

# 황사문제 해결을 위한 국제법적 접근 방안

배기숙명지대학교 법학과



## 목 차

- |                   |                    |
|-------------------|--------------------|
| I 서론              | IV. 국제법에 의한 황사문제 구 |
| II 황사의 원인과 피해     | 제책과 예방책            |
| III 초국경적 환경오염에 관한 | V. 연성법에 의한 동북아시아   |
| 국제법 원칙의 발전        | 협력체제 구축            |
|                   | VI. 결론             |



## 요 약

우리나라가 속해 있는 동북아시아에서는 황사로 인한 월경대기오염문제가 제기되고 있다. 본 논문은 황사문제에 관한 총체적인 연구를 시작으로 궁극적으로는 황사문제를 해결하기 위해서 국제법적 접근 방안을 모색하는데 초점을 두었다.

초국경적 대기오염의 국제분쟁을 해결한 선례가 있는 유럽과 북미지역을 통해 성립된 국제환경법 원칙을 황사문제에 적용시켜 사후적 구제원칙(초국경적 환경피해 방지의 원칙, 오염자부담원칙, 동등의 그러나 차별적인 원칙)과 사전적 예방원칙(예방원칙, 사전주의원칙, 협력원칙)으로 살펴보았다. 사후적 구제원칙의 경우, '국가행위로의 귀속성문제여부'와 '손해의 발생'을 증명해야 하는 국가책임 원칙이 적용되는데 협력의 기운조차 미약한 동북아시아에서 국가책임원칙을 논한다는 것은 현실적인 대안이 될 수 없음을 지적하는 바이다. 따라서, 사전적 예방원칙에 의거한 연성법적 환경협력체제를 구성할 것을 제안한다. 유연성과 새로운 영역으로의 확대가 쉬운 연성법에 의해 동북아시아만의 타당한 협력체제를 구성한다면 황사문제를 현실적으로 해결할 수 있을 것이다.

## I. 서론

### 1. 황사문제에 대한 국제법적 논의의 필요성

2002년 봄, 우리나라 기상관측상 새로운 이정표가 세워졌다. 사상 유례 없는 최악의 황사가 온 나라를 덮었던 것이다. 두 차례에 걸친 황사현상으로 유치원과 초등학교에는 휴교령이 내려지고, 호흡기 환자가 속출하였을 뿐만 아니라 국내항공노선이 결항되는 등 최악의 경험을 하였다.<sup>1)</sup> 이로 인해 국민의 건강은 물론이고 경제 및 사회 전반에 미치는 영향이 심각해지자 행정자치부에서는 ‘황사대비 국민행동요령’을 발표하였고, 정부에서는 서둘러 황사경보제를 도입하였는가 하면 국회에서는 황사자연재해법의 제정을 위한 준비를 하는 등 대책마련에 고심하였다.<sup>2)</sup>

매년 봄이면 중국 대륙에서 불어 닥치는 황사가 우리나라에 영향을 주기 시작한 것은 비단 어제 오늘의 일이 아니다. 중국의 경우, 기원전 1105년에 ‘雨土干糶’라는 먼지현상 기록이 있는 것으로 보아 3천년 전에도 먼지현상이 있었으며, 우리나라는 삼국시대인 서기 174년 신라 아달라왕 때 ‘雨土’라는 기록이 삼국사기에 나오고, 조선시대 명종 때에는 서울뿐만 아니라 전라도 전주와 남원에서 심한 황사현상이 나흘간 지속된 기록도 있다.<sup>3)</sup>

이렇듯 황사는 꽤 역사가 깊은 자연적인 기후현상이지만, 최근에는 자연적인 현상이외에도 지구온난화와 황사의 발원지인 사막 인근 지역의 개발로 인한 산림훼손, 과도한 빙목, 가뭄 등에 의한 인위적인 사막화의 확대로 황사의 강도와 발생빈도가 증가하였을 뿐만 아니라 무엇보다 중국의 경제활동의 결과로 생겨난 각종 오염물질까지 더해져 단순히 자연현상이 아닌 하나의 ‘환경오염’으로 인식되고 있다.<sup>4)</sup> 대기오염의 경우, 한 국가에서 오염이 발생하면 그 오염물질은 수백 내지 수천 킬로미터 밖의 먼 거리에까지 운반되어 다른 국가에 피해를 미치는 것이 보통이며 나아가서는 지구 전체에 광범위한 오염영향을 미친다. 이렇듯 환경오염의 영향은 특정 지역이나 국가에만 한정되는 것이 아니라 지구환경 전체에 미치는 것이 특징이다. 또한 지구는 정치적, 경제적, 생태적, 문화적으로 상호 연관되어 있기 때문에 환경문제를 국내적인 차원에서 독자적으로 다루는 것은 문제가 있다.<sup>5)</sup> 따라서 환경문제를 효율적으로 해결하기 위해

1) Howard French(2002.4.14), 「China's Growing Deserts Are Suffocating Korea」, 『The New York Times』

2) 박순웅 (2002.6) 「황사 발생원인과 그 대책」, 『방재정보』, 제 10호, p8

3) 전영신 (2002.6) 「황사현상이란 ?」, 『방재정보』, 제 10호, p5

4) 정서용 (2003.6) 「황사와 동북아시아 환경협력」, 『통상법률』, p133

5) 최중범·김기순 (1994) 『자연환경과 국제법』, p155

서는 이에 대한 국제적인 규제가 필요하며, 이러한 점에서 환경문제를 규율하고 있는 국제환경법의 역할이 요구된다.

