

# 국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회  
 편집위원장 박배근 교수 (부산대학교)  
 편집위원 김성원 교수 (한양대학교)  
 이기범 교수 (연세대학교)  
 오선영 교수 (충실대학교)  
 김현정 교수 (연세대학교)  
 투고문의 ksilbrief@gmail.com  
 웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

## 유엔 플라스틱 협약의 논의 동향 및 시사점

한국해양수산개발원 박수진 연구위원



사진 출처: <https://greenium.kr/기후변화-정책-unea-플라스틱-협약/>

유엔환경계획(UNEP)은 기후변화, 생물다양성의 손실과 함께 인류의 생존을 위협하는 3대 요인으로 플라스틱 오염을 지적하고 있다. 전 세계적으로 1분마다 100만 개의 플라스틱 병이 소비되고 매년 최대 5조 개의 비닐봉지가 사용되고 있다. 특히, 2020년 기준으로 전 세계 해양플라스틱 폐기물의 80%가 육상 오염원에서 기인하고 있는 반면 플라스틱의 재활용 비율은 9% 수준에 머물고 있어 플라스틱 오염은 해양환경과 인간건강을 위협하는 중요한 요인이 되고 있다.

이에 2022년에 개최된 제5차 유엔환경총회(UNEA)는 2024년까지 ‘해양플라스틱 문제를 포함한 플라스틱 오염 종식을 위한 법적 구속력을 갖는 국제협약(End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument)’의 문안협상을 완료한다는 내용의 결의문(Res.5/14)을 채택하였다.

2023년 11월 13일부터 11월 19일까지 케냐 나이로비에서 제3차 정부간협상위원회(Intergovernmental Negotiation Committee, 이하 INC)가 개최되었다. 앞으로 2024년 4월 캐나다 오타와에서 개최되는 제4차 정부간협상위원회(INC-4)를 거쳐, 2024년 11월 25일부터 우리나라 부산에서 마지막 협상회의인 제5차 정부간협상위원회(INC-5)가 개최될 예정이다. 이에 유엔 플라스틱 협약 성안협상의 논의 경과와 주요 내용을 간략히 살펴보고자 한다.

### 1. 플라스틱 오염의 심각성과 국제사회의 대응 노력

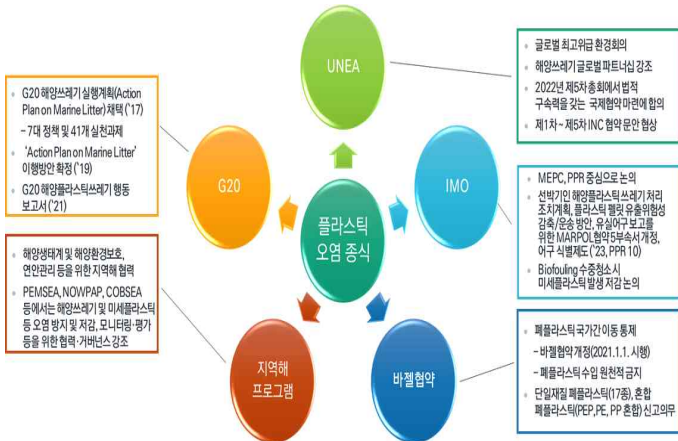
전 세계적으로 매년 4억 톤의 플라스틱 폐기물이 발생하고 있으며 지난 20년간 플라스틱 생산과 폐기물의 발생량은 약 2배 증가하였다. 만약 현재 속도로 플라스틱을 생산·소비한다면 2060년에는 10억 1,400만 톤의 플라스틱 폐기물이 발생할 것으로 전망된다. 2020년 OECD가 발표한 바에 따르면, 2060년에는

2020년 대비 플라스틱 생산량과 플라스틱 폐기물량이 3배가 증가하고, 플라스틱 폐기물의 해양 유출은 2배가 증가할 것으로 예상된다.

플라스틱 오염문제는 기후위기 대응 또는 탄소중립과도 밀접하게 관련이 있다. 2030년까지 전 세계적으로 생산되는 섬유의 4분의 3이 화석연료로 만들어지는 합성섬유, 주로 폴리에스터 섬유가 될 것으로 예상되며, 일회용 플라스틱의 99%는 화석연료로 만들어질 것이다. 1리터의 플라스틱 병 하나를 생산하는데 1/4리터의 화석연료가 소모되는데, 이는 전 세계 총 석유 생산량의 약 8~10%가 플라스틱 제조에 사용되는 것이다. 요컨대, 플라스틱 및 플라스틱 제품은 전 생애주기에 걸쳐 온실가스를 배출하기 때문에 우리가 아무런 조치를 취하지 않으면 플라스틱의 생산, 재활용, 소각으로 인한 온실가스 배출은 2040년에는 파리협정상 총 배출허용량의 19%까지 차지할 것으로 전망된다.

