

海底石油開發 過程에서 발생하는 海洋汚染의 法的 問題點

李 相 敦*

——— >> 차 레 << ———

- | | |
|--------------------------------------|--|
| I. 序 說 | (5) Ixtoc I 事件 |
| (1) 海洋汚染의 問題 | (6) 評 價 |
| (2) 海洋의 油類 汚染의 現況 | III. 海底 石油 開發 過程에서 發生하
는 油類 汚染을 規制하고 그에 의
한 被害를 賠償하기 위한 法制 |
| II. 海底 石油 開發에서 發生하는 油類
汚染의 여러 問題點 | (1) 問題의 概觀 |
| (1) 問題의 提起 | (2) 美 國 |
| (2) Santa Barbara 事件 | (3) 英國과 Norway |
| (3) 1970年 Mexico 灣에서의 두 事件 | IV. 結 論 |
| (4) Ekofisk 事件 | |

I. 序 說

(1) 海洋汚染의 問題

人類는 海洋을 여러 目的으로 使用하여 왔던바, 그 中의 重要한 하나
는 바로 人類가 海洋을 “쓰레기통”으로 利用하여 왔던 것이다. 地球 表面
의 약 70%를 차지하는 海洋은 무제한한 自淨(self-cleaning) 能力을 갖고
있는 것으로 여겨져 왔다. 그러나, 특히 과거 수십년 동안 人類의 海洋의
利用度는 급격히 증가하였다. 産業發展과 더불어 에너지에 대한 수요가 폭
발적으로 증가함에 따라 原油의 海上運送과 海底石油 開發活動이 급속히
증가하였다. 高度의 産業化는 産業廢棄物의 大量排出을 초래하였고, 各國
은 이들 廢棄物을 海洋에 投棄하였다. 한편으로, 海洋은 人類의 主要한

* 中央大學校 法科大學 助教授, 法學博士.

食糧資源의 寶庫이기도 하며, 海岸地域은 人間의 중요한 休養地이며 住居地이기도 하다. 따라서, 海洋의 自淨能力은 限界點이 있는 것으로 認識되기 시작하였고, 이에 海洋環境保護가 國際的인 問題로서 대두되었다.

海洋의 污染源은 다음과 같은 네 가지의 카테고리로 分類하여 볼 수 있다.¹⁾

첫째는, 陸地에서 由來하는 汚染(land-based pollution)이다. 이에는 江 및 下水施設을 통하여 海洋으로 흘러나오는 污水 및 廢水 뿐 아니라 大氣를 통하여 落下되는 탄소, 重金屬, 殺虫劑, 및 海岸의 工業地帶의 廢水, 기타 港口의 斷末施設(terminal facility)에서 유출되는 油類가 모두 포함된다.

둘째는, 海洋에의 投棄(ocean dumping)이다. 이는 固體廢棄物, 有毒性 産業廢棄物, 核廢棄物 등 처치곤란한 文明의 쓰레기를 船舶에 싣고 나가서 海底에 버리는 意圖的인 投棄行爲를 뜻한다.

셋째는, 海底에 부존되어 있는 資源을 開發하는 과정에서 발생하는 汚染이다. 海底石油開發過程에서 발생하는 汚染 중에서는 油類 排出이 그 代表的인 事例이며, 앞으로 닥쳐올 深海底 開發에서도 相當한 海洋汚染이 발생할 가능성이 있다.

네째는, 船舶에 의한 汚染(vessel-originated pollution)이다. 주로 油類 汚染(oil pollution)의 문제로서, 事故로 인한 燃料油(fuel oil)의 排出 뿐 아니라, 油槽船의 正常運營 중에 발생하는 油類排出 및 油槽船의 大型事故로 인한 참혹한 汚染事故가 모두 이에 포함된다.

이 중 陸地에서 由來하는 海洋汚染이 全體의 海洋汚染 중 가장 큰 비중을 차지한다. 그러나, 이러한 類의 汚染은 長期的이며 漫性的이고, 또한 일반적으로 이야기해서 國內의 問題이다. 이에 반하여 油類 汚染은 國際的 次元의 問題로서 注目을 받아 왔다. 分明히, Torrey Canyon, Amoco Cadiz, Santa Barbara, 및 Ixtoc I과 같은 大事故는 이러한 국제적 관심의 增大에 기여하였다. 本稿는 그 중에서도 海底石油開發 過程에서 발생하는 海洋의 油類汚染에 관련된 法的 問題點과 法的 規制에 관한 研究이다.

1) R. Eckert, The Enclosure of Ocean Resources 154 (1979).

(2) 海洋의 油類 汚染의 現況

年間 어느 정도의 油類가 어떠한 源泉으로부터 海洋 環境에 投入되는가 는 매우 어려운 問題이다. 1975 年에 美國 學術院(National Academy of Science)이 발표한 報告書는 地球의 海洋環境에는 年間 600 만 톤 以上의 油類가 投入되고 있다고 推算하였으며, 源泉別로는 그 중 54%가 陸上活動에서 기인하며, 35%는 海上運送 過程에서 발생하고, 나머지 11%는 海底石油의 自然滲出(natural seeps)과 海底石油開發 過程에서 유래한다고 하였다.²⁾ 脚註 2의 圖表에서 보는 바와 같이 海底石油開發 過程에서 유래하는 油類汚染은 全體의 약 1.3%로 8 만 톤 또는 60 만 바렐에 해당한다. 그러나, 이 統計는 어디까지나 平均的인 推算에 불과하며, 1 件의 大型事故는 그 해의 統計의 樣相을 뒤바꾸어 놓을 수도 있는 것이다.

2) National Academy of Science, Petroleum in the Marine Environment 6 (1975).

* 年間 海洋으로 投入되는 油類 <美國 學術院(1975년)>

源	泉	分量(단위:百萬톤)	비율(%)
陸上活動(Land-Based Activities)			
沿岸의 精油所(Coastal Refineries)		0.2	
大氣(Atmosphere)		0.6	
沿岸의 都市廢棄物 (Coastal Municipal Wastes)		0.3	
沿岸의 産業廢棄物 (Coastal Industrial Wastes)		0.3	
都市의 下水(Urban Runoff)		0.3	
江 또는 河川(River Runoff)		1.6	
小 計		3.3	54%
海底石油의 自然滲出(Natural Seeps)			
		0.6	10%
海底石油開發活動(Offshore Production)			
		0.08	1%
海上運送(Marine Transportation)			
LOT 式 油槽船(LOT Tankers)		0.31	
在來式 油槽船(Non-LOT Tankers)		0.77	
乾船渠作業(Dry Docking)		0.25	
送油斷末作業(Terminal Operations)		0.003	
빌지배출作業(Bilges Bunkering)		0.5	
油槽船事故(Tanker Accidents)		0.2	
一般船舶事故(Nontanker Accidents)		0.1	
小 計		2.133	35%
計		6.113	100%

海洋環境에 投入되는 油類의 總量이 未知의 문제로 오직 推算을 할 수 있는 것과 마찬가지로 油類, 특히 原油가 海洋環境에 어떠한 影響을 미치는가 하는 문제도 매우 어려운 것이다. 石油製品 중 輕質油인 휘발유와 燈油는 매우 毒性인 것으로 알려져 있으나, 휘발성이 강한 탓으로 海洋環境에 큰 위협이 되지 못하고, 船舶의 燃料로 가장 널리 쓰이는 디젤油가 持續的이며 강한 毒性을 갖고 있다고 일반적으로 評價되고 있다.³⁾ 그러나, 原油(crude oil)가 海洋環境에 미치는 影響에 대하여는 見解가 많이 갈리고 있는 형편이다. 비록 一般人에게는 상당히 의아스럽게 들리겠지만, 原油 自體는 海洋環境에 그다지 有害하지 않다는 것이 支配的인 見解이다. 美國의 Georges Bank의 開發을 앞두고 발표된 한 研究結果는

“이따금 발생하거나, 小量으로 배출된 原油 汚染은 海洋 生態界에 長期的으로 심각한 影響을 미치지 않는다. ……原油 汚染은 局地的인 短期的인 災難일 수는 있지만 이는 결코 長期的인 環境的 災殃은 아니다”

라고 結論내린 바 있다.⁴⁾ 그러나, 이러한 研究의 대다수가 石油會社의 研究基金으로 뒷받침된 것임을 감안할 때, 原油無害論을 그대로 받아들이는 것은 위험하다.⁵⁾ 名聲있는 化學者 Max Blumer는 原油가 모든 海洋生物에 有害하며 海水와의 化學作用을 거쳐서 人體에 有害한 物質로 變化하여 魚貝類에 축적되고, 따라서 人體에도 威脅을 주며, 油類는 海洋環境에서 가장 持續的인 化學物質 중의 하나라고 主張하였다.⁶⁾ Max Blumer가 내린 가장 충격적인 結論의 하나는 바로 “海洋이 油類 汚染을 감당할 수 있는 忍容力은 限界가 있다”는 것이다.⁷⁾

이에 관하여 注目할 것은 原油 汚染事故가 발생한 地點에 따라서 그 效果가 크게 다르다는 점이다. 熱溫帶 海域 또는 夏季에는 高溫으로 말미암아 自然蒸發이 쉽게 이루어져, 海洋環境에 대한 피해는 감소한다. 反面에

3) R. M'Gonigle and M. Zacher, Pollution, Politics, and International Law—Tankers at Sea 33(1979).

4) W. Ahern, Jr., Oil and the Outer Coastal Shelf 74 (1973).

5) 代表的인 것으로, Oil Companies International Marine Forum, Oil Spills: Their Fate and Impact on the Marine Environment (1980).

6) Blumer, Scientific Aspects of the Oil Spill Problem, 1 Env. Affairs 54, 55—59(1971).

7) Id. at 70.

極地에 가까운 海域에서는 排出된 原油가 수십년 동안 自然分解되지 않은 채 持續되는 것으로 알려져 있다.⁸⁾ 뿐만 아니라, 生態적으로 극히 중요한 江河口地域이 原油로 汚染된 경우는 魚類의 産卵地가 파괴되는 까닭에 피해가 加重된다. 또한, 沿岸 海域에 유출된 原油는 갈매기와 바다오리 등 海鳥類에 막대한 피해를 입힌다. 北海와 北大西洋 沿岸에서의 慢性的인 油類 汚染만으로서도 年間 15만~45만 마리의 海鳥가 희생되는 것으로 判斷되고 있다.⁹⁾

결론적으로, 海洋은 原油汚染으로부터 심각한 위협을 받고 있으며, 이러한 汚染을 규제하기 위한 法的 制度의 擴充이 요구된다 할 것이다. 本稿는 그 중에서도 海底石油의 開發 過程에서 발생하는 海洋汚染에 관한 法的 問題點과 그 法的 및 制度的 改善에 관한 研究이다.

II. 海底石油開發에서 발생하는 油類 汚染의 여러 問題點

(1) 問題의 提起

試錐 단계부터 生産 단계에 이르기까지 海底石油開發은 環境의 危險을 수반한다. 試錐船(oil rig)에서 행하는 試錐(exploratory drilling) 과정에서 어느 정도의 海底의 土壤과 化學物質(drilling mud)의 海洋에의 排出는 不可避하다. 이러한 試錐는 대개의 경우 事業主體(operator)인 石油會社와 契約을 맺은 전문적인 試錐會社(drilling contractor)가 수행한다. 이들 試錐會社는 그들 나름의 試錐船團과 專門技術者를 所有하고 있다. 이들은 一種의 用役會社이고 石油의 발견 與否에 따른 財政的 위험부담은 오로지 事業主體가 감당한다. 汚染 問題에 대하여도, 試錐會社는 土壤과 化學物質 등의 排出과 같은 通常的 運用에서 발생하는 汚染(operational spill)에 의한 피해에 대하여 責任이 있고, 事業主體는 爆發이나 愼出에 의한 汚染(accidental spill)에 의한 피해에 대하여 責任이 있다고 契約에

8) R. M'Gonigle and M. Zacher, supra note 3, at 33-34.

9) Id. at 34.

10) M. Summerskill, Oil Rigs: Law and Insurance 324 (1979). 海底石油開發의 단계와 그 裝備의 法的 地位에 관하여 상세한 것은 李相敦, 海底石油開發裝備의 法的 地位, 韓國海法會誌 第5卷 1號(1983年) p. 73-93 참조.

서 규정하는 것이 業界의 常例이다. 試錐過程에서 爆發이나 噴出의 事故가 발생할 수 있는 것은 地下의 石油層에 原油와 같이 부존하고 있는 天然가스가 掘鑿과 더불어 海面 위로 솟아 나올 수 있기 때문이다.

일단 經濟性 있는 油田이 확인되면 生産目的을 위한 固定 플랫폼 폼(fixed platform)을 건설한다. 固定 플랫폼 폼이 건설되면 確認된 油層을 向하여 鑿孔(drilling)을 한다. 이리하여 비토소 原油를 生産하게 된다. 착공 단계도 역시 爆發(blowout)의 위험성이 높은 時期이다. 그러나, 가장 爆發의 위험성이 높은 시기는 이른바 修理(workover)기간 동안이다. 이 기간 동안은 生産을 停止하여야 함으로 爆發(blowout)의 위험성이 매우 높다.¹¹⁾ 1977年 北海의 Ekofisk Bravo의 事故도 修理(workover)기간 중 발생한 것이다. 그 외에도 海底送油管으로부터의 流出 또는 油槽船으로의 船積 과정에서 油類가 海洋으로 排出될 수가 있다. 그러나, 大量汚染의 위험성이 가장 큰 것은 爆發(blowout)로 인한 것인데, 여기서 의미하는 爆發은 原油와 가스가 統制받지 않은 채로 噴出하는 것을 뜻한다.¹²⁾ 爆發은 海洋汚染 뿐 아니라, 海上油田에서 操業하는 作業員들에게도 큰 위험임은 두 말할 나위가 없다. 以下, 지금까지 발생한 大事件을 概略적으로 살펴보기로 한다. 이들 事件은 政治的 論爭은 물론 法的 爭點도 야기시켰으며, 立法論의 方向을 제시한 것이기도 하다.

