

연구보고 98-10

國際環境協約의 推移와 對應方案

1998. 12.

研究者：文俊朝(研究委員)

한국법제연구원

07 08 2015

2015年08月07日

2015年08月07日

2015年08月07日

2015年08月07日

發 刊 辭

환경문제는 이제 전세계적인 관심사이자 우리 세대가 필히 해결하여야 할 과제가 되고 있습니다. 환경의 중요성은 최근의 기상이변이나 생태계의 변화 등을 감안해 보면 아무리 강조해도 좋을 것이다. 이러한 상황이 국제적으로 크게 인식되어 각종 조약이나 결의 등이 본격적으로 마련되기 시작한 것은 비교적 최근의 일이라고 하겠습니다.

환경의 위기에 대한 국제적인 대응은 지구온난화, 산성비, 생태계의 감소, 오존층의 파괴, 열대림의 파괴, 사막화, 물부족현상과 결부되어 있는 것으로 지적되고 있지만, 이러한 현상들 모두가 개별적인 것들이 아니고 상호 영향을 미치면서 연쇄반응을 일으키는 유기적인 관계에 있습니다. 또한 환경피해는 이제 어느 국가의 영역내에서만 발생하는 것이 아니고 초국경적인 영향을 주고 있으며, 이에 대한 대비도 단순한 국내적인 차원이 아닌 국제적인 협력체제와 이행을 위한 국제법상의 제도가 정립되어야 함은 당연하다고 하겠습니다.

최근의 환경오염에 대한 국제적인 규제를 위한 노력들이 해양오염, 대기오염, 유해폐기물의 국가간 이동과 처리에 관련하여 활발하게 진행되고 있고, 아울러 생태계의 국제적인 보호와 멸종위기에 처한 야생동식물의 국제적 거래를 규제하기 위한 조약들도 채택·시행되고 있습니다. 또한 이러한 환경관련 조약들의 내용은 점점 더 구체화되고 국가에 일정한 의무를 부과하는 방향으로 나아갈 것임은 명약관화한 일이라 하겠습니다. 이러한 국가의 의무는 곧바로 개인과 기업등에 대한 환경관련규제 강화로 이어지게 될 것입니다.

이러한 맥락에서 볼 때, 이제 환경문제는 국가뿐만 아니라 개인과 기업등에게도 밀접한 향후의 행동방향에 중대한 결정요소가 될 것이므로 이에 대한 국제적인 추이와 그에 따른 대비책을 마련하는데 모두 협력하여야 할 것입니다. 이 보고서는 이러한 점을 감안하여 환경관련조약과 결의 등을 소개하고 지금까지 정착된 제도와 향후 전개될 방향에 대하여 자세히 소개하고 있습니다. 환경문제의 다양성과 복잡성을 고려하여 볼 때, 이 보고서가 모든 환경관련 사항들을 반영

할 수는 없었다 할지라도 그 기본적인 골격들은 빠짐없이 소개하였다고 생각됩니다. 아무쪼록 이 보고서가 환경문제에 관심을 갖는 분들에게 많은 도움이 되기를 바랍니다.

1998년 12월

韓國法制研究院
院長 徐承完

目 次

제 1 장 서 설	11
제 1 절 연구의 목적과 범위	11
제 2 절 환경위기와 국제적 대응	11
1. 환경의 정의	11
2. 환경위기 유형	12
(1) 지구온난화(global warming)	13
(2) 산성비(acid rain)	14
(3) 생태계의 감소	15
(4) 오존층의 파괴	15
(5) 열대림의 파괴	16
(6) 사막화(desertification)	16
(7) 물부족(water shortages)	17
3. 환경문제에 대한 국제적 대응	17
(1) 1960년대 이전	17
(2) 1970년대 이후	18
제 3 절 국제환경법의 법원과 환경관련 국제기구	27
1. 국제환경법의 법원	27
(1) 의 의	27
(2) 국제환경법의 원칙	27
2. 국제환경관련기구	29
(1) 보편적인 기구	29
(2) 지역적 기구	31
(3) 비정부간 기구(NGO)	31
제 2 장 환경오염의 국제적 규제	33
제 1 절 해양오염의 국제적 규제	33
1. 해양오염의 정의	33

2. 해양오염의 오염원과 분류	34
3. 해양오염에 관한 관할권	35
4. 관련 조약	37
제 2 절 핵물질의 국제적 규제	40
1. 핵물질 규제의 필요성	40
2. 핵사고 조기통보에 관한 협약	40
3. 핵안전협약	42
4. 핵무기규제관련 조약	44
제 3 절 대기오염의 국제적 규제	45
1. 대기오염 규제의 필요성	45
2. 대기오염규제에 관한 국제관습법	46
3. 장거리월경대기오염에 관한 협약 및 의정서	50
(1) 장거리월경대기오염에 관한 협약	50
(2) 광역대기오염의 감시와 평가를 위한 협력계획에 관한 장기적 재정지원에 관한 의정서	52
(3) 아황산가스배출을 최소한 30% 감소시키기 위한 의정서	52
(4) 질소산화물의 방출 또는 월경이동을 규제하기 위한 의정서	53
(5) 휘발성유기화합물의 배출 또는 그 월경이동의 규제에 관한 의정서	53
(6) 아황산가스배출추가감축에 관한 의정서	53
4. 오존층 보호를 위한 Vienna협약 및 의정서	54
(1) 오존층보호를 위한 Vienna협약	54
(2) 오존층을 파괴하는 물질에 관한 Montreal의정서	54
(3) 몬트리얼의정서에 대한 런던 조정·개정	57
(4) 코펜하겐 조정·개정	58
(5) 비엔나조정	58
(6) 오존층보호를 위한 헬싱키선언	59
5. 기후변화에 관한 기본협약	59
(1) 배 경	59
(2) 기본협약의 주요 내용	62
(3) 기후변화협약의 이행을 위한 기관	63
(4) 당사국의 의무	64

(5) 이행매커니즘	66
(6) 기본협약체결이후 논의 동향	67
6. 기타 대기 오염방지 관련 조약	79
7. 대기오염규제를 위한 국제협력	79
제 3 장 유해폐기물의 국가간 이동과 처리에 관한 규제	87
제 1 절 유해폐기물의 국가간 이동과 규제규범의 발전	87
1. 유해폐기물의 국가간 이동	87
2. 유해폐기물의 국가간 이동의 규제를 위한 규범의 발전	89
제 2 절 관련 조약	94
1. 바젤(Basel)협약	94
(1) 체결경과	94
(2) 주요내용	96
(3) 바젤협약의 한계	104
2. 지역적협약	105
(1) 바마코협약	105
(2) 로마 제4협약	107
(3) 양자 조약	109
제 3 절 OECD의 폐기물관련 규범	111
제 4 절 관련 조약의 실효성문제	116
제 4 장 생태계의 국제적 보호	119
제 1 절 자연과 야생생물의 국제적 보호	119
제 2 절 생태계보호 관련 조약	120
1. 국제적으로 중요성이 있는 습지에 관한 협약	120
2. 세계문화 및 자연유산 보호협약	121
3. 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)	122
4. 이동성야생동물의 보존을 위한 협약	125

5. 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)	126
6. 사막화방지협약	128
7. 기타 조약	128
제 3 절 극지환경보호에 관한 조약	129
제 5 장 국제적 환경오염과 피해의 구제	131
제 1 절 환경과 국가주권	131
제 2 절 월경적 환경오염피해의 방지의무	132
1. 의 의	132
2. 국제법적 근거	133
(1) 국제관습법	133
(2) 조 약	135
제 3 절 월경환경오염피해에 대한 국가책임	137
1. 책임의 유형	137
(1) 불법행위책임	137
(2) 해로운 결과에 대한 책임	138
2. 조약상의 국제적인 환경보호를 위한 제도	139
제 4 절 국제적인 환경피해에 대한 구제	141
제 6 장 환경과 무역규제	145
제 1 절 국제기구의 최근의 동향	145
제 2 절 환경보호를 위한 특정한 상품 또는 동식물의 국제거래의 금지 또는 제한	147
제 3 절 GATT/WTO 체제하의 환경과 무역	148
1. GATT협정의 관련 규정	148
(1) 동종의 제품에 대한 동일한 취급(Like Treatment of "Like" Products) (GATT협정 제3조)	148
(2) 최혜국대우와 내국인대우에 관한 예외(GATT협정 제20조)	150
(3) WTO	152
(4) GATT의 환경관련사건 처리관행	154

제 4 절 NAFTA협정의 관련 규정	159
제 5 절 환경보호를 이유로 한 일방적 무역규제조치	160
1. 의 의	160
2. 자유무역론과 환경보호론	161
3. 환경관련 무역규제의 주요내용	168
(1) 의 의	168
(2) 환경관세장벽(environmental tariff barriers)	169
4. 미국의 일방적 무역규제를 통한 환경관련 상계관세법 개정안	172
(1) 최근의 동향	172
(2) 환경관련 상계관세법적용에 대한 국제법적 제한요소	173
(3) 미국 국내법적용상의 제한요소	181
(4) 상계관세에 의한 접근방법의 보완을 위한 타법 개정논의	184
제 7 장 결 론	189

1. 首先，我们来看一下这个函数的定义域。由于分母不能为零，所以我们需要排除那些使得分母为零的x值。通过解方程，我们可以找到这些值。然后，我们将这些值从实数轴上划掉，剩下的部分就是函数的定义域。

2. 接下来，我们考虑函数的渐近线。对于有理函数，我们通常关注水平渐近线和斜渐近线。通过观察分子和分母的最高次项，我们可以确定水平渐近线的位置。如果分子和分母的次数相同，那么水平渐近线就是它们的最高次项系数之比。如果分母的次数比分子高，那么水平渐近线就是y=0。此外，我们还需要检查是否存在斜渐近线，这通常发生在分母的次数比分子高且分母可以分解为一次因式乘以一个多项式的时候。

3. 为了更清楚地了解函数的行为，我们可以绘制函数的草图。首先，我们标出定义域的边界和渐近线。然后，我们选择一些测试点，代入函数表达式，计算出对应的y值。通过这些点，我们可以大致勾勒出函数的形状，包括它在各个区间内的增减性、极值点以及是否穿过渐近线。

4. 最后，我们总结一下函数的主要特征。这包括它的定义域、渐近线、以及在各个区间内的行为。通过这样的分析，我们可以更全面地理解这个函数的性质。

在分析函数的过程中，我们需要注意一些细节。例如，在求解定义域时，要确保我们考虑了所有的可能情况，特别是那些使得分母为零的情况。在确定渐近线时，要仔细检查分子和分母的次数，以及它们的首项系数。此外，在绘制草图时，选择测试点要具有代表性，能够反映出函数的主要特征。

通过上述步骤，我们可以系统地分析一个有理函数的性质。这种方法不仅适用于简单的有理函数，也适用于更复杂的函数。关键在于理解函数的定义域、渐近线以及它在不同区间内的行为。通过这样的分析，我们可以更深入地了解函数的本质，并为进一步的数学研究打下坚实的基础。

在实际应用中，函数的分析可以帮助我们解决许多问题。例如，在物理学中，函数的分析可以帮助我们理解物体的运动规律；在经济学中，函数的分析可以帮助我们研究市场供需关系；在工程学中，函数的分析可以帮助我们优化系统的设计。因此，掌握函数的分析方法是至关重要的。

总之，函数的分析是一个系统性的过程，需要我们从定义域、渐近线、以及函数的行为等多个角度进行考察。通过这样的分析，我们可以更全面地了解函数的性质，并为解决实际问题提供有力的支持。希望这些分析方法和技巧能够帮助你在函数的学习中取得更好的成绩。

제 1 장 서 설

제 1 절 연구의 목적과 범위

이 연구보고서는 지구적인 생태계의 변화와 인간의 거주환경과 건강에 대한 위협이 되고 있는 환경오염의 방지를 위한 국제적인 제협정의 내용과 추이 및 그 대응방향에 대하여 검토하게 될 것이다. 환경관련 조약은 당사자의 수에 따라 다자조약과 양자조약으로 구분될 수 있을 것이며 다자조약은 다시 일반조약과 지역적 조약으로 세분될 수 있을 것이다. 또한 환경의 보호에 관한 전반을 다루고 있는 조약이 있는가 하면 특정한 분야에 대해서만 다루고 있는 조약도 있다.

따라서 이 연구보고서는 지구상에 존재하는 모든 환경관련 조약을 망라하여 검토하기보다는 먼저 환경오염분야로서, 해양오염, 대기오염, 핵오염을 규제하는 중요한 조약과 유해폐기물의 국제적 이동을 규제하기 위한 조약, 생물다양성보존을 비롯한 생태계의 보호를 위한 조약 등에 대하여 검토하게 될 것이다. 특히 최근 논란이 되고 있는 온실가스의 감축을 위한 기후변화기본협약과 후속 의정서들의 내용을 면밀히 검토하기로 한다. 이러한 환경관련조약들에 대한 내용과 한계에 대한 검토를 바탕으로 하여 환경피해에 대한 책임문제 및 환경과 무역규제의 문제 등에 대해서도 그 법리와 타당성 및 최근의 동향을 중심으로 논의하기로 한다. 최근에는 기업들이 낮은 환경기준을 채택한 국가로 오염배출산업을 이전함으로써 빚어지는 투자왜곡현상인 오염피난지(a pollution haven)문제가 관심의 대상이 되고 있다. 한 걸음 더 나아가 어떠한 국가의 일반적인 환경보호기준보다는 산업부문별 환경보호기준의 차이에 따라 투자의 흐름이 좌우될 수 있다는 주장까지도 제기되고 있다. 한편 미국을 비롯한 선진국들은 환경관련 무역조치를 위한 국내법 적용에 관한 논의들이 활발하게 전개되고 있다. 이러한 논의들에 대해서도 아울러 검토하기로 한다.

제 2 절 환경위기와 국제적 대응

1. 환경의 정의

환경이라 함은 포괄적으로는 “인간을 둘러싸고 인간의 환경에 영향을 미치는 유

형·무형의 모든 것”이라고 정의할 수 있다. 우리 나라 환경정책기본법에서는 환경을 자연환경과 생활환경으로 분류하고 UNEP(유엔환경기구)는 환경을 자연환경과 인간환경으로 구분하고 있다. 또한, 환경라운드에서의 환경은 자연환경, 생활환경 및 작업환경을 포함하는 종합환경(total environment)을 의미한다. 이러한 환경문제는 상호 작용하는 여러 환경요인들에 의하여 발생하는데 이러한 요인들은 상호간에 인과관계에 의해 성립되어 있어 상호간에 부정적인 영향을 주게 되며 상승작용을 통해 의하여 그 심각성이 가중된다. 즉, 2 또는 그 이상의 환경요인이 서로 상승작용을 일으켜 개별적인 오염물질에 의한 효과 이상의 영향을 미치거나 각각의 물질 내지 각각의 물질을 합하였을 때 이상의 피해를 야기시키게 된다. 또한, 환경문제는 원인·피해·발견·규명·복구간에 상당한 시차가 있는 경우가 많으며, 오염물질이 자연에 배출되면 다양하고 복잡한 경로를 거쳐 피해를 발생하게 되고 또한 피해를 발견하여 원인을 규명하고 대책을 수립·집행하기까지는 상당한 시간이 소요된다.

2. 환경위기 유형

다소의 환경악화는 환경 그 자체가 갖는 정화능력에 의하여 원상회복이 가능하지만 그러한 자정능력을 초과하는 오염이 발생하는 경우 원상회복이 어렵거나 엄청난 시간을 요하므로 그 동안에 인류가 받는 고통과 피해는 엄청나게 크게 된다. 이러한 현상은 사용가능한 에너지가 사용 불가능한 에너지의 상태로 바뀌게 되는 이른바 entropy의 증가에 기인한다고 말할 수 있으며 이는 결국 자원의 감소를 뜻한다. 또한 모든 생물은 환경과 불가분의 관계속에서 상호작용을 통해 하나의 계를 이루고 있다. 인간을 포함한 생물적 요소와 무생물적 요소 등 다양한 구성요소는 작용과 반작용과 같은 상호작용을 통하여 하나의 조절계를 형성하고 있는 바 이것이 생태계이다.¹⁾ 환경오염은 이러한 생태계의 변화를 초래하게 되며, 이와 같이 환경은 공간적으로 광범위한 영향권을 형성하기 때문에 환경문제는 일정한 지역, 일정한 국가의 문제가 아니라 전지구적인 문제이다.

1) 생태계라 함은 식물, 동물 및 미생물 등 생물체들이 서로 또는 환경과 상호작용 하여 그 자체를 영속화시키는 생물체들의 집단을 말한다. 각 생태계는 생물적 인자(생물군집)와 무생물적 인자(환경요소)로 구분된다. 생물학적인자는 다시 생태계 내에서의 역할에 따라 생산자(producer), 소비자(consumer), 분해자(decomposer)로 구분된다.

(1) 지구온난화(global warming)

지구온난화라 함은 지구의 대기공간에서 우주로의 방사열 감소로 지구대기의 온도가 상승하는 경향을 나타내는 현상을 말한다. 지구규모의 기후변화 또는 온난화는 지구공동문제의 원형이다. 온실효과를 가져오는 주된 물질은 CO₂로서 CO₂의 급격한 증가는 산업화와 더불어 석탄·석유와 같은 화석연료의 사용증가와 무분별한 산림벌채에서 비롯되었다. 지구온난화는 이산화탄소, 메탄, 일산화질소(N₂O), 오존, 염화불화탄소와 헬론 등 온실가스(green gases)가 유발하는 온실효과의 증대로 인한 것이며 현재의 추세로 계산한다면 21세기말에는 지구평균기온이 2~5도 상승한다고 한다. 이러한 지구온난화현상은 자원·수자원 분포의 변화를 통하여 식량생산력분포의 이동을 일으켜 지역적 및 세계적인 식량공급에 큰 영향을 미칠 가능성이 있다.

또한 해수면이 상승될 것으로 예상되고 해수면의 상승은 저지대의 침수와 홍수의 피해를 가져오고 해안지역의 생태계가 파괴되면 지역적·인위적 배수시설의 성능이 현저하게 저하되고 지하수로 염분이 유입되어 음용수에 피해를 입히게 된다. 1995년 3월 아르헨티나의 국립남극연구소의 지구과학분야의 Rudolf del Balle 박사는 남극부근 수온이 올라가면서 만년빙이 녹는 것을 막아주는 역할을 하는 氷棚이 분리위기에 처한 것을 발견하여 남극대륙의 붕괴가 가속화되고 있다고 경고하면서 만년빙이 녹아 내리면 해수면이 36~90cm나 상승한다고 밝힌 바 있다.

미국 Maryland 대학 해안연구소실험실 Stephan Leatherman 소장은 해수면이 이전의 1000년보다 지난 100년간 더 많이 상승하였으며 해안지역에서 조류서식지를 덮어 버리기 시작하고 있다고 말한다.²⁾ 최근 UNEP는 세계기상기구(WMO)와 공동으로 95년 12-16일 로마에서 개최된 기후변화에 관한 정부간패널(Intergovernmental panel on Climate Change, IPCC)에서 다루어진 결과를 토대로 작성한 보고서에서 지구온난화가 현추세로 계속될 경우 주로 지구온난화 때문에 바닷물의 높이가 지난 1백년간 10~25cm 높아졌으며 현추세가 그대로 방치될 경우, 2100년까지 지금보다 50~95cm 더 상승할 것이며 지표의 온도는 최악의 경우 3.5도까지 상승할 수 있다고 전망하였다. 바닷물의 높이가 50cm 높아지게 될 경우 마셜군도내 마주로환초의 약 80%가 사라지고 방글라데시의 17.5%,

2) The Korea Times, 1996. 9. 25.

네덜란드의 6%, 이집트의 1%, 우루과이의 0.05%가 각각 침수된다는 것을 의미하는 것으로 UNEP는 예측하였다.

또한 지구온난화는 생물 종의 생태계를 위협하고 종의 멸종을 일으켜 생태계를 형성하는 종의 유기적 결합을 파괴한다. 최근에는 새의 이동에도 영향을 미치는 것으로 분석되고 있다. 또한 1996년 1월 17일자 미의학협회저널(JAMA)에 의하면 지구온난화는 말라리아, 황열병, 뇌염, 결핵, 복통, 콜레라, 폐렴, 간염, 한타바이러스, 에볼라와 같은 전염병의 창궐을 초래하게 될 것이라 보고한 바 있다.

(2) 산성비(acid rain)

산성비 또는 산성침전(acid deposition)은 대기중의 산성성분이 비 이외에도 눈, 이슬 등에 녹아 지상으로 내려오는 모든 자연현상을 의미한다. 산성비라는 용어를 처음으로 사용한 사람은 영국인 Robert Angus' Smith로서 1982년 저술한 [대기와 비, 화학적 기상학의 기초 초]에서 사용하였다. 산성비는 그 피해가 만성적이며 누적되어 나타나며 일시적·돌발적인 피해가 아니라 계속적으로 발생하며 또한 오염물질의 장거리 이동에 의하여 생태계를 파괴한다. 산성비에 있어서는 직접적인 인과관계가 분명하지 않기 때문에 산성비의 원인물질을 발생한 자는 책임을 자각하지 못하며 산성비는 전지구적 규모로 피해가 확대되고 있다. 산성비는 다음과 같은 영향을 주고 있다. 강한 산성비로서 PH가 3.0이하가 되면 나뭇잎의 기공이 손상을 입어 광합성이나 분비작용에 이상이 생기는 壞死斑點이 나타나며 식물에 필요한 Ca, Mg 등의 성분이 산성비에 빼앗겨 영양부족으로 성장이 중단된다.

또한 산성물질은 최종적으로 하천과 호수에 흘러들어 수중의 플랑크톤이나 부착조류, 수생생물에 막대한 영향을 미친다. 산성도가 강해짐에 따라 수생생태계에 작용하여 번식을 정지시켜 결국 어류가 전멸되기도 한다. 토양은 하천이나 호수보다 산성화에 대한 저항력이 강하기는 하지만 산성화가 토양생태계에 변화를 일으켜 박테리아 등에 의한 유기물의 분해와 대기중 질소의 고정화속도를 저하시켜 토양의 생산능력을 감퇴시키고 농작물의 생산성을 저하시킨다. 산성비는 인간의 심장과 폐의 기능을 저하시키며 지하수나 상수원을 오염시켜 오염된 물을 마시며 알루미늄 농도가 높은 장소일수록 Alzheimer's disease와 노인성치매(senile dementia)의 발병율이 높다, 그리고 건축물을 부식시켜 붕괴를 가속화시킨다. 산화질소는

자동차의 배기가스에 섞여 배출된 후 인체의 폐와 피부에 해를 끼치는 유독가스인 이산화질소를 형성한다.

(3) 생태계의 감소

生態系는 일반적으로 동물계, 식물계, 群界, 원생물계, 모네라계의 5단계로 구성된다고 한다. 국제자연보전연맹(IUCN)의 보고에 의하면 산림 등 생태계의 파괴로 인하여 매년 2만5천종 내지 5만종이 멸종되고 있으며 2000년까지 50만 내지 100만종의 멸종이 예상된다고 한다. 이와 같은 생물종 감소의 원인은 특정한 생물종의 남획으로 그 종이 감소하거나, 새로운 종을 투입함으로써 기존의 종이 감소하는 경우, 서식지 파괴로 종이 감소하는 경우, 먹이사슬(food chain)에 의한 종의 감소 등에서 찾을 수 있다. 이러한 야생종이나 식물을 보존할 필요가 있는 바, 인류가 살아가는데 중요한 식량원이 되거나, 의약품의 원료로서 필요하거나 에너지 자원으로 활용할 수 있거나 인간에게 미적·오락적 가치를 가지고 있는 등의 이유외에도 그러한 보존은 윤리적·도덕적 문제이기도 하며 가장 궁극적으로는 종의 보전이 생태계의 균형을 유지하는데 절대적으로 필요하다는 점에서 그 필요성을 찾아야 한다.

(4) 오존층의 파괴

오존층(ozoner layer)이라 함은 지구경계층부의 대기오존층으로서 태양자외선에 의해 산소분자가 解離하여 생긴 산소원자와 산소분자와의 반응에 의하여 생성되며 주로 성층권에 분포하고 있다. 오존층은 freon가스, 할론 등 오존과 결합하는 물질에 의하여 파괴된다. 프레온은 지구상공 15km에서 50km사이에 있는 성층권에서 분해되어 염소를 방출한다. 이 염소가 오존과 결합하여 다른 물질이 됨으로써 오존층이 없어지는 것이다. 남극대륙의 ozone hole은 최근 유럽대륙의 2배의 크기를 가지고 있다는 보고가 있으나 점점 더 커질 것으로 예상된다. 미국 NASA가 측정 한 ozone hole의 면적은 1994년 6월에는 2400만km², 1996년 9월 6일 2490만km²로 남극대륙의 약 1.8배가 되었다고 교토통신이 보도한바 있다.³⁾

오존층은 태양자외선중 생체에 대하여 유해한 파장의 성분(UV-B, 280-320nm)

3) 1996년 9월 12일 국민일보, 1996년 9월 15일 동아일보.

제1장 서설

을 흡수하고 약화시켜 지상의 생명을 보호하는 역할을 한다. 오존층의 파괴는 피부암, 조로, 피부와 눈손상과 같은 인간건강이외에도 농작물과 수생생물에 부정적 영향을 미친다. 오존층이 1% 파괴되면 유해자외선이 2% 증가하며 이에 따라 피부암환자는 4~6% 증가한다고 한다. 오존이 흡수한 자외선에너지는 결국 열로 변화되므로 오존은 성층권을 덥게하는 열원으로서의 역할을 한다. 따라서 성층권의 오존층이 파괴되면 성층권의 온도가 내려가 기후의 변화를 일으키게 된다.

(5) 열대림의 파괴

지구상의 육지면적은 약 130억ha이다. 열대림(tropical forest)은 지구면적의 6%에 불과하지만 지구상 생물종의 약 50~80%가 생존하고 있으며 라틴아메리카, 동남아시아, 아프리카에서의 대량벌채로 인하여 연평균 11만km²씩 사라지고 있다. 이로 인해 CO₂의 배출량이 증가하여 지구온난화를 가속시키고 야생생물 서식처가 파괴되어 수많은 생물들이 멸종위기에 처하고 있다. 이러한 열대림의 파괴는 농경지개발, 목재 또는 연료를 얻기 위하여 수목을 벌채하는 것이 주된 요인이 되고 있다. 삼림은 탄산가스를 흡수하고 산소의 공급원이 되며 생물다양성의 보존 및 토양침식의 방지 등 환경적 측면에서 중요한 생태적인 기능을 수행한다. 열대림을 파괴하게 되면 탄소의 방출량이 석탄 등 화석연료의 소비에 의한 양과 거의 같다고 추정되며 열대림의 벌채가 종의 절멸과 생물자원의 고갈을 초래하게 된다는 데 문제가 있다.

(6) 사막화(desertification)

1977년 94개국에서 500여명이 참가한 Nairobi UN사막방지회의(UNCOD)는 사막을 불충분한 강우 또는 태양건조 등의 원인으로 식물이 아주 적거나 결여된 지역으로 정의하고 사막화는 토지가 가지는 생물생산력의 감퇴 내지 파괴이며 종국적으로 사막상태를 초래하는 과정이라고 정의하고 있다. 1994년 프랑스 파리에서 87개국이 UN사막에 관한 협약(United Nations Convention on Desertification)에 서명하였으며 이것은 특히 아프리카에서의 과다방목(overgrazing), 과다경작(overcultivation), 잘못된 관개관행(poor irrigation practices)과 벌채(deforestation)를 없애기 위한 목적을 가진 것이다. 사막화의 원인으로는 기후적인 요인으로서 지구규모의 대기순환의 장기적 변동, 그리고 인위적 요인으로서 토

양침식, 염류집적에 의한 토양의 황폐화, 수목의 과도한 벌채로 인한 토지의 裸地化, 가축의 과다방목과 과다경작에 의한 토지퇴화의 진행을 들 수 있다.

1977년 UNCOD 보고에 의하면 지구면적의 19%에 해당하는 3000만km²의 토지가 사막화하였고 1984년 UNEP 보고서에 의하면 사막은 매년 주변지역으로 6만km²의 속도로 확대되고 있으며 1994년 UNEP에 의하면 아프리카의 66%가 사막이며 건조지이고 농경건조지의 73%가 악화되었다. 또한 적당한 영양분이 부족한 8억의 인구가 사막에서 살고 있다고 한다. 사막화는 생태학적으로 기후의 격변을 일으키고 불규칙한 홍수와 한발을 가져오며 토양침식, 토양열악화, 식생의 파괴 등 생태적 열악화 현상을 초래한다.

(7) 물부족(water shortages)

지구상에서 인간이 사용가능한 물공급량은 연간 9,000km³이며 이중 실제 사용량은 4,300km³에 불과하여 그 절대량은 충분하지만 오염으로 인한 깨끗한 물의 공급부족과 더불어 매년 세계인구에 8,700만명이 증가하므로 물부족현상이 나타나고 있으며 2025년까지는 세계인구의 40%인 30억이 만성적인 물부족을 겪을 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 물부족은 인구증가에 따른 물사용량의 급증 그리고 물자원의 지역적 편재를 들 수가 있다. 현재 214개 하천이 2이상의 국가를 관류하고 있지만 국제하천의 배분과 이용을 규제하는 구속력 있는 협약이 없다는 데 문제가 있다. 향후에는 식량안보와 지역평화와 안전을 위협하게 될 우려가 점쳐지고 있으며, 이에 따라 물재생프로그램과 누수보수에 투자하고 같은 하천에 의존하는 국가간에 보다 합리적인 가격안정과 물공유협정⁴⁾의 체결이 요구되고 있다.

3. 환경문제에 대한 국제적 대응

(1) 1960년대 이전

국제환경법의 발전추이를 검토하기 위하여는 조약이나 국제관습법 이외에도 국제기구나 국제회의에서 채택된 결의, 선언, 권고, 행동계획 등도 그 대상으로 하여야 한다. Stockholm회의 이전에는 환경문제는 주로 국제관습법에 의하여 규율되고

4) 예컨대 1995년 이스라엘과 팔레스타인간의 Jordan River Basin잡정협정, 1996년 인디아와 방글라데시간의 Ganges River 물공유협정 등.

있었다. 환경법에 의한 국제관습법은 19세기초 국제수로법(international fluvial law)에서 그萌芽를 찾아볼 수 있다. 이 분야에서는 선린의 원칙(principle of good neighbourliness)과 권리남용금지원칙(principle of abuse of right)에 따라 국가간 분쟁을 해결하였다. 이러한 환경관련 국제관습법은 1930년에 와서 비로소 인식되었다. 한편 환경오염으로 인한 국가책임의 원칙은 1941년 Trail Smelter Case, 1957년 the Lanoux Case 등에 의하여 확인된 바 있다.

이러한 국제관습법의 형성과 더불어 1960년대말에는 환경관련 조약들이 체결되기 시작되었다. 1968년 유럽평의회(Council of Europe)는 대기오염규제에 관한 선언(Declaration on Air Pollution Control), 유럽수헌장(European Water Charter)과 세척제사용제한에 관한 유럽협정(European Agreement on the Restriction of the Use of Certain Detergents in Washing and Clearing Products)을 채택하였다. 1968년 9월 15일 Africa국가들은 자연과 자연자원보존에 관한 아프리카협약(African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources)을 채택하여 1933년 London협약(Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in Their Natural State)을 대체하였다.

(2) 1970년대 이후

1) 배경

환경의 오염이나 파괴는 산업사회에서 발생하는 필연적인 현상이다. 경제발전을 달성하기 위하여는 산업활동의 확대나 자연개발을 수반하게 되므로 자연환경의 오염이나 파괴가 발생하기 마련이다. 따라서 환경문제는 이 지구상의 모든 선진국과 개발도상국의 공통적인 고민이다. 종전에는 환경문제가 각국의 국내적 차원에서 규제되어 왔으나 1970년대에 들어와서는 환경오염의 규모가 급격하게 증가하여 지구 전체에 영향을 미치게 됨에 따라 환경오염방지를 위한 국제적 규제가 필요하게 되었다. 오늘날 하나뿐인 지구의 미래에 대한 우려는 인류의 생존문제로 인식되기에 이르렀다. 종전에는 국제적 환경보호활동은 자연 및 자원보존을 위한 UN, UNESCO, WHO 등에 의하여 부분적으로 수행되어 왔으나 환경문제가 범세계적 차원에서 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1972년 UN인간환경회의에서 비롯되었으며 1992년 UN환경개발회의에서 큰 진전을 보게 되었다.

이와 같이 1972년 UN환경선언의⁵⁾ 채택 이래 선언적 의미에 그쳐왔던 지구환경 보존문제는⁶⁾ 현재, 새로운 국면을 맞이하고 있다. 그 동안 환경파괴는 심각한 수준에 이르렀고 그 파급효과는 국경을 넘어 전세계 모든 지역에 미치게 됨에 따라⁷⁾ 1980년대 후반부터 지구환경보존에 대한 범세계적인 관심이 고조되어 왔고 선진국들을 중심으로 가장 효과적인 방안으로서 구속력 있는 환경협약을 체결하여 각국의 환경파괴행위를 규제하여야 한다는 인식이 확산되었다. UN은 1974년부터 1989년 사이에 최소한 11개의 주요 환경관련회의를 후원·개최하였으며 이들 회의에서 세계인구, 환경교육, 수질, 사막화, 오존층 파괴, 환경법, 재생가능한 에너지 자원, 기후변화의 위협, 유해폐기물의 국경간 이동 등의 문제를 다루었다.

1972년 UN인간환경개발회의 개최이후 지구환경의 계속적인 악화로 지구를 더 이상 방치할 수 없으며 인류의 보다 나은 환경의 조성을 위하여 지구환경보전을 위한 국제적 제도를 창출할 필요가 있다는 인식이 확산됨에 따라, 1989년 UN 총회 결의에 의하여 1992년 6월 3일부터 14일까지 Rio de Janeiro에서 UN환경개발 회의가 개최되었다. 이 회의에서는 지구환경보존을 위한 방안과 대책을 논의한 결과 『환경과 개발에 관한 리우선언』, 『Agenda 21』 및 『산림원칙』 이외에 『UN기후 변화기본협약』과 『생물다양성협약』을 채택함으로써 환경문제에 관한 범세계적인 공감대를 조성하였고 향후 구체적인 후속조치 협상의 토대를 마련한 것으로 평가되고 있다.

2) 1972년 Stockholm UN인간환경회의 (UN Conference on the Human Environment)

1972년 세계 114개국의 정상들이 Sweden Stockholm에 모여 인간환경선언

-
- 5) 환경문제가 1970년 이전의 국제회의에서도 다루어지지 아니한 것은 아니지만 전세계적 차원에서 광범위하게 논의하기 위한 정부간 회담은 1972년의 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 국제연합인간환경회의라고 할 수 있다.
 - 6) 지구 공통의 환경현안으로는 온실효과와 지구온난화, 산성비, 오존층 파괴, 유해폐기물의 국경 이동, 대형유조선 침몰 등으로 인한 해양오염, 삼림황폐화, 사막화, 야생동물종 감소, 핵노출사고 등에 의한 오염, 개도국의 개발로 인한 환경파괴 등이다.
 - 7) 미국전역의 호수와 늪지의 바닥, 캘리포니아의 시에라 네바다 산맥의 눈 덮인 지역에서의 납, 수은, 카드뮴등과 같은 유독 금속의 검출은 이러한 유해금속의 남용으로부터 생겨난 것이다. 더구나 유독물질이 사용된 적이 없는 Greenland과 북극의 빙하에서도 이러한 현상이 나타나고 있는 바, 이는 환경오염의 파급효과를 보여주는 것이다. 살충제가 살포된 곳으로부터 수천 마일 떨어진 곳의 펭귄, 물고기 그리고 사람의 지방질에서도 DDT와 같은 살충제의 사용증거가 나타나고 있다.

을 선포하였다. 인간환경선언은 법적 구속력을 가진 조약은 아니고 선언에 불과하지만 윤리규범(ethical code)으로서의 성격과 국제관습법의 지위를 인정받았다는 입장도 있다. Stockholm회의에서는 26개의 원칙으로 구성된 선언(Declaration)⁸⁾과 109개의 권고(recommendations)로 구성된 행정계획(Action Plan)이 작성되었다. 전자는 인간환경의 보전 및 향상을 위한 전세계구성원에 대한 지침을 내용으로 한 것이고 후자는 환경평가, 관리 및 기타 지원조치에 대한 내용을 담은 것이다. 또한 UNEP 설립, 세계환경의 날(6월 5일), 제2차 인간환경회의의 개최, 핵실험금지 등 4개의 결의를 채택하였다.

3) UN환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development : UNCED)

① Rio선언(Rio Declaration)

모두 27개조로 구성되어 있는 Rio선언은 지구환경의 Magna Carta라고 할 수 있다. 이 선언의 전문은 Stockholm선언을 재확인하고 새로운 차원의 협력창출을 통한 새롭고 공평한 범세계적 동반자관계의 수립을 선언하고 있다. 또한 범세계적 환경 및 개발체제의 통합을 목표로 하는 국제적 합의를 모색하고 지구의 통합적·상호의존적 성격을 재인식할 것을 선언하고 있다. Rio회의는 국가간의 이해상충, 특히 환경보호와 개발의 우선순위에 대한 선진국과 개도국간의 첨예한 의견대립으로 인하여 기대하였던 근본적인 법적 해결방안은 마련하지 못하였으나 국제환경법

8) 인간환경에 관한 Stockholm 선언(26개 원칙)은 다음과 같다 : 1. 인권을 옹호하며 인종격리 정책(apartheid), 식민주의(colonialism) 등을 비난한다. 2. 천연자원은 보호되어야 한다. 3. 재생가능한(renewable) 자원을 생산할 수 있는 지구의 능력은 유지되어야 한다. 4. 야생생물은 보호되어야 한다. 5. 재생가능하지 아니한(nonrenewable) 자원은 공유되어야 하며 고갈시켜서는 아니된다. 6. 오염은 환경의 자정능력을 초과하여서는 아니된다. 7. 피해를 주는 해양오염은 방지되어야 한다. 8. 개발은 환경을 개선하도록 요구된다. 9. 개발도상국은 지원을 필요로 한다. 10. 개발도상국은 환경개발을 수행하기 위하여 수출품에 대한 합리적인 가격을 요로 한다. 11. 환경정책은 개발에 장애가 되어서는 아니된다. 12. 개발도상국은 환경보호를 발전시켜 나가기 위해 금전을 필요로 한다. 13. 종합개발계획이 필요하다. 14. 합리적인 계획은 환경과 개발간의 갈등을 해소시켜 주는 것이어야 한다. 15. 인간의 정주는 환경문제를 제거할 수 있도록 계획되어야 한다. 16. 정부는 절절한 인구정책을 수립하여야 한다. 17. 국가기관은 국가의 자연자원의 개발에 대한 계획을 수립하여야 한다. 18. 과학과 기술은 환경을 개선하기 위하여 사용되어야 한다. 19. 환경교육은 필수적이다. 20. 환경조사는 특히 개발도상국에서 장려되어야 한다. 21. 국가는 자신이 원하는 바에 따라 자원을 이용할 수 있으나 타국을 위협에 빠뜨려서는 아니된다. 22. 그와 같은 위협에 처한 국가에 대하여는 보상을 하여야 한다. 23. 각국은 자신의 기준을 설정하여야 한다. 24. 국제문제에 대하여 협력하여야 한다. 25. 국제기구들은 환경을 개선하는데 지원을 하여야 한다. 26. 대량파괴무기는 제거되어야 한다.

의 발달에 크게 기여하였다는 것을 부인할 수 없을 것이다. Rio선언과 Agenda 21은 환경보전에 관한 국제관습법의 일부를 구성하게 될 것이며 기후변화기본협약과 생물다양성협약은 법적 구속력 있는 국제조약으로 지구온난화방지와 생물자원의 보호에 기여하게 될 것으로 기대된다.

Rio선언의 제1원칙은 인간은 지속가능한 개발문제의 중심이며 자연과 조화속에 전진하고 풍요로운 삶을 향유할 권리가 있음을 선언하고 있다. 제2원칙은 각국은 환경과 개발에 관한 국내정책에 의거하여 국내자원을 개발할 권리가 있으며 자국 관할권내의 활동이 타국의 환경에 피해를 주지 않도록 할 책임이 있다고 선언하고 있다. 이 원칙은 국제환경법의 근본규범이라고 볼 수 있다. 제3원칙은 관습법화하고 있는 국제환경법 원칙을 성문화한 것으로 개발권은 현재와 미래세대의 개발과 환경수요를 동시에 충족할 수 있도록 행사되어야 한다고 선언하고 있다. 제13원칙은 자국관할권내의 활동으로 타국의 관할권에 속하는 지역에 대해서 환경피해의 악영향을 미쳤을 때 이에 대한 책임과 보상을 규정하는 국제법을 개발하는 데 모든 국가가 협력하여야 할 것을 규정하고 있다. 제24원칙은 모든 국가가 무력충돌시에 환경보호를 규정하는 국제법을 준수하고 이 법규를 개발하는 데 서로 협력할 것을 선언하고 있으며 제26원칙은 UN헌장에 따라 모든 환경분쟁을 평화적이고 적절한 방법으로 해결할 것을 규정하고 있다.

Rio지구정상회의(92년 6월)와 UR타결이후 다자간 국제무역협상의 새로운 과제로 떠오르고 있는 환경문제는 새로운 무역장벽으로 작용할 뿐만 아니라 각국의 산업·경제활동 전반에 큰 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 많은 환경관련 국제협약들은 체약국의 의무사항을 규정하고 있고 그 실효성을 확보하기 위한 무역규제조치를 포함하고 있다는 감안해 볼 때, 환경문제는 이제 단순한 환경보호차원에서 벗어나 국제통상문제와 밀접하게 관련되어 있다고 할 수 있다. 그러나, 현재까지 해양오염 등 특정분야를 제외하고는 환경 전반에 관하여 통일적인 기준을 정한 국제협정은 없으며, 각국은 독자적인 환경정책과 기준을 시행하고 있다.

한편, 환경보호 또는 오염규제에 있어서 환경을 오염시킨 기업등이 그러한 오염의 희생자들에게 손해배상을 하도록 하는 것은 오래전부터 시도되어 왔으나 그러한 손해배상을 받는데 필요한 입증책임의 어려움이 항상 문제되어 왔다. 또한 Rio환경회의에서 선진국들은 “환경적으로 안전하고 지속가능한 개발”(environmentally safe and sustainable development)의 원칙을 강조하고 개발도상국들에게 일정 수준이상의 환경보호를 요구한 바 있으며 선진국들은 개발도상국들의 환경보호

여부를 통상문제와 연결시키고자 하는 움직임을 보이고 있다. 이러한 국내외적인 상황을 고려하여 볼 때, 환경보호를 위한 과학기술의 개발 및 이용의 활성화가 절실히 요구되고 있다.

Rio선언에서 개도국은 지구환경의 파괴에 관하여 선진국이 주된 책임이 있다는 주장과 비상업적 기술이전(non-commercial transfer of technology) 및 신규의 추가적인 재정지원(new additional and adequate financial resources)주장 등을 양보하고 선진국들은 개도국에 대해 민주적인 법·제도·절차(democratic laws, institution and procedures)의 중요성 등을 양보하였다. Rio선언은 환경과 개발의 결합이라는 지속가능한 개발의 이념을 반영하는 오염자부담의 원칙(polluter-pay principle), 사전예방원칙(precautionary doctrine) 등 선진국이 주장한 것을 포함하고 있으나 개도국들이 주장하여온 개발주권과 경제적·사회적 비용을 고려한 환경기준의 완화 등 개발을 고려한 것도 많이 포함되어 있다. Rio선언은 국제조약이 아니므로 법적 구속력을 가진 것은 아니며 다만 향후의 국제사회가 나아갈 바람직한 방향을 선언한 것에 불과하다. 그러나 그 내용은 국제환경법의 기본원칙을 담고 있어서 형성되어 갈 국제관습법의 중요한 부분이 될 것으로 예상된다.

② Agenda 21

Rio환경회의가 채택한 Agenda 21은 전문과 4부로 구성되어 있는데 제1부 사회적·경제적 정책·조치, 제2부 개발을 위한 자원의 보존과 관리, 제3부 주요 그룹의 역할강화, 제4부 이행방안으로 구분되어 있다. Agenda 21은 일련의 우선실천사항을 열거하고 이것을 이행할 방안을 제시하고 있다. 우선실천사항은 지속적인 개발의 성취, 공평한 세계의 조성, 살기에 알맞은 세계의 건설, 효과적인 자원 이용의 장려, 세계적 및 지역적 자원의 보호, 화학물질과 유해폐기물의 관리 등을 포함하고 있다.

환경적으로 지속가능한 개발(environmentally sustainable development)을 달성하기 위한 4가지 우선실천방법은 해당 국제법의 재검토와 평가, 이행장치와 준수장치의 개발, 국제입법과정에 대한 모든 국가의 효과적인 참여 및 분쟁해결기술의 범위와 실효성에 대한 배려이다. 지속가능한 개발(sustainable development)이라는 용어가 처음 사용된 것은 IUCN(국제자연보호연합)이 UNEP, WWF(세계자연기금)의 협력으로 작성한 세계자연자원보전전략(World Conservation Strategy, 1980)

에서 사용한 것이 최초이다. 1987년 세계환경개발위원회(WCED)가 Our Common Future에서 사용하여 1992년 Rio환경회의에서 지속가능한 개발(sustainable development)을 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(environmentally sound and sustainable development ; ESSD)원칙으로 발전시켰다.

그러나, UNCED는 Rio환경회의에서 환경과 개발에 관한 리우선언 및 Agenda 21을 채택함으로써 지속가능한 개발의 목표를 확인하였으며 의미와 실체를 보다 구체화하였으나 지속가능한 개발에 대한 명확한 정의가 내려지지 못하였다. 이러한 지속가능한 개발이라는 용어는 세계 각국이 인간의 삶과 환경의 조화를 무시한 채 경제발전우선정책을 추진함으로 발생한 자연환경과 인간생활환경의 불균형에서 비롯된 전지구적인 환경문제를 반성하여 인간생활의 향상에 필요한 개발에 있어서 환경조화를 강조하는 개념이다. 이러한 면에서 개발과 환경보존의 동시적 추구를 강조하는 것이라 할 것이다.

한편, 환경기술에 대하여 Rio환경회의에서는 이미 발생한 오염의 제거나 폐기물의 재생 또는 기타 사후적 처리에 관한 기술뿐만 아니라 오염이나 폐기물의 발생을 줄이거나 사전에 방지하기 위한 기술 즉 환경보호의 차원에서 건전한 기술(environmentally sound technologies)이라고 파악하였다.⁹⁾ 환경기술이용의 활성화에 있어서 환경기술정보의 중요성을 인정하여 Rio환경회의에서도 개발도상국이 환경기술과 관련 노우하우에 관한 정보를 용이하고 신속하게 접할 수 있도록 하여야 하며 이를 위한 재정적 지원을 모색하여야 한다고 합의되었다. 또한 개발도상국의 환경기술의 수준은 낙후되어 있는 경우가 많기 때문에 개발도상국이 취득하여야 할 기술정보 가운데는 특허권 취득재상이 아닌 선진국에서의 선행의 공지 및 공용기술도 포함될 것이다. 개발도상국은 이러한 선행기술에 관한 정보뿐만 아니라 그러한 기술의 효율적인 이용에 필요한 노우하우에 관한 정보도 취득하여야 할 것이다.¹⁰⁾

또한, 개발도상국이 기술정보에 보다 용이하고 저렴한 방법으로 접근하도록 하기 위한 방안의 하나로 Rio환경회의는 그러한 기술정보의 국내적·지역적·국제적 정보만을 구축할 것을 제안하고 있다. 기존의 기술정보망이 국제적으로 연결되어야 하고 이러한 과정에서 각국의 농업·공업·자원·에너지 등에 관한 정보센터나

9) Agenda 21, Para.34.3.

10) Agenda 21, Para.34.9, 34.14.

관련 물자집배센터 등을 국제적인 규모로 연결하고 나아가서 각국 특허청의 환경 기술관련 특허발명에 관한 정보를 국제적인 규모로 연결하여야 한다고 제안하고 있다. 이와 같이 구성된 환경기술정보망 또는 환경기술정보유통센터는 최종 정보 소비자의 수요를 충족시키는 것을 목적으로 하여 운영되도록 한다. 물론 이러한 환경기술정보센터의 설치 및 운영에 있어서는 관련기업들, 각종업계조합들, 각종 민간기구, 각국 정부, 기타의 관련 단체들의 도움이 절대적으로 필요하다.¹¹⁾

이러한 환경기술정보센터는 환경보호기술이 개발된 구체적인 사례와 그러한 환경기술이 적용 및 실시된 구체적 사례를 널리 전파하게 될 것이다. 그리고 보다 효율적인 환경기술전파를 위하여 환경기술정보센터는 환경보호기술정보 자체의 제공뿐만 아니라 기타의 밀접한 관련이 있는 서비스도 제공하여야 할 것인 바, 예컨대, 관련 기술정보에 관한 전문적 자문이나 관련 기술에 관한 교육과 훈련, 그리고 적절한 기술평가들을 구할 수 있는 기관이나 전문가에 관한 정보까지도 제공하여 주어야 할 것이다. 이러한 정보제공의 종합적 서비스의 도움으로 인하여 결과적으로 환경기술의 이전 및 전파에 필요한 다양한 종류의 합작투자 또는 기업활동이 훨씬 더 용이해질 것이다.¹²⁾

국제적인 규모의 환경기술정보망을 형성하기 위하여 기존의 국내·지역·국제적인 기술정보센터나 정보망이 종합적이고 체계적으로 연결되어야 하는데 이러한 국제적인 정보망의 형성은 관련 UN기구의 주도아래 이루어질 수 있을 것이다. 이러한 과정에서는 필요에 따라 기존의 정보망 또는 정보센터를 확대하거나 신설하는 작업이 필요하게 될 것이다.¹³⁾

일반 공유의 환경기술이 아니고 특정 개인의 소유에 속하는 환경기술의 이전 및 이용의 활성화를 추구하는데 있어서 어려운 점은 그러한 개인의 특허권 등의 지적 소유권을 보호하면서 동시에 환경기술을 이용하고자 하는 자에게 가능한 한 합리적인 조건으로 필요한 환경기술을 이용할 수 있도록 하여야 한다는 점이다. 이와 같은 환경기술이용 활성화를 위해서는 그러한 개인 소유의 환경기술의 실시허여계약 등 이용허락계약을 체결하는데 장애가 되는 요인이 무엇인가 하는 객관적인 검토를 하고, 나아가서 그러한 장애요인을 제거하거나 줄이기 위한 적절한 제도를 마련하도록 하며 동시에 개인 소유의 환경기술의 이전 및 이용을 유도할 수 있는

11) Agenda 21, Para.34.15.

12) Agenda 21, Para.34.16.

13) Agenda 21, Para.34.17.

재정적 또는 기타의 지원 또는 장려를 하도록 하여야 할 것이다.¹⁴⁾

환경기술의 이용활성화와 관련하여 Rio환경회의에서 특기하여야 할 사항의 하나로 환경기술의 지적 소유권 남용을 규제할 수 있는 제도를 마련하도록 제안하고 있다는 점이다. 여기에서 제안된 지적소유권 남용제도로서는 적절하고 형평에 맞은 보상을 하고 지적소유권 보호대상기술을 이용하도록 강제할 수 있는 이른바 강제실시허여제도이다. Rio환경회의는 더 나아가 선진국과 같이 지적소유권관련상품과 서비스를 수출하고 있는 국가들의 입장에서는 자국의 환경기술이 개발도상국에 이전되거나 이용되도록 유도할 수 있는 재정적인 또는 기타의 지원과 장려를 하도록 제안하고 있다.¹⁵⁾

Rio환경회의는 동시에 “일반공유의 환경적으로 건전한 기술(environmentally sound technologies in the public domain)”의 移轉의 활성화를 모색하여야 한다는 제안을 하고 있다.¹⁶⁾ 그런데, 일반공유의 환경기술은 Rio환경회의에서의 합의가 없더라도 당연히 그러한 기술을 필요로 하는 최종소비자에 의하여 자유로이 이용될 수 있는 것이다. 이러한 한도에서는 Rio환경회의는 당연한 사실을 제안하고 있고 아무런 실속있는 내용이나 발전이 없는 회의라고 볼 수 있다. 그러나, 동 회의의 결실이라고 한다면 지적소유권에 의한 아무런 제한을 받지 않고 자유로이 이용될 수 있는 환경기술이라 할지라도 그러한 환경기술의 존재 자체를 알지 못하고 그 이용에 관한 중요한 정보를 알지 못하는 경우에는 그러한 일반 공유의 환경기술도 아무런 가치가 없기 때문에 그러한 환경기술의 이용을 활성화하기 위한 여러 가지 방법과 제도를 제안하고 있는데 있다. 그런데 Rio환경회의에서 제안된 환경기술의 이용활성화 방안의 근거에 깔려있는 기본원칙의 하나는 지적 소유권을 최대한으로 보호하면서 환경기술의 이용 활성화를 도모한다는 것이다.¹⁷⁾

Rio환경회의는 선진국들로 하여금 자국의 환경기술이 개발도상국에 이전 또는 이용되도록 유도하기 위한 재정적 또는 기타의 지원과 장려를 하도록 제안하고 있을 뿐만 아니라 더 나아가서 선진국들의 적극적인 노력을 구체적으로 제시하는 차원에서 선진국들로 하여금 후진국에의 환경기술의 이전을 활성화할 수 있도록 자국의 환경기술을 통상의 상업적 조건으로 구입하거나 사용허락을 받아서 개발도상

14) Agenda 21, Para.34.18.(d).

15) Agenda 21, Para.34.18.(e).

16) Agenda 21, Para.34.18.(a).

17) Agenda 21, Para.34.18.(e).

국에 이전하도록 제안하고 있다. 18) 여기에서 선진국들로 하여금 자국의 환경기술을 통상의 시기에 따라 구입하도록 하는 것이 선진국에서의 환경기술에 관한 지적 소유권법적 보호를 확보하기 위한 것임을 물론이다.

선진국들로서는 개발도상국과의 경제개발협력의 차원에서 자국에서 상업적으로 취득한 환경기술을 개발도상국에게 비영리적 또는 비상업적 조건으로 인정하게 되는 것이다. 여기에서 비상업적 조건으로 환경기술을 이전한다는 것이 구체적으로 어떠한 조건의 기술이전을 의미하는지 불분명하지만, 환경기술을 개발도상국에게 무상으로 또는 저렴한 대가로 이전하거나 이용을 허락하는 것을 의미한다고 추측된다. 선진국들에 의한 자국의 환경기술의 구입 및 개발도상국에의 이전과 병행하여 또는 그에 대한 대안으로는 개발도상국들에게 일정한 자금을 지원하여 개발도상국들로 하여금 환경기술을 도입하도록 하고 그렇게 함으로써 환경기술의 도입에 소요되는 막대한 자금의 부담이 환경기술의 이용에 관한 절대적인 장애요인이 되는 것을 피한다는 것이다. 19)

또한 동시에 Rio환경회의에서는 환경기술의 개발과 이전 또는 이용의 활성화를 위하여 개발도상국과 선진국 및 그들의 관련 업계와 연구기관 및 정부사이에 장기적인 협력이 잘 이루어질 수 있도록 하는 방안을 모색한다고 합의되었다. 그러나 이와 같이 환경기술의 이전을 위한 선진국의 여러 가지 노력에 합의한 바 있지만 선진국의 기본입장이 환경기술의 이전을 활성화한다는 입장이기 때문에 그 구체적인 실현에 상당한 국제기금을 필요로 하고 그러나 자금의 조달을 어떻게 할 것인가라는 문제와 의문점이 남게 된다. 한가지 분명한 것은 Rio환경회의를 통하여 환경기술의 중요성과 그에 관한 정보 보급 및 접근의 중요성에 대하여 주의를 환기시키고 국제적 협력에 관한 합의가 이루어졌다는 점일 것이다.

③ 산림원칙(Principles for a Global Consensus on the Management, conservation and Sustainable Development of All Types of Forests)

Rio회의에서 채택된 산림원칙선언은 산림에 관한 최초의 세계적 합의문서이다. 이것은 모든 산림에 적용되지만 각국을 법적으로 구속하는 조약은 아니지만 향후 체결될 산림에 관한 국제조약의 교섭의 기초를 제공하게 될 것이다. 산림원칙선언은 8개항의 전문과 15개항의 원칙으로 구성되어 있는데 그 전문은 산림이 경제개발과 모든 형태의 생명을 유지하는데 필수적임을 선언하고 있다.

18) Agenda 21, Para.34.18(e)(iii).

19) Agenda 21, Para.34.18(e)(v).

제 3 절 국제환경법의 법원과 환경관련 국제기구

1. 국제환경법의 법원

(1) 의 의

현재의 국제환경법의 내용을 보면 법적 구속력이 대단히 미약할 뿐만 아니라 국가의 의무가 구체화되어 있지 아니하며 단지 향후의 국제사회가 나아가야 할 방향을 제시하거나 국가별 능력을 고려하여 일정한 국가군에 대해서는 의무를 유예하거나 차별적인 의무를 두는 수가 많다. 환경관련 조약의 체결과 관련하여서는 먼저 일반적·추상적인 규정을 담은 기본조약이 체결되고 그 내용을 구체화하기 위한 후속적인 의정서가 체결되어 의무의 내용을 구체화하고 그 이행을 확보하기 위한 세부적인 내용과 기준을 설정하기도 한다.

또한 오늘날의 환경문제는 전지구적으로 확대되어 관련 조약의 체결도 전세계적·통일적으로 이루어져야 한다는 인식이 확산되고 있음은 부인할 수 없다. 일찍이 1962년 천연자원에 대한 항구적 주권에 관한 결의 및 1974년의 국가의 경제적 권리 및 의무헌장에 의하면 국가가 경제적 주권행사는 원칙적으로 인정되지만 그것이 무제약의 성격을 갖는 것은 아니며 환경보호의무를 수반한다는 것이 많은 판례와 조약에서 확인되었다. 이리하여 국가의 주권행사도 환경과 관련하여 제약되는 경향을 보이고 있으며 관련 조약에 당사국의 일반적 의무조항을 두는 경우가 많다. 또한 개도국에 대하여 일반적 의무의 유예나 경감 등의 배려를 하는 경우가 있다.

(2) 국제환경법의 원칙

국제환경법과 관련하여 발견할 수 있는 원칙으로는 다음을 들 수 있다. 물론 그 구체적인 내용이 확립되어 있다고 말하기는 어려운 부분도 있으나, 적어도 향후의 환경관련 국제법의 원칙으로서의 방향을 읽을 수는 있을 것이다.

첫째, 영역사용의 관리책임원칙이다. 영역사용의 관리책임원칙이라 함은 자국영토에서 또는 공동의 영역에서 타국의 권리를 해하지 아니하는 방법으로 사용하거나 그러한 사용을 허용하여서는 안된다는 국제관습법상의 원칙으로 *sic utre tío, ut*

alienum non laedas(자기 것을 이용함에 있어서 타인에게 손해가 가지 아니하도록 하여야 한다) 또는 선린의 원칙에서 유래한 것이다. 이러한 원칙은 1941년의 Trail Smelter Case와 1949년 Corfu Channel Case에서 인용되었으며 1972년 Stockholm선언 제21조에서 선언되었고 1972년 London Dumping Convention, 1985년 오존층보호를 위한 비엔나협약, 1991년 환경보호에 관한 남극조약의정서와 1982년 UN해양법협약 제192조, 제193조 및 제194조에 명시되어 있다.

이와 동전의 양면을 이루는 것으로 영향이론을 들 수 있다. 영향이론은 객관적 영역주의(objective territorial principle)에 입각한 것으로 비록 문제의 행위가 자국 영역밖에서 행하여졌다 하더라도 그 행위의 결과가 자국 영역내에서 발생한 경우에는 행위의 영향을 받은 국가의 관할권 행사를 정당화시키는 이론이다. 미국의 독점금지법의 역외 적용을 정당화하기 위한 관할권 이론으로 발전되어온 이 영향이론은 영역성(territoriality)이 행위의 주체뿐만 아니라 객체까지도 포함하고 있다는 점에서 영역주의의 특별한 측면으로 간주되고 있다.

둘째, 환경위험에 대한 국제적 협력의 원칙이다. 오늘날 국제적인 오염이 발생하기 전에 국가책임을 적용할 수 있도록 잠재적인 환경침해를 평가할 의무나 환경침해를 야기할 행위를 타국에 고지할 의무를 부과하려는 움직임이 나타나고 있다. Stockholm선언 제24조도 이에 관한 규정을 두고 있으며 UNEP도 환경에 중대한 효과를 미칠 수 있는 활동의 경우에는 사전 평가를 요청하고 있으며 UN해양법협약도 감시·보고·사전평가의 의무를 명시하고 있다.

셋째, 오염자부담원칙(polluter-pay principle)이다. 선의의 희생자에게 발생한 손해를 배상할 법적 책임을 오염자에게 부과하고 자신의 비용으로 그 희생자에게 법적으로 수락할 만한 수준으로 오염을 감소시키도록 하는 원칙이며, 1941년의 Trail Smelter Case, 1972년 OECD도 오염자 부담원칙을 제시하였다. 1986년 Single European Act 제25조, 1992년 OSCE Helsinki Convention 제3조제4항, 1992년 UNCED Rio선언 제16조에서도 규정되었다.

넷째, 사전예방원칙이다. 국가가 타국 또는 환경에 중대한 손해를 발생시켜서는 안된다는 원칙이다. 1941년 Trail Smelter Case, 1975년 오존층보호를 위한 비엔나협약, 1973년과 1978년의 MARPOL협약, 1972년 London Dumping Convention, Stockholm선언 제21조, UN해양법협약 제194조 및 기타 조약에서도 확인되고 있다.

다섯째, 무과실 책임원칙이다. 국제법상 국가의 국제불법행위가 성립하기 위해

서는 국가의 고의 또는 과실이 있어야 하지만 고도의 위험성이 배제되어 있는 시설·설비에 관하여는 무과실 책임이 채택되고 있다.

2. 국제환경관련기구

(1) 보편적인 기구

국제환경관련업무를 수행하는 보편적 기구로서는 무엇보다도 UN환경계획(UNEP)을 들 수 있다. UNEP는 스톡홀름회의에서 UN인간환경선언의 원칙과 행동계획의 실시를 위하여 1972년 제27차 UN총회결의 제2997호에 의하여 UN환경계획(United Nations Environment Program : UNEP)이 설립되었으며, 케냐의 Nairobi에 본부를 두고 있다. UNEP는 UN기관들의 환경보전활동을 조정하고 각국 정부, 과학 및 경제단체, NGO 등과 환경문제에 관하여 긴밀하게 협력함을 목적으로 하여 설립되었으며 모든 환경관련사항은 물론 지구감시, 지역해양계획, 기후변화, 사막화 등 제반환경문제에 대한 통합조정 및 촉매적 역할을 담당하고 있으며, 1992년 Rio환경회의에서 삼림원칙을 채택한 바 있다.

그 밖에도 환경과 관련하여 많은 역할을 하고 있는 국제기구 또는 UN의 기관들을 보면 다음과 같다. UN국제법위원회(International Law Commission ; ILC)는 1947년 총회에 의하여 국제법의 점진적 발달과 법전화를 위하여 설치되었지만, 환경관련 국제입법에 커다란 기여를 하여 왔다. ILC는 1971년 국제수로의 비항해 이용에 관한 법(Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses) 분야를 ILC의 법전화 사업의 하나로 추가하면서부터 환경보전문제에 관심을 갖기 시작하였으며 1978년부터 국제법상 금지되지 아니하는 행위로부터 발생하는 피해결과에 대한 국제책임(International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not Prohibited by International Law)도 입안중이다.

1957년 발족된 UN Family의 일원인 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency ; IAEA)는 원자력에너지의 평화적 이용을 확보하고 세계평화, 인류의 건강과 번영을 위하여 원자력에너지의 개발·이용을 촉진하고 확대하는 것을 목적으로 하고 있으나, 핵물질로 인한 환경오염을 방지하기 위하여 핵안전을 위한 기준을 정하고, 방사능물질의 안전한 수송을 포함한 특정한 작업의 수행중

요구되는 안전규칙을 제정한다. IAEA는 1986년 9월 26일 핵사고 또는 방사성 긴급사태의 경우 원조에 관한 협약(Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency)과 핵사고의 조기통고에 관한 협약(Convention on Early Notification of a Nuclear Accident)을 채택하여 발효하였고 Gulf War 당시 이라크와 북한의 IAEA 탈퇴통보후 북한을 핵사찰한 바 있으며 1995년 9월 22일 핵안전협약(Convention on Nuclear Safety)이 채택되어 24개국이 비준하여 1996년 10월 24일 발효하였다.

UN교육과학문화기구(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization : UNESCO)는 교육·과학·문화를 통하여 각국간의 협조를 증진함으로써 세계평화와 안전에 이바지할 것을 주요목적으로 하고 있으며 1970년 인간과 생태권계획(Man and Biosphere, MAB)을 시작하고 인간과 환경과의 상호연관성을 연구하는 임무를 위임받았다. 1971년 Ramsar협약(Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat)과 세계문화 및 자연유산의 보호를 위한 협약(Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)을 체결하는 데 주도적인 역할을 수행하였다.

