

중국발 초미세먼지 피해에 대한 법적 대응은 가능한가?

[글] 장한별 센터장 tasmanian@koti.re.kr
한국교통연구원 교통법제연구센터

중국에서 넘어오는 미세먼지, 법은 무엇을 할 수 있나?

올해 초 서울 시민들은 악화된 공기 질 때문에 많은 고통을 받았다. 1분기 서울의 초미세먼지(PM2.5) 평균 농도는 $32\mu\text{m}/\text{m}^3$ 으로, 지난 2년 동안의 평균 농도인 $28\mu\text{m}/\text{m}^3$ 보다 $6\mu\text{m}/\text{m}^3$ 나 더 심해졌고, 초미세먼지 '나쁨' 일수도 크게 증가했다. 한편 세계은행 통계¹에 따르면 2010년 이후 중국의 연평균 초미세먼지 평균농도는 WHO 권고기준($10\mu\text{m}/\text{m}^3$)을 훨씬 상회하는 $56.8\sim 58.4\mu\text{m}/\text{m}^3$ 수준이다. 이러한 중국발 대기오염 물질이 북서풍(겨울)과 편서풍(봄·가을)을 타고 이동하여 서울 및 수도권의 공기 질은 계속 악화되고 있다.

이에 대한 실증적인 연구는 이미 다각적으로 진행되고 있으며, 우리나라 공기의 질을 저하시키는 전체 오염원 중 중국발 대기오염 물질의 비중에 대한 연구도 이루어지고 있다. 그렇다면 연구조사가 명시화되었을 때 우리나라가 중국에 취할 수 있는 대응방안에 대해서도 생각해볼 필요가 있다. 물론 천만 서울시민과 수도권 주민들이 바라는 바, 대기오염 피해를 막을 수 있는 최선의 방법은 중국 정부가 나서서 대기오염 물질의 배출기준을 엄격하게 관리하고 저감시설에 투자하는 것이다. 하지만 우리 정부나 지자체가 중국에 그러한 요구를 하는 것은 중국의 배타적인 주권을 침해하는 행위이다.

¹ <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.PM25.MC.M3?end=2015&locations=CN-KR&start=2007&view=chart>

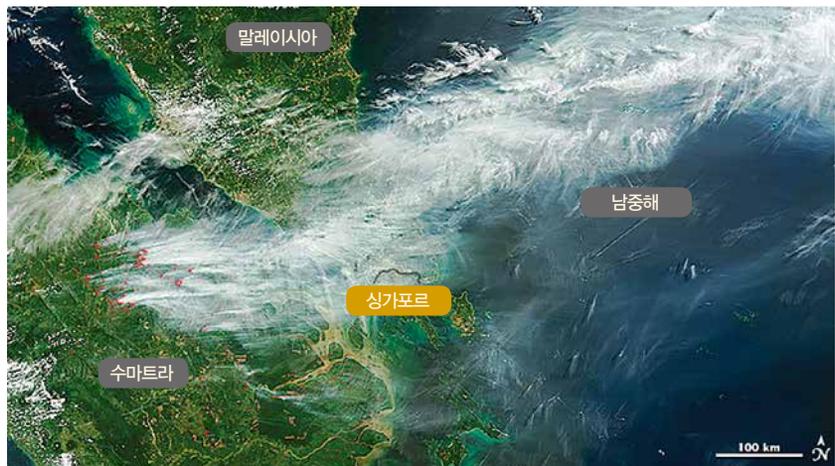
그렇다면 대기오염 피해를 이유로 국제법상의 청구권을 행사할 수도 있을까? 이 글은 시민들이 던질 수 있는 질문, 즉 ‘대한민국의 사법권이 미치는 범위 밖에서 발생한 환경과괴 행위로 인해 국민들이 받고 있는 대기오염 피해에 대해서 외국의 가해자에게 민형사상 책임을 물을 수 있는 법적 제도가 있는가?’라는 질문에 대한 긴 답변이다. 먼저 해외의 입법 사례, 국제법과 국제기구의 협약안을 통해 법률적 대응방법과 가능성을 살펴보고, 현실적으로 우리가 선택할 수 있는 방법을 검토하고자 한다.

