

국제환경법상 통지의무*

- 후쿠시마 원전 사태를 중심으로 -

소 병 천**

차 례

- I. 서론
- II. 후쿠시마 원전 사고의 개요
- III. 국제환경법에서의 통지의무
- IV. 결론

[국문초록]

2011년 일본 동북부 지진의 여파에 따른 후쿠시마 원전 사태는 동북아 뿐 아니라 전 세계의 관심을 야기하였다. 동 논문에서는 후쿠시마 원전사태를 계기로 통지의무(비상시 긴급통지 또는 조기통지 및 사전예방적 차원의 통지의무)에 대한 법제의 미비점을 구체적으로는 통지의 피대상국, 통지 대상 정보의 범위 및 통지의 구체적 방법 등을 지적하고 있다.

통지 제도의 주요 목적은 원전 사고 및 기타 사고 및 그와 관련된 조치들로부터의 피해를 방지하고 경감시키는 것에 있다. 특히 원전 관련 협약에서는 일반적인 통지의무 조기통지(early notification)이라는 용어를 특별히 사용하고 있는데 이는 아마도 원전사고의 경우 그 피해의 규모나 정도가 일반 산업사고에서의 피해보다 더 크므로 보다 신속한 통지가 요구되기 때문이다. 일본의 방사능오염수 해수 방출

* 동 논문은 2011년 본인과 크리스토퍼 살라티에로(Christopher Salatiello)교수 공저로 서울국제법연구 제18권 2호에 게재한 "The Principle of Emergency Notification After the Fukushima Nuclear Accident"를 기초로 하여 2012년 3월 20일 개최된 한국환경법학회 제108차 학술대회에서 발표한 논문을 다시 보완 발전시킨 내용입니다.

** 법학박사(S. J. D.), 아주대학교 법학전문대학원 부교수

시 주변국에 대한 무통지와 같은 경우를 방지하기 위해서라도 인접 피해예상국에게도 직접적으로 통지를 의무화하는 것이 해당 국가들의 경보 및 예방조치 마련에 도움이 될 것이다.

1986년 체르노빌사태를 계기로 조기통보에 관한 협약이 체결되어 통지의무가 성문화되었다면 후쿠시마 원전사태는 해당 협약상의 문제점을 보완 발전시킬 기회로 삼아야 한다.

I. 서론

인류는 역사적으로 수많은 자연재해를 극복하면서 발전하여 왔다. 자연재해의 발생 자체를 막을 수는 없지만, 인류 사회는 그 피해를 최소화하기 위한 사전적 예방책과 사후적 관리책을 발전시켜왔다. 오늘날에도 자연재해가 사회에 미치는 영향이 크기 때문에, 대부분의 국가는 자연재해의 규모와 정도 그리고 태양에 따라 법제도적인 측면에서 재해방지 및 피해 최소화를 위한 조치에 최선을 다하고 있다.¹⁾

최근 들어 국제적 수준의 대형 자연재해는 빈번히 발생하고 있다. 예를 들어, 2004년 인도양 인근의 해일로 24만 명 이상의 사망자가 발생하였고, 2008년 미얀마의 초대형 태풍, 나르기스(Nargis)로 인해 수많은 사망자(정부추산 13만 명, 원조 기관 추산 20만 명이 사망 또는 실종되었음)가 발생하였으며, 같은 해 중국 쓰촨성 지진으로 8만 8천여 명의 사망자, 37만여 명의 부상자가 발생하였다. 그리고 2011년 3월 발생한 일본 도후쿠 해저 지역에서 기원한 지진 및 해일로 인해 2만여 명 가까운 사망자가 발생하였다.

1) 재해에 대한 국제법적 개념이 정확히 존재하는 것은 아니지만, 재해 관련 인도적 지원의 주요 활동을 하고 있는 국제적십자사·적신월사 연맹(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)이 2007년 결의안으로 채택한 “국제재해 보상 및 초기복구지원에 관한 국내 시설 및 규정에 관한 지침”(Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance)의 개념규정(2.1)에 따르면 “재난은 사회기능의 극심한 혼란을 의미하는 것으로 인간의 생명, 건강, 재산 또는 환경에 심각하고 광범위한 위협을 야기하며, 갑작스런 또는 장기간의 과정의 결과로서의 사건, 자연 또는 인간의 행위로부터 발생하는 것으로 정의된다. 단, 동 지침은 무력충돌 상황은 재난에서 배제하고 있다. 원문은 국제적십자사 홈페이지 참조(<http://www.ifrc.org/Global/Governance/Meetings/International-Conference/2007/final-resolutions/ic-r4.pdf>)>

재해에 대한 국제사회의 일차적 관심은 그 규모 및 정도의 중대성 또는 해당 국가의 극복 역량 한계 등으로 인한 인도적 차원의 지원이다. 국제사회는 재해 지원 관련 국제법 규범 형성 발전에 노력하고 있다. 그러나 국제적 재난 지원은 국제사회의 연대라는 관점에서 접근될 뿐, 여전히 주권이라는 장벽 하에서 재난국의 동의를 요하고 있다.²⁾

국제 재해에 대한 국제사회의 또 다른 관심은 해당 재해가 제2차적 환경피해를 야기하고, 이로 인해 주변국의 환경에도 영향을 미치는 경우이다. 과거에도 자연재해 자체는 자연환경 파괴와 당연히 연관되어 있었으나, 순수한 자연재해는 인간에 미치는 영향을 떠나 자연 자체에 미치는 영향은 자연의 복원력으로 원상회복이 가능한 수준이었다. 그러나 현대 산업기술의 발전과 더불어 자연재해로 인한 제2차 환경피해는 과거 상상할 수 없는 수준으로까지 확대되었다. 2011년 발생한 후쿠시마 원전사태는 이를 극명히 보여주고 있다.

후쿠시마 원전사고는 역사상 최악의 원자력 발전 사고로 기록된 1986년 체르노빌 사고와 함께 국제원자력평가척도 7단계 사고로 분류되는 단 두개의 원전사고 중 하나가 되었다.³⁾ 체르노빌, 후쿠시마 두 사고로 인해 원전사고 대응 국제법 체제의 한계가 노출되었다. 체르노빌 사고에서, 구 소련은 인근 서유럽 국가들에게 사고 존재를 은폐하였으며, 후쿠시마 사태에서 일본 정부는 인접 국가들에 영향을 미치는 추후 관련조치, 특히 방사능 오염수를 바다에 방류하는 조치에 대해 인접국들에게 사전에 통지하지 않았다. 나아가 현 국제법 상 통지의무는 국가대 국가의 축에서만 적용될 뿐이고, 국가 대 내외국민을 모두 포함한 국민의 축에서는 접근조차 되고 있지 않다.

동 논문은 재해로 인해 야기된 환경피해를 예방 또는 관리하기 위한 국제환경법 규범으로 통지의무를 살펴본다. 특히, 원전사고를 포함한 산업사고 그리고 자연재난 등 제 원인으로 발생할 수 있는 2차적 환경피해를 최소화하기 위한 규범으로서 통지의무를 내용을 구체화하고자 한다. 이를 위해 해당 규범의 연혁 및 국제관습법으로서의 형성과정을 살펴본다. 후쿠시마 원전사태에 동 원칙이 적용되는 과정에서 나타난

2) 이에 대해서는 김성원, 국제재난대응에 있어서 국제법의 역할에 관한 연구, 2011년 대한국제법학회 국제법학자대회 발표자료 p. 225. 참조.

3) IAEA Briefing on Fukushima Nuclear Accident (12 April 2011, 14:30 UTC), (<http://www.iaea.org/newscenter/news/2011/fukushima120411.html>).

문제점을 바탕으로 동 규범 내용 중 보완되어야 할 점을 지적하여 해당 규범의 명확성을 제고하고자 한다. 마지막으로 통지 대상 정보에 대한 공공 접근성(public access)을 중심으로 동 규범의 향후 발전적 방향에도 제언을 하고자 한다.

