보증보험의 방식은 어떻게 할 것인가’의 문제이다. 앞 장의 내용으로 고려해 본 이행입법의 제정방향을 살펴본다.

첫째, 이행입법의 형식을 정하는 데 있어서 제6부속서를 위한 별도의 이행법률을 신규 제정할 것인지, 「남극활동법」의 개정을 통해 이행을 규정할 것인지는 선택의 문제이다. 사례에서 본 바와 같이 각국은 법체계에 따라 각각 다른 방식을 취하고 있다.

「남극활동법」은 우리나라의 남극환경보호체제에 대한 적극적 참여를 도모하고, 과학연구·관광·취재·탐사 등 증가하고 있는 남극활동으로부터 남극환경을 보호하고 남극 관련 과학기술 연구 등 우리나라 국민의 남극활동을 촉진하기 위해 제정되었다.³⁰⁴⁾ 법의 목적 및 제정 이유로 미루어보았을 때, 남극활동으로 인해서 생기는 환경 비상사태에 대한 책임을 다루는 제6부속서는 기존 법을 개정하여 도입함이 타당하다고 본다. 본 법은 처음 제정 시에 남극환경보호의정서에서 체약당사국에 남극환경보호 의무를 부과

304) 국가법령정보센터(검색일: 2022.10.17.)

하면서 이행을 위하여 필요한 조치를 취한 후 남극조약협약당사국회의에 보고하도록 하는 절차에 따라 제정되었다.

단 현재 「남극활동법」의 주 담당부처는 외교부 국제법률과이다. 외교부에서 본 법을 주로 담당하며, 환경부와 해양수산부의 협의를 거치도록 하는 것이 현재의 「남극활동법」의 체계이다. 세부적 업무로 보면, 극지담당 업무는 해양수산부에서, 환경피해에 대한 배상액의 산정은 환경부에서, 국제 소송절차의 진행 등은 외교부에서 담당하고 있는 만큼 제6부속서도 이런 세부 담당업무에 맞게 개정안을 도출하는 방향이 합당하다.

둘째, 운영자의 의무와 범위 그리고 재정보증제도의 도입 방향 설정이 필요하다. 우리나라의 유일한 국가운영자는 ‘극지연구소’이다. 부속서에서 규정하는 활동의 범위는 과학조사 프로그램, 관광, 선박활동, 기지 운영 및 보급, 탐험 등 남극조약 제7조 제5항에서 사전통고가 필요한 모든 활동이다. 남극기지의 운영 및 과학조사를 담당하는 극지연구소는 이미 환경적 프로토콜이 마련되어있다. 그리고 제6부속서를 통해 국가운영자에게 자기보험형태의 금융담보를 규정해야 한다면, 자기보험형태의 예산을 확보해야 한다.

제6부속서 워킹그룹에 참가하였던 Alan Hemmings는 자기보험은 나라에서 발생하는 법적 의무에 대한 보험과 관련하여 발생한다고 했다. 그리고 지금까지 본 부속서를 승인한 대부분 국가들이 선호하는 옵션으로 보인다고 전했다. 일부 나라들은 그들의 특정 의무를 감당하기 위해 상업보험에 가입해야 한다는 주장이 있을 수 있지만, 그런 옵션은 특정 의무만을 담보하는 작은 나라에만 좋은 선택지일 것이며, 남극조약협약당사국 중에서 이런 나라들은 많지 않을 것이라고 보았다. 이런 면에서 우리나라는 자기보험의 형태를 수용하는 것이 적절하다고 의견을 표명했다.³⁰⁵⁾

305) Alan Hemmings (2022.12.8., 이메일) 인용

제6부속서 제9조에 따르면 7,487톤인 아라온호의 책임 및 보증의 한도는 약 320만 SDR이다.³⁰⁶⁾ 극지연구소의 연구사업 수익³⁰⁷⁾이 지난해(2021년) 기준 약 1,060억 원³⁰⁸⁾ 규모임을 감안할 때 55억 원가량의 비용 증가는 연구활동에 상당한 부담이 될 수 있다. 고무적인 것은 극지활동 및 연구가 활발해지면서 2020년 연구사업수익이 약 865억 원³⁰⁹⁾ 규모로 매년 연구사업 수익이 늘어나고 있다는 사실이다. 약 55억 원가량의 자기보험형태의 예산 확보에 대한 방안을 강구해야 한다.

또한, 민간활동이 거의 없다시피 한 국내 사정으로 볼 때 국가운영자 아닌 운영자에 대한 의무에 대한 정의가 필요하다. 제6부속서에서는 어업활동을 다루지 않는바 주로 국가운영자 아닌 운영자는 관광이나 보급을 위한 물류에 한정될 것이다. 이들은 환경 비상사태의 책임을 위한 재정보증보험이 의무적으로 가입해야 한다. 자칫 과도한 재정적 추가부담은 남극활동을 위축시키는 요인이 될 것이며, 비준하지 않는 국가들도 이러한 고민을 하고 있을 것이다. 따라서 재정보증에 대한 부분을 신중히 고려해봐야 한다.

2. 「남극활동법」 개정을 위한 내용

1) 정의³¹⁰⁾

「남극활동법」 제2조(정의)에 배상책임 부속서 제2조에서 규정하는 정의를 추가할 필요가 있다.

306) 1SDR=1.2579EUR, 1EUR=1,376.40, 320만 SDR=55억 4,039만 5,392원(2022년 12월 14일 환율 기준)

307) 연구사업수익=연구개발출연금수익+국가연구개발사업수익+수탁연구사업수익+기타연구사업수익

308) 공공기관 경영정보 공개시스템(검색일: 2022.12.14.)

309) 공공기관 경영정보 공개시스템(검색일: 2022.12.14.)

310) Annex VI Art.2

(1) 환경비상사태(Environmental emergency)

“환경비상사태”란 남극환경에 중대하고 유해한 영향을 초래하거나 그러한 영향을 초래할 임박한 위험이 있는 우발적 사건을 의미한다.

(2) 운영자(Operator)

“운영자”는 남극조약지역에서 수행할 활동을 조직하는 정부와 모든 자연인 또는 법인을 의미한다.

운영자는 수행할 활동을 조직하는 정부와 자연인 또는 법인의 직원, 계약자, 하도급자 또는 대리인이거나 서비스를 제공하는 자연인을 포함하지 않는다. 남극조약지역에서 국가운영자를 대신하여 활동하는 계약자 또는 하도급 계약자인 법인도 포함되지 않는다.

(3) 당사국의 운영자(Operator of the Party)

“당사국의 운영자”는 남극조약지역에서 수행할 활동을 그 당사국 영역에서 조직·운영하는 자를 의미

i) 그러한 활동은 남극조약지역에 대해 해당 당사국의 승인을 받아야 하며 또는,

ii) 남극조약지역에 대한 활동을 공식적으로 승인하지 않는 당사국의 경우, 그러한 활동은 해당 당사국의 유사한 규제 절차에 따라야 한다.

(4) 합리적인(Reasonable)

예방조치 및 대응조치에 적용되는 “합리적”이라는 표현은 다음 사항을 포함하여 객관적 기준 및 정보에 기반한 적절하고 실행 가능하며 비례적

조치를 의미한다.

- i) 남극환경에 대한 위험 및 자연의 회복속도
- ii) 인간의 생명과 안전에 대한 위험
- iii) 기술 및 경제적 타당성

(5) 대응조치(Response action)

“대응조치”는 환경비상사태가 발생한 후 그 영향을 피하거나 최소화하거나 억제하기 위하여 취하는 합리적 조치를 의미한다. 이를 위해 적절한 상황에서의 정화활동이 포함될 수 있으며, 해당 비상사태의 범위와 그 영향을 결정하는 것이 포함된다.

2) 예방조치와 비상계획

(1) 예방조치(Preventative Measures)

정부는 운영자에게 환경비상사태의 위험과 잠재적 악영향을 줄이기 위해 고안된 합리적인 예방조치를 취하도록 해야 한다. 예방조치의 범위에는 시설물과 운송수단의 설계 및 제작에 포함된 전문적 구조물 또는 설비, 시설물과 운송수단의 운영 및 유지에 포함된 전문 절차, 인력의 전문적 훈련 등이 포함된다.

