

연구논문

## 환경영향평가제도를 둘러싼 한미FTA 투자분쟁의 가능성: Bilcon 대 캐나다 투자자-국가 간 소송 사례를 통한 교훈

이 태 화

연세대학교 법학연구원

(2012년 5월 16일 접수, 2012년 6월 4일 승인)

### The Possibility of Investor-State Dispute under Korea US FTA in relation to Korean Environmental Impact Assessment: A Lesson from Bilcon v. Canada Case under NAFTA

Taehwa Lee

The Institute for Legal Studies, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seodaemun-gu, Seoul, Korea

(Manuscript received 16 May 2012; accepted 4 June 2012)

### Abstract

This study aims to investigate the possibility of Investor-State Dispute under Korea US FTA in relation to Korean environmental impact assessment scheme. The study analyzes the Investor-State Dispute case between Bilcon of Delaware and the government of Canada. The case study shows that Bilcon challenged Canada with violations of NAFTA 1102, 1103 and 1105, arguing that Canada treated Bilcon in an arbitrary and discriminatory manner. The study analyzes two different scenarios that Korea could face with arbitration for alleged breach of its obligations under the Korea US FTA in relation to EIA scheme. From analyzing the case study in relation to two different scenarios, the study finds that problems previously identified and associated with EIA scheme in Korea could directly or indirectly cause Investor-State Dispute Settlement process between Korea and American investors. The study concludes that the risk of violating Korea US FTA related with Korean EIA could be reduced by creating Korean EIA scheme in a transparent and unarbitrary manner which guarantees fair public participation and elaborating the concrete meaning of sustainable development in EIA law.

Keywords : EIA, Korea US FTA, Sustainable Development, ISD, NAFTA

## 1. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

많은 논란이 된 한미FTA가 발효된 이 시점에서 우리나라 환경정책과 한미FTA 간의 상관관계를 명확하게 이해하기에는 아직 이르며, 이에 대한 연구가 많이 부족한 것이 현실이다. 이러한 시점에서 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement: NAFTA)하에서 환경영향평가와 관련한 투자자-국가 간 소송사건이 발생한 사례는 우리에게 중요한 시사점을 줄 수 있다고 본다. 본 논문의 중점 논의가 되는 사건은 미국계 회사인 Bilcon, Ltd와 캐나다정부 간의 투자분쟁사건이다. Bilcon은 캐나다의 Nova Scotia주의 Digby Neck 카운티 Whites Point에 채석장과 부두시설을 건설하려고 했고 캐나다정부는 환경영향평가절차를 거쳐 이 시설들의 건설이 불가함을 통보하였다. 이에 Bilcon은 2008년 5월 캐나다 정부가 1억 8천 8백만 달러의 손해를 입혔다며 NAFTA의 제11조와 UNCITRAL의 중재규칙 하에 캐나다 정부를 NAFTA에 제소하였다. Bilcon은 NAFTA에 캐나다 정부를 제소하면서, 캐나다의 환경영향평가제도가 Bilcon에게 불리하게 작용하였다고 주장하였다.

본 논문의 목적은 Bilcon 대 캐나다 사건을 살펴 보면서, NAFTA와 유사한 한미 FTA와 우리나라 환경영향평가제도 간의 투자분쟁의 가능성과 그 대응방안을 검토하는 것이다. 이를 위해 본 논문을 다음과 같은 순서로 구성한다. 첫째, 한미 FTA의 투자자-국가 간 소송제도(Investor-State Dispute: ISD)를 검토한다. 둘째, Bilcon 대 캐나다 사건을 집중 조명하여 사건의 배경 및 진행상황과 양측의 주장을 검토한다. 셋째, 우리나라의 환경영향평가제도를 분석한다. 넷째, Bilcon 대 캐나다 사건을 통해 한미FTA와 우리나라 환경영향평가제도 간의 투자분쟁가능성 및 대응방안에 대해 검토한다. 2012년 5월 현재, Bilcon 대 캐나다 사건은 중재판정이 나지 않았으며 아직 진행 중인 사건이다. 판정이 나지 않은 사건을 분석하는 것은 자칫하면 오류

를 불러일으킬 수도 있지만, 환경영향평가제도와 자유무역협정의 투자자-국가 간 제도와의 상관성을 분석하여 한미FTA와 우리나라 환경영향평가제도 간의 함의점을 찾는 데 의의가 있다고 판단된다.

### 2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 관련 사건들을 검토하기 위해 문헌 및 인터넷을 통하여 자료를 조사하였다. 특히 Bilcon 대 캐나다 소송사건을 분석하기 위하여 합동검토패널보고서, 캐나다 정부의 피고진술서 및 답변서와 Bilcon의 의사통보, 중재신청서, 청구서면, 투자자 이유서등을 분석하였다. 그리고 한미FTA의 제11장을 검토하고, 우리나라 환경영향평가제도를 분석하기 위해 환경영향평가법과 환경영향평가에 관한 주제를 다룬 국내 논문들을 분석하였다. 또한 최근 개정된 환경영향평가법 전부개정법률을 검토하였다. 본 논문의 연구의 목적을 달성하기 위해 이상 열거된 관련 자료들을 분석한 후, 한미FTA와 우리나라 환경영향평가제도 간의 관계에 대한 시사점을 도출하였다.

## II. 한미FTA하에서의 투자자-국가 간 소송제도

### 1. 한미FTA 투자자-국가 간 소송제도 개관

한미FTA 제11장 투자부문에서는 투자자-국가 간 소송제도(Investor State Dispute Settlement: ISD)<sup>1)</sup>를 도입하고 있다. 분쟁해결제도가 도입된 것은 투자부분이 포함되었기 때문인데, 투자협정이 포함되는가 아닌가에 따라 FTA는 그 성격과 분쟁 발

1) 국내 학자들은 ISD를 투자자-국가제소, 투자자국가소송제도, 투자자-국가 분쟁 해결 제도, 투자자 국가 제소권, 투자자-국가 중재제도 등으로 번역을 서로 달리 하고 있다. 한미FTA나 ISD의 용어를 언론과 학계에서 많이 다루었다고 하지만, 아직도 이 용어들은 투자나 무역, 국제법등을 전공하지 않은 사람들에게는 생소한 용어이다. 따라서 투자자 즉 국가가 아닌 사인(私人)이 국가에 대해 소송 혹은 제소한다는 의미를 보다 쉽게 전달한다는 뜻에서 본 논문에서는 투자자-국가 간 소송제도로 번역하고자 한다.

생 가능성에 차이가 발생한다. NAFTA에 투자 부문 협정이 포함된 이후 상품교역의 자유화뿐만 아니라 서비스 교역, 자본 이동 및 투자의 자유화 등 투자협정이 FTA의 중요한 내용으로 포함되고 있다. FTA는 투자협정을 포함시키는 NAFTA모델에 기초한 것과 투자협정을 포함시키지 않는 주로 EU가 체결하는 유형의 두 종류로 나뉜다(김세훈·김종호, 2008, 263-264). 투자협정이 포함된 FTA의 중요한 특징 중 하나는 투자자-국가 간 소송제도가 있다는 것이다. 투자를 유치한 국가가 어떤 정책을 실시하였는데, 그 정책으로 인해 그 국가에 투자한 투자자가 재산, 가치 혹은 투자이익에 손실을 입었다고 판단한 경우 투자자는 그 문제에 대하여 분쟁해결을 위해 투자 유치국을 상대로 국제중재를 청구할 수 있는데 이를 투자자-국가 간 소송제도라고 한다(한상희, 2007). 투자자-국가 간 분쟁에 대한 소송을 담당하는 주요한 국제기구로는 세계은행 산하의 「국가와 타방국가 국민간의 투자분쟁 해결에 관한 국제센터(International Center for the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States: ICSID)와 UN국제상거래법위원회(United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL)가 있다. 투자자-국가 간 소송제도의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 어떤 특정한 사건이 중재에 회부될 것인가를 결정하는 결정권은 오직 민간인인 투자자에게 있으며 조약체결의 주체인 당사국인 투자유치국은 그것에 대한 권한이 없다. 둘째, 중재를 청구할 수 있는 원인으로 일반적으로 포함되는 것들과 더불어 간접수용도 포함된다.<sup>2)</sup> 셋째, NAFTA형 FTA가 투자 이외에도 일반 상품의 교역이나 서비스의 거래가 포함되기 때문에 투자자의 국적국인 계약당사자는 무역보복이라는 강력한 보복수단을 중재판정의 이행을 위해 사용할 수 있다(한상희, 2007). 넷째, 투자자-국가 간 소송은 투자유치국 정부의 정책을 평가한다는 측면이 있기 때문에 투자 유치국이 패소할 경우, 그 국가는 정치적·경제적으로 심각한 문제를

경험하게 될 가능성이 있다(이재민, 2006, 105).

