

유엔환경개발회의(UNCED)와 환경영향평가

권 속 표

연세대학교 교수

UNCED and Prospect on the Environmental Impact Assessment

Sook-Pyo Kwon

Yonsei University

I . UNCED의 내용

1972년 스톡홀름에서 개최된 UN 인간환경회의는 인류가 당면한 환경문제를 UN이 주도하여 전세계적으로 공동대처할 것을 결의한 인류사상 최초의 시도였다. 그 결과 전세계 환경에 대한 인식을 크게 전환시키고 각국 정부가 자국내의 환경오염을 적극적으로 방지하기 위한 노력을 하게 된 전기를 이루었다.

그러나 이 회의에서 채택된 「인간환경선언」, 「행동계획」과 유엔환경계획(UNEP) 창설 결의(1973년)에서 제시된 세계환경보전계획은 UN과 선진국들의 지속적인 노력과 전문적이고 개별적인 국제 환경보전 관계협약에도 불구하고 선후진국간의 이해 상충, 선진국의 산업기술 발전과 자원 수요의 급증, 후진국의 인구급증과 빈곤, 냉전과 지역적 분쟁 등으로 인해 환경문제를 더욱 악화시키는 결과를 가져왔다. 더욱이 1970년 하반기부터는 그 전에 부분적으로 알려지기 시작한 「지구온난화」, 「성층권의 오존층 파괴」, 「열대림의 소멸」, 「생물종의 멸종」, 「국경을 초월한 산성우 영향」, 「유독폐기물의 국경의 이동」, 대규모 해양오염을 비롯하여 체르노빌의 원자력발전소의 방사성물질 배출로

인한 방사능 오염, 걸프만의 유류 대량 방류, 쿠웨이트의 유전화재 등 지구규모의 환경오염이 잇따라 표면화 되어 각국의 자발적 협력과 기술적 대책만으로는 지구 규모로 심화되는 환경파괴를 억제하고 인류 생존환경을 보전하기 어렵다는 인식이 높아졌다.

특히 동서냉전이 끝나면서 새로운 국제질서는 인류 공동의 생존환경을 추구하는 계기가 되어, 이제는 구체적이고 구속력 있는 국제적 규제가 불가피하게 된 것이다.

1992년 6월 3일부터 15일까지 브라질의 리우데자네이루에서 UN 환경개발회의(UNCED)가 개최된 바 있다. 이 회의에 앞서 이미 1988년 UN총회에서 지구환경보호를 위한 여러 협약체결의 필요성을 확인하고 1992년 스톡홀름회의 20주년을 기념하여 세계정상회의를 소집할 것을 결의한 바 있었다. 1990년에 이 회의의 이사국 구성을 논의하고 회의 내용을 결정하게 되었다. 이 회의의 기본이념은 1987년 UN Brundtland Commission의 보고서인 Our Common Future에서 제시된 '지속가능한 발전'(sustainable development)의 개념을 주축으로 하고, ESSD(Environmentally Sound and Sustainable Development)를 위하여 선후진국이 다같이 공동 대처할 것을 협약하는 내용이다.

이어 1990년 8월 6일~30일 Nairobi, 1991년 3월 18일~4월 4일 New York, 1991년 8월 12일~9월 4일 Geneva, 그리고 1992년 3월 2일~4월 3일 New York의 UN본부에서 각국 대표가 모여 4차의 예비회의를 통해서 「리우선언」, 「의제(Agenda) 21」의 초안을 작성하였고, 「기후협약」, 「생물종 다양성협약」, 「삼림원칙」(정확히는 「전세계 삼림의 경영, 보전 및 지속가능한 개발에 관한 제원칙 성명」)의 원안을 작성하여 본 회의에 상정하게 된 것이다.

이 회의의 의제중 지구환경을 보존하기 위한 기본원칙을 제시한 「리우선언」은 대다수의 선후진국간에 이의가 없었으나 「리우선언」을 21세기중에 단계적으로 실천하기 위한 실천 강령이라고 할 수 있는 「의제 21」은 선후진국간 또는 지역간의 상반된 이해(利害)가 엇갈려 예비회의에서부터 초안 작성에 난항을 겪어 원안의 수정이 불가피하게 되었다. 특히 선진국은 지구규모의 환경보전대책을 개발도상국과 후진국에도 강요하는 반면, 개발도상국과 후진국들은 그들의 경제발전과정에서 자연파괴와 환경오염은 당분간 불가피한 것으로 보고 전세계 각국에 일률적인 환경보전 원칙을 적용하는 것은 부당하다는 입장이었다. 또 후진국의 자연파괴의 원인은 선진국의 과거 200년간(산업혁명 이후)의 자원독점의 결과이며, 오늘날 대부분의 후진국 환경파괴의 역사적 책임(historical responsibility)을 인정하고 장차 후진국의 자원보존을 위한 불이익(不利益)을 보상하기 위한 재원과 기술지원을 요구하였다. 이러한 후진국들의 주장에 반하여 선진국은 후진국의 인구 과증, 무계획적인 자원수출, 기술부족을 단보로 지원을 강요하는 것으로 보고 후진국의 요구에 소극적인 태도를 취하게 된 것이다.

