

# 國際環境協約의 履行 및 遵守體制에 대한 小考

— 理論과 實際的 適用 —

李 載 協 \*

## I. 레짐理論과 國際環境法

환경문제를 해결하기 위한 국제법적 노력의 결과로 지난 30여년간 900여개의 환경관련 국제협약이 체결되었으며 지금 이 시각에도 지구촌 곳곳에서는 새로운 환경문제에 대응하기 위한 다자간 협상이 진행되고 있다. 환경문제가 지닌 속성상 수많은 국제환경협약은 하나하나를 따로 떼어 생각할 수 없을 정도로 밀접하게 연결되어 있다.

최근에 체결된 환경협약들은 특히 일반적인 원칙과 의무의 틀을 정의하고 있는 基本協約(framework convention)을 시작으로 차후에 보다 구체적인 의무를 부과하는 議定書(protocol)의 체결로 이어지는 일련의 연속적 제정과정을 밟고 있으며 또한 다양한 附屬書(annex) 및 당사국총회의 決定(decision) 등으로 나날이 그 모습이 변모되고 있는 실정이다. 이렇게 볼 때 대부분의 다자간 환경협약들이 그 자체로 완결된 것이 아니라 점차 발전해 나가는 과정(evolutionary process)에 있기 때문에 각각의 체제에 대한 일관적인 규율과 기구적 양태 등에 대해 폭넓은 시각을 갖출 것이 요구된다. 국제환경협약 체제가 역동적으로 발전함에 따라 국제법학자들은 소위 레짐(regime)의 설계 및 즉 보다 성공적이고 효과적인 레짐을 보장하는 절차를 개발하는데 관심을 두기 시작했다.

---

\* 경희대 법대 교수

레짐이란 ‘특정쟁점에 대한 국가의 제반 행위를 규제하기 위해 국가들간의 다자간 법적 조치로서 특화된 규범과 규칙의 체계’로 정의된다.<sup>1)</sup> 국제환경협약과 관련한 레짐에 대한 관심은 그동안 국제정치학의 영역에서 활발히 이루어져 왔다.<sup>2)</sup> 레짐이론은 국가간의 협력이 어떻게 이루어지고 또한 어떻게 강화될 수 있는가를 잘 설명해 준다는데 그 유용성이 있다. 국제레짐이 곧 국가간 협력의 실체이기 때문에, 국제레짐의 형성에 작용하는 요인에 대한 설명 그리고 이미 설립된 레짐이 하나의 매개 혹은 자율변수로서 국가들의 행위에 어떻게 작용하는가에 대한 이론적 설명은 곧 국가간의 협력이 어떤 요인들에 의해 또한 국제레짐의 어떤 기능에 의해 창출되고 강화되는지를 보여준다.

국제법학자들이 점차 레짐에 대한 관심을 갖게 됨에 따라 특정 분야 협약의 실제적 법규에 대한 전통적 접근보다는 국제협력, 협약체제 발전에 대한 색다른 기구의 조직화 등 보다 광범위한 주제가 국제환경법에서 각광을 받게 되었다. 레짐이론은 레짐의 적절한 설계를 통해 결국은 국제환경협약 당사국들의 정책 우선순위를 변화시키고 새로운 선택을 만들어내고 이에 따라 당사국들이 레짐의 諸規則(rule)에 따르도록 하고 그 레짐의 최종 목표를 위해 당사국 스스로 일종의 규범적 합의를 이끌어낼 수 있다고 기본적으로 가정한다. 레짐이론의 궁극적 목표는 ‘어떻게 국가간의 협력이 이루어지는가’ 혹은 ‘어떻게 국가 간의 협력을 용이하게 할 수 있을 것인가’에 대한 해답을 얻는 것이다. 즉 국제레짐은 그 자체가 하나의 협력체이면서 또한 협력을 창출하고 유지, 확대하는데 필요한 여러 가지 방법들을 개발함으로써 협력을 더욱 현실화시킨다.

최근 들어 레짐이론을 국제환경법에 접목하여 현재 발효중인 국제환경

1) Gareth Porter and Janet Welsh Brown, *Global Environmental Politics*, Boulder, Co : Westview Press, Inc., 1991.

2) 국제정치학의 관점에서 본 환경협력 및 레짐이론에 관해서는 조경근, ‘국제환경정치의 소망과 현실 : 국제환경협력의 가능성’, 『국제정치논집』 제33집 2호(1993) 참조.

