국제법 현안 Brief

대한국제법학회 The Korean Society of International Law

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.

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

국제해양법재판소의 기후변화와 해양환경 보호의무에 관한 권고적 의견

정다운 (울릉공대학교 호주국립해양자원·안보센터, 조교수)

사진 출처: https://greenium.kr/news/27943/ 국제해양법재판소 청문회

Ⅰ. 서론

기후변화는 해양온난화, 산호 백화, 해양산성화, 해수면 상승 등과 같이 해양에 많은 위협을 초래하고 있다. 특히, 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 실무 그룹이 2022년에 발간한 '기후변화 영향, 적응, 취약성'에 관한 보고서에서는 소도서 국가들이 기후변화로 인한 해수면 상승, 극심한 기후 변화, 어업 및 생물 다양성 손실 등으로부터 특히 불리한 영향을 받는다는 것을 확인하고 있다. 이러한 상황에서 남태평양과 캐리비안 해 지역에 위치하는 소도서 국가들은 2021년 유엔 기후변화협약 당사국 총회(COP26) 전날, 기후변화 특히 기후변화로 인한 해양환경의 보호와 보존에 관한 국제법의 실행과 점진적 발전의 촉진을 목적으로 하는 소도서국기후변화국제법위원회(Commission of Small Island States on Climate Change and International Law, COSIS)를 설립하였다.[1] 특히, COSIS의 활동과 목적을 규정하고 있는 COSIS 설립 협약 제2조에서 COSIS는 1982년 유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea) 범위 내의 법적 문제와 관련해서 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea)에 권고적 의견을 요청할 권한을 가진다고 규정하였다. 이에 따라, 2022년 12월 12일, COSIS는 국제

1) 2024년 8월 현재 안티구아 바부다, 팔라우, 투발루, 바누아투, 세인트빈센트 그레나딘, 세인트루시아, 세인트키츠 네비스, 니우에의 8개국이 당사국으로 있다.

해양법재판소에 유엔해양법협약 당사국이 부담하는 기후변화와 해양환경 보호와 관련된 의무에 대한 권고적 의견을 요청하였다. COSIS가 권고적 의견을 요청한 주요 질문은 다음과 같다.

> 유엔해양법협약의 당사국은 특히 제12부(해양환경보호와 보존) 상의 "(a) 인위적 온실가스 배출로 인한 해양온난화와 해수면 상승에 의한 것을 포함한 기후변화와 해양산성화로부터 야기되거나 야기될 가능성이 있는 해로운 영향과 관련하여, 해양환경 오염의 예방· 감소 및 통제할 의무; (b) 해양온난화와 해수면 상승에 의한 것을 포함한 기후변화와 해양산성화와 관련하여 해양 환경을 보호하고 보존할 의무"와 관련하여 어떠한 구체적인 의무를 가지는가?

이에 따라, 2022년 12월 13일 국제해양법재판소 사무국은 유엔해양법협약 당사국 169개국에 서면 의견서를 제출할 것을 요청하였는데, 총 34개국과 9개의 국제기구가 의견서를 제출하였고, 2023년 9월 11일부터 25일까지 구두 진술(oral statements)을 진행하였다. 대한민국 또한 의견서를 제출하고, 구두 진술에도 참여하였다. 그리고 2024년 5월 21일, 국제해양법재판소는 만장일치로 기후변화와 해양환경 보호의무에 관한 권고적 의견을 채택하였다.

II. 국제해양법재판소의 기후변화와 해양환경 보호 의무에 관한 권고적 의견의 주요 내용

유엔해양법협약에는 '기후변화'라는 단어가 포함되지 않았다. 유엔해양법협약상의 기후변화와 관련되는 해양환경 보호의무 조항의 의미를 명확히 해석하기 위해서 국제해양법재판소는 기후변화에 관한 유엔 기본 협약(United Nations Framework Convention on Climate Change) 등의 기후변화 관련 협약들을 고려하였고[2] 기후변화에 관한 정부 간 협의체에서 발간한 보고서들을 기후변화와 관련된 과학의 "권위있는 평가"로 인용하였다.[3] 국제해양법재판소는 유엔해양법협약 제12부(해양환경 보호와 보존)의 구체적 의무들과 관련된 조항들, 즉 일차적 의무에 대한 구체적 해석 및 적용을 요청한 것으로 파악하였으며, 책임 문제(responsibility와 liability)는 일차적 의무의 범위와 내용을 명확하게 하는데 필요한 한도에서만 언급하겠다고 하였다.[4] 국제해양법재판소의 기후변화와 해양환경 보호의무에 관한 권고적 의견의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 기후변화 영향으로부터 해양환경 오염을 방지하기 위한 의무

