

黃海의 海洋環境管理

申 鉉 德*

〈目 次〉

I. 序說	防止法規
II. 海洋汚染規制의 國際的 動向	1. 中國
1. 立法問題로서의 海洋汚染	2. 韓國
2. 海洋汚染法の 一般原則	IV. 中國과 韓國의 黃海汚染防止協力
III. 中國과 韓國의 海洋汚染	V. 結論

I. 序 說

서쪽의 中國大陸과 동쪽의 韓半島로 둘러싸여 있는 黃海는 남쪽의 東支那海를 통하여 太平洋과 연결되 있는 半閉鎖海(semi-enclosed sea)¹⁾로서, 약 40만 평방 킬로미터의 海域을 포함하며, 길이는 南北이 1천 킬로미터이며 東西의 最大 길이는 7백 킬로미터이다. 그 평균 깊이는 약 44미터이며, 최대 깊이는 100미터로서 중국대륙과 한반도 양쪽으로 부터 서서히 경사를 이루면서 깊어지는데, 중국쪽의 경사가 좀더 급격하다. 약 1만1천 여년 전에 氷河에 의하여 가라앉은 황해의

* 慶熙大學校교수·법학박사

1) 1982년의 유엔해양법협약 제122조에 의하면 「“폐쇄해 또는 반폐쇄해”는 2개이상 국가에 의해 둘러싸이고 좁은 출구에 의하여 다른 해협에 연결되거나, 또는 전체나 대부분이 2개이상 연안국의 영해 및 배타적 경제수역으로 구성되지만, 내만 또는 바다를 의미한다. 유엔해양법협약 국문번역본(대한민국 외무부 국제기구조약국, 1982), p. 64.

海底는 大陸棚으로서의 특성을 지니고 있다.²⁾

중국의 黃河와 陽子江은 황해의 서북쪽의 발해만과 서남쪽의 海流의 흐름에 영향을 주고 있으며, 그 중간에 있는 한반도의 鴨綠江과 漢江, 그리고 중국과 한반도에 있는 황해로 흐르는 大小河川들도 황해의 物理的 특성에 부분적으로 영향을 주고 있다. 황해에 영향을 미치는 自然現象으로 무시할 수 없는 존재는 季節風과 潮水를 들 수 있다.³⁾ 황해중심부의 하층에 寒流가 초겨울에 이지역에 부는 한냉하고 건조한 겨울바람으로 형성되고 난류는 따뜻하고 염분이 많은 黑潮의 영향을 받아 계절풍을 따라 한류는 중국대륙 연안으로 남진하며, 난류는 한반도 연안으로 북진하면서 한류와 난류가 황해를 계절적으로 순환하고 있다. 조수의 영향은 山東半島의 일부지역을 제외하고는 한반도 쪽이 훨씬 큰데 실제로 京畿灣은 간만의 차이가 약 9미터에 이르고 있다.

황해의 生物相은 그 지역의 動態的인 해양학적 조건만큼 복잡하여서 뚜렷한 계절적 多樣性을 보여주는데 프랑크톤과 해저생물의 공간적 분포는 주로 바다 물의 濁度와 沈澱物의 형태에 따라 결정된다. 다만 黃海 北西太平洋의 다른 대륙붕지역과 비교할때 낮은 一次生産性을 갖고 있다.⁴⁾

黃海西部의 주요 污染源은 靑島, 大連, 上海 등의 港口都市에서 나오는 産業廢水와 석유探査過程에서 생기는 기름 또는 석유混合物이다. 1억톤 이상의 오염물질이 家庭下水를 통하여 沿岸海에 운반되며 5억3천톤의 産業廢棄物을 沿岸地域으로부터 배출하고 있다. 上海 한 도시만도 하루에 60만톤의 未處理 폐수를 양자강 河口地域에 버려서 너비 500 미터 길이 20 킬로미터의 黑褐色의 沿岸汚染帶를 형성하고 있을 정도이다.⁵⁾ 그런데 중국 연안의 해양환경의 質은 일부의 얕은 水域을 제외하고는 전반적으로 정상이라 할 수 있으며, 대부분의 오염된

2) Huh, Hyung Tack, "Physical and Environmental Issues of Yellow Sea", presented at International Conference on Global Ocean Politics : Major Issues and Areas. Sponsored by the SLOC Study-Kores...Hotel Shilla, Seoul, Korea, June 13-14, 1988, p. 2.

3) Huh, *ibid.*, pp. 2~3 : 한국과학기술원 해양연구소, 동북아해역의 해양자원관리를 위한 국제협력방안(①·황해)(과학기술처, 1988), pp. 30~42 참조.

4) 해양연구소, *ibid.*, pp. 42~46.

해역은 河口, 港口, 및 인접된 沿岸都市에 집중되어 있다.

한국은 대양의 바다물이 오염물질을 흡수할수 없을 정도로 다수의 도서가 존재하기 때문에 남부연안의 얇은 수역이 오염되고 있다.

최근의 자료도 또한 약 150건의 기름漏出事故가 한국의 연안수역에서 일어나서 그 지역의 漁場에 피해를 주고 있음을 보여주고 있다.⁶⁾ 황해의 이 지역의 水質에 대한 포괄적인 자료는 아직 없지만, 중금속오염이 아직은 별로 중요시되지 않는 이유는 대규모의 廢棄物의 海洋投棄가 행하여지지 않았다는데 있다. 그러나 앞으로 한반도의 서해안을 따라 대규모 工業團地의 조성이 추진중에 있으므로 산업폐기물 등의 대량 해양투기의 가능성을 전혀 배제할 수는 없을 것이다.⁷⁾

다행히 황해는 급속히 혼합되는 動態的인 성질을 갖고 있어 海底水와 表面水의 교환이 매년 일어나며 전체적인 회생은 몇년이면 가능하다. 그러나 酸化티타늄, 酸性 철, 방사선 核酸, 濃溼副産物 등의 폐기물이 바다에 투기되어 海底에 가라앉게 되면 漁族에 뜻하지 않은 피해를 줄 수 있다.⁸⁾

半閉鎖海인 황해의 연안국은 中國과 韓國이며 북한도 황해의 오염에 대하여 관심을 갖고 있다고 할 수 있지만 구체적인 政策을 확인할만한 자료가 불충분하다. 중국과 한국은 현재 國交가 수립되어 있지 않지만 東北亞의 政治的 變數에 따라 예상보다 빠른 시일내에 국교가 정상화될 수도 있다는 것을 전제로 할 때, 兩國 간의 정치적, 경제적 協力關係는 물론 양국 간의 共同環境資源인 황해의 汚染防止를 위한 共同보조를 강구하는 것은 동북아의 평화정착을 위해서도 필요하

5) Huh, op. cit., p. 9.

6) 1983년 부터 1987년 까지 5년간 평균 150여건의 선박으로 부터의 기름유출 사고가 발생하여 총 사고건수 858건에 26,576kl의 기름의 유출되어 17,023백 만원의 피해가 발생했다. 연도별 추세를 보면 사고건수는 줄어드는 반면 그 피해액이 늘어나는 대형화의 경향을 보여주고 있다. 환경보전(환경처, 1988년), p. 437.

7) 정부가 낙동강의 「폐놀」불법방류사건의 수습책으로 내놓은 하천오염·도로 항만적체개선을 위한 대안으로 내놓은 서해안지역의 「입해공단의 집중조성 계획」(서울경제신문, 91년 3월27일자)이나 국토개발연구원의 제3차 국토종합개발계획(92~2001년)에 포함되어 있는 서해안 고속도로의 건설과 아산, 군장, 대불지역의 종합개발(한국일보, 서울경제신문, 91년 3월 13일자)이 서해안의 오염을 가속화시킬 수 있는 가능성이 크다는 점에 유의할 것.

8) Huh, op. cit., p. 10.

일일 것이다.

중국과 한국은 모두 環境關聯法規와 독립된 海洋汚染防止法規를 갖고 있으며 1982년의 유엔海洋法協約의 調印國으로서 해양오염규제의 국제적 추세에 關心을 갖고 있기는 하지만, 양국이 모두 産業化를 추진하고 있는 과정에서 法規의 有無와는 관계없이 황해를 廢棄物의 處理場으로 착각하여 돌이킬 수 없는 結果를 가져오게 될 可能性을 사전에 방지하고 국제적인 추세에 따라 해양오염의 규제에 관한 國內法の 방향을 재정립하고 兩國間 및 앞으로 北韓을 포함하는 황해의 오염규제를 위한 地域協力の 可能性을 모색할 필요가 있을 것이다. 이하 海洋汚染規制의 國際的 動向을 살펴보고, 중국과 한국의 海洋汚染防止法規를 비교察한 다음, 양국 간의 가능한 協力方案을 모색하고자 한다.