협약의 주요 협약당사국별 이행상황과 그 성공요인 등을 분석한 경험적 연구가 나오고 있으며, 이미 유엔환경계획(UNEP)에서도 다자간환경협약의 이행 및 준수문제에 대한 작업반을 설치하여 활발한 논의가 진행 중에 있다.<sup>3)</sup> 이 글에서는 국제환경협약의 이행과 관련한 현재까지 진행된 외국의 연구들을 간략히 소개하고 특히 이러한 이행문제를 촉진시키기 위한 국제적 차원에서의 의무준수체제의 기구적 특징 및 관련쟁점들을 몬트리올 의정서, 기후변화협약 등을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 履行 및 遵守體制에 대한 一般理論

### 1. 이행·준수를 촉진하는 제요인

국제환경협약의 이행 및 준수체제를 연구한 학자들은 이행, 의무준수, 실효성에 대한 개념정의를 명확히 하고 궁극적으로 협약이 지향해야 할 바는 실효성의 제고에 있다고 주장한다. 이들에 의하면 일반적으로 履行(implementation)이란 협약상의 국제의무를 국내적으로 효과적으로 집행하기 위한 첫 단계를 말한다. 이러한 이행이 완료되어야만 비로소 국제의무에 대한 遵守(compliance)가 이루어진다. 이에 반해 협약의 實效性(effectiveness)이란 협약이 의도했던 목적을 달성했는가, 혹은 협약 자체가 애초에 문제해결을 위해 제대로 접근했는가를 포괄하는 개념이다.

국제환경의무의 성공적인 이행을 위해서는 각 체약국 정부의 행위가 가장 중요하다. 체약국의 정부형태, 국내사정, 사적 경제주체들의 정도에 따

3) 국제환경법 학자들의 경험적 연구성과로는 David G. Victor, Kai Raustial, Eugene B. Skolnikoff(eds.), *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice* (1998); Edith Brown Weiss and Harold K. Jacobson(eds.), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accord* (1998)를 참조할 것. 유엔환경계획의 국제적 이행·준수관련 보고는 United Nations Environment Programme, *Report of the Working Group of Experts on Compliance and Enforcement of Environmental Conventions—preparatory session*, UNEP/EC/WG.1/5, December 16, 1999 참조.

라 국가의 의무는 관련법제를 정비하고, 각종 규칙과 명령들을 시행하고 준수계획을 수립하고 위반에 대한 강제를 하는 것을 포함한다. 하지만 협약의 성공적 이행을 위해서는 계약국 내의 개인 및 기업 차원에서의 다양한 범위의 이행행위를 요구하게 된다. 즉 협약 상의 의무의 주체가 되는 국가 뿐만 아니라 국가 구성원들 모두가 이행 및 준수의 대상이 된다. 국제환경협약의 실효성은 결국 이러한 개인 및 기업 차원에서의 행위의 변화가 수반되지 않으면 이루어지기 어렵다.

그렇다면 무엇이 국가들로 하여금 협약을 준수토록 하고 어떤 요소들이 특정 레짐을 효과적으로 만드는가? 에디스 브라운 와이스(Edith Brown Weiss) 교수는 이행과 관련한 13가지 검증되지 않은 命題에 대한 논의를 통해 이 질문에 답하고 있다.<sup>4)</sup> 각각의 확인되지 않은 명제들과 이에 대한 와이스 교수의 경험적 연구에 토대한 결과는 아래와 같으며 이는 이행준수 체제에 대한 논의에 많은 시사점을 던져주고 있다.

첫째, 모든 국가들은 협약의무를 전부 준수하든지 아니면 전부 준수하지 않든지 둘 중의 하나라는 선입견을 가지기 쉽다. 전자는 管理的 接近(managerial approach), 후자는 強制的 接近(enforcement approach)의 기본적 가정이다.<sup>5)</sup> 관리적 접근에 의하면 대부분의 국가들은 협약의무를 준수하고, 그 이유는 위반시 가해질 특정한 제재조치를 두려워해서가 아니라 국제사회 내에서의 자신들의 입지 혹은 이미지 등 보다 일반적인 이익을 위해 그들의 의무를 준수한다고 가정한다. 반면 강제적 접근에 의하면 대

4) Edith Brown Weiss, 'Understanding Compliance with International Environmental Agreements : The Baker's Dozen Myths,' 32 *University of Richmond Law Review* 1555(1999) 참조.

5) 관리적 접근의 대표적 저작으로는 Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty : Compliance with International Regulatory Agreements*(1995) ; Jutta Brunnee & Stephen J. Groope, *Environmental Security and Freshwater Resources : Ecosystem Regime Building*, 91 *American Journal of International Law* 26(1997) 참조. 강제적 접근으로는 George Downs, David Rocke, and Peter Barsoom, 'Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?' 50 *International Organization* 379(1996) ; George Downs, Kyle W. Danish, and Peter Barsoom, 'The Transformational Model of International Regime Design : Triumph of Hope or Experience?' 38 *Columbia Journal of Transnational Law* 265(2000) 참조.

부분의 국가들이 의무위반에 대한 반대급부가 의무준수를 통해 얻는 이득보다 크지 않는 한 국제협약을 준수하지 않는다고 본다. 이러한 양접근의 이론적 대립에 대해 와이스 교수는 어떠한 결론도 내리지 않고 있다. 국제환경협약의 이행과 관련하여 수행한 자신의 경험적 연구에 의하면 어느 한 쪽의 이론도 전적으로 현상을 정확히 설명하지 못하고 있다는 것이다. 즉 협약이 규율하고자 하는 대상과 협약 당사국의 능력, 정치경제적 역학관계에 따라 보다 적합한 접근방법이 있을 수 있다는 것이다.

