

국제해양환경의 보호와 책임

최 흥 배*

The Protection and Responsibility of International Marine Environment

Hong-Bae Choi

< 목 차 >

Abstract

I. 서언

II. 국제회의를 통한 해양환경보호

III. 국제협약을 통한 해양환경보호

IV. 결언

參考文獻

Abstract

The accidents of 1967 the Torrey Canyon and 1978 Amoco Cadiz had a great effect on the protection of marine environment. Oil is the serious marine pollutant. Also, for a number of years many ships have disposed some of the radioactive waste matter. Another pollutant is DDT, which has for many years been used as a pesticide by farmers. Some of the DDT finds its way to the sea. These instances have in recent years alerted policy makers, legislators and the public generally to the growing problem of marine pollution. Marine pollution originates from a number of different sources, marine pollutants are many and varied in their effects. These thesis is the protection and responsibility of the international law to this problem.

I. 서 언

지구촌의 산업발전에 의한 많은 오염물질의 배출로 인하여 오늘날의 해양은 그 순결함을 잃어가고 있다. 이제 해양은 그 환경용량을 감당할 수 없는 한계점에 다다르고 있으며 인류가 관리해야 할 당면

* 한국해양대학교 국제대학 통상행정학부 부교수

과제로서 부상하고 있다. GESAMP¹⁾가 발표한 해양오염의 구성 요소를 보면 강에 의한 오염물질의 운반이 44%, 대기에서 의한 오염물질의 운반이 33%, 해상운송에 의한 오염이 12%, 해양투기에 의한 오염이 10%, 해저유전에 의한 오염이 1% 등으로 되어있다. 그러므로 전체 오염의 77%가 육상으로부터 기인한 것으로 나타나고 있다.

해양오염을 방지·경감·통제하기 위해서는 국제적으로 총체적인 협력 체계가 필요하며, 지역적으로 그 구체적인 시행방안에 주력해야 하며 이를 위해서는 국제협약과 행정제도가 필요하다. 전자의 경우 해양오염에 대해 일반적 원칙을 규정하고 있는 유엔해양법협약과 선박에 의한 해양오염방지협약, 해양오염물질의 덩핑(dumping)에 관한 협약 등이 대표적으로 있으며, 후자의 경우에는 지역해역의 환경보호를 위한 연안국들의 협약으로 유엔환경계획(UNEP)이 주도하는 지역해역계획(UNEP Regional Seas Programme)이 있다.

해양오염의 원인은 다양한 오염원과 관련이 있으며 이에 대한 국제적 규율사항 역시 이러한 기본틀에서 그 법적 체계를 구성하고 있다. 20세기 중반까지는 해양오염에 관한 성문법 형태의 조약은 없었기에 해양오염에 관한 국제분쟁이 발생하는 경우 국제관습법의 역할이 중대하였다.

본 논문은 해양환경보호에 대한 국제협약의 규정 내용을 고찰하여 국제적 내지 지역적으로 어떻게 보호하고 있는지를 고찰하고자 한다. 해양오염에 대한 국제협약의 발전과정 및 그 기본적 내용을 오염원을 중심으로 국제협약 및 지역협약의 실태와 시행사항, 법령의 시행 및 책임과 보상 등에 대해 설명하고 그에 따른 협약간의 연계성과 상호 영향에 대해 살펴보고자 한다.

II. 국제회의를 통한 해양환경보호

1. 1972년 스톡홀름 선언²⁾

인간환경을 위한 스톡홀름 회의는 국제협약을 창출하기 위한 회의는 아니었으나 회의 종결시 「Declaration on Human Environment 및 Action Plan」의 2가지 원칙을 채택하였다. 이 선언은 조약이 아니라서 그 시행에 대한 강제성도 없었다. 그러나 전 인류를 계몽하고 인권선언과 연계하여 그 법적 지위의 공식화에 상징적인 목표를 두었다. 선언의 주요 내용은 자연보전, 오염, 개발도상국의 필요사항, 도시화, 책임과 보상 및 핵실험에 대한 26개의 원칙을 규정하고 있는데, 그 가운데 해양환경에 관한 것으로 직접적인 연계성을 갖는 원칙이 있다.

첫째, 환경용량을 넘치는 독극물의 배출, 열의 배출 등으로 인해 생태계에 심각한 악영향을 미치지 않도록 하기 위해 그 배출을 정지해야 한다. 이 원칙에 의해 해양투기 및 선박으로부터의 오염을 통제하는 협약체결을 강조하여 그 후 국제적 규율을 만드는데 기여하였다³⁾.

둘째, 국가는 인간의 건강과 신체에 위해를 줄 수 있는 물질에 의한 해양오염을 방지하도록 가능한 모든 조치를 취하여야 한다. 이 원칙 역시 장차 그에 대한 상세한 협약규칙의 체결을 강조하여 그 후

1) Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution(해양오염의 과학적 측면에 관한 자문을 담당하는 국제적 전문가의 모임)

2) Stockholm Declaration on the Human Environment, 1972

3) 스톡홀름 선언 원칙(principle) 6.

국제적 규율을 만드는데 기여하였다⁴⁾.

셋째, 국가는 주권으로 자원개발의 권리를 가지지만 이를 행사함에 있어 자국의 관할권을 넘어 다른 나라의 환경에 손상을 주지 않아야 한다는 국가적 의무를 명백히 하는데 기여하였다⁵⁾. 이는 “A State owes at all times a duty to protect other States against injurious acts by individuals from within its jurisdiction”이라는 국제관습법의 기본 규칙에 합치하는 것이다.⁶⁾

넷째, 국가는 환경을 손상시키거나 오염에 따른 희생자에 대한 책임과 보상에 관한 국제법규를 작성에 협조해야 한다. 이 원칙을 통해 오염관리의 책임과 보상에 관한 국제협약이 체결되는 것을 강조하여 그 후 국제적 규율이 만드는데 기여하였다⁷⁾.

2. 1992년 환경과 개발에 관한 UN회의

1989년 UN 총회는 폭 넓은 환경 및 개발문제를 다루기 위하여 지구촌 정상회의(Earth Summit)를 개최하기로 결정하였다. 이에 1992년에 개최된 UNCED 회의⁸⁾는 1993-2000의 작업계획과 21세기를 선도할 2가지 원칙으로 「The Rio Declaration on Environment and Development 및 Agenda 21」을 창출하였다.

이들 문서는 조약 형식도 아니고 강제성도 없었다. 그러나 스톡홀름회의가 있는 지 20년만에 새로운 환경문제를 국제사회에 던져주게 되었다. Agenda 21의 제17장은 Protection of Oceans, All Kinds of Seas Including Enclosed and Semi-Enclosed Seas, Coastal Areas and the Protection, Rational Use and Development of Their Living Resources와 같은 시행계획을 그 내용으로 하고 있다. 즉, 지구생명지원 시스템의 기본 요소 및 지속적 개발의 기회를 제공하는 총체적 해양환경에 대한 예방적 프로그램을 제시하고 있다. 첫째, 배타적 경제수역을 포함한 연안의 지속적 개발 및 총체적 관리, 둘째 해양환경보호, 셋째 공해 및 영토의 해양생물 자원의 보전 및 지속적 이용, 넷째 해양환경 및 기후변화 관리에 대한 긴박한 불확실성, 다섯째 국제 및 지역적 협조, 여섯째 작은 섬들의 지속적 개발에 관한 것이다. 또한 관련문제에 대한 개발도상국의 시행과 관련하여 기술이전, 재정확보의 필요성을 언급하고 있다. 문제에 대한 일반적 접근 방식으로서 해양환경의 저급화를 방지하기 위해서는 반응적 대응보다는 예방적 내지는 예견적 접근방식을 강조하고 있고, 국가가 이러한 목적에 부합하기 위한 구체적 실천방안을 제시하고 있다.

결론적으로 Agenda 21은 장기적 실천방안이며 해양환경보전에 관한 제17장의 영향은 여러 해가 지나야 걸릴 것이지만, 스톡홀름 회의 결과와 마찬가지로 UNCED도 향후 취해야 할 기준과 조치에 대한 새로운 철학과 접근방식을 제고한 것이다.

4) 스톡홀름 선언 원칙(principle) 7.

5) 스톡홀름 선언 원칙(principle) 21.

6) Trail Smelter Arbitration: Under the principles of international law... no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the property or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.

7) 스톡홀름 선언 원칙(principle) 22.

