국제환경협약의 국내법적 이행에 관한 연구*

박 종 원**

차 례

Ⅰ. 들어가며
Ⅱ. 우리나라의 국내법적 이행 현황
Ⅲ. 국내이행입법의 필요성과 입법형식
Ⅳ. 국내이행입법의 내용 설계상의 고려사항
Ⅴ. 나오며

[국문초록]

오늘날 기후변화, 오존층 파괴, 해양오염, 생물다양성의 감소, 유해폐기물 등의 환경문제는 어느 한 국가 차원의 문제가 아니라 국경을 넘어 전 세계적인 차원의 문제로 대두되고 있으며, 그 해결을 위하여 국제적인 노력이 요구되고 있다. 지난 수십 년 간 국제사회는 이러한 국제환경문제에 공동 대처하고자 국제환경협약의 체결 등의 노력을 강구해 왔고, 우리나라 역시 현재 57개의 국제환경협약에 비준하였다.

대부분의 국제환경협약은 당사국으로 하여금 자국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한다거나, 그 의무 위반에 대하여 형벌을 부과하도록 하는 등의 내용을 담고 있는바, 법치행정의 원리나 죄형법정주의 등의 헌법적 요청에 따라 국내법의 제정 또는 개정이 필연적으로 수반되는 경우가 적지 않다. 결국 전세계적인 환경문제에 대한 공동의 노력으로서 국제환경협약이 실효성을 확보하기 위해서는, 국제환경협약의 수나 해당 협약 당사국의 수가 많은가라는 양적 문제뿐만 아니라, 협약 당사국이 얼마나 충실하게 국제환경협약에 따른 의무를 국내법적으로 변환하여

* 이 논문은 2016년 4월 15일, 한국법제연구원과 한국행정법학회가 “글로벌시대에 있어서의 행정법학의 대응과 과제”라는 주제로 주최한 연합학술대회 중 한국환경법학회 세션에서 발표하였던 글을 토대로 그간의 변화를 보태어 수정·보완한 것으로, 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A5A8018848).

** 부경대학교 법학과 조교수.

이를 수용하고 집행하는가에 달려 있다고 할 수 있다. 국제환경협약이 제 역할을 다할 수 있기 위해서는 보다 많은 국가가 협약 당사국이 되어야 함은 물론이고, 이들 협약 당사국이 협약상의 의무를 이행하기 위하여 적절한 입법적 · 행정적 · 정책적 조치를 취함으로써, 해당 환경문제의 원인자의 의사결정에 직 · 간접적으로 영향을 주어 그 행동방식을 변화시킬 수 있어야 하는 것이다.

국제환경협약의 규율내용이나 그에 따른 당사국의 의무의 유형 등에 따라 그 국내이행의 방식이나 내용은 달라질 수 있을 것인데, 과연 어떠한 방식을 택하는 것이 국제환경협약의 충실한 이행을 통한 실효성 확보의 측면에서, 그리고 국내법체계와의 정합성 확보의 측면에서 보다 바람직할 것인가? 이에 관한 해법을 찾아보는 것이 이 글의 주된 목적이다.

국제환경협약이 규정하는 의무는 국가 간의 관계를 규율하는 데 그치지 않고, 그 의무의 이행에 있어서 국내의 사인의 권리나 자유, 특히 경제활동의 자유를 제한하는 조치를 수반하는 경우가 적지 않은데, 이와 같이 국민의 권리제한 · 의무부과, 형벌 부과 등의 경우에는 법치행정원칙과 죄형법정주의 등에 비추어 입법조치가 필요하게 되는 것이다. 그리고 국제환경협약의 국내이행을 위하여 입법조치를 취할 필요가 있는 경우에도 별도의 신법을 제정할 것인가, 혹은 현행법령을 개정할 것인가에 대한 선택이 필요한데, 이에 있어서는 비준하려는 해당 국제환경협약이 규정하고 있는 사항에 관한 국내법령이 이미 존재하는지 여부, 국제환경협약의 대상과 관계되는 관계 중앙행정기관 간의 권한 조정 등 여러 요인을 종합적으로 고려하여야 할 것이다. 그리고 기존 법령이 규율하고 있는 대상과 국제환경협약에 따른 규율대상이 동일 내지 유사한 경우라 하더라도, 기존의 법령 제정의 기초가 되었던 고유의 문제의식이나 필요성, 기존의 관련 법령체계 등에 비추어 해당 국제환경협약의 이행을 위한 규정을 도입함으로써 내용상의 부정합이나 입법목적의 저해 등은 없을 것인지 등을 면밀히 검토한 후 그 입법방식을 택할 필요가 있다.

국내법적 이행의 구체적인 내용은 해당 국제환경협약에 따른 당사국의 의무의 유형에 따라 달라질 수 있다. 특히, 일정한 목표 내지 결과를 달성하여야 할 의무인지, 아니면 특정한 수단이나 방법을 취하여야 할 의무인지 등에 따라 그 이행의 방식이나 내용이 달라질 수 있고, 또 국제환경협약이 당사국의 의무를 정하고 있는 명확성 내지 구체성의 정도에 따라서도 그 이행의 방식이나 내용은 달라질 수 있을 것이다.

그리고 국제환경협약은 과학적 · 기술적 발전 속도에 맞추어 그 규율내용을 신속하게 진화시켜 나간다는 특성을 지니고 있는바, 특히 협약에 따른 규제대상을 국내법적으로 수용하여 규정함에 있어서는 협약의 충실한 이행을 강조한 나머지 법령에서 협약 부속서를 직접 인용하는 방식을 택할 경우에는 그로 인한 민주적 통제의 결여나 절차적 투명성의 저해 등의 문제가 초래될 수 있으므로, 특별한 주의가

필요할 것이다.

또한, 국제환경협약에 따른 당사국의 의무를 국내법적으로 이행함에 있어서는 비례원칙, 신뢰보호원칙, 평등원칙 등의 위반이 생기지 않도록 하여야 함은 물론이거니와, 특히 무역제한조치를 수반하는 경우에는 SPS 협정 등 WTO 체제와의 충돌 문제에도 각별히 유의할 필요가 있을 것이다.

한편, 국제적인 차원에서 당사국이 국제환경협약에 따른 의무를 제대로 준수하고 있는지를 검증하게 되는데, 여기에서 준수란 단지 협약상의 의무를 국내 법전으로 옮겨 쓰는 것만으로 충분한 것이 아니라, 당사국이 그 행위를 국제협약에 따른 의무와 합치시킬 것이 요구되는 것이다. 아무리 이행법령을 충실히 제정하더라도 그 집행이 충실하지 못하다면 그것은 협약에 따른 의무를 준수하고 있다고 평가받기 어려울 것이다. 특히, 그 보호법익이 국내에 존재하지 않는 국제환경협약의 경우에는 그 이행법령의 집행이 소홀해지기 쉽다. 결국 협약의 준수는 각국의 이행의지와 능력에 달려 있다고 할 것이다.

Ⅰ. 들어가며

오늘날 기후변화, 오존층 파괴, 해양오염, 생물다양성의 감소, 유해폐기물 등의 환경문제는 어느 한 국가 차원의 문제가 아니라 국경을 넘어 전 세계적인 차원의 문제로 대두되고 있으며, 그 해결을 위하여 국제적인 노력이 요구되고 있다.[1] 지난 수십 년 간 국제사회는 이러한 국제환경문제에 공동 대처하고자 국제환경협약의 체결 등의 노력을 강구해 왔다. 우리나라 역시 「환경정책기본법」에서 "국가 및 지방자치단체는 국제협력을 통하여 환경 정보와 기술을 교류하고 전문인력을 양성하며, 지구 전체의 환경에 영향을 미치는 기후변화, 오존층의 파괴, 해양오염, 사막화 및 생물자원의 감소 등으로부터 지구의 환경을 보전하기 위하여 지구환경의 감시 · 관측 및 보호에 관하여 상호 협력하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다."고 규정하고 있으며(제27조), 현재 57개의 국제환경협약에 비준하였다.[2]

---

1) 김홍균, 『국제환경법』(제2판), 홍문사 (2015), 1면.

2) 환경부, 『환경백서』, 2015, 581-588면에서는 "국제환경협약 가입현황"이라는 도표에서 총 57개의 국제환경협약을 열거하고 있다. 이들 가운데 나고야의정서는 당시 우리나라가 비준하지 않았으나, 불과 얼마 전인 2017년 3월 2일, 국회에서 비준동의가 이루어짐에 따라, 2017년 3월 15일 현재 우리나라가 비준하고 있는 국제환경협약은 57개가 된 것이다.

대한민국 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결 · 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”고 규정하고 있다. 따라서 조약 규정이나 조약의 성격상 자기집행력을 갖는 조약(Self-executing treaty)[3]은 별도의 입법에 의한 이행조치 없이 바로 국내법으로 적용될 수 있게 된다. 그러나 대부분의 국제환경협약은 당사국으로 하여금 자국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과한다거나, 그 의무 위반에 대하여 형벌을 부과하도록 하는 등의 내용을 담고 있는바, 법치행정의 원리나 죄형법정주의 등의 헌법적 요청에 따라 국내법의 제정 또는 개정이 필연적으로 수반되는 경우가 적지 않다.

결국 전세계적인 환경문제에 대한 공동의 노력으로서 국제환경협약이 실효성(effectiveness)을 확보하기 위해서는, 국제환경협약의 수나 해당 협약 당사국의 수가 많은가라는 양적 문제뿐만 아니라,[4] 협약 당사국이 얼마나 충실하게 국제환경협약에 따른 의무를 국내법적으로 변환하여 이를 수용하고 집행하는가에 달려 있다고 할 수 있다. 국제환경협약이 제 역할을 다할 수 있기 위해서는 보다 많은 국가가 협약 당사국이 되어야 함은 물론이고, 이들 협약 당사국이 협약상의 의무를 이행하기 위하여 적절한 입법적 · 행정적 · 정책적 조치를 취함으로써, 해당 환경문제의 원인자의 의사결정에 직 · 간접적으로 영향을 주어 그 행동방식을 변화시킬 수 있어야 하는 것이다.

일반적으로 국제환경협약의 “이행(implementation)”이라고 하면, 당사국이 다자간 환경협정(Multilateral Environmental Agreements: MEAs) 및 그 개정에 따른 자국의 의무를 다하기 위하여 채택하는 모든 관련 법령, 정책 및 그 밖의 조치와 제안을 가리키는 것으로 정의되고 있다.[5] 이와는 달리, 국제협정이 국내법적으로 실시되도록

---

3) 이와 관련해서는 종래 많은 논의가 있으므로 부언하지 않기로 한다. 성재호, “조약의 자기집행성”, 「국제법평론」 제8호, 국제법평론회 (1997), 1면 이하; 박기갑, “조약의 자기집행력: 프랑스의 이론 및 판례를 중심으로”, 「법학논집」 제34권, 고려대학교 법학연구원 (1998), 113면 이하; 주진열, “조약의 자기집행성 판단기준에 관한 미국연방법원의 법리: 한국 법원에 대한 시사점”, 「세계헌법연구」 제11권 제2호, 국제헌법학회 (2005), 137면 이하 등 참조.

4) 이재곤 · 박덕영 · 박병도 · 소병천, 『국제환경법』, 박영사 (2015), 346면 참조.

5) “all relevant laws, regulations, policies and other measures and initiatives, that contracting parties adopt and/or take to meet their obligations under a multilateral environmental agreement and its amendments if any.” UNEP, Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements, UNEP (2006), p. 59. 이와 유사한 개념으로, “준수(compliance)”란 당사국이 그 행위를 국제협약에 따른 의무와 합치시키는 것으

하기 위하여 당사국이 취하는 조치(measures parties make to take international operative in their domestic law)로 정의함으로써, 입법조치를 통한 국내법적 이행으로만 한정하는 견해도 있다.[6] 즉, 넓은 의미에서 국내 이행이라고 하면 반드시 입법적 조치를 수반하지 않는 행정적 · 정책적 조치까지도 포함될 수 있으나, 좁은 의미에서는 입법적 조치를 통한 국내법적 이행으로 한정되기도 한다. 이 글에서는 지면관계상, 그리고 논의의 편의상 입법조치를 통한 국내법적 이행에 보다 논의의 초점을 맞추고자 한다.

국제환경협약에 따른 당사국의 의무의 내용에 따라서는 반드시 입법조치가 아니라 행정적 · 정책적 조치만으로도 의무 이행이 가능한 경우도 있을 수 있다. 그리고 실제로 다수의 국제환경협약에서는 반드시 입법조치를 할 것을 요구하는 것이 아니라, 입법적 · 행정적 · 정책적 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 예컨대, 나고야의정서[7]에서는 당사국으로 하여금 그 관할 안에서 이용되는 유전자원이 다른 당사국의 관련 법령 등에 따른 사전통보승인(Prior Informed Consent: PIC)에 따라 접근되고 상호합의조건(Mutually Agreed Terms: MATs)이 체결되도록 보장하기 위한 적절하고 효과적이며 비례적인 입법적 · 행정적 또는 정책적 조치를 채용할 것을 의무화하고 있다.

이와 같이, 국제환경협약상의 일정한 의무의 국내 이행을 위해서는 (i) 입법적 조치

로 정의된다. 박병도, "국제환경협약의 이행 및 준수 메커니즘", 「환경법연구」 제36권 제3호, 한국환경법학회 (2014. 11), 65면. UNEP 역시 이와 유사하게 "다자간 환경협정 및 그 개정에 따른 당사국의 의무를 완수하는 것(the fulfillment by the contracting parties of their obligations under a multilateral environmental agreement and any amendments to the multilateral environmental agreements)"으로 정의하고 있다. UNEP, *id.*, p. 59. "이행"과 "준수"의 개념은 해당 용어를 사용하는 국제환경협약에 따라 이를 구분하여 사용하는 경우도 있고, 혼용하여 사용하고 있는 경우도 있는 것으로 보이는데, "준수"라는 용어는 국제환경협약상의 의무를 준수하지 않고 있는 당사국에게 법적 책임을 묻기보다는 비준수의 원인을 규명하여 의무준수를 유도하는 메커니즘, 이른바 비준수절차(Non-Compliance Procedure)를 도입하고 있는 협약에서 다수 발견된다. 비준수절차에 관해서는 박병도, 앞의 논문, 63면 이하; 김홍균, 앞의 책(註 1), 518-524면 참조.

6) C. Redwell, *National Implementation*, in D. Bodansky, J Brunné & E. Hey (eds.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press (2007), p. 925.

7) Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity, Oct. 29, 2010, UNEP/CBD/COP/DEC/X/1 of 29, available at <http://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-en.pdf>.