II. 후쿠시마 원전 사고의 개요

2011년 3월 11일, 일본 동북부 해안 지역에서 약 70km 떨어진 지역의 수심 32km 해저에서 발생한 진도 9.0의 대지진은 일본 역사상 가장 강력한 지진으로 기록되었다.⁴⁾ 지진의 파급효과로 발생한 해일은 이와테현 미야코 지역에 도달하였을 당시 최고 높이 40.5m에 이르고, 센다이 지역에서는 내륙 10km 가까이 도달하였다.⁵⁾ 당시의 지진 및 해일의 영향은 2만여 명의 사상자, 수십만 명의 이재민을 발생시켰으며, 해당 지역을 사실상 초토화시켰다.⁶⁾ 사고 1년이 지난 지금까지도 핵심 피해 지역은 복구가 이루어지지 않고 있으며, 주민들의 이주로 사실상 폐허로 남아있다.

동 지진 및 해일은 해당 지역의 주요 기간시설에 큰 영향을 미쳤는데, 특히 후쿠시마 해안가에 위치한 원자력발전소 단지가 대표적인 예이다. 해당 지역에는 도쿄 전력 회사가 운영하는 3기의 원자력발전소 및 방사능재처리시설 등이 존재하였다. 해당 원자력발전소는 지진에 대비 할 수 있도록 내진설계가 되어있었고, 지진발원지가 원전에서 70km 이상 떨어져 있어 지진 자체는 내진설계상 방진이 가능하였다. 그러나 지진 여파의 해일은 원자력발전소에 예상치 못한 심각한 피해를 가져왔다.

후쿠시마 원자력발전소 인근에는 최고 5.7m의 해일에 대비할 수 있도록 설계된 방파제가 있었으나, 지진 발생 46분 후 들이닥친 파고는 최고 14m에 이르렀다.⁷⁾ 해당

4) Anthony Bertero, *The 2011 Tohoku Disaster and the Nuclear Incident at Fukushima: Comparative Review, Historical Analysis and Assessment of the Japanese Nuclear Regime*, at 2; Electronic copy (<http://ssrn.com/abstract=1878263>)

5) Roland Buerk, *Japan Earthquake: Tsunami Hits North-East*, BBC News, March 11, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12709598>.

6) 2011년 11월 29일, 일본경찰청은 15,840명의 사망자와 3,607의 실종자를 확인하였다. (http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo_e.pdf)

7) Report of Japanese Government to IAEA Ministerial Conference on Nuclear Safety - Accident at

해일은 원자력 발전소 시설에 광범위한 손상과 대부분의 비상 전력원 손실을 야기하였다. 그 영향으로 발전소 1, 2, 3호기의 발전기능은 자동적으로 중단되었다.⁸⁾ 특히, 3기의 원자력발전소 중 제1기는 자동냉각장치에 심각한 손상이 발생하였고, 제2기와 제3기도 정도의 차이였을 뿐 운영이 불가능한 상태에 있었다.⁹⁾ 일본 정부는 완전 용해(meltdown)라는 최악의 상황을 방지하기 위해 적극적으로 대응하였으며, 국제원자력기구(IAEA)에 사건발생을 통지하였다.¹⁰⁾

지진 다음날인 3월 12일, 도쿄전력은 원자로의 온도 유지를 위하여 세 개의 원자로 내에 담수와 해수를 투입하였다.¹¹⁾ 초기 사고 이후 3주 후인 4월 4일까지, 수만톤의 물이 지속적으로 투입되었으며, 해당 냉각수는 배출 없이 계속 저장되어갔다.¹²⁾ 그러나 냉각장치의 복원 없이 냉각수를 통한 용해방지조치는 지속적인 냉각수 투입을 요구하였으며, 시간이 흘러감에 따라 기존 냉각수 배출 없이는 새로운 냉각수 투입은 물리적으로 불가능해졌다. 이에 일본정부는 제한수치의 10만 배 이상의 방사능 수치를 나타내는 높은 정도의 오염수를 위한 공간을 만들기 위한 불가피한 조치로서 4월 4일 16시 5분부터 18시 45분까지 제한 수치 100배 이상의 저오염수 총 250여 톤의 긴급 방출 조치를 승인하였다.¹³⁾

긴급방출 외에도 그 이전부터 2호기의 균열에서도 방사능 오염수가 바다로 유출되었으며, 3호기로부터의 유출도 있었다는 기사가 있었으며, 모든 경로부터 4월 4일 이전에도 거의 520톤 정도의 높은 정도의 오염수가 배출되었을 것이라고 추측되었다.¹⁴⁾ 해양

TEPCO's Fukushima Nuclear Power Stations, Chapter 3, (<http://www.iaea.org/newscenter/focus/fukushima/japan-report/>)

8) *Id.*

9) *Id.*

10) *Id.*

11) See Nuclear Energy Agency, *Timeline for the Fukushima Daiichi Nuclear Power Plant Accident*, (<http://www.oecd-nea.org/press/2011/NEWS-04.html>)

12) Hiroku Tabuchi & Ken Belson, *Japan Releases Low-Level Radioactive Water Into Ocean*, N.Y. TIMES, April 4, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/04/05/world/asia/05japan.html>.

13) Report of Japanese Government to IAEA, *supra* note 7, chapter 6. 이외에도 4월 10일까지 11500여 톤 이 배출되었다; 김기순, 일본의 방사능오염수 해양배출에 대한 국제책임연구, 국제법학회논총, 제 56(4)호, 2011, 50면.

14) Tomoyuki Yamamoto, *Radioactivity Level in Contaminated Seawater Approaches Record High*, Asahi Shinbum, April 24, 2011, http://www.asahi.com/english/TKY_201104230223.html.

으로 흘러들어간 방사능 농도 수치 역시 논란이 있었는데, 일본 TEPCO 측의 자료는 저농도 오염수에 검출된 요오드 131의 평균 농도는 법적 기준인 0.04 베크렐(becquerels)의 평균 100배이며 프랑스 측의 보도에 따르면 500배로 추정되기도 하였다.¹⁵⁾

도쿄전력의 방류조치 및 일본국의 승인조치는 방사능 폐기물과 물질의 방출을 금지한 “폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약”(런던담핑협약)의 위반소지가 있다.¹⁶⁾ 그러나 런던담핑협약의 범위는 오직 해상운송에만 적용되어 후쿠시마 원전에서와 같은 육상기인 오염에 관해서는 명백하게 금하고 있지 않으며 또한 일본정부의 승인은 긴급피난 등 위법성조각사유로 반론이 가능하다.¹⁷⁾

그러나 일본정부는 방류조치를 IAEA 및 미국에 대해서는 사전통지를 하였으나, 최인접국인 한국과 중국에는 방류 결정 전 또는 조치를 승인한 한 당일에도 여하한의 통지도 하지 않았다.¹⁸⁾ 설령, 일본 정부의 방사능 오염수 배출 승인 조치가 긴급피난 등 위법성이 조각사유에 해당한다고 할지라도, 이를 통지하지 않은 일본의 처사에 대해서 한국, 중국, 러시아를 포함한 주변 국가들은 환경피해의 우려와 함께 유감을 표하였다.¹⁹⁾ 특히, 원자바오 중국 총리는 오염수 방출 직후 일본 수상에게 해당 행위가 국제법에 부합하는지 우려를 표하는 공식적인 유감 표명을 하였다.²⁰⁾

우리나라는 해당 문제를 공식적으로 제기하기 위한 방안으로 한·중·일 3국 환경

15) *Outflow of Radioactive Water from the Concrete Crack Near Intake Canal for Unit 2 of Fukushima Daiichi Nuclear Power Station*, April 21, 2011, http://www.tepco.co.jp/en/press/corp-com/release/betu11_e/images/110421e2.pdf, with Institut De Radioprotection Et De Surete Nucléaire, *Synthèse Actualisée Des Connaissances Relatives à L'impact Sur Le Milieu Marin Des Rejets Radioactifs Du Site Nucléaire Accidenté De Fukushima Dai-ichi*, October 26, 2011, (<http://www.simplyinfo.org/?p=3818>)(English translation of the French Report).

16) Annex I of the convention regulated radioactive wastes or other radioactive matter as prohibited material to discharge.

17) *Id.* at art. 3.; 최봉석, “구지선, 방사성물질에 의한 해양오염에 대한 국가책임”, 환경법연구, 제33(1)호, 2011, 235면.

18) See Chosun Ilbo, *Seoul Beijing, Tokyo to Share Nuclear Accident Info*, May 11, 2011, http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2011/05/11/2011051100963.html.