8) The UN Conference on Environment and Development (UNCED), 1992

3. 기타 국제회의

북해 보호를 위한 국제회의⁹⁾가 1984년 Bremen에서 최초로 개최되어 흑회물질리스트에 대한 구속 규정을 지지하는 장관선언을 채택하였다. 이 선언은 국제법상의 의무를 창출하기 위한 합의는 아니었다. 하지만 국내 또는 기존의 국제설비를 통하여 확고한 조치를 취하도록 하는 강력한 의지를 표시하였으며, 이후 런던선언(London Declaration, 1987)에서는 예방적 조치에 관한 원칙(principle of precautionary action)을 강조하였다. 헤이그 선언(Hague Declaration, 1990)에서는 예방적 원칙에 집착하였으며 지속된 사용 및 지속적 개발의 개념을 받아들이고 강, 하구 및 공기를 통하여 북해에 유입되는 오염을 경감하기 위한 특정조치를 채택하였다.

Ⅲ. 국제협약을 통한 해양환경보호

1. 일반적 원칙

유엔 해양법협약 제12부¹⁰⁾는 모든 해양환경오염원에 관한 일반적 협약규칙(conventional rule)을 규정하고 있다.

첫째, 해양환경오염의 정의와 관련하여 '생물자원과 해양생물에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위협, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소 등과 같은 해로운 결과를 초래하거나 그러한 가능성이 있는 물질 내지 에너지를 인간이 직접적으로 또는 간접적으로 강어귀를 포함하여 해양환경에 들어오는 것을 말한다'고 규정하고 있다.

둘째, 회원국은 해양환경을 보호하고 보존할 의무를 지며 해양오염원 배출에 대하여 능력에 따라 실제적인 최선의 수단을 사용할 의무를 진다.¹¹⁾

셋째, 회원국은 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 입법을 제정하여야 한다. 동 협약은 다양한 해양구역 및 오염과 관련하여 그 기준을 설정하고 시행하기 위해 회원국에 의무를 부과하고 있는데 자세한 내용은 후술하고자 한다.

2. 해양오염방지를 위한 기준형성

(1) 육상으로부터 기인된 오염

첫째, 유엔 해양법협약에 의하면 회원국은 육상오염원에 의한 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 법령을 제정하고 필요한 조치를 취하여야 한다. 적절한 차원에서 회원국의 해양환경 보호정책을 조화시키도록 노력해야 한다. 뿐만 아니라 개발도상국을 지역적 특성, 경제적 능력 및 경제개발의 필요성을 고려하면서 세계적, 지역적 규칙의 설정을 위하여 노력하도록 의무를 부과하고 있다.¹²⁾

둘째, 바젤협약¹³⁾의 목적중의 하나는 폐기물 발생국가가 관리기준을 설정하게 하여 그 폐기가 적절

9) Declarations of the International North Sea Conferences.

10) The UN Convention on the Law of the Sea 1982, Part XII

11) 제192조, 제194조

12) 유엔 해양법협약 제207조.

하게 이루어지는지 확인하는 것이다. 이를 위해 수출국 및 수입국에 의무를 부과하여 수출은 수입국 및 통과국¹⁴⁾의 서면동의 없이는 불가능하다고 한다. 만약 수입국에서 계약조건에 따라 처리하지 못할 경우에는 재수입하도록 의무를 부과하고 있다. 그래서 동 협약은 근본적으로는 해양오염과 관련이 없다. 그러나 육상오염원에 의한 해양오염을 피하기 위하여 간접적으로 관련이 있다고 할 수 있다.

셋째, 해양오염방지협약¹⁵⁾은 원래 북해, 북동대서양 및 북극해로의 육상배출에 대처하기 위한 것으로서 대륙붕에 연계된 공해를 포함한 해상구역(maritime area)에 적용하였다. 그리고 EC 및 유럽 13개 국가는 개별 내지 공동으로 육상오염원에 의한 해상오염을 방지하기 위한 것으로 부속서에 **black list**와 **grey list**로 나누어 규정하여 전자는 그 오염원을 철폐하고 후자는 오염원을 엄격히 제한하였다. 그런데 1992년 신 협약의 경우 해상구역은 사실상 같으나 접근 개념에서 차이가 났다. 그 이유는 기존의 여러 협약이 많은 오염원을 적절히 통제하지 못하고 있어 이를 대체하기 위한 적절한 협약으로 모든 해양환경오염원 및 인간활동의 역효과를 규명하고 있는 신(新)파리협약이 체결되었다. 이는 예방적 원칙과 지역간 협조를 고려하고 있다. 그 주요 내용은 체약국은 육상오염원을 제거하기 위하여 모든 가능한 절차를 강구하여야 한다. 예방적 원칙(precautionary principle) 및 오염자지불원칙(polluter pays principle)을 적용하도록 의무를 부과하고 있다¹⁶⁾. 이를 위해 가장 유용한 기술(best available techniques) 및 가장 환경적인 관행(best environmental practice)을 식별, 정의, 적용하도록 하고 있다.¹⁷⁾

넷째, 지역협정에 의한 규율이다. 해양오염에 대한 많은 지역협정¹⁸⁾은 UNEP Regional Seas Programme하에서 이루어지고 있다. 1980년에 발효한 헬싱키협약¹⁹⁾이 그 가운데 하나이다. 이는 발틱해의 해양환경을 증진시키기 위한 것으로서 입법, 행정 및 기타 해양오염을 방지하고 해양환경을 증진시키기 위한 조치를 취할 수 있는 법적 골격을 설정하고 있다. 이 협약은 1992년 신 헬싱키협약에 의하여 대체되었으며 기본원칙 및 의무로서 예방적 원칙(precautionary principle), 오염자 지불원칙(polluter pays principle), 가장 유용한 기술(best available techniques) 및 가장 환경적인 관행(best

13) Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, 1989

14) 원문의 규정은 다음과 같다. Article 4(12): Nothing in this Convention shall affect in any way the sovereignty of States over their territorial sea established in accordance with international law, and the sovereign rights and the jurisdiction which States have in their exclusive economic zones and their continental shelves in accordance with international law, and the exercise by ships and aircraft of all States of navigational rights and freedoms as provided for in international law and as reflected in relevant international instruments.

15) The Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 1992, replacing the Paris Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources, 1974

16) 파리협약 Article 2-3

17) 상세한 방안은 파리협약 Annex I 및 Appendix 참조.

18) 지역협정의 예로 다음과 같은 것이 있다. Barcelona Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution, 1976; Athens Protocol, Protocol 3 for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution from Land-Based Sources, 1980; Kuwait Convention, 1978; Abidjan Convention, 1981; Lima Convention, 1981; Jeddah Convention, 1982; Cartagena Convention, 1983; Nairobi Convention, 1985; Noumea Convention, 1986; Bucharest Convention, 1992; Protocol on Environmental Protection on the Antarctic Treaty, 1991.

19) Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 1974

environmental practice)의 적용을 포함하고 있다.

다섯째, 유럽공동체 지침(European Community Directives)에 의한 규율이다. 유럽공동체(EC)는 육상오염원에 의한 오염과 관련하여 몇 개의 지침(Directives)을 채택하였다. 이는 해양환경보호의 목적 및 수단에 대하여 규정하고 있으며 1975년 채택한 Directive on Waste는 인간의 건강과 환경을 위해 하지 않고 폐기물을 처리하도록 규정을 마련하고 있다.

여섯째, 가이드라인에 의한 규율이다. 우선 몬트리올 가이드라인(The Montreal Guidelines, 1985)은 육상오염원에 의한 해양오염을 보호하기 위하여 UNEP가 준비한 것이다. 이는 모델협약(model agreement)보다는 기본 규정의 점검목록을 제시하는 권고사항이며 쌍방, 지역간, 다자간 협의 및 국내 입법의 개발과정에 있어 정부를 돕기 위한 것이다. 다음으로 어젠다 21(UNCED's Agenda 21, 1992)은 육상오염원에 대해 제17장의 Programme Area B에서 다루고 있고 해양오염의 70%가 육상오염원에 기인하고 있음을 언급하고 있다. 제17장은 육상활동으로부터 해양환경을 격하시키는 것을 방지, 경감, 통제를 필요로 하는 조치를 구체화하고 있다. 국가는 국내 또는 지역적 차원에서 조치를 취하고 Montreal Guidelines의 강화 및 최신화를 고려할 것을 촉구하고 있으며 기존의 지역 협의의 평가와 신 지역협의를 촉구하고 있다.

