

# 海水汚濁에 對한 規制

—管轄權을 中心으로—

李 俊 秀

## Prevention of Pollution of Sea

Joon Soo Lee

〈目 次〉	
1. 序 言	4. 沿岸國에 依한 管轄權
2. 旗國에 依한 管轄權	5. 結 言
3. 寄港地國에 依한 管轄權	

### Abstract

According to the Informal Composite Negotiating Text, Revision I by the Third UN Conference on the Law of the Sea, port states may undertake investigations and, where warranted by the evidence of the case, cause proceedings to be taken in respect of any discharge from a vessel in violation of applicable international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference outside the internal waters, territorial sea or exclusive economic zone of a state when that vessel is voluntarily within a port or at an off-shore terminal of that state.

But, under present international law, national jurisdiction over a ship on the high seas belongs to flag states. If port states have jurisdiction over foreign ships which violated laws and regulations for prevention, reduction and control of pollutions from vessels on the high seas, freedom of navigation and world maritime industry will be threatened.

It is preferable that flag states shall ensure compliance with international rules and standards established through the competent international organization or general diplomatic conference by vessels flying their flags or vessels of their registry and adopt the necessary legislative, administrative and other measure for their implementation, and flag states shall provide for the effective enforcement of such rules, standards, laws and regulations irrespective of where the violation occurred.

## 1. 序 言

海洋汚染의 問題가 國際的으로 檢討되기 始作한 歷史는 오래 되었지만 具體的으로 國際條約으로 締結된 것은<sup>1)</sup> 「1954年의 기름에 의한 海水의 染濁防止를 爲한 國際協約」이 最初의 것이다.

同條約은 一定船舶에 對한 一定海域에 있어서의 기름 또는 油性混合物의 排出의 規制, 이를 爲한 設備의 設置 및 기름 記錄簿의 備置 등을 規定한 기름에 의한 海洋汚染防止를 爲한 劃期的 國際條約 이라고 할 수 있다.

그 後 이 條約은 1962年에 對象船舶의 擴大, 排出基準에 關한 規制의 強化 등에 關하여 改正을 보았고, 1969年에는 기름의 排出에 關한 總量規制를 爲한 改正이 이루어졌고, 1971年에는 事故時에 있어서의 tanker로부터의 기름 流出을 一定量으로 制限하는 tank size의 制限 등에 關한 改正이 이루어 졌다.

1969年의 改正에 있어서 重質油에 關한 排出規制는 排出基準 뿐만 아니라 1隻의 tanker로부터 1航海中에 排出되는 기름의 總量이 制限되어 一旦 船舶으로부터의 重質油에 의한 汚染防止에 關한 体系的인 條約이 確立되었다고 할 수 있다.

한편 環境 保護에 對한 輿論의 昇騰에 따라 UN 人間環境會議를 1972年 6月 Stockholm에서 開催하고 「人間環境宣言」을 採擇하여 「各國은 人間の 健康에 危險을 招來하고, 生物資源과 海洋生物에 害를 주며, 海洋의 快適한 環境을 損傷하고, 海洋의 正當한 利用을 妨害하는 物質에 의한 海洋의 汚染을 防止하기 위하여 모든 可能한 措置를 取하여야 한다」고 決議하였다. 또한 當時에 採擇된 勸告에 依하여 UN의 組織으로서 새로이 UNEP(國聯環境計劃)가 設置되었다.

이 成果의 하나로써 1972年 11月 「海洋投棄規制協約(Dumping條約)」이 London에서 採擇되었다. 이 協約은 船舶을 비롯하여 航空機나 海洋構造物로부터의 有害物質의 海洋에의 投棄를 規制하는 것을 內容으로 하고 있다.

또 「기름에 의한 海水의 汚濁防止를 爲한 國際協約」에 對하여도 1971年 改正後 이러한 國際的 輿論을 反映하여 船舶의 構造, 設備에 關한 義務規定을 大幅 追加하는 한편 기름의 排出規制를 보다 더 強化하고 더욱 기름 以外의 有害液體物質 등에 關한 規制를 新設하는 등 拔本的 改正內容을 包攝하는 「1973年 海洋汚染防止協約」을 London에서 採擇하였다.

또한 기름을 비롯한 有害物質 등의 投棄, 排出規制 등에 依한 海洋汚染의 防止를 爲한 條約과는 別途로 船舶의 事故의 境遇에 迅速한 對應, 適切한 處理 및 被害에 對한 救濟制度의 確立도 同時에 舉論되어 다음과 같은 各種의 條約을 採擇하게 되었다.