대기오염 피해로 법적 대응에 나선 싱가포르

인도네시아의 주요 수출품목은 종이와 펄프 그리고 팜유(Palm Oil)로, 이를 생산하기 위한 조림(造林) 공간과 농장을 조성하기 위해 지속적으로 열대우림을 파괴하고 있다. 게다가 열대우림을 벌채하기 위해 놓은 산불이 이탄(泥炭) 지대²를 만나면 지표면의 불이 꺼진 뒤에도 지하에서는 마른 이탄이 계속 타들어가 수 개월 동안 짙은 연기를 유발한다.

2013년 6월, 인도네시아의 수마트라 섬에서 거대한 산불이 발생하였다. 그로 인해 형성된 엄청난 양의 연무(haze, 煙霧)가 인도양에서 불어오는 편서풍을 타고 말레이시아 남부와 싱가포르로 이동하였다. 2013년 6월 19일 NASA가 촬영한 위성사진이 그 경로를 보여주고 있다. <그림 1 참조>

그림 1 2013년 발생한 수마트라 섬의 산불로 인한 대기오염 확산 경로



2

이탄(泥炭) 지대: 토탄(土炭) 지대라고도 하며, 주로 저습지나 배후습지 등에서 퇴적된 퇴적물로서 생물의 유체가 불완전 분해된 물질이 퇴적된 지대(자연지리학사전, 2006, 한국지리정보회 정의 참고)

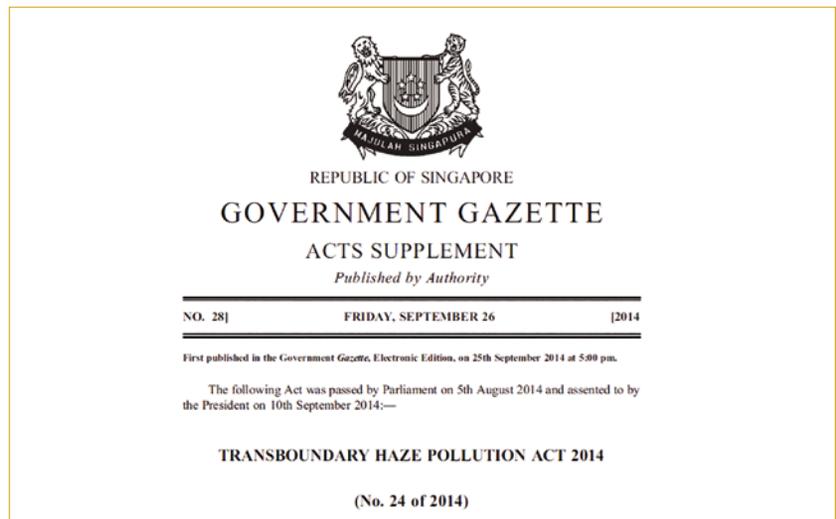
자료 <https://foreignpolicyblogs.com>

산불이 불리일으킨 연무로 인해 인근 국가인 말레이시아는 국가비상사태를 선포했고, 싱가포르의 야외활동이 전면 금지되어 관광산업이 중단되다시피 했다. 게다가 짙은 연기로 인해 말라카 해협을 통과하는 선박들의 운항속도가 느려지고 항공기의 이착륙이 지연되는 등 물류산업에도 막대한 피해가 발생하였다. 이에 인도네시아의 수실로 밤방 유도요노 대통령은 공식적으로 사과했지만, 인도네시아의 산불이 주변국에 끼친 피해는 몇 년 단위로 반복되는 고질적인 문제였다.

이처럼 호된 대기오염 피해를 경험한 이후 싱가포르 의회는 인도네시아발 대기오염 물질의 월경(越境)으로 인한 피해를 방지하기 위해 2014년 8월 5일 ‘초국경 헤이즈 오염법(Transboundary Haze Pollution Act)’을 의결, 같은 해 9월 26일 공포하였다. <그림2 참조>

24개 조문으로 된 이 법률의 핵심은 제2장에 있다. 그 가운데 제5조는 싱가포르 정부가 싱가포르 영토 내외를 막론하고 대기오염을 직접 유발하였거나 교사·방조한 자연인 또는 법인에 대해 1일당 10만 싱가포르달러, 최대 200만 싱가포르달러의 벌금형을 부과하는 형사처벌이 가능하다고 명시하였다. 또한 제6조는 대기오염 행위가 외국에서 발생하여 해당국 법원이 관할하는 사건이더라도 대기오염의 피해자가 불법행위 책임에 근거한 민사상 손해배상 청구소송을 싱가포르 법원에 제소할 수 있다고 규정하였다.

