

環境政策形成에 관한 意識分析

—環境影響評價者의 意識을 中心으로—

安 基 熙*

■—————》차 레《—————■

- | | |
|--------------------------|------------------------|
| I. 研究의 必要性 및 目的 | 政策樹立 |
| II. 概念의 構成 및 調査方法 | 2. 大統領의 權威主義의 政策決定 |
| 1. 環境影響評價者의 概念 整理 | 3. 開發部署와의 協議에 의한 政策執行 |
| 2. 環境政策形成과 影響評價者의 相關性 | 4. 消極의 事後評價와 選流 |
| 3. 意識調査의 範圍 및 方法 | V. 地域住民의 政策疎外的 否定 意識 |
| III. 開發施行者의 開發合理化 意識 | 1. 住民意思와 다른 政策構想과 政策樹立 |
| 1. 開發優先과 住民參與가 필요한 政策樹立 | 2. 住民疎外的 政策決定 |
| 2. 環境廳 위주의 政策決定 | 3. 住民參與가 要求되는 政策執行 |
| 3. 環境行政機關專擔에 의한 政策執行 | 4. 全面 否定의 事後評價와 選流 |
| 4. 否定의 事前評價와 選流 | VI. 環境影響評價者의 意識 特性 |
| IV. 環境公務員의 保全優先 意識 | 1. 環境政策形成에 대한 意識 特性 |
| 1. 保全優先과 影響評價를 무시한 | 2. 環境에 대한 意識 特性 |
| | VII. 結 論 |

I. 研究의 必要性 및 目的

보다 나은 經濟成長과 自然의 享有를 추구해 온 人類의 理想과 努力과는 달리 現代產業社會에 이르러서는 環境의 質이 점차 惡化되어 가고 있다. 따라서 意識적인 開發로 인한 環境破壞의 원 추세에 適切한 조치를 취하지 않으면 環境問題는 核戰爭으로 인한 世界大戰의 위험성

* 環境保全協會 研修部 教授·行政學博士

本 論文은 博士學位取得論文 중에서 87년도 環境法學會 하계세미나에서 발표한 요지를 간추린 것이다.

다음으로 人類의 不時滅亡을 초래할 危機에 있다.¹⁾ 이러한 불안으로 말미암아 그간의 經濟成長政策의 基調를 근본적으로 再調整하려는 움직임과 함께 環境危機는 汎世界的으로 가장 큰 共同關心事로 등장하고 있다. 이와 같은 狀況에 適切히 對處하기 위한 人類의 노력은 이제 단순한 覺醒과 소극적 拘束의 차원을 넘어서서 ‘하나 뿐인 地球’ (Only One Earth)의 장래와 人類의 生存을 위해 ‘人間環境의 合目的 形成’이라는 적극적 측면으로까지 확대되고 있다.

이러한 要請에 부응하여 環境의 利用 및 開發에 있어 그 破壞를 사전에 피하거나 自然環境의 나쁜 영향을 最少化하는 方案으로 최근에 새로 考案된 環境管理 메카니즘의 하나가 이른바 環境影響評價制度 (Environmental Impact Assessment System : 이하 ‘EIAS’ 또는 ‘評價制度’라 한다)이다.²⁾

이 評價制度를 최초로 확립시켜 立法化한 나라는 美國으로서 1969년의 「國家環境政策法」(National Environmental Policy Act : 이하 ‘NEPA’라 한다)에서 이를 채택하였고, 1972년 「UN 人間環境宣言」(UN Declaration on the Human Environment)에서 ‘모든 國家의 開發政策은 그 開發에 앞서 環境影響評價를 義務化하도록 권고함’으로써 여러 나라는 점차 이 制度를 채택하기 시작하고 있다.