COSIS가 요청한 첫 번째 질문인 기후변화와 해양산성화로부터 야기되거나 야기될 가능성이 있는 해로운 영향과 관련하여, 제194조 상의 해양환경 오염의 예방· 감소 및 통제할 의무를 먼저 논의하였다. 국제해양법재판소는 유엔해양법협약 제192조의 해양환경 보호 의무는 제194조의 해양환경 오염을 방지할 의무보다 더 포괄적인 의무로 이해하고, COSIS가 요청한 순서대로 제194조와 관련된 첫 번째 질문을 우선 검토하였다.[5]

(1) 인위적 온실가스 배출이 유엔해양법협약상의 해양 오염에 해당되는지 여부

유엔해양법협약 제1조 1항 (4)은 '해양환경 오염'의 정의를 제공하는데, 권고적 의견은 인위적 온실가스 배출은 1) 인위적 온실가스는 물질이나 에너지에 해당되고, 2) 인간이 직접적으로 또는 간접적으로 해양환경에 들여오며, 3) 해양생물에 대한 손상 또는 인간의 건강에 대한 위험 등의 해로운 결과를 가져올 수 있다는 점에서, '해양환경 오염'에 해당된다고 하였다.[6] 이는 인위적 온실가스 배출이 해양환경의 오염에 해당된다고 확인한 첫 번째 판례일 뿐만 아니라, 유엔해양법협약 제12부에 해양환경 오염을 예방, 경감 및 통제와 관련된 실체적, 절차적 의무와 관련 조항들이 인위적 온실가스 배출에도 적용된다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

(2) 제194조상의 해양환경 오염을 방지하기 위한 의무

2) 권고적 의견 제137문단
3) 권고적 의견 제208문단
4) 권고적 의견 제148문단
5) 권고적 의견 제152문단
6) 권고적 의견 제163-179문단

유엔해양법협약 제194조는 모든 오염원으로부터 해양환경 오염의 방지·경감 및 통제를 위한 조치를 규정하고 있다. 권고적 의견은 제194조 1항에 따라 "각국은 인위적 온실가스로부터 해양환경 오염을 방지·경감 및 통제하는 데 필요한 모든 조치를 취하고, 이와 관련한 자국의 정책을 조화시키도록 노력해야 한다"고 확인하였으며, 이러한 조치들은 "최적으로 이용 가능한 과학(best available science)과 지구 온도 상승을 산업화 이전 수준 대비 1.5ºC 이내로 제한하기로 한 유엔기후변화협약과 파리협정 등의 기후변화협약에 포함된 관련 국제 규칙과 기준을 고려하여 객관적으로 결정되어야 한다"고 하였다.[7] 국가들이 취해야 할 필요한 조치들의 범위와 내용은 당사국이 가지고 있는 과학적, 기술적, 경제적, 재정적 능력에 따라 달라지지만, 유엔해양법협약 당사국은 제194조에 따라 온실가스 배출로부터 해양환경 오염을 방지·경감 및 통제의무가 있다는 것을 확인하였다는 점에서 중요하다.[8] 특히, 권고적 의견은 이러한 의무가 상당한 주의의무(due diligence)에 해당된다고 판단하였으며, "온실가스가 해양 환경에 미칠 수 있는 심각하고 되돌릴 수 없는 피해의 심각한 위험을 고려"하여, 엄격한(stringent)한 정도의 상당한 주의의무를 부담한다고 하였다.[9]

한편, 유엔해양법협약 제194조 제2항은 초국경적인 해양환경 오염을 방지할 의무를 규율하고 있는데, 권고적 의견은 각국은 자국의 관할권 내에서 인위적 온실가스가 다른 국가와 환경에 오염으로 인한 손해를 주지 않도록, 그리고 자국이 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는 데 필요한 모든 조치를 취해야 할 의무를 부담한다는 것을 확인하였다. 특히 이 의무 또한 상당한 주의의무에 해당되며, 초국경적인 오염의 성격 때문에 제194조 1항에서의 의무보다 더 엄격한 성격을 가진다고 하였다.[10]

