

# 유엔해양법협약 제12부와 국가관할권\*

정진석\*\*

## 차 례

- I. 들어가는 말
- II. 유엔해양법협약 제12부의 중요성
- III. 일반적 의무
- IV. 오염기준의 설정
- V. 오염기준의 집행
- VI. 맺는 말

## I. 들어가는 말

지구생태계와 환경의 보호 및 유지에 있어서 해양생태계와 환경의 보호 및 유지가 절대적으로 중요하다는 점은 자명하다. 따라서 국제공동체가 전지구적인 환경문제에 대한 관심과 각성을 가지게 된 1972년 스톡홀름 인간환경회의보다 훨씬 앞선 1954년에 이미 유류에 의한 해양오염 방지를 위한 협약이 체결된 점은 그다지 놀랄만한 일은 아니다. 조약체결에는 실패한 1926년 Preliminary Conference on Oil Pollution of Navigable Waters<sup>1)</sup>까지 고려하면 해양환경을 보호하기

\* 이 논문은 2006년도 국민대학교 학술지원비에 의한 논문임.

\*\* 국민대학교 법과대학 부교수, 법학박사

1) B. Rüster, B. Simma and M. Bock eds., *International Protection of the Environment: Treaties and related Documents*, v. 19 (Oceana, 1981), pp. 9585-9593 참조.

위한 국제공동체의 노력은 20세기 초까지 거슬러 올라갈 수도 있다. 그리고 스톡홀름회의 자체도 Torrey Canyon호 사고라는 당시로서는 최악의 해양오염사고가 발생한 이듬 해인 1968년에 유엔총회가 결의 2398(XXIII)를 통해서 소집을 요구한 것이다. 이후에도 국가들은 1972년에 폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약을 체결하고 1973년과 1978년에는 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약과 그 의정서도 체결하는 등 해양환경보호를 위한 국제입법에 노력하여 왔다. 하지만 해양생태계와 환경의 유기적 연결성을 생각해 볼 때 물론 개별조약들도 중요하지만 해양환경을 보호하기 위한 국제법을 포괄적으로 아우르는 조약 역시 중요하다. 이에 국제공동체는 1982년 소위 바다의 헌법(Constitution of the Sea)이라고도 불리우는 유엔해양법협약을 채택하면서 제12부 해양환경의 보호와 보전을 별도로 규정하였다. 유엔해양법협약 제12부는 기존의 그리고 장차 체결될 해양환경조약들을 위한 일반적인 틀의 역할을 하며 따라서 해양환경조약들을 분석하고 이해하는데 중요한 준거가 된다. 이에 본 논문은 유엔해양법협약 제12부의 구조와 내용을 논의함을 그 목적으로 한다. 이렇게 함에 있어서 필자는 특히 해양환경보호에 관한 국가들의 입법관할권 및 집행관할권의 구조와 내용에 연구의 초점을 맞춘다. 해양환경보호에 관한 국제법체제의 핵심은 결국 가장 중요한 법주체인 국가들 사이의 이해관계를 조정하여 오염통제권을 어떻게 배분하는가의 문제이기 때문이다.

## II. 유엔해양법협약 제12부의 중요성

유엔총회는 제3차 유엔해양법회의를 소집하기로 결정한 결의를 채택할 때부터 동회의가 “오염방지를 포함하여 해양환경의 보전에 관한 문제들을 위한 ... 형평한 국제체제의 설립을 다룰 것”임을 명확히 하였다.<sup>2)</sup> 동결의는 국가관할권 밖에 있는 海底 및 海床의 평화적 이용에 관한 위원회에게 제3차 유엔해양법회의의 준

2) UNGA Res. 2750 C (XXV), 1970, para. 2.

비를 지시하였고,<sup>3)</sup> 동위원회는 3개의 소위원회를 설치하였는바 그 중 제3 소위원회(Sub-Committee III)가 “오염방지를 포함하여 해양환경의 보전”을 다루도록 하였다.<sup>4)</sup> 나아가 1973년부터 시작된 제3차 유엔해양법회의의 작업중에는 제3 위원회(Third Committee)가 과학조사 문제와 더불어 해양환경보전 문제를 담당하였다. 따라서 과거 1958년의 제1차 제네바해양법회의와는 달리 해양오염문제는 제3차 유엔해양법회의의 준비단계와 본회의 기간 내내 중요한 의제중 하나로 다루어졌다. 이러한 점들은 한편으로는 해양오염에 대한 집중하는 국제사회의 염려를 반영하고 다른 한편으로는 기존의 그리고 미래의 해양환경조약들을 조화시키고 특정한 해양오염문제에 대한 해결의 기초를 제공하는 일반적인 규칙의 틀을 만들 필요성이 증대하였음을 반영한다. 따라서 제3차 유엔해양법회의의 산물인 1982년 유엔해양법협약은 서문에서 “해양환경의 연구, 보호 및 보전을 촉진하기 위하여 해양에 대한 법질서를 확립”하는 것이 바람직함을 선언하였다. 동협약은 제12부에서 그러한 법질서를 규정하고 있는바, 제12부에 담긴 환경규정들은 유엔해양법협약의 중요한 구성부분으로서 해양환경보호를 현대해양법의 필수적인 부분으로 만들었다.

유엔해양법협약의 제12부는 해양환경을 보호하기 위한 국제공동체의 노력에 있어서 증대한 일보전진으로 여겨질 수 있다. 1972년 스톡홀름 인간환경회의의 이듬 해에 시작된 제3차 유엔해양법회의는 역사적인 1972년 회의에서 얻은 동력을 계속 이어나갔으며 그 결과 유엔해양법협약의 환경규정들은 1972년 회의에서 채택된 원칙과 권고들을 전세계적으로 적용될 수 있는 조약의 형태로 구현하게 되었다. 유엔해양법협약 제12부는 또한 해양오염통제를 위한 포괄적인 법적 틀을 처음으로 설립하였다. 앞에서 언급한 바와 같이 제3차 유엔해양법회의 이전의 해양환경법의 발전은 특정오염원에 대해 그때그때 개별조약으로 대응하는 형식이었다. 그리고 제1차 해양법회의에서 채택된 해양법조약들은 해양환경보호에 관해서 포괄적인 조항들을 두지 못했다. 하지만 이와는 대조적으로 유엔해양법협약은 알

3) *Ibid.*, para. 6.

4) UN Doc. A/AC.138/SR.45 (1971).

려진 모든 해양오염원을 모든 해양지역에서 다루는 법적 체제를 제12부에 규정하였다. 나아가 제12부는 여타의 전세계적 및 지역적 해양오염조약들을 위한 법적 틀로서의 역할을 함으로써 이들을 조정시키고자 하며 따라서 종종 “우산조약”<sup>5)</sup>으로 여겨지기도 한다. 이러한 조정역할은 유엔해양법협약 제237조 2항이 명확히 하고 있는바, 동조문에 따르면 해양환경의 보호 및 보전에 관하여 특별협약에 따라 국가가 지는 특정한 의무는 동협약의 일반원칙과 목적에 합치하는 방식으로 이행되어야 한다. 또한 아래에서 보겠지만 제12부는 국가의 입법관할권 및 집행관할권에 대해 규정함에 있어서 여타의 해양환경조약에 규정된 규칙과 기준을 수용하고자 한다. 따라서 유엔해양법협약은 “해양환경과 해양자원의 보호 및 지속가능한 개발을 추구하기 위한 국제적인 기초를 제공하는 것”<sup>6)</sup>으로 여겨질 수 있다. 끝으로, 유엔해양법협약은 전통해양법에 몇몇 중요한 변화를 가져왔는데 해양환경보호는 그러한 변화가 보이는 분야 중의 하나이다. 특히 나중에 보겠지만 제12부는 연안국과 기국 사이에 입법관할권 및 집행관할권을 재분배하여 선박운항의 규제에 관한 기국의 전통적인 우위를 희생시키면서 연안국의 권한을 증대시켰다.

