

法學碩士 學位論文

國際海洋還境法の 成立과 發展에 關한
研究

A Study on the Formation and Development of International
Marine Environmental Law

指導教授 李 潤 哲

2004年 2月

韓國海洋大學校 海事産業大學院

海 事 法 學 科

吳 恭 均

本 論 文 을 吳 恭 均 의 法 學 碩 士 學 位 論 文 으 로 認 准 함

委 員 長 法 學 博 士 崔 錫 胤 (印)

委 員 法 學 博 士 金 鎮 權 (印)

委 員 法 學 博 士 李 潤 哲 (印)

2004年 2月

韓 國 海 洋 大 學 校 海 事 產 業 大 學 院

海 事 法 學 科

吳 恭 均

목 차

Abstract

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	1
제2장 해양환경오염에 대한 일반적 고찰	3
제1절 해양오염의 정의	3
제2절 오염원에 따른 해양오염의 분류	6
1. 육상기인 해양오염	7
2. 선박기인 해양오염	8
3. 해양투기기인 해양오염	9
4. 해저개발기인 해양오염	10
5. 대기기인 해양오염	11
제3절 해양오염의 피해	12
1. 개관	12
2. 국내적 피해현황	14
3. 국제적 피해현황	19
제3장 해양환경보호를 위한 국제적 노력	28
제1절 개관	28
제2절 1982년 유엔해양법협약	29
1. 관할수역별 규제노력	29
2. 주요 오염원별 규제노력	31

제3절 국제해사기구를 통한 범세계적 노력	36
1. 1954년 런던협약	36
2. 1969년 공해상 개입에 관한 협약	38
3. 1972년 런던협약	39
4. 1973/1978년 MARPOL 협약	45
5. 1974년 SOLAS 협약의 ISM Code	47
6. 1985년 몬트리얼 지침	49
7. 1990년 OPRC 협약	51
8. 1992년 CLC 및 FC	52
9. 1996년 HNS 협약	58
10. 2001년 선박연료유협약	62
11. 2001년 선박유해방오도료협약	66
12. 2004년 선박밸러스트수협약	69
제4장 해양환경보호에 관한 국가의 국제책임	73
제1절 초국경적 환경손해의 국제책임론의 성질	73
1. 과실책임주의와 결과책임주의	74
2. 국가 자신의 행위에 의한 국제책임	77
3. 사인의 행위에 의한 국제책임	77
제2절 국제책임문제에 적용될 수 있는 국제환경법상의 일반원칙	81
1. 하문 이론	81
2. 트레이스멜터 원칙	82
3. 예방의 원칙	84
4. 오염자비용부담의 원칙	88
5. 비차별의 원칙	90
6. 지속가능성장의 원칙	91
제3절 해양환경보호를 위한 국가의 국제책임	93
1. 민사적 책임	93

2. 형사적 책임	98
제5장 국제해양환경법의 성립과 발전	102
제1절 개관	102
제2절 해양환경보호에 관한 국제법의 성립	103
제3절 해양환경보호에 관한 국제해양환경법의 발전	106
1. 1972년 스톡홀름 인간환경선언	107
2. 1992년 유엔환경개발회의	109
3. 해양환경보호에 관한 국제법의 새로운 동향	112
제4절 국제해양환경법의 발전을 위한 국제해사기구의 역할	114
1. 국제해사기구의 설립, 성격 및 역할	114
2. 국제해사기구의 해양오염 규제노력	116
제6장 결 론	120
참고문헌	122

A Study on the Formation and Development of International Marine Environmental Law

Gong-Gyun Oh

Department of Maritime Law

The Graduate School of Maritime Industrial Studies

Korea Maritime University

(supervised by Professor Yun-Cheol Lee)

Abstract

Matters on protecting the marine environment such as restricting marine pollution cannot be dealt in isolation of international law and particularly international maritime law. Moreover, in recent 20 years it has developed as an independent part of international law called as international environmental law. The subjects of this law are state responsibility in international law on international pollution, general international laws including *UN Declaration on the Human Environment* and general rules analogised by various international conventions on marine pollution. The main effort in developing international environmental law was international attempts on protecting the marine environment, and these attempts came into success in the 3rd Conference of the *UN Convention on the Law of the Sea(UNCLOS III)*.

Generally, the extent of international environmental law not only includes the area of protecting the marine environment but also includes protecting the national water quality on lakes or rivers, atmosphere and the outer space. Since, the sea is the terminal of all pollutions, the importance of the problem of protecting international waters has moved to problems on pollution from land-sources, and pollution from or through the atmosphere is also dealt comprehensively in the area of protection of the marine

environment, it could be concluded that the most essential and practical content of international environmental law is included in the scope of international marine environmental law. Especially, the problem which cannot be overlooked in environmental protection is pollution from nuclear substances which is important in land but can be dealt by national law system while in the sea, international efforts are urgently needed to deal with this problem and the pollution's spreading effect can immediately cause serious damages world widely. Therefore, regulations of this area on environmental protection have to be included in international marine environmental law. To consider this matter in this light, international marine environmental law can be defined as a normative system which constitutes the main context in environmental law in reality which is formed of various rules, standards and procedures in international environmental law to prevent marine environmental pollution and the whole customs of restrictions and international cooperation to preserve and protect the marine environment.

Such international environmental law has developed after World War II when the importance of marine environment was being emphasized and led to the modern concept of international marine environmental law. Nevertheless, this did not manage to overcome the traditional international law such as absolute state jurisdiction principle, freedom in the high seas, flag state principle in the current decentralised international society. Accordingly, environmental protection rapidly arose as a task to the whole human generation and consequently like in principle 21 of the 1972 Stockholm Declaration, each state had to introduce a new law system on taking legal responsibility on environmental damages outside its jurisdiction. The efforts on establishing a new system of international marine environmental law came to success in UNCLOS which establishes the existing declaratory and recommendatory provisions on marine environmental protection to international legal rights and obligations which

became the opportunity of consolidating marine environmental protection as a new area of international law.

In Particular IMO has played a major role to take root the International Marine Environmental Law over the last decades since its establishment. IMO cooperates with the MEPC as a central figure and other committees such as the MSC and the LEG to prevent marine pollution and has close relationship with IOC *GESAMP*, *UNEP* which are sub-organs of *UNESCO*. In addition to that, the MEPC works with member states of IMO but the working environment is quite hard since the interest of states against each other. Since IMO has long history of participating to the protection of marine environment it should be reevaluated and approved as an important institution which played great roles in development of International Marine Environmental Law. IMO, therefore, would take an important part in settlement of the International Marine Environmental Law in the near future.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

국제법은 국제사회관계를 규율하고 법으로서 주로 국가간의 관계를 규율하고 나아가서 일정한 경우 국제조직과 개인에 관하여도 규율하는 법이라고 정의할 수 있다. 지금까지 이러한 국제법은 조약법, 전쟁법, 우주법, 국제인도법, 해양법, 국제개발법 등을 중심으로 발전해 왔고, 1990년대 접어들면서 국제환경법과, 국제경제법이 국제법의 한 분야로 정착하기에 이르렀다. 그런데 국제해사기구(IMO ; International Maritime Organization)를 중심으로 한 해양환경보호의 중요성이 세계적으로 중요한 문제로 다루어지면서 해양환경보호를 위한 학자들간 노력이 가속화되었고 이 분야가 하나의 독립적인 국제법의 한 분야로 정착되어야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

이러한 시점에서 본 연구는 국제법의 한 분야로서의 국제해양환경법을 정착시키기 위한 논리적인 근거를 일반국제법적인 관점에서 제시하여 향후 해양환경보호가 국제법적인 차원에서 다루어지도록 하는데 목적을 두고 있다. 특히 유엔전문기구인 IMO에서 중점적으로 다루고 있는 해양환경보호를 위한 법적 실효성을 확고히 하기 위한 국제법적 근거를 마련하고자 하는데 그 목적을 두고 있다.

제2절 연구의 내용 및 방법

제1장 서론에 이어, 제2장에서는 해양오염에 대한 국제해양환경법의 일반적인 내용으로 해양오염의 정의, 오염원에 따른 해양오염의 분류 및 해양오염으로 인한 각종 피해에 대해 고찰한다. 특히 해양오염의 피해와 관련하여 피해가 컸던 국내·외적인 해양오염사고에 대한 사례를 중심으로 구체적으로 다룬다.

제3장에서는, 해양오염방지를 위한 국제적 노력은 오염원의 특성상 국가의 자의적인 조치가 어렵고, 또한 국제적 통일성을 필요로 하는 선박기인 해양오

염과 해양투기기인 해양오염을 규제하기 위한 국제협약을 중심으로 발달해 왔다는 점으로 비추어 관련 국제기구를 통해 채택되는 각종 협약을 중심으로 고찰한다. 이 논문에서는 유엔을 중심으로 한 1982년 유엔해양법협약상의 규제노력과 국제해사기구에 채택한 각종 해사협약상의 규제노력으로 대별하여 다룬다.

제4장에서는 해양환경보호를 위한 국제책임문제를 고찰함에 있어서 초국경적 환경손해의 국제책임론에 관한 국제법상의 일반적인 고찰, 국제책임에 관한 국제환경법상의 일반원칙과 해양환경보호를 위한 민사상, 형사상 국제책임에 관해 고찰한다.

제5장에서는 앞서 고찰한 해양오염에 관한 국제법상의 일반적인 고찰, 국제기구를 중심으로 한 각종 국제협약 고찰, 해양환경오염에 적용될 수 있는 국제법상의 국제책임에 관한 고찰을 근거로 하여 국제법의 한 분야로서의 국제해양환경법의 성립과 발전에 관하여 고찰한다. 특히 이 논문에서는 국제해양환경법의 성립과 발전에 중요한 역할을 하고 있는 국제해사기구의 설립, 성격, 역할 등에 대해 살펴보고, 여기에서의 해양오염에 대한 규제노력을 구체적으로 고찰한다.

결론으로서 제6장에서는 앞서 고찰한 내용을 요약·정리하고 향후 국제법의 한 분야로서의 국제해양환경법의 발전을 위한 전망에 대해 기술한다.

한편 이 논문은 국제해양환경법의 형성과 발전이라는 결론을 도출하기 위해 필요한 이론적 근거로서 범세계적 협약인 1982년 유엔해양법협약과 해양환경보호를 위해 가장 핵심적인 역할을 하고 있는 IMO에서 채택·적용하고 있는 관련 해사협약을 1차적 자료로 하고, 이를 바탕으로 분석하고 연구된 각종 도서, 논문 등을 2차 자료로 하여, 이들 두가지 자료를 수집·분석·평가·적용함으로써 논리적 추리에 의한 법적 타당성과 유효성을 도출해 냄으로써 본 논문의 목적을 달성하는 것을 연구의 방법으로 한다.

제2장 해양환경오염에 대한 일반적 고찰

제1절 해양오염의 정의

해양오염에 대한 관심은 대형 해난사고, 즉 1967년의 Torrey Canyon호 사고와 1978년의 Amoco Cadiz호 사고 같은 대형 유조선의 기름유출 사고나 1977년 북해에서의 Ekofisk호 사고, 1979년 멕시코만에서의 Ixtoc 사고 등 대륙붕에서의 원유 분출사고 등과 같은 사고를 계기로 등장하였다. 특히, 1989년 알래스카 연안에서 유조선 Exxon Valdez호의 좌초로 인해 약 26만 4천 배럴의 원유가 유출되었고, 국내적으로는 1995년 7월 23일 남해안에서 Sea Prince 호의 좌초로 인해 막대한 해양오염피해를 발생시켜 충격을 준 바 있다. 따라서 지금까지 국제사회의 해양오염에 대한 관심은 유류오염과 관련된 대형 해난사고에 집중되었으나 사실은 해양환경의 오염원에는 기름뿐만 아니라 각종 유해물질, 열, 영양양화를 초래하는 물질, 침전물 및 방사능물질도 포함된다고 하겠다. 이러한 오염물질로 인한 해양오염에 대한 정의를 내리기 위한 노력은 환경보호를 위한 법적인 제도를 강구하려고 하였던 때로부터 시작되었으나 정확한 개념은 정립되지 않았었다.

해양오염을 정의하기에 앞서 우선 ‘단어’에 대한 정의가 필요하다. 통상적으로 단어는 그 단어의 사용과 관행을 통해 의미를 얻는데, 그 의미에 대한 일반적인 이해는 통상적인 사용만으로도 충분하다. 그리고 ‘정의’는 설명을 필요로 하는 서술적 정의와 자격기준을 필요로 하는 기술적 정의로 구분할 수 있다.¹⁾ 이러한 단어의 정의를 기초로 하여 오염 및 해양오염의 정의를 도출할 수 있는데, 오염이란 통상 사전적인 의미로는 ‘오염시키는 행위 또는 오염된 상태, 즉 불결이나 불순’을 말한다.²⁾ 따라서, 해양오염이란 바닷물을 악화시키는 행위나

1) Meng Qing-nan, *Land-Based Marine Pollution, International Law Development* (London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1987), p.3.

2) C. T. Onions (ed.), *The Shorter Oxford English Dictionary*(3rd ed.)(Oxford: Clarendon Press, 1970), p.1538; *Websters Ninth New Collegiate Dictionary*(Massachusetts: Merriam-Webster Inc., Publishers,

상태라고 정의를 내릴 수 있겠다. 그런데, 이러한 용어의 정의들은 단순히 용어에 대한 기술에 불과할 뿐 법적인 의미의 정의라고는 할 수 없다. 즉, 이들 정의가 자격기준을 가지고 있어서 소송상의 목적에 활용될 수 있는지 하는 것은 논쟁의 여지가 있다고 하겠다.³⁾ 해양오염에 대한 법률적인 정의를 명시적으로 밝힌 국제적인 노력을 살펴보기로 한다.

먼저, UNESCO 산하에 있는 정부간해양과학위원회(IOC)가 내린 해양오염의 정의에 따르면 ‘오염이란 인간에 의하여 직접, 간접적으로 생물자원에 대한 유해, 인간의 건강에 대한 위험, 해양활동에 대한 방해 또는 해양오락을 즐기는 것을 감소시키는 등의 해로운 효과를 가져오는 물질이 하구를 포함한 해양의 환경 내에 투입되는 것이다’라고 하고 있다.⁴⁾

그리고 1972년의 오슬로협약과 1973/1978 MARPOL 협약에서는 인간의 환경에 해를 끼치고 생물자원 및 해양생태계에 유해함을 발생시키는 등 다른 적법한 해양이용자의 해양이용을 방해하거나 또는 쾌적성에 피해를 발생시키는 오염물질의 반입방지를 규정하고 있고, 특히 그 부속서에는 해양의 생태계 유지까지도 언급하고 있다. 또한, 1972년의 Baltic 협약은 오염물질의 해양반입 뿐만 아니라 열에너지 등과 같은 각종 에너지의 해양반입도 해양오염에 포함시킴으로써 그 개념을 확장시켰다. 그리고 부속서에는 오염원을 자세히 명시함으로써 해양오염의 정의에 대한 모호성을 잘 보완해 주고 있다.

또한, 해양오염의 개념정립을 위한 노력은 1972년 Stockholm 인간환경선언에서도 잘 나타나는 바, 이의 원칙선언 제7조에서는 오슬로협약과 거의 동일하게 규정하고 있다.⁵⁾ 특히 1972년에 개최된 Stockholm 유엔인간환경회의를 준비하는 과정에서 ‘해양오염의 과학적 측면에 대한 전문가그룹’(GESAMP : UN’s

1983), p.911.

3) Meng Qing-nan, *op. cit.*, p.4.

4) UN Doc. A/7750, Part I, p.3; Maria Gavounel, *Pollution from Offshore Installations, International Environmental Law and Policy Series* (London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1995), p.31.

5) W. E. Burhenne, *International Environmental Soft Law, Collection of Relevant Instrument*(Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p.972-4507; *U.N.G.A. Resolutions 2994/XXVII, 2995/XXVII and 2996/XXII of 15 December 1972, Principle 7.*

Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution)은 ‘해양오염이란 인간에 의하여 직접 또는 간접적으로 생물자원과 인간의 건강에 유해한 영향을 주며, 어업을 비롯한 해양활동을 방해하거나 해수의 질이나 그 사용을 저해하거나 또는 쾌적성을 감소시키는 결과를 초래하는 물질 또는 에너지가 하구를 포함하는 해양환경에 반입되는 것을 말한다’라고 정의하고 있다.

그런데 국제해양환경법상 해양오염의 문제는 근대 국제사회의 과학기술의 발달 이후에 주로 발생한 것이고, 특히 환경오염의 특성상 오염발생이 항상 오염방지기술보다 앞서가게 마련이다. 따라서 해양오염의 범위는 가능한 한 예견할 수 있는 범위까지를 포함하여야 한다. 하지만 법은 현실문제를 다루는 것이므로 국제해양환경법이 현재의 시점에서 예견가능한 최대의 범위까지 해양오염을 규율한다 하더라도 그 이원의 오염에 대해서는 법의 기본원칙상 법 적용의 대상에서 제외된다. 그러므로 국제법상 해양오염의 정의는 유엔해양법협약 제1조 제4항에 근거하는 것이 이러한 취지를 가장 합리적으로 반영하는 내용이라 할 수 있다. 즉, 유엔해양법협약에서는 IOC와 GESAMP가 내린 정의를 기초로 약간의 수정을 가하여 ‘해양오염이란 인간의 행위에 의하여 직접, 간접적으로 생물자원 및 해양생태계에 대하여 유해하며, 인간의 건강에 대하여 위험하고, 어업 및 기타 해양의 적법한 이용을 포함한 해양활동을 방해하며, 해수이용에 필요한 수질의 악화 및 쾌적도의 감소 등의 해로운 효과를 초래하거나 초래할 수 있는 물질 또는 에너지가 하구를 포함한 해양환경에 반입되는 것을 의미한다(The introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities.)’고 규정하고 있다(동 협약 제1조 제1항 제4호).⁶⁾ 즉, 해양오염이란 인간의 행위에 의한 유해한 물질 또는 각종 에너지의 해양반입으로 인해 인간의 건강 및 재산에 손해를 야기하는 오염, 해양활동이 방해되

6) R.R. Churchill & A.V. Lowe, *The Law of the Sea*(Manchester University Press: Juris Publishing, 1999), p.328.

거나 해수이용을 위한 정상적인 수질이 손상되는 등의 오염, 또는 그러한 오염의 결과를 예견케 하는 행위로 인한 오염이라고 할 수 있다.⁷⁾ 그 후, 각 지역협약에서는 이와같이 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 해양오염의 정의를 각각 원용하여 사용하고 있다.

이러한 해양오염의 정의에 관한 변천을 보면, 갈수록 해양오염의 정의가 보다 상세한 내용으로 표현되고 있다. 즉, 생물자원 이외에 생태계의 개념이 포함되고, 해수의 질, 쾌적도의 감소, 오염개념의 중요한 요소였던 물질 이외에 에너지의 개념이 새로 포함되고 있으며, 유해한 영향을 초래할 수 있는 예방적 개념이 반영되고 있다. 즉, GESAMP에 의한 해양오염은 확립된 인과관계(established cause-effect relationship)에 기초하고 있는 반면에 유엔해양법협약상의 해양오염은 그러한 인과관계의 확립을 고려한다는 차원까지도 포함하는 기술적인 기본적 차이점을 가지고 있다.⁸⁾ 이와같이 해양오염에 대한 정의의 변화는 그만큼 해양오염원이 갈수록 다양화되고 오염이 발생하면 생태계에 막대한 영향을 미칠만한 심각한 사고가 발생한다는 것을 의미하는 것이다. 그리고 에너지라는 개념요소가 새로 규정된 것도 향후 자연과학의 발달에 따라 새로운 오염원이 나타날 것을 예상한 것으로 보인다.⁹⁾

제2절 오염원에 따른 해양오염의 분류

해양오염은 주로 다음과 같은 다섯 가지의 근원에 따라 구분되고 있다. 즉, 육상기인 해양오염, 선박기인 해양오염, 해양투기기인 해양오염, 해저개발기인 해양오염 및 대기기인 해양오염이 그것이다.¹⁰⁾

7) 이 정의는 1972년 개최된 Stockholm 유엔인간환경회의를 준비하는 과정에서 GESAMP가 정의한 해양오염에 대한 내용을 반영하여 유엔해양법협약상에 규정된 것이다. GESAMP는 1969년 유엔산하기구인 IMCO(IMO), FAO, UNESCO, WMO의 전문가로 구성된(이후 UN, WHO, IAEA, UNEP가 추가됨) 자문기구로서 후원기관 및 정부간 해양위원회(IOC)에 해양오염 문제에 대한 과학적인 조언을 하는 것을 주요 임무로 하고 있다.

8) Meng Qing-nan, *op. cit.*, p.5.

9) 김종윤, “해양오염방지에 관한 인접연안국간의 협력방안”, 해운산업연구원 정책자료집 083, 1993. 12, pp.4-5.

10) 해양오염은 학자에 따라 다양하게 분류되고 있는데, 여기에서의 분류는 유

이들 오염원이 전체 해양오염에 대해 미치는 영향의 정도는 정확히 측정하기 어려우나, GESAMP가 작성한 보고서에 따르면 주요 해양오염원을 육상, 해양 활동 및 대기의 3가지로 구분하여 나타내고 있다. 육상(44%) 및 대기(33%)에 의한 해양오염이 전체 해양오염의 77%를 차지하고, 선박 및 해양시설에 의한 해양오염, 해양투기에 의한 해양오염, 해저자원 탐사 및 개발시 발생하는 즉, 해양활동으로 인한 해양오염이 각각 12%, 10%, 1%에 이르고 있음을 보여주고 있다.¹¹⁾

이들 해양오염원은 매우 복잡하고 다양한 형태를 띠고 있으며, 따라서 해양오염방지를 위한 노력도 오염원의 성질, 문제가 되는 해역의 수로학적, 생태학적 특성에 따라 국가적 차원, 지역적 또는 소지역적 차원 및 전지구적 차원으로 나누어 시도되고 있다.¹²⁾

1. 육상기인 해양오염(Pollution from Land-based sources)

해양오염의 가장 주요한 근원은 전체 해양오염의 3/4을 차지하는 육지로부터의 오염(pollution from land-based sources)이다. 육지에서의 농업과 산업활동의 부산물들이 그대로 해양으로 유입되기 때문에 산업화가 진전되고 농업의 생산성 향상을 위한 비료나 농약의 사용이 증가됨에 따라 오염의 정도는 심화되어 갈 것이다. 또한, 연안에 산업시설이 밀집되어 있고 대도시가 형성되어 있는 경우에는 육지로부터의 오염은 더욱 심각한 해양오염의 근원이 될 것이다. 한편, 이러한 점을 근거로 육상의 활동으로부터 발생한 오염물질의 대기를 통한 해양오염도 이 범주에 포함된다는 주장이 있다.¹³⁾

엔해양법협약 제207조 내지 제212조에서 규정하고 있는 내용을 기준으로 한 것이다. 참고로 해양오염을 그 원인에 따라 분류하고 있는 예로는 小田滋, 海洋法研究(東京: 有斐閣, 1975), p.38; 이순복, 국제해양환경법에 관한 연구, 동아대학교 법학박사학위논문(1984), pp.73-78; 이영준, 국제법상 해양오염방지에 관한 연구, 경희대학교 법학박사학위논문(1982), p.22; 허형택, “한국의 해양오염과 환경보전”, 사상과 정책, 제10호(1986), p.104 참조.

11) UNEP, *The State of the Marine Environment GESAMP Report and Studies* No. 39(1990), pp.88-89.

12) 이용희, “해양오염방지를 위한 입법현황과 전망”, 해양정책연구 제6권 제2호, 한국해양연구소(1991 겨울), pp.287-288.

유엔해양법협약에서는 육상기인오염의 방지와 감소 및 억제를 위한 기준은 각국의 국내법령에 따르되 국제적인 규칙과 기준을 고려에 넣지 않으면 안된다고 하고 있다. 그리고 각국은 적당한 지역적 수준에서 각국의 국내정책을 조화시키도록 힘쓰기로 한다고 규정하고 있다. 국제적 및 지역적인 규칙과 기준의 제정에 있어서는 지역적인 특징과 개발도상국의 경제능력 및 이들 국가의 경제발전의 필요를 고려에 넣도록 하고 있다(동 협약 제207조 제1, 2 및 4항). 이 국내법령을 실시할 권리를 가지는 것은 각 연안국이다. 이 점에서 각국은 국제적인 규칙 및 기준을 이행하기 위하여 필요한 입법적, 행정적, 기타의 조치를 취하지 않으면 안된다고 규정하고 있다(동 협약 제213조).

2. 선박기인 해양오염(Pollution from vessels)

선박기인 해양오염(pollution from vessels)은 크게 3가지로 대별하여 설명할 수 있다. 즉, ①선박운항상의 유류배출, ②충돌, 좌초 등 해난사고에 의한 유류배출, ③정박중 연료유 수급시 유류배출로 인한 해양오염이 그것이다. 이들 선박기인 해양오염 중에서도 양적으로 가장 많은 비중을 차지하는 것은 선박 운항중에 해양으로 유출 또는 배출하는 유성폐기물(oily bilge)과 유조선의 밸러스트(ballast) 조작 및 탱커 세정제 등으로서 전체 선박기인 해양오염의 약 4분의 3을 차지하고 있다. 다음으로 선박의 충돌(collision), 좌초(stranding), 침몰(sinking), 화재(fire), 폭발(explosion) 등의 해난사고(동 협약 제221조)¹⁴⁾에 의한 유류의 배출은 약 10분의 1 정도에 해당하나, 이러한 오염은 국제사회에서 해양오염의 주요한 원인으로 인식되었으며 일찍부터 법적 규제의 대상이 되고 있다. 실제로, 해양수산부가 발표한 바에 따르면, 1997년 8월 현재 우리나라 주변 해역의 해저에는 총톤수 500톤 이상의 선박이 26척이나 침몰되어 인양이 되지 않고 있어서 앞으로 5년 이내에 기름탱크가 부식되어 기름이 대량으로 유출될 것이라고 보고 있다. 이는 해난사고에 의한 해양오염의 심각성을 보여주고 있

13) Douglas Brubaker, *Marine Pollution and International Law: Principles and Practice*(London and Florida: Belhaven Press, 1993), p.33 & 90.

14) 박용섭, *해상교통법론*(서울: 형설출판사, 1992), p.12 이하; *United States Coast Guard Proceedings*(March, 1978), p.36.

다.¹⁵⁾ 특히, 대형 유조선의 좌초로 인한 기름 유출사고는 오래 전부터 전 세계인들의 주목을 받아 왔다. 그리고 정박중 기름유출로 인한 해양오염은 주로 선박이 항내에 투묘중이거나 접안하여 화물을 적하 또는 양하할 때 발생하는 것으로서 선박 입항국의 내수에서 발생한다. 따라서 유출량은 많지 않으나 일단 오염사고가 발생하면 단시간 내에 오염피해를 가져다주므로 심각성을 무시할 수가 없다.

이러한 선박기인 해양오염은 오래 전부터 IMO를 중심으로 국제적 차원에서 잘 규제되어 왔고, 현재 법적·제도적인 장치도 타 오염원에 비해 잘 갖추어져 있다. 그러나 이러한 오염이 계속 발생하고 있고 대형화되고 있어서 국제적 차원의 노력과 병행하여 보다 강력한 규제를 할 수 있는 지역적 차원의 노력이 요구되고 있다. 한편, 유엔해양법협약은 선박기인 해양오염에 관하여 오염규제를 위한 기준설정 문제 등을 규정하고 있다(동 협약 제211조, 제217조 내지 제221조). 즉, 동 협약에서는 선박기인 해양오염의 방지기준을 국제기준에 따르는 것으로 하고, 또 기국은 자국의 기름 계양하든가 또는 자국에 등록된 선박에 의한 오염을 방지하기 위한 국내법령을 제정하지 않으면 안된다고 규정하여(동 협약 제211조 제1항 및 제2항) 국제기준주의와 기국주의의 입장을 동시에 반영하고 있다.

3. 해양투기기인 해양오염(Pollution from dumping)

유엔해양법협약에 의하면 해양투기(ocean dumping)란 선박, 항공기, 플랫폼, 또는 기타 인공해양구조물에서의 폐기물, 기타 물질 일체의 고의적인 처분 및 선박, 항공기, 플랫폼, 또는 기타 인공해양구조물 일체의 고의적인 처분을 의미한다고 하고 있다(동 협약 제1조 제5항). 그러나 선박, 항공기 등의 통상적인 운용에서 부수적으로 유출되는 폐기물의 처분이나 단순히 처분 목적 이외의 의도로 어떤 물질을 바다에 배치(placement)하는 것은 폐기물 투하의 범주에 속

15) 우리나라 주변해역의 선박유출유에 대한 오염에 대해 더욱 자세한 내용은 박용섭, “유조선의 해난실태와 대책 및 선박에 의한 기름오염손해의 배상·보상제도의 개선”, 해난방지세미나, 중앙해난심판원(1991), pp.9-21 참조.

하지 않는다.¹⁶⁾ 이러한 정의는 런던협약(LDC, 1972)¹⁷⁾에서의 그것과 일치하고 있다.

해양투기오염의 방지, 감소 및 억제를 위한 기준은 국내법령에 따른다. 단, 이 국내법령은 국제적인 규칙이나 기준과 같은 정도의 실효성을 가지는 것이 아니면 안된다. 국가관할권하의 수역에서 투기는 연안국의 명시적인 사전승인을 얻지 않으면 안된다. 그러나 이 경우 연안국은 그러한 투기로 인하여 악영향을 받을 염려가 있는 타국의 입장에 타당한 고려를 하지 않으면 안된다. 이 국내법령을 실시할 권리를 가지는 것은 관할수역 하에서는 연안국, 관할수역 밖에서는 기국, 그리고 입항선박에 대해서는 입항국이다(동 협약 제210조 및 제216조).

4. 해저개발기인 해양오염(Pollution from activities in the Area)

해저개발로 인한 해양오염(pollution from sea-bed activities)에는 국가관할권하의 해저개발로 인한 해양오염과 국가관할권 밖의 해저개발로 인한 해양오염으로 나눌 수 있다. 전자는 해저광물의 개발, 특히 석유나 천연가스의 채굴에 따라 생기는 오염으로 현재로 보아서는 해양오염 전체 중에 그다지 큰 비율을 차지하고 있지 않다. 그러나 앞으로 해저개발이 더욱 활성화됨에 따라 이러한 형태의 해양오염이 가중될 것으로 보인다. 해저 석유개발은 시추로부터 생산단

16) Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, Article 1(para. 4), 11 *ILM*(1972), p.293.

17) 이 협약은 1972년 29일 채택되었고, 15번째 비준서 또는 가입서가 기탁된 후 30일째 된 날(협약 제19조 제1항)인 1975년 8월 30일에 발효한 것이다. 이 협약은 원래 '런던덤프협약'(LDC)이라고 명칭이 붙여졌으나, 이 협약의 대상분야가 해상투기(dumping at sea) 이외에 해상소각(incineration)으로까지 그 범위가 확대됨으로써 덤프이라는 용어사용이 적절치 못하다는 의견이 제기되었기 때문에, 1992년 제15차 당사국협의회에서부터 '1972년 런던협약(LC 1972)'으로 그 명칭이 바뀌게 된 것이다. 우리나라는 이 협약에 대하여 1993년 10월 14일 제48회 국무회의의 심의를 거치고 1993년 11월 30일 제165회 정기국회 제17차 본회의 가입동의를 얻어 1993년 12월 31일 영국 정부에 가입서를 기탁함으로써 1994년 1월 20일자로 발효하게 되었음을 같은 달 21일 조약 제1211호로써 공포하였다(관보 제12623호, 1994년 1월 21일자, pp.4-12).

계에 이르기까지 환경적인 위험을 수반한다. 통상적인 운용에서 발생하는 오염(operational spill), 즉 토양이나 화학물질의 배출 등에 의한 피해는 시추회사가 책임지고, 그 이외의 사고로 인한 오염(accidental spill), 즉 폭발이나 분출에 의한 오염피해는 사업주체가 책임지는 것이 업계의 상례이다. 특히, 지하 석유층에는 석유와 함께 천연가스가 부존해 있으므로 시추과정에서 굴착할 때 폭발·분출할 위험은 상존한다고 보아야 하며, 일단 사고가 나면 그로 인한 환경오염 피해는 막대하다.

유엔해양법협약에 따르면 대륙붕개발에 의한 오염의 방지, 감소 및 억제를 위한 기준은 국내법령에 따른다고 규정하고 있다. 그러나 이 국내법령은 국제적인 규칙이나 기준과 같은 정도의 실효성을 가지는 것이 아니면 안되며, 각국은 적당한 지역적 수준에서 각자의 국내정책을 조화시키도록 힘써야 한다고 규정하고 있다. 이때 이 국내법령을 실시할 권리를 가지는 것은 각 연안국이다(동 협약 제213조). 또, 각국은 국제적인 규칙이나 기준을 이행하기 위하여 필요한 입법적, 행정적, 기타 조치를 취하지 않으면 안된다고 규정하고 있다(동 협약 제214조). 후자는 심해저의 개발에 따른 해양오염을 말하는 바 아직은 심각한 정도가 아니나, 장차 개발활동이 활성화됨에 따라 해양환경에 악영향을 미치게 될 것이 예상된다. 이에 대해 유엔해양법협약에서는 심해저 개발에 기인하는 오염의 방지와 감소 및 억제를 위한 기준은 국제기준에 따른다고 규정하고 있다. 따라서 각국은 이에 관한 국내법령을 제정하지 않으면 안된다. 그러나 이 국내법령은 국제적인 규칙이나 기준과 같은 정도의 실효성을 가지는 것이 아니면 안된다(동 협약 제209조). 이때, 국제기준을 실시하는 국제기구(국제해저기구(ISBA))가 된다.

5. 대기기인 해양오염(Pollution from or through the atmosphere)

대기로부터 또는 대기를 통한 해양오염(pollution from or through atmosphere)을 들 수 있다. 대기기인 해양오염원은 실제로는 해양오염에 미치는 영향이 대단히 크지만 이것을 육상오염원의 한 형태로 간주하는 경향이 있기 때문에 그다지 강조되지 않고 있다.¹⁸⁾ 이러한 형태의 해양오염은 육상에서

의 살충제, 납 또는 수은 등과 같은 중금속, 그리고 산업화과정의 화석연료가 연소되면서 방출된 오염물질로부터 다양한 합성화학물질이 대기에 의해 해양으로 운반되면서 발생한다. 여기에다 항공기의 운항, 대기핵실험, 우주사고 등과 같은 순수한 대기의 활동으로부터 방출된 오염물질이 해양오염을 가중시키고 있다.¹⁹⁾ 또한, 산성비를 통한 육지 및 해상의 오염물질은 궁극적으로는 바다로 유입되어 해양오염을 일으키고 있다. 따라서 육상에서의 활동 및 대기 중의 활동으로부터 발생하는 오염물질은 결국 대기기인 해양오염의 범주에 해당한다고 볼 수 있으므로 향후 이에 대한 깊은 관심이 요구되며, 특히 이 분야는 인접국들의 공동규제와 협력이 요구되는 분야이다.

유엔해양법협약에서는 대기기인 해양오염의 방지와 감소 및 억제를 위한 기준은 국내법령에 따른다고 규정하고 있다. 이 국내법령에는 국제적인 규칙이나 기준 및 항공의 안전을 고려하지 않으면 아니되며, 또한 이 안전에 관하여 각국은 세계적 및 지역적인 규칙과 기준을 정하도록 노력하지 않으면 아니된다. 이러한 국내법령을 실시할 권리를 가지는 것은 연안국 또는 기국이다(동 협약 제212조 및 제222조).

제3절 해양오염의 피해

1. 개관

해양오염으로 인한 피해는 크게 해양생물에 대한 피해와 인간에 대한 피해의 2가지로 구분된다.²⁰⁾ 첫째로, 해양오염의 해양생물에 대한 피해는 오염물질의 유독성으로 인하여 해양생물의 성장저해, 사멸 및 독성 농축 등을 일으키며 생물체내에 잔유하여 있는 농축독성은 인간과 생물체의 건강과 생명에 위협을 초래한다. 또, 석유류가 해면에 퍼지면 유막을 형성하여 해수의 증발을 저지하거

18) Ludwik A. Teclaff & Albert E. Utton (eds.), *International Environmental Law*(New York/Washington/London: Praeger Publishers, Inc., 1974), pp.248-250; Maria Gavounel, *supra note* 8, p.61.

19) *Ibid.*, pp.61-62.

20) 김종윤, 앞의 논문, pp. 75-77.

나 산소의 부족을 일으킨다. 산소는 해양생물의 생존에 필요한 것이나 해양에 투기된 유기체의 분해와 부패과정에서 대량으로 요구됨으로 유류 기타 투기물이 많을수록 산소부족 현상을 일으킨다. 그리고 공장폐수, 생활폐수 등에 포함되어 있는 인산염, 질소화물 등과 같은 영양염류가 해수중에 많이 포함되면 플랑크톤이 과다하게 발생하게 되며, 이러한 플랑크톤이 산소를 소비하여 주변의 생물을 사멸시킨다. 따라서 결국 해양생태계가 파괴되어 그 치명적인 결과는 우리 인간에게로 돌아오게 된다.

둘째로, 해양오염의 인간에 대한 피해를 살펴보면, 우선 유해물질에 의하여 오염 또는 독성이 잔유되어 있는 해양 동식물 및 어패류 등 각종 해산물을 섭취함으로써 심지어 사망에 이르게 하는 등 인체에 치명적인 피해를 입힌다.²¹⁾ 또, 해양오염은 어장폐쇄, 어획고 감소, 해산물의 사멸, 해산물 양식의 불능, 해수이용의 저해 및 해양청소비의 지출 등 경제적 손실을 초래한다. 그리고 해양오염은 해수혼탁, 악취발생, 해양경관 저해 등으로 쾌적성을 저해하여 여가선용을 위한 경관으로서의 효용과 가치를 저하시키며, 관광사업 부진이라는 경제적인 손실도 초래한다. 또한, 해양오염으로 인한 선박의 추진기와 엔진의 손상, 선저 외판의 급속한 부식, 항행 및 입항 불능 등 항행상의 지장을 초래한다.

이와같이 유류를 포함하여 해양으로 유입되는 각종 오염원은 인간을 포함한 각종 생물체에 유해한 물질을 함유하고 있기 때문에 이로 인한 해양오염피해는 결국에는 지구상의 전 생태계의 유지에 치명적인 피해를 가져다 준다.²²⁾

한편, 우리나라에서의 해양오염 피해와 관련하여 현재 막대한 양의 생활하수와 산업폐수가 하수구나 하천을 통하여 연안해역에 유입되고 있으며, 이로 인해 해수의 부영양화에 따른 산소부족 현상과 赤潮(red tide)발생이 급격히 증가하고 있다. 특히, 적조현상은 전국 연안해역으로 확장되고 있으며, 발생회수 또한 급격한 증가추세를 보이고 있고 심할 때에는 연중 약 4~5개월

21) Douglas Brubaker, *op. cit.*, pp.14-15.

22) Royal Commission on *Environmental Pollution*, Eighth Report-Oil Pollution of the Sea-, which was presented to Parliament by Command of Her Majesty(London: Her Majesty's Stationery Office, 1981), pp.22-76; National Research Council et al., *Oil in the Sea, Inputs, Fates and Effects*(National Academy Press, 1985), pp.369-582.

동안 지속되는 경우도 있다. 이로 인해 특히 연안어업과 양식장에 큰 피해를 주고 있는데 그 피해는 적조생물 자체의 독성으로 인한 어패류 중독사, 산소 부족에 따른 질식사, 기초생산력 저하로 인한 먹이사슬과 생육 환경파괴 등을 초래한다. 또한 선박의 해양사고로 인한 대형 유류 유출사고시 막대한 수산자원과 연안 양식장의 피해는 물론이거니와 해수욕장 등의 연안 양식공간과 자연경관의 훼손 그리고 유류방제를 위해 사용된 유처리제 등 각종 화학물질에 의한 해양생태계의 2차 오염유발 등 그 피해양상이 다양화·대형화되고 있다.

2. 국내적 피해현황

사실 해양에서의 가장 큰 유류 오염원은 일반적으로 생각하는 것과 달리 대형유조선의 사고에 의한 해상유출오염이 아니다. 사고로 인한 유출은 전체의 13%만을 차지하며 해저에서 새어나오는 원유가 8%, 화물을 싣고 내리거나 탱크를 청소하는 과정에서 고의로 유출하는 것이 32%를 차지하는 등 단순히 유류의 양을 고려했을 때는 그리 심각한 문제가 되지 않을 수도 있다. 그런데 왜 대형 유조선의 사고로 인한 해양유출오염에 많은 관심이 기울여지고 있는 이유는 무엇일까? 이는 바로 사고의 장소 때문이다. 유조선의 사고는 대부분 연근해의 암초 지역이나 섬이 있는 지역에서 유출된 유류는 조류, 포유류, 어패류 등 해양생물이 가장 다양하게 서식하고 있는 조간대 지역, 즉 해안가로 이동하게 되어 그 일대의 생태계를 파괴시킨다. 또한 방제비용을 제외하더라도 우리나라 남해안과 같이 어패류 양식장이 많이 있는 곳은 집단폐사가 발생하여 경제적 손실이 어마어마하게 발생할 수도 있다.

