

런던의정서 가입 시 중국이 제출한 통지(선언)에 대한 검토 A Study on the Chinese Declarations to the London Protocol at the Time of Its Accession

최지영 · 홍기훈* · 신창훈**
Ji-young Choi · Gi-hoon Hong* · Chang-hoon Shin**

이화여자대학교 법학과 · *한국해양연구원 · **아산정책연구원
Ewha Womans University · *Korea Ocean R&D Institute
**The Asan Institute for Policy Studies

(2011년 8월 31일 접수, 2012년 2월 24일 채택)

Abstract : Republic of Korea designates a waste disposal site within the fishing zone administered jointly with China in the Yellow Sea. The issue of waste disposal at sea is subject to the 1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter commonly called London Protocol. China, one of the contracting parties declared that if China becomes a party to a dispute concerning the interpretation and application of the Protocol, the Arbitral procedure of the Protocol shall only be applied with written consent of the Government of China according to the Article 16.5 of the Protocol at the time of its accession. The Article allows any State may declare that, when it is a party to dispute about the interpretation or application of precautionary approach or polluter pay principle, its consent will be required before the dispute may be settled by means of the Arbitral procedure of the Protocol. This paper analyzes the legal basis of Chinese declaration and its implication to parties that may be in dispute with China using international precedents of similar nature and a game theory.

Key Words : Waste, Disposal at Sea, China, Yellow Sea, London Protocol, Pollution Prevention

요약 : 폐기물 및 기타물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 1972년 협약에 대한 1996 의정서(런던의정서)에 중국은 2006년 9월 26일에 가입하였다. 중국은 동 조약 가입 당시 의정서가 규정하고 있는 사전주의 접근법, 오염자 부담원칙의 해석 및 적용과 관련하여 의정서 제16조 5항에 기초하여 중국과의 분쟁에서 타국이 분쟁을 제기하는 경우에는 중국이 서면으로 동의한 경우를 제외하고는 타 국가의 쟁의를 인정하지 않는다는 통지를 선언(Declaration)의 형식으로 하였다. 우리나라는 2009년 1월 22일에 동 조약에 가입하여 중국과 함께 런던의정서 당사국이다. 중국과 황해를 공유하고 있는 우리나라는 이러한 통지의 내용이 중국의 해양투기로 인해 우리에게 피해가 발생하였을 경우 매우 중요한 시사점을 지니고 있다고 평가할 수 있다. 또한 우리나라가 1993년에 지정한 투기해역(서해병)이 2000년 한·중 어업협정 상 한·중 잠정조치구역 내에 일부 위치하고 있고 여기에 하수처리오니 등 산업폐기물을 현재에도 투기하고 있어서 이로 인하여 해역이 오염되어가고 있다. 따라서 본 소고에서는 중국의 선언이 지니고 있는 법적 의의를 알아내기 위해 우선 중국의 선언이 일반 국제법상 유보나 해석선언과 어떠한 관계가 있는지를 살펴보고 런던의정서 가입국들이 형성한 유보와 선언 및 한국과 중국의 선언이 지니고 있는 법적 함의를 분석해 본 다음 폐기물 해양 투기로 발생할 수 있는 분쟁상황을 유사한 국제판례와 게임 이론을 통하여 분석하여 이에 대응할 수 있는 방안을 검토하였다.

주제어 : 폐기물, 해양 투기, 중국, 황해, 런던의정서, 오염방지

1. 서론

런던의정서 제16조 5항상의 통지의 법적 성격을 이해하기 위해서는 우선 일반국제법상 유보(Reservation)와 해석 선언(Interpretative Declaration)에 대한 정확한 이해가 필요하다. 조약에 관한 비엔나 협약 제2조 1항에 따르면 유보는 국가 또는 국제기구가 전체적으로 조약의 목적 및 내용에 동의하여 그 당사국이 되고자 하는 의사를 가지지만 특정 규정에 대해서는 자국의 적용을 배제하기 위하여 가입 또는 서명, 비준할 때 행하는 일방적인 선언을 말한다. 일반적으로 통일된 조약을 체결하는 것이 가장 이상적이지만 현실적으로 조약의 당사국이 되는 모든 국가가 조약의 전 내용에 찬성하는 것은 어렵기 때문에 유보를 인정하여 조약의 보편성을

추구하는 것이다. 왜냐하면 조약을 만드는 과정에서 국가들은 저마다 자국의 이익을 최대한 반영하여 조약을 완성시키려고 하지만 모든 당사국들을 만족시킬 수는 없기 때문이다. 또한 신생 국가나 조약채택과정에 참여하지 못한 국가들은 아예 자신의 이익을 반영할 기회조차 얻지 못할 수도 있기 때문이다.¹⁾ 따라서 유보를 통해 일부 국가들에게는 받아들이기 어려운 조항을 자국의 국내적 실정에 맞춰서 변형할 수 있도록 도와주고 그 조약에 참여할 수 있도록 한다²⁾는 점에서 현실적으로 많이 사용되고 있다. 또한 유보를 통해 다수 국 간 조약의 성립을 용이하게 하여³⁾ 그 조약에 보다 많은 국가의 참가를 유도하여 조약의 보편성을 확보할 수 있게 된다.⁴⁾ 한편 조약의 어느 당사국이 유보를 선언할 경우 조약 내용의 일부를 수정하는 것과 같은 결과가

† Corresponding author E-mail: ghong@kordi.re.kr Tel: 031-400-6180 Fax: 031-408-4493

발생한다.⁵⁾

유보(Reservation)와 비슷한 성질을 지닌 것으로 선언(Declaration)과 이해(Understanding)가 있다. 선언과 이해는 유보와는 달리 법적 효력이 없으나 유보는 조약의 다른 당사국의 수락이 필요하기 때문에 유보의 부담을 피하고 실제적으로는 유보와 대등한 선언이나 이해를 표명하는 경우가 또한 많다.

1.1. 런던의정서 가입국들의 유보(Reservation) 표명

총 87개국이 가입한 런던협약 1972를 전면 개정한 1996년의정서(런던의정서)의 가입국은 2011년 5월 31일 현재 40개국이고, 이 중 7 개국(중국, 덴마크, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 한국)이 가입 당시 특정 조항에 대한 유보나 선언을 하였다. 그 유보 내용을 보면,

i) 당사국의 영토의 일부에 대하여 런던의정서를 적용하거나 배제하고 [중국 - 마카오(Macao), 덴마크 - 페로우 제도(Faroe Islands), 뉴질랜드 - 토켈라우 제도(Tokelau Islands), 영국 - 대서양의 여러 제도(The Bailiwick of Jersey, The Isle of Man, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Falkland Islands, Montserrat, St Helena, St Helena Dependencies, South Georgia and South Sandwich Islands)],

ii) 군함 등 주권면제 선박에 대하여 의정서를 적용하기로 하거나(노르웨이, 스웨덴), 의정서 제16조 5항에 따라 의정서 제3조 1항(사전방지 원칙) 및 2항(오염자 부담 원칙)의 해석에 관한 분쟁 당사국이 될 경우 부속서 3의 중재 절차를 밟기 전 자국의 동의를 요구하거나(중국, 노르웨이),

iii) 특정 폐기물에 대한 투기 금지의 유예(아국 - 수산화알루미늄의 제조 공정에서 발생한 광물성 폐기물의 2015년 12월 31일까지의 투기 허용)의 3가지 경우이다.

그런데 여기에서 주의해야 할 점은 중국과 노르웨이의 경우와 같이 의정서 제16조 5항에 따른 통지(Notification) 역시 선언의 형식으로 이루어졌는데 이를 과연 일반 국제법상의 유보 내지 해석 선언과 동일한 것으로 볼 수 있는지는 점이다. 따라서 이 글은 우리나라와 황해를 공유하고 있는 중국의 의정서 제16조 5항에 따른 선언의 아국에 대한 함의를 국제법적 측면과 게임이론 측면에서 분석하여 아국의 전략적인 입장을 마련하고자 한다. 아국은 수산화알루미늄 제조 공정에서 발생하는 폐기물은 황해에 투기하지 않으므로 본고에서 더 이상 논의하지 않는다.