19) See e.g. Rick Wallace, *South Korea Raises Radioactive Alarm*, The Australian, April 6, 2011, <http://www.theaustralian.com.au/news/world/concern-over-dumping-of-water-from-fukushima-plant-s-korea-raises-radioactive-alarm/story-e6frg6so-1226034303711>

20) Reuters Report on Apr 12, 2011, *Japan says nuclear crisis stabilizing, time to rebuild* available at <http://www.reuters.com/article/2011/04/12/us-japan-idUSTRE72A0SS20110412>.

장관 회의(Tripartite Environment Ministers Meeting: TEMM)를 선택하였다. 2011년 4월 28일에서 29일 양일간 부산에서 개최된 제13차 TEMM에서 최종 채택된 “재해에 기인한 환경피해 대응 관련 협력을 위한 한중일 환경부 장관 합의문”(Korean, Chinese and Japanese Ministers of Environment Agreeing to Cooperate in Response to Disaster-Caused Environmental Damage at TEMM13)에서 일본은 2011년 3월 발생한 해일이 초래한 원자력 사고와 추후 방사능 물질의 확산에 대해 공식적인 유감을 표시하였다.²¹⁾

한·중·일 환경부 장관 회의에서 다루어진 동 안건은 2011년 5월 21일 개최된 한중일 정상회담에서는 공식 안건으로 상정되었다. 5월 22일 채택된 한중일 정상회담 공동선언문은 후쿠시마 원전 사태에 대한 유감과 관련 2개의 후속 합의를 채택하였다. “원자력 안전에 대한 협력”(Cooperation on Nuclear Safety) 및 “재난 관리에 대한 협력”(Cooperation on Disaster Management) 양 후속 합의서는 원자력 안전에 대한 정보 공유와 교환이 원자력시설 안전운영의 핵심사항이라는 점에서 정보 공유협력강화를 천명하였다. 그리고 비상사태 시 조기통보체제 구축에 대한 논의를 착수할 것을 결정하였다.

재난 관리에 대한 협력 문서는 정보 공유 관련 다음과 같은 원칙을 확인하였다. 첫째, 재해로부터의 피해를 최소화하기 위해 정보교환으로 재해 위기 감소를 위한 노력을 강화하며, 둘째, 한중일 삼국은 재해 복구 과정 관련 정보를 공유하며 복구과정에도 삼국의 협력을 강화한다. 이를 바탕으로 정보 공유 관련 다음의 조치를 구체적으로 증진함을 확인하였다; 첫째, 재해 발생시 관련 정보를 공유 및 지원조치를 위한 24시간 가동되는 연락망의 가동. 둘째, 구호 지원 제공 및 접수를 위한 절차 및 각국 관행 관련 정보 공유. 그리고 마지막으로 재해 관리에 관한 정보공유조치 및 관련 기술 증진 조치.²²⁾

21) Korean, Chinese and Japanese Ministers of Environment Agreeing to Cooperate in Response to Disaster-Caused Environmental Damage at TEMM13
Japan expressed regret for having negatively affected Korea as earthquake and tsunami in March 2011 have resulted in nuclear incidence and subsequently diffusion of radioactive substance. Korea suggested Japan to host workshops regarding managing radioactive substances surrounding nuclear power plants in case of accident, in order to disseminate relevant information to the international community.

방사능오염수 방출 시 무통지로 인한 3국간의 갈등이 있었음을 전제로 할 때, 해당 주체의 전문부서인 환경부 장관 회의 및 최고위급 정상회의에서 공동선언문 형태로 비상사태시 환경정보공유에 대한 중요성을 강조하고 이에 대한 협력에 합의함은 실질적으로 일본의 방사능오염수 배출시 무통지에 대한 사과로 간주된다. 그리고 이는 일본국이 통지의무를 이행하지 않은 사실을 국제법상 위법으로 인정하고 이에 대한 국가책임을 이행하는 차원에서 행하여진 조치로 이해될 수 있을 것이다.

III. 국제환경법에서의 통지의무

1. 개념 및 연혁

통지의무는 자국의 관할권 내에서의 산업 활동 또는 자연재해로 인한 위험이 타국 환경에 피해를 가져올 우려가 있는 경우, 원인국은 이를 방지하기 위해 해당 위험 상황을 관련국과 관련 국제기구에 즉각적으로 통지하여야 한다는 것이다. 뿐 만 아니라 위험의 예방과 감소와 관련한 모든 관련 정보 특히 피해국이 피해를 최소화하기 위해 상황을 파악할 수 있는 모든 필요한 자료와 정보를 제공해야 한다.²³⁾

통지의무 관련 사례로는 1949년 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)의 코르푸 해협(Corfu Channel) 사건이 있다.²⁴⁾ 제2차세계대전 이후 영국과 알바니아는 코르푸해협의 통항문제로 대립 관계에 있었다. 영국은 1946년 10월 22일 자국의 코르푸해협의 통항권을 확인하기 위해 군함 4척을 동 해협으로 파견하였다. 이들 군함 중 2척은 알바니아 영해를 통과하는 과정에서 해당 지역에 존재하였던 기뢰로 인해 대파하여 사상자 86명을 포함한 인적 물적 손해를 입었다. 이에 영국은 ICJ에 알바니아가 영국군함의 폭발사고에 대해 책임을 지고 손해의무를 져야 한다는 취지의 제소를 하였다.

22) 부록 2 참조

23) David Hunter, James Salzman, & Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, (Foundation press 4th edition 2011); Patricia Birnie & Alan Boyle, *International Law and the Environment*, (Oxford Press. 2nd edition 2002), p. 471.

24) *Corfu Channel case (U. K. v. Albania)*, Judgement of April 9th, 1949 I. C. J. Reports p. 4.

ICJ는 알바니아가 기뢰를 부설하였다는 명확한 증거는 없지만, 여러 사정을 종합하여 볼 때, 알바니아가 자국 영해 내의 기뢰의 존재를 알고 있었음을 인정하였다. 이를 바탕으로 ICJ는 인도적 고려, 해상교통의 자유, 관할권 내의 관리책임이라는 원칙하에 알바니아가 기뢰 존재를 영국군함에 경고할 의무가 있었음에도 불구하고 이를 이행하지 않았으므로 영국에 대해 배상의무를 져야 한다고 판시하였다.²⁵⁾

판시 근거 중 관할권 내의 관리 책임은 국가의 타국 권리행사를 침해할 수 있는 자국 관할권 내의 행위 또는 상황에 대한 관리책임이며, 이에 근거 ICJ는 알바니아가 자국 영해안의 기뢰의 존재를 영국에게 통지하지 않았고 기뢰에 노출되는 임박한 위험에 처한 영국 군함에 대해 경고하지 않은 책임이 있다고 판시한 것이다. 따라서 코르푸 해협 사건은 자국 관할권 내의 자국이 인식하고 있는 위험에 관하여 타국에 통지하여야 할 국제법상 일반적 의무가 있음을 확인하여주었다.²⁶⁾

통지 의무가 환경적 위험을 포함한 것으로 발전된 것은 국제해양법 영역에서 찾을 수 있다. 1982년 해양법에 관한 국제연합 협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: UNCLOS)은 해양오염을 규율하면서 국가가 해양환경오염으로 인해 타국이 피해를 받을 급박한 위험에 처하거나 또는 피해를 입은 것을 인지한 경우, 해당 피해 국가와 권한 있는 국제기구에 신속히 통고할 것을 규정하고 있다.²⁷⁾

해양법상 통지의무는 1973년 심해저위원회 제3분과소위원회가 제출한 제안서에서 케냐 대표의 발의로 처음 등장하였다. 초기, 케냐 대표가 발의한 내용은 심해저와 관련 통지의무 외에도 책임국가의 위험을 제거 또는 최소화하기 위해 필요한 조치를 취할 의무도 포함하였으나 이는 최종 심해저에 관한 협약 제 11부에는 포함되지 않았다.²⁸⁾

그러나 협약 제12부 해양환경의 보호 및 보전 편에서는 제198조 통지의무 외에도

25) *Id.* p. 22; 그 후 재판소는 본안 판결에 기초하여 알바니아의 영국에 대한 배상액을 84만 3947파운드 로 결정하였으나, 알바니아는 시중 심리에 참가하지 않았으며 또한 영국에 배상금을 지불하지 않았다.

26) Patricia Birnie & Alan Boyle, *supra* note 23, p. 136.

