

# 국제환경협약의 이행 및 준수 메커니즘

- 비준수절차를 중심으로 -

박 병 도\*

## 차 례

- I. 서 론
- II. 비준수절차의 도입과 발전
- III. 비준수절차에 관한 일반적 고찰
- IV. 비준수절차의 주요 요소
- VI. 평가 및 전망

## [국문초록]

1970년대 이후 지난 30여년 동안 많은 다자간환경협정들이 체결되어 국제환경법의 발전이 있었다. 그러나 국제적 합의가 종잇장 속의 문자로는 충분하지 않다. 초기 단계에서는 조약의 체결이 시급성이 요구되지만 궁극적으로 중요한 것은 조약의 수(數)가 아니다. 국제공동체 구성원들이 국제환경의무를 잘 준수하게 하는 것이 중요하다. 그래서 국제공동체의 구성원들이 그들의 국제환경의무를 준수하도록 보장하는 것은 중요한 관심사가 되고 있다. 이 문제는 유엔환경개발회의(UNCED)에서, 그리고 최근의 국제환경협정의 협상과 이행에서 중요한 이슈로 등장하였다. 그리하여 최근의 국제환경체제는 새로운 국제환경기준들의 채택보다는 그것들의 이행 및 준수에 초점을 맞추고 있다. 다자간환경협정들에서 비준수절차(Non-Compliance Procedures; NCP)는 점차적으로 그러나 확실하게 국제환경법에서 환경의무의 준수를 보장하기 위해 선호하는 방법이 되었고, 그 중요성이 증가하고 있다. 이 논문에서는 우선 비준수절차에 대하여 개괄적으로 설명하고, 국제환경

\* 건국대학교 법학전문대학원 교수

협약 비준수에 대응하는 방법에 대해 살펴본다. 제2장에서는 몬트리올의정서에서 최초로 비준수절차가 도입된 배경을 중심으로 다자간환경협정의 의무준수 메커니즘으로 비준수절차의 도입 배경과 최근의 발전 동향을 고찰한다. 제3장에서는 비준수 절차의 목적, 특징 등에 대해서 살펴본다. 제4장에서는 이 논문의 주요 내용에 해당하는 비준수절차의 주요 요소를 분석한다. 동시에 비준수절차의 개시 규칙과 당사국총회 및 사무국의 권한에 대해서도 분석한다. 결론에서는 비준수절차에 대하여 평가하고 그 발전을 전망해 본다.

## I. 서론

지난 30여년 동안 많은 다양한 분야의 국제환경협약이 체결되어 국제환경법의 발전이 있었다는 평가가 지배적이다. 그러나 국제적 합의가 종잇장 속의 문자로는 충분하지 않다. 지구환경보호를 위한 公約이 空約이 되어서는 안 된다. 초기 단계에서는 조약의 체결이 의미가 있지만 중요한 것은 조약의 수(數)가 아니다. 국제공동체 구성원들이 국제환경의무를 잘 지키도록 하는 것이 중요하다. 그리고 마지막 단계에서는 환경상태를 개선하는데 국제환경협약들의 실효성(effectiveness)에 초점이 맞춰져야 한다. 국제환경법의 실효성은 다양한 요소들의 작동에 달려있지만 무엇보다도 이행(implementation)과 준수(compliance)에 의존한다.

최근의 국제환경체제는 새로운 국제환경기준들의 채택보다는 그것들의 이행 및 준수에 초점을 맞추고 있다. 그런데 국제환경협약들은 이행과 준수에 대한 정의를 내리지 않고 있어 정확한 의미를 통일적으로 내릴 수는 없지만 대체로 이들을 구별하여 사용하고 있으며, 호환적으로 사용하는 경우도 있다. 그 의미가 맥락에 따라 다르게 사용되는 경우도 있고, 모든 학자들이 이 용어들을 정확하게 동일한 의미로 사용하고 있지 않아서 한 문장으로 간명하게 정의하기 어렵다. 그러나 논의의 전개를 위해서 다음과 같은 의미로 사용하고자 한다. 이행(implementation)은 국제적으로 합의된 규칙(rule)을 국내법으로 전환하기(transform) 위하여 국내적 차원에서 당사국이 취한 조치와 관련이 있다. 또한 이행은 정책이 조치(action)로 전환되는 과정(process)을

의미하기도 한다. 이에 비하여 준수(compliance)는 국제법상 설정된 의무가 국내적 차원에서 적용되고 있는지 여부에 관한 문제를 다룬다.<sup>1)</sup> 국제의무의 준수란 국제의무에 일치하는(in conformity with) 국제법 주체의 행위(behaviour)를 의미한다.<sup>2)</sup>

국제환경법의 이행 및 준수의 1차적 책임은 국가에게 있다. 따라서 국제환경의무를 이행하도록 강제하는 방법은 전통적인 방식으로 의무 불이행국에게 법적 책임, 즉 국제법상 국가책임을 추궁하는 것이다. 즉 일반국제법에 의하면 당사국이 조약상의 의무를 이행하지 않는 경우 그에 대한 제재로 의무 위반국에 국가책임을 물을 수 있을 것이다. 그런데 지구환경보호에 목적을 두고 있는 국제환경협약들은 그 의무가 당사국 사이에 상호주의적이라기 보다는 (준)보편적인 성질을 가지고 있기 때문에 제재 성격의 국가책임을 부과하는 것만으로는 해당 조약의 목적을 실효적으로 달성할 수 없다. 도리어 엄격한 국가책임체계의 작동은 지구환경리스크에 대처하기 위해 필수적인 국제협력을 이끌어 낼 수 없다. 궁극적으로는 지구환경보호를 위한 국제환경협약들은 모든 국가의 참여가 바람직하기 때문에 조약상의 의무위반을 이유로 그 조약을 종료(termination)하거나 운용정지(suspension of operation)를 하는 것은 바람직하지 않다.<sup>3)</sup> 더욱이 국제환경협약상의 의무 위반이나 불이행을 이유로 위반국을 해당 조약의 틀 밖으로 퇴출하는 것은 해당 협약의 목적 달성에 부합하는 것이 아니다. 이러한 점을 배경으로 국제환경협약에는 그 의무 이행을 위한 새로운 접근방법으로 의무 준수 절차 및 메커니즘(compliance procedures and mechanisms), 이른바 비준수절차(Non-Compliance Procedures; NCP)<sup>4)</sup>가 등장하게 된 것이다.<sup>5)</sup>

1) Gerhard Loibl, Compliance Procedures and Mechanisms, in Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong, Panos Merkouris, (eds.), *Research Handbook on International Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, p. 443, footnote 1.

2) Michael Bothe, Compliance, in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, Oxford University Press, 2012, p. 530.

3) Patrica Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, 3rd ed., Oxford University Press, 2009, p. 238.

4) Non-Compliance Procedures(NCP)는 국제환경협약상의 의무를 준수하지 않은 위반국에게 법적 책임을 묻기 보다는 비준수의 원인을 밝혀내서 의무 준수를 촉진하거나 강화하는 절차 또는 분쟁해결 메커니즘이다. 그런데 이를 원어 그대로 번역하여 표기하면 '비준수절차'가 되어 자칫 '비준수를 위한 절차' 또는 '비준수가 용인될 수 있는 절차' 등으로 오해될 수 있다. 그러나 이에 대한 국내학자들간의 충분한 논의를 통해 적절한 용어를 사용하고 있지 못한 현대계에서는, 다소 용어상의 혼란이 있지만

국제환경법은 이행 및 준수에 충분한 관심을 기울이지 않고 있는 '협상체계'(negotiating system)에 불과하다고 비판하는 견해<sup>6)</sup>도 있지만, 국제환경체제는 사실 준수문제를 다루기 위한 다양한 제도 및 메커니즘을 발전시켜왔다.<sup>7)</sup> 이러한 제도 및 메커니즘은 조약 자체에 구체화되어 있는 경우도 있고, 당사국총회(COP)의 결정(decisions)을 통해서 확립된 경우도 있으며, 현재도 실행을 통해서 더 발전해 나가고 있다. 본 논문에서는 비준수절차의 도입배경과 함께 목적, 특징 등에 대해서 살펴본다. 또한 이 절차의 주요 요소 및 절차 개시 및 관련 쟁점을 소개하고, 더불어 국제법적 맥락에서 비준수절차의 법적 의미를 정리해보고자 한다. 여기서 비준수절차라는 표현과 호환적으로 사용하고 있는 준수 절차 및 메커니즘은 환경조약에 따라 약간씩 달라서 그 목적이나 관련 기구의 구조 및 구성, 절차 개시 규칙 등이 동일하지는 않기 때문에 본 논문에서 전개하는 내용은 개별적인 국제환경협약상의 비준수절차에 대한 구체적 설명이 아니라 총론적이고 개괄적인 분석이라는 점을 밝힌다.

## II. 비준수절차의 도입과 발전

최근에 국제환경무대에서의 관심사는 새로운 다자간환경협정(multilateral environmental agreement: MEA)의 체결 보다 이미 존재하는 협약의 이행 및 준수 문제로 이동하였다.<sup>8)</sup> 국제환경법이 본격적인 궤도에 오르기 시작한 1970년대와 1980년

원이 그대로 번역하여 사용하고자 한다. 국내의 대표적인 환경법학자인 김홍균 교수도 '비준수절차(非遵守節次)'라고 표현하고 있다. 김홍균, 국제환경법, 홍문사, 2010, 482면 이하 참조.

5) O. Yoshida, Soft Enforcement of Treaties: The Montreal Protocol's Noncompliance Procedure and the Functions of Internal International Institutions, *Colo. J. Int'l Envtl. L. & Pol'y*, Vol. 10, 1999, pp. 100-101.

6) Adil Najam, Michaela Papa and Nadaa Taiyab, *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development, 2006, p. 15. 국제환경법은 이행 결함상태(implementation deficit)가 존재한다고 주장한다.

7) UNEP, *Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Agreements*, Nairobi: UNEP, 2007 참조 <[www.unep.org](http://www.unep.org)>.