1948년 설립된 세계보건기구(World Health Organization : WHO)는 인류의 보건향상을 국제협력의 증진을 목적으로 하고 있다. 1989년 12월 8일 개최된 지역보건환경장관회의는 WHO의 주도하에 환경과 보건에 관한 유럽헌장(European Charter of the Environment and Health)을 채택하였고 환경영향평가제도와 오염자부담의 원칙을 채택하고 여러 권고와 지침을 정하였다.

세계기상기구(World Meteorological Organization : WMO)는 세계기상활동의 조정, 표준화 및 증진과 국가간 기상정보의 효율적인 교환의 촉진을 목적으로 1950년 발효한 세계기상협약에 의하여 설립되었으며 WMO의 기상학 응용과 환경계획(Meteorological Application and Environment Program)은 기상학 지식을 농업, 에너지 대기와 해양오염과 같은 인간활동과 환경문제 일반에 응용하고 있다. 1988년에는 IPCC(International Panel on Climate Change)를 설립하고 1992년 UN기후변화기본협약을 채택하는데 주도적인 역할을 하였다.

국제해사기구(International Maritime Organization : IMO)는 1958년 발효된 협약에 의하여 설립된 정부간해사자문기구(IMCO)가 1985년 5월 22일 개편된 것이며 국제해운의 규제, 해상안전 및 해양공해방지에 많은 노력을 기울이고 있다.

· 지속가능한 개발위원회(Commission on Sustainable Development ; CSD)는 1992년 6월 브라질 Rio환경회의의 권고에 따라 1992년 제47차 UN총회의 의결을 거쳐 UN경제사회이사회 산하에 설치된 특별위원회로서 향후 지구환경문제에 대한 평가·계획 등을 전담하게 된다. 특히 1992년 6월 채택된 Agenda 21에 대한 각국의 추진상황 등을 평가하고 대책을 수립하는 역할을 하게 되었다.

(2) 지역적 기구

유럽지역을 중심으로 한 지역적 기구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 UN 유럽경제위원회(Economic Commission for Europe ; ECE)를 들 수 있다. 1947년 설립된 UN경제사회이사회 산하의 유럽경제위원회는 유럽 전역의 전반적인 경제발전을 그 임무로 하고 있으나 1956년부터 환경문제도 취급하기 시작하였다. 또한 1949년 창설된 유럽평의회(Council of Europe)는 회원국의 공동관심사를 논의하며 경제, 사회, 문화, 과학, 법률, 행정 사항 등에 관한 협정을 체결하거나 공동행동추구를 임무로 하지만 환경문제에 관한 여러 협약과 협정을 기초하였고 선언과 권고문도 채택하였다.

Marshall Plan에 따라 유럽재건을 위한 OEEC를 개편하여 1960년 창설된 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development ; OECD)는 회원국의 경제성장, 고용 및 생활수준의 향상을 도모하고 회원국 및 비회원국의 건전한 경제성장에 기여하여 세계무역확대에 공헌함을 그 목적으로 하고 있다. OECD가 채택한 일련의 결의, 원칙선언 및 권고는 국제환경법을 형성하는 soft law로서 관습법 형성에 크게 기여하고 있으며 처음으로 환경오염에 대한 법적 정의를 제시하기도 하였다. 그 밖에도 유럽연합(European Union ; EU)은 1957년 체결된 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community, EURATOM) 설립조약 제3장에서 건강보호(health protection)에 관하여 규정하고 있어 환경보존활동의 법적 근거가 되고 있다.

(3) 비정부간 기구(NGO)

비정부간 기구로서 환경과 관련된 업무를 수행하는 것들은 많지만, 대표적으로 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 먼저 세계보존연맹(WCN)이 있다. 1948년 프랑스 정부 주도로 설립된 NGO인 자연보호단체, 국가 및 공동단체들로 구성되어 생

제1장 서설

물자원보존조치의 장려, 생물자원현황의 평가, 환경교육 및 환경정보의 제공 등을 목적으로 한 국제자연보존연맹(International Union for the Conservation of Natural Resources)이 1988년 세계보전연맹(World Conservation Union)으로 바뀌었다.

1961년 발족한 세계자연보호기금(Worldwide Fund for Nature : WWF)의 목적은 야생동물·식물과 자연자원의 보존을 위한 기금을 모집·관리하고 분배하는 것이다. 스위스에 본부를 두고 있으며 세계보전연맹(WCU)과 제휴하여 범세계적으로 환경보전활동을 재정적으로 지원하는 것을 그 주요활동으로 하고 있다. 1995년 야생동물식물불법거래 금액이 매년 200억달러에 달한다고 밝힌 바 있다. 1971년 창설된 Greenpeace는 네덜란드의 암스테르담에 본부를 두고 전세계 30개국에 143개의 지부를 설치하고 있으며 회원수는 160개국에 약 500만명에 달한다. 첨단장비를 갖춘 8척의 조사선단을 보유하고 있고, 전세계에 산재해 있는 지부들이 컴퓨터시스템으로 정보를 활용하여, 반핵, 반유해물질, 해양생태계의 보존 등을 위하여 활동하고 있다. 또한, 미국의 대표적인 환경단체인 Sierra Club은 샌프란시스코에 본부를 두고 있으며 회원 65만명의 미국에서 가장 오래된 환경단체로서 창립된 지 100년이 넘는다.

지구환경보호 민간운동기구인 국제녹십자(International Green Cross : IGC)가 1993년 4월 Global Forum 교토총회에서 공식 창설되었으며 네덜란드 헤이그에 본부를 두고 있다. 1980년 1월 서독에서 최초로 결성되어 유럽 여러 나라로 확산되어 갔으며 현재는 세계 전역으로 확대일로에 있다. 녹색당은 반전·반핵 등의 환경보전이념을 표방하고 있으나 단순히 환경보호론자들만에 의하여 결성된 것은 아니고 각계층의 사회운동을 토대로 하여 결성되어 있어서 환경보전을 지상최대의 과제로 삼는 정당이다.

제 2 장 환경오염의 국제적 규제

제 1 절 해양오염의 국제적 규제

1. 해양오염의 정의

해양은 전 지구표면의 70%이상을 점하고 있는 인류의 공동유산(Common Heritage of Mankind)으로서 엄청난 양의 생물자원과 광물자원이 존재하고 있다. 1960년대 이후의 각국의 급속한 산업화 및 인구의 폭발적인 증가로 발생한 각종 폐기물과 유해물질이 해양에 무단 투기되거나 선박으로부터 유류가 유출됨으로써 해양은 크게 오염되어 가고 있다. 해양오염은 해양이 갖는 특성상 그 오염원은 대단히 다양하며 그러한 오염이 발생한 국가의 영해나 배타적 경제수역을 넘어서 공해나 타국의 영해 또는 배타적 경제수역에까지 영향을 미치므로 오염발생국의 국내적인 규제만으로는 효과적으로 대처할 수 없으며 각국의 긴밀한 협력이 절실히 요구된다고 하겠다. 국가들이 이러한 상황을 인식하여 해양오염에 관한 관련 조약에 해양오염을 방지하기 위한 여러 가지 방안을 규정하고 있다. 그러나, 그러한 방안들은 아직까지는 극히 제한적인 것에 불과하고 구체적인 해양오염문제가 발생하였을 때 효과적으로 대처할 수 있는 수준에 이르지 못하고 있으며 향후 보다 구체적이고 강력한 오염규제체도를 정착하여야 할 필요가 있다.

해양오염이라는 용어를 정의하기는 어렵지만 간단히 말해서 여러 가지 오염물질에 의하여 해양의 수질이 파괴되는 것을 의미하며, 보다 과학적으로 정의한다면 해양생태계(marine ecosystem)가 훼손되는 것이라 할 수 있다.²⁰⁾ 해양오염의 과학적 측면에 관한 UN전문가그룹(UN Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution)이 1960년 작성한 초안은 『직접·간접으로 물질이나 에너지가 인간에 의하여 해양환경에 유입되어 생물자원에 대한 피해, 인간 건강에 대한 위협, 어업을 포함한 해양에 대한 방해, 해수이용을 위한 수질의 손상, 쾌적도의 감소 등과 같은 새로운 결과를 가져오는 것』이라고 해양오염이라고 정의하고 있다.²¹⁾

20) C. K. Chaturvedi, *Legal Control of Marine Pollution* (New Delhi: India Deep and Deep Publications, 1981), p.27.

21) "Comprehensive Outline for the Scope of the Long Term and Expanded Pro-

또한, 1982년 UN해양법협약(UN Convention on the Law of the Sea) 제 192조에서는 『해양환경오염은 인간에 의하여 직간접적으로 생물자원 및 해양생태계에 대하여 유해하며 인간의 건강에 대하여 위험하고 어업 및 해양의 합법적 이용을 포함한 해양활동을 방해하며, 해수이용에 필요한 수질의 악화 및 쾌적도의 손상 등 유해한 영향을 초래하거나 초래할 수 있는 물질 또는 에너지가 해양환경(강하구를 포함)으로 투입하는 것을 말한다』라고 정의하고 있다. 이와 같이 해양오염은 인간의 행위에 기인한 것에 국한되며 따라서 불가항력, 폭풍우 등에 기인하는 것은 국제환경법상 해양오염에 해당하지 아니한다.²²⁾

2. 해양오염의 오염원과 분류

UN의 보고서는 해양오염원(sources of marine pollution)을 다음 다섯 가지로 분류하고 있다. 첫째가 육지기인오염(land-based pollution)이다. 이러한 오염은 생활하수, 산업 및 농경폐수등이 육지에서 하천을 통하여 해양에 유입됨으로써 발생하며 해양오염의 75%를 차지하고 있다. 대기로부터 또는 대기로 인한 오염(pollution from or through the atmosphere)도 여기에 포함시킬 수 있을 것이다. 둘째, 선박기인오염(ship-generated pollution)이다. 이러한 오염은 선박, 항공기, 해양설치물로부터 또는 선박, 항공기 해양설치물 자체의 고의적인 投棄(pollution from dumping at sea) 또는 선박사고 기타 선박의 활동에 의하여 오염물질이 유입으로 발생한다. 또한 해저자원탐사 및 채취활동에 의한 오염이다(pollution from the exploration and development of the seabed). 핵에너지의 평화적 이용으로부터 발생한 방사능물질의 폐기로 인한 오염 및 해양의 군사적 이용으로 인하여 생기는 오염도 있다.²³⁾

이중에서 해양오염의 가장 큰 원인은 육상기인오염이며 그 주범은 생활하수, 산업폐수 및 농경폐수등이다. 이러한 것들은 주로 선진국들로부터 방출되는 것들이지만 개도국들로부터의 방출량도 무시할 수 없는 정도이다. 이러한 육지의 오염물질은 주로 고의적인 해중투기 또는 방류에 의하여 해양을 오염시키기도 하며,²⁴⁾

programme of Exploration and Research," U.N. Doc. A/7750, of November 10, 1969, Part 1, Sec.3.

22) 盧明濬, 國際環境法(서울: 博英社, 1997), p.67.

23) U.N., *The Sea: Preservation and Control of Marine Pollution*(Report of the Secretary General), U.N. Doc. E/5003, May 7, 1971, p.25.

자연발생적인 부분의 비중은 크지 않다.

그 다음으로 중요한 해양오염원인은 선박기인오염이다. 이러한 오염은 화물이나 동력으로 선박이 운반하는 물질을 고의 또는 과실로 해양에 유출함으로써 야기되는 것으로 유조선의 사고로 인한 유류 유출이 가장 대표적인 것이다. 최근의 대형 유조선이 건조되는 경향으로 인하여 유류에 의한 해양오염의 위협성은 더욱 높아지고 있으며 약 1,000만톤의 유류가 고의 또는 과실로 해양에 투기되고 있으며 그 중 90% 고의적인 것인 것으로 추산되고 있다.²⁵⁾

이러한 선박기인오염물질중에서 가장 큰 오염물질은 역시 유류라 할 수 있다. 각국의 산업화와 인구증가로 인해 세계의 유류사용량은 급격히 증가하고 있으며, 이에 따라 해상수송과 해저석유채취가 증가함에 따라 유류에 의한 해양오염이 증가하고 있다. 그 다음으로는 중요한 오염물질은 농약을 비롯한 화학약품들이다. 이러한 화학물질의 해양유출로 인하여 해양의 중금속오염이 심각한 지경에 이르렀다. 그 밖에도 핵추진군함, 핵물질운반선박, 원자력발전시설등에 의한 핵에너지의 사용증가로 인하여 방사능 물질에 의한 오염가능성도 커지고 있다. 또한, 핵실험에 의한 방사능도 대기와 강우를 통하여 해양에 유입되어 오염을 유발하고 있다.

3. 해양오염에 관한 관할권

1982년 해양법협약은 외국선박의 무해통항권을 인정하면서도 제19조에서 동 협약에 위반한 고의적이고 중대한 오염행위는 무해통항에 해당하지 아니함을 명시하고 있다. 접속수역에서의 선박에 의한 오염행위규제에 관하여는 접속수역에 관한 동 협약 제33조에는 언급하고 있지 않지만 연안국은 접속수역내에서 위생규칙을 시행하기 위하여 통제권을 가지므로 제한적으로 오염행위를 방지할 수 있다고 판단되며²⁶⁾ 자국영토나 영해내에서 오염방지규칙을 위반한 행위에 대하여 접속수역상에서 외국선박을 나포하여 처벌할 수 있다고 본다.²⁷⁾ 또한 해양법협약 제56조가 연안국은 배타적 경제수역에서 해양환경의 보호 및 보존에 관하여 관할권을 가진다고 규정하고 있으며 동 협약 제208조도 대륙붕과 배타적 경제수역에서의

24) C. Odidi, *Regional Control of Ocean Pollution: Legal and Institutional Problems and Prospects*(Alphen aan den Rijn, The Netherlands: 1978), pp.14~19.

25) 盧明濬, *op.cit.*, p.68.

26) *Ibid.*, p.71.

27) C. Odidi, *op.cit.*, pp.87~89.

제 2 장 환경오염의 국제적 규제

해저활동으로부터 발생하는 해양오염과 배타적 경제수역 및 대륙붕상의 인공도서, 시설 및 구조물로부터 발생하는 해양오염을 방지·규제하기 위한 법령제정권을 가진다고 규정하고 있으며 제210조는 투기(dumping)에 의한 오염을 통제할 권리를 가짐을 명시하고 있다.

다만 공해자유의 원칙이 인정되는 공해에서는 원칙적으로 旗國만이 선박에 대한 권력을 행사할 수 있다. 그러나 해양오염은 공해사용의 자유에 반한다고 할 수 있다. 1958년의 공해에 관한 제네바협약과는 달리 UN해양법협약은 모든 종류의 오염을 방지할 일반적 의무를 각국에 부과하고 있다. 공해상에서 선박이 오염물질을 배출하는 경우, 그 선박의 旗國이 관할권을 가짐은 Lotus號사건²⁸⁾에서 상설국제사법재판소에 의하여 확립된 원칙이다.

UN해양법협약 제97조도 공해상에서 그러한 旗國管轄權을 인정하고 한걸음 더 나아가 旗國으로 하여금 자국 선박에 의하여 발생한 오염을 방지하기 위한 규칙, 기준 및 법령의 효과적인 집행의무를 부과하고 있다. 그러나 해양법협약상 공해상의 오염방지법령 위반에 대하여 기국만이 배타적인 관할권을 가지는 것은 아니며 공해상과 타국의 관할수역내에서 寄港國(port state)도 동시에 관할권을 행사할 수 있다. 기항국은 자국의 영해와 배타적 경제수역뿐만 아니라 공해상과 타국의 관할수역에서도 오염방지법령의 위반여부를 조사하고 처벌할 수 있다. 다만, 연안국이나 기국의 요청이 있는 경우에 한한다(해양법협약 제218조).

그러나 대부분의 경우 연안국이나 기항국에 의한 공해상의 범죄에 대한 소송절차를 허용할 것인가는 최종적으로 기국이 결정한다.²⁹⁾ 공해상의 해양오염에 대한 관할권을 기국에게 부여하는 현행국제법은 효과적인 오염방지를 위하여는 여러 가지 문제점이 있다. 더구나 오늘날 便宜置籍(flag of convenience)이 성행하고 있는 현실에서 기국에 의한 효과적인 오염방지는 기대하기 어렵다. 이것은 유류유출 사고로 유명한 토리 캐니언號와 아모코 카디즈號가 해양오염에 관한 어떠한 협약도 가입하지 아니한 리베리아 국적을 가지고 있었던 사실에서도 잘 드러난다.³⁰⁾

1969년 유류오염사고에 대한 공해상의 개입에 관한 국제협약(International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil

28) *P.C.I.J. Report*, Ser.A, No. 10. p.25.

29) Alan E. Boyle, "Marine Pollution under the Law of the Sea Convention," *American Journal of International Law*, Vol.79(1985), p.347.

30) C. K. Chaturvedi, *op.cit.*, p.47.

Pollution Casualties)³¹⁾은 중대하고 긴급한 경우 연안국이 공해상에서 유류오염으로 인한 자국에 대한 피해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있도록 제1조에서 규정하고 있다. 또한 1973년 유류이외의 물질에 의한 해양오염의 경우 공해상에서의 개입에 관한 의정서(Protocol relating to the Intervention on the High Seas in Cases of Casualties involving Marine Pollution by Substances other than Oil)³²⁾에 의하여 유류이외의 유해물질과 폐기물의 경우에도 연안국의 권한이 인정되었다. 그러한 이 두 개의 협약과 의정서는 긴급한 경우에 한정되어 있어 예방적인 조치를 취할 수 없고 조약당사국에게만 구속력이 있다는 점에서 한계가 있다.

4. 관련 조약

1982년 UN해양법협약은 제12장(제192조~제237조)에 해양환경보호, 보존을 위한 규정들을 두고 있다. 이 중에서 해양오염방지를 위한 일반원칙은 협약 제192조~제195조, 제199조, 제203조~제206조에 규정되어 있다. 또한 오염규정에 관한 국가의 입법의무를 명시하고 있으며 공해원에 따른 공해원인별규제를 하고 있는 바 육상기인해양오염에 관한 규제는 제207조, 선박기인해양오염에 관한 규제는 제211조, 제217조~제221조, 해양투기오염의 규제는 제210조, 해저탐사 및 개발활동기인오염의 규제는 제208조, 제209조 및 제145조, 대기기인오염의 규제는 제212조에 각각 규정하고 있다. 1958년 영해 및 접속수역에 관한 제네바 협약 제24조에 의하여 연안국은 영해 이원의 수역일지라도 영해의 측정기선에서 12해리까지의 해역에 대하여는 관세, 재정, 출입국관리에 관한 법령 이외에 위생에 관한 법령을 제정, 실시할 수 있기 때문에 이러한 범위내에서 연안국은 해양오염의 방지를 위한 조치를 실시할 수 있다. 이들 협약외에도 1969년 유류오염사고에 대한 공해상의 개입에 관한 국제협약(International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties)은 공해상의 유류오염사고시 연안국가들이 자국의 연안 및 관련 이익에 대한 위협을 방지하기 위하여 공해상에서도 필요한 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있으며, 군함, 정부소유비상업용 선박을 제외한 모든 원양선박을 대상으로 하고 있다.

31) *International Legal Materials*, Vol.9(1970), p.25.

32) *International Legal Materials*, Vol.12(1973), p.1319.

1969년 석유공해민사책임에 관한 국제협약(International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage) : 선박사고에 의해 발생한 손해에 대한 선박소유자의 보상책임을 규정한 것으로 당사국의 영토 및 영해에서 발생한 공해 손해와 그와 같은 손해를 방지, 경감하기 위하여 취하여야 할 방지조치에 대해서만 적용된다(제2조). 1971년 유류오염보상을 위한 국제기금설립에 관한 국제협약(International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage)은 1969년 민사책임협약상의 책임한도가 현실적으로 피해액에 크게 미치지 못함으로써 피해보상이 충분히 이루어질 수 없기 때문에 이를 보충하기 위하여 체결된 것으로 민사책임협약상의 책임한도를 초과하는 부분에 대해서 貨主인 석유회사로부터 기금을 제공받아 보상해주는 것을 내용으로 하고 있다.

1978년 의정서에 의하여 개정된 1973년 선박에 의한 해양오염방지협약과(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships of 1973 as Modified by the Protocol of 1978 : MARPOL협약)는 협약과 5개의 부속서로 이루어져 있으며, 적용범위, 벌칙, 개정절차 등 일반적 규정을 포함하고 부속서 I에는 선박의 기름에 의한 오염예방규정, 부속서 II에는 선박의 포장되지 아니한 독성물질에 의한 오염해방지규정, 부속서 III에는 선박의 포장된 유해물질에 의한 오염방지규정, 부속서 IV에는 선박의 하수에 의한 오염방지규정, 부속서 V에는 선박의 폐기물에 의한 오염방지를 규정하고 있다. MARPOL은 1954년 협약을 대체한 것으로서 폐기물의 해상투기를 제외한 선박의 통상적인 운영상 배출되는 기름, 독성물질, 쓰레기 등과 선박충돌로 인한 기름의 유출 등 선박에 의한 오염을 다루고 있으며 모든 종류의 선박에 적용된다.

또한, 1990년 11월 IMO의 후원하에 전세계 94개국이 참석하여 채택된 협약으로써 아직 발효하지 아니한 유류오염, 방지, 대응 및 협력에 관한 국제협약(International Convention on Oil Pollution, Preparedness, Response and Cooperation)은 오염사고가 발생한 경우 이에 대처하기 위한 자세한 계획을 수행하여야 하는 선박의 의무를 규정함으로써 유류오염사고에 신속하고 적극적으로 대처하고자 한 것이다. 그 밖에도 1972년 폐기물 및 기타 물질의 투기에 의한 해양공해방지에 관한 협약(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters)³³⁾은 일정한 유해물질을 2종류(black, gray)로 분류하고 black list의 물질은 해상투기를 금하고, gray list의

물질은 사전특별허가를 받도록 규정하고 있다. 적용대상은 선박, 항공기, 플랫폼 기타 인공구조물로부터 발생한 폐기물이며 해저광물자원 탐사·채광·인명구조·불가항력에 의한 경우에는 적용되지 아니한다.

한편, 해양환경의 취약성은 각 지역 바다의 지리적 특성, 수온, 염도 및 해류에 따라 다르며, 더 나아가 연안지역은 각 연안국의 경제, 정치적 발전정도와 교통량의 다소 및 성질에 따라 영향을 받는다. 이러한 모든 요소들은 그 지역의 인접국가들에게 동일한 오염문제를 발생시키며 이를 해결하기 위하여는 세계적인 기준 이외의 각 지역의 특성을 고려한 기준의 설정이 필요하다. 이 중에는 해양오염방지를 위한 모든 조치를 하나의 종합적인 협약에 규정하여 처리하기 위한 1974년 발트해지역해양환경보호에 관한 협약(Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area)과 같이 종합적인 접근방법을 택한 것도 있지만, 대부분은 지역적 협정들은 사안별·단편적 접근을 하고 있다.

그 대표적인 것으로는 석유에 의한 북해오염사고를 다루기 위한 북해연안국간의 협력을 내용으로 1983년 Bonn협정(Agreement for Cooperation in Dealing with Pollution of the North Sea by Oil, Bonn 1983), 북해를 포함한 북동대서양지역의 11개 지역국가들에 의하여 체결된 1972년 선박 및 항공기폐기물 투기로 인한 해양오염방지를 위한 협약(Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft, Oslo 1972), 육상으로부터 해양으로 유입되는 오염물질을 제거하거나 감소시키고자 하는 노력의 일환으로 체결된 1974년 육상기인해양오염예방을 위한 협약(Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-based Sources, Paris 1974 and Protocol Amending the Paris Convention, 1986) 및 1976년 연안활동으로 인한 석유오염피해에 대한 민사책임에 관한 런던협약(1976 London Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage from Offshore Operations) 등이 있다.

33) 1954년 5월 12일 영국 런던에서 채택된 해양오염에 관한 최초의 국제협약으로 선박의 운영상 발생하는 기름저거기의 배출로 인해 발생하는 해양오염방지를 주목적으로 한 유류에 의한 해양오염방지를 위한 국제협약(International Convention for the Prevention of the Sea Pollution by Oil) 북해, 발트해, 흑해 등 특별히 지정된 해역과 연안으로부터 50해리에 이르는 금지구역(prohibited zone)을 설정하여 금지구역내에서의 유류와 유성혼합물의 해양투기를 금지하고 있다. 협약은 1962년, 1969년, 1971년 등 3차에 걸쳐 개정되었다. 협약은 위반행위방지의 어려움 및 협약위반에 대한 처벌권을 선박의 기국이 가지고 있으므로 기국의 처벌조치이행의 미흡 등으로 크게 효과를 보지 못하였기 때문에 1973년 MARPOL협약에 의하여 대체되었다.

제 2 절 핵물질의 국제적 규제

1. 핵물질 규제의 필요성

핵물질이 평화적인 목적으로 사용된다면 인류에게 중요한 에너지원이 되지만 원자력 이용초기에는 그 피해의 심각성이나 그에 대한 처리의 중요성은 크게 부각되지 못하였다. 1957년 UN국제원자력기구(International Atomic Energy Agency ; IAEA)가 창설될 당시만 하더라도 그와 같은 상황이었다. 그러나 1986년 체르노빌(Chernobyl) 사건에서 보듯이 그 관리상의 과실은 그 국가뿐만 아니라 인접국 나아가서는 인류전체에 대해 엄청난 피해를 줄 수 있다. 핵발전소의 사고로 인한 방사능 물질의 유출은 생태계를 오염시키고 인류의 환경을 훼손하는 등 막대한 피해를 주게 된다. 1995년 발간된 UN보고서에 따르면 체르노빌 발전소가 위치하고 있는 우크라이나 뿐만 아니라 러시아 및 벨로루시에 거주하던 9백만명의 주민이 직접, 간접으로 피해를 입었으며 적어도 80만명이상이 방사능 오염에 의한 피해자일 것으로 예상되고 있다. 현재에도 체르노빌 주변에서 주민들에게 각종 원자력병이 발생하고 있으며 그 수가 계속 증가하고 있다. 오염지역국가들은 원자병 환자의 치료, 방사능 오염지역 주민의 이주 및 보상금 지급, 사고지역주민에 대한 경제적 지원 등과 같은 각종 사업을 전개하고 있다.

오늘날 핵폐기물로부터 방출되는 방사능의 대부분은 민간 원자로에서 발생하며, 미국 방사성폐기물의 약 95%가 그러한 원자로에서 발생한다. 이러한 민간 폐기물은 군사폐기물보다 양적인 면에서 훨씬 빠르게 증가하고 있다. 핵폐기물의 경우 양적인 면에서만 본다면 다른 산업폐기물에 비해 적지만 방사능의 위험 잠복성이 수백년에 걸쳐 있기 때문에 환경에 대한 영향은 현재의 세대에만 그치는 것이 아니라 다음 미래 세대에까지 미치게 되며 그 피해가능성은 실로 가공할 만한 것이어서 그 규제의 필요성은 어느 오염물질보다도 높다고 할 수 있다. 오늘날 핵폐기물 처리가 특히 국내외적으로 문제가 되고있는 남아있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.

2. 핵사고 조기통보에 관한 협약

앞서 언급한 바와 같이 체르노빌 사건은 핵안전문제의 중요성에 대한 인식을 깨

우쳐 주었으며 IAEA가 그러한 핵안전의 국제적 협력문제를 위한 회의를 개최하게 된 계기가 되었다. 즉, 1986년 8월 개최된 체르노빌사건 사후평가회의(the Post-Accident Review Meeting)에는 62개국으로부터 600여명의 전문가와 국제기구대표들이 참가하였으며 동년 9월 26일 IAEA 특별총회에서 핵사고의 조기통보에 관한 협약(Convention on Early Notification of a Nuclear Accident)과 핵사고 또는 방사능 긴급사태의 경우 지원에 관한 협약(Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency)을 채택한 바 있다.

핵사고의 조기통보에 관한 협약은 협약 당사국이 자국 영역내에서 핵사고가 발생한 경우 그 사실과 사고발생시각 및 지점을 직접 또는 IAEA를 통하여 피해국과 IAEA에 통보하도록 하고 있다(협약 제2조). 또한 방사능에 의한 피해를 최소화하기 위하여 필요한 정보를 피해국과 IAEA에 지체없이 제공하여야 하도록 하고 있다. 협약 당사국은 IAEA와 타국에 대하여 핵사고를 통보하고 핵사고에 관한 정보를 접수하는 자국의 책임 있는 기관을 알려야 한다.

이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁은 분쟁당사국간의 교섭에 의하여 해결하도록 하고 1년 이내에 교섭에 의하여 해결되지 못하는 경우 중재재판 또는 국제사법재판소에 의한 재판에 회부되어야 한다. 협약상의 분쟁해결절차를 따르지 아니하는 국가는 조약의 체결 또는 가입시에 이러한 취지를 선언할 수 있다(협약 제11조). 실제로 구소련, 미국, 프랑스 및 중국을 포함한 12개국이 이러한 선언을 행한 바 있다. 이 협약은 핵잠수함과 같은 군사시설과 관련된 핵시설에는 적용되지 않지만, 구소련은 1986년 10월 핵잠수함이 폭발하여 침몰하자 지체없이 IAEA에 이 사실을 통고하였다.³⁴⁾

또한 핵사고 또는 방사능물질에 의한 긴급사태시 지원에 관한 협약은 그러한 긴급사태의 경우 사고발생국은 타국 또는 IAEA로부터 지원을 요청할 수 있다. 이러한 요청을 한 국가는 필요한 지원의 범위와 종류를 명확히 하여야 하며 지원국에게 필요한 정보를 제공하여야 한다. 지원을 요청받은 국가는 지원 여부를 즉시 결정하여야 하며 요청국에게 그 여부를 통고하여야 한다(제2조). 협약은 조약당사국에게 원조를 제공할 의무를 부여하고 있지는 않다. 그러한 협약은 당사국들에게 상호간 또한 IAEA와의 긴밀한 협력에 관한 일반적인 의무를 부과함으로써 핵사고로

34) Petrica W. Birne and Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, (1992), p.365.

인한 피해를 최소화하고 방사능 유출로 인한 영향으로부터 생명, 재산 및 환경을 보호하고자 하였다. 이 협약은 지원국에게 지원요청국에게 무상지원을 제공할 수 있으며 지원이 전적으로 또는 부분적으로 변제를 조건으로 제공되는 경우 지원요청국은 그 비용을 변제하여야 한다. 제8조는 지원국의 지원 요원은 몇가지 특권과 면제를 향유하며 지원요청국에 반입된 장비와 소유물의 압수, 압류 또는 징발로부터의 면제를 규정하고 있다.

그런데 이 협약은 지원을 필요로 하는 국가로 하여금 지원을 요청하고 자국영토 내에서 필요한 행동을 할 책임을 부과하고 있을 뿐이고 타방 당사국에게 그러한 요청에 따라 지원하여야 할 의무를 부과하고 있지 아니하다. 또한 인접국 등 핵피해가 우려되는 국가에게 개입의 권리나 의무를 부과하고 있지 않다. 이러한 점은 국가주권의 존중을 전제로 한 것이라고 할 수 있지만, 그러한 한도내에서는 협약의 실효성이 제한을 받게 될 것이다.³⁵⁾

또한 이 협약은 원자력의 안전개발과 이용상의 국제협력을 강화하고 국경을 넘는 방사능의 영향을 최소화하기 위하여 원자력 사고에 대한 관련 정보를 신속히 제공하여 원자력 사고 발생시 피해를 최소화하기 위하여 사고발생시 통보에 관한 규정은 있으나 이를 위반한 때의 제재조치에 대한 규정을 두고 있지 않고 원자력 사고의 발생에 따른 피해보상에 관한 규정이 없는 상태에서 분쟁해결절차만 언급하고 고의적으로 피해보상에 관한 문제는 침묵을 한 것이 아닌가라는 지적이 없을 수 없다.

3. 핵안전협약

핵안전협약(Convention on Nuclear Safety)은 1994년 채택되었으며 전문과 35개 조문으로 구성되어 있다. 이 협약은 국내적 조치의 향상과 안전과 관련된 기술적 협력을 포함한 국제적 협력을 통하여 범세계적으로 핵안전을 도모하고 방사능 유출의 위험으로부터 핵시설을 효과적으로 보호하고 핵사고를 예방하는 것을 그 목적으로 하고 있다(제1조). 협약국의 관할하에 있는 육상 민간원자력발전소가 이 협약상의 핵시설이며 핵발전소의 가동과 관련되어 있는 핵발전소부지내의 핵물

35) *Ibid.*, p.366.

질 저장·처분시설을 포함한다. 그러나 모든 핵연료가 영구적으로 원자로 노심으로부터 제거되고 규율기관에 의하여 합의된 승인절차와 해체계획에 의하여 안전하게 저장된 경우에는 핵시설이라고 볼 수 없다(제2조).

협약 당사국의 의무는 입법·규제 및 행정조치의 이행(제4조) 및 보고서 제출(제5조) 등이며, 협약 발효 당시의 기존 핵시설의 안전을 위하여 필요한 적절한 조치를 취하여야 한다. 필요한 경우, 협약당사국은 핵시설의 안전성 제고를 위하여 모든 적절한 개선책을 신속하게 강구하여야 하며 그러하지 못할 경우 폐쇄계획을 추진하여야 한다(제6조). 각 체약국은 핵시설의 안전을 확보하기 위한 입법과 규칙을 제정하여야 하며 여기에는 국내 핵안전에 관한 지침과 규칙, 정지·변경·취소를 포함한 핵시설의 허가제, 핵시설의 정기검사제도가 포함된다(제7조). 협약 당사국은 그러한 권한을 행사하고 그 책임을 완수하기 위하여 필요한 권한과 재정적·인적 자원을 가진 규제기관을 설치하여야 하며 그러한 기관의 기능과 핵에너지의 사용 촉진과 관련된 기관의 기능이 분리되도록 적절한 조치를 취하여야 한다(제8조).

또한 협약당사국은 그 시설이 운전되는 기간동안 핵시설 안전성을 제고하기 위하여 충분한 재원을 확보하고 적절한 훈련을 받는 요원이 핵안전활동에 종사할 수 있도록 하여야 하며(제11조), 시설에서 작업하는 근로자나 일반인이 핵시설로부터 피해를 입을 수 있는 방사능의 양을 최저한으로 낮추어 국내의 방사능허용기준을 초과하는 양에 노출되지 않도록 조치를 취하도록 하였다. 또한 핵시설의 안전성 확보를 위하여 제17조는 건설하고자 하는 핵시설에 인접한 체약국이 자국영토에 미칠 영향에 대하여 자체적인 안전성 평가를 내릴 수 있도록 필요한 정보를 요청할 수 있도록 하였다. 체약국은 핵시설의 안전성에 영향을 줄 수 있는 부지선정요소들에 대한 평가절차를 마련하여야 하며 건설될 핵시설이 미칠 영향에 대하여 평가하여야 한다.

그런데 이 협약 제29조는 협약의 해석이나 적용에 관한 체약국간의 의견차이는 협의(consultation)에 의하여 해결하여야 한다고 규정하여 분쟁을 중재재판이나 사법재판에 의하여 해결하는 것을 봉쇄하고 있는 바, 이 점은 통상적인 환경관련 협약과는 크게 다르다.³⁶⁾

36) 기타 자세한 것은 盧明濬, *op.cit.*, p.215. 참조.

4. 핵무기규제관련 조약

핵무기의 국제적 규제에 관한 규정을 둔 것은 이미 1959년의 남극조약이 최초이며 여기에서는 남극에서의 핵무기 실험과 방사능폐기물 放棄를 금지하고 있다(제5조). 또한 1967년의 우주조약(Treaty on Principles governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and other Celestial Bodies of 1967)도 핵무기를 적재한 물질을 지구궤도상으로 쏘아 올리거나 천체와 우주공간에 핵무기를 배치하는 것을 금지하고 있다(제4조). 그 밖에도 심해저대량파괴무기배치금지조약(Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and other Weapons of Mass Destruction on the Seabed and Ocean Floor and in the Subsoil thereof), 라틴아메리카 핵무기금지조약(Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America) 등이 있으며 대기중 핵실험시 발생하는 방사능낙진(radioactive fallout)의 위험성에 대한 관심이 증가하면서 체결된 부분적 핵실험금지조약(Treaty Banning Nuclear Weapons Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Underwater),³⁷⁾ 두 개의 지하핵실험금지조약(Treaty Prohibiting Certain Underground Nuclear Tests of 1974 and 1976), 핵확산금지조약(Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons) 등이 있다.³⁸⁾

부분적 핵실험금지조약은 대기권 및 그 한계를 넘어선 외기권 또는 영해 및 공해를 포함한 수중에서의 핵실험을 금지할 뿐이고 지하핵실험은 전혀 규제의 대상이 아니었으며 1996년 9월 10일에는 3년여의 교섭끝에 UN총회에서 찬성 158, 반대 3(인디아, 부탄, 리비아), 기권 5(쿠바, 레바논, 마리티우스, 시리아, 탄자니아), 불출석 19(북한, 소말리아 등)로 통과되어 포괄적 핵실험금지조약(Comprehensive Test Ban Treaty)이 체결되었다. 5개 핵보유국과 핵개발능력보유국인 44 원자로시설 보유국의 서명, 비준을 받은 지 180일이 경과하면 발효한다. 그 밖에도 Tlatelolco 조약, SPNFZ조약(Treaty of Rarotonga), SEANWFZ조약, Pilendaba조약(아프리카 비핵지대조약) 등의 지역적 조약이 있다.

37) 정식명칭은 대기권·외기권 및 수중에서의 핵무기실험금지조약(Treaty on Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water)으로 1963년 8월 5일 모스크바에서 채택되어 1968년 10월 5일 발효하였다.

38) 1995년 4월 17일 - 5월 12일 UN에서 종래의 NPT가 무기한 연장되었다.

제 3 절 대기오염의 국제적 규제

1. 대기오염 규제의 필요성

대기오염은 해양오염, 수질오염과 더불어 우리 환경과 생태계에 막대한 피해를 주고 인간의 건강을 크게 위협하고 있고 있는 바, 여러 가지 오염원에 의하여 발생하고 있지만 그 중에서도 배기가스, 공장이 배출하는 연기 및 유해가스, 원자력 발전소에서 유출된 방사능물질 등이 주범이라고 할 수 있다. 대기오염원은 다양하게 구분될 수 있겠지만 주로 이산화탄소, 질소산화물, 탄화수소, 염화불소 등을 대표적인 것으로 들 수 있다. 대기중의 아황산가스는 주로 화력발전소, 공장, 가정, 빌딩이 유류나 석탄을 연소시킬 때 발생하며 질소산화물은 주로 자동차의 배기가스로 인하여 발생하여 대기를 오염시키고 있다. 그밖에 대기를 오염시키는 물질로 오존, 납, 카드뮴, 니켈과 같은 중금속을 들 수 있다.

지상에서 배출된 가스와 먼지는 대기권에서 일종의 화학적 반응을 일으켜 酸性沈澱(acid deposition)을 일으킨다. 이 산성분이 지표에 낙하할 때 생기는 것을 흔히 산성비라고 부르는데 이것은 산림을 황폐화시키고 건물을 손상시킬 뿐만 아니라 농작물에도 피해를 주는 것을 알려져 있다. 대기오염은 또한 인간에게 호흡기계통의 질환, 암 등을 유발시키며 호수나 강에 서식하는 생물에게도 나쁜 영향을 미친다.

석탄과 석유가 연소할 때 이산화탄소가 대기로 배출되는데 이 양은 산업화와 더불어 점차적으로 증가하게 되었다. 이 때문에 지구의 온도는 점차 상승곡선을 그리게 되었으며 특히 80년대에 이르러 지구의 온도상승이 두드러진 것으로 나타났다. 이와 같은 온도의 상승은 지구표면에 도달하는 태양에너지가 대기에 방출될 때 대기중의 탄산가스에 흡수되어 대기를 덥게 한다는 이른바 온실효과(greenhouse effect)때문이라고 환경학자들은 설명한다. 이와 같은 지구온도의 상승은 극지의 얼음을 녹여 지구 해수면 상승을 가져야 육지의 저지대가 물에 잠기게 된다고 환경학자들은 주장하고 있다. 온실효현상을 유발하는 것으로 이산화탄소 외에, 염소불화탄소(CFC), 메탄가스, 질소산화물, 오존 등이 확인되어 선진국들은 CFC 생산을 금지시키는데 노력을 하여왔다.³⁹⁾

39) 盧明濬, *op.cit.*, p.128.

오존층은 극지는 지상 8km부터, 그리고 열대지방은 지상 17km부터 50km의 성층권에 형성되어 태양에서 오는 자외선을 차단하여 주는 방어막 구실을 하는 층을 말한다. 대기오염으로 인하여 이러한 오존층이 파괴되어 지구는 태양으로부터의 자외선에 대하여 무방비상태에 놓이게 됨에 따라 심각한 국제적 문제를 야기시키게 되었다. 오존층의 파괴는 자외선을 증가시켜 피부암, 백내장의 발생률을 높혀주고 인체의 면역기능을 파괴하여 질병에 대한 저항력을 약화시키는 등 인체에 큰 피해를 줄 것이라고 환경학자들은 경고하고 있다. 또한 농수산업에 큰 피해를 주어 농산물의 수확감소, 해양미생물의 피사 등을 초래하여 해양생태계의 균형을 파괴할 것으로 보고 있다.

이와 같이 대기오염은 오존층의 파괴와 온실효과를 초래하여 지구생태계의 파괴를 초래할 수 있어 이에 대한 대책이 시급하다. 그런데 대기오염은 바람을 타고 멀리 떨어진 지역에까지 피해를 줄 수 있어 국제적 차원의 대책이 필요하다. 강이나 호수의 수질오염이나 토양오염은 국내법만으로 규제가 가능하지만 대기오염은 국경을 넘어 이동하므로 국제법적 규제와 국가간의 협력이 필요하다. 대기오염이 국제적 관심사가 된 것은 최근의 일이며 해양오염, 수질오염 등에 비하여 대기오염의 방지와 감소를 위한 국제법의 발달은 그 속도가 상대적으로 느린 편이다. 대기오염의 규제를 위한 국제조약의 체결은 그 예가 별로 많지 않고 각종 국제기구들의 오염규제를 위한 노력은 우리의 기대에 미흡한 실정이다.⁴⁰⁾

2. 대기오염규제에 관한 국제관습법

1979년 UN유럽경제위원회(ECE)의 주관하에 제네바에서 채택된 월경광역대기오염에 관한 협약(이하 ECE협약)⁴¹⁾에 의하면 대기오염이란 인간이 대기중에 물질이나 에너지를 직접 또는 간접으로 배출함으로써 인류를 위협하고 생물자원, 생태계 및 유형적 재산에 피해를 주며 환경의 쾌적함이나 적절한 사용을 방해할 만큼 해로운 영향을 주는 것을 말한다. 대기오염은 방사능 물질의 유출이나 소음을 포함하지만 국가관행은 이것을 통상적으로는 별도로 취급하고 있다.⁴²⁾

40) *Ibid.*, p.129.

41) *International Legal Material*, Vol.18(1979), p.1442.

42) 盧明濬, *op.cit.*, p.130.

·산성비의 극심한 피해는 최근에는 증명되었으며 대기오염에 관련하여서는 동일 행위의 반복과 그러한 행위에 대한 법적 확신의 존재라는 국제관습법의 형성요건이 구비되었다고 말할 수는 없다. 따라서 대기오염의 배출을 금지하는 일반국제관습법상의 원칙이 존재한다고 보기에는 회의적이다. 그러나, 대기오염이 갖는 전지구적 환경에 대한 영향을 감안하여 일정한 방향의 법의식이 싹트고 있는 것만은 사실이다. 예컨대, 1972년 스톡홀름에서 채택된 인간환경선언 제6원칙은 생태계에 심각하고 돌이킬 수 없는 피해가 미치지 아니하도록 환경에 무해한 정도를 초과한 유독 기타 물질의 배출이나 열의 방출은 방지되어야 한다고 선언하였다. 물론 이 원칙이 법적 구속력을 갖는다고 말할 수는 없지만 적어도 외국 또는 그 국민에게 피해를 미친 경우에는 국가의 국제책임이 발생한다는 것은 국제법판례에 의하여 확립되었다고 보아야 한다. 바꾸어 말해서 모든 국가는 자국의 환경오염으로 인해 외국 또는 그 국민에게 피해를 주지 아니할 의무를 가지고 있다고 할 수 있다. 대기오염에 적용될 수 국제관습법상의 원칙은 선린의 원칙(principle of good neighborliness)이다.⁴³⁾

국제사법재판소는 Corfu Channel사건⁴⁴⁾에서 모든 국가는 타국의 권리에 반하는 행위를 위하여 자국 영토가 사용되도록 허용하여서는 아니되는 의무를 가지고 있다고 판시한 바 있다. 또한, Trail Smelter사건에서도 미국과 캐나다 중재위원회는 어떠한 국가도 타국 영토내의 재산이나 인명에 대하여 매연으로 손해를 미치도록 자국의 영토를 사용하거나 그러한 사용을 허락할 권리가 없다고 판시하였다. 스톡홀름인간환경선언 제21원칙은 Corfu Channel사건과는 달리 영토라는 용어 대신 환경이라는 용어를 사용하고 있다. 이것은 막연한 환경이라는 개념이 법적 구속력을 가진 개념이라는 것을 인정하려는 최초의 시도중의 하나라는 점에서 중요한 의미를 가진다.⁴⁵⁾

국가는 자국내에서의 행위로 인하여 타국에 환경오염으로 인한 피해를 미칠 우려가 있는 경우에 이것을 타국에 통보할 의무가 있다는 규정은 투기에 의한 해양오염의 방지에 관한 협약(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping)과 선박으로부터의 오염방지에 관한 국제협약(International Convention

43) Irene H. van Lier, *Acid Rain in International Law*, (Sijthoff and Noordhof/Alphen Aan Den Rijn, 1981), p.103.

44) Corfu Channel Case(Merits) *I.C.J. Rep.*(1949), p.22.

45) Irene H. van Lier, *op.cit.*, pp.108~109.

for the Prevention of Pollution from Ships) 등 많은 양자조약 및 다자조약에 반영되어 있다. 여기에서 그러한 통보의무는 국제관습화되어 있다는 하나의 근거가 된다고 주장하기도 한다.⁴⁶⁾ 일부 학자들이 1982년의 해양법협약⁴⁷⁾과 기타의 지역적 조약이 이러한 규정을 포함하고 있음을 근거로 통보의무가 이미 일반국제관습법화되어 대기오염에도 준용될 수 있다⁴⁸⁾고 주장한다. 그러나, 이러한 특정한 분야의 환경을 다루고 있고 또한 당사국에 대해서만 효력을 갖는 조약들에서 통보의무를 규정하고 있다고 하여 이러한 통보의무가 대기오염과 관련하여서 일반국제관습법상 인정되고 있다고 보기에는 다소 무리이다.

이러한 점은 통보의무를 스톡홀름인간환경선언에 포함시키려는 시도가 있었지만 결국은 실패하였다는 사실에서도 여실히 드러난다. 인간환경의 행동계획(Action Plan for Human Environment)에서는 각국에게 정보를 교환할 것을 권고하고 있을 뿐이며 1992년 채택된 리우선언 제19원칙은 모든 국가는 국경을 넘어 환경에 심각한 악영향을 초래할 수 있는 활동에 의하여 피해가 예상되는 국가에 사전에 적시의 통고와 관련정보 제공을 하여야 하며 초기단계에서 성실하게 이들 국가와 협의하여야 한다고 선언하였다. 이러한 것들은 법적 구속력이 없으며, 지금까지 어떠한 국가가 환경에 영향을 미치는 활동에 의한 예상피해를 관계국에 통지하는 관행과 그에 대한 법적 확신이 축적되어 있다고 말할 수는 없다.

특히 선진국들간에 체결되는 환경관련 조약에서는 그러한 통지에 관한 규정이 광범위하게 명시되어 있는 것만은 사실이다. 예컨대, ECE대기오염협약은 정보의 교환, 협의, 연구 및 탐지를 통하여 조약당사국은 즉시 대기오염원의 배출을 방지할 정책과 전략을 수립할 것을 규정하고 있다(ECE협약 제3조). 또한 월경오염에 관한 원칙에 대한 권고문에서 OECD이사회는 오염을 유발할 중대한 위험이 있는 일을 시작하기 전에, 각국은 영향을 받을 국가에게 조기정보를 제공할 것을 권고하고 있다.⁴⁹⁾

이와 같이 일반국제법으로는 국가가 자국영토에서 배출되는 오염에 관한 정보를 타국에 제공할 절대적인 의무가 있다고 말할 수는 없다. 다만, 오염이 실질적인

46) N. D. Bankes and J.O. Sauners, "Acid Rain: Multilateral and Bilateral Approaches to Transboundary Pollution under International Law," *University of Brunswick Law Journal*, Vol.32(1984), p.164.

47) 해양법협약 제198조.

48) Irene H. van Lier, *op.cit.*, pp.118~119.

49) Rec. (74) 224, Annex Title E. 및 Title 9 그리고 Rec.C (770) 28 Title C 참조.

손해를 미칠 가능성이 있는 경우에는 선린의 원칙에 비추어 알릴 의무가 발생한다는 것이 최근의 국제법의 경향이라는 지적이⁵⁰⁾ 없는 것은 아니지만 이러한 의무의 정확한 범위와 성질을 가려내는 것은 쉽지 않다.

일반국제법상 일국이 타국과 오염방지를 위하여 협의·교섭·협력할 의무가 있는지에 대하여는 주장이 엇갈리고 있다. 의무의 존재를 주장하는 입장은 ECE 협약과 같은 국제조약, 일부 국가의 관행, 국제기구의 의견 등이 협의 및 교섭의 의무를 명문화하고 있다는 사실에 근거를 두고 있다.⁵¹⁾ ECE협약 제5조는 대기오염을 유발하거나 유발할 가능성이 있는 체약국은 이로 인하여 피해를 입는 체약국과 초기에 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 체약국은 또한 대기오염물질의 배출을 방지하기 위한 전략을 개발함에 있어서 서로 협력하여야 한다. 협의할 의무는 덴마크, 핀란드, 노르웨이 및 스웨덴간에 체결된 환경보전협약⁵²⁾ 제11조에도 규정되어 있다.

스톡홀름인간환경선언 제24원칙은 환경의 보전과 개선에 관한 국제적 문제는 모든 국가가 평등하게 협동정신에 입각하여 협력하여야 한다고 선언하고 있다. 또한 스톡홀름선언은 모든 국가는 환경오염으로 인한 책임과 배상에 관한 국제법을 발전시키기 위하여 서로 협력하여야 한다고 선언하고 있다 이와 같이 이상의 선언은 협의 또는 교섭의무에 대하여는 전혀 언급하고 있지 않다. 다만, 리우 선언 제19원칙은 초기단계에서 성실하게 이들 국가와 협의하여야 한다고 선언하였다. 그러나 스톡홀름인간환경선언이나 리우 선언 자체가 법적인 구속력이 없고 그러한 선언이 국제관습법을 확인한 것이라고 보기는 어렵다.

이미 언급한 바 있는 OECD권고문⁵³⁾ 제7원칙은 모든 관계국은 현존하거나 또는 발생할 가능성이 있는 오염문제에 관하여 협의하여야 한다고 규정하고 있고 유럽경제공동체(EEC)와 유럽심의회(Council of Europe)의 회원국은 이 문제에 관하여 실제로 협의하고 교섭하고 있다. 또한 미국과 캐나다에 의하여 설립된 국제공동위원회(International Joint Commission)는 협의를 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나, 이와 같이 선진국들이 주로 당사국이고 법적 구속력이 없

50) Irene H. Van Lier, *op.cit.*, p.121.

51) N.D. Bankes and J.O. Saunders, *op.cit.*, pp.166~169.

52) *International Legal Materials*, Vol.13(19740), p.591.

53) OECD Recommendation on Principles Concerning Transfrontier Pollution of 1974.

는 국제기구의 의견 등의 존재를 근거로 국제관습법화되었다고 주장하는 것은 역시 타당하지 않다.⁵⁴⁾ 개발도상국들까지 참여하는 일반적인 환경관련 조약이 존재하지 않기 때문이다.

한편, 최근에 들어와서는 대기오염에 적용될 관습국제법이 급속하게 발달하고 있다. 그러나 이 분야의 관습법 원칙들은 막연하여 구체적인 사례에 적용되기에는 어려움이 없지 않다. 예컨대, 오염으로 인한 국가책임에 관한 관습법원칙은 구체적인 기준을 확립하지 않아 산성비와 같은 복잡한 문제를 취급하는데 있어 어려움이 있다. 좀더 엄격한 기준의 설정과 특정성(specificity)의 확립은 양자조약이나 다자조약의 체결에 의하여 가능할 것이다.⁵⁵⁾

3. 장거리월경대기오염에 관한 협약 및 의정서

(1) 장거리월경대기오염에 관한 협약

지금까지 대기오염을 규제하기 위하여 국제조약이 체결된 사례는 많지 않으며⁵⁶⁾ 이에 관한 최초의 다자조약은 1979년 11월 13일 스위스 제네바에서 UN유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe, ECE) 주관으로 채택되어 24개국의 비준을 얻은 1983년 3월 발효한 장거리 월경대기오염에 관한 협약(Convention on Long Range Transboundary Air Pollution: LRTAP)이다. 1960년대이래 유럽대륙이 산업화의 영향으로 산성비와 같은 광역적 대기오염으로 인해 환경피해가 극심하여 이산화황과 산화질소 등에 의한 대기오염을 억제하기 위한 목적으로 이 협약이 채택되었으며 국제적 오염과 국지적 오염까지도 적용대상으로 하고 있다.

이 협약에는 유럽 대부분의 국가와 미국과 캐나다가 가입하고 있다. 이 협약은 오염배출국과 오염 피해예상국이 상호협력을 규정하고 있으며 향후 이와 같이 유럽과 북미이외의 국가들까지 포함하는 대기오염규제를 위한 일반적인 조약을 위한 좋은 모델이 되고 있으며 국제적 협력의 성공적인 사례라고 할 것이다.⁵⁷⁾ 이 협

54) Irene H. van Lier, *op.cit.*, p.122.

55) 盧明濬, *op.cit.*, p.134.

56) 과거 네덜란드가 벨기에, 서독과 대기오염문제에 관하여 협의할 것을 규정한 양자조약을 체결한 적이 있다.

57) Lothar Gründling, "Multilateral Cooperation of States under the ECE Convention on

손해를 미칠 가능성이 있는 경우에는 선린의 원칙에 비추어 알릴 의무가 발생한다는 것이 최근의 국제법의 경향이라는 지적이⁵⁰⁾ 없는 것은 아니지만 이러한 의무의 정확한 범위와 성질을 가려내는 것은 쉽지 않다.

일반국제법상 일국이 타국과 오염방지를 위하여 협의·교섭·협력할 의무가 있는지에 대하여는 주장이 엇갈리고 있다. 의무의 존재를 주장하는 입장은 ECE 협약과 같은 국제조약, 일부 국가의 관행, 국제기구의 의견 등이 협의 및 교섭의 의무를 명문화하고 있다는 사실에 근거를 두고 있다.⁵¹⁾ ECE협약 제5조는 대기오염을 유발하거나 유발할 가능성이 있는 체약국은 이로 인하여 피해를 입는 체약국과 초기에 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 체약국은 또한 대기오염물질의 배출을 방지하기 위한 전략을 개발함에 있어서 서로 협력하여야 한다. 협의할 의무는 덴마크, 핀란드, 노르웨이 및 스웨덴간에 체결된 환경보전협약⁵²⁾ 제11조에도 규정되어 있다.

스톡홀름인간환경선언 제24원칙은 환경의 보전과 개선에 관한 국제적 문제는 모든 국가가 평등하게 협동정신에 입각하여 협력하여야 한다고 선언하고 있다. 또한 스톡홀름선언은 모든 국가는 환경오염으로 인한 책임과 배상에 관한 국제법을 발전시키기 위하여 서로 협력하여야 한다고 선언하고 있다 이와 같이 이상의 선언은 협의 또는 교섭의무에 대하여는 전혀 언급하고 있지 않다. 다만, 리우 선언 제 19원칙은 초기단계에서 성실하게 이들 국가와 협의하여야 한다고 선언하였다. 그러나 스톡홀름인간환경선언이나 리우 선언 자체가 법적인 구속력이 없고 그러한 선언이 국제관습법을 확인한 것이라고 보기는 어렵다.

이미 언급한 바 있는 OECD권고문⁵³⁾ 제7원칙은 모든 관계국은 현존하거나 또는 발생할 가능성이 있는 오염문제에 관하여 협의하여야 한다고 규정하고 있고 유럽경제공동체(EEC)와 유럽심의회(Council of Europe)의 회원국은 이 문제에 관하여 실제로 협의하고 교섭하고 있다. 또한 미국과 캐나다에 의하여 설립된 국제공동위원회(International Joint Commission)는 협의를 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나, 이와 같이 선진국들이 주로 당사국이고 법적 구속력이 없

50) Irene H. Van Lier, *op.cit.*, p.121.

51) N.D. Bankes and J.O. Saunders, *op.cit.*, pp.166~169.

52) *International Legal Materials*, Vol.13(1974), p.591.

53) OECD Recommendation on Principles Concerning Transfrontier Pollution of 1974.

는 국제기구의 의견 등의 존재를 근거로 국제관습법화되었다고 주장하는 것은 역시 타당하지 않다.⁵⁴⁾ 개발도상국들까지 참여하는 일반적인 환경관련 조약이 존재하지 않기 때문이다.

한편, 최근에 들어와서는 대기오염에 적용될 관습국제법이 급속하게 발달하고 있다. 그러나 이 분야의 관습법 원칙들은 막연하여 구체적인 사례에 적용되기에는 어려움이 없지 않다. 예컨대, 오염으로 인한 국가책임에 관한 관습법원칙은 구체적인 기준을 확립하지 않아 산성비와 같은 복잡한 문제를 취급하는데 있어 어려움이 있다. 좀더 엄격한 기준의 설정과 특정성(specificity)의 확립은 양자조약이나 다자조약의 체결에 의하여 가능할 것이다.⁵⁵⁾

3. 장거리월경대기오염에 관한 협약 및 의정서

(1) 장거리월경대기오염에 관한 협약

지금까지 대기오염을 규제하기 위하여 국제조약이 체결된 사례는 많지 않으며⁵⁶⁾ 이에 관한 최초의 다자조약은 1979년 11월 13일 스위스 제네바에서 UN유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe, ECE) 주관으로 채택되어 24개국의 비준을 얻은 1983년 3월 발효한 장거리 월경대기오염에 관한 협약(Convention on Long Range Transboundary Air Pollution: LRTAP)이다. 1960년대 이래 유럽대륙이 산업화의 영향으로 산성비와 같은 광역적 대기오염으로 인해 환경피해가 극심하여 이산화황과 산화질소 등에 의한 대기오염을 억제하기 위한 목적으로 이 협약이 채택되었으며 국제적 오염과 국지적 오염까지도 적용대상으로 하고 있다.

이 협약에는 유럽 대부분의 국가와 미국과 캐나다가 가입하고 있다. 이 협약은 오염배출국과 오염 피해예상국이 상호협력을 규정하고 있으며 향후 이와 같이 유럽과 북미이외의 국가들까지 포함하는 대기오염규제를 위한 일반적인 조약을 위한 좋은 모델이 되고 있으며 국제적 협력의 성공적인 사례라고 할 것이다.⁵⁷⁾ 이 협

54) Irene H. van Lier, *op.cit.*, p.122.

55) 盧明濬, *op.cit.*, p.134.

56) 과거 네덜란드가 벨기에, 서독과 대기오염문제에 관하여 협의할 것을 규정한 양자조약을 체결한 적이 있다.

57) Lothar Gründling, "Multilateral Cooperation of States under the ECE Convention on

약과 더불어 채택된 월경광역대기오염에 관한 결의(Resolution on Long-Range Transboundary Air Pollution)는 이 협약의 집행에 관하여 규정하고 ECE 사무국에 이에 관한 업무를 위임하였으며, 체약국에 국내대기오염규제정책을 조화시킬 의무를 부과하였다.

이 협약은 체약국에게 대기오염의 배출을 감축할 의무를 부과하고 있지 않다는 점에서 역시 한계를 노출하고 있다. 즉, 제2조는 체약국이 대기오염을 제한하고 가능한 한 점진적으로 감축하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있을 뿐이며, 따라서 체약국의 구체적인 오염방지의무는 부과되어 있지 않다고 말할 수 있다. 또한 제6조는 각 체약국은 최선의 정책과 전략 및 대기오염의 관리체제를 개발함이 있어서 경제적인 최선의 기술을 이용하도록 규정하고 있을 뿐이어서 체약국에게 오염규제에 관한 재량권을 부여하고 있다고 할 수 있다. 제4조는 체약국이 정보의 교환과 가능한 한 대기오염원의 방출을 방지하기 위한 정책을 심사(review)하도록 하고 있을 뿐 구체적인 의무를 부과하지도 않았다.⁵⁸⁾

제8조가 교환할 정보는 합의한 기간의 아황산가스배출에 관한 자료, 장거리 대기오염을 상당히 변화시킬 주요 국내정책의 변화, 대기오염의 감소를 가져올 통제 기술, 이산화가스과 기타 오염원의 방출규제에 필요한 각국의 예상비용, 오염의 유출과정에 관한 기상학 및 물리화학적 자료, 장거리 대기오염의 영향에 관한 물리화학적 및 생물학적 자료와 장거리 대기오염으로 인한 손해의 범위, 아황산가스 및 기타 주요오염원의 규제를 위한 국가적·지역적 정책과 전략에 관한 것이다. ECE협약의 핵심은 합의조항이다. 협약 제5조는 대기오염을 배출시키거나 배출시킬 가능성이 있는 국가는 이로 인하여 피해를 받거나 받을 위험이 있는 국가와 초기에 협의하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 협의조항은 아황산가스의 배출이 특히 현저한 경우에만 발동되기 때문에 그 예는 매우 드물 것이다. 제9조는 유럽에 있어서의 광역대기오염관측·평가공동계획(Cooperative Programme for the Monitoring and Evaluation of the Long-Range Transmission of Air Pollutants in Europe : EMEP)의 집행의무를 포함하고 있다.

Long-range Transboundary Air Pollution," in Cees Flinterman Barbara Kwiatowska and Johan G. Lammers(eds.), *Transboundary Air Pollution*(Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986), p.19.

58) 盧明濬 *op.cit.*, p.135.

제 2 장 환경오염의 국제적 규제

ECE협약은 서구국가, 미국과 캐나다는 물론이고 알바니아를 제외한 동구국가들까지도 가입한 대기오염에 관한 최초의 다자조약이며 오염감소를 위한 협의와 협력, 정보교환, 공동연구, 오염의 관측 등을 규정하고 있다. 그러나 이 협약이 대기오염의 허용기준치, 규제기간, 오염감소조치, 협약규정의 집행 등에 관하여 전혀 규정하고 있지 않아 국경을 횡단하는 장거리 대기오염을 감소시키는데 그리 효과적인 문서라고 볼 수는 없다.⁵⁹⁾

(2) 광역대기오염의 감시와 평가를 위한 협력계획에 관한 장기적 재정지원에 관한 의정서

ECE협약이 설립한 집행부(Executive Body)는 1983년 6월 제네바에서 첫 회합을 가진 후 수차에 걸친 토의 끝에 1984년과 1985년 두 개의 의정서를 채택하였다. 1984년 9월 제네바에서 채택된 광역대기오염의 감시와 평가를 위한 협력계획에 관한 장기적 재정지원에 관한 의정서(Protocol on Long-term Financing of a Cooperative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-range Transmission of Air Pollutants in Europe(EMEP))⁶⁰⁾는 EMEP에 대한 장기재정지원을 위하여 체결되었다. 이 의정서에 따라 1984년 이후 EMEP의 운용은 당사국의 강제적 기부금과 자발적인 기부금으로 충당하도록 하고 있다.

(3) 아황산가스배출을 최소한 30% 감소시키기 위한 의정서

1985년 7월 8일 핀랜드의 수도 헬싱키에서 아황산가스배출을 최소한 30% 감소시키기 위한 의정서(Protocol on the Reduction of Sulphur Emissions or their Transboundary Fluxes by at least 30%)⁶¹⁾가 채택되어 1987년 9월 2일 발효하였다. 이 Helsinki Protocol의정서는 전문과 13개 조문으로 구성되어 있으며 체결국은 가능한 한 신속하기 늦어도 1993년까지 자국의 연간 아황산가스의 배출량을 1980년 기준으로 적어도 30% 줄인다는데 합의하였다(제2조).

59) Armin Rosencranz, "The ECE Convention of 1979 on Long-Range Transboundary Air Pollution," *American Journal of International Law*, Vol.75(1981), pp.979~980.

60) *International Legal Materials*, Vol.27(1988), p.701.

61) *International Legal Materials*, Vol.27(1988), p.707.