(2) 해저활동으로부터 기인된 오염

첫째, 국제관습법(International customary law)에 의한 규제이다. 만약 대륙붕이 비록 연안국의 영토는 아니라고 하더라도 적어도 대륙붕에 있는 천연자원의 탐사 및 개발에 대해서는 연안국이 관할권을 갖고 있다는 것이 국제관습법으로 확립되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 대륙붕의 탐사 및 개발로 인한 유류오염의 위해로부터 자국 내지 타국의 이익을 보호하는데 실패한 경우 그에 따른 국제책임은 연안국이 질 수밖에 없다. 그러나 국제사회에서의 위해 행위에 대한 엄격한 책임을 묻기 위해서는 국제조약으로 이를 규정하여야 한다. 즉 자국 내지 타국의 이익을 보호하기 위해서는 연안국의 의무를 보다 주의(care)하여 행사하여야 하고 관련 규정의 설정과 함께 감시체계가 필요하다. 이러한 국제관습법에 따른 연안국의 주권에 대한 한계성은 유엔해양법협약에 비추어 보면 일반적 수준에 지나지 않고 있다.

둘째, 1958년 공해에 관한 협약에서 국가는 배관으로부터의 배출이나 해저의 탐험 및 개발의 결과에 따른 해양오염을 방지하기 위한 규칙을 제정해야 한다고 규정하고 있다.²⁰⁾

셋째, 유엔해양법 협약의 경우 1958년 제네바 협약과 마찬가지로 해저활동으로부터 기인되는 해양오염방지와 관련된 직, 간접의 규정들을 포함하고 있다²¹⁾. 국가는 해양환경보호 및 보존을 위한 의무를 진다는 일반적 의무²²⁾와 이를 시행함에 있어 그들의 능력에 따라 가장 실용적인 수단을 사용하도록 의무를 부과하고 있다.²³⁾ 또한 해양환경보호를 위하여 취하여야 할 조치는 가능한 한 가장 극소화시키는 조치를 포함하여야 한다. 이는 해저와 하층토의 천연자원 탐사나 개발에 사용되는 설비나 장치로부터의 오염, 특히 사고방지, 긴급사태의 처리, 해상작업의 안전확보, 또한 이러한 설비나 장치의 설

20) 1958년 공해에 관한 협약 제24조(Article 24 of the Geneva Convention on the High Seas).

21) 유엔해양법협약 제4부(Part IV of the UN Convention (Continental Shelf))

22) 유엔해양법협약 제192조.

23) 유엔해양법협약 제194조(1).

계, 구조, 장비, 운용 및 인원배치의 규제를 위한 조치와 연계된다.²⁴⁾

국가는 국제적, 지역적 차원에서 해양환경을 보호하기 위한 국제규칙, 기준 및 권고관행, 절차의 수립, 발전에 협력하도록 의무를 부과하고 있다.²⁵⁾ 국가관할권하의 해저활동에 의한 오염을 방지, 경감, 통제하기 위하여 연안국에게 법령을 제정하여 이를 국제기준과 동등한 효력을 갖도록 적절히 시행할 것을 요구하고 있다.²⁶⁾ 이러한 설정된 법령을 집행하고 자국의 관할권 하에 설치한 인공섬, 설비 및 구조물로부터 발생하는 해양오염을 방지하기 위하여 설정된 국제규칙을 채택하고 시행에 필요한 조치를 취하여야 한다.²⁷⁾

넷째, 1990년 유류오염에 관한 국제협약이다²⁸⁾. 국가는 유류오염 사고에 대처하고 준비하기 위하여 동 협약에서 정한 모든 적절한 조치를 취하도록 의무를 부과하고 있다. 가스나 석유탐사, 개발, 생산활동, 유류의 적양하에 종사하는 고정식 또는 부양식 해양구조물의 운용자들은 유류오염비상계획을 세워야 한다. 또한 유출 및 유출에 관련된 사건을 보고하여야 하고, 유류오염 접수국의 조치, 대처 및 대비를 위한 국가적, 지역적 시스템의 구축, 국가간 구역개발 협조 및 기술협조 등에 대하여 규정하고 있다. 이에 대해 국제해사기구(IMO)가 교육훈련, 기술보조 등 다양한 기능을 수행하도록 되어 있다.

다섯째, 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약이다²⁹⁾. 동 협약 부속서 I (oil) 및 부속서 V(garbage)가 해양구조물에 의한 오염과 관련되어 있다. 오염의 주원인은 불어내기(blow out), 설치물의 구조적 결함(structural failure), 충돌(collision) 및 배관의 오작동과 파손(malfunction or fracture of a pipeline)이다. ‘배출’(discharge)에 대한 정의³⁰⁾에서 ‘해저광물자원의 탐사, 개발 및 관련된 해양처리과정으로부터 직접적으로 야기된 유해물질의 방출’을 제외시키고 있는 것은, 고정식 또는 부양식 구조물(rig)의 경우 해저광물자원의 탐사 및 개발, 이와 관련된 해양처리과정에 종사하는 경우에 유조선 이외의 총톤수 400톤 이상의 선박에 적용되는 규정에 따라야만 한다는 유류의 운항배출금지에 관한 특별요건³¹⁾에 모순되는 것이다. 더욱이 구조물들이 특정의 “특수해역”(발틱해, 흑해, 지중해, 홍해, 에덴갈프해, 남극해) 내에 있지 아니할 경우 및 육지로부터 12마일 이상에 위치하고 있는 경우를 제외하고는 유류 및 유성혼합물을 바다에 방출하는 것을 금지하고 있다.³²⁾ 이러한 요건은 해양설치물의 경우에 ‘항로에 향해 중’이어야 한다는 부가요건³³⁾이 있는 것으로 보아 유류의 운항배출금지에 관한 특별요건은 해양구조물에는 해당되지 않는 것으로 볼 수 있다.

한편, ‘선박’의 정의에 ‘고정식 또는 부양식 플랫폼’을 포함시키고 있으며 부속서 V의 선박으로부터의 폐기물과 관련하여 이러한 플랫폼으로부터의 폐기물처리에 대한 특별요건을 다음과 같이 규정하고 있다.³⁴⁾ 해저광물자원의 탐사, 개발 및 처리과정에 종사하는 고정식 또는 부양식 플랫폼, 그러한 플랫폼

24) 유엔해양법협약 제194조(3).

25) 유엔해양법협약 제197조.

26) 유엔해양법협약 제208조.

27) 유엔해양법협약 제214조.

28) International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation, 1990 (OPRC Convention)

29) The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 (MARPOL 73/78)

30) MARPOL 제2조(3).

31) MARPOL 부속서 I Reg.21

32) MARPOL 부속서I Reg.9.

33) MARPOL 부속서 I Reg.9(1)(b)(iii).

폼에 접안하거나 500m내에 있는 선박으로부터 어떠한 물질의 배출(disposal)도 금지한다. 그러한 폐기물은 플랫폼의 입지로부터 12마일 넘게 떨어져있고 선박이 플랫폼에 접안되어 있거나 500m내에 있는 경우에는 25mm 이하로 잘게 부수거나 갈아내는 조건으로 바다에 배출할 수 있다.

여섯째, 지역협정 등(Regional conventions, declarations and decisions)의 경우 대체로 육상자원에서부터의 해양오염, 대륙붕 운영으로부터 야기되는 오염에 관한 것으로서 그 의무사항이 매우 포괄적이다. 그러나 UNEP 협약들은 의정서를 통해 좀더 구체화되었으며 오염위급대처협력, 해양개발에 의한 오염방지와 관련된다. 발틱해의 오염방지를 위한 헬싱키협약(Helsinki Convention), OPRC협약을 수용하고 해양구조물로부터의 오염방지와 관련된 Kuwait Convention, 지중해의 오염방지를 위한 Barcelona Convention, 북해, 발틱해, 북대서양 및 북극해의 해양오염방지와 관련하여 준비와 협조, 사고 후 협조 등 활동적인 협력을 요구하고 있는 Bonn Agreement, 1990년 프랑스, 모로코, 포르투갈, 스페인, EC가 참여하고 있는 Lisbon Accord, 해양구조물로부터의 오염³⁵⁾방지를 위하여 1984년(Bremen), 1987년(London), 1990년(Hague)에서 3회에 걸쳐 International Conference on the Protection of the North Sea(INSC)가 개최되고 이에 따라 해양오염 유해물질을 Black list로 구분하여 통제하고 이 INSC 장관선언을 법적 의무사항으로 구속시킨 Paris Convention 등이 있다.

이와 같이 해양구조물의 운용으로부터 해양오염을 방지하기 위한 국제협약은 매우 복잡하고 정리되어 있지 않다. 그러나 국제협약의 일반적 규정들이 지역협정에 구체화되고 있다는 점을 주목해야 하고, 아직 완성되지는 않았지만 이미 조직화 지역기구들이 다른 지역에 그 활동을 전파하고 영향을 미칠 수 있다고 본다.