이러한 심각한 플라스틱 오염에 대응하기 위해 국제사회는 유해 폐기물의 국가간 이동을 규제하는 바젤협약, G20의 ‘해양쓰레기 실행계획(Action Plan on Marine Litter)’, 유엔환경총회(UNEA), 국제해사기구(IMO) 등 다양한 국제협약 및 협의체, 국제기구와 동아시아해양환경관리협력기구(PEMSEA), 북서태평양보전실천계획(NOWPAP), 동아시아해역조정기구(COBSEA) 등 지역해 프로그램, 그리고 OECD, UNEP 등을 통해 노력을 기울여 오고 있다.(그림1 참조)

〈그림 1〉 플라스틱 오염에 관한 다자적·지역적 대응



박수진(2023), 제4차 글로벌공해역 포럼 세미나 자료집

특히, 2022년 2월 케냐 나이로비에서 개최된 제5차 유엔환경총회(UNEA)에서는 ‘플라스틱 오염을 증식

시키기 위한 법적 구속력을 갖는 국제협약에 관한 결의안(UNEA Res. 5/14)’을 채택하였고, 이는 국제사회가 플라스틱 오염을 종식시키기 위한 국제협약 성안을 위한 본격적인 행보를 시작하는 첫걸음이 되었다.

## II. 유엔 플라스틱 협약 성안 주요 과정 및 쟁점

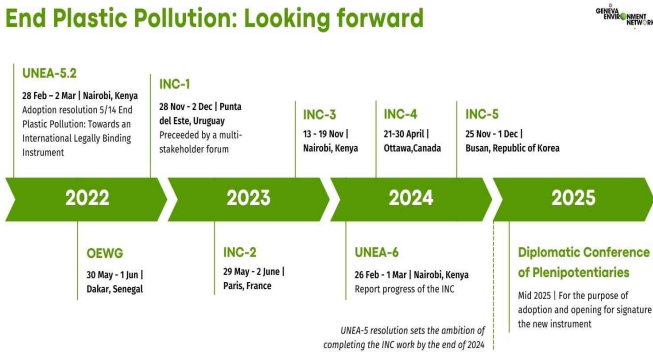
### 1. 주요과정

2022년 2월에 채택한 유엔환경총회(UNEA) 결의안에서, 당사국들은 2024년까지 협약 성안을 목표로 플라스틱 오염에 대응하기 위한 국제협약을 준비하고, 이를 위해 정부간 협상위원회를 2022년 하반기부터 개최하고, INC 회의 개최를 위한 작업반 회의를 2022년 상반기에 개최하기로 결정하였다. 이에, 2022년 5월 30일~6월 1일에 세네갈 다카르에서 임시 개방형 작업반 회의(OEWG: Open-ended Working Group)를 개최하여 INC 회의 일정, 운영 규칙(rules of procedures), 의장단(bureau) 선출 등 INC 회의 준비를 위한 절차적 의제를 논의하였다.

2022년 11월에 우루과이 폰타 델에스테에서 개최된 제1차 유엔 플라스틱 협약 정부간협상 위원회(INC-1)에서 플라스틱의 생산과 디자인, 무역, 소비, 폐기물 관리 등 전 생애주기를 다루는 포괄적인 접근방식에 대다수 회원국의 공감대가 형성되었다.

2023년 5월에 프랑스 파리에서 개최된 제2차 INC 회의에서는 국제협약의 구성요소에 관한 옵션 문서를 기초로 2개의 분과회의(contact group)로 나누어 협상이 진행되었다. 옵션 문서는 ① 협약의 목표, ② 핵심 의무, 통제조치, Annex를 포함한 자발적 접근, ③ 이행의 의미(재정보조, 역량강화, 기술보조, 상호합의 조건에 따른 기술이전), ④ 이행조치(국가행동계획, 국가보고, 이행준수, 이행절차 및 효과성 평가에 관한 주기적 평가 및 모니터링), 추가적 조치(인식제고 및 교육, 정보교환, 연구, 협력과 조정, 이해관계자 참여)로 구성되어 있는 문서였다. 제2차 INC 회의에서는 절차 규칙에 대한 이견이 지속되어 옵션 문서에 대한 세부 협상은 지연되었으며, 제3차 INC 회의 이전에 협약 초안(zero draft)을 준비한다는 합의 도출에 만족할 수밖에 없었다.