2. 본 론

2.1. 국제법상 유보

유보는 다자조약(Multilateral Treaties)에서 이루어진다. 양자조약(Bilateral Treaties)은 당사국이 두 나라밖에 존재하지 않기 때문에 조약이라기보다는 계약(Contract)에 가깝기 때

문이다.⁶⁾ 따라서 양자조약의 각 조항들은 사전에 당사국이 전원 동의해야 형성된다. 양자조약에서의 유보는 상대국에게 조약의 내용을 수정하도록 요구하는 것과 같은 결과를 초래한다. 만약 양자조약의 어느 한 당사국의 입법 기관이 조약의 승인을 거부한다면 조약의 유보가 아니라 조약 자체를 다시 협상해야 하므로 양자조약의 유보는 형성되지 않는다(단 미국의 경우 대통령이 조약을 체결하더라도 의회에서 이를 승인하지 않으면 비준되지 않기 때문에 양자조약의 경우에도 유보(Reservation)라는 표현이 사용된다). 1975년부터 1985년 사이에 미국이 체결한 13개의 양자조약 중 9개의 사안에서 유보(Reservation)를 통한 수정(Amendment) 조치가 이루어졌다. 다자조약에서 유보가 인정되는 것은 다자조약이 국가능력이 동일하지 않은 국가들에게 특정 조항상의 의무를 자신의 선택에 의해 배제시킬 수 있도록 함으로써 많은 당사국 수를 확보할 수 있기 때문이다. 조약에 관한 비엔나 협약은 19조에서 유보 형성이 불가능한 경우에 대해 규정하였다. (i) 조약에서 유보를 금지하고 있는 경우와, (ii) 문제의 유보를 포함한 특정한 유보만을 금지하거나, (iii) 조약의 대상(object)과 목적(purpose)에 부합하지 않는 경우가 바로 그것이다. 전자의 경우 국제노동기구(ILO)에서는 ILO에 대한 유보를 선언하는 것을 금지하는 경우를 들 수 있다. 국제노동기구는 폴란드가 1920년 여성 고용에 관한 워싱턴 협약(Washington Convention on the Employment of Women)을 비준하면서 야간 노동과 해고에 관한 유보를 선언하려고 하자 이를 유보하는 것은 협약의 목적을 무효화하는 것으로 인정할 수 없다고 하였다.⁷⁾ 고문방지협약(Optional Protocol To The Convention Against Torture And Other Cruel, Inhuman Or Degrading Treatment Or Punishment)에서도 제30조에서 이 협약에 대한 유보를 금지한다고 규정한 바 있다. 또 후자의 경우 1975년 TIR 협약이 모든 경우의 유보를 금지했지만 분쟁 해결에 관한 조항에 있어서는 예외적으로 유보를 인정할 예를 들 수 있다. 이에 따라 알제리 등이 57조의 분쟁 중재 절차에 대한 유보를 선언하였다.⁸⁾ 따라서 이 경우에 해당하는 유보는 승인될 수 없으며 유보의 내용이 유보를 형성한 국가에 적용되지 않는다. 이 밖에 조약에서 유보를 금지하지 않더라도 다른 당사국이 유보에 반대하여 컨센서스를 이끌어내지 못한다면 해당 유보는 형성되지 않는다.

조약법에 관한 비엔나 협약 제19조, 제20조 및 제23조에 따라 다른 당사국에 대하여 성립된 유보는 다음과 같은 법적 효과를 가진다. (a) 유보를 형성한 국가는 그 유보에 관련되는 조약 규정을 그 유보의 범위 안에서 변경한다. (b) 유보를 형성한 국가는 조약의 다른 당사국에 대해서는 해당 조약 규정을 동일한 범위 안에서 변경한다. 다만 조약에 의하여 명시적으로 인정되고 있는 유보(제20조 1항) 이외의 유보는 그 조약의 타당사국에 의하여 12개월 이내에 수락되어야 하며, 동시에 수락한 국가와의 사이에서만 유효하게 성립된다(제20조 4항).⁹⁾ 또한 유보에 대하여 이익을 제기하는 국가가 유보를 형성한 국가 사이에 조약이 발효되는 것을 반대하지 않는 경우 유보에 관련되는 규정은 양국간에 적용되

지 않는다.

조약법에 관한 비엔나 협약에서는 조약이 달리 규정하지 아니하는 한 유보는 언제든지 철회될 수 있으며 또한 그 철회를 위해서는 해당 유보를 수락한 국가의 동의가 필요하지 않다고 규정하고 있다. 또한 조약이 달리 규정하지 않는 한 유보에 대한 이의 역시 언제든지 철회될 수 있다. 조약에서 특별히 규정하거나 또는 다르게 합의한 내용이 없는 한 유보의 철회에는 다음과 같은 규칙이 적용된다(조약법에 관한 비엔나 협약 제22조 3항 참조). (a) 유보의 철회는 다른 체결국이 그 통고를 접수한 때에만 그 체결국에 대해서 시행된다. (b) 유보에 대한 이의의 철회는 해당 유보를 형성한 국가가 그 통고를 접수한 때에만 효력이 발생된다.

2.1.1. 유보(Reservation)와 선언(Declaration)

선언(Declaration)은 유보와 달리 조약법에 관한 비엔나 협약에서 규정하고 있지 않다. 그리고 관습법에 의하면 유보와 달리 법적 효력이 없으며 말 그대로 선언 형성국이 자국의 의사를 공개적으로 표시하는 것에 지나지 않는다. 선언의 경우 구체적인 성립 요건이 없으며 해당 국가가 원할 때 언제든지 형성할 수 있고 철회의 경우에도 제한이 없다. 그러나 최근에는 당사국이 실질적으로 유보 형성의 의도를 가지고 선언을 하는 경우도 많으며 조약 자체에서 유보 형성을 금지하고 있는 경우가 아니면 유보나 선언을 접수할 때 그 둘을 엄격히 구분해서 기록하지는 않는다. 런던의정서 사무국에서도 당사국 가입 현황의 리스트를 작성한 LC/31/2/1 문서에서 “List of Declarations and Reservations”의 항목으로 유보 및 선언 사항을 따로 구분하지 않고 함께 기록하고 있다. 또한 많은 경우 조약의 당사국들이 가입 또는 서명 및 비준 시에 선언이라는 용어를 사용하여 유보와 유사한 외관을 갖추고 있다. 한편 유보와 구분해서 살펴보아야 할 개념으로 해석적 선언(Interpretative declarations)이 있다. 해석적 선언은 유래는 영국이 1815년 빈 회의에 가입하면서 만들어낸 개념이다. 다자조약을 체결할 때 특정 조항의 의미에 대해 나라별로 서로 다른 해석이 나올 수 있는데 해석적 선언은 이러한 문제의 해결을 위해 고안되었다. 즉 특정 조항에 대해 해석의 가능성이 열려있으며 해석이 다양한 경우 선언을 통해 각국은 그 특정 조항에 대해 자신의 해석에 대한 견해를 피력하는 것이 바로 해석적 선언이다. 일례로 영국은 1989년 UN아동권리협약에 가입하면서 조약상 ‘parents’의 의미를 자국 법률의 의미와 일치하도록 해석적 선언을 하였다. 해석적 선언 역시 유보와 마찬가지로 일방적으로 선언된다. 그러나 해석적 선언의 내용은 조약을 수정하는 것이 아니어야 하며 반대하는 당사국이 없다면 묵시적으로 승인된다. 반면 해석적 선언은 조약의 내용을 수정하는 것이 아닌 한 양자 조약에서도 성립될 수 있다.