(3) 해양투기로부터 기인한 오염

첫째, 유엔해양법협약은 해양투기를 다음과 같이 정의하고 있다. ‘해양투기’란 ‘선박, 항공기, 플랫폼 또는 기타 인공해양구조물 및 이들로부터 나오는 폐기물 또는 기타 물질의 고의적인 해상처분’을 말한다. 다만 선박, 항공기, 플랫폼 또는 그 밖의 인공해양구조물 및 이들 장비의 통상적인 운용에 따라 발생하는 폐기물이나 기타 물질의 폐기 및 단지 폐기를 목적으로 하지 아니하는 물질의 유치는 투기에서 제외한다고 규정하고 있다.³⁶⁾ 국가는 해양환경을 통제하기 위한 법령을 제정해야 하고 그에 따라 투기행위가 통제되어야 한다. 또 국제적, 지역적 기준 및 절차를 수립하기 위한 노력을 하여야 하고 영해, 배타적 경제수역 및 대륙붕 상의 투기는 연안국의 통제하에 둔다³⁷⁾. 그리고 법과 규칙의 시행은 영해, 배타적 경제수역 또는 대륙붕 상의 투기는 연안국의 관할하에, 선박 및 항공기에 대하여는 기국의 관할 하에, 그리고 폐기물을 실는 행위에 대하여는 그 국가가 관할권을 행사하도록 규정하고 있으며, 복수의 소송을 배제하고 있다³⁸⁾.

둘째, 런던협약이다.³⁹⁾ 유해화학물질의 해상소각이 1969년에 시작되었고 1980년대까지 널리 유행

34) MARPOL 부속서 V Reg.4.

35) Pollution caused by oil-based mud and oil-contaminated drill cuttings.

36) 유엔해양법협약 제1조 (5)(a), (b).

37) 유엔해양법협약 제210조.

38) 유엔해양법협약 제216조.

39) The London Dumping Convention, 1972 (LDC.)

하여 연 100,000톤에 이르게 되어 1991년 해상소각을 54%로 감축하기로 합의한 후, 1994년에는 전면적으로 금지하기로 하였다. 런던협약은 1972년 11월에 채택하여 1975년 8월에 발효되었으며 우리나라는 1993년부터 당사국이 되었다. 그 특징은 금지항목을 정하고 일정 조건이 만족되면 해양투기를 허용하고 있다. 투기가 절대로 금지되는 매우 위험한 물질을 **black list(Annex I)**, 특별허락 하에 투기가 가능한 물질을 **grey list(Annex II)**, 그 외의 일반적 허락 하에 투기가 가능한 폐기물을 **white list**로 정하였다.

해양투기는 여러 가지 복합적 요인이 관여되고 사후조치보다는 사전조치의 계획적 처리가 필요하므로 예방적 조치, 총체적(holistic) 접근, 장기 전략적 측면에서 고려해야 한다. 이에 따라 1996년 의정서에서는 예방적 조치(precautionary approach)가 채택되었는데, 그 주요 내용은 ① 폐기물이나 다른 물질이 해양환경에 들어오면 악영향을 미치는 결정적 증거가 없더라도 적절한 예방조치를 취하여 해양투기로부터 환경을 보호하여야 하며, ② 원칙적으로 오염 원인이자 오염피해보상을 하여야 하며, ③ 폐기물이 어느 한 부분에서 다른 부분으로 이동되지 않도록 주의하여야 하며, ④ 부속서 I에 명시한 항목을 제외하고는 모든 폐기물과 그 외 물질은 해양투기를 할 수 없다.⁴⁰⁾

셋째, 1992년 파리협약이다.⁴¹⁾ 1992년 9월에 서명한 이 협약은 1972년 Oslo Dumping Convention 및 1974년 Paris Convention on Land-Based Sources를 대체하였다. Oslo Dumping Convention은 London Dumping Convention과 유사한 형태로서 오염물질 해양투기를 규제하며 해상소각, 해양투기를 위한 폐기물의 수출금지, 산업폐기물 및 sewage sludge의 해양투기를 통제 내지 금지하고 있다. 동 협약은 Oslo Dumping Convention과 비슷하나 좀더 폭넓게 오염원을 다루고 있으며 소각금지, 투기금지(예외규정 허용), 물질에 따른 단계적 투기금지, 저중준위 핵물질의 투기금지(프랑스 및 영국에 대한 제한적 예외허용) 등을 다루고 있다.

넷째, 발틱해 지역의 헬싱키협약(Helsinki Convention), 홍해 및 아덴만 지역의 Jeddah Convention, UNEP Regional Seas Programme에 의한 9개 협약⁴²⁾ 등은 지역의 해양투기를 통제하는 협약이며 그 형식은 런던협약의 형식을 따르고 있다. 투기물질을 Black list 및 그 외 물질로 구별하여 투기를 통제하고 있다. 또한 3개의 북해장관회⁴³⁾에 의거 관련 투기를 억제하는 선언을 하고 있다.

(4) 선박으로부터 기인한 오염

1) 기준결정과 시행에 따른 보호

첫째, 국제관습법 및 1958년 제네바 해양법협약은 선박으로부터의 오염을 거의 다루지 아니하였다.

40) 부속서 I의 예외 항목(해양처분 가능 물질)으로는 ① 준설물 ② 하수오니 ③ 수산가공잔재물 ④ 선박, 플랫폼이나 그외 해상인공구조물 ⑤ 비활성, 무기지질 물질 ⑥ 천연자원 유기물 ⑦ 철, 강철, 콘크리트가 주로 구성된 항목으로서 물질적인 영향만 미치는 무해한 폐기물이 생성된 바로 그 장소에서 해양투기 이외에 다른 실현 가능한 방안이 없는 경우, 예외 조항(제8조): 날씨가 인간생명에 위해를 가하거나 선박의 안전을 위협하는 경우로서 불가항력의 경우에는 해양투기가 허용된다.

41) The Paris Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic, 1992

42) Barcelona Convention, 1976; Kuwait Convention, 1978; Abidjan Convention, 1981; Lima Convention, 1981, Jeddah Convention, 1981; Cartagena Convention, 1983; Nairobi Convention, 1985, Noua Convention, 1986; Bucharest Convention, 1992;

43) Bremen Declaration(1984), London Conference(1987), Hague Conference(1990)

그러나 유엔해양법협약이 제정되면서 관련된 규정을 마련하고 이를 구체화할 수 있는 기본틀이 이루어졌다. 1983년까지는 OILPOL⁴⁴⁾ 과 MARPOL 73/78에 의하여 주도되어 왔으나 양 협약은 유조선 설계 및 운항절차를 개선함으로써 선박으로부터의 운항 상 배출 또는 사고에 의한 유출에 관한 기준을 설정하고 있다. 그러나 이것들은 충돌이나 좌초사고에 의한 기름유출손상은 줄일 수가 없었기 때문에 항해의 안전, 선박의 안전관리에 신경을 쓰게 되었다.

구체적으로 유조선이 탱크세정 후 유성혼합물에 의하여 해양에 방출되는 기름의 양은 바다로 운송되는 원유의 0.3% 정도이다, 이로 인하여 환경에 대한 일반대중의 관심이 높아지면서 이러한 현상이 적법하며 국제관습법에서 허용되는 것인가에 대한 의구심이 야기되었다. 1958년 공해에 관한 협약에 의하면 공해의 사용은 절대적인 것이 아니고 합리적인 사용자의 권리라는 것이었다.⁴⁵⁾ 일반적으로 유해물질의 비합리적인 공해상 배출은 금지되었으나 국제관습법에는 물질의 종류, 허용량 등 그 구체안이 제시되지 못했다. 그러나 국가가 오염방지를 위한 입법을 제정해야 한다는 내용은 동 협약⁴⁶⁾으로부터 스톡홀름 선언과 유엔해양법협약으로 발전하였다.