이러한 상충 때문에 협약 초안 내용은 크게 완화되고, 구속력 있는 조항은 원칙만을 제시하고 이것을 참가국이 공통적으로 채택하므로써 다음 국제적 협약을 통해서 더욱 실효성 있는 규제를 유도하게 되었다.

따라서 「의제 21」은 본 회의에서도 선후진국간 논쟁이 있었고 각국의 특수사정을 우선적으로 고려하여

「차등책임」(differential responsibility)을 인정하는 타협안이 채택되었다. 기후협약(Framework Convention on Climate Change)은 1987년 IPCC보고와 1988년 세계기상기구(WMO), 그리고 1990년 IPCC보고에 따라 화석연료 사용으로 인한 이산화탄소 배출량이 증가하여 지구온난화를 가져올 것을 우려하여 각국의 이산화탄소 배출량을 규제하는데 목적을 두고 있다. 이 협약내용은 원래 각국의 이산화탄소 배출량을 2000년까지 1990년 수준으로 정착시키는 공동안이 제기되었으나 이 안은 화석연료 사용량이 큰 국가에서는 산업발전에 큰 장애가 될 것이다. 따라서 에너지 절약 기술이나 대체에너지 사용이 발전한 EC제국, 일본 등은 유리한 반면에 미국, 한국, 인도, 동유럽국가 등 에너지 사용량과 사용증가율이 크고 화석연료 의존도가 높은 국가는 불리한 상태에 놓이게 된다.

미국은 이 회의전에 원안중 이산화탄소 배출량의 정착 기간을 삭제할 것을 제안하였고, 회의는 미국의 제안을 수용하여 원안 개정을 받아들였다. 또 산유국과 지구온난화로 인한 해수면 상승 침수위험이 있을 것으로 보이는 해양 도서 국가들은 기후협약에 적극적 태도를 보였다. 이 협약에서도 선후진국간의 기술격차를 줄이기 위한 시설투자를 선진국이 부담하고 강제 기술이전(compulsory licensing)의 필요성이 원칙으로 제시되었다.

생물종 다양성협약은 지구상의 생물자원을 보존하기 위하여 각국의 생물자원 이용을 규제 관리하지는 내용이다. 각국은 자국의 영토내에서 열대우림과 동식물 등이 풍부한 생물종다양성은 인류의 귀중한 자원으로 인식하고 과거 선진국들이 무제한 사용한 유전 자원들에 대한 배타적 독점권을 거부하고 열대림 등의 보존으로 입은 경제적 불이익을 보상할 것을 원칙으로 내세웠다. 또 과학적 또는 교육적으로 생물자원을 이용하는 것은 가능하나 상업적으로 이용하려고 할 때에는 이용국과 자원국이 긴밀히 상호 협력하여야 한다.

각국은 모든 개발사업에 대하여 환경영향평가(EIA) 실시를 의무화하고 생물자원 이용기술은 선진국으로부터

터 개발도상국에 강제 이전도 할 수 있게 된 것이다. 또 유전인자의 국의 유출을 제한하고 각국의 협조와 개발기준을 준수할 것을 의무화시킨다는 협약이다.

삼림협약은 생물종 다양성 협약과 관련하여 특히 열대 우림을 비롯하여 지구상의 삼림이 토지, 목재수요 증가에 따라 대량 벌채되어 소멸되고 있어 이것을 보호, 육성하기 위한 보호원칙을 제시한 것이다.

내용은 각국은 자국의 환경정책에 따라 삼림을 자원으로 이용한 환경정책에 따라 삼림을 자원으로 이용할 권리를 인정하고 각국의 환경을 파괴하지 않는 범위내에서 정부의 책임하에 삼림을 보호하여야 한다. 각국의 삼림정책의 계획, 실행에는 지역 원주민과 민간단체 조직이 참여할 기회를 주어야 한다. 또 중요한 삼림에 많은 영향을 미치는 개발행위에 대하여는 환경영향평가를 실시할 것을 국가정책으로 확인하여야 한다.

삼림의 지속가능한 개발보전에 대한 개발도상국의 노력이 선진국의 자원 이전으로 방해되고 있어 그것을 부채로 보고 이것을 시정하기 위하여 선진국은 개발도상국을 지원하여야 한다. 이것을 위하여 적절한 추가자금을 개발도상국에 제공하여야 한다.