한편, 유보를 둘러싼 까다로운 조건을 피하기 위해 위장된 선언(Disguised Declaration)을 하기도 한다. 이는 실질적으로 유보와 마찬가지로 조약의 내용을 수정하거나 제외할 의도를 가지고 있지만 이를 유보(Reservation)가 아닌 선언(De-

claration)의 형태로 하는 것을 말한다. 특히 조약을 이행하는 부분에 대하여 ‘이해(Understanding)’나 ‘설명(Explanation)’ 또는 ‘준수(Observation)’라는 용어를 사용하는 선언의 대다수가 유보의 의도를 지닌 위장된 선언이다. 위장된 선언은 조약이 유보를 금지하거나 유보를 선언하는 것이 정치적으로 불리할 경우에 사용된다. 그러나 조약의 다른 당사국들이 위장된 선언을 유보라고 간주할 경우 위장된 선언은 유효성을 인정받지 못한다.¹⁰⁾ 일례로 불가리아는 1975년 TIR 협약에 가입하면서 협약 당사국과의 경제적 연합에 대한 권리를 부정하는 선언(Declaration)을 하였다. 그러나 당시 유럽경제연합과 TIR 협약 사무국은 불가리아의 선언이 TIR 협약이 금지하고 있는 유보의 성격을 띤다 하여 이를 인정하지 않았다. (UN)해양법협약(1982 United Nations Convention on the Law of the Sea)은 제309조와 301조에서 유보의 경우 협약의 다른 조항에 의하여 명시적으로 허용되지 아니하는 한 허용되지 아니하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 유보를 명시적으로 허용하는 조문이 존재하지 않기 때문에 유보는 금지되어 있다고 할 수 있다. 다만 해석적 선언(Interpretative Declaration)은 인정하고 있지만 그러한 선언이 그 당사국에 대해 협약의 규정을 적용함에 있어 협약규정의 법적 효과를 배제하거나 변경시키려고 의도하지 아니하여야 한다고 하여 위장된 선언을 금지하고 있다. 따라서 설령 국가가 가입 기탁서에 선언이라는 단어를 사용하고 있다 하더라도 선언을 형성한 국가의 의도가 유보에 있었다면 그것을 선언이 아닌 유보로 해석해서 적용해야 할 것으로 보인다. 만약 조약의 당사국이 유보나 해석적 선언의 요건을 확실하게 충족하지 못한 경우 그것이 유보인지 또는 해석적 선언에 해당하는지는 조약의 수락국이 판단하여 조약의 다른 당사국에 통고한다는 견해가 이러한 주장을 뒷받침한다.¹¹⁾ 한국의 경우도 런던의정서에 가입하면서 선언(Declaration)이라는 용어를 사용하였지만 실질적인 의도는 기한을 정하여 의정서의 내용을 선택 적용하겠다는 유보(Reservation)였으며 이에 대하여 어떤 당사국도 특별히 반대 의사 표시를 하지 않았다. 런던의정서 LC. 4/Circ.21 문건에서 한국의 유보 사항을 기록하고 있다. 여기서 원문은 “The instrument of accession by the Republic of Korea contained the following declaration:”으로 되어 있지만 한국의 실질적인 의도는 의정서 제4조 1항 1 즉 “당사국은 부속서 1에 열거된 물질을 제외한 모든 폐기물 또는 그 밖의 물질의 투기를 금지한다.”는 규정을 배제하려는 것이었으므로 법적 효력이 있는 유보라고 봐야 할 것이다. 이러한 경우 한국이 형성한 것은 선언이 아니라 유보로 보는 것이 타당하다. 앞으로 분석할 중국의 경우에도 그것이 심각하게 조약의 전체적인 의미를 거스르는 경우를 제외하고는 의정서 본문에 명시된 용어와 관계없이 중국이 어떤 의도로 유보/선언을 형성했는지에 따라 유보와 선언 중 적합한 것을 선택하여 분석하고자 한다.

2.1.2. 런던의정서상의 유보 및 선언

이상과 같이 다자조약의 경우 1969년 조약에 관한 비엔나

협약과 국제관습법에 따라 런던의정서 역시 명시적으로 유보를 금지하는 조항이 존재하는 것이 아니며, 성격상 본질적으로 유보에 친하지 않는 조약이라 할 수 없으므로 의정서의 목적이나 대상에 반하지 않는 한 유보가 가능한 조약으로 이해되어야 한다. 다만 과연 어떠한 조항이 유보가 가능한 조항인지에 대해서는 개별적으로 판단해야 할 문제이기 때문에 여기서는 별론으로 한다. 그런데 문제는 과연 런던의정서 제16조 5항에서 규정하고 있는 “그 국가가 제3조 1항(사전주의 접근법)이나 제3조 2항(오염자 부담)의 해석 및 적용에 관한 분쟁의 당사국이 되는 경우, 그 분쟁이 부속서 3의 중재 절차에 의해 해결되기 전에 자국의 동의가 필요함을 사무총장에게 통지할 수 있다”라는 부분이 우리가 앞서 살펴본 유보나 해석적 선언 중 하나와 법적 성격이 동일하다고 볼 수 있는지 여부이다. 생각컨대, 제16조 5항은 분쟁이 발생할 경우에만 해석과 적용을 배제하는 것이기 때문에 앞서 설명한 유보나 해석적 선언과는 성격이 다른 것으로 보아야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 중국과 노르웨이는 이에 근거한 통지를 하였지만 이를 유보로 잘못 인식한다면 이러한 유보에 대해 반대하는 국가가 존재할 경우 법률관계가 복잡해진다는 것을 의미하는데, 이러한 경우 유보가 아니기 때문에 이러한 통지를 다른 회원국이 반대하여 별도의 법률관계를 형성할 수 없다. 즉 유보의 경우에는 유보를 수락하는 국가와 유보에 반대하는 국가의 존재로 법률관계가 복잡하게 형성될 수도 있지만 당해 조항에 기초한 통지의 경우에는 일방적 통지만으로 법률관계가 완성이 되기 때문에 이를 유보로 생각하는 것은 잘못된 견해이다. 나아가 런던의정서 제16조 5항에 따른 통지는 해석적 선언이라고 할 수도 없다. 왜냐하면 해석적 선언은 여러 가지 해석의 가능성이 열려 있을 경우 이에 대한 해석론의 피력인데 반해 당해 통지는 조문에 따른 절차에 불과할 뿐이기 때문이다.

이러한 통지와 관련하여 런던의정서는 철회의 가능성에 대해서는 규정하고 있지 않다. 그러나 이러한 통지 역시 일방적 법률행위라는 점을 고려할 경우 통지를 한 국가는 언제든지 이를 철회할 수 있다고 보아야 한다. 다만 분쟁절차가 개시되었음에도 불구하고 철회를 인정하는 것은 신의성실의 원칙에 위반되기 때문에 인정될 수 없는 것으로 생각된다. 따라서 중국이 어떤 특정국가와의 분쟁에서 이러한 통지에도 불구하고 의정서 제3조 1항이나 2항을 자국에게 유리하게 원용하기 위해서는 분쟁해결절차가 개시되기 이전에 철회가 이루어져야 할 것이다.

2.2. 런던의정서 개요

1960년대 후반 발틱해의 해수 오염이 수십 년 간 산업 폐기물을 바다에 투기해왔던 사실 때문임이 밝혀진 이후로 폐기물의 해양 투기로 인한 해양 오염의 심각성이 대두되었다. 이로 인해 북해 및 발틱해 주변 12개국이 1972년에 해양투기를 규제하기 위한 최초 협정인 “선박 및 항공기로부터 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약(일명 오슬로 협약)”을 체결하였다. 이후로 전 세계를 대상으로 1972년에 “폐기물

및 기타물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약(일명 1972년 런던투기협약 London Dumping Convention)”이 체결되었다. 그러나 폐기물의 해양투기 행위뿐만이 아니라 해상에서의 폐기물 소각으로 인한 해양오염을 규제하기 위해 1992년 “런던 협약(London Convention)”으로 약칭이 바뀌었다. 이 조약의 목적은 해양 오염원을 효율적으로 통제하고 유독성이 있는 폐기물을 해양에 투기하지 못하도록 하는 것이었으나 1996년 부속서를 개정하여 7개 품목을 제외한 모든 폐기물의 해양 투기를 금지하는 것으로 방향을 전환하였다. 또한 같은 해에 런던협약을 전부 개정하여 “폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 1972년 협약에 대한 1996년 의정서(1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter)”를 새로이 채택하였다. 일명 런던의정서이다.