(4) 질소산화물의 방출 또는 월경이동을 규제하기 위한 의정서

또한 ECE집행부는 산성비를 유발하는 또 다른 오염원인 이산화질소의 배출을 규제하기 위하여 작업그룹(Working Group on Nitrogen Oxides)을 구성하고 의정서의 초안작성을 하도록 하였다. 집행부는 여기에서 작성된 초안을 심의하기 위한 회의를 1988년 소피아에서 소집하여 1989년 10월 31일 ECE협약을 시행하기 위한 세 번째 의정서인 질소산화물의 방출 또는 월경이동을 규제하기 위한 의정서(Protocol Concerning the Control of Emissions of Nitrogen Oxides or Their Transboundary Fluxes)⁶²⁾가 채택되어 1991년 2월 14일 발효하였다. 이 소피아의정서(Sophia Protocol)는 전문, 17개 조문과 기술부속서로 되어 있으며 이산화질소의 배출감소를 규정하는 대신 1987년이나 그 이전 해 수준으로 1994년까지 연간 배출량의 동결을 규정하고 있다. 즉, 의정서 제2조는 가능한 한 1994년말까지 1987년 배출량 또는 의정서 가입시 정한 그 이전의 연도의 배출량을 초과하지 않도록 자국의 연간 이산화질소의 배출량을 규제하기 위한 효과적인 조치를 취하여야 한다고 규정하였다.

(5) 휘발성유기화합물의 배출 또는 그 월경이동의 규제에 관한 의정서

UN ECE협약의 당사국간에 1991년 11월 휘발성유기화합물의 배출 또는 그 월경이동의 규제에 관한 의정서(Protocol Concerning the Control of Emission of Volatile Organic Compounds or Their Transboundary Fluxes)⁶³⁾가 채택되었으며 주로 자동차가 배출하는 질소산화물이 태양광선과 작용하여 인체와 환경에 해로운 대류권(tropospheric ozone)을 형성하는 휘발성 유기화합물의 배출량 감축을 규정하고 있다.

(6) 아황산가스배출추가감축에 관한 의정서

또한 1994년 6월 오슬로에서 채택된 다섯 번째 의정서인 아황산가스배출추가감축

62) *International Legal Materials*, Vol.28(1989), p.214.

63) *International Legal Materials*, Vol.31(1992), p.573.

에 관한 의정서(Protocol on Further Reduction of Sulphur Emissions)⁶⁴⁾이다. 이 의정서는 명확한 배출한도와 감축시한을 정하고 있으며 당사국에게 아황산가스의 침전이 제1부속서에 명기된 위험수치를 초과하지 않도록 책임 지우고 있다.

4. 오존층 보호를 위한 Vienna협약 및 의정서

(1) 오존층보호를 위한 Vienna협약

한편, UNEP는 오존층의 파괴를 방지하기 위한 국제조약의 체결이 시급하다는 판단하에 여러 차례 회의를 소집하였으며, 1985년 3월 22일 오존층의 보호를 위한 비엔나협약(Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer)⁶⁵⁾이 채택되었다. Vienna Convention은 선언적인 기본협약에 그쳤기 때문에 실효성 있는 규제내용을 포함하지 못하였다. 이 협약 제2조는 오존층을 변화시키는 인간활동에서 유래되는 악영향으로부터 인간의 건강과 환경을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다는 추상적인 규정을 하고 있을 뿐이다. 이러한 의무를 규정하기 위한 노력이 있었지만 각국의 의견대립이 있어 비엔나회의에서는 염화불소(CFC)의 배출을 규제하는 의정서 채택에까지 이르지 못하였다.⁶⁶⁾ 또한 동 협약 제3조, 제4조 및 제5조는 연구와 체계적인 감시, 법적·과학적·기술적 분야에서의 협력 및 정보교환을 촉구하고 있다.

(2) 오존층을 파괴하는 물질에 관한 Montreal의정서

UNEP는 법률 및 기술전문가로 구성된 새로운 임시작업그룹을 구성하고 이들에게 CFC생산과 사용을 규제하기 위한 의정서안의 작성을 의뢰하였다. 약 10개월간의 협의를 거친 후 1987년 9월 캐나다의 몬트리얼에서 개최된 국제회의에서 오존층을 소실시키는 물질에 관한 몬트리얼의정서(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer)⁶⁷⁾가 24개국과 유럽경제공동체에 의

64) *International Legal Materials*, Vol.33(1994), p.1542.

65) *International Legal Materials*, Vol.26(1987), p.1529.

66) 盧明濬, *op.cit.*, p.141.

67) *International Legal Materials*, Vol.26(1987), p.1550.

하여 채택되어 1989년 1월 1일 발효하였다. Montreal의정서는 현대 국제환경법의 주요 원칙을 내포하고 있는 바 오존층 파괴로 인한 장래의 피해를 방지하기 위한 예방원칙에 입각하여 오존층 파괴물질을 규제함으로써 미래세대를 보호한다는 이른바 세대간형평개념을 반영하고 있다. 1994년 제47차 UN총회에서 Montreal Protocol 채택일을 기념하여 9월 16일을 세계오존층보호일로 정하였다.

그 주요내용은 CFCs(염화불화탄소, freon)와 halon의 생산 및 소비의 단계적 감축, 비가입국에 대한 embargo, 규제수단의 재평가(assessment and review of control measures)이다. 또한 문제점으로는 규제물질의 감축일정변경절차의 이중 구조문제, 개발도상국 특례조항의 재고문제, 당사국에 대한 무역규제조치의 선택권부여문제 등을 들 수 있다. 이 의정서의 목적은 CFC 및 할론가스와 같은 물질을 동경 또는 감소시켜 오존층을 보호하고자 하였다. 규제대상이 되는 물질은 Annex A에 열거되어 있는데 1그룹에 속하는 것은 CFC-11, CFC-12, CFC-113, CFC-114, CFC-115 등 다섯 종류의 CFC이며, 2그룹에 속하는 물질은 세가지 종류의 할론, 즉 halon-1211, halon-1301, halon-2042이다.⁶⁸⁾

의정서는 다섯 종류의 CFC의 생산 및 소비량에 대한 규제를 하고 있다. 1986년 기준 CFC 생산 및 소비량을 1989년부터 동결시키고 1994년에는 20% 감소, 1999년 30% 추가감축하여 총 50%를 감축시킬 것을 규정하고 있다(제2조제2항, 제3항 및 제4항). 또한 halon에 대해서는 1992년 1월 1일부터 생산 및 소비가 동결된다. 의정서는 제4조에서 비체약국에 대한 무역상의 제재를 규정하고 있다. 의정서 발효후 1년이내에 체약국은 비체약국으로부터 규제물질의 수입을 금지하여야 하며 1993년 1월 1일부터 개도국인 체약국은 상기 물질을 비체약국에 수출할 수 없다. 또한 의정서 발효후 3년이내에 체약국은 규제물질이 포함된 생산품의 리스트를 부속서에 열거하고 부속서가 발효한 후 1년이내에 비체약국으로부터 이와 같은 생산품의 수입을 금지하여야 한다.

의정서 발효후 5년이내에 체약국은 규제물질을 사용하여 제도된 생산품의 수입 금지 또는 제한의 가능성을 결정하여 이것이 가능하다고 판단되면 그 생산품의 리스트를 부속서에 열거하고 그 발효후 1년이내에 비체약국으로부터 그러한 생산품의 수입을 금지 또는 제한하여야 한다. 체약국은 규제물질의 생산 및 사용 기술을 비체약국에 수출함을 억제하여야 하며 규제물질의 생산을 증진시킬 수 있는 보험을

68) 盧明濬, *op.cit.*, p.141.

공여하여서는 아니된다. 다만, 체약국회의에서 의정서 제2조를 준수하고 있다고 판단하고 그러한 취지의 자료를 제출한 비체약국으로부터의 수입은 허용될 수 있다.

CFC와 halon에 대한 규제조치는 다음과 같은 예외가 있다. 개도국의 국내수요 충족과 체약국간의 산업합리화를 위하여 10% 내지 15%의 생산증가를 의정서는 허용하고 있다. 규제물질의 연간소비량이 국민 1인당 0.3kg미만인 개도국은 10년의 유예기간(grace period) 동안 제2조의 규제조치의 준수가 면제된다. 다만, 1인당 0.3kg을 초과할 수 없다(제5조제1항). 또한 1986년의 CFC 생산량이 2만 5천톤 이하인 체약국은 산업합리화를 위하여 제2조에 규정된 한계를 초과하는 생산량을 다른 체약국에 이전하거나 다른 체약국으로부터 수용할 수 있다. 다만, 제2조에 규정된 한계를 초과할 수 없다(제2조제5항).

개도국이 아닌 국가는 1987년 9월 16일 이전에 규제물질의 생산을 위한 시설이 건설중에 있거나 건설계약이 체결되어 있고 이것이 1987년 1월 1일 이전의 국내입법에 규정되어 있으면 1986년의 생산량의 기준산정을 함에 있어서 이 시설의 생산량을 가산할 수 있다.⁶⁹⁾ 그러나 이러한 시설은 1990년 12월 31일 이전에 완공되어야 하며 이 시설의 생산량을 가산한 경우에도 1인당 연간 소비량이 0.5kg이상을 초과하여서는 아니된다(제2조제6항). 그밖에 체약국은 연구, 개발 및 정보교환에 협조하여야 하며(제9조), 정기적으로 회합을 가져 의정서의 시행에 관련된 제문제를 토의하여야 한다(제11조).

몬트리얼 의정서가 발효한 후 CFC 공급이 감소하면 그 가격이 상승할 것이고 그 대체물질의 가격도 그 연구개발비로 인하여 상승할 것이다. 궁극적으로 보다 저렴하고 안전한 CFC 대체물질의 개발 및 공급의 여하에 따라 이 의정서의 성패가 좌우될 것이다. 이 의정서가 오존층의 보호라는 목적을 달성할 수 있을 것인가에 대하여 환경보호론자들은 의문은 제기하고 있다. CFC의 생산과 소비를 50% 감축한다 할지라도 오존층의 소실을 방지하기에는 불충분하다는 것이다. 미국의 환경보호처(Environmental Protection Agency)와 환경보호단체들은 향후 5년 동안 세계 CFC 생산을 85%이상 감축하여야 한다고 판단하고 있다.⁷⁰⁾

또한 개도국에 부여된 유예와 특혜, 이미 건설중인 CFC 생산공장에 대한 예외의 허용 등으로 인하여 목표치인 50%에 훨씬 미달하는 30%의 감축밖에 얻을 수

69) *Ibid.*, p.143.

70) *Ibid.*, p.144.

없을 것이라고 판단하는 사람도 있다. 뿐만 아니라 인도와 중국과 같이 CFC를 대량으로 사용하는 국가들이 의정서의 당사국이 아니라는 점도 문제이며, halon의 생산감축을 의무화하지 못하였으며 오존층을 파괴하는 다른 화학물질의 규제를 포함하고 있지 않아 이 의정서가 오존층의 파괴를 충분히 억제할 수 있는가에 대해서는 회의적이다. 그리고 의정서의 위반 계약국에 대한 제재에 관한 규정이 없다. 그러나 이 의정서의 의미와 역할의 중요성에 대해서는 부인할 수 없다.⁷¹⁾

(3) 몬트리얼의정서에 대한 런던 조정·개정

1990년 6월 29일 런던에서 몬트리얼의정서에 대한 런던 조정·개정(London Adjustments and Amendments to Montreal Protocol)⁷²⁾이 채택되었으며 20개국의 비준을 얻어 1992년 1월 발효하였다. 이 런던 개정은 규제물질의 대상을 확대하고 감축일정을 단축하였다. 규제물질의 대상에 10개의 새로운 CFC, 4염화탄소(carbon tetrachloride) 및 메틸클로로포름(methyl chloroform)을 추가하고 34개의 HCFC의 보고를 요하는 대체물질, 즉 과도물질(transitional substances)로 편입하였다. 또한 CFC를 1995년까지 50%, 1997년까지 85% 감축하고 2000년에는 생산과 소비를 완전중단할 것을 규정하였다. 그리고 당사국은 1995년에는 생산과 소비를 50%, 4염화탄소를 85% 감축하고 2000년에는 두 가지 규제물질의 생산을 완전히 중단하기로 합의하였다. 또한 메틸클로로포름을 1993년 이후에 1989년 수준으로 동결하고 1995년에 30%, 1997년에 70% 감축하고 2005년에는 소비와 생산을 전면 중단하기로 합의하였다.⁷³⁾ 여기에서는 신추가물질에 대한 규제수준의 산정기준년을 1989년으로 하였다.

런던조정·개정은 재정지원체계의 확립과 기술이전에 관한 규정을 두고 있다. 즉 재정적 협력장치를 마련하기 위하여 다자간 기금(Multilateral Fund)을 설치하고 개도국에 대한 기술이전을 촉진하기 위한 조치를 취할 것을 규정하고 있다. 이와 같이 기술이전과 재정지원에 관한 조항이 개발도상국에 유리하게 개정되었다.

71) H. Christian Sorensen, "Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer," *Harvard International Law Journal*, Vol.29(1988), pp.188~191.

72) *International Legal Materials*, Vol.30(1991), p.537.

73) 盧明濬, *op.cit.*, p.145.

(4) 코펜하겐 조정·개정

런던조정·개정만으로는 오존층파괴의 효과적인 방지가 어렵다는 판단아래, 1992년 11월 17일부터 25일간 덴마크의 코펜하겐에서 제4차 몬트리얼의정서 당사국회의가 개최되었다. 이 회의에서 코펜하겐 조정·개정(Copenhagen Adjustments and Amendments)⁷⁴⁾이 채택되어 런던조정·개정에 규정된 규제물질의 규제일정을 앞당기고 새로운 물질을 규제대상에 포함시켰다. 1994년부터 CFC 생산과 소비를 75% 감축하고 1995년부터 4염화탄소를 85% 감축하며 1994년부터 메틸클로로포름을 50% 감축하기로 조정하였으며 halon은 1994년에 생산과 소비가 완전히 중단되며 1996년까지 CFC, 4염화탄소 및 메틸클로로포름의 생산과 소비도 중단된다.⁷⁵⁾

코펜하겐조정·개정은 기존 규제물질 이외에 HCFC(hydrochlorofluorocarbons), HBFC(hydrobromofluorocarbons) 및 methylbromide를 규제물질로 추가하였다. 당사국은 HCFC를 1996년에 1989년 CFC 소비량의 3.1%와 1989년 HCFC 소비량을 합산한 수치를 초과하지 아니하는 수준으로 동결하고 2004년부터 2020년까지 추가로 감축하다가 2030년부터는 전면 중단한다는 데에 합의하였다. HBFC는 1996년 1월 1일부터 소비와 생산이 전면 금지되었고 메틸브로마이드는 1995년부터 1991년 수준으로 소비량과 생산량을 동결하기로 하였다.

(5) 비엔나조정

그후 1995년 12월 7일 제7차 의정서 당사국회의에서는 비엔나조정(vienna Adjustments)이 채택되었으며 여기에서 1991년의 생산과 소비량을 기준으로 메틸브로마이드의 생산과 소비량을 1995년부터 동결하고 2001년부터 25% 감축하며 2005년부터 50% 감축한 후 2010년 완전히 금지하였다. 그리고 수혜개도국에 관한 규정을 신설하여 개도국의 이 물질의 생산과 소비를 1995년에서 1998년까지의 생산 및 소비량을 기준으로 2002년부터 동결하기로 하였다. 비엔나조정은 HCFC의 1989년 CFC 소비량인 동결기준량을 3.1%에서 2.8%로 하향조정하고 수혜개도국의 생산 및 소비를 2015년의 생산소비량을 기준으로 2016년부터 동결

74) *International Legal Materials*, Vol.32(1993), p.874.

75) 盧明濬, *op.cit.*, p.146.

하고 2040년에 완전히 금지하였다. 그리고 수혜개도국의 HCFC 생산과 소비를 선진국과 마찬가지로 1996년부터 완전히 금지하였으며 CFC, halon, 4염화탄소 및 메틸클로로포름의 수혜개도국의 전면금지시한을 선진국과 동일하게 2010년으로 하였다.⁷⁶⁾

(6) 오존층보호를 위한 헬싱키선언

1989년 5월 2일 오존층 보호를 위한 협약과 몬트리얼의정서 체결국들은 오존층 보호를 위한 헬싱키선언(Helsinki Declaration on the Protection of the Ozone Layer)⁷⁷⁾을 채택하였다. 이 선언은 오존층협약과 몬트리얼 의정서에 가입하지 아니한 모든 국가에 가입을 권고하고 있다. 헬싱키회의 참가국은 CFC의 생산과 소비를 가능한 한 200년 이전에 점진적으로 중지하고 halon을 점진적으로 제거하며 오존층을 파괴하는 기타 물질을 가능한 한 빨리 감축한다는데 합의하였다. 또한 만족할 만한 대체물질과 기술의 개발을 촉진하고 개도국들이 관련 과학정보와 연구결과에 접근하는 것을 원활하게 하고 최소한의 비용으로 기술의 이전과 설비의 대체를 촉진할 적절한 재정적 지원장치를 마련하도록 노력한다는데 합의하였다. 그러나 이것은 법적 구속력이 없다.

5. 기후변화에 관한 기본협약

(1) 배경

지구온난화는 화석연료의 연소에서 발생하는 이산화탄소 등 온실가스의 대기중 농도증가에 의하여 지구의 기온이 상승하는 것을 말한다. 지난 100년간 온실가스 배출로 인해 지구 평균기온은 0.3~0.6도, 해수면은 10~25cm 상승하였으며 온실가스의 배출이 현재의 추세대로 진행된다면 2100년에 이르러서는 기온은 2도, 해수면은 50cm이상 상승할 것으로 예상되고 있다. 그 결과 연안지역 침수로 인한 육지 감소 및 생물다양성의 손실, 빈번한 기수재해발생, 식량부족, 보건위생환경의 악화 등이 예상된다. 이러한 변화는 인류의 생존환경에 대한 위협이 되고 있다. 전세계 인구의 절반이 연안에 거주하고 있으며 기후온난화현상을 방치한다면 2100년에

76) *Ibid.*, pp.146~147.

77) *International Legal Materials*, Vol. 28(1989), p.1335.

방글라데시는 저지대가 물에 잠겨 수천만명이 집을 잃게 되고 일본은 자국 산업시설의 절반이 밀집해있는 도쿄, 오사카, 나고야 등의 연안지역이 물에 잠긴다.

또한 연안지역은 생물종이 다양한 지역이다. 기후변화는 농경지의 감소뿐만 아니라 물이 부족해지고 토양의 생산성이 떨어져 한국, 중국 등 아시아지역에서의 작물수확량이 2050년에 최악의 경우 쌀 78%, 밀 21%, 옥수수 19%가 감소한다. 열병은 늘고 냉병은 줄어든다. 콜레라, 말라리아, 황열 등이 창궐한 가능성이 있다. 이러한 위기를 맞아 범지구적 차원에서 온실가스의 규제를 추진하기로 하고 그 구체적인 목표와 방안에 관하여 논의하여 왔다.

지구온난화 문제는 Geroge Woodel과 Gordon McDonald 등 4인의 미국 과학자가 1979년에 지구온난화의 위험성을 경고한 이후 지속적으로 논의되어 왔다. 1983년에는 미국 환경청이 지구온난화 자연문제에 관한 관심을 표명하였고, 1985년에는 오스트리아 Villach에서 과학자들이 모여 논의한 결과 온실가스의 지속적인 농도증가는 중대한 기후변화를 일으킬 가능성이 크다고 결론지음으로써 그후 과학자들과 정책결정자들이 적극적인 대처방안을 공동으로 모색하여야 한다는 의견이 대두되었다.

기후변화에 대처하기 위한 국제적인 노력은 1987년에 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)이 기후변화정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change : IPCC)을 설치함으로써 시작되었다. 이 IPCC의 임무는 기후변화의 정도와 시기, 환경적·사회경제적 측면에서의 잠재적 충격과 현실성 있는 대응전략 등에 관하여 국제적으로 조정된 평가를 마련하는 것이었다. 이어 1988년에 토론토 회의에서는 지구온난화 방지를 위한 3대 조치로서 1) 2005년까지 전지구상의 이산화탄소 배출량 20% 감축, 2) 대기호보를 위한 포괄적이고 전지구적인 협약 개발, 3) 선진국에서 화석연료 소비에 부과되는 세금을 재원으로 세계대기기금(World Atmosphere Fund) 조성 등을 제안하였다.

1989년 네덜란드 노르드베이크(Noordwijk)에서 개최된 기후 변화에 관한 각료회의에서는 선후진국 66개국 각료급 대표들이 모여 온실가스 배출 제한 및 흡수원 증대라는 일반적 목표를 제시하고 온실가스 배출 제한 및 감축을 위한 효과적인 전력을 마련하여 실행에 옮길 것을 제안하였다. 그 동안 IPCC 실무작업반에 의하여 제1차 평가보고서가 1990년에 완성되어 제1차 IPCC총회에서 채택되었다.

1990년 12월 UN총회는 지구온난화 위협에 대비하여 기후변화기본협약을 위한 정부간 협상위원회(Intergovernmental Negotiating Committee for a Frame-

work Convention on Climate Change : INC)를 설치하여 1992년 6월에 개최될 유엔환경개발회의(U.N. Conference on Environment and Development)에서 서명이 가능하도록 기후변화협약의 내용에 관하여 협상하도록 하였다. 이 정부간 협상위원회(INC)는 모두 6차례의 협상을 거쳐 1992년 5월 기후변화에 관한 UN기본협약(U.N. Framework Convention on Climate Change)안을 작성하였다. 이 안은 1992년 6월 브라질 리우 데 자네이로에서 개최된 유엔환경개발회의에 상정되어 세계 154개국이 서명하였다. 우리 나라도 서명하였으며 1993년 비준하여 공식 가입하였다.

이러한 지구온난화 방지를 위한 국제적인 노력이 결실을 맺어 5차례의 정부간 협상회의를 거쳐 1992년 Rio회의에서 '기후변화에 관한 기본협약'(United Nations Framework Convention on Climate Change)⁷⁸⁾이 채택되었다. 동 협약은 전문과 본문 26개조 및 2개의 부속서로 구성되어 있으며 대기층의 온실가스의 배출을 규제하여 생태계가 기후변화에 자연적으로 적응하고 경제개발이 지속 가능한 방법으로 진행될 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 또한, 2000년까지 온실가스 배출감축에 관한 당사국들의 선언적 의무를 내용으로 하고 있다.

동 협약의 체결후 수차에 걸쳐 다시 2000년 이후 선진국들의 구체적인 감축목표와 일정, 개발도상국들의 의무분담 등의 문제에 관하여 논의하여 왔다. 지구온난화의 주범인 온실가스는 동력을 얻기 위하여 석유, 석탄 등의 화석연료를 연소하는 과정에서 발생·배출하는 것이어서 온실가스에 대한 국제적 규제는 각국의 산업발전과 그 경쟁력에 지대한 영향을 미치게 된다. 그 영향이 다른 어떠한 국제환경규제와 비교가 안될 정도로 큰 것이어서 각국의 이해관계가 첨예하게 대립되고 있다.

따라서 협약 내용의 구체화, 즉 당사국 의무를 설정하고 이행매커니즘을 마련하는 과정에서 많은 쟁점과 갈등이 노출되어 타협을 시도하였다. 우리 나라는 기후협약상 개발도상국으로 인정받고 있어서 지금까지는 별다른 문제가 없었으나 온실가스의 주범인 이산화탄소 배출증가율이 세계 1위 국가이자 OECD 가입국으로서 장차 의무부담 압력이 있을 것으로 예상되어 협약의 후속적인 동태들에 주목하지 않을 수 없다.

78) *International Legal Materials*, Vol.31(1992), p.849.

(2) 기본협약의 주요 내용

1) 의 의

이 협약은 각국의 의무사항, 재정지원체제, 기술이전, 그리고 조직에 관한 사항을 규정하고 각국은 온실가스배출에 대한 책임과 경제적 능력 및 사회적·경제적 능력에 따라 차별적인 공동책임을 부담하여야 한다고 선언하였다. 또한 온실가스로 인한 기후체계의 변화를 방지하고 2000년까지 1990년 수준으로 동결하기로 합의하였다. 협약당사국은 온실가스의 배출 및 흡수목록을 제공하고 가스의 배출을 제한하기 위한 정책과 조치에 관한 각국의 보고서를 당사국회의에 제출하여 재검토를 받도록 하였다. 협약상의 재정적 원조는 세계은행의 세계환경기금, UN개발기금, UNEP와 같은 기관을 통하여 하기로 하되, 상세한 사항은 제1차당사국회의에서 결정하기로 하였다. 선진국은 온실가스의 안정화를 실현하기 위한 정책을 추진하며 개도국에 대하여 재정적 지원을 제공하고 기술이전을 추진할 조치를 취할 의무가 있다. 당사국은 기후변화에 관한 과학적 연구와 체계적 관측을 개발하여 수행하여야 한다. 그러나 이 협약은 온실가스 배출의 감축량과 감축시한을 규정하는데 실패하였다.

2) 목표와 원칙

기후변화협약은 그 목표를 대기중 온실가스 농도의 안정화로 설정하고 이 목표 이행에 있어서 당사국의 역할과 활동을 지도할 원칙으로서 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 첫째, '공동의 그러나 차별화된 책임'(Common but Differentiated Responsibilities) 원칙이다. 이 원칙은 모든 당사국은 책임을 부담하여야 하며 그 책임은 당사국간에 획일적인 것이 아니고 차별적일 수 있다는 것이다. 그 결과 선진국의 선도적인 역할을 인정하고 있고, 개도국의 참여를 논의하고 있다. 그러나 왜 선진국이 선도적인 역할을 수행하여야 하는지에 대해서는 합의가 이루어지지 않았다. 즉, 개도국은 선진국들이 기후변화에 '주된 책임'이 있기 때문에 선도적 역할을 수행하여야 한다고 주장하고 있는 반면에 선진국, 특히 미국은 '주된 책임론'에 반대하여 선진국이 재정적·기술적 능력이 우월하기 때문에 선도적인 역할을 수행하여야 한다고 주장하고 있다.

둘째, 특수성고려의 원칙이다. 개발도상국, 특히 기후변화의 부정적인 효과에 취

약한 국가와 이 협약에 따라 불균형적이며 지나친 부담을 지게 되는 당사자들의 특수한 필요와 특별한 상황을 충분히 고려한다는 원칙이다. 그 결과 기후협약의 이행을 요구하는데 있어서 빈곤퇴치를 위한 경제적·사회적 개발에 대한 우선순위를 부여하고자 하는 개도국의 입장, 개도국의 재정적·기술적 제약으로 인한 의무 부담의 한계 등을 충분히 고려한다.

셋째, 예방(Precautionary)원칙이다. 많은 과학적 연구는 지구온난화의 재앙을 경고하고 있으나 이에 대한 반론도 만만치 않다. 따라서 과학적 불확실성으로 인해 방지조치를 연기하기 쉽다. 예방의 원칙은 과학적 증거가 불충분하더라도 온난화에 기여할 개연성이 있으면 사전에 예방조치를 취하여야 한다는 것이다.

넷째, 지속가능한 개발증진의 원칙이다. 당사자는 지속가능한 개발을 증진할 권리를 보유하며 또한 증진하여야 한다는 원칙이다. 원래 선진국들은 각국이 지속가능한 개발이라는 의무를 포함시킬 것을 주장한 반면, 개도국은 지속가능한 개발이 개도국의 개발계획을 제약할 수 있음을 우려하여 '각국의 모든 인민들은 합리적인 생활수준과 관련된 사안(개발에 있어서 평등한 권리)을 인정하는 원칙을 포함시킬 것을 주장하였다. 양자간의 주장의 타협으로 그와 같이 표현하였다.

(3) 기후변화협약의 이행을 위한 기관

기후변화협약은 당사국회의, 사무국, 과학기술자문 보조기관, 이행을 위한 보조기관, 재정지원체제의 확립을 규정하고 있다. 당사국회의(Conference of the parties)는 협약의 최고 의사결정기구로서 협약의 이행을 위하여 필요한 결정을 하고 협약의 효율성을 정기적으로 검토한다.⁷⁹⁾ 당사국 회의는 제1차 회기에 각국의 기후변화협약의 완화를 위한 국가정책을 검토한 후 적절한 조치를 취하며 1998년 12월 31일 이전에 제2차 검토회의를 개최하고 그 이후에는 목적달성 때까지 정기적으로 검토회의를 개최한다. 과학기술자문보조기관(Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice)은 기후변화에 관한 과학지식의 현황과 협약이행을 위하여 취하여진 조치의 효과를 평가하고 혁신적인 첨단기술에 관한 정보를 제공한다.⁸⁰⁾ 이행을 위한 보조기관(Subsidiary Body for Implementation)은 당사국 회의가 협약의 효과적인 이행상황을 평가하고 검토하는 것을 지원한다.⁸¹⁾

79) 협약 제7조.

80) 협약 제9조.

(4) 당사국의 의무

1) 일반적인 의무

기후변화에 관한 기본협약상 모든 당사국이 공통으로 이행하여야 할 의무는 다음과 같다. 첫째 온실가스 배출감축을 위한 국가전략을 자체적으로 수립·시행하고 이를 공개하는 것이고 둘째는 각국의 온실가스 배출·흡수 현황, 국가전략 및 그 이행조치에 관한 보고서를 당사국 회의에 제출하는 것이다. 즉, 협약 제4조는 모든 당사국은 온실가스로 인한 기후변화를 완화하기 위한 계획을 작성하여 시행하고 가스의 배출량과 제거량을 공포하여야 하며, 가스의 배출을 감소시키기 위하여 상호 협력하도록 하고 있다. 당사국은 환경정책을 수립함에 있어서 기후변화의 영향을 고려하고 기후변화에 관한 과학과 기술 등의 증진과 정보교환에 협력하여야 한다.

2) 특별의무

① 배출량 감축

선진국을 중심으로 부담하여야 할 특별의무는 온실가스 배출감축과 개도국에 대한 지원들이 있다. 선진국인 당사국은 기후변화의 완화를 위한 국가정책을 채택하여야 하며 온실가스의 배출량을 1990년대말까지 1990년 수준으로 회복하기 위하여 협약 발효일 6개월 이내에 그리고 그 후 정기적으로 가스 배출 및 제거에 관한 정보를 교환하여야 한다. 협약은 체결당시 24개 OECD국가와 동구권 11개국들로 하여금 온실가스 배출량을 구체적인 목표와 일정에 따라 감축하도록 하고 있다. 즉 온실가스 배출을 2000년까지 1990년 수준으로 감축하도록 하였다. 그러나 이러한 감축 목표와 일정의 채택과정에서 많은 논란이 있었다. 무엇보다도 감축목표와 일정을 설정하는 문제에 대해서는 미국은 반대하였으나 유럽연합국가들은 적극 찬성하였으며 결국 설정하기로 합의하였다. 다음, 감축기준으로 1인당 배출량, GDP당 배출량, 총배출량, 순배출량 등에 관하여 국가간에 논쟁이 있었으나, 각국의 입장 차이가 좁혀지지 않아 협약에 어느 기준을 정할 것인지를 명시하지 못하고 1990년 수준으로 감축한다는 기본적인 합의에 그쳤다.

81) 협약 제10조.

예컨대, 프랑스와 개도국은 1인당 배출량 기준을 주장하였고, 일부 선진국은 GDP당 배출량 기준을 주장하였다. 그러나 이러한 기준을 채택할 경우 불리하다고 판단한 미국의 반대로 채택되지 못하였다. 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 브리질 등은 순배출량 기준을 지지하였으나 이에 대해 독일, 스위스, 오스트리아가 반대하였다. 또한 온실가스 제한방식에 있어서도 모든 온실가스들을 동시에 고려하여 전체적인 수준을 제한하는 포괄적인 방식과 각 온실가스별로 제한하는 개별적인 방식에 대한 논란이 있었다. 포괄적 방식에 의하면 각국의 산업구조에 따라 비용·효과적인 측면에서 가장 효율적인 가스를 선정하여 집중적으로 제한할 수 있고, 또한 한가지 유형의 온실가스 배출을 억제하는 대신 다른 온실가스 배출을 늘리는 가능성을 줄일 수 있다. 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드가 이러한 방식을 지지하였으나 일부 개도국들의 반대에 부딪혔다. 이 문제도 타결되지 못하여 협약에 어느 방식을 따라야 하는지 명시하지 못하였다.

② 개발도상국에 대한 지원

기후변화협약은 기술이전을 포함하여 무상 또는 양허성 조건의 재원 제공을 위한 지원체제(Financial Mechanism)를 규정하고 있다. 이 체제는 협약과 관련된 정책, 계획의 우선순위 및 자격기준을 결정하는 당사국 회의의 지침에 따라 그 기능을 수행하고 당사자 회의에 대하여 책임을 진다. 이 체제의 운영은 기존 국제기구에 위탁된다. 이에 따라 지구환경기금(Global Environment Facility : GEF)이 임시재정지원체제로 지정되었다.⁸²⁾ 환경개발기금은 개도국들의 지구온난화, 오존층 파괴, 생물다양성 파괴 등에 대처하기 위한 활동을 지원하기 위하여 1990년 설치되었다. 이 기금은 UN개발계획(UNDP), UN환경계획(UNEP) 및 세계은행(IBRD)에 의하여 운영되고 있다.

선진당사국은 개도국인 당사국에 정보를 제공함에 있어서 야기되는 부담을 충당하기 위하여 새로운 추가적 재원을 제공하고 기술이전을 위한 재원도 제공하여야 한다. 선진당사국은 또한 기후변화의 악영향에 취약한 개도국이 그에 적응하는 비용을 충당할 수 있도록 지원하여야 한다. 선진당사국은 개도국인 당사국에게 환경적으로 건전한 기술의 이전을 촉진하고 이에 필요한 재원도 제공하여야 한다.⁸³⁾

82) 협약 제11조 및 제21조.

83) 협약 제4조제3항, 제4항 및 제5항.

이와 같이 협약은 체결당시 24개 OECD국가들로 하여금 개발도상국에 협약 이행을 위한 재정적·기술적 지원을 하도록 하고 있다. 선진국에 비해 훨씬 저렴하게 배출을 감축하고 또한 흡수원을 확충할 수 있으나, 이러한 이행비용이 개도국의 재정능력에 비해 크기 때문에 개도국의 온난화 방지노력에 동참이 쉽지 않음을 인정하고 있다. 따라서 선진국들은 개도국이 협약의 일반의무를 이행하고 기후변화의 효과에 적응하는 것을 돕기 위하여 재정적·기술적 지원을 하기로 하였다.

(5) 이행매커니즘

원래 협약의 이행을 위하여 당사국 조치에 대한 평가기구, 새로운 환경기금, 기술교환기구 등을 설치하고 국제기구에 의한 감시와 조사, 강제적 분쟁해결 등에 관한 절차를 마련하고자 하였다. 그러나, 논의를 거듭할수록 협약이 징벌적인 역할이 아닌 조정적이고 협의적인 기능을 하여야 한다는 의견이 대세를 이루어 강력한 이행매커니즘과 기구의 설치가 이루어지지 않는 않았다. 따라서 당사국의 의무는 일종의 공약으로 불이행에 대한 제재가 규정되어 있지 않다.

협약의 기본 이행매커니즘은 '서약과 검토'(pledge and review)이다. 즉 각국은 온실가스 배출감축을 위한 이행조치에 관한 국가보고서를 당사국 총회에 제출하고 당사국 총회는 이 보고서에 관하여 국제적인 검토를 하는 것이다. 분쟁이 발생한 경우 관련 당사국간에 협상을 하고 협상이 실패하며 조정위원회를 설치하여 해결할 수 있다. 원칙적으로 조정위원회의 판정은 권고적 성격을 갖는 것이어서 당사국을 직접 구속하지는 않지만, 당사국은 이를 성실하게 고려하여야 한다.

협약이행을 위한 보조기구로서 이행위원회가 있다. 이행위원회는 1) 당사국들이 국가전략을 수립하고 협약상 보고의무를 충실하게 이행할 수 있도록 기술지원을 하고 2) 당사국의 협약이행에 관한 검토 등의 기능을 담당하도록 하였다. 그러나, 후자와 관련하여 개발도상국들이 그들의 에너지, 운송, 산업정책에 대한 국제적 검토에 강력하게 반대하였다. 타협책으로 각국의 이행조치를 구체적으로 평가하는 권한은 부여하지 않고, 당사국이 취한 조치의 전반적이고 종합적인 효과만을 검토하는 권한만을 부여하기로 하였다. 또한 협약이행 보조기구로서 개발도상국에 대한 재정지원을 위한 별도의 기구 설치문제에 대한 논란이 있었으나 타협이 이루어지지 못하였다. 선진국들은 그들이 제공한 자금이 개도국의 영향하에 들어갈 것을 우려하여 재정지원을 위한 별도의 기구 설치를 반대하고 기존의 지구환경기금(GEF)을

통해 재정지원을 하고자 한 반면에, 개도국들은 지구환경기금이 선진국 위주로 운영되고 있어 지구환경기금을 통한 재정지원에 반대하였다.

그외에도 협약은 국가간 공동이행을 인정하고 있다. 즉 온실가스 배출감축을 국가별 단위가 아닌 지역단위 또는 집단단위로도 이행할 수 있도록 하고 있다. 그러나 공동이행을 촉진하는 매커니즘으로 배출감축을 감시하고 증명하는 정보교환기구(Information Clearing House)와 배출거래제도(Trading of Emission Permit)의 도입이 논의되었으나 채택되지 못하였다.

(6) 기본협약체결이후 논의 동향

1) 제1, 2차 당사국회의에서의 논의와 쟁점

i) 제1, 2차 회의의 경과

기본협약이 체결된 후 협약당사국회의를 개최하여 이행상황을 점검하면서 2000년 이후의 감축에 관한 논의를 계속하고 있다. 1995년 3월 28일부터 4월 7일까지 기후변화협약 제1차 당사국회의(the First Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change)가 독일의 베를린에서 166개국 대표 1,500여명이 참가하여 개최되었으나 지구온난화 및 이상기후방지를 위한 CO₂배출억제를 위한 방안을 논의하였지만 아무런 결론없이 폐막하였다. 선진국 35개국은 온실가스의 배출을 2000년까지 1990년 수준으로 동결할 것을 주장하였는데 이러한 감축의무는 지구온난화를 방지하는데 충분하지 못한 것이었으며, 구체적인 감축량과 감축일정을 정하는데는 역시 실패하였다. 이와 같이 선진국이 미온적인 태도를 보였으며 개도국에 그 책임을 전가하였고 개도국은 그러한 규제에 반대하고 선진국에 그 책임을 전가하였다. 또한 태평양지역의 소규모 국가들로 구성된 小島嶼國家聯合(AOSIS)은 2005년까지 20% 감소를 주장하는 등 반드시 개발도상국의 입장은 자신이 처한 상황에 따라 각기 달랐다.

베를린 회의는 2000년 이후의 온실가스 감축일정을 앞당기기 위하여 1997년 개최되는 제3차 당사국회의에서 의정서를 채택하기로 결정하고 의정서안의 준비를 위한 임시작업반(Ad hoc Group on Berlin Mandate)의 설치에 합의하였다. 1996년 7월 8일부터 17일까지 기후변화협약 제2차 당사국회의에는 151개 대표가 참가하여 개최되어 각료선언을 통하여 온실가스규제강화를 촉구하였다. 한편

제 2 장 환경오염의 국제적 규제

1997년 4월 3일에는 EU환경이사회는 온실가스의 배출을 2010년까지 90년 수준보다 15% 감축하기로 결정하였다.

이상과 같이 1995년 3월 베를린에서 개최된 제1차 당사국회의에서는 현행 감축의무만으로 지구온난화에 대처하는데 불충분하다는 데 인식을 같이 하고 2000년 이후의 감축에 관한 의정서를 1997년 제3차 당사국회의에서 채택하기로 하고, 동 의정서(안)를 준비하기 위하여 특별그룹을 설치하기로 하였다. 1996년 7월 제네바에서 열린 제2차 당사국회의에서는 각료회의 선언을 통해 2000년 이후의 온실가스 배출감축 목표설정을 위한 협상을 가속화하고 그 결과를 법적 구속력이 있는 문서로 채택하기로 하였다.

ii) 주요 쟁점

① 감축대상 온실가스의 범위

제1차 당사국회의의 결정에 따라 특별그룹이 구성되어 1995년 9월에서 1997년 10월까지 의정서(안) 작성을 위한 회의를 8차례 개최하였으나, 선진국간 및 선진국과 개도국간의 입장차이로 별다른 진전을 보지 못하였다. 주요 쟁점을 보면 다음과 같다. 규제대상 온실가스로서 CO₂, CH₄, N₂O 이외에 HFC, PFC, SF₆을 포함시킬 것인지에 대하여 국가간에 이견이 있었다. 유럽연합, 일본은 CO₂, CH₄, N₂O만을 대상으로 하자고 주장한 반면에 미국과 호주는 HFC, PFC, SF₆까지 포함시키자는 주장을 하였다. 미국의 경우 세계 제1의 CO₂배출국이었으므로 다른 가스를 삭감대상에 포함시킴으로써 비용이 많이 드는 CO₂삭감량을 낮추려고 한데 반해 일본은 상대적으로 CO₂ 배출량이 적기 때문이었다.

② 감축목표

가. 양적 감축

2010년까지 감축목표에 대해 선진국간에 이견이 있었다. 유럽연합은 1990년 대비 15% 감축을, 일본은 5% 감축을, 미국은 1% 감축을 주장하였다. 유럽연합의 15% 감축안은 회원국 각자에게 동일하게 적용되는 것이 아니고 회원국 전체 평균을 말하며 따라서 회원국 마다 그 감축율이 달라질 수 있다. 또한 미국의 경우 온실가스 1% 추가감소시마다 산업구조조정으로 인한 실업증가외에도 1,000억 달러 이상 소요되는 것으로 알려져 있다. 일본은 5% 감축안을 제시하되, 각국의 GDP당 또는 1인당 온실가스 배출량에 따라 조정할 수 있도록 하여 일본의 경우 실제로는 2.5% 정도의 감축의무를 부담하고자 하였다. 개도국들은 감축의무는 선

진국만 저야 하며 감축비율은 15%이어야 한다고 주장하였다. 대부분의 선진국들은 온실가스 배출은 쉬운 일이 아니다. 각국이 제시하고 있는 감축목표는 자국의 경제사정을 최대한 반영한 수치이다.

나. 총량기분과 순배출량(흡수량 공제)

각국의 온실가스 배출감축 목표를 배출총량을 기준으로 설정할 것인가 아니면 흡수된 만큼을 공제한 순배출량을 기준으로 설정할 것인지에 대해 이견이 있다. 미국, 캐나다, 뉴우지일랜드는 순배출량 기준을 지지하고 일본은 총배출량 기준을 지지하였다.

다. 획일적인 감축과 차별적 감축

모든 나라에 동일한 감축목표를 적용하느냐 아니면 각국의 경제사정을 고려하여 차별적인 감축목표를 적용하느냐. 유럽연합과 미국은 획일적인 감축비율을 주장하였고 일본과 호주는 차별적인 감축비율을 주장하였다. 특히 일본은 GDP 대비 배출량, 1인당 배출량, 인구증가율 등 3가지 지표를 활용하여 0~5%까지 차별화된 감축목표 설정을 주장하였다.

iii) 이행 방식

① 이행수단 선택

감축목표 이행을 위한 정책과 수단의 선택에 있어서 각국의 자율성에 대해서도 이견이 있었다. 유럽연합은 정책과 수단을 강제하는 정도에 따라 3개의 범주(의무 강제, 공동수행, 자발적 참여)로 구분·설정하여 적용할 것을 주장하고, 미국·호주·일본은 각국이 이행수단을 자유롭게 선택하도록 하자고 주장하였다.

② 의무이행의 신축성

의무이행을 보다 원활하게 하기 위한 조치로서 국가간에 배출권거래제도, 차입제도(borrowing)와 공동이행제도(Joint Implementation)가 미국에 의하여 제안되었다. 이러한 신축성 부여조치에 대하여 대부분의 선진국들은 원칙적으로 공감하고 있다. 다만, 특정기간에 감축목표달성이 불가능한 경우 다음 기간으로부터 배출량을 차입할 수 있다는 차입제도에 대해서만 유보적인 입장을 보이고 있다. 한편 국가간에는 상이한 경제적인 여건으로 인하여 감축조치의 비용이 다를 수 있다. 공동이행제도는 특정 국가가 자국보다 더 저렴한 자격으로 배출감축이 이루어질 수 있는 다른 국가에 재정지원과 기술이전을 통해 일정량의 온실가스를 추가

감축한 경우 그 감축을 자국에서 달성한 것으로 인정하는 제도이다. 그러나 개발도상국들은 선진국들에 대한 불신으로 신축성 부여 조치에 대해 반대하고 있다. 즉, 선진국들이 자국내에서의 감축조치는 제대로 수행하지 않고 개도국을 이용하여 쉽게 자국의 감축의무를 이행하려는 의도가 있다고 의심하고 있기 때문이다. 우리 나라는 신축성부여 조치에 원칙적으로 찬성하고 있다.

iv) 개발도상국의 의무

선진국간에는 개발도상국들도 참여하여야 한다는 데에 의견이 일치되어 있다. 특히 미국은 2005년까지 모든 개도국이 감축의무 공약을 천명하도록 하는 조항을 개정협약에 명시할 것을 요구하여 왔다. 개도국 전체의 CO₂배출량이 2010년에 이르면 선진국 전체 배출량을 상회할 것으로 추정되고 있기 때문이다. 이에 반해 개도국은 온실가스 누적에 대한 선진국들의 역사적 책임을 강조하여 개도국의 의무분담 요구를 강력하게 배척하고 있다. 특히 미국 다음으로 많은 양의 온실가스를 배출하고 있는 중국은 개도국의 자발적인 참여를 포함한 어떠한 의무부담도 반대하고 있다. 또한 선진국들은 선발개도국의 우선 참여를 요구하고 있다. 유럽연합은 한국과 멕시코가 OECD국가라는 이유로 선진국 수준의 의무부담을 요구하고 있으며 미국과 일본은 선발개도국이 선진국과는 다른 기준에 따라 자발적으로 참여할 것을 요구하여 왔다.

2) 제3차 당사국회의와 교토의정서

i) 의 의

교토회의의 의제는 2010년까지 선진국의 이산화탄소 감축목표를 새롭게 설정하고 이를 실천에 옮기기 위한 구체적인 감축정책과 수단을 설정하며 OECD 신규가입국과 개도국에 대한 의무강화 문제였다. 교토의정서 채택의 의의는 그 동안의 주요 쟁점에 대하여 선진국간에 합의가 도달하였다는 점이며 그 합의가 선언적인 것이 아니라 구속력있는 협약으로 되었다는 데 있다. 지금까지는 선진국간에도 주요 쟁점에 대한 합의가 이루어지지 않아 개도국 의무분담문제가 강도 있게 논의되지 못하였으나 이제는 개도국 특히 선발개도국에 대한 압력이 날로 높아지게 될 것이다. 교토회의에서는 선진 각국의 온실가스 배출량을 어느 정도 감축할 것인지를 정하는 교토의정서를 채택하였다. 배출삭감에 대한 개발도상국의 참여와 배출권 거래 규칙, 불이행시의 벌칙 등과 같은 세부 사항들은 다음 회의로 미루어졌다.

ii) 교토의정서의 내용

① 전체 목표삭감을 5%

교토의정서에서 실질적인 의미를 가진 첫 번째 조항인 제3조제1항에는 개개의 국가에 대한 구속성은 기대하기 어려운 성질의 것이지만 2008년까지의 제1약속 기간동안 선진국 전체에서 삭감율이 5%이상 되어야 한다는 것을 염두에 둔 규정을 두고 있다. 각국간의 공평성을 고려하여 교토의정서에 정한 개개의 국가의 삭감목표치는 오히려 일부 국가의 경우에는 배출증가가 인정되고 있는 등 국가의 상황을 고려하여 차별화되고 있다. 그러므로 개개의 국가의 목표들 전체가 갖는 의의를 명확히 할 필요가 있었으며 이 제3조제1항의 주된 취지는 바로 여기에서 찾을 수 있을 것이다. 교토회의과정에서는 교토의정서에 근거한 선진국의 대책이 향후의 장기적으로 개도국의 행동에 좋은 모범이 될 것이라는 인식이 강하게 퍼져있었다.

한편 전체 삭감을 5%는 선진국 전체의 이산화탄소의 실제 배출량이 기준연도인 1990년도의 배출량에 비하여 대략 5% 낮다는 점에서 실질적인 의미가 있다. 그 원인은 구 소련, 동구제국의 시장경제로의 이행이 계획경제하의 비효율적 부문을 감소시키는 과정에 있으며 환경정책의 성과는 전혀 없었지만 이들 국가에서 배출이 크게 감소된 것은 사실이다. 또한 5%라는 목표수치는 환경을 보호하려는 과학계의 요청도 반영된 것이다. 세계의 과학자들이 참가한 IPCC(기후변동에 관한 정부간 panel)의 보고서에 의하면, 이산화탄소의 대기중 농도의 안정화목표를 잠정적으로 550ppm(산업혁명전의 수준의 2배 농도)으로 하고, 세계 전체의 배출량을 21세기말에는 현재 이하로 떨어뜨리는 배출삭감과정이 절실히 요구되었다. 선진국과 개도국간의 인구비의 변화까지를 고려한다면, 100년후 선진국으로부터의 배출량을 현상태의 2분의 1이하로 감소시킬 필요가 있다는 계산이 나오지만, 이것을 10년단위로 환산하며 수 퍼센트 정도의 수치로 나타냈다.

이러한 요인이외에도 높은 삭감율을 목표로 설정하는 것은 환경보전의 관점에서 볼 때는 바람직하지만 반드시 목표를 달성하고 그 후의 구조에 탄력성을 주기 위해서도 지나치게 높은 수치를 목표로 설정하는 것은 오히려 목표수치의 달성을 저해하는 불안요인이 될 수도 있다는 인식도 반영되어 5%라는 수치가 설정되었던 것이다. 한편, 교토의정서에서는 2013년 이후의 틀은 정하지 못하였다.

② 개별국가에 차별화된 감축목표설정

확일적 감축과 차별적 감축에 대한 논의는 미국의 양보로 차별적 감축으로 합의

가 이루어졌다. 그리하여 2008~2012년 동안 Annex I 에 속하는 38개 국가들이 이행하여야 할 전체 감축목표와 개별국가들의 감축목표를 설정하였다. 선진국들의 전체 감축목표는 1990년 대비 15% 감축을 주장한 유럽연합과 0%의 감축을 주장한 미국이 서로 양보하여 일본이 주장한 5.2%에서 합의를 보았다. 그리고 각 개별국가들의 감축목표는 아래 표와 같이 정하였다. 2012년 이후의 감축목표는 표1에서 제시된 수치와 국가의 조정을 통하여 설정하되, 설정작업은 2005년 이전에 시작하기로 하였다. 미국은 1990년 기준 0% 감축과 개도국의 공동참여를 줄기차게 고집하여 왔으나, 배출권거래제도, 공동이행, 청정개발매커니즘 등이 허용되었기 때문에 자국에 대한 7% 감축을 받아들인 것으로 보인다.

이와 같이 온난화방지 대책의 각국간의 강도조정과 관련하여 교토의정서에서는 선진국간에도 상황이 다르다는 점을 고려하여 국가마다 목표삭감율의 수치를 달리 하는 이른바 차별화 목표를 채택하였던 것이다. 교섭의 과정에서는 EU는 EU역내에서는 국가 상황의 차이를 고려한 국가별 목표를 설정하되, 역외제국에서는 EU 전체의 삭감율과 동일한 수치의 목표를 설정하도록 요구하였다. 이에 대하여 비 EU의 OECD제국 및 구계획경제국가들은 미국을 제외하고는 개개의 국가에 대하여 당해 국가의 상황에 상응하는 차이를 둔 목표 설정을 요구하였다. 노력분담에 대한 국제적인 형평성 및 국가별 대책여지의 상이함에 부합되는 대책을 수행하는 것에 의하여 얻어지는 경제적인 효율성으로부터 고려되어 국가별로 목표삭감율을 달리하는 방법이 좋다고 생각하였던 것이다.

EU는 장기적인 안목에서는 차별화목표를 설정하는 것이 좋지만 합의형성에는 시간이 걸릴 것이므로 교토에서는 일률적 목표를 정하자고 주장하였다. 일률적 목표 지지국과 차별화 목표지지국간에는 큰 격차가 있었음에도 불구하고 결국은 후자로 합의하게 된 것은 무엇보다도 교토회의에서 합의 기회를 놓치면 선진국의 대책이 오랫동안 정체되고 더 나아가서는 개도국을 기후변화협약의 이행체제로 끌어들이는 것도 지연될지도 모른다는 위기의식을 선진국들이 공유하고 있었기 때문이다. 또한 특히 오스트레일리아 및 스웨덴이 일률적 목표에 강하게 반대하였으며 그러한 국가들로 하여금 일률적 목표를 받아들이라고 하기에는 무리하게 요구하는 경우, 그러한 국가들의 온실가스 배출이 상대적으로 적다는 현실을 도외시 한 결과가 될 것이며, 그들의 입장을 반영한다면 일률적 목표의 수치가 비상식적인 정도로 낮아지게 될 수도 있었다.

결국 EU는 일본·미국 이외의 국가들에 일률적인 목표를 요구하는 것은 무리라는 현실을 받아들임으로써 국면은 크게 전환되었다. 일본, 미국 유럽연합간의 협의가 지지부진한 동안 회의의 의장이 다른 국가들과 개별협상을 통하여 앞서 언급한 바와 같이 선진국 전체의 삭감율이 5%이상이 되도록 설득하는 노력을 하였다. 그 결과가 교토의정서에 반영되어 있으며 각국의 구체적인 사정을 종합적으로 감안하여 공평하다고 믿는 수준으로 합의하였던 것이다.

표 2008~2012년 의무감축목표(1990년 대비)

감축목표	해당국가
- 8%	EU, 스위스, 불가리아, 루마니아, 체코, 슬로바키아, 에스토니아, 라트비아, 라투아니아, 슬로베니아, 모나코, 리히텐슈타인
- 7%	미국
- 6%	일본, 캐나다, 헝가리, 폴란드
- 5%	크로아티아
- 0%	뉴질랜드, 러시아, 우크라이나
1%	노르웨이
8%	호주
10%	아이슬란드

③ 종합적 접근방법

또한 HFC 등의 인공온실효과가스 대책 및 흡수원(삼림)의 증가대책의 효과도 산입하는 basket approach 및 net approach를 인정하는 이른바 comprehensive approach를 채택한 것은 환경보전이라는 측면 뿐만 아니라 공평성도 아울러 반영한 것이라고 평가될 수 있다. 이와 같이 흡수원을 인정하는 순배출량 방식채택을 채택하였으며 1990년 이후 토지이용변경과 새로운 조림에 의하여 흡수된 온실가스는 총배출량 계산에서 제외하기로 하였다. 이에 관한 구체적인 지침은 당사국 회의에서 정하고 2012년 이후부터 적용하기로 하였다. 교토의정서는 지구를 보존

하는 것을 목적으로 한 규칙을 정한 것이라고 생각할 수 있지만 예컨대 오스트레일리아 및 뉴우지일랜드와 같이 흡수원 대책에 강점을 가진 국가가 그것을 활용하는 규칙의 설정을 바라는 것은 당연하다. 미국은 특히 정치적인 이유에서 국내의 여러 배출자 및 흡수에 관련된 자들간에 구별짓는 것을 싫어하였다.

한편, 2013년 이후의 제2기의 목표설정에는 어떠한 내용으로 국가마다 달리 취급할 것인가가 과제이다. 제1단계 기간에서 차별화목표를 도입한 것과 오스트레일리아, 아이스랜드 및 EU내의 스페인 및 포르투갈 등 경제적으로 이미 충분한 혜택을 얻은 국가에 대해서도 배출 증가를 인정한 것은 개도국을 지구온난화 대책으로 끌어들이는데 마이너스 요인이 된다는 것은 틀림없다. 앞에서 지적한 선진국 합계를 5% 삭감으로 정한 교토의정서의 의의를 강조하는 것만으로 개도국이 설득될 것이라는 생각되지 아니한다. 선진국의 상황을 중시하는 국제교섭이었다는 것이 비난이 생길 우려도 없지 않다.

④ 감축대상가스의 확대 및 기준연도 조정

감축대상 온실가스는 CO₂, CH₄, N₂O 이외에 HFC, PFC, SF₆으로 확대하되, CO₂, CH₄, N₂O는 종전처럼 1990년을 기준연도로 하고 HFC, PFC, SF₆의 경우에는 1995년을 기준연도로 하였다. 감축대상가스로 프레온의 대체가스인 HFC, PFC, SF₆이 포함되어 감축의무부담국중 이들을 에어컨이나 냉장고의 냉매로 사용하고 있는 국가의 관련산업에 영향을 미치게 될 것이다.

⑤ 탄력적인 이행제도

Annex I 에 속하는 38개국 가간에 공동이행(Joint Implementation)과 배출권거래를 허용하기로 하였다. 배출권거래제도는 일정기간을 정하여 그 기간동안에 각국별로 온실가스 배출허용치를 설정하고 실제배출량과 배출허용치간에 과부족이 발생한 경우 이를 국가간에 사고 팔 수 있도록 하는 것이다. 즉, 배출허용치를 초과한 국가가 배출허용치에 미치지 못한 배출을 한 국가로부터 배출권을 사오는 제도이다. 이러한 배출권거래제도가 도입되면 각국은 배출권을 팔 수 있으므로 허용된 배출량 이하로 감축할 수 있는 유인이 된다.

1998년 초에 벌써 새로운 환경관련사업이 등장하였다. 호주에서 시작된 이 신종사업은 나무를 심어 수풀을 만드는 식림사업과 이산화탄소 배출권을 결부시킨 것으로 삼림에 의하여 흡수되는 이산화탄소량의 범위 내에서 식림산업 투자기업에 이산화탄소배출권을 주고 있다. 이산화탄소배출권을 거래하는 것이다. 이 사업은

호주 뉴사우스웨일즈 주정부 관리기업인 스테이트포레스 오브 뉴사우스 웨일즈사를 비롯한 국제자원컨설팅회사인 마그레스포이리사, 뱅커스트러스트은행 등이 참여하고 있다. 이들 사업자는 지난 7월 20만ha에 식림하고 퍼시픽파워 전력회사에 출자조건으로 이산화탄소배출권을 주었다.84)

교도의정서에서 이산화탄소 등 온실가스의 국제적인 삭감목표가 설정된 이후 석유메이저, 선진국 자동차업체, 제지회사 등은 배출권 획득에 높은 관심을 기울여 왔다. 뉴사우스웨일즈주는 해외의 에너지 다소비업체들을 상대로 식림사업 설명회까지 계획하고 있다고 한다. 한편 이산화탄소 배출권의 톤당 가격이 10달러 내지 20달러 정도가 된다는 설도 있다. 온실가스 배출권이 교역상품이 될 날도 머지 아니한 것 같다. 일본은 금년부터 이산화탄소 2% 감축기술 개발에 착수하였다.

또한 선진국이 개도국에서 온실가스배출감축 사업을 실시하는 경우 추가로 감축된 온실가스 배출량을 이 사업에 참여한 선진국의 감축실적으로 인정하는 제도인 청정개발체제를 새로 도입하여 선진국과 후진국간의 공동이행도 허용하였다. 이 경우 선진국은 온실가스 감축량을 인정받을 수 있고, 동구권국가 또는 개도국은 재정지원이나 기술이전을 받을 수 있게 된다. 청정개발체제는 이러한 이유로 중국을 포함한 일부 개도국들과 미국의 지지를 받았다.

이러한 조치들의 허용으로 선진국들은 자국에서 온실가스를 실질적으로 줄이지 않고 자국의 감축목표를 달성할 수 있게 되었다. 한편, 경제활동이 위축된 동구권 국가들의 경우 온실가스 배출량이 이미 1990년 수준보다 30%이상 감소되었으므로 1990년 기준으로는 감축이지만 현 수준에서 볼 때에는 배출량을 증가시킬 수 있다. 이러한 증가가능한 부분을 배출권 형태로 선진국들에게 매각한다면 자국에서 온실가스를 줄이지 않고 협약상의 의무를 달성할 수 있다. 또한 자국에서의 온실가스 배출비용이 큰 선진국들은 공동이행이나 청정개발매커니즘을 통하여 온실가스 감축비용이 크지 아니한 동구권 국가 또는 개도국에 재정과 기술을 투자하여 온실가스 배출을 줄여 자국의 실적으로 인정받음으로써 마찬가지로 자국에서 온실가스를 줄이지 않고 협약상 감축의무를 달성할 수 있다.

⑥ 기 타

선진국들은 당초 개도국들의 자발적 참여문제를 선언적이라도 의정서에 포함시키고자 하였지만, 중국, 브라질, 이란, 탄자니아 등 개도국들이 강력하게 반발하여

84) 한국경제 98년 9월 17일.

개도국의 자발적 참여 조항을 삭제하였다. 미국은 OECD회원국이 한국과 멕시코 이외에도 배출대국인 중국과 인도고 자발적으로 참여하여야 한다고 주장하였다. 중국은 미국에 이어 세계 제2위의 이산화탄소 배출국이며 2010년에 가면 중국과 인도의 배출량이 개도국 전체 배출량의 절반을 차지할 것으로 예상된다.

또한, 선진국들은 재원을 각출하여 개도국들의 온실가스 감축대책을 지원할 수 있도록 하였다. 재원확보와 개도국 지원은 쌍방간 또는 다자간 채널을 통하여 이루어지도록 하였다.

3) 교토의정서에 대한 평가

교토의정서는 실행가능성 및 이행확보의 확실성에 대하여도 크게 배려를 한 내용을 담고 있다. 그것은 이미 설명한 바와 같이 현행 기후변화기본조약상의 약속이 지켜지지 못할 것이라는 의식이 높았었기 때문이다. 특히 이번의 약속에 법적인 구속력을 갖도록 한 방침은 조기의 단계 이른바 96년 7월의 제2회 당사국 회의의 장관 선언에서 결정되었다. 교토의정서에서는 목표를 달성할 수 있도록 shall을 사용하여 규정하였으며 목표달성수단에 대하여 많은 약속사항을 정하고 있다.

구체적으로는 각국은 목표기간(2008~12년)동안 목표배출량을 하회하여 과잉 삭감을 실현한 경우에는 초과삭감을 2013년 이후의 第2期 삭감량에 산입한 移越규정(banking), 배출량 목표가 부과된 선진국간의 배출허용량 거래 규정, 선진국이 협력하여 삭감프로젝트를 수행한 경우에 여기에서 얻어진 삭감량을 참가국간에 분배하도록 한 이른바 공동실시 규정이 있으며 이러한 규정들은 교토에서의 합의의 실행가능성을 높이는데 이바지할 것이다. 개발도상국이 자주적으로 진행한 삭감프로젝트에 의한 삭감량을 국제적으로 인증받아, 선진국에 유료로 양도할 수 있는 청정개발(clean development)메커니즘에 관한 규정을 둔 것도 큰 의미가 있다.

또한 전적으로 이행확보를 겨냥한 조치(불이행의 경우의 제재 등)는 몬트리얼 의정서의 경우와 마찬가지로 교토의정서에서도 의정서 발효후에 개최되는 의정서 당사국회의의 결정에 맡겨져서, 구체적인 규정을 두지는 못하였다. 그러나, 국제조약에서는 위반시의 제재조치에 의하여 그 이행을 확실하게 담보하는 것은 크게 기대할 수 없다. 즉, 불이행의 경우의 제재조치를 완벽하게 갖추는 것은 현실적으로 불가능하다고 할 것이다. 아무튼 교토의정서의 경우에는 배출권의 국제거래를 광범위하게 인정하는 등 어떻게 해서라도 목표를 달성시킨다는 계획이 반영된 점은 중요한 의미를 갖는다.

한편, 교토의정서에서의 국제목표설정과정에서 풍부한 과학적인 근거가 정책 결정자에 제공된 것은 평가될 수 있을 것이다. 그러나, 1) 위험한 영향이 없는 농도 수준 즉, 조약의 궁극적인 목표에 대한 과학적인 컨센서스가 없다는 점, 2) 10년 정도의 짧은 기간의 온난화의 속도에 대하여 허용되는 상한치 등이 결정되지 못하였다는 점, 3) 선진국과 개도국에 대하여 어떠한 배출삭감경로를 주는 것이 합리적인가의 여부가 불명분한 것 등, 자연과학적·정책과학적 정보의 반영이 충분하지 못하였다는 점은 비판의 대상이 되고 있다.

4) 부에노스아이레스 제4차 당사국회의와 행동계획

1998년 11월 2일부터 14일까지 온실가스 감축논의를 위해 170개국가들이 참가하여 아르헨티나 부에노스 아이레스에서 열렸던 UN기후변화협약 제4차 당사국 회의에서는 1997년 12월 제3차 당사국 총회에서 채택된 교토의정서를 이행하기로 하는 이른바 '부에노스아이레스 행동계획'을 채택하고 폐막되었다. 이 회의에는 사업적 또는 환경적 이해관계자들을 대표한 150개 비정부조직이 참여하였다. 또한, 행동계획은 기후친화적 기술(climate-friendly technologies)을 개도국에 이전하는 것을 확인하고 지구온난화와 대응조치가 갖는 경제적 함축성에 의하여 영향을 받는 국가들의 특별한 필요와 관심을 지적하였다. 이 회의에서는 교토의정서상의 각종 제도들이 집중적으로 논의되었다.