1967年의 Torrey Canyon號 事故가 契機가 된 1969年 「기름에 의한 汚染事故가 發生한 경우의 公海上의 介入에 關한 國際協約」은 船舶의 衝突, 坐礁 등의 海難의 結果, 沿岸國의 利益이 기름 汚染에 依하여 侵害받을 危險이 있는 경우, 沿岸國은 그 危險을 防止, 輕減 또는 除去하기 爲하여 當該 船舶의 旗國과 事前 協議할 것을 前提로 하여 公海上에 있어서도 適切한 措置를 取할 수 있도록 하였다.

그 後 1973年 協約의 採擇에 따라 새로이 기름 以外의 有害物質에까지 規制가 強化됨으로써 「기름 以外의 物質에 依한 海洋汚染事故가 發生한 경우의 公海上의 介入에 關한 議定書(公法議定書)」가 採擇되었다.

또 船舶의 大型化에 따라 事故로 因한 被害도 巨額에 達하게 되므로 이에 對한 救濟制度의 改善이 必要하게 되어 1969年에 「기름에 依한 汚染損害에 對한 民事責任에 關한 國際協約(油濁民事責任 協約)」이 採擇되었고, 1971年에는 油濁損害의 被害者의 保護를 一層 더 徹底히 하고, 船舶所有者의

(1) 朴鍾聲, 海洋法研究 p. 260.

追加的 負擔을 救濟할 것을 目的으로 「油濁損害補償을 爲한 國際基金의 設立에 關한 國際條約(基金條約)」이 採擇되었다.

1976年末 및 1977年初에 美國沿岸에서 잇달아 油槽船의 海難事故가 發生하여 美國政府는 IMCO에 對하여 油槽船의 安全과 海洋汚染防止規制의 改善強化를 提案하여 1978년에 「1973年 海洋汚染防止協約 및 1974年 海上人命安全協約에 關한 1978年 議定書」를 採擇하게 되었다.

또 「유엔」은 1971년부터 第3次 海洋法會議을 每年 開催하여 1979년까지 第8會期 續開會議를 계속하는 동안 環境問題로서 海洋汚染防止措置에 關하여 劃期的인 內容의 草案을 作成, 審議하여 非公式 統合交渉草案에 이르고 있다.

바다가 아무리 넓고 크다고 하더라도 海水의 自淨能力에는 限度가 있는 것이므로 人類는 그 生存의 維持와 幸福의 增進을 爲해서 온갖 智慧와 努力을 傾注하여 海洋의 淨化를 圖謀하여야 할 것은 두말할 必要조차 업는 일이다. 따라서 前述한 바와 같이 世界의 모든 國家가 國際條約 締結에 參與하여 海洋汚染防止에 積極的으로 注力하게 된 것은 너무나도 當然하다 하겠다.

本論文은 非公式統合交渉草案의 海洋汚染防止에 關聯된 內容을 分析·檢討하면서 主로 船舶에 의한 汚染의 直接的인 當事者인 船員에 對한 管轄權의 問題에 關하여 論及하여, 本草案內容의 乘船實務者에 對한 規制의 지나친 嚴格性을 指摘하여 海洋汚染防止의 絶對性·重大性을 害하지 않는 範圍內에서 船員의 立場을 擁護코자 하는 데에 그 目的이 있다.

## 2. 旗國의 管轄權

非公式統合交渉草案 修正 第1號 第217條에 依하면 「各國은 自國船에 依한 環境汚染을 防止, 輕減 및 統制하기 爲하여 權限있는 國際機構 또는 全体外交會議에서 制定한 國際規則과 基準, 그리고 本協約에 따라 制定된 自國法令을 遵守하고 이를 實行하기 爲하여 必要한 立法, 行政 其他 對策을 採用할 것을 確約하여야 한다」고 하고, 또 「旗國은 違反의 發生場所에 關係없이 規制, 基準, 法令의 效果的인 實踐에 對備하여야 한다(第217條 1項)」고 規定하고, 또 「旗國은 自國船舶이 國際規則, 基準(設計, 構造, 設備, 充員 包含)에 맞지 아니하면 船海를 禁止하는 適切한 對策을 樹立하여야 한다(第217條 2項)」고 하였다.