를 취하여야 하는 경우가 있을 수도 있고, (ii) 행정적 또는 정책적 조치를 취하는 것만으로 충분히 국내 이행이 가능한 경우도 있을 수 있다. 또, 국제환경협약을 국내법적으로 이행한다고 할 경우에도 (i) 새로운 이행법률을 제정하는 방식을 택할 수도 있을 것이고, (ii) 기존 법령을 개정하여 해당 내용을 편입시키는 방식을 택할 수도 있을 것이다. 그리고 국제환경협약의 규율내용이나 그에 따른 당사국의 의무의 유형 등에 따라 그 국내이행의 방식이나 내용은 달라질 수 있을 것인데, 과연 어떠한 방식을 택하는 것이 국제환경협약의 충실한 이행을 통한 실효성 확보의 측면에서, 그리고 국내법체계와의 정합성 확보의 측면에서 보다 바람직할 것인가? 이에 관한 해법을 찾아보는 것이 이 글의 주된 목적이다.

이하에서는 먼저 우리나라가 비준한 국제환경협약의 국내법적 이행 실태를 개관하고(Ⅱ), 국제환경협약에 따른 당사국의 의무 이행을 위한 이행입법의 필요성과 입법형식에 관하여 분석하고(Ⅲ), 국제환경협약의 특질에 비추어 국내이행입법의 방식이나 내용의 설계에 있어서 고려하여야 할 사항을 제시하기로 한다(Ⅳ).

Ⅱ. 우리나라의 국내법적 이행 현황

우리나라는 2017년 3월을 기준으로 57개의 국제환경협약에 비준하고 있다. 그리고 우리나라는 이들 협약을 국내적으로 이행하기 위하여 여러 법률을 제·개정하여 시행하고 있다. 이하에서는 이들 협약 가운데 대표적인 협약 및 그에 따른 당사국의 의무를 살펴보고, 해당 의무를 이행하기 위하여 우리나라는 어떠한 입법적 조치를 택하였는지를 개관한다.

1. 오존층 보호

1982년 비엔나협약은 오존층을 변화시키거나 변화시킬 우려가 있는 인간 활동으로 인해 발생하거나 발생할 우려가 있는 악영향으로부터 인간의 건강과 환경을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취하는 것을 목표로 하고 있다.[8] 이 협약은 이른바 골격협약(Framework Convention)의 형식을 취하고 있기 때문에, 오존층 파괴를 방지하기

위한 당사국의 구체적인 의무를 규정하고 있지는 않다.[9]

1987년 몬트리올의정서는 프레온가스(CFCs)와 할론(Halons)의 생산 · 소비량을 구체적으로 규제하고 있다. 즉, 당사국은 1989년부터 CFCs의 소비를 1986년 기준으로 동결하고, 1994년부터는 20%, 1999년부터는 50%를 감축하여야 한다.[10] Halons에 대해서는 CFCs와 달리 감축일정을 제시하지 않은 채 1992년 1월 1일부터 1986년의 소비 기준으로 동결하도록 의무화하고 있다.[11] 한편, 몬트리올 의정서는 당사국이 필요하면 규제대상물질의 생산과 소비에 대한 추가적인 조정 및 감축을 하도록 하고 있는바,[12] 이에 기초하여 1990년 런던조정 · 개정[13], 1992년 코펜하겐조정 · 개정[14], 1995년 비엔나조정[15], 1997년 몬트리올조정 · 개정[16], 1999년 베이징조정 · 개정[17]

---

8) Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 26 I. L. M. 1529 (1987), Art 2.

9) 김홍균, 앞의 책(註 1), 121-121면. 일반원칙만을 규정한 협약만으로는 문제해결에 크게 미흡하므로 일반적 · 추상적 원칙을 갖는 협약일수록 상세한 규정을 담고 있는 부속서나 의정서의 채택이 절실히 요망된다. 이러한 문제의식에서 최근에는 국제환경협약을 체결하면서 우선 일반적 · 추상적 · 방침적 내용을 담고 있는 골격협약을 체결하고, 후에 골격협약을 구체화 · 보충하는 의정서를 채택하는 식의 2단계의 조약체결 방식을 취하는 것이 보편화되고 있다. 김홍균, "국제환경법의 발전과정과 추세", 「법학논총」 제16권, 한양대학교 법학연구소 (1999), 418면.

10) Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 26 I. L. M. 1541 (1987), Art. 2(1)(3)(4).

11) *Id.*, Art. 2(2).

12) *Id.*, Art. 2(9).

13) London Adjustments and Amendments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 30 I. L. M. 537 (1991). 동 조정 · 개정에서는 CFCs와 Halons의 규제일정을 단축하고, 규제대상물질을 추가하였다. 즉, CFCs의 소비를 1986년 기준으로 1995년부터 50%, 1997년부터 85% 감축하고 2000년부터 전면 중단하도록 하였고, Halons의 소비를 1986년 기준으로 1995년부터 50% 감축하고 2000년부터 전면 중단하도록 하였다. 부속서 I, 제2A조, 제2B조. 또한, 규제대상물질에 새로운 10종의 CFCs, 사염화탄소(carbon tetrachloride), 메틸클로로포름(methyl chloroform)을 추가하고, 이들의 감축일정을 추가하였다.

14) Copenhagen Adjustments and Amendments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, 32 I. L. M. 874 (1993).

15) Vienna Adjustments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1995), available at <http://www.unep.org/ozone>. 다수결에 의해 채택되는 조정(Adjustments)에 따른 규제조치는 그에 반대하는 당사국을 포함하는 모든 당사국을 구속한다는 특징을 갖는다. 김홍균, 앞의 책(註 1), 123면. 이에 따라 비엔나 조정은 별도의 국회 비준절차 없이 우리나라에 효력을 미치고 있다.

16) Montreal Adjustments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1997), available at <http://www.unep.org/ozone>.

17) Beijing Adjustments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (1999), available at <http://www.unep.org/ozone>.

등 수차례의 조정·개정이 이루어졌다.

이와 같은 수차례의 조정·개정을 통하여 규제대상물질의 생산 및 소비의 감축일정이 앞당겨졌으며, 규제대상물질 역시 지속적으로 확대되어 현재에는 총 95종에 이르고 있다. 또한, 당사국이 비당사국과 규제대상물질에 대한 국제거래를 하는 것도 제한된다. 예컨대, 1990년 런던 조정·개정에 따르면 당사국은 비당사국으로부터 CFCs, Halons, 사염화탄소, 메틸클로로포름 등을 수입할 수 없다.[18]

우리나라는 1992년 9월 27일, 비엔나협약과 몬트리올의정서에 동시 비준하였고, 그 후에 후속 조정·개정에 비준하였다. 그리고 비엔나협약과 몬트리올의정서 비준에 앞서 1991년 1월 14일, 이를 국내법적으로 이행하기 위하여 「오존층 보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률」을 제정하고 1992년 1월 1일부터 시행하고 있다.

동법 제1조는 "이 법은 「오존층 보호를 위한 비엔나 협약」과 「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서」를 시행하기 위하여 특정물질[19]의 제조와 사용 등을 규제하고 대체물질의 개발과 이용을 촉진하며, 특정물질의 배출 억제와 사용합리화 등을 효율적으로 추진하는 것을 목적으로 한다."고 규정함으로써, 비엔나협약과 몬트리올의정서의 국내 이행법률임을 명시적으로 밝히고 있다.

동법은 (i) 산업자원부장관과 환경부장관으로 하여금 의정서를 시행하기 위하여 우리나라가 준수하여야 하는 특정물질의 생산량 및 소비량 산정치의 기준한도를 정하여 공고하도록 하고(제3조), (ii) 특정물질을 제조하거나 수입하려는 자로 하여금 산업통상자원부장관의 허가를 받도록 하고(제4조, 제11조), 제조하려는 특정물질의 수량을 정하여 산업자원부장관의 허가를 받도록 하는 한편(제9조), (iii) 제조 또는 수입한 특정물질을 판매하려는 자로 하여금 그 판매계획에 대하여 산업통상자원부장관의 승인을 받도록 하고(제13조), (v) 제조업자와 수입업자에게 특정물질의 제조·수입부담금을 부과·징수할 수 있도록 하고 있다(제24조의2).

---

18) *Supra* note 13, Art. 4(1).

19) "특정물질"이란 몬트리올 의정서에 따른 오존층 파괴물질 중 대통령령으로 정하는 것을 말하는데(제2조 제1호), 동법 시행령 별표 1에서 96종의 특정물질을 열거하고 있다.

2. 해양오염 방지

1972년 런던덤핑협약[20]은 해양에서 폐기물 및 그 밖의 물질을 처분함으로써 해양오염을 발생시키는 것을 금지 또는 제한하고 있다. 동 협약에 따라 해양 투기가 금지되는 물질을 3가지로 구분되는데, 부속서 I에 열거되어 있는 물질(black list)은 그 투기가 금지되고, 부속서 II에 열거되어 있는 물질(gray list)은 특별허가가 있어야 투기가 허용되며, 부속서 III에 열거되어 있는 물질(white list)은 일반허가만으로 투기가 허용된다.[21]

1996년 런던덤핑의정서[22]는 런던덤핑협약의 한계를 극복하기 위한 것으로, 런던덤핑협약을 대체하고 있다. 동 의정서는 "해양환경에 유입되는 폐기물 또는 그 밖의 물질이 그 영향과의 인과관계를 증명하는 단정적인 증거가 없더라도 피해를 발생시킨다고 믿을 만한 이유가 있으면 해당 물질을 해양에 투기하여서는 아니 된다."고 규정함으로써, 사전배려원칙(precautionary principle)을 수용하고 있다.[23]

동 의정서는 기존의 분류방식을 크게 변경하여 부속서 I에 열거되어 있는 8개 물질[24]에 대해서만 예외적으로 해양투기를 허용할 뿐, 원칙적으로 해양투기를 금지하는 방식, 이른바 reverse-list 방식을 채택하였다. 또한, 이들 물질의 경우에도 폐기물 평가체계(부속서 II)를 통해 허가를 받도록 하고 있다.[25] 한편, 폐기물 또는 그 밖의 물질의 해양소각도 금지되며,[26] 투기 또는 해양소각을 목적으로 폐기물 또는 그 밖의 물질을 다른 국가로 수출하는 것도 금지된다.[27]

---

20) Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters, 11 I. L. M. 1294 (1973).

21) *Id.*, Art. 4(1)(a)(b)(c).

22) 1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matters, 36 I. L. M. (1997).

23) *Id.*, Art. 3(1).

24) 투기가 가능한 물질은 (i) 준설물질, (ii) 하수슬러지, (iii) 생선폐기물 또는 산업공정과정에서 발생하는 물질, (iv) 선박, 플랫폼 및 해양구조물과 그 밖의 인공 해양 구조물, (v) 비활성·무기 지질물질, (vi) 자연 기원의 유기물질, (vii) 금속, 콘크리트 등이 함유된 대형물질, (viii) 격리 목적의 이산화탄소 포집 공정으로부터 발생한 이산화탄소 스트림 등이다. *Id.*, Annex I, Art. 1.

25) *Id.*, Art. 4(1).

26) *Id.*, Art. 5.

27) *Id.*, Art. 6(1). 다만, 일정한 경우 이산화탄소 스트림의 수출은 허용될 수 있다.

우리나라는 2009년 1월 22일, 런던덤핑의정서에 비준하였고, 동 의정서는 같은 해 2월 21일부터 우리나라에서 발효되었다. 우리나라는 동 의정서에 비준하기 전인 2007년 1월 19일, 「해양환경관리법」을 제정하였는데, 동법 제23조는 원칙적으로 육상 기인 폐기물의 해양 배출을 금지하는 한편, 해양환경의 보전 · 관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 해양수산부령으로 정하는 폐기물에 한하여 일정한 해역에서 일정한 처리기준 및 방법에 따라 배출하게 할 수 있도록 규정하고 있었다. 당시 해양투기가 허용될 수 있는 폐기물에는 의정서가 허용 물질로 열거하고 있지 않은 분뇨, 가축분뇨, 폐수, 오니 등이 포함되어 있었으나, 현재에는 분뇨와 가축분뇨, 산업폐수와 오니[28] 등의 경우 해양투기가 금지되고 있다(시행규칙 제12조 제1항, 별표 6).[29] 그렇지만, 시행규칙 부칙 제2조는 산업폐수와 오니 중 해양수산부장관이 재활용 · 소각 · 육상 매립 등의 다른 방법으로 처리하는 것이 현저히 곤란하여 해양 배출이 불가피하다고 인정하는 폐기물은 2014년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지의 기간 중 해양수산부장관이 정한 기간 동안 해양에 배출할 수 있도록 하였다.

여하튼, 런던덤핑협약의정서의 국내이행과 관련하여 입법적 조치가 취해지기는 하였으나, 별도의 신법을 제정하는 방식이 아니라 기존의 법령을 개정하는 방식을 채용한 것이다.

---

28) 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 일정한 수질오염물질배출시설에서 배출된 폐수 및 그 수질오염방지시설에서 발생된 액상의 폐수(음식물류 폐기물을 원료로 사료화하는 과정에서 발생하는 것 제외), 일정한 생물화학적 처리시설에서 발생된 액상의 폐수(음식물류 폐기물을 처리하는 과정에서 발생하는 것 제외), 일정한 수질오염물질배출시설에서 발생된 공정오니 및 그 수질오염방지시설, 일정한 생물화학적 처리시설에서 발생된 오니(수분의 함량이 95% 미만이거나 고형물의 함량이 5% 이상인 것을 말함) 등은 2013년 12월 31일까지만 해양투기가 허용되고, 그 이후에는 금지된다.

29) 이밖에도, 의정서와 마찬가지로 이산화탄소 포집공정으로부터 발생한 이산화탄소스트림으로서 해양수산부장관이 이산화탄소스트림의 성질과 상태, 해저지질구조와 위치, 처리방법 등을 정하여 고시하는 폐기물도 해양투기가 허용되며, 국제협약에서 해양배출이 허용되는 폐기물로서 (i) 육상의 폐기물처리시설의 가동중단 등 육상에서의 처리가 현저히 곤란한 사유가 발생할 것, (ii) 해양수산부장관이 정하는 절차에 따라 관계 지방자치단체의 장의 요청이 있을 것, (iii) 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의할 것 등의 요건을 모두 충족하는 폐기물의 경우에도 해양수산부장관이 그 폐기물의 종류, 대상지역, 배출기간 및 배출량 등을 구체적으로 정하여 고시하면 해양투기가 허용되도록 규정하고 있다.

