

法學碩士 學位論文

半閉鎖海의 海洋汚染防止를 위한 研究

A Study on the Prevention of Maritime Pollution
in Semi-enclosed Seas

指導教授 李 潤 哲

2004年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海 事 法 學 科

방 호 삼

목 차

Abstract

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	4
I. 연구의 내용	4
II. 연구의 방법	5
제2장 반폐쇄해 보호를 위한 국제법적 고찰	7
제1절 반폐쇄해의 개념	7
제2절 반폐쇄해의 국제법 규정 고찰	8
I. 1982년 유엔해양법협약	9
1. 제122조의 해석	9
2. 제123조의 해석	12
II. 스톡홀름 인간환경선언	13
제3절 적용가능한 국제환경법상의 일반 원칙	14
I. 예방의 원칙	14
1. 개념	14
2. 적용	20
II. 오염자 비용부담의 원칙	22
1. 개념	22
2. 적용	23
III. 협력의 원칙	24
1. 개념	24
2. 적용	25
제3장 반폐쇄해의 보호를 위한 지역적 협력프로그램	27
제1절 지역해프로그램의 법적 지위	30
I. UNEP와 지역해프로그램	30
II. 지역해협약과 의정서	32

제2절 국가간 협력관리 사례 분석	34
I. 지중해프로그램	35
1. 설립 배경 및 역사	35
2. 활동	37
3. 사회·경제적 측면의 이행체계	38
4. 과학적 측면의 이행체계	39
5. 법적 체제의 이행체계	41
6. 제도적 측면의 이행체계	45
II. 발트해 협력관리 프로그램	47
1. 설립 배경	47
2. 발트해 현황 및 해양환경 현안	47
3. 주요관리제도 및 체계	49
4. 주요 사업내용 및 성과	51
III. 북해 지역해프로그램	55
IV. 북서태평양 지역해프로그램	58
1. 개요	58
2. 정부간회의	59
제3절 지역적 협력프로그램 분석을 통한 시사점	61
I. 현안 인식공유 및 협력관리의 필요성 확대	62
II. 협력관리 목표의 명확한 설정	63
III. 협력관리체제 구축을 위한 장기적 관점 견지	63
IV. 재원확보방안 마련 및 국제협력 강화	64
제4장 지역적 협력을 통한 규제	66
제1절 지역적 협력 및 협력체제의 확립	66
I. 지역적 협력 및 협약채택의 당위성	66
1. 지역적 협력의 당위성	66
2. 지역적 협약채택의 당위성	68
II. 지역협력체제의 확립	69
1. 협력관리체제 사전준비 단계	69
2. 협력관리기반 구축 단계	71
3. 협력관리체제 정착·운영 단계	72
제2절 양자 및 다자간 협력	74
I. 양자간 협력 방안	74

II. 다자간 협력 방안	76
제5장 관할권 행사를 통한 규제	81
제1절 해양오염피해방지를 위한 결과책임원리 적용	81
I. 결과책임원리의 검토	81
II. 반폐쇄해의 해양오염방지를 위한 결과책임원리 적용	88
제2절 해양오염방지를 위한 국가관할권 행사	89
I. 해양오염에 대한 국가관할권 적용	89
1. 해양오염에 대한 국가관할권 적용수역 분류	89
2. 수역별 국가관할권 적용	90
II. 반폐쇄해의 해양오염방지를 위한 항만국관할권 행사	100
III. 반폐쇄해의 해양오염방지를 위한 연안국 관할권 행사	101
제6장 결 론	103
참고문헌	107

A Study on the Prevention of Maritime Pollution in Semi-enclosed Seas

by Bang Ho-Sam

*Department of Maritime Law
The Graduate School of Korea Maritime University
Busan, Korea*

Abstract

In parallel with industrial development, a great quantity of chemical materials has been used. Consequentially, mass-transportation of oil and other dangerous materials has been required on the one hand, and the discharge of industrial wastes drew also the attention on the other hand. Furthermore, oil tankers accidents, mass use of nuclear materials, and sea-bed exploration and exploitation stimulated deepened human concern about the marine environment. The increase of international concern in relation to new and more dangerous sources of marine pollution has lead to stricter and more comprehensive legal control on the international, especially regional level. Thus, the protection of marine environment has become one of the main international legal problems in recent years.

It is very important for human beings to protect and conserve the marine environment. We had believed that the ocean is so wide and deep that it cannot be polluted for a long time. It began, however, to doubt the capacity of self-purification of the ocean due to pollution arising from various pollutants. Moreover, it is more important to prevent pollution in the semi-enclosed seas because it is so difficult to restore them once pollution occurs.

The conception about the semi-enclosed seas has been developed by the assertion of regional groups and coastal states intended to use the sea areas which lie adjacent to their coast. In addition, they wanted to extend their jurisdiction to other sea areas. The assertion of regional groups was

transferred to the discussion on the semi-enclosed seas of the third United Nations Conference on the *Law of the Sea* and was accepted to the new UNCLOS.

As a result, coastal states in the semi-enclosed seas came to have particular legal status and have several problems such as the restriction of freedom of the high seas, the passage of narrow channels and security problems, prevention of marine pollution, the development and conservation of marine resources, and the establishment of regional organizations.

This study reviewed the provisions in international law and the environmental principles in international marine environmental law related to semi-enclosed seas, and aimed to present the plans to prevent the marine pollution.

The geographical conception and the provisions in international law on the semi-enclosed seas were reviewed in the second chapter. According to the UNCLOS, 'Enclosed or Semi-enclosed sea' means a gulf, basin or sea surrounded by two or more States and connected to another sea or the ocean by a narrow outlet or consisting entirely or primarily of the territorial seas and exclusive economic zones of two or more coastal States.

In article 123, co-operation of States bordering enclosed or semi-enclosed seas was stressed through an appropriate regional organization or directly.

Based on the legal status of the semi-enclosed seas, in the third chapter, the regional sea programmes were studied. UNEP has made the regional seas programmes and has supported to contract the action plans and conventions which can control the pollution of the semi-enclosed seas. Thus, Mediterranean sea programme that was estimated successfully among the inter-states co-operation management cases, Baltic sea programme, North sea and NOWPAP were considered. As a result, above cases except NOWPAP showed that the establishment of co-operation relationship between coastal states which share the semi-enclosed sea areas was the most important method to preserve marine environment and to retain socio-economic, biological and cultural value of the relevant coastal states.

In the fourth chapter, the plan to prevent the pollution was presented. It was that the relevant coastal states should co-operate with each other for an eventual object, that is to say, the preservation of marine environment.

Other plans were presented in the fifth chapter. Exclusive jurisdiction

between coastal states faces each other probably because the sea area in the semi-enclosed seas is generally narrow. To settle this dispute, first of all, the relevant coastal states should establish their bilateral and multilateral co-operation relationship, and then they should exercise their jurisdiction. In addition, the strict liability principle, an international principle which can control trans-boundary marine pollution arising out of acts not prohibited by International Law, should be introduced.

In conclusion, a major point lies in the fact that the adjacent countries must intensify co-operation regarding the prevention, reduction, and control of the pollution of these seas. The co-operation between the concerned coastal states should be focused on maximizing the effectiveness of measures to prevent, abate or control trans-boundary environmental pollution. Moreover, based on the bilateral and multilateral co-operation in the semi-enclosed sea area, the coastal states should endeavour to prevent the marine pollution by exercising the jurisdiction effectively.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지구환경문제에 대한 인식이 국제사회에 재 부각된 것은 ‘하나뿐인 지구(Only One Earth)’라는 슬로건 하에 1972년 6월 인간환경선언¹⁾이 채택된 지 10년째인 1982년 UN이 ‘세계자연헌장(World Charter for Nature)’²⁾을 채택하였을 때이다. 환경문제에 대한 세계적 인식과 대응자세도 이전에는 경제개발과 환경보전의 양자간에 어디에 더 우선적 가치를 두어야 할 것인가에 관한 개발보전의 양자택일론이 지배적이었다. 그러나 이러한 인식은 1980년대로 접어들면서 환경의 질을 손상하지 않고 지속적 성장을 해 나가야 한다는 개발보전의 균형조화론으로 전환되었다고 할 수 있다.³⁾

환경문제에 대한 세계적 관심은 1992년 6월 브라질의 리우데자네이로에서 열린 UN환경개발회의(UNCED)에 세계 60개국의 정상, 170개국의 정부 대표, 2만 여명의 환경전문가, 그리고 민간 환경단체 대표들이 참가하여 환경보호 및 보전의 기본원칙을 규정하는 ‘리우선언(Rio Declaration on Environment and Development)’과 21세기를 향한 환경보전의 구체적 행동지침인 ‘의제 21(Agenda 21)’을 채택한 데에 잘 나타나 있다. 리우선언이 환경과 개발의 조화를 이루기 위한 기본원칙이라 한다면, 의제 21은 환경문제의 발생원인과 해결방안을 규정하고 이의 효율적인 이해상황을 평가하고 감시하는 장치를 포함하고 있는 21세기 환경보호를 위한 종합실천계획이다.

1) Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment; 1972. 6. 16.(7개의 선언문과 26개의 원칙으로 이루어져 있으며, 26개의 원칙은 “인간은 품위 있고 행복한 생활을 가능하게 하는 환경 속에서 자유, 평등, 그리고 적정 수준의 생활을 가능하게 하는 생활조건을 향유할 기본적 권리를 가지며 현세대 및 다음 세대를 위해 환경보호 개선의 엄숙한 책임을 진다.”고 말하고 있다.)

2) 이 헌장은 인간이 자연의 일부이며 문명도 자연에 기초하고 있음을 천명하고 문명의 경제, 사회, 그리고 정치적 구조의 존망과 자연과 그 자원의 보존(Conservation of nature and its resources)에 좌우되고 있다고 선언하였다.

3) 이석용, 「국제법 -이론과 실제-」 (서울 : 세창출판사, 1995), 471쪽.

해양환경 문제와 관련, 몇 해 전 세계적인 환경감시 비정부기구인 월드워치연구소(World Watch Institute)는 ‘월드워치’라는 잡지에 게재된 ‘죽어가는 바다’라는 글을 통해 전 세계의 바다 환경에 대해 평가한 적이 있다. 여기에서 우리는 흑해, 황해 등이 오염이 심각한 해역으로 분류되었음을 알 수 있다. 이들 해역은 반폐쇄해 해역으로서 인접국가에 의해 둘러싸여 해수의 순환이 빠르지 않고 수심이 얕아 기후변화에 따라 수질상태가 쉽게 변하는 지형적 단점을 가지고 있어서이다.

한편, 해양의 자체정화능력이나 오염물질을 무해하게 할 해양의 능력, 그리고 해양의 자원재생능력이 한계가 있다는 사실이 밝혀짐으로써⁴⁾ 해양환경의 보호 및 보존이 인류의 생존을 위해 절대적으로 필요하게 되었다. 이러한 해양환경의 보호 및 보존은 국가의 경계를 초월하여 국제적 차원에서 행할 때만이 효율적으로 달성될 수 있는 것이다. 그러나 해양환경의 보호 및 보존을 위한 해양오염규제는 전적으로 세계적 규모로 행해져야만 할 필요는 없다. 왜냐하면 해양오염은 지역적 특성에 따라 그 양태가 다르며, 이에 따라 규제방법과 전략도 달리하여야 하기 때문이다. 따라서 효율적인 해양오염의 방지를 위한 방법론적 측면에서 본다면 오염방지를 위한 노력은 지역적 차원에서 실행할 때 더욱 더 효과적이라 할 수 있다.

특히, 흑해 등 24개 해역⁵⁾의 반폐쇄해인 경우 일단 오염이 되면 회복이 대단히 어렵기 때문에 해양오염방지를 위한 조치는 이들 해역의 연안국들에게는 매우 중요하고 절실한 문제이다.

인간에 의한 오염행위가 법적 규제의 대상이 되어 효율적으로 환경이 보호, 보존되기 위해서는 근본적으로 오염행위와 오염결과 간 인과관계의 확정 및 정확한 해양오염의 정의가 선결되어야 함은 당연하다. 그러나 해양오염은 그 특성상 오염행위와 결과의 발생이 직접적이고, 즉각적으로 나타나지 않는 경우가 대부분이기 때문에 오염행위와 피해 발생간의 정확한 인과관계를 규명하지 않고서는 효율적인 법적 규제를 기대하기 어렵다. 특히 해양오염은 그것을 탐

4) Peter H. Sand, *Marine Environmental Law in the United Nations Environment Programme* (London : Tycooly Publishing, 1988), p. 7.

5) 아덴만, 아라비아해, 안다만해, 바핀만, 발트해, 뱅갈만, 베링해, 흑해, 황해, 동중국해, 기니아만, 동해, 오호츠크해, 지중해, 멕시코만, 오만만, 페르시아만, 북해, 홍해, 솔로몬해, 남중국해, 수루해, 티모르해, 아라푸라해 등(L. M. Alexander, *Regional Arrangements in Oceans, A.J.I.L.*(1977), pp. 17-18)

지하고 직접 느낄 수 있는 인구가 제한되어 있을 뿐만 아니라, 육상기인 해양 오염의 경우처럼 오염행위와 그 결과의 발생은 장시간을 요하므로 즉각적인 오염행위 금지를 실행하기가 대단히 곤란하다. 다양한 형태의 해양오염이 대규모적이고 급속도로 진행되고 있어서 현재는 물론 미래에도 해양의 이용을 저해(沮害)하고, 해양환경의 파괴로 인하여 인간의 생존환경 보존에 예측할 수 없는 악영향을 끼치고 있다. 이와 같은 해양오염은 한 국가의 영해나 접속수역 또는 배타적 경제수역을 넘어서 공해나 다른 국가의 영해 또는 접속수역까지 영향을 끼치고 있다. 따라서 국내법만으로는 효과적으로 이에 대처할 수 없고, 국제법상 규제와 국가간 협력이 절실히 요구되는 것이다. 하지만 해양오염문제에 대한 각국의 이해관계가 상충될 수 있기 때문에 국제적 차원에서의 해양오염방지 대책을 강구하기가 지극히 어렵다.

해양환경의 보호문제가 전 지구적 환경보호의 일환으로 인식되고, 그 목적을 달성하기 위해 국제적 노력이 필요하다는 공통의식의 존재가 뚜렷해졌다 하더라도, 어떠한 해양환경이 바람직한 모습이며, 어떠한 기준에 의하여 누가 관리할 것인가에 대해서는 각국의 견해나 이해가 일치하지 않고 있다. 더욱이 반폐쇄해는 한 번 오염되면 회복시키기가 대단히 어렵기 때문에 무엇보다도 오염을 예방하는 것이 중요하다. 다시 말해, 흑해, 황해 등과 같이 여러 나라가 인접해 있는 반폐쇄해인 경우 한 나라의 해양오염과 생태계 훼손은 이 바다를 공유하고 있는 다른 나라에 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 어느 한 나라의 노력만으로는 흑해 등 반폐쇄해를 풍요로운 바다, 생명력이 넘치는 바다로 회복시킨다는 것은 매우 어렵다. 발트해, 지중해 등 지역해 협력관리 사례뿐만 아니라, 2002년 9월에 개최된 '지속가능발전 세계정상회의(WSSD)'를 비롯한 최근의 국제사회의 해양환경 및 자원관리에 대한 논의에서 지역해 차원의 국가간 협력관리가 세계의 바다환경을 회복하고 보호하기 위한 가장 중요한 전략으로 인식되고 있다.

이러한 관점에서 이 연구는 반폐쇄해에서 해양오염 발생을 방지하기 위하여 인접국들이 국제법적 측면에서 적용할 수 있는 규제 방안을 도출하고자 한다. 우선 반폐쇄해의 국제법적 지위에 대하여 고찰하고 현재 이 수역의 해양오염을 방지하기 위하여 주변국가들이 어떠한 노력을 하고 있는지 그 규제 사례를 분석한다. 아울러 현 체제하에 해양오염을 방지하기 위해 과연 관련 국가가 어떠한 방안을 강구하여야 할 것인가는 국가관할권 행사의 입장에서 검토해 보

겠으며 이를 위하여 해양오염을 효과적으로 규율하기 위한 국제법상 원칙을 먼저 검토하기로 한다. 또한 해양오염의 피해 발생을 규제하기 위한 국가책임 원칙의 동향을 검토할 필요가 있다. 오늘날 국제환경규범의 구속력이 점차적으로 강화되면서 기존의 국가책임원칙으로 포괄할 수 없었던 환경피해에 대해서도 규율할 수 있는 법원칙이 도입되고 있다. 즉, 결과책임주의의 국제법적 타당성과 그 적용가능성을 검토해 보고자 한다.

또한, 해양환경오염을 방지하고 오염발생시 그 피해의 최소화를 위해 국가가 수역별로 행사할 수 있는 국가관할권을 검토할 것이다. 반폐쇄해에서는 인접국가간에 중첩된 배타적 경제수역을 공유하고 있기 때문에 일방적인 국가관할권 적용이 쉽지 않은 면이 있다. 따라서 이를 효율적으로 규율하기 위한 국가관할권의 조화로운 행사방향을 검토해야 하는 바, 주변국가 간 협력의 원칙이 중요한 지위를 차지하고 있다. 결국, 국가관할권 행사의 측면과 지역적 협력체제의 구축 방안을 마련하여 반폐쇄해에 있어서의 합리적인 규제 방안을 제시하는데 이 논문의 목적이 있다.

제2절 연구의 내용 및 방법

I. 연구의 내용

이 연구의 내용은 반폐쇄해가 국제법상 향유하는 지위와 해양오염 발생시 적용 가능한 국제환경법 규범 논의까지 포함하였다. 국제환경법이 국내법에 반영된 부분으로서 국내환경규범은 다루지 않고 국가관할권 논의와 국가 간 협력관리 사례에서 다루어지는 지역적 협약을 살펴보았다. 그리고 반폐쇄해에 대한 해양환경보호 규범은 국제적으로 인접국 간의 협력을 기본 원칙으로 하기 때문에 국제법적으로 협력의 원칙이 어떠한 방향으로 추진되어야 하는가에 대한 검토도 포함하였다.

그리고 반폐쇄해의 해양오염 규제방안을 도출하기 위해 반폐쇄해의 법적 지위를 고찰하였다. 유엔환경계획(UNEP)이 후원하는 지역해프로그램과 독자적 지역해프로그램이 성립한 규제협약도 살펴보고자 한다.

아울러 ‘반폐쇄해’라는 지역적 제한으로 인해 국가관할권 대상 수역이 중첩될 수 있기 때문에 ‘협력의 원칙’ 입장에서 연구를 진행하였다.

제2장에서는 반폐쇄해의 개념, 해양법협약상의 그 법적 지위를 고찰하였다. 이러한 반폐쇄해의 지위를 바탕으로 제3장에서는 UNEP 주도하에 진행되고 있는 지역해프로그램과 UNEP와는 별개의 독자적 지역해프로그램을 파악하여 해양오염 규제 현황에 대해 살펴보았다.

제4장에서는 제2장 및 제3장에서 정립한 반폐쇄해의 지리학적 특성과 법적 지위, 그리고 지역해의 성공적인 관리 사례를 고찰함으로써 얻어진 합리적 규제 방안을 연구하였다. 제5장에서는 관할권 행사의 측면에 있어서의 반폐쇄해의 합리적 규제방안을 제시하였다.

마지막으로 제6장에서는 이제까지의 논의 결과물을 요약하며, 그 지리적 특성상 그 방지 조치가 아주 중요하다고 판단되는 반폐쇄성 해역에 대한 합리적 규제 방안을 지역적 협력과 관할권 행사 측면에서 제시하였다.

II. 연구의 방법

이 연구는 반폐쇄해의 해양오염방지를 위하여 국제법적 접근을 시도하였다. 해양오염에 관한 기존 연구 성과는 상당히 축적되어 있으나 반폐쇄해를 중심으로 한 연구는 매우 제한적이었다. 아울러 해양오염에 대한 규제방안으로 지역간 협력방안만을 다루고 있어서 국가관할권 행사의 측면을 다루고 있지는 않았다. 현재 동북아시아의 해양환경보호를 위한 협력방안을 연구한 논문은 어느 정도 축적되어 있는데, 주로 1994년 유엔환경계획(United Nations Environment Programme; UNEP)에 의한 북서태평양 지역해프로그램 선정 이후에 나타나고 있었다.

외국의 연구 중 반폐쇄해라는 지역적 제약을 가진 해역에서의 해양오염방지를 위한 지역적 협력과 국가관할권 연구사례를 찾아보기가 어려웠다. 주로 UNEP가 수행하고 있는 지역해프로그램 위주로 진행되어 오고 있었다. 지역해프로그램 중 가장 오래되고 성공사례라고 평가 받고 있는 지중해프로그램을 중심으로 그 제도화 방안에 대한 연구가 심도 있게 이루어졌다. 지중해프로그램의 제도화 과정 및 법적 분석 자료는 지중해프로그램 사이트인 ‘www.unepmap.gr’을 통해 자세히 구할 수 있었다. 이 사이트에는 ‘지중해’라는

반폐쇄해의 해양오염규제를 위한 제도적 접근을 통해 국제환경법 동향을 충분히 반영하였다. 그리고 세부적 오염원에 대한 의정서를 각각 채택함으로써 포괄적 접근 및 구체적 접근을 동시에 하고 있음을 알 수 있는데, 이는 해양오염 규제방안 연구에 참고사항이 되었다.

이 연구는 문헌조사방법에 의하여 수집된 자료를 바탕으로 하였다. 국내 연구자료에 대한 문헌조사는 해양관련 대학 및 연구소 등에서 발간되는 법 제도 및 정책 자료, 그리고 논문을 기초로 하였다.

국외자료는 반폐쇄해 관련 연구 자료와 국제환경규범에 관한 문헌들로 조사하였다.

제2장 반폐쇄해 보호를 위한 국제법적 고찰

제1절 반폐쇄해의 개념

일반적으로 반폐쇄해(Semi-enclosed Sea)라 함은 폐쇄해(Enclosed Sea)와 유사한 지리학적 개념을 가지고 있다. 다만 다른 해역으로 향하는 출구가 뚫린 경우가 반폐쇄해이고 막힌 경우는 폐쇄해인 것이다.⁶⁾ 반폐쇄해의 해역은 지리학적 개념을 원용하자면, 최소한도로 5천 평방마일을 가져야 하고 해당 해역은 출구보다 커야 한다. 그리고 해역의 주위는 50%이상이 육지로 둘러싸여야 하며 이 해역과 대양으로 열린 폭이 해역전체 둘레의 20%가 넘어서는 안 된다.⁷⁾

오늘날 이러한 요건을 가진 반폐쇄해는 폐쇄해를 포함하여 전세계적으로 26개의 해역에 분포하고 있으며, 78개 국가들이 인접하고 있다. 그리고 이는 전세계 대양의 7%를 점하고 있을 뿐만 아니라 전체 대륙붕의 55%를 차지하고 있다.⁸⁾

폐쇄해는 *The Dead Sea*, *The Caspian Sea*, *The Aral Sea*와 같이 대양과 연결되어 있지 않은 해역이나, 반폐쇄해는 *The Baltic Sea*나 *The Black Sea*처럼 대양에 연결되는 수역이다.⁹⁾

반폐쇄해는 만(灣)과 유사한 지리학적 특성을 띠고 있음에도 2개국 이상으로 둘러싸여 있다는 점에서 다르다. 만(灣)의 경우 1982년 유엔해양법 제10조에 규정되어 있듯이 ‘그 해안이 단일국가에 속하는 경우’에 한하여 적용될 수 있다. 만의 입구 양측에는 일정한 조건하에 저조선상의 직선기선을 그을 수 있으

6) 최수정·김정택, “반폐쇄해의 해양오염방지를 위한 국가관할권 적용방안 연구(황해의 경우를 중심으로)”, 「한국해양수산개발원 기본연구 2002-18」(2002. 12), 7쪽.

7) William T. Burke, “Ocean Development and International Law”, *The Journal of Marine Affairs*, Vol. 2(1974), p. 155.

8) Sule Gunes, “Legal Status of Enclosed and Semi-Enclosed Seas”, <http://www.emecs.or.jp/emecs2001/abstracts/page/5/5-011.htm>, 2003. 8. 27 검색.

9) 백봉흠·김영구·이석용, “반폐쇄해 내에서의 어업과 생물자원의 보존을 위한 연안국들의 협력 방안(동해와 황해를 중심으로)”, 「국제법학회 논총」, 제43권 제1호(1998), 113-114쪽.

며, 따라서 그 내측 수역은 내수(內水)로 인정받을 수 있다.¹⁰⁾ 그러나 반폐쇄해는 그 해안을 2개국 이상이 둘러싸고 있기 때문에 각 해안선을 따라서 영해선을 그어야 한다. 또한 반폐쇄해의 면적은 상기한 것처럼 최소한 5천 평방마일이 되어야 한다는 설이 유력하기 때문에 그 규모 면에서 만과 큰 차이가 있다고 한다.¹¹⁾

제2절 반폐쇄해의 국제법 규정 고찰

반폐쇄해에 관한 특별한 법적 지위는 1958년 제네바 해양법회의에서 논의되었다. 그 주요한 내용은 공해의 자유에 관한 문제였는데 결론적으로 이 해역에 대한 항해의 특별한 제도는 역사적으로 인정되고 그리고 국제협약을 체결함으로써 규제되어 왔다는 사실들을 밝히었을 뿐이었다. 그래서 1958년 제네바 해양법회의에서는 반폐쇄해에 대해서 아무런 규정도 하지 못하였다. 1970년대에 들어와서 이 해역에서 공해의 자유를 제한한다는 문제가 제기되었다. 그 내용을 고찰하여 보면 반폐쇄해내에서 연안국들은 외국 군함의 항해뿐만 아니라 Tanker와 같은 특수한 선박들도 제한할 수 있다는 견해들을 가지고 있었고 이밖에 해양과학적 조사의 자유도 배제하며 또한 어업규제와 해양오염방지 등에 관한 문제가 제기되었다. 그러나 이러한 견해와 주장에 대해서 비판이 가해졌고 제3차 UN해양법회의에서는 반폐쇄해내에서의 연안국들의 어업자원 보존에 관한 이익은 한층 높게 보장이 되었으며 동시에 인접국가간에 협력 의무도 부과하게 되었다. 1970년대 해양법의 입법방향은 범세계적인 것보다 지역주의적인 방향으로 발전하였다. 해양 국가들은 공해자유를 주장하였지만 연안 해역을 가지고 있었던 대부분의 신생국들은 인접해역에 대해서 연안국의 관할권을 넓히려는 노력이 집중하게 되었다. 제3차 UN해양법회의에서는 라틴 아메리카, 아프리카, 아세아, 서부유럽, 동부유럽 등의 지역집단들이 있어서 이들 지역연합의 대표들로 구성된 각 위원회가 활동하였다. 이들 지역 대표들은 해양법 재

10) 만(灣)의 자연적 입구 양측의 저조선상의 거리가 24해리를 넘지 않아야 한다(1982년 유엔해양법협약 제10조 제4항). 만약 24해리를 초과할 경우, 그 안쪽으로 24해리에 해당하는 직선을 그어 내측 수역을 내수(內水)로 할 수 있다(제10조 제5항).

11) 최수정·김정택, 전계논문, 8쪽.

정 과정에서 강력한 구심력을 가지고 지역의 이익을 위해서 활동했고 이들은 해양법 제정 과정에서 많은 영향을 주었다. 라틴아메리카의 200 해리 어업수역의 주장은 배타적 경제수역 발달에 지대한 영향을 주었으며 이들의 주장은 1970년 Montevideo와 Lima 회의에서 잘 표현이 되었다. 이러한 상황에서 반폐쇄해에 인접하고 있는 연안국가들은 이 해역에서의 특별한 법적 지위를 부여하도록 주장하였으며 공해 자유를 제한하는 특수한 해역을 만들어서 지역적 이익을 추구하는 경향이 많아졌다. 또한 이 해역의 연안국가들은 해양국가들과 충돌이 많아졌으며 연안국가들 간에 해양 경계획정 문제로 분쟁이 많이 발생했다. 반폐쇄해는 대양(大洋)과 구별되는 특별한 지리적 성격을 갖는 해역으로서 연안국들은 공동이익들을 가지고 있는데 그 예(例)를 보면 해양오염방지, 해양생물자원의 개발과 보존, 해협통항문제, 해양의 과학적 조사, 해양오염방지를 위한 인력훈련, 지역기구 설립 등이다. 이러한 것들은 1982년 UN 해양법협약에 잘 반영이 되어 이들에 관한 규정을 하게 되었다.

I. 1982년 UN해양법협약

1. 제122조의 해석

반폐쇄해에 대하여 특별한 법적 지위를 부여하고자 하는 움직임이 과거 1958년 제네바 해양법회의에서부터 있어 왔고 그 주요한 내용은 공해의 자유에 관한 문제였는데 결론적으로 이 해역에 대한 항해의 특별한 제도는 역사적으로 인정되고 그리고 국제협약을 체결함으로써 규제되어 왔다는 사실을 밝히었을 뿐이었다. 그래서 1958년 제네바 해양법회의에서는 반폐쇄해에 대하여 아무런 규정도 마련하지 못하였다. 그러나 최초로 명문화된 것은 1982년 해양법협약에 의해서다.¹²⁾ 이 협약 이전에는 배타적 경제수역(Economic Exclusive Zone, 이하 EEZ)의 법적 체계가 도입되지 않았기 때문에 반폐쇄해는 연안국들의 영해와 공해로 구성되어 있었다. 따라서 반폐쇄해는 해안의 입출항을 둘러싸고 공해의 자유와 연안국의 관할권이 충돌하는 일이 잦아 갈등 수역이 될 수 밖에 없었다. 1970년대에 들어와 공해의 자유를 근간으로 반폐쇄해에서 항해이 자유를 주장하는 국가들에 대항하여 연안국들은 외국군함의 항행 뿐만

12) 백봉흠·김영구·이석용, 전계논문, 115쪽.

아니라 순수한 해양과학조사도 배제할 수 있다는 주장을 하였다.¹³⁾

그러나 무엇보다도 산업사회의 발달로 오염물질의 해양유입이 증가하면서 반폐쇄해는 항해의 자유 측면이 아니라 해양오염관리 측면에서 그 중요성이 더욱 높아졌다. 1972년 스톡홀름 회의에서 채택된 ‘권고86’은 반폐쇄해의 해양 오염에 대한 특별한 관리를 강조하고 있다.¹⁴⁾ 1992년 Agenda 21의 제17장에서는 해양보호를 통한 합리적인 생물자원 이용을 강조하면서 반폐쇄해의 국가 간 협력을 강조하고 있다.¹⁵⁾ 반폐쇄해나 폐쇄해는 그 지리적 유사성으로 인해 1982년 유엔해양법협약에서도 제9장에서 함께 규정되었다. 반폐쇄해는 1982년 유엔해양법협약 제9장 제122조에서 다음과 같이 규정하고 있다.

“반폐쇄해 또는 폐쇄해’라 함은 2개국 이상에 의하여 둘러싸이고 좁은 출구에 의하여 다른 해양에 연결되거나 또는 전체나 그 대부분이 2개 이상 연안국의 영해 및 배타적 경제수역으로 구성되어 있는 만, 내만 또는 해양을 말한다.”

반폐쇄해는 제122조의 정의에 따라 ‘만, 내만 또는 해양’인데, 첫째, 2개 이상의 국가에 둘러싸여 있어야 하고, 둘째, 좁은 출구를 통하여 다른 해양 또는 대양과 연결되어야 하며, 셋째, 영해 또는 배타적 경제수역에 수역 전체 또는 대부분이 포함되어야 한다.¹⁶⁾

13) 상계논문, 115쪽.

14) 권고 86에서는 다음과 같이 권고하고 있다. “Recommendation 86

(c) Ensure that ocean dumping by their nationals anywhere, or by any person in areas under their jurisdiction, is controlled and that Governments shall continue to work towards the completion of, and bringing into force as soon as possible of, an over-all instrument for the control of ocean dumping as well as needed agreements within the framework of this instrument, in particular for enclosed and semi-enclosed seas, which are more at risk from pollution;

<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?documentid=97&articleid=1510> 2003. 8. 28 검색.

15) Agend 21, “Chapter 17 17.89. States should, where and as appropriate, ensure adequate coordination and cooperation in enclosed and semi-enclosed seas and between subregional, regional and global intergovernmental fisheries bodies.”

<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=52&ArticleID=65> 2003. 8. 28 검색.

16) Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, United Nations Convention on The Law of The Sea(1982), Vol.II (Dordrecht/Boston/London : Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p. 348.

우선 반폐쇄해가 무엇인가를 법적으로 이해하기 위해서는 만, 내만 또는 해양에 대한 정의가 필요하다. 이에 대해서 1982년 유엔해양법협약의 범문 속에는 아무런 정의 규정이 없다. 따라서 1969년 ‘조약법에 관한 비엔나 협약’ 제31조에 의거하여 문리적 해석을 우선으로 하여 조약에 문맥에 부여되는 통상적인 의미(ordinary meaning)에 따라 해석하여 이해한다.¹⁷⁾ 유엔해양법협약 당시의 해설서에는 다음과 같이 만, 내만 또는 해양에 대하여 정의하고 있다.¹⁸⁾

‘만(灣, gulf)’이란 대륙붕이 육지쪽으로 함몰하거나 해안선이 움푹 들어간 곳으로서 일반적으로 ‘gulf’보다는 ‘bay’가 규모 면에서 더 크다. ‘내만(內灣, basin)’은 육지쪽으로 해면이 평균보다 상당히 가라앉아 패여서 형성된 곳 또는 대개 크고 넓으며 둥근 지형이 평균수심보다 더 깊은 수역이다. 그리고 ‘해양’이라 함은 대양의 하부개념으로서 한정된 바다를 지칭한다(예를 들어 대서양에 대한 카리브해 또는 태평양에 대한 동해가 여기에 해당한다). 이러한 해양은 두 가지 형태로 구분하여 지중해처럼 해양인데 그 자체에 여러 작은 해양을 포함하여 전체로서 대양으로 이어지는 해양인 경우와 단독적으로 해양에서 대양으로 이어지는 경우가 있다.

둘째, 이러한 만, 내만, 또는 해양이 반폐쇄해가 되려면 좁은 출구(narrow outlet)로서 다른 해양 또는 대양과 연결되어야 한다. 이 좁은 출구가 인공적으로 만들어진 경우와 자연적으로 형성된 경우에 있어서 그 법적 지위는 다르다. 인공적으로 만들어진 좁은 출구의 예로서 운하¹⁹⁾가 있는데 별도의 조약체결에 의해 관리된다. 자연적으로 형성된 좁은 출구는 해협²⁰⁾이 있다.

셋째, 반폐쇄해 수역은 연안국의 영해 또는 배타적 경제수역으로 구성된다.

17) 1969년 조약법에 관한 비엔나협약

제 31조(해석의 일반규칙) 1. 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다.

18) Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *Op. cit.*, p. 352.

19) 운하는 국내운하와 국제운하로 구분될 수 있다. 국내운하는 1국의 영토 내에 개설되어 있기 때문에 국내법에 의해 관리된다. 그러나 국제운하는 국제교통상 중요한 역할을 하기 때문에 관련국가들 간에 조약을 체결하여 항행자유를 보장하고 있다. 가장 대표적인 예가 수에즈운하로서 1888년 콘스탄티노플조약에 의해 항행의 자유와 중립화가 인정되었다. 기타 운하로는 파나마운하와 키일운하 등이 있다.

20) 해협은 두 개의 큰 바다를 연결하는 좁은 수로로서 선박의 통항에 이용되는 교통로 역할을 하는 것이다. 최중화, 「국제해양법강의」(부산 : 태화출판사, 1998), 65쪽. 해협은 국내해협과 국제해협으로 구분되는데 1982년 유엔해양법협약 3장은 국제항행에 중요한 역할을 하는 국제항행용해협에 대하여 규정하고 있다. 다만 반폐쇄해의 좁은 출구라는 것이 반드시 국제해협에만 해당되지는 않는다.

따라서 문맥상 좁은 출구를 사이에 둔 연안국들은 해양법협정상 인정되고 있는 경제수역의 구획이 대부분 겹치게 된다. 반폐쇄해 수역에 대한 경제적 이용권 및 해양환경 보호의무의 이행에 대한 책임도 중첩되는 수역에서는 문제가 될 수밖에 없다. 해양법협약 제123조는 이에 대하여 직접적 또는 관련 지역기구를 통한 상호협력을 강조하고 있다.

