

황해에 있어서의 해양오염방지를 위한 지역적 협력에 관한 연구

이 윤 철* · 최 성 규**

A Study on the Regional Cooperation for the Prevention of
Marine Pollution in the Yellow Sea

Yun-Cheol Lee · Seung-Kyoo Choi

〈目 次〉

Abstract

I. 서 론

1. 문제의 제기
2. 연구의 목적 및 범위

II. 황해의 해양오염방지를 위한 국제법적 고찰

1. 황해 해양환경의 개관
2. 스톡홀름 인간환경선언
3. 1982년 UN해양법협약
4. MARPOL

III. 황해 연안국들의 해양오염방지에 관한 국내법

1. 한국의 해양오염방지 관련법
2. 중국의 해양오염방지 관련법
3. 북한의 해양오염방지 관련법

IV. 해양오염방지를 위한 국제협정

1. 황해 해양환경의 국가책임
2. 오염원별 협정
3. 지역적 협정

V. 결 론

1. 지역적 협력체제를 위한 제언
2. 제언을 위한 기본적 내용

Abstract

It is, as everyone knows, very important for human beings to protect and conserve marine environment. We has believed the ocean is so wide and deep that it cannot be polluted. But it has begun to doubt the capacity of self-purification of the ocean due to pollution arising from marine casualties.

* 정희원, 한국해양대학교

** 한국해양대학교

It has proved that semi-enclosed sea is likely to be polluted and cannot be restored easily once pollution occurs. Therefore, first of all, it is important to take preventive measures for prevention of marine pollution in the semi-enclosed sea like the Yellow Sea. Many of regional conventions for prevention of marine pollution have come into existence. This dissertation was set out from the fact that the Yellow Sea is semi-enclosed sea which is vulnerable to marine pollution. It is desirable not to deal with marine preservation of the Yellow Sea by a single exclusively but to deal with it by cooperation of all coastal states under the present circumstances.

I proposed a program of regional cooperation to protect and conserve the Yellow Sea. This program must be progressed with gradual arrangements.

First, they must establish a basic cooperation committee to work basic affairs on the protection of marine environment within the Yellow Sea. The Committee mainly play parts of study and research concerned with pollution of the Yellow Sea in the non-governmental side and consist of legal and scientific experts.

Second, they must establish the control Committee to prevent marine pollution of the Yellow Sea substantially.

There is a reason that regional cooperation cannot be directly concluded with the regional treaty. Because there is a problem of Recognition of States left.

In principle, a subject of treaty must be a state in the International Law. But they have not made Recognition of State which is demanded by International Law between North and South Korea. Therefore, the Control Committee must play a substantial part of prevention from pollution instead of the treaty.

Finally, we concluded tentatively named 「Convention on Regional Cooperation for Protection of Marine Environment of the Yellow Sea from Pollution」 if the matter is settled which is related to Recognition of States in the International Law.

I. 서 론

1. 문제의 제기

해양의 자체정화능력이나 오염물질을 무해하게 할 해양의 능력, 그리고 해양의 자원재생능력이 한계가 있다는 사실이 밝혀짐으로써¹⁾ 해양환경의 보호 및 보존이 인류의 생존을 위해 절대적으로 필요하게 되었다.

한편, 해양오염에 대한 해양환경의 취약성은 해양의 지형, 수심, 기후, 염분의 농도, 조류와 조석 뿐만아니라 연안국의 정치, 경제적 발전정도에 따라 상이하게 나타나고 있다. 이러한 해양환경의 보호 및 보존은 국가경계를 초월하여 국제적 차

원에서 행할 때 만이 효율적으로 달성될 수 있다. 그러나 해양환경의 보호 및 보존을 위한 해양오염규제는 전적으로 세계적 규모로 행해져야만 할 필요는 없다. 왜냐하면 해양오염은 지역적 특성에 따라 해양오염의 양태가 서로 다르며, 이에 따른 해양오염의 규제방법과 그 전략도 달리하여야 하기 때문이다. 따라서 효율적인 해양오염의 방지를 위한 방법론적 측면에서 본다면 해양오염방지를 위한 노력은 지역적 차원에서 실행할 때 더욱 더 효과적이라 할 수 있다.

특히, 황해와 같은 반폐쇄해인 경우 일단 오염이 되면 회복이 대단히 어렵기 때문에 해양오염방지를 위한 조치는 그 연안국가에서 가장 절실

1) Peter H. Sand, Marine Environmental Law in the United Nations Environment Programme(London : TY-COOLY PUBLISHING, 1988), p. 7.

한 문제이고, 따라서 연안국들의 적극적인 지역적 협력이 요구된다.

2. 연구의 목적 및 범위

인간에 의한 오염행위가 법적 규제의 대상이 되어 효율적으로 환경이 보호, 보존되기 위해서는 근본적으로 오염행위와 오염결과간에 인과관계의 확정 및 정확한 해양오염의 정의가 선결되어야 한다.

해양오염은 그 특성상 오염행위와 그 결과의 발생이 직접적이고, 즉각적으로 나타나지 않는 경우가 대부분이기 때문에 오염행위와 피해발생간의 정확한 인과관계를 규명하지 않고서는 효율적인 법적 규제를 기대하기 어렵다. 특히 해양오염은 그것을 탐지하고 직접 느낄 수 있는 인구가 제한되어 있을 뿐만 아니라, 육상기인 해양오염의 경우처럼 오염행위와 그 결과의 발생은 장시간을 요구하므로 즉각적인 오염행위 금지를 실행하기가 매우 곤란하다.

더우기 황해는 반폐쇄해로 되어 있어서 한번 오염되면 회복시키기가 대단히 어렵기 때문에 무엇보다도 오염을 예방하는 것이 중요하다. 한편, 이 지역 연안국들의 경제정책으로 비추어 보아 해양오염의 개연성이 대단히 높다.

