

# 국제환경법상 환경영향평가에 관한 연구

박 병 도\*

## 《 차 례 》

- I. 서 론
- II. 환경영향평가의 국제적 발전
- III. 국제환경영향평가체제
- IV. 환경영향평가의무의 법적 평가
- V. 결 론

## I. 서 론

환경은 일단 한번 파괴되면 그 원상회복이 거의 불가능하기 때문에 환경문제에 효율적으로 대처하기 위해서는 환경오염에 대한 사전예방이 매우 중요하다. 이러한 인식을 바탕으로 심각한 초국경적 환경피해를 예방하고<sup>1)</sup> 국가책임제도에 고유한 대립적 소송절차를 피하기<sup>2)</sup> 위한 노력 속에서 국제법전문가들은 환경피해가 발생하기 전에 그 피해를 방지하기 위하여 고안된 국가행동원칙을 발전시켰다.<sup>3)4)</sup> 즉, 국경을 넘는 잠재적인 환경피해를

\* 건국대학교 충주캠퍼스 법학과 교수

- 1) 前UNEP전문가이었던 Sand는 “책임을 기초로 하고 있는 전통적인 사법심사기능은 당해 사실의 발생 後에만 개입한다는 점과 너무 늦어 개선책을 취할 수 없는 단계에 이르기 前에 예방적인 환경규제가 필요함이 명백하다”고 주장하였다. Peter H. Sand, “International Cooperation: The Environmental Experience,” in *Preserving the Global Environment*, J. Mathews (ed.), 1991, p.275.
- 2) Schneider는 “국제적인 노력의 중심적인 방향은 잠재적인 갈등이 적대적 대립으로 나타나기 前에 해결하는 방향이어야 한다”라고 주장하였다. Jan Schneider, *World Public Order of the Environment: Toward on International Ecological Law and Organization*(Toronto: Univ. of Toronto Press, 1979), p.197.
- 3) Peter H. Sand, *supra* note 1, p.274: Cooper교수는 “국가계획수립단계에서의 ‘치명적’ 영향에 대한 자각과 고려는 확실히 건전한 계획을 수립할 수 있게 하며, 국제분쟁을 피할 수 있게 할 것이다”고 주장하였다. Catherine A. Cooper, “The Management of International Environmental Disputes in the context of Canada-United States Relations: a Survey and Evaluation of

평가할 의무와 다른 국가에 위협한 활동을 통지할 의무를 포함하는 절차적 의무 (procedural obligation)가 국경을 넘는 환경오염에 대응하는 법적 수단으로 나타나고 있다.<sup>5)</sup> 최근의 국경을 넘는 잠재적인 환경위험을 평가하고 잠재적으로 위협의 영향을 받는 국가에 통지할 의무를 국가에게 부과하고 있는 조약을 비롯한 구속적 문서의 확산은 소급적 해결방식에서 벗어나 절차적 요구라는 새로운 제도를 통한 예방적 해결방식을 향한 움직임을 보여 주고 있는 것이다.<sup>6)</sup>

환경적으로 양심 있는 의사결정을 촉진하기 위하여 주창된 환경영향평가의무는 국가에게 부과된 주요한 절차적 의무를 구성한다.<sup>7)</sup> 환경영향평가는 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)에 의해 최초로 소개된<sup>8)</sup> 이후 현재 많은 국가의 국내법체계에 도입되고 있다.<sup>9)</sup> 또한 국제적으로는 많은 국제협약과 지역적 또는 전지구적 차원에서 채택된 비구속적 문서들에서도 환경영향평가를 요구하고 있다. 이와 관련하여 1990년대 이후 발생한 몇몇 국제사례들<sup>10)</sup>에서도 환경영향평가에 관한 문제가 어느 정도 반영되었다.<sup>11)</sup> 이러한 국제사례들은 국제법이 어떤 국가가 환경에 심각한 악영향을

Techniques and Mechanism,” Canadian Yearbook of International Law, Vol.24, 1986, p.296.

- 4) J. Brunnée는 이와 같은 움직임에 대하여 “국제환경법이 결과에 대한 반응이라는 접근방식에서 예방적 접근방식으로 이동했다”고 주장하고 있다. J. Brunnée, *Acid Rain and Ozone Layer Depletion*(New York: Transnational Pub., 1988, p.4).
- 5) Phoebe N. Okowa, “Procedural Obligation in International Environmental Regime,” *The British Yearbook of International Law*, Vol.67, 1996, pp.277-278.
- 6) John H. Knox, “Assessing the Candidates for a Global Treaty on Transboundary Environmental Impact Assessment,” *New York University Environmental Law Journal*, Vol.12, 2003, pp.153-155.
- 7) David A. Wirth, “International Technology Transfer and Environmental Impact Assessment,” in *Transferring Hazardous Technologies and Substances: The International Legal Challenge*, G. Handl & R. Lutz, (eds.), 1989, p.84.
- 8) National Environmental Policy Act of 1969(NEPA) § 102(2)(C), 42 U.S.C. § 4332; Angela Z. Cassar and Carl E. Bruch, “Transboundary Environmental Impact Assessment in International Watercourse Management,” *New York University Environmental Law Journal*, Vol.12, 2003, p.173; Kevin R. Gray, “International Environmental Impact Assessment: Potential for a Multilateral Environmental Agreement,” *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol.11, Winter 2000, p.83.
- 9) 전세계적으로 70% 이상의 국가가 환경영향평가를 채택하고 있으나, 사회경제적 발전정도, 문화의 차이 및 정부 전통 등에 의해 다양하게 나타나고 있다. Kevin R. Gray, *supra* note 8, p.89.
- 10) 1995년 ICJ에 프랑스의 지하핵실험 재개(resumption)와 관련한 1995년 뉴질랜드의 신청(application), 1997년 Gabcikovo-Nagymaros Project 사건, 2001년 MOX plant와 관련한 아일랜드와 영국간의 분쟁
- 11) 환경영향평가의무와 관련한 선례로 자주 언급되는 Lanoux호 사건에서 중재법정은 국가의 관할권 또는 통제 내에서의 활동이 원인이 된 영역의 손해를 평가해야 할 의무가 국가에 있음을 밝

줄 수 있는 활동에 종사하거나 허용하기 전에 사전환경영향평가를 요구하고 있음을 보여 주는 것이다. 이렇듯 환경영향평가는 특정한 활동이 심각한 초국경적 손해를 야기할 잠재성이 있는지 여부를 평가하기 위한 매우 유력한 관행이 되었다.<sup>12)</sup>

본 논문에서는 환경영향평가에 관하여 규정하고 있는 주요한 지역적 및 전지구적인 비구속적 문서, 그리고 조약 및 구속력 있는 국제문서들을 분석함으로써 환경영향평가의 국제적 발전 내용을 살펴보고, 이를 통해서 결론에서 제시하고자 하는 전지구적 차원의 환경영향평가협약의 채택시 어떤 내용이 포함되어야 하는지에 대한 해답을 내리는데 일정한 시준점을 찾을 수 있을 것이다. 또한 이러한 분석을 통하여 환경영향평가가 국제환경법의 원칙으로 확립되었음을 입증하고자 한다. 그리고 각분야에서 환경보호를 위한 다자간환경협약들이 채택되어 있지만 아직 환경영향평가와 관련한 전지구적 차원의 조약은 부재한 상태이고, 환경영향평가가 국제의무로 실효성 있는 제도로 확립되는 데에는 많은 한계가 있는데, 본 논문에서는 이러한 한계를 지적하면서 현단계의 환경영향평가에 대한 법적 평가를 내려보고, 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 해결방안으로 전지구적 차원의 환경영향평가협약의 필요성 및 앞으로의 전망을 세워보고자 한다.

## II. 환경영향평가의 국제적 발전 - 비구속적 문서를 중심으로

### 1. 환경영향평가의 개념 및 특징

환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA)란 환경오염 사전예방제도로 각종사업계획을 수립하고 시행함에 있어서 당해 사업계획의 경제성, 기술성뿐만 아니라 환경적 요인도 종합적으로 비교, 검토하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지하고 조성하는 것을 그 목적으로 한다.<sup>13)</sup> 즉 환경에 심각한 영향을 미치게 될 개발계획 등 사업의 환경영향을 검토, 분석하고 평가하여 그 부정적인 영향을 제거 또는 감소시킬 수 있는 방법을 모색하는 제도라고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 유엔환경계획

했다. 중재법정은 그 부수적 의견(in dicta)에서 “상류국은 관련된 또 다른 이익을 고려하고 그 자신과 다른 유역국의 이익을 협상하는데 성실하게 관심을 갖는다는 것을 보여줄 의무가 있다”라고 판결했다(Lac Lanoux Case(Spain v. France), *R. Int'l Arb. Awards*, Vol.12, 1956, p.315).

12) Report of ILC, Fifty-third session(2001), General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10(A/56/10)(이하에서는 ILC Report(2001)로 약칭함), commentary (3), p.403.

13) 우리나라의 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’ 제1조(목적)에도 유사하게 규정하고 있다.

(United Nations Environmental Program, UNEP)은 환경영향평가를 인간 활동이 환경변화를 유발할 염려가 있는 경우, 이에 대하여 어떻게 하는 것이 좋은가를 평가하고 결정하기 위한 행동이라고 정의하고 있다.<sup>15)</sup>

일반적으로 환경영향평가를 단지 사업계획의 실행가능성뿐만 아니라 계획된 활동의 자국 환경 및 다른 국가 영토에 미치는 영향을 결정하는 것을 목적으로 하는 기초적인 조사방법이다. 환경영향평가는 의사결정자들에게 환경적으로 건전한 결정을 내리기 이전 단계에서 환경적 요소를 고려할 것을 보장하기 위하여 고안되었다.<sup>16)</sup> 그래서 이는 국가들에게 초국경적인 차원에서 환경에 대한 심각한 악영향(significant adverse impact)을 예방, 완화 및 감시하는 것을 지원한다.<sup>17)</sup>

환경영향평가는 현재 사회경제적 개발(socio-economic development)과 의사결정과정에서 환경적 고려를 조정하는 국제 및 국내 법적 방법으로 정착되고 있다. 환경영향평가는 의사결정을 이끌어내는 과정으로 설명할 수 있으며, 다음과 같은 역할을 한다. 첫째, 의사결정자들에게 어떤 계획된 활동 또는, 즉 정책이나 프로그램에 대한 환경적 영향에 관한 정보를 제공한다. 둘째, 환경영향평가는 그러한 정보에 의해 영향을 받을 수 있는 의사결정을 요구한다. 셋째, 환경영향평가는 의사결정과정에서 잠재적으로 영향을 받을 수 있는 사람들에게 의사결정과정에 참여를 보장하는 기술을 제공한다.<sup>18)</sup>

## 2. 1972년 스톡홀름선언

스톡홀름선언의 원칙들은 국가적 또는 국제적 제도로서 환경영향평가를 명백하게 구체

14) 우리나라의 ‘환경영향평가서 작성에 관한 규정’에서는 환경영향평가란 환경보전에 영향을 미칠 수 있는 개발사업의 계획을 수립함에 있어 그 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 예측평가하여 환경에의 영향을 저감시킬 수 있는 방안을 강구하며, 목적달성을 위한 합리적인 모든 대안을 비교 검토하여 경제적, 기술적 고려 이외에 환경보전의 관점에서 최선의 안을 선택하는 것이라고 정의하고 있다

15) UNEP, Governing Council Decision: Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, princ. 4, UNEP/GC.14/17 Annex III, UNEP/GC/DEC/14/25 (June 17, 1987), reprinted in UNEP, “Principles of Environmental Impact Assessment,” Environmental Policy and Law, Vol.17, 1987, p.36.