둘째, 유엔해양법협약은 국가는 국내법 및 규칙은 물론 국제규칙 및 기준을 설정하도록 의무를 부과하고 있다. 연안국은 오염을 최소화하기 위해 항로제도를 채택하도록 요구하고 있다. 또한 항구와 내수면, 영해, 배타적 경제수역에 대한 기준설정을 규정하고 있으며 배출가능성이 있는 해양사고가 발생할 경우 그 영향을 받을 수 있는 연안국에 그 사실을 신속히 통보하도록 의무를 부과하고 있다.⁴⁷⁾

이와 관련하여 예외규정이나 특별한 조건을 제정하여 시행하고 있는 국가는 그러한 조건을 국제기구에 통보하여 외국선박이 자국의 영해나 항구에 기항할 경우 그러한 조건의 준수 여부를 선장에게 요구할 수 있으나 이는 무해통항권이나 연안국 보호권⁴⁸⁾을 침해하는 것은 아니다. 이러한 특별 조건은 추가법령에 의하여 국제기구에 제출한 후 12개월 이내에 국제기구에서 동의할 것을 조건으로 15개월 이후에 외국적 선박에 적용하는 것이 통례이다. 1945

한편, 선박으로부터의 오염은 유엔해양법협약에서는 기름이외의 물질에 의한 것이라도 유류오염과 같이 취급하고 있다.⁴⁹⁾ 핵물질, 위험 또는 유해물질을 운송하는 선박은 무해통항권에 제약 받을 수 있다. 또한 수로나 항로를 통과할 경우에는 사전에 연안국에 문서로 통보 내지 허가가 필요할 수도 있고, 연안국에서 채택한 법이나 규정을 따라야 한다. 또한 해양환경에 유해물질을 유입할 가능성이 있을 경우에는 배타적 경제수역내에서의 과학탐사활동을 허락하지 않을 수 있다.

셋째, OILPOL(1954-1971)은 1926년에 그 초안이 마련되었으나 1954년까지 채택되지 못하였다. 이 협약은 유조선과 비유조선을 구별하여 적용하고 유조선의 경우 항해중이며, 가장 가까운 육지로부터 50마일을 넘게 떨어져 있어야 하며, 배출율은 마일당 60리터를 넘지 않아야 하며, 공선항해시 총배출량은 실을 수 있는 화물총량의 1/15,000을 넘지 않아야 하는 경우 이외에는 바다에 배출을 금지하였으

44) The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1954-71

45) 공해에 관한 협약 제2조: 원문은 다음과 같다. The freedom of the high seas must be exercised by all States with reasonable regard to the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas.

46) 공해에 관한 협약 제24조.

47) 유엔해양법협약 제211조.

48) 유엔해양법협약 제25조(2)항.

49) 유엔해양법협약 제211조.

며, 그 순차적인 개정에 따라 LOT⁵⁰⁾ 시스템과 기름기록부를 채택하였다. 비록 체약국에서 모순점에 대한 증거를 제시할 수는 있어도 선박에 대한 제재는 전통적 관례대로 기국에 그 권리를 주었다.

넷째, MARPOL 73/78은 1983년 10월에 채택되었다. 동 협약은 OILPOL을 대체하였으며 그 배출율이 마일당 60리터에서 30리터로, 배출총량 규제가 가용 화물총량의 1/15,000에서 1/30,000로 강화되고 이는 지속성 기름뿐만 아니라 비지속성, 정제유에도 적용하도록 적용기준이 넓어 졌다. 특수해역을 정하여 그 해역에서는 모든 유조선 및 그 외의 총톤수 400톤 이상의 선박이 15ppm을 넘는 유성혼합물의 배출을 금지하였다. 선박의 일정 크기에 따라 분리발라스트 및 이의 보호적 배치, 원유세정장치를 강제화하고 해상인명안전협약에 의거 불활성가스장치 및 레이다 자동충돌예방장치를 강제화하였고, 충돌이나 좌초에 의한 기름유출을 방지하기 위하여 신조선 및 현존선에 이중선체구조 및 중간갑판구조를 채택하여 현존 유조선의 가용연한을 약 25년으로 제한하게 되었다. 이는 다시 2000년도 말에 발생한 Erika호 사고에 의한 대중적 요구에 의하여 적용연도를 약 8년간 앞당겼다.⁵¹⁾ 검사제도에 있어서도 비계획 검사 (unscheduled inspection)를 도입하고 선상기름오염비상대책을 강제화하고 선박으로부터의 슬러지나 처리하지 못한 빌지 등을 수용하기 위한 육상수용시설을 마련하도록 당사국에 의무를 부과하였다. OILPOL 협약과는 달리 항만국의 관할권을 인정하여 항만국에서 자국항에 기항하는 선박에 대하여 협약의 조건에 대하여 확인할 수 있도록 권리를 인정하는 소위 항만국 통제 개념을 도입하였으며, 협약의 비체약국 선박이라고 하여 치외법권을 인정하던 전통적 개념을 파기하여 더 이상 최혜국대우를 인정할 수 없다는 취지를 명문화하였다.⁵²⁾

한편, MARPOL협약 부속서 I은 기름에 의한 오염을 다루고 있지만, 부속서에 대해서는 산적화물로 운송되는 유해액체 물질을 다루고 있다. 케미칼 탱커의 설계, 건조 및 의장과 관련하여 신조선에 IBC Code⁵³⁾ 및 현존선에 BCH Code⁵⁴⁾를 적용하도록 규정하고 있다.⁵⁵⁾ 부속서 III에서는 포장형태로 운송되는 유해물질의 표시, 적부, 제한량 등 유해물질의 운송조건 및 해양투기금지를 취급하고 있다. 유해물질(harmful substances)을 IMDG Code와 연계하여 해상오염물(marine pollutants)로서 처리하도록 하고 있다. 부속서IV에서는 선박으로부터의 생활하수처리를 다루고 있는데 이는 아직 발효되지 아니하였다. 부속서VI은 선박으로부터의 대기오염을 다루고 있으며, 1996년 3월에 채택하여 1999년 12월 31일부터 적용하도록 되어 있다. 다만, 목시수락으로 채택할 경우에는 2, 3년 후가 될 것으로 예상되고 있다. 현재 생산되는 선박엔진에 대해 질소산화물(NOx)을 규제할 수 있도록 생산단계에서 규제하고 있는 정도⁵⁶⁾로서 효력을 발생하기를 기다리고 있다.

50) Load-On-Top

51) 2002년 9월부터 발효되는 이 방안은 정해놓은 계획표에 따르면 선박의 선령에 따라 3가지 카테고리로 나누어 2003년에서 2015년 사이에 단엽선체 유조선은 지구상에서 사라지게 된다.

52) no more favourable treatment

53) The International Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk

54) The Code for the Construction and Equipment of Ships Carrying Dangerous Chemicals in Bulk

55) Reg. 13 of Annex II

56) 출력 100(130)kw 이상의 주기 및 주보일러로부터 1998년부터 건조 또는 개조되는 선박의 NOx 방출 가스량은 다음과 같이 분류된 주기관의 회전수에 따라 제한하고, 조건을 만족하기 위하여 배기가스 전화장치설치 및 동등물을 설치할 수 있도록 하고, 현존선은 1999년 12월 31일부터 이 규정에 따르면 RPM 130 이하인 저속엔진에서 17 g/kWh 이하, RPM 130~2000인 중속엔진에서 45 x RPM x 10-2 g/kWh 이하, RPM 2000초과인 고속엔진에서 9.84 g/kWh 이하가 되도록 정하였다.

2) 항해안전 및 안전관리에 의한 보호

전후 산업의 발전과 함께 유조선이 대형화되었고 해난사고⁵⁷⁾는 대량의 기름유출사고로 이어져 해양 환경에 막대한 피해를 주게 되었다. 이러한 사고의 원인을 살펴보면 충돌, 좌초, 운항 미숙과 같은 안전사고와 선체결함에 의한 전손사고가 그 대종을 이루고 있었다. 급기야 이러한 안전불감에 대한 사실이 여론화되었고 IMO에서는 이러한 원인을 제거하기 위하여 여러 가지 국제협약 규정의 제정 및 개정을 시도하였다. 1967년 Torrey Canyon호 사고이후 대중은 사고선박이 자국선도 아니고 선박에 실린 원유도 자국과는 관련이 없는 화물이며 선박을 운항하는 선원 및 선주도 자국과는 아무런 관련이 없으나 해난사고로 인한 해양오염의 피해는 고스란히 연안국으로 되돌아올 수 있다는 사실을 인식하게 되었다. 그래서 기름유출사고와 항해의 안전과는 결코 무관하지 않다는 사실이 IMCO⁵⁸⁾ 이사회에서도 이를 인식하게 되어 예방적 조치라는 명제아래 여러 가지 포괄적인 작업계획을 채택하게 되었다. 그 내용을 보면 항로대역, 해상지침, 속도제한, 항해장비, 사관 및 부원의 훈련, 자동파일로트 사용, 유조선 구조 및 설계, 위험구역의 식별 및 표시와 같은 구체적인 사항들이다.