27) UNCLOS 198조 (급박한 피해나 현실적 피해의 통고) 어느 국가가 해양환경이 오염에 의하여 피해를 입을 급박한 위험에 처하거나 피해를 입은 것을 알게된 경우, 그 국가는 그러한 피해에 의하여 영향을 받을 것으로 생각되는 다른 국가와 권한 있는 국제기구에 신속히 통고한다.

28) A Commentary of UNCLOS, Vol. IV, (Satya N. Nandan, edit, Martinus Nijhoff Publishers, 2002), pp. 83-84.

제199조에서 피해지역에 있는 국가에게 가능한 한 범위에서 오염영향제거, 피해방지 및 최소화를 위한 협력의무를 규정하고 있다.²⁹⁾ 이는 유엔해양법협약 전체적 구조와 함께 이해할 필요가 있다. 협약 제12부는 제1절 총칙 편에서 제194조 (해양환경 오염의 방지, 경감 및 통제를 위한 조치)에서 “각국은 자국의 관할권이나 통제하의 활동이 다른 국가와 자국의 환경에 대하여 오염으로 인한 손해를 주지 않게 수행되도록 보장하고, 또한 자국의 관할권이나 통제하의 사고나 활동으로부터 발생하는 오염이 이 협약에 따라 자국이 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는 데 필요한 모든 조치를 취한다”고 규정하고 있다. 그리고 제198조 상의 통지의무 및 제199조 상의 피해방지 및 최소화를 위한 협력의무 제2절 지구적 지역적 협력 편에 규정되어 있으므로 제194조 상의 피해확산방지조치에 통지의무 및 피해방지 및 최소화를 위한 협력의무가 포함되어야 한다고 볼 것이다.³⁰⁾

해양법에 관한 가장 보편적인 협약인 동 협약 외에도 많은 지역해 관련 해양협약 또는 해양환경협약에서 역시 유사한 내용의 통지의무를 규정하고 있다. 발트해 지역의 해양 환경 보호에 관한 협약, 오염에 대한 지중해 지역의 보호에 대한 협약, 카리브해 지역의 해양 환경의 보호와 개발에 관한 협약 등이 대표적인 예이다.³¹⁾

통지의무는 국제수로에 관한 협약에서도 등장한다. 국제하천 또는 국제수로(international rivers or watercourses)와 관련해서는 1997년 UN 총회에서 채택한 “국제수로의 비항행적 사용에 관한 법 협약”(이하 1997년 UN협약 또는 협약)이 가장 일반적인 문서로서 이해된다.³²⁾ 동 협약에 따르면 만일 특정 하천 연안국이 자국에게

29) 나아가 이를 위해 각국은 공동으로 해양환경내의 오염사고에 대처하기 위한 비상계획을 개발하고 촉진하여야 한다; 동 협약 제199조 (오염대비 비상계획).

30) 이는 후술한 리우 원칙 2와 18의 관계와 유사하다.

31) Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 부속서 VI, Mar. 22, 1974, 1507 U.N.T.S. 168; Convention for the Protection of the Mediterranean Sea Against Pollution, 제9조, Feb. 16, 1978, 1102 U.N.T.S. 42; Convention for the Protection and Development of the Marine Environment of the Wider Caribbean Region, 제2조, Mar. 24, 1983, 1506 U.N.T.S. 158.

32) Convention on the Law of the Non-navigational Uses of Watercourses, UN Doc. A/51/869; 동 협약은 발효를 위한 개방기간이 2000년 5월 20일로 종료되어 발효가 되지 않았지만, 국제법의 점진적 발전 및 성문화 작업의 일환으로 국제법위원회가 20여 년간 작업한 결과물로서 국제사회의 관행과 법적 확신을 참고 할 수 있는 자료로써 활용될 수 있을 것이다.

중대한 부정적인 영향을 미칠 수 있는 조치를 계획하고 있다고 믿을 만한 합리적인 근거를 가지고 있는 경우 그 국가는 해당 국가에 대해 서면으로 근거를 설명하고 통고해 줄 것을 요청할 수 있다.³³⁾ 그러나 문제의 조치를 계획 중에 있는 국가가 제12조 상의 통고의무를 갖지 않는다고 판단하는 경우, 통고를 요청하는 국가에 대해 그러한 심사결과에 대하여 서면상의 설명과 함께 이를 통지하여야 한다. 이러한 심사결과가 다른 국가에게 만족스럽지 않은 경우, 두 국가들은, 그 다른 국가의 요청이 있는 경우, 즉시 협의와 교섭을 하여야 하며 협의와 교섭의 과정 동안, 문제의 조치를 계획하고 있는 국가는, 다른 국가가 협의와 교섭의 시작을 요청할 때에 다른 국가의 요청이 있다면, 별도의 합의가 없는 한 6개월의 기간 동안 그러한 조치를 이행하거나 그 이행을 허가하지 못하도록 하고 있다.³⁴⁾

그리고 계획된 조치가 공중보건, 공공안전 또는 다른 기타 중요한 이익을 보호하기 위하여 극도로 긴급한 이행이 요구되는 경우, 그 조치를 계획한 국가는 형평하고 합리적인 사용원칙과 중대한 피해를 야기하지 않을 조치를 취할 의무를 이행한다는 전제하에 조치를 이행할 수 있다. 그러나 그러한 경우에도 조치의 긴급성과 관련된 자료 및 기본적인 정보들이 관련 하천 연안국에 지체없이 통보되어야 하며 통보받은 국가가 요청이 있는 경우 그 국가와 즉시 협의 및 교섭하여야 한다.³⁵⁾

마지막으로 동 협약은 국제하천에서 하천의 범람, 빙산의 파열, 산사태 또는 지진과 같은 자연현상과 산업사고와 같은, 인간행동으로부터 돌발적으로 기인한 상황 등이 발생하여 타 하천 연안국에게 중대한 피해를 야기하거나, 또는 그러한 급박한 위협이 있는 경우에 지체없이 그리고 가능한 가장 신속한 방법을 동원하여, 그 영역내에서 발생한 긴급사태를 다른 잠재적으로 영향받는 국가들과 관련 국제기구들에게 통보하도록 규정하고 있다. 긴급사태가 일어난 영역 내의 하천 연안국은, 잠재적으로 영향받는 국가들과, 적절한 경우에, 관련 국제기구들과 협력하여, 즉시 긴급사태의 해로운 결과를 방지하고, 억제하고 제거하기 위하여 주어진 상황이 요구하는 모든 실행 가능한 조치를 취하여야 한다.³⁶⁾

33) 동 협약 제12조.

34) 동 협약 제18조.

35) 동 협약 제19조.

36) 동 협약 제28조.

2. 국제관습법으로의 발전

국제환경법 영역에서 통지의무는 우선, 연성법(soft law)인 국제환경선언문 등에서 찾을 수 있다. 통지의무와 관련하여 가장 대표적인 것은 1992년 환경과 개발에 관한 리우선언(Rio Declaration) 원칙 18이다. 동 원칙은 “각 국가는 다른 국가의 환경에 급격한 위해를 초래할 수 있는 어떠한 자연재해나 기타의 긴급사태를 상대방 국가에 즉시 통고해야 한다. 국제사회는 이러한 피해를 입은 국가를 돕기 위하여 모든 노력을 기울여야 한다.”고 선언하고 있다.³⁷⁾

동 원칙은 논리적으로 볼 때, “모든 국가는 자국의 환경 및 개발정책에 따라 자국의 자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 갖고 있으며, 자국의 관할권 또는 통제범위 내에서의 활동이 다른 국가나 관할권 외부지역의 환경에 피해를 끼치지 않도록 할 책임이 있다”는 국제환경법의 가장 기본원칙이자 국제관습법으로 인정되고 있는 1972년 스톡홀름 선언 원칙 21 또는 1982년 리우선언 원칙 2에서 파생되는 또는 그 구체적인 책임의 내용이라 할 수 있다.³⁸⁾

상기의 타국 환경에 피해를 끼치지 않도록 할 “책임”이 구체적으로 무엇인가에 대해서 논란이 있는 것이 사실이다. 해당 책임이 무과실책임이 아닌 것이 명확한 이상 그 책임을 제한하기 위해 피해의 정도 및 규모 등 중대한 경우에만 배상책임이 있는, 소위 결과 책임으로 볼 것인지 또는 해당 책임을 피해방지를 위한 사전적 예방조치를 다할 책임으로 보고 이에 대한 중대한 하자가 있는 경우에만 책임을 묻는 주의의무 책임으로 이해 할 것인지 이문이 있을 수 있다.³⁹⁾

대규모 원자력 사고 등 일부분을 제외하고는 피해의 정도와 규모의 판단 시 중대한 또는 심각한 피해라는 개념이 추상적이라는 점에서, 여기서의 책임을 예방조치에 대한 주의의무책임으로 간주하고 대표적 사전예방조치인 사전통지, 정보제공, 신의성

37) Rio Declaration on Environment and Development, U. N. Conference on Environment and Development, Principle. 18, U. N. Doc. A/CONF. 151/26/Rev. 1, 31 I.L.M. 874 (1992).