II. 海洋汚染規制의 國際的 動向

1. 立法問題로서의 海洋汚染

海洋汚染防止에 관한 가장 포괄적이며 중요한 의미를 갖는 조약은 말할 필요도 없이 10여년에 걸친 제3차 유엔海洋法會議의 결과로 완성을 본 유엔海洋法協約(United Nations Convention on the Law of the Sea)⁹⁾로서 同 條約 제12장 「海洋環境의 保護 및 保全」 제5절에서 陸上起因汚染, 海底活動으로 인한 오염, 投棄로 인한 오염, 船舶에 의한 오염, 및 大氣圈으로 부터 생긴 오염 등을 防止, 減縮 및 管理하기 위한 國際法規와 國內立法에 관한 규정을 두고 있으며, 제6절에서 이에 대한 구체적인 施行을 확보하기 위한 규정들을 두고 있다. 현재 이 조약은 각국이 조약을 調印하고 비준하여 유엔사무국에 아직도 기탁을 진행하고 있는 상태이다. 60번째 비준서 또는 가입서가 기탁된 날로부터 12개월 후에 조약이 효력을 발생하게 되는데, 이 조약이 발효되면 해양오염에 관한 가장

9) 유엔해양법협약 국문번역본(대한민국 외무부 국제기구조약국, 1982) 및 United Nations Convention on the Law of the Sea. (Seoul : Ministry of Foreign Affairs, 1982) 참조.

광범위한 문제들을 다루고 있는 최초로 多邊條約이 될 것이다.

國際立法의 發達過程에서 오염의 출처에 근거한 다섯가지 형태의 海洋汚染이 區分되어 왔다. 다시 말하면, (a) 陸上起因汚染, (b) 船舶, (c) 投棄, (d) 海底의 探查 및 開發, (e) 空氣 등에 의한 汚染을 별도로 다루고 있다. 이러한 오염형태의 각각은 상이한 법적취급을 필요로 하는 특정한 양상을 띄고 있다.

(a) 陸上起因汚染: 육지로 부터의 유출에 의하여 일어나는 모든 汚染을 포함하는 陸上起因 海洋汚染은 국가의 主權이 특히 강력하게 작용하고 있는 陸地地域에서 발생하는 것이다. 특히 開發途上에 있는 국가들은 그들의 經濟開發을 지연시킬 수도 있는 경제정책에 대한 국제적인 제한을 받아들이려 하지 않는다. 따라서 이러한 형태의 오염은 國內立法을 통하여 해결하여야 할 것이다.¹⁰⁾

(b) 船舶에 의한 汚染: 선박에 의한 오염은 깊은 국제적 관심의 대상이 된다. 선박은 이동하는 물체이며, 선박에 의한 오염의 피해가 육상기인오염 보다 덜 해로운 경우에도 제3국에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 나아가서 선박은 원칙적으로 선박이 등록되어 있는 국가(旗國)의 管轄下에 있다 하더라도 다른 국가(沿岸國)의 바다로 들어가게 되는 경우도 있으므로 선박에 의한 오염은 특수한 管轄權問題를 제기하게 된다.¹¹⁾

(c) 海洋投棄: 투기는 혼합된 형태의 오염이다. 産業廢棄物은 정박한 선박이나 항공기를 이용하여 해양에 투기하게 되므로, 汚染物質을 육지에서 가져다 선박이나 항공기를 이용하여 바다에 버리게 되는 것이라 할 수 있다. 이러한 理由로 투기는 陸上起因汚染의 특성과 船舶에 의한 汚染에 있어서의 管轄權問題를 동시에 지니고 있으므로, 결과적으로 投棄規制立法은 육상기인 투기의 出處를 다루어야 하는 한편, 이러한 不法한 투기에 종사하고 있는 선박을 처벌할 수 있는 효과적인 行力法을 고찰해야 할 것이다.¹²⁾

10) G. J. Timagenis, *International Control of Marine Pollution*, vol. 1. (Dobbs Ferry, N. Y. : Oceana, 1980), p. 16.

11) 1982년의 U. N. Convention on the Law the Sea, 제211조, 제217~218조 및 220조 참조.

12) Timagenis, op. cit., p. 17.

(d) 海底의 探查 및 開發로 인한 汚染 : 해저의 탐사 및 개발로 인한 오염도 또한 그 자신의 특이한 문제를 갖고 있다. 國家管轄權(大陸棚)에 속한 海底開發은 沿岸國의 배타적 權限에 속하지만, 이로 인하여 생긴 오염은 보다 광범위한 利害關係를 갖게 된다. 上部水域 및 生物資源은 상당한 범위에서 국제적으로 나누어 가져야 하며, 또한 海域의 海流에 의하여 용이하게 다른 해역으로 흘러갈 수 있기 때문에, 연안국가의 배타적 권한을 해치지 않는 範圍內에서 海底汚染에 대한 일정한 國際基準을 설정할 필요가 있다. 다른 한편 국가관할권의 범위 밖에 있는 해저지역의 탐사 및 개발로 인한 오염은 旗國이나 沿岸國管轄權下에 두어 해결할 수 없는 분야이므로, 이 지역의 汚染管理制度는 共同遺産의 概念(Common Heritage Concept)이 나타나기 시작한 海底權限 등에 의하여 조정해야 할 것이다.¹³⁾

(e) 空氣에서 오는 汚染 : 공기로 부터 또는 공기를 통하여 생기는 오염은 가장 연구가 덜 된 해양오염의 형태이며, 어떠한 것을 포함시킬 것인지 아직 분명히 알지 못하고 있다. 물론 항공기로 부터의 산업폐기물의 폐기는 투기에 해당하므로 이에 포함시킬 수 없을 것이다. 또한 공장으로 부터 생기는 가스의 배출을 이에 포함시킬 것인지 또는 육상기인오염으로 다룰 것인가는 분명치 않지만, 항공기의 운항중에 생기는 汚染은 이에 포함시킬 수 있을 것이다. 이러한 형태의 汚染에 대한 立法은 아직 많지 않다.¹⁴⁾

기능적인 기초에 근거한 해양오염의 관리에 관한 다양한 형태의 法規 간의 구별은 다음과 같은 네가지 형태로 요약할 수 있다.

(a) 基本法規 : 기본적인 금지(예컨대 排出物)¹⁵⁾ 또는 기준의 설정(선박, 채굴장 또는 공장 등의 설계, 건조, 장비 및 인원배치 등)¹⁶⁾을 포함한다.

(b) 執行法規 : 기본법규의 위반에 대한 罰則 및 處罰方法을 규정하거나

13) Ibid., p. 17.

14) Ibid.

15) 예컨대, 1973년의 IMCO조약(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships), 부속서 I, 규정 9(기름배출의 관리).

16) 상기 조약의 부속서 I, 규정 13(기름유조선의 분리발라스트), 규정 16(기름 배출모니터링 및 관리제도와 기름끼 있는 물의 분리장치), 규정 17(기름잔 유물탱크) 등.

좀더 일반적으로 말해서 이러한 법규의 합리적인 적용을 규정하고 있다.¹⁷⁾ 초기에는 條約內에 명시적인 執行法規를 포함시키는 중요성이 별로 인정을 받지 못하였으며, 바로 이러한 이유 때문에 海洋汚染條約이 효력이 없었던 것이다.

(c) 汚染被害에 대한 責任에 관한 法規: 이러한 법규는 기본적인 의무를 설정하는 것도 아니며 기본적 의무의 집행방법을 고안하는 것도 아니지만, 오염에 의한 피해에 대한 補償을 규정하고 있다. 실제로 있어서도 책임에 대한 전통적 概念은 汚染과 被害 간의 因果關係, 필요한 지식의 범위, 危害의 예견성과 요구되는 證據의 기준 등이 전통적인 법적 기준을 벗어나는 것이기 때문에 문제를 해결할 수 없다. 따라서 이러한 법규는 흔히 절대적인 責任, 責任의 연결, 이러한 절대적인 최대한계 및 오염피해의 보상을 위한 基金의 설치 등을 규정하고 있다.¹⁸⁾

(d) 汚染의 排除: 이것은 상이한 법규에 속하며, 이러한 법규는 고의적인 排出 또는 사고로 인한 오염이나 누출의 청소 등과 관련이 있다. 違反者(自發的 排出의 경우)를 처벌하거나 被害를 보상해 주고, 오염을 排除하여 海洋環境을 청소하는 것 등을 생각할 수 있는데, 이러한 법규는 다양한 국가에 의한 노력의 協助 및 필요한 경우에 公海上에서의 조치를 취할 필요가 있기 때문에 지속적인 방안을 규정하고 있다.¹⁹⁾

2. 海洋汚染法의 一般原則

海洋汚染法의 발전과정에 있어서 국제조약 및 국내법에 의하여 일정한 요소가 國家的 또는 國際的 立法의 전부 또는 대부분의 경우 공통적이 되고 있음이 명백해지고 있다. 전통적인 慣習法은 해상에서의 環境問題의 일부를 해결하는 일정한 규정을 두고 있었다. 특히 이 법에 있어서는 國家가 領海를 포함하여 他國에 피해를 주는 방법으로 自國領土를 사용 또는 사용하려는 것을 許容하지

17) 상기 조약 제4조(위반), 제6조(조약위반의 발견 및 집행)등.