〈표1〉 유엔 플라스틱 협약 정부간협상위원회 및 전권외교회의 일정



자료 : <https://www.genevaenvironmentnetwork.org/resources/updates/towards-plastic-pollution-inc-3/>

2023년 11월에 케냐 나이로비에서 개최된 제3차 INC 회의는 개별 국가들이 제출한 서면 의견서를 기초로 마련된 협약 초안(zero draft)과 종합보고서(synthesis report)를 바탕으로 3개의 분과회의를 구성하여 협상을 진행하였다. 제1분과회의에서는 협약 목적, 핵심의무, 규제 조치(1차 플라스틱 폴리머, 우려 화학물질 및 폴리머, 생산자책임재활용제도(EPR), 폐기물 관리 등)와 관련 부속서에 대해 논의하였다. 제2분과회의에서는 이행 수단, 이행 조치(재원, 역량강화, 기술지원, 기술이전, 국별계획(national plan))과 관련 부속서에 대해 논의하였고, 제3분과회의에서는 서문, 용어 정의, 원칙, 범위 및 회기기간 작업 등 제2차 INC에서 논의되지 않은 협약 내용에 대한 문안 협상을 진행하였다. 당사국들은 협약 초안(zero draft)에 대한 각국의 입장을 반영한 수정된 협약초안을 마련하여 2024년 4월 21일부터 4월 30일까지 캐나다에서 개최하는 제4차 INC회의에서 문안협상을 진행하기로 결정하였다.

국제사회는 2022년 11월 제1차 INC 회의를 시작으로 2024년 11월까지 총 5차례의 INC 회의를 거쳐, 유엔 플라스틱 협약에 포함될 요소와 협약의 구조 등 실질적인 의제를 논의할 계획이며, 협약 성안을 위한 마지막 제5차 INC회의는 2024년 11월 25일부터 12월 1일까지 우리나라 부산에서 개최할 예정이다.

총 5차례의 INC 회의를 거쳐 플라스틱 협약 문안에 합의를 달성하게 되면, 2025년 전권외교회의(Diplomatic Conference of Plenipotentiaries)를 통해 최종 협약을 채택하고 서명·가입·비준 등 국가들의 기속적 동의 표시를 위해 조약문을 개방할 계획이다.

2. 주요 쟁점

현재 3차까지 진행된 INC회의에서는 유엔 플라스틱 협약 상 의무, 규제 조치, 이행수단 등 분야별로 국가들의 입장차이가 지속되고 있는 상황이다. 플라스틱 순수 소비자들은 플라스틱 오염에 대한 강력한 규제를 주장하고 있는 반면에, 사우디아라비아 등 산유국과 플라스틱 생산국들은 플라스틱의 유용성을 강조하면서 제한적인 규제를 희망하고 있다.

특히, 제3차 INC에서는 플라스틱 오염 대응을 위해서는 과학적 근거를 바탕으로 오염원을 식별하기 위한 작업이 필요하다는데 대다수의 국가가 인식을 같이하였으며, 더 구체적인 규제 대상, 핵심의무 등에 대해서는 협약 본문뿐만 아니라 부속서에서 추가적으로 다루기로 하였다. 또한 유엔 플라스틱 협약의 목적 조항에 해양환경을 포함한 플라스틱 오염 대응, 인간 건강 및 환경 보호에 관한 내용을 포함하여야 한다는 데 대다수 국가가 동의하였고, 기존 환경협약과 중복 규제하거나 상충되지 않도록 해야 한다는 부분도 공감대가 형성되었다.