3. 화학물질 관리

가. 로테르담협약

1998년 로테르담협약[30]은 PIC 협약이라고 불릴 정도로, 화학물질의 수출에 대한 PIC 절차의 도입을 핵심으로 하고 있다. 동 협약 부속서 III에 등재되어 있는 화학물질을 수출하려는 당사국은 미리 수출에 관한 일정한 정보를 수입 당사국에 통보하여야 하고,[31] 이를 통보받은 수입 당사국의 승인이 있어야 수출을 할 수 있게 된다. 즉, 동 협약은 부속서 III에 등재되어 있는 화학물질의 수출 · 입을 전면 금지하는 것이 아니라, 사전통보승인 절차를 통하여 해당 당사국으로 하여금 화학물질의 수입을 금지 또는 제한할 것인지, 허용할 것인지를 결정하도록 하고 있다.[32]

또한, 동 협약은 화학물질을 부속서 III에 등재하거나 삭제하기 위한 절차[33] 등에 관하여 규정하고 있으며, 수입 당사국은 사전통보승인 절차 대상물질의 수입과 관련한 적시의 결정을 보장하기 위한 적절한 입법적 · 행정적 조치를 취하여야 하고,[34] 수출국은 수입국의 결정을 자국의 수출자가 준수하도록 하기 위한 적절한 입법적 · 행정적 조치를 취하여야 한다.[35]

우리나라는 2003년 9월 11일, 동 협약에 비준하였고 2004년 2월 24일부터 우리나라에 발효되었다. 이를 국내법적으로 이행하기 위한 규정은 「화학물질 관리법」 제21조에서 발견할 수 있다. 즉, 제한물질(취급이 제한된 용도에 한함) 또는 금지물질을 수출하려는 자는 로테르담협약 부속서 V에 규정된 수출통보서에 포함되어야 하는 정보에 관한 자료를 갖추어 매년 환경부장관의 승인을 받아야 한다(제1항).[36] 이를 위반하여 제한물질의 수출승인을 받지 아니하거나 거짓으로 승인을 받고 수출한 자는

---

30) Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade, 38 I. L. M. 1 (1999).

31) *Id.*, Art. 12.

32) Heather M. VanDorn, *The Rotterdam Convention*, 1988 Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y 281 (1998), p. 287.

33) *Supra* note 30, Art. 5-7, Art. 9.

34) *Id.*, Art. 10.

35) *Id.*, Art. 11.

36) 동 조항이 현행 「화학물질 관리법」의 전신에 해당하는 「유해화학물질 관리법」에 신설된 것은 2014년 12월 31일(2006년 1월 1일 시행)이지만, 이에 앞서 2002년 12월 11일 개정 「농약관리법」 제15조(2003년 6월 12일 시행)에서 동일 취지의 규정을 도입하였다.

1년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(제61조 제3호).

또한, 환경부장관은 산업통상자원부장관과 협의하여 (i) 로테르담협약 제5조에 따라 협약 당사국이 수입을 금지하거나 제한하는 화학물질의 명칭과 금지 또는 제한의 내용, (ii) 로테르담협약 제13조에 따라 화학물질을 수출하는 자의 준수사항, (iii) 로테르담협약 부속서 III에 규정된 화학물질, (iv) 로테르담협약 부속서 V에 규정된 수출통보서에 포함되어야 하는 정보 등에 관한 사항을 고시하여야 한다(제2항). 로테르담협약 제5조에 따라 협약 당사국이 수입을 금지하거나 제한하는 화학물질 및 로테르담협약 부속서 III에 규정된 화학물질을 수출하려는 자는 로테르담협약 제13조에 따른 준수사항을 지켜야 한다(제3항).

이들 규정은 로테르담협약의 대상물질의 수출에 앞서 승인을 받도록 한 것으로 로테르담협약의 이행 기반 마련에 필요한 규정으로 볼 수 있다.

나. 스톡홀름 협약

2001년 스톡홀름협약은 당사국으로 하여금 부속서 A에서 열거되어 있는 특정 화학물질의 의도적인 생산과 사용을 금지하거나 제거하는 데 필요한 법적 · 행정적 조치를 취할 것을 의무화하고 있다.[37] 또한, 의도적으로 생산된 잔류성유기오염물질의 수출 · 입이 환경적으로 건전한 처리를 위한 목적 또는 협약에 의해 특별히 허용된 사용 또는 목적을 위해서만 이루어지도록 보장하기 위한 조치를 취할 것을 의무화하고 있다.[38] 또한, PCBs와 관련하여 당사국으로 하여금 2005년까지 PCBs를 이용하는 장치의 사용 근절과 이에 대한 노출 및 위해를 감소시키기 위한 특별한 조치를 취할 것을 의무화하고 있다.[39]

한편, 동 협약은 잔류성유기오염물질이 인위적 오염원으로부터 비의도적으로 발생 · 배출되는 것을 규제하기 위한 규정을 따로 두고 있다. 이에 따라 당사국은 협약 발효일로부터 2년 이내에 현재 및 향후 배출에 대한 평가, 법과 정책의 효율성 평가, 이 조항에 따른 의무를 충족하기 위한 전략, 교육 및 훈련을 증진하기 위한 조치,

---

37) Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, 21 Int'l Env't Rep. (BNA) 5401, 40 I. L. M. 532 (2001), Art. 3(1).

38) *Id.*, Art. 3(2)(a) · (b)(i)(ii).

39) *Id.*, Annex A 2(a).

전략과 의무를 충족하는 성과에 대한 평가, 이행일정 등을 담고 있는 행동계획을 수립 · 시행하여야 한다.[40] 또한, 당사국은 실현가능하고 의미 있는 수준의 배출 감소 또는 오염원 제거를 신속하게 달성할 수 있는 이용가능하고 실천가능하며 실질적인 조치를 취하여야 한다.[41]

우리나라는 2007년 1월 25일, 스톡홀름협약에 비준하였고(2007년 4월 25일 국내 발효), 그 이행을 위하여 같은 해 1월 26일, 단일법의 형태로 「잔류성유기오염물질 관리법」을 제정하였다(2008년 1월 27일 시행). 동법은 스톡홀름협약의 주요내용을 거의 그대로 담고 있다. 동법 제13조(잔류성유기오염물질의 제조 · 수출입 · 사용의 금지와 제한)는 협약에 따른 잔류성유기오염물질의 의도적인 생산 · 사용의 금지 의무를 이행하기 위한 것이고, 잔류성유기오염물질 배출허용기준(제14조), 배출시설의 설치기준(제15조), 배출시설에 대한 개선명령 · 사용중지명령 및 폐쇄명령(제16조), 배출원 및 배출량 조사(제18조), 잔류성유기오염물질의 측정과 주변지역 영향조사(제19조), 사고발생에 따른 응급조치 · 신고 및 재발방지조치(제20조) 등은 협약에 따른 잔류성유기오염물질의 비의도적인 배출 규제에 관한 사항을 이행하기 위한 것으로 볼 수 있다. 또한 제21조부터 제23조까지의 잔류성유기오염물질함유폐기물의 처리에 관한 규정은 협약 제6조 제1항을 이행하기 위한 것으로, 제24조부터 제26조까지의 잔류성유기오염물질 함유기기 등의 관리에 관한 규정은 PCBs를 이용하는 장치의 사용 근절과 그에 대한 노출과 위해를 감소시키기 위한 특별 조치 의무를 이행하기 위한 것이다.[42]

한편, 우리나라는 미나마타협약[43] 비준도 준비하고 있는 것으로 알려져 있는데, 이를 위하여 2016년 1월 27일 「잔류성유기오염물질 관리법」을 「잔류성오염물질 관리법」으로 개정하고, 수은 및 수은화합물의 제조 · 수출입 또는 사용을 제한하는 규정을 신설하였다. 개정법은 미나마타 협약이 우리나라에 효력을 발생하는 날부터 시행된다.

---

40) *Id.*, Art. 5(a).

41) *Id.*, Art. 5(b).

42) 이와 같이 단일법 제정 형식을 취한 것은 효율성 문제가 크게 고려되었을 것이나, 기존 법령 개정의 번거로움을 모면하기 위한 안일한 대응방법이었다는 비판이 제기되며, 배출시설에 대한 규제보다는 오염물질별 규제에 초점이 두어져 있어 배출시설에 대한 일반적 · 통일적 규제가 어렵다는 한계도 지적된다. 김홍균, 『환경법』(제3판), 홍문사 (2014), 690면.

43) Minamata Convention on Mercury, available at <http://mercuryconvention.org/Portals/11/documents/Booklets/Minamata Convention on Mercury_booklet_English.pdf>.

4. 유해폐기물 관리

1989년 바젤협약[44]은 폐기물 배출량의 감소와 모든 폐기물의 환경적으로 건전한 관리를 목적으로 하고 있다. 동 협약은 당사국이 비당사국에 대하여 폐기물을 수출하거나 비당사국으로부터 폐기물을 수입하는 것을 금지하고 있다. 또한, 수입국과 수출국은 폐기물이 환경적으로 건전한 방식으로 관리되지 아니할 것이라고 믿을 만한 이유가 있는 경우 국가간 이동을 방지할 의무가 있다.[45]

동 협약의 가장 중요한 특징 중 하나가 PIC 절차이다. 폐기물을 수출하기 위해서는 먼저 수입국에 사전 통보하여야 하며, 수입국과 경유국의 승인을 얻어야 한다.[46] 이밖에도 이동서류의 첨부[47], 기록 보관 및 보고[48], 재수입[49], 불법이동 금지 및 그에 대한 처벌 조치의 도입[50] 등에 관하여 규정하고 있다.

우리나라는 1994년 2월 28일, 바젤협약에 비준하였고, 같은 해 5월 29일부터 우리나라에 효력이 발생되었는데, 이보다 앞서 1992년 12월 8일, 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」을 제정함으로써 바젤협약을 국내법적으로 이행하고 있다. 이 법의 핵심적 내용은 일정한 폐기물을 수출하려거나 수입하려면 반드시 환경부장관의 허가를 받아야 한다는 것이다.[51]

5. 생물다양성의 보전

가. 생물다양성협약

1992년 생물다양성협약은 생태학적 · 유전적 · 사회적 · 경제적 · 과학적 · 교육적 · 문화적 · 여가적 · 미학적 가치를 가지고 있는 생물다양성이 인간의 활동에 의하여

---

44) Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 28 I. L. M. 649 (1989).
45) *Id.*, Art. 4.
46) *Id.*, Art. 6.
47) *Id.*, Art. 4(7).
48) *Id.*, Art. 13(1).
49) *Id.*, Art. 8.
50) *Id.*, Art. 9.
51) 김홍균, 앞의 책(註 42), 641면.

현저하게 감소되었다는 인식을 갖고 ① 생물다양성의 보전, ② 그 구성요소의 지속가능한 이용(sustainable use), ③ 유전자원의 이용에 따른 이익의 공평한 배분 등 세 가지를 명시적인 목적으로 하고 있다.[52] 동 협약은 기존의 특정 종만을 보호하기 위한 체제에서 벗어나 생물다양성 자체의 보호 및 보전에 대해 초점을 맞추었다는 점에서 전통적인 환경협약과는 다른 새로운 차원의 국제환경협약이라고 할 수 있으나, 그 내용은 일반적이고 추상적인 수준에 머물러 있다.[53]

우리나라는 1994년 10월, 동 협약에 비준하였고 1995년 1월부터 우리나라에 효력이 발생되었다. 이에 따라 1994년 8월 개정 「자연환경보전법」 등에서 이를 국내법적으로 이행하기 위한 여러 규정을 신설하게 되었으며, 2012년 2월에는 생물다양성협약의 체계적 이행을 위하여 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」이 제정되었다(2013년 2월 시행). 동법은 국가의 생물다양성 및 생물자원을 총괄하는 생물자원의 통합관리를 위한 법적 기반을 마련하였다는 측면에서 의의를 지닌다.[54]

동법은 정부로 하여금 생물다양성 보전과 그 구성요소의 지속가능한 이용을 위하여 국가생물다양성전략을 5년마다 수립하도록 하고(제7조), 관계 중앙행정기관의 장으로 하여금 국가생물다양성전략에 따라 매년 시행계획을 수립 · 시행하도록 하고 있다(제8조). 또한, 국가생물다양성조사 및 국가생물종목록의 구축에 관한 근거 규정을 마련하고 있으며(제9조, 제10조), 환경부장관으로 하여금 국가생물다양성센터 및 국가생물다양성 정보공유체계를 구축 · 운영하도록 하고 있다(제17조, 제18조). 이밖에도 외래생물의 관리에 관한 제21조 이하의 규정 역시 생물다양성협약의 국내이행을 위한 것으로 평가할 수 있다.[55]

나. CITES

1973년 CITES는 1,000여 종의 규제대상 동 · 식물을 3개의 부속서에 나누어 열거하고, 이들의 국제거래를 규제하고 있다.[56] 이 협약은 멸종위기의 정도에 따라 규제대

---

52) Convention on Biological Diversity, 31 I. L. M. 818 (1992), 제1조.

53) Ved P. Nanda & George Pring, International Environmental Law & Policy for the 21st Century, Transnational Publishers, Inc. (2003), p. 174.

54) 김홍균, 앞의 책(註 42), 299면.

55) 외래종 관리에 관한 구체적인 내용은 박종원, "외래동 · 식물의 관리와 사전배려원칙", 「환경법연구」 제33권 제1호, 한국환경법학회 (2011. 4), 79면 이하 참조.

상 동 · 식물을 부속서 I , II, III으로 구분하여 정하고 각기 상이한 규제를 하고 있다.

우리나라는 1993년 7월, CITES에 비준하였고 1993년 10월부터 우리나라에 효력을 발생하고 있다. 이를 국내법적으로 이행하기 위하여 1994년 3월 24일 개정 「조수보호및수렵에관한법률」에서는 멸종위기에 처한 조수의 수출 · 입 규제에 관한 조항을 신설하게 되었다. 동법은 2004년 2월 「야생동 · 식물보호법」으로 대체되었고, 현재는 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」에서 이에 관한 내용을 담고 있다. 이에 따르면, 국제적 멸종위기종 및 그 가공품을 수출 · 수입 · 반출 또는 반입하려는 자는 환경부장관의 허가를 받아야 한다(제16조 제1항). 이 밖에도 수입 또는 반입 목적 외의 사용 금지(제16조 제3항), 양도 · 양수 등의 행위제한(동조 제4항~제8항), 사육시설(제16조의2~제16조의9), 허가취소(제17조 제1항), 보호조치(제17조 제2항), 광고제한(제18조) 등의 규정을 두고 있다.

다. 람사르협약

1971년 람사르협약[57]은 동 · 식물의 기본적 서식지이자 생태적 · 경제적 가치가 높은 습지의 현명한 이용을 촉진하고 국제적으로 중요한 습지를 보호하는 것을 목적으로, 의무적인 보호대상 지정과 정책수립, 그리고 그 정책의 실효성 확보를 의무화하고 있다. 그러나 당사국이 부담하는 의무는 다소 모호하고 약한 것으로 보인다.