18) Timagenis, op. cit., p. 20.

19) Ibid., p. 20.

않고 있다.²⁰⁾ 그러나 해양환경의 보호에 관한 一般原則은 없으며 관습법은 해양오염문제에 대처하는데 분명히 불충분하며 國際協力과 立法의 필요성이 강조되어야 한다는 것이 滿場一致의 의견이었다.²¹⁾

이러한 事情下에서 다수의 국제조약, 결의안 및 선언 등은 慣習法上 아직도 여러가지 불충분한 문제들을 완전히 제거하지는 못했지만, 國家가 오염으로 인한 海洋環境을 보호할 일반적인 의무를 지니고 있다는 것을 인정하게 되었다.²²⁾ 더 나아가서 이러한 법칙이 다수의 국제선언이나 결의안, 조약, 국내입법 및 재판절차 등에 근거하여 인정되고 있다.

環境法の 발전, 특히 해양환경법의 발달 초기단계로 부터 3段階, 즉 世界的, 地域的 및 國家的인 단계에서 행동을 취하는 문제는 스톡홀름에서 人間環境會議를 전후하여 부각되기 시작하여 제3차 유엔海洋法會議에서 결실을 보게 된 것이다. 또한 특정한 형태의 오염에 관한 世界的條約은 보통 地域協定을 포함하고 있으며, 지역협정에서도 소규모 지역협정에 언급하고 있다.

세계적인 條約은 모든 국가에 개방된 一般外交會議에서 설정되며, 이러한 회의에 참석, 교섭, 수락, 가입 등을 통하여 그 會議의 결과가 모든 관련국가에게 널리 수락될 수 있는 可能性을 제공해 줄 수 있다. 이와 관련하여 해양오염에 관한 최근의 世界的條約이 그 비준, 수락, 가입 등의 관계에서 소위 어떤 國家에도 타당한 형태(Any State Formula)를 취하고 있음을 유의해야 할 것이다.²³⁾

地域的인 條約은 國際規模이지만, 하나 또는 두가지 측면에서 地域的이다. 이 조약은 특정지역의 국가에 의하여 교섭되어 비준 또는 수락되는 것으로서, 어떠한 경우에 있어서도 그 특정지역의 海洋環境의 保護에만 관련이 있다. 地域的條約은 좀더 빠른 채택과 효력발생은 물론 지역사정에 잘 조정될 수 있는 점 등에서

20) "Corfu Channel Case", ICJ Report(1949), p. 4 : "Lake Lanoux Arbitration", AJIL, vol. 53(1959), p. 156 : cf. "Trail Smelter Arbitration", J. Barros and D. Johnston, The International Law of Pollution. (New York : The Free Press, 1974), p. 76.

21) Timagenis, op. cit., pp. 25~26.

22) Ibid., p. 26.

23) Ibid., p. 40.

世界的 條約 보다 長點이 있다. 그러나 보편적으로 통일 된 規範을 조장하지 못한다는 점에서 短點이 있다. 그러므로 地域協定은 오염출처가 地域化되어 있는 형태의 오염(예컨대 육상기인오염, 해저의 탐사 또는 개발로 인한 오염 및 투기로 인한 오염 등)에 좀더 적절한 반면, 선박에 의한 오염과 같이 世界的인 關心의 對象이 되는 경우에는 地域的 條約이 不適合하다.

國內立法은 國際條約을 보완하거나 그 효력을 발생시키기 위하여 또는 國際法規가 다루고 있지 않은 環境法의 분야와 관련하여 關連국가의 管轄權內에서 이 문제를 다루기 위하여 행하여지는 것이다. 세계적 및 지역적인 국제법규의 경우에 있어서와 마찬가지로 國內立法도 특정한 사항에 대해서는 보다 效果의일 수 있는데, 國際立法은 직접적인 國際的 利害關係가 있는 사항에 있어 필요하다고 본다.

環境問題에 대한 이와 같은 3단계의 法的 接近方法은 다양한 수준에 있어서의 법규간의 문제점을 제기해 주고 있다. 세계적 및 지역적인 조약간의 관계는 대부분의 경우 差別待遇를 하지 않음(without prejudice)이라는 형태의 규정을 조약상에 특별히 두고 있으며, 결국 조약의 關聯條項의 解釋問題가 된다. 地域的 條約은 좀더 특수하긴 하지만, 일반적인 경향은 지역적 조약의 세계적 법규에 우선하는 경우에도 後者에 合致하는 方法을 解釋하고 적용해야 하는데 반하여, 좀더 광범위한 성격을 갖는 大部分의 管轄權問題는 一般國際法에 그 자리를 물려주거나 유엔海洋法會議과 같은 세계적인 회의에서 해결해야 하며, 국내 및 국제법규 간의 相關關係問題도 다루어어져야 할 것이다.²⁴⁾

해양오염에 관한 입법과 관련된 또 하나의 문제는 기술적인 발달에 맞도록 현존 國際法規를 어떻게 개정할 수 있을 것인가 하는데 있으며, 나아가서 國際會議, 組織 및 특히 國家 간의 관계에 있어서의 立法管轄權의 配分은 유엔海洋法會議에서 시도된 바 있다.

24) Ibid., pp. 41~42.

國際法과 國內法에 관한 국제법의 一般의 問題²⁵⁾와는 별도로 해양오염에 관한 條約法과 관련하여 국제 및 국내규범 간의 관계에 있어서 두가지 特殊問題가 생길 수 있다.

그 하나는 해양오염에 관한 조약의 當事國家가 關係조약에 규정된 것 보다 좀더 엄격하며 상이하기까지 한 조치를 취할 수 있으나 여부에 관한 것이다. 예를 들면, 1972년의 海洋投棄에 관한 런던條約은 ‘當事國이 管轄을 갖고 있는 範圍內에서’ 그 당사국이 좀더 엄격한 조치를 채택할 수 있는 가능성을 명시적으로 규정하고 있다²⁶⁾ 따라서 이 조약은 당사국 간에 있어서는 지나친 경우가 될 수 있더라도 당사국 간에 적용되는 條約法規를 해치지 않는 범위내에서 最少限의 基準(minimum standards)을 명백히 설정하는 것이다. 더 나아가서 어떠한 경우에는 동등한 효력 및 기타의 일정한 判斷基準 안에서 변형된 조치가 허용된다. ²⁷⁾ 이 문제에 대하여 關係조약이 언급하고 있지 않을 때에는 좀더 엄격하거나 상이한 조치를 취할 것이나, 또는 어떤 범위내에서 해야 할 것인가 여부에 관한 문제는 條約의 해석문제이다. 이 문제는 조약의 一般目的을 고려하고 關係된 利害關係의 균형을 취하고 또는 一般國際法을 적용함으로써 개별적으로 해결해야 할 것이다.

그 둘은 국제 및 국내규범 간의 관계가 유엔해양법회의의 구조상 나타나고 있는 것으로 해양오염에 관한 最少限의 水準(minimum level)을 창설 (또는 창설할 수 있는 기반을 구축)하려는 노력에서 엿볼 수 있다.²⁸⁾ 이와 관련하여 이러한 최소한의 수준이 國內立法에 대하여 어떠한 효과를 발생하느냐 하는 것이다. 두가지 方法이 이 문제를 해결하기 위하여 活用될 수 있는데, 그 하나는

25) L. Oppenheim, *International Law : A Treaties*, vol. I-Peace, 8th ed., ed. by H. Lauterpacht. (London : Longmans, 1955), pp. 35~47 ; W. W. Bishop, Jr., *International Law : Cases and Materials*, 2d ed. (Boston : Little Brown, 1962), pp. 76~85 ; R. N. Swift, *International Law : Current and Classic*. (New York : Wiley, 1969), pp. 37~45 ; W. L. Tung, *International Law in an Organized World*. (New York : T. Y. Crowell, 1968), pp. 6~8 참조.

26) 동조약 제4조(3)항.

27) Timagenis, op. cit., p. 48.

28) Ibid., p. 48.

국가가 단순히 國際法規를 고려에 넣는 경우이며, 그 둘은 국내법도 국제법규에 못지않는 效力(no less effettive)을 갖게 하는 경우이다.

III. 中國과 韓國의 海洋汚染防止法規

1. 中國²⁹⁾

中華人民共和國의 「海洋環境保護法」(이하 保護法이라 칭함)은 國家人民會議에서 채택되어 1983년 3월1일에 효력을 발생했다. 保護法은 중국의 해양환경의 관리를 강화하고 해양사업을 발전시키기 위한 중요한 법이다.

(1) 「海洋環境保護法」 제정의 중요성

중국은 유리한 海洋環境을 갖고 있다.

긴 海岸線, 좋은 港口, 방대한 海域, 수많은 도서, 넓은 大陸棚, 그리고 풍부한 資源을 갖고 있으며 연안밖 해역은 海洋資源이 풍부하다. 중국은 가장 크고 얇은 漁場을 갖고 있는데 불충분한 자료이긴 하지만 1,500여종의 海洋魚族이 있다고 하며 海洋養魚 및 기타 事業의 개발에 적합한 2백만 헥타아르의 沿岸海岸을 갖고 있다.

