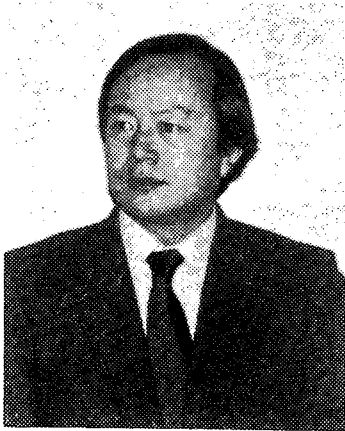


우리나라 환경영향평가제도의 특수성과 문제점 ①



“
환경문제는 지금까지 대개
정부에서 해오던 바와같이
오염규제에 의존해서는 안된다.
”

구 연 창

〈경희대법대학장·法博·본보편집위원〉

I. 序 論

環境이란 無限하거나 無盡藏한 것이 아니다. 만약 이를 무절제 하게 利用·開發한다면 필연적으로 우리의 環境은 回復할 수 없을 정도로 破壞되고 급기야는 우리의 生活의 安全까지도 위협하게 될 것으로 예측되고 있다.¹⁾ 따라서 이와 같은 결과의 발생을 미연에 막고 環境問題에 적절히 對處하기 위하여는 지금까지 대개의 政府에서 해오던 바와같이 단순히 汚染規制에 의존함에 그쳐서는 아니된다.²⁾ 한 걸음 더 나아가 環境破壞를 事前에 방지할 수 있는 대책이 요망된다. 환언하면 環境의 利用·開發에 있어 그 破壞를 事前에 회피하도록 하거나 적어도 그 破壞의 정도가 가장 적은 것을 택하도록 하는 制度

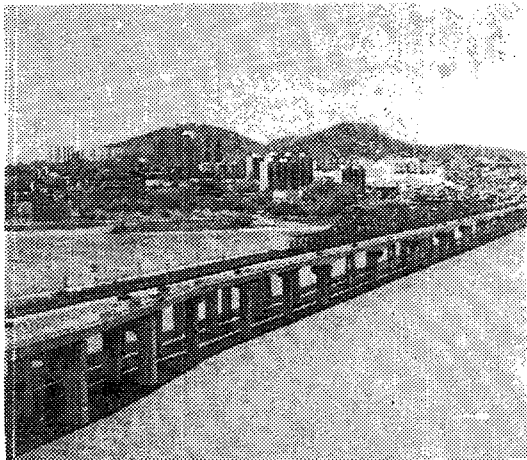
의 方案이 마련되지 않으면 아니된다.

이와 같은 요청에 부응하여 최근에 새로이 고안·개발된 環境管理技術이 이른바 環境影響評價(environmental impact assessment)의 제도이다. 이 제도를 確立시켜 立法化한 것은 美國으로서, 1969년의 國家環境政策法(National Environmental Policy Act: NEPA)³⁾에서 이를 채택하였다. 그 이후 世界各國에서 하나 둘 環境영향평가제도를 전면적으로 혹은 부분적으로 채택하기 시작하였으며,⁴⁾ 우리 나라에서도 1977년 環境保全法の 제정과 함께 이 제도를 도입하기에 이른 것이다.⁵⁾

「環境影響評價란 과연 무엇인가」에 관하여는 學者에 따라 저마다의 定義를 하고 있지만⁶⁾

일용 「環境影響評價라 함은 環境에 중대한 영향을 미치게 될 事業의 環境영향을 검토·분석하고 評價하여 그 否定的 영향을 除去 또는 減少시킬 수 있는 方法을 모색하는 것」이라고 정의할 수 있다.⁷⁾

따라서 環境영향평가는 環境影響의 分析을 그 근간으로 한다. 여기서 環境영향분석이라 함은 제안된 計劃에 의해 야기될 環境의 여러가지 生態·物理學的 特性과 社會經濟的 特性에 일어날 수 있는 變化를 연구하는 것인바⁸⁾ 이와 같은 분석을 요청하는 것은 제안된 計劃이 環境에 미치는 영향을 밝혀냄으로써 당해 기관의 政策決定者, 一般市民 그리고 궁극적으로는 議會와 대