(2) Santa Barbara 事件

1969年 1月 28日, California州의 Santa Barbara 海岸으로부터 5 1/2 마일 지점 水域에서 착공을 하던 Union Oil社의 플랫폼·폼 A로부터 가스와 原油가 噴出되었다. 이 플랫폼·폼은 每日 약 500 바렐 내지는 2,000 바렐의 原油를 排出하였다고 추산되었고, 2月 7日에 시멘트로 海底噴出地點을 봉하기까지, 약 80,000 바렐이 海洋에 排出된 것으로 評價되었다.¹³⁾ 海洋에 排出된 原油帶(oil slick)은 아름답기로 유명한 Santa Barbara 海岸 40마일을 걸쳐 汚染시켜서 막대한 美的·生態的 파괴를 초래하였다. 또한,

11) P. Swan, Ocean Oil and Gas Drilling and the Law 29-30 (1979).

12) Id. at 15.

13) W. Ahern, Jr., supra note 4, at 47.

이는 바로 2年前의 Torrey Canyon 號 참사의 惡夢을 되살렸던 것이다. 이 事故의 原因은 주로 그 地質의 特性을 충분히 고려하지 않고 굴착을 한 데 있는 것으로 알려졌다.¹⁴⁾ 이러한 美國 沿岸에서의 최초의 침묵한 油類 汚染事故를 당하여 당시 內務長官 Hickel 은 Santa Barbara Channel 水域에서의 일체의 試錐 行위를 유예시켰다.¹⁵⁾ 한편, 汚染으로 인한 被害의 賠償을 요구하는 數件의 訴訟이 提起되었다.

첫째로, California 州과 Santa Barbara 郡, Santa Barbara 市 및 Carpinteria 市가 聯邦 內務省 長官을 相對로 訴訟을 제기하였는데, 그 根據는 內務省이 海底石油 開發에 관하여 요구되는 合理的인 基準이나 安全守則을 요구함이 없이 租鑛權을 石油會社에 부여한 데 過失(negligence)이 있었으며, 또한, 聯邦政府의 機關인 內務省은 California 州가 자기 州의 財産을 使用할 수 있는 權利를 聯邦政府의 行위에 의하여 憲法 修正 5條에 위반하여 不當하게 褫奪당하였다는 데 있었다. 따라서, 聯邦政府가 石油會社에 租鑛權을 부여한 데에 過失이 있었으며, 이러한 과실로 인하여 聯邦政府에 賠償責任이 있는가 하는 中전에 없던 法的 問題點을 야기시켰다. California 州 등 原告側의 賠償請求額은 5억 弗에 달하였다.¹⁶⁾

둘째는, California 州, Santa Barbara 市 등 請求人들이 Union Oil 社를 위시한 石油會社를 相對로 提起한 訴訟으로 不法行爲 理論에 근거한 것이었다. 原告側은 Union Oil 社가 高度로 위험한 行爲(ultra hazardous activity)에 종사하였고, 이로 인하여 被害가 발생하였기 때문에 Rylands v. Fletcher¹⁷⁾ 이래 英美法上 인정되고 있는 嚴格責任(strict liability)을

14) 상세한 것은 L. Dye, Blowout at Platform A(1971) 참조. Santa Barbara Channel의 海底 大陸棚의 110個 鑛區는 1968年 2월에 公開 入札에 붙여졌으며, 聯邦政府는 그 중 75個 鑛區에서 6억 弗 상당의 競買金을 提示받았다. 그 중 石油 賦存이 가장 확실시 되었던 제 402 광구는 Gulf, Texaco, Mobile 및 Union Oil의 4個社의 共同入札로 6천 1백 20만 弗이란 최고 가격에 落札되었는데, 事故는 바로 이 지역에서 발생하였다. Walmsley, Oil Pollution Problems Arising out of Exploitation of the Continental Shelf: The Santa Barbara Disaster, 9 San Diego L. Rev. 514, 521 (1972).

15) 石油會社側은 長期間에 걸친 이와 같은 猶豫 조치가 不當한 收用(taking)이라고 主張하여 訴訟을 제기하였다. cf. Union Oil Co. v. Morton, 512 F. 2d 743 (9th Cir. 1975).

16) State of California, et al., Claim for Damages or Injury—Standard Form 95.

17) L.R. 3 H.L. 330 (1868). 상세한 것은 W. Prosser, Handbook of the Law of Torts 509—511 (4th Ed. 1971) 참조.

적야 하며, 또한, 이와 같은 嚴格責任論이 적용되지 않는다 하더라도, Union Oil 社は 注意義務에 위반한 過失이 있기 때문에 責任이 있고, 한편으로는 原油가 原告側의 自然景觀과 私有財産에 侵入하도록 許容하였다는 일종의 不法侵入(trespass) 理論에 의하여 責任이 있다고 主張하였다. 原告側이 주장한 被害額은 최소한 5억弗이었다.¹⁸⁾ 그러나, 이 事故는 州의 管轄 밖인 外大陸棚(outer continental shelf)에서 발생한 것이어서 管轄에 관한 문제점(즉, 州法院 所管인지, 聯邦法院 所管인지)이 발생하였다.¹⁹⁾

세번째 訴訟은 汚染으로 피해를 당한 私인들이 Union Oil 社를 상대로 提起한 集團訴訟(class action)인데, 原告는 海岸의 娛樂用 보우트(pleasure boat)의 所有主와 使用者들, 公共 비치의 使用者들, 海岸의 住宅 소유자 및 商業的 漁民을 포함하고 있었으며, 根據는 過失 또는 嚴格責任에 두고 있었다.²⁰⁾

위의 세 訴訟의 請求額은 도합 23억 6천만 弗에 相當하였는데, 그 중 私인들이 주장한 피해액만도 13억 弗이었다.²¹⁾ 그러나, 이러한 피해액은 상당히 환상적인 것으로 여겨졌지만, 環境被害를 金錢的으로 計算하는 것이 지극히 어려움을 단적으로 보여준 것이기도 하였다.

1973年 聯邦第9 抗訴法院은 娛樂用 보우트 所有者가 原油 汚染으로 한동안 항해를 하지 못함대 대한 피해는 聯邦海事法(federal maritime law)이나 California 州法上 救濟될 수 있는 法的 피해가 아니라고 判示하였으며,²²⁾ 이듬 해에 同 抗訴法院은 商業的 漁民(commercial fishermen)이 油類 汚染으로 인하여 상실한 利益은 法的으로 구제될 수 있는 被害라고 判示하였다.²³⁾

1974年 7月 23日, California 州, Santa Barbara 郡, Santa Barbara

18) State of California, et al., v. Union Oil Co. et al., Complain for Damages (Filed in Superior Court of the State of California for the County of Santa Barbara, Feb. 1969).

19) Walmsley, supra note 14, at 544-547.

20) Hall et al. v. Union Oil et al., Amended Complaint for Damages, (Filed in U.S.D. C., Cent. District of California, Feb. 1969).

21) Walmsley, supra note 14, at 556.

22) Oppen v. Aetna Insurance, 485 F. 2d 252 (9th Cir. 1973).

23) Union Oil Co. v. Oppen, 501 F. 2d 558 (9th Cir. 1974).

市 및 Carpenteria 市와 Union Oil 社 등 4 個 石油會社 間에는 和解가 成立되어서, 訴訟은 기각되었다. 石油會社側은 California 州에 450 萬 弗, Santa Barbara 市에 400 萬 弗, Santa Barbara 郡에 77 萬 5 千 弗 그리고 Carpenteria 市에 20 萬 弗을 賠償하는 것으로 結末이 지어졌다.²⁴⁾ 한편, 州政府 등이 聯邦政府를 상대로 제기한 訴訟에서 石油會社는 피고인 聯邦政府를 대신하여 金錢的 賠償責任을 질 것으로 1974 年 4 月에 合議하였는데, 위의 和解가 成立함에 따라 訴는 自動으로 기각되었다.²⁵⁾

이와 같은 民事訴訟 이외에도 大陸棚에서의 資源 開發 活動에 規制를 가하여야 한다는 輿論이 비등하게 되었으며, 內務長官 Hickel 은 새로운 規則(regulation)을 제안하였고, 이는 1969 年 8 月 22 日 채택되었다.²⁶⁾ 그 주된 內容은 汚染 사고가 발생한 경우 租鑛權者는 오염피해를 除去할 의무가 있으며, 또한 汚染을 최대한 防止하기 위하여 鑿孔(drilling), 膠着(cementing), 鑿孔用 化學物質(drilling mud)의 배출 및 噴出 豫防器(blow-out prevention equipment)의 使用 등 諸般 기술적인 기준을 強化 시킨 것이었다.²⁷⁾ 한편, Nixon 大統領은 전문가들로 구성된 委員會로 하여금 油類汚染 문제와 海底石油 開發에 관한 문제를 연구하여 보고하도록 지시하였으며, 同 委員會는 2 件의 報告書를 통하여 油類 汚染에 대한 보다 엄격한 聯邦政府의 規制를 促求하였다.²⁸⁾

(3) 1970 年 Mexico 灣에서의 두 事件

Santa Barbara 의 惡夢이 가시기도 전인 1970 年 두 件의 심각한 汚染 事故가 Mexico 灣의 美國會社의 플랫폼 뜰에서 發生하였다.

1970 年 2 月 10 日, Louisiana 州 近海에서 原油와 가스를 生産하던

24) Note, Recent Developments in Law of the Seas: A Synopsis, 12 San Diego L. Rev. 665, 681 (1975).

25) Id. at 682.

26) Nanda and Stiles, Offshore Oil Spills: An Evaluation of Recent United States Responses, 7 San Diego L. Rev. 519, 530-531 (1970).

27) Revised Title 30 CFR § 250; 43 CFR § 3380.

28) Final Report of the President's Panel on Oil Spills, The Oil Spill Problem (1969); Second Report of the President's Panel on Oil Spills, Offshore Mineral Resources: A Challenge and an Opportunity (1969).

Chevron Oil社 所有의 플랫폼 폼이 爆發, 火災를 일으키면서 原油를 바다에 쏟아내기 시작하였다. 火災는 4週간 지속되었고, 原油의 流出은 3週를 더 계속하였으며, 3만 바렐 以上이 流出된 것으로 推算되었다.²⁹⁾ Louisiana 近海의 굴 養殖業과 漁業에 막대한 피해를 줄 것으로 예상되었으나, 다행히 海風이 原油帶를 바다쪽으로 불어 내어주어서 큰 피해는 없었다.

이 Chevron 事件은 당시 海底石油 開發을 규제하는 法體制에 未備點이 있었음을 보여주었다. 事故가 난 플랫폼 폼은 有事時 爆發을 억제할 噴出防止器(blowout preventor)를 갖추고 있지 않았음이 밝혀졌다. 內務長官은 Mexico 灣의 Chevron社의 모든 플랫폼 폼을 검사하도록 명령하였고, 검사 결과 Chevron社의 347件의 聯邦法規 違反이 드러났다.³⁰⁾ 法務省은 Chevron社를 1953年의 外大陸棚法(Outer Continental Shelf Lands Act)에 근거하여 1969年에 改定된 內務省의 規則(噴出防止器 및 기타 安全裝置의 設置의 義務) 違反을 들어 起訴하였고 New Orleans 所在 聯邦地方法院은 Chevron社에 1百萬 弗의 罰金을 부과하였다.³¹⁾

內務省은 Mexice 灣에서 安全檢査를 계속하였고, 그 결과로 Humble Oil社, Union Oil社 및 Continental Oil社가 聯邦法規 違反으로 또한 50만 弗에 달하는 罰金刑을 받게 되었다.³²⁾ 한편, Shell社 所有의 플랫폼 폼이 1970年 12月 1日 爆發하여 2名의 作業員이 死亡하고 2個月에 걸쳐 5만 바렐 以上이 Mexico 灣에 流出되었다. Shell社는 事故가 난 플랫폼 폼을 포함하여 40個 플랫폼 폼에서 170個의 法規違反 혐의로 起訴되어 34만 弗의 罰金刑을 宣告받았다.³³⁾

1970年에 있었던 이러한 事件들은 重大한 教訓을 提示하였다. Santa Barbara 事件 당시에는 적절한 法規가 없었다. 그러나, 비록 法規가 制定되었다 하더라도 適切한 執行과 檢査가 수반되지 않으면 意味가 없음이

29) W. Ahern, Jr., *supra* note 4, at 47.

30) Nanda and Stiles, *supra* note 26, at 534—535.

31) Note, Recent Developments in Law of the Sea: A Synopsis, 8 San Diego L. Rev. 677—678 (1971).

32) *Id.* at 678.

33) *Id.* at 678—679.

自明해진 것이다.³⁴⁾ 石油會社는 利益 追求에만 전념할 뿐이고, 聯邦政府의 強力한 執行과 檢査가 없이는 法規는 지켜지지 않을 것이며, 法規가 지켜지지 않는 한 汚染事故는 계속 발생할 것이라는 것이다.

(4) Ekofisk 事件

Ekofisk 油田은 北海의 海底油田 중 가장 큰 規模 중의 하나로 英國과 Norway 의 中間 地點에 위치하고 있다. 1977年 4月 22日 Norway 쪽의 Ekofisk 油田 플랫폼 폼 Bravo 에서 大爆發이 발생하였다.