또 國家는 自國船이 國際規則과 基準에 맞는 證明書를 船內에 備置하도록 하여야 한다. 旗國은 自國船이 그 證明書와 現狀態가 一致하는지 定期的으로 確認하여야 한다. 그 證明書는 船舶의 狀態가 證明書의 內容과 本質的으로 相違하지 않는 限, 他國에서도 同一한 效力을 갖는 것으로 看做되어야 한다(第217條 3項)고 規定하였으며, 또 船舶이 權限있는 國際機構 또는 全体外交會議에서 制定한 國際規則 및 基準을 違反하면 그 違反發生의 場所, 違反으로 因한 汚染發生의 場所 및 汚染發見의 場所에 關係없이 旗國은 即時 調査와 適切한 司法節次를 取하여야 한다. 이 때에 旗國은 寄港地國의 措置, 沿岸國의 措置에 拘碍받지 않고 調査와 司法節次를 行할 수 있다(第217條 4項)고 하였으며 또 旗國은 違反의 調査에 있어서 該事件의 環境淨化에 도움이 되는 他國의 協力을 要請할 수 있고, 他國은 이에 應하도록 努力하여야 한다(第217條 5項)고 하였으며, 旗國은 他國의 文書에 의한 要求가 있으면 自國船에 의한 違反을 調査하여야 하며 또 司法節次를 取하기에 充分한 證據가 있으면 遲滯없이 이를 取하여야 한다(第217條 6項)고 規定하고 있다. 그리고 旗國은 또 要請國과 權限있는 國際機構에 對하여 그 取한 措置에 關하여 即時 通知하여야 하며, 自國船의 違反의 發生場所가 어디든지 그 罰金은 違反을 防止하는데 充分히 嚴한 것이어야 한다(第217條 8項)고 規定하고 있다.

以上과 같이 第217條는 船舶에 對한 旗國의 管轄權을 詳細히 또 嚴하게 規定함으로써 海洋에 있어서의 汚染防止를 徹底히 規制하고 있다고 하겠다.

### 3. 寄港地國의 管轄權

非公式統合交渉草案 修正 第1號 第18條에 의하면 寄港地國은 自國의 內水, 領海 및 排他的 經濟水域 밖에서, 權限있는 國際機構 또는 全体外交會議에서 制定된 國際規則 및 基準을 違反한 船舶으로부터의 排出에 관하여 그 船舶이 任意로 自國港 또는 近岸터미날에 入港한 때에는 調査를 하거나 證據가 있는 때에는 司法節次를 取할 수 있다고 規定되어 있다(第218條 1項). 本項의 規定上 注目하여야 할 것은 「自國의 內水, 領海 및 排他的 經濟水域 밖에서」라는 場所規定이라고 하겠다. 즉 發生場所가 公海上으로까지 擴大함으로써 國家는 公海에서 違反한 外國船에 對하여 管轄權을 行使할 수 있게 된 것이다. 이것은 傳統的 國際法上的 旗國主義에 對한 重大한 修正이라 아니할 수 없다. 船舶이 公海에 있을 때에 그 旗國의 主權下에 선다는 것은 確立된 國際法上的 原則이며, 非公式統合交渉草案 修正 第1號 第97條에서도 「公海上의 船舶의 衝突, 其他 船舶上의 事故가 發生한 경우에 船長, 其他 航海船舶에 勤務하는 者의 刑事上 또는 懲戒上의 節次는 當該船舶의 旗國 또는 이들이 屬하는 國家의 司法當局 또는 行政當局만이 行할 수 있다(第97條 1項)」고 하였고, 「船舶의 拿捕 또는 抑留는 調査의 手段이라고 하더라도 旗國 以外의 어떤 當局도 命할 수 없다(第97條 3項)」고 되어 있다.

第3次 海洋法會議에서 寄港地國의 管轄權을 提案한 것은 大部分 先進國들이었다.

1977年 夏季會期에 提出된 Canada案<sup>2)</sup>은 外國船舶의 違反에 관하여 船舶이 自國의 港口 또는 近岸터미날에 있을 때에는 違反의 場所如何를 不問하고 그 所有者 또는 船長 또는 乘務員을 相對로 司法節次를 取할 수 있다는 것이었다. 和蘭案<sup>3)</sup>도 Canada案과 비슷하였고 美國案은 違反의 場所를 特定하지 않았다는 점에서 恰似하나 「船舶이 自國의 環境의 要請에 따르지 않거나 또는 可能的 汚染源을 確認하기 위한 檢査를 拒否한 때에는 그것을 理由로 入港을 拒否할 수 있다고 規定하였다. 또 他國으로부터의 通報를 寄港地國에 依한 調査의 要件으로 하였다.<sup>4)</sup>

第3次 海洋法會議에서 寄港地國主義에 積極的으로 反對하는 國家는 別로 없었으나 Caracas 會議에서 Spain의 代表는 寄港地國은 멀리 떨어진 곳에서 發生하였고 또한 人的, 領土의 關係를 갖지 않는 事件에 對하여 普遍的 管轄權을 行使할 수는 없다는 批判을 加하였다