16) Phoebe N. Okowa, supra note 5, p.279.

17) Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, International Law and The Environment(Oxford: Clarendon Press, 1992, p.96.

18) Philippde Sands, Principles of International Environmental Law, 2nd ed.(Cambridge University Press, 2003), p.800.

화하고 있지 않다. 그러나 환경영향평가의 기초가 되는 이론적 근거는 ‘합리적인 계획은 개발의 필요성과 환경보호의 필요성간의 모순을 조정할 필수적 수단이다’라고 선언하고 있는 원칙14와 그러한 계획은 ‘환경에 미치는 악영향을 피하고, 모든 인간의 최대한의 사회적 경제적 및 환경상의 이익을 얻도록 입안되어야 한다’라고 선언하고 있는 원칙15에서 나타나 있다고 생각된다.<sup>19)</sup> 스톡홀름선언의 애초의 초안은 환경영향평가를 더욱 분명하게 언급한 내용을 규정하고 있는 원칙20 초안을 포함하고 있었다. 그러나 원칙20 초안에 협의의무(obligation to consult)를 담고 있는 환경영향평가제도를 규정하려고 했던 제안은 몇몇 개발도상국들의 반대로 스톡홀름회의에서 채택되지 못했다. 개발도상국들의 반대 이유는 환경에 심각한 영향을 야기할 수 있는 활동이나 개발을 결정하기 이전에 협의의무를 부담하게 하는 것이 개발도상국들의 사업계획을 방해하는 수단으로 선진국들에 의해 남용될 수도 있다는 것이다.<sup>20)</sup> 1972년 유엔총회결의 2995(XXVII)는 부분적으로 이러한 원칙20 초안을 반영하고 있다. 즉 동결의는 ‘초국경적 환경피해의 위험이 존재하는 경우에 사업계획에 대한 기술정보를 다른 국가에 제공하여야 한다’고 규정하고 있다. 동시에 ‘이러한 정보는 신의성실의 원칙에 따라 접수되어야 하며 자연자원의 개발을 지연하거나 방해하기 위한 수단으로 사용되어서는 안된다’라고 선언하고 있다. 이러한 원칙20 초안은 1978년 UNEP의 행동원칙(Principles of Conduct) 초안에 더욱 발전될 모습으로 반영되었다. 동원칙 초안의 원칙5는 “공유자연자원과 관련하여 각국은 다른 나라 또는 그러한 자원을 공유하고 있는 나라의 환경에 심각하게 영향을 미치는 위험을 유발하는 활동을 개시함에 앞서서 환경영향평가를 하여야 한다”라고 제안하고 있다. 동원칙 5는 혁신적인 반면에, 환경영향평가를 어떻게 수행하여야 하는지, 누가 환경영향평가에 참가하여야 하는지 그리고 무슨 의도로 환경영향평가를 해야 하는지에 관하여 자세하게 규정하고 있지 않다. 이러한 문제점은 1982년 UNEP의 ‘국가관할권 한계 내에서 역외 굴착과 시추와 관련한 환경과 관련한 법적 측면에 관한 연구결과’(Conclusions of the Study on the Legal Aspects Concerning the Environment Related to Offshore Mining and Drilling within the Limits of National Jurisdiction)에서 어느 정도 해소되었다. 즉 이것은 환경영향평가를 수행하기 위한 적절한 형식들에 관한 상세한 지침을 제공하였다.<sup>21)</sup> 환경영향평가에 대한 지지는 스톡홀름선언 이후 다른 국제기구에서 채택된 국제적 문서들에서도 나타난다.<sup>22)</sup>

19) Ibid., p.801.

20) Ibid.

21) Ibid.

22) 예를 들면, 1975년 채택된 유럽안보협력회의(CSCE) 헬싱키선언은 제5장에서 여러 가지 환경오염수준의 영향 및 인간건강에 관한 환경악화에 평가를 위하여 협력할 것을 선언하고 있다. 이외에도 OECD Council Recommendation C(74)216, Analysis of the Environment Consequences

### 3. 1982년 세계자연헌장

국제적 차원에서 환경영향평가에 대하여 간접적으로 언급하고 있는 최초의 문서<sup>23)</sup>인 세계자연헌장(World Charter for Nature)은 자연에 대하여 회복불가능한 손해를 초래할 우려가 있는 활동을 하지 않을 것을 천명하면서, 자연에 대한 중대한 위협을 초래할 우려가 있는 활동을 할 때에는 철저한 사전심사를 행하도록 하고 있으며, 잠재적인 악영향을 완전하게 파악할 수 없는 경우에는 활동을 실행하지 않을 것을 규정하고 있다.<sup>24)</sup> 또한 동헌장은 자연을 혼란시킬 가능성이 있는 활동을 할 때에는 그 영향을 사전에 평가하도록 하고 있으며, 개발계획시에는 충분한 환경영향평가를 사전에 행할 것을 선언하고 있다.<sup>25)</sup> 일명 ‘브룬트란트위원회’(Brundtland Commission)라고 불리는 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)의 환경법전문가그룹(Experts Group on Environmental Law)에 의해 1986년 6월에 채택된 ‘환경보호와 지속가능한 개발을 위한 법 원칙에 관한 환경법전문가그룹의 최종보고서’에서 국제법의 새로운 원칙으로서 환경영향평가를 규정하면서, 각국은 자연자원 또는 환경에 심각하게 영향을 미칠 수 있는 사업계획을 수행하거나 활동을 허가하는 경우에 그러한 사업계획이나 활동을 행하기 전에 이의 영향을 평가하도록 요구하고 있다.<sup>26)</sup> 1987년 UNEP는 ‘환경영향평가의 목적과 원칙’(Goals and Principles of Environmental Impact Assessment)<sup>27)</sup>에서 환경영향평가의무의 성질과 범위에 관한 지침을 마련하였다. 여기에는 계획된 활동이 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 확보하는데 있어서 관련된 세 가지 목적을 포함하고 있다.

첫째, 환경영향은 그러한 활동을 허가하는 것을 결정하기 전에 고려되어야 한다. 둘째, 국가의 환경영향평가절차의 이행을 대비하여야 한다. 셋째, 심각하게 초국경적 영향을 미칠 우려가 있는 활동에 대한 통지(notification), 정보(information), 교환(exchange) 및 협의

---

of Significant Public and Private Projects, 14 November 1974; OECD Council Recommendation C(79) 116, Assessment of Projects with Significant Impact on the Environment, 8 May 1979; FAO, Comparative Legal Strategy on Environmental Impact Assessment and Agricultural Development, 1982, FAO Environmental Paper; OECD Council Recommendation C(85)104, Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes, 20 June 1985.

23) Kevin R. Gray, *supra* note 8, p.90.

24) 세계자연헌장 제11조 제2항.

25) 세계자연헌장 제11조 제3항

26) Experts Group on Environmental Law of WCED, Environment Protection and Sustainable Development; Legal Principles and Recommendation, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987, pp.58-62.

27) UNEP, Governing Council Decision: Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, princ. 4, UNEP/GC.14/17 Annex III, UNEP/GC/DEC/14/25 (June 17, 1987).

(consultation)를 위한 상호적인 절차를 권장하여야 한다. 이를 위하여 동원칙은 양자간, 지역적, 다자간 협정을 제안하고 있는데, 이러한 목적은 이미 국가관행 및 구속적 국제문서들에 반영되고 있다.<sup>28)</sup>

#### 4. 1992년 리오선언

리오선언 원칙 17은 “환경에 심각한 악영향을 초래할 가능성이 있으며, 권한 있는 국가당국의 의사결정을 필요로 하는 사업계획에 대하여 환경영향평가가 국가적 제도로서 시행되어야 한다”라고 선언하고 있다. 원칙17의 이러한 의무적인 표현은 환경영향평가가 오늘날 일반국제법에 의해서, 특히 초국경적 결과를 초래하는 환경적으로 해로운 활동과 관련하여 요구된다라는 견해와 일치한다. 그리고 국가는 그의 관할권 내 및 통제 아래에서의 그러한 활동이 다른 국가의 환경 또는 국가관할권 밖의 지역에서의 환경을 존중하는 것을 보장할 국가의 의무를 충족하는 경우에만 초국경적 환경 영향에 대한 잠재적 해로운 활동에 대한 평가 없이 가능하다. 그러나 원칙17의 표현은 일반적일뿐 각국이 충족시킬 필요가 있는 최소한의 요건에 대해서는 구체적으로 규정하고 있지 않은 한계가 있다.

#### 5. 1992년 의제21

1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 리오선언과 함께 채택된 의제21(Agenda 21)에는 환경영향평가에 대한 언급이 자주 나오는데, 환경영향평가의 내용과 대상 사업과 관련하여 실제로 많은 영향을 주고 있다.<sup>29)</sup> 의제21은 모든 국가에게 지속가능한 인간거주 개발의 증진을 위하여 환경기반시설의 설치를 요구하고 있으며, 이를 위하여 “환경영향평가를 먼저 행한 후에 관련된 정책의 결정을 해야 하며 생태학적인 결과의 비용도 고려해야 한다”<sup>30)</sup>라는 원칙을 채택할 것을 요구하고 있으며, ‘모든 단계와 모든 정부부처에서의 의사결정이 경제적 사회적 환경을 통합해서 고려되어야 하며, 부문별로 경제 사회적 환경문제의 통합성을 보장하기 위해 국내적으로 확고한 방법과 수단을 마련하고, 개발과정을 체계적으로 감독, 평가하며. 경제 및 부문별 정책의 환경적 의미에 대한 명료성과 책임성을 보장하도록 요청하고 있다.<sup>31)</sup> 또한 의제21은 모든 단계의 계획과 집행에서 자료

28) Philippe Sands, *supra* note 18, p.802.