국제환경법적 측면에서 보면 이러한 황사는 초국경 대기오염의 대표적인 형태라 볼 수 있다. 우리나라가 속해 있는 동북아시아지역에서는 지역적인 특성으로 황사로 인한 월경대기오염문제가 제기되고 있으며, 그로 인한 국제분쟁의 소지는 현실문제로 대두되고 있는 실정이다. 물론 사전통고나 협의, 환경영향평가 등의 방법으로 사전에 분쟁발생을 방지하는 것이 이상적이라고 할 수 있지만 이것이 실패하여 현실적으로 분쟁이 야기될 경우에는 법적인 차원에서 해결방안을 모색해 볼 수 있다.<sup>6)</sup> 왜냐하면 국제법이란 국제사회에서 정한 기준이며 그것을 위반할 경우에는 그에 상응하는 책임을 지을 수 있는 것대로 이용될 수 있을 뿐만 아니라 특히 국제환경법은 환경문제로 파생되는 여러 가지 국가간의 갈등을 회피하거나 해결하는 주요한 수단이 될 수 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 따라서 초국경적 대기오염인 황사문제를 국제환경법적 차원에서 다루는 것은 큰 의미가 있다고 하겠다.

월경대기오염의 선례는 유럽과 북미지역에서 찾아볼 수 있다. 이미 1970년대 빠른 성장을 이룬 유럽에서는 산성비로 인한 월경대기오염문제가 본격적으로 거론되기 시작하였다. 그리고 북미지역 역시 월경대기오염으로 인한 국제분쟁이 발생하였다. 하지만 그들은 지역적 차원에서 꾸준히 국제교섭 및 협력을 도모하여 국제법원칙을 바탕으로 국제분쟁을 해결하였다. 이렇듯 이미 국제분쟁을 경험한 유럽과 북미지역을 통하여 분쟁해결방식의 노하우를 익히는 것은 동북아시아월경대기오염에 관한 협력체계를 형성하는 데에 큰 보탬이 될 수 있을 것이다. 그리고 유럽과 북미지역의 국제협력의 선례와 법체제를 분석하여 그 장단점을 파악하면, 이렇다할 법체계가 없는 동북아시아의 법질서 구축을 위한 디딤돌로 작용할 수 있을 것이다.

따라서 본 논문은 황사문제에 관한 총체적인 연구를 국제법적 접근방법으로 하는 것이 목적이며, 월경대기오염문제를 어느 정도 해결한 유럽과 북미의 경우를 거울삼아 궁극적으로는 동북아시아의 잠재적 국제분쟁을 야기 시킬 수 있는 황사문제를 해결하는 데에 있다고 하겠다.

## 2 연구범위 및 논문의 구성

황사는 국제적인 환경문제이다. 발원지인 중국이외에 한국과 일본은 물론이고 황사가 가장 심했던 2002년의 경우에는 미국 캘리포니아 지방까지 피해를 주었다.<sup>8)</sup> 이를 대처하기 위해서

6) 노명준 (1992) 「국제환경분쟁의 해결」, 『국제법학회논총』, 제 37권 제1호(통권 제71호) p97

7) 최종범·김기순 (1994) 전거서, pp178 ~180

8) 김성수 (2004.2.23) 「황사해결 국제협력 끌어내야」, 『동아일보』

는 각 국가 차원의 환경정책이 실행되어야 하나 무엇보다 국가간의 협력은 필수조건이다. 특히 지리적으로 근접하여 환경자원을 공유하는 경우가 많은 동북아 지역의 경우 환경보호가 한 국가의 노력만으로 해결될 수는 없고 환경자원을 공유하는 국가간의 투명하고 진지한 노력에 의해서만 해결될 수 있다.<sup>9)</sup> 그러나, 동북아시아지역은 지역적 협력체제가 상대적으로 미약한 곳이다. 따라서 본 논문은 이러한 배경 하에 동북아시아 가운데에서도 가장 황사의 피해를 심하게 입고 있는 중국과 일본 그리고 한국을 중심으로 동북아 지역적 협력 체제를 강구하는 방안을 모색해볼 것이다. 물론 국제법에 의한 환경협력체제방안으로 연구범위를 한정짓고, 무엇보다 잠재적 환경 분쟁을 해결하는데 목적이 있는 만큼 초점은 한국에 맞춰질 것이다.

이 논문은 II장에서는 황사에 대한 전반적인 이해차원에서 원인과 피해정도를 살펴볼 것이다. 그리고 III장에서는 초국경적 환경오염의 분쟁을 해결한 유럽과 북미지역의 선례를 바탕으로 초국경적 환경오염에 대한 국제법원칙이 어떻게 발전이 되어왔는가를 국제법 연원 가운데 가장 중요한 국제관습법과 국제조약을 통하여 고찰하였다. IV장에서는 유럽과 북미지역의 선례를 바탕으로 성립한 국제법원칙을 동북아시아 황사문제에 적용하였다. 국제법원칙을 구체화 예방의 차원에서 접근한 후, 구체책에 따른 국가책임이론 그리고 예방책에서는 연성법에 기초한 동북아시아 국제환경협력에 관하여 언급하였다. 전자의 경우 환경보호에 관한 국제법 가운데 국가에게 부과된 일차적 의무로서 그 위반에 책임이 수반되는 명실상부한 법적 의무를 살펴보는 것은 동북아시아의 황사문제를 해결하는데 있어서도 선행되어야 할 연구과제일 것이다.<sup>10)</sup> 하지만, 환경오염의 특성상 예방적 기능이 더욱 중요시되기 때문에 국제법에 의한 근본적인 해결방안이 모색되어야 할 것으로 보인다. 따라서, 국제법상 예방원칙 적용방안으로 연성법에 의한 국제협력체제를 제시한다. 무엇보다 지역협력체제가 존재하고 있지 않은 동북아시아에서 황사문제의 구체화 예방이라는 바람직한 결과를 가져오기 위해서는 협력이 우선시 되어야 하기 때문에 유연한 연성법에 의한 협력체제구축에 관하여 조명해 보도록 하겠다.

