

韓國 環境影響評價制度에 관한 몇 가지 考察

具 然 昌*

目 次

I. 序 說

- (1) 環境保全과 環境影響評價
- (2) 本稿의 目的 및 範圍

II. 우리 나라 環境影響評價法의 展開 過程

- (1) 公害防止法下의 環境影響評價
- (2) 環境保全法下의 環境影響評價
- (3) 기타 特別法下의 環境影響評價

III. 우리 나라 環境影響評價制度의 內容 및 節次

- (1) 概說
- (2) 評價對象
- (3) 評價主體
- (4) 環境影響評價節次
- (5) 環境影響評價에 관련된 措置

IV. 環境影響評價法의 性格

- (1) 規制法과 節次法
- (2) 韓國 環境影響評價法의 性格

V. 環境影響評價와 意思決定

- (1) 概說
- (2) 意思決定의 새로운 次元으로서의 環境影響評價節次
- (3) 環境影響評價節次에서의 意思決定
- (4) 環境影響評價節次에의 理論的 接近

VI. 環境影響評價와 市民參與 및 司法的 審査

- (1) 概說
- (2) 環境影響評價節次에서의 市民參與
- (3) 環境影響評價와 司法的 審査

VII. 우리 나라 環境影響評價制度와 관련된 問題點과 그 對策

- (1) 概說
- (2) 法解釋上의 문제점
- (3) 立法政策上의 문제점
- (4) 行政上의 문제점

VIII. 結語

I. 序 說

(1) 環境保全과 環境影響評價

環境이란 無限하거나 無盡藏한 것이 아니다. 만약 이를 무절제하게 開發·利用한다면 필연적으로 환경은 회복할 수 없을 정도로 파괴되고 급기야는 우리의 生活의 안전까지도 위협하게 될 것이 예측된다.¹⁾ 따라서 이

* 慶熙大 法大 副教授

1) Meadows, et al., *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind* (Washington, D.C.: Potomac Association Book, 1972), pp. 78-80.

와 같은 결과의 발생을 미연에 막고 環境問題에 적절히 對處하기 위하여는 지금까지 대개의 政府들이 해오던 바와 같이 단순히 汚染規制에 의존함에 그쳐서는 아니된다. 한 걸음 더 나아가 環境破壞를 事前에 防止할 수 있도록 하는 대책이 강구되지 않으면 아니된다. 환언하면, 環境의 利用·開發에 있어 그 破壞를 事前에 회피하도록 하거나, 적어도 그 파괴의 정도가 가장 적은 方法을 택하도록 하는 制度的 方案이 마련되지 않으면 아니된다.

이집트의 Aswan High Dam의 건설에서 야기된 影響을 생각해 보면²⁾ 環境破壞의 事前의 防止를 위한 대책의 필요성을 더욱 切感하게 된다. 대규모의 開發計劃의 副次的 影響으로서 예상하지도 못했었던 環境에의 惡影響이 Aswan 댐 건설 후에 유발되었으며,³⁾ 그 건설 전에 예상되었던 經濟的 利益이라든가 長點이 많이 相殺되고 말았던 것이다. 이와 같은 惡影響은 開發計劃의 규모가 크면 클수록 더욱 심각하다는 사실을 수없이 경험하게 되면서 이러한 惡影響을 事前에 평가하여야 한다는 인식이 점차 고조되어 왔었다.⁴⁾

이러한 認識에 근거하여 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 최초로 立法化한 것은 美國으로서 1969년의 國家環境政策法(National Environmental Policy Act: NEPA)⁵⁾에서 이를 채택하였다. 그 이후 世界各國에서 하나 둘 환경영향평가제도를 전면적으로 혹은 부분적

2) 이에 관한 상세는 U.S. Council on Environmental Quality, *Environmental Quality: The First Annual Report* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1970), p. 7; 牧野昇, 「環境影響評價の要請とその限界」, 環境アセスメントとの手法(東京: 三菱総合研究所, 1976), p. 8 참조.

3) 예컨대, ① 전체 수산물의 48%였던 동부 지중해에서의 어획고가 연간 약 500톤으로 감소함으로써 사실상 कै멸상태에 놓이게 되었다. ② 吸血保菌性 달팽이가 번식하기에 적합한 生物環境이 造成되었다. ③ 自然界的 動力學的 均衡이 파괴됨으로써 해안의 침식이 유발되었고, 海水가 Nile 江으로 逆流해 들어오게 되었다. ④ Nile 계곡의 肥沃度가 현저히 저하되었다. ⑤ 江의 下流地方 農村에서는 人口의 15%가 음료를 얻을 수 없게 되었다 등이 그 대표적인 惡影響으로 연결되고 있다. 상세는 *ibid.*, p. 8 참조.

4) 盧在植·李英靚·李鎮浩·金學展, 環境管理시스템開發 및 Data Center 運營: 1979年度報告書(서울: 한국원자력연구소, 1980), p. 6.

5) Pub. L. 91-190, 42 U.S.C. 4321-4347, Jan. 1, 1970, as amended by Pub. L. 94-83, Aug. 9, 1975.

으로 채택하기 시작하였으며, 6) 우리 나라에서도 1977年 環境保全法의 제정과 함께 환경영향평가제도를 도입하기에 이른 것이다. 7)

그러나 「環境影響評價가 과연 무엇인가」하는 질문에 대하여는 그 어느 누구도 명확한 해답을 주기는 힘들다. 그것은 環境保全을 위한 실제적인 필요성에 입각하여 제 나름대로 개발되기 시작한 環境管理技術이기 때문이다. 학자에 따라 저마다의 定義를 하고 있지만, 8) 일응 「環境影響評價라 함은 環境에 중대한 영향을 미치게 될 事業의 環境影響을 검토·분석하고 평가하여 그 否定的인 영향을 除去 또는 減少시킬 수 있는 方法을 模索하는 것」이라고 정의할 수 있을 것 같다. 9)

環境影響評價制度는 環境影響分析을 하는 것이다. 여기서 環境影響分析이라 함은 제안된 計劃에 의해 야기될 環境의 여러 가지 社會經濟的 特性과 生態物理的 特性에 일어날 수 있는 變化를 연구하는 것인바, 10) 이와 같은 환경영향분석을 하는 것은 제안된 계획사업이 환경에 미치는 영향을 밝혀냄으로써 당해 기관의 정책결정자, 일반시민 그리고 궁극적으로는 議會와 대통령에까지 環境에 대한 위험성을 경고해 주려는 데에 그 目的이 있다. 11) 그렇게 함으로써 事業의 계획결정에 즈음하여 環境保全의 要因을 충분히 配慮토록 하려는 것이다. 12)

6) 환경영향평가제도를 채택한 各國의 立法例를 보면, ① 根據法制定을 통하여 제도화시킨 경우, ② 行政措置를 통하여 實質的인 환경영향평가를 하는 경우, 그리고 ③ 既存 個別法에 의하여 실시하는 경우를 나누어 볼 수 있다. 이에 관한 상세는 盧在植外, 環境管理시스템開發 및 Data Center 運營, pp. 10~24; 具然昌, 環境法論(서울: 法文社, 1981), pp. 343~354 참조.

7) 環境保全法 제 5조 참조.

8) 環境影響評價의 定義에 관하여는 R. Jain, L. Urban and G. Stacey, *Environmental Impact Analysis* (New York: Van Nostrand Reinhold, 1977), p. 3; 權泰竣·徐元宇·楊秉乘, 「國土利用計劃과 環境影響評價制度確立: 外國實態研究」, 環境論叢(서울大 環境大學院) 제 5권 제 1호(1978), p. 3; 鄭萬朝, 「環境影響評價制度」, 環境法研究(韓國環境法學會), 創刊號(1979), p. 54; 藤田喜行, 「公共事業における 環境影響事前評價의 現狀問題研究點環境法研究(日本人間環境問題研究會), 第 4號(1975. 11), p. 54; 原田尙彦, 「環境影響評價——法制化の行方」, *ジュリスト 増刊總合特集 No. 15*(1979. 7. 31), p. 129; 環境廳의 「環境影響評價書作成에 관한 規程」 제 2조 제 1호 등 참조.

9) 具然昌, 環境法論, pp. 334~335.

10) R. Jain, et al., *Environmental Impact Analysis*, p. 3.

11) *Ibid.*, p. 20.

12) 小島敏郎, 「環境影響評價制度のあり方について」, *ジュリスト* No. 695(1979. 7. 1), p. 36.

(2) 本稿의 目的 및 範圍

환경영향평가제도는 지금까지 개발된 環境管理技術 중에서 가장 뛰어난 것이라 아니할 수 없다. 그리고 과감하게 우리 環境保全法이 이를 채택한 것도 높이 評價되어야 할 일임에 틀림없다. 그러나 이 制度는 그 도입에 있어서부터 충분히 배려하지 않으면 아니될 요인이 적지 않다.¹³⁾ 그리고 일단 도입되었다 할지라도 그 施行에는 行政的·政治的·技術的·經濟的으로 많은 문제점이 뒤따르게 마련이다. 이러한 문제점을 어떻게 적절히 對處해 나가느냐 하는 일이 중요함은 물론이다.

우리 나라에 환경영향평가제도가 도입되었지만, 그 施行을 위한 法令 등이 완전히 구비된 것은 지극히 최근의 일이기 때문에¹⁴⁾ 사실 그 制度的 本質을 검토·분석할 기회도 없었던 것 같다.¹⁵⁾ 따라서 그 施行에 앞서 우리의 환경영향평가제도가 어떠한 모습을 지니고 있는지, 어떻게 作用할 것인지, 어떠한 制度的 結合을 지니고 있는지 등을 검토해 봄은 꼭 필요한 일이라 할 것이다.

따라서 本稿에서는 우리 나라 環境影響評價制度의 內容과 節次를 정리해 본 후, 환경영향평가법의 法的 性格, 환경영향평가와 意思決定과의 관계를 검토·분석하고,¹⁶⁾ 우리의 制度上 結合되어 있는 市民參與 및 司法

13) 예컨대, ① 어떤 경우에 환경영향평가가 요구되는가, ② 評價書는 누가 작성하는가, ③ 評價書의 內容은 어떻게 할 것인가, ④ 評價書의 評價·判定은 누가 할 것인가, ⑤ 위의 評價·判定은 公開할 것인가, 한다면 어떤 방법으로 할 것인가, ⑥ 評價作成 不應時에 어떤 措置를 취할 것인가, ⑦ 위 전부에 관련된 爭訟은 어떻게 처리될 것인가 등이 그 주요한 문제점들이다. 이에 관하여는 F. Anderson, *NEPA in the Courts* (Washington, D.C.: Resources for the Future, 1973), pp. 179~245; F. Anderson, "The National Environmental Policy Act," in Environmental Law Institute, *Federal Environmental Law* (St. Paul: West, 1974), pp. 320~409 참조.

14) 1981년 2월 28일 環境廳告示 제 81-4호로 환경영향평가서작성에 관한 규정이 告示됨으로써 비로소 우리 나라에서도 환경영향평가제도가 실시되게 되었다.

15) 위의 규정이다 1980년의 環境保全法施行令의 改正이 있기 전에도 우리나라 環境影響評價制度에 관하여 논술한 것이 적지 않다. 예컨대, 鄭萬朝, 「環境影響評價制度」 *supra* 註8); 徐元宇, 「環境影響評價制度의 問題點」, 論說集(法務部 法務諮問委員會) 제 4집(1980. 7); 盧在植外, 環境管理시스템開發 및 Data Center 運營, *Supra* 註4); 具然昌, 環境保全法(서울: 三英社, 1981), pp. 203~208 등 참조.

16) 환경영향평가와 意思決定에 관한 것은 환경영향평가에 대한 法的 接近이라기보다는 政治學的·行政學的 接近이다. 그러나 여기서는 우리 환경영향평가제도의 本質 및 機能을 보다 깊게 파악하기 위해서 이를 다루어 보기로 한다. 그러나 지극히 概念的인 입을 면할 수 없었음을 밝혀 둔다.

的 審査와 관련하여 우리의 環境영향평가제도를 고찰해 보고자 한다. 마지막으로 우리 制度의 문제점을 탐색해 보고 그에 대한 對策에 언급해 보려고 한다.

II. 우리 나라 環境影響評價法의 展開過程

(1) 公害防止法下의 環境影響評價

우리 나라에서 環境영향평가제도가 法律에 의하여 정면으로 受容된 것은 1977년 12월에 제정·공포된 環境保全法에서였다. 그러나 그에 앞서 명칭이 다르고 또한 法律이 아닌 施行令에 의하여서였지만, 실질적인 環境영향평가제도는 이미 公害防止法下에서도 존재했었다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

1974년 12월 3일 大統領令 제 7405호로 개정된 公害防止法施行令 제 2조(排出施設의 設置許可申請)에서는,

「排出施設의 設置許可를 받고자 하는 者는 排出施設設置許可申請書에 다음 各號의 書類를 첨부하여 그 설치하고자 하는 장소를 관할하는 서울特別市長·釜山市長 또는 道知事를 거쳐 保健社會部長官에게 提出하여야 한다.

1. 排出施設을 中心으로 한 微氣候調書
2. 排出施設附近의 水理 및 水質調書」

라고 규정하고 있었는바, 이는 일종의 環境영향평가조서를 구비할 것을 요구하고 있는 것으로 해석될 수 있었다.¹⁸⁾

그러나 1975년 9월 23일 大統領令 제 7824호로 개정된 公害防止法施行令 제 2조에서는 1974년의 위 施行令 제 2조 제 2호에서 정하고 있던 水理 및 水質調書에 관한 항목이 삭제되었으며, 제 1호의 微氣候調書도 保健社會部長官의 필요성 인정을 조건으로 하여 요구될 것으로 하였다. 公害防止法下에서는 그나마도 시행된 바 없이 環境保全法의 제정을 맞게 되었다.

17) Ke Chung Kim and Chae-Shik Roh, *Korean Environment and National Development* (Seoul: Korea Atomic Energy Research Institute, 1976), p. 50.

18) 盧在植外, 環境管理시스템開設 및 Data Center 運營, p. 48.

(2) 環境保全法下の 環境影響評價

1977년 環境保全法の 제정과 함께 同法 제 5 조는 환경영향평가제도를 全面的으로 導入하였다. 그런데 同法 제 5 조는 그간 法이 개정될 때마다 改正・補完되어 왔다. 1977年法, 1979年法, 그리고 1981年法下에서의 환경영향평가에 관한 규정을 개관해 보기로 한다.

(가) 1977年法: 公害防止法을 전면적으로 개편・확충하여 1977년 12월 31일 法律 제 3078호로 제정・공포된 環境保全法에서 비로소 환경영향평가제도를 도입하는 길을 터 놓았다.¹⁹⁾ 同法 제 5 조에서는 「事前協議」라는 標題下에,

「都市の開發이나 産業立地の 造成에너지 開發 등 境保環全에 影響을 미치는 計劃을 수립하고자 하는 行政機關의 長은 大統領令이 정하는 바에 따라 당해 計劃에 관하여 미리 保健社會部長官과 協議하여야 한다.」

고 규정하고 있었다. 이 규정은 환경영향평가제도를 도입하면서 關係部處 등으로부터의 거센 反對를 회피하려는 의도에서인지는 몰라도²⁰⁾ 標題에서도 환경영향평가라는 용어를 사용하지 않았다. 따라서 의형상 얼핏 보면 환경영향평가제도를 채택한 것을 판별하기가 쉽지 않았다. 그리고 규정 자체가 불명료하여 우리 나라 환경영향평가제도의 모습을 정확하게 파악할 수 없었다.

제도의 구체적인 내용을 모두 施行令에다 위임하였지만, 同法施行令 제 4 조에서도 同法 제 5 조와 유사한 내용의 규정을 되풀이하고 있었을 뿐²¹⁾

19) 이에 관하여는 具然昌, 環境保全法, *Supra* 註 15), p. 203 참조.

20) 環境保全法과 유사한 내용을 담고 있었던 1974년의 公害防止法中改正法律案이 관계부처로부터의 거센 反對에 부딪쳐 빛을 보지 못하고 死藏된 사실에서 산 교훈을 얻었다고 볼 수 있다. 이에 관한 상서는 具然昌, 「改正된 環境保全法の 檢討・批判」, 司法行政 1980年 1月號, pp. 3~11 참조.