38) ICJ는 1996년 핵무기의 위협이나 사용의 합법성에 관한 권고적 의견에서 “국가가 자국의 관할권과 통제 내에서의 행위가 타국의 또는 자국 영토외의 환경을 존중 할 일반적 의무가 있음은 환경과 관련된 국제법의 내용 중 하나다”라고 하여 원칙 21의 국제관습법적인 성격을 인정한 바 있다; Legality of the Treaty or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1996 ICJ Report, pp. 241-42.

39) 이에 대해서는 참고 “초국경환경피해에 대한 국제법적 고찰”, 환경법연구 제29(1)호, 2007. 참조

실에 기반을 둔 협의 등을 다한 경우에는 사전주의의무를 다한 것으로 보아 책임이 면제된다고 이해함이 타당하다. 이러한 점에서 통지의무는 타국 환경에 피해를 끼치지 않도록 할 책임을 이행하기 위한 제 조치중 하나라고 보아야 할 것이다.

리우 원칙 18의 통지의무가 국제관습법인 1972년 스톡홀름 선언 원칙 21을 구체화하는 법원칙이라는 점만으로는 국제관습법이라 할 수는 없다. 그러나 국가책임 관련 제1차적 규범으로서 국제사회 컨센서스(consensus)를 얻은 국제법위원회(International Law Commission)의 2001년 “위험한 활동에서 야기된 초국경피해예방에 관한 규정 초안” 제17조에서 원인국이 자국의 활동으로 긴급사태가 발생한 경우 지체 없이 그리고 가장 신속한 방법으로, 영향을 받을 수 있는 국가들에 모든 관련된 유용한 정보들을 통지할 것을 규정하고 있다는 점에서 동 원칙의 국제관습법적 지위 취득은 가능성이 있다.⁴⁰⁾

나아가 ILC가 동 초안에서 타국에 피해를 야기하지 않을 의무를 구체적으로 (i) 국경을 넘어 갈 수 있는 잠재적 행위의 위험을 평가하고, (ii) 잠재적으로 영향을 받을 국가에게 이를 통지하며, (iii) 예상되는 위해에 대한 대응조치에 대해 해당국가와 협의를 해야 할 세 가지 의무로 규정하고 있는데 이 세 가지 의무를 종합하면 초국경환경영향평가의무로 이해된다.⁴¹⁾ 2010년 국제사법재판소가 우루과이와 아르헨티나 제지소(Pulp Mill) 사건에서 대한 “환경영향평가의 관행이 수많은 국가들 사이에서 수용되어왔으며 이는 공유자원과 같이 초국경적 중대한 부정적인 영향을 미칠 수 있는 산업 활동을 준비하는 과정에서는 환경영향평가를 수행하는 것이 일반국제법상 요구된다”고 하여 최초로 초국경환경피해가 예상되는 경우의 환경영향평가의무를 국제법상의 원칙으로 채택하였다는 점에서도 초국가환경영향평가 절차상 반드시 요구되는 통지의무는 국제관습법의 지위를 부여받았다고 볼 수 있을 것이다.⁴²⁾

40) Draft articles on Prevention of Transboundary harm from Hazardous Activities: ILC Report, Fifty-third session(23 April-1 June and 2 July-10 August 2001) General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Suppl. No. 10(A/56/10), p. 370. 일반적 국가책임규정이라고 이야기하는 2001년 위법행위에 대한 국가책임 규정이 1차 규범 위반시의 후속조치만을 다루는 제2차적 규범인데 반하여 동 규정초안은 1차적 즉 작위 부작위의무를 직접적으로 규정하고 있다.

41) Gunter Handle, “The Environment: International Rights and Responsibility”, American Journal of International Law, vol. 74, 1980, p. 224.

42) Case Concerning Pulp Mill on the River, ICJ Report 2010, paragraph 204. Uruguay <<http://www>.

3. 통지의무의 구체적 내용

리우 선언 원칙18의 통지의무는 자국관할권 하에서의 행위가 타국에게 영향을 미칠 수 있는 경우 자연재해나 산업재해 등 그 원인 여부와 상관없이 피해 예상국에게 통지할 의무가 있음을 명확히 부과하고 있다는 점에서 가장 일반성이 있는 내용이나 그러나 국제관습법의 성격상 구체적으로 적용하기 위해서는 통지의무의 구체적 내용 및 절차 등이 명확해야 할 것이다. 이러한 내용은 국가들의 관행으로 구체화 된다는 점에서 관련 국제환경협약 및 조약 등을 살펴볼 필요가 있다.

(1) 일반 산업 사고 시 통지의무

1991년 “초국경적 환경영향평가에 관한 협약”(Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context)과 1992년의 “산업사고의 초국경적 영향에 관한 협약”(Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents)은 공공보건과 환경 보호를 위해 통지의무를 규정하고 있다. 동 협약들은 유엔해양법협약이나 연성법과 달리 구체적인 통지 절차 등을 포함한 통지 관련 기본 체제를 제공하고 있다.⁴³⁾

“산업사고의 초국경적 영향에 관한 협약”은 자연재해 또는 인재로 인한 산업사고 관련 예방, 대비 및 대응체제에 관한 가장 포괄적인 협약으로 초국경적 영향을 미칠 수 있는 산업사고의 예방, 대비 및 대응 그리고 산업사고 예방, 대비 및 대응 분야의 연구개발, 정보교환, 기술 교환 및 상호지원 등 국제협력에 관한 내용을 담고 있다.⁴⁴⁾ 동 협약은 유엔유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe; UNECE)가 유럽지역의 산업재해예방 특히 초국경적 피해를 방지하기 위한 노력의 일환으로 1992년 채택, 2000년 4월 19일 발효되었으며 현재 유럽연합을 포함하

icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>

43) Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, Feb. 25, 1991; Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, Mar. 17, 1992; United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, May 21, 1997.

44) 동 협약은 자연재해로부터 야기된 산업사고에도 적용됨을 명시하고 있다; 동 협약 제2조 1항.

여 영국, 프랑스, 독일, 캐나다 등 주요 서방국과 러시아를 포함한 동유럽국가 등 총 41개국이 가입이 되어있다.

동 협약은 산업사고를 유해물질 관련 시설 내에서의 제조, 사용, 저장, 처리, 폐기 등 여하한의 활동과정 및 운송과정에서 예기치 못한 상황으로 발생한 사고로 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 그러나 제2조 적용범위에서 원자력 사고, 방사능 관련 비상사태, 군사시설에서의 사고, 댐 붕괴(그러나 댐 붕괴로 인한 산업사고는 포함됨), 육상운송사고(그러나 해당 사고 긴급대응조치와 유해물질시설 내에서의 운전은 포함됨), 유전자변형 생물체의 고의적 방출, 심해저 탐험 및 개발을 포함한 해양활동에 의한 사고, 유류 또는 기타 유해물질의 해상 유출은 적용범위에서 제외하고 있다.⁴⁶⁾

동 협약은 제10조에 통지체제를 규정하고 있는데, 협약부속서를 통해 절차적 요소들을 자세히 규정함으로써 통지의무를 구체화하고 있다. 동 협약에 따르면, 산업사고 시 초국경적 피해에 대처하기 위해 필요한 정보 전달 및 획득을 위해, 당사국들은 적절하고 효율적인 산업사고통지체제의 구축하고 운영하여야 하며, 초국경적 영향을 미칠 수 있는 사고 발생 시 또는 임박한 위협이 있는 경우 사고원인국은 피해예상국에게 지체없이 산업사고통지체제를 통해 적절한 수준에서 통지를 하여야 한다.⁴⁷⁾ 여기서 적절한 수준이란 국가별 상이성으로 인해 과학적 차이는 있을 수 있지만 비상경고와 피해를 최소화하기 위한 대응을 위해 정보처리체계를 이용한 최대 신속한 자료 전달을 의미한다.⁴⁸⁾

통지 대상의 내용은 부속서 IX에 기술되어있는데 해당 내용은 첫째 산업사고의 형태, 규모, 관련 유해물질(확인된다면) 그리고 그 가능한 피해의 심각성 정도, 둘째 발생시간 및 정확한 발생 장소, 셋째 사고에 효율적으로 대응하기 위해 필요한 기타 다른 정보이다. 그리고 산업사고통지는 초국경피해 관련 상황전개에 관한 향후 정보가 따라 적절한 간격으로 그리고 요구되어 질 때마다 제공되어야 한다.⁴⁹⁾ 그리고 정기 인력 훈련 등을 포함하여 산업사고통지체제의 효율성에 대한 정기적인 검사나 검토가

45) *Id.* 협약 제1조.