거대한 양의 鑛物資源이 중국의 管轄下에 있는 해역에 매장되어 있으며, 海底石油 및 天然가스의 매장량은 풍부하다. 중국은 유리한 海上運送條件을 갖고 있는데, 7백여의 大小港口 중에 20개의 큰 항구는 외국에 개방되어 있다. 중국의 船舶들은 세계의 100여 國家 및 地域을 다니며, 점증하는 많은 外國船舶들이 중국의 항구에 들어오거나 中國海域을 통과하고 있다.

중국과 같이 거대한 인구나 방대한 소비를 하면서 個人當 작은 土地面積을 갖고 있는 경우에는 바다의 開發과 활용은 특히 중요하다. 바다의 개발 및 활용은 어떠한 土地도 축내지 않고 비교적 낮은 投資로 중요한 에너지, 資料, 및 기타의

29) 중국의 해양환경보호법에 관한 것은 L. Ross and M. Silk, Environmental Law and Policy in the People's Republic of China. (New York : Quorum Books, 1987), p. 133~143을 주로 참조한 것임.

社會經濟的 편익을 산출한다. 그러므로 중국의 海洋事業을 추진하고 해양환경과 자원을 최대한으로 그리고 합리적으로 활용하는 것이 대단히 중요하며 중국의 社會主義的 現代化推進의 주요 국면이 되고 있다.

따라서 중국은 개발 및 활용을 하는 한편, 해양환경 및 자원의 보호에 눈을 돌려야 할 것이며 전반적인 고려와 정기적인 이익을 염두에 두고 추진하되, 해양환경과 자원을 보호하고, 바다가 汚染 또는 훼손되는 것을 방지하고, 영원히 사용될 수 있도록 보증할 수 있는 효과적인 조치를 채택해야 한다.³⁰⁾

중국은 해양사업에 있어 低開發國이다. 현존문제는 한편으로는 해양환경과 자원을 완전히 사용하지 못하면서, 다른 한편 바다의 개발 및 활용에 있어 海洋環境保護의 중요성을 충분히 알지 못하고 빈약한 管理業務를 행하고 있기 때문에 결과적으로 해양환경이 오염되고 훼손되고 있다.

예컨대 중국은 연간 80억톤의 産業汚染物質과 家庭下水를 연안밖 해역에 배출하고 있으며

바다의 오염과 훼손은 여러가지의 해로운 결과를 가져온다.

魚族資源이 피해를 입어 그 算出量이 떨어지고, 養魚場이 外海쪽으로 이동해야 하며, 물고기가 중독되어 소비에 부적절해지며, 魚網과 다른 道具는 버려지고, 일정한 종류의 물고기는 滅種되고, 일부의 漁獲 및 養魚場이 廢棄物로 뒤덮히게 되었다. 항구지역의 오염과 浸尼로 막히게 됨은 항해에 영향을 준다. 海水質의 악화는 여러 海水浴場에 惡影響을 미치게 된다.

중국의 해양환경이 왜 合理的으로 활용되지 못하고 汚染 또는 훼손될 수 밖에 없었느냐에 대해서는 여러가지 이유가 있을 것이다. 그중 가장 중요한 요소는

30) 1972년 6월에 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의는 해양오염방지와 관련이 있는 원칙으로서 환경보호 및 개선에 관한 일반의무(제1원칙), 유해물질의 환경배출방지(제6원칙), 해양오염의 방지(제7원칙), 자연자원의 개발과 환경보호(제21원칙) 및 오염피해에 대한 책임 및 배상(제22원칙)등을 채택한바 있는데, 중국도 해양개발을 함에 있어 이러한 원칙들을 염두에 두고 가능한 모든 효과적인 조치를 채택해야 할 것이다. Timagenis, op. cit., pp. 87~101 : Barros and Johnston. op. cit., pp. 299~303 : Laurent Hodges, Environmental Pollution, 2d ed. (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1977), pp. 454~56.

필요한 法規와 엄격한 管理를 결여하고 있는 중국의 法體系에 있었다.³¹⁾

中國政府는 政府樹立 후부터 다수의 法律과 基準의 제정을 포함하는 해양환경의 보호를 위한 많은 작업을 행하고 여러 조치를 채택한바 있다. 예컨대 海洋水産資源 및 漁業水域의 보호분야에 있어서는 1955년에 國家委員會가 공포한 「渤海, 黃海, 및 東海 등 해역의 禁止地域에 있어서의 트롤船 漁業에 관한 訓令」 중에 해양생물자원 보호에 관한 일부의 규정이 포함되어 있었다. 해양동물 및 식물의 보호를 위해서는 1979년에 국가위원회가 공포한 「水産資源養殖의 보호에 관한 法規」가 海洋植物의 채취 및 海洋動物의 어획, 어업금지 地域 및 季節, 그리고 水域의 環境保護 등의 원칙에 관한 구체적인 규정을 포함하고 있었다. 1981년에 국가위원회는 規格未達의 魚族保護를 위한 두지역을 황해 및 동지나해에 설정하기로 결정하고 어업에 관한 季節的 制約을 명기했다.

沿岸부 水域의 汚染防止의 분야에서는 1974년에 국가위원회가 공포한 「沿岸水域의 오염방지에 관한 中華人民共和國 臨時法規」가 기름 또는 기름 混合物과 기타의 해로운 汚染物質 및 廢棄物을 중국의 연안수역에 무분별하게 배출하는 것을 명백히 금지하고 船舶이나 沿岸工場과 鑛山으로 부터의 오염물질의 배출에 대한 特別規定을 설정하고 있다. 1974년에 효력을 발생하 「産業 三個廢棄物의 배출에 대한 暫定基準」이 沿岸産業에 의한 三個廢棄物(廢水, 廢가스, 및 固體廢棄物)의 海洋排出을 관리하기 위한 규정을 갖고 있었다. 선박에 의한 해양오염방지에 있어서는 試驗運營을 위하여 通信部가 1972에 발표한 「危險貨物의 管理에 관한 法規」, 및 1979년에 국가위원회가 承認, 發表한 「外國船舶의 管理에 관한 中華人民共和國法規」 등은 모두 관련규정들을 갖고 있다.

海水의 오염을 防止 및 管理하고, 인민의 건강을 보장하고, 해양수산자원을 保護하고, 생태학적 균형을 유지하고, 바다의 합리적인 개발과 활용을 확보하기 위하여 국가위원회에 환경보호에 관한 주도집단이 다양한 범주에 따라 중국의 管轄權下에 있는 모든 해역의 해양수질에 대한 기준을 설정하는 「海洋水質基準」을 1982년에 공포했다.

31) Ross and Silk, op. cit., p. 134.

더 나아가서 해양환경의 보호에 관한 규정들은 「中華人民共和國의 環境保護法」(시험적 시행)과 기타의 관련입법인 「外國企業과의 協力에 의한 沿岸박 石油資源의 開發에 관한 中華人民共和國法規」 등의 포괄적 법률에서 규정하고 있다.

위에서 지적한 법규들은 해양환경의 개발, 활용, 및 보호에 있어 긍정적인 역할을 행한바 있지만,法規들이 흩어져 있고, 非體系의이며 非包括的이다. 法的調整을 해야할 경우가 많으며, 또한 그 대부분이 執行規則이다. 이러한 법규들은 해양환경보호에 대한 원칙들을 未解決事態로 남겨두고 있다. 특히 總體的인 海洋生態環境의 보호라는 展望에서 볼때 다양한 主要關係事項을 법적으로 조정하는데 실패하고 있다. 社會主義的 現代화를 추진하기 위해서는 바다를 개발, 활용, 보호하는 노력을 경주해야 하며, 그러기 위해서는 해양환경을 관리하는 法體系를 완성하고 강화하는 것이 절실히 요청되며 海洋環境保護法의 制定은 중국의 海洋事業의 증진을 도모하기 위한 것이다.

保護法의 제정은 중국의 해양환경과 자원을 보호하고 합리적으로 개발 및 활용하려는데 목적이 있지만, 중국의 海洋權을 보장하고 세계의 바다를 보호하는 國際的 의무의 수행이 보다 더 중요하다. 세계의 바다는 하나의 有機體的인 전체이다. 각국의 管轄權下에 있는 海域은 世界海의 構成部分이다. 어떤 국가의 管轄權하에 있는 해역에 관해서는 關聯法規를 지킨다는 條件下에 다른 국가들도 이를 사용할 수 있다. 해양환경에 대한 오염과 훼손은 한 國家로 인하여 생길 뿐만 아니라 그 隣接國家 및 國際交流에 의해서도 생길수 있으므로 한 국가의 해양오염은 다른 해역에 급속히 퍼져서 거기에다 해로운 효과를 가져다 준다. 대부분의 해양과 그 자원은 「人類의 共同遺産」이므로 해양환경의 보호는 모든 인류의 관심사일 뿐만 아니라 세계의 모든 국가들의 共同課業이 기도하다. 연안국가에 의한 海域의 保護는 세계의 모든 바다를 방어하는 과업의 일부가 된다³²⁾

32) 지구표면의 7할을 점하고 있는 바다는 인류의 생존과 발전을 위하여 무한한 혜택을 주고 있으므로 인간의 활동으로 인한 연안해역의 오염을 방지하기 위한 공동노력을 가능하게 해주는 총합적인 체계가 확립되어야 할 것이다. 堀江毅, "地球環境保全と海洋汚染", 用水と廢水(vol. 33, No. 1, 1991), p. 20.