29) Angela Z. Cassar and Carl E. Bruch, *supra* note 8, p.181.

30) 의제21 제7장 제41호 (b).

31) 의제21 제8장 제4호.

와 정보이용을 개선하도록 하면서, 결정사항의 영향에 대한 사전적 동시적 평가를 위한 (비용과 편익, 그리고 위험의 평가도 포함되어 있는) 포괄적인 분석절차(comprehensive analytical procedures)의 채택을 요구하고 있다.<sup>32)</sup> 그리고 각국 정부는 국가 및 국제기구의 지원을 받아 토지자원에서의 통합적이며 지속가능한 접근을 촉진시킬 수 있는 기획 및 관리기법이 보다 광범위하게 적용될 수 있도록 하여야 하며, 이를 위해 특정 활동이 갖고 있는 환경적, 사회경제적 영향과 위험도, 비용 및 이익 등을 평가할 수 있는 기술과 절차를 체계적으로 도입하도록 요구하고 있다.<sup>33)</sup> 그리고 눈에 띄는 것은 의제21은 분야별로 환경영향평가를 권장하고 있는 점이다.<sup>34)</sup> 또한 의제21은 지속가능한 개발의 선결요건 중 하나가 의사결정에 있어서 공공의 참여(public participation)임을 확인하면서 개인, 집단 및 조직의 환경영향평가 과정의 참여의 필요성을 언급하고 있다.<sup>35)</sup> 2002년 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)<sup>36)</sup>에서도 이러한 의제21에 나타나 있는 환경영향평가에 대한 요구를 확인하였다.<sup>37)</sup>

## 6. 2001년 ILC 초안

국제법위원회(ILC)가 2001년 제53차 회기에서 채택한 ‘위험한 활동으로부터 야기되는 초국경적 손해의 방지에 관한 규정초안’(Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities) 제7조는 위 내용의 의제21과 특히 리우선언 원칙17의 내용을 반영하고 있다.<sup>38)</sup> 규정초안 제7조는 “본 규정들의 범위 내에 있는 활동을 허가하는

32) 의제21 제8장 제5호(b).

33) 의제21 제10장 제8호(b).

34) 즉 대기보호(의제21 제9장 제12호(b)), 토지자원의 관리(제10장 제8호(b)), 산림파괴 방지(제11장 제24호 (b)), 지속가능한 산지개발(제13장 제17호(a)), 지속가능한 농업 및 농촌 개발의 촉진(제14장 제10호(b)), 생물다양성 보호(제15장 제5호(k)), 생명공학의 환경안전관리(제16장 제45(c)), 해양 및 해양생물자원의 보호(제17장 제5호(d)), 담수자원의 질과 공급의 보호(제18장 제12호 (c)), 유해화학물질의 환경안전관리(제19장 제21호(d)), 방사성폐기물의 환경안전관리(제22장 제4호(d)) 분야 등에서 환경영향평가가 행해지도록 요구하고 있다.

35) 의제21 제23장 제2호.

36) 2002년 8월 26일부터 9월 4일까지 남아프리카의 요한네스버그에서 ‘지속가능발전 세계정상회의’(World Summit on Sustainable Development, WSSD)가 개최되었다. WSSD는 1992년 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 결의되고 합의된 사항들이 그 동안 전세계에서 어떻게 실현되어 왔는지를 평가한다는 의미에서 일명 ”Rio + 10“ 이라고도 불린다.

37) 예를 들면, WSSD에서 채택된 ‘이행계획’(Plan of Implementation), 제18조(e), 제34조(c), 제36조 (i) 참조; Angela Z. Cassar and Carl E. Bruch, supra note 8, p.184.

38) ILC Report(2001), supra note 12, p.402.

결정은, 특히 환경평가를 포함하여, 그러한 활동에 의해 야기되는 발생가능한 모든 초국경적 손해의 평가에 기초하여 이루어져야 한다”라고 규정하고 있다.

### III. 국제 환경영향평가체제

#### 1. 조약 및 구속적 문서에 나타나 있는 환경영향평가

수많은 조약 및 기타 구속력 있는 문서들은 특정 상황에서 환경영향평가의 실시를 요구하는 조항을 포함하고 있다.<sup>39)</sup> 대표적인 것으로 1991년 환경영향평가협약<sup>40)</sup>(이하 Espoo 협약이라 칭함)을 들 수 있다. 이에 앞서서 나타난 1985년 환경영향평가에 관한 EC지침<sup>41)</sup>은 환경영향평가의 성질 및 범위에 관한 국제적 지침을 제공하는 역할을 하였으며, Espoo 협약의 채택에 영향을 미쳤다. 그러나 개괄적으로 볼 때 이들이 환경평가를 지지하고 있는 최초의 문서는 아니다. 1974년 북구환경보호협약<sup>42)</sup>은 한 당사국 영토 내의 활동이 다른 당사국의 영토 내에서 이루어진 경우 그 영향의 평가를 요구하였다.<sup>43)</sup> 즉 환경상 해로운 활동을 인허가할 수 있는지 여부를 심사할 권한이 있는 법원 또는 행정기관(심사기관)은 일반적인 환경상의 이익보호 역할을 위임시킬 특별기구(감독기관)의 요청에 따라, 환경상 해로운 활동이 이루어지고 있는 국가의 절차규칙과 양립하는 범위 내에서, 해당활동의 인허가 신청서에 대해 해당 심사기관이 다른 국가에서의 영향을 평가하는데 필요하다고 간주하는 명세서, 설계도 및 기술도면의 제공을 요구할 수 있도록 규정하고 있다.

UNEP의 지역해 관련 많은 협약들에도 환경영향평가에 대한 일반적 규정을 두고 있

39) Philippde Sands, supra note 18, pp.803-805; Phoebe N. Okowa, supra note 5, p.279. footnote.12; ILC Report(2001), supra note 12, pp.402-403.

40) Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 30 ILM 800. 이 협약은 1991년 2월 25일 핀란드 Espoo에서 채택되었는데 이런 이유로 ‘Espoo협약’이라고도 한다.

41) Council Directive 85/337/EEC, OJL175, 5 July 1985, 40. 동지침은 환경영향평가의 성질 및 범위, 실행 및 평가과정의 참여권 등에 관하여 자세하게 규정하고 있는 최초의 국제문서로 이후에 채택된 법적 문서의 모델이 되었다고 평가할 수 있다. 동지침은 당시 EEC 10개 회원국의 만장일치에 의해 채택되었다. 이 지침은 회원국들에게 1988년 7월 3일까지 당해지침에 응하기 위해 필요한 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 동지침은 1997년 개정(amend(수정)되었다. 또한 2001년 EU는 환경에 대한 일정한 계획의 영향평가에 관한 Directive 2001/42/EC를 채택하였다 (Kevin R. Gray, pp.118-124).

42) Nordic Convention on the Protection of the Environment, 13 ILM 511.

43) 북구환경보호협약 제6조.

다.<sup>44)</sup> 그리고 1985년 자연 및 자연자원의 보전에 관한 ASEAN협정<sup>45)</sup> 제14조는 환경영향 평가 의무의 범위에 관하여 규정하고 있다. 즉, “체약국은 자연환경에 심각한 영향을 미칠 수 있는 활동의 제안에 대해서는 가능한 한 그 제안이 채택되기 전에 그 영향을 평가하기 위한 절차를 취하도록 약속하고, 정책결정과정에서 그 평가결과를 고려하여야 한다”라고 규정하고 있다.

다음 본문에서 검토할 협약들 이외에도 많은 협약들이 환경영향평가에 대한 일반적 의무를 명시적 또는 묵시적으로 규정하고 있다. 예를 들면 1980년 남극해양생물자원보존협약<sup>46)</sup>(CCAMLR) 제15조 제2항 (d), 1988년 남극광물자원개발활동의 규제에 관한 협약<sup>47)</sup>(CRAMRA) 제2조 제1항 및 제4항, 1986년 ILO의 석면안전이용협약<sup>48)</sup> 제1조 제2항, 1988년 산화질소(NOx)의정서<sup>49)</sup> 제6조, 1989년 Basel협약<sup>50)</sup> 제4조 제2항 (f), 1992년 기후변화협약<sup>51)</sup> 제4조 제1항 (f), 1992년 국제수로협약<sup>52)</sup> 제3조 제1항 및 제9조 제2항 (j), 1992년 산업사고의 초국경적 영향에 관한 협약<sup>53)</sup> 제4조, 1994년 에너지헌장조약<sup>54)</sup> 제19조, 1998

44) 예를 들면, 1978년 Kuwait Regional Convention for Co-operation on the Protection of the Marine Environment from Pollution 제11조, 1981년 Convention for Co-operation in the Protection and Development of the Marine and Coastal Environmental of the West and Central African Region(1981 Abidjan Convention) 제13조, 1981년 Convention for the Protection of the Marine Environment and Coastal tArea of the South-East Pacific(1981 Lima Convention) 제8조, 1982년 Regional Convention for the Conservation of the Red and Gulf of Aden Environment(1982 Jeddah Convention) 제11조, 1985년 Convention for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the East African Region(1985 Nairobi Convention) 제13조, 1986년 Convention for the Protection of the Natural Resources and Environment of the South Pacific Region(1986년 Noumea Convention)제16조.

45) Association of South East Asian Nations Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, Environmental Policy and Law, Vol.15, 1985, p.64.

46) Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 19 ILM 841.

47) Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities, 27 ILM 868.

48) ILO Convention No. 162 Concerning Safety in the Use of Asbestos, 2 SMTE 359.

49) Protocol Concerning the Control of Emission of Nitrogen Oxides or Their Transboundary Fluxes, 28 ILM 214.

50) Convention on the Control of the Transboundary Movement of Hazardous Wastes and their Disposal, 28 ILM 657.

51) U.N. Framework Convention on Climate Change, 31 ILM 849.

52) Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes, 31 ILM 1312.

53) UNECE Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents, 31 ILM 1330.

54) Energy Charter Treaty and Energy Charter Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects, 33 ILM 360.

