

環境과 環境影響評價

尹 昶 遠

〈環境廳 振興協力課長〉

1. 서 언
2. 環境과 環境變化
3. 環境保全과 開發
4. 環境影響評價制度의 意義
5. 各國의 環境影響評價制度
6. 環境影響評價 節次
7. 우리나라 環境影響評價制度和 評價實務
8. 外國의 事業別 評價事例

1. 環境影響評價制度의 概要

가. 制度의 概要

1969年 美國 國家環境政策法(NEPA)이 公布·施行됨에 따라 環境影響評價制度가 美國에서 처음으로 實施되었으며 캐나다, 서독, 프랑스 日本 등 先進開發國家가 70年代에 들어와서 이 制度를 받아들였다.

그후 여러 開發途上國家에서도 이 制度實施를 위한 法的 規定을 制定하여 현재 實施하고 있으며 우리나라도 1981년부터 이 制度를 導入·實施하고 있다.

앞장에서 언급한 바와 같이 環境保全을 위한 一連의 試圖 가운데 하나가 環境影響評價制度를 實施하는 것이다.

環境影響評價制度는 一般的으로 土地利用, 自然資源의 開發, 道路建設事業, 水資源開發事業, 産業立地造成事業 등과 같은 여러가지의 開發事業을 計劃하는 過程에서, 그 地域社會가 成就하여

야 할 開發事業과 開發事業으로 인하여 發生할 環境問題를 考慮토록 하는 즉, 그 地域社會의 經濟·社會的 目標에 環境目標을 적절히 統合시키기 위한 方法이라고 하겠다.

經濟開發은 自然資源과 自然體系의 生産性에 거의 의존하고 있다. 또한 經濟開發은 기존의 財貨와 用役으로부터 發生하는 福祉의 지속적인 增加를 意味한다. 그러나 土地의 利用, 海岸의 管理, 水産資源이나 林産資源 등 資源의 利用을 目的으로 하는 우리의 活動은 경우에 따라서 自然體系와 環境의 質에 심각한 惡影響을 미치게 되는 경우가 있다. 그러므로 우리가 바라는 것은 지속적인 經濟成長을 위하여 自然體系의 長期的인 生産性を 유지시키면서 環境을 파괴하고 環境의 質을 惡化시키는 要因을 除去·低減시켜 環境保全의 目標을 維持達成하는 것이라 할 수 있다.

經濟發展과 住民의 福祉增進을 위한 開發事業 또는 施策의 推進과 環境問題의 考慮라는 兩立性(Compatibility)을 前提로 하고 있는 環境影響評價는 個人이나 公共機關이 開發事業이나 어떤 施策을 計劃하거나 樹立하는 過程에서 開發事業의 實施나 또는 施策의 推進으로 인하여 環境에 미치는 影響(直·間接的인 영향은 물론 社會·經濟·生活環境에 미치는 影響 등)을 事前에 豫測하고 評價하여 害로운 影響을 防止, 低減시키고 더 나아가서는 現在의 環境의 質을 治癒 向上시키기 위한 效果의인 代案을 모색함으로써

우리가 바라는 環境保全 目標의 成就함과 아울러 資源 및 自然體系의 合理的인 利用을 最適化하여 環境問題로 惹起되는 社會費用 (Social Cost)를 低減시켜 나가기 위한 道具라 할 수 있다.

나. 制度的 構造 (Institutional Structure)

1) 制度實施를 위한 法令의 制定과 評價節次에 있어서의 參與機關

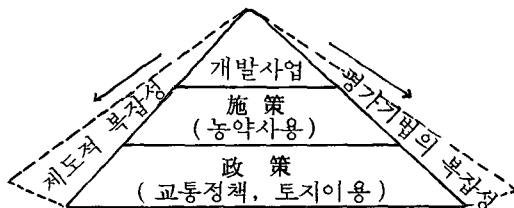
Mang, Nay Htun은 環境影響評價를 위한 制度的인 要素로서,

첫째, 各種 開發事業이나 農藥使用施策이나 土地利用政策과 같은 政府의 施策과 政策을 計劃하는 計劃過程에서 意思決定者를 위한 意思決定支援이나 意思決定者의 意思決定을 위한 公開討論등을 가질 수 있고, 이를 위한 環境評價書의 作成을 要求할 수 있도록 하는 法令을 制定하는 것이고,

둘째로는 環境評價節次에 있어서 參與機關(또는 參與者)간의 權限의 分散과 유기적인 役割을 위한 “環境評價制度實施施行機關”과 “評價書檢討機關”을 별도로 設置하여야 하고,

셋째로는 國家環境計劃 또는 環境對策에 따른 質的, 量的인 면에서의 環境基準이 있어야 된다는 것이다. 그리고 그는 이들 要素가 갖추어 진다고 해도 環境評價對象의 範圍가 넓어질수록 制度의 구조적 내용은 아래 그림과 같이 더욱 복잡해진다고 말하고 있다.