(2) 「海洋汚染保護法」의 特性 및 內容

중국의 「해양환경보호법」은 중국의 海洋環境管理 經驗의 要約과 國際海洋法の 相關규정과 다른 국가들의 성공적인 경험에 근거하여 만들어진 것이다. 그 주요특성과 내용을 보면 다음과 같다.

첫째로, 保護法은 해양환경보호의 분야에 있어서 가장 포괄적인 법이다. 중국이 과거에 제정했던 海洋環境法들과는 달리 本法은 해양환경 보호에 있어서의 個別問題의 해결이나 特定局面의 社會關係를 재조정하려는 것이 아니다. 保護法의 保護目的은 海水의 質, 沿岸地域, 바다에 있는 모든 종류의 生物과 非生物, 모든 領域에 있어서의 바다의 가치를 포함하는 전체의 海洋環境과 生態系이다. 保護法은 바다의 人間開發 및 활용에 있어 특정한 활동만을 문제삼는 것이 아니라 모든 종류의 활동들, 특히 沿岸工業事業의 건설: 해양석유의 연안 探査 및 開發; 漁業 및 魚族養殖産業; 交通事業: 軍事作戰: 科學的 研究; 리크리에이션, 스포츠, 및 觀光活動; 폐기물의 海洋排出 및 투기 등을 포함하고 있다. 그러므로 중국해역에서 행해지는 어떠한 활동으로 부터 발생하는 해양환경의 보호와 관련이 있는 모든 종류의 사회적 관계가 保護法의 規制範圍에 속한다. 모든 종류의 활동으로 부터 생기는 해양환경에 대한 오염과 훼손을 방지하고 관리하기 위한 基本措置와 管理體系를 마련하고 管理組織과 不法行爲의 法的 책임을 정하고 있다. 따라서 保護法은 全般的이며 體系的인 包括的 法이다.

해양환경의 포괄적인 법적 재조정은 중국의 現代海洋事業의 필요성에 부응하려는데 있다. 해양환경을 보호하기 위해서는 포괄적인 관리조치를 채택하고, 전반적인 계획을 행하고, 해양환경을 오염 또는 훼손시킬 수 있는 모든 종류의 활동을 통합적으로 관리하고 포괄적으로 재조정할 필요가 있다. 이것이 保護法의 과업이며 해양환경보호의 특정국면의 관계만을 재조정하는 單一法들과 비교할 때 크게 할일을 앞선 것이다. 해양환경보호를 위한 포괄적인 법으로서 보호법을 다양한 海洋保護法規들 중에 주도적인 役割을 행하고 있다. 따라서 해양환경보호에 관한 舊法規들이 保護法에 저촉되는 경우에는 保護法이 우선하게 된다 (保護法 제46조). 해양환경보호와 관련된 주요문제에 대하여 전반적이며 체계적인 규정을 두고 있는 포괄적인 법으로서 保護法은 모든 문제에 대해서 상세한

特別規定을 두고 있지 않다. 그러므로 保護法을 집행하기 위해서는 일련의 보다 구체적인 條文과 基準을 만들 필요가 있다. 保護法에 따라 제정 및 공포되는 모든 法律은 保護法의 法文의 字義와 정신을 따르지 않으면 안된다. 保護法의 정신에 따라 제정된 그 후의 法規로는 1983년 12월 29일에 公布된 「船舶으로 부터의 海洋汚染防止에 관한 中華人民共和國 規則」, 그리고 1985년 3월3일에 공포된 「海洋投棄의 管理에 관한 中華人民共和國 規則」 등이 있다.

둘째로, 保護法은 그 대상과 適用範圍를 명확히 정하고 있다. 바다는 통합적인 전체이기 때문에 해양환경보호를 포함하는 해양사업은 복잡하며 國際의 성격을 띄게 된다. 그러므로 법적인 재조정을 행하면서 법의 대상과 그 적용범위를 명확히 정하는 것은 대단히 중요한 일이다. 해양환경과 그 자원의 개발, 활용, 및 보호에 대한 국가의 管轄權은 국가에 의하여 선포된 領海의 範圍에만 한정되는 것이 아니다. 국가는 또한 大陸棚海域 및 批他的 經濟水域 등 영해밖 일정 너비의 海域에 대한 일정한 主權이나 管轄權을 행사할 수 있다. 保護法은 중국의 領海, 島嶼海, 및 그 管轄權下에 있는 모든 기타 海域에 적용됨을 明示하고 있다(保護法 제2조). 保護法의 適用對象에는 중국의 해역에서 활동하고 있는 外國船舶과 企業도 포함된다. 중국과 외국과의 접촉은 나날이 증가하고 있으며 經濟的, 技術的, 科學的, 및 文化的인 分野에 있어서 外國과의 協力이 점차 확대되고 있다. 더 나아가서 바다 자체의 움직임 때문에 중국의 管轄權下에 있는 해역에서의 활동들이 해양환경의 오염과 훼손을 가져올 뿐만 아니라 중국의 管轄權 밖에 있는 해역에서의 活動들도 중국의 管轄權下에 있는 해역에 대한 오염과 훼손을 가져올 수 있다. 따라서 保護法은 중국의 관할권 밖에 있는 해역에 유해한 物質을 배출하고 廢棄物을 投棄함으로써 중국의 管轄權下에 있는 海域에 오염과 훼손을 가져오는 경우에도 적용된다.³³⁾

셋째로, 保護法은 중국의 실정에 비추어 제정된 것이다. 해양환경보호의 원

33) 이러한 목적을 달성하기 위해서는 북해실무단의 경험이 보여주는 바와 같이 정확한 자료와 정보에 기초한 과학적인 평가절차를 도입할 필요가 있을 것이다. Philip C. Reid, "The Work of the North Sea task Force", *International Journal of Estuarine and Coastal Law*(vol. 2, 1990) : 80~88.

요성과 모든 條項들이 효과적으로 집행되어 의도하는 社會的 效果를 가져올 수 있도록 보장할 수 있는 중국의 現存 社會的, 經濟的, 科學的, 및 技術的 條件들의 가능성을 염두해 두고 있다.

우선 保護法은 중국의 해양환경보호에 있어 실제적인 문제들을 다루기 위한 목적으로 제정한다. 현재 및 앞으로 상당한 기간동안 중국의 해양환경에 대한 오염과 훼손은 주로 다음과 같은 出處에서 생길 것이다: (1) 沿岸建設工事로서 港口 및 해변의 石油運送도크의 건조, 하천이 바다로 유입되는 지역의 水保存工事, 및 潮力發電所工事; 海水浴場의 개발; 干拓事業; 採砂 및 採石(保護法 제6~9조). (2) 기름의 探查 및 開發로서 海底油田 예상지역에 대한 發破作業이나 기름의 누출: 굴착, 탐사, 기름유출 및 運送過程에서 생기는 기름, 기름 混合物, 기름 汚染水 및 廢物 또는 기타 廢棄物의 排出; 爆發에 의한 중대한 오염 및 훼손 (保護法 제10~17조). (3) 陸上起因汚染物質로서 모든 종류의 어염물질의 海洋 排出: 연안도시, 기업 및 기타 사업에 의한 폐기물질의 野積場 및 處理場의 設置: 沿岸農土에 대한 農藥撒布(保護法 제18~25조). (4) 船舶에 의한 것으로 항구에 정박하고 있거나 연안을 따라 항해하고 있는 선박이 배출하는 기름, 기름혼합물, 폐물이나 기타 폐기물로 인한 경우 또는 船舶事故(保護法 제26~37조). (5) 폐기물의 投棄로서 船舶, 航空機, 作業臺, 기타의 運送裝備에 의한 폐기물이나 유해물질의 海洋投棄(保護法 제38~40조).