(2) 비상계획(contingency Plans)

정부는 운영자에게 남극환경 또는 종속된 생태계에 잠재적으로 악영향을 미칠 수 있는 사건에 대한 대응을 위한 비상계획을 수립하게 하여야 하며, 이러한 비상계획의 수립 및 이행에 협력해야 한다. 비상계획에는 사고의

성적 평가를 수행하기 위한 절차, 통지절차, 자원의 확인 및 동원, 대응계획, 훈련, 기록관리, 동원해제 등이 포함되어야 한다. 각 당사국은 환경비상사태에 대한 즉각적 통지 및 협력적 대응을 위한 절차를 수립 및 이행하고, 환경비상사태를 유발하는 운영자에게 통지절차 및 협력적 대응절차를 진행해야 한다.

「남극활동법」을 개정할 경우 남극에서의 활동이 환경 비상사태를 야기하거나, 환경 비상사태를 발견한 운영자는 즉시 부처에 통보하도록 하고, 운영자의 활동이 비상사태를 야기했다는 사실을 알면서도 통보 의무를 준수하지 않는 운영자에 대한 제재 사항을 규정해야 할 것이다.

「남극활동법」 제19조에서는 남극활동의 결과 등을 외교부 장관에게 보고하도록 되어있으며, 외교부 장관은 환경부 장관 및 해양수산부 장관에게 통보하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 통보 의무를 부과하는 규정을 신설해야 할 것이다.

3) 대응조치(Response Action)

정부는 각 운영자가 자신의 활동으로 인해 발생하는 환경비상사태에 대해 신속하고 효과적인 대응조치를 취하도록 요구해야 한다.

운영자가 신속하고 효과적인 대응조치를 취하지 않는 경우, 정부는 그러한 조치를 취할 것이 권고되며, 정부가 허가한 다른 운영자와 대리인 등이 그러한 조치를 취할 수 있도록 한다.

남극활동이 환경 비상사태를 야기하는 운영자는 신속하고 효과적인 대응조치를 해야 할 의무를 운영자에게 부과하며, 이러한 의무를 위반하였을 때 허가의 제재 사항 및 처벌조항 등이 필요하다.

4) 배상책임(Liability)

운영자의 활동으로 인해 발생하는 환경비상사태에 대해 신속하고 효과적인 대응조치를 취하지 못하는 운영자는, 정부가 지정한 다른 운영자나 대리인이 취한 대응조치의 비용을 해당 당사국에 지불할 책임이 있다.

이러한 사태를 야기한 운영자가 국가운영자가 아닐 경우 대응조치에 드는 비용에 대한 규정이 필요하다. 이때 배상액의 산정은 환경부에서 담당해야 한다. 부속서에서 정하는 면책 범위도 규정해야 한다. 또한 제6부속서 제7조 제3항에 따라, 대응조치가 이루어지지 않은 경우에 있어서 국가운영자 아닌 운영자의 배상책임에 관한 규정을 마련해야 한다.

각 환경비상사태와 관련하여 운영자가 책임을 지는 최대한의 금액은 다음과 같다.

(a) 선박과 관련된 사건으로 인해 발생하는 환경비상사태

i) 톤수 2,000톤 이하 선박 100만 SDR

ii) 톤수 초과 선박(추가 톤수 단위당)

- 2,001톤~30,000톤 400SDR/ton

- 30,001톤~70,000톤 300SDR/ton

- 70,000톤 초과는 200SDR/ton

(b) 선박과 관련되지 않은 사건으로 인해 발생하는 환경비상사태의 경우

- 300만 SDR/1척

책임조약에서 적용 가능한 국제 제한 기준에 따른 책임 또는 책임을 제한할 권리, 특정 청구권에 대한 제한의 적용을 배제하기 위해 조약에 따라 이

루어진 유보는 적용에 영향을 미치지 않는다. 다만, 적용 가능한 최소한도는

i) 톤수 2,000톤 이하 선박 100만 SDR

ii) 톤수 초과 선박(추가 톤수 단위당)

- 2,001톤~30,000톤 400SDR/ton

- 30,001톤~70,000톤 300SDR/ton

- 70,000톤 초과는 200SDR/ton

또한 운영자가 환경비상사태를 고의로 혹은 알거나 알 수 있었을 때 행한 작위 또는 부작위로 인해 발생한 것으로 입증된 경우 책임은 제한되지 않는다.

운영자는 인간의 생명이나 안전을 위해 행한 작위 또는 부작위나, 남극의 상황에서 합리적으로 예견할 수 없는 예외적 자연재해, 테러행위, 운영자의 활동에 대한 교전행위로 인하여 환경비상사태가 일어났음을 입증하는 경우 책임이 면제된다.

5) 소송(Action)

구체적 분쟁해결절차는 대응조치 실시 여부와 분쟁의 상대가 국가운영자이냐, 국가운영자 아닌 운영자이냐에 따라 달라진다.

대응조치를 이행한 국가는 그에 소요된 비용을 상환받기 위해 국가운영자 아닌 운영자를 상대로 설립지나 상거소 등 국내법원에 소송을 제기할 수 있다. 상대가 국가운영자일 경우 사실심사를 통해 분쟁을 해결할 수 있다.

대응조치가 이루어지지 않을 경우, 국가운영자 아닌 운영자에 대하여 배상책임의 이행을 강제할 수 있도록 당사국은 국내법상의 제도를 마련할 의

무가 있으며, 국가운영자로서 국가가 부담하는 배상책임에 관한 사항은 남극조약협약당사국회의를 통해 해결하여야 한다.

국가운영자가 실패한 대응조치 비용으로 기금에 납부되어야 하는 금액은 남극조약협약당사국회의 결정으로 승인되어야 한다. 중재는 환경비상사태에 대해 이루어진 대응조치에 대한 손해배상 또는 기금에 대한 납부를 위해 국가운영자로서 당사국의 배상책임에 대해서만 적용 가능하다.

6) 보험 및 기타 재정보험

모든 운영자는 남극활동의 허가를 받는 데 있어 필수 요건으로 「남극활동법」 제5조에 규정한 대로 보증보험에 가입할 것을 의무화해야 한다. 이 비용은 합리적인 예방조치, 대응조치를 취하지 않았을 경우 무는 책임에 관한 재정보증이다. 국가운영자의 경우도 동일한 사항을 충족해야 하지만 본 제6부속서에서는 보험에 가입하는 대신 자기보험을 선택할 수 있도록 허용하므로, 예산확보를 통한 자기보험금의 확보도 필요하다.

05

결론 및 정책제언

제1절 결론 및 요약

남극조약협약당사국회의에서는 지속적으로 제6부속서의 승인 요청을 하고 있다. 또한 일부 미승인 당사국은 제6부속서의 채택을 이미 완료한 당사국으로부터 추가 정보를 얻고자 하는 의사를 표명했으며, 발효를 앞당기기 위한 움직임이 Final Report를 통해 나타난다. 또한 몇몇 당사국은 책임문제와 관련하여 자국 입법부의 충분한 지원을 확보하는 데 어려움이 있다고 하며, 모든 당사국이 부속서 채택이 진행되는 동안 본 주제에 대해 광범위한 교류를 할 것을 권장했다.

또한 2022년 베를린에서 열린 제44차 남극조약협약당사국회의에서는 제6부속서의 비준 및 채택을 위하여 협의당사국이 수행한 진행상황을 계속 평가하기로 합의했다. 또 부속서 승인을 하지 않은 당사국이 최우선으로 승인할 수 있도록 권장되었다. 또한 다음 협의당사국회의를 통해 이런 진행상황을 보고하도록 했다. 이번 협의당사국회의에서는 제6부속서의 발효를 향한 진전이 이루어지고 있으며, 여러 당사국이 이를 책임과 관련하여 현재 우선순위로 간주한다는 점에 주목했으며, 2025년 책임 협상재개와

함께 다년 전략 작업계획을 업데이트하기로 합의했다. 이런 활발한 움직임에 우리나라도 이제 비준을 위한 시기와 방법에 대해 구체적인 방안을 생각해야 할 시기가 왔다. 본 보고서를 통해 이행입법에 대한 구체적인 쟁점과 방안을 제시해보았다.

본 보고서를 통해 제2장에서 남극조약체제에 대하여 살펴보았다. 각 조약의 특징을 살펴보고, 현재 남극조약체제하에서 우리나라가 어떤 남극활동을 하고 있는지를 조사했다.