그러나 ① 플라스틱 오염 종식 목표 연도(2040년)의 설정 여부, ② 1차 플라스틱 폴리머 규제 여부 및 방식, ③ 우려되는 화학물질 및 폴리머(polymers)에 대한 조치, ④ 1회의용 플라스틱 제품을 포함하여 문제가 되고 피할 수 있는 플라스틱 제품의 규제대상 및 규제 기준, ⑤ 재원활용, ⑥ 이행준수체제 등에 대해서는 국가 간 이견이 있었다. 예를 들면, 협약 이행을 위한 별도의 재정기구를 설립하고, 역량강화·기술지원·기술이전 등을 강조하는 개도국과 달리 선진국들은 지구환경기금(GEF), 세계은행(World Bank) 등 기존의 재원을 활용하고 적극적인 이행준수 메커니즘을 설립하는 것을 강조하는 입장이다. 한편, 플라스틱 폐기물 유출 방지, 관리 개선(수거, 재활용) 및 해양환경을 포함한 기존 오염(legacy waste)에 대한 대응 필요성에 대부분 국가가 공감하였으며, 국가별 상황을 고려할 필요가 있다는 부분에 대해서도 다루어졌다. 우리나라 정부대표단은 순환경제 전환의 필요성 및 과학적 증거에 기반한 플라스틱 오염 예방 조치, 각국의 실질적 이행을 고려한 국가별 이행계획이 필요하다고 강조하였다.

〈그림 2〉 유엔 플라스틱 협약 1차 초안의 구성 및 주요 쟁점

협약 초안 조문	주요내용	쟁점 사항
•1.1. 목적	•협약의 세부 목적 내용과 규율방식	•해양환경 포함 플라스틱 오염 종식, 인간건강과 환경 보호에 공감 •2040년까지 오염 종식이라는 목표 연도 설정 여부에 이견
•2.1. 1차 플라스틱 폴리머	•1차 플라스틱 폴리머의 약칭방식 및 완화조치 •공급감축	•글로벌 감축목표와 목표달성 기간 명기 여부 vs 국가별 국가계획에 기반한 개별국가의 감축 조치
•2.2. 우리 화학물질 및 폴리머	•플라스틱 폴리머, 플라스틱 및 플라스틱 제품의 전주기 관리, 정보공개, 표시 및 라벨링 등	•제시된 날짜까지 불허 및 제거 하기 위해 필요한 조치 명확화 vs 국가별 국가계획에 반영하여 필요한 조치
•2.3a. 1회용 플라스틱 제품을 포함하여 문제가 있고 피할 수 있는 플라스틱 제품	•생산·판매·유통·수입·수출의 불허 또는 감축 조치	•명시된 날짜 이후 생산·판매·유통·수입·수출 불허 및 감축 의무화 vs 적절한 경우 국가계획에 기반하여 불허에 필요한 조치기한 명시 없음
•25b. 플라스틱과 플라스틱 제품의 감소, 재사용, 리필 및 수리	•플라스틱과 플라스틱 제품의 감소, 재사용, 리필, 수리 조치를 국가 계획에 반영 •효과적인 조치의 방식	•총괄기구의 지침 채택 시기 (제1차 당사국총회 회기 vs 제2차 당사국총회 회기) •최소 목표달성에 필요한 조치 명기 vs 기한 있는 세부목표 채택
•2.5.d. 대안 플라스틱 및 플라스틱 제품	•대안 플라스틱* 및 플라스틱 제품의 규정 내용	•대안 플라스틱 및 제품의 안전성·환경성·지속가능성 보장 vs 대안 플라스틱 및 제품의 개발·사용 도모, 개발·사용 중 안전성·환경성·지속가능성 보장
•2.7. 플라스틱 전주기 배출·방출	•플라스틱 배출 및 방출의 방지 및 제거, 분야별 가이드라인 채택 등	•배출 및 방출의 범위, 목표 기한의 설정 여부와 세부내용 채택 등
•2.9.b. 어구	•유실 폐기되는 어구의 방지·감소·제거를 위한 협력과 조치	•어구 관련 조치를 폐기물 관리 차원에서 규정 vs 전주기 관리(생산·소비·감소·재사용·재활용) 차원에서 규정
•2.11. 해양환경을 포함한 기존 플라스틱 오염	•플라스틱 오염의 축적 구역 핫스팟 및 분야평가 식별 및 우선순위에 정보공개 지침개발 등	•핫스팟 확인 모니터링 저감 복원 활동 중요성 강조 •일정성 상황 고려, 비의도적 배출, 기술적·재정적 지원 등에 대한 추가 논의 필요
•2.13. 투명성, 추적, 모니터링, 라벨링	•투명성 추적, 모니터링, 라벨링의 방식, 인센티브 등	•플라스틱 오염 종식을 위한 투명성 추적 모니터링 라벨링 필요성에 대가수 공감 •정보제공 범위 및 추적방법, 모든 플라스틱에 적용가능성 등에 이견