당사국은 협약 가입 시 자국 영역 내에 한 곳 이상의 적절한 습지를 지정하여, 국제적으로 중요한 습지목록(List of Wetlands of International Importance: Ramsar List)에 의무적으로 등록하여야 한다. 이에는 정확한 구획 및 지도상의 경계가 표시되어야 하며, 지정에 있어서는 생태학적 · 식물학적 · 동물학적 · 호소학적 · 수문학적 차원에서 그 습지의 국제적 중요성을 고려하여야 한다.[58] 또한, 당사국은 습지목록에 포함된 습지의 '보전'과 자국 영토 내에 있는 습지의 '현명한 이용(wise use)'을 촉진하기 위하여 국가 차원의 계획을 수립하고 이행하여야 한다.[59]

---

56) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Founa and Flora(CITES), 12 I. L. M. 1085 (1973).

57) Ramsar Convention on Wetlands of International Importance, Especially as Waterfowl Habitat, 11 I. L. M. 963 (1972). 동 협약은 1982년 12월 3일 파리의정서 및 1987년 5월 28일 Regina 수정에 의해 부분적으로 개정되었다.

58) *Id.*, Art. 2.

그리고 당사국은 습지목록에의 포함 여부에 관계없이 국내습지에 자연보호구(nature reserves)를 설치함으로써 습지 및 물새의 보전을 증진하여야 한다. 당사국이 긴급한 국가이익을 위하여 목록에 포함된 습지의 구획을 삭제 또는 축소하는 경우에는 가능한 한 습지자원의 손실을 상쇄하고, 특히 동일 지역 또는 다른 지역에 종전 서식지에 상당하는 부분을 보호하기 위하여 새로운 자연보호구를 설치하여야 한다.[60] 다만, 협약은 자연보호구 내에서의 행위제한에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않다.[61]

우리나라는 1997년 3월 28일, 람사르협약에 비준하였고, 동 협약의 국내이행을 위하여 1998년에 「습지보전법」을 제정하였다. 동법은 습지보전기본계획의 수립(제5조), 습지지역의 지정(제8조), 습지지역 안에서의 행위제한(제13조), 훼손된 습지의 관리(제17조), 인공습지의 조성 · 관리 권장(제18조) 등의 규정을 담고 있다.

또한, 정부가 람사르협약의 이행을 위하여 협약사무국에 협약등록습지를 통보하고자 하는 경우에는 환경부장관 또는 해양수산부장관은 습지보호지역 또는 습지보호지역으로 지정되지는 아니하였으나 이에 상당하는 가치가 있는 습지 중에서 통보대상 습지를 정하여야 한다(제9조 제1항). 우리나라는 현재 12개의 습지를 습지목록에 등록하고 있다.

라. 카르타헤나의정서

2000년 카르타헤나의정서는 유전자변형생물체의 이동 · 취급 · 이용으로부터 생물다양성의 적절한 보호수준을 보장하는 것을 목적으로 하고 있다.[62] 이 의정서는 유전자변형생물체를 의도적으로 환경에 방출되는 유전자변형생물체와 식용 · 사료용 · 가공용 유전자변형생물체로 구분하여 의도적으로 환경에 방출되는 유전자변형생물체의 국제거래의 경우 사전통보승인(Advanced Informed Agreement: AIA) 절차를 적용하고, 식용 · 사료용 · 가공용 유전자변형생물체의 경우보다 더 엄격하게 표시제를 시행하는 등 차별적인 규제를 시도하고 있다.

우리나라는 2007년 10월 동 의정서에 비준하였고, 2008년 1월부터 우리나라에

---

59) *Id.*, Art. 3.

60) *Id.*, Art. 4.

61) 김홍균, 앞의 책(註 1), 370-371면.

62) Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, 39 I. L. M. 1027 (2000), Art. 1.

효력을 발생하였다. 그리고 카르타헤나의정서의 비준 및 시행을 뒷받침하기 위하여 2001년 3월 28일, 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」을 제정하였다(2008년 1월 1일 시행). 동법에서는 유전자변형생물체의 수입 · 생산승인(제8조, 제12조), 위해성심사(제7조의2), 표시(제24조), 취급관리기준(제25조) 등의 규정을 두고 있다.

마. 나고야의정서

2010년 나고야의정서는 유전자원에 대한 접근, 유전자원 관련 기술의 이전, 그리고 유전자원의 이용으로부터 발생하는 이익을 공정하고 공평하게 공유할 수 있게 함으로써 생물다양성의 보전과 그 구성 요소의 지속가능한 이용에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.[63] 동 의정서는 각 당사국으로 하여금 자국의 관할권 내에서 이용되는 유전자원이 다른 당사국의 관련 법령 등에 따른 PIC에 따라 접근되고 MATs이 체결되도록 보장하기 위한 적절하고 효과적이며 비례적인 입법적 · 행정적 또는 정책적 조치를 취할 것을 의무화하고 있으며, 그 위반 상황에 대처하기 위한 적절하고 효과적이며 비례적인 조치를 취하도록 하고 있다.[64]

우리나라는 지난 3월 2일, 나고야의정서에 비준하였고, 이보다 앞서 1월 17일 「유전자원 접근 · 이용 및 이익공유에 관한 법률」을 제정하였다. 동법에서는 (i) 국내 유전자원에 대한 접근 · 이용 및 이익 공유와 관련하여, 국내 유전자원에 대한 접근 신고(제9조) 및 그에 대한 예외(제10조), 국내 유전자원의 이익 공유(제11조), 국내 유전자원에 대한 접근 및 이용 금지(제12조) 등에 관하여 규정하는 한편, (ii) 해외 유전자원에 대한 접근 · 이용 및 이익 공유와 관련하여, 해외 유전자원 및 관련 전통지식 이용자의 절차준수신고(제15조), 절차준수조사 및 권고(제16조) 등에 관하여 규정하고 있다.[65] 나고야의정서 비준 및 국내 이행입법 제정 과정에서는 국내 관련 연구개발 및 산업의 위축을 우려하는 목소리도 만만치 않았고 관계 부처 간의 권한 조정에

63) *Supra* note 7, Art. 1.

64) *Supra* note 7, Art. 15(1). 그 밖에 나고야의정서의 주요내용에 관해서는 박종원, 『유전자원과 전통지식 법제 연구』, 한국법제연구원 (2013), 45면 이하 참조.

65) 이에 관한 구체적인 내용은 박종원, "나고야의정서 국내이행을 위한 한국의 입법추진동향과 과제", 「환경법연구」 제37권 제1호, 한국환경법학회 (2015), 67면 이하 참조.

관한 의견 불일치로 인해 나고야의정서의 국내이행을 위한 핵심기관이라고 할 수 있는 국가책임기관, 국가점검기관 등이 모두 여러 중앙행정기관으로 분산 지정되기에 이르렀다. 이로 인해 향후 국내 유전자원에 접근하여 이용하려는 해외 이용자나 해외 유전자원에 접근하여 이용하려는 국내 이용자의 입장에서 어떤 기관에게 접근신고 혹은 절차준수신고를 하여야 할 것인지를 두고 적지 않은 혼란을 초래될 우려가 있는 바, 이를 해소하기 위하여 신고접수에 관한 권한을 특정 단일 기관에 위임하는 등의 방식으로 신고접수 창구를 단일화함으로써 국내 · 외 이용자의 혼란을 최소화하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 국내이행입법의 필요성과 입법형식

1. 국내입법조치의 필요성

국제환경협약이 규정하는 의무는 국가 간의 관계를 규율하는 데 그치지 않고, 그 의무의 이행에 있어서 국내의 사인의 권리나 자유, 특히 경제활동의 자유를 제한하는 조치를 수반하는 경우가 적지 않다. 예컨대, 몬트리올의정서는 당사국으로 하여금 규제대상이 되는 일정한 오존층파괴물질을 일정한 연도의 생산량 · 소비량을 기준으로, 단계적으로 감축할 것을 의무화하고 있다. 이를 달성하기 위하여 국가는 해당 오존층파괴물질의 제조자에 대하여 생산규제를 하고, 제조자는 그 범위에서 경제활동의 자유를 제한받게 되는 것이다. 한편, 바젤협약은 당사국이 유해폐기물을 수출 또는 수입하는 경우 PIC 절차에 따를 것을 의무화하고 있다.[66] 또한, 당사국은 PIC 절차에 따르지 않은 거래를 불법거래로 보고, 이를 처벌할 것이 의무화된다.[67]

이와 같이, 국민의 권리제한 · 의무부과, 형벌 부과 등의 경우에는 법치행정원칙, 특히 법률유보원칙, 그리고 죄형법정주의의 요구에 따라 일정한 법적 근거가 필요하게 되는 것이고, 결국 이러한 유형의 의무를 담고 있는 국제환경협약의 비준에 있어서는 신법 제정 또는 현행법 개정 등에 의한 입법조치가 필요하게 되는 것이다.

---

66) *Supra* note 44, Art. 4, 6.
67) *Id.*, Art. 9.

이와 같은 국내법 원칙에 따른 요구가 없는 경우, 예컨대 국민의 권리 · 의무와는 직접적인 관계없이 순수하게 국가 간의 관계에서 완결되는 의무의 경우에는 원칙적으로 별도의 입법조치가 필요하지 않다. 예컨대, 당사국이 사무국 등의 협약 기구에 보고하여야 할 의무 등이 이에 해당한다. 그렇지만, 이와 같이 국가 간의 관계에서 완결되는 의무라도 일정한 법적 근거를 두는 것이 바람직한 경우도 있다. 즉, 보고의무 등과 같이 국가 간의 관계에서 완결되는 의무라도 해당 의무의 이행을 보다 확실히 하기 위해서는, 이를 어떤 행정기관이 이행할 것인지, 또 어떠한 절차에 따라 이행하여야 할 것인지 등을 국내법으로 정하여야 할 필요성도 인정될 수 있는 것이다.

예컨대, 람사르협약은 협약 가입 시 국제적으로 중요한 습지목록에 국내 습지를 등록하여야 할 의무를 당사국에 부과하고 있을 뿐인데, 「습지보전법」 제9조 제1항은 "정부가 협약의 이행을 위하여 협약사무국에 협약등록습지를 통보하려는 경우에는 환경부장관과 해양수산부장관은 습지보호지역 또는 습지보호지역으로 지정되지는 아니하였으나 그에 상당하는 가치가 있는 습지 중에서 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 통보 대상 습지를 정하여야 한다."고 규정함으로써, 해당 국가의 의무를 어떤 행정기관이 이행하여야 할 것인지, 그리고 어떠한 절차를 거치도록 할 것인지 등에 관하여 규정하고 있음을 확인할 수 있다.

이밖에도, 국내이행법령을 살펴보면 선언적 또는 확인적 의미만을 갖는 규정을 두는 사례도 보인다. 예컨대, 「습지보전법」 제9조 제3항은 "정부는 협약등록습지의 보전 · 관리, 다른 협약 가입국과의 공동연구 및 자료 교환 등 협약에 규정된 사항을 성실히 이행하여야 한다."고 규정하고 있는데, 이는 람사르협약에 따른 당사국의 의무를 선언 내지 확인하는 의미 이상의 것이 아니다.

2. 입법형식의 선택

국제환경협약의 국내이행을 위하여 입법조치를 취할 필요가 있는 경우에도 별도의 신법을 제정할 것인가, 혹은 현행법령을 개정할 것인가에 대한 선택이 필요하다. 이에는 비준하려는 해당 국제환경협약이 규정하고 있는 사항에 관한 국내법령이 이미 존재하는지 여부, 국제환경협약의 대상과 관계되는 관계 중앙행정기관 간의 권한 조정 등 여러 요인이 고려될 수 있다.[68]

1985년 남극 상공에서 발견된 오존홀은 1985년 비엔나협약이 체결되는 극적 계기가 되었다. 이와 같이, 국제적 차원에서 지구환경문제가 부각되고 그에 따라 비교적 이른 시기에 국제환경협약이 체결되는 경우에는, 협약 체결 시에 관련 국내법령이 존재하지 않는 경우가 많다.

우리나라의 경우, 비엔나 협약과 몬트리올 의정서가 체결되고 그 비준을 준비할 당시, 오존층파괴물질 제조 규제에 관한 국내법령이 존재하지 않았기 때문에, 그 국내법적 이행을 위하여 「오존층 보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률」이라는 단일법을 신규 제정하는 방식을 택한 것이다. 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」 또한 그러하다.

또한, 일정한 국제환경법적 보호법익이 국내에 존재하지 않는 경우, 일반적으로 국가는 국제환경협약의 체결에 앞서 국내법을 제정하고 일정한 조치를 취하지 않으려는 경향이 있다. 예컨대, 바젤협약의 경우 유해폐기물의 국가간 이동, 특히 국내에서 발생하는 유해폐기물의 수출 규제를 통해 보호되는 것은 해당 국가의 관할권 밖에 있는 인간의 건강과 환경이라고 할 수 있는바, 바젤협약의 체결 이전에 이미 유해폐기물의 국가간 이동을 규제하는 법령을 마련하고 있는 국가는 아마도 찾아보기 어려울 것이다. 따라서 이러한 경우에는 별도의 신법을 제정하는 방식을 택할 가능성이 높다.

---

68) 신법 제정이냐 기존 법령 개정이냐의 문제가 관계 중앙행정기관 간의 권한조정 문제와 밀접하게 관련되어 있다는 사실은 나고야의정서의 국내이행 논의과정을 보더라도 쉽게 확인할 수 있다. 2013년 12월 19일, 환경부장관은 「유전자원 접근 및 이익 공유에 관한 법률」 제정안을 입법예고하였는데(환경부 공고 제2013-648호), 이 법안은 기본적으로 나고야의정서 국내이행에 관한 권한을 환경부장관이 갖는 것을 전제로 하고 있다. 반면, 박대출 의원 등은 2013년 12월 24일, 나고야의정서 국내이행을 목적으로 「생명연구자원의 확보 · 관리 및 활용에 관한 법률」 일부개정법률안을 제출한 바 있는데(형식은 의원제출법안이나, 미래창조과학부 주도의 청부입법으로 추측된다), 이 법안은 그 권한을 미래창조과학부장관이 갖는 것을 전제로 하고 있다. 그 후, 2014년 10월 23일, 정부제출법안이 국회에 제출되었으나, 관계 중앙행정기관 간의 권한조정에 관한 의견 불일치로 인해 이 법안에서는 의정서의 국내이행을 위한 핵심기관이라고 할 수 있는 국가책임기관과 점검기관을 여러 중앙행정기관으로 분산시키거나 아예 대통령령으로 위임하는 등 기형적인 이행체계를 담고 있었는데, 관계 기관 간 합의가 이루어지지 못하여 결국 임기만료 폐기되었다. 그 후 2016년 6월 15일, 정부는 다시 법안을 제20대 국회에 제출하였고, 올해 1월 17일 「유전자원의 접근 · 이용 및 이익 공유에 관한 법률」이 제정되기에 이르렀는데, 동법에서는 2개의 국가연락기관(외교부, 환경부), 5개의 국가책임기관(미래창조과학부, 농림축산식품부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부), 6개의 국가점검기관(미래창조과학부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 해양수산부)을 정하고 있어(제7조, 제8조, 제13조) 시행과정에서 적지 않은 혼란이 예상된다.