그 동안 우리나라 연안에서는 크고 작은 오염사고가 많이 발생하였으나 1993년 3월 8일 국제기금협약이 우리나라에서 발효된 이후 국제기금이 관련될 정도로 그 사고규모가 제법 큰 사고는 총 12건이 발생하였으며 사고로 인하여 총 11,721톤의 기름이 유출되었으며 대부분 피해배상이 종료되었으나 일부사고는 현재도 합의가 진행중이다. 총 12건의 사고 중 씨프린스호 사고 등은 해양오염피해가 심각하여 우리나라 연안의 해양생태계 파괴는 물론 사

회적으로 큰 물의를 일으켜 국민적 관심을 크게 불러온 바 있다.

1) 제5급동호 사고

1993년 9월 27일 19:12경 Bijiisan호(화물선, 8,959톤, 파나마국적)와 제5급동호가 광양만에서 충돌하였다. 충돌로 인하여 제5급동호의 화물창이 파손되고 적재한 벙커C유 1,228톤이 유출되어 광양만 일원과 노량수도, 진주만, 심지어 삼천포시 일원까지 유출유가 확산되는 오염사고가 발생하였다.

불행하게도 사고가 야간에 발생하여 초기방제조치가 미흡하였고 이에 따라 피해범위가 예상보다 커졌다. 유출유는 전라남도 여천시, 동광양시, 여수시와 여천군 연안을 오염시켰으며, 북동쪽 조류를 따라 경상남도의 남해, 하동, 사천군 해상 및 연안으로 확산되어 광양만 및 남해도 해상과 연안 일원 153km를 오염시켰다.

오염사고로 인한 어업피해는 경남의 경우 어업권 142건, 2,843ha에 피해가 발생하였고, 전남의 경우는 일부 관행어업과 공동양식장 80건, 1,159ha가 피해를 입었다.

오염방제작업을 위하여 해양경찰청, 어민 등 인력 75,849명이 동원되었고, 선박 3,237척, 헬기 11대, 유회수기 30대, 오일펜스 400m, 유흡착 54톤, 유처리제 1,313kl가 사용되었는데 7일간의 해양방제작업과 22일간의 해안방제작업에 소요된 방제비용은 총 55억 7백만원 이었다. 또한 피해어민이 국제기금(IOPC Fund)에 요구한 피해청구액은 1차로 916억원과 추가청구액 372억원을 합하여 무려 1,228억원에 달하였으며 그중 73억이 지급되었고 나머지는 현재 법정소송이 진행중이다.

2) 호남 사파이어호 사고

호남 사파이어호(142,488톤, 파나마국적)는 유조선으로 중동의 오만, 아랍에미레이트, 사우디아라비아 등지에서 원유 253,897톤을 적재하여 20일간의 항해를 마친 후 1995년 11월 17일 여수해만 대도부근에서 도선사 및 수습도선사를 승선시키고 LG-Caltex 정유 원유부두로 입항하던 중 본선이 부두에 30-40m 접근할 때까지 강한 전진타력을 소멸시키지 못하여 원유 제2부두

제8번 돌핀에 부착된 방현재 전반부와 접촉되면서 방현재를 지지하는 체인 고정용 U-볼트 및 돌핀 교각모서리와 사파이어호의 좌현 2번 탱크가 접촉으로 인해 파공이 발생 바다에 기름이 유출되는 사고가 발생했다.

당시 호남 사파이어호 좌현 2번 탱크에는 원유 22,470kl가 적재되어 있었으며 중력과 불황성가스의 압력으로 적재된 원유가 부두 돌핀 상단 약 1m 정도까지 분수처럼 치솟으면서 좌현 2번 탱크에 들어있던 원유 중 1,402kl가 해상에 유출되어 여수해만으로 확산되면서 북쪽으로는 광양항 내 묘도 앞 해상까지 남쪽으로는 여수 반도해안을 따라 여수 신항과 돌산도를 지나 방죽포까지 유막이 형성될 정도로 넓은 해역을 오염시켰다.

유출사고 지점이 밀물에서 썰물로 변경되는 정조시간대에 발생함으로써 초기 유출유는 대부분 사고 즉시 설치한 오일펜스 내에 가두어 놓을 수 있었으나 시간이 지나면서 조류가 빨라져 오일펜스 아래로 많은 양의 기름이 빠져나가 여수시 오동도 쪽으로 확산되어 갔다.

이렇게 남쪽으로 이동한 오염군은 사고 다음날 여천군 돌산도를 중심으로 하여 일부 기름은 동산도 동쪽해안을 따라 부유하고 일부 기름은 남해도 서쪽해안에 유입되었으며 해상유출유는 시간이 지남에 따라 돌산읍 진두마을을 비롯한 9개 마을과 남해군의 9개마을에 소량씩 부착되었고, 사고 이틀 뒤에는 돌산도에서 8마일 떨어진 남해도 하단에 있는 대도(사고지점으로부터 약 15마일)까지 확산되었다. 기름이 부착된 해안은 여천시, 여수시, 여천군, 남해군을 포함하여 총 33km에 달하였다. 방제작업을 위하여 총인원 7,814명, 선박 1,256척이 동원되었고, 오일펜스 6,410m, 유흡착재 18,301kg, 유처리제 239,886리터의 방제기자재가 사용되었다.

이 사고로 발생한 방제조치 비용은 약 84억여원이 청구되어 대부분 지급되었으며 여수수협과 여천군청에서 청구한 3천 6백만원은 보험사가 합리적인 비용으로 인정하지 않아 지급되지 못하였다. 어민들의 보상요구액은 82억 원에 이르렀으나 여수시, 여천시, 군 및 여수수협과 호유해운 합동으로 피해지역을 조사하여 기술적으로 인정 가능한 피해사항에 대하여 약 15억5천여 만원의 보상액이 대부분 합의·지급되었다.

3) 씨프린스호 사고

씨프린스호는 1990년에 건조된 총톤수 144,567톤의 유조선으로 원유 86,886톤과 연료유(병커C유) 1,395톤을 적재하고 1995년 7월 23일 우리나라 남해안에 태풍(페이)경보가 발효됨에 따라 피항차 광양항에서 출항하여 남해안 세존도 북방 3.65마일에 투묘중 초속 40~45m의 강한 북북동풍과 너울로 인해 작도의 수중압초에 좌초되었다. 씨프린스호는 계속되는 파도에 이초되어 서쪽으로 표류하다가 1995년 7월 23일 17시경 소라도 남서단 다시 좌초되어 화물탱크 18개중 13개가 파손되어 원유 5,035kl(원유 4,155톤, 연료유 880톤)가 유출되었다.

이들 유출유는 사고당시 시점이 태풍 페이의 영향 아래에 있었기 때문에 강한 바람과 조류에 의해 주변해역, 특히 동쪽 및 동북쪽으로 빠르게 확산되었다. 특히 태풍의 영향으로 인해 유출유 확산방지를 위한 오일펜스의 전장이 7월25일 이후에나 가능했기 때문에 그 전에 유출된 기름을 바람과 해류, 조류에 의해 사고지점에서 멀리까지 확산될 수 있었다. 사고 초기에는 태풍에 의한 바람의 영향으로, 태풍 통과 후에는 동서 방향의 조류와 북상하는 대한난류의 영향에 의 기름이 확산된 것으로 추측된다. 기름띠는 남해도 앵강만과 미조만을 거쳐 경남 거제도 옥지도 해상까지 확산되었으며, 나중에는 일본 대마도 해안에 폐유불(오일불 타입) 상태로 발견되기도 하였다. 씨프린스호로부터 유출된 유류는 사고해역인 여수 일대는 물론 경남, 남해, 거제, 부산, 울산, 포항 해상까지 약 127마일 해상을 오염시켰다. 또한 전남 남해안 및 부산 경남 지역 남해안의 해안선 총 73.2Km에 이르는 곳에 유출유가 밀려들어 환경적, 경제적 피해를 가중시켰다.

오염사고로 인한 전체 피해의 75% 이상이 여수해역에서 발생되었으며 특히 가두리양식어업에서 많은 피해가 발생한 것으로 나타났다. 여수지역 가두리 양식어업 피해 청구액은 365억원으로써 전체지역의 50%, 여수해역의 65%를 차지하고 있다. 이처럼 가두리 양식어업에 많은 피해가 발생한 것은 당시 여천군 섬 내만에 광범위하게 설치된 가두리 양식장들(주요어종 : 광어, 조피볼락, 농어, 방어 등)이 해상에 유출된 기름에 여과 없이 제일 먼저 노출되었기 때문이다. 이 사고에 대한 피해실사를 근거로 고려검정, 여수수협, 피해어민이 협의하여 국제기금(IOPC Fund)에 제출한 청구금액은 735억

원이었으나 최종 합의금액은 20%에 해당하는 154억원에 불과하였다.

이 사고로 우리나라 남해안 해양생태계는 치명적인 영향을 받았으며 이에 대한 정확한 실태를 파악하기 위하여 사고발생 1년이 지난 1996년 8월부터 2000년 6월까지 3회에 걸쳐 전문연구기관 및 연구진에 의해 사고해역에 대한 해양환경 영향조사가 실시되었다.

조간대 지역에 대한 1-2차 조사결과는 대부분의 지역(소리도 덕포, 소횡간도, 금오도 연목 등)에서 유류가 조입질 최적층을 통과하여 하부의 기반암 굴곡표면위 퇴적층 내에 보존되어 있는 형태를 보여 앞으로도 상당기간 측방이나 하부로 유출없이 잔존할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 다만 금오도 소유지역의 사질 조간대 지역은 높은 투수율과 해류, 파랑의 영향으로 유류잔존층의 분포깊이가 10~20Cm정도 하부층으로 침강하였고 잔류농도 또한 훨씬 희석되어 토적물내 유류성분이 계속 풍화를 받고 있는 것으로 나타났다. 비교적 짧은 시간의 경과(약1년)에도 불구하고 조간대 지역과 조하대 해역에서는 유출유류의 풍화와 분해, 그리고 하부 최적층으로의 침투가 빨리 진행되고 있다. 그러나 암반층이 광범위하게 분포하는 일부 조간대 지역(소리도 덕포해안, 금오도 연목지역)과 이질 퇴적물이 분포하는 조간대 지역(소리도 당포 및 화태도 묘두해안)에서는 이미 분포하고 있는 잔존유류가 측방이나 하부로 이동하는 것이 제한되어 오염상태가 유지되어 있으며 이러한 결과를 통해서 인위적인 방제를 실시하더라도 차후에도 상당한 시간동안 이러한 상태가 지속될 것으로 추정되고 있다.

해양생태계는 특징적인 현상으로 기름성분이 아직까지 잔존하고 있는 조간대 및 조하대의 일부 정점들에서 많은 양의 유류에 장기간 동안 노출되었음에도 불구하고 세균군집의 크기가 다른 정점들과 거의 유사하거나 약간 증가된 결과가 나타났는데 이는 다량의 독성성분을 부수적으로 함유하고 있는 유류에 장기간 노출되어도 유류를 탄소와 에너지원으로 이용할 수 있는 유류 분해세균이 자연상태에서도 효과적으로 적응하여 성장하고 있음을 나타내는 간접적인 증거로서 생물정화기술의 현장적용이 가능함을 보여주고 있다.

씨프린스호와 같은 대형유류오염사고는 어민들에게 직접적인 수산물 피해

를 유발할 뿐만 아니라 광범위한 해양환경의 오염을 유발한다. 따라서 유출유로 인한 오염피해를 줄이기 위한 효율적인 방제활동과 복원사업을 수행할 필요가 있다. 일반적으로 유출된 기름에 의한 환경피해가 사고초기에 나타나는 유출유에 의한 직접적인 생물피해와 함께 이후 수년 또는 수십년 동안 환경 내에서 분해되지 않고 남아 있는 지속성유해화학물질(주요 PAHs)에 의해 장기적으로 지속되는 점을 고려하여 직접적이고 가시적인 피해유무와 상관없이 유출유에 의한 피해지역은 상당기간 동안 피해유무 및 복구정도를 계속적으로 모니터링 해야 한다.

따라서 선진국은 오염사고 발생시 방제작업이 종료된 이후에도 다양한 기법을 동원하여 환경복원작업과 함께 환경상태를 지속적으로 감시하는 환경모니터링 사업을 수행하고 있다. 일례로 1989 발생한 Exxon Valdez호 유류유출사고의 경우 1992년 6월경에 공식적으로 해안방제작업을 종료하였음에도 불구하고 그 이후에도 1억 8천만불의 예산을 이용하여 환경복원 및 감시사업을 지속적으로 수행하고 있다.

씨프린스호 오염사고의 경우 1999년 수행된 3차 환경조사에서 오염지역의 해양생태계가 일부 복구되고 있는 징후는 있지만 완전한 복원에는 도달하지 못했음을 보여주는 결과들이 도출되었다. 따라서 향후에도 씨프린스호 오염지역에 대한 지속적인 환경평가를 수행하여야 할 것이다. 만약 환경 복원사업이 필요한 경우 미국 등 선진국의 사례를 충분히 검토하여 환경복원 또는 추가 방제과정에서 오히려 환경을 교란하지 않도록 노력해야 할 것이다.

3. 국제적 피해현황

1) Prestige호 사고

스페인 연안에서 좌초 된지 6일만인 2002년 11월 19일 선체가 두동강 나면서 스페인 서쪽 갈리시아 해안에서 250km 떨어진 수심 3.6km 바다 밑으로 가라앉은 총톤수 42,820톤의 바하마 선적 Prestige호 해양사고로 전 유럽이 유류오염 피해의 충격에 휩싸였다.

이 사고로 약 15,000톤의 기름이 유출되어 관광지과 주요어장으로 이름 높

은 스페인 갈리시아 부근의 약 500km 해안이 심각하게 오염되었으며 기름
띠가 해안에서 약 30km 떨어진 해역까지 확산되어 해안 정화작업에만 약 6
개월의 시간이 소요되었다.

이 선박은 선령이 26년이나 된 단일선체구조(Single Hull)의 선박으로
2002년 11월 5일 라트비아 벤스필스항에서 중유 77,000톤을 적재하고 출항,
싱가포르로 항해중 11월 13일경 스페인 갈리시아 해안(스페인과 포르투갈
경계해역은 스페인 북서부의 주요 어장지역임)에서 강한 폭풍을 만나 선체
우현중양부에 큰 균열이 발생하기 시작하였고 이어 기관고장으로 항해가 불
가능하게 되자 선주 및 보험사는 동 선박의 예인을 위하여 네덜란드의 구난
회사 예인선 4척을 동원하였으며, 이 과정에서 선장 및 구난회사측은 선박이
위급한 상태이므로 동 선박의 수리 및 유류이송을 위하여 스페인 연안의 평
온한 해역으로 들어 갈 수 있도록 스페인 당국에 요청하였으나 자국의 연안
에 유류오염을 우려한 스페인당국이 이를 거절하고 외해로 나가도록 명령하
였고(포르투갈 군함도 비슷한 명령을 하였음) 이에 동 선박을 어쩔수 없이
먼바다로 예인되어 나갈 수밖에 없는 상황에 처했으며, 이후 외해의 거친 파
도에 선체 중양부에 과도한 장력이 미쳐 선체가 두동강 나면서 많은 유류
유출과 함께 침몰하였다

해상방제작업에는 스페인을 비롯하여 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 이태
리, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈과 영국의 방제선단이 참가하였으며, 스페
인 어선 1,000여척이 해안방제 작업을 하였다. 스페인의 해안선 약 800km가
오염되었으며 그 중 모래사장 270개소의 해안에 표착한 기름은 인력으로 수
거하였다. 오염된 프랑스 해안은 대부분 굵은 모래로 이루어져 있어 하루 평
균 1,000여명을 동원하여 방제작업을 실시하였다. 기름오염피해를 극심하게
입었다는 스페인 가르시아 지역은 유럽에서도 어패류 자원이 가장 심하게
오염된 것으로 확인되고 있으며 오염된 해안 80%에 스페인 정부는 어업과
패류채취작업을 중단시켰으며 이로 인하여 패류채취업자 13,000여명과 연안
어선 6,000여척이 조업손실을 입었다. 한편 프랑스 Arcach의 내만에서 생산
하는 굴에 대하여 한때 채취금지령이 내려졌으나 해수, 어류 및 패류의 건본
에 대한 기름농도를 측정한 결과 오염수준이 기준에 미달하여 채취금지령을

철회한 바 있다.

발트해 연안의 라트비아를 출항한 선박이 좌초한 지점은 포르투갈과 스페인의 경계해역, 출동한 구조대의 국적은 프랑스와 네덜란드로서 경계가 불분명한 사고가 늘 그렇듯이 사고 원인에서부터 피해보상에 이르기까지 책임공방이 뜨겁다. 사고해역에 인접한 스페인과 포르투갈은 사고지점을 두고 서로 자국영해가 아니라고 주장하였다. 스페인 당국은 자국 해안의 기름오염을 우려해 해난을 당하여 위급한 선박에 대하여 자국연안의 안전한 항으로 동 선박의 예인을 하게 해 달라는 예인회사의 요구를 묵살하여 피해가 더 커졌다는 비난을 받고 있다. 만일 사고초기에 동 선박이 안전한 피난처로 입항할 수 있도록 했더라면 선박이 외해로 나갈 필요가 없이 과도한 외부장력에 의하여 선체가 두동강 나면서 침몰하는 피해는 막을 수 있었다는 주장도 일리가 있다. 이번 사고와 관련하여 유력한 선주단체인 INTERTANKO 및 BIMCO에서는 피난항에 대한 국제적인 조치를 강구하여 줄 것을 요구하고 있다. 즉 선박이 해난을 당하여 위급한 상황에 처할 경우 인근 국가는 선박의 안전을 위하여 피난항을 제공하는 것은 오래된 해상관습이자 국제협약상의 의무이나 해당 연안국이 그렇게 할 경우 대형해양오염사고의 발생을 우려해 입항을 거부할 수도 있어 이에 대한 합리적인 방안마련이 필요할 것이다.

2) Erika호 사고

1999년 12월 12일 프랑스 남부 브레스트 해안에서 남동쪽 110km 떨어진 해상에서 방카C유 31,000톤을 적재하고 프랑스 Dunerque항에서 이탈리아 Livorno항으로 향해하던 Erika호(19,666G/T, 말타선적)가 비스케이만에서 거친 해상기상(풍속 8~9m/sec, 파고 6m)을 만나게 되었고 선체의 구조적인 결함이 있던 사고선박은 오전 6시에 두 동강이 났다. 이로 인해 적재되어 있던 방카 C유 약 14,000여톤이 유출되었다.

당시 선수부에는 6,300여톤, 선미부에는 8,300여톤이 적재되어 있었으며, 선수부는 사고 후 몇 시간 동안 표류하다가 수심100m 해저에 침몰하였고 선미부는 프랑스 구난회사에서 예인선과 예인색을 연결하는 데 성공하였으

나 해안쪽으로 예인중 선수부와 18km 떨어진 수심 130m 해저에 침몰하였다.

초기에 유출유 탐색은 프랑스 민간 및 해군 항공기들에 의해 실시되었으며 약 3,000톤으로 추정되는 15km 길이의 기름띠가 해상에서 이동하기 시작하였고 그 기름띠는 동쪽으로 약 1.2노트의 속력으로 이동하였다. 이후에는 해안선을 따라 두터운 5~8cm의 기름층이 평행하게 확산되기 시작하였으며 사고 후 5일이 지난 후부터는 반경 100m정도 되는 기름 군들이 25km×5km의 범위 내에 집중되어 해면 하 몇 센티미터 아래로 침강하기 시작하였다.

해안에서 기름유출의 첫번째 영향은 사고 후 11일이 지난 후인 12월 23일 남부 Finistere 지역에서 처음으로 목격되었다. 유출된 기름은 기름띠를 형성 부유하면서 북서풍의 영향으로 남동쪽으로 이동하여 브리타니 해안에 광범위하게 부착, 결국 프랑스 남부해안 약 400km정도가 오염되었다. 사고 후 12월 12일~19일 간은 기상악화로 해상방제조치는 불가하였다. 이후 해상기상상태가 양호하게 됨에 따라 12월 20일~25일 동안 국가방제기본계획상 책임기관인 브레스트 해군해역사에서 방제작업을 주관, 진행하였다. 이 해상방제 작업에는 독일, 영국, 네덜란드, 스페인에서 총8척의 방제선을 지원하여 1,100여톤의 해상유출유를 회수하였다. 그러나 분산처리에는 유출유의 점도가 너무 높아 유처리제 사용에 제한을 받았고 거친 해상상태로 유회수기에 의한 기름회수에 어려움을 겪었다.

12월 24일부터 해안의 방제작업이 개시되었으며, 영향을 받은 5개 해안 지방정부가 각각 책임지역별로 민방위대, 소방대, 군대의 지원을 받아 진행하여 8개소에 방제작업센터가 설립되었고 5,000여명의 방제인원이 동원되었다. 해안의 방제작업은 주로 수작업 및 기계적 회수를 병행 2000년 2월초까지 비교적 큰 기름군의 제거가 완료되었고 이후부터는 2차 방제작업이 진행되었다. 이 방제작업에서 총 12만톤의 기름폐기물을 수거하였다.

이 사고로 인하여 약 36,000여 마리의 야생조류(주로 바다오리)가 기름에 오염되었고 그 중 24,000마리가 죽은 채로 발견되었다. 유출유는 수많은 요트장으로 유입되어 요트 및 계류지를 오염시켰고, 굴, 홍합 양식장과 관광산업이 밀집되어 있는 바이에 드보르그노프(Baie de Bourgneuf)지역으로 확산

되었다. 많은 양의 조개류가 기름이 유출되기 전 크리스마스 대목을 위해 이미 수확되어 피해는 적었으나 조개의 외피에 기름반점이 발견되어 당국은 이 지역에서 조개류의 수확 및 판매를 금지시켰다.

기름유출에 따른 조치에서는 해상기름제거비용, 기름 등 폐기물의 처리비용, 침몰선으로부터 기름제거비용, 어업손해비용, 요트·선박 및 계류지 오염피해, 관광사업 등의 보상이 예상되고 있다. 당시 선주책임한도액(92CLC에 의거)은 UK7.3백만 파운드(141억원)이었고, 92Fund (92FC에 의거)에 의한 보상한도액은 UK114백만 파운드(2,220억원)이었다.

3) Sea Empress호 사고

1996년 2월15일 저녁 8시경 유조선 씨엠프레스호가 영국 밀포드 항 입구에서 좌초되었다. 이 유조선은 1993년에 건조된 단일선체 구조의 DWT 147,273톤 규모의 선박으로 131,000톤의 원유와 2,400톤의 연료유를 적재하고 스코틀랜드 포스해협에서 밀포드항에 있는 텍사코 정유공장으로 운항 중이었다. 밀포드항으로 접근한 시각은 정조시였으므로 예인선 없이 10노트의 속력으로 운항하였으며 4척의 예인선은 사고선을 에스코트하기 위하여 항내에서 대기하고 있었다.

조종능력을 상실하여 해협입구 서쪽편 해안의 암초에 좌초한 직후 상당한 양의 화물유 (원유 6,000톤, 선장보고)가 유출되었으며 항만 예인선의 도움으로 1시간쯤 후 선수가 우현쪽으로 18° 기울어져 선체가 상당한 손상을 입은 채로 재 부양하게 되었다.

사고선박의 흘수가 16m에서 23.5m로 증가한 관계로 선박이 더 이상 자력항행이 불가하게 되어 해협에 투묘를 할 수밖에 없었다. 구난업체가 사고선의 운항자에 의해 선정되었고, 가장 효과적인 계획으로서 다른 유조선으로 사고선의 기름을 이적함으로써 흘수를 줄이게 하는 방법이 결정되어 35,000DWT급의 유조선(Star Bergen)이 용선 되었지만 기상이 좋지 않아 사고선박에 접근시키는 것이 불가능했다. 2월 17일(토요일 저녁)에 3척의 대형 해난구조선을 수배하여 들어왔지만 강한 바람과 조류로 인해 사고선박을 묶을 수가 없었으며 사고선박은 손상이 확대되어 더 많은 기름을 유출시키면

서 암초 속으로 휩쓸리게 되었다.

사고가 발생한 후 2일만에 선박의 재부양 시도가 성공적으로 이루어졌으나 그동안 해면보다 높은 수두를 가진 화물유가 계속해서 유출되었다. 사고 선박은 밀포드항으로 예인되어 허브랜드스톤에 사용되고 있지 않던 정유부두에 안전하게 계류되었다. 일련의 과정에서 사고선박은 72,000톤의 화물유와 360톤의 연료유를 유출하게 되었다. 나머지 화물유 58,000톤은 허브랜드스톤에 접안되어 있는 동안 다른 유조선으로 이적하여 처리하였다. 이적작업은 3대의 대형펌프가 작업에 동원되었고 이 작업은 3월 2일까지 계속되었다.

이 사고로 72,000톤 정도의 원유와 364톤의 연료유가 유출된 것으로 추정되었으며 유출량 산정은 선체에 남아있는 잔존유 측정과 항공기의 원격감지에 의한 보고서를 근거로 하였다. 2월 15일 좌초 초기에는 선장의 보고에 따르면 유출량이 5,000톤이라고 했지만 해상에서 관찰된 유출량은 그것보다 적은 2,000톤 정도로 보였다. 구난업체의 잠수조사결과 선체 밑바닥의 절반 이상이 손상되었으며 몇몇의 큰 외판은 찢겨져 있어 대대적인 수리를 위하여 조선소에 상가를 해야만 했다.

사고가 발생한 웨일즈 남서쪽에 위치한 밀포드항은 웨일즈 남서쪽에 위치한 영국의 자연 항구중에 가장 입지조건이 좋은 항구이다. 여기에는 영국에서 소비하는 기름의 30%를 정제하는 3개소의 대형 정유공장이 있어 대형 유조선들이 1965년부터 이 항구에 입출항 해왔다. 인접하고 있는 해안선은 매우 아름답고 환경적으로 민감하며 과학적인 관심이 큰 곳이다. 이곳은 영국에서 유일한 해안공원이며 가까이에 있는 섬들은 국제적으로 중요한 수많은 바다오리, 북양가마우지, 습새들이 둥지를 틀고 서식하는 곳이다. 해안선은 모래로 이루어진 만과 자갈로 된 해변으로 가파른 절벽의 특성을 갖고 있다. 그곳은 요트·윈드서핑 센터, 유명한 관광지 해변 및 활발한 수산업이 있는 곳이다.

기름유출로 곧바로 나타난 뚜렷한 영향은 해안선이 심하게 오염되어 아무도 해안을 이용할 수 없었으며, 방제작업은 조용했던 그 지역에 피할 수 없는 소음과 산만함을 가져왔다. 그러나 이러한 가시적인 피해는 부활절 전에 방제작업을 완료해야 한다는 재촉에 따라 대부분의 해안방제작업은 부활절

전에 마무리되었고, 주요 해변들은 다시 이용 가능하게 되었다.

농·수산·식품부(MAFF)는 영향을 받은 지역에 대해 즉각적으로 어로활동을 금지시켰으며, 방제가 완료됨에 따라 자연서식어류에 대한 어로활동금지는 단계적으로 해제되었고, 1996년 9월까지의 항계 내에서 극히 지역적으로 조개류 채취에 대해서만 금지가 지속되었다. 이로 인하여 지역어민들은 심각한 타격을 받았으며 그들 중 대다수는 보험사와 IOPC에 손해배상을 제기하였다.

오염지역은 바다새들의 낙원지로 기름유출에 영향을 받은 2개의 섬들은 조류보호지역이었다. 다행스럽게도 철새들이 이동하여 등지를 틀기 몇주 전에 유출사고가 일어남에 따라 이들 조류에 대한 피해는 상대적으로 적었으나, 매년 이 시기에 카마텐만(Carmarthen Bay)에는 대규모의 청둥오리 무리가 모여들어 심각한 피해가 발생되었다. 이외에 바다표범들도 서식하고 있었는데 크게 피해를 받았다는 보고는 없었으나 부분적으로 샷갯조개, 불가사리 등과 같은 조간대 생물에는 심각한 영향을 받았다는 보고가 있었다.

기름유출과 방제작업의 환경적 영향평가는 씨앰프레스 환경평가위원회(SEEEC)에서 연구가 진행되고 있다.

영국은 Fund 협약, CLC 협약 및 관련의정서의 서명국이다. 그러므로 유조선 선주나 그의 보험자들은, 기름유출로 인해 피해를 입은 사람들과 영국정부 및 지방당국을 포함하여 그 사고를 처리한 관련 당사자들에게 기름오염 방제에 소요된 비용을 보상하도록 되어있다. 영국정부는 보상청구액이 방제작업에서 1,100만에서 1,600만 파운드, 구난작업에서 300에서 700만 파운드, 어업부분에서 800만에서 1,000만 파운드, 관광부분에서 1,000만 내지 1,500만 파운드 정도의 범위로 추정하고 있다. 정부는 보상청구 총액이 선주책임이나 기금한도를 초과하지 않을 것이라는 견해를 가지고 있으며, 환경피해에 대한 보상에 관하여는 명확한 법률조항이 없는 실정이다.

4) Exxon Valdez호 사고

1989년 3월 대형유조선 엑손발데스호가 프린스윌리엄사운드(알래스카)의 브라이 리프(암초)에 좌초되었다. 그 결과 40,000톤의 기름이 바다로 유출되

었다. 좌초 후 3일째 되던 날 시속 100Km의 강풍 때문에 기름확산을 봉쇄하는 것이 불가능해져서 알래스카 중개곳한 원시상태였던 남부의 2,000Km 해변이 정도의 차이는 있으나 수주 내에 모두 오염되었다.

엑슨 발데즈호가 알래스카 파이프라인 터미널을 출항할 때 아무도 일상적이지 못한 문제가 발생할 것이라고는 예견하지 못했다. 20척의 유조선은 보유한 엑슨사의 2번째 신조선인 길이 300m의 엑슨 발데즈호는 캘리포니아의 롱비치로 운반할 200,978톤의 노스슬롭 원유를 적재하고 있었다. 노스슬롭 원유를 운송하는 유조선들은 가끔 심각한 사고는 있었지만, 대규모 재난없이 알래스카 횡단 파이프라인을 통하여 원유가 이송되기 시작한 이래 12년 동안 8,700여회 이상이나 프린스 윌리엄만을 안전하게 통과하였다. 이러한 경험이 안전항해를 소홀히 하는 작은 원인으로 작용하고 있었다. 엑슨 발데즈호가 출항한지 3시간이 채 지나지 않아 수중의 빌리 암초에 좌초되어 11개의 화물탱크 중 8개가 찢어져 약 40,000톤의 원유를 프린스 윌리엄만에 쏟아냈다.

좌초 후 엑슨사, 연안경비대, NOAA(해양대기청) 및 알래스카주 환경보호국은 즉각 방제작업에 나섰다. 유출유 확산을 위하여 오일웬스를 설치하고 프린스 윌리엄스만과 알래스카만까지 넓은 해역에까지 항공기를 이용한 유출유 탐색을 통한 유출유의 확산상황을 정확히 파악하여 모든 방제장비를 적기적소에 투입하였다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 사고발생 후 36시간만에야 비로소 오일웬스를 설치하였고, 허용범위내의 유처리제를 살포하였으나 무풍상태로 인하여 효과가 크지 않아 사용을 중지하였으며, 유출유 소각을 시도하였으나 주민의 반대와 별다른 효과를 거두지 못하자 이를 중지하는 등 효과적인 방제작업을 수행하는데 다소 미흡했던 것이 사실이다.

오염지역에는 원래 1,000만 마리의 바다새, 3만마리 이상의 바다수달, 5000마리의 대머리 독수리들이 살고 있었으나, 1989년 3-9월 사이에 약 36,000마리의 새, 1,000마리의 바다수달, 153마리의 독수리들이 기름유출로 죽었다.

5) Torrey Canyon호 사고

1967년 3월 유조선 Torrey Canyon호가 쿠웨이트에서 영국 웨일즈로 기름을 운반하던 중 영국의 남서해안 세븐스톤 암초에 좌초되어 순식간에 8만톤의 기름이 바다로 유출되어 영국과 프랑스 연안이 기름으로 범벅이 되었다. 해안으로 밀려오는 기름을 막기 위해 즉각 시민들과 군인들이 2천명이나 동원되었지만 기름확산은 막을 수가 없었고 계속 밀려오는 파도가 기름을 몰고 와 해안을 오염시켜 영국 연안 약 100해리와 프랑스 연안 120해리의 모든 해양생태계가 파괴되었다. 당시 유출 원유의 제거제로 사용되었던 각종 화학약품은 이들 약품에 대한 장기적 연구가 없었기 때문에 원유의 유출이 바다생물에 해를 입힌 것보다 더 많은 해를 끼쳐 해안에 서식하고 있던 수천마리의 새, 물고기, 수초와 패류들이 죽게 되었다.

제3장 해양환경보호를 위한 국제적 노력

제1절 개관

해양환경보전을 위한 국제적 활동은 일반적으로 범세계적 차원과 지역적 차원에서 수행되어 오고 있다. 특히 지리적 특성, 수온, 수심, 염분농도, 해류 등과 같은 대상해역의 해양특성 및 관련 국가간의 산업발전 정도의 차이 등을 고려하여야 그 실효성을 기대할 수 있다는 해양환경 보전활동의 성격상 세계적인 협약보다는 지역적인 협약이 해양오염방지를 위해 더욱 효과적이라는 주장이 있다.²³⁾ 그러나 해양오염은 한 국가나 특정 국가들만에 의해서는 규제의 실효성을 확보하기가 쉽지 않고, 또한 국제해양환경법의 생성과 발전이라는 점을 주목할 때 지역적 협약의 중요성을 염두에 두면서 범세계적 차원의 노력이 우선적으로 고려되어야만 할 것 같다.

더욱이 지금까지 해양오염방지를 위한 국제적 노력은 오염원의 특성상 국가의 자의적인 조치로서는 규제가 어렵고, 또한 국제적 통일성을 요하는 선박기인 해양오염과 해양투기기인 해양오염을 규제하기 위한 국제협약을 중심으로 주로 발달해 왔으며, 그 배후에는 UN이나 IMO 등과 같은 실효성을 확보하기 위한 국제기구가 적극적으로 역할을 해 왔다는 다는 점이 특이할 만하다. 이에 관한 주요 협약으로는 1954년 런던협약(International Convention on Oil Pollution from Ships, 1954), 1969년 공해상 개입에 관한 협약(International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969), 1973/1978년 MARPOL 협약(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973/1978), 1982년 유엔해양법협약(International Law of the Sea, 1982), 1985년 몬트리얼지침(Montreal Guideline for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-based Sources, 1985), 1990년 OPRC 협약(International

23) Okidi, "Toward Regional Arrangement fro Regulation of Marine Pollution : An Appraisal of Options", 4 *Ocean Development and International Law*(1977), pp.13-19.

Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990) 등이 있다. 이들 중 유엔해양법협약은 UN에서, 몬트리얼지침은 UNEP에서 채택시행하고 있는데 반해 그 외는 IMO에서 채택하여 시행하고 있는데, 이는 IMO를 중심으로 해양환경보호를 위한 노력이 가장 활발하게 진행되고 있다는 점을 잘 나타내고 있다. 다음에서는 이들 세계적 협약을 연혁별로 고찰한다.

제2절 1982년 유엔해양법협약²⁴⁾

1. 관할구역별 규제노력

지구환경의 점진적 악화에 대해 인류의 경각심을 깨우쳐 준 1972년 스톡홀름 인간환경회의 이후, 지구상의 가장 통일된 생태계이며 인간생활의 주요 터전인 해양의 환경보호를 위해 유엔해양법협약에서는 광범위하고 포괄적으로 규정하고 있다(동 협약 제12장). 유엔해양법협약은 해양환경보호를 위한 법적 제도를 정착시켰으나 새롭게 등장한 국가의 해양 관할구역의 관할권 범위 및 내용에 관한 전체적 합의가 전제되어야 하는 어려운 문제를 가지고 있었다.²⁵⁾ 그럼에도 불구하고 어려운 여건 속에서 다른 분야보다도 먼저 협약내용을 확정시킨 것은 이 분야의 중요성을 입증한 셈이다. 특히, 1972년 스톡홀름선언에서의 해양환경보호를 위한 선언적인 의미를 유엔해양법협약에서는 강제성을 지닌 범세계적 국제협약으로 정착시켰다는 점에서 큰 의의가 있다고 하겠다. 어쨌든, 유엔해양법협약은 해양오염방지를 위한 구체적이고 절차법적인 규칙을 채택하지는 못했으나 해양환경보호를 위한 법적 제도의 중심적 통제원칙으로서 국가의 권한에서 의무에로의 근본적 변화를 가져 왔다는 점에서 국제환경법의 발전에 특별한 기여를 하고 있다. 이에대한 구체적인 의무규정으로는 환경영향평가, 국내법제정 및 협약규정의 시행, 개발도상국의 특별지위 인정, 생물자원의 보존, 보호 및 이용에 관한 규정, 그리고 분쟁해결에 관한 규정 등이 있다.²⁶⁾ 이에 부

24) UN Convention on the Law of the Sea, opened for signature Dec. 10, 1982, UN Doc. A/CONF. 62/122(1982); 21 *ILM*(1982), p.1261.

25) 김영구, *현대해양법론*(서울: 아세아사, 1988), pp.545-546.

가하여, 동 협약은 시행, 결빙해역, 책임, 주권면제 및 다른 협약과의 관계 등에 대해서도 관련규칙을 채택하고 있다. 이러한 일반론적인 입장에서 동 협약이 국제환경법의 점진적인 발전에 기여한 바가 크다고 하겠다. 궁극적으로 동 협약은 종래의 여러 국제협정에 산재해 있던 여러가지 요소들을 종합적으로 집약함으로써 전 지구적 차원에서 뿐만 아니라 지역적 차원에서의 구체적인 규칙제정을 위한 틀을 마련한 것이다.²⁶⁾

한편, 국제법상 해양오염방지에 관한 논리의 기초는 해양환경이 통일된 생태계를 유지시키고 있으며, 인류환경의 주요 터전인 점을 인식하여 이러한 해양환경을 보호하고 보존하는 것은 모든 국가의 의무라는 것이다. 따라서, 이러한 의무의 위반은 국제법상의 의무의 위반인 것이다. 그러나 해양오염방지문제의 해결을 위한 법적 제도를 마련함에 있어서 일반적인 규범을 제시하는 국제법이나 유엔해양법협약상의 해양환경 관련규정이 해양환경의 보존과 보호에 대한 국가의 의무에 진정한 효과를 부여할 수 있는 법적 제도를 규정하였는가에 대해서는 의문이 제기되는 것이 사실이다. 이러한 점은 특히 해양오염규제의 구체적 규정 및 기준설정의 곤란성, 관할권의 귀속문제, 의무위반에 대한 효과적인 집행의 곤란성 등에 의해 야기된다. 그러므로 해양오염방지를 위한 지역적 협정은 이러한 점을 고려해 볼 때 중요한 의의를 지니고 있다.

즉, 지역적 협정은 국가가 해양오염방지를 위한 적절한 조치를 취할 것을 확보할 수 있다는 점, 그리고 해양오염방지를 위해 국가가 이행해야 할 의무에 대해서 직접적인 구속력을 가할 수 있다는 점 등으로 인해 일반 국제법에서 확보하기 어려운 내용들을 지역적 협정은 어느정도 확보할 수 있다. 또한, 해양오염은 지역의 경제적, 문화적 특성 또는 지역의 물리적 특성에 따라 오염형태를 달리하고, 이는 결과적으로 효과적인 오염방지는 지역에 따라 상이하게 규제되어야 한다. 유엔해양법협약도 해양오염방지를 위한 지역적 차원에서 해결한다는 점에 대해 협약의 곳곳에서 규정하고 있다(동 협약 제123조 및 제197조).

유엔해양법협약 제9장은 폐쇄해 또는 반폐쇄해의 지리적 특성을 특별히 고려하여 이 지역의 해양활동에 대해 관계국이 상호 협력하도록 할 의무를 부담시

26) Ved P. Nanda, *op. cit.*, pp.257-269.

27) Philippe Sands, *op. cit.*, pp.295-296.

