

국제환경분쟁의 해결방법

박 병 도*

서 원 상**

목 차

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| I. 서 론 | 2. 비(非)국제환경협약의 규정에 의한 분쟁해결 |
| II. 국제환경분쟁에 관한 일반적 고찰 | IV. 일반국제법상 국제환경분쟁의 해결 |
| 1. 의 의 | 1. 의 의 |
| 2. 국제환경분쟁의 정의 | 2. 정치적 분쟁해결방식 |
| 3. 국제환경분쟁의 특징 | 3. 사법적 분쟁해결방식 |
| III. 국제환경협약체제상의 환경분쟁해결 | V. 맺음말 |
| 1. 국제환경협약의 개별규정에 의한 분쟁해결 | |

I. 서 론

인류사회의 발전과 과학기술의 진보로 인해 환경문제가 점점 심각하게 되었고 이로 인한 국제분쟁의 발생은 피할 수 없는 필연적인 상황에 직면하고 있다. 환경오염과 생태파괴 그리고 자원고갈로 인하여 환경문제가 점점 더 심각해지고 있으며, 더불어 국제적 환경분쟁이 빈번하게 발생하는 것을 피할 수 없게 되었다. 국제환경문제가 심각하면 할수록 국제환경분쟁은 더 많이 발생한다는 사실은 자명하다. 예를 들어 국경을 넘는 대기오염 문제, 산업폐기물의 처리 및 통제, 그리고 원자력 에너지 이용에서 야기되는 위험 등은 국제적인 환경분쟁의 발생 가능성을 높이고 있는 것이다.

* 건국대학교 법학전문대학원 교수

** 연세대학교 법학연구원 연구교수

국제환경분쟁이란 국경을 넘는 환경오염(transboundary pollution)으로 인하여 국가간에 발생한 분쟁을 의미한다. 일반적인 국제분쟁과는 달리 한 국가에서 발생한 환경 오염원을 인위적으로 차단하기 어렵기 때문에 분쟁의 원인과 책임을 둘러싸고 복잡한 양상이 나타나는 것이다. 또한 환경오염이 무엇인가에 대한 정의가 국제관습법이나 관련 국제조약들에 확립되어 있지 못하기 때문에 국제분쟁의 복잡성을 더욱 배가하고 있는 것이다. 그 동안의 국제적인 환경분쟁사례를 보더라도 이러한 점은 두드러진다.

국제환경분쟁은 다른 분야의 국제분쟁과 유사한 측면이 많다. 따라서 국제환경분쟁의 해결방법도 일반적인 분쟁해결방법을 적용하여 그 해결책을 모색하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그러나 일반적인 국제분쟁에 비해 특수한 사항들, 즉 오염과 관련한 과학적 논증의 어려움, 오염원의 정도 및 그 영향에 대한 객관적 평가의 어려움 등으로 인해 전통적인 분쟁해결방법으로 해결하는데 한계가 있다.

산업혁명 이후 눈부시게 나타난 과학기술의 발전과 경제개발의 이면에는 지구환경손상이라는 대가를 치르게 되었지만 국제사회는 이를 한 동안 묵인하여 왔다. 뒤늦게 지구환경이 처한 위험성에 주목하기 시작하였고, 1970년대 이후 많은 국제환경조약들이 다양한 분야에서 채택되었다. 그러나 선진국과 개발도상국간의 이해관계가 극심하게 대립하여 환경조약의 체결과정에서부터 진통을 겪어야 했고 그러한 조약들의 실효적 이행은 많은 한계에 직면하고 있다. 날로 심각해지고 있는 지구환경의 악화로 인해 국제환경조약의 이행 및 준수의 필요성에 더욱 관심을 갖게 되었고, 이와 같은 이행 및 준수를 확보하기 위한 수단으로서 분쟁 해결제도에 관심 또한 높아지고 있다.

일반적으로 분쟁(disputes)은 특정 사실, 법 또는 정책에 대하여 의견 불일치가 있고, 일방의 요구나 주장이 상대방에 의해 거부당하거나, 상대방의 상반된 주장(counter-claim)에 직면하는 경우에 발생한다.¹⁾ 결국

국제분쟁이란 국제법이나 사실에 관한 국가 간의 의견불일치나 이해관계의 충돌을 의미하며,²⁾ 국제환경분쟁(international environmental disputes)은 인간행위를 통한 자연환경체계의 변화에 대하여 국가 간의 견해나 이해의 불일치 또는 충돌을 의미하게 된다.³⁾

20세기 후반, 국제분쟁 및 그 해결과 관련하여 몇 가지 변화가 나타나고 있는데, 그것은 국제평화와 안전을 위협하는 국제적 긴장상황이나 분쟁의 주요 원인 중 하나로 환경적 요소가 급부상하였다는 점이다. 국제환경분쟁의 예방 및 해결에 관한 주목해야 할 필요성은 다음의 시대적 배경으로부터 비롯된다. 첫째로, 유한적인 또는 고갈가능한 자연자원에 대한 접근의 요구와 필요가 증가하고 있다. 둘째로, 각국이 환경보호에 관한 국제적 공약(commitments) 사항을 질적·양적으로 심화하면서, 국제환경의무의 성질 및 범위가 급속하게 변모·확대되고 있다. 더불어 국제환경조약의 양적 증가에 비례하여, 조약상 의무의 해석에 관한 분쟁 역시 증가하고 있다. 셋째로, 국제환경의무의 증가가 조약 당사국에게 행정적·정치적·경제적 부담을 지우게 되어 국내적 이행에 영향을 미치게 되면서, 환경의무를 조약으로써 수락하지 아니한 국가들은 상대적으로 불공정한 이익을 향유하게 되었다. 넷째로, 국가 경제의 국제화 추세에 따라 각국은 환경손상행위의 영향이 미치는 범주를 불문하고, 이러한 행위가 경제적 분쟁과 연관될 경우에는 이를 국제분쟁화 하고 있다.

모든 사회에서 그 구성원간의 분쟁은 피할 수 없는 것이 사실이고,

1) John G. Merrills, *International Dispute Settlement* (4th ed.), (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), p.1.

2) 다만, 위에서 언급한 바와 같이, 단순히 견해나 이해의 충돌만으로 국제분쟁이 발생하는 것은 아니며, 일방 당사자의 청구에 대하여 타방 당사자의 적극적 반대가 있어야만 분쟁이 존재하는 것으로 볼 수 있다. 정인섭, (新)국제법강의, (서울: 박영사, 2010), 714쪽.

3) Richard B. Bilder, "The Settlement of Disputes in the field of the International Law of the Environemt," *Recueil des Cours*(1975- I), p.153; 노명준, 신국제환경법(서울: 법문사, 2003), 355쪽에서 재인용.

이러한 분쟁을 법 또는 제도를 통하여 해결하는 것은 사회의 질서를 유지하면서 분쟁해결이 가능하게 된다는 점에 의의가 있다. 지구환경보호를 위한 국제환경법 역시 분쟁의 예방 및 해결에 대하여 주목하고 있다. 주지하듯이, 국내사회나 국제사회든, 또한 정치분야나 군사분야나 외교분야 통상분야든 분쟁이 발생하기 전에 예방하는 것이 더욱 바람직하다. 환경분야도 마찬가지이다. 국제환경법상 분쟁의 예방방법은 국경을 넘는 환경피해의 예방을 위한 방법, 즉 절차적 의무로서 환경영향평가의무, 통지 및 정보제공의 의무, 협의의무 등을 제시할 수 있다.⁴⁾ 그러나 지금까지 경험한 현실은 분쟁을 예방하고자 하는 노력에도 불구하고 그것은 중국적으로 모든 분쟁발생을 막지는 못한다는 것이다. 그렇다면 법의 영역에서 분쟁해결은 중요한 부분을 차지할 수밖에 없다. 국내법이나 국제법이나 그 기능 중의 하나는 분쟁해결기능이라는 사실을 다시 한 번 상기할 필요가 있는 것이다.