< 環境영향분석은 제안된 계획에 의해 야기될 環境의 여러가지 변화이다.>

統領에까지 環境에 대한 위험성을 경고해 주려는 데에 그 目的이 있다.⁹⁾ 그렇게 함으로써 일정 사업의 計劃決定에 즈음하여 環境要因을 충분히 配慮토록 하려는 것이다. 環境영향평가는 결코 그 자체가 目的일 수 없으며, 따라서 정밀하게 잘 作成된 評價書의 作成 자체가 궁극 목적이 아니다.¹⁰⁾

우리 環境保全法上的 環境영향평가제도는 根源的으로는 美國NEPA의 그것을 본받은 것이지만 구체적으로는 적지 않은 差異가 있다. 따라서 本稿에서는 우리 나라의 環境影響評價制度의 本質을 보다 정확하게 파악하기 위하여 美國의 제

도와 개괄적으로나마 比較하면서 그 特殊性을 살펴본 후, 우리의 現行制度의 問題點을 검토하고 그 改善方向을 제시해 보려고 한다.

II. 韓國 環境影響評價法의 性格

1. 規制法上·節次法的 性格

各國의 環境영향평가제도의 구체적인 모습은 다양각색이나 그 法的 性格은 크게 두가지로 구분해 볼 수 있다. 하나는 規制法的 性格의 것이고,¹¹⁾ 다른 하나는 節次法的인 것이다.¹²⁾ 대체로 環境영향평가에 관한 法令에서 그 적용을 받는 者를 구속하는 기준 내지 조건이 마련되어 行政上 설치된 기관에 의한 許可·認可에 의하여 사업이 허용될 수 있도록 된 경우 이를 規制法的 性格을 가진다고 한다. 반면에 이러한 規制가 없이 단순히 事業을 실시하기 이전의 環境영향평가에 관한 節次를 정하고 있는 경우에는 이를 節次法的 性格을 가진다고 한다.¹³⁾

環境영향평가법의 性格을 規制法으로 볼 것인가 혹은 節次法으로 볼 것인가의 문제 내지 차이는 단순히 방법론적으로 어느 쪽이 좋은 環境을 유지하는데 효과적인가 라는 점에 그치지 아니하고 行政의 책임관계, 爭訟의 형태, 法院의 판단범위등에 까지 파급된다.¹⁴⁾ 그러나 이 두 法的 性格의 기본적인 차이점은 計劃에 관한 決定을 하게 하는 行動經路에 있어서 누가 權限을 가지게 되느냐에서 찾아 볼 수 있다.¹⁵⁾

일반적으로 環境영향평가법을 規制法的인 것으로 할 것인지 혹은 節次法的인 것으로 할 것인가의 문제는 그 나라의 特殊性, 경제사회의 실정, 環境실정, 법체제, 민주화에의 布石程度 등을 신중히 감안하여 검토되지 않으면 아니된다. 節次法的 性格의 것을 지지하는 입장에서는 국민들이 良好한 環境을 維持·監視할 責務를 자각하고 적극적·민주적으로 參與할 수 있는 체제가 보장되어야 하며, 基準의 준수여부는 공정한 法院의 판단에 맡기도록 함이 바람직하다고 한다. 다른 한편, 規制法的 性格의 것을 지지하는 입장에서는 심각한 環境汚染의 발생을 방지해온 기업이나 國家·地方自治團體에 대한 不信感이 깊어져서, 단

순히 환경영향평가절차를 거치기만 하면 일정기간 후에는 사업을 실시할 수 있게 하는 節次法的인 것으로 하는 것만으로는 불안감을 면할 수 없다고 한다.¹⁶⁾