이러한 汚染出處들로부터 해양을 보호하기 위하여 保護法의 대부분 규정들은 이를 방지하고 관리하기 위한 要求事項, 조치 및 체계를 포함하고 있다. 다만 중국의 特殊事情으로 인하여 해양보호의 업무를 전달할 行政部署가 保護法 제정 이전에는 분명치 않았음을 염두에 두고 국가위원회의 아래 있는 環境保護部가 管理體系를 수립하여 關聯部署, 中央政府와 다양한 沿岸을 갖고 있는 地方의 省, 自治地域, 都市政府 간에 분업과 책임의 소재를 분명히 설정하여 상이한 水準에서의 海洋環境保護의 체계화를 명확히 하고 있다.(保護法 제5조) 이러한 관리체계는 중국의 설정에 부합하며 해양환경보호의 특성을 유지하려는데 있다. 해양환경은 완전한 生態學的 체계이므로 바다를 全般的인 방법으로 개발 및 활용하기 위해서는 바다의 생태학적 均衡을 유지하기 위하여 해양환경의 統合的

管理를 행사하는 專擔部署를 가질 필요가 있다. 그러나 바다는 허다한 기능을 갖고 있으며 여러 분야에서 바다를 개발 및 활용하고 있기 때문에 保護는 여러 각도에서 행해져야 하며 어떤 單一部署도 해양환경 관리업무를 독점할 수는 없는 것이다. 그러므로 해양환경의 만족한 행사를 위해서는 統合的인 管理와 分權化된 協力を 필요로 한다. 과거 30여년간 중국은 해양환경보호를 위한 일정한 分權化를 수립한 바 있는데 保護法은 이를 확인하고 분업을 명백히 한 것이다.

保護法의 또하나의 중요한 국면은 法違反의 법적 책임에 관한 규정이다. 이와 관련하여 保護法은 行政的 責任, 民事的 責任, 刑事的 責任 등 세가지 책임을 분명히 구분하고 있으며; 행정적 책임을 조사하고 損害賠償紛爭을 다루는 節次를 정하고 있으며; 專擔部署의 권한을 강화하고 있다. 법을 위반하여 해양환경을 오염 또는 훼손시켰거나 그렇게 할 우려가 있는 자들은 일정한 期間內的 被害賠償, 排出費의 지불, 汚染排除經費의 지출, 국가에 의하여 받은 損失의 補償, 및 警告 또는 罰金を 내는 등의 처분을 받게되어 있는데, 이것은 그들에게 행정적 책임을 묻는 것이다. 어떠한 행정적 책임을 물을 것이냐 하는 결정은 擔當部署가 법의 규정에 따라 행하는데, 이에 불복하는 자는 일정기간내에 인민법원에 提訴할 수 있다. 법이 정한 기간내에 提訴하지도 않고 行政府의 決定에 따르지도 않는 자에 대해서는 담당부서가 법원에 強制執行을 요청할 수 있다.(保護法 제41조)

해양환경을 오염 또는 훼손시킴으로써 다른 사람들이나 社會構成員에게 피해를 준 자는 被害者에게 損害에 대한 賠償을 해야한다. 피해를 입은 社會構成員이나 個人은 汚染被害를 가저온 當事者로부터 損害賠償을 받을 權利가 있다. 責任에 대한 분쟁 및 被害額과 관련하여 保護法은 두가지 절차를 규정 하고 있다. 첫번째 절차는 담당부서가 분쟁을 다루도록 權限을 賦與하고 關係當事者가 그 결정에 불복하는 경우에는 중국의 民事訴訟法이 규정한 절차에 따라 紛爭을 하면할 수 있는 것인데 試驗適用중에 있다. 두번째 절차는 關聯當事者가 民事節次에 따라 직접 法院에 提訴하는 것이다. 전자는 行政節次와 民事節次를 병합한 경우이며, 후자는 民事節次에만 의존하는 것이다. 분쟁이 발생한 경우에 당사자는 두절차 중에 한가지를 선택할 수 있다.(保護法 제42조) 이러한 彈力的인 규정은 최근에 環境紛爭을 다루본 중국의 경험을 요약한 것을 근거로 하여 만든 것이다. 이러한

慣行은 어떠한 분쟁이든 신속하고 형평있는 解決을 용이하게 하며 國家 및 被害者의 法益을 效果的으로 보장할 수 있음을 증명하고 있다.

해양환경을 오염 또는 훼손시켜서 公共 또는 個人財産에 중대한 損失을 가져오거나 保護法을 違反하여 사람의 傷害 또는 死亡을 가져온 자에 대해서는 可法機關이 刑法이나 刑事節次法의 節次에 따라 直接 責任이 있는 자에게 刑事責任을 물을 수 있다.

行政責任이나 民事賠償責任을 지는 주요당사자는 個人 또는 社會構成員이다. 刑事責任을 지는 주요당사자는 自然人이다.

행정책임과 민사책임은 海洋環境保護에 널리 적용되는 두가지 형태의 책임이다. 保護法은 두가지 형태의 責任과 責任을 調整하는 節次를 분명히 정하고 있으며 이와 관련된 담당 행정부서의 權限을 강화하고 있다. 이것은 保護法의 행을 保障함에 있어 대단히 중요하다.

넷째로, 保護法은 관련 國際協約에 합치하고 있다. 保護法이 중국의 實際的인 필요성과 능력에 비추어 制定되긴 했지만, 保護法의 關聯條項들이 중국이 가입 또는 합의하고 있는 관련 국제협약의 조항들과 완전히 합치하고 있다는 것을 지적해야 할 것이다. 이것은 또한 保護法의 또하나의 특성이 된다. 세계의 바다를 보호하고 합리적으로 이를 개발 또는 활용하기 위해서는 國際社會가 領海體系, 大陸棚體系, 特別經濟水域體系, 船舶에 의한 汚染防止體系, 및 폐기물의 海洋投棄規制體系 등을 포함하는 國際法上的 다양한 制度를 정의 하고 있다. 다시 말하면 해양환경과 그 자원을 보호하기 위하여 모든 國家들이 준수해야할 여러 原則들이 확립되었다. 이것은 그들의 共同關心事이다. 중국의 管轄權下에 있는 해양환경은 世界海洋의 構成部分이다. 중국은 自己 海域에 대하여 不可讓의 管轄權을 가지며 그 자신의 海洋環境管理體系를 설정할 수 있다. 그러나 중국의 해양환경을 관리함에 있어서 중국은 또한 모든 국가들이 준수해야할 關聯條項의 구속을 받아야 한다. 그러므로 保護法을 제정함에 있어 條項들이 一貫性을 갖게하기 위하여 중국이 가입했거나 합의한 관련 國際協約의 조항들과 一般的으로 承認된 國際法의 原則들에 대하여 충분히 고려한바 있다. 이것은 중국의 海洋環境保護業務의 원활한 추진, 세계의 다른 국가들과의 중국의 接觸增加, 및 세계의 해양을 개발,

활용, 및 보호함에 있어서 人類의 共同課業에 이익이 될 것이다.³⁴⁾

2. 韓國

(1) 韓國의 海洋保全政策

3면이 바다고 둘러싸여 있는 우리나라는 陸地의 3배에 달하는 大陸棚과 12,700 Km의 이용가능한 海岸線을 갖고 있어 漁貝類등의 水産資源은 물론 에너지 資源, 鑛物資源 등 귀중한 海洋資源을 갖고 있다. 이들 해양자원의 개발과 그 이용은 한국이 당면하고 있는 資源難의 해결을 위해 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 그러나 經濟活動의 大規模化, 人口의 增加 및 消費 水準의 향상 등으로 인하여 각종 汚染物質이 직접 또는 간접적인 경로를 통하여 海洋으로 流入되고 있으며, 특히 原油運送 등 海上運送貨物의 증대화 관련하여 船舶으로 부터 배출되고 기름, 廢棄物 등으로 인하여 海洋汚染이 광역적으로 진행되고 있다.³⁵⁾ 한국의 경우 西海岸이 半閉鎖海域임을 특히 유의하여 자연적으로 주어진 沿岸地域을 최대한으로 開發, 利用하면서 해양환경보호의 목적을 달성하려는데 基本目標을 두고 있다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 海洋汚染의 원인을 크게 「陸上으로 부터의 汚染」과 「海上活動에 의한 汚染」으로 구분하여 상이한 접근을 시도하고 있다.³⁶⁾

34) 반폐쇄해 및 지역해의 협력증진은 우리의 공동유산인 해양관리를 달성하는 유효한 방법의 하나가 될 것이다. Our Common Future : World Commission on Environment and Development. (Oxford : Oxford University Press, 1987), p. 265.

35) 예컨대 '83년 유조선 호남 Jade호 사고로 17억6천만원, '85년 천일호 좌초로 40억원, '87년 제1보운호 사고로 70억원, '88년 유조선 경신희 사고로 16억8천7백만원(수협산정요구액)의 피해가 발생했다. 환경보전(환경처, 1988년). : 437.

36) 육상기인오염(land-based pollution)은 우리나라의 경우 수질환경보전법의 효과적인 운영으로 이를 방지할 수 있다는 안이한 생각을 갖고 있는 것 같은데, 1974년의 파리협약(Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land Based Sources) 및 유엔해양법협약이 육상기인오염을 해양오염의 주요 출처로 다루고 있음을 감안할때 내륙하천의 규제와는 별도로 육상기인오염 방지를 위한 모든 필요한 조치를 너무 늦기전에 강구하는 것은 우리나라의 육상기인오염으로 인한 해양환경의 파괴를 사전에 방지하는 유효한 조치가 될 것이다. Peter Hayward, "The Oslo and Paris Commissions", International Journal of Estuarine and Coastal Law(vol. 2, 1990) : 91~100.