선진국과 개도국, 미국과 유럽연합간의 이견으로 폐막일을 넘긴 채 20시간의 마라톤 협상 끝에 합의된 이 행동계획은 1) 교토의정서의 구체적 이행계획 마련 마감시한을 2000년으로 못박고 2) 이행을 위하여 강력하고 포괄적인 기구창설이 요구된다는 공감대를 확산한 이외에 별다른 진전을 보지 못하였다고 평가할 수 있다. 부에노스아이레스 회의에서도 개발도상국의 참여문제는 아예 의제로 상정조차 하지 못하였다. 개발도상국은 온실가스 배출을 감소시키는 대신 선진국들이 기술과 자금지원을 강화해 줄 것을 요청하였다. 더욱이 사우디아라비아 등 주요 산유국들은 온실가스의 배출삭감으로 인해 치명적인 손해를 입는다고 주장하며 그 보상체제를 갖추어 줄 것을 주장하였다. 결국, 이 문제는 안전에서 삭제되고 말았다.

부에노스 행동계획은 1) 2008년부터 2012년까지 온실가스 배출량을 90년 대비 총 38개국이 평균 5.25% 감축하고 130여 개발도상국은 자발적으로 감축에 참여할 것을 촉구한 교토의정서의 온실가스 감축시간표를 재확인하였다. 또한 행동계획은 1) 온실가스 배출기준치 이하로 온실가스를 줄인 나라가 잉여분 만큼을

다른 나라에 사고 파는 '배출권 거래제도', 2) 선진국이 개발도상국에게 배출감축 시설을 설치할 경우 그 만큼을 해당 선진국의 감축분으로 인정해 주는 '청정개발체제', 3) 선진국간에 온실가스 감축기술이전 등 감축노력시 그 만큼 또는 일부를 감축실정으로 인정해주는 '공동이행제도' 등 이른바 '유연성체제'가 3가지 최선의 방식이라고 규정하였다.

그러나 배출권의 거래의 허용범위, 환경기술 이전의 구체적 방식 등 실제로 제도의 시행을 위하여 가장 중요한 문제들에 대하여 선진 각국의 이해가 엇갈려 합의의 보지 못하였다. 배출권의 거래란 교토의정서에 명시된 기준치 이하로 온실가스를 줄인 국가가 그 차이만큼의 가스배출권을 타국에 파는 것이다. 배출권을 구입한 국가는 그만큼 자국의 가스배출량을 늘릴 수 있다. 이와 관련하여 미국과 일본은 배출권 거래량을 무제한 늘릴 수 있도록 하자고 주장한 반면에 유럽은 자국의 노력으로 가스배출량을 줄이는 대신 돈으로 '환경을 오염시킬 수 있는 권리'를 산다는 것은 기후변화협약의 취지와 맞지 아니한다고 반박하였다. 결국 이번 회의에서는 선진국 대 개발도상국의 대립과 함께 미국·일본 대 유럽연합의 대립이 뒤얽혀 합의를 도출하지 못하였던 것이다.

한편, 98년 11월 12일 미국이 교토의정서의 60번째 서명국이 되었다. 의정서는 협약 당사국인 개도국들중 1990년 이산화탄소 배출량의 적어도 55%를 대표하는 개도국들을 포함하여 55개국 이상이 서명·비준한 때에 효력을 가진다. 아르헨티나도 2008년부터 12년까지의 기간동안 배출제한목표를 자발적으로 채택하겠다는 의사를 표시하였으며 카자흐스탄도 선진국 그룹에 참여하여 법적으로 구속력 있는 목표치를 받아들일겠다는 의사를 표시하였다.

앞으로 '행동계획'에 따라 국제회의가 계속될 것이지만 각국의 이기주의로 점철되어 회의는 소모적인 감정대립과 정책충돌만이 확인되었을 뿐이다. 다음 제5차 당사국회의는 1999년 말에 개최될 것이며 당사국회의 보조기관들은 제5차 당사국회의의 준비를 위하여 1999년 5월부터 6월까지 독일의 본에서 회합을 가지게 된다. 이 회의에서는 허리케인으로 막대한 피해를 본 온두라스, 니카라과와를 포함한 중앙아메리카와의 유대(solidarity)에 관한 결의를 채택하였다. 그 결의는 그 지역이 기후현상에 극히 취약하며 기후변화와 극단적인 사건들(extreme events) 간에 있을 수 있는 관계에 추가적인 과학적 조사가 필요함을 인정하였다.

6. 기타 대기 오염방지 관련 조약

1982년 UN해양법협약은 최초의 전지구적 차원의 대기오염의 규제에 관하여 규정한 조약이다. 이 협약 제212조는 대기로부터 또는 대기를 통한 해양환경오염을 방지, 경감, 통제하기 위하여 국제적으로 합의된 규칙, 기준 및 권고된 관행과 절차 및 항공의 안전을 고려하여 각국은 자국 주권하에 있는 영공과 자국 국기를 게양하고 있거나 자국에 등록된 선박 또는 항공기에 적용가능한 법령을 제정하여야 한다고 규정하였다. 동조는 각국은 이러한 오염을 방지, 경감, 통제하기 위하여 필요한 기타 조치를 취하여야 하고 특히 권한 있는 국제조직 또는 외교회의를 통하여 활동하는 국가들은 이러한 오염을 방지, 경감, 통제하기 위하여 세계적·지역적 규칙, 기준 및 권고된 관행과 절차를 제정하도록 노력하여야 한다고 규정하였다.

협약 제222조는 모든 국가는 자국 주권하에 있는 영공에서 또는 자국 국기를 게양하고 있거나 자국에 등록된 선박 또는 항공기에 관하여 자국 법령을 집행하여야 하고, 비행의 안전에 관한 모든 관련 국제규칙 및 기준에 따라 대기로부터 또는 대기를 통한 해양환경오염을 방지, 경감, 통제하기 위하여 국제조직 또는 외교회의를 통하여 확립된 적용가능한 국제규칙 및 기준을 시행하는데 필요한 국내법령을 제정하고 기타 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다.

그밖에도 대기오염방지를 위한 규정을 두고 있는 조약들이 있다. 1976년 Nordic Convention on the Protection of the Environment), 1976년 Barcelona Convention on the Protection of the Mediterranean, 1983년 미국과 멕시코 간의 Agreement on Cooperation for the Protection and Improvement of the Environment in the Boarder Area 등이 그 예이다.

7. 대기오염규제를 위한 국제협력

대기오염 규제를 위한 국제협력은 일반적으로 국제기구를 통하여 이루어지고 있다. UN, 유럽연합, OECD 등이 그 대표적인 것들이다. UNEP는 대기오염을 비롯한 각종 환경오염을 규제하기 위한 목적을 달성하기 위하여 환경보전관리를 위하여 관측, 평가 및 정보 교환을 그 목적으로 하는 이른바 지구감시체제(Earthwatch

제 2 장 환경오염의 국제적 규제

System)를 확립하고 있다. 이 체제는 세계환경관측체제(Global Environment Monitoring System; GEMS), 국제환경정보원문의기구(International Referral Service for Sources of Environment Information; IRS) 및 유해화학물질의 국제목록(International Register of Potentially Toxic Chemicals; IRPTC)을 그 주요 구성요소로 하고 있다.⁸⁵⁾ 또한, UNEP는 인간환경선언의 시행과 국제환경법의 발달에 많은 관심을 기울이고 환경보호 관련 조약의 체결을 각국에 권고하고 있으며, 오존층 보호를 위한 협약 체결에도 주도적인 역할을 수행하였다. UNEP는 산성비에 관한 문제를 연구하고 그 감축전략을 개발하기 위한 구체적인 계획을 갖고 있지 아니하지만, 1947년 UN경제사회이사회에 의하여 설립된 지역적 경제위원회의 하나로서 유럽의 모든 UN회원국과 미국, 캐나다로 구성된 UN유럽경제위원회(ECE)가 1978년부터 추진하고 있는 대기오염원의 배출에 관한 협력계획을 후원하고 있다.⁸⁶⁾

대기오염의 규제를 위한 국제협력은 유럽과 북미의 선진국들간에 활발하게 진행되고 있다. ECE내의 대기오염문제에 관한 작업모임(Working Party on Air Pollution Problems)은 1971년 아황산가스에 의한 오염의 감축을 요구하는 권고문을 채택하였으며, 1978년 6월에 설치된 월경광역대기오염에 관한 특별그룹(Special Group on Long-Range Transboundary Air Pollution)은 오염문제에 관한 선임고문위원회(Committee of Senior Advisers to the ECE Governments on Environmental Problems)의 회합에서 심의될 안전을 마련하는 것을 임무로 하고 있다. 이 그룹은 몇 차례의 회합을 가지고 대기오염의 감축에 관한 협약안들을 검토한 후 북미제국의 초안을 기초로 단일화하였는데 이 초안은 1979년 제네바에서 개최된 국제회의에서 채택되었다.⁸⁷⁾ ECE가 이 협약을 보완하기 위하여 1984년, 1985년, 1988년, 1991년 및 1994년 국제회의를 개최하여 5개의 의정서를 체결하는데 주도적인 역할을 하였다.

1949년 설립된 유럽심의회(Council of Europe)도 1960년대 초부터 환경문제에 적극적으로 관여하여 왔다. 1962년 채택된 권고안에 따라 1964년 6월 24일부터 7월 1일까지 대기오염에 관한 유럽회의가 개최되었다. 각료위원회는 대기오염에 관한 국제적 조치를 권고하고 대기오염에 관한 두 번째 회의를 준비하기 위

85) 盧明濬, *op.cit.*, p.151.

86) Irene H. van Lier, *op.cit.*, pp.143~145.

87) *Ibid.*, pp.146~148.

하여 전문가위원회를 설치하였다. 1968년 각료위원회는 대기오염규제에 관한 원칙선언안(Draft Declaration of Principles on Air Pollution Control)을 승인하였다. 상기 위원회는 1970년 아황산가스의 배출에 의한 대기오염에 관한 결의안을 채택하고 회원국에게 아황산가스의 배출을 감축시키기 위한 조치를 취할 것을 요청하였다. 그리고 1971년에는 국경지역에 있어서의 대기오염에 관한 결의안을 채택하고 회원국 정부가 자국 주민에게 대기오염으로부터 보호하는 정도와 동일하게 자국 국경에 인접한 타국 주민을 보호하여 줄 것과 대기오염을 유발할 가능성이 있는 건설공사에 관한 정보를 교환할 것을 권고하였다.⁸⁸⁾

각료위원회는 대기오염의 규제에 관한 원칙선언(Declaration on Air Pollution Control)을 채택하였는데 이 선언은 대기오염 유발자의 책임원칙, 배출자의 비용 부담원칙, 국경지역에서의 오염방지원칙 등을 포함하고 있다. 그 후 국경지역의 대기오염규제에 있어서의 협력에 관한 모범협정안(Draft Model Agreement on Cooperation in Air Pollution Control in Frontier Regions)이 마련되었으나 각료위원회가 이를 승인하지 않았다. 1984년 채택된 대기오염과 산성비에 관한 권고 제977호는 ECE 협약을 보강할 대기오염에 관한 유럽협약의 체결과 아황산가스 및 이산화질소의 배출을 감축시킬 조치의 도입을 촉구하였다.⁸⁹⁾

장거리 대기오염의 규제안을 마련하고 시행하는 또 다른 중요한 국제기구인 유럽연합(EU)이다. 1970년대초부터 유럽경제공동체는 대기오염의 규제책을 마련하여 왔다. 1970년 3월 20일 각료이사회(Council of Ministers)는 최초로 자동차 배기가스에 의한 대기오염에 관한 EEC회원국의 법률을 통일하기 위한 지침(Directive)을 채택하였는데 이 지침은 그후 수차례 개정되었다. 또한 1972년 8월 2일에는 디젤엔진을 부착한 자동차의 배기가스에 의한 대기오염을 규제하기 위한 회원국의 법률을 통일하기 위하여 지침을 마련하였다.⁹⁰⁾ 1975년 11월 24일 이사회는 액체연료의 유황성분에 관한 회원국의 법률을 통일시키기 위한 지침을 채택하였다.⁹¹⁾

88) 盧明濬, *op.cit.*, p.152.

89) Sevine Ercman, "Activities of the Council of Europe and the European Economic Communities related to Transboundary Air Pollution," in C. Flinterman, B. Kwiatowska and J. G. Lammers (eds.), *op.cit.*, pp.133~136.

90) Irene H. van Lier, *op.cit.*, p.159.

91) 盧明濬, *op.cit.*, p.153.

이 지침은 1980년 10월 1일부터 심하게 오염된 지역에서 연소되는 액체연료의 황산성분을 0.3%로 제한하고 기타 지역에서는 0.5%로 제한하였다. EEC는 이 지침의 영향을 정확하게 평가하는데 필요한 관측과 자료수집을 시도하지 않았으나 상기 제한이 EEC 전체의 아황산가스 배출량으로 상당한 수준으로 감축한 것이 사실이다. 1976년 EEC위원회(Commission)는 아황산가스에 관한 지침안을 이사회에 제출하였는데 1980년 6월 이사회가 이를 승인하였다. 이 지침은 16개 조항과 5개 부속서로 구성되어 있는데 EEC협약과는 달리 대기오염의 허용기준치를 정하고 이를 달성하기 위한 시한을 정하였다는 점에서 그 가치를 높이 평가할 수 있다.⁹²⁾

공장으로부터 배출되는 대기오염을 규제하기 위하여 이사회는 1984년 6월 28일 지침을 채택하였고 1985년 3월 7일에는 이산화질소의 배출을 제한하는 지침을 제정하였다. 이사회는 또한 1987년 12월 승용차의 배기가스로 인한 대기오염에 관한 지침을 채택하였고 각종 오염물질에 대한 배출허용기준치를 정하였다. 이 지침은 승용차를 대형, 중형 및 소형으로 구분하고 각기 다른 기준치를 적용하도록 하였다. 승용차에 적용되는 지침과 함께 이사회는 디젤엔진을 부착한 대형 상업용 자동차에 적용되는 지침도 채택하였다.⁹³⁾

1988년 채택된 EC 대량연소지침(Large Combustion Directive)은 공장에서 나오는 아황산가스, 질소산화물 및 먼지의 배출감축을 규정하고 있다. 이 지침에 따라 EC 회원국은 자국의 총연간 배출량을 측정하고 기존 공장으로부터 배출량을 감축할 계획을 수립하여야 한다. 이 지침은 기존 공장의 최대배출허용치와 감축비율을 정하고 있다. 1989년에는 도시폐기물소각장에서 나오는 대기오염을 방지하기 위한 지침이 채택되었다. EEC는 유류연료에 대해서도 대기오염의 감축을 위하여 규제조치를 취하고 있다.⁹⁴⁾ 1987년 3월 이사회는 지침을 채택하고 1989년 1월 1일부터 난방용 유류나 자동차 휘발유의 유황성분이 0.3% 초과하지 않아야 EEC 지역내에서 유통될 수 있도록 하였다. 또한 1987년 7월 채택된 지침에서 회원국은 1989년 이전까지 납성분이 없는 휘발유를 보급하도록 촉진하는 조건으

92) Gregory Westone and Armin Rosencranz, "Transboundary Air Pollution: the Search for an International Response," *Harvard Environmental Law Review*, Vol.8(1984), pp.114~117.

93) 盧明濬, *op.cit.*, p.154.

94) *Ibid.*, p.155.

로 자국 영토내에서 有鉛보통휘발유(lead regular petrol)를 판매하는 것을 금지할 권리를 가지도록 하였다.⁹⁵⁾ 이상과 같이 EEC는 대기오염 감축을 위하여 주로 지침으로 회원국을 구속하는 여러 분야의 규제조치를 취하고 있다.

대기오염을 포함한 각종 환경오염을 방지하기 위하여 가장 적극적인 노력을 기울이고 있는 국제기구는 1960년 창설된 경제협력개발기구(OECD)이다. EEC의 경우와 달리 OECD의 정책결정은 단순히 권고적 성질을 갖고 있지만, OECD는 환경문제에 관한 두뇌집단과 자료개발센터로서 중요한 기능을 수행하고 있다. 환경문제에 관한 연구, 출판물 및 권고물은 각국의 오염감축노력을 권장하는데 있어 특히 중요하다.⁹⁶⁾ 1972년 4월 OECD이사회는 대기오염원의 광역이동을 측정할 기술협력계획(Cooperative Technical Program to Measure the Long-Range Transport of Air Pollution)에 착수하였다. 이 계획에는 유럽 11개국이 참여하 비행기와 76개 지상관측소에서 얻은 관측자료를 매월 노르웨이 대기연구소에 보내 자료수집과 분석을 조정하도록 하였다.⁹⁷⁾

OECD는 대기오염에 관한 권고를 수차례에 걸쳐 채택하였다. 1974년 6월 18일 이사회는 고정배출원으로부터 아황산가스 및 기타 물질의 배출을 감축하기 위한 행동지침(Guidelines for Action to Reduce Emissions of Sulphur Oxides and Particular Matter from Fuel Combustion in Stationary Sources)을 채택하였다. 이 지침은 청정연료의 사용과 공급, 오염규제기술의 도입, 연료의 유험함유량의 제한 등을 권고하였다.

1974년 11월 14일 이사회는 대기오염의 규제를 위하여 필요한 조치에 관한 권고를 채택하였다. 이 권고에서 이사회는 OECD회원국에게 최선의 감축기술을 통하여 아황산가스의 배출을 감축하고 이산화질소와 탄화수소의 배출을 감소시키며 오염원의 배출과 酸素침전 및 아황산가스의 축적으로 인한 악영향을 관찰할 것을 권고하였다. 또한 동일 채택된 월경오염에 관한 제원칙(Principles Concerning Transfrontier Pollution)을 제시하고 있다. 이 제원칙에는 무차별의 원칙, 평등한 제소의 원칙, 통고와 협의의 원칙이 포함되어 있다. 이사회는 정식으로 정부나

95) Johan G. Lammers, *Second Report, Committee on Legal Aspects of Long-Distance Air Pollution, International Law Association, Warsaw Conference(1988)*, pp.150~157.

96) Gregory Wetstone and armin Rosencranz, *op.cit.*, pp.93~94.

97) 盧明濬, *op.cit.*, p.155.

제 2 장 환경오염의 국제적 규제

납세자가 아니라 오염 배출자가 그 감축을 위한 비용을 지불하여야 한다는 원칙을 확인하였다. OECD는 그 후 수차에 걸쳐 권고를 채택하였다. OECD는 1980년부터 장거리 대기오염에 관한 활동을 축소하기 시작하였다. 이러한 OECD의 태도가 스칸디나비아제국이 이 문제를 ECE에 이관하기로 한 것에 기인한다고 주장하고 있으나 미국과 같은 공업국으로부터의 압력 때문이라는 주장도 상당할 설득력이 있다.⁹⁸⁾

또한, 환경보전에 관한 미국과 캐나다간의 협력관계는 대표적인 성공사례이다. 양국의 협력관계는 1909년 경계수역조약(Boundary Waters Treaty)의 체결로 시작되었다. 이 조약에 의하여 설립된 국제공동위원회는 양국의 환경문제를 해결하는 데 큰 기여를 하였으며 1966년 양국 국경의 대기오염실태를 조사하기로 하고 국제대기오염자문부를 설치하였다. 1974년 미국의 미시간주와 캐나다 온타리오주는 대기오염의 규제를 위한 종합협력계획을 마련하고 국제미시간·온타리오 대기오염부로 하여금 이 계획을 집행하도록 하였다.⁹⁹⁾

1972년과 1978년 각각 체결된 두 개의 5대호 수질협정(Great Lakes Water Quality Agreements)은 1960년대와 1970년대에 야기된 오대호 환경오염문제를 해결하기 위하여 체결되었다. 1978년 협정에서 양국은 오염원을 가려내고 대기오염으로 인하여 오대호의 수질이 훼손된다고 판단될 경우 취하여야 할 적절한 구제책에 관하여 협의한다는데 합의하였다. 1978년 양국은 대기오염원의 광역이동에 관한 연구협의그룹(Bilateral Research Consultation Group on Long-Range Transport of Air Pollutants: LRTAP Group)을 설치하였으며 1979년의 공동선언(Joint Statement on Transboundary Air Quality)에서도 양국은 인명과 재산에 피해를 주는 광역대기오염을 감축 또는 방지할 양자협정의 체결에 합의하였다.¹⁰⁰⁾

1980년 8월 5일 미국과 캐나다는 월경대기오염에 관한 의향메모랜덤(Memorandum of Intent Concerning Transboundary Air Pollution : MOI)에 조인하였다. 이 메모랜덤은 대기오염문제의 심각성을 인식하여 대기오염으로부터 환경을 보호하기 위해서는 오염원의 감축이 가장 절실하게 요구된다는 점을 선언하였다. 이 메모랜덤에서 미국과 캐나다는 대기오염의 방지를 위한 양국간의 조약을 체결

98) G. Wetstone and A. Rosencranz, *op.cit.*, p.99.

99) 盧明濬, *op.cit.*, p.157.

100) *Ibid.*

하되 그러한 조약이 체결되기 전이라도 가능한 한 잠정조치(interim actions)를 취한다는데 합의하였다.¹⁰¹⁾

그러한 잠정조치에는 환경을 훼손시키는 행동에 관한 통고와 협의 및 연구로 얻어진 정보의 교환, 관측과 평가노력의 조정 및 대기오염규제조치의 개발과 집행 등이 포함되어 있다. 상기 메모랜덤에서는 협정체결을 위한 교섭을 시작하기 위하여 미국과 캐나다 조정위원회를 설치하고 그 산하에 5개의 기술과학작업그룹을 두기로 하였다. 이러한 각서는 조약이 아닌 장부간의 공동성명에 불과하기 때문에 법적 구속력이 있는 것은 아니지만 이 각서에 따라 1991년 3월 13일 양국은 대기 협정(Air Quality Agreement)을 체결하게 되었다. 이 협정은 양국 국경을 넘어서 발생하는 대기오염을 규제하고 이를 위한 제도를 마련한다는 목적을 가지고 있으며 아황산가스와 질소산화물의 배출을 규제하고 감축하며 대기의 악화를 방지하는 조치를 강구하는 것을 핵심으로 하고 있다. 이를 위하여 제1부속서는 미국과 캐나다 양국이 아황산가스 및 질소산화물 연간 배출량을 2000년까지 단계적으로 감축할 것을 규정하고 있다. 그 밖에도 이 협정은 계획된 사업에 대한 사전 환경영향평가, 통고와 협의의 의무, 정보의 교환 등을 규정하고 있다. 이상에서 보듯이 장거리 이동 대기오염의 규제를 위한 국제협력은 주로 유럽과 북미에서 이루어지고 있다. 그러나, 산성비에 의한 피해, 오존층의 파괴, 온실효과는 범세계적인 현상이므로 다른 지역에서도 이와 유사한 협력체제가 마련되어야 한다는 당위성을 발견할 수 있으며 향후 그러한 방향으로 국제적인 움직임이 있을 것으로 예상된다.¹⁰²⁾

101) *Ibid.*

102) *Ibid.*, p.158.

제 3 장 유해폐기물의 국가간 이동과 처리에 관한 규제

제 1 절 유해폐기물의 국가간 이동과 규제규범의 발전

1. 유해폐기물의 국가간 이동

현재, 각국의 급속한 산업발달로 인하여 막대한 유해폐기물이 발생하고 있고 그 규모가 날로 증가함에 따라 그 피해의 심각성은 크게 우려할 만한 수준에 이르고 있다. 유해폐기물은 연간 전세계적으로 수억톤이상이 배출되는 것으로 추산되고 있으며 그 처리를 둘러싸고 커다란 논쟁거리가 되어 왔다. 최근 전세계적으로 화학물질의 생산과 사용은 엄청나게 증가하였다. 정확한 통계는 없지만 전세계교역 중에서 약 10%는 이 화학물질이 점하고 있는 것으로 파악되고 있다.¹⁰³⁾

유해물질을 포함하고 있는 폐기물의 양은 특히 선진공업국을 중심으로 전세계적으로 꾸준히 증가하여 왔다. 전세계 화학제품의 생산량은 과거 십년동안 몇 배 증가하였는데 한 통계에 의하면 전세계 유기화학물질의 총량은 1950년에 7백만톤이었던 것이 1985년에는 2억5천만톤으로 증가하였으므로 이에 따라 유해폐기물의 양도 그에 비례하여 증가하였다고 할 수 있다. 폐기물의 처리문제에 봉착하자 그 보유자들은 최근 이를 생산국밖으로 수출하거나 바다에 투기하거나 소각하는 방법을 택하는 사례가 증가하고 있다. 이와 같이 생산국에서 멀리 떨어진 곳으로 그 처리를 위하여 유해물질을 수송하는 관행은 인간의 건강이나 환경에 중대한 위협으로 등장하고 있다.¹⁰⁴⁾

유해폐기물의 양을 추산하는 것은 매우 어려운 일이다. 많은 유해폐기물의 거래가 국가의 통제밖에서 이루어지고 있기 때문에 실제로 거래된 많은 양은 공식통계를 훨씬 초과하는 경우가 많고 모니터링이나 자료수집에 관한 체계가 없는 국가도 많다. 설령 있다 할지라도 사용되는 방법이 일정하지가 않다. 또한 폐기물과 유해

103) 盧明濬, "有害物質과 廢棄物의 國際的 規制," 서울국제법연구, 제5권 1호(1998) p.3.

104) Katharina Kummer, *International Management of Hazardous Wastes* (Oxford: Oxford University Press, 1995), p.4.

폐기물의 정의도 국가마다 크게 다르므로 국가에 따라 다른 종류의 폐기물을 다른 방법으로 모니터하는 것이 된다. 폐기물의 국제적인 정의가 여러 가지로 시도되고 있지만 일반적이고 명확한 정의가 아직 내려지지 못하고 있다. 선진공업국에 관한 OECD와 유럽연합이 채택한 규칙과 기준이 어느 정도 국내입법에 대한 본보기가 될 수 있다.¹⁰⁵⁾

이러한 어려움 때문에 입수된 통계는 현실과 유리된 경우가 많고 따라서 조심스럽게 취급되어야 한다. 이들 통계는 문제의 실상을 대충 보여줄 뿐이다. 매년 발생하는 전세계 유해폐기물의 총량은 대략 3억 내지 5억톤으로 추산된다. OECD 및 그 밖의 국제기구의 통계에 의하면 OECD 회원국은 1980년대 연간 3억톤의 유해폐기물을 생산하였는데 그중 미국이 2억6천 내지 2억7천5백만톤, 유럽연합이 2천 내지 3천5백만톤을 생산한 것으로 추산되고 있다. 다음으로 동구국가들이 1천9백만톤을 생산하고 전세계의 나머지 국가들이 1천6백만톤을 생산한 것으로 추산된다. 미국의 몫이 높은 것은 폐기물의 희석으로 사용되는 많은 양의 물이 미국에서는 유해폐기물로 간주되기 때문이다. 유럽에서는 이와 같은 희석수는 유해폐기물 통계에서 제외되고 있다.¹⁰⁶⁾

1992년 리우환경개발회의에서 채택된 Agenda 21에 의하면 오늘날 국제적으로 거래되고 있는 화학물질은 10만 종류가 넘으며 그 대부분은 인간에게 해로운 오염물질로 알려져 있다. 매년 1천 내지 2천 종류의 새로운 식품과 상품이 시장에 쏟아져 나오고 있는데 이들이 가지고 있는 유해성에 대해서는 별로 조사가 이루어지고 있지 않지만, 특히 살충제는 매우 심한 독성을 지니고 있고 대량으로 사용되고 있어 환경과 음식을 오염시켜 인류의 건강을 해칠 가능성이 대단히 높다. 또한, 최근 20년간 세계적인 비료사용량은 약 25% 증가하였으며 1975년부터 1984년까지의 기간동안 살충제의 세계적 사용량도 13% 증가하였다.¹⁰⁷⁾

한편, 선진 공업국들은 엄격한 유해폐기물관리법규를 제정하고 인류에 미치는 악영향을 최소화하고자 노력하고 있으며 첨단기술을 동원하여 유해폐기물의 양을 감소시킴과 동시에 그 재생가능성(recyclability)을 확대시키고 있지만 재생불가능한 물질의 안전한 처리는 아직도 그 해결이 요원한 문제로 남아 있다. 선진국들은 현재 국내적으로도 엄격한 환경보호법규를 시행하고 있으며 이로 인해 유해폐

105) *Ibid.*, pp.4~5.

106) 盧明濬, "有害物質과 廢棄物의 國際的 規制," *op.cit.*, p.3.

107) UNEP, *Environmental Data Report*, (1991), p.142. 참조.

기물의 처리비용이 크게 증가하게 되었다. 이리하여 이러한 유해폐기물은 개발도상국으로 수출하는 결과를 가져오게 됨으로써¹⁰⁸⁾ 그 정당성 문제를 놓고 국제적인 논란의 대상이 되고 있다.

현재까지는 유해폐기물의 국가간 이동은 대부분이 선진국들간에 이루어지고 있으나 최근에는 개발도상국에 대한 수출이 크게 증가하고 있으며 이에 따라 개발도상국들이 선진국들이 발생시킨 유해폐기물의 투기장(dumping ground)이 되는 현상이 초래되어 그 대응책이 시급히 요청되고 있다. 국제법적 규제를 통하여 폐기물의 국가간 이동을 통제하고 제한하려는 움직임이 활발해진 것도 이와 같은 배경에서 찾을 수 있을 것이다.¹⁰⁹⁾

2. 유해폐기물의 국가간 이동의 규제를 위한 규범의 발전

1960년대 말과 1990년대 초의 통계에 따르면 모든 유해폐기물의 약 10%가 국경을 넘어 해상으로 다른 국가로 수송되고 있다. 유럽 내에서만 약 2백 20만 톤의 유해폐기물이 매년 모든 10만나 국경을 넘어 이동되는 것으로 추산되고 있다. 매년 OECD 국가와 非OECD국가간에 이동되는 유해폐기물의 양은 수천 톤에 이르는 것으로 추산된다. 이러한 숫자는 합법적인 거래에 국한된다. 세계자원보고서(World Resources Report)와 OECD보고서가 지적하고 있는 바에 따르면 대부분의 다른 나라에서는 정확한 자료를 구할 수가 없다.

국제해사기구(IMO)에 제출된 보고서에 의하면 1980년에서 1985년까지 선진공업국이 바다에 투기한 산업폐기물은 6백만 내지 1천7백만톤에 달하고 있는데 그 양은 그후 점차 감소하고 있다. 1980년에서 1988년까지 매년 평균 10만톤의 폐기물, 특히 액체형태의 유기물질이 바다에서 소각 처분되었다.¹¹⁰⁾

타국에서 처리되는 유해폐기물의 양이 증가하는 이유는 여러 가지이지만 대략 다음 세 가지로 구분될 수 있다. 첫째, 최종처리를 위하여 수출되는 유해폐기물은 “가장 저항이 적은 길”(path of least resistance)을 택한다. 폐기물의 생산자는 처리시설의 태부족, 소위 NIMBY(Not In My Back Yard) 신드롬이라고 불리는 이러한 처리시설의 건설과 운용에 대한 주민의 반대현상, 환경규제법규와 환경

108) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.2.

109) *Ibid.*

110) K. Kummer., *op.cit.*, pp.5~6.

기준의 강화에 이에 따른 처리비용의 증가에 직면하고 있다. 그리하여 오랫동안 바다에 투기하거나 소각 처리하는 방법이 더 쉽고 비용이 저렴한 대안으로 실행되어 왔다. 그러나 이러한 방법 역시 여러 국제조직에 의하여 제한을 받게 되자 처리비용이 저렴한 국가가 공략대상으로 등장하게 된 것이다. 1980년대 후반의 통계에 따르면 아프리카에서 폐기물 1톤을 처리하는데 드는 평균비용은 2.5달러 내지 50달러에 불과하였으나 선진국에서는 100달러 내지 2천달러에 달하였다. 이와 같은 처리비용의 차이는 유해폐기물의 해외수출에 대한 유인요소로 작용하고 있다.

이상과 같은 유해폐기물의 국가간 이동은 환경관련법규를 위반하는 가운데 이루어졌다. 비양심적인 폐기물 불법무역업자는 흔히 엄청난 이윤을 챙기게 되며 선적인 폐기물을 돈을 받고 받아들이도록 수입국의 부패한 관리를 유혹한다. 인간의 건강과 환경에 대한 위협에도 불구하고 빈곤한 개발도상국들은 그들의 GNP를 넘는 필요한 외화를 얻기 위하여 외국의 유해폐기물을 기꺼이 받아들이고 있다. 그 핀피스(Greenpeace)의 추산에 따르면 1989년부터 1994년초까지 OECD 국가에서 非OECD국가로 불법으로 수출된 유해폐기물은 상당한 양에 달하였다. 많은 개도국이 1980년대 이후부터 이러한 폐기물을 수입하였거나 수입을 제외받았다. 1980년대말 유럽내에서도 매년 20만톤 내지 30만톤의 폐기물이 서구공업국가에서 동국국가로 수출된 것으로 추측된다.

수입개발도상국은 흔히 폐기물을 안전하게 처리할 시설도 없고 거래를 감시할 기술적, 법적 그리고 제도적 장치가 없다. 기니(Guinea)의 카사섬에 야적된 “필라텔피아 粉塵”사건, 나이지리아의 코코港에 이탈리아 유해폐기물의 불법야적사건 등은 국제적인 물의를 일으켰고 1980년대말 이러한 문제를 전세계에 알리는데 크게 기여하였다. 그후 많은 학자들이 이러한 폐기물의 불법수출의 표적이 된 개도국의 문제를 부각시켜 그 이유를 분석하였으며 또한 이러한 문제를 다루는 방법의 윤곽을 폭로하였다.¹¹¹⁾

둘째로 처리를 유해폐기물의 수출이 지역적인 규모로 이루어지는 것은 생태학적인 이유 때문이다. 인접국가에 대한 수출은 처리나 취급상 특별한 기술을 그 국가가 보유하고 있는 경우 이루어진다. 또한 특수한 종류의 폐기물을 처리하는데 적당한 가장 가까운 시설이 국경선밖에 위치하고 있는 경우, 소규모의 폐기물을 생

111) *Ibid.*, pp.6~8.

산하기 위하여 각국이 별도의 처리시설을 갖추지 않고 합동처리시설을 설치하는 경우, 또는 다국적 기업이 생산국이 아닌 타국에서 폐기물을 처리하는 자회사를 운영하는 경우에도 인접국가에 대한 폐기물의 수출이 이루어진다. 이러한 유형의 폐기물의 이동은 예컨대 EU 또는 OECD내에서와 같이 비슷한 기술수준 및 환경기준을 가진 인접 공업국가간에 이루어진다. 그러나 아직 공업화된 덜 된 국가들의 경제가 앞으로 발달하고 그들이 발생시키는 폐기물의 양이 증가하게 되면 이들 국가도 조만간 인접국가에 대한 수출이라는 선택을 할 수밖에 없을 것이다.¹¹²⁾

셋째로 유해폐기물이 국가간에 이동하는 것은 어떤 유해폐기물이 제2차적 원료로서 잠재적인 가치를 가지고 있기 때문이다. 경제적 가치를 가진 유해폐기물은 거래가능한 물품으로 간주되고 자원재생, 재활용, 재사용, 대용 등으로 활용되기 위하여 그 수요국으로 수출된다. 이것이 국경을 넘어 이동하는 유해폐기물의 상당부분을 차지하고 있다. 1990년 OECD회원국가에 이동된 유해폐기물의 약 50%가 수요국에서 재활용되기 위하여 수출되었다. OECD 추산에 따르면 1989년부터 1991년까지 OECD회원국에서 비회원국으로 합법적으로 수출된 유해폐기물의 95%가 재활용 또는 재생용이었다. 이러한 폐기물의 대부분은 자원재생에 사용될 금속이나 금속화합물이었다. OECD는 1989년 국제적으로 거래된 이러한 금속성 폐기물이 4천만톤에 달하였고 그 액면가는 160억달러에 이르렀다고 추산하였다.¹¹³⁾

일반적으로 유해폐기물 문제는 아직도 전체의 90%이상을 생산하는 선진국의 문제이다. 그러나 이러한 상황은 멀지 않은 장래에 변할지 모른다. 리우환경개발회의의 준비과정에서 72개국이 제출한 보고서중에서 42개국 보고서가 현재 또는 가까운 장래에 중대한 폐기물관리문제에 봉착할 것이라고 지적하고 있다. 그런데 이러한 문제들은 농약(40%), 가정폐기물(35%), 그리고 독성폐기물을 포함한 산업폐기물(30%)의 사용과 관련되어 있다.¹¹⁴⁾

최저개발국이 당장 다량의 유해폐기물을 생산할 것까지는 않지만 소량인 경우에도 폐기물이 적절하게 처리되거나 관리되지 않으면 환경과 인간의 건강에 중대한 위협이 될 수 있다. 문제는 생산량이 일반적으로 증가하고 있는 것이다. 최저개발국에서는 소규모의 기업에 의하여 여러 종류의 폐기물이 생산되고 있다. 이것을

112) 盧明濬, "有害物質과 廢棄物의 國際的 規制," *op.cit.*, p.7.

113) K. Kummer, *op.cit.*, pp.8~9.

114) 盧明濬, "有害物質과 廢棄物의 國際的 規制," *op.cit.*, p.8.

감시하는 것이 어렵고 또한 적절한 처리방법이 강구되고 있는 것도 아니다. 더욱 중요한 것은 개도국이라고 불리는 국가들이 급속히 공업화하고 있는 것이다. 1993년 IMF가 예측한 바에 의하면 비교적 많은 신흥공업국가들이 연 5%를 초과하는 경제성장률을 기록하고 있다. 이들 국가중 몇몇은 유해폐기물의 관리와 처리에 있어서 커다란 문제에 직면하기 시작하였다.¹¹⁵⁾

예를 들면 남아시아 및 동남아시아의 많은 국가에서 무역자유화의 결과에 따른 고도의 산업발달은 많은 양의 유해폐기물의 생산을 포함한 여러 가지 공해문제를 유발하였다. 태국에서 1990년 1백9십만톤의 유해폐기물이 생산되었고 2001년에는 이 수치가 4배로 증가할 것으로 추산되고 있다. 많은 국가에서 폐기물의 적절한 관리와 처리에 필요한 법적, 기술적 하부구조가 공업화에 수반하여 발달되지 못하였다. 그 결과 폐기물을 수용할 수 있는 적절한 시설이 마련되지 못하였다. 이러한 점에서 하부구조가 OECD회원국보다 사정이 더욱 나쁘다. 그리하여 아시아의 많은 국가들은 유해폐기물의 수입을 제한할 뿐만 아니라 국내에서 발생한 폐기물의 관리를 엄격하게 규제하는 법률들을 제정하고 있다.¹¹⁶⁾

이상에서 보듯이 유해폐기물의 국제적 거래를 규제하는 법적 규칙을 채택하고 적용하는 시도는 간단한 문제가 아니다. 그 어려움은 폐기물 거래를 포착하기가 어렵고 참작하여야 할 상황이 다양하다는데서 비롯된다. 문제는 유해폐기물이나 재생 또는 재활용과 같은 중요한 개념에 대한 명확하고 보편적으로 합의된 정의가 내려져 있지 않기 때문에 더욱 복잡하여진다.¹¹⁷⁾

이러한 상황하에서 유해폐기물의 국제적 규제는 필요불가결하게 되었다. 이러한 물질의 규제를 위한 국제조약이나 규범은 대체적으로 등록과 분류(레이블 부착과 포장), 국제무역 및 수송의 세가지 측면을 다루고 있다.¹¹⁸⁾ 국제노동기구(ILO), UN환경계획(UNEP), 세계보건기구(WHO), 식량농업기구(FAO), OECD 및 유럽연합(EU)의 노력의 결과 유해물질의 등록과 분류에 관한 국제규범과 관행이 폭넓게 확립되었으며 이러한 규범과 관행이 대체적으로 아직 법적으로 구속력을 가지지 않는 것들이지만 광범위하게 통용되고 있는 국제적 기준과 관행의 증거가 되

115) *Ibid.*

116) *Ibid.*

117) K. Kummer, *op.cit.*, pp.10~12.

118) Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Vol.1(Manchester: Manchester University Press, 1995), p.462.

고 있음은 부인할 수 없다.

그 중 대표적인 것은 UNEP, ILO, WHO가 적용하고 있는 화학약품안전에 관한 국제계획(International Programme in Chemical Safety : IPCS), UNEP가 적용하고 있는 유해화학물질 국제목록(International Register of Potentially Toxic Chemicals : IRPTS), WHO의 유해살충제 분류지침(Recommended Classification of Pesticides by Hazard : Guidelines to Classification), 유럽연합의 유럽商用 화학물질목록(European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances : EINECS) 등이다. 유해물질의 생산에 관하여 UNEP와 FAO는 살충제의 생산과 사용에 관한 지침들을 개발하였으며 OECD도 광범위한 각종 입법을 하였다.¹¹⁹⁾

그러나, 유해화학물질의 국제적 거래는 법적으로나 정치적으로 매우 복잡한 문제로서 선진국과 개도국간에 심한 갈등을 야기하여 왔음에도 불구하고 현재로서는 전세계적으로 적용되는 구속력있는 규범은 존재하지 않는다. 다만, 몇몇 국제기구들이 법적 구속력 없는 여러 지침들을 채택하였을 뿐이며 선진국들을 중심으로 일부 지역적 조약이 체결되어 있을 뿐이다.

1983년 UN총회는 인간의 건강과 환경에 해롭다고 판단되어 국내소비나 판매가 금지된 상품은 수입국이 그러한 상품의 수입을 요청하거나 공식적으로 그 수입을 허용하는 경우에 한하여 그 국가에 수출되고 판매되어야 한다는 결의안을 채택하였다. 이러한 “사전동의의 원칙”(principle of prior informed consent)은 UNEP나 FAO의 법적 구속력없는 지침에 도입되었으며 1989년 채택된 바젤협약과 1991년 채택된 바마코협약과 같은 유해폐기물의 국제적 거래에 관한 국제협약의 일부를 형성하게 되었다.¹²⁰⁾

한편, 가장 빈번하게 사용되는 살충제에 관한 연성법(soft law)은 1985년 FAO가 채택한 살충제의 유통과 사용에 관한 국제행동규범(International Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides)이다. 이 규범은 살충제의 유통과 사용에 관계되는 모든 공·사기관의 책무를 정의하고 명확히 하기 위한 목적을 가지고 있으며 살충제의 관리, 검사와 유해성 감소 및 수입자료의 등록과 기록 등 규제 및 기술조건의 채택에 관한 기본규칙을 정하고 있다. 또한, 산업제로 하여금 인간의 건강과 환경에 대한 안전성 여부를 평가하기 위하여 모든 살충제 상품을

119) *Ibid.*, pp.462~463.

120) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.4.

검사하고 이 상품을 수출하기 전에 그 검사결과를 독립된 검사기관에 제출할 것을 권고하고 있으며 레이블 부착, 포장, 보관 및 광고에 관한 규정 및 정보교환과 사전동의에 관한 규정도 두고 있다. 이 규범은 건강 또는 환경에 해롭다는 이유로 금지된 살충제를 수출하지 아니하도록 하고 있다.¹²¹⁾

UNEP가 채택한 국제적으로 거래되는 화학물질의 정보교환에 관한 런던지침(London Guidelines for the Exchange of Information on Chemicals in International Trade)은 살충제를 포함한 모든 화학물질에 적용되는 바, 화학물질의 안전성을 제고하고 이 물질의 수입국과 수출국이 국제적으로 거래되는 화학물질에 관한 정보를 교환하도록 함으로써 인간의 건강과 환경을 보호하도록 각국 정부의 노력을 지원하기 위한 목적을 가지고 있다. 이 런던지침은 금지되거나 교역이 제한된 화학물질에 관한 정보의 교환과 그러한 물질의 수출에 대한 수입국의 사전동의절차를 규정하고 있다.¹²²⁾

제 2 절 관련 조약

1. 바젤(Basel)협약

(1) 체결경과

국제적인 관심을 끌지 못하였던 유해폐기물의 국가간 이동과 처리에 관한 문제는 1980년초 UNEP, EC 및 OECD 등의 국제기구들에 의하여 다루기 시작하게 되었는데, UNEP는 1981년 상급정부환경법전문가회의를 개최하여 Montevideo Program of Development and Periodic Review of Environmental Law을 채택하였다. 이 Program에서는 유해폐기물의 수송, 취급 및 처리문제를 주요 의제 채택하고 향후 유해폐기물에 관한 범세계적인 협약의 모체가 될 수 있는 지침과 원칙들을 작성하도록 권고하였다.

1982년 UNEP집행이사회는 유해폐기물의 처리에 관한 지침과 원칙들을 발전시킬 전문가 그룹을 출범시킬 것을 결정하였다. 이 그룹은 유해폐기물의 환경적으로 건전한 관리지침과 원칙(Cairo Guidances and Principles for the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes)을 채택하였다. 이것은 법적 구속

121) *Ibid.*, pp.463~466.

122) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.4.

력은 없으며 카이로지침이라고 부르고 있으며 각국이 자국의 유해폐기물 관리정책을 개발하고 수행할 수 있도록 지원하기 위한 목적을 가지고 있다. 이 지침은 유해폐기물의 수입국과 수출국간의 국제적 협력을 강조하고 폐기물 수송의 사전통고 동의 제도(prior informed consent mechanism)를 제안하였다.¹²³⁾

1987년 UNEP집행이사회는 카이로 지침을 승인하고 범세계적 협약을 기초할 전문가 작업그룹을 운영할 것을 UNEP 총재에게 권고하였다. 또한 국제협약을 채택하기 위하여 국제회의를 개최하는 것을 승인하였는데 이와 같은 결정은 제42차 UN총회에 의하여 추인되었다. 협약체결을 위한 작업그룹이 1987년 10월 심의를 개시한 후 1988년 2월부터 1989년 3월까지 모두 다섯 차례에 걸쳐 실무회의를 가졌다. 96개국으로부터 파견된 전문가들이 회의에 참가하였고 50개국 이상의 국제기구와 비정부간기구 대표들이 옵서버로 참석하였다.

1989년 3월 20일부터 22일까지 스위스 바젤(Basel)에서 유해폐기물의 국가간 이동을 규제하기 위한 국제협약을 체결하기 위한 회의가 개최되었다. 116개국 대표가 참석한 이 회의는 1989년 3월 22일 만장일치로 유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 협약(Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal)을 채택하였다. 이 협약은 1992년 5월 5일 발효하였으며 우리 나라는 1994년 2월 28일 가입하여 5월 29일부터 효력을 발생하였다. 바젤회의는 또한 협약의 이행에 관한 8개의 결의안을 채택하였다.¹²⁴⁾

바젤협약을 협상하는 과정에서는 여러 가지 난제들이 노출되었고 논란도 많이 있었으며 정치적으로 매우 민감한 문제를 다루어야 했으므로 다양한 여러 가지 상황에 처한 많은 나라들의 상이한 이해관계를 조화시켜야 하는 어려움을 극복하여야 했다. 바젤협약의 협상과정에서는 대부분의 유해폐기물의 국제적 이동이 선진국 상호간에 이루어지고 있다는 사실은 무시된 채 선진공업국으로부터 불법으로 수입된 유해폐기물로 인하여 야기된 개발도상국들의 환경에 미친 영향에 대해서만 집중적으로 논의되었다. 이리하여 유해폐기물이 선진국으로부터 개발도상국으로 이동하는 것을 막을 수 있는 방법을 마련하고자 노력하였다. 아프리카단결기구

123) *Ibid.*, p.9.

124) K. Kummer, "The International Regulations of Transboundary Traffic in Hazardous Wastes: The 1989 Basel Convention," *International and Comparative Quarterly*, Vol.41(1992), pp.533~534.

(Organization of African Unity ; OAU)의 회원국들이 중심이 된 개발도상국들은 자국 영토가 서방선진국들로부터 수입된 독성폐기물의 쓰레기장이 되지 않도록 하기 위하여 협상과정을 위한 연합전선을 펼 기회로 이용하고자 하였다. 유해폐기물의 모든 국가간 이동을 완전히 금지시켜야 한다는 그들의 주장은 비정부간 환경단체들의 강력한 지지를 받았다. 그러나 선진국들은 선진국들간의 폐기물 거래에 너무 많은 제한을 가하는 조치에 동의하려고 하지 않았다. 선진국과 개도국간의 의견차이는 다른 핵심쟁점에서도 찾아볼 수 있었다. 협상이 진전되면서 선진국과 개발도상국간의 불화는 더욱 심화되었다.¹²⁵⁾

한편, 1988년 5월 OAU각료회의는 아프리카 대륙에 산업·핵폐기물을 수출하는 선진국의 행위를 '아프리카와 아프리카인민에 대한 범죄'로 규탄하는 결의안을 채택하였다. 그 후 OAU회원국들은 협상과정에서 그들의 주장을 강화하고 선진국으로부터 개발도상국으로의 폐기물 운송을 금지하는 강력한 안전장치와 폐기물관리를 위한 개도국에 대한 기술 및 재정원조를 협약에 규정할 것을 요구하였다. 이와 같이 양측의 참여한 의견차이 때문에 협약체결을 위한 협상은 별다른 진전을 보지 못하였다. UNEP 총재의 적극적인 개입으로 돌파구가 마련되어 작업그룹은 바젤회의 직전에 마지막 회의를 재개할 수 있었다.¹²⁶⁾

바젤회의에서도 역시 규정내용을 둘러싸고 의견이 대립되었다. 회의 첫날 협약체결의 전망이 극히 불투명하게 되자 UNEP 총재가 다시 비공식협상을 통하여 돌파구를 마련하여 회의 마지막날 간신히 협약문안에 합의하게 되었다. OAU를 대표한 말리(Mali)대통령이 협약이 너무 약하여 아프리카국가들이 서명할 수 없다는 의견을 표명하였고, 미국, 영국, 독일, 일본과 같은 선진국 대표들도 정반대의 이유로 서명을 연기하였다. 그리하여 협약이 효과적인 문서가 되지 못하고 협약 당사국의 단순한 의사를 표시한 것에 불과하다는 우려를 낳게 하였다.¹²⁷⁾

(2) 주요내용

1) 개요

이와 같이 협상과정에서의 숭한 의견대립속에서 출발한 바젤협약은 유해폐기물

125) 盧明濬, "有害物質과 廢棄物의 國際的 規制," *op.cit.*, p.10.

126) *Ibid.*, p.11.

127) *Ibid.*, pp.535~538.

의 국제적 거래를 규제하기 위한 최초의 다자조약으로 유해폐기물의 국제교역을 극소화하고 불법교역을 규제하는 등 국가간의 공동지침을 확립하였다. 특히 개발도상국은 이 협약을 통하여 선진공업국으로부터의 무분별한 유해폐기물의 수입을 사전에 통제할 수 있게 되었고 선진국도 유해폐기물의 국제적 교역으로 인한 개발도상국과의 마찰을 상당 부분 해소할 수 있게 되었다. 이 협약은 규제대상인 유해폐기물의 종류, 협약당사국의 권리와 의무 및 협약당사국간의 협조사항등을 명시하였다.¹²⁸⁾

바젤협약은 유해폐기물을 국외로 수출하는 기존의 관행을 계속하려는 선진공업국과 원치 않는 국외폐기물의 유입으로부터 자국을 보호하고자 하는 개발도상국간의 타협의 산물이다. 환경론자로부터 유해폐기물의 국가간 거래를 정당화하기 위한 도구라는 비난을 받고 있기는 하지만 이 협약은 이러한 유해폐기물의 잘못된 국외처리로 인하여 야기된 문제에 대처할 시발점이 되고 있다.¹²⁹⁾ 이 협약이 비록 중요한 문제에 대한 완전한 해결책을 제시하지는 못하였지만 현안 문제의 대부분을 취급하고 있다는 점에서 올바른 방향을 잡았다고 할 수 있다.

사전통고동의절차, 제한적 거래금지의 개념, 불법거래국에 대한 책임부담, 재수입의무, 개도국에 대한 기술원조의 공여 등에 관하여 정함으로서 바젤협약은 환경상태의 감시와 과학기술의 교환과 같은 최소한의 의무를 규정한데 불과한 기존 환경협약을 훨씬 앞지르고 있다. 부속서의 개정을 용이하게 하는 절차는 새로운 과학적 사실이 발견되는 대로 협약이 규제하는 폐기물의 리스트를 수정하는 것을 가능하게 하고 있다. 일종의 골격협약인 이 협약은 이와 같이 1979년의 제네바장거리월경대기오염협약과 1985년의 비엔나오존층보호협약의 유형을 답습하였다.¹³⁰⁾

2) 유해폐기물의 정의

바젤협약은 1985년 OECD가 마련한 유해폐기물에 관한 협정초안의 개념을 받아들여 폐기물을 국내법 규정에 의하여 처리되거나, 처리되도록 의도되거나 처리가 요구되는 물질 또는 물건으로 정의하였다(제2조제1항). 여기에서 처리라 함은 부속서 4에 수록된 특정한 활용을 말하며 자원회수, 재활용, 재생이용, 직접적인

128) 외무부, 환경외교편람 (1996), p.82.

129) David J. Abrams, "Regulating the International Hazardous Waste Trades: A Proposed Solution," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol.28(1990), p.802.

130) K. Kummer, *International Management of Hazardous Wastes*, op.cit., pp.79~80.

재사용, 대체이용 행위에 연결되는 것을 물론이고 최종처리에 연결되는 모든 활동, 예컨대, 매립, 소각, 내륙수역에의 투기, 해양투기등을 포함한다.¹³¹⁾

바젤협약의 적용대상이 되는 유해폐기물은 부속서 3에 규정된 유해한 특성을 가지면서 부속서 1에 포함된 폐기물과 각국의 국내법에 의하여 유해폐기물로 간주되는 폐기물이다. 부속서 2에 포함된 “기타 폐기물”도 유해폐기물에 포함되어 협약의 적용을 받는다. 가정으로부터 수거된 폐기물과 가정 폐기물의 소각 잔재물이 여기에 속한다. 협약은 그 적용대상을 산업폐기물이나 가정폐기물에 한정하고 방사성 폐기물이나 선박의 정상적인 활동에서 생기는 폐기물에는 적용되지 아니한다. 각 당사국은 협약에 가입한 후 6개월 이내에 국내법상 추가로 유해한 것으로 정의된 폐기물을 사무국을 통하여 통보할 수 있다.

바젤협약은 유해폐기물을 두 가지 범주로 구분하고 있으나, 양자 사이에 실질적인 차이는 없다. “기타 폐기물”은 협상국가의 두 가지 상반된 그룹간의 타협안으로 초안작성 과정의 마지막 단계에서 포함된 것이다. 첫 번째 그룹은 협약의 적용범위안에 가정폐기물과 燒却폐기물(incinerator ash)을 포함시켜야 한다고 주장한 반면 두 번째 그룹은 이러한 종류의 폐기물을 포함시키는데 반대하였다.

협약 제1조제3항과 제4항은 핵폐기물과 船舶起因폐기물을 협약의 적용대상에서 제외하고 있다. 제1차 협약초안에서 모든 핵폐기물이 제외된 것은 UNEP의 주장 때문이었는데 그 이유는 이러한 폐기물은 IAEA가 규제하여야 할 대상이라는 것이었다. 협상과정에서 이 문제에 관하여 많은 논란이 있었으나, 결국 최종협약문에는 방사능을 유발하는 폐기물들은 특히 핵물질을 규제하는 다른 국제규제체제(international control system)에 따르기로 한다고 규정하여 핵물질을 협약의 적용대상에서 정식으로 제외하였다. 그러나 국제규제체제라는 용어는 해석에 있어서 여러 가지 문제를 야기할 수 있어 이 용어를 어떻게 해석하느냐에 따라 특정한 핵폐기물이 협약의 적용대상에 포함될 수 있는 여지를 남겨 놓게 되었다.¹³²⁾

선박의 통상적인 운행과정에서 생긴 폐기물로서 그 배출이 다른 국제문서에 의하여 규제되는 것을 협약의 적용대상에서 제외시킨다는 협약 제1조제4항은 초안작성과정의 마지막 단계에서 삽입되었다. 이 조문은 국제해사기구(IMO) 대표의 제안에 기초를 두고 있는데 그것의 목적은 바젤협약에 의하여 규제되는 물질과 선

131) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.12.

132) *Ibid.*, pp.12~13.

박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약(MARPOL)에 의하여 규제되는 물질을 명백히 구별하기 위한 것이었다. 최근 이 조문의 적용범위에 관하여 다시 논란이 되었었는데 “선박의 통상적인 운행과정에서 생긴 폐기물”이라는 용어는 선박의 목적과 직접적으로 관련된 활동 중에 생긴 폐기물을 지칭하는 것으로 일반적으로 이해되고 있다. 이 제외조항을 너무 광의로 해석하는 경우 선박의 청소과정에서 생긴 유해 찌꺼기를 바젤협약의 적용대상에서 제외시키는 위험을 야기할 수 있다.¹³³⁾

3) 당사국의 의무

바젤협약은 유해폐기물 생산을 최소한으로 감축할 의무를 당사국에 부과하고 있다. 그러나 이러한 의무는 사회적, 기술적, 및 경제적 측면을 고려하여 이행된다는 점에서는 그 의미가 반감되었다고 할 것이다.¹³⁴⁾ 이와 같은 “... 할 것을 노력한다”는 표현은 최근의 조약관행에서 점차 증가하고 있는 접근방식으로서 이것이 가지고 있는 유용성을 전적으로 부인할 수는 없겠지만 이러한 표현의 대부분이 소기의 목적을 달성하는데 있어 비효과적이라는 것을 인정하지 않을 수 없다.¹³⁵⁾

또한 바젤협약은 유해폐기물의 국가간 이동을 최대한 억제하도록 하는 의무에 관한 규정을 두고 있다. 즉, 당사국은 유해폐기물의 환경적으로 건전한 관리를 위하여 처리장소에 관계없이 가능한 한 자국내에 위치한 처리시설을 이용하여야 하고 유해물질의 수출을 최소한으로 제한하여야 한다. 유해폐기물의 수출은 수출국이 문제의 폐기물을 환경적으로 건전하고 효율적인 방법으로 처리하기 위한 기술과 필요한 시설을 가지고 있지 않거나 문제의 폐기물이 수입국의 재활용 또는 재생산업의 원료로서 필요한 경우에만 허용된다(제4조제9항). 이와 같은 폐기물간의 국가간 이동의 최소화 의무는 생산감소의 의무와 마찬가지로 절대적인 것이 아니라 약한 프로그램적인 의무에 불과하다.¹³⁶⁾

바젤협약은 수출될 유해폐기물이 수입국이나 기타 지역에서 “환경적으로 건전한 방법으로 관리되도록 할”(managed in an environmentally sound manner)

133) K. Kummer, *International Management of Hazardous Wastes*, op.cit., pp.51~52.

134) 협약 제4조제2항 (a).

135) Michael Bothe, “International Regulations of Transboundary Movement of Hazardous Wastes,” *German Yearbook of International Law*, Vol.33(1990), p.429.

136) Michael Bothe, op.cit., pp.429~430.

의무를 당사국에게 부과하고 있는 바,¹³⁷⁾ 이러한 의무는 수입국뿐만 아니라 수출국과 경유국도 부담한다. 문제의 폐기물이 환경적으로 건전한 방법으로 관리되지 아니할 것이라는 의심이 있는 경우 당사국은 어떠한 유해폐기물의 수출이나 수입도 금지하여야 한다.¹³⁸⁾ 비록 개발도상국이라 할지라도 이러한 의무를 면제받는 것은 아니고 이러한 의무를 이행할 능력을 구비하지 못하면 협약 제10조제3항과 제4항에 따라 국제적 협력을 구하거나 유해폐기물의 수입을 금지하여야 한다.¹³⁹⁾

바젤협약은 “환경적으로 건전한 관리”라는 개념을 “유해폐기물 또는 그 밖의 폐기물이 이러한 폐기물로 인하여 발생할 수 있는 부정적인 효과로부터 인간의 건강과 환경을 보호하는 방식으로 관리되도록 하기 위하여 모든 실행가능한 조치를 취하는 것”이라고 추상적으로 규정하고 있다.¹⁴⁰⁾ 협약은 폐기물처리시설에 대한 구체적인 기준을 설정하지 않고 있어 “환경적으로 건전한 관리”에 대한 막연한 언급은 문제에 대한 해답을 제시하기보다는 오히려 의문을 증폭시킬 뿐이다. 그리하여 이러한 구체적인 기준을 확립하는 것을 협약이 달성하고자 하는 사업계획중의 하나로 설정하고 있는 것이다.¹⁴¹⁾ 협약은 우선 당사국이 환경적으로 건전한 관리를 위한 기술적 지침과 관행규정을 만드는데 상호 협력할 것을 규정하고 있다. 협약은 각 당사국이 유해폐기물을 취급하는 장에게 허가나 인가를 받도록 하는 제도를 확립하도록 하고 있고, 모든 유해폐기물의 운반시에는 운반시작 지점부터 처리 지점까지 부속서 5B에 적시되어 있는 정보를 포함하고 있는 이동서류(movement document)를 휴대하도록 하고 있다. 당사국은 또한 국제적인 규정과 표준에 따라 유해폐기물이 포장, 표시 및 운송되도록 하여야 한다.¹⁴²⁾

일반적 의무를 규정한 제4조는 일반적인 골격(general framework)의 성질을 가지고 있으며 유해폐기물관리에 관한 국가의 행동지침을 규정하고 있을 뿐이며 당사국에게 어떠한 구체적인 의무를 부과하고 있는 것은 아니다. 즉, 당사국은 협약이 규정하고 있는 목적을 달성하기 위한 적절한 조치를 취할 의무를 부담하고 있으나, 이러한 조치의 정확한 성질과 범위는 명확하지 않다. 그 밖의 많은 중요한 문제에 관하여 구체화하거나 명확화하는 단계에 이르지 못하는 못하였으며 이 일반

137) 제4조제8항.

138) 제4조제2항 e. 및 g.

139) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.14.

140) 제2조제8항.

141) M. Bothe, *op.cit.*, pp.429~430.

142) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.14.

적 의무규정은 유해폐기물에 의한 환경피해를 방지하는데 있어 중요한 국제적 표준을 정하고 있다.¹⁴³⁾

4) 유해폐기물의 국가간 이동의 제한과 금지

바젤협약은 일정한 경우에 유해폐기물의 국가간 이동을 금지하고 있는 바, 유해폐기물의 수입을 금지하는 국가의 결정을 통보받은 다른 국가는 그 국가에 그러한 유해폐기물을 수출하는 것을 허가하여서는 아니된다. 또한 국내입법으로 유해폐기물의 수입을 금지하고 있는 국가나 경제적 또는 정치적 통합기구에 속하는 국가들 특히 개발도상국에 그러한 물질의 수출을 허가하여서도 아니된다. 수입을 금지하지 아니하는 국가에 대한 유해폐기물의 수출은 위에서 말한 일반적 의무를 이행하는 경우에만 허용되며 관계국의 사전동의를 얻는 것을 전제로 한다.

바젤협약 제4조제5항은 당사국이 비당사국에게 유해폐기물을 수출하거나 비당사국으로부터 수입하는 것을 허락해서는 안된다고 규정하고 있다. 유해폐기물의 비당사국 통과는 이 금지규정에 포함되어 있지 않다. 이 “제한적 금지” 개념의 목적은 첫째로 당사국이 바젤협약이 확립한 규칙과 기준을 지키지 않는 비당사국과 유해폐기물 거래를 하지 못하도록 하는데 있다. 그러나 협약 제11조는 당사국과 비당사국간의 교역이 양자적·다자적 또는 지역적 협정에 의하여 이루어지는 것은 허용하고 있어서 중대한 예외를 인정하고 있다. 다만, 이러한 협정은 바젤협약에 의하여 요구되는 유해폐기물의 환경적으로 건전한 관리를 훼손하지 아니하는 것을 전제로 한다. 만일 이러한 조건이 충족되면 비당사국과의 이러한 협정에 따라 행하여지는 유해폐기물의 국가간 이동은 바젤협약의 규정에도 불구하고 금지되지 아니한다. 이와 같이 바젤협약은 “제한적 금지”의 개념을 다소 수정하고 있다.¹⁴⁴⁾

또한, 비당사국으로 하여금 협약에 가입하도록 유도하기 위하여 비당사국이 당사국과 거래를 하지 못하도록 하고 있으며, 남위 60도 이남의 남극지역에 유해폐기물을 수출하는 것을 금지하고 있다. 한편, 1994년 3월 25일 채택된 OECD당사국 총회의 결정에 따라 최종처리를 위해 유해폐기물을 OECD가입국으로부터 비가입국으로 수출하는 것이 금지되었다. 위의 결정은 1998년 1월 1일부터 재생과 재활용을 위하여 이러한 물질을 OECD가입국에서 비가입국으로 수출하는 것도 금지하였다. 이 시기 전까지 OECD 국가로부터 재생용 폐기물의 수입을 계속하려는

143) *Ibid.*, p.15.

144) *Ibid.*

비가입국은 협약사무국에 이러한 사실을 통보하여야 한다.