## 2. 한미FTA 협정상 의무

한미FTA에서 투자자-국가 간 소송은 한미FTA 제11.1조에 명시되어 있는 중앙, 지역 지방정부 및 그 정부로부터 위임받은 비정부기관이 유지하거나 채택하는 조치로 인해 협정상 의무, 투자인가 및 투자계약이 위반된 경우 투자자가 투자유치국을 대상으로 국제중재를 청구함으로써 발생한다. 한미FTA 협정문에서 조약국들이 지켜야하는 협정상 의무는 제11.3조의 내국민대우, 제11.4조의 최혜국대우, 제11.5조의 최소기준대우, 제11.6조의 수용 및 보상, 제11.7조의 송금보장, 제11.8조의 이행요건 부과금지, 제11.9조의 고위경영자 및 이사회 국제제한 금지가 있다. 한편 NAFTA하에서 외국인 투자자가 국가정책을 상대로 제기하는 가장 흔한 규정들은 내국민대우, 최소기준대우, 수용 및 보상에 관한 것이다(김세훈·김종호, 2008, 266-267).<sup>3)</sup>

내국민대우원칙은 외국인 투자자와 내국민을 동등하게 대우해야 할 의무에 관한 규정인데,

- 2) 간접수용은 국가가 어떤 특정한 조치 즉 정책을 집행한 결과로 간접적으로 투자자의 재산권이 제한된 경우를 말한다. Metacalclad사가 멕시코 정부를 상대로 간접수용을 이유로 투자자-국가 간 소송제도에 의해 중재재판을 청구하고 1,700만 달러의 보상판정을 받은 이후, 수용을 규정하고 있는 NAFTA 제1110조는 투자자가 국가의 정책에 대해 이익을 제기할 수 있는 수단이 되었다(한상희, 2007).
- 3) 내국민대우원칙은 외국인 투자자와 내국민을 동등하게 대우해야 할 의무이다. 최혜국대우원칙은 다른 협정에서 한미FTA협정보다 유리한 혜택을 부여하는 경우, 한미FTA 당사국에게 자동적으로 그러한 추가적 혜택을 부여하는 것을 말한다. 최소기준대우원칙은 외국인 투자자에 대해서 국제관습법상 인정되는 공정하고 공평한 대우 및 보호와 안전을 보장하는 것을 가리킨다. 수용 및 보상은 첫째, 정부는, 공공 목적을 위해서, 비차별적인 방법으로, 적법절차를 준수하는 경우에 한하여 투자자의 재산을 수용 및 국유화 가능, 둘째, 신속·적절하게 수용 당시의 공정한 시장 가격으로 보상 필요, 셋째, 직접수용(재산권박탈, 국유화)과 동등한 정도로 재산권을 침해하는 간접수용에 대해서도 상당한 보상을 제공하는 것에 관한 내용이다. 송금보장은 몇 가지 예외사항을 제외하고 출연금, 이익 자본이득, 배당금, 이자, 로열티 등을 자유롭게 그리고 지체 없이 송금할 수 있도록 허용하는 것을 말한다. 이행요건부과금지는 환경보호·보건·안전등 공공정책의 목적 등의 경우를 제외하고 외국인

NAFTA하에서 투자자-국가 간 분쟁사례들의 많은 경우가 내국민 대우원칙위반이 제소의 근거가 되었다. 대표적인 사건으로는 미국계 회사인 Ethyl사가 1997년 4월에 캐나다정부를 NAFTA에 제소한 사건이 있다. 1996년 캐나다는 자동차 연료첨가물인 MMT의 배출성분인 망간을 규제할 목적으로 망간이 들어간 특정물질의 수입과 주(州)간 거래를 금지하는 법안을 도입하였다. 이에 Ethyl사는 캐나다 내에서 생산되는 MMT와 수입되는 MMT 간에 본질상 차이가 없고 캐나다의 조치는 캐나다 국내기업에는 영향을 미치지 않고 외국기업만이 영향을 받도록 되어 있어 외국인 투자자와 내국민을 동등하게 대우해야하는 내국민대우원칙을 위반했다고 주장하였고 중재판정부는 이를 받아들여 Ethyl의 손을 들어주었다(김세훈·김종호, 2008). 내국민대우원칙과 관련한 다른 사건중의 하나는 S. D. Myers 대 캐나다 정부 간 소송사건이다. S. D. Myers는 미국의 PCB 폐기물 처리업체인데 캐나다의 PCB 수출금지령 때문에 1995년 11월에서 수출금지령을 해제하기 바로 전인 1997년 2월까지 수출손실을 입었다고 주장하며 2천만 불의 손해배상을 요구하는 중재를 신청하였다. 한편 캐나다정부는 바젤협약의 유해폐기물 수출금지 및 미국으로의 수출이 환경적으로 안전하게 이루어질 수 있는지 검토할 시간을 얻기 위해 1995년 11월에 PCB 수출금지령을 발표하였다. S. D. Myers는 캐나다정부가 캐나다 국내의 PCB관련업체는 일체의 사업적 침해도 받지 않도록 했으며 자신들만 사업의 침해를 받은 것은 위장차별이기에 내국민대우원칙을 위반했다고 주장했다. 이 사건에 대해 중재판정부는 캐나다회사와 S. D. Myers 사이에 캐나다의 정책이 균형적이지 않아 내국민대우원칙을 위반했다고 판정하였다(홍석모, 2009).

한편, 최소기준대우와 관련하여서는 무엇이 공정하고 공평한 대우인가에 대한 논란이 있을 수 있다. 최소기준대우와 관련한 대표적인 사건중의 하나가 Pope & Talbot(P&T) 대 캐나다 투자자 국가 간 소송사건이다. P&T는 미국의 목재회사로 캐나다에서

제재소를 운영하며 목재를 미국으로 수출하는 회사였는데, 자신들이 영업을 하는 캐나다 4개의 주에 소재한 회사에 대해서 수출허가를 받도록 한 것, 그에 대해 수수료를 내도록 한 것 등이 NAFTA 투자규정을 위반하였다며 캐나다 정부를 상대로 1999년 3월 중재를 청구하였다. 이에 중재판정부는 다음과 같은 이유로 캐나다 정부가 공정하고 공평한 대우위반 즉 최소기준대우위반으로 회사에 보상하라는 판결을 내렸다. 첫째, 캐나다가 막대한 분량의 서류들에 대한 검증을 서류가 위치한 장소에서 하지 않은 점, 둘째, 실사 검증을 둘러싼 절차 진행을 협력적 규제 방식이 아니라 마치 전투를 하듯이 진행한 점, 셋째, 회사의 요청에도 불구하고 회사에게 검증 절차 정보를 제공하지 않은 점, 넷째, 회사에게 불필요한 혼란을 조성하고 추가 비용을 지출하게 한 점, 다섯째, 회사의 대정부 관계에서 평판을 저하시킨 점, 여섯째, 자료 제출이 불성실할 경우 목재수출량 배정에서 불이익을 얻을 수 있다는 경고를 하는 등의 위협이 조성된 점이 중재판정부가 최소기준대우위반의 이유로 든 것들이다(송기호, 2007, 87-88).

내국민대우원칙, 최소기준대우원칙과 더불어 투자자-국가 간 소송의 가장 논란이 되는 내용 중의 하나가 간접수용에 대한 부분이다. 한미FTA협정문 제11.6조 제1항은 어떠한 당사국도 수용 또는 국유화(수용)에 동등한 조치를 통하여 적용대상투자를 직접적 또는 간접적으로 수용하거나 국유화할 수 없다고 수용과 관련하여 규정하고 있다. 이의 예외가 되는 경우는 공공 목적을 위할 것, 비차별적인 방식일 것, 신속하고 적절하며 효과적인 보상을 지불할 것 그리고 적법절차와 제11.5조 제1항 내지 제3항(대우의 최소기준을 따를 것)이다. 한미FTA협정문 부속서 11-나에서 간접수용의 개념과 판단기준들을 제시하고 있다. 제3항은 당사국의 행위 또는

투자자의 투자의 설립, 인수, 확장, 관리, 실행, 운영, 판매, 처분에서 특정 이행의무 부과를 금지하는 것을 의미한다. 고위경영자 및 이사회 국적제한 요건금지, 외국인투자기업의 고위경영진 임명에 국적요건 부과를 금지하는 내용이다(김세훈·김종호, 2008, 267).

일련의 행위가 명의의 공식적 이전 또는 명백한 몰수 없이 직접수용에 동등한 효과를 가지는 경우 간접수용에 해당한다고 정의하고 있다.<sup>4)</sup> 이것이 의미하는 바는 권리이전이나 변경, 박탈과 같은 '행위'가 없더라도 어떠한 국가 행위가 있었고 이로부터 투자자의 재산상의 이익이 침해되었다는 인과연결이 이루어지기만 하면 보상하여야 할 것을 명하고 있다. 수용의 대상이 되는 재산권에는 유·무형의 재산으로 현재 그 존재와 경제적 효용 혹은 가치가 확정되어 있는 것뿐 아니라 '수입 또는 이윤의 기대' 등과 같이 미래에 실현될 예정인 것들도 포함된다(한상희, 2007). 이로 인해 수용조항들이 많은 비판을 받고 있는데, 가장 큰 비판은 수용의 개념이 명확하지 않아 너무 넓게 해석할 가능성이 있다는 것이다. 또한 수용조항을 사용함으로써 보호하고자 하는 투자의 개념이 너무 광범위하여 형태에 상관없이 약간의 경제적 이해관계만 있다면 투자자로서 인정받을 수 있는 상황이 되어 버렸다. 이런 이유로 수용조항은 투자유치국의 국내조치들에 지나친 개입을 가능하게 하는 결과를 초래했다는 것이 한미FTA의 수용조항에 대한 주요한 비판내용이다(한상희, 2007, 64).