키고 있다.²⁸⁾ 동 협약에서는 폐쇄해 또는 반폐쇄해의 연안국들이 유엔해양법협약상의 권리와 의무를 행사함에 있어서 상호 협력할 의무를 규정하고 있다.²⁹⁾

2. 주요 오염원별 규제노력

유엔해양법협약에서는 육상기인 해양오염방지에 관하여 기본적이고 일반적인 원칙만을 규정하고 있다. 즉, 국가들은 국제적으로 합의된 규칙, 기준 및 권고된 관행과 절차를 고려하여 육상기인 해양오염을 방지, 경감, 통제하기 위한 국내법령을 제정하여야 한다. 또한, 지역적 차원에서 그들의 정책을 조화시키도록 노력하여야 하며, 각국은 이러한 노력을 함에 있어서 그들의 특수한 지리적 사정 및 경제적 사정을 고려하여 오염방지조치를 취하도록 규정하고 있다(동 협약 제207조). 여기서 당사국으로 하여금 육상오염원으로 인한 해양오염원을 방지, 경감하고, 규제하기 위한 법규를 채택하는 등의 조치를 취할 것을 의무화하면서, 국제적으로 합의된 규칙 및 기준을 단지 법령제정상 고려의 대상으로만 규정하고 있다. 이는 국제적으로 합의된 규칙 및 기준과 적어도 동등한 정도의 국내법 제정을 요구하고 있는 유엔해양법협약 제208조, 제210조, 제211조의 입법태도와 비교할 때 매우 완화된 내용으로써 국내법에 포함될 조치의 내용 및 규제방식에 대한 아무런 기준도 제시함이 없이 그에 대한 결정을 전적으로 개별국가에게 맡기는 것이다.³⁰⁾ 그리고 육상기인 해양오염방지에 관한 국가정책을 지역차원에 조화시키도록 노력할 것을 의무화함으로써, 이 분야의 오염방지를 위한 방법으로서 지역국가간의 협력의 필요성을 강조하고 있다.

또한, 육상기인 해양오염방지를 위한 집행에 관한 규정으로서 ‘각국은 제207

28) *Ibid.*

29) *Ibid.* 특히, 유엔해양법협약에서는 다음의 경우에 연안국간에 직접적으로 또는 지역조직을 통하여 지역적인 협력을 할 것을 요구하고 있다. 즉,

- i) 해양생물자원의 관리, 보호, 탐사 및 이용의 조정
- ii) 해양환경의 보호 및 보존에 관한 권리의무 이행의 조정
- iii) 과학조사정책의 조정 및 적절한 경우 공동 과학조사 계획의 실시
- iv) 위의 내용을 시행함에 있어서 상호협력을 위한 다른 이해관계국 또는 국제조직의 초청 등이 여기에 해당한다.

30) 이용희, 육상기인 해양환경오염방지에 관한 해양환경법제 연구, 해양정책동향, 제8권 제1호(1993), p.47.

조에 따라 채택된 법령을 집행하고, 육상오염원으로부터의 해양환경오염을 방지, 경감 및 규제하기 위하여 권한있는 국제조직 또는 외교회의를 통하여 확립된 적용가능한 국제규칙 및 기준을 시행하는데 필요한 법률을 채택하고 기타 조치를 취하여야 한다'고 규정하고 있다(동 협약 제213조). 이 규정은 권고적 수준을 거의 벗어나지 못하고 있으며, 또한 오염방지기준의 집행도 거의 각국의 국내문제로 일임하고 있다. 따라서 육상기인 해양오염의 규제는 국제법적 차원에서의 실효적 규제가 어려운 실정이다. 그럼에도 불구하고 육상기인 해양오염으로 인해 분명한 오염손해가 발생된 경우에는 어떠한 경우이든 그에 대한 국제법적 해결이 필요하고 이것에 대해서는 국제공해의 국가책임원칙을 적용하는 것이 타당하다.

유엔해양법협약의 제207조 및 제213조는 비록 그 내용에 있어서 미비점이 많지만 육상기인 해양오염을 규제하기 위한 유일한 세계적 차원의 국제법적 근거라는 점에서 대단히 중요한 근거를 가진다. 그러나 이들 규정은 국제법상 육상기인 해양오염을 다루기 위한 일반규정으로서 향후 국제법 발전의 기본은 될 수 있으나 이를 바탕으로 실질적인 오염의 방지효과를 기대하기는 어렵다.³¹⁾ 즉, 동 협약 제217조 제1항에서 국제적으로 합의된 기준을 단지 '고려하여야 (take into account)'한다는 의무만을 규정함으로써 국내법적으로 국제기준을 수용하여야 할 의무를 강제할 수 없게 되었다. 따라서, 이러한 '고려하여야 한다'는 의미는 그 정도를 측정할 수 없고, 제207조 제2항에서 규정하고 있는 '필요한 조치'의 내용 중 구체적으로 무엇이 필요한지에 대해서 분명하게 나타내고 있지 않기 때문에 의무의 일부분이라기 보다는 오히려 권고사항으로 볼 수 있다.³²⁾ 또한, 제3항과 제4항에서는 당사국이 그들의 정책을 당해 지역의 정책수준과 조화시키며 육상기인 해양오염에 관한 국제기준을 설정함에 있어서 '노력 (endeavour)'할 의무가 있다고 하는 애매한 표현으로 규정함으로써 그 실천의 효율성을 기대할 수가 없는³³⁾ 아쉬움을 남기고 있다.

31) 김문달, “유엔해양법협약상의 해양오염방지와 국내입법의 방향”, 전환기의 국제관계법, 東石 김찬규박사 화갑기념논문집(1992), pp.301-302.

32) Meng Qing-nan, *op. cit.*, pp.104-105.

33) 이용희, “육상기인 해양오염방지에 관한 국제법적 연구”, 경희대학교 법학박사학위논문(1993. 12), pp.93-94.

그리고, 유엔해양법협약 제211조에 따라 국가의 관할권하에 있는 선박으로부터의 해양오염을 방지, 감소, 억제하기 위해 그 국가는 국내법의 제정의무를 부담한다. 그런데, 국내법의 규정 및 기준은 권한있는 국제조직 또는 일반 외교회의를 통하여 제정된 일반적으로 수락된 국제규칙 및 기준과 동일한 효과를 가져야 하며, 배타적 경제수역에 관하여 선박에 의한 오염을 방지, 감소, 통제하기 위하여 권한있는 국제조직 또는 일반 외교회의를 통하여 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 따라, 이를 시행할 법령을 제정할 수 있다고 규정하고 있다(동 협약 제211조 제2항 및 제5항). 따라서, 유엔해양법협약은 구체적인 해양오염 방지기준을 자체적으로 규정하지 않고 기존의 국제협약 등에 그 기준을 위임하고 있다. 이러한 점은 유엔해양법협약이 선박으로부터의 해양오염방지를 위한 구체적인 기준을 양립가능한 국제협약의 규칙 및 기준에 직·간접적으로 위임함으로써 그러한 국제협약을 포괄적으로 수용하고 있는 것으로 볼 수 있다.

유엔해양법협약에서는 특별해역 제도를 규정하고 있는 바, 배타적 경제수역 내에서 권한있는 국제조직 및 일반 외교회의를 통해 형성된 선박으로부터의 해양오염방지를 위한 국제협약으로서는 배타적 경제수역의 환경적 특성상 적절하게 해양오염을 방지할 수 없다는 판단이 권한있는 국제조직에 의해 인정될 경우 연안국은 권한있는 국제조직을 통해 인정된 특별해역에서 오염방지 규칙 및 기준을 국내입법화 할 수 있도록 규정하고 있다(동 협약 제211조 제6항).

해양오염방지를 위한 법집행의 관할권은 그것이 실질적으로 오염선박을 구속하여 직접적인 제재를 가한다는 점에서 국제법상 매우 중요한 의의를 갖는다. 그런데, 선박의 집행관할권은 전통적으로 기국에 맡겨져 있어서 실질적인 해양오염방지에 커다란 장애가 되었던 것이 사실이다. 유엔해양법협약에서는 이러한 점을 보완하기 위해서 선박의 집행관할권을 종래의 기국주의에서 탈피하여 연안국주의(동 협약 제220조)와 기항국주의(동 협약 제218조 및 제228조)를 수용함으로써 선박으로 인한 해양오염방지를 위한 보다 효과적으로 규제할 수 있는 제도적인 기틀을 마련하게 되었다.

해양투기에 의한 오염방지를 위한 유엔해양법협약의 내용은 연안국의 관할권이 미치는 지역적 범위를 명시하고 있다는 점이 주목할 만하다. 위의 런던협약

에서는 투기오염방지를 위한 연안국의 관할권이 ‘연안국의 관할권하에 있는’ 선박이 해양투기에 관련되어 있다고 생각될 경우에 그 관할권이 미친다고만 규정함으로써(동 협약 제7조 제1항 C호), 영해 이원에서의 투기에 대한 연안국의 관할권행사의 가능성 여부에 대해서는 분명한 태도를 취하고 있지 못하다. 물론 런던협약이 체결되었던 당시에는 현재와 같은 배타적 경제수역의 개념이 정착되지 못했고, 따라서 이 문제는 자연스럽게 유엔해양법협약에서 해결될 수 밖에 없게 된 것이다.

유엔해양법협약에 따르면 연안국의 명시적 허가없이도 그 연안국의 영해, 배타적 경제수역, 대륙붕에서 오염물질의 투기행위를 할 수 없도록 규정하고 있다(동 협약 제210조 제5항). 그러므로, 대륙붕의 외측한계가 영해기선으로부터 200해리를 초과할 수 있기 때문에 연안국의 허가없이 투기행위를 할 수 있는 지역은 대단히 축소되었으며, 따라서 런던협약에서 투기행위를 금지하고 있던 ‘관할권하’의 해역에 대한 입법상의 미비점을 보완하게 되었다. 그런데, 투기에 의한 해양오염방지는 단순히 해양투기의 금지나 규제만으로는 근본적인 오염문제를 해결할 수는 없다. 그 이유는 투기되는 유해물질은 결국 육상에서 기인한 것이며, 따라서 육상에서의 효과적인 규제 없이는 또 다른 부작용을 유발할 가능성이 있기 때문이다. 즉, 투기행위의 강력한 규제는 결국 오염물질의 육상처리라는 문제를 발생시키게 될 것이다. 따라서, 해양투기로 인한 해양오염방지의 근본적인 해결은 단기적으로는 폐기물의 재사용, 육상에서의 적절한 처리, 그리고 장기적으로는 산업구조의 개선 등을 통한 국제적인 노력이 병행되어야 할 것이다.

해저개발로 인한 해양오염방지를 위한 국제적 협약은 범세계적 차원의 국제협약인 위의 1982년 유엔해양법협약 외에는 존재하지 않고, 다만 지역적 협정의 형태로 존재하고 있다. 먼저, 국가 관할권내 해저활동으로부터의 해양오염을 방지하기 위한 유엔해양법협약의 태도는 매우 포괄적이고 일반적이다. 즉, 유엔해양법협약에서는 대륙붕 개발에 기인한 오염의 방지, 감소 및 억제에 위한 기준은 국내법령에 따른다고 규정하고 있다. 그러나 이 국내법령은 국제적인 규칙이나 기준과 같은 정도의 실효성을 가지는 것이 아니면 안된다. 그리고 각국은 적당한 수준에서 각자의 국내정책을 조화시키도록 힘써야 한다고 되어 있

다. 또한, 국내법령을 실시할 권리를 가지는 것은 각 연안국이며, 각국은 국제적인 규칙이나 기준을 이행하기 위하여 필요한 입법적, 행정적, 기타 조치를 취하지 않으면 안된다고 규정하고 있다(동 협약 제208조 제1, 3, 4항 및 제214조). 이 내용은 해저개발기인 해양오염방지를 위한 국내법의 제정의무, 지역적 정책 수준의 조화를 위한 노력을 강조하고, 또한 국내법을 제정할 경우 국제규칙 및 기준, 권고된 관행 및 절차보다 덜 효과적인 것이어서는 안된다는 것을 의미한다. 즉, 위 내용은 국내법의 제정시 그 기준은 국제적으로 권고된 관행 및 절차보다 덜 효과적이어서는 안된다고 함으로써 국제적으로 권고된 관행 및 절차가 그 전거기준으로 되어야 함을 간접적으로 나타내고 있다. 또한, 국가 관할권 이원에서의 해저활동으로 인한 해양오염은 동 협약 제11장에서 규정하고 있다. 즉, 국가의 해양관할권은 유엔해양법협약상 대륙붕 및 배타적 경제수역에 가지만 그 효력을 미치므로 국가 관할권 이원의 해저문제는 동 협약에서 규정하고 있는 국제심해저기구에서 규제한다. 더욱이 우리나라가 인접하고 있는 동북아 해역은 중국을 제외한 모든 국가가 200해리 배타적 경제수역을 이미 선포한 상태에 있고,³⁴⁾ 거의 대부분의 해역이 이 범위 내에 속해 있으므로 국가 관할권 이원의 해역에서의 해양오염문제는 본 논문에서는 제외하기로 한다.

한편, 대기기인 해양오염문제는 대기에서의 핵실험 문제를 제외하고는 국제사회의 관심을 끄지 못하고 있다. 그러나 실제로 육상기인 해양오염의 4분의 3가량이 대기를 통해 바다로 유입되고 있다는 연구결과가 있다.³⁵⁾ 대기로부터 혹은 대기를 통한 해양오염을 통제하기 위한 국내법령이나 국제법규는 드물다. 유엔해양법협약에서는 대기기인 해양오염에 관해 이 오염원을 하나의 독자적인 오염원으로 취급하고 있다. 그리하여 국가들은 대기로부터 혹은 대기를 통한 해양오염을 방지, 감소, 통제하기 위하여 자국 관할권하에 속하는 대기권 상공 및 자국 국기를 게양하거나 자국에 등록된 선박이나 항공기에 적용되는 국내법규를 제정하여야 한다(동 협약 제212조). 이 때 국제적으로 합의된 규칙, 기준이나 비행의 안전 등을 고려하여야 하는데 국가들은 국제기구나 외교회의를 통

34) 외무부, 동북아제국의 해양법령(1996. 12) 참조.

35) 박찬호, “선박오염에 관한 국제법의 발전”, 고려대학교 법학박사학위논문(1992. 2), pp.128-129.

하여 이러한 규칙들을 제정하도록 노력하여야 한다(동 협약 제222조). 대기기인 해양오염방지를 위하여 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 권고된 관행 및 절차 등을 구체적으로 다루고 있는 범세계적 조약은 아직까지 존재하지 않고 있다. 다만, 몇몇 지역적 협약에서 일반적 규칙을 구체화하고자 하는 일련의 노력을 발견할 수가 있다.³⁶⁾

제3절 국제해사기구를 통한 범세계적 노력

1. 1954년 런던 협약(OILPOL)

선박으로 인한 기름오염의 국제적 규제노력은 1926년에 미국이 이 문제를 토의하기 위한 국제회의를 워싱턴에서 개최한 바 있다. 이어 1934년에는 영국이 이 문제를 국제연맹에 제의하여 전문가위원회에서 검토하기로 합의를 보아 1935년 동 위원회에서는 국제회의에 제출할 조약초안을 작성하였다. 그러나 독일, 이탈리아, 일본 등 3국이 참석하지 않아 열리지 않은 채 제2차 세계대전을 맞았다.

제2차 세계대전이 끝나자 이 문제를 인계받은 UN은 이를 IMCO(현재의 IMO)에서 처리할 예정이었으나 당시는 아직 IMCO가 성립되지 않았던 관계로 이 문제에 특별한 관심을 갖고 있던 영국정부가 유엔과 연락을 취한 뒤 관계국을 소집하여 1954년 4월 26일부터 5월 12일까지 런던에서 기름에 의한 해양오염에 관한 국제회의를 열고 「1954년 기름에 의한 해양오염방지를 위한 국제협약(OILPOL, 1954)」이 채택되었다.

선박에 의한 해양오염을 방지하려는 최초의 법적 규제인 위 런던협약은 탱커 보유량이 50만톤 이상인 5개국 정부를 대표해서 10개국 이상이 협약당사자가 된 날로부터 12개월이 지나야 발효하게 되어 있는 바(런던협약 제15조), 결국 이 요건이 충족된 1958년 7월 26일 발효되었다.

36) E. D. Brown, *The International Law of the Sea-Introductory Manual*-, Volume I (Aldershot/Brookfield USA/Singapore/Sydney: Dartmouth, 1994), pp.374-375.

위 런던협약의 주요 골자는 다음과 같이 3가지로 요약될 수 있다. 첫째, 가장 가까운 육지로부터 50해리까지 이르는 해역을 배출금지해역으로 설정하여 이 해역 내에서는 기름이나 기름의 함유량이 100ppm 이상인 유성혼합물의 배출을 금지하고 있다(동 협약 제3조). 둘째, 일정한 선박은 유성빌지, 배출방지장치(누유방지장치, 유수분리장치, 빌지저장장치 등)를 설치해야 하고, 기름 취급 작업시 기름기록부(oil record book)에 기록할 의무를 부과하고 있다(동 협약 제7조 제1항 및 제9조). 셋째, 모든 체약국 정부에게 폐유수용시설을 마련하도록 촉진하기 위한 모든 조치를 취할 의무를 부과하고 있다(동 협약 제8조).

위 런던협약은 기름에 의한 오염을 규제하기 위한 최초의 국제협약이란 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있겠으나, 시행상 다음과 같은 몇몇 중요한 문제점을 내포하고 있다. 즉, 배출금지 유성혼합물의 유분함량을 100ppm이라고 하였으나 이는 입증책임자에게 이에대한 입증의 곤란함을 주고 있다. 또한 전통 국제법상의 일반원칙에 따라 배출규제에 관한 기준과 시행 및 처벌을 기국에게만 일임하는 기국주의를 고수하고 있다는 점이다. 그리고 배출금지해역을 육지로부터 50해리로 하였으므로 반대해석을 하면 50해리 이원(beyond)의 해역에 대해서는 완전히 오염무방비 상태로 방치하는 셈이 될 것이다.

위 런던협약은 위와같은 불완전한 점을 보완하기 위하여 1962년, 1969년, 그리고 1971년 등 3차례에 걸쳐 개정작업이 이루어 졌다. 이 개정작업에 있어 IMCO가 국제적인 노력을 주도하였는데 그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 배출금지해역은 1962년 개정협약에서는 50해리를 100해리로 확장하였고, 1969년 개정협약에서는 그 범위를 전 해역으로 확장하였다. 둘째, 배출허용기준에 있어서 100ppm이라는 입증하기 곤란한 기준을 삭제하고 농도여하를 불문하고 ‘기름을 함유하는’ 모든 것을 배출 금지하였으며, ‘맑고 평온한 날 눈에 보이는 유막을 해면에 남기는 것’을 규제대상으로 함으로써 입증의 곤란함을 없앴다.

또한, 규제대상도 기름뿐만 아니라 ‘모든 유해오염물질’로 확대하고 적용선박에 있어서도 예외적으로 적용이 제외되었던 150톤 미만의 탱커나 500톤 미만의 일반화물선, 포경선 등도 모두 적용하도록 예외규정을 폐지하였다. 또 총톤수 2만톤 이상의 신조선의 경우에는 항해중 순간배출률을 1해리당 60리터 이하로

규정함으로써 load-on-top 방식³⁷⁾을 채용함을 의무화하였다.

2. 1969년 공해상 개입에 관한 협약

1967년 3월 영국 남서해상에서 좌초된 *Torrey Canyon*호에 의하여 발생한 대량의 기름유출사고는 전 세계에 큰 충격을 주었다. 약 12만 4천톤의 원유가 누출된 이 사고의 확산방지를 위하여 영국정부는 54대의 항공기를 동원, 이 좌초 선박에 대규모의 폭격을 가하여 선체에 남아 있던 기름을 연소시킨 바 있다. 이 사건 이후 대량의 기름오염사고시 공해상의 개입조치에 관한 해상공법의 정비를 서두르게 되어 1969년 11월 29일 벨기에의 *Brussel*에서 개최된 해양오염 손해에 관한 국제법률회의에서 이 협약이 채택되었다.

이 협약은 17개조의 본문과 1개의 부속서로 구성되어 있으며, 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. 즉, 체약국은 현저하게 유해한 결과를 가져올 것이 합리적으로 예측되는 해난이나 이와 관련된 행위의 결과로 기름에 의한 해양의 오염 또는 그 위협으로부터 생기는 자국의 연안 또는 관계이익에 대한 중대하고도 급박한 위험을 방지, 경감 또는 제거하기 위하여 공해상에서 필요한 조치를 취할 수 있다. 그러나 군함 또는 국가가 소유하거나 운항하는 정부선박에 대해서는 이 협약에 의거한 조치를 취할 수 없다(공해상 개입에 관한 협약 제1조). 그리고, 연안국은 조치를 취하기 전에 해난에 의하여 영향을 받은 다른 나라, 특히 선박의 기국과 협의하여야 한다. 또한 개인 또는 회사가 영향을 받는다고

37) load-on-top 방식이란 유성물 및 ballast-tank 세정수를 그대로 선외로 배출하지 않기 위해서 이들을 일단 별도의 slop tank에 모아 두었다가 물과 기름의 비중차로 침전에 의한 유수분리가 진행됨에 따라 기름이 섞이지 않은 해수만을 바다로 배출하는 방식을 말한다.
런던협약 개정을 위한 1962년 회의결과 석유업계는 유수분리를 통하여 해양오염을 방지하기 위한 시도를 꾀하였다. 즉, 유수분리를 이용하여 기름하부에 침전되어 있는 해수를 배출하고, 남아있는 기름 침전물 위에 다음 화물을 적재한다고 하여(to be loaded on top of the residues) 이를 일명 load-on-top 방식이라 일컫는다. 이에 대한 더욱 자세한 내용은 D. W. Abecassis & R. L. Jarashow, *Oil Pollution from Ships-International, United Kingdom and United States Law Practice*-(London: Stevens & Sons, 1985), pp.24-31; D. W. Abecassis, *Oil Pollution from Ships-The Law and Practice relating to*-(London: Butterworths, 1978), pp.9-13 참조.

예상될 시에는 그 개인 또는 법인에 대하여 취하려고 하는 조치를 통지해야 하며, 그들의 의견을 고려하여야 한다(동 협약 제3조). 연안국의 취할 수 있는 조치의 내용과 관련하여, 연안국이 취한 조치는 실제로 입은 손해 또는 입을 우려가 있는 손해의 균형을 유지하여야 한다. 이러한 조치는 목적을 달성하기 위하여 합리적으로 필요한 한도를 넘어서는 아니되며 그 목적을 달성하는 즉시 중지되어야 한다. 또한, 그 조치는 기국, 제3국 또는 관계인이나 회사의 관리 및 이익을 필요이상으로 침해하여서는 안된다(동 협약 제5조). 보상문제와 관련하여 협약의 규정에 위반하는 조치를 위한 당사국은 목적달성을 위하여 합리적으로 필요로 하는 한도를 넘는 조치에 의하여 발생한 손해에 대하여 보상할 책임이 있다(동 협약 제6조).

이 협약에 대한 의정서가 1973년과 1991년에 2차례에 걸쳐 채택되었는데, 그 개략적인 내용은 다음과 같다. 즉, 1973년 런던에서 개최된 해양오염에 관한 국제회의에서는 원유, 중유, 디젤유 및 윤활유 등 유류 이외의 물질에 의해 발생한 오염사고에 대한 공해상 조치에 관한 의정서³⁸⁾를 채택하였다. 유류 이외의 물질에 관하여는 부속서에서 따로 정하도록 하여 1974년 11월 21일, MEPC 결의서 제1호로 채택되었다. 부속서에서는 휘발유, 납사, 유독물질, 액화가스, 방사성물질의 목록이 열거되어 있다. 그리고 1991년 제31차 MEPC회의에서는 의정서의 부속서(유류이외의 오염물질 목록)에 대한 개정안을 MEPC결의서 제49호(31)로 채택하였다. 주요 개정내용으로는 기름류, 유해액체물질, 포장된 형태의 유해물질, 방사성물질, 액화가스류를 각각의 부록에 포함시켰으며, 유해액체물질의 종류에 A류 및 B류 오염물질을 포함시켰다.

3. 1972년 런던협약

런던협약은 미국의 주도하에 이루어진 국제입법이었으며, 또한 1972년에 개최된 유엔환경회의의 직접적인 영향으로 단시일내에 체결된 국제협약이었다는

38) Protocol Relating to Intervention on the High Seas in cases of Pollution by Substances other than Oil, 1973, which was entered into force on the date of March 30th, 1983.

점에서 큰 의의가 있다. 국제적인 해양투기 규제협약을 탄생시키기 위한 미국의 최초의 노력은 1971년 6월 런던에서 열린 유엔환경회의 준비위원회의 ‘해양 오염에 관한 정부간실무자그룹’(IWGMP)에 최초로 초안을 제출한 것이다. 같은 해 11월 캐나다의 Ottawa에서 열린 IWGMP의 제2차 회의에서는 42개국 대표와 FAO, IMCO(IMO), IAEA의 대표가 참석하였는데, 여기서 해양투기 문제를 전담할 소그룹이 결성되었고, 이에 의하여 최초의 초안(Draft Articles on Ocean Dumping)이 작성되었다. 이어서 1972년 4월에 스웨덴의 Reykjavik에서 열린 해양투기에 관한 정부간회의에서는 종전에 작성된 초안을 기초로 하여 위 협약 초안을 통과시켰으나, 몇가지 문제가 미결로 남았다. 이러한 제 문제를 해결하기 위하여 같은 해 5월 런던에서 17개국 대표가 참가한 회의를 열어 Reykjavik 협약초안을 기초로 토론을 거친 뒤, 새로운 해양투기에 대한 규제협약을 다음 유엔환경회의 이후에 체결하기로 합의하였다.

1972년 6월 스톡홀름에서 유엔환경회의가 개최되었고, 이에 따라 유엔환경선언과 행동계획이 발표되었다. 동 회의는 권고 제86호에서 해양투기의 규제를 위한 회의가 1972년 11월까지 개최될 수 있도록 영국정부는 유엔사무총장과 협의할 것을 권고하였다.

이러한 과정을 거쳐 1972년 10월 30일부터 11월 13일까지 런던에서 82개국 대표, 12개국의 Observer 및 EEC, IAEA, IBRD, ILO, UNESCO, IOC 및 WHO 등의 국제기구가 참석한 가운데 해양투기에 관한 회의가 소집되었다. 회의의 기초가 된 것은 Reykjavik초안이었으며, 그 이후의 여러차례 회의에서 제기된 제안이 함께 검토되었다. 그 결과 ‘런던협약’(당시에는 ‘런던덤프협약’의 명칭으로 채택됨)이 표결없이 콘센서스(consensus)로 채택되었으며, 1972년 12월 29일부터 1973년 12월 31일까지 서명을 받은 뒤 1975년 8월 30일에 발효되었다.³⁹⁾

이 협약에서는 투기금지 대상물을 3종으로 분류하여, 첫째 해양투기를 전적으로 금지하는 품목, 둘째 개별적 특별허가로 투기가 가능한 품목, 셋째 그 이

39) 김형도, “폐기물 투기에 의한 해양오염방지협약에 관한 연구”, 정책자료 039, 해운산업연구원(1991. 10), pp.23-24; 이상돈, “해양투기에 의한 해양오염의 법적규제”, 법학논문집, 제9집, 중앙대 법학연구소(1984), pp.93-95; 김태천, “폐기물의 투기로 인한 해양오염에 관한 국제법원칙-런던협약을 중심으로-”, 국제법논총(세계국제법협회한국본부), 제8권(1996), p.33.

외의 모든 물건은 정부의 일반적 사전허가에 의해서 투기할 수 있는 품목 등으로 구별하고 있다. 그러나 실제로 이 협약의 위반행위에 대한 규제나 처벌은 그 영역국에만 일임되어 있는 것으로, 불법행위가 적발된 선박이나 항공기를 그 기국에 보고하고 기국으로 하여금 이를 처벌하도록 하는 것을 기대하는 것은 기국주의의 구조를 고수하고 있다.⁴⁰⁾

그런데, 1990년대 이후 기존의 런던협약을 전면적으로 개정하여 새로운 폐기물의 해양투기체제를 수립하고자 하는 노력이 진행되어 오고 있다. 이러한 런던협약의 전면적인 개정작업은 특히 1992년 리우환경회의에 의해 영향을 많이 받았다. 이미 1991년 제14차 런던협약 체약국협의회에서 협약의 전면적인 개정의 필요성이 제기되었고, 1992년 제15차 체약국협의회에서는 개정 일정 및 개정그룹회의의 개최 등에 합의하였다. 이에 따라 1993년부터 협약 및 부속서의 전면적인 개정작업이 진행되었다. 때마침 구소련과 러시아에 의한 방사성 핵폐기물의 해양투기 사실이 밝혀지고,⁴¹⁾ 이로 인해 협약의 개정작업은 더욱 박차를 가하게 되었다. 1993년 제16차 체약국협의회는 우선 런던협약을 일부 개정하여 방사성 폐기물과 산업 폐기물의 투기규제 및 해상소각 금지 등을 규정하고, 나머지 개정문제에 대해서는 개정작업을 계속할 것을 결정하였다. 그 후 1994년의 제17차 체약국협의회와 1995년의 제18차 체약국협의회에서는 런던협약의 개정의정서를 최종적으로 검토한 다음, 1996년 10월 개정의정서 채택을 위한 특별 외교회의를 개최하였다.⁴²⁾

이러한 과정을 거쳐 1972년 런던협약에 대한 개정의정서가 지난 1996년 11월 8일 끝난 체약국회의에서 채택되었다.⁴³⁾ 동 개정의정서는 협약규정에 따라

40) John H. Bates, *United Kingdom Marine Pollution Law*(London: Lloyd's of London Press Ltd., 1985), pp.147-148.

41) 백진현, “방사성폐기물 투기규제에 관한 국제법과 정치”, 해양한국,(1994. 2), p.50; 이모성, “동해 방사성폐기물 투기영향 - 한·러·일 3국 공동조사 결과와 내용 -”, 원자력산업, 제15권 제9호, 통권 제151호(1995. 9), pp.44-45.

42) 외무부는 1996년 10월 28일부터 11월 8일까지 2주 동안 영국 런던에서 개최된 런던협약 개정을 위한 특별 체약국회의가 동협약 개정의정서를 채택했다고 발표했다(계간 IMO 최신동향, 제4호 및 제5호, 한국해양대학교 해사산업연구소(1996/1997)).

43) 36 *ILM*(1997), pp.1-30; Final Act, 1996 Protocol to the 1972 Convention

1972년 런던협약 당사국 중 15개국을 포함한 총 26개국이 비준하고 30일이 경과하면 발효될 예정이다(동 의정서 제24조 제1항).

동 개정의정서는 폐기물 투기장으로서의 바다의 사용을 규제하는 문제에 대한 접근방법에 있어서 커다란 변화를 담고 있다. 그 하나가 제3조에서 규정하고 있는 체약국의 일반적 의무의 하나로서 소위 “예방적 접근(precautionary approach)”의 도입이다. 이 조항은 해양환경에 유입된 폐기물 또는 기타 물질이 해양오염에 대한 인과관계를 입증할만한 결정적인 증거가 없다고 할지라도 해를 가져올 수 있다고 믿을만한 이유가 있을 때에는 적절한 예방적 조치를 취할 수 있도록 요구하고 있다(동 개정의정서 제3조 제1항). 또한, 이 조항에서는 원칙적으로 오염자가 오염의 복구비용을 부담해야 한다고 하는 소위 ‘오염자 비용부담의 원칙’(polluter pays principle)을 명시하고 있고(동 개정의정서 제3조 제2항), 체약당사국은 동 의정서가 단순히 한 지역에서 다른 지역으로 이동하거나, 그리고 오염의 한 형태에서 다른 형태로 변형되는 오염을 유발해서는 안된다고 규정하고 있는 점을 강조하고 있다(동 개정의정서 제3조 제3항).⁴⁴⁾

1972년 런던협약은 특정조건이 충족되면 폐기물의 해상투기를 허용하고 있는 다소 완화된 규정을 담고 있다. 이와같은 투기조건에 대한 엄격성은 투기물질 자체에 의한 환경의 위험에 따라 달라지며, 여기에는 완전히 규제되는 물질로 구성되는 “블랙리스트(black-list)”⁴⁵⁾가 있다. 이에 반하여 동 개정의정서에서는 투기에 대한 규제가 훨씬 더 강화되어 있다. 동 개정의정서 제4조에서는 모든 당사국은 부속서 I에 속해있는 물질을 제외하고는 어떤 폐기물 또는 기타 물질의 투기(dumping)도 금지해야 한다고 규정하고 있다.

부속서 I-2조에 규정된 투기 허용물질을 열거하면 다음과 같다. 즉, 여기에는 i) 준설폐기물, ii) 하수폐기물, iii) 어류처리공정에서 발생하는 어류폐기물 또는 유기물질, iv) 선박 및 플랫폼 또는 해상인공구조물, v) 화학성분을 해양

on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter and Resolutions.

44) *Ibid.*, p.9.

45) 종래의 런던협약에서는 폐기물의 내해투기를 원칙적으로 허용하고 핵폐기물, 비소, 납을 포함한 중금속과 그 화합물 등 투기금지 폐기물을 구체적으로 명시했다. 이에 대한 구체적인 내용은 종래의 1972년 런던협약 제4조 및 동 협약 부속서 I 참조.

환경으로 누출시킬 수 있는 순수 불활성물질, vi) 자연상태의 순수 유기물질, vii) 투기 이외에는 어떤 처리방법도 있을 수 없는 도시와 격리된 외딴섬과 같은 제한된 장소에 주로 철, 강철판, 콘크리트 및 이와 유사한 무해물질로 구성된 부피가 큰 폐기물 등이 있다.⁴⁶⁾ 그런데, 이에 대한 예외를 제8조에서 규정하고 있는데, 동 조항에서는 기상악화로 야기된 불가항력(*force majeure*)의 경우, 또는 기타 인명이나 선박에 위험이 초래될 경우에는 투기행위를 허용하고 있다.

해상에서 폐기물의 해상소각(*incineration at sea*)은 기존의 1972년 런던협약에서는 허용되었으나, 최근 채택된 개정의정서의 제5조에서는 해상소각을 금지하고 있다. 산업폐기물 및 하수폐기물의 해상소각은 이미 1993년에 채택된 1972년 런던협약 개정안에서 금지되었다.

특히, 최근에는 1972년 런던협약에 따라 해상에 투기가 허용되지 않는 폐기물의 수출관행에 대한 관심이 부각되고 있는데, 동 개정의정서 제6조에서는 체약당사국들은 해상에서의 투기 또는 소각을 목적으로 폐기물 또는 기타 물질을 타국에 수출을 허용해서는 안된다고 규정하고 있다. 그리고, 제9조에서는 체약당사국들에게 동 개정의정서에 따라 허가증을 교부할 수 있는 적절한 당국을 지정할 수 있도록 요구하고 있다.

동 개정의정서에서는 시행(*implementation*)의 중요성을 인정하고 있는데, 특히 제11조에서는 이행절차(*compliance procedures*)에 대해 상세하면서 체약국회의는 개정의정서의 발효 후 2년 이내에 그 이행상황을 평가하고 개선하는데 필요한 절차 및 메카니즘을 체계화해야 한다고 규정하고 있다. 또 하나의 중요한 규정으로서 제26조에서 규정하고 있는 소위 과도기(*transitional period*)라는 것인데, 이는 새로운 가입체약국에 대해서는 5년간에 걸쳐 동 협약을 단계적으로 이행하도록 허용하는 것이다.⁴⁷⁾

동 개정의정서는 3개의 부속서를 포함하고 있는데, 부속서 I에서는 이미 앞에서 설명했고, 나머지 두 개의 부속서는 폐기물에 대한 평가 및 분쟁해결 절차

46) 36 *ILM*(1997), p.21.

47) 박원규, “런던협약의 개정에 대한 대응방향”, 연구보고서 *KETRI/1994/RE-04*, 한국환경기술개발원(1994. 9), pp.8-13.

차에 관하여 규정하고 있다. 이 부속서에 대한 개정안은 묵시적 수락절차(tacit acceptance procedure)에 따라 채택되며 채택된지 100일 내에 발효할 것이다. 동 개정안은 명시적으로 미가입 의사를 밝힌 국가를 제외하고 모든 국가를 구속한다.⁴⁸⁾

한편, 해양투기로 인하여 해양오염을 규제하기 위한 체약국간의 국제적인 협력의무와 관련하여, 런던협약상에는 보고 및 통고의 의무, 감시의 의무, 사전협의의 의무, 환경영향평가의 의무 등을 규정하고 있다. 이러한 협력의 의무는 매우 제한적인 의미만을 가지고 있는데 반하여 최근의 개정의정서에서는 오슬로 협약 등 지역적 투기방지협약 등에서 규정하고 있는 것처럼 보다 일반적이고 광범위한 체약당사국간의 협력의 의무를 명시하고 있다(동 개정의정서 제12조 내지 제17조). 여기에서는 특히 관련국가간 지역적 협력을 강조하고 있는데, 체약국은 폐기물 및 기타 물질의 해상투기나 해상소각으로 인한 해양오염을 방지 또는 제거하기 위하여 관련지역해의 지역적 특성을 고려하여 이 개정의정서와 양립하는 지역협정의 체결을 포함한 지역적 협력을 위해 노력하여야 한다고 규정하고 있다. 이때 개정의정서의 체약국들은 여타 협약의 체약국들이 따를 수 있는 조화로운 절차를 개발하기 위하여 지역협정의 당사국들과 상호 협력하여야 한다. 그리고 국제책임 문제와 관련하여 런던협약에서는 현실적으로 환경손해가 발생한 경우 협약위반국의 국제책임과 분쟁당사국간의 사전 예방적 의무를 강조하면서 사후 구제적 측면은 무관심했는데, 개정의정서에서는 이 두가지 측면을 동시에 포함하는 국제책임에 관한 새로운 발전을 보이고 있다(동 개정의정서 제15조).

마지막으로, 분쟁해결과 관련하여 이 개정의정서에서는 의정서규정의 해석이나 적용에 관하여 국가간 분쟁이 발생한 경우에는 교섭, 중개 또는 조정, 기타 당사국이 선택한 평화적 수단을 통해 해결하도록 규정하고 있다(동 개정의정서 제16조 제1항). 이러한 해결이 불가능한 경우 분쟁당사국이 유엔해양법협약 제287조에서 규정하고 있는 절차 중의 하나를 이용하기로 동의하지 않으면 이 개정의정서 부속서 3에 명시된 중재절차를 통해 해결하여야 한다. 이때 분쟁당사

48) 계간 IMO 최신동향, 제5호, 한국해양대학교 해사산업연구소(1996), pp.38-39; IMO, H:\LC\SM1\5AN, MED/RC/ejkc.

국이 유엔해양법협약의 당사국 여부에 관계없이 이에 동의할 수 있다. 분쟁당사국이 유엔해양법협약 제287조에 규정된 절차 중의 하나를 이용하기로 합의하면 ‘필요한 변경을 가하여’(mutatis mutandis) 동 협약 제15장의 규정에 따라 평화적인 방법으로 해결하도록 규정하고 있다(동 개정의정서 제16조 제2항 및 제3항).⁴⁹⁾

4. 1973/1978년 MARPOL 협약

1967년의 유조선 Torry Canyon호의 좌초사고로 선박의 재난사고로 인한 유류의 해양오염문제에 관심이 집중되었고, 또한 해상물동량의 급격한 증가로 기존의 1954년의 협약으로는 감당해 내기가 어려워짐에 따라 1969년의 IMCO총회에서는 완전히 새로운 협약을 심의하기 위한 국제회의를 소집하기로 결의하였다. 이 결의에 따라 1973년 10월 London에서 회의가 소집되었고, 이 회의에서 MARPOL(1973)이 채택되게 되었다.⁵⁰⁾

1973년 정부간국제해사기구(IMCO)가 채택한 ‘선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 국제협약’(이하 MARPOL로 약칭함)은 이전의 OILPOL(1954)과는 달리 유류오염뿐만 아니라 선박에서 기인하는 모든 형태의 오염을 규제대상으로 하고 있다. 이 협약은 1954년 런던협약을 수정·확대한 것으로 런던협약의 당사국인 동시에 MARPOL협약의 당사국인 국가에 대해서는 이 협약이 발효한 후에 OILPOL을 대체하게 된다(MARPOL 73/78 협약 제9조 제1항). MARPOL 협약은 선박에 의한 오염을 다음과 같이 동 협약 부속서에서 유형별로 구분하여 규정하고 있다.

부속서 I에서는 유류의 배출에 의한 오염을 규제하고 있다. 즉, 항해중인 유조선 및 유조선 이외의 선박은 원칙적으로 특별해역(special area)⁵¹⁾으로 지정

49) 36 *ILM*(1997), p.15.

50) 민성규·임동철, *해사법규요론*(부산: 한국해양대학교 해사도서출판부, 1992), pp.300~303; D. P. O’Connell, *The International Law of the Sea*(London: Clarendon Press, 1984), p.1003.