년 Aarhus협약<sup>55)</sup> 제6조 제2항 (e), 그러나 1971년 람사협약<sup>56)</sup> 같이 1972년 이전에 채택된 조약들은 환경영향평가에 관한 규정을 두고 있지 않으며, 이후에 채택된 조약 중에도 1985년 오존층보호를 위한 비엔나협약과 1987년 몬트리올의정서는 금지된 오존층파괴물질의 대체기술의 개발은 환경영향평가 아래에서 이루어져야 한다는 점을 명백하게 요구하지 않고 있다. 이러한 점은 이들 조약의 실효성을 제약하는 것이라고 보지 않을 수 없다.<sup>57)</sup> 다음에서는 환경영향평가를 규정하고 있는 주요한 조약들의 내용을 살펴보겠다.

## 2. 유엔해양법협약

1982년의 유엔해양법협약(UNCLOS)은 당사국에게 다른 국가 또는 자국 관할권을 넘어선 지역의 해양환경에 대한 활동의 영향을 사전에 평가하도록 요구하고 있다.<sup>58)</sup> 즉, 각국은 자국의 관할권 또는 통제 하에서 계획된 활동이 해양환경에 실질적인 오염 또는 중대하고 해로운 변화를 가져올 것이라고 믿을 합리적인 근거가 있는 경우, 그 국가는 실행 가능한 한 그 활동의 해양환경에 대한 잠재적인 영향을 평가하고, 그 평가결과에 관한 보고서를 적당한 간격을 두고 권한 있는 국제조직에 송부하여야 하고, 이를 모든 국가가 이용할 수 있도록 하여야 한다.<sup>59)</sup> 그러나 이러한 규정은 당사국에게 모호하고 약화된 의무를 부과하고 있을 뿐이라고 비판을 받는다.<sup>60)</sup>

## 3. Espoo 협약

이 협약은 유엔유럽경제위원회(UNECE)의 작품으로 1991년 채택되었는데,<sup>61)</sup> 이는 1985년 환경영향평가에 관한 EC지침을 바탕으로 하고 있으나 몇 가지 측면에서 이 지침 보다

55) Convention on Access to Information, Public Participation and Decision-Making and Access to Justice in Environment Matters, 38 ILM 517.

56) Ramsar Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, 996 UNTS 2456.

57) Philippde Sands, *supra* note 18, p.805.

58) Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, *supra* note 17, p.96.

59) 유엔해양법협약 제205조 및 제206조.

60) Allen L. Springer, *The International Law of Pollution*(London: Quorum Books, 1983), pp.145-146.

61) 이후에도 UNECE는 이 협약의 이행문제를 다루기 위하여 2001년 이행위원회(Implementation Committee)를 설립하였으며, 2003년 5월 21일 Kiev에서 전략적 환경평가에 관한 의정서를 채택하였다.

더 의무부담이 큰 요건을 부과하고 있다.<sup>62)</sup> 이 협약은 초국경적 영향을 미치는 사업계획에 대하여 통지, 평가, 협의를 위한 구체적 요건을 설정하고 있는데, 1997년 9월 발효되기는 하였지만 현재 적용지역이 유럽으로 제한되어 있다. 그러나 앞으로 전지구적 차원에서 환경영향평가를 다루는 단일의 국제조약을 마련하는데 상당히 중요한 문서가 될 것이므로<sup>63)</sup> 이 협약의 내용을 구체적으로 검토하겠다. 주요한 내용은 다음과 같다.<sup>64)</sup>

당사자에게 계획된 활동<sup>65)</sup>(proposed activity)으로부터 초국경적 환경에 대한 심각한 악영향(significant adverse transboundary environmental impact)<sup>66)</sup>을 방지하고 감소시키고, 통제할 수 있는 모든 적절하고 효과적인 조치를 취할 의무를 부과하고 있다.<sup>67)</sup> 또한 이 협약은 원인당사자(parties of origin)는 초국경적인 심각한 악영향을 미칠 우려가 있는 계획된 활동을 피해당사자(affected parties)에게 통지할 것<sup>68)</sup>과 관련국가와 논의(discussion)할 것<sup>69)</sup>을 요구하고 있다. 또한 원인당사자에게 초국경적인 심각한 악영향을 일으킬 우려가 있는 계획된 활동을 허가 또는 실시하기 전에 환경영향평가를 이 협약의 규정에 따라 실시하도록 요구하고 있다.<sup>70)</sup> 그리고 이러한 환경영향평가는 최소한 계획된 활동의 계획단계에서부터 실시하도록 요구하고 있다.<sup>71)</sup> 당사자는 환경영향평가서(Environmental Impact Statements, EIS)에 초국경적인 심각한 악영향을 받을 우려가 있는 지역에 거주하는 공공(public)<sup>72)</sup>에

62) Kevin R. Gray, *supra* note 8, pp.100-104.

63) John H. Knox, *supra* note 6, pp.162-167.

64) 이 협약은 전문과 20개조항 및 부속서 I, II, III, IV, V, VI, VII로 구성되어 있다. 부속서 I 은 ‘환경영향평가가 적용되어야 하는 활동(17개) 일람표’이고 부속서 II는 ‘환경영향평가서의내용’에 관한 것이고, 부속서 III 은 ‘부속서 I 에 명기되지 않은 활동의 환경에 대한 심각성을 결정할 때 협력하는 일반적 범위’에 관한 내용이다. 부속서 IV는 ‘심사절차, 부속서 V는 ‘사업개시후의 분석’, 부속서 VI는 ‘쌍무 및 다국간 협력의 요소’, 부속서 VII는 ‘중재’에 관한 내용이다. 이 글의 Espoo협약 내용에 대한 분석은 Philippde Sands, *supra* note 18, pp.814-817을 바탕으로 작성하였다.

65) Espoo협약은 제1조 ‘용어정의’에서 계획된 활동(proposed activity)에 대하여 “국내절차에 따라 권한있는 기관의 결정을 필요로 하는 모든 활동 또는 그러한 활동의 모든 주요한 변경”이라고 정의하고 있다(동협약 제1조 제5항).

66) Espoo협약은 제1조 ‘용어정의’에서 ‘초국경적인 영향’(transboundary impact)에 대하여 “오로지 지구적 규모의 성질을 갖는 영향이 아니라 계획된 활동에 의해 발생할 수 있는 당사자 관할권 아래에 있는 지역 내의 영향으로, 그 물리적 기원이 다른 당사자의 관할권 아래에 있는 지역에서 그 전부 또는 일부가 일어나는 모든 영향”이라고 정의하고 있다(동협약 제1조 제8항).

67) Espoo협약 제2조 제1항.

68) Espoo협약 제2조 제4항.

69) Espoo협약 제2조 제5항.

70) Espoo협약 제2조 제3항.

71) Espoo협약 제2조 제7항.

72) 公共(public)은 하나 또는 그 이상의 자연인이나 법인을 말한다(Espoo협약 제1조 제10항).

게 환경영향평가서의 준비에 참여할 수 있는 기회를 주는 환경영향평가절차를 마련하여야 한다.<sup>73)</sup> 원인당사자는 초국경적인 심각한 악영향을 받을 우려가 있는 지역에 살고 있는 공공에게 계획된 활동에 관한 적절한 환경영향평가절차에 참여할 기회를 주어야 하고, 원인당사자는 피해당사자의 공공에게 제공되는 이러한 기회가 원인당사자의 공공에게 제공된 것과 동등하도록 보장하여야 한다.<sup>74)</sup>

이 협약은 국제협력을 요구하고 있다. 즉 원인당사자는 초국경적인 심각한 악영향을 야기할 우려가 있는 부속서 I의 목록에 명기되어 있는 17개의 계획된 활동에 관해, 적절하고 효과적인 협의를 확보할 목적으로, 피해당사자가 될 우려가 있다고 원인당사자가 생각하는 어떠한 당사자에 대하여도, 그 계획된 활동에 대해 가능한 한 신속히, 그리고 원인당사자의 공공에 대해 이루어지는 통보보다 늦지 않게 통보하여야 한다.<sup>75)</sup> 이 통보에는 당해 계획된 활동에 관한 정보, 이루어질 가능성이 있는 결정의 성질을 포함하여야 하고, 이 때 피해당사자가 그 환경영향평가절차에 참여할 것인지 여부에 대한 회답에 소요되는 합리적인 기간을 인정하여 이를 표시하여 통보하여야 한다.<sup>76)</sup> 이에 대하여 피해당사자는 원인당사자에 대하여 통보를 수령한 사실을 정해진 기간 내에 회답을 하고, 이 회답에 스스로가 환경영향평가 절차에 참여할 의사가 있는지 여부를 표명해야 한다.<sup>77)78)</sup> 피해당사자가 환경영향평가절차에 참여하기로 결정하면, 계획된 활동 및 초국경적인 심각한 영향과 관련한 정보를 수령한 이후에, 환경영향평가서의 준비에 필요한 경우, 피해당사자는 자신의 관할권 아래에 있는 잠재적으로 영향을 받을 환경에 관해 합리적으로 입수 가능한 정보를 신속하게 제공하여야 한다.<sup>79)</sup> 당사자가 부속서 I의 목록에 기재되어 있는 계획된 활동의 초국경적인 심각한 악영향에 의해 피해를 입을 것이라고 생각하고, 앞에서 언급한(제3조 제1항에 규정하고 있는) 통보가 이루어지지 않았을 경우, 관계당사자는 피해당사자의 요청에 의해, 초국경적인 심각한 악영향이 존재할 우려가 있는지 여부에 관해 토의할 목적으로, ‘충분한 정보의 교환’이 이루어져야 한다. 이 때 그러한 악영향이 존재할 우려에 대해 관계당사자들이 합의를 도출한 경우에는 이 협약의 규정이 적용된다. 그러나 이러한 합의가 이루어지지 않는 경우에는, 관계당사자들이 당해문제를 해결하기 위한 별도

73) Espoo협약 제2조 제3항.

74) Espoo협약 제2조 제6항.

75) Espoo협약 제3조 제1항.

76) Espoo협약 제3조 제2항.

77) Espoo협약 제3조 제3항.

78) 피해당사자가 환경영향평가절차에 참가할 의사가 없다고 표명한 경우 또는 당해 피해당사자가 당해 통보 중에 특별히 정해진 기간 내에 회답을 하지 않은 경우에는 제2조 제5, 6, 7, 8항 및 제4조 내지 제7조는 적용되지 않는다(Espoo협약 제3조 제4항).

79) Espoo협약 제3조 제6항.