따라서 이 논문에서는 반폐쇄해로 구성된 황해의 해양환경이 국제법적 차원에서 보호될 수 있는가? 또한 이에 대한 국제법상의 법리는 무엇인가에 대하여 살펴 보고자 한다.

이 논문의 지역적인 범위는 우리나라의 제주도 남단과 중국의 상해를 잇는 직선의 북쪽해역, 즉 황해에 국한한다. 물론 황해 해양오염의 간접적인 영향권에 있는 상해이남해역과 일본의 서남해역도 고려하여야 하지만, 이들 해역은 원칙적으로 황해 이원의 해역이기 때문에 여기에서는 제외하

기로 한다. 이러한 반폐쇄해인 황해에 인접하고 있는 연안국들은 해양환경을 보호하기 위한 법체계적 차원에서 지역적 합의가 이루어져야 한다. 왜냐하면 국가간의 지역적 합의는 해양오염방지를 위한 기준을 설정하기 위해 대단히 유용하기 때문이다.

II. 황해의 해양오염방지를 위한 국제법적 고찰

국제법상 해양환경의 보호제도는 주로 국제조약에 의해 발전되어 왔으나, 그 기초적인 법리는 전통적인 국제법 체계속에서 면면히 발전되어 왔다. 이러한 법리는 트레일 스멜터(Trail Smelter) 원칙, 영역주권제한의 원칙, 공해이용자유의 합리적 제한원칙 등이며, 그 주된 내용은 일국의 권리행사는 타국에 손해를 야기하지 않는 방법으로 행해져야 한다는 것이다.

한편, 해양오염방지를 위한 국제법은 관습국제법으로도 발전하였고, 한편으로는 지역협정 또는 오염원별 국제협정과 같이 주로 조약법에 의해 발전하기도 하였다. 그리고 현대 국제법에서는 해양오염방지가 국가의 의무임을 인식하고 그러한 의무위반에 대해서는 국가책임을 부담하여야 한다는 방향으로 발전되어 가고 있다.

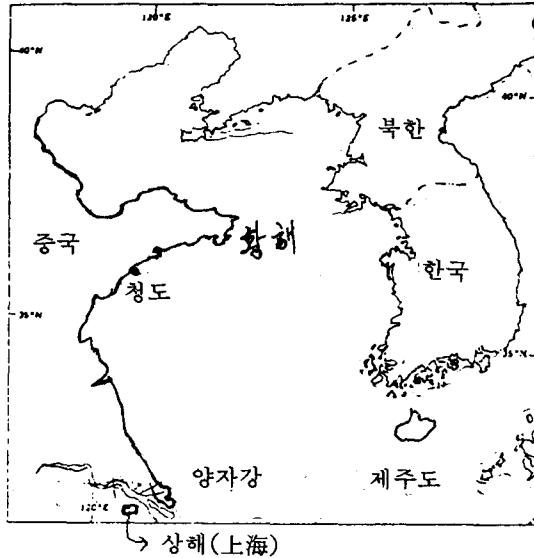
그런데 효율적인 해양오염방지를 위한 제도론적 측면에서 본다면, 해양오염방지의 문제는 일반적인 세계적 조약의 필요성도 요구되지만, 해양오염의 특성상 구체적이고도 실효적인 오염방지를 위해 지역조약의 필요성도 강조된다. 현실적으로 해양오염에 관한 국제법이 그러한 방향으로 발전해 오고 있음은 주지하는 바와 같다.

1. 황해 해양환경의 개관²⁾

2) 황해의 해양 환경에 관한 상서는 "The Regime of the Yellow Sea" ed. choon-ho Park, Dal-choong kim, Seohang Lee. (Institute of East and West Studies, Yonsei University : 1990)

Trail Smelter 원칙이란 캐나다의 Trail Smelter에서 발생한 환경오염사건에 대해 1941년 미국-캐나다간 특별중재 재판소의 판결에서 나타난 일반원칙으로 즉 어떤 국가도 다른 나라의 영토나 국민의 재산, 신체에 대하여 매연으로 피해를 주는 방식으로 자국영토를 이용할 권리는 없으며 그러한 이용을 허락할 권리도 없다고 하였다. 金榮球, 「現代海洋法論」(서울: 아세아社, 1990), pp. 514-515.

중국의 양자강 입구와 우리나라의 제주도를 연결하는 선을 기준으로 하여 그 북쪽해역이 황해이다.



「지도 I - 황해의 범위」

황해는 약 400,000Km²의 면적을 가지며 평균수심이 44m, 최고수심이 약 88m에 달하는 천해의 공유대륙붕을 이루고 있다. 황해의 해류는 북쪽의 발해만과 남쪽의 동지나해를 연결하는 하나의 해수순환체계를 형성하고 있으며 조류는 그 움직임이 큰 것으로 세계에서 유명하다.

황해의 최대 넓이는 약 380해리이므로 해양법상의 공해가 존재하지 않는다. 따라서 일방의 관할권 내에서 발생한 오염은 타방에서 직접적인 손해를 발생시킬 수 있다.

현재, 황해의 오염상태는 황해연안해(nearshore areas)를 제외하고는 매우 심각한 정도는 아닌 것으로 평가되고 있다.³⁾ 그러나 황해연안국가들의

정치적 문제로 인해 황해의 종합적인 해양환경 실태에 대한 연안국가들의 공동조사가 한번도 실시되지 않았을 뿐만 아니라 그에 대한 정보의 교류조차도 없었다. 따라서 현재로서는 정확한 오염정도를 파악하는 것이 사실상 곤란하다. 이러한 점때문에 황해의 해양오염정도는 잠재적 측면에서 보다 강조되어야 한다.