51) 특별해역이란 해양학적, 생태학적 기타 해상교통의 특수조건과 관련하여 유류에 의한 해양오염 방지를 위하여 특별히 그 규제를 강제적 방법에 의해 대처해야 할 필요성이 있는 해역을 말한다.(부속서 I 규칙 제1조 제10

된 장소에서는 유류의 배출이 금지된다. 다만, 특별해역이라 할지라도 clean ballast는 유분함유량이 100ppm 미만인 물질의 배출은 가능하다. 특별해역 이외의 해역에서 유류배출 허용기준은 유조선인 경우와 비유조선인 경우를 구분하여 규정하고 있다.

부속서 II에서는 살적상태(in bulk)의 유독물질(noxious substances)을 규제하고 있다. 즉, 여기서는 유독물질의 유형을 4가지⁵²⁾로 구분하여 규제하고 있으며, 그 분류기준 및 종류는 다시 Appendix I, II에서 규정하고 있다.

부속서 III에서는 포장된 형태 또는 컨테이너에 의해 유해물질을 운송하는 선박에 대하여 규정하고 있다. 즉, 포장에는 상표명이 아닌 정확한 기술적 명칭을 부착하여 위험성을 표시하여야 하며 선박의 서류에도 기재하여야 한다. 또한, 선박의 크기, 구조, 설비를 고려하여 아주 위험한 물질은 적재용량에 제한을 가하여야 한다.

부속서 IV에서는 신조선 및 현존선의 해양오염 방지에 대해 규정하고 있다. 여기서 신조선과 현존선을 구분한 것은 선박의 설계와 해양오염 발생간의 상관관계를 염두에 두고 신조선에 대해서는 해양오염을 방지하기 위한 선박의 구조, 설계상의 요건을 미리 규제하기 위해서이고, 현존선에 대해서는 그러한 요건의 준비를 유도함과 아울러 현존선의 신조선에로의 전환을 위한 여유기간을 주기 위해서이다. 따라서, 신조선에서 적용되는 기준은 현존선에 대해 부속서 IV의 발효일로부터 10년 후에 적용된다(동 부속서 규칙 제8조).

부속서 V는 MARPOL 협약의 적용을 받는 모든 선박에 대하여 적용하도록 규정하고 있다. 즉, 동 부속서는 특별해역을 부속서 I 과 동일하게 분류하여 그에 대한 규제를 일반해역과 다르게 하고 있다. 기타 적용의 제외 및 처리시설의 운영상의 의무, 의무위반에 대한 제재는 부속서 I 과 유사하다.

부속서 VI는 오존층을 파괴하는 프레온 가스와 할론가스의 선내사용을 금지하는 한편, 선박 배기가스 중에 포함된 황산화물(SOx)과 질소산화물(NOx)을

항) 현재 MARPOL협약상 특별해역으로 지정된 해역은 지중해, 발틱해, 흑해, 홍해, 페르시아만 및 아덴만 등이 있다.

52) A유형: 해양생물자원이나 인간의 건강 또는 해양의 적법한 사용 및 그 쾌적도에 중대한 해(major hazard)를 주는 물질, B유형: 해(hazard)를 주는 물질, C유형: 약간의 해(minor hazard)를 주는 물질, D유형: 인식할만한 해(recognizable hazard)를 주는 물질

줄이기 위하여 저유황 선용유를 사용하도록 유도하고, 국제기준에 적합한 배출 저감장치의 부착을 의무화 하도록 IMO가 주도적인 노력을 기울이고 있다.⁵³⁾ 전 세계적으로 환경규제가 크게 강화되고 있는 가운데 대기오염 물질을 배출하는 선박을 규제하는 새로운 협약이 제정되고 있다. 특히, 선박으로 인한 대기오염과 관련하여 국제기준에 부적합한 선박엔진을 탑재하고 운항하거나 일정기준 이상의 고회유를 연료유로 사용하는 선박에 대해서는 항만국통제(PSC) 등으로 운항을 금지시키고 있다. IMO는 1996년 7월 10일 이같은 내용의 「선박대기오염방지협약(안)」을 심의하고, 1997년 9월 런던에서 정식으로 채택하였다.

결국, MARPOL 73/78 부속서는 유류뿐만 아니라 기타 해양환경에 유해한 오염물질을 구체적으로 분류하고 있고, 또한 그 규제기준을 규정하고 있기 때문에 해양오염 방지를 보다 효과적으로 시행할 수 있게 되었다.

한편, MARPOL 73/78은 특별해역 개념을 새로 도입하여 선박 특히 유조선(oil tanker)의 왕래가 빈번하고 육지로 둘러싸인 해역을 연안국이 특별해역으로 지정하여 그 해역에 대해서는 MARPOL 협약의 일반적 기준보다 엄격히 규제할 수 있도록 하고 있다. 즉, 연안국은 배타적 경제수역의 범위 내에서 특별해역을 지정하여 선박으로 인한 해양오염의 방지를 위해 특별히 강력한 조치를 취할 수 있게 한 제도이다.

5. 1974년 SOLAS 협약의 ISM Code

IMO는 1987년 제15차 총회에서 선박 및 선박회사의 안전관리를 체계화하기 위해 국제안전관리규정(ISM Code)⁵⁴⁾을 SOLAS 협약의 제9장으로 채택하여 강제화 하였다. 이 규정의 목표는 해운서비스를 생산하는 해상 및 육상부서의 안전관리업무를 체계화하고 그 수준을 일정한 국제기준 이상으로 유지함으로써 해상안전 및 해양환경보호를 제고하고자 하는데 있다.

이를 위해 IMO는 기국에게 안전관리시스템을 양호하게 시행하는 선사에게는

53) 해운산업연구원, 해운산업정보, 제814호(1996. 7. 29).

54) 이 Code는 모든 여객선, 유조선, 케미칼운반선과 총톤수 500톤 이상의 가스운반선 및 일반화물선은 1998년 7월 1일부터, 그외 총톤수 500톤 이상의 선박은 2002년 7월 1일부터 적용을 받는다.

적합증서(DOC)를, 선박에게는 안전관리증서(SMC)를 발급하고, 발급된 증서를 정기적으로 검사토록 하는 의무를 부과하고 있다.

ISM Code는 해운기업들에게 모든 해상 및 육상부서의 안전관리업무를 하나로 체계화하는 안전관리체계(SMS)를 구축하고, 그 수준을 일정한 국제적 기준 이상으로 유지하도록 하고 있다. 이 SMS의 시행은 해난사고의 감소, 안전의식과 안전관리능력의 향상, 안전문화의 확립, 고객에의 신용증진, 생산성 향상에 의한 비용절감 등의 효과가 있는 반면, 이 제도를 시행치 않으면 항만국통제의 검사시, 선박의 용선시, 보험부보시 불이익을 감수해야만 한다.⁵⁵⁾

특히, 해양환경보호와 관련하여 ISM Code는 동 규정 제2규칙에서 안전 및 환경보호 방침(SEP)을 제정하여 육상의 사기업체는 목표달성을 위하여 안전 및 환경보호 방침을 제정하여 관련 부서가 이 방침을 적절히 이행되고 있는지를 확인하도록 하고 있다. 여기에는 최적의 전문직업기준에 따라 선대를 유지 및 관리하고, 항상 국내 및 국제법을 준수하며, 선박, 장비, 선원, 화물 및 환경을 위해 최적의 감항성 및 안전을 제공하며, 또한 회사가 종사하고 있는 사업활동에 적합한 조직적인 기구를 유지하는 것을 포함한다.

이 방침이 제정되게 된 경위는 다음과 같다. 즉, 'Herald of Free Enterprise'호의 사고결과로 채택된 IMO의 결의서 A 647(16)지침은 선박의 안전과 환경보호를 위한 안전관리를 목적으로 만들어졌지만, 광범위한 적용을 위하여 포괄적 개념을 가진 용어를 이용하고 있어, 안전관리시스템의 구체적 이행방안을 거의 제공하지 못하고 있는 실정이었다. 또한 ISO 9000시리즈의 도입에 있어서도 제조업에 바탕을 둔 품질관리의 원칙들이 해운서비스에 적용되기 위해 재 해석이 필요했으며, 선박이 갖는 안전과 환경보호에 대한 고유문제를 모두 충족시킬 수는 없었다. 따라서, 육상회사와 선박에서의 품질보증시스템을 이행하려는 해운기업들은 독자적인 노력으로 별도의 품질시스템을 만들어야만 했다. 노르웨이 선급(DNV)는 해상에서 안전관리에 대한 국제적인 요구를 수용하고 해운기업이 갖는 여러 문제점을 해결하기 위하여 ISO 9000시리즈의 품질원칙에 바탕을 두고, 선박의 안전운항을 관리하며, 해운산업의 독특한 특성을 포함하는 안

55) 조동오·목진용, “우리나라 해양오염 대응능력의 제고방안”, 정책자료 100, 해운산업연구원(1994. 12), pp.14-15.

전관리지침을 처음으로 마련하였다. DNV의 규칙은 안전 및 환경보호를 확보하기 위하여 선박운항관리에 필요한 ISO 9000시리즈와 Res. A. 647(16)의 품질관리 원칙을 모두 망라하고 있다.⁵⁶⁾

이렇게 하여 ISO 9000시리즈에 요약되어 있는 품질관리의 관련원칙과 함께 선박의 안전운항 및 해양환경보호를 위한 IMO 지침의 뜻을 반영하는 하나의 기준이 나오게 된 것이다.

6. 1985년 몬트리얼 지침

“육상기인오염으로부터 해양환경을 보호하기 위한 몬트리얼지침(Montreal Guideline for the Protection of the Marine Environment against Pollution from Land-based Sources : 이하에서 「몬트리얼지침」으로 약칭함)”은 1985년 5월 UNEP 집행이사회에서 채택된 문서로서 서문, 19개 지침 및 3개 부속서로서 구성되어 있다.

이 지침의 목적은 각국 정부가 육상기인 해양오염으로부터 해양환경을 보호하기 위하여 양자조약, 지역조약, 다자조약을 체결하거나 국내입법을 하는 경우 이를 지원함에 있다.⁵⁷⁾ 이것은 특정 지역의 지역적 협정을 체결하는데 있어서 폭넓은 기초를 제공하고, 지역적 협정으로 해결될 수 없는 지역내 국가들의 국내입법에 대한 지침을 제공하며, 또한 장차 전지구적 차원의 국제협약을 준비하기 위한 기초를 제공하는 기능을 의도하고 있다.⁵⁸⁾ 이 지침은 기존의 국제협정과 관계에 있어서 기존에 국제적으로 성립한 원칙, 기준 및 규칙에 모순되는 것을 의도하지 않고, 기존의 협정내용을 더욱 심도있게 다루고 강조하는 것을 의도하고 있다. 그리고 이 지침을 채택하는데 있어서 1982년 유엔해양법협약, 육상기인 해양오염에 관한 파리협약, 헬싱키협약, 육상기인 해양오염에 관

56) 해양안전 및 해양환경보호를 위한 품질보증에 대한 자세한 내용은 Lionel Stebbing, *Quality Assurance—the route to efficiency and competitiveness*-, 3rd edition(London: ELLIS HORWOOD, 1993) 참조.

57) Report of the Working Group on the Work of 115 Third Session(Montreal, April 1975), UNEP/WG. 120/3(1985), p.13 ; Meng Qing-nan, *op. cit.*, p.168.

58) Meng Qing-nan, *op. cit.*, p.169.

한 지중해의정서 등을 기초로 하였다.⁵⁹⁾ 이 지침의 성격은 권고적인 것으로서 어떤 협정의 모델이라기 보다는 그 협정에 기본적으로 포함되어야 할 내용의 점검목록에 가까운 것이다. 따라서 각국은 이 목록의 내용 중에서 자기 지역의 특성에 적합한 것을 선택하여 채택할 수 있다.⁶⁰⁾

이 지침을 구성하는 19개 규정은 다음과 같이 3개의 범주로 나눌 수 있다. 즉, 정의, 일반적 의무, 그리고 일반적 의무를 시행하기 위한 특별 의무 또는 조치로 구분된다. 먼저, 정의 부문에는 제1지침이 해당되는 바, 오염, 육상기인 오염원, 해양환경 및 담수한계에 대하여 정의하고 있다. 일반적 의무는 지침 2에서 9까지의 내용으로 구성되며, 기본적 의무에 관한 사항, 타국 또는 국가 관할권 이원의 지역에 영향을 주는 배출에 관한 사항, 육상기인 오염원으로부터의 오염에 대한 조치의 채택에 관한 사항, 전지구적, 지역적 또는 양자적 협력에 관한 사항, 육상기인오염의 이동 또는 변형을 하지 않을 의무에 관한 사항, 특별 보호구역의 설정에 관한 사항, 과학적·기술적 협력에 관한 사항, 개발도상국의 지원에 관한 사항 등이 여기에 속한다. 마지막으로, 특별의무 또는 조치 부문은 위 일반적 의무의 실행을 위한 구체적인 내용으로서 지침 10에서 19까지가 여기에 해당된다. 구체적으로는 종합적인 환경관리방법의 개발, 감시 및 자료관리, 환경영향평가, 규제전략의 개발, 육상기인오염원으로 인한 긴급오염 사태, 통보, 정보교환 및 협의, 국내법 및 그 절차, 육상기인오염 손해에 대한 책임 및 보상, 이행보고, 제도의 정비 등이다.⁶¹⁾

한편, 몬트리얼지침은 3개의 부속서를 포함하고 있는데, 각 부속서는 별도의 주제에 관한 본문을 가진 권위적이고 독립적인 상세한 본문규정을 가진다. 동시에 3개의 부속서는 모두 해양환경을 보호하기 위한 전략, 물질의 구분, 감시 및 자료관리에 관한 사항을 규정한 것으로서 육상기인 해양오염방지를 위한 기술적 측면을 다루고 있다.⁶²⁾ 그리고 이 부속서들의 또 하나의 특징은 지침이 권고적인 성질을 가지고 있는 반면에 최근의 과학과 기술의 발전에 기초를 둔 선택적 전략을 제시하고자 하는 데 있다.

59) *Ibid.*

60) *Ibid.*; UNEP/WG. 120/3(1985), p.13; 이용희, 앞의 박사학위논문, pp.94-95.

61) Meng Qing-nan, *op. cit.*, pp.172-210.

62) Meng Qing-nan, *op. cit.*, p.210.

이와같은 내용의 종래의 지역적 협정과 유엔해양법협약의 규정을 근간으로 작성된 것으로 최초의 전지구적 차원의 육상기인 해양오염방지에 관하여 상세하게 규정한 문서이다. 이 지침이 비록 국가에 대하여 그 이행을 강제할 수 있는 법적 구속력이 없는 권고적 성격의 것이지만, 육상기인 해양오염방지를 위한 국제법 발전에 커다란 기여를 하였다는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다. 1985년 이 지침이 채택되기 전까지는 육상기인 해양오염방지를 위한 전지구적 차원의 노력은 1972년 스톡홀름 인간환경회의의 원칙으로 구성된 선언 및 권고로 구성된 활동계획과 1982년 유엔해양법협약에 포함된 단 몇가지의 일반원칙 뿐이었으며, 그 밖에 극소수의 지역적 협정이 전부였다. 따라서 이 지침은 육상기인 해양오염방지를 위한 국가계획의 수립이나 양자조약, 지역조약 및 다자조약 체결시 지원할 목적으로 상세한 규정을 둔 최초의 국제문서라는 점에서 중요한 의미를 가진다.⁶³⁾

앞으로 이 지침이 법적으로 구속력을 갖지 못하며, 유엔해양법협약 제207조(육상기인오염원에 의한 해양오염)에서 언급하고 있는 해양오염규제를 위한 국제기준은 아니라 할지라도, 조약형성에 중요한 내용을 구체적으로 제시함으로써 전지구적 차원의 조약체결을 위한 협상을 원활하게 해줄 수 있는 기초를 제공하는 등 육상기인 해양오염방지에 관한 국제법의 발전에 크게 기여할 것으로 기대된다.

7. 1990년 OPRC 협약

유조선에 의한 사고가 발생하면 심각한 해양오염을 유발하여 광범위한 해역에 막대한 피해를 초래하게 되므로 무엇보다 신속하고 효과적인 대응이 오염피해의 확산방지에 중요하다. 그러므로 각국은 범국가적 기름오염 대응체계의 확립이 요구된다. 그러나 대형 유출사고시 일부지역이나 단일국가의 능력으로는 방제가 어렵고, 또한 언제 발생할지 모르는 위험에 대비하여 막대한 투자를 하는 것 역시 경제적 측면에서 큰 부담이 된다.

63) Meng Qing-nan, *op. cit.*, pp.210-215; Alan E. Boyle, "Land-based sources of marine pollution", 16 *Marine Policy*(1992), p.34.

따라서, IMO는 오염사고 후 신속하고 효과적인 방제를 위해서는 국가별·범국가적 기름오염 대비체제의 구축과 아울러 인접국가 상호간에 대형 선박사고에 의한 기름오염에 대비한 협력체제의 구축이 필요함을 인식하고 기름오염 대비, 대응 및 협력에 관한 협약(OPRC)을 채택하였다.⁶⁴⁾

IMO 제16차 총회에서 1989년 Exxon Valdez호 사고를 겪은 미국의 제안으로 총회 결의서 A.674를 채택하였다. 이 결의서는 IMO 해양환경보호위원회(MEPC)에 대형 기름오염사고에 대비하기 위한 협약안의 작성 요청, 1990년에 협약채택을 위한 준비회의 및 외교회의 개최와 회의비용의 미국 부담 등을 내용으로 하고 있다. IMO는 1990년 5월 준비회의에서 MEPC가 3월에 작성한 협약 및 결의서 초안을 검토하였고, 동년 11월 개최된 외교회의에서 기름오염 대비, 대응 및 협력을 위한 국제협약 및 10종의 회의결의서를 채택하였다.

OPRC 협약은 19개조의 본문과 1개의 부속서, 그리고 10개의 결의문으로 구성되어 있으며, 기름오염 사고에 대비, 대응하기 위해 당사국은 협약 및 부속서의 규정에 따라 개별적으로 또는 공동으로 모든 적절한 조치를 취하는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉, 이 협약은 본문에서 각 당사국으로 하여금 기름오염 사고발생시 비상계획의 수립, 기름오염 사고 보고절차의 수립, 기름오염에 대비, 대응하기 위한 국가 및 지역제도 구축, 국가간의 국제협력, 방제기술 연구 및 개발, 국가간의 기술협력, 다자간 협력체제 구축, IMO의 역할 및 기능, 방제비용의 상환 및 변제 등을 규정함으로써 국가의 협력을 강조하고 있다(동 협약 제3~12조).⁶⁵⁾

8. 1992년 CLC 및 FC

1954년 해상에서 선박으로부터의 유류유출에 의한 오염사고를 방지하기 위하여 최초로 해양오염방지협약⁶⁶⁾이 채택되었다. 그러나 이 협약은 해양

64) 조동오·목진용, “OPRC 협약의 수용방안에 관한 연구”, 정책자료 118, 해운산업연구원(1995. 11), pp.7-8.

65) 위의 논문, pp.8-12.

66) 정식명칭은 “International Convention for the Prevention of the Sea by Oil, 1954”임

오염에 대하여 공법적인 측면의 규제만을 하고 있어 1967년 3월에 Torrey Canyon호 유류오염사고⁶⁷⁾가 발생하였을 때 아무런 역할도 하지 못했다. 1967년 리베리아 선적 유조선인 Torrey canyon 호가 영국 연안에서 좌초된 사고로 6만 톤에 이르는 기름이 바다로 유출되었다. 이 사고로 영국과 프랑스 해안이 기름으로 오염되어 주변 바다의 해양환경과 해양생태계가 심각한 피해를 입게 되었다. 영국과 프랑스 정부가 오염된 바다를 청소하고 피해를 복구하며 피해자들에게 피해보상을 하는 데 들어간 비용이 770만 파운드에 이르렀는데, 1957년 선주책임 제한에 관한 Brussels 협약에 의하면 선주의 책임을 선박 톤수에 따라 일정한 범위 내에서 제한하도록 되어있었다. Torrey Canyon의 실소유주인 Union Oil에서 양국 정부에 피해보상금을 지급하기로 합의함에 따라 피해보상으로 인한 문제는 해결되었지만 이 사건을 계기로 보다 적절한 선에서 피해보상 및 책임을 확립하기 위한 법제도가 필요하게 되었다. 이에 따라 IMO의 전신인 IMCO의 주도로 협약 제정 작업이 시작되었으며, 1969년 Brussels에서 열린 국제회의에서 유류오염 손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약이 채택되었다.

결국 이 사고 이후 국제적으로 선박으로부터 유출 또는 배출되는 유류로 인해 발생하는 오염의 피해를 입은 피해자들에게 적절한 보상을 하고, 보상 및 민사책임에 관한 국제적으로 통일된 법규 및 절차의 확립이 필요하다는 문제가 대두된 것이다. 먼저 1954년 해양오염방지협약은 자국 국적의 선박에 대해서만 강제조치에 관한 권한을 부여하고 있는데 연안국인 영국정부가 공해상의 외국선에 대하여 폭격한 것은 정당한 조치인가이며, 유조선에 의한 유류오염에 대하여 일반불법행위의 원칙과 같

67) 페르시아만으로부터 원유를 만재하고 영국 밀포드 하벤으로 항해 중인 라 이베리아 선적 유조선 토리캐년호(11만8,285DWT)는 영국 남서단 외항 시리(Cirry) 부근의 암초에 좌초하여 18개의 탱크 중 14개에 파공이 생겨 길이 30Km, 폭 6.5Km, 두께 46Cm에 걸친 방대한 양의 유류가 유출되었음. 이에 대하여 직접 피해국인 영국은 3일간에 걸쳐 폭격기 및 전투기 54기를 동원 총 28톤의 폭탄을 투하하여 본선을 폭파하였고, 관·민을 동원하여 해상소각과 대규모의 청소작업을 전개하였으나 이미 기름띠가 영국해안은 물론 프랑스 노르망디 해안에까지 달하여 어업, 관광자원에 막대한 피해를 입혔음.

이 과실책임주의를 취하는 것이 타당한가, 민사책임법제 하에서 연안국 정부가 지출한 방제비용을 불법행위에 근거한 손해로서 개인에게 배상청구를 할 수 있는가, 유류오염손해의 경우도 1957년 선박소유자책임제한협약에 의한 책임제한을 인정할 것인가, 선박소유자 이외에 하주도 책임을 져야 옳지 않은가 하는 문제였다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 정부간해사자문력기구(IMCO)가 국제해법회(CMI)와 협력하여 CLC를 채택하게 된 것이다. CLC의 특징은 종래 해사법에서 전통적으로 인정해 온 과실책임의 원칙을 변경하여 엄격책임(Strict Liability)의 원칙을 도입하고, 책임의 주체를 등록선주로 일원화하였으며, 선박소유자의 책임한도액을 중전의 선주책임제한협약의 2배로 인상하여 1개 사고당 선박의 총톤당 2천프랑을 곱한 금액의 책임을 지우되 최대 2억 1천만프랑을 초과할 수 없도록 하였고, 마지막으로 선박소유자의 책임을 보장하기 위한 강제보험제도를 도입한 것이다.

CLC에 대하여 선박소유자와 피해자 양측 모두가 인정하려 하지 않았다. 선박소유자측은 협약이 종래의 전통적 해사법상의 대원칙인 과실책임주의를 변경하여 선박소유자의 무과실책임을 인정한 것과 유류오염사고시 선박소유자의 책임한도액을 통상 손해의 2배로 인상은 지나치게 가혹하다는 것이었다.

한편, 피해자측은 피해에 대한 보상액이 피해자체 또는 가해자에 따라 정해지는 것이 아니라 보험시장의 부보능력을 고려하여 책임한도액을 둠으로써 대형 유조선에 의한 오염사고의 경우 그 보상 내지 피해구제가 충분하지 못하다고 비난하였다. 이러한 비난은 석유 자체는 오염원으로서의 성질을 내재하고 있는 특수한 화물이므로 해상수송을 통해서 타인에게 위험을 조성하는 한편 그로부터 이익을 얻는 석유업계도 손해의 일부를 부담하여야 한다는 여론이 형성되었다.

결국 IMO는 석유업계의 부담으로 국제보상기금을 조성하여 피해자의 구제와 선박소유자의 보상문제를 아울러 해결하고자 시도하였다. 이에 따라 1971년 4월에 FC가 성립되었다. 이 협약은 1969년 유류오염 손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약이 유류오염 피해자에게 충분한 보상

을 하지 못하는 경우 이를 보충하기 위해 채택된 협약이다. 이 협약은 유류오염 피해보상을 위한 국제기금을 설치하고 있으며, 유류오염 사고의 피해자에게 충분한 보상이 이루어지지 않는 경우나 협약상 배상책임 한도를 넘은 피해액에 대해서 기금으로 배상을 하도록 규정하고 있다. 이 협약은 국제기금을 유류 화주의 분담금으로 조달함으로써 유류오염 피해의 배상책임을 선박소유자 뿐만 아니라 화주에게도 부과하고 있다. 이는 유류오염 피해자에게 충분한 보상을 하는 동시에 선주의 재정적 부담을 덜어준다는 협약 취지에 부합하는 것이다.

FC에 의해 마련된 국제기금에서 선박소유자의 CLC에 의한 보상에 더하여 추가적인 보상을 실시함으로써 피해자 구제에 더욱 충실할 수 있게 되었다. 동시에 유류오염사고에 대한 선박소유자의 책임을 규정한 1957년 선박소유자책임제한협약의 협약 톤당 1천프랑보다 두 배로 증액된 2천프랑이었기 때문에, 국제기금에서 선박소유자에게 증가된 금액의 일부를 지원해 주는 롤백제도(roll back system)를 도입하였다. 즉 유류오염 민사책임협약에 의해서 선박소유자의 책임이 협약 톤당 1천프랑(미화 약 80달러) 정도 되었으므로, 이 증가된 금액의 50%에 상당하는 협약 톤당 500프랑(미화 약 40달러)을 선박소유자에게 전보함으로써 선박소유자의 부담을 완화시켰다.

CLC 및 FC 채택 후 20여년이 경과하는 동안에 유류오염손해에 대하여 선박소유자보다 하주측이 더 많이 부담하는 문제⁶⁸⁾, 인플레이션의 영향으로 인한 화폐가치의 하락과 대형 유조선의 운항증가에 따른 보상한도액의 증가 등으로 인해 새로운 협약 채택의 필요성이 제기되었다. 특히 개정협약 참여를 고려하던 미국이 OPA '90 제정으로 독자적 유류오염보상책임체제를 마련함에 따라 1992년 11월에 개최된 CLC 및 FC 개정을 위한 외교회의에서 1992년 CLC 및 FC 협약을 채택하였다.

68) 이것은 1969년 유류오염 민사책임협약이 유류오염사고시 선박소유자의 책임한도액이 최저한도액에 대한 규정 없이 단순히 톤수에 비례하게 되어 있어서, 특히 소형 유조선에 의한 유류오염사고의 경우 선박소유자의 책임한도액 내에서 피해자에게 전액보상을 하지 못하여 국제기금이 이를 보상하는 사례가 다수 발생하였기 때문이다

1992년 CLC 및 FC 협약은 최저보상한도액제도를 도입하고 선박소유자 및 기금의 책임한도액을 대폭 인상⁶⁹⁾하였으며, 기금에서 선주에게 일정액을 보전하던 제도를 폐지하였고, 협약의 적용범위 중 장소적 범위를 영해에서 EEZ까지로 확대하고, 오염방지조치비용은 장소를 불문하고 보상하는 한편, 공선상태로 운항하는 유조선에 의한 오염사고도 보상토록 하였다.

<표-1> 69 CLC 및 71 FC와 92 CLC/FC의 주요내용 비교>

구 분	69CLC (1957.6.19 발효)	92CLC (1996.5.30 발효)	71FC (1978.10.16 발효)	92FC (1996.5.30 발효)
책임주체	등록선주/소유자	등록선주/소유자	유류수령자(연간 15만톤 이상)	좌 동
대상선박	화물유 산적운송 유조선	공선 유조선, 검용선 추가	69CLC와 동일	92CLC와 동일
대상유류	원유, 중유, 윤활유 등 지속적유	69CLC와 동일	CLC의 고래기름 제외	71FC와 동일
손해의 범위	선박 외부에서 발생한 손실 및 손해, 방제조치 비용과 그로 인한 손실/손해	단서조항 추가 환경손해는 일실이익과 합리적 회복조치비용만 보상	69CLC와 동일	92CLC와 동일
적용장소	계약국의 영해	영해 및 EEZ	69CLC와 동일	92CLC와 동일
강제보험대상	2천톤 이상 유조선 선주	좌 동	배출자 보험과 관계없음	71FC와 동일
책임의 성질	엄격책임	좌 동	좌 동	좌 동
면책사유	-전쟁, 내란, 폭동 -천재지변, 제3자의 고리 -영조물관리 하자	좌 동	좌 동	좌 동
책임제한 배제사유	선주 자신의 고의 또는 과실	고의 또는 그에 준한 무모한 행위	69CLC와 동일	92CLC와 동일
책임한도액 (1협약톤=0.92톤)	-최소 2천프랑(100SDR)/협약톤 -최대 2억1천만프랑(1,400만SDR)	-5천총톤까지 최소 300만SDR -5천톤~14만총톤 : 300만+420SDR/톤당 (최대 5,970만SDR)	-제3자:9억프랑(6천만 SDR) -선주 : 5 0 0 프 랑 (33.3SDR)/협약 (최대 8,500만프랑(567만 SDR))	92CLC와 동일
발효요건	8개국(100만총톤이상 보유국:5개)	10개국(100만총톤이상 탱크보유국:6개)	8개국 7.5억톤	8개국 4.5억톤
계산단위	골드프랑→SDR	SDR	골드프랑→SDR	SDR

69) 선박소유자의 책임한도액은 총톤수 5천톤 이하의 선박은 300만SDR로 하고, 총톤수 5천톤 이상 14만톤 미만의 선박은 300만SDR에 추가된 톤당 420SDR을 곱한 금액(단, 총액이 5,970만SDR을 초과하지 못함)으로 인상하였으며, 국제기금의 보상액도 종전 6천만SDR에서 1억3,500만SDR(92 CLC 한도액 포함)로 대폭 인상하였음

우리나라는 유류오염손해배상보장법을 제정하여 유류오염 손해배상에 관한 국제협약을 수용하였다. 유류오염손해배상보장법은 적용장소를 대한민국 영역(영해를 포함한다) 및 배타적 경제수역으로 하고 있다. 대상선박은 산적유류를 화물로서 운송하기 위하여 건조되거나 개조된 모든 형의 선박(부선 포함)이며, 겸용선의 경우는 산적유류를 화물로서 운송하거나 선박내 그 산적유류의 잔유물이 있는 경우에는 이 법에 의한 선박으로 본다. 여기서의 유류는 원유, 연료유 등 지속성 탄화수소 광물섬유이다. 휘발유, 항공유, 경디젤유 및 등유, 동물기름이나 식물기름 등 비지속성유를 운송하는 선박은 이 법의 대상이 되지 않는다.

1992년 CLC는 등록선주⁷⁰⁾에게 책임을 집중한다는 본래의 취지를 철저히 하기 위해 단순히 선박소유자의 사용자 또는 대리인뿐만 아니라 용선자 등의 면책을 규정하고, 구조자 및 방제조치자에 대해서도 면책규정을 두고 있는데, 유류오염손해배상보장법은 그 내용을 수용하고 있다. 그러나 이들이 고의로 또는 손해발생의 위험이 있음을 알면서 무모하게 행한 자신의 작위나 부작위로 인하여 손해가 생긴 때에는 책임을 면하지 못한다.

유류오염손해배상보장은 선박소유자가 자신의 고의 또는 손해발생의 염려가 있음을 인식하면서 무모하게 한 작위 또는 부작위로 인하여 손해가 발생한 경우를 제외하고는 일정한도액으로 책임을 제한할 권리를 부여하고 있다(동법 제6조). 즉, 선박소유자는 총톤수 5천톤 이하의 선박일 경우 일률적으로 300만 계산단위를 곱한 금액을 더한 총액(최대 5,970만 계산단위)을 한도로 책임을 제한할 수 있다. 제한대상이 되는 손해는 유류오염으로 인한 물적 손해뿐만 아니라 환경손해도 포함된다. 한편 200톤 이상의 선박소유자는 기름오염손해에 대한 배상책임의 이행을 담보할 수 있는 보장계약을 체결하도록 요구하고 있다.

오염손해에 대해 1차적으로 선박소유자가 일정한 한도액까지 책임을 지며, 손해액이 선박소유자의 책임한도액을 초과하는 경우나 선박소유자

70) 책임의 주체를 등록선주에 한정시킨 것이 이 협약의 특색이라 할 수 있음. 배병태, “1969년 유류오염에 대한 민사책임에 관한 국제조약의 연구”

의 파산 등으로 보상을 받지 못하는 경우에는 2차로 유류를 수령하는 자가 형성한 기금, 이른바 국제기금에 의해 최고 1억 3,500만SDR까지 보상을 받게 된다.

9. 1996년 HNS 협약

LNG, LPG, 유류 등 유해·위험물질이 전세계 해상물동량의 50%이상을 차지하고 있음에도 불구하고 이에 대한 피해배상제도가 마련되어 있지 않아 국제해사기구에서 이에 대한 국제적 피해배상제도 마련의 필요성이 제기되었고 1996년 5월 국제해사기구에서 HNS 협약을 제정·채택하게 되었다. HNS 협약의 적용대상이 되는 HNS는 CLC 협약의 적용대상에서 제외되는 비지속성 유류와 LNG, LPG 그리고 기타 위험·유해물질이 거의 망라되어 있다. 이와 같은 물질들은 지금까지 IMO에서 제정한 각종 협약의 적용범위에 해당되는 것으로 선박에 화물로 운송되는 경우에만 적용을 받는다. 그 종류는 6천여 종으로 파악되고 있다.

이런 협약적용대상화물은 CLC와 FC 협약에서 정하고 있는 적용대상물질과 차이가 있다. 즉, CLC와 FC 협약의 국내이행법률인 유류오염손해배상보장법은 제2조(정의)에서 적용대상물질을 원유, 중유, 선용연료유, 운활류 등 유류로 한정하고 있다.

따라서 동일한 유류인 경우에도 유류오염손해배상보장법이 적용되지 않는 유류, 이를테면, 휘발유·등유 등과 같이 비지속성 유류로 인하여 피해가 발생한 때에는 HNS 협약에 따라 배상 또는 보상이 이루어진다.

<표-2> HNS 협약 적용대상 위험·유해물질의 종류

구 분	우리나라의 관련법규	대표적인 물질	종 류
유 류	-해양오염방지법	아스팔트 용액, 원유, 중유, 가솔린혼합 원료, 가솔린, 제트연료, 나프타	44종
유해액체물질	-해양오염방지법 -선박안전법 (산적액체위험물운송 선박의 시설기준의 별표5)	나세트산, 아세트니트릴, 암모니아, 벤젠, 황산, 크실렌 등	491종
액체화학품 및 미평가물질	-유해액체물질과 동일		
포장위험물	-선박안전법 (위험물선박운송 및 저장규칙 별표1-8) -원자력법(방사성물질에 한함)	질산암모늄, 폭약, 아르곤, 암모니아, 아세트산, 황산, 알킬페놀류, 시안화수소, 질산바륨, 과산화수소, 알루미늄분말, 먼화, 마그네슘, 에어로졸 등	2,600종 ~ 5,000종
인화성 액체물질		위험물에는 속하고 유류는 아닌 것 아세트알, 알릴아세테이트, 쿠멘, 에틸사아나이드, 등	900종
산적고체 위험물	-선박안전법 (위험물선박운송 및 저장규칙 별표 15+MHB)	질산암모늄, 황, 석탄, 톱밥 등	49종
잔류물			
합계		4,114~6,514종	

선박소유자는 HNS를 해상으로 운송하는 도중에 사고로 인하여 제3자에게 인적·물적 손해를 입힌 경우 그 손해에 대하여 배상할 책임이 있다. 선박소유자의 책임은 CLC 협약과 같이 엄격책임이다. 그러나 HNS 협약으로 인한 손해가 피해자의 의도된 작위나 부작위로 인한 것임을 선박소유자가 입증한 경우에는 그러한 사람에 대한 책임의 정부 또는 일부를 면한다(제7조 제3항). 다만, 선박소유자는 전쟁행위, 적대행위, 내란, 폭동 또는 예외적으로 불가피한 불가항력적인 자연현상으로부터 발생한 손해, 제3자에 의하여 손해를 야기하려는 의도를 가지고 행하여진 작위 또는 부작위에 전적으로 기인한 손해, 등대 또는 기타 항해보조시설의 유지를 책임지고 있는 정부 또는 기타 기관의 직무수행에 있어서의 부주의 또는 기타 부당한 행위에 전적으로 기인한 손해 등과 같은 면책사유가 있는 경우에 그 사실을 입증하면 책임이 면제된다. 즉, 면책사유에 대한 입증책임은 선박소유자에게 있다.

책임의 주체는 사고 발생시 또는 사고가 동일한 원인의 일련의 사건으로 발생한 경우에는 사고의 원인이 된 최초의 사고발생시의 등록선주, 즉 사실상의 선박소유자이다. 그러나 국유선의 경우에는 운영자로 등록된 자가 책임의 주체가 된다.

선박소유자가 부담하여야 하는 책임한도는 2천톤까지의 소형선박⁷¹⁾을 기준으로 최고 1천만 SDR(한화 117억원)이다. 또한 2001톤에서 5만톤까지의 선박은 1천만 SDR에 선박 매 톤당 1,500SDR을 곱한 금액이다. 그러나 이와 같은 선박소유자의 배상한도는 1억 SDR(1,170억)으로 제한된다.

HNS 협약은 대규모의 해양사고 발생시 선박소유자의 변제능력 부족으로 피해자에 대한 적절한 보상이 이루어지지 못하는 경우를 대비하여 강제보험제도를 마련하여 선박소유자의 책임이행을 담보하고 있다. 즉, 체약국에 등록되어 있고 HNS 협약을 실제적으로 운송하는 선박소유자는 협약에 규정된 책임한도를 적용하여 산정된 금액에 해당하는 손해배상 책임보험에 가입하거나 은행의 책임이행보증 등 재정보증을 유지하여야 한다. 이 규정은 CLC 협약이 2천톤 이상의 유류를 산적 운송하는 선박에 대해 같은 의무를 부과하고 있는 것과는 대조적이다. 즉, HNS 협약은 위험·유해물질의 양과 관계없이 이 물질을 실제 해상에서 운송하는 선박에 대하여 재정보증의 유지를 강제화하고 있는 반면, CLC 협약에서는 일정한 톤수 이상의 유류를 운송하는 경우 책임보험의 가입 등 재정보증의무를 부과하고 있는 점에서 차이가 있다.

HNS로 인한 손해에 대한 보상기금의 주체는 국제위험·유해물질손해 보상기금(Hazardous and Noxious Substances Fund)이다. 이 기금은 각 체약국의 법률에 의하여 권리와 의무를 가질 능력이 있고, 소송의 경우 당사자는 적격한 법인으로 인정된다. HNS Fund는 분담금을 납부하게 되는 하주의 부담으로 설치된다.

HNS Fund는 협약 제2조의 적용범위 내에서 발생한 HNS로 인한 손

71) 선박소유자의 책임제한 톤수가 2천톤으로 결정된 것은 전체 HNS 물동량의 46.7%가 2천톤 이하의 선박에 의해 운송되는 현실을 고려한 것임

해가 다음의 경우에 해당하는 경우에 한하여 보상한다.

- HNS로 인한 손해에 관하여 선박소유자의 배상책임이 발생하지 않는 때 : 제2장에 규정된 선박소유자의 면책사유가 있는 때 HNS Fund에서 그 손해를 보상한다. 즉 전적으로 손해를 발생시킬 의도로서 행한 제3자의 작위 또는 부작위로 인한 손해, 등대 및 항해보조시설의 유지를 책임지고 있는 정부 또는 기타 관할관청의 의무위반으로 인한 손해 하거나 그의 대리인이 물질의 위험성 및 유독성을 사전에 통보하지 않음으로써 야기된 손해, 그리고 HNS협약 제12조 제5항에 규정된 예외적이고 불가피·불가항력의 자연현상 때문에 발생한 손해⁷²⁾가 이에 해당된다.