8) 2001년 UNEP는 집행위원회(Governing Council)의 결정에 따라 2001년에 '다자간환경협정의 준수 및 시행에 관한 UNEP 지침서'(Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral

대 초에는 이 문제는 거의 관심 밖에 있었다. 그 당시에는 국제법의 다른 분야와 같이, 거의 모든 국제환경협약들이 국제의무를 위반한 경우에 대하여 전형적 책임체계를 적용할 수 있도록 하는 분쟁해결조항을 두고 있었다.<sup>9)</sup> 그런데 당사국들의 관행을 보면, 다자간환경협정들에 분쟁해결조항이 존재함에도 이를 이용한 사례가 거의 없다.<sup>10)</sup> 그리고 거의 모든 다자간환경협정들에 나름대로 잘 정비된 실제적인 법규가 포함되어 있었지만 당사국이 국제의무를 잘 이행하고 준수하도록 보장하는 절차에 초점을 맞춘 규정은 거의 없었다.

1980년대 후반부터 당사국에 의한 국제환경협약의 준수와 이행을 강화하기 위한 '새롭고 추가적인' 절차 및 메커니즘의 도입에 관심을 보이기 시작하였다. 대표적으로, 오존층 파괴 물질의 생산 및 이용을 줄이거나 제거하기 위한 의무를 당사국이 이행하지 않으면 결국엔 전 지구에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 인식에서 시작된 오존층보호를 위한 협상<sup>11)</sup>에서 이러한 절차에 대한 설계가 최초로 이루어졌다. 1987년 오존층과 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서<sup>12)</sup>(이하 몬트리올의정서)이 채택될 당시에는 그 이행 및 준수를 강화하기 위한 메커니즘에 관한 합의를 이루어내지는 못했지만 2개의 조항에서 이와 관련한 문제를 다루고 있다. 즉 제7조는 당사국에게 오존층 파괴물질의 생산, 수출 및 수입에 관한 자료(data)를 보고하도록 의무를 부과하고 있고, 제8조는 이른

Environmental Agreements)를 발간하였다.

9) 예를 들면 1973년 멸종위기에 처한 야생동식물의 국제적 거래에 관한 협약(CITES) 제18조 1985년 오존층 보호에 관한 비엔나협약 제11조 1989년 위험폐기물의 국제적 이동 및 그 처리의 규제에 관한 바젤협약 제20조 1992년 생물다양성협약 제27조 1992년 유엔기후변화협약 제14조 등은 분쟁해결과 관련한 조항들이다. 이에 비해 1971년 물새 서식지로서 국제적으로 중요한 습지에 관한 협약(Ramsar협약), 1972년 세계문화자연유산의 보호에 관한 협약 등은 각각의 조약에 분쟁해결조항을 두고 있지 않다. Cesare P. R. Romano, International Disputes Settlement, in Daniel Bodansky, Jutta Bruneo and Ellen Hey(eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*; Oxford University Press, 2007, pp. 1039-1040.

10) 현재까지 다자간환경협정들의 당사국들이 분쟁해결조항을 공식적으로 인용한 사례는 매우 제한적이다(Cesare P. R. Romano, *op. cit.*, p. 1041); 환경문제와 관련된 대표적인 국제 사례로, 국제사법재판소(ICJ)가 다룬 1974년 핵실험사건(Nuclear Tests case), 1997년 Gabčíkovo-Nagymaros Project사건, 2010년 Pulp Mill 등 그리고 중재재판의 사례인 Trail Smelter사건, Lanoux호사건, Gut Dam사건 등도 다자간환경협정의 위반이 문제가 된 것이 아니라 일반 국제법상의 의무위반이나 양자조약의 위반 문제와 관련이 있었을 뿐이다.

11) 오존층 보호를 위한 협약 및 몬트리올의정서의 협상과정에서 비준수절차에 대한 논의 내용은 O. Yoshida, *op. cit.*, pp. 101-104 참조.

12) Montreal Protocol on Substance that deplete the Ozone Layer, 26 ILM 154 (1987).

바 '비준수절차'에 관하여 규정하고 있다. 즉 제8조는 '당사국은 첫 번째 회의에서, 본 의정서의 조항에 대한 비준수를 결정하고 비준수에서 발견된 당사국의 취급을 위한 적절한 절차 및 제도적 메커니즘을 검토하고 승인하여야 한다'라고 규정하고 있다. 이들 조항에 근거하여 1992년 코펜하겐 당사국회의에서 최초의 비준수절차가 만들어졌다.<sup>13)</sup> 이러한 비준수절차의 주요 목적은 "다자적 맥락에서, 국가에게 자신들의 조약상의 의무를 준수하도록 장려·촉진하고 강화하며, 비준수의 경우에, 일반국제법상 전통적인 분쟁해결절차에 맡기지 않고 비준수를 다루기 위한 '더 유연한'(softer) 체제를 제공하는 것이다."<sup>14)</sup> 다시 말해서 비준수절차는 준수에 실패하는 국가를 돕기 위하여 설계된 것이 아니라 비준수에 대해서 법적 책임을 묻기 위한 것이 아니다.<sup>15)</sup>

1992년 유엔환경개발회의(UNCED)를 위한 준비회의에서 보다 본격적으로 국제환경법의 이행과 준수의 개선에 관한 문제가 제기되었지만 이 문제를 어떻게 다룰 것인가에 관한 합의는 도출하지는 못해 UNECD에서 이 문제를 다루지 못했다.<sup>16)</sup> 국제환경협약상의 의무 준수 절차 및 메커니즘은 1992년 이후에 전지구적/지역적 다자간환경협정들에서 확실히 자리매김하였다. 다자간환경협정상의 의무 준수 절차 및 메커니즘의 수립 과정을 살펴보면, 1980년대 후반 이후에 체결된 대부분의 다자간환경협정들은 해당 조약의 발효 후 정해진 기한 내에 이러한 준수 절차 및 메커니즘을 수립하도록 하는 조항(이른바 '수권조항'(enabling clauses))규정을 두고 있다(예를 들면, 앞에서 설명한 1987년 몬트리올의정서 제8조, 1997년 교토의정서 제18조<sup>17)</sup>). 그리하여

13) UNEP/OzL. Pro.4/15, 1992, Copenhagen Adjustment and Amendments to Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Appendix IV(이하 "코펜하겐 조정 및 개정").

14) M. Fitzmaurice and C. Redgwell, *Environmental Non-compliance Procedures and International Law*, *Netherland Yearbook of International Law*, Vol.31, 2000, p. 39. Jan Klabbers는 준수절차는 "유연성(flexibility)이 본질이다(the name of the game) - 유연한 규범, 유연한 기본 가치(baseline values), 유연한 이행 그리고 유연한 지원"이라고 설명한다. Jan Klabbers, *Compliance Procedures*, in Daniel Bodansky, Jutta Brunée and Ellen Hey, eds, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 996-997.

15) M. Fitzmaurice and C. Redgwell, *op. cit.*, p. 39.

16) 다만 1992년 UNCED에세 채택된 의제21(Agenda 21)은 제39장에서 '국제법적 문서와 메커니즘'이라는 제목으로 이 문제를 언급하고 있다. 의제21은 '활동'(activities)이라는 제목 아래 '분쟁의 회피 및 해결과 관련한 장래의 작업'에 대해 상세히 서술하고 있다. 이와 같이 의제21은 국제환경법의 이행 및 준수문제의 중요성을 강조하고 있으며, 국제환경협약에 포함될 수 있는 절차 및 메커니즘의 마련을 그 목표로 설정하고 있다고 평가할 수 있다. Gerhard Loibl, *op. cit.*, pp. 426-427.

해당 조약 채택 후 당사국총회의 결정(Decision)으로 각각의 준수 절차 및 메커니즘을 도입하게 되었다. 예를 들면, 유엔 유럽경제위원회(UNECE)가 주도하여 채택한 1979년 '광역월경대기오염에 관한 협약'<sup>18)</sup> 및 그 의정서(1979년 결정(Decision)), 1997년 교토의정서<sup>19)</sup>(2001년 결정, 제7차 당사국총회에서 채택), 1989년 Basel협약<sup>20)</sup>(2002년 결정, 당사국회의에서 채택), 그리고 UNECE가 주도하여 채택한 1998년 Aarhus 협약<sup>21)</sup> 등이 의무 준수 절차 및 메커니즘을 도입하고 있다.<sup>22)</sup> 이러한 준수 절차 및 메커니즘은 특히 각각의 국제환경협약의 실제적 조항에 따라 구체적 내용이 다르며, 그 목적과 매우 밀접하게 관련되어 있다.<sup>23)</sup>

### III. 비준수절차에 관한 일반적 고찰

#### 1. 비준수에 대한 대응

보통 국제의무의 비준수는 법적 약속(legal commitments)의 실효성을 제한하고,

17) 교토의정서 제18조 "이 의정서의 당사자회의의 역할을 수행하는 당사국총회는 제1차 회기에서, 이 의정서가 준수되지 아니하는 원인·형태·정도 및 빈도를 고려하여, 그 결과에 관한 예시목록의 개발 등 그 사례를 결정하고 이에 대응하기 위한 적절하고 효과적인 절차 및 체계를 승인한다. 이 조의 규정에 의한 절차 및 체제로서 기속력 있는 결과를 수반하는 것은 이 의정서의 개정에 의하여 채택된다 (The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to this Protocol shall, at its first session, approve appropriate and effective procedures and mechanisms to determine and to address cases of non-compliance with the provisions of this Protocol, including through the development of an indicative list of consequences, taking into account the cause, type, degree and frequency of non-compliance. Any procedures and mechanisms under this Article entailing binding consequences shall be adopted by means of an amendment to this Protocol)".

18) Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, 18 ILM 1442 (1979)

19) Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 37 ILM 22 (1998).

20) Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal, 28 ILM 657 (1989)

21) Convention on Access to Information, Public Participation and Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 38 ILM 517 (1999).

22) 이에 관한 자세한 내용은 Jan Klabbers, *op. cit.*, pp. 995-1009 참조.

23) Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 427.