이러한 비판내용은 간접수용과 관련한 가장 대표적인 사례인 Metaclad 대 멕시코 간 투자자-국가 간 소송사건으로부터 기인한다. 1990년 멕시코 연방정부가 멕시코 기업인 Coterin사에게 유해 폐기물 보관시설 운영 허가권을 주었고, 이 회사가 해당 시설을 폐기물 매립지로 확장하려고 1991년과 1992년 두 번에 걸쳐 주정부에 허가를 신청하였으나 거부당하였다. 이후 1993년 미국회사인 Metaclad사가 Coterin을 인수하여 주정부에 기존폐기물 보관시설 부지의 유해 폐기물 처리공장 및 매립지의 재건축 및 업무 변경허가를 신청하였고 이와 동시에 공사를 진행하였다. 1995년에 멕시코 연방 환경기관 감독하에 해당부지에 대한 환경영향평가를 실시하여 이를 멕시코 주정부에 제출하였다. 1995년 3월 공사가 완료되었으나 합법적 허가가 나지 않아 사업장 활용이 불가능하였다. 이에 Metaclad는

멕시코 정부를 상대로 재차 허가서 발급을 요청하였으나 허가가 나지 않아 1996년 10월 멕시코 정부를 NAFTA에 제소하였다(김민호, 2007, 99-100).<sup>5)</sup> 이 사건 이외에도 여러 투자자-국가 간 소송이 발생하였으나 '수용 및 보상' 규정 위반으로 인한 제소는 Metaclad와 멕시코정부 간 소송사건을 제외하고는 기각되어 왔다. Metaclad 대 멕시코 간 소송사건에서 중재판정부는 다음과 같은 세 가지 관점에서 멕시코 연방정부는 Metaclad의 투자에 대하여 수용에 해당하는 행위를 한 것으로 판정하였다. 첫째, 시정부가 환경문제를 이유로 Metaclad의 허가신청을 기각한 것은 시정부의 권한을 남용하여 비합법적으로 Metaclad의 사업을 방해하였다. 둘째, 연방정부가 승인했음에도 불구하고 시정부가 불공정하게 다시 허가를 기각하여 투자자의 투자자체를 무위로 돌아가게 하였다. 셋째, 건설허가가 날 것이라고 긍정적이고 거의 확신에 찬 입장을 보인 연방정부의 진술에 투자자가 '합리적으로 의존'하였다는 사실도 간접수용이 있었다고 판단하는데 중요한 고려사항이 되었다(홍석모, 2009, 334-335).<sup>6)</sup>

4) 한미FTA협정문 부속서 11-나에서 조치 또는 일련의 조치가 그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적인 때와 같은 드문 상황을 제외하고는, 공중보건, 안전, 환경 및 부동산 가격안정화(예컨대, 저소득층 주거여건을 개선하기 위한 조치를 통한)와 같은 정당한 공공복지 목적을 보호하기 위하여 고안되고 적용되는 당사국의 비차별적인 규제 행위는 간접수용을 구성하지 아니한다고 간접수용의 예외 조항을 설명하고 있다. 그러나 "그 목적 또는 효과에 비추어 극히 심하거나 불균형적인 때"가 모호하고 광범위하게 정해져 있다는 비판을 받고 있다.

5) 이 사건에서는 멕시코가 투자자의 경제활동과 관련된 법규에 대한 정보를 투명하게 제공하지 않았다는 것이 공정하고 공평한 대우 조항을 위반한 것으로 판정받았다(송기호, 2007). 한편 Metaclad사건은 이후 이 사건에 대한 책임을 담당할 캐나다의 British Columbia법원은 공정하고 공평한 대우의 개념에 투명성 요구를 포함할 수 없다면서 중재판정부의 법리를 파기하였다(송기호, 2007, 88-89).

6) 중재판정부의 이러한 판정은 수용의 개념을 너무 넓게 해석했다는 비판을 받고 있다. 홍석모(2009)는 연방정부와 시정부의 권한에 대한 명확한 구분도 없고, 명확한 허가절차를 확립시켜놓지 않은 멕시코정부의 실책은 외국인투자자의 비난을 받을 수 있겠지만, 멕시코정부의 행위가 간접수용인

### III. Bilcon 대 캐나다 사건의 배경 및 당사자 주장

#### 1. Bilcon 대 캐나다 사건의 배경

2002년 4월 미국 회사 Bilcon은 Nova Scotia 환경노동부(Nova Scotia Department of Environment and Labor: NSEL)로부터 3.9헥타르의 채석장을 Whites Point에 개발하는 허가를 받았다. 이후 2002년 5월 Bilcon은 채석장의 범위를 확장하고 부두시설을 짓는 허가를 신청하였다(Appleton & Associates, 2009).<sup>7)</sup> Bilcon이 허가를 신청한 채석장의 면적은 152헥타르였는데 이는 남서부 Nova Scotia의 채석장 중 가장 큰 규모였다(Government of Canada, 2009). 이 개발 사업은 Nova Scotia주의 Digby Neck 카운티의 Whites Point에 채석장과 25,000DWT<sup>8)</sup>를 초과하는 대형선박들이 들어올 수 있는 부두를 건설하려는 것이었다. Bilcon의 사업은 매년 약 2백만 톤의 암석을 폭파해서 매주 약 4만 톤의 골재를 미국 New Jersey주로 1년에 40회에서 50회 배로 실어나르는 것이었다. 한편, 해양수산부는 그 사업이 캐나다환경영향평가법(Canadian Environmental Assessment Act: CEAA)하에서 연방환경영향평가대상임을 확정하였다. 그리고 개발 사업이 4헥타르 이상이었으므로 Nova Scotia 환경법(Nova Scotia Environmental Act: NSEA)과 Nova Scotia 환경평가규정(Nova Scotia Environmental Assessment Regulations: NSEAR)하에서 주정부 환경영향평가대상이기도 하였다(Government of Canada, 2009).<sup>9)</sup>

이 사업이 발표되자마자 50년의 운영기간동안 지역의 경제적 이득이 있을 수 있음에도 불구하고, 그 규모의 크기와 그 사업이 미칠 수 있는 환경<sup>10)</sup> 및 사회적 영향 때문에 지역사회의 반대와 대중적인 저항을 불러일으켰다(VanderZwaag and May, 2008). 논란이 된 부정적 환경영향은 다음과 같다. 많은 선박들이 지나다님으로써 멸종위기동물인 북대서양참고래<sup>11)</sup>와 충돌할 확률이 커지는 점, 미국

해양에서 번진 바다가재 기생충병과 같은 해양 외래 생물종이 선박의 안정을 위해 선저(船底)에 싣는 물인 물 밸러스트(ballast water)를 통해 미국에서 캐나다로 이동할 가능성이 있다는 점, 암석을 폭파하고 부수는 과정에서 발생하는 소음과 관련한 다양한 잠재적 영향이 있다는 점, 멸종동식물중 하나인 대서양 연어의 이동을 방해할 가능성이 있다는 점, 해양 포유류의 수유와 사회화 행동을 변화시킬 수 있다는 점, 그리고 바다가재와 게와 같은 갑각류

지에 대해서는 더 생각해 볼 문제라고 평가하였다. 그는 또한 미국 내 법원에서 이 사건이 판정되었다면 재산 가치의 하락만으로는 수용으로 인정되지 않고 재산의 전부에 가까운 가치가 파괴되어 다른 어떤 용도로서의 경제적 가치가 상실된 경우에만 수용으로 인정되기에 중재판정부의 판정이 수용의 범위를 너무 넓혀 해석한 것이 아닌가 질문하고 있다(홍석모, 2009, 335).

- 7) 원래 3.9헥타르의 채석장에 대한 환경영향평가를 통과한 것은 Nova Stone Exporters Inc.(이하 Nova Stone)이었다. 이것은 Bilcon과 별개의 회사였으며, 이후 Nova Stone과 Bilcon으로 구성된 Global Quarry Products(이하 GQP)가 152헥타르의 채석장에 대한 사업신청을 하였다. 2004년 11월 GQP가 해체되고 Bilcon이 유일한 사업개발자로 남게 되었다(Government of Canada, 2009). 한편, 2003년 5월 해양수산부는 Nova Stone에 3.9헥타르의 사업해당지역이 신청한 152헥타르의 채석장과 부두라는 큰 범위 내에 포함되기 때문에, 152헥타르 사업에 대한 환경영향평가가 완료될 때까지 3.9헥타르 채석장과 관련된 폭파계획을 허가할 수 없다고 통보했다(Government of Canada, 2009).
- 8) Dead Weight Ton(재화중량톤)은 선박의 크기를 나타낼 때 쓰인다.
- 9) 재생불가능한 자원에 대한 개발은 주정부 관할이었고, 해상 건설, 선박운항, 어류와 어류서식지의 잠재적인 파괴는 연방정부 관할이었다(Government of Canada, 2009).
- 10) Bilcon이 채석장과 부두시설 건설을 신청할 당시, 캐나다 정부는 Whites Point인근의 Fundy만 지역을 참고래보존지구, 국립야생지역, 철새보호지구로 지정한 상태였다. 한편 2001년, UNESCO는 Digby Neck 지역을 포함해서 5개의 카운티를 생물다양성, 보전 그리고 지속가능한 자원을 촉진하는 육상 및 해양 생태계 지역인 생물권보전지역(Biosphere Reserve)으로 선정했다(Government of Canada, 2009).
- 11) Digby Neck이 위치해있는 Fundy만은 다양한 식물 및 해양 생물종이 아주 풍부하게 분포하는 생태계로 세계적으로 알려진 지역이다. 이곳의 해양은 가장 멸종위기가 큰 북대서양참고래를 포함해서 5종류의 고래가 번식과 수유를 하는 구역이다. 또한 대서양 연어, 푸른 고래 및 장수거북도 서식하고 있고 이외에 바다표범, 돌고래, 그리고 수백만 마리의 철새들의 서식 및 휴식처이다 (Government of Canada, 2009).

의 분포와 이동에 변화를 줄 수 있다는 점이다 (VanderZwaag and May, 2008).

