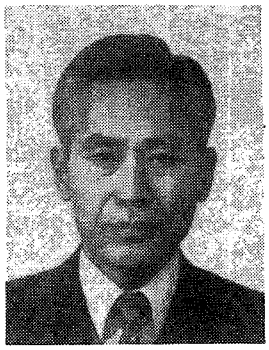
□ 論壇 □



環境管理制度 論考

鄭 英 昊
〈서울大 植物學科 敎授〉

I

"평화롭고 아늑한 마을이 맑고 아름다운 자연의 강보에 싸여 있었다. 들에는 오곡이 무르익고, 오솔길을 따라 이어지는 잔 숲에는 들국화와 인동덩굴이 무성했었다. 밭을 가로질러 야산의 등성이에서는 이따금씩 여우의 울음소리가 정적을 깨뜨렸다. …… 중략 …… 몇 년전이었던가 앞날의 번영을 약속한다는 공장이 세워지면서 문명이 들어닥친 이래 깨끗했던 시냇물은 흐려지기 시작했으며 병아리와 가축들은 이름 모를 질병에 걸려 쓰러져 갔다. 과일나무는 열매를 맺지 않았으며 이웃네들은 저도 모르는 병에 시달리는 모습이 하나, 둘 늘어났다. 봄은 또 다시 찾아왔건만 어찌된 일인지 꿀벌도 날지 않고 새소리도 들리지 않으며 들에는 민들레꽃도 피어나지 않았다.

소리를 잃은 고요의 봄이 죽음의 어두운 그림자를 거느리고 이 마을에 찾아 들었다."

1962년에 레이첼·카아슨女史에 의해 저술되어서 오늘날에 이르기까지 세계적으로 베스트·셀러의 자리를 차지하고 있는 「沈默의 봄(Silent spring)」의 머리부분이다. 이 책의 주된 내용은 농약의 환경에 미치는 악영향이 주제로 부각되어 있으나 이 논·픽션은 미국민들의 환경문제에 대한 관심을 크게 불러 이르켜 오늘날의 환경영향평가제도의 실시를 굳히게 하는데 구실을 다 하였다. 드디어 이 저서는 1963년에 대기보전법, 1965년에 수질오염규제법, 1966년에는 國家史蹟保全法등의 각종 환경관련법의 제정, 공포하기에 까지 이끌었었다. 더하여 1969년에는 대통령직속의 환경자문위원회(CEQ)를 창설하게 만들었으며, 끝내 1970년 1월 1일을 기하여 미국은 國家環境政策法(NEPA)을 제정·공포하였다. 이 국가환경정책법의 목적은 첫째, 인간과 그를 둘러싸고 있는 환경과의 사이에 생산적으로 쾌적한 調和를 이루도록 서로 돕는 국가정책을 조성할 것, 둘째로 환경 및 生物圈의 존립을 확보하고 인간의 건강과 복지를 위한 노력을 촉진할 것, 세째, 국가 전지에 비추어 주요한 생태계와 자연자원에 관한 이해를 돈독히 할 것등으로 되어 있다. 그리고 그의 구체적인 실시방법으로서는 ① 환경영향평가보고서의 작성, ② 환경관계 정보의 공개를 존중하는 행정적인 절차의 확보, ③ 평가절차의 제시와 그 공평한 결과의 공개등을 골자로 하고 있다.

이에 이어 스웨덴에서도 1969년에 제정 공포된 환경보호법과 환경보호령에 의거하여 환경보전상 필요한 제반사항의 심사를 통한 事前評價制를 실시했으며 심사대상으로는 민간사업은 물론이려니와 정부사업도 포함되었다.

한편 카나다연방국에서도 환경성은 그 나라의 행정조직법의 의무와 권리에 의거하여 1973년 12월부터 환경영향평가제도를 실시하고 있다.

호주연방국에서도 1974년에 제정된 環境保護法과 同 行政手續에 의하여 제도화 되었다. 이 법의 제3조에서 "環境"이란 인간이 인간의 생활에 영향을 미칠 수 있는 모든 樣相(Aspect)이라고 정의하고 있어 대단히 넓은 범위를 포함시키고 있다.

프랑스에서는 1976년 7월에 공포한 「自然의

保護에 관한 法律」속의 제 2 조에 환경영향조사 제도를 규정하여 단 하나의 조문으로 성립되나 同法의 시행령에서 자세한 절차와 내용을 담고 있어 遺漏없는 환경영향평가제도를 실시하고 있다.