국제법적 과정(international legal process)을 약화시킬 뿐만 아니라 갈등을 일으키고 국제질서의 불안정성을 유발할 수 있다.<sup>24)</sup> 비준수는 의무의 의미 또는 요건에 관한 해석의 차이와는 다르다. 비준수는 실제적 규범을 실행하지 않는 경우(예를 들면, 조약상 요구되는 유독가스나 온실가스의 대기권 배출의 제한을 실행하지 않은 경우, 관련 국제법을 위반하여 위험한 물질이나 가스의 국경을 넘는 배출을 허용하는 경우), 또는 절차적 요건을 충족하지 않는 경우(예를 들면, 환경영향평가를 하지 않는 경우, 새로운 공장 건설할 때 인접국가와 협의를 하지 않는 경우), 또는 제도적 의무(institutional obligation)를 실행하지 않은 경우(예를 들면, 관련 국제기구에 연례 보고서를 제출하지 않은 경우) 등을 포함한다.<sup>25)</sup>

비준수에 대한 전형적인 대응방법 중에 하나는 강제적 시행(enforcement)이다. 그러나 강제적 시행은 결코 국제법과 잘 어울리는 정장이 아니다. 중앙집권적 제재에 의한 법규의 시행이 가능한 국내법과는 달리 국제법은 전통적으로 피해국에 의한 자구(自救, self-help)에 의존하고 있는 분권적 체제이다. 그러한 개별적인 사적 구제는 특정 국가에게 위해(harm)가 집중되어 문제가 발생한 경우에는 성공적인 것이 될 수 있다. 예를 들면 특정 국가에 의해 특정 국가가 피해를 입은 경우 보복이 구제방법으로 성공할 수 있다. 그러나 국제적인 감시 없이 사적인 강제적 시행(private enforcement)은 쉽게 남용될 수 있으며 긴장관계를 더욱 조성할 수 있다. 더욱이 이러한 방법은 기후변화 또는 오존층 파괴 등과 같이 전체로서 국제공동체에 피해를 야기할 수 있는 전지구적 환경문제에 대해서는 적합하지 않다. 그래서 다자간환경협정들은 거의 강제적 시행 메커니즘을 포함하고 있지 않다. 더욱이 더 강력한 시행제도를 두자는 제안은 자신들의 주권이 제약받는 것을 꺼려하는 국가들의 저항에 부딪치고 있다. 그래서 강제적 시행에 초점을 맞추기 보다는 국제환경체제는 준수를 장려하고 촉진하기 위한 다른 방식을 취하였다. 비준수를 방지하여 준수를 장려하고 촉진하고 강화하는 메커니즘에 더 관심을 가지게 된 것이다.<sup>26)</sup> 다자간환경협정들은 그 위반

24) Philippe Sands, Jacqueline Peel, Adriana Fabra, Ruth Mackenzie, *Principles of International Environmental Law*, 3<sup>rd</sup> ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 135.

25) *Ibid.*

26) Daniel Bodansky, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge: Harvard University Press, 2010, p. 227.



에 대한 제재 보다는 지속적인 감시, 권고, 제도적인 원조, 인센티브의 제공 등을 통하여 준수를 보장하고 있다.<sup>27)</sup> 비준수의 원인이 이행제도의 결여, 자원 또는 인적 자원의 부족에 있는 경우에는 이러한 방법이 국제환경의무의 준수에 더 적합하다고 할 것이다.

특히 국제환경법에서 다루는 비준수절차는 일반적으로 과거의 비준수에 대한 구제 보다는 미래의 준수를 촉진하는데 더 초점을 두고 있다. 징벌 보다 억제(deterrent)나 예방에 더 중점을 둔다. 또한 과거의 행적 보다 미래의 행위에 영향을 주는 것을 목적으로 한다. 과거에 나타났던 비준수문제 보다 미래에 이행을 확보하기 위한 준수문제에 관심을 두는 미래지향적 태도를 보인다. 그리고 비준수절차는 비쟁송적이고 비대립적인(non-contentious and non-adversarial) 구조에 바탕을 두고 있고, 비준수에 대하여 제재나 엄격한 법적 책임을 묻고자 하는 것이 아니다. 이와 같이 비준수절차는 비준수문제를 유연하게 해결하여 준수를 촉진하는 것이 국제환경협약의 목적에 더 적절하다는 인식이 반영된 결과이다.<sup>28)</sup> 이런 측면에서, 비준수의 사례를 밝혀내고 이에 대응하기 위해 확립된 비준수절차는 강제적(enforcement) 기능 보다 촉진적(facilitative) 기능에 1차적 목적을 두고 있다. 그러한 절차의 목적은 위반에 대해 처벌이나 제재 보다 비준수의 원인을 밝히고, 해당 국가가 그 문제를 시정하게 하는데 있다. 그래서 비준수절차의 모토(motto)는 ‘위협은 하되 물어뜯지는 마라’(hiss don’t bite)라고 말 할 수 있다.<sup>29)</sup> 이는 비준수에 대해 경고는 하되(즉, 주의는 주되) 제재 또는 처벌은 하지 마라라는 의미이다.

## 2. 비준수절차의 다양한 명칭

여기서 언급하고 있는 비준수절차에 해당하는 명칭이 국제환경협약에 따라 다양하

27) Tseming Yang, International Treaty Enforcement as a Public Good: Institutional Deterrent Sanctions in International Environmental Agreements, *Michigan Journal of International Law*, vol. 27, 2006, p. 1141.

28) Nils Goeteyn and Frank Maes, Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?, *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, 2011, pp. 815-816.

29) Daniel Bodansky, *op. cit.*, p. 227.

게 나타나고 있다. 예를 들면, 준수 절차 및 메커니즘을 최초로 확립한 몬트리올의정서에서는 '비준수절차'(non-compliance procedure)라고 하고 있고, Basel협약에서는 '이행과 준수를 촉진하는 메커니즘'(mechanism for promoting implementation and compliance), 교토의정서에서는 '준수와 관련한 절차와 메커니즘'(procedure and mechanism relating to compliance), Cartagena의정서<sup>30)</sup>에는 '준수에 관한 절차와 메커니즘'(procedure and mechanism on compliance), Aarhus 협약에는 '준수위원회의 구조와 기능 및 준수 검토를 위한 절차'(structure and functions of the compliance committee and procedures for the review of compliance)라고 표현하고 있다. 이러한 용어의 다양성은 주로 역사적 근거에서 연유한 것이지 그 자체로 다양한 절차 및 메커니즘간의 차이를 구별하기 위한 당사국의 의지를 나타내는 것이 아니다.<sup>31)</sup> 이들 모든 절차는 1차적으로 해당 조약의 위반행위에 대해 국제재판에 회부하지 않고, 또한 위반행위에 수반하는 결과에 대해 법적 책임을 추궁하지 않고, 비준수 국가를 준수상태로 돌리도록 유도하는 것이다.<sup>32)</sup> 즉 국제환경협약의 의무를 이행하지 않는 당사국을 제재하기 보다는 재정 및 기술 지원, 능력배양 등을 통해 비준수 원인을 제거하여, 준수상태로 복귀할 수 있도록 유인하는 것이다

### 3. 비준수절차의 목적

일반적으로 국제법 분야에서 비준수문제를 다루는 목적으로는 위반자에 대한 처벌 또는 제재, 배상을 통한 피해자의 구제, 그리고 장래에 준수의 촉진 등 3가지를 생각할 수 있다.<sup>33)</sup>

첫째, 위반자에 대한 처벌 또는 제재이다. 비준수에 대한 매력적인 대응방법 중의 하나는 위반국에 대한 제재이다. 국제법은 때론 이러한 의도에서 인과응보라는 방법을 허용하였다. 이른바 보복(revenge)에 의존하는 방법이다. 제1차 세계대전 후 베르

30) Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity, 39 ILM 1027 (2000).

31) Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 429.

32) M. Fitzmaurice, Kyoto Protocol Compliance Regime and Treaty Law, *Singapore Yearbook of International Law*, 2004, pp. 23-40.

33) Daniel Bodansky, *op. cit.*, pp. 231-232 참조.

사유(Versailles)조약에 의해 독일에 배상책임을 부과한 것이나 제2차 세계대전 이후 전범자들에게 대한 처벌 등이 이러한 경우에 해당한다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 국제환경법분야에서 비준수문제를 다루는 목표를 위반자에 대한 처벌이나 제재로 세우는 것은 적절하지 않다. 국제환경법과 국가책임법은 우정을 나눌 수 있는 관계가 아니다.<sup>34)</sup> 예를 들면, 1991년 걸프전쟁(Gulf War) 당시에 이라크의 유전 폭파 등 '생태계 파괴(ecocide)행위에 대해 처벌을 하지 못했다.<sup>35)</sup> 그 동안 국제사회에서 생태계 파괴행위를 국제범죄로 처벌하자는 제안도 있었지만 현재 국제형사재판소 로마규정(Rome Statute of the International Criminal Court)은 전쟁시 매우 제한적인 상황에서만 환경피해에 대한 형사책임을 묻고 있다.<sup>36)</sup>

둘째, 비준수문제를 다루는 또 다른 목적은 피해에 대해서 배상하는 것이다. 배상을 통한 피해자의 구제는 징벌과 달리, 처벌 보다는 희생자를 구조하는데 초점이 맞춰져 있다.<sup>37)</sup> 예를 들면, 원자력 시설의 운영자에게 배상책임을 인정하고 있는 1963년 핵피해에 대한 민사책임 협약<sup>38)</sup>과 1997년 그 개정의정서<sup>39)</sup>는 그 목적이 피해자에게 배상하는 것이다.

셋째, 비준수문제를 제기하는 목적은 장래에 이행 및 준수를 촉진하기 위한 것이다. 바로 이것이 국제환경협약에서 비준수문제를 다루는 목적이다. 비준수절차의 목적은 각각의 환경조약이 당사국들에 의해 이행되고 준수되는 것을 보증하는 것이다. 일반적으로 비준수절차는 준수를 촉진하고 장려한데 목적이 있다.<sup>40)</sup> 이외에도 개별 환경조약에 따라 다른 목적이 추가되거나 강조될 수 있다. Basel협약은 그 준수 메커

34) Maas M. Goote, Non-Compliance Procedures in International Environmental Law: The Middle Way between Diplomacy and Law, *International Law FORUM du droit international*, Vol. 1, 1999, pp. 83-84.