事故가 났던 플랫폼 폼은 海底 地面下에 밸브를 설치하기 위한 修理 (workover)중이었고, 따라서 “Christmas tree”라고 통칭되는 安全밸브 시스템은 作動하지 않고 있었는데, 당시 管理責任者(그는 당시 30시간을 계속해서 수면을 취하지 못한 채 作業 중이었다)의 判斷 착오로 原油와 개스가 噴出되었고, 상황이 심각해지자 주위의 油田에서도 모든 作業員이 철수하였다.³⁵⁾ 火災를 예방하기 위하여 消防船이 플랫폼·폼에 海水를 뿌렸고, 미국 Texas 의 油田事故 처리 전문가 팀(Bill Adair team)이 4月 30日 噴出을 停止시키기까지 약 11만~15만 바렐의 原油가 流出되었다.³⁶⁾ 流出된 原油를 기계적으로 回收하려는 作業은 海上의 惡條件으로 불과 5%를 회수하는데 그치고 말았고, 55톤이나 되는 油類 分解用 化學藥品(chemical dispersant)이 散布되었다. 그러나, 다행히 海風과 潮流관계로 原油帶는 海岸으로부터 70 마일 以內로 접근치 못하였다. 汚染을 除去하는 데 든 총 비용은 5백 내지 1천만 弗에 상당할 것으로 推算되었으며, 단 8日간의 逸失利益(原油 生産을 못함으로써 발생한 利益의 喪失)만도 최소한 5천 7백만 弗에 달하는 것으로 평가되었다. 또한, 事故 후의 조사에 의하여 밝혀진 바에 의하면 海面下의 한 安全밸브가 정확히 잠겨 있지 않았으며, 한 개의 噴出防止器가 上下가 전도되어서 설치되어 있었다고 한다.³⁷⁾ Ekofisk 事件은 복잡한 海底開發 裝備의 운영이 얼마나 어려운 것들 보

34) Nanda and Stiles, supra note 26, at 535—536.

35) P. Swan, supra note 11, at 334.

36) F. Earney, *Petroleum and Hard Minerals from the Sea* 151—152 (1980).

37) Id. at 152—153.

여준 것이며, 사소한 실수가 큰 재난을 가져올 수 있음을 여실히 보여 준 것이었다. 이 사건의 결과로 관련국은 安全度 강화와 汚染 防止를 위한 협의를 가졌고, 특히 英國과 Norway는 非常時 相互 協助를 目的으로 한 合同計劃을 마련하였다.³⁸⁾

(5) Ixtoc I 事件

1979年 6月 3日 Mexico 海岸에서 50 마일 北쪽의 Mexico 灣의 Campeche 灣의 Ixtoc I 油田에서 폭발사고가 발생, 試錐作業 중이던 半潛水式 (semi-submersible) 試錐船(mobile rig) Sedco 135 號가 全燒 浸沒하였으며, 每日 3만 바렐 가량의 原油를 뽑어내기 시작하였다. Ekofisk의 英雄 Bill Adair 팀이 초빙되었으나, 그들도 油田을 제어하기에 실패하였고, 4個月이 지난 1979年 10월에야 大型 鐵製 Sombrero가 事故 地點에 내려 짐으로 原油의 流出을 局部的으로 制限하는데 成功하였다.³⁹⁾ 浸沒한 Sedco 135 號는 Texas에 근거를 두고 있는 美國會社 SEDCO社 所有로 Mexico의 半官半民 會社인 PERMARGO에 裸傭船(bare-boat charter)되어 있었으며, 2천 2백만 弗의 船體保險에 加入되어 있었다.⁴⁰⁾

Mexico 當局의 公式 發表는 350만 바렐의 原油가 流出되었다고 추산하였으나, 美國政府의 추산은 이의 3~4배가 되는 8백~1천 4백만 바렐에 달하였다.⁴¹⁾ 따라서, Ixtoc I 事件은 油槽船 汚染 事故이었던 1978年에 Amoco Cadiz 號의 150만 바렐의 汚染記錄을 훨씬 능가하는 최대의 油類 汚染 事故로 기록되었다.

試錐를 담당했던 Mexico 國營石油會社 PEMEX는 처음부터 事故의 심각성을 축소시키려고 노력하였으나, 사고 발생 2個月 후인 1979年 8月에는 原油帶(oil slick)가 길이 500 마일, 폭 50 마일 규모로 擴大되어서 潮流와 海風을 타고 미국의 沿岸으로 접근하여, Texas州의 沿岸을 오염하였으며 沿海의 漁業에 피해를 주었고, 또한 Texas州 海岸에 위치한 野生

38) Id. at 153.

39) The Washington Post, June 10, 1979 A 20:1; The New York Times, Oct. 17, 1979, I 4:3.

40) Offshore, Aug. 1979, at 43-44.

41) The New York Times, Feb. 28, 1980, IV 18:1.

動物棲息地(Wildlife Refuge)의 희귀 보존동물의 생존을 직접적으로 위협하였다. Texas州와 美 聯邦政府는 汚染防止와 제거를 위한 긴급 작전을 실시하였다. 온화한 기후와 미국측의 環境保護作戰으로 汚染 피해는 제한되었지만, 美國 沿海에서의 漁業과 海岸의 海水浴場의 호텔 등 觀光業所에 큰 被害를 끼쳤다. 한편, Texas州는 汚染 제거 및 방지 비용으로 1천만 弗을 支出하였다고 주장하였으며, 聯邦政府도 6백만 弗 이상을 支出하였다고 발표하였다.⁴²⁾ 그러나, Mexico灣의 生態界에 끼친 長期的인 영향은 未知數일 수 밖에 없었다. 더욱이 中東產 輕質 原油(light crude)를 運送하는 대부분의 油槽船의 사고로 인한 汚染과는 달리, Mexico의 原油는 重質(heavy crude)이어서 타르의 형태로 海水에 가라 앉아서 海底 地表의 生態界에도 큰 피해를 입혔다. 따라서, 海表面의 原油帶를 除去하기 위하여 開發된 現행의 汚染 除去 기술은 無力한 것으로 밝혀졌다.⁴³⁾

Ixtoc I 事件은 여러가지의 복잡한 法的 問題點을 야기시켰다. 첫째, 이는 전형적인 國際公害(transnational pollution) 狀況으로 Mexico 政府의 國家責任 問題가 제기되었다.⁴⁴⁾ 이에 대하여 당시 Mexico 大統領 Lopez Portillo는 事故가 전혀 豫測不許이었기 때문에 一種의 天災地變(act of God)으로 Mexico는 責任이 없다고 主張하였다.⁴⁵⁾ 그러나, 美國의 石油 業界에서는 PEMEX가 安全守則을 준수하지 않아서 이 같은 事故가 발생했다는 說이 나돌았다.⁴⁶⁾

한편, 1979年 9月, Texas州의 海岸 지역의 觀光·休養 시설의 主人들과 漁業 종사자들은 PEMEX, PERMARGO 및 SEDCO를 상대로 損害 賠償請求訴訟을 Houston 所在 聯邦地方法院에 제기하였는데, 이들의 請求

42) 상세는 下院 聽聞會 記錄 참조. The Impact of the Blowout of the Mexican Oil Well Ixtoc I and the Resultant Oil Pollution on Texas and the Gulf of Mexico—Hearings Before the Committee on Merchant Marine and Fisheries (House of Representatives, 96th Congress, 1979); Ixtoc I Pollution Compensation—Hearings Before Subcommittee on Conservation and the Environment, Fisheries and the Wildlife (House of Representatives, 96th Congress, 1979).

43) Ocean Science News, Aug. 13, 1979 at 1; Aug. 27, 1979, at 1—2.

44) 상세는 李相敦, 國際公害에 관한 國際法上 國家責任, 中央大 法學論文集 제 8 집 (1983) pp. 123—146 참조.

45) The New York Times, Oct. 3, 1979, I 5; 1.

46) Ocean Science News, Sep. 10, 1979, at 1.

額은 3억 5천 5백만 弗에 달하였다. 한편, Texas州政府도 그들이 支出한 汚染除去 및 防止 비용을 전보받기 위하여 위의 세 會社를 상대로 訴訟을 제기하였고, 聯邦政府도 그들의 支出費用을 배상받기 위하여 SEDCO를 상대로 訴訟을 제기하였다.⁴⁷⁾

한편, 거의 같은 시기에 SEDCO社는 그들이 아무런 責任이 없음을 主張하면서, 船主責任制限法(The Limitation of Liability Act of 1851)에 근거하여 責任의 免除(exoneration) 또는 制限(limitation)을 요구하는 訴訟을 제기하였고, 이에 따라 Houston 소재 聯邦地方法院은 SEDCO에 대한 請求權者는 同年 10月 23日까지 請求事項을 제출하라고 命令하였고, 따라서, 모든 訴訟은 하나로 통합되었다. SEDCO는 비록 同社가 그 所有의 Sedco 135號를 PERMARGO에 임대하였지만, 이는 裸傭船(bare-boat charter) 契約으로 SEDCO는 전혀 그 試錐作業에 관여하지 않았고, 또한 SEDCO의 技術者 17名이 Sedco 135號에 同乘하고 있었지만 이들은 단지 技術 자문에 불과하였고, 作業의 관리와 지시는 PEMEX의 命令에 의하여 이루어지고 있었고, 더구나 PEMEX의 技術자들은 SEDCO의 技術자의 助言을 무시해서 이 같은 事故가 발생하였다고 主張하였다. 또한 비록, SEDCO側에 責任이 있다 하더라도 Sedco 135號는 海事法上 船舶(ship)이기 때문에 美國의 船主責任制限法에 의하여 그 責任의 한도는 事故 이후의 船舶의 價値(value of the ship after accident)와 그 航海에서 얻어진 運賃(pending freight)이 責任의 限度가 되기 때문에, 船體가 全損(total loss)인 이 경우에 있어서 SEDCO의 責任의 限度는 얻어진 傭船料(charter hire)인 30만 弗이라고 主張하였다. 이에 대하여, 聯邦政府와 被害者들은 Sedco 135號는 事故 당시 닻을 내리고 試錐作業을 하고 있었기 때문에 船舶으로 간주되어서는 아니된다고 주장하였다. 또한, 海洋油類 汚染에 시대착오적인 船主責任制限制度의 原則이 적용되는 것은 不當하며 立法的 意圖에 배치된다고 하여, SEDCO의 無制限 責任을 주장하였다.⁴⁸⁾

47) 聯邦政府는 1981年 1月에 PERMARGO에 대하여도 訴를 提起하였다. The New York Times, Jan. 24, 1981, I 46: 2.

48) 상세는 다음 論文을 참조. Sang Don Lee, Legal Problems of Marine Pollution Arising from Offshore Petroleum Resource Development(Unpublished S.J.D. Dissertation, Tulane

또 다른 한편으로, PEMEX 와 PERMARGO 는 그들의 海底資源開發行爲는 商業的 行爲(commercial activities)가 아니라 主權的 行爲(sovcreign activities)이기 때문에 美國의 外國主權免責法(Foreign Sovereign Immunity Act of 1976)에 의하여 免責을 부여받아야 한다고 主張하였다.⁴⁹⁾

이 두가지의 豫備的 問題點——즉, 첫째, 石油試錐船이 船主責任制限法이 의미하는 船舶이며 특히 試錐하고 있는 경우(in drilling mode)에도 船舶으로 간주될 것인가의 문제와, 둘째로, 外國의 國營石油會社의 海底 天然資源 開發 과정에서 發生한 汚染被害에 대하여 事業主體인 國營石油會社는 美國에서 外國主權免責을 부여받을 것인가의 문제——은 극히 어려운 法的 爭點을 동반한 것이어서 訴訟은 매우 지연되었다.

1982年 3月 30日, Houston 所在 聯邦地方法院은 Sedco 135號가 船主責任制限法이 의미하는 船舶의 범주에 속한다고 최초로 判示, SEDCO 側에 부분적인 勝利를 안겨주었다. 同 法院은 船主責任制限法上 船舶은 광범위하게 해석되어서 娛樂用 보우트(pleasure boat)도 責任制限을 할 수 있다고 判決한 것을 지적하면서, 海洋汚染에 관한 責任이 特別法으로 다루어지지 않는 한, 試錐船의 船主도 責任制限法の 혜택을 받아야 한다고 判示하였다. 또한 同 法院은 外國主權免責의 문제에 관하여서 PEMEX 는 Mexico 政府의 天然資源 開發이라는 政府의 公共目的下的 主權的 活動(sovcreign activities) 과정에서 發生한 事故에 관련하여 主權免責을 받아야한다고 判決하였다. 그러나, 半官半民의 PERMARGO 는 Texas 州內에서 事業을 하고 있기(doing business) 때문에 美國의 聯邦法院의 管轄에 屈服한다고 判示하였다.⁵⁰⁾

(6) 評 價

위의 汚染事故들은 많은 敎訓을 제시하였다.

첫째, 法規를 통하여 安全守則과 環境保護의 조치를 강화하면 汚染事故

Law School, 1982) pp. 166—172.

49) 상세는 Sang Don Lee, supra note 48, at 123—134 참조.

50) In re Complaint of Sedco Inc, 50 U.S.L.W. 2623 (D.C. Houston, Texas, March 30, 1982).

를 최소한도로 줄일 수 있다는 것이다. 1970年の Mexico 灣에서의 두 事件을 契機로 美國 內務省과 環境廳은 大陸棚에서의 石油 및 가스 作業에 대한 規制를 強化하였고, 그 결과 1971年 이후로는 50 바렐 以上 유출된 大型 사고가 1件도 발생하지 않아서 地극히 良好한 記錄을 보이고 있다.⁵¹⁾ 한편, Ekofisk 事件은 아주 사소한 人間의 失手가 참혹한 사고를 초래할 수 있는 가능성이 恒存함을 여실히 보여 주었다. 따라서, 有事時에 對應할 수 있는 非常計劃(contingency plan)의 必要성과, 또한 污染被害를 신속히 賠償할 수 있는 法的 裝置의 필요성이 證明되었다.