한편 황해는 해양오염에 취약한 반폐쇄해로 구성되어 있다는 점, 그리고 연안국들의 경제적 상황⁴⁾이 환경오염에 우려할 단계에 놓여 있다는 점을 고려해 볼 때 황해의 오염발생 개연성은 대단히 높은 것이 사실이다. 그러므로 무엇보다도 해양환경을 보호하기 위한 예방적 조치가 중요하다. 특히 황해는 어업활동의 밀도가 세계의 어느 곳보다도 높은 곳이기 때문에 해양오염방지를 위한 지역적 협력이 절실히 요구되고 있다.

2. 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.

스톡홀름선언은 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 또는 양자간 국가협정이 필수적이라고 규정하고 있다. 특히 지리적, 생태적 요인이 동일한 자연적 실체를 이루고 있는 지역의 오염방지를 위해서는 지역국가간 정책적 조화를 꾀하여야 하

3) Y.H. Seung and Y.C. Park, Physical and Environmental character of the Yellow Sea. *The Regime of the Yellow Sea*(Institute of East and West Studies : 1990), p. 36.

4) 황해의 해양오염에 직접적으로 영향을 미칠 가능성이 있는 황해연안국가들의 임해공업지역은 한국의 경인공업지역, 호남 新공업지역, 북한의 관서공업지역, 용암포 및 신의주공업지역, 중국의 상해공업지역, 톈진공업지역, 뤼따공업지역등이 있다.

고, 공동의 오염방지 조치를 채택하여야 한다고 규정하고 있다.⁵⁾

3. 1982년 UN해양법협약

국제법상 해양오염방지에 관한 논리의 기초는 해양환경이 통일된 생태계를 유지하고 있으며, 인류환경의 주요 터전인 점을 인식하여 이러한 해양환경을 보호하고 보존하는 것은 모든 국가의 의무라는 것이다. 따라서 이러한 의무의 위반은 국제법상의 의무의 위반인 것이다.

그러나 해양오염방지문제의 해결을 위한 법적 제도를 마련함에 있어서, 일반적인 규범을 제시하는 국제법이나 1982년 UN해양법협약상의 해양환경 관련규정이 해양환경의 보존과 보호에 대한 국가의 의무에 진정한 효과를 부여할 수 있는 법적 제도를 규정하였는가에 대해서는 의문이 제기되는 것이 사실이다. 이러한 점은 특히 해양오염규제의 구체적 규정 및 기준설정의 곤란성, 관할권의 귀속문제, 의무위반에 대한 효과적인 집행의 곤란성 등에 의해 야기된다. 해양오염방지를 위한 지역협정은 이러한 점을 고려해 볼 때 중요한 의의를 지니고 있다.

즉 지역협정은 국가가 해양오염방지를 위한 적절한 조치를 취할 것을 확보할 수 있다는 점, 그리고 해양오염방지를 위해 국가가 이행해야 할 의무에 대해서 직접적인 구속력을 가할 수 있다는 점 등으로 인해 일반 국제법에서 확보하기 어려운 내용들을 지역협정은 어느정도 확보할 수 있다. 또한 해양오염은 지역의 경제적, 문화적 특성 또는 지역의 물리적 특성에 따라 오염형태를 달리하고, 이는 결과적으로 효과적인 오염방지는 지역에 따라 상이하게 규제되어야 한다. 1982년 UN해양법협약도 해양오염방지를 위한 지역적 차원에서 해결한다는 점에 대해 협약의 곳곳에서 규정하고 있다.⁶⁾

1982년 UN해양법협약 제9장은 폐쇄해 또는 반폐쇄해의 지리적 특성을 특별히 고려하여 이 지역의 해양활동에 대해 관계국이 상호협력하도록 할 의무를 부담시키고 있다.

특히 다음의 경우는 연안국간에 직접적으로 또는 지역조직을 통하여 지역적인 협력이 요구된다.⁷⁾

가) 해양생물자원의 관리, 보호, 탐사 및 이용의 조정

나) 해양환경의 보호 및 보존에 관한 이용의 무이행의 조정

다) 과학조사정책의 조정 및 적절한 경우 공동과학조사 계획의 실시

라) 위의 내용을 시행함에 있어서 상호협력을 위한 다른 이해관계국 또는 국제조직의 초청 등이다.

해양환경을 보호하기 위한 지역적 협력은 동협약 제197조 내지 제201조에서 총체적으로 규정하고 있다.

특히 “국가는 해양환경의 보호 및 보존을 위하여, 적절한 경우, 특수한 지역적 특성(characteristic regional features)을 고려한 지역단위(regional basis)의 국가간에 협력하여야 한다”⁸⁾고 규정함으로써 해양환경의 보존을 위해 지역주의(Regionalism)를 수용하고 있다.

해양환경의 보호 및 보존을 위한 이러한 지역주의의 수용은 그 결과 제198조, 제199조, 제200조의 목적을 위해서는 국가간 또는 지역국가간 협력이 이루어져야 함은 당연한 귀결이다. 또한 이러한 지역협력의무는 각 오염원별 해양오염방지의무를 규정한 제207조 내지 제212조에도 영향을 미쳤으며, 특히 지역협력이 요구되는 육상기인 오염, 해저활동으로 인한 오염, Dumping에 의한 해양오염에 대해서는 보다 구속적인 법적 근거로 해석하여야 한다.

5) 원칙 제24조

6) UN해양법협약('82) 제123조, 제197조

7) 제123조

8) 제197조

이렇게 볼 때, 제9장의 지역협력의무와 더불어 제12장에 의한 지역협력의무에 의해서도 황해의 해양환경을 보호하고 보존하기 위한 연안국들의 지역협력의무는 당연히 이행되어야 한다.

4. MARPOL

1973년의 국제해사기구가 채택한 「선박으로 부터의 오염을 방지하기 위한 국제협약」(이하 MARPOL 73/78로 약칭)은 이전의 OILPOL(1953)과 달리 유류오염 뿐만 아니라 선박에서 기인하는 모든 형태의 오염을 규제대상으로 하고 있다.