한편, 세월의 흐름과 함께 지속적으로 발생하는 해난사고에 대처하기 위하여 SOLAS협약⁵⁹⁾은 유조선에 대한 불활성 가스장치, 강화된 조타장치, 자동충돌방지 레이다의 설치, 강제연차검사 및 비계획검 사제도를 채택하고 시대적으로 강력히 요구되는 항만국통제에 부흥하기 위하여 통제(control)에 대한 개념을 대부분의 IMO협약⁶⁰⁾에서 도입하게 되었다.

또한 해상사고의 80% 이상이 인적요인에 의거한다는 통계결과에 따라 선적 및 크기에 따른 선원의 자격과 당직규정을 정하고 있는 STCW협약⁶¹⁾이 발효되었고 이후 이를 대폭 강화한 1995 STCW협약이 2002년 발효예정에 있다. 선박간 충돌을 예방하기 위한 국제해상충돌예방규칙⁶²⁾은 1972년에 채택되어 1977년에 발효되었으며 유조선⁶³⁾등 선박의 대형화에 따른 문제를 해결하기 위하여 등화규정의 개정, 제한된 해역에서의 항로유지의 우선권, 통항분리대 등을 도입하였다.

그리고 해난구조와 관련하여 해난구조자에 대한 전통적인 보상의 개념은 'no cure no pay' 원칙이었다. 그러나 1989년 해난구조협약⁶⁴⁾에서 채택하고 있는 계약서(LOF80)⁶⁵⁾에서는 유조선 사고의 경우 그 범위가 광범위하고 초동조치를 소홀히 할 경우에는 막대한 환경피해가 예상되기 때문에 종래의 개념을 변경하여 해난구조에 들어간 경비를 '특별보상(special compensation)'으로서 추가하도록 하였다. 그러나 이 역시 구조의 실패한 경우에는 보상받을 수 없고 손실도 크기 때문에 비록 해난구조에 성공하지 못하더라도 이를 보상하기 위한 제도가 도입되었다.⁶⁶⁾

57) Torrey Canyon(1967), the Amoco Cadiz(1978), the Exxon Valdez(1989), the Aegean Sea(1992), and the Braer(1993), Erika(2000)

58) Intergovernmental Maritime Consultative Organization(정부간해사자문기구), 나중에 시대의 흐름에 따라 기구의 성격이 능동적으로 바뀌면서 1984년 현재의 International Maritime Organization(국제해사기구)로 개칭되었다.

59) 해상인명안전협약(International Convention for the Safety of Life at Sea 1974, SOLAS협약)

60) SOLAS, MARPOL, ILL

61) The International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978

62) COLREG 1972

63) ULCC, VLCC

64) International Convention on Salvage, 1989

65) Lloyd's Open Form contract as revised in 1980

최근에 안전을 유지하기 위해 IMO를 통하여 국제간에 협력하고 있는 사항은 ISM Code의 시행과 항만국 통제의 강화이다. 선박의 안전체계를 회사와 선박간에 연계하고 선박의 운용체계에 품질관리개념을 도입한 이 제도는 SOLAS 협약 제9장으로 도입하였다. 1998년에 1차 단계를 여객선, 유조선, 산적화물선에 시행하였고 이제 2002년부터 그 이외의 선박에 대한 2차 단계를 시행하게 된다.

1982년 파리양해각서(Paris MOU)로 태동된 항만국 통제는 전술한 바와 같이 각종 해상협약에 그 개념을 도입하였고 유엔해양법협약에서도 항만국의 관할권을 인정하였다. 이제 아태지역, 남미지역, 카리비안지역, 중동지역, 아프리카지역, 인도지역 등 7개 지역에서 이를 운영하기에 이르렀다. 항만국 통제의 시행은 각 양해각서(MOU)에서 IMO에서 정한 시행절차 결의서⁶⁷⁾를 기준으로 하여 항만국 통제에 대한 절차와 적용할 협약기준⁶⁸⁾을 정하고 각 지역에 기항하는 외국선박에 대하여 안전성 내지 감항성에 대한 점검을 시행하여 중대결함이 발견될 경우에는 이 문제가 해결될 때까지 선박을 억류하는 강력한 조치를 취하고 있다. 현재 IMO에서는 유기금속화합물질⁶⁹⁾을 포함한 선박도료를 퇴출시키기 위하여 유해방오시스템에 관한 협약⁷⁰⁾을 2001년 10월에 채택하였다. 이에 따라 2003년 1월부터 선박에 organotin compounds에 근거한 도료사용을 금지시켜 2008년 1월까지 완전히 금지시킬 계획이다. 또한 외래생물종이 선박의 발라스트수에 섞여 한 지역에서 다른 지역으로 이전되어 가는 현상을 방지하기 위하여 해양오염방지위원회는 관련협약⁷¹⁾을 2003년에 채택하는 것을 목표로 작업을 계속하고 있다.

3) 연안국의 개입 권리와 보호

유조선 사고에 따른 연안국에의 심각한 영향 때문에 이러한 위협을 견제하기 위하여 연안국의 간섭권이 문제가 되고 있다. 국제관습법 하에서 본다면 연안국의 위급조치에 대한 필요성이 있음에도 불구하고 간섭권의 범위가 확실치 아니하다. 그러나 1999년에 채택한 Brussels Intervention Convention 제1조에 의하면 '해양사고가 대형 위해의 결과가 합리적으로 예측되는 경우에는 당사국은 그러한 오염으로부터의 위협이나 연안에 미칠 급박한 위협을 제거, 완화하거나 방지하기 위하여 공해상에서 필요 한 조치를 할 수 있다'고 규정하고 있어 이러한 현실적인 분위기를 반영하였다.

한편, 1969년 Brussels Intervention Convention에서는 유류오염 손상을 다루었는데, 1973년 동 협약의 의정서를 채택하여 기름 이외의 물질에까지 확대 적용하게 되었고, 1983년 3월에 발효되었다.

4) 조직화된 국제기구의 대처에 의한 보호

일단 기름유출사고가 발생하면 이에 대한 적절한 대처를 하기 위해 관련 당사자간에 필요한 정보를 교환하고 실질적 조치를 취할 수 있는 국제적, 지역적으로 조화있는 대응체계가 요구된다. 국제적 차원에서 본다면 1990년 OPRC협약⁷²⁾에서 선박으로부터의 오염사고에 대한 대처방안을 다루고 있고,

66) LOF90 contract

67) IMO Res.A. 787(19), Procedure for Port State Control

68) SOLAS 1974 & SOLAS PROT 1983, LL 1966 & LL PROT 1988, COLREG 1972, STCW 1978, ILO Convention 147

69) tributyl-tin (TBT)

70) Convention on the Control of Harmful Anti-fouling Systems

71) Convention on the Management and Control of Ballast Water

72) International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, 1990

MARPOL 협약에서도 사고에 대한 복원을 자국, 상대국, IMO에 제출하도록 요구하고 있다.

지역적 차원에서 본다면 UNEP Regional Seas Programme하에서 북해 및 북동대서양 지역에서 국제적 협조체계가 지역적으로 구체화되었으며 1969년 Bonn Convention, Copenhagen Agreement, Helsinki Convention, Bucharest Convention, Kuwait Convention 등이 있다.

한편, 1990년 OPRC Convention은 기름오염에 한정되어 있지만 기름이외의 유해물질에 의한 사고에까지 그 적용을 확대하도록 해 줄 것을 IMO에서 결의⁷³⁾로 채택하였다. 1983년 개정된 Bonn Convention은 기름은 물론이고 그 외에 유해물질까지 포함시켰다. Barcelona Convention에서는 본선에서 포장형태의 유해물질을 유실하였을 경우에 당사국들이 환경오염 방지를 최소화하기 위하여 협조할 것을 요구하고 있다.