2. 제123조의 해석

유엔해양법 제123조(폐쇄해 및 반폐쇄해의 연안국간 노력)에서는 폐쇄해 또는 반폐쇄해 인접국가들 간의 협력을 다음과 같이 강조하고 있다.

“... 반폐쇄해의 연안국은 이 협약에 따라 그 권리를 행사하고 의무를 이행함에 있어서 상호 노력하여야 한다. 그 목적을 위하여 해당 국가들은 직접 또는 적절한 지역조직을 통하여 다음 각 호의 사항을 위하여 노력하여야 한다.

- (a) 당해 해역의 생물자원의 관리, 보존, 탐사 및 개발의 조정
- (b) 해양환경의 보호 및 보존에 관한 각국의 권리행사 및 의무이행의 조정
- (c) 각국의 과학적 조사에 관한 정책의 조정 및 적절한 경우 당해 해역의 과학적 조사에 관한 공동계획의 실시
- (d) 적절한 경우 이 조의 시행에 있어서 상호협력을 위한 다른 이해관계국 또는 국제조직의 초청”

한편, *Johnston* 교수는 지역적 협력이 이루어지기 위해서는 첫째, 그 대상해역이 너무 넓지 않아야 하고, 둘째 그 지역의 생태학적 이질성이 심하지 않아야 하며, 셋째 정치적으로 심각한 경쟁을 하거나 투쟁적인 상태가 아니어야 할 것 등 3가지 사실적 전제조건을 제시하였다.²¹⁾

반폐쇄해의 해역은 연안국가들의 영해 또는 EEZ로 구성되기 때문에 그 이용 및 보호에 있어서 연안국 간의 이해관계가 첨예하게 대립될 수 있다. 즉 당해수역에 위치한 연안국들은 자국의 영해와 EEZ를 최대한 확장시킴으로써 자원관할권(제123조 1항의 권리)을 확대시키고 싶어하기 때문이다. 이는 당해 수

21) *Douglas M. Johnston, Environmental Management in the South China Sea : Legal and Institutional Development*, p. 47. (unpublished)

역에서 연안국의 기선확정과 깊은 관련을 가진다. 이에 대하여 1973년 SBC회의에서 터키는 폐쇄해 및 반폐쇄해에서의 자원관할에 대하여 이해관계국들의 이익을 저해하지 않기 위해 해당 지역에 대한 조약을 특별히 맺음으로써 그 관할을 인정받도록 해야 한다는 주장을 한 바 있다.²²⁾ 우루과이 또한 이 회의에서 당해 수역의 영해확정이 어렵다는 것을 인정하였다.²³⁾

이와 함께 1974년 이라크는 영해이원의 EEZ에서 발생하는 해양오염을 해결하기 위해서는 주변 연안국들 간의 공동해양오염관리기구를 만들어서 해결해야 하며, 이때 적용되는 기준은 권한 있는 국제기구에서 합의된 국제적 기준에 맞아야 한다고 주장하였다.²⁴⁾ 이러한 주장은 본 조항에서 주장하고 있는 상호협력의 당해수역의 권한 및 의무 배분에 있어서 얼마나 중요한 원칙이 될 수 있는가를 이해하게 한다.

반폐쇄해의 해양오염은 우선적으로 상호협력의 원칙에 의해 해결되어야 하나 전체적으로 해양오염은 본 유엔해양법협약 제12장에 의해 규율된다.

II. 스톡홀름 인간환경선언

1972년 133개국 대표와 많은 UN전문기관의 대표들이 참석한 가운데 개최된 스톡홀름(Stockholm) 인간환경회의는 스톡홀름 인간환경선언을 채택하여 해양오염의 방지를 위한 국제법상의 기초를 마련하였다는 점에서 중요한 의의를 가지고 있다. 이 선언은 해양오염 문제가 가장 국제적인 성격을 띠고 있다는 점, 그리고 해양오염사고가 국제환경문제에 있어서 심각한 환경적 위협에 처해 있다는 인식을 주고 있다는 점 때문에 해양오염문제를 가장 중심적인 과제로 다루었다.

스톡홀름 선언의 원칙 제21조와 제22조는 국제법적 측면에서의 환경보호 및 보존을 위해 중요한 내용을 담고 있다. 즉 모든 국가는 UN 헌장과 국제법 원칙에 따라 자국의 천연자원을 개발할 권리를 가지며, 국가의 관할권 하에 행해진 개발활동이 타국이나 국가관할권 以遠地域의 환경에 손상을 주지 않도록 할 책임이 있으며(원칙 제21조), 그 관할권내의 활동이나 또는 관할권 이원지

22) Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, *Op. cit.*, p.357.

23) *Ibid.*

24) *Ibid.*

역에서 국가의 통제하에 있는 활동으로 인해 야기된 오염이나 기타 오염손해에 대해 이의 보상 및 관련된 국제법의 발전을 위해 노력해야 한다(원칙 제22조). 이는 종래 Trail Smelter 원칙과 Corfu Channel Case에서 주장되었던 타국에 대한 피해방지의무를 명확하게 확인한 것이라고 볼 수 있으며, 아울러 오염피해로 인한 보상 및 그 책임과 관련된 국제법의 발전에 모든 국가가 협력할 것을 강조하는 것이라고 볼 수 있다.

스톡홀름 선언은 국제사회가 해양오염방지를 실효적으로 수행하기 위해서 관련국가의 지역적 협력이 필요하다는 것을 권고하고 있다. 즉 환경의 질적 향상 및 환경보호와 관련된 국제적 문제는 모든 국가의 협력에 의하여 처리되어야 하며, 또한 환경오염을 효과적으로 방지하기 위해서는 다자간 협약 또는 양자간 국가협정이 필수적이라고 규정하고 있다. 특히 지리적·생태적 요인이 동일한 자연적 실체를 이루고 있는 지역(대체로 폐쇄성 및 반폐쇄성 해역)의 오염방지를 위해서는 지역국가간 정책적 조화를 피하여야 하고, 공동의 오염방지 조치를 채택하여야 한다고 규정하고 있다(원칙 제24조).

스톡홀름 인간환경회의 보고서의 부속서(Annex) III은 해양오염방지를 위한 관련국가의 지역협력을 보다 직접적으로 규정하고 있는 바, “관련국가는 지리적, 생태적 구조가 하나의 자연적 통합구조로 이루어진 해역의 경우에는 해양오염을 방지하기 위해 정책적인 조화를 이루도록 하여야 하며, 또한 공동의 오염규제조치를 채택하여야 한다”고 규정하고 있다.²⁵⁾

제3절 적용가능한 국제환경법상의 일반 원칙

I. 예방의 원칙(Precautionary Principle)

1. 개념

25) 인간환경회의 부속서 III 제9항 : “States should join together regionally to concert their policies and adopt measures in common to prevent the pollution of the areas which, for geographical or ecological reasons, form a natural entity and an integrated whole”

“1온스의 예방이 1파운드의 치료보다 낫다(An ounce of prevention is worth a pound of cure).”는 격언은 환경문제에 있어서 예방적 조치(precautionary measures)가 얼마나 중요한 것인가를 한마디로 축약해 주고 있다. 예방원칙은 ‘지속가능한 개발’의 근본적인 원칙으로서 환경악화의 원인을 예견하고 방지하며 억제하는 것을 의미한다.²⁶⁾ 1992년 유엔환경개발회의에서 환경에 대한 예방원칙(리우선언 제15원칙)을 다음과 같이 제시하고 있다.

“환경보호를 위하여 각 국가의 능력에 따라 예방적 접근이 널리 실시되어야 한다. 중대하거나 돌이킬 수 없는 피해의 위협이 있는데도 그 피해에 대한 완전한 과학적 확실성이 결여된다는 이유로 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인(cost-effective measures) 조치를 연기시켜서는 아니 된다.”²⁷⁾

예방의 원칙은 환경관련규범에서 광범위한 동의(consensus)를 얻고 있다. ‘Agenda 21’의 제15원칙(예방의 원칙)이 환경규범의 초석을 마련하기는 하였으나 ‘soft law’적인 성격이 강하다. 왜냐하면 이 선언은 당시 참여한 178개국 이상이 찬성하였기 때문에 전 인류의 합의가 이루어진 것이라 할 수 있으나, 이 문건의 실질적인 실천을 위한 후속적 세부내용이 결여되어 있을 뿐만 아니라 그 위반에 대한 책임추궁이 따르지 않는다는 측면에서 기존의 국제법 법원인

26) ‘precautionary principle’ 또는 ‘precautionary measures’ 또는 ‘precautionary approach’ 용어는 1985년 ‘오존층보호를 위한 비엔나협정’에서부터 쓰이기 시작하여 제2차 북해해양보호선언(1987), 유엔환경프로그램(UNEP, 1989), 북유럽해양오염방지를 위한 회의의 실천계획(1990), 육상기인해양오염방지를 위한 파리협약(1989), 제3차 북해해양보호선언(1990), 지속가능한 개발을 위한 베르겐선언(1990), 제2차지구기후회의선언(1990), 초국경적 위험폐기물의 아프리카 유입에 관한 바마코협정(1991), 통합적 오염방지 및 감독에 관한 OECD 이사회권고(1991), 유럽연합조약(마아스트리트조약, 1992), 초국경적수로 및 국제호수의 보호 및 이용에 관한 협정(1992), 환경과 개발에 관한 리우선언(1992), 기후변화협약(1992), 유엔환경개발회의의 해양보호를 위한 문서(1991), 유럽에너지헌장조약초안(1994), 공해어족자원보호를 위한 협정(1995) 등이 있다.

[http://www.biotech-info.net/treaties and agreements.html](http://www.biotech-info.net/treaties_and_agreements.html). 2003. 10. 12 검색.

27) 원문은 다음과 같다. “In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or cost-effective measures to prevent environmental degradation.” Rio Declaration on Environment and Development, U.N.Doc.A/CONF.151/5/Rev.a(1992), 31 I.L.M.876.

조약이나 국제관습법이 가지는 법적 강제력을 가지지 못하기 때문이다.²⁸⁾

예방의 원칙은 종종 오염방지의 원칙(또는 의무)(*The Principle(or the Duty)of Prevention*)과 개념상 혼동될 때도 있다. 오염방지의 원칙은 예방의 원칙을 적용하는 하나의 방법으로써 주로 오염발생방지의 측면에서 가장 많이 사용되는 개념이다. 그러나 오염방지의 원칙²⁹⁾은 예방의 원칙보다 그 적용범위가 단기적이며, 직접적인 오염발생을 사전에 방지하는 것뿐만 아니라 사후 발생하는 오염도 최소화하는 조치까지 포함한다.³⁰⁾ 방지의 의무는 오염방지, 피해의 최소화정책, 정기적인 감사를 포함한 환경관리정책, 환경영향평가 등의 형태로 나타난다.³¹⁾ 그러나 2001년 ‘해로운 활동으로부터의 초국경적 피해에 대한 예방초안’³²⁾의 제3조가 정의하고 있는 오염방지(*Prevention*)의 원칙³³⁾은 실제 예방원칙과 차이를 구분할 수 없다. 왜냐하면 제3조에 대한 해설서(14)에서 방지의 원칙은 중대한 초국경적 피해의 예방과 그 피해를 최소화하기 위하여 리우선언 제15원칙(*precautionary principle*)을 다하여야 한다고 했다.³⁴⁾ 실

33) Daniel Bodansky, “Customary(Not so Customary) International Environmental Law”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 3, issue 1, Fall 1995, pp. 110-119.

29) 오염방지원칙은 1972년 스톡홀름선언 제6원칙에 다음과 같이 제시되어 있다. “Principle 6 : The discharge of concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems.” Hunter, *International Environmental Law*(New York : The Foundation Press, 1998), p. 364.

30) Hunter, *Op. cit.*, p. 365.

31) Hunter, *Op. cit.*, p. 364.

32) 본 초안(Prevention of trans-boundary harm from hazardous activities)은 유엔산하 국제법위원회가 1978년 제13차 회의에서부터 준비해온 ‘국제법상 금지되지 아니하는 행위로부터 발생한 해로운 결과에 대한 국제책임(International liability for injurious Consequences arising out of acts not prohibited by international law)’의 하부제목(subtitle)이다.

“Report of the International Law Commission”, *U.N.Doc.Supplement No. 10(A/56/10)*, p. 366.

33) 제3조 사전방지(Prevention) 발원국은 심각한 월경 피해를 예방하기 위하여나 어떠한 경우에도 그 위험으로 최소화하기 위하여 모든 적절한 조치를 취한다.

34) 원문은 다음과 같다. “Commentary(14) Article 3 imposes on the State a duty to take all necessary measures to prevent significant trans-boundary harm or at any event to minimize the risk thereof. This could involve, inter alia, taking such measures as are appropriate by way of abundant caution, even of full scientific certainty does not exist, This is well articulated in principle 15

질적으로나 법리적으로 두 원칙을 구분하는 것이 실익이 없는 것 같다. 다만 예방의 원칙은 ‘과학적 불확실성이 존재한다는 이유로 예상되는 피해를 억제하기 위한 조치를 회피할 수 없다’는 정의로 인해 그 반증의 책임을 피해 예상국이 아닌 피해 원인국이 지도록 하고 있다.³⁵⁾

예방의 원칙이 현재 환경규범의 핵심적인 역할을 하고 있는 것은 사실³⁶⁾이다. 국제환경규범에서 차지하는 국제법상의 규범력에 대해서는 의견이 다르다. 이 원칙이 조약문에 규정되어 있을 때만 준수되는 조약법상 의무조항인지 아니면 국제법상 관습법적 지위를 획득하였는지, 아니면 모든 인류가 준수해야 하는 대세적 효를 획득하였다고 할 수 있는지에 대한 의견은 아직도 분분하다. 즉 아직 관습법적 지위를 획득하였다고³⁷⁾ 말하기 어려운 부분이 있는 것이 사실이고, 대세적 효(erga omnes)로서 모든 인류에게 보편적 효력을 미칠 수 있는가는 더더욱 불투명하다 할 수 있다.

Gabcikovo-Nagymaros Case(헝가리 대 슬로백)에서³⁸⁾ 개발권과 환경권을

of the Rio Declaration(*precautionary principle*)and is subject to the capacity of States concerned. ...”

35) Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*(Oxford : Clarendon Press, 1994), p. 98. 그런데 이러한 ‘거증책임전환의 원리’는 예방의 원칙이 발전단계에서 적용되는 독특한 증명절차가 아니며, 방지의무에 의해서도 그 증명절차는 동일하게 적용될 수 있을 것으로 본다. 즉 결과책임(strict liability)분야에서 일반적으로 적용되는 절차원칙이라 생각한다.

36) 예방의 원칙은 원래 독일 사회적·법적 전통에서 유래한 개념이다. 독일어로 ‘Vorsorgeprinzip’은 미래계획(foresight planning)정도의 의미이다. 이 개념은 인간의 오류가능성을 전제로 ‘선량한 정부(good government)’가 위험예방, 비용-효율성, 도덕적 책임감 등이 측면에서 사회통합을 유지하기 위하여 개인의 일상에 개입하는 것을 의미한다. 이러한 원칙이 1980년대 환경관련 국제규범에 나타나기 시작하였다. 그리고 지금은 거의 모든 환경규범에서는 예방의 원칙을 ‘지속가능한 개발’의 이해갈등을 조율시킬 수 있는 원칙으로 받아들이고 있다.

37) James Cameron and Juli Abouchar, *The Precautionary Principle in International Law: The Challenge of Implementation*(London : Kluwer Law International, 1996), pp. 63-66.

38) 사건 개요 : 본 사건은 헝가리와 체코슬로바키아(체코슬로바키아는 1993년 1월 1일 체코와 슬로백으로 분열하였다. 본 사건에서 슬로백이 1977년 헝가리와 체코슬로바키아간 다뉴브강개발계획에 관한 협약의 당사자가 될 수 있는가의 문제가 제기되었다. ICJ Report, Case Concerning The Gabcikovo-Nagymaros Project, 1997, pp. 69-72, paras.117-124) 사이에 체결한 ‘Gabcikovo-Nagymaros 댐의 수문건설을 위한’ 1977년 협약에서 시작한다. 본 조약에 따라 양국의 공동투자를 통하여 Gabcikovo에는 체코슬로바키아가, Nagymaros에는 헝가리가 각각 댐 수문을 건설하여 전력생산, 농업용수, 수로이용 등 광범위한 수자원이용을 할 수 있도록 하는

조화시키는 원칙으로서 ‘지속가능한 개발’원칙을 국제관습법³⁹⁾으로 인정하였음을 알 수 있다.⁴⁰⁾ 그러나 이 지속가능한 개발원칙의 근간이 되는 ‘예방의 원칙’에 대해서는 그 관습법적 지위를 부정하였다.⁴¹⁾ ‘Nuclear Test Case(뉴질랜드 대 프랑스, 1995)’의 반대의견(dissenting opinion)에서 Weeramantry 재판관은 지속가능한 개발을 달성하기 위한 정책을 실시할 때 예방의 원칙에 기초하여야 한다고 하면서 본 원칙은 국제관습법⁴²⁾으로 인정되어야 한다고 주장하였

계획을 세우고 있었다. 이러한 조약을 맺을 당시 양국은 본 계획을 실천함에 따라 다뉴브 강의 수질에 영향을 미치지 않도록 한다는 것을 조약 내용에 포함되도록 하였다. 그런데 1978년부터 시작된 사업은 두차례의 의정서를 맺어 사업을 서서히 진행시키고자 하였으나 계획을 앞당겨 1989년 추가 의정서를 맺어 본 사업을 가속화시키기로 합의하였다. 이에 대하여 헝가리의 국내 환경분야에서 강하게 반발하자 헝가리 정부는 결국 다각적인 환경영향평가결과가 나올 때까지(1989년 7월 말까지) 사업시행을 미루기로 하였다. 그러나 계속되는 환경악화에 대한 국내비판으로 인해 헝가리 정부는 1989년 10월 27일 최종적으로 본 계획을 포기하기로 결정하였다. 이에 체코슬로바키아는 본 계획을 수정한 대안 ‘Variant C’를 제안하였다. 이는 헝가리-체코슬로바키아 국경선에서 10km정도 체코슬로바키아 쪽으로 당겨서 체코슬로바키아 내에서 사업이 단독 추진될 수 있도록 하는 것이었다. 체코슬로바키아는 본 수정안을 1991년 7월에 발효하기로 하고 계속 헝가리를 설득하였으나 헝가리로부터 다음해 1992년 5월 25일부로 1977년 조약을 종료시키겠다는 통고를 받았다. 1991년 1월 1일 슬로베니아가 독립하면서 그 해 5월 EC의 중개(mediation)로 본 사건을 ICJ에 제출하기 위한 특별협정을 체결한 것이다.

- 39) 이 사건의 판결 제140항에서 지속가능한 개발의 원칙이 새로운 환경규범으로서 이미 국제법 원칙의 지위를 획득하였음을 인정하고 있다. 그러나 더 나아가 헝가리가 주장한 ‘환경규범의 새로운 강행규범으로서의 출현’에 대하여 슬로벡과 법원이 이의를 제기하지 않았으므로 부재판장 Weeramantry는 지속가능한 개발원칙이 국제적 효를 가지는 것으로 보아야 한다는 주장을 하고 있다. ICJ Report, “Case Concerning The Gabcikovo-Nagymaros Project”, *Op. cit.*, p. 78. para. 140.
- 40) 본안 판결내용에서 법원이 강행규범의 출현을 인정하면서도 이것의 적용을 양국의 합의에 맡기고 있는 것은 납득하기 어려운 부분이다. 이를 두고 Alan Boyle 교수는 “They conceal the new law in old bottles.”라고 평했다. A.E. Boyle, “The Gabcikovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottle”, *Yearbook of International Environmental Law*, Vol.8, 1998, pp. 13-20.
- 41) 원문에 다음과 같이 나타나 있다. “113. The court recognizes that both Parties agree on the need to take environmental concerns seriously and to take the required precautionary measures, but they fundamentally disagree on the consequences this has for the joint Project.” 이 문장에 따르면 예방의 원칙은 환경규범으로서 적용 가능한 원칙이나 조약상 그 적용을 인정하지 않았다는 근거를 들어 법원은 예방원칙의 적용을 거부하였다.
- 42) 일반정책의 입안기준으로 작용할 수 있는 국제법원칙으로 국제관습법 외에 법의 일반원칙(*general principles of law*)을 생각할 수도 있다. 그러나 조약법 제38조 1항 C에서 의미하는 법의 일반원칙은 ‘모든 문명화된 국가의 국내법상 인정되는 규

다. 그러나 가장 최근 판례로서 국제해양법 재판소의 첫 번째 어업분쟁사건인 ‘남방참치사건(the Southern Bluefin Tuna Case, 뉴질랜드 대 일본; 호주 대 일본, 1999)’⁴³⁾에서도 예방의 원칙에 대하여 관습법적 지위를 획득하고 있다는 판단을 할 수는 없다고 했다.⁴⁴⁾

그러나 ‘예방의 원칙’이 비록 국제관습법적 지위를 획득하였다고 단언할 수 없을지 모르지만 ‘예방의 원칙’은 지속가능한 개발의 구체적 이행을 보장할 수 있는 국제법 원칙이라는 주장이 강하게 제기되고 있다.⁴⁵⁾ 특히 공해어업에 관한 유엔해양법협약과 국제환경물질관리에서는 국제관습법적 지위를 획득했다고 볼 수 있다는 주장이다.⁴⁶⁾

개인적인 의견으로 ‘예방의 원칙’의 국제관습법적 지위획득에 대해서는 부정적인 입장이다. 왜냐하면 비록 예방의 원칙이 지속가능한 개발의 실천적 기능을 담보하는 역할을 할 수 있는 법원리이기는 하나 이 법원칙의 적용은 여전히 합의 또는 총의가 형성되어 있다고 할 수 없다. 예를 들어 예방의 원칙을 어느 정도의 범위에서 어느 정도의 성격을 부여하는 것이 적절할 것인가에 대한 명확한 기준이 마련되어 있지 않다.⁴⁷⁾ 1995년 유엔공해어업협정⁴⁸⁾상의 제6조 ‘예방적 접근’을 규정함에 있어서 ‘예방적 접근’이라는 용어를 쓸 것인가 아니면 ‘예방원칙’이라는 용어를 쓸 것인가를 두고 큰 의견 차이를 보인 바 있는

범’으로서 이는 법적 판단기준의 흠결(欠缺)을 메우기 위한 것이다. Ian Brownlie, *Principle of Public International Law*, 4th edition(Oxford : Clarendon Press, 1990), p. 16.

43) ‘Southern Bluefin Tuna Case’, ITLOS, 1999.

44) Laig, Separate Opinion “Southern Bluefin Tuna Case”, 1999, p. 4, paras.12,16.

45) Centre of International Sustainable Development Law, “Precaution on International Sustainable Development Law”, A CISDL Legal Brief, 2002, p. 3.

46) *Ibid.*

47) 예방의 원칙의 구체적인 적용 시기 및 기준에 관한 세부내용을 규율하기 위한 작업은 유럽공동체에서 이루어지고 있다. “Communication from the Commission on the Precautionary Principle”, *Doc.COM(2000)1*, “European Parliament Resolution on the Commission Communication on the Precautionary Principle”, *Doc.COM(2000)1. C5-0143/200. 2000/2086(COS)*.

48) 정식명칭은 다음과 같다. 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월 10일 유엔해양법협약 관련 조항의 이행을 위한 협정(AGREEMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA OF 10 DECEMBER 1982 RELATING TO THE CONSERVATION AND MANAGEMENT OF STRADDLING FISH STOCKS AND HIGHLY MIGRATORY FISH STOCKS)

국가들이 ‘예방적 접근’이라는 용어를 사용함으로써 법적 구속력을 약화시키려는 의도가 드러나고 있다고 할 수 있다.⁴⁹⁾

2. 적용

예방의 원칙은 다양한 환경조약에서 채택되고 있는 일반적 원칙이나 실질적인 적용에 있어서 약간의 차이가 있다. 예를 들어 생물다양성협약의 경우 예방의 원칙을 서문에 기입함으로써 당사자 간 의무를 강제성을 약화시키고 있다.⁵⁰⁾ 미국의 경우 교토의정서의 비준을 미루고 있는 이유 중 하나가 예방의 원칙을 적용하기에는 과학적 불확실성이 여전히 존재한다는 것이다.⁵¹⁾ 즉 예방의 원칙을 적용할 경우 발생할 수 있는 막대한 경제적 부담을 두려워하는 것이다.

이에 비해 EU는 예방의 원칙을 적극적으로 받아들이는 동시에 관습법적 지위가 인정된다고 본다. 유럽공동체는 ‘유럽공동체조약(마스트리히트조약, 1992) 130 R’에서 예방의 원칙을 유럽환경정책의 주요원칙으로 채택하고 있다. 이는 새로 개정된 ‘유럽공동체조약(암스테르담조약, 1997) 제174조’에도 그대로 반영되고 있다.

제174조 (개정전 130조 R)

... ..

2. 공동체의 환경정책은 공동체의 다양한 지역상황을 고려한 고도의 보호정책을 목적으로 해야 한다. 오염원에 따라 인정되는 환경오염의 우선순위는 예방의 원칙, 사전방지조치 그리고 오염자부담의 원칙에 근거해야 한다.⁵²⁾

49) Chris Hedley, *The Conservation and Management of the Living Resources of the High Seas: The Impact of the 1995 United Nations Fish Stocks Agreement*, <http://www.oceanlaw.net>, p. 33. 2003. 10. 12 검색.

50) Convention on Biological Diversity, para.9.

51) 미국의 연간 이산화탄소 배출량은 선진국 전체의 48%에 달하며, 전세계 배출량의 25% 수준에 달하는 세계최고의 오염배출국이다. 미국이 2001년 3월 공식적인 의정서불참선언 이후 국제사회의 강력한 비난 속에 2002년 “U.S. Climate Action Report”에서 자발적으로 지구온난화가스 배출량을 줄이는 계획을 세울 것이며, 계속해서 연구가 필요하다고 강조하고 있다.” “U.S. Climate Action Report 2002”, U.S. EPA, p. 52.

52) 원문(암스테르담조약 제174조 2항)은 다음과 같다. 2. Community policy on the

... ..

3. 환경정책을 세울 때에는 공동체는 다음의 요소를 고려하여야 한다.
- 입수가능한 과학적 기술적 자료
 - 공동체의 여러 지역에 존재하는 환경적 요건
 - 행동의 조치 유무에 따른 잠재적 비용-이익
 - 지역과 공동체 전체의 균형있는 발전을 위하여 사회경제적 개발⁵³⁾

위와 같은 유럽공동체의 실질적 법원(*primary rule*)에 근거하여 2000년 1월 유럽위원회에 의하여 ‘예방의 원칙’을 유럽환경정책의 지침으로 사용하기 위한 정책제안이 이루어졌다. 그리고 2000년 12월 14일 유럽위원회 및 이사회는 결의 채택요구에 따라 유럽의회가 이 안건과 관련한 유럽의회결의를 채택하였다.⁵⁴⁾

유럽위원회에 의해 제시된 ‘예방의 원칙’의 세부적인 기준은 다음과 같다. 비례성(*proportionality*), 비차별성(*non-discrimination*), 일관성(*consistency*), 비용-이익비교(*examining costs and benefits*), 기술발전에 따른 검토(*subject to review*) 그리고 과학적 근거에 대한 책임(*assigning responsibility for producing scientific evidence; burden of proof*)이다. 예방의 원칙이 실제 환경 보호를 위해 취해질 때의 조치가 피해발생과 비례한 것이어야 하며, 동일한 상황에서 다른 조치가 위해져서는 아니 될 뿐만 아니라 다른 상황에서는 그에 맞는 조치가 이루어져야 한다. 그리고 과거에 취해진 조치와 일관성을 유지할

environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay.

53) 원문(암스테르담조약 제174조 3항)은 다음과 같다. 3. In preparing its policy on the environment, the Community shall take account of:

- available scientific and technical data;
- environmental conditions in the various regions of the Community;
- the potential benefits and costs of action or lack of action;
- the economic and social development of the Community as a whole and the balanced development of its regions.

54) “European Parliament resolution on the Commission communication on the precautionary principle(COM(2000)1-C5_0143/2000-2000/2086(COS)”, Official Journal of the European Communities, pp. 345-350.

수 있어야 하며 조치를 취할 경우와 취하지 않았을 때의 비용과 이익이 동시에 고려되어야 한다. 새로운 과학 자료가 제출될 경우 정기적으로 검토해야 하며, 제시된 과학적 자료에 대한 책임을 지게 함으로써 예방의 원칙의 남용으로 피해가 발생하지 않도록 해야 한다.⁵⁵⁾

예방의 원칙의 적용은 3가지 단계로 이루어진다. 첫째가 위험평가(risk assessment)이고, 둘째가 위험관리(risk management)이며, 마지막이 위험공개(risk communication)이다. 예방의 원칙이 실질적인 환경정책으로 적용되기 위해서는 불확실한 과학적 증거에 의해 예견되는 ‘중대하고 돌이킬 수 없는 피해’에 대한 잠정적인 양적·질적 계량화가 필요하다. 위험평가가 이루어진 다음, 조치를 취할 것인가 아닌가에 대해서 결정하는 것은 정책결정단계(decision-making process)로서 사회·경제적 고려가 반영되어야 한다. 만약 어떠한 정책을 실시하기로 결정된 경우에는 이에 대하여 투명하게 대중에게 알릴 의무가 있다. 그리고 법원은 당해 조치의 법적 성격, 시행시기, 시행범위 등에 대한 오류 및 흠결을 검토하게 된다.⁵⁶⁾ 만약 당해 행위에 벗어나게 이행된 사례에 대해서는 관계기관이나 법인이 그 합법성을 증명해 보여야 하는데, 여기에 거증책임전환원칙(reversal of burden of proof, 舉證責任轉換原則)이 적용될 수 있음을 의미한다.⁵⁷⁾

II. 오염자 비용부담의 원칙(Polluter Pays Principle)

1. 개념

오염자부담의 원칙은 환경오염으로 인한 피해가 발생할 경우 이를 치유하기 위한 비용과 손해보상을 위한 개념이다. 원래 OECD 위원회에 의해 이 원칙이 채택될 당시 오염비용을 배분하기 위한 경제정책의 일환으로 의도된 것이었다.⁵⁸⁾ 원칙적으로 경제적 목적을 위한 원칙이나, 환경피해가 빈번하게 발생함

55) “Commission Communication on the Precautionary Principle”, *Doc. COM(2000)1*, pp. 18-21.

56) *Doc. COM(2000)1, Op. cit., pp. 13-16.*

57) *Doc. COM(2000)1, Op. cit., p. 21.*

58) 1972년 OECD 결의 ‘환경정책상 국제경제적 측면을 고려한 지도원칙’의 부속서 서문에서 다음과 같이 적고 있다. “이 지도원칙은 국제환경정책측면에서 특정 경제 및 무역 측면과 발생할 수 있는 상황에서 적용된다.” “Recommendation of the

에 따라 오염발생 전에 환경비용을 사용자에게 부담시킴으로써 비용을 마련할 수 있을 뿐만 아니라 사후 원상복구비용으로 충당되도록 한다.⁵⁹⁾

리우선언 원칙16⁶⁰⁾에서도 ‘오염자부담의 원칙(Polluter Pays Principle; 汚染者負擔原則)’이 다음과 같이 제시되어 있다.

“국가는 원칙적으로 오염자가 오염의 비용을 부담하도록 하는 접근방법을 고려하여 환경비용의 내부화(internalization of environmental costs)와 경제적 수단의 이용을 증진시키려고 노력하여야 한다. 이에 있어서 공공이익을 적절히 고려하여야 하며, 또한 국제무역과 투자를 왜곡시키지 않아야 한다.”⁶¹⁾

즉 오염자부담 원칙은 환경에 피해를 주는 방법으로 생산된 상품에 대해서 더 많은 세금 또는 부과금을 징수함으로써 소비자들에게 좀더 친환경적인 상품을 소비하도록 유도하는 환경-경제적 원칙이다.⁶²⁾

2. 적용

오염자 비용부담의 원칙은 실질적으로 환경피해보상(Liability)을 염두에 둔 개념이다. 1972년 OECD의 결의안에 의하면 오염자 비용부담의 원칙은 비용분할에 있어서나 환경기준을 적용시킴에 있어서 형평에 맞아야 할 뿐만 아니라 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 기준인 ‘내국민대우’와 ‘비차별의 원칙’이 적용되어야 한다고 밝히고 있다.⁶³⁾

일반적으로 오염자 비용부담의 원칙은 비용부담을 어떻게 할 것인가에 대한

Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies”, *Doc. No. C(72)128*.

59) “Survey of Liability Regimes Relevant to the Topic of International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts Not Prohibited by International Law”, *ILA(47th Session), Doc.A/CN.4/471, para.116*.

60) Stockholm declaration 원칙 22에서도 그 흔적을 찾을 수 있다.

61) 원문은 다음과 같다. “Principle 16 National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.” *U.N.Doc.A/CONF.151/5/Rev.a(1992), Op. cit.*

62) *Hunter, Op. cit., p. 384*.

63) 오염자부담의 원칙을 어떻게 이행해야 할 것인가에 대하여 OECD는 1974년 다시 본 원칙의 이행에 관한 권고안을 채택하였다. “The Implementation of the Polluter-Pays Principle”, *Doc.C(74) 223*.

접근법이다. 따라서 오염자 또는 사용자와 피해자 간의 이해관계의 균형을 달성할 수 있는 공평한 접근(equitable access)이 이루어져야 한다. 특히 초국경적 오염에서 발생하는 외국인들의 피해를 ‘내국민대우’ 및 ‘비차별의 원칙’에 따라 고려하여야 한다.⁶⁴⁾ 한편 유럽공동체는 오염자부담의 원칙을 환경책임(environmental liability)의 근본원칙으로 규정하고 있다.

III. 협력의 원칙(Principle of Cooperation)

1. 개념

협력의 원칙은 국가들로 하여금 국제문제에 있어서 신의성실하게 협력하도록 요구하고 있다. 유엔 헌장 제13조는 경제, 사회, 문화, 인본주의적 국제문제를 해결하기 위하여 국가들 간에 협력해야 한다고 밝히고 있다.⁶⁵⁾ 1974년 스톡홀름 선언 제24원칙은 “모든 국가의 주권과 이해를 고려하면서 다자 또는 양자협정을 통하여 환경의 부정적 영향을 억제할 수 있도록 모든 국가들은 협력하여야 한다.”라고 하였다. 환경오염에 대한 국가 간 협력원칙은 리우선언 제7원칙으로 이어지고 있다. 리우선언 제7원칙은 환경에 대하여 전지구적·동반자적 정신 아래 국가들은 공동으로 그러나 차별화된 책임을 져야 한다는 것이다. 여기서 기존의 환경협력원칙과 달라진 것은 좀 더 협력원칙을 세분화하면서 개발도상국의 입장을 반영하여 공동으로 환경에 대한 책임을 지되 그 능력에 맞게 차별화된 책임을 지도록 해야 한다는 것이다.

이와 함께 리우선언 제13원칙은 국가들로 하여금 환경오염 및 그 피해에 대한 책임과 손해배상에 관한 국내법을 개발하도록 하고 있다. 그리고 국가들은 국가관할권 이내에서 발생하는 환경피해에 대한 책임과 손해배상에 대한 국제법을 발전시키기 위하여 협력해야 한다.⁶⁶⁾

64) Doc.A/CN.4/471, *Op. cit.*, paras.122-124.

65) Hunter, *Op. cit.*, p. 374.

66) 원문은 다음과 같다. “Principle 13 States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction.”