35) 당시 쿠웨이트에서 철수하면서 이라크는 고의적으로 대규모적인 환경피해를 야기한 바가 있었다.

36) 국제형사재판소에 관한 로마규정은 제8조 2항(b)(iv)에서 "예상되는 구체적이고 직접적인 제반 군사적인 이익과의 관계에 있어서 ..... 자연환경에 대하여 광범위하고 장기간의 중대한 피해를 야기한다는 것을 인식하고서도 의도적인 공격의 개시"를 전쟁범죄로 규정하고 있다.

37) 그렇지만 피해에 대한 배상도 징벌과 같이 소급적이다.

38) Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, 1063 UNTS 265 (1963).

39) Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage, 36 ILM 1462 (1997).

40) 김홍균, 앞의 책, 482면.

니즘의 목적을 '협약상의 의무에 따르도록 당사국을 돕고 협약상의 의무를 이행 및 준수를 촉진하고 장려하며 감시하고 보장하기 위한 것'이라고 밝히고 있다.<sup>41)</sup> Basel협약, Espoo협약<sup>42)</sup>과 Cartagena의정서는 준수를 촉진하기 위하여 당사국을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 가장 정교한 절차를 마련하고 있는 교토의정서상 비준수절차는 교토의정서 조항을 강력하게 '시행하는 것'(to enforce)을 그 목적으로 하고 있다.<sup>43)</sup>

#### 4. 비준수절차의 특징

비준수절차는 우호적·협력적이며, 비대립적·비대면적인 특징을 지닌다. 비준수절차는 대립적인 분쟁해결절차를 회피하면서 우호적이고 협력적인 태도로 비준수문제의 해결을 위한 조치를 모색한다. 1993년 제3차 유럽 환경장관회의에서 채택된 Lucerne 선언은 비준수절차의 본질적 성격에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.<sup>44)</sup> 비준수절차는 복잡성(complexity)을 피하는 것을 목적으로 하며, 비대결적(non-confrontation)이며, 또한 투명하고(transparent), 공개적인 보고제도 및 절차를 포함한다.

#### 5. 비준수절차와 국가보고제도

비준수절차는 국가보고제도와 밀접한 관계가 있다. 대부분의 다자간환경협정들은 비준수절차에 당사국의 정기적인 보고제도를 포함하고 있다. 정기적인 국가보고서는 협약의 이행 감시를 위해 필수적이다. 다자간환경협정상의 국가보고제도는 국제인권조약의 이행감독 메커니즘 중의 하나인 국가보고제도를 모델로 하여 다자간환경협정에서 일반적으로 채택된 것이다. 당사국은 국제환경협약을 이행하기 위해서 국내적

41) Basel협약 준수 절차, 제1항(para. 1).

42) Convention on Environmental Impact Assessment in Transboundary Context, 30 ILM 800(1991).

43) 교토의정서 준수 메커니즘의 특이한 점은 시장경제 메커니즘을 도입하여 경제적 함의가 있다는 것이다. 이에 대해서는 정서용, 기후변화, 글로벌거버넌스 그리고 국제법, 박영사, 2011 참조.

44) Lucerne Declaration, para. 23.

차원에서 취한 조치(법적 조치 및 정책 포함)에 관하여 보고할 의무를 부담하고 있다.<sup>45)</sup> 실질적인 이행 및 준수를 위해 정보의 수집과 심사는 필수적이다. 정보의 공개, 수집, 검토는 의무준수의 토대이다. 대부분의 준수 절차 및 메커니즘에 의하면, 당사국의 보고의무는, 특히 정보원(sources of information)으로서 준수 메커니즘의 운영에서 중요한 역할을 한다.<sup>46)</sup> 왜냐하면, 조약기구에서 국가보고서를 바탕으로 심의·검토가 이루어지면서 국제적 차원의 문제가 되기 때문이다. 국가보고제도는 특별히 새로운 제도는 아니지만 비준수절차에서도 절차가 진행되는 데 중요한 자료가 되고 장래에 준수 조치를 만드는 데에도 필수적이다. 그런데 지금까지 국제사회에서 나타난 현실을 놓고 볼 때 보고서의 질과 신뢰성의 문제는 여전히 논란거리이다. 국가보고서에 대한 정기적인 심사를 제도화하거나 보고서의 내용이 미흡한 경우 해당 당사국 현지에서 조사를 하도록 하는 방법 등이 이러한 문제를 보완할 수 있을 것이다. 그리고 국제인권조약의 이행 감독 절차에서 활용되고 있는 비정부기구(NGO)의 참여와 역할도 제고할 필요가 있다.

#### IV. 비준수절차의 주요 요소

##### 1. 의 의

앞에서 살펴본 바와 같이 비준수절차라고 표현하고 있지만 그 명칭이 다르듯이 각각의 다자간환경협정은 각자의 준수 절차 및 메커니즘의 발전 역사를 가지고 있으며, 각각의 국제환경협약에 맞게 수립되어 있다. 그렇지만 비준수절차는 다음과 같은 공통적인 주요 요소를 갖추고 있다. 1) 준수위원회(또는 이행위원회, 또는 위원회)의 설치, 2) 준수위원회의 기능, 3) 준수위원회에서 준수절차의 개시에 관한 규칙, 4) 준수

45) 국제환경협약에 따라 특정 물품의 생산, 소비, 수입 수출 등에 관한 자료를 제공해야 할 의무가 당사국에게 부과되기도 한다.

46) G. Loibl, Reporting and Information System in International Environmental Agreements as a Means for Dispute Prevention: The Role of "International Institutions", *Non-state Actors and International Law*, Vol. 5. No. 1, 2005, p. 1.

위원회에서 검토되는 정보, 5) 준수위원회에서의 검토절차, 6) 준수위원회의 '결과'(consequences), 7) 당사국총회(COP)(또는 개별 국제환경협약의 최고 기구)의 역할 등이다.<sup>47)</sup>

## 2. 위원회의 명칭, 구조, 구성 및 기능

### (1) 위원회의 명칭

각각의 다자간환경협정에 의해 수립된 준수 절차 및 메커니즘 아래서 설치된 준수 위원회의 명칭도 다양하다. 예를 들면, '이행위원회'(implementation committee)<sup>48)</sup>, '준수위원회'(compliance committee)<sup>49)</sup> 또는 단순히 '위원회'(committee)<sup>50)</sup> 등과 같이 다양하다. 이렇게 다양한 용어를 사용하는 것은 또한 주로 해당 조약의 역사적 발전 과정과 관련이 있는 것이지, 위원회의 기능이 다르기 때문에 그런 것이 아니다. 따라서 위원회의 명칭은 교체될 수 있는 것으로 보인다. 명칭은 다양하지만 그 절차와 위원회의 구조와 기능은 거의 유사하다.<sup>51)</sup>

### (2) 위원회의 구성, 회기 및 의사결정

준수위원회는 당사국에 의해 선출된 제한적인 위원으로 구성된다. 위원회의 규모도 또한 약간 다르다. 위원회의 위원 수는 다양하다. 광역월경대기오염에 관한 협약상의 위원회는 9명으로 구성되고, Aarhus협약상의 위원회는 원래 8명으로 구성되었다가 제3차 당사국회의에서 9명으로 변경되었다. 몬트리올의정서상의 이행위원회는 10명으로, Basel협약과 Cartagena의정서상의 위원회는 15명으로 구성된다. 교토의정

47) Gerhard Loibl, *op. cit.*, pp. 428-429.

48) 예를 들면, 몬트리올의정서, Espoo협약, 광역월경대기오염에 관한 협약과 그 의정서 등.

49) 예를 들면, 교토의정서, Cartagena의정서, Aarhus 협약 등.

50) 예를 들면, Basel협약.

51) 이 논문에서는 '준수'와 관련한 문구에 초점을 두고 있기 때문에, 편의상 이러한 위원회를 '준수위원회'로 표현한다.

서상의 준수위원회는 2개의 부서(branches, 촉진부와 집행부)로 나누어져 있는데 각각 10명씩, 총 20명으로 구성되어 현재 위원수가 가장 크다. 위원회는 각 환경협약의 당사국들의 대표들 중에서 선출된 위원으로 구성되는 경우에 독립적인 기구라기보다는 위원이 소속된 당사국들의 혼합체(mixture)라고 볼 수 있다. 따라서 위원회는 비준 수 사례를 다룰 때 국적국의 정치적 목표에 따라 폭넓은 재량을 행사할 수 있는 여지가 많다.<sup>52)</sup> 그리고 모두 위원들은 형평한 지리적 배분에 기초하여 선출되며,<sup>53)</sup> 이 때 해당 조약의 특별한 성격을 고려한다.<sup>54)</sup> 대부분 위원의 임기는 2년 또는 4년이다. 위원들은 1회에 걸쳐 재선이 가능하다.<sup>55)</sup>

그 동안 준수위원회의 규모와 관련한 논의는 더 작은 위원회가 활동 측면에서 더 효율적인지 여부 또는 더 큰 규모의 위원회가 해당 조약의 당사국을 더욱 대표할 것인지 여부에 관한 문제에 초점이 맞춰져 있었다.

초창기에 준수 메커니즘은 당사국 대표들이 위원으로 선출될 수 있도록 하였으나 최근에는 개인 자격으로 사인이 선출될 수 있도록 하고 있다. 당사국 대표 위원들은 해당 환경조약의 운영에 있어서 당사국들의 공통의 이익을 강조하는 경향이 있는 반면에, 개인 자격의 위원들은 준수위원회에서의 절차의 객관성(objectivity)을 강조하는 경향이 있다. 개인 자격의 위원들은 그들 국적국의 정부의 정치적 입장에 따라 활동하는 것이 아니라 개인 자격으로 활동한다.<sup>56)</sup> 그런데 국제인권조약 이행감독기구들과는 달리, 위원회의 위원들에게 과학적·기술적 전문지식이나 특정한 법적 자격을 가지고 있을 것을 요구하고 있지 않은데, 이는 위원회가 기술적이거나 과학적인 비준

52) O. Yoshida, *op. cit.*, p. 114 참조.