(3) 특정 오염원과 관련된 의무 및 그 밖의 의무

인공적 온실가스로 인한 해양 오염은 육상오염원(제207조), 선박(제211조), 대기에 의한 또는 대기를 통한 오염(제212조)으로부터 발생할 수 있기 때문에, 유엔해양법협약 당사국은 유엔해양법협약의 관련 규정에 따라 이러한 오염원으로부터의 해양환경 오염을 방지· 경감 및 통제하기 위하여 법령을 제정하고, 집행할 의무를 부담한다.[11]

또한, 기후변화로부터 해양환경을 보호·보존하기 위해서는 특히 국제협력과 개도국 지원 등의 의무가 중요하다는 점을 강조하였다. 인위적 온실가스 배출로부터 해양 오염에 대응하기 위해서는 당사국의 개별적 노력뿐만 아니라, 지구적·지역적 협력이 요구된다. 이러한 국제적 협력은 유엔해양법협약 상의 제194조와 제192조 상의 해양환경 보호 의무의 필수적 부분이며,[12] 기후변화 관련 연구·조사계획과 정보·자료 교환(제200조) 및 규칙제정을 위한 과학적 기준을 설정을 위해 협력할 의무(제201조)를 포함한다.[13] 또한 유엔해양법협약 당사국은 기후변화의 영향으로 특히 취약한 개발도상국에 대한 과학·기술 지원(제202조) 및 개발도상국에 대한 우선적 대우(제203조)를 해야 한다.[14]

2. 기후변화 영향으로부터 해양환경을 보호하고 보존할 의무

COSIS가 요청한 두 번째 질문인 기후변화와 해양산성화와 관련하여, 제192조 상의 해양 환경을 보호하고 보존할 의무와 관련된 내용이다. 유엔해양법협약 제192조는 "각국은 해양환경을 보호하고 보존할 의무를 진다"라고 규정하고 있다. 이에 따라, 권고적 의견은 유엔해양법협약 당사국은 제192조에 따라 모든 해역에 해양온난화, 해수면 상승을 포함한 기후변화 영향과 해양산성화 등으로부터 해양환경을 훼손하는 모든 형태를 방지하여 해양환경을 보호하고 보존할 의무가 있으며, 해양환경이 훼손된 경우에는 해양 서식지와 생태계의 회복이 포함될 수도 있다고 확인하였다.[15] 또한 기후변화 영향으로부터 해양환경을 보호하고 보존할 의무는 상당한 주의의무의 하나로서, 기후변화 영향과 해양산성화로부터 해양 환경에 미치는 심각한 위험과 되돌릴 수 없는 피해를 고려하여, 제194조 상의 해양환경 오염 방지 의무와 마

7) 권고적 의견 제243문단
8) 권고적 의견 제225문단
9) 권고적 의견 제243문단
10) 권고적 의견 제258문단
11) 권고적 의견 제259-291문단
12) 권고적 의견 제299문단
13) 권고적 의견 제321문단
14) 권고적 의견 제332-339문단
15) 권고적 의견 제384-394문단

찬가지로 상당한 주의의무를 이행하는데 있어서 엄격한(stringent) 기준이 요구 된다고 하였다.[16]

Ⅲ. 국제해양법재판소의 기후변화에 관한 권고적 의견의 의의 및 평가

국제해양법재판소가 채택한 권고적 의견은 기후변화와 해양환경 보호 의무를 명확히 한 최초의 판례이다. 유엔해양법협약의 협상이 진행되었던 1970년대부터 1980년대 초반에는 기후변화가 해양환경에 위협이 될 수 있다는 점이 크게 고려되지 않았으며, 협약 채택 당시에도 기후변화라는 단어는 포함되지 않았다. 하지만, 국제해양법재판소가 채택한 권고적 의견은 유엔해양법협약 채택 이후에 심각한 문제가 된 인위적 온실가스 배출과 해양에 미치는 영향에 대해 해양환경 보호와 보존에 관한 제12부의 관련 규정을 포괄적으로 검토하고, 적용 의무를 명확히 하였다는 점에서 중요한 의미가 있다. 즉, 국제해양법재판소의 권고적 의견은 법적 구속력은 없지만, COSIS 당사국뿐만 아니라, 유엔해양법협약 169개의 당사국의 기후변화 및 해양산성화로부터 해양환경 오염을 방지하고, 해양환경을 보호할 법적 의무를 확인하였다는데 의미가 있다. 따라서 각 당사국이 온실가스 감출 정책 및 실행을 검토하는데 있어서 권고적 의견은 국제법적 중요한 기준으로 작용할 수 있다.