1982년 유엔해양법 제197조에서부터 제201조는 해양오염의 발생 및 그 피해 억제를 위한 전지구적 또는 지역적 협력을 규정하고 있다. 국가들은 해양오염 규제규범을 개발하고 발전시킴에 있어서 권한 있는 국제기구를 통하여 국제기구, 규칙, 권고관행 및 절차를 수립하도록 하여야 하며, 이는 유엔해양법협약에 양립해야 한다. 그리고 국가들은 해양오염에 대비하여 비상계획을 세워야 하며, 연구조사 및 정보·자료교환을 위하여 협력하여야 한다.⁶⁷⁾

2001년 ILC가 제출한 ‘해로운 활동으로부터의 초국경적 피해에 대한 예방조안’의 제4조 ‘협력원칙’은 방지원칙이나 예방의 원칙 등 국제환경법원칙의 효율적인 이행을 보장하기 위한 원리임을 설명하고 있다.⁶⁸⁾ 협력의 원칙을 실현하기 위해서는 환경오염에 관련된 국가들은 신의로써(*in good faith*) 환경오염 가능성 또는 그 피해를 방지하고 최소화하기 위해 협력하여야 한다. 즉 협력의 원칙은 신의성실원칙과 일맥상통하고 있다. 신의성실원칙은 1969년 조약법에 관한 비엔나협정 및 1978년 조약의 국가승계에 관한 비엔나협정의 서문에서 이미 국제법상 보편적으로 인정되는 국제법원칙임을 선언하고 있다.⁶⁹⁾ 또한 신의성실의 의무를 준수한다는 것은 국가 간 법적 의무 이외에 국가 자신이 국제관계 속에서 준수해야 할 법적 의무를 의미하는 것이기 때문에 단독행위(*unilateral acts*)의 위반 자체로서 국제법 위반이 성립한다. 따라서 국가는 환경오염의 위험이 발생하거나 피해가 발생할 경우 이를 방지하고 최소화하기 위하여 가능한 모든 필요한 수단을 다하여야 한다.⁷⁰⁾

2. 적용

협력의 원칙은 환경오염의 방지 및 그 피해의 최소화를 위하여 필수적인 원칙이다. 협력의 원칙이 준수되지 않고는 환경오염방지를 위한 국제규범의 효율성은 달성될 수 없다. 문제는 협력의 원칙이 달성되기 위해서는 구체적으로 어떠한 절차가 이행되어야 하느냐는 것이다. 이에 대해서 2001년 ILC가 제출한

67) 1982년 유엔해양법협약 제12장 제2절 지구적·지역적 협력은 다음과 같이 규정하고 있다. 제197조(지구적·지역적 차원의 협력), 제198조(급박한 피해나 현실적 피해의 통고), 제199조(오염대비 비상계획), 제200조(연구·조사계획 및 정보·자료교환), 제201조(규칙제정을 위한 과학적 기준)

68) U.N.Doc.Supplement No.10(A/56/10), *Op. cit.*, p. 396.

69) *Ibid.*

70) *Ibid.* p. 397.

‘해로운 활동으로부터의 초국경적 피해에 대한 예방초안’ 제4조는 본 초안이 규정하고 있는 이행의무는 협력의 정신 하에 준수되어야 한다고 밝히고 있다. 특히 환경영향평가 결과를 시의적절하게 통보해야 하며,⁷¹⁾ 감지된 위험을 억제하기 위한 예방조치를 협의하여야 한다.⁷²⁾ 이러한 구체적인 원칙은 1982년 유엔해양법협약에서도 발견되는데, 환경영향평가에서부터 그 결과의 통보 및 사전협의 등 실질적인 절차규범에서 협력의 원칙은 신의성실하게 준수되어야 한다. 특히 반폐쇄해 및 폐쇄해에서의 인접국 간에는 해양법에 규정된 권리 및 의무의 이행에서부터 서로 협력하도록 하고 있다. 그리고 해양환경보호를 위해서 국제기구와 협력하도록 하고 있는데, 반폐쇄해지역의 해양오염에 대한 협력은 현재 UNEP의 지역해프로그램을 통해서 이루어지고 있다.

71) *Ibid.* p. 406.

72) *Ibid.*

제3장 반폐쇄해의 보호를 위한 지역적 협력프로그램

해양의 연속성으로 인해 해양환경보호는 전지구적으로 그리고 지역적으로 이루어질 필요가 있다. 1982년 유엔해양법협약 제197조는 국가들간 지역적 특성을 고려한 지역적 수준의 해양환경보호가 일관성 있게 추진될 필요가 있다고 규정하고 있다.

1974년부터 UNEP는 반폐쇄해 또는 폐쇄해의 오염을 특별관리하기 위하여 지역해프로그램을 선정하여 행동계획(action plans)과 조약(convention)을 체결하도록 지원하고 있다. 현재 세계에 분포하고 있는 19개의 지역해프로그램 중에서 14개는 UNEP의 후원 아래 140개국 이상의 연안국 및 관련 이해국가들이 참여하고 있다.⁷³⁾ UNEP가 후원하는 14개의 지역해프로그램 중에서 현재 9개는 이미 지역협약이 체결되었다.

지역해프로그램의 실질적인 내용은 행동계획에 포함된다. 관련 해역의 국가들은 당해 지역에 필요한 사항을 규명하고 그 우선순위를 결정한다. 행동계획은 주로 다음의 요소⁷⁴⁾를 고려한다.

첫째는 환경평가(Environmental Assessment)이다. 환경문제의 원인과 그 규모 및 연안에 대한 피해를 평가한다. 평가를 위하여 해안선에 대한 연구, 자원 수준에 대한 연구 및 검토, 해양오염원의 영향에 대한 연구, 해양생태계 연구, 연안 및 해양활동에 대한 연구, 해양오염에 영향을 주거나 또는 받게 되는 사회·경제적 요인 연구, 환경악화 요인 연구, 국가환경법안조사 등이 수행된다.

둘째는 환경관리(Environmental Management)이다. 각 지역해프로그램은 환경관리를 위하여 다양한 분야에 걸친 활동을 전개한다. 예를 들어서 환경영향

73) 현재 UNEP의 후원 아래 행동계획(action plan)을 수립하여 활동 중인 지역해프로그램은 다음과 같다. 흑해, 카리브해, 동아프리카, 동아시아, 쿠웨이트, 지중해, 북서태평양, 홍해 및 아덴만, 남아시아, 남동태평양, 남태평양, 상부남서대서양, 중서아프리카, 그리고 북동태평양. 그 외 특별관리대상지역해프로그램은 5개가 더 있다. 그 지역은 남극·북극해, 발틱해(HELCOM), 북동대서양지역(OSPAR), 그리고 카스피해 지역이다. http://merrac.now.pap.org/html/c_1.html 2003. 10. 5 검색.

74) <http://www.unep.org/unep/program/natres/water/regseas/strategy.htm> 2003. 10. 5 검색.

평가 교육을 위한 지역협력계획, 연안환경의 자원관리, 산업·농업·가정용 폐기물 규제, 오염비상사태를 관리하기 위한 계획 등이다.

셋째는 환경입법(Environmental legislation)이다. 포괄적인 지역환경협정에 대하여 세부적인 기술의정서를 체결함으로써 지역적 그리고 국가적 행동계획을 수립하기 위한 법적 체제를 마련한다. 정부의 입법을 통한 개별적이고 협력적인 환경문제의 해결노력을 포함시킨다.

넷째는 기구설립협정(Institutional Arrangements)이다. 행동계획을 채택할 경우 해당수역 국가들은 임시 또는 상설 사무국을 설립하여 행동계획의 이행을 검토한다. 정부 간 정기회의를 만들어 합의된 행동계획의 진척도를 검토하고 새로운 활동계획을 확정하며 필요한 예산지원계획에 대한 책임을 진다.

다섯째는 재정협정(Financial arrangements)이다. UNEP와 관련기구들은 지역해프로그램의 시작단계에 필요한 ‘초기자금(seed money)’을 제공한다. 그러나 본 계획이 진행됨에 따라 정규적으로 참여하는 국가들의 특별지역기금으로 충당되어야 한다. 이러한 기금은 사무국의 기능수행을 위해서도 지출된다.

이러한 행동계획의 구성요소들은 1995년 108개국이 참여한 ‘육상기인활동으로 인한 해양환경보호를 위한 Washington 선언(GPA)’에 의하여 육상기인오염에 대한 규제에 초점을 맞추게 되었다. 뿐만 아니라 1992년 유엔환경회의에서 제안된 생물다양성협약의 확대적용 및 연안역 통합관리가 지역해프로그램 속에 새롭게 포함되어 있다.

그런데 여기서 지역해프로그램은 각 행동계획의 수립에 있어서 독립적이다. 따라서 각 행동계획은 위의 다섯 요소를 고려한다 할지라도 그 내용이 동일할 수 없다. 연안국들은 협의를 통하여 밝혀진 당해 지역의 특성을 포함한 조약을 체결하게 되어 있다. 25년 동안 UNEP가 지원해 온 14개의 지역해프로그램 중에서 행동계획을 수립한 것은 12개이며, 지역해협정을 체결한 지역은 10개이다.

지역해프로그램의 활동을 살펴보자면 가장 오래된 것은 지중해 행동계획으로서 1975년에 채택되었다. 지중해지역협정(바르셀로나조약)은 1976년 체결되어 1978년 발표함으로써 추후 계속된 지역해프로그램의 견인차 역할을 해 왔다. 이 협약은 1995년 개정되었으며 지금 서명을 위하여 개방되어 있다. 지중해 지역해프로그램(UNEP/MAP)은 4개의 행동계획을 세워 추진함으로써 해당수역의 해양오염제어 및 감소를 위한 계획뿐만 아니라 지속가능한 수산자원의

관리를 위한 환경개념을 도입하고 있다.⁷⁵⁾ 지중해프로그램은 GESAMP⁷⁶⁾에 의해서도 성공적이라 평가받고 있다.

전체적으로 지역해프로그램은 주로 육상기인오염, 선박사고로 인한 해양오염, 생물다양성보호, 그리고 방사성물질과 같은 위험물질에 의한 오염 및 그 이동을 규제하는 데 초점을 맞추고 있다.

그 중에서도 흑해와 같은 지역은 주로 농업비료, 산업오염, 그리고 생활하수에 의한 육상기인오염을 규제하기 위하여 그 연안국가들뿐만 아니라 다뉴브강 유역 국가들까지 협력하는 공동작업반이 구성되었다. 이러한 활동을 위한 재원은 초기에 GEF(Global Environment Facility)가 주로 담당하였으나 지금은 EU에서 상당한 부분을 지원하고 있다.⁷⁷⁾

선박사고로 인한 해양오염은 가장 많은 지역해프로그램에서 규제하고 있는 오염원인데, 특히 유류오염이 가장 대표적이다. 유류오염은 ROPME(쿠웨이트해)가 가장 우선시하는 해양오염원으로서 유류사고에 대하여 모든 관련기관 및 선박의 의무를 규정하고 있다.⁷⁸⁾ 한편 북서태평양 지역해프로그램은 의정서 채택의 형식은 아니지만 본 해역에서 생길 수 있는 유류오염사고를 방지하기 위한 OPRC(Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation) 행동계획을 초안작성 중이다.⁷⁹⁾

1990년대 들어와서 생물의 다양성에 대한 중요성이 지역해프로그램들에서도 중요한 지위를 인정받고 있다. 지중해협약에서 생물다양성에 관한 의정서는 1982년 특별보호지역을 지정한 데 이어, 1992년 생물다양성협약 채택의 결과를 반영하기 위하여 1995년 개정되어 1999년 발효되었다. 특히 수산자원에 대한 환경위협에 대응하기 위한 자원보존 및 보호조치가 지역단위로 적극 강화되고 있는 경향이다. 이러한 경향은 유럽공동체의 지역단위로 그 움직임이 활발하

75) <http://www.unep.ch/seas/medcap.html> 2003. 10. 5 검색.

76) 해양환경전문가회의(The Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection). UN과 FAO, UNESCO, IMO 등 유엔 산하 환경관련 전문기구들의 후원으로 1969년에 설립되어 해양환경관련분야의 각 기관간 협력기구의 역할을 한다. 이 기구가 수행하는 주된 사업내용은 첫째, 선박 수송 유해물질의 환경적 위험도 평가, 둘째, 폐기물의 해양투기 장소 선택시 적용할 과학적 기준의 검토, 셋째, 해양환경 감시체제에 관한 연구 등이다.

77) <http://www.unep.ch/seas/blackcap.html> 2003. 10. 5 검색.

78) <http://www.unep.ch/seas/kapcap.html> 2003. 10. 5 검색.

79) UNEP, "Draft NOWPAP Regional Oil Spill Contingency Plan",

http://merrac.nowpap.org/html/k_1.html 2003. 10. 5 검색

며, 북동대서양 및 지중해 수역이 대표적이다.

제1절 지역해프로그램의 법적 지위

지역적 차원의 해양환경보전활동은 UNEP 주도로 수행되고 있는 것과 이와는 별도로 지역국가간의 합의를 바탕으로 독자적으로 진행되고 있는 것이 있다. 전자는 지중해지역을 비롯한 전세계 14개 지역을 대상으로 140여 개국의 참여하에 수행되고 있는 UNEP 지역해프로그램이 있고, 후자의 예로는 북해를 포함한 북대서양지역의 해양환경보전체제와 발틱해지역의 헬싱키협약체제를 들고 있다.⁸⁰⁾

반폐쇄해 수역의 해양오염을 규제하기 위하여 UNEP가 지원하고 있는 14개의 지역해프로그램들은 주로 행동계획, 지역해협정, 그리고 세부의정서(Protocol)로 구성되어 있다. 현재 개발되고 있는 상부남서대서양지역을 제외한 나머지 해역에서는 모두 계획을 채택한 상태이고 9개 수역에서 협정을 체결하였다.

UNEP가 해당수역에서 지역해프로그램을 개발하여 행동계획을 수립할 때 직접 개입하는 것이 아니라 당해 수역의 지역기구가 본 행동계획의 이행을 책임지게 된다. 이 경우 UNEP와 지역기구가 어떠한 관계를 형성하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

I. UNEP와 지역해프로그램

UNEP는 1972년 스톡홀름에서 유엔인간환경회의의 권고에 따라 유엔총회의 결의⁸¹⁾에 의해 유엔총회의 보조기관(subsidiary organ)⁸²⁾으로 설치되었다. 그리고 UNEP는 국제기구의 국제법적 법인격(legal personality)을 가지지 못한

80) 이용희, “해양오염방지를 위한 국내법적 입법현황과 전망”, 「해양정책연구」 제6권 제2호(1991), 295-301쪽.

81) UNGA Res. 2997(X XVII), 15 Dec., <http://www.unep.org/Documents> 2003. 10. 5 검색.

82) UN 총회의 보조기관은 UNCTAD, UNDP, UNICEF, UNHCR 등이 있다.

다. 국제기구가 국제법상 주체로서 법인격을 가지기 위해서는 다른 국제법 주체의 국제법 위반으로 인해 발생하는 손해에 대한 배상을 위해 다른 국제법 주체를 상대로 소송을 제기할 수 있는 능력이 있어야 하며, 조약체결권과 국가관할권으로부터의 특권과 면제(privileges and immunities)를 향유해야 한다.⁸³⁾ 국제기구는 국가 간 조약체결에 의하여 법인격을 부여받고 있으나 UNEP는 유엔총회의 결의 외에 아무런 권한부여의 법적 근거가 없다. 따라서 UNEP는 독립된 권한이나 초국가적 권위를 보유하지 못한다. 또한 UNEP는 스스로 환경법을 감독하거나 국가에 대하여 그 이행을 강요할 수 있는 권한이 없다.⁸⁴⁾⁸⁵⁾

UNEP가 조약체결권이 없는 유엔총회의 보조기관일 뿐이라면 UNEP가 주도하여 반폐쇄회의의 연안국들이 맺은 지역해협정은 어떠한 성격을 갖는 것인지 알 필요가 있다. UNEP는 환경보전활동을 조정하고, 각국 정부 간, 정부·비정부 간, 과학단체 및 경제단체 등이 환경문제에 관하여 긴밀한 협조를 할 수 있도록 통합·조정적 촉매제 역할을 할 뿐이다.⁸⁶⁾

UNEP의 최고정책결정기관인 집행위원회(Governing Council)의 기능과 책임을 보면 UNEP의 역할을 잘 이해할 수 있다. UNEP의 집행위원회는 유엔총회에서 선출된 58개의 이사국으로 구성되며, 매년 정기적으로 UNEP의 사업성과 및 세계환경상태를 평가하는 보고서를 유엔경제이사회(ECOSOC)를 통해서 유엔총회에 보고한다. 또한 유엔체제 내에서 환경프로그램의 감독과 조정을 위한 정책지침을 제공하고, 세계환경상태를 조사하며 환경지식과 기술의 습득·평가·교환과 유엔체제 내에서 환경프로그램의 형성 및 그 이행을 기술적 측면에서 지원하고 장려한다.

UNEP가 직접 조약을 체결할 수 있는 법인격을 가지고 있지 못하지만 집행위원회는 환경에 관한 다양한 협약과 지침안을 마련할 수는 있다. 이러한 방향에서 발전한 것이 UNEP가 추진해 온 ‘지역해프로그램(Regional Seas

83) 오윤경 외, 「현대국제법질서」(서울: 박영사, 2001), 132쪽.

84) 이러한 특성은 UNEP와 유사한 법적 지위를 가지고 있는 UNHCR에서도 찾아볼 수 있다. 예를 들어 UN총회의 보조기구에 불과한 UNHCR은 북한난민사건의 중국이월 문제에 대한 문제에 대하여 권고적 의견만을 제시할 수 있을 뿐 중국이 거부할 경우 이를 강제할 수는 없다. 오윤경 외, 상계서, 262쪽.

85) 박병도, “유엔을 통한 국제환경법의 발전”, 「국제법학회논총」, 제42권 제2호(1997), 63쪽.

86) Steinar Andresen, *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*, 2001, pp. 251-254.

Programme)’이다. UNEP는 각 지역해에 해당하는 국가들로 하여금 해양오염에 대한 행동계획을 채택하게 하고, 관련 해양오염에 대한 골격협약과 그 의정서를 맺도록 지원하였다.⁸⁷⁾

UNEP와 그 ‘지역해프로그램’의 관계는 UNEP의 지원을 받지 않았지만 자발적으로 맺어진 다른 4개의 지역해협정과 비교해 봄으로써 법적 지위의 차이를 알 수 있다. UNEP가 지역해프로그램을 개발할 경우 해당 연안국들은 행동계획을 세우는데, 이 때 전담기구를 설치할 수 있는 협정을 맺는다. UNEP는 초기에 행동계획 수립을 위한 촉매제 역할로서 재정적 지원도 한다. 그러나 행동계획이 수립되고 사무국이 설치될 경우 사무국이 추후 지역해프로그램의 지역해협정 체결 및 재정적인 책임을 맡게 된다. 그러나 북동대서양지역해(OSPAR) 또는 발틱해(HELCOM)와 같이 자발적인 지역해프로그램은 해당 연안국들 간의 합의에 의해 지역해의 오염방지를 위한 협약체결과 함께 협약에 근거해 기구를 창설하도록 되어 있다.

II. 지역해협약과 의정서

UNEP의 후원에 체결된 지역해협정은 골격조약(umbrella convention)의 성격을 띠고 있다. 국제환경협정은 그 형식적인 측면에서 전반적인 목표를 조약에 포함시키고 구체적인 이행방법은 의정서에 규정하는 방법을 택한다. 이는 지구환경의 보호를 위한 세부주제는 과학의 발전과 함께 빠르게 변할 수 있기 때문이다.⁸⁸⁾ 지역해프로그램 중 가장 오래된 지중해와 쿠웨이트 지역의 예를 보면 각 지역해협정이 만들어진 후 그 협정을 실시하기 위한 세부의정서가 연속적으로 각각 5개, 4개씩 만들어졌다.

한편 자발적 지역해프로그램인 북동대서양과 발틱해의 경우 골격조약과 세부의정서의 채택이라는 점에서 UNEP의 지역해협정과 그 세부의정서 채택의 틀을 취하고 있다. 그러나 하나의 조약 안에 골격조약 형태의 조문과 부속서를 첨부하는 통합된 형태를 취하고 있다는 점에서 UNEP의 지역해협정의 틀과 다르다.⁸⁹⁾

87) 박병도, 전계논문, 67쪽.

88) 문규석, “국제환경법의 법원”, 「한국외대 외법논집」, 제2호(1995), 426-430쪽.

89) 1992년 북동대서양조약(OSPAR Convention)을 살펴보면 서문, 조문, 부속서 5개, 부록 3개, 선언 1개라는 통합적인 형태를 취하고 있다. 발틱해프로그램(HELCOM)

이들 지역해협정 및 그 의정서의 법적 집행력(enforcement) 측면에서 지역해협정은 그 골격만 제공할 뿐 세부적인 합의사항의 실천은 의정서에 위임된 형태이다. 결국 골격협정보다 세부의정서에 근거한 정책 실현이 이루어지고 있는 것이다.

이렇게 형식은 조약의 형태를 취하고 있음에도 불구하고 구체적인 권리와 의무를 창설하지 못하는 법을 ‘soft law’⁹⁰⁾라 한다. soft law의 존재에 대한 의견은 분분하나 Pierre-Marie Dupuy교수는 soft law를 이렇게 정의한 바 있다.

“not yet law, not only law” ..⁹¹⁾ 즉 전통적인 법(hard law)의 단계까지 인정되지 못하지만 법이 아니라고는 할 수 없는 상태의 규범을 의미한다. 국제법상 이러한 형태의 규범들은 급속하게 발전되고 있는 경제법, 인권법, 그리고 환경법 등의 영역에서 주로 나타나고 있다.⁹²⁾

국제환경법에서 광범위한 soft law를 채택하는 이유로는 법적 유연성(flexibility)과 광범위한 참여(universal participation) 유도를 들 수 있다.⁹³⁾ 국제환경법의 구조를 기본적인 규정과 기술적인 표준으로 나누는 것은 변화하는 환경법의 기준에 대한 법적 유연성을 높여 주기 위한 것이다. 그리고 기존의 합법적인 행위를 제한하는 환경조약을 전통적인 법적 강제성을 가지고 성안(成案)할 경우 참여하는 국가가 많지 않을 것이다. 그리고 환경의 성질상 다양한 수준의 참여가 필요하기 때문에 비국가적 단위(non-state participants)로 참여할 수 있게 하기 위해서는 엄격한 권리·의무를 창설하지 않는 것이 유리하다.

UNEP가 지원하는 지역해협정과 그 의정서는 골격조약과 그 세부실천을 위한 기술규정으로서 soft law의 성격을 띠고 있다. 그러나 본 지역해협정들이

은 1974년 발틱해 주변 7개국 간 협약(1980년 발효)을 맺었는데, 해양환경규범의 발전에 따라 1992년 개정되어 2000년에 이 개정협약이 발효하게 되었다. 그 외에도 현재(2002년)까지 12개에 이르는 위원회 권고에 따라 세부적인 이행계획을 수립하였다. <http://www.helcom.fi/> 2003. 10. 5 검색.

90) 이렇게 법적 규범력이 미약한 조약은 국제사법재판소 규약 제38조 1항의 국제법 법원에 해당되지 않으며, 이를 ‘framework’ 또는 ‘umbrella treaties’로 표현하기도 한다.

91) Hunter, *Op. cit.*, p. 270.

92) 예를 들어 골격조약(frame work or umbrella treaties), 관행, 권고, 지침, 결의, 원칙선언 그리고 규범(standards) 등의 형식이 있다.

93) C. Lipson, “Why are some International Agreements Informal”, *International Organization* 45(4) 1991, p. 494.

실제 집행면에서 볼 때 그 법적 효력이 상당히 확보되고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 1976년 지중해협정 채택 이후 당해 연안국들은 후속 의정서를 국내 입법화하려는 노력을 하고 있다.⁹⁴⁾

제2절 국가간 협력관리 사례 분석

해양환경·자원관리가 일국적 차원이 아닌 다국가간 협력관계에 기초하여 이루어지고 있는 외국의 사례는 황해 환경·자원관리와 우리나라의 정책 대응 방향 도출에 유용한 시사점을 제공한다. 중국과의 어업협정 체결을 위한 경계 설정 및 북방한계선(North Limit Line; NLL)을 둘러싼 북한과의 자원이용과 관할권 설정에 관한 갈등이 주로 이루고 있는 황해와 관련한 국가간의 관계 특성을 고려할 때, 외국의 사례연구는 협력관리 구축과정에서 시행착오를 최소화할 수 있는 토대를 제공한다. 특히 1992년 리우회의 이후 해양환경보호와 자원의 지속가능한 이용에 대한 국제사회의 관심이 과거 어느 때보다도 높아진 상황에서 협력관리는 해양관리의 핵심수단으로 인식되고 있다.

UNEP가 지원하는 지역해프로그램이 도입된 지 25년이 지났다. 그 동안 추진해 온 사업의 성과에 대해서는 지중해프로그램이 성공하였다는 평가를 받았다. 현재에도 여전히 지중해 수역의 오염에 대하여 해결되어야 할 문제가 있음에도 불구하고 이 계획은 일단 당해 수역의 해양오염을 제어하는 데 성공적이라고 평가받고 있다.⁹⁵⁾ 황해수역이 포함된 북서태평양 지역해프로그램에서 동북아시아 지역 국가(한국·중국·일본·러시아)들은 1991년 제1차 NOWPAP 실무회의를 개최한 후, 1992년 NOWPAP 행동계획과 3개의 결의문을 채택하였다.

세계 최초의 해양환경관리 국제협력프로그램인 발트해(Baltic Sea)관리프로그램, 국가간 협력관리 사례 중 성공한 것으로 평가받는 지중해의 협력관리 등 사례를 대상으로 협력관리의 배경, 관리체계, 사업내용, 주요성과 등을 비교·분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

94) Decision 77/585/EEC, Decision 81/420/EEC, Decision 83/101/EEC, Decision 84/132/EEC 등이 있다.

95) GESAMP Reports and Studies, A Sea of Troubles, *Op. cit.*, p. 26.

외국사례 중 발트해 관리프로그램은 발트해 주변지역의 사회경제적 특성⁹⁶⁾과 자연환경적 특성⁹⁷⁾이 전세계 국가간 협력프로그램 중, 반폐쇄해인 황해지역 사회경제 및 자연환경 특성과 가장 유사하기도 하다.

I. 지중해프로그램

1. 설립 배경 및 역사⁹⁸⁾

지중해지역은 반폐쇄성 수역으로서 수역 주변의 인간활동에 의한 환경오염의 압력을 심각하게 받고 있다. 지리적으로 동지중해와 서지중해 사이는 수심이 얇은 지형이며, 지중해와 대서양 사이의 해수순환이 상당히 제한적이다. 게다가 배후지역은 높은 인구밀도의 산업지대인데, 이는 해양오염의 주원인이 되고 있다. 또한 해운교통의 밀집지역이기 때문에 해상사고 또는 투기 오염의 위험도도 높다.⁹⁹⁾

1975년 지중해연안국들이 바르셀로나에 모여서 본 해역의 오염에 대한 취약성을 공감하고 UNEP가 지원하는 최초의 지역해프로그램을 채택하였다. 그 행동계획 채택에 이어 다음 해에 지역협정 및 의정서를 채택하였다. 25년이 넘는 기간동안 지중해프로그램은 다양한 의정서를 채택함으로써 법적 보안을 거듭하였으며 체계적인 하부기구를 설립하여 행동계획의실효성을 높여 왔다.¹⁰⁰⁾

지중해행동계획의 역사는 다음과 같이 정리할 수 있다.¹⁰¹⁾

가. 1975 : 지중해행동계획(MAP) 채택, 지중해오염감시 및 연구프로그램(MED

96) 발트해 관리프로그램은 참여국가에 독일, 스웨덴 등 선진국뿐만 아니라 리투아니아, 라트비아 등 개발도상국이 포함되어 있어 협력국가간 경제력에 차이가 있다는 점, 연안지역이 고밀도로 이용되고 있어 현재 고밀도 연안개발이 이루어지고 있는 황해의 연안지역과 그 상황이 유사하다는 점 때문에 사례지역으로 선정되었음.

97) 발트해와 황해는 폐쇄성, 반폐쇄성 해역으로, 유입된 오염물질의 외해 확산이 용이하지 않다는 지형적 특성과 함께, 육상담수의 영향이 해양환경변화에 직접적 영향을 주고 있다는 공통점이 있으며, 해역면적(황해 38만km², 발트해 37만km²)이 큰 차이를 보이고 있지 않다.

98) Giulio Izzo, *Data Collected within the Framework of the Regional European Sea Convention*, EEC, 1997, pp. 39-40.

99) *Ibid.*

100) *Ibid.*

101) *Op. cit.*, pp.40-41.

POL)

- 나. 1976 : 지중해오염에 대한 보호를 위한 바르셀로나협정 채택, 2개의 부속서 채택(덤핑의정서, 비상사태의정서)/지중해 해양오염에 대한 비상사태 대응센터(REMPEC)(몰타, 마노엘)
- 다. 1977 : 블루플랜(BP)(지역활동센터 중 하나)과 우선행동계획(PAP) 착수
- 라. 1979 : 블루플랜(BP)을 위한 지역활동센터(BP/RAC)(프랑스, 소피아안티폴리스)
- 마. 1980 : 육상기인오염에 대한 의정서, 우선행동계획을 위한 지역활동센터(PAP/RAC)(크로아티아, 스플리트)
- 바. 1981 : 제2차 MED POL 추진, 지중해신용기금(MTF) 수립
- 사. 1982 : MAP의 조정기구(MADU)를 그리스 아테네로 옮겨 상설기구에 포함시킴. 특별보호지역(SPA)의정서 채택
- 아. 1985 : ‘제2차 지중해 10년 선언’ (제노아 선언), 제1차 오염방지를 위한 공동조치 채택, 특별보호지역을 위한 지역활동센터 수립(튀니지아, 튀니스)
- 자. 1989 : 오염방지를 위한 공동조치 채택, 연안역의 통합적 계획 및 관리를 위한 MAP 재조정 결정
- 차. 1990 : 니코시아 헌장(the Charter of Nicosia)
- 카. 1991 : 육상기인오염에 관한 부속서 IV, 지중해 고래보호를 위한 행동계획 채택, 오염방지를 위한 공동조치 채택
- 타. 1992 : 카이로선언, 역사유적지에 대한 지역활동센터(HS/RAC) 설립(프랑스, 파리)
- 파. 1993 : 카사블랑카 회의, 원거리감시(remote sensing)을 위한 지역활동센터 설립(ERS/RAC)
- 하. 1994 : 튀니스선언, 연근해 탐사와 대륙붕 및 해저와 그 상층부 개발로 인한 지중해오염 방지를 위한 의정서 채택
- 가. 1995 : 전권회의, 지중해의 특별보호지역 및 생물다양성보호를 위한 의정서 채택, 제2차 MAP 채택, 1976년 바르셀로나조약 개정안 채택
- 냐. 1996 : 제3차 MED POL 추진, 육상기인오염의정서 개정안 및 오염방지를 위한 공동조치 채택

2. 활동

(1) 지중해프로그램의 활동 방향

UNEP의 지역해프로그램이 만들어진지 3년 후 지중해 행동계획이 채택되었다. 지중해프로그램은 1975년 행동계획이 채택되자 다음해 바로 바르셀로나협약과 의정서가 맺어졌다. 유럽공동체와 20개국의 계약국들(*contracting parties*)¹⁰²⁾로 이루어진 지중해 행동계획(MAP)은 지중해의 지속가능한 개발을 위하여 4가지 측면에서 접근을 시도하고 있다.

첫째, 사회·경제적 측면에서의 목표는 지중해 연안국들의 사회·경제적 개발과 균형을 충분히 고려한 해양환경 보호를 추구하는 것이다. 지중해의 지속가능한 개발을 위한 우선순위를 결정하는 기관으로서 1977년 블루플랜(*Blue Plan*)이 수립되었다. 이 하위계획을 통하여 지중해 수역의 생태 자원관리를 위한 우선순위가 정해지고 시범사업이 결정된다.¹⁰³⁾

둘째, 과학적 측면에서의 목표는 해양보호조치의 사전단계로서 오염상태를 조사하는 것이다. 이는 지중해 오염평가 및 감독프로그램(MED POL)¹⁰⁴⁾에 의해서 수행된다.

셋째, 법적 측면은 지중해 행동계획의 전체적인 목표를 달성하기 위하여 법적 틀을 마련하는 것을 목적으로 한다. 이를 통하여 연안국과 관련 국제기구로 하여금 행동계획의 이행을 보장할 수 있는 범규범의 체계를 마련하고 연안국간의 협력을 법적으로 강화한다.¹⁰⁵⁾

넷째, 제도적 측면은 사회·경제적, 과학적 그리고 법적 측면에서 수립된 목적을 달성하기 위한 활동을 전개할 수 있도록 지원하고 조정하는 역할을 한다.

102) 유럽위원회를 제외한 20개의 회원국(계약국)은 다음과 같다. 알바니아, 알제리아, 보스니아, 헤르체고비나, 크로아티아, 사이프러스, 이집트, 프랑스, 그리스, 이스라엘, 이탈리아, 레바논, 리비아, 몰타, 모나코, 슬로바니아, 스페인, 시리아, 튀니지, 터키.

103) Garriques and Andersen, "Guidelines of the EC Reporting Obligations under the Barcelona Convention and Its Protocols in Force", *E.E.A(European Environment Agency)*, 2001, p. 26.

104) the Programme for Pollution Assessment and Control of the Mediterranean Sea의 약어.

105) *Ibid.* p. 30.

(2) 지중해프로그램 제도

지중해프로그램의 이행제도는 행동계획의 목표를 달성하기 위한 기본 틀이다. 행동계획 수립 이후 UNEP의 조언과 체약국단의 정기회의를 통해서 위의 4가지 측면에서 수립된 행동계획 목표를 실현하기 위한 제도적 체제가 수립된다.

이때 참여한 국가들은 체약국들¹⁰⁶⁾로서 최고결정권을 가진다.¹⁰⁷⁾ 이들 체약국들의 정기회의는 2년마다 열리고 이때 행동계획의 진척상황 및 필요한 사항에 대하여 실질적인 결정을 내린다. UNEP는 체약국단의 결정에 있어서 바르셀로나협약에 근거한 체약국단의 의무에 대하여 자문한다.¹⁰⁸⁾ 정기회의에서 체약국단은 해당수역에서 행해지고 있는 국가감독 프로그램이 수정될 필요가 있다고 판단될 경우 이를 MAP 조정기구(MEDU : the MAP Co-ordinating Unit)에 조언한다.¹⁰⁹⁾

3. 사회·경제적 측면의 이행체계(MAP II)

지중해 행동계획에서 사회·경제적 측면의 고려가 이루어진 것은 1993년의 제8차 체약국단 회의에서부터이다. 1995년 9차 정기회의에서 체약국단은 이전의 MAP방향에 사회·경제적 개념을 연계시킨 통합적 접근법으로서 제2차 MAP(MAP Phase II)의 최종안을 채택하였고, 이어 바르셀로나협약의 전권회의에서 이 최종협약(final act)을 맺었다.¹¹⁰⁾ 이 안(案)은 1994년 MED Agenda

106) 지중해사무국(MAP Bureau)체약국단에 의해 선출된 6명의 대표로 구성되며, 이들은 체약국단의 정기회의 사이에 사무국장의 업무를 조언하고 지원하는 역할을 한다. 연 2회의 회의를 가진다. <http://www.greenpeacemed.org/mt/barcon10.html> 2003. 10. 12 검색.

107) Giulio Izzo, *Op. cit.*, p. 42.

108) *Ibid.*

109) *Ibid.*

110) 1995년 6월 9일부터 10일동안 바르셀로나에서 개최된 정기회의에서 '지중해의 환경과 지속가능한 개발을 위한 바르셀로나 결의'가 채택되었다. 이와 함께 채택된 2개의 부속서는 다음과 같다. '지중해 연안역의 해양환경보호와 지속가능한 개발을 위한 행동계획', '지중해의 환경과 개발에 관한 우선활동분야'(1996-2005). Garrigues, *Op. cit.*, p. 29.

21¹¹¹⁾을 반영하여 기존의 MAP을 개선한 것이다.