의 방법에 대하여 합의하지 않으면, 어느 당사자든 초국경적인 심각한 악영향의 가능성에 관해 심의하기 위해 부속서Ⅳ에 의해 설립된 심사위원회(inquiry commission)에 그 문제를 제기할 수 있다.<sup>80)</sup> 관계당사자들은 피해당사자 공공에게 당해 계획된 활동에 관하여 정보가 통보되도록 보장하여야 하고, 당해 계획된 활동에 대해 원인당사자의 권한 있는 기관에 의견을 표명하거나 반대를 주장할 가능성이 부여되도록 보장하여야 한다.<sup>81)</sup>

원인당사자의 권한 있는 기관에 제출된 환경영향평가서는 상당히 포괄적인 내용을 담고 있는 부속서Ⅱ에서 요구하고 있는 정보<sup>82)</sup>를 포함하여야 한다.<sup>83)</sup> 원인당사자는 피해당사자, 공동조직이 있는 경우 그 기관 및 피해를 입을 우려가 있는 지역에 소재하는 공공에게 환경영향평가서를 제공하여야 한다. 이 경우 당해 기관 및 공공의 의견이 계획된 활동에 관한 최종적인 결정이 이루어지기 전의 합리적인 기간 내에 원인당사자의 권한 있는 기관에 제출될 수 있다.<sup>84)</sup> 원인당사자는 환경영향평가서의 완성 후에 계획된 활동의 잠재적인 초국경적 영향 및 그 영향을 경감 또는 제거하기 위하여 피해당사자와 협의를 시작하여야 한다. 이들 당사자는 협의를 시작할 때 협의의 지속기간에 관한 합리적인 시간범위에 관해 합의해야 한다. 예를 들면, 초국경적인 심각한 악영향을 완화하기 위해 가능한 조치 및 기타 상호원조의 형태 등의 사항에 관하여 협의한다.<sup>85)</sup>

계획된 활동에 관한 최종결정(final decision)을 내리는 경우에, 당사자는 환경영향평가서 및 제3조 제8항과 제4조 제2항에 의해 접수받은 의견을 포함한 환경영향평가의 결과와 제5조에 의한 협의의 결과를 적절히 고려하여야 한다.<sup>86)</sup> 그리고 원인당사자는 계획된 활

80) Espoo협약 제3조 제7항.

81) Espoo협약 제3조 제8항.

82) Espoo협약 부속서Ⅱ는 환경영향평가서에 포함되어야 할 최소한의 정보를 다음과 같이 제시하고 있다.

1) 계획된 활동과 그 목적, 2) 적당한 경우에는 계획된 활동의 합리적인(예를 들면, 장소상 또는 기술상의) 대체방안 및 취소 또는 선택 방안(reasonable alternatives and the no-action alternative) 등에 관한 記述, 3) 계획된 활동과 그 대체방안에 중대하게 영향을 받을 우려가 있는 환경에 대한 기록, 4) 계획된 활동과 그 대체방안의 잠재적 영향 및 그 중대성의 평가에 관한 기록, 5) 환경에 대한 악영향을 최소한으로 하기 위한 완화조치의 기록, 6) 예측방법과 기초가 되는 추론 및 사용된 관련 환경자료의 명확한 표시, 7) 필요한 정보수집시에 직면하는 지식의 차이와 불확실성의 확인, 8) 적당한 경우에는 감시와 관리계획의 개요 및 사업개시후의 분석에 관한 계획, 9) 적당한 시각적인 표현(appropriate visual presentations)을 포함한 지도, 도표 등의 비기술적 요약(non-technical summary)

83) Espoo협약 제4조 제1항.

84) Espoo협약 제4조 제2항.

85) Espoo협약 제5조.

86) Espoo협약 제6조 제1항.

동에 관한 최종결정을, 이것이 기초한 근거 및 의견과 함께 피해당사자에게 통보하여야 한다.<sup>87)</sup>

동협약에 따르면, 환경영향평가절차는 사업개시 전에 이루어지는 것이 전부가 아니라 사업개시 후에도 일정한 행위를 요구하고 있다. 즉 관계당사자는, 이들 중의 어느 당사자든 그 요청에 의해, 이 협약에 따라 환경영향평가가 실시된 활동이 야기할 수 있는 초국경적인 심각한 영향을 고려해야 하고, 사업개시 후의 분석이 실시되어야 하는지 여부 또한 만약 실시된다면 어느 정도 실시되어야 하는지를 결정하여야 한다.<sup>88)</sup> 사업개시 후의 분석은 특히 당해 활동의 감시(surveillance)와 초국경적인 악영향의 확인(determination)을 포함한다. 이러한 감시와 확인은 부속서V에 규정하고 있는 목표<sup>89)</sup>를 달성할 목적으로 실시될 수 있다. 원인당사자 또는 피해당사자는 사업개시 후의 분석 결과, 초국경적인 심각한 악영향이 존재하거나 그러한 영향을 야기할 요인이 발견되었다고 결론을 내린 것에 합리적인 이유가 있을 때에는 다른 일방의 당사자에게 즉시 통보하여야 한다. 이 때 관계당사자는 당해 영향을 감소시키거나 제거하기 위한 필요한 조치에 관하여 협의하여야 한다.<sup>90)</sup>

이외에도 동협약은 당해 협약상의 의무를 이행하기 위해 부속서VI에 기재된 제요소를 기초로 하는 2국간 또는 다수국간 협약 또는 기타 약정을 통해 협력할 것을 요구하고 있으며,<sup>91)</sup> 당사자에게 특별한 조사 계획(research programme)의 수립 또는 강화에 관한 사항을 고려할 것을 요구하고 있다.<sup>92)</sup> 또한 이 협약의 많은 규정들<sup>93)</sup>이 환경평가, 통보 및 협력 등과 관련한 국제법의 발전과 관련이 있다.

#### 4. 환경보호에 관한 남극조약 의정서

1991년의 환경보호에 관한 남극조약 의정서<sup>94)</sup>는 남극환경과 생태계 보호를 위하여 남

87) Espoo협약 제6조 제2항.

88) Espoo협약 제7조 제1항.

89) Espoo협약 부속서V는 ‘사업개시 후의 분석’이란 제목 아래 세 가지 목표를 제시하고 있다. 1) 활동의 허가 또는 승인 및 완화조치의 유효성에 나타나고 있는 조건에 따른 감시, 2) 적절한 관리 및 불확실성에 대한 대처를 목적으로 한 영향의 재검토, 3) 동일한 형태의 장래 활동에서 경험을 전달하기 위한 과거의 예측 검증

90) Espoo협약 제7조 제2항.

91) Espoo협약 제8조.

92) Espoo협약 제9조.

93) Espoo협약 제2조 제5항, 제8항, 제9항 제10항 등.

94) Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty, 30 ILM 1461; 이 의정서는 남극

극에서의 순수한 과학적 활동 이외에 어떠한 개발행위도 금지하고 있으며, 남극환경을 적극적으로 보호하기 위해 모든 남극활동에 대하여 환경영향평가를 의무화하고 있다. 동의정서 제8조는 1988년의 CRAMRA의 환경영향평가규정을 대신하고 있는데,<sup>95)</sup> 남극의 환경 또는 생태계에 대한 활동의 영향을 사전에 평가할 것을 요구하고 있다. 즉, 각당사국은 과학연구계획에 따라 남극조약지역에서 수행되는 활동, 관광 및 남극조약 제7조 제5항<sup>96)</sup>에 따라 사전통고를 요하는 그 밖의 정부 및 비정부 활동(이와 연관된 보급지원활동 포함)에 관한 결정에 도달하는 계획수립과정에서 동의정서 부속서 I<sup>97)</sup>에 규정된 평가절차가 적용되도록 보장하여야 한다.<sup>98)</sup> 그리고 위에서 언급된 계획된 활동은 그 활동이 1) 사소하거나 일시적인 것에 못 미치는 정도의 영향(*less than a minor or transitory impact*), 2) 사소하거나 일시적인 영향(*a minor or transitory impact*), 3) 사소하거나 일시적인 것을 초과하는 정도의 영향 중 어떠한 영향(*more than a minor or transitory impact*)을 미치는지에 관하여 사전에 평가하기 위하여 부속서 I에 규정된 환경영향평가 절차에 따라 수행하도록 하고 있다.<sup>99)</sup> 이와 같이 동의정서상의 구체화된 의무는 1985년 EC지침 및 Espoo협약과는 다른 접근방법을 취하고 있다. 이러한 접근방법은 세계자연헌장(World Charter for Nature) 제11조(paragraph 11)에서 권고된 내용과 유사하다.<sup>100)</sup> 동의정서는 현행활동의 강화 또는 약화, 활동의 추가, 시설의 해체 또는 그 밖의 다른 방법에 의하여 초래되는 어떠한 활동의 변경에도 부속서 I에 규정된 환경영향평가절차를 적용하도록 하고 있다.<sup>101)</sup> 그리고 당해 활

---

환경 및 이에 종속되고 연관된 생태계의 포괄적 보호를 약속하고, 이에 따라 남극을 평화와 과학을 위한 자연보존구역으로 지정하고 있다. 주요 내용으로는 1) 과학적 연구를 제외한 일체의 광물자원 관련 활동의 금지, 2) 남극관련 활동의 환경영향평가 실시, 3) 특정의 경우를 제외하고는 토착 포유생물의 포획과 비토착생물의 반입의 금지, 4) 남극지역의 활동으로 발생한 폐기물의 처리 등이다

95) Kevin R. Gray, *supra* note 8, pp.115-116.

96) 남극조약 제7조 제5항 “각 체약당사국은 이 조약이 자국에 대하여 발효할 때 다른 당사국에게 다음 사항을 통보하고 그 이후에도 사전에 통고한다. a) 자국의 선박 또는 국민이 참가하는 남극지역을 향한, 또는 남극지역 내에서의 모든 탐험대 및 자국 영역 내에서 조직되거나 또는 자국의 영역으로부터 출발하는 남극을 향한 모든 탐험대, b) 자국의 국민이 점거하는 남극지역에서의 모든 기지, c) 이 조약 제1조 제2항에 규정된 조건에 따라 남극지역에 들어가게 될 군요원 및 군장비”

97) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I은 ‘환경영향평가’에 관한 내용으로, 예비단계(제1조), 초기환경평가(제2조), 포괄적 환경평가(제3조), 포괄적 환경평가에 기초한 결정(제4조), 감시(제5조), 정보의 회람(제6조), 긴급한 경우(제7조), 개정 및 수정(제8조)로 구성되어 있다.

98) 환경보호에 관한 남극조약의정서 제8조 제2항.