53) 예를 들면, 몬트리올의정서 준수위원회는 COP/MOP에서 2년의 임기로 10개 당사국의 대표들로 구성된다. 유엔의 5개 지역그룹에서 각각 2명의 위원이 나온다. 바젤협약과 Cartagena의정서 위원회의 15명의 위원(사인 자격으로 선출된 개인)은 유엔의 5개 지역그룹에서 각각 3명씩 선출된다. UNECE 광역월경대기오염에 관한 협약과 Aarhus협약상의 위원회의 위원은 서유럽, 중부 및 동부 유럽, 신생독립국가(이전의 소련의 구성국들) 등 3개 지역으로 나누어 선출된다.

54) 교토의정서상의 준수위원회 소속 2개의 부서 위원 각각 10명 중에 유엔 5개 지역그룹에서 각각 1명의 위원을 선출하고 1명의 위원은 소규모 도서 개발도상국가(small island developing states)에서, 그리고 부속서 I 당사국에서 2명의 위원을, 비 부속서 I 당사국에서 2명의 위원이 선출된다.

55) 예를 들면, 교토의정서 준수 절차 및 메커니즘 제IV조 2항, 제V조 2항, Cartagena의정서 준수 절차 및 메커니즘 제2부(Section II) 4항.

56) Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 430.

수 문제를 다루는 것뿐만 아니라 여전히 정치적 또는 외교적 문제들도 다루어야 하기 때문이다.<sup>57)</sup> 그런데 실제로는 개인적 자격으로 선출된 위원들은 대부분 과학적·기술적·사회경제적 또는 법적 분야에서 해당 환경조약의 주제와 관련하여 전문성을 가지고 있다.<sup>58)</sup> 일부 준수 절차 및 메커니즘에 따르면, 위원회 위원들은 자신들의 책임을 강조하기 위하여 책임을 떠맡기 전에 임무 선서를 한다.<sup>59)</sup> 더욱이 일부 준수 절차 및 메커니즘은 위원회의 독립성과 공정성(impartiality)을 강조하기 위하여 위원들은 이해관계의 충돌(conflict of interest)을 공개하여야 한다는 명백한 규칙을 두고 있다.<sup>60)</sup>

준수위원회의 구조와 관련하여, 교토의정서 준수절차에 독특한 특징이 있다. 준수위원회는 2개의 분과, 즉 촉진부(촉진분과, facilitative branch)와 집행부(집행분과, enforcement branch)로 구성되어 있다. 각 부에 10명씩, 총 20명의 위원으로 구성되며, 개인 자격으로 선출된 위원이 자신의 직무를 수행할 수 없는 경우에는 선거를 통하여 대체 위원을 선출한다.<sup>61)</sup>

Aarhus협약에도 또 다른 특징이 보인다. 환경적 의사결정에 공중(public)의 참여를 규정하고 있는데, 당사국과 서명국뿐만 아니라 비정부기구도 후보자를 제안할 수 있다.<sup>62)</sup> 그래서 위원들은 다양한 후보군에서 당사국들의 투표에 의해 선출된다.

그리고 대부분의 위원회는 정기적으로, 최소한 1년에 1번 또는 2번 회합하여야 한다. 이러한 정기회의는 위원들간의 긴밀한 협력을 수립하고 의사결정과정을 수월하게 하는 것이다. 특수한 상황에서는 의사결정이 전자수단에 의해 이루어질 수 있다.<sup>63)</sup>

의사결정에 참여하는 위원들의 정족수(quorum)는 대개 4분의 3이다. 출석하여 투표하는(present and voting) 위원의 4분의 3 다수결에 의해 결정이 이루어진다. 이러한 특별다수결을 요구하는 이유는 어떤 결정이든 위원들 대부분의 견해를 나타내는

57) O. Yoshida, *op. cit.*, p. 112.

58) 이와 관련하여 고도의 경험을 가진 과학 및 기술 전문가들이 활동하는 유엔환경계획 오존 사무국의 역할은 매우 크고 중대하다 할 것이다. *Ibid.*

59) 2004년 교토의정서 준수위원회 절차 규칙, rule 4, para. 2: 'Aarhus협약 준수메커니즘 지도 문서'(Guidance Document) 5 참조. <[www.unece.org/env/pp/compliance/manualv7.doc](http://www.unece.org/env/pp/compliance/manualv7.doc)>.

60) 예를 들면, 교토의정서 준수위원회 절차 규칙, rule 4, para. 2(3).

61) 교토의정서 준수 절차 및 메커니즘 제II조 5항.

62) Aarhus협약 준수메커니즘 제4항.

63) 예를 들면, Aarhus협약 준수위원회의 절차(*modus operandi*).



것이어야 하고 그래서 높은 권위를 가질 수 있기 때문이다.<sup>64)</sup> 그런데 실제로는 준수 위원회는 이러한 특별다수결 보다는 일반적으로 컨센서스(consensus) 방식에 의해 결정한다,

### (3) 위원회의 기능

준수위원회의 주요 기능은 절차를 개시하는 규칙에 따라서 개별 당사국의 준수 상황을 심사하는 것이다. 그러나 실제로 위원회의 역할은 이것보다 넓다. 대체로 위원회는 사무국의 연차 보고서를 검토하고 타당성을 평가하며, 관련 당사국이 제출한 보고서에서 제기된 사항들을 검토하고, 비준수의 여부, 원인, 정도 등을 평가하여 당사국총회에 권고안을 제출하는 역할을 한다.

준수위원회는 국가보고문제 또는 정기적인 준수 검토와 같은 준수 문제를 다룰 수 있는 권한을 가지고 있다. 특히 국가보고문제는 준수위원회에서 주요한 주제가 된다. 국제의무를 따르겠다는 자신들의 공약을 담은 당사국의 정기보고서에서 제공된 정보를 바탕으로 당사국들에 의해 준수에 대한 정례적인 검토가 이루어진다. 위원회는 필요한 경우 해당 당사국에 추가 정보를 요구할 수 있으며, 해당 당사국의 동의 아래 그 국가의 국내에서 정보를 수집할 수 있다. 당사국에 의한 보고를 향상시키도록 하는 준수위원회의 권고(recommendation)는 국제의무의 이행과 준수에 핵심적이다. 또한 준수위원회는 당사국총회의 요청에 따라 다른 문제도 심사할 수 있다.<sup>65)</sup> 이러한 위원회의 기능은 국제환경협약의 준수를 촉진하고 장려하는데 '실질적 돌파구'(real breakthrough)로 평가할 수 있다.<sup>66)</sup>

그리고 위원회는 그 구성, 기능, 적용규칙, 절차, 결정 등을 고려해 볼 때, 그 성격은 국제분쟁의 해결기구로서 조정(conciliation)을 담당하는 조정위원회로서의 성격과 사법적 재판을 담당하는 국제재판소로서의 성격을 모두 포함하고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>67)</sup>

64) Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 431.

65) *Ibid.*

66) Alexandre Kiss, Compliance with International and European Environmental Obligations, *Hague Yearbook of International Law 1996*, 1996, pp. 50-51 참조.

### 3. 비준수절차의 발동 주체

비준수절차를 개시할 수 있는 권한이 있는 주체는 당사국과 사무국이다. 이른바 방아쇠장치(trigger mechanisms)는 다음과 같다. 즉 위원회에서 비준수절차가 발동되는 경로는 다음과 같다.

첫째, 당사국이 자신의 준수(또는 비준수) 상황에 대하여 사무국에 보고를 제출한다(자기신고형(self-reporting 또는 self party trigger)).<sup>68)</sup> 당사국이 자신의 의무를 준수하지 못하는 경우 그 비준수의 원인에 해당하는 상황을 설명하는 보고서(written explanation)를 조약 사무국에 제출하면, 사무국은 그 보고서를 위원회에 전달하고 위원회는 그것을 검토한다.<sup>69)</sup> 비준수절차를 확립하고 있는 모든 국제환경협약은 당사국이 자신의 의무 준수와 관련하여 그 절차를 개시할 수 제도를 마련하고 있다.<sup>70)</sup>

둘째, 일방 당사국이 다른 당사국의 이행에 관하여 '의심'(reservations)을 가진 경우에 관련 정보를 첨부하여 신청서를 사무국에 제출할 수 있다(제3국신청형(third party trigger), 또는 국가간 고발형(one party against another party 또는 party to party trigger). 이는 일방 당사국이 다른 당사국의 협약상의 의무 이행에 관하여 '의심'을 가진 경우에 사무국에 고발하는 것이다. 사무국은 고발 내용을 담은 신청서를 피신청국에 전달하여 그에 대한 답변서를 받아, 관련 정보와 함께 위원회에 전달한다.<sup>71)</sup> 신청서에는 비정부기구(NGO)를 포함한 비국가행위자들이 제공한 정보를 포함시킬 수 있다.<sup>72)</sup> 준수 절차 및 메커니즘을 설계할 당시에 일부 당사국들의 반대가 있었지만 일방 당사국이 다른 당사국을 고발하는 이러한 유형의 발동절차도 비준수절차를 수립하고 있는 모든 국제환경협약에서 인정하고 있는 제도이다. 다만 당사국

67) Goote, Maas M., Non-Compliance Procedures in International Environmental Law: The Middle Way between Diplomacy and Law, *International Law FORUM du droit international*, Vol. 1, 1999, pp. 82-89 참조.

68) 자기신고형은 소련의 제안을 토대로 성사되었다. Patrick Széll, The Development of Multilateral Mechanisms for Monitoring Compliance, Winfried Lang(ed.), *Sustainable Development and International Law*, 1995, p. 100.

69) 예를 들면, 교토의정서, 몬트리올의정서 코펜하겐 조정 및 개정 제4항.

70) Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 432.

71) 예를 들면, 교토의정서, 몬트리올의정서 코펜하겐 조정 및 개정 제1항.