### Ⅲ. 일반적 의무

유엔해양법협약은 제1조 1항 (4)에서 “해양환경오염”을 “생물자원과 해양생물

5) J. Schneider, “Codification and Progressive Development of International Environmental Law at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Environmental Aspects of the Treaty Review”, *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 20 (1981), p. 244; S. Rosenne and A. Yankov eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, v. 4 (Martinus Nijhoff, 1991), p. 21; E. D. Brown, *The International Law of the Sea* (Dartmouth Publishing Co., 1994), v. 1, p. 336; M. McConnell and E. Gold, “The Modern Law of the Sea: Framework for the Protection and Preservation of the Marine Environment?”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, v. 23 (1991), p. 88.

6) *Agenda 21*, para. 17.1.

에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위험, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소 등과 같은 해로운 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 물질이나 에너지를 인간이 직접적으로 또는 간접적으로 강어귀를 포함한 해양환경에 들여오는 것을 말한다”로 폭넓게 정의하고 있다. 이 정의는 이미 여러 환경조약들에서 채택된 GESAMP의 정의를 약간 확대한 것이다.<sup>7)</sup> 해양오염에 대한 이러한 넓은 정의는 유엔해양법협약체제의 포괄성을 강조하는 것이며 또한 해양법이 더욱 강한 환경보호체제로 움직이고 있음을 보여준다.<sup>8)</sup>

그러한 포괄적인 체제는 유엔해양법협약 제12부에서 구체적인 모습을 띤다. 우선, 동협약 제192조와 193조는 국가에게 해양환경을 보호하고 보전할 일반적 의무를 부과함과 동시에 자국의 환경정책과 해양환경을 보호하고 보전할 의무에 따라 자국의 천연자원을 개발할 주권적 권리도 인정한다. 나아가 194조에 의해 국가는 개별적으로 또는 적절한 경우 공동으로 자국이 가지고 있는 실제적인 최선의 수단을 사용하여 그리고 자국의 능력에 따라 모든 오염원으로부터 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하는 데 필요한 동협약과 부합하는 모든 조치를 취할 의무를 진다. 그리고 그러한 조치는 해양환경의 모든 오염원을 다루어야 하며, 특히 육상기인오염, 대기로부터의 오염, 해양투기에 의한 오염, 선박기인오염, 해저 활동으로부터의 오염을 가능한 한 가장 극소화시키기 위한 조치를 포함하여야 한다. 이어서 제195조 및 제196조에 따르면, 국가는 또한 어느 한 지역에서 다른 지역으로 피해나 위험을 전가시키거나 어떤 형태의 오염을 다른 형태의 오염으로

7) GESAMP(IMO/FAO/UNESCO/WMO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution)의 “해양환경오염” 정의는 S. N. Nandan and S. Rosenne eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, v. 2 (Martinus Nijhoff, 1993), p. 41 참조. GESAMP 정의에 대해 제3차 유엔해양법회의의 1975년 회의에서 “그 밖의 적법한 해양이용”이 더해졌고, 1976년 회의에서 “가져올 가능성이 있는”이 더해졌고, 유엔해양법협약 최종 채택시 “해양생물”이 더해졌다. B. Rüster, B. Simma and M. Bock eds., *전게서* (1981), pp. 9645, 9686.

8) Gr. J. Timagenis, *International Control of Marine Pollution* (Oceana, 1980), p. 25.

변형시키지 않아야 하며, 기술사용이나 새로운 종의 도입으로부터 발생하는 해양 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 필요한 모든 조치를 취해야 한다.

#### IV. 오염기준의 설정

##### 1. 입법관할권

우선 지적해야 할 점은, 제192조와 제194조에 의해 부과된 일반적 의무를 구체화하여 유엔해양법협약은 국가들에게 모든 해양오염원과 관련하여 환경입법을 할 의무를 명시적으로 부과한다. 즉, 국가들은 육상오염원으로부터, 국가관할권 하의 해저활동으로부터, 심해저활동으로부터, 해양투기에 의한, 자국선박으로부터 그리고 대기로부터 “해양환경오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 법령을 제정하여야 한다.”<sup>9)</sup> 국가들에게 그러한 일반적인 입법의무를 부과함으로써 유엔해양법협약은 해양환경보호를 위한 법적 체제의 중심원칙을 권한으로부터 의무로 근본적인 전환을 이루었다.<sup>10)</sup> 특히, 기국이 전통적으로 자국선박에 의한 해양오염의 통제에 그다지 열성적이지 않았음을 감안해 볼 때 선박기인오염과 관련하여 기국에게 규제 의무를 부과한 것은 해양환경보호를 위한 중요한 진일보라고 볼 수 있다.

한편, 유엔해양법협약은 또한 해양투기에 의한 오염 및 선박기인오염과 관련하여서는 연안국에게도 입법관할권을 부여한다. 즉, 동협약 제210조 5항에 따르면, 영해와 배타적경제수역에서의 투기 또는 대륙붕상의 투기는 연안국의 명시적인 사전승인 없이는 행할 수 없으며, 연안국은 그러한 투기를 허용, 규제 및 통제할 권리를 가진다. 선박기인오염의 경우, 유엔해양법협약 제211조 4항은 영해 내에

9) 유엔해양법협약 제 207조 1항, 208조 1항, 209조 1항, 210조 1항, 211조 2항, 212조 1항.

10) A. E. Boyle, “Regional Pollution Agreements and the Law of the Sea Convention”, in W. E. Butler ed., *The Law of the Sea and International Shipping: Anglo-Soviet Post-UNCLOS Perspectives* (Oceana, 1985), p. 326.

서 연안국의 입법관할권을 재확인하고 있다. 그리고 나아가 동조 5항은 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치되고 또한 이에 대해 효력을 부여하는 법령을 연안국이 배타적경제수역을 위하여 제정할 수 있는 권리를 인정함으로써 연안국 입법관할권의 지리적 범위를 확장시켰다. 그러므로 비록 공해상에서의 선박기인 오염의 규제에 대해서는 유엔해양법협약이 기국의 일차적인 책임을 계속 유지하지만, 항행의 자유가 공해의 경우처럼 인정되는 배타적경제수역 내에서 연안국에게 위와 같은 권한을 인정하는 것은 연안국과 기국 사이의 권한의 균형을 변화시켰다고 볼 수 있다.

## 2. 국내기준 및 국제기준

유엔해양법협약은 국가들 사이에 입법관할권을 배분하는 한편 국내입법에 포함될 수 있는 오염기준을 또한 통제하고자 한다. 우선, 특정한 경우에 유엔해양법협약은 국내입법에 포함되어야 하는 국제기준을 규정한다. 즉, 국가관할권하의 해저활동에 의한 오염, 심해저활동에 의한 오염, 투기에 의한 오염에 관한 국내법 및 선박기인오염에 관한 기국의 국내법은 적어도 국제규칙 및 기준과 동등한 효력을 가져야 한다.<sup>11)</sup> 그 결과 이 분야에서의 국내오염기준은 국제오염기준에 의해 통제를 받으며 따라서 국가가 자기 자신의 환경기준을 선택하는 재량이 제한되게 되었다. 하지만 뒤에서 보다시피 그러한 국제기준의 확인은 논쟁의 대상이다.

한편, 유엔해양법협약은 육상오염원에 관한 국내입법에 포함되어야 하는 오염기준의 결정에 대해서는 아주 다른 태도를 보인다. 동협약 제207조 1항에 따르면, 육상오염원을 규제하기 위한 법령을 제정함에 있어서 국가는 국제규칙과 기준을 단지 고려할 의무만 가질 뿐 이를 국내입법에 포함시킬 의무는 부담하지 않음으로써 그 자신의 국내기준을 설정할 수 있다. 물론 유엔해양법협약상 육상오염원에 관한 국내규칙과 기준은 특히 지속성이 있는 유독·유해한 물질의 해양

11) 유엔해양법협약 제 208조 3항, 209조 2항, 210조 6항, 211조 2항.

배출을 가능한 한 최소화시키기 위한 것을 포함하여야 한다.<sup>12)</sup> 또한, 국가는 육상오염원에 의한 해양환경오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 세계적·지역적 규칙과 기준을 확립하기 위하여 노력할 것이 요구된다.<sup>13)</sup> 하지만 이러한 권고적 성격의 조항들은 육상오염원 규제에 대하여 국가에게 폭넓은 재량을 인정하는 유엔해양법협약의 기본적인 접근방법을 변화시키지는 않는다.