2. 우리 環境影響評價法의 性格

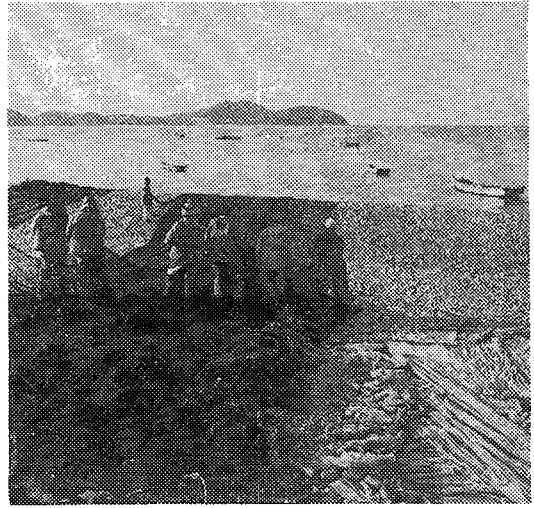
環境保全法의 제정과 함께 환경영향평가제도도 도입되었지만, 한동안 우리 환경영향평가법의 성격은 法令規定의 不明確性, 특히 法 제5조의「協議」개념의 불명확성 때문에 規制法的 혹은 節次法的인 것중 그 어느 하나로 규정지움에 어려움이 있었다. 그러나 제정 당시 관계법령의 규정 취지로 보아 法 제5조의 協議는 환경행정담당인 保健社會部로부터 환경영향평가에 관한 意見이나 諮問을 받는 정도로 이해되지 않을 수 없었다. 왜냐하면 協議를 통한 意見에 아무런 拘束力이 없었기 때문이었다. 따라서 우리 환경영향평가법의 성격은 節次法的인 것으로 이해될 수밖에 없었다.¹⁷⁾

그러나 1980년 8월 改正된 環境保全法施行令에서는 그때까지 우리 영향평가법의 성격을 節次法的인 것으로 해석할 수 있었던 것을 規制法的인 것으로 전환시켜 놓았다. 현행법하에서의 환경영향평가 및 협의절차를 보면 사업주관기관은 環境影響의 評價와 함께 評價書를 作成하여 環境廳長에게 協議要請과 함께 이를 제출한다. 환경청장은 이 평가서를 검토·심사한 결과 그 사업이 環境保全에 현저한 지장을 초래할 위험이 있다고 인정할 때에는 중앙환경보전자문위원회의 諮問을 받아 사업주관기관의 長에게 사업계획의 調整·補完措置를 할 것을 요청할 수 있다. 사업주관기관의 長은 이에 상응한 조치를 하지 않으면 아니된다는 것이 개정된 環境保全法施行令의 관계조항의 내용이다.¹⁸⁾

요컨대, 환경청장은 協議節次를 통하여 評價書의 適正性을 維持·確保하기 위한 일종의 規制權을 행사할 수 있게 되어 있다. 이는 전통적인 行政法學上的 協議概念에 하나의 變則的인 내용을 부여한 것이며, 다른 立法例에서 찾아보기 힘든 독특한 모습을 만들어낸 것이다. 이렇게 許可나 認可制度를 채택하지 않으면서도 規

制法的 性格을 지닌 것으로 확립을 보게 되었다.

위와 같이 우리 환경영향평가법에 規制法的 性格이 부여된 연유는 다음에서 찾아 볼 수 있다. ① 環境廳當局이나 環境專門家들이 實効性



<우리의 환경영향평가제도는 근본적으로는 美NEPA의 것을 본받았지만 차이는 있다.>

있는 환경영향평가제도의 확립을 열망해 왔으며 ② 지금까지의 경험에 비추어 보아 사업주관기관의 환경영향평가능력이나 그 열성을 도저히 信賴할 수 없었으며 ③ 우리 나라의 전통적인 法體制나 行政的 意思決定의 구조로 보아 市民의 參與나 法院의 介入을 통한 환경영향평가의 適正性 維持가 실현될 것을 기대할 수 없었고 ④ 特別委員會를 설치하는 것도 바람직하지 못하였기 때문에, 환경영향 평가의 적정성 유지를 위한 規制權을 미흡하나마 環境廳에 부여한 것이다.¹⁹⁾

III. 評價對象의 限定性

1. NEPA 下의 評價對象

美國市民들의 강렬한 環境保全에의 意志는 NEPA로 하여금 全面的인 (across-the-board) 接近方法을 채택토록 하여 環境에 증대한 영향을 미칠 수 있는 모든 聯邦의 計劃, 立法案, 活動을 評價對象으로 하였다.²⁰⁾ 더구나 法施行

過程에서 評價對象을 넓혀 聯邦機關의 事業이나 活動이 아니더라도(즉 州政府나 地方自治團體 등의 事業) 聯邦政府로부터 補助金을 받거나 認·許可를 요하는 경우에는 역시 NEPA에 의한 評價를 하도록 하였다.²¹⁾ 그리하여 NEPA에 의한 評價對象은 더욱 擴大되었다.