제3장은 본 부속서를 비준하는 이행입법의 쟁점사항들을 살펴보았다. 첫째는 이행입법 형식은 개정이 될 것인가 신법 제정이 될 것인가, 둘째는 운영자의 의무 및 범위는 어디까지인가, 셋째는 적용 가능한 재정보증보험의 종류에 대하여 배상책임을 규정한 협약과 각국의 사례들을 함께 조사하여 제시하였다.

제4장은 제6부속서의 국내 이행을 위한 방안을 제시하였는데 그에 앞서 주요국의 이행입법 사례를 조사하였다. 본 부속서의 비준국 중 러시아, 영국, 독일, 호주, 네덜란드, 칠레에 대하여 예방조치, 비상계획, 대응조치, 책임 및 재정보증에 대하여 제시하였다. 또한 이를 바탕으로 우리나라에 본 부속서 적용을 위한 법안을 어떻게 도입해야 할지에 대한 조사와 연구를 수행하였다.

남극조약협약당사국회의에서는 빠른 비준을 촉구하고 있지만, 남극조약원 서명국이며, 남극에서 많은 활동을 하는 아르헨티나, 미국도 비준하지 않았다. 이 부속서가 빠른 발효를 할 수 있는 분위기의 변화를 가져올 수 있는 강력한 변화의 요인으로, 뉴질랜드의 Alan Hemmings는 역설적이게도 남극에서 대규모 과학프로젝트로 인해 재앙수준의 손상이 오는 비상사태가 일어나는 것이라고 보았다. 물론 이런 일은 일어나지 않아야 하겠다는 전제를 덧붙였다.

제6부속서가 여전히 발효되지 않은 상태에서 명백하게 제6부속서의 적용을 받지 않거나, 그렇지 않은 사건이 발생하지 않는 한, 추가 책임 적용 범위의 적극적 개발가능성은 없어 보인다. 2005년 채택되고 이렇게 긴 시간 발효되지 않는 상태가 계속되고 있는 상황은 오랫동안 추구해온 남극책임체제를 시도조차 못 하고 있는 것이며, 이런 상황에 대하여 앞서 언급한 Alan Hemmings는 남극환경보호의정서 체제의 가장 큰 실패라고까지 표현하였다.³¹¹⁾

각국은 재정보증으로 인한 재정적 부담의 증가를 이 부속서의 승인 부담으로 안고 있는 것으로 보인다. 그러나 뉴질랜드 정부는 본 부속서 승인과 함께 밝힌 Explanatory note³¹²⁾에서 남극활동 운영자들은 다 개별 보험을 가지고 있으므로 추가적인 재정부담이 크게 늘어날 것은 아니며, 그에 대한 부담을 느끼지는 않는다고 밝혔다.

이제 우리나라도 책임 있는 국제사회의 일원으로 이 책임을 짊어질 것을 고려할 시기가 왔다. 이미 우리나라는 과학연구에서 제2 쇄빙연구선을 추진할 만큼 선도적인 위치에 있다. 다만 민간 부분에서는 남극활동이 거의 없으므로 이 부분에 대한 대비가 필요하다. 포스트 코로나 시기에 늘어날 수 있는 남극 관광 수요에 대비하는 비정부 운영자를 위해 「남극활동법」을 개정하여 본 부속서의 비준을 추진해야 할 것이다.

311) Alan Hemmings (2022.12.8., 이메일).

312) New Zealand Legislation 홈페이지(검색일: 2022.11.10.)

제2절 정책제언

본 연구를 통해 남극환경보호의정서 제6부속서의 비준 필요성과 각국의 사례, 그리고 우리나라의 이행입법 방안에 대하여 살펴보았다. 본 연구에서 이행법안 방법으로 결론지었던 「남극활동법」의 개정 방향을 아래 <표 5-1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 5-1> 「남극활동법」 개정(안)

구분	현행 「남극활동법」	「남극활동법」 개정(안)
정의	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “남극지역”이라 함은 남위 60도 이 남의 육지·빙봉(氷棚: 육상의 얼음과 연결되어 바다에 떠 있는 규모가 큰 얼음덩어리) 및 수역과 그 상공을 말한다. 2~9. 생략 10. (신설) 11. (신설) 12. (신설) 13. (신설)	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. (현행과 같음) 2~9. (현행과 같음) 10. “운영자”는 남극조약지역에서 수행할 활동을 조직하는 정부와 모든 자연인 또는 법인을 의미한다. 11. “합리적인”은 다음 각호의 사항을 포함하여 제16조의2, 제16조의3을 취할 수 있는 비례적 조치를 의미한다. 가. 남극환경에 대한 위험 및 자연의 회복속도 나. 인간의 생명과 안전에 대한 위험 다. 기술 및 경제적 타당성 12. “대응조치”는 환경 비상사태가 발생한 후 해당 환경의 피해를 최소화 또는 억제하기 위해 행한 합리적 조치를 의미한다. 13. “환경비상사태”는 남극환경에 중대하고 해로운 영향을 초래하거나 그러한 영향을 초래할 임박한 위험이 있는 우발적 사건을 말한다.
재정보증	제5조(남극활동허가의 신청) 제4조에 따른 남극활동의 허가를 받고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 허가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부	제5조(남극활동허가의 신청) 제4조에 따른 남극활동의 허가를 받고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 의하여 허가신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여

구분	현행 「남극활동법」	「남극활동법」 개정(안)
	하여 외교부장관에게 제출하여야 한다. 1. 남극활동계획서 2. 환경영향평가서 3. 폐기물관리계획서 4. 남극활동에 해로운 영향을 미칠 수 있는 사고발생 대비 비상계획서 5. (신설)	외교부장관에게 제출하여야 한다. 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. (현행과 같음) 5. 재정보증 증명서
예방조치	제16조의2 (신설)	제16조의2(예방조치) 1. 정부는 운영자에게 환경비상사태의 위험과 비상사태의 영향을 줄이기 위하여 고안된 합리적인 예방조치를 취하게 해야 한다. 2. 예방조치의 범위에는 다음이 포함된다. 가. 시설물과 운송수단의 설계 및 제작에 포함된 전문적 구조물 또는 설비 나. 시설물과 운송수단의 운영 및 유지에 포함된 전문적 절차 다. 인력의 전문적 훈련 등
비상계획	제16조의3 (신설)	제16조의3(비상계획) 1. 정부는 운영자에게 남극환경 또는 그에 종속되고 연관되는 생태계에 대하여 피해를 수반하는 사고에 대응하기 위한 비상계획을 수립하게 하여야 하고, 그 인식화와 이행에 협력해야 한다. 2. 비상계획은 다음과 같은 사항을 포함해야 한다. 가. 사고의 성격 평가를 수행하기 위한 절차 나. 통지절차 다. 자원의 확인 및 동원 라. 대응계획 마. 훈련 바. 기록관리 사. 동원 해제 3. 정부는 환경비상사태에 대한 즉각적 통지 및 협력적 대응을 위한 절차를 수립·이행하고, 환경비상사태를 유발하는 운영자에게 통지절차 및 협력적 대응절차를 하게 해야 한다.

구분	현행 「남극활동법」	「남극활동법」 개정(안)
대응조치	제16조의4 (신설)	제16조의4(대응조치) 1. 정부는 각 운영자로 인해 발생하는 환경비상사태에 대해 신속하고 효과적인 대응조치를 취하도록 하여야 한다. 2. 운영자가 합리적 대응조치를 취할 수 없는다면, 외교부장관은 해양수산부장관 및 환경부장관과 협의하여 그러한 조치를 취할 수 있으며, 정부가 허가한 다른 운영자와 대리인 등이 그러한 조치를 취할 수 있도록 할 수 있다. 3. 이에 소요되는 비용을 운영자에게 청구할 수 있다.
책임	제28조 (신설)	제28조(배상책임) 환경 비상사태에 즉각적이고 효과적 대응조치를 이행하는 데 실패한 운영자는 배상책임을 부담한다. 정부가 제3국이 대응조치를 실시한 경우 정부나 제3국에 배상책임을 부담한다. 정부가 제3국 등 대응조치를 실시한 국가가 없는 경우 다음 각호의 기금을 남극조약사무국에 지불한다. 가. 국가운영자는 직접 실시했어야 할 대응조치의 비용을 남극조약사무국 기금에 지불한다. 나. 국가운영자 아닌 운영자는 실시했어야 할 대응조치의 비용을 최대한 반영한 금액을 남극조약사무국 기금에 지불한다.
책임의 한도	제28조의1 (신설)	제28조의1(책임한도액) 운영자가 야기한 환경비상사태와 관련하여 운영자의 책임한도액은 다음과 같다. 가. 선박과 관련된 사건으로 인해 발생하는 환경비상사태 - 톤수 2,000톤 이하 선박: 100만 SDR에 상당하는 금액 - 톤수 초과 선박 · 2,001톤~30,000톤: 1톤당 400SDR에 상당하는 금액 · 30,001톤~70,000톤: 1톤당 300SDR에 상당하는 금액