런던의정서는 모든 오염원으로부터 해양환경을 보호하고 또한 폐기물이나 그 밖의 물질의 투기나 소각으로 인한 오염을 방지하는 것을 목적으로 한다. 또한 '96년 의정서에서는 사전주의 접근법(Precautionary Approach)과 오염자부담원칙(Polluter Pays Principle)을 그리고 오염 전가(轉嫁) 불가의 원칙을 정하였다. 예방원칙(사전주의 접근법)이란, 폐기물 및 기타 물질의 처분으로 인해 환경에 피해가 발생한다는 개연성이 존재하는 경우 당해 인과관계에 대한 결정적인 증거가 없더라도 예방 조치를 취해야 하고 이 조치에는 처분 이외의 대체 방안 마련을 포함한다. 오염자부담원칙이란 해양배출을 허가 받은 자는 배출로 인해 초래될 위험을 방지하고 이에 따르는 비용을 전액 부담한다는 원칙이다. 특히 예방원칙의 경우 해양으로 입력된 폐기물이나 다른 물질의 입력과 환경영향의 인과관계를 증명하는 결정적인 증거가 없는 경우에도 물질의 입력이 유해한 결과를 발생시킬 가능성이 있는 경우 적절한 예방 수단을 취해야 한다고 규정하고 있다. 또한 지리적으로 오염을 전가하거나 오염의 형태를 바꾸는 것을 금지하고 있다. 이는 기존의 각 당사국이 폐기물의 해양 투기허가 여부를 심의할 때 해양환경에 미치는 영향에 국한된 소극적인 입법보다는 적극적으로 해양 오염을 방지하는 법률과 행정 조치를 요구한다고 볼 수 있다.

런던의정서가 1993년에 개정된 런던협약과 크게 다른 점은 기존 런던협약의 “투기”의 정의에 해저면(海底面)이나 그 하부의 토양에 저장하는 행위를 추가되었다는 것이다.¹²⁾ 또한 런던협약에서는 7개의 물질(즉 유기할로겐 화합물, 카드뮴과 카드뮴화합물, 플라스틱류, 원유와 그 폐기물, 방사성 폐기물, 생물·화학전을 위해 생산된 물질)을 제외한 투기물의 해양 투기를 허용하는 negative listing 방식을 취했지만 '96년 의정서에서는 8개의 물질을 제외한 모든 물질의 해양 투기를 금지하는 positive listing 방식을 취했다는 점이다. 런던의정서에서 투기의 심의를 허용한 물질은 준설물질, 하수 처리오니, 생선폐기물, 천연기원유기물, 강, 철, 콘크리트 재질의 벌크 형태 물질, 불활성 지질물질, 선박, 플랫폼 또는 기타 해상 인공 구조물, 격리 저장 목적의 이산화탄소 스트

림의 8개 품목이다(우리나라의 폐수처리오니 즉 염색, 섬유, 피혁 등으로부터 발생하는 오니는 유럽의 하수 처리 오니의 범주에 속한다). 그리고 투기 심의는 제2부속서의 평가체제에 의거하도록 되어 있다. 즉 상기 8개 물질이 심사 조건을 만족하지 않는 경우에 투기를 허가 하지 아니하도록 되어 있다.

2.3. 런던의정서 제16조 5항상의 통지가 지니는 함의

런던의정서는 제16조에 분쟁해결 절차를 명시하고 있고, 상세한 중재절차는 제3 부속서에 명기하고 있다. 이 중재 절차는 이전의 런던협약의 1978년 분쟁 해결의 절차에 관한 개정(결의 LDC 6(III))안이 채택되었으나 회원국 총수의 2/3의 수락을 얻지 못하여 1996년 의정서 채택 시까지 발효되지 못한 내용을 런던의정서에 수록하였다. 이 모든 절차는 분쟁의 당사국들의 상호 동의 하에 진행되도록 되어 있다. 런던의정서 상의 분쟁 해결은 또한 일 국가가 의정서 가입당시에 3.1조의 사전주의 접근법과 3.2조의 오염자 부담 원칙의 적용해 관해 분쟁의 당사국이 될 경우에 이 두 조항에 관해 자국의 동의가 필요함을 선언할 수 있도록 제 16.5조에 명기하고 있다. 즉 이 16.5조는 런던의정서의 근간이 되는 제3조에 명기한 일반적 의무에 관해 해석을 당사국이 자의적으로 해석할 수 있도록 유보하고 있다는 점에서 매우 주목할 만하다.

이 조항의 채택의 배경은 당시 런던협약 사무국장이었던 René Coenen의 말은 빌리면¹³⁾ 다음과 같다. 제3.1조의 사전주의 접근법(precautionary approach)은 1991년에 런던협약에서 결의하였다(LDC.44(14)). 이 결의문은 현재 의정서의 3.1조와 거의 같다. 이 결의문은 3년에 걸친 조정 끝에 채택되었고 이 결의에서는 '사전주의 접근법에 의해야 하는 (shall be guided by a precautionary approach)'로 되었으나 '96년 의정서 채택 당시에는 일부 국가들이 부속서 1의 투기 심의 대상 품목이 너무 많다는 불만을 제기하여 '사전주의 접근법을 적용해야 한다(shall apply a precautionary approach)'로 되었다. 이로써 해양환경에 미치는 악영향을 과학적으로 입증하지 못한다는 이유로는 투기할 수 없음을 천명하게 되었다.

이 사전주의 원칙은 1987년 북해환경보호 각료회의(런던 선언)에서 처음으로 국제 정치에 등장하였고 이를 해당 국가들은 자국법에 도입하기 시작하였다.¹⁴⁾ 그 이후 1992년에 체결된 유엔기후변화협약과 생물다양성협약에 정식으로 도입되었다.¹⁵⁾ 선진국들에서는 폐기물을 환경에 처분하고자 하면 행정청이 사전 방지 조치가 가능한 지를 심의하는 체제를 갖추고도 있으나 해양투기 가능 품목으로 설정된 폐기물 별로 처분 방안을 별도로 규정하고 있는 한국에서는 사전주의 조치는 거의 제도적으로 도입되어있지 않다.

한편 제3.2조의 오염자 부담 원칙은 오염의 비용을 내부화하여 최종 제품가격이나 서비스 가격에 반영하는 일반환경경제 원칙으로 OECD에서 공식 출현하였다.¹⁶⁾ 그러나 상당수의 당사국들은 OECD의 목표가 순전히 가격통제를 통한

환경보호에만 있지 않고, 해양환경의 손상에 대한 대규모 금전적인 보상을 의미하는 국가 책임으로 확장하려는 의도가 있다고 의심하였다. 따라서 타협을 본 결과 "오염자가 오염의 비용을 부담한다는 원칙을 감안하여 Taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution"라는 현재의 3.2조로 확정되었다. 이 조항은 응급 시에 투기 허가를 받은 자에게나 해당이 될 것이다.¹⁷⁾ 1996년 런던의정서 제정 당시에는 예를 들면 오염된 준설물질의 경우 오염자는 상류나 항만이용자이지 동 준설물질을 해양에 투기하려는 자를 일차 오염자로 볼 수는 없기 때문이라는 이유로 이 조항은 폐기물 관리의 일반원칙으로는 적용되기 어렵다고 보았다.

그러나 현재 사전주의 접근법과 더불어 오염자 부담의 원칙의 원칙은 국제환경법 분야에서는 이미 국제관습법적 지위를 획득했다고 보는 것이 다수의 견해라는 점을 고려할 경우 런던의정서에서는 이들을 조문에서 직접 규율하고 있지만 매우 완화된 용어를 사용하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 사전주의 접근법도 precautionary approach라 하여 precautionary principle이라는 용어를 사용하고 있지 아니며 오염자 부담원칙과도 관련하여 approach라는 원칙이 아닌 접근법이라는 용어를 사용하고 있음은 물론 나아가 법적 구속력이 없는 "should"라는 용어를 사용하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉 런던의정서는 이들을 법 원칙으로 보지 않았다는 것을 의미하며 따라서 이러한 성격 때문에 이들의 적용을 배제하는 중국의 유보와 같은 통지(선언)이 가능하게 되었다는 점에 유의해야 한다. 나아가 런던의정서 제 16조 5항에서 제3조 1항이나 제3조 2항의 해석 및 적용에 관한 분쟁의 당사국이 되는 경우 그 분쟁이 부속서 3의 중재 절차에 의해 해결되기 전에 자국의 동의가 필요함을 사무총장에게 통지할 수 있도록 한 점은 협약 제3조 1항과 2항의 법적 의무의 성격을 매우 약화시키고 있다는 점에도 주목해야 한다.