## II. 황사의 원인과 피해

황사란 아시아 대륙의 중심부에 위치한 중국과 몽골의 사막지역, 황하 중류의 황토고원의 작은 모래흙이나 황토가 공중에 부유하여, 상층 바람을 타고 멀리 수송되다 다시 지면으로 낙

9) 서철원 (1999), 「동북아 환경협력에 관한 연구」, 『서울국제법연구』 6 권 2호, pp123 ~124

10) 장신 (1997), 「국경을 넘는 오염에 관한 국제법상의 방지의무」, 『국제법학회논총』, 제42권 제1호(통권 제81호), p182

하하는 현상을 말한다.<sup>11)</sup> 1990년대까지만 해도 황하 상류와 중류지역에서 발원한 황사가 우리나라에 주로 영향을 주었으나, 최근에는 이 지역보다 훨씬 동쪽에 위치한 내이명구 고원 부근에서도 황사가 발원하여 우리나라에 더 큰 영향을 끼치고 있다. 이것은 황사발원지가 점차 동쪽으로 확대됨에 따라 한반도로 더욱 가까워지고 있으며, 따라서 앞으로 더 심한 황사가 나타날 가능성을 시사한다.<sup>12)</sup>

기상학적으로 볼 때 황사가 발생하기 위해서는 기본적으로 바람, 모래, 기류가 충족되어야 한다. 자연조건과 관련된 불가항력적 요인인 바람과 기류 외에 가장 중요한 요인은 모래로 인한 사막화와 황폐화라고 할 수 있다. 지구의 온난화로 인하여 건조, 반 건조지역의 자연적인 황폐화가 진행되고 있는 이유도 있지만, 사막과 초원 지역의 과도한 개간과 방목, 벌목 및 벨 감 채취, 수자원부족과 낭비, 무분별한 약초와 약재채취, 소홀한 관리정책 등의 인위적인 요인이 더해지면서 사막화와 황폐화가 촉진되고 있다. 게다가 한국에서는 황사로 인하여 단순한 먼지뿐만 아니라 그와 함께 중국 현지보다 4배 많은 세균과 314배 많은 곰팡이가 발견되고 있으며 특히 중국의 경제활동으로 인하여 카드뮴, 납 등의 중금속 물질까지 검출되고 있어서 여러 가지의 오염문제를 발생시키고 있는 상황이다.<sup>13)</sup> 따라서, 황사는 자연적인 요인과 인위적인 요인이 복합된 혼합작용이라고 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

황사는 인간에게 여러 가지 피해를 준다. 예를 들면 황사는 시정을 악화시키며, 미세먼자(입자크기 25 $\mu$ m 이하)가 많기 때문에 호흡기에 침착되거나 눈에 들어가 기관지염, 천식, 안질 등의 질환을 일으킬 수 있다.<sup>15)</sup> 바이러스에 의한 기축의 피해는 물론이고 강풍에 의해 농작물, 목초지는 모래로 덮여 과일나무의 꽃봉오리가 떨어지고 채소피해도 증가한다. 그리고 항공기 엔진손상 및 항공기결항, 반도체와 같은 정밀기계에 손상을 입히는 등의 경제적인 피해가 나타날 가능성도 있다.<sup>16)</sup> 가장 피해가 심했던 2002년의 경우를 보면, 황사로 인하여 205대의 비행기가 운항을 못했으며 20억원의 매출이 줄었다. 전자 등 초밀산업에서는 불량률이 4배나 늘었다는 보고가 있었으며, 자동차는 대당 2억 3000만원의 생산비용이 더 들었다. 경제기법을 통한 연구 결과 지난해 3월 21일 황사 때문에 건강 피해 비용은 17조원에 달하는 것으로 추정된다.<sup>17)</sup>

11) 전영신 (2003.4.11), 「황사현상의 대기과학적 이해」, 한·중 국제학술회의, 『황사와 한중협력』, p3

12) 전영신, 전계논문, p5

13) 정미경 (2003.4.2), 「황사방지 한중일 공조 서둘러야」, 『동아일보』

14) 왕창운, 허카이리 (2003. 4. 11), 「중국 황사의 역사, 특성 및 생성원인 분석」, 한·중 국제학술회의, 『황사와 한중협력』, p1-4

15) 송홍근, 조창완 (2002.5), 「한중입체취재 황사대제양」, 『신동아』, 제512호, pp282 ~297

16) 심재현 외(2002.6), 「국내 황사발생과 황사대비 행동요령」, 『방재정보』, 제10호, p3-2

17) 홍중호 (2003.4.13), 「황사가 한국에 미치는 경제적 피해」, 『동아일보』

이렇듯 황사에 의한 피해의 심각성은 매우 높아지고 있기 때문에 동북아시아의 황사문제는 새로운 국면에 접어들고 있다. 환경도 일종의 분쟁의 원인이 될 수 있다는 이른바 ‘환경안보 개념’이 형성된 것이다. 하지만 황사를 바라보는 중국, 그리고 일본과 한국은 상반된 입장을 취하고 있다. 중국의 관점에서 황사란 자연현상에 인위적인 요소, 즉 사막화가 더해진 자연재해로 보고 있다. 최근에는 경제활동에 박차를 가하고 있는 탓에 오염의 영향을 아예 무시하는 것은 아니지만, 아직까지도 황사에 접근하는 주요 관점은 자연재해이다.<sup>18)</sup> 하지만 피해국인 한국과 일본의 입장에서는 황사는 환경오염문제로 인식되고 있다. 황사는 단순히 먼지만 아니라 그와 함께 중국의 경제활동의 결과로 나타난 카드뮴이나 납 등의 중금속 물질까지 검출되고 있어서 여러 가지 오염문제를 발생시키고 있기 때문이다.