72) O. Yoshida, *op. cit.*, p. 112.

에 의해 '정치적 수단'으로 악용될 수 있는 가능성을 제한하기 위하여, 신청국은 피신청국의 이행과 관련하여 자신의 관심 대상을 구체화한 정보를 포함한 신청서를 제출하도록 하고 있다.

셋째, 각 협약의 사무국은 자신의 보고서를 준비하는 과정에서 당사국의 비준수를 인지한 경우 이 문제를 위원회에 통보할 수 있다(사무국통보형(secretariat trigger)). 보통 사무국이 당사국의 비준수의 가능성을 인지하는 경우에 사무국은 해당 당사국에게 해당 문제를 제시하며, 준수의 장애가 특정 기간 이내에 해결될 수 없는 경우에만 그 문제를 준수위원회의 심사에 회부한다. 사무국은 당사국에게 그 국가의 비준수와 관련한 정보를 제출하도록 요구할 수 있고, 만약 일정한 기간 내에 해당 국가로부터 회신이 없는 경우 또는 사무국에 의해 문제가 해결되지 않는 경우, 사무국은 이를 당사국회의에 보고하고 위원회에 이를 통보할 수 있다.<sup>73)</sup> 이러한 사무국통보형(사무국개시형)은 자기신고형이나 제3국신청형에 비해 제한적으로 나타난다. 예를 들면, 몬트리올의정서, 광역장거리대기오염에 관한 협약, Aarhus협약, 교토의정서 등에서 인정되고 있을 뿐만 아니라 사무국은 실제 비준수절차를 원용하는 것을 선호하지 않는다.<sup>74)</sup>

그런데 사실 다수의 당사국들이 사무국에 의한 회부를 반대한 바가 있다. 다수의 당사국들은 사무국에 절차를 발동할 수 있는 권한을 부여하는 것은 사무국의 '객관성'(objectivity)과 '공정성'(impartiality)을 훼손할 수 있다고 주장하였다. 당사국의 비준수 가능성에 관해 준수위원회에 정보를 제공함으로써 사무국이 분쟁에 '참여자'(participant)로서 관여하게 되어 해당 조약이 당사국들에게 더 이상 공정한 제도(impartial institution)로 간주될 수 없게 될 수도 있다는 우려를 표명한 것이다. 더욱이 당사국들은 정보가 준수위원회에 제공되는 것을 두려워하여 사무국에 어떤 정보를 제공하는 것을 꺼리게 될 것이라는 비판도 있다.<sup>75)</sup> 그러나 당사국들이 관련 국제환경협약을 이행하고 준수할 있도록 관련 당사국에 대하여 준수위원회의 권고를 위하여 정보를 제공하는 것은 사무국에 의해 해당 국제환경협약의 온전함(integrity)을 지원

73) 예를 들면, 광역일경대기오염협약, 교토의정서, Aarhus협약, 몬트리올의정서 코펜하겐 조정 및 개정 제3항.

74) O. Yoshida, *op. cit.*, pp. 113-114.

75) Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 432.

하는 역할로 볼 수 있기 때문에 사무국개시형을 부정적으로만 볼 것은 아니라 판단된다.<sup>76)</sup> 과거에는 각각의 국제환경협약의 사무국이 단지 행정적 기능만을 수행해 왔으며 국제환경협약상의 중요한 권한은 당사국총회가 가지고 있었으나 점차 사무국의 역할이 증대하고 있는 것이 최근의 경향이다. 사무국통보형 뿐만 아니라 자기신고형과 제3국신청형도 모두 협약 사무국을 통해서 이루어지도록 제도가 설계되어 있다. 이와 같이 최근에는 사무국이 당사국의 협약 이행 및 준수를 확보하는데 매우 큰 역할을 한다.<sup>77)</sup>

넷째, 비준수절차는 공중(public)에 의한 통보(communication)에 의해서도 개시될 수 있다. 그런데 이와 같이 공중의 통보에 의한 절차의 개시를 허용하고 있는 비준수절차는 매우 드물다. 단지 UNECE의 주도로 체결된 Aarhus협약이 이를 인정하고 있을 따름이다.<sup>78)</sup> 민주주의가 준수를 촉진시킨다는 명제를 지지한다면 다양한 관계자들의 참여가 환경조약의 이행과정을 보다 투명하게 하고, 감시가 더욱 광범위하게 이루어질 수 있도록 작용하기 때문에 공중의 참여를 긍정적으로 볼 수 있다.

그 동안 준수위원회가 다룬 사례가 많지 않지만 대부분의 비준수절차에 의하면, 각각의 위원회에서 다루어진 대부분의 사례는 자국의 준수 상황에 관하여 당사국들이 제출한 보고(자기신고형)에 의해서 이루어졌다. 몬트리올의정서와 광역월경대기오염에 관한 협약상의 비준수절차의 실행을 보면, 이와 같은 자기신고형 관행을 확연하게 보여주고 있다. 아주 드물게 다른 당사국의 신청에 의해(제3국신청형, 또는 국가간 고발형) 비준수절차가 개시된 사례도 있다. 사무국에 의한 회부도 매우 드물었다. Aarhus협약에 따른, 공중의 통보에 의한 사례는 드물지 않게 나타나고 있다.<sup>79)</sup>

그런데 비준수절차를 개시할 수 있는 권한이 있는 주체로 인정되지 않은 실체(예를 들면, 국제기구, 비당사국 등)에 의한 신청이 이루어진 경우에 비준수절차를 개시

76) *Ibid.*

77) Weiss교수는 일부 국제환경협약 사무국의 최고지도부가 해당 협약의 비약적 발전에 커다란 기여를 한 사례를 소개하고 있다, E.B. Weiss, Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myths, *University of Richmond Law Review*, Vol. 32, 1999, p. 1555 참조.

78) Aarhus협약은 전반적으로 공중에게 특별한 권리를 부여하고 있다. 예를 들면, Aarhus협약은 공중에게 환경문제와 관련한 의사결정 과정에 참여할 수 있는 권리를 부여하고 있다.

79) 이에 대해서는 Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 433 참조.

할 수 있는지 여부 문제와 이런 경우 준수 위원회는 이러한 신청을 어떻게 다루어야 하는지 문제는 여전히 해결해야 할 사안이다.

#### 4. 준수 검토를 위한 절차

절차가 개시되면 준수위원회는 먼저 해당 신청이 허용가능한지 여부를 결정해야 한다.<sup>80)</sup> 위원회는 해당 신청이 사소하거나(*de minimis*) 또는 명백하게 근거가 없는(*ill-founded*) 경우에는 절차를 진행해서는 안 된다.<sup>81)</sup>

검토 절차가 개시되면 제공된 비준수 관련 정보를 검토한다. 준수위원회가 검토할 정보는 준수와 관련한 모든 정보로, 비준수절차는 대개 이러한 정보에 관하여 자세한 규칙을 두고 있다. 절차를 발동한 권한을 가지고 있는 주체(당사국, 신청국, 피신청국, 사무국 등)는 일반적으로 위원회에 정보를 제공할 수 있다. 시민사회와 같은 실체가 준수위원회에 추가적 정보를 제공할 수 있는지 여부문제가 협상과정에서 논쟁이 되었다. 1990년대 초에 확립된 비준수절차에는 이 문제에 대해 아무런 규정이 없었다. 그 이후에 채택된 비준수절차는 추가적인 정보원이 준수위원회에서 이용될 수 있다고 규정하고 있다.<sup>82)</sup> 예를 들면, 교토의정서는 “권한 있는 정부기구와 비정부기구는 관련 있는 사실적·기술적 정보(*factual and technical information*)를 제출할 수 있다”고 규정하고 있다.<sup>83)</sup> 또한 위원회는 전문가에게 자문을 구할 수 있다. 그리고 위원회는 관련 당사국의 동의 아래 관련 당사국의 영토에서 정보를 수집할 수 있다.<sup>84)</sup>

초창기의 준수 절차 및 메커니즘은 위원회에서의 검토 절차에 관하여 매우 초보적인 규칙만을 규정하고 있었다. 그 후 채택된 비준수절차는 절차진행의 기간과 위원회에서 관련 당사국의 청문권 등에 관한 규칙을 포함하게 된다. 예를 들면, 교토의정서와 Aarhus협약은 절차의 단계 마다 엄격한 기간과 관련 당사국의 권리에 관하여 규정

80) 대부분의 비준수절차는 허용가능성(*admissibility*)이라는 용어를 사용하고 있지 않으나, 절차 진행을 위하여 대부분의 비준수절차제도에는 검토 절차 개시 신청의 기준을 정하고 있다.

81) 예를 들면, Basel협약 준수 절차, 제18항(*para. 18*).

82) Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 434.

83) 교토의정서 준수 절차 및 메커니즘 제Ⅷ조 7항.

84) Aarhus협약 준수메커니즘 제25항(*para. 25*).

하고 있다. 비준수절차의 특징 중의 하나는 투명성(transparency)이다. 그 중 대표적인 내용이 준수위원회 비위원국에 대한 절차의 공개이다. 준수위원회의 결정과 권고는 전자수단을 통하여 공중에게 이용 가능하도록 하고, 위원회 회의는 모든 당사국과 공중에 공개한다. 다만 위원회는 자신들의 일부 회의를 비공개하기로 결정할 수 있다. 위원회에서 검토된 정보는 또한 전자수단을 통해서 당사국들과 공중에게 이용 가능하도록 해야 한다.<sup>85)</sup> 해당 당사국은 위원회의 절차에 참가하여 공정성을 지켜보고, 해명을 할 수 있는 기회 또는 청문권을 행사할 수 있다.