- HNS로 인한 손해에 관하여 책임 있는 선박소유자가 재정적으로 자력이 없거나 제공된 재정보증 등이 손해를 충분히 충족시키는 데 부족한 경우 : HNS 협약은 피해자에 대한 책임이행을 담보하기 위하여 선박소유자로 하여금 책임보험의 가입을 강제하고 있으므로 전자의 경우가 발생할 가능성은 거의 희박하나, 강제보험증명서를 발행하는 계약국 정부의 의무위반으로 유효기간이 경과한 보험증명서를 선박내에 비치하고 운항하다가 HNS로 인한 사고가 발생한 경우가 이에 해당된다. 또한 후자는 보험자의 자력이 충분하지 못하거나 해당보험에 가입한 선박소유자의 부실고시와 같은 악의 있는 행위 등으로 보험자의 책임이 면책되는 사례가 있을 수 있는데 이러한 경우에 HNS Fund에서 보상한다

- HNS로 인한 손해가 선박소유자의 책임한도를 초과하는 경우 : 이 경우가 HNS Fund에 의해 보상하는 가장 전형적인 사례에 속한다. HNS 협약의 제정 목적 자체가 HNS로 인한 손해가 발생하는 경우에 선박소유자의 책임뿐 아니라 그 물질을 수입하는 자에게도 일정한 책임을 묻는 HNS 리스크의 균등한 분배에 있기 때문이다. 따라서 HNS로 인한 손해의 경우 선박소유자와 화주간의 형평성 있는 책임 할당이 중요한 문제로 부각된다.

72) 이 경우의 손해에 대해서는 선박소유자의 책임이 면책되고, 사고의 특성상, 다른 손해보다 HNS Fund에 의한 보상규모가 적어질 수 있음

10. 2001년 선박연료유협약(Bunkers Convention 2001)

선박으로 운송되는 기름이 해양에 유출되는 경우 해양환경에 엄청난 피해를 끼치고 있다는 것은 누구나 알고 있는 사실이다. 따라서 IMO에서는 유조선으로 운송되는 기름에 의하여 해양오염손해가 발생한 경우에 그 보상을 위한 국제협약인 1969 CLC⁷³⁾ 및 1971 FC⁷⁴⁾를 채택함으로써 기름오염손해에 대한 국제적 보상체제를 갖추었다. 양 협약을 개정한 것이 1992 CLC 및 1992 FC 협약이다. 한편 IMO는 1996년에 위험·유해물질의 운송과정에서 피해가 발생한 경우 피해자에 대한 손해배상책임 및 보상에 관하여 규정한 국제협약⁷⁵⁾인 HNS 협약을 제정하였다.

CLC 및 FC 협약의 적용대상 선박은 유조선으로 대상물질은 화물로 운송되는 지속성유류⁷⁶⁾와 그 선박의 연료유이다. 그러나 HNS 협약은 화물로 운송되는 비지속성유류 및 HNS화물에 의한 오염손해를 적용대상으로 하고 있다. 우리나라는 1993년에 1969 CLC 및 1971 FC 협약을 수용하여 유류오염손해배상보장법을 제정하였으며, 1997년에는 1992 CLC 및 1992 FC협약을 수용하여 유조선이 화물로 운송하는 지속성유류 및 유조선의 연료유에 의한 해양오염피해에 대한 보상체제를 갖추고 있다.

그러나 오염사고는 유조선뿐만 아니라 컨테이너선, 살물선, 일반화물선 등에서 유출된 연료유에 의해 발생하는 사례가 빈번하고⁷⁷⁾, 선형의 대형

73) 정식명칭은 “The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969”임. 동 협약은 첫째, 해사법체제하에서 전통적으로 고수되어 왔던 과실책임의 원칙을 엄격책임(strict liability)으로 변경하면서 선주의 책임한도액을 1957년 선주책임제한 협약에 비해 2배로 증가시켰고, 둘째, 재정능력증명서를 통해 강제보험제도를 도입하고, 셋째, 유류오염피해자의 선주의 보험자에 대한 직접 청구권 행사를 인정하는 등의 특징을 지니고 있다.

74) 정식명칭은 “International Convention on the Establishment of International fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971”이다.

75) 정식명칭은 “International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea”이며 1996년 5월에 채택되었다.

76) 지속성 유류란 해상에 유출되었을 때 쉽게 증발·분산되지 않아서 오염효과가 지속적인 유류임(원유, 중유, 벙커C유 등)

화로 유류를 운송하지 아니하는 선박의 연료탱크 용량도 점차 커지고 있어서 해양사고 발생시 이들 선박의 연료유에 의한 해양오염피해는 소형 유조선의 화물류 유출로 인한 피해를 초과하는 실정이나 피해자에 대한 적절한 배상과 보상체제는 갖추어져 있지 않고 있다. 이러한 사유로 IMO에서는 선박연료유에 의한 오염손해배상을 위한 국제협약을 채택하였다.

선박연료유 오염손해배상문제는 호주가 1994년 IMO 제36차 MEPC에 문서를 제출하여 처음으로 제기되었으며 MEPC는 다수의 지지로 법률위원회에 검토를 요청하였고, 법률위원회는 1996년 10월 제74회의에서 통신작업반을 구성하는 등 본격적인 검토를 거쳐 1999년 10월 제80차 회의에서 채택초안을 확정하여 2001년 3월23일 외교회의에서 채택하였다.

이 협약의 지리적 적용범위는 협약국의 영토(영해포함) 및 배타적 경제수역⁷⁸⁾(EEZ : Exclusive Economic Zone) 내에서 발생한 오염손해와 장소를 불문하고 이러한 오염손해를 방지하거나 경감하기 위한 예방조치에 해당된다⁷⁹⁾. 협약국이 배타적 경제수역을 설정하지 아니한 경우에는 협약국이 국제법에 따라 영해측정기선으로부터 200해리(nautical mile)를 초과하지 않는 범위 내에서 확장한 영해에 접속한 수역 또는 영해 이원의 수역에서 발생한 손해가 포함된다.

적용대상선박은 CLC 협약의 적용대상인 유조선과 군함 등을 제외한 모든 형태의 항해선이다. 그러나 일정 톤수 이하의 소형선박⁸⁰⁾에 대하여

77) 호주 해상보안청(AMSA) 자료에 따르면 1975년 이후 호주 해역에서 일어난 전체 유류오염사고 가운데 83%가 비유조선에 의한 사고였음. 1992~1996년 간 핀란드 해안에서 발생한 20여건의 해양오염사고 중 1건은 유조선에서, 3건은 육지에서 발생하여 해양으로 유입된 것이고, 나머지 16건은 연료유 오염사고였음(채이식, “IMO 법률위원회 제75차 회의 참가보고서”)

78) 배타적경제수역이한 연해에 접속된 특정수역으로서 연안국이 당해 수역의 상부수역, 해저 및 하층토에 있는 천연자원의 탐사, 개발 및 보존에 관한 주권적 권리와 당해수역에서의 인공섬, 시설의 설치, 사용, 해양환경의 보호, 보존 및 과학적 조사의 규제에 대한 배타적 관할권을 행사하는 수역을 말함(유엔해양법 협약 제5장 제55조 이하). 우리나라는 1996년 8월에 배타적 경제수역법(법률 제5151호)을 제정·공포하였음

79) 동 협약 제2조

80) Bunker 협약에서 “톤”이라 함은 CLC 협약 및 HNS 협약에서 책임한도액

는 강제보험의 적용대상에서 예외를 두고 있다. 원칙적으로 군함 또는 국가가 소유하거나 운영하는 선박으로서 비상업적 용도로 사용되는 선박은 적용에서 제외되지만⁸¹⁾ 국가의 소유라도 상업용으로 운영되는 선박에는 적용된다. 적용대상유류는 선박의 연료유로 선박의 운항이나 추진을 위하여 사용하거나 사용하려고 하는 광물성탄화수소유(유탄유 포함)를 말한다⁸²⁾. 적용대상 오염손해는 1992년 CLC협약과 동일하며⁸³⁾, 유출 또는 배출의 발생장소에 관계없이 선박으로부터의 연료유의 유출 또는 배출로 인한 오염에 의하여 선박의 외부에서 발생한 손해 및 손실과 방제조치의 비용 및 방제조치로 인한 추가적 손실 및 손해를 말한다. 다만 환경손상에 대한 손실과 손해는 일실이익과 실제로 취하여졌거나 취할 적절한 복구조치 비용에 한한다⁸⁴⁾. 협약 제정초기에는 연료유에 의한 오염손해뿐만 아니라 HNS 협약⁸⁵⁾과 같이 선사의 화재나 폭발의 경우에도 적용대상으로 하자는 의견이 있었다.⁸⁶⁾ 그러나 유조선의 연료유에 의한 오염사고를 다루고 있는 1992 CLC 및 FC 협약에서 선상에서의 화재나 폭발로 인한 손해를 적용대상에서 제외하고 있는 것과 일관성을 유지하기 위하여 오염손해만으로 한정하자는 주장이 우세하여 최종적으로는 화재나 폭발로 인한 손해는 제외되었다.⁸⁷⁾

이 협약의 책임주체는 강제보험에 가입할 당사자와 결부되므로 협약 성안과정에서 각국의 입장이 크게 두 가지로 나뉘었다. 하나는 1992 CLC 협약 및 HNS 협약과 같이 책임의 주체를 등록선주로 일원화하자는 것과 선박소유자뿐만 아니라 나용선자, 선박의 관리인 및 운항자도 책임의 주체로 포함시키자는 것이다. 전자의 이유는 책임의 주체를 등록

설정의 기준이 되는 화물톤(DWT)이 아닌 총톤수를 의미한다.

81) 그러나 선박에 대한 협약의 적용이 완전히 배제되는 것은 아님. 즉, 제약국은 그 적용조건을 사무총장에게 통보하는 조건으로 군함 및 국유선 등에 대하여 이 협약을 적용할 수 있음(CLC 협약 제4조 제3항 참조)

82) 동협약 제1조 제5호

83) 92 CLC 제1조 제6항

84) Bunker 협약 제1조 제9호

85) IMO HNS 협약 제6조 참조

86) IMO LEG 75/WP.1, p.12.

87) IMO LEG 77/WP.3, p.22 참조

선주에게 집중시킴으로서 피해자에 대한 구제를 보다 간명하게 처리할 수 있다는 것으로 1969 CLC에서 처음 도입되어 1992 CLC 및 HNS 협약에서도 동일하게 규정하고 있다. 한편 후자의 입장은 1992 CLC나 HNS협약은 기금에 위한 2차적 보상을 전제로 하고 있어서 책임의 주체를 선박소유자로 단일화하여도 오염손해보상에 큰 문제가 발생하지 아니하지만 *Bunker*협약은 기금에 의한 2차적 보상이 없으므로 가급적 책임의 주체를 확대하는 것이 피해자의 구제에 유리하다는 것이다⁸⁸⁾. 결국은 책임주체를 선박소유자 이외의 자로 확대하기로 결정하였으며⁸⁹⁾ 선박소유자 이외의 자가 책임주체가 되는 경우에는 선박소유자와 연대하여 책임을 지게 된다.⁹⁰⁾

선박소유자 등이 부담하는 책임의 성질은 동 협약을 제정한 핵심이 책임주체에 대한 엄격책임 부여 및 그 책임의 보장을 위한 강제보험제도 도입에 있으므로 엄격책임으로 결정되었다. 따라서 선박소유자는 연료유에 의한 오염손해가 객관적으로 입증되는 경우 몇 가지의 예외적인 면책사유에 해당하는 경우를 제외하고 선박소유자 본인 또는 선장, 기타 사용인의 고의·과실의 유무를 묻지 아니하고 손해에 대하여 전적으로 책임을 진다. 이러한 엄격책임은 일종의 무과실책임으로서 CLC 협약에서 처음으로 도입된 원칙인데 HNS 협약에서도 이 원칙을 채택하고 있다. 그러나 연료유에 의한 손해가 피해자의 의도된 작위나 부작위로 인한 것임을 선박소유자가 입증한 경우에는 그러한 사람에 대한 책임의 전부 또는 일부를 면한다. 다만 선박소유자는 전쟁행위, 적대행위, 내란, 폭동 또는 예외적으로 불가피한 불가항력적인 자연현상으로부터 발생한 손해 등과 같은 면책사유가 있는 경우에는 그 사실을 입증하면 책임이 면제된

88) CLC 및 HNS 협약은 책임주체가 보험에 들지 않은 경우에도 하주가 조성한 기금에 의해 보상이 가능하지만 *Bunker* 협약은 선박소유자에게 보험가입을 강제할 뿐이고 제2차 기금보상이 없으므로 책임주체를 선박소유자 이외에 용선자 및 운항자에게 확대하는 것이 타당하다고 보고 있음(IMO LEG 75/WP.1, p.12 및 IMO LEG 77/WP.3, p.23. 참조)

89) 채이식, “IMO 법률위원회 제80차 회의 참가보고서”, pp.7~8; IMO LEG 80/WP.5, pp.16~17.

90) *Bunker* 협약 제3조 제2항

다.

이 협약은 CLC나 HNS협약과 같이 독자적인 책임제한제도를 두고 있지 않으며 다만 선박소유자가 1976 LLMC와 그 개정 의정서와 같은 국제협약이나 국내법체제에 따라 책임을 제한하는 권리를 인정하고 있다.⁹¹⁾ 그러므로 선박소유자는 1976 LLMC나 1996 LLMC 및 이러한 협약을 수용한 국내법에 따라 책임을 제한할 수 있다.

국내법에 따라 책임한도액이 다르므로 강제보험가입금액도 다르게 된다, 협약은 체약국이 자국에 등록된 선박에 대한 보장계약증명서를 발급할 책임을 부담하도록 하고 있어 선적국의 법에 따른 책임한도액에 관하여 강제보험에 가입하도록 하고 있다. 강제보험가입대상 선박은 총톤수 1,000톤 이상으로⁹²⁾ 하고 있으며, 협약의 책임주체는 선박소유자뿐만 아니라 나용선자 및 선박운항자도 포함되나 강제보험가입 주체는 등록선주로 한정하였다. 오염손해에 대한 청구권은 다수 국가가 보험자에 대한 직접청구권을 인정하는 것이 이 협약의 성공을 위한 필수요건이라는 인식을 같이 하여 보험자에 대한 직접청구권을 인정하였다.⁹³⁾ 또한 체약국은 이 협약상의 책임을 보장하기 위하여 등록선주가 가입한 보험 또는 은행보증이나 기타 재정보증이 유효함을 인증하는 증명서를 발급하여야 한다.⁹⁴⁾

11. 2001년 선박유해방오도로협약(AFS Convention 2001)

TBT(Tributyl-tin)는 주로 살생물질로 이용되는 유기주석화합물의 일종으로 1960년대 말부터 선박, 어망·어구 및 해양구조물의 생물부착 방

91) Bunker 협약 제6조

92) Bunker 협약 대상선박이 CLC보다 훨씬 많고 또한 선박을 한 척만 소유하고 있는 선주들이 많기 때문에 보장계약증명서 발급업무로 인한 행정적 부담이 너무 과다할 것으로 예상되기 때문임

93) P&I는 선박소유자 등의 무과실책임을 인정하고 그에 대한 강제보험 의무를 부과하는 것으로 충분하고 굳이 보험자에 대한 직접청구를 인정할 필요가 없다는 견해를 제시하였으나 받아들여지지 않았음

94) Bunker 협약 제7조 제12항.

지용 방오도료(anti-fouling paint)로 사용되어지기 시작하였으며, 페인트에 화학적으로 결합되어 있다가 水化(hydrolysis)에 의해 서서히 용출되면서 선박 밑면에 생물들이 붙지 못하게 하는 기능을 하게 된다. 선체표면이 0.01mm거칠어질 때마다 연료소모는 0.3~1%씩 증가되며, 대형선박의 경우 연료비가 선박운항비의 약 50%를 차지하므로 선체에 생물이 부착하지 못하게 하는 것은 선박의 운항비 절감에 가장 중요한 방법 중에 하나로서 가장 널리 이용되고 있다.

그러나 TBT는 내분비계 장애물질(환경호르몬)로서 독성이 높아 굴 유생을 폐사시키거나 성장을 저해하며, 굴 폐각 기형을 가져오고, 고등류(소라, 전복 등) 암컷의 불임을 일으키는 임포섹스(Imposex: 암컷의 수컷화)현상으로 개체군의 감소를 유발하는 등 생태계를 파괴시킨다는 큰 단점을 가지고 있다.

우리나라 연근해·원양어선, 내항선, 외항선등 선박의 선체방오시스템에서 일일평균 4mg/m³의 TBT가 용출되고 있으며, 평균 선박G/T의 약 33%가 발라스트水 선체공간으로 우리나라 무역항에서 TBT오염 발라스트水는 연간 약 5억톤으로 추정되고 있고, 조선소의 선박 도장작업, 연안의 어망·어구 및 해양구조물 등에 사용된 TBT도료에 의하여 해양에 용출되는 양도 상당할 것으로 추정되고 있다.

TBT도료의 경제성 및 탁월한 방오성능이 알려지면서 1970년대 대부분의 선박이 TBT를 방오도료로 전환하여 사용하게 됨에 따라 그 사용량이 급증하게 되었고, 1980년대 프랑스 아카송만에서 굴, 조개 등 양식산업의 붕괴현상이 발생하여 그 원인을 조사한 결과, TBT 독성으로 인한 것임이 밝혀지면서 국제적 규제 필요성에 대한 논의를 시작하게 되었다.

먼저 1988년 9월 제26차 IMO MEPC에서 처음 제안되었으며, 1990년 11월 제30차 MEPC에서 “TBT방오도료의 사용과 관련, 잠정적으로 나쁜 영향을 통제하는 법안”을 결의서 형식으로 채택하였다.

1999년 11월 제21차 IMO 총회에서는 유기주석성분의 방오도료가 생태계에 유해함을 인식하여 사용금지를 골자로 하는 법적제도의 개발,

2003년 1월까지 선체적용 금지, 2008년 1월까지 선체 잔존금지 추진, 환경에 유해하지 않은 대체 방오도료의 지속적 개발 및 테스트 등을 골자로 하는 TBT규제에 관한 결의서를 채택하였다. 더욱이 TBT 규제협약의 신속한 발효를 위하여 MARPOL 협약의 부속서가 아닌 독립된 협약으로 추진하게 되었다. 결국 2001년 10월 5일 IMO 외교회의에서 AFS(Anti-Fouling System)협약을 채택하게 되었다.

AFS협약은 전세계 상선 선복량의 25% 이상이 되는 25개국 이상의 국가가 비준한 날부터 12개월이 경과한 후 발효되도록 하였으며, 적용대상은 모든 선박(함정·보조선, 정부소유선박 제외), 부유식저장설비(FSUs), 부유식제품저장/하역설비(FPSOs)로 정하고 있다.

주요 규제내용을 보면 2003년 1월부터 선체적용을 전면 금지하고 2008년 1월부터는 선체잔존까지 금지하고 있으며 선체잔존 금지의 경우 “기존 TBT를 벗겨 내는 Sand-Blasting” 또는 “TBT가 용출되지 않도록 방어막을 덧씌우는 Sealer Coating”을 선택할 수 있도록 하였다(부속서 1). 부속서 1의 개정으로 TBT외에 새로 규제대상에 추가된 방오도료를 적용한 선박에 대하여는 60개월 경과 후까지 동 협약적용을 보류함으로써 선주의 부당한 손실을 방지하였으며 현재 TBT 대체도료로 사용중인 아산화동(Cu_2O) 또는 아연 등이 함유된 대체도료가 해양환경에 유해한 것으로 판명될 경우 부속서3으로 규제가 가능하게 하였다.

당사국은 방오시스템 검사와 증서 교부, 협약준수 확인을 위한 선박의 점검 및 위반선박의 조치(PSC)에 대비하여 국제항해에 종사하는 400G/T이상 선박에는 선주의 검사요청에 따른 검사를 집행하고 국제방오시스템증서를 교부하여야 하며, 국제항해에 종사하는 400G/T미만 선박에는 선박방오시스템선언서를 비치하도록 하여야 한다.

2001년 10월 5일 AFS 협약이 채택된 이후, 2002년 3월 제47차 IMO MEPC 회의에서 IMO가 요청한 선박방오시스템의 샘플링, 점검 및 검사를 위한 지침개발을 논의하였고, FSI(기국협약준수전문위원회)에 선박방오시스템의 검사지침 초안을 마련토록 요청하였다.

2002년 4월 IMO 제10차 FSI회의에서는 AFS 협약 발효에 대비한 검

사 및 증서발행에 관한 지침서 초안을 마련하였으며, 선박방오시스템의 표본채취와 점검지침을 추가로 개발키로 합의하였다. 2002년 10월 IMO 제48차 MEPC에서는 FSI가 제출한 “AFS협약의 검사와 증서발급을 위한 지침서” 초안에 대하여 검토를 한 후 MEPC결의서로 승인하였다.

일본을 비롯한 네덜란드, 영국, 캐나다 등 EU/북미 국가의 대부분은 TBT 방오도료를 자국내에서 생산은 물론 사용조차 금지하고 있으며, 기타 국가도 선체길이 25m이하의 소형선박은 사용규제를 하는 한편, 대형선박은 TBT용출률을 규제(4mg/m³/day)하고 있는 등 AFS 협약의 채택과 발효에 적극적인 자세를 취하고 있다. 현재, AFS협약을 비준한 국가는 없으나, AFS 부속서1에 의하여 2003년 1월 1일부터 TBT사용금지가 권장되고 있고, 특히, EU와 미국 등이 자국법을 정비하여 2003년 1월부터 TBT사용을 규제하고 있으므로 동 협약에 대한 체계적 대응방안의 수립이 필요하다.

정부에서는 AFS 협약 발효에 대비하여 EU연합, 미국 등의 TBT규제에 대처하기 위해 “잠정적 국제방오시스템증서 발급방안(고시)”을 마련하여 시행하고 있으며 AFS협약의 국내 수용을 위한 국내법 정비를 추진하고 있고, 방오성능이 우수하고 해양환경에 무해한 차세대 천연방오제를 개발·보급하여 관련산업의 경쟁력을 높이는데 힘쓰고 있다. TBT 방오도료의 유해성과 IMO의 규제동향에 따라 국내에서도 1998년 8월부터 단계적으로 TBT방오도료의 사용규제 방안을 확정하였으며, 해양수산부 주관으로 환경부 등 관계부처, 업·단체, 전문가가 참석하여 TBT사용규제 필요성과 규제방안 협의하여 환경부 소관 “유해화학물질관리법”에 의한 고시로 TBT방오도료의 사용을 규제하고 있다.

12. 2004년 선박밸러스트수(Ballast Water)협약

밸러스트수란 선박의 흘수와 트림을 조정하기 위하여 적재하는 중량으로 선박의 균형 유지와 안정성을 높이는 기능을 하며, 화물을 충분히 적재하지 않은 경우에 추진기와 방향타가 물 속에서 효과적으로 작동되게 하는 보조

기능도 수행하고 있는 것을 의미한다. 밸러스트수는 선박이 철재로 건조되기 시작한 1870년대 후반부터 사용되고 있으며, 선박에 따라 밸러스트수를 적재하지 않고, 광석이나 모래 등을 밸러스트로 사용하는 경우도 있으나, 오늘날에는 해수나 담수를 밸러스트로 사용하는 것이 보편화되어 있다.

그러나 세계적으로 연간 100억톤 이상 이용되는 선박 밸러스트수(Ballast Water)에는 다른 생태계로 전파되고 있는 외래 생물종 및 병원균이 다량 포함되어 자국의 해양환경 및 생태계를 위협하고 있다. 밸러스트수를 배출하는 해역에 타 지역에서 서식하거나 기생하는 해양생물이 유입됨에 따라 기존의 토착 해양생태계를 파괴할 뿐 아니라, 병원균 및 독성 생물체의 인체 유입으로 인간의 건강을 위협하고, 이 같은 생물체를 처리하는데 상당한 비용이 소요된다. 특히, 외래 해양생물 종의 유입으로 인한 가장 큰 문제점은 토착 생태계에 심각한 영향을 끼치고 있어 선진국을 중심으로 이에 대한 규제가 점차 강화되고 있다.

선박에서 배출되는 밸러스트수 문제가 국제적인 문제점으로 등장한 것은, 1967년에 발생한 대형 유조선 *Torrey Cayon*호의 유류오염사고를 계기로 선박에 의해서 야기되는 모든 오염사고를 규율하는 국제협약, 즉 MARPOL 73/78 협약에 대한 IMO의 제정작업 과정에서 사람에게 해로운 병원균을 옮기는 선박의 밸러스트수 문제가 제기되었다.

선박의 국제적인 이동으로 인하여 한 국가에서 탑재한 밸러스트를 다른 국가에서 배출할 경우 서로 상이한 해양생태계 때문에 수중생물에 많은 유해를 끼친다는 보고결과를 근거로 IMO는 선박을 통한 밸러스트수 이동을 방지하기 위한 조치를 강구하여 왔다.

IMO에서 추진하고 있는 선박의 밸러스트수 관리는 크게 세 가지 방향에서 이루어지고 있는데, 첫째는 밸러스트수의 배출을 규제하기 위한 결의서의 채택이고, 둘째는 국제적으로 통일된 기준과 원칙에 따라 밸러스트수의 배출을 규제할 수 있는 협약의 제정이며, 셋째는 유엔개발계획(UNDP)·세계환경기구(GEF: Global Environmental Facility)와 공동으로 세계 주요 지역에서 밸러스트수 관리를 위한 시범사업의 진행이다.

1991년에 채택된 ‘원하지 않는 유기물질 및 병원균 유입 방지’ 결의서는

IMO에서 선박의 밸러스트수 문제를 정식 의제로 삼아 마련한 첫 번째 공식 문서이며, IMO는 이 결의서에서, 밸러스트수 및 퇴적물에 포함되어 있는 ‘원하지 않는 해양생물체’의 유입으로 인한 위험성을 최소화하기 위한 절차를 회원국 및 항만당국에 주지시키는 한편, 선박운항자에게는 선박의 안전 운항에 지장을 초래하지 않는 범위에서 심해에서의 밸러스트수 교환을 권장하였다.

IMO는 1992년 10월 제33차 MEPC 회의에서 호주에서 제출한 밸러스트수에 관한 보고서를 검토하기 위하여 비공식 작업반(informal working group)을 설치하였고, 이 작업반에서는 1991년에 채택한 결의서를 재검토하는 한편, 밸러스트수에 대한 문제점을 조사하기로 하였다.

호주는 1993년 제34차 MEPC회의에 13개국에서 제출한 답변서를 토대로 작성한 밸러스트수 조사보고서를 제출하였다. 이 조사보고서는 밸러스트수의 유입으로 인한 문제점으로, 세계 몇 개국은 외래 해양 생물종의 유입으로 해양환경 및 양식업, 그리고 관련산업에 상당한 경제적인 타격을 받고 있다고 지적하였고, 한번 유입된 외래 해양 생물종은 매우 빠른 속도로 확산될 뿐만 아니라 완전히 제거하는 것이 사실상 불가능하다고 판단하였다. IMO는 호주에서 제출한 보고서를 토대로 논의를 지속하여, 1991년에 채택한 결의서를 수정한 밸러스트수 지침을 다시 제정하였다. 총회는 이 결의서를 채택하면서 MEPC와 MSC에 이 결의서를 보완하여 선박해양오염방지협약(MARPOL)의 부속서 형태로 구속력 있는 국제규범의 제정하도록 요청하였다. IMO는 위와 같은 규칙제정과는 별도로 1997년에 기존의 밸러스트수 결의안인 “밸러스트수에 의한 외래 해양 생물종 유입을 금지하는 지침”(A.774(18))을 최신화한 A.868(20)개정안 채택하였는데, 개정 결의안은 밸러스트수에 유입된 외래 해양 생물종을 처리하는 기술적인 문제 등을 포함지침은 밸러스트수 문제에 적극 대처하기 위한 IMO의 의지가 담겨있다.

현재 MEPC에서는 이를 위한 협약초안을 완성하였으며, *TBT* 페인트와 같은 시기에 협약 제정안을 채택할 예정이었으나 다소 지연되어 2004년 2월에 외교회의를 개최하여 새로운 협약 제정안을 채택할 예정이다. 또한 선박의 밸러스트수로 외래 해양 생물종이 타 지역으로 이동되는 것을 방지하

기 위한 지침과 협약을 제정하고 있는 IMO는 지구환경기구(GEF)와 유엔 개발계획(UNDP), 그리고 회원국 및 세계 해운업계와 공동으로 저개발국가에서 밸러스트수 문제에 대해서 적극 대응할 수 있도록 시범사업을 펼치고 있다.⁹⁵⁾

GEF 시범사업의 목표는 유해로운 해양 생물종의 이동을 막기 위한 개발도상국을 지원하고, 밸러스트수 관리에 관한 IMO 임의 지침의 이행을 권장하며, IMO에서 제정 예정인 밸러스트수 관리 의무제도의 이행을 준비·지원하는 것이다⁹⁶⁾

95) 유정석·강성길, “국제해사기구 밸러스트수 배출규제협약대응을 위한 종합 기술개발 사전 조사연구”, 밸러스트수 처리기술동향, 한국해양연구원 해양시스템안전연구소(2001. 5), pp.9-10.

96) 현재 해양에서의 밸러스트수 교환방법에 대하여는 다음의 3가지 방법이 논의되고 있다.

- Flow through method : 펌프로 밸러스트 탱크에 주수하여 Overflow 시켜 밸러스트를 교체하는 방법
- Sequential method : 밸러스트를 완전히 배출한 후, 다시 pump-in 하는 방법
- Dilution method : 브라질이 제안한 것으로 탱크의 상부에서 밸러스트를 주입하는 동시에 하부에서는 펌프로 밸러스트를 배출하는 방법

제4장 해양오염에 관한 국가의 국제책임

제1절 초국경적 환경손해의 국제책임론의 성질

통설적으로 이야기할 경우 국제법상 국가의 국제책임을 구성하는 데에는 다음과 같은 세가지의 요소가 요구된다. 첫째, 어떠한 작위(commission) 또는 부작위(omission)가 국제법상 원칙에 의하여 인정된 의무에 위반할 것, 둘째, 이러한 불법행위에 대하여 국가가 귀책사유를 가지고 있을 것, 셋째 손해가 이러한 불법행위(unlawful act)로부터 유래할 것 등이다. 따라서 국가는 그들의 불법적인 작위 또는 부작위에 대하여 국제책임을 진다는 것은 이미 전통국제법상 굳게 확립된 이론이다.⁹⁷⁾ 이러한 국가의 국제책임론은 국제환경오염분쟁이 발생할 때 이를 규제할 만한 세계적인 국제기구나 제도가 미약한 현 시점에서 이 문제의 해결과 예방을 위한 가장 유용한 법적 도구가 될 수 있다. 그러나 무엇보다도 국제법상 국제책임론은 대단히 빠른 속도로 발전하고 있는 법 분야이며, 특히 국제환경문제에 있어서 이를 적용하기에는 상당한 변형 내지는 수정이 불가피하다는 점이다.

전통적으로 국제법은 국가의 국제책임을 국가의 국제위법행위를 사법상의 불법행위와 유사한 것으로 취급하여 이에 대해 손해배상책임만을 부과했던 것이 사실이다. 그러나 오늘날의 국제법은 불법행위와는 별도로 새로이 “국가범죄”(national crime)의 개념을 인정하고 이에 대해 제재의 가능성을 인정하고 있다. 나아가 이러한 위법행위에 대한 책임과는 별도로 국가의 여하한 국제의무의 위반도 전제로 하지 않는 “해로운 결과에 대한 책임”(responsibilities arising from harmful results)까지도 인정되고 있는 추세이다. 일반적으로 국제법 분야에서는 국제의무위반에 대한 손해배상책임만이 보편원칙으로서 인정되어 왔으나 환경오염에 대한 국제책임문제를 취급함에 있어서는 이러한 전통적 원칙만으로는 그 통제가 어렵다는 것이 국제공동체의 확신에 의해 확인되고 있

97) K. Zemanek, *Environmental Protection and International Law, International Environmental Law and Policy Series*(London: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1993), p.191.

다. 따라서 UN 국제법위원회(International Law Commission)를 중심으로 이 분야의 국제책임을 강화하기 위한 입법활동이 활발하게 진행되고 있다.⁹⁸⁾ 즉, 해로운 초국경적 결과에 대한 보상책임, 그리고 인류환경의 중대한 오염에 대한 형사책임에 관한 국제법위원회의 준비작업 등이 그 예이다.

1. 과실책임주의와 결과책임주의

국제환경오염에 대한 국제책임을 문제에서 국제위법행위책임이 성립하기 위해서는 국가의 국제법 위반행위 및 국가에 대한 책임귀속가능성이라는 객관적 사실의 존재만으로 충분한 것인가, 아니면 고의(malice)나 과실(culpable negligence)이라는 책임성의 요건을 따로 필요로 할 것인가 하는 문제부터 고찰해야 한다. 하나는 국가책임이 성립하기 위하여 행위자에게 귀속시킬 수 있는 비난가능성으로서 국가자신에 고의 또는 과실이라는 요소가 필요하다는 입장이고, 다른 하나는 국가는 과실의 유무를 불구하고 국가에게 귀속시킬 수 있는 작위(commission) 또는 부작위(omission)에 의해 발생한 의무위반에 대하여 객관적으로 국제책임을 부과해야 한다는 입장이다.⁹⁹⁾ 전자를 과실책임주의라고 하고, 후자를 결과책임주의라고 한다. 여기서 객관책임주의를 다시 절대책임주의와 엄격책임주의로 나누기도 한다.

17세기경 네델란드의 국제법 학자인 Grotius는 로마법의 원칙인 ‘과실(culpa) 없는 자는 본질상 어떠한 것에도 구속되지 않는다’는 것에 기초하여, 국제관계에 있어서도 국가는 자기의 과실이 없으면 타인이 행한 행위에 대하여 손해배상 및 기타의 책임을 부담하지 않는다고 주장하였다.¹⁰⁰⁾ 이러한 과실책임주의는 적어도 20세기 초경까지는 국제재판에 의해 「법의 일반원칙」으로서 자주 이용되었고, 국가실행¹⁰¹⁾ 및 학설¹⁰²⁾상으로도 많은 지지를 받았다. 과실책임주

98) 김석현, “환경오염에 대한 국가의 국제책임”, 국제법평론(국제법출판사), 통권 제4권(1995- I), pp.102-103.
99) 김태천, “월경환경손해에 대한 국제책임(1)”—국제위법행위책임의 성립-, 법학논고(경북대학교 법학연구소), 제9집(1993), p.87.
100) Brian D. Smith, *op. cit.*, pp.12-13.
101) 이병조, 앞의 논문, p.52.
102) 과실책임주의를 주장한 대표적인 국제법학자로는 Oppenheim, Lauterpacht,

의를 채용하는 학설 중에서 과실을 국가자신이 국제법상의 상당한 주의(due diligence)를 하지 아니한데 대하여 비난가능성이 있고 이것을 국가의 국제법상 주의의무 위반이라 하여 그 결과 바로 국가가 국제책임을 부담하는 근거가 된다는 것이다.

환경오염분야에 있어서 또 하나의 새로운 이론적 경향은 영미법상의 ‘고도로 위험한 행위(ultra-hazardous or abnormally dangerous activities)이론’을 도입한 것이다. 오늘날 국제사회는 과학기술의 발달과 산업사회의 형성으로 공해재난의 발생이 빈번하고 고도의 위험을 수반하는 핵에너지 활동이 확대되는 등 막대한 손해를 발생시킬 가능성이 높은 활동이 증대하였다. 국가책임은 전통적으로 국제위법행위로부터 발생한 손해에만 국한되었으나, 최근에 와서 국제법상 금지되지 않은 행위로부터 발생하는 제3자의 손해에 대하여도 국제책임을 져야 할 필요성이 대두되었다. 즉, 국제법상 금지된 행위는 아니나 특별한 위험을 수반하는 행위에 대하여 특별한 주의의무를 부과하고 이와같은 행위로 인하여 제3자에게 손해를 끼치면 그 결과에 대하여 손해배상을 하도록 하는 위험한 결과책임이라는 국제책임제도의 확립이 요청되게 된 것이다. 국제법협회(ILA: International Law Association)는 이러한 국가책임에 대한 일반조약의 입법을 위하여 1977년 ‘국제법상 금지되지 않은 행위로부터 발생하는 손해결과에 대한 국가책임에 관한 협약초안’¹⁰³⁾의 작성에 착수하여 현재 진행중에 있다.¹⁰⁴⁾

이러한 위험한 결과책임의 특징은 종래의 불법행위책임과는 달리 국제법상 금지되지 않은 행위로부터 발생한 것으로 원인행위의 국제의무 위반이라든가, 행위자의 고의 또는 과실의 존재를 묻지 않고 손해의 발생이라는 사실로부터 직접 운용자나 관리자 또는 관계국가에 무과실책임을 묻는 것이다. 또, 이때 발생한 손해의 특징은 다음과 같이 몇 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 현대의 과학기술이 더욱 실용화되어 사회적 효용을 증진시키면 시킬수록 국제관계에 있어서는 각종의 유형, 무형의 침해결과를 발생하는데 이는 인적 손해나 재산상의

Ago, Briery, Verdross, 이한기, 김정건, 김문달 등이다.

103) Draft Articles for the International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law, 1977.

104) 김석현, “국제법상 금지되지 않은 활동으로 인한 해로운 결과에 대한 국제책임”, 국제법평론(국제법출판사), 통권 제3호(1994-II), pp.161-177.

손해일 뿐만 아니라 환경의 위험이나 손해를 포함하게 된다. 이와같은 위험이나 손해가 실제로 발생하면 이에대한 과학기술은 그 요구에 따라 더욱 상승적으로 발전하고 이로인해 그 위험은 더욱 증가하여 순환을 반복하게 된다. 둘째, 오늘날의 과학기술에 기인한 침해결과는 한 국가의 국내문제에 머물지 않고 다수국의 관할이 경합하는 양상을 띤다. 한 국가의 관할영역내에서의 활동이 그 결과로서 다른 국가의 관할영역이나 국가관할권 밖에 손해를 발생시키는 국제적 특성을 나타낸다. 셋째, 이러한 종류의 손해는 그 관할영역을 벗어나는 효과 때문에 점차 ‘국경을 초월하는 손해’(transboundary damage or transfrontier damage)라고 불리우고 있다.¹⁰⁵⁾ 즉, 전통적인 관할영역 개념에 기초하여 국제법상의 규제를 행하는 것으로는 충분치 못한 것이다. 1972년 Stockholm 국제연합 인간환경회의를 계기로 점차 환경오염손해의 생태학적 특성에 새로이 주목하여 인류의 공동이익에 관하여 국가는 국제법상의 보증자로서의 역할을 하여야 한다는 적극적 태도가 강조되고 있는 것이다. 넷째, 오늘날의 과학기술을 이용하는 활동의 대부분은 국가기관과는 독립된 사인이나 사기업¹⁰⁶⁾의 책임으로 실행되고 있는데, 이를 감독하고 규제하는 국가에게 발생한 손해에 대한 이행확보 책임을 지우기 위해서는 어떠한 기준을 정해야 하는가가 새로운 문제로 등장한다. 현대의 자유경제 체제하에서 국가의 사기업에 대한 관여를 점차 확대하는 현상이 나타나므로 그러한 한도에서 관계국의 책임귀속은 점점 직·간접적으로 확대될 것이다.

이 이론은 위험한 업무 또는 행위에서 발생한 사고에 관하여 무과실책임을 부과하기 때문에 특히 원인 또는 근원을 입증하기 어려운 환경오염사건에서 중요한 역할을 담당할 수 있다. 그러나 문제는 어떠한 행위가 환경적으로 고도로 위험한 행위인가를 판단하기가 매우 어렵다는 점이다. 따라서 구체적 사건에 따라 개별적으로 당시의 상황을 참작하여 판단할 것이 요구된다고 할 것이다. 이렇게 하여 얻어진 결과책임론과 고도로 위험한 행위론은 환경오염사고가 발

105) 일반적 국가책임과 비교하여 국경을 초월하는 손해에 대한 자세한 내용은 김석현, “초국경적 손해에 대한 국제책임의 특수성”, 국제법평론(국제법출판사), 통권 제3호(1994-II), pp.55-75.

106) 사기업의 환경오염행위에 대한 국가책임을 인정한 국제판례로는 *The Trail Smelter Arbitration Case(U.S.A. v. Canada, 1941)*가 있다.

생한 경우에 대단히 유용한 법적 도구가 될 것이다.¹⁰⁷⁾

2. 국가 자신의 행위에 의한 국제책임

‘국가 스스로의 활동’에 의한 국제의무를 위반함으로써 인접국에 대해 환경침해를 야기시킨 경우, 국가의 국제책임이 성립함은 재론의 여지가 없다.¹⁰⁸⁾ 즉, 문제의 국가활동이 인접국에 대한 환경침해를 방지하기 위해 필요한 수준에 미달하는 방법으로 이루어지거나 국가가 이를 통제하기 위한 적절한 주의를 태만히 함으로써 타국의 환경을 침해하는 경우, 국가는 그 스스로의 주의의무 위반에 대해 책임을 진다는 것이다.¹⁰⁹⁾ 여기에서 말하는 국가 스스로의 활동이라 함은 국가기관의 행위는 물론 그 행위가 국가에게 귀속될 수 있는 모든 주체들의 행위를 포함한다. 즉, 국가와는 독립된 모든 공법인(public legal body) 및 지방자치단체들의 행위, 사실상 국가를 대신하여 행동하는 사인들의 행위, 일국 또는 국제기구로부터 고용되어 타국의 지시 또는 통제 하에서 행동하는 모든 구성원들의 행위가 포함되며, 이들이 스스로의 권한 밖에서 행동한 경우에도 마찬가지이다.