다만 非公式統合交渉草案 修正 第1號 第218條 2項 以下에서는 緩和의 規定을 두고 있다. 즉 寄港地國은 原則的으로 他國의 內水, 領海, 排他的 經濟水域에서의 排出違反에 關하여는 司法節次를 取할 수 없으나 그 他國, 旗國 또는 損害를 입었거나 排出違反의 威脅을 받는 國家의 要請이 있는 경우, 또 그 違反이 司法節次를 取하는 國家의 內水, 領海, 排他的 經濟水域에서 汚染이 생겼거나 생길 우려가 있는 경우에는 그러하지 않다고 規定하였다(第218條 2項).

또 當事國은 船舶이 任意로 自國港 또는 近岸터미날에 入港한 경우에 어떤 國家가 自國의 內水, 領海, 排他的 經濟水域에서 發生하였다고 믿어지거나, 原因이 되었거나 또는 損害의 威脅이 있는, 國際規則 및 基準의 排出違反에 對하여 調査를 要請할 때에는 可能的 限 應하여야 한다고 規定하고, 그러한 調査를 旗國이 要請하면 違反 發生의 場所에 關係없이 可能的 限, 應하여야 한다고 하였다(第218條 3項).

또 寄港國이 行한 調査報告는 旗國, 沿岸國이 要請하면 移送하여야 하고, 그러한 調査에 基하여 寄港地國이 取한 司法節次는 違反이 沿岸國의 內水, 領海, 排他的 經濟水域에서 發生한 때에는 沿

2) Prevention of Pollution from Ship, UN Doc. A/AC. 138/SC. III/L. 37/Add. I, 17 July 1973.

3) Draft Articles on the Enforcement of International Provisions for the Prevention of Marine Pollution from Vessels, UN Doc. A/AC. 138/SC. III/L. 48, 10 August 1973.

4) 崔載勲, 海洋汚染防止에 관한 旗國主義의 修正, 國會法學會論叢, 1978, p. 301.

岸國의 要請에 依하여 中止되어야 하며 證據, 記錄, 寄港地國의 官憲에 納入된 保釋保證金은 沿岸國으로 移送되어야 하며, 그 移送으로 因하여 寄港地國에서의 司法節次는 中止된다고 規定하였다(第218條 4項).

#### 4. 沿岸國의 管轄權

沿岸國은 自國의 領海 및 排他的 經濟水域 內에서 本協約 또는 國際規則 및 基準에 따라 制定한 國內法令에 違反한 船舶이 任意로 自國港 또는 近岸터미널 內에 있는 때에는 司法的 節次를 취할 수 있다(第220條 1項). 또 沿岸國은 自國의 領海를 通航中인 船舶이 本條約 및 國際規則 및 基準에 따라 制定한 國內法令에 違反했다고 믿을 만한 明白한 根據가 있는 때에는 違反船舶에 對하여 物理的 檢査를 할 수 있고 證據가 있을 때에는 抑留를 包含한 司法節次를 취할 수 있다(第220條 2項). 以上の 規定의 內容은 領海에 對한 國家의 權能에 關한 國際法의 原則上 當然하다. 그러나 沿岸國은 自國의 排他的 經濟水域이나 領海를 通航中인 船舶이 自國의 排他的 經濟水域 內에서 國際規則 및 基準 또는 國內法令에 違反했다고 믿을 만한 明白한 根據가 있는 경우에는 그 船舶에 對하여 船舶證明書, 登錄港, 最終港, 次港에 關한 情報 및 違反 與否 決定에 必要한 關係情報의 提出을 要求할 수 있다(第220條 3項)고 規定되어 있다. 이 規定의 權限은 沿岸國이 濫用할 餘地가 多分히 있을 것으로 본다. 排他的 經濟水域을 通航中의 基準 以下의 輕微한 排出에 對하여도 일일이 沿岸國 監視船의 調査를 받는다면 船舶運航者인 船員에게는 그 勤務에 있어 적지 않은 支障을 招來하게 될 것이다. 勿論 第220條 5項의 後段의 規定과 같이 그 違反이 海洋環境에 重大한 汚染을 發生케 하거나 威脅이 있는 多量의 排出이 있을 때에는 適切한 措置를 取할 수 있는 것은 當然하다 하겠지만, 「狀況으로부터 判斷해서 妥當하다고 생각될 때에는」 違反에 關하여 物理的 檢査를 할 수 있다고 規定하였으나 「狀況으로부터 判斷해서」의 表現은 模糊함을 否定할 수 없다. 또 沿岸國은 自國의 排他的 經濟水域이나 領海를 通航中인 船舶이 經濟水域內에서 國際規則 및 基準이나 國內法令을 違反하여 海岸線이나 關係利益 및 領海나 排他的 經濟水域의 資源에 重大한 損害나 損害의 威脅을 招來할 排出을 한 明白한 客觀的 證據가 있는 때에는 抑留를 包含한 司法節次를 取할 수 있다(第220條 6項).