구분	현행 「남극활동법」	「남극활동법」 개정(안)
		· 70,000톤~ : 1톤당 200SDR에 상당하는 금액 나. 선박과 관련되지 않은 사건으로 인해 발생하는 환경비상사태 - 1척당 300만 SDR에 상당하는 금액 2. 적용 가능 최소한도는 다음과 같다. 가. 톤수 2,000톤 이하 선박: 100만 SDR에 상당하는 금액 나. 톤수 초과 선박 · 2,001톤~30,000톤: 1톤당 400SDR에 상당하는 금액 · 30,001톤~70,000톤: 1톤당 300SDR에 상당하는 금액 · 70,000톤~ : 1톤당 200SDR에 상당하는 금액 3. 제1항 제2항에서 “SDR”이란 국제통화기금의 특별인출권을 말한다.
책임의 면제	제28조의2 (신설)	제28조의2(책임의 면제) 운영자는 다음 각호의 이유로 환경비상사태가 발생했음을 입증하는 경우 제28조에 따른 책임이 면제된다. 1. 사람의 생명이나 안전을 보호하기 위해 필요한 작위 또는 부작위 2. 남극의 상황에서 합리적으로 예견할 수 없는 예외적 자연재해 3. 테러행위 4. 운영자의 활동에 대한 교전행위
분쟁해결절차	제29조 (신설)	제29조(소송) 제16조의4 제2항에 따라 대응조치를 취한 정부는 국가운영자 아닌 자연인 혹은 법인을 상대로 법인설립지나 상거소 등 국내법원에 소송을 제기할 수 있다. 제1호가 국가운영자일 경우 사실심사를 통해 분쟁을 해결할 수 있다.

자료: 저자 작성

「남극활동법」을 개정안을 통하여 규정되어있지 않았던 재정보증, 예방조치, 비상계획, 대응조치와 책임 그리고 분쟁해결절차에 대한 내용이 새로 규정되어야 한다.

비준을 위한 법률적 검토에 앞서 정부는 이미 본 부속서를 국내 비준하여 승인한 국가들과 승인하지 않은 국가들의 사례를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 본 보고서를 통하여 승인국의 입법례를 제시하였다. 하지만 승인하지 않은 국가들이 느끼는 부담이 무엇인가에 대한 자세한 파악이 필요하다.

일부 국가들이 본 부속서를 승인하지 않은 이유는 크게 세 가지로 추정된다. 첫째, 그들 국가의 운영자가 어떤 식으로든 책임을 지는 것으로 판단될 경우 잠재적 비용 부과 문제가 있다. 둘째로 남극문제가 국내 입법조건에서 상대적으로 우선순위가 낮은 국가들이므로, 제6부속서를 시행하는데 필요한 국내법 개발에 대한 긴급성이 없거나 의회의 지지를 구하기 어려울 경우가 있다. 셋째로 이행입법의 마련을 위한 적절한 혹은 최선의 모델이 불분명한 국가일 수 있다. 나라마다 다른 법률 및 의회 시스템을 지녔으므로 이러한 부담이 있을 수 있다(우리나라는 이 경우에 해당하지는 않을 것이다).

우리나라의 경우 잠재적 비용 부과 문제도 있으나, 상대적으로 남극문제에 대하여 우선순위가 낮은 국가에 속하는 것도 이유가 될 수 있다. 코로나19 팬데믹을 제외하더라도 남극활동에 있어서 우리나라는 과학연구 이외의 활동이 전무하여 국가운영자 아닌 운영자의 활동이 없다. 몇몇 남극 관광은 타국 운영자의 기획에 따라 이루어지고 있다. 따라서 상대적으로 우선순위가 떨어진다. 그러나 앞으로 얼마든지 국가운영자 아닌 운영자의 활동이 시작될 수 있다. 이런 가능성에 비추어 남극활동으로 일어나는 환경적 손해에 대한 심각성에 우선순위를 두어 긴급성과 관련하여 입법부를 설득하는 것이 필요하다.

또한 정부는 보험정책의 검토를 적극적으로 하는 것이 필요하다. 국가운영자에 대한 자기보험의 금액을 어떤 식으로 확보할 것인지 재정적 부담에 대한 예산확보 방안이 필요하다. 현재 아라온호만을 놓고 보았을 때 약 55억 원이 소요된다는 계산이 나오는데 제2 쇄빙선의 건조 완료 시 이보다 훨씬 더 큰 금액이 필요하다.

그리고 국가운영자 아닌 운영자가 이용할 수 있는 보험정책의 마련이 필요하다. IG P&I가 제출한 IP에 따르면, 각 P&I 클럽이 보장하는 보험은 기름 오염 피해와 그에 따르는 오염책임, 화물에 대한 책임, 승무원에 대한 책임, 충돌책임, 토지 또는 해상에 고정 또는 이동 가능한 재산과 관련된 권리의 손실 및 손상에 대한 책임, 난파선 제거에 대한 책임을 포함한다. 실제로 남극해역에서 운항하는 많은 선박이 P&I 커버를 유지하고 있다. 그러나 실제로 배상책임부속서의 운영자의 정의는 훨씬 더 광범위하여 P&I가 커버하지 않는 당사자를 포함할 수 있다. 당사국이 적절한 보험 또는 기타 재정적 보안을 유지하도록 요구하는 본 부속서의 규정상 이러한 부분에 대한 고민이 필요하다. 또한 정부는 남극활동 승인에 있어 보험정책의 검토와 함께 보험회사의 평판이나 지급능력에 대한 확인도 필요하다.

남극환경보호의정서 제6부속서가 오랫동안 발효되지 않고 있으므로 SDR의 금액과 같은 기술적 조항의 일부를 업데이트해야 할 것이라는 의견이 있다. 정부는 이런 부분 또한 고려해야 할 것이다.

참고문헌

국내 문헌

- 김기순(2008), 남극 환경보호의정서의 책임부속서에 관한 연구, 안암법학, 27, pp. 605-649.
- 김기순(2009), 국제유류오염책임배상제도와 Hebei Spirit 호 사고의 손해배상에 관한 연구, 법조, 58(2), pp. 149-205.
- 김효권(2021), 우주손해책임협약의 해석과 비판 -손해와 책임의 개념을 중심으로, 사법, 1(58), pp. 223-252.
- 박기갑(2001), 환경보호에 관한 남극조약 의정서의 발효 및 그 배상책임부속의정서 제정문제, 고려법학, 37, pp. 149-193.
- 박수진 외(2012), 국가남극정책 추진전략에 관한 연구, 한국해양수산개발원, pp. 1-3 16.
- 박종원(2017), 국제환경협약의 국내법적 이행에 관한 연구, 환경법연구, 39(1), pp. 101-144.
- 박주원(2018), 국내외 자연재난 통계 및 사례분석을 통한 자연재난보험 개선방안 연구(석사학위, 중앙대학교 건설대학원).
- 변지석(2017), 풍수해보험 제도와 정책방향 1, 한국방재학회지, 17, pp. 82-86.
- 오한나(2019), 인적 재난위험에 대비한 의무배상책임보험의 활성화 방안, (석사학위, 동국대학교).
- 우양호(2020), 남극 해역의 영유권 분쟁과 국제질서의 방향: 제도, 이익, 패러다임의 충돌, 국제. 지역연구, 29(1), pp. 1-35.