99) 환경보호에 관한 남극조약의정서 제8조 제1항.

100) Philippde Sands, *supra* note 18, p.818.

101) 환경보호에 관한 남극조약의정서 제8조 제3항.

동이 둘 이상의 당사국에 의해 공동 계획되는 경우, 관련 당사국은 그들 중에서 부속서 I 에 규정된 환경영향평가절차의 이행을 조정할 하나의 당사국을 지명해야 한다.<sup>102)</sup> 부속서 I 는 환경영향평가절차를 영항의 정도에 따라 예비, 초기, 포괄적 환경영향평가 3종류로 규정하고 있다.<sup>103)</sup>

(1) 예비단계(preliminary stage) - 의정서 제8조에 규정된 계획된 활동이 환경에 미치는 영항은 당해 활동이 시작되기 전에 적절한 국내절차에 따라서 검토된다. 당해 활동이 사소하거나 일시적인 것에 못 미치는 정도의 영항을 미치는 것으로 결정되면, 당해 활동은 즉시 수행될 수 있다.<sup>104)</sup>

(2) 초기환경평가(Initial Environmental Evaluation) - 당해활동이 사소하거나 일시적인 것에 못 미치는 정도의 영항을 미칠 것으로 결정되지 아니 하였거나 또는 포괄적 환경평가가 준비되고 있지 않으면, 초기환경평가가 준비된다. 초기환경평가에는 계획된 활동이 사소하거나 일시적인 것을 초과하는 정도의 영항을 미칠 수 있는지 여부를 평가할 수 있도록 충분한 정보를 포함하여야 한다. 이 정보에는 활동의 목적, 위치, 지속기간 및 강도를 포함한 계획된 활동에 대한 기술(記述), 그리고 계획된 활동에 대한 대안(alternatives)의 고려와 계획된 활동이 미칠 수 있는 영항에 대한 고려(누적적 영항에 대한 고려 포함) 등이 포함되어야 한다. 초기환경평가에서 계획된 활동이 단지 사소하거나 일시적인 영항만을 미칠 것으로 나타난다면, 감시를 포함한 적절한 활동의 영항을 평가하고 입증하기 위하여 준비되어 있다는 조건하에 동 활동은 계속될 수 있다.<sup>105)</sup>

(3) 포괄적 환경평가(Comprehensive Environmental Evaluation) - 초기환경평가에서 계획된 활동이 사소하거나 일시적인 것을 초과하는 정도의 영항을 미칠 것으로 나타나거나 또는 결정된다면 포괄적 환경평가가 준비된다.<sup>106)107)</sup>

102) 환경보호에 관한 남극조약의정서 제8조 제4항.

103) Philippde Sands, supra note 18, pp. 818-819; 최재용, “남극보호를 위한 환경영향평가제도의 도입,” 환경포럼 제8권 제4호(통권 제92호), 2004, 381-38면.

104) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제1조.

105) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제2조.

106) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제3조 제1항.

107) 포괄적 환경평가는 다음을 포함한다. 1) 목적, 위치, 지속기간 및 강도를 포함한 계획된 활동의 기술, 실행되지 아니한 대안을 포함한 활동에 대한 가능한 대안과 동 대안들의 결과, 2) 예측된 변화와 비교될 초기 환경관련 상태에 대한 기술과 계획된 활동이 없을 경우 미래의 환경관련 상태에 대한 예측, 3) 계획된 활동의 영항을 예측하기 위하여 사용된 방법과 자료에 대

포괄적 환경평가 초안(draft Comprehensive Environmental Evaluation)은 공개적으로 이용 가능하고 또한 모든 당사국에게 의견 표명(comment)을 위하여 배포되며 당사국은 그것을 공개적으로 이용할 수 있도록 조치한다. 의견의 접수를 위하여 90일의 기간이 부여된다.<sup>108)</sup> 포괄적 환경평가 초안은 적절한 검토를 위하여 적어도 차기 남극조약협의당사국회의(Antarctic Treaty Consultative Meeting) 개최 120일전에 당사국에 배포됨과 동시에 ‘환경 보호에 관한 의정서위원회(Protocol’s Committee on Environmental Protection)에 송부된다.<sup>109)</sup> 계획된 활동을 수행하려는 결정이 포괄적 환경평가 초안의 배포 일부터 15개월 이상 지체하지 아니한다는 조건하에 포괄적 환경평가초안이 남극조약협의당사국회의에서 위원회의 조언에 따라 검토되지 아니하는 한 남극조약지역에서 계획된 활동을 계속 수행하려는 어떠한 최종 결정도 내려지지 아니한다.<sup>110)</sup>

최종적인 포괄적 환경평가(final Comprehensive Environmental Evaluation)는 포괄적 환경평가 초안에 대하여 접수된 의견을 언급(address), 포함(include) 또는 요약(summarise) 해야 한다. 최종적인 포괄적 환경평가와 이와 관련된 어떤 결정에 대한 통지, 그리고 계획된 활동의 잇점(advantages)과 관련하여 예견되는 영향의 중요성에 대한 평가도 모든 당사국에게 배포된다. 또한 당사국은 남극조약지역에서 계획된 활동이 시작되기 적어도 60일전에 이들을 공개적으로 이용할 수 있도록 하여야 한다.<sup>111)</sup> 이러한 환경평가에 기초하여 당해 계획된 활동을 계속할 것인지 여부 그리고 계속한다면 원래의 형태인지 또는 수정된 형태 인지를 결정하여야 한다.<sup>112)113)</sup>

한 기술, 4) 계획된 활동의 있을 수 있는 직접적 영향의 성질, 정도, 지속기간과 강도에 대한 평가, 5) 계획된 활동의 존재 가능한 간접적 또는 2차적인 영향에 대한 고려, 6) 현존 활동과 그 밖의 다른 알려진 활동을 감안한 계획된 활동의 누적적 영향에 대한 고려, 7) 계획된 활동의 영향을 감소 또는 완화시키고 예상되지 아니한 영향을 탐지하기 위하여 취해질 수 있으며 또한 즉각적이고 효과적으로 사고를 처리하고 활동의 부정적 영향을 조기 경고할 수 있는 조치의 확인(감시계획 포함), 8) 계획된 활동의 불가피한 영향의 확인, 9) 과학연구수행과 그 밖의 다른 현존하는 사용목적 및 가치에 대하여 계획된 활동이 미치는 효과에 대한 고려, 10) 이 항에서 요구되는 정보 수집에 있어 접하는 지식과 불확실성의 차이에 대한 확인, 11) 이 항에서 제공되는 정보의 비기술적 요약(non-technical summary), 12) 포괄적 환경평가를 준비한 사람 또는 기구의 성명과 주소 및 그에 대한 논평을 보낼 곳의 주소(환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제3조 제2항).

108) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제3조 제3항.

109) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제3조 제4항.

110) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제3조 제5항.

111) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제3조 제6항.

112) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제4조.

113) 남극의 환경영향평가 실적을 보면, 초기환경영향평가는 1987년부터 2001년까지 총 326건이 시

감시(Monitoring)는 포괄적 환경평가가 완결된 후 계속되는 활동의 영향을 평가하고 입증하기 위하여 주요한 환경지표에 대한 적절한 감시를 포함한 절차가 준비되어야 한다. 이러한 절차는 당해 활동의 영향에 대한 규칙적이고 입증할 수 있는 기록을 제공할 수 있도록 계획되어야 한다.<sup>114)</sup>

## 5. 생물다양성협약

1992년의 생물다양성협약<sup>115)</sup>은 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용에 심각한 악영향을 미치거나 미칠 우려가 있는 활동의 진행과정 및 범주를 확인하고, 그리고 이들 결과에 대한 표본조사 및 그 밖의 다른 기법을 통한 감시를 협약당사국에게 이행할 것을 요구하고 있다.<sup>116)</sup> 또한 동협약은 생물다양성에 심각한 악영향을 미칠 우려가 있는 계획된 사업에 대하여 이러한 악영향을 피하거나 최소화하고, 공공의 참여를 위한 환경영향평가에 필요한 절차를 도입할 것을 당사국에게 요구하고 있다.<sup>117)</sup> 또한 당사국은 적절히 양자지역 또는 다자간 약정의 체결을 장려함으로써, 상호주의 기초위에서, 다른 나라 또는 자신의 국가관할권을 넘어선 지역의 생물다양성에 심각한 악영향을 미칠 가능성이 있는 자국의 관할권 또는 통제 아래 있는 활동에 관하여 통지(notification), 정보교환(exchange of information) 및 협의(consultation)를 촉진하여야 한다.<sup>118)</sup> 그리고 자국의 관할 또는 통제 아래 있는 지역에서 발생하는 위험 또는 피해로서 다른 나라의 관할지역 내 또는 자신의 국가관할권을 넘어선 지역의 생물다양성에 긴박하고 심각한 위험 또는 피해가 있는 경우, 그러한 영향을 받을 수 있는 국가에게 즉시 그러한 위험 또는 피해를 통고할 뿐만 아니라 이러한 위험 또는 피해를 방지하거나 최소화하기 위한 조치를 취해야 한다.<sup>119)</sup>

---

행되었다. 국가별 초기환경영향평가 수행건수는 미국이 115건(35.2%)으로 가장 많고, 스페인 41건 뉴질랜드 27건, 호주 24건 순이며, 초기환경영향평가 대상은 과학실험 및 연구에 관한 활동이 99건으로 약 30%를 차지하고 있으며, 기지의 증축과 개축, 기지의 운영과 관리의 순으로 나타났다. 포괄적 환경영향평가는 1988년부터 2001년까지 총12건이며, 2004년 2월 기준으로 6건이 게류 중이다([http://www.kei.re.kr/02\\_pub/r\\_forum\\_don.asp?page\\_num=2&SEQ=92](http://www.kei.re.kr/02_pub/r_forum_don.asp?page_num=2&SEQ=92)(2005년 7월 6일 최종방문).

114) 환경보호에 관한 남극조약의정서 부속서 I 제5조.

115) Convention on Biological Diversity, 31 ILM 822.

116) 생물다양성협약 제7조 (c).

117) 생물다양성협약 제14조 제1항 (a).

118) 생물다양성협약 제14조 제1항 (c).

119) 생물다양성협약 제14조 제1항 (d).