즉 MARPOL 73/78 부속서는 유류 뿐만 아니라 기타 해양환경에 유해한 오염물질을 구체적으로 분류하고 있을 뿐만 아니라 그 규제기준을 규정하고 있기 때문에 해양오염방지를 보다 효과적인 시행할 수 있게 되었다.

한편 MARPOL 73/78은 특별수역¹⁰⁾(Special Areas) 개념을 새로 도입하여 선박 특히 유조선의 왕래가 빈번하고 육지로 둘러싸인 해역을 연안국이 특별해역으로 지정하여 그 해역에 대해서는 MARPOL의 일반적 기준보다 엄격히 규제할 수 있도록 하고 있다.

즉 연안국은 EEZ의 범위내에서 특별해역을 지정하여 선박으로 인한 해양오염의 방지를 위해 특별히 강력한 조치를 취할 수 있게한 제도이다.

한편 황해의 경우, 향후 예견되는 황해에서의 해상운송량 증가, 그에 따른 선박기인 해양오염의 발생가능성, 그리고 육지로 둘러싸인 황해의 반폐쇄성으로 인한 오염취약성을 고려해 볼때 이 해역을 MARPOL의 규정에 따른 특별해역 지정이 필요가 있다.

그러나 황해연안국가들은 아직도 황해에 대해 EEZ을 설정조차하고 있지 않고 있으며, 또한 평화공존의 관계가 아닌 단절외교관계에 있어서 특

별해역의 범위를 확정하기 곤란하다. 특히 특별해역¹¹⁾의 지정은 MARPOL의 협약의 개정절차가 필요하고 그러기 위해서 연안국의 합의가 있어야 하기 때문에 특별해역의 지정이 용이하지 않다. 그러므로 MARPOL 73/78에 의한 특별해역을 지정하는 방법외에 연안국들의 지역 협력에 의한 황해의 오염 방지를 모색해 볼 필요가 있다.

III. 황해 연안국들의 해양오염방지에 관한 국내법

해양오염방지에 관한 각 연안국의 국내법은 주로 이 분야의 국제법을 국내법으로 수용하는 형식을 취하고 있다. 이러한 점으로 비추어 볼 때 해양오염방지에 관한 국내의 모든 정책은 이미 국제적인 해양오염방지정책의 일부로 볼 수 있고, 국제법의 구조로 볼 때 궁극적으로는 국제해양오염방지를 위해서 결국 각국의 모든 입법정책에 크게 의존할 수 밖에 없다. 그런데 해양오염의 방지를 위한 국제적 협력은 각국의 기본적인 국내 환경정책의 연장선상에서 성립된 것이며, 따라서 황해 연안국의 기본적 환경정책의 개관은 이 논문의 목적상 바로 그러한 이유 때문이다.

다음에서 볼 수 있듯이 황해 연안국들이 해양오염방지를 위해 취하고 있는 제도적 조치는 최소한의 공통분모를 형성하고 있다고 할 수 있다.

1. 한국의 해양오염방지 관련법

한국은 국가의 적극적인 경제개발정책에 의해 1970년대를 전후하여 산업구조의 근대화화 도시화로 인해 공해 등 환경문제도 양적, 질적으로 확대, 고도화, 복잡화됨으로써 선진국에서의 환경문제와 유사한 양상을 나타내기 시작하였다.

환경문제에 대처하기 위한 입법, 행정적 발전은

9) The International Convention for the protection of pollution from ships of 1973.

10) § 211(6)

11) 현재 특별해역으로 지정된 해역은 지중해, 발틱해, 흑해, 홍해, 페르시아만 등이다. 규칙 제10(1)

1977년 대통령 연두기자회견에서 환경문제에 관한 언급을 계기로 활기를 띠기 시작하였다.

1977년 이전의 환경문제에 대한 법적 제도는 1961년 오물청소법, 1963년 공해방지법에 의하여 유지되어 왔었다. 그러나 오물청소법은 일반 폐기물에 대해서만 규정하고 있어 그 적용범위가 매우 제한되어 있었고, 공해방지법도 법시행을 위한 시행규칙이 1967년에 가서야 제정되는 등 총체적이고도 실효적인 환경문제에 대처하기에는 많은 미비점이 지적되었다.

해양환경에 대한 한국의 관심은 1970년대 초, 동지나해의 석유광구개발권에 관한 한국, 대만, 일본의 협상과 관련하여 공식화되었다.

한국은 일본과의 해양자원개발에 관한 협상과정에서 해양오염과 관련된 한국의 법률적 견해를 분명히 할 필요성이 있었으나, 당시로서는 해양오염과 관련된 법률이 1970년에 제정된 「해저광물자원개발법」밖에 없었다. 이러한 점을 시정하기 위하여 1977년 해양오염방지법을 제정하였다.

한편 1977년 고 박정희 대통령이 행한 연두기자회견에서 환경문제를 제기함으로써 이에 대한 입법, 행정적 차원에서 구체적으로 다루어지기 시작하였다. 그 후 제8차 헌법개정 당시 처음으로 헌법 제33조에 환경권을 신설하였고, 또한 1980년에는 환경행정을 전담할 환경청을 신설함으로써 행정적 차원에서의 환경문제를 보다 효과적으로 대처할 수 있는 기초를 마련하였다.

그러나 날로 다양화, 복잡화해가는 환경문제에 보다 더 효과적으로 대처하기 위해서는 아직도 미비한 점이 발견되었고, 따라서 1980년에 신설된 환경청은 1989년 환경처로 확대 개편되었으며, 환경보존법도 1990년 환경정책기본법에 의해 폐지되었다.