-
- 이강빈(2010), 우주법상 손해배상책임과 분쟁해결제도, 중재연구, 20(2), pp. 173-198.
- 이용희(2012), 남극조약체제상 환경보호제도에 관한 고찰, 해사법연구, 24(3), pp. 1-30.
- 이현미(2011), 남극의 환경오염에 대한 배상책임에 관한 연구. 인천대학교 대학원.
- 이희춘 외(2003), 선진외국의 보험제도 운영체제 연구, 국립방재연구소.
- 정서용·김원희(2013), 남극조약 환경보호의정서 배상책임 부속서에 대한 국제법적 검토, 서울국제법연구, 20(2), pp. 231-257.
- 정인섭(2016), 조약법 강의, 박영사.
- 정인섭(2020), 신국제법 강의 이론과 사례(제10판), 박영사.
- 최창희·한성원(2017), 주요국의 지진보험 운영 현황 및 시사점, 보험연구원 연구보고서, 2017(20), pp. 1-118.
- 함규진(2017), 조약으로 보는 세계사 강의(화해와 배신 강압과 화합이 만든 결정적 순간들), 제3의 공간.

국외 문헌

- Addison-Agyei, S.(2007), The Liability Annex. *Envtl. Pol'y & L.* 37, 313.
- Bederman, D. J., & Keskar, S. P.(2005), Antarctic Environmental Liability: The Stockholm Annex and Beyond, *Emory Int'l L. Rev.*, 19, 1383.
- Bloom, E. T.(2006), Antarctic Treaty Environmental Protocol Liability Annex. *International Legal Materials*, 45(1), pp. 1-11.
- Hemmings, A. D.(2018), Liability postponed: the failure to bring Annex VI of the Madrid Protocol into force, *The Polar Journal*, 8(2), pp. 315-332.
- Johnson, M.(2006), Liability for Environmental Damage in Antarctica: The Adoption of Annex VI to the Antarctic Environmental Protocol, *Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.*, 19, 33.
- Proelss, A., & Steenkamp, R. C.(2023), Liability Annex to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, *Corporate Liability for Transbounda*

- ry Environmental Harm, 537.
- Rothwell, D. R., & Hemmings, A. D.(2018), International Polar Law, Edward Elgar Publishing Limited.
- Tomaras, J.(2012), Antarctic Treaty (Environment Protection) Amendment Bill 2011, Parliamentary Library Information Analysis Advice.
- Wolfrum, R.(2008), Liability for Environmental Damage in Antarctica: Supplement to the Rules on State Responsibility or a Lost Opportunity?, International Law between Universalism and Fragmentation, Brill Nijhoff, pp. 817-830.
- Watts, A. (1990), The Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities 1988, International & Comparative Law Quarterly, 39(1), 169-182.

인터넷 자료

- 남극조약사무국 홈페이지, https://www.ats.aq/index_e.html(검색일: 2022.12.5.)
- 외교부 홈페이지, 우리나라남극활동, https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_4006/contents.do(검색일: 2022.12.7.)
- The gateway to environmental law, Convention for the Conservation of Antarctic Seals, <https://www.ecolex.org/details/treaty/convention-for-the-conservation-of-antarctic-seals-tre-000042/>(검색일: 2022.8.23.)
- CCAMLR 홈페이지, About CCAMLR, <https://www.ccamlr.org/en/organisation>(검색일: 2022.10.5.)
- 국민재난안전포털, 풍수해보험이란, <http://www.safekorea.go.kr/idsiSFK/neo/sfk/cs/contents/insurance/SDIJKM2101.html?menuSeq=303>(검색일: 2022.11.6.)
- 극지연구소 홈페이지, 남극세종과학기지, <https://www.kopri.re.kr/kopri/html/infra/03010102.html> (검색일: 2022.8.2.)
- 극지연구소 홈페이지, 남극장보고과학기지, <https://www.kopri.re.kr/kopri/html/infra/03040102.html> (검색일: 2022.8.2.)

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/LSW/main.html>(검색일: 2022.10.17.)

국가법령정보센터, 「극지활동진흥법」 제정사유서, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=231495&lsId=&efYd=20211014&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=0#>(검색일: 2022.8.2.)

국가법령정보센터, 「우주손해배상법」 제정이유서, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=81874&ancYd=20071221&ancNo=08714&efYd=20080622&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>(검색일: 2022.8.2.)

국가법령정보센터, 「유류오염손해배상 보장법」 제정이유서, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=1178&ancYd=19921208&ancNo=04532&efYd=19930101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>(검색일: 2022.8.7.)

공공기관 경영정보 공개시스템, <https://www.alio.go.kr/>(검색일: 2022.12.14.)

국제해사기구(IMO) 홈페이지, <https://www.imo.org/>(검색일: 2022.12.5.)

CLAIM손해사정주식회사 홈페이지, <http://www.claimcare.co.kr/>(검색일: 2022.9.20.)

ATCM XLIV Berlin 홈페이지, https://atcm44-berlin.de/en/0_atcm-xliv-english/(검색일: 2022.8.29.)

Umwelt Bundesamt 홈페이지, <https://www.umweltbundesamt.de/en>(검색일: 2022.8.29.)

Federal Ministry for the Environment and Consumer Protection 홈페이지, Press Releases, <https://www.bmu.de/en/press/press-releases>(검색일: 2022.8.29.)

New Zealand Legislation 홈페이지, <https://www.legislation.govt.nz/>(검색일: 2022.11.10.)

수협, 어선원재해보험이란, <https://www.suhyup.co.kr/suhyup/319/subview.do>(검색일: 2022.11.7.)

수협, 어선재해보상보험, <https://www.suhyup.co.kr/suhyup/327/subview.do>(검색일: 2022.11.7.)

Government of Canada 홈페이지, <https://www.canada.ca/en.html>(검색일: 2022.12.5.)

- 농림축산식품부, 농작물재해보험, <https://www.mafra.go.kr/mafra/1336/subview.do>(검색일: 2022.11.8.)
- 농업정책보험금융원, 가축재해보험, <https://www.apfs.kr/front/contents/sub.do?contId=91&menuId=5325#>(검색일: 2022.11.1.)
- 한국 해양진흥공사 블로그, 선주의 위험부담을 덜어주는 P&I보험(선주상호보험), <https://blog.naver.com/kobcpr/222884558483>(검색일: 2022.12.1.)
- 아주경제(2016.6.2.), 한국도 지진 안전지대 아니야. 지진피해보험 개발 필요, <https://www.ajunews.com/view/20160602121745952>(검색일: 2022.10.11.)
- 국제신문(2022.8.16.), “가자, 기회의 북극으로” 부산청소년 북극탐험대 발족, <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?key=20220817.22002004308>(검색일: 2022.9.2.)
- 한겨레신문(2021.12.28.), 극지연구소, 남극에 1740km 'K루트' 개척...세계7번째, <https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1025034.html> (검색일: 2022.8.2.)
- 현대해양(2021.10.12.), 선주상호보험의 필요성과 Korea P&I Club의 역할, <http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=15624>(검색일: 2022.9.12.)
- 현대해양(2022.7.11.), 양식수산물재해보험 정책 방향, <http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=17309>(검색일: 2022.7.11.)
- 해양수산부 보도자료(2020.10.30.), 코로나19도 남극 연구에 대한 열정을 막을 수 없다, <https://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=36072&searchSelect=title&boardKey=10&menuKey=376¤tPageNo=5>(검색일: 2022.12.29.)

법령 및 조약

- Antarctic Treaty(1959).
- Convention for the Conservation of Antarctic Seals(1972).
- Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources(1980).
- Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty(1991).

Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty Liability Arising From Environmental Emergencies(2005).

International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage(1992).

Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects(1972).

조약법에 관한 비엔나 협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) (1980).

남극활동 및 환경보호에 관한 법률(약칭: 남극활동법)(2020.3.31., 법률 제17159호).

남극활동 및 환경보호에 관한 법률 시행령(2019.4.16., 대통령령 제29685호).

재난 및 안전관리 기본법(2022.1.4., 법률 제18684호).

풍수해보험법(2022.1.4., 법률 제18686호).

극지활동진흥법(2021.4.13., 법률 제18055호).

어선원 및 어선 재해보상보험법(2021.12.16., 법률 제18290호).

유류오염손해배상 보장법(약칭: 유류오염배상법)(2020.2.18., 법률 제17051호).

우주손해배상법(2017.7.26., 법률 제14839호).

선박소유자 등의 책임제한절차에 관한 법률(약칭: 선박소유자책임법)(2009.12.29., 법률 제9833호).

러시아 Regulation of Activities of the Russian Citizens and Russian Legal Entities in the Antarctic(Federal Law of the Russian Federation of 5 June 2012 No. 50-FZ Moscow).

독일 Act Implementing the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty(AIEP)(1991).

독일 Antarctica Liability Act(2017).