### 3. 최소국제기준 및 최대국제기준

대부분의 경우 유엔해양법협약은 국제기준을 국가가 국내입법시 준수하여야 하는 최소기준으로 다룬다. 예를 들어, 국가는 국가관할권하의 해저활동에 의한 오염, 투기에 의한 오염 그리고 자국선박에 의한 오염에 관한 국내법령이 국제규칙 및 기준과 “적어도 동등한 효력”을 가지도록 하여야 한다.<sup>14)</sup> 따라서 이들 경우에 국내입법에 규정된 오염기준은 최소국제기준 이하여서는 아니된다. 이처럼 최소국제기준을 설정함으로써 유엔해양법협약은 이러한 유형의 해양오염을 규제할 국가의 의무를 실효성 있게 하였다고 보여진다. 물론 개별 국가는 그 보다 더 높은 오염기준을 채택할 수 있다.

한편, 유엔해양법협약 제211조 5항에 따르면, 연안국은 동협약 제12부 제6절-법령집행-에 규정된 법령을 집행하기 위하여 자국의 배타적경제수역에서 선박으로부터의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 법령을 제정할 수 있다. 하지만 그럴 경우 해당법령은 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여하여야 한다. 일견 이 요건은 그러한 국제규칙과 기준이 최소기준인지 최대기준인지 명확히 하지 않고 있다. 하지만, 유엔해양법협약 제211조가 더욱 엄격한 해양환경보호 체제에 대한 연안국들의 점증하는 요구와 그러한 요구에 대한 해양국들의 우려를 절충한 것임을 감안할 때<sup>15)</sup> 여기에서 언급된 국

12) 유엔해양법협약 제207조 5항.

13) 유엔해양법협약 제207조 4항.

14) 유엔해양법협약 제208조 3항, 210조 6항, 211조 2항.

15) S. Rosenne and A. Yankov eds., 전게서 (1991), p. 200.



제기준은 연안국의 권리남용가능성을 방지함으로써 행동의 자유를 제한하기 위해 만들어진 상한선으로 보아야 한다.<sup>16)</sup> 한편, 그러한 국제기준이 특별한 상황에 대처하기 부적당하고 자국의 배타적경제수역 중 명확히 지정된 특정수역에는 특별 강제조치가 필요하다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우, 연안국은 모든 관계국과 협의하고 권한있는 국제기구—즉, 국제해사기구—의 승인을 얻으면 더욱 엄격한 선박기인오염 법령을 제정할 수 있다.<sup>17)</sup> 하지만 그러한 특별법령은 국제해사기구가 특정수역에 적용하도록 만든 국제규칙 및 기준을 시행하여야 하므로 이 또한 최대기준에 의해 제한을 받는다.

#### 4. 지역적 기준

전세계에는 고유한 특징을 가진 수 많은 지역해가 존재하므로 해양환경보호를 위한 범세계적인 법적 체제에는 지역적 특성을 반영한 지역적 협정들이 수반될 필요가 있다. 나아가 육상기인오염의 경우에는 지역적 협정들만이 오히려 적절한 오염규제체제를 제공할 수 있을 것이다. 따라서 유엔해양법협약도 오염기준설정을 포함하여 여러 부분에서 지역해의 특징을 수용하고자 한다. 우선 유엔해양법협약 제197조는 각국에게 국제규칙과 기준 수립시 적절한 경우 지역적 차원에서 특수한 지역특성을 고려하여 협력할 것을 요구함으로써 지역적 기준설정을 명시적으로 언급하고 있다. 특정형태의 오염과 관련하여서는 육상기인오염, 국가관할권하의 해저활동에 의한 오염, 투기에 의한 오염 그리고 대기로부터의 오염과 관련하여 지역적 기준설정이 명시적으로 인정되고 있다.<sup>18)</sup> 선박기인오염의 경우에는 만약 연안국이 위의 항에서 언급한 경우처럼 명확히 지정된 배타적경제수역을 위하여 특별법령을 제정할 경우 지역적 기준설정이 이루어질 것이다.

16) *Ibid.*, p. 204; A. E. Boyle, "Marine Pollution under the Law of the Sea Convention", *American Journal of International Law*, v. 79 (1985), p. 352; P. Birnie and A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2002), p. 374.

17) 유엔해양법협약 제211조 6항 (a).

18) 유엔해양법협약 207조 4항, 208조 5항, 210조 4항, 212조 3항.

## 5. 이중기준

경제개발과 환경보호의 조화는 국제환경법이 해결해야 할 기본문제이며 이 점에 있어서 해양환경보호도 예외는 아니다. 실제로도 제3차 유엔해양법회의의 과정에서 표출되었던 개발도상국과 선진국간 이해충돌의 근거는 바로 경제개발 대 환경보호였다.<sup>19)</sup> 그러한 충돌의 실례가 바로 개발도상국에게 더 낮은 수준의 환경의무가 허용되는 법체제인 이중기준에 관련된 문제이다. 개발도상국들은 전통적으로 경제개발우선정책에 집착하여 왔기 때문에 제3차 유엔해양법회의에서 자국의 경제성장을 저해할 수도 있는 통일된 오염기준을 받아들이기를 꺼려하였다.<sup>20)</sup> 게다가 개발도상국들은 해양환경의 현상태에 대한 책임은 자신들이 아니라 선진국에게 있다고 주장하였다.<sup>21)</sup> 따라서 개발도상국들은 동일한 오염기준이 선진국과 개발도상국 모두에게 적용되어야하는가 여부에 대해 단호히 부정적인 입장이었다.<sup>22)</sup> 그 결과 이중기준을 담고 있는 일련의 조문초안들이 개발도상국들에 의해 제출되었고 일부 선진국 또한 여기에 동조하였다.<sup>23)</sup> 하지만 이중기준안에 대한 선진국들의 저항 또한 심하였다.<sup>24)</sup> 선진국들은 이중기준이 유엔해양법협약

19) J. W. Kindt, *Marine Pollution and the Law of the Sea* (William S. Hein, 1986), pp. 170-177.

20) e.g., *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, v. 2, p. 330, para. 34 (칠레대표의 발언); *ibid.*, p. 321, para. 75 (트리니다드 토바고대표의 발언).

21) e.g., *ibid.*, p. 328, para. 2 (중국대표의 발언); *ibid.*, p. 315, para. 58 (마다가스카르대표의 발언).

22) e.g., *ibid.*, p. 331, para. 36 (칠레대표의 발언); *ibid.*, p. 314, para. 45 (버마대표의 발언).

23) e.g., 6개 개발도상국과 캐나다, 아이슬란드, 뉴질랜드, 스페인이 공동 제출한 10개국 초안, UN Doc. A/CONF.62/C.3/L.6.

24) R. M. McGonigle and M. W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution", in B. Johnson and M. W. Zacher eds., *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea* (University of British Columbia Press, 1977), p. 137; Van Reenen, "Rules of Reference in the New Convention on the Law of the Sea, in particular in connection with the Pollution of the Sea by Oil from Tankers", *Netherlands Yearbook of International Law*, v. 12 (1981), p. 18;

환경조항들의 규범창설적인 성격을 불확실하게 만들 것이라고 주장하였다. 나아가 그들은 이중기준이 자국 산업의 경쟁력에 끼칠 부정적인 영향을 우려하였다. 하지만, 최종적인 합의는 이중기준을 인정하는 쪽으로 기울어져서 유엔해양법협약 제194조 1항에서 국가는 “자국이 가지고 있는 실제적인 최선의 수단을 사용하여 그리고 자국의 능력에 따라” 해양환경오염을 방지, 경감 및 통제하는데 필요한 조치를 취할 의무를 부담하게 되었다.