본 논문에서는 국제환경분쟁의 특징을 분석하고, 국제법상 일반적인 분쟁해결방법을 통한 국제환경분쟁의 해결방법을 모색하면서 동시에 관련 국제사례를 분석하고자 한다. 더불어 다양한 국제환경조약상에 개별적으로 명시하고 있는 분쟁해결방법에 대해서도 고찰하고자 한다. 결론에서는 국제환경분쟁의 특징을 고려한 바람직하고 실효적인 분쟁해결방법을 제안하고자 한다.

4) 이러한 절차적 의무가 국제사회에서 법적 의무로서 논의된 것은 20세기 중반 이후의 일이다. 이에 대한 자세한 내용은 박병도, 국제환경책임법론(서울: 집문당, 2007), 229쪽 이하 참조.

II. 국제환경분쟁에 관한 일반적 고찰

1. 의 의

1992년 환경과 개발에 관한 리우선언 원칙²⁶은 “국가는 그들의 환경 분쟁을 ‘UN헌장에 따라’ 평화적으로 또는 적절한 방법으로 해결해야 한다”고 규정하고 있다. UN헌장에 따르면, 모든 회원국은 모든 국제분쟁을 평화적인 방법으로 해결할 의무가 있다.⁵⁾⁶ 그리고 UN헌장은 분쟁의 평화적 해결방법으로 교섭, 중개, 조정, 중재재판, 사법재판 등을 제시하고 있다.⁷ 따라서 국제환경분쟁도 원칙적으로 이러한 평화적 분쟁해결 수단에 의하여 해결되어야 한다. 실제 환경오염과 관련된 많은 조약들도 국제환경분쟁을 평화적인 방법으로 해결할 것을 규정하고 있다. 예를 들면, 1982년 유엔해양법협약은 당사국에게 해양오염에 관한 분쟁을 포함하여 모든 국제해양분쟁을 UN헌장 제2조 3항에 따라 UN헌장 제33조 1항에 규정된 분쟁해결수단을 통하여 해결할 의무가 있다고 규정하고 있다.⁸⁾

5) UN헌장 제2조 3항은 “모든 회원국은 그들의 국제분쟁을 평화적 수단에 의하여 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 않는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결하여야 한다”고 규정하고 있다.

6) 1970년 국가간의 우호관계 및 협력에 관한 국제법원칙에 관한 선언(Declaration on Principle of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States), 국제분쟁의 평화적 해결을 위한 일반의정서(General Act for the Pacific Settlement of International Disputes), 분쟁의 평화적 해결을 위한 유럽협약(European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes) 등도 분쟁의 평화적 해결의무를 규정하고 있다.

7) UN헌장 제33조는 “어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법재판, 지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결을 구해야 한다”고 규정하고 있다.

8) UN해양법협약 제279조.

국제환경법상 분쟁의 해결책을 역사적 관점에서 조감해 보면, 국제환경법이라는 분야가 없었던 과거에는 일반 조약 또는 국제관습법상 분쟁 중 사실관계에 따라 환경관련 규범을 찾아내는 사법과정이었으나, 다양한 국제환경협약들의 채택과 함께 각 협약별로 분쟁해결에 관한 조항을 두기 시작하였다. 기후변화협약⁹⁾과 교토의정서¹⁰⁾는 “협약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁 당사국은 교섭 또는 스스로 선택하는 그 밖의 평화적 방법을 통하여 분쟁해결을 모색한다.”고 규정하면서, 그 밖의 평화적 방법으로 국제사법법원(International Court of Justice: ICJ)과 중재법원을 언급하고 있다.¹¹⁾ 바젤협약¹²⁾과 사막화방지협약¹³⁾ 등이 기후변화협약과 매우 유사한 규정을 두어, 교섭과 사법재판 및 중재재판을 언급하고 있다.¹⁴⁾ 한편, 생물다양성협약¹⁵⁾은 체약당사국간 분쟁의 경우, 우선적으로 교섭을 통한 해결을 모색하고, 제3자의 주선 및 제3자에 의한 조정을 요청할 수 있으며, 자국이 수락한 중재 또는 ICJ의 재판을 받을 수 있도록 규정하고 있다.¹⁶⁾ 오존층보호를 위한 비엔나협약¹⁷⁾과 몬트리올의정서¹⁸⁾ 역시 생물다양성협약과 유사한 규정을 두고 있다.¹⁹⁾ ‘멸종위

9) 정식명칭은 ‘기후변화에 관한 UN골격협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)’이다.

10) 정식명칭은 ‘기후변화협약에 대한 교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change: Kyoto Protocol)’이다.

11) 기후변화협약 제14조 1항, 2항. 교토의정서 제19조.

12) 정식명칭은 ‘유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약(Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal)’이다.

13) 정식명칭은 ‘심각한 한발 또는 사막화를 겪고 있는 아프리카지역 국가 등 일부 국가들의 사막화 방지를 위한 국제연합 협약(United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa)’이다.

14) 바젤협약 제20조 1항, 2항.

15) 정식명칭은 ‘생물다양성에 관한 협약(Convention on Biological Diversity)’이다.

16) 생물다양성협약 제27조 1항, 2항, 3항.

17) 정식명칭은 ‘Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer’이다.

기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약(CITES)²⁰⁾도 앞의 조약들과 유사한 규정을 두고 있는데, 다만 중재재판의 법원을 네덜란드 헤이그에 소재한 상설중재법원(Permanent Court of Arbitration: PCA)에 특정하고 있다는 것이 특이한 정도이다.

한편, 국제환경조약의 분쟁해결규정의 치명적 단점은 이러한 국제환경조약 관련 분쟁 또는 국제환경분쟁을 전담하는 독립된 사법법원의 부재라 할 수 있다. 따라서 국제환경법상 분쟁해결에 관한 논의는 일반 국제법상 분쟁해결에 관한 폭넓은 이해로부터 출발하여야 하며, 이로 인한 문제점의 검토 및 극복 방안을 모색하는 흐름으로 이루어져야 할 것이다.

2. 국제환경분쟁의 정의

국제환경분쟁은 국제분쟁 중의 하나이다. 국제분쟁이란 국가 또는 기타 국제법주체간에 법률적 또는 사실적 의견이 다르고 권리 또는 이익과 관련하여 상호 충돌이 존재하는 것을 말한다.²¹⁾ 국제분쟁은 양자간에 발생하는 경우도 있고, 여러 국가간에 발생하는 경우도 있다. 그리고 국제분쟁을 초래하는 원인은 너무 복잡하며 대부분 중대한 이익과 관련되어 있어서 많은 국제분쟁은 오랫동안 해결되지 못하는 경향이 있다. 이는 세계평화와 안정에 대한 잠재적 위험 또는 현실적 위험이 된다. 분쟁이 심각해지면 무력충돌이나 전쟁을 초래할 수 있다. 이것은 분쟁

18) 정식명칭은 ‘오존층 파괴물질에 관한 몬트리올의정서(Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer: Montreal Protocol)’이다.

19) 오존층보호를 위한 비엔나협약 제11조. 몬트리올의정서는 제14조를 통하여 분쟁해결을 포함한 대부분의 비엔나협약 내용을 준용하고 있다.

20) 정식명칭은 ‘멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora: CITES)’이다.