우리들의 일상생활에서 발생하는 生活下水와 쓰레기 등의 一般廢棄物, 農業用으로 使用된 農藥 및 化學肥料, 工場, 事業場 등의 생산활동에서 발생하는 産業廢棄物과 廢水 등의 陸上起因汚染物質은 河川이나 下水溝를 통하여 바다로 流入된다. 이러한 陸上起因汚染의 방지는 육지에서의 廢水 및 기타 廢棄物의 管理를 철저히 하면 이러한 오염물질의 해양유입을 효과적으로 방지할 수 있다고 보고 있기 때문에 그런 것인지 아니면 아직까지 그런 問題에 눈을 돌릴 餘력이나 능력이 없어서 그런 것인지는 알 수 없지만 國際的인 一般慣行과는 달리 이에 대한 別로의 대책이나 法規制를 海洋環境保護의 범위에 포함시키지 않고 있다. 따라서 한국의 해양환경보호의 主眼點은 海上活動에 의한 汚染의 防止에 있다.

海上에서 발생하는 오염으로는 船舶의 海難事故에 의한 기름 및 기타 積貨物排出과 선박이 고의적으로 배출하는 火油탱크의 洗淨水, 밸러스트水, 船廢水, 선원들의 일상생활에서 發生하는 廢棄物 및 海底資源의 發展에 따른 기름, 가스, 鑛物로 인한 汚染, 海上工作物 등 해양시설로부터 배출되는 각종 廢棄物投棄에 의한 汚染, 海面埋立에 따른 海水汚染 및 停滯, 過密養殖 등 養殖業에 의한 오염등을 들 수 있다. 이중 특히 尤의할 尤의할 것은 船舶의 海難 事故에 의하여 기름이 海洋에 배출되는 경우로서 다른 경우와 달리 순식간에 廣域적으로 확산되어 水産資源과 海洋活動에 영향을 미쳐 큰 피해를 주고 있다. 船舶과 海洋施設로부터 배출되는 기름, 廢棄物 등 海上에서 發生하는 汚染의 防止對策으로서 중요한 것은 다음과 같다.

① 海域別 水質管理 및 測定網 運營 : 海水의 水質을 효율적으로 管理하기 위해, 82년 9월 1일 海域의 自然地形, 用途 및 陸地로부터의 거리 등에 따라 南海岸일원에 海域別 水質基準을 設定(環境廳 告示 第82~3) 하였으며 83년 10월 15일 이를 全國沿岸으로 擴大設定(環境廳 告示 第83~14) 하였다. 이 基準은 3等級으로 區分하였으며 I等級은 水質이 가장 清潔한 海域으로 水産생물의 서식·산란에 적합한 水질을 말하며 化學的 酸素求量(COD) 1mg/l이하로 하는 것을 II標로 하고 있다. II等級은 海水욕 등 해양에서의 觀光 및 用과 I等級 이외의 水産生物에 적합한 水質을 말하고 化學的 酸素要求量이 2mg/l 이하로 유지하는 것을 目標로 하고 있으며 II等級은 工業用, 船舶의 停泊 등에 이용되는

水質을 말하며 化學的 酸素要求量이 4mg/l 이하로 유지하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 따라 全國27個 沿岸을 沿岸別로 3等級으로 구분하여 191個 測定點에 대하여 정기적으로 水質을 하여 目標水準을 위한 管理에 철저를 기하고 있다.

西海岸에 있는 仁川, 群山, 木浦와 南海岸의 麗水 등의 主要港口 周邊의 海域의 수질은 黃海의 海洋환경에 영향을 미치게 되는데, 群山地方의 海역을 제외하고는 현재까지 별문제가 없는 것으로 나타나 있다. 그러나 서해안지역의 대규모 工業團地의 조성과 干拓事業의 실시가 앞으로 半閉鎖海인 황해에 미치게 될 영향에 예상하고 서해안 開發計劃을 체계적으로 추진할 필요가 있을 것이다.

② 防除技術의 開發 및 防除장치의 확충 : 海洋에서 발생하는 汚染 중에 船舶으로 부터 排出되는 기름, 廢棄物 이외에도 海岸施設 및 宿泊用으로 이용하는 船舶 또는 石油深査를 위한 굴착선 등 다양한 시설이 설치를 들 수 있다.

이러한 해양시설의 運營 및 船舶運 과정에서 각종 汚水, 廢棄物, 기름 등 해양오염의 원인이 되는 有害物質이 발생하여 또한 해양에 유입되게 된다. 따라서 이를 사전에 防止하기 위하여 선박 및 해양시설에 대한 監視團束을 철저히 하고 관련 業者에 대한 에 대한 啓蒙 및 強報活動을 강화하고 있다.

그러나 일단 排出된 오염물질은 신속하게 이를 제거해야만 하는데 이 중에서 특히 문제가 되는 것은 기름 流出時의 防除作業이다. 기름이 유출되었을 경우에는 한꺼번에 넓은 海域에 영향을 미치므로 最短時間內에 확산을 방제하는 조치를 취한 뒤에 신속하게 기름을 회수하거나 또는 소각시켜야 한다. 이를 위해 주요 항구에서 防除裝備 및 藥品을 확보하고 있으며 전 항구로 확대해나갈 것이다. 특히 化學處理에 의한 방제는 약품에 의한 2次 汚染이 문제가 되기도 하므로 상황에 따라 신중하게 사용하여야 하겠다.³⁷⁾

서해안에서는 81년 仁川沿岸에서 貨物船이 좌초되어 대규모 기름流出事故를 일으킨 것을 비롯하여 大小 船舶事故가 빈번히 일어나고 있는데, 이러한 사로는 어쩔수 없이 일어나는 것이라 전적으로 회피하는 것은 불가능하지만 事後處理 課程이 오히려 해양환경에 보다 큰 피해를 가져오지 않도록 防除技術의 개발과

37) 환경보전, op. cit., p. 440.

裝備에 만전을 기할 수 있도록 해야 할 것이다.

③ 關係關聯의 協體制 強化: 현재 해양오염 방제업무는 그 管理機關이 內務部(海洋警察), 水産廳 海運港灣廳 등으로 多元化되어 있다. 따라서 해양오염방지에 관한 종합적인 政策對立 및 관계기관의 協議調整, 방제장비의 共同活用, 規制機關간의 보다 유기적인 協體制가 필요하다.³⁸⁾

④ 國際協力強化: 海水는 일정한 곳에 정지되어 있는 것이 아니라 바람, 潮流에 따라 이동하고 있으며, 해양으로 유입된 汚染物質 역시 이동하므로 어느 特定國家만의 오염방지대책으로는 海洋汚染을 효과적으로 방지할 수 없다. 유조선의 사고로 인한 大量的 貨物油의 유출을 포함한 船舶으로 부터의 기름 등의 유출, 기타 産業廢棄物의 해양투기에 의한 오염에 효과적으로 대처하기 위해서는 隣接國家間的 國際協力이 반드시 필요하다. 특히 황해의 오염방지를 효과적으로 관리하기 위해서는 國際立法의 추세에 따라 國內法을 재정비할 필요가 있다.³⁹⁾

한국의 「海洋汚染防止法」은 보다 강화된 國際基準을 국내에 적용함으로써 국제적인 汚染防止策에 부응하고 한국의 해양오염방지업무의 效率化를 기하기 위해서는 전반적인 체계적 가정을 하루 속히 해야 할 것이다.

(2) 「海洋汚染防止法」의 主內容

1977년 12월 31일에 法律 第3097號로 제정되어, 1981년과 1986에 改正되었으며(1986. 12. 31. 法律 第3905號), 1990년 12월에 정부에 의하여 제출된 「海洋汚染防止法律案」은 全文 880條와 附則 13條로 구성되어 있는데, 舊法 제6장의 「紛爭調整 및 被害報償」에 관한 규정이 삭제된 것과 附則이 강화된 것 이외에는

38) 대부분의 국가에서도 유사한 문제에 직면하고 있는데, 그 이유는 관계기관간의 상호협력이 결여된 상대적으로 독립된 기관이 한정적인 업무만을 다루려는데 근본문제가 있다. 자연자원의 관리와 환경보호의 업무를 다루는 부서가 경제문제를 다루는 책임을 지고있는 부서와 제도적으로 분리되어 있다는 기현상이 이를 잘 말해주는 것이다. Our Common Future, pp. 9~10.

39) 유엔해양법협약에 정식으로 가입하지는 않았지만 우리나라도 머지않아 동협약이 규정하고 있는 ①육상기인오염, ②선박, ③투기, ④해저개발, 및 ⑤대기오염 등에 의한 해양오염의 모든 국면에 대처할 수 있는 해양오염방지법의 체계화가 필요할 것이다.