3. 사인의 행위에 의한 국제책임

개인이 국가를 대리하지 않고 순수한 사인으로 행동하는 경우에는 국가기능 행사와는 아무런 관련이 없으므로 당해 행위는 국가에 귀속되지 않고, 이에 따라 국가는 국제책임도 지지 않는다. 국가공무원이 사인의 자격으로 국제위법행위를 할 경우에도 마찬가지이다. 그러나 경우에 따라서는 자국 영토 내에서 사인의 행위가 타국의 권익을 해할 수도 있고, 또한 이 경우에 그 국가의 책임문제를 야기할 수도 있다. 즉, 사인의 행위로 인해 외국 또는 외국인에게 피해가 발생하는 경우 국가가 당해 사인의 행위를 ‘상당한 주의’를 가지고 사전에 방지

107) K. Zemanek, *op. cit.*, pp.193-194.

108) ‘국가책임에 관한 협약초안’ 제1부 제5조 내지 제10조.

109) 김석현, 앞의 논문, p.104.

하지 않았거나 피해자에 대한 사후의 적절한 ‘국내적 구제’(local remedies)를 부여하지 않는 경우에는 가해국가가 책임을 진다는 데에는 학자들간에도 공감하고 있다. 이 경우 사인의 행위가 국가에 귀속되는 것이 아니라 당해 행위에 대한 사전방지 또는 사후구제를 태만히 한데 대한 국가 자신의 부작위에 대해 책임을 지는 것이며 문제의 부작위에 대한 입증책임은 피해국에게 있다.¹¹⁰⁾ 이것은 일정한 국가에 대해 자국 내에서 발생한 사인의 활동과 관련하여 일응의 추정책임(*prima facie* responsibility)을 부인하는 것이며, 동시에 그와 관련된 입증책임도 면제해 주는 것이라 할 수 있다. 즉, 한 국가의 영역 내에서 이루어진 사인의 활동으로 인해 타국에게 권리침해가 발생한 경우, 이와 관련하여 영토국국의 책임을 묻기 위해서는 청구국가 즉 피해국가가 그러한 행위의 발생을 영토국가가 알고 있었음을 적극적으로 증명하여야 한다는 것이다. 이 문제와 관련하여 또 한가지 중요한 문제가 남아 있다. 즉, 사인의 행위와 관련한 국가의 책임을 묻기 위해서는 국가가 자국의 영토 내에서 발생하는 사인들의 행위를 통제하고 방지할 수 있었음에도 이러한 의무를 다하지 않았음이 요구된다. 이에 대해서는 영토국가가 책임을 면제받기 위해서는 스스로가 위와같은 방지의 의무 이행을 위한 충분한 능력이 없었음을 입증하여야 한다는 것이 일반국제법상의 원칙이다. 이와같은 책임의 원칙들은 환경오염분야에도 동일하게 적용된다. 즉, 사인의 활동과 관련한 국가의 국제책임은 해당국가가 스스로의 영역상에서 관할권을 실효적으로 행사하고 있음을 전제하는 입장에서 다루어지는 관계로 그 책임의 폭이 상당히 제한되고 있다.¹¹¹⁾

사인의 행위에 대해 국가가 책임을 지는 경우 그 책임의 성질에 관해 대위책임설과 자기책임설이 대립하고 있는데, 국가는 자국영역 내에 거주하는 외국인의 법익보호를 위해 사전에 상당한 주의를 기울여 침해를 방지해야 하고 또한 침해된 법익은 사후에 적절한 구제를 해야 할 국제법상 의무를 지고 있으므로 자국내의 외국 및 외국인의 법익에 대한 보호의무를 해태하였을 경우에는 사인에 의한 국제위법행위에 대하여도 책임을 져야 한다. 이러한 논리로 보면 영역권에 의한 자기책임설이 타당하다고 본다. 그리고 ‘상당한 주의’에 관해 말할

110) Corfu Channel Case, Judgement(Merits), *ICJ Reports*(1949), p.18.

111) 김석현, 앞의 논문, pp.106-107.

때, 통상적으로 사인에 의한 불법행위가 발생하지 아니하도록 하기 위하여 사전에 충분한 조치를 취할 사전방지의무와, 현실적으로 사인에 의한 불법행위가 발생한 경우에 이에 대한 적절한 사후구제책을 마련하는 사후구제의무를 의미하는 것으로서 국내표준주의와 국제표준주의가 서로 대립하고 있다. 이 중 당해국가에 기대할 수 있는 가능성 여하를 실제적 표준으로 하고 내외국인 평등 원칙에 입각한 국내표준설이 현실적이며, 다만 외교사절에 대해서는 국제표준에 입각하여 보호하는 것이 관례이다.

오늘날 국가가 사인에 대하여 불법적인 행위를 방지할 국제법상의 의무를 태만히 한데서 국가의 국제책임이 발생한다는 부작위 또는 의무불이행으로 인한 국가책임이론이 국제사회에 통용되고 있다. 최근 대부분의 환경훼손행위가 사인의 활동에 의하여 이루어진다는 점을 감안하면 위와같은 이론은 국가가 사인의 활동을 규제하여야 할 국제법상의 책임이 있다고 할 수 있다.¹¹²⁾ 즉, 환경보존의 국제법적 의무가 일반국제법이나 조약 또는 관례로서 구체적으로 입증될 경우, 이는 곧 국가가 자국영토내의 사인의 행위를 규제하여야 할 뿐더러 여기서 발생한 국제환경오염에 대하여 직접 책임을 져야 한다는 결론에 이르게 된다.¹¹³⁾

한편, 환경오염의 법적 구제문제와 관련하여 가해국은 일반 국제법상의 비차별원칙에 입각하여 초국경적 환경오염 피해를 입은 외국인에게도 자국인과 마찬가지로 동등한 법적 구제권을 부여하여야 한다. 가해국의 국내법원은 자국영역 밖의 외국인에게도 출소자격의 부여, 환경기준의 적용, 과실 또는 무과실 책임원칙의 적용, 손해배상액의 결정 등에 있어 동일한 절차법과 실체법을 적용하여야 한다. 특히 초국경적 환경오염으로 인해 피해를 입은 사인에 대한 동등한 법적 구제권은 국제조약, 국제기구의 결의, 국제관례 및 국내관례, 국내입법 등에서 일반적으로 인정되고 있다.¹¹⁴⁾ 그리고, 피해국은 그 피해에 대한 자국민

112) J. Mcloughlin & E. G. Bellinger, *Environmental Pollution Control*(London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1993), p.166.

113) 이상돈, “국제환경법의 발전”, 중앙대학교 사회과학논문집, 제34집(1991), p.9; 사인에 의한 국제환경오염에 대한 국가의 직접책임에 관한 자세한 사항은 Gunther Handl, “State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons”, 74 *AJIL*(1980), pp.525-565 및 최승환, 앞의 논문, pp.182-186 참조.

의 국제소송과는 별도로 국제청구를 제기할 수 있는데, 이는 국가가 자신의 권리로서 청구를 제기하는 것이자 자국민을 대리하는 것은 아니다. 다만, 국가가 외교적 보호권을 행사하기 위해서는 피해를 입은 자국민이 피해를 받았을 때부터 외교적 보호가 부여될 때까지 자국의 국적을 계속 보유하여야 하며, 해당국가에서 국내적 구제를 완료하여야 한다.

결론적으로, 환경오염이 국가 스스로의 행위에 의해 야기되는 경우는 그리 흔치 않다. 오히려 환경오염에 있어서는 생산활동의 주체로서 행동하는 사인들이 주로 그 행위의 주체가 되고 있다. 따라서 국가는 스스로의 관할권 하에서 이루어지는 사인들의 활동으로 인해 타국에게 권리침해가 가해지지 않도록 주의, 통제 및 감독의 의무를 부과받는 바, 이러한 의무를 위반한 경우 그 의무불이행에 대한 국제법상의 불법행위책임을 진다.¹¹⁵⁾ 이는 국가관할권이 제한적으로 미치고 있는 배타적 경제수역에 대해서도 적용된다. 즉 국가는 그 스스로의 관할권 하에서 이루어지는 모든 인간활동과 관련하여 주의, 감독 등의 의무를 위반한 결과 그러한 활동에 의해 타국에게 해로운 결과가 야기된 경우 그러한 의무위반에 대한 책임을 진다는 것이다. 이러한 주의의무에 대한 책임은 국가의 관할권이 미치지 않는 공해, 심해저, 외기권 등과 같은 국제공역에 있어서도 마찬가지로 적용된다. 그리고 이러한 초국경적 환경오염의 국제책임에 대한 법적성질은 국가가 그 관할권하의 사인의 오염행위와 관련하여 이를 통제하고 방지할 그 국가 스스로의 의무불이행에 대한 책임을 지는 것이자 결코 사인의 오염행위 자체에 대한 직접책임을 지는 것이 아니라는 것이다.

한편, 사인들이 타국의 배타적 관할권하의 영역에서 환경오염을 일으킨 경우 그 소속국은 이와 관련하여 아무런 책임을 지지 않는다. 그 이유는 자국의 관할권이 미치지 않는 공간에서 발생한 행위이기 때문에 이들의 행위에 대해서 감독상의 주의의무를 기대하기가 불가능하기 때문이다.

114) 예컨대, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 및 스웨덴간에 체결된 1974년 Scandinavian Convention on the Protection of the Environment, Article 3 등 다수의 국가간 협정이 이 있다(American Law Institute, *Restatement of the Law: Foreign Relations Law of the United States(Third)*, Volume 2, 1987, p.60).

115) 김석현, “국제법상 금지되지 않은 활동으로 인한 해로운 결과에 대한 국제책임”, 국제법평론(국제법출판사), 통권 제3호(1994-II), pp.161-177.

제2절 국제책임문제에 적용될 수 있는 국제환경법상의 일반원칙

1. 하몬 이론(Harmon Doctrine)

전통적 국제법에 의하면, 모든 국가는 자국의 영토 내에서는 배타적 관할권을 행사할 수 있다. 따라서 국제적 환경오염을 유발한 국가는 그 관할하의 영역에 대하여 배타적인 영토주권, 즉 절대적 주권론(the theory of absolute state sovereignty)을 주장하여 자국의 국제책임을 부인할 수 있다.¹¹⁶⁾ 국제실행에 있어서 이러한 절대주권론을 「하몬이론」(Harmon Doctrine)이라고 부른다. 이 하몬이론은 1895년 당시 미 법무장관 Harmon이 멕시코가 제기한 Rio Grande 강의 용수문제와 관련하여 국무장관에게 보낸 의견서에서 비롯된 것이다. 당시 멕시코 정부는 미국 내의 Rio Grande 강의 용수변경으로 인하여 멕시코의 농부들이 피해를 입었으며, Rio Grande 강이 국제수로인데 미국이 강수를 현저하게 양적으로 변화시켰다고 주장하였던 것이다. 하몬 법무장관은 그의 의견서에서 ‘국제법상 기본원칙은 모든 국가가 그의 영토 내에서 절대적인 주권을 행사하는 것’이며, 따라서 ‘어느 국가가 다른 국가의 용수상의 필요를 참작하여 자국 영토 내에서 용수를 제한할 필요는 존재하지 않는다’고 결론을 내렸다.

이 하몬이론은 미국측에 의하여 환경분쟁이 발생할 때마다 주장되었다. 그러나 하몬이론은 국가간의 협력의무가 점차 인정되어가고 있는 오늘날 국제공동체사회에 있어서는 더이상 유지될 수 없는 이론이다.¹¹⁷⁾ 특히, 국가간의 협력이 없이는 그 해결이 불가능한 환경오염문제에 있어서는 더욱 그렇다. 이러한 국가의 자국영토에 대한 배타적, 절대적 주권의 행사에 대하여 제한을 가하고자 한 것이 바로 ‘영역사용의 관리책임이론¹¹⁸⁾ 혹은 Trail Smelter Principle’이다. 여기서 말하는 국가의 ‘영역사용의 관리책임’이라 함은 국가는 그 관할권하의 영역에 대하여 배타적인 영역주권을 가지는 반면에 그 영역 내에서 행하여진

116) 김태천, “월경 환경손해에 대한 국제책임(1)”-국제위법행위책임의 성립-, 법학논고(경북대학교 법학연구소), 제9집(1993), pp.94-104.

117) Alexandre Kiss & Dinah Shelton, *op. cit.* p.119.

118) C. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law*(New York: The New York University Press, 1928), p.78.

활동이 타국의 권리, 특히 그 영토보전 및 불가침의 권리를 해하지 아니하도록 확보할 권리를 해하지 아니하도록 확보할 의무를 부담한다는 것을 의미한다. 이는 영역을 접하는 2국간에 국경을 넘어 중대한 손해가 발생치 않도록 국가주권을 규제하여 복수의 국가주권의 행사를 조정하는 일반원칙이다. 이 원칙은 근접하는 국가들간에 성립하는 상호 의존관계를 근거로 하여 대등한 주권행사를 상호 조정하는 기능을 가진다.

2. 트레일스멜터 원칙(Trail Smelter Principle)

이 원칙은 ‘누구도 자기 이웃을 해하는 방법으로 자기의 재산을 사용하여서는 안된다’(*Sic utere tue ut aliennum non leadas*)라는 로마법상의 법언을 국제관계에 유추적용한 것이다.¹¹⁹⁾ 원래 국가는 그 관할하의 영역에 대하여 배타적인 주권을 가지는 반면에, 그 영역내에서 행하여진 활동이 타국의 권리, 특히 영토보전(Territorial integrity), 불가침의 권리를 해하지 아니하도록 확보할 의무를 부담한다는 것을 의미한다. 이는 영역을 접하는 2개국간의 국경을 넘어 중대한 손해가 발생하지 않도록 국가주권을 규제하여 복수의 국가주권의 행사를 조정하는 일반원칙이다. 이 원칙은 근접하는 국가들간에 성립하는 상호 의존관계를 근거로 하여 대등한 주권행사를 상호 조정하는 기능을 가진다. L. Oppenheim은 이러한 원칙을 뒷받침하는 논리로 ‘어느 국가도 그 영토의 자연조건을 변경하여 인근 국가영토의 자연조건을 해하는 결과를 초래할 수 없는 것이 국제법상의 원칙’이라고 그의 저서에서 천명한 바 있다. 또한, 그는 이 원칙을 국제사법재판소가 국제법의 법원으로서 적용하여야 할 ‘문명국가에서 인정된 법의 일반원칙’(general principle of law recognized by civilized state)¹²⁰⁾이라고 하였다. 그러나 그는 이러한 원칙의 적용범위는 아직도 명확하지 않으며 개개의 상황에 따라 국제법원에서 적용하고 발전시켜 나가야 할 것이라고 결론을 내리고 있다.¹²¹⁾

119) 김태천, 앞의 논문, p.91.

120) 국제사법재판소 규정 제38조(재판의 기준) 제1항 (c)를 오늘날 국제법의 법원으로 원용하고 있다.

121) R. Jennings & A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Vol.

이 이론은 1938년과 1941년 양차에 걸쳐 미국과 캐나다간 특별중재법원의 Trail Smelter Case 판결에서 나타난 일반원칙이다. 이 사건에서 중재법원은 Trail Smelter에서 발생한 손해의 보상에 관한 캐나다의 의무 및 조치, 그리고 장래 그러한 손해를 방지할 Trail Smelter의 의무에 대한 성격이 무엇인가에 대한 답으로서 다음과 같이 판시하였다. 즉, 중재법원은 “미국법 뿐만 아니라 국제법 원칙 하에서 환경오염이 심각한 결과를 낳고, 그 손해가 분명히 그리고 확정적인 근거(clear and convincing evidence)에 의해 발생한 경우, 국가는 타국의 재산, 인명 등에 매연으로 인해 손해를 야기하는 방법으로 자국의 영토를 이용할 권리는 없으며, 그러한 이용을 허락할 권리도 없다”고 판시하였다.¹²²⁾ 이 사건은 대기오염에 관한 것이지만 그 원리는 영해의 오염에 대해서도 적용될 수 있는 것이다. 즉, 국가는 영해를 오염시킴으로써 타국에 손해를 주는 결과를 가져오도록 하지 않을 국제법상의 의무를 지며, 이러한 의무에 위반해서 타국에 손해를 주면 국가책임이 발생하여 그 손해를 배상해야 한다는 이론이다. 따라서 국가간의 영해가 인접해 있어서 한 국가의 영해오염이 타국에 손해를 줄 경우에 국가는 자국의 영해를 타국에 손해를 주는 방식으로 이용할 수 없다. 또한, 국가는 그 관할 하에 있는 사인의 활동이 타국에 해를 주게 되는 경우에는 그 같은 활동을 허용할 권리를 가지지 않는다.

특히, 해양환경문제와 관련하여, 해양환경은 육지영토의 경계획정과 같이 편의적으로 구분될 수 있는 것이 아닐 뿐더러, 해양생태학상 분리될 수 없는 단일한 체계로 구성되어 있기 때문에 한 국가 내에서 발생한 해양오염은 타국의 해양자원이나 해양환경에 중대한 역효과를 발생시킬 수 있다. 이러한 해양체계 내에서는 일정한 지역에서의 해양오염행위가 다른 해역에 그 영향을 미치게 된다. 따라서 국제법상 영토주권에 의해 자국영토 내에서 환경오염행위를 절대적 자유의사에 따라 마음대로 행할 수 있다는 주장은 설득력을 잃게 된다는 *sic utere tuo* 원리를 근본으로 하는 Trail Smelter Principle 원칙이 적용된다고 하겠다.

1, (London: Longman, 1992), pp.36-37.

122) 김정건 외 5인, 판례중심 국제법(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1984), p.349.

이와같이 어느 국가가 타국 또는 그 국민에 대하여 환경오염손해를 일으켰을 때에는 그 국가는 국제책임을 지지 않으면 안된다고 하는 것은 일반적으로 인정되고 있으며, 이 점은 UN 인간환경회의에서 채택한 인간환경선언의 원칙 제 21 및 제22에서도 확인하고 있다. 그리고 이 내용은 EC의 행동계획에서도 「공동체의 환경정책의 원칙」의 하나로서 채택되어 있으며, 또한 「국가의 경제권리의무 헌장」의 제30조에도 규정하고 있는 하나의 명백한 국제법상의 일반원칙으로서 확립된 것이다.

3. 예방의 원칙(Precautionary Principle)

예방이란 불행을 막고 좋은 결과를 얻기 위해 사전에 취하는 조치를 말한다.¹²³⁾ 환경문제에 있어서도 마찬가지로 환경오염은 회복할 수 없거나 회복하는데 비용이 많이 들어 막대한 피해를 가져올 수 있는 금세기 최고의 인간의 재앙이므로 이를 사전에 방지하고자 하는 것은 이미 국제사회에 당연한 원칙으로 받아들여지고 있다. 환경손해에 있어서 사후구제를 담보하는 것만이 아니고 환경손해의 방지가 중요하다는 것은 자명하다. 더욱이 국제환경보호에 관한 국제법도 당초의 국가책임법에 따른 손해구제로부터 환경손해방지를 위한 1차적 규칙 제정으로 중요성이 옮겨져 왔다는데 있다. 실정국제법상에 있어서도 몇몇 환경관련조약에 있어서 손해발생방지의 의무를 규정하는 예가 일반조약, 지역적 조약 등에 존재하고 있다.¹²⁴⁾ 그런데 예방의 원칙은 보호하는 법익과 침해된 이익에 관한 회복의 대상이라는 점에서 위와같은 단순한 환경손해방지와는 구별되는 원칙이다.

지구환경보호조약은 예방의 원칙(precautionary principle)을 기본원리로서 성립시키고 있다. 1992년에 채택된 환경과 개발에 관한 리우선언 원칙 제15를 시작으로 해서 예방의 원칙과 그 취지를 반영하는 규정은 1992년 생물다양성에

123) *Black's Law Dictionary*, 5th edition(1977), p.1058.

124) 예컨대, 1992년 유엔해양법협약 제194조; 1972년 해양투기에 따른 해양오염방지에 관한 런던협약 제1,2조 및 제7조 제2항; 1974년 육상기인 해양오염방지에 관한 파리조약 제1조 제1항; 발틱해 해양환경보호에 관한 조약 제3조 등이 있다.

관한 협약 전문과 기타 지역적 환경 관련 협약 및 국내법에서도 찾아 볼 수 있다.¹²⁵⁾

예방의 원칙의 기본이념은 ‘심각한 또는 회복불가능한 손해가 발생할 염려가 있을 경우에는 충분한 과학적 확실성이 존재하지 않다는 것을 이유로 하여 예방조치를 취할 것을 연기할 수 없다’는 점에 있다. 그러나 비구속적 국제문서, 일반조약 및 지역적 조약에서 예방의 원칙을 규정하는 예가 계속해서 증가하고 있지만 그 구체적인 내용을 특정하기에는 어려움이 따른다. 다만 몇몇 규정의 예로부터 다음과 같은 점을 확인하는 것이 가능하다. 첫째, 예방의 원칙은 환경손해가 일단 발생하면 「회복불가능」 이나 회복하는데 필요한 비용이 많이 들고 동시에 장기간에 걸칠 경우에 적용되는 원칙이다. 둘째, 예방의 원칙은 손해발생의 위험이 과학적 불확실성을 수반하는 경우에 있어서도 또한 상정되는 원인의 축적이나 기타 요인의 개재에 따라 손해가 발생하기 때문에 원인과 손해와의 사이의 인과관계가 과학적 증거에 따라 확정되지 않을 경우에 있어서도 손해발생을 방지하는 예방조치를 취할 것이 요망된다. 셋째, 예방의 원칙은 「지속가능한 개발」 이나 「장래세대에 대한 형평」 등의 이념과 관계를 맺고 있어서 지속적인 환경보호정책의 필요성을 나타내는 혁신적인 원칙으로서 규정되는 것이 많다. 넷째, 예방의 원칙의 가장 엄격한 적용의 예로는 문제가 되고 있는 활동을 행하는 국가가 환경손해가 전혀 발생하지 않는다는 것을 증명하지 않을 뿐 당해활동의 착수를 금지하고 사전증명절차(Prior Justification Procedure)를 채용하여 입증책임을 활동 실시국가에게 지운다.

그런데, 사전증명절차를 채용하는 예방의 원칙에 대한 가장 엄격한 적용의 예를 제외하면 예방원칙에 기초한 의무를 환경손해방지의무보다도 엄격한 의무로 받아들이는 견해가 많다. 즉, 예방의 원칙에 따라 환경손해의 발생을 방지하는 의무를 환경손해의 방지의무보다도 정도에 있어서 무거운 의미로 받아들이

125) Per L. Gundling, "The Status in International Law of the Principle of Precautionary Action", in : David Freestone and Ijlstra(eds.), *The North Sea: Perspective on Regional Environmental Cooperation*, 1990, pp.23-30; J. Cameron & J. Abouchar, "The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment", 14 *Boston College International and Comparative Law Review*(1991), pp.1-27.

는 견해가 있다. 예컨대, 예견가능성이 존재하지 않은 경우에 있어서도 손해발생의 방지를 의무로 한다면, 또는 손해발생의 위험성이 강하면 강할수록 상정되는 원인활동과 환경손해와의 인과관계의 증명에 요구되는 정도는 감소한다고 이해된다. 이에 따르면, 예방의 원칙은 환경손해방지의무의 요건인 예견가능성에 상당한 손해 등의 기준을 조작하는 것에 따라 방지의 대상이 되는 환경위험이 일정한 정도에 달한 단계에서 손해발생을 방지하는 의무를 규정하는 원칙이 된다. 환언하면, 예방의 원칙을 구체적으로 적용하기 위해서는 손해방지를 방지하는 조치를 취할 기준을 결정하는 것이 가장 중요하다.¹²⁶⁾ 그런데, 구체적인 예방조치는 발생할 수 있는 피해의 예견가능성과 피해발생 가능성 및 그 잠재적 중요성 등과 관련하여서만 결정될 수 있는 사안이다.

이 문제와 관련하여, *Trail Smelter Case*에서 재판소는 중대한 손해에 대한 ‘명백하고도 설득력있는 증거(clear and convincing evidence)’의 필요성을 언급하였으나, 그 사건의 쟁점은 인과관계의 문제였지 예견가능성의 문제는 아니었다. 좀더 명백한 국제관습법상의 입장은 *Corfu Channel Case*에서 확인될 수 있는데, 이 사건에서 알바니아의 책임은 영국 전함에 대한 피해 위험성에 대한 인지의 정도에 의해 결정되었다.¹²⁷⁾ 이 사건이 암시하는 것은 국제책임은 단지 예견가능한 환경위험에 의해 발생한다는 것이다. 이와같은 입장은 ILC의 보고자 *Borboza*가 작성한 ‘국제법에 의해 금지되지 않은 활동으로부터 발생한 유해한 결과에 대한 국제책임(International Liability for Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited by International Law)’에 관한 초안 제3조에서도 나타나고 있다. 이러한 것들은 국경을 초월한 피해를 발생시켰거나 발생할 위험을 야기시킨 행위로서 그 국가가 그러한 행위가 자국의 영역 또는 관할권내에서 행해지고 있다는 사실을 알았거나 알 수 있는 방법을 보유한 경우에만 적용된다. 이 의미는 적절한 규제 의무가 단지 위험의 존재에 대한 예견이 가능한 경우에만 발생한다는 것이다.

환경오염문제와 관련하여, 국가가 타국 또는 해양환경에 중대한 손해를 발생

126) 兼原敦子, “地球環境保護における損害豫防の法理”, 國際法外交雜誌, 第93卷第3·4合併號(1994. 10.), pp. 460-461.

127) 김찬규, “환경오염과 국제법”, 한국법학교수회편 「법과 환경」(서울: 삼영사, 1977), pp.254-255.

시커서는 안된다는 일반원칙은 일단 오염사고가 발생하면 치명적인 피해를 주게 되므로 사후책임에 대한 보상보다도 사전예방을 중요시 하는 국제법상 중요한 원칙이다. 이러한 예방원칙에 대한 개념이 오염방지의 중요한 원칙 중 하나가 되었다는 사실은 당사국의 의무를 정의하기 위해 ‘상당한 주의(due diligence)’라는 기준을 사용한 유엔해양법협약 및 기타 협약에 의해 확인되고 있다. 이런 관점에서 환경피해가 당사국의 적절한 노력으로 반드시 방지되어야 한다는 것을 의미한다면 환경피해에 대한 예방적 접근은 이미 국제법으로서의 법적 지위를 갖는다고 볼 수 있다.¹²⁸⁾

전통적 의미의 환경손해방지의무는 오염의 다양성과 효과에 대한 과학적 불확실성 등의 특성을 가지는 현대적인 환경손해에 대해 적용하는 데에는 어려움이 있다. 따라서 새로운 형태의 환경오염에 대한 국제책임에 있어서 국가의무의 성질도 근본적으로 변화해야만 한다. 예컨대, 광역대기오염이나 해양오염을 통제하기 위한 국가간의 상호적 의무가 아니라 국제사회 전체 혹은 국가의 보편적인 의무를 인정할 필요성이 요청된다 할 것이다. 그리고 대규모의 광역적 환경오염은 이미 국가 상호간의 의무의 범위를 초월하는 문제라는 인식이 정착되어 가고 있다. 그리하여 국가에 부여된 의무의 성질도 실시방법과 같은 구체적인 의무에 있어서 각국의 재량의 범위를 제한하게 되었다.

협회의 의무와 관련하여 스톡홀름선언 원칙 제24에서는 ‘환경의 보호와 개선에 관한 국제문제는 협회의 정신으로 다루어져야 한다’고 규정하고 있다. 한편, Corfu Channel Case에서는 국가는 환경위험에 의해 손해를 입을 우려가 있는 국가들에게 경고를 행할 의무를 부여한다고 하고 있다. 또한 환경위험에 대한 통고의 의무는 종종 국제조약에서 구체화되고 있다. 예컨대, 1989년 바젤협약¹²⁹⁾에서는 ‘국경을 이동하는 위험물에 의한 사고가 타국의 환경과 국민의 건강에 위협을 초래할 경우에 통고의 의무를 부과한다’고 규정하고 있다.¹³⁰⁾ 그리고, 사전 협회의 의무를 규정하고 있는 조약도 있다. 예컨대, ILA는 ‘원칙적으로 국가는 환경오염으로 인해 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 국가에게 정보

128) 이용희, 앞의 박사학위논문, pp.63-64.

129) *Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Waste 1989, Article 13.*

130) J. Mcloughlin & E. G. Bellinger, *supra note 225*, p.164.

를 제공해야 할 의무를 진다는 것은 국제관습법상의 원칙이라고 결론을 지었다.¹³¹⁾

4. 오염자 비용부담의 원칙(Polluter Pays Principle)

오염자 비용부담의 원칙은 본래 환경정책이라기 보다는 비용부담을 분담하고자 하는 경제정책의 하나로 사용되기 시작하였다. 그러나 이 원칙은 국제환경법의 발전을 위한 특별한 의미를 가지고 있다.¹³²⁾ 이 원칙은 각종 환경관련 국제회의 및 지역적 차원의 조약을 통하여 법적 원칙으로 확립되어 오고 있다.

우선, 1974년 OECD의 권고안에 명시된 이 원칙의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 즉, 「오염자 비용부담의 원칙이란 파괴위험에 직면하고 있는 환경자원의 합리적인 이용을 권장하고 국제무역 및 투자의 왜곡을 회피하기 위해서 취해지는 오염방지 및 규제조치의 비용을 분할하고자 하는데 사용되는 원칙이다. 이 원칙은 오염발생자가 환경을 수용가능한 상태로 유지할 수 있도록 공공기관이 결정하여 취하는 오염방지 및 규제조치의 비용을 부담하여야 한다는 의미이다.」 이러한 내용은 오염자부담의 원칙을 하나의 정책적인 의미로 적용한 결과에 불과할 뿐 법적인 근거를 마련하는 데는 다소 미약한 점이 있다.

EEC도 1973년에 이러한 원칙을 인정하는 활동계획을 채택한 바 있었다.¹³³⁾ 또한, 1986년에 채택된 단일유럽법(Single European Act)은 제25조에서 EEC환경조치의 하나로서 법적 근거를 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, 「환경과 관련된 유럽공동체의 조치는 방지활동이 취해져야 한다는 원칙, 환경피해는 우선적으로 원천적인 보상이 이루어져야 한다는 원칙, 그리고 오염자가 비용을 부담하여야 한다는 원칙과 같은 제반원칙에 입각하여야 한다」는 내용이 바로 그것이다. 이 규정에 따라 오염자 비용부담의 원칙은 OECD 권고에서 결여된 법적

131) ILA, *Report of the Sixtieth Conference* 1982, p.173.

132) P. W. Birnie & A. E. Boyle, "The Structure of International Environmental Law I: Rights and Obligations of States," *International Law and the Environment*(Oxford: Clarendon Press, 1994), p.109.

133) Declaration on an Environmental Action Programme, 1973, and EC Council Recommendation on the Application of the 'polluter pays' principle, 1974.

근거를 갖게 된 것이다. 즉, 이 원칙은 지금까지의 단순한 정책적인 차원을 떠나 하나의 완전한 국제법적 원칙으로서 강제성을 띤 제도적인 권위를 마련했다는 점에서 큰 의미를 가지게 된 것이다. 따라서, 이 원칙은 다양한 세금조치, 비용 및 국내법상의 책임규정을 사용하는 많은 유럽국가들에 의해 시행되고 있으며, 또한 해양오염문제를 취급하는 국제적 조치의 형성에 상당한 영향을 미쳐 왔다.

1990년에 있었던 지속가능한 개발에 관한 ‘베르겐각료선언’(Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development)에서는 이 원칙을 다음과 같은 내용을 의미하기 위하여 정의하고 있다. 즉, 「환경적인 조치는 환경오염의 원인을 예기하고, 예방하며 또한 제거하여야 한다. 중대하거나 회복 불가능한 환경손해의 위험이 있을 경우에는 환경오염을 예방하기 위한 제반조치를 연기시키기 위한 원인으로 과학적 불확실성을 이용해서는 안된다」고 하고 있다.

그런데, 저개발국가들에게는 이 원칙이 폭넓은 지지를 얻지 못하였을 뿐만 아니라 이 원칙의 채택에 대한 증거도 충분치 못한 것이 현실이다. 스톡홀름선언은 이 원칙에 대한 언급을 하지 않았고, 그 대신에 동 선언 원칙 제12에서 선진국들에게 저개발국들이 취한 환경보호조치에 대한 추가비용을 부담하는데 도움을 것을 요구하고 있을 뿐이다. 그러나, 이 원칙은 1990년 유럽안보협력회의(Conference on Security and Co-operation in Europe)에서도 승인되었으며, UNCED 준비위원회에서도 1991년 해양보호에 관한 종합보고서를 준비하면서 회의 사무총장이 예방의 원칙과 오염자 비용부담의 원칙의 적용 필요성을 고려하여야 한다고 권고한 바 있다. 더욱이 1992년 개정된 헬싱키 협약은 제3조 제4항에서 “체약국은 오염자 비용부담의 원칙을 적용하여야 한다”고 규정하여 오염자 비용부담의 원칙을 법적 원칙으로 명백히 수용하고 있다.

전지구적 차원에서도 1992년 6월 채택된 리우선언 원칙 제16에서 “국가는 오염자가 원칙적으로 오염의 비용을 부담하여야 한다는 원칙을 고려하여 환경비용의 내부화와 경제적 수단의 이용을 증진시키도록 노력하여야 한다”고 명문화함으로써 오염자 비용부담의 원칙을 전 지구적인 환경원칙으로 인정하고 있다. 뿐만 아니라 이 원칙은 각국의 국가관행에 의해서도 수용되고 있는 바, 중국은 환경보호법 제24조 및 제28조를 통하여 오염자 비용부담의 원칙을 명문화하고

있고, 우리나라의 경우도 1991년 환경개선 비용부담법을 제정하여 오염자 비용 부담의 원칙을 수용하고 있다.

이상과 같은 상황으로 비추어 보아 비록 법적 구속력이 있는 전 지구적 차원의 국제조약 또는 국제관례를 통해 수용·적용되지는 않았지만 오염자 비용 부담의 원칙은 환경오염 방지원칙의 하나로서 중요하다는 인정을 받은 것이며, 이것을 환경적으로 유해한 활동을 규제하고 지역적 조약에서 채택된 보다 명백한 규제조치를 이행시키는 중요한 전략의 하나가 되었다고 보는 것이 타당하다. 이제 이 원칙은 하나의 정책으로서 귀중한 승인을 얻었으며, 또한 이 원칙은 진정한 경제적 비용에 대한 책임을 강조함으로써 환경적으로 해로운 활동을 억제하고, 지역적 및 전 세계적 조약 하에서 채택한 더욱 명백한 규제적 조치를 시행하기 위한 중요한 전략을 제시하고 있다.¹³⁴⁾ 따라서, 이 원칙은 이제 환경보호를 위한 중요한 국제법상의 원칙이 되었으며, 그 실효성을 보장할 수 있는 법적 근거를 마련하는 획기적인 계기를 마련했다고 볼 수 있다.¹³⁵⁾

5. 비차별의 원칙(Non-discrimination Principle)

이 원칙은 ‘다른 국가들과 인접해 있는 국가들은 월경적 환경손해를 야기시킬 수 있는 그들 국가의 영역 내에서의 활동에 대하여 자국 내에서 유사한 환경손해를 야기시키는 유사한 활동에 관하여 적용해야 하는 것처럼 동일한 또는 최소한 그 이상으로 엄격한 정책이나 법원칙을 적용해야만 한다’는 의미를 가지고 있다.¹³⁶⁾

비록 이 원칙은 몇몇 국제기구에 의해 수용되어 왔을지라도 Despax, Wildhaber, Lester와 같이 이 원칙에 대해 토론을 해왔던 학자들은 이 원칙을 일반적으로 인정된 국제공법상의 원칙으로 간주하지는 않고 있다. 비차별의 원칙으로 환경오염 피해국가 및 잠재적 피해국가들이 얻을 수 있는 월경오염에

134) P. W. Birnie & A. E. Boyle, *op. cit.*, pp.110-111.

135) 이용희, 앞의 박사학위논문, p.68-69.

136) J. G. Lammers, *Pollution of International Watercourses-A search for substantive rules and principles of law*(Boston/The Hague/Dordrecht/Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1984), p.569.

대한 보호조치는 전적으로 국내오염에 대한 원인국가가 취하는 태도에 달려 있다. 왜냐하면, 오염원인 국가는 국내오염에 대해 엄격한 조치를 취할 수도 있고 또는 완만한 조치를 취할 수도 있기 때문이다. 언뜻 보기로는 오염에 의해 똑같이 나쁜 영향을 받은 국내 및 국외의 이익을 다루는데 있어서 다소 형평한 것처럼 보이지만 이것은 단지 외관상의 모습에 불과하다. 오염을 야기시킨 국가는 자국의 영역 내에서 야기된 오염에 의해 입은 피해가 크건 작건간에 불이익을 받기도 하지만 이익을 얻는 측면도 있다. 그러나 그 오염으로 인해 피해를 입은 주변국가는 오로지 불이익만을 받는다는 것이다. 따라서 비정부간 절차에 있어서의 가치가 어떠하다 할지라도 비차별의 원칙은 정부간의 차원에 있어서 월경오염을 통제하기 위한 하나의 국제공법상 원칙으로서 인정되고 있지 못하다. 물론, 제국가는 이 원칙을 조약으로 수용하고 있고 사실상 1974년 노르딕협약(Nordic Convention on the Protection of the Environment)에서도 이 원칙을 채택하고 있다. 그런데, 이 원칙은 통상적으로 월경오염에 적용하는 국제공법상의 규칙 또는 원칙을 훼손시킬 것인지, 만일 그렇다면 어느 정도인지에 대한 해석의 문제를 남겨놓고 있다.¹³⁷⁾

더우기, 최소기준으로서 이 원칙은 월경오염에 적용하는 기존의 구체적인 국제법상의 제규칙 및 원칙의 시행을 용이하게 하고 그 규칙 및 원칙이 요구하는 것보다 훨씬 더 큰 정도로 오염을 방지하고 경감시킬 수 있다는 점에서 중요한 역할을 할 수 있다.

6. 지속가능한 성장의 원칙(Principle of Sustainable Development)

1987년 “Our Common Future”라는 Bruntland Report는 지속가능한 성장을 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 손상시키지 않으면서도 현 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 성장”이라고 정의하였다. 그 후 UNEP의 제15차 이사회에서는 “생태계의 회복력과 경제성장을 지탱해 주는 천연자원 베이스의 보전, 합리적 이용 및 확충뿐만 아니라 국내 및 국제적인 형평성을 향

137) *Ibid.*, p.570.

한 진전”이라고 지속가능한 성장을 정의하였다.

1992년 UNCED에서 채택된 리우선언 원칙 3은 “성장에 대한 권리는 현재 및 미래세대의 성장욕구와 환경욕구를 공평하게 충족시켜 줄 수 있는 방법으로 실현되어야 한다”고 기술하고 있고, 원칙 4는 “지속가능한 성장을 달성하기 위해서는 환경보전이 경제성장의 필수적인 한 부분을 이루고 있으며 분리되어 따로 고려되어서는 안된다”고 천명하였다. 즉, 지속가능한 성장은 자원을 지속가능한 방법으로 이용하여 현재와 미래의 다수의 이용자들에게 공평한 결실이 돌아갈도록 하는 성장방식을 말한다. 이를 위해서는 환경정책과 성장정책이 통합되어야 하며 정책의 투명성이 유지되고 정책결정시 일반대중의 참여가 보장되어야 한다는 것을 UNCED에서는 재차 확인하고 있다.¹³⁸⁾

현재, 환경보호와 지속가능한 성장에 대한 인식은 국제적으로 점차 보편화되어 가고 있다. 북미자유무역협정(NAFTA) 전문과 우루과이라운드 협정문도 환경보호와 지속가능한 성장의 목표를 달성하기 위해서 자원의 효율적인 이용을 추구하는 것이 동 협정들의 주요 목적의 하나임을 천명하고 있다. 뿐만 아니라 많은 민간환경단체(NGO)들도 환경조치 강화를 요구할 때면 항상 지속가능한 성장을 거론할 만큼 이 개념은 보편화되어 가고 있다.