우리나라 역시 바젤협약의 비준보다 약간 앞서 「폐기물의 국가간 이동 및 그 처리에 관한 법률」이라는 단일법을 신규 제정함으로써 바젤협약을 국내법적으로 수용하였던 것이다. 2013년 10월 미나마타협약의 경우도 마찬가지이다. 우리나라는 이미 오래 전부터 수은을 「대기환경보전법」에 따른 대기오염물질, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 수질오염물질, 「토양환경보전법」에 따른 토양오염물질 등으로 규정하고 그에 대한 배출 규제를 시행해 오고 있음에도 불구하고, 수은의 국가간 이동에 관한 규제는 도입하고 있지 않다. 현행 「잔류성유기오염물질 관리법」을 「잔류성오염물질 관리법」으로 개정하고 수은의 수출입 금지 및 제한에 관한 규정을 도입한 것(2016년 1월 27일 개정, 시행 미정) 역시 미나마타 협약 비준을 준비함에 따른 것으로 볼 수 있다.

한편, 비준하려는 해당 국제환경협약이 규정하고 있는 사항에 관한 국내법령이 이미 존재하는 경우에는 기존의 법령 개정을 통한 국내이행이 가능할 것인지가 먼저 검토되어야 할 것이다.

CITES의 경우에는 1993년 7월에 비준하였는데, 이미 야생조수의 보호, 자연생태계의 균형 유지 등을 목적으로 「조수보호및수렵에관한법률」이 제정 · 시행되고 있었다(1967년 제정 · 시행). 이와 같이 비준하려는 국제환경협약이 규정하고 있는 사항에 관한 국내법령이 이미 존재하는 경우에는 신법을 제정하는 방식보다는 기존 법령을 개정하는 방식이 우선적으로 고려될 수 있는 것이다.

「조수보호및수렵에관한법률」은 당시 국내에서 야생조수의 서식상황이 악화되고 있다는 문제인식하에 빈약한 조수의 서식상황을 개선하는 것을 목적으로, 수렵 가능한 조수의 종류 제한, 조수보호구 등의 지정 등에 관한 사항을 규정하고 있을 뿐이었고, "국제적 멸종위기종"의 수출 · 입 규제에 관해서는 관심을 두고 있지 않았다. 기존의 법령은 저마다 그 고유의 문제의식이나 필요성에 기초하여 제정된 것이므로, 그 후에 체결된 국제환경협약과는 그 취지나 규제대상, 규제방식 등에 있어서 일정한 차이가 있을 수밖에 없다. 그렇지만, 큰 틀에서 조수라는 것이 야생생물의 큰 비중을 차지하는 것이고 이를 보호하는 것을 목적으로 한다는 점에서 「조수보호및수렵에관한법률」과 CITES는 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

이러한 점을 고려하여, 1994년 3월 24일 개정 「조수보호및수렵에관한법률」에서는 멸종위기에 처한 조수의 수출 · 입 규제에 관한 조항을 신설함으로써, CITES에 따른

의무를 국내적으로 수용하게 된 것이다. 나아가 국제 차원에서의 CITES의 체결 및 비준은 국내법의 무게중심을 수렵 및 야생조수 보호에서 야생생물 보호로 옮겨 놓는 계기가 되었다고 할 수 있다.

이와 관련하여, 바젤협약의 경우를 한 번 더 예로 들어보자. 바젤협약 비준 당시 국내에는 이미 「폐기물관리법」이 제정 · 시행되고 있었다. 즉, 폐기물의 국가 간 이동에 관한 내용을 담고 있지는 않더라도, 폐기물의 발생 억제, 친환경적 처리 등을 목적으로 폐기물을 규율대상으로 하고 있는 법령이 이미 존재하고 있었던 것이다. 그럼에도 불구하고, 「폐기물관리법」 개정이 아니라 신법 제정방식을 택한 까닭은 무엇일까?

추측컨대, 기존 폐기물 관련 법제와의 정합성 확보 문제가 고려되었기 때문일 것이다. 바젤협약이 규율하고 있는 "폐기물"의 개념 및 분류와 「폐기물관리법」에 따른 "폐기물"의 개념 및 분류 간에는 적지 않은 차이가 존재한다.

바젤협약은 폐기물을 "국내법 규정에 의하여 처리되거나, 처리가 의도되거나, 처리될 것이 요구되는 물질 또는 대상"이라고 정의하고 있다.[69] 폐기물은 다시 "유해폐기물(hazardous wastes)"과 "기타 폐기물(other wastes)"로 분류되는데, 유해폐기물은 부속서 III에 포함된 특성을 가지면서 부속서 I에 규정된 폐기물을 말한다.[70] 또한, 수출 · 입 또는 경유 당사국의 국내법에 따라 유해폐기물로 정의되거나 인정되는 폐기물도 유해폐기물이 된다.[71] 기타 폐기물은 부속서 II에 규정된 폐기물을 말한다.[72]

반면, 「폐기물관리법」은 "폐기물"을 "쓰레기, 연소재(燃燒滓), 오니(汚泥), 폐유(廢油), 폐산(廢酸), 폐알칼리 및 동물의 사체(死體) 등으로서 사람의 생활이나 사업활동에 필요하지 아니하게 된 물질"로 정의하고 있고(제2조), 발생원을 기준으로 폐기물을 생활폐기물과 사업장폐기물로 분류하여 그 관리체계를 달리 하고 있다. 그리고 사업장폐기물 중에서 주변환경을 오염시킬 수 있거나 인체에 위해를 줄 수 있는 해로운 물질을 지정폐기물로 분류하여 보다 엄격히 관리하고 있다.[73]

---

69) *Supra* note 44, Art. 2(1).

70) *Id.*, Art. 1(1)(a).

71) *Id.*, Art. 1(1)(b).

72) *Id.*, Art. 1(2).

73) 현행 「폐기물관리법」에 따른 폐기물의 개념 및 분류와 처리책임에 관해서는 박종원, "오염토양과 폐기물의 법적 구별과 그 처리책임", 「환경법과 정책」 제8권, 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 (2012. 5), 105면 이하 참조.

즉, 바젤협약에 따른 폐기물은 “처리”를 중요한 개념요소로 하고 있음에 비하여 「폐기물관리법」에 따른 폐기물은 “처리”를 개념표지로 하지 않은 채 “필요성”을 중요한 개념요소로 하고 있다는 점에서 이들 개념 간의 차이가 존재하며, 그 분류 역시 바젤협약은 유해성을 1차적 기준으로 삼고 있음에 비하여 「폐기물관리법」은 발생원을 1차적 기준으로 삼는 한편 유해성은 부차적인 기준으로 하고 있는 것이다.

이와 같이 기존 폐기물 법체계에서 핵심 규제대상이 되는 “폐기물”의 개념 및 분류에서부터 큰 차이를 띠고 있는 상황에서, 기존 법령을 개정하는 방식을 채용하는 것은 기존 법체계의 대대적 개편 없이는 불가능하였을 것이다. 이에 따라 기존 법령의 개정 방식 대신 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」이라는 신법을 제정하는 방식을 채용하였으며, 이 법에서는 “폐기물”을 「폐기물관리법」의 개념 정의와 달리 “「유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」(이하 “협약”이라 한다) 부속서 등에 규정된 폐기물 및 협약 제11조에 따른 양자간 · 다자간 또는 지역적 협정에서 수출입의 규제가 필요한 것으로 정하는 물질로서 대통령령으로 정하는 것”(제2조 제1호)으로 정의하게 된 것으로 볼 수 있다.[74]

이와 같이 기존 법령이 규율하고 있는 대상과 국제환경협약에 따른 규율대상이 동일 내지 유사한 경우라 하더라도, 기존의 법령 제정의 기초가 되었던 고유의 문제의식이나 필요성, 기존의 관련 법령체계 등에 비추어 해당 국제환경협약의 이행을 위한 규정을 도입함으로써 내용상의 부정합이나 입법목적의 저해 등은 없을 것인지 등을 면밀히 검토한 후 그 입법방식을 택할 필요가 있는 것이다.

3. 이행입법의 시기

국제환경협약에 따른 의무 이행을 위하여 국내입법조치가 필요하다면, 해당 협약의

74) 동법 시행령에서는 구체적으로 바젤 협약 부속서 1 또는 부속서 8에서 정한 폐기물로서 부속서 3에 규정한 유해한 특성을 가지는 것, 협약 부속서 2에서 정한 폐기물, 협약 제3조 제1항 내지 제3항 및 협약 제11조에 의하여 우리나라가 협약사무국에 통보하거나 통보받은 폐기물을 적용대상 폐기물로 정하고 있다(제2조 제1항). 폐기물의 품목은 당해 폐기물의 유해성, 다른 물질에 의하여 오염될 경우의 위험성, 재생처리의 곤란성 등에 따라 황색폐기물(amber wastes)과 적색폐기물(red wastes)로 구분하여 환경부장관이 산업통상자원부장관과 협의하여 고시한다(동조 제2항).

국내 발효일에 앞서 관련 입법조치가 완료되고 시행되도록 하여야 할 것이다. 우리나라의 국내이행법 제정 사례를 살펴보면, 국제환경협약에 비준하기 이전에 관련 국내법령을 정비해 두는 경향이 있음을 확인할 수 있다. 예컨대, 「오존층 보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률」은 비엔나협약 및 몬트리올의정서 비준일인 1992년 9월 27일보다 앞선 1991년 1월 14일에 제정되었고, 1992년 1월 1일부터 시행되었다. 로테르담 협약의 국내 이행을 위한 입법조치 역시 동 협약 비준일(2003년 9월 11일 국내 발효)보다 앞선 2002년 12월 11일에 이루어졌으며(2003년 6월 12일 시행), 카르타헤나의정서의 국내 이행을 위한 「유전자변형생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」은 동 의정서의 국내 발효일과 동시에 시행되었다(2008년 1월 1일 시행). 이러한 경향은 최근에도 계속되고 있다. 나고야의정서의 국내 이행을 위한 「유전자원 접근·이용 및 이익 공유에 관한 법률」은 나고야의정서 비준일인 2017년 3월 2일보다 앞선 2017년 1월 17일 제정되었음을 확인할 수 있다.

그러나 국제환경협약 비준 및 국내 발효일보다 국내이행법의 제정 및 시행일이 더 늦었던 경우도 있다. 예컨대, 우리나라는 2007년 1월 25일, 스톡홀름 협약에 비준하였음에도 불구하고(2007년 4월 25일 국내 발효), 그 이행법률인 「잔류성유기오염물질 관리법」이 제정된 것은 2007년 1월 26일이었으며, 2008년 1월 27일부터 시행되었다. 동법 입법과정을 보면, 스톡홀름 협약 비준 이전인 2006년 4월 3일, 정부는 「다이옥신 등 잔류성유기오염물질의 관리에 관한 특별법」 제정에 관한 입법예고를 하였고,[75] 같은 해 11월 10일, 「잔류성유기오염물질 관리법안」을 국회에 제출하였으나, 2006년 12월 12일에서야 국회 본회의를 통과하였고, 2007년 1월 26일에 공포되었음을 확인할 수 있다. 추측컨대, 당초 예상하였던 것보다 국내입법절차에 보다 많은 시간이 소요됨에 따라 그 이행이 지체된 것으로 보인다.

여하간 국제환경협약 비준은 해당 협약의 적용대상이 되는 분야에서 신법이 제정되거나 기존의 법령이 개정되는 계기가 되고 있으며, 대개의 경우는 비준에 앞서 국내법을 정비해 두는 경향이 있음을 확인할 수 있다.

75) 환경부 공고 제2006-93호.

Ⅳ. 국내이행입법의 내용 설계상의 고려사항

1. 국제환경협약상의 의무의 유형에 대한 고려

국제환경협약에 따른 국가의 의무 이행을 위하여 국내법적 조치가 필요한 경우에도, 그 의무의 유형에 따라 국내법적 이행의 방식이나 내용은 달라질 수 있다. 예컨대, 협약에 따른 당사국의 의무가 일정한 목표 내지 결과를 달성하여야 할 의무인지, 아니면 특정한 수단이나 방법을 취하여야 할 의무인지 등에 따라 그 이행의 방식이나 내용이 달라질 수 있고, 또 국제환경협약이 당사국의 의무를 정하고 있는 명확성 내지 구체성의 정도에 따라서도 그 이행의 방식이나 내용은 달라질 수 있을 것이다.

가. 목표달성의무

당사국으로 하여금 일정한 목표를 달성하여야 할 의무를 부과하는 경우, 해당 목표의 달성을 위하여 어떠한 수단과 방법을 동원할 것인지에 관해서는 당사국에게 일정한 재량이 인정된다. 비록 우리나라는 감축의무 대상국은 아니었지만, 교토의정서에 따른 온실가스 감축의무가 바로 그 예이다. 즉, 교토의정서는 감축의무 대상국별로 감축목표량을 달리 정하였는데,[76] 각 대상국은 자국의 감축목표량을 일정 기한 내에 달성하여야 할 의무를 지지만, 해당 감축목표량을 달성하기 위하여 어떠한 수단이나 방법을 취할지, 예컨대 온실가스를 배출하는 국내 기업에 대하여 탄소세를 부과할 것인지, 아니면 배출권거래제를 도입함으로써 배출 감축을 유도할 것인지 등에 대해서는 각 당사국의 재량에 맡겨졌던 것이다.

나. 규제수단의 채택의무

이와는 달리, 국제환경협약이 특정한 규제수단이나 방법을 채용할 것을 의무화하는 경우에는 국가의 재량이 크게 줄어든다. 예컨대, 바젤협약의 당사국은 일정한 유해폐기물의 수출입에 있어서 PIC 절차를 거쳐야 한다. 물론 PIC 절차에 관한 세부적인

76) Kyoto Protocol to the UN Framework Convention on Climate Change, 37 I. L. M. 22 (1998), Art. 3(1).

내용은 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」과 동법 시행령 등에서 정하고 있지만, 그 본질적인 요소는 바젤협약의 규정에 따를 수밖에 없는 것이다. 카르타헤나 의정서에 따른 AIA 절차 등도 마찬가지이다.