21) 環境保全法施行令(大統領令 제 9066호, 1978. 6. 30) 제 4 조(환경영향평가조서의 작성)에서는 다음과 같이 규정하고 있었다. 즉, 「① 법 제 5 조의 규정에 의하여 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 행정기관의 장은 기 계획안과 계획의 실시로 환경에 미치게 될 영향의 예측 및 영향평가에 관한 조서(이하 “환경영향평가조서”라 한다)를 작성하여 미리 보건사회부장관과 협의하여야 한다. ② 환경영향평가조서의 작성요령은 보건사회부장관이 정하는 바에 의한다.」

모두 保健社會部長官의 정하는 바에 의한다고 다시 구체적인 내용을 下位法에다 위임하였다. 그러나 施行規則에서도 아무런 정한 바가 없어, 결국 1979년 12월의 環境保全法 1次改正 때까지도 환경영향 평가제도는 전혀 시행되지 못하였다.

(나) 1979年法： 環境保全法環境保全法이 시행된지²²⁾ 불과 1년 반 만에 마침 環境廳의 新設과 때를 같이하여 그 一部가 改正되었다.²³⁾ 이 改正에서 환경영향평가에 관한 同法 제 5 조의 규정이 보다 명료하게 되었다. 즉,

「都市의 開發, 產業立地 및 工業團地의 造成, 에너지開發, 工業港 또는 道路의 建設, 水資源開發 기타 大統領令으로 정하는 環境保全에 影響을 미치는 事業에 관한 計劃을 樹立하는 行政機關의 長은 大統領令이 정하는 바에 따라 당해 計劃이 環境에 미치는 影響을 評價하고 이에 관하여 미리 環境廳長과 協議하여야 한다.」

고 정함으로써 그 내용이 보다 구체화되었다. 改正된 내용의 특징을 보면 첫째, 同法 제 5 조의 標題를 「事前協議」에서 「環境影響評價 및 協議」로 바꾸었으며, 둘째, 환경영향평가의 對象이 되는 事業의 종류를 대폭 확대시켰고, 셋째, 환경영향평가를 수행할 義務가 당해 계획을 수립하는 行政機關의 長에게 있음을 명백히 하고 있는 것 등이다.

한 걸음 나아가, 1980년 8월 6일의 環境保全法施行令의 개정에서 환경영향평가제도의 윤곽이 뚜렷해졌다. 同法施行令 제 4 조에서는 환경영향평가의 對象事業의 범위를 더 확대·열거하였고, 同法施行令 제 4 조의 2 및 3의 2個條를 신설하여, 事業主管機關의 환경영향평가서의 작성 그리고 評價書의 檢討·協議節次에 관하여 구체적으로 규정하고 있다. 다만 환경영향평가서²⁴⁾의 작성에 관하여는 이를 環境廳長의 정하는 바에 의하

22) 1977년 제정, 環境保全法은 1978년 7월 1일부터 시행되었다. 同法 附則 제 1 조 참조.

23) 法律 제 3213호로 1979년 12월 28일 改正된 同法の 改正된 部分의 특징은 ① 環境行政業務의 環境廳에로의 移管, ② 規制權의 環境廳에로의 集中, ③ 規制強化, ④ 關係機關의 協議確保 등으로 말할 수 있다. 이에 관한 상세는 具然昌, 「改正된 環境保全法の 檢討·批判」, *Supra* 註 20), pp. 3~11 참조.

도록 하였다.²⁵⁾

그런데 環境廳이 신설된 후, 環境廳은 환경영향평가제도의 시행을 조속한 시일내에 할 方針을 굳히고서 환경영향평가서의 작성에 관한 규정안을²⁶⁾ 준비하여 여러 차례 검토한 후, 드디어 1981년 2월 28일 環境廳告示 제 81-4호로 「環境影響評價書作成에 관한 規程」을 제정·고시하여 당일부터 시행토록 하였다. 이와 아울러 環境廳은 생소한 制度의 시행에 대비하여 「環境影響評價制度의 實施에 따른 補充說明資料」를 마련하여 評價書의 작성에 있어 그 指針이 될 수 있도록 하였다. 이렇게 함으로써 우리나라에서도 비로소 환경영향평가제도가 실시될 수 있는 法制는 그 준비를 완료하게 되었다.

(다) 1981年法: 환경영향평가제도가 시행경험을 가지기도 전에 1981년 말 環境保全法은 또한 차례의 改正을 맞게 되었다. 이 두번째의 改正은 環境廳이 신설된 후 2년간의 環境行政에 관한 경험과 조사·연구결과에서 노출된 法의 未備點을 보완하기 위한 것임은 물론이다. 그러나 다른 한편 1981년의 改正은 第5共和國憲法에서 명문화된 環境權과 環境保全義務에 관한 憲法 제 33조의 環境立法上的의 첫 反映이라는 점에서 볼 때에 그 의의가 자못 크다고 할 수 있다.²⁷⁾ 이 改正法은 1982년 7월 1일부터 시행키로 되어 있는데, 역시 환경영향평가에 관하여 대폭적인 補充을 한 것이 특기할만 하다. 즉, 제 5조(環境影響評價 및 協議) 제 1항에서는,

「① 都市의 開發, 産業立地 및 工業團地의 造成, 에너지開發, 港灣建設, 道路建設, 水資源開發 기타 大統領令으로 정하는 環境保全에 影響을 미치는 事業에 관한 計劃을 樹立하는 行政機關, 公共團體 및 政府投資機關의 長은 大統領令이 정하는 바에 따라 당해 計劃이 環境에 미치는 影響을 評價하고 이에

24) 종래 環境保全法施行令에서 Environmental Impact Statement에 해당하는 서류를 環境影響評價調查書라고 하면 것을 1980년 8월 6일자 施行令改正에서 이를 環境影響評價書로 바꾸었다.

25) 環境保全法施行令 제 4조의 2 제 2항 참조.

26) 環境影響評價書作成에 관한 規程은 원래의 規程案이 原案대로 채택된 것이다. 同規程案에 관하여는 具然昌, 環境法論, pp. 740~742 附錄 참조.

27) 環境保全法(1981年法) 제 1조 참조.

관하여 미리 環境廳長과 協議하여야 한다.」

고 정하고 있는바, 첫째, 1979年法上的 評價對象事業 중 「工業港」을 「港灣」으로 개정하여 확대시켰으며, 둘째, 종래 「評價主體」를 「行政機關의 長」에 국한했던 것을 「行政機關, 公共團體 및 政府投資機關의 長」으로 확대시킨 것이다.²⁸⁾

그리고 이번 改正에서는 제 5조에 한 條項을 新設하여, 環境영향평가를 위한 研究·技術開發·要員養成, 資料의 수집·보존, 公表 및 國民의 利用을 허용케 하도록 하고 있다. 즉,

「② 環境廳長은 第1項의 規定에 의한 環境影響評價를 위하여 필요한 研究·技術開發·要員養成 등의 措置를 하고, 國內外的 關聯情報 및 資料를 蒐集·保存하여야 하며, 필요하다고 인정할 때에는 이를 國民에게 公表하거나 이용하게 할 수 있다.」

또한 제 5조의 2(環境影響評價의 代行)를 다음과 같이 신설하였다.

「第5條의 規定에 의하여 環境影響評價를 實施하는 機關의 長은 그 計劃에 관한 環境影響評價를 保健社會部令이 정하는 바에 의하여 環境廳長이 指定·公告하는 國·公立研究機關, 政府出捐研究機關 등 環境影響評價能力이 있는 者로 하여금 代行하게 할 수 있다.」

이 규정은 「환경영향평가서 작성에 관한 規程」 제 4조와 같은 취지의 규정이다. 本條는 綜合科學的 技術과 知識을 요하는 環境영향평가에 관하여 그 평가능력이 부족한 評價主體를 助力하게 하기 위하여 그 代行에 관한 法的 根據를 마련한 것이다.

(3) 기타 特別法下的 環境影響評價

環境汚染 내지 環境破壞를 야기시킬 우려가 비교적 큰 事業으로서는 各種의 發電所 建設과 관련하여 電源開發事業을 들 수 있다. 이러한 事業은 環境保全法 제 5조 제 1항의 에너지開發事業에 포함되므로 당해 事業推進에 관한 立法에 그 규정의 有無와 관계없이 環境보전법상의 環境영향평가

28) 따라서 改正後에 비하여 評價對象事業의 범위가 대폭적으로 확대되었다. 보다 상세는 후술 참조.

규정이 적용되게 된다.²⁹⁾ 그럼에도 불구하고 環境保全法과는 별도로 「電源開發에 관한 特例法」³⁰⁾ 그리고 「원자로의 건설 및 운영·관리 등에 관한 규정」³¹⁾ 아래에서는 환경영향평가 내지 이에 준한 제도를 마련하고 있다.

(가) 電源開發에 관한 特例法: 1978년 12월 5일 「제정된 「電源開發에 관한 特例法」은 環境保全法 제 5 조의 환경영향평가와는 별도로 그 法 제 5 조에서 電源開發實施計劃의 승인요건의 하나로서 同計劃에 「國土自然環境保全에 관한 事項」을 포함할 것을 규정하고 있다.³²⁾ 그리고 同法施行令 제 12 조에서는 「電源開發事業者가 전원개발사업실시계획의 승인을 얻고자 할 때에는 전원개발사업에 필요한 부지조성의 개시 10월전까지(動力資源部令이 정하는 전원개발사업에 있어서는 그러하지 아니하다) 動力資源部長官에게 그 실시계획을 제출하여야 한다」고 규정하고 있다. 또한 同法施行令 제 15 조의 「實施計劃에 포함될 사항」에 관한 조항에서는 「法 제 5 조 제 3 항 제 6 호의 國土自然環境保全에 관한 사항의 表示에 있어서는 環境保全法施行令 제 4 조의 규정에 의한 環境影響評價調書를 첨부하여야 한다」고 규정하고 있다.

이상의 제규정은 전원개발사업의 실시계획에는 環境保全法상의 환경영향평가서를 첨부할 것을 정하고 있을 뿐이지만, 그에 앞서 環境廳長과 協議를 거치지 않으면 아니된다. 1981년의 環境保全法改正에서 電源開發事業을 實施하는 韓國電力株式會社가 評價主體에 포함될 수 있게 함으로써 별다른 문제점이 없게 되었다.

(나) 原子力法: 1978년 11월 20일 總理令 제 212호로 개정된 「원자로의 건설 및 운영·관리 등에 관한 규정 시행규칙」 제 3조(원자로 건설허가신청) 제 2항 제 2호에 규정한 각종 첨부서류 중 「安全性分析報告書」가 있다. 이 안정성분석보고서의 「부지」에 관한 사항으로서 ① 地理·人口, ② 輸送·土地利用, ③ 氣象, ④ 水文·海象, ⑤ 地質·地震, ⑥

29) 다만, 環境保全法 제 3 조의 규정과 관련하여 原子力法の 적용을 받는 原子力發電所의 설치계획이 環境保全法상의 환경영향평가의 對象이 되느냐는 論議의 초점이 될 수 있다. 후술 참조.

30) 法律 제 3131 호, 1978년 12월 5일.

31) 總理令 제 212 호, 1978년 11월 20일.

32) 電源開發에 관한 特例法 제 5 조 제 3 항 제 6 호 참조.

溫水·放射性物質의 배출로 인한 環境에 미치는 영향 및 ① 기타 環境에 관한 사항 등이 열거되고 있는바, 이는 바로 環境影響評價에 해당되는 것이다.³³⁾

그런데 環境保全法 제 3 조에서 原子力法에서 정하는 放射性物質에 의한 環境汚染 및 그 防止에 관하여는 環境保全法의 規定을 적용하지 않는다고 정하고 있다. 따라서 環境영향평가의 作成 및 그 節次에 관한 環境보전법 및 그 시행령 등의 規程이 原子力發電所의 設치에 적용되지 않는 것인가에 관하여는 적잖은 논의가 될 수 있다. 이에 대하여는 후에 상술하기로 한다.

Ⅲ. 우리 나라 環境影響評價制度의 內容 및 節次

(1) 概 說

앞에서 본 바와 같이 우리 나라에서도 1977 년의 環境保全法에서 環境영향평가제도를 도입한 이래, 同法施行令 및 環境影響評價書 作成에 관한 規定이 차츰 정비됨으로써 이 제도의 實施를 위한 土건이 확립되었다. 1981 년의 環境보전법개정에서는 評價主體가 추가되고, 環境廳長의 필요성 인정에 따라 環境영향평가에 관한 國內外 資料를 一般에게 利用·公開할 수 있다는 規定이 신설되었을 따름이다. 따라서 이 제도는 既存의 확립된 規程에 의하여 그대로 실시할 수 있게 되어 있다. 여기서는 지금까지 점진적으로 확립되어 온 環境保全法, 同法施行令 및 關係規定을 중심으로 우리 나라 環境영향평가제도의 內容 및 그 절차를 개관해 보기로 한다.

(2) 評價對象

環境영향평가의 對象에 관하여는 本法 제 5 조 및 同法施行令 제 4 조에서 行政機關 등의³⁴⁾ 公的 事業에 국한시키고 있다. 따라서 행정기관, 공

33) 盧在植外, 環境管理시스템開發 및 Data Center 運營, p. 50.

34) 여기서 「行政機關 등」이라 함은 1981 년 法改正을 통하여 評價主體로 추가된 公共團體 및 政府投資機關을 포함하는 뜻이다. 이하에서도 역시 같다.

공단체 및 정부투자기관이 아닌 團體나 個人이 실시하는 사업은, 비록 政府 또는 地方自治團體의 補助金에 의한 것이거나 또는 행정기관의 認·許可를 요하는 것이라 할지라도 일단 환경영향평가의 對象에서 제외되는 것으로 해석된다.³⁵⁾

評價對象事業의 범위에 관하여는 종류를 열거하지 아니하고 포괄적으로 규정하고 있는 美國의 國家環境政策法(NEPA)과는³⁶⁾ 현저히 달리, 環境保全法 제 5 조 및 同法施行令 제 4 조에서 이를 열거하고 있다. 즉, 法 제 5 조에서는 都市의 開發, 産業立地·工業團地의 造成, 에너지開發, 港灣建設, 道路建設, 水資源開發이 열거되어 있고, 同法施行令 제 4 조에서는 鐵道(地下鐵포함)의 건설, 空港(軍用飛行場은 除外)의 건설, 간척, 항만 준설 및 아파트地區의 開發을 열거하고 있다.

그런데 위에서 열거된 事業의 종류를 보면 대체적으로 大規模의 사업인 동시에 열핏 보아서도 環境에 중대한 영향을 미칠 가능성이 큰 사업으로서 土地利用 그 자체 또는 이와 깊은 관련이 있는 것들이다. 그런데 위의 對象事業의 열거는 限定的인지 아니면 例示의인지,³⁷⁾ 그리고 軍用目的의 事業은 飛行場에 한하여 對象事業의 범위에서 제외되는 것인지는 앞으로 본 제도의 적극적인 시행과 함께 論議의 對象이 될 것으로 보인다.

그러나 위에서 열거된 事業의 범주에 들면 모두 그에 대하여 환경영향평가서를 작성해야 하는 것은 아니다. 왜냐하면 이러한 事業으로서 「環境保全에 영향을 미치는」 경우에 한하여 評價書를 작성하도록 하고 있기 때문이다. 즉, 「환경영향평가서 작성에 관한 규정」 제 3조에 의하면, 위의 사업의 종류에 포함된다 할지라도 環境에 미칠 영향이 극히 輕微하다고

35) 이와 같은 경우에 관하여 NEPA에서는 역시 評價對象事業의 범위에 넣는 것으로 해석되고 있다. 이에 관한 상세는 F. Anderson, *NEPA in the Courts*, pp. 56~63 참조.

36) NEPA下에서 환경영향평가의 對象이 되는 사업은 開發事業에 국한되지 아니하고, 환경에 중대한 영향을 미치는 것이라면 立法案, 行政措置 전반에 걸친다. 심지어는 鐵道料金の 引上에 대한 認可가 回收可能한 金屬性 쓰레기의 回收, 나아가서 환경에 중대한 영향을 미치는 여부를 평가할 것을 요하고 있다. *SCRAP v. U.S.*, 346 F. Supp. 189 (1973) 참조.

37) 이에 관하여 環境廳當局은 限定的인 것으로 이해하는 立場에 서 있는 것 같다. 평가제도의 점진적인 施行을 시도하고 있는 점에서 무난한 것 같다. 이에 관한 취지는 環境影響評價制度의 實施에 따른 補充說明資料 2. 다에서 찾아볼 수 있다.