제2차 MAP은 지중해 해양환경의 보호뿐 아니라 사회, 경제, 그리고 문화적 개발을 통합적으로 고려하도록 하고 있다. 제2차 MAP의 목표는 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, 해양오염을 가능한 한 예방하고 감소시키며 제거함으로써 지중해 해양 및 육상의 환경을 보호한다. 둘째, 자연을 보호하고 경제 및 문화적으로 가치 있는 곳을 보호한다. 셋째, 지중해의 공동문화유산 관리¹¹²⁾에 대한 연안국들 간 연대를 강화한다.¹¹³⁾

새로 개정된 제2차 MAP의 이행에 대하여 지중해 연안국들은 전적인 책임을 진다.¹¹⁴⁾ 이러한 맥락에서 연안국들은 바르셀로나협약 체계의 이행에 대한 책임을 진다.¹¹⁵⁾ 수정된 행동계획의 실질적인 이행을 위하여 지속적으로 사무국,¹¹⁶⁾ 조정기구(MEDU), 그리고 지역활동센터(RACs)의 지원을 받을 수 있다. 예산지출을 포함하여 구체적인 세부사항의 추진은 사무국과 지역활동센터에서 담당한다. 또한 체약국단은 바르셀로나 조약의 협약 당사국들로서 MAP과 관련한 모든 활동을 결정한다. 조정기구는 본 행동계획을 추진함에 있어서 외부기관과의 협조를 강화시키는 역할을 한다. 외부기관들에는 UNCSO, 국제금융기구, 다른 지역해프로그램들 등이 해당된다. 보다 엄격한 제2차 MAP 추진을 위하여 재원의 통합적 관리를 엄격화하며 연안역 관리 및 자원관리를 강화한다.¹¹⁷⁾

4. 과학적 측면의 이행체제(MED POL)

지중해프로그램의 행동계획에서 과학적 측면의 비중은 매우 크다. 해양환경 보호를 위한 제도적인 접근을 위해서는 과학적으로 평가된 자료의 지원이 필수적이다. 따라서 1975년 지중해 행동계획의 채택과 동시에 해양오염 평가 및

111) 1994년 11월 1일 튀니지에서 ‘지중해의 지속가능 개발’에 관한 장관회의가 개최되었으며, 이 때 1992년 리오회의의 Agenda 21에 부응하는 구체적인 MED Agenda 21을 채택하였다. *Ibid.*

112) 1995년 MAPⅡ의 활동목표 중 하나로 채택된 사업이다.

113) *Doc. MED 21/PC/2/Rev.1, p. 6; Garrigues, Op. cit., p. 29.*

114) *Doc. UNEP(OCA)/MED IG.6/7, Op. cit., p. 102.*

115) *Ibid.*

116) 사무국은 바르셀로나 조약 제14조에 의하여 UNEP가 그 기능을 하도록 규정되어 있다.

117) *Ibid.*

감독 프로그램이 시행되었다. MED POL은 지중해 연안국들이 자국의 해역에 대한 해양환경평가를 충분히 수행할 수 있도록 지원하고 교육시키며, 회원국들로부터 전달된 자료를 분석할 수 있는 프로그램을 마련하여 운영한다.¹¹⁸⁾

본 프로그램에 의한 모니터링의 결과는 체약국단에 제출되며 MED POL의 기능은 7가지 정도로 요약될 수 있다.

첫째, 바르셀로나협정 및 그 의정서의 이행에 필요한 정보를 제공한다. 둘째, 협정과 의정서의 개정 또는 추가적인 의정서 채택을 위한 과학적 정보를 제공한다. 셋째, 협정 대상수역인 지중해지역의 지속가능한 사회경제적 발전을 위한 국내적·양자적·다자적 관리정책을 결정하는 데 이용될 수 있는 자료를 제공한다. 넷째, 협정 및 의정서상에서 취해진 해양환경 오염방지조치의 효율성을 평가한다. 다섯째, 지중해 수역의 오염원, 오염량, 오염의 정도와 그 경향, 오염의 진행방향 등에 관한 자료를 시간별로 축적한다. 일곱째, 지중해 해양 및 연안환경의 상태를 정기적으로 평가한다.¹¹⁹⁾

MED POL은 현재까지 다음의 3단계로 진행되어 왔다.

우선 MED POL Phase I (1975~1980)은 해양오염 프로그램의 기초를 다지는 연구단계이다. 이 연구단계에서는 해양유기물과 그 서식처가 해양오염에 미치는 영향과 연안으로의 이동에 대해 조사하였다. 1975년부터 1980년 사이에 행해진 초기 프로그램에서는 바르셀로나협약과 그 의정서를 제도적으로 이행하기 위한 기초자료를 제공하였다. MED POL Phase I의 목적은 다음의 5가지로 요약된다. 첫째, 지중해프로그램 행동계획의 목적과 지중해 연구센터의 능력을 고려한 해양오염 모니터링 및 연구 프로그램을 만든다. 둘째, 본 프로그램에 참여하고 있는 연구센터의 능력개발을 위하여 각 체약국의 국내 연구센터를 지원한다. 셋째, 지중해 해양오염의 오염원, 오염량 및 그 정도, 진행경로 및 진행경향에 대하여 분석한다. 넷째, 지중해 연안국과 EEC가 본 수역에 대한 오염 협약 및 의정서를 이행하기 위한 협상능력 제고를 위하여 과학적이고 기술적인 정보를 제공한다. 다섯째, 지중해 해양오염의 오염원, 진행방향, 그리고 그 정도에 대한 자료를 시계열로 축적함으로써 지중해 해양환경에 관한 과학적 지식에 기여한다.¹²⁰⁾

118) <http://www.greenpeacemed.org/mt/barcon10.html> 2003. 10. 12 검색.

119) Giulio Izzo, *Op. cit.*, p. 44.

120) Doc. UNEP/WG.46/4, *Op. cit.*, p. 1.

MED POL Phase II(1982~1995)는 바로셀로나협약 및 그 의정서의 이행을 위한 오염상황을 모니터링하였다. 이 연구단계는 약 10년의 장기계획으로 수립되었는데, 다음의 4가지를 주요 목적으로 하고 있다. 첫째, 바로셀로나협정 및 그 의정서의 이행조치를 위한 효과적인 지수를 제공한다. 둘째, 본 협정 및 그 의정서의 적절한 이행과 추가 의정서 채택을 위한 정보를 제공한다. 셋째, 지속가능성에 대한 기반 하에서 환경적으로 건전한 국내적·양자적·다자적 관리정책을 결정할 수 있는 정보를 제공한다. 넷째, 지중해 해양환경오염에 관한 정기적인 환경영향평가를 실시한다.¹²¹⁾

MED POL Phase III(1996~2005)은 MED POL Phase I, II를 수행하면서 축적된 경험을 바탕으로 1995년 제9차 협약국단회의에서 채택되었다. MED POL Phase III은 1992년 유엔환경개발회의에서 채택된 원칙21 제17장¹²²⁾의 개념과 권고를 정책화하고 있다는 측면에서 의미있다. 이 단계의 목표는 이미 채택된 해양오염에 관한 의정서의 실질적이고 결실 있는 이행이다. 이제까지 진행되어 온 해양환경 오염평가 및 오염규제를 위한 규범화 작업을 실질적으로 이행하는 단계에 이른 것이다. 특히 육상기인오염의정서의 실질적인 이행에 중점을 두고 있다. 이와 함께 MED POL Phase II에서 계속적으로 수행되어 온 지속가능한 개발계획의 전반(全般)을 계승하고 있다.¹²³⁾

MED POL Phase III의 구체적인 목표는 다음 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 지중해에서 발생하는 모든 종류의 오염원에 대하여 평가한다. 둘째, 해양오염, 특히 육상기인오염에 대응하여 회원국들이 각각의 행동계획을 세워 대처해 나갈 수 있도록 능력을 키워 준다. 셋째, 해양환경의 상태를 제대로 평가하고 잠재적 오염원에 대한 조기경고시스템을 구축하는 것이다. 넷째, 이미 발생한 오염에 대한 방지 및 감독 체제를 구축하고 이에 대처하기 위한 행동계획을 실효적으로 이행한다.¹²⁴⁾

5. 법적 체제의 이행체계(바로셀로나협정 및 그 의정서)

121) Doc. UNEP/WG.46/4, Ibid., p. 2.

122) 원칙21의 제17장은 '해양보호'를 위하여 33가지의 목표와 180개 이상의 해양활동이 고려되어야 한다고 지적하고 있다. 또한 반폐쇄해 및 폐쇄해를 포함한 모든 종류의 해양에서 해양자원의 합리적인 이용과 개발을 강조하고 있다.

123) MAP Technical Reports Series No. 120, *Op. cit.*, p. 6.

124) MAP Technical Reports Series No. 120, *Ibid.*, pp. 6-7.

지중해 행동계획을 이행하기 위한 법적 체제가 마련된 것은 1975년 MAP 채택 바로 다음해인 1976년이다. 바르셀로나협정이 지중해연안국과 유럽공동체를 포함한 21개국에 의하여 채택되자 6개의 의정서가 계속해서 채택되었다.

바르셀로나협정은 환경법의 전형적인 골격조약 형태를 띠고 있다. 그리고 나머지 6개의 의정서는 실질적인 행동계획을 규범화한 것이다. 본 협정은 UNEP가 지정하고 있는 나머지 13개 지역해프로그램에 모범이 되는 조약으로서 부속의정서 채택 및 행동계획 수립의 시범모델 역할을 하고 있다. 본 협약은 환경협정이 가지는 의무이행의 본질적 한계를 가지고 있으나, 25년 동안 지속된 사업의 결과 실질적인 행동계획의 성과를 달성하기 위한 법개정 작업도 활발히 이루어지고 있다.

1976년 바르셀로나 협정이 채택된 후 1985년 제4차 체약국 정기회의에서 체약국들이 협정이행의 진전도를 평가한 결과에 따르면 양자 및 다자적 협력이 부족하며 정보교환 및 보고의무가 확보될 수 있는 방향으로 규범이 강화될 필요가 있다는 데 의견을 같이 하였다.¹²⁵⁾

125) “39. *The experience of the past ten years has only confirmed the importance of a multi-disciplinary approach, but has also shown the difficulty of applying it in practice, The challenge still remains of how to apply this approach more systematically without making the whole exercise exceedingly cumbersome and slow.*44. *However, the co-operation concept has been applied in a restrictive way. The Action Plan has been seen to often as a self-contained programme rather than as the instrument that co-ordinates the combined response of Government.*.” Doc. UNEP(OCA)/MED IG.56/4, pp. 6-7.

<표 3-1> 바르셀로나 의정서 채택 현황

채택	바르셀로나협정 및 그 의정서	발효
1976년 채택 1995년 개정	바르셀로나협정(<i>Barcelona Convention; Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean</i>)	1978년 발효 개정안 미발효
1976년 채택 1995년 개정	덤핑의정서(<i>Protocol for the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Dumping from Ships and Aircraft</i>)	1978년 발효 개정안 미발효
1976년 채택	비상사태의정서(<i>Protocol Concerning Co-operation in etc. Combating Pollution of Mediterranean Sea by Oil and Other Substances in Cases of Emergency</i>)	1978년 발효
1980년 채택 1996년 개정	육상기인의정서(<i>Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea Against from Land-Based Sources</i>)	1983년 발효 개정안 미발효
1982년 채택 1995년 개정	특별보호수역의정서(<i>Protocol Concerning Mediterranean Specially Protected Areas</i>) 1995년 개정안은 생물다양성의정서 포함	1986년 발효 개정안 미발효
1994년 채택	대륙붕개발의정서(<i>Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf, the Seabed and its Subsoil</i>)	미발효
1996년 채택	위험폐기물에 관한 의정서(<i>Protocol on the Prevention of Pollution of the Mediterranean Sea by Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal</i>)	미발효

본 협정의 1995년 개정안은 1992년 유엔환경회의를 계기로 변화된 환경규범을 도입하고 해양오염 규제대상을 보다 포괄적으로 확대하고 있다.¹²⁶⁾ 개정안의 내용 중 지중해프로그램의 실질적인 효율성을 보장하기 위한 조치 중 가장 주목할 부분은 제4조의 ‘일반적 의무’조항이다. 종전의 협정에서 ‘일반적 수락(*general undertaking*)’은 체약국들이 협정 및 의정서의 이행을 위하여 필요한 조치를 취할 것을 규정하였다. 그러나 1995년 개정안의 제4조 제3항에서는 (a)

126) <http://www.greenpeacemed.org/mt/barcon2.html> 2003. 10. 11 검색.

에서 (e)까지 계약국들이 지켜야 할 일반적 의무(*general obligations*)를 구체적으로 명시하고 있다.

본 조항에서 명시하고 있는 계약국들의 의무는 다음의 5가지로 나열될 수 있다. 첫째, 예방의 의무(*precautionary principle*)이다. 이 원칙에 의하여 해양 오염에 대한 심각한 위험이 제기되고 있는데도 다만 과학적 확실성이 부족하다는 이유로 환경오염을 막을 실질적인 대처를 하지 못하는 것은 인정될 수 없다.¹²⁷⁾ 이는 1992년 유엔환경회의에서 채택된 ‘Agend 21’의 ‘원칙15’를 반영한 것이다.¹²⁸⁾

둘째, 오염자부담의 원칙(*the polluter pays principle*)이다. 이 원칙은 오염에 대한 예방비용, 감독, 오염발생시 조치에 관한 비용은 공익적 차원에서 오염자가 비용을 부담해야 한다는 것이다.¹²⁹⁾ 오염자부담의 원칙은 EU 환경정책의 기본근간¹³⁰⁾으로서 1992년 ‘Agenda 21’의 ‘원칙16’을 반영하였다.¹³¹⁾

셋째, 환경영향평가(*environmental impact assessment*)이다. 환경영향평가는

127) 원문은 다음과 같다. ‘the Contracting Parties shall: (a) apply, in accordance with their capabilities, the *precautionary principle*, by virtue of which where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for *postponing* cost-effective measures to *prevent* environmental degradation.’

128) 원문은 다음과 같다. ‘in order to protect the environment, the *precautionary approach* shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for *postponing* cost-effective measures to *prevent* environmental degradation.’

129) 원문은 다음과 같다. (b) apply the *polluter pays principle*, by virtue of which the costs of *pollution prevention*, control and reduction measures are to be borne by the *polluter*, with due regard to the *public interest*;

130) 유럽위원회는 2000년 ‘환경피해에 대한 책임원칙’의 근본 원칙으로서 ‘오염자부담의 원칙’을 천명하였다. EC174(2)은 EU 환경법의 제1차 법원으로서 환경오염에 대한 책임에 대하여 오염자부담원칙을 명시하고 있다. 원문은 다음과 같다. 2. Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the *polluter* should pay.

131) 원문은 다음과 같다. ‘Principle 16 National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the *polluter* should, in principle, bear the cost of *pollution*, with due regard to the *public interest* and without distorting international trade and investment.’

환경오염의 우려가 있는 인간 활동에 대하여 미리 정기적으로 평가함으로써 그 예방방안을 찾기 위한 근간이 된다. 이는 환경오염에 대한 사전배려의 수단이다.¹³²⁾ 본 개정조항에서도 해양환경에 부정적 영향을 미칠 수 있고 권한 있는 국가기관의 관할 하에 있는 사업에 대하여 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다.¹³³⁾ 이 원칙은 1992년 유엔환경회의의 'Agend 21'의 '원칙 17'을 반영하고 있다.¹³⁴⁾

넷째, 협력의 원칙(Principle of cooperation)이다. 이 협력의 원칙은 환경영향평가 과정에서 국가관할권의 이원에 있는 지역이나 타국의 관할권에까지 확장되는 활동에 대한 영향평가지 통보의 의무나 정보교환, 또는 협의의 원칙을 근간으로 이루어진다.¹³⁵⁾

다섯째, 연안역의 통합적 관리(integrated coastal management)를 보장하는 것이다. 이는 해양오염방지를 위한 노력이 자연자원의 합리적인 사용을 통하여 생태적 및 자연경관 가치 보유지역을 보호한다는 것이다.¹³⁶⁾

6. 제도적 측면의 이행체계

MEDU는 예산의 실제적인 준비와 MED POL의 작업에 대하여 책임지며, 이에 대하여 체약국들과 체약국 정기회의에 보고해야 할 의무도 진다. 최종보

132) 이기우, 「환경법」(서울 : 학현사, 1993), 46-47쪽.

133) 원문은 다음과 같다. (c) undertake environmental impact assessment for proposed activities that are likely to cause a significant adverse impact on the marine environment and are subject to an authorization by competent national authorities;

134) 원문은 다음과 같다. 'Principle 17 Environmental impact assessment, as a national instrument, shall be undertaken for proposed activities that are likely to have a significant adverse impact on the environment and are subject to a decision of a competent national authority'

135) 원문은 다음과 같다. (d) prompt cooperation between and among States in environment impact assessment procedures related to activities under their jurisdiction or control which are likely to have a significant adverse effect on the marine environment of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction, on the basis of notification, exchange of information and consultation.

136) 원문은 다음과 같다. (e) ensure the integrated management of the coastal zones, taking into account the protection of areas of ecological and landscape interest and the rational use of natural resources.

고되기 전(前)단계의 임시기술기구(ad-hoc technical bodies)에서 예산과 행동 계획프로그램에 대하여 개정한다. 회원국들은 보고의무대상인 자료를 MAP의 전체조정기관인 MEDU에 보고하여야 한다. 보고는 서면이나 전자매체를 통해서 할 수 있다. MEDU는 각 회원국으로부터 보고된 자료와 MED POL의 자료에 대한 정기적인 분석 및 관리의 책임을 진다.

지중해 지역해프로그램의 조정기구인 MEDU가 UNEP에 의하여 부여된 기능을 수행함에 있어서 각 지역행동센터를 통하게 된다. 이 지역행동센터는 체약국단회의에서 그 설치가 결정되며, 업무의 범위와 내용이 결정된다. 따라서 우선 체약국단의 지위를 살펴볼 필요가 있다.

UNEP의 사무국장이 전체 지중해 지역해 관리에 관한 총괄책임을 진다 해도 협약 및 그 의정서의 이행에 대한 검토 및 전체적 또는 전략적 차원에서의 정책결정은 체약국단회의에서 결정하도록 되어 있다.¹³⁷⁾ 체약국단회의는 2년마다 개최되는데, 그 기능은 다음의 7가지 정도로 요약될 수 있다. 첫째, 체약국 및 관련 국제기구에서 수행된 해당지역의 사업에 대하여 평가, 둘째, 각 회원국에서 제출된 보고서 검토, 셋째, 협약에 필요하다고 판단되는 부속서 및 의정서 채택·검토 및 개정, 넷째, 셋째 사항에 대한 권고, 다섯째, 이에 대한 필요시 작업반 구성, 여섯째, 협정 및 의정서의 목적달성을 위하여 필요하다고 판단되는 추가행동계획 채택 고려 및 이행, 일곱째, 프로그램 예산승인권 이 있다(1995년 개정안 제18조).

따라서 체약국단회의에 의하여 협약 및 그 행동계획에 대한 세부계획 및 이행 기구들 창설을 승인하는 데 현재 6개의 지역행동계획센터에 의하여 그 실질적인 행동계획이 이행된다. 세부적으로 블루플랜지역활동센터(BP/RAC)는 MAP II에 해당되는 지속가능전략을 수행하기 위하여 개발사업의 동향과 환경영향연구를 주로 수행한다. 우선행동계획센터(PAP/RAC)는 지속가능한 개발에 필요한 건전한 환경관리관행의 측면에서 자연개발과 연안환경 및 자원에 대한 개발로 인해 발생하는 문제점을 밝혀내는 역할을 한다. 지역해양오염사고 대응센터(REMPEC)는 사고발생시 지역정보시스템(Regional Information System)을 통하여 국가 간 협력하고 사고대응을 위한 활동을 할 수 있는 회원국들의 대처능력을 강화시키는 데 목적을 두고 있다. 특정보호지역활동센터(SPA/RAC)는 특정보호지역에 대한 보호의정서의 이행을 촉진하기 위하여 필

137) www.anci.it/amiciperlavita/unesp_map.html 2003. 10. 11 검색.

요한 정보의 보급 및 교환을 강화시키고 있다. 환경리모트센싱활동센터(EPS/RAC)는 위성을 통하여 해양환경 및 육상환경의 자료들을 직간접으로 받아 볼 수 있도록 하여 환경악화를 막고 관련연구를 촉진시키는 역할을 하고 있다. 청정상품센터(CP/RAC)는 지중해지역 청정산업생산품에 대한 정보집산지의 역할을 하고 있다.¹³⁸⁾

II. 발트해 협력관리 프로그램

1. 설립 배경

발트해 협력관리프로그램(*Helsinki Commission; HELCOM*)은 UNEP의 관할 하에 있는 14개 지역해 프로그램에 포함되어 있지는 않지만, UNEP와의 긴밀한 협력관계를 유지하며 운영되고 있는 협력프로그램이다. 동 프로그램은 UNEP에서 해양환경·자원관리를 위한 특화된 정책인 지역해프로그램이 운영되기 시작한 1974년에 발트해 관리를 위한 협약채택을 통해 운영의 토대가 마련되었다.

이 협력프로그램의 법적 근거인 발트해 해양환경보호협약(*Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, Helsinki Convention; 헬싱키 협약*)은 육상, 해양, 대기 등 모든 해양오염원의 관리에 관한 세계 최초의 국제협약이라 할 수 있다. 국제기구의 광역단위 해역관리지침이라 할 수 있는 지역해 관리프로그램에 앞서 협약이 마련되고, 지역 차원에서 관련 국가간의 자발적 협력에 기초하여 관리가 이루어졌다. 이는 발트해의 폐쇄성, 담수영향이 높은 기수역으로서의 특성, 연안지역의 고밀도 사회경제적 이용 등 자연환경 및 사회경제적 특성에서 기인한다. 특히 오염부하 증가, 해양수질 악화, 부영양화 증가, 생물종다양성 및 어획량 감소, 유해 오염물질의 축적에 따른 오염우심지역의 증가 등 해양환경 현안의 등장은 공동대응의 필요성을 확산시키는 데 기여하였다.

2. 발트해 현황 및 해양환경 현안

138) Giulio Izzo, *Op. cit.*, p. 27.

(1) 일반현황

발트해는 덴마크와 스웨덴 사이의 협해를 통해 북해와 연결되어 있고 외해와의 해수순환이 극히 제한적으로 이루어지고 있는 폐쇄성 해역이다.¹³⁹⁾ 또한 200여 개의 강과 하천을 통해 유입되는 대량의 담수로 인해 평균 염분도가 20% 이하를 유지하고 있는 세계 최대의 기수해(Brackish Waters)이다. 이러한 기수해의 특성으로 인해 발트해의 해양·연안 생태계는 담수생물과 해양생물이 공존하며 높은 생산력과 생물종다양성을 유지하고 있다.

발트해 면적은 41만 5,266km²로 황해와 비슷하고,¹⁴⁰⁾ 유역은 14개 국가에 걸쳐 있다. 유역면적은 해역면적의 4배 이상(173만 3,850km²)에 이르고 있다. 평균 수심은 50m로 황해 평균수심(44m)과 비슷하며, 가장 깊은 지역의 수심은 459m에 이른다.

유역에 거주하는 인구는 8,500만 명이며, 이 중 71%가 도시지역에 거주하고 있다. 인구밀도는 지역에 따라 매우 다양한 형태로 나타나는데, 핀란드와 스웨덴 북부지역은 10명/km²로 매우 낮은 반면, 독일, 덴마크, 폴란드의 도시지역 인구밀도는 500명/km²로 매우 높다. 해안선으로부터 10km 이내에 거주하는 연안 인구는 1,500만 명으로 전체 유역인구의 17.6%에 달한다.

발트해의 연간 물동량은 5억 톤이며 연안항만간 여객선항로는 50개 이상이다. 발트해의 선박 운항수와 물동량은 매년 증가추세에 있어 유류오염사고 발생 가능성이 점점 높아지고 있다.

(2) 발트해 해양환경 현안

발트해 해양환경관리 현안은 육상기인 질소와 인의 유입으로 인한 부영양화와 DDT, HCB와 같은 농약, 중금속, PCBs, 다이옥신 등 유해화학물질 오염이라 할 수 있다. 생태계 보전과 관련된 현안은 발라스트수에 의한 외래종의 유입과 부적절한 어구 사용, 서식처 훼손 등이다.¹⁴¹⁾ 특히 발트해와 연결되어 있는 하천을 따라 유입되는 생활오수와 산업폐수는 발트해 해양환경 악화의 원

139) <http://helcom.fi/environment/introduction.html> 2003. 10. 12 검색.

140) 헬싱키 협약상의 관할 면적은 37만km²이며, 황해는 발해만을 포함할 경우 총면적이 46만km²로 확대됨

141) <http://www.helcom.fi/helcom/convention.html> 2003. 10. 12 검색.

인이 되고 있는데, 1997년에는 하천 유입수에 의해 부영양화가 심화된 것으로 조사되었다.¹⁴²⁾ 질소는 산업폐수와 생활오수 배출, 농업활동, 선박운항 과정에서 발생하는데, 선박운항에 기인한 질소 유입량은 총 질소 유입량의 12~20%를 차지하고 있다. 또한 유역의 5개 하천(Neva, Daugava, Vistula, Oder, Nemunas)을 통한 질소 부하량은 발트해로 유입되는 전체 질소 부하량의 50%를 차지하고 있다. 부영양화를 유발하는 영양염류의 유입과 함께, 발트해지역의 수산물 생산량은 발트해 환경악화, 서식처 훼손 등으로 지속적으로 감소하고 있다.

부영양화 오염물질 유입 부하증가와 함께, 유해화학물질 유입량도 지속적으로 증가하여 발트해 연안지역의 오염을 심화시키고 있다. 동 협력관리프로그램을 통하여 많은 지역의 환경이 개선되고 있음에도 불구하고, 연안지역의 농업, 산업, 관광, 해운 등 사회경제활동으로 인한 오염물질의 영향이 심각한 특별관리지역(Pollution Hot Spots)은 2002년 현재 98개소이다.¹⁴³⁾ 발트해 특별관리지역은 지리적 특성과 사회경제활동을 고려하여 농업, 산업, 주거, 연안·석호, 폐기물 등 5개 형태로 분류·지정되어 있는데, 발트해에 영향을 주는 수계범위인 육상지역을 포함하고 있다는 점에서 유역관리를 지향하고 있음을 알 수 있다.

3. 주요 관리제도 및 체계

(1) 발트해 해양환경보호협약(Helsinki Convention)

발트해 협력관리프로그램은 1974년 7개국이 서명하였고, 1980년 발효된 발트해 해양환경보호협약(헬싱키협약)을 국제법적 근거로 하고 있다. 발효 후 1992년 동유럽의 사회주의 체제 붕괴라는 정치적 상황변화를 반영하여 1992년 새로운 협약이 마련되었다. 새로운 협약에는 EC와 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 라트비아, 리투아니아, 러시아, 폴란드, 스웨덴 등 9개국이 서명 당사국으로 참여하였고, 각국의 비준을 거쳐 2000년 발효되었다.

142) <http://www.helcom.fi/pollution/eutrophical.html> 2003. 10. 12 검색. 발트해 북부 해역 투명도는 1930~1980년 기간 동안 유입된 각종 오염물질로 인해 3~4m로 낮아졌음.

143) <http://www.helcom.fi/pollution/hotspots.html> 2003. 10. 12 검색.

헬싱키협약은 총 38개 조항과 부속서로 구성되어 있는데, 특징적인 것은 동 협약이 관장하는 지리적 범위가 공해뿐만 아니라 각국 영해범위 설정의 기준이 되는 기준선 내의 해역인 내해(Internal Waters)를 포함하고 있다는 점이다. 따라서 헬싱키협약에서 규정하고 있는 오염원 관리를 포함하여 연구조사, 규제 조치 등이 내해 지역에서도 동일하게 적용받고 있다는 점에서 실행력이 담보된 협약이라 할 수 있다.

동 협약에는 관리범위, 관리원칙, 적용대상, 유해물질의 종류, 육상기인 오염원 관리, 환경영향평가, 유도선 관리, 소각, 오염물질 배출, 생태계 보전뿐만 아니라 육상, 해양, 대기 등을 통한 오염물질 유입 관리와 생태계의 회복 등 포괄적이고 종합적인 환경보호를 위한 내용이 포함되어 있다.¹⁴⁴⁾ 또한 집행력을 담보하기 위하여 재원조달 방안을 명시하고 있고, 부속서에는 관리대상 항목, 사용금지 항목 및 허용기준 등을 도입하여 구체성을 확보하고 있다.

(2) 발트해 환경관리 종합계획(Baltic Sea Joint Comprehensive Environment Action Programme; JCP)

발트해 협력관리프로그램(HELCOM)은 1992년 발트해의 132개소에 달하는 오염우심해역의 오염원 제거를 통한 해양환경개선과 복원을 목적으로 발트해 환경관리종합계획(이하 ‘종합계획’)을 수립하였다.¹⁴⁵⁾ 동 계획은 1988년 HELCOM 당사국의 관련 장관급 회의에서 도출된 ‘영양염류 저감을 위한 장관 선언문(1988 Ministerial Declaration)’¹⁴⁶⁾의 연장선상에 있으며, 1990년 서명이 이루어진 고위급 선언문(Baltic Sea Declaration)을 토대로 수립되었다. ‘종합계획’의 시행에는 HELCOM 당사국 외에 벨라루스, 체코, 노르웨이, 슬로바키아, 우크라이나 등 주변국가¹⁴⁷⁾와 유럽개발은행, 세계은행 등 재정관련 기구와 발트해 주변지역의 민간단체 등이 참여하고 있다.

‘종합계획’의 시간적 범위는 20년인데, 변화된 여건을 고려하여 1998년 개정

144) <http://www.helcom.fi/helcom/convention.html> 2003. 10. 12 검색.

145) <http://www.helcom.fi/helcom/groupstaskforce/helcompitf.html#jcp> 2002. 10. 12 검색.

146) 동 선언문은 영양염류 유입 부하를 현재 수준의 50%로 저감하는 것을 목적으로 하고 있음.

147) 발트해 유역면적의 5% 이상이 이들 국가에 분포하고 있음.

이 이루어졌다. 이 계획은 다음과 같은 6개의 부문별 세부정책으로 구성되어 있다.

- ① 정책, 법 및 제도 개선
- ② 제도강화 및 역량강화
- ③ 점오염원 및 비점오염원 관리
- ④ 연안석호 및 습지 관리
- ⑤ 응용 연구
- ⑥ 인식제고 및 환경교육

(3) 조직체계

헬싱키협약 이행을 위한 조직체계는 크게 당사국이 참여하는 최고 의사결정 기구인 HELCOM, 사무국(*Heads of Delegation*) 및 7개의 실무그룹¹⁴⁸⁾으로 구성되어 있다.

HELCOM은 모든 종류의 오염원으로부터 발트해 해양환경을 보호하고, 생태적 가치의 보호·복원을 목적으로 설치된 최고 의사결정기구로서 1년에 1회 소집된다. HELCOM의 원활한 운영을 지원하고, 과학적인 의사결정과 실효성 있는 집행 수단 개발·지원을 위해 사무국과 실무그룹이 설치되어 있다. 실무그룹은 ‘연구조사, 육상기인오염관리, 선박기인오염관리, 유류오염방제, 서식처 보호 및 연안관리, 계획시행, 전략개발 등 7개의 주요 업무 내용을 담당하고 있다.

4. 주요 사업내용 및 성과

(1) 실무그룹별 주요 사업내용

HELCOM의 사업은 ‘종합계획’에서 설정한 기본 정책방향을 각 실무그룹 차

148) 7개의 실무그룹은 다음과 같다. HELCOM MONAS, HELCOM LAND, HELCOM MARITIME, HELCOM RESPONSE, HELCOM HABITAT, HELCOM PITF, HELCOM STRATEGY.

원에서 분야별 사업으로 분류되어 시행된다.

1) 종합계획 시행 실무그룹(HELCOM PITF)

PITF는 종합계획의 성공적 시행을 위해 당사국 및 참여기관간 조정과 협력을 강화하고, 계획의 원활한 추진을 위한 자원조달 등을 담당하고 있다.

2) 모니터링 및 조사 실무그룹(HELCOM MONAS)

MONAS는 유해화학물질, 부영양화 원인물질 등 해양오염원의 모니터링과 조사를 담당하고 있는 실무그룹으로, 1992년 마련된 모니터링 프로그램인 'COMBINE(Cooperative Monitoring in the Baltic Sea Environment)'을 통해 사업을 수행하고 있다. 당사국과 관련기관은 MONAS를 통해 조사, 수집된 자료와 정보를 공유함으로써 협력관리를 강화하고 있다.¹⁴⁹⁾ 모니터링 및 조사를 통해 수집된 자료는 사회경제활동 영향평가 및 특별관리지역 선정에 활용된다.

현재 수행되고 있는 모니터링 대상사업은 해양환경변화, 사회경제활동 기인 영양염류 유입 및 영향, 생태계의 오염수준 및 영향 등이며, 현안사업으로 '식물플랑크톤 모니터링 질 관리프로그램', '방사능물질 모니터링' 등을 추진하고 있다.

3) 육상기인 오염원 관리 실무그룹(HELCOM Land)

육상기인 오염원 관리 실무그룹은 발트해 유역에서 발생하는 모든 오염물질의 해양유입 저감사업을 담당하고 있는데, 오염물질 유입저감을 위해 배출규제 수단마련과 투자확대사업을 수행한다. 특히 오염원의 실질적 저감을 위해 최적가용기술(Best Available Techniques; BAT), 최적환경조치(Best Environmental Practices; BEP) 등 점오염원 및 비점오염원으로부터의 오염물질 발생과 유입저감을 위한 대책을 시행한다.¹⁵⁰⁾

149) <http://www.helcom.fi/helcom/groupstaskforce/helcommonas.html> 2003. 10. 12 검색함.

150) <http://www.helcom.fi/helcom/groupstaskforce/helcomland.html> 2003. 10. 12 검색.

이 실무그룹은 1988년 장관 선언문의 이행과 관련하여 인 성분의 생물학적 제거와 산업폐수 기인 유해화학물질 저감을 위한 정책개발과 관리대책 개발도 담당하고 있다.

4) 선박기인 오염원 관리 실무그룹(*HELCOM Maritime*)¹⁵¹⁾

*Maritime Group*은 선박기인 오염원 관리를 담당하고 있는 실무그룹으로, 국제협약에 명시된 규제조치의 이행, 안전항행을 통한 유류사고 방지와 관련협약의 지역해·국가·국제 차원에서의 수용을 위한 국제협력 등을 담당한다.

5) 유류오염방제 실무그룹(*HELCOM Response*)¹⁵²⁾

이 실무그룹은 해양오염사고에 대해 국가 및 국제적 대응을 신속하고 효과적으로 수행할 수 있는 체계를 개발하고, 효과적인 방제시스템을 구축하는 데 중점을 두고 있다. 또한 항행경로를 실질적으로 파악하기 위한 항공조사와 IMO 등 관련 국제기구와의 협력을 강화함으로써 유류오염사고 방지 및 방제가 실질적으로 이루어지도록 하는 데 기여하고 있다.

6) 서식처 보호 및 연안관리 실무그룹(*HELCOM Habitat*)¹⁵³⁾

*HELCOM Habitat*는 천연자원의 지속가능한 이용, 위협 종의 보호, 서식처 관리 및 보호구역 관리 등 생물종다양성 보호와 지속가능한 발전과 관련된 사업을 수행하는 실무그룹이다. 동 그룹의 주요 사업내용은 연안통합관리체제 구축, 보호구역 지정 및 관리, 어업자원관리, 해양포유동물 및 연어 보호 등이며, 기본적인 관리원칙으로 ‘생태계 접근관리 원칙’을 채택하고 있다. 1994년 *HELCOM*의 권고사항을 토대로 133개의 해양 및 연안생태계지역에 대한 위협

151) <http://www.helcom.fi/helcom/groupstaskforce/helcommaritime.html> 2003. 10. 12 검색.

152) <http://www.helcom.fi/helcom/groupstaskforce/helcomresponse.html> 2003. 10. 12 검색.

153) <http://www.helcom.fi/helcom/groupstaskforce/helcomhabitat.html> 2003. 10. 12 검색.

정도 평가사업을 수행하였고, 이를 토대로 1998년 적색목록을 작성하였다.¹⁵⁴⁾ 현재 수행되고 있는 현안사업으로는 철갑상어 보호사업(Save the Common Sturgeon in the Baltic Sea), 외래종 D/B 구축사업(Database on Alien Species in the Baltic Sea)등이 있다.