우리 나라도 1977년 環境保全法의 制定과 함께 이 制度를 導入하여 施行하고 있으나 현재까지 公共開發政策形成의 내용을 보면 保全優先의 實現은 고사하고 開發과 保全의 調和에도 아직은 접근하지 못하는 실정이다. 環境保全法 제5조의 규정한 바에 의하면 環境保全에 영향을 미치는 開發事業을 추진하려는 開發施行機關 등은 그 計劃에 관한 政策決定에 있어 同法이 設定해 놓은 環境保全의 배려와 目標를 고려하도록 되어 있다. 이러한 環境要素의 고려는 종래의 開發政策決定에서는 없었

1) Lynton K Caldwell, *Environment: A Challenge for Modern Society*(New York: The Natural History Press, 1970) : 徐南同外 譯, 環境 (現代思想社, 1970), p. 9.

2) R.E. Munn, *Environmental Impact Assessment: Principle and Procedure* SCOPE 5(New York: John Wiley & Sons(1979), pp. xvi~xvii.

던 전혀 새로운 制約인 동시에 부담이 되는 것이다. 그로 인하여 開發事業計劃에 관한 政策決定에 있어서는 그 目標設定, 代案의 檢討, 結果豫測 및 最終案選定 등의 全過程을 통하여³⁾ 環境保全의 배려가 중요한 영향을 미치게 된다. 이러한 취지는 美國의 NEPA의 영향을 받았음에도 불구하고 韓國의 環境影響評價過程에서는 美國이나 西歐 등과 같은 住民參與를 制度化 못한 채 開發事業者와 環境廳間의 相互作用 관계에 의해서만 이루어지도록 되어 있다.

아무리 不況克服과 輸出을 통한 지속적 성장이라는 大命題와 安保의 特殊狀況論에 입각하여 地域住民의 參與를 排除한 채 行政機關의 협의에 의해서만 環境影響評價의 當위성이 인정된다 하더라도 開發事業의 決定過程에서 疎外된 住民들의 反對行動은 政策決定 후에 社會적으로 많은 물의를 일으키고 있다. 이러한 관점에서 보면 NEPA의 취지가 의미하는 바 開發施行者와 環境公務員간의 相互協議에 의한 環境政策決定方式은 開發과 保全의 調和를 꾀할 수 있다는 면에서 매우 바람직하다. 그러나 韓國의 影響評價節次는 開發施行者와 環境公務員간의 相互協議에 의한 節次만 法制化되어 있을 뿐 당연히 地域環境權을 누릴 權利가 있는 住民參與가 制度化되어 있지 않고 있으므로 이에 대한 參與문제를 놓고 활발한 논쟁이 계속되고 있는 실정이다.

이렇게 볼 때 韓國의 影響評價制度가 직면한 첫번째 문제는 住民參與의 不在에 있다고 말할 수 있다. 이것은 環境影響評價制度에서 가장 중요한 의미를 갖는 代案分析制와 住民參與 중 代案分析制를 導入하면서도 住民參與를 除外한 데 기인한다.

따라서 다음에서는 이 論文의 理論的 假定이 되고 있는 住民參與의 필요성과 그들의 意識調査가 眞요함을 論하기로 한다. 그런데 社會적으로 不安의 要因이 되고 있는 環境문제에 대한 불만을 해소시킬 수 있는 하나의 관건은 住民을 참여시킨 政策過程의 民主化에 있다. 이 곳에서 말

3) C. Lindblom, *The Policy Making Process*(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980), pp. 64~70.