둘째로, Ixtoc I 事件은 이 분야에서 새로운 問題點을 많이 제시하였다. 즉, 이러한 污染事故가 國際的 次元의 污染 被害를 일으킬 수도 있음을 보여 주었고, 開發途上國의 開發 기술 未熟으로 인하여 대규모의 事故가 발생하였고, 특히 Mexico 國營石油會社는 污染被害賠償責任保險도 없이 操業을 하였다는 점 등 많은 문제점을 제기하였던 것이다. 뿐만 아니라, 試錐船은 船舶일 수 밖에 없는 이상, 船主責任制限制度를 海洋污染에 관하여는 排除시켜야 할 必要性이 立證되었다. 이는 특히 固定된 生産 플랫폼·폼에서 발생한 污染事故에 대하여는 事業者가 責任을 制限할 수 없는데 반하여, 試錐船의 所有者는 만일의 사고의 경우 船主責任制限法에 의하여 責任을 제한할 수 있기 때문에 地극히 不合理한 결과를 초래한다. 또한 Ixtoc I 以外에도 1980年, Nigeria 와 Saudi Arabia 近海에서 발생한 事故들⁵²⁾은 앞으로 開發途上國에서 이같은 污染事故가 발생할 可能性이 높음을 보여준 것이기도 하다. 따라서, 開發途上國들은 適切한 立法 및 강력한 法規의 執行을 통하여 그들의 海底 에너지 資源의 開發 과정에서 발생할지도 모르는 污染事故의 可能性을 極小化하고, 또한 만일에 事故가

51) Danenberger, Outer Continental Shelf Oil and Gas Blowouts, in OCS Oversight—Part I, Hearings Before the Subcommittee on Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives, 97th Congress 84—133 (1981).

52) 1980年 1月 17日, Nigeria 近海에서 Texaco 社가 運用하던 Funiwa 5 well 이 폭발하여, 약 2주일 동안 20만 바렐의 原油를 流出시켰다. 同年 10月 2日, Saudi Arabia 海岸에서 약 100km 떨어진 Aramco 社의 Hasbah 6 well 이 폭발하여, 乘降式 試錐船(jack-up rig) Ron Tappmeyer 號에서 작업하던 19名의 작업원이 가스로 질식사하고, 8~10만 바렐 가량의 原油가 流出되어서 海岸을 오염시켰다. Advisory Committee on Pollution of the Sea, Oil Pollution of the Sea: Annual Report 1980, in E. Borgese and N. Ginsburg (ed.), Ocean Yearbook 3, 198, 199, 203 (1982).

발생한 경우에 신속하고, 적절한 賠償을 할 수 있는 制度的 裝置를 갖추 것이 要望되는 것이다.

세째로, 故意 또는 過失을 歸責事由로 하고 있는 既存의 不法行爲法은 被害者에게 부당한 부담을 지우고 있다는 점이다. 이는 油槽船에 의한 汚染被害의 경우와 다를 바 없다. 따라서, 海底 石油資源을 개발하는 事業者에게 嚴格責任(strict liability)을 부과하고, 汚染被害賠償 責任保險 加入을 강제하는 立法이 필요한 것이다.

Ⅲ. 海底 石油 開發 過程中 발생하는 油類汚染을 規制하고 그에 의한 被害를 賠償하기 위한 法制

(1) 問題의 概觀

海底石油資源 開發과 관련된 法的 問題에 있어서 가장 重要하고 또한 가장 잘 알려진 原則은 國家가 이들 資源에 대하여 永久的 主權(permanent sovereignty)을 갖고 있다는 점이다.⁵³⁾ 이 못지 않게 重要的 것은 이러한 資源 開發 過程中서 地球 環境을 保存하여야 한다는 점이다. 즉, 國家는 그의 資源 開發 過程中서 他國에 環境被害를 발생시키지 않을 최소한의 法的 義務가 있으며, 더 나아가 人類 全體에게 環境의 有害한 결과를 초래하지 않을 義務가 있다. 이 문제는 대체로 國際法的 問題라 할 수 있는데, 本稿에서는 省略하기로 한다.⁵⁴⁾ 現實적으로 더욱 중요한 것은 海底 石油를 開發하는 國家들이 어떠한 國內法으로 이 方面의 문제점을 規律하고 있나 하는 것이다.

실로 많은 國家들이 海底 石油 開發에 정열적으로 참여하고 있다. 나이

53) Brownlie, Legal Status of Natural Resources in International Law (Some Aspects), 162 Recueil des Cours 245, 255-271 (1979).

54) 상세는 다음의 論文 참조. de Mestral, The Prevention of Pollution of the Marine Environment Arising from Offshore Mining and Drilling, 20 Harv. Int'l 469 (1979); Treves, La Pollution Résultant de L'Exploration et de L'Exploitation des Fonds Marins En Droit International, 24 Annuaire Francais De Droit International 827 (1978); Bollecker-Stern, A Propos de L'Accident D'Ekofisk Problèmes Posés Par La Pollution Provoquée Par Les Installations de Production Pétrolière Off-Shore, 24 Annuaire Francais De Droit International 772 (1978).

제리아, 사우디 아라비아, 쿠웨이트, 베네주엘라, 멕시코, 中共, 인도네시아가 그러하며, 우리 나라도——비록 經濟性 있는 油田을 발견치 못했지만——적극적인 탐사작업을 벌이고 있다. 그러나, 가장 오래된 역사를 갖고 있는 나라는 역시 美國이다. 또한, 英國과 노르웨이가 참여하고 있는 北海의 油田은 여러가지 의미에서 뜻이 깊다. 뿐만 아니라, 美國과 北海 油田의 국가들(주로 英國과 노르웨이)은 이에 관한 立法과 協約을 최근에 마련하였는데, 이를 살펴보기로 한다.

(2) 美 國

(가) 海底 石油開發을 規制하는 法律들: 美國의 大陸棚은 약 853,300 평방 마일이며, 또한 大陸斜面(continental slope)은 450,000 평방 마일에 달한다.⁵⁵⁾ 1900年代부터 美國의 太平洋 沿岸에서는 海岸 가까운 곳에서 石油을 試掘하였으며, 1920年代에 들어와서 Louisiana 州의 늪지와 해안의 가까운 바다에서 石油을 生産하였다. 따라서, 美國은 가장 오래된 海底石油開發國이다.⁵⁶⁾ 1945年 9月의 Truman 宣言은 美國 沿岸의 大陸棚의 資源에 대하여 主權을 宣布하여 海洋國際法의 新紀元을 열었다.⁵⁷⁾ 한편으로는 大陸棚의 石油 資源이 聯邦政府에 속하는지 또는 州에 속하는지의 문제가 심각히 다투어졌으며⁵⁸⁾ 이는 최종적으로 1953年의 두 聯邦法律, 즉 海底土地法(The Submerged Lands Act)과 外大陸棚法(The Outer Continental Shelf Lands Act)에 의하여 解決되었다. 海底土地法은 州의 境界線(원칙적으로 基線부터 3海里)⁵⁹⁾ 内の 海底 27,000 평방 마일의 土地와

55) Jones, Exploring For Oil and Gas on the Continental Shelf, in T. Yen & D. Walsh (ed.), Energy & Resource Development of Continental Margin 3, 3(1979).

56) H. Whitehead, An A-Z of Offshore Oil & Gas 276 (1976).

57) Proclamation Concerning United States Jurisdiction Over Natural Resources in Coastal Areas and the High Sea, Department of State Bulletin. Vol. 13 No. 327, 484—485(1945).

58) U.S. v. California, 332 U.S. 19(1947); U.S. v. Louisiana, 339 U.S. 699 (1950); U.S. v. Texas, 339 U.S. 707 (1950) 참조.

59) 그러나, 예외적으로 Texas 州과 Florida 州의 Mexico 灣 側은 9海里까지의 海底 地帶가 Texas 州과 Florida 州에 할양되었는데, 이는 주로 역사적 理由에 의한 것이다. U.S. v. Louisiana et. al., 363 U.S. 1 (1960); U.S. v. Florida, 363 U.S. 121 (1960) 참조. 3해리의 기본원칙은 최근의 Maine 州 事件에서도 再確認되었다. U.S. v. Maine, 420 U.S. 515 (1975). 상세한 것은 다음 論文 참조. Note, States Rights in the Outer Continental Shelf Denied by the United States Supreme Court, 30 U. Miami L. Rev. 203 (1975).

그 아래의 資源을 沿岸의 州에 歸屬시켰다.⁶⁰⁾ 海底土地法에 의하여 各州에 歸屬된 大陸棚下의 石油資源 및 기타 鑛物은 해당 州의 租鑛制度(leasing program)에 의하여 開發된다.⁶¹⁾ 州의 管轄 밖의 大陸棚은 “外”大陸棚(“outer” continental shelf)이라 불리워지며 1953 年에 制定된 外大陸棚法(the Outer Continental Shelf Lands Act of 1953)에 의하여 규제된다.⁶²⁾ 同法은 聯邦 內務長官에게 外大陸棚의 石油資源에 대한 租鑛權(leasing right)을 競爭入札(competitive bidding)에 의하여 個人(사실상은 石油會社)에 부여할 수 있는 權限을 주었다.⁶³⁾ 1969 年의 Santa Barbara 事件 당시에는 內務長官의 外大陸棚에 관한 權限行使에 관하여 하등의 制限이나 指針이 없었다. 이 事件 이후 內務省은 規則을 새로이 制定하여 境環의 關心을 表明하였으며, 1970 年에 발생한 Chevron 事件 등에서 石油會社들은 이 새로운 規則에 의하여 罰金刑을 선고받았음을 前述한 바와 같다.⁶⁴⁾ 뿐만 아니라, 70 年代 初에는 매우 중요한 環境法律이 制定되었는데, 그 중 상당수는 海底石油 開發을 직접 規律하는 것이었다.

1970 年에 제정된 水質向上法(the Water Quality Improvement Act of 1970)⁶⁵⁾은 排出規制制度(national pollutant discharging elimination system: NPDES 라 略稱)를 신설하였고,⁶⁶⁾ 油類 및 危險物質(oil and hazardous substance)의 汚染을 除去할 責任을 事業者에게 부과하였다.⁶⁷⁾ 1970 年에 創設된 環境廳(Environmental Protection Agency)은 모든 要點의 源泉(point source)에 排出許可를 주는 權限을 가지고 있다. 海底 石油를 開

60) 43 U.S.C. § 1301—1315.

61) 가장 歷史가 깊은 Louisiana 州과 Texas 州의 租鑛制度에 관하여는 다음의 論文들을 참조.

Hardy, II, The Administration of Offshore Mineral Leasing Statutes in the Gulf of Mexico (Louisiana and Texas), 1 Nat. Res. Law. (No. 3) 70 (1968).

62) 43 U.S.C. § § 1331—1343. 이 法律의 背景에 관하여는 Christopher, The Outer Continental Shelf Lands Act: Key to a New Frontier, 6 Stan. L. Rev. 23 (1953) 참조.

63) 43 U.S.C. § 1337.

64) 상에는 Krueger, An Evaluation of the Provisions and Policies of the Outer Continental Shelf Lands Act., 10 Nat. Res. J. 763 (1970) 참조.

65) 同法은 1972 年에 改定되어 聯邦水質汚染規制法(Federal Water Pollution Control Act)으로 개칭되었으며, 1977 年에 다시 改定되었는데, 이후 淸淨水質法(Clean Water Act)이라 통칭된다. 33 U.S.C. § 1251 et seq.

66) 33 U.S.C. § 1342.

67) 33 U.S.C. § 1321.

發하는 試錐船과 플랫폼 품은 모두 要點의 源泉에 속하기 때문에, 이와 같은 施設로부터 海洋에 排出을 하기 위하여는 環境廳의 許可가 필요하다.⁶⁸⁾

한편, 1969년에 제정된 聯邦環境政策法(National Environmental Policy Act)은 人間의 環境에 重大하게(significantly) 影響을 미치는 중요한 聯邦政府의 行爲(major federal action)에는 環境影響評價書(Environmental Impact Statement)를 준비하라고 규정하여,⁶⁹⁾ 環境規制의 新紀元을 이루었다. 이에 따라, 內務省은 大陸棚의 租續權 公賣時에는 環境影響評價書를 作成한다. 그러나, 반드시 모든 경우에 環境影響評價書의 作成이 요구되는 것은 아니다. 內務省은 단순한 海底 地層 탐사 目的의 掘鑿 許可는 重要한 聯邦政府의 行爲가 아니라고 決定한 적이 있었다.⁷⁰⁾ 內務長官이 제정한 規則(regulation)에 의하면 環境影響評價書의 必要 與否를 決定함에 있어, 첫째, 開發 豫定 地域이 地質의 危險性 與否, 둘째, 開發 豫定 地域의 인근에 海中聖域(marine sanctuary)이나, 野生動植物棲息地(wild-life refuge) 등 生態的으로 重要한 地域이 있는가, 셋째, 開發 豫定 地域의 地層 構造가 危險한 條件을 갖고 있는가, 그리고 마지막으로 새로운 또는 非通常的인 技術을 사용하는가 등을 參작할 것이 要求된다.⁷¹⁾ 또한, 이미 발표된 過去의 環境影響評價書에 유사한 條件에서의 開發 活動의 영향이 檢討된 바 있으면, 評價書의 作成은 면제될 수 있다.⁷²⁾ 聯邦環境政策法이 요구하는 環境影響評價書의 作成과 公聽會 등의 節次는 環境保存 論者들에게는 가장 強力한 武器임이 틀림없으나, 이것은 또한 石油會社들에게는 번거롭고 시간을 많이 끄는 귀찮은 節次일 뿐이다. Mexico 灣, Baltimore Canyon, Georges Bank 및 Alaska 灣 등 거의 모든 大陸棚

68) 環境廳 副廳長 Sarah Compton의 議會에서의 證言 참조. OCS Oversight—Part I, Hearings before Subcommittee on the Panama Canal/Outer Continental Shelf of the Committee on Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives, March 31, 1981(H.R. Serial No. 97—6) at 249.

69) 43 U.S.C. § 4332(2) (c).

70) 이에 관련된 상세한 문제점은 Cowles, IV, Environmental Regulation of the Offshore Exploration, Production, and Development, 27th Annual Institute on Oil and Gas Law and Taxation 53 (1976) 참조.

71) 30 CFR 250, 34—4 (9) (1) (i).

72) 30 CFR 250, 34—4 (a) (1) (ii).