그러나, 지속가능한 성장에 대한 이러한 개념적인 정의와는 달리 이에 관한 구체적인 수단을 제시하는데 있어서는 어려움에 봉착해 있다. 즉, 이 문제를 해결하기 위해서는 모든 사람으로부터의 사회적 동의가 필요하며, 그에 따른 시간적 범위가 확정되어야 한다. 또한 개별국가나 지역사회에 의한 지속가능성이 여러 가지로 다르게 접근되어야 한다. 결국, 세계적으로 공통된 결정적 지속가능한 개발모형을 도출해야 하므로 선진국으로부터 개발도상국으로의 합치된 발전을 이끌어내는 노력이 있어야만 한다.¹³⁹⁾

환경관련 논쟁에서 모든 이해 당사자들이 자기들의 주장을 정당화하기 위하여 지속가능한 성장의 개념을 이용하는 반면, 이에 대해서 모든 사람들이 납득할 만한 공통의 실행정의가 존재하지 않을 경우 이 개념은 입장의 차이에 따라

138) 이동걸, 무역과 환경-조화와 충돌의 선택-(서울: 방문사, 1995. 12), pp. 55-56.

139) 이영준, 국제환경법론(서울: 법문사, 1995), pp.230-231.

정치·경제적으로 왜곡될 것이다. 즉, 정치·경제적 이해의 대립은 지속가능한 성장에 대한 상호 상반되는 해석을 수반하고 따라서 분쟁의 해결에 도움이 되지 않는다.¹⁴⁰⁾ 이제 우루과이라운드 협상이 타결된 시점에서 세계 최대의 현안 이슈로 떠오른 지속가능한 개발과 환경문제에 관한 그린라운드는 지구촌 시대를 맞고 있는 세계에 커다란 도전이 될 것이고, 인류가 스스로의 미래를 위하여 협력할 수 있는 능력에 대한 하나의 시금석이 될 것으로 평가된다.¹⁴¹⁾

결국, 장래에 인류의 생존을 가능케 하는 것을 목표로 하면서 동시에 현 세대의 욕구를 충족시키기 위한 활동을 유지하는 것을 최대 이념으로 하는 지속가능한 성장의 원칙은 앞으로 국제사회의 새로운 환경법 질서를 확립할 것이 분명하고, 또 그렇게 되어야만 할 것이다.

제3절 해양환경보호를 위한 국가의 국제책임

1. 민사적 의미에 있어서의 국가의 국제책임

국제환경법이 국가책임원칙의 적용을 필요로 하게 된 것은 오늘날 국제사회의 과학기술의 발달과 고도로 발전된 산업사회의 형성으로 국제환경공해가 빈번하게 발생하고 아울러 심각하고도 대규모의 피해가 발생하였으며, 향후 이러한 위험을 수반한 행위가 계속될 것으로 예상되고 있다는 점 때문이다. 특히, 육상기인 해양오염과 같이 국가의 주권이 절대적으로 미치는 지역에서의 오염행위에 대해서는 오염방지에 관한 국제협정에 의해서도 실효적인 법집행이 용이하지가 않다. 그렇다 할지라도 어느 국가의 영역내에서 발생한 오염이 타국에 대해 직접적인 오염피해를 발생시킬 가능성이 농후한 경우에는 근본적으로 국가는 해양오염방지의 의무를 부담하고 있고, 따라서 그 의무의 위반은 곧 국가책임을 구성한다는 논리의 적용을 고려할 필요가 있다.

중래의 관습법에 있어서는 손실과 손해에 대한 책임이 해양오염을 방지하는 유일한 중요한 원칙으로 되어 있었다. 이 원칙은 *Trail Smelter Case*, *Corfu*

140) 이동걸, 앞의 책, pp.56-57.

141) 이영준, 앞의 책, p.231.

Channel Case 및 Lake Lanoux Case 등에서 유래한다. 이러한 결정은 국가로 하여금 그들의 영토가 타국에 대해 손해를 야기하도록 사용되어서는 안될 의무를 지게 하였다. 그러나 이러한 관습법규칙은 매우 개략적으로 표명되어 있기 때문에 해양환경오염에 관해서는 국가관행이 불명확하다. 따라서 위반국가가 배상책임을 져야 할 의무의 범위와 내용을 구체적으로 결정하는 것은 곤란하다. 또, 관습법에서의 책임요건에 과실을 요구하는가도 불확실할 뿐만 아니라 환경손해에 대한 국제수준의 구제의 가능성도 역시 논쟁적인 문제이다.

근본적으로 국가의 국제법상 국가책임이 성립하기 위해서는 국가의 국제의무 위반으로 인한 불법행위가 있을 것, 그러한 불법행위로 인해 손해가 발생할 것, 그리고 불법으로 인한 손해발생의 책임이 그 국가에 귀속되는 사유가 있을 것 등이다. 그러나 비록 국제법에 위배되는 행위는 아닐지라도 다른 나라의 법익을 침해하여 결과적으로 그 나라에 인적·물적 손해를 주게 되면 그에 대한 책임을 져야 할 경우가 있다. 즉, 국가의 적법행위에 의해서도 국가책임이 발생하는 경우가 있다. 이러한 책임원칙은 어떠한 활동으로 인해 이익을 얻는 국가가 그러한 활동으로 인해 손해를 입은 국가에 대해 이를 보상하도록 하는 것으로서, 국제법이 국가간의 형평과 정의를 실현하는 방향으로 발전해 나가는 것을 의미한다.¹⁴²⁾ 해양오염행위에 따른 국가책임도 바로 이러한 범주의 한 부분을 구성한다고 볼 수 있다.

한편, 환경손해방지를 위한 국가간 일반적인 협력의 의무는 이미 국제관습법상 확립되었다고 할 수 있다. 따라서 이러한 의무의 위반은 ‘상당한 주의’의무의 일부를 구성하는 것이라고 말할 수 있으며, 결국 국제책임의 대상이 된다. 예컨대 Trail Smelter 사건에서 나타난 바와같이 적어도 국경을 인접하는 2국간에 있어서 명백하고 설득력있는 증거에 의해 입증되는 중대한 환경손해에 대해서는 국가는 상당한 주의를 가지고 이를 방지해야 할 의무를 부담한다는 것은 이미 국제관습법상 확립되었다고 할 수 있고, 따라서 이러한 환경손해방지의무위반은 국제책임을 구성한다고 할 수 있겠다.¹⁴³⁾ 이는 앞서서도 설명한 것

142) 김석현, “해양법상 국가책임제도의 제 문제”, 서울국제법연구, 제2권 제1호 (1995), pp.87-88.

143) 김문달, “해양법협약과 해양환경의 보호와 보존”, 법학논고(경북대학교 법학연구소), 제3집(1987), p.21.

처럼 Corfu Channel 사건, Lake Lanoux 사건 등의 판결에서도 이를 뒷받침해 주고 있고, 또한 각종 국제조약이나 지역조약 및 국제기구의 선언, 권고, 지침 등에서도 문언적 근거를 제시해 주고 있다.

주지하는 바와같이, 국제환경오염에 관한 관습국제법은 이미 Trail Smelter 원칙, 영역주권 제한원칙, 공해자유의 합리적 제한원칙 등과 같은 전통국제법의 내용으로 형성·발전되어 왔다. 이러한 원칙을 기초로 한 해양오염방지의무와 관련하여, 현재로서는 국가책임원칙의 적용 이외에는 달리 적용될만한 적절한 국제법의 원칙은 없다.

주요 국제판례에서 확립된 국가의 환경보호의무와 함께 각종 국제선언 및 협약상의 국가의무는 관습법상의 의무가 성문화되었다는 점에서 주목할만하다. 즉, 국제법협회(International Law Association)가 1966년 제52차 회의에서 채택한 이른바 Helsinki 규칙은 「공평한 이용의 원칙」(Principle of Equitable Utilization)에 입각하여 국제하천의 모든 유역국가에 대하여 자국영토 내에서 수질오염을 방지할 의무를 부과하고 있다. 만일 이러한 의무를 위반하여 타국에 손해가 발생하였을 때에는 피해를 받은 국가에게 손해배상을 해 주어야 한다. 1972년 스톡홀름에서 개최된 UN 인간환경회의가 채택한 인간환경선언 원칙 제21도 모든 국가는 자국의 관할권 내에서의 활동이 타국의 환경을 해치는 일이 없도록 할 책임이 있다고 선언하였다. 이것은 환경보전에 대한 일반적인 원칙을 선언한데 불과하고 구체적인 배상의무를 부과한 것은 아니나 환경보전의 책임에 대한 법적확신(*opinio juris*)을 천명한 것이라고 볼 수 있다. 유엔해양법협약에서도 모든 국가에게 해양환경을 보호하고 보전할 일반적 의무를 부과하였다(동 협약 192조). 또한, 동 협약에서는 모든 국가가 해양환경의 보호 및 보전에 관한 국제적 의무를 이행할 책임을 지며 국제법에 따라 이에 상응할 책임을 져야 한다고 규정하고 있다. 모든 국가는 자국의 관할권하의 자연인 또는 법인에 의한 해양환경오염으로 인한 손해에 대하여 신속하고 적절한 보상 또는 기타 구제를 위한 청구가 자국의 법제도에 따라 이용이 가능하도록 보장하여야 한다. 또한, 해양오염에 의한 손해에 대하여 신속하고 적절한 보상을 보장하기 위하여 손해의 평가 및 보상에 대한 책임과 분쟁의 해결, 그리고 강제보험 또는 보상기금과 같은 충분한 보상의 지불을 위한 기준 및 절차의 발전과

관련된 기존 국제법의 시행과 발전을 위하여 상호 협력하여야 한다(동 협약 제 235조). 이와같은 유엔해양법협약의 규정들은 해양오염으로 인하여 타국에게 손해를 끼쳤을 때 적절한 배상을 지불하여야 한다는 관습국제법상의 원칙을 성문화한 것이라고 볼 수 있다.

이와같이 비록 일반적 성격을 가지기는 하나 국가의 해양오염방지의무는 1982년 유엔해양법협약에 따라 국제법상 인정된 국가의 의무이다(동 협약 제 192조, 제194조, 제199조 및 제235조). 그런데, 이러한 국가의 의무는 자국 영토 내에서의 오염행위에 대해서는 국가주권 원칙이라는 전통적인 국제법원칙에 의해 단정적인 결론을 내리기가 쉽지 않다. 그러나 지구환경의 생태계가 분리될 수 있는 성질의 것이 아니라는 사실이 밝혀진 이상 국가주권 원칙이 제한되어야 함은 당연한 사실이다. 한편, 이러한 문제는 국가간의 특별한 계약적 의무에 의하여 해결될 수 있다.

또한, 해양오염에 의한 국가책임의 성립문제와 관련하여 고의나 과실을 요하는가, 혹은 무과실책임을 인정할 것인가 하는 문제는 커다란 논란의 대상이 되고 있다. 이 중에서도 환경오염문제에 관한 한 오늘날 무과실책임론에 대한 주장이 강하게 대두되고 있다. 특히, 해양오염에 대하여 국가의 무과실책임을 주장하는 입장은 국가기관의 고의 또는 과실을 불문하고 사인이나 사기업의 활동으로 인한 해양오염이 발생하여 타국에 손해를 주게 되면 모든 경우에 이들을 관할하는 국가의 국제책임을 성립한다고 주장한다. 앞서서도 살펴 본 대로 이와같은 주장의 근거로는 *Trail Smelter Case*, *Corfu Channel Case*, *Lake Lanoux Case* 등이 인용되고 있다.¹⁴⁴⁾ 오늘날 원자력의 이용에 관한 국제적 분야에서 무과실책임을 인정하는 경향을 볼 수 있다. 핵추진 선박의 관리자에게 무과실책임을 부담시키는 다자조약이 체결된 것은 이러한 경향을 반영하는 것

144) 이에대한 반대설로서 과실책임을 주장하는 입장은 국가기관의 고의나 과실을 불문하고 모든 경우에 국가의 국제책임을 성립한다고 주장한다. 과실책임론자는 위의 국제판례들은 무과실책임설의 근거로는 박약하다고 반박한다. 과실책임설에 의하면 사인이나 사법인에 의하여 타국에 손해를 끼쳤을 때 국가기관에 과실이 없는 한 해양오염행위에 대하여 자동적으로 국가책임을 물을 수 없다는 주장이다. 이에 관한 자세한 내용은 *Gunther Handl, "State Liability for Accidental Transnational Environmental Damage by Private Persons"*, 74 *AJIL*(1980) 참조.

이다. 1962년 Brussels에서 체결된 「핵선박의 운항자의 책임에 관한 협약」은 핵추진선박의 핵연료나 그 폐기물로 인하여 인명이나 재산에 손해를 끼쳤을 때 그 운항자에게 무과실책임을 부과하고 있다.¹⁴⁵⁾ 더구나, 해양오염은 어느 한 지역에서 발생하면 곧 이웃국가에게 치명적인 경제적 손실을 가져다주는 국제성을 띠고 있으므로 해양환경보전을 위해서는 고의나 과실이 없더라도 현실적으로 손해가 발생하였으면 국가에게 책임을 부담시켜야 할 것이다. 이 때의 책임은 입법적, 행정적, 사법적 책임을 모두 포함하는 개념이다. 따라서 입법론적으로도 무과실책임론을 채택해야 함은 물론이고 이를 실효적으로 시행하기 위해서 사법적, 행정적 뒷받침이 이루어져야 하겠다.

특히, 이 문제는 전통적인 국제법상의 국가책임문제와 관련하여 논쟁의 대상이 된다. 즉, 국제법상 국가책임원칙은 그 주체가 국가 또는 국가기관에 의한 불법행위일 것을 요구하고 있기 때문에 해양오염문제에 있어서 사인에 의한 환경오염행위가 문제된다. 이에 대해서는 전술한 Trail Smelter Case에서도 잘 나타나 있듯이 국가는 사인의 오염행위에 대해 ‘상당한 주의의무’를 부담하고 있어서 만약 사인이 해양오염을 발생시킨 경우에도 국가는 그러한 상당한 주의의무의 위반이 성립되어 결국 국가는 국제법상 국가책임을 부담하게 된다.¹⁴⁶⁾ 이러한 “상당한 주의의무”의 범위는 오염행위를 방지하기 위해 국가가 사인에게 행사할 수 있는 모든 법적 조치일 것이다. 이러한 사인의 오염행위에 대해서는 유엔해양법협약(제194조, 제207조, 제208조, 제211조, 제212조 및 제232조), Stockholm 인간환경선언(제17, 19, 21 및 22) 등에서 자세히 규정하고 있는 바, 국가는 그 국가의 관할권 또는 통제 하에 있는 행위가 타국의 환경에 피해를 발생시키지 않도록 확보할 의무가 있는 것으로 규정하고 있다. 사인이 국가의 관할권 하에 있으면서 해양오염을 유발시키는 것은 당해국가의 명백한 오염방지를 위한 통제 의무의 위반이 되며, 따라서 국가는 그러한 사인의 해양오염 방지 의무에 대해 입법, 사법, 행정적인 모든 조치를 취할 의무를 부담해야만 하고 위반시에는 국제책임을 지게 된다.

145) Convention on the Liability of Operators of Nuclear Ships(Signed at Brussels, May 25, 1962) Article 2, 57 *AJIL*(1963), p.269.

146) 김석현, 앞의 논문, p.88.

2. 형사적 의미에 있어서의 국가의 국제책임

전통적으로 국제법은 국가의 위법행위를 국내 사법상의 불법행위와 유사한 것으로 다루어 왔으며, 따라서 국가의 위법행위에 대해서는 그 책임을 민사책임의 원칙에 입각한 손해배상에 그치는 것으로 생각하여 왔다.¹⁴⁷⁾ 그러나, 국제사회의 조직화에 따른 국제공동체의 공동이익 개념이 확립되면서 소위 국제법상의 강행규범(*jus cogens*)의 출현¹⁴⁸⁾과 아울러 국제사회의 공동이익을 침해하는 국가의 위법행위는 ‘국제범죄(international crime)’로서 이를 형사적으로 처벌해야 한다는 인식이 싹트게 되었다.

인류평화와 안전에 관한 범죄법전 편찬작업으로 대변되는 이러한 최초의 국제법 발달상황하에서, 현재 국제법위원회는 국가책임법을 편찬하기 위한 초안 작성 과정에서 국가의 국제의무 위반으로부터 발생할 수 있는 모든 형태의 책임을 다룬다는 입장을 견지하고 있다. 그 중에서도 특히, 국제법위원회가 주관한 국가책임에 관한 조약초안 작성과정에서 제시된 가장 중요한 발전은 이른바 국제범죄(international crimes)와 국제불법행위(international delicts)와의 구분이다. 이 조약 초안 제19조에 따르면, 국제의무에 위반된 국가행위는 위반된 의무의 본질과는 관계없이 국제 불법행위를 구성한다고 하고, 국제범죄란 ‘국제사회에서의 국제적 권익을 어느 국가가 위반함으로써 국제적인 불법행위가 발생하였으며, 그 위반이 국제사회 전체에 의하여 범죄로 인정될 만한 것’이라고 규정하고 있다. 그리고 이 규정과 현행 국제법에 따라 국제범죄는 다음과 같이 4가지로 구분한다고 규정하고 있다. 즉, 첫째 침략금지와 같이 국제평화와 안전의 유지를 위해 필수적으로 중요한 국제의무의 중대한 위반, 둘째 무력에 의한 식민지 설치 또는 유지의 금지와 같이 민족자결보호를 위해 필수적으로 중요한 국제의무의 중대한 위반, 셋째 노예, 집단학살, 인종차별의 금지와 같이 인종보호를 위해 필수적으로 중요한 국제의무의 중대한 위반, 넷째 대기권 또는 해양의 대대적인 오염금지와 같이 인간환경의 보호·보존을 위해 필수적으로 중요

147) 위의 논문, pp.94-95.

148) Sir Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed.(Manchester: Manchester Univ. Press, 1984), pp.203-241.

한 국제의무의 중대한 위반 등이 그 것이다. 이러한 종류의 국제범죄가 발생한 경우에는 피해국 이외에 제3국도 가해국에 대해 책임을 물을 수 있다는 데에 중요한 특징이 있다. 환경오염행위가 국가의 국제범죄를 구성하기 위해서는 이미 앞서서도 언급한 일반적인 국가책임 요건의 차원에서와 마찬가지로 검토될 수 있다. 즉, 문제의 오염행위가 우선 국가의 행위이어야 할 것이며, 그러한 행위가 범죄를 구성하여야 한다는 것이다.

현재, 국제사회는 냉전시대를 벗어나 더욱 더 긴밀한 협동체로 발전하여 국제적 협력이 증대하고 있으므로 공동의 이익을 해하는 기본가치의 침해를 국제범죄로 규정하는데 합의하고 있다고 할 수 있을 것이다. 또한, 현대 국제사회에서 개인책임에만 한정하는 것은 전세계적인 심각한 국제문제에 대처하는데 큰 한계를 노출시킬 뿐이므로 국제법위원회의 국가책임에 관한 ‘법전화 작업’은 큰 의의가 있다고 할 수 있다.¹⁴⁹⁾ 위 조약초안 제19조에서 국가범죄를 정의함에 있어서 국제 공동체사회의 근본적인 이익을 보호하기 위한 국가의 의무는 강행법규상의 국가의 의무에 해당하고, 이러한 의무의 위반은 곧 국제범죄가 된다고 시사하고 있다. 그리고 환경오염문제와 관련하여 위에서 언급한 ‘대량 오염 행위’(massive pollution)가 국제범죄 행위라는 것은 그 만큼 환경문제가 국제사회에 중요하다는 점을 천명한 것이며, 또한 1972년 스톡홀름선언에서도 환경오염방지가 국제사회 전체의 강행규범임을 확인하고 있다. 이는 결국 인류환경의 보존을 위해 본질적으로 중요한 의무의 중대한 위반 역시 국제범죄를 구성하고, 그 중대한 위반이 국제범죄를 구성하는 의무는 곧 강행법규상의 의무인 것이다.¹⁵⁰⁾ 따라서, 이러한 내용을 규정하고 있는 조약초안이 국제조약으로 성립되거나 국제책임에 관한 조약이 새로이 체결되고, 이를 각 국가가 비준하면 국제적 환경보호를 위한 가장 강력하고 구속력있는 국제법적 제재도구가 될 것이다.¹⁵¹⁾

149) 조병선, 국제환경형법-국제적 월경환경오염에 대한 형법의 국제화-, 연구보고서 94-29, 형사정책연구원(1994), p.162.

150) 김석현, 앞의 논문, p.128-129.

151) 조병선, 앞의 책, p.166. 한편, 환경오염의 경우 국가의 지도자가 주도적인 역할을 하여 환경오염을 일으키는 것이 통례임에 비추어, 그 국가의 국민 전체를 범죄자로 간주하는 것은 비약이라는 비판도 있다. 이런 연유로 1954년 인류의 평화와 안전에 관한 범죄에 관한 초안은 제1조(The 1954

그런데, 현재의 국제법질서 하에서는 문제의 범죄가 국제평화와 안전을 위협하는 경우 이에 대한 법적 결과는 유엔헌장에서 정한 바에 따라 결정되도록 하고 있다. 이는 침략의 경우는 물론 그 외의 여하한 행위라 할지라도 평화에 대한 위협, 평화의 파괴에 해당하는 경우에는 유엔헌장 제39조 이하의 절차에 따라 안전보장이사회의 제재 대상이 될 수 있다. 즉, 안전보장이사회는 여하한 행위라 할지라도 그것이 국제평화와 안전을 위협하거나 파괴하는 경우, 이에 대해 유엔헌장 제41조 및 제42조에 의한 강제조치를 취할 수 있다는 것이다. 오늘날 환경훼손의 문제는 무력공격이 아니라 할지라도 국제평화와 안전을 위협하거나 파괴할 수 있다고 하는 데에 대해서는 국제공동체의 확신이 부여되었다고 볼 수 있다.¹⁵²⁾ 따라서, 환경의 대규모적이고 중대한 오염에 대해서도 안전보장이사회가 이를 “국제평화와 안전에 대한 위협”을 구성한다고 인정하는 경우, 안전보장이사회는 아무런 장애없이 문제의 오염국에 대해 제재조치를 취할 수 있게 될 것이다.¹⁵³⁾ 이미 1980년 국제법위원회에서 채택된 국가책임법 협약 초안은 국가범죄의 개념과 그 내용을 다룸에 있어 해양법관계에서도 국가범죄 개념의 적용가능성을 인정하고 있다. 즉, 인류환경의 중대한 훼손을 국가범죄로 규정하면서, 그 대표적인 예로서 “해수의 대규모적 오염”을 들고 있는 것이다. 국가책임법초안 제19조에서 규정하고 있는 바와같이 해수의 대규모적 오염은 국제공동체의 근본적 이익의 보호를 위해 중요한 의무의 위반이고, 이는 곧 인류환경의 보존을 위해 “본질적으로 중요한 의무”의 중대한 위반으로서 강행법 규상의 의무를 위반하는 것이 되어, 결국 국제범죄에 해당한다는 것이다. 그러므로 어떠한 사건 또는 사태가 국제평화와 안전에 대한 위협을 구성하는가의 문제를 결정하고 제재를 행사함에 있어서 안전보장이사회는 무제한한 권한을

Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind, Article 1, 1954)에서 국가책임을 부정하고 개인책임을 추구하고 있다. 또한, 심각한 환경오염의 개념도 아직 국제적인 합의에 이르지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다.

152) 1992년 1월 30일자 안전보장이사회 의장성명에서 “국제평화와 안전은 오로지 전쟁과 무력충돌의 부재로부터 도출되는 것이 아니다. 평화와 안전에 대한 비군사적 성격의 다른 위협들은 경제적, 사회적 분야 그리고 인도적, 인종적 차원의 불안정 속에서도 기인한다”고 선언하고 있다.

153) 김석현, 앞의 논문, pp.132-133.

가지고 있는 만큼, 해양오염행위에 의한 국제범죄도 이 범주에서 배제될 수 없는 것이다.

특히, 해양오염문제에 관한 한, 해양은 모든 형태의 오염물질이 유입되는 오염의 종착지이고 이로 인해 전 세계의 해양이 자정능력의 한계에 부딪힐 만큼 심각한 오염상황에 처해 있는 실정이다. 그런데, 우리 인간은 이와같이 오염된 해양과 밀접한 관계를 유지해 오고 있고 앞으로도 해양이 없이는 인류의 생존에 막대한 피해를 끼칠 것이 분명한 만큼 바다를 오염시키는 자는 인간의 생명을 해치는 중대한 범죄행위를 한다고 간주함이 당연하다. 따라서 해양오염 행위자 또는 국가는 국제범죄자로서의 민사책임은 물론이고 엄격한 형사처벌을 받아야 마땅하고, 궁극적으로는 이 제도가 오직 하나 뿐인 지구를 보호하기 위한 인류 최후의 수단이 될 것이다.

제5장 국제해양환경법의 성립과 발전

제1절 개관

해양오염의 규제를 비롯한 해양환경 보호문제는 국제법, 그 중에서도 특히 국제해양법을 떠나서 다루어 질 수 없다. 또한, 이는 최근 10여년동안에 국제환경법(international environmental law)이라 부를 수 있는 국제법상의 한 분야로 성장하였다. 이는 대체로 國際公害에 대한 국제법상의 국가책임론, 유엔환경선언을 위시한 일반국제법이론, 그리고 해양오염에 관한 각종 국제협약에서 유추된 일반원칙을 주된 대상으로 한 것이다. 국제환경법의 성장에 가장 중심적인 역할을 한 것은 역시 해양환경보호를 위한 국제적 노력이며, 이러한 노력은 1982년 유엔해양법협약에서 결실을 맺게 된 것이다.¹⁵⁴⁾

일반적으로 국제환경법의 범위는 해양환경보호 분야 이외에 하천과 호소에 있어서 국제적 수질보호의 분야와 대기 및 외기권의 환경보호 분야 등이 포함된다고 볼 수 있을 것이다.¹⁵⁵⁾ 그러나 해양은 모든 오염의 종착지이므로 국제적 수질보호의 문제는 해양환경보호 중 육상기인오염의 문제로 그 중요성이 이전되었다고 볼 수 있고, 또한 대기기인 오염문제도 해양환경보호의 문제로 포괄해서 다루고 있으므로¹⁵⁶⁾ 국제환경법의 가장 핵심적이고 실질적인 내용이 국제해양환경법의 범주 안에 포함되어 있다고 본다. 특히, 환경보호의 문제 중에서 간과해서는 안될 문제가 방사능물질에 의한 오염의 문제인 바, 이는 육상에 있어서의 문제도 중요하지만 육상에서는 각 국내법체제에 일임할 수 있는데 반

154) 이상돈, “해양환경법 서설-해양오염의 현황과 문제점-”, 중앙대학교논문집, 사회과학편 제28집(1984), pp.6-7.

155) Ludwik A. Teclaff & Albert E. Utton (ed.), *supra note 21*; Alexandre Kiss & Dinah Shelton, *International Environmental Law*(London: Graham & Trotman Limited, 1991); Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*(New York: Oxford University Press, 1994); Ved P. Nanda, *International Environmental Law & Policy*(New York: Transnational Publishers, Inc., 1995); 이영준, 국제환경법론(서울: 법문사, 1995); 노명준, 국제환경법(서울: 박영사, 1997).

156) 1982년 유엔해양법협약 제212조 및 제222조.

하여 해양에 있어서의 방사능물질에 의한 오염의 문제는 이를 대처하기 위한 국제적 노력이 시급히 필요하고 오염으로 인한 파급효과는 즉시 전 지구적으로 심각한 영향을 준다. 그러므로 당연히 이 분야의 환경보호에 관한 규범이 국제해양환경법 속에 포함되어야 마땅하다. 이렇게 볼 때 「국제해양환경법」이란 「국제환경법」속에서 해양환경오염을 방지하기 위한 각종 규칙, 표준 및 절차 등에 관한 사항과 해양환경의 보호, 보존을 위한 규제와 국제협력에 관한 규범의 총체로서 실질적으로 국제환경법의 중추적인 내용을 이루는 규범체계를 말한다고 정의할 수 있다.

이러한 국제해양환경법은 제2차 세계대전 후에 해양환경의 중요성이 강조되면서 더욱 발전하게 되었고, 급기야는 근대적 의미의 국제해양환경법이 출현하게 되었다. 그러나 국제해양환경법은 당시의 분권적인 국제사회에서는 개별적 국가주권 절대의 원칙, 공해자유의 원칙, 기국주의의 원칙 등과 같은 전통국제법의 테두리를 벗어나지 못한 것이었다. 환경의 보호는 급진적으로 인류전체의 긴급한 과제로 대두되어, 결국 1972년 스톡홀름선언 원칙 제21에 명시된 바와 같이 각 국가는 그 관할영역 밖에서의 환경훼손에 대한 법적 책임을 지는 새로운 법적 체계의 도입이 드디어 필요하게 된 것이다. 이러한 새로운 체계의 국제해양환경법의 성립을 위한 노력은 유엔해양법협약에서 결실을 보게 되었고, 이 협약에서 특히 해양환경보호를 위해 선언적이고 권고적인 사항에 불과했던 요소들을 분명한 국제법적 권리 및 의무관계로 정립시켰다.

이렇듯 해양환경보호를 위한 국제법의 발전에 있어서 환경법의 형성에 관련된 일반 관습국제법상의 원칙은 국가책임에 관한 원칙, 영토주권에 관한 원칙 및 공해자유에 관한 원칙 등에서 찾아 볼 수 있는데, 이러한 관습법상의 일반 원칙들로부터 발전하여 각종 국제관행, 국제판례, 국제법 학자들의 학설 등과 조화를 이루면서 결국은 국제법의 가장 중요한 법원인 국제조약법으로의 발전을 이루게 된 것이다.

제2절 해양환경보호에 관한 국제법의 성립

국가는 자국의 영해를 타국에 손해를 주는 방법으로 이용해서는 안되고, 마

찬가지로 그 관할 하에 있는 사인의 활동도 그와같은 이용을 할 수 있는 권리를 갖지 못한다는 것은 일반적으로 승인된 국제관습법상의 원칙이다. 이 원칙은 1938년과 1941년의 양차에 걸친 미국과 캐나다간에 설립된 중재재판소에 의한 Trail Smelter Case의 판결에서 유추하여 도출된 원칙이다. 이 중재판결은 캐나다에 대하여 그 관할권 내에 있는 용광로의 활동으로 인하여 발생한 아황산가스가 미국측에 손해를 입힌데 대하여 국제책임을 인정했던 것이다. 이 사건은 대기오염에 관한 것이지만 이론구성은 영해의 오염에 대해서도 충분히 적용될 수 있다. 즉, 국가는 영해의 오염으로 인한 손해를 타국에게 주지 않도록 할 국제법적 의무를 지며 이에 위반하면 국가의 국제책임을 발생하여 손해배상을 해야만 한다. 이러한 원칙은 주권절대원칙에 대한 반발로부터 생긴 주권제한의 원칙이나 권리남용금지의 원칙 등과 같은 법의 일반원칙에서 도출되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 원칙은 공해에서 발생한 오염사고에 대해서는 관할권이원의 해석에 해당하므로 적용되지 않는다. 즉, 국제공해 또는 월경오염(transnational, transfrontier 또는 transboundary pollution)에 있어서 국제 또는 월경이라는 말은 곧 한 국가에서 발생한 환경 훼손행위가 다른 국가에 손해를 일으키는 경우를 지칭한다. 따라서 문제의 환경훼손행위가 그 국가의 영토적 주권이 미치는 장소에서 발생할 것이 요건이 된다. 그 결과 많은 선진해양국가들은 공해자유의 원칙을 주장하며 이 원칙의 적용에 소극적인 자세를 보여 왔다. 공해에 관한 일반조약에서는 공해의 자유를 타국 이익에 대하여 합리적인 고려를 하여 행사하지 않으면 안된다고 하여 전통적인 자유방임적인 개념에 약간의 제한을 해왔으나 해양오염문제를 처리하기에는 충분하다고 할 수 없다.

한편, 해양환경오염의 규제에 관한 국제조약법의 생성에 있어서 중요한 선례가 된 것은 국제하천에 관한 조약이다. 국제하천은 그 이용에 관하여 연안국의 이해가 얽혀 있기 때문에 국제하천법은 해양오염에 관한 법보다도 일찍이 19세기 말경부터 생성되었다.

그리고, 그 법리는 해양오염의 국제법에 관한 법원칙의 형성에 영향을 미쳤다. 국제하천법은 당초 항행의 자유를 확보할 뿐이었고, 하천의 이용에 관하여는 연안국에 아무런 의무도 과하지 아니하였다. 즉, 하천은 연안국의 영토를 통해서 흐르는 이상 그 부분에 대하여는 연안국의 절대적인 영토주권의 지배를

받는 것으로 생각되었다. 그러나 국제하천의 이용관계가 복잡해짐에 따라 하천의 이용을 연안국의 일방적 의사에만 맡길 수 없게 되었고, 결국 국제법은 연안국의 일방적인 영토주권의 행사를 하천의 이용뿐만 아니라 오염방지의 측면에서도 제한하는 방향으로 진보하게 되었다. 이것은 이른바 각국은 자국 영토 내의 하천수를 타국에 대한 배려없이 자유로이 사용할 수 있다는 ‘절대적 영토주권이론’이 배척되고 각국은 자국영토를 통과하는 하천을 자유로이 행사할 수 있으나 이것이 타국의 합리적인 사용을 해서는 방해서는 안된다는 ‘제한적 영토주권이론’이 지지를 받게 되었다.¹⁵⁷⁾ 이렇게 하여 국제하천법은 오염 등의 손해를 일으키는 하천이용을 합리성이나 형평의 이용을 채택함으로써 법원칙을 확립하게 되었다. 그리고 오염방지를 위한 국제기구¹⁵⁸⁾를 설립하여 오염의 감시, 수질오염 허용기준의 설정과 오염으로 인한 손해의 조사 등, 이른바 행정적인 접근방법은 국제하천법의 생성과정에서 형성되었다고 하여도 과언이 아니다. 따라서 국제하천법은 법적인 접근과 행정적인 접근이라는 두 가지 선례를 국제해양환경법에 남기는 중요한 계기가 되었다. 이 밖에도 자연보호법¹⁵⁹⁾, 환경위생법¹⁶⁰⁾ 및 해양생물자원보호법¹⁶¹⁾ 등의 국제조약법이 국제해양환경법의

157) 노명준, “국제수로의 수질오염문제”, 국제법학회논총(대한국제법학회), 통권 제33권 제2호(1988), p.265; 김태천, “월경환경손해에 대한 국제책임(1)-국제위법행위책임의 성립-”, 법학논고(경북대학교 법학연구소), 제9집(1993), pp.9-13..

158) 1909년 미국·캐나다간 국경하천조약에 따른 America Canada International Joint Commission이 중요한 예이다.

159) Declaration for the Protection of *Birds* useful to Agriculture(1875), Draft Convention for the Protection of Migratory *Birds*(1890년대), Convention to Protect *Birds Useful to Agriculture*(1902), Migratory *Birds Convention*(1916), Convention for the Protection of Migratory *Birds and Game Mammals*(1936), London Convention for the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State(1933) 등이 그 예이다.

160) 환경위생을 위한 국제적인 협약의 성립을 위한 노력이 19세기 후반부터 진지하게 진행되어 1907년 파리에서 International Office of Public Health가 설립되었다. 이는 The Health Organization of League of Nations(1921-1946)의 전신이 되었고, 이 기간중에 동식물보호를 위한 환경보호국제협약들이 성립하게 되었다. 즉, The Convention Regarding the Organization of Campaign against Locusts(1920), Agreement Concerning the Creation of an International Office for Information Regarding Locusts(1926), International Convention for the Protection of Plants

발전에 중요한 역할을 하게 되었다.

제3절 해양환경보호에 관한 국제해양환경법의 발전

해양오염의 규제에 관한 국제법의 생성과정에서는 해양의 자정능력이 무한한 것이라고 생각되었고, 또한 오염이 국제적으로 중요한 사안으로 인식되지 못하였던 것이 사실이다. 따라서 해양오염에 관한 국제법은 국내법 이론이나 국제하천법 이론의 유추적용 및 국제법 일반이론의 구체화의 범위를 벗어나지 못하였다. 더욱이 손해의 정도도 국지적이었고 오염규제도 불과 수개국간의 조약에 의하여 규제되었다. 그러나 해상교통의 발달 및 과학기술의 혁신에 따라 해양오염의 양상은 악화 일로에 있으며, 그 영향은 전 지구로 확산되어 가고 있다. 그리하여 국제법은 해양환경법에 관한 포괄적인 법적 필요성을 느끼게 되었고, 그 결과 IMO를 위시한 해양오염의 규제를 위한 상설적인 국제기구¹⁶²⁾가 생겨 이들 국제기구의 주도 하에 다수국간의 조약이나 협약 등이 많이 채택·시행되고 있다. 이 과정에서 기국(flag state)주의로부터 연안국(coastal state)주의 또는 기항국(port state)주의로의 관할권의 이행, 해양오염에 대한 국제의무 및 의무반에 따르는 국제책임의 법리 등 해양환경보전을 위한 새로운 법리가 정비되면서 독자적인 법체계로 발전해 가고 있다.

(1929), International Convention for the Campaign against Contagious Diseases of Animals(1935) 등이 그 예이다.

161) Convention for the Regulation of Meshes of Fishing Nets and the Size Limits of Fish-London 'Over Fishing Convention', 1946(이는 1959년 Northeast Atlantic Fisheries Convention으로 발전 변경되었음), Interim Convention on the Conservation of North Pacific Ocean(1957), International Convention for the Regulation of Whaling(1946), Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas(1958년 제네바협약) 등이 그 대표적인 협약이다.

162) 오늘날 유엔체제 내에서 여러 국제기구들이 직·간접적으로 해양환경보호를 위해 노력하고 있는데 여기에는 UN을 포함하여 UNEP, IMO, WMO, ILO, WHO, FAO, IACO 등 각종 전문기구들이 이에 해당한다. 그 밖에 지역적 국제기구들로서는 EU, NATO, OECD 등이 있다; 노명준, “환경보호와 오염방지를 위한 국제법에 관한 연구”, 국제법학회논총, 제27권 제1호, 통권 제51호(1982. 9), pp.126-134.

해양환경오염의 규제 내지 해양환경보존에 관한 국제조약은 유조선 Torrey Canyon호 사건을 계기로 그 수가 점차 증가하였다. 국제조약의 성립에 있어서 주도적인 역할을 한 것은 1972년의 국제인간환경회의, 1973년 이후 약 10여년에 걸친 제3차 유엔해양법회의, 1973년의 IMCO(1982년 5월 22일 IMO로 개칭됨) 해양오염회의 및 1992년의 유엔환경개발회의 등이 있는데, 이하에서 연역별로 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 1972년 Stockholm 인간환경선언¹⁶³⁾

1960년대 말엽 가속화된 환경오염에 대한 관심은 월경대기오염, 세계의 하천오염 및 공해상 유류운송에 따른 해양오염 등과 같은 다양한 분야에 대한 오염문제를 취급하는 양자간, 지역간, 그리고 다자간 국제협약의 채택을 촉발시켰다. 특히, 이 문제와 관련하여 유엔총회는 1968년 유엔인간환경회의를 개최할 것을 결의하였다. 이 결의에 따라 1972년 스웨덴의 Stockholm에서 유엔인간환경회의가 개최되었고, 회의 결과 인간환경선언과 인간환경행동계획을 심의·채택하였으며 유엔환경계획(UNEP)이라는 국제환경기구의 설립을 결의하였다.¹⁶⁴⁾ 이 회의에서는 UNEP의 설립결의를 포함하여 세계환경일(매년 6월 5일)의 지정결의, 제2차 유엔인간환경회의 개최결의, 핵실험금지결의 등 4개의 결의(Resolution)를 채택했다.

이 회의에서 채택된 인간환경선언(Declaration on the Human Environment)은 스톡홀름선언이라고도 하는데, 비록 법적 구속력을 가지지 아니하는 선언에 불과하지만 국제환경법의 기본이념과 원칙을 천명함으로써 국제환경법 성립의 기틀을 마련한 중요한 국제문서라고 할 수 있다. 위 선언에 따르면 현재와 미래세대를 위한 인간의 환경을 보호하고 개선하는 것은 인류의 지상목표이며(동 선언 전문 제6조), 인간은 현재 및 미래의 세대를 위한 환경을 보호하고 개선할 엄숙한 책임을 지고 있다고 천명하고 있다(동 선언 원칙 제1조). 또한, 각국은

163) Report of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A. CONF. 48/14/ and Corr. 1(1972).

164) Ved P. Nanda, *op. cit.*, pp.34-35.