둘째, 흔히들 이행, 준수, 강제, 실효성 등은 혼용해 써도 되는 개념으로 생각되어지고 있다. 그러나 앞서 논했듯이 이들 개념은 명확히 구분할 필요가 있으며, 실효성의 제고가 의무준수체제의 궁극적 목표가 되어야 한다는 것이 와이스 교수의 결론이다.

셋째, 拘束的인 협약은 언제나 非拘束的인 협약보다 실효성이 높다는, 국제법학자들의 해묵은 믿음이다. 이 명제는 모든 법규는 강제할 수 있어야만 비로소 그 의미가 있다는 전통적인 시각을 반영한다. 그러나 경험적 연구결과는 이를 전적으로 뒷받침하지 못하고 있다. 특히 그동안 국제환경법의 발전에 軟性法(soft law)의 공헌을 무시할 수 없었고, 비구속적인 협약이 체약국들에게 부담을 적게 준다는 점에서 오히려 환경적으로 더욱 전향적일 수 있었으므로 반드시 구속적인 협약이 이행 및 준수를 촉진시킨다고 말할 수는 없을 것이다.

넷째, 事務局(secretariat)은 당사국들에 의해 통제되어 단지 꼭두각시에 불과하며 그 자체로서는 협약의 이행에 큰 영향을 끼치지 못한다는 믿음이다. 지금까지 협약 사무국이 단지 행정적인 기능만을 수행해 왔으며 국제환경협약상의 모든 중요한 사항은 당사국총회에서 결정되는 것이 관행이었다. 그러나 사무국의 역할은 점차 증대되고 있다. 종종 사무국은 당사국들의 이행 및 준수를 확보하는 데 있어 매우 커다란 영향을 행사하기도 하며 몇몇 협약에서는 의무준수체제를 발동할 수 있는 주체가 되기도 한다.

특히 몇몇 협약 사무국의 최고지도부가 협약의 비약적인 발전에 큰 공헌을 한 사례를 와이스 교수의 연구는 보여주고 있다.

다섯째, 협약상 의무가 보다 明確할수록 준수가 잘될 것이라는 믿음이다. 협약의 의무가 명확하게 정의되면 당사국들의 의무준수 여부가 쉽게 파악되고 관련 당사국들의 예측가능성을 높여 행위의 변화가 용이하다는 점에서 타당한 것으로 보인다. 하지만 경험적 연구는 양자간의 인과관계를 전적으로 뒷받침하지는 못하고 있다. 오히려 의무가 명확하게 규정되면 협약 당사국들이 쉽사리 협약의 가입 및 비준을 하지 못하게 되며 이러한 국가의 속성 때문에 몇몇 협약의 조항은 의도적으로 모호하게 작성되기도 한다.

여섯째, 정기적 國家報告書는 감독, 준수를 위해 필수적이고 모든 당사국들의 완전한 준수가 필요하다. 효과적인 이행 및 준수를 위해 정보의 수집과 심사는 필수적이다. 그러나 보고서 제출의무가 협약이행의 필요충분조건은 아니다. 문제는 제출된 보고서의 質이지 모든 당사국들이 제출의무를 준수했다고 해서 협약의 실효성이 보장되는 것은 아니기 때문이다.

일곱째, 협약이행의 分權化와 지역사회의 책임분담은 준수를 촉진한다는 명제이다. 이는 대개의 경우 사실이지만 문제는 과연 해당 지방관청이 전문적인 행정력을 보유하고 있는가가 효과적 이행을 위해 필수적 선결조건일 것이다.

여덟째, 民主主義는 항상 준수를 촉진시킨다는 명제이다. 민주적 절차가 존중되는 사회에서는 일반대중의 참여가 보장되어 다양한 관계자들의 의견들이 반영되고 환경협약의 이행과정들이 보다 투명하게 집행되고 감시된다. 이는 국제환경협약의 성공적 이행을 위해서는 국제적 체제의 수립과 아울러 국내적 여건 조성이 필수적이라는 점을 보여준다.

아홉째, 非政府機構(NGO)들의 영향은 국가들의 준수를 유발시키는데 항상 효과적일 것이라는 믿음이다. 국제환경법의 발전에 있어 비정부기구

들의 역할은 재론의 여지가 없이 중요하다. 그러나 NGO들의 성격이 다양하고 개개의 환경협약의 이행문제에 대해 NGO들이 항상 동일한 입장을 견지하는 것은 아니다. 따라서 어떤 NGO들은 특정한 환경협약의 이행에 매우 효과적일 수 있지만 다른 NGO들이 협약자체를 위협할 수도 있다는 사실이 지적되어야 한다.