21) John G. Merrills, p.1

당사자에게 직접적 영향을 미치고, 해당 지역 그리고 전 세계까지도 영향을 미칠 수 있다. 그래서 오늘날 평화적 수단에 의한 분쟁해결은 반드시 준수되어야 할 국제법 기본원칙으로 확립되어 있다.²²⁾

국제환경분쟁이란 환경오염으로 인하여 국가간에 발생한 분쟁을 의미한다. 이러한 국제환경분쟁(international environmental disputes)은 인간 행위를 통한 자연환경체계의 변화에 대하여 국가 간의 견해나 이해의 불일치 또는 충돌을 의미하게 된다.²³⁾ 다시 말해서 국제환경분쟁이란 국제환경영역에서 여러 가지 인위적 원인으로 인하여 환경의 오염과 파괴를 초래하여 충돌이 발생한 상태를 말한다. 일반적인 국제분쟁의 범위는 주로 양국 사이에 발생하지만 국제환경분쟁은 여러 국가 또는 특정 지역 전체와 관련될 수 있고, 경우에 따라서는 전 세계까지도 미칠 수 있다는 점이 특징이다.

3. 국제환경분쟁의 특징

환경문제는 다른 사안들에 비해 상대적으로 너무 복잡하고 중대하며, 국제환경분쟁은 특정 지역 또는 특정 국가들에 한정되는 경우도 있지만 모두 인류의 공동이익과 관련된 경우도 있다. 이런 측면에서 국제환경분쟁은 다른 분쟁과 다르고, 다른 분쟁에 비해 더욱 복잡하고 해결하기 어렵다. 그리고 국제환경분쟁의 평화적 수단에 의한 해결은 국제안전, 안정 및 평화의 유지와도 직결된다. 대체로 국제환경분쟁은 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 국제환경분쟁의 주체가 국가뿐만 아니라 비국가 실체(non-state actors), 즉 자연인 그리고 다국적 기업을 포함한 법인, 비정부 기구(NGO)도 될 수 있다.²⁴⁾ 둘째, 국제환경분쟁은 항상 중대

22) Malcom N. Shaw, *International Law 4th ed.* (Cambridge University Press, 1997), p. 720.

23) 노명준, 앞의책, 355면.

24) UN해양법협약 제187조에 따르면 국제해양법재판소의 해저분쟁재판부는 심해저 활

한 이익과 관련되고 있고, 그래서 다른 분쟁에 비해 복잡하고 해결하기 어렵다. 셋째, 국제환경분쟁의 원인은 상당히 복잡하며, 정치적 요소와 법률적 요소가 결부된 경우가 많다.

국제환경분쟁의 성질, 내용과 발생의 이유는 너무 복잡한데 법적인 국제환경분쟁과 비법적인(또는 정치적인) 국제환경분쟁을 두 가지로 나눌 수 있다. 법적인 국제환경분쟁은 당사국들의 각자의 주장과 그 논거에 바탕을 두고, 국제법의 기본원칙과 국제환경법에 규정하고 있는 내용에 의하여 주로 중재재판과 사법재판을 통해서 해결한다. 비법적인(정치적인) 국제환경분쟁은 정치적 해결방법, 즉 외교적 해결방법에 의해서 해결하는 경우가 많다.

Ⅲ. 국제환경협약체제상의 환경분쟁해결

1. 국제환경협약의 개별규정에 의한 분쟁해결

1970년대 이전의 초기 국제환경조약의 대부분은 분쟁해결절차에 관한 언급이 없었지만, 1970년대 이후 체결된 국제환경조약에서 분쟁해결 관련 규정이 절대적으로 증가하기 시작하여, 2000년을 중심으로 20여 년 간에 채택된 다자간환경협정(Multilateral Environmental Agreements: MEAs)에는 분쟁해결조항이 일반화되었다.

국제환경조약의 분쟁해결조항이 증가하고 있음에도 불구하고, 국제환경법조약상의 분쟁 또는 국제환경분쟁의 해결을 위한 분쟁해결제도가 정착되었다고 볼 수는 없다. 수많은 국제환경조약들이 분쟁해결관련

동 관련 분쟁에 대한 관할권을 가지는데, 당사국, 해저기구 또는 심해저공사, 국영기업 및 제153조 제2항 (b)에 규정된 자연인이나 법인 등 계약당사자가 사이의 분쟁에 대하여 관할권을 행사한다.

조향을 담고 있지만, 그 방식의 다양성은 찾아보기 어렵고, 기존 국제법의 분쟁해결방식을 채택하고 있을 뿐이다. 한편 수 세기에 걸친 관행의 축적으로 정립된 일반국제법상 정치적 또는 사법적 방법의 분쟁해결방법 중에 국제환경분쟁에 특화되었거나 적합한 것으로 기대할 만한 새로운 분쟁해결방법이 있는 것도 아니다. 분쟁해결조향을 수록한 환경협정의 대부분은 두 가지 내용을 순차적으로 담고 있다. 첫 번째는 분쟁당사국들이 선택하는 특정의 정치적 수단에 의하여 분쟁을 평화적으로 해결하여야 한다는 ‘평화적 분쟁해결 원칙’이다. 이에 해당하는 수단에는 UN헌장 제33조 1항에 열거된 교섭, 심사, 중개, 조정 등이 있으며, 그 중에서도 교섭을 제1차적 분쟁해결 방식으로 규정하는 것이 보통이다. 두 번째는, 첫 번째 단계에서 분쟁해결이 이루어지지 않을 때에, 더 이상의 분쟁해결을 위한 방식을 언급하지 않는 경우와 분쟁해결을 위하여 좀 더 강제력 있는 분쟁해결절차(dispute settlement procedure)를 취할 것을 요구하는 경우로 나누어진다.

이러한 두 가지 유형을 좀 더 세밀히 분석하면 다음과 같다. 첫째로, 과거에는 ICJ나 상설국제사법법원(Permanent Court of Arbitration: PCIJ)와 같이 분쟁해결을 위한 국제상설기관이 적었기 때문에, 국가들은 특별협정이나 임시협정을 통한 분쟁해결절차를 밟아야 했다. 즉, 상설 사법기관의 이용은 최근에야 볼 수 있는 경향이다. 둘째로, 국제환경협정이 제시하는 분쟁해결절차는 현대 국제법에서 사용되는 분쟁해결제도를 옮겨 놓은 것에 불과하다. 특이한 것이 있다면, 최근 국제환경협정들은 회원국들에게 단일 절차만을 규정하기보다 여러 가지 분쟁해결절차 중 선택이 가능하도록 하였다는 것이다. 이러한 다양한 절차에는 협의(consultation)나 교섭(negotiation)과 같이 제3자에게 분쟁해결을 부탁하기보다 당사국간 합의를 모색하는 방식으로부터, 재판과 같이 당사자 간 쟁송을 거쳐 제3자의 법적 강제력으로 분쟁해결을 시도하는 방식에 이르기 까지 매우 다양한 형태의 분쟁해결방식이 있다. 이러한 경향은

1982년 UN해양법협약에서 확인해 볼 수 있는데, 동 협약은 가장 상세하고, 포괄적이며 복잡한 분쟁해결조항을 담고 있다. 분쟁의 분야에 따라 분쟁해결의 선택이 가능하도록 하여, 국제해양법법원(International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS)은 물론 법원 내에 특별 법정을 설치할 수 있도록 하거나, 여타 분쟁해결기관을 통한 분쟁해결의 선택도 가능하도록 개방되어 있다.²⁵⁾

전통국제법상 분쟁해결절차는 분쟁당사국 상호간의 정치적 이해관계에 큰 손상이 없는 경우이나 가능하다. 국가 간의 의견불일치는 전형적으로 외교적 수단에 의존하여 왔고, 패소국에게 치명적인 결과를 초래할 수 있는 절차적 수단을 기피하여 왔다. 재판(adjudication)은 첫째 당사국들이 (조약)법이 공평하고 명료하다고 생각할 때, 그리고 당사국이 분쟁해결기구에 분쟁의 해결을 부탁하기로 합의하는 경우이나 가능하다. 일반적으로 국가들은 자국의 공적 행위를 사후에 재판받는 것을 꺼리기 마련이다. 더욱이 어느 국가라도 자국의 환경기록을 재판을 통해 성급히 공개하고 싶지는 않을 것이다. 점차 특정 분야의 조약체제에서는 스스로 분쟁해결제도를 설립하거나 외부의 분쟁해결기관의 이용을 허용하여 분쟁당사국들에게 선택의 폭을 넓히고 있다. 개별 국제환경조약들이 의사결정의 제도화 및 내부화²⁶⁾, 그리고 분쟁해결의 관리를 시도하는 것이 최근 국제환경법의 전형적 동향이다. 1970년대 이후의 몇몇 다자간 환경협정은 당사국총회, 사무국, 기금, 또는 과학기술기관 등 상설기관을 설치하였고, 이들 기관의 모니터링 결과 및 언급하는 사항을 준수토록 규정하고 있다. 중요한 것은 전통국제법상 분쟁해결절차는 환경분쟁이 특정지역에 국한된 경우이나 이용되었을 뿐, 광범하고 전 지구적인 차원의 환경분쟁에는 이용된 바 없다는 것이다. 다수의 국가

25) UN해양법협약 제287조.