환경적인 측면뿐만 아니라, 사회적·문화적 영향에 대하여 지역사회의 저항과 반대 또한 심각했다. 그 지역의 어부들은 부두 인근지역에 접근하지 못하게 될 것과 선박들의 운항으로 인해 잠재적으로 기어가 파괴될 수 있는 점들을 우려하였다. 관광산업계에서는 개발사업으로 인해 원시적이고 평화로운 청정지역으로서의 이미지를 잃어버리고 돌고래 보기와 카야킹과 같은 생태관광에 부정적인 영향을 끼칠 것을 염려하였다. 또한 그 지역에 살고 있는 캐나다 원주민들은 사냥, 어업, 딸기 채집과 같은 전통적인 자연자원의 이용에 부정적인 영향을 끼치는 것을 우려하였다(VanderZwaag and May, 2008).<sup>12)</sup>

한편, 2004년 11월 5일, 캐나다 환경부장관과 Nova Scotia 환경노동장관은 Bilcon의 사업 프로젝트 제안서를 캐나다환경영향평가법에 따라 3인의 합동검토포널(Joint Review Panel)이 검토할 것을 지시하였다(VanderZwaag and May, 2008).<sup>13)</sup> 2008년 10월 23일 합동패널은 합동검토포널 보고서를 확정지었는데 Bilcon의 개발사업을 전면적으로 거부했다.<sup>14)</sup> 합동패널 결정의 근거가 된 것은 해당 개발사업이 주변 지역의 '핵심가치들'<sup>15)</sup>에 부정적 영향을 심각하게 미친다는 것이었고, 이러한 부정적 영향은 완화될 수 없다는 것이었다. 합동패널보고서에 따라 주정부 장관은 합동패널의 권고사항을 받아들이거나 거부할 수 있는데, Nova Scotia 환경노동장관은 투자자의 개발사업을 거부했다(Appleton & Associates, 2009, 5).

2007년 10월에 연방 및 주정부 장관들에게 제출된 패널의 보고서는 다섯 개의 지속가능성 원칙들에 비추어 봤을 때,<sup>16)</sup> 사업 제안자의 사업계획과 사업 제안자의 환경영향진술서(Environmental Impact Statement: EIS)에 매우 비판적이라고 판단하였다. 패널은 사업제안자들이 사업을 반대하는 사람들과 제기된 문제점들을 상호 협의 가능한 해결방안을 찾기 위해 효과적으로 대응하지 않음으로써 공공참

여원칙의 정신에 부응하지 않았다고 결론 내렸다. 패널은 또한 환경영향평가과정에서 Bilcon이 전통적인 지역사회의 지식을 포함하려는 노력을 충분히 하지 않았다고 했다. 특히 해양 생물의 수확량과 질

- 12) 바다가재 등을 어획해 이 지역의 어민들이 벌어들이는 수입이 연간 2천2백만 달러가 넘고 생태관광으로 연간 3백만 달러 이상을 벌어들이고 있다(Government of Canada, 2011).
- 13) 캐나다 환경영향평가법에 따르면 환경영향평가에는 네 가지 형태가 있는데, 이들은 스크리닝(Screening), 종합조사(Comprehensive Studies), 중재(Mediations), 패널검토(Panel Reviews)이다. 스크리닝이 가장 부담이 적고 패널검토가 가장 엄중한 것이다. 사업 개발이 패널검토로 보내지게 되면, 그 사업은 연방과 주정부 둘 다가 관할하는 문제가 된다. 그리고 나서는 연방과 주정부가 연방 및 주정부 합동 환경영향평가(합동패널검토(Joint Panel Review))에 들어가는 것을 합의하게 된다(Appleton & Associates, 2009, 5). 어떤 환경영향평가를 적용할 것인가는 첫째, 종합조사항목규정에 해당 사업이 포함되는지, 둘째, 해당 사업이 잠재적으로 심각하게 부정적인 환경영향을 미칠 가능성이 있는지, 셋째, 해당 사업이 '공공의 관심'을 받고 있는지 여부에 따라 결정된다(Government of Canada, 2011).
- 14) 패널의 주요한 권고 사항 중 하나를 거부할 것임에도 불구하고, 다른 권고들도 했는데, 그 중에는 Nova Scotia가 어떤 종류의 이용을 허용하여야 하는가를 명확히 하는 종합적인 해양 연안 관리 정책 혹은 계획을 개발하고 이행해야 한다고 권고하였다. 또한 Nova Scotia가 채석장 사업 제안자들과 지방정부 및 지역사회 간의 협의구조를 가능하게 하는 더 효과적인 메커니즘을 개발하고 이행할 것을 권고하였다. 또한 패널은 모든 크기의 채석장 개발사업에 대해 환경영향평가를 실시할 수 있도록 Nova Scotia법을 수정해야 한다고 권고했다(Joint Review Panel, 2007).
- 15) 핵심가치들은 지역 환경의 질적인 측면에 기반을 둔 지속가능한 발전의 원칙들을 지지한다. 지역주민들은 지역의 육상 및 해양 생태계에 밀접하게 의존해서 살고 있고 인간의 건강과 복지는 생태계의 건강성과 깊이 연결되어 있다고 캐나다 정부는 주장한다(Government of Canada, 2011).
- 16) 5개의 주요한 원칙들은 다음과 같다. 첫째, 공공참여: 환경평가는 지역사회구성원들의 의미있는 참여를 요구한다. 둘째, 전통사회지식: 지역주민들은 컨설턴트와 다른 전문가들에 의해 제공되는 과학적인 연구들을 보완하기 위한 가치있는 지식을 제공한다. 셋째, 생태계접근법: 환경적인 맥락에서 유기체를 바라본다. 이때 과학적 지식은 생태계의 건강에 영향을 미치는 잠재적 환경영향의 평가의 근본이 된다. 넷째, 지속가능한 발전: 지속가능한 발전은 사회, 경제 및 환경적 건강에 대해 미래세대와 다른 사회의 권리를 존중하면서 자원이용에 관한 결정을 지역사회가 할 것을 제안한다. 다섯째, 사전주의 원칙: 심각하거나 혹은 돌이킬 수 없는 피해의 위험이 존재한다면, 불확실성으로 인해 환경의 질적 저하를 방지하려고 시도할 필요성이 감소하지 않는다는 것을 사전주의 원칙은 제안한다(Joint Review Panel, 2007, 3).

에 부정적으로 미칠 영향과 어업을 할 수 있는 지역으로의 접근성을 잃어버릴 수 있는 점을 우려하는 지역 주민들의 의견을 반영하거나 그들의 의견을 수렴하는 과정이 부족했다고 지적했다(Joint Review Panel, 2007; VanderZwaag and May, 2008, 114). 한편 패널은 사업제안자의 EIS가 생태계접근법을 충분히 고려하지 않았고 육상, 해양, 인간환경간의 상호연결성을 크게 무시했다고 지적했다. 패널은 또한 EIS가 개발 사업이 장기적으로 봤을 때 지속가능성을 추구하는 가에 관한 질문을 제기하지 않았다고 비판했다. 패널은 특히 사업자가 사전예방원칙의 개념을 잘못 접근하고 있다고 비판했다. 사업자는 사전예방원칙을 시행착오를 통해 학습하는 적응관리(Adaptive Management)와 동일시하였다는 점을 지적하였다. 패널은 사전예방 원칙은 제안된 사업이 심각하거나 혹은 되돌릴 수 없는 환경피해를 야기하지 않을 것을 보여주는 입증책임의 원칙이 사업제안자에게 있다고 보았다(Joint Review Panel, 2007; VanderZwaag and May, 2008, 115). 결론적으로 패널은 해당 개발사업이 다양한 정책 문서들과 법 조항들에 반영된 핵심가치들에 부합하지 않는다고 판단했다. 패널이 분석한 지역사회의 핵심가치들은 산업사회 생활양식 모델이 아닌 전통적인 삶의 생활양식과 삶의 질에 더 우선권을 두고 있었다(Joint Review Panel, 2007; VanderZwaag and May, 2008, 115).

개발사업의 허가가 기각된 후 Bilcon측은 2008년 2월 5일 캐나다정부에 중재심판을 청구하겠다는 의사를 통보하고 2008년 5월 26일 UNCITRAL에 중재신청을 접수하였다. Bilcon측은 캐나다와 Nova Scotia주 정부가 취한 조치들로 인해 투자자들이 손실을 입었다고 주장했다. 그들이 문제를 제기한 조치들은 Nova Scotia의 Whites Point에 개발하기로 한 채석장과 부두시설에 대한 환경영향평가를 통해 적용된 조치들이다(Appleton & Associates, 2009, 3-4). Bilcon은 1억 8천 8백만 달러의 손해를 입혔다며 NAFTA의 제11조에 따라 캐나다 정부에 손해배상을 청구했다.

## 2. Bilcon과 캐나다 양 측의 주장

Bilcon은 NAFTA 제1102조 내국민대우, 제1105조 대우에 관한 국제법기준, 그리고 제1103조 최혜국대우원칙을 캐나다가 위반했다고 주장했다. 그들이 구체적으로 문제를 삼은 '대우'에 해당하는 사항들은 Bilcon 사업에 대한 환경영향평가의 기간, 캐나다 연방정부와 Nova Scotia 주정부가 연방-주정부 합동환경영향평가를 받을 사업의 범위에 채석장을 포함시킨 것, Bilcon의 사업을 합동검토패널로 넘기기로 한 것 그리고 환경영향평가에 사전예방원칙을 적용한 것과 누적환경영향평가에서의 차이점 등이었다.