환경평가 대상의 범위와 제도 및 평가기법



여기에서 필자는 Nay Htun이 말하고 있는 요소중 評價書 作成을 要求할 수 있는 法令의 重要성과 環境評價절차에 參與하는 參與者의 多樣性, 參與者의 役割, 參與者間의 相互作用에 관하여만 언급하고자 한다.

計劃이나 意思決定過程에서 環境影響評價書 (Environmental Impact Statement)를 作成토록 要求할 수 있는 法令의 制定目的은 環境問題를 計劃過程에다 完全히 內的으로 統合시키자는 것이며, 다른 한편으로는 評價實施責任이 있는 機關 즉, 公共機關이나 民間機關이 그들의 活動으로 인해 發生할 環境問題를 計劃過程에서 考慮토록 하는 하나의 合理的인 手段을 確保하는 것이다. 그렇기 때문에 環境影響評價制度 實施를 위한 法令의 制定은 計劃과 意思決定過程에 環境問題를 統合시키는 節次를 마련하기 위한 아주 重要한 要素가 된다.

그러나 法令의 制定이란 要素가 갖추어져 있다 할지라도 環境評價를 實施할 責任이 있는 機關의 組織의 主要目標가 “環境保全”이 아닌 때에는 그 機關은 環境影響評價制度를 計劃過程에 追加되는 단순한 要求의 하나로 받아들이기 쉬우므로 計劃過程에서 環境影響評價制度때문에 생기는 問題를 否定的인 면에서 最少化 시키려고 試圖하는 傾向이 있을 수 있다.

이런점을 고려 할때 環境評價實施를 위한 制度的 要素로서의 法令의 制定 以外에 環境評價制度의 本質的인 틀을 형성하고 있는 參與者 또는 參與機關간의 有機的인 役割이나 權限의 분산문제가 명백히 설정되어야 하는 것이다.

그렇기 때문에 參與機關으로서의 “評價制度의 實施 및 施行機關”이나 “評價書 檢討機關”의 權限과 責任 또는 能力은 매우 重要視되고 있다.

이 외에도 참여기관의 기능이 중요시되는것은 앞에서 說明한 바와 같이 環境影響評價制度는 個人이나 公共機關이 開發事業이나 어떤 施策을 計劃, 樹立하는 過程에서 環境의 考慮를 統合시키는 것으로서, 이 計劃過程에 環境的인 問題나 考慮事項을 統合시키기 위하여는 持定한 役割이 부여된 새로운 參與者를 끼워 넣는 것이고 다른 한편으로는 計劃過程에 參與하고 있는 현재의 參與者가 새로운 參與者와 相互作用을 하면서 그들의 高유의 役割을 수행해 나가도록 하기 때문이다. 이때 各各의 參與者의 役割은 그들 自

體의 權利나 責任에 의하여 결정된다.

環境影響評價節次에 있어서 이 制度의 基本的인 人들을 형성하는 參與者나 參與機關은 다음과 같다.

○ 評價實施責任機關 (Responsible Agency) : 法的으로 環境評價를 하도록 義務가 부여되어 있거나 위임된 법적범위 내에서 提案된 行爲 (Action)나 事業에 대하여 環境評價를 하도록 하는 公共機關.

○ 事業 또는 行爲의 提案者 및 提案機關 (Action Proponent) : 어떤 事業이나 行爲를 計劃하거나 實施하고자 하는 公共機關이나 個人.

○ 環境評價書 準備 및 作成者 (Preparer) : 評價實施 責任機關이나 行爲 또는 事業 提案者를 위하여 環境評價書を 實際로 作成하는 자.

○ 評價書 檢討機關 (Review Agency) : 評價實施 責任機關으로부터 環境評價書を 接受하여 評價內容을 檢討하는 公共機關.

○ 環境影響評價制度 實施 및 施行機關 Rule-Setting Agency) : 環境影響評價制度 實施에 있어서 評價에 관한 規定, 節次, 基準등을 정할 수 있는 法的 機能을 가지고 있는 機關.

○ 기타 關係되는 公共機關 (Concerned Agency) : 事業 또는 行爲의 결과나 行爲過程에 중대한 관심을 가지고 있는 公共機關.

○ 市民 및 關係團體 (General Public) : 事業 또는 行爲에 대한 關聯性과 利害關係를 가지고 있는 團體와 市民.

○ 事業實施 許可機關 (Licensing Agency) : 行爲提案者에게 提案된 行爲를 할수 있도록 法的 許可를 하는 機關

2) 參與機關의 機能分散 模型

環境評價節次에 있어서 參與機關의 機能을 分散시키는 것은 計劃과 意思決定 過程에서 環境問題를 充分히 內在化시키기 위한 制度的 장치로서 環境評價制度 본래의 目的을 달성하고자 하는데 있다. 이러한 參與機關의 機能分散模型으로는 2가지가 있다. (註1)

그 하나의 모형은 자기 다른 機能을 가진 參與機關이 政府水準에서 여러 政府機關으로 나누어

져 있는 것이고, 다른 하나는 이들 機能이 政府의 일정 機關內에서 階層的으로 分散되어 있는 모형이다.