5) 사전통고동의 원칙

바젤협약은 유해폐기물의 국가간 이동이 금지되지 아니하는 경우에도 유해폐기물로 인한 피해를 최소화하기 위하여 사전통고동의절차(Prior Informed Consent Procedure : PIC)를 규정하고 있다. 이 규정은 수입국이나 경유국이 수출국으로부터 통고받은 정보에 근거하여 수출국에 명시적인 서면동의를 부여한 경우에만 유해 폐기물의 국가간 이동을 허용한다는 것을 내용으로 하고 있다. 바젤협약 제6조에 의하면 수출국은 수입국과 경유국에 대하여 유해폐기물의 국가간의 이동계획을 서면으로 통지할 의무가 있으며 자국의 주무관청을 통하여 직접 통지하거나 생산자나 수출자를 통하여 통지하여야 한다. 통지하여야 할 정보는 수입국과 경유국의 주무관청이 문제의 이동의 성질과 위험을 평가할 수 있을 정도의 상세한 내용을 포함하고 있어야 한다. 통지하여야 할 정보의 내용은 부속서 5A에 명기되어 있다.

수입국은 통지자에게 조건부 또는 무조건으로 이동에 동의하거나 이동에 대한 허가를 거부하거나 또는 추가정보를 요구하는 서면답변을 보내야 한다. 통지자가 수입국의 서면동의를 받았고 수출자와 처리자간에 계약이 존재한다는 서면확인을 수령하기 전까지 생산자 또는 수출자가 국가간 이동을 시작하는 것을 수출국이 허가하여서는 안된다. 통지를 수령한 후 각 경유국은 통지자에게 지체없이 통지의 접수를 알려야 한다. 경유국은 그 후 60일 이내에 통지자에게 이동에 동의하거나 이동에 대한 허가를 거부하거나 또는 추가정보를 요구하는 서면 회신을 보내야 한다. 수출국은 경유국의 서면동의를 받을 때까지 국가간 이동을 시작하는 것을 허가하여서는 아니된다.

6) 불법거래와 재수입의무

바젤협약의 규정을 위반한 유해폐기물의 국가간 거래는 불법거래(illegal traffic)로 간주되어 금지된다. 적절한 통지가 없는 경우, 관계국의 서면 동의를 없는 경우, 그러한 동의를 위조, 허위표시 또는 사기에 의하여 취득된 경우, 서류와 중대한 불일치가 있는 경우 및 국제법을 위반하여 유해폐기물을 고의적으로 처리하는 경우에는 불법거래로 간주된다.¹⁴⁵⁾ 불법거래로 간주되는 경우 귀책사유가 있는 수

145) 제9조제1항.

출국은 문제의 유해폐기물을 회수하거나 다른 방법으로 처리하는 등 적절한 조치를 취하여야 한다. 귀책사유가 있는 수입국은 폐기물을 환경적으로 건전한 방법으로 처리되도록 하여야 한다. 각 당사국은 불법거래를 방지하고 처벌하기 위한 국내적·국제적 조치를 취하여야 한다.

비록 수입국의 동의가 있었으나 일정한 경우 수출국은 수출된 유해폐기물에 대하여 자국내로 재수입할 의무를 부담한다. 관계국의 동의가 부여된 유해폐기물의 국가간 이동이 계약조건대로 완료될 수 없는 경우 수입국이 수출국과 사무국에 통보한 시점으로부터 90일 이내에 또는 관계국이 동의하는 다른 기간내에 환경적으로 건전한 방법으로 폐기물을 처리할 대체약정이 마련될 수 없는 경우, 수출국은 문제의 폐기물을 수출국으로 재수입하여야 한다.¹⁴⁶⁾

7) 국제적인 협력

바젤협약 제10조는 기술분야에서 개발도상국을 지원하기 위한 목적으로 가진 것으로 비교적 광범위하고 상세한 협력의무를 규정하고 있다. 이에 따르면 기술능력과 노우하우의 부족으로 개발도상국이 협약규정을 이행할 수 없다면 유해폐기물의 불법수입으로부터 이들 개발도상국을 보호할 수 없다는 우려에서 비롯된 것이다. 동 규정은 이러한 물질의 생산과 국가간 이동을 최소한으로 감축시키기 위하여 환경적으로 건전한 폐기물관리에 관련된 분야에서 당사국들이 서로 협력할 것을 요구하고 있다. 협력하여야 할 분야는 기술적 표준과 관행의 조화, 폐기물관리가 인간의 건강과 환경에 미치는 영향에 대한 감시, 환경적으로 건전한 저폐기물의 기술개발과 적용, 기술의 이전, 기술적 지침과 관행규범의 발달 등이다. 또한 제14조는 폐기물관리분야에서 개발도상국의 능력을 향상시키기 위하여 지역적 훈련기관을 설치할 것을 요구하고 있다.¹⁴⁷⁾

사전통고동의절차규정에 의하여 요구된 정보교환에 추가하여 협약 제13조는 광범위한 문제에서 당사국간의 정보교환을 요청하고 있다. 그런데 정보의 교환은 주로 협약 사무국을 통하여 이루어지도록 되어 있다. 유해폐기물의 국가간 이동중에 발생한 사고들은 즉시 피해 예상국에 통보되어야 한다. 협약 제13조제2항은 규제 체제에 관련된 특별한 정보들을 당사국이 전달할 것을 규정하고 있다. 또한 당사국은 당사국 총회에 제출하기 위하여 실질적인 문제에 관한 연례보고서를 준비하

146) 제8조.

147) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.18.

여야 한다. 그리고 협약사무국은 이러한 보고서를 모든 당사국이 이용할 수 있도록 하여야 한다.148)

(3) 바젤협약의 한계

바젤협약은 부정확하고 모호한 용어들을 많이 사용하고 있어 각각 상이한 해석을 낳게 하고 있다. 협약이 유해폐기물이라는 용어를 정확하게 정의하지 않아 각국이 자국에게 유리하게 해석할 수 있도록 방치하였다. 이 정의는 상품(product)을 포함할 정도로 광범위하여서는 아니되고 유해폐기물을 제외할 정도를 범위가 너무 좁혀서도 안된다. 문제는 거의 모든 국가가 유해폐기물이라는 용어를 각기 자국에게 유리하게 달리 정의하고 있다는 데 있다. 따라서 한 국가에서 유해폐기물인 물질이 이웃 나라에서는 유해폐기물에 해당하지 아니하는 모순이 생길 수 있다.

심지어, 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등과 같은 선진공업국간에도 그 의미에 있어서 커다란 차이가 있다. 그러므로 명확한 유해폐기물의 정의가 없이는 바젤협약이 커다란 집행곤란문제에 봉착하게 될 것이다. 협약상의 유해폐기물의 정의로는 협약의 적용대상인 폐기물과 적용대상이 아닌 상품과를 구별하기 어렵고 폐기물, 유해폐기물 및 재생폐기물의 의미가 불명확하기 때문에 각국의 주관적인 결정에 좌우될 수 밖에 없다.149)

또한, 바젤협약의 사전통고동의절차는 포괄적이고 효과적이지 못하다. 수출국의 단순한 통고만으로 수입국이 문제의 유해폐기물의 수입여부를 결정하기가 불충분하다. 비록 사전통고가 충분하였다 하더라도 개발도상국들은 이와 같은 통고에 따라 적절히 행동할 수 없다. 많은 개도국들은 이러한 통고를 적절하게 평가할 수 있는 자원, 전문가, 또는 하부구조(infrastructure)를 가지고 있지 못하다. 그러므로 그 통고를 평가할 수 있는 기술을 개도국에 이전하지 않으면 사전통고동의의 절차는 하나의 환상에 불과하다. 개도국들은 폐기물의 수출국에 대하여 폐기물의 적절한 처리를 위한 기술이전을 요구하여 왔지만 바젤협약은 법적 강제성을 가진 기술이전의 의무를 규정하고 있지 않다.150)

148) *Ibid.*

149) David P. Hackett, "An Assessment of the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal," *American Journal of International Law and Policy*, Vol.5(1990), pp.313~317.

150) *Ibid.*, p.318.

바젤협약의 가장 중요한 결점은 협약의 집행과 관련된 규정상의 결함이다. 바젤협약이 설립한 사무국은 협약의 이행을 감독하기 위한 기능을 수행하도록 하고 있다. 그러나 사무국은 단지 정보의 수입과 전달기능만을 부여받았을 뿐이고 실질적인 감시기능은 가지고 있지 않다. 그러므로 중앙집권적인 집행능력은 제한되어 있어 당사국만이 협약상의 의무를 이행할 책임이 있다. 바젤협약은 유해폐기물의 국가간 이동으로 야기된 국가책임과 보상문제를 취급하지 않았다. 협약은 단순히 국가책임과 보상의 분야에서 적절한 규칙과 절차를 정하는 의정서를 채택하기 위하여 협력한다고 규정하였을 뿐이고 어느 국가가 어떠한 경우에 국가책임을 부담하여 어떠한 액수의 보상금을 지불한 것인가에 대하여 전혀 함구하고 있다.¹⁵¹⁾

2. 지역적 협약

(1) 바마코협약

선진국이 유해폐기물을 아프리카로 수출하는 문제는 과거 아프리카의 국제기구와 국제회의의 빈번한 논의대상이었다. 아프리카단결기구의 각료이사회는 1988년 결의안을 채택하고 산업폐기물과 핵폐기물을 아프리카로 수입하는 행위는 '아프리카와 아프리카인민에 대한 범죄'라고 규탄하였다. 이 결의안은 회원국에게 폐기물의 수입금지조치를 채택하고 유해폐기물의 환경적으로 건전한 관리에 관한 카이로 지침과 원칙을 준수할 것을 요청하였다. 그 이후 채택된 결의안들도 이상과 같은 입장을 반복하고 유해폐기물의 아프리카 수출을 금지하는 지역적 조약을 체결할 것을 건의하였다.¹⁵²⁾

유해폐기물에 관한 아프리카협약을 체결하기 위한 협상은 바젤협약이 채택된 직후 OAU의 후원하에 개시되었다. 협약초안의 작성협상은 거의 2년여 기간 동안 계속되었는데 그 모체가 된 것은 바젤협약이다. 아프리카 29개국 대표들은 말리의 바마코에서 회동하고 1991년 1월 30일 유해폐기물의 아프리카 수입금지와 아프리카내 국가간 이동규제에 관한 바마코협약(Barmako Convention of the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes within Africa)을 채택하였다. 바마코협약은 바젤협약을

151) *Ibid.*, pp.319~321.

152) 盧明濬, "有害物質과 廢棄物의 國際的 規制," *op.cit.*, p.20.

모체로 삼았으나 몇가지 부분에서는 바젤협약보다 더 강한 내용을 도입하였다.¹⁵³⁾

바마코협약은 바젤협약과 마찬가지로 일련의 부속서에서 유해폐기물을 열거하는 방식으로 유해폐기물을 정의하고 있으나 폐기물의 범위를 상당히 확대하였다. 바젤협약과 마찬가지로 당사국은 국내입법을 통하여 유해폐기물을 추가로 지정할 수 있으나 바젤협약과는 달리 핵폐기물과 생산국에서 금지된 모든 유해폐기물을 규제대상에 포함시키고 있다. 그러나 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약(MARPOL)의 적용을 받는 폐기물을 규제대상에서 제외시키고 있다.

바마코협약은 당사국에게 비당사국으로부터 모든 유해폐기물과 핵폐기물을 수입하는 것을 금지시키고 있다.¹⁵⁴⁾ 그런데 오직 아프리카국가만이 협약의 당사국이므로 아프리카대륙밖에서 생산된 유해폐기물은 아프리카로 반입될 수 없다. 협약은 유해폐기물을 당사국으로부터 비당사국으로 수출하는 문제에 대해서는 침묵을 지키고 있다.¹⁵⁵⁾

당사국은 타방 당사국 및 비당사국과 아프리카내에서 생산된 유해폐기물의 국가간 이동에 관한 별도의 협정을 체결할 수 있다. 그러나 이 협정은 아프리카 밖에서 생산된 폐기물을 적용대상에서 제외하고 있으므로 이 협정에 의하여 아프리카대륙밖에서 이러한 폐기물을 수입하는 것은 절대 허용하지 아니한다. 바마코협약은 바젤협약과 마찬가지로 남극으로 유해폐기물을 수출하는 것을 금지하고 있다. 또한 어떠한 형태이든 유해폐기물을 해양에 투기하는 것을 금지하고 있어 바젤협약보다 앞서 있다. 당사국간의 유해폐기물의 국가간 이동에 관하여 바마코협약은 바젤협약과 거의 동일한 제한을 가하고 있다. 바마코협약도 사전통고동의의 절차를 도입하였지만 이 절차상 요구되는 당사국의 의무는 바젤협약보다 강하다. 바마코협약은 바젤협약에서 볼 수 없는 사전예방원칙(precautionary principle)을 규정하고 있다.¹⁵⁶⁾

바마코협약은 아프리카국가간의 협력과 정보의 교환을 규정하고 있는 외에 당사국에게 국내입법을 통하여 유해폐기물의 발생자에게 절대적인 책임과 공동 및 개별적인 책임을 부과하고 있다. 협약은 당사국회의와 사무국을 설치하고 있는데 사

153) K. Kummer, *International Management of Hazardous Wastes*, op.cit., pp.99~100.

154) 협약 제4조제1항.

155) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” op.cit., p.21.

156) *Ibid.*

무국은 바젤협약과는 달리 당사국이 제공한 정보를 토대로 유해폐기물에 대한 감사를 실시할 수 있고 당사국이 보고한 협약위반사항의 진위여부를 적극적으로 심사할 수 있다.

그것이 가지고 있는 약점에도 불구하고 바마코협약은 매우 상세하고 야심적인 제도를 확립하고 다수의 혁신적이고 효과적인 개념들을 도입하였다. 그러나 이 협약의 이행을 위해서는 많은 기술, 인적 자원과 재원이 필요하다. 대부분의 아프리카국가들이 이 분야에서 매우 취약하다는 점을 감안해 볼 때, 협약의 성공적인 이행이 그리 낙관적인 것만은 아니다.¹⁵⁷⁾ 국제해사기구(IMO)가 실시한 세계폐기물 조사(Global Waste Survey)에 의하면 아프리카국가들은 폐기물관리능력을 갖고 있지 못하거나 그 관리능력이 심히 제한되어 있다. 또한 모든 아프리카국가들이 이 협약에 가입하지 않고 있고 가입국의 협약비준속도도 느려 바마코협약의 전망이 그다지 밝은 것은 아니다.¹⁵⁸⁾

바마코협약이 바젤협약 제11조에서 말하는 지역적 협정이라고 할 수는 없다. 그러나 바마코협약이 채택되었다는 사실은 채택직후 바젤협약 임시사무국에 정식으로 통보되었다. 1991년 개최된 바마코회의는 아프리카국가들에게 바젤협약에 가입할 것을 권고하지는 않았지만 바젤협약을 비준하기 전에 먼저 바마코협약을 비준할 것을 OAU국가들에게 요청하는 결의안을 채택하였다. 바젤협약에 대한 아프리카국가들의 태도는 애매하지만 바마코협약보다는 바젤협약을 더 많이 비준하였다. 여기에서 분명한 것은 양 조약에 모든 가입한 국가에 대해서는 바마코협약이 바젤협약의 지역적 협약이라고 볼 수 있다는 것이다. 이 밖에도 바마코협약은 바젤협약을 모델로 하였고 바젤협약보다도 더 강한 환경보호원칙을 규정한 것으로 미루어보아 바마코협약이 바젤협약 제11조에서 말하는 전형적인 지역적 조약이라고 보아도 무방할 것이다.¹⁵⁹⁾

(2) 로마 제4협약

1989년 12월 유럽공동체와 그 회원국 및 69개 아프리카, 카리브지역 및 태평양지역(ACP) 국가들은 로마 제4협약을 채택하였다. 협약 제360조의 규정에 따라

157) *Ibid.*

158) K. Kummer, *op.cit.*, pp.101~104.

159) *Ibid.*, pp.104~107.

1991년 9월 1일 효력을 발생하였고 1991년 11월 20일까지 거의 모든 ACP국가들이 이 협약에 가입하였다. 이 협약은 EC국가들과 ACP국가들의 경제협력과 원조라는 일반적인 문제를 언급하고 있으나 이전의 로마협약과는 달리 제4협약은 환경보호에 관하여 한 장을 할애하고 있다. 이 중에서 제39조는 특히 유해폐기물의 국가간 이동문제를 다루고 있다.¹⁶⁰⁾

유해폐기물의 국가간 이동문제를 취급하고 있는 제39조제1항은 당사국에게 유해폐기물과 핵폐기물의 국제적 이동이 통제될 수 있도록 모든 노력을 다할 의무를 부과하였다. 즉 EC(현재의 EU)와 그 회원국이 이러한 폐기물을 ACP국가들에게 직접 또는 간접으로 수출하는 것을 금지하고 ACP국가들이 EU 또는 기타 국가로부터 직접 또는 간접으로 수입하는 것도 금지하였다. 그러나, 이 규정은 두 국가 그룹간에 불균형상태를 불러일으킨다. 즉, ACP국가들은 EU국가와 그 밖의 국가들로부터 유해폐기물을 수입하는 것을 금지하여야 하는 반면 EU국가들은 ACP국가들에게만 수출이 금지될 뿐 다른 제3국에 대해서는 수출을 계속할 수 있다는 점에서 모순이 생긴다. 이 규정은 또한 바마코협약이 허용하는 아프리카의 ACP국가들과 비ACP국가들간의 폐기물의 이동을 금지함으로써 바마코협약과 상충된다. 다만 ACP국가가 처리를 위해 폐기물을 EU국가에 보내는 경우에는 예외가 인정되어 EU국가에 대한 폐기물의 수출이 가능하다. 이 협약은 EU 및 그 회원국이나 하나의 그룹으로서의 ACP국가들과의 관계에 적용된다. 그러므로 제39조는 ACP국가들 상호간의 폐기물 거래를 금지하는 것으로 해석될 수 없다. 이 금지규정은 폐기물의 EU 내부간 이동과 ACP국가들 상호간의 이동에 대하여는 적용되지 아니한다.¹⁶¹⁾

로마협약상 유해폐기물은 바젤협약의 부속서 1과 부속서 2에서 열거하고 있는 모든 종류의 폐기물을 말한다. 그러나 유해폐기물이 되기 위해서는 바젤협약 부속서 3에서 열거하고 있는 유해성을 추가로 구비하여야 한다는 바젤협약상의 요건은 필요하지 아니하다. 이와 같이 바마코협약과 마찬가지로 로마협약은 바젤협약보다 유해폐기물을 더 광범위하게 정의하고 있다. 반면에 로마협약은 바젤협약과 달리 국내입법에 의하여 각국이 유해폐기물을 추가할 수 없도록 하고 있다. 로마협약과 바젤협약의 중대한 차이점은 로마협약이 핵폐기물을 유해폐기물의 범주에 포함시

160) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.22.

161) K. Kummer, *op.cit.*, pp.107~108.

키고 있는 점이다. 이와 같이 로마협약이 규정하고 있는 유해폐기물의 범위는 바마코협약의 범위와 매우 유사하다.¹⁶²⁾

로마협약 제39조는 유해폐기물과 핵폐기물의 선진국과 개도국간의 이동을 금지한 최초의 구속력 있는 합의라는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 이것은 바마코협약, 바젤협약 당사국 총회 결정 II OECD12, 국제회의가 채택한 많은 선언들, 그리고 많은 개도국들이 제정한 국내수입금지입법과 맥을 같이하고 있다. 이것은 남북간의 유해폐기물 거래를 금지할 필요가 점점증하고 있다는 것을 말해주고 있다. 비록 바젤협약 조인 후 몇 개월이 지난 후 채택되었으나 로마협약은 유해폐기물의 범위가 더욱 광범위하고 부과하고 있는 조치가 더 엄격하다는 점에서 바젤협약보다 앞서가고 있다.¹⁶³⁾

로마협약은 분명히 바젤협약 제11조에서 말하는 지역적 협정에 속한다고 말할 수 있다. 로마협약의 규정은 유해폐기물의 수입을 금지하기를 원하면서도 상호간에 별도의 폐기물관리제도를 수립하기를 원하지 아니하는 개도국간에 체결될 다른 협정의 하나의 모델이 될 수 있다.

(3) 양자 조약

1986년 미국은 유해폐기물의 국가간 이동에 관한 두 개의 양자협약을 캐나다 및 멕시코와 각각 체결하였다. 이 두 개의 협정은 공통점이 있지만 몇 가지 점에서 차이점을 가지고 있다. 1986년 10월 28일 캐나다와 미국간에 체결된 유해폐기물의 국가간 이동에 관한 협정은 미국이 외국에 수출하는 폐기물의 대부분이 캐나다를 그 목적지로 하고 있다는 점에서 특히 중요한 의미를 가지고 있다. 1992년 11월 양국간의 각서교환으로 개정된 이 협정은 양국의 국경을 넘어 이동하는 유해폐기물에 관한 원칙을 천명하고 있다. 협정의 적용을 받는 유해폐기물의 범위는 양국의 국내입법에 정하도록 하고 협정은 유해폐기물의 정의에 대한 지침은 열거하지 아니하였다.

이 협정은 유해폐기물이나 기타의 폐기물을 타방 당사국에 수출할 경우 이를 그 타방 당사국에게 통지하도록 하고 있으며 수입국의 사전동의개념을 채택하였다. 이러한 동의는 명시적이거나 묵시적일 수 있으며 정당한 이유가 있으면 취소되거

162) 盧明濬, "有害物質과 廢棄物의 國際的 規制," *op.cit.*, p.23.

163) K. Kummer, *op.cit.*, pp.109~110.

나 수정될 수 있다. 유해폐기물이 자국 영토를 통과할 때에는 각당사국이 타방 당사국으로부터 통고 받을 권리가 있다. 당사국은 유해폐기물의 감시와 불시점검 등을 규정한 협정의 적용을 위하여 상호 협력하여야 하며 이러한 목적의 달성을 위하여 필요한 규칙을 제정하여야 한다. 수출국은 수입국이 수취를 거절할 경우 그 유해폐기물을 재반입하여야 한다. 당사국은 폐기물의 수송을 위하여 보험에 가입할 것을 요구할 수 있으나 이것은 강제성을 띤 것은 아니다. 이 협정은 바젤협약 제11조에서 말하는 지역적 협정에 해당한다고 할 수 있다.

캐나다와 미국간의 협정은 바젤협약이 도입하고 있는 개념을 몇 가지 채택하고 있다. 즉, 유해폐기물의 국가간 이동의 사전통고, 수입국의 사전동의, 협력의 일반적 의무, 유해폐기물의 재수입 등을 규정하고 있다. 그러나 환경보호의 측면에서 보면 이 협정은 여러 가지면에서 바젤협약의 수준에 미달하고 있다. 예컨대, 12개월의 기간 동안 여러 번에 걸친 유해폐기물의 수송의 경우에는 추가적인 조건을 충족하거나 수입국의 동의를 받을 필요가 없이 일반적인 통고를 하면 된다. 그리고 이 협정상 사전동의의 개념은 바젤협약의 사전통고동의의 절차에 비해 상당히 약하다. 수입국의 동의는 묵시적일 수 있으며 경유국의 사전동의를 요하지 아니한다. 반드시 유해폐기물에 대하여 보험에 가입하여야 하는 것도 아니며 특별한 경우에는 일국이 요청할 때만 보험이 필요하다.¹⁶⁴⁾

미국과 멕시코간의 유해폐기물과 유해물질의 국가간 이동에 관한 협력협정은 1986년 11월 12일 미국 워싱턴에서 채택되었다. 이 양자협정은 유해폐기물 뿐만 아니라 양국이 금지하거나 심히 제한하고 있는 유해물질에도 적용된다. 이 협정은 캐나다와 미국간의 협정과 마찬가지로 이상의 폐기물과 물질의 국가간 이동에 적용되는 원칙들을 천명하고 있으며 자세한 내용은 당사국의 국내입법에 따르기로 하고 있다. 그러나 수입국은 통고에 관하여 추가적인 조건을 부과할 수 있다.

수입국은 45일 이내에 그 이동에 대하여 허용할 것인 지의 여부를 통보하여야 하며 허용을 통보한 후에도 그러한 허용을 철회 또는 수정할 수 있다. 유해폐기물의 통과와 관련하여 수입국은 통고당사국에 통과의 사실을 통고하는 것으로 그친다. 또한 유해폐기물의 수출국은 유해폐기물이 반송된 경우 이를 재반입하여야 할 의무가 있다. 그 밖에도 협정은 일반적인 협력의 의무 이외에 유해폐기물이 아닌 유해물질의 통보제도에 대한 규정도 두고 있다.¹⁶⁵⁾

164) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.24.

협정은 유해폐기물과 유해물질의 관리를 위한 정보교환과 상호원조의 조건을 열거하고 있으며 이러한 폐기물에 의하여 수입국에서 발생한 손해에 대한 보상에 관한 세부적인 규칙까지도 정하고 있다. 또한 폐기물이 불법 거래되거나 공중보건, 재산 또는 환경에 피해를 주는 경우에는 그에 대한 책임이 있는 자가 첫째, 문제의 폐기물을 수출국에 반송하고 둘째, 오염된 생태계를 실행가능한 범위 내에서 원상 회복시켜야 하며 발생한 손해에 대하여 보상을 하여야 하며, 수출국은 이 문제의 해결을 위하여 수입국과 협력하여야 한다. 이러한 규정들은 양국이 당사국인 다른 국제조약에서 가지는 권리와 의무에 영향을 미치지 아니하기 때문에 몇 가지 경우를 제외하고는 바젤협약에 의하여 양국이 부담하는 의무가 이 협정보다 우선한다고 볼 수 있다는 지적이 있다.¹⁶⁶⁾ 그러나, 이 양자협정에 저촉되지 아니하는 범위 내에서 바젤협약 등 다른 국제조약상의 권리와 의무가 영향을 받지 아니하는 것으로 보아야 할 것이며, 바젤협약이 마치 국내법상의 특별법 유선의 원칙과 같이 일반법의 적용을 제한하는 것은 아니라고 본다. 따라서, 만약 예컨대, 양자협정과 바젤협약의 규정상의 충돌이 있어서 이들중 어떠한 규정을 위반하였다면 그에 따라 조약위반 및 그에 따른 책임문제가 발생할 수 있다고 보아야 할 것이다.

제 3 절 OECD의 폐기물관련 규범

유해폐기물의 국가간 이동문제는 OECD에서 최초로 논의된 바 있었다. 즉, 1974년 OECD환경분과위원회가 특별폐기물관리정책그룹(Special Waste Management Policy Group)을 설치하고 1976년 종합폐기물관리정책(Comprehensive Waste Management Policy)에 관한 결의안을 채택하였다. 이 그룹은 유해폐기물관리에 관한 국제정책을 개발하고 이를 수행하기 위한 목적을 가진 것이었으며 OECD이사회가 관련된 범규범 제정작업을 할 수 있는 기초를 마련하는 작업을 수행하였다.¹⁶⁷⁾

이에 따라 OECD 이사회는 유해폐기물의 수출에 관한 여러 가지 결정과 권고문을 채택하였는 바, 1976년 종합폐기물관리정책에 관한 권고문을 채택하여 동

165) *Ibid.*, p.25.

166) K. Kummer, *International Management of Hazardous Wastes*, *op.cit.*, pp.113~118.

167) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.26.

제 3 장 유해폐기물의 국가간 이동과 처리에 관한 규제

정책의 통일적인 시행을 주창하였다. 이 권고문에서는 폐기물을 근원지에서 감축하고 재활용과 재생을 적극 장려할 것을 강조하고 상품의 디자인 및 분배와 이 상품의 사용과정에서 생기는 폐기물의 재사용 및 처리를 감시하기 위한 일관성 있는 체계를 확립할 것을 권고하였다. 또한 OECD이사회는 회원국이 이러한 원칙들을 국내폐기물관리정책에 구현시킬 것을 요청함과 동시에 이것을 더욱 구체화할 것을 환경위원회에 지시하였다.¹⁶⁸⁾

그후, 1984년 OECD이사회는 유해폐기물의 국가간 이동에 관한 결정과 권고문¹⁶⁹⁾을 채택하고 회원국에게 유해폐기물의 국가간 이동을 통제할 의무를 부과하고 이러한 의무의 이행과 관련하여 회원국이 준수하여야 할 여러 가지 원칙들을 권고하였다. 이러한 원칙들 중에는 유해폐기물의 환경적으로 건전한 관리, 폐기물의 생산자에 대한 이러한 관리의무의 부과, 차별금지의 원칙, 관계 당국의 폐기물관련 정보의 통고와 폐기물의 수입을 반대할 수 있는 수입국의 권리보장을 포함한 관계국간의 전반적인 협력도모, 재수입의 의무 등이 포함되어 있다. 이러한 결정과 권고문에 포함된 중요한 정의들은 대부분 그후 바젤협약과 기타 관련 조약 및 법규에 반영되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.¹⁷⁰⁾

OECD는 1985년 3월 26일부터 27일까지 스위스 바젤에서 유해폐기물의 국가간 이동부문에서의 국제협력에 관한 정책회의를 개최하였다. 1984년의 결정과 권고문이 천명한 원칙들을 재확인한 이외에 이 회의는 OECD에게 이 문제를 해결할 효과적인 국제체제를 구체화할 것을 권고하였다. 이러한 권고에 따라 동년 OECD이사회는 환경위원회에 이러한 국제체제를 개발하기 위하여 필요한 작업을 수행할 것을 지시하였다. 폐기물관리정책그룹은 이러한 목적을 달성하기 위한 노력의 일환으로 OECD회원국간에 체결될 유해폐기물의 국가간 이동의 규제에 관한 국제조약초안을 마련하였다. 이 조약초안은 후에 바젤협약의 모델이 되었다.

OECD회원국으로부터 유해폐기물을 제3국으로 수출함으로써 발생하는 문제에 대처하기 위하여 1986년 이사회는 결정과 권고문을 채택하였다.¹⁷¹⁾ 비OECD국가

168) *Ibid.*

169) Council Decision and Recommendation on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes, February 1, 1984, OECD Doc. C(83), 180(final), *International Legal Materials*, Vol.23(1984), p.214.

170) 盧明濬, "有害物質과 廢棄物의 國際的 規制," *op.cit.*, p.26.

171) Council Decision and Recommendation on Exports of Hazardous Wastes from the OECD Area, June 5, 1986, OECD Doc. C(86), 64(final), *International Legal*

에 대한 폐기물의 수출과 관련하여 당사국은 비차별의 원칙과 사전통고동의의 원칙을 존중하여야 하고 문제의 폐기물이 적절한 처리시설을 가진 국가에서 처리된다는 보장이 없는 한 수출을 금지하여야 한다. 1988년의 결정¹⁷²⁾에 의하여 이사회는 이사회규칙의 규제를 받는 유해폐기물을 정의하는 체제를 확립하고 유해폐기물의 분류, 자원회수 및 처리에 관한 국제폐기물확인규약(International Waste Identification Code : IWIC)이라고 불리는 분류체제를 도입하였다.¹⁷³⁾

바젤협약이 체결된 후 더 이상 유해폐기물의 국가간 이동의 규제에 관한 조약초안의 준비에 몰두할 필요가 없게 되자, OECD는 재활용이 가능한 폐기물의 국가간 이동에 관한 문제의 해결에 노력을 집중하였다. 1991년 1월 OECD이사회는 환경위원회에 대하여 OECD회원국간의 재활용가능 폐기물의 국가간 이동에 적용될 다자조약의 기초를 마련할 것을 지시하였다. 이러한 결정에 따라 이사회는 자문패널을 통하여 노력한 결과 1992년 3월 30일 재생을 목적으로 하는 유해폐기물의 국가간 이동의 규제에 관한 결정을 채택하였다.

일본을 제외한 모든 OECD회원국들이 이 결정을 수락하였다.¹⁷⁴⁾ 1992년 결정은 자원회수 목적을 위한 폐기물에만 적용되며 최종처리를 위하여 OECD회원국내에서 이동되는 폐기물에는 적용되지 아니한다. 이 결정은 3열 체제(three-tier system)를 확립하고 성질과 유해가능성에 따라 폐기물을 세가지 리스트로 구분하고 각기 다른 형태의 규제를 가하도록 하고 있다. 즉, 자원회수를 위한 폐기물을 녹색 리스트, 황갈색리스트, 그리고 적색리스트로 구분하여 각기 다른 통제기준을 정하고 있다. 이 리스트에 포함되지 아니하는 폐기물은 수출국과 수입국의 국내법에 의하여 OECD회원국내에서 이동될 수 있지만 이 경우에도 그 폐기물이 유해성을 가지고 있으면 뒤에서 설명할 적색리스트의 폐기물에 관한 절차를 준수하여야 한다.¹⁷⁵⁾

쇠붙이, 고체 플라스틱, 종이, 유리, 음식폐기물과 같이 비교적 무해한 것으로 평가된 재활용가능한 폐기물은 “녹색 리스트”(green list)로 분류되어 “상거래에

Materials, Vol.25(1986), p.1010.

172) Council Decision on Transfrontier Movements of Hazardous Wastes, May 27, 1988, OECD Doc. C(92), 39(final).

173) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.27.

174) K. Kummer, *International Management of Hazardous Wastes*, *op.cit.*, pp.159~162.

175) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.28.

통상적으로 적용되는(normally applied in commercial transactions)통제를 받는다. 그러나 이러한 통제를 받기 위해서는 폐기물이 1988년 채택된 이사회 결정의 도표 5에 열거된 유해성을 가지고 있지 않아야 한다. “녹색 리스트”로 분류된 폐기물은 상업적인 교역에 필요한 기존의 규제에 따라 OECD 회원국간에 자유롭게 이동될 수 있다. 그러나 이러한 폐기물이라 할지라도 다른 물질에 오염되어 “황갈색 리스트”(amber list) 또는 “적색 리스트”(red list)로 분류되어야 하거나 환경적으로 건전한 방법으로 재처리될 수 없는 경우에는 “녹색 리스트”로 분류될 수 없다.¹⁷⁶⁾

“황갈색 리스트”에 속하는 폐기물은 광범위한 통제를 받는다. 이 리스트에 속해 있는 폐기물은 약간의 유해성을 포함하고 있는 폐기물로서 1992년 이사회 결정¹⁷⁷⁾ 제4부에 규정된 묵시적 동의절차를 거쳐 이동될 수 있다. 이 리스트에 포함된 폐기물은 재정보증과 선적에 따른 책임재분배에 관한 규정이 포함된 사적 당사자간의 서면계약에 의하여 국가간 이동이 이루어질 수 있다. 이 폐기물의 국가간 이동시에는 수출국, 수입국, 경유국의 주무 당국자의 사전통보 및 묵시적 동의가 필요하며 이 폐기물의 선적시에는 부속서 양식의 이동문서(movement document)를 동반하여야 하는데 이 문서에는 통보문서에 포함된 정보와 운송 및 포장에 관한 정보가 포함되어야 한다. 회원국은 국내입법에 의하여 더 엄격한 조건을 부과할 수 있다. “황갈색 리스트”는 매우 광범위하여 금속성분을 포함한 채, 폐유, 화학물질의 생산과정에서 생긴 폐기물, 폭발성 폐기물, 염화불화탄소(CFC), 할론(halon), 하수폐수, 가정으로부터의 폐기물 등이 포함된다.

“적색 리스트”로 분류된 폐기물은 바젤협약이 규정하고 있는 사전통고동의절차를 포함한 매우 엄격한 통제를 받아야 하는 유해폐기물이다. 즉, 이 폐기물은 어떠한 이동에 앞서 경유국과 수입국의 사전동의를 얻어야 한다. 이 리스트에 포함된 폐기물로는 PCB, PCT, PBB 등을 포함한 물질, 석면을 포함한 또는 이에 오염된 물질 또는 폐기물이 있다. 이상의 3열 체제는 OECD내부의 폐기물거래에만 적용되며 OECD밖으로 수출되는 폐기물에는 적용되지 아니한다. 그러나 OECD회원국 대부분이 현재 바젤협약의 당사국이므로 1994년 이사회의 결정에 따라 유해폐기물을 비회원국으로 수출하는 것은 금지된다.¹⁷⁸⁾

176) *Ibid.*, p.28.

177) 1992년 3월 30일 OECD는 회원국간의 자원회복을 목적으로 하는 폐기물의 월경이동에 관한 통제체제를 구축하기 위한 Decision of the Council Concerning the Control of Transfrontier Movements of Wastes Destined for Recovery Operations를 채택하였다.

OECD의 유해폐기물관리정책은 전세계 폐기물 생산의 거의 전부를 점하고 있는 선진공업국의 관련 정책의 근간이 되고 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 이 OECD정책은 OECD회원국이 관련 법규를 제정하는데 하나의 모범이 되고 있다. 상세한 법규칙과 정책규범을 구체화하는 것 이외에 OECD의 여러 하부조직들은 기술부문에 있어서 상세한 기술적 표준, 지침, 행동규약을 개발하는 중요한 역할도 수행하고 있다. 유해폐기물관리분야에서 OECD의 활동은 바젤협약을 포함한 국제적 수준에 있어서의 폐기물관리제도의 발전에 직접 또는 간접으로 커다란 영향을 미치고 있다. OECD이사회는 유해폐기물에 관한 기본적인 규칙과 원칙을 제정하고 있다. 그러나 유럽연합과는 달리 OECD규칙은 구체적인 행동기준보다는 정책목표를 설정하는 경향이 강하다. 많은 세부규정들은 법적 구속력이 없는 권고에 불과한 경우가 많고 회원국들은 OECD가 내린 결정을 준수하지 않는 선택을 할 수도 있다. 따라서 OECD규칙은 강제성은 EU규칙보다 매우 약하다고 할 수 있다.¹⁷⁹⁾

OECD결정은 이 결정의 채택에 기권한 국가이외에는 모든 회원국을 구속한다. 그러기 위해서는 국내법에 편입되어야 한다. 유해폐기물 관리분야의 이사회 결정은 흔히 “결정과 권고”(D & R)라는 혼합의 형태를 택하고 있다. 일반적인 형태를 취하는 의무들은 구속력있는 결정들에 포함되는 것이 보통이고 구속력이 없는 권고는 이러한 의무들을 이행하기 위하여 회원국이 준수하여야 할 지침들을 제시한다. 이사회의 기존 “결정과 권고”가 열거하고 있는 구속력있는 의무들의 예는 다음과 같다.

즉 유해폐기물의 환경적으로 건전한 관리, 유해폐기물의 수송 특히 OECD非회원국에 대한 수출규제, OECD회원국으로부터 충분한 처리시설이 없는 지역에 대한 유해폐기물의 수출금지, OECD비회원국과의 폐기물거래시 사전통고동의 원칙의 적용 등을 예로 들 수 있다. 그런데 이러한 모든 개념들은 바젤협약이 또한 기본적인 원칙들로 규정하고 있다. 결정과 권고를 구별하는 이러한 방식에는 두 가지 예외가 있다. 1988년과 1992년의 두 이사회의 결정은 구속력있는 의무를 상세하게 열거하고 있다. 즉, 1988년의 결정은 유해폐기물을 정의하는 체제를 규정하였고, 1992년의 결정은 재활용이 가능한 유해폐기물의 OECD회원국내 거래를 위한

178) 법무부, 국제환경법과 무역(1995), pp.272~274.

179) 盧明濬, “有害物質과 廢棄物의 國際的 規制,” *op.cit.*, p.29.

필요요건을 정하였다. OECD는 유해폐기물의 국가간 이동의 통제를 위하여 많은 공헌을 하고 있다. 처음으로 이 문제를 취급한 것도 OECD였고 바젤협약을 위시한 국제조약을 체결하는데 있어 기초를 제공한 것도 OECD였다. 세계 유해폐기물 거래의 대부분이 OECD회원국사이에 이루어지고 있다는 사실을 감안할 때, 앞으로 OECD의 역할이 크게 기대되고 있다.¹⁸⁰⁾

제 4 절 관련 조약의 실효성문제

급속한 공업발달과 폭발적인 인구증가로 인한 유해폐기물의 생산과 그 국가간 이동은 모든 인류가 당면하고 있는 가장 심각한 문제중의 하나가 되고 있다. 대부분의 유해폐기물의 국가간 이동은 선진공업국 특히 OECD회원국간에 이루어지고 있으나 최근 선진국의 개발도상국에 대한 수출이 증가하는 추세에 있다. 오늘날 개발도상국들이 선진국이 생산한 유해폐기물의 투기장이 되는 경우가 많아 이에 대한 대책이 시급한 실정이다. 1989년 유해폐기물의 국가간 이동을 규제하기 위한 바젤협약이 채택된 것은 이러한 폐기물의 수출 및 수입으로 인한 지구의 환경 파괴를 감축 내지 방지하기 위한 목적에서 나온 것이었다. 이 협약은 유해폐기물의 국제적 거래를 규제하기 위한 최초의 다자조약으로 이 문제를 해결하기 위한 국가간의 공동지침을 마련하였다. 이 협약이 채택됨으로써 이러한 폐기물의 국가간 이동을 어느 정도 통제할 수 있게 되었고 각국간의 마찰을 상당 부분 해소할 수 있게 되었다.¹⁸¹⁾

바젤협약은 규제대상인 유해폐기물을 정의하고 협약 당사국의 권리와 의무를 규정하였으며 당사국간의 협조사항을 명시하였다. 협약은 유해폐기물의 생산과 국가간 이동을 최소화할 것을 규정하고 "환경적으로 건전한 방법으로 관리"할 의무를 당사국에게 부과하였으며 사전통고동의 절차를 통하여 국가간 이동으로 인한 피해를 최소화하도록 하고 있다. 바젤협약은 오존층 보호를 위한 비엔나협약과 기후변화 협약과 같은 일종의 골격협약으로서 후속의정서를 통하여 협약의 성공적인 이행을 위한 제반조치를 강구하도록 하는 형식을 취하고 있다. 비록 협약이 유해폐기물의 국가간 이동으로 인하여 야기된 문제에 대한 완전한 해결책을 제시하지 못하였으나 여기에 관련된 기본원칙을 천명하였다는 점에서 그 가치를 높이 평가할 수 있다.

180) *Ibid.*, pp.29~30.

181) *Ibid.*, p.30.

유해폐기물의 아프리카 내 이동통제 및 관리에 관한 바마코협약, 유럽공동체, 아프리카, 카리브 및 태평양지역국가(ACP)간에 체결된 로마 제4협약, 그리고 미국이 캐나다 및 멕시코와 체결한 협정들은 지역적으로 유해폐기물의 국가간 이동을 통제하기 위한 목적에서 체결된 조약이다. 바마코협약은 바젤협약을 대체로 모델로 하였으나 몇 가지 점에서 바젤협약보다 앞서고 있다. 로마 제4협약과 마찬가지로 바마코협약은 선진국과 개도국간의 유해폐기물 이동을 금지하고 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 유해폐기물의 국가간 이동을 최초로 다룬 국제기구는 OECD로서 UNEP 및 EU와 더불어 이 문제를 해결하는데 많은 공헌을 하고 있다. OECD는 바젤협약을 위시한 관련조약을 체결하는데 있어 적지 아니한 원조를 제공하였으며 회원국간의 유해폐기물 거래의 규제를 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 점에서 앞으로 OECD의 역할이 크게 기대되고 있다.182)

182) *Ibid.*, p.31.

제 4 장 생태계의 국제적 보호

제 1 절 자연과 야생생물의 국제적 보호

야생생물은 현재 과도한 채취와 환경오염으로 인하여 심각한 위협에 처하여 있다. 야생생물은 재생가능한 자원이지만 생물다양성은 서식처와 환경의 파괴로 위협에 직면하여 있다. 야생생물의 서식지나 이동범위는 여러 국가에 걸쳐있어 다른 국가에서 일어나는 사건으로 인하여 일국내에서 그들의 생존이 크게 위협을 받을 수 있으므로 이들의 보호는 국제적인 협력을 요구하고 있다. 야생동물 보호를 위한 국제조약은 19세기초부터 체결되기 시작하였다. 야생동물 보호를 위한 최초의 다자조약은 1902년 농업에 유익한 새를 보호하기 위한 목적의 파리협약이다.

1928년 브뤼셀에 설치된 비정부간자연보호국제사무소(International Office for the Protection of nature)는 정보의 교환과 같은 기능을 수행하였다. 1948년 10월 5일에는 프랑스 정부와 UNESCO 주관하에 개최된 외교회의에서 국가, 정부 기관 및 비정부간기구로 구성되는 국제자연보존연맹(International Union for the Protection of nature)의 헌장이 채택되었다. 이 기구는 자연보존 및 이용에 관한 UN회의를 준비하고 1956년 국제자연 및 자연자원보존연맹(International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources : IUCN)으로 명칭 변경되었다.¹⁸³⁾

IUCN은 정기적으로 멸종위기에 처한 동식물의 상태를 알리는 적색자료집(Red Data Books)과 UN국립공원목록(UN List of National parks and Equivalent Reserves)을 발간하고 있다. UN의 FAO와 함께 IUCN은 개도국에 대하여 기술 원조를 제공하고 야생동물보호를 위한 환경계획을 광범위하게 수행하고 있다. 1961년 IUCN은 세계야생생물기금(World Wildlife Fund : WWF)을 설치하고 국제보존계획을 추진하기 위한 자금을 모금하고 있다. 1968년에 채택된 UNESCO의 인간과 생물권 계획(Man and the Biosphere Programme : MAB)은 야생생물의 보호, 생태학적 연구 및 훈련을 위하여 각국이 설정한 보호구역을 망라하는 국제생물권 보호망을 확립하였다.¹⁸⁴⁾

183) 盧明濬, 國際環境法, *op.cit.*, p.161.

184) *Ibid.* p.162.

1972년 스톡홀름에서 개최된 UN인간환경회의가 채택한 인간환경선언 제4원칙은 야생생물을 포함한 자연의 보호는 경제발전을 위한 계획에서 특히 중요시되어야 한다고 규정하였다. 스톡홀름회의가 설립한 UNEP는 야생생물의 보호를 위한 국제 행동계획을 지원하고 조정하고 있다. 이러한 활동은 FAO, IUCN 및 UNESCO 와 공동으로 생태계보전그룹(Ecosystem Conservation Group)을 통하여 수행하고 있다. 1982년 10월 28일 UN총회는 세계자연헌장(World Charter for Nature)을 채택하였다. 이 헌장 전문은 인간에게 가치여부를 떠나 모든 형태의 생명은 존중되어야 한다고 선언하고 제2원칙과 제3원칙에서 모든 생물의 서식처는 보호되어야 한다고 규정하였다. 세계자연헌장의 채택 후에도 야생동물의 보호를 위한 협약이 다수 채택되었으며 1992년 리우환경개발회의에서는 생물다양성협약이 채택되었다.

한편, 야생동식물 보호를 위한 범세계적 국제조약이 대량으로 체결되기 시작한 것은 1970년대부터이다. 특히 물새의 서식지로서의 국제적 중요성이 있는 습지에 관한 협약(Convention on Wetlands of International Importance especially As Waterfowl Habitat)¹⁸⁵, 세계 문화 및 자연유산 보호협약(Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage)¹⁸⁶, 멸종위기에 처한 야생식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) 및 이동성 야생동물의 보존에 관한 협약(Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals)¹⁸⁷ 이 그 대표적인 것들이며 모두 법적 보호수단으로서의 한계를 가지고 있는 것만은 틀림없다.

제 2 절 생태계보호 관련 조약

1. 국제적으로 중요성이 있는 습지에 관한 협약

국제적으로 중요성이 있는 습지에 관한 협약은 1971년 12월 21일 발효하였으며 이란의 람사(Ramsar)에서 체결되어 흔히 람사협약이라고 부른다. 이 협약은

185) *International Legal Materials*, Vol. 11(1972), p.963.

186) *International Legal Materials*, Vol. 11(1972), p.1358.

187) *International Legal Materials*, Vol. 19(1980), p.11.

합의된 생태계의 기준에 따라 야생생물의 각종 서식지를 국제적으로 중요한 습지로 지정할 것을 규정하고 있다. 이 협약 전문은 습지는 많은 경제적·문화적·과학적·오락적 가치가 있는 자원으로서 그 소실은 다시 회복될 수 없다고 선언하고 있으며 제2조는 체약국에게 국제적 중요성 있는 습지목록(List of Wetlands of Interactional Importance)에 포함시킬 적절한 습지를 자국 영토 내에 지정할 것을 규정하고 있다. 이 목록은 협약사무국인 국제자연 및 자연자원보존연맹(IUCN)이 관리한다. 목록에 포함된 습지는 먼저 물새에 대한 국제적 중요성에 따라 선택되어야 하며 다음으로 생태학, 식물학, 동물학, 湖沼學 또는 水理學的인 국제적 중요성에 따라 선정되어야 한다.¹⁸⁸⁾ 체약국은 자국내에 위치한 다른 습지를 목록에 추가하고 그러한 목록에 포함된 습지의 경계를 확대하며 긴급한 국가이익을 이유로 목록에서 기존 습지를 삭제하거나 습지의 경계를 제한할 권리를 가지고 있다.¹⁸⁹⁾ 체약국은 습지내의 이동성 물새를 보존하고 관리하며 현명하게 사용할 국제적 책임이 있다.¹⁹⁰⁾ 체약국은 목록에 포함된 습지를 보존하기 위하여 계획을 수립하고 이를 추진하여야 한다. 그 보존방법은 습지내 자연자원보호지역의 설정과 그 관리를 충분히 하는 것이다.¹⁹¹⁾ 체약국이 긴급한 국가이익상 습지를 목록에서 삭제하거나 경계를 제한할 경우에는 습지자원에 대한 피해를 보상하여야 한다.¹⁹²⁾ 한편 람사협약은 멸종위기에 처한 야생동식물의 서식지 보호를 위하여 체결된 최초의 조약이다. 체약국 회의에서 정해진 기준에 따라 1990년 6월 27일 현재 480 개소 이상의 습지가 목록에 포함되었는데 유럽, 서아시아 및 북아프리카에 편중되고 대부분의 열대지방에 있는 국가들이 가입하지 않고 있다. 또한 협약당사국에 대하여 법적 구속력있는 보존의무가 매우 약하다는 것이 또 다른 결함이다.¹⁹³⁾

2. 세계 문화 및 자연유산 보호협약

세계 문화 및 자연유산 보호협약은 세계의 문화 및 자연유산의 보호를 위한 목적을 가진 것이므로 야생동식물의 보호라는 측면에서 볼 때는 대단히 약한 것인

188) 협약 제2조제2항.

189) 협약 제2조제5항.

190) 협약 제2조제6항.

191) 제4조제1항.

192) 제4조제2항.

193) 盧明濬, 國際環境法, *op.cit.*, p.164.

것만은 틀림없지만 야생생물의 보존을 위한 잠재력을 가지고 있음은 부인할 수 없다. 세계문화유산목록은 세계에 있는 몇몇 뛰어난 자연서식지를 국제적으로 인정 받을 수 있도록 하고 이들을 보존할 수 있는 재정적·기술적 원조를 제공받을 수 있도록 하고 있다.

3. 멸종위기에 처한 야생동·식물의 국제거래에 관한 협약 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES)

이 협약은 1973년 3월 3일 워싱턴에서 체결되어 1975년 7월 1일 발효하였으며, 전문과 25개조문 및 3부속서로 구성되어 있다. 이 협약은 세 개의 부속서에 열거되어 있는 야생동식물의 국제거래를 규제하고 있으며 허가제도(permit system)에 의하여 운영되고 있다. 몇가지 예외를 제외하고는 CITES는 사전허가없이 부속서에 열거된 종의 표본(specimen)의 국제거래를 금지하고 있다. CITES는 제1, 제2, 제3부속서에 국제교역의 제한대상인 종을 열거하고 각 부속서에 따라 각기 다른 규제를 하고 있다. 제1부속서는 사자, 표범, 고래, 앵무새 등과 같이 국제교역에 의하여 멸종된 위기에 처한 종을 포함하고 있다.

이들은 그 교역이 특히 엄격히 규제되며 몇가지 예외만 허용된다.¹⁹⁴⁾ 이 경우 그 표본을 거래하기 위하여는 협약 제3조제2항과 제3항이 정하는 조건을 충족하고 수출국과 수입 국의 사전허가를 모두 받아야 한다.¹⁹⁵⁾ 제2부속서에 열거되어 있는 종은 비록 현재로서는 멸종이 우려되지 아니하지만¹⁹⁶⁾ 종의 표본의 교역이 엄격히 금지되지 아니하면 향후 멸종될 우려된 종이며 그 상업적 교역은 인정되지만 그러한 교역이 그 종의 생존에 악영향을 미치지 아니한다는 수출국의 수출허가 필요하다. 이러한 표본을 수출하거나 재수출하는 경우에는 수출허가 또는 재수출허가를 요한다.¹⁹⁷⁾

제3부속서는 체약국이 자국의 관할권내에서 지나친 이용을 금지하거나 제한하기 위하여 타방 체약국의 협력이 필요하다고 인정한 종을 열거하고 있다. 제5조에 따

194) 제2조제1항.

195) 제3조.

196) 제2조제2항.

197) 제4조.

라 여기에 속한 종을 수출하기 위하여는 수출국이 그 종의 표본이 당해국의 법령에 의거하여 채취되었음을 입증하는 수출허가가 필요하다. 제3부속서에 열거되어 있는 종의 표본을 수입하기 위하여는 원산지 증명서를 사전에 제출하여야 하며 그 표본이 제3부속서에 열거되어 있는 종을 보유하고 있는 국가로부터 수입하는 경우에는 그 국가의 수출허가를 요한다.

CITES는 거래와 관련하여 여러 가지 면제를 인정하고 있다. 표본이 어느 당사국의 영토를 단순히 통과하는 경우에는 그러한 규제가 적용되지 아니하며¹⁹⁸⁾ 표본이 당해 국가가 CITES에 가입하기 전에 획득되고 그러한 취지의 증명서가 발급된 경우도 역시 마찬가지이다. 그 밖에도 개인 소지품이나 가재도구인 경우(제7조제3항), 박물관용 및 과학연구기관의 비상업적 대여·증여 또는 교환(제7조제4항), 이동동물원·극예단·유랑동물원·식물전시회 또는 기타 이동전시회를 구성하는 표본(제7조제7항)의 경우도 동 협약상의 규제가 적용되지 아니한다. 이 협약 제8조는 체약국에게 협약규정을 시행하고 이를 위반하는 거래를 금지하기 위하여 몇 가지 조치를 취하도록 하고 있다. 이러한 조치에는 표본의 거래 또는 소지에 대한 처벌, 불법으로 거래된 표본의 몰수, 표본이 통과되는 특별한 수출입항의 지정, 수입 및 수출자의 성명과 주소 및 발급된 허가의 유형과 통계 등과 같은 표본의 교역에 관한 기록의 보유, 사무국에 대하여 거래에 관한 연례보고서의 제출 등이다.¹⁹⁹⁾

CITES 당사국회의는 CITES에 관한 모든 문제에 대한 정책결정기관이며 2년마다 정기적으로 소집된다. 그러나 당사국 3분의 1이상의 서명요청에 따라 수시로 임시총회를 개최한다. 이 회의는 사무국 또는 당사국이 제출한 보고서를 접수·심의하고 제1부속서 및 제2부속서에 대한 개정안을 심의·의결한다. 각 당사국은 당사국을 대표하여 허가서나 증명서를 발급할 권한을 가진 관리당국(Management Authority)과 특정한 종의 교역이 그 종의 생존에 미칠 영향을 연구할 과학당국(Scientific Authority)을 지정하여야 한다(제9조제1항). 의무를 이행하기 위하여 수입국의 관리당국은 수출국의 관리당국과 빈번하게 연락을 취하여야 한다. CITES는 각 당사국에 대하여 관리당국의 명칭과 주소를 동 협약 수탁국인 스위스에 통지할 의무를 부과하고 있다.

198) 제7조제1항.

199) 盧明濬, 國際環境法, *op.cit.*, p.171.

협약규정의 시행은 당사국에 일임되어 있다. 그러나 협약은 특히 당사국의 보고 체제를 통하여 당사국의 행동에 제약을 가하고 있다. 각 당사국은 부속서에 열거된 종의 표본의 거래에 관한 기록부를 보관하여야 하며 협약의 집행에 관한 정기적인 보고서를 사무국에 제출하여야 한다. 접수된 보고에 비추어 제1부속서 또는 제2부속서에 열거된 종의 표본의 거래로 인하여 나쁜 영향을 받거나 이 협약의 규정이 효과적으로 이행되지 않았다고 인정되는 경우 사무국을 그 사실을 관련 당사국의 관리당국에 통고한다. 이 경우 당사국은 사무국에 대하여 관련 사실을 보고하고 적절한 구제조치를 제안하여야 한다. 당사국의 심사가 바람직하다고 판단되는 경우, 사무국을 이를 인정할 수 있다.²⁰⁰⁾

이 협약의 규정은 협약보다 더욱 엄격한 국내조치를 취할 당사국의 권리 또는 표본의 거래, 채취, 소지 또는 운송에 관한 다른 국제조약에 기초한 국내조치의 규정에 영향을 미치지 아니한다(제14조제1항 및 제2항). 협약은 당사국에 대하여 부속서에 포함된 종에 대하여 유보를 할 수 있도록 하고 있는 바, 유보한 종과 관련하여서는 당해 유보국에 대하여 이 협약이 적용되지 아니한다(제23조). 오늘날 주요 야생동물 거래국들이 이 협약에 가입하고 있어서²⁰¹⁾ 야생동물의 보호에 많은 역할을 하고 있다. 현재까지는 이 협약을 위반한 사례가 적지 아니하지만 제2부속서에 포함된 국제거래는 규제가 강하고 제1부속서에 포함된 종의 거래도 매우 드문 편이다. 그러나 이 협약이 심각하게 멸종이 우려되고 있지 아니한 종까지도 과도하게 부속서에 포함하고 있고 중대한 면제들을 인정하여 불법적 거래의 구실을 제공하며 협약의 시행을 당사국에게 일임하고 있어 부속서에 포함되어 있는 많은 종이 거래규제대상에서 제외될 가능성도 없지 않다는 점이 그 결함으로 지적되고 있다. 또한 당사국회의의 결의는 법적 구속력이 없으며 유보를 인정하고 있는 점도 비판의 대상이 되고 있다. 이 협약 그 자체가 원칙적으로 많은 면제규정과 유보규정을 두고 있으며 그 집행을 체약국에 일임하고 있으며 금지된 생물종의 밀수에는 국내의 암시장이외에 비체약국을 통한 국제교역도 큰 몫을 차지하고 있어 그 실효성이 많은 제약을 받고 있다. 그러나 이 협약이 야생동물의 보존에 충분한 역할을 하고 있음도 아울러 인정되고 있다.

200) *Ibid.*, p.172.

201) 우리나라도 이 협약에 가입하였으며 1993년 10월 7일부터 효력이 발생하였다.

4. 이동성야생동물의 보존을 위한 협약

1979년 6월 23일 본에서 조인되고 1983년 11월 1일 발효한 이동성야생동물 보존을 위한 협약은 1972년 스톡홀름 인간환경회의에서 채택된 행동계획 제32권 고문에 따라 이동성야생동물의 보존을 목적으로 하고 있으며, 멸종의 우려가 있는 이동성의 종의 서식지를 회복하고 이동에 대한 장애를 제거하며 과학적 조사를 함에 있어서 관계국이 협력을 도모할 수 있는 체제를 제공하고 있다. 이 협약 제3조는 제1부속서에 포함된 멸종우려가 있는 종의 분포국가는 이러한 종을 보존하고 가능한 그 서식지를 복원하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 이들 국가는 이러한 종의 이동에 대한 장애를 제거하거나 감소시켜야 하며 멸종시킬 우려가 있는 요소들을 방지 또는 감소시켜야 한다. 그리고 예외적인 경우를 제외하고는 이러한 종에 속하는 동물들의 포획을 금지하고 있다.²⁰²⁾

제2부속서는 보존상태가 좋지 않아 보존과 관리를 위하여 국제협정이 필요한 종을 열거하고 있다. 이러한 종의 분포국가에 대하여 협약은 국제협정의 체결을 권고하고 있다. 협약 제5조는 체결될 국제협정의 지침에 관하여 상세한 규정을 하고 있으며 이 지침에 의하면 각 협정은 관련 이동성 종의 모든 분포구역을 망라하고 또한 모든 분포국가를 당사국으로 하여야 하며 하나 이상의 종을 취급하여야 한다.

이 협약은 제1부속서에 열거되어 있는 바와 같이 대단히 광범위한 종을 보호대상으로 하고 있으며 이러한 종의 채취를 매우 엄격하게 제한하고 있다. 또한 이러한 종의 보존과 관리를 위하여 국제협정의 체결을 권고하고 있다. 그러나 이 협약은 극소수의 국가만이 가입하고 있으며 자국에서 시행중이거나 계획된 보존조치가 이 협약에 의하여 도움을 받지 못한다는 이유로 미국과 캐나다도 이 협약에 가입하고 있지 않다. 멸종의 우려가 있는 모든 종이 제1부속서에 포함되어 있지 않고 많은 종은 이미 기존 다자조약에 의하여 다루어지고 있어 이 협약의 효율성에 대해 의문을 제기하는 사람도 있다.²⁰³⁾ 또한 이 협약이 이행을 위하여는 자금과 기술이 요구되지만 개도국이 외국으로부터 그러한 자금과 기술을 지원받도록 하는 규정을 두고 있지 않다는 점도 결함으로 지적될 수 있다.

202) 盧明濬, 國際環境法, *op.cit.*, p.174.

203) Brienne and Boyle, *International Law and the Environment*, p.473.

5. 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)

1992년 6월 개최된 UN 환경개발회의에서 채택되고 1993년 12월 29일 발효한 생물다양성협약은 특정한 종을 보호하기 위한 것이 아니고 생물의 다양성을 보호하기 위한 목적을 가진다. 람사협약과 CITES와 같은 국제협약도 생물다양성의 여러 가지 문제를 다루고 있으나 주제별로 특정한 문제만을 커버하고 있을 뿐이다. 생물다양성협약은 하나의 틀 안에서 생물다양성 그 자체를 보존할 일반적 의무를 부과하는 포괄적인 조약이라는 점에서 기존 야생생물보호조약과 다르다. 그런데 예상보다 복잡하고 논란이 많은 문제들이 많았다는 것이 UNEP 임시전문가 작업그룹(ad hoc Working Groups of Experts)의 보고서에서 지적되고 있다. 생물공학(biotechnology)이 포함되어야 한다는 의견이 제기되었지만 그 정의와 기술이전문제에 관하여 의견일치를 보지 못하였다. 또한 많은 새로운 요소들이 협약에 포함되어야 한다는 주장도 제기되었다. 심지어 생물다양성의 보존의 개념 도입에 반대하는 측도 있었다. 유전자원의 이용에 따른 이익을 공정하게 공유하여야 한다는 것과 생물다양성의 보존비용을 선진국이 부담하여야 한다는 것에 대하여 일부 선진국들이 반대하였던 것이다. 기술이전, 주권과 재산권의 침해여부도 민감한 쟁점들이었다.²⁰⁴⁾ 결국 생물다양성협약은 극히 일반적인 사항만을 포함한 골격협약/framework convention)이 되고 말았다. 미국이 예컨대, 지적소유권, 재정체계, 기술이전 및 생물공학 등에 관한 규정에 이유로 협약의 서명을 거부한 것도 주목할 만하다.²⁰⁵⁾

현재 생물의 서식지와 특정한 종이 역사상 유래없이 파괴되거나 멸종되어 종의 다양성을 보호하는 것은 대단히 시급한 일이 아닐 수 없다. 생물의 다양성이라 함은 포괄적인 용어로서 식물, 동물, 생물의 모든 종과 생태계를 지칭하는 자연의 모든 다양성을 말한다. 생물다양성은 유전적 다양성, 종의 다양성 및 생태학적 다양성

204) *Ibid.*, pp.485~486.

205) 전문과 42개조 및 2개의 부속서로 구성되어 있으며 본문 42개조항 가운데 1-14조의 원칙 조항은 처음부터 별문제가 없었으나 15-21조의 기술이전 등의 조항은 선진국과 개도국간에 첨예한 대립이 있었던 조항이다. 그리고 22조 이후는 절차조항이다. 강제적인 의무가 표현되어 있는 부분은 기술이전과 재정지원에 관해서이고 생물다양성의 보존에 대하여는 강제적 의무조항이 없기 때문에 이 협약이 생물다양성 보전이라는 소기의 목적을 달성할 수 있느냐에 대해 의문이 제기된다.

의 세 가지 측면에서 고려할 수 있다. 생물다양성의 보전은 생물권(biosphere)의 지속적 발전과 기능을 위하여 그리고 궁극적으로는 인간의 생존을 위하여 필요불가결하다. 생물의 많은 종이 주로 서식지의 파괴와 같은 인간의 행동으로 인하여 멸종되어 가고 있다. 그러므로 야생생물의 유전자를 가능한 한 광범위하게 보존할 필요가 있다.²⁰⁶⁾

전문 및 42개조와 2개 부속서로 구성되어 있는 이 협약은 생물다양성의 보존과 지속가능한 사용, 유전자원의 이용에서 발생하는 이익의 공평한 배분을 그 목적으로 하고 있다(제1조). 각국은 자국의 환경정책에 따라 자국의 자원을 개발할 주권적 권리를 가지며 자국의 관할권내에서의 활동이 타국의 환경을 침해하지 않도록 보장할 책임이 있다(제3조). 각 당사국은 국제기구를 통하여 생물다양성의 보존과 지속적 사용을 위하여 직접 또는 간접으로 협력하여야 한다(제5조).