### 1) NAFTA 제1102조 내국민대우원칙위반 및 제1103조 최혜국대우원칙위반

Bilcon측은 적어도 다음과 같은 두 가지 측면에서 캐나다투자자들에 비하여 동일한 상황에서 덜 우호적으로 대우받았다고 주장했다. 첫째, 3.9헥타르 채석장에 대해 Nova Scotia 환경노동부가 허가한 최초의 허가는 인근지역의 유사한 채석장에 부여된 허가권들과 다른 조건의 적용을 받았다. 둘째, 더 큰 채석장과 부두에 대해 받아야 하는 환경영향평가의 유형이 다른 캐나다 업자들이 대규모 개발 사업들에 대해 받는 환경영향평가의 유형보다 더 부담이 되는 것이었다(Appleton & Associates, 2009, 8). Bilcon은 캐나다 정부가 미국회사들보다 다른 국적의 회사들에게 더 나은 대우를 했다고 주장했다. Bilcon이 예를 든 그들의 개발사업과 유사한 사업들 중 하나는 영국과 아일랜드 투자자들이 참여하지만 캐나다 국적 회사의 사업인 Southern Head 프로젝트였다. 그 사업은 저장시설을 갖춘 정유시설과 부두시설 건설 및 운영에 관한 것이었는데, 환경영향평가의 대상이 부두시설뿐이었고 환경영향평가방법도 종합조사(Comprehensive Study)이며 환경영향평가의 기간이 19개월로 아주 짧았다고 Bilcon은 주장했다(Memorial of Investors, 2011). 이에 대해 캐나다정부는 Bilcon이 받은 대우는 캐나다 국적이거나 다른 국적의 업체들이 받은 대우와 같다고 주장하였다. Bilcon이 주장한 환경영

향평가의 '기간'은 제1102조와 제1103조의 '대우'에 해당하지 않는다고 캐나다정부는 주장했다. '기간'은 '대우'나 다른 요인들의 결과이지 '대우' 자체는 아니라고 하며, 투자자들은 대우 자체를 문제 삼을 수 없다고 주장했다. 또한 '기간'이 비정상적으로 길게 걸린 이유는 Bilcon이 환경영향평가서를 작성하는데 2년 이상 걸리고 필요한 서류를 제출하는 것을 연기하는 등 오히려 Bilcon의 책임이라고 주장했다(Government of Canada, 2011). 캐나다 정부는 또한 Bilcon측이 예를 든 Southern Head 프로젝트가 패널검토가 아닌 종합평가를 받은 이유는 개발 사업이 실행될 예정인 지역은 Bilcon의 사업지역과는 달리 산업시설들이 많이 위치해 있는 지역이었으며, Southern Head 프로젝트는 지역주민과 공공의 반대를 Bilcon 지역에 비해 훨씬 덜 받았다고 답변했다(Government of Canada, 2011).

한편, 신청한 개발사업이 환경에 심각하거나 혹은 회복불가능한 피해를 입히지 않는다는 입증책임의 원칙이 사업자에게 있다고 하는 것은 합동검토패널이 국제법의 사전예방원칙을 왜곡해서 적용한 것이라고 Bilcon은 주장했다(Appleton & Associates, 2011). 이러한 사전예방원칙에 근거해 Bilcon이 제시한 적응관리 접근법이 환경에 부정적인 영향을 줄여준다는 것을 합동검토패널이 부인하는 것은 오만한 자세라고 비판했다. 또한 Bilcon은 다른 유사한 개발사업의 종합조사에는 사전예방원칙이 언급되어 있지 않다고 주장하였다(Appleton & Associates, 2011). 이에 대해 캐나다 정부는 Bilcon은 적응관리의 개념을 명확하게 제시하지 못하였을 뿐만 아니라, 다른 유사 개발사업과의 비교에서 사전예방원칙의 적용과 관련하여 그들이 차별을 받고 있다는 증거를 대지 못했다고 했다. 또한 다른 유사 개발사업들도 환경영향평가과정에서 사전예방원칙의 적용을 받았다고 주장했다(Government of Canada, 2011).

## 2) NAFTA 제1105조 대우에 관한 국제법기준위반

Bilcon은 캐나다와 Nova Scotia 주 정부가 여러 가지 면에서 부당하고 임의적이며 차별적인 방식으

로 회사를 대우했다고 주장했다. 그 근거로 다음과 같은 내용들을 제시하였다. 첫째, 초기의 3.9헥타르 채석장 허가를 받은 상태에서 사업 개발 면적을 확장해서 신청하여 환경영향평가에 들어간 뒤에 일방적으로 채석장허가의 조건을 확대하고 초기채석장 지역의 시험폭파를 해양수산부가 지나치게 지연시켰다. 또한 해양수산부는 어류서식지보상과 관련하여 비정상적인 조건들을 세우고 환경영향평가의 목적을 위해 시험폭파승인에 대한 임의적이고 근거없는 범주를 내세웠다. 둘째, Nova Scotia 교통 및 공공업무부(Nova Scotia Department of Transportation and Public Works: NSDTPW)는 투자자가 확장된 채석장이 건설될 수 있도록 하는데 필요한 공공도로를 투자자가 구매하기 위해서 제공한 제안을 합리적으로 검토하지 않았다. Nova Scotia 교통 및 공공업무부는 모두에게 이익이 됨에도 불구하고 도로를 매각하는 것을 거부했고 이것은 정부의 정책이나 합리적인 의사결정이라기보다는 정치적 편향에 의해 이루어졌다. 정부당국이 행한 환경영향평가과정은 투명하지 않고, 여러 가지 면에서 환경영향평가를 제도화하는 규칙과 규범, 절차 등을 위반했다. 또한 환경영향평가과정에 걸린 시간은 그러한 환경영향평가에 허용되는 최대 시간한계를 크게 초과했다. 셋째, 합동패널은 이런 종류의 환경검토패널이 따르도록 되어있는 분석적인 의사결정틀을 완전히 무시했다. 합동검토패널은 환경영향평가의 부분으로서 적절하게 포함되지 않은 범주에 기반을 두고 있다. 한편 투자자들은 합동패널이 그러한 범주를 고려하고 있다는 통보를 미리 받지 못하였다고 주장했다(Appleton & Associates, 2009, 9).

이에 대해 캐나다정부는 해양수산부가 3.9헥타르 채석장 허가의 조건들을 일방적으로 확대하지 않았다고 주장하며, 어류서식지보상과 관련한 것은 어업법에서 요구하는 전형적인 보상계획에 속한다고 주장했다. Nova Scotia 교통 및 공공업무부가 도로를 팔고 안 팔고의 문제는 개발사업이 진행되는 것과는 무관한 내용이며 개발사업이 진행되기 위해

서는 먼저 환경영향평가를 통과해야한다고 주장했다. 그리고 도로를 팔지 않는 것에 대하여 Bilcon이 정치적 편향이라고 했지만, 그것이 사실이라는 근거를 제시하지 못하였다고 주장하였다. 그리고 Bilcon의 환경영향평가를 비규칙적이고 지나치게 지연시켰다는 주장에 대하여 캐나다정부는 그 개발사업의 잠재적인 영향 및 공공의 관심이 집중된 것을 고려하고 환경영향평가를 실시하는 목적을 지키고 합리적으로 실행한다는 측면에서 볼 때 지나치게 지연시키지 않았다고 주장했다. 그리고 환경영향평가를 실시하는데 있어 정해진 시간제한이라는 것은 없으며, 실제로 환경영향평가가 지연된 것은 많은 부분 개발업자의 행동이 늦어졌기 때문이었다고 캐나다 정부는 주장했다. 또한 패널이 의사결정 분석틀을 따라야만 하는 것은 아니고 패널은 단지 주 정부 및 연방정부가 의사결정을 하는데 제언을 할 뿐이라고 주장했다. 또한 캐나다환경영향평가법과 Nova Scotia 환경법에 나와 있는 요구사항들을 반영하는 범주들은 위임사항(Terms of Reference)에 잘 나와 있고 Bilcon도 알고 있는 사실이었다고 반박했다(Government of Canada, 2009, 28).

## IV 우리나라의 환경영향평가제도

### 1. 우리나라 환경영향평가제도 개관

우리나라에서는 1977년 「환경보전법」의 제5조에 “사전협의”라는 이름으로 환경영향평가제도의 내용이 소개되었다. 이후 1980년 환경청 설립이후 1981년 ‘환경영향평가서 작성 등에 관한 규정’이 제정·고시되었고 1982년부터 환경영향평가가 시행되었다. 이후 1990년대 초반에 발생한 낙동강 폐놀사건, 팔당호 골재채취와 같은 심각한 환경사건들이 발생하면서 의사결정형 환경영향평가제도에서 직접규제의 성격이 강한 규제형 환경영향평가제도로 전환되게 된다(최준규, 2008). 1999년 12월「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」이 제정되어 환경뿐만 아니라 다른 내용들을 포함하여 발전해왔으나 교통과 재해 등을 제외한 환경영향평가법이 2009

년 1월 1일부터 시행되었다.

한편, 2009. 4. 1 이후 평가서초안을 작성하기 위하여 대행계약을 체결하는 사업부터는 승인기관의 장 등이 환경영향평가협의회의 심의를 통해 평가항목 및 범위를 결정하는 스코핑(Scoping) 절차를 거치도록 의무화 하고 있다. 환경영향평가법상 사업자는 초안서 작성 이전에 환경영향평가계획서를 작성하여 대상사업에 대한 평가항목 및 범위를 결정하여 주도로 사업의 승인기관 및 협의기관의 장에게 요청하여야 하고 승인기관의 장 등은 법령에 규정된 대상사업과 환경평가항목의 범위 내에서 환경영향평가서의 초안 작성을 요구하며, 이어서 이에 기초한 주민의견수렴, 평가서 작성, 평가서 제출, 협의요청, 평가서 검토, 협의내용 통보, 협의내용의 반영 확인·통보, 협의내용 이행, 협의내용 관리·감독의 순으로 운용되고 있다. 이때 사업자, 관할 시·군·구청장과 관련 부처가 관여하고 한국환경정책·평가연구원이 검토에 관여하도록 규정되어 있다(정병길, 2009, 335).