즉, 런던의정서의 근간이 되는 사전주의 접근법과 오염자 부담 원칙을 당사국의 해석에 맡기도록 한 규정은 일반적인 다자간환경협정에서 매우 드문 현상이다. 더구나 국제관습법을 고려할 경우 당해 협정의 취지는 국제관습법을 일탈하는 측면을 지니고 있기 때문에 이는 국제법의 분화(fragmentation of international law)의 대표적 사례로 볼 여지가 충분하다는 점에서 비판의 대상이 될 수 있다. 따라서 런던의정서가 투기를 포함한 모든 오염원으로부터의 해양오염을 방지하는 진정한 다자간체제로 발전하기 위해서는 특히 제3조 2항의 개정이 필요하며, 제16조 5항에 대해서도 전면적인 재검토가 필요하다는 논의도 가능해 보인다.

2.4. 한·중 잠정수역에서의 환경관리와 투기 행위

아국이 1993년에 지정한 폐기물투기해역(서해병)은 그 대부분이 2000년 한·중 어업협정의 '잠정조치수역'내에 속하고 일부는 아국의 배타적 경제수역에 속한다. 한·중 어업협정에서는 황해 전체를 대한민국과 중화인민공화국의 배타적

경제수역으로 보고(제1조) 자국의 배타적 경제수역에서 타방 계약국의 어업활동을 허가하고(제2조), 자국의 법률에 의거 해양생물자원의 보존조치와 기타 조건을 타방계약당사자에게 강제한다(제5조). 그리고 잠정조치수역에 대해서는 한·중 어업공동위원회를 통하여 생물자원의 공동의 보존조치를 취하도록 되어있다. 현재 아국은 하수처리 오니 등 산업 폐기물을 1992년부터 2011년 현재까지 매년 982~2,429 × 103 m³이란 양을 투기하여 서해병 해역을 오염시켜 왔다. 특히 하수처리오니에는 카드뮴 등 중금속과 PCBs 등 유해화학물질이 함유되어 있어 오염의 정도가 심각하다. 이 오염이 생물자원의 보존에 장애가 되는 경우는 한중 어업 공동위원회에서 문제가 제기될 수 있다. 그러나 실제로 어느 생물이 어느 정도 피해를 입었는지를 과학적으로 평가하기는 용이하지 않을 수 있다. 그리고 배타적 경제수역의 환경보호는 당해 배타적 경제수역을 관할하는 연안국의 의무에 속하고 아국의 투기 허가도 연안국의 권리에 속하는 것으로 사료된다.¹⁸⁾ 물론 현재 투기하고 있는 폐기물이 런던의정서 상의 투기심의 대상 물질이어야 하고, 폐기물 방지 감사를 포함한 사전(투기) 방지의 실현 가능성을 런던의정서 제2 부속서에 의거 심의해야 하고, 부득이 하여 해양에 투기를 하는 경우에도 해역에 미치는 영향을 수용할 만해야 한다. 현재 서해병 해역 중 약 20% 해역이 오염되어 투기를 중지하고 있으므로 투기로 인한 환경 영향은 심각하다고 볼 수 있다. 이에 대응하기 위하여 폐기물 투기 허가를 하는 행정청인 해양경찰청은 2006년부터 투기 해역 중 오염구역에 대해 투기 행위를 중단시켰지만 오염을 완벽하게 예방하기에는 충분하지 않은 조치이다.

런던의정서의 사전주의 접근법이나 오염자부담원칙은 해양 오염 방지를 위한 가이드라인의 성격으로 이를 통해 실질적인 시정 요구나 처벌 등이 직접적으로 연결되기는 어렵다. 그러나 한·중 어업협정은 양자조약으로 일방이 손해를 입은 정황이 있으면 런던의정서에 비하여 문제 해결이나 보상 요구 등이 보다 구체적으로 이루어질 수 있다. 특히 한·중 어업협정의 제5조 1이나 제7조 2 및 제12조 등은 한·중 잠정조치수역의 경계에 위치한 서해병 지역의 폐기물 투기로 인한 중국 측의 피해를 주장할 수 있는 근거가 될 수 있다. 또한 서해병 지역에 투기하는 액상폐기물은 중국측 배타적 경제수역으로 이동하기 용이하므로 중국에서 이의를 제기할 수도 있다. 런던의정서는 제16조에서 분쟁 절차에 대해 규정하고 있다. 제16조 1항에서는 의정서의 해석 및 적용에 관한 모든 분쟁은 우선 분쟁 당사국이 선택하는 협상, 중재, 조정 또는 그 밖의 평화적 방법으로 해결된다고 하여 협약 사무국의 개입 보다는 분쟁 당사국들에게 우선권을 주고 있다. 따라서 한국의 폐기물 투기로 인하여 중국이 피해를 입을 경우 우선 중국이 한국 측에 문제 해결 및 보상을 직접 요구할 가능성이 높다. 한국과 중국 사이에 직접적인 환경 분쟁이 있었던 적은 없으며 이러한 경우 외국의 환경 분쟁 사례를 참고하는 것이 도움이 될 것이다.

2.5. 월경성 오염으로 인한 국제 분쟁 사례: 트레일 제련소(Trail Smelter Case)

미국과의 국경에서 10마일 정도 떨어진 캐나다의 브리티시 콜롬비아 주 트레일(Trail)에서 1896년부터 미국인이 경영하는 제련소가 납과 아연의 정련을 시작하였다. 1906년에도 제련소는 캐나다 국적의 회사가 경영권을 넘겨받아 1920년대에는 북미 최대의 제련소로 성장하였다. 이 제련소에서 배출된 아황산가스는 콜롬비아 주 계곡의 물을 따라 남하하여 미국의 워싱턴 주에 이르러 1925년에서 1937년까지 동주의 삼림, 과수, 농작물에 피해를 주었다. 1930년에는 하루에 300~350 t의 유황이 대기로 배출되었다. 미국의 항의로 1928년 8월 양국 정부는 1909년 1월 2일에 미국과 캐나다 사이에서 체결된 미국과 캐나다 국경수로협약(US - Canadian Boundary Waters Treaty)에 의해 설립된 국제합동위원회(International Joint Commission)를 설치하고 이로 인한 오염피해를 조사하였다. 동위원회는 1909년 1월 2일 체결된 미국과 캐나다 국경수로협약(US - Canadian Boundary Waters Treaty)에 의하여 설립되었다 동위원회는 트레일 제련소의 조업으로 인하여 현실적인 손해가 미국 내에서 발생하였고, 1991년까지의 그 피해액은 35만 달러에 달 한다고 판정하였다. 동 조사결과를 캐나다는 수용하였으나 미국은 이를 수용하지 않았다. 그 후 일련의 협의를 거쳐 캐나다가 35만 달러를 미국에 지불하면서 사건이 일단락되었으나 그 후에도 제련소의 조업으로 인해 피해가 미국 국내에 발생하였다. 1933년 2월 17일, 미국의 제기로 1935년 4월 콜롬비아주의 트레일 제련소의 조업으로 인한 손해 조정을 위한 조약(Convention for Settlement of Difficulties Arising From Operation of Smelter at Trail, B.C.)을 체결하고 양 국가가 선임한 2명의 재판관과 제3국의 재판장(벨기에)으로 구성된 중재 재판소에 이 월경성 오염 조정의 건을 회부하였다. 동 재판소는 캐나다의 트레일에 위치한 제련소에서 발생한 다량의 유독가스가 미국의 워싱턴 주로 유입하여 농작물과 산림에 대하여 많은 손해를 준 것이 인정되므로 캐나다 정부에 책임이 있으며 캐나다 정부가 미국측에 손해배상의 의무가 있다고 판시하였다.