당사국은 생물다양성의 보존과 지속가능한 이용을 위한 국가전략, 계획 및 프로그램을 개발하고(제6조), 생물다양성의 구성요소를 식별, 탐지하며 생물다양성에 악영향을 미치는 활동의 과정을 조사하여야 한다(제7조). 또한 당사국은 현지보존을 위하여 보호구역을 설치·관리하고 위협받는 종의 원상회복을 위한 조치를 취하여야 한다(제9조). 또한 당사국은 생물다양성의 구성요소의 지속가능한 이용을 위하여 생물다양성에 대한 악영향을 감소시키기 위한 조치를 채택하며 전통적인 문화관습에 따른 생물자원의 전통적인 이용을 보호·장려하고 생물다양성이 감소된 지역에 있어서 구제행위를 개발·수행하도록 지역주민을 지원하여야 한다(제10조).

당사국은 생물다양성의 보존 및 지속적 이용에 관한 과학기술적 교육 및 훈련프로그램을 수립하고 관련 기술의 연구를 증진하고 과학적 연구의 발달을 위하여 협력하여야 한다(제12조). 또한 협약 제14조에 따라 생물다양성에 악영향을 줄 수 있는 사업에 대한 환경영향평가절차를 수립하고 악영향을 초래할 수 있는 활동에 관한 통보, 정보교환 및 협의를 촉진하여야 한다. 각국은 천연자원주권에 따라 유전자원에 대한 접근을 결정할 권리를 보유하고 있어 이에 대한 접근은 상호 합의된 조건에 따라 당사국의 사전승인을 얻어야 한다. 각 당사국은 유전자원의 상업적 이용에 따른 이익을 이러한 자원을 제공하는 국가와 공평하게 공유하기 위하여 적절한 입법적·행정적·정책적 조치를 취하여야 한다(제15조). 또한 제16조에 따라 생물다양성의 보존과 지속적 이용에 필요한 기술의 이전과 접근을 용이하게

206) Brienne and Boyle, *op.cit.*, pp.483~484.

하여야 하며 양허적(concessional) 및 특혜적 조건을 포함한 공평하고 호혜적인 조건하에 특히 개도국에 대하여 기술을 이전하고 기술의 접근을 용이하게 하여야 한다. 제20조는 개도국의 협약이행을 취하여 선진국이 추가적 재원을 제공할 것을 규정하고 있으며 제21조는 개도국에 대한 양허적 재정지원체제의 수립을 규정하고 있다. 생물다양성협약은 당사국회의, 사무국, 과학적·기술적 자문을 위한 보조기관의 설치를 규정하고 있다.

6. 사막화방지협약

UNEP와 기타 국제기구는 사막화가 가져올 사회·경제적 영향에 대하여 오랫동안 관심을 가져왔다. 1975년 UNEP는 사막화에 관한 국제회의 개최를 결정하고 UN 총회의 지시에 따라 1977년 나이로비에서 회의가 개최되고 여기에서 권고와 행동계획이 채택된 바 있었지만, 크게 실효적이지 못하였다. 1992년 리우회의에서도 협약을 채택하고자 하였으나 실패하고 사막화의 정의에만 합의하였을 뿐이다. 사막화 가뭄방지에 관한 의제21의 권고에 따라 1992년 UN총회에서 사막화방지협약의 체결을 위한 정부간 교섭위원회가 설치되었고 1994년 6월 17일 파리에서 '가뭄과 사막화를 겪고 있는 국가, 특히 아프리카의 사막화방지를 위한 협약'(Convention on Combat Desertification in Those Countries Experiencing Drought and/ or Desrtification, Particularly in Africa)과 네 개의 지역부속서가 채택되었다. 이 협약은 사막화를 건조, 준건조, 습기부족지역에서 기후변동 및 인간활동을 포함한 다양한 요인으로 인해 발생하는 토지의 황폐화라고 정의하고 가뭄을 강수량이 정상기록수준에 상당히 미달하여 토지자원생산체제에 악영향을 미치는 심각한 수자원부족의 자연현상이라고 정의하고 있다. 이 협약은 아프리카지역을 비롯한 심각한 가뭄과 사막화를 겪고 있는 국가에서 모든 차원의 효과적인 행동과 국제적 협력 및 협정의 지원을 통하여 사막화를 방지하고 가뭄피해를 완화한다는 목적을 가지고 있다(제2조).

7. 기타 조약

이상의 범세계적 다자조약이외에도 1982년 해양법협약도 해양생물자원보존에 관한 규정을 두고 있으며 1983년 국제열대목재협정(International Tropical Timber

Agreement)은 야생열대식물 종과 산림생태계의 보호에 관한 규정을 둔 바 있으며 1994년 4월 1일 뉴욕에서 채택된 새로운 협정으로 대체되었다.²⁰⁷⁾ 비록 조약은 아니지만 리우환경개발회의에서 채택된 삼림원칙성명(A Non-legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests)²⁰⁸⁾은 그 전문에서 삼림은 경제개발과 모든 형태의 생명을 유지하는데 필수적임을 선언하고 삼림의 개발은 지속가능한 개발원칙에 따라 수행되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 특히 개도국은 조림과 삼림자원의 보존을 위하여 적극적인 조치를 취하여야 하며 삼림의 지속가능한 개발을 위한 국제협력의 필요성이 있으며 삼림을 보유하고 있는 개도국에 대한 재정적 지원제공을 규정하고 있다. 이 선언은 향후 삼림에 관한 국제조약의 교섭을 위한 기초자료가 될 것이다.

그 밖에도 많은 지역적 조약들이 있다. 예컨대, 미주국가기구의 3분의 2가 가입하고 있는 남미자연보호 및 야생생물보존협약(Convention on Natural Protection and Wildlife Preservation in Western Hemisphere), 아프리카 자연 및 자연자원보존을 위한 협약(African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources), 베른 야생생물 및 자연서식지보존을 위한 협약(Berne Convention on the Conservation of Wildlife and national Habitats) 아세안 자연 및 자연자원보존을 위한 협약(ASEAN Convention on the Conservation of nature and Natural Resources) 등이 그것들이다.

또한 특정한 종의 보호를 위한 다수의 조약들이 있으며 이러한 종 대부분이 특정지역에만 서식하고 있어서 흔히 지역적 조약인 경우가 많으며 여기에서는 생략하기로 한다.

제 3 절 극지환경보호에 관한 조약

남극의 법적 지위와 법적 체제는 남극조약을 모델로 하는 남극조약체제(Antarctic Treaty System : ATS)를 중핵으로 하여 이로부터 파생된 제도로 구성되어 있다. 남극환경보호에 관한 법제로는 1961년 정책결정권을 가진 국가들인 남극조약협의 당사국(Antarctic Treaty Consultative Parties : ATCPs)에 의하여 합의

207) *International Legal Materials*, vol.33(1994), p.1016.

208) *International Legal Materials*, vol.31(1992), p.881.

된 수많은 권고, 1964년 남극동식물보호에 관한 합의조치(Agreed Measures on the Conservation of Antarctic Fauna and Flora), 1978년 발효한 1972년 남극물개보존을 위한 협약(Convention for the Conservation of Antarctic Seals), 1982년 발효한 1980년 남극해양생물자원보존에 관한 협약(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR), 1986년 남극광물자원개발활동규제에 관한 남극협약(Convention on the Regulation of antarctic Mineral Resources Acetifies, CRAMRA), 국제과학연맹이사회(International Council for Scientific Union, ICSU)에 의하여 1985년 설치된 남극연구과학위원회 : Scientific Committee on Antarctic Research, SCAR) 그리고 1991년 10월 채택된 남극조약환경보호에 관한 의정서(Protocol on the Environment Protection to the Antarctic Treaty) 등이다.

제 5 장 국제적 환경오염과 피해의 구제

제 1 절 환경과 국가주권

국제불법행위책임(responsibility)은 금지되지 아니한 위험한 활동으로 인한 적법행위 책임(liability)과 구별되고 있다. 즉, 전자는 국제법의 위반에 대한 책임인데 반하여 후자는 국제법상 허용된 활동으로 인하여 발생한 결과에 대하여 책임을 지는 무과실책임(strict liability or absolute liability)이다. 후자와 관련하여서는 국제법위원회(International Law Commission)가 1978년이후부터 현재까지 작업을 진행하고 있는 국제법상 금지되지 아니한 활동으로 인한 손해결과에 대한 국제책임에 관한 협약초안이 있지만, 아직 조약으로서의 효력을 가진 것은 아니다. 그런, 외국항공기가 지상의 제3자에 가한 손해에 관한 로마조약(1952년), 원자력선 운항자의 민사책임에 관한 브라셀 조약(1962), 원자력에 대한 민사책임에 관한 비엔나협약(1963), 해저광물자원의 탐사 및 개발로부터 발생하는 석유공해 손해에 관한 민사책임조약(1976년)등은 특정한 분야를 다룬 것이기는 하지만 조약으로서의 효력을 가지고 있다.²⁰⁹⁾

전통국제법상 모든 국가는 자국의 영토내에서는 배타적 관할권을 행사할 수 있으므로 국제적 환경오염을 유발하는 국가가 그 관할하에 있는 영역에 대한 절대적 주권론을 주장하여 자국의 국제적 책임을 부인할 수 있었다. 그러나, 국가는 그 관할하의 영역에 대하여 배타적인 주권을 가지는 반면에 그 영역내에서 행하여진 활동이 타국의 권리를 침해하지 아니하도록 할 의무를 진다. 이러한 영역사용의 관리책임에 관한 국제입법례는 최근에 들어 부쩍 늘어나고 있다.²¹⁰⁾

209) 崔昇煥, "超國境的 環境汚染被害에 대한 防止義務," 서울국제법연구, 제2권 2호(1995), p.172.

210) 그 대표적인 예를 들면 다음과 같다: 1972년 Stockholm Declaration의 원칙 21은 "국가는 그 관할권 또는 통제하에 있는 활동이 다른 국가 또는 국가관할권밖에 있는 지역의 환경에 피해를 주지 아니하도록 보장할 책임을 진다"라고 규정하고 있다.

1974년 국가간 오염에 관한 OECD원칙은 "국가는 가능한 한 국가간 오염과 관련된 지역에 대한 그들의 권리와 의무의 형평한 균형을 찾도록 노력하여야 한다"라고 규정하고 있다.

1978년 UNEP의 공유천연자원에 관한 행동원칙 12조는 "국가는 공유천연자원의 보존과 사용에 관한 환경분야에서의 국제의무를 이행할 책임이 있다. 국가는 이러한 의무의 위반으로부터 야기된 관할권의 범위를 넘는 지역의 환경피해에 관하여 적용가능한 국제법에 따라 책임(liability)

제 2 절 월경적 환경오염피해의 방지 의무

1. 의 의

1984년 12월 인도의 보팔(Bhopal)에서의 유니온카바이드사(Union Carbide India Limited) 가스누출사건, 1986년 구소련의 체르노빌 원자력발전소 방사능 물질 유출사건, 대형유조선의 침몰에 따른 해양오염, 염화불화탄소(CFC)의 사용에 따른 오존층 파괴 등 환경오염 피해의 월경성(transboundary or transfrontier)은 이제 지구 전체의 관심사가 되었다. 환경오염에 따른 국제분쟁은 발생빈도가 증가하고 그에 따라, 국가의 국제책임문제가 제기되어 왔다. 최근 중국의 급격한 공업화로 인한 오염물질이 황해로 배출되거나 황사현상으로 한국영역까지 날아와 한국 서해안의 농수산물과 주민에 피해를 주고 있다. 일반적으로 환경오염피해는 인간의 건강뿐만 아니라 생태계의 파괴를 초래할 수 있으며 그 피해가 그에 대한 인과관계의 입증에 용이하지 않다. 따라서 환경오염피해를 방지하기 위한 국가간의 협력이 대단히 중요하다.

일반국제법상 각국은 자국관할내의 위험한 활동으로 인해 타국의 영역이나 재산 및 개인에게 부당한 피해가 미치는 것을 방지하여야 할 의무가 있다.²¹¹⁾ 따라서 모든 국가는 자국 영역 또는 자국관할내에서 발생한 환경오염으로 타국의 영역이나 재산 및 사람이 피해를 입지 아니하도록 사전에 적절한 대책을 수립하고 발생한 피해에 대해 적절한 배상을 할 국제법상의 의무를 진다. 이른바 “월경적 환경오

을 진다”라고 하고 있다.

1982년 UN해양법 협약 제194조제2항에서 “모든 국가는 그 관할권 또는 통제하에 있는 활동이 타국과 그 환경에 대한 오염으로 인해 피해를 주지 아니하도록 보장하는데 필요한 모든 조치를 취하여야 한다”라고 규정하고 있다.

1985년 UNEP의 육상기인오염에 대한 Montreal지침 제3조는 “국가는 자국영역내에서 육상기인오염물질을 投棄함으로써 타국 또는 국가관할권밖의 지역에 해양환경오염이 야기되지 아니하도록 보장할 의무를 진다”라고 규정하고 있다.

1989년 환경과 건강에 관한 유럽헌장 제1장(권한 및 책임) 제5조는 “모든 정부와 공공기관은 그의 관할권 또는 통제하의 활동이 다른 국가의 국민의 건강에 손해를 미치지 아니하도록 보장할 책임(responsibility)을 진다”라고 규정하고 있다.

1992년 Rio Declaration on Environment and Development 제2조는 “자국의 관할지역 또는 통제범위내에서의 활동이 타국 또는 관할권밖의 지역의 환경을 피해를 미치지 아니하도록 할 책임을 진다”라고 규정하고 있다.

211) H. Oppenheim, *International Law* (1955), p.291.

“염피해방지의무”는 국제관습법, 조약 및 국제판례상 확립된 국가의 기본적 의무이며 월경적 환경오염피해로부터 보호받는 권리를 국가의 기본적 권리라고 주장하는 사람까지도 있다.²¹²⁾

월경적 환경오염을 방지할 국제법상의 의무는 타국에 해를 끼치도록 자국영역을 사용하여서는 아니된다는 선린의 원칙(principle of good neighborliness) 또는 권리남용(abuse of right) 금지원칙에서 도출되며 ‘이웃을 해하지 아니 하도록 재산권을 행사하라’(sic utere tuo ut alienum non laedas: use your own so as not to injure another's property)는 로마법언에 기초를 둔 것이다. 국제법상 원칙적으로 모든 국가는 자국영역내에서 배타적인 영역주권을 행사할 수 있으므로 자국영역내에서 발생한 환경오염이 타국에 피해를 미치는 것을 방지할 의무는 영역주권의 배타적 행사에 대한 제한을 의미한다.²¹³⁾

한편, 영향이론은 객관적 영역주의(objective territorial principle)에 입각한 것으로 비록 문제의 행위가 자국 영역밖에서 행하여졌다 하더라도 그 행위의 결과가 자국 영역내에서 발생한 경우에는 행위의 영향을 받은 국가의 관할권 행사를 정당화시키는 이론이다. 미국의 독점금지법의 역외 적용을 정당화하기 위한 관할권 이론으로 발전되어온 이 영향이론은 영역성(territoriality)이 행위의 주체뿐만 아니라 객체까지도 포함하고 있다는 점에서 영역주의의 특별한 측면으로 간주되고 있다.²¹⁴⁾

2. 국제법적 근거

(1) 국제관습법

월경적 환경오염피해방지의무는 국제관습법에 근거한 것이다. 월경적 환경오염을 방지할 국제법상의 국가의무는 1941년 미국과 캐나다간의 Trail Smelter 사건에서 인정되었다. 이 사건에서 미국과 캐나다간의 중재재판소는 “국제법과 미국의 원칙상 사건이 중대한 결과를 초래하고 피해가 명백하고 설득력 있는 증거에 의하여 입증되었을 때, 어떠한 국가도 매연에 의한 피해가 타국의 영역이나 재산 및 사람에 대하여 또는 타국 영역 내에서 발생하도록 자국영역을 사용하거나 또는 사

212) 崔昇煥, *op.cit.*, p.173. 참조.

213) *Ibid.*

214) *Ibid.*

용을 허락할 권리가 없다”라고 판시하였다.

이 사건의 개요는 다음과 같다. 캐나다의 British Columbian Trail에 소재하는 용광로에서 1925년이래 방출된 다량의 유독가스(이산화유황가스)가 미국 워싱턴 주로 유입하여 주의 농작물과 삼림에 많은 피해를 주게 되었다. 이 사건은 양국간에 체결된 1909년의 경계수역조약에 따라 설치된 국제합동위원회에 미국정부의 제의로 1928년 회부되었는데, 동 위원회는 가스배출로 미국 워싱턴주의 주민이 입은 피해를 배상할 것과 용광로측이 가스배출을 감소시킬 수 있는 적절한 조치를 취할 것을 권고하는 보고서를 채택하였으나 미국에 의하여 거부되었다.

미국과 캐나다는 1935년 협정을 체결하여 1932년 이전에 발생한 피해에 대하여 캐나다가 미국에 35만달러에 달하는 배상금을 지불하고 1932년 이후 발생할 문제를 해결하기 위하여 중재재판소를 설치한다는데 합의하였다. 1938년 제1차 중재재판소는 1932년부터 1937년까지 용광로가 워싱턴 주에 피해를 미쳤다고 판시하고 그 배상액을 7만8천불로 확정하였다. 1941년의 제2차 중재재판소는 “각국은 자국관할내의 사인에 의한 유해행위로부터 타국을 보호할 책임을 진다”라는 국제법의 일반원칙에 입각하여 캐나다의 British Columbia주에 소재하는 사기업이 미국에 미친 피해에 캐나다 정부가 책임이 있다고 판시하고 캐나다가 미국에 배상금을 지불할 것을 명하였다. 또한 중재재판소는 트레일용광로가 장차 미국 워싱턴 주에 더 이상 피해를 미치는 행위를 삼가야 하며 향후 손해가 발생할 경우에는 양국 정부의 합의에 의하여 배상금이 확정되어야 한다고 판시하였다.²¹⁵⁾

또한, 환경오염으로 인한 국제분쟁은 아니지만, 1949년 영국과 알바니아간의 코르푸해협 사건(Corfu Channel Case)에서도 이러한 원칙이 확인되었다. 이 사건에서 국제사법재판소는 “타국의 권리에 반하는 행위를 위하여 자국 영역이 사용되는 것을 고의로 허용하여서는 아니된다”는 국가의 의무에 입각하여 사건을 심리한 결과, 비록 알바니아가 자국의 영해내에 수뢰를 부설하지 않았다 하더라도 수뢰가 부설된 사실을 알면서도 통고하지 않아 영국군함이 피해를 입었으므로 알바니아는 국제관습법상의 무해통항권 침해에 따른 손해배상의 책임이 있다고 판시하였다.²¹⁶⁾ 월경적 환경오염을 방지할 국가의 의무는 UN총회의 결의나 국제기구

215) Trail Smelter Arbitral Tribunal, *American Journal of International Law*, Vol.33 (1939), p.182., Vol.35(1941), p.684.; J.E. Read, “The Trail Smelter Dispute,” *Canadian Yearbook of International Law*, Vol.1(1963), p.213. 참조.

216) *I.C.J. Reports*, 1949, p.22.

및 국제회의의 선언에서도 확인되었다.²¹⁷⁾

1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(UN Conference on the Human Environment)에서 채택된 인간환경선언(Declaration on the Human Environment)의 원칙 21은 “각국은 UN헌장과 국제법원칙에 입각하여 자국의 환경정책에 따라 자국의 자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 가지며 자국관할내의 개발활동이 타국이나 국가관할권 밖의 지역의 환경에 피해를 미치지 아니 하도록 할 책임이 있다”라고 선언하였다. 또한 1992년 브라질 리우데 자레이루에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 “환경과 개발에 관한 리우선언” 역시 동일한 원칙을 선언하였다(원칙 2). 1972년 인간환경선언의 원칙 21과 1992년 리우선언의 원칙 2는 초국경적 환경오염의 피해방지에 대한 국가책임에 관한 기존의 국제관습법을 선언한 것이라 할 수 있다.²¹⁸⁾

UN총회의 결의나 인간환경선언 및 리우선언 등은 조약이 아니므로 법적 구속력이 없고 환경보호에 관한 일반원칙을 선언한 것에 불과하지만 일종의 연성법(soft law)으로서 그 동안의 판례와 국가관행에 의하여 확립된 원칙이라 하여 국제사회의 구성원들이 법적 확신을 부여한 것이라 볼 수 있다.²¹⁹⁾

(2) 조 약

월경적 환경오염을 방지할 국가의 의무는 환경관련 조약들에도 규정되어 있는데 이는 국제관습법상의 원칙을 성문화한 것이다. 1979년 유엔유럽경제이사회(ECE)의 주관하에 체결된 장거리 월경적 대기오염에 관한 협약(Convention on Long-Range Transboundary air Pollution)은 전문에서 인간환경선언(원칙 21)의 정신을 재확인하고 자국관할내에서의 활동이 타국의 환경에 영향을 주지 아니하도록 할 책임이 있음을 규정하고 있다.

또한, 1960년 네덜란드와 서독간에 체결된 국경문제해결을 위한 일반조약(General Treaty for the Settlement of Frontier Questions)은 환경오염피해에 대한

217) 예컨대, 유엔총회결의 2849(1971), 2995(1972), 2996(1972), 3281(1974), 34/186(1979); Principles of Conduct in the Field of the Environment Concerning Resources Shared by Two or More States, UNEP.IG/12/2(1978) 등.

218) 崔昇煥, *op.cit.*, p.175.

219) 국제환경법에서의 soft law에 대하여는 盧明濬, “國際環境法の 주요내용 - 法の 淵源을 중심으로 -” 국제법평론, 통권 제4호(1995.3), pp.30~34. 참조.

국가책임을 명시적으로 규정하였으며, 1972년 런던에서 체결된 폐기물 및 기타 물질의 투기에 관한 해양오염방지협약(Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters) 제10조 등 해양오염에 관한 대부분의 조약들은 환경오염피해에 대한 국가책임을 규정하고 있다. 예컨대, 1974년의 국가의 경제적 권리·의무헌장, 1974년 발트해 해양환경보호협약, 1976년 지중해오염방지협약, 1980년 지중해오염방지의정서, 1978년 해양환경보호를 위한 협력에 관한 쿠웨이트지역협약, 1981년 동남태평양해양환경보호협약, 1982년 홍해 및 아덴만 환경보호협약, 1983년 카리브지역 해양환경보호 및 개발협약 등이 그것들이다. 특히 1982년 UN해양법협약 제192조, 194조, 235조는 자국관할하의 활동으로 인해 타국과 그 환경에 대해 오염으로 인한 피해를 주지 아니하도록 필요한 모든 조치를 취할 의무와 발생한 피해에 대한 국가책임을 규정하고 있다.

또한 1967년 체결된 달과 기타 천체를 포함한 외기권의 탐색과 이용에 있어서의 국가활동을 규율하는 원칙에 관한 조약(Treaty on Principles Governing Activities of States in Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies) 이른바 우주조약 제7조는 우주물체의 발사국가가 우주활동중 타국 또는 그 국민에게 피해를 미친 경우 국제책임을 진다고 규정하고 있으며 1972년 채택된 우주물체에 의하여 발생한 피해에 대한 국제책임에 관한 협약(Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects) 제2조는 보다 구체적으로 우주물체의 발사국가는 자국의 우주물체가 지구표면이나 또는 비행중인 항공기에 미친 피해에 대해 배상을 지불할 절대적인 책임을 진다고 규정하고 있다.²²⁰⁾ 이와 같이 환경보호와 관련된 조약들은 자국관할하의 환경오염으로 인해 타국에 피해를 미친 경우 국가의 국제책임을 규정하고 있으며 이는 환경오염으로 인한 국가책임원칙이 국제법상 확립되어 있다고 할 수 있다.²²¹⁾

220) R.P. Mazzeschi, "Forms of International Responsibility for Environmental Harm," In F. Francioni and T. Scovazzi(eds.), *International Responsibility for Environmental Harm* (London: Graham & Trotman, 1991), pp.17~21.

221) 崔昇煥, *op.cit.*, p.176.

제 3 절 월경환경오염피해에 대한 국가책임

1. 책임의 유형

(1) 불법행위책임

국제법상 국가책임이 성립하기 위하여는 국가의 국제법위반행위가 현실적으로 발생하여야 하고 이러한 행위에 대한 책임이 국가에 귀속될 수 있어야 하며 직접 또는 간접으로 국가에 대한 손해가 발생하여야 한다. 국제법상 확립된 월경적 환경오염피해방지의무를 위반한 행위는 국제불법행위를 구성하므로 각국은 자국관할 내의 활동으로 인한 타국의 환경오염피해에 대하여 국가책임을 지며 환경오염 피해국은 환경오염가해국에 대하여 국제청구를 제기할 수 있다. 국가에게 국제불법행위의 효과를 귀속시키는 국가기관은 중앙의 입법기관이든 사법기관이든 행정기관이든 지방자치단체이든 또는 연방의 주이든 관계없다. 예컨대, 국가기관이 환경오염방지에 필요한 법을 제정하지 아니하거나 환경오염방지를 위한 법의 집행을 하지 아니하거나 불법행위를 방치하거나 처벌하지 아니함으로써 타국에 환경오염을 초래한 경우 국가책임을 지게 된다.

그런데 국가기관의 지위에 있지 아니한 일반사인의 행위에 대해 국가책임이 성립하기 위해서는 사전에 사인의 행위를 상당한 주의(due diligence)로써 방지하지 못하였을 경우 또는 사후에 피해자에게 적절한 국내적 구제(local remedies)를 부여하지 아니하였을 경우에 한한다. 여기에서의 상당한 주의와 관련하여서는 국제표준주의를 주장하는 선진국의 입장과 국내표준주의를 주장하는 개발도상국의 입장이 대립하고 있다. 그러나 조약상의 의무를 지고 있는 경우에는 그에 따라야 할 것이다. 다만, 국가영역에 대한 환경피해와 같이 국가 자체의 법인이 직접적으로 침해된 경우에는 주권평등의 원칙에 따라 국내적 구제의 원칙이 적용되지 아니하며 피해국은 가해국을 상대로 직접 국제청구를 제기할 수 있다(트레일용광로 사건).

한편 환경오염으로 인한 국가책임분야에 있어 가장 논란이 많은 문제는 국가책임의 성립에 국가기관의 고의 또는 과실을 요하는가이다. 과실책임설에 의하면 사인이 타국에 손해를 미쳤을 경우 국가기관에 과실이 있는 경우에만 국가책임이 성립되는데 화산폭발로 인한 천재지변 등과 같이 국가기관에 과실이 없는 경우에도 국가책임을 부담시키는 것은 불합리하다.

그러나, 일반적으로 국가의 과실은 유추에 의한 불명확한 개념에 지나지 않으며 국제법상 모든 국가는 월경적 환경오염피해를 방지할 의무가 있으므로 이러한 국제법상의 의무를 위반할 경우에는 사인의 행위에 의한 것이라 할지라도 타국의 환경에 '중대한 피해'를 초래하였을 때에는 과실여부에 관계없이 국가책임을 지도록 하는 것이 예방차원에서 입법론적으로 타당하다. 최근 원자력의 이용과 우주개발 등과 같이 매우 위험한 물질의 취급이나 위험한 활동에 관한 국제협정에서 무과실 책임 또는 절대책임을 인정하고 있는 것은 이러한 경향을 반영한 것이라 하겠다.²²²⁾ UN국제법위원회(ILC)가 1977년이래 심의중인 '국제법상 금지되지 아니한 행위로 야기된 국제책임'에 관한 협약초안은 핵물질과 같은 위험물질의 취급, 생산, 운송 등으로 인한 월경적 피해에 대한 국가책임을 규정하고 있다.

(2) 해로운 결과에 대한 책임

전통국제법상 국가책임을 성립하기 위하여는 국제불법행위의 존재, 국가행위에의 귀속성, 손해의 발생이라는 세 가지 요건이 충족되어야 하므로 월경적 환경오염이 '국제법상 적법한' 또는 '국제법상 금지되지 아니한' 경제활동으로 발생하였거나 또는 영역국이 사인의 오염행위에 대해 적절한 통제와 상당한 주의를 하였음에도 불구하고 결과적으로 월경적인 환경오염피해가 발생하였을 경우 국가책임이론에 입각한 국제청구의 제기는 난관에 봉착하게 된다. 특히 월경적 환경오염피해의 심각성에 비추어 볼 때, 국제불법행위의 존재여부와 관계없이 또한 국가행위에의 귀속성여부에 관계없이 환경오염행위로 인하여 발생한 월경적 환경오염피해에 대한 국가책임은 1) 국제불법행위로 인한 국가책임과 2) 국제법상 금지되지 아니한 행위로 인한 국가책임을 포괄하는 개념으로 정의되어야 한다.

이러한 '국제법상 금지되지 아니한 행위로 인하여 야기된 해로운 결과에 대한 국제책임'에 관한 협약 초안(이하 '해로운 결과에 대한 협약 초안'이라 함)에서는 월경적 환경오염행위에 대하여 그 행위의 국제법 위반여부 및 국가에의 귀속성여부와 관계없이 결과적으로 발생한 손해에 대한 국가의 절대적 배상책임을 규정하고 있다. 즉 동 협약초안은 국가의 영역, 관할권 및 통제하의 모든 행위로 인하여 발생한 '월경적 손해'(transboundary harm)에 대하여 문제의 행위가 사인의 행위이든 국가기관의 행위이든 관계없이 또는 그러한 행위의 국제법상의 위법성 여부

222) *Ibid.*, p.178.

와 관계없이 영역국이 절대적 배상책임을 진다고 규정하고 있다(제1조). 따라서 '해로운 결과에 대한 협약초안'에 의하면 '손해의 발생'이라는 요건만 충족되면 즉 타국의 영토, 관할권 및 통제하의 인간 또는 환경에 대하여 구체적이고 중대한 손해가 발생하며 오염유발국이 손해배상의 책임을 진다. 또한 월경적 환경오염과피에 대해 오염유발국의 국가책임이 인정되기 위해서는 문제의 위험한 활동 또는 해로운 결과를 야기한 활동이 자국의 영역, 관할권 및 통제하에 이루어지고 있음을 인식하거나 인식할 수 있는 수단을 오염유발국이 가지고 있었어야 하는데, 월경적 손해가 발생한 경우에는 반증이 없는 한 오염유발국은 이를 알거나 알 수 있는 수단을 가지는 것으로 추정된다(제3조).

'해로운 결과에 대한 협약초안'은 초국경적인 환경오염피해에 대한 영역국의 방지의무를 엄격히 부과한 것으로 결과적으로 피해국이 가해국을 상대로 손해배상청구를 위한 국제청구를 제기하는 것을 용이하게 하였다. 물론 '해로운 결과에 대한 협약초안'은 아직 초안단계에 불과한 것으로 법적 구속력이 있는 것은 아니지만 동 협약초안에 나타난 기본원칙들은 국제사회의 법적 확신을 반영한 것이므로 동 협약초안에 입각한 의무이행과 권리주장은 국제적으로 정당성을 획득할 수 있으며 국제환경분쟁과 관련한 외교협상에서도 적절하게 원용될 수 있을 것이다.²²³⁾

2. 조약상의 국제적인 환경보호를 위한 제도

각국은 초국경적 환경오염피해를 방지하기 위하여 상호 협력하여야 하며, 자국 관할내 활동이 초국경적 환경오염을 야기할 우려가 있는 경우에는 관련 국가에게 이 사실을 통고하고 필요한 경우에는 적절한 정보제공과 협의를 하여야 한다. 초국경적 환경오염의 피해방지와 관련된 협력, 통고, 정보제공 및 협의의무는 환경관련조약, 국제기구의 선언 및 결의 등에서 일반적으로 인정되고 있다.²²⁴⁾

예컨대, 1974년 OECD이사회에서 채택된 '초국경적 오염에 관한 원칙'(OECD Principles Concerning Transfrontier Pollution)은 초국경적 오염을 야기할 중대한 위험이 있는 활동이 개시되기 전에 각국은 영향을 받을 타국에 조기정보를 제공하여야 하며, 현존하거나 예측할 수 있는 초국경적 오염문제에 대해 협의할 것을 권고하고 있다. 그러나, 협력, 통고, 정보제공 및 협의가 국제관습법상 확립

223) *Ibid.*, p.180.

224) *Ibid.*, p.185.

된 국가의 의무이나에 대해서는 논란이 있다.

예컨대, 1986년 체르노빌 원자력발전소로부터 방사능물질이 인근 유럽국가들에게 까지 누출되었을 때, 관련국가들은 구소련이 관련국가들에게 즉시 급박한 위협을 통고하지 아니한데 대하여 항의하였으나, 구소련은 통고의무가 관습법상 확립되었다는 서구제국의 주장을 부인하였다. 이 사건의 결과 국제원자력기구(IAEA)는 1986년 9월 비엔나에서 초국경적 영향을 미치는 핵사고에 대한 통고 및 정보제공을 의무화하는 '핵사고의 조기통고에 관한 협약'(Convention on Early Notification of a Nuclear Accident)과 핵사고에 대한 국제원조에 관한 '핵사고 또는 방사능 비상사태시 원조에 관한 협약'(Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency)을 각각 채택하였다.

초국경적 환경오염피해를 효율적으로 방지하거나 최소화하기 위해서는 관련 국가의 협조가 필수적임을 고려하여 볼 때, 국제법상 초국경적 환경오염피해 방지 의무는 환경보호를 위한 상호협력은 물론 예측할 수 있는 환경오염에 대한 통고, 정보제공 및 협의의무 등을 포함하는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 본다.

환경보호를 위한 협력, 통고, 정보제고 및 협의의외에도 다수의 환경관련조약은 환경보호 및 규제계획의 공동이행(joint implementation), 사실조사(fact-finding), 감시(monitoring) 등에 관한 당사국의 협력의무를 규정하고 있다. 이와 같은 유형의 협력의무는 국제관습법상으로도 요구된다고 보기는 어려우나, 다수의 국가관행상 일반적으로 적용가능한 국제법규로 수락되고 있다. 예컨대, 1979년 장거리 초국경적 대기오염에 관한 협약은 장거리 대기오염발산을 평가하고 감시하기 위한 공동계획(EMEP)의 이행을 규정하고 있으며, 동계획의 효과적 이행을 위한 방법 및 절차를 제9조에서 상세하게 규정하고 있다. 그리고 1985년 오존층보호를 위한 비엔나협약은 오존층상태에 관한 체계적인 관찰을 위한 공동계획을 국가 및 국제차원에서 당사국들이 수립하도록 요구하고 있으며(제3조제2항), 1989년 유해폐기물의 국가간 이동 및 처리규제에 관한 바젤협약은 위험폐기물의 관리 및 수출과 관련한 환경위험평가와 건전한 환경관리를 위한 협력의무를 당사국에게 부과하고 있다(제4조 및 제10조).

이와 같이 환경보호 및 규제계획의 공동이행, 사실조사 및 감시의무는 주로 국제협력이 필수적인 지구환경을 보호하기 위한 다자간 환경협약에 규정되어 있으며, 초국경적 환경오염피해를 방지하기 위한 다수의 양자조약에서도 찾아 볼 수

있다. 예컨대, 노르웨이와 서독간에 체결된 1974년 '파이프라인에 의한 석유방출에 관한 협약'은 타방당사국내의 사실발견에 의한 상호점열권을 포함한 공동의 환경규제계획을 규정하고 있다.

제 4 절 국제적인 환경피해에 대한 구제

국제법상, 어떠한 국가가 초국경적 환경오염으로 피해를 입은 경우, 그러한 피해를 초래한 국가에 대하여 그 원인이 되는 오염행위의 중지 및 방지를 요구하거나 원상회복 또는 손해배상(금전배상)을 청구할 권리가 있다. 즉, 국제법상 인정되는 피해의 구제를 위한 여러 가지 조치를 취할 수 있다. 물론 전통적인 국제분쟁해결방법에는 여러 가지 제약요소가 있는 것만은 틀림없다. 무엇보다도 국제법상의 근거를 명확히 제시하고 또한 그러한 근거가 국제관습법의 내용을 구성하는 것이거나 쌍방 당사국이 체결 또는 가입한 국제조약의 내용을 구성하는 것이어야 한다는 것이다.

여기에서 국제관습법화되어 있는 법원리의 범위와 내포에 대하여 당사국간에 이견이 있을 수 있다. 또한 그러한 이견이 없다고 하더라도 당사국간에 어떠한 방법에 의하여 분쟁을 해결할 것인가는 관련 조약 등에서 사전에 합의되어 있지 아니하다면, 사후에 합의가 이루어져야 한다. 이러한 합의가 어렵다는 점도 유념할 부분이다. 또한 피해의 존재여부 및 피해규모의 산정이 대단히 어렵다는 점은 특히 초국경적 환경피해의 구제의 실효성을 가로막는 커다란 장애요소가 되고 있다. 이러한 점은 환경관련 국제법의 진전속도가 다소 완만하여 아직 완전한 것이 되지 못하고 있다는 데에서 기인하는 것이다.

한편, 초국경적 환경오염으로 인해 피해를 입은 사인은 국내법에 따라 자국의 법원이나 오염행위가 발생한 외국의 법원에 손해 배상을 요구하는 소송을 제기할 수 있다. 그러나 자국법원에서의 소송과 관련하여서는 외국정부에 대한 재판관할권 및 준거법 등의 문제가 되며, 그 외국정부의 입장에서는 문제의 사인이 소속된 국가의 판결을 승인 및 집행할 것인가가 문제가 된다. 무엇보다도 국가면제 또는 주권면제원칙에 따라 주권국가는 자신의 공적인 행위로 인해 타국의 국내법원에서 피고로 제소될 수 없다는 점이 피해를 입은 사인이 자국법원에 소송을 제기하는데 첫 번째 넘어야 할 장애가 되고 있다. 결국 외국정부에 대한 재판관할권이 없다는 이유로 소가 기각될 것이다.

그러한 국가의 작위 또는 부작위에 의한 초국경적 환경오염과는 별도로, 사인의 행위로 인한 초국경적 환경오염피해에 대하여는 어느 국가의 법원이 재판관할권을 행사할 수 있는가가 문제가 된다. 오염피해가 타국에서의 행위에 의하여 발생하였다는 이유로 재판관할권을 부인한 사례가 있기는 하지만, 가해국과 피해국의 법원은 불법행위가 양국에서 모두 발생하였다고 간주하여 재판관할권을 행사할 수 있다. 국내법원에 의한 분쟁해결은 초국경적 환경오염문제가 국가간 분쟁으로 전화되는 것을 방지할 수 있는데, 오염피해자가 가해국의 국내법원에서 적절한 구제를 받지 못할 경우 피해자의 본국은 외교적 보호권을 행사할 수 있다.

오염피해자는 가해국의 적절한 국내적 구제를 받지 못하였거나, 자국 국내법원에 소송을 제기하는 것이 유리하다고 판단할 경우, 자국 즉 피해국의 국내법원에 국제소송을 제기할 수 있다. 그러나, 타국의 오염유발자가 법정지에서 아무런 사업활동을 하지 않거나 재산을 보유하지 아니한 경우 피해국의 국내법원이 오염유발자에 대하여 인적 관할권을 행사하는 것은 어려우며 이른바 영향이론(effects doctrine)에 입각하여 영토외적 관할권을 행사하고 손해배상판결을 내린다 할지라도 법정지내에 집행할 재산이 없는 경우 판결의 승인과 집행이 피고인의 본국에서 실현될 가능성은 희박하다.²²⁵⁾

가해국은 일반국제법상의 비차별원칙에 입각하여 초국경적 환경오염으로 피해를 입은 외국인에게도 자국인과 동일한 법적 구제권을 인정하여야 한다. 가해국의 국내법원은 자국영역밖의 외국인에게도 출소자격의 부여, 환경기준의 적용, 과실 또는 무과실 책임원칙의 적용, 손해배상액의 결정 등에 있어 동일한 절차법과 실체법을 적용하여야 한다. 예컨대, 오염자부담원칙은 자국내 또는 타국내 피해에 관계없이 모든 오염행위에 대해 내국인과 외국인의 차별 없이 동등하게 적용되어야 한다. 초국경적 환경오염으로 인해 피해를 입은 사인에 대한 동등한 법적 구제권은 국제조약, 국제기구의 결의, 국제판결 및 국내판결, 국내입법 등에서도 일반적으로 인정되고 있다.

예컨대, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 및 스웨덴간에 체결된 1974년 환경보호협약(Scandinavian Convention on the Protection of the Environment)은 주로 환경오염피해에 대한 사인의 법적 구제를 규정하고 있는데, 동 협약은 모든 당사국의 국민에게 동등한 법적 구제권을 부여하고 있다(제3조). 일반적으로 초국경적 환경피해에 대한 사인의 손해배상소송을 규정한 환경관련 조약은 1) 가해국의

225) *Ibid.*, p.184.

국내법원에서 재판관할권을 행사하도록 한 조약 2) 피해국의 국내법원에서 관할권을 행사하도록 규정한 조약, 3) 피해자가 법정지를 선택할 수 있도록 한 조약 4) 손해배상판결의 승인 및 집행을 상호 보장한 조약 등으로 구분할 수 있다.

그리고 1976년 유럽공동체 사법재판소는 영역 내에 거주하는 초국경적 오염피해자는 피해국(피해자 주소지국) 또는 가해국(오염자 주소지국)의 법원에 선택적으로 제소할 수 있으며 그 판결은 모든 유럽공동체 국가내에서 집행할 수 있다고 판시하였고 1977년 경제개발협력기구(OECD) 이사회에서 만장일치로 채택된 '초국경적 오염에 관한 동등한 구제권 및 비차별체제의 이행에 대한 권고안'은 초국경적 환경오염으로 피해를 입은 사인은 가해국의 법원에서 국내오염과 관련된 소송당사자와 동등하게 취급되어야 하며 오염의 방지 또는 오염으로 인한 손해보상을 위하여 가해국의 모든 행정적·사법적 절차에 회부하고 참여하는 권리를 부여받도록 하여야 한다는 권고를 하였다.

초국경적 환경오염피해에 따른 국제소송에 있어서 재판관할권이 확정된 경우에도 준거법 지정 및 적용문제가 제기되는데, 준거법 적용문제 또한 관련 조약이 없는 경우 국제사법상의 일반원칙과 규정에 따라 해결될 수 있다. 초국경적 환경오염피해에 있어 특히 문제가 되는 것은 불법행위지의 "장소"문제인데, 상기 영향이론에 따를 경우 피해국의 법정지법이 적용될 수 있을 것이다.²²⁶⁾

한편, 1993년 11월 11일 한국과 중국간에는 체결된 대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 환경협력에 관한 협정(한중환경협력협정)²²⁷⁾은 환경보호를 위한 예방조치이외에 환경보호와 관련된 각종 정보와 기술 및 자료의 교환, 환경보호를 위한 양국간 협의를 규정하고 있다(전문, 제2조, 제3조, 제4조 등), 또한 연구소, 대학, 기업 등 민간단체간의 환경협력협정의 체결을 권장하고 있고 있다(제5조). 중국내 민간환경보호단체의 활동에 대한 각종 후원과 환경보호와 관련한 기술과 자본의 제공 등을 통한 민간차원의 환경협력 역시 황해 및 황사오염피해를 사전에 예방할 수 있는 적절한 방법이라 할 수 있다.

그러나, 한중환경협력협정은 초국경적 환경오염방지를 위한 구체적인 이행 의무 및 절차에 관한 규정을 두고 있지 않으며 환경오염분쟁과 관련한 분쟁해결조항도 없기 때문에 실효성 면에서는 대단히 취약하다고 할 수 있다. 동 협정 제4조에 규정된 환경협력공동위원회를 통한 문제의 해결이 용이하겠는가는 의문이 아닐 수 없다.

226) *Ibid.*, p.186.

227) 이 협약(조약 제1199호)은 전문과 8개조항으로 되어 있다. 판보(1993.11.11).

제 6 장 환경과 무역규제

제 1 절 국제기구의 최근의 동향

둔켈(Arthur Dunkel) 전 GATT 사무총장이 리우 UN환경개발회의에서 역설한 바와 같이 무역은 그 자체가 목적이 아니고 목적을 달성하기 위한 수단이다. 그 최종목표는 '환경적으로 지속가능한 경제개발이다. 무역자유화의 원칙은 절대적이 아니고 환경적으로 지속가능한 개발을 확보하기 위하여 필요한 조치가 자유무역에 악영향을 미치지 모른다는 단순한 이유로 중단될 수 없다.²²⁸⁾ GATT와 환경관련 조약은 서로 다른 목표를 지향하는 것이 아니며 무역장애가 없는 세계에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development)이라는 인류의 목표를 달성하기 위한 동반자이다.²²⁹⁾

한편, GATT사무국은 1992년 무역과 환경에 관한 보고서를 발간하였으며²³⁰⁾ 1994년 4월 15일 Marrakesh 각료회의에서 채택된 WTO협정에 의한 WTO산하에 무역환경위원회(Committee on Trade and Environment)를 두고 정기적으로 무역과 환경을 조화하기 위한 회의를 개최하고 있다. OECD는 무역과 환경정책과의 관계를 연구하기 위한 전문가그룹을 무역과 환경위원회(Trade and Environment Committee)내에 설치하였으며, 1991년 1월 OECD각료이사회의 위임을 받아 무역과 환경위원회는 1993년 6월 무역과 환경에 관한 절차적 가이드라인(Procedural Guidelines)을 작성하였는데 주요 내용은 1) 환경·무역정책 수립시 이해당사자와 협의 등 투명성 제고, 2) 환경문제에 대한 정부간 협의절차 및 일방적 무역조치의 자제 등이다.

또한 UN세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development, 일명 Brundtland Commission)는 1987년의 보고서에서 환경정책과 국제무역의 상호관계에 대하여 관심을 표명한 바 있으며,²³¹⁾ 1992년 UN

228) Edith Brown Weiss, "Environment and Trade as Partners in Sustainable Development: A Commentary," *American Journal of International Law*, Vol.86(1992), p.728.

229) Besty Baker, "Protection, Not Protection: Multilateral Environmental Agreements and the GATT," *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.26(1993), p.468.

230) GATT, *Trade and the Environment*, GATT Doc. 1529(1992).

환경개발회의에서도 지속가능한 개발을 위하여 국제무역과 환경정책은 서로 조화를 이루어야 한다는 점을 강조하였다.²³²⁾

리우 선언은 환경보호를 목적으로 하는 무역규제조치가 자의적 또는 부당한 차별적 조치나 위장된 수단을 포함해서는 안된다는 점을 원칙 12²³³⁾에서 천명하였고 Agenda 21은 환경규제기준의 차이에 따른 생산비 격차에 대한 무역규제는 부당하며 국가간 또는 지구적 차원의 환경문제해결을 위한 조치는 가능한 한 국제적 합의에 기초하여야 한다고 제2장에서 규정하고 있다. UNEP도 환경보호를 위하여 무역조치를 취할 수 있도록 한 다자조약의 체결에 주도적인 역할을 하였고 1994년 2월 환경장관회의를 개최하여 무역과 환경에 관한 기본원칙의 합의를 시도한 바도 있다. 또한 지역적 차원에서도 환경과 무역의 관계가 관심사로 떠오르고 있다.

무역을 상징하는 GATT 제원칙과 환경을 상징하는 UNCED 제원칙의 양립가능성은 이미 확인된바 있다.²³⁴⁾ 예컨대, 리우회의가 채택한 기후변화협약은 모든 당사국 특히 개도국이 기후변화문제에 더 잘 대처할 수 있고 지속가능한 경제성장 과 발전을 이룩할 수 잇는 공개지원적인 국제경제체제를 확립할 수 있도록 모든 당사국이 협조하여야 한다고 선언하였다. 생물다양성협약도 권리의무의 행사가 생물다양성에 중대한 피해나 위협을 주는 경우를 제외하고는 이 협약의 규정이 기존 국제협정에서 파생되는 당사국의 권리와 의무에 영향을 주어서는 안된다고 규정하고 있다.

이상과 같은 리우회의의 노력과는 달리 1994년 4월 최종의정서의 채택으로 막을 내린 우루과이 라운드협상은 지속가능한 개발원칙을 수용하는 데 실패하였다. 우루과이 라운드 다자간 협상은 세계무역기구(WTO)에게 지속가능한 개발을 위한

231) The World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, (Oxford: Oxford Universities Press, 1987).

232) Principle 12 Of the Rio Declaration on Environment and Development of 1992: Parts A and B of Chapter 2 of Agenda 21.

233) 각국은 모든 국가에서 경제개발과 지속가능한 개발을 도모할 수 있는 개방 지원적 국제경제 체제를 창설하고 환경파괴문제를 더 잘 처리하기 위하여 협력하여야 한다. 환경목적을 위한 무역정책수단은 자의적이고 정당화될 수 없는 차별수단이나 국제무역에 대한 위장된 제한을 조성하여서는 아니된다. 수입국 관할권밖의 환경파괴에 대처하기 위한 일방적인 행위는 피하여야 한다. 국경을 초월하거나 범세계적인 환경문제에 대처하기 위한 환경조치는 가능한 한 국제합의에 기초하여야 한다.

234) Ernst-Ulrich Petersmann, "International Trade Law and International Environmental Law," *Journal of World Trade*, Vol.27(1993), p.51.

임무를 부여하는 것을 소홀히 하였다. WTO설립협정(Agreement Establishing the World Trade Organization)은 전문에서 단 한번 지속가능한 개발과 환경에 관하여 언급하고 있을 뿐이다. 여기에서는 무역과 경제적 분야에 있어서 당사국간의 관계는 지속가능한 개발목적에 따라 세계자원의 적정한 사용을 허용하고 환경을 보전하며 상이한 수준의 경제발전단계의 필요와 관심에 상응하는 방법으로 환경을 보전하는 수단을 강화하기 위한 목적에서 유지되어야 한다고 선언하고 있다. 235)

한편, 국제표준화기구(International Organization for Standardization)는 1993년 환경기술위원회(Technical Committee, TC 207) 발족과 더불어 구상된 제도인 환경인증제도(ISO 14000)를 도입하여 환경경영체제, 환경감사, 환경라벨링, 환경성능평가, 수명주기평가, 용어 및 정의, 제품규격의 환경적 측면에 대한 것을 중심으로 하여 국제적 차원에서 환경보호를 위해 기업을 유도하고자 하고 있다.

제 2 절 환경보호를 위한 특정한 상품 또는 동식물의 국제거래의 금지 또는 제한

현재 시행중이 수많은 국제협정은 환경피해를 주는 일정한 형태의 국제무역에 대하여 제약을 가하고 있다. 그중 가장 중요한 것으로는 1973년의 멸종위기에 처한 야생동식물의 국제무역에 관한 협정(the 1973 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) 및 1989년의 위험한 폐기물의 초국경이동의 규제를 위한 바젤협정(the 1989 Basel Convention for the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes)을 들 수 있다. 그 밖의 다른 협정들도 비체약국으로 하여금 국제적인 환경보호제도에 참여하도록 유도하고 당해 협정의 목적이 손상 받지 아니하도록 보장하기 위하여 압력을 가하는 수단으로서 비체약국과의 무역을 제한하고 있다. 1987년의 오존층의 보호를 위한 몬트리올 의정서(the 1987 Protocol for the Protection of the Ozone Layer)는 이와 같은 이유로 오존파괴물질의 거래를 제한하고 있

235) 물론 이 전문의 규정은 법적 구속력이 없고 선언적인 의미만을 가질 뿐이다. James Cameron, "The GATT and the Environment," in Philippe Sands (ed.), *Greening International Law* (Earthscan Publications: London, 1993), p.117.

으며 그와 유사한 정책이 1946년의 고래어획의 규제를 위한 국제협정(the 1946 International Convention for the Regulation of Whaling) 및 197년의 런던덤핑협정(the London Dumping Convention) 및 오슬로덤핑협정(Oslo Dumping Convention)에서 채택된 바 있다.²³⁶⁾

이와 같이 각종 국제환경협약들은²³⁷⁾ 각국의 의무사항을 규정하고 있는 외에 협약의 실효성을 확보하기 위하여 무역규제조치까지도 포함하고 있다는 점에서 단순히 환경보호차원을 넘어 국제무역 및 산업에 직·간접적으로 영향을 미치고 있다. 환경보호문제는 향후 국제환경에 관한 논의의 진전에 따라 세계 각국의 교역에 대한 직·간접의 영향이 더욱 확대될 전망이며 이와 함께 국제무역질서에도 상당한 변화가 초래될 것으로 예상된다.

이와 같이 지구생태계보호를 위한 국제환경협약에 무역규제를 협약의 실효성 확보를 위한 수단으로 사용하여 국제거래를 제한하는 규정을 두는 사례가 증가하고 있으며, 이러한 것들은 비록 당사국간에만 적용된다는데 한계가 있다. 기존의 국제협약은 국제적 여론 이외에는 가입을 촉구할 방법이 없어서 가입한 국가만이 경제적 손실을 입었는데 비가입국에 대한 무역규제가 도입되면서 국제협약의 실효성을 확보할 수 있게 되었다.

제 3 절 GATT/WTO 체제하의 환경과 무역

1. GATT협정의 관련 규정

(1) 동종의 제품에 대한 동일한 취급(Like Treatment of "Like" Products) (GATT협정 제3조)

GATT협정 그리고 UR협정 어느 것도 생산공정과정에서 환경에 피해를 주는 제품의 수입을 금지하는 것에 대하여 아무런 규정도 두고 있지 않다. 아래에서는 제

236) 한편, 1985년 국제고래포획위원회(International Whaling Commission: IWC)가 채택한 고래포획(Whaling)에 관한 모라토리움(moratorium) 및 미국해양포유동물보호법(US Marine Mammals Protection Act) 등 미국의 입법도 역시 제공국가들로 하여금 보존조치에 따도록 권유하는 목적으로 어류 및 어류제품의 수입에 대한 제한을 허용하고 있다.

237) 국제환경보호와 관련된 협약의 목록에 대하여는 Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, (Oxford: Clarendon Press, 1992), xviii - xxvii 참조.

품 그 자체에 의한 환경오염과 생산공정상의 오염을 구분하여, 그 생산공정에 의하여 수입국의 환경이 피해를 입었다는 이유로 당해 수입국이 제품을 달리 취급할 수 있는가를 검토하기 위하여 GATT협정의 관련 규정들을 분석한다.

GATT협정은 상품교역을 증진시키고 국제무역에서의 차별적인 대우를 금지하기 위한 중요한 국제규범이다. GATT협정의 서문에서는 “생활수준의 향상”과 “세계 자원의 완전한 사용 개발”이라는 일반적 목표를 규정하고 있으며 이를 위하여 GATT협정은 환경법규 및 환경보호와 관련된 국제기구와 협력하고 있다. GATT협정의 몇몇 조항들은 국가차원에서 채택되는 환경조치들과 관련되어 있다.

제3조제4항은 체약국들이 수입품에 대해 내국의 조세와 규칙에 관한 내국민대우를 규정하고 있다. 즉, “체약국 영역의 제품으로서 타방 체약국의 영역에 수입되는 제품은 수입국내에서의 판매, 판매를 위한 제공, 구매, 수송, 분배 또는 사용에 영향을 미치는 모든 법률, 규칙 및 기타 요건에 있어서 수입품의 동종제품에 적용되는 대우보다 불리한 대우를 받아서는 아니된다.”라고 하고 있다. 수입국내에서 수입제품에 대한 차별이 존재하는지를 판정하는 때에는 각국의 조치들이 미친 영향을 고려할 수 있지만 동 규정은 수출국에서의 생산 또는 관련 행위들에 대하여는 어떠한 고려도 하고 있지 아니하다.

수입국의 기준이 국내생산품에 유리하게 차별적으로 적용되는 경우, 수출국은 GATT협정상 양허가 무효화 또는 침해되었다는 주장을 뒷받침하기 위하여 제3조제4항을 원용할 수 있다. 또한 Note Ad Article 3은 자국제품에 대한 것과 동일한 규칙 또는 부담금인 경우에는 국경에서 수입품에 대하여 규칙, 내국의 조세 또는 부담금을 적용하는 것을 허용하고 있다.

그러나, GATT 패널은 국경에서 수입품에 대하여 국내 규칙을 적용할 수 있는 권한은 수입되는 제품 그 자체와 관련된 규칙에 국한되며, 제품생산공정과 관련되는 규칙에 대하여는 그러한 제한을 받지 아니한다고 판시한 바 있다.²³⁸⁾ 내국민대우에 관한 제3조의 의무는 동종의 제품에 대한 동일한 규칙을 적용한다는 것에 근거한 것이며 이것은 제품의 생산공정(공정이 제품에 영향을 미치지 아니하는 한)이 아니라 제품 자체에 초점이 맞추어져 있음을 의미한다.²³⁹⁾ 이러한 동종의 제품

238) General Agreement on Tariffs and Dispute Settlement Panel Report on United States Restrictions on Imports of Tuna, *International Legal Materials* Vol.30(1991), p.1594.

239) John H. Jackson, *op.cit.*, p.209.

의 정의는 『GATT협정 체결국으로 하여금 다른 체결국으로부터 수입되는 동종의 제품에 대하여 다른 국가로부터 수입되는 제품에 대하여 적용되는 최저의 관세보다 높지 아니한 관세를 적용하도록』하고 있는 GATT협정 제1조와도 관련되어 있다. 그러므로 GATT협정 체결국은 그 생산으로 야기된 대외적 환경피해에 근거하여 상품에 대하여 차별관세를 부과할 수 없다.

환경론자들의 입장은 “세계적 부의 극대화라는 관점에서 볼 때, 제품과 생산과정간의(수입국에게 전자에 대하여는 규제를 허용하지만 후자에 대하여는 허용하지 아니하는) 구분은 자의적이고 비생산적이며, 제1차적으로 개개의 국가와 생산자들은 환경침해에 따른 비용을 국경밖으로 전가시키지 아니 하도록 환경기준을 강화하여야 한다”는 점을 강조한다.

(2) 최혜국대우와 내국인대우에 관한 예외(GATT협정 제20조)

GATT협정 제20조는 제1조의 최혜국대우와 제3조의 내국인대우에 대한 예외를 허용하고 있다. 그러나 제20조에는 “환경”이라는 용어는 전혀 언급되어 있지 않다.²⁴⁰⁾ GATT협정의 전반적인 내용이 관세 및 비관세 장벽을 철폐 또는 규제함으로써 교역을 증대시키는 것이지만 제20조에 열거된 일반적인 예외는 안보 또는 공공복리에 중요한 분야에서 적절한 조치를 취할 수 있는 각국의 권리를 인정하고자 하는 조항들을 포함하고 있다. 제20조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“어떠한 조치들이 동일한 여건하에 있는 국가간에 자의적이고 불공정한 차별 수단 또는 국제무역에 있어 위장된 규제조치로 사용되어서는 아니된다는 것을 조건으로, 동 협정문의 어떠한 조항도 어떠한 체결국이 다음의 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되어서는 아니된다.” (a) 생략 (b) 인간 및 동식물의 생명 또는 건강을 보호하는데 필요한 조치, (c) 생략 (d) 특허권, 상표권 및 저작권의 보호와 사기적 관행의 방지 등을 포함하여, 동 협정의 규정에 위배되지 아니하는 법률 또는 규칙을 준수하기 위하여 필요한 조치, (e) 생략 (f) 예술적, 역사적, 고고학적 가치가 있는 국보들을 보호하기 위하여 적용되는 조치 (g) 유한한 천연자원의 보존에 관한 조치, 다만 국내생산 및 소비의 제한과 관련하여 실시되는 경우에 한한다.

240) 이에 관하여는 Steve Charnovitz, “Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX,” *Journal of World Trade Law*, Vol.25(1991), pp.37~38.

이들 4가지 예외 중에서 첫 번째 예외인 (b)는 국가의 위생기준의 시행과 공공 보건을 위한 광범위한 환경규제를 모두 포함하고 있다. 두 번째 예외인 (d)는 수출국들이 유해물질에 대한 사전허가 및 등록제도를 사용하는 경우 또는 유해물질이나 제품에 대한 표시요건(소비자에 대한 경고라벨 부착 등)이 사용되는 경우에 적용될 수 있다. 세 번째 예외인 (f)는 고대 예술품 또는 고대 유물과 같이 수출국이 문화적으로 중요하다고 간주하는 제품에 대한 수입금지를 목적으로 한 것이다. 넷째 예외인 (g)는 국내자원개발이 규제되는 수산물, 또는 천연자원을 보존하기 위하여 수출이 금지되는 목재에 대한 수입을 제한하기 위한 것이다.

제20조 (b)는 체약국이 “인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한” 조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 앞서 논의된 기준을 충족시키는 외에 제20조 (b)의 조치가 “필요”하여야 한다. “필요한”이라는 조건은 어떠한 국가의 환경보호 또는 집행의 실질적 수준의 선택을 예측하는데 사용되지 아니한다. 오히려 “필요한”이라는 기준은 어떠한 국가가 바라는 목표를 달성하기 위하여 사용하는 수단에 대하여 적용된다. “필요한”이라는 용어는 다른 어떠한 대안적 조치가 없을 것 또한 선택된 조치가 GATT협정의 규정에 대해 있을 수 있는 불일치는 최소한에 그쳐야 한다는 것을 요구하는 것으로 해석된다.²⁴¹⁾ “필요한”이라는 용어에 대한 이러한 해석은 두말할 여지없이 GATT협정에 합치되는 입법을 추진해 온 국가들에게도 큰 부담을 주는 것이며 제20조 서문의 비보호주의적 조건에 대한 엄격한 해석이 수입국의 환경을 보호하기 위한 일방적인 조치의 보호주의적 남용을 방지하는데 충분할 것이라고 주장되어 왔다.

제20조 (g)는 당사국들이 국내생산 또는 소비에 대한 제한과 관련하여 유한한 자연자원의 보존에 관한 조치가 효과적인 것이 되도록 하는 한 그러한 조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 제20조 (g)의 원용은 보존에 “제1차적인 목적이 있는” 조치에 한정된다. 그러한 조치는 국내적 조치를 보강하기 위하여 취하여야 한다. 많은 사람들이 제20조 (g)는 그것이 화석연료의 수출규제에만 적용되도록 의도되어 있기 때문에 외국에서의 환경상의 공정을 규제하는데 사용되어서는 아니된다고 주장한다.

따라서, 상기의 제20조 (b)와 (g)는 체약국이 환경피해를 이유로 한 조치를 취하

241) “General Agreement on Tariffs and Trade: Dispute Settlement Panel Report on Thailand Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes”, *International Legal Materials*, Vol.30(1990), p.1122.

는 것을 허용한 것으로 해석될 수 있다는 주장(이러한 해석에 따른다면 그러한 조치는 제1조와 제3조에 대한 침해가 아니다.)은 타당하지 않다고 본다. GATT 패널은 제20조의 예외를 대단히 좁게 해석하고 있는 바, the Dispute Settlement Panel on United States Restrictions on Imports of Tuna(Tuna 패널)은 다음과 같이 명확히 천명하였다.²⁴²⁾:

제20조는 일반협정의 다른 규정상의 의무로부터의 제한적인 또한 조건부적인 예외이며, 적극적인 규칙이 아니다. 패널의 관례는 제20조를 좁게 해석하고 제20조를 원용하는 당사국에게 그 원용을 정당화하도록 하는 부담을 지우고 있다.

한편, 제20조의 예외에 해당되는 조치들을 취하는 경우, 최혜국대우를 바탕으로 하여 무차별 대우의 의무를 이행하여야 한다. 그러나 제20조의 규정은 통보요건을 명시하고 있지 않기 때문에 어떠한 조치를 예외적인 조치로 간주하는 국가는 그러한 조치의 시행을 GATT협정에 통보하거나 이를 널리 알릴 필요가 없다. 또한 그러한 조치가 국내조치의 예외라고 주장하거나 국제적 의무에 위배된다는 것을 인정함으로써 국내규범과 국제규범과의 연관성을 분명히 하고 명확하게 밝힐 필요가 없다. 이 밖에 환경문제와 관련이 있는 GATT협정상의 다른 조항으로는 제10조제 1항(무역규칙의 공표), 제4부(무역과 개발), 제5조(통과의 자유), 제8조(수수료 및 절차, 허가요건) 등이 있다.

(3) WTO

UR의 종료와 더불어 국제무역에서 최대의 관심사가 된 환경문제를 고려한 새로운 다자간 무역질서형성에 대한 논의(Green Round)가 필요하다는 인식이 확산되고 있으며, 무역관련 환경문제는 1995년 1월 발족한 WTO가 처리하여야 할 가장 중요한 현안이 될 것이다. Green Round라 함은 국제사회에서 환경문제와 무역문제를 연계시키려는 일련의 움직임을 말하며, UR에 대한 일반적 관념에서 출발한 Green Economy와 Round라는 개념이 합하여져 형성된 용어이다. Green Economy라 함은 지구환경시대에 지속가능한 개발의 개념을 기초로 하여 경제활동에서 환경적 비용과 편익을 고려한 환경보전적 입장을 존중하면서 경제적·사회

242) Tuna Panel Report, *op.cit.*

적 편익을 최적화하려는 경제의 한 형태를 말한다.

1993년 7월 미국의 클린턴 행정부는 UR 타결이후의 정책방향으로 환경보호를 독점금지, 기술개발, 투자증대, 고용창출과 더불어 5대 중점과제로 선언함으로써 그린라운드의 적극적인 추진을 준비하고 있다. 1994년 4월 UR협정 서명식때에도 미국은 WTO산하 상설기구로 「국제환경무역위원회」를 설치하여 현행 GATT 규정들과 오존층 파괴방지, 멸종위기동식물의 보호 등 환경협약이 공존하도록 하는 방안을 추진하고자 한 바 있었다. 아래에서는 환경보호를 이유로 한 무역규제와 관련하여 환경보호론자들과 자유무역론자들이 어떠한 입장을 가지고 있는가에 대하여 검토하기로 한다.