1989년 환경청의 환경처 확대 개편과 1990년 8월의 환경정책기본법의 제정은 분명히 한국 환경정책 및 환경입법정책의 일대 전환기의 계기를 마련하였다고 볼 수 있다. 사실 과거의 환경보존법은 대기, 수질, 소음, 진동 등 이질적인 환경분야를 함께 규정하고 있어 다양화, 복잡화해가는 현대의 환경문제를 실효적으로 대처하기 곤란하

었던 것이 사실이었다. 따라서 환경처의 승격 및 환경정책기본법의 제정은 환경정책을 위한 입법, 행정상의 체계를 한층 더 강화시켰으며 이러한 조치들은 환경정책의 실효적인 집행을 위해 요구되는 제도적 미비점을 보완한 것이라고 평가할 수 있다.

2. 중국의 해양오염방지 관련법

중국은 현재 MARPOL 73/78 부속서 I, II, III 와 1969년 CLC 및 1969년의 CLC Protocol, 그리고 1972년의 LDC 및 그 개정협약인 1978년의 「Incineration」에 관한 개정협정과 1980년의 「오염물질 목록」(List of Substances)에 관한 개정협정에 가입하고 있다.

또한 중국의 해양환경보존법 즉 MEPL(Marine Environmental Protection Law, 1982)도 그 후속입법조치로 연안의 석유 및 가스개발 그리고 선박으로부터의 해양오염방지를 위한 입법을 제정하였다. 그리고 MEPL은 국가해양청(the State Oceanic Administration : 이하 SOA로 약칭함)으로 하여금 해양환경의 조사, 감시, 탐지 및 과학적 연구를 하도록 규정함으로써 모든 해양오염관계를 SOA가 총괄하도록 하고 있다. 이러한 점은 효율적인 해양오염방지의 시행을 위해 필요한 조치로 평가될 수 있다. 그리고 해양오염방지정책을 국가경제정책의 한 내용으로 포함함으로써 해양오염방지와 해양이용의 적절한 조화를 꾀하고 있는 것 같다.

중국은 해양오염방지를 위해 그 후속조치로서 「선박으로부터 해양오염방지에 관한 규정(1983)」 및 「유전개발로부터 해양환경보존에 관한 규정(1983)」을 제정하는 등 대체적으로 한국보다 발전되어 있는 것으로 평가되고 있다.

3. 북한의 해양오염방지 관련법

환경보호를 위한 북한의 입법적 발전과정에 관하여는 특별한 내용을 발견할 수 없다. 1972년에 제정된 북한의 헌법에서도 환경문제에 관한 내용은 전혀 명시해 놓고 있지 않다. 다만 1974년 개

정한 신행법 제102조는 공해를 발생시켜 인민의 건강 및 재산에 피해를 준 자에 대해서는 2년 이하의 징역형에 처한다고 규정하고 있고, 1974년의 토지법도 “강, 하천과 호소(湖沼), 저수지에 더러운 물, 독이 있는 물질을 정화하지 않고 내려보내거나 오물을 버릴 수 없다”고 규정하고 있을 정도이다.

그러나 최근 북한도 환경보호법을 입법 제정하여 환경오염방지를 위한 기본적인 제도적 장치를 마련하였다.

1986년 4월 9일 최고인민회의에서 채택된 환경보호법은 사회의 발전에 따라 환경오염문제가 대두됨을 인식하게 되었고, 이러한 환경오염문제에 대처하기 위해 생산에 앞서 환경보호대책을 세울 것, 오염물질의 배출기준을 준수할 것, 국토개발 계획 수행시 환경보호를 고려하여 집행할 것 등을 규정하고 특히 정부원에 환경보호위원회를 설치하도록 규정하고 있다.

그러나 아직까지 해양오염방지를 위한 단일한 입법은 아직 제정하지 않고 있으며 환경보호법이 대기, 수질, 토양, 생물 그리고 해양오염을 종합적으로 규정하고 있어서 법체계가 단순한 실정이다.

해양오염방지에 관한 북한의 입법적 태도는 한국, 중국과 비교해 볼 때 그 발전정도가 상당히 낮은 것으로 평가되고 있다. 하지만 북한도 MARPOL 부속서 I, II, III, IV, V에 가입하고 있고, 최근에는 환경보호법도 제정하였으므로 해양오염방지를 위한 기본적인 법적 제도는 마련되어 있다고 볼 수 있다.

IV. 해양오염방지를 위한 국제협정

해양환경의 보호와 보존은 특정국가나 특정지역의 문제가 아니라 곧 세계적인 문제라는 인식이 1972년 스톡홀름선언을 계기로 일반화되기 시

작하였으며, 그 이후 이를 위한 국제사회의 노력은 1982년 UN해양법협약의 성립으로 그 결실을 맺게 되었다. 그러나 해양환경의 보호 및 보존을 위한 1982년 UN해양법협약은 일반적이고 포괄적인 내용만을 규정하고 있고 해양오염방지를 위한 규칙 및 기준은 국제적으로 인정된 규칙 및 기준을 고려하여 시행하도록 함으로써 구체적인 국제협정에 위임하고 있다. 특히 해양오염방지를 효과적으로 수행하기 위한 방법론으로서 1982년 UN해양법협약은 곳곳에서 지역적 협력을 강조하고 있다.

1. 황해 해양오염의 국가책임

1) 해양오염과 국가책임

국제환경법이 국가책임원칙의 적용을 필요로 하게 된 것은 오늘날 국제사회의 과학기술의 발달과 고도로 발전된 산업사회의 형성으로 국제환경공해가 빈번하게 발생하고 아울러 심각하고도 대규모의 피해가 발생하였으며, 향후 이러한 위험을 수반한 행위가 계속될 것으로 예상되고 있다는 점 때문이다. 특히 육상기인 해양오염과 같이 국가의 주권이 절대적으로 미치는 지역에서의 오염행위에 대해서는 오염방지에 관한 국제협정에 의해서도 실효적인 법집행이 쉽지 않다. 그렇다 할지라도 황해와 같이 공해(公海)가 존재하지 않아¹²⁾ 국가의 영역내에서 발생한 오염이 타국에 대해 직접적인 오염피해를 발생시킬 가능성이 농후한 경우에는, 근본적으로 국가는 해양오염방지의 의무를 부담하고 있고, 따라서 그 의무의 위반은 곧 국가책임을 구성한다는 法理의 적용을 고려할 필요가 있다.