특정해양오염원과 관련하여서는 이중기준 요구가 육상기인오염 및 선박기인오염과 관련하여 제기되었다. 특히, 개발도상국들은 경제개발과 가장 밀접한 관련이 있는 육상기인오염에 대해서 통일된 오염기준부과를 강하게 반대하였다. 예를 들어, 영국이 육상기인오염에 대해 이중기준을 전혀 언급하지 않는 조문초안을 제출하였을 때<sup>25)</sup> 탄자니아대표는 해당초안이 개발도상국에게 불평등하게 무거운 부담을 지운다고 비난하였다.<sup>26)</sup> 결과적으로 여기에서도 개발도상국들의 요구가 받아들여져서 유엔해양법협약 제207조 4항은 각국에게 “개발도상국의 ... 경제적 능력 및 경제개발의 필요성을 고려하여” 육상오염원에 의한 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 규칙 및 기준 확립에 노력하도록 요구하였다. 하지만 선박기인오염과 관련하여서는 개발도상국들이 이중기준문제에 대하여 통일된 태도를 보여주지 못했다. 왜냐하면 단지 소수의 개발도상국만이 자국 해운산업의 경쟁력에 대한 우려를 가질 정도였기 때문이다. 예를 들어, 한국이 해양환경오염의 방지, 경감 및 통제를 위한 규칙과 관련하여 개발도상국 선박에게 특별한 배려를 해야 한다고 주장한 적이 있다.<sup>27)</sup> 하지만 선박기인오염을 위한 이중기준은 해

K. Hakapää, *Marine Pollution in International Law* (Suomalainen Tiedeakatemia, 1981), p. 65; J. I. Charney, “The United States and the Law of the Sea After UNCLOS III—The Impact of General International Law”, *Law and Contemporary Problems*, v. 46 (1983), p. 42; B. Kwiatkowska, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea* (Martinus Nijhoff, 1989), p. 163.

25) UN Doc. A/CONF.62/C.3/L.24.

26) *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, v. 4, p. 84, para. 28.

27) *Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea*, v. 6, p. 109, para. 39. *ibid.*, v. 2, p. 331, para. 39 (칠레대표의 발언)도 참조.

양국뿐만 아니라 일부 개발도상국들로부터도 강한 반대에 직면하여 결국 도입되지 못했다.

결과적으로 육상기인오염에만 이중기준이 허용되었다. 하지만, 이중기준에 관해 일반적으로 규정하고 있는 유엔해양법협약 제194조 1항은 명시적 규정이 없는 오염원에 대해서도 이중기준이 적용될 수 있지 않는가라는 문제를 제기한다.<sup>28)</sup> 일견 이 문제에 대한 답은 긍정적일 수도 있지만 좀 더 깊이 검토하면 부정적이라고 생각된다. 우선, 만약 유엔해양법협약의 기초자들이 다른 오염원에도 이중기준을 적용하고자 하였다면 해당오염원에 대하여 명시적인 규정을 두었을 것인데 실제로는 그러한 규정이 없다. 이와 관련하여 유엔해양법협약 제192조의 해양환경을 보호할 일반적 의무 규정에도 불구하고 각 오염원과 관련하여 환경보호의무가 반복 규정되었음을 지적해야 한다. 달리 말하면, 특정한 오염원의 규제를 위해서는 특정한 규칙이 규정되어야 한다. 각 오염원의 서로 다른 특징을 감안하면 유엔해양법협약 자체가 보여주듯이 그렇게 하는 것이 바로 오염문제에 대한 적절한 접근방법일 것이다. 그렇지 않으면 유엔해양법협약 제12부는 몇 개의 일반적인 규칙들로 줄어들어 버릴 것이다. 나아가 이중기준을 널리 인정하면 유엔해양법협약의 규범창설적인 성격이 손상될 것이라는 우려 때문에 이중기준은 명시적으로 규정되어야 한다고 본다. 즉, 이중기준 조항은 엄격하게 해석되어야 하는 것이다. 둘째, 유엔해양법협약의 준비문서(*travaux préparatoires*)도 이중기준의 확대적용을 지지하는 것으로 보이지 않는다. 이와 관련하여 제3차 유엔해양법회의에서 선진국들이 해양오염에 관한 일반적 조항뿐만 아니라 육상기인오염과 선박기인오염에 대해서 이중기준의 도입에 강하게 반대했음을 상기할 필요가 있다. 더구나 선박기인오염의 경우에는 개발도상국들도 반대하였다. 이러한 점은 이중기준을 확대 적용할 수 없는 증거가 된다고 본다. 셋째, 이중기준은 융통성 있는 오염기준을 의미하는데 그러한 융통성은 이중기준뿐만 아니라 국내기준이 인정된 육상기인오염에 대해서만 인정될 수 있다. 반면에 최소국제기준이 설정된 선박기인오염, 투기에 의한 오염 그리고 국가관할권하의 해저활동에 의한 오염에 대해서는 그러한

28) K. Hakapää, 전게서 (1981), pp. 67-68.

융통성이 인정될 수 없다. 끝으로, 이중기준에 대한 선진국과 개발도상국간의 충돌은 환경보호 대 경제개발이라는 더 넓은 대립의 일부이다. 물론, 환경보호와 경제개발 사이에는 균형이 이루어져야 하겠지만 이중기준을 모든 오염원에 적용하는 것은 양자 사이의 균형달성이라기 보다는 경제개발 요구에 대한 과도한 양보라고 보여진다. 이런 이유들로 인해 이중기준에 관한 일반조항은 육상기인오염 이외의 오염에 대해서는 적용되지 않는다고 본다.<sup>29)</sup> 그렇다면 이중기준에 관한 일반조항인 유엔해양법협약 제194조 1항의 존재이유는 무엇인가? 이 조항은 육상기인오염을 위한 이중기준의 서곡 역할을 하는 것으로 보이며 나아가 해양환경을 보호할 기술과 경제적 수단을 가진 국가들의 특별의무를 강조하는 것으로 보인다.<sup>30)</sup>

#### 6. 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준의 개념

앞에서는 유엔해양법협약에 규정된 여러 범주의 오염기준을 살펴보았는데 이항에서는 동협약이 그런 오염기준을 규정하는 방식 때문에 야기된 문제를 다루고자 한다. 유엔해양법협약 그 자체는 국내입법에 포함되어야 하는 오염기준을 자세히 규정하지 않고 그 대신 “일반적으로 수락된 국제규칙과 기준”을 언급하고 있다.<sup>31)</sup> 그리고 해양환경법을 제정함에 있어서 국가들은 그러한 규칙과 기준에 의해 설정된 최소기준 혹은 최대기준을 준수하여야 하며 이 점에 있어서 유보나 예외는 허용되지 않는다.<sup>32)</sup> 이러한 오염기준 설정방식은 유엔해양법협약의 당사국들이 결과적으로 자국이 당사국이 아닌 환경조약들에 규정된 오염기준을 받아들

29) *Ibid.*

30) J. L. Vallarta, “Protection and Preservation of the Marine Environment and Marine Scientific Research at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea”, *Law and Contemporary Problems*, v. 46 (1983), p. 148.

31) 유엔해양법협약은 제208조, 210조, 211조 등에서 “국제규칙, 기준 및 권고관행과 절차”, “세계적 규칙 및 기준”, “권한 있는 국제기구나 일반외교회의를 통하여 수립되어 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준” 등의 표현을 쓰는데, 본 논문에서는 논의의 편의상 “일반적으로 수락된 국제규칙과 기준”이라는 표현을 사용한다.

32) 유엔해양법협약 제309조-“이 협약의 다른 조항에 의하여 명시적으로 허용되지 아니하는 한 이 협약에 대한 유보나 예외는 허용되지 아니한다.”

이도록 하므로 아주 중요하다고 본다. 그런데 아래에서 보는 바와 같이 이 방식을 실제 적용하는 것은 그리 쉽지만은 않다.

