

海洋法會議의 海洋汚染規制에 대한 政策方向

閔 星 奎

Prevention of Marine Pollution and the Enforcement System at the UNCLOS Ⅲ

Min, Seong Kyoo

目 次

- | | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| I. 序 言 | (3) 船舶에 起因하는 汚染에 대한 規則制定權과 施行權 |
| II. 修正單一交涉草案 第3部規定과 海洋汚染防止 | (4) 修正草案 第3部規定의 問題點 |
| 1. 海洋法會議에서 규정할 事項의 性格 | III. 海洋汚染防止에 관한 우리나라의 政策方向(結論) |
| 2. 海洋汚染에 관한 修正草案의 主要內容 | 1. 政策樹立上의 基本的 考慮事項 |
| (1) 海洋環境의 保全과 保護에 대한 一般原則 | 2. 政策方向 |
| (2) 海洋汚染防止를 위한 基準設定과 國來處罰에 관한 管轄權 | |

Abstract

In this paper the writer outlined the main provisions on the prevention and control of marine pollution, as contained in Part Ⅲ of the Revised Single Negotiating Text (RSNT) of the Third Conference on the Law of the Sea (UNCLOS Ⅲ).

There are two key issues involved in the RSNT. In the first place there is the competence of coastal States to establish laws and regulations for prevention and control of vessel source pollution in the territorial seas and economic zone.

The second issue relates to the enforcement of applicable laws and regulations by the flag State, port State and coastal State.

After having examined the implications of proposed legislation on the shipping activities and various problems arising from the main articles of the Text, the writer made some recommendations that could provide a workable arrangement for the enforcement of international pollution standards and would not unreasonably interfere with the business of operating ships.

I. 序 言

海洋汚染이 國際社會의 一般的인 關心을 끌게 된 것은 Torrey Canyon 號事故가 發生한 1967年頃

부터이며 1973년에 시작된 第3次 海洋法會議에서도 海洋汚染을 主要議題의 하나로서 다루고 있다.^{1), 2)}

1954년의 海水油濁防止協約, 1973년의 海洋汚染防止協約 및 1972년에 성립한 海洋投棄防止協約은 船舶에 의한 油類 혹은 기타의 有害物을 海洋에 排出 혹은 投棄하지 못하도록 禁止하고 있음에도 불구하고 公海自由의 原則과 領海上의 無害通航權으로 말미암아 各國은 他國船舶이 自國의 內水, 港口에 있는 동안에 限해서만 그 船舶의 汚染行爲를 防止하기 위한 管轄權을 행사할 수 있다.³⁾ 그러나 Torrey Canyon 號事故를 계기로 成立한 1969년의 公海上介入權協約에 의하면 船舶의 旗國뿐만 아니라 沿岸國도 公海上에서 油濁事故를 일으킨 他國船舶에 대하여 汚染의 豫防, 防除措置를 취할 수 있게 되었다. 油濁事故에 대해서 公海自由의 原則이 修正된 것은 이제까지의 旗國主義가 오늘날의 海洋汚染을 防止하기에는 다음과 같이 未備한 때문이다. 즉 첫째 旗國은 自國領海로부터 멀리 떨어진 公海上의 船舶을 監視하고 協約에 위반한 船舶을 發見하여 處罰하기가 사실상 不可能하며, 둘째 旗國은 汚染防止를 규정하고 있는 協約에 의거하여 國內措置를 충분히 취한다는 保障이 없으며 他國政府가 汚染行爲를 旗國에 通報하여 처벌을 요구할지라도 실제로 被害를 입지 아니한 旗國이 어느 정도까지 實效性 있는 처벌을 행할지 疑心스러우며, 셋째 便宜船籍國은 旗國으로서 汚染防止에 관하여 實效性 있는 管轄權을 行使할만한 能力이 없다는 것 등이다.⁴⁾

이러하여 海洋汚染의 效果的인 防止를 위해서 第3次 UN 海洋法會議에서는 다음과 같은 두가지 큰 問題點을 중심으로 論議가 전개되기에 이르렀다. 첫째, 各國은 汚染防止基準을 國際적으로 統一된 基準에 의거하여 國內法을 제정할 것인지 아니면 各國의 經濟狀態에 비추어 團束基準을 설정할 것인지의 問題이며, 둘째는 團束權限과 法的措置를 實施할 權限을 旗國뿐만 아니라 潜在的 汚染被害國으로서의 沿岸國 또는 汚染船舶이 入港한 寄港國에도 인정할 것인지의 問題가 바로 그것이다⁵⁾.

이 論文은 海洋法에 관한 修正單一交涉草案 第3部の 海洋汚染規制에 관련된 규정을 分析하고 國際貿易貨物의 99.8%를 海運에 의존하고 있는 세계 第19位의 海運國인 우리나라의 政策方向을 課題로 삼고 있다.⁶⁾ 이 目的을 達成하기 위하여 우선 第2章에 있어서는 海洋法會議의 修正單一草案 第3部규정중에서 海洋環境의 保護와 保全에 관한 규정과 各國間에 意見對立이 가장 심하고 集中的인 論議의 核心을 이루고 있는 船舶에 기인하는 汚染防止의 基準設定權과 處罰을 위한 管轄權 규정의 內容을 소개하고 이들 규정이 갖고 있는 意義와 問題點을 論한다.

第3章에서는 海洋汚染防止規定에 관한 우리나라의 政策方向을 설정함에 있어서 考慮해야 할 몇가지 勸告事項을 열거함으로써 이를 結論에 같음하기로 한다.