그렇다면, 오염과 자연재해 사이에는 어떠한 법적인 차이가 있을까? 1977년 OECD가 채택한 권고안을 보면 “오염이란 인간에게 직접 혹은 간접적으로 건강에 위협을 주고, 생물자원과 생태계에 해를 주며, 환경의 적법한 이용과 쾌적함의 감소와 저해를 가져오는 물질이나 에너지를 유입시키는 행위”를 말한다. 즉, 황사를 오염으로 규정하느냐, 단순한 자연재해로 규정하느냐는 국가책임성립의 유무를 결정하는데 중요한 의미를 담고 있으며 나아가서 이것은 국제분쟁에 있어서 누가 승소하느냐에 대한 결정적인 변수로 작용할 수 있기 때문에 앞으로 이 문제는 황사문제를 해결하기 위한 방안을 찾는 데 있어 여러 가지 어려운 문제점을 제기하게 될 것이다.

### Ⅲ. 초국경적 환경오염에 관한 국제법 원칙의 발전

현재 황사문제 해결을 위한 국제법원칙을 규정한 국제조약이 동북아시아에서는 존재하지 않고 있다.<sup>19)</sup> 따라서, 황사문제를 국제법적으로 해결하기 위해서는 현재 황사문제를 해결할 수 있는 국제관습법과 조약이 있는지 살펴볼 필요가 있다.

초국경적 환경오염, 특히 월경대기오염을 해결하기 위해서 국제법은 주로 관습법과 조약을 통하여 여러 가지 원칙들을 발전시켜 왔다. 여기에서는 월경대기오염과 관련하여 가장 보편적으로 적용되는 관습법인 트레일 용광로사건 (Trail Smelter Case) 과 초국경적 환경오염의 또 다른 형태인 산성비, 오존층, 기후변화를 규제하고 있는 조약을 살펴 보면서 황사문제에 적용 가능한 법체제를 분석해 본다. 그리고, 이미 월경대기오염으로 인한 국가간의 분쟁을 경험한 유

<sup>18)</sup> 왕청운, 허카이리, 전개논문, p1 4

<sup>19)</sup> 21세기 평화연구소, 『한중황사조사연구단의 황사보고서-황사』, pp297 ~302

럽과 북미지역의 선례를 살펴보는 것이 무엇보다 중요하다.

### 1. 국제관습법-트레일 용광로사건<sup>20)</sup>을 중심으로

초국경적 대기오염을 규제하기 위한 기존의 국제법규범은 국제환경법의 역사가 짧은 만큼 폭넓게 형성되어 있지 않다. 다만 이 분야와 관련된 가장 대표적인 판례로서 트레일 용광로사건에 관한 중재법원의 판결이 있으며, 이는 오늘날 국제환경법의 발전에 결정적인 영향을 미쳤고 특히 월경대기오염의 경우에 보편적으로 적용되는 관습법으로 인식되고 있다.

중재법원은 환경오염에 대해 방지할 국제법상 국가의 의무 및 핵심적인 원칙을 제시하였는데 “국제법과 미국법의 원칙상, 사건이 중대한 결과를 초래하고 피해가 명백하고 설득력 있는 증거에 의해 입증되었을 때, 어떠한 국가도 연기에 의한 피해가 타국의 영역이나 재산 및 사람에 대하여 또는 타국 영역 내에 발생하도록 자국영역을 사용하거나, 사용을 허락할 권리가 없다.”고 판시하면서 방지의 의무(Obligation of prevention)와 절대적 책임(strict liability)<sup>21)</sup>을 인정하였다. 즉, 오염을 유발한 국가는 그 행위와 관련한 주의의무의 이행여부에 관계없이 초국경적 환경침해에 대한 책임을 진다는 것이다. 하지만, 환경적 피해가 발생한 후에 국제책임을 인정한 이 판결은 현재 환경오염을 바라보는 시각과는 거리가 있다. 환경문제는 사후구제보다는 실제로 피해를 입기 전에 예방하는 것이 더욱 효과적이기 때문이다. 하지만, 법적 책임 관계를 확립하는 효시가 되었다는 측면과 국제분쟁해결을 위한 중요한 지침이 되고 있다는 측면에서는 중요한 의의를 갖는다고 하겠다.<sup>22)</sup>

### 2. 요약

최근 가장 실효성을 발휘하는 것 중 하나인 조약은 지금까지 150 여개에 달하는 지역 및 다자 관계 환경 협약과 수백 개에 달하는 양자협정이 체결되어 오염방지의무, 협력의무, 공통적이거나 차등적인 책임원칙 등에 관하여 광범위하게 규율하고 있다. 여기에서는 월경대기오염과 관련한 협약을 분야별과 지역별로 분류하여 살펴보도록 한다.

20) 트레일 용광로사건은 캐나다의 트레일 제련소에서 유해가스를 방출하면서 인접한 미국의 워싱턴 주가 입은 피해에 대해서 미국이 손해배상을 청구하면서 일어난 캐나다와 미국 사이의 분쟁사건이다.