그림2 Transboundary Haze Pollution Act 2014 관보 고시문 표지



자료 <http://statutes.agc.gov.sg>

이 법률의 적용대상은 싱가포르 내 자연인과 법인이기 때문에 인도네시아와 같은 주권국가에 대한 직접적인 구속력이 없다. 다만 이 법을 근거로 싱가포르 정부는 세계 최대의 제지회사 중 하나인 아시아펄프앤페이퍼그룹(Asia Pulp and Paper Group)을 비롯한 6개의 인도네시아 회사에게 각각 산불피해 방지 노력 실적에 대한 자료를 요구하였다.³ 이 절차는 6개 회사의 싱가포르 사무소에 벌금을 부과하기 위한 전 단계로 해석된다. 이에 대해 인도네시아 법무부는 자국 내 기업에 대한 자료 요구는 인도네시아의 주권을 침해하는 행위라며 강력하게 반발하였다.

그렇다면 대한민국도 싱가포르와 같은 법적 대응이 가능할까? 중국이 대기오염 물질을 내뿜는 기업을 방치하고 있음을 이유로, 국내 법률을 재·개정하여 중국의 오염물질 배출기업에 대해 벌금을 부과하고 손해배상 책임을 청구할 수 있을까?

국경을 넘는 미세먼지, 국경을 못 넘는 법률

이렇듯 법률을 재·개정하여 관리를 소홀히 한 외국 기업에게 책임과 예방의 의무를 지운 싱가포르의 ‘초국경 헤이즈 오염법’은 우리의 대기오염 환경 대응에 시사점을 안겨준다. 그러나 이에 앞서 살펴봐야 할 법률적 개념들이 있다.

우선 국가 간의 ‘관할(管轄, Jurisdiction)’ 개념을 점검해야 한다. 관할이란 특정한 사건에 대하여 어떤 법원이 재판권을 행사할 것인지 장소적 적용범위를 정한 것이다. 국제법의 법언(法言) 가운데 “어떠한 국가도 다른 국가에 대하여 관할권을 행사할 수 없다(par in parem non habet imperium)”는 말이 있다. 다시 말해 주권국가는 타국의 주권적 이해를 존중하여 간섭적인 관할권 행사를 자제해야 한다는 뜻이다.

따라서 어떤 국가가 일방적으로 자국법을 역외에 적용할 때 그로 인해 자국의 이익을 침해받는 국가는 외교적 항의, 법적 의견서(Amicus Curiae) 제출, 대항입법의 제정(자국민에게 역외 적용된 외국의 법률에 복종하지 말 것을 규정하는 법률 제정), 외국 법원에 대한 문서제출 금지, 외국 판결의 불승인 및 집행거부 등의 방법으로 타국의 관할권 행사를 사실상 무력화시킬 수 있다.

그러나 세계주의에 입각한 ‘보편적 관할’이 적용되는 경우가 있다.

³ <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/singapore-aims-to-prosecute-indonesian-polluters-under-haze-law-masagos-zulkifli>

형사사건의 관할을 정하는 원칙에는 속지주의, 속인주의, 기국주의, 보호주의, 세계주의의 여섯 가지가 있다. 앞의 싱가포르 법률처럼 외국인이 외국에서 범한 범죄를 형사적으로 처벌할 수 있는 경우는 '세계주의'의 원칙에 따른 경우에만 가능하다.