인정되는 사업에 대하여는 당해 행정기관 등의 長은 그 사업의 개요에 評價書를 작성할 필요가 없는 사유를 첨부하여 미리 環境廳長과 協議한 후 그 사업에 관한 評價書를 작성하지 않을 수 있다. 따라서 法 제 5 조의 「環境保全法에 영향을 미치」는 경우라 함은 「輕微하지 아니한」 또는 「重大한」(significant) 영향을 미치는 경우로 해석되는 것이다.³⁸⁾

(3) 評價主體

評價書의 作成主體를 종래 行政機關의 長에 국한했던 것을 1981 년의 法改正에서 公共團體 및 政府投資機關의 長도 포함되는 것으로 이를 확대시켰다. 그 改正前에도 公共團體 및 政府投資機關 등은 「規程」³⁹⁾ 제 4 조에 근거하여 評價書作成을 그 監督行政機關의 長의 責任下에 代行시킬 수 있는 것으로 해석되었는데, 이번 改正에서 作成主體로 추가된 것이다.

그러나 評價書의 作成主體가 반드시 評價書를 사실상 作成해야 하는 것은 아니다. 1981 년의 法改正에서 法 제 5 조의 2 를 신설하여, 환경영향평가를 실시하는 기관의 長은 그 계획에 관한 환경영향평가를 環境廳長이 指定·公告하는 國·公立研究機關, 政府出損研究機關 등 環境影響評價能力이 있는 者로 하여금 代行할 수 있음을 정하고 있다. 「規程」 제 4 조의 취지를 法에서 明文化시킨 것이다. 評價書의 작성에 요구되는 人的·技術的能力이 결여되어 있는 행정기관 등 作成主體의 현시점에서의 실정을 감안한 立法이다.

(4) 環境影響評價節次

(가) 서설: 우리 나라 환경영향평가제도가 연혁적으로는 美國의 그것을 많이 참고하여 도입된 것이지만 현저한 차이가 적지 아니하다. 특히 후술하는 바와 같이⁴⁰⁾ 우리 나라 환경영향평가법이 規制法的 성격을 띠게 됨에 따라 우리 나라 환경영향평가절하는 특이한 모습을 지니게 되었다.

38) 다른立法例에서와 같이 環境保全法 제 5 조 1 항에서 환경보전에 「중대한」 영향을 미치는 경우에 환경영향평가서의 작성을 요하는 것으로 규정하여야 할 것이다.

39) 環境評價書作成에 관한 規程을 이하에서는 「規程」이라고 약칭한다.

40) *Infra* IV. 2. 참조.

우리의 環境影響評價節次는 이를 세 단계로 나누어 볼 수 있다.⁴¹⁾ 첫 단계는 事業主管機關의 評價書作成必要性有無의 판단이며, 둘째 단계는 역시 事業主管機關에 의한 環境影響評價 및 評價書作成이다. 셋째 단계는 環境廳長과의 協議이다. 이 後者는 그 法的用語와는 달리 環境廳長에 의한 評價書의 審査節次이다.

(a) 評價書作成必要性有無의 判斷: 評價對象事業의 종류에 해당된다고 하여서 모두 評價書가 그에 관하여 작성되는 것이 아니고, 環境保全에 미치는 영향이 극히 輕微하다고 인정될 때에는 환경영향평가의 대상에서 제외된다.⁴²⁾ 따라서 事業主管機關은 제일 먼저 당해 事業에 環境영향평가가 필요한지의 여부를 판단·결정하지 않으면 아니된다. 이 節次를 학자에 따라서는 EIS(Environmental Impact Statement)와 구분하여 EIA(Environmental Impact Assessment)라고 부르기도 한다.⁴³⁾

여기서 가장 문제가 되는 것은 環境保全에 미치는 영향이 「극히 輕微하다」는 것을 판단하는 기준이다. 그 기준을 명료하게 설정한다는 것도 쉽지가 않다. 어떠한 극히 輕微한지 아닌지를 判斷하기 위하여는 적어도 簡易한 내지는 보다 概括的인 豫備的 環境影響의 評價가 수반되어야 할 것이다.⁴⁴⁾ 그런데 우리 나라의 環境영향평가서작성에 관한 規程이 이에 관하여 전혀 配慮하지 않고 있음은 중요한 未備點의 하나로 지적되어야 할 것이다.

評價書作成必要性의 有無에 관한 판단은 事業主管機關이 하되, 미리 環境廳長과 協議하지 않으면 아니된다. 必要性判斷을 事業主管機關에만 맡겨 놓게 되면 環境保全에 미치는 영향을 輕微한 것으로 評價하여 당해 사업계획의 評價書作成으로부터 回避할 우려가 있기 때문이다.⁴⁵⁾ 協議가 성립되지 않은 경우에는 사업주관기관은 評價書의 作成에 착수하여야 할 것

41) 보다 크게는, 여기서의 첫 단계를 둘째 단계에 포함시켜, 평가서작성과 그 심사의 두 단계로 다룰 수 있다.

42) 規程 제 3조 단서 참조.

43) R. Jain, et al., *Environmental Impact Analysis*, p.33.

44) 예컨대, Wisconsin 州의 環境政策法下的 環境影響評價要否審査書(EIS Screening Worksheet)가 좋은 참고가 될 것으로 본다. 이에 관하여는 *infra* 註 148) 참조.

45) 이에 관하여는 *infra* 註 145) 및 146)의 本文 참조.

이다.

(b) 環境影響評價 및 評價書의 作成

① 環境影響評價 및 評價書： 環境影響評價의 개념에 관하여는 학자에 따라 다소 상이한 定義를 하고 있지만,⁴⁶⁾ 이를 環境에 중대한 영향을 미치게 될 事業의 環境영향을 檢討·分析·評價하여 그 否定的 影響을 除去 또는 減少시킬 수 있는 方法을 模索하는 것이라고 할 수 있다.⁴⁷⁾ 그런데 이 環境영향의 평가는 여러 가지 이유에서 文書化를 통하여 추진되지 않을 수 없다. 環境影響評價의 文書化가 곧 環境影響評價書인 것이다. 따라서 環境影響評價와 評價書의 作成은 같은 것의 兩面이라고 할 수 있다.⁴⁸⁾

② 評價書作成의 一般指針： 「規程」 제 5 조에서 評價書作成에 관한 一般指針을 제시하고 있는바, 이를 요약해 보면 다음과 같다.

(i) 評價書는 綜合科學的인 근거에서 작성되어야 한다.

(ii) 理解하기 쉬운 용어로 작성되어야 한다.

(iii) 環境영향평가를 위한 調査·豫測·評價에 활용된 方法과 技術을 명시하여야 한다.

(iv) 중요한 사항은 集中的으로 경미한 사항은 간략하게 기술하여야 한다.

(v) 이미 내려진 決定을 正當化하기 위한 것으로 평가서가 작성되어서는 아니된다.

(vi) 내용 중에서 秘密로 분류될 사항은 別冊으로 분리하여 작성하여야 한다.

(vii) 평가서의 작성을 사업의 妥當性調査의 단계에서부터 시작함으로써 사업추진의 지연을 방지하여야 한다.

③ 評價書의 構成 및 記載要領： 「規程」 제 6 조에서는 評價書의 構成에 관하여 다음 사항이 포함될 것을 정하고 있다. 즉,

46) *Supra* 註 8) 참조.

47) *Supra* 註 9) 참조.

48) 美國의 環境영향평가에 있어서도 Environmental Impact Statement 를 評價 혹은 評價書의 두 가지 의미로 사용하고 있다.

- (i) 要約文
- (ii) 事業概要
- (iii) 環境現況
- (iv) 事業施行으로 인한 環境에의 영향
- (v) 環境에 미칠 惡影響의 低減方案
- (vi) 不可避한 環境에의 惡影響
- (vii) 代案
- (viii) 綜合評價 및 結論
- (ix) 他事業 및 다른 法令과의 관계
- (x) 기타

이상의 기재사항 중 (iii)(iv)(v)(vi)에 있어서는 모두 自然環境, 生活環境 및 社會·經濟環境에 관하여 일정한 사실을 기재하도록 하고 있다. 그리고 위의 기재사항 중 (iv)(v)(vi)(vii)은 美國의 NEPA가 요구하고 있는 사항과 대체로 일치되며,⁴⁹⁾ 평가서의 기재사항 중 핵심적인 부분이다.

보다 구체적인 기재사항 및 그 기재요령에 관하여는 「規程」 제 6조 특히 제 7조에서 이를 상세히 규정하고 있다. 여기서는 詳述을 생략하기로 한다. 그리고 評價書의 分量은 必要하지 않은 資料의 나열을 피하면서 내용을 적절히 기재할 수 있도록 하기 위하여 100面 내지 300面의 범위내에서 작성토록 하고 있다.^{49a)}

④ 評價書의 補完: 評價書를 작성완료하여 環境廳長의 審査를 위해 일단 이를 環境廳長에게 제출하였다 할지라도 이를 補完할 필요가 있을 때에는 事業主管機關에 그 補完의 기회가 주어진다.⁵⁰⁾

(c) 協議 및 審査

① 協議의 성격: 우리 나라 環境影響評價法의 성격이 1980년의 環境保全法施行令의 改正을 통하여 規制法的인 것으로 확립되었다.⁵¹⁾ 따라서 協議라는 法文上的의 용어에도 불구하고 環境影響評價에 관한 限, 環境

49) NEPA, Section 102 (2) (c) 참조.

49a) 規程 제 8조 참조.

50) 規程 제 9조 참조.

51) *Infra* N. 2. 참조.

廳長은 評價書의 適正性與否를 審査하여 그 補正을 요청할 수 있고, 이 要請은 당해 사업주관기관을 구속하게 된다. 따라서 환경보전법 제 5 조의 協議는 독특한 規制的 機能을 지니게 되었으며, 環境影響評價의 適正性的 維持·確保를 위하여 環境廳長에게 評價書의 審査權 및 그 調整要請權이 부여된 것이다. 그러므로 여기서의 協議節次는 環境廳長의 評價書審査節次인 것이다. 그 구체적인 과정을 살펴보기로 한다.

② 作成主體의 協議要請 및 評價書提出： 環境保全에 輕微하지 아닌 영향을 미치는 사업계획을 수립하는 행정기관 등의 長, 즉 作成主體는 그 계획안과 환경영향평가서를 작성하여 미리 環境廳長에게 協議를 요청하여야 하며,⁵²⁾ 이 協議要請과 함께 環境廳長의 그 審査를 위하여 評價書를 환경청장에게 제출하여야 한다.⁵³⁾

여기서 「미리」라 함은 사업계획의 추진에 지연을 가져오지 않도록 시간적으로 일찍 協議要請할 것을 의미한다. 協議要請은 評價書의 作成을 전제로 하므로 협의 요청에 앞서 평가서가 작성되지 않으면 아니될 것이다.⁵⁴⁾ 일단 제출한 이후에도 評價書의 내용을 補完함이 허용되고 있다.⁵⁵⁾

③ 評價書의 審査： 사업주관기관으로부터 協議要請과 함께 評價書의 제출을 받은 環境廳長은 당해 評價書를 檢討·審査한다.⁵⁶⁾ 審査의 내용은 評價의 適正性有無의 판단을 위한 形式的 및 實質的 審査 전반을 포괄하게 된다. 다만 環境廳長은 中央環境保全諮問委員會의 諮問을 거쳐서 할 것이 요구되고 있다.⁵⁷⁾ 中央環境保全諮問委員會는 環境廳長에 소속되는 諮問機關일 따름이고, 그 諮問의 결과는 環境廳長을 拘束하지는 않는다.⁵⁸⁾ 그러나 同委員會의 諮問을 거치는 것은 環境廳長의 評價書審査의 필수조건으로 되어 있다. 그리고 환경청장은 그 審査過程에 있어 필요하

52) 環境保全法施行令 제 4 조 제 1 항 참조.

53) 사업주기관의 評價書提出義務에 관한 別途의 明文規定은 없으나, 그 제출을 전제로 하고 있는 조항들이 적지 아니하다. 예컨대, 規定 제 9 조 및 제 10 조 참조.

54) 具然昌, 環境保全法, p. 208.

55) 規程 제 9 조 참조.

56) 環境保全法施行令 제 4 조의 3 제 1 항 및 환경영향평가제도 실시에 따른 보충설명자료 제 6 항 참조.

57) 環境保全法施行令 제 4 조의 3 제 1 항 참조.

58) 具然昌, 環境保全法, p. 230.

다고 인정할 때에는 사업주관기관으로 하여금 관련자료 및 의견 등을 제시토록 하여⁵⁹⁾ 심사에 참조할 수 있다.

④ 事業計劃의 調整 등의 要請: 環境廳長이 評價書를 검토·심사한 결과 그 사업이 環境保全에 현저한 지장을 초래할 위험이 있어 事業計劃의 調整이 필요하다고 인정될 때에는 사업주관기관의 長에게 사업계획의 調整 및 補完 등 필요한 措置를 할 것을 요청할 수 있다.⁶⁰⁾ 調整·補完措置의 내용은 경우에 따라 상이하겠지만, 때로는 事業計劃 전반을 처음부터 다시 시작하여야 할 경우도 있음은 물론이다.

그런데 특기할 만한 것은 環境廳長의 調整·補完措置의 요청에 구속력을 부여하고 있는 점이다. 즉, 환경청장으로부터 위의 措置要請을 받은 사업주관기관의 長은 이에 상응한 措置를 하지 않으면 아니되는 것이다.⁶¹⁾ 만약 사업주관기관이 위 措置要請에 따르지 아니하고 사업계획을 추진하였을 경우에는 당해 行爲는 違法한 것이 될 것이다.⁶²⁾

⑤ 事業計劃의 推進: 환경청장의 評價書 審査結果 당해 환경영향평가가 適正한 것으로 판정되었거나 또는 환경청장의 조정·보완조치요청에 따라 그에 상응된 조치를 하였을 경우에는, 사업주관기관의 長은 당해 사업계획을 추진할 수 있게 된다.

(5) 環境影響評價에 관련된 措置

環境影響評價制度는 새로이 開發된 綜合科學의 協同을 필요로 하는 環境管理技術이다. 따라서 이 제도의 효율적인 施行을 위해서는 이에 관한 研究·技術開發이 촉진되어야 하고 관련자료의 확보와 이용이 불가결한 전제요건이 된다. 그러하기 때문에 1981년의 環境保全法改正에서 그 제 5조 제 2항을 신설하여 이에 對處할 것을 정하고 있다.

즉, 環境廳長은 환경영향평가를 위하여 필요한 研究·技術開發·要員養

59) 環境保全法施行令 제 4조의 3 제 3항 참조.

60) *Ibid.*, 제 4조의 3 제 1항 참조.

61) *Ibid.*, 제 4조의 3 제 2항 참조.

62) 그러나 環境廳長에게 직접 그 違法을 이유로 하여 사업계획의 추진을 阻止시킬 수 있는 權限에 관하여는 규정이 없다.

成 등의 조치를 하여야 하며, 國內外的 관련 정보 및 자료를 수집·보존하여야 하고, 필요하다고 인정할 때에는 이를 國民에게 公表하거나 이용하게 할 수 있도록 한 것이다.

우리 나라 環境影響評價節次는 앞에서 본 바와 같이 市民의 參與 내지 市民에의 公開가 전혀 배려되고 있지 않기 때문에 利害關係人의 意見反映 이라든지 市民에의 公開를 통한 환경영향평가의 適正性 維持·確保를 기대할 수 없다. 그런데 만약 法 제 5조 제 2항에 근거하여 환경영향평가서 및 相关资料를 市民에게 公開할 수 있게 한다면 위의 결함을 어느 정도 補正할 수 있을 것으로 보인다. 그러나 市民에의 公開나 資料利用提供이 環境廳長의 裁量事項으로 되어 있어⁶³⁾ 자칫하면 本條의 公開條項을 有名無實하게 할 가능성이 없지 않다. 지금까지의 環境行政이 環境關係의 資料를 公開하는 것을 거의 禁忌로 해 왔었기 때문에⁶⁴⁾ 그러할 우려는 더욱 큰 것이다.

IV. 環境影響評價法의 性格

(1) 規制法과 節次法

各國의 環境영향평가제도는 그 기본목적이 일정한 事業計劃의 實施前에 그 環境영향을 검토·분석하여 그 否定的 影響을 低減시키려는 점에 있어 공통성을 지니고 있다. 그러나 各國의 環境영향평가법의 性格은 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다. 하나는 規制法의 性格이고, 다른 하나는 節次法的 性格이다.

일반적으로 規制的이라 함은 規制的 要素를 기준으로 하여 立法한 것을 말하며, 節次法이라 함은 節次的 要素를 裁判에서의 違法性判斷基準으로서 立法한 것을 말한다. 그러나 環境影響評價法에 관하여 이를 본다면, 環境영향평가에 관한 法令에 그 적용받는 者를 구속하는 기준 내지 조건이 마련되어 있어 行政上 설치된 機關에 의한 許可·認可에 의하여 사업

63) 環境保全法 제 5조 제 2항 참조.