#### 5. 위원회와 당사국총회의 권한

준수 절차 및 메커니즘과 관련하여 중요한 이슈 중에 하나는 각 국제환경협약들에 의해 설치된 준수위원회 또는 최고 기구(supreme body)(예를 들면, 당사국총회(Conference of the Parties, COP) 또는 당사국회의(Meeting of the Parties(MOP))<sup>86)</sup>가 준수와 관련 있는 권고(recommendation) 또는 결정(decision)을 채택할 수 있는 권한을 가지고 있는지 여부이다. 이와 관련해서는 3가지 유형으로 구별할 수 있을 것이다. 즉 1) 권한이 최고 기구(주로, 정치적 성격의 기구)에 부여된 경우, 2) 권한이 준수위원회에 부여된 경우, 3) 혼합형, 즉 일정한 권고를 채택할 수 있는 권한을 준수위원회에 위임하고, 최고 기구에는 준수와 관련한 기타 권고와 결정을 채택할 수 있는 권한을 부여하는 경우 등이다.<sup>87)</sup>

85) 교토의정서 준수 절차 및 메커니즘, 제VII조 5항; Aarhus협약 준수 메커니즘 제26항(para. 26).

86) 당사국총회(Conference of the Parties, COP)는 각 다자간환경협정의 최고 기구(supreme body)로 부르기도 한다. 비준수절차가 확립된 다자간환경협정은 모두 각각의 최고 기구인 당사국총회가 설치되어 있다. 당사국 총회는 특정한 조약 규정을 명확하게 해석하고 조약상의 의무 이행을 위하여, 그 동안 수많은 결정을 채택하였다. 당사국총회는 그러나 준수 절차 및 메커니즘에 COP의 관여는 상당히 다르다. 준수 절차 및 메커니즘이 확립된 각각의 다자간환경협정의 최고 기구는 기본적으로 정치적 성격의 기구이지만 '결과'(consequences)를 결정함에 있어서 중요한 역할을 한다. 예를 들면, 최고 기구는 준수위원회에 일반적인 준수 이슈를 다루어 준수위원회의 작업 계획을 정하는 활동에 착수할 것을 요청할 수 있다. 위원회는 자신들의 활동에 관하여 최고 기구에 정기적으로 보고하여야 한다. 보고된 내용은 최고 기구에서 논의되고, 조치를 결정한다. Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 437; Nils Goeteyn and Frank Maes, *op. cit.*, p. 792.

87) Gerhard Loibl, *op. cit.*, pp. 435-436.

몬트리올의정서, 광역일경대기오염에 관한 협약, Espoo협약 등은 최고 기구에 권고 또는 결정을 채택할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 준수위원회는 자신의 정기보고서에서 해당 국제환경협약상 최고 기구에 특정 당사국의 준수와 관련한 특별한 권고안을 제안할 수 있을 뿐이다. 그러면 최고 기구는 제안된 권고와 결정을 채택하거나 그것을 수정할 수 있다. 이러한 절차는 권고와 결정이 최고 기구에 의해 채택됨으로서 더 권위를 가지는 장점이 있다. 그러나 최고 기구가 회합하는 경우에만 권고와 결정을 취할 수 있을 뿐이라는 단점이 있다. 회의의 주기에 의존하기 때문에 비준수와 관련한 권고 또는 결정을 채택하고, 해당 당사국이 비준수 문제를 해결하기 위해 조치를 취하는데 2년 또는 그 이상 걸릴 수도 있다.<sup>88)</sup>

다음으로 준수위원회에 권한을 부여하는 경우이다. 현재까지는 교토의정서상의 준수 절차 및 메커니즘만이 준수위원회의 두 부서(branches)에 권고와 결정을 채택할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 촉진부는 '유연한 결과'(soft consequences)를 적용할 수 있는 권한을 가지고 있는 반면에, 집행부는 더 넓은 범위의 위임을 부여받았다.<sup>89)</sup> 집행부는 부속서 I 당사국이 자격 요건(eligibility requirements)을 하나 이상 충족하지 않았다고 판단하는 경우에 교토의정서 관련 조항에 따라 자격을 정지할 수 있다. 부속서 I 당사국이 보고 의무를 이행하지 않는 경우에 집행부는 비준수를 선언해야 하고, 관련 당사국은 비준수를 치유하기 위하여 이행 의도가 담긴 조치와 관련한 계획을 수립해야 한다.<sup>90)</sup> 또한 집행부는 부속서 I 당사국이 배출량을 초과 하거나 감축약속을 위반하였다고 결정한 경우에는 그 약속을 준수하지 않았다고 선언해야 한다. 당사국이 비준수 상태에 있을 때 신속하게 결정을 취해야 할 필요성이 있기 때문에 이와 같이 권한 위임이 이루어진 것이다. 물론 관련 당사국은 집행부의 결정에 대하여 당사국총회(COP)나 당사국회의(MOP)에 항소할 수 있다.<sup>91)</sup>

마지막으로, 혼합형은 Basel협약, Cartagena의정서, Aarhus협약에 존재한다. 위원회는 관련 당사국에 조언(advice) 또는 지원의 제공, 관련 당사국에게 준수행동계획을 수립하도록 요청하거나 도움을 주는 것, 진전된 내용의 보고서를 제출하도록 관련 당

88) *Ibid.*, p. 436.

89) *Ibid.*, p. 435.

90) 교토의정서 준수 절차 및 메커니즘 제XV조 제1항과 제2항.

91) 교토의정서 준수 절차 및 메커니즘 제XI조 1항.

사국에게 장려하는 것 등과 같은 '결과'(consequences)를 결정한다.<sup>92)</sup> 다른 (더 강력한) '결과'를 포함하고 있는 결정은 준수위원회의 권고에 따라 최고 기구, 즉 당사국총회가 할 수 있다. 그 결정에는 재정적·기술적 지원, 기술 이전, 훈련 및 기타 능력배양, 관련 당사국에게 주의를 주거나 비준수 사례를 발표하는 것 등도 포함된다.<sup>93)</sup>

비준수절차의 또 다른 이슈 중의 하나는 당사국이 비준수로 밝혀진 경우 또는 미래에 비준수가 될 것으로 예견되는 경우에 당사국총회 또는 준수위원회에 의해 적용되는 '결과'(consequences)에 관한 문제이다. 일반적으로 비준수절차의 초점은 '유연한 결과'(soft consequences)(때론 '당근'(carrots)이라고 부르기도 한다)를 적용하고, 오로지 마지막 수단으로 '강력한 결과'(stringent consequences)(때론 '채찍'(sticks)이라고 부르기도 한다)를 취하게 되는 것이다. '유연한 결과'는 준수에 필요한 조치를 취할 수 있도록 관련 당사국에게 인센티브를 제공하는 것을 목표로 한다.<sup>94)</sup> 비준수로 밝혀지는 경우 적용될 수 있는 조치에는 권고, 원조, 비준수 사례의 공표(publication)(유연한 결과), 해당 국제환경협정상의 권리와 특권의 철회(withdrawal)(강력한 결과) 등이 포함된다. 일반적으로 조치를 적용할 때 위원회는 관련 당사국의 비준수의 원인, 형태, 정도, 빈도 등을 고려하여야 한다. 그리고 '유연한 결과'가 실패한 경우에만 권한 있는 기관(주로 최고 기구인 당사국총회)에 의해 더욱 '강력한 결과'가 적용될 수 있다.<sup>95)</sup>

결론적으로, 교토의정서 준수체계를 제외하고, 위원회는 단지 '유연한 결과'만을 결정하거나 관련 당사국과 합의로 조치를 취할 수 있고, 더욱 '강력한 결과'는 위원회의 권고에 따라 각각의 다자간환경협정상의 최고 기구, 즉 당사국총회에서 결정된다.

## V. 평가 및 전망

그 동안 국제공동체는 기후변화와 같은 전지구적 환경문제를 극복하기 위해 지난

92) Cartagena의정서 준수 절차 및 메커니즘 제VI조 1항.

93) Cartagena의정서 준수 절차 및 메커니즘 제VI조 2항.

94) Basel협약 준수 절차, 제19항과 제20항.

95) Gerhard Loibl, *op. cit.*, p. 435.



한 노력을 계속해 왔다. 이제 그 과정들을 되돌아보고 다음과 같은 질문을 해 볼 필요가 있다. 우리는 지금 올바르게 대처하고 있는가? 국제환경법의 현재 패러다임(paradigm)은 적절한가? 국제환경법의 실효성을 어떻게 담보할 것인가? 이 논문은 마지막 질문에 대한 해결 실마리를 찾기 위한 노력의 결과이다. 일각에서는 국제환경협약의 실효성에 의문을 품고서, 수많은 다자간환경협정의 체결에도 불구하고 지구 환경보호를 위한 노력은 대체로 실패하였다고 평가한다. 이들은 환경악화의 경향은 개선되지 않았고 이전에 경험하지 못했던 환경 악화를 경험하고 있다고 부정적인 견해를 보이기도 한다. 그러나 이것은 지나치게 가혹한 평가이다. 다만 이러한 평가가 설득력이 있는 주장으로 다가오는 이유는 많은 국제환경협약들이 실효적으로 이행되고 준수되지 않고 있다는 현실에서 연유한다.

지난 30여년 동안 많은 다자간환경협정이 체결되었고, 최근 20년 동안 비준수절차는 국제환경법에서 현실이 되었다. 즉 대부분의 다자간환경협정들은 이제 이행 및 준수와 관련한 문제를 다루고 있다. 비준수 문제를 제기하기 위하여 전통적인 분쟁해결 방법에 의존하는 것 보다 국제환경법의 실효성을 촉진하기 위한 더 좋은 방법은 유연한 접근방법이라는 데 공감대가 형성된 것이다. 그리하여 다자간환경협정들은 각 협정에 근거한 이행 및 준수를 촉진하기 위한 준수체계를 확립하였으며, 준수체계에서 중요한 역할을 담당하는 준수위원회 또는 이행위원회를 구성하고 있다. 비준수절차의 발전은 다자간환경협정의 준수문제가 국제환경법의 중심적인 이슈로 간주하고 있음을 보여주고 있는 것이다. 지금까지 비준수절차와 관련한 사례가 그렇게 많지 않기 때문에<sup>96)</sup> 비준수절차의 실효성에 대한 일반적 평가는 어렵다. 그럼에도, 예를 들면, 비준수절차는 몬트리올의정서의 이행에 긍정적인 영향을 주었다.<sup>97)</sup> 당사국뿐만 아니라 사무국도 비준수절차를 개시할 수 있는 몬트리올의정서의 비준수절차는 그러한 체도의 최초의 것으로, 이제 다자간환경협정에서 일반적인 것이 되었으며, 다른 다자간

96) Aarhus협약 준수위원회가 다룬 사례 40여건 중 단 한 것을 제외하고 모두 공중의 통보에 의해 이루어졌다. 다른 준수위원회들은 설립 이후 다룬 사례가 단 한 건도 없거나 아주 소수이다.