둘째, 국제해양법재판소의 권고적 의견은 파리협정상의 의무를 준수하는 것만으로는 유엔해양법협약상의 제194조 1항 상의 필요한 조치를 다 취한다고 볼 수 없다는 것을 명확하게 언급하였다. 즉, 유엔해양법협약과 파리협정은 서로 별개의 협약이며, 파리협정상의 국가온실가스감축목표 (nationally determined contribution) 제출 및 점검상의 의무뿐만 아니라, 유엔해양법협약의 제194조상의 인위적 온실가스 배출로부터 방지·경감 및 통제를 위해 필요한 조치를 취해야 할 의무가 있다고 확인하였다.[17] 따라서 유엔해양법협약의 당사국은 파리협정상의 의무와 별도로, 유엔해양법협약상 인위적 온실가스라는 해양환경 오염원을 규제하고 해양환경을 보호하고 보존해야 할 의무가 있으며, 관련 오염원을 규제하기 위해 입법 및 집행의 의무가 존재한다는 것을 확인했다는 점에서 중요하다.

그럼에도 불구하고, 국제해양법재판소의 권고적 의견은 몇 가지 아쉬움을 남긴다. 첫째, 기후변화 영향으로부터 제194조상의 해양환경 오염을 방지할 의무와 제192조상의 해양환경을 보호하고 보존할 의무는 엄격한 기준을 요구하는 상당한 주의의무라고 하면서도, 엄격한 기준에 대해서는 명확한 기준을 제시하지 않았다. 만약 국가들이 유엔해양법협약 제194조상의 해양환경 오염을 방지·경감 및 통제할 의무를 준수하지 않을 경우 국가 책임이 발생할 수 있음을 언급한 것을 고려하면,[18] 상당한 주의의무를 판단하는 기준은 중요한 의미를 갖는다. 그러나 권고적 의견은 기후변화로부터 해양환경 오염을 방지·경감·통제하기 위해 필요한 조치를 취하는데 있어서 '최적으로 이용 가능한 과학' 뿐만 아니라 기후변화와 관련된 협약 등의 다른 관련 요소들도 함께 고려해야 한다고 하면서도, 엄격한 기준의 의미에 대해서는 명확하게 언급하지 않은 한계가 존재한다. 또한, 국제해양법재판소는 기후변화가 인권 문제를 야기한다는 것을 인정하면서도,[19] 유엔해양법협약의 조항을 해석하는데 관련 인권 조약들이 고려되지 않았다는 아쉬움이 남는다.

Ⅳ. 결론

국제해양법재판소가 2024년 5월에 채택한 권고적 의견은 유엔해양법협약 체계 안에서 기후변화에 대응하기 위한 관련 조항의 내용을 해석하고, 유엔해양법협약 당사국의 의무를 명확하게 했다는 점에서 중요한 의의를 가진다는 것에는 이견이 없다. 이에 따라 대한민국 또한 유엔해양법협약의 당사국으로서, 파리협정상의 의무와는 별도로 유엔해양법협약상 기후변화 영향으로부터 해양환경 오염원을 규제하고 해양환경을 보호하고 보존해야 할 의무가 있으며, 관련 법률을 제정하고 집행해야 할 의무가 있다.

또한, 현재 미주인권재판소(Inter-American Commission on Human Right)와 국제사법재판소(International Court of Justice)에서 각각 기후변화와 관련된 권고적 의견에 대한 절차가 진행 중이며, 곧 결과가 나올 것으로 예상되고 있다. 특히, 국제해양

16) 권고적 의견 제395-399문단
17) 권고적 의견 제223-224문단
18) 권고적 의견 제223문단
19) 권고적 의견 제66문단

법재판소가 기후변화 관련 협약과 유엔해양법협약 간의 관계를 언급한 내용은 이후 국제사법재판소에서 다루어지게 될 내용인 다른 국제법과 기후변화협약 간의 관계에 영향을 미칠 수도 있을 것이다. 따라서 국제해양법재판소의 기후변화에 대한 권고적 의견이 다른 국제재판소의 권고적 의견에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해서도 관심 있게 지켜볼 부분이다.

필자 소개

정다운 교수는 울릉공대학교 호주국립해양자원·안보센터 조교수로 재직 중이다.

국제법 현안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.