물론 위의 모든 活動이나 計劃에 관하여 環境影響評價書가 作成되어야 하는 것은 아니고, 그 중 環境에 중대한 영향을 미치는 경우에 限하여 評價書 作成이 요구된다. 따라서 聯邦의 事業이나 計劃 중에서 環境에 중대한 영향을 미치는지의 與否를 判定하는 選別節次가 필요하게 된다. 이 節次가 바로 事業主管機關이 독자적으로 시행하는 이른바 環境影響評價要否判斷(environmental assessment)의 절차적인 것이다.²²⁾ 이 절차에서 環境에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 判定된 對象에 限하여서만 環境影響評價書(EIS)가 작성되는 것이다.²³⁾

評價對象에 대한 NEPA의 이와 같은 姿勢는 環境에 영향을 미치는 一切의 活動이나 計劃에 관하여 全面的으로 檢討하려는 점에서 意義는 자못 크다. 그러나 法施行에 대한 法院의 적극적인 關與와 함께 美國의 行政一般에 미친 충격은 너무나 컸었다.²⁴⁾ 이와같은 경험을 지켜본 유럽諸國은 環境영향평가제도의 立法化에 있어 매우 신중한 태도를 보여 주고 있다.²⁵⁾

2. 環境保全法下の 評價對象

우리 環境保全法은 評價對象에 관하여 限定的 列舉主義를 채택하고 있다. 즉, 環境保全法 제 5 조에서는 ① 都市의 開發, ② 産業立地·工業團地의 造成, ③ 에너지開發, ④ 港灣建設, ⑤ 道路建設, ⑥ 水資源開發이 그 評價對象으로 열거되어 있다. 그리고 同法施行令 제 4 조에서는 ⑦ 鐵道(地下鐵 포함)의 건설, ⑧ 空港(軍用飛行場은 除外)의 건설, ⑨ 干拓, ⑩ 港灣浚渫, ⑪ 아파트地域의 開發, ⑫ 觀光團地의 開發이 열거되어 있다. 따라서 우리 法制下에서는 環境영향평가의 對象은 一見하여서도 環境에 중대한 영향을 미칠 가능성을 推定할 수 있는 위의 12種의 사업계획에 한하여서만 環境영향을 評價할 것

이 요구되고 있다.

評價對象이 網羅的이 아니라는 점에서 事業的인 環境保全을 위하여 철저하지 못하다는 批判을 받을 수 있지만, 선진제국에 앞서서 環境영향평가제도를 과감하게 채택한 우리나라의 實情下에서는 적절한 立法態度인 것으로 평가될 수 있다. 더구나 종래 政府의 事業만이 評價對象으로 되어 있던 것을 1981년의 環境保全法改正에서 評價主體를 公共團體 및 政府投資機關까지를 擴大시킴으로써 실질적으로 評價對象을 擴張시키는 효과를 가져왔다.²⁶⁾

우리의 環境영향평가법이 평가대상사업을 限定的으로 열거하였기에 對象事業의 種類는 明白하였지만, 事業의 規模 등 구체적인 範圍에 관하여는 명백한 기준이 없었기 때문에 評價主體에 의한 評價書作成要否의 判斷節次가 불가피하게 요구되었다.²⁷⁾ 그런데 1983년에 改正된 環境保全法施行令 제 4 조의 2 제 2 항에 따른 [별표 1]에서 評價書를 作成하여야 할 事業의 구체적인 範圍를 明定함으로써 評價對象의 범위를 確定시켜 주었다.