64) 우리 나라 環境行政의 非公開原則에 관하여는 具然昌, 環境法論, p. 166 참조.

이 허용되도록 되어 있는 경우를 規制法的이라고 하며, 이러한 規制가 없이 단순히 事業을 실시하기 이전의 環境영향평가에 관한 節次를 정하는 경우를 節次法的이라고 한다.⁶⁵⁾

環境影響評價法의 성격을 規制法으로 볼 것인가 혹은 節次法으로 볼 것인가의 문제 내지 차이는 단순히 방법론적으로 어느 쪽이 좋은 環境을 유지하는 데 효과적인가라는 점에 그치지 아니하고, 行政의 責任關係, 爭訟의 形態, 法院의 判斷範圍 등에까지 파급된다.⁶⁶⁾ 그러나 이 두 法的性格의 기본적인 차이점은 計劃에 관한 決點을 하게 하는 行動經路(action channel)에 있어서 누가 권한을 가지게 되느냐에서 찾아볼 수 있다.⁶⁷⁾

各國의 環境影響評價法이 근거하고 있는 그 法的性格은 나라에 따라 상이하다. 美國의 NEPA는 특별한 許·認可權者를 마련하고 있지 않으며, 주요관계 기관인 環境委員會(CEQ)나 環境保護處(EPA)도 指針書의 설정과 같은 정책적 내지는 사무적 활동에 그치고 있고, 사업주관기관이 작성한 環境영향평가서초안(draft EIS)에 대하여 의견을 진술할 수 있을 따름이다. 그리고 環境영향평가의 절차도 NEPA 자체에는 규정이 없고, 일반법인 行政節次法⁶⁸⁾과 당해 사업주관기관이 마련한 節次規定에 따르게 되어 있다.⁶⁹⁾ 따라서 美國의 環境영향가법은 전형적인 節次法的性格을 지니고 있다고 할 수 있다.⁷⁰⁾

이와는 달리, 스웨덴, 西獨, 오오스트렐리아 등은 모두 사업의 실시에 있어 특정한 許·認可權者를 정하여, 그 許·認可에 의하도록 하고 있기 때문에 그 성격은 規制法的인 것이라 할 수 있다. 西獨의 경우 環境영향평가서의 심사기관, 許·認可機關은 모두 州의 所轄官廳이며, 특별기관을

65) 이에 관한 상제는 徐元宇, 「環境影響評價制度의 問題點」, *supra* 註 15), pp. 317~320 참조.

66) *Ibid.*, p. 317.

67) Yeon-Chang Koo, "The Environmental Impact Statement Process and Decision-Making" (unpublished paper in the Seminar on Land Policy, University of Wisconsin, Madison, 1981. 12), p. 2.

68) Administrative Procedure Act, § 10.

69) 聯邦의 각종 기관들은 CEQ가 公布한 評價書作成에 관한 指針書에 따라 各自의 評價節次規程을 마련하도록 하고 있다. 여기는 이들 規定들은 다소간 [상이하지만 CEQ의 指針書에 가까운 내용을 담고 있다.

70) The Clean Air Act, § 309 등에 의한 環境保護處의 審査權은 美國의 環境영향가법의 節次法的性格을 부인하는 것은 아니다.

설치하고 있지는 않다. 스웨덴은 規制法的의 형식을 취하고 있지만, 企業과 정부기관과의 관계가 밀접하고 人的 交流도 빈번하여 環境영향평가법의 탄력적인 운용이 이루어지고 있다.⁷¹⁾

일반적으로 環境영향평가법을 規制法的인 것으로 할 것인가 혹은 節次法的인 것으로 할 것인가의 문제는 그 나라의 특수성, 경제사회의 실정, 環境사정, 법체제, 民主化에의 布石程度 등을 신중히 감안하여 검토되지 않으면 아니된다. 節次法的의 性格의 것을 지지하는 입장에서는 國民들이 良好한 環境을 維持·監視할 義務를 자각하고 적극적·민주적으로 참여할 수 있는 체제가 보장되어야 하며, 기존의 준수여부는 공정한 法院의 판단에 맡기도록 함이 바람직하다고 한다. 그리고 실록 特別委員會 같은 許·認可權을 가지는 기관을 설치한다 할지라도 새로운 행정기관을 증설하는 것이 될 뿐, 公正을 보증할 수 없고 때로는 政治的 介入을 초래하여 오히려 사태를 악화시킬 우려가 있다고 한다.⁷²⁾

다른 한편, 規制法的의 性格의 것을 지지하는 입장에서는 심각한 環境오염의 발생을 방지해온 企業이나 國家·地方自治團體에 대한 不信感이 깊어져서, 단순히 環境영향평가절차를 거치기만 하면 일정기간 후에는 사업을 실시할 수 있게 하는 節次法的인 것으로 하는 것만으로는 不安感을 면할 수 없다고 한다.⁷³⁾

(2) 韓國 環境影響評價法의 性格

(가) 節次法的의 性格의 解釋可能性: 우리 나라 環境影響評價法의 성격은 어떻게 볼 것인가는 法規定의 不明確性으로 인하여 해답하기 어려운 문제였었다. 1977년의 環境保全法 제 5조에 의하면, 다만 사업주관행정기관의 長은 그 環境영향에 관하여 保健社會部長官과 미리 協議하여야 한다고 규정하고 있을 따름이었고, 同法施行令이나 施行規則에서도 그 法的 性格을 명백히 해 주는 규정이 없었다. 그리고 規制審査權을 가지는 特別

71) 徐元宇, *op. cit.*, p. 319.

72) *Ibid.*

73) *Ibid.* 이와 같은 사정은 후술하는 바와 같이 우리 나라 環境影響評價法의 展開過程에서도 잘 반영되고 있음을 알 수 있다.

委員會 같은 기구도 전혀 설치된 바 없었다. 따라서 우리 나라 環境影響評價法의 성격은 環境保全法 제 5조의 「協議」의 성격을 解釋上 어떻게 규정짓느냐에 의하여 좌우될 수밖에 없었다.

그런데 行政法學上 協議라 함은 둘 이상의 行政官廳의 權限에 關連되는 사항을 決定·處理함에 있어 당해 行政官廳이 그 사항에 關하여 討議하는 것을 말한다. 그런데 本條의 協議가 어떤 성질을 가지는가 그리고 協議없이 사업주관기관이 사업을 實施하였을 경우에 어떤 效果가 생기는가에 關하여 法文上 전혀 명백히 해 주는 바가 없다. 일반적으로 둘 이상의 行政官廳의 權限에 關連되는 사항은 그 대등한 행정관청 사이의 協議에 의하여 결정·처리된다. 하나의 事務가 둘 이상의 행정관청의 權限에 關連되는 것은, ① 한 行政官廳의 權限이 다른 行政官廳의 權限에도 關連되는 경우와 ② 하나의 事務가 둘 이상의 行政官廳의 共同管轄事項에 속하는 경우가 있다. 前者의 경우에는 他行政官廳의 意思는 行爲의 要素를 이루는 것이 아니므로 協議없이 한 行爲도 당연히 無效가 되는 것은 아니다. 그러나 後者의 경우에는 雙方의 행정관청의 협의에 의하여 共同의 決定에 이름으로써 비로소 適法한 행정관청의 意思가 성립한다. 따라서 이 경우 協議를 하지 아니하고 한 行爲는 無權限에 의한 行爲가 되어 원칙적으로 無效이다. 또 이 경우에는 그 行爲는 關係행정관청의 共同名義로 하게 된다.⁷⁴⁾

그러면 環境保全法 제 5조의 「協議」는 위의 두 가지 성격 중 어느 것에 해당되는가. 다음 몇 가지 理由에서 法 제 5조의 協議는 前者, 즉 한 行政官廳의 權限이 다른 行政官廳의 權限에도 關連되는 경우에 해당된다고 해석될 수 있었다. 첫째, 法文上 後者로 해석할 수 있는 근거를 찾을 수 없었다. 둘째, 沿革的으로 美國의 NEPA 상의 環境영향평가제도에 많은 영향을 받았다. 셋째, 法 제 5조에서 環境영향평가제도를 도입함에 있어 關係부처를 의식한 꽤 조심스런 태도를 취하였다. 넷째, 당시까지의 環境政策은 消極的·微溫的이었다. 다섯째, 당시까지의 環境行政上의 規制對象은 企業이나 個人에 국한되었었다.

74) 具然昌, 環境保全法, p. 208.

따라서 法 제 5 조의 協議는 環境擔當의 行政機關인 保健社會部로부터 環境影響評價에 관한 意見이나 諮問을 받는 정도로 이해되지 않을 수 없었다. 왜냐하면 실속 協議를 거치지 않는다 하더라도 사업주관기관의 사업계획에 관한 行爲의 效力에는 영향을 주지 않기 때문이었다. 그렇기 때문에 우리 나라 環境影響評價法의 성격은 節次法的인 것으로 이해되지 않을 수 없었다. 이 때문에 모처럼 채택한 환경영향평가제도의 實效性에 관하여 적잖은 의문의 제기과 함께 規制法的 修正이 바람직한 것으로 주장하는 견해가 지배적이었다.⁷⁵⁾

(나) 規制法的 性格의 確立： 節次法的인 성격을 지닌 것으로 이해되던 우리 나라 環境影響評價法의 성격이 劇的인 轉換을 가져다 준 것은 1980년 1월의 環境廳의 新設이었다.⁷⁶⁾ 環境廳의 신설과 함께 境環廳當局은 환경영향평가제도의 중요성을 인정하고 그 조속한 시일내의 施行에 박차를 가하였다. 1979년 12월에 改正된 環境保全法 제 5 조에서도 舊法과 다른 점을 발견할 수 없었다. 그러나 1980년 8월에 改正된 環境保全法施行令에서⁷⁷⁾ 지금까지 節次法的으로 해석되던 것을 완전히 規制法的인 것으로 轉換시켜 놓았다.

앞에서도 여러 차례 설명한 바와 같이, 사업주관기관은 환경영향평가서를 작성하여 環境廳長에게 協議要請과 함께 이를 제출한다. 環境廳長은 이 評價書를 檢討·審査한 결과 그 사업이 환경보전에 현저한 지장을 초래할 위험이 있다고 인정할 때에는 中央環境保全諮問委員會의 諮問을 받아 사업주관기관의 長에게 사업계획의 조정·보완조치를 할 것을 요청할 수 있다. 이러한 요청을 받은 사업주관기관의 長은 이에 상응한 조치를 하지 않으면 아니된다는 것이 改正된 環境保全法施行令의 관계조항의 골자이다.

요컨대, 環境廳長은 協議節次를 통하여 評價書의 適正性을 維持·確保하기 위한 일종의 강력한 規制權을 행사할 수 있게 되어 있다. 이는 전통

75) 盧在植外, *op. cit.*, pp. 49~50; 具然昌, 環境保全法, p. 208 등.

76) 우리 나라 環境廳의 新設에 이르기까지의 경과에 관한 상세는 具然昌, 環境法論, p. 285 참조.

77) 大統領令 제 9989 호, 1980. 8. 6.

적인 行政法學上의 協議概念에 하나의 變態의인 내용을 부여한 것이며 다른 立法例에서도 찾아볼 수 없는 독특한 모습을 만들어낸 것이다. 어떻게든 이렇게 하여 우리 나라 環境영향평가법은 1980년 8월의 環境保守法施行令의 규정을 통하여 規制法的 性格을 지닌 것으로 확립을 보게 되었다.⁷⁸⁾

이와 같은 우리 環境影響評價法의 規制法的 性格의 부여는 다음 몇 가지 이유에서 비롯된 것으로 풀이될 수 있을 것 같다. 첫째, 環境廳 자체나 環境論者들이 실효성있는 環境영향평가제도의 확립을 열망해 왔었고; 둘째, 지금까지의 경험에 비추어 보아 사업주관기관의 環境영향평가능력이나 열성을 도저히 신뢰할 수 없었으며; 셋째, 우리 나라의 전통적인 法體制나 行政의 意思決定의 구조로 보아 市民의 參與나 法院의 介入을 통한 環境영향평가의 適正性 維持가 실현될 것을 기대할 수 없었으며; 넷째 特別委員會를 설치하는 것도 바람직하지 못하였기 때문에 環境영향평가의 適正性 維持를 위한 規制權을 미흡하나마 環境行政 專擔의 環境廳에 부여한 것이다.⁷⁹⁾

V. 環境影響評價와 意思決定

(1) 概 說

環境影響評價法의 施行은 일정한 事業計劃을 추진하는 行政機關 등으로 하여금 당해 사업계획의 環境的 要因을 配慮할 것을 요청하게 된다. 따라서 행정기관 등의 일정한 事業에 관한 意思決定(decision-making)에 종래에 없었던 중요한 영향을 미치게 되었다. 따라서 環境영향평가절차가 전통적인 政府의 意思決定에 있어 어떤 위치를 차지하게 되었는가, 環境영향평가절차 자체내에서의 意思決定은 어떻게 이루어지는가, 그리고 意思決定에 관한 理論이 環境영향평가절차에는 어떻게 적용될 수 있는가 등

78) 다만 法律의 규정에 의하지 아니하고, 下位法인 施行令의 규정에 의하여 이와 같은 對象이 될 수 있을 것 같다.

79) 이에 관한 상세는 Y.C. Koo, "The Environmental Impact Statement Process and Decision-Making", *supra* 註 67), pp. 8~9 참조.

環境影響評價와 意思決定과의 관계에 관하여 검토해봄은⁸⁰⁾ 環境影響評價 制度의 本質을 이해하는 데 도움이 될 것 같다.

(2) 意思決定의 새로운 次元으로서의 環境影響評價節次

環境保全法 제 5 조의 규정한 바에 비추어 보면, 환경보전에 영향을 미치는 사업계획을 추진하는 行政機關 등은 그 계획에 관한 意思決定에 있어 環境保全法이 설정해 놓은 環境保全의 配慮와 目標를 고려하지 않으면 아니되게 된다. 이러한 要素의 配慮는 종래의 意思決定過程에서는 없었던 전혀 새로운 制約인 동시에 부담이 되는 것이다. 그리하여 행정기관 등의 사업계획에 관한 意思決定에 있어서는 그 目標設定, 代案의 檢討, 結果豫測 및 最終案選定 등의⁸¹⁾ 意思決定 全過程을 통하여 環境保全의 配慮가 중요한 영향을 미치게 된다. 이것은 政府의 전통적인 意思決定過程에 하나의 變革을 가져온 것이라고 할 수 있다. 이 점은 美國의 NEPA가 聯邦機關의 意思決定過程에 준 영향과⁸²⁾ 다름없다고 할 것이다.⁸³⁾

環境保全法 제 5 조는 既存의 意思決定體制에다 새로운 環境영향평가라는 節次를 삽입시킴으로써 하나의 構造的·機能的 變革을 달성하려는 것이다. 構造라는 개념을 일정한 行動樣式을 규율하는 사람과 權限의 集合이라고 정의할 수 있는바,⁸⁴⁾ 이 定義에 따른다면 環境保全法은 政府의 意思決定過程에다 다음 몇 가지의 構造를 첨가시킨 것으로 볼 수 있다. 즉, 첫째, 環境保全政策의 構造(예컨대, 環境보전법 제 1 조), 둘째, 行動強制

80) 1981년의 環境保全法 改正으로 環境영향평가의 주체로서 公共團體와 政府投資機關이 추가되었는데, 政府의 意思決定에 관한 論議를 公共團體에 적용함에는 문제가 없으나, 政府投資機關에 적용함에는 다소간 문제가 있을 수 있다. 그러나 여기서는 政府投資機關에도 이를 準用할 수 있다는 가정하에 모두一括해서 취급하기로 한다.

81) 意思決定에 관한 理論的 分析에서는 흔히 이와 같은 要素를 중심으로 전개된다. 이에 관한 상세는 J. Ukeles, "Policy Analysis: Myth or Reality?" *Public Administration Review*, May/June 1977, p. 226; C. Lindblom, *The Policy-making Process* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980), pp. 64~70 등 참조.

82) 이에 관한 상세는 P. Cheremisinoff, et al., *Environmental Assessment and Impact Statement Handbook* (Ann Arbor: Ann Arbor Science, 1977), pp. 32~33 참조.

83) 물론 여기서의 이와 같은 영향은 理論的 分析에서 나오는 결론이고, 실제에 있어 어떤 영향을 준 것인가는 별개의 문제일 수 있다. 왜냐하면 環境영향평가가 전혀 實效性 없게 되어 형식적으로만 실시될 수도 있기 때문이다.