46) *Id.* 제2조 2항.

47) *Id.* 제10조 (산업사고통지체제)

48) *Id.* 부속서 IX 제1조.

49) *Id.* 제3조

이루어져야 하며, 가능한 경우 해당 검토 및 훈련은 공동으로 진행되어야 한다.⁵⁰⁾

(2) 원전사고에서의 조기통지의무

1986년 체르노빌 사고 당시 구 소련의 사고 은폐 및 이에 대한 발표 지연으로 인해 주변 국가들은 이에 대처 할 수 있는 기회를 상실하였다. 주변국들이 자국 국민들에게 원전사고의 경보 및 대피조치를 취할 수 없었기 때문에 피해는 더욱 확대되었다. 그리고 서방국가들은 원전사고시 통지 의무 자체가 국제관습법인지 여부와 관련 논쟁에서 소련의 강한 반발에 부딪혔다. 국제 공동체는 체르노빌 사고를 통해 원전사고를 예방하고 피해를 경감시키기 위해 통지의무 관련 국제법 제도를 강화하고 개선할 필요성이 있음을 깨닫게 되었다.

국제원자력기구(IAEA)는 원자력 사고 피해방지 및 완화 그리고 피해에 대한 법적 책임 관련 법제도 창설을 위한 국제회의를 개최하였다. IAEA는 “핵사고의 조기통보에 관한 협약”(Convention on Early Notification of a Nuclear Accident)을 제안하였으며 동 협약은 체르노빌 사고 5달 후인 1986년 9월 26일 비엔나의 IAEA 본부에서 “핵사고 또는 방사능 긴급사태시 지원에 관한 협약”(Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency)과 함께 채택되었다.⁵¹⁾ 원전사고시 통지 의무는 협약의 채택으로 더욱 명확해졌으며, 원전관리 국제체제는 기존의 사전관리 뿐 아니라 사후관리도 포함되게 되었다.

협약은 통지와 관련 2단계의 체제를 가지고 있다. 첫째, 자국의 영토 또는 관할하에서 원전사고가 발생한 경우, 그 즉시 원인국은 피해국 혹은 피해 예상국에게 직접적 또는 IAEA를 통해 사고내용, 발생 시간, 적절한 경우 정확한 위치 등의 정보를 통지를 하여야 한다.⁵²⁾ 그 후 원인국은 피해국 영토에 미치는 방사능 피해를 최소화하

50) *Id.* 제4조.

51) IAEA Doc. INF/CIRC/335(Sept. 26, 1986); 양 조약은 1987년 2월 26일 발효되었다. 우리나라는 양 조약 모두 1990년 6월 8일 가입하였으며, 6월 19일 관보에 게재하고(조약 제1010호), 20일 후인 7월 9일 부로 발효시켰다. 동 조약에 대한 국문 및 영문본은 외교통상부 홈페이지 참조(http://www.mofat.go.kr/trade/treatylaw/treatyinformation/multilateral/index.jsp?menu=m_30_50_40&tabmenu=t_2) 동 협약에 대해서는 김홍균, 국제환경법, 홍문사, 2010, pp. 442-446 참조

52) “핵사고의 조기통보에 관한 협약” 제2조 및 제5조.

기 위해 필요한 관련 정보를 통지하여야 하는데, 이때 제공되는 정보는 1단계에서 제공되는 정보 외에 관련시설 또는 활동, 방사능 물질의 초국경 방출 여부, 핵사고의 추정된 또는 확인된 원인 및 예상되는 진전상황, 가능하고 적절한 경우 방사능 방출의 성질, 예상되는 물질적 화학적 형태와 양, 성분 및 유효 고도를 포함한 방사능 방출의 일반적 특성, 방사능 물질의 국경을 넘어선 방출의 예측에 필요한 현재 및 예측된 기상학적 및 수리학적 조건에 관한 정보, 방사능 물질의 국경을 넘어선 방출에 관련된 환경감시의 결과, 조치되거나 계획된 주변지역 방호조치 그리고 방사능 방출의 시간에 따른 예상되는 행태 등이 포함된다.⁵³⁾

통지의 형태는 즉각적이나 방식은 일회성이 아닌 사태 전개에 따라 추가 관련 정보등이 적절한 간격으로 보완되어야 한다.⁵⁴⁾ 나아가 협약은 합리적으로 가능한 한, 피해방지를 위한 추가정보 또는 협의 요청에 신속히 응하도록 규정하고 있다.⁵⁵⁾ 그리고 각 당사국은 정보 발송 및 접수 책임자 및 주무당국 그리고 연락처를 IAEA와 다른 당사국에 공표하여 그 통지대상자를 명확히 하여야 한다.⁵⁶⁾ 특기할 사항으로는 이러한 조항에 따라 통지를 받아야 하는 국가들은 동 협약의 가입여부를 불문하는데 이를 근거로 협약상의 통지 원칙이 국제관습규범임이 주장되기도 한다.⁵⁷⁾

원전 사고 시의 통지의무는 이후 많은 지역 원전협력협약들에 규정되었다.⁵⁸⁾ 우리나라

53) *Id.* 제5조 1항.

54) *Id.* 제5조 2항.

55) *Id.* 제6조.

56) *Id.* 제7조.

57) Peter Cameron, *The Vienna Conventions on Early Notification and Assistance, in Nuclear Energy Law After Chernobyl*, 19, 25 (Peter Cameron et al., eds., 1988).

58) 다음은 그러한 지역 협정의 예이다. Memorandum for the Agreement and Consultation of Nuclear Installations Near Border between the Federal Republic of Germany and the Kingdom of the Netherlands, 27 INT'L PROTECTION OF THE ENV'T. 275 (1977); Agreement Regulating the Exchange of Information on the Construction of Nuclear Installations along the Border, July 4, 1977, Den. -F.R.G., 17 I.L.M. 274; Convention on Radiological Protection with regard to the Installations of the Ardennes Nuclear Power Station, Belg. -Fr., art. 1, Sept. 23, 1966, 988 U.N.T.S. 288; Agreement between France and Luxembourg on Exchange of Information in the Case of Radiological Emergencies, 34 NUCLEARL. BULL. 42 (1984); Norway-Sweden Agreement on Exchange of Information and Early Notification Relating to Nuclear Facilities etc., 17 ENVTL. POL'Y&L. 41(1987); Agreement Between the Government of the Republic Finland and the Government of the Union Soviet Socialist Republics on Early Notification on a Nuclear Accident

라와 일본도 원전 사고의 발생 시 통지와 관련하여 1990년 5월 25일에 양자협약을 체결 하였다.⁵⁹⁾ 이 문서의 공식 명칭은 “대한민국 정부와 일본국 정부간의 원자력 협력에 관한 각서교환”으로 동 각서교환 제5조에 따르면, “일본국 정부와 대한민국 정부는 핵사고 또는 방사능 긴급사태 발생시 핵사고의 조기 통보에 관한 협약 및 핵사고 또는 방사능 긴급사태시 지원에 관한 협약 당사국인 한, 동 협약에 의거 활동한다.”고 규정되어 있다.

4. 후쿠시마 원전사태에의 적용 시 문제점.