따라서 現行 環境保全法下에서는 環境影響評價의 對象事業의 種類 및 規模 등 範圍가 확정적으로 정해져 있다. 이와 같은 立法措置는 事業主管機關의 評價書作成要否判斷節次를 통한 評價回避를 막을 수 있다는 점에서 그 의의가 크다. 그러나 자칫하면 評價對象의 범위를 硬直化시킬 우려가 없지 않다. 따라서 評價對象에서 제외되는 法定한도 規模이내의 事業일지라도 環境廳長이 環境에 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정할 때에는 評價書作成을 요청할 수 있도록 하는 규정이 마련되어야 할 것이 요구된다.

또한 일단 評價對象에서 제외된 범위의 사업이 完了된 후에도 같은, 혹은 유사한 사업이 같은 영향권내에 계획되는 경우에는 설혹 그것만 으로서는 평가대상의 범위에 들지 않는다 할지라도 이미 完了된 사업을 함께 고려할 때 環境에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있으면 역시 위의 事業에 대하여는 評價書를 作成케 하는 立法措置의 補完이 필요하다. 그렇게 함으로써, 예컨

대 아파트地域 開發事業을 分割하여 時差를 두고 實施함으로써 評價書 作成을 回避하는 것을 防止할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 우리 나라에서도 環境影響評價制度의 實効性 擴大를 위하여 이제는 評價對象의 範圍를 일정한 民間事業에까지 擴大하여야 할 것으로 본다. 다만 事業에 따른 영향이 중대하고 현저한 경우만을 우선 그 對象으로 함이 바람직하다.

IV. 評價節次의 簡素化 및 非公開

1. NEPA 下의 環境영향평가절차

NEPA의 制定直後에는 環境영향평가의 구체적 절차에 관한 指針이 없어 한동안 혼란을 가져왔으나 CEQ의 環境영향평가서작성에 관한 指針書²⁸⁾가 마련되어 이에 근거한 評價書作成 및 節次가 시행되어 왔었다. 그러다가 1976년 그때까지의 評價制度 施行經驗에 대한 綜合的 評價를 하였으며²⁹⁾ 이 評價結果를 근거로 環境영향평가를 改善하기 위하여 CEQ는 새로운 規程³⁰⁾을 1978년 제정하였다. 이 規程에 근거한 評價節次를 개관해 보기로 한다.

NEPA의 EIS節次의 첫 단계는 사업주관기관의 評價書作成要否判定節次이다. 聯邦의 사업주관기관은 통상적으로 EIS作成이 요구되거나 혹은 되지 아니하는 行爲를 제외하고는 전부環

境評價書」(environmental assessment)를 작성할 것이 요구된다.³¹⁾ 이 書數는 EIS 作成與否를 判定함에 필요한 資料의 제공을 위한 간결한 文書이다.³²⁾ 만약 이 評價書에 근거하여 EIS를 작성하지 않기로 決定한 때에는 「主要影響不存在의 確認書」(finding of no significant impact)를 작성하여야 한다.³³⁾

둘째 단계는 「範圍確定節次」(scoping)라고 하는 것으로서, EIS가 作成될 것으로 判定된 때에 취급될 문제점의 범위 결정과 제안된행위에 관련된 주요문제의 확정을 위한 절차이다.³⁴⁾ 세째 단계는 위에서 정해진 範圍에 따라 EIS 草案을 作成하는 절차이다. EIS 草案을 작성하는 상세한 기준이 CEQ 規程에 규정되어 있다.³⁵⁾

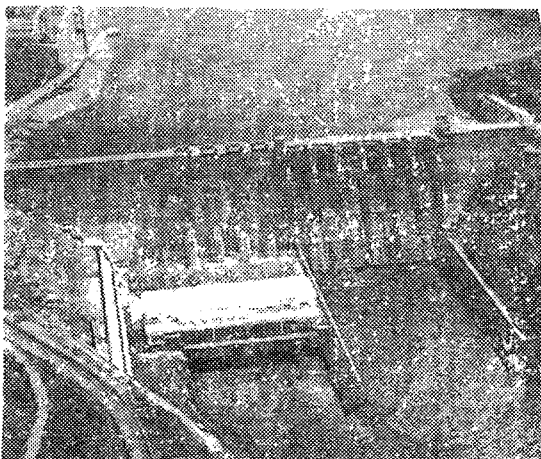
네째의 단계는 作成된 EIS 草案을 評價 받기 위하여 당해 계획에 관하여 利害關係를 가지는 모든 기관 및 當事者에 送付한다.³⁶⁾ 주관기관이 이해관계인 및 관계기관으로부터 評價 및 論評을 수집한 후, 이를 反映시켜 最終 EIS를 作成하고 이를 관계기관에 送付하여야 한다.³⁷⁾