84) P. Erickson, *Environmental Impact Assessment* (New York: Academic Press, 1979), pp. 24~25.

(action-forcing) 構造(예컨대, 환경영향평가서의 작성), 세제, 連絡的 (liaison) 構造(예컨대, 환경영향평가에 관한 協議)가 그것이다.

環境影響評價節次는 환경영향평가의 方向 및 進展과 함께 사업계획의 方向과 進展을 조절케 하는 하나의 官僚的 制動裝置(bureaucratic gear)라고 할 수 있다. 그 중 하나(예컨대, 사업계획)는 다른 하나(예컨대, 환경영향평가) 없이는 進展할 수 없으며, 어느 하나는 다른 것에 영향을 주게 된다.⁸⁵⁾ 規制法的 성격을 지닌 우리 나라 環境影響評價制度는 그 實效性 있는 實施가 전제되는 限에서는 그 制動裝置의 機能이 美國의 경우보다 더욱 직접적이고도 강력하다고 할 수 있다.⁸⁶⁾

그러나 環境影響評價 그 자체가 사업계획의 수행을 결정하는 것은 아니다. 환경영향평가는 다른 자료와 함께 意思決定者를 補助하기 위하여 이용되는 것이다.⁸⁷⁾ 환언하면 환경영향평가절차를 적법하게 거쳤다고 하여 당해 사업계획이 확정되는 것은 아니다.⁸⁸⁾ 따라서 환경영향평가절차의 궁극적인 產物은 사업계획에 관한 意思決定인 것이다. 그런데 環境保全法下에서는 사업주관기관은 評價書審査結果에서 나온 環境廳長의 調整措置要請에 따를 것이 요구되므로⁸⁹⁾ 환경영향평가절차는 政府의 意思決定에 보다 深大한 영향을 주게 된다고 할 것이다.

(3) 環境影響評價節次에서의 意思決定

우리 나라 環境影響評價節次에서의 意思決定은 사업주관기관과 環境廳間의 相互作用에 의하여 이루어진다. 環境影響評價節次의 進行過程을 통하여 보면, 첫째 단계인 評價書作成必要性判斷은 사업주관기관의 長이 독자적으로 한다. 이러한 判斷을 위하여는 概括的인 評價資料를 준비하고 이에 근거하여서 하여야 할 것이다. 환경영향평가를 하여야 할 것으로 判

85) *Ibid.*, p. 33.

86) 그러나 節次違反의 사업계획 추진을 阻止시킬 수 있는 權限이 부여된 것으로는 보이지 않기 때문에 그 制動裝置의 機能은 적잖이 약화된 것으로 예상된다.

87) P. Cheremisinoff, *et al.*, *op. cit.*, p. 13.

88) 사업계획의 확정여부는 환경영향평가와는 별개의 기준에 의하여 意思決定過程을 통하여 결정된다. 즉, 환경영향평가절차를 적법하게 거쳤더라도 사업계획은 실시하지 않는 決定이 있을 수 있다.

89) 環境保全法施行令 제 4 조의 3 제 2 항 참조.

斷되는 경우에는 별문제가 없다. 그러나 사업계획의 환경영향이 극히 輕微하여 評價書를 作成할 필요가 없다고 判斷되는 경우에는 環境廳長과 미리 協議하지 않으면 아니된다.⁹⁰⁾ 兩機關의 長 사이에, 作成免除에 관한 協議가 성립되지 않으면 사업주관기관은 評價書作成의 절차를 밟지 않으면 아니될 것이다.

다음 단계인 環境影響評價 및 評價書의 作成은 사업주관기관만에 의하여 이루어진다. 다만 환경영향평가능력을 갖춘 연구기관 등에 評價書의 작성을 代行시킬 수 있다.⁹¹⁾ 評價書는 最終의인 것 하나만을 作成케 되어 있다. 따라서 評價書草案을 작성하여 이를 관계기관, 이해관계 있는 단체나 개인 등에 配布하고 그들로부터 意見을 들어 이를 반영시킨 最終의인 評價書를 작성하여 검토과정을 거치는 美國의 환경영향평가절차와는 현저한 차이가 있다.⁹²⁾

그 다음 단계는 사업주관기관의 長과 環境廳長과의 協議이다. 兩機關間의 相互作用은 이 단계에서 보다 뚜렷하게 된다. 앞에서 본 바와 같이, 法文上的 協議라는 용어에도 불구하고 環境廳長은 評價書를 審査하여 사업계획의 調整·補完措置를 할 것을 요청할 수 있으며, 이 要請은 사업주관기관을 구속하게 된다.⁹³⁾ 이는 관계기관이 CEQ 나 EPA 인 경우에도 그 意見이 사업주관을 구속하는 힘이 없는 美國의 경우와는 현저한 차이점이 있다. 이러한 차이는 물론 환경영향평가법의 성격상의 차이에서 오는 것이다.

어떻든 우리 나라 環境影響評價節次에서의 意思決定에 있어서는 사업주관기관과 環境廳 두 기관만이 그 當事者로 되며, 지극히 單純化된 構造로 되어 있다. 이 두 기관간의 관계는 對等한 것이지만, 評價書의 適正性 判斷에 관한 限 環境廳長은 하나의 監督者 내지는 規制者로서의 기능을 하게 되는 것이 특징적이다.

90) 規程 제 3 조 단서 참조.

91) 環境保全法(1981年法) 제 5 조의 2 및 規程 제 4 조 참조.

92) 사업주관기관은 法上 요청되고 있지는 않지만, 評價書作成過程에 있어 利害關係人, 관계기관 또는 전문가 등을 참여시켜 그 의견을 反映할 수 있음은 물론이다.

93) 環境保全法施行令 제 4 조의 3 제 1 항 및 제 2 항 참조.

(4) 環境影響評價節次에의 理論의 接近

(가) 意思決定理論과 환경영향평가절차 : 비교적 널리 적용되고 있는 公共意思決定(public decision making)에 관한 理論이 몇 있다. 첫째는 新古典學派의 經濟學理論에서 도출된 것으로서, 個個人的 合理主義의 성향을 강조하고 또한 法的·經濟的 環境에 의하여 조성된 인센티브에 대한 계산되고도 目的極大화된 反應을 중요시한다.⁹⁴⁾ 이 모델은 선거에 의하여 선출된 地方公務員의 開發政策 및 租稅에 관한 意思決定이나 用途地區制(zoning)에 관한 地域社會의 意思決定에 적용될 수 있다.⁹⁵⁾

둘째는 「組織理論」(organization theory)으로서 社會學으로부터 도출해 낸 것이다. 이 理論은 원래 新古典學派 經濟學理論의 너무나 좁은 假說을 좀 緩和시켜 이를 복잡한 組織(즉, 官僚體制)에서의 意思決定에 적용해 보려는 經濟學者 및 社會學者들이 발전시켰다. 이 이론에서는 公共意思決定을 個個人이 合理的 目的을 추구하는 組織으로부터의 產物로 보지 않고 오히려 소위 「官僚的 競技의 規則」(rule of the bureaucratic game)에 의하여 政策이 형성되는 그러한 組織으로부터의 產物로 보는 것이다.⁹⁶⁾ 이 모델은 自然資源關係의 聯邦機關에서의 意思決定過程에 적용될 수 있다.⁹⁷⁾

셋째는 「官僚的 政治學」(bureaucratic politics)이라고 일컫는 것으로서 주로 政治學에서 유래된 이론이다. 政治的 過程을 個人 및 團體가 그 競技者로 되어 있는 組織화된 競技로서 정의하며, 競技者는 자기가 속해 있는 團體나 個個人的 立場에 따라서 「行動連鎖」(chain of action) 중에서 다양한 위치를 점하게 된다. 그리고 意思決定을 일정한 政治的 競技의 기본규칙에 따른 個人이나 團體의 相互作用의 產物로 보는 것이다.⁹⁸⁾ 이 모

94) 이에 관한 상세는 G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Crisis*, pp. 28~38; G. Tullock, "Public Decisions as Public Gods," 79 *J. of Political Economy* 913~918 (1971) 등 참조.

95) R. Barrows, "Materials on the Seminar in Land Policy" (University of Wisconsin, Madison, 1981. 9), p. 1.

96) 이에 관한 상세는 G. Allison, *Essence of Decision*, pp. 67~93; C. Perrow, *Complex Organizations*(Glenview: Scott, Foresman), pp. 145~163 등 참조.

97) R. Barrows, *op. cit.*, p. 1.

98) 이에 관한 상세는 G. Allison, *Essence of Decision*, pp. 144~181; C. Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, 1959, pp. 235~247 등 참조.

델은 環境政策에 관한 管轄權이 政府의 여러 기관에 분할되어 있는 경우에 적용될 수 있다.⁹⁹⁾

環境影響評價節次는 環境保全의 目的을 위하여 政府의 意思決定過程 中에 삽입된 하나로 새로운 節次인 것이다. 따라서 環境영향평가절차의 構造的·機能的 側面을 좀더 이해하기 위하여는 위의 公共意思決定에 관한 理論을 環境영향평가절차에 적용해 보는 것도 頗 的의있을 것 같다.¹⁰⁰⁾

그런데 美國의 環境영향평가절차를 보면 위의 모델 중 「官僚的 政治學」의 모델과 아주 흡사하다. 다만 環境영향평가절차에서의 行動經路가 特異한 점이 큰 차이점이라 할 수 있다.¹⁰¹⁾ 따라서 여기서는 「官僚的 政治學」의 모델을 우리의 環境영향평가절차에 적용해 보고자 한다. 그리고선 環境廳 自體內에서의 環境영향평가에 대한 意思決定過程(즉, 檢討 및 審査過程)을 좀더 이해하기 위하여 여기에 「組織理論」의 모델을 적용해 보고자 한다. 흔히들 意思決定의 理論을 分析·檢討할 때에는 ① 決定權者(decision-maker), ② 目標(goals), ③ 代案(alternatives), ④ 結果(consequences), ⑤ 選擇(choice)이라는 항목으로 나누어서 한다.¹⁰²⁾ 여기서도 이러한 區分의 예에 따라 비교해 보기로 한다.¹⁰³⁾

(나) 「官僚的 政治學」의 모델과 우리 나라 環境影響評價節次： 우리 나라 環境影響評價節次에 「官僚的 政治學」의 모델을 적용해 보면, 이 兩者 사이에는 一見하여 다음과 같은 유사점이 발견된다. 즉, ① 意思決定者가 多數이다. ② 目標은 競技者相互間의 競争·타협을 통하여 설정된다. ③ 代案(alternatives)은 限定되어 있다. ④ 結果豫測에 있어, 불완전하게 예측된 變化가 증가하게 되고 따라서 결과는 예측한 것 또는 희망하는 것과 동떨어질 경우가 많다. ⑤ 案의 최종적인 選擇은 競技者間의 競争·타협

99) R. Barrows, *op. cit.*, p. 2.

100) *Supra* 註 80) 참조.

101) 官僚的 政治學의 모델과 美國의 環境영향평가절차간의 비교에 관한 상서는 Y.C. Koo, "The Environmental Impact Statement Process and Decision Making," *Supra* 註 67) pp. 11~12 참조.

102) *Supra* 註 81) 및 R. Barrows, *op. cit.*, pp. 3~4 참조.

103) 위의 항목에 따라 「官僚的 政治學」의 모델이나 「組織理論」의 모델을 分析·檢討함이 필요하겠지만, 여기서는 이를 省略하고, 우리 環境影響評價節次와 관련하여 그 유사점과 차이점만을 다루기로 한다.

에 의하여 이루어진다.¹⁰⁴⁾

그러나 우리 나라 환경영향평가절차에서의 意思決定過程은 「官僚的 政治學」의 모델과는 다음과 같은 현저한 상이한 점이 발견된다. 즉, ① 意思決定者가 多數인 것은 같으나, 우리 나라의 節次는 지극히 단순화되어 사업주관기관과 環境廳의 들로 한정되고 있는 점이 특이하다. ② 目標設定이나 최종적인 案의 선택이 當事者間의 절충·타협에 의하여 결정되고는 하지만, 環境廳長의 審査權을 통한 規制的 機能으로 인하여 대개의 경우 環境廳長의 意思에 優位的 地位가 부여되게 된다. ③ 평가절차에서의 意思決定經路는 機關의 線을 넘어서게 되며, 그 行動經路는 環境保全法 施行令의 규정에 의하여 特定되어 있는바, 이는 「官僚的 政治學」의 모델의 行動經路와는 현저한 차이점을 가지게 된다. ④ 「官僚的 政治學」의 모델에서는 意思決定의 결과를 施行·確保함이 특히 강조되는데 반하여,¹⁰⁵⁾ 평가절차에서는 이에 관한 配慮가 거의 없다.

美國의 환경영향평가절차에서의 意思決定過程은 行動經路에 관한 것만을 제외하고는 「官僚的 政治學」의 모델과 거의 흡사한데 반하여,¹⁰⁶⁾ 우리 나라 評價節次에서의 그것은 위에서 본 바와 같이 「官僚的 政治學」의 모델과 현저한 차이점을 보여 주고 있다. 이것은 곧 우리의 환경영향평가절차가 構造的으로나 機能的으로 美國의 그것과 현저히 다르다는 것을 말해 준다고 하겠다.

(다) 「組織理論」과 環境廳長의 意思決定: 우리 나라 環境影響評價法이 規制法的 性格을 지니게 됨과 함께 環境廳長이 評價書를 檢討·審査하여 사업계획의 調整을 요청할 수 있게 됨으로써, 우리 나라 環境影響評價의 適正性의 維持·確保는 環境廳長의 意思決定에 전적으로 의존하다시피 하게 되었다. 따라서 環境廳長의 意思決定過程이 어떻게 운영되는가는 매우 중요하다.

104) 「官僚的 政治學」의 모델이 가진 특징적인 요소와 아주 흡사하다.

105) 「官僚的 政治學」의 모델과 美國의 환경영향평가절차는 이 施行確保의 점에 있어서도 아주 유사하다.

106) 이에 관한 상에는 Y.C. Koo, "The Environmental Impact [Statement Process and Decision-Making," *supra* 註 67) p. 11 참조.

環境廳長의 評價書의 檢討·審査에 관한 意思決定過程을 보면, 사업주 관기관으로부터 評價書의 제출을 받아 일차적으로 檢討하는 것은 計劃調整局의 環境評價課이다. 環境評價課의 評價書擔當公務員이 당해 評價書에 대한 최초의 의견을 진술하게 되므로 매우 중요한 지위를 차지하게 된다. 당해 公務員의 環境保全的 意志의 與否가 큰 작용을 하게 될 것이다. 그리고 당해 課의 係·課長도 중요한 역할을 하게 된다. 그 이외에도 調整局長 및 環境廳次長의 意見도 여기에 어떤 영향을 줄 수 있다.

한 가지 중요한 것은 中央環境保全諮問委員會의 역할이다. 同委員會의 諮問은 評價書審査에 있어 必要的이며,¹⁰⁷⁾ 同委員會는 환경관계의 전문가들로 구성되어 있기 때문에 비교적 넓고 깊은 知識과 情報가 축적될 수 있다. 따라서 그 諮問結果는 비록 法的 拘束力은 없지만 環境廳長의 評價書審査에 관한 意思決定過程에 큰 영향력을 미칠 수 있다.

그러나 評價書審査의 意思決定에 결정적인 영향력을 미치는 것은 環境廳長이다. 官僚組織의 階層的 構造의 성격상 당연하다 할 것이다. 반면에 環境廳長은 組織外部로부터의 政治的 내지는 社會的인 영향을 받기 쉽다.¹⁰⁸⁾ 따라서 內部的으로 일응 支持되어온 意思가 전혀 다른 方向으로도 決定되기 쉬운 것이다.

「組織理論」의 모형을 環境廳長의 評價書審査에 관한 意思決定過程에 적용해 보면, 별다른 상이점이 없이 아주 그대로 妥當하게 된다. 즉, ① 意思決定者는 官僚의 組織이다. ② 目標에 관한 限 內部的一致가 없고, 많은 制約과 變化 나아가서는 官僚의 帝國主義(bureaucratic imperialism)가 작용한다. ③ 代案은 여러 가지 制約要因에 의하여 限定된다. ④ 結果의 豫測이 쉽지 않다. ⑤ 最終案의 선택은 組織의 產物이다.¹⁰⁹⁾

따라서 우리 나라 환경영향평가절차에 있어서의 評價書審査에 관한 意思決定은 環境廳長을 비롯한 關係公務員이 어떤 素質을 가졌는가 그리고 누구의 利益을 더 代辯하는가에 의하여 크게 좌우되게 된다. 그러므로 경

107) 環境保全法施行令 제 4 조의 3 제 1 항 참조.