26) 매년 회합을 통해 기후변화협약에 관한 의사결정을 모색하고 있는 기후변화협약 당사국총회(COP)는 국제환경조약의 의사결정 제도화 및 내부화의 대표적 예라 하겠다.

또는 주체가 연관된 환경문제는, 당사국들이 이해관계를 달리하는 두 개의 그룹으로 명백히 갈리지 않는다면, 전통적인 사법적 분쟁해결절차에 적합하지 않다. 결국 전통적 분쟁해결방식은 쌍방의 구도로서, 일방의 제소(청원)에 대하여 상대방의 응소(대응)가 이루어져야 하는 것이다.

2. 비(非)국제환경협약의 규정에 의한 분쟁해결

국제환경협약이 국제법의 광범한 분야의 일부라는 점은 자명한 사실이다. 따라서 분쟁당사국은 환경협정의 가입국임과 동시에 여타 비환경조약의 가입국일 경우가 대부분이다. 문제는 대부분의 국가가 우호·통상·항해에 관한 수많은 양자조약들을 체결하고 있고, 이러한 양자조약들 역시 분쟁발생시 상설 또는 임시 기관이나 절차에 따라 해결할 것을 규정하고 있다는 점이다. 뿐만 아니라, 다수의 다자간협정들도 특정 절차에 따르는 분쟁해결을 규정하고 있다. 다수의 국제기구도 자체적인 사법기관 및 분쟁해결제도를 가지고 있다. 예컨대 세계무역기구(World Trade Organization: WTO)의 회원국은 WTO협정상의 분쟁에 관하여 WTO 내에 설치된 분쟁해결절차에 따라 분쟁해결을 모색하여야 한다. 유럽이사회(the Council of European Union)의 회원국이 되려면 1950년 유럽인권협약(European Convention on Human Rights) 및 의정서를 비준하여야 하는데, 이는 협정 및 의정서에 따라 유럽인권법원(European Court of Human Rights)의 관할권을 수락함을 의미한다. 한편 유럽공동체조약(European Community Treaty)을 비준함과 동시에 유럽사법법원(European Court of Justice: ECJ)의 관할권을 수락하게 된다. 위에서 언급된 세 가지 모두 각 조약상 분쟁해결기관의 관할권 수락은 강제적인 것인데, 이는 분쟁해결수단 선택의 자유라는 일반원칙의 예외라 할 수 있다.

통상적으로 하나의 분쟁에 하나 이상의 조약이 연관되기 쉽고, 문제의 국가행위가 하나 이상의 조약을 위반한 경우가 허다하기 때문에,

각 조약의 분쟁해결조항이 다양한 분쟁해결수단을 열거하고 있는 것은 지극히 자연스러운 것이다. 특정조약의 조항 이행에 관한 분쟁이 증가할 수록, 초국경적 환경오염행위의 금지나 사전주의원칙과 같이 국제관습법이나 법의 일반원칙에 의해 생성된 의무의 해석 및 준수에 관한 분쟁 또한 증가한다. 국제재판에 의하여 해결된 초기 국제환경분쟁은 국제관습법이나 비환경조약에서 정립된 환경관련 의무위반으로부터 비롯된 것이었다. 예컨대 국제환경법 분야의 대표적 사례인 미국과 캐나다 간의 트레일 제련소 사건²⁷⁾이나 특정 국제환경협정의 위반과는 무관하다. 호주뉴질랜드와 프랑스 간의 핵실험사건²⁸⁾과 같은 1970년부터 1990년대에 이르는 시기의 주요 판례 등도 특정 환경협정의 위반을 다루고 있지 않다. 한편, 일반조약 즉 비환경협정의 위반에 관한 분쟁이 환경문제와 결부된 경우에도, 판결은 국제환경법상 관습법규의 존재여부를 검토하여야 한다. 예컨대 1950년대의 스페인과 프랑스 간 라누호(湖) 사건²⁹⁾에서 중재법정은 양국 간의 경계를 획정한 1866년의 제3조약(1866 Third Treaty) 규정을 근거로 재판하였다. 헝가리와 슬로바키아간의 가브치코보-나지마로스 사업 사건³⁰⁾은 양국간 수력발전소 건설사업에 관한 1977년 조약에 관한 것이었다.

27) *Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada)*, Award, 1941, 3 U.N.R.I. A.A. 1905.

28) *Nuclear Tests (Australia v. France)*, (1973) I.C.J. Rep. 99; and *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, (1973) I.C.J. Rep. 135.

29) *Lac Lanoux Arbitration (Spain v. France)*, 24 I.L.R. 101(1957).

30) *Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, [1997] I.C.J. Rep. 92(25 September).

Ⅳ. 일반국제법상 국제환경분쟁의 해결

1. 의 의

일반국제법상 분쟁해결방식은 크게 강제적 분쟁해결과 평화적 분쟁해결로 나눌 수 있으며, 강제적 분쟁해결은 무력적 분쟁해결과 비무력적 분쟁해결로, 평화적 분쟁해결에는 사법적 분쟁해결과 정치적 분쟁해결로 나누어볼 수 있다. 국제환경조약은 예외 없이 평화적 분쟁해결방식을 채택하고 있으므로, 여기서는 국제환경법상 분쟁해결제도로 이용 가능한 평화적 수단만을 언급하도록 한다.

국제환경조약의 분쟁해결관련 조항의 공통점은 모두 분쟁당사국에게 우선적으로 교섭에 의한 분쟁해결의 모색을 요청하고, 이로써 합의에 이르지 못하는 경우에 중개, 조정, 또는 당사국이 선택한 사법재판 및 중재재판에 의한 분쟁해결 절차를 밟도록 하고 있다. 그러나 이러한 분쟁해결관련 규정은 분쟁해결방식의 열거라기보다 예시된 것으로 볼 수 있으며, UN헌장 제33조에 언급된 평화적 분쟁해결 방식, 즉 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법재판, 지역적 기관 또는 지역적 협정의 이용, 기타 당사국이 선택하는 평화적 수단에 의한 해결을 모두 포함하는 것이라 할 수 있다.

국제법상 모든 국가들은 평화적으로 분쟁을 해결해야할 의무가 있지만, 동시에 그들이 원하는 분쟁해결 방법 및 절차를 자유롭게 선택할 수 있는 권리도 향유한다. 언제든지 분쟁당사국들은 상호 합의 하에 해당 조약 외의 여타 분쟁해결 절차 및 기관의 이용을 결정할 수 있다. 1972년 폐기물 및 기타물질 투기에 의한 해양오염방지협약³¹⁾ 및 1996년 의정서³²⁾는 당사국은 외교적 수단에 의하여 분쟁해결이 불가능할 경우,

31) 정식명칭은 'Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter'이다.