이 사건에 관한 판결에서 중재법원은 “심각한 결과가 발생하고 명백하고 확실한 피해의 증거가 있는 경우, 국제법상 어떤 국가도 다른 국가의 영토 또는 그 재산 내지 개인에게 피해를 입히는 방법으로 자국의 영토를 이용하거나 이용하도록 허용할 권리가 없다”고 판시하고 있다. 이는 각 국가는 다른 국가의 영토, 개인과 재산에 피해를 입히는 방법으로 그 영토를 이용하지 못하며, 만일 명백하고 확실한 피해가 발생한 경우는 피해를 유발시킨 국가에게 책임이 발생한다는 의미이다. 다만 이 경우에 오염 현상을 초래한 당사자에게 반드시 과실이 있을 것을 요구하지는 않으며, 과실이 없는 경우에도 책임을 인정하는 이른바 무과실 책임을 인정하고 있다.¹⁹⁾ 따라서 잠정수역이나 아국의 배타적 경제수역에 위치한 한국의 폐기물 투기로 해역이 오염되어 중국이 피해를 입는다면 이 선례에 따라 중국이 한국에게 피해 보상

을 요구할 가능성이 있다.

2.6. 중국의 런던의정서 제16조 5항에 따른 통지를 통한 본국 중국의 입장

중국은 런던의정서의 사전예방원칙과 오염자부담원칙과 관련하여 중국으로 인해 피해를 입었다고 주장하는 국가가 중국의 동의 없이 중재 재판소에 분쟁 해결을 의뢰하는 것을 받아들이지 않겠다고 선언하였다. 게임이론(game theory)이란 사람들의 전략적인 행동을 연구하는 이론이다. ‘전략적(strategic)’이라 함은 한 사람이 어떤 행동을 취하기 위해서 상대방이 그 행동에 대해 어떻게 대응할지를 미리 생각해야 하는 상황을 말한다.²⁰⁾ 게임이론은 1944년 폰 노이만과 모르겐슈테른의 공저 “게임이론과 경제행동“(Theory of Games and Economic Behavior)”에서 이론적 기초가 마련되어, 제2차 세계대전 당시 잠수함 전투에 이 이론을 이용한 미국의 물리학자인 P. 모스에 의해서 더욱 발전되었다. 주로 군사학에서 적용되어 왔으나 최근에는 경제학·경영학·심리학 등의 분야 등에도 널리 적용되고 있으며 개인 또는 집단 사이의 협상관계를 설명할 때 자주 사용되는 이론이다. 여기서는 중국의 통지 내용에 대하여 취할 수 있는 전략과 이에 따라 발생할 수 있는 결과를 게임이론을 통해 분석하기로 한다.

중국이 선언한 첫 번째 통지: 자국의 동의 없이 이루어진 상대국의 분쟁 중재 신청의 거부를 그대로 유지할 것인지 혹은 세계적으로 이슈가 되는 환경 문제 해결을 위하여 해당 통지를 철회할 것인지의 여부에 따라 상황이 달라질 것이다. 중국과 분쟁 관계에 놓인 상대국은 중국이 유보를 유지할 때와 철회할 때에 맞춰 대응하는 전략을 달리 할 것이다. 이렇게 상대방의 행동에 따라 자신이 행한 전략의 결과가 달리 나오는 상황은 용의자의 고민(prisoner’s dilemma) 모형을 통해 분석할 수 있다. 용의자의 고민 모형은 경찰에 체포된 두 피의자에 관한 모형이다. 게임의 경기자는 두 명의 용의자인 A와 B이다. 경찰은 이들이 저지른 가벼운 범죄에 대해서는 확실한 증거를 확보하고 있으므로 이들에게 1년의 징역형에 처할 수 있다. 그러나 경찰은 이들이 추가로 저지른 더 큰 범죄에 대해서는 이를 입증할 수 있는 증거를 확보하지 못하고 있다. 이러한 혐의를 자백 받기 위하여 경찰은 이들 두 명의 혐의자들을 서로 분리해 각각 다른 방에서 심문하기로 했다. 혐의자들은 서로 분리되어 있으므로 의견을 나누거나 서로의 진술을 맞출 수 없다. 경찰은 혐의자들에게 자백을 종용하며 다음과 같은 유인책을 제시한다. 만약 한 사람이 추가 범죄에 대해 자백하고 다른 사람이 부인하면 자백한 사람은 모든 범죄를 불기소하고 즉시 석방하는 반면에 혐의를 부인한 사람에게는 9년 형이 부과된다. 만약 두 사람 모두 자백하면 두 사람은 각각 5년 형이다. 물론 두 혐의자 모두가 추가 범죄 사실을 부인하면 이들은 각각 1년 형에 처해진다. 이러한 상황에서 각 혐의자들이 상대방의 선택과 관계없이 자신에게 유리하도록 선택하는 전략을 우월전략(dominant strategy)라고 한다.²¹⁾

중국(C)이 첫 번째 선언을 유지하는 경우를 C₁, 선언을 철회하는 경우를 C₂라고 한다면 그에 따라 대응하는 가상의 국가 K 역시 C국이 선언을 유지하는 경우에 K₁, C국이 선언을 철회한 경우에 K₂의 전략을 가지게 된다. C와 K 국간의 해역의 폭은 400 해리 미만으로 일방적으로 200 해리 배타적 경제수역을 선포할 수 없다고 가정한다. 또, 각국은 해당 바다에 각각 경제수역을 설정하여 해양 자원을 이용하고 있다고 가정한다. 이는 흔히 용의자의 고민 모형을 각국의 군비경쟁에 대응하여 발생 가능한 상황을 예상하는 것과 같은 내용이다. C와 K국 모두 해양 오염을 방지하기 위한 비용을 줄이고 타국의 분쟁 중재 요청을 받아들이지 않는 것이 단기적으로 자국에 이익을 가져올 것이라 생각한다. 하지만 해양 오염은 어느 한 국가에만 국한되는 문제가 아니라 인근에 위치한 국가 모두에게 피해를 가져오며 C와 K는 자국의 환경이 오염되는 것을 원하지 않는다.

C국이 의정서 제16조 5항에 따른 통지를 통해 상대국의 분쟁 중재 요청을 받아들이지 않는다면 K국 역시 당해 통지를 통해 C국의 분쟁 중재 요청을 받아들이지 않는다. 따라서 C국이 K국에 대하여 해양 오염 행위를 하면 K국도 이에 대한 보복적 대응으로 C국에게 피해가 갈 수 있는 해양 오염 행위를 하게 된다. C국과 K국이 서로 상대방의 오염 피해 구제 요청을 받아들이지 않을 경우 이들이 공동으로 접한 바다가 오염되어 결국 양국 모두에게 피해가 돌아간다. C국과 K국의 의정서 제16조 5항에 따른 통지의 유무에 따른 결과를 Fig. 1에 나타내었다.

C국의 입장에서는 K가 어떤 입장을 취하든 C의 전략을 선택하는 것이 유리하다. 만약 K가 K₁의 입장을 취한다면 C는 K의 중재 요청을 받아들이는 C₂를 선택하지 않으려 할 것이다. 또한 K가 K₂의 입장이라고 해도 C로서는 C₁의 전략을 선택하는 것이 오염 책임을 적게 지기 때문이다. 이러한 입장은 K국도 마찬가지이다. C가 K의 분쟁 요청을 받아들이는지의 여부와 관계없이 C의 분쟁 요청을 인정하지 않는다면 설령 자국이 오염 행위로 C국에 피해를 입었다고 해도 보상 책임을 회피할 수 있다. 만약 C국과 K국이 모두

		Nation C	
		proclaim the declaration	withdraw the declaration
Nation K	proclaim the declaration	C1 Pollute K1 Pollute	C2 not to pollute K1 Pollute
	withdraw the declaration	C1 Pollute K2 not to pollute	C2 not to pollute K2 not to pollute

Fig. 1. Dominant strategy of proclaiming the declaration based on the article 16-5 of the London Protocol.