## 6. 최근 판례

### 1) Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) Case<sup>120)</sup>

이 사건에서 헝가리는 Gabcikovo-Nagymaros 댐체제의 건설 및 운영과 관련하여 당해 사업이 야기할 수 있는 환경 위해와 국제법에서 요구되고 있는 적절한 환경영향평가절차를 통하여 그러한 위험의 성질이 평가되지 않았다고 주장하였다. 그러나 국제사법재판소(ICJ)는 헝가리의 이와 같은 주장을 받아들이지 않았다. 이 사건은 ICJ에 국제적 규모의 환경영향평가에 대한 요구를 명확하게 할 수 있는 적절한 선례가 될 수 있었으나, ICJ는 이러한 기회를 살리지 못했다. 재판소의 다수의견은 환경적 관심사를 대수롭지 않게 여기고 환경영향평가에 대해 한 번도 언급하지 않았다. 더구나 ICJ는 Slovakia가 환경적 효과에 대한 적절한 분석도 없이 Variant C<sup>121)</sup>를 이행하는 것에 대해 질책을 하지 않았다. ICJ는 당사국들이 1977년 조약<sup>122)</sup> 제15조와 제19조에 포함되어 있는 활동의 환경적 결과를 새롭게 보아야 한다는 요구를 무시하고 판단하였다. 그래서 이 판결은 체결 당시에 환경감시를 명백하게 규정하고 있지 않은 조약들에 현재의 환경규범을 편입하는 것에 관한 교훈을 거의 주지 못하고 볼 수 있다. 이와 같이 ICJ는 대규모 사업을 진행하기 이전에 실시하는 환경영향평가의 유용성을 명백하게 확립하지 못했기 때문에 이 사건은 장래에 개발의 환경적 영향과 관련한 분쟁에 선례로서 좋은 사례가 되지 못하다고 평가할 수 있다.<sup>123)</sup>

120) Gabcikovo-Nagymaros Project 사건은 국제법전문가에게 여러 가지 쟁점을 제기하고 있다. 국제사법재판소가 다룬 이 사건에 대한 판결은 전통적인 주제인 조약법, 국가책임법, 국가승계법뿐만 아니라 새로이 발전해 가고 있는 환경법분야에서도 중요한 내용을 담고 있기 때문에 이 사건에 대한 완전한 이해를 위해서는 판결문 전체에 대한 이해가 요구된다. 다만 이 글에서는 환경영향평가와 관련하여 논평할 가치가 있다고 보여지는 부분만 소개하겠다. 이 사건의 판결에 관한 소개는 강병근, “ICJ의 1997년 Gabcikovo-Nagymaros Project 사건,” 한림법학 FORUM, 제7권, 1998, 233-283면 참조.

121) Gabcikovo-Nagymaros 사업의 환경문제에 대한 우려가 불거지면서, 이 문제와 관련하여 체코슬로바키아와 헝가리가 협상을 진행하였는데, 협상이 진행되는 동안 체코슬로바키아가 대안을 모색하였는데, 그 모색한 대안 중의 하나가 나중에 ‘Variant C’라고 알려진 것인데, 주요 내용은 체코슬로바키아가 자기 쪽 영토상에서 Dunakiliti의 상류 10km 지점의 다뉴브강의 흐름을 일방적으로 변경하려는 것이었다.

122) 1977년 체코슬로바키아와 헝가리가 체결한 양국간 조약을 말하며, 정확한 명칭은 ‘Gabcikovo와 Nagymaros 지역의 수문장치 건설 및 운영에 관한 조약’이다.

123) Erika L. Preiss, “The International Obligation to Conduct an Environmental Impact Assessment: THE ICJ Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project,” New York University Environ-

이러한 재판소의 판결과는 달리 개별의견을 낸 Weeramantry판사는 국제환경법의 문제들을 직접적으로 제기하면서 국제관습으로서 환경영향평가를 실시할 의무가 확립되어 있다고 주장하였다.<sup>124)</sup> 환경적 측면에서 볼 때 Weeramantry판사의 견해는 재판소의 판결보다 더 의미가 있다. Weeramantry판사는 “환경영향평가원칙은 국제적인 수락(acceptance)을 모아가고 있으며 재판소가 인식해야 할 정도로 일반적 승인(recognition) 차원에 도달하였다”고 언급하였다.<sup>125)</sup> 새롭게 등장하고 있는 이러한 원칙을 인식하는데 실패한 재판소는 국제환경법의 발전에 해로운 결과를 줄 수도 있다는 우려를 표명한 것이다.

## 2. 2001년 MOX Plant와 관련한 아일랜드와 영국간의 분쟁

이 분쟁은 유엔해양법협약 제206조와 관련이 있다. 2001년 10월 아일랜드는 해양법협약에 근거하여 영국을 상대로 혼합산화물(mixed oxide, MOX) 연료를 제조하기 위한 새로운 핵시설물의 인가와 관련하여, 특히 영국이 해양법협약 제206조에서 확립된 의무를 위반하였다고 주장하였다. MOX생산공장의 가동이 당해시설로부터 운반될 수 있는 방사성 물질의 국제적 이동을 포함하여 아일랜드해(Irish Sea)의 해양환경에 미치는 잠재적 영향에 대한 평가를 하지 않은 1993년 환경영향평가서에 기초하여 시설물을 인가한 것은 해양법협약 제206조를 위반한 것이며, 1993년과 2001년 시설물 인가 기간 중에 일어났던 법적 발전을 반영하고 있지 못하다고 주장하였다.<sup>126)</sup> 2001년 12월 유엔 해양법재판소(ITLOS)는 소송상의 실제적 쟁점을 다룰 수 있는 중재법정(arbitral tribunal)의 설치하라는 잠정조치(provisional measures)를 내렸지만 아일랜드가 요구한 시설가동의 중지를 거부하였다. 이와 관련하여 Mensah판사는 ‘적절한 환경평가를 실시해야 할 의무에서 발생하는 절차적 의무의 어떠한 위반이 없는데도, 중재법정이 그러한 위반이 사실상 일어난 것으로 결론을 내린다면, 해양법협약 부속서VII의 중재 결정에 의해 영국에 대하여 효과적으로 강제될 수 없다’라는 의견을 표명하였다.<sup>127)</sup> 이는 해양법협약 제206조의 규정이 당사국에게 구체적이지 못한, 모호한 의무를 부과하고 있기 때문에 나온 결과라고 생각된다. 그러나 Szekely특별판사는 1993년 환경영향평가서의 부적절성은 환경영향평가가 예방 국

mental Law Journal, Vol.7, 1999, pp. 351-352.

124) Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project: Separate Opinion of Justice Weeramantry (Hungary v. Slovakia), (I.C.J. Sept. 25, 1997), at 20, available in <[http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/ihs/ihsjudgement/ihs\\_judgment\\_970925\\_frame.htm](http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/ihs/ihsjudgement/ihs_judgment_970925_frame.htm)> (visited August 5, 2005)

125) Ibid.

126) ITLOS Order, 3 December 2001, 41 ILM 405, para.26.

127) Separate Opinion of Judge Mensah, para.7.

제법의 중심적 도구가 된 이후에 더 광범위한 잠정조치를 정당화하는 효과가 있다는 소수의견을 내놓았다.<sup>128)</sup>

#### IV. 환경영향평가의무의 법적 평가

현단계의 국제환경법에서 환경영향평가와 관련한 문제는 크게 두 가지 측면에서 제기될 수 있을 것이다. 하나는 법적 측면에서의 환경영향평가의무의 평가이고, 다른 하나는 환경평가를 규정하고 있는 전지구적 차원의 국제조약의 부재로 인한 문제이다. 먼저 지금까지 살펴본 바와 같이 환경에 심각한 악영향을 미칠 수 있는 활동을 개시하기 전에 환경영향평가를 실시할 것을 요구하는 국제적 의무가 절차적 의무로 확립되고 있다. 그런데, 이것은 각국이 영역외 환경영향을 평가할 의무를 평가절차를 통과하는 데에만 역량을 동원하여 형식적으로 평가의무를 이행하게 된다면, 환경영향평가가 오히려 환경적으로 위험한 행위를 허용해 주는 통로가 악용될 수 있는 오도된 원칙으로 변질될 위험을 안고 있다.<sup>129)</sup> 또한 환경영향평가의무의 내용이 너무 일반적이고 추상적이라는 비판과 함께 환경위험평가는 행위의 어떤 과정이 국제법을 위반하게 될 것인가와 관련한 구체적 방향을 거의 제시하지 못한다는 비판을 받고 있다. 그래서 사전 환경영향평가의무에 대한 지나친 집착은 국경을 넘는 환경오염을 줄이지 못할 것이라는 우려가 나오고 있다. 환경영향평가의무에 대한 편향된 집착은 사실상 환경적으로 위험한 행위를 합법화할 수 있다. 다시 말해서 환경영향 평가통지의무와 같은 절차적 의무가 초국경적인 심각한 환경오염을 방지할 실제적 규범을 대신한다면 각국은 평가와 통지보고의 제출만으로 그들의 국제의무를 다하게 되는 것이다. 이는 그 단적으로 보면 절차적 의무가 이행되는 한, 절차적 의무는 국가에게 초국경적인 환경오염을 발생시켜도 무방하다고 할 수 있는 묵시적인 허가증(implied license)을 주는 것이라고 볼 수도 있다. 결국 절차적 의무에 명확한 내용을 부여하지 못함으로써 이런 새로운 제도는 국제법전문가들이 환경오염에 대한 국가책임제도를 발전시키기 위한 시도 속에서 저질러졌던 과오와 혼합되어 나타나게 된다.<sup>130)</sup> 이런 측면을 고려해 보면 일련의 애매모호한 의무를 주장함으로써 이전의 환경오염에 대한 국가책

128) Separate Opinion of Judge Szekely, paras.12-17.

129) J. Blumm, "The National Environmental Policy Act at Twenty," *Environmental Law*, Vol.20, 1990, p.452.

130) Pierre-Marie Dupuy, "International Liability for Transfrontier Pollution," in *Trends In Environmental Policy and Law*, M.Bothe ed.(Berlin: Erlich Schmidt Verlag, 1980), pp.379-380.

입제도와 같은 단계에 머물게 하는 결과를 낳고 있다는 비판을 면할 수 없을 것이다.