사실, 국제환경오염에 관한 관습국제법은 이미 트레일 스멜터원칙, 영역주권제한의 원칙, 공해자유의 합리적 제한원칙 등이 전통 국제법의 내용으로 형성되어 있다. 이러한 원칙을 기초로 한

12) 황해의 최대폭이 약 380해리이므로 황해 연안국들이 200해리 배타적 경제수역을 설정할 경우 실질적으로 공해대가 존재하지 않게 된다.

해양오염방지 의무와 관련하여 현재로서는 국가 책임원칙의 적용 이외에는 달리 적용될만한 적절한 국제법의 원칙은 없다.

2) 해양오염의 국가책임 성립

국가의 국제법상 국가책임이 성립하기 위해서는 국가의 국제의무위반으로 인한 불법행위가 있을 것, 그러한 불법행위로 인해 손해가 발생할 것, 그리고 불법으로 인한 손해발생의 책임이 그 국가에 귀속되는 사유가 있을 것 등이다.¹³⁾ 그러나 비록 국제법에 위배되는 행위는 아닐지라도 다른 나라의 법익을 침해하여 결과적으로 그 나라에 인적, 물적 손해를 주게 되면 그에 대한 책임을 져야할 경우가 있다. 즉 국가의 적법행위에 의할지라도 그 행위가 타국에 손해를 발생시킬 경우에는 그 국가가 국제법상의 국가책임을 부담하여야 하며 해양오염행위에 따른 국가책임은 바로 이러한 범주에 속한다 할 수 있다.

3) 평가

비록 일반적 성격을 가지기는 하나 국가의 해양오염방지의무는 1982년 UN해양법협약 제192조 및 제194조에 따라 국제법상 인정된 국가의 의무이다. 그러나 자국 영토내에서의 오염행위에 대해서는 국가주권원칙이라는 전통적인 국제법원칙에 의해 단정적인 결론을 내리기가 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 지구환경의 생태계가 분리될 수 있는 성질의 것이 아니라는 사실만 밝혀지면 오히려 국가주권원칙이 제한되어야 할 것이다. 한편 이러한 문제는 국가간의 특별한 계약적 의무에 의하여 해결될 수 있다.

황해는 공해(公海)가 없고 해수의 혼합이 활발히 이루어지기 때문에 연안국의 자국내에서 발생한 해양오염은 곧 타방 연안국의 해양오염으로 연결될 가능성이 매우 높은 해역이다. 따라서 해양오염의 국가책임에 대해 관습국제법에 의존하는 외에 각 연안국의 자국내 해양오염방지의무에

대해 국가간의 특별한 계약적 의무를 성립시킬 필요가 있는 것이다. 즉 황해의 해양오염방지를 위한 연안국의 의무는 곧 이러한 특별계약에 의한 의무에 따르고 국제법상 그러한 의무의 근거는 황해연안국가들의 지역협정에 의해 구현될 수 있다.

2. 오염원별 협정

해양오염방지를 위한 지역적 협정과 마찬가지로 오염원별 국제협정도 그것이 법논리적인 귀결에 따라 성립된 것이 아니라 해양오염방지를 위한 효율성의 이유때문이고, 특히 해양오염의 발생원인에 따라 국제법의 적용이 다르기 때문이다.

따라서 해양오염의 방지를 위한 국제협정은 오염방지의 효율성 또는 국제법 적용의 상이성을 고려하여 성립되며, 이는 결국 지역적 협정이나 오염원별 협정의 형태를 띠게 된다.

1982년 UN해양법협약도 종래 관습적으로 막연히 구별되어 오던 오염원을 선박기인 해양오염, 육상기인 해양오염, 대기로부터 또는 대기를 통한 해양오염, 해저활동으로 인한 해양오염, 해양투기 등 다섯가지로 대별하여 규정하고 있다.¹⁴⁾

3. 지역적 협정

해양오염의 실태는 세계적으로 동일하게 나타나는 것이 아니라 지역별 제반 특성에 따라 서로 다르게 나타나고 있는 실정이다.

따라서 세계적 차원에서의 해양오염방지문제는 일반론으로 다루어져야 할 문제이고, 구체적이고 실효적인 해양오염방지문제는 각 지역별 특수성을 고려한 지역적 협력에 의해 실행되는 것이 바람직하다. 해양오염에 대한 이러한 점은 오염문제에 대처하기 위한 국제적 노력이 지역단위를 기준으로 하여 성립되게 한 인식의 기초를 제공하였다.

13) 李丙朝, 李仲範 「國際法」 (서울: 一潮閣, 1987), p. 214.

14) UN해양법협약 제207조 내지 제212조

현재 해양오염방지를 위한 지역적 협정은 세계적으로 약 20개가 채택되어 있다.¹⁵⁾

한편 해양오염방지를 위한 국제협정은 대체로 다자간 협정(general multilateral treaties), 지역적 협정(regional treaties)¹⁶⁾, 그리고 1982년 UN해양법협약(The Law of the Sea Convention, 1982)에 의한 해양오염방지협약 등으로 대별할 수 있다. OILPOL과 MARPOL 등은 다자간 협정의 대표적인 예이며, 「Baltic Convention」과 「Barcelona 협정」 등은 지역적 협정의 예이다.