한편 환경영향평가제도가 환경정책법에 근거를 둔 사전환경성검토제도와 환경영향평가법에 근거를 둔 환경영향평가제도로 이원화되어 있어 조정의 필요성이 제기되었다(김임순 외, 2011). 2011년 6월 23일 환경정책기본법과 환경영향평가법으로 이원화된 환경성평가제도를 단일 법률로 통합하는 환경영향평가법 전부개정법률이 국회의결을 거쳐 7월21일자로 확정·공포되었다. 이에 따라 서로 다른 법률로 운영되던 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도가 환경영향평가법 하나로 근거법령이 통일되었다. 현행제도에서의 환경영향평가란 행정계획과 보전지역내의 개발사업에 대한 사전환경성검토와 환경영향평가이다. 그러나 새로 개정된 법률에서 정의하는 환경영향평가는 전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가를 말한다.<sup>17)</sup> 현행은

17) 환경영향평가법 전부개정법률에 따르면 ‘전략환경영향평가’란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것

행정계획이 상·하 구분이 없고 동일한 절차와 주민 의견수렴과정을 거친다. 개정된 법률에서는 행정계획의 성격을 정책계획과 개발기본계획으로 나눈다.<sup>18)</sup> 정책계획은 주민의견수렴 대신 전문가 의견을 구하는 것으로 대체하고 개발기본계획은 환경영향평가수준으로 주민의견수렴 절차 및 방법을 강화하였다. 또한 주민이 요구할 경우 공청회를 개최해야 하며, 협의 전 주요사항을 변경할 경우 주민의견재수렴 과정을 거쳐야 한다. 한편 환경성검토협의회, 환경영향평가계획서심의위원회 및 이의신청심의 위원회로 각각 운영되던 것을 새로운 법률에서는 환경영향평가협의회로 통합하였다. 또한 환경영향평가사 제도를 도입하여 환경 현황 조사, 환경영향예측·분석, 환경보전방안의 설정 및 대안 평가 및 환경영향평가서등의 작성 및 관리를 하도록 하였다. 그리고 현행 법률은 사전환경성검토서의 부실이나 허위작성등에 관하여 처벌규정이 없으나 새로운 법률은 전략환경영향평가서를 부실로 혹은 허위로 작성할 경우 벌칙을 규정하고 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 현재까지 논의된 우리나라 환경영향평가제도 문제점

### 1) 환경영향평가서 작성주체의 문제

현행 환경영향평가의 경우 사업자 또는 평가대행자가 환경영향평가서를 작성할 수 있도록 하는 평가대행자제도를 두고 있어, 환경영향평가가 공정하게 이루어지지 않을 가능성과 평가서가 사업진행을 정당화시키는 수단으로 이용될 가능성이 있다는 우려가 제기되어 왔다(윤순진, 2004; 정병길, 2009). 현행 평가대행자제도하에서 사업자가 환경영향평가서 작성에 소요되는 비용을 지불하고 사업자가 원하는 환경영향평가대행자를 선정할 수 있기에 환경영향평가서의 객관성을 유지한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 더욱 객관성을 잃게 만드는 원인 중 하나는 사업자들이 평가대행자에게 평가 초기에 평가보고서 대행비용을 일부만 지급하고, 환경영향평가 협의완료 후에 대부분의 대행비용을 지급하는 행위와 관련이 있다. 이러한 관행 자체가 환경영향평가

의 객관성을 더욱 유지하기 힘들게 하고 있다(정병길, 2009).

### 2) 주민의견수렴의 미흡

현행 개정법률의 환경영향평가 등의 원칙에 따르면 환경영향평가 등의 대상이 되는 계획 또는 사업에 대하여 충분한 정보 제공 등을 함으로써 환경영향평가 등의 과정에 주민 등이 원활하게 참여할 수 있도록 노력하여야 한다고 명시되어 있다. 또한 전략환경영향평가와 관련한 주민의견수렴과정은 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다고 명시하고 있다(개정법률 제13조 제1항). 환경영향평가와 관련한 주민의견수렴과정은 사업자는 제24조에 따라 결정된 환경영향평가항목 등에 따라 환경영향평가서 초안을 작성하여 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다고 명시하고 있다(개정법률 제25조 제1항). 새로 개정된 법률이 얼마만큼 주민의견을 잘 수렴할 수 있을지는 앞으로 주의 깊게 살펴보아야할 문제이다.

개정법률이전에는 해당 환경영향평가대상사업에 관한 주민의견수렴절차와 관련하여 많은 비판이 제

을 말한다. 또한 '환경영향평가'란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다. '소규모 환경영향평가'란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다.

18) 개정된 법률 제9조 제2항은 정책계획은 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획으로 정의한다. 한편, 개발기본계획은 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획이나 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획 중 어느 하나에 해당하는 계획을 말한다.

19) 환경영향평가법 전부개정법을 참조 및 현행법과 개정법의 차이점에 관한 간략한 정리는 부경엔지니어링(주) 웹사이트 <http://pkeng.tistory.com/>에서 참조. 2012년 5월 1일 검색.

기되어 왔다. 정병길(2009)은 일목요연하게 이와 관련된 문제점들을 다음과 같이 지적하고 있다. 먼저 '해당 평가 대상지역'에 대한 논란이 있을 수 있다. 즉 대상사업으로 인한 환경영향평가항목의 피해예상범위를 정확히 예측하기란 불가능하며, 이러한 문제로 인해 향후 환경영향평가서 부실로 인한 법적 다툼이 발생할 경우 원고적격에 대한 문제가 발생할 수 있다. 또한 생태계의 보전가치가 큰 지역에 대해서 환경영향평가대상사업을 시행하려는 경우에는 주민의 의견 외에 전문가 등 주민 외의 자의 의견을 듣고 사업자가 이를 평가서의 내용에 포함시키도록 하고 있지만, 행정기관으로 하여금 평가서 초안의 내용에 대한 의견이 있는 경우 사업자에게 보완요구나 지시를 할 수 있도록 하지 아니하고 단순히 의견을 통지할 수 있도록 하는데 그치고 있는 점, 제한적인 경우를 제외하고는 주민의 입장을 전문가적인 시각에서 대변할 수도 있는 환경단체 또는 시민단체의 참여가 제한되고 있는 점, 군사상 기밀보호 등 국가안보를 위하여 필요한 경우나 법령에 의하여 공개가 제한되어 있는 경우 주관 시장·군수·구청장에게 평가서 초안의 공고 및 공람을 하지 아니할 권한을 부여하여 결과적으로 주민들이 정보를 사전에 알아볼 기회를 박탈당하는 점 등 절차상 상당한 부분이 지적되고 있다(정병길, 2009, 339).

그리고 가장 중요한 문제 중 하나는 환경영향평가과정 자체가 주민들에게 명확하게 인지되지 못하고 있다는 점이다. 현실적으로 주민들이 평가서 초안이 공람되고 있는지 모르는 경우가 많으며, 알게 되더라도 평가서 초안의 내용이 전문가도 해독하지 못할 정도로 전문적이어서 피해 주민들이 전문적인 의견을 내놓기가 힘들다는 점, 주민들이 의견을 제시하는 경우에도 자료와 정보의 부족 때문에 그 의견이 제대로 반영되지 않는 경우가 많은 점, 일부 이해관계자들의 의견이 전체 의견으로 왜곡되어 제시되어 반영될 우려 등이 존재한다. 한편 사업자가 피해주민에게 설명회나 공청회 홍보를 충분히 하지 않아 주민들이 그에 대한 정보를 갖지 않고 있거나

단순히 주민의견수렴절차라는 법적 행위를 통과하기위해 당사자들이 아닌 주민들만 참석하도록 유도해 주민의견수렴이라는 절차자체가 형식에 그칠 가능성이 있다. 이러한 여러 가지 이유들로 인해 주민들은 환경영향평가제도를 사업자의 이해를 대변하는 제도로 인식하게 되고 지역 주민들 간에 개발사업과 관련하여 갈등상황을 일으키게 된다(정병길, 2009, 339).

### 3) 환경평가의 일관성 및 체계성의 혼란

환경평가제도는 개별법령들이 중복되어 있어 혼란이 가중되어오고 있다. 예산회계법에 근거를 둔 대형 공공사업과 관련된 예비타당성조사제도, 건설기술관리에 의한 환경영향조사제도, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시계획의 환경성검토협의제도 및 국토해양부의 전략환경평가규정 등 여러 제도가 중복되어 있다. 또한 전략환경평가제도는 국내에서 이미 시행되고 있는 규제영향분석제도, 에너지영향조사제도 등과도 유사하다. 한편, 개정된 법률은 환경평가제도를 전략환경평가, 환경영향평가 그리고 소규모 환경영향평가로 구분하여 각각 별개의 절차로 규정하고 있어 원래 법 개정의 목표에서는 환경평가의 일관성 및 체계성을 유지할 목적으로 개정하였지만 성공적일지에 대하여는 미지수이다(김임순 외, 2011).

### 4) 지속가능한 발전의 실현을 위한 정책 수단으로서의 한계

환경영향평가는 개발사업에 관한 의사결정의 하위단계에서 수행되기 때문에 입지대안에 대한 검토 및 누적영향에 대한 고려가 부족하여 지속가능한 발전의 실현을 위한 정책 수단으로서 한계가 있는 점이 지적되어 왔다(홍상표, 2011). 새로 개정된 법률에서는 이러한 문제점에 대한 해결방안을 반영하여 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것이라고 전략환경영

향평가를 구체화하였다. 또한 환경영향평가가 계획 또는 사업이 특정 지역 또는 시기에 집중될 경우에는 이에 대한 누적적 영향을 고려하여 실시되어야 한다고 제4조 환경영향평가등의 기본원칙에서 밝히고 있다.