3. 해양오염에 따른 책임

(1) 일반원칙

해상오염 발생시 이에 따른 보상과 책임에 관한 규정은 오염손상으로 인한 희생자의 이익뿐만 아니라 오염가해자(tortfeasor)로부터 효과적으로 현실적인 보상이 이루어질 수 있다는 강력한 확신을 줄 수 있다. 유엔해양법협약은 해양환경보호에 일반적인 틀에서 의무를 부과하고 있다. 즉 회원국은 해양환경 보호와 보존을 위한 국제적 의무를 이행할 의무를 지며 국제법에 따라 책임을 지도록 하여 해양오염에 대한 국제책임을 인정하고 있다.⁷⁴⁾

또한 회원국은 자국관할권 하에 있는 자연인이나 법인에 의한 환경오염으로 입은 손해에 대해 자국의 법제도에 따라 신속하고 적절하게 보상이나 구제를 위한 수단이 이용될 수 있도록 하여야 한다. 그러한 목적으로 손해보상 및 분쟁해결을 위한 책임에 관한 현행 국제법의 시행과 국제법의 점진적 발전을 위해 협력하고 강제보험이나 보상기금 등 적절한 보상지급에 관한 기준과 절차의 발전을 위해 협력하도록 규정하고 있다.⁷⁵⁾

(2) 구체적인 내용

1) 기름오염에 의한 책임

첫째, 국제관습법상 연안국은 자국의 대륙붕 탐사 및 개발로 인하여 야기되는 유류오염 손상으로부터 타국 및 자국민을 보호함에 있어 합리적인 주의(reasonable care)를 행사할 의무를 지게 된다. 그러나 이는 매우 일반적 형태이고 이러한 규칙을 위반하더라도 보상이 결코 쉽지 아니하다. 나아가 가해자측의 임의적인 책임인정이나 국제사법법원의 중재, 판결과 같은 제3자에 의한 강제절차에 의한 해결에 동의할 경우에만 가능하다. 손해배상청구와 관련하여 국제법 차원에서 본다면 오염의 직접적인 피해자인 지역당국, 회사, 개인보다는 피해국가의 손해배상청구에 의존하게 된다. 이와 같은 모호한 책임 기준, 책임한계 및 관할권 문제를 좀더 확실히 할 필요성에서 국제협약을 체결하게 되었다.

둘째, 1977년 해양오염에 관한 민사책임에 관한 협약⁷⁶⁾이 있다. 동 협약은 1973년 북유럽국가의 정

73) IMO Res. 10

74) 유엔해양법협약 제236조(1)항

75) 유엔해양법협약 제236조(2)항.

부간 회의가 태동되었으나 책임제한 문제 때문에 최종합의에 실패하였다. 이에 1977년 회의에서 북유럽 9개국⁷⁷⁾이 채택한 협약은 수락조건이 충족되지 못하여 발효되지 않았다. 협약의 주요 내용은 사고 당시의 구조물 운용자가 사고로부터 야기된 어떠한 오염손상에 대하여도 책임을 져야 하며, 운영자에 대하여 협약범위 밖에서 손해배상을 청구할 수 없다. 다만, 적절한 경우에 결합설비 제조업자와 같은 하청업자에 대해 제소가 가능하도록 되어있어 동 협약에서 규정하고 있는 책임제한 문제를 피해가고 있다. 천재지변, 전쟁 등에 의한 손상, 유정(油井)을 적법하게 폐기한 후 5년 이상 후에 생기는 손상, 피해자의 고의나 중대한 과실을 제외하고는 운영자의 실수나 태만을 증명할 필요가 없는 엄격책임제도를 채택하고 있다. 운영자의 고의 내지 실수(ommission)가 아닌 이상 협약에서 정하고 있는 일정액을 보상하도록 책임제한을 두고 있다. 오염손상을 입고 있는 국가나 해양구조물이 설치된 연안국의 법정에서 보상에 대한 조치를 취할 수 있으며 책임제한을 원하는 운영자는 법정에 기금을 설치하도록 요구하고 있다.

셋째, 1975년 OPOL협정⁷⁸⁾이 있다. 1974년 몇 개의 유류회사들이 자발적으로 체결하여 1975년에 발효시킨 OPOL은 국제협약이 아니며 유류오염보상을 산업계 스스로가 해결하기 위한 자구책이었다. 영국의 경우에는 대륙붕 탐사, 개발과 관련한 사업신청자에 대해 OPOL에 가입할 것을 요구하였다. OPOL 당사자는 유류, 가스의 생산 및 개발과 연관된 해양구조물 운영자들이며 엄격한 책임제도에 사건당 보상비용을 최고 100만달러까지 정하고 있다. 그 외에 책임과 책임변제, 당사자 명단(영국, 벨기에, 프랑스 등 12개국), 재정책임에 대한 증거제시, 중재, 손해배상 청구방법 등에 대해 규정하고 있다.

넷째, 1969년 기름오염에 관한 민사책임에 관한 국제협약⁷⁹⁾이 있다. 1969년에 서명된 이 협약은 1996년 CLC PROT의 정서⁸⁰⁾가 채택될 때까지 수 차례 개정되었다. 오염손상 희생자가 합리적인 회복의 기회를 얻기 위해서는 책임기준(fault, strict or absolute), 책임자(owner, shipper, masters, others), 책임과 관할권의 한계와 같은 사항에 대해 명쾌하고도 구체적인 규칙이 필요하였다. CLC 1992와 이의 자매협약인 1992년 Fund Convention⁸¹⁾이 이러한 의문점을 해결하는 통일방안을 소개하였다. 오염손상이란 선박으로부터 유출로 야기된 오염에 의해 선박 외에 입은 유실 또는 손상을 의미한다. 또한 방지조치나 더 이상의 유실이나 손상을 방지하기 위한 조치로서 야기된 비용을 포함한다. 전쟁이나 천재지변, 제3자의 실수, 피해자의 잘못이나 태만 같은 면책사항을 제외하고는 선주에게 책임이 부여되고 그 책임은 엄격하여 선주가 면책을 증명하여야 한다. 협약의 적용범위는 체약국의 배타적 경제수역까지 인정되나 배타적 경제수역이 설정되어 있지 아니한 경우에는 영해기선으로부터 200해리까지 인정된다. 선주는 보상한계⁸²⁾까지 책임을 질 수 있는 보험이나 그 외의 재정보증을 유지하여야 하고, 선주

76) Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources, 1977

77) 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국

78) An industry scheme: the Offshore Pollution Liability Agreement(OPOL)

79) The International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969-1992.

80) Protocol of 1996 to Amend the International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969 (유류오염손해에 대한 민사책임에 관한 협약의 1969년 의정서)

81) The International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992 (1992년 유류오염 손해배상을 위한 국제기금설치에 관한 협약)

82) (i) for a ship not exceeding 5,000 tons, 3 million SDR (US \$ 4.1 million); (ii) for a ship of between 5,000 and 140,000 tons, 3 million SDR plus 420 SDR (US \$ 572.8) for each additional ton; (iii) for a ship exceeding 140,000 tons, 59.7 million SDR (US \$ 81.4 million).

는 손상을 입은 국가의 법원을 통하여 보상관련 절차를 진행하고 법원에 기금을 공탁하여야 한다.

다섯째, 1971년 Fund Convention이 있다⁸³⁾. CLC 1969에서 잠재적 피해자에게 전보해 줄 수 있는 보험액은 부족하기 때문에, 그 보조적 수단으로서 1971년 Fund Convention을 채택하였다. 이에 따라 CLC 1992에서 보상이 부족할 경우 그 보조적 수단으로 이용하게 되며, 이후 수 차례 개정하여 Fund PROT 1992⁸⁴⁾에 이르렀다. 이 의정서는 Fund Convention, 1971과 합쳐 하나의 협약으로 간주하여 1992년 Fund Convention로 부른다. 1992년 Fund Convention의 보상한계는 CLC 1992하에서 선주가 지불할 수 있는 보상액을 포함하여 60 million SDR(US \$ 91.8 million)에서 135 million SDR(US \$ 184.1 million)으로 증가되었다. Fund 협약 3개 회원이 관여되는 경우에는 200 million SDR (US \$ 272.8 million)까지 자동적으로 늘어나게 된다. 여기서 한가지 주지할 것은 1971년 Fund 협약에서는 CLC 1969에서 부과된 추가의 재정부담을 보상하는 것이었지만 1992 Fund협약에서는 그러한 규정이 없어졌기 때문에 결과적으로 CLC 1992하에서의 선주의 책임은 선주에게 생기는 책임 그 자체가 되는 것이다.