‘당사국이 1982년 UN해양법협약에 열거된 절차 중 하나에 의한 분쟁 해결을 합의하지 못하면, 중재재판 절차를 밟을 것을 의무화하고 있으며,³³⁾ 더욱이 1996년 의정서에서는 당사국들의 UN해양법협약 가입여부를 불문하고 중재를 의무화하고 있다. 1997년 사용된 연료와 방사성 폐기물관리의 안전에 관한 공동협약³⁴⁾은 외교적 수단에 의하여 분쟁 해결이 불가능한 경우에 국제법상 중개, 조정, 중재절차에 따라 분쟁 해결을 모색할 것을 규정하고 있다.³⁵⁾ 실제로 1992년 리우선언은 모든 국가는 그들의 환경분쟁을 UN헌장에 따라 평화적으로 또는 적절한 방법으로 해결해야 한다고 선언하고 있으며,³⁶⁾ UN해양법협약도 당사국에게 해양오염에 관한 분쟁을 포함한 모든 국제해양분쟁을 UN헌장 제2조 3항에 따른 평화적 방법에 의하여, 제33조 1항에 규정된 수단을 통하여 해결할 의무가 있다고 규정하고 있다.³⁷⁾

2. 정치적 분쟁해결방식

2.1 직접교섭

분쟁당사국이 외교절차를 통해 분쟁을 해결하고자 노력하는 것을 직접교섭(negotiation)이라고 한다. 외교담판이라 할 수 있는 교섭은 당사국 간의 합의에 의해서 분쟁을 해결하려는 제 일차적인 방법이다. 협상이 이루어지는 경우에는 가장 용이하게 사태를 지양할 수 있을 뿐 아니라

32) 정식명칭은 ‘1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter of 1972’이다.

33) 폐기물 및 기타물질 투기에 의한 해양오염방지협약, 제16조 2항.

34) 정식명칭은 ‘Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and the Safety of Radioactive Waste Management,’이다.

35) 사용된 연료와 방사성 폐기물관리의 안전에 관한 공동협약, 제38조.

36) 리우선언 제26원칙.

37) UN해양법협약 제279조.

비교적 계속성 있는 광범한 합의에 도달할 수 있는 방법이므로, 현실적 입장에서 볼 때 이는 분쟁의 우호적 해결을 위한 최선의 수단이라고 볼 수 있다.

교섭은 모든 국제분쟁의 어떤 단계에서든 거의 이용되며, 모든 종류의 분쟁해결 방법과 교섭은 서로 관련되어 있다. 그 중에서도 교섭과 재판(adjudication)의 관계에 주목할 필요가 있는데, 일반적으로 분쟁당사자의 교섭 실패를 재판개시의 조건으로 하기 때문이다.³⁸⁾ 국제연합헌장은 회원국이나 비회원국을 막론하고, 모든 분쟁당사국이 ‘가장 먼저’(first of all) 직접교섭·심사·중개·조정·중재재판·사법적 해결·지역기관 또는 지역적 협정의 부탁, 또는 그들이 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 분쟁해결을 명백히 규정하고 있다.³⁹⁾ 많은 조약들도 분쟁을 중재재판이나 사법적 해결에 부탁하는 것은 직접교섭으로 만족스러운 결과를 얻지 못하였을 경우에 한한다고 규정함으로써 직접교섭이 다른 평화적 수단의 선택보다 선행되어야 한다는 것을 분명히 하고 있다. 가장 먼저 직접교섭을 하도록 하는 목적은 분쟁의 평화적 해결을 위한 당사국의 노력을 최대한 확보하려는 데 있는 것이다. 따라서 교섭을 행할 의무란 그것이 합의에까지 도달해야할 의무가 아니고 가능한 한 합의에 도달하도록 성실하게 교섭할 의무인 것으로 해석된다.

분쟁당사자간의 직접교섭은 국제환경분쟁의 해결에 좋은 방법이다. 예를 들어, 1978년 소련의 위성954호(Nuclear-powered satellite, 핵 동력위성)가 태평양 상공에서 해체된 후 위성파편이 캐나다 영토에 떨어져 환경오염과 피해를 초래하였다. 이에 캐나다와 소련은 교섭을 통하여 소련이 캐나다에 300만 캐나다달러의 손해배상을 지급하였다. 이와 같이 교섭은 국제환경분쟁의 유효한 평화적인 해결방법으로 널리 이용되고 있다.

38) Merrills, *op cit.*, p.18.

39) UN헌장 제2조 3항, 제33조.

교섭은 많은 국제환경협약에 분쟁해결방법으로 규정되어 있다. 1985년의 오존층 보호를 위한 비엔나 협약 제11조는 협약국간에 협약의 해석 또는 적용에 관하여 분쟁이 있는 경우에 교섭방식으로 해결하도록 규정하고 있다.⁴⁰⁾ 1992년 기후변화협약과 생물다양성협약도 협약국이 교섭방식으로 분쟁을 해결하여야 하다고 규정하고 있다. 생물다양성협약 제27조 제1항은 “협약국간에 협약의 해석 또는 적용에 관하여 분쟁이 발생한 경우에 관련 당사국은 교섭방식을 통해서 해결한다”고 규정하고 있으며, 기후변화협약 제14조 제1항은 “본 협약의 해석 또는 적용에 관하여 둘 또는 그 이상의 당사자간에 분쟁이 있는 경우에 관련 당사국은 교섭 또는 스스로 선택하는 기타 평화적인 방법을 통해서 분쟁해결을 모색한다”라고 규정하고 있다. 국제하천의 비항행적 사용의 법에 관한 협약(Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses) 제33조 1항은 “이 협정의 해석과 적용에 관하여 둘 또는 그 이상의 당사국들 사이 분쟁이 발생하는 경우에 관련 당사국들은 그들 사이의 적용할 수 있는 교섭이 이뤄지지 않으며, 그 밖의 평화로운 방법으로 그 분쟁의 해결방법을 찾아야 한다”고 규정하고 있다.

특히 국경을 넘는 환경피해를 발생한 경우 교섭의 의무에 대한 반드시 주의를 기울여야 한다, 즉 가해국 및 피해국은 모두 교섭의무를 지고 있다. ILC의 2001년 “위험한 활동에서 야기되는 국경을 넘는 손해의 방지에 관한 규정 초안”제19조 1항은 “본 초안 규정의 적용과 해석에 관한 분쟁은 분쟁당사국들의 상호 합의 하에 교섭, 중개, 조정, 중재 및 사법적 해결을 포함한 평화적 해결 수단에 의하여 신속하게 해결한다”고 규정하고 있다.

1977년 군사적 또는 기타 기술의 적대적 사용의 금지에 관한 협약도

40) 오존층 보호를 위한 비엔나협약 제11조제1항은 “이 협약의 해석 또는 적용에 관하여 당사자간에 분쟁이 발생한 경우, 관련 당사자는 교섭을 통하여 해결책을 모색한다”고 규정하고 있다.

교섭에 대하여 명확하게 규정하고 있다. 1980년 남극해양생물자원보존에 관한 협약에서도 교섭 등의 평화적 분쟁해결방법을 반복하여 강조하고 있다. 동 협약 25조는 “이 협약에 해석 또는 실시문제에 관하여 들 또는 그 이상의 당사자간간에 분쟁이 발생한 경우에 관련 당사국들은 서로 교섭하여야 한다, 교섭, 사실심사, 조정, 화해, 중재, 사법해결을 통해서 해결하거나 그들이 스스로 선택하는 기타 평화적 방식을 통해서 분쟁을 해결한다”고 규정하고 있다.

교섭에 의한 국제분쟁해결의 방식은 다양하며, 구두 또는 서면방식을 사용할 수도 있고, 또는 양자를 동시에 사용할 수 있고, 다자간 교섭방식 또는 국제회의를 통해서도 이루어질 수 있다. 또한 국가원수 또는 정부수반이 직접 교섭에 참석할 수도 있으며, 환경부장관이나 외교사절 또는 특별한 전권대표가 참석할 수 있다. 교섭을 통하여 국제환경분쟁을 해결할 때 엄격한 국가주권평등의 원칙을 지켜져야 할 것이며, 교섭과정에서는 이익균형원칙을 견지하여야 한다. 각국이 주권평등에 기초하면서도 서로 양보하면서 분쟁해결을 모색하여야 한다.