石油 租讓權競賣 決定은 環境保存論者들의 司法的 挑戰을 받은 바 있다.⁷³⁾

또 하나의 중요한 法律은 역시 聯邦法인 河川 및 港口法(Rivers and Harbors Act)인데, 同法에 의하여 陸軍 工兵團(U.S. Army Corps of Engineers)은 可航水(navigable water)에 構造物을 건설하는 것을 許可하는 權限을 갖고 있다. 따라서, 大陸棚上에 플랫폼·폼이나 기타 다른 構造物을 건설하는 데는 工兵團의 許可가 우선 必要하다. 이들은 모두 環境問題에 관하여 규제하는 聯邦法律이며, 그밖에도 作業安全과 같은 勤勞條件과 같은 規律, 기타 稅法 등 허다하게 많은 聯邦의 規制가 미친다. 따라서, 石油會社를 대변하는 어느 法律家가 비명지르듯이 말하듯,⁷⁴⁾ 海底石油 開發 活動은 가장 심하게 연방정부에 의하여 규율되는 産業部門 중의 하나인 것이다. 그러나, 이 분야에서 가장 중요한 環境 立法은 外大陸棚法에 대한 1978年의 修正法律(1978 Amendments to the Outer Continental Shelf Lands Act)이다. 이 法은 海底石油 開發 과정에서 발생하는 油類 汚染 被害에 관한 責任問題를 정면으로 다루고 있다.

(나) 外大陸棚法에 대한 1978年의 修正法律(1978 Amendments to OCSLA) : 外大陸棚法에 대한 1978年의 修正法律의 가장 중요한 目的은 資源開發의 側面과 環境保存의 側面을 衡平을 이루어서 環境적으로 安全한 海底石油 資源의 開發을 도모하는 데 있다.⁷⁵⁾ 同 修正法律은 事業者의 財政的 責任 要件을 강화하고 汚染 被害 賠償을 위한 基金을 창설하는 것을 그 주된 內容으로 하고 있다. 물론, 聯邦水質汚染規制法(Federal Water Pollution Control Act)도 海底石油 開發 活動과 관련하여 排出된 油類나 危險物質에 대하여 適用된다.⁷⁶⁾ 그러나, 汚染被害에 관한 責任이 外大陸棚法에 의하여 確立된 경우에는 聯邦水質汚染規制法の 汚染責任 조

73) NRDC v. Morton, 485 F. 2d 827 (D.C. Cir. 1972); Alaska v. Andrus, 580 F. 2d 465 (D.C. Cir. 1978). 일반적으로는 P. Swan, Ocean Oil and Gas Drilling and the Law 233—240 (1979) 참조.

74) Kirwan, Offshore Oil and Gas Development—A 1980 Environmental Update, 32nd Annual Institute on Oil and Gas Law and Taxation 1, 1 (1982).

75) 상세는 Krueger and Singer, An Analysis of the Outer Continental Shelf Lands Act Amendments of 1978, 19 Nat. Res. J. 909 (1979).

76) 33 U.S.C. § 1321 (b)(1).

항은 適用되지 않는다.⁷⁷⁾ 또한, 聯邦水質汚染規制法이 外大陸棚法에 여하한 責任의 限度 등을 制限하지는 않음은 明白하다.⁷⁸⁾ 뒤에서 보는 바와 같이, 外大陸棚法이 汚染被害者에게 더욱 두터운 被害賠償을 하기 때문에 海底石油開發 活動에 관련되어 발생한 汚染被害에 관한 한 聯邦水質汚染規制法이 적용될 가능성은 消滅되어 버렸다. 이하, 外大陸棚法의 1978年 改正法律의 중요한 內容을 살펴 보기로 한다.

(a) 事業主體(operator)의 財政的 責任(financial responsibility) 海底石油 開發用 海洋施設(offshore facility)을 사용하는 船舶(vessel)의 所有者(owner)나 運用者(operator)와, 이러한 海洋施設의 所有者나 運用者는 同法이 정하는 바의 最高 責任限度額을 填補하기에 충분한 財政的 責任 能力을 立證하여야 한다.⁷⁹⁾

油類 汚染 事故가 海底石油開發 過程에서 발생한 경우 事業者는 嚴格 責任(strict liability)을 진다.⁸⁰⁾ 즉, 被害者는 事業者의 過失을 입증할 필요 없다. 만일에 이러한 汚染 事故가 故意的 非行(wilful misconduct) 이나 重過失(gross negligence)에 의하여 발생하였거나, 聯邦政府의 關聯 法規를 事業者가 그 認識下에(within the privity or knowledge) 준수하지 않는 데서 발생한 경우라면, 事業者는 無制限의 責任을 진다. 한편, 事故가 戰爭, 事變, 叛亂 기타 豫測할 수 없는 自然 現象에 의하여 발생한 경우에는 事業者는 責任이 없다. 이러한 경우를 제외한 경우에는, 事業者(operator)나 船舶 및 海洋施設의 所有者는 制限된 責任(limited liability)을 진다. 船舶의 경우 그 責任의 限度는 25만 弗 또는 每噸 당 300 弗 중 큰 額數이며, 海洋施設의 경우에는 汚染除去費用(clean-up costs)과 3千5百萬 弗을 最大限度로 한 모든 被害賠償額이 그 限度이다.⁸¹⁾ 그러나,

77) 33 U.S.C. § 1321 (i) (2).

78) 33 U.S.C. § 1321 (r).

79) 여기서 말하는 船舶(vessel)이란 油類를 수송하는 모든 형태의 水上運送手段(watercraft)을 뜻한다. 따라서, 油槽船과 油類 바지(barge)를 주로 의미하는 것이 당연하다. 43 U.S.C. § 1811(5). 또한, 플랫폼·폼이 海洋施設(offshore facility)의 범주에 속함은 당연하다. 그러나, 試鑿作業 중인 試鑿船(mobile drilling rig in drilling mode)이 船舶인지 또는 海洋施設인지는 法條文上 明白하지 아니하나, 海洋施設에 屬하는 것으로 理解되고 있다. 1978 U.S. Code Cong. & Adm. News 1450, 1595.

80) 43 U.S.C. § 1814(a).

81) 43 U.S.C. § 1814 (b),(c).

海洋施設이나 船舶으로부터 發生한 油類 汚染을 除去(clean up)하기 위하여 聯邦政府, 州政府 또는 地方政府가 지출한 經費는 責任있는 事業者에 의하여 賠償될 것이라고 규정하여서,⁸²⁾ 政府 機關에 의한 汚染 除去 經費에 대하여는 無制限 責任(unlimited liability)을 부과하였다. 한편, 政府機關이 아닌 제 3자 民間인이 지출한 汚染 除去 비용은 汚染被害(damage)로서 간주되며, 따라서 事業者는 위의 責任 限度額 내에서만 責任을 진다.⁸³⁾

財政的 責任 能力의 立證은 責任 保險에의 加入, 保證 또는 擔保提供으로 이루어지되 大石油會社와 같은 경우는 自力保險者로서의 자격이 인정될 수도 있으며, 이들 중 두가지 이상이 結合될 수도 있다.⁸⁴⁾ 油類 汚染으로 인하여 직접적으로 發生한 經濟的 損失(economic loss)은 財政保證人(대부분의 경우 保險會社)에 직접 請求(direct action)할 수 있다.⁸⁵⁾ 이 경우의 문제점은 이러한 直接訴訟을 통하여 保險者는 政府機關의 汚染 除去 經費에 대하여 無制限의 責任을 지는가, 또는 事業者와 맺는 保險契約의 限度內에서만 責任을 지는가에 관하여서인데, 法文의 해석상 주로 前者로 理解되고 있다.

이러한 財政的 責任 能力의 確保가 法에 의하여 強制되기 前까지는 상당수의 海底石油 開發 事業者들이 責任保險이 없이 操業을 하여 왔다고 한다.

賠償이 되는 汚染으로 인한 經濟的 損失(economic loss)은 汚染除去費用(removal costs)과 被害(damage)를 뜻하는데, 被害는 動產·不動產에 대한 破損 및 滅失, 資源(natural resource)에 대한 損傷 또는 파괴, 資源의 利用 不能, 財産 및 資源의 파손에서 기인하는 利益의 喪失(loss of profits) 또는 可得能力의 손실(impairment of earning capacity), 그리고 財産的 피해로 말미암아 發生한 사고 이후 1年間の 稅收의 損失을 포함한다.⁸⁶⁾

82) 43 U.S.C. § 1814(d).

83) 1978 U.S. Code Cong. & Adm. News 1450, 1588.

84) 43 U.S.C. § 1815(a) (1).

85) 43 U.S.C. § 1815(c).

86) 43 U.S.C. § 1813(a).

(b) 海底石油開發 도중에 발생한 汚染被害를 賠償하기 위한 基金(Offshore Oil Pollution Compensation Fund) 汚染으로 인한 被害者들은 원칙적으로 事業者(operator)나 海洋施設 등의 所有者(owner) 또는 財政保證者(guarantor)에게 賠償請求를 하는 것이 原則이다.⁸⁷⁾ 그러나, 이들에 의한 賠償이 不可能하거나, 또는 지연될 경우 汚染被害賠償基金(Offshore Oil Pollution Fund : 以下 基金으로 略)을 통하여 被害者는 救濟를 받을 수 있게 된다. 이 基金은 美國의 外大陸棚에서 생산되는 原油에 바렐당 3센트가 넘지 않는 한도에서 부과되는 一種의 使用料(fee)로서 積立되는데, 基金 自體의 積立 最高限度는 2억 弗이다.⁸⁸⁾ 이 基金은 다른 方途로 救濟되지 못하는 經濟的 損失을 限度額에 관계없이 填補하여 준다.⁸⁹⁾ 따라서, 事業者의 制限된 責任 限度를 넘어서는 被害는 基金에서 填補받을 수 있다.⁹⁰⁾ 또한, 天災地變, 非正常的 自然現狀 또는 第3者의 行爲로 인한 汚染 事故라서 事業者가 免責을 받는 경우 및 事業者나 財政保證者가 모두 完全한 賠償을 할 能力이 없는 경우에도 基金으로부터 填補를 받을 수 있다.⁹¹⁾

그 외에도 同 修正法律은 漁業者를 위한 非常基金(Fishermen's Contingency Fund)을 設立하였다. 이 특수한 基金은 外大陸棚에서 租鑛權(lease), 許可(permit) 기타 地役(easement)을 가진 자에게 5,000 弗을 限度로 부과된 使用料(fee)로서 1백만 弗을 넘지 않는 限度內에서 積立된다. 이 基金은 外大陸棚에서의 石油開發 活動으로 인하여 商業的 漁業者(commercial fishermen)들이 그 漁具에 입은 被害 등 經濟的 損失을 填補한다.⁹²⁾

이 修正法律에 의하여 被害 賠償을 받은 사람은 다른 聯邦法律이나 州法律에 의하여 同一한 內容의 賠償을 받지 못한다. 다른 法律에 의하여 賠償을 받은 경우에 同 修正法律에 의하여 二重賠償을 받을 수 없음도 물론

87) 43 U.S.C. § 1817(a).

88) 43 U.S.C. § 1812 (a),(b),(d).

89) 43 U.S.C. § 1814 (f) (1).

90) 1978 U.S. Code Cong. & Adm. News 1450, 1585.

91) 43 U.S.C. § 1817 (d).

92) 43 U.S.C. § 1842.

이다.⁹³⁾ 同 修正法律은 州가 그의 管轄 내의 水域에서의 油類 汚染에 관하여 聯邦法律이 요구하는 것보다 더 무거운 요건을 부과하는 것을 禁止하지는 않는다.⁹⁴⁾ 그러나, 立法者들은 同 修正法律이 채택한 制度가 完全히 作動하게 되면 各州는 그들 나름의 油類 汚染被害賠償法을 집행할 必要를 덜 느끼게 될 것으로 기대하였다고 한다.

同 修正法律은 國際汚染(transfrontier pollution)의 경우에는 이른바 相互主義(reciprocity principle)를 적용하였다. 즉, 美國의 外大陸棚에서의 石油開發로 本國에서 被害를 당한 外國人은 다른 損害賠償의 方法가 없는 경우에 그리고 兩國間的 條約이나 行政協定에 의하여 美國法에 의한 壤補가 許容되거나 國務長官이 해당 外國이 美國人에게도 同等한 被害賠償의 方法을 제공하고 있다고 確認한 경우에 한하여 同 修正法律에 의한 被害賠償을 받을 수 있다고 규정하였다.⁹⁵⁾

嚴格責任과 事業者의 財政保證 및 基金의 設立과 運營을 정한 同 修正法律은 汚染救濟에 관한 한 지극히 훌륭하고 精巧한 法制이라고 할 것이다. 이 法律에 있어서 가장 論爭의인 부분은 財政保證者(guarantor)가 된 保險會社가 直接訴訟(direct action)에 의하여 限度額의 制限이 없는 汚染除去 費用에 대하여 保險金額 以上の 責任을 질 수가 있다는 점이다. 따라서, 保險業界에서는 이러한 제도가 保險이란 制度의 特性을 무시하는 不當한 것으로 보고 있다. 사실, 1980年 下院의 한 聽聞會에서 保險業界를 대변하는 辯護士들은 法을 개정하여 “財政保證者가 保證하는 額數 이상을 財政保證者가 賠償할 責任이 없다”라는 條項을 追加하자고 제의하기도 하였다.⁹⁶⁾

(다) 評 價： 1971年 이후 中型의 汚染 事故도 발생하지 않은 美國의 海底石油 開發은 지극히 環境的으로 安全한 記錄을 보이고 있다.

그러나, 이는 聯邦政府와 議會의 부단한 노력에 힘 입은 것이다. 行政

93) 43 U.S.C. § 1820(d).

94) 1978 U.S. Code Cong. & Adm. News 1450, 1599.

95) 43 U.S.C. § 1813(6).

96) OCS Oversight of 1978 Amendments—Part 5, Hearings Before the Select Committee on the Outer Continental Shelf, House of Representative 1208—1209 (1980).

府는 그들의 執行力과 監視權限을 최대한 발동하여 石油會社가 安全法規를 준수하도록 하였으며, 議會는 1978年의 修正法律을 통하여 萬一의 事故의 경우에도 신속하고 效率적인 賠償이 이루어질 수 있는 制度를 탄생시킨 것이다.