V. 결 론

지금까지 황해에 있어서의 해양오염방지를 위한 국제법상의 지역적 협력에 관하여 고찰하였다. 해양오염의 문제를 일국의 국내적 조치에만 의존할 수 없는 이유는 국가 영역내 또는 영역외의 일정 지역에서 오염이 발생한다손 치더라도 해양오염의 성질상 그것이 확산되어 자연적으로 타국의 이익에 영향을 미치기 때문이다. 따라서 해양오염을 방지하여 해양환경을 보호, 보존하기 위해서는 일국의 국내법적 조치만으로는 불충분하며 국제법상의 조치가 필요하다.

한편 관습국제법은 구체적인 오염방지 규칙 및 기준을 제공해 주지 못하기 때문에 실질적으로 오염을 방지하기 위해서는 적절하지 못하다. 그러나 해양오염의 지역적 특성, 오염원별 특성을 고려해 볼 때 범세계적으로 규제하는 것이 오히려 불합리한 결과를 야기할 수 있기 때문에 범세계적 규제도 모든 형태의 오염유형에 대해 실효적인 것만은 아니다. 특히 폐쇄해와 반폐쇄해의

경우는 더욱 그러하다. 그러므로 해양오염을 실효적이고 합리적으로 규제하기 위해서는 해양의 지역적 특성 및 관련 국가군의 정치 경제적 특성, 오염원별 특성 등을 고려한 지역적 협력이 절실히 요구되는 것이다. 1982년 UN해양법협약도 이러한 이러한 점을 고려하여 해양오염방지를 위한 지역적 협력을 강조하는 내용을 상당히 두고 있으며, 실제로 세계의 특수 해역에서 이를 위한 지역적 협력이 활발히 이루어지고 있는 실정이다.

이러한 측면에서 살펴볼 때 반폐쇄해로 이루어진 황해 역시 해양오염방지를 위한 지역적 협력이 절실히 요구되는 해역이다. 즉 황해는 지리적으로 해양오염에 취약한 반폐쇄해로 구성되어 있으며 한국을 위시한 황해 연안국의 경제상황은 황해 해양환경의 보호 및 보존에 대해 불리하게 작용할 것이 분명하다. 특히 황해는 수심이 얕고 조류가 강하기 때문에 일정지역에서 해양오염이 발생하면 황해 전체로 확산될 가능성이 있고 또한 황해는 공해대(公海帶)가 존재하지 않기 때문에 연안국의 관할권하에서 발생한 오염이라 할지라도 그 오염피해는 타연안국의 관할권하에 있는 해역에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 따라서 황해의 해양오염을 방지하기 위해서는 연안국간의 지역적 협력이 절실히 요구된다.

1. 지역적 협력체제를 위한 제언

황해의 해양오염방지를 위한 지역적 협력은 다음과 같이 3단계로 구분하여 접근할 수 있다.

제1단계에서는 기반조성을 위해 가칭 「황해의 해양환경보호를 위한 기초협력 위원회」를 구성한다. 이 위원회는 전적으로 민간차원에서 구성되며

15) 현재, 해양오염 방지를 위한 지역협정은 세계적으로 20개가 채택되어 있으며, 발틱해, 흑해등 반폐쇄는 거의 모두 지역협정을 체결하고 있다. 이에 대한 상세는, 최성규, "황해의 해양환경 보호를 위한 국제법적 고찰" (한국해양대학 석사학위 청구논문, 1991), p. 131.

16) 해양오염방지를 위한 지역협정은 대체로 연안국가들에 의한 자발적 지역협정과 UNEP(UN Environment Programme)의 후원하에 성립된 지역협정으로 구별할 수 있다. 최근 UNEP는 동아시아해를 UNEP의 지역협력계획(The Regional Seas Programs) 추진지역으로 설정하고, 나아가 동아시아해를 다시 7개 소지역해(Sub-region)로 세분하여 관리할 것을 권고하고 있다. 이 권고는 1976년 「동아시아 해의 해양오염에 관한 Workshop」에서 발표되었으며 7개소지역해는 뱅골만, 말라카해협, 타이만, 남중국해, 일본해, 황해 및 서중국해, 동군도 수역등이다.

특히 실무적 측면보다 학문적인 측면이 강조된다. 위원회는 주로 법률 및 해양과학자로 구성되며 황해의 해양환경을 보호하기 위한 기본적인 법률 문제 및 황해의 해양오염상태를 연구·분석하는 역할을 담당한다. 또한 정기적인 Workshop을 실시하여 황해 해양환경의 보호에 관한 연안국들의 인식을 확산시켜 주변 분위기를 조성하여야 한다.

제2단계에서는 황해의 해양환경보호를 실질적으로 담당하게 될 가칭 「황해 해양오염 통제위원회」를 구성한다. 제2단계에서 실행되어야 할 통제위원회의 구성은 그 근본적인 이유가 황해 연안국들의 법적 지위문제, 즉 국제법상의 국가승인문제 때문이다. 한국, 북한, 중국간에는 아직도 국가승인문제가 남아 있고, 이러한 상태에서 원칙적으로 국가가 법률행위의 주체가 되는 국제조약의 체결은 비록 국가승인을 추정할 수 있는 연안국들의 정치행위가 있다고 하더라도 법논리상 합당치 아니하다. 따라서 통제위원회는 위의 그러한 문제가 해결되기 전까지는 황해의 해양오염방지를 위해 실질적인 역할을 담당하여야 할 것이다.

마지막으로 제3단계에서는 제2단계에서 전제되었던 황해 연안국들의 정치적 관계가 해결될 경우 민간차원에서의 협력관계를 국가차원의 협력관계로 전환, 발전시킨다. 즉 황해의 해양오염방지를 위한 지역협력을 체결하는 것이다. 이와같은 협정에서 황해의 해양오염방지에 관한 모든 메카니즘을 포함시킨다.

지역적 협력을 위한 또하나의 방법으로서 관계국제기구¹⁷⁾에 의한 지역적 협력의 유도가 있다. 이와같은 방법은 황해의 해양오염방지를 위한 지역적 협력이 연안국의 이해관계로 인해 단계적 접근방법이 용이하지 않을 경우 더욱 객관적이고 합리적인 방법이 될 수 있다.