오염기준을 규정할 국가의무의 내용은 “일반적으로 수락된 국제규칙과 기준”의 개념에 좌우되며 따라서 이 개념을 이해하는 것이 중요하다. 하지만 유엔해양법 협약 자체는 그러한 규칙과 기준이 무엇인지에 대하여 명확한 답을 주지 않고 있다. 따라서 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준의 개념에 대해서 다양한 해석이 있어왔다.<sup>33)</sup> 이에 따르면 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준의 개념은 i) 북해 대륙붕사건에서 적용된 국제관습법 테스트를 충족하는 규칙과 기준,<sup>34)</sup> ii) 반드시 국제관습법화 되지는 않더라도 국가들로부터 광범위한 비준을 얻은 규칙과 기준,<sup>35)</sup> 그리고 iii) 모든 국가들의 이해관계를 잘 조화시키는 것으로 여겨져서 압도적 다수의 국가들에 의해 채택된 규칙과 기준으로<sup>36)</sup> 보는 입장으로 크게 나눌 수 있다. 이 중에서 어느 것도 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준의 개념에 대해 모두가 수긍할 수 있는 명확한 답을 주지는 못하지만 필자는 두 번째 입장을 지지한다. 첫째 입장에 대해서는, 만약 여기에서 논의되고 있는 규칙과 기준이 국제관습법상의 규칙과 기준이라면 유엔해양법협약이 국가들에게 그 준수를 반복적으로 요구할 필요가 없다는 점을 지적할 수 있다.<sup>37)</sup> 따라서 일반적으로 수락된 국제규

33) J. P. A. Bernhardt, “A Schematic Analysis of Vessel-Source Pollution: Prescriptive and Enforcement Regimes in the Law of the Sea Conference”, *Virginia Journal of International Law*, v. 20 (1980), p. 265; Van Reenen, 전제논문 (1981), p. 3; T. L. McDorman *et al.*, *The Marine Environment and the Caracas Convention on the Law of the Sea* (Dalhousie Ocean Studies Programme, 1981), pp. 37-38; K. Hakapää, 전제서 (1981), pp. 118-122; Gr. J. Timagenis, 전제서 (1980), pp. 605-607; A. E. Boyle, 전제논문 (1985), pp. 355-357; L. B. Sohn, “Implications of the Law of the Sea Convention regarding the Protection and Preservation of the Marine Environment”, in R. B. Krueger and S. A. Riesenfeld eds., *The Developing Order of the Oceans* (Law of the Sea Institute, 1985), pp. 108-109; B. Kwiatkowska, 전제서 (1989), p. 173.

34) Van Reenen, 전제논문 (1981), pp. 11-12.

35) Gr. J. Timagenis, 전제서 (1980), pp. 605-607; T. L. McDorman *et al.*, 전제서 (1981), p. 38; K. Hakapää, 전제서 (1981), p. 121.

36) L. B. Sohn, 전제논문 (1985), p. 109.

칙과 기준은 국제관습법상의 규칙과 기준으로까지는 발전하지 못한 것임에 틀림 없다. 셋째 입장에 대해서는, 어느 조약이 압도적 다수의 국가들에 의해 채택되었다는 사실에 의해 그 조약에 규정된 규칙이 자동적으로 국제관습법상의 규칙 혹은 그에 미치지 못하는 규칙으로 되지는 않는다는 점을 지적할 수 있다. 현대국제법상 조약의 효력은 궁극적으로는 개별국가에 의한 비준 및 이행에 의존한다. 따라서 “압도적 다수에 의해 채택된” 것만으로는 해당조약의 효력을 강화시키기에는 불충분하며, 그 이상의 것 즉 광범위한 비준이 필요하다. 실제로도 국가들은 어느 조약에 즉각적으로 구속된다는 두려움 없이 그 조약을 만장일치나 혹은 총의(consensus)로 채택할 자유를 가져야 한다. 이런 점들을 볼 때 둘째 입장, 즉 다수의 국가들이 당사자인 조약에 규정된 규칙과 기준으로 이해하는 것이 더 타당한 것으로 보인다. 그리고 물론 둘째 입장에 대해서도 국제관습법에 대해 인정된 집요한 반대자원칙이 적용되어야 할 것이다. 그렇지 않으면 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준이 국제관습법상의 규칙보다 더 큰 규범력을 가지게 되는데, 이는 물론 타당하지 않기 때문이다. 하지만 둘째 입장의 경우에도 의문의 여지는 있다. 예를 들어, 광범위한 비준의 정도가 불분명하다. 얼마나 많은 국가가 해당조약을 비준해야 하는가는 까다로운 문제이다. 이에 대해서는, 적어도 해당조약의 목적달성에 필수적인 국가의 비준은 있어야 한다는 것이 기본적인 대답이 될 수 있다고 본다.

“일반적으로 수락된 국제규칙과 기준”을 현실에 적용하는데 큰 어려움은 없을 것이라고 본다. 왜냐하면 위의 입장들 중 어느 것을 채택하더라도 중요한 조약, 예를 들어 1973년/1978년 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약과 그 의정서, 1972년 폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약, 1974년 해상에서의 인명 안전을 위한 협약, 1972년 국제해상충돌예방규칙 협약, 그리고 1978년 선원의 훈련, 자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 협약의 조항들은 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준으로 여겨지기 때문이다.<sup>37)</sup> 하지만 문

37) K. Hakapää, 전게서 (1981), p. 119.

38) 1972년 투기에 의한 해양오염방지협약의 당사국은 82개국이고 전세계선박톤수의 67%를 차지하며, 나머지 협약들 모두 당사국이 150개국 전후이며 전세계선박톤수의 98% 정도를 차지한다. 국제해사기구 웹사이트 <<http://www.imo.org>> 참조.

제의 규칙과 기준이 비구속적인 문서에 규정된 경우에는 사정이 다르다. 즉, “일반적으로 수락된” 규칙과 기준은 조약에 규정된 것만 의미하는가 아니면 국제해사기구 등이 채택한 비구속적인 문서, 예를 들어 가이드라인 등도 포함되는가라는 문제가 제기될 수 있다. 이에 대해서는, 비구속적인 문서는 문자 그대로 구속력이 없다는 점을 지적해야 한다. 비구속적인 문서가 구속력을 가지는 길은 국제관습법으로 승격되는 것인데 국제관습법화의 테스트기준은 “일반적으로 수락된” 보다는 더 엄격하여 법적 확신(*opinio juris*)까지도 필요하다. 게다가, 비구속적인 문서도 포함된다면 조약처럼 구속력 있는 문서와 가이드라인처럼 구속력 없는 문서가 결과적으로 동등한 법적 효력을 부여받게 되는데, 이러한 현상이 불합리함은 의문의 여지가 없다. 나아가 Boyle교수가 적절히 지적했듯이 국가들은 단순한 권고가 구속적인 의무로 즉시 그리고 간접적으로 전환될지도 모른다는 두려움 없이 그러한 권고를 채택할 자유를 가져야 한다.<sup>39)</sup> 그러므로 “일반적으로 수락된 국제 규칙과 기준”은 구속력 있는 문서, 즉 조약에 규정된 것을 의미한다고 본다.<sup>40)</sup> 국가는 비구속적인 문서에 담긴 규칙과 기준이 국제관습법화되지 않는 한 그 규칙과 기준을 이행하도록 강요될 수는 없다.

## V. 오염기준의 집행

### 1. 집행관할권

#### (1) 일반적 집행의무

이에 대해서는 우선 유엔해양법협약이 집행관할권의 행사를 의무화하였음을 지적할 수 있다. 즉, 국가는 여러 유형의 해양환경오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 자국의 법령과 적용가능한 국제규칙 및 기준을 집행하여야 한다.<sup>41)</sup> 이처럼

39) A. E. Boyle, 전제논문 (1985), p. 357.

40) *Ibid.*, p. 357; K. Hakapää, 전제서 (1981), p. 120.



집행의무를 명시함으로써 특히 선박기인오염과 관련하여 기국의 안이한 오염기준집행문제가 어느 정도 해결되리라고 기대한다. 또한, 집행의무의 명시는 특히 육상기인오염과 관련하여 환경법령을 집행할 정치적 의지가 부족한 국가를 압박할 수도 있다.<sup>42)</sup> 그리고 무엇보다도 환경법령을 집행할 의무를 부과하는 것은 국제환경법의 취약점인 오염기준의 시행문제를 해결하기 위한 노력의 하나라고 볼 수 있다.