- 1) 1967년 3월 18일 118,000톤의 原油를 싣고 英佛海峽에서 坐礁하여 10萬톤의 기름을 流出시킨 토오리 케년號의 海難事故는 英佛政府로 하여금 7,000萬弗의 油濁除去費用을 支出케 하였을 뿐만 아니라 長時日에 걸쳐 이 地域의 水産業과 觀光事業에 큰 打撃을 주었다. The "Torrey Canyon," HMSO, 1967 (Cmn d324 참조)
- 2) 第3次海洋法會議는 1973년 12月 New York에서 열린 準備會議를 第1會期로 하여 카라카스, 주네브, 뉴욕을 轉轉하면서 1977년까지 第6會期에 걸쳐 會合을 가졌고 1978년 봄에는 다시 주네브에서 第7會期를 맞게 된다. 그 경위에 대해서는 小田 滋, 海洋法研究, 東京, 1975, p. 177 以下를 참조.
- 3) 1973년의 海洋汚染防止協約은 1954년의 海水油濁防止協約을 代替하기 위한 새로운 協約인바 이 協約이 發効하면 1954년의 協約은 自動적으로 폐기된다. 73年協約은 54年協約과는 달리 持續性 기름의 排出를 禁止하는 것 뿐만 아니고 非持續性 기름인 휘발유를 비롯하여 有害한 化學物質의 排出까지도 禁止하고 있다. 74年 協約 第9條 참조.
- 4) 人間環境問題研究會, 海洋汚染の現代的 諸問題, 東京, 1977, pp. 75~76.
- 5) J. L. Hargrove, et. als., Who protects the Ocean?, St. Paul, Minn. 1975, p. 226.
- 6) UN Document, A/ConF. 62/WP. 8/Rev. 1/Part II, 6May 1976 Revised Single Negotiating Text.

II. 修正單一草案 第3部規定과 海洋汚染防止規定

1. 海洋法會議에서 규정할 事項의 性格

修正草案은 1976年 봄 New York의 第4會期에서 單一交渉草案의 거의 모든 項目에 걸쳐 행하여진 集中的인 審議의 傾向을 單一交渉草案에 반영시켜 각 委員長의 判斷과 責任下에서 이를 整理한 것이다. 따라서 全體會議의 討議를 거친 合意의 結果로서 整理된 것이 아닌 어디까지나 非公式的인 討議의 素材임에는 變함이 없으나 그동안 充分한 討議를 행한 후 作成된 것이므로 新海洋法協約의 骨格으로서 位置가 굳혀졌다고 보아야 할 것이다.

第3次海洋法會議는 海洋法 全般에 대한 리뷰(Review)이며 여기서 制定하고자 하는 立法作業은 海洋의 여러가지 利用에 대한 具體的이고 詳細한 規則을 作成한다기보다는 海洋利用의 秩序를 유지하기 위한 基本法 즉 海洋의 憲法을 制定하려는데 目的이 있음을 인식해야 할 것이다.

한편 새로운 海洋法은 海洋의 基本法이 아니라 海洋汚染을 規制하기 위한 第3部 規定(第1條 내지 第47條)에서는 앞에서 說明한 IMCO의 여러 協約처럼 海洋汚染防止를 위한 具體的인 基準과 方法등을 규정하는 것이 아니라 各國의 汚染防止를 위한 共同의 努力에 관한 모든 問題의 一般의 原則과 汚染防止措置를 가장 效果的으로 實施하기 위한 法的 裝置, 즉 汚染防止基準을 누가 制定할 것이며 設定된 防止基準의 施行權(團束處罰權)을 누가 行使하느냐를 규정하게 될 것이다. 汚染防止基準은 技術的이며 계속해서 變化하는 性質의 것이니만큼 海洋의 基本法이 될 이번의 海洋法協約은 恒久的인 性質의 것이어야 하겠다.⁷⁾ 다만 IMCO의 諸協約에서 海洋法會議에 미루고 있는 分野의 規則, 예컨대 海底資源의 開發로 인한 海洋汚染의 防止와 이에 대한 責任限界는 海洋法協約에서 규정을 마련하게 되어 있다.⁸⁾

2. 海洋汚染에 관한 修正草案의 主要內容

[1] 海洋環境의 保全과 保護에 대한 一般原則

「各國은 海洋環境을 保全하고 保護할 義務가 있다」(第2條). 「各國은 어떠한 汚染源으로부터 기인하는 것이던 海洋環境의 汚染을 防止, 輕減, 團束하기 위하여 모든 必要한 措置를 講究하여야 한다」(第4條 1項前段)고 규정한 다음 「各國은 自國의 管轄 또는 統制下에 있는 活動이 他國 및 他國의 環境에 대하여 汚染에 의한 損害를 야기하지 않도록 하고 또한 自國의 管轄 또는 統制下에 있는 行動 또는 事故로부터 야기되는 汚染이, 이 協約의 규정에 따라서 各國이 主權的 權利를 行使하는 地域을 넘어서, 擴大하지 않도록 確保하는데 必要한 모든 措置를 취하여야 한다」(第4條 2項)고 明示하고 있다.

이러한 규정은 지금까지 慣習法化되어 온 國際法의 原則을 明文化한 것이라고 볼 수 있다.

이리하여 第2節에서는 各國으로 하여금 國際的, 地域的 協力을 통하여 國際的 規則을 作成하고 情報과 데이터(data)의 交換을 촉구하도록 규정하고 있다(第7條 내지 第11條).

第3節에서는 開發途上國에 대한 海洋汚染防止分野의 技術援助를 촉진, 提供하도록 규정하고 있다(第12條 내지 第13條).

第4節에서는 各國에게 海洋汚染의 危險과 影響을 관찰, 測定, 分析하여 그 結果를 公表하거나 國際機構에 報告하도록 하는 모니터링(monitring)(第14條 내지 第15條)制度를 導入하고 있다. 또 第5節은 環境의 査定(assessment)에 관한 것인데 各國은 自國의 管轄 또는 統制下에 있는 어느 計劃된 活

7) J. L. Hargrove, et. als., op. cit., p. 32

8) IMCO에서 召集한 國際會議에 의하여 成立한 海洋汚染防止協約들에 대해서는 拙著, 海洋汚染에 관한 國際協約의 解説, 釜山, 1975, p. 9 以下를 참조.

動이 海洋을 汚染시키리라고 생각되는 경우에는 그러한 活動의 潛在的 影響을 可能한 限, 査定하여 그 結果를 公表하거나 國際機構에 報告할 義務가 있다(第16條).