(2) 주요 성과

1980년대 이후 HELCOM 및 관련국가의 발트해 해양환경관리를 위한 집중적인 투자와 노력으로 오염물질 유입 저감, 해양환경개선, 선진적 관리체제의 도입 등이 이루어졌는데, 주요 성과를 다음과 같이 정리할 수 있다.¹⁵⁵⁾

- ① 점오염원 기인 유기물과 영양염류 유입부하 저감
- ② 산화성 오염물질(Oxygen-consuming Substances)의 배출량 60% 저감
- 132개 특별관리지역 중 34개 지역의 환경이 개선되어 현재 특별관리지역은 98개소로 줄어들었음.
- ③ 산업폐수 및 생활오수관리체제 개선으로 해수욕장 폐쇄 금감
- ④ 대기를 통한 질소유입량의 현격한 감소
- ⑤ 유연 석유연료(leaded petrol) 사용감소로 현재 총 연료사용의 85%가 무연석유임.
- ⑥ 다이옥신, 퓨란 등 유기독성물질 배출 금감
- ⑦ PCB와 DDT 등 사용금지 유해화학물질 관리규정 마련
- ⑧ 산업활동 기인 오염물질 배출관리 강화
- ⑨ 해양환경상태 공동조사 및 모니터링 활성화
- ⑩ 물개, 흰꼬리 독수리 개체군수 회복
- ⑪ 국제해사기구(IMO)와 공동으로 선박기인 오염원 관리 특별규정 마련
- ⑫ 선박에 의한 오염물질 불법배출 방지를 위한 수단 확보
- ⑬ 발트해 환경관리종합계획 수립(JCP)

154) "Red list of marine and coastal biotopes and biotopes complex of the Baltic Sea, Belt Sea and Kattegat"

155) <http://www.helcom.fi/helcom.html> 2003. 10. 12 검색.

III. 북해 지역해프로그램

북해는 전반적으로 수심이 얇은 반폐쇄해이다. 북해의 남부의 대서양이 연결되어 있는 도버해협(Dover Channel)은 세계 유수의 해운항로의 하나로서, 어족자원이 풍부할 뿐만 아니라 석유 및 천연가스가 생산되어 경제적 가치가 대단히 높다. 북해는 노르웨이와 영국사이에 있는 대서양 북부의 얇은 바다이다. 북해는 유럽에서 가장 중요하고 훌륭한 어장 중의 하나이고 주요한 교통로로서 역할을 하고 있으며 북해 중앙 및 북부지역에서는 석유 및 가스가 생산되고 있어 경제적으로 매우 중요한 지역이다. 그러나 북해는 연안도시들로부터 생활하수와 공업폐기물의 방출 등으로 인해 해양오염이 심각해지고 있었다. 그중에서 하천, 공업도시로부터 직접 유입되는 폐수, 농지로부터의 유출, 폐기물 투기, 소각 및 대기 등 다양한 오염원에 의한 해양오염은 북해의 최대의 해양오염 위협요인이었다. 최근의 전망으로 북해로 흐르는 하천은 하천이 없는 경우에 비해 4배의 질소와 7배의 인(燐)이 동반되는 것으로 추정하고 있다.

북해의 해양환경이 급속히 악화되자 지역협정을 체결할 필요성을 느낀 연안국가들이¹⁵⁶⁾ 북해에서의 석유누출 오염방지를 염두에 두고 BONN협약을 채택하였다.¹⁵⁷⁾ 이 협약에서 북해해역에서 어느 체약국의 연안 또는 관계이익에 대하여 중요한 위협이 될 만한 기름의 유출사고가 있거나 그 피해를 인지하였을 때에는 지체 없이 다른 체약국에 통보해야 한다고 규정하고 있다(BONN Agreement, article 5). 연안국은 오염의 위험성에 관하여 조사해야 한다고 규정하고 있으며, 당사국은 오염을 제거하기 위해 도움을 요청할 수 있으며 이때 요청받는 당사국은 최선의 노력을 할 의무가 있다고 규정하고 있다(article 6 par. (1) 및 article 7).

1960년대까지 유럽국가들은 덩핑에 의해 폐기물을 손쉽게 값싸게 처리하여 왔으나 선박으로부터 폐기물의 이러한 덩핑을 규제할 입법을 갖추지 못하였다. 이런 해양투기가 문제라는 것을 처음으로 인식한 것은 북해 주변국가 중 노르웨이였다. 노르웨이는 주요 전력원으로 풍부한 수력발전을 사용하고 있으며, 적은 인구는 어업에 크게 의존하고 있고, 한편 공해산업인 중화학공업이 많지 않은 이상적인 환경보호론자의 천국인 셈이다. 노르웨이는 북해가 영국,

156) 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 영국 등이다.

157) 이 협약은 1969년 6월 9일에 체결되었고, 동년 8월 9일에 발효하였다.

네덜란드, 서독 등 인근 공업국에 의하여 오염되는 것을 크게 못마땅하게 생각 하던 중 1971년에 두 사건이 발생하여 노르웨이가 북해에서의 해양투기규제를 위한 기선을 잡는 데 결정적 역할을 하게 되었다.

그 첫 사건은 영국이 자국의 공장에서 배출되는 산업폐기물을 북해에 투기 하기 위한 해양투기전문선인 *Hudson Stream*호를 건조중이라는 정보를 입수한 것이고, 두 번째 사건은 네덜란드 국적 *Stella Maris*호가 600톤의 유독폐기물 을 신고 북해나 인근 대서양에 투기할 것이라는 첩보였다. *Stella Maris*호 사 건은 특히 큰 자극을 주어 노르웨이, 스웨덴 및 아일랜드 정부는 이에 강력 항 의하였고, 이에 따라 네덜란드 정부는 *Stella Maris*호의 출항을 금지시켜 버렸 던 것이다. 1971년 초에 노르웨이 정부는 동년 가을에 북해에서의 해양투기를 규제할 외교회의의 소집을 건의하는 한편, 노르웨이 선박에 의한 유독성 물체 의 해양투기를 국내입법으로 금지하였다.

특히 *Stella Maris*호를 계기로 국제적으로 덤프를 규제해야 하는 필요성을 느끼게 되었고, 이에 따라 유해한 물질의 덤프로 인한 해양오염을 규제하기 위한 지역협약인 오슬로 덤프협약(*Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircrafts*)이 1972년 2월 15일 오슬로 (Oslo)에서 채택되었다.

동 협약은 지역적 협약이어서 특정지역의 국가에게만 가입이 개방되어 있으 며, 체약국의 의무는 특정지역에서만 적용된다. 비록 위도 및 경도, 그 밖에 구 체적으로 정해진 해역이지만 그것은 북동대서양해역과 북극해의 일부 및 북해 에 적용되도록 되어 있다. 발틱해와 지중해에는 적용되지 않음이 명문으로 천 명되었다(오슬로덤프협약 제2조). 또한 이 협약은 해양오염방지를 위한 일반적 방지의무규정을 두고 있는 바, “해양국은 인간의 건강에 위험을 가져오고, 생 물자원 및 해양생물에게 해를 끼치고, 쾌적함을 해치거나 혹은 해양에 대한 그 밖의 정당한 이용을 방해하는 물질에 의한 해양오염을 방지하기 위하여 가능 한 모든 조치를 취하기로 한다(오슬로덤프협약 제1조).”고 규정되어 있으며, 체 약국의 선박, 항공기로부터의 해양투기에 의한 해양오염방지를 위해 각국의 정 책을 조정하고, 대책을 개별적으로 혹은 공동으로 취할 것을 약속하고 있다(오 슬로덤프협약 제4조).

제5조와 부속서 I 은 유기할로젠 화합물, 유기실리콘 화합물, 발암성물질, 수 은 및 수은화합물, 카드뮴 및 카드뮴화합물, 플라스틱 등 가장 유해한 물질의

해양투기를 전면적으로 금지하고 있다.

제6조와 부속서 II는 동 협약에서 설립 예정인 위원회가 특정한 양을 포함하여 폐기물, 즉 비소, 납, 동, 주석 및 이들의 화합물, 살충제, 해양에 퇴적될 우려가 있는 고철금속, 타르 등 여타 물질에 대해서는 동 협약 부속서 III에 정해진 기준에 따라 당국에 의한 일반허가가 필요하다.

또한 동 협약은 '긴급 사태 시 통보협력' 규정을 두고 있는데, 긴급사태시 체약국이 동 협약 부속서 I에 언급되어 있는 물질이 수용할 수 없는 위험 또는 손해를 동반하지 않고 지상에서 처리되는 것은 있을 수 없다고 판단될 경우, 체약국은 곧 위원회와 협의하도록 되어 있다(오슬로덤핑협약 제9조).

그 밖에 주요 규정으로는 투기에 대한 등록(동 협약, 제11조), 정보교환(동 협약 제12조), 모니터링(동 협약, 제15조)에 관한 것 등이 있다.

그 후 또 하나의 중요 협약인 파리협약이 체결되었다. 파리협약(Convention for the Prevention Marine Pollution from Land-based Sources)은 1972년 스톡홀름 인간환경회의의 권고를 고려하여 육상기인오염에 대한 국제법적 규제가 지체 없이 이루어져야 한다는 인식하에서 영국, 프랑스를 위시한 서부유럽 국가들에 의해 1974년 6월 4일 파리에서 체결되어 1978년 5월 6일 발효하였으며, 벨기에, 덴마크, EEC 등 13개국이 참가하고 있다.

동 협약은 발틱해와 지중해를 제외한 북위 36도 이북, 서경 42도와 동경 51도 사이에 위치한 대서양 및 북극해, 그리고 북위 59도 이북, 서경 44도와 42도 사이에 위치한 대서양을 그 적용대상으로 하고 있는 바(파리협약, 제2조 (a)(b)), 이는 대체로 북해를 포함한 북동대서양과 체약국 내수에서의 육상기인 오염을 방지하기 위한 것이다.

파리협약에서의 육상오염원에 대한 규제방식은 세 가지로 분류할 수 있다. (i) 유독성이 가장 강한 있는 물질(Black List)에 의한 오염은 필요시 단계적으로 제거하고(파리협약, 제4조 제1항 (1), 부속서 A 1부), (ii) 유해성이 덜한 물질에 의한 오염(Grey List)은 엄격히 제한하며(파리협약, 제4조 제1항 (2), 부속서 A 2부), (iii) 기타의 물질(White List)에 대해서는 그 유해성이 과학적으로 명백해지면 향후 점차적으로 목록에 추가하도록 하였다(파리협약, 제4조 제4항).

동 협약의 목적을 실현하기 위하여 체약국은 사업이나 제 조치를 취할 의무가 있으며, 필요한 경우, 이 사업 및 조치에는 환경의 질, 해양지역으로의 배

출, 해역에 영향을 미치는 수로로의 배출 및 물질과 제품의 조성 및 사용에 관한 개별적인 규칙과 기준을 포함할 수 있는데 그것들은 최신의 기술진보를 고려한 것이어야 한다(파리협약, 제4조 제3항).

또한 방사성물질에 의한 육상오염원으로부터 오염을 방지하고 적절한 시기에 제거하기 위한 조치를 취하도록 하고 여기에서 방사성물질은 부속서 A 제 1부에 기재된 물질과 동일한 특성을 보이며, 그것에 의한 오염을 방지하고 적절한 장소에 소거하기 위한 엄격한 규칙을 정해야 하는 것이지만 이미 어떤 국제기구에 의해 연구, 권고 및 조치의 대상이 되고 있는 물질을 말한다.

동 협약 제6조에서는 ‘육상오염원에 의한 기존 오염을 감소시킬 것’과 함께 ‘신규 물질에 의한 것을 포함, 육상오염원에 의한 새로운 오염을 예방할 것’을 의무로 하여, 과학문명의 발달에 따라 새로운 물질의 발명으로 인한 오염원에 대해서도 규제를 하고자 노력하였다. 또한 체약국은 이와 같은 의무를 수행할 때에도 검토된 오염물질의 성질과 양, 해역 및 오염수역의 수질과 수용능력, 환경보호요구에 따른 종합계획정책의 필요성 등을 고려하도록 하고 있다.

IV. 북서태평양 지역해프로그램

1. 개요

1994년 UNEP 집행위원회에서 채택된 북서태평양 지역해프로그램은 한반도 주변 수역을 대상으로 하며, 해당 수역 내 국가는 한국, 중국, 일본, 북한, 그리고 러시아이다. 현재 이 수역에는 아무런 협약 및 의정서가 채택된 바 없으며, 사무국 또한 결정되지 않은 상태이기 때문에 나이로비의 UNEP를 임시사무국으로 이용 중이다. 1991년 제1차 북서태평양전문가회의에서 해당수역 및 국가 보고서 형태를 결정하였다. 다음해인 1992년 국가보고서에 지역행동계획초안이 제시되었으며, 그 다음해인 1993년 북서태평양 지역해프로그램의 행동계획이 방콕에서 채택되었다. 구체적인 해당수역의 범위는 위도 121도에서 143도이며, 북위 33도에서 52도까지이다.¹⁵⁸⁾

우리나라는 본 지역해프로그램의 가장 중심에 위치한 국가로서 주변수역을 모두 접하고 있는 가운데, 각 수역별로 직면하고 있는 해양오염의 형태는 차이

158) <http://merrac.now.pap.org/html/e.html> 2003. 10. 12 검색.

가 있다. 동해의 경우 러시아의 핵폐기물 투하의 위협으로부터 노출되어 있기 때문에 위험물질 및 핵물질로 인한 해양오염문제가 가장 우려되고 있다. 남해의 경우 연안역에 항구가 발달하여 많은 해운물류이동으로 인한 해상교통상 오염 및 유류사고 오염의 가능성이 높은 수역이다.

한편 황해의 경우 현재 해양오염에서 가장 문제가 되고 있는 것은 육상기인 오염이다. 육상기인오염은 세계적으로도 해양오염원인의 80% 이상을 차지하는 오염원으로서 선박사고와 같이 일회적 오염사고로 발생하는 것이 아니라 지속적이고 확산적인 오염원에 의해 장기적으로 축적되어 나타나는 경향이 있다.

따라서 오염원의 중요도에 따라 그 대응방안의 모색도 달라져야 할 것이다. 인구성장의 압박과 함께 날로 심각해지는 부영양화 및 오염물질배출, 산업폐기물 및 생활폐수의 유입 등 다양한 문제가 산재해 있다. 우선 이 지역의 오염원에 대한 우선순위는 다음과 같이 제시되어 있다. 유류오염, 부영양화, 화학물질오염, 덩핑, 인구성장압박 순이다.¹⁵⁹⁾

2. NOWPAP 정부간회의¹⁶⁰⁾

NOWPAP은 1994년 서울에서 제1차 정부간회의가 개최되어 2002년 제7차 정부간회의가 개최되었다. 제1차 회의부터 지금까지 북한은 해당수역에 포함되어 있음에도 불구하고 여전히 불참 중이다. 우선 제1차 정부간 회의에서는 3개의 결의문과 함께 5대 활동목표를 선정하였으며, 본계획의 신탁기금설치합의와 UNEP를 임시사무국으로 사용하는 데 4개국(한국, 중국, 일본, 러시아)이 합의하였다. 우선 3개의 결의문을 채택하였는데, 첫째, 5개의 우선사업 선정, 둘째, 1996년 이후 2차 회의를 매년 개최, 셋째, 차기 정부간회의에서 신탁기금 국가별분담금 상세내역을 합의하기로 하였다. 또한 우선사업으로 선정된 5대 활동목표는 다음과 같다. 사업 1은 종합적인 데이터베이스 구축, 사업 2는 국제환경관련입법, 목표·전략·정책 조사, 사업 3은 공동의 지역모니터링프로그램 설립, 사업 4는 해양오염대비 및 대응 지역협력방안 개발, 사업 5는 지역 활동센터(RACs) 및 네트워크 구축사업이다. 이러한 5개의 사업은 장차 시행될 NOWPAP의 실천적 목표로 작용하게 되며, 매년 정부간 회의에서는 이들 사

159) <http://www.gpa.unep.org/seas/workshop/nw pac.htm> 2003. 10. 12 검색.

160) 본 회의결과는 외교통상부 보도 자료를 참고하였다.

업의 달성정도 및 사업활성화를 위한 협의가 진행되어야 할 것이다.

1996년 동경에서 개최된 제2차 정부간회의에서는 결의 1을 통하여 NOWPAP의 대상해역을 북위 33도에서 52도, 그리고 동경 121도에서 143도 사이로 결정하였으며, 결의 2를 통하여 우선사업에 대한 이행계획서와 향후 1997/1998년 작업계획 및 예산을 승인하였다. 마지막으로 신탁기금의 연간 조성목표액을 50만 달러로 결정하였는데, 1997년도에 적용할 잠정 분담비용은 한국이 20%(10만 달러), 일본이 25%(12만 5천 달러), 중국 8%(4만 달러), 러시아 10%(5만 달러)로 총 63%(31만 5천 달러)로 합의하였다.

1998년 러시아에서 열린 제3차 정부간회의에서 제2차 회의에서 합의된 작업계획 및 예산이 승인되었고(결의 1), 지역 활동센터 4개 설립 및 회원국의 유치 제의가 검토되었으며(결의 2), 1997년도 회원국별 잠정분담비율을 1998년도에도 적용하도록 결정하였다(결의 3).

1999년 중국에서 개최된 제4차 정부간회의에서는 1999/2000년도 작업계획 및 예산승인(결의 1)과 1999년도 회원국별 잠정분담비율 유지(결의 3)와 함께 지역 활동센터 설치가 결정되었다(결의 2). 우선 해양 정보 및 데이터센터는 중국, 해양환경모니터링센터는 러시아, 해양오염방제센터는 한국, 특별모니터링 및 연안환경평가센터는 일본에 설치하기로 결정되었다.

2000년 한국 인천에서 열린 제5차 정부간회의는 사무국 설치 문제가 가장 중요한 문제였다. 한국의 부산과 일본의 토마야가 가장 적극적으로 유치의사를 제시하였으며, 이듬해인 2001년 사무국설치를 결정하기로 하였다. 그 외 2000~2001년 사업 및 예산 확정을 결정하였으며, 해양오염데이터 취합 분석, 해양오염 모니터링, 유류오염방제 등 6개 사업 추진을 중점과제로 선정하여 추진하기로 하였는데, 우리나라는 유류오염방제센터를 2000년 3월 대전 해양연구소 분소에 개소하였다. 오염원 중 특히 육상오염원분야 사업개발을 위하여 20만 달러가 사업예산 중 별도로 책정되었다.

2000년 12월 동경에서 개최된 제6차 회의는 한국과 일본의 사무국 공동유치의사통보에 대한 협의가 핵심과제였다. UNEP 사무차장으로 본 회의에 참석한 Illueca 씨는 공동사무국유치가 법적으로 UN 헌장에 위반되지 않는다는 입장임을 밝혔다. 그러나 실질적인 운용 면에서, 기능을 어떻게 분할할 것인지 아니면 몇 년의 간격을 두고 로테이션으로 사무국을 운용할 것인지의 운용형태에 관한 문제는 더 논의가 되어져야 할 부분이라는 데 합의하였다. 결국 한국

과 일본의 사무국 공동유치 의사는 명확히 전달되었으나 결정되었다고는 할 수 없다.

그리고 제6차 회의에서 주목할 만한 결의가 하나 채택되었다. 해양오염에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 '육상기인오염'에 대한 방지 및 수산자원에 대한 생태적 관리에 관한 결의가 바로 그것이다.¹⁶¹⁾ 본 결의에 따라 육상기인오염에 관한 활동보고서는 다음의 사항을 포함하도록 하고 있다. 육상기인오염 상황, 본 오염방제사업이 성공할 수 있는 요인과 단점과약, 장애요인과약과 이행력의 판단, 그리고 추후 필요한 활동과 그 가능성이다.¹⁶²⁾

2001년에 개최된 제7차 정부간회의는 한국과 일본의 공동사무국유치에 대한 협의결정을 도출하였다는 데 의의가 크다고 해야 할 것이다.¹⁶³⁾ 본 회의 사무국유치 결과 요약을 보면 일단 일본 토야마는 NOWPAP의 전체적인 행정 및 재정적 측면의 기능을 부담하게 되고, 부산의 국립수산과학원 내에 설치될 사무국은 오염 활동의 실제적인 기능 지원역할, 특히 해양오염 및 육상기인오염에 관한 활동을 집중적으로 지원하게 될 것이다.¹⁶⁴⁾ 그리고 각 사무국에 사무국장을 두도록 하고 있다.¹⁶⁵⁾

NOWPAP의 지역센터는 현재 4개로 운영되고 있다. 우선 중국에 있는 DIN/RAC는 본 지역활동에 대한 데이터 및 정보네트워크(중국)를 담당하며, POM/RAC는 해양오염모니터링(러시아), CEA/RAC는 특수모니터링 및 연안환경평가(일본), MER/RAC(한국)은 유류오염방제기능을 하고 있다.

제3절 지역적 협력프로그램 분석을 통한 시사점

해양오염방지·자원관리가 일국적 차원이 아닌 다국가간 협력관계에 기초하여 이루어지고 있는 외국의 사례들은 향후 오염이 우려되는 반폐쇄해의 정책

161) "Resolution 1 Program Implementation in the 2000-2001 Biennium : Activities on Land-based Sources of Pollution and Ecosystem-based Management of Fisheries", *Doc.UNEP/NOWPAP/IG.6/L.1*

162) *Ibid.*

163) *Doc.UNEP(DEC)/NOWPAP/IG.7/10.*

164) *Ibid.*

165) *Ibid.*

대응방향 도출에 유용한 시사점을 제공한다. 외국의 사례 연구·분석은 협력관리 구축 과정에서 시행착오를 최소화할 수 있는 토대도 또한 제공한다. 특히 1992년 리우회의 이후 해양오염방지와 자원의 지속가능한 이용에 대한 국제사회의 관심이 과거 어느 때보다도 높아진 상황에서 협력관리는 해양관리의 핵심수단으로 인식되고 있다.

지중해, 발트해 등 지역해프로그램은 해양을 공유하고 있는 주변국간의 협력관계 구축이 공유해역의 환경을 보호하고, 자원의 지속가능한 이용을 실현함으로써 궁극적으로 관련국가의 사회경제적·생태적·문화적 가치의 유지 증진에 기여하고 있음을 보여주는 전형적인 사례라 할 수 있다.

한편, 지역해 실천계획의 성패여부를 가늠하는 요소로서 사례 연구·분석을 통하여 도출해 낸 것은 참여국가 정부정책결정자의 해양환경보존 실천의지가 필요하다는 점과 세부실천계획의 작성시 상호간에 연계(連繫)되는 효율성이 고려되어야 할 것이다.¹⁶⁶⁾

이상에서 살펴본 외국사례를 통해 도출된 해양오염방지·자원의 보호 및 합리적 이용을 위한 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

I. 현안 인식공유 및 협력관리의 필요성 확대

발트해의 경우 폐쇄성이 심한 해역이지만, 해상운송, 해변 레크리에이션, 수산물 생산 등이 이루어지고 있고, 연안지역을 중심으로 다양한 경제활동이 전개되고 있는 지역이다. 따라서 동 해역의 오염은 일차적으로 환경악화와 생태계 훼손을 유발하지만 결국 레크리에이션 이용가치의 저하, 심미적 가치의 저하, 역사적·생태적 가치의 훼손 등을 유발하게 된다. 따라서 HELCOM의 당사국은 1960년대 이후 지속적으로 악화되어 왔던 수질 및 저질환경, 부영양화, 생물종다양성 감소, 오염우심지역 증가 등과 같은 문제점의 해결 필요성을 인식하게 되었다. 그러나 이러한 현안의 해결은 단일한 국제기구 또는 일부 국가만의 노력으로 해결될 수 없는 구조를 가지고 있기 때문에 공동대응의 필요성이 제기된 것이다.

지중해, 발트해 및 북해 공동 협력관리는 '해양환경관리는 개별 국가의 독자

166) 이용희·권문상, "해양환경보전을 위한 UNEP의 지역해계획에 관한 연구", 「환경법연구」 제16권(1994), 769쪽.

적 노력만으로는 성공을 거둘 수 없다'는 인식을 공유하고 있었기 때문에 가능하였다. 특히 이러한 인식공유를 통해 관련국가간 공동조사를 거쳐 객관적인 자료를 확보하였고, 협력관리의 내용을 체계화하는 과정에서 각 국가간 사회경제적 여건을 고려하였다는 점은 과학적 자료의 확보와 함께, 점진적 관점의 견지가 성공적 협력관리의 요소임을 시사한다.

II. 협력관리 목표의 명확한 설정

1992년 '의제 21' 이후 협력관리(Cooperative Management) 또는 동반자적 협력관리(Partnership-based Approach)가 강조되고 있고, 이러한 협력관리 개념은 해양환경 및 자원관리 분야에서 활성화되었다. 해양환경과 관련하여 우리나라가 체결한 국제협약은 총 17개이지만, 1990년 이후 10개 협약에 집중적으로 가입하였다. 이는 향후 우리나라의 해양환경관리에서 국제협력의 비중이 상대적으로 강화될 것이고, 해양환경 및 생태계 보호에 관한 국제협약의 이행과정에서 주변국과의 협력, 지역해 차원에서의 협력이 활성화될 것임을 시사한다.

그러나 협력관리의 경우 명확한 관리목표가 설정되어 있지 않을 경우, 형식적 협력에 그칠 가능성이 있고, 현안 해결을 위한 실질적 조치의 이행, 집행수단 강화 등과 같은 구체적이고 실질적인 대책 마련에 한계를 보일 수 있다.

지중해, 발트해 및 북해 등의 경우 위에서 언급한 관리현안에 대한 관련 당사국간 인식공유에 기초하여 관리목표를 분명하게 설정하고 있는데, 그 예로 당사국 사이에 체결된 협정들(Helsinki Convention, Joint Declaration & Seal Protection Agreement, Water Quality Agreement)을 통해서 확인될 수 있다.

따라서 오염이 우려되는 반폐쇄해의 해양오염방지 및 자원관리를 위한 협력관리를 성공적으로 실현하기 위해서는 최우선적으로 현재 처해 있는 상황 파악과 관리목표 설정을 명확히 할 필요가 있다.

III. 협력관리체계 구축을 위한 장기적 관점 견지

발트해(1974년), 지중해(1975년) 협력관리는 무려 30여 년에 역사를 가지고 있는 성공적인 협력관리 프로그램이라 할 수 있다. 그러나 30년의 역사 속에서

협력관리 프로그램이 현재의 운영체계가 가지고 있는 구체성, 실효성을 획득한 것은 최근 10년 이내이며, 관련 당사국의 투자 및 관리의 근거가 되는 구체적인 협약 또는 협정의 발효에는 최소 6년의 기간이 소요되었다.

이는 협력관리체제 구축의 어려움과 함께, 협력관리를 통한 관리목표의 실효적 달성에 많은 기간이 소요되므로 지속적이고 장기적 관점에서 관심과 투자가 필요함을 시사한다.

발트해의 경우 1974년 협약이 마련된 이후 1980년 각국의 비준을 거쳐 발효되었으며, 발트해 환경관리를 위한 기본정책인 종합계획(*Baltic Sea Joint Comprehensive Environment Action Program; JCP*)은 협약 발효 후 12년째인 1992년 수립되었다.

IV. 재원확보방안 마련 및 국제협력 강화

협력관리체제 구축 및 시행에 있어 가장 중요한 요소는 재원확보라 할 수 있는데, 지역해 협력프로그램의 관련 당사국의 경제규모가 크고, 환경관리에 대한 국민의 관심과 정부의 투자수준이 상대적으로 높다면 재원확보는 부차적 사항이라 할 수 있다. 그러나 에스토니아, 러시아, 폴란드, 리투아니아, 라트비아 등 전환경제국이 포함된 발트해의 경우 협력관리를 위한 재원조달이 중요한 현안으로 등장하였다.

덴마크, 핀란드, 스웨덴, 독일 등 선진국을 제외한 5개 전환경제국이 협력관리를 원활히 수행할 수 있도록 하기 위해 재원확보가 다양한 방식으로 이루어졌는데, 크게 국제금융기관으로부터의 융자 및 보조(*International Financing Institutions; IFIs*), 선진국에 의한 전환경제국 연구 및 훈련 지원(*Binational Donors*), 외국기업을 포함한 민간영역이 직접투자 등으로 요약될 수 있다. 이중 국제금융기관으로부터의 융자와 보조, 선진국에 의한 연구·훈련분야 지원은 전환경제국이 발트해 해양환경관리에 적극적으로 참여할 수 있는 기반이 되었다.¹⁶⁷⁾

해양환경개선사업 추진을 위한 안정적 재원확보 외에도 국제기구와의 협력관계 구축이 4개 외국사례의 특징이라 할 수 있다. 발트해의 경우 국제금융기관과의 협력 중 지구환경금융(*GEF*)의 실행기관인 세계은행(*World Bank*)과 협

167) <http://www.helcom.fi/manandsea/investments.html> 2003. 10. 12 검색.

력관계를 구축하였다. 또한 발트해 생태계 보전을 위해 람사협약 및 생물종다양성협약(Convention on *Biological Diversity*)과의 특별협정체결 및 세계야생동물기금(WWF)등을 비롯하여 생태계보전 관련 국제기구와 다양한 협력관계를 구축하고 있다.

제4장 지역적 협력을 통한 규제

제1절 지역적 협력 및 협력체제의 확립

I. 지역협력 및 협약체택의 당위성

1. 지역협력의 당위성

해양환경의 보호와 보존은 특정 국가나 지역적 문제가 아닌 곧 세계적 문제라는 인식이 1972년 스톡홀름 선언을 계기로 일반화되었다. 이후 이를 위한 국제사회의 노력은 유엔해양법협약의 성립으로 결실을 맺었다. 그러나 해양환경의 보호 및 보존을 위한 동 협약은 일반적이고 포괄적인 내용만을 규정하고 있고, 해양오염방지를 위한 규칙 및 기준을 고려하여 시행하도록 함으로써 구체적 국제협정에 위임하고 있다. 특히, 해양오염의 방지를 효과적으로 수행하기 위한 방법론으로서 동 협약은 여러 곳에서 지역적 협력을 강조하였다. 해양오염의 실태는 세계적으로 동일하게 나타나는 것이 아니라 지역별 제반 특성에 따라 서로 다르게 나타나고 있는 실정이므로 세계적 차원에서의 해양오염방지 문제는 일반론으로 다루어져야 할 성질의 것이다. 그리고 구체적, 실효적인 해양오염 방지 문제는 각 지역별 특수성을 고려하여 지역적 협력에 의해 실행되는 것이 바람직하다.

이처럼 해양환경보호의 문제는 범세계적인 문제이기는 하나 실제로는 매우 지역성을 가지는 문제라 할 수 있다. 이 경우에 지역성이란, 첫째, 해양환경은 생태학적 관점에서 보통 지역적 특성을 지니고 있다. 둘째, 그와 같은 지역성을 가지는 자연환경에 악영향을 끼치는 인간 활동이 지역적으로 집중되어 있음을 의미한다. 이런 두 요소가 복합될 경우 지역적 협정을 체결하여 해양환경을 보호하려고 하는 것은 환경파괴의 지역성을 감안한 조치이며 효과적 대응책이라고 할 수 있다. 지역적 협정은 지리적 접근성과 관계 제국의 유사한 정치제도, 경제수준 및 생활양식 등으로 인하여 보다 고도화된 체제를 취할 수

있다. 그리고 범세계적 다자조약에 의하여 국가간 발전정도를 고려함이 없이 국제적 규제 및 기준의 획일적 적용보다 더욱 효과적이고 실효성 있는 제도를 할 수 있다.¹⁶⁸⁾ 하지만 지역적 협약이 채택, 발효 및 특수한 지역성에의 적용이 용이하다는 장점이 있으나 보편적으로 통일된 규범적 작용을 하기에 미흡하다.¹⁶⁹⁾

환경보존을 위한 국제적 협력의 불가피성은 지역적 협력의 당위성을 절실하게 요구한다. 지역적 협력을 도외시한 채 국제적 협력을 기대할 수는 없기 때문이다. 특히, 환경보전에 관한 문제는 어느 한 나라의 환경보전 수준의 향상만으로는 큰 의미가 없고, 지역적 협력이 불가피한 성질의 것이다.¹⁷⁰⁾

더욱이 범세계적 협약은 세계적으로 적용될 수 있는 최소한의 기준을 정립하고 각종 오염원에 따른 해양오염을 규제하기 위한 틀을 제공하는 역할을 한다. 그러나 지역적 협약은 각 지역의 구체적 특성에 맞는 규제 체제를 수립함으로써 범세계적인 규제의 부족함을 보완하기 때문에 중요성이 매우 크다.

뿐만 아니라, 지역적 협약은 관련 국가의 수가 적어 협약체제의 수정이 용이하여 과학·기술적, 정치·경제적 환경변화에 유연하게 대처할 수 있는 장점이 있다. 그 결과 지역적 협약은 범세계적 협약이 나아가야 할 바를 제시하는 선도적 역할을 한다.¹⁷¹⁾

한편 해양오염 문제를 일국의 국내적 조치에만 의존할 수 없는 이유는 국가영역 내 또는 영역 외의 일정지역에서 오염이 발생한다 할지라도 해양오염의 성질상 그것이 확산되어 자연적으로 타국의 이익에 중대한 영향을 미치기 때문이다. 따라서 해양환경을 보호하기 위해서 일국의 국내법적 조치로는 불충분하며 국제법상 조치가 필요하다. 이러한 해양오염은 지역적 특성, 오염원별 특성 등을 고려할 때 범세계적으로 규제하는 것은 오히려 불합리한 결과를 야기할 수 있다. 이러한 범세계적 규제가 모든 형태의 오염 유형에 대하여 실효적인 것도 아니다. 폐쇄해 및 반폐쇄해에서 더욱 그러하다.

168) 노명준, “국제법상의 환경오염문제”, 「서울대학교 법학」, 제22권 제2호(1981. 6), 93쪽.

169) 하재환, “환경오염규제와 국제법”, 「현대법의 제 과제」, 玄汀 최재훈선생화갑기념집(1990. 7), 37쪽.

170) 이상규, “동북아시아의 환경보전을 위한 협력방안 서설”, 「환경법연구」, 한국환경법학회 제13권(1991), 14쪽.

171) P.W. Birnie and A.E. Boyle, *Op. cit.*, pp. 329-330 ; 백진현, “방사성 폐기물 투기규제에 관한 국제법과 정치”, 「해양한국」(1994. 2), 44-45쪽.

그러므로 해양오염의 실효적·합리적인 규제를 위해 해양의 지역적 특성 및 관련 국가들의 정치·경제적 특성, 그리고 오염원별 특성 등을 고려한 지역적 협력이 절실히 요구된다. 유엔해양법협약도 이 점을 고려하여 해양오염방지를 위한 지역적 협력이 활발히 이루어지고 있는 것이다.

결국, 해양오염은 지역성과 규제의 실효성으로 비추어 보아 일반적 조약의 체결에는 매우 많은 시간과 노력이 요구되며, 그러는 동안 오염은 돌이킬 수 없는 상태로 진행되기 때문에 우선 지역적 협약을 작성하여 규제함이 타당하다. 그러나 해양오염방지에 관하여 너무 지역성에 편중함으로써 범세계적 통일성 없이 진행된다면 오염방지 조치의 단편화를 초래할 염려가 있기에 양자의 균형은 어렵다. 그러나 지역적 협약은 기 설정된 일반적 조약의 통일성을 해치지 않는 범위 내에 보완하는 것이어야 한다. 그런데 이해관계를 달리 하는 주권국가의 병존을 전제로 하는 현 단계의 국제사회의 실정으로 일반적 조약이 규정하고 있는 환경오염 방지의무를 강제화 할 수 있는 초국가적 국제제도의 창설이 대단히 어렵다. 그러므로 현 시점에서 협약내용의 구체적 이행 문제는 지역적 협약에 의거 설치된 지역적 시행 기구를 통하는 것이 바람직하다고 본다.

2. 지역적 협약채택의 당위성

오늘날 환경문제는 통상 국경을 넘어 확대되고 있기 때문에 실효적 대처를 위해 국가간의 협력이 절실히 요청된다. 현대 국제환경법의 과제는 국가간 협력 체제를 구축하기 위해 법적인 틀을 과연 형성할 수 있을까 하는 데 달려있다. 그것을 달성하기 위해 환경손해에 대한 배상책임 등과 같은 측면에서의 국제법 규범의 발전은 물론, 환경영향평가, 사전통보 및 정보교환, 사전 협의 및 사후 원조 등과 같은 오염방지를 위한 방법적 측면에서도 제도적 발전이 불가피하다. 즉, 국제환경법은 장치 실체법적 측면 및 절차법적 측면 상호간의 발전이 따라야 한다. 이들 양 측면에 의한 동시 해결법이 국제성을 띠는 해양환경오염 방지를 위한 최적의 수단이 될 것이다.