108) 물론 여기서 문제가 되는 것은 經濟開發 등 이유를 근거로 한 反環境保全的인 영향이다.

109) *Supra* 註 96) 참조.

우에 따라서는 環境保全의 目標을 緩和시킨 決定을 할 수도 있고, 때로는 어떤 政治的 壓力에 민감하게 反應을 보이는 意思決定을 할 수도 있게 된다.¹¹⁰⁾

Ⅵ. 環境影響評價와 市民參與 및 司法的 審査

(1) 概 說

앞에서도 살펴본 바와 같이 우리 나라 環境影響評價制度가 美國의 그것과 현저히 다른 점은 그 法的 性格이 規制法的인 것 이외에도, 節次上 市民의 參與가 배려되고 있지 않다는 것과 評價의 適正性 維持·確保를 위한 司法的 審査를 기대할 수 없다는 것이다. 美國의 환경영향평가제도에 있어서는 市民의 參與와 法院의 關與라는 두 기능이 그 節次 자체에 밀접히 관련되고 있으며, NEPA의 목적달성을 위하여 서로 補完하는 작용을 하고 있다.¹¹¹⁾ 따라서 美國의 環境영향평가법의 實效性確保나 環境영향평가의 適正性確保는 市民의 參與와 法院의 關與에 의하여 보장되고 있다고 할 수 있다. 美國의 環境영향평가법이 節次法的 性格을 지니고 있으면서도 실효성 있게 잘 운용되고 있는 것은 바로 위의 두 가지 機能에 의한 것이라고 볼 수 있다.

따라서 環境保全을 위하여 環境영향평가제도를 도입하는 것도 중요하지만, 그 制度의 實效性있는 施行을 위한 制度의 方案에 관하여도 충분히 배려될 것이 요구된다. 여기서는 美國의 環境영향평가제도에 있어서의 市民參與 및 法院의 역할을 概觀하면서 우리 나라의 그에 관한 현황 및 그 適用可能性에 관하여 검토해 보기로 한다.

(2) 環境影響評價節次에서의 市民參與

(가) 市民參與의 의의 및 기능: 市民參與(citizen participation)란

110) 이와 같은 경우 이를 억제하거나 견제할 수 있는 制度的 保障이 마련되어 있지 못한 것이 우리 環境影響評價制度의 큰 문제점이 된다.

111) Y.C. Koo, "The Environmental Impact Statement Process and Decision-making," *supra* 註 67) p. 15.

계속적인 雙方通行의 커뮤니케이션 절차라고 할 수 있다.¹¹²⁾ 市民參與의 기본목적은 環境에 관한 意思決定의 質을 향상시키기 위하여 個個의 市民이나 團體로부터 나온 意見이나 資料의 生産的 利用을 增進함에 있다.¹¹³⁾ 이와 같은 市民指向의 活動은 市民參與, 住民參與(resident participation) 또는 公衆參與(public participation) 등 여러 가지로 불리운다.

특히 環境영향평가절차에서의 市民參與의 目的을 좀더 상세히 열거해 보면 다음과 같다.¹¹⁴⁾

- ① 環境에 관한 情報의 전달, 市民의 敎育
- ② 문제점, 필요성 및 중요한 價値의 認識
- ③ 意見의 제시 및 問題點의 제시
- ④ 사업계획에 관한 反應 및 피이드백(feedback)
- ⑤ 代案(alternatives)에 대한 評價·檢討
- ⑥ 相衝되는 해결안에 관한 意見의 一致

그런데 環境에 관한 意思決定에 있어서의 市民參與에 관하여는 그 利點과 不利益이 적잖이 논의되어 왔다. 그 利點을 보면, 環境영향평가절차에서 代辯되지 않기 쉬운 利害關係人에게 그들의 意見을 제시할 기회를 부여해 준다는 것이다. 個個의 市民은 특히 어떤 價値나 要因이 쉽게 計量化될 수 없는 경우에 意思決定者에게 유익한 정보를 제공해 주게 된다. 이 절차는 政府機關과 그 意思決定에 대한 信賴感을 한층 더 높여 준다. 왜냐하면 市民들은 모든 문제점이 충분히 그리고 조심스럽게 배려되었음을 잘 알 수 있기 때문이다.¹¹⁵⁾

또 하나의 利點이 있다면, 政府機關이 意思決定에 관한 記錄(평가서초안, 검토 및 최종평가서)을 작성함으로써 意思決定過程에서 거론된 諸要因에 대하여 法院이나 市民이 검토할 수 있게 해 준다는 것이다. 節次가 市民에게 公開됨으로써 政治의 내지는 行政의 意思決定者에게 좀더 심사

112) L. Canter, *Environmental Impact Assessment* (New York: McGraw-Hill, 1977), p. 220.

113) *Ibid.*; J. Heer, Jr., et al., *Environmental Assessments and Statements* (New York: Van Nostrand Reinhold, 1977), pp. 138~140.

114) L. Canter, *op. cit.*, p. 222.

115) *Ibid.*, p. 221.

속고하도록 해 준다. 市民參與를 통하여 당면의 사업에 관한 것 이상의 문제점에 대하여도 당해 기관으로 하여금 對處토록 해 준다.¹¹⁶⁾

다른 한편, 市民參與는 과다한 費用을 들게 하고, 또한 많은 새로운 觀點이 제기되기 때문에 문제점에 관한 混同을 야기시킬 수 있다. 그리고 參與者側의 知識의 결여로 인하여 잘못된 情報를 접수하게 할 가능성도 적지 않다. 뿐만 아니라 사업계획추진의 지연 및 사업비용의 증대와 함께 市民參與節次의 결과의 不明確性도 그 불이익으로 되고 있다.¹¹⁷⁾

그러나 종합적으로 볼 때, 市民參與의 절차가 事前에 잘 계획되어 적절히 운영된다면 그 利點이 不利益을 능가하게 된다. 그리고 특히 市民參與는 民主主義의 政治理念의 요청에 부합된다는 점에 중요한 의미를 둘 수 있다.

(나) 美國의 環境影響評價와 市民參與: NEPA의 규정만을 엄격히 해석하면 환경영향평가서의 檢討·研究는 원래 政府機關에 限定되는 것으로 된다. 그럼에도 불구하고 行政命令 제 1154호 및 環境委員會(CEQ)의 指針書에서 評價節次에 個人이나 團體의 參與를 허용할 것을 明示하고 있다.¹¹⁸⁾ 그리고 法院判決에서 사업주관기관은 公衆으로부터 意見陳述을 求할 의무가 있으며, 最終評價書(final EIS)에서는 그 의견에 대한 言及이 있어야 한다고 判示한 바 있다.¹¹⁹⁾ 더구나 市民의 意見·批判의 權利는 오늘날까지 여러 주목할만한 判決에서 確認되어 왔다.¹²⁰⁾ 그리하여 NEPA에 의하여 마련된 환경영향평가절차는 市民들 그리고 그들의 環境에 미치는 意思決定에 市民을 參與케 하는 하나의 節次로서 확립을 보게 되었다.

NEPA의 환경영향평가절차에서의 市民參與는 反復의이면서도 繼續의으로 할 수 있도록 되어 있다. 그리고 書面에 의하여서뿐만 아니라 公聽會가 개최되는 경우에는 口述로서도 市民이 참여할 수 있다. 먼저 評價書草案(draft EIS)을 중심으로 그리고 다음엔 最終評價書에 관하여 市民의

116) *Ibid.*, p. 222.

117) P. Cheremisinoff, *et al.*, *op. cit.*, p. 32. L. Canter, *op. cit.*, pp. 221~222.

118) CEQ Guidelines for the Preparation of Environmental Impact Statements, § 1500.7(d) 참조.

119) *Committee for Nuclear Responsibility v. Seaborg*, 463 F.2d 783 참조.

120) 이에 관한 상세는 F. Anderson, *NEPA in the Courts*, pp. 224~234 참조.

參與가 마련되어 있다.¹²¹⁾

(다) 우리 나라의 環境影響評價와 市民參與 : 우리 나라의 環境影響평가제도는 市民의 參與를 전혀 想定하고 있지 않다. 사업주관기관의 環境影響평가서의 작성과정에서나 環境廳長의 평가서 심사과정에서도 이해 관계있는 市民이 참여할 수 있는 기회가 부여되어 있지 않다. 더구나 環境影響평가제도에서의 市民의 參與는 環境關係의 意思決定이나 資料의 公開를 전제로 하는바, 지금까지의 環境行政上的 資料公開은 거의 타부視되어 왔다.¹²²⁾ 따라서 環境影響평가제도의 導入에 있어서도 美國의 제도에서 인정되고 있는 市民參與에 관한 것은 제거되었던 것이다.

오히려 「환경영향평가서 작성에 관한 規程」에서는 評價書의 내용 중 秘密로 분류되어야 할 사항은 別冊으로 分離·作成토록 하고 있다.¹²³⁾ 그렇기 때문에 위의 規程의 준비과정에서 環境影響평가절차의 非公開 내지 市民參與機會의 결여에 관하여는 적잖은 논의가 있었다.¹²⁴⁾ 그런데 1981년의 環境保全法 改正에서 環境影響평가에 관한 國內外的 資料·情報를 環境廳長이 필요하다고 인정할 때에는 이를 公開하거나 市民의 利用에 提供할 수 있음을 새로이 규정하고 있다.¹²⁵⁾ 종래의 環境行政에 있어서의 公開에 관한 기본태도보다는 상당히 緩和되었지만 역시 불완전하기 짝이 없다. 公開 및 資料提供與否를 環境廳長의 裁量事項으로 하고 있기 때문이다. 環境行政 특히 環境影響평가의 適正性의 維持·確保를 위하여는 市民의 參與가 요청되고 있다.

최근 우리 나라에서도 行政節次法을 제정하여야 한다는 주장이 고조되기 시작하였고, 또한 行政의 民主化를 위해 聽聞會制度의 도입이 시도되고 있기는 하다.¹²⁶⁾ 그러나 자칫하면 앞에서 본 바와 같이 市民參與節次가

121) 이에 관한 상세는 N. Orloff, *The Environmental Impact Statement Process: A Guide to Citizen Action* (Washington, D.C.: Information Resources Press, 1978), pp. 57~95 참조.

122) 이에 관하여는 具然昌, 環境保全法, p. 98 참조.

123) 規程 제 5조 제 6항 참조.

124) 예컨대, 具然昌, 環境法論, p. 383 참조.

125) 環境保全法 제 5조 제 2항 참조.

126) 그 좋은 한 例로서 1981년 改正된 環境保全法 제 49조 제 2항에서는 防止施設業의 登錄取消處分을 할 경우에는 당해 防止施設業者에 대하여 聽聞을 하도록 하고 있다.

現點보다도 不利益을 더 가져다 줄 우려도 없지 않다. 따라서 우리의 實情에 맞는 市民參與를 구현하기 위한 調査·研究가 先行되어야 할 것이다.

現行의 環境影響評價法下에서 비록 미흡하긴 하지만, 中央環境保全諮問委員會의 構成과 機能을 강화하여 環境영향평가의 適正性의 維持를 시도하는 것이 현시점에서는 보다 현실성 있는 方案인 것 같다. 다만 이 경우에도 環境영향평가절차 및 그 資料의 公開가 보장될 것이 先決要件임은 물론이다.

(3) 環境影響評價와 司法的 審査

(가) NEPA와 法院의 役割: NEPA는 環境에 중대한 영향을 미치는 聯邦機關의 主要行爲에 대하여는 環境영향평가서를 작성할 것을 요구한다. 聯邦의 各機關은 그 行爲에 관하여 評價書를 작성하여야 하는가 그리고 그 評價書가 適正한 것인가의 與否에 관하여 그 스스로의 判斷에 의존하지 않으면 아니된다. 그 결과 이 문제들에 관하여 적잖은 論議가 제기되게 되었고 많은 法院의 判決이 나오게 되었다.¹²⁷⁾ 문제의 초점은 사업주관기관이 評價書를 작성하지 아니한 경우에 그것이 작성되었어야 했는가 또는 작성된 評價書가 適正한지의 與否에 관한 것이다.

NEPA가 제정된 직후 1년半 이내에 벌써 상당수의 聯邦地方法院判決이 環境영향평가절차의 강제를 法院에 訴求할 權利가 市民에게 있음을 확립시켰다.¹²⁸⁾ 環境영향평가에 관한 法院의 判決은 짧은 기간 안에 활발한 발전을 해왔다. NEPA 제정 후 1년간은 주로 NEPA의 節次的 要件의 준수여부가 관심의 초점이 되었지만, 상당수의 주요 判決에서는 節次的 事項 이상의 것까지 다루고 있다.¹²⁹⁾ 더구나 法院은 협소한 節次的 事項의 준수여부를 넘어 NEPA 제 102조 (A) 및 (B)의 立法趣旨를 직접적으로 다루기 시작했다.¹³⁰⁾

127) NEPA 관제의 判決의 전반적인 고찰을 위하여는 F. Anderson, *NEPA in the Courts*, *supra* 註 13)과 N. Orloff and G. Brooks, *The National Environmental Policy Act Cases and Materials* (Washington, D.C.: Bureau of National Affairs, 1980)이 좋은 참고가 될 수 있다.

128) *SCRAP v. U.S.*, 346 F. Supp. 189 (1973) 참조.

129) *Zabel v. Tabb*, 430 F.2d 199, 401 U.S. 910(1971) 참조.

1972년에 이르러서는 訴訟의 爭點은 節次의 事項보다도 評價書의 내용이 나 評價書作成完了後에 이루어진 機關의 意思決定에 초점을 두게 되었다.¹³¹⁾ 그리고 1973년에는 聯邦最高法院이 그 최초의 NEPA 判決을 내렸으며, 이 判決에서 環境保全을 근거로 하여 누가 訴求할 權利를 가지는가 하는 기본적인 문제에 해답을 주었다, 즉, SCRAP 事件의 判決에서 公衆 전반이 영향을 받게 되는 경우에는 公衆 중 누구라도 請求할 수 있다고 응답한 것이다.¹³²⁾

왜 法院이 이토록 급속하게도 NEPA의 施行確保를 위하여 적극적인 관여를 하게 되었는지에 관하여는 명확한 대답을 하기는 힘들다. 그러나 명백한 것은 法院은 사실 그렇게 해왔고, 그렇게 함으로써 法院은 節次의 事項의 엄격한 기준을 지키도록 하였다. 그리고 制定法이 어떻게 시행되어야 하는가에 관하여 議會가 상세한 규정을 設定하지 못한 경우에는 法院이 만든 보다 광범위한 要件을 法院에 의하여 부과시킬 수 있다는 사실도 명백하다. 그 결과 法院은 NEPA의 주요한 施行者로서의 기능을 하게 된 것이다.¹³³⁾ 따라서 NEPA의 어떤 특징은¹³⁴⁾ 立法者의 意思나 行政措置에 의해서 뿐만 아니라 法院의 命令에 의하여서도 부과된다는 사실을 周知하지 않으면 아니될 것이다.

(나) 우리 나라의 環境影響評價와 司法的 審査： 우리 나라 環境影響評價法에 관하여는 美國에서와 같은 司法的 救濟가 보장되어 있지 못함을 그 주요한 결함의 하나로 드는 것이 보통이다.¹³⁵⁾ 우리 環境影響評價

130) *Calvert Cliff's Coordinating Committee v. Atomic Energy Commission*, 449 F. 2d 1109 (D.C. Cir. 1971) 참조.

131) *National Resources Defense Council v. Grant*, 341 F. Supp. 356 (1973) 참조.

132) *SCRAP v. U.S.*, *supra* 註 128); CEQ, *Environmental Quality: The Fourth Annual Report*, p. 241 참조.

133) F. Anderson, *op. cit.*, p. 16.

134) 그 特徵으로서 다음과 같은 것을 열거할 수 있다. 즉, ① NEPA는 環境에 관한 完全公開法(Environmental full disclosure law)이며, ② NEPA에 의해 요구되는 環境 영향평가는 通常人이 이해할 수 있어야 하고, 또한 전문가의 기술적·과학적 필요성에 대해서도 反應을 보여야 한다. ③ 評價書는 意思決定을 위한 手段이다. ④ 意思決定 手段으로서의 環境영향평가는 學際的 努力이 요구된다. P. Erickson, *Environmental Impact Assessment*, *supra* 註 84), pp. 49~51 참조.

135) 鄭萬朝, 「環境影響評價制度」, *supra* 註 8), p. 71; 徐元宇, 「環境影響評價制度의 問題點」, *supra* 註 15), pp. 331~332; 具然昌, 環境法論, p. 379 등 참조.