海洋環境의 保全에 관한 이 協約의 규정을 해석하거나 適用함에 있어서 생기는 紛爭은 이 協約의 第4部에 들어있는 紛爭의 解決節次에 의하여 해결한다(第47條)고 규정한다.

여기서 한가지 注目할만한 점은 開發途上國으로 하여금 그의 海洋環境保全의 義務를 이행함에 있어서 自國의 能力에 따른 最善의 實行可能한 手段을 利用하도록 함으로써 「特別한 考慮事項」(special consideration)을 許用하고 있는 이른바 二重基準(double standard)의 條項(第4條1項後段)이다.

[2] 海洋汚染防止를 위한 基準設定과 團束·處罰에 관한 管轄權

海洋汚染은 여러가지 原因에 의하여 發生하지만 海洋法會議가 關心을 갖고 있는 것은 主로 海洋汚染源 특히 船舶에 기인하는 汚染이다.⁹⁾ 船舶汚染은 他國의 水域을 外國船舶이 汚染시켜 이것이 大規模로 번질 수 있다는 점과 主要汚染源 중에서 規制하기가 技術的으로 가장 容易하리란 것이다. 陸地汚染源은 海洋에 流入하는 경우에도 行爲 그 自體가 國家의 管轄權內에서 이루어지므로 그 나라의 團束責任을 媒介로 하는 수 밖에 없고 規制의 內容 또는 基準이 國際的으로 정해지더라도 그 基準의 實施는 그 國家에 委任된다. 大陸棚開發에 관련된 事故의 防止를 위한 團束도 陸地汚染源의 경우와 거의 마찬가지라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 修正草案은 陸地에 기인하는 海洋汚染, 大氣로부터의 海洋汚染 및 海底開發活動에 기인하는 海洋汚染에 대해서 各國家에게 이를 防止하기 위한 國內法令을 制定할 義務를 부과하고 있다. 다만 海底開發에 기인하는 汚染에 대한 國內法令은 國際基準과 同等하게 效果的이어야 한다(第18條3項).

廢棄物의 投棄에 의한 海洋汚染에 관해서는 이를 防止하기 위하여 各國이 國內法令을 制定하여야 한다(第20條1項). 領海, 經濟水域, 大陸棚上部에 있어서는 地理的 事情때문에 海洋投棄로 인하여 不利하게 影響을 받게 될 他國과의 協議를 거쳐 投棄를 許可할 權利가 있는 沿岸國의 明示의 事前同意가 없으면 廢棄物을 投棄할 수 없다(第20條5項). 또 그 施行에 관한 管轄權은 ① 自國의 領海, 經濟水域 또는 大陸棚 上部에 있어서는 沿岸國, ② 自國의 船舶 또는 航空機에 대해서는 旗國, ③ 自國의 領土 또는 海洋터미널(off-shore terminals)에서 廢棄物의 船積이 행하여지고 있는 행위에 대해서는 各 國家에게 있다(第26條1項).

이리하여 海洋汚染의 防止措置를 效果的으로 實施하기 위한 本質的 課題로서 問題가 되는 것은 그 違反行爲가 船舶에 의하여 領土밖의 海上에서 행하여 지지 않도록 規制하기 위한 基準을 制定하는 것과 違反行爲를 團束·處罰하기 위한 管轄權을 누가 行使하느냐 하는 점이다.¹¹⁾

[3] 船舶에 기인하는 汚染에 대한 規則制定權과 施行權

이제 修正草案 第3部의 第1章第1節 내지 第8節에 규정되어 있는 海洋汚染防止規則의 制定과 施行에 대한 規定의 要旨는 다음과 같다.

(1) 國內規則의 制定

① 旗國規定

各國은 自國船舶으로부터의 海洋汚染을 防止하기 위한 法令을 制定하여야 한다(shall establish). 그 法令은 資格있는 國際機構 또는 一般의 外交會議를 통하여 제정된 國際規則 및 基準과 同等하게

9) 海洋汚染이라 함은 海洋環境(河口를 포함한다)에 物質 또는 에너지를 직접적 또는 間接的으로 人間이 導入함으로써 生物資源에 대한 害惡, 人間の 健康에 대한 危險, 漁業을 포함하는 海洋活動에 대한 방해, 海水의 利用에 대한 水質의 惡化 및 快適性의 減損 따위의 有害한 結果를 초래하는 것이라고 定義하고 있다. 海洋投棄防止協約 條1條 및 RSNT 第1條 참조.

10) 小田 滋, 前掲書, pp. 44~45.

11) 小田 滋, 前掲書, p. 44.

效果的인 것이라야 한다(第21條2項).

② 沿岸國規定

i) 沿岸國은 自國領海안에서 主權을 行使함에 있어서 船舶으로부터의 汚染을 防止하기 위한 國內法令을 制定할 수 있다(may establish). 이러한 法令을 制定하는데 있어서 沿岸國은 이 協約 第2部の 第21條에 따라서 外國船舶의 無害通航을 中斷 또는 妨害하지 않도록 해야 한다(第21條3項).

ii) 沿岸國은 經濟水域에 대하여 國際規則과 基準에 合致하는 바, 船舶으로부터의 汚染을 防止하기 위한 法令을 制定할 수 있다(第21條4項).

iii) 沿岸國은 經濟水域內的 明確하게 特定된 區域에 대해서 海洋學的 生態學的 條件, 資源의 利用과 保護, 交通의 特殊한 性格으로 인하여 船舶汚染을 방지하기 위한 特別한 強制的 措置의 採用이 요구되는 경우에는 同地域에 權限있는 國際機構의 認定을 받아서 特殊區域에 적용되고 있는 國際規則과 基準 및 航海上의 慣行을 施行할 수 있고 또 國際機構에 通告하고 追加의인 法令을 制定할 수 있다.¹²⁾ 追加의인 法令은 排出, 航海上의 慣行에 관련될 수 있으나, 一般的으로 受諾된 國際規則과 基準이 아닌 船舶의 設計, 構造 또는 設備의 基準을 外國船舶에게 지키도록 要求할 수는 없고 또한 國際機構에 通告한 날로부터 12個月이 경과되기 以前에는 外國船舶에 대해서는 적용되지 아니한다(第21條5項).¹³⁾