여섯째, 자율산업업정(Voluntary industry arrangements: TOVALOP and CRISTAL)이 있다. TOVALOP⁸⁵⁾은 1969년 9월에 발효되어 수 차례 개정되었고 톤수대비 세계 97%의 유조선이 TOVALOP의 당사자이다. 1971년에는 유류화물 이해당사자들이 TOVALOP 하에 추가적 보상이 가능하도록 보조적 합의로서 CRISTAL⁸⁶⁾을 설정하였다. ① TOVALOP의 당사자인 선주는 유출기름으로 인한 오염손상과 이를 제거하기 위한 비용에 대해 책임을 진다. CLC 1992가 지역적 보상범위를 배타적 경제수역 또는 200해리 구역까지로 하는 것과는 달리 국가의 영해까지로 한정하고 있다. 하지만 손상방지조치에 의한 추가적 유실이나 손상은 포함시키고 있다. TOVALOP은 CLC 1992와 같은 적용제의 사항하에서 엄격책임을 도입하고 있으며 CLC 하에서 야기되는 오염손상에 대하여는 책임이 없다. 그러나 TOVALOP Supplement는 적용할 수 있는 사고(applicable incident)인 경우에는 전세계 어디서나 CLC와 관계없이 적용되고, 기본적으로 CLC 당사국은 우선 CLC 하에서 보상청구가 이루어진 다음에 TOVALOP 적용이 가능하다. 최고 보상범위는 한계톤수당 US\$ 160 또는 US\$ 16.8 million 중 작은 액수를 취하도록 되어 있었으나 1994년 2월에 이를 대폭 상향 개정하여 현실화하였다.⁸⁷⁾

② CRISTAL은 유류회사와 Cristal Ltd.간의 계약이며 기본 목적은 TOVALOP 하에서 가능한 보상의 추가분을 제공하는 것으로서 CRISTAL 당사자의 화물을 운송하는 선박으로부터 유출한 지속성 기름(persistent oil)이어야 한다는 조건과 TOVALOP하에 지불가능한 한도까지 우선 보상되어야 한다는 조건을 충족하여야 한다. TOVALOP Supplement와 마찬가지로 전세계 어디서나 적용가능하며 FUND 협약의 당사자인 경우 사전에 기여금을 지불했을 때에는 추가적 보상이 가능하다. 하지만 CRISTAL 당사자가 불합리한 할당을 받지 아니하도록 TOVALOP Supplement 및 CRISTAL 한계액

83) The International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971-1992

84) The Protocol of 1992 to Amend the Fund Convention 1971 (유류오염 배상을 위한 국제기금 설치에 관한 협약의 1992 의정서)

85) The Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution

86) The Contract Regarding a Supplement to tanker Liability for Oil Pollution

87) (i) for a tanker up to 5,000 tons, a maximum of 3 million SDR (US\$ 4.1 million); (ii) for a tanker over 5,000 tons, 3 million SDR, plus 420 SDR (US\$ 572) for each ton in excess of 5,000, up to a maximum of 59.7 million SDR (US\$ 81.4 million)

수 이상으로 유조선 선주에게 상계하도록 하고 있다. 전술한 바와 같이 TOVALOP와 CRISTAL 1994년 2월에 최고보상 액수까지 24%를 인상하였으나 CRISTAL 경우에는 비록 상향하기는 하였지만 여전히 1992년 Fund Convention보다 낮은 수준을 유지하고 있다.⁸⁸⁾

일곱째, UNEP Regional Seas Programme하에서 채택한 여러 가지 지역협정 중에서 책임 및 보상에 관한 절차와 규칙을 정부가 시행하도록 하고 있는 전형적인 지역협약이 Kuwait Convention이다. 기름 이외의 물질에 대한 책임과 보상문제는 아직 국제사회에서 구체화되지 못한 사항이다. 1996년에 IMO 법률위원회에서 HNS Convention⁸⁹⁾을 채택하였는바 아직 발효가 되지 않은 상태이다. 그 적용 내용을 보면 1차 단계로 선주에게 강제보험 등을 조건으로 한 엄격하고 제한된 책임을 부과하고 있다. 그럼에도 불구하고 재정적 부족이 수반되는 경우에는 화주에게 추가적 기금을 형성하게 하여 재정부담을 부과시키는 제2차 단계로 구성되어 있다. 기타 헬싱키 협약(Helsinki Convention), Bucharest Convention 등이 오염손상에 대한 책임 및 보상을 다루고 있지만 모두가 매우 일반적인 규정으로 일관하고 있어 현실성이 부족하다.

IV. 결 언

21세기 지구의 미래는 우주와 해양에 있다고 한다. 그런데 해양자원은 증세에 주장되는 것과 같이 무한성을 더 이상 갖지도 않고 있고 바다가 영원히 깨끗할 수도 없다. 그러므로 해양오염의 가해자로서 인간이 이를 관리하지 않으면 돌이킬 수 없는 오염의 늪으로 빠져들 것이다.

1982년에 채택되어 1994년에 발효된 유엔해양법협약이 추구하는 바도 이러한 맥락에서 구현된 것이며, 이제 그 구체적인 실천사항이 지구촌 곳곳에서 실현되어야할 단계이다. 해양오염이 심각하다는 것을 인식하면서 해양오염에 쉽게 노출되는 국가에서부터 해양환경보호를 위한 규제행위가 필요하다는 사실을 인식하게 되었다. 그러한 규제행위는 그저 이루어지는 것이 아니라 이해관계자나 국제협약의 계약당사국간에 미리 정해 놓은 규약이 없으면 시행이 쉽지 않다는 현실적인 어려움을 알게 되었다. 더욱이 이러한 규약의 현실적인 구현은 넓게는 국제간에, 좁게는 지역간에 협력과 공조가 선행되어야 한다. 해양오염의 효과적인 대처를 위해서는 법적, 행정적 제도를 통하지 않고는 불가능하다는 사실을 인식하게 되었다.

과거에 이러한 문제를 해결하기 위해서 국제관습법에 따라 이해의 합치점을 찾기 위하여 시도하였지만 각론없이 계획이 실천되기 어려운 것과 마찬가지로 일반적 골격만을 정해놓은 국제관습법에서

88) CLC 1969: US\$ 181 per ton up to maximum of \$ 19.1 million; CLC 1992: US\$ 4.1 million maximum for tankers up to 5000 tons, rising to a maximum of US\$ 81.4 million for tankers over 140,000 tons; TOVALOP Supplement: US\$ 4.1 million maximum for tankers up to 5000 tons, rising to maximum of US\$ 81.4 million for tankers over 5000 tons; Fund Convention 1971: US\$ 81.8 million maximum, including sums paid by tanker owner under CLC 1969; Fund Convention 1992: US\$ 184.1 million maximum, including sums paid by tanker owner under CLC 1992; CRISTAL: US\$ 43.6 million maximum for tankers up to 5000 tons rising to maximum of US\$ 163 million, including compensation paid by tanker owner.

89) The Convention on Liability and Compensation in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea(유해 및 유독물질의 해상운송과 관련된 손상 책임 및 보상에 관한 국제협약)

탈피하여 차근차근 필요에 따라 국제기구를 통하여 또는 지역적 모임을 통하여 수많은 협약과 합의, 결의 사항 등이 창출되어 왔으며 해양오염의 방지와 보전에 관한 이러한 것들은 이미 살펴본 바와 같다.

법과 제도를 만들어만 놓으면 무엇할 것인가? 결국 시행 없는 협약은 지구촌의 해양오염방지에 아무런 도움을 줄 수 없으며, 이에 대한 구현은 각 국가의 몫인 것이다. 적극적으로 국제적 요구사항에 부응하여 관련협약을 비준하고 필요에 따라 모든 국제법을 국내법화 시킬 것이며 또한 현재 비준한 협약이나 국내법으로 발효시킨 관련법규들은 주기적으로 검토하고 관리하여 해양오염보호와 보존에 기여할 수 있도록 적극적인 참여가 필요하다. 특히 해운선사와 선박간의 유기적인 안전의 틀을 제공하고 있는 ISM Code의 시행과 기준미달선을 제거하기 위한 지구촌 차원의 항만국 통제의 강화는 각국의 이러한 미비된 체계를 재점검하는 계기가 될 것으로 생각되며 결국 선박으로부터의 해양오염방지에 기여하게 될 것이다. 이제는 해양환경이 우리의 생활 속에 같이 해야할 단계이며 더 이상 방치해두거나 훼손할 시간적 여유가 없다. 정부와 산업계, 국민 모두가 해양에 관한 관심을 갖고 국제적 요구에 호흡을 같이 해야할 시기로서 이를 보호하기 위한 노력이 국제적, 지역적으로 필요한 때이다.

參 考 文 獻

- 水上千之外 2人, 『國際環境法』(有信堂, 2001年)
- 水上千之, 『海上保安と環境』(中央法規, 1999年)
- IMO, The London Dumping Convention, The First Decade and Beyond, 1991
- IMO, MARPOL 73/78. Consolidated Edition, 1991, 1992.
- IMO, MARPOL, How to do it, 1993.
- K. Kummer and B.Hendricks, International Environment Law, 1997.
- K. Kummer, International Management of Hazardous Wastes-The Basel Convention and Related Legal Rules-, 1995.
- K. Kummer, The Basel Convention:Ten Years On, Review of European Community and International Environmental Law, Vol. 7, Issue 3, 1998.
- E.A. Kirk, The 1996 Protocol to the London Dumping Convention and the Brent Spar, ICLQ, Vol. 46 (1997).
- B.Kwiatkowska and A.H.A.Soon(eds), Transboundary Movements and Disposal of Hazardous Wastes in International Law, 1993.