국제협상을 통하지 아니한 일방적인 무역규제에 대해서는 부정적인 입장을 취하는 Thomas J. Schoenbaum 교수는 WTO의 자유무역주의에 우선권을 두고 이에 위반한 일방적인 조치는 허용될 수 없다고 한다. Edith Brown Weiss 교수는 무역은 그 자체가 목적은 아니며 단지 수단일 뿐이며 그 목적이란 바로 지속가능한 개발이라는 것이다. 따라서 환경보호를 위한 조치가 자유무역달성에 그 우위를 양보할 수 없다고 한다.

한편, 미국에서도 환경분야에 대한 보조금을 지원하고 있다. 미국연방정부는 환경관련부문의 연구에 30억달러의 연구개발예산을 책정하고 있다. 또한 연방정부는 오염을 통제하고 감소시키기 위한 투자 및 기타 자연자원 및 환경을 보호하기 위한 투자에 무상지원(grant)을 하고 있다. 이와 같이 환경분야에서의 지원하는 여러 형태의 보조금이 있지만, UR보조금및상계조치협정 제8조제2항 (c)에서 정하는 조건에 부합되는 경우에는 허용보조금으로 인정받을 수 있다.²⁴³⁾ 그런데, UR협정의 어떠한 규정도 생산공정에서 환경에 피해를 주는 제품에 대하여 수입국이 규제조치를 취하는 것을 명시적으로 허용하고 있지 않다. 사실, 이러한 규정은 입법상의 흠결이라기 보다는 선진국과 개발도상국간의 입장 차이를 좁히지 못한 결과이며 어떠한 점에서 의도적인 것이라고 할 수 있다. 선진국들의 입장에서 볼 때는 금지하지 아니한 것은 허용된다는 논리에 따라, 국내법 등 협정밖에서 이 문제를 해결하고자 할 것이다.

이러한 상황하에서 선진국들과 환경론자들은 『어떠한 국가의 낮은 환경기준이 자국 생산자를 위하여 국내시장을 외부로부터 절연시키는 보조금으로서 이용될 수

243) *Ibid.*, pp.245~246.

있을 뿐만 아니라 제3국시장에서 자국 생산자의 경쟁력을 제고시키는데 효과적인 수단이 될 수 있다는 점에서 통일적인 환경규칙을 마련하기 위한 국제적인 협력이 절실히 필요하다』고 주장하고 있다.

(4) GATT의 환경관련사건 처리관행

GATT협정이사회가 채택한 GATT협정 제20조를 원용한 10개의 패널보고서중에서 단 1건의 보고서만이 제20조의 예외적 적용을 인정하고 있으며 그러한 예외가 인정되는 경우에도, 동일한 조건의 국가들에 대해 자의적으로 또는 부당하게 차별할 수 없다. 지금까지 이러한 조건에 위배되는 것으로 판명된 조치는 없었지만²⁴⁴⁾ 이 규정은 약한 최혜국대우의무를 정하고 있는 것이다. 또한, 제20조의 조치가 “국제무역에 대한 위장적 제한”이 되어서는 아니된다는 요건은 약한 내국인 대우조항을 정한 것이라 할 수 있을 것이다. 그러므로 제20조의 조치는 그와 유사한 제한이 국내제품에 대해 적용되는 경우에 한하여 수입품에 대해 적용될 수 있다.²⁴⁵⁾

지난 20년동안 GATT의 분쟁해결활동을 보면, 분쟁당사국의 주장을 지지하거나 반박하기 위하여 제20조의 규정을 원용해 왔다. 이들 중 하나는 1979년 미국이 캐나다산 참치 및 이들 제품의 수입을 금지한 것에 대한 캐나다의 제소이다. 동 수입금지조치는 캐나다 서부해역 200해리 이내에서 참치를 잡았다는 이유로 캐나다가 19척의 미국어선을 정지시키고 승무원들을 체포한 것에 대해 미국이 취한 조치였다.

그 당시 자국의 200해리 해역을 침범하였다는 캐나다의 주장을 미국이 인정하지 않았기 때문이다. 캐나다는 GATT협정 제23조에 의거하여 미국의 행동이 GATT협정에 의하여 부여되는 자국의 이익을 무효화 또는 침해하였다고 주장하였다. 이에 대하여 미국은 위에서 논의된 제20조 (g)항의 예외규정에 해당한다고 주장하면서, 캐나다가 국제조약(즉 미주열대참치협약)에 의한 참치보호 노력에 협조하지 않았다고 주장하였다. 캐나다는 미국이 어족보호의 이유보다는 경제적 이익 때문에 그러한 조치를 취하였다고 주장하였으며, 또한 미국법이 다른 국가로 하여금 그 국내법에 배치되는 방법으로 행동하도록 하였다고 주장하였다.

244) Steve Charnovitz, *op.cit.*, p.35.

245) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.757.

1991년 GATT의 Tuna사건 패널은 돌고래의 어획량을 감소시키기 위하여 참치수입을 제한하는 미국법의 영토외적 적용은 협정상의 미국의 의무에 위배되는 것이라는 결정을 내린 바 있다. 동 패널은 미국이 국내의 생산이나 소비를 조절하는 어떠한 조치도 취하지 않았기 때문에 미국이 제20조 (g)의 예외조항을 원용할 수 없다고 결론지었다. 따라서 패널은 미국의 수입금지가 예외적인 경우를 제외하고는 그러한 조치를 입안하거나 시행하지 못하도록 규정한 GATT협정 제11조에 위배되는 수량제한이라고 판정하였다. 이러한 입장에 의하면, 멕시코로부터 또는 중개국으로부터의 참치수입의 금지는 GATT협정 제20조에 의하여 허용된 예외에 의하여 정당화될 수 없다. GATT협정패널이 초법적인 조치를 허용하지 아니하여 왔다는 관행을 고려해볼 때, 제20조의 조치의 사용은 크게 제한을 받고 있다고 할 수 있다.

이를 보다 구체적으로 설명한다면 다음과 같다. Tuna 패널에서는 제20조 (b)의 문맥이 관할권을 초과하는 조치에 대하여는 침묵을 지키고 있다는 점을 유의하여 고래의 어획에 대한 참치어획의 평균비율이 미국의 비율인 1.25배를 초과하지 아니하였다는 사실을 증명하기 못한 국가로부터의 참치의 수입을 제한한 미국의 법을 GATT협정위반이라고 판시하였다. 패널은 제20조의 (b)와 (g) 어느 것도 초관할권적 조치를 정당화하는 데 사용될 수 없음을 판시하였다. 이와 같이 Tuna 패널에서는 제20조의 (b)와 (g)의 적용을 규제하고자 하는 국가의 영역 내에서 “생명 또는 건강” 및 “자연자원”을 보호하는 조치로 국한하였다.

이것은 다른 국가의 국내적 환경보호문제에 대하여 개입하고자 하는 경제적 대국이 제20조를 원용하는 것을 방지하는 것이기는 하지만, 수입국의 영역에 피해를 미치는 수입품에 대해 규제하기 위하여 제20조를 원용할 수 있는 가능성을 배제하고 있지 않다. 그러나 Tuna 패널보고서의 부수적 의견들은 수입국이 자국환경을 보호하기 위해 일방적 조치를 취하는 것은 인용될 수 없음을 시사하고 있다. Tuna 패널은 제20조의 조치에 대한 영토외적 관할권을 인정하는 해석을 한다면, 자유무역체제에 대한 도전이 될 수 있음을 다음과 같이 우려하였다:

각 계약국은 타방 계약국의 일반협정상의 권리를 위태롭게 하는 생명 또는 건강의 보호(또는 보존)정책을 일방적으로 결정할 수 있을 것이다. 그렇게 된다면, 일반협정은 모든 계약국간의 무역을 위한 다자간의 틀을 더 이상 구성하지 못하고 동일한 국내규칙을 가진 제한적인 수의 계약국간의 무역에 대해서만 법적 안전장치를 제공하게 될 것이다.²⁴⁶⁾

246) Tuna Panel Report, *op.cit.*, 42.

Tuna 패널에서의 부수적 의견(dictum)은 외국생산공정이 수입국의 환경에 영향을 미친다고 할지라도 그에 대한 일방적인 조치는 GATT협정체제에 대한 잠재적인 위협이 되기 때문에 허용되어서는 아니된다는 점을 지적한 것으로 볼 수 있다. 패널은 체약국은 그러한 조치가 허용되어야 하기 전에 남용을 방지할 수 있는 기준에 대하여 합의할 필요가 있음을 지적하였다.

한편, 장래의 WTO가 그 생산이 수입국의 환경에 대하여 또는 지구 전체에 야기한 피해를 이유로 어떠한 제품의 수입을 제한하는 일방적인 조치에 대하여 어떻게 대응할 것인가는 명확하지 않다. 여러 가지 면에서 Tuna 패널에서 미국의 입장은 지지를 받을 수 없었다. 즉, 미국의 돌고래와 참치 어획량의 연계에 따른 멕시코참치의 수입금지조치는 미국 관할권밖에 있는 돌고래를 數的으로 보호하기 위해 적용된 것으로서 부당한 것이었다.

Tuna 패널의 보고서는 GATT협정의 공식결정으로 채택되지 아니하였고 또한 GATT협정의 패널도 기관력의 원칙에 구속되는 것은 아니다. “필요한”이라는 기준을 완화하고 수입국의 환경에 피해를 주는 자국영토밖의 생산공정과 관련된 대응조치를 취하는데 대해 찬성하는 주장이 보편적으로 받아들여지게 된다면 향후 GATT협정 또는 WTO 패널이 환경적으로 피해를 주는 외국에서의 생산공정으로 부터 자국의 환경을 보호하기 위하여 수입국이 일방적인 조치를 취하는 것을 허용하게 될 수 있을 것이다.

미국과 캐나다간의 또 하나의 분쟁은 미국에 의하여 제기된 것으로 GATT협정 제11조와 제20조와 관련된 것이다. 미국은 가공하지 아니한 연어와 청어의 수출을 금지한 캐나다의 조치가 제11조에 위배되며 제20조의 예외규정에도 속하지 아니한다고 주장하였다. 이에 대해 캐나다는 제11조제2항 (b)에 의하여 국제무역에 있어서 제품의 분류, 등급 또는 판매에 관한 기준 또는 규칙의 적용상 필요한 국내규제 즉 품질예외는 수량제한의 일반적 금지로부터 제외된다고 주장하였다. 캐나다는 또한 그러한 수출금지를 허용하고 있는 것으로 제20조 (g)항을 원용하였다. GATT의 패널은 동 규제조치가 캐나다가 주장한 조항들에 의해 정당화될 수 없다고 판정하였으며 캐나다가 자국의 품질기준을 충족시키지 않는 생선의 수출을 금지할 수는 있지만 일부 출하분이 기준에 일치되는 경우에는 특정한 종류의 생선에 대해 수출을 전면적으로 금지할 수는 없다는 것이었다.

미국과 캐나다간의 세 번째 분쟁은 캐나다가 EC와 EC체약국들의 지지를 얻어 제소한 것으로 미국이 외국제품보다 수입품에 더 높게 부과된 세금으로 기금을 마

련한 환경청정을 위한 기금(Superfund for Environmental Cleanups)에 관한 것이다. 캐나다는 높은 수입세가 제23조의 무효화 또는 침해의 경우에 해당한다고 주장하였다. 미국은 동종상품이 생산되고 있는 경우, 부과되는 세금은 최종생산품에 적용되는 세금이 아닌 수입제품을 생산하는 데 사용된 화학품에 적용되는 세금과 동일하다고 말하면서 제2조 2(a)와 제3조제2항에서 허용하고 있는 '조정'(adjustment)에 해당하는 것이라고 정당화하였다. 그러나, EC는 이들 GATT협정 조항이 판매세에 대해서만 적용되는 것이므로 동 분쟁과는 관련이 없다고 주장하였다. 결국 GATT협정 패널은 동 세금이 제3조제2항에 위배된다고 판정하였다.

이상의 논의를 요약한다면 다음과 같다. 제20조는 (b) "인류, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한" 또는 (g) "소모성 자연자원의 보존과 관련된" 무차별조치를 허용하고 있다. 이러한 예외중 첫 번째는 수입국의 관할권 내의 건강 또는 생명을 보호하기 위한 위생상의 조치의 사용만을 취급한 것으로 해석되었다. 두 번째의 예외인 (b), 역시 그것이 보존정책의 영토외적 적용에까지 확대될 수 없기 때문에 또한 외국의 어획에 관한 미국법에 규정된 예측할 수 없는 조건은 돌고래의 보존에 제1차적인 목적이 있는 것으로 볼 수 없기 때문에, 적용될 수 없는 것이었다. 더 나아가 멕시코와의 협력에 관한 약정의 교섭 등, 공해의 자원을 보호하기 위한 목적으로 다른 조치를 이용할 수 있는 한, 그러한 제한이 공해의 자원보호를 위해 필요한 것이 아니며 멕시코의 어획활동과 관련하여 자의적으로 운용된 것이었다. 그러나, 참치제품에 대한 '돌고래에 우호적인(dolphin friendly)' 상표의 사용을 요구한 미국의 규칙은 GATT협정과 양립불가능한 것으로 간주되지는 아니하였다.

이러한 해석은 항구적으로 유효한 것이라고 볼 수 없으며 GATT협정 자체의 규정에 대한 재협상에 따라 변경될 수 있는 것이다. 그러나 이러한 해석은 환경을 이유로 채택된 국내적인 무역규제는 GATT협정체제하에서는 그 적용상 어려움이 있다면 조심스럽게 정의되어야 한다는 것을 시사해주고 있다. GATT협정 패널에 의한 제20조에 대한 제한적인 해석은 다른 환경보호조약의 시행에 대하여도 어려움이 될 수 있다.

오존층의 보호에 관한 몬트리올 의정서의 협상과정에서 제시된 전문가의 조언은 이 협정상의 무차별적 무역제한은 GATT협정하에서의 건강보호를 근거로 정당화될 것이라는 것이었다. 이러한 논지는 바셀협정에 대하여도 적용될 수 있을 것이다. 그러나 CITES협정은 세계적인 효력을 갖는 보존제도를 창설하기 위한 의도

를 가지고 있기 때문에 수입국의 관할권내에서의 보존만을 염두에 둔 것은 아니다. GATT협정 제20조에 대한 패널의 해석에 따르면 동 협정이 GATT협정과 양립할 수 있는가의 여부는 더욱 불명확하다. 『조약법에관한비엔나협약』 제30조에서 정하고 있는 『양립되지 아니하는 조약들을 지배하는 규칙들』은 조약의 체결국들간에는 일응 후법우선의 원칙이 적용된다. 그러나, 이러한 규칙은 전적으로 만족스러운 것은 아니며 어떠한 경우에는 관련 문서들의 해석에 따라 좌우될 수도 있다고 설명되어 왔다.²⁴⁷⁾

한편, 분쟁해결외에도 GATT는 환경관련 문제를 다루기 위해 다양한 실무그룹과 기타 기구들을 만들었다. 1972년에는 체결국들이 공해방지 및 인간거주환경을 보호하기 위한 조치들을 무역정책적 측면에서 국제적으로 문제들을 검토하기 위해 “환경조치와 국제무역에 관한 그룹”을 만들었다. 최근에는 “국내규제제품과 기타 유독물질에 관한 실무그룹”이 특정 규제 및 이미 시행되고 있는 조치들에 관한 국제협상 및 판정의 토대가 될 수 있는 법안을 준비하기 위해 다른 국제조직들과 함께 적극적으로 활동한 바 있다.

Tuna 패널이 제시한 바와 같이 체결국은 외국의 생산과정과 관련하여 일방적인 조치를 취하는 것을 허용하는 것을 GATT협정 제25조의 의무면제(waiver)조항에 포함될 수 있도록 GATT협정의 규정을 개정하는데 동의할 수도 있을 것이다.²⁴⁸⁾ 그 가능성중의 하나는 다음과 같이 제20조 (k)를 추가하는 것이다. 즉, “(1) 체결국의 관할권내에 있는 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 보건을 포함하는 환경의 보호와 관련하여 또는 (2) 세계적 생태계의 보호를 위해 필요한”이라는 귀절을 추가하는 것이다.²⁴⁹⁾

247) I.Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, (Cover: Manchester University Press, 1984), pp.93~98.

248) GATT 제25조는 「이 협정에 규정되지 아니한 예외적인 경우, 이 협정에 의하여 체결국에 부과되는 의무를 면제할 수 있다」라고 규정하고 있다. 이러한 의무면제는 체결국간의 표결에서 3분의 2이상의 다수결(또한 체결국의 과반수)에 의하여 승인되어야 한다. 현재까지 이 규정에 의하여 의무면제가 인정되는 것으로는 ① 전통적으로 부여되어온 특혜대우, ② 양허표의 수정이 행하여질 때까지의 개정된 관세표 등의 실시, ③ 제24조의 관세동맹 및 자유무역지역의 요건을 구비하지 아니한 특혜지역, ④ 미가입으로 인한 제15조에 의한 특별외환관리협정체결의 의무, ⑤ 국제수지의 악화를 위하여 부과되는 특별관세, ⑥ 농산물에 대한 수입할당, ⑦ GATT에서 정한 각종 기한의 연장 등이다. 또한 개발도상국에 대한 일반특혜의 부여도 최초에는 이 규정에 의하여 인정되었다.

249) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.760.

환경피해를 이유로 한 무역제제를 명시적으로 허용한다면, 그러한 예외가 패널이 현재 제20조 (b)와 (g)를 적용하는 것보다 완화된 기준에 따르게 될 것이다. 상기에 제시된 제20조 (k)(2)에 의한 수입품의 취급은 여전히 제20조 (b)에서 “필요한”에 대하여 정의하는데 사용된 “최소한의 무역제한”이라는 기준의 적용을 받게 되겠지만, 제20조 (k)(1)에 의한 수입국의 영토 내에서의 생명 또는 건강에 피해를 주는 수입품의 취급은 “보다 낮은 무역제한”(less trade restrictive)의 기준만이 적용될 것이다. 그 대안으로서 체약국은 제20조에 환경조약에 관한 (NAFTA협정 제104조에서의 “환경 및 보존협정과 관련”이라는 귀절과 유사한) 규정을 삽입함으로써 외국생산공정을 규제하는 문제를 환경전문가들에게 떠넘길 수 있을 것이다. 이것은 환경피해를 이유로 한 일방적 규제가 GATT협정 등 다자간 협정에 근거하여 수행된다면 그러한 조치가 허용될 수 있음은 물론이다.

제 4 절 NAFTA협정의 관련 규정

NAFTA협정에서도 생산공정과정에 환경에 피해를 주는 제품의 수입을 금지하는 것에 대하여 아무런 규정도 두고 있지 않다. GATT협정에 비해 시간상으로 늦은 협정으로서 NAFTA협정에 대하여 세 체약국들인 미국, 캐나다 및 멕시코가 GATT협정의 규칙을 보다 환경친화적인 것으로 개작하여 시행할 수 있었을 것이다. 그러나, 그러한 개작된 내용을 시행한다 할지라도 전세계적인 합의 없이 지역적으로만 환경보호를 위한 무역규제를 허용하는 내용을 시행한다면 체약국들에게 손해를 가져다 줄 뿐이었다. 생산공정과 관련된 영토외적 조치가 NAFTA협정 비체약국으로부터 수입되는 상품에 대해서는 시행될 수 없기 때문이다. 결국, NAFTA협정은 제품 그 자체와 생산공정을 구분하지 아니함으로써 GATT협정이나 UR협정에서 크게 더 나아간 내용을 포함시키는 못하였다.

다만, NAFTA협정 제904조는 미국이 환경보호를 위하여 설정한 기준을 충족시키지 못하는 상품의 수입을 금지하는 것을 허용하고 있다. 또한 제907조(3) (c)는 “동일한 수준의 리스크를 가지는 동일한 조건하에서 동일한 사용을 위한 유사한 상품 또는 서비스간에 차별을 하는 것”을 허용하지 않고 있다. 또한 제907조(1) (c)는 당사국이 “공정 또는 생산, 작업, 검사, 샘플링, 테스트방법”에 대하여 자신의 환경적 리스크에 대한 평가에 근거하는 것을 허용하고 있다. 이것은, 생산공정의 위해성을 이유로 어떠한 제품의 수입을 금지하는 것과는 달리, 어떠한 제

품이 어느 정도로 위해한가를 결정하기 위하여 생산공정의 지식을 이용하는 것에 대하여만 적용한다.

반면에 1114조는 “당사국이 국내적 환경조치를 완화함으로써 투자를 장려하는 것은 부적합하다는 것을 인식하고 있다”라고 천명하고 있다. 이것은 일방이 그러한 장려조치를 취한 경우, 타방 당사국이 상호협의를 요청할 수 있음을 지적한 것일 뿐이므로 그 자체로서 집행가능한 것은 아니다. NAACE협정(North American Agreement on Environmental Cooperation)도 역시 NAFTA협정의 각체약국이 자신의 법률과 규칙에 높은 수준의 보호를 규정하도록 보증한다는 애매한 규정을 두고 있다.

NAFTA협정의 조인전에 논의된 접근방법의 하나는 NAFTA 협정당사국간에 국경을 넘는 모든 상품에 대하여 환경세를 적용한다는 것이었다. Max Baucus 상원의원은 환경 청정(environmental cleanup)에 대한 자금조달을 지원하기 위하여 모든 상품과 서비스에 대한 1%의 부과금(surcharge)제도를 제안하였다. 이러한 접근방식은 GATT협정(최혜국대우를 조건으로)의 어떠한 규정에도 배치되지 아니하지만, 환경에 대한 피해를 감소시키기 위해 국가 또는 개인생산자들에게 어떠한 인센티브도 제공하지 못하고 있다.

GATT협정과 UR협정 및 NAFTA협정 모두 상품의 생산과 관련된 환경비용에 근거한 차별적인 대우 또는 환경세의 일방적 부과를 명시적으로 허용하고 있지 않기 때문에 그와 같은 일반적 자금조달에 의한 접근방법은 현행 자유무역체도하에서 허용될 수 있는 환경보호방안의 하나가 될 수는 있을 것이다. 그러나, 그러한 접근방식은 환경에 피해를 주는 무역을 억제하기보다는(1%의 관세를 추가 부과함으로써) 모든 무역을 억제하는 효과를 가져오게 된다는 점에 문제가 있다.

제 5 절 환경보호를 이유로 한 일방적 무역규제조치

1. 의 의

북미자유무역협정(NAFTA)을 둘러싸고 전개된 환경 논쟁이 시사하는 바와 같이 개개의 국가의 환경정책과 자유무역과의 관계설정은 국제사회의 새로운 관심사항이 되고 있다. 환경론자들은²⁵⁰⁾ 기존의 무역관련 협정에는 환경보호를 위한 무

²⁵⁰⁾ 여기에서 환경론자와 자유무역론자라는 용어는 무역, 개발 및 환경과 관련된 상반되는 두 가지

역정책이 반영되어 있지 않다는 비판을 하여 왔다. 특히 미국의 환경론자들은 UR의 후속 라운드로서 Green Round를 추진할 것을 주장하여 왔다. 미국을 비롯한 선진국들이 무역과 관련된 환경기준을 포함시키기 위하여 기존의 무역관련 협정을 개정하거나 새로운 협정을 체결하려는 움직임이 등장하게 될 것으로 예상되며, 이와 더불어 관계국과의 쌍무적 협상을 환경보호와 관련된 무역압력을 가하게 될 것이다.

2. 자유무역론과 환경보호론

자유무역론자들은 환경보호문제를 개개의 국가의 정치적 선택이며 각국의 환경보호기준간의 차이가 무역상의 상대적 우위를 결정짓는 요소중의 하나라는 전제하에 환경론자들이 일반적인 무역자유화 - 그리고 특히 NAFTA협정과 같은 협정을 환경운동의 불모로 삼고 있다고 비난한다. 그들에 따르면 환경보호기준의 차이로 인하여 상대적 우위를 점하는 외국 상품에 대한 무역규제조치는 무역보호주의의 관행에 다름 아니라고 생각하고 있다. 실제로, 개발도상국들은 현재 미국 등 선진국들이 채택하고 있는 엄격한 환경기준을 시행할 능력이 없다.²⁵¹⁾ 자유무역론자들은 무역자유화는 환경보호를 위한 財源과 誘因을 제공함으로써 환경후진국들로 하여금 환경보호정책을 강화하도록 유도하게 될 것이라고 주장한다. 자유무역론자들은 NAFTA협정 등 자유무역에 관한 협정은 멕시코와 같은 개발도상국들의 소득증대에 커다란 기여를 하게 될 것이며 그에 따라 환경보호에 더욱 많은 관심과 재정을 사용하게 될 것이라고 예상한다.

이에 반하여 환경론자들은 경제개발과 환경보호의 상호관련에 대하여 “경제개발 초기단계에 있는 국가들이 스스로 충분한 국부를 획득하게 되어 환경과 자원 보호의 필요성을 인식할 단계에 이르면, 이미 환경 피해는 심각한 수준에 달하게 될 것이다”라고 지적한다.²⁵²⁾ 일부 환경론자들은 무역자유화가 장기적으로는 환경의

주장을 대표하는 자들이다. Erik Coulter Luchs, “Maximizing Wealth with Unilaterally Imposed Environmental Trade Sanctions Under the GATT and NAFTA,” *Law and Policy in International Business*, Vol.25.(1994), p.728.

251) Michael Scott Feeley & Elizabeth Kneider, “Environmental Considerations of the Emerging United States-Mexico Free Trade Agreement,” *Duke Journal of Comparative and International Law*, Vol.2(1992), p.259.

252) Edith Brown Weiss, “Environment and Trade as Partners in Sustainable Development: A Commentary,” *American Journal of International Law*, Vol.86(1992),

보호와 개선에 긍정적 효과를 미친다는 것을 인정하지만²⁵³⁾ 그러한 긍정적인 효과가 나타나기에는 오랜 시간을 요한다는 점에 대해 우려하고 있다.²⁵⁴⁾ 그것은 환경보호의 시급성의 근거로서 매일 동식물 10종의 소멸, 연간 1700만헥타르의 산림의 손실 그리고 연간 9200만명의 인구증가가 있는 반면, 5억 내지 10억 인구가 영양실조에 허덕이고 있으며,²⁵⁵⁾ 환경보호를 위한 개선조치를 일인당 국민소득이 충분히 높은 수준에 이를 때까지 지연시킨다면 오랜 기간에 걸쳐 환경은 극심하게 파괴되고 말 것이라고 지적하고 있다. 또한 환경론자들은 개발도상국의 소득 증가 그 자체만으로 환경의 개선이 이루어지지 않는다고 확신하고 있다.

Charles Pearson은 개발도상국이 오염배출산업에서 반드시 비교우위를 가지는 것은 아니라고 지적하면서 환경파괴가 간접적으로 또한 장기에 걸쳐 누적되는 경우에도 어떠한 국가가 비교우위를 창출하거나 유지하기 위하여 의도적으로 또는 방심하여 환경을 훼손하게 되는 유혹에 빠지게 될 수 있음을 경고하고 있다.²⁵⁶⁾ 이러한 주장에 따르면, 그러한 인위적인 비교우위는 영속적으로 유지될 수도 있겠지만, 환경보호정책의 수준을 낮추어 오염배출산업을 유치한 국가가 향후 그러한 수준을 강화하고자 하는 때 그러한 오염배출산업들로부터 커다란 저항을 받게 될 것이라고 한다.

또한, 환경론자들은²⁵⁷⁾ 기존의 자유무역협정에 대하여도 다음과 같은 몇 가지 논거로서 비난하고 있다. 첫째, 자유무역협정은 환경에 피해를 주는 상품의 수입을 제한하는 기준을 제정·시행할 수 있는 국가의 권능을 위협한다는 것이다. NAFTA협정하에서는, 미국(및 타방 당사국)이 그 자체가 환경에 위협이 되는 상

p.728. 그는 1991년 11월 세계은행의 국제무역과 환경에 관한 심포지움에 제출된 페이지를 인용하고 있다.

253) *Ibid.*, p.729. 그는 “국가들이 환경을 보호함으로써 더욱 富의 증대를 가져올 수 있기 때문에 자유무역은 환경보호를 촉진하는 것으로 간주된다고 보아야 타당할 것이다”라고 설명하고 있다.

254) *Ibid.*, p.536.

255) Robert Housman and Durwood Zaelke, “Trade, Environment, and Sustainable Development: A Primer,” *Hastings International & comparative Law Review*, Vol.15(1992), pp.536~537.

256) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.730에서 재인용.

257) 미국의 어떤 학자는 NAFTA협정의 협상과 관련하여 환경문제에 대한 의제에서는 “첫째, 국경을 초월한 오염문제, 둘째, NAFTA의 타방 당사국으로부터의 수입을 제한하기 위한 허용가능한 기준에 대한 정의, 셋째, 어떠한 때에 상이한 국가의 환경기준이 금지보조금 또는 바람직하지 아니한 무역장벽이 되는가에 대한 결정”을 3가지 주요 논제를 포함시켜야 한다고 지적한다. *Ibid.*, p.731에서 재인용.

품의 수입을 중지시키는 권리를 보유하지만,²⁵⁸⁾ 미국이 체결한 다른 무역협정하에서는 미국의 높은 환경기준이²⁵⁹⁾ 타방 계약국으로부터 비관세무역장벽이라는 비난을 받게 될 것임을 지적한다.²⁶⁰⁾

둘째, 개발도상국이 자유무역으로부터 얻게 되는 경제성장이 적어도 단기적으로는 환경에 피해를 주게 될 것이라 한다. 많은 환경론자들은 NAFTA협정과 관련하여서는 동 협정으로부터 얻게 되는 경제성장으로 인해 멕시코의 환경오염은 더욱 악화될 것임을 이유로 미국-멕시코 국경지역에서의 오염문제에 대한 우려를 표명하고 있다. 이에 대하여 자유무역론자들은 NAFTA협정이 다른 지역에서의 성장을 촉진함으로써 국경지역에서의 환경을 둘러싼 긴장을 완화시키게 될 것이며 자유무역은 환경보호에 관한 기술의 이전을 가속화시킴으로써 멕시코의 환경개선에 도움을 주게 될 것이라고 반박한다.

자유무역론자들은 환경보호·국부의 극대화는 동시에 추구할 수 있으며, 경제적 성장과 환경보호간의 일시적인 충돌에 대하여는 무역제도 밖에서 그 해결책을 찾아야 한다고 한다. NAFTA협정에 있어서의 미국-멕시코 국경지역에서의 오염 문제는 무역협상의 밖에서 다루어져야 하는 바, 미국환경보호청(U.S. Environmental Protection Agency : EPA)과 멕시코 도시개발생태국(Mexican Secretariat of Urban Development and Ecology : SEDUE)간의 협력을 통해 해결되어야 한다는 것이다.

셋째, 자유무역은 오염피난지(a pollution haven)의 현상을 초래할 수 있다고 한다. 환경론자들은 자유무역의 확대와 더불어 각국간의 환경보호기준의 차이는 상호간에 무역제도의 충돌이 발생하는 횟수를 증가시키게 될 것이며, 오염피난지

258) NAFTA 제904조는 “각 당사국은 이 협정에 따라 환경……과 관련된 조치를 포함하여 어떠한 기준과 관련된 조치 그리고 그 시행 또는 집행을 확보하기 위하여 필요한 조치를 채택, 유지 또는 적용할 수 있다. 그러한 조치는 타방당사국의 상품의 수입금지를 위한 조치를 포함한다.”라고 규정하고 있다. 이 규정은 GATT 제3조의 규정과는 중대한 차이가 있다.

259) 그러한 기준은 리스크 평가에 의하여 제시되는 과학적 원칙에 입각한 것이어야 하며 무차별적이어야 하고 타국에 대하여 투명한 것이어야 한다. NAFTA 제904조.

260) NAFTA 제19장 및 제20장은 중요한 문제인 분쟁해결에 대하여 규정하고 있는 바, 투명한 절차를 선호하는 환경론자들과 폐쇄된 절차를 선호하는 자유무역론자들간에 절차문제에 관한 상반된 입장을 절충시키고 있다. 부속합의서의 하나인 환경협력에 관한 북미협정(American Agreement on Environmental Cooperation: the NAAEC)은 환경관련 무역분쟁을 방지하고 그러한 분쟁이 자유무역위원회(the Free Trade Commission)에 제기된 경우 자유무역위원회에 전문적 지식을 제공할 수 있는 논의의 장을 마련하였다. 환경협력에 관한 북미협정 제10조, *International Legal Materials*, Vol.32(1993), pp.1485~1487.

문제에 대처하기 위한 확립된 국제법제도가 없는 현재의 상황은 환경을 위협에 처하게 할 뿐아니라 자유무역제도의 목표에 대해서도 위협이 되고 있다고 지적한다. 그들은 개발도상국들이 낮은 환경기준을 통해 투자를 왜곡시킬 뿐만 아니라 다른 국가에 환경비용을 전가하는 결과를 초래할 것임을 경고하고 자유무역의 목표인 세계의 부의 극대화를 위해서는 환경관련 무역규제기준을 구체적으로 마련하고 시행할 필요가 있다고 주장한다.

환경론자들은 “자유무역협정을 체결하게 되면 관세가 인하되거나 없어지게 되기 때문에 생산비용의 차이가 비교우위에 대한 결정적인 요소가 된다”는 전제하에 관세와 다른 형태의 보호무역장치가 인하·제거된다면 생산비용중 환경비용의 차이가 비교우위를 결정하는데 중요한 역할을 하게 될 것이라고 주장한다.²⁶¹⁾ 이와 관련하여 “현재 전세계적으로 非1次산업 제품이 공업국으로 수출되는 경우, 수입관세율이 평균 4.7%에 불과한 반면 미국의 산업부문의 약 14%가 생산비의 2% 이상을 환경비용으로 추가지불하고 있는 현상은 각국 기업간의 환경기준에 따른 비용차이가 무역에 커다란 영향을 줄 수 있음을 설명하고 있다”라는 지적은²⁶²⁾ 환경론자들의 입장을 잘 말해주고 있다.

한편, NAFTA협정에서도 관세인하·제거를 규정하고 있기 때문에 각 당사국의 환경비용의 차이가 그들간의 무역과 투자의 흐름에 어떠한 영향을 미치게 될 것인지는 미국에서도 중요한 관심사항이 되어 왔다. 미국의 환경론자들은 NAFTA협정의 세 당사국들은 그들의 산업경쟁력을 제고시키기 위하여 환경비용의 차이를 이용하고자 하는 유혹을 느끼게 될 것이라고 주장한다.²⁶³⁾ 또한, NAFTA협정하에서 미국과 캐나다의 관세수준이 인하됨에 따라 환경파괴산업이 상대적으로 낮은 환경기준을 이용하기 위해 멕시코로 유치될 誘因을 증대시키게 될 것이라고 한다.

각국의 환경기준에 따른 비용차이가 무역의 흐름에 영향을 미칠 수 있다는 환경론자들의 우려가 타당하다면, 이 문제는 NAFTA협정에만 국한된 것이 아니라 전세계적인 무역과 관련되어 있다. 그러나, “관대한 환경·보건기준을 이용하기 위

261) 이 점에 대하여는 Richard B. Stewart, “Environmental Regulation and International Competitiveness,” *The Yale Law Journal* Vol.102(1993), pp.2061~2082. 참조.

262) John H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, (Cambridge: The MIT Press, 1989), p.53.

263) 1950년대부터 1980년대까지 선진공업국에서는 확인 가능한 예산계정 보조금의 증가는 없었으며 예산에 계정하지 아니한 여러 가지 기법에 의하여 그 보조금을 숨겨왔다. Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.735.

한 산업재배치의 경향은 투자의 세계화, 법인자본의 유동성으로 인해 계속될 것이며 부분적으로는 자유무역협정에 의하여 가속화될 것"이라는 지적은²⁶⁴⁾ 다소 과장된 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

지금까지의 나타난 바로는 현행 자유무역체제하에서 환경보호 기준이 상대적으로 관대한 국가의 기업이 경쟁력을 갖는다는 환경분야에서 그레삼 법칙이 지배하게 될 것이라는 아무런 증거도 없다. 부시 행정부시절에 수행된 미국통상대표부(USTR)의 연구에 의하면 낮은 환경기준을 이유로 멕시코로 생산기지를 이전하고자 하는 미국의 제조업자는 거의 없었다. 미국 전산업의 평균오염완화비용은 총생산비의 1.1%이며,²⁶⁵⁾ 이 수치는 미국과 멕시코간의 노동, 중간투입재, 조세 및 운송비와 같은 다른 비용요소상의 차이와는 비교가 안될 정도로 미미한 것이었기 때문이다.²⁶⁶⁾ 더구나, NAFTA협정에 의한 미국의 관세의 인하조치가 막대한 오염완화비용을 요하는 산업의 재배치를 촉진할 것으로 보이지는 않는다.

미국통상대표부의 보고서는 현재 미국의 442부문중 11부문만이 과중한 오염완화비용을 지불하고 미국내에서 높은 조세의 부담을 안고 있다고 밝히고 있다.²⁶⁷⁾ 이 11개의 자본집중적 성격의 산업들은 오염완화비용을 감소시키기 위해 멕시코로 이전한다면 전체적인 비용은 오히려 증가하게 된다고 한다. 동 보고서에 의하면 관세인하와 환경비용상의 차이라는 두 가지 이유 때문에 멕시코로의 이전을 고려하는 기업은 극소수에 불과하지만, 환경비용상의 차이가 미국과 멕시코간의 무역에 영향을 주게 될 것이라는 증거도 나타나고 있다. 또 다른 보고서는 멕시코로부터의 수입에 대하여 미국의 환경기준준수 비용에 상응하는 환경세를 부과한다면 멕시코의 대미수출액은 1.2% 내지 2.6%가 감소하게 될 것이라고 밝히고 있다.²⁶⁸⁾

264) C. Foster Knight, "Effects of National Environmental Regulation on International Trade and Investment - Selected Issues," *UCLA Pac. Basin L. J.* Vol.10(1991), p.212.

265) 국가간의 환경기준에 따른 비용 차이가 무역 및 투자에 미치는 효과에 관한 대부분의 실증적 보고서들은 현행 국제법상 환경기준비용에 관한 명확한 정의가 없고 환경기준비용의 차이의 효과를 과소평가하고자 하는 다국적 기업과 자본유치국의 의도로 인해 어려움을 겪었음을 지적하고 있다. Erick Coulter Luchs, *op.cit.*, p.735. 따라서, 이러한 수치가 정확한 것이라고 보기는 어렵다.

266) C. Foster Knight, *op.cit.*, p.217.

267) Erick Coulter Luchs, *op.cit.*, p.736.

268) *Ibid.*

그러나, 각국의 환경기준준수 비용상의 차이가 무역에 영향을 미친다는 사실은 장기적으로 환경기준준수 비용이 상대적으로 낮은 지역에 투자가 집중될 것임을 시사하고 있다. 미국의 환경론자들은 환경기준준수 비용상의 차이가 미국 기업의 대규모의 해외이전을 부추길 정도는 아니지만 기업이윤에 영향을 주게 되므로 장래의 투자의 방향에 영향을 주게 될 가능성은 충분히 있음을 지적하고 있다. 이러한 지적이 사실이라면, 미국의 입장에서 볼 때 가까운 장래에 멕시코가 미국의 오염산업의 피난지가 될 것이라는 사실보다는 장기적으로 보다 낮은 환경기준준수비용이 소요되는 다른 국가로 오염산업들이 단계적으로 옮겨갈 것이라는 사실이 더욱 문제가 된다.

한편, 부문별로 환경비용을 비교해 보면, 낮은 환경기준은 국제투자의 유형을 변경시킬 수 있는 높은 잠재력을 가진 요인이 될 수 있다는 것도 부인할 수 없다. 예컨대, 상대적으로 많은 환경비용을 필요로 하는 많은 산업들(화학, 석유, 광물 등)은 수요가 대단히 가격 탄력적인 고도로 표준화된 제품을 생산하는 경향이 있는 바, 이들 제품은 가격탄력성이 낮은 다른 제품에 비해 미세한 가격 차이로 막대한 매상 변화가 있을 것이기 때문이다.

이러한 논리는 NAFTA체제 내에서도 통용될 수 있을 것이다. 부문별 비교를 해볼 때, NAFTA협정 체결국 중에서 멕시코만이 낮은 환경비용을 통해 투자를 유치할 수 있는 것은 아니다. 세 체결국 모두가 개개의 산업에 대해 각기 다른 대우를 하고 있기 때문에 이들 체결국 전부가 낮은 환경기준에 따른 비교우위를 점할 수 있는 잠재력을 가지고 있다.

낮은 환경기준이 NAFTA협정 내에서 비교우위를 결정하는 인자로서 작용할 수 있는 가능성은 6가지(즉 미국 ⇔ 캐나다, 캐나다 ⇔ 멕시코, 미국 ⇔ 멕시코) 방향에서 검토될 수 있다. 예컨대, 캐나다의 환경그룹은 미국·캐나다자유무역협정(the United States-Canada Free Trade Agreement : USCF TA)상에 의하여 미국이 캐나다 기업의 오염피난지가 될 수 있지만 표백크라프트용지용 펄프산업(환경규제상의 차이로 인한 제품비용상의 차이는 8%), 구리 산업(환경비용이 미국에서는 파운드당 6.6센트인데 반해 캐나다에서는 2.7센트) 등과 같은 특정한 산업에 대하여는 캐나다가 미국보다 낮은 환경비용이 부과하고 있기 때문에 이 경우에는 캐나다가 미국기업의 오염피난지가 될 수 있다고 지적하고 있다.

또한, 미국에서의 서부지역 농부에 대한 저렴한 가격의 관개용수 제공, EPA(Environmental Protection Agency)에 의한 특정산업에 대한 정기적인 편법적

편의제공 등과 같이 미국이 특정 산업에 대하여는 낮은 환경기준을 시행하는 경우도 있다.²⁶⁹⁾ 특히 산업에 있어서의 환경비용상의 차이의 상당부분은, 국가별 평균 환경비용에 근거하여 비교한다면, 상쇄되어 버릴 것이라고 한다. 따라서, NAFTA의 세 당사국이 각기 다른 산업에서 각각 낮은 환경기준을 정하고 있기 때문에 환경비용차이가 장래의 투자를 변경시킬 수 있는 잠재력은 부문별 환경분석에 의하는 경우가 산업 전체의 평균환경비용에 초점을 맞춘 분석에 의하는 경우보다 더 크게 나타난다.

미국의 환경론자들은 “만약 NAFTA협정이 일방체약국의 낮은 환경기준하에서 생산된 제품에 대하여 타방 체약국이 무역규제조치를 취하는 것을 금지한다면 투자의 유인으로서 낮은 환경기준정책을 남용하는 것을 조장하게 될 수 있다”라고 주장한다.²⁷⁰⁾ 다시 말해서 환경기준이 낮은 국가로 투자가 유입됨으로써 자유무역협정의 투자자유화규정은 엄격한 환경규칙을 시행하는 국가에 대해서는 무용지물이 되거나 오히려 피해를 주게 된다는 논리이다.

또한, 미국의 환경론자들은 NAFTA 체약국들이 독자적으로 환경규칙을 시행한다면, 체약국내에서 전체 산업에서의 환경비용의 증가는 없었다고 할지라도 체약국의 개개의 산업들이 상대적으로 낮은 환경기준으로 인해 비교우위를 갖는 현상은 더욱 두드러지게 될 것이라고 주장한다. 요컨대, 자유무역은 제조업자들에게 환경비용의 차이로 인한 혜택을 누릴 수 있는 기회를 증가시켜 준다는 것이다.²⁷¹⁾

이러한 지적이 타당하다면, 미국과 멕시코간의 환경비용 차이가 단기적으로 많은 제조업자들로 하여금 해외로 이전하도록 하기에는 불충분하지만 장기적으로 투자의 흐름에 영향을 주게 될 것이다. 환경비용을 산업부문별로 비교해 볼 경우에는 특히 그러한 현상이 두드러지게 된다. 이와 같은 체약국간의 부문별 환경비용 차이의 문제로 인한 투자의 왜곡현상은 물론 환경보호와 관련한 각 부문별 우선 순위를 조정하는 협력을 통해 시정될 수 있을 것이다. NAFTA협정에서는 NAAEC(North American Agreement on Environmental Cooperation) 이사회가 환경보호에 관한 권고안의 발전 및 기술적 협력 강화에 관한 권능에 의하여 환경보호분야에 지원을 하게 된다.²⁷²⁾ 따라서, 여기에서 조정과 협력이 이루어질 것으로 예상된다.

269) Gary N. Horlick, "Panel Discussion: Trade Sanctions and NAFTA," *Georgia Journal of International Environment Law Review*, Vol.5(1993), p.626.

270) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.745.

271) Richard B. Stewart, *op.cit.*, pp.2045~2051. 참조.

272) NAAEC 제10조 (2), (3).

그런데, 보편적인 국제무역질서의 확립을 지향하는 WTO체제 내에서는 이러한 조정과 협력을 위한 어떠한 장치도 마련되어 있지 않기 때문에 향후, 이 문제를 포함하는 환경과 자유무역과의 관계설정을 위한 Green Round의 개최와 이에 따른 새로운 국제적 합의가 도출될 것으로 예상된다. 따라서, NAFTA에서의 환경문제에 대한 접근방법은 WTO체제 내에서의 새로운 합의의 내용과 방향을 파악하는데 대단히 중요한 참고가 될 것이다.

3. 환경관련 무역규제의 주요내용

(1) 의 의

현재로서도 환경관련 비관세장벽(environment-related nontariff barriers)이 존재하지 않는 것은 아니다. 예컨대, 무역에 대한 기술장벽(technical barriers to trade, TBT)이 있다. 이것은 어떠한 상품의 기술명세(표준, 기술규정)와 기술명세에 적합한지의 여부를 판단하는 인증에 의하여 발생할 수 있는 무역상의 장벽을 말한다. 그 밖에도, ① 무역규제의 대상을 제품(products)의 소비부문에 한정하지 않고 제품의 제조방법(processes and production methods) 즉 생산부문까지도 규제하는 공정 및 생산방법(PPMs)의 규제, ② 자국내 폐기물발생을 억제하기 위하여 국가별로 제품포장의 재질 및 방법 등을 규격화하는 것으로서 자국의 규정에 적합하지 아니할 경우 무역규제수단으로 사용하는 포장폐기물관리제도, ③ 환경마크허용기준이 국가마다 상이하기 때문에 각 수출국의 기준에 맞은 제품생산으로, 수입국의 환경마크를 획득하기 위한 시험절차, 비용 등이 무역장벽으로 작용할 수 있는 환경마크제(eco-labeling) 및 ④ ISO가 현재 국가별로 시행되고 있는 환경관련규격을 통일하여 향후 제품, 용역, 기업조직 및 경영 전반에 대하여 환경경영체제, 감사 등 주제별로 인증을 주는 ISO 14000환경인증제도 등이 있다.

미국의 환경관련규칙들은 수입상품, 상표부착, 포장 등에 관한 미국의 기준에 따르도록 요구할 수 있도록 하고 있고, 실제로도 미국에 제품을 수출하는 외국의 생산자들이 따라야 할 기준을 설정하고 있다. 이러한 무역제한조치들은 GATT협정상의 자유무역원칙과 잠재적인 상충문제를 제기하고 있다. 그러나, 이러한 제도들중 일부는 다른 선진국은 물론이고 자국의 환경보호를 위하여 개도국들에서도 시행되고 있는 것들이며 우회적인 수단으로 환경관련 무역규제에 사용되고 있을

뿐이다. 따라서 그 불법성과 부당성을 입증할 만한 국제법적 근거를 명확히 집어 내기도 어렵다.

(2) 환경관세장벽(environmental tariff barriers)

환경관세는 직접적인 환경관련 무역규제제도라고 할 수 있다. 따라서, 이에 대한 국제법적 정당성 문제가 지속적으로 제기되어 왔으며 미국을 비롯한 선진국들에 의하여 그 도입이 여러 차례 시도된 바 있다. 환경관세의 부과는 환경기준이 느슨한 국가에서 수입되는 제품은 엄격한 환경기준을 적용하고 있는 국가의 제품에 비하여 일종의 부당한 숨겨진 보조금(hidden subsidy)을 받는 것으로 간주하여 환경기준의 차이만큼 상계관세를 부과함으로써 자국제품의 국제경쟁력을 확보하기 위한 것이다. 이와 관련하여 자유무역론자들과 환경보호론자들의 입장의 차이는 대외적으로 영향을 미치지 아니한다고 판단되는 낮은 환경기준을 가진 국가로부터의 상품수입을 규제할 수 있는가를 놓고 많은 논쟁이 전개되어 왔다.

자유무역론자들은 『어떠한 국가의 환경보호기준은 생산비에 영향을 주는 다른 사회정책(예컨대, 노동규칙, 보건·안전규칙 등)과 마찬가지로 그 국가가 선택할 문제이다. 따라서 값싼 환경정책은 생산비용을 줄임으로써 국내생산업자에게 비교우위를 주게 되지만 그에 대해 규제조치를 취할 수는 없다』라고 주장한다. 이들은 외국의 낮은 환경기준이 그 외국의 제품을 수입하는 국가의 기업에 경쟁력상의 불리함을 초래하는 것은 사실이지만 대외적인 파급효과가 거의 없는 환경피해를 수반하는 공정으로 생산된 제품에 대해 수입국이 일방적인 무역규제를 가하는 것은 정당화될 수 없다는 견해를 가지고 있다.

자유무역론자들은 국가는 다른 국가의 환경정책을 다른 사회정책과 마찬가지로 이를 수용하여야 한다는 전제하에 개개의 국가는 환경정책과 경제개발정책 등 다른 정책간에 우선 순위를 결정할 수 있으며 자체적인 환경파괴에 대한 흡수능력은 국가마다 다르기 때문에 모든 국가에게 동일한 경제·사회정책을 요구할 수 없음을 지적한다. 즉, 자유무역주의는 그러한 차이를 전제로 하는 것이며 실제로 각국의 환경규제의 차이가 어떠한 국가로 하여금 비교우위를 갖도록 할 수도 있으므로 그러한 차이는 오히려 국제무역을 촉진하게 된다는 것이다.²⁷³⁾ 따라서, 그 효과가

273) 이러한 비교우위에 대하여는 John H. Jackson & William J. Davey, *Legal Problems of International Economic Relations*, (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co.,

주로 국내에만 미치는 어떠한 국가의 낮은 환경기준으로부터 비교우위를 점한 제품에 대해서도 자유무역의 틀속에 포함시키는 것이 세계적 부와 수입국의 부 모두를 극대화시키게 되며, 수입국으로서는 수출국의 환경에 피해가 될지는 모르지만 값싼 상품을 사용할 수 있다는 점에 대해서만 주목하여야 한다고 한다.

이에 반하여 환경론자들은 어떠한 국가의 낮은 환경기준은 오염의 초국경적 또는 全球的 파급효과로 인해 다른 국가에 직접 환경적 피해를 미칠 수 있으며, 통상적인 보조금과는 마찬가지로 다른 국가의 기업에게 경쟁력상의 피해를 준다고 주장한다. 미국의 어떠한 학자는 멕시코의 낮은 환경기준이 보조금으로서 미국의 경쟁 생산업자에게 다음과 같이 3가지 면에서 영향을 미치게 된다고 지적하고 있다. 즉, “첫째, 그들은 멕시코의 제품이 미국으로 수출될 가능성을 제고시킨다. 둘째, 미국의 대멕시코 수출을 방해한다. 셋째, 그것들은 멕시코 제품의 제3국 수출 가능성을 제고시킨다”라고 한다.²⁷⁴⁾

한편, 모든 국가들이 동일한 환경기준을 설정하여야 한다거나 환경보호에 대한 각국의 상이한 접근방법으로 인한 비용과 이득을 상쇄하여야 한다고 주장하기보다는 다른 국가에서의 낮은 환경비용으로 인해 저렴해진 수입품에 의하여 국내산업에 부과된 경쟁력 저하를 해소시켜주기 위한 조치를 수입국이 취할 수 있도록 허용하는 제도가 필요하다는 주장²⁷⁵⁾도 제기되고 있다. 이러한 입장에 따르면, 통상적인 보조금의 경우 그 지급을 억제하기 위한 대응조치가 자유무역체도의 확립을 통한 세계적 부의 극대화라는 요청에 따라 정당화되는 반면에, 환경분야에서의 보조금은 부당한 보조금에 국한되지 아니 하며, 상계관세는 두 국가간의 상이한 환경보호기준을 조정하는 수단으로서 작용한다.

물론, 자유무역론자들도 보조금 혜택을 받은 생산업자에 대해 무역규제를 취하는 것을 다음 두 가지 경제외적 근거로 정당화한다. 즉, 첫째, 보조금에 대한 규제는 보조금이 전세계적으로 에스컬레이션화되는 것을 방지하는데 필요하다. 둘째, 보조금에 대한 규제는 어떠한 국가의 불합리한 사회정책이 타국에 대해 초래하는 경제적·사회적으로 불리한 결과를 시정하기 위해 필요하다는 것이다.²⁷⁶⁾ 그

1986), pp.11~15. 참조.

274) GATT의 동경라운드보조금 코드는 보조금에 의해 야기된 피해를 이와 같이 3가지 분야로 분류하고 있다. 이 세가지 분야에서의 보조금에 대한 일방적 대응조치의 유용성에 대해서는 John H. Jackson, *op.cit.*, pp.250~251. 참조.

275) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.741.

276) *Ibid.*, p.741.

러나 이들은 환경기준에 따른 비용차이를 이유로 한 규제는 일반 사회정책의 차이를 이유로 한 규제가 허용되지 아니하는 한, 정당화될 수 없다고 주장한다. 여러 가지 사회정책중에서 환경정책만을 별도로 생각하는 것은 다소 무리가 있다는 것이다.

한편, 그런데 수입국 또는 전세계적 규모로 환경에 영향을 미치는 상품이 생산국의 낮은 환경기준에 따라 생산된 것인 경우 그러한 상품에 대하여 무역규제를 취할 수 있는가에 대해서도 견해가 나누어져 있다. 그러나 선진국에서는 어떠한 국가의 낮은 환경기준은 그 비용이 당해 국가에 의하여 완전히 흡수되지 아니하고 대외적인 영향을 미칠 수 있는 가능성이 있다는 점에서 다른 불합리한 사회정책과는 명확히 구분된다는 견해가 지배적이다. 생산과정에서의 낮은 환경기준은 타국의 경쟁력을 손상시킬 뿐만 아니라 환경파괴의 파급(spillover) 효과로 인해 (국경을 초월한 오염의 형태로) 타국 또는 (예컨대, 오존층의 파괴 등의 형태로) 전세계의 환경에 직접적으로 피해를 줄 수도 있다는 점을 그 논거로 제시한다.

이와 관련하여 개발도상국들은 각국의 환경규칙의 차이는 당연한 것이며 어떠한 국가가 타국에서의 생산과정이 대외적으로 환경피해의 효과를 갖는다는 근거로 무역규제조치를 취하는 것은 경제적 제국주의행위이며 따라서, 이를 허용할 수 없다고 주장한다. 국제법상의 조약이 아니므로 법적 구속력이 없기는 하지만 1992년 환경 및 개발에 관한 Rio선언(the Rio Declaration on Environment and Development) 제12조도 “수입국의 관할권밖의 환경적 도전을 처리하기 위한 일방적인 조치는 회피되어야 한다”(Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoid)라고 규정함으로써 초국경적·세계적 오염에 대한 대응은 국제적 합의에 근거하여야 함을 지적하고 있다.

반면에 선진국들은 이러한 경제적 제국주의에 대한 우려가 외국의 환경파괴적 경제행위로 인하여 외국이 피해를 입은 때에도 정당화될 수 있는 것인가 또한 어떠한 국가가 자국의 환경에 피해를 주는 무역관행에 대해 아무런 대응조치도 취할 수 없는 것인가에 대해 의문을 제기한다.²⁷⁷⁾ 어떠한 국가가 자국의 경제발전을 촉진시키기 위하여 낮은 환경기준을 채택할 수 있다 할지라도, 다른 국가가 그러한 보조금의 혜택을 받은 제품의 수입에 대해 규제를 가함으로써 자국의 환경을 보호

277) *Ibid.*, p.744.

하는 하는 것을 금지할 수 없다는 것이다.²⁷⁸⁾ 이와 관련하여 수입국이 수입품으로부터 직접적인 피해를 입었다면, 이는 조치가능보조금에 해당하며, 당해 수입품의 생산지 국가에 대하여 낮은 환경기준을 이유로 규제를 취하는 것은 정당화된다는 주장도 제기되고 있다.²⁷⁹⁾ 이러한 주장에 따르면, 파급적(spillover)인 환경피해를 포함하도록 피해기준(injury test)을 변경한다면 어떠한 경우에 국가가 외국의 환경규칙에 따라 생산된 제품에 대하여 환경세를 부과할 수 있을 것인가를 결정함에 있어서 그러한 변형된 피해기준을 사용할 수 있을 것이라고 한다.

한 걸음 더 나아가, 환경세의 부과를 위한 요건의 하나로서 그러한 변형된 피해기준을 사용하는 것은 현재 통상적인 보조금에 대한 일방적 규제를 제한하기 위하여 “중대한 피해”(material injury)기준을 사용하는 것과 아무런 충돌이 생기지 아니한다고 설명한다. 어떠한 학자는 외국정부가 자금 지원한 보조금과 (대외적인 효과를 갖는 낮은 환경기준과 같은) 그러하지 아니한 보조금을 구분한다면, 상계관세법을 다른 국내규칙(예컨대, 노동법)과 관련하여 확대적용하지 않더라도 외국의 낮은 환경규칙과 관련하여 적용할 수 있게 될 것이라고 주장한다.²⁸⁰⁾ 어떠한 국가의 환경 이외의 다른 국내규칙이 정당한 사회정책으로 인정될 수 있다 할지라도, 낮은 환경기준이 다른 국가의 환경에 영향을 미치게 된다는 경우가 있음을 그 논거로 제시한다.²⁸¹⁾ 이러한 주장에 따르면 어떠한 국가의 낮은 환경기준이 직접적으로 대외적인 효과를 갖는 경우의 환경침해를 이유로 한 규제는 다른 사회정책을 이유로 한 규제와 명확히 구별된다.

4. 미국의 일방적 무역규제를 통한 환경관련 상계관세법 개정안

(1) 최근의 동향

미국은 낮은 환경기준 국가로부터의 수입상품에 대해 환경기준 격차에 따라 절감된 생산비의 차액만큼 상계관세를 부과할 수 있도록 하는 「국제오염억제법」안

278) Edith Brown Weiss, *op.cit.*, pp.730~732.

279) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.744.

280) Richard B. Stewart, *op.cit.*, pp.265~266.

281) John H. Jackson, *op.cit.*, p.210.

등 환경기준을 강화하는 입법을 준비하여 왔다. EU의 회원국들도 서로 다른 환경기준을 정하는 문제로 첨예하게 대립하고 있다. 이들 국가는 대기오염물질의 배출을 줄이기 위해 환경기준을 강화하고 각종 환경세를 신설한데 이어 환경보호기준이 자국보다 낮은 국가에서 생산된 상품의 수입을 일방적으로 규제하거나 수출국들의 포장재 등 폐기물의 회수를 의무화하고 있다. 이러한 선진국들의 움직임은 더욱 구체화되어 가고 있다.

최근 선진국들이 국가간 환경기준차이에 따른 경쟁력 저하를 방지하기 위해 「국경세」조정방식을 공식적으로 채택할 움직임을 보이고 있다. 선진국들의 경제협의체인 경제협력개발기구(OECD) 무역환경전문가 회의는 최근 환경기준차이에 따른 경쟁력 저하를 상쇄하기 위하여 국경세 조정방안을 추진하자는 보고서 초안을 잠정 채택하였다. 국경세조정은 선진국기업이 수출할 때, 환경관련세금을 환급하고 개발도상국의 수입품에 대하여는 환경세율의 차액만큼 세금을 추징하는 것이다. 이렇게 될 경우 개발도상국 수출품은 선진국의 높은 환경세를 부담하는 반면 선진국 수출품은 개발도상국의 낮은 환경세만 지불하고 자국의 세금을 훨씬 많이 환급받을 수 있게 된다. 특히 국경세 조정은 보복성이 짙은 상계관세와는 달리 관세무역일반협정에서도 허용되는 방안이므로 개발도상국에 대하여는 수출입에 심각한 영향을 미칠 것이다.

그 동안 선진국들은 환경보복관세를 검토하였으나 환경기준의 차이가 어느 정도인지 산정하기 어렵고 또한 GATT협정 또는 UR 보조금및상계관세협정에 위배될 소지가 있어 채택하지 않았다. 그러나, 이러한 상계관세법의 적용을 위한 시도를 완전히 포기하였다고 보기는 어렵다. 가장 효과적인 방법을 포기하기는 쉽지 않기 때문이다. 따라서, 선진국들이 궁극적으로 목표로 하고 있는 보복적인 성격의 환경관련 상계관세법의 적용에 관한 법논리와 그 한계를 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

(2) 환경관련 상계관세법적용에 대한 국제법적 제한요소

미국의 일부 학자들이나 의원들은 계약국이 경쟁력 제고의 보조금으로부터 혜택을 입은 제품에 대하여 상계관세를 부과하는 것을 허용한 GATT협정 제6조의 규정을 확대해석하여 낮은 환경기준을 보조금으로 보아 상계관세법을 적용하는 것은 적절하다고 판단하고 있으며 실제로 이를 위하여 미국의 상계관세법을 개정하는

의안들이 미국 의회에 상정된 바 있다. 예컨대, David Boran 상원의원이 제출한 “국제오염억제법안(the International Pollution Deterrence Act)”은 어떠한 외국이 효과적인 오염규제와 환경보호를 시행하지 않는 경우, 그것을 잠재적으로 조치가능한 국내보조금으로 처리하도록 하고 있다.. 앞서 언급한 바와 같이 최근 선진국들이 국가간 환경기준차이에 따른 경쟁력 저하를 막기 위하여 「국경세」조정 방식을 공식적으로 채택할 움직임을 보이고 있지만, 궁극적으로는 상계관세법의 적용가능성에 대해 보다 구체적으로 검토할 가능성이 있다고 할 수 있다. 미국에서 상계관세에 의한 접근방법은 미국 통상법 제301조의 “불공정한 무역관행으로부터의 구제(Relief from Unfair Trade Practices)”로서 보충될 수 있을 것이라는 주장을 하는 자들도 많다는 점을 감안해 볼 때, 여러 가지의 법논리를 전개함으로써 환경과 관련한 상계관세법의 구체적 적용을 고려할 것으로 예상된다.

사실상, 미국에서의 외국 정부의 보조금에 대한 상계관세의 적용은 복잡하고 논란이 많은 분야이다.²⁸²⁾ 더구나, 국제적인 환경보호기준(특히 개별 산업분야별 환경보호기준은 나라마다 각각 다를 수 있다.)은 일정 분야를 제외하고는 아직 정립되어 있지 않다. 또한 이러한 애매한 기준과 그 시행을 근거로 하여 상계관세법을 적용한다는 것은 법론리상으로 또한 실제적으로 많은 난점을 포함하고 있다. 미국이 이러한 어려움을 과연 어떻게 극복하고 상계관세법을 적용할 것인지는 두고 보아야 알 일이지만, 다음에서는 최근 전개되어온 논의들을 중심으로 검토하기로 한다.

특히 외국의 낮은 환경기준에 대한 대응조치로서의 상계관세법의 적용효과는 잠재적으로 ‘조치가능한 보조금’의 정의, 상계관세가 부과되기 전에 (직접적인 환경피해가 아니라 경쟁력상의 피해로서 정의되는) ‘중대한 피해’(material injury)가 입증되도록 한 GATT협정의 요건, (실제 환경피해액이 아닌) ‘보조금의 금액’에 의하여 좌우될 것이다.

282) 이에 관하여는 Richard Diamond, “A Search for Economic and Financial Principles in the Administration of United States Countervailing Duty Law”, *Law & Policy of International Business*, Vol.21(1990), p.507.; Alan O. Sykes, “Second-Best Countervailing Duty Policy: A Critique of the Entitlement Approach,” *Law & Policy of International Business*, Vol.21(1990), p.699.; Michael J. Trebilock, “Is the Game Worth the Candle? Comments on A Search for Economic and Financial Principles in the Administration of United States Countervailing Duty Law,” *Law & Policy of International Business*, Vol.21(1990), p.723. 참조.

1979년의 동경라운드에서 채택된 보조금 코드는 명백히 국내보조금에 대한 제한을 포함하고 있지만 어떠한 국내보조금이 잠정적으로 조치가능한지에 대하여는 명확히 정의하고 있지 않다(보조금 코드 제11조). 국내보조금은 어떠한 국가가 정책적으로 자국 생산자들에게 비용을 일반적으로 감소시켜주는 것으로서 어떠한 국가의 정부가 자국 산업에 대하여 어느 정도 수출하였는가에 근거하여 리베이트를 주는 수출보조금과 구별된다.²⁸³⁾ 낮은 환경기준은 수출과는 직접적인 관계가 없는 것이라는 점에서 국내보조금으로 다루어져야 할 것이다.