일반적 집행의무에 대해서는 두 개의 문제가 제기될 수 있다. 첫째, 사실 국가에게 자국법을 집행하라는 것은 불필요한 요구로 보인다. 그렇다면 왜 유엔해양법협약은 그렇게 요구하는가? 유엔해양법협약은 실용적인 고려에서 이런 태도를 취한 것으로 생각된다. 즉, 명시적인 집행규정이 있으면 국가의 법집행기관은 더욱 신중할 것이며 또한 새로운 집행방법을 개발할 동기도 가질 것이다.<sup>43)</sup> 둘째, 국내법뿐만 아니라 국가는 “적용가능한” 국제규칙과 기준도 집행할 의무를 진다. 그런데, “적용가능한”이라는 용어의 의미에 대해서 유엔해양법협약은 아무런 설명을 하지 않고 있다. 하지만 이 용어의 의미를 이해하는데 큰 어려움은 없다고 본다. “적용가능한”은 문제의 규칙과 기준이 “특정 법집행국가에게 적용가능한” 것을 의미한다. 그리고 국가는 자국이 당사국인 조약이나 국제관습법에만 구속된다는 점은 의문의 여지가 없다. 따라서 “적용가능한” 규칙과 기준은 해당국가가 당사국인 조약에 규정된 규칙 및 기준과 국제관습법상의 규칙을 의미하며, 구속력 없는 권고에 규정된 규칙과 기준은 해당되지 않는다.<sup>44)</sup>

## (2) 투기에 의한 오염

육상기인오염이나 해저활동으로부터 오염 등에 관한 규칙과 기준의 집행에 대

41) 유엔해양법협약 제213조, 214조, 216조 1항, 217조 1항, 222조.

42) M. Rémond-Guilloud, “Land-Based Pollution”, in D. M. Johnston ed., *The Environmental Law of the Sea* (IUCN, 1981), p. 243.

43) Gr. J. Timagenis, 전게서 (1980), p. 616.

44) *Ibid.*; S. Rosenne and A. Yankov eds., 전게서 (1991), pp. 215-216; Van Reenen, 전게논문 (1981), pp. 12-13; T. L. McDorman *et al.*, 전게서 (1981), p. 38; K. Hakapää, 전게서 (1981), p. 118.

해서는 앞에서 본 일반적인 논의 이외에 추가적인 논의는 필요하지 않다. 반면에 투기에 의한 오염과 선박기인오염에 관한 규칙과 기준의 집행은 좀 더 논의할 여지가 많으며 유엔해양법협약 제12부 제6절-법령집행-도 이 부분에 자세한 조항을 두고 있다. 따라서 본고에서는 이 두 유형의 오염에 관한 규칙 및 기준의 집행에 대해서 본다.

유엔해양법협약 제216조 1항에 의하면, 투기에 의한 오염에 관한 국내법령과 적용가능한 국제규칙 및 기준은 다음 세 국가에 의해 집행되어야 한다: i) 영해, 배타적경제수역 내 또는 대륙붕상의 투기에 관해서는 연안국, ii) 자국기를 게양하고 있는 선박이나 자국에 등록된 선박, 항공기에 관해서는 기국, 그리고 iii) 자국의 영토나 연안정박시설에서 폐기물이나 그 밖의 물질을 싣는 행위에 대해서는 그 국가. 하지만, 동조 2항에 따르면, 이 조에 근거하여 다른 국가가 이미 소송을 제기한 경우에는 어떠한 국가도 이 조의 규정에 따라 소송을 제기할 의무를 지지 않는다. 반면에, 제소를 원하는 국가는 물론 그렇게 할 수 있다.<sup>45)</sup>

### (3) 선박기인오염

#### (가) 기국에 의한 집행

유엔해양법협약은 선박기인오염과 관련하여 가장 발달된 그리고 복잡한 규칙을 규정하고 있다. 우선, 유엔해양법협약은 기국에 의한 집행이 우선적임을 재확인하는 한편 이를 의무적인 것으로 규정한다. 즉, 동협약 제217조 1항에 의하면 기국은 위반행위의 발생장소에 상관없이 자국의 법령과 적용가능한 국제규칙 및 기준을 집행할 의무를 진다. 나아가 동조 2항에 따르면 기국은 자국선박이 설계, 구조, 장비 및 인원배치에 관한 기준을 비롯하여 적용가능한 국제규칙과 기준의 요건을 준수하며 항행할 수 있기 전까지는 항행을 하지 못하도록 적절한 조치를 취할 의무를 진다. 이중 특히 두 번째 조항은 아주 중요하다고 보여 진다. 왜냐하면, 이 조항은 오염사고를 예방하는 기능을 할 뿐만 아니라, 기국의 입장에서 볼

45) S. Rosenne and A. Yankov eds., 전게서 (1991), p. 234.

때 전세계 해양에서 이루어지는 자국선박의 불법적인 오염물질배출을 적발하는 것 보다는 선박의 설계, 구조, 장비 및 인원배치 요건을 통제하는 것이 더 실현가능하기 때문이다. 기국에게 부과된 또 다른 예방적이고 실현가능한 의무는 동조 3항에서도 발견되는 바, 이에 따르면 기국은 자국선박이 적절한 증명서를 선상에 비치하도록 하고 이러한 증명서가 선박의 실제 상태와 부합하는지 여부를 확인하기 위해 정기적으로 자국선박이 검사되도록 하여야 한다.

선박이 오염규칙과 기준을 위반하면 기국은 위반발생장소나 이러한 위반으로 인한 오염이 발생하거나 발견된 장소에 상관없이 주장된 위반에 관해 신속히 조사하고 적절한 경우 소송을 제기하여야 한다.<sup>46)</sup> 어떤 경우에는 기국의 제소권이 항만국이나 연안국의 제소권과 경합할 수도 있으나 뒤에서 언급되는 바와 같이 유엔해양법협약은 기국을 위한 안전장치를 규정하고 있다. 한편, 기국은 다른 국가의 서면요청이 있을 경우 자국선박이 범하였다고 주장되는 위반행위를 조사하여야 하며 만약 충분한 증거가 있다고 판단되면 자국법률에 따라 즉시 소송절차를 개시하여야 한다.<sup>47)</sup> 위와 같은 의무규정에 따라 기국이 자국선박을 기소 및 처벌하더라도 그 처벌수준이 너무 낮으면 기국의 집행의무의 실효성이 반감될 것이다. 따라서 유엔해양법협약 제217조 8항은 기국의 국내법상 규정된 형벌이 위반발생장소에 상관없이 그 위반을 억제하기에 충분할 만큼 엄격할 것을 요구한다.

#### (나) 연안국에 의한 집행

선박이 연안국의 항구에 자발적으로 들어온 경우 그 국가는 자국 영해나 배타적경제수역내에서 발생한 자국법령 위반 혹은 적용가능한 국제규칙 및 기준 위반에 대하여 소송을 제기할 수 있다.<sup>48)</sup> 또한, 연안국의 영해를 항행하는 선박이 운항중에 선박기인오염에 관한 연안국의 법이나 적용가능한 국제규칙 및 기준을 위반하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 경우 연안국은 관련 선박에 대해 물리

46) 유엔해양법협약 제217조 4항.

47) 유엔해양법협약 제217조 6항.

48) 유엔해양법협약 제220조 1항.

적 조사를 할 수 있고 나아가 증거가 허락하면 자국 법률에 따라 선박의 억류를 포함한 소송을 제기할 수 있다.<sup>49)</sup> 물론 이 경우 통항에 대한 연안국의 간섭은 무해통항에 대한 금지된 방해행위가 되지 않는다. 왜냐하면 유엔해양법협약 제24조 1항은 동협약의 규정에 따른 통항간섭행위는 허용하기 때문이다. 나아가 만약 영해를 항행하는 중에 발생한 위반이 “고의적이고 중대한 오염”에 해당되면 관련선박은 무해통항권을 박탈당하므로<sup>50)</sup> 연안국의 관할권에 완전히 속하게 된다.

유엔해양법협약은 연안국의 집행관할권의 지리적 범위를 배타적경제수역으로 확대하였다. 즉, 동협약 제220조 3항에 의하면, 연안국의 영해나 배타적경제수역을 항행중인 선박이 배타적경제수역에서 선박기인오염에 관한 적용가능한 국제규칙과 기준 혹은 그에 합치되는 연안국의 법령을 위반하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 경우, 연안국은 그 선박에 대하여 선박식별, 등록항, 직전 및 다음 기항지에 관한 정보와 위반발생 여부를 확인하는데 필요한 그 밖의 관련정보를 요구할 수 있다. 그리고 동조 5항에 의하면, 위와 같은 위반행위로 인해 해양환경의 중대한 오염을 야기하거나 야기할 위험이 있는 실질적인 배출이 발생하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 경우, 연안국은 그 선박이 정보제공을 거부하거나 제공한 정보가 명백히 실제상황에 맞지 않는 경우 및 사건정황이 이러한 조사를 정당화하는 경우에는 그 선박에 대해 물리적 조사를 행할 수 있다. 동조 6항에 따르면, 위와 같은 위반행위의 결과 연안국의 해안이나 관련이익 또는 영해나 배타적경제수역의 자원에 중대한 피해를 야기하거나 야기할 위험이 있는 배출이 행하여졌다는 명백하고 객관적인 증거가 있는 경우, 연안국은 자국의 법률에 따라 선박의 억류를 포함한 소송을 제기할 수 있다. 하지만 이 경우 해당선박의 기국이 동일한 혐의에 대해 처벌하는 소송을 시작하면 연안국에 의한 소송은 정지되기 때문에<sup>51)</sup> 선박기인오염에 대한 처벌에 있어서 기국의 우선적인 지위는 유지된다.