法下에 있어서 司法的 救濟의 보장이 특히 요청되는 경우로는, ① 사업주 관기관이 評價書의 作成을 回避 또는 無視하거나, 실혹 작성하였다 할지라도 環境廳長의 調整·補完 등 措置要請을 따르지 아니하였을 경우와 ② 環境廳長 자체가 環境影響評價法을 준수하지 아니하거나 그 法的 要件을 調和시켜 적용하는 때이다.

現行法上 違法·不當한 行政處分으로 不利益을 받게 된 者는 行政府에 異議申請 또는 訴願을 제기할 수 있다.¹³⁶⁾ 그러나 行政訴訟은 違法한 處分에 대하여만 허용되고 있을 따름이다.¹³⁷⁾ 따라서 실혹 環境영향평가에 관한 意思決定이 處分으로 간주된다 할지라도 司法的 救濟를 받을 수 있는 기회는 적어질 수밖에 없다. 그리고 전통적인 行政法理論이나 判例는 行政府의 不作爲에 대하여 일정한 作爲를 訴求(이른바 義務化訴訟) 할 수 없는 것으로 이해하여 왔다.¹³⁸⁾

거기에서 救濟手段으로서의 訴訟制度를 가급적이면 回避하려는 韓國人의 전통적인 성향에¹³⁹⁾ 비추어 볼 때, 그나마도 司法的 救濟의 기회는 더욱 줄어들 수밖에 없다. 따라서 環境영향평가와 관련된 司法的 救濟는 美國의 경우와는 비교도 할 수 없을 정도로 그 機會가 제한될 수밖에 없다. 그러므로 現行法下에서는 環境영향평가의 適正性 確保나 環境영향평가법 의 實效性 確保를 法院의 役割에 기대하기는 힘들다고 아니할 수 없다.

Ⅶ. 우리 나라 環境影響評價制度와 관련된 問題點과 그 對策

(1) 概 說

長期的인 眼目에서 事前的으로 그리고 綜合的으로 環境을 管理·保全할

136) 訴願法(法律 제 211 호, 1951. 8. 3) 제 1 조 참조.

137) 行政訴訟法(法律 제 213 호, 1951. 8. 24) 제 1 조 참조.

138) 金道稔, 行政法論(上)(서울: 靑雲社, 1976), pp. 443~444; 朴統沂, 最新行政法講義(上)(서울: 國民書館, 1974), p. 404 등 참조.

判例도 같은 취지에 입각하고 있었다. 예컨대, 大判 1956. 4. 27, 64 누 105; 大判 1970. 7. 28, 70 누 66, 67, 68 등.

139) 이에 관하여는 林煥燮, 「韓國人의 法意識에 관한 社會學的 研究」, 法學(서울大) 제 15권 제 1 호 (1974), pp. 33~35; Yeon-Chang Koo, "A Study of Korean's Dispute Settlement Regarding Land or House," (Paper presented for the Completion of the Korean-American Comparative Law Program in the School of Law of the University of California, Berkeley: Unpublished, 1972) 참조.

수 있게 해 준다는 점에서 환경영향평가제도는 지금까지 개발된 環境管理 技術 중에서도 가장 뛰어난 것이라 할 수 있다. 따라서 環境保全에 관심을 기울이기 시작한 우리 政府가 그 對策의 一環으로 환경영향평가제도를 環境保全法의 제정 및 개정을 통하여 도입한 후 이를 더욱 확충시켜온 것은 매우 적절한 것이라고 할 것이다.

그러나 다른 한편 周知하는 바와 같이, 이 제도는 그 어떠한 것보다도 綜合科學的 協同을 불가결한 요건으로 하고 있으며, 그 바람직한 施行에는 政治的·行政的·技術的·經濟的인 難題가 뒤따른다. 더구나 우리의 환경영향평가제도는 構造的으로나 機能的으로 적잖은 결함을 지니고 있기 때문에 그 문제점은 더욱 가중될 우려가 없지 않다.

우리 나라 환경영향평가제도에 관하여 여러 가지 문제점들이 이미 지적 되어 왔다.¹⁴⁰⁾ 그러나 대개는 우리 나라 제도의 윤곽이 확정되지 아니한 상태하에서 논의된 일반적인 내지는 立法論的인 문제점들이었다. 따라서 여기서는 이 제도의 시행을 위한 모든 준비가 완료된 현시점의 환경영향평가법 체제하에서 제기될 수 있는 문제점들을 검토해 보고, 그에 대한 대책도 아울러 제시해 보고자 한다. 그중 어떤 것은 앞에서 지적된 적도 있지만 여기서 종합적으로 검토하기로 한다. 다만 편의상 문제점들을 法解釋上의 문제점, 立法政策上의 문제점, 行政上의 문제점으로 나누어 고찰하기로 한다.

(2) 法解釋上의 문제점

(가) 評價書作成 必要性存否의 判斷： 환경영향평가의 對象事業이라 할지라도 사업주관기관이 당해 計劃의 환경에 미치는 영향이 극히 輕微하다고 인정할 때에는 評價書의 作成을 아니할 수 있다.¹⁴¹⁾ 그러나 자칫하면 사업주관기관이 이 評價書의 作成免除條項을 評價書作成으로부터의 逃避口로서 濫用할 우려가 적지 않다. 그것은 手段은 어떠한 目的에도 봉사할 수 있기 때문이다. 美國의 10여년에 걸친 영향평가제도의 實施經驗에

140) 徐元宇, 「環境影響評價制度의 問題點」, pp. 328~334; 鄭萬朝, 「環境影響評價制度」, pp. 71~73; 盧在植外, 環境管理시스템開發 및 Data Center 運營, pp. 44~47 등.

141) 規程 제 3조 단서 참조.

비추어 볼 때, 가장 큰 爭點의 하나가 바로 이 評價書作成의 不必要성에 관한 判斷이었다.¹⁴²⁾

그렇기 때문에 環境影響評價書作成에 관한 規定에서도 사업주관기관의 評價書不作成 判斷에 관하여는 미리 環境廳長과 協議하도록 하고 있는 것이다.¹⁴³⁾ 그러나 작성·제출된 評價書에 관하여는 環境廳長의 規制的 審査權을 부여하면서도¹⁴⁴⁾ 評價書作成 必要性判斷에 관하여는 아무런 규정을 두지 않았을 뿐 아니라, 더욱 문제가 되는 것은 環境廳의 「環境影響評價制度 實施에 따른 補充說明資料」에서는 그 必要性存否의 判斷을 전적으로 사업주관기관에 맡기고 단지 판단이 곤란한 경우에만 환경청장과 事前 協議하도록 하고 있는 점이다.¹⁴⁵⁾

이와 같은 環境廳의 자세는 적극적인 환경영향평가제도의 實施로부터 一步後退한 것이며, 작성·제출된 評價書에 대하여 規制的 審査權을 부여한 根本趣旨에 反하는 것이다. 따라서 마땅히 사업주관기관의 評價書作成 必要性存否의 판단에는 環境廳長과의 協議를 통하여 그 適正성이 維持되도록 하지 않으면 아니된다. 環境保全法상의 환경영향평가에 관한 協議의 성격이 규제적 성격을 지니게 된 이상¹⁴⁶⁾ 그 必要性存否에 관한 協議도 같은 성격을 지닌 것으로 이해함은 무리가 아닐 것으로 본다. 그리고 비록 명문의 규정은 없지만, 評價代행에 관한 규정을 評價書作成 必要性判斷의 경우에 準用하여, 일정한 評價代行機關으로 하여금 評價書作成 必要性存否를 검토할 수 있도록 하여야 할 것이다.

그리고 評價書作成의 必要性存否의 판단을 위하여는 적어도 略式的 評價資料는 준비되어야 할 것이며, 적당한 理由만의 기재로 이를 허용해서는 아니될 것이다. 환경영향평가서 작성에 관한 규정에서 이 必要性判斷에 관련된 규정이나 절차를 마련하지 않은 것은 큰 立法의 不備로서 지적

142) 이에 관한 상제는 F. Anderson, *NEPA in the Courts*, pp. 56~141; R. Stewart and J. Krier, *Environmental Law and Policy: Readings, Materials and Notes* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1978), pp. 747~759 등 참조.

143) 規程 제 3 조 단서 참조.

144) 環境保全法施行令 제 4 조의 3 제 1 항·제 2 항 및 本文 IV. 2. 참조.

145) 환경영향평가제도 실시에 따른 보충설명자료 제 2 항 라. 참조.

146) *Supra* 註 144) 참조.

되지 않을 수 없다.

이에 관한 참고로서 위스콘신州環境政策法(Wisconsin Environmental Policy Act, 1972)¹⁴⁷⁾下에서 실시되고 있는 環境影響評價要否審査書(Environmental Impact Statement Screening Worksheet)에 관하여 개관해 보기로 한다.¹⁴⁸⁾ 사업주관기관은 評價對象事業의 判斷을 위하여 당해 기관의 사업계획을 3個 類型으로 구분한다. 제 1 유형은 명백히 環境에 중대한 영향을 미치는 것으로서 評價書作成이 요구되는 것이며, 제 2 유형은 그 영향이 중대한지의 여부가 불명하여 評價書作成與否를 알 수 없는 것이다. 그리고 제 3 유형은 그 영향이 중대하지 않기 때문에 評價書作成이 요구되지 않는 것이다. 위 3 유형 중에서 環境영향평가요부심사서의 작성이 요구되는 것은 제 2의 유형이다. 그러나 法院은 제 3 유형에 속한다고 분류했다더라도 그 영향의 중요성여부가 명백하지 않을 가능성이 있으므로 역시 적어도 평가요부심사서는 작성되어야 한다고 判決하고 있다.¹⁴⁹⁾

환경영향평가요부심사서는 불과 7 면에 지나지 않는 서식으로서, 간략한 略式評價資料를 서술하도록 하고 있다.

(나) 原子力法下의 環境影響評價와의 관계 : 環境保全法 제 3 조(適用排除)에서는 「이 法の 規定은 原子力法에서 정하는 放射性物質에 의한 環境汚染 및 그 防止에 관하여는 이를 適用하지 않는다」라고 규정하고 있다. 이와 같은 규정을 둔 것은 放射性物質에 의한 環境汚染의 방지에 관하여는 原子力法 등에서 상세한 규정을 두고 있고 또한 특히 전문적인 영역인 방사성오염의 문제는 所管機關인 科學技術處에서 전담하도록 한다는 데에서 그 취지를 찾을 수 있다.¹⁵⁰⁾

그런데 1978년 11월 20일 總理令 제 212 호로 개정된 「원자로의 건설 및 운영·관리 등에 관한 규정 시행규칙」 제 3 조(원자로건설허가신청) 제

147) Wis. Law of 1971, Chapter 274, § 1.11 and § 2.11 (1971).

148) 이에 관한 상세는 The Guidelines for the Implementation of Wisconsin Environmental Policy Act; D. Lagerroos, *Your Role in the Act: A Citizens Guide to WEPA* (Madison, Wisconsin, 1977), pp. 10~13; DNR Form 1600-1 (For All DNR Type II Regulatory Actions) 등 참조.

149) *Wisconsin Environmental Decade v. Public Service Commission* (Dane County Cir. Ct., June 1975).

150) 具然昌, 環境保全法, p. 189.

2항 제2호에 규정한 각종 첨부서류 중 「安全性分析報告書」가 實質的인 環境影響評價書에 해당되는 것으로 이해되고 있다.¹⁵¹⁾

그렇다면 環境保全法 제5조에 의한 에너지開發에 해당되는 原子力發電所의 건설의 경우에 同法 제3조를 근거로 하여 原子力發電所의 건설이 環境保全法上的의 環境影響評價의 對象에서 제외되는가 하는 것이 문제가 된다. 즉, 評價書의 作成에서부터 環境廳長의 評價書審査에 관한 環境保全法令의 規程이 적용되지 않는가이다.

이에 관하여는 一見하여 法 제3조를 근거로 하여 適用除外의 견해로 기울어지기가 쉽다.¹⁵²⁾ 그러나 다음과 같은 이유에서 原子力發電所의 建設도 環境保全法上的의 評價對象에 포함되어야 한다고 본다. 첫째, 原子力發電所의 建設에는 放射性物質에 의한 環境汚染과 직접 관계가 없는 環境問題가 많이 수반되며, 따라서 法 제3조가 적용되지 아니하는 경우도 적지 않게 된다.¹⁵³⁾ 둘째, 法 제3조는 環境立法의 性格에 있어 이른바 「公害法的」 法理¹⁵⁴⁾에 근거한 것으로서 그 接近方法이 狹小하고 不合理하므로 加급적이면 制限解釋되어야 한다. 셋째, 原子力法下的의 安全性分析報告書에 의한 評價는 事故豫防中心의이며, 또한 環境保全法下的의 評價에 비하여 非綜合的이고 不完全하다. 넷째, 原子力發電所의 建設은 環境은 물론 사람의 健康에 미치는 영향이 심각할 뿐 아니라 長期的이 되므로 보다 철저하고 綜合的인 事前評價가 요구된다. 다섯째, 環境影響評價技術의 未熟은 이 제도의 施行과 더불어 過去의 사실이 될 것이다.

그러나 보다 바람직한 것은 日本의 公害對策基本法 제8조의 취지를 그대로 답습한 法 제3조를 削除하는 방법이라고 본다.

(D) 經過措置: NEPA가 環境영향평가제도를 확립시키면서 그 運用에 관한 經過措置에 관한 규정을 두지 않았기 때문에 적잖은 혼란을 가져왔었고, 많은 判決이 이를 주요 爭點의 하나로 하고 있었다.¹⁵⁵⁾ 사업

151) 盧在植外, 環境管理시스템開發 및 Data Center 運營, p. 50.

152) *Ibid.*

153) 具然昌, 環境保全法, pp. 189~191.

154) 이에 관한 상세는 具然昌, 環境保全法, pp. 51~52 참조.

155) 이에 관하여는 F. Anderson, *NEPA in the Courts*, pp. 142~178 참조.

중에는 그 계획의 시작에서부터 완료까지 몇 년씩 걸리는 것이 허다하기 때문에 NEPA의 溯及의 適用이 문제되지 않을 수 없었던 것이다. 이 문제에 대한 法院의 反應은 溯及의 適用을 시도하는 쪽으로 나타났다.¹⁵⁶⁾

그런데 環境保全法 제 5조 제 1항에서는 「計劃을 樹立하는」 경우에 環境영향평가를 할 것을 요구하고 있으며, 우리 나라의 環境영향평가제도는 평가서작성에 관한 規程이 告示된 1981년 2월 28일부터 施行되는 것이 된다. 일반적으로 事業의 推進을 단계적으로 보면, 事業構想, 妥當性調查, 基本計劃, 實施設計, 工事着工 등의 단계를 거친다고 할 수 있는바, 「計劃의 樹立」을 어떻게 해석하느냐에 따라 評價對象의 범위는 적잖은 영향을 받게 될 것이다. 따라서 이에 관한 指針을 規程 중에 명료히 해주어야 할 것이다.¹⁵⁷⁾

(라) 評價節次 違反의 效果： 우리 나라 環境영향평가절차를 보면 사업주관기관은 ① 評價書作成與否의 判斷, ② 評價 및 評價書의 作成, ③ 環境廳長에의 協議要請과 評價書의 提出, ④ 環境廳長의 要請에 따른 調整措置 등에 관한 義務를 지게 된다. 다른 한편 環境廳長은 ① 評價書作成與否에 관한 協議, ② 評價書의 接受, ③ 評價書의 審査·檢討, ④ 中央環境保全諮問委員會에의 諮問要請, ⑤ 사업주관기관에 대한 사업계획의 調整措置要請 등에 관하여 義務를 진다.

사업주관기관이나 環境廳의 長이 위의 義務를 이행하지 아니한 경우 違法 또는 不當의 法的 效果가 생기게 되어 權限爭議 또는 爭訟의 對象이 될 수도 있을 것이다. 문제는 사업주관기관이 評價書의 作成을 回避하거나 環境廳長의 調整要請에 따르지 아니한 경우에 環境廳長은 사업계획의 推進을 阻止할 수 있는가이다. 環境廳長에게 이와 같은 權限이 인정된다면 環境影響評價의 適正性確保에 크게 기여할 수 있겠지만, 이러한 權限은 明文의 규정이 없는 現行法下에서는 인정될 수 없다고 본다.

156) 法院은 대개 「決定的인 行爲」(critical action)와 「主要行爲의 잔존」(substantial action remaining)의 두 接近方法에 의하여 評價의 要否를 결정해 왔다. 이에 관한 상세는 *ibid.*, pp. 144~152 참조.