21) 최승환 (1995), 「초국경적 환경오염피해에 대한 예방의무」, 『서울국제법연구』, 제2권 제2호, pp.173 ~174

22) 김석현 (1997), 「환경관련 국제분쟁사례」, 『환경보호와 국제법질서』, 아시아사회과학연구원 연구총서 6권, pp.230 ~233

## 가. 분야별 법체계

첫째, 월경대기오염과 관련한 가장 대표적인 조약은 산성비해결을 위해 지역적 협력을 도모 하였던 유럽이 체결한 ‘장거리 월경대기오염에 관한 제네바 협약’이다. 이 협약은 각 당사국은 대기오염물질을 감소시키기 위한 정책이나 전략을 개발하고, 지속적인 연구, 정보교환, 감시 그리고 초국경 대기오염이 심각한 피해를 가져오는 경우에 다른 국가에 이를 통보하고 협의할 의무를 지니고 있다.<sup>23)</sup> 이 협약은 초국경적 대기오염에 관한 협정 중에서 가장 주요한 다자협약으로 평가받고 있으며, 대기오염문제의 지속적인 연구 및 상호 조정하는 기초를 제공했다는 점에서 획기적으로 손꼽히고 있지만 당사국들에게 대기오염을 감소 또는 방지하기 위한 실제적인 의무를 부과하지 않고 있다는 점, 오염으로 인해 발생하는 피해에 관한 책임문제는 전혀 언급하고 있지 않다는 점, 유럽지역에만 국한되어 있으므로 적용범위가 좁다는 점은 문제점으로 지적되고 있다.<sup>24)</sup>

둘째, 오존층보호에 관한 조약이다. 오존층이 지구상에서 방출되는 CFC에 의해 파괴되면서 심각한 환경문제를 초래하자 국제적 차원에서 CFC의 생산과 소비의 규제가 요청되었다. 유엔환경계획 (UN Environment Program)은 전체국가들이 참여한 최초의 보편적 국제협약인 ‘1985년 오존층 보호를 위한 비엔나협약’을 체결하였다. 사후구제를 위한 기존의 조약들과는 달리, 예방적 접근방법에 기초하여 만들어진 협약이라는 점에서 주목을 받고 있으며 예방적 차원에서 주요한 선례가 되고 있다. 하지만, 국가간의 이해관계로 인하여 상세한 규정을 만드는 데 실패하여 매우 포괄적이고 형식적인 내용만을 담고 있어 본래의 의미를 크게 상실하였다.<sup>25)</sup> 특히 ‘오존층파괴물질에 관한 몬트리올 의정서’<sup>26)</sup>는 ‘비엔나협약’의 미흡한 규제조치를 강화하기 위하여 구체적 의무를 규정하면서 국제협약 가운데 실효성이 가장 강하게 확보(많은 국가들의 가입을 유도하기 위해 비체약국에 대한 무역규제를 규정)된 것으로 인정받고 있다.<sup>27)</sup>

셋째, ‘기후변화협약’은 지구 온난화 현상, 기상 이변, 사막화진전, 극지방해빙, 해수면상승

23) 최종범·김기순, 전거서, pp217 ~219

24)ibid

25)ibid, pp226 ~229

26) 1990년 런던 개정의정서와 1992년 코펜하겐 개정안에 의해 부분적으로 개정, 오존파괴물질의 감축을 앞당기고 기술이전을 강화하는 동시에 재정지원제도로서 다자기금제도를 신설하는 내용으로 개편되었다. 이들 의정서를 다 합하여 몬트리올의정서라고 한다.

27) 이장희 (1997) 「국제협력을 통한 환경보호」, 『환경보호와 국제법질서』, 아시아사회과학연구원 연구총서 6권, pp43 ~48



등을 방지하기 위한 협약으로 1992년 리우회의에서 채택되었다. 지구온난화의 주범인 온실가스의 배출을 감시하고 규제할 기본적 절차를 확립하였다는 점에서 큰 의의를 가지고 있는<sup>28)</sup> 이 협약은 형평과 차별적 책임원칙 즉 각국이 개별적인 능력에 따라 기후보존의 의무를 부담하며 선진국이 보다 선도적인 역할을 하도록 하고 있다.<sup>29)</sup> 특히 제3차 회의에서 기후변화협약 부속 교토의정서가 채택되었는데, 이 의정서에서는 선진국의 온실가스 배출의무 이행의 융통성을 확보하기 위하여 배출권 거래제도와 공동이행제도 그리고 청정개발체제를 채택하면서 선진국과 개발도상국간의 환경정책에 관한 입장 차이를 인정하였다.<sup>30)</sup> 또한 예방조치의 원칙(기후변화로 인한 피해가 발생하기 전에 예방적 차원에서 방지할 필요가 있다는 원칙), 지속가능한 발전의 권리(환경과 경제의 결합으로 국가의 개별적인 여건에 따라 환경정책을 임의적으로 위임)등을 언급하고 있다.

#### 나. 지역별 법체계

초국경적 대기오염을 규제하기 위한 국제적 움직임은 유럽지역을 중심으로 한 다자조약과 미국과 캐나다, 미국과 멕시코 사이에서 맺은 양자조약 형태로 시작되었다. 특히 유럽은 가장 실효적인 법체제를 구축하여 구속성과 이행가능성을 바탕으로 지역적 협력이 가장 활발한 곳이며 북미지역은 유럽지역에 비해서는 미약하나 법체제 구축을 위한 지역적 협력이 이루어지고 있다.