그러나, Ixtoc I 事件은 한 국가의 國內立法만으로는는 不足하여, 石油가 개발되는 地域에서 國家間에 協約(regional agreement)이 必要함을 보여 주었던 것이다. 이것이야말로 當面の 課題라 할 것이다.

(3) 英國과 Norway

(가) 北海에서의 油田 開發: 北海(North Sea)는 英國, Belgium, 和蘭, 西獨, Denmark 및 Norway로 둘러 싸인 바다로 20만 평방 마일에 달한다. 北海의 水深은 200미터를 넘지 아니하나, 다만 Norway 海溝는 그 水深이 1,000 feet에 달한다.⁹⁷⁾ 1959년에 和蘭의 北海 沿岸 지역인 Groningen에서 막대한 매장량을 갖고 있는 天然가스田(natural gas field)이 발견되었으며, 그 결과로 北海의 海底의 가스와 石油에 대한 探查가 촉진되었다.⁹⁸⁾ 1965年, 英國 海岸에 가까운 海底에서 큰 규모의 天然가스 매장지가 발견되었으며, 1969년에는 英國과 Norway의 中間 지점에서 최초로 本格的인 海底 油田이 발견되었다(Ekofisk 油田). 이후, 北海는 매우 활발한 海底 石油資源 開發의 무대가 되었으며, 주변 국가에 政治的·經濟的·法的 衝擊을 주었다.⁹⁹⁾

北海에서의 海底 油田 開發은 몇 가지 측면에서 美國의 海底石油 開發과 對比된다. Peter Odell 教授가 정확히 지적하듯이, 美國에 있어서의 海底 石油 開發은 기본적으로 오랜 역사를 갖고 있는 Texas와 Louisiana의 陸地에서의 油田 活動이 바다로 延長된 것이었으나, 北海에서의 海底 石油 개발은 그 주변 國家에 있어서 전혀 새로운 新境地를 열었던 것이었으며,

97) D. Keto, Law and Offshore Oil Development 17-18(1978).

98) Id. at 22.

99) G. Mackay and D. Mackay, The Political Economy of North Sea (1975); Milner, Petroleum Legislation and Licensing Procedures in the North Sea and Some Associated International Problems, 18 Nat. Res. J. 545 (1978); C. Mason, The Effective Management of Resources—The International Politics of the North Sea (1979) 참조.

또한, 美國의 경우와는 달리 北海에서는 石油 開發이 처음부터 國際的인 次元에서 시작되었던 것이었다.¹⁰⁰⁾ 이러한 이유로, 北海에서의 經驗은 世界의 다른 地域에서의 海底 石油 開發의 경우에 큰 모범이 될 것이다.

北海에서의 大陸棚의 境界線은 一聯의 條約에 의하여 劃定되었다. Norway와 英國 사이의 境界線은 1965年 3月の 條約에 의하여 決定되었고, 이어서 和蘭과 英國, Denmark와 Norway, 그리고 Denmark와 英國 사이의 條約이 속속 체결되었다.¹⁰¹⁾ 이들 境界線은 等距離 原則(equidistance principle)에 의하여 劃定된 것이며, 특히 英國과 Norway 사이에는 Norway 海溝의 存在를 무시한 것으로 유명하다.¹⁰²⁾ Denmark, 和蘭 및 西獨 사이의 境界線은 1969年の 國際司法裁判所의 判決¹⁰³⁾이 있는 후, 이에 입각하여 三國間 條約이 1971年 1月に 체결됨으로써, 최종적으로 解決되었다.¹⁰⁴⁾

北海의 油田 開發에 있어서 美國과 區別되는 또 하나의 큰 특징은 國家 參與(state-participation)에 있다. 1973年 以來, Norway 政府는 北海에서의 石油 開發에 國家가 50%의 比率로 참여하는 조건으로 石油會社에 租 鑛權을 許可하였으며, 또한 國營會社인 STATOIL이 設立되어 北海의 開發에 直接 참여케 하였다. 英國에서는 1974年에 勞動黨 政府가 새로운 國家參與 政策을 수립하였고, 이에 따라 國營石油會社인 BNO(British National Oil Corporation)가 設立되어, 北海에의 國家參與度 51%를 目標로 직접 事業에 참가하게 되었다.¹⁰⁵⁾ 이러한 海底石油開發에의 國家參與는 油類 汚染 事故의 경우에 國家 自身이 事業者로서 責任을 져야 하는가

100) Odell, Offshore Resources: Oil and Gas, in R. Barston and P. Birnie (ed.), The Maritime Dimension 76, 83 (1980).

101) S. Oda (ed.), International Law of the Ocean Development Vol. I 384—390 (1972)에 收錄되어 있음.

102) S. Oda, International Law of the Resources of the Sea 90—91(1979).

103) The North Sea Continental Shelf Case of 20 February, 1969(Federal Republic of Germany /Denmark; Federal Republic of Germany/Netherlands). 1969 I.C.J. Reports 3. E. Brown, The Legal Regime of Hydrospace 43—47 (1971); Goldie, Delimiting Continental Shelf Boundaries, in G. Yates III and J. Young(ed.), Limits to National Jurisdiction over the Sea, 3, 6—28(1974) 등 참조.

104) S. Oda(ed.), supra note 101, at 396—404 수록.

105) 상세는 Brenscheidt, Petroleum Legislation in the North Sea Countries, 11 Tex. Int'l L.J. 281, 294(1976) 참조.

의 문제점을 제기하고 있다. 대부분 南美, 아시아 그리고 아프리카의 國家들이 海底 資源 開發에 있어서 國家의 直接 參與를 擇하고 있기 때문에, 北海에서의 經驗은 이들 국가에게 큰 敎訓이 될 것이다.

以下, 北海 油田 活動에 가장 중요한 英國과 Norway의 관련 國內 立法과 地域的 協約을 보기로 한다.

(나) 英 國

(a) 海底 石油 開發의 法制: 英國은 1958년에 Geneva에서 調印된 大陸棚 協約(the Convention on the Continental Shelf)에 加入한 후 大陸棚法(The Continental Shelf Act 1964)을 1964년에 制定하였다. 同法은 英國 沿岸의 大陸棚의 資源이 女王(즉, 國家)에 속한다고 宣稱하고,¹⁰⁶⁾ 陸地에서의 石油 開發을 규제하는 1934年の 石油生產法(the 1934 Petroleum Production Act)이 大陸棚에 適用된다고 규정하였다.¹⁰⁷⁾ 北海의 大陸棚에서의 租鑿權은 에너지長官에 의하여 부여되며, 그는 議會에 이를 報告하여야 한다.¹⁰⁸⁾

1974年, 勞動黨 政權이 등장하자 큰 變化가 생겼다. 勞動黨의 政策이 있던 國家參與(state participation)는 石油 및 海底 送油管에 관한 法律(the Petroleum and Submarine Pipelines Act 1975)에 의하여 法制化되었다.¹⁰⁹⁾ 同法은 英國國營石油會社(British National Oil Corporation: BNOC)를 탄생시켰으며, 제 5차 租鑿權 入札(the Fifth Licensing Round)은 民間石油會社는 英國 國營石油會社가 51%의 支分으로 참여하는 條件下에서만 租鑿權을 획득할 수 있음을 明白히 하였다.¹¹⁰⁾

(b) 油類 汚染 規制 法律: 1964년에 制定된 大陸棚法의 제 5조는 海底 石油 開發 도중 油類 및 油類 混合物(oily mixture)을 排出하는 行위에 최고 1,000 파운드까지 罰金을 과할 수 있도록 하였다. 그러나, 事業

106) Sec. 1(1) of the Continental Shelf Act 1964.

107) Sec. 1(3) of the Continental Shelf Act 1964.

108) H. Henderson et al. (ed.), Oil and Gas Law: The North Sea Exploitation 1, 1003-1, 1004 (1981) 참조.

109) Woodliffe, State Participation in the Development of United Kingdom Offshore Petroleum Resources, 1977 Public Law 249; K. Dam, Oil Resources—Who Gets What How? 112-123(1976) 참조.

110) H. Henderson et al. (ed.), supra note 108, at 3.1901-3.1902 참조.

者는 그가 汚染을 방지하기 위하여 모든 相當한 注意(all reasonable cares)를 기울였고 또한 排出이 발견된 후 汚染을 막고 또한 극소화시키기 위하여 모든 相當한 조치(all reasonable steps)를 취하였음을 立證하면 罰金을 면할 수 있었다.¹¹¹⁾ 따라서, 이는 結果責任의 罰金刑이 아니라, 단지 立證責任이 전환된 過失責任主義에 입각한 罰金刑이었다. 同條項은 1971年에 제정된 可航水에서의 油類 汚染規制法(the Oil in Navigable Waters Act 1971)에 의하여 폐지되었다. 1971年法の 제 6 조는 事業者의 免責을 위한 抗辯事由를 더욱 制限시켰다. 즉, 事業者는 단지 “油類의 排出이나 그러한 排出 사실을 발견한 것이 지연된 데에 하등의 不注意가 없는 경우”에만(when “neither the escape nor any delay in discovering it was due to any want of reasonable care”) 免責을 주장할 수 있었다.¹¹²⁾ 또한, 1971年法の 제 7 조는 벌금을 5만 파운드까지로 인상시켰다.¹¹³⁾ 이 法律은 수 個月 후, 보다 체계적인 油類 汚染防止法(the Prevention of Oil Pollution Act 1971)으로 代替되었다.¹¹⁴⁾

油類 汚染防止法 제 3 조는 送油管의 所有者나 海底 石油 開發 事業者(operator)는 油類 汚染이 그들의 활동 수역에서 발생한 경우에, 이러한 汚染이 그들의 許諾이 없이 행동한 제 3 자의 행위에 의하여 초래된 것이라고 立證하지 못하는 한 5만 파운드를 초과하지 않는 罰金에 의하여 처벌된다고 규정하고 있다.¹¹⁵⁾ 그러나, 事業者 등은 油類의 排出이나 그 排出의 발견이 지연된 것이 그들의 相當한 注意義務의 위반에서 비롯된 것이 아니며 또한 가능한 한 빨리 排出을 認知하고 汚染을 방지하고 감소시키기 위한 모든 합리적인 조치(all reasonable steps)를 취하였음을 입증하면 免責된다고 제 6 조에서 규정하여서, 罰金의 부과는 嚴格한 結果責任의 원칙이 아니라, 立證責任이 전환된 過失責任의 원칙하에 서 있음을 분명히 하였다.¹¹⁶⁾ 그러나 同法은 ‘事業者’를 정확히 定義하고 있지는 않은

111) Sec. 5 of the Continental Shelf Act 1964.

112) Sec. 6 of the Oil in Navigable Waters Act 1971.

113) Sec. 7 of the Oil in Navigable Waters Act 1971.

114) Public General Acts and Measures of 1971, 1043—1068.

115) Sec. 3 of the Prevention of Oil Pollution Act 1971.

116) Sec. 6(1) of the Prevention of Oil Pollution Act 1971.

때, 1975년부터는 國營石油會社(BNOC)도 罰金刑의 對象이 되는 事業者인가 하는 疑問이 생길 수 있다. 역시 1971년에 제정된 鑛業權(the Mineral Working(Offshore Installations) Act 1971)도 石油 開發 施設의 運用과 관련된 몇 가지 罰則 條項을 담고 있다.¹¹⁷⁾

한편 1975년에 제정된 石油 및 海底送油管法(the Petroleum and Submarine Pipelines Act 1975)은 에너지長官(Secretary of State for Energy)에게 海底 石油 開發 活動 과정에서 발생하는 어느 정도의 油類 排出에 관하여는 罰則 適用을 배제할 수 있는 權限을 부여하였다.¹¹⁸⁾ 이는 분명히, 어느 정도의 排出은 正常 運用에 있어서도 不可避하며, 事業者들은 排出物 中の 油類를 최대한으로 實用的으로 가능한 方法(best practicable means available)을 동원하여 감소시킬 것이 요구됨을 表明한 것이다.¹¹⁹⁾

위와 같은 罰則 조항을 제외하면, 汚染 被害의 효율적인 救濟를 위한 法律과 같은 特別法은 존재하지 않는다. 따라서, 매우 精巧한 救濟의 시스템을 두고 있는 美國法과 비교할 때, 英國法은 만일의 大型 汚染 事故로 인한 被害 救濟에는 不適切함을 알 수 있다. 더구나 중요한 것은, 英國에서는 排出禁止 등 環境條項을 關장하는 責任이 전적으로 에너지長官에 있다는 점이다. 에너지長官은 기본적으로 石油 資源을 開發하는 것이 主任務이고, 사실 歷代의 에너지長官은 모두 열렬한 開發論者이었다. 따라서, 이러한 開發論者인 에너지長官이 環境條項의 준수를 엄격하게 强要할 수 있는가는 의문이다.¹²⁰⁾ 특히, 國營石油會社도 사실상은 에너지長官의 管掌下에 있음을 감안하면 이러한 의문은 加重된다. 이러한 점에서도, 環境廳 등 독립된 여러 聯邦政府 기관이 環境條項의 집행과 감독에 적극적으로 介入되어 있는 美國의 경우와 크게 비교된다. 뿐만 아니라, 國營石油會社를 통한 國家參與(state participation)은 汚染 事故로 인한 賠償 責任이 있어서는 미묘한 문제를 야기한다. 1977년 Ekofisk 事件 때 下院

117) Public General Acts and Measures of 1971, 1069—1084.

118) Sec. 45(2) of the Petroleum and Submarine Pipelines Act 1975.

119) H. Henderson, *supra* note 108, at 1.1021.

120) D. Keto, *supra* note 97, at 99.