그렇지만, 이와 같이 일정한 규제수단이나 조치를 취할 의무를 규정하더라도, 국가의 재량을 넓게 열어두는 경우도 없지 않다. 예컨대, 생물다양성협약은 당사국의 일반적 의무로서 외래종 도입의 금지 · 통제 · 근절 등을 포함하는 현지 내(*in-situ*) 보전, 생물다양성 구성요소에 대한 원산국 내에서의 현지 외(*ex-situ*) 보전 등의 조치를 취할 의무를 부과하고 있기는 하나,[77] "가능한 한, 그리고 적절하게(as far as possible and as appropriate)" 등의 조건을 부가함으로써 해당 조치의 실시 여부나 그 방식에 대하여 당사국에 폭넓은 재량을 인정하고 있다. 이에 따라 동 협약에 비준하고 있는 국가에서도 외래종 등의 규제를 위한 접근방법은 black-list 방식에서부터 white-list 방식에 이르기까지 각기 다르게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.[78]

다. 계획의 수립 · 시행의무

국제환경협약이 당사국으로 하여금 국가전략이나 국가계획 등의 수립 · 시행을 의무화하는 경우도 적지 않다. 이는 국제환경협약 체결 과정에서 각국 간의 의견 대립 등으로 구체적인 의무 부과에 관한 합의를 이끌어내기 곤란한 경우에 흔히 활용되는 방식으로 알려져 있다. 일정한 목표를 달성할 의무라든가 특정한 규제수단을 취할 의무와 같이 구체적이고 명확한 의무를 정하기가 곤란해서 당사국에게 폭넓은 재량을 인정하면서도 일정한 의무를 부과할 필요가 있는 경우 국가전략이나 국가계획 등의 수립 · 시행을 의무화함으로써 당사국이 폭넓은 재량을 갖고 국제환경협약의 목적 실현에 기여하도록 유도하려는 것으로 볼 수 있다.

예컨대, 생물다양성협약은 당사국의 일반적 의무로 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 위한 국가전략 · 계획 및 프로그램을 개발할 의무를 규정하고 있는데,[79] 우리나라는 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」에 따른 국가생물다양성전략의 수립(제7조), 국가생물다양성전략 시행계획의 수립 · 시행(제8조) 등을 통하여 이를

77) *Supra* note 52, Art. 8, 9.
78) 박종원, 앞의 논문(註 55), 87-96면 참조.
79) *Supra* note 52, Art. 6.

국내법적으로 이행하고 있다.[80] 이와 같이 행정계획의 수립을 의무화할 경우에는 그 행정계획을 통하여 달성하려는 행정목표의 설정이나 그 목표를 달성하기 위한 수단의 선택 및 조정 등에 있어서 광범위한 재량이 인정된다는 것은 주지의 사실이다.[81] 게다가 생물다양성협약은 이러한 계획 수립 의무와 관련해서도 "자국의 개별적 상황 및 능력에 따라(in accordance with its particular conditions and capabilities)"라는 조건을 부가함으로써 그 재량의 폭을 더욱 넓혀주고 있다.

한편, 스톡홀름협약은 부속서 C에 열거되어 있는 부산물인 잔류성 유기오염물질, 즉 다이옥신/퓨란(PCDD/PCDF), 헥사클로로벤젠(hexachlorobenzen), 폴리클로리네이티드비페닐(PCBs) 등이 인위적인 오염원으로부터 비의도적으로 발생 · 배출되는 것을 규제하기 위한 목적으로, 당사국으로 하여금 협약 발효일로부터 2년 내에 현재 및 미래의 배출에 대한 평가, 법령과 정책의 효율성 평가, 동조에 따른 의무 이행을 위한 전략, 교육 및 훈련을 증진하기 위한 조치, 전략과 의무 이행에 관한 성과 평가, 이행일정 등을 내용으로 포함하는 행동계획을 수립 · 시행하도록 의무화하고 있다.[82] 이는 부속서 C에 열거된 물질의 발생 · 배출을 규제하기 위한 특정 수단을 도입할 의무를 부과한다거나 해당 물질의 발생 · 배출을 언제까지 어느 수준으로 감축할 의무를 부과하는 것이 동 협약의 목적 달성을 위해서는 보다 효과적일 수 있음에도 불구하고 협약 체결 과정에서 이러한 합의에까지는 이르기가 곤란하였기 때문에, 당사국이

---

80) 우리나라는 동법을 제정(2012년 2월) · 시행(2013년 2월)하기 이전부터, 다시 말해 국가생물다양성전략이 법정계획으로 규정되기 이전부터 국가생물다양성전략을 수립해 왔다. 1997년에 국무회의 심의를 거쳐 제1차 생물다양성 국가전략 수립을 확정하고 그 영문본을 1998년 제4차 당사국회의에 제출하였으며, 2008년 10월에는 제2차 생물다양성 국가전략 수립과 국가보고서 작성을 위한 국내 작업반을 구성하였고 2009년 5월에 제2차 생물다양성 국가전략을 수립한 바 있다. 그리고 2010년에는 제10차 당사국회의에서 채택된 나고야 의정서의 주요내용을 반영하여 유전자원의 이용으로부터 발생하는 이익의 공평한 배분에 관한 사항을 추가 · 보완하기 위하여 제2차 국가생물다양성전략을 수정한 바 있다. 그리고 2014년에는 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」에 따른 법정계획으로서 제3차 국가생물다양성전략이 수립되었다.

81) "행정계획이라 함은 … 특정한 행정목표를 달성하기 위하여 서로 관련되는 행정수단을 종합 · 조정함으로써 장래의 일정한 시점에 있어서 일정한 질서를 실현하기 위한 활동기준으로 설정된 것으로서, … 행정주체는 구체적인 행정계획을 입안 · 결정함에 있어서 비교적 광범위한 형성의 자유를 가지는 것이지만, … ." 대법원 2007. 4. 12. 선고 2005두1893 판결.

82) *Supra* note 32, Art. 5. 미나마타협약 역시 이와 유사하게 대기 중 수은 배출을 규제하기 위한 목적으로, 당사국으로 하여금 협약 발효일로부터 10년 내에 정량적인 목표, 배출허용량, 최적가용기법과 최상의 환경관행의 적용, 다중 오염원의 규제 전략, 대체적 조치 등을 내용으로 하는 국가계획을 수립 · 시행하도록 의무화하고 있다. *Supra* note 43, Art. 8(4).

스스로 계획을 수립하여 이를 협약 기구에 보고하도록 하고, 조약 기구가 해당 계획 및 그 시행에 관하여 심사 · 검증함으로써 점진적으로 해당 화학물질의 발생 · 배출 감축을 달성할 수 있도록 하는 방식을 택한 것으로 이해할 수 있다. 이와 관련하여, 우리나라는「잔류성유기오염물질 관리법」제5조 및 제6조에서 잔류성유기오염물질 관리기본계획 및 잔류성유기오염물질시행계획의 수립 · 시행에 관한 규정을 두고 있다.

스톡홀름협약의 경우 생물다양성협약에 비해서는 계획에 포함되어야 할 내용을 보다 구체적으로 규정하고 있다는 점에서, 그리고 "자국의 개별적 상황 및 능력에 따라"와 같은 조건을 달고 있지 않다는 점에서 당사국의 재량이 상대적으로 좁게 인정된다고 볼 수 있지만, 여전히 해당 오염물질의 발생 · 배출에 대한 규제의 방법과 정도 등에 관해서는 폭넓은 재량이 인정된다고 할 수 있다. 다만, 이러한 폭넓은 재량은 보고 · 모니터링 · 비준수절차 등을 통하여 통제될 수 있다.[83]

2. 국제환경협약의 진화성에 대한 고려

최근의 국제환경협약은 주로 과학적 지식 · 기술을 고려하고 있거나 전제하고 있다. 그런데, 과학적 지식과 기술은 불확실하고 급속하게 변화하고 있으므로 협약이 성공하기 위해서는 이러한 과학적 지식을 탄력적으로 수용하기 위한 조치가 요구된다.[84] 이에 따라 국제환경협약 체제에서는 단시 협약의 체결만으로 끝나는 것이 아니라, 협약 체결 이후에도 정기적으로 당사국회의를 개최함으로써 협약의 개정이나 부속서의 채택 · 개정 등을 이끌어내기도 하고, 당사국총회 결정 등의 형식으로 규범을 지속적으로 발전시켜 나가게 된다. 대부분의 국제환경협약에서는 과학적 · 기술적 발전에 비추어 해당 협약의 목적 달성을 위한 협약상의 조치가 적절한지를 당사국회의에서 정기적으로 검토하도록 하는 규정을 포함하고 있으며, 이를 통해 그 규율내용을 지속적으로 발전시켜 나가는 것이다.

그리고 국제환경협약은 이에 따라 새로 합의된 규범의 효력을 보다 신속하게 발생

83) 보고 · 모니터링 · 비준수절차 등에 관한 구체적인 내용은 김홍균, 앞의 책(註 1), 506면 이하 참조.

84) 김홍균, 위의 책, 49면.

시키기 위하여 발효절차를 간소화하기도 한다. 예컨대, 몬트리올 의정서에서는 일반적인 개정절차 이외에 조정(adjustment)이라는 일종의 약식 개정 절차를 규정하고 있는데, 이는 당사국의 국내 비준 절차를 필요로 하지 않는다. 즉, 당사국은 규제대상물질에 대한 조치의 평가 및 재검토를 위하여 설치되는 오존과학평가패널(Ozone Scientific Assessment Panel)과 기술경제평가패널(Technical and Economic Assessment Panel: TEAP)이 작성한 보고서에 기초하여 규제대상물질에 대한 조치를 평가한 후 당사국들은 규제대상물질의 생산과 소비의 감축량이나 시기 등에 관하여 추가적인 조정을 결정할 수 있는데, 조정이 결정되고 일정한 기간이 경과하면 별도로 당사국의 비준 절차를 거치지 않더라도 모든 당사국에 대하여 효력을 발생하게 된다.[85]

이와 같은 방식은 국제환경협약의 규율내용을 과학적 · 기술적 발전 속도에 맞추어 신속하게 진화시켜 나간다는 장점이 인정되기는 하나, 국내법적 관점에서 보면 결국에는 사업자의 경제활동의 자유를 보다 제한하는 결과를 초래함에도 불구하고 별도의 비준, 즉 국회의 승인을 거치지 않는다는 점에서 민주적 통제가 결여된다는 문제점이 제기될 수 있다.

뿐만 아니라, 국제환경협약의 발효 후 정기적으로 개최되는 당사국회의에서 채택되는 결정(decision) 등에 의해서도 협약의 규율내용이 달라질 수 있다. 물론 당사국회의의 결정 그 자체는 법적 구속력이 없으나, 향후 협약의 개정에 반영되거나 국제관행의 형성에 영향을 미칠 수도 있고 일정한 국제관행에 대한 법적 확신을 확인하는 수단으로 작용하는 등의 기능을 하게 된다.[86]

기후변화협약-교토의정서 체제의 경우 정기적으로 개최되는 당사국회의의 결정에 의해 흡수원의 범위, 교토메커니즘, 측정 · 보고 · 검증, 준수절차 등에 관한 중요한 합의가 이루어져 왔음은 주지의 사실이다. 예컨대, 교토의정서 체결 과정에서 "흡수원"(sink)의 범위를 둘러싸고 당사국 간에 심각한 의견 대립이 있었고 조림, 재림, 벌채 등이 흡수원에 포함된다는 것은 의정서 조항으로 포함시켰으나, 그 밖에 "추가적

85) *Supra* note 10, Art. 2(9). 이에 관한 구체적인 설명은 이현조, "오존층보호에 관한 국제법적 고찰: 1997년 이후의 오존층보호에 관한 몬트리올의정서체제를 중심으로",「국제법학회논총」제48권 제3호, 대한국제법학회 (2013. 12), 318-321면 참조.

86) 이재곤 외, 앞의 책(註 4), 16-17면 참조.

인 인위적 활동(additional human-induced activities)"에 토지이용 · 토지이용전환과 산림활동 등이 포함될 수 있는지에 관해서는 끝내 합의에 이르지 못하였다가, 당사국회의의 결정을 통하여 그 범위에 관한 합의를 이끌어낸 바 있다.[87] 몬트리올 의정서에 규정되어 있는 "회수(recovery)", "재활용(recycling)" 등의 주요 개념도 당사국회의 결정에 의해 비로소 정의된 바 있고,[88] 람사르협약에 규정되어 있는 "현명한 이용" 개념 역시 당사국회의의 권고에 의해 보다 명확해지게 되었다.[89]

이와 같이 당사국회의의 결정 등을 통해서도 국제환경협약에 따른 당사국의 의무가 보다 명확해지기도 하고 그 범위가 확대되기도 하는 경우가 있기 때문에, 국제환경협약을 국내법적으로 이행함에 있어서는 이와 같이 진화하는 국제환경규범을 지속적으로 주시할 필요가 있다.

그렇다면, 이와 같이 역동적으로 진화하는 국제환경규범을 국내법적으로 이행함에 있어서는 어떠한 고려가 필요할 것인가?

앞서 살펴본 바와 같이, 국제환경협약의 규제대상은 과학적 지식의 변화, 대체물질 개발 등 기술의 변화 등에 따라 변경될 수 있다. 또한, 신속한 대응이 가능하도록 하기 위하여 규제대상을 부속서에서 열거하기도 하고, 협약 자체의 개정보다는 조정과 같은 간이 절차를 거치는 경우도 있다.

이와 같이 변화무쌍한 국제환경협약상의 규제대상을 국내법적으로 수용하여 규정함에 있어서는 크게 2가지 방식을 고려할 수 있다.

그 첫 번째 방식은 법령에서 아예 해당 국제환경협약의 부속서를 직접 인용하는 방식이다. 예컨대, 스톡홀름 협약의 국내이행법인 「잔류성유기오염물질 관리법」 제13조 제1항은 "누구든지 취급금지 잔류성유기오염물질[스톡홀름협약 부속서 에이(A)에 규정된 잔류성유기오염물질을 말하며, …]을 제조 · 수출입 또는 사용하여서는 아니 된다. 다만, 취급금지 잔류성유기오염물질 중 스톡홀름협약 부속서 에이(A)에서 특정한 용도로 제조 또는 사용이 허용된 물질(이하 "취급금지 특정면제 잔류성유기오염물질"이라 한다)은 그 용도로 제조, 수출입 또는 사용할 수 있다."고 규정하고 있다.

87) 김홍균, 앞의 책(註 1), 156면 이하 참조.

88) Decision IV/24: Recovery, Reclamation and Recycling of Controlled Substances, available at <http://ozone.unep.org/en/handbook-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/1141>.

89) Recommendation 3.3: Wise Use of Wetlands, available at <http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/key_rec_3.03e.pdf>.

이와 같은 규정방식을 택하게 되면, 국제환경협약상의 규제대상이 변경되었다고 하더라도 국내법을 개정할 필요 없이 부속서 개정에 비준함으로써 국내법상의 규제대상도 변하게 되는 것이다. 이는 보다 신속하고 용이하게 국제환경협약의 진화성에 대응할 수 있다는 장점이 있다.