그리고 국제법적 발전을 이룩하기 위해 국가간 지역적 협력이 필요하며 특히, 반폐쇄해의 환경보호를 위한 지역적 협력은 시급하다. 이미 유엔해양법 협약이 발효한 상태이므로 해양환경보호를 위한 실체법적 측면에서의 국가 의무

는 국제조약에서뿐 아니라 국제관습법에서도 정착되어 국제법 원칙이 되었다고 볼 수 있다. 환경보호의무 위반의 경우, 즉시 국제법 위반에 따르는 국제책임을 구성하게 된다. 특히 환경오염은 이제 인류가 직면하고 있는 최후의 가장 위험한 것이므로 지금까지 국제범죄로 간주되어 온 집단학살, 노예매매, 마약거래 등과 같은 범주에 포함되어 결국 국제사회에 의한 강제조치를 받아야 마땅하다. 또한 환경보호를 위한 협약상 각종 의무이행은 지역적 협약을 통하여 창설된 지역적 집행기구에 의해 감시되어야 실효성을 거둘 수 있다.

해양오염의 방지를 위해서는 국제항행에 종사하는 선박에 기인한 오염의 경우를 제외하고는 국내적 규제가 가장 효과적이다. 그러나 해양오염방지를 위해서는 무엇보다 국제적 협력이 필수적이다. 이에 관한 전통적 접근 방법은 세계적(보편적) 국제협약을 통한 해결방법이었다. 이를 통해 해양오염방지에 어느 정도 효과를 보고 있는 것이 사실이나 아직도 해양오염의 큰 위협이 도사리고 있다. 따라서 해양오염의 성질이나 각 해역의 지리적 특성, 해류의 특성, 연안국의 정치·경제 상황을 고려한 지역적 협약의 채택이 필요하다. 이미 세계적으로 30여 개 이상의 지역 협약이 성립되었고, 앞으로도 계속 성립·채택될 전망이다. 새로운 지역적 협력을 위한 포괄적 국제협약, 즉 오염원별 해양오염, 구체적 국가의무 및 국제책임, 분쟁해결 그리고 법적 실효성을 확보하기 위한 집행기구의 설립 등을 포괄적으로 다루는 지역적 협약의 채택이 무엇보다 필요하다.

II. 지역협력체제의 확립

1. 협력관리체제 사전준비 단계

(1) 주요 사업내용

이 단계는 크게 반폐쇄해의 해양환경관리 현안정립, 양자간 협력관계 확대·강화, *Type II* 협력관계¹⁷²⁾(지속가능발전 세계정상회의(WSSD)에서 천명된 공

172) 원문은 다음과 같다. “*Type 2 deliverables are concrete partnerships, aimed at practical implementation of Agenda 21, a guide for business and government policies developed during the 1992 Earth Summit in Rio de Janeiro, Brazil.*” <http://www.epa.gov/international/WSSD/type2.html> 2002. 10. 15 검색.

식적 협력관계 방식임.) 조정 및 강화 등이 주요 사업내용이 될 것이다. 통상 현안 정립과 양자간 협력관계 강화를 위하여 최소 4~5년 정도의 기간이 소요 될 것이다.¹⁷³⁾

1) 현안 정립(Issue identification)

이 과정은 반폐쇄해의 환경상태 및 생태계·생물자원 현황에 대한 체계적인 자료 수집, 문제해결 중심의 연구사업 추진을 통해 객관화된 지표로 해역의 환경상태 전반에 대한 진단과 현안을 도출하는 단계이다. 따라서 현안정립 과정에서는 연안국 공동조사와 해역 생태계관련 조사사업 결과를 적극적으로 활용함과 더불어 관련 연안국 공동조사의 내용과 운영체제를 현안정립과 문제해결 지향성을 기준으로 재구성하는 것이 필요하다.

2) 양자간 협력관계 확대

연안국간 협력관리체제는 제3장에 살펴본 여러 사례에서 나타난 것과 같이 사전에 관련 당사국간 공감대 형성과 인식공유가 매우 중요하다고 본다. 만약, 폐쇄정도가 심하고 경제적 어려움을 겪는 국가가 있다면, 그를 협력관리체제의 한 축으로 정립하기 위해서는 양자 및 다자간의 협력관계를 강화하는 것이 필요하다. 이러한 양자 및 다자간 협력관계의 확대는 궁극적으로 해역의 협력관리체제 구축의 사회·정치적 기반을 강화시킬 수 있을 것으로 보인다.

특히 우리나라와 북한간의 양자협력관계는 원시상태에 가까운 해양환경상태를 유지하고 있는 비무장지대 해양지역을 국제기구의 지원 하에 공동 관리되는 해양보호구역(Co-Managed Marine Protected Areas, COMPAS)으로 지정·관리하는 사업과 개성지역 공단조성에 따른 연안통합관리 지원, 수산자원 개발이용 등을 통해 강화되어야 한다.¹⁷⁴⁾

3) Type II 협력관계 조정 및 강화

173) 강대석·남정호, 전계논문, 106쪽.

174) 상계논문, 107쪽.

Type II 협력관계(Type II Deliverables)는 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)에서 공식적으로 천명된 협력관계 방식임은 앞서 언급하였다. 이는 지금까지 국가간 또는 국제 기구간 협력을 중심으로 운영된 국제협력(Type I Deliverables)보다 진일보한 형태의 협력관계로서 국제기구, 국가 민간단체, 민간기업 등을 포괄하는 형태의 협력관계를 의미한다.

HELCOM의 경우 1992년 전환경제국이 발트해 환경관리에 당사국으로 참여함에 따라 Type II 협력관계가 정착되어 있는 것으로 나타났다. 따라서 향후 재원조달, 기술이전 등과 같은 실질적인 환경개선을 위한 사업시행에 필요한 물적 기반을 확보하고, 국제기구의 제도적 지원을 이끌어 낼 수 있도록 Type II 협력관계 구축을 위한 노력이 진행되어야 한다.

2. 협력관리 기반 구축단계

(1) 주요 사업내용

이 단계의 주요 사업에는 제1차 정부간회의 개최, 해양환경·자원진단 결과 보고서 발간, 도출된 현안을 토대로 관리범위와 관리목표 설정, 인접 연안국의 해양환경관리 의지를 담은 공동 선언문(Joint Declaration) 채택, 협력관리체제 준비사무국 설립 및 운영, 연안국 해양환경관리 관련 전문가 및 공무원을 대상으로 한 교육·훈련 프로그램 운영, 재원 발굴, 양자 및 다자간 협력관리프로그램 정착 등이 포함될 수 있다. 동 단계 사업을 수행하는 데는 2~3년의 기간이 소요될 것으로 판단된다.

1) 정부간회의 개최 및 공동선언문 채택

정부간회의는 현안정립을 위한 환경진단 결과보고서를 토대로 각국의 해양환경보호와 생물자원의 지속가능한 이용 의지를 확인하는 공식회의라 할 수 있다. 최초의 정부간회의는 해양수산관련 장관급 회담으로 진행하고, 고위실무관료회의(Senior Officials), 전문가회의를 병행하여 추진하도록 한다. 또한 동 회의에서는 협력관리체제 구축 준비를 위한 사무국 설치와 운영방법에 대한 합의가 이루어지도록 한다.

동 회의 및 환경진단 결과를 토대로 관련 연안국 정부의 적극적이고 능동적인 해양환경관리 의지를 담은 공동선언문 채택이 이루어 질 수 있도록 하는 것이 필요하다. 공동선언문 채택은 제2단계 사업 중 가장 우선순위가 높은 사업이라고 할 수 있다.

2) 관리범위, 목표, 특별관리지역 지정기준 정립, 관리기본방향 마련

이 사업은 제3단계에서 진행될 반폐쇄해 협력관리의 국가간 협정에 포함될 내용을 준비하는 사업으로 관리의 지리적·내용적 범위 설정, 관리현안 정립, 부문별 관리목표 도출, 특별관리지역(Pollution *Hot Spots*) 지정기준 정립, 해양환경관리와 생물자원의 이용·관리를 위한 기본방향 마련 등이 포함된다.

동 사업에는 전문가 그룹의 역할이 매우 중요한데, 과학적인 연구조사를 통한 해양환경진단, 자료의 체계적인 수집과 분석, 정책결정자들이 정책결정에 활용할 수 있는 형태로의 자료가공 등이 매우 중요한 역할을 차지할 것이다.

3) 교육·훈련 프로그램 운영

연안국 협력관리체제 구축을 위한 전문가 그룹이 주축이 되어 관련부처 공무원, 지방자치단체장 및 관련 공무원, 기타 전문가 등이 참여하는 관련 연안국 해양환경관리를 위한 교육·훈련 프로그램이 운영될 필요가 있다. 이러한 교육·훈련 프로그램은 별도의 기구를 통해서 운영되는 것보다, UNEP와의 협력을 통하여 시행되는 것이 효율적이라고 본다.

4) 재원 발굴

제1단계에서 추진했던 Type II 협력관계 강화사업을 지속적으로 추진하면서 동 협력관계를 통한 재원확보 방안을 개발하도록 한다.

3. 협력관리체제 정착·운영단계

협력관리체제의 정착·운영단계에서 나타날 협력관리의 내용과 수준은 제1

단계 및 제2단계 사업의 진행도에 따라 결정될 것이다. 협력관리를 위한 기본적인 골격에 대한 합의사항을 중심으로 협력관리체제의 구성과 내용을 확정하고, 변화하는 여건을 반영하여 지속적으로 수정·변경이 이루어질 수 있는 개방적 관점을 유지하는 것이 필요하다. 즉 협력관리체제 구축·운영의 원칙 중 ‘능동적 적응관리원칙’은 동 단계에서 가장 중요한 원칙이 되어야 할 것이다.

정착단계에서 이루어지는 사업내용은 제1, 제2단계 사업을 추진하는 과정에서 마련될 수 있는데, 우선적으로 협력관리 협정체결을 위한 정부간 회의가 개최되어야 할 것이다. 이 회의를 기점으로 하여 본격적인 협력관리체제 아래, 반폐쇄해 전반에 대한 환경개선과 생태계 및 생물자원 보호와 증진을 위한 사업이 중점적으로 시행되어야 할 것이다. 즉 연구조사를 통한 현안정립과 관리체제 구성이 제1~2단계 사업의 중심 내용이었다면 제3단계에서는 본격적인 환경개선을 위한 사업이 중심이 되어 수행되어야 한다는 것이다.

(1) 반폐쇄해 해양환경관리 협정 체결 및 종합관리계획 수립

제3단계 사업의 핵심내용은 제1단계 및 제2단계에서 진행된 성과를 토대로 치밀한 사전준비 과정을 거친 후 관련 연안국을 당사국으로 한 반폐쇄해 해양환경관리 협정을 체결하는 것이다. 2단계의 성과인 공동선언문은 해양환경관리를 위한 관련국가의 정치적 의지 표명인 반면, 이 협정은 제2단계의 사업성과인 관리우선순위, 관리목표, 기본관리방향, 관리역량 강화방안 등을 포함한 것으로 관련국 협력관리의 법적 근거가 될 것이다.

협정의 체결과 함께 모니터링 등 연구조사, 환경상태 진단, 자원확보, 특별관리지역의 환경개선, 보호가치가 높은 생태계의 보호, 생태계 건강성과 수산자원 회복 등 반폐쇄해의 해양환경협력관리의 목표 달성을 위한 실천계획을 수립하는 것이 필요하다.

(2) 종합관리계획의 실효성 제고를 위한 Type II 강화

반폐쇄해 해양환경관리 협정 체결시 관련 국제기구와 지역해 프로그램의 적극적인 지지와 후원을 확보하고, 종합관리계획의 수립과정에서 동 기구의 자문

과 지원을 받도록 한다. 이 자문은 제1단계에서 제시된 Type II 강화사업의 연장선에서 수행되겠지만, Type II 강화의 실질적 성과는 제3단계에서 재원 확보 형태로 가시화되어야 한다. 특히 재원 확보는 다양한 금융기관(GEF, WB, ADB 등), 국제기구(IMO, UNEP, UNDP 등), 지역차원의 기구와 더불어 Type II 강화가 제1~2단계에서 얼마나 이루어졌는지에 따라 성패가 결정된다.

제2절 양자 및 다자간 협력

I. 양자간 협력 방안

한국과 중국을 예로 살펴보면, 해양오염을 규제하기 위해 직접적인 조약을 맺고 있지는 않다. 다만 포괄적인 환경협정으로서 1993년 10월 28일 ‘한·중 환경협력협정’이 체결되어 있기 때문에 양자 간 환경협력의 기반은 조성되어 있다. 본 협정은 양국 간 평등과 상호호혜의 기초 위에 환경보호분야에서의 협력을 장려하고 증진시킬 것을 목적으로 하고 있다. 그리고 정보, 기술 및 경험을 서로 교환하고 상호 관심사항에 대하여 협력하기로 하였다. 즉 대기, 해양, 폐기물 관리 등 여러 환경 분야에서 공동연구를 추진하고 환경협력공동위원회를 구성하여 연1회 회의를 교대로 개최하는 등 연구영역에서의 상호협력을 강조하고 있기 때문에 해양환경보전을 위한 협력의 기초를 확보한 셈이다. 현재까지 중국과 학술적 측면에서 해양환경에 관한 공동연구는 상당히 발전적이었다고 할 수 있다.

한·중 양자간 협력프로그램으로서 현재 추진 중인 대표적인 프로그램은 황해 광역생태계관리프로그램(YS LMEs)사업¹⁷⁵⁾이다. 본 사업은 생산력

175) <http://edc.uri.edu/lme/intro.html> 2003. 10. 12 검색. 광역생태계 관리프로그램 (Large Marine Ecosystem; LME)은 세계적으로 64개의 해역으로 구분하여 운영되고 있는데, 우리나라 연안자원 및 환경관리와 직접적인 관련이 있는 프로그램은 Yellow Sea LME(48), Sea of Japan LME(50), China Sea LME(47) 등 3개이다. 광역생태계 관리프로그램은 생산력(Productivity), 어류 및 어업(Fish and Fisheries), 오염 및 생태계 건강(Pollution and Ecosystem Health), 사회경제(Socio-economic Conditions), 관리체계(Governance Priorities) 등 크게 5개 부문(Module)으로 구성되어 있다. 생산력과 어류 및 어업부문은 생태계 생물량의 지속가능성에 대한 영향을 과학적으로 평가하는 것을 목적으로 하고 있다. 오염과 생태계 건강성은 환경질의 측정과 생물학적 지표종의 상태파악과 관련되어 있고, 사

(productivity), 어류 및 어업(fish and fisheries), 오염 및 생태계 건강(pollution and ecosystem health), 사회 경제(socio-economic conditions), 관리 체계(governance priorities)등 크게 다섯 개 분야로 구성되어 있다.¹⁷⁶⁾ 이 사업에서는 어족자원의 수명, 성장, 산란율, 풍도(abundance) 등이 해양오염과 어떠한 관계가 있는지를 규명하기 위한 작업도 포함되도록 하고 있다.¹⁷⁷⁾ 따라서 어업자원의 생태계 생물량의 지속가능성에 대한 영향을 과학적으로 평가하고자 하는 것이다. 이와 함께 자원의 사회·경제적 측면을 고려하도록 하고 있는데, 이는 실질적인 해양오염의 규제방안을 도출하는 데 고려되어야 할 요소이다.

그러나 이러한 학술적 교류와 함께 중국과 황해의 해양환경을 보전하고 보호하기 위한 제도적 측면에서의 노력이 경주되어야 할 때이다. 즉 법적 틀을 마련하여 중첩된 배타적 경제수역을 포함하는 황해수역을 관리하는 해양오염 방지협약(가칭)을 양자 간에 체결하여야 한다.

양자협약의 체결을 위하여 일반적으로 고려하여야 할 사항을 기술하면 다음과 같다.¹⁷⁸⁾

첫째, 양자협약은 그 지리적 대상 수역으로서 양국의 배타적 경제수역을 대상으로 해야 한다. 양국의 영해는 자국법령에 의하여 해양오염을 규제할 수 있으나 중첩된 수역을 포함하고 있는 양국의 배타적 경제수역은 각국의 해양오염에 관한 집행관할권이 실질적으로 행사되기 어려운 측면이 있다. 따라서 양국이 해당수역에 대한 해양환경을 규율할 수 있는 방안을 공동으로 모색함으로써 관할권의 충돌을 피해야 한다.

둘째, 양자협정을 체결함에 있어서 보호대상이 되는 해양환경의 범위는 생물자원의 보호와 생물다양성을 포함하는 것으로 보아야 한다. 이 때 어족자원에 대한 보호를 포함하게 되면 기존의 어업협정과 갈등을 빚을 소지도 있지만 어족자원을 보호하기 위한 과학적 연구 및 그 생물다양성을 보존할 수 있는 정책이 실시될 필요가 있다.

회경제부문은 자원의 지속가능한 이용에 대한 사회의 경제적 이익을 다루고 있다. 마지막으로 관리체계는 생태계 관리를 위한 분야별, 지역, 국가, 지역 및 지구적 차원에서의 협력을 내용으로 하고 있다.

176) <http://ece.uri.edu/lme/intro.html> 2003. 10. 12 검색.

177) *Ibid.*

178) 최수정·김정택, 전계논문, 127-128쪽.

셋째, 양국 간 해양환경보호를 위한 일반원칙을 수립하여야 한다. 우선적으로 ‘협력의 원칙’이 기본이 될 것이며, ‘예방의 원칙’과 ‘사전방지의 원칙’, 그리고 ‘오염자부담의 원칙’ 등이 기본적으로 인정될 수 있도록 해야 한다. 해양오염발생에 대한 과학적 근거가 충분하지 않더라도 충분한 인과관계가 있다고 판단될 경우 예방조치를 실시할 수 있도록 예방의 원칙과 사전방지의 원칙이 포함되어야 한다. 오염자부담의 원칙을 기본원칙으로 하여 막대한 환경오염 복구비용을 감안하여 사전에 환경기금(environmental fund)을 조성하도록 하여야 한다.

넷째, 양국 간 환경영향평가제도를 반드시 포함시키고 정례화 시켜야 한다. 양국간 실시되는 환경영향평가의 자료는 객관적 신뢰성을 부여하여 기타 반폐쇄성 해역을 관리하고 있거나 관리하고자 하는 다자기구의 공식적 자료로 제공되도록 함으로써 연계성과 효율성을 높여야 한다. 그리고 자료를 객관화함으로써 그 결과를 가지고 여러 해양환경협상을 할 수 있을 뿐만 아니라 분쟁발생시 거부하지 못하게 된다.

다섯째, 책임문제는 국가책임체제 범위 내에 결과책임주의를 가미시켜야 한다. 이는 국가책임이 인정하고 있는 해양오염 외에도 ‘금지되지 아니한 행위로부터의 해양오염피해’를 방지할 수 있도록 하기 위함이다. 환경오염이 국제법적으로 금지되지 아니한 행위에 의해 발생하였다는 사실만으로 책임 및 손해배상이 이루어지지 않는다면 그 환경을 복구하기 위한 비용이 마련될 수 없다. 따라서 오염자부담에 의한 결과책임주의가 근본적으로 도입되어야 한다.

여섯째, 협력의 원칙에 따른 재정적 능력(financial capacity)을 확보하기 위하여 공동기금조성사업의 개발이 필요하다. 해양오염에 대한 손해보상체계는 유류오염의 경우 어느 정도 제도화되어 있다. 그러나 다른 해양오염원, 특히 반폐쇄해 해역에 대한 육상기인오염의 경우, 오염발생을 규제할 수 있는 실질적인 방안으로서 기금조성이 필요하다. 이러한 재정은 오염의 사전방지를 위한 기반사업 및 공동연구사업에도 사용될 수 있도록 해야 한다. 또한 국가 간 환경기금 조성방법에 대한 적극적인 연구가 필요하다.

II. 다자간 협력 방안

반폐쇄해의 해양오염을 규제하기 위한 다자협력방안으로 1994년 UNEP에

의해 채택된 북서태평양 해양환경보전실천계획(NOWPAP)을 예로 들어 거론하고자 한다. NOWPAP의 활동은 지중해프로그램에 비해 그 진전 상황이 대단히 더딘 편이다. 다른 지역해에 비해 중국과 일본, 그리고 러시아의 환경오염원에 대한 우선순위 결정에 있어서 각기 다른 이해를 가지고 있을 뿐만 아니라 국가 부담금에 대한 입장도 다르기 때문에 선뜻 실질적인 문제에 대한 합의점에 도달하지 못하고 있는 상황이므로 조만간에 유류오염문제에 대해서는 실질적인 협력이 가능해지리라 기대된다.

향후 NOWPAP의 운영 및 그 위상에 대해서는 제3장에서 검토된 지중해지역프로그램을 비교·분석한 결과 다음의 문제들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, NOWPAP과 해당국가와의 관계설정이다. 황해 중심으로 NOWPAP을 검토하자면 NOWPAP이 한국과 중국이라는 국가와 어떠한 권한 배분을 설정할 것인가의 문제이다. 즉 NOWPAP을 참여국들의 하부 협의체로 둘 것인가 아니면 해당수역의 해양환경에 관한 독립기관으로 둘 것인가를 판단하는 것이다. 하부 협의체로 둘 경우 그 사무국은 국가들과의 관계를 연결하는 단순한 가교 역할에 머무르게 될 것이다. 독립기관이 된다면 NOWPAP은 자체적으로 해양오염에 대한 권고를 채택하고 참여국의 국내 해양환경에 대해 시정요구를 할 수 있을 것이다.

지중해프로그램에서 체약국단은 지중해행동계획과 기본협정 및 의정서에 대한 최고결정권을 가진다. 그러나 이러한 체약국단의 권한에 대하여 UNEP가 자문할 수 있기 때문에 그 역할의 범위가 국가들의 합의에 의해서 독자적으로 확대되는 것을 저지한다. 전체 권한행사에 대한 조정기구를 별도로 둬으로써 지중해프로그램이 효율적으로 작동하도록 한다. 이 자문기구는 행동계획을 이행하기 위한 지역센터들이 국제기구와 협력할 수 있도록 조력하는 역할까지 수행하게 되어 있다. 따라서 지중해프로그램과 체약국단과의 관계는 실질적인 권한은 체약국단이 행사할 수 있도록 하되 조정기구를 통하여 국제기구와 지속적인 협력을 하도록 함으로써 지중해프로그램이 나름대로 독자적인 작동을 할 수 있도록 한다.

NOWPAP과 참여국가들 간의 권한 배분도 결국 실질적인 문제에서 국가들이 최고결정권을 가지되 UNEP와 협력할 수 있도록 조정기구를 설치하는 방향으로 나아가야 한다고 본다.

둘째, NOWPAP과 해당수역의 기타 다른 협정이나 협의체와의 관계설정이

다. 예를 들어 NOWPAP은 현재 4개국 체제로 되어 있는데, 한국과 중국 사이에 황해 광역생태계관리프로그램(Large Marine Ecosystem; LME)이 본격적으로 가동될 경우 양 국가는 두 가지 체제를 어떻게 운용할 것인가의 문제이다. 양 체제가 모두 황해 수역의 해양환경보호를 위한 목적을 지향하고 있어 상호 양립하지 않는 정책을 추진하지는 않을 것이다. 그러나 NOWPAP과 YS LMEs가 어떠한 정책에 대하여 구속력이 다른 방안을 제시했을 때 해당 국가인 한국과 중국은 선택적인 입장을 취할 수 있을 것인가의 문제이다. 이러한 문제에 대한 갈등이 미연에 방지되기 위해서는 NOWPAP은 YS LMEs를 비롯한 다른체제와의 연계성을 충분히 살릴 수 있는 대화채널을 가질 수 있도록 해야 한다. 아니면 일정부분에 있어서 특정해역관리체제가 특정의 권한을 좀더 가질 수 있도록 권한 배분을 할 수도 있다. 그러나 가장 이상적인 것은 전자의 방법을 취하는 것으로서 하나의 수역을 여러 협력체제가 대상수역으로 하고 있을 때, 이들 간에 정기적인 회의를 개최하고 이 수역에 대한 환경영향평가를 공동으로 실시하고, 정보도 공유하며 이 수역에 대한 정책 제안도 사전에 협의하여 공동입장을 제안하는 것이 바람직하다.

셋째, 지역해프로그램의 과학적 기능은 해당 참여국들의 국내 환경정책 및 지역환경정책의 결정자료로서 활용되어야 하며 과학자료에 기반한 환경정책의 이행력이 확보되어야 한다.

지중해프로그램의 예를 살펴보면 과학적 기능을 수행하는 MED POL의 경우 Phase I, II, III으로 나뉘어 발전하였다. MED POL Phase I의 단계는 해양오염 프로그램의 기초를 다지는 단계로서 각 지역센터에 해양오염 모니터링과 연구프로그램을 개발하여 자료를 분석하고 이 과학정보를 각 체약국에 제공하도록 하고 있다. MED POL Phase II는 환경영향평가를 실시하고 체계적인 정보를 제공함으로써 지역협정 및 그 의정서의 이행 및 국내적·양자적·다자적 환경관리정책을 결정할 수 있도록 한다. MED POL Phase III는 지중해협약 및 그 의정서의 실질적인 이행을 확보하기 위한 단계이다. 따라서 이 단계에서는 협약 및 의정서에 규정된 오염원에 대한 광범위한 모니터링을 실시하고 그 결과를 평가하여 잠재적 오염원에 대한 조기경고시스템과 오염방지 및 감독체제를 구축하여 해양오염방지체제의 효율성을 재고시키고자 한다.

이러한 지중해프로그램의 과학적 이행체제는 25년 이상 쌓아 온 성과이다. NOWPAP의 과학적 기능은 초기 제도화단계에서부터 모니터링시스템 개발과

과학정보의 정책반영확보 및 환경영향평가를 통한 오염의 조기경보시스템 체제에 대한 참여국 간의 합의를 바탕으로 해야 할 것이다. 그리고 이를 정책에 반영시켜야 할 의무를 규정하여야 할 것이다.

넷째, NOWPAP의 법적 체제를 완비하도록 해야 한다. 앞서 설명한 세 가지의 총체적인 구성원칙에 대한 문제를 포함하는 일반협정(*general agreement*)을 체결하는 것이 바람직하다. 그런데 일반협정의 성격을 'hard law'적인 성격으로 바로 확정할 것인가 아니면 'soft law'적인 성격으로 규정하는 것이 좋은가는 고려하여야 한다. 일반적으로 해양환경협정은 전체의 문제를 아우르는 골격조약을 체결한 뒤 그 세부적인 사안에 따라 의정서를 체결하여 실천해 나가는 형태를 취하고 있다. 현재의 한반도 주변국가들의 복잡한 정치적·경제적 상황을 고려해 볼 때, 협정 자체로 구속력 있는 조약이 성사되기는 어려운 상황이므로 전체적인 틀에서 가이드라인을 제공하는 'soft law'적인 협약을 체결하도록 하는 것이 유리하다고 보인다. 그리고 각 부분별 오염에 대한 세부규정 및 기술문제는 특정 의정서에서 체결해 나가는 방법이 효율적이라고 본다. 그리고 이러한 협약의 구속력이 발휘되는 것은 그 참여국들 간의 이행을 통한 관행성립과 이행의사가 중요한 역할을 한다. 따라서 민감한 문제에 있어서 비록 구속력이 떨어지는 권고문의 양식을 띠고 있다 할지라도 참여국들 간에 지속적인 협의를 통하여 세부협정에서 보완하고 계속 의무를 강화시켜 나가는 방법을 택하는 것이 적절하다고 본다.

일반협정은 체결국들이 지켜야 할 일반의무로서 예방의 의무, 오염자부담의 원칙, 환경영향평가 그리고 협력의 원칙을 명시해야 할 것이다. 과학적 조사자료를 근거로 해양오염에 대한 예방적 역할을 강화함으로써 사후 오염에 대한 복원비용을 줄일 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 오염에 대한 기본적인 원칙으로 오염자부담의 원칙을 근간으로 환경기금이 조성되도록 해야 한다. 지역 프로그램에 대한 분담금은 각 참여국의 경제적 지위에 따라 다르지만 환경기금은 별도로 오염자부담의 원칙을 근간으로 배분되어야 한다. 이것을 결정하는 기초자료로 환경영향평가자료가 이용되도록 해야 한다. 환경영향평가는 참여국들이 실시하고 있는 국내해양환경정책의 자료로 사용될 수 있도록 해야 한다. 협력의 원칙은 환경영향평가의 결과를 바탕으로 오염상황에 대한 조기통보 및 협의를 거칠 수 있도록 하기 위함이다. 특히 황해처럼 중국과 한국의 중첩수역을 포함하고 있는 경우, 이에 대한 환경영향평가에 대한 정보를 교환하고 오염

방지정책을 협의하는 것은 오염예방차원에서 매우 중요한 원칙이다.

이 외에도 협정안(案)에는 체약국의 권한 및 사무국 설치에 관한 문제, 환경기금설치기준 및 그 참여에 대한 문제, 그리고 협정내용과 각 의정서의 이행을 확보할 수 있는 방안이 포함되어야 할 것이다.

제5장 관할권 행사를 통한 규제

제1절 해양오염피해방지를 위한 결과책임원리 적용

I. 결과책임원리의 검토

국가는 국제법상 위법행위(internationally wrongful act of a State)에 대하여 국가책임(state responsibility)을 진다. ‘국제법상 위법행위’ 성립은 국제법상 위법행위의 ‘주관적 요소(subjective element)’와 ‘객관적 요소(objective element)’의 결합으로 이루어진다. 주관적 요소로는 ‘국제법상의 주체’에 의한 위법행위여야 한다. 그리고 객관적 요소라 함은 국제법상의 ‘의무’를 위반한 것인데, 이러한 의무위반은 의무의 작위(作為, action)뿐만 아니라 부작위(不作爲, omission)에 대해서도 성립하게 된다.¹⁷⁹⁾

국가책임문제에서 주로 발생하는 문제는 책임의 구성요소에 따라 구분해 볼 수 있다. 첫째, 주관적 요소인 국가의 행위에 대하여 만약 국가가 아닌 사인(私人)이 행한 행위일 경우 국가책임이 발생하는지의 문제이다. 이 문제는 당해 행위가 국가행위로 귀속(歸屬)될 수 있는 행위인가(행위의 귀속성, imputability)의 판단에 따라 달라질 수 있다. 이에 대한 판단은 국가책임초안 제2장(제4조-제11조)에 상세히 규정되어 있다. 여기에서 국가행위로 귀속되지 못하는 사인의 행위에 대한 국가책임의 정도는 ‘상당한 주의의무(主注意義務, due diligence)’에 의해 결정된다.

주의의무는 통상적으로 사인에 의한 불법행위가 발생하지 아니하도록 하기 위하여 사전에 충분한 조치를 취할 의무(사전방지의무)와 현실적으로 사인에 의한 불법행위가 발생할 경우에 대해 적절한 사후구제책을 마련하는 것을 의미한다.¹⁸⁰⁾ 제53차 ILC 보고서인 ‘해로운 활동으로부터의 초국경적 피해에 대한 예방초안’의 제3조(prevention)에 관한 해설서에 의하면 상당한 주의의무는

179) 국가책임초안 제1조, Doc.No. 10(A/56/10), p. 43.

180) 이한기, 「국제법」(서울 : 박영사, 1993), 578쪽.

두 가지 의미로 구분될 수 있는데, ‘알라바마사건’¹⁸¹⁾에서 제시된 바와 같이 “상당한 주의란 주체의 법적 지위의 중요도에 따라 비례하여 주의를 기울이는 것”을 의미하기도 하고, “선량한 정부가 자신의 국내문제에 기울이는 정도의 주의를 다하는 것”¹⁸²⁾이라는 의미로도 쓰인다고 제시하고 있다.¹⁸³⁾ 본 안에서 상당한 주의의무는 대상에 따라 비례적인 주의가 요구된다고 하고 있다. 전통적인 국가책임원리에서는 국가가 사인의 행위에 대하여 상당한 주의를 기울인 경우, 그 책임을 면할 수 있다.¹⁸⁴⁾

둘째, 국가책임의 객관적 구성요소인 의무의 작위 또는 부작위에 의한 불법행위의 성립은 의무의 존재에 대한 정확한 구획이 있어야 성립할 수 있다. 즉 의무인지 아닌지를 구분할 수 없는 경우 국가책임의 객관적 구성요소의 존재 자체가 불명확하게 될 수 있다.¹⁸⁵⁾ 이를 따지는 것이 바로 국제법상의 법원에 따른 분류이다.

국제법상 법원으로 인정되는 조약상의 의무나 국제관습법상의 의무 등으로 존재하는지의 여부에 따라 의무의 존재가 명확해질 수 있다. 이것이 바로 ‘제1차적 규범(primary rule)’의 유무를 따지는 것이다. 이에 대한 기준이 명확해진 경우 의무가 존재하는데 이것이 지켜지지 않으면 불법행위로 구성되는 것이다. 이것이 바로 ‘제2차적 규범(secondary rule)’이다. 이러한 규범의 분류에 따라 제53차 ILC의 국가책임초안은 ‘제2차적 법원’에만 해당한다. ‘실질적 법원’의 유무를 따지는 것은 수많은 국제법상의 조약들과 국제관습법의 나열을 필요로 하기 때문에 이것들의 존재유무를 전제로 하고,¹⁸⁶⁾ 일단 의무의 작위 또는 부작위로 인한 불법행위 발생시 이에 대한 책임추궁 및 해제를 목적으로 한 것이 바로 ‘국가책임초안’이다.¹⁸⁷⁾

181) 1872년 미국과 영국간의 중재사건으로서 이 사건은 사인의 행위에 대하여 국가가 책임진 사례이다.

182) 이는 영국의 정의이다. *Birnie & Boyle*도 이와 같은 정의를 따르고 있다. *Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, Op. cit., p. 93.*

183) *Doc.A/CN.4/471, Op. cit., p. 393.*

184) 이란 미대사관점령사건, ICJ(미국 대 이란, 1979 선결적 항변, 1981 판결).

185) *Doc .No. 10(A/56/10), Op. cit., pp. 59-61.*

186) “A number of matters do not fall within the scope of State responsibility as dealt with in the present articles: Frist, ... , it is not the function of the articles to specify the content of the obligations laid down by particular primary rules, or their interpretation, The same is true, *mutatis mutandis*, for other “sources” of international obligations, such as customary international law.” *Doc. No. 10(A/56/10), Op. cit., p. 61.*

이러한 측면에서 좀 새로운 접근을 시도하고 있는 것이 바로 ‘국제법상 금지되지 아니하는 행위로 인한 해로운 결과책임’이다. 이 책임초안은 국제법상 규율하기 힘든 ‘금지되지 않은 초국경 간 행위에 의하여 발생하는 위험한 결과’에 대하여 규율하고 있다. 본 초안에 도입되고 있는 결과책임(strict liability)¹⁸⁸⁾¹⁸⁹⁾은 위에서 언급되고 있는 두 가지의 불법행위 구성요소(주관적 요소와 객관적 요소)에 대해 전혀 다른 접근을 시도하고 있다.¹⁹⁰⁾ 일단 결과책임은 말 그대로 국제법상 금지되지 아니한 행위로 인한 ‘위험한 결과’에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 기존의 국가 책임의 성립요건으로는 설명할 수 없는 불명확한 귀책성(imputability)을 갖는다.

결과책임을 도입하고자 하는 이유는 기존의 국가책임원리만으로는 다양한 원인에 의해 발생하는 환경문제를 다루기에 불충분할 뿐만 아니라, 비(非)국가 단위의 위반자에 대한 책임추궁문제를 다루는 데도 한계가 있다는 판단 때문이다.¹⁹¹⁾ 결과책임초안의 특별보고자였던 Quentin-Baxter는 결과책임에 대하여 이렇게 말하고 있다. “우리는 이제 피해 또는 손해를 야기한 행위가 국가행위라는 사실로부터가 아니라 그러한 행위가 그 국가의 영토상 또는 관할권 하에서 발생하였다는 사실에 의해 국가의 배상의무가 성립되는 새로운 인과관계의 국면에 들어섰다.”¹⁹²⁾는 것이다.