하는 住民參與과 政府와 住民간의 계속적이고 雙方通行的 커뮤니케이션 節次라고 정의할 수 있다.⁴⁾ 住民參與의 基本目的은 政策決定의 質을 향상시키기 위하여 個個의 住民이나 團體로부터 나온 의견이나 情報資料의 效率的 이용을 增進함에 있다.⁵⁾ 특히 環境影響評價節次에서 住民參與의 必要性을 좀더 상세히 열거해 보면 ① 環境에 관한 情報의 전달 및 住民의 教育, ② 문제의 必要性 및 중요한 가치의 인식, ③ 의견 및 문제점의 제시, ④ 행정에 관한 반응 및 還流作用(feedback), ⑤ 代案에 대한 評價 및 검토, ⑥ 相衝되는 해결안에 관한 정부와 주민간의 의견 일치 등을 들 수 있다.⁶⁾

그리고 環境政策決定過程에 있어서 住民參與에 관한 利點을 지적하면 ① 代案할 수 없는 環境要素(예컨대 공기, 물, 빛 등)에 대하여 利害關係人들에게 그들의 意見을 제시할 기회를 부여해 주며, ② 個個의 住民은 공기나 물들의 計量化할 수 없는 가치에 대해서 政策決定者에게 유익한 정보를 제공해 주며, ③ 行政機關과 政策決定에 대한 地域住民의 신뢰감을 제고시켜주며,⁷⁾ ④ 影響評價節次가 地域住民에게 공개됨으로써 政策決定者에게 좀더 심사숙고하도록 해주며, ⑤ 당면 開發事業 및 문제에 관한 것 이상의 문제점에 대하여도 開發行政機關으로 하여금 적절히 대응토록 해준다.⁸⁾

이와 같은 環境政策決定에서의 地域住民의 參與에 대하여 經濟成長優先論者들은 이것은 시간과 경비의 과다지출, 誤導될 수 있는 정보, 사업추진의 지연 등의 不利한 점을 가지고 있다고 지적하면서 住民參與을 지연시키고 있다.⁹⁾ 마땅히 環境權을 누릴 權利가 있는 地域住民이 環

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

5) J. Heer, et. al., *Environmental Impact Assessment*(New York: Van Nostrand Reinhold, 1977), pp.138~140; J. Mater: *Public Hearings Procedures and Strategies: A Guide to Influencing Public Decisions*(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984), pp.16~17.

6) Canter, *op. cit.*, p. 222.

7) Canter, *op. cit.*, p. 221.

8) *Ibid.*, p. 222.

9) *Ibid.*, pp. 221~222.

境政策決定過程과 公共選擇過程에서 그들의 의사와 요구를 주장하는 것은 당연한 논리이다. 왜냐 하면 環境權의 主體로서의 住民에 대한 權利侵害는 事後救濟보다는 事前豫防的 조치를 취하는 것이 費用分析의 면에서도 적절하기 때문이다.¹⁰⁾ 美國과 서구 또는 日本의 경우에는 EIA 節次에서 住民參與는 法的 權利로 보장되어 環境政策의 效率化를 꾀하고 있다.

美國의 NEPA 를 導入한 한국의 評價制度에서 두번째의 문제점은 이 制度의 施行이 일천하면서 끊임없이 改善을 要하는 점이다. 이 제도를 시행한지 18여년의 經驗을 가진 美國의 경우도 그러하거나 이 제도를 도입하여 시행하고 있는 開發도상국들의 경우를 보더라도 이 제도가 각 나라에 정착되기에는 많은 개선의 過程을 겪어야 한다는 점이다.¹¹⁾

이는 評價制度가 그 기본적인 目的이나 이념 등은 매우 훌륭한 제도이나 그 시행에는 무수한 문제점이 도사리고 있으며, 시행이 잘못될 경우 여러 가지 부작용마저 유발되고 있어 각국은 이의 보완을 위한 노력에 부심하고 있다.¹²⁾ 특히 한국은 評價에 참여하는 자들이 環境문제에 너무 집착하여 철저히 다루게 되면 經濟的 效率性에 제동이 걸릴 가능성이 있고, 그렇다고 소홀히 다루게 되면 이 제도가 유명무실한 제도로 전락하여 人力·經費 및 時間만 낭비하는 形骸化의 制度로 되어버릴 가능성이 있다. 따라서 한국에 EIA 제도를 정착시키기 위해서는 무엇보다도 EIA 節次에 關여하는 자들이 經濟的 效率性과 評價制度를 어떻게 조화시켜 나가느냐 하는 문제이다.