그 두 번째 방식은 국내법, 대개는 시행령이나 시행규칙 등에서 직접 규제대상물질을 열거하는 방식이다. 예컨대, 비엔나협약과 몬트리올의정서의 국내이행법인 「오존층 보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률」 제2조 제1호는 "특정물질"을 "「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서」(이하 "의정서"라 한다)에 따른 오존층 파괴물질 중 대통령령으로 정하는 것"으로 정의하고, 동법 시행령 제2조 제1항과 별표 1에서 특정물질의 종류를 일일이 열거하고 있다. 이와 같은 규정방식을 택하게 되면, 국제환경협약상의 규제대상이 변경되었을 경우 비준 절차를 거치는 것만으로는 부족하고 시행령이나 시행규칙 등의 개정 절차를 거쳐야만 국내법상의 규제대상도 변하게 된다.[90]

이들 양자를 비교한다면, 국제환경협약의 진화성에 보다 신속하게 대응함으로써 국제환경협약상의 의무를 충실히 이행한다는 관점에서 보면 첫 번째 방식이 보다 유리하다고 할 수 있을 것이지만, 절차의 투명성과 민주성 확보의 관점에서 본다면 두 번째 방식이 보다 바람직하다고 할 수 있을 것이다. 특히, 첫 번째 방식의 경우 해당 국제환경협약에서 "조정"과 같이 비준절차를 별도로 거치지 않고도 효력을 발생하도록 하는 장치를 두고 있는 경우에는 절차의 투명성이나 민주성 훼손의 정도가 더욱 더 심각해질 수 있을 것이다.

---

90) 이밖에도, CITES의 국내이행법인 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제3조 제3호에서는 "국제적 멸종위기종"을 환경부장관이 고시하도록 하고 있다. 즉, "국제적 멸종위기종"이란 CITES에 따라 국제거래가 규제되는 (i) 멸종위기에 처한 종 중 국제거래로 영향을 받거나 받을 수 있는 종으로서 CITES 부속서 I에서 정한 생물, (ii) 현재 멸종위기에 처하여 있지는 아니하나 국제거래를 엄격하게 규제하지 아니할 경우 멸종위기에 처할 수 있는 종과 멸종위기에 처한 종의 거래를 효과적으로 통제하기 위하여 규제를 하여야 하는 그 밖의 종으로서 CITES 부속서 II에서 정한 생물, 또는 (iii) CITES의 당사국이 이용을 제한할 목적으로 자기 나라의 관할권에서 규제를 받아야 하는 것으로 확인하고 국제거래 규제를 위하여 다른 당사국의 협력이 필요하다고 판단한 종으로서 CITES 부속서 III에서 정한 생물로서 환경부장관이 고시하는 종으로 정의되어 있다. 이러한 경우 역시 첫 번째 방식과는 달리 부속서 개정에 대한 비준만으로는 국내법적으로 규제대상이 변경될 수는 없기는 하나, 시행령에서 그 규제대상을 열거하는 경우에 비해서는 보다 유연하고 신속한 대응이 가능할 것이다.

3. 국내법의 일반원칙에 대한 고려

국제환경협약에 따른 당사국의 의무를 국내법적으로 이행함에 있어서는 국내법의 일반원칙을 준수할 것이 요구된다. 국제환경협약의 국내적 이행을 위해서는 헌법이 보장하는 기본권에 대한 법적 제한이 수반되는 경우가 적지 아니하므로 다른 법익과 비교하여 어느 쪽이 더 본질적이며 정당하고 합리적인 것인가를 비례원칙에 따라 판단하여야 한다는 입법재량의 한계가 인정된다.[91] 이밖에도 신뢰보호원칙, 평등원칙 등의 위반이 생기지 않도록 유의하여야 할 것이다.

바젤협약에 따른 수출국의 재수입 의무 규정과 국내 이행법률인 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」에 따른 이행 조항 간에는 일정한 차이를 발견할 수 있는데, 아마도 비례원칙 등에 대한 고려의 결과가 아닌가 생각된다.

바젤협약에 따르면, 협약 규정을 위반한 유해폐기물의 국가 간 이동은 "불법거래"로 금지되며,[92] 수출자 또는 발생자의 행위로 인한 불법거래의 경우 수출국은 수출자 또는 발생자로 하여금 해당 폐기물을 재수입하도록 하거나 필요한 경우 직접 해당 폐기물을 재수입하여야 하며, 그것이 불가능한 경우에는 협약 규정에 따라 처리되도록 보장하여야 한다.[93] 이에 대한 국내 이행법인 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」에 따르면, 환경부장관은 폐기물을 수출한 자가 일정한 요건, 즉 바젤 협약에 따른 불법거래에 해당하면 기간을 정하여 해당 폐기물의 반입을 명하거나 적정한 방법으로 관리할 것을 명할 수 있고(제20조 제1항), 이를 불이행할 경우 대집행할 수 있다(제21조).

바젤협약에 따른 재수입의무 규정에서는 1차적으로는 재수입을 의무화하고 그것이 불가능한 경우에 한하여 협약 규정에 따라 처리할 것을 의무화하고 있음에도 불구하고, 즉 처리는 재수입이 불가능한 경우에 한하여 보충적으로만 허용하도록 하고 있음에도 불구하고, 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」은 이들 양자에 대한 우선순위를 따로 두지 않고 선택적으로 명할 수 있도록 함으로써, 결정재량과 선택재량을 부여하고 있다. 이와 같은 수용 방식은 바젤 협약에 따른 의무의 충실한

91) 헌법재판소 1989. 9. 8.자 99헌가6 결정.
92) *Supra* note 44, Art. 9(1).
93) *Id.*, Art. 9(2).

이행을 방해하는 요인이 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 규정 방식을 채용한 것은 법의 일반원칙으로서 비례원칙 등에 대한 고려, 다른 관련 법령과의 균형 등을 고려한 결과로 이해된다.[94]

특히, 국제환경법의 일반원칙으로 제시되고 있고, 앞서 살펴본 여러 국제환경협약에서 수용하고 있는 사전배려원칙(precautionary principle)[95]은 - 물론 그에 대한 정의가 다양하고 그 요건이나 효과를 일의적으로 확정하기는 곤란하지만[96] - 비례원칙과의 충돌 가능성을 안고 있는바, 이를 수용하고 있는 국제환경협약을 국내법적으로 이행함에 있어서는 비례원칙과의 충돌 가능성에 관하여 특히 유의할 필요가 있을 것이다.[97]

---

94) "입법자가 임의적 규정으로도 법의 목적을 실현할 수 있는 경우에 구체적 사안의 개별성과 특수성을 고려할 수 있는 가능성을 일체 배제하는 필요적 규정을 둔다면 이는 비례의 원칙의 한 요소인 "최소침해성의 원칙"에 위배되는바, 종래의 임의적 취소제도로도 철저한 단속, 엄격한 법집행 등 그 운용 여하에 따라서는 지입제 관행의 근절이라는 입법목적을 효과적으로 달성할 수 있었을 것으로 보이므로, 기본권침해의 정도가 덜한 임의적 취소제도의 적절한 운용을 통하여 입법목적을 달성하려는 노력은 기울이지 아니한 채 기본권침해의 정도가 한층 큰 필요적 취소제도를 도입한 이 사건 법률조항은 행정편의적 발상으로서 피해최소성의 원칙에 위반된다. … 법 제13조에 위반한 모든 경우에 대하여 일률적으로 사업면허를 취소하게 할 것이 아니라 행정당국이나 법원의 재판과정에서 구체적 사안의 개별성과 특수성을 고려하여 공익침해의 정도에 상응하는 제재조치를 선택할 수 있는 재량의 여지를 부여하는 것이 법익형량의 요청을 충족하는 길이라 할 것이다. 그럼에도 불구하고 이 사건 법률조항은 … 구체적 · 개별적 사정을 전혀 고려하지 아니하고 모드 필요적으로 면허를 취소하도록 규정함으로써, … 공익침해의 정도가 현저히 낮은 경우에도 사업면허의 전부를 취소할 수밖에 없게 하고 있으니, 이는 보호하고자 하는 공익에 비하여 기본권침해의 정도가 과중하다고 하지 아니할 수 없고, 따라서 법익균형성의 원칙에 위배된다고 할 것이다." 헌법재판소 2000. 6. 11.자 99헌가11 · 12 결정.

95) 1985년 비엔나협약, 1987년 몬트리올의정서, 1992년 생물다양성협약, 1996년 런던덤핑의정서, 2001년 카르타헤나의정서, 2001년 스톡홀름협약 등 앞서 살펴본 다수의 국제환경협약이 이를 도입하고 있다.

96) 리우선언 원칙 15가 규정하고 있는 사전배려원칙, 즉 심각하거나 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 결여가 환경악화를 방지하기 위한 비용-효과적인 조치를 지연하는 근거로 사용되어서는 안 된다는 것이 사전배려원칙에 대한 가장 일반적인 정의라고 할 수 있다. Rio Declaration on Environment and Development, 31 I. L. M. 874 (1992). Applegate는 이를 "사전배려원칙에 대한 가장 권위 있는 공식화(the most authoritative formulation of the principle)"라고 한다. John S. Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 13 (2002), p. 13.

97) Sunstein은 사전배려원칙에 대한 정의가 20개 이상이나 되며, 이들 정의가 상호 조화될 수 없음을 지적하고 있다. 사전배려원칙에 대한 정의의 한쪽 극단에 놓여 있는 약한 형식의 사전배려원칙은 합리적인 사람이라면 누구나 반대할 수 없는 원칙인 반면, 그 반대쪽 극단에 놓여 있는 강한 형식의 사전배려원칙은 규제정책의 근본적인 재검토를 요구하는 것이라고 하는 것이다. Cass

이밖에도, 신뢰보호원칙에 대한 고려로 부칙 조항에 경과조치를 포함시킨 입법례도 다수 찾아볼 수 있다. 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」, 「해양환경관리법」, 「잔류성유기오염물질 관리법」, 「습지보전법」 등에서 그러한 예를 찾아볼 수 있다. 이와 더불어 기존의 국내법령 체계와의 정합성에 대한 고려가 필요함은 바젤협약에 따른 "폐기물"의 개념과 「폐기물관리법」에 따른 "폐기물"의 개념 간의 괴리와 관련하여 전술한 바와 같다.

4. WTO 규범과의 충돌 가능성에 대한 고려

국제환경협약에 따른 무역규제에 대해서는 종종 WTO 규범과의 충돌 문제가 제기된다. 특히, SPS 협정[98]은 인간이나 동 · 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있는 표준과 평가방법을 규정하고, 위생 및 식물위생 조치(Sanitary and Phytosanitary Measures, 이하 "SPS 조치")의 과학적 정당성을 요구함으로써 SPS 조치가 자의적인 통상규제 수단으로 이용되는 것을 금지하고 있는데, 이는 국제환경법상의 사전배려원칙 및 국제환경협약에 따른 무역제한 조항과의 충돌 가능성이 적지 않다.

SPS 협정에 따르면, 회원국은 자국의 SPS 조치가 과학원칙에 기초하도록 하고 충분한 과학적 증거 없이 유지되지 않도록 보장하여야 하며,[99] 자국의 SPS 조치가 상황에 따라 적절하게 인간이나 동 · 식물의 생명 또는 건강에 대한 리스크평가에 기초하도록 보장하여야 한다.[100] 이는 SPS 협정의 핵심을 이루는 것이다.[101]

물론 SPS 협정이 사전배려원칙을 전혀 반영하고 있지 않은 것은 아니다. SPS 협정 제5조 제7항은 과학적 증거가 불충분한 경우 잠정적으로 SPS 조치를 취할 수

R. Sunstein, Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle, Cambridge University Press (2005), p. 18.

98) Agreement of the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, Legal Instruments-Results of the Uruguay Round.

99) *Id.*, Art. 2(2).

100) *Id.*, Art. 5(1).

101) 이에 관해서는 박종원, "환경 리스크와 SPS 리스크", 「환경법연구」 제29권 제2호, 한국환경법학회 (2007. 8), 330-338면 참조.

있도록 규정함으로써 약한 형식으로나마 사전배려원칙을 수용하고 있으나, 지금까지의 관련 분쟁사례에서 WTO 패널과 상소기구는 동 조항의 적용요건인 과학적 증거의 불충분성을 아주 엄격하게 해석하는 태도를 보이고 있는바, 동 조항에 근거하여 사전배려원칙에 기초한 무역제한조치가 정당화될 가능성은 높지 않다.[102]

비교적 강한 형식의 사전배려원칙을 수용하고 있는 카르타헤나의정서에 따르면, 수입국은 식용 · 사료용 또는 가공용 유전자변형생물체가 자국의 인체건강이나 환경에 심각한 또는 회복 불가능한 피해의 위협이 되는 경우 비록 과학적으로 규명되지 않았다고 할지라도 이를 규제하기 위하여 조치를 취할 수 있다.[103] 그리고 유전자변형생물체가 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 대해 미칠 수 있는 잠재적인 악영향의 정도에 관하여, 인체 건강에 미칠 위해를 고려하여, 과학적 정보 및 지식이 불충분하여 과학적인 확실성이 없는 경우에도 수입 당사국은 이러한 잠재적 악영향을 회피하거나 최소화하기 위하여 해당 유전자변형생물체의 수입에 대하여 적절한 결정을 내리는 것을 막을 수 없다.[104] 또한, 카르타헤나의정서는 수입당사국이 수입 여부를 결정할 경우, 자국의 국제적 의무에 부합하여 유전자변형생물체가 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 미치는 영향으로부터 야기되는 사회 · 경제적 고려를 하도록 하고 있는데,[105] 이는 인간이나 동 · 식물의 생명 또는 건강에 대한 리스크평가에 기초할 것을 요구하는 SPS 협정과의 충돌 여지가 크다.

다만, WTO 규범과의 충돌 문제는 실제 특정의 무역제한조치가 내려진 후에 국제분쟁으로 발전될 가능성이 있는 것이고, 구체적인 사안별로 달리 평가될 수 있을 것인바, WTO 규범과의 충돌을 우려하여 국민의 건강 또는 환경 보호를 위한 무역제한 규정을 국제환경협약상의 그것보다 완화시켜 수용하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

이와 관련하여, 카르타헤나 의정서를 국내법적으로 수용한 「유전자변형생물체의 국가 간 이동 등에 관한 법률」은 관계 중앙행정기관의 장으로 하여금 유전자변형생물체의 수입승인 여부를 결정할 때에는 유전자변형생물체가 국내 생물다양성의 가치에

102) 이에 관한 구체적인 논의는 박종원, "SPS 협정상의 과학원칙에 대한 국제환경법적 검토", 「국제법평론」 제26호, 국제법평론회 (2007), 95면 이하 참조.
103) *Supra* note 62, Preamble, Art. 1.
104) *Supra* note 62, Art. 10(6), 11(8).
105) *Supra* note 62, Art. 26(1).

미칠 사회적 · 경제적 영향을 의무적으로 고려하도록 하고 있고(제8조 제4항), 국민의 건강과 생물다양성의 보전 및 지속적인 이용에 위해를 미치거나 미칠 우려가 있다고 인정하는 유전자변형생물체, 국내 생물다양성의 가치와 관련하여 사회 · 경제적으로 부정적인 영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 유전자변형생물체 등의 수입이나 생산을 금지하거나 제한할 수 있도록 함으로써(제14조), 과학적 리스크평가에 기초하지 아니한 무역제한조치의 가능성을 열어두고 있다.