마지막 단계로서 EIS에 포함된 分析評價 및 기타 非環境的 要因에 근거하여 당해 行爲에 대한 決定을 내리는 것이다. CEQ 規程은 모든 代案이 고려되었는지 그리고 環境적 장애를 피하거나 저감시키기 위한 실제적인 모든 수단이 채택되었는지의 여부를 判別할 수 있도록 간결한 「決定記錄」(public record of decision)을 작성할 것을 요구하고 있다.³⁸⁾

이상에서 본 EIS節次를 보면 그 절차가 두차례의 評價書를 작성하는등 비교적 복잡하고 신중한 편이며, 그 절차의 公開性이 주요 특징의 하나로 부각하고 있다.³⁹⁾ 그리고 EIS節次의 開始에서부터 終了하기까지 그리고 行爲에 관한 決定에 있어서까지도 環境影響에 대한 配慮를 할 것이 요청되고 있음을 알 수 있다.

2. 우리의 環境影響評價節次의 特性

環境保全法下의 評價節次는 NEPA 下의 그것에 비하여 매우 簡素化되어 있다. 즉, 사업주관기관의 評價 및 評價書의 作成節次와 環境廳長



< 우리의 環境평가 절차의 주요한 특징은 非公開性이다 - 사진은 충주댐 - >

과의 協議節次의 두 가지로 구성되어 있다. 첫째, 評價對象의 種類를 限定하였을 뿐만 아니라 規模등 구체적 範圍를 特定함으로써 40) 評價書 作成要否判定節次의 필요성을 排除하였다. 둘째, 1회의 評價書作成만이 요구되고 있다. 셋째, 作成된 評價書는 環境廳에만 제출하는 것으로 족하며, 다른 관계기관이나 利害關係人에게 提示할 것이 전혀 요구되지 않는다. 네째, 環境廳長과의 協議節次 즉 檢討및 審査節次만으로 評價節次는 종료하게 된다. 41)

우리 나라 環境影響評價節次의 주요한 特徵의 하나는 그 非公開性에서 찾아볼 수 있다.

NEPA下의 評價節次에서 聽問會를 요구하고 있는 것과는 현저한 對照를 이루고 있다. NEPA下에서는 EIS節次 및 評價의 客觀性 및 適正性을 市民에의 公開를 통하여 보장시키려는 전통적인 民主的 思考가 그 근저에 자리잡고 있다. 42) NEPA下의 環境영향평가법이 規制法的 性格을 띠지 않고 節次法的 性格을 가지면서도 그 기능을 발휘케 하는 주요 要因 중의 하나가 이 節次의 公開性이다. 이에 반하여 行政節次의 非公開를 原則으로 하고 있는 우리 나라에 있어서 유독 環境影響評價만이 公開될 것을 기대하기는 힘들 것 같다. <다음호에 계속>

제 3 차 환경오염방지기술 해외연수참가요청

“

本協會에서는
'86. 7. 15~7. 17까지
3일간 英國에서 개최되는 '86
국제수질 및 공중위생설비 전시회에
해외연수단을 파견코자
하오니 각회원사의
참여를 권장합니다.

”

목적 : 영국 '86국제수질 및 공중위생설비 전시회

기간 : 1986년 7월 14일~7월 25일(11박12일)

경유지 : 런던→마드리드→로마→파리

참가인원 : 10명이상 15명 이내

참가자선발기준 : 회원사 임직원 참가희망자중 여권소지자 및
자체에서 여권발급이 가능한 자.

신청요령 : 접수처 : 본협회총무부(753-7669, 7640)

신청금 : ₩ 300,000(신청서 접수시 납부바라며

신청금은 여행경비에 포함됨)

신청마감 : '86. 6. 21(토요일)