우선 유럽의 경우를 살펴보면, 크게 월경대기오염에 관한 제네바협약과 유럽공동체 환경정책으로 구분된다. 제네바협약은 이미 언급하였으므로, 유럽공동체 환경정책에 관해 간략하게 살펴본다. 하나의 공동체를 형성하고 있는 유럽은 인간과 환경을 보호하는 환경정책에도 협력이 잘 이루어지고 있다. 산성비로 인한 초국경적 대기오염을 겪으면서 환경악화의 심각성을 인식한 유럽은 명령, 규칙, 결정 등의 입법행위형식을 통해 EEC와 단일유럽협정을 통한 문서에 환경관련조항을 명시하고 있을 뿐만 아니라 환경보호를 위한 상설기구를 설치하여 규범적

28) 노명준 (2004) 『신국제환경법』, pp176 ~180

29) 외무부 국제경제국 (1996.1) 『환경외교편람』, pp58 ~60

30) 노명준, 전거서, pp176 ~180. 배출권거래제도는 선진국 전체의 온실가스 배출 총량을 설정한 뒤 각국에 일정량의 쿼터를 부여하여 이것을 초과하는 국가에게는 배출권을 구매하고 이것에 미달되는 국가에게는 잉여분을 판매할 수 있는 제도이며 공동이행제도는 일국이 타국의 온실가스 배출량의 감축노력을 지원한 경우 감축된 배출된 일정량을 자국의 배출 감축량으로 계산할 수 있도록 허용하는 제도를 말한다. 마지막으로 청정개발체제는 선진국이 개도국과 공동이행을 통하여 얻어진 배출감축량을 자국의 감축실적에 반영할 수 있도록 하는 제도를 말한다.

용을 감독하고 있다. 게다가 공동체위원회 (Commission) 가 환경관련 준칙불이행에 대하여 이행강제소송을 제기하는 등 공동체환경입법과 관련한 강제성도 띄고 있다.<sup>30)</sup>

북미지역에서는 미국과 캐나다, 미국과 멕시코의 양자조약이 중요하다. 먼저 미국과 캐나다의 경우를 살펴보면, 국경이 인접해 있는 양국은 산성비에 의한 피해가 일찍부터 쟁점화되기 시작하였다. 1909년 국경 수조약 (The Boundary Water Treaty) 체결을 시작으로, 트레일 용광로사건으로 인한 관습법구축, 1978년 공기오염물의 장거리 이동에 관한 연구협의위원회발족, 1980년 공기오염물의 국경이동에 관한 각서교환, 1991년 공기 질에 관한 양국간의 협정을 체결함으로써 공기오염물의 방출제한 또는 감소를 위한 제도적인 보장을 마련하고 있다. 이에 따라 양국은 오랜 산성비 분쟁을 실질적으로 해결 할 수 있는 제도적 측면을 강화하여 보다 실효성을 추구하고 있다. 미국과 멕시코의 경우에는 1978년에 체결한 양해각서를 시작으로 1983년 양국 국경지역 환경보호와 개선을 위한 협력협정, 1987년 양국 국경지역 대기오염을 규제하기 위한 의정서가 채택되었다. 협력의 시작은 비록 늦었지만, 오염물질방출기준을 정하고 감소를 위한 필요조치를 취하는 한편 분쟁해결기구를 설치하는 등의 실효성을 강조하고 있다.<sup>31)</sup>

#### 다. 소결

초국경적 환경조약은 많은 사례들에서 현존의 관습법규칙에 실용적인 내용을 더해주고, 국가의 기본적인 의무를 분명하게 확인해주며, 외교회의나 정부간 위원회를 통하여 더욱 탄력적인 방법을 개발해왔다. 따라서 국제환경법의 형성방법으로 조약이 빈번히 이용되고 있지만, 일부 학자들은 국가들이 여러 이유에서 관습법형성을 선호한다고 생각하고 있다. 왜냐하면 국제관습은 조약기준을 위한 부담스러운 절차가 필요 없고, 보다 수월하게 보편적 적용이 이루어질 수 있는 까닭이다.<sup>32)</sup> 하지만, 형성 여부가 확실치 않고 내용이 분명하지 않기 때문에 환경문제에 조직적으로 적용하기가 어려워, 점차 조약으로 흡수되어 가는 것이 현대적인 추세이다. 따라서, 초국경적 환경오염에 관한 연구는 국제관습보다는 국제조약과 국제문서를 중심으로 고찰되어야 한다.<sup>33)</sup>

30) 김대순 (1997), 「EU 환경규범과 환경정책」, 『환경보호와 국제법질서』, 아시아사회과학연구원 연구총서 6권, pp46 ~48

31) 최중범·김기순, 전게서, pp215 ~217참조

32) 성재호 (1997), 「국제환경법의 기본구조」, 『환경보호와 국제법질서』, 아시아사회과학연구원 연구총서 6권, pp13 ~15

33) 장신, 전게논문, p188

### 3. 황사문제 해결을 위해 적용 가능한 법체제

조약과 관습법을 통하여 유럽과 북미지역에서는 초국경적 환경문제에 있어서 소정의 성과를 거두어 왔다고 보여 진다. 물론 이행가능성과 구속성에 대해서는 아직까지 논란이 많지만, 국제법을 통하여 국가의 협력을 전제로 환경오염이 발생하기 전에 예방하고, 분쟁이 발생할 경우에는 피해자보상을 포함한 책임문제와 관련된 원칙을 명시하면서 제도화된 테두리 안에서 분쟁을 최소화할 수 있는 틀을 마련했다는 측면에서 큰 의미를 담고 있다.

그렇다면, 위에서 살펴본 국제관습법과 국제조약의 내용을 모두 동북아시아의 황사문제에 적용시킬 수 있을까? 앞서 살펴본 국제관습법과 국제조약을 통하여 유럽과 북미지역에서 초국경적 환경오염문제를 국제법적으로 해결하였다고 하여 모든 법칙을 황사문제에 대입시킬 수는 없을 것이다. 왜냐하면 국제환경분쟁의 해결을 위해서는 환경오염의 성질, 종류, 규모, 파급지역 등에 따라서 그 해결방법이 적절히 선택되어야 하기 때문이다.<sup>39)</sup> 동북아시아의 경우에는 유럽과 북미와는 달리 협력의 정도가 미약하다. 유럽의 경우에는 일찍이 협력을 바탕으로 법체제를 형성, 이제는 보유한 법체제 구축을 위하여 실질적이며 구속력과 이행가능성을 고려하는 단계에까지 나아갔다면, 동북아시아의 경우에는 지금에서야 황사문제가 어느 한 국가의 노력만으로 해결될 수 있는 문제가 아님을 알고 협력체제 형성에 대한 논의를 하고 있기 때문이다. 즉, 실질적이며 구속력을 가진 환경협력을 추진하기에는 이른 감이 없지 않다. 따라서, 국제법적으로는 협력할 수 있는 절차를 규정하는 연성법을 마련하여 역내 국가간 인식의 공유와 이해관계조정을 통한 지속적인 협력 여건을 조성해 나가는 것이 무엇보다 시급하다고 하겠다.