Ⅴ. 나오며

지구 온난화, 오존층 파괴, 생물다양성의 감소, 해양오염, 유해폐기물의 국가간 이동 등 현재의 환경문제는 광역적 · 전지구적인 성격을 띠고 있다. 이에 따라 특정 국가 또는 지역적인 노력만으로는 더 이상 이러한 환경 문제를 해결할 수 없게 되었다. 이제 환경 문제의 방지를 일개 국가만 책임진다는 것은 기술적, 재정적, 행정적, 정치적 한계 등으로 불가능하거나 실효성이 없다. 환경오염의 국제화에 따라 환경 문제의 해결을 위하여 국제적인 노력이 필요한 때인 것이다. 이에, 우리나라는 현재 57개의 국제환경협약에 비준하였고, 이를 국내법적으로 이행하기 위한 법령을 정비하고 있다.

이 글에서는 국제환경협약에 따른 당사국의 의무를 이행하기 위한 국내입법조치의 필요성을 설명하고, 국내이행입법의 입법형식이나 그 구체적인 내용을 정함에 있어서 고려하여야 할 일정한 요소를 제시해 보았다.

국제환경협약이 규정하는 의무는 국가 간의 관계를 규율하는 데 그치지 않고, 그 의무의 이행에 있어서 국내의 사인의 권리나 자유, 특히 경제활동의 자유를 제한하는 조치를 수반하는 경우가 적지 않은데, 이와 같이 국민의 권리제한 · 의무부과, 형벌부과 등의 경우에는 법치행정원칙과 죄형법정주의 등에 비추어 입법조치가 필요하게 되는 것이다. 그리고 국제환경협약의 국내이행을 위하여 입법조치를 취할 필요가 있는 경우에도 별도의 신법을 제정할 것인가, 혹은 현행법령을 개정할 것인가에 대한 선택이 필요한데, 이에 있어서는 비준하려는 해당 국제환경협약이 규정하고 있는 사항에 관한 국내법령이 이미 존재하는지 여부, 국제환경협약의 대상과 관계되는 관계 중앙행정기관 간의 권한 조정 등 여러 요인을 종합적으로 고려하여야 할 것이다. 그리고

기존 법령이 규율하고 있는 대상과 국제환경협약에 따른 규율대상이 동일 내지 유사한 경우라 하더라도, 기존의 법령 제정의 기초가 되었던 고유의 문제의식이나 필요성, 기존의 관련 법령체계 등에 비추어 해당 국제환경협약의 이행을 위한 규정을 도입함으로써 내용상의 부정합이나 입법목적의 저해 등은 없을 것인지 등을 면밀히 검토한 후 그 입법방식을 택할 필요가 있다.

국내법적 이행의 구체적인 내용은 해당 국제환경협약에 따른 당사국의 의무의 유형에 따라 달라질 수 있다. 특히, 일정한 목표 내지 결과를 달성하여야 할 의무인지, 아니면 특정한 수단이나 방법을 취하여야 할 의무인지 등에 따라 그 이행의 방식이나 내용이 달라질 수 있고, 또 국제환경협약이 당사국의 의무를 정하고 있는 명확성 내지 구체성의 정도에 따라서도 그 이행의 방식이나 내용은 달라질 수 있을 것이다.

그리고 국제환경협약은 과학적 · 기술적 발전 속도에 맞추어 그 규율내용을 신속하게 진화시켜 나간다는 특성을 지니고 있는바, 특히 협약에 따른 규제대상을 국내법적으로 수용하여 규정함에 있어서는 협약의 충실한 이행을 강조한 나머지 법령에서 협약 부속서를 직접 인용하는 방식을 택할 경우에는 그로 인한 민주적 통제의 결여나 절차적 투명성의 저해 등의 문제가 초래될 수 있으므로, 특별한 주의가 필요할 것이다.

또한, 국제환경협약에 따른 당사국의 의무를 국내법적으로 이행함에 있어서는 비례원칙, 신뢰보호원칙, 평등원칙 등의 위반이 생기지 않도록 하여야 함은 물론이거니와, 특히 무역제한조치를 수반하는 경우에는 SPS 협정 등 WTO 체제와의 충돌 문제에도 각별히 유의할 필요가 있을 것이다.

국제환경협약은 국내 환경법의 발전에 많은 영향을 주었다. 국제적으로 자연보전에 대한 초점은 특정 야생동 · 식물의 보호에서, 생태계의 보호를 거쳐 생물다양성의 보호로 옮겨져 왔다. 우리나라의 법제 역시 이러한 국제적 추세에 따라 조수보호에서부터 생물다양성의 보전으로 그 중심이 옮겨져 왔음을 「조수보호및수렵에관한법률」(1967년 제정), 「자연환경보전법」(1991년 제정), 「야생동 · 식물보호법」(2004년 제정), 「생물다양성의 보전 및 이용에 관한 법률」(2012년 제정) 등과 같은 법률의 제정연혁을 통해서도 확인할 수 있다.

경우에 따라서는 국제환경협약보다 더 발전적인 제도를 국내법에서 수용하는 경우도 확인할 수 있다. 예컨대, 카르타헤나의정서는 유전자변형생물체의 국가 간 이동에 관한 규제만을 담고 있음에 비하여, 그 국내이행법률인 「유전자변형생물체의 국가간

이동 등에 관한 법률」에서는 유전자변형생물체의 생산승인(제12조)에 대해서도 규율하고 있다. 또한, 비엔나협약과 몬트리올의정서는 오존층파괴물질의 생산 · 소비에 관한 규제만을 담고 있음에 비하여, 2012년 5월 개정 「대기환경보전법」에서는 공기조화기 냉매의 관리 및 처리에 관한 규정(제9조의3)을, 2016년 1월 개정 「대기환경보전법」에서는 냉매 판매량 신고에 관한 규정(제9조의4)을 각각 신설함으로써 오존층파괴물질의 관리 · 회수 및 처리 의무까지 부과하고 있다.

이 글에서는 이미 체결된 국제환경협약을 전제로, 이를 국내법적으로 이행하기 위한 입법조치에 중점을 두었다. 그렇지만, 이것이 전부는 아니다. 국제환경협약의 체결되기 이전 단계에서는, 예컨대 국제환경협약의 체결을 위한 교섭에 참여하는 단계에서 정부는 해당 협약이 체결될 경우 그것이 국내법에 어떠한 영향을 미칠 것인지, 현행 국내법체계와의 정합성을 유지하면서 해당 협약상의 의무를 용이하게 이행할 수 있을 것인지 등을 유의하면서 교섭에 임하여야 할 것이며, 필요하다면 협약안의 기초 및 체결에 있어서 우리나라의 국내법적 상황이 충분히 고려될 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한, 협약의 국내법적 이행을 위한 입법조치 이후에는 정부가 해당 법령을 실효적으로 집행하여야 할 것이다. 국제적인 차원에서 당사국이 국제환경협약에 따른 의무를 제대로 준수하고 있는지를 검증하게 되는데, 여기에서 준수란 단지 협약상의 의무를 국내 법전으로 옮겨 쓰는 것만으로 충분한 것이 아니라, 당사국이 그 행위를 국제협약에 따른 의무와 합치시킬 것이 요구되는 것이다. 아무리 이행법령을 충실히 제정하더라도 그 집행이 충실하지 못하다면 그것은 협약에 따른 의무를 준수하고 있다고 평가받기 어려울 것이다. 특히, 그 보호법익이 국내에 존재하지 않는 국제환경협약의 경우에는 그 이행법령의 집행이 소홀해지기 쉽다. 결국 협약의 준수는 각국의 이행의지와 능력에 달려 있다고 할 것이다.

수많은 환경리스크에 노출되어 있는 현대 국제사회에서 다수의 국가가 합의할 수 있는 국제환경협약을 탄생시키는 것은 점점 더 어려워지고 있고, 또 법적으로 구속력이 있는 효과적인 규제수단을 갖추기도 점점 더 어려워지고 있다. 비교적 최근에 채택된 나고야의정서, 파리기후협정 등에서 볼 수 있는 모호성과 비구속성이 이를 여실히 보여준다.[106] 어떻게 하면 힘들게 채택한 국제환경협약의 실효성을 높이면서도, 또 그로 인한 국민의 권리 제한이나 의무 부과에 대한 민주적 통제를 확보할

수 있을 것인가의 문제는 앞으로도 지속적으로 고민하여야 할 과제이다. 이 글이 문제 해결을 위한 시론(試論)으로서 보다 많은 논의가 촉발되는 계기가 될 수 있기를 소망해 본다.

논문투고일 : 2017. 3. 14. 심사일 : 2017. 4. 11. 게재확정일 : 2017. 4. 17.

106) 나고야의정서는 “창의적 모호함 속의 걸작(a masterpiece in creative ambiguity)”이라는 평가를 받을 정도이다. 박원석, “나고야의정서의 협상과정 및 핵심쟁점에 관한 연구”, 「중앙법학」 제13집 제4호, 중앙법학회 (2011), 635면.

참고문헌

김홍균, “국제환경법의 발전과정과 추세”, 「법학논총」 제16권, 한양대학교 법학연구소 (1999).

김홍균, 『국제환경법』(제2판), 홍문사 (2015).

김홍균, 『환경법』(제3판), 홍문사 (2014).

박기갑, “조약의 자기집행력: 프랑스의 이론 및 판례를 중심으로”, 「법학논집」 제34권, 고려대학교 법학연구원 (1998).

박병도, “국제환경협약의 이행 및 준수 메커니즘”, 「환경법연구」 제36권 제3호, 한국환경법학회 (2014. 11), 65면.

박원석, “나고야의정서의 협상과정 및 핵심쟁점에 관한 연구”, 「중앙법학」 제13집 제4호, 중앙법학회 (2011).

박종원, “SPS 협정상의 과학원칙에 대한 국제환경법적 검토”, 「국제법평론」 제26호, 국제법평론회 (2007).

박종원, “나고야의정서 국내이행을 위한 한국의 입법추진동향과 과제”, 「환경법연구」 제37권 제1호, 한국환경법학회 (2015).

박종원, “오염토양과 폐기물의 법적 구별과 그 처리책임”, 「환경법과 정책」 제8권, 강원대학교 비교법학연구소 환경법센터 (2012. 5).

박종원, “외래동 · 식물의 관리와 사전배려원칙”, 「환경법연구」 제33권 제1호, 한국환경법학회 (2011. 4).

박종원, “환경 리스크와 SPS 리스크”, 「환경법연구」 제29권 제2호, 한국환경법학회 (2007. 8).

박종원, 『유전자원과 전통지식 법제 연구』, 한국법제연구원 (2013).

성재호, “조약의 자기집행성”, 「국제법평론」 제8호, 국제법평론회 (1997).

이재곤 · 박덕영 · 박병도 · 소병천, 『국제환경법』, 박영사 (2015).

이현조, “오존층보호에 관한 국제법적 고찰: 1997년 이후의 오존층보호에 관한 몬트리올의정서체제를 중심으로”, 「국제법학회논총」 제48권 제3호, 대한국제법학회 (2013. 12).

주진열, “조약의 자기집행성 판단기준에 관한 미국연방법원의 법리: 한국 법원에 대한

시사점", 「세계헌법연구」 제11권 제2호, 국제헌법학회 (2005).
환경부, 『환경백서』, 2015.

Cass R. Sunstein, Laws of Fear: Beyond the Precautionary Principle, Cambridge University Press (2005).

D. Bodansky, J Brunné & E. Hey (eds.), The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford University Press (2007).

Heather M. VanDorn, *The Rotterdam Convention*, 1988 Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y 281 (1998).

John S. Applegate, *The Taming of the Precautionary Principle*, 27 Wm. & Mary Envtl. L. & Pol'y Rev. 13 (2002).

UNEP, Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements, UNEP (2006).

Ved P. Nanda & George Pring, International Environmental Law & Policy for the 21st Century, Transnational Publishers, Inc. (2003).

[Abstract]

A Study on Domestic Legal Implementation of International Environmental Agreements

Park, Jong-Won
(Assistant Professor, Pukyong National University)

Today, environmental problems such as climate change, ozone layer destruction, marine pollution, reduction of biodiversity, and hazardous wastes are not problems of one country but global problems. In order to address them, international cooperation is required inevitably. Over the past several decades, the international community has sought to conclude an international environmental agreement to tackle international environmental issues, and Korea has ratified 57 international environmental agreements.

Because most international environmental agreements require a Party to limit citizens' right, impose new obligations, or impose penalties for their violation, the enactment or amendment of domestic law is required under the constitutional principle, including principle of the rule of law and principle of *nulla poena sine lege*.

The success of international environmental cooperation depends not only on the quantitative problem, such as the number of international environmental agreements or the number of the Parties, but also on how faithfully the Parties incorporate their obligations under the agreements into domestic laws and enforce them. In order for the international environmental agreement to fulfill its role, the Parties should take appropriate legislative, administrative and policy measures to influence the decision-making of potential polluters and change their behavior.

The method and contents of domestic implementation will vary depending on the content of the international environmental agreement and the type of obligation of the Parties. The main purpose of this article is to find a solution to secure the effectiveness through the implementation of the international environmental agreement and ensure consistency with the domestic legal system.

If there is a need to take legislative action for the implementation of the

international environmental agreement in Korea, it is necessary to choose whether to enact a new law or to revise the current law. And it should be considered whether there are existing domestic laws and regulations on the matters, and which of administrative agency is concerned with the object of the international environmental agreement.

The specific content of domestic legal implementation may vary depending on the type of obligation of the Party under the applicable international environmental agreement. In particular, the manner and content of implementation may vary depending on whether it is an obligation to achieve a certain goal or outcome, or an obligation to take a particular measure or method. And it may vary depending on the degree of specificity of the Party's obligation.

In addition, the international environmental agreement has the characteristic of rapidly evolving the contents in accordance with the pace of scientific and technological development. If the domestic law cites the Annex to the Convention directly, it may cause problems such as the lack of democratic control and the obstruction of procedural transparency.

In addition, in fulfilling the obligations of the Parties under the international environmental agreements, it is necessary to comply with the principle of proportionality, the principle of confidence protection, the principle of equality, and so on. And in particular, it is necessary to pay special attention to the conflict with the WTO regime.

Compliance is not sufficient to merely transfer the obligations under the Convention to the domestic law. Even if the content of the domestic law to implement the Convention is faithful, its unfaithful enforcement will result in non-compliance of the obligation under the Convention. Ultimately, compliance with the Convention will depend on the will and ability of each country to implement it.

주 제 어 국내이행, 이행법률, 준수, 국제환경법, 국제환경협약, 다자간 환경협정

Key Words Domestic Implementation(National Implementation), Implementing Legislation, Compliance, International Environmental Law, International Environmental Agreement(International Environmental Convention), Multilateral Environmental Agreement(MEA)