또한 서독연방국에서는 환경법으로서의 일반적인 母法은 없으나 기존의 公害防止法을 활용하여 1976년에 제정한 閣議決定의 行政節次法에서 환경영향평가제도를 규정하고 있다.

그리고 이웃나라인 日本에서는 1953년의 미나마따(水俣)病을 비롯한 이따이 이따이病등의 공해병에 자극되어, 1977년 6월에, 내각은 건설업자에 대해 건설의 실시에 앞서 미래의 환경영향에 대한 성격의 분석과 惡影響의 정도 및 이에 대한 대책의 비교연구, 환경파괴의 防止를 위한 대체안, 그리고 환경영향평가결과에 근거한 必須對策등을 실시하도록 명령하는 "공공사업과 관련된 환경보호대책에 관하여"라는 문서를 승인함으로써 환경영향평가는 시작되었다고 할 수 있다. 그후 1979년 4월에 환경관리중앙위원회는 바람직한 환경영향평가를 위한 업무수행의 행정체계를 제시하는등 환경보전과 환경영향평가에 필요한 법률의 제정 및 기존 法條項의 개정과 환경영향평가 검토의 업무처리지침등을 확정하였다.

이렇듯 환경영향평가의 기본이념은 경제적인 효율성만을 고려하는 나머지 環境과 自然資源의 관계만을 추구하던 지난날의 태도에 대하여 이의 그릇된 궤도를 수정하여 人間과 自然, 그리고 또 인간과 자원간의 균형을 회복하고, 동시에 인간생활의 質(Quality)을 향상시키는 데 있다. 이러한 기본 이념아래 미국을 비롯한 세계의 여러나라에서는 1970년대 부터 환경의 효과적인 관리를 위해 환경영향평가제도를 실시하기에 이르렀다.

Ⅱ

인간의 환경에 대한 값을 얻는 행위, 즉 환경의 査定(Evaluation for Environment)은 환경 그 자체에 대한 평가, 즉 環境評價와 그리고 환경에 미치는 영향에 대한 평가, 즉 環境影響評價등 두개의 개념으로 엄격하게 나누어 진다. 또한 환경평가(Environmental Assessment = EA)는 環境適正評價라고도 하며, 이에는 地域환경평가와 行爲환경평가등 두개의 유형이 있다. 그리고 환경영향평가(Environmental Impact Assessment = EIA)에는 單純節次型, 公害調査型, 合理決定型등 세개의 유형으로 나누어 진다.

환경평가(= EA)의 지역환경평가는 어떤 지역에 대하여 그의 자연, 생태계, 사회역사, 문화따위 환경의 질을 조사·분석하여서 이를 평가하는 일이다. 예컨대 토지이용에 관련된 意思를 決定함에 있어서는 먼저 지역환경평가가 이루어진 다음에 환경영향평가가 뒤따르는 것이 바람직하다. 지역환경평가는 환경의 유효 적절한 이용방법과 활용한계를 제시해 주는 것이 특징이며, 흔히 환경관리계획의 수립에 활용된다. 한편 행위환경평가는 자연공간의 개발을 위해 제안된 행위가 환경의 여러가지 요인에 대하여 중대한 영향을 미칠것인가의 여부에 대하여 이를 평가하는 일이다. 미국의 국가환경정책법(NEPA)의 제 102조에는 이러한 필요에 의해 사전에 환경영향보고서(Environmental Impact Statement = EIS)를 작성·제출할 것을 義務化하고 있다.

환경영향평가(= EIA)중의 단순절차형은 개발사업의 의사결정에 즈음하여 자연현황의 조사, 환경에 미칠 영향의 예측 및 평가, 지역주민의 의견청취 따위를 규정된 절차에 따라서 작성되는 影響評價書 型式의 하나이다. 이러한 형식은 단지 통과의례에 치우친 '必要主義'의 形式치레일 따름이다. 공해조사형은 개발사업의 행위에 대한 의사는 이미 결정되어서 사업의 시행을 전제로 하였을 때 그 사업으로 인한 공해의 영향에 대한 조사와 예측, 그리고 대책등에 관해서 작성되는 영향평가서의 한 형식이다. 이것은 의사결정을 뒷받침하고 이에 따르기 위한 예측과 평가에 불과하므로 본래의 EIA와는 거리가 멀다. 끝으로 합리결정형은 가장 이념적이며 이상적인 형식으로서 한나라의 뚜렷한 환경정책에 따르는 목표의 달성을 위해 사업시행의 의사결정에 앞서 환경평가의 결과에 따라 각종의 代替案을 탐색하

고, 지역주민, 전문가, 관련기관등의 의견과 정보를 수집하여 이를 분석하고 환경의 변화를 예측·평가하는 형식이다. 영향평가서(Report of Environmental Impact Assessment)를 작성하는 점에서는 단순절차형이나 공해조사형등과 다를 바 없으나 여기에서는 환경평가의 결과에 기반을 두고 환경에 미칠 영향을 예측·평가한 뒤에 代替案들을 참작하여, 최선의 설계에 대하여 의사결정을 내리게 되는 것이 특징이다.