(2) 施行에 대한 管轄權

① 旗國規定

i) 旗國은 自國船舶에 의한 違反行爲가 어디에서 發生하든간에 國際的인 規則과 基準 및 自國法令을 效果的으로 施行하여야 한다(第27條1項).

ii) 旗國은 自國船舶이 設計, 構造, 設備, 船員의 配船(manning)에 관한 要件을 포함하여 船舶에 의한 汚染防止를 위한 國際規則과 基準에 따르기 前에는 出港을 禁止하도록 조치하여야 한다(第27條2項).

iii) 旗國은 船舶이 國際規則과 基準을 違反한 경우에는 그 違反이 發生한 곳 또는 汚染이 생기거나 發覺된 곳이 어디든 不問하고 즉시 搜查하여 適當한 경우에는 訴訟節次를 취하여야 한다(第27條4項).

iv) 旗國은 他國의 書面에 의한 要請에 따라서 旗國의 船舶이 범하였다고 主張되는 違反을 調査하여야 하고 충분한 證據가 있으면 신속하게 訴訟節次를 취하여야 한다(第26條6項). 旗國은 취한 行動과 結果를 즉시 要請國에 通報해야 한다(第26條7項).

v) 自國船舶에 대한 旗國의 法律에 규정된 罰則은 違反의 發生場所에 불구하고 平等하게 嚴格하

12) 캐나다의 The Arctic Waters Pollution Prevention Act는 北極海域의 嚴酷한 環境保存을 위하여 海洋汚染을 團束하기 위한 管轄權을 沿岸으로부터 100海里로 확장함에 있어서 그의 法的 根據를 沿岸國의 正當防衛權에 둔다고 하였다. J. W. MacNeil, "Assumption Made by the Canadian Government in establishing strategies for Environmental Improvement," Managing the Environment, Washington, 1971, p. 169. 및 Edgar Golder "Pollution of the Sea and International Law: A Canadian Perspective," Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 3 No. 1, p. 13.

13) 1973年 協約은 clean ballast water 만을 aside segregate된 segregated ballast tank(SBT)를 新造탱커에 설치하도록 규정하고 있다. 同協約 會議에서 美國과 소련은 이 밖에도 貨物탱크의 길이 全体에 걸친 二重底의 설치를 주장하였다. 그러나 資本費가 5%~11%나 더 所要된다고 해서 否決되었다. Council on Environmental Quality, Environmental Quality (the 5th annual report), Washington, 1974, p. 445. 그런데 SBT의 容量은 貨物油 載貨重量톤의 약 30%에 해당하리라고 한다. Lloyd's Register of Shipping, "The other Price of Oil," 100Al, March 1975, London, p. 21. 그 밖에 美國은 最近에 이르러 美國에 就航하는 2만dwt 以上の 탱커에 대하여 collision-avoidance radar의 설치와 backup system (2개의 boilers, rudders, propellers, radars 및 gyro-compasses)의 설비를 國內立法으로 義務化하는 法案을 議會에 제출하였다. Newsweek, Jan. 17, 1977, p. 32.

여야 한다(第26條8項).

② 寄港國規定

i) 寄港國은 自國의 港口, 內水 또는 海洋터미널에 自發的으로 入港한 船舶이 寄港國의 內水, 領海 또는 經濟水域이 아닌 그 밖의 水域에서 國際規則과 基準에 違反하여 排出한 경우에 이를 調査할 수 있고 또 立證되는 경우에는 第8節에 따라서 訴訟節次를 취할 수 있다(第28條1項)

ii) 寄港國의 訴訟節次는, 他國의 內水, 領海 또는 經濟水域에 있어서의 排出違反에 대해서는 취할 수가 없다. 다만 그 他國, 旗國의 要請이 있거나 寄港國의 內水, 領海, 經濟水域을 汚染하거나 汚染할 우려가 있는 때에는 그러하지 아니하다(第28條2項).

iii) 寄港國은 自國의 港口, 內水 등에 自發的으로 入港한 船舶이 要請國의 內水, 領海, 經濟水域에서 범한 國際規則과 基準에 위반한 排出違反에 대하여 調査의 요청이 있을 경우에는 可能的한 限 應하여야 하며 또한 그러한 違反에 대한 旗國의 調査要請에 可及的 應하여야 한다(第28條3項).¹⁴⁾

iv) 寄港國에 의하여 開始된 訴訟節次는 沿岸國의 內水, 領海 또는 經濟水域에서 發生한 違反으로서 그 나라의 要請이 있으면 沿岸國에 移轉할 수 있다. 이때 記錄의 證據, 保證金(bond)의 提示도 沿岸國으로 移送해야 한다(第28條4項).

v) 寄港國은 船舶이 自發的으로 自國의 港口에 入港한 경우에 그 船舶이 入港國의 領海 또는 經濟水域에서 國內法令 또는 國際規則에 違反한 때에는 第8節의 규정에 따를 것을 條件으로 訴訟節次를 취할 수 있다(第30條1項).

③ 沿岸國規定

i) 沿岸國의 領海를 航海하고 있는 船舶이 領海를 通過중에, 船舶으로부터의 汚染을 방지하기 위한 이 協約 또는 國際規則에 따라서 제정된 國內法令에 違反한 경우에는 無害通航權을 침해하지 아니하고 物理的 檢査(Physical inspection 臨檢)를 할 수 있으며, 違反이 證明되면 拿捕를 포함하는 訴訟節次를 취할 수 있다(第30條2項).

ii) 沿岸國의 經濟水域 또는 領海를 航海하고 있는 船舶이 經濟水域 안에서 國內法令에 위반하였다 고 믿을만한 明白한 根據가 있는 경우에는 沿岸國은 그 船舶에 대하여 情報의 提供을 要求할 수 있다(第30條3項).

iii) 沿岸國의 經濟水域 또는 領海를 航海하고 있는 船舶이 經濟水域에서 國內法令의 flagrant or gross(現行的 重大한)한 違反을 범하여 그것이 沿岸國의 海岸線 또는 關係利益 혹은 領海 또는 經濟水域의 資源에 대하여 重大한 損害 또는 損害의 위협을 주는 그러한 排出인 경우에는 이 協約의 第8節에 따를 것을 條件으로 하여 그 違反이 立證되면 自國의 法律에 따라서 訴訟節次를 취할 수 있다(第30條6項).