187) *Ibid.*

188) liability는 번역상 Responsibility와 동일한 용어인 ‘책임’으로 해석되나 그 의미의 차이상 ‘결과책임’으로 명명하기로 한다. 국제법상 liability의 용어를 사용함에 있어서 국내적 사용과 구별하기 위한 용어로서 strict liability 또는 absolute liability라는 용어를 사용하기도 한다. 세부적으로 엄격책임, 절대적인 또는 무과실책임(liability without fault)등도 유사한 의미로 사용된다.

189) liability를 객관책임(objective responsibility)주의라 하기도 하는데, 이는 다시 절대책임(absolute responsibility)과 엄격책임(strict responsibility 또는 strict liability)으로 분류되기도 한다. 여기서 절대책임이란 피고가 자신의 행위로부터 발생한 손해에 기초하여 전적으로 그리고 예외없이 책임을 진다는 것이고, 엄격책임이란 피고가 책임을 부인하기 위하여 매우 엄격하게 제한된 방어수단만을 주장할 수 있을 뿐인 경우에 그 책임을 말하는 것이라고 한다. R. Jennings, *Oppenheim's International Law, Vol. I (Peace), Introduction and Part 1, 9th ed: Harlow, England, (London : Longman, 1992), p. 509.*

190) Malcolm N. Shaw, *International Law, Fourth Edition*(Cambridge : Cambridge University Press, 1997), pp. 590-594.

191) *Ibid.*, p. 586.

192) 김석현, “초국경적 손해에 대한 국가책임의 특수성”, 「국제법평론」 통권 제3호(1994), 66쪽.

원칙적으로 국가책임이 결과책임과 전혀 다른 법 논리라는 주장도 있지만 결과책임은 국가책임의 일부일 뿐이라는 주장도 만만치 않다.¹⁹³⁾ 일단 기존의 국제법에서 규정되지 않았던 ‘국제법상 금지되지 아니한 행위로 인한 해로운 결과’를 예방할 의무를 새로이 도입한다 할지라도 이를 지키지 않은 경우에 나타나는 결과는 의무위반이므로 국가책임으로 연결된다는 것이다.¹⁹⁴⁾

결과책임주의는 법논리상 국가책임과의 충돌¹⁹⁵⁾을 내포하고 있는 가운데 실질적인 국가입법으로의 도입이 점차 추진되고 있는 상황이다.¹⁹⁶⁾ 따라서 국가책임원리와 법논리적 구분도 필요할 뿐만 아니라 실질적인 국가입법시 어떠한 방향으로 도입되어야 할 것인가가 검토되어야 한다.

‘국제법상 금지되지 않은 행위’로부터 발생한 ‘위험한 결과’에 대한 결과책임은 초기 국가책임에 관한 국제법 성문화작업에서 ‘State Responsibility’부분과 ‘International Liability for Injurious Consequences Arising Out of Acts Not Prohibited by International Law’라는 두 부분으로 나누어 작업하기로 되었다.¹⁹⁷⁾ 결과책임분야는 1977년 유엔총회 결의(A/RES/32/151)를 통하여 1978년

193) responsibility와 strict liability의 법 개념상 구분하여 논할 필요가 없다는 의견이 강하게 제기되고 있다. “Thus it is apparent that a strict or absolute standard of responsibility for environmental harm enjoys some support among writers as an exceptional principle applicable to ultra-hazardous activities, however these are defined. But as a general principle, covering all sources of trans-boundary harm, it is the alternative thesis, that states are in general responsible for environmental damage only if it results from a want of due diligence, which is more strongly supported by Dupuy, Handle, and others.” Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, *Op. cit.*, p. 144.

194) “Working Group on International Liability for Injurious Consequences Arising out of Acts not prohibited by International Law”, *Doc. A/CN.4/L.627*, para.2.

195) 위에서 언급했듯이 법논리상 범원에 대한 구분이 명확하지 않다. 그리고 전통적인 국가책임원리에서는 받아들여지지 않는 부분이 바로 책임의 귀책성(imputability)이다. 국가행위의 기준상 불법이 아닌 행위에 대하여 국가의 절대책임을 부여하는 것은 기존의 국가책임원리로 받아들여지지 않는 부분이다. 따라서 국가의 상당주의 의무의 범위를 벗어난 것이라 할지라도 국가의 절대책임을 성립한다는 것은 결국 불법성을 국가에 두는 것이 아니라 피해의 발생 그 자체에만 두는 것이다.

196) 유럽공동체는 국가의 환경손해에 대한 결과책임원리와 유사한 환경책임(environmental liability) 채택을 위하여 입법안이 준비 중이다. “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage”, *OJ C 151E/132(25.6.2002)*.

197) Nathalie L.J.T. Horbach, *Liability versus Responsibility under International Law*, 1996, p. 15.

부터 본격적인 작업에 들어가게 되었다.¹⁹⁸⁾ 본 법안의 성문화 및 점진적 발전을 위하여 지금까지 3명의 특별보고자(*special rapporteur*)¹⁹⁹⁾들이 작업에 참여하였다. 이들은 liability라는 주제의 기원, 용어의 사용, 국가책임과의 관계, 구체적으로 국가가 부담해야 할 의무, 주제의 범위, 사전방지원칙의 검토, 보상 개념의 발전 등을 검토하였다.²⁰⁰⁾

liability 개념이 초국경적 환경피해에 도입되게 된 것은 국가책임법의 성문화 작업과 밀접한 관계를 가진다.²⁰¹⁾ 1973년 국가책임에 관한 ILC보고서에서 미국의 ILC 회원이었던 Kearney는 일정한 분야에 있어서는 국제법상 금지되지 아니한 행위로 인하여 국가가 타국에 손해를 발생시킬 수 있다고 지적하였다.²⁰²⁾ 이러한 책임분야를 ‘위험에 대한 책임(responsibility for risk)’ 또는 ‘절대책임(absolute responsibility)’ 또는 ‘객관적 책임(objective responsibility)’이라고 부르는데, 이를 두고 영미법계에서 적용되는 ‘무과실책임(liability without fault)’이라는 표현을 쓰기도 한다.²⁰³⁾

liability가 국가책임과 관계가 있는 사실에 많은 사람들이 공감한다 할지라도 이것이 전혀 새로운 개념으로서 별도로 논의될 필요가 있는가에 대하여 논란이 발생하였다. 이는 곧 liability라는 규범의 제1차 규범²⁰⁴⁾인가 아니면 제2

198) “at an appropriate time and in the light of progress made on the draft articles on State responsibility for internationally wrongful acts and on other topics in its current programme of work, to commence work on the topic of international liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law.” *Doc.A/RES/32/151, para.7.*

199) Rober Quentin-Baxter(1978-1984, 5회 보고서 제출), Julio Barboza(1985-1996, 12회 보고서 제출), Pemmaraju Sreenicasa Rao(1997-현재, 2회 보고서 제출).

200) http://www.un.org/law/ilc/guide/9_7.htm 2003. 10. 12 검색.

201) liability의 개념을 국제법에서 받아들인 것은 우주법 분야였다. 1967년 우주법협약 제7조 및 1972년 ‘외기권 물체로 인한 손해에 대한 국제책임에 관한 협약’에서 이 원칙이 도입되었는데, 특히 1972년 협약 제2조에서 “발사국은 자국 내에서 발사된 모든 외기권 물체에 의하여 지표 또는 비행 중의 항공기에 대해 야기된 손해에 대해 배상할 책임을 진다”라고 하고 있다. 이러한 결과책임에 대한 손해보상원리로서 도입된 것이 바로 liability이다.

202) Nathalie L.J.T. Horbach, *Op. cit.*, p. 13.

203) “The only point he wished to raise at present was the difference between the responsibility of a State for an internationally wrongful act and its responsibility for an act which was not wrongful as such, to use the common-law expression, a case in which there was ‘liability without fault’”, Nathalie L.J.T. Horbach, *Op. cit.*, p. 14.

204) 이는 법의 분류상 실체법과 절차법의 관계와 유사하다. 실체법은 권리·의무관계

차 규범인가의 문제를 매듭짓지 않고서는 해결되지 않는다. 규범적 측면에서 혼란이 생기는 이유는 liability가 환경피해에 대하여 예방적 기능(preventive function)과 손해보상기능(reparative function)을 동시에 갖기 때문이다.²⁰⁵⁾ 예방적 기능은 liability의 세부적인 법원칙으로서의 역할을 수행하고 있는데, 이는 바로 liability를 제1차적 규범으로 규정짓게 하고 있다.²⁰⁶⁾ 그러나 문제는 liability가 가지는 두 번째 기능인 손해보상의 기능은 예방적 기능의 이행이 실패했을 때 이를 원상회복시키기 위한 일종의 사후적 이행책임을 발생시킨다. 따라서 후자의 기능으로 인해 liability는 제1차적 규범인 동시에 제2차적 규범으로서도 정의된다.²⁰⁷⁾ 이러한 개념상의 혼란으로 인해 많은 법학자들은 liability라는 법개념에 대해서 부정적이었다.²⁰⁸⁾ 그럼에도 불구하고 liability는 24년을 넘도록 지속적으로 환경책임의 핵심원리로 논의되어 오고 있음을 부인할 수 없다.²⁰⁹⁾

결국 ILC는 1997년부터 새로 지명된 특별보고자 Pemmaraju S. Rao에 의해 ‘국제법상 금지되지 아니한 행위로 인한 해로운 결과에 대한 국제책임(international liability)’부분을 ‘사전방지부분’과 ‘국제책임(international liability)’형식으로 나누어 논의하기로 하였다. 우선적 작업으로 사전방지부분을 먼저 논하기로 하였는데, 이것이 바로 ‘해로운 활동으로부터의 초국경적 피해방지보고서’²¹⁰⁾이다.

국가책임과 결과책임의 성립과정에서 나타나는 차이는 바로 결과책임원리가 책임의 주관적 요소에 대해서 국가의 행위에만 국한하고 있지 않다는 것이다. 즉 개인에 의해 생긴 손해에 대해서도 국가가 손해보상해야 한다는 것이다.²¹¹⁾ 그리고 책임의 객관적 요소에 대해서 의무의 위반만이 대상이 되는 것이 아니

를 정하는 것이고, 절차법은 권리·의무관계를 구체적으로 실현하는 절차를 규정한다. 권리와 의무의 창설은 죄형법정주의의 예를 들어 보면 쉽게 이해할 수 있다. 예를 들어 ‘nullum crimen, nulla poena sine lege(법률 없으면 범죄 없고 형벌 없다)’라는 법언은 불법이 발생하는 원리를 잘 보여준다. 이 표현의 기원과 의의를 따지기 전에 이는 바로 죄와 형벌은 미리 정해야 한다는 원칙으로서 즉 실질적인 의무의 규정이 없이는 불법이 성립하지 않는다.

205) Doc.A/CN.4/487, para.5.

206) *Ibid.*, para.13.

207) *Ibid.*, para.12.

208) *Ibid.*, para.14.

209) *Ibid.*

210) Doc.A/56/10., pp. 366~436; Doc.A/CN.4/L.601; Doc.A/CN.4/513., paras.313-372.

211) *Ibid.*, pp.596~597

라 비록 위반이 아닐지라도 손해가 발생하면 손해보상을 해야 한다는 것이다.²¹²⁾

국제환경규범의 발전에 따라 국가책임과 결과책임의 귀속관계가 달라질 수 있다. 우선 책임의 구성요소인 주관적 요인과 객관적 요인으로 구분하여 볼 때 4가지의 경우로 따져 볼 수 있다. 첫째, 국가의 행위로 귀속되는 행위²¹³⁾가 국제법상의 의무를 위반(작위 또는 부작위 위반)한 경우에는 국가책임이 발생한다. 둘째, 국가가 아닌 사인이 국제법상 의무를 위반한 경우 국가는 원칙적으로 국가책임이 발생하지 않는다. 일반적으로 자국민이 국제법상 불법행위를 한 경우, 국가가 상당한 주의의무를 행한 경우에는 국가의 책임은 면제된다. 그러나 환경법에서는 국가가 상당한 주의의무를 수행했는지 여부를 떠나서 일단 환경피해가 발생한 경우 국가에 결과책임이 성립한다고 한다.²¹⁴⁾ 셋째, 국가의 행위가 국제법상 의무를 위반하지 않았으나 (환경)손해 발생시 결과책임은 성립한다. 넷째, 사인이 국제법상 의무를 위반하지 않아도 (환경)손해 발생시 결과책임이 성립한다.

이러한 네 가지의 경우를 살펴보면 환경피해에 대한 결과책임의 공통적인 특징은 국가책임의 주관적 요소와 객관적 요소의 구분이 없이 결과상 발생하는 피해만으로 책임이 성립한다는 것이다. 전통국제법상 이러한 책임규범의 도입은 국가들의 국제관계를 제한할 수 있다. 그러나 이러한 상황은 제한적인 경우에만 발생한다. 즉 국제환경법상 초국경적인 환경피해가 발생할 경우 인정되는 특별한 책임원리라 할 수 있다.

국가는 환경피해가 발생하지 않도록 해야 할 다양한 환경법상의 법원칙을

212) *Ibid.*, pp.597~600.

213) 국가책임초안 제4조-제11조에 해당하는 행위를 의미한다. 제4조(국가기관의 행위), 제5조(정부기관의 일부로서 취해진 사인 또는 법인의 행위), 제6조(타국에 의해 인정된 일국의 영역내 위치한 기관의 행위, 예: 외국공관), 제7조(월권행위), 제8조(국가에 의해 명령되거나 감독된 행위), 제9조(공식적인 정부기관이 부재한 가운데 사실상의 정부기관으로서의 행위), 제10조(새로운 정부수립을 위한 반란단체의 행위), 제11조(국가에 의해서 승인된 행위).

214) 이 부분이 국가책임원리와 다르다. 국가책임은 개인의 불법행위로 인한 손해발생시 상당한 주의의무를 다한 경우 그 국가는 국가책임이 면제된다. 그러나 국가가 결과책임원리에 의해 상당한 주의의무를 다했음에도 손해가 발생하게 될 경우, 국가는 환경손해에 대한 보상을 하여야 한다. 개인이 저지른 국제법상 위법행위에 대하여 국가가 상당한 주의의무를 다한 경우 당해행위는 국가의 입장에서 '국제법상 불법이 아닌 행위'에 해당할 수 있다. 이 경우에도 국가는 국제법상 불법을 행하지 않았음에도 해로운 결과에 대한 결과책임을 지게 될 수 있다.

지키고 감독해야 할 뿐만 아니라 일단 발생하는 환경피해를 최소화할 수 있도록 주변국가에 알리고 방지노력을 해야 한다. 즉 환경피해에 대해서 절대적인 국가책임주의(absolute liability)가 성립하는 것이다.

II. 반폐쇄해의 해양오염방지를 위한 결과책임원리 적용

국가는 자국 영역에서 발생한 환경오염이 국경을 넘어 주변국의 환경피해를 발생시키지 않도록 자국영토를 사용해야 할 의무를 지니고 있다. 그리고 이러한 피해가 발생하지 않도록 주변국들과 협력하여 사전 예방해야 할 책임과 피해발생가능성이나 피해가 존재할 경우 이를 방지하고 최소화할 방지의 의무를 진다. 이러한 영역사용의 책임, 예방의 원칙, 협력의 원칙, 방지의무의 원칙 등은 국제환경법에서 중요한 원칙으로 인정되고 있다. 문제는 이러한 환경원칙의 국제법적 지위에 따라 환경오염 발생국의 환경피해발생에 대한 책임의 유무가 판단되어진다는 것이다.

전통적인 국가책임원리는 국제법상 인정된 국제법 원칙의 위반행위에 대하여만 국가책임이 발생하기 때문에 오늘날 급속도로 높아지고 있는 환경피해위험의 가속화에 대한 국제법적인 범규범의 경성화가 그 속도를 따라잡지 못한 상황에서 기존의 국가책임원리로 포괄되지 않는 환경피해가 발생할 가능성이 높다. 예를 들어 ‘국제법상 위법하지 않은 행위에 의한 초국경적 환경피해’에 대해서 국가책임원리로 규율할 수 없는 갭(gap)이 존재하게 된다.

이러한 법적 불비(不備)의 상황을 치유하기 위하여 ILC는 1978년부터 ‘international liability’ 초안을 준비하였으며, 2001년 들어오면서 원칙적인 결과책임주의의 국제법상 원칙으로서 ‘방지의무’와 ‘협력원칙’ 등을 확립하였고, 이에 대한 위반의 책임원리로서 결과책임주의를 향후 초안하기로 합의하였다.

국제법의 경향은 이미 충분히 논의된 가운데 각 국가의 국내환경법 원리로 상당한 부분 반영되었는데, 가장 의미 있는 것은 ‘유럽환경책임(European Environmental liability)’의 도입이다. 유럽환경책임은 국제법상 논의되어 온 결과책임주의를 유럽공동체 환경정책으로 받아들임으로써 각 국가들의 국내법에 결과책임주의를 도입하도록 하고 있다. 즉 유럽회원국들은 이 법안이 채택된 후 2005년까지 국내법에 결과책임주의를 도입함으로써 ‘예방의 원칙’, ‘방지의 원칙’, 그리고 ‘오염자 비용부담의 원칙’을 환경원칙으로 확립하게 된다. 그

리고 절차원칙인 거증책임전환의 원칙이 비록 책임증명원리로서 그 강도는 경감되었고 예외사항을 포함하고 있기는 하나 확실한 반증을 제공하지 못하는 한 오염자가 책임을 부담하도록 되어 있다. 이러한 결과책임원리가 실효성 있는 환경원리로 정착되기 위해서는 다양한 산업활동을 수행하는 국가 및 산업체에서 환경책임에 대한 부담을 줄일 수 있는 환경기금(environmental funds)을 구성하여 사전에 재정적 지불능력(financial capability)을 향상시킬 수 있도록 해야 한다.

해양오염 발생의 위험과 실질적인 피해발생시 이를 규제하는 책임원리로서 결과책임주의의 도입은 해양오염의 발생 가능성이 높은 반폐쇄해에서는 더욱 적극적으로 검토되어야 할 환경법 이론이다. 왜냐하면 수역이 좁고 충분한 EEZ가 확보될 수 없는 반폐쇄해에서 인접국들은 자연스럽게 중첩된 EEZ를 가지게 되기 때문에 초국경적 해양오염의 피해발생가능성은 어느 지역보다 높을 수밖에 없다. 그러므로 다양한 오염원에 의해 발생할 수 있는 해양오염을 규율하기 위해서는 기존의 환경책임원리의 검토만으로는 부족하며, 국제법상 불법이 아닌 행위에 의해 발생할 수 있는 초국경적 해양오염을 실질적으로 규율할 수 있는 국제법 원리인 결과책임원리를 적극 도입하여야 한다.

제2절 해양오염방지를 위한 국가관할권 행사

I. 해양오염에 대한 국가관할권 적용

1. 해양오염에 대한 국가관할권 적용수역 분류

해양오염 전반에 관하여 국가관할권을 행사할 수 있도록 한 것은 1982년 유엔해양법이 최초이다. 그 전에 체결된 해양환경규범들은 선박기인오염이나 해상투기 등 일정하게 정해진 오염원을 대상으로 하고 있으나, 1982년 유엔해양법은 제12장에서 6가지의 해양오염원을 분류하고 이에 대한 포괄적인 해양오염방지의무를 국가들에게 부여하고 있다. 한편 수역에 따라 국가관할권이 미치는 정도가 다르고 오염원에 따른 규제방안도 일률적이라 할 수 없기 때문에

해양오염에 국가관할권 행사는 수역별로 구분하여 검토되어야 한다. 우선 영토 관할권(territorial jurisdiction)이 미치는 영해에 대한 해양오염을 살펴보아야 한다. 그리고 영토 관할권 이원의 수역 중 접속수역과 배타적 경제수역에 대하여 각각 국가 관할권이 어떠한 식으로 영향을 미치는지를 검토해야 한다.

2. 수역별 국가관할권 적용

(1) 영해(Territorial Sea)

영토관할권 수역에 해당하는 영해는 원칙적으로 주권과 동일한 국가관할권이 행사되는 수역이기 때문에 해양오염이 발생하는 경우 중 예외적인 상황에 있어서 국제법의 규율을 받게 된다. 즉 영해 내에서 발생할 수 있는 해양오염을 1982년 유엔해양법 제12장에서 규율하고 있는 6가지 오염원을 중심으로 검토해 본다면, 육상기인오염의 경우가 연근해에서 가장 심각하게 일어날 수 있다.

육상기인오염원으로 인해 영해 내에서 해양오염이 발생할 경우 이는 국내규범에 의해 충분히 규율될 수 있다. 국가는 자국 연안에서 육상기인오염원에 의한 해양오염이 발생하지 않도록 노력해야 할 의무를 부담한다. 즉 국제적으로 합의된 규칙, 기준 및 권고된 행위와 절차를 고려하여 강, 하구, 도관 및 배출 시설을 비롯한 육상오염원에 의한 해양환경오염을 방지, 경감 및 규제하기 위하여 법령을 제정하여야 한다(1982년 유엔해양법 제207조 1항). 만약 이러한 의무를 국가가 제대로 수행하지 않아 영해는 물론이고 영해 이원으로도까지 오염피해가 확대되어 타국의 해양관할권에 영향을 미칠 경우 국가 간 분쟁이 발생할 수 있다. 반폐쇄해와 같이 좁은 수역을 공동으로 영유하고 있는 국가 간에 자국수역에 대한 해양환경관리를 제대로 하지 않을 경우 주변국의 해양환경은 물론 해당 수역의 생태계와 수산자원에 미칠 수 있는 영향은 자명하기 때문에 이 수역에 위치한 국가들은 더욱더 주의해야 한다고 본다.

1982년 유엔해양법 제207조 1항에서 지적하고 있는 육상기인오염에 대한 각국의 의무는 “국제적으로 승인된 규범(internationally agreed rules)”을 고려하여야 한다(1982년 유엔해양법 제211조 4항). 그런데 제213조에 나와 있는 ‘육상오염원으로부터의 오염에 관한 집행’의 경우는 “집행가능한 국제법적 규범과

기준(*applicable international rules and standards*)”에 따라 국내법을 집행할 것을 규정하고 있다(1982년 유엔해양법 제213조). 이에 대하여 두 문구가 동일한 의미인가에 대해서는 불확실하다.²¹⁵⁾ 다만 제207조 1항은 각국의 입법관할권에 따라 자국에 맞는 육상기인오염방지법을 채택함에 있어 국제적으로 승인된 규범을 따라야 한다는 의미이다. 따라서 반드시 의무적으로 관련국제규범을 따라야 한다는 의미로 해석되어서는 아니 된다.²¹⁶⁾ 그러나 제213조에 제시된 바에 의하면 육상기인오염방지를 위한 국내법적용에 있어서 “집행 가능한 국제법적 규범과 기준”을 준수해야 한다고 하고 있기 때문에 사전의 입법과정에서도 국제규범에 양립하는 정도에서 관련 국내법을 입법해야 할 것이다.²¹⁷⁾

한편 제207조 4항에 제시된 “특수한 지역적 특성, 개발도상국의 경제적 능력 및 경제개발의 필요성”은 고려될 수 있다고 판단한다. 따라서 경제적인 능력이 있는 선진국과 이에 비해 경제적 능력이 부족한 개발도상국 간의 규제정도가 다를 수는 있다.

그런데 문제는 현대 육상기인오염에 관한 일반 국제법상 규범은 존재하지 않고 있다.²¹⁸⁾ 다만 UNEP나 다른 지역적 기구에 의해 수행되고 있는 지역해 프로그램에서 채택된 의정서가 있는데, 이는 해당 당사국만 구속하게 된다. 엄격한 의미에서 육상기인오염에 대하여 구속력 있는 국제규범이 존재한다 할 수 없다. 따라서 영해를 관할하는 육상기인오염방지법이 현재로서 국가를 구속한다고 볼 수 없다.

외국선박에 의한 해양오염이 발생할 수 있는 경우는, 통항(通航)의 목적으로 외국선박이 영해 내로 정박하기 위하여 들어오거나 영해를 지나갈 때 국내 해양오염방지규정을 위반하거나 해양오염을 발생시킬 때이다.

원칙적으로 모든 국가의 선박은 영해에서 무해통항권을 향유한다(유엔해양법협약 제17조).²¹⁹⁾ 연안국은 무해통항권을 향유하는 선박의 통항에 대하여 연

215) Martinus Nijhoff Publishers, *Op. cit.*, Vol.4., p. 220.

216) Martinus Nijhoff Publishers, *Ibid.*, Vol.4., p. 132.

217) Martinus Nijhoff Publishers, *Ibid.*, Vol.4., p. 220.

218) ‘The Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities’는 국제법적으로 비구속적이다.

219) 동 조약 제18조에 따르면 선박은 연안국의 내수에 들어감이 없이 도는 내수 외측의 정박지 또는 항만시설에 기항함이 없이 영해를 횡단할 목적이나, 내수를 향하여 또는 내수로부터의 추진 또는 정박지 또는 항만시설에 기항할 목적으로 영해에 들어올 때 무해통항권을 향유한다.

안국 환경의 보전 및 연안국 환경에 대한 오염의 방지, 경감 및 규제에 관한 법령을 제정할 수 있다(1982년 유엔해양법 제21조). 따라서 선박은 무해통항권을 향유할 수 있다 하더라도 연안국의 해양환경에 관한 법령을 준수해야 할 의무를 지닌다.

선박 중 타국의 상선이 연안국의 해양환경법령을 위반하였을 경우 국가면제를 누릴 수 없기 때문에 연안국의 관할권에 복속되거나 타국의 공선이나 군함이 해당규범을 위반하였을 때는 국가면제를 향유할 수 있을 것인가의 문제가 발생한다. 1982년 유엔해양법 제31조 ‘군함 또는 비상업용 정부선박이 야기한 손해에 대한 기국의 책임’에서 보면 “... 영해통항에 관한 연안국의 법령과 이 협약 또는 국제법의 기타 규칙을 준수하지 아니함으로써 야기한 여하한 손실 또는 손해에 대하여도 국제책임을 져야 한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 영해상에서 타국 공선이나 군함이 연안국의 규정을 위반하여 연안국의 영해 수역에 야기한 손해에 대하여 국가책임을 져야 한다.

투기에 의한 영해 수역의 오염에 대해서 ‘투기(dumping)’가 국제법적으로 금지된 행위는 아니므로 가능할 수는 있으나 투기하기 전 투기하고자 하는 국가는 해당 연안국의 사전승인을 반드시 받아야 한다. 그리고 이 때 연안국은 사전 승인시 지리적 상황을 이유로 불리한 영향을 받을 수 있는 다른 국가와의 문제에 관하여 적절한 고려를 한 다음 투기를 허용하거나 규제할 수 있는 권한을 가진다(1982년 유엔해양법 제210조). 1982년 유엔해양법 제216조는 투기행위에 대한 관할권 행사를 3개로 분류하여 영해에서는 연안국이 관할권을 행사한다. 그리고 항만국이 자국 영해 내 또는 그 근해정박시설에서 발생하는 폐기물 또는 기타의 물질을 적재할 때 이를 관할할 수 있다. 즉 이는 연안국과 기국의 투기행위 방지를 위한 관할권 행사에 대해서 보완적인 역할을 수행하고 있는 것이다. 영해 내에서 금지 또는 허가되지 않은 물질을 투기하려는 것이 의심되는 선박에 대해서 연안국은 선박검사를 할 수 있다(1982년 유엔해양법 제226조).

연안국은 자국의 국가관할권 하에서 행해지는 해저활동으로 인한 오염에 대해서도 규율할 수 있는 법령을 제정하여야 한다.

이렇듯 연안국이 자국의 영해 내에서 해양오염이 발생하지 않도록 국제법에 준하는 수준의 법령을 정하도록 하고 있다. 그런데 이것이 권리사항이 아니라 의무사항이라는 것에 주목할 필요가 있다. 즉 권리를 행사하지 않는 것은 국제

범위만이라고 할 수 없으나 의무를 이행하지 않는 경우 부작위(不作爲) 국가책임이 발생하는 것이다.

영해 내에서 해양오염이 발생할 경우 연안국은 영해 내 해양오염 전반에 대하여 배타적 관할권을 행사할 수 있다. 즉 연안국은 영해에서 해양오염관리에 관한 입법관할권(*prescriptive jurisdiction*)과 집행관할권(*enforcement jurisdiction*)을 배타적으로 행사할 수 있으며, 국제법상 인정된 국제관습법을 적용할 수 있다.²²⁰⁾ 국가가 입법에 관하여 행사할 수 있는 관할권은 입법관할권(*prescriptive jurisdiction*)과 집행관할권(*enforcement jurisdiction*)으로 분리될 수 있다.²²¹⁾ 입법관할권이라 함은 입법·행정·사법기관 또는 규칙·판례를 통하여 규범대상을 국가규범영역 내로 끌어들이는 힘을 말한다.²²²⁾ 이에 근거하여 규율대상에 대하여 법적 효력을 미칠 수 있다. 이 때 입법관할권에 의하여 규범화된 법적 근거가 규율대상에 대하여 실제 적용되는 힘을 집행관할권이라 한다.²²³⁾ 영해에서 주로 발생하는 해양오염은 육상기인오염과 선박기인오염이 주를 이룬다. 그런데 영해 내측 수역에서 발생할 수 있는 육상기인오염은 주로 국내요인에 의하여 발생하는 것으로 자국 관할권 행사로 충분히 해결될 수 있다. 따라서 영해에서는 주로 예상치 않은 외국선박에 의한 해양오염이 발생할 경우 외국국적 선박에 대한 관할권 적용판단이 필요하게 된다. 일응 영해는 물론이고 영해 이원의 수역이라 할지라도 영해 내 해양환경오염에 직접적인 피해를 줄 경우 관할권을 확장할 수 있는 여지를 가지고 있다고 본다. 이에 대하여 1982년 유엔해양법 제221조에서 단서를 찾아 적용할 수 있는데, 해양사고로부터의 오염을 피하기 위해서는 “... 관습국제법 및 성문국제법에 따라서 실제 또는 위협스런 손해에 비례하는 조치를 영해외측에서 취하고 집행할 각국의 권리의 행사를 방해하지 아니한다.”라고 하고 있음이다.

기존의 국가책임 범위를 넘어서 영해 내에서 타국의 육상기인오염이나 선박기인오염 또는 투기 등 오염원에 의한 오염이 국제법적으로 금지되지 아니한 행위로 판정될 경우 이를 야기한 국가는 해양오염에 대한 책임을 면제받을 수

220) Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution, *the Final Report of International Law Association London Conference*(2000), p. 13.

221) Ian Brownlie, *Principle of Public International Law, 4th edition*(Oxford : Clarendon Press, 1990), p. 287.

222) 김대순, 「국제법론」 제5판(서울 : 삼영사, 2000), 234-235쪽.

223) 상계서.

있는가를 고민해야 한다. 앞서 제4장에서 검토한 결과책임주의에 의해서 환경 피해 야기국은 손해배상의 책임이 성립하게 된다. 이러한 측면에서 해양법 제 235조의 ‘책임(Responsibility and liability)’규정은 국가책임에만 초점을 맞추었다기보다 피해에 대한 손해배상을 중시하고 있다는 것을 알 수 있다. 그리고 본 조 제3항은 각국으로 하여금 해양환경피해에 대한 손해배상이 신속하고 적절하게 이행될 수 있도록 강제보험 또는 보상기금 등과 같은 재정적 기반을 조성하도록 하고 있다. 따라서 현재 선박기인오염에 대해서만 실시되고 있는 손해보상규범은 육상기인오염에 대해서도 확대 적용될 수 있는 제도보완이 필요하다.

(2) 접속수역(Contiguous Sea)

접속수역은 원칙적으로 관세, 재정, 출입국관리 및 위생에 관한 사항을 목적으로 설정되는 수역으로서 우리나라의 경우 1977년 ‘영해 및 접속수역법’이 제정된 후 1995년 개정하여 본 법안 제3조 제2항에서 “... 대통령이 정하는 바에 따라 일정수역에 있어서는 기선으로부터 24해리 이내에서 접속수역의 범위를 따로 정할 수 있다”라고 하고 있다.

이는 1982년 유엔해양법 제33조에 근거하고 있는데, 여기서 해양환경오염과 관련하여 문제가 될 수 있는 사항은 위생에 관한 법령(sanitary law)의 내용 속에 해양오염방지에 관한 법을 규율할 수 있는 것인가의 문제이다. 원칙적으로 위생에 관한 범위를 어디까지 해석하여 적용할 수 있는가에 대하여 아무런 제한이 없기 때문에 국가가 위생의 범위를 정하는 것은 국가관할권의 재량사항으로 볼 수 있다.

다만 접속수역의 성격상 영해로 들어오는 인접수역으로서 연안국의 해양환경에 위협이 될 수 있는 요인이 들어오는 것을 방지할 수 있는 권한은 연안국에 당연히 보장된다고 보아야 한다. 1958년 영해에 관한 협약에서 Fitsmaurice는 접속수역에 대한 연안국의 권한을 제한적으로 보아야 한다는 입장이었으나, 다수의 견해는 연안국의 영해에 어떠한 피해도 발생하지 않도록 하기 위해서는 영해수역에서 사용되는 정도의 관할권 감독이 인정되어야 한다는 입장을 밝힌 바 있다.²²⁴⁾ 특히 ‘위생’ 문제와 관련하여 해양오염관련 규정이 보충되어

224) Brian D. Smith, *State Responsibility and the Marine Environment*(Oxford :

질 수 있는가에 대하여 다수의견은 충분히 가능하다는 입장이었다.²²⁵⁾ 연안국은 영토적 관할권 행사수역인 영해에까지 해양환경오염이 미치지 않도록 방지할 수 있는 권한을 가질 수 있다.²²⁶⁾

(3) 배타적 경제수역(Exclusive Economic Zone)

배타적 경제수역이란 영해를 넘어서 영해기선으로부터 200해리 이내에서 그 해저, 지하, 상부수역의 천연자원의 탐사, 개발, 보존 그리고 해양과학조사, 환경보호 등에 관한 연안국의 주권적 권리 및 관할권이 인정되는 수역을 말한다. 제3국은 이 수역에서 항행, 항공비행의 자유 및 해저전선·파이프라인 부설 등의 자유를 향유한다.²²⁷⁾

배타적 경제수역은 1982년 유엔해양법협약에 새로 도입된 수역으로서 연안국의 경제적 이익을 인정해 주는 데 목적이 있다. 생물자원에 대한 연안국의 배타적 관할권 이외에 1982년 유엔해양법협약 제56조 1항 (b)는 유엔해양법의 관련규정에서 규정하고 있는 국가관할권 행사의 대상으로서 (iii)에서 ‘해양환경의 보호 및 보존(the protection and preservation of the marine environment)’에 대하여 연안국의 관할권(jurisdiction)을 인정하고 있다(유엔해양법협약 제56조 1항).

200해리 이내 수역의 해양환경에 대하여 연안국은 자국의 관할권을 행사할 수 있는데, 이 때 인정되는 관할권이 영해 이내에서 인정되는 영토적 관할권(territorial jurisdiction) 수준일 수는 없다. 왜냐하면 배타적 경제수역은 관할권 영역에서 보자면 영토적 관할권 행사 수역의 이원에 위치한 수역이기 때문에 영토외 관할권(extra-territorial jurisdiction)정도로 파악될 수 있다.

한편 1982년 유엔해양법협약은 배타적 경제수역에서 연안국에 부여하고 있는 권한을 주권적 권리(sovcreignty right)와 관할권(jurisdiction)으로 분리하고 있다는데 주목할 필요가 있다. 제56조 1항 (a)에서 부여하고 있는 연안국의 주권적 권리의 대상과 (b)의 관할권 대상의 차이를 파악할 필요가 있다. 이 문제

Clarendon Press, 1988), p. 223.

225) *Ibid.*

226) *Ibid.*

227) 이창위, “경제수역실시와 관련된 법적문제-한반도 주변해역의 경제수역제도 현황을 중심으로-”, 「서울국제법연구 제2권 1호」, 서울국제법연구원(1995. 5), 23쪽.