또 자유롭고 공개된 임산물의 국제거래제를 확립하고 부가가치가 높은 임산물에 대한 관세 장벽과 시장가격의 개선을 가로막는 장애가 제거, 저감되도록 장려되어야 한다는 원칙을 제시한 것이다. 또 삼림을 보호하기 위하여 산성우와 그 원인은 방지되어야 한다는 것도 원칙으로 내세웠다.

이상 리우데자네이루에서 열린 UNCED의 협약 내용을 요약하였다.

II. 각 협약내용에 요구되는 환경영향평가

1. 「리우 선언」과 환경영향평가 (「리우선언」 원칙 17)

환경에 심각한 악영향을 초래할 가능성이 있으며 관

할 국가 당국이 이를 필요로 하는 사업계획에 대하여 환경영향평가가 국가의 제도로서 실시 되어야 한다.

2. 생물종다양성 협약과 환경영향평가 (제14조 영향평가 및 악영향의 최소화)

가. 협약 당사국은 최대한 그리고 적절하게 다음 사항을 이행하여야 한다.

(1) 생물종다양성에 악영향을 미칠 수 있는 사업계획에 대하여 이러한 악영향을 제거하거나 최소화하고 또한 주민 참여를 위한 필요한 절차의 도입

(2) 생물종다양성에 심각한 악영향을 초래할 수 있는 계획 또는 정책이 환경에 미치는 결과를 충분히 고려할 수 있도록 보장할 수 있는 제도도입

(3) 각국의 관할 및 통제하에 다른 나라 또는 자국의 관할 구역 외부 지역의 생물종다양성에 악영향을 끼칠 우려가 있는 사업에 호혜의 원칙에 따른 통고, 정보교환 및 자문의 촉진

(4) 자국의 관할 구역 또는 통제구역 내에서의 활동이 다른나라의 관할 구역 또는 자국의 관할 구역 외부 지역의 생물종다양성에 중대하고, 긴박한 위협 또는 위험을 초래하는 경우, 이러한 위협 또는 위험을 제거하거나 최소화하기 위한 조치를 취하는 동시에 피해의 가능성이 있는 국가에 대한 신속한 통보

(5) 생물종다양성에 중대하고도 긴박한 위협이 될 사업 또는 사건에 대한 비상계획 준비 촉진 그리고 관련 각국간 또는 지역경제통합기구 사이의 합의하에 공동 비상대비 계획을 수립하기 위한 국가별 노력을 지원할 수 있는 국제협력 촉진

나. 당사국 회의에서는 이미 수행된 연구결과를 토대로 생물종다양성 피해에 대한 복구 및 보상을 한다. 다만 이러한 책임이 단순한 국내 문제인 경우는 제외한다.

3. 삼림원칙과 환경영향평가 (원칙 8(h))

모든 국가정책은 중요한 산림자원에 지대한 환경적 악영향을 끼칠 수 있는 행위에 대하여 주무 관청의 심사결정을 받게 되어 있을 경우 환경영향평가를 실시토록 해야 한다.

Ⅲ . 환경영향평가의 전망

우리나라에서 환경영향평가는 정부 및 정부 투자기관이 시행하는 대규모 개발 사업이 평가대상이 되어온 이래 민간사업으로까지 확대되어 왔다. 금후에는 국토이용 개발사업이 더욱 확대되고 환경을 악화시킬 수 있는 각종 산업기술이 도입될 것으로 전망된다. 또 UNCED 협약이 구체화 될 경우 국내 개발사업과 대규모 생산기술의 국제적 영향에 관한 환경영향평가가 불가피하게 될 것이다.

이미 1969년 미국의 NEPA(National Environ-

mental Policy Act)에서는 환경영향평가 대상사업이 연방정부가 실시하는 공공사업(NEPA 102조 C항)만이 아니라 환경에 영향을 미칠 정부의 정책, 규제, 공법안, 지방정부에의 권고, 외국경제 원조, 군사계획에도 환경영향평가를 요구하고 있다.

또 환경영향평가 방법에는 인간의 환경에 영향을 미칠 우려가 있는 계획의 제안 또는 정책결정에 있어서는 자연과학, 사회과학 및 환경디자인 기술의 종합적인 활용을 도모할 수 있는 조직적, 학제적 접근을 채용하도록 하고 있다.

정책결정에 있어서는 경제적, 기술적 고려와 같이 현재 수량적으로 파악할 수 없는 환경의 쾌적성이나 가치에 관하여 적절한 고찰을 할 수 있는 수법 및 수속을 동법(同法) 제 2조에 의해서 설립된 환경위원회(CEQ)와 협의하여 명시하고 발전시켜야 한다고 되어 있다.

이와 같은 국내외의 빠른 환경여건 변화에 따라 환경영향평가는 그 대상이 더욱 확대되고 방법도 더욱 발전할 것으로 전망된다.