\*주 : 대안플라스틱에는 전주기 온실가스 배출량이 적고 인간과 동식물에 유해하지 않은 플라스틱 및 플라스틱 제품으로 바이오 플라스틱이나 생분해성 플라스틱 포함

### III. 전망 및 평가

규제방식에 대한 입장 차이와 개도국·선진국, 플라스틱 생산국·소비국간 입장이 대립되는 상황에서, ‘2024년 협약 성안’이라는 목표를 달성하기 위해서는 규제대상, 규제범위, 규제강도, 개도국 지원 방식 등 핵심 쟁점사항에 대해 국가간 합의 도출이라는 커다란 과제가 남아 있다.

특히, 플라스틱 원료 생산량 세계 4위이자 1인당 플라스틱 소비 3위를 차지하는 우리나라로서는 유엔 플라스틱 협약이 플라스틱을 종식시키는 것이 목적이 아니라 플라스틱 ‘오염’을 종식시키는 것을 목적으로 한다는 점을 주지할 필요가 있다. 또한, 플라스틱이 인류에게 효용성을 제공하고 있는 점, 항공기 및 자동차 내장재, 의료용 플라스틱 등 특정한 플라스틱의 경우는 대체가 어려운 점, 유엔 플라스틱 협약이 플라스틱의 전생애주기 접근법 도입을 목적으로 한다는 점을 고려할 때, 플라스틱 오염 종식 노력을 통해 플라스틱의 순환경제(a circular economy)를 달성할 수 있는 방향으로 협약의 흐름을 유도해 나갈 필요가 있다. 이런 점에서, 플라스틱의 생산 단계(upstream), 플라스틱 디자인 및 이용 단계(midstream), 플라스틱 폐기물 관리 및 처리 단계(downstream) 등 플라스틱의 생애 주기별로 협약의 규율 대상 및 내용에 대한 보다 전략적인 대응방안 마련이 필요하다.

그동안 플라스틱 오염 문제는 2015년의 ‘해양쓰레기 문제해결을 위한 G7 행동계획’, 2019년의 ‘G20 오사카 블루오션 비전’, PEMSEA, NOWPAP 등 지역해 프로그램과 같이 다양한 협의체, 국제기구 등을 통해 분절적(fragmented)으로 다루어왔다. 그러나 유엔 플라스틱 협약 성안협상을 계기로 국제사회는 법적 구속력을 갖는 전체적인(holistic) 규범을 마련하는데 집중하고 있다. 즉, 유엔 플라스틱협약 성안협상은 ‘플라스틱 오염’이라는 지구적 현안에 대응하기 위해 전통적인 ‘협력과 조정’에 기반한 대응에서 탈피하여 ‘협약중심의 다자주의적 해결방식’으로 전환되는 역사적 이정표가 될 것으로 전망된다.

또한, 플라스틱 생산이 석유·가스 등 화석 연료를 기반으로 한다는 사실을 고려할 때, 유엔 플라스틱 협약은 기후변화 대응 문제와도 긴밀하게 연계되어

있다. 또한 사회경제 전 분야에 걸쳐 플라스틱이 사용되고 있다는 점에서 유엔 플라스틱 협약은 전주기 플라스틱 오염 관리를 위한 새로운 국제환경규범으로서 순환경제를 촉진시키고 생분해 플라스틱 및 바이오기반 플라스틱과 같은 기술개발과 산업육성까지 정책 변화를 요구하고 있다.

우리나라는 제5차 INC 개최지 국으로서 플라스틱 오염 종식 및 순환경제 전환을 선도하는 국제환경질서의 형성에 글로벌 중추국가로서의 역할을 다해야 할 것이다. 이를 위해서는 2024년 제4차 INC부터 전권외교회의까지 유엔 플라스틱 협약의 최종 채택까지 의미있는 진전을 이끌어 내기 위한 리더십을 발휘해야 할 것이며, 2024년 이후 본격화될 Post-플라스틱 시대를 준비하는 보다 촘촘한 정책적 대응이 요구된다.

### ⋮ 필자 소개 ⋮

**박수진 연구위원**은 한국해양수산개발원 해양환경·공간연구실 연구위원으로 재직 중이다.

**국제법 협안 Brief**의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.