는 결국 해양법상 배타적 경제수역(exclusive economic zone)이 의미하고 있는 배타적 권리(exclusive right)가 과연 주권적 권리와 어떠한 차이를 가지며, 유사한 용어 중 하나인 관할권과는 어떠한 차이가 있는가를 알 필요가 있다. 1982년 유엔해양법 해석서에서 1974년 나이지리아는 배타적 경제수역의 개념 초안작업 중 배타적 권리(exclusive right)와 주권적 권리(sovcreignty right)의 차이에 대해서, 수면에서의 주권적 권리란 이동하는 생물자원에 대하여는 주권적 권리를 주장할 수 없기 때문에 대륙붕 개발 대상자원과 같은 고정된 자원에 대해서만 사용할 수 있는 용어라는 주장을 편 바 있다.²²⁸⁾ 이러한 논의는 점차 심화되어 1982년 배타적 경제수역상의 연안국가의 권한, 관할권, 그리고 의무에 관한 규정의 합의를 보게 되었는데, 국제법위원회는 제68조의 대륙붕 초안에 나타난 대륙붕과 관련하여 ‘주권적 권리(sovcreignty right)’의 개념을 설명하고 있다. 국제법위원회는 다음과 같이 밝히고 있다.

“... 대륙붕의 자원 탐사 및 개발과 관련하여 필요한 모든 권한을 연안국에 부여하는 것이다. 이러한 권리는 이를 규정하고 있는 법안의 위반에 대한 방지 및 처벌에 관한 관할권까지 포함한다.”²²⁹⁾

배타적 경제수역에서의 주권적 권리라 함은 어떠한 수역에 대하여 영해 이내에서 인정하고 있는 국가주권과 같은 절대적인 권한을 부여하는 것은 아니나 해당행위에 대하여는 거의 주권에 준하는 권리를 부여해 주고 있다는 점을 알 수 있다.

그러나 배타적 경제수역에서 관할권을 부여한다는 의미는 연안국의 권리항유에 있어서 주권적 권리의 수준에는 미치지 못한다고 봐야 할 것이다. 유엔해양법 제56조 1항 (b)에서 규정하고 있는 해양오염방지활동과 관련한 관할권에 대하여 IMO가 제기한 배타적 경제수역적용문제에 대하여 유엔총회는 다음과 같은 결론을 도출하였다. “런던덤핑협정은 법률단의 결론에 따라 영해 수역뿐만 아니라 국제법에 따라 배타적 경제수역 및 대륙붕에서도 적용될 수 있다. 다만 연안국이 해당수역에서 덤핑에 대한 관할권을 행사하기 전에 배타적 경제수역이 수립되어 있어야 하는가에 대한 문제에 대해서는 이견이 존재한다

228) Martinus Nijhoff Publishers, *Op. cit.*, pp. 527~528.

229) Martinus Nijhoff Publishers, *Ibid.*, pp. 542~543.

.”²³⁰⁾

본 (b)조에서 의미하는 배타적 경제수역에서의 해양오염에 관한 관할권은 (a)조에서 제시하고 있는 주권적 권리(sov^ereignty right)와는 달리 연안국의 관리, 관할권 그리고 의무를 이행함에 있어서 다른 국가의 권리 및 의무와 균형에 맞게 행해져야 한다는 의미를 품고 있다고 봐야 한다.²³¹⁾

더욱이 Boyle 교수는 *International law and the Environment*에서 연안국의 해양환경에 관한 관할권을 영해 이원, 즉 EEZ로 확장시키기 위해서는 EEZ선언과 이에 해당하는 국내입법화과정의 중요성을 지적하고 있다. 좀더 자세히 언급하자면 다음과 같다.

“EEZ는 자동적으로 발생하는 것이 아님을 상기할 필요가 있다. 이것은 선언되어야 하며, 오염에 관한 관할권에 있어서 연안국이 오염행위규율에 필요한 권한을 획득하기 위해서는 대개 국내입법이 필요하다. 일부국가들은 EEZ 선언을 전혀 하지 않고 있다. 단지 소수 연안국가들만이 선박으로부터의 오염 또는 투기에 관한 국가관할권 행사를 EEZ까지 사실상 확장하고 있다. 다른 국가들(예를 들어 미국은 EEZ를 선언하였고 영국은 EEZ를 선언하지 않았음)은 단지 일정한 목적(어업)만을 위하여 자국의 권리를 주장하고 있을 뿐 영해 이원의 수역에서 선박으로부터의 해양오염감독에 관한 입법을 하고 있지 않은 상태이다.”²³²⁾

230) 원문은 다음과 같다. ‘... The Meeting endorsed the conclusion of its legal group that a party could apply the *London Dumping* convention not only in its territorial waters but also in the exclusive economic zone and on its continental shelf, on accordance with international law. 65. Consultative parties have, however, noted, the divergence of views on its legal group as to whether an exclusive economic zone, as such, must be establish before a coastal state could exercise jurisdiction over the dumping conducted in that sea. ...’ Commentary of United Nations Convention on the *Law* of the Sea 1982, Vol.2., *Op. cit.*, pp. 543.

231) Martinus Nijhoff Publishers, *Op. cit.*, pp. 543.

232) 원문은 다음과 같다. “It should be recalled moreover that the EEZ does not arise automatically: it has to be claimed, and in the case of pollution jurisdiction, legislation will usually be necessary for the coastal state to acquire the necessary competence, Some states have made no EEZ claims; only a small number have on practice extended their jurisdiction over pollution from ships the EEZ, or over dumping, Other, such as the United States, which claims an EEZ, and the United Kingdom, which does not, have asserted rights

Boyle교수의 주장을 고려한다면 영해이원의 수역, 즉 EEZ에 해당하는 200해리 이내의 수역에서 발생하는 해양오염은 국내법이 존재하지 않을 경우, 그 집행이 불가능하다는 것인지를 살펴 볼 필요가 있다. 일단 1982년 유엔해양법 제12장에 예정된 해양오염원에 대한 국가관할권의 집행을 살펴보면, “권한 있는 국제조직 또는 일반외교회의를 통하여 확립되고 일반적으로 채택된 국제규칙과 기준에 합치하면 이에 대하여 효력을 부여하는 법령을 제정할 수 있다.”라고 하고 있다.²³³⁾ 200해리 이내의 수역에서 발생한 해양오염에 대하여 연안국이 자국 수역의 해양환경보호를 위한 관할권을 행사하기 위해서는 그 집행에 필요한 입법이 필수적이다. 따라서 단순히 해양오염에 관한 유엔해양법의 규범이 있다 할지라도 이를 구체적으로 집행할 수 있도록 하는 국가관할권 집행에 관한 국내법이 미비할 경우, 외국선박 또는 인접국가로부터 인접 배타적 경제수역으로 이월해 오는 육상기인오염 또는 대기를 통한 오염을 규제할 수 있는 실질적인 국가관할권은 집행될 수 없다.

배타적 경제수역에서의 해양환경오염에 대하여 연안국의 관할권 행사가 인정된다 할지라도 모두 해양오염에 대해서 동일한 수준으로 보장될 수 있을 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 왜냐하면 투기나 관할권 내 수역에서의 해저개발행위로 발생한 해양오염에 대해서 연안국의 관할권 행사가 인정되는 것은 1982년 유엔해양법 협약 협상단계에서도 쉽게 합의된 분야였다. 그러나 선박기인오염은 쉽게 해결될 수 있는 분야가 아니었다. 왜냐하면 선박기인오염은 이미 1982년 유엔해양법에 의해 해양오염이 규제되기 이전에 이미 MARPOL 73/78협약체계가 마련되어 있었으며, 이 법체계에 따라 관련국간에 관할권 분할이 합의되어 있었기 때문에 이 오염원에 대한 연안국의 관할권 확장주장이 갈등을 불러일으킨 것이다. 그러나 1982년 유엔해양법 협약 제237조 ‘해양환경의 보호 및 보존을 위한 다른 협약상의 의무’에서 보면 본 협약 체결 이전에 체결된 특별한 조약상의 국가의무는 본 협약의 일반원칙 및 목적에 합치하는

only for certain purposes, including fishing, within the 200-mile zone, but have not legislated to control pollution from shipping beyond the territorial sea.”

233) 육상기인오염에 대해서는 제213조, 해저활동으로부터의 오염에 관한 집행은 제214조, 심해저활동으로부터의 오염에 관한 집행은 제215조, 투기에 의한 오염은 제210조, 선박으로부터의 오염에 대한 연안국의 관할권은 제211조 5항, 대기로부터 또는 대기를 통한 오염에 관한 집행은 제222조에서 각각 국제법에 양립하는 국내법의 도입을 규정하고 있다.

방법으로 이행되어야 한다는 입장이기 때문에 1982년 유엔해양법에서 제정된 선박기인오염에 관한 국가관할권은 존중되어야 한다.

이러한 의미에서 1982년 유엔해양법 제211조 ‘선박으로부터의 오염’에 대해서 제5항은 “(선박기인오염에 관한 법) 집행의 목적으로 자국의 배타적 경제수역에 관하여 선박으로부터의 오염을 방지, 경감 및 규제하기 위하여 권한 있는 국제조직 또는 일반외교회의를 통하여 확립된 일반적으로 채택된 국제규칙과 기준에 합치하고 이에 대하여 효력을 부여하는 법령을 제정할 수 있다.”라고 하고 있다. 그리고 동 조 제6항은 자국의 배타적 경제수역상 명확히 확정된 특정수역을 지정하여 수역 이용 또는 기술적 이유로 선박오염을 방지하도록 할 수 있다고 명시하고 있다(1982년 유엔해양법 협약 제211조).

그리고 집행에 있어서 1982년 유엔해양법 제220조는 배타적 경제수역 내에서 선박이 상기 조항에 의해 규정된 법령을 위반하였을 경우 소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다(1982년 유엔해양법 협약 제211조). 그런데 이 때 연안국은 자국의 법령을 위반하였다고 믿을 명백한 근거가 있어야 한다(1982년 유엔해양법 협약 제211조). 그리고 연안국은 선박이 해양환경에 대하여 중대한 오염을 야기하거나 야기할 위험이 있는 물질을 배출하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있는 경우 위반사항과 관련한 물리적 검사에 착수할 수 있다. 이 경우 선박의 압류를 포함한 소송을 제기할 수 있다(1982년 유엔해양법 협약 제211조).

새로운 문제로 제기될 수 있는 것이, 배타적 경제수역은 200해리까지 확장하여 확정될 수 있는 데 반해 수역이 좁은 바다에서는 인접국 간 배타적 경제수역이 겹치거나 매우 가까이 설정될 수 있기 때문에 해양오염이 자국의 관할권을 넘어서 타국의 관할권에 피해를 야기하는 경우가 발생할 수 있다는 점이다. 이 경우 당연히 오염원인국은 방지의 의무를 해태한 결과 국가책임을 져야 한다. 그리고 이러한 국가책임을 일환으로 손해배상을 해야 할 것이다. 그런데 육상기인오염 등 국제법적으로 제도화된 오염규제규범이 존재하지 않는 경우에 대해서도 오염원인국은 피해를 부담해야 한다. 이것은 오늘날 국제법의 책임 규범에서 인정되고 있는 책임결과주의에 의한 것으로서 이는 사전방지의 의무(*prevention principle*) 및 협력의 의무(*cooperation principle*)의 위반에 의한 환경피해를 보상할 결과책임이 발생하기 때문이다. 더욱 더 상세히 인접국 간 오염피해가 발생하기 전에 협력하여 환경영향평가조사를 실시했어야 했으

며, 오염의 위험이 있는 경우 인접국에 통보하여야 하기 때문이다.

II. 반폐쇄해의 해양오염방지를 위한 항만국관할권 행사

많은 주요 항구가 반폐쇄해 해역 안에 있으며 대부분의 선박 항로들이 그러한 해역을 통과하는 점에 비추어볼 때, 해양오염방지 방안으로서의 항만국관할권과 항만국통제권을 살펴보고자 한다.

해양법협약은 해양환경보호를 위해 국가의 관할권에 몇 가지 중요한 변화를 만들었는데 그 중 하나는 218조에 규정된 항만국 관할권이다. 동 조문에 따르면, 항만국은 외국 선박이 자발적으로 자국 항구에 들어온 경우 그 선박이 항만국의 내수, 영해 또는 배타적 경제수역 밖에서 적용가능한 국제규칙과 기준에 위반하여 오염물질을 배출하였는지를 조사할 수 있고 나아가 소송을 제기할 수도 있다. 결과적으로 항만국은 자국 이익에 대한 피해나 어떠한 관할권적인 연관이 없음에도 불구하고 불법적인 오염행위를 규제할 수 있다는 의미에서 보편적인 집행관할권을 향유하게 된 셈이다. 이러한 혁신적인 항만국의 관할권 확대는 해양환경보호에 크게 기여할 것으로 일응 기대될 수가 있겠지만 과연 어느 정도 실효적으로 해양오염을 줄이는데 기여할 수 있을지는 아래에서 보는 바와 같이 불확실하다.²³⁴⁾

해양법협약 제218조의 항만국 관할권은 그 위반대상이 배출기준위반에 한하며 선박의 구조나 설비 등의 기준미달은 그 대상이 아니다. 이에 반해 항만국통제는 오히려 이러한 선박의 물적 결함이 중요한 통제대상이다. 즉, 항만국통제는 오염에 대한 원천적인 통제가 가능한 제도인 셈이다.

한편, 항만국 통제는 연안국이 국제관습법상 내수에서 누리는 주권 및 관할권의 당연한 결과이다. 이에 대해 해양법협약 제218조의 항만국 관할권은 해양관할권에 대한 전통적인 규칙들로부터 급격히 이탈한 것인데, 과연 관습법상의 제도로 확립되었는지 의문스럽다는 견해가 있다.²³⁵⁾ 국가들이 항만국통제를 넘어서 연안관할권 밖에서 이루어진 위반행위를 처벌까지 할 정도에 이르렀다는 것을 보여주는 증거는 거의 없다고 한다. “자국에 영향을 미치지 않는 위반행

234) 정진석, “항만국 통제 : 더 안전한 선박과 더 깨끗한 바다”, 「제3회 한국국제법학자대회 논문집」(2003. 10), 125쪽.

235) 상계논문.

위의 방지에 항만국이 무슨 관심을 가질 수 있겠는가”²³⁶⁾의 문구도 인용하고 있다. 또한 더구나 재판에 관한 한 기국 관할권이 여전히 현저하며, 이는 MARPOL 조약에 항만국 관할권을 인정하고자 하는 시도가 실패한 사실이 잘 보여준다고도 했다. 즉, 해양법협약 제218조는 오히려 고립된 하나의 예라고 볼 수 있다고 하였다. 그러므로 해양법협약 제218조의 항만국관할권은 혁신적인 제도이기는 하지만 아직 관습법상의 지위를 얻은 것으로 보여지지 않는다고 하였다. 해양법협약 제218조의 항만국 관할권과 동협약 제219조로 대표되는 항만국통제의 법적 지위가 다르다는 점은 실제 해양환경보호에 있어서도 차이를 가져올 것이라고도 하였다. 즉, 전자에 대하여는 국가들의 반발이 심할 수 있겠지만 후자의 경우에는 국가들의 반발이 거의 없을 것이다. 왜냐하면 후자는 국제관습법상 인정된 연안국 권리의 행사일 뿐이기 때문이다. “결과적으로 항만국 통제가 항만국 관할권보다 더 효과적인 해양환경보호 수단이 될 수 있을 것이다”고 하는 견해에는 동의한다. 그러나 흑해 등 24개 해역의 반폐쇄해인 경우 일단 오염이 되면 회복이 대단히 어렵기 때문에 해양오염방지를 위한 조치는 그 연안국에서 가장 절실한 문제이다. 따라서 반폐쇄해의 경우 해양오염방지를 위해서는 해양법협약 제218조의 항만국관할권은 조속히 관습법상의 지위를 얻어 반폐쇄해에 속한 항만국들의 관할권이 자유로이 행사되어야 한다고 본다.

III. 반폐쇄해의 해양오염방지를 위한 연안국의 관할권 행사

연안국은 영해이원에서 해양오염을 유발시킨 선박에 대해 전혀 관할권을 행사하지 못하는 바는 아니다. 즉, 유엔해양법협약에 따르면 연안국은 배타적 경제수역에서 선박에 의한 오염을 방지, 감소, 통제하기 위하여 국내법령을 제정할 수 있고(제211조 제5항) 또한 연안국은 배타적 경제수역 내에서 특별히 관리해야 할 필요성이 있는 해역에 대해서는 특정해역으로 지정하여 그 해역의 오염방지를 위한 국내법령을 제정할 수 있다(제211조 제6항 (가)호). 그리고 연안국은 배타적 경제수역을 향해하는 선박이 연안국의 해양환경에 중대한 오염을 발생시키거나 발생시킬 우려가 있을 경우, 동 선박에 대해서 물리적 조사

236) Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, V. 6, p. 112, para. 14(France).

를 행할 수 있으며(제220조 제5항), 영해나 배타적 경제수역 등에서 오염행위로 인해 연안국의 해양환경에 중대한 손해 및 위험을 야기한 명백하고도 객관적인 증거가 있는 경우 연안국은 그 선박에 대해서 관할권을 행사할 수 있다(제220조 제6항).

그러나 연안국이 영해이원 즉, 배타적 경제수역에서 관할권을 행사하는 것은 연안국의 절대적 권리가 아니라 상대적 권리이다. 즉 연안국은 제211조 제6항에 의한 국내 법령 제정권은 일반적으로 인정된 국제규칙 및 기준에 따라 제정하여야 하고(제211조 제5항), 제211조 제6항이 규정하고 있는 특정해역의 지정 및 그 해역에서의 국내법 적용은 특정해역으로 지정할 만한 합리적 근거가 권한 있는 국제조직을 통해서 승인되어야 하며, 특정해역과 관련되어 있는 이해당사국과의 협의를 거쳐야 하고, 특정해역의 지정을 뒷받침할 수 있는 과학적, 기술적 증거를 권한 있는 국제조직에 제출하여야 한다(제211조 제6항 (가)호). 뿐만 아니라 특정해역으로 지정된 경우, 그 특정해역의 한계를 명확히 공시하여야 한다(제211조 제6항 (나)호). 연안국의 물리적 조사권도 오염선박이 정보제공을 거부하거나 그 정보가 실제 상황과 모순이 발견된 경우 및 사건의 상황이 이러한 조사를 합리화시켜 줄 증거가 있어야 한다(제220조 제5항).

상기 조건들이 충족되어야 연안국은 영해이원에서의 해양오염 관할권을 행사할 수 있다는 것이다. 반폐쇄해에서는 대부분 수역이 좁아 인접 연안국간 배타적 관할권이 중첩될 소지가 많다. 그럴 경우를 대비하여 양자 및 다자적 협력관계를 공고히 한 후, 법적·제도적 장치를 명확히 확립하여 연안국의 관할권을 명확히 행사해야 만이 반폐쇄해의 해양환경은 보호될 수 있다고 본다.

제6장 결론

반폐쇄해는 지역주의적인 주장에서 발달되어 왔으며 그 연안국가들이 그들의 연안에 인접한 해역을 효율적으로 사용하고 그들의 권한을 인접해역에 확대하려는 경향을 반영한 것이다. 제3차 해양법회의의 폐쇄해·반폐쇄해에 관한 논의에서도 이러한 지역주의 주장이 거론되었고 새로운 해양법에 수용된 예라고 보여 진다. 이로 인해 이 해역의 연안국가들은 특별한 법적 지위를 가지게 되었고 공해 자유의 제한, 해협통과와 안보의 문제, 해양오염방지, 해양생물자원의 개발과 보존, 해양의 과학적 조사, 해양오염방지를 위한 인력훈련, 이를 위한 지역적 기구의 설립 등의 문제가 제기되었다.

이 논문은 반폐쇄해의 해양오염방지를 위해 반폐쇄해의 국제법적 규정과 국제법상 환경원칙을 고찰하였고, UNEP의 지역해프로그램을 연구·분석하여 해양오염의 합리적 규제 방안을 마련하고자 하였다.

이의 해결을 위하여 제2장에서 반폐쇄해의 지리학적 개념과 함께 국제법적 규정들을 살펴보았다. 즉, 반폐쇄해(Semi-enclosed Sea)라 함은 폐쇄해(Enclosed Sea)와 유사한 지리학적 개념을 가지고 있다. 다른 해역으로 향하는 출구가 뚫린 경우가 반폐쇄해이고 막힌 경우는 폐쇄해인 것이다. 그리고 반폐쇄해나 폐쇄해는 그 지리적 유사성으로 인해 1982년 유엔해양법협약 제9장에 함께 규정되었다. 해양법협약 제123조는 반폐쇄해 수역에 대하여 직접적 또는 관련 지역기구를 통한 상호협력을 강조하고 있었다.

이러한 반폐쇄해의 지위를 바탕으로 제3장에서는 UNEP 주도하에 진행되고 있는 지역해프로그램을 파악하여 해양오염 규제 현황에 대하여 살펴보았다. 1974년부터 UNEP는 반폐쇄해 또는 폐쇄해의 오염을 특별관리하기 위하여 지역해프로그램을 선정하여 행동계획(action plans)과 조약(convention)을 체결하도록 지원하고 있었다. 이에 국가간 협력관리의 성공사례라고 평가 받는 지중해프로그램을 시작으로 발트해 및 지난 8년 동안 이렇다 할 성과를 내지 못하고 있는 우리나라가 속해 있는 북서태평양 지역해프로그램(NOWPAP)을 검토하였다. 그 결과 지중해, 발트해 및 북해 등 3개 지역의 국가간 공동 협력관리 사례는 해양을 공유하고 있는 주변국간의 협력관계 구축이 공유해역의 환경을 보호하고, 자원의 지속가능한 이용을 실현함으로써 궁극적으로 관련국가의 사

회경제적·생태적·문화적 가치의 유지 증진에 기여하고 있음을 보여주는 전형적인 사례였다. 성공적인 지역협력체제 구축을 위해서는 산업발전정도의 차이, 자원확보의 어려움, 국가간 이해관계의 상충(上衝) 등을 적절히 해소하여야 하며, 효율적 실현가능한 방안을 도출하여야 한다. 이를 위해 이미 수행되고 있는 다른 지역의 지역협력체제를 연구·분석하여 그 시사점을 도출해내는 것이 매우 중요하였다.

제4장에서는 제2장 및 제3장에서 정립한 반폐쇄해의 지리학적 특성과 법적 지위, 그리고 지역해의 성공적인 관리 사례를 연구·분석함으로써 얻어진 합리적 규제 방안을 제시하였다. 현재 여기서 중요한 문제는 특수한 반폐쇄해에서 연안국들은 새로운 해양법에 근거해서 상호 협력할 의무가 지워졌다는 것이다. 관련 연안국들은 우선 먼저 협약을 체결하여 어업, 생물자원의 개발, 탐사, 보존 그리고 관할에 대하여 주권적인 권리를 행사하지만 해양환경보호라는 커다란 목표를 위해서 상호 협력하여야 한다. 다시 말해서 해양환경보호와 지속적인 개발을 위해서 상호 협력하여 효과를 극대화하여야 한다.

제5장에서는 관할권 행사를 통한 반폐쇄해의 합리적 규제방안을 제시하였다. 반폐쇄해에서 대부분 수역이 좁아 인접 연안국간 배타적 관할권이 중첩될 소지가 많다. 그럴 경우를 대비하여 양자 및 다자적 협력관계를 공고히 한 후, 법적·제도적 장치를 명확히 확립하여 분쟁의 소지를 차단하면서 연안국의 관할권을 분명히 행사해야만 한다. 아울러 해양오염 발생의 위험과 실질적인 피해발생을 규율하는 책임원리로서 결과책임주의의 도입은 해양오염의 발생 가능성이 높은 반폐쇄해에서는 적극 검토되어야만 하는 환경법 이론이다. 또한 다양한 해양오염원에 의해 발생할 수 있는 해양오염에 대한 관할권 행사는 기존의 환경책임원리의 검토만으로는 부족하며, 국제법상 불법이 아닌 행위에 의해 발생할 수 있는 초국경적 해양오염을 규율할 수 있는 국제법 원리로서 결과책임원리를 적용해야 한다고 본다.

이제까지 논의한 사항을 결론적으로 정리하여 보면, 해양오염은 지역에 따라 지리적·수로적·생태학적 특수성이 있으므로 지역별로 공동대처하는 것이 효과적인 규제방법이 될 수 있다. 특히 반폐쇄성 해역에서의 육상기인오염, 해저탐사 및 개발기인오염, 해양투기기인오염 등의 규제는 지역적 규제가 더욱 효과적이다. 그리고 기술협력 등을 통한 오염대책의 비용효과의 면에서도 지역적 접근방법이 타당하다고 본다.

UNEP는 반폐쇄해 및 폐쇄해의 해양오염 발생가능성이 다른 해양보다 높기 때문에 지역적 협력체제를 구축할 필요가 있다는 취지에서 지역해프로그램을 지원한 것이었다. 앞서 언급한대로 현재 UNEP에 의해 14개의 지역해프로그램이 형성되어 있는데, 한반도 주변수역도 1994년 북서태평양수역(NOWPAP)으로 지정되었다. 1974년 가장 먼저 지역해프로그램으로 선정된 지중해프로그램은 성공사례로 인정받고 있다. 이에 비해 NOWPAP은 지난 8년 동안 행동계획수립 이외에 아무런 제도적 성과를 내지 못하고 있다. 이는 한국, 중국, 일본, 러시아라는 4개의 참여국들이 정치적으로 복잡한 관계에 놓여있는 데다 서로 경제성장 정도가 상이하기 때문에 협력이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 한반도 수역도 또한 해상교통이나 자원, 그리고 해양환경 그 자체로도 매우 중요하기 때문에 관계제국은 반드시 협력하여야 한다고 본다.

해양오염방지를 위한 관련국 협력관리체제 구축을 위한 단계와 단계별 주요 사업내용은 향후 각 국에서 충분한 검토를 거쳐 보완이 이루어져야 할 것이다. 특히 인접 연안국간의 공동 의제가 되기 위해서는 해양환경·자원의 지속가능한 이용을 통해서 얻게 될 경제적, 정치적, 생태적 관점의 이익을 객관화하는 것이 필요하다. 해역의 해양환경·자원의 지속가능한 이용은 각국의 독자적 노력만으로는 한계가 있기 때문에 국제기구를 통한 협력관리체제 구축이 필요하다는 것을 인식하도록 해야 한다.

다양한 이익의 객관화와 협력관리의 필요성 도출과정에는 많은 어려움이 있을 것으로 예상되는데, 이 어려움의 대부분은 각국이 처해 있는 사회경제적 여건과 이를 반영한 정책 우선순위에서 해양환경관리가 차지하고 있는 위상이 국가별로 차이가 있기 때문에 발생할 것이다. 그러나 발트해의 사례에서 보듯이 각국별 사회경제적 여건이 차이가 있을지라도 각 국가의 정치, 경제 사회적 상황에서 수용 가능한 사업을 중심으로 초보적 단계에서 협력관계를 구축하는 점진적 접근(Incremental Approach)이 강조되어야 한다. 또한 협력관리의 필요성에 대한 인식을 공유하는 과정에서 해양환경관련 국제기구의 협력과 지원이 적극적으로 이루어질 수 있도록 국제기구가 참여할 수 있는 제도적 공간을 협력관리 초기부터 확보하도록 해야 한다.

마지막으로, 영해의 경우 영토에 준하는 국가의 배타적 관할권이 행사되는 수역이기 때문에 외국선박에 의한 불법행위는 국가관할권의 직접적인 관할대

상이 된다. 그리고 외국선박의 영해상 무해통항권이 국제관습법으로 인정된다 하더라도 연안국의 영해에서 '고의적'이고 '중대한' 오염행위를 한 경우 연안국이 관할권을 어떻게 어느 정도의 범위에서 적용할 것인가는 연안국의 재량사항이다.

그러나 영해와는 달리 반폐쇄성 수역에서 국가관할권을 행사할 때 수역이 좁아서 인접 연안국간의 배타적 관할권이 중첩될 소지가 있다. 그럴 경우, 원칙상 해당 연안국이 해당수역의 해양오염에 대하여 일방적 관할권을 행사할 수 없는 것은 아니다. 하지만 분쟁발생을 미연에 방지하고, 실효성 있는 해양오염방지를 위해서 자국의 법령에 대한 집행관할권의 행사를 자제하도록 해야 한다. 다시 말해서 국가관할권 행사로 분쟁 발생을 막고 인접 연안국간의 시너지 효과를 보기 위해서는 협력의 정신을 발휘하는 것이 매우 중요하다고 본다. 따라서 반폐쇄성 수역에 인접한 연안국은 양자 및 다자적 협력관계를 공고히 한 후, 관할권 행사를 통해 해양오염 및 환경피해발생 방지를 효과적으로 이룩해내야 한다.

參考文獻

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 김대순, 「국제법론」(제5판), 서울 : 삼영사, 2000.
오윤경 외, 「현대국제법질서」, 서울 : 박영사, 2001.
이기우, 「환경법」, 서울 : 학현사, 1993.
이병조·이중범, 「국제법신강」, 서울 : 일조각, 2002.
이석용, 「국제법 -이론과 실제-」, 서울 : 세창출판사, 1995.
이한기, 「국제법」, 서울 : 박영사, 1993.
최종화, 「국제해양법강의」, 부산 : 태화출판사, 1998.

(2) 논문 및 기타 자료

- 강대석·남정호, “황해 환경관리를 위한 관련국 협력체제 구축방안 연구”, 한국해양수산개발원(2002. 12).
김석현, “초국경적 손해에 대한 국가책임의 특수성”, 「국제법 평론」 통권 제3호(1994).
노명준, “국제법상의 환경오염문제”, 「서울대학교 법학」, 제22권 제2호(1981. 6).
문옥향, “해양오염방지를 위한 국제법적 규제 -황해오염방지를 중심으로-”, 충북대대학원 석사학위논문(2001. 8).
백진현, “방사성 폐기물 투기규제에 관한 국제법과 정치”, 「해양한국」(1994. 2).
정진석, “항만국 통제 : 더 안전한 선박과 더 깨끗한 바다”, 「제3회 한국국제법학자대회 논문집」(2003. 10).
최수정·김정택, “반폐쇄해의 해양오염방지를 위한 국가관할권 적용방안 연구 (황해의 경우를 중심으로)”, 「한국해양수산개발원 기본연구 2002-1

8」(2002. 12).

- 최성규, “황해의 해양환경보호를 위한 국제법적 고찰”, 한국해양대학교 대학원 석사학위 청구논문(1991. 2)
- 백봉흠·김영구·이석용, “반폐쇄해 내에서의 어업과 생물자원의 보존을 위한 연안국들의 협력 방안(동해와 황해를 중심으로)”, 「국제법학회 논총」, 제43권 제1호(1998).
- 박병도, “유엔을 통한 국제환경법의 발전”, 「국제법학회논총」, 제42권 제2호(1997).
- 문규석, “국제환경법의 법원”, 「한국외대 외법논집」, 제2호(1995).
- 하재환, “환경오염규제와 국제법”, 「현대법의 제 과제」, 玄汀 최재훈선생화갑 기념집, 현범사(1990. 7).
- 이상규, “동북아시아의 환경보전을 위한 협력방안 서설”, 「환경법연구」, 한국환경법학회 제13권 (1991).
- 이용희, “해양오염방지를 위한 국내법적 입법현황과 전망”, 「해양정책연구」 제6권 제2호, (1991).
- 이용희·권문상, “해양환경보전을 위한 UNEP의 지역해계획에 관한 연구”, 「환경법연구」 제16권(1994).
- 이창위, “경제수역실시와 관련된 법적문제-한반도 주변해역의 경제수역제도 현황을 중심으로-”, 「서울국제법연구 제2권 1호」, 서울국제법연구원(1995. 5).

2. 영미문헌

(1) 단행본

Andresen, Steinar, *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*, 2001.

Brian D. Smith, *State Responsibility and the Marine Environment*, Oxford : Clarendon Press, 1988.

Brownlie, Ian, *Principle of Public International Law*, 4th edition(Oxford : Clarendon Press, 1990), p. 16.

- Cameron, James and Abouchar, Juli, *The Precautionary Principle in International Law: The Challenge of Implementation*, London : Kluwer Law International, 1996.
- Churchill & Lowe, *The Law of the Sea(3rd edition)*, Manchester : Manchester University Press, 1999.
- Horbach, Nathalie L.J.T., *Liability versus Responsibility under International Law*, 1996.
- Hunter, *International Environmental law*, New York : The Foundation Press, 1998.
- Ian Brownlie, *Principle of Public International Law, 4th edition*, Oxford : Clarendon Press, 1990.
- Jennings, R., *Oppenheim's International Law*, Vol. I (Peace), Introduction and Part 1, 9th ed.; Harlow, England, London : Longman, 1992.
- Norvel Jr. J. V. and Beach E. L., *Naval Terms Dictionary, 4th ed.*, 1978.
- Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford : Clarendon Press, 1992.
- Peter H. Sand, *Marine Environmental Law in the United Nations Environment Programme*, London : Tycooly Publishing, 1988.
- Shaw Malcolm N., *International Law*, Fourth Edition, Cambridge : Cambridge University Press, 1997.

(2) 논문 및 기타 자료

- Alexander, L. M., Regional Arrangement in Ocean Affairs, *A.J.I.L.*(1977).
- Bodansky Daniel, "Customary(Not so Customary) International Environmental Law", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 3, issue 1, Fall(1995).
- Boyle A.E., "The Gabcikovo-Nagymaros Case: New Law in Old Bottle", *Yearbook of International Environmental Law*, Vol.8,(1998).
- Burke William T., "Ocean Development and International Law", *The Journal of Marine Affairs*, Vol. 2,(1974).

- Cameron James and Abouchar Juli, *The Precautionary Principle in International Law: The Challenge of Implementation*, Kluwer Law International,(1996).
- Committee on Coastal State Jurisdiction Relating to Marine Pollution, *the Final Report of International Law Association London Conference(2000)*(2000).
- Garrigues and Andersen, “Guidelines of the EC Reporting Obligations under the Barcelona Convention and Its Protocols in Force” , *EEA(European Environment Agency)*, (2001).
- Izzo, Giulio, *Data Collected within the Framework of the Regional European Sea Convention*, EEC, (1997).
- Lipson, C., “Why are some International Agreements Informal” , *International Organization* 45(4) (1991).
- Nandan Satya N. and Rosenne Shabtai, *United Nations Convention on The Law of The Sea*(1982), Vol.II, Martinow Nijhoff Publishers,(1993).
- Centre of International Sustainable Development Law, "Precaution on International Sustainable Development Law", A CISDL Legal Brief, 2002.
- “Commission Communication on the Precautionary Principle”, *Doc. COM(2000)1*.
- “European Parliament resolution on the Commission communication on the precautionary principle(COM(2000)1-C5_0143/2000-2000/2086(COS)”, *Official Journal of the European Communities*
- ICJ Report, Case Concerning *The Gabcikovo-Nagymaros Project*, 1997.
- Laig, Separate Opinion “*Southern Bluefin Tuna Case*”, 1999.
- “Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies”, *Doc. No. C(72)128*
- “Resolution 1 Program Implementation in the 2000-2001 Biennium :

Activities on Land-based Sources of Pollution and
Ecosystem-based Management of Fisheries”,
Doc.UNEP/NOWPAP/IG.6/L.1

Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human
Environment; 1972. 6. 16

‘Southern Bluefin Tuna Case’, *ITLOS*, 1999

“Survey of Liability Regimes Relevant to the Topic of International Liability
for Injurious Consequences Arising out of Acts Not
Prohibited by International Law”, *ILA(47th Session)*,
Doc.A/CN.4/471

“The Implementation of the Polluter-Pays Principle”, *Doc.C(74)223*

UNEP, “Global Programme of Action for the Protection of the Marine
Environment from Land-based sources”

3. Web Sites

www.anci.it/

<http://www.biotech-info.net>

Chris Hedley, *The Conservation and Management of the Living Resources
of the High Seas: The Impact of the 1995 United Nations
Fosh Stocks Agreement*, <http://www.oceanlaw.net>

<http://ece.uri.edu>

Sule Gunes, “Legal Status of Enclosed and Semi-Enclosed Seas”,

<http://www.emecs.or.jp>

<http://www.gpa.unep.org>

<http://www.greenpeacemed.org.mt>

<http://helcom.fi>

<http://merrac.nowpap.org>

<http://www.un.org>

<http://www.unep.ch>

UNEP, “Draft NOWPAP Regional Oil Spill Contingency Plan”,

<http://merrac.nowpap.org>

UNGA Res. 2997(X XVII), 15 Dec., <http://www.unep.org>