## V. 사례를 통해 본 시사점

NAFTA하에서 국가가 투자자들에 의해 제소당한 사건들을 분석해보면 예상하지 못했던 여러 가지 이유로 제소당했다는 것을 알 수 있다. 본 논문의 앞부분에서 분석한 사례들에서 보듯이, 내국민 대우원칙과 관련하여 차별의 범위와 최소기준 항목을 어떻게 볼 것인가가 명확하게 정해져 있지 않기 때문에 분쟁의 가능성은 항상 존재한다고 볼 수 있다. Bilcon 대 캐나다사건을 분석해보면 Bilcon이 문제로 삼은 것은 환경영향평가제도 자체가 아니라 그 제도를 운용하는 방식과 범위였다. 투자자가 어떤 문제로 제소를 할 것인지에 대해서 구체적으로 예측할 방법은 없으나 이 사건을 분석함으로써, NAFTA와 유사한 투자조항을 가진 한미FTA가 우리나라의 환경영향평가제도와 관련하여 어떠한 합의점을 가질 것인지에 대해 대략적으로나마 이해할 수 있을 것이다. 또한 한미FTA가 발효된 이 시점에서 우리나라가 환경영향평가제도와 관련하여 어떠한 부분에 좀 더 주의를 기울여야 하는지에 대해서도 생각해 볼 수 있는 기회가 될 것이다.

우리나라의 환경영향평가와 한미FTA의 충돌의 가능성은 크게 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다. 먼저 우리나라가 환경적·사회적으로 민감한 지역에 미국 투자자의 개발 사업계획을 지속가능한 발전의 목표달성이라는 명목으로 허가하지 않는 경우를 생각해 볼 수 있다. Bilcon 대 캐나다 사건에서 지속가능성의 확대해석이 문제가 되었음을 상기할 때, 투자자가 차별을 받거나 공정하고 공평한 대우를 받고 있지 않다고 인식할 경우 한미FTA하에서 투자자-국가 간 소송이 발생할 가능성이 있을 수 있다.

본 논문에서 분석한 Bilcon 대 캐나다 사건에서 우리가 배운 교훈 중 하나는 환경영향평가의 통과를 허용하지 않는 이유들에 대하여 국내의 관련 법률들 및 국제환경법과 한미FTA 조문들을 적절하게 연결시켜 투자자들에게 근거를 제시할 수 있어야 한미FTA로 인한 투자분쟁가능성에 대하여 대응할 수 있다는 것이다. VanderZwaag와 May(2008)의 분석에 따르면, Bilcon 대 캐나다소송 사건이 애초에 발생한 원인도 바로 이러한 법률적인 연결에 실패하였기 때문이라고 분석하고 있다. 캐나다환경평가법과 Nova Scotia 환경평가규정에 '환경에 미치는 영향'의 범위에 '건강 및 사회-경제적 변화'와 '물적 및 문화적 유산'에 미치는 영향을 포함하고 있다. 이러한 용어들을 법에 포함시켜놓음으로써 이 법들은 Whites Point 채석장 개발사업의 평가와 관련하여 사회적, 경제적 그리고 지역사회의 우려사항들을 포함시키는 것을 정당화할 확고한 근거를 제공하였다(VanderZwaag and May, 2008, 116). 그럼에도 불구하고 캐나다환경영향평가법과 Nova Scotia환경법에 명시되어 있는 지속가능한 원칙들을 패널검토의 판단과 연결시키는데 실패하였다고 VanderZwaag와 May는 분석하고 있다.

Bilcon 대 캐나다사건에서 투자자는 캐나다와 Nova Scotia 주정부가 취한 규제조치들이 차별적이고 임의적이고 부당한 방식으로 진행되었으며 NAFTA 규정들을 준수하지 않았다고 주장했다. 또한 투자자는 캐나다 국내기업들에 비해 차별적인 대우를 받았으며 Bilcon의 개발 사업에 대한 환경영향평가가 편향적이고 정치적인 것이었고 비정상적으로 시간이 많이 걸렸다고 주장했다. 그리고 합동검토패널이 환경영향을 분석하는데 있어 관련성이 없는 내용들을 근거로 부당하게 사용하였다고 주장했다. VanderZwaag와 May는 투자자의 입장에 어느 정도 동의하고 있다. 그들은 캐나다환경평가법과 Nova Scotia 환경평가규정 둘 다에 사전에 방원칙, 지속가능한 발전, 공공의 참여등과 같은 것을 규정해두었기에 이러한 원칙들로 패널이 사업의 환경영향을 해석하는 것은 무리가 아니라, 패널이

환경의 부정적인 영향과는 무관한 핵심적인 사회적 가치들에 대한 것에 판단의 근거를 둔 것은 과한 것이었다는 비판에 동의한다. 이들은 또한 현행 환경영향평가법들과 일치하지 않게 환경평가에 있어서 지역의 핵심적 가치들을 포함시켜 지속가능한 발전을 확대해석하는 것은 문제가 있으며 그럼으로써 논란을 해결할 기회를 놓쳤다고 분석한다(VanderZwaag and May, 2008).

또한 그들은 패널보고서가 환경영향평가의 원칙적인 접근법을 지지하는 국제환경법과 정책의 맥락을 참고하는데 제한적이었다고 비판한다. 패널은 주요한 국제협약관련 내용들에 대해 주의를 기울였으나 이러한 내용들을 구체적으로 언급하지는 않았는데 이 점이 실수였다는 것이다. 예를 들어 2004년 생물다양성협약 당사국총회에서 나온 '원주민과 지역 사회에 의해 전통적으로 점유되었거나 혹은 사용되어온 토지와 물 그리고 성지에 영향을 미칠 가능성이 있는 개발계획과 관련한 문화, 환경 및 사회영향평가에 대한 자발적 가이드라인'은 영향평가 과정에서 제안된 개발 사업에 대한 사회적 문화적 영향을 광범위하게 고려하는 것을 지지하고 있다(VanderZwaag and May, 2008, 118). VanderZwaag와 May는 이러한 국제적으로 합의된 환경관련 가이드라인들을 패널검토보고서에 적절하게 활용하여 국제환경법적인 근거를 제공했어야 한다고 주장한다.

Bilcon 대 캐나다 사건에서 보는 것처럼 이러한 소송이 발생할 위험을 최소화시키거나 대응할 수 있는 한 가지 방법은 우리의 환경영향평가법에 지속가능한 발전의 개념과 그 구체적인 의미에 대하여 보다 상세한 내용을 규정해 두는 것이다. 비록 개정법을 제7조에 환경영향평가등은 계획의 수립이나 사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경, 사회·경제 환경 등의 분야에 대하여 실시하여야 한다고 규정하고 전략환경영향평가나 누적적 영향에 대한 내용들이 소개가 되고 있지만 환경적 적합성, 사회적 형평성, 경제적 타당성 등을 모두 포함하는 지속가능한 발전을 어떻게 구체화한다는 내용이 충

분히 반영되어 있지 않다. 지속가능성이 제대로 반영되려면 자연환경뿐만 아니라 생활환경, 사회·경제 환경분야에 대한 평가항목들이 환경적 적합성, 사회적 형평성, 경제적 타당성 등을 제대로 반영해야 할 것이다. 환경영향평가항목에 환경적 적합성에 대한 내용은 어느 정도 틀을 갖추어 놓았지만 사회적 형평성과 경제적 타당성에 대한 항목이 충분하지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위해 윤순진(2004, 299)이 지적했듯이, 생활환경, 사회·경제 환경분야에 대한 평가항목이 공동체의 의식과 구조, 위해성과 건강 및 안전에 대한 주민의식, 사업자에 대한 주민의 신뢰, 이해관계자의 분포와 갈등적 이해관계의 내용, 개인과 가족의 생활변화등 사회적 자원과 사회적 영향, 나아가 문화적 자원과 영향에 대한 분석을 담아내는 것도 한 방법일 것이다.

또한 지역주민들과 주변 환경과의 관계에 대한 인식의 정도를 평가항목에 상세화하는 것도 필요하다. 캐나다 환경영향평가법의 지속가능성 원칙 중 컨설턴트와 다른 전문가들에 의해 제공되는 과학적인 연구들을 보완하기 위해 지역주민들이 주변환경에 대해 가지고 있는 전통지식을 수용한다는 것을 지속가능성의 원칙 중 하나로 인정하고 그것을 개발사업의 영향을 평가하는데 이용하듯이, 우리나라도 지역주민과 그들이 주변 환경과 가진 관계에 대한 인식도를 환경영향평가 항목에 넣어 조사할 필요가 있다. 이렇게 한다면, 해당 개발 사업에 대한 지역주민들의 의견수렴을 좀 더 폭넓은 차원에서 할 수 있다는 측면에서 지속가능성을 강화시킬 뿐만 아니라 사회적 갈등을 줄일 수 있는 방법이 될 것이다.

한편 홍석모(2009)가 지적했듯이, 지자체나 중앙정부가 어떠한 개발사업에 대하여 환경영향평가절차를 거쳐 승인을 했거나 혹은 환경영향평가절차가 완료되기 전인데, 환경단체나 지역 주민들이 환경보호와 지역사회의 여러 가지 이유로 개발 사업을 강경하게 반대할 경우가 발생할 우려가 항상 존재한다. 환경영향평가제도를 시행함에 있어서 현재 가장 큰 문제점 중의 하나로 지적되고 있는 것 중의

하나가 주민의견수렴이 제대로 되지 않고 있다는 점이다. Bilcon 대 캐나다 사건에서 보는 바와 같이, 채석장 및 부두 개발사업에 대한 지역사회의 반발은 상당하였다. Digby Neck의 경우, 처음 3.9헥타르 소규모 채석장 개발사업에 대하여 주민의견을 수렴하는 과정이 생략되었고 이는 이후 대규모 채석장 개발 사업에 대한 강한 반발로 나타났다. 이러한 주민들의 반대는 직접적 혹은 간접적으로 외국인 투자자의 개발사업에 대한 승인을 취소시키거나 지연시키는 정치적 촉매제 역할을 한다. 우리나라의 환경영향평가에 관한 새로 개정된 법률에서 비록 주민의견수렴과정에 대하여 강조를 하고 있는 것은 사실이나 주민의견수렴과정이 현실에서 투명하고 공정하게 이루어질 가능성은 아직도 불확실하다. 한 가지 명확한 사실은 논란이 예상되는 개발사업에 대하여 투명하고 공정한 주민의견수렴과정을 거쳐야만 사회적 논란의 가능성을 줄이고 투자자-국가 간 소송이 일어날 확률을 줄일 수 있다는 것이다. 한편 주민의견수렴의 결과 개발사업이 심각한 문제점을 안고 있다고 판단될 경우 환경영향평가의 통과를 허용하지 않아야 한다. 왜냐하면 주민의견수렴과정을 제대로 거치지 않고 졸속으로 환경영향평가의 통과를 허용했을 경우 이후의 과정은 투자자 국가 간 소송으로 이어질 확률이 크기 때문이다. 즉 환경영향평가의 통과를 허용하고 이후 해당 개발사업을 둘러싸고 심각한 사회적 갈등이 나타났을 때 관계 당국은 해당 개발사업을 취소시킬 수도 없고 그렇다고 진행할 수도 없는 진퇴양난의 상황에 빠질 가능성이 있다. 그리고 이런 상황으로 사업시행의 시작이 늦어지거나 한다면 외국인 투자자들이 소송을 제기할 가능성이 커질 것이다.