接近方法上の 근본적인 差異點을 발견할 수 없다. 제1장 總則의 규정에 제2장의 「船舶으로부터의 기름·有害液體物質等 또는 廢棄物의 排出物의 排出規制」, 제3장의 「船舶의 海洋汚染防止設備등의 檢査등」, 제4장의 「海洋設로부터 기름·有害液體物質 또는 廢棄物의 排出規制」에 관한 규정은 國際立法의 일반적 추세와는 달리 船舶 등 海洋活動으로 인한 汚染만을 다루고 있다는 점에서 한국의 해양오염방지법의 限界點을 발견할 수 있을 것이다. 동 법안의 「提案理由」에서도 분명히 밝히고 있듯이 이번의 法改正은 國際立法의 추세에 따라 全般的으로 개정하려는 것이 아니라 「最大量油類汚染事故가 發生함에 따라 이에 効果的으로 對處하기 위하여 기름 流出事故의 防除 및 防除獎備에 관한 規定을 強化하는 한편, 主要國家에서 수락·채택하고 있는 國際汚染防止協約상의 有害液體物質에 관한 각종 規制措置를 이 법에 受容하는등 未備點을 補完함으로써 海洋汚染의 방지에 이바지하려는 것」이라는 점에서 舊法의 基本立場에서 크게 벗어나고 있지 못함을 알 수 있다.

한국의 「海洋開發基本法」(1987. 12. 4. 法律 第3983號) 제10조(海洋環境의 보전)는 「政府는 쾌적한 海洋環境을 보전·관리하기 위하여 海洋開發事業이 海洋環境에 미치는 영향의 分析·評價, 海洋環境 惡化要因의 防止·際去 및 環境汚染海域의 原狀恢復을 위하여 필요한 對策을 강구하여야한다」고 규정하여 해양 개발로 인하여 야기될 수 있는 해양환경에 대한 피해를 감축시키는 방안을 강구하고 있다.

IV. 中國과 韓國의 黃海汚染防止協力

중국과 한국은 현재 正式으로 國交가 樹立되어 있지 않은 상태에 있으므로 海洋法上的 여러 問題點들, 특히 領海의 範圍, 大陸棚의 限界設定, 經濟水域과 관련 문제 등 아직도 兩國 간에는 앞으로 解決을 해야할 여러가지 문제들이 未解決狀態로 남아있다. 더 나아가서 半閉鎖海인 黃海의 오염방지를 위하여 앞으로 양국간에 해결해야 할 사항들이 어떤 것이어야 하는 문제를 다루는 것은 극히 추상적이며 一方의 일 수 밖에 없다. 그러나 해양환경오염의 문제가 全世

界的인 問題로 탈바꿈 하고 있는 現시점에서 이를 관련 當該國家 간의 效果的인 地域協力로 解決하는 것이 世界적인 海洋오염의 擴散을 防止하는데 바람직한 방법이 될 수 있다는 것을 염두에 두고 兩國간의 地域協力の 可能性을 해볼 필요가 있을 것이다.⁴⁰⁾

첫째로, 양국은 政治體制와 經濟發展의 段階에 있어 큰 차이점을 보여주고 있다. 중국은 共產政權의 樹立후 社會注意經濟의 等分配의 실현에 주력하여 經濟發展 보다는 社會正義의 성취를 制度的으로 뒷받침 하는데 전력해왔기 때문에 國土의 開發이나 資源의 효율적 활용이라는 문제에 대해서는 별로 신경을 쓸 여지가 없었다. 그러나 10여년 전부터 部分的으로 資本主義의 經濟發展政策에 유사한 開放體制로의 轉換을 試圖하면서 産業化의 初期段階에 돌입하여 경제 발전의 加速化에 따르는 여러가지 문제점 直面하게 되고 지금까지 등한히 다루어온 國土의 生産資源으로서의 潛在性에 대하여 눈을 돌리게 되었다. 더 나아가서 중국과 같이 거대한 人口와 방대한 소비를 하면서 개인당 작은 土地面積을 갖고 있는 경우에는 바다의 開發과 活用이 비교적 낮은 投資로 중요한 에너지, 原料, 및 기타의 社會經濟的 便益을 산출할 수 있다고 보아 海洋事業을 추진하고 海洋환경과 資源을 最大限으로 그리고 합리적으로 활용하는 것이 대단히 중요 하며 중국 의 社會主義的 現代化推進의 주요 국면이 되고 있다. 이에 반하여 한국 의 경우는 중국보다 産業化의 推進에 훨씬 앞서고 있으며 괄목할만한 經濟發展을 時日內에 이룩하여 중국이 中進國의 經濟發展 모델로 한국을 첫손에 꼽고 있다고 할 정도이다.

둘째, 陸上起因汚染이나 廢棄物의 投棄 등은 중국이나 한국 의 管轄權下에 있는 海域의 경우 國內법의 立法強化 및 效率的인 體制의 확충으로 解決可能한 무제라 볼 수 있으며, 船舶에 의한 汚染은 양국 의 協力에 의하여 公海上에서도 效果的으로

40) 유엔해양법협약 제123조는 폐쇄해 및 반폐쇄해에 면한 국가간의 협력으로서 「(가)해양생물자원의 관리, 보존, 탐사 및 이용의 조정 : (나)해양환경의 보호 및 보존에 관한 권리의무시행의 조정 : (다)과학조사정책의 조정 및 적절한 경우 해역에 공동과학조사계획의 실시 : (라)적절한 경우, 보존의 규정을 시행함에 있어 상호협력을 위한 다른 이해관계국 또는 국제조직의 초청」 등을 규정하고 있다. 유엔해양법협약 국문번역본, p. 64.

管理할 수 있다고 본다. 그러나 양국간에 가장 紛爭의 소지가 될 수 있는 분야는 大陸棚地域에 있어서의 「海底의 探査 및 開發」활동으로 인한 汚染의 경우인데, 이것은 汚染自體 보다는 그러한 深査 및 開發이 가져다 줄 수 있는 잠재적인 獨占 또는 分占하려는 데서 생길 수 있는 紛爭의 가능성이라 하겠다. 아직도 양국간에 大陸棚의 이루어지지 않은 現狀態에서 볼 때 石油와 같은 資源이 황해의 대륙붕에서 발견되어 중국이나 한국의 어느 일방이 이를 전부 채굴해버리는 사태가 발생할 때는 어떠한 문제가 발생할지 예측할 수 없다. 특히 중국은 연안해의 해양자원, 특히 기름 등 에너지자원의 개발에 역점을 두고 있는 점을 감안할 때 양국간에 중대한 紛爭으로 까지 발전할 수 있는 可能性을 전혀 배제할 수는 없을 것이다.

셋째, 大氣를 통한 汚染은 아직 명확히 확정된 바도 없으며 중국의 「海洋汚染保護法」이나 한국의 「海洋汚染防止法」이 전혀 언급하고 있지 않지만, 中國沿岸의 工業地域, 특히 山東半島의 工業化가 가속화시키고 있는 大氣汚染物質이 韓半島에 까지 영향을 미치고 있는 바 그러한 오염물질로 인한 黃海의 汚染 可能性을 전혀 배제할 수는 없을 것이다. 그러므로 大氣汚染物質로 인한 해양 오염문제로 양국간의 협력의 대상이 될 것이다.

넷째, 해양오염의 防除技術의 共同開發도 장기적으로 볼 때에는 황해의 해양 환경을 보호함에 있어 정치적 또는 법적인 협력관계 못지않게 重要的 意味를 갖는다고 할 수 있다. 중국은 비록 經濟發展에 있어서는 한국보다 後進國에 속하지만, 방제기술과 관련된 人力의 속성이나 技術發達에 있어 반드시 한국보다 뒤떨어질 것이라고 속단해서는 안될 것이다.

V. 結 論

이상에서 살펴본 바와 같이 중국과 한국은 黃海의 汚染防止를 위하여 共同協力を 할 필요가 있으며, 그러한 協力關係의 樹立은 양국간의 國교가 수립되기 이전이라고 우선 황해의 오염방지에 관심이 있는 학자들을 포함하는 民間次元의

理解增進과 意見交換을 유도하는 것도 한 방법이 될 것이다.⁴¹⁾ 현재까지는 양국 모두 해양보호의 중요성은 일정하면서도 양국간의 協力 필요성은 별로 절감하고 있는 것 같지 않으며, 또한 그럴만한 절박한 계기도 조성된 바 없기 때문에 그렇지 양국의 海岸開發이 좀더 대규모로 진행되고 그에 따라 황해의 오염이 현재화는 비교가 되지 않을 정도로 확산된다면 兩國의 地域協力은 不可避할수 밖에 없을 것이므로 이에 대비한 事前研究와 조사를 지금부터 체계적으로 진행해야 할 것이다.

41) 이러한 방법은 환경정책결정에 있어서 전문가들의 의견을 반영할 수 있으며 비정부기관 또는 민간차원의 정책결정참여의 길을 열어주는 한 방법이 될 수 있다는 점에서 그 가능성을 과소평가할 수는 없을 것이다.