자기 다른 機能을 가진 參與機關이 여러 機關으로 分散되어 있을 경우는,

○ 參與機關간의 均衡을 유지하고 評價書 作成과 檢討를 자기 다른 機關에서 하게 됨으로 높은 水準의 技術과 責任性을 確保할 수 있으나 단점으로는 計劃過程에서 環境問題를 統合시키는데 어려움이 있을 수 있으며, 또한 費用이 많이 들고 參與機關 相互間에 마찰이 있을 수 있다.

權限과 責任이 政府 여러 機關으로 分散되는 模型에 있어서 環境評價制度의 實效性은 評價實施機關에 대한 評價書 檢討機關의 能力과 評價書 檢討機關의 檢討結果를 받아들이는 評價實施 責任機關의 態度 (또는 選好性)에 달려 있다고 볼 수 있다 (註2).

여러 參與機關의 機能이 어느 一定한 機關內에 階層的으로 分散되어 있을 경우는,

○ 環境評價節次에 있어서 參與機關의 數를 줄이게 됨으로 環境評價와 關聯된 모든 權限과 責任이 集中되게 되어 初期段階의 計劃과 意思決定過程에서 環境評價節次를 完全히 統合시킬 수 있고, 여러 參與機關 相互間의 費用을 最少化시킬 수 있으나,

○ 環境評價에 關聯된 權限과 責任이 한 機關에 集中된다는 것은 環境評價實施責任을 생각할 수 있거나 높은 水準의 技術과 責任性을 確保할 수 없으며 또한 單獨機關에 여러가지 責任을 集中시킨다는 것은 애매모호한 參與者의 役割을 낳는 결과를 가져 올 수 있고, 더 나아가서는 環境目標에 대한 效果的인 追求를 감소시키는 결과를 가져올 수 있다 (註3).

3) 參與機關의 役割에 따른 環境評價의 類型

우리가 바라는 바 環境影響評價制度는 計劃과 意思決定過程에서 環境的 考慮事項이 充分히 內在化되어 提案된 事業이나 行爲로 인한 環境費用을 저감시키고 參與機關 相互間의 갈등이나 충돌로 야기되는 費用 또한 最少化시키는 것이어야 한다. 그러나 評價制度 實施에 따른 參與機關

의 機能과 役割 등 制度的 構造의 多樣性은 環境 評價의 基本目的을 흐리게 할 可能性도 있다.

評價實施 責任機關이나 事業 또는 行爲의 提案者 및 提案機關이 評價書를 作成하거나 準備하고자 할 때 環境에 대한 價値와 環境問題에 대한 考慮를 制限하고자 試圖하며 또한 評價書 檢討機關이나 다른 參與機關의 意見을 받아 들이려고 하지 않을 때에는, 그리고 環境評價는 單純히 個人이나 公共機關의 活動을 正當化하기 위한 皮상적인 役割을 하는 費用만 드는 하나의 節次로 생각한다면, 環境評價結果에 따라 나타나는 環境評價의 類型 5 가지를 생각할 수 있다고 Gill Chin Lim은 말하고 있다.

Gill Chin Lim이 말하는 環境影響評價의 類型으로는,

- 計劃이나 意思決定過程에 充分히 內在化 또는 統合되는 要素로서의 環境影響評價.
- 評價實施 責任機關이 環境에 대한 考慮

를 制限하고자 할 경우 하나의 環境問題 高취 (Environmental Advocacy) 절차로서의 環境影響評價.

○ 主要 參與機關 사이에 어느 程度의 갈등은 있지만 그 갈등을 서로 조정하려고 할 경우 機關相互間의 조정절차로서의 特性을 지닌 環境影響評價.

○ 環境保수를 위한 制限된 役割로서 環境의 治癒方案을 제시하는 節次인 環境影響評價.

○ 法속에 의하여 評價書는 作成되지만 計劃이나 意思決定過程에서 環境問題를 統合시키는데 기여하지 못하는 하나의 皮상적인 이서(Endorsement) 機能으로서의 環境影響評價가 있다.

(註1~3) : Gill Chin Lim, Implementation of EIA in Developing Contries, Princeton University, U.S.A, 1984, pp.8~12. <다음호에 계속>

환경청전화번호안내

부	서	전	화	부	서	전	화
청	장	실	422-0282	수	질	관	리
			423-0282				과
차	장	실	422-0032	토	양	관	리
			423-0680				과
공	보	담	422-0540	폐	기	물	처
비	상	계	422-6718				리
기	회	관	422-2963	해	양	보	전
기	회	예	5044				남
행	정	관	5765	총	무	과	장
법	무	리	5828				무
제	회	조	423-0927	서	인	경	사
중	합	정	2659				리
진	협	력	3192	용	도	·	리
촉	정	관	4037	민	원	실	실
환	경	가	4160	팩	시	밀	리
환	경	태	4420				실
대	기	보	423-6237	당	직	환	환
대	기	계	6557	교			1519
대	기	관	6831				1623
교	통	공	7060				2653
특	수	공	7065				2974
수	질	보	424-0291				4793
수	질	제	3766				6743
			1301				8249

서울시 강동구 신천동 7-16 현대사회연구소 빌딩