2.2 주선과 중개

국제분쟁의 당사자들이 교섭으로 분쟁을 해결할 수 없을 때, 제3자의 개입을 통해서 당사자들이 받아들일 수 있는 해결책을 마련할 수도 있는데, 분쟁당사국간 직접교섭의 편의를 위해 제3국이 중간에서 쌍방의사를 연결 짓는 행동을 주선(good office)이라 하고, 분쟁당사국간의 직접교섭에 제3국이 자진 개입하여 화해를 모색하는 것을 중개(mediation)라 한다. 주선과 중개는 제3자, 즉 개인이나 국가 또는 국제기구가 개입하여 분쟁을 해결하는 제도이다. 주선은 제3자가 분쟁당사자들간에 교섭에 이르게 해주는 것으로 임부가 끝나는 것이지만, 중개는 제3자가 직접 교섭의 절차에 까지 개입하는 점이 구별된다.⁴¹⁾ 그러나 국제적인 외교

관례나 국가 간의 조약에서도 주선과 중개를 구별하지 않고 있는 것이 통례이다.⁴²⁾ 중개는 국제기구, 국가 혹은 개인에 의해서 이루어질 수 있는데, 이러한 중개자의 역할은 분쟁당사국간 교신의 전달자 역할에서부터, 분쟁당사국간의 교섭에 편의를 제공해주는 주선의 역할일 수도 있고, 또 당해 분쟁에 대한 나름대로의 해소방안을 건의할 수도 있다. 중개와 조정의 차이점은 중개자의 의견은 분쟁당사자들이 제공한 정보를 중심으로 이루어지는 것이 원칙인데 반하여, 조정에서의 의견은 분쟁에 대한 독립된 심사에 의하여 제시된다는 점이다.⁴³⁾

중개제도를 장려한 ‘국제분쟁의 평화적 해결에 관한 협약’은 제2장에서 각 체약국은 중대한 의견충돌이나 분쟁이 야기된 경우, 무력에 호소하기 전에 사정이 허용하는 한 우호국에 대하여 중개를 의뢰할 의무가 있다고 하였고, 그러한 분쟁과 관계가 없는 체약국은 자발적으로 중개를 행할 권리가 있다고까지 규정하였다. 그러나 주선자나 중개자의 임무는 대립된 주장을 타협시키고, 악감정을 융화하도록 하려는데 있을 뿐이므로 중개가 권고적 성격 이상의 구속력을 가질 수는 없다.⁴⁴⁾

국제환경분쟁의 당사국이 직접교섭을 원하지 않고 또는 교섭을 했는데 해당 환경분쟁을 해결하지 못했을 경우 제3국 또는 국제기구가 중개를 할 수 있다. 중개는 제3자가 평화적 해결하기 위하여 분쟁당사국들 상호간의 교섭과정에 참여하여 자신이 생각하는 적절한 해결책을 제시하는 것을 말한다. 중개는 보통 분쟁당사국들이 교섭으로 분쟁을 해결할 수 없는 경우에 채택하는 방법이다, 예를 들어 1985년 오존층 보호를 위한 비엔나 협약에 의하면, 당사국들이 교섭방식으로 분쟁을 해결하지

41) 김한택, 국제환경법과 정책(강원: 대양프리컴, 2010), 161면.

42) L. Oppenheim-H. Lauterpacht, *International Law*, 8th ed. Vol. II, (1958), p.10. 다만, Merrills는 중개를 주선과 구분하고 있으며, 중개는 주선과 조정의 중간에 해당하는 것으로 보고 있다. Merrills, *op. cit.*, p.28.

43) Merrills, 위의 책, pp.28-29.

44) 국제분쟁의 평화적 해결에 관한 협약, 제2조 내지 제4조.

못하면 그들은 주선 또는 중개를 구할 수 있다.⁴⁵⁾ 1997년 국제수로협약도 분쟁 당사국간의 협상이 실패한 경우에 주선이나 조정 또는 공동위원회의 방법을 찾을 것을 규정하고 있다.⁴⁶⁾

2.3 조정(conciliation)

국제분쟁을 독립된 국제기관에 부탁하여 평화적으로 해결하는 제도를 조정(conciliation)이라고 한다. 조정은 당사국이 상설 혹은 임시로 구성한 위원회에 의한 모든 형태의 국제적 분쟁을 해결하기 위한 수단이며, 이 수단을 통해 분쟁을 공정하게 조사하고, 당사국에 의해 받아들여질 수 있는 해결방안의 마련을 시도하고, 당사자들의 요구가 있는 경우에 위원회 자신의 견해도 표명할 수 있는 분쟁해결의 방법이다.⁴⁷⁾ 중개가 그 본질상 교섭의 확장의 차원이라면, 조정은 제3자가 공식적인 법적 지위를 가지고 개입할 수 있도록 제도화한 점에서 사실조사(inquiry)나 중재와 비슷하다고 할 수 있다.⁴⁸⁾⁴⁹⁾ 그리고 조정은 “당사자들에 의해 받아들여질 수 있는”(susceptible of being accepted) 조건을 모색할 뿐이고 조정안은 당사자에게 법적 구속력이 없다. 이 점은 조정이 중재와 다른 점이고 오히려 중개와 유사하다.⁵⁰⁾ 조정은 중재나 사법재판보다 적은

45) 오존층 보호를 위한 비엔나 협약 제11조 2항.

46) 국제수로협약 제33조 2항.

47) See H. Fox, "Conciliation" in C.M.H. Waldock (ed.), *International Disputes: The Legal Aspects* (London: Europa Publications, 1972), p.93.

48) Merrills, 앞의 책, p.64.

49) 조정과 중개는 다르다. 조정은 제3자-대체로 조정위원회가 분쟁당사국들의 동의를 얻어 분쟁의 기초된 사실을 조사하고, 당사자의 의견을 청취한 다음(대체로 보고서형식)의 해결책을 제시하는 방법을 말한다. 중개는 제3자가 분쟁당사국들의 동의를 얻어 그들 상호간의 교섭과정에 적극 참여하여 자신이 생각하는 적절한 해결책을 제시하는 것을 말한다. 그리고 조정은 중재재판 및 사법판결과 다르다. 분쟁당사국들이 조정위원회의 의견을 받아주는 의무는 없는데 중재재판과 사법판결이 법적 강제력을 가지고 있다.

비용으로 객관적인 분쟁해결안을 찾을 수 있다는 장점이 있으나, 조정위원회에 권고나 해결책은 분쟁당사국에 대하여 법적 구속력을 갖지 못한다는 단점을 가지고 있다.⁵¹⁾

조정을 통한 국제환경분쟁의 해결은 국제환경협약에도 명확하게 규정하고 있다. 1985년 오존층 보호를 위한 비엔나 협약 제11조 5항은 “조정위원회는 최종적이고 권고적인 판정을 내리며, 당사자들은 이를 성실히 고려하여야 한다”라고 규정하고 있다. 1992년 생물다양성협약 부속서2 제2부에는 조정절차에 대하여 규정하고 있으며, 1992년 기후변화협약 제14조 5항과 6항에도 조정절차에 관하여 규정하고 있다. 2001년의 식량과 농업을 위한 식물유전자원에 관한 국제조약 제22조에서는 중재재판이나 ICJ에 의한 강제분쟁해결이 부탁하기를 거부한다면 조정이 활용될 것을 규정하고 있다.