旗國이 自國船에 대하여 國際規則과 基準의 이행, 賠償責任의 保證, 強制保險制度의 加入 등을 引受한 경우에는 同條 第6項의 규정에 불구하고 그 船舶은 航行을 계속할 수 있다(第30條7項).

이상에서 살펴 본 團束權限에 관한 규정을 정리하면 다음 페이지의 第1表와 같다.

(3) 保障條項(safe-guards)

① 寄港國과 沿岸國은 第28條와 第29條에서 규정한 搜查를 위하여 外國船을 必要以上으로 지연케 하여서는 아니된다. 搜查한 결과 適用 가능한 法令 또는 國際規則, 基準을 違反하였음이 判明된 경우에는 保證金(bond) 기타의 金錢的 保證에 의하여 釋放하여야 한다(第36條1項).

② 訴訟節次를 취하고 있는 國家(즉, 沿岸國 또는 寄港國)의 領海 以遠의 海域에서 外國船舶이 범한, 國際規則과 基準의 違反에 대한 刑事節次는 最初의 節次開始로부터 6個月 以內에 동일한 罪科

14) 寄港國규정에 관한 討論內容에 대해서는 UN Document, Third Conference on the Law of the Sea, A/Con F. 62/C. 3/SR. 31, 20 September 1967, pp. 21~22. 참조

第1表 修正單一草案에 의한 國束權限 일람표

海 域	違反의 種類	國束國家		
		沿 岸 國 (航行中인 경우)	寄 港 國 (寄港中인 경우)	旗 國
自國의 領海	모든 違反	臨檢, 訴訟節次 (拿捕 포함) 30조 II항.	搜查, 訴訟節次 28 I, 30 I	搜查, 訴訟節次 27 IV, 27 VI
自 國 的 經 濟 水 域	모든 違反 重大한 排出違反(註 I) 더욱重大한 (註 II)	情報要求 30 III 臨 檢 30 V 訴訟節次 30 IV	搜查, 訴訟節次 28 I, 30 I	搜查, 訴訟節次 27 IV, 27 VI
公 海	排出違反		搜查, 訴訟節次 28 I	搜查, 訴訟節次 27 IV, 27 VI
他國의 內水, 領海, 經濟水 域	排出違反		(要請에 의하여 또는 自國의 被害를 입은 경우에 限함) 搜查, 訴訟節次 28 I	搜查, 訴訟節次 27 IV, 27 VI

<註 I> 그 違反이 多量의 排出 및 海洋環境에 重大한 汚染을 招來한 것.

<註 II> 그 違反이 現行犯이거나 重大하여, 沿岸國의 海岸線 또는 關係利益 혹은 그 領海 또는 經濟水域의 資源에 대하여 커다란 損失을 주거나 줄 우려가 있는 排出을 초래한 것.

로 旗國이 刑事節次를 開始하면 停止되어야 한다. 다만 그 刑事節次가 沿岸國에 대한 重大한 損害를 주는 경우, 혹은 旗國이 自國船舶이 범한 違反에 관하여 適用possible한 國際規則과 基準을 效果的으로 施行하는 義務를 반복하여 等閑히 한 경우에는 그러하지 아니하다(第38條1項).

③ 內水以遠에서의 外國船舶의 違反에 대해서는 金錢的 罰金만을 부과할 수 있다(第39條1項).

④ 各國은 이 協約의 第7節에 따라서 취한 措置가 違法이거나, 入手한 情報에 비추어 合理的으로 要求되는 정도를 초과한 경우에는 이로 인하여 惹起된 損害 또는 損失에 대하여 賠償責任을 진다(第41條).

[4] 修正草案 第3部規定의 問題點

(1) 單一交涉草案에 比하여 달라진 點

① 修正草案의 海洋汚染에 대한 關係規定은 海運國의 主張을 反映하고 있었던 單一草案에 比하여 沿岸國의 主張을 大幅的으로 받아 들이고 있다. 우선 沿岸國의 權限範圍가 經濟水域까지 미친다고 明示하고 있으며, 둘째 違反의 對象이 領海에 있어서는 從來의 有害物質 등의 海洋에의 排出뿐만 아니라 船舶의 構造, 乘組員의 配置(manning)에 이르기까지 擴大되었다(第21條3項).

② 裁判權에 관해서 單一草案에서는 旗國이 6個月以內에 訴訟節次를 취하지 아니하는 경우에 限하여 寄港國이 裁判權을 行使하도록 되어 있는데 修正草案에서는 우선 寄港國이 優先權을 가지며, 6個月 以內에 旗國이 裁判權의 行使를 申請한 경우에는 그 權限을 移讓하도록 되었다.