한편, 외국인 투자자가 한미FTA협정에 의해 한국을 제소할 가능성을 최소화하기 위한 방법 중 다른 하나는 환경영향평가의 시행기관을 사업시행자(즉 투자자)가 아닌 제3의 객관적인 기관이나 아니면 승인이관이 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 환경영향평가서 작성주체의 문제는 환경보호와의 관련성이 민감한 대규모 개발사업일 경우 환경영향평

가서 작성의 공정성 문제로 나타날 것이다. 이러한 문제의 확대는 곧바로 사회적 이슈로 발전되어 개발사업의 허가과정이 늦어질 것이고 이렇게 되면 환경영향평가절차를 '정치적' 이유로 '지연' 시킨다고 해 Bilcon 대 캐나다 사건의 경우에서 보는 것처럼 투자자가 우리나라 정부를 한미FTA하에 제소할 가능성이 있다. 이를 방지할 수 있는 방법 중의 하나가 객관적인 기관이나 승인이관이 환경영향평가서를 작성하여 사회적 갈등을 사전에 최소화시키는 것이다.<sup>20)</sup>

한편 Bilcon 대 캐나다 사건에서 살펴보았듯이, 외국인 투자자가 캐나다 환경영향평가제도의 어떤 범주로 평가받을 것인가에 대하여 이의를 제기하였다. 다른 투자자들에 비하여 가장 엄격한 범주로 평가를 받았다는 것이 제소의 한 이유였다. 개정된 법률에 따르면 우리는 환경평가제도를 전략환경평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가로 구분하여 각각 별개의 절차로 규정하고 있고 그 외에도 여러 가지 개별 법령들이 환경영향평가와 관련된 내용들을 두고 있다. Bilcon 대 캐나다 사건에서 보는 것처럼 중복되고 일관성과 체계성이 부족한 우리의 환경영향평가제도에 대하여 국내 사업자가 유사한 개발사업을 진행하면서 받은 환경영향평가의 종류 및 방법 등과 차별이 있다고 생각될 경우 투자자가 제소를 할 가능성이 있다. 따라서 투자자-국가 간 소송의 확률을 줄이기 위해서는 우리나라의 환경영향평가제도가 일관성과 체계성이 유지될 수 있도록 끊임없는 노력이 필요하다.

## VI. 결 론

우리나라의 환경영향평가제도는 한미FTA의 발효와 관련하여 새로운 도전에 직면하고 있다. Bilcon 대 캐나다 사건과 같은 상황이 일어날 수 있

20) 새로 개정된 법률에 환경영향평가사 제도를 도입한다고 명시되어있는데 이는 평가 전문가를 양산한다는 측면에서는 환영할만한 일이나 이 제도의 도입으로 공정성 문제를 어느 정도 해결할 수 있을지 아직까지는 불투명한 상황이다.

다는 것을 가정해 볼 때, 본 논문에서는 우리나라의 환경영향평가제도의 문제점들로 지적되어 왔던 내용들이 투자자-국가 간 소송의 직접적 혹은 간접적 원인들이 될 수 있음을 발견할 수 있었다. 따라서 현재까지 우리나라 환경영향평가제도의 문제점들로 지적되어온 주민의견수렴문제, 환경영향평가서 작성주체의 객관성문제, 환경영향평가제도의 일관성과 체계성의 문제, 지속가능한 발전의 정책수단으로서의 한계 등이 한미FTA 시대를 맞아 새롭게 조명되어야 할 필요가 있다. 기존의 환경영향평가가 개발사업의 면죄부가 되어 지역 주민들과 사업자 간의 갈등을 더욱 증폭시켰다는 비판이 있음을 감안할 때, 환경영향평가를 줄속으로 진행하는 것은 한미FTA하에서 외국인 투자자들에 대한 반감으로 이어져 사회적 혼란을 더욱 가중시킬 우려가 있다. 이러한 갈등을 최소화하고 투자자-국가 간 소송에 대응할 수 있는 방안은 기존에 알려져 왔던 환경영향평가제도의 문제점들을 수정하여 환경영향평가를 공정하고 투명하게 준수하기 위해 노력하는 것이다. 이렇게 해야만 Bilcon 대 캐나다 사건과 같은 상황이 발생하였을 때 그것에 대응할 수 있는 수단이 생길 수 있을 것이다. 한미FTA가 발효된 이 시점에서 지속가능한 발전을 달성하는 것과 관련한 정책들을 어떻게 이행할 것인가는 우리 모두에게 다가온 숙제이다. 이 숙제에 대한 해답을 얻기 위해서는 환경영향평가와 관련한 모든 주체들이 이 내용에 대하여 끊임없이 연구하고 탐구하는 노력을 기울여야 한다.

## 사 사

이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었습니다(NRF-2010-330-B00247) (SSK 기후변화와 통상법 연구). 이 논문을 심사해주신 익명의 심사위원들께 진심으로 감사드립니다.

## 참고문헌

- 김민호, 2007, 간접수용 법리의 합헌성 연구, 저스티스, 7(2), 88-102.
- 김임순 외, 2011, 환경평가제도개선에 관한 연구: 국내외 환경평가제도의 비교 고찰, 환경영향평가, 20(3), 411-424.
- 김세훈 · 김종호, 2008, FTA시대의 정책분쟁 연구: 투자자-국가 간 분쟁(ISD) 사례 분석을 통한 발생 구조 탐색, 한국사회와 행정연구, 19(1): 261-282.
- 이재민, 2006, ISD 분쟁해결절차에 대한 소고, 서울국제법연구, 13(2), 103-109.
- 윤순진, 2004, 환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안: 시민참여적 사회영향평가의 제도화를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 15(1), 283-311.
- 송기호, 2007, 한미FTA 핸드북: 공무원을 위한 한미FTA 협정문 해설. 녹색평론사.
- 정별길, 2009, 우리나라 환경영향평가제도의 문제점 및 개선방안에 관한 소고-공학적 관점에서서의 검토-, 공법학연구, 10(2), 327-349.
- 홍석모, 2009, 간접수용을 둘러싼 한미 FTA 투자분쟁 예측 및 대책: NAFTA 사례를 중심으로, 법학연구, 36, 329-351.
- 최준규, 2008, 우리나라 환경영향평가제도에 요구되는 개혁의 필요성과 방향, 환경포럼, 통권 128호, 1-8.
- 최준규 · 서성철 · 주용준, 2008, 환경영향평가 문제의 원인 및 연계성 분석을 통한 제도개선 연구, 환경영향평가, 17(1), 11-24.
- 한상희, 2007, 한미FTA와 국가책임: ISD에서의 간접수용과 그 헌법문제를 중심으로, 서강법학, 9, 47-104.
- 홍상표, 2011, 지속가능성과 환경평가의 연계에 관한 연구, 환경영향평가, 20(3), 269-279.
- Appleton & Associates, 2009, Statement of Claim under the Arbitration of the United Nations Commission on

- International Trade Law and the North American Free Trade Agreement, William Ralph Clayton, William Richard Clayton, Douglas Clayton, Daniel Clayton and Bilcon of Delaware, INC. v. Government of Canada.
- VanderZwaag, D. L. and May, J., 2008, Quarrels over a proposed Quarry in Nova Scotia: Successful Application of Sustainability Principles in Environmental Impact Assessment but Not a Perfect Ending, In Bosselmann, K., Engel, R. and Taylor, P. (eds.), Governance For Sustainability: Issues, Challenges, Successes, IUCN Environmental Law Centre, Gland.
- Government of Canada, 2009, Statement of Defence of the Government of Canada, In the Matter of an Arbitration under Chapter Eleven of the North American Free Trade Agreement and the UNCITRAL Arbitration Rules, Between William Ralph Clayton, William Richard Clayton, Douglas Clayton, Daniel Clayton and Bilcon of Delaware, INC and Government of Canada.
- Government of Canada, 2011, Counter-Memorial Public Version, In the Matter of an Arbitration under Chapter Eleven of the North American Free Trade Agreement and the UNCITRAL Arbitration Rules between William Ralph Clayton, William Richard Clayton, Douglas Clayton, Daniel Clayton and Bilcon of Delaware, INC and Government of Canada
- Joint Review Panel, 2007, Environmental Assessment of the Whites Point Quarry and Marine Terminal Project, Government of Canada, Ottawa.
- Memorial of Investors, 2011, In the Matter of an Arbitration under Chapter Eleven of the North American Free Trade Agreement and the UNCITRAL Arbitration Rules between William Ralph Clayton, William Richard Clayton, Douglas Clayton, Daniel Clayton and Bilcon of Delaware, INC and Government of Canada.

최종원고채택 12. 06. 20