이와같이 해양오염을 보다 실효적으로 방지하

기 위해서는 지리적, 정치적, 경제적 상황이 서로 유사한 당해 연안국들이 범세계적 차원에서의 협력보다는 지역적 차원에서의 협력을 통해서 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 당사국들은 오염물질 배출기준, 사후적 조치 등에 관한 제반 기준들이 비슷하여 이해관계를 합리적이고 형평한 방법으로 해결하기가 쉽기 때문이다.

2. 제언을 위한 기본적 내용

해양오염방지를 위한 규제조치는 오염물질의 배출기준을 설정하는 것에서부터 출발한다. 배출기준을 설정하는 방법에는 해양환경보호와의 상관관계를 고려하여 특정물질의 최대허용기준을 설정하는 환경보호기준방법, 최대배출기준을 설정하는 배출기준방법, 배출시설의 구조나 설비에 대해 규제하는 기술기준방법, 위험물질의 배출을 완전히 금지하는 완전금지 방법, 그리고 오염물질의 배출에 대해 배출료를 징수하거나 오염을 야기한 또는 야기할 물질에 대해서는 가격을 조정하는 배출료 징수 및 가격 적용방법 등이 복합적으로 채택될 수 있다.

또한 해양오염의 사후적 조치로서 오염손해에 대한 보상문제와 오염방제문제는 중요한 문제이다. 특히 국적을 달리하는 私人間의 보상문제는 복잡한 법률문제를 야기하기 때문에 무엇보다도 오염손해에 대한 보상기금을 확보하는 것이 요망된다. 보상기금을 확보하는 방법은 전술한 배출료 징수 및 가격적용 방법외에도 황해를 출입하는 선박이나 황해의 해양오염을 발생시킬 가능성이 있는 모든 해양활동행위에 대해 일정한 기준에 따라 해양오염부담금을 부과하는 방법이 고려될 수 있다.

그리고 해양오염발생시 이의 확산 및 방제를 위하여 당해 연안국은 해양오염공동방제단을 설

17) 스톡홀름 인간환경회의에서 의결되고 UN총회에 의해 창설된 UNEP는 그 좋은 예가 될 수 있다. UNEP는 현재 해양환경보호를 위해 「지역협력 계획」(The Regional Seas Programs)을 추진중에 있으며 이미 UNEP의 후원하에 해양환경보호를 위한 지역협정이 많이 성립되어 있다.

치하여야 한다. 공동방제단의 설치는 황해의 해양환경보호 및 보존이 연안국들의 공동 관심사라는 인식의 결과이며 오염방지 및 방제기술, 오염에 관한 정보의 상호교환에도 대단히 유용하다.

參 考 文 獻

(1) 국내서적 및 논문(자료)

권영성, 「헌법학원론」, 서울:법문사, 1989.
 김영구, 「현대 해양법론」, 서울:아세아사, 1988.
 구연창, 「환경법론」, 서울:법문사, 1985.
 이병조 이중범, 「국제법신강」, 서울:일조각, 1990.
 한국법학교수회, 「법과 환경」, 서울:삼영사, 1977.
 정경모 최달곤(편), 「북한법령집」, 서울:삼영사, 1990.
 권상하, “해양오염방지관계법제의 비교연구”, 해운산업연구원, 1989.
 이상돈, “국제공해에 관한 국제법상 국가책임”, 법학논문집 제8집, 중앙대학교, 1983.
 이상돈, “육상활동에서 발생하는 해양오염의 국제적 및 지역적 규제”, 환경보존협회지 제5권 제1, 2호, 1984.
 이영준, “국제법상 해양오염방지에 관한 연구”-새로운 법질서의 형성 및 지역적 협력을 중심으로-, 경희대학교 박사학위 청구논문, 1982.
 홍기훈 박병권, “지구환경에 대한 해양학적 접근”, 해양정책연구 제5권 제1호, 해양연구소, 1990.

(2) 외국서적 및 논문(자료)

Churchill, R.R. and Lowe, H.V. *The Law of the Sea*, Oxford: Manchester Univ. Press, 1983.
 Johnston, D.M. *Environmental Management in the China Sea: Legal and Institutional Development*, 1980.
 Mcdoegal, M.S. and Reisman, W.D. *International*

Springer, A.L. The International Law of Pollution: Protecting the Global Environment in a World of Sovereignty States, Westport: Greenwood Press, 1983.
 Smith, B.D. *State Responsibility and the Marine Environment: The Rule of Decision*, Oxford: Clatendon Press, 1988.
 Valencia, M.J. *International Conference in the Yellow Sea-Transnational Ocean Resource Management Issues and Options for Cooperation-*, Occasional Paper No.3, Honolulu: East-west Environment and Policy Institute, 1987.
 Alexander, L.M. “Regional Arrangements in the Oceans”, 71 *AJ.L.*, 1977.
 Oczek, B.A. “International Protection of the Baltic Sea Environment against Pollution: A Study in Marine Regionalism”, 72 *A.J.I.L.*, 1987.
 Silk, M.A. “Chins's Marine Environment Protection Law” *Review of Socialist Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
 Xu Yulin, “Chinese Environmental Law”: Its past future, *The Role of International Law in Maintaining Peace and Promoting Development*, Beijing Conference on the Law of the World, April 22-27, 1990.
 UNEP. “egional Seas Programme: Legislative Authority”, No.17, 1985.
Law in Contemporary Perspective, New York: The Foundation Press, 1981.
 O'connell D.P. *The International Law of the Sea*, London: Clarendon Press, 1984.
 Sand, P.H. *Marine Environmental Law in the United Nations Environment Programme*, London: TYCOOLY PUBLISHING, 1988.