(2) 施行上の 問題點

① 沿岸國은 自國領海에 있어서 海洋汚染防止를 위한 國內法令을 制定하여 이에 違反한 船舶을 處罰할 수 있다. 이때 國內法令은 國際規則에 의거하는 것이 아니기 때문에 國際規則의 基準보다 훨씬 嚴格한 措置 예컨대 기름을 滿載한 大型탱커(tanker)의 領海 또는 海峽에 있어서의 通航禁止 또는 制限措置를 취할 수 있다. 沿岸國은 海洋汚染防止를 위하여 부여된 權限을 自國의 政治的, 軍事的 또는 商業的 利益을 위하여 利用할 수도 있다. 비록 沿岸國이 權限을 濫用하지 않는다고 할지라도 Load on top (LOT) 方式을 採用하고 있는 탱커의 경우에도 多年間의 經驗에 비추어 이에

의한 效果는 航行距離, 船員의 注意와 技術에 크게 依存하고 있어 기름의 排出을 一般的으로 受諾된 國際基準대로 完全히 防止할 수는 없다.¹⁵⁾ 船舶의 構造, 設備, 乘組員의 配置基準 역시 이에 完全히 따른다는 것은 事實上 不可能하다. 沿岸國이 自國法令 또는 國際規則의 基準을 實際上的 限界內에서가 아니라 絶對的인 履行을 主張한다면 거의 모든 탱커와 케미칼 탱커(Chemical tanker)는 沿岸國의 處罰을 免할 수 없을 것이다. 沿岸國의 處罰節次에 따르는 不便과 不利益(예컨대 長時間의 遲延, 船舶의 抑留 혹은 拿捕, 船主나 船長에 대한 罰金 등)을 回避하기 위하여 긴 航路를 擇하게 될 때에는 海運企業의 負擔이 크게 加重된다.¹⁶⁾ 또 119個國에 達하는 沿岸國이 自國의 領海에서 제 자기 獨自的인 基準을 設定한다면 海運活動의 自由가 크게 沮害될 것이며 船舶의 設計, 構造, 設備上的 追加의 負擔으로 인하여 가장 甚한 打擊을 받는 것은 바로 海運勢力의 擴充을 꾀하고 있는 後進國들이다.

② 外國船舶에 의한 汚染行爲로 가장 큰 影響을 받는 것은 그 船舶의 旗國이 아니라 沿岸國임에 公海上에 있는 船舶의 團束權은 旗國에만 있다는 旗國主義에 의하면 海洋汚染의 效果的인 統制를 期待하기가 無理하다는 事實 특히 날이 갈수록 靑島一路에 있는 便宜置籍船에 대해서는 이 論理가 自明해진다.¹⁷⁾ 그러나 旗國主義를 補完하는 方法으로서는 沿岸國의 管轄權을 擴大하는 것과 寄港國에게 權限을 부여하는 것의 두가지를 생각할 수 있다. 修正草案은 沿岸國과 寄港國에게 다 같이 管轄權을 인정하되, 沿岸國의 管轄權擴大보다도 寄港國에게 더 廣範圍한 搜查와 訴訟節次를 취할 수 있도록 규정한 이른바 寄港國主義(port state jurisdiction)에 의하여 旗國主義의 결함을 補完하려 하고 있다. 이는 汚染行爲를 범한 違反船舶을 그의 寄港國에 通報함으로써 旗國과 沿岸國은 물론 寄港國에게도 違反行爲에 대한 搜查와 訴訟節次를 인정하는 世界主義라고 할 수 있다. 海洋의 汚染行爲를 海賊行爲에 準하는 性質의 犯罪로 인정하는데에 問題가 없지 않으며, 訴訟이 世界의 到處에서 취하여질 때에는 國際的인 管轄이 모호해질 可能性이 있고 違反船에 대한 刑事訴追도 違反行爲의 發生地를 관할하는 國家와 旗國이 이를 수행하는데 適合하며 違反現場에서 멀리 떨어진 寄港國에서는 證據에 의거한 妥當한 裁判이 이루어질 수 있을지 의문이란 點, 그리고 各國의 法制度가 이 方式을 受容하도록 되어 있는지도 疑問이란 點 등을 지적할 수 있다.¹⁸⁾

③ 修正草案 第4條 第1項에 規定된 二重基準(double standard), 즉 各國은 海洋汚染을 防止하기 위하여 自國의 能力에 따른 最善의 實行 가능한 措置를 취하여야 한다는 原則 조항은 各國이 資格있는 國際機構 또는 外交會議를 통하여 陸地에 起因하는 海洋汚染源에 대한 世界的 地域의 規則을 制定하는데 있어서 開發途上國의 經濟的 能力과 經濟發展의 必要를 考慮한다고 함으로써 草案의 第17條 4項에만 具體化되고 있을 뿐이다. 그 理由는 船舶이 國際的으로 移動하는 運送手段이기 때문에 先進國과 後進國의 船舶間에 相異한 國際基準을 適用하기가 事實上 不可能한데 있을 것이다.¹⁹⁾

15) LOT 方式이라 함은 Load-on-top system의 略字이며 世界탱커船隊의 80% 以上이 採用하고 있으며 LOT 方式의 效率은 75%~95%라고 한다. The battle against oil pollution, (a supplement to the July 26, 1973 issue), Dept. of Trade and Industry) HMSO, London, p. ii. 또 LOT의 實施要領에 대해서는 Exxon Background Series, Safer Tankers and Cleaner Seas(EBS 311/72), New York, p. 13참조.

16) 韓國과 中東사이의 石油運送航路를 연결하는 東南亞의 3個의 主要海峽을 通過하지 아니하고 Tasmania로 迂回한 때에는 距離上 8,000海里가 延長되어 22日間이나 더 航海해야 한다. Fairplay International Shipping Weekly, London, 8th April, 1976, p. 15.

17) 便宜置籍船(flags of convenience vessels)은 世界商船隊의 27%에 달하는 9,980萬총톤인데 지난 12年 동안에 2倍로 增加하였다. The Economist, London, March 12, 1977, pp. 81~82. 便宜置籍船의 意義와 그의 擴大原因에 대해서는 "Flags of Convenience," Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 4 No. 2(Jan. 1973), p. 231 以下를 참조.

18) UN Documents, Third Conference on the Law of the Sea, A/CONF.62/C.3/SR.33, p. 7.

19) 船舶의 安全을 確保하기 위한 設計, 構造, 設備에 관한 各種法規는 일찍부터 國際協約에 의하여 統一되어 있는바 先進國, 後進國을 막론하고 모두 同一基準에 의거한 規制와 檢査를 받고 있다.