49) 유엔해양법협약 제220조 2항.

50) 유엔해양법협약 제19조 2항.

51) 유엔해양법협약 제228조 1항.

항행의 자유가 인정되는 배타적경제수역에서의 위반에 대해서도 연안국에게 집행관할권을 인정함에 있어서 유엔해양법협약은 연안국의 이익과 국제항행의 이익을 두 가지 방법으로 조화시키고자 한다. 첫째, 위반된 규칙과 기준은 국제규칙과 기준이어야 한다. 즉, 적용가능한 국제규칙과 기준에 합치되지 않는 연안국의 국내법 위반은 연안국의 확대된 집행관할권의 대상이 되지 않는다. 둘째, 위에서 본 조항들이 보여주듯이 연안국은 배타적경제수역에서 오염피해의 정도에 따라 차등화된 권한을 부여받았다. 다른 국가들의 항행의 자유가 배타적경제수역에서 여전히 인정됨을 감안해 볼 때 오염피해의 정도에 상관없이 일률적으로 연안국에게 집행관할권을 인정하지는 않는 유엔해양법의 태도는 타당하다고 할 수 있다. 하지만 유감스럽게도 유엔해양법협약은 그러한 차등화의 기준을 제공하지 않으므로 결과적으로 연안국은 집행조치를 선택함에 있어서 상당한 재량을 가지게 되었다. 즉, 연안국이 객관적인 기준보다 더 강한 집행조치를 택할 가능성이 상존한다.

끝으로, 유엔해양법협약 제221조 1항은 중대한 해로운 결과를 초래할 것이 예측되는 해난사고시 연안국이 영해 밖에서까지 개입조치를 취할 권한을 인정하고 있다. 사실 해난사고시 연안국이 영해 밖에서 개입조치를 취할 수 있는 권한은 국제관습법상 인정된 것이며<sup>52)</sup> 1969년 유류오염사고시 공해상 개입에 관한 협약으로 성문화된 바 있으므로, 동조항이 새로운 권한을 연안국에게 부여하는 것은 아니다. 하지만 1969년 협약과 비교하여 유엔해양법협약은 연안국에게 좀 더 유리한 권한을 부여한다. 1969년 협약 제1조 1항은 오염사고로 인해 연안국의 해안이나 관련이익에 “중대하고 급박한 위협”이 있을 것을 요건으로 한다. 그런데 1978년 프랑스 근해에서 발생한 Amoco Cadiz호 사고 이후 프랑스는 제3차 유엔해양법회의에서 “중대하고 급박한 위협”이란 표현이 삭제된 안을 제출하였다.<sup>53)</sup> 그리

52) P. Birnie and A. E. Boyle, 전게서 (2002), p. 379; D. W. Abecassis ed., *Oil Pollution from Ships*, 2nd ed. (Stevens & Sons, 1985), p. 125; L. C. Caflisch, “International Law and Ocean Pollution: The Present and the Future”, *Revue belge de droit international*, v. 8 (1972), pp. 17-21.

53) S. Rosenne and A. Yankov eds., 전게서 (1991), p. 309.

고 최종적으로 채택된 유엔해양법협약 제221조 1항은 “중대하고 급박한 위협”이라는 요건 없이 다만 연안국의 개입조치가 “실제상의 피해 혹은 발생할 위협이 있는 피해에 상응할” 것을 요구하고 있다. 따라서 연안국은 1969년 협약 하에서 보다 더 조기에 개입조치를 취할 수 있을 것이다.<sup>54)</sup>

#### (다) 항만국에 의한 집행

해양법상 가장 새로운 발전을 발견할 수 있는 부분이 바로 항만국에 의한 집행 부분이다. 항만국의 집행관할권은 원칙적으로 내수 안에서 발생하는 행위에 한정되는데 유엔해양법협약은 이 원칙에 중요한 혁신을 가하였다. 동협약 제218조 1항에 따르면, 선박이 어느 국가의 항구에 자발적으로 들어온 경우 그 국가, 즉 항만국은 자국 영해 혹은 배타적경제수역 밖에서 그 선박이 적용가능한 국제규칙과 기준에 위반하여 행한 오염물질배출에 관하여 조사를 하고 증거가 허용하는 경우 소송도 제기할 수 있다. 그 결과 항만국은 자국 이익에 대한 피해나 기타 자국과의 관련성이 없더라도 국제공동체의 공공정책상 불법적인 오염물질배출을 단속할 수 있게 되었으므로 일종의 보편적인 집행관할권을 누린다고 볼 수 있다.<sup>55)</sup> 이러한 혁신적인 관할권이 가지는 의의는 아주 중요하다고 생각된다. 왜냐하면, 이러한 항만국관할권은 해양환경보호라는 목적 달성에 이바지하는 한편 입항한 선박만 그 대상으로 하므로 항행의 자유에 대한 간섭은 없기 때문이다.

하지만 항만국관할권에는 일정한 제한이 있음을 지적해야 한다. 우선, 유엔해양법협약은 “배출”위반만 언급하고 있으므로 선박의 설계, 구조, 장비 및 인원배치에 관한 기준의 위반은 항만국관할권의 범위에 들지 않는다. 둘째, 배출위반은 항만국의 국내기준 위반이 아니라 국제기준 위반이어야 한다. 결과적으로 이 부

54) J. Schneider, 전계논문 (1981), p. 255; A. E. Boyle, 전계논문 (1985), p. 369; B. Kwiatkowska, “Creeping Jurisdiction beyond 200 Miles in the Light of the 1982 Law of the Sea Convention and State Practice”, *Ocean Development and International Law*, v. 22 (1991), p. 173.

55) G. C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the Port State Regime* (Martinus Nijhoff, 1993), p. 126.

분에서 유엔해양법협약은 오염기준설정과 집행을 분리하여 후자에 관해서만 항만국에게 권한을 부여한 것이 된다. 셋째, 유엔해양법협약 제218조 2항에 따르면, 불법적인 배출이 타국의 내수, 영해 혹은 배타적경제수역에서 발생한 경우에는 그 국가, 선박의 기국 혹은 배출로 인해 피해를 입거나 위협을 받는 국가가 요청하지 않는 한 항만국은 소송을 제기할 수 없다. 다만, 그러한 배출위반이 항만국 자신의 내수, 영해 혹은 배타적경제수역에 오염을 초래하거나 그럴 위험이 있으면 항만국은 소송을 제기할 수 있다. 넷째, 유엔해양법협약 제218조 4항에 의하면, 배출위반이 발생한 수역의 연안국이 요청하면 항만국에 의한 소송절차는 중단되며 항만국은 그 연안국에게 해당사건의 증거와 기록을 이송하여야 한다. 끝으로, 항만국의 영해 밖에서 발생한 배출위반의 경우 위반선박의 기국이 동일한 혐의에 대해 처벌하는 소송을 시작하면 항만국에 의한 소송은 정지되며,<sup>56)</sup> 따라서 기국의 우선적인 집행관할권이 인정된다.