이러한 통지를 하게 된다면 오염 피해가 있을 경우 정부 차원의 해결이 아니라 오염 행위를 유발한 개인에게 피해 보상을 요구하거나 처벌하는 방법이 주로 사용될 것이다. 하지만 외국인을 처벌하거나 손해 배상을 청구하는 것은 자국민을 대상으로 하는 것만큼 완벽한 보상을 받기가 어렵다. 따라서 C국과 K국 모두 상대방의 오염 행위를 제재하기 어려워진다. 또한 각자가 오염에 대한 책임을 지지 않기 때문에 오염 행위를 하는 데 거부감이 없게 되어 C국과 K국이 가깝게 위치한 지역의 해역부터 오염 피해가 늘어날 것이다. 즉, 두 나라 모두 유보를 형성했을 경우 해양 오염이 증가하지만 두 나라가 유보를 형성하지 않을 경우 오염이 감소한다. 따라서 공동해역의 환경 보호를 위해서는 상대국의 중재 요청이 있을 경우 이를 받아들이는 것이 두 나라의 전체적인 후생을 위해서 바람직하다고 할 것이다.

흔히 용의자의 고민을 해결하는 방법으로 맞대응 보복(tit-for-tat)을 제시한다. 이 전략은 처음에는 협조전략으로 시작하되, 그 후에는 항상 상대방이 직전에 취한 전략을 그대로 반복하는 내용이다. 이 전략에 따르면 상대방이 협조전략을 유지하는 한 협조관계는 그대로 유지되지만 상대방이 약속을 위반하면 비협조전략을 채택하여 상대방이 다시 협조전략을 채택할 때까지 비협조전략을 유지하게 된다. 맞대응 보복은 용의자의 고민 모형을 군비경쟁이나 과점기업 문제 등 경제학 분야에서 사용할 때는 협조관계를 이끌어내기 위한 전략 중 가장 효율적인 방법으로 꼽힐 수 있다. 그러나 국가간 협약의 가입과 이행 문제는 상대국의 정책에 맞춰 자국의 입장을 자주 수정할 수 없다. 한 번 형성한 유보를 철회하는 데에는 제한이 없지만 상대방의 비협조적인 정책에 따라 철회했던 유보를 다시 형성하기는 어렵다. 또한 통상협상과 같은 경제적인 문제와 달리 해양 환경은 한 번 오염되면 다시 원상태로 회복시키기 어렵기 때문에 맞대응 보복방법은 환경 협약의 유보 문제를 해결하는 데 적합하지 않다.

2.7. 중국 투기 관련 자국법에서 규정한 사전방지원칙과 오염자 부담 원칙의 구현

중국은 폐기물 투기를 포함한 연안구조물 공사, 해양석유 탐사 및 개발, 육상기인오염물질, 선박 운영으로 인한 해양 환경보호를 위한 해양환경보호법(Maritime Environmental Protection Law; MEPL)을 1983년에 제정하였고, 투기 행위에 대해서는 별도 조례(Regulations Concerning Dumping of Wastes at Sea)를 1985년에 제정하였다. 중국은 1985년에 런던협약에 가입하였고 런던의정서에는 2006년에 가입하였다. 폐기물의 해양투기와 관련된 사안은 국가해양국(State Oceanic Administration)에서 담당한다. MEPL의 7장은 행위로 인한 오염이 발생할 경우나 발생할 가능성이 있는 경우에 환경 회복의무와 그 오염제거 비용 부담의 의무를 명기하고 있다. 2005년 현재 중국은 보하이에 8개, 황해에 13개, 동중국 해에 23개 그리고 남중국 해에 23개 등 총 98개의 투기장을 운용하고 있다. 중국의 폐기물 투기 장소의 정

확한 위도와 경도가 알려져 있지는 않으나 신문 기사나 기타 논문에 발표된 내용을 보면 내해나 영해인 것으로 보인다(예, Yangxi Sea, Neilingding Island의 남동쪽, Zhujiang 하구, Daya Bay 하구 등).²²⁾ 투기하는 물질은 주로 준설물 질이지만, 하수오니 등의 해양 투기를 완전히 금지한 것은 아니어서 사전특별허가를 얻으면 투기가 가능하다(단 홍콩은 준설물질과 노후 폭약물을 해양 투기하고 있으므로 여기서 제외된다). 한편 중국은 자국 법에서 예방원칙까지 요구하고 있지 않은 것으로 보인다. 중국이 투기 허가제를 채택하고 있지만 여기에 사전예방의무가 포함되어 있지는 않기 때문이다.²³⁾

2.8. 중국이 런던의정서 외 다른 환경협정에서 형성한 유보 및 선언

중국은 분쟁이 있을 경우라도 자국의 의사와 상관없이 상대방의 요청에 의해 재판소에 회부되는 것을 거부해왔으며 이에 따라 다자조약 및 협약에 가입할 때에도 해당 조항에 대해서는 선언 또는 유보를 형성해왔다. 유엔해양법협약에 중국은 1996년 6월 7일에 가입하면서 유엔해양법협약은 제310조에 의거 298조에 관해 협약의 제15부 분쟁의 해결 중 제2절: 구속력을 지니는 결정을 수반하는 강제절차"에서 제시하는 어떠한 절차도 받아들이지 않는다고 선언하였다(원문은 다음과 같다: *The Government of the People's Republic of China does not accept any of the procedures provided for in Section 2 of Part XV of the Convention with respect to all the categories of disputes referred to in paragraph 1 (a) (b) and (c) of Article 298 of the Convention*).²⁴⁾ 중국이 수용을 거부한 협약의 제15부 2절은 1절에서 제시한 평화적 수단을 통한 분쟁 해결·당사자가 선택한 평화적 수단을 통한 분쟁 해결 등으로도 해결이 되지 않을 경우 당사자 중 일방의 요청으로 제3절에서 정하고 있는 관할권 있는 재판소에 회부된다고 규정하고 있다. 이는 중국의 의사와 관계없이 분쟁 해결을 위한 중재 절차가 개설되는 것을 막기 위해서이다. 하지만 중국이 필요에 따라 상대국에 대하여 일방적으로 중재 요청을 하는 문제에 대해서는 어떠한 언급도 하지 않고 있다. 따라서 환경과 관련한 분쟁이 있을 경우 상대국의 분쟁 중재 요청은 인정하지 않으면서 중국이 피해를 입었을 경우 이에 대한 시정 요구나 중재 요청을 할 가능성이 있다. 중국은 2010년 일본 사이에 겪었던 희토류 분쟁²⁵⁾에서와 같이 타국과 갈등이 있을 경우 자국 중심의 문제 해결을 요구한 경우가 종종 있었으며 환경 분쟁과 관련해서도 이러한 경향이 표출될 것으로 보인다.

2.9. 황해에서 타국의 투기 행위로 인한 분쟁 발생 시나리오

한국과 중국 사이에 아직까지 본격적인 환경 분쟁은 일어나지 않았다. 하지만 황해의 폐기물 투기해역의 오염 등 향후 양국간에 환경 분쟁이 일어날 가능성이 충분히 있으며 이와 관련한 몇 가지 사례를 예측해보도록 한다.

2.9.1. 중국의 투기 행위로 인한 한국의 피해를 중국이 인정하지 않을 경우

앞에서 살펴본 바와 같이 중국은 자국의 폐기물 투기 행위로 피해를 입었음을 주장하는 타국의 분쟁 해결 요청을 인정하지 않는 유보를 형성하였다. 따라서 만약 중국의 해양 폐기물 투기 등으로 인해 한국이 피해를 입었을 경우, 공식적인 이의 제기나 재판의 형태를 띤 중재 요청을 통해 문제를 해결하기는 어려울 것으로 보인다. 중국은 런던의정서뿐만 아니라 다른 환경 협약에 가입할 때에도 상대국의 일방적인 중재 요청을 인정하지 않는다는 유보를 선언하고 있고 이는 타국에 대한 중국 정부의 외교 정책의 일환으로 보인다. 따라서 중재나 재판 등을 통해 중국 정부를 대상으로 문제 해결이나 피해 보상 등을 요구하기 보다는 오염 및 손해를 야기한 당사자(중국 국적을 가진 사람이나 기업)에게 직접 처벌이나 보상을 요구하는 방법이 적합할 것으로 보인다. 이 경우 외국 선박이 영해 안에서 오염행위를 한 경우(해양환경관리법, 제3조, 제127조)와 배타적 경제수역에서는 배타적 경제수역에서의 외국인의 어업들에 대한 주권적 권리 행사에 관한 법률(제2조, 제23조)에 의거 처벌할 수 있을 것으로 본다. 따라서 중국 선박 또는 중국인에 의해 오염 피해를 입었을 경우 중재 재판소 설립 등 정부 차원에서 논의하기 보다는 위반 행위를 한 개인에 대하여 직접 벌금을 부과하는 등의 형태로 보상을 받는 것이 효과적일 것이다.