열번째, 公式的 紛爭解決節次는 반드시 필요하다는 것이다. 인권, 통상분야와는 달리 분쟁의 사법화(법제화)에 대한 움직임은 없어왔다. 물론 혹자는 국제환경재판소의 설립을 주장하여 NGO 혹은 민간에게 직접 국가통제를 할 수 있도록 보장하는 것이 필요하다고 주장하기도 하지만 환경분쟁이 국제적 사법기관에 의해 다루어진 예는 극히 드물다.

열한번째, 비준수시 強制的 措置 예컨대 무역조치, 회원국으로서의 특혜의 유예, 일반에의 공개 등은 반드시 필요하다는 명제이다. 이는 반드시 그렇지는 않다는 것이 와이스 교수의 평가이다. 준수 촉진이란 원래 의무위반을 미연에 방지하자는 것이지 처벌을 위한 것이 아니다. 특히 환경문제는 미리 손을 쓰지 않으면 회복불가능한 사태가 초래되는 일이 많기 때문에 환경에 손상이 오기 전에 미리 국가들로 하여금 의무를 지키도록 하는 체제가 선호된다는 점에서 강제적 조치가 항상 효과적인 것은 아니다. 또한 의무위반국에 대해 협약상 권리와 혜택을 유예하는 등의 강제조치는 준수상태로 회복시키는 것을 결과적으로 보장하는 것은 아니다. 물론 의무위반을 하지 못하도록 방지할 수 있을지는 모르지만 그것 자체가 환경개선을 보장하는 것은 아니다.

열두번째, 經濟的 기제는 의무준수를 위한 유인책으로서 매우 중요하다는 것이다. 종종 의무비준수는 당사국의 경제적, 재정적, 행정능력의 미비로 인해 야기되는 수가 있다. 행정적 능력이 부족한 개발도상국에 있어서는 자국내의 환경상황에 대해 복잡하고 기술적인 자료들을 수집하여 분석한다는 것이 여간 힘든 일이 아니다. 의무비준수가 고의적으로 발생하지

않고 능력부족 때문이었다면 이에 대한 강제적 대응조치는 거의 효과가 없을 것이다.

열세번째 의무비준수 대응조치는 모든 당사국들에게 共通적으로 適用할 수 있어야 한다는 것이다. 그러나 모든 상황에 대한 동일한 조치(one rule for all)는 의무준수에 오히려 역효과를 가져올 수 있다. 대응조치는 의무위반의 원인, 위반국가의 의도, 협약이행 능력 정도에 따라 차등적으로 적용되어야 한다. 따라서 특정 협약레짐에 대한 자료 수집과 결과분석이 중요하다.

와이스 교수의 연구결과는 국제환경협약의 이행과 관련된 조건들이 매우 복잡하게 얽혀 있고 국제적 의무준수체제를 수립함에 있어 이러한 요소들을 기구 및 절차에 잘 담아내야 함을 보여주고 있다. 일반적으로 의무준수체제가 갖추어야 할 요소들은 아래와 같이 나누어볼 수 있다.

## 2. 이행·준수체제의 요소

### 1) 지속적인 대화

의무준수체제 수립에 있어서 첫번째 중요한 요소는 보다 많은 국가들을 참여시켜 낮은 단계로부터의 합의를 바탕으로 점차 체제가 발전할 수 있는 토대를 만드는 것이다. 많은 국가들이 참여하게 되면 시간이 흐르면서 그만큼 체제가 발전하기도 쉽다. 환경문제의 해결을 위해 관련당사국끼리의 지속적인 만남과 토론은 매우 중요하다. 법적으로 구속력이 없는 한도 내에서 서로의 입장을 기탄없이 터놓고 주요 쟁점에 대해 토의를 하고 서로 간의 의견 차이를 조율해 나가는 것은 체제의 이행과 준수를 확보해 나아가는 데 매우 중요하다. 이러한 과정을 통해 국제환경문제에 관한 한 일종의 동질적인 커뮤니티(community)가 형성되고 문제에 대처하는 행위가 유형화되는 등 일종의 社會化(socialization)가 이루어지게 되면 어느 일방 당사국의 의무불이행이 발생하여도 다른 당사국들은 대결적인 양상이 아



년 협조적인 방법으로 원인과 해결책을 찾아나갈 수 있을 것이다.

환경협약상 마련된 재정적 기제와 과학적 부속기구를 통해 당사국들은 환경정보에 대한 질을 개선하고 부족한 재정적 원조를 제공받을 수 있다. 계속적인 대화는 협약 조항의 해석을 명료화하고 과학적, 기술적, 경제적 변화에 맞추어 협약체제를 적절히 변화시킬 수 있다. 따라서 당사국들은 서로가 서로에게 감시자이면서 동시에 협력자가 되는 것이다.

의무준수체제는 한편으로는 대체적 분쟁해결 기제로서의 기능을 독특히 수행해 낼 수 있도록 고안되어야 한다. 대부분의 다자간 환경협약에서 공식적인 분쟁해결 조항이 마련되어 있기는 하지만 다자간 환경협약에서는 의무가 광범하게 분산되어 있고 한 국가가 다른 특정 국가를 상대로 문제를 제기하기가 쉽지 않기 때문에 공식적 분쟁해결절차보다는 보다 덜 대결적이고 비당사자주의적인 의무준수체제가 실질적인 분쟁관리의 주체가 될 것으로 전망되고 있기 때문이다.