그러나 保釋保證金 또는 相當한 財政的 保障의 要請이 受諾되는 適當한 節次가 權限있는 國際機關, 또는 그 外의 方法에 依하여 確保되는 경우에는 沿岸國은 그 節次를 認定하는 限, 當該船舶의 續航을 許容하여 야한다고 하겠다(第220條 7項).

#### 5. 結 言

海洋汚染의 問題가 深刻하면 할 수록 그 防止對策도 時急하고 또한 重大하다는 것은 再言을 要하지 않는다. 海洋은 陸上과는 달리 流動하는 「水」로써 이루어져 있으므로 汚染은 局部的이 아니라 全体的이며 따라서 國際的이다. 海洋法의 統一을 爲하여 20年의 長久한 歲月동안 人類는 間斷없는 努力을 傾注하여 왔으나 아직도 그 結實을 보지 못한 채 會議만을 거듭하고 있다. 各國의 相異하는 海洋環境과 資源에의 慾望이 더욱 統一을 沮害하고 있다.

그러나 本稿가 論及한 海洋汚染防止를 爲한 規制에 있어서 管轄權에 關한 限, 各國은 自國의 利害의 觀點에서만 主觀的 論理를 展開할 뿐 海洋汚染의 直接的인 當事者——汚染을 助長할 수도 있고 輕減·防止도 할 수 있는, 다시 말해서 下手人도 될 수 있고 救濟人도 될 수 있는——인 船員이라는 國際的 職業人에 對하여는 視角을 돌리는데 인색한 것 같다.

첫째 海洋法會議에서 寄港地國에게 公海에서 發生한 排出違反에 對하여 司法的 節次를 包含한 管轄權을 賦與하였다는 것은 汚染防止에 完璧을 期한다는 見地에서는 良策이라고 할 수 있겠으나 實際的 面에서는 汚染防止規制를 더욱 煩거롭게 할 憂慮도 多分히 內包하고 있다고 하겠다. 非公式 統合交涉草案 修正 第1號로써 規定한 旗國의 管轄權만으로도 船員으로 하여금 充分히 汚染防止에 萬全을 期하게 하는 豫防的 對策이 될 수 있다고 생각되며, 寄港地國에게 까지 公海上에서 일어난 排出違反을 團束시킨다면 오히려 國家間의 感情的 對立도 境遇에 따라서는 惹起시킬 수 있고 結局 管轄權의 行使를 複雜하게 하는 것이라고 하겠다.

둘째로 海洋汚染防止에 있어서 團束의 規制보다는 船員의 教育·訓練에 力點을 두어 海洋環境淨化의 目的을 達成토록 하는 것이 보다 效果的이라고 믿어진다. 勿論 이 問題에 對하여 IMCO는 「船員의 訓練, 資格證明 및 當直勤務의 基準에 關한 國際協約」을 採擇하였으므로 不遠 各國이 實踐하게 되겠지만 汚染防止의 捷徑은 乘船勤務者의 資質과 良心에 많이 左右된다는 事實을 생각할 때 船員에 對한 技術的 道德的 教育·訓練의 重要性은 아무리 過大評價하여도 지나치지 않을 것이다. 또한 勞動法的 見地에서 船員의 弱者의 地位를 向上시키고 賃金面에 있어서도 待遇의 改善을 圖謀하여 間接적으로나마 船員들이 自身의 職業의 場所로서의 海洋의 淨化維持에 努力한다는 意識 構造의 確立에 船舶所有者도 함께 參與하는 誠意가 바람직하다고 하겠다.

셋째로 海洋汚染防止는 法的 方法만으로써는 根本的인 解決은 期待할 수 없을 것이므로 自然科學의 모든 分野까지도 最大限으로 動員되는 學際的(Interdisciplinary) approach가 必要하다고 하겠다.<sup>5)</sup> 海洋汚染防止에 關한 IMCO 1978年 議定書도 船舶構造 및 設備의 改善으로 排出의 抑制를 圖謀함으로써 海洋淨化를 期하고자 하고 있는데 이러한 立法과 研究는 더욱 더 積極的으로 推進됨이 바람직 하다고 하겠다.

5) 小田滋, 海洋法研究, 1975, p. 33