97) UNEP와 WMO는 '오존층과파괴에 대한 과학적 평가 2014'(Scientific Assessment of Ozone Depletion 2014)라는 최근 보고서에서 오존층이 회복되고 있다고 주장하며 오존층보호를 위한 몬트리올체제가 성공적인 경험으로 기후변화 대처에 모델이 될 수 있다고 한다. UNEP, "Ozone Layer on Track to Recovery: Success Story Should Encourage Action on Climate," <<http://www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2796&ArticleID=10978&l=en>> (2014년 10월 9일 최종방문).

환경협약, 예를 들면, Basel협약, 교토의정서, Cartagena의정서 등의 비준수절차의 모델이 되고 있다. 그러나 몬트리올의정서 비준수절차의 성공이 다른 국제환경협약의 성공을 보장하는 것은 아니기 때문에 더 시간을 두고 비준수절차의 실행에 대해 심층적인 평가와 지속적인 보완이 요구된다. 보완과정에서 대체로 성공적이라고 평가되고 있는 국제인권조약의 이행감독절차가 모델이 될 수 있을 것이다.

비준수절차는 기본적으로 '정치적 과정'(political process)이다. 왜냐하면 거의 모든 비준수절차의 최종적인 권고 또는 결정은 당사국총회(COP)와 같은 최고 기구(supreme body)에 의해서 이루어지게 되어 있는데, 최고 기구는 정치적 기구이기 때문이다. 그렇다고 비준수절차가 정치적인 것만은 아니며 절차의 개시규칙이나 검토 절차 등을 고려해 보면 '사법적 과정'(judicial process)으로서의 성격도 지니고 있다. 더구나 가장 정교한 절차를 두고 있는 교토의정서상의 비준수절차는 사법적 과정으로서 성격을 지니고 있다.<sup>98)</sup> 일각에서는 전통적인 분쟁해결제도로부터 더욱 정치적인 성격의 비준수절차로 변화하는 경향에 대해서 부정적인 견해를 보이기도 한다. 비판론자들은 이러한 유연성은 사회의 질서를 잡는 모드(mode)로서 법의 특별한 지위를 침식한다고 우려한다.<sup>99)</sup> 그러나 비준수에 대한 전통적인 대응방법인 사법적 절차가 국제환경법 영역에서 적절하지 않다라는 판단에서 탄생한 것이기 때문에 비준수절차의 정치적 성격은 태생적인 것이다. 전지구적 환경문제의 효과적인 대처에 글로벌 거버넌스의 장점이 인정되듯이 비준수절차의 정치적 성격이 문제가 될 것은 없다고 생각한다. 도리어 몬트리올의정서에서 비준수절차가 전통적인 사법적 분쟁해결방법의 대체적 분쟁해결방법(ADR)으로 설계가 되어 다자간환경협약에 도입되었는데, 교토의정서상의 비준수절차가 다시 강제적인 사법적 절차로서의 성격을 갖는 것으로 설계된 점에 대해 부정적인 평가를 피할 수 없을 것이다.

그리고 Aarhus협약체제와 같이, 다자간환경협정의 이행 및 준수에 다양한 이해관

98) 교토의정서의 비준수절차는 다른 국제환경협약상의 비준수절차에 비해 최고로 강력한 조치를 두고 있다. 또한 교토의정서 준수위원회의 절차 진행은 엄격한 시한 내에 이루어지도록 하고 있으며, 관련 당사국에게 권리를 부여하고 있으며 결정에 이유를 제시해야 하고, 준수위원회가 적법절차를 지키지 않은 경우 당사국 총회(COP/MOP)에 상소(appeal)할 수 있는 기회를 부여하고 있다.

99) Martti Koskeniemi, "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflection on the Enforcement of the Montreal Protocol," *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 3, 1992, pp. 123-162.

계자들이 참여하는 것은 민주적인 의사결정과 글로벌 거버넌스 구조에 적절하다고 생각한다. 또한 국제환경의무의 성공적인 국내적 이행을 위해서는 국내적 여건 조성이 필수적이라는 측면에서 비준수절차에 공중(public)의 참여를 보장하는 것은 획기적인 발전이라 평가할 수 있다. 다양한 행위자들이 참여하여 특히 비준수의 요인을 조사하고 적합한 대응방법을 찾는 것은 바람직한 접근이며, 이미 이러한 방법은 국제환경법의 장래의 경향(trend)으로 자리 잡아야 할 것이다. 따라서 국제환경의무의 이행 및 준수를 촉진하기 위해서는 이미 설계되어 시행되고 있는 비준수절차에 국제환경기구, 환경 관련 비정부기구(NGO) 등을 비롯한 비국가행위자들의 참여와 역할을 강화하는 방향으로 보완해 나가는 것이 요구된다.

논문투고일 : 2014. 10. 30. 심사일 : 2014. 11. 22. 게재확정일 : 2014. 11. 27.

## 참고문헌

- 김홍균, 『국제환경법』, 홍문사, 2010.
- 정서용, 『기후변화, 글로벌거버넌스 그리고 국제법』, 박영사, 2011.
- Birnie, Patrica, and Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, 3rd ed., Oxford University Press, 2009.
- Bodansky, Daniel, *The Art and Craft of International Environmental Law*, Cambridge: Harvard University Press, 2010.
- Bothe, Michael, "Compliance," in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. II, Oxford University Press, 2012.
- Fitzmaurice M. and C. Redgwell, "Environmental Non-compliance Procedures and International Law," *Netherland Yearbook of International Law*, Vol. 31, 2000.
- Fitzmaurice M., "Kyoto Protocol Compliance Regime and Treaty Law," *Singapore Yearbook of International Law*, 2004.
- Goeteyn, Nils and Frank Maes, "Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance?," *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, 2011.
- Goote, Maas M., "Non-Compliance Procedures in International Environmental Law: The Middle Way between Diplomacy and Law," *International Law FORUM du droit international*, Vol. 1, 1999.
- Kiss, Alexandre, "Compliance with International and European Environmental Obligations," *Hague Yearbook of International Law 1996*, 1996.
- Koskenniemi, Martti, "Breach of Treaty or Non-Compliance? Reflection on the Enforcement of the Montreal Protocol," *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 3, 1992.
- Klabbers, Jan, "Compliance Procedures," in Daniel Bodansky, Jutta Brunée and

- Ellen Hey, eds., *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Loibl, Gerhard, "Compliance Procedures and Mechanisms," in Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong, Panos Merkouris, (eds.), *Research Handbook on International Environmental Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.
- Loibl, G., "Reporting and Information System in International Environmental Agreements as a Means for Dispute Prevention: The Role of "International Institutions""", *Non-state Actors and International Law*, Vol. 5. No. 1, 2005.
- Najam, Adil and Michaela Papa and Nadaa Taiyab, *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development, 2006.
- Romano, Cesare P. R., "International Disputes Settlement," in Daniel Bodansky, Jutta Brunee and Ellen Hey(eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2007.
- Sands, Philippe and Jacqueline Peel, Adriana Fabra, Ruth Mackenzie, *Principles of International Environmental Law*, 3<sup>rd</sup> ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Weiss, E.B., "Understanding Compliance with International Environmental Agreements: The Baker's Dozen Myths," *University of Richmond Law Review*, Vol. 32, 1999.
- Yang, Tseming, "International Treaty Enforcement as a Public Good: Institutional Deterrent Sanctions in International Environmental Agreements," *Michigan Journal of International Law*, vol. 27. 2006.
- Yoshida, O., "Soft Enforcement of Treaties: The Montreal Protocol's Noncompliance Procedure and the Functions of Internal International Institutions," *Colo. J. Int'l Env'tl. L. & Pol'y*, Vol. 10, 1999.

UNEP/WMO, *Scientific Assessment of Ozone Depletion 2014*, 2014.

UNEP, *Compliance Mechanisms under Selected Multilateral Agreements*, Nairobi: UNEP, 2007.

UNEP, *Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi: UNEP, 2001.

**[Abstract]**

Mechanisms for Promoting Implementation and Compliance  
in International Environmental Conventions

- Focusing on Non-Compliance Procedures -

Park, Byung Do

(Professor, KonKuk University)

According to the prevailing view, the explosion of international environmental agreements over the past three decades led to the development of international environmental law. But words on paper are not enough. It is important to comply their international environmental obligations of members of international community. Ensuring compliance by members of international community with their international environmental obligations continues to be a matter of concerns. This is reflected in the attention the issue received at UNCED, 1992, in the negotiation and implementation of recent international environmental agreements.

International environmental regimes have increasingly focused, not just on the adoption new standards, but on the implementation of existing ones.

Non-Compliance Procedures(NCP) in multilateral environmental agreements(MEAs) have slowly but certainly become the method as the preferred means to ensure compliance with environmental obligations in public international law and their importance is growing. This article outlines the NCP and discusses how it applies to current international environmental agreement non-compliance.

Section II provides a brief summary of the Montreal NCP negotiation process. Section III attempts to clarify the purpose and characters of the NCP. Section IV analyse the elements of mechanics of NCP, pointing out the important functions played by the specialized NCP regime institutions. This article looks into major elements of compliance procedure and mechanisms.

The conclusion identifies the NCP as a new approach to international

environmental agreements implementation and compliance, in general to be regard as a political process. Based on this analysis, I will present a view on the prospects for compliance procedure and mechanisms in MEAs.

주 제 어 비준수절차, 준수 절차 및 메커니즘, 이행, 준수, 당사국총회, 준수위원회, 이행위원회  
Key Words Non-Compliance Procedures(NCP), compliance procedures and mechanisms,  
implementation, compliance, conference of parties, compliance committee,  
implementation committee