157) 徐元宇 교수도 經過措置規定의 필요성을 주장하고 있다. 徐元宇, 「環境影響評價制度의 問題點」, p. 328.

(3) 立法政策上的 문제점

(가) 評價書作成의 代行: 環境關係의 技術 및 人的要員의 不足 등 우리 나라의 實情을 감안하여 環境影響評價의 代行을 明文으로 인정한 것은 타당한 조치인 것으로 볼 수 있다.¹⁵⁸⁾ 그러나 이러한 代行制度는 어디까지나 잠정적인 것으로, 즉 行政機關 등의 環境영향평가능력을 확충할 수 있는 時點까지 운용하는 것이 바람직하다.

현시점에서는 代行制度가 作成主體의 評價能力을 補完해 주고 또한 財政上的 節減을 가져다 준다. 그러나 代行制度의 長期化 내지 固定化는 環境關係의 專門人力의 양성을 촉진시키지 않게 할 뿐만 아니라, 더 중요한 것은 作成主體의 環境영향평가에 대한 第3者的 내지는 傍觀의 姿勢를 조성시킴으로써 環境영향평가제도 본래의 취지를 減殺시키는 결과를 가져온다는 것이다. 따라서 代行制度는 限時的으로 實施함에 그쳐야 함은 매우 중요한 요청이 아닐 수 없다.

作成主體를 行政機關의 長으로만 국한하고 있었던 1977년의 環境保全法下에서는 公共團體나 政府投資機關은 그 作成主體로서의 자격이 인정되지 않았기 때문에 이들을 위하여 오히려 代行制度가 필요했던 것이다. 따라서 1981년의 改正으로 作成代行制度의 필요성은 사라진 것으로 보인다. 현시점에서 필요한 것은 專門要員을 이용한 事實上的 代行일 따름이다. 따라서 조속한 時日內에 代行制度는 폐지되어야 할 것이다.

(나) 民間事業에의 適用: 個人이나 企業에 의하여 실시되는 事業 중에는 環境에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 立法例에 따라서는 民間事業도 評價對象에 포함시키고 있는 경우도 있다.¹⁵⁹⁾ 그러나 우리 나라의 環境영향평가제도의 실시는 이제 막 첫발을 내딛은 상태이므로 民間企業을 그 대상에서 제외한 것은¹⁶⁰⁾ 지극히 타당하다.¹⁶¹⁾ 현시점에서 個人企業에게 評價에 따르는 經濟的 負擔을 지운다는 것은 현재의 企業能力을

158) 美國의 경우에는 許·認可의 對象인 경우에만 許·認可申請者로 하여금 評價書를 作成토록 하고 있을 따름이다.

159) 이에 관한 상세는 盧在植外, 環境管理시스템開發 및 Data Center 運營, pp. 16~17; 具然昌, 環境法論, pp. 348~349 참조.

160) 環境영향평가제도의 실시에 따른 보충설명자료 제 2항 다. 참조.

161) 同旨, 徐元宇, 「環境影響評價制度의 問題點」, pp. 333~334.

도외시하는 것이 될 것이다. 그러나 個人이나 私企業의 事業에 대하여는 法 제 15 조에 의한 設置許可에서 다소나마 이를 配慮할 수 있도록 함이 보다 바람직하다.¹⁶²⁾

(다) 制度의 施行確保： 이는 政治的·行政的·社會的인 諸要因이 복잡하게 뒤얽히게 되는 가장 어려운 문제 중의 하나이다. 우리 나라 환경영향평가제도의 가장 결정적인 결함은 施行確保를 위한 制度的 保障이 마련되어 있지 못하다는 것이다. 사업주관기관이 평가절차를 무시하거나 형식적으로 이행하는 경우에 이를 抑制할 수 있는 방법이 불완전하다. 오직 環境廳長에게만 모든 期待를 걸 수밖에 없는 것이 우리 환경영향평가제도의 실체이다. 그러나 政府組織體制上 環境廳의 지위가 保健社會部長官의 소속하에 있다는 사실은 위 期待에 적잖은 실망을 안겨 줄 가능성이 크다. 더구나 政治的 影響, 心理的 挫折感 기타 어떤 이유에서건 환경영향평가의 適正性 維持·確保의 궁극적인 책임을 지고 있는 環境廳長 자체가 그 責任履行을 게을리할 경우 환경영향평가제도는 環境保全法上的 具色으로서 그 의미가 전락되고 말 것이다.

이와 같은 문제점에 대하여는 몇 가지 對策을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 현행법의 테두리 안에서 國民의 輿論을 통한 施行確保의 방법이다. 즉 環境保全의 제 5 조 제 2 항의 환경영향평가에 관한 情報·資料의 公開의 규정을 보다 효율적으로 운영하는 것이다. 言論機關의 적극적인 관심 및 참여와 함께 실질적인 市民參與에 가까운 기능을 기대할 수 있을 것이다.

둘째는 環境保全法 제 11 조의 中央環境保全諮問委員會의 구성과 기능을 強化·擴充시키는 것이다. 환경영향평가에 관한 限 同委員會에서 利害關係人이 의견을 진술할 기회를 부여해 줌과 함께, 同委員會의 評價書에 대한 審議結果에 環境廳長을 拘束케 하는 效力을 부여하는 것이다. 이 방법은 어디까지나 環境廳長의 評價書審查의 適正性 確保에 그 초점을 두고 있을 따름이다.

셋째는 立法을 통하여 監視機能을 가진 第 3의 機關을 신설하는 것이다.

162) 이러한 方案은 전혀 시행된 바 없었던 公害防止法下에서의 환경영향평가 유사의 제도를 부활하는 의미를 지닌다 할 것이다.

즉, 사업주관기관은 물론 環境廳의 環境영향평가 및 기타 環境保全에 관한 諸措置를 監視·是正要請 나아가서는 起訴할 수 있는 權限을 부여받은 假稱 環境檢事制度를 신설하는 것이다. 이와 같은 제도는 현재 美國 위스콘신州가 美國에서도 유일하게 채택하고 있는 Public Intervener 制度和 그 취지를 같이 한다. 위스콘신州의 Public Intervener는 水資源 기타 自然資源에 관한 市民의 公權保護를 그 주된 目的으로 하여 檢察總長이 임명한 檢事를 말한다.¹⁶³⁾ 이 檢事에게는 관계사항에 관한 聽問會의 參與, 調査, 措置要請, 나아가서는 6人이상의 市民의 署名을 받아 起訴할 수 있는 權限이 부여되어 있다.¹⁶⁴⁾ 이 제도는 1967년 州의 自然資源部(Department of Natural Resources)의 설치와 때를 같이하여 신설된 것으로, 그 이후 점진적인 기능확대와 함께 行政府內에서 그리고 私企業關係에서 環境保全의 機能의 監視者로서 비교적 성공적으로 운영되고 있다.¹⁶⁵⁾

(라) 規制法的 性格: 지금까지 우리 나라 環境立法의 法的 性格은 規制法一邊倒였으며, 그것은 어디까지나 對國民의 關係에 관한 것이었다. 우리 나라 環境立法에서 對行政機關과의 關係에서 規制法的 性格을 띤 것은 아마 環境영향평가가 그 최초인 것으로 보인다. 지금까지는 關係機關에 대한 協調要請이 다른 기관에 대하여 環境廳이 미칠 수 있는 영향이 最大限이었다.¹⁶⁶⁾ 따라서 環境영향평가제도 실시의 처음서부터 사업주관 기관으로부터 적잖은 저항을 받게 될 것 같다.

현시점에서 우리의 環境영향평가법이 規制法的인 性格을 지닐 수밖에 없었던 사정¹⁶⁷⁾ 충분히 이해할 수 있지만, 앞으로 對國民關係에서의 規制一邊倒의 점진적인 是正과 함께, 環境影響評價法의 節次法的 轉換도 고려해 볼 문제인 것으로 보인다.¹⁶⁸⁾

163) Wisconsin Statute § 165.07 참조.

164) *Ibid.*, § 144, 975 참조.

165) 이에 관한 상세는 Center for Public Representation, Inc., *The Public Intervener in Wisconsin: A Report Prepared for the Wisconsin State Department of Administration* (Madison, 1975), pp. 60~65 참조.

166) 環境保全法, 제 60 조의 2 참조.

167) *Supra* 註 79)의 本文 참조.

168) 同旨, 徐元宇, 「環境影響評價制度의 問題點」, p. 320.

(4) 行政上的 문제점

(가) 環境影響評價의 技術： 環境영향평가제도의 實施를 위하여는 綜合科學의 協同이 불가결하므로 生物學·動物學·微生物學·地理學·地質學·氣象學·物理學·化學·土壤學·環境工學·地球科學·環境科學·經濟學·社會學·法學 등 다수의 學問分野로부터 知識과 技術이 동원되지 않으면 아니된다. 環境영향평가제도에 관한 實施經驗이 전혀 없는 우리나라의 경우 技術的인 未熟이 문제가 되지 않을 수 없다.

그러나 우리나라에서도 美國의 環境영향평가제도 實施의 초기단계에서 처럼 비록 미흡하지만 各分野로부터의 積極적인 參與가 추진되고 있어 技術的인 문제는 조만간에 해결될 수 있을 것으로 본다. 作成主體의 環境영향평가능력이 현시점에 있어서 全無하다 할지라도 評價書作成의 代行을 통하여 이를 補完할 수 있으므로 이 制度의 實施는 현시점에 있어서도 技術的인 면에 있어 큰 지장은 없을 것으로 보인다. 일단 이 제도가 실시되면 大學이나 研究所 등에서 집중적으로 環境영향평가기술의 발전을 도모할 것이 예상된다.

(나) 評價關係의 費用： 環境영향평가제도의 實施와 관련하여 評價書의 作成을 비롯한 부대적인 行政上的 費用이 새로이 추가된다는 것이 문제가 아닐 수 없다. 美國의 예를 들어보면, 工兵團(Corps of Engineers)이 1974년 당해 기관의 연간 運用費豫算의 1.2%에 해당되는 2千百萬弗을 環境영향평가와 관련하여 사용하였으며, 原子力規制委員會(Nuclear Regulatory Commission)는 原子力發電所 하나를 新設함에 소요되는 總費用의 2.2%에 해당되는 1千 4百 90萬弗을 사용한 것으로 집계되고 있다.¹⁶⁹⁾ 그리고 일반 건축물의 신설과 관련하여 필요한 環境影響評價에 소요되는 비용이 최소한 萬弗로 추산되고 있다.

만약 우리나라에서 環境영향평가를 실시하는 데 있어 이와 같이 엄청난 비용이 든다면 아마 이 제도의 시행을 再考하자는 소리가 높아질 것임에 틀림없다. 그러나 다행히 우리의 環境영향평가절차는 지극히 簡素하

169) Council on Environmental Quality, *Environmental Impact Statements: An Analysis of Six Years' Experience by Seventy Federal Agencies* (Washington, D.C.: CEQ, 1976), pp. 45~47.

고單純化되어 있으며, 적은人員의參與로 짧은 기간 안에 진행될 수 있게 되어 있다. 그리고評價對象의 범위가 지극히限定되어 있다. 그費用도 주로評價書作成 자체에 소요되는 것이 그 주된 것이 될 것이다. 따라서 우리의 경우에는美國의 경우에 비하여 환경영향평가에 관련된費用은 크게節減될 것으로 보인다. 그리고 현시점에 있어서도 평가대상사업의 양이 많은 기관에서는評價를代行시키는 것보다專門要員을 확보하는 것이費用節減을 가져올 것으로 본다.

(다) 評價節次에 소요되는時間: 종래 없었던 새로운節次가 당해 사업에 관한意思決定過程에 추가되었기 때문에 그節次에 소요되는期間의長短은 사업계획의 추진에 적잖은 영향을 줄 가능성이 있다.美國의 환경영향평가 절차는 매우 복잡한 구조를 지니고 있으며, 특히 두 차례의評價書作成을 요구하기 때문에 이에 소요되는時間이過多하여 적잖은 문제가 되어 있다.¹⁷⁰⁾ 소요되는時間은 사업의 종류, 그 복잡성여부, 사업주관기관 및 작성자의 경험유무 등에 따라 많은 차이가 있지만, EIS草案의作成配付로부터最終 EIS의 작성까지 대개 6개월에서부터 1년반이란 기간이 소요되는 것으로 집계되고 있다.¹⁷¹⁾

美國의 경험에 비추어 보면, 그遲延의 주된 원인은 사업주관기관의 EIS로부터回避하려는姿勢와 경험부족인 것으로 평가되고 있다. EIS回避姿勢는評價書作成時期를 늦추게 하고, 그不作成으로부터 야기된訴訟提起는 전체적인 사업추진에 결정적인 지연을 가져온 것이다. 그러나 점차 NEPA의趣旨를 인식하게 되고 경험을 쌓게 됨으로써 사업주관기관들은 사업계획의初期段階에서부터評價作業을 개시하여 오늘날에 와서는 많은 문제점들을緩和시키고 있다.¹⁷²⁾

우리의 경우를 보면, 評價節次가 지극히簡素化되어 있고 1회의評價書作成으로 족하므로美國에서와 같은節次的多段階性으로 인한時間의과다한所要는 없게 된다. 경험부족으로부터 오는評價書作成上的時間所

170) P. Cheremisinoff, et al., *Environmental Assessment and Impact Statement Handbook*, pp. 32~33.

171) CEQ, *Environmental Impact Statements*, *supra* 註 169), pp. 26~35.

172) P. Cheremisinoff, *op. cit.*, p. 33.

要件이 문제이나 評價書作成의 代行으로 쉽게 해결될 것으로 본다. 문제는 評價書作成 必要性存否에 관한 判斷에서 자칫하면 많은 時間을 所要케 할 우려가 없지 않다. 規程 및 環境영향평가제도의 실시에 따른 補充說明資料에서도 評價書作成에 소요되는 時間 때문에 사업계획추진에 지연을 가져오지 아니하도록 당해 事業의 妥當性調查段階에서부터 評價作業을 시작할 것을 권고하고 있다.¹⁷³⁾

한편, 環境廳長의 評價書에 대한 審査·檢討에 관하여는 아무런 時間的 限界를 정하고 있지 않다. 그러나 여기서의 協議節次가 통상적인 경우처럼 機關間的 調節·妥協이 아니고 評價書의 내용에 관한 審査이므로 많은 時間이 所要되지는 않을 것으로 보인다.

VIII. 結 論

이상에서 비록 概括적이긴 하지만 우리 나라 環境影響評價制度의 構造의 내지는 機能的 側面과 問題點들을 검토해 보았다. 우리의 環境영향평가제도의 實施에 있어 가장 문제가 되는 것은 그 施行確保에 관한 것이었다. 이 문제는 비단 環境行政의 영역에 국한된 것이 아니고 우리 나라 行政全般에 걸친 하나의 痼疾的인 심각한 문제인 것이다. 따라서 유독 環境行政의 영역에서만 現時點에서 이 문제로부터 벗어날 것을 기대하기는 힘들다. 그러나 점진적인 轉換을 위해 노력하지 않으면 아니될 것이다.

그런데 環境影響評價制度의 시행은 行政府나 立法府의 政策決定者 그리고 널리 國民一般의 環境意識을 提高시키는 데 더없이 좋은 계기를 가져다 줄 수 있다. 따라서 우리 나라에서 다소 미흡하게나마 環境영향평가제도가 현시점에서부터라도 施行되어 나갈 것이 강력히 요청된다. 環境영향평가제도의 實施는 직접 企業의 財政力을 위협하지 않으며, 어디까지나 行政機關 등의 環境保全의 配慮를 요구할 따름인 것이다. 이와 같은 行政機關 등의 環境에 대한 配慮는 곧 憲法 제 33 조의 취지에 따르는 것이 될 것이다.

173) 規程 제 5 조 제 7 항 및 보충설명자료 제 4 항 참고.

보다 적은 費用으로 그리고 짧은 기간 안에 밟을 수 있도록 마련되어 있는 우리 環境影響評價節次를 行政機關 등이 外面하거나 게을리하고서는, 엄격한 環境規制를 國民들에게 결코 강요할 수 없을 것이다. 此際에 환경 영향평가를 하여야 할 行政機關 등은 선뜻 나서서 現在와 將來의 모든 國民이 건강하고 快適한 環境에서 生活할 수 있도록 그 蹄전을 다지는 데 一翼을 담당해야 할 것이다. 環境保全의 業務는 環境廳만이 담당하는 것이 아니고 行政府 全般, 立法府 그리고 國民 모두의 責務인 것이다.