뉴질랜드 Antarctica(Environmental Protection: Liability Annex) Amendment Act(2012).

칠레 ESTATUTO CHILENO ANTÁRTICO(Law No. 21.255).

호주 Antarctic Treaty(Environment Protection) Amendment Bill(2011).

호주 AT(EP) Act(Antarctic Treaty(Environment Protection) Act (1980).

Antarctica, United Kingdom v Argentina, Application Instituting Proceedings against the Argentine Republic, 1955.

기타 참고서류

UN Doc. A/RES/1962(XVIII).

ATCM XLIV(2022), Final Reports.

ATCM XL(2017), IP145 Approximate list, scope and character of response actions.

ATCM XLII(2019), IP112 Approximate list, scope and character of response actions
in the Antarctic as identified by the Antarctic Treaty System bodies.

ATCM XL(2017), IP144 Russian legislation on regulation of activities in the Antarctic.

ATCM XXXV(2012), IP071 On preparation for ratification of Annex VI of the Protocol
on Environmental Protection to the Antarctic Treaty.

Alan Hemmings(2022.12.8., 이메일)

부록

1. 남극환경보호의정서 제6부속서 원문

Annex VI to the Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty

Liability Arising From Environmental Emergencies

Preamble

The Parties,

Recognising the importance of preventing, minimising and containing the impact of environmental emergencies on the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems;

Recalling Article 3 of the Protocol, in particular that activities shall be planned and conducted in the Antarctic Treaty area so as to accord priority to scientific research and to preserve the value of Antarctica as an area for the conduct of such research;

Recalling the obligation in Article 15 of the Protocol to provide for prompt and effective response action to environmental emergencies, and to establish contingency plans for response to incidents with potential adverse effects on the Antarctic environment or dependent and associated ecosystems;

Recalling Article 16 of the Protocol under which the Parties to the Protocol undertook consistent with the objectives of the Protocol for the comprehensive protection of the Antarctic environment and dependent and associated ecosystems to elaborate, in one or more Annexes to the Protocol, rules and procedures relating to liability for damage arising from activities taking place in the Antarctic Treaty area and covered by the Protocol;

Noting further Decision 3 (2001) of the XXIVth Antarctic Treaty Consultative Meeting regarding the elaboration of an Annex on the liability aspects of environmental emergencies, as a step in the establishment of a liability regime in accordance with Article 16 of the Protocol;

Having regard to Article IV of the Antarctic Treaty and Article 8 of the Protocol;

Have agreed as follows:

Article 1

Scope

This Annex shall apply to environmental emergencies in the Antarctic Treaty area which relate to scientific research programmes, tourism and all other governmental and non-governmental activities in the Antarctic Treaty area for which advance notice is required under Article VII(5) of the Antarctic Treaty, including associated logistic support activities. Measures and plans for preventing and responding to such emergencies are also included in this Annex. It shall apply to all tourist vessels that enter the Antarctic Treaty area. It shall

emergency, which to that end may include clean-up in appropriate circumstances, and includes determining the extent of that emergency and its impact;

(g) “The Parties” means the States for which this Annex has become effective in accordance with Article 9 of the Protocol.

Article 3

Preventative Measures

1. Each Party shall require its operators to undertake reasonable preventative measures that are designed to reduce the risk of environmental emergencies and their potential adverse impact.
2. Preventative measures may include:
 - (a) specialised structures or equipment incorporated into the design and construction of facilities and means of transportation;
 - (b) specialised procedures incorporated into the operation or maintenance of facilities and means of transportation; and
 - (c) specialised training of personnel.

Article 4

Contingency Plans

1. Each Party shall require its operators to:
 - (a) establish contingency plans for responses to incidents with potential adverse impacts on the Antarctic environment or dependent and associated ecosystems; and
 - (b) co-operate in the formulation and implementation of such contingency plans.
2. Contingency plans shall include, when appropriate, the following components:
 - (a) procedures for conducting an assessment of the nature of the incident;
 - (b) notification procedures;
 - (c) identification and mobilisation of resources;
 - (d) response plans;
 - (e) training;
 - (f) record keeping; and
 - (g) demobilisation.
3. Each Party shall establish and implement procedures for immediate notification of, and co-operative responses to, environmental emergencies, and shall promote the use of notification procedures and co-operative response procedures by its operators that cause environmental emergencies.

Article 5

Response Action

1. Each Party shall require each of its operators to take prompt and effective response action to environmental emergencies arising from the activities of that operator.
2. In the event that an operator does not take prompt and effective response action, the Party of that operator and other Parties are encouraged to take such action, including through their agents and operators specifically authorised by them to take such action on their behalf.
3.
 - (a) Other Parties wishing to take response action to an environmental emergency pursuant to paragraph 2 above shall notify their intention to the Party of the operator and the Secretariat of the Antarctic Treaty beforehand with a view to the Party of the operator taking response action itself, except where a threat of significant and harmful impact to the Antarctic environment is imminent and it would be reasonable in all the circumstances to take immediate response action, in which case they shall notify the Party of the operator and the Secretariat of the Antarctic Treaty as soon as possible.
 - (b) Such other Parties shall not take response action to an environmental emergency pursuant to paragraph 2 above, unless a threat of significant and harmful impact to the Antarctic environment is imminent and it would be reasonable in all the circumstances to take immediate response action, or the Party of the operator has failed within a reasonable time to notify the Secretariat of the Antarctic Treaty that it will take the response action itself, or where that response action has not been taken within a reasonable time after such notification.
 - (c) In the case that the Party of the operator takes response action itself, but is willing to be assisted by another Party or Parties, the Party of the operator shall coordinate the response action.
4. However, where it is unclear which, if any, Party is the Party of the operator or it appears that there may be more than one such Party, any Party taking response action shall make best endeavours to consult as appropriate and shall, where practicable, notify the Secretariat of the Antarctic Treaty of the circumstances.
5. Parties taking response action shall consult and coordinate their action with all other Parties taking response action, carrying out activities in the vicinity of the environmental emergency, or otherwise impacted by the environmental emergency, and shall, where practicable, take into account all relevant expert guidance which has been provided by permanent observer delegations to the Antarctic Treaty Consultative Meeting, by other organisations, or by other relevant experts.

Article 6

Liability

1. An operator that fails to take prompt and effective response action to environmental emergencies arising from its activities shall be liable to pay the costs of response action taken by Parties pursuant to Article 5(2) to such Parties.
2.
 - (a) When a State operator should have taken prompt and effective response action but did not, and no response action was taken by any Party, the State operator shall be liable to pay the costs of the response action which should have been undertaken, into the fund referred to in Article 12.
 - (b) When a non-State operator should have taken prompt and effective response action but did not, and no response action was taken by any Party, the non-State operator shall be liable to pay an amount of money that reflects as much as possible the costs of the response action that should have been taken. Such money is to be paid directly to the fund referred to in Article 12, to the Party of that operator or to the Party that enforces the mechanism referred to in Article 7(3). A Party receiving such money shall make best efforts to make a contribution to the fund referred to in Article 12 which at least equals the money received from the operator.
3. Liability shall be strict.
4. When an environmental emergency arises from the activities of two or more operators, they shall be jointly and severally liable, except that an operator which establishes that only part of the environmental emergency results from its activities shall be liable in respect of that part only.
5. Notwithstanding that a Party is liable under this Article for its failure to provide for prompt and effective response action to environmental emergencies caused by its warships, naval auxiliaries, or other ships or aircraft owned or operated by it and used, for the time being, only on government non-commercial service, nothing in this Annex is intended to affect the sovereign immunity under international law of such warships, naval auxiliaries, or other ships or aircraft.

Article 7

Actions

1. Only a Party that has taken response action pursuant to Article 5(2) may bring an action against a non-State operator for liability pursuant to Article 6(1) and such action may be brought in the courts of not more than one Party where the operator is incorporated or has its principal place of business or his or her habitual place of residence. However, should the operator not be incorporated in a Party or have its principal place of business or his or her habitual place of residence in a Party, the action may be brought in the courts of the Party of the operator within the meaning of Article 2(d). Such actions for compensation shall be brought within three years of the commencement of the response action or within three years of the date on which the Party bringing the action knew or ought reasonably to have known

the identity of the operator, whichever is later. In no event shall an action against a non-State operator be commenced later than 15 years after the commencement of the response action.

2. Each Party shall ensure that its courts possess the necessary jurisdiction to entertain actions under paragraph 1 above.