3. 사법적 분쟁해결방식

3.1 중재재판

분쟁을 해당 분쟁당사국이 선정한 중재자로 하여금 법의 존중을 기초로 하여(*sur la base du respect du droit*) 평화적으로 해결하도록 하는 수단을 중재재판(*arbitration*)이라 한다.⁵²⁾ 중재재판은 중재자가 법을 유의하고 법적 절차에 의해서 특정 분쟁을 해결하는 법적인 기능을 하나이므로, 권고적 절차에 의하고 권고적 기능만을 가지는 조정과 다르다. 한편, 사법재판의 경우 ICJ나 유럽인권법원과 같은 상설법원에서 분쟁을 다루는 반면, 중재재판의 경우 어떤 분쟁 하나 혹은 일련의 분쟁을 해결하기

50) 김한택, 앞의 책, 162면.

51) 정인섭, 앞의 책, 718면.

52) 김정균 성재호, 「국제법」 제5개정판(서울: 박영사, 2006), 675면.

위하여 당사자들이 재판기관을 설치하고, 중재법관을 선정해야 한다는 점에서 차이가 있다.⁵³⁾ 즉 중재재판은 당사국이 재판소의 구성, 재판절차 및 재판법규에 관하여 사법재판보다 더 많은 영향력을 행사할 수 있다는 융통성 측면에서 사법재판에 비하여 장점이 있다.

주요한 국제환경협약들에는 국제환경분쟁을 중재방식으로 해결하도록 규정하고 있다. 예를 들면, 1985년 오존층 보호를 위한 비엔나 협약 제11조 3항이 중재에 대한 규정을 두고 있으며, 1986년 남태평양지역 자연자원과 환경의 보호에 관한 협약 제26조 2항도 중재에 관하여 규정하고 있다. 1992년 기후변화협약과 생물다양성협약에도 중재조항을 두고 있다.

상설중재법원 회원국은 2001년 6월 19일에 ‘환경분쟁에 적용될 중재재판의 선택규칙’을 94개국 만장일치로 채택하였다. 이 규칙은 중재재판에 의한 국제환경분쟁해결을 용이하게 위하여 유엔국제무역거래법위원회(UNCITRAL) 중재규칙을 약간 수정한 것으로, 국가는 물론 정부간 기구, 비정부간 기구, 다국적 기업 및 개인이 국제환경분쟁을 중재재판에 부탁할 것을 원하는 경우 적용된다. 이로써 국가 간의 환경분쟁을 정식 사법재판이 아니라 중재재판에 의하여 해결할 수 있는 길이 열리게 되었다.⁵⁴⁾

3.2 사법재판(judicial settlement)

사법재판은 제3자가 직접적으로 개입해서 행하는 분쟁의 처리방법으로, 분쟁의 평화적 해결방법 중 최종단계인 이 절차는 원칙적으로 법을 기준으로 하여 제3자인 법관이 법적으로 심리하여 법적 구속력이 있는 최종결정을 내리게 하는 방식이다. 사법재판은 중재재판과 달리 미리 선임된 법관에 의하여 구성된 상설의 법원이 모든 사건에 동일한 재판준

53) Merrills, 앞의 책, 91쪽.

54) 노명준, 앞의 책, 370면.

칙을 적용하여 행하는 재판이다. 사법재판의 경우 법원의 관할권 문제와 재판절차가 미리 정하여져 있어 재판과정에 대한 국가의 통제가 제한되어 있다. 국제환경분쟁을 해결할 수 있는 상설적인 사법재판제도의 시작은 1921년에 창설된 상설국제사법법원(PCIJ)이었으나, 1946년 국제연합의 국제사법법원(ICJ)로 대체되었다. 또한 국제해양법법원(ITLOS)과 유럽사법법원(ECJ) 등도 환경분쟁을 해결할 수 있는 국제사법기관이다. ICJ는 이미 국제환경법의 발전에 주목할 만한 중요한 판결을 내린 바가 있다. 예를 들어 1949년 Corfu Channel 사건, 1973년 어업관할권사건, 그리고 1974년 핵실험사건, 1997년 Cabćikovo-Nagymaros Project 사건 등이 이에 해당한다.

ICJ는 국제사법기관 중 가장 많은 회원국을 보유하고 있고, 모든 국제법상 분쟁에 대하여 재판할 수 있다는 장점이 있으나, 국가만이 소송당사자가 될 수 있다는 점 때문에 그 역할이 제한되고 있다. 주목할 만한 점은 1993년 8월 6일 환경문제 전담재판부(Chamber for Environmental Matters)를 설치하여 7인의 재판관이 선출된 바가 있다.⁵⁵⁾

1982년 UN해양법협약은 당사국에게 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁을 해결하기 위하여 국제해양법법원, 국제사법법원, 중재법원, 특별중재법원 중 하나 이상을 선택할 수 있도록 하여, 다양한 사법재판 및 중재재판의 기회를 부여하고 있다.⁵⁶⁾ 유럽에서는 비정부간기구와 개인도 제2차적인 유럽환경법의 해석이나 유럽연합의 규칙과 지침의 올바른 이행 및 적용이 관련된 경우에는 유럽사법법원에 직접소송을 제기할 수 있다. 그러나 유럽법의 적용에 관한 제한된 지역분야(restricted regional field)에 따르면 ECJ의 관할권은 세계환경보호를 위해 바람직할 만큼 확대되지는 못한 것으로 판단된다.⁵⁷⁾

55) Phillip Sands, *Principles of International Law*, 2nd ed.(Cambridge University Press, 2003), 95쪽.

56) UN해양법협약, 제287조.

57) Rest Alfred, 최승환 역, “국제환경재판소: 상설중재재판소의 역할”, 환경법연구

3.3 사법적 분쟁해결절차의 문제점

가장 강력하고 최종적인 국제환경분쟁의 해결방법으로서 현행 사법 재판제도는 여러 가지 문제점을 가지고 있다.⁵⁸⁾

첫째, 법원이 적용할 국제환경법이 아직 완전히 확립되지 않았고, 그 내용이 불명확하다는 이유로 분쟁당사국들이 분쟁을 사법재판에 부탁하는 것을 꺼리고 있다. 현행 국제환경법의 특징이 실제 적용 상에 있어 재판규범으로서의 기준이 모호한 소위 ‘원칙’을 중심으로 형성되어 있는 바, 다양한 해석 가능성은 재판의 패소가능성의 위험을 증대시키게 되어, 사법재판에 의한 분쟁해결을 기피하게 되었다. 따라서 조약의 체결로 법적 기준을 좀 더 명확히 하고, 분쟁해결에 있어 법을 우선적으로 고려한다는 것을 명시적으로 인정할 필요가 있다.

둘째, 사법재판의 법적 절차가 복잡하고 많은 시일이 필요하여, 신속한 분쟁해결이 어렵다. 환경분쟁은 그 성질상 신속한 해결이 필요한 경우가 많아 분쟁당사국이 분쟁을 국제재판에 부탁하도록 유도하기 위해서는 재판절차의 신속성 제고방법이 강구되어야 할 것이다.⁵⁹⁾

셋째, 사법기관의 당사자능력의 제한이다. 현재 국제재판은 국제환경 분쟁의 해결에서 제한적인 역할밖에 수행하지 못하고 있다. 그 이유 중에 하나는 현재 ICJ를 비롯한 대부분의 권리구제기관은 국가에게만 당사자능력을 인정하여 개인의 소송능력을 배제하고 있기 때문이다. ICJ 같은 국제재판기관들은 국가에게만 제한적으로 소송당사자 자격을 인정함으로써 환경규범의 강력한 옹호자이며 실제적인 집행자인 비정부간환경기구, 민간환경단체나 환경운동가 개인이 그들의 주장을 ICJ에 직접 제기할 수 없다. 환경오염으로 인한 일차적 피해자는 대부분 개인

제21권(한국환경법학회, 1999), 14면.

58) Bilder, *op. cit.*, pp.224-226.

59) Allen L. Springer, *The International Law of Pollution*(Westport, Conn.: Quorum Books, 1983), pp.158-160.