에서 당시 에너지長官이었던 Wedgewood Benn 은 事業者(operator)가 汚染 被害에 관하여 責任을 져야 한다고 證言한 바 있었다. 그러나, 어느 評者가 정확히 지적하듯 “政府도 責任을 피할 수는 없는 것이다. 政府는 石油를 원하였으며 國營石油會社(BNOC)에 대한 政府의 支分과 51%에 달하는 參與度는 政府를 가장 우월적인 위치에 있는 事業者로 만들었다고 해야 정확”한 것이었다.¹²¹⁾

(다) Norway

(a) 海底 石油 開發의 法制 Norway 는 1963年 5月 31日 國王의 命令(Royal Decree)을 통하여 주변의 大陸棚에 대한 主權을 宣布하였다. 同 命令은 海底 地下의 天然資源에 대하여 開發이 가능한 水深의 地帶까지 Norway의 主權이 미치지만, 이는 他國家와의 等距離線을 초과하지 않는다고 규정하였다.¹²²⁾ 이러한 Norway 政府의 立場은 분명히 Norway 沿岸의 깊은 Norway 海溝(Norwegian Trench)의 存在를 의식한 것이다. 즉, Norway 는 이 海溝가 Norway의 大陸棚의 外側 限界를 의미할 수 없음을 확실히 해두려는 의도였던 것이다. 사실상, Norway 는 北海 大陸棚의 境界 設定이 완전히 解決된 1971年에야 水深 200미터와 開發可能性(exploitability)이라는 모호한 기준을 大陸棚의 外側 限界로 정한 1958年의 大陸棚 協約(Convention on the Continental Shelf)을 비준하였던 것이다.

위의 命令에 입각하여, 議會法律이 통과되었으며,¹²³⁾ 이어서 租鑛權 부여(licensing) 및 기타의 事業活動을 규제하는 命令이 제정되었다.¹²⁴⁾

한편, Norway 政府 소유의 國營石油會社인 STATOIL 이 1972年에 設立되었으며, 그 이후의 租鑛 契約은 모두 STATOIL 이 50% 이상 참여하는 條件下에 이루어지고 있으며, 뿐만 아니라 STATOIL 은 事業者(operator)로서 北海의 油田 活動에 직접적으로 介入하고 있다.¹²⁵⁾

121) G. Arnold, Britain's Oil 22 (1978).

122) H. Henderson et al. (ed.), Oil and Gas Law: The North Sea Exploitation 1.2004.

123) Act No. 12 of 21st June 1963 Relating to Exploration for and Exploitation of Submarine Natural Resources.

124) 상세는 H. Henderson, supra note 122, at 1.2007—1.2030 참조.

125) T. Lind and G. Mackay, Norwegian Oil Policy 100—105(1979).

(b) 油類 汚染 規制 法律: 1972 年の 命令은 北海에서의 油田 活動으로 인하여 被害가 생긴 경우에는 不法行爲法(law of torts)이 적용된다고 규정하였으며, 1975 年の 命令은 汚染을 피하기 위하여 事業者들은 特別한 注意를 기울일 것을 요구하였고, 또한 1976 年の 命令은 爆發(blowout) 事故의 경우 事業者가 신속히 필요한 조치를 취할 것을 命하고 있다.¹²⁶⁾ 한편 1979 年の 議會法¹²⁷⁾은 排出의 禁止를 原則으로 하고, 故意 또는 過失에 의한 汚染에 대하여 罰金刑을 가하고 있다.

Norway의 不法行爲法이 또한 過失 責任의 原則에 입각하고 있음은 分明하다. 따라서, Norway의 民法에 의하여 救濟를 求하는 汚染의 被害者는 過失을 입증하여야 할 부담을 질 우려가 있는 것이다.¹²⁸⁾ 그외에도 國家參與로 인하여 생기는 문제점 등은 英國에 있어서와 同一하다.

(라) 汚染 被害 賠償을 위한 地域的 協約: 北海는 여러 나라들로 둘러 싸인, 이른바 거의 둘러막힌 바다(semi-enclosed sea)이다. 뿐만 아니라, Ekofisk 등 많은 油田이 이들 국가의 大陸棚의 境界에 위치한다. 이러한 경우 資源의 衡平의인 分配(equitable distribution)는 물론이고, 環境保護도 역시 國際的 關心事가 된다. 이러한 地理的 與件下에서는 한 國家의 管轄 내에서 발생한 汚染 事故로 인하여 隣近의 다른 國家가 被害를 당할 수 있는 可能性은 매우 높은 것이며, 또한 平常의 運用에서 발생하는 油類 排出도 만성적인 海洋 汚染을 초래할 수 있는 것이다. 이러한 理由로 英國, Belgium, Denmark, France, 西獨, 和蘭, Norway 및 Sweden은 1969 年に 油類에 의한 北海의 汚染 위협에 共同으로 對處하기 위한 地域的 協約인 Bonn 協定¹²⁹⁾을 체결한 바 있었다.

北海의 油田 開發이 本格化함에 따라 海底 石油 開發 과정에서 발생할 수도 있는 汚染에 의한 被害를 賠償하기 위한 國際的 協約이 必要하게 되

126) H. Henderson et al. (ed.), supra note 122, at 1.2010—1.2023 참조.

127) The Act of 1979 Relating to Petroleum Activities on the Norwegian Continental Shelf.

128) 상세한 것은 Levandowski, Civil Liability for Oil Pollution Damage on the Norwegian Continental Shelf, 5 Ocean Dev. & Int'l L.J. 397 (1978) 참조.

129) The 1969 Bonn Agreement for Co-operation in Dealing with Pollution of the North Sea by Oil.

었는데, 이것이 바로 1976년에 채택된 London 協約이다.

(a) 海底 鑛物 資源의 開發 過程에서 발생하는 油類 汚染 被害에 대한 民事責任에 관한 協約(1976年, London에서 調印) (The 1976 London Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from the Exploration and Exploitation of Seabed Mineral Resources) :

1976년 10월과 12월에 London에서 北海의 주변 국가인 英國, Norway, Belgium, France, Denmark, 西獨, Ireland, 和蘭 및 Sweden이 참가한 會議에서 採擇되어서, 1977년 5월 1일부터 各國의 調印에 회부되었다. 이 協約은 地域的(regional)인 것으로 北海에서의 海底 鑛物(石油와 가스)을 개발하는 과정에서 발생할 수 있는 汚染의 피해를 신속하고 효율적으로 填補하는 시스템을 設立하고자 한 것이다. 그 主要 內容은 다음과 같다.

協約 제 3조는 汚染 事故가 발생한 海洋 施設(installation)을 운용하는 事業者(operator)는 그 施設로부터 排出된 油類로 인한 모든 損害를 賠償할 責任이 있다고 하여 事業者의 嚴格責任을 분명히 하였다. 汚染의 피해를 防止하려 한 豫防的 조치(preventive measures)와 또한 이러한 豫防的 조치로 인하여 발생한 損失도 모두 事業者가 賠償하여야 할 汚染 被害(pollution damage)에 속한다.¹³¹⁾ 協約에서 뜻하는 “施設”(installation)은 油槽船과 같은 典型的인 船舶을 제외한 모든 海洋施設物을 포함하는데,¹³²⁾ 試錐船(mobile rigs), 고정된 플랫폼·폼(fixed platforms), 貯油施設(storage facilities) 및 海底送油管(underwater pipelines)이 모두 해당된다.

이 協約의 가장 중요한 의도의 하나는 北海 油田의 事業者의 責任을 1969년에 체결된 油類 汚染 피해에 대한 民事責任에 관한 協約(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage of 1969)下에서 油槽船의 소유자가 지는 賠償 責任에 가깝도록 하고자 한 것이다.¹³³⁾ 따라서, 事業者의 嚴格責任(strict liability)의 原則이 闡明되었다. 즉, 事

130) Art. 3(1).

131) Art. 2; Art. 1(6), (7).

132) Art. 1(2).

133) Dubais, The 1976 London Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage from Offshore Operations, 9 J. Mar. L. & Comm. 61, 61 (1977).

業者는 戰爭, 事變, 內亂 또는 極度로 非正常的인 自然現象으로 인한 경우를 제외하고는 責任을 진다.¹³⁴⁾ 따라서, 被害者의 立場에서는 故意나 過失을 입증할 必要는 없으며, 단지 因果關係(causation)만 증명하면 된다. 여기서 重要한 것은 第3者의 行爲로 인한 汚染 事故에 대하여도 事業者가 責任을 진다는 점이다. 이는 실로 다른 國際協約이나 國內法에서는 類例를 보기 어려운 것으로, 특히 가장 유사한 地位에 있는 油槽船의 所有者 보다도 더 무거운 責任을 지우고 있다는 점이다. 따라서, 이에 의하면 테러리스트가 장치한 時限 爆彈이 폭발해서 送油管이 파괴되어 막대한 汚染 被害를 초래한 경우에도 事業者에게 責任이 있다는 것이다. 60年代末과 70年代에 유럽 全地域에서 성행했던 極左派와 팔레스타인系列의 테러 行爲를 감안하여 본다면, 이와 같은 제 3자의 行爲에 의한 汚染 事故는 단순히 환상적인 가설만은 아니었다. 이를 두고서 石油業界側에서는 同協約이 政治的 危險의 부담을 私企業에 부당하게 전가시킨다고 비난하였다.¹³⁵⁾

責任의 制限(limitation of liability)과 強制的 責任 保險의 要件은 同協約의 가장 중요한 骨子이다. 이를 두고서 英國과 Norway는 예리한 見解의 對立을 보였다. 즉, Norway는 最惡의 事故 概念(worst possible case concept)에 의거하여 無制限의 責任(unlimited liability)을 주장하였으나, 반면에 英國은 現實的으로 保險을 통하여 전보될 수 있는 金額의 概念(realistically insurable amount concept)에 의거하여 責任을 制限하고자 主張하였다 한다.¹³⁶⁾ 최종적으로 責任의 限度는 3천만 SDR(特別引出權: Special Drawing Right)로 하고, 5年 후에는 4천만 SDR로 증가시키기로 決定되었다.¹³⁷⁾ 事業者들은 責任保險 또는 이에 대응하는 財政的 保證을 유지하도록 요구되는데, 그 금액은 최소한 2천 2백만 SDR이 될 것이며, 5年 후에는 3천 5백만 SDR로 증가되도록 되었다.¹³⁸⁾ 그러나, 사보타지나 테러行爲로 인하여 發生하는 汚染 被害에 대하여는 해당 國家

134) Art. 3(3).

135) Dubais, supra note 133, at 64—65. Dubais 氏는 石油會社의 辯護士이다.

136) H. Henderson et al. (ed.), supra note 22, at 1.0054.

137) Art. 6(1).

138) Art. 8(1).

가 그의 領域 內에서 活動하는 事業者에게 保險 加入의 義務를 면제할 수 있다는 例外를 두고 있다.¹³⁹⁾ 이는 분명히 제 3 자에 의한 汚染 事故에 대하여서도 事業者에 責任을 지우는 데에 不滿을 표시한 締約國에 대한 양보임이 확실하다. 事業者가 締約國 自體인 경우에는 保險 등 財政保證을 유지하는 의무가 요구되지 않는다.¹⁴⁰⁾ 한편, 제 15 조는 締約國은 제 6 조가 규정한 限度를 초과하거나, 또는 無制限 責任을 그 領域의 事業者에 적용시킬 수 있다고 규정하였는데,¹⁴¹⁾ 이는 또한 制限責任 原則에 不滿이었던 Norway 등 一部 締約國을 만족시키기 위한 條項이었다. 이러한 결과로, 事業者의 責任은 어느 締約國의 領域이냐에 따라 많은 差異가 있을 수 있게 되었다.¹⁴²⁾

汚染으로 인한 被害者는 保險會社 등 同 協約에 의하여 事業者의 財政保證을 선 者에 대하여 直接 피해의 배상을 請求할 수 있다.¹⁴³⁾ 이를 위한 訴訟은 被害가 발생한 締約國의 法院, 또는 責任있는 事業者가 活動하고 있는 締約國의 法院에서 제기될 수 있다.¹⁴⁴⁾ 그의외에도 제 12 조는 判決의 집행 등의 관한 절차적 문제점을 규정하고 있으며, 제 13 조는 締約國 自身이 事業者인 경우에 締約國은 主權免責(sovereign immunity)이 근거한 抗辯을 제기할 수 없다고 하였다.¹⁴⁵⁾

위에서 설명된 바와 같이, 이 協約은 締約國 間에 責任의 限度 등에 관하여 差異가 발생할 수 있는 가능성을 많이 남겨 두었다. 따라서, 이 協約은 “見解를 달리하기로 合意한 것”(an Agreement to Disagree)으로 批判되었으며,¹⁴⁶⁾ 아직까지 效力을 발생하지 못하고 있는 실정이다. 그러나 비록 이러한 缺點이 있더라도, 同 協約은 嚴格責任을 요구하는 등 被害賠償을 위한 地域的 合意(regional agreement)를 결과한 중요한 國際立法이

139) Id.

140) Art. 8(5).

141) Art. 15(1).

142) Dubais, supra note 133, at 67-68.

143) Art. 8(3).

144) Art. 11(1).

145) Art. 12 & 13.

146) Dubais, supra. note 133, at 74. Dubais 氏는 또한 同 協約이 “法的 統一性을 추구하기 보다는 多樣性을 촉진하였으며,” 따라서, 이는 “위험한 先例”이고 마치 “판도라의 箱子(Pandora's Box)”와 같은 것이라고 酷評하고 있다. Id. at 76.

있던 것도否認할 수 없는 것이다.¹⁴⁷⁾

(b) OPOL(Offshore Pollution Liability Agreement) OPOL은 北海의 石油 開發 活動에 참가한 石油會社들이 汚染 事故로 인한 被害를 어느 한도까지 自發的으로 賠償하기 위한 業界의 私的 協定(private agreement)이다. 이는 1975年 5月 1日에 發效되었으며, London 協約이 發效되지 못하고 있음으로 하여 그 중요성은 한층 더하고 있다. 따라서, OPOL은 마치 油槽船으로부터의 汚染 事故의 피해를 배상하기 위한 TOVALOP 및 CRISTAL과 그 취지가 같다.