V. 海洋汚染防止에 관한 我國의 政策方向

1. 政策樹立上的 基本的 考慮事項 : 環境利益과 航行利益

我國의 政策方向을 定立함에 있어서는 我國周邊의 海洋汚染을 防止하기 위한 環境利益과 海運의 自由로운 活動을 確保하기 위한 航行利益을 效果의 으로 保護하고 調和시킬 수 있는 方案이 무엇인가를 찾아내어야 할 것이다. 그러자면 다음의 몇가지 事實을 正確히 認識해야 할 것이다.

첫째, 韓國은 17,361km에 달하는 有數한 海岸線을 따라서 豊富한 沿近海의 水産資源과 自然景觀을 갖고 있다. 그러나 西南海岸의 앞바다는 1980年代에 가서 世界 第4位의 石油生産國이 되리라는 中共과 現在 世界 第1의 石油輸入國인 日本사이를 잇는 海上交通路에 該當한다.²⁰⁾

둘째, 韓國의 人口密度와 貿易依存度는 世界에서 가장 높으나 內陸의 賦存資源은 亞細亞 各國中에서 가장 貧弱하다.²¹⁾

原油, 鐵鑛石, 燐鑛石, 原木, 銅, 小麥등을 비롯한 主要資源은 거의 全的으로 海外에서 輸入해야 하며 産業構造는 一次產品의 加工貿易型이다.²²⁾ 主要資源의 低廉하고 安定된 輸送의 確保, 貿易의 促進 그리고 國際收支의 改善策으로 우리 商船隊는 81년까지 지금의 2倍인 60萬 總톤으로 擴充될 예정이다.²³⁾

셋째, 領海, 經濟水域에 있어서의 漁業資源 保護를 위하여 排他的인 管轄權을 主張하는 Kenya, Equador 등의 경우나 海洋環境의 保護를 위하여 國際社會의 管理者로서의 沿岸國의 特別한 權利와 責任을 強調하는 Canada, 그리고 Port State jurisdiction을 1973年 海洋汚染防止協約 會議審議時로부터 強力히 主張하고 있는 美國의 경우는 自國의 商船隊가 全無하거나 國力에 비하여 微弱하다는 事實을 지적할 수 있다.

2. 政策方向

[1] 寄港國管轄權의 制限

海洋汚染을 團束하기 위한 寄港國의 權限은 自國의 領海에서 行하여진 違反行爲가 아닌 限 1973年의 海洋汚染防止協約의 規定과 같이 搜查權에 局限하고 裁判管轄權은 寄港國이 수집한 證據를 旗國에게 送付하여 旗國이 行使하도록 해야 할 것이다. 그러므로 違反行爲가 어디에서 發生하였던 寄港國에게 搜查權과 裁判權을 부여한 修正草案 第3部의 第28條 1항의 규정은 개정되어야 한다. 다만 73年 協約과는 달리 寄港國의 搜查權은 國際기름 汚染防止證書의 具備여부만을 檢査하는데 局限시킬 필요는 없을 것이다.

海洋法會議에서 이 條項의 修正이 이루어지지 못할 경우에는, 寄港國에게 裁判權을 優先的으로 행사하고 6個月 以內에 旗國이 裁判權行使를 申請한 경우에는 裁判權을 寄港國이 旗國에 移讓하도록 규정된 草案第38條 1項의 규정을 單一草案대로 旗國이 6個月 以內에 訴訟節次를 취하지 않을 경우에만 寄港國이 그 權限을 行使하도록 修正해야 할 것이다.

[2] 國際基準에 合致하는 沿岸國의 領海에 대한 團束法規의 制定

沿岸國의 汚染防止를 위한 法令과 基準設定權은 어디까지나 國際機構가 制定한 基準에 의거하고

20) BP Statistcal Review, London, 1976, p. 15.

21) R. L. Meir, Studies on the Future of City in Asia, California Unvi. Press, 1966, p. 13.

22) 海洋韓國, 서울, 1976年 7月號, p. 56.

23) 現在, 우리나라 輸出入貨物量중에서 韓國船舶이 운송하고 있는 比率(share)은 33%에 不過하므로 이를 50%로 提高하기 위해서는 1981년에 600만總톤이 必要하다는 것이다. 第4次經濟開發5個年計劃(1977~1981), 1976, p. 75.

록 해야 하며 또 規制事項을 船舶의 設計, 構造, 設備 및 乘組員의 資格이나 人員數에까지 擴大시켜서는 아니될 것이다.²⁴⁾ 이 점에 관해서 修正草案의 文言을 分明하게 고쳐써야 하겠다. 經濟水域에 있어서의 沿岸國의 基準設定權과 團束處罰權을 규정한 草案第21條4項 및 同第30條第3項 내지 第5項은 修正됨이 없이 그대로 維持되어야 할 것이다.

[3] 二重基準의 具現을 위한 提案

開發途上國에 의한 汚染防止의 違反行爲에 대해서는 國際機構가 制定한 汚染防止規則과 基準의 適用을 緩和해야 한다는 二重基準(double Standard)은 船舶에 의한 汚染에 관한 限技術의으로 實現이 不可能하나 그 취지는 누구나 충분히 現解할 수 있는 점에 비추어 協約에서는 이들 開發途上國 船舶에 대하여 施行의 猶豫期間을 各國의 經濟發展段階에 따라서 差等を 두어 明示하도록 한다. 世界海域에 있어서 船舶에 의한 汚染의 大部分은 先進海運國에 의하여 야기되고 있으므로 先進海運國은 運賃收入의 一定한 퍼센티지(Per Centage)를 海洋汚染防止基金으로 釀出하여 後進地域에서의 海洋汚染을 防止하는데 使用하도록 하고 아울러 先進國은 地域的 協調를 통해서 自國에 인접한 後進國에서 야기하는 船舶에 의한 汚染 특히 海上事故에 의한 汚染을 鎮壓하는 데 있어서 技術, 裝備, 人員을 提供하도록 義務를 지우는 취지의 새로운 條項을 修正草案에 마련하는 것이 바람직하다.