## 2) 정보의 수집 및 분석

정보의 공개, 수집, 분석은 의무준수의 기술적 토대를 이룬다는 점에서 아무리 강조해도 지나치지 않다. 대부분의 환경협약에서는 당사국들의 자기보고, 국제기구 등에서 제출된 제3자의 보고서 등이 기본자료가 된다. 과연 이러한 보고서들이 믿을만한가와 당사국들이 얼마나 자발적으로 자료를 제출하나 하는 것이 큰 문제가 될 것이다. 현재까지의 경험으로 보아 보고서의 질과 신뢰성 문제는 여전히 의문으로 남는다. 정기적 이행 심사를 제도화하거나, 보고서가 미흡할 경우 해당 당사국으로의 현지조사를 하도록 하는 등 의무준수를 담보하기 위한 여러 방법들이 제시될 수 있는데, 여기에서 NGO들의 참여와 역할이 매우 돋보일 수 있다. 민주적 의사결정 과정이 활발한 선진국에서는 NGO들이 국내적 압력을 통해 국가의 보고서 제출 의무를 촉진시킬 수 있다.

현재 다자간 환경협약상의 보고 채널이 너무나 많이 분산되어 있어 중복이 심하고 일관성이 결여된다는 우려도 있다.<sup>6)</sup> 환경문제가 가진 상호연관성 때문에 대기, 해양, 폐기물, 생태계 등 각각의 영역에 대한 환경협약은 유기적으로 연관될 수 밖에 없기 때문에 수백개나 되는 환경협약상의 보고 의무를 준수하기 위해 체결국들은 서로 다른 사무국에 비슷한 자료를 제출하게 된다. 보고서가 특정한 쟁점에 대한 특정한 자료라면 문제는 없겠지만 대부분 환경협약의 의무조항이 명확치 않다는 점에서 볼 때, 보고서의 효율적인 수집과 일관된 분석은 재고해 봐야 할 문제이다. 지나치게 분산되어 있는 협약 사무국들의 재편도 생각해 볼 수 있다.

### 3) 경제적 원조 및 유인책

국내 환경법상 의무준수를 촉진하기 위한 정책수단으로 명령과 통제에 근거한 규제가 있는가 하면 시장경제의 원리에 입각한 경제적 유인책이 있듯이 국제환경법상 의무준수를 촉진하기 위해서는 당사국의 자발적인 준수를 촉진할 수 있는 경제적 수단이 필요하다. 현재 가장 빈번하게 쓰이는 유인책은 직접 원조이다. 예컨대 地球環境基金(Global Environmental Facility)은 개발도상국의 환경개선 사업 등을 저리로 융자하거나 무상지원해 준다. 또다른 유인책은 교토의정서상의 공동이행제도와 같이 온실가스 저감사업을 여러 당사국이 수행하여 프로젝트로부터 나오는 감축분을 당사국의 감축도달량에 적립할 수 있도록 하는 것이다. 이와 유사한 유인책으로는 규제대상이 되는 자원의 가치를 평가하여 이에 대한 소유권을 주도록 하여 시장에서 거래되도록 하는 방법이 있다. 교토의정서상의 배출권 거래제도 같은 것이 한 예가 될 수 있을 것이다.

이러한 제도들을 통해 협약 당사국들의 의무가 훨씬 원활하게 이행될 수

6) Ruth Greenspan Bell, 'Developing a Culture of Compliance in the International Environmental Regime,' 27 Environmental Law Reporter 10402(1997) 참조.

있으며 또한 의무준수체제에서는 이러한 경제적 유인책을 통해 의무준수국에 혜택을 주고 비준수국에 불이익을 주도록 할 수 있는 바, 예컨대 경제적 유인제도에 참여할 수 있는 자격을 오직 의무준수에 도달한 국가에게만 부여하는 방법 등이 한 예이다.

#### 4) 순차적인 관리기제

결국 의무준수체제 설계의 핵심은 다양한 행위자들로 하여금 협약상의 무에 도달하게끔 하는 것이므로 의무위반을 했느냐 안 했느냐를 따지고 이에 대한 응분한 부정적 댓가를 치르게 하는 것이 아니라 얼마나 적절히 관리를 하느냐에 있다. 따라서 초기에는 자발적이고 유연한 의무를 부과하며 시간이 흐르면서 체약국 간에 합의의 분위기가 조성되면 그 때에 보다 구속력 있는 의무화시키는 순차적인 관리노력이 필요하다. 의무가 유연하고 약할수록 보다 많은 당사국들이 부담없이 참가하게 되고 이로 인해 체제의 토대는 견고해 질 수 있다. 경우에 따라서는 이러한 의무조항 자체가 매우 모호하고 일반적으로 정의될 필요가 있다. 초기단계부터 명확하고 엄격한 규율이 정해진다면 의무준수체제가 추구하는 당사국의 합의보다는 당사국들을 조기에 분열시킬 우려가 있기 때문이다.