따라서 유럽과 북미지역과는 다른 사회적 토양을 지니고 있는 동북아시아에서 앞서 살펴본 국제조약과 국제관습법을 통하여 황사문제에 적용할 만한 법체제를 꼽아 본다면 사후적 구제방안으로는 초국경적 환경피해방지원칙, 오염자부담원칙, 동등의 그러나 차별적인 원칙을 살펴볼 수 있고, 사전적 예방책으로는 예방원칙, 사전주의원칙, 협력원칙을 적용시킬 수 있을 것이다. 다음 장에서는 이에 대해서 좀더 자세하게 살펴보기로 한다.

## IV. 국제법에 의한 황사문제 구제책과 예방책

국제환경법은 환경오염을 예방, 그리고 발생한 피해의 보상이라는 두 가지 측면에서 접근하고 있다. 환경오염의 특성상 그 예방책은 매우 중요하며, 초국경적 환경오염으로 인하여 피해

39) 노명준, 전제논문, p115

가 발생한 경우에는 피해를 입은 국가에 대하여 보상해주는 구제방안 역시 국가간의 갈등을 해결하는 열쇠가 될 수 있다.

그렇다면, 이러한 국제법에 의한 구제와 예방의 측면에서 황사문제를 적용시켜 볼 때, 황사의 발원지인 중국이 피해를 입은 우리나라에 대해 법적인 책임을 지게 되는가? 그리고 예방적 차원에서는 어떠한 논의가 이루어져야 하는가? 황사문제로 인한 분쟁이 충분히 예상되는 동북아시아에서 국제환경법이 제시하고 있는 사후적 구제책과 사전적 예방책을 분석해본다면 위에서 제시한 물음에 대한 답을 찾을 수 있을 것이다.

## 1. 국제법상 황사문제의 구제책

국내법상 환경오염에 대한 법적 구제는 공법적 구제로 사전예방적인 대책을 주로 하는 행정구제명령과 환경형벌법규 등이 있고, 사법적 구제는 민사상 책임으로 손해배상청구가 있다.<sup>36)</sup> 하지만, 국제법상 환경오염에 대한 법적 구제는 국내법과 달리 분화되어 있지 못하고 사후조치 특히 손해배상책임문제에 집중되어 있는 것이 사실이다.<sup>37)</sup> 즉, 일반국제법상 일국이 직접 또는 간접으로 직위 또는 부작위에 의해 타국에 손해를 끼쳤을 때에는 국가책임 즉 손해배상책임문제가 발생한다.<sup>38)</sup> 따라서 국제환경법의 원칙과 국가책임원칙에 관하여 살펴본다면 향후 황사문제해결을 위한 사후 구제방안으로 적합한지 아닌지를 예상해 볼 수 있을 것이다.

### 가. 황사문제 해결을 위한 국제환경법상의 구제원칙

첫째, 초국경적 환경피해 방지의 원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 “모든 국가는 자국의 관할권이나 통제 하에서의 활동이 다른 국가의 환경이나 자국 관할권 밖에 있는 지역의 환경에 영향을 미치지 않아야 할 의무(Responsibility not to damage to the environment of other states)”<sup>39)</sup>를 들 수 있다. 그리고 “이웃을 해치지 않도록 재산권을 행사하라.”(sic utere tuo non alienum laedis) 는 로마 법언은 트레일사건 이외에도 콜푸해협사건, 라누호사건<sup>40)</sup>에까지 적용

36) 황진호 (1968) 「환경오염에 대한 손해배상」, 『인권과 정의』, 제 240호, pp81 ~82

37) 김석현 (1995) 「환경오염에 대한 국가의 국제책임」, 『국제법평론』, 통권 제 4호, pp101 ~134

38) 노명준, 전거서, p35

39) 노명준 (2009) 「국제환경법의 원칙」, 『환경법연구』, 제 24권 1호, pp370 ~372

40) 콜푸해협사건은 알바니아가 자국의 영해내에 수뢰를 부설하지 않았다 하더라도 수뢰가 부설된 사실을 알면서도 통고하지 않아 영국군함이 피해를 입었으므로 알바니아는 국제관습법상의 손해배상의 책임이 있다고 판시한 사건이며, 라누호사건은 프랑스가 스페인과의 접경지방인 피레네산맥에 위치한 자국령 호수인 라누호를 개발하려는데 대해 호수 지류의 하류국인 스페인이 이의를 제기하면서 발생한 양국간의 분쟁사건이다.