[4] 國際協約內容에 대한 分析과 이에 대한 積極的인 對處

海上汚染防止를 위한 現行 國際協約의 規制對象은 어디까지나 船舶에 局限하고 陸上의 産業施設은 여기에서 除外되므로 海洋汚染의 團束과 經濟發展은 海運企業만 除外하고는 충분히 兩立할 수 있는 問題이다. 더구나 우리나라 海上貿易貨物의 67%는 外國船舶에 의하여 이루어지고 있는 實情을 度外視할 수 없다. 海水汚染의 防止 그 自體는 모든 나라의 共通된 利益이며, 그 目標에 대한 對立이 存在하지 않음에 비추어 世界第19位의 海運國인 韓國은, 우선 1962年과 1969年의 改正條項을 포함한 1954年의 海水油濁防止協約을 早速히 受諾하고 이에 의거한 海洋汚染防止法을 制定하여 我國의 海洋環境을 保全하는 한편 海洋汚染을 防止하기 위한 國際協力을 強化해야 할 것이다. 이와 아울러 1973年의 海洋汚染防止協約의 受諾과 施行에 先行하는 問題點을 검토하기 위한 措置도 강구해야 하겠다.

[5] 法令의 整備와 監視·對策機構의 設置

韓國은 海洋汚染을 防止, 團束하기 위한 國內法令이 없기 때문에 外國의 船舶이 우리 沿岸과 깊지어 港口의 앞바다에 들어와서 油類를 비롯한 有害物質을 함부로 排出하고 있는 實情을 直視해야 할 것이다. 그러므로 國內立法措置는 時急한 課題이며 汚染規制를 위한 國內基準의 施行方法이 또한 問題이다.

海洋汚染을 實效있게 防止하려면 違反行爲의 探知와 監視가 뒤따라야 한다. 陸地와는 달리 船舶은 廣大한 海域을 移動하므로 이를 監視하기 위한 國家의 機動性있는 海上組織(task force), 예컨대 충분한 船舶과 裝備 人員을 갖춘 海洋警察隊가 이를 모니터링(monitering)하고 아울러 事故에 의한 汚染을 鎮壓하는 業務를 擔當하도록 政府組織法을 고쳐 나가야 한다. 그러나 國內法令의 制定단은 船舶의 技術行政을 맡고 있는 交通部가 主管하여야 할 것이다.

[6] 關係要員에 대한 教育訓練의 強化

24) 美國의 主張으로 IMCO는 「船員의 免許基準에 관한 國際協約」의 採擇會議을 (1978年 6月 14일부터 1달간) 開行하기로 결정하였으며 이 자리에서 美國은 tanker 船員資格에 관한 새로운 提案을 提議하고 있다는 것이다. 日本海事新聞, 1977年 5月 11日字.

海洋汚染 특히 海上事故에 의한 그것은 船員의 資質에 크게 左右되므로 幹部船員의 資格과 訓練에 관한 最低限의 要件을 규정하기 위한 國際協約이 締結되어야 하며 그 協約에는 모든 國家가 加入하도록 海洋法會議에서 勸告事項이 마련되어야 할 것이다. 우리나라도 앞으로는 이에 의거한 船舶職員法의 補完이 있어야 하겠고 船員의 資格要件을 낮추는 方向으로 同法을 改惡하는 事態가 일어나서는 아니될 것이다.²⁵⁾ 또한 海洋汚染을 防止하려면 港灣廳, 水産廳, 海洋警察隊, 商工部(造船分野)의 바다에 關聯된 公務員은 물론 船級協會의 檢査員, 幹部船員으로 하여금 IMCO 등의 國際協約의 內容과 海洋汚染防止 技術에 대한 教育訓練이 必要하므로 IMCO, 기타의 機關에서 作成한 汚染防止敎本の 번역과 教材作成이 研究機關 또는 專門家에 의하여 행하여져야 할 것이다.

參 考 文 獻

1. The "Torrey Canyon", HMSO, London, 1967, (cmmd 3246).
2. J.L. Hargrove, et. als., Who protects the Ocean?, St. Paul, Minn. 1975.
3. Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, Vol. IV, Vol. V.
4. R.L. Meir, Studies on the Future of City in Asia, California Univ. Press, 1966.
5. BP Statistical Review, London, 1976.
6. Council on Environmental Quality, Environmental Quality (the 5th annual report), Washington, 1974.
7. Kneese, Allen V., et. als, Managing the Environment, New York, 1971.
8. D.T.I., "The battle against oil pollution at Sea", Trade and Industry(26 July, 1973) Supplement, HMSO, London.
9. J.W. MacNeil, "Assumptions made by the Canadian Government in establishing strategies for Environmental Improvement", Managing the Environment, New York, 1971.
10. Edgar Goldie, "Pollution of the Sea and International Law: A Canadian Perspective", Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 3, No. 1.
11. Lloyd's Register of Shipping, "The other Price of Oil", 100Al, March 1975.
12. UN Document, Third Conference on the Law of the Sea, A/CONF.62/WP.8/Rev.1/Part II, 6 May, 1976.
13. UN Document, Third Conference on the Law of the Sea, A/CONF.62/C.3/SR.31, 20 September, 1976.
14. UN Document, Third Conference on the Law of the Sea, A/CONF.62/C.3/SR.33., 21 Sept. 1976.
15. "OECD Study on Flags of Convenience", Journal of Maritime Law and Commerce, Jan. 1973.
16. Fairplay International Shipping Weekly, London, 8th April, 1976.
17. The Economist, London, March 12, 1977.
18. Exxon Background Series, Safer Tankers and Cleaner Seas, New York, 1972.
18. 小田滋, 海洋法研究, 東京, 1975.
19. 人間環境問題研究會, 海洋汚染の現代的 諸問題, 東京, 1977.
20. 閔 星奎, 海洋汚染에 관한 國際協約의 解説, 釜山, 1975.

25) 모든 海難事故의 약 80%는 人間の 過誤로 인하여 발생하므로 船員의 訓練은 事故率을 減少시키는 最善의 方法이라는 것이다. Newsweek, January 17, 1977, p. 32.