### Ⅲ. 履行 및 遵守體制의 比較

현존하는 다자간환경협약의 이행 및 준수체제의 설계과정에서는 앞서 살펴본 이행 및 준수와 관련된 다양한 변수들이 체계적으로 심도있게 반영되었다고는 할 수 없다. 대체로 보아 보다 강력한 법적 절차와 강제수단의 활용을 강조하고 있는 강제적 접근보다는 협약 당사자들간의 토의와 법률적, 기술적 원조를 강조하는 관리적 접근이 보다 우세했던 것이 사실이다. 현행 국제환경협약 중 의무준수체제의 대표적인 예로는 몬트리올 의정서

의 義務非遵守體制(Non-Compliance Procedure), 그리고 현재 논의가 진행중인 교토의정서상의 제18조 체제가 있다.

### 1. 몬트리올 의정서

오존층을 파괴시키는 물질에 관한 몬트리올 의정서는 염화불화탄소(CFC)의 생산과 소비량을 단계적으로 서서히 감소시킨 후 궁극적으로 그 사용을 금지시키려 시도한 매우 의욕적인 협약이다. 몬트리올 의정서의 준수체제는 비교적 성공적인 것으로 평가되고 있다. 몬트리올 의정서상의 준수체제는 1992년 코펜하겐 제4차 당사국 총회에서 채택되었다. 기본적인 원칙은 복잡성과 대결을 지양하고, 투명성을 제고하며 당사국총회에 결정권을 제공한다. 벌칙보다는 최대한의 준수 기회를 부여하는 것이 특징이다.

의정서상 비준수절차를 제기할 수 있는 주체는 첫째 협약 사무국, 둘째 다른 당사국의 이행에 관해 문제를 제기하는 당사국, 셋째 자신의 이행에 관해 질문을 제기하는 당사국이다.<sup>7)</sup> 사무국이 비준수절차를 발동할 수 있다는 점은 특이할만 하다. 많은 다자간협약에 있어 사무국은 행정적인 기능 이상을 하지 못하는데 반해 사무국이 정보의 수집기능과 아울러 문제제기를 할 수 있도록 허용한 것은 국제기구의 권한과 역할을 한층 격상시킨 것으로 평가될 수 있다.

이행문제를 제기하고자 하는 주체는 사무국에 불이행 및 비준수 관련 정보와 함께 서면으로 제출한다. 사무국은 해당 당사국에 사본을 송부하고 해명 기회를 부여한다. 해당 당사국은 제기된 질문에 대한 응답을 사무국과 문제 제기국에 전달하며, 履行委員會(implementation committee)에 관련정보를 이송하게 된다.

7) London Amendments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, June 29, 1990, U.N. Doc. UNEP/Oz.L.Pro. 2/3, Annex III.

이행위원회는 당사국총회에서 선출된 당사국 대표 10명으로 구성되는 상임기구이다. 지역적 안배를 감안해 선출된 위원의 임기는 2년이며 1회 연임이 가능하고 매년 절반이 교체된다. 회장과 부회장의 임기는 1년이다. 회의는 연 2회 개최되는 정기 회의와 사무국의 요청에 의한 특별회의가 있다. 이행위원회는 불이행과 관련하여 다음과 같은 역할을 한다. 첫째 사무국의 연차 보고서를 검토하고 타당성을 평가한다. 둘째 관련 당사국에서 제출된 자체 보고서, 제기된 사항들을 검토하여 불이행 여부, 원인 정도 등을 일차적으로 평가하여 당사국총회에 권고안을 제출한다. 셋째 문제발생시 원만한 해결을 위해 노력한다. 이행위원회는 필요시 해당 당사국에 추가 정보를 요청하거나 당사국의 초청 하에 당사국 국내에서 정보 수집활동을 벌일 수 있다. 위원회는 당사국총회에 필요한 조치의 채택을 권고한다. 당사국총회는 이를 결정하고 해당 당사국에 시정 행동을 요구할 수 있다.

해당 당사국은 비준수절차에는 참가하여 과정의 공정성을 지켜보고, 해명 등의 기회를 가질 수 있으나, 총회에서의 권고안 절차에는 배제된다. 비준수절차는 전통적인 분쟁해결절차와는 별도로 진행되며 당사국은 언제든 지 공식적 분쟁해결절차를 이용할 수 있다.

당사국총회가 위원회의 권고안에 따라 결정할 수 있는 가능한 조치로는 적절한 기술적, 재정적 지원의 제공, 경고 발령, 거래정지 등 의정서 상의 권리나 특혜의 유예 혹은 정지 등이 있다. 권리유예시 생산, 소비, 기술이전, 금융지원 등의 권리는 물론 다른 당사국의 오존층 파괴물질 시장에도 참여할 수 없다.