그러나 국제적인 가이드라인들은 국내보조금에 대한 정의를 내리기보다는 보조금이 무역에 미치는 영향(trade impact)에 초점을 맞추고 있다. 동경라운드의 타결결과를 미국에서 시행하기 위하여 제정된 1979년의 무역협정법(Trade Agreements Act)²⁸⁴⁾ 제1677(5)는 금지 보조금을 동법 제303조에서 사용되는 “bounty or grant”(장려금 또는 무상지원)라는 용어와 같은 의미를 갖는 것으로 정의하고 있다. 미국의 최고법원은 G.S. Nicholas & Co. V. United States사건에서 “grant’보다 더 광범위한 의미를 갖는 용어는 사용될 수 없었을 것이다”라고 하여 “grant”라는 용어를 대단히 광범하게 정의하고 있다.

그러나 이러한 논지는 미국의 상계관세법이 Nicholas사건에 대한 판결 당시에 수출보조금에 대하여만 적용되었다는 사실을 감안해 본다면 현재로서는 제한을 받게 될 것이다.²⁸⁵⁾ 제1677(5)(A)(ii)조는 상계가능한 국내보조금의 4가지 사례에 대하여 규정하고 있다. 네 번째 사례인 “제조, 생산 또는 유통의 비용(costs) 또는 경비(expenses)에 대한 (당해 생산자의 정부)의 부담”은 상무부(the Department of Commerce)의 국제무역청(International Trade Administration : ITA)에 의하여 “사전에 존재하는 법규 또는 계약상의 의무”의 정부 부담에 대하여만 적용되는 것으로 해석되어 왔다.²⁸⁶⁾

이러한 제한적인 해석은 낮은 환경기준을 보조금으로 보아 규제를 취할 수 있는 근거로서는 취약하다. 한편, 어떠한 국가가 낮은 환경기준을 채택함으로써 그 피해를 대외적으로 이전시킨다면 그 범위 내에서는 그 국가가 부담하여야 할 비용을 외국에 전가하는 것이라고 비난하기도 한다.²⁸⁷⁾ 그러나, 낮은 환경기준을 보조금

283) John H. Jackson & William J. Davey, *op.cit.*, pp.724~725.

284) John H. Jackson, *op.cit.*, p.260.

285) Richard Diamond, *op.cit.*, p.554.

286) *Ibid.*, pp.558~559.

287) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.764. 참조.

에 해당되는 것으로 정의를 내리는 것은 1677(5) (A)(ii)에서의 사례 리스트에서 환경규칙을 제외시키고 있다. 따라서, “국제오염억제법”案과 같이 정의된 보조금의 리스트에 낮은 환경기준을 특별히 추가하지 않는 한 현행법상으로는 그러한 규칙을 보조금으로 보아 무역규제를 취할 수는 없을 것이다.

그러나 UR 보조금및상계조치협정은 어떠한 보조금이 금지되는 보조금으로 정의되기 위해서는 “회원국의 영역 내에서 정부 또는 공공기관에 의한 재정적 기부”의 형태를 지니도록 요구하고 있다(동 협정 제1조). 정부 또는 공공기관의 재정적 기여라 함은 공공계정상의 부담을 의미한다. 공공계정상의 부담은 무상지원, 채무감면, 대출, 지분참여 등과 같이 민간에게 자금이 직접 이전되거나 대출보증과 같이 민간에게 자금이 잠재적으로 이전되거나 민간의 채무를 대신 부담하거나 세액공제와 같이 정부가 세입을 포기하거나 일반 사회간접시설 이외에 정부가 민간에게 재화나 용역을 제공하거나 민간으로부터 재화를 구매하는 경우에 발생한다.

다만, 정부의 공공계정에 부담을 발생시키지 않고 정부가 민간활동에 개입하는 것은 보조금에 해당하지 않는다. 여기에서의 “재정적 기여”는 정부의 재정적 부담이 반드시 발생하여야 성립하는 것은 아니다. 정부의 재정적 부담이 직접 발생하지 아니하더라도 정부의 지시를 받은 민간기관의 계정에 부담이 발생하면 정부의 재정적 기여에 해당된다. 다시 말해서 정부가 반드시 공공계정상의 재정적 부담을 가져와야 보조금의 정의에 해당되는 것은 아니다. 그와 동등한 효과를 갖는 제반 활동의 경우에도 동일하게 적용되는 것이다.

그런데 민간에 대한 정부의 특정 조치가 보조금으로 정의되기 위해서는 정부의 재정적 기여라는 필수요건과 함께 「수혜자의 혜택」이라는 조건이 충족되어야 한다. 동협정 제14조 “수령자에 대한 혜택의 여하에 의거한 보조금액의 산정(Calculation of the Amount of a Subsidy in Terms of the Benefit to the Recipient)”에 의하여 판정된다. 이러한 「수혜자의 혜택」이라는 용어는 정부의 비용개념을 채택하였던 GATT의 규정과는 달리, 미국의 입장이 반영된 것이다. 수혜자의 혜택개념을 적용하게 된다면 정부의 공공계정에 반드시 부담이 발생하지 않아도 정부의 우대조치(preferential treatment)로 인해 기업이 혜택을 받으면 보조금이 존재하게 된다.

이러한 수혜자의 혜택은 ① 무상지원, ②정부의 지분참여, ③ 대출시 정부 보증유무에 따른 지불금액상의 차이, ④ 직접세의 면제·환급·유예에 해당하는 세액

감면, 소득공제, 특별감가상각, 준비금제도 및 간접세에 대한 면제·환급·유예, ⑤ 정부에 의한 재화와 용역의 제공 또는 정부에 의한 재화구매시의 혜택, ⑥ 소득지지에 의한 혜택, ⑦ 특정기업 또는 특정산업의 가격을 안정시키기 위한 정부의 재정적 부담 등으로 부여될 것이지만, 보조금의 존재는 다양한 형태를 띠게 될 것이므로 개별적인 상황에 따라 판단될 것이다.

일부 학자들은 낮은 환경기준을 조치가능보조금으로 인정하는 것은 낮은 환경기준을 보조금으로 열거하지 아니한 동경라운드의 보조금코드에 위배되는 것이라고 주장한다.²⁸⁸⁾ 이러한 주장은 보조금에 대한 정의가 다소 달라지기는 하였지만 UR보조금및상계조치협정에 대해서도 타당할 것이다. 따라서, UR보조금및상계조치협정을 원용하여 외국의 낮은 환경기준과 관련된 상계관세법을 적용하는 것은 법리상 무리가 있다고 할 것이다.

낮은 환경기준에 대하여 상계관세법을 적용하는 것과 관련된 두 번째 제한요소는 특정성 요건이다. 미국법은 어떠한 국내보조금이 상계가능한 것으로 판단하기 위해서는 당해 보조금이 특정한 산업 또는 특정한 기업집단을 염두에 둔 것이어야 함을 요구하고 있다.²⁸⁹⁾ 이러한 특정성 요건을 감안한다면 낮은 환경기준을 가진 국가가 그러한 기준의 혜택이 산업 전반에 돌아간다는 것만을 이유로 자국 산업에 보조금을 지급한 것으로 볼 수는 없다. 그러나, 특정성 기준은 사실상(*de facto*)의 요건일 뿐이므로 특별히 낮은 환경으로부터 혜택을 입은 산업은 특정성기준에 의하여서도 보조금을 받는 것으로 보아야 한다는 주장도 제기되고 있다.

그러나, 연방법원은 이러한 주장에 따르지 않고 PEMEX의 할인가격에 의한 천연가스의 제공에 대한 상소사건에서 ITA가 상계관세적용을 기각한 것을 인용하였다. 에너지집중(*energy-intensive*)산업은 특정한 산업으로 정의될 수 없다는 이유에서였다. 한편, 동경라운드의 보조금상계관세코드는 특정성 기준의 사용을 위임하고 있지 않다.²⁹⁰⁾ 제11조제3항은 제11조제1항에서 인정하는 보조금의 합법적인 목표는 일응 일정한 기업이 우위를 부여하기 위해 부여되는 보조금에 의하여 달성될 수 있을 것임을 인정하고 있다. 그러나 이러한 표현은 조치가능한 보조금은 특정적인(*specific*) 것일 수 있다는 것이지 반드시 특정적인 것이어야 함을

288) *Ibid.*, p.765.에서 인용.

289) 19 U.S.C. §1677(5)(A) (ii)(1988).

290) John H. Jackson, *op.cit.*, p.267.

의미하는 것은 아니다. 특정성 기준은 거시적인 국내경제정책의 주권성을 보호하는 것으로서 정당화되어 왔으며 일반화된 혜택(*generalized benefit*)의 비용을 개개의 제품을 대해 환산하기 어렵다는 이유 때문에 지지를 받아온 것도 사실이다.

그러나 이러한 주장은 상계관세제도 전반을 비판하는 것에 대해서도 적용하는데 무리가 없다. 아마도 특정성 기준이 정당화되는 가장 큰 근거는 그 기준이 상계관세가 부과되는 사건을 줄일 수 있는 유용한 행정적 수단이 된다는 점이다.²⁹¹⁾ 국제오염억제법안이 의결되었다 할지라도 환경오염사건에 대한 특정성 기준은 변경되지 아니하였을 것이다. 더 나아가 UR보조금및상계조치협정도 특정성 요건을 추가하고 있다.²⁹²⁾

이러한 특정성의 원칙과 더불어 GATT협정하에서 어떠한 국가도 잠재적으로 조치가능한 보조금이 확립된 국내산업에 중대한 영향을 초래하거나 그러한 위협을 가하고 있거나 또는 국내산업의 확립을 방해하거나 중대하게 지연시키지 아니하는 한 상계관세를 부과할 수 없다.²⁹³⁾ 동경라운드 보조금 코드는 중대한 피해기준에 대해 다음과 같은 예시적인 규정을 두고 있다.:

“생산량·판매고·시장점유율·이익·생산성·투자의 보수 또는 생산시설의 활용의 현실적·잠재적 감소 ; 국내가격에 영향을 주는 제요인 ; 자본의 흐름, 재고, 고용, 임금, 성장, 자본 또는 투자를 제고시키는 능력에 대한 현실적·잠재적인 부정적 영향 ……….”(제6조제3항).

미국무역협정법도 이와 유사한 요소들을 규정하고 있지만 그러한 피해가 “미미한, 비실질적인 또는 중요하지 아니한(*inconsequential, immaterial, or unimportant*)”인 것이어서는 아니된다는 요건을 추가하고 있다. 한편, UR보조금및상계조치협정 제5와 제6조는 다음과 같이 규정하고 있다. 체약국의 보조금지급에 따른 이해당사국의 상계조치가 가능하기 위하여는 이해 당사국에게 심각한 손상이 발생하여야 한다. 바로 이러한 점때문에 제6조는 이에 관하여 상세히 규정하고 있다.

291) *Ibid.*, p.268.

292) UR보조금및상계조치협정, 제2조 1. 및 제8조 1.

293) GATT협정, 제5조제5항.

제5조 체약국은 제1조(보조금의 정의) 제1항 및 제2항에 언급된 보조금을 통하여 다음과 같이 타방 체약국의 이익에 불리한 효과를 초래해서는 아니된다 : (a) 타방체약국 국내산업에 대한 피해(injury) ; (b) GATT 1994년 협정, 특히 GATT 1994년 협정 제2조의 양허로 인하여 타방체약국이 직접 또는 간접으로 향유하는 혜택의 무효화 또는 침해(nullification or impairment) ; (c) 타방 체약국의 이익에 대한 심각한 손상(serious prejudice).

제6조 6.1. 다음과 같은 경우 심각한 손상이 있는 것으로 간주한다.

- (a) 물품가액 기준으로 총보조비율이 5%를 초과하는 경우
- (b) 어떠한 산업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 보조금
- (c) 어떠한 기업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 보조금, 다만, 장기적인 해결에 필요한 시간을 확보하고 심각한(acute) 사회문제를 회피하기 위하여 주어지는 비반복적이고 당해 기업에 대하여 되풀이될 수 없는 1회적 조치를 제외한다.

6.2. 제1항의 규정에도 불구하고 보조금을 지급하는 회원국이 당해 보조금이 아래 제3항에 열거된 효과를 초래하지 않았음을 입증할 경우 심각한 손상의 추정은 배제된다.

중대한 피해를 제시하는 경우 국내산업에 대한 경쟁력상의 피해가 발생하였 뿐 아니라 그러한 피해가 외국의 보조금으로 야기되었음을 입증하도록 요구하고 있다. 그러나, 미국산업에 대한 경쟁력상의 피해에만 초점을 맞추고 있을 뿐 미국의 환경에 대한 직접적인 피해를 고려하고 있지 않다. 국제오염억제법안은 외국의 오염배출기업으로부터의 국제적인 선적이 국내의 오염 非배출산업에 대한 중대한 피해(예컨대, 경쟁력상의 피해)를 야기하였음을 입증하지 못한 때에는 상계관세를 부과하지 못하도록 하고 있었다.²⁹⁴⁾

그러나, 외국의 낮은 환경기준과 관련하여 상계관세의 부과를 용이하도록 하는 미국법상의 중대한 피해요건에 대한 몇가지 예외가 있다. 1979년이전에는 GATT 협정의 祖父條項(grandfather clause)에 의하여 관세대상 품목에 대한 상계관세를 적용하기 위하여서는 피해의 입증을 요구하지 아니한 미국법의 규정은 계속하

294) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.767.

여 유효하였다. 295) 그러나, 동경라운드의 보조금코드를 반영한 1979년 무역협정법은 미국의 상계관세법에 중대한 피해의 입증을 요구할 뿐만 아니라 그러한 요건을 보조금협정의 당사국 또는 동경라운드 보조금코드의 핵심규정에 대하여 충분한 약속(commitment)을 한 국가와 관련된 사건에만 국한하고 있었다. 296) 예컨대, 멕시코가 미국에 대하여 행한 쌍무적 약속(commitment)때문에 상계관세는 제 167조 (b) (2)에 의하여 중대한 피해가 입증된 경우 멕시코로부터 수입되는 상품에 대하여 적용될 수 있을 뿐이다.

GATT협정하에서는 상계관세가 미국의 최혜국대우관세율(미국이 GATT협정의 다른 회원국에 대하여 부과하는 관세율)을 초과하지 아니하는 한, 미국은 멕시코에 대하여 중대한 피해기준을 사용할 수 없다. 그러나 NAFTA협정은 궁극적으로 세 당사국간에 거래되는 상품에 대한 관세를 제거하게 될 것이기 때문에 멕시코로부터 수입되는 상품에 대한 상계관세의 적용은 여전히 피해의 입증을 요구하고 있다. 미국은 피해의 입증을 요구하는 원래의 GATT협정규정상 의무를 수락한 후 까지도 무관세 품목에 대하여 상계관세를 적용하기 위하여 관련 법을 개정하지는 않았기 때문에 무관세 품목에 대한 상계관세의 적용은 피해의 입증과 더불어 행하여야 한다. 297)

피해에 대한 결정은 미국이 그러한 국제적 의무를 지고 있는 경우에 한하여 미국법상 필요한 것이다. 따라서, 동경라운드 보조금코드의 비당사국과의 관계에서는 GATT협정의 祖父條項(grandfather clause)에 의하여 GATT협정 성립전의 미국법을 적용할 수 있으므로 피해에 대한 결정이 없을 때에도 상계관세를 부과할 수 있다. 요컨대, 현행 GATT협정상의 의무를 기준으로 한다면 미국은 자유롭게 피해의 입증만 된다면 자유롭게 멕시코로부터의 수입품에 대하여 - 다만, 그 상계관세율이 미국의 당해 상품에 대한 최혜국대우관세율을 초과하지 아니한 한도내에서 - 상계관세를 부과할 수 있을 것이다.

미국이 상계관세법이 낮은 환경기준에 대해 효과적인 것이 되도록 하기 위해서도 중대한 피해의 정의에 직접적인 환경피해를 포함시키도록 상계관세법을 개정하여야 할 것이다. 만약 그렇게 하지 못한다면 환경적 보조금에 대한 상계관세의 적용은 경쟁력상의 실질적인 피해가 발생한 사건에 대하여서만 국한될 것이다. 만약

295) 이에 관하여는 John H. Jackson & William J. Davey, *op.cit.*, p.748. 참조.

296) *Ibid.*, p.76.

297) 19 U.S.C. §1303 (a) (2) (1988).

미국이 피해의 결정에 환경적 효과에 대한 고려를 포함시키도록 상계관세법을 개정한다면, 미국의 상계관세법이 다른 국가로 하여금 자국 생산자들이 보다 환경을 고려하도록 유도하는데 큰 역할을 하게 될 것이다. 미국의 학자들은 현행 미국의 상계관세법은 부분적으로는 특정성의 원칙을 고수하고 있기 때문에 환경규제에 들어가는 비용을 상쇄하기 위하여 행하여진 정부의 지급에 대하여 관대하였다고 주장하고 있다.

(3) 미국 국내법적용상의 제한요소

낮은 환경기준에 대한 상계관세법의 적용에 대한 장애요인들(조치가능보조금의 정의, 특정성 요건 및 중대한 피해 요건)이 제거되어 그 적용가능성이 높아진다 할지라도, 상계관세법의 적용상의 다른 특징들(보조금의 산정, 절차상의 비탄력성, 상계관세의 적용에 대한 반대의 주장)로 인해 환경 상계관세법의 적용의 실효성은 의문시된다. 뿐만 아니라, GATT협정에 의하여 상계관세의 부과율은 보조금의 금액으로 제한 받고 있으며(제6조제1항), 동경라운드 보조금코드는 상계관세가 국내 산업의 피해를 제거하는데 필요한 금액보다 크지 아니하여야 한다는 제한을 추가하였을 뿐이다.²⁹⁸⁾

보조금의 가액을 산정하는 절차에 대하여는 GATT협정에서 규정하고 있지 않다. 미국은 보조금 수급산업에 대한 보조금의 혜택에 초점을 맞추고 있다. 반면에 EU에서는 보조금은 지급 정부의 보조금 경비에 대하여 산정되어야 한다고 주장되어 왔다.²⁹⁹⁾ 이러한 기준의 어느 것도 낮은 환경기준에 대해서 효과적으로 대처할 수 없다. 과거 EU의 방식에 따를 경우에는 보조금에 해당되는 범위는 훨씬 줄어들어 낮은 환경기준 자체는 정부의 보조금 지급으로 볼 수 없다. 정부비용의 정의를 보조금 지급국가의 환경에 대한 피해로까지 확대한다 할지라도 상계관세는 초국경적 또는 세계적 오염 형태에 의한 대외적 피해에 대해서는 적용할 수 없다. 그러나, UR보조금및상계조치협정에서는 정부의 비용지급에 초점을 맞춘 것이 아니라, 정부로부터의 수혜사실에 초점을 맞추고 있다.

한편, 낮은 환경기준에 대한 대응으로서의 상계관세법의 적용을 위한 피해 산정과 관련된 또 다른 문제는 생산과정에서 오염을 초래한 특정한 상품에 부과되는

298) 동경라운드 보조금 코드 제4조제1항.

299) John H. Jackson & William J. Davey, *op.cit.*, p.775.

상계관세가 그 오염과는 특별히 관련되어 있다고 보기 어렵다는 점이다.³⁰⁰⁾ 미국의 ITA는 보조금의 수혜를 대체될 수 있는 것으로 보고 있기 때문에 그러한 수혜는 어떠한 생산자의 모든 제품의 비용에 반영되어 있는 것으로 추정된다. 그 결과, 상계관세는 제조업자가 생산한 여러 제품들에 분산된 보조금의 가치에 대하여만 부과될 수 있을 것이다. 어느 제조업자의 모든 제품에 대하여 보조금의 수혜금액을 분산시키는 이러한 경향은 앞서 언급한 국제오염억제법안이 채택되었다 할지라도 없어지지 아니하였을 것이다.

피해의 산정문제외에도 미국 상계관세법상의 비탄력적인 절차는 낮은 환경기준에 대한 대응수단으로서의 상계관세법 적용에 대한 제한요인이 될 수 있다. 상계관세법 적용상의 요건을 강화함에 따라 절차상의 비용이 증가되고 그 절차상의 탄력성은 감소되어 왔다고 지적되고 있다.³⁰¹⁾ 이에 따르면, 이러한 절차상의 비용의 증가로 인해 피해자들이 상계관세를 이용할 수 있는 가능성은 감소되었으며, '피해의 정의'에 직접적인 환경피해가 포함되도록 변경된다 할지라도 미국인들이 환경피해를 이유로 한 상계관세청구를 제기하는 것은 크게 방해받을 것이라고 한다.

이와 더불어 비용의 증가가 상계관세절차가 남용될 수 있는 여지를 넓혀주고 있다고 지적되고 있다. 즉, 수입업자들이 보조금 가액이 적은 품목에 대한 상계관세의 부과를 청구하는 것을 주저할 수 있다는 점은 미국제조업자들에게 그들이 피해를 받고 있지 아니한 때에도 그러한 청구를 제출하도록 유도할 수 있을 것이라는 것이다.³⁰²⁾ 이러한 여러 가지 상황을 고려해 볼 때, 특히 정치적으로 민감한 문제와 관련되는 경우 상계관세법의 적용은 그 절차상의 비탄력성으로 인해 환경규칙의 개선에 대해 크게 관심을 갖는 외국과의 관계를 악화시킬 우려도 있다.³⁰³⁾

환경피해에 대한 상계관세에 의한 규제는 특정성기준은 고려하지 아니하더라도

300) Richard Diamond, *op.cit.*, pp.567~571.

301) John H. Jackson & William J. Davey, *op.cit.*, p.653.

302) John H. Jackson, *op.cit.*, p.271.

303) 만약, 보조금과 상계관세에 관한 규칙을 확대해석하게 된다면 거의 모든 수입제품이 상계관세의 부과대상이 될 수 있을 것이다. 이렇게 되는 경우 GATT협정출범후 무역장벽을 제거하려는 수십년간의 노력이 수포로 돌아가게 된다. 미국의 상계관세제도가 보호무역주의를 추진하기 위해 남용되고 있다는 우려는 적어도 특정성 기준과 같은 인위적인 장벽의 일부에 대하여는 타당할 것이다. 한편, NAFTA협정 제19장은 상계관세의 최종적인 결정에 대한 국내 사법심사를 양국간의 패널에서의 결정으로 같음하도록 하고 있으므로 멕시코의 낮은 환경기준과 관련하여 협정 규정상으로는 상계관세의 적용이 가능하다 할지라도 현실적으로는 미국이 일방적으로 적용하는 것은 봉쇄되어 있다고 할 것이다.

외국의 낮은 환경기준이 포함되도록 보조금의 정의를 변경하는 것만으로는 효과를 거둘 수 없다. 즉, “피해”기준을 변경하여 외국의 낮은 환경기준으로 인한 자국 기업의 경쟁력상의 피해이외에도 자국에 대한 직접적인 환경피해를 포함시키도록 하여야 한다. 미국의 어떠한 학자는 충분한 조건을 구비한 사건에 대해서도 상계 관세법 절차의 엄격한 형식주의로 인하여 미국의 기업들이 제소하지 아니하는 경우가 많을 것이며, 외국의 기업들이 상계관세법의 이러한 부분을 악용하는 사례가 생길 것이라고 지적하고 있다.³⁰⁴⁾ 상계관세법의 적용을 통한 환경피해의 구제방법으로는 그 성격 자체와 적용상의 지나친 형식주의로 인해 범세계적인 환경규칙의 개선을 위한 국제적 협력이 실현될 수 없다는 것이다.

그러나, 상계관세에 의한 구제는 몇 가지 장점이 있다. 미국의 어떠한 학자는 “UR보조금및상계조치협정(동 협정은 어떠한 보조금이 조치가능한 보조금이 되기 위해서는 보조금지급 정부에 의한 재정적인 기여를 있었을 것을 요구하고 있다)이 존재함에도 불구하고 미국의 환경관련 상계관세법의 시행을 위한 국제법의 변경은 필요하지 아니하며 다만, 그 실효성을 제고하기 위하여 미국의회에 의한 개정이 필요할 뿐이다”라고 한다. 물론 이러한 주장의 이면에는 GATT협정, 동경라운드의 보조금상계관코드, UR협정 등에서 명시적으로 환경피해에 대한 상계관세법의 적용을 금지하고 있지 않다는 전제에 입각하고 있다. 그러나, 금지하지 아니하는 것은 허용된다고 보는 이러한 법논리가 과연 타당한지는 의문이다.

상계관세법은 그 적용이 가능하다 할지라도 환경기준의 차이에 따른 비용차이에만 적용될 수 있을 뿐이다. 그러나, 그러한 비용중 어떠한 부분까지 고려될 수 있는가에 따라 그 적용의 범위와 효과는 크게 달라지게 된다. 통상적인 분야에서 상향(upstream) 보조금까지도 감안하고 있는 점을 감안하여 환경기준분야에서도 life-cycle에 입각하여 그러한 개념을 도입하게 하는 것은 환경관련분야에서의 상향보조금의 범위를 객관적으로 판단한다는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 자칫하면 오히려 남용가능성을 더욱 높여주는 결과를 초래할 우려가 있다. 뿐만 아니라, 또한 환경후진국인 개발도상국에 커다란 부담을 안겨주게 될 것이다. 혹자는 상계관세법의 적용의 요건의 하나인 “중대한 피해기준”에 의하여 동법 적용의 남용은 제한 받게 될 것이라고 주장한다.³⁰⁵⁾ 그러나, 환경분야에서의 중대한 피해기준이

304) Erik Coulter Luchs, *op.cit.*, p.771.

305) 이에 관하여는 Robert Housman *et al.*, “Enforcement of Environmental Laws Under A Supplemental Agreement to the North American Free Trade Agreements,”

국제법에 의한 기준은 고려하지 않더라도 미국의 국내법에 의하여 명확히 설정되어 있지 않는 현실을 고려해 볼 때, 남용가능성은 여전히 남아 있다고 할 것이다.

(4) 상계관세에 의한 접근방법의 보완을 위한 타법 개정논의

1) 통상법 제337조의 개정

미국에서 외국의 낮은 환경기준과 관련한 일방적 무역규제를 취하는데 원용할 수 있는 잠재적인 적용법조로서 국내산업으로 하여금 국제무역위원회(ITC)에 대물적인(in rem) 청구를 제기할 수 있도록 허용한 개정 제337조 (b)(3)를³⁰⁶⁾ 제시하는 사람들이 있다. 제337조가 외국 생산자의 행위에 초점이 맞추어져 있기 때문에 외국정부의 환경규칙의 여하에 관계없이 문제의 외국기업에 대해 개별적으로 미국법을 적용하여 무역규제를 취할 수 있다는 것이다. 이러한 입장은 제337조가 현재 지적 재산권의 보호에 국한되어 적용되고 있지만 입법적인 변경에 의해 미국법에 의하여 확립된 기준을 위반되는 공정으로 인한 미국에서의 오염행위를 포함시킬 수 있을 것임을 전제로 한다.

제337조는 “효과적이고 경제적으로 가동되고 있는”(efficiently and economically) 미국내산업에 의하여만 원용될 수 있다. 동 규정이 국내생산업자를 “파괴시키거나 실질적으로 피해를 주는”(destroy or substantially injure) 부당한 관행(unfair practice)에 대한 입증을 요구하고 있기는 하지만³⁰⁷⁾ ITC는 일반적으로 매상액의 손실이 있으면 그 요건을 구비한 것으로 인정하고 있다.³⁰⁸⁾ 예컨대, 여기에서의 피해기준은 긴급수입제한조항(escape clause) 또는 덤핑관세사건이나 상계관세사건에서의 기준보다 엄격하지 아니하다는 것은 확실하다.

제337조는 위반 제품의 미국으로서의 진입금지 및 위반 상품에 대한 벌금의 부과 등 다양한 구제방법을 허용하고 있다.³⁰⁹⁾ 그러나, 제337조의 적용은 GATT협정의 위반가능성을 내포하고 있다. 물론, 일부 외국이 제337조가 (그것이 국내생산자에게만 지적 재산권 침해에 대한 제소를 할 수 있도록 하고 있다는 점을 이유로)

Georgia International Environmental Law Review, Vol.5(1993), pp.614~615. 참조.
306) 19 U.S.C. §1337(1988).

307) 19 U.S.C. §1337(1)(A)(1988).

308) John H. Jackson & William J. Davey, *op.cit.*, p.799.

309) 19 U.S.C. §1337(d) 및 (f)(2)(1988).

내국인대우조항의 대한 위반이 되는 것이라고 비난하였지만, 미국학자들은 GATT 협정의 결정이 있는 경우에는 제337조를 개정할 수도 있을 것이라는 원칙만을 되풀이하고 있다. 실제로 환경관련 무역규제와 관련하여 제337조를 적용하기 위해서는 이 문제가 먼저 해결되어야 할 것이다. 이러한 문제를 고려하지 않더라도 제 337조의 적용에는 법리상으로 크게 무리가 있다 할 것이다.

2) 통상법 제301조 개정논의

미국기업으로 하여금 외국정부의 불합리하고 불공정한 행위에 대하여 조치를 취하여 주도록 USTR에 청원을 제기할 수 있도록 한 제301조를 외국의 낮은 환경기준과 관련하여 원용할 수 있다면, 대단히 탄력적으로 일방적 규제조치를 취할 수 있게 된다. 1991년 의회에서 심의한 『환경을 위한 관세및무역에 관한 일반협정법(the General Agreement on Tariffs and Trade for the Environment Act)』안은 제301조를 수정하여 국제적인 환경·보전협정의 실효성을 저해하는 행위, 정책 또는 관행에 대한 조치를 허용하는 내용을 담고 있었다.

제301조는 상계관세법보다도 피해에 관한 기준이 훨씬 낮다. 제301조에 의하여 부당한(unjustifiable) 외국정부의 행위(예컨대, 국제적인 협정과 양립되지 아니하는 행위)³¹⁰⁾ 대해서 뿐만 아니라 불합리한(unreasonable) 행위에 대해서도 조치를 취할 수 있다.³¹¹⁾ 제301조의 완화된 피해기준은³¹²⁾ 더 많은 당사자들이 낮은 환경기준에 대하여 소송을 제기하는데 용이하게 할 것이다. 제301조는 광범위한 형태의 구제가능성을 규정하고 있지만 USTR에게 조치를 취하지 아니할 재량권도 아울러 부여하고 있다. 그러나, 상계관세와는 달리 제301조에 의한 구제에는 그러한 조치의 원인이 되지 아니한 제품에 대한 관세부과조치도 포함될 수 있다. 만약 제301조를 적용할 수 있다면 이것은 자국 시장 또는 제3국 시장에서 그들의 산업에 경쟁력상의 이점을 제공하기 위하여 낮은 환경기준을 시행하고 있는 국가에 대하여 미국이 보복조치를 취할 수 있을 것이다. USTR에 대하여 국제적인 제소(complaints)를 국제적 분쟁해결절차에 회부하도록 요구하는 경우도 있지만

310) 19 U.S.C. §2411(a)(1)(B)(1988). 이에 대한 설명은 John H. Jackson & William J. Davey, *op.cit.*, p.806.

311) 19 U.S.C. §2411(b)(1988). 이에 대한 설명은 John H. Jackson & William J. Davey, *op.cit.*, pp.806~807.

312) 소송을 제기하는 사적 당사자는 이해당사자이어야 하고(19 U.S.C. §2412 (a)(1) (B) (ii)(1988).), 외국의 행위가 “상업에 부담(burden commerce)을 지우는 것이어야 한다(19 U.S.C. §2412(a)(1)(B)(ii)(1988).).

미국정부가 그러한 절차의 결과에 구속되어야 한다거나 또는 일방적으로 조치를 취하기 전에 그러한 절차의 해결을 기다려야 한다는 국내법상의 요구는 없다.³¹³⁾

그 입법연혁을 보면 USTR이 GATT협정에 위반되는 방법으로 일방적 보복조치를 취할 수 있도록 명백히 허용하고 있으며 그러한 보복조치는 이의제기가 가능하다고 판단되는 행위를 한 국가에 초점을 맞추기 위하여 최혜국대우이외의 방법으로 적용되어야 함을 강조하고 있음을 알 수 있다.³¹⁴⁾ 그러나, 제301조는 그 내용에서 볼 수 있듯이 대단히 광범위한 상황에서 적용이 가능하지만, 미국으로서는 제301조를 -최근 제301조의 남용에 대한 비난이 거세기는 하지만- 최후의 무역규제수단으로서 활용한다는 기본방침을 가지고 있다.

제301조는 USTR과 대통령에게 조치를 취하지 아니할 수 있는 광범위한 재량권을 부여하고 있는 바,³¹⁵⁾ 이러한 재량권이 상대국에 의한 대응보복의 우려 때문에 국내 청원자에게 구제를 거부하는 정치외교적 고려에 의하여 좌우되어 왔다는 지적이 제기되기도 하였다. 이는 조치를 취하지 아니할 수 있는 재량을 가지고 있기 때문에 이러한 절차의 유용성은 그에 따라 제한될 수도 있음을 시사해 주는 것이라 할 수 있다. 그러나 청원된 행위가 국제의무에 위배되는 것인 경우에는 제 301조에 의한 조치가 거의 의무적인 것이다.³¹⁶⁾

어찌되었건 여러 가지 면에서 미국이 외국의 낮은 환경기준에 일방적으로 대응하기 위해 선호할 가능성이 있는 것은 상계관세법보다는 제301조라는 미국학자들의 지적은 주목할 만하다. 제301조는 경쟁력상의 피해에 대한 거증책임이 완화되어 있고 환경기준준수비용상의 차이보다 더 큰 (또는 더 작은) 관세의 부과를 허용하는 더욱 탄력적인 구제조치가 될 수 있기 때문이다. 그러나, 외국의 낮은 환경기준에 의하여 생산된 제품에 대하여 보복조치를 취할 수 있도록 하기 위해서는 미국의 다른 어떠한 무역 관련법보다도 상대적으로 법리상 無理함이 덜하다는 주장은 다소 무리가 있다. 첫째, 제301조는 지금까지 미국의 부당한 통상압력수단으로 작용해왔다는 비난이 거세었던 것을 감안해 볼 때, 아직 그 정당성이 국제법적

313) John H. Jackson, *op.cit.*, p.105.

314) John H. Jackson & William J. Davey, *op.cit.*, pp.801~812.: 1962년 무역확대법 (the Trade Expansion Act)상의 19 U.S.C. §1882(c)(1988).

315) 19 U.S.C. §2411(a)(1)(1988)에서는 미국통상대표부의 의무적인(mandatory) 조치를 취할 의무는 대통령의 특정한 재량권에 제한을 받는다는 점을 명시하고 있다. 또한 19 U.S.C. §2411(a)(2)에서는 미국통상대표부가 의무적인(mandatory) 조치를 취하지 아니할 재량권에 대하여 규정하고 있다.

316) 19 U.S.C. §2411(a)(1)(1988).

으로 인정되었다고 보기 어려운 환경관련 무역규제조치에 대하여 제301조를 적용한다는 것은 또 다른 새로운 문제를 제기하기 때문이다.

물론, 미국정부가 스스로 일반적인 활용을 꺼려왔던 조치를 새로운 분야인 환경과 관련하여 신속하게 취할 것으로 보이지는 않는다. 둘째, 국가에 따라서는 일반적인 환경기준은 낮을지 몰라도 특정한 산업부문에서는 다른 어떠한 국가보다도 높은 환경기준을 시행하고 있는 경우도 있다. 그러한 국가에 대하여 제301조를 적용한다면, 때로는 미국보다도 높은 환경기준을 채택한 당해 국가의 특정한 산업부문의 제품도 그 보복대상이 될 수 있다는 점에서 불합리한 결과를 초래할 수도 있다.

그럼에도 불구하고, 이러한 재량권이 미국이 전세계의 환경문제의 일부에 관해 해결을 위해 필요한 국제적인 협상을 이끌어 내는 유리한 작용을 가능성도 없지 않다. 사실 미국은 국제무역과 관련된 분쟁이 발생한 경우에는 협상과 보복위협이라는 두 가지 수단을 효과적으로 활용하여 왔다. 1974년부터 1989년까지의 통계에 의하면 70건 이상의 청원이 제기되었으며 1989년 당시 계류중이었던 21건을 제외한다면 50% 이상인 30건을 미국과 상대국과의 협상에 의하여 해결하였으며 15%에 못 미치는 10건에 대해서만 보복조치를 취하였다. 더구나 국제적 약속을 위반한 행위에 대하여 보복조치를 취하지 아니할 수 있는 재량권을 제한한다면, 제301조가 국제협정의 시행에 도움을 주는 역할이 크게 확대될 수 있을 것이다.

제301조에 의하여 취할 수 있는 구제조치가 GATT협정 제1조의 최혜국대우요건에 반하는 경우에는 GATT협정에 위반하는 것이 된다. 뿐만 아니라 UR협정이 채택됨에 따라 향후 UR협정상의 의무와 미국통상법 제301조와 제337조의 규정간의 충돌사례는 더욱 증가하게 될 것으로 예상되고 있다. 미국은 UR협정에 규정된 외국정부 또는 외국의 기업의 불공정 관행에 대하여 일방적인 조치를 취하기에 앞서 WTO의 분쟁해결절차의 완료를 기다려야 하며 그에 선행하여 일방적인 조치를 취할 수는 없다. 그러나 “제301조가 현재 GATT협정을 위반한 조치를 허용하고 있듯이 제301조는 USTR이 UR 협정에 위반되는 일방적인 조치를 취하는 것을 허용하도록 수정될 수 있을 것이다”라는 지적은 시사하는 바가 크다.

결론적으로 말해, 제301조가 탄력성 있게 운용될 수 있다는 점과 그 절차는 일방적 규제보다는 쌍무적 해결을 달성하는데 목적이 있다는 점을 감안해 볼 때, 제301조는 미국의 환경보호와 관련된 무역규제에 관한 무역상대방으로 하여금 협상에 나서도록 유도하는데 뿐만 아니라 많은 국가들을 다자간 협정의 체결을 위한 장으로 끌어들이는데 에도 효과가 있을 것이다.

제 7 장 결 론

이상에서 지구적인 생태계의 변화와 인간의 거주환경과 건강에 대한 위협이 되고 있는 환경오염의 방지를 위한 국제적인 체협정의 내용과 추이 및 그 대응방향에 대하여 검토하였다. 어느 정도의 환경악화는 환경이 갖는 자체정화능력에 의하여 원상회복이 되지만 자정능력을 넘어서는 많은 오염물질이 초과되면 원상회복이 어렵거나 엄청난 시간을 요한다. 현재 지구는 온난화(global warming), 산성비(acid rain), 생태계의 감소, 오존층의 파괴, 열대림의 파괴, 사막화(desertification) 그리고 물부족(water shortages)이라는 심각한 환경문제에 직면하여 있다.

이러한 환경문제는 상호 작용하는 여러 환경요인들에 의하여 발생하며 이들 요인은 상호간에 부정적인 영향을 주게 되며 상승작용을 통해 의하여 그 심각성이 가중된다. 또한, 환경문제는 원인·피해·발견·규명·복구간에 상당한 시차가 있는 경우가 많으며, 오염물질이 자연에 배출되면 다양하고 복잡한 경로를 거쳐 피해를 발생하게 되고 또한 피해를 발견하여 원인을 규명하고 대책을 수립·집행하기까지는 상당한 시간이 소요된다.

종전에는 환경문제가 각국의 국내적 차원에서 규제되어 왔으나 1970년대에 들어와서는 환경오염의 규모가 급격하게 증가하여 지구 전체에 영향을 주게 됨에 따라 환경오염방지를 위한 국제적 규제가 필요하게 되었다. 환경문제가 범세계적 차원에서 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1972년 UN인간환경회의에서 비롯되었으며 1992년 UN 환경개발회의에서 큰 진전을 보게 되었다. 이 회의에서는 지구환경보존을 위한 방안과 대책을 논의한 결과 『환경과 개발에 관한 리우선언』, 『Agenda 21』 및 『산림원칙』 이외에 『UN기후변화기본협약』과 『생물다양성협약』을 채택함으로써 환경문제에 관한 범세계적인 공감대를 조성하였고 향후 구체적인 후속조치 협상의 토대를 마련한 것으로 평가되고 있다.

국제적 규제를 받는 환경오염의 유형은 여러 가지로 구분될 수 있겠으나 크게는 해양오염, 대기오염, 핵방사능오염으로 나눌 수 있다. 전 지구표면의 70% 이상을 차지하고 있는 해양은 인류의 공동유산(Common Heritage of Mankind)으로서 엄청난 양의 생물자원과 광물자원이 존재하고 있으며, 최근 폭발적인 증가와 공업의 급속한 발달로 인하여 생겨난 각종 폐기물과 유해물질이 해양에 무단 투기되거

나 선박으로부터의 유류유출로 인하여 해양은 크게 오염되어 가고 있다. 그런데 해양오염은 여러 가지 원인에 의하여 발생하며 일국의 영해나 배타적 경제수역을 넘어서 공해나 타국의 영해 또는 배타적 경제수역에까지 영향을 미치고 있어서 국내법에 의한 규제만으로는 효과적으로 대처할 수 없다. 현재로서도 해양오염에 관한 국제법상의 여러 규제제도가 마련되어 있지만 그 방법이 극히 제한적이고 문제가 발생할 때마다 미봉책을 세우는 정도에 불과하기 때문에 만족스러운 오염규제 제도를 정착하기까지는 요원하다고 말할 수 있다.

오늘날 세계핵폐기물로부터 방출되는 방사능의 대부분은 민간원자로에서 발생하며, 미국 방사성폐기물의 거의 95%가 민간원자로에서 발생한다. 그리고 민간폐기물이 군사폐기물보다 그 양에 있어서 훨씬 빠르게 증가하고 있다. 특히 핵폐기물의 경우 비록 그 양이 다른 산업폐기물에 비해 적다고도 할 수 있지만 수백 년에 걸친 방사능의 잠복성 때문에 미래세대의 환경에 미치는 영향은 가공할 만하다. 따라서 핵폐기물 처리는 현안의 문제로 남아 있는 것이다.

해양오염, 수질오염과 더불어 대기오염은 우리 생태계를 훼손하고 인류의 건강을 크게 위협하고 있다. 대기오염은 여러 가지 오염원에 의하여 발생하는데 그중 주범은 배기가스, 공장이 배출하는 연기 및 유해가스, 원자력발전소에서 유출된 방사능물질 등이다. 대기오염원은 다양하지만 이산화탄소, 질소산화물, 탄화수소, 염화불소 등이다. 대기중의 아황산가스는 주로 화력발전소, 공장, 가정, 빌딩이 유류나 석탄을 연소시킬 때 발생하며 또 다른 주요 오염원인 질소산화물은 주로 자동차의 배기가스로 인하여 발행하여 대기를 오염시키고 있다. 그밖에 대기를 오염시키는 물질로 오존, 납, 카드뮴, 니켈과 같은 중금속을 들 수 있다.

1985년 오존층보호를 위한 Vienna협약은 선언적인 기본협약에 그쳤기 때문에 실효성 있는 규제내용을 포함하지 못하였다. 이 협약 제2조는 오존층을 변화시키는 인간활동에서 유래되는 악영향으로부터 인간의 건강과 환경을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다는 추상적인 규정을 하고 있을 뿐이다. 1987년 오존층을 파괴하는 물질에 관한 Montreal의정서는 현대 국제환경법의 주요 원칙을 내포하고 있는 바 오존층 파괴로 인한 장래의 피해를 방지하기 위한 예방원칙에 입각하여 오존층 파괴물질을 규제함으로써 미래세대를 보호한다는 이른바 세대간형평개념을 반영하고 있다. 이 의정서가 오존층의 보호라는 목적을 달성할 수 있을 것인가에 대하여 환경보호론자들은 의문은 제기하고 있다. CFC의 생산과 소비를 50% 감축한다 할지라도 오존층의 소실을 방지하기에는 불충분하다는 것이다.

또한 개도국에 부여된 유예와 특혜, 이미 건설중인 CFC 생산공장에 대한 예외의 허용 등으로 인하여 목표치인 50%에 훨씬 미달하는 30%의 감축밖에 얻을 수 없을 것이라는 주장도 있다. 뿐만 아니라 인도와 중국과 같이 CFC를 대량으로 사용하는 국가들이 의정서의 당사국이 아니라는 점도 문제이다. 그후, 몬트리얼의정서는 대한 런던 조정·개정 등에 의하여 규제물질을 추가하고 구체적인 소비와 생산중단 시한을 정하고 개도국에 대한 기술이전을 규정하는 등 많은 발전을 거듭하여 왔다.

지구온난화 방지를 위한 국제적인 노력이 결실을 맺어 5차례의 정부간 협상회의를 거쳐 1992년 Rio회의에서 '기후변화에 관한 기본협약'이 채택되었으며 대기층의 온실가스의 배출을 규제하여 생태계가 기후변화에 자연적으로 적응하고 경제개발이 지속가능한 방법으로 진행될 수 있도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. 우리 나라는 기후협약상 개발도상국으로 인정받고 있어서 지금까지는 별 다른 문제가 없었으나 온실가스의 주범인 이산화탄소 배출증가율이 세계 1위 국가이자 OECD 가입국으로서 장차 의무부담 압력이 있을 것으로 예상되어 협약의 후속적인 동태들에 주목하지 않을 수 없다. 선진국간에는 개발도상국들도 참여하여야 한다는 데에 의견이 일치되어 있다. 특히 미국은 2005년까지 모든 개도국이 감축의무 공약을 천명하도록 하는 조항을 개정협약에 명시할 것을 요구하여 왔다. 유럽연합은 한국과 멕시코가 OECD 국가라는 이유로 선진국 수준의 의무부담을 요구하고 있으며 미국과 일본은 선발개도국이 선진국과는 다른 기준에 따라 자발적으로 참여할 것을 요구하여 왔다.

제3차 당사국회의에서 채택된 교토의정서는 전체목표삭감을 5%를 정하고 개별국가에 차별화된 감축목표를 설정하고 있다. 또한 HFC 등의 인공온실효과가스 대책 및 흡수원(삼림)의 증가대책의 효과도 산입하는 basket approach 및 net approach를 인정하는 이른바 comprehensive approach를 채택한 것은 환경보전이라는 측면 뿐만 아니라 공평성도 아울러 반영한 것이라고 평가될 수 있다. 또한, 감축대상 온실가스는 CO₂, CH₄, N₂O 이외에 HFC, PFC, SF₆으로 확대함으로써 감축의무부담국중 이들을 에어컨이나 냉장고의 냉매로 사용하고 있는 국가의 관련산업에 영향을 미치게 될 것이다.

또한, 공동이행(Joint Implementation)과 배출권거래 탄력적인 이행제도이외에도 선진국이 개도국에서 온실가스배출감축 사업을 실시하는 경우 추가로 감축된 온실가스 배출량을 이 사업에 참여한 선진국의 감축실적으로 인정하는 제도인 청

정개발체제를 새로 도입하여 선진국과 후진국간의 공동이행도 허용하였다. 이 경우 선진국은 온실가스 감축량을 인정받을 수 있고, 동구권국가 또는 개도국은 재정지원이나 기술이전을 받을 수 있게 된다.

교토의정서에서의 국제목표설정 과정에 풍부한 과학적인 근거가 정책결정자에 제공된 것은 평가될 수 있을 것이다. 그러나, 1) 위험한 영향이 없는 농도 수준 즉, 조약의 궁극적인 목표에 대한 과학적인 컨센서스가 없다는 점, 2) 10년 정도의 짧은 기간의 온난화의 속도에 대하여 허용되는 상한치 등이 결정되지 못하였다는 점, 3) 선진국과 개도국에 대하여 어떠한 배출삭감경로를 주는 것이 합리적인가의 여부가 불명분한 것 등, 자연과학적·정책과학적 정보의 반영이 충분하지 못하였다는 점은 비판의 대상이 되고 있다. 1998년 11월 2일부터 14일까지 온실가스 감축논의를 위해 170개 국가들이 참가한 부에노스아이레스 제4차 당사국회의에서는 1) 교토의정서의 구체적 이행계획 마련 마감시한을 2000년으로 못박고 2) 이행을 위하여 강력하고 포괄적인 기구창설이 요구된다는 공감대를 확산한 이외에 별다른 진전을 보지 못하였다고 평가할 수 있다.

유해폐기물의 증가는 오늘날 세계가 당면하고 있는 가장 심각한 문제중의 하나이다. 급속한 공업의 발달로 인하여 전세계의 유해폐기물의 규모는 끊임없이 증가하여 왔다. 그리하여 매년 전세계적으로 수억톤씩 배출되는 것으로 추산되는 이러한 폐기물을 어느 곳에 어떻게 처리하느냐의 문제가 우리의 커다란 관심사가 되고 있는 것이다. 대부분의 유해폐기물의 국가간 이동은 선진공업국가에 이루어지고 있으나 최근 개도국에 대한 수출이 증가추세에 있다. 많은 제3세계 국가들이 서방 선진국들이 발생시킨 유해폐기물의 투기장(dumping ground)이 되고 있어 이에 대한 대응책이 시급히 요청되고 있다. 국제법적 규제를 통하여 폐기물의 국가간 이동을 통제하고 제한하려는 움직임이 활발해진 것도 이와 같은 이유 때문이었다.

바젤협약은 유해폐기물을 국외로 수출하는 기존의 관행을 계속하려는 선진공업국과 원치 않는 국외폐기물의 유입으로부터 자국을 보호하고자 하는 개발도상국간의 타협의 산물이다. 바젤협약의 가장 중요한 결점은 협약의 집행과 관련된 규정상의 결함이다. 바젤협약이 설립한 사무국은 협약의 이행을 감독하기 위한 기능을 수행하도록 하고 있다. 그러나 사무국은 단지 정보의 수입과 전달기능만을 부여받았을 뿐이고 실질적인 감시기능은 가지고 있지 않다. 그러므로 중앙집권적인 집행능력은 제한되어 있어 당사국만이 협약상의 의무를 이행할 책임이 있다. 바젤협약은 유해폐기물의 국가간 이동으로 야기된 국가책임과 보상문제를 취급하지 않았

다. 협약은 단순히 국가책임과 보상의 분야에서 적절한 규칙과 절차를 규정하는 의정서를 채택하기 위하여 협력한다고 규정하였을 뿐이고 어느 국가가 어떠한 경우에 국가책임을 부담하여 어떠한 액수의 보상금을 지불한 것인가에 대하여 전혀 함구하고 있다.

1992년 UN환경개발회의에서도 지속가능한 개발을 위하여 국제무역과 환경정책은 서로 조화를 이루어야 한다는 점을 강조하였다. 리우선언은 환경보호를 목적으로 하는 무역규제조치가 자의적 또는 부당한 차별적 조치나 위장된 수단을 포함해서는 안된다는 점을 원칙 12에서 천명하였고 Agenda 21은 환경규제기준의 차이에 따른 생산비 격차에 대한 무역규제는 부당하며 국가간 또는 지구적 차원의 환경문제해결을 위한 조치는 가능한 한 국제적 합의에 기초하여야 한다고 제2장에서 규정하고 있다. 이상과 같은 리우회의의 노력과는 달리 1994년 4월 최종의정서의 채택으로 막을 내린 우루과이 라운드협상은 지속가능한 개발원칙을 수용하는데 실패하였다. 우루과이 라운드 다자간 협상은 세계무역기구(WTO)에게 지속가능한 개발을 위한 임무를 부여하는 것을 소홀히 하였다.

한편, 국제표준화기구(International Organization for Standardization)는 1993년 환경기술위원회(Technical Committee, TC 207) 발족과 더불어 구상된 제도인 환경인증제도(ISO 14000)를 도입하여 환경경영체제, 환경감사, 환경라벨링, 환경성능평가, 수명주기평가, 용어 및 정의, 제품규격의 환경적 측면에 대한 것을 중심으로 하여 국제적 차원에서 환경보호를 위해 기업을 유도하고자 하고 있다. 북미자유무역협정(NAFTA)을 둘러싸고 전개된 환경 논쟁이 시사하는 바와 같이 개개의 국가의 환경정책과 자유무역과의 관계설정은 국제사회의 새로운 관심사항이 되고 있다.

현재로서도 환경관련 비관세장벽(environment-related nontariff barriers)이 존재하지 않는 것은 아니다. 예컨대, 무역에 대한 기술장벽(technical barriers to trade, TBT)이 있다. 이것은 어떠한 상품의 기술명세(표준, 기술규정)와 기술명세에 적합한지의 여부를 판단하는 인증에 의하여 발생할 수 있는 무역상의 장벽을 말한다. 그 밖에도, ① 공정 및 생산방법(PPMs)의 규제, ② 포장폐기물관리제도, ③ 환경마크제(eco-labeling) 및 ④ ISO 14000환경인증제도 등이 있다. 미국의 환경관련규칙들은 수입상품, 상표부착, 포장 등에 관한 미국의 기준에 따르도록 요구할 수 있도록 하고 있고, 실제로도 미국에 제품을 수출하는 외국의 생산자들이 따라야 할 기준을 설정하고 있다. 이러한 무역제한조치들은 GATT협정상의

자유무역원칙과 잠재적인 상충문제를 제기하고 있다. 그러나, 이러한 제도들중 일부는 다른 선진국은 물론이고 자국의 환경보호를 위하여 개도국들에서도 시행되고 있는 것들이며 우회적인 수단으로 환경관련 무역규제에 사용되고 있을 뿐이다. 따라서 그 불법성과 부당성을 입증할 만한 국제법적 근거를 명확히 집어내기도 어렵다.

미국은 낮은 환경기준 국가로부터의 수입상품에 대해 환경기준 격차에 따라 절감된 생산비의 차액만큼 상계관세를 부과할 수 있도록 하는 「국제오염억제법」안 등 환경기준을 강화하는 입법을 준비하여 왔다. EU의 회원국들도 서로 다른 환경기준을 정하는 문제로 첨예하게 대립하고 있다. 이들 국가는 대기오염물질의 배출을 줄이기 위해 환경기준을 강화하고 각종 환경세를 신설한데 이어 환경보호기준이 자국보다 낮은 국가에서 생산된 상품의 수입을 일방적으로 규제하거나 수출국들의 포장재 등 폐기물의 회수를 의무화하고 있다. 이러한 선진국들의 움직임은 더욱 구체화되어 가고 있다.

아래에서는 기후변화기본협약 체제하에서 우리 나라의 대응전략에 대하여 검토하기로 한다. 우리 나라의 경제규모 세계 11위, 이산화탄소 배출증가율 세계 1위일 뿐만 아니라 OECD 가입시 기후협약상의 의무부담을 약속하고 있어 온실가스 감축을 위한 국제적인 노력에 동참하도록 하는 압력을 강하게 받고 있다. 기후협약에 적극적으로 동참한다면 국내 에너지 이용의 효율화, 에너지 다소비 산업구조의 개편 등이 부담이지만, 이러한 노력은 국제경쟁력 강화를 위해서도 필요하다고 할 것이다. 교토의정서의 내용에 따라 국가간의 공동감축노력이 활성화될 것이며 각국의 정부와 산업계는 중·장기적 차원에서 배출권거래 및 공동이행 사업의 시행에 따른 영향분석과 함께 공동감축 협정체결이 시도될 전망이다. 또한, 적극적인 입장의 전환이 우리 나라에 반드시 불리한 것만은 아니다. 주요 선진국과의 협상여하에 따라 그 충격을 완화할 수 있고 우리 나라 에너지 이용을 합리화할 수 있는 기회가 될 수 있다. 우리 경제가 대외개방되는 추세에 따라 선진국들이 국내에 투자할 때, 교토회의에서 채택된 청정개발매커니즘, 공동이행제도 등을 활용하여 온실가스배출 감축기술을 이전받을 수 있는 기회와 제도를 정착하고 국내에너지 다소비산업의 합리화를 앞당길 수도 있을 것이다. 또한 국내산업계가 개발도상국에 진출하여 사업을 벌일 때 이산화탄소의 추가감축을 이루어내면 청정개발매커니즘에 따라 우리 나라의 감축실적을 인정받을 수도 있다.

한편, 감축의무 부담주체가 선진국과 후진국으로 이분화될 경우, 한국이나 멕시코 등 선발개도국들이 어떠한 취급을 받게 될 것인가는 우리에게서 대단히 중요한

문제이다. 기후변화협약이나 부속의정서에 개발도상국의 자발적 참여조항의 삽입에 대하여는 개발도상국들이 강력하게 반대하고 있으며 자발적 참여주체를 선발개도국으로 한정한다면 대다수의 개도국들이나 선진국들 모두가 별 다른 이의가 없을 수도 있다. 우리 나라가 선발개도국으로서 온실가스 배출감축에 자발적으로 참여할 경우, 어떠한 내용의 의무를 져야 하는가. 의무 내용은 자발적 참여이므로 참여국의 재량이 크지만 당사국 회의에서 수락되어야 하므로 주요 선진국 및 개도국과의 협상결과에 달려있다. 우리 나 의무부담의 기본적인 방향에 대해서는 다음과 같은 기준에 따라 정하여야 할 것이다.

첫째, 협약의 원칙인 '공동의 그러나 차별화된 의무부담'에 따라 우리 실정과 능력에 맞는 의무부담을 하여야 한다. 우리 나라가 선발개도국이라는 하지만 선진국에 비해 이산화탄소 배출기간이 매우 짧고, 아직도 경제성장이 지속되어야 하며, 에너지 저소비산업의 비중이 높다는 점을 감안할 때, 선진국과 같은 감축목표와 기준연도는 현시점에서 수용할 수 없으며, 선진국처럼 경제성장·에너지 소비가 안정화되는 시점에서 선진국과 같은 의무를 부담하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 선진국과는 차별화된 우리 수준에 맞는 의무를 부담하여야 한다.

둘째, 감축목표 설정에 있어서 총배출량이든 1인당 배출량이든 '증가 억제'방식을 채택하고, 또한 기준연도(base year)도 1990년이 아니라 미래의 어느 시점으로 하여야 할 것이다. 예컨대, 2021년부터 2025년까지의 5년동안에 2015년부터 2020년까지의 5년동안의 평균배출증가율의 10%를 억제한다는 방식이다. 교토회의에서 선진국들의 목표로서 합의된 '배출총량대비 몇% 감축 또는 증가'와 같은 '양적 감축방식'을 따르기는 어려울 것이다. 우리 나라는 경제발전과정에 있으므로 다른 나라에 비해 이산화탄소 총배출량이 타국에 비해 현저하게 증가하고 있어서 '양적 감축방식'에 의한다면 주요국을 설득할 수 있는 목표수치를 제시하기 어려울 것이며, 주요국이 수락할 만한 목표수치라면 국내 산업계의 적응이 불가능할 것이기 때문이다. 증가율 억제방식을 사용하면 국제적으로 설득력 있고 국내적으로 이행가능한 감축목표치를 찾을 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 협상시에 선발개도국으로서 개발도상국에 투자할 때, 온실가스를 추가 감축할 경우에는 청정개발매커니즘에 따라 국내 실적으로 인정받는 것과 선진국들이 국내에 투자하여 추가감축분을 청정개발매커니즘 또는 공동이행제도에 따라 자국의 실적으로 인정받아 갈 때, 우리는 기술이전을 받을 수 있도록 하는 것을 명확히 하여야 한다. 선발개도국으로서 우리의 자발적 참여방안은 진지한 개별 협상을

통하여 기후협약을 이끌어 가는 주요 선진국들의 양해를 받아야 할뿐만 아니라 개발도상국들의 지지를 받는 것이 중요하다. 자칫 주요 선진국의 양해를 구하는데만 매달리면 바람직한 결과를 가져올 수 없을 것이다.

한편, 온실가스 배출감축을 위한 국내적인 종합적인 대책의 수립이 절실히 요구되고 있다. 우리 나라에서 배출되는 주요 온실가스(CO₂, CH₄, N₂O)중 86%가 이산화탄소이며, 90%이상이 에너지 생산 및 소비에서 발생하고 있다. 선진국들은 1990년대에 들어 온실가스 배출량이 안정화되었으나 우리 나 높은 경제성장에 상응한 에너지 소비도 증가하였다. 이러한 추세는 상당기간 지속될 것으로 보인다. 이러한 대책으로서는 다음과 같은 것들을 들 수 있을 것이다.

첫째, 대체에너지개발이다. 이산화탄소를 줄이기 위해서는 에너지원으로서 석유나 석탄 대신에 풍력·조력·수력·태양열·폐열 등 대체에너지의 비중을 높여 나아가야 한다. 이를 위해서는 기술개발 및 실용화에 대한 재정지원의 확대가 필요하다.

둘째, 민간의 역할이 강화되어야 한다. 에너지대책은 정부의 규제보다는 민간의 자발적인 추진, 시장기능의 강화에 의하여 추진되어야 한다. 에너지공급정책은 정부의 노력만으로 충분히 달성할 수 있으나 에너지 수요관리와 대체에너지 개발은 기업, 개인 및 시장기구의 적극적인 역할 없이는 불가능하다.

셋째, 정부와 산업계간의 협정체결과 인센티브제공의 제도가 도입되어야 할 필요가 있다. 즉, 각 산업별로 특성에 맞는 에너지절약·효율화를 포함한 지구온난화방지 종합프로그램이 우선 마련되어야 한다. 우리 나라도 선진국들과 마찬가지로 1970년대 에너지파동을 겪으면서 제조업 업종별로 에너지 절약대책을 수립·시행하고 있다. 그러나 우리 나 목표설정이 구체적이지 못하고 있고 기후협상에 대비한 이산화탄소 배출감소측면에서 미흡한 점이 많다. 또한 에너지 절약과 효율성 제고를 위한 민간의 자발적인 노력이 일회성이 되지 않도록 하기 위하여 경제적 인센티브제도가 주어져야 한다. 이러한 맥락에서 볼 때 에너지정책법에 근거하여 전력회사 및 관련회사들이 자발적으로 온실가스 감축안을 에너지부에 제출하고 시행하는 Climate Challenge 프로그램과 온실가스 감축에 자발적으로 참여하여 목표를 설정하고 이를 달성한 기업에게 경제적 이익을 주는 프로그램인 Climate-wise Companies 프로그램 등 미국의 제도 그리고 민간부문과 공공부문의 최고경영자들이 에너지 효율개선 목표를 정하고 이를 공개하여 추진하는 영국의 기업절약목표공시제도를 참고해 볼 수 있다.

넷째, 시장기능이 활성화되도록 할 필요가 있다. 에너지절약 및 효율화가 민간에 의하여 자발적이고 지속적으로 추진되기 위해서는 에너지 절약관련 산업(시장)을 육성하여야 한다. 에너지절약 및 효율화 서비스에 대한 수요를 창출하게 되면 동 서비스 공급을 위한 전문기업들이 발달하게 되어 시장이 형성하게 된다. 따라서 에너지절약 및 효율화관련시장을 형성하도록 유도하기 위하여 공공부문에서 에너지절약 및 효율화를 위한 투자를 선도하고 민간부문에서도 투자를 확대할 수 있도록 규제 및 재정지원을 할 필요가 있다.

또한 이산화탄소 배출비중이 가장 큰 부문인 발전부문에서 발전사업과 송·배전 사업을 분리하고 발전사업의 진입규제를 완화하면 열병합발전 및 대체에너지를 이용한 소규모 발전이 활성화되어 발전에 있어서 에너지 효율 개선 및 이산화탄소 배출절감을 가져올 수 있다. 1990년부터 1995년까지의 우리 나라 이산화탄소 배출증가율은 연평균 9%였으며, 발전부문이 연평균 17%로 가장 높은 배출증가율을 보였으며, 수송부문은 14%, 산업부문은 연평균 9%, 가정·산업은 연 1%의 증가율을 보였다.

이러한 전망과 더불어 환경관련 기술의 개발은 우리 기업의 국제경쟁력을 높이는데 필연적으로 요구된다고 할 수 있으며, 환경시장은 새로운 분야의 시장으로서 각광을 받게 될 것으로 예상된다. 세계환경시장 규모(90년 기준)는 연간 2천억 달러 내지 3천억 달러로 성장할 것이라고 한다. 부문별로는 정수폐수처리 30%, 환경서비스 24%, 폐기물처리 설비 20%, 대기오염방지설비 15%, 오염토양정화·소음방지 등 기타가 11%이다. 한국의 경우 대기·수질 오염방지분야에 대한 단순기술 및 설비는 선진국 수준이지만, 고급기술이나 설비는 선진국의 20% 수준이라고 한다. 특히 자체 환경기술 개발보다는 외국기술 도입을 선호, 대외의존도가 76%에 달하고 있어 안이하게 대응할 경우 산업·경제활동 전반에 걸쳐 그 타격이 지대할 것이다. 그러나 환경산업을 적극 육성하고 기술개발을 촉진할 경우 기술·설비수출 증대 등 국가경쟁력을 획기적으로 강화할 수 있게 될 것이다. 따라서 국제환경협약의 개정과 선진국의 환경기준움직임에 대한 대비, 환경산업 전문가육성 및 기술개발, 공해·에너지·과소비산업의 구조 개편 추진 국가경영·기업활동·개인생활면에서 환경적응능력의 조기 배양 등이 긴요하다고 할 수 있다.

연구보고 98-5
國際環境協約의 推移와 對應方案

1998년 12월 26일 印刷

1998년 12월 31일 發行

發行人 徐 承 完

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 東 亞 商 社

서울특별시 서초구 양재동 90-4

전화: (02)579-0090, FAX(02)579-2381

등록번호: 1981.8.11. 제1-a0190호

값 8,500 원

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 금함. ©
2. 이 보고서의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 89-8323-094-0 93360