대한민국의 경우, 형법 제5조에 명시된 죄와 형법 제296조의 2에 명시된 내란과 외환, 위조지폐 제조, 약취·유인 및 인신매매의 죄, 테러방지법 제19조에 따라 테러단체를 구성하거나 지원한 경우에는 외국에서 그 죄를 범한 외국인도 국내법으로 처벌할 수 있다. 이처럼 국제공동체 전체의 이익을 보호하기 위해 노예제와 인신매매 등 인류의 보편관념에 반하는 중대한 범죄에 한하여 예외적으로 보편적 관할권(Universal Jurisdiction)이 인정된다.

이러한 국제법 기준으로 보면, 이웃 나라의 기업이 발생시킨 대기오염 피해를 이유로 피해국 법원이 보편적 관할권을 행사하여 형사소추하기란 어렵다. 설령 자국 법원이 그러한 판결을 내렸더라도 현실적으로는 형벌을 집행할 수 없기 때문에 집행불능이 예상된다. 물론 자국 법원의 권위는 실추될 수밖에 없다.

원래 외국적 요소가 있는 법률관계에서 관할에 대한 원칙과 준거법은 국제사법이 규율하고 있다. 국제사법은 외국 법원이 재판할 것을 거부하여 외국의 어느 법원에 의하여도 사법적 구제를 받을 수 없는 경우에는 대한민국 민사소송법의 토지 관할 규정에 의하여 예외적으로 국내 법원에 국제재판 관할권이 성립한다고 인정하고 있다. 또한 같은 법 32조 제1항은 “불법행위는 그 행위가 행하여진 곳의 법에 의한다”라고 규정하고 있다. 즉 사법권의 독립이 중대하게 침해된 상황이거나 근대적 재판제도가 확립되어 있지 않은 등 불법행위가 발생한 국가의 사법적 구제를 기대하기 어려운 예외적인 경우여야 한다. 그렇지 않고서는 외국에서 발생한 외국인의 대기오염 물질의 배출과 같은 불법행위에 대한 손해배상을 청구하는 민사소송에 있어서 국내 법원의 관할을 인정하기란 어렵다.

만약 이러한 경우 국내 법원에 관할을 인정하는 법률을 제정했다고 해보자. 그러면 상호주의의 원칙에 따라 상대국도 대한민국 내에서 발생한 대한민국 국민의 행위에 대해 민사상 책임을 묻는 상황이 발생할 수 있다. 결국 법으로 해결하는 방법은 한계가 있을 수밖에 없다. 그렇다면 국가들이 상호 협력하여 만드는 조약은 어떻게?

다자조약은 환경문제를 해결할 수 있을까?

지지부진한 범세계적 다자조약

국제법이 성립하고 국가 간 교류가 증가하면서 인류는 국제기구가 주도하는 다자조약의 형태로 국제적인 문제를 통일적으로 규율하고자 노력해왔다. 무역 분야의 세계무역기구(WTO), 항공 분야의 국제민간항공기구(ICAO), 보건 분야의 세계보건기구(WHO)는 그 좋은 본보기라고 할 수 있다.

마찬가지로 국제환경법 분야에서도 세계적인 다자조약과 이를 관장하는 국제기구를 설립하려는 움직임이 있었다. UN의 산하기구인 국제법위원회(International Law Commission, ILC)는 1973년 ‘Resolution 3071’에 근거하여 초국경적인 환경 피해에 대한 보상 또는 배상 문제를 통일적으로 규율하기 위해 ‘국제법상 금지되지 않는 행위로 인한 피해에 대한 국제적인 책임에 관한 조약(International liability for injurious consequences arising out of acts not prohibited by international law)안’을 마련하기로 했다. 하지만 현재까지는 예방에 대한 19개 조문만 작성되어 있다. 한편 ILC는 2002년부터 위험행위로 인해 발생한 월경(越境) 피해의 국제적 책임에 대한 조약안을 만들겠다고 했으나 아직도 진행 중에 있다.⁴ 이러한 지지부진한 상황을 볼 때, 향후 10년 내에 조약안이 확정되고 발효되기란 현실적으로 불가능하다. 결국 현 상황에서 범세계적인 다자조약에 의한 해결은 기대하기 어렵다.