한국 EIA 制度의 개선방향을 모색하기 위한 準거들로서 美國의 改善 視點과 開發途上國들의 一般적인 問題점을 살펴볼 필요가 있다.

10) 全昌祚, “韓國의 環境影響評價制度의 立法的 側面的 檢討” 環境影響評價(環境廳, 1981), 10, p. 31.

11) 楊秉彝, “開發途上國家에서의 環境影響評價制의 效率化에 關한 研究”, 環境論叢, 第六卷(서울大 環境大學院, 1979), p. 55.

12) 上揭論文, p. 55.

L. Canter는 EIA의 改善點을 다음과 같이 지적하고 있다.¹³⁾ 첫째 環境影響評價書가 政策決定者들이 어떠한 開發事業에 대해 판단을 내리기에 충분한 자료와 정보를 제공해주지 못하고 있다. 둘째, 評價書가 效率率의 이 되기 위해서는 政策決定過程의 일부가 되어야 하는데 흔히 政策決定이 이루어지고 난 후 評價書를 작성하게 되므로 開發을 正當化시켜 주는 免罪符의 구실로 전락하는 경향이다.¹⁴⁾ 셋째 評價書가 經濟的인 유익한 영향에 대해서만 완전하게 설명하고 있는 것 등이다.¹⁵⁾

開途國에서 EIA 制度의 施行上의 문제점은 先進國에서 겪고 있는 시행상의 문제점 뿐만 아니라 評價技術과 專門人力의 부족 등으로 先進諸國에서 당면하지 못했던 문제점까지 대두되고 있다. 그 중에서 두드러진 문제점은 급속한 경제성장의 추구로 인해 대부분의 정부시책이나 국민들의 관심사가 경제적 관점에 집중되어 開發政策過程에서도 경제성장에 최우선 순위가 주어지고 環境要素는 거의 무시되는 경향이다. 또 하나의 가장 큰 문제점은 EIA를 사업추진 과정에서 강화하게 되면 경제성만을 고려하는 사업에 불리하게 작용하므로 외국자본의 유치에 어렵다는 점이다.

결론으로 한국의 EIA 제도가 겪고 있는 施行上의 문제점은 開途國들이 직면한 문제점과 공통된 것들이 많으나 이곳에서는 본 논문과 관련된 몇 가지 점을 지적하기로 한다. 첫째, EIA 제도를 위한 기초조사, 즉 자연 환경과 생활환경에 대한 일반 주민들의 의식조사가 필요하다라는 점이다. 이러한 기초조사 없이 EIA가 강행될 경우 선진국보다 더 심각한 부작용을 유발할 우려가 있다. 둘째, 開發事業의 政策決定 과정과 EIA가 효과적으로 연계되지 못하고 있다. 따라서 EIA는 事業의 결정이 이루어진 후에 작성되는 경우가 빈번하여 비록 環境영향이 심각한 사업일지

13) L. Canter, *op. cit.*, pp. 11~14.

14) Robert W. Burchell and David Listokin, "The Environmental Impact Handbook" (Rutgers Univ., 1975), p. 1.

15) Richard A. Carpenter, "Using Ecological Knowledge for Development Planning", Paper Presented at the Fifth Symposium on Tropicas Ecology, Univ. of Malaya. 1979), pp. 7~8.

라도 경제성 우위 때문에 나쁜 영향을 노출시키지 않도록 작성하는 경우가 많다. 세째, EIA 를 작성하는데는 자금과 시간이 많이 소요되므로 대부분의 작성의무자인 開發施行者는 이를 기피하려고 하고 작성한다 해도 비용절감으로 인한 신속성 위주로 하므로 신빙성을 상실하는 경향이다. 네째, EIA 를 접수받아 평가의 適正性을 심사하는 環境公務員 역시 국가의 지속적인 경제성장우선과 政治性 때문에 保全을 우선시하여 開發事業 자체를 취소하는 등의 강력한 심사를 하지 못하는 실정이므로 대부분의 開發은 合目的的 方向으로 수행되어지고 있다.¹⁶⁾

따라서 開發施行者와 環境公務員의 意識調査는 環境影響評價의 결정과정과 EIA 제도의 改善方向 모색이 중요한 기초자료가 될 수 있다.