Ⅲ

우리 나라에 있어서 환경보전의 원천적인 근거는 1948년에 공포된 뒤로, 1980년 10월 27일 까지에 여덟번째로 개정되어 오늘날 제5공화국에서 시행되고 있는 현행헌법 제2장에 명시된 국민의 권리와 의무중의 環境權인 제33조에 기반을 두고 있다. 그 제33조에는 "모든 국민은 깨끗한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 環境保全을 위하여 노력하여야 한다"라고 적혀 있다. 또 제9장의 경제조항중 '자연자원등의 채취, 개발, 이용등의 특허'에서는 제121조의 제1항으로 "광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 自然力은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취, 개발 또는 이용을 특허할 수 있다"라고 규정하고 있다. 그리고 같은 조항의 제2항에서는 "國土와 資源은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다"등으로 규정하고 있다.

이렇듯, 우리 나라 환경보전의 법적 근거는 1980년말 이래 環境管理의 근본이념과 자원의 보호와 개발이 서로 균형을 이루는 가운데 자연환경의 권리계획이 수립되어서 비로소 국토의 국가적 경영이 정정당당하게 이룩됨을 온 국민에게 널리 밝히고 있다.

한편 우리 나라에서 환경영향평가제도의 실시 연혁은 헌법을 앞지르고 소급된다. 즉 1977년 12월 31일 법률 제3078호 環境保全法(1982년 12월 31일 三次改正 : 法律 第3642號)및 同施行令(1978년 6월 30일)이 공포되면서 시작되었기 때문이다. 동법의 제5조에는 事前協議制가 규정되어 있어 모든 환경에 영향을 미칠 가능성이 있는 개발행위는 사전에 그 개발행위에 따르는 環境影響評價調書를 작성하여 환경청장에게 이를 통고하고 협의하도록 규정한데 근거를 두고 있다.

이렇듯 憲法에 앞서 출발한 우리 나라 환경영향평가제도의 실시는 아직 日淺한 탓도 있다 하려니와 그에 따르는 실제적인 성과는 바람직할 만큼의 자리를 확보하면서 정착되었다고 잘라 말하기에 그 걷는 길이 너무나 요원한 감을 면할 수 없다. 그 뿐만아니라 비록 後參이기는 하였으나 헌법에 명시된 「環境權」은 또 얼마 만큼이나 行使되고 있는지 의문이 앞선다. 한 나라의 헌법에 환경권이 못 박힌 나라는 세계를 통털어서 우리 나라는 열여섯번째로 손꼽히기는 하나 우리 나라의 온 국민은 과연 깨끗하고 쾌적한 환경에서의 국민생활이 영위되고 있는지 의심스럽다. 한편 오늘날 우리 나라에서 처럼 환경의 파괴에 대하여 둔감하고, 너그러운 나라도 드물다는 내외의 평판이 자자함은 귀담아 들어서 깨우쳐야 하겠다.

Ⅳ

우리 나라에서 환경의 질(Quality)이 국가발전의 속도와 방향에 중요한 역할을 한다는 사실을 사회적, 법적으로 표면화하여서 환경영향평가제도와 그 실시에 관한 사항을 환경보전법과 그 시행령에 규정하였다. 경제발전을 계속하면서도 쾌적한 환경을 확보하기 위하여 국가경영부서의 一角에서는 환경에 관한 정확한 평가와 국토개발에 영향을 미칠 수 있는 環境影響評價制度를 모처럼의 노력으로 도입하였음은 높이 評價되어야 한다.

이제는 환경영향평가제도의 보다 성실하고, 그리고 강력한 실시를 통하여 自然生態系는 최소한에 불과할 것이나 인간과의 공정한 네고시에이숀(negotiation)을거쳐서 자연생태계의 인간에 의한 피해는 부분적으로나마 막아 내어져야 할 것이 바람직하다. 실로 환경영향평가제도의 올바른 실시야 말로 자연생태계의 보호 내지는 환경보전의 첩경임을 명심하여야 하겠다. *