북유럽 산성비 문제를 해결한 지역 내 다자조약

다만 지역 내 다자조약을 통해 국경을 넘은 대기오염 문제를 해결한 유럽의 사례가 있다. 1950년대부터 독일 북부 중화학공업 지대가 발전하면서 아황산가스 등의 오염물질이 공장에서 배출되었다. 이러한 오염원들은 기류를 타고 북쪽으로 올라가 스웨덴 등 스칸디나비아 반도 국가를 중심으로 한 북유럽 국가들의 삼림을 파괴하는 피해를 낳았다. 이산화황 성분이 포함된 산성비가 주된 원인이었다. 그러자 1975년 스웨덴 등 북유럽 국가의 대표들은 국경을 넘는 대기오염 문제를 공식적으로 제기하였다. 이후 OECD 주도 아래 11개국이 참여하는 ‘대기오염 물질의 장거리 이동에 관한 협동 기술 프로그램’⁵으로써 과학적 사실에 입각한 객관적인 진단에 집중하였다.

그 결과 1979년 스위스 제네바에서 31개 국가가 당사국으로 가입한 지역 내 다자조약인 ‘월경성 장거리 이동 대기오염 물질에 관한 협약(The Convention on

⁴ <http://legal.un.org/ilc/guide/9.shtml>

⁵ OECD Cooperative Technical Program to Measure the Long-Range Transport of Air Pollution

Long-range Transboundary Air Pollution, CLRTAP)⁶이 체결되었고, 1983년 발효되었다.

CLRTAP는 일회적인 합의로 그치지 않고, 제네바의정서(1984)로부터 예테보리의정서(1999)까지 총 6개 의정서를 이끌어냈다. 이 과정에서 측정소 설치, 비용 분담, 감축 목표와 기준연도 설정, 배출권한의 거래 등 단계적 협력을 이뤄냄으로써 국경을 넘는 대기오염 물질에 관한 문제 해결에 좋은 선례를 보여주고 있다.

한·중 양자조약? 한·중·일 다자협력!

오염원의 정확한 실체는 밝혀지지 않았지만, 중국에서 발생하는 초미세먼지와 각종 대기오염 물질로 인해 대한민국이 대기오염 피해를 겪고 있음은 부인할 수 없는 사실이다. 하지만 중국은 대한민국이 최대의 무역수지 흑자를 기록하고 있는 제1의 무역상대국이고, 대한민국은 북핵문제 등 정치적 사안에 대하여 중국정부의 외교적 협력을 기대하는 입장이다.

이러한 상황을 고려할 때, 중국발 대기오염 물질로 인한 피해를 저감하기 위해 우리 정부가 중국과의 양자조약 체결을 시도한다면 대한민국에 불리하게 이루어질 가능성이 높다. 만약 1970년대 스웨덴이 산성비 문제의 해결을 위해 서독과 양자조약 체결을 모색했다면 CLRTAP 체제 아래 이뤄온 성과, 즉 현재의 감축 수준과 공평한 비용 분담을 성취하지 못했을 것이다.

싱가포르의 케이스를 적용하기에도 무리가 있다. 우선 한국은 싱가포르처럼 역내 무역 중심지인 도시국가가 아니다. 서울시 정도의 크기인 싱가포르는 인도네시아와 외교관계가 악화되더라도 막대한 피해가 따르지는 않는다. 더욱이 인도네시아는 세계적으로 중요한 해상운송로에 위치한 싱가포르에 대해 해상봉쇄 등의 군사적 조치를 취할 수 없다. 그리고 인도네시아 기업들이 동남아시아의 금융 및 법률중심지인 싱가포르에 진출하지 못하면 국제경쟁력에 제약이 따르게 된다. 반면 사드 배치 문제로 인한 보복조치의 사례가 보여주듯, 중국과 한국의 관계에서 중국에 대한 우리의 레버리지, 즉 지렛대 효과는 매우 적다. 이것이 우리가 지역 내 다자조약을 통한 대기오염 문제 해결에 집중해야 하는 이유이다.