(1) 피 통지 대상자

후쿠시마 원전사고는 인근 환경에 심각한 피해를 야기했을 뿐 아니라 사후 관리 체제 로서의 핵사고의 조기통지에 관한 협약 상의 몇 가지 문제점을 노출하였다. 동 사고로부터 나타난 첫 번째 쟁점은 협약이 회원국들에게 통지 대상을 선택할 수 있는 재량을 주 었다는 점이다. 협약에 따르면 통지의무국은 영향 받는 인접국 또는 IAEA에게 통지를 할 수 있도록 하여 만일 IAEA에게만 통지하는 경우 IAEA가 주변국에게 간접통지하도록 되어있다.⁶⁰⁾ 현 체제에서 협약 당사국들은 인접국에 대한 직접 통지보다는 IAEA를 통한 간접통지 방식을 선호한다. 실제로 회원국들은 1987년 10월 브라질에서 발생한 Goiânia 사고나 1999년 일본의 토카이무라 사고에서도 IAEA에만 통지하였다.⁶¹⁾

and Exchange of Information on Nuclear Facilities, 39NUCLEARL. BULL. 54(1987); Federal Republic of Germany–German Democratic Republic, Radiation Protection Agreement, 40 NUCLEARL. BULL. 44(1987); Argentina–Brazil, Agreement Between Brazil and Argentina on Early Notification and Mutual Assistance in Case of Nuclear Accidents or Radiological Emergencies, 39NUCLEARL. BULL. 36(1987); Norid Agreements on the Exchange of Information and Early Notification in Case of Nuclear Emergencies(1986–1987), 39NUCLEARL. BULL. 35(1987); Agreement Between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of the People’s Republic of Poland Concerning the Exchange of Information and Co–Operation in the Field of Nuclear Energy Safety and Radiation Protection, 41NUCLEARL. BULL. 49(1988); Agreement Between the Swiss Federal Council and the Government of the Federal Republic of Germany on Radiation Protection in Case of Emergency, 22NUCLEARL. BULL. 51–52(1978).

59) 동 양해각서는 서명 즉시 발효되었다.

60) 동 협약 제2조.

61) Sayed Zeidan, “The Procedural Rules and Obligations under International Law for Construction of

하지만 협약상 통지 제도의 주요 목적은 원전 사고와 그와 관련된 조치들로부터의 피해를 방지하고 경감시키는 것에 있다. 동 협약에서는 일반적인 통지의무 조기통지(early notification)이라는 용어를 특별히 사용하고 있다. 이는 아마도 원전사고의 경우 그 피해의 규모나 정도가 일반 산업사고에서의 피해보다 더 크므로 보다 신속한 통지가 요구된다는 점에서일 것이라고 추정된다. 따라서 인접 피해예상국에게도 직접적으로 통지를 의무화하는 것이 해당 국가들의 경보 및 예방조치 마련에 도움이 될 것이다. 특히 일본의 방사능오염수 해수 방출시 주변국에 대한 무통지는 그 필요성을 웅변하고 있다.

(2) 통지 대상 정보 및 통지 방식 형태

후쿠시마 원전 방사능 오염수의 의도적 방출이 통지 대상의 정보인지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 동 협약 제5조가 피해국 혹은 피해 예상국에게 즉시 제공해야 하는 정보로 “조치되거나 계획된 주변지역 방호조치”에 해당 조치가 포함될 수도 있으며 “방사능물질의 초국경적 확산과 관련된 ... 예측가능한 진행상황”에 오염수 방류 조치가 포함될 수도 있을 것이다.⁶²⁾ 그러나 제공 대상 정보의 범위가 불분명하다면 통지의무를 규정하고 있는 일반국제법의 원칙을 적용하여 해결하여야 할 것이다. 2001년 “위험한 활동에서 야기된 초국경피해예방에 관한 규정 초안” 제17조에서 원인국이 지체없이 그리고 가장 신속한 방법으로, 긴급 사태에 영향을 받을 수 있는 국가들에 모든 관련된 유용한 정보들을 통지할 것을 규정하고 있다. 따라서, 일본의 방사능 오염수 방류행위는 통지대상의 정보로 간주되어야 할 것이다.

협약은 또한 당사국이 통지 의무가 종료되는 시점에 대해서도 명확히 하고 있지 않다. 이는 동 협약이 하나의 사건이라 말할 수 있는 체르노빌 사고에 대응하여 제정되었기 때문이다. 그러나 후쿠시마 원전사고 뿐 아니라 수많은 원전사고는 태양이 각각 다를 수 밖에 없으며 그 대응에 있어서도 각기 다른 모습을 보일 수 밖에 없다. 도쿄전력에 의한 방사능 오염수의 방류는 최초 원전 가동중지 사건이 일어난지 20여

a Nuclear Installation: Prevention and Reduction of Environmental Damage”, 23 Geo. Intl’ Env’tl. L. Rev. 263, 311 (2011).

62) 동 협약 제5조.

일이 지난 후에 발생했으며, 심지어 새로운 핵분열 가능성에 대한 조짐은 최초 사건 이후 거의 8개월이 지난 2011년 11월이 되어서야 보고되었다.⁶³⁾

그리고 동 협약은 통지 여부를 결정하는 “방사능 안전에 대해 중요한 의미를 갖는 지” 여부에 대한 판단을 당사국 스스로 할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 사고의 성질 및 정도 그리고 나아가 통지 자체도 사고 발생국의 재량권 하에 놓여있는 치명적 단점이 있다.⁶⁴⁾ 협약상 통지 요건은 “방사능의 유출”과 같은 대안적 표현이 아닌 “사건의 발생”에 초점이 맞추어 규정되어 있다. 협약은 원인국이 방사능이나 다른 위험 물질의 노출로 인한 원자력 사고 이후에 반드시 지속적이고 반복적인 통지를 하도록 종용하고 있긴 하지만 이러한 종류의 통지를 발송하는 구체적인 빈도는 결정적으로 원인국의 재량에 맡기고 있다. 추가적인 방사능 유출이 일어나거나 그러한 유출이 예측가능할 때, 이러한 의무를 어떻게 발전시켜야 할지에 대한 논의가 요망된다.

(3) 공공정보 접근권에 대한 관심

통지의무의 기본적 목적은 공공의 보건과 환경피해 최소화에 있다. 현 정보 제공 체제는 국가대 국가 축에서의 통지의무 또는 접근권에 한한다. 그러나 제도의 본 취지를 더욱 공고화 하기위해서는 대중에 정보를 전파하는 시스템 역시 본 체제 속에 포함되어야 할 것이다. 일반 대중은 위기상황과 관련하여 정보를 얻을 권리를 가진다. 뿐만 아니라, 정보에 접근하는 것은 공공의식을 증가시키고 대중이 행동을 취하고 위험을 방지하고 감소시키는 것을 가능하게 하도록 한다.⁶⁵⁾

1992년 리우 선언은 위험한 활동에 관한 정보의 수집과 의사 결정에 참가할 공공의 권리에 대해 다음과 같이 천명하고 있다:

환경 문제는 적절한 수준의 모든 관련 시민들의 참여가 있을 때 가장 효과적으로 다루어진다. 국가 차원에서 각 개인은 지역 사회에서의 유해 물질과 처리에 관한 정보

63) <http://www.bloomberg.com/news/2011-11-02/tepcu-detects-nuclear-fission-at-fukushima-dai-ichi-station-1-.html>

64) 이에 대해서는 supra note 51, 김홍균 p. 444.

65) Eric Dannenmaier, *Democracy in Development: Toward a Legal Framework for the Americas*, 11 Tul. Envtl. L.J. 1, 21 (1997).