2.9.2. 한국의 투기 행위에 대하여 중국 정부가 항의할 경우

아국의 지정 투기 해역(서해병)이 한중 잠정조치 수역에 위치하여 투기한 폐기물이 중국 관할해역으로 흘러 들어갈 가능성이 높고 그러할 경우 중국에 해역 오염으로 인한 피해를 줄 수 있다. 반면 중국은 자국의 영해나 내수에 투기장을 마련하였기 때문에 이로 인해 한국이 피해를 볼 가능성은 낮다. 이러한 상황에서 한국의 폐기물 투기 행위로 인해 발생한 오염 피해에 대하여 중국이 항의할 가능성이 높다. 런던의정서를 비롯한 다자간 환경 협정은 명시적으로 금지하고 있지 않다 하더라도 환경에 오염을 주는 행위에 대해 제재하는 방향으로 변하고 있다. 따라서 한국의 투기 행위에 대하여 중국이 항의할 경우 런던의정서 당사국회의에서 다루어질 가능성도 있다. 한국은 폐기물의 처분에 대하여 기존에 해양 투기에 의존하던 방침을 수정하여 차츰 해양 투기량을 줄이기 위하여 노력하고 있다. 그러나 중국이 하수처리오니 등의 폐기물을 해양에 투기하는 것을 중지할 것을 요청한다면 기한을 정한 유보 방식이 적합할 것이다. 일례로 한국이 런던의정서에 가입하면서 2015년까지는 보크사이트 잔여물의 해양 투기를 유지한다는 유보를 형성했으나 이에 대한 다른 당사국의 이의 제기는 없었다. 보통 시한부 유보의 경우 타당사국이 이에 반대하는 경우는 드물기 때문이다. 따라서 서해병 지역의 폐기물 투기에 대하여 중국이 시정을 요구할 경우 일정한 기간 내에 중단하는 방식을 제안할 수 있다.

3. 결론

3.1. 런던의정서에 대한 중국의 선언

- ① 마카오는 런던의정서의 적용을 받지 않는다.
- ② 의정서 제16조 5항에 따라 의정서 제3조 1항(사전방지 원칙) 및 2항(오염자 부담 원칙)의 해석에 관한 분쟁 당사국이 될 경우 부속서 3의 중재 절차를 밟기 전에 중국의 서면 동의를 받아야 한다.

3.2. 중국 선언에 따른 대응

- ① 중국의 투기 행위로 인한 한국의 피해를 중국이 인정하지 않을 경우
중국을 자국의 폐기물 투기 행위로 피해를 입었음을 주장하는 타국의 분쟁 해결 요청을 인정하지 않는 유보를 형성하였다. 따라서 만약 중국의 해양 폐기물 투기 등으로 인해 한국이 피해를 입었을 경우 오염 및 손해를 야기한 당사자(중국 국적을 가진 사람이나 기업)에게 직접 처벌이나 보상을 요구하는 방법이 적합할 것이다. 이 때 해양환경관리법 제2조, 제3조, 제127조, 및 제23조 등이 적용될 수 있다.
- ② 한국의 투기 행위에 대하여 중국 정부가 항의할 경우
중국인 하수처리오니 등의 폐기물을 해양에 투기하는 것을 중지할 것을 요청한다면 기한을 정한 유보 방식이 적합할 것이다. 국내 제반 사정상 서해병 지역의 폐기물 투기를 즉시 중단하기 어려울 경우 일정한 기간 내에 중단하는 방식을 제안하고 그 기간 내에 폐기물을 해양 투기 이외에 다른 방식으로 처리하는 방안을 모색하는 것이 가장 합리적으로 보인다.

3.3. 결어

황해는 한국과 중국 사이에 위치한 바다로 북쪽의 랴오둥(遼東)반도와 산둥(山東)반도 사이에서 보하이(渤海)에 이어지며, 남쪽으로는 동중국해로 연결된다. 면적은 약 40만km²이며 깊이는 평균 44 m 정도의 얕은 바다이고, 조차가 우리나라 쪽 해안에서는 최대 8 m 보다 높아 조류와 바람이 황해의 해수 순환을 지배한다. 해수가 순환되는 데 황해의 입구에서는 1년, 이고 황해 중부에서는 평균 5년 정도 걸린다. 또한 한국 국민은 다른 나라에 비해 수산물을 비교적 많이 섭취하여 일인당 평균 60 kg 정도의 해산물을 매년 섭취하고 있다. 따라서 한국과 중국에서 폐기물을 황해에 처분하면 이로 인해 수산물이 오염되어 주민 건강을 위협할 수 있다. 아국이 투기하고 있는 산업폐기물은 이미 타국에서는 해역에 처분하지 않는 품목이다. 이에 따라 정부는 2006년에 하수처리오니의 투기를 2012년에 종료하기로 확정하였다. 이제는 투기 종료 후의 오염된 해역에 대한 복원 계획을 본격적으로 수립해야 할 것이다. 현재 황해를 대상으로 하는 한·중간의 협의체인 2006년 유엔개발계획(UNDP)과 지구환경기금(GEF)의 지원 하에 황해광역해양생태계사업(YSLME), 1995년 한중해양과학공동연구센터(CKJORC) 등의 국제협력

모형에 대한 연구가 양국간의 오염해역 복원을 위한 협력 방안을 수립할 때 도움이 될 수도 있을 것이다.

사 사

이 연구는 한국해양연구원에서 일부 지원되었습니다.

KSEE

참고 문헌

1. Gerhard von Glahn and James Larry Taulbee "Law Among Nations-An Introduction to Public International Law," Longman, 277(2007)
2. 김정균, 성재호, "국제법론," 박영사, p. 644(2006)
3. 김현주, "조약의 유보에 관한 연구: 객체 및 목적과의 양립 가능성 기준을 중심으로," 연세대학교 대학원 법학과 박사학위 논문, p. 8(2008)
4. 김영석, "국제법," 박영사, p. 306(2010)
5. Richard K Gardiner, "Treaty Interpretation," Oxford International Library, p. 85(2008)
6. Anthony Aust, "Modern Treaty Law and Practice," Cambridge University Press, p. 131(2007)
7. James. W. Garner, "Article 13: Use of the term Reservation," American Journal of International Law, American Society of International Law, **29**, 843(1935)
8. http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-A-16&chapter=11&lang=en
9. 이한기, "국제법강의," p. 511(2005)
10. Anthony Aust, op.cit., pp. 127~133
11. http://web.me.com/waltergehr/The_International_Law_of_treaties/Reservations.html
12. 런던의정서(The London Protocol) 제1조~제4조
13. René Coenen, "Dumping of wastes at sea: Adoption of the 1996 Protocol to the London Convention 1972," Review of European Community and International Environmental Law, **6**(1), 54~61(1997)
14. Cameron J. and Abouchar J., "The precautionary principle: A fundamental principle of law and policy for the protection of the global environment," Boston College International and Comparative Law Review, **14**, 1~27(1991)
15. Hugh Benevides, and Theresa McClenaghnam, "Implementing precaution: An NGO response to the Government of Canada's discussion document," Canadian Environmental Law Association Report, **419**, 28(2002)
16. OECD, "The polluter-pays principle: OECD analyses and recommendations, Environment Monograph," OECD/GD(92)81, 49(1992)
17. 런던의정서 제8.2조
18. 유엔해양법 제56.1(b)(iii), 제216, 1(a)조
19. Cairo. A. R. Robb, International Environmental Law Reports, Cambridge University Press, **1**, 231~331
20. N. Gregory Mankiw, "맨큐의 경제학," 교보문고, pp. 402~410 (2005)
21. Ibid
22. <http://mt.china-papers.com/?p=183985>
23. 홍기훈 외, "해양환경영향평가개론: 폐기물 및 기타 물질 최종처분과 해양환경관리," 253, 시그마프레스(2000)
24. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_declarations.htm#China Upon ratification
25. http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?total_id=4611787&cloc=olink|article|default