앞서 살펴본 것처럼, 중국발 초미세먼지와 같은 국경을 넘는 대기오염물질 문제를 해결하기 위해서 우리가 현실적으로 선택할 수 있는 방식은 지역 내 다자조약을 통한 국제협력이다. 특히 초미세먼지 등의 대기오염 물질의 배출원과 배

⁶ <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.e.pdf>

출량을 정확히 측정할 수 있는 측정시설을 설치하고 측정한 데이터를 공유하는 협력체계를 구축하는 것이 선행되어야 한다. 이미 우리나라는 1995년 동북아시아 지역 장거리 대기오염물질 공동조사사업(Long-Range Transboundary Air Pollutants in Northeast Asia, LTP)을 제안한 바 있다. 그리고 1999년부터 현재까지 한·중·일 3개국은 현재 총 4단계에 걸쳐 사업을 진행 중이다. 그러나 가장 선행되어야 하는 대기오염 물질의 배출원과 배출량의 정확한 추정을 위한 초미세먼지 집중측정 지점은 8개소에 불과하다. 따라서 LTP의 공동조사사업을 WHO나 UN아시아태평양경제사회위원회(UNESCAP)와 같은 공신력 있는 국제기구가 사무국의 역할을 담당하도록 하여 협력의 수준을 격상시킬 필요가 있다.

물론 CLRTAP의 경우 주된 오염원 배출국가는 서독이었던 반면, 중국은 미국에 버금가는 강대국이기 때문에 지역 내 다자협력에 참여할 유인이 적다. 또한 CLRTAP는 북유럽의 여러 나라들이 육상으로 국경을 맞대고 있고 각 분야별 교류와 국제협력의 전통이 축적된 토대에서 이루어진 바, 이 경우를 동아시아의 현실에 그대로 적용하기는 어렵다. 하지만 대한민국 헌법 제35조 제1항에 따르면, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리가 있고 국가는 이를 위해 노력할 의무가 있다. 따라서 서울시나 정부는 매년 대기오염으로 고통받고 있는 국민들의 절실한 요구에 따라 중국이 참여하는 장거리 이동 대기오염 물질에 대한 해결을 위한 지역 내 다자조약 체결에 주도적인 역할을 맡아야 한다. **W**

참고문헌

- 김훈상, 2013, 해외건설의 블루오션, 도시개발사업, 포스코경영연구소 보고서
- 김영석, 2014, 국제형사법 관련 우리나라의 주요판례 검토, 서울국제법연구원, 제21 권 제2호, 2014.12, 23-52
- 박영길, 2009, 국제법상 보편적 관할권 개념의 재검토, 인하대학교 법학연구소, 법학연구 12(3), 2009.12, 339-377
- 박병도, 2004, 국제범죄에 대한 보편관할권, 대한국제법학회, 국제법학회논총 49(2), 2004.8, 175-200
- 정서용, 2010, 국제 환경 거버넌스, 비국가 행위자 그리고 국제법, 서울국제법연구원, 서울국제법연구 17(2), 2010.12, 19-33
- 정서용, 2006, 동북아시아 환경오염문제의 효율적 해결과 국제법상 정책적 접근방법, 대한국제법학회, 국제법학회논총 51(3), 2006.12, 69-89
- 서철원, 2003, 국제법상 금지되지 않은 행위로 인한 환경피해에 대한 국가책임, 숭실대학교 법학연구소, 법학논총 13, 2003.2, 137-149
- 성재호, 2001, 인접국 오염원에 의한 환경피해의 국제법적 구제, 대한국제법학회, 국제법학회논총 46(2), 2001.8, 97-111
- 최준영, 2017, 월경성 장거리이동 대기오염물질에 관한 협약(CLRAP)과 초미세먼지 해결을 위한 국제 협력방안, 국회입법조사처, 이슈와 논점 제1296호(2017.4.12)
- 경향신문, 올 1~3월 초미세먼지 최근 3년간 가장 나빴다, 2017.4.7.
- The Straits Times, Singapore aims to prosecute Indonesian polluters under haze law: Masagos Zulkifli, , 2016.6.10.
- 세계은행 데이터 홈페이지[<https://data.worldbank.org>]
- 포린폴리시 어쓰시어이션 블로그 홈페이지[<https://foreignpolicyblogs.com>]
- 국제법위원회, 국제연합 홈페이지[<http://legal.un.org/ilc.shtml>]