되어 초국경적 환경피해 원칙의 성립에 많은 기여를 하였고 스톡홀름 인간환경선언 제21원칙, 리우환경개발선언을 거쳐 오늘날 환경법상 일반원칙으로 자리 잡았다.<sup>40)</sup>

둘째, 오염자부담의 원칙이다. 오염자부담의 원칙(Polluter - Pays Principle PPP)은 오염발생에 책임이 있는 자가 오염의 방지와 제거를 위한 비용을 부담해야 한다는 원칙<sup>41)</sup>을 말한다. 하지만, 오염에 대해 부담할 수 있는 재정능력이 충분한 오염자가 명백히 확인될 때에만 적용될 수 있는 원칙이므로 환경문제에 효과적으로 작용하지 못하는 한계를 지니고 있다.<sup>42)</sup>

그럼에도 불구하고, 정책적 장점은 널리 받아들여지고 있는데, EU의 경우 단일유럽의정서를 통하여 “환경에 관하여 공동체가 취하는 행동은 예방적 행동이 취해져야 한다는 원칙에 기초하여, 환경에 대한 침해는 우선적으로 근원에서부터 시정되어야 하며, 오염자가 부담하여야 한다.”고 규정하여 동 원칙을 법칙으로 격상시키고 있다.<sup>43)</sup>

셋째, 동등의 그러나 차별적인 책임원칙을 들 수 있다. 이 원칙은 지구환경악화에 대하여 각국이 차등한 책임을 부담해야 한다는 것을 내용으로 담고 있다. 기후변화협약과 스톡홀름 선언에서 피력된 바 있는 이 원칙은 요컨대 ‘공동책임’이란 선진국이나 개도국을 막론하고 전세계 모든 국가들이 지구자연환경과 인류공동유산을 보호하기 위하여 함께 노력해야 하는 것을 의미하며, ‘차별적인 책임’은 개별국가가 가지고 있는 상이한 경제발전의 정도와 경제개발의 수행능력, 지구환경파괴에 대한 각국의 다른 역사적 책임을 고려하여 자연훼손에 대한 비용을 부담해야 한다는 것이다. 따라서 이 원칙에 의하면 선진국이 개도국보다 환경문제해결에 있어서 더 많은 부담을 해야 할뿐만 아니라, 개도국에게 재정지원과 기술이전을 부여해야 한다.<sup>44)</sup>

### 나. 국가책임원칙

황사오염과 관련하여 동북아시아에 적용할 만한 체제를 구제법 차원에서 살펴보았다. 그렇다면, 위의 원칙을 어겼을 경우, 과연 오염당사국인 중국에게 국가책임을 부담시킬 수 있는가의 문제가 제기되는데, 국제법상 주로 국가책임원칙과 관련하여 논의되고 있다.

#### 1) 초국경적 환경오염피해에 대한 국가책임

대부분 국가는 자연자원에 대한 영구주권론을 주장한다. 즉, 국가의 주권적 권리는 존중하여야 한다는 원칙에 근거하여, 자국영토에서 그 어떤 형태로든 자신의 힘을 행사하기를 원하

40) 최승환, 전제논문, pp186 ~189

41) 노명준, 전제논문, p333

42) 정서용, 전제논문, pp143 ~144

43) 성재호, 전제논문, pp36 ~37

44) 노명준, 전제논문, pp391 ~393 *Ibid*., pp37 ~38

는것을 의미한다. 하지만, 트레일 용광로사건을 통하여 각국 자원에 대한 주권적 권리 행사시에는 타국과 이행관계를 고려해야 한다는 인식이 대두되기 시작하였고, 나아가 자국 관할권 밖에 있는 지역 환경에 영향을 미치지 않아야 한다는 제한적 영토주권론 개념<sup>46)</sup>이 생겨났다.

그렇지만 여전히 각 국가는 국제법에 의해 구속받기를 원하지 않는다. 따라서 국가들은 책임 및 보상에 관하여 명백한 원칙을 확립하는 것에 대해 회의적이다. 특히 중국의 경우에는 일반적으로 서구적인 전통 국제법에 대하여 적대적인 태도를 고수해왔을 뿐만 아니라 황사오염의 원인에 대한 인식의 차이와 '동북아 환경대재앙'의 주범으로 인식되고 있는 것에 대해 책임 회피적 태도를 보이고 있어서 과연 국가책임을 행사할 지에 대해서는 의문이 제기되고 있다.

#### 가) 불법행위의 책임

국제법상 국가책임을 성립하기 위해서는 국가의 국제법 위반행위가 현실적으로 발생해야 하고 (국제불법행위의 존재) 이 행위에 대한 책임을 국가에 귀속시킬 수 있어야 하며 (국가행위의 귀속성) 직접 또는 간접으로 국가에 대한 손해가 발생하여야 한다. (손해의 발생)<sup>47)</sup>

##### ① 황사문제와 국제불법행위의 존재

초국경적 환경오염방지의 의무는 조약이나 국제관습법을 통해서 확립된 국가의 의무이다. 따라서 이를 위반하면 불법이므로 오염당사국은 국가책임을 지며 오염피해국은 오염당사국에 대하여 국제청구를 제기할 수 있다.<sup>48)</sup> 한국에서 볼 때는, 황사로 인한 피해가 순수한 자연현상으로 보기에는 너무 심하다. 이것은 중국의 무분별한 개발로 인한 사막화와 공업화, 산업화의 결과로 나타난 인위적인 요소가 더해졌기 때문에 초국경적 환경오염방지의 의무를 위반한 것이라고 보고 있으며 국제위법행위를 충분히 구성한다고 할 수 있다.

##### ② 황사문제와 국가행위로의 귀속성

국가에게 국제불법행위의 효과를 귀속시키는 국가기관은 어디든지 관계없으며 중국의 국가기관이 환경오염방지에 필요한 법을 제정하지 않거나, 법을 집행하지 않거나, 불법행위를 방지 또는 처벌하지 않음으로써 결과적으로 한국에 환경오염피해를 초래하는 경우 국가책임을 지게 된다. 그런데 국가기관의 지위에 있지 않은 일반인의 경우에 국가책임을 성립하기 위해

46) 외무부 국제경제국, 전거서, p20

47) 최승환 (2001), 『국제경제법』, p70

48) 김석현, 전거논문, pp101 ~134