3. Each Party shall ensure that there is a mechanism in place under its domestic law for the enforcement of Article 6(2)(b) with respect to any of its non-State operators within the meaning of Article 2(d), as well as where possible with respect to any non-State operator that is incorporated or has its principal place of business or his or her habitual place of residence in that Party. Each Party shall inform all other Parties of this mechanism in accordance with Article 13(3) of the Protocol. Where there are multiple Parties that are capable of enforcing Article 6(2)(b) against any given non-State operator under this paragraph, such Parties should consult amongst themselves as to which Party should take enforcement action. The mechanism referred to in this paragraph shall not be invoked later than 15 years after the date the Party seeking to invoke the mechanism became aware of the environmental emergency.

4. The liability of a Party as a State operator under Article 6(1) shall be resolved only in accordance with any enquiry procedure which may be established by the Parties, the provisions of Articles 18, 19 and 20 of the Protocol and, as applicable, the Schedule to the Protocol on Arbitration.

5. (a) The liability of a Party as a State operator under Article 6(2)(a) shall be resolved only by the Antarctic Treaty Consultative Meeting and, should the question remain unresolved, only in accordance with any enquiry procedure which may be established by the Parties, the provisions of Articles 18, 19 and 20 of the Protocol and, as applicable, the Schedule to the Protocol on Arbitration.

(b) The costs of the response action which should have been undertaken and was not, to be paid by a State operator into the fund referred to in Article 12, shall be approved by means of a Decision. The Antarctic Treaty Consultative Meeting should seek the advice of the Committee on Environmental Protection as appropriate.

6. Under this Annex, the provisions of Articles 19(4), 19(5), and 20(1) of the Protocol, and, as applicable, the Schedule to the Protocol on Arbitration, are only applicable to liability of a Party as a State operator for compensation for response action that has been undertaken to an environmental emergency or for payment into the fund.

Article 8

Exemptions from Liability

1. An operator shall not be liable pursuant to Article 6 if it proves that the environmental emergency was caused by:

- (a) an act or omission necessary to protect human life or safety;
- (b) an event constituting in the circumstances of Antarctica a natural disaster of an exceptional character, which could not have been reasonably foreseen, either generally or in the particular case, provided all reasonable preventative measures have been

taken that are designed to reduce the risk of environmental emergencies and their potential adverse impact;

- (c) an act of terrorism; or
- (d) an act of belligerency against the activities of the operator.

2. A Party, or its agents or operators specifically authorised by it to take such action on its behalf, shall not be liable for an environmental emergency resulting from response action taken by it pursuant to Article 5(2) to the extent that such response action was reasonable in all the circumstances.

Article 9

Limits of Liability

1. The maximum amount for which each operator may be liable under Article 6(1) or Article 6(2), in respect of each environmental emergency, shall be as follows:

- (a) for an environmental emergency arising from an event involving a ship:
 - (i) one million SDR for a ship with a tonnage not exceeding 2,000 tons;
 - (ii) for a ship with a tonnage in excess thereof, the following amount in addition to that referred to in (i) above:
 - for each ton from 2,001 to 30,000 tons, 400 SDR;
 - for each ton from 30,001 to 70,000 tons, 300 SDR; and
 - for each ton in excess of 70,000 tons, 200 SDR;
- (b) for an environmental emergency arising from an event which does not involve a ship, three million SDR.

2. (a) Notwithstanding paragraph 1(a) above, this Annex shall not affect:
- (i) the liability or right to limit liability under any applicable international limitation of liability treaty; or
 - (ii) the application of a reservation made under any such treaty to exclude the application of the limits therein for certain claims;

provided that the applicable limits are at least as high as the following: for a ship with a tonnage not exceeding 2,000 tons, one million SDR; and for a ship with a tonnage in excess thereof, in addition, for a ship with a tonnage between 2,001 and 30,000 tons, 400 SDR for each ton; for a ship with a tonnage from 30,001 to 70,000 tons, 300 SDR for each ton; and for each ton in excess of 70,000 tons, 200 SDR for each ton.

- (b) Nothing in subparagraph (a) above shall affect either the limits of liability set out in paragraph 1(a) above that apply to a Party as a State operator, or the rights and

obligations of Parties that are not parties to any such treaty as mentioned above, or the application of Article 7(1) and Article 7(2).

3. Liability shall not be limited if it is proved that the environmental emergency resulted from an act or omission of the operator, committed with the intent to cause such emergency, or recklessly and with knowledge that such emergency would probably result.

4. The Antarctic Treaty Consultative Meeting shall review the limits in paragraphs 1(a) and 1(b) above every three years, or sooner at the request of any Party. Any amendments to these limits, which shall be determined after consultation amongst the Parties and on the basis of advice including scientific and technical advice, shall be made under the procedure set out in Article 13(2).

5. For the purpose of this Article:

(a) “ship” means a vessel of any type whatsoever operating in the marine environment and includes hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and fixed or floating platforms;

(b) “SDR” means the Special Drawing Rights as defined by the International Monetary Fund;

(c) a ship’s tonnage shall be the gross tonnage calculated in accordance with the tonnage measurement rules contained in Annex I of the International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969.

Article 10

State Liability

A Party shall not be liable for the failure of an operator, other than its State operators, to take response action to the extent that that Party took appropriate measures within its competence, including the adoption of laws and regulations, administrative actions and enforcement measures, to ensure compliance with this Annex.

Article 11

Insurance and Other Financial Security

1. Each Party shall require its operators to maintain adequate insurance or other financial security, such as the guarantee of a bank or similar financial institution, to cover liability under Article 6(1) up to the applicable limits set out in Article 9(1) and Article 9(2).

2. Each Party may require its operators to maintain adequate insurance or other financial security, such as the guarantee of a bank or similar financial institution, to cover liability under Article 6(2) up to the applicable limits set out in Article 9(1) and Article 9(2).

3. Notwithstanding paragraphs 1 and 2 above, a Party may maintain self-insurance in respect of its State operators, including those carrying out activities in the furtherance of scientific research.

Article 12

The Fund

1. The Secretariat of the Antarctic Treaty shall maintain and administer a fund, in accordance with Decisions including terms of reference to be adopted by the Parties, to provide, *inter alia*, for the reimbursement of the reasonable and justified costs incurred by a Party or Parties in taking response action pursuant to Article 5(2).
2. Any Party or Parties may make a proposal to the Antarctic Treaty Consultative Meeting for reimbursement to be paid from the fund. Such a proposal may be approved by the Antarctic Treaty Consultative Meeting, in which case it shall be approved by way of a Decision. The Antarctic Treaty Consultative Meeting may seek the advice of the Committee of Environmental Protection on such a proposal, as appropriate.
3. Special circumstances and criteria, such as: the fact that the responsible operator was an operator of the Party seeking reimbursement; the identity of the responsible operator remaining unknown or not subject to the provisions of this Annex; the unforeseen failure of the relevant insurance company or financial institution; or an exemption in Article 8 applying, shall be duly taken into account by the Antarctic Treaty Consultative Meeting under paragraph 2 above.
4. Any State or person may make voluntary contributions to the fund.

Article 13

Amendment or Modification

1. This Annex may be amended or modified by a Measure adopted in accordance with Article IX(1) of the Antarctic Treaty.
2. In the case of a Measure pursuant to Article 9(4), and in any other case unless the Measure in question specifies otherwise, the amendment or modification shall be deemed to have been approved, and shall become effective, one year after the close of the Antarctic Treaty Consultative Meeting at which it was adopted, unless one or more Antarctic Treaty Consultative Parties notifies the Depositary, within that time period, that it wishes any extension of that period or that it is unable to approve the Measure.
3. Any amendment or modification of this Annex which becomes effective in accordance with paragraph 1 or 2 above shall thereafter become effective as to any other Party when notice of approval by it has been received by the Depositary.