OPOL의 기본적인 구조는 事業者(operators) 즉, 石油會社들이 北海에서의 油田 活動에서 발생한 汚染 被害에 대하여 每 事故當 2천 5백만 弗을 한도로 嚴格責任을 지는 것이다.¹⁴⁸⁾ 事業者들은 不可抗力(force majeure)에 의한 경우나, 第3者의 行爲에 의한 汚染 事故에 대하여만 免責된다.¹⁴⁹⁾ 第3者의 行爲에 의한 汚染 事故에 대하여 免責되는 점이 London 協約과 다른 점이다.

OPOL은 물론 北海에서만 적용되는 地域的 協約이다. OPOL 그 自體는 물론 保險契約이 아니다. 그러나, OPOL이 요구하는 契約的 義務를 이행하기 위하여 各 事業者들은 責任保險을 유지할 것이 필요하다.¹⁵⁰⁾

앞서 강조한 바와 같이, London 協約이 發效하지 못하고 있기 때문에, 各國의 國內法을 통한 救濟를 제외한다면 OPOL은 北海에서의 汚染 피해 填補를 위한 유일한 法的 裝置이다.

(마) 評 價: 北海를 둘러싸고 있는 國家들은, 全世界를 基準으로 볼 때, 政治的으로나 文化的으로나 同質性(homogeneity)을 갖고 있다.¹⁵¹⁾ 이러한 同質性은 北海의 海洋汚染을 규제하기 위한 地域的 國際協約(Bonn 協約)을 탄생시키는 데 크게 기여했음이 틀림없다. 그러나, 北海의 石油 開發을 둘러싸고서 英國과 Norway는 見解를 달리하였고, 그 결과로

147) H. Henderson et al., supra note 122, at 1.0056.

148) Cl. IV(A).

149) Cl. IV(B),

150) M. Summerskill, Oil Rigs: Law and Insurance 383(1979).

151) D. Keto, supra note 97, at 45.

London 協約의 未來를 어둡게 만들고 말았다.¹⁵²⁾

結論의 으로, 地理的 特性과 주변의 政治的·文化的 環境은 北海의 石油 開發을 원만하게 촉진시키는 데 기여하였고, 또한 海洋 環境 保護를 위한 地域的 協約을 탄생시켰던 것이다. 그러나, 한편으로는, London 協約의 運命에서 보는 바와 같이, 國際的 意見의 一致를 이루는 것은 매우 어려운 것이 現實이다.

IV. 結 論

최근의 地質學的 연구는 地球上的 海底에는 陸地에 못지 않은 양의 石油 가 매장되어 있다고 보고 있다.¹⁵³⁾ 石油에 대한 需要는 長期的으로 볼 때 감소하지 않을 것이며, 따라서 海底 石油 開發도 계속될 것이다. 또한, 사실 全體 石油 生産量에 대비한 海底 石油 生産量의 比率은 증가¹⁵⁴⁾하고 있

152) 英國과 Norway는 또한 油類汚染 除去方式을 두고서도 相反된 태도를 취하고 있다. 즉 英國은 거의 전적으로 化學的 散布劑(chemical dispersant)에 의존하는데 반하여 Norway는 기계적 방법에 의한 除去方式을 채택하고 있는 것이다. 英國은 Norway의 방식이 지나 친 사치라고 생각하고 있다. O'Neil, Oil Spill Contingency Plans and Policies in Norway and the United Kingdom, 8 Coastal Zone Management J. 289, 291—92 (1980).

153) Gaskell and Simpson, Oil: Two Billion B.C.—A.D. Two Thousand, in E. Borgese and N. Ginsburg (ed.), Ocean Yearbook 2, 69, 75(1980).

154) 國家別 海底石油 一曰 生産量

(단위 : 千바렐)

국 가	1974年	1980年
英 國	0	1,650
Norway	0	628
美 國	1,428	1,038
Mexico	12	500
Saudi Arabia	2,025	2,958
Abu Dhabi	513	1,323
Venezuela	2,071	1,095
⋮	⋮	⋮
海底石油生産總合	9,269	13,687
全體石油生産總合	56,722	59,812
海底石油 / 全體石油	16.3%	22.88%

(*Offshore, June 20, 1979 p. 57 및 June 20, 1981, p. 64에서 추출)

다. 더구나, 최근 수년간은 美國과 西歐 以外的 지역에서 海底 石油 開發 活動이 급격히 증가하고 있는 것은 주목할 만한 것이다.¹⁵⁵⁾ 또한, 많은 開發 途上國들이 앞으로 海底石油를 찾아 나설 것으로 예상되며, 中共도 최근에 들어서 그들의 沿海의 大陸棚 探查에 本格的으로 나서고 있다.¹⁵⁶⁾

海底石油 開發 活動의 증가, 그리고 開發 途上國들의 의욕적인 開發은 이로 인한 海洋 汚染의 위험성을 增加시키고 있다. 이들 開發 途上國들의 海底資源에 대한 情熱은 대단하지만, 그들의 環境의 關心은 그리 높지 못하며, 그들의 環境法規는 대체적으로 原始的이며 또한 名目的이다. Robert Krueger가 정확히 지적하듯이, “Santa Barbara 事件과 같은 汚染 被害는 Madagascar 나 Tanzania 같은 나라에게는 海底 石油가 그들에게 所得을 가져주기만 한다면 별 것이 아닐 것이다.……開發 途上國들은 우선 産業化와 技術이 가져다 줄 수 있는 災難的 側面을 統制할 수 있기가 우선 그러한 産業化가 가져다 주는 祝福을 즐기는 데만 급급한 경향이 있다.”¹⁵⁷⁾

Ixtoc I 事件은 이러한 점에서 우리 모두에게 큰 敎訓을 준 것이다. 海底 石油 開發은 인근 국가에게 피해를 줄 수도 있는 것이며, 그 피해는 엄청날 수도 있음을 보여 주었으며, 現在의 法體系는 이를 다룰 수 없음을 또한 증명하였다. 단순히 한 國家의 노력으로는 不可能하며, 地域的인 또는 國際的인 노력이 必要함을 보여 주었다.¹⁵⁸⁾ 뿐만 아니라, 西歐 國家, 그리고 특히 美國의 試錐船이 全世界의 水域에서 契約試錐를 하고 있기

155) Symonds, Offshore Oil and Gas, in E. Borgese and N. Ginsburg (ed.), Ocean Yearbook 1, 114, 121—123 (1978).

156) Park, Offshore Oil Development in the China Sea: Some Legal and Territorial Issues, in E. Borgese and N. Ginsburg (ed.), Ocean Yearbook 2, 301 (1980) 참조.

157) Krueger, International and National Regulation of Pollution From Offshore Oil Production, 7 San Diego L. Rev. 541, 553 (1970).

158) 1982年 2月的 Ocean Ranger 號 사건은 이 분야에 있어서 國際的 次元의 規制의 必要性을 다시 한번 증명하였다. 당시 세계 최대 규모의 半潛水式 試錐船 Ocean Ranger 號는 日本의 미쓰비시重工業이 건조한 美國의 ODECO 社 所有인데, Canada 회사인 Mobile Canada 社의 定期傭船되어 Canada 沿海에서 活動 중 暴風에 침몰되어 승조원 84명이 全員 死亡하였다. 事故 후에 Ocean Ranger 號의 船長을 지냈던 사람은 記者會見에서 美國 海岸警備隊 調査官은 Ocean Ranger 號에서 200가지의 設計, 構造 등의 결함을 발견하였는데, 石油會社의 입김에 묵살되었다고 폭로하였다. Times-Picayune (New Orleans), Feb. 16, 1982, 1: 1; Feb. 18, 1982, 1: 13.

때문에,¹⁵⁹⁾ 海底石油開發活動을 國際的으로 규제할 必要가 시급하다.

한편, 전통적인 海事法 原則인 船主責任制限制度는 계속해서 紛爭을 일으킬 所地를 보이고 있다. 美國의 外大陸棚法の 1978年 修正法律과 같이 이를 立法的으로 解決할 것이 요망된다 할 것이다. 또한, 北海와 같이 주변 국가가 많은 水域에서는 London 協約과 같은 地域的 條約을 체결할 것이 필요하다. 嚴格責任(strict liability)과 保險 등을 통한 財政責任(financial responsibility)의 確保, 그리고 基金(fund)의 設立은 汚染 피해의 효과적인 賠償을 위한 가장 적절한 法制이다. 따라서, 단순히 汚染物 排出을 금지하고, 違反時 罰則을 과하는 法規만으로는 부족하다.¹⁶⁰⁾

우리 나라는 현재 大陸棚 石油 探查를 해오고 있다. 海底石油의 發見이 야말로 國家的 念願이라 하겠지만, 그러한 과정에서 海洋 環境을 희생시켜서는 아니됨은 물론이다.¹⁶¹⁾ Ixtoc I 事件에서 보는 바와 같이 초기의 試錐 단계도 環境的 災殃을 가져올 수 있는 것이다. 따라서, 우리도 이제부터라도 관련 法을 정비하여 環境的으로 安全한 海底 資源 開發을 도모하여야 할 것이다. Santa Barbara, Chevron Charlie, Ekofisk Bravo 그리고 Ixtoc I 事件들은 우리에게 훌륭한 교훈이 될 것이며, 美國과 北海 地域의 法制는 또한 우리에게 큰 모범이 될 것임이 분명하다.

159) 1980年 4月 現在, 세계에는 452隻의 試錐船이 있는데, 그 중 312隻은 美國會社 소유이고, 88隻은 그외의 나라들의 會社 소유이며, 나머지 52隻은 美國以外의 나라의 國營石油會社 所有이다. 그러나, 美國의 312隻 중 단지 148隻만이 美國의 領域內에서 活動하고 있어서 약 160隻은 外國에서 活動하고 있는 것으로 나타났다. Sheffer, The Offshore Drilling Fleet, in OCS Oversight of 1978 Amendments—Part 5, Hearings Before the Select Committee on the Outer Continental Shelf, House of Representatives, 96th Congress, 1063, 1081 (1980),

160) 1978年 7월에 발표된 우리나라의 海洋汚染防止法도 단지 禁止와 違反時 處罰을 法的 制裁로 하고 있을 뿐이다.

161) 1978年에 發效된 大韓民國과 日本國間의 兩國에 隣接한 大陸棚의 南部 區域의 共同開發에 관한 協定의 제 21조는 共同開發 區域에서 발생한 損害에 대하여는 그 損害가 발생한 小區域의 租權者가 賠償의 責任을 진다고 규정하고 있는데(제 21조), 이 조항의 해석은 相當히 論爭이 있을 수 있다. 즉, 同條項이 일종의 無過失責任을 부과한 것으로 볼 수 있는가 하는 의문이 있을 수 있다. 또한, 天災地變, 戰爭, 事變 및 제 3자의 행위와 같은 嚴格責任에 대한 免責에 관하여도 전혀 言及이 없다. 한마디로 同條項은 지극히 애매하고 무성의한 것으로 紛爭의 여지를 많이 남겨 두고 있다 할 것이다.

〈追錄〉

Ixtoc I 事件의 經過*

1982年 3月 30日의 聯邦地方法院의 判決에 대하여 모든 當事者가 不服 上訴하였다. SEDCO는 同社가 전적으로 責任이 免除(exonerate)되어야 한다고 주장하였고, 또한 PEMEX에 대한 主權免責의 부여에도 반대하였다. 한편 美國 政府는 SEDCO에 대한 責任制限의 인정에 反對하였고 PERMARGO는 主權免責을 받아야 한다고 주장하였다. 이와 같이 一審 判決은 당사자들을 만족시키지 못하였다.

이러한 과정에서 美國 政府와 SEDCO는 協商을 시작하였던바, 그 결과로 1983년 3월 1일에 兩側은 최종적인 妥協을 보았다.¹⁾ 그 내용은 다음과 같다.

◦ SEDCO는 美國 政府에 汚染除去費用으로 2百萬弗을 支拂하며, 이로써 美國 政府는 SEDCO를 상대로 제기한 一切의 請求를 취하한다. 그러나, 이것은 결코 同 汚染事故에 대하여 SEDCO가 過失이 있거나 기타 여하한 이유에서 法的 責任에 있음을 의미하는 것이 아니다.

◦ 이로 인하여 SEDCO가 다른 당사자(PEMEX, PERMARGO)를 상대로 제기한 請求는 하등의 영향을 받지 않는다.

◦ SEDCO가 요구하면 美國 政府는 Ixtoc I 사건과 관련하여 PERMARGO에 대하여 제기한 訴訟을 취하할 것이며, 또한 美國 政府는 Ixtoc I 사건과 관련하여 별도로 PEMEX를 提訴하지 않는다. 단, PERMARGO와 PEMEX가 美國 政府를 상대로 訴訟을 제기하면, 이 조항은 효력을 상실한다.

그리고, 1983년 3월 22일 SEDCO는 위와 유사한 條件下에 Ixtoc I 사건으로 汚染 被害를 당한 Texas州의 漁民과 觀光施設의 所有者에게 214만弗을 지급하였다.

SEDCO는 Ixtoc I 사건에서 그들이 하등 責任이 없음을 주장하여 왔고 사실 그들의 주장은 훌륭한 근거가 있지만, SEDCO는 事件을 조속히 해결해서 그들의 극히 중요한 去來先인 PEMEX와 관계를 개선하고자 한 것으로 보인다. 칩물한 Sedco 135號는 船體保險으로 이미 전보가 된

* 本文 p. 69에 추가될 사항임. 資料는 22 International Legal Materials 580—590(1983)에 의거한 것임.

1) SEDCO, Inc.—United States: Agreement Concerning Settlement of Claims Arising From the 1979 Oil Well Blowout And Oil Spill in the Gulf of Mexico, March 1, 1983.

SEDCO의 입장으로서는 4百弗로써 Mexico 國營會社와의 不使한 關係가 해결되는 것이 實 有利하다. 石油業界에 있어서 4百萬弗이란 小 費에 不 妥함을 想 하면 易 히 理 解 가 될 것 이다.

—1983. 10. 31.—