현재까지 몬트리올 의정서의 의무비준수 체제가 발동한 사례는 단 한 건이 있었는데 이는 러시아의 의무준수와 관련해서이다.<sup>8)</sup> 1995년 러시아는 어려운 경제여건상 1996년 1월까지 자국 내에서 오존층 파괴물질의 소비

8) O. Yoshida, "Soft Enforcement of Treaties : The Montreal Protocol's Noncompliance Procedure and the Functions of Internal International Institutions," 10 *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 95(1999).

와 생산을 완전히 금지하도록 했던 자국의 의무를 수행할 수 없음을 공식적 문서로서 당사국회의에 제출했다. 러시아는 이를 통해 당사국총회로부터 의정서 특별조항에 의거, 오존층 파괴물질 금지시한 연장을 받아내고자 하였고 애초부터 의무비준수체제를 개시하고자 한 것은 아니었다. 그러나 이 문제는 이행위원회에 회부되었고, 러시아는 동위원회와 당사국총회에 자국의 의무비준수 사태가 발생할 것임을 통보했다.

이행위원회는 러시아의 의사와 상관없이 이 러시아의 문서제출을 의정서 의무비준수체제의 개시로 해석하였고 러시아는 위원회의 이러한 해석에 별다른 이의를 제기하지 않았다. 이로써 몬트리올 의정서의 의무비준수체제가 처음으로 개시되었고 위원회는 러시아 내에서의 오존층 파괴물질의 생산과 소비에 대한 자세한 자료와 의무준수 계획을 요구하였다. 러시아 측과의 거듭된 대화에도 불구하고 이행위원회는 감시와 국제교역 문제(특히 벨라루스와 우크라이나로의 수출)에 관해 러시아와 합의하지 못하였다. 이행위원회는 러시아측의 보다 상세한 보고의무와 교역제한에 대한 계획을 요구하는 권고안을 당사국총회에 제출하였고, 당사국총회는 이를 승인했다. 이 과정에서 러시아가 권고안을 따르지 않을 경우 세계환경기금(GEF)의 금융지원을 중단할 수도 있다는 조건을 명시하였는데, 결국 러시아는 자국의 의무준수를 위해 노력할 것을 선언했다.

몬트리올 의정서의 의무비준수 체제는 당근과 채찍을 잘 배합한 실용적 해결방식으로 비교적 성공적으로 평가되고 있고, 몬트리올 의정서상의 이행위원회는 기후변화협약, 바젤협약, 사막화 방지협약 등 다른 환경문제의 이행준수체제를 수립하는 데 좋은 본보기가 되고 있다. 그러나 특정한 환경협약의 이행, 준수체제가 다른 협약에서도 효과적일 수 있는지는 의문이다. 사실 몬트리올 의정서는 범위가 상대적으로 좁고 관련 당사자들도 한정되었다. 오존층 파괴물질도 염화불화탄소(CFC) 등 몇몇 물질로 특정되어 있었으며 대체물질을 개발하는 데에 그리 커다란 부담을 느끼지 못했기

때문에, 관련당사자가 다양하게 퍼져 있고 다양한 경제적 이익이 관련되는 다른 협약 (예컨대 기후변화협약)에는 적절하지 않을 수도 있다.

## 2. 교토의정서

교토의정서 당사국들은 2000년 11월 헤이그에서 열리는 제6차 당사국총회에서 최종 채택되는 것을 목표로 제18조에 따른 의무준수체제의 수립을 위해 현재 활발히 논의를 진행하고 있다. 의정서상의 의무준수체제의 맥락은 이미 기후변화협약 제13조 체제인 다자간협약절차에서 찾아볼 수 있다.<sup>9)</sup> 교토의정서의 의무준수체제는 몬트리올 의정서와는 달리 각각의 특수한 의무 및 체제(예컨대 신축성체제)에 대한 논의가 완전히 종결되지 않은 상태에서 함께 논의된다는 점에서 그 특징이 있다. 이러한 측면은 의정서의 여타 조항과의 일관성을 유지하여 보다 혁신적이고 견고한 의무준수체제를 발전시키는데 기여할 수도 있으나, 다른 한편으로는 현재 진행중인 의정서상 여타 쟁점논의에 서로 불필요한 영향을 미치고 그결과 주요 쟁점들이 법률적, 논리적인 해결보다는 당사국간의 정치적인 논리로서 일괄타결될 가능성이 있다는 점에서 바람직하지 않을 수도 있다.

현재의 협상초안에 의하면 의무준수체제는 지역안배와 전문성을 고려하여 소수의 위원들로 구성된 상임의 독립기구인 義務遵守委員會 (Compliance Committee)를 설치하도록 되어있다.<sup>10)</sup> 동 체제는 관리적 접근을 토대로 약간의 강제적 접근을 포함한 기구적 특성을 띠고 있는데, 현재 당사국들은 의무위반의 성격에 따라 서로 다른 대응조치를 필요로 한다는 점에는 의견이 일치하고 있으며 어떤 형태이든 두 개의 별도 트랙

9) 다자간협약절차에 대한 상세한 설명은 이재협, '분쟁해결체제로서의 다자간협약절차: 기후변화협약 제13조를 중심으로,' 『환경법연구』 제21권(1999) 참조; 교토의정서의 의무준수체제에 대해서는 이재협, '교토의정서상의 국제적 의무준수체제,' 제2회 한국법률가대회 발표논문(2000) 참조.