환경영향평가의무가 영역외 손해(extraterritorial damage)를 미연에 방지하기 위하여 의도 되었을지라도, 앞에서 소개한 두 가지 사례에서 본 바와 같이 그것은 각국에게 환경적으로 해로운 활동을 삼가하게 하는 구체적 의무를 부과하지 못하고 있다. 각국은 계획된 활동의 초국경적인 손해를 고려할 의무가 있으나, 명백한 평가기준의 부재는 해로운 활동을 선택한 국가의 정책결정에 대하여, 손해발생 전에 책임을 부과하는 것을 저해하고 있는 것이다. 그래서 환경영향평가의무는 행위를 결정한 실체적 정당성(substantive merits)과 영역외 환경영향에 대한 어떤 국가의 평가의 절차적 적절성(procedural adequacy)에 대한 사법적 심사의 기회를 창출하지 못하는 순수한 절차적 의무에 머물고 있다고 평가받기도 한다.<sup>131)</sup> 국가의 환경영향평가가 절차적으로 충분한가에 대한 국제적인 사법심사의 희박성은 평가의무의 실질적인 효과를 희석하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 Sand는 환경영향평가가 적어도 환경적으로 위험한 계획에 대한 정치적 반대 의견을 모으는 건전한 효과가 있다고 주장한다.<sup>132)</sup> 그러나 이것 또한 문제가 있다. 환경영향평가가 계획된 활동에 대하여 실제로 국제적인 저항을 일으킨다면, 당해 원인 국은 그러한 계획된 활동이 진실로 환경을 위협할 수도 있는 피해의 중대함과 위험을 환경영향평가서에 기재하는 것을 최소화할 것이다. 이렇게 되면 사전평가의 요구는 각국에 대하여 그들의 평가보고서에 환경위험요인을 감추거나 속이게 하고 당해 계획된 활동에 반대하는 정치적 캠페인을 좌절시키는 그릇된 동기를 만들어 낼 수도 있다.

이와 같은 환경영향평가의 문제점은 환경문제의 복잡성과 과학적 불확실성 때문에 어느 정도 불가피한 현상이라고 볼 수도 있겠지만 명백히 나타나고 있는 문제들은 해결방안을 모색해야 할 것이다. 현재 환경영향평가제도는 발전이나 퇴보나 하는 갈림길에 서 있지만 우세한 견해는 환경영향평가는 장래 더 주도적인 역할을 할 것으로 생각된다. 환경영향평가제도가 자연자원의 훼손, 환경오염의 사전적 예방수단으로 지금까지 개발된 정책도구 중 가장 이상적이라는 견해가 전세계적으로 공감을 얻고 있다. 그러나 완성된 제도가 아니라 계속적인 보완과 발전을 필요로 하는 제도라는 인식도 동시에 존재한다. 이러한 인식을 토대로 환경영향평가에 대한 구체적인 국제적 기준을 설정하는 전지구적 차원의 조약이 필요하고 이를 효과적으로 집행·감시할 국제기구를 기존의 국제기구 중에서 지정을 하든 새로운 국제기구를 창설하여 임무를 수행하도록 하여야 할 것이다.

131) E. Rich, "The Multilateral Development Banks, Environmental Policy and United States," Ecology L. Q., Vol.12, 1985, pp.688-703.

132) Peter H. Sand, supra note 1, pp.273-275.

## V. 결 론

전통적으로 국제환경법은 국경을 넘는 환경손해에 대한 배상 또는 보상의 지불 등 피해자의 사후구제에 관한 책임제도에 중점을 두었으나 환경문제의 특수성과 책임제도의 메커니즘상 효과적인 환경보호를 실현하는데 부적합함을 인식하고 예방적 측면의 법적 제도를 검토하기에 이르렀다. 그리하여 각국에게 환경오염의 사전방지를 위한 협의, 통지, 정보교환, 환경영향평가 등의 절차적 의무를 부과하고 있는 비구속적 및 구속적 문서가 다수 등장하고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 환경에 피해를 줄 수 있는 활동을 개시하기 전에 환경영향평가를 실시할 의무가 국제적 차원에서 승인 및 수락되고 있음을 알 수 있다. 많은 조약들 속에 이러한 의무가 규정되고 또한 자국의 국내법에 환경영향평가를 채택하고 있는 국가가 증대하고 있는 사실은 환경영향평가가 국제환경법의 원칙으로 확립되어 가고 있음을 보여 주는 것이다.

그러나 환경영향평가가 초국경적 환경오염을 예방하는 법적 수단으로 적용되는 데에는 많은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 국제법의 현단계에서도 환경영향평가의무는 협의, 통지, 정보교환 의무등과 함께 절차적 의무에 해당하는 것으로 어떤 국가가 실행한 ‘주의’(diligence) 정도를 평가하기 위한 기준으로서 보조역할(auxiliary role)을 한다고 볼 수 있다. 즉 환경손해가 발생하였는데 그 원인국가가 환경영향평가를 실시하지 않았다면, ‘상당한 주의’(due diligence) 의무를 다하지 않은 것으로 판단할 수 있을 것이다.<sup>133)</sup>

주제어 : 환경영향평가, 절차적 의무, 통지의무, 협의의무, Espoo협약, 의제21

133) Phoebe N. Okowa, *supra* note 5, p.280.

## 【참 고 문 헌】

### 1. 논문 및 단행본

- 강병근, “ICJ의 1997년 Gabcikovo-Nagymaros Project사건,” 한림법학 FORUM, 제7권, 1998.
- 최재용, “남극보호를 위한 환경영향평가제도의 도입,” 환경포럼 제8권 제4호(통권 제92호), 2004.
- Birnie, Patricia W. and Alan E. Boyle, *International Law and The Environment*, Oxford: Clarendon Press, 1992.
- Blumm, J., “The National Environmental Policy Act at Twenty,” *Environmental Law*, Vol.20, 1990.
- Brunnē, J., *Acid Rain and Ozone Layer Depletio*, (New York: Transnational Pub., 1988.
- Cassar, Angela Z. and Carl E. Bruch, “Transboundary Environmental Impact Assessment in International Watercourse Management,” *New York University Environmental Law Journal*, Vol.12, 2003.
- Cooper, Catherine A., “The Management of International Environmental Disputes in the context of Canada-United States Relations: a Survey and Evaluation of Techniques and Mechanism,” *Canadian Yearbook of International Law*, Vol.24, 1986.
- Dupuy, Pierre-Marie, “International Liability for Transfrontier Pollution,” in *Trends In Environmental Policy and Law*, M.Bothe ed., Berlin: Erlich Schmidt Verlag, 1980.
- Gray, Kevin R., “International Environmental Impact Assessment: Potential for a Multilateral Environmental Agreement,” *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol.11, Winter 2000.
- Knox, John H., “Aseeing the Candidates for a Global Treaty on Transboundary Environmental Impact Assessment,” *New York University Environmental Law Journal*, Vol.12, 2003.
- Okowa, Phoebe N., “Procedural Obligation in International Environmental Regime,” *The British Yearbook of International Law*, Vol.67, 1996.
- Preiss, Erika L., “The International Obligation to Conduct an Environmental Impact Assessment: THE ICJ Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project,” *New York University Environmental Law Journal*, Vol.7, 1999.

- Rich, E., "The Multilateral Development Banks, Environmental Policy and United States," Ecology L. Q., Vol.12, 1985.
- Sand, Peter H., "International Cooperation: The Environmental Experience," in Preserving the Global Environment, J. Mathews (ed.), 1991.
- Sands, Philippe. Principles of International Environmental Law, 2nd ed.(Cambridge University Press, 2003)
- Schneider, Jan, World Public Order of the Environment: Toward on International Ecological Law and Organization, Toronto: Univ. of Toronto Press, 1979.
- Springer, Allen L., The International Law of Pollution, London: Quorum Books, 1983.
- Wirth, David A., "International Technology Transfer and Environmental Impact Assessment," in Transferring Hazardous Technologies and Substances: The International Legal Challenge, G. Handl & R. Lutz, (eds.), 1989.

## 2. 판례 및 자료집

- 국가안전기획부, 국제환경협약집(상)(하), 1994.
- American Society of International Law, International Legal Materials(ILM), 1974,1980, 1988, 1989, 1992, 1994, 1999.
- ICJ Report(1997).
- ILC Report(2001).
- UNEP, Governing Council Decision: Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, princ. 4, UNEP/GC.14/17 Annex III, UNEP/GC/DEC/14/25 (June 17, 1987).
- UNEP, "Principles of Environmental Impact Assessment," Environmental Policy and Law, Vol.17, 1987.
- United States Treaties Series(UNTS)

## 3. 참고사이트

- [http://www.mofat.go.kr/mofat/mk\\_a013/](http://www.mofat.go.kr/mofat/mk_a013/) 외교통상부 조약국 조약정보
- <http://www.kei.re.kr>. 한국환경정책 평가연구원
- <http://www.un.org/law/ilc/introfra.htm>. 유엔국제법위원회

**【Abstract】****A Study on Environmental Impact Assessment  
in International Environment Law**

Park, Byung Do

Environmental Impact Assessment(EIA) today is increasingly a routine decision-making technique worldwide. The EIA is meant to ensure consideration of a project's environmental impacts and to influence policy-making by predicting the implications of a project and aiding in the mitigation and alleviation of any harms. EIA is a proven technique used to ensure that governmental actions avoid or minimize unanticipated adverse effects.

The United States' National Environmental Policy Act of 1969(NEPA) was the first legislation to mandate an EIA. Since its development in the 1970s, many countries have adopted the concept of environmental impact assessment into their domestic legislation. Internationally, EIA are required under numerous international conventions and other binding instruments, in various non-binding instruments adopted at the regional and global level. A broad range of international instruments now establishes general obligations requiring prior environmental assessment of projects which may cause environmental harm. The conduct of environmental impact assessments, notification and consultation fosters the participation of interested parties in the decision-making process. The practice of requiring an EIA has become very prevalent in order to assess whether a particular activity has the potential of causing significant transboundary harm. The environmental impact assessment is a central tool of the international law of prevention.

Like other procedural obligations, EIA serves an auxiliary role as a standard against which the diligence exercised by a State is to be measured. If damage occurs, it is suggested that the failure by a State to conduct environment impact assessment may give rise to a presumption that 'due diligence' has not been observed.

The requirement of assessment of adverse effects of activities has been incorporated in various forms in many international agreements. For example, United Nations Convention on the Law of the Sea, Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resources

Activities, Protocol on Environmental Protection to the

Antarctic Treaty, Convention on Biological Diversity. The most notable is the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of 25 February 1991(Espoo Convention).

In respect of duty to assess, the critical issues remain; the scope of the impacts to be assessed; the type of projects to be covered; the availability of information to the public and their participation in the process; and the requirement that the statement be taken into account before authorization is granted.

Key Words : environmental impact assessment, procedural obligation, duty to notify,  
duty to consult, Espoo Convention, Agenda 21