기본연구보고서 발간목록

Ⅰ 2022년

01	선박투자 가치평가 및 위험관리 모형 연구	박성화
02	항만 컨테이너 반출입 예약시스템 가격결정 모형 연구	서정용
03	연안재해 대응을 위한 그린인프라 구축방안 연구	정지호
04	탄소중립이 해양수산업에 미치는 경제적 영향분석 연구	권장한
05	수산물 안전성 관리체계 개선방안 연구	조현주
06	준해양사고 통보제도 개선방안 연구	박상원
07	MZ세대 소비트렌드를 반영한 해양관광 추진방안 연구	최일선
08	연근해 어종별 어획쿼터제도 도입방안 연구	심성현
09	행위자기반 해양공간계획 시뮬레이션 개발 연구	조성진
10	항만분야 탄소중립 관리체계 개선방안 연구	안승현
11	탄소중립 시대 양식산업 대응전략 연구 - 육상 어류양식을 중심으로 -	마창모
12	수산물식품산업의 탄소중립 대응방안 연구 - 가공업을 중심으로 -	김지연
13	해양환경보건정책 도입방안 연구	박수진
14	포스트 코로나 시대의 컨테이너 해운산업 대응방안 연구 - 디지털 플랫폼을 중심으로 -	최건우
15	항만분야 공공갈등 관리방안 연구	김세원
16	글로벌 가치사슬 변화와 국제물류 분야 대응방안 연구 - 전기자동차 산업을 중심으로 -	권보배
17	항만개발제도 개선방안 연구	이수영
18	클러스터 혁신을 통한 선박관리업 발전방안 연구	허성례
19	수입수산물 예방적 관리체계 도입방안 연구 - IUU 수산물을 중심으로 -	안지은
20	양식수산물 유통 빅데이터 구축방안 연구	이기영
21	글로벌 혁신성장을 위한 신남방·신북방 정책 연구 - 신남방 지역 ICT산업 가치사슬 변화에 따른 물류 공급사슬 대응방안	최나영환

2021년

01	시민참여형 해안돌봄 정책 도입방안 연구	정지호
02	해양 플라스틱 쓰레기가 선박 운항에 미치는 영향분석 연구	김보람
03	여성어업인 노동정책 방향 연구	홍혜수
04	순환경제 시스템을 활용한 어업폐기물의 자원화 방안 연구	고동훈
05	1conomy 시대, HMR 시장 확대에 따른 수산부문 대응전략 수립 연구	마창모
06	AIS 데이터 기반 해상교통 안전 평가모델 개발 연구	황선일
07	항만 에너지 관리시스템 도입을 위한 로드맵 구축 연구 - 부산항 신항 전기에너지 소비를 중심으로 -	김근섭
08	해양분야 리빙랩 활성화 방안 연구	좌미라
09	빅데이터의 연계·활용을 통한 선박의 배출량 산정체계 고도화 방안 연구	안용성
10	해양공간계획 집행체계 고도화 방안 연구	최희정
11	수산물품질업 푸드테크 환경분석 및 적용전략 연구	이상건
12	AIS데이터기반 해상물동량 추정 연구	황수진
13	항만부문 정책의사결정 지원 빅데이터 플랫폼 구축 방안 연구	이기열
14	항만 컨테이너 물류 프로세스 디지털화 모형 연구	서정용
15	해양수산 분야 국제산업연관표 구축기반 연구	정수빈
16	해양수산 과학기술 정책평가모형 연구 - 해양수산 R&D를 중심으로 -	전형모
17	글로벌 경제위기와 해운산업 대응체계 연구	박성화
18	항만산업 경기진단체계 구축 연구 - 경기동행지수 개발을 중심으로 -	김성아
19	전국 무역항 부두 분류 체계 개선방안 연구	이수영
20	IMO 규제기반 해사산업의 글로벌 지속발전방안 연구 - 新해사산업의 육성 및 지원을 위한 법제화 연구(5차년도) -	박한선
21	수소에너지 거점 구축을 위한 항만의 대응방안 연구	신수용

수시연구보고서 발간목록

Ⅰ 2022년

01	항만의 탄소중립 이행·관리 표준안 연구	안용성
02	매립지 소유권 분리 제도화의 이해관계 분석과 관리방안	윤성순
03	글로벌 공급망 리스크별 영향분석 및 대응방안 연구 - 에너지·곡물을 중심으로	조지성
04	대북제재 강화와 코로나 팬데믹 이후 북한 해양수산 이슈와 대응 방안	윤인주
05	남북환경보호협정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안 연구	박예나
06	해양바이오산업 활성화를 위한 해양수산생명자원 법령 정비 방안 연구	좌미라
07	우리나라 수산종자 관리체계 개선방안 연구	조현주
08	2050 신해양강국 미래비전 수립 연구	김민수

Ⅰ 2021년

01	해양환경산업 육성 방안 연구	한기원
02	선원의 인권 및 근로여건 향상을 위한 선원근로감독관 제도 개선 방안 연구	허성례
03	포스트 코로나 시대를 대비하는 지역 해양축제 활성화 연구	최일선
04	회복탄력성 개념을 적용한 항만 위기관리 시스템 구축 연구	김성기
05	중대재해처벌법 시행에 따른 항만에서의 대응방안 연구	최상균
06	크루즈산업 COVID-19 방역체계 구축방안 연구	황진희
07	한국형 선주사의 최적 운영방안 연구	고병욱
08	어촌형 생활서비스 전달체계 개선 연구	이호림
09	원양산업의 ESG 도입 기초 연구	윤미경
10	수상레저활동 관리체계 개선방안 연구	홍장원
11	연안지역 자연성 회복을 위한 정책 방향_간척지·담수호 중심으로	정지호
12	스마트항만 구축에 따른 탄소저감 효과 연구 - 동력전환을 중심으로 -	김가현

일반연구보고서 발간목록

Ⅰ 2022년

01	건화물선 시장 비용분석을 통한 해운시장 위험관리지표체계 구축	류희영
02	해상운임 예측모형 고도화 연구(Ⅰ)	황수진
03	IMO 시장기반조치 도입이 국내 해운기업에 미치는 영향	김한나
04	연안지역발전지수(CoDI) 개발 연구	황재희
05	CGE 기반 국제통상환경 변화의 해양수산업 부문 파급효과 분석	임병호
06	글로벌 수산업 부문 이미징 이슈 분석 모델 개발 연구	한기욱
07	양식 수산물 중장기 수급전망모형 구축 연구 - 굴을 중심으로 -	김철현
08	Network DEA를 이용한 물류기업 경쟁력 비교 분석 연구	황선일
09	해양수산 사업체 성과 및 효율성 분석 연구	김주현
10	베이지안 방법을 이용한 양식 멍게 단수 추정방안 연구	천성훈
11	수입수산물과 국산 간의 대체관계 분석 연구 - 활·신선냉장품을 중심으로 -	박혜진
12	국내 컨테이너 해운기업의 디지털 전환 활성화 방안 연구	전서연
13	비컨테이너 항만물동량 예측모형 고도화 방안 연구(Ⅰ) - 자동차, 석탄, 고철, 시멘트를 중심으로 -	최석우
14	동중국해 해양경계획정 방안 기초 연구	박영길
15	해양수산 분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구(Ⅱ)	김찬호
16	항만개발사업의 정책효과 적용방안 연구	이종필
17	국가 해양전략 기본구상 연구	정현욱
18	선박대기시간 예측모형 개발을 위한 방법론 연구	조아현
19	안전항만 구축을 위한 비용 산정 및 지원체계 마련을 위한 연구	최상균

Ⅰ 2021년

01	해양수산 정책영향평가를 위한 기초 연구	김주현
02	해양교육의 사회·경제적 가치 평가 연구	이슬기
03	해양수산업 경기진단체계 기초연구 - 해운업을 중심으로 -	권장한
04	선박 기술진보를 고려한 탄소 배출량 추정 연구	최건우
05	서포트벡터머신(SVM) 기법을 활용한 해운시황 예측 연구	김병주
06	크루즈 여객 수요 전망 모형 구축 연구	안승현
07	디지털 공급사슬 물류정보통합 구축전략 연구(Ⅲ)	서정용
08	수출용 전복의 유통경로 분석 연구	이정필
09	인공지능기반 해상운임 예측 연구(3차년도)	황수진
10	인공신경망모형을 이용한 양식수산물 단위 전망에 관한 연구 - 김 양식을 중심으로 -	천성훈
11	해양수산분야 미래 리스크 발굴 및 파급효과 분석 연구	박광서

수시연구 2022-05

남극환경보호의정서 제6부속서의 국내 이행을 위한 법제 정비방안연구

인쇄 2023년 2월 26일

발행 2023년 2월 28일

발행인 김 종 덕

발행처 한국해양수산개발원

주 소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 ㈜디자인월드 (051-916-1533)

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337

정가 15,000원