10) United Nations Framework Convention on Climate Change, 'Procedures and Mechanisms Relating to Compliance under the Kyoto Protocol: Proposals by the Co-Chairmen of the Joint Working Group on Compliance,' FCCC/SB/2000/CRP.10/Add.1(이하 '협상 초안' 혹은 '의장 초안') 참조.

(track)을 두자는 견해가 지배적이다. 현재 의장초안에서는 의무준수위원회가 협조적 분과(facilitative branch)와 강제적 분과(enforcement branch)로 이원화되어 있다.

최고 의사결정기관인 당사국총회는 의무준수 단계의 맨 마지막에 위치하게 되고 의무준수위원회의 결정을 최종 승인하게 된다. 현재 의장초안에서는 抗訴(appeal)의 가능성이 규정되어 있는데, WTO와 같은 상임항소기구를 둘 지 아니면 당사국총회가 항소기구의 역할을 수행할 지에 대해 당사국들은 아직 합의에 도달하지 못하고 있다.

협상초안에 의하면 당사국이 그자신의 의무준수 문제를 혹은 다른 당사국의 의무준수 문제를 제기하는데는 현재 아무 이권이 없으나, 전문가 심사팀, 당사국총회, 사무국의 문제제기 여부에 대해서는 많은 견해 차이가 있다. 즉 의정서상 의무준수 문제는 의정서 당사자만이 문제제기의 주체가 될 수 있다는 전통적인 입장과 아울러 문제제기의 잠재적 주체로서의 제3의 기구에 대한 신뢰도가 의문시되는 것이다.

初期審査(screening)란 제기된 문제를 해결할 수 있는 적절한 분과로 이송하는 일과, 경미하고(de minimus) 근거없는 사건들을 의무준수위원회의 관련분과로 보내기 전에 사전에 걸러내는 절차를 의미하는데, 의장초안에서는 의무준수위원회 총회에서 초기심사를 수행하는 안과 각각의 분과에서 수행하는 안이 대립하고 있다.

의무비준수에 대한 대응책으로 현재 당사국들은 구체적 감축의무에 대해서만 각종 제재조치를 취할 것을 동의하고 있는 듯하다. 의무를 위반한 당사국들에 대한 특정 조치가 자동적으로 적용되어야 할 것인가 아니면 여러 가지 조치 중에서 위반 당사국이 선택할 수 있는가, 과연 이러한 조치들이 의무위반의 원인, 유형, 정도, 빈도를 감안하여 차등적으로 적용되어질 수 있는가 하는 것들이 집중적으로 논의되었다.

현재 의장 초안에서는 다양한 대응방식들이 논의되고 있다. 이 대응방식



에도 역시 관리적 접근과 강제적 접근방식이 혼용되고 있는데 그 강도순으로 나열해 보자면 아래와 같다. 대체적으로 볼 때 몬트리올 의정서보다는 강도가 높은 조치들이 열거되어 있다.

- 1) 능력 배양, 전문가 및 기술지원, 금융상 지원, 특히 구매자가 구입비용의 일부로 준수 관련 프로그램에 재정 지원
- 2) 의무비준수에 대한 조기 경보
- 3) 의정서상의 의사결정과정에서의 투표권에 대한 제한 및 코토 메카니즘상의 거래권에 대한 제한
- 4) 차기 할당량의 공제
- 5) 금융상 제재 혹은 遵守基金(compliance fund) 혹은 遵守預置金(compliance reserve) 등을 두어 의무비준수시 따르는 비상사태에 대비하는 방안
- 6) 경제, 무역 등의 제재조치 등이다.

#### IV. 結論

1972년 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의의 이후 근 30여년 동안 국제환경협약은 거의 포화상태에 이른 것이 아닌가라는 의견이 나올만큼 비약적인 발전을 거듭해 왔다. 이제 국제환경법의 관심은 이러한 수많은 국제환경협약들을 효과적으로 이행시키고 체약국들의 의무준수를 촉진시킬 수 있는 방향으로 차차 전환되어 가고 있다. 환경협약에 참여하는 국가들의 행위를 변화시킬 수 있는 규범과 규칙의 체계로서의 국제레짐의 개념은 그 유용성이 매우 크다. 국제환경협약의 실효성을 확보하기 위해서는 이행 및 준수체제에 대한 설계가 체계적으로 이루어져야 하는데 이를 위해서는 제반 규칙의 강도와 내용에 대한 합의, 이행 및 준수정보의 수집과 분석, 의무비준수에 대한 대응과 분쟁예방 등 유기적으로 연관된 사항들에 대한 총체적인 접근이 필요하다.