임에도 불구하고 이들을 국제재판에 의한 구제를 실행할 수 있는 당사자 지위에서 배제시킴으로써 환경오염의 책임이 있는 국가에 대한 철저한 책임부과가 이루어질 수 없었고, 이것이 결과적으로 환경오염을 방지하지 못하는 한 원인이 되고 있다. 오늘날 국제사회는 주권적 이익의 대립으로 국제법의 실효성 확보에 어려움이 없는 것은 아니지만 그래도 국제사회에서 발생하는 분쟁을 국제법을 통해서 해결해 나가는 것이 바람직하고 국제법이 지향하여야 할 발전 방향이다. 최근 국제사회는 “과학과 기술을 발달로 인한 국가 간의 상호의존성(interdependence of states)이 증가하고 있으며, 이러한 상호의존성은 국가들의 개별성에 기초한 국제법이 적합하지 않다는 점을 부각시키고 있다”는 지적⁶⁰⁾이 나오는 만큼 국제법원 중 가장 보편성을 확보한 ICJ를 중심으로 그 권한 및 역할을 확대하여야 할 것이다. 그 첫 번째 방법은 ICJ의 강제관할권을 확대하는 것이고, 두 번째 방법은 ICJ에 소송을 제기할 수 있는 당사자의 범위를 국가에서 국제기구, 물론 개인에게 까지 확대하는 것이다. 지구환경문제에 관련된 사건이라면, 최소한 국제환경조약의 당사국총회 또는 사무국 등 그 기관에 대하여 당사자능력을 인정해야 할 것이다.⁶¹⁾

V. 맺음말

많은 국제환경협약상의 분쟁해결규정의 가장 큰 단점은 당해 국제환경협약의 해석적용과 관련한 분쟁 또는 국제환경분쟁을 전담하는 독립적이고 상설적인 사법법원의 없다는 점이다. 이른바 상설적인 국제환경법원(international environmental tribunal)이 설치되어 있지 못하기 때문

60) Manfred Lacks, "Thoughts on Science, Technology and World Law," *AJIL*, vol. 86(1992), p. 680.

61) 박병도, 앞의 책, 224-225면.

에 국제환경법상 분쟁해결에 관한 논의는 일반국제법상 분쟁해결에 관한 폭넓은 이해로부터 출발할 수밖에 없는 한계를 안고 있다. 따라서 국제환경분쟁의 해결방법을 분석하는 작업은 국제환경법원이 부재함으로 인한 문제점의 검토 및 극복 방안을 모색하는 흐름으로 이루어져야 한다. 물론 국제환경분쟁을 전통적인 국제분쟁해결방법에 따라 교섭, 중개, 조정 등에 의해 해결할 수도 있으나 이와 같은 정치적 해결방법보다는 법적인 해결방법을 모색하는 것이 국제환경‘법’의 규범력을 확보하는 데 더 유용할 것이라 보며 이러한 관점에서 결론을 도출하고자 한다.

지금까지 체결된 많은 국제환경조약은 개별적으로 분쟁해결관련 조항을 둠으로써 다각적인 분쟁해결을 도모하고 있다. 그러나 교섭을 우선한 뒤, 이에 실패할 경우 중개, 조정, 중재, 사법재판에 따른다는 내용은 그리 새롭지 않다. 이는 이미 UN헌장의 평화적 분쟁해결과 다르지 않기 때문이다. 따라서 국제환경법상 분쟁해결제도를 살피기 위해서는 전통 국제법상 분쟁해결방식에 대한 검토가 필연적이었다. ICJ의 환경문제 전담재판부를 제외하면, 국제환경분쟁을 해결하기 위하여 특화된 사법적·준사법적 국제기관은 존재하지 않는다. 대신에, 환경분쟁이 다양한 분야의 국제문제와 연관된다는 특성은 또한 다양한 국제분쟁해결방법으로의 접근을 가능케 한다. 실제로 환경관련 국제법상 분쟁이 ICJ, ITL, OS, WTO, ECJ 등의 사법재판기구와 국내외 중재재판에서 다루어져 왔다. 어쩌면 이러한 상황이 국제환경분쟁을 전문적으로 다루는 국제환경법원의 설립을 늦추는 원인으로 순환되는지도 모른다.

정치적 분쟁해결방식은 궁극적으로 당사국간의 합의에 의한 분쟁해결이라는 점에서, 당사국의 상호간 양보를 포함하는 각고의 노력이 없는 한 분쟁해결 또한 요원해 진다. 따라서 국제환경분쟁의 해결과 국제환경법의 준수 및 이행의 확보를 위해서는 사법적 분쟁해결방식의 보편적 확보가 절실하다. 그러나 국제환경조약의 모호성, 사법재판절차의 비신

속성, 사법기관 관할권의 비강제성 및 당사자능력의 제한성은 국제환경 분쟁해결의 큰 과제로 남아있다. 따라서 장기적으로는 급증할 것으로 예상되는 국제환경분쟁을 전담하는 국제환경법원의 설치가 바람직하다.

(투고일 2010년 6월 29일, 심사일 2010년 7월 7일, 게재확정일 2010년 7월 13일)

주제어 : 국제환경분쟁, 국제환경분쟁해결, 교섭, 중개, 조정, 중재, 사법재판.

참고문헌

1. 단행본

- 김정균·성재호, 「국제법」 제5개정판, 박영사, 2006.
- 김한택, 국제환경법과 정책, 대양프리카, 2010.
- 정인섭, (新)국제법강의, 박영사, 2010.
- 노명준, 신국제환경법, 법문사, 2003.
- 박병도, 국제환경책임법론, 집문당, 2007.
- Allen L. Springer, *The International Law of Pollution*, Quorum Books, 1983.
- John G. Merrills, *International Dispute Settlement 4th ed.*, Cambridge University Press, 2005.
- L. Oppenheim-H. Lauterpacht, *International Law 8th ed.* Vol. II, 1958.
- Phillip Sands, *Principles of International Law 2nd ed.*, Cambridge University Press, 2003.

2. 논문

- Rest Alfred, 최승환 역, “국제환경재판소: 상설중재재판소의 역할”,
환경법연구 제21권, 한국환경법학회, (1999)
- H. Fox, "Conciliation" in C.M.H. Waldock (ed.), *International Disputes: The Legal Aspects*, Europa Publications, 1972.
- Manfred Lacks, "Thoughts on Science, Technology and World Law," *AJIL*, vol. 86, 1992.
- Richard B. Bilder, "The Settlement of Disputes in the field of the International Law of the Environemt," *Recueil des Cours* 1975-I, 1975.

[Abstract]

A Study on Settlement of International Environmental Disputes

Byung Do Park*

Won-Sang SEO**

Most of the environmental agreements containing dispute settlement provision, request Parties to comply a general obligation to peacefully settle disputes by having recourse to any diplomatic means to which they agree. Then, should the dispute fail to be settled, the agreement provides for a specific further stage of dispute settlement. Typically, this further stage consists of either conciliation, resolution by international adjudication such as the ICJ, or reference to some organs of the treaty in question whose decision will be binding.

There are no international judicial or quasi-judicial bodies solely dedicated to environmental disputes, the partial exception being the Chamber for Environmental Matters of the ICJ. However, the polymorphic nature of environmental disputes make a wide variety of for a potentially usable, which are almost impossible to list. Cases involving environmental issues have been brought before the International Courts, such as ICJ, ITLOS, the WTO dispute settlement systems, the European Court of Justice. This also explains why, besides dispute management and settlement procedures endogenous to international environmental regimes, there are no international judicial or quasi-judicial bodies solely dedicated to deal with environmental disputes.

* Professor of Law School, Konkuk University

** Research Professor of Institute for Legal Studies, Yonsei University.

Key words : International Environmental Dispute, International
Environmental Dispute Settlement, Negotiation, Mediation,
Conciliation, Arbitration, Adjudication.