를 포함하여 공공 기관이 가지고 있는 환경 정보에 적절히 접근하고 의사 결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 부여 받아야 한다. 각 국가는 정보를 광범위하게 제공함으로써 공동 인식과 참여를 촉진하고 증진시켜야 한다.⁶⁶⁾

원전 사고와 관련하여서도 1985년 IAEA의 전문가 그룹은 공공에 대해 정보를 제공하는 것을 회원국에 권고함으로써 공공에 대한 정보 접근을 강조하였다.⁶⁷⁾

뿐만 아니라 2001년 ILC의 “위험한 활동에서 야기된 초국경피해예방에 관한 규정 초안” 역시 제4조에서 관련국은 적절한 수단을 동원하여 해당 활동으로 인해 피해를 받을 것이 예상되는 공공에게 관련 정보를 제공할 것을 의무화하고 있다. 여기서 관련국이 사고 원인국이거나 피해국 모두 가능하므로 이는 양 국가가 자국민에 대해 국내법에 의해 정보를 제공하는 함으로 해결되는 것이 바람직하다고 생각될 수도 있다. 그러나 환경정보 접근권에 관한 가장 포괄적이고 일반적인 환경협약인 1998년 “환경 문제에 관한 정보접근, 정책결정에서의 공공참여 그리고 사법접근에 관한 협약” 소위 알투스협약(Aarhus Convention)은 국제사회에서 환경정보의 중요성을 고려하여 환경정보접근권의 축을 국가 대 국가, 국가 대 자국민, 국가 대 외국인 등 3개 축으로 접근하고 있다.⁶⁸⁾ 특히, 인재 또는 천재로 발생한 사고로 인해 인간의 건강이나 환경의 급박한 위해를 가져오는 경우 정부당국은 피해가 우려되는 공공에게 즉각 그리고 지체 없이 관련 정보를 제공하도록 요구하고 있다.⁶⁹⁾ 그리고 국가에게 피해를 입을 수 있는 외국인을 국적 그리고 자국에의 거주여부를 막론하고 환경정보제공과 관련하여서는 자국민과 동일한 대우를 할 것을 요구하고 있다.⁷⁰⁾

원전 사고의 경우, 공공 부분의 정보 접근권은 시민 스스로 원자력 사고의 해로운 결과로부터 보호하는데 도움이 된다. 조기통보에 관한 협약은 사고에 관하여 대중에 정보를 제공하는 조항이 포함되어있지 않고 단지 국가들 간의 정보 교환에만 초점을

66) Rio Declaration Principle 10.

67) Sayed Zeidan, *supra* note 61.

68) 동 협약은 부속서 I에서 원전 관련 활동도 포함하고 있다. 동 협약에 대해서는 줄고 최근의 국제법 입법소개 Aarhus 협약, 국제법학회논총, 제47(3)호, 2002, 243-257면.

69) 동 협약 제5조 1항 (c).

70) *Id.* 제3조 9항

맞추고 있다. 그러나 공공의 정보접근권이 협약의 주요 목적중 하나인 공공보건 보호에 도달하는 핵심적 수단이라는 사실이라는 점에서 통지체제에 대중의 접근권을 통지의무 관련 국제협약이 국가의 의무로 직접 다루는 것이 바람직하다.

IV. 결론

21세기 국제사회는 여러 가지 도전에 직면하고 있다. 전통적 국제사회의 당면과제가 전쟁 방지 등 국제평화문제에 중점을 둔 반면, 최근의 현안과 과제는 환경, 인권 등 공동체의 복지 및 번영 등의 문제에 확대되고 있다. 여러 현안 중 가운데 전 지구적 차원의 환경 문제 또는 보편적 인권 문제 등은 전통 국제법 체제가 해결하기에 익숙하지 않은 부분도 있는 것이 사실이다. 이는 이러한 문제들이 전 지구적 차원의 국제공동체 전체의 문제 또는 연대 또는 협력을 필요로 한다는 점에서 국가 주권에 기반을 둔 국제법 체제에게는 새로운 도전 과제이기 때문이다.

국제적 협력에 기반을 둔 통지의무는 원인국과 피해국의 주권에 대한 상호 존중에 기반한 균형 또는 주권과 환경보호의 균형의 문제이다. 국제환경법의 기본 원칙 또는 기본 이념인 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Ecologically Sound and Sustainable Development: ESSD)이 현세대와 다음 세대의 이익향유에 대한 균형 나아가 경제성장과 환경보호 간의 균형을 상징하듯이, 스톡홀름 선언 원칙 21이 주권국가의 자국 관할권 하의 개발권에 대한 주권과 해당 개발행위로 인해 자국 환경에 피해를 입지 않을 주권 간의 균형을 이야기 한다면, 국제사회가 어느 정도의 통지의무 명확히 하고 구체화하는지는 그 균형 추를 다루는 방법이 될 것이다.

후쿠시마 원전사고 과정에서 나타난 현행의 통지의무체제는 몇 가지 단점을 노출하였다. 한중일 삼국 정상회담은 통지의무 관련 지역 제도 강화의 필요성에 인식을 같이 하고, 정보 공유에 있어 협력의 강화를 위해 “긴급시 조기 통보 프레임워크의 설립”에 합의하였다. 그리고 현재 이를 위한 후속적인 조치로서 전문가 회의 등이 준비되고 있다. TEMM 등의 채널을 통한 통보체제에 대한 지속적인 논의로 현재 노출된

통지체제의 문제점을 개선하고 UNECE 통지체제와 같은 동북아 통지체제가 구축되기를 희망한다.

국제환경법은 전통적인 웨스트팔리안 체제(Westphalian Regime)보다는 새로운 체제인 글로벌 거버넌스(global governance)에 의해 보다 효율적으로 운영될 수 있다. 그러한 점에서 통지의무 관련 새로운 운영 모델로서 알투스 협약의 국가 대 국가, 국가 대 자국민, 국가 대 외국인 등 3개 축에 기반을 둔 전통적 국가체제, 국제정부간기구, 국제 비정부기구, 국내 비정부기구 및 시민들 사이에 종합적이고 체계적인 시행 매커니즘을 모색할 필요가 있다.

논문투고일 : 2012. 3. 28. 심사일 : 2012. 4. 20. 게재확정일 : 2012. 4. 21.

참고문헌

1. 국내문헌

단행본

김홍균, 「국제환경법」홍문사 2010

논문

소병천, “최근의 국제법 입법소개 Åarhus 협약”, 「국제법학회논총」 제47권 제3호 통권 제94호 (2002)

소병천, “초국경환경피해에 대한 국제법적 고찰”, 「국제법학회논총」 제29권 제1호 (2007).

소병천, “국제하천의 수질오염에 대한 국제법규범 고찰”, 「국제법학회논총」 제47권 제3호 통권 제94호 (2011)

김기순, “일본의 방사능오염수 해양배출에 대한 국제책임연구”, 「국제법학회논총」 제56권 제4호 통권 123호 (2011)

최봉석, 구지선, “방사성물질에 의한 해양오염에 대한 국가책임”, 「국제법학회논총」 제33권 제1호 (2011)

2. 외국문헌

단행본

Peter Cameron, The Vienna Conventions on Early Notification and Assistance, in Nuclear Energy Law After Chernobyl (Peter Cameron et al., eds., 1988).

Patricia Birnie & Alan Boyle, International Law and the Environment, (Oxford Press. 2nd edition 2002)

논문

Gunter Handle, "The Environment: International Rights and Responsibility",
American Journal of International Law, vol. 74, 1980, p. 224.

Sayed Zeidan, The Procedural Rules and Obligations under International Law for
Construction of a Nuclear Installation: Prevention and Reduction of
Environmental Damage, Georgetown. International Environmental Law
Review. Vol. 23 (2011).

Eric Dannenmaier, "Democracy in Development: Toward a Legal Framework for
the Americas", Tulane Environmental Law Journal vol 11 (1997).

[Abstract]

Notification System in International Environmental Laws
– Focusing on Fukushima Nuclear Accidents –

Byungchun So

Ajou University, School of Law

Following the Fukushima Nuclear Power Plant accident in March, 2011, the Japanese government approved the release of thousands of tons of low-level radioactive water into the sea by power company TEPCO as an emergency measure to make room for more contaminated water. Neighboring countries, including Korea, China, and Russia, protested the dumping as a violation of international law and for lack of notification by the Japanese government. In addition, the Japanese government has been criticized by both the domestic public and foreigners as withholding public access to information. This article explains international law on notification, both customary and treaty law on notification after an industrial and a nuclear accident. This article will show that the lack of notification by Japan to its neighbors has revealed problems with the existing early notification regime. The emergency notification obligation should be clarified, particularly to remedial or subsequent measures that occur in a post-accident environment. Further, this article will discuss the public's right to access information from the government under international law. By promoting public access to information after a nuclear accident under international law, the public's health and safety can be further protected.

주 제 어 후쿠시마 원자력 사고, 조기통보(또는 긴급통보), 국제환경법, 공공참여
Key Words Fukushima Nuclear Accidents, Early and Prompt Notification(or Emergency Notification), International Environmental Law, Public Participation