유엔헌장과 국제법원칙에 따라 각자의 환경정책에 따라 자국의 자원을 개발할 주권적 권리를 가지며, 또한 개발활동이 타국이나 역외지역의 환경에 손상을 주지 않아야 할 책임이 있음을 규정하고 있다(동 선언 원칙 제21조).¹⁶⁵⁾ 그리고, 각국은 인간의 환경이나 생물자원과 유해한 물질로 인한 물질로 인한 해양의 오염을 방지할 모든 가능한 조치를 취해야 하며, 야생동물과 천연자원 등 재생 불가능한 자원을 보호하고 유해물질을 배출하지 않을 것 등을 규정하고 있다(동 선언 원칙 제2, 4, 5, 6 및 7조). 한편, 환경문제의 등장이 개발도상국의 빈곤에 관한 선진국들의 관심의 희석을 우려하는 개발도상국들의 의사도 충분히 반영되었다. 즉, 동 선언에 의하면 모든 국가의 환경정책은 개발도상국의 현재 및 미래의 개발가능성이나 양호한 생활조건의 달성을 저해해서는 않되며, 환경기준에 대해서는 선진국과 개발도상국간에 달리 적용할 수 있다고 규정하고 있다(동 선언 원칙 제11조 및 제23조).¹⁶⁶⁾

특히, 해양환경보호와 관련하여 많은 UN 전문기관의 대표들이 참석한 가운데 개최된 스톡홀름 인간환경회의에서 채택된 스톡홀름 인간환경선언을 통하여 해양오염방지를 위한 국제법상의 기초를 마련하였다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있다.

스톡홀름선언은 환경의 질적 향상 및 환경보호와 관련된 국제적 문제는 모든 국가의 협력에 의하여 처리되어야 하며, 또한 환경오염을 효과적으로 방지하기 위해서는 다자간 또는 양자간 국가협정이 필수적이라고 규정하고 있다. 특히, 지리적, 생태적 요인이 동일한 자연적 실체를 이루고 있는 지역의 오염방지를 위해서는 지역국가간 정책적 조화를 꾀하여야 하고, 공동의 오염방지조치를 채택하여야 한다고 규정하고 있다(원칙 제24조).

그리고, 1962년 6월 16일 채택된 인간환경행동계획(Action Plan for the Human Environment)은 환경문제 분야에서의 장래의 활동을 위한 지침으로서 유엔인간환경회의의 제2의 성과이다. 이 계획은 5개 분야에 걸친 총 109항목의 구체적인 권고(Recommendation)로 구성되어 있으며, UNEP가 이들 권고에 대

165) Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law*(London: Graham & Trotman Limited, 1991), p.40.

166) Philippe Sands, *op. cit.*, p.35.

한 실시조치를 취하고 있다. 이들 각 분야별 권고에는 제1분야에 인간 거주
계획 및 관리, 제2분야에 환경적 측면에서의 천연자원 관리, 제3분야에 국제적
오염물질의 파악과 규제, 제4분야에 교육, 정보, 사회, 문화적 측면에서의 환경
보호, 그리고 제5분야에는 환경정책의 개발저해방지 등이 있다.¹⁶⁷⁾ 이 밖에도
동 행동계획에는 환경평가, 환경관리 및 지원조치가 포함되어 있다.¹⁶⁸⁾

또한, 위 유엔인간환경회의 설립결의에 따라 제27차 유엔총회에서 결의 제
2997호로 발족된 UNEP가 있는데, 이 기구는 인간환경의 보호 및 개선을 위한
국제협력을 촉진하는데 있다. 이 기구의 주요 활동분야는 인간거주, 건강, 복지,
토지·물·사막화 방지, 무역·경제·기술·기술이전, 해양, 자연·야생동물·
유전인자보호, 에너지, 환경평가, 환경관리, 교육·훈련원조·정보, 장래계획 등
10개 항목으로 분류되어 있다. 이들 분야를 중심으로 작성되는 개개의 환경사
업은 관리이사회에서 결정하는 지침에 따라 사무국이 작성하여 실시하는 것과
UN 및 UN 전문기관 등이 개별 또는 공동으로 작성·실시하는 것으로 나누어
진다.¹⁶⁹⁾

2. 1992년 유엔 환경개발회의(UNCED)

1972년 유엔인간환경회의 개최 이후 지구환경의 계속적 악화로 지구를 더 이
상 방치할 수 없으며, 인류의 보다 나은 환경의 조성을 위해 지구환경보전을
위한 국제적 제도를 창출할 필요가 있다는 인식이 확산되었다. 이런 국제적 분
위기 속에서 유엔총회는 1987년 12월에 브룬트랜드보고서를 채택한 후,¹⁷⁰⁾ 1988
년과 1989년의 두 차례의 결의(resolutions)¹⁷¹⁾에 의하여 UNCED를 1992년 6월
초에 개최하기로 하였다.¹⁷²⁾ 그리고, 사무국이 설치되었으며 캐나다의 사업가이
자 유엔환경기구의 초대 사무총장을 지낸 바 있는 Maurice Strong이 사무총장

167) *Ibid.*

168) Ved P. Nanda, *op. cit.*, pp.89-94; Philippe Sands, *op. cit.*, pp.35-37.

169) Philippe Sands, *op. cit.*, pp.40-41.

170) U.N.G.A. Res. 42/187(1987).

171) U.N.G.A. Res. 43/196(1988); U.N.G.A. Res. 44/228(1989).

172)) Philippe Sands, *op. cit.*, p.48.

으로 임명되었다. 한편, UNCED는 1990년 유엔총회의 결의로 1992년 6월 1일부터 12일까지 리우에서 열리기로 확정되었으며, 이후에 나이로비와 제네바, 그리고 뉴욕에서 4차에 걸친 준비위원회가 개최되었다. 또한, 이 기간동안에 기후변화협약 및 생물다양성협약 채택을 위한 정부간협의회가 각각 5차례에 걸쳐 개최되었다.¹⁷³⁾

Stockholm 인간환경회의가 개최된지 정확히 20년 후인 1992년 6월 드디어 브라질의 리우데자네이로에서는 리우지구정상회담(Rio Earth Summit)이 열렸다. 정식명칭이 유엔인간환경개발회의(UNCED)인 이 회의에서는 ‘리우선언’ ‘의제21’ 및 ‘삼림원칙선언’이 채택되었고, 동 회의 기간중 서명을 위해 개방된 유엔 ‘기후변화협약’¹⁷⁴⁾과 ‘생물다양성협약’에 각각 156개국과 158개국이 서명함으로써 지구환경문제에 대한 국제적 관심을 반증했다.

리우선언(The Rio Declaration)¹⁷⁵⁾은 전문과 27개의 원칙으로 구성되어 있는데, 비록 법적 구속력을 가지지는 않으나, 환경과 개발의 균형 및 선진국과 개발도상국간의 협상,¹⁷⁶⁾ 즉 ‘지속가능한 개발’(sustainable development)정책에 입각한 21세기의 지구환경보호를 위한 국제환경법의 현장이라고 할 수 있다. 이 선언은 지속가능한 개발을 달성하기 위하여 환경보호는 개발과정의 중요한 일부분을 구성하며, 개발과정과 환경보호는 불가분의 관계를 가진다는 것을 공통이념으로 하고 있다. 또한 동 선언은 지속가능한 개발이라는 목표를 달성하기 위하여 국가의 권리와 의무 및 책임을 규정하고 있다. 즉 구체적으로는 환경권과 개발의 권리, 개발도상국의 특수사정의 고려, 선진국의 우선적 책임, 환경보호를 위한 예방적 조치, 오염자 비용부담의 원칙, 국내적 이행조치의 의무, 월

173) *Ibid.*, pp.48-49.

174) 생물다양성협약과 함께 지구환경보호를 위한 양대산맥의 하나로서 지구온난화방지를 위한 세계적 노력의 결실인 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)은 1993년 10월 21일 제50회 국무회의의 심의를 거치고 1993년 11월 30일 제165회 정기국회 제17차 본회의에서 비준동의를 얻어 1993년 12월 14일 국제연합사무총장에게 비준서를 기탁함으로써 1994년 3월 15일 조약 제1,213호로 공포되어 1994년 3월 21일부터 대한민국에 대하여 발효됐다. 이에 대해서는 외무부, 외교문해설 94-3, 1994. 3. 28; 관보 제12664호, 1994. 3. 15, pp.4-41,

175) Philippe Sands, *op. cit.*, pp.49-52.

176) 31 *ILM*(1992), p.874.

경환경피해방지의 의무, 국제협력의 의무 등이 그것이다. 이러한 구체적인 내용으로 비추어 보아 환경오염을 사전에 예방하기 위한 지역 국가간의 협조의무가 이미 국제관습법적인 근본규범으로 자리잡고 있다고 할 수 있으므로 이에대한 의무위반을 국가의 국제책임으로까지 확대 적용시켜도 큰 무리는 없을 것이다.

그리고, 의제 21(Agenda 21)¹⁷⁷⁾은 리우선언의 시행을 위한 구체적인 행동지침을 담은 실천강령이며 전문과 4개부로 구성되어 있다. 이는 구속력있는 협약은 아니나 해양환경을 포함한 각 분야의 다양한 지구환경을 보호하고 관리하기 위한 원칙과 이를 시행할 재정지원, 기술이전 및 국제기구와 국제법규칙에 관한 국제사회의 합의를 담고 있을 뿐만 아니라 장차 개최될 개별협상의 지침이 될 것이다. UNCED가 유엔인간환경회의와 구별되는 가장 큰 특징 중의 하나가 바로 이 의제 21이다. 스톡홀름회의는 109개의 권고안을 나열하는데 그쳤으나, UNCED는 40여개의 환경과 개발분야의 현황, 목표 및 이행방안을 확정하여 그 이행상황을 정기적으로 감시할 수 있는 제도적 장치를 마련했다.

특히, UNCED에서는 해양환경보호 분야가 여타 환경분야와 함께 심도있게 논의되었다. 해양오염을 방지하기 위해서는 사후적 해결보다는 사전적 예방조치가 중요하다고 강조하면서, 이러한 접근방법은 특히 예비적 조치의 적용, 환경영향평가, 청결한 제품생산 기술, 재활용, 폐기물투기의 감시와 발생의 최소화, 오물처리시설의 확충 및 개선, 위험물 취급관리기준 설정, 대기, 육상 및 수질오염 영향에 대한 종합적인 대책수립이 필요하다고 하고 이들 모든 관리계획에는 연안의 거주환경 개선문제와 연안 및 해양의 통합관리 및 개발사항이 내포되어야 한다고 강조하고 있다. 그리고 각국은 유엔해양법협약의 해양환경 보호 및 보전에 관한 규정에 의거하여, 또한 각국의 정책, 사업 우선순위, 지원상태에 따라 생명체 자원이나 생산능력을 유지·증진시키기 위하여 해양환경의 오염을 방지, 감소, 규제해 나가야 한다고 하고 있다. 또 각국은 적절한 국제기구를 통해서 추가 재정자원의 공급이나 청정기술과 관련된 연구업적을 개방하는 것이 이 협정을 수행함에 있어 개발도상국의 실제행동을 돕는데 필요할 것이라는 데에 대하여 동의해야 한다고 하고 있다.¹⁷⁸⁾ 해양보전을 위한 정책수단

177) Ved P. Nanda, *op. cit.*, pp.129-130; Philippe Sands, *op. cit.*, pp.52-54.

178) 유철상, “UNCED와 해양환경보전정책”, 해양정책연구, 제7권 제2호(1992),

을 강구하는 데에 있어서 육상기인오염과 해상활동으로 인한 해양오염 등으로 구분하여 구체적인 오염방지 방안을 제시하고 있다.

3. 해양환경보호에 관한 국제법의 새로운 동향

해양오염의 문제가 국제적으로 검토되기 시작한 역사는 오래되었지만 구체적으로 국제법의 하나인 국제조약으로 체결된 것은 '1954년의 기름에 의한 해수의 오염방지를 위한 국제협약(OILPOL, 1954)'이 최초의 것이라 할 수 있다. 그 후 이 조약은 1962년에 대상선박의 확대, 배출기준에 관한 규제의 강화 등에 관하여 개정이 있었고, 1969년에는 기름의 배출에 관한 총량규제를 위한 개정이 이루어졌으며, 1971년에는 사고시 탱커로부터의 기름유출을 일정량으로 제한하는 화물탱크 크기의 제한 등에 관한 개정이 이루어졌다.

한편, 환경보호에 대한 세계적인 여론이 비등해짐에 따라 1972년 6월 스톡홀름에서 유엔인간환경회의를 개최하여 「인간환경선언」을 채택하였고, 또한 유엔환경계획(UNEP)이 설치되었다. 이에 대한 성과의 하나로서 1972년 11월 '해양투기규제협약'이 런던에서 채택되었다. 이 협약은 선박을 비롯하여 항공기나 해양구조물로부터의 유해물질의 해양에의 투기(dumping) 및 해상에서의 소각(incineration)을 규제하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

또한, '1954년의 기름에 의한 해수의 오염방지를 위한 국제협약'에 대한 1971년의 개정 후 국제적 여론에 따라 선박의 구조, 설비에 관한 의무규정을 대폭 추가하는 한편 기름의 배출규제를 보다 더 강화하고 기름 이외의 유해액체물질 등에 관한 규제를 신설하는 등 발본적 개정내용을 포함하는 '1973년 해양오염방지협약(MARPOL, 1973)'을 런던에서 채택하였다.

그 후 1967년 유조선 Torrey Canyon호 사고가 계기가 되어 1969년 '기름에 의한 오염사고가 발생한 경우의 공해상의 개입에 관한 국제협약'(일명 공법협약)은 선박의 충돌, 좌초 등의 해난의 결과 연안국의 이익이 기름오염에 의하여 침해될 받을 위험이 있는 경우, 연안국은 그 위험을 방지, 경감 또는 제거하기

pp.344-345.

위하여 당해 선박의 기국과 사전에 협의할 것을 전제로 하여 공해상에 있어서도 적절한 조치를 취할 수 있도록 하였다. 그리고 1973년 협약의 채택에 따라 기름 이외의 유해물질에까지 규제가 강화됨으로써 ‘기름 이외의 물질에 의한 해양오염사고가 발생한 경우의 공해상의 개입에 관한 의정서(공법의정서)’가 채택되었다.

또, 선박의 대형화에 따라 사고로 인한 피해액도 거액에 달하게 되므로 이에 대한 구제제도의 개선이 필요하게 되어 1969년에 ‘기름에 의한 오염손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약(CLC, 1969)’이 채택되었고, 1971년에는 유류손해의 피해자의 보호를 더욱 철저히 하고 선박소유자의 추가적 부담을 구제할 것을 목적으로 ‘유류손해보상을 위한 국제기금의 설립에 관한 국제협약(FUND, 1971; 일명 기금협약이라 함)’이 채택되었다.

1976년 말에서 1977년 초 사이에 유조선의 해난사고가 미국연안에서 발생하자 미국정부는 IMCO에 대하여 유조선의 안전과 해양오염방지 규제의 개선강화를 제안하여 1978년에 ‘1973년 해양오염방지협약(MARPOL) 및 1974년 해상인명안전협약(SOLAS)에 관한 1978년 의정서’를 채택하게 되었다.

그리고, 유엔은 1971년부터 약 10년간에 걸쳐 제3차 유엔해양법회의를 개최하여 바다의 현장이라 불리우는 유엔해양법협약을 채택하여 1994년에 발효시켰고, 1992년 브라질의 리오데자네이로에서 지구환경을 보호하기 위한 지구촌 정상회담을 개최하여 해양을 포함한 포괄적인 지구환경을 보호하자는 결의를 함으로써 국제법적인 규범을 확고히 하는 결정적인 계기를 마련하였다. 이후 1997년 6월 23일부터 27일까지 New York에서는 리우정상회담(Rio Summit) 이후의 진전과 발전을 검토하고 평가하기 위한 유엔총회 특별회기(Earth Summit +5)가 개최된 바 있다. 한편 최근 해양오염방지를 위한 국제적 노력으로는 유엔해양법협약에 대한 이행협정 채택, 연안역 통합관리 개념의 도입, 육상기인오염의 통제강화, 지속가능한 개발위원회(CSD : Commission on Sustainable Development) 및 지구환경청(GEF : Global Environment Facility)의 발족, 기후변화협약(International Convention on Climate Change)과 생물다양성협약(International Convention on Biological Diversity)의 이행을 위한 관련제도의 확정 등을 들 수 있다.

이와같이 해양오염의 규제에 관한 각종 협약을 통하여 해양오염에 관한 국제법이 급속히 발전하였다고 할 수 있다. 여기에서도 알 수 있듯이 국제해양환경법은 완전히 정착한 국제법이 아니라 지금 이 시간에도 지속적으로 발전하고 있고 앞으로도 계속해서 발전할 분야이다. 특히 소위 국제해양환경법은 그 어느 때보다도 새로운 국제법의 한 분야로 정착하고 있음은 그 누구도 부인할 수 없을 것이다. 다만 지금까지 살펴본 해양오염관련 국제협약들은 해양오염문제를 종합적으로 처리하는 데는 일부 미흡한 점이 있고, 특히 국가의 관할권이 미치지 않는 곳에서는 국제적 규제가 회피되어 왔다는 지적이 있다. 즉 선박오염사고에 있어서 국가 관할수역 밖에서의 오염의 규제나 처벌의 권한은 선박의 기국에만 인정하는 소위 기국주의가 원칙으로 되어 있다. 결국 전통적인 해양법은 근본적으로는 공해자유의 원칙을 유지하면서 해양오염방지를 위하여 약간의 수정을 가함으로써 발전해 왔다고 할 수 있다. 그러나 날로 대형화되는 해양오염을 효과적으로 규제하기 위해서는 종래의 기국주의만이 아니라 실제로 피해를 입은 연안국에게도 규제를 주어야 한다는 이른바 ‘연안국 관할의 확대’ 또는 ‘기항지국 관할의 확대’로의 새로운 경향이 대두되게 된 것이다.¹⁷⁹⁾

제4절 국제해양환경법의 발전을 위한 IMO의 역할

1. IMO의 설립, 성격 및 역할

해운분야는 그 특성상 국제적인 성격을 띠고 있기 때문에 국가간의 협력을 통한 공동대응이 필수적이다. 따라서 1948년 해운의 기술적인 문제를 다루기 위한 전문기구 설립협약¹⁸⁰⁾이 채택되었고, 10년 후인 1958년에 이 협약이 발효함으로써 IMO의 전신인 정부간해사자문기구(IMCO)가 탄생하게 되었다. 기술

179) 최재훈, “해양오염방지에 관한 기국주의의 수정”, 국제법학회논총, 제23권 제1호(1978), pp.290-293.

180) Convention on the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization adopted by the United Nations Maritime Conference in Geneva on 6 March 1948, as modified by Amendments adopted by Assembly resolutions A.69(ES.II), A.70(I V) and A.358(I X).

적 자문기구에 불과했던 IMCO는 기구의 기능과 역할을 강화하기 위하여 1975년 제9차 총회에서 기구의 명칭을 IMCO에서 IMO로 개정하는 안을 채택하여 요건 발효일인 1982년 5월 22일을 기해 정식으로 IMO로 새롭게 탄생하였다.¹⁸¹⁾ 즉, 정부간 해사자문기구(IMCO)에서 “정부간(Intergovernmental)”이라는 단어를 “국제(International)”로 바뀌었고, “자문(Consultative)”이라는 단어가 삭제되어 국제해사기구(IMO)로 바뀌게 된 것이다. 실질적으로 기구의 구조상 큰 변화는 없었으나 IMCO가 ‘자문’이라는 용어때문에 소극적이며 권고적일 수밖에 없었던 반면 IMO는 보다 능동적이고 적극적이며 강제성이 강한 성격의 국제기구로 바뀌게 된 것이다.

IMO의 목적은 해운에 영향을 미치는 제반 기술사항에 관한 정부간 협력을 촉진하고 해상안전과 해양오염방지를 위한 실질적인 기준을 채택하며, 국제교역을 증진시키기 위하여 차별적인 조치와 불필요한 규제를 철폐하고, 이러한 제한조치 등 해운과 관련된 모든 문제를 심의함과 동시에 이러한 사항에 관한 정보를 상호 교환하자는 데 있다.

이와같이 IMO의 기능은 초기에는 해운활동의 기술적인 분야에 국한되어 선박과 인명구조 장비의 구조적인 요건 등과 같은 문제에 집중되었다. 그러나 해양오염 규제기능에 관한 언급이 없었음에도 불구하고 IMO는 1958년에 정식으로 성립되기 전부터 선박으로 인하여 발생하는 오염을 규제하는 기능을 갖는 것으로 간주되었다. 즉, 1954년에 체결된 런던협약상 행정적인 권한을 행사하는 기구는 IMO가 성립하는 때로부터 IMO가 된다고 하여 해양오염에 관한 기능을 수행할 것을 예정하였다.¹⁸²⁾ 또한, 1967년의 유조선 Torrey Canyon 사고로 선진국에서의 환경보호에 관한 관심이 고조됨에 따라 IMO의 역할은 해양환경 분야로 확대되었다. 이에 따라 IMO의 조직에도 변화가 일어나 설립 당시 총회(Assembly), 이사회(Council), 사무국(Secretariat) 및 해양안전위원회(MSC)에서 법률위원회(LEG)와 해양환경보호위원회(MEPC)가 추가로 설치되었다.¹⁸³⁾ 이

181) IMO는 1958년 3월 17일에 총 16개 전문기관 중 12번째 UN 전문기관(Specialized Agency)이 된 IMCO의 명칭이 변경된 국제기구이다.

182) 박찬호, “선박오염에 관한 국제법의 발전”, 고려대학교 법학박사학위논문(1992. 2), pp.17-18.

183) 이 외에도 오늘날에는 간소화위원회(FAL : Facilitation Committee)와 기

중 LEG는 해양오염으로 인한 피해에 대한 책임과 오염규제에 관한 규칙 제정을 담당하고 있다. 그리고 MEPC는 선박으로 인한 해양오염의 방지와 규제에 관한 국제협약에 의거하여 IMO에 부여된 기능을 수행할 뿐만 아니라 협약 집행을 용이하게 하는 조치를 강구하는 기능을 한다.¹⁸⁴⁾ 또 IMO는 기구의 해양오염 방지를 위한 임무를 효율적으로 수행하기 위하여 UN 및 다른 UN 전문기구와 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다.¹⁸⁵⁾

이 중에서도 특히 해양오염문제와 직접적으로 관련이 있는 MEPC는 해양오염에 관련된 문제 전반에 걸쳐 협약 및 방지활동을 하는 것을 목적으로 1973년 제8차 총회결의에 의하여 설치된 위원회이다. 이 위원회를 구성하게 된 직접적인 동기는 1967년-토리캐년호(Torrey Canyon)의 좌초로 인하여 약 8만여 톤의 쿠웨이트산 원유를 해상으로 유출시킨 심각한 해양오염사고 때문이었다. 이 사고 이후 해양환경보호위원회는 선박에 의한 해양오염의 방지 및 규제를 위한 문제를 심의하고 이와 관련한 국제협약의 채택 및 개정의 기능을 수행하고 있으며 해사안전위원회 산하의 소위원회인 기국준수 소위원회(FSI)와 산적액체 및 가스 소위원회(BLG)는 동시에 MEPC의 소위원회이기도 하므로 관련 사항들을 심의하는데 있어서 해양오염문제를 다루고 있다.

2. IMO의 해양오염 규제노력

오늘날 해양환경보호를 위한 국제협력은 주로 IMO를 중심으로 이루어지고 있는 바, IMO는 해양오염의 방지, 대응, 보상 등에 관한 많은 국제협약의 제정 및 개정작업 외에 다음과 같은 해양환경보전과 관련된 많은 주요 사업을 전개하고 있다.

술협력위원회(TC : Technical Cooperation Committee)가 추가되어 5개의 위원회로 구성되어 있다.

184) 박찬호, 앞의 박사학위논문, pp.17-18.

185) 이들 UN 국제기구에는 UNEP, ICAO, ILO, UNDP, UNCTAD, WMO 등이 있으며, UN의 전문기구가 아닌 IHO, INMARSAT 등의 정부간기구 및 ISO, ICS, IACS, OCIMP 등과 같은 준정부간기구 등도 있다.

즉, i) 선박운항중의 폐기물 투기행위의 금지, ii) 해양오염대응을 위한 각 국가 및 선박의 비상계획(contingency plan) 수립 권장 및 지원, iii) 쓰레기 해양투기 행위규제, iv) 항만의 확장, 준설매축, 유해물질의 하역 등이 항만환경을 오염시키는 경우 규제, v) 오염문제의 인지 분석 및 정보의 공유화 지원, vi) 해양환경보전을 위한 법적, 제도적인 장치를 위한 교육과 기술 지원, vii) 기름 유출 사고시 대응장비의 비축 권장 및 비축장비 제고정보의 공유화, viii) 오염대응사고 대응전문가 명단 파악¹⁸⁶⁾ 등이 그 예이다.

그동안 IMO는 해양환경보전을 위해 다각도로 노력한 결과 유류의 해양유입률이 1980년대 75%에서 1990년대 60%로 감소한데 확신을 가지고 해양환경보호를 위한 국제기준을 더욱 강화하고 있다. 우선 해양환경오염 대상을 과거의 유류중심에서 모든 유해물질로 확대하고 있다. 예컨대, MARPOL 73/78 협약에 의한 규제대상의 오염물질을 부속서에서 기름으로부터 유해 액체물질, 유해 고체물질, 선내 생활폐수, 선내 쓰레기로까지 확대하였다. 최근에는 선박으로부터 대기오염방지를 위한 동 협약의 새로운 부속서를 개발하여 1997년 9월에 채택되었다.

IMO가 해양오염방지를 위해 채택한 주요 국제협약은 다음과 같다.

먼저, 공해상에서 외국선박이 조난 등의 사고로 유류오염 피해를 입게 될 경우 연안국이 자국연안 보호를 위한 필요한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있는 「1969년 유류오염시 공해상 개입에 관한 협약(1969 INTERVENTION)」¹⁸⁷⁾ 유류오염손해에 대해 선주에게 엄격책임주의를 택하였고, 2,000톤 이상의 유류를 운송하는 유조선 선주에게 유류오염손해 배상책임보험에 대한 부보를 강제화 하였으며, 선주파산시 보험회사에 직접 청구를 가능하게 하였으며 또한 선주의 책임제한을 인정한 「1969년 유류오염손해에 대한 민사책임에 관한 협약(1969 CLC)」¹⁸⁸⁾이 있다. 또 유류를 수입하는 회원국의 정유회사에 의해 각출

186) 조동오·목진용, “우리나라 해양오염 대응능력의 제고방안”, 정책자료 100, 해운산업연구원(1994. 12), pp.14-15.

187) 이 협약은 1969년 11월 29일 채택되어 1975년 5월 6일 발효되었고, 현재 국내법으로는 수용되지 않고 있다.

188) 이 협약은 1969년 11월 29일 채택되어 1975년 6월 19일 발효되었다. 관련 국내법으로는 유류오염피해배상보장법이 있다.

한 분담금에 의하여 국제기금(Fund)을 조성하고 본 기금에 의하여 1969년 CLC에 의하여 보상을 받지 못하거나 그 한도액을 초과하는 부분에 대하여 보상하도록 규정하고 있는 「1971년 유류오염 손해배상을 위한 국제기금 설치에 관한 협약(1971 FUND)」,¹⁸⁹⁾ 폐기물의 해상투기시 그 처리방법 및 절차를 규정하고, 특정 유해물질의 해상투기를 금지하며 선내소각을 규제하는 「1972년 폐기물 투기에 의한 해양오염방지협약(1972 LC)」,¹⁹⁰⁾ 선박으로부터의 배출금지 해역 및 배출허용 기준을 정하고, 선박의 오염방지 장치, 구조, 설비, 기준 및 검사사항을 정하고, 육상의 폐기물 수용시설의 설치 등을 규정하고 있는 「1973/78 선박으로부터의 해양오염방지에 관한 협약(1973/78 MARPOL)」,¹⁹¹⁾ 그리고 해양오염사고시 신속하고 효율적인 대비, 대응 및 국제협력을 촉진하고, 유류오염 비상계획의 선내 비치의무 및 국가적, 지역적 대비, 대응체제를 확립하기 위한 「1990년 유류오염사고시 대비, 대응 및 국제협력에 관한 협약(1990 OPRC)」¹⁹²⁾ 등이 있다.¹⁹³⁾

최근 IMO의 MEPC 의제문서에서도 종종 알 수 있듯이 MEPC는 일반 국제환경법에서 뿐만 아니라 해양환경의 보호와 보존에 관한 UNCLOS 제12장 및 UNCED 의제21 및 기타 많은 다자협약의 이행과도 밀접하게 관련되어 있다. 더욱이 MEPC는 기존의 협약에 대한 개정은 물론 새로운 국제환경협약의 채택에도 적극적으로 참여하고 있다.¹⁹⁴⁾ 특히 최근에 IMO는 MEPC를 중심으로 MSC, LEG 등의 주변 위원회와 협력하여 해

189) 이 협약은 1971년 12월 18일 채택되어 1978년 10월 16일 발효되었다. 관련 국내법으로는 유류오염피해배상보장법이 있다.

190) 이 협약은 1972년 12월 29일 채택되어 1975년 8월 30일 발효되었다. 관련 국내법으로는 해양오염방지법, 폐기물관리법, 오수·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률, 수질환경보전법 등이 있다.

191) 이 의정서는 1978년 2월 17일 채택되어 1983년 10월 2일 발효되었다. 관련 국내법으로는 해양오염방지법이 있다.

192) 이 협약은 1990년 11월 30일 채택되어 1995년 5월 13일 발효되었다. 현재, 국내적으로는 미발효상태에 있다.

193) IMO, "The Role of IMO in the Development of International Maritime Law", *IMO NEWS*, Volume II (1997. 6).

194) Louise de la Fayette, L., "The Marine Environment Protection Committee: Conjunction of the Law of the Sea and International Environmental Law"(Southampton: University of Southampton, 2001), p.73.

양오염방지를 위한 노력을 하고 있을 뿐만 아니라, UNESCO산하의 IOC, GESAMP, UNEP 등과도 긴밀히 협조하고 있다. 또한 MEPC는 해양오염관련분야에 관심을 가지고 있는 IMO 회원국 정부들과도 공동으로 노력하고 있는데, 선진공업국, 환경관련 NGO에 적극적으로 활동을 하고 있는 국가 등 서로 이해관계가 상충하는 국가들에 의해 다소 어려운 환경속에서 해양환경보호관련 업무를 수행해 왔다. 어쨌든 오랜 역사를 가지고 해양환경보호에 적극적으로 참여해 온 IMO가 이제는 새롭게 평가를 받아야 하고, 국제해양환경법의 발전에 가장 중요한 역할을 해온 국제기구임은 누구도 부인할 수 없다. 그리고 IMO는 머지않아 국제해양환경법의 정착에도 가장 중심에 서서 역할을 할 것이다.

제6장 결 론

세계는 하나의 해양으로 연결되어 있어서 어느 한 해역에서 오염사고가 발생하면 다른 해역으로 급속히 확산되어 심각한 영향을 미친다. 이러한 해양오염의 확산은 궁극적으로 지구전체의 환경에도 커다란 변화를 초래한다. 따라서 장차 인류의 생존은 해양환경의 생존에 좌우된다고 해도 과언이 아니며, 앞으로 보다 긴밀한 인접국들간의 환경정보 교환, 기술교류의 강화와 함께 지역적 협의체제는 물론이고, UN을 비롯한 전 세계적 규모의 국제협력에도 능동적으로 참여해야 한다. 이러한 점을 반영하듯 현재 환경보전에 관한 국제법 분야 중에서 가장 활발하게 논의되고 있는 것은 해양오염의 방지에 관한 환경법 분야이다. 그러나 이러한 실체법적 발전과는 대조적으로 해양오염의 효과적인 규제를 위한 절차법적인 차원에서의 국제법의 발전은 아직도 미흡한 실정이다.

각 오염원별 해양오염은 그 대부분이 국경을 넘어서 확산되기 때문에 이에 실효적으로 대처해 나가기 위해서는 주권국가의 범위를 초월한 협력체제의 확립이 반드시 필요하다. 현대 국제해양환경법의 과제는 이와같은 국가간의 협력체제를 확립하기 위한 법적인 틀을 과연 형성할 수 있을까 하는 데에 달려 있다. 그리고 이러한 법적인 발전을 도모함에 있어서 환경손해에 대한 배상책임 등의 측면에서의 범규범은 물론이고, 환경오염을 사전에 예방하기 위한 구체적인 측면에서의 제도적인 발전이 필수적이다. 즉, 국제해양환경법은 장차 실체법적인 측면에서 뿐만 아니라 절차법적인 측면에서도 병행하여 양면적인 발전이 동시에 이루어지지 않으면 안된다. 이들 두가지 측면이 동시에 발전해야만 장차 국제해양환경법이 해양환경을 보호하기 위한 유력한 수단이 될 수 있고, 성숙단계에 있는 국제해양환경법이 연성법(soft law)¹⁹⁵⁾의 단계를 넘어서 경성법(hard law)의 위치를 더욱 확고히 할 수 있다고 본다.¹⁹⁶⁾

국제해양환경법이란 국제환경법 속에서 해양환경오염을 방지하기 위한 각종

195) W. E. Burhenne, (ed.), *International Environmental Soft Law—Collection of Relevant Instruments—*(Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993); 노명준, “국제환경법의 주요내용-법의 연원을 중심으로-”, *국제법평론*(국제법출판사), 통권 제4호(1995. 3), pp.30-34.

196) 이순복, 앞의 학위논문, p.320.

규칙, 표준 및 절차 등에 관한 사항과 해양환경의 보호, 보존을 위한 규제와 국제협력에 관한 규범의 총체로서 실질적으로 국제환경법의 중추적인 내용을 이루는 규범체계를 말한다고 정의할 수 있다.

이러한 국제해양환경법은 제2차 세계대전 후에 해양환경의 중요성이 강조되면서 더욱 발전하게 되었고, 급기야는 근대적 의미의 국제해양환경법이 출현하게 되었다. 그러나 국제해양환경법은 당시의 분권적인 국제사회에서는 개별적 국가주권 절대의 원칙, 공해자유의 원칙, 기국주의의 원칙 등과 같은 전통국제법의 테두리를 벗어나지 못한 것이었다. 환경의 보호는 급진적으로 인류전체의 긴급한 과제로 대두되어, 결국 1972년 스톡홀름선언 원칙 제21에 명시된 바와 같이 각 국가는 그 관할영역 밖에서의 환경훼손에 대한 법적 책임을 지는 새로운 법적 체계의 도입이 드디어 필요하게 된 것이다. 이러한 새로운 체계의 국제해양환경법의 성립을 위한 노력은 1982년 유엔해양법협약에서 결실을 보게 되었고, 이 협약에서 특히 해양환경보호를 위해 선언적이고 권고적인 사항에 불과했던 요소들을 분명한 국제법적 권리 및 의무관계로 정립시켰다.

최근에는 위와같이 성립한 국제해양환경법을 진정한 국제법의 한 분야로 정착시키기 위하여 IMO가 가장 적극적인 역할을 하고 있다. IMO는 과거의 선박기인 해양오염에서 탈피하여 1982년 유엔해양법협약에서 정의하고 있는 각종 오염원에 의한 해양오염에 대해 적극적으로 관여하면서 해양환경을 보호하기 위한 중요한 역할을 하고 있다. 특히 IMO는 MEPC를 중심으로 MSC, LEG 등의 위원회 및 FSI 등의 소위원회 등과 협력하여 해양오염방지를 위한 각종 결의서와 협약채택을 수행하고 있을 뿐만 아니라, UNESCO산하의 IOC, GESAMP, UNEP 등과도 긴밀히 협조하고 있다. 나아가 IMO는 해양오염관련분야에 관심을 가지고 있는 IMO 회원국 정부들과도 공동으로 노력하고 있다. 어쨌든 오랜 역사를 가지고 해양환경보호에 적극적으로 참여해 온 IMO가 이제는 새롭게 평가를 받아야 하고, 국제해양환경법의 발전에 가장 중요한 역할을 해온 국제기구임은 누구도 부인할 수 없다. 그리고 IMO는 머지않아 국제해양환경법의 정착에도 가장 중심에 서서 역할을 할 것이다. 따라서 IMO는 이제 막 정착단계에 있는 국제해양환경법을 더욱더 견고히 하는 최상의 국제기구가 되었다고 볼 수 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

가) 단행본

- 김영구, 현대 해양법론, 서울 : 아세아사, 1998.
- 김영구, 해양법조약법령집, 부산 : 효성출판사, 1998.
- 김정건 외 5인, 관례중심 국제법, 경남대학교 극동문제연구소, 1984.
- 김찬규, 환경오염과 국제법, 서울 : 삼영사, 1977.
- 노명준, 국제환경법, 서울 : 박영사, 1997.
- 박용섭, 해상교통법론, 서울 : 형설출판사, 1998.
- 이동걸, 무역과 환경-조화와 충돌의 선택, 산업연구원, 1995.
- 이영준, 국제환경법론, 서울 : 박영사, 1995.

나) 연구논문 및 기타

- 김문달, “해양법협약과 해양환경의 보호와 보존”, 법학논고(경북대학교 법학연구소), 제3집, 1987.
- 김문달, “유엔해양법협약상의 해양오염방지와 국내입법의 방향”, 동석 김찬규박사 회갑기념논문집, 1992.
- 김석현, “해양법상 국가책임제도의 제문제”, 서울국제법연구, 제2권 제1호, 1995.
- 김석현, “국제법상 금지되지 않은 활동으로 인한 해로운 결과에 대한 국제책임”, 국제법평론, 통권 제3권, 1994.
- 김석현, “환경오염에 대한 국가의 국제책임”, 국제법평론, 통권 제4권, 1995.
- 김중윤, “해양오염방지에 관한 인접국가간의 협력방안”, 해운산업연구원 정책자료 083, 1993.
- 김태천, “월경환경손해에 대한 국제책임(1)”, 경북대학교 법학논고, 제9

- 집, 1993.
- 김형도, “폐기물투기에 의한 해양오염방지협약에 관한 연구”, 해운산업연구원 정책자료 039, 1991.
- 노명준, “국제수로의 수질오염문제”, 국제법학회논총, 제33권 제2호, 1988.
- 박원규, “런던협약의 개정에 대한 대응방안”, 한국환경기술개발원 연구보고서, 1994.
- 박찬호, “선박오염에 관한 국제법의 발전”, 고려대학교 법학박사학위논문, 1992.
- 백진현, “방사성폐기물 투기규제에 관한 국제법과 정치”, 해양한국 통권 제245호, 1994.
- 유정석 · 강성길, “국제해사기구 밸러스트수 배출규제협약대응을 위한 종합기술개발 사전 조사연구”, 한국해양연구원 해양시스템안전연구소, 2001.
- 유철상, “UNCED와 해양환경보전 정책”, 해양정책연구, 제7권 제2호, 1992.
- 이상돈, “국제환경법의 발전”, 중앙대학교 사회과학논문집, 제34집, 1991.
- 이상돈, “해양환경법 서설-해양오염의 현황과 문제점-”, 중앙대학교논문집, 제28집, 1984.
- 이순복, “국제해양환경법에 관한 연구”, 동아대학교 법학박사학위논문, 1984.
- 이용희, “육상기인 해양오염방지에 관한 국제법적 연구”, 경희대학교 법학박사학위논문, 1993.
- 이용희, “해양오염방지를 위한 국내외적 입법현황과 전망”, 해양정책연구, 제6권 제2호, 1991.
- 이용희 · 권문상 · 이원갑, “육상기인 해양환경오염방지에 관한 연구”, 한국해양연구소 연구논문집, 제11집, 1994.
- 조병선, “국제환경형법-구체적 월경환경오염에 대한 형법의 국제화-”, 형사정책연구원 연구보고서 94-29, 1994.
- 조동오 · 목진용, “우리나라 해양오염 대응능력의 제고방안”, 해운산업연

- 구원 정책자료 100, 1994.
- 조동오 · 목진용, “OPRC 협약의 수용방안에 관한 연구”, 해운산업연구원
정책자료 118, 1995.
- 최재훈, “해양오염방지에 관한 기국주의의 수정”, 국제법학회논총, 제23
권 제1, 2합병호, 1978.

2. 외국문헌

- Alexandre Kiss & Dinah Shelton, *International Environmental Law*,
London : Graham & Trotman Limited, 1991.
- IMO, "The Role of IMO in the Development of International Maritime
Law", IMO NEWS, Volume II (1997).
- IMO, *Basic Documents Vol. I*, London : IMO Publication, 1986.
- IMO, Resolutions and other decisions of the 22nd Assembly, London :
IMO Publication, 2002.
- Louise de la Fayette, L., *The Marine Environment Protection
Committee: Conjunction of the Law of the Sea and
International Environmental Law*, Southampton : University of
Southampton, 2001.
- Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, *International Law and the
Environment*, New York : Oxford University Press, 1994.
- Philippe Sands, Richard G. Tarasofsky & Mary Weiss(eds.),
Documents in International Environmental Law IIA,
Manchester/New York : Manchester University Press, 1994.
- R. R. Churchill & A. V. Lowe, *The Law of the Sea*, Juris Publishing,
Manchester University Press, 1999.
- Ved P. Nanda, *International Environmental Law & Policy*, New York
: Transnational Publishers, Inc., 1995.