한편, 자국 항구에 있는 선박이 선박의 감항성에 관하여 적용가능한 국제규칙과 기준을 위반함으로써 해양환경에 피해를 입힐 위험이 있다고 확인된 경우, 항만국은 위반의 원인이 제거되지 않는 한 그 선박의 항행을 금지시키기 위한 행정 조치를 취해야 한다.<sup>57)</sup> 단, 가장 가까이 있는 적절한 수리장소까지의 운항은 허가할 수 있다. 이 조항은 국가들 사이에 널리 행하여지고 있는 항만국통제를 유엔해양법협약이 재확인한 것으로서 본 논문에서의 논의범위 밖에 있다.<sup>58)</sup> 다만, 위에서 본 항만국관할권과의 차이점을 본다면, 우선 항만국관할권은 배출위반이 그 대상이지만 항만국통제는 원칙적으로 선박의 설계, 구조, 장비 및 인원배치에 관한 기준의 위반이 대상이다. 그리고 항만국관할권 하에서 항만국은 제소권을 가지지만 항만국통제시 항만국은 소송을 제기할 권한이 없다.

56) 유엔해양법협약 제228조 1항.

57) 유엔해양법협약 제219조.

58) 항만국통제에 대해서는 G. C. Kasoulides, 전게서 (1993); 강동수, 「항만국 통제론」 (효성출판사, 1998) 참조.

## VI. 맺는 말

해양환경보호를 위한 국제공동체의 입법노력은 국제환경법이 국제법의 한 분야로 확립되기 전부터 존재하여 왔고 몇몇 조약들도 산출되었다. 이러한 노력을 더 포괄적이고 체계화하기 위한 시도의 결과가 바로 유엔해양법협약 제12부에 나타나 있다. 유엔해양법협약 제12부는 알려진 모든 해양오염원으로부터 해양환경을 보호하고 보전할 일반적 의무를 명시하는 것으로 시작된다. 그리고 구체적인 오염원들에 대해서 국가들에게 입법의무를 부과함에 있어서 유엔해양법협약은 국가관할권하의 해저활동에 의한 오염, 심해저활동에 의한 오염, 투기에 의한 오염 및 선박기인오염에 관한 국내법이 국제규칙 및 기준을 포함할 것을 요구하고 있다. 즉, 이 오염들을 다루는 국내법의 내용은 국제규칙과 기준에 의해 통제되는 것이다. 한편, 유엔해양법협약은 국가들에게 자국의 환경법령과 적용가능한 국제규칙 및 기준을 집행할 의무를 부과하면서 동시에 연안국과 항만국에게는 선박기인오염에 대해서 전통적인 해양법보다 확대된 집행관할권을 인정하고 있다. 결국 전체적으로 평가해 볼 때 유엔해양법협약 제12부는 해양오염행위에 대한 통제가 더 이상 권리가 아니라 오히려 의무의 성격을 가지고 있다는 점 그리고 해양에서 벌어지는 오염행위에 대해서는 전통적인 기국의 권한 이외에도 연안국이나 항만국의 권한을 인정한다는 점에서 해양법질서를 친환경적인 방향으로 형성하고 있다고 볼 수 있다.



### 참고문헌

- D. W. Abecassis ed., *Oil Pollution from Ships*, 2nd ed., London: Stevens & Sons, 1985.
- J. P. A. Bernhardt, "A Schematic Analysis of Vessel-Source Pollution: Prescriptive and Enforcement Regimes in the Law of the Sea Conference", *Virginia Journal of International Law*, v. 20, 1980.
- P. Birnie and A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2002.
- A. E. Boyle, "Regional Pollution Agreements and the Law of the Sea Convention", in W. E. Butler ed., *The Law of the Sea and International Shipping: Anglo-Soviet Post-UNCLOS Perspectives*, New York: Oceana, 1985.
- A. E. Boyle, "Marine Pollution under the Law of the Sea Convention", *American Journal of International Law*, v. 79, 1985.
- E. D. Brown, *The International Law of the Sea*, Aldershot: Dartmouth Publishing Co., 1994.
- L. C. Caflisch, "International Law and Ocean Pollution: The Present and the Future", *Revue belge de droit international*, v. 8, 1972.
- J. I. Charney, "The United States and the Law of the Sea After UNCLOS III-The Impact of General International Law", *Law and Contemporary Problems*, v. 46, 1983.
- K. Hakapää, *Marine Pollution in International Law*, Helsinki: Suomalainen Tiedeakatemia, 1981.
- G. C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the Port State Regime*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.

- J. W. Kindt, *Marine Pollution and the Law of the Sea*, Buffalo: William S. Hein, 1986.
- B. Kwiatkowska, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989.
- B. Kwiatkowska, "Creeping Jurisdiction beyond 200 Miles in the Light of the 1982 Law of the Sea Convention and State Practice", *Ocean Development and International Law*, v. 22, 1991.
- M. McConnell and E. Gold, "The Modern Law of the Sea: Framework for the Protection and Preservation of the Marine Environment?", *Case Western Reserve Journal of International Law*, v. 23, 1991.
- T. L. McDorman *et al.*, *The Marine Environment and the Caracas Convention on the Law of the Sea*, Halifax: Dalhousie Ocean Studies Programme, 1981.
- R. M. M'Gonigle and M. W. Zacher, "Canadian Foreign Policy and the Control of Marine Pollution", in B. Johnson and M. W. Zacher eds., *Canadian Foreign Policy and the Law of the Sea*, Vancouver: University of British Columbia Press, 1977.
- S. N. Nandan and S. Rosenne eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, v. 2, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.
- Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea.*
- W. Van Reenen, "Rules of Reference in the New Convention on the Law of the Sea, in particular in connection with the Pollution of the Sea by Oil from Tankers", *Netherlands Yearbook of International Law*, v. 12, 1981.
- M. Rémond-Guilloud, "Land-Based Pollution", in D. M. Johnston ed.,

- The Environmental Law of the Sea*, Gland: IUCN, 1981.
- S. Rosenne and A. Yankov eds., *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, v. 4, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991.
- B. Rüster, B. Simma and M. Bock eds., *International Protection of the Environment: Treaties and related Documents*, v. 19, New York: Oceana, 1981.
- J. Schneider, "Codification and Progressive Development of International Environmental Law at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Environmental Aspects of the Treaty Review", *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 20, 1981.
- L. B. Sohn, "Implications of the Law of the Sea Convention regarding the Protection and Preservation of the Marine Environment", in R. B. Krueger and S. A. Riesenfeld eds., *The Developing Order of the Oceans*, Honolulu: Law of the Sea Institute, 1985.
- Gr. J. Timagenis, *International Control of Marine Pollution*, New York: Oceana, 1980.
- J. L. Vallarta, "Protection and Preservation of the Marine Environment and Marine Scientific Research at the Third United Nations Conference on the Law of the Sea", *Law and Contemporary Problems*, v. 46, 1983.

<Abstract>

## **Part XII of the UN Convention on the Law of the Sea and State Jurisdiction**

Chung, Chin Sok

UN Convention on the Law of the Sea of 1982(hereafter “LOSC”) establishes a comprehensive legal regime for the oceans, thus described as a “constitution of the sea.” This is also the case with regard to the protection of the marine environment and Part XII of LOSC provides for a comprehensive legal framework for the control of marine pollution. Consequently, Part XII of LOSC also serves as international legal basis upon which the existing and future marine environmental treaties should be formulated and interpreted. Inspired by these considerations, the writer intends in this paper to examine the structure and contents of Part XII, with reference to the structure and contents of prescriptive and enforcement jurisdiction of States. Under the provisions of Part XII, States are generally obliged to prescribe and enforce anti-pollution laws and regulations concerning all known sources of marine pollution. With regard to anti-pollution jurisdiction between States, Part XII has redistributed prescriptive and enforcement jurisdiction between coastal and flag States, enhancing the power of the former at the expense of the latter’s traditional primacy in the regulation of shipping. Further, Part XII has introduced novel development into the law of the sea by providing for port State’s universal enforcement jurisdiction. When enacting and enforcing anti-pollution laws and regulations concerning certain sources of marine pollution, States are obliged to include and enforce international rules and standards. By way of this, Part XII attempts to render environmental obligations of States to be more effective, on the

one hand, and prevent the abusive exercise of jurisdiction by States, on the other. In general, Part XII of LOSC indicates that the law of the sea has become an environmentally stronger regime.

주 제 어 : 유엔해양법협약, 입법관할권, 집행관할권, 국제규칙과 기준, 해양오염  
Keywords : UN Convention on the Law of the Sea, Prescriptive Jurisdiction, Enforcement  
Jurisdiction, International Rules and Standards, Marine Pollution