지금까지 앞에서 살펴본 바를 한 마더로 요약하면 住民參與와 EIA 제도 改善의 문제는 環境政策形成의 效率化와 EIA 제도의 改善을 위한 2대 긴급과제라 말할 수 있다. 그리고 이러한 과제는 이에 관한 연구의 필요성을 제고시키고 있다.

따라서 本 論文의 目的은 環境政策形成에 대한 環境影響評價者(開發施行者·環境公務員 및 地域住民)들의 意識을 體系的으로 調査하여 그 결과를 科學的으로 分析함으로써 環境政策形成의 改善, 즉 EIA 제도의 效率化 및 住民參與의 制度化 方案을 모색할 뿐 아니라 이 方案의 理論化作業을 위한 앞으로의 연구과제를 제시하는 데 있다.

本 論文의 構成은 먼저 I 제장에서는 序論으로 문제를 제기하였으며 EIA 절차에서 住民參與의 필요성과 EIA 제도 개선의 긴급함을 제시하였다. 제 II 장에서는 概念의 구성 및 調査方法을 위하여 基本理念인 環境影響評價者의 概念을 參與시스템의 맥락에서 정리하였고, 環境政策形成과 環境影響評價者간의 相關性을 살펴 보았다. 그리고 調査의 범위·조사문항의 구성 및 調査方法을 제시하였다. 제 III, IV, V 장에서는 開發施行者·環境公務員 및 地域住民의 環境政策形成과 環境에 대한 意識의

16) 鄭萬朝, "環境影響評價制度", 環境法研究 創刊號(1979), p. 71; 具然昌, 環境法論(서울: 法文社, 1985), p. 393 참조.

조사결과를 體系의으로 分析하였다. 제VI장에서는 環境影響評價者들이 가지는 意識의 特性을 環境政策形成과 環境에 대한 意識으로 범주화하여 兩者간의 상관성을 살펴 보았다. 끝으로 제VII장에서는 意識調査의 分析결과를 종합 정리하여 결론을 맺었다.

II. 概念의 構成 및 調査方法

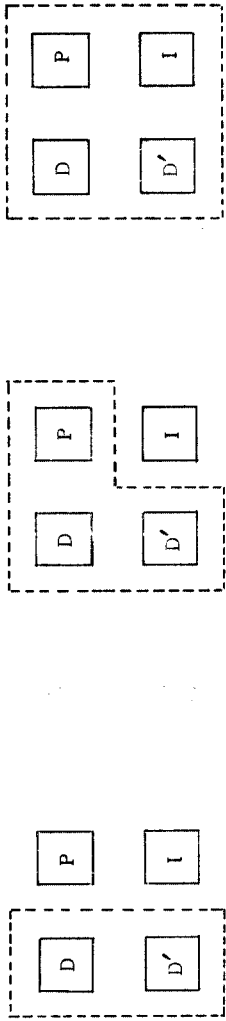
1. 環境影響評價者의 概念 整理

여기서는 環境影響評價者의 概念整理를 위하여 먼저, 環境政策形成에 있어 影響評價者의 參與 시스템을 논하고, 다음으로 環境政策形成과 EIA 節次에서의 參與者의 範圍를 알아보기로 한다. 그리고 끝으로 環境影響評價者의 定義를 規定하기로 한다.

우선 環境政策形成에 있어 環境影響評價者의 參與시스템에 대한 理論을 社會시스템에 관한 K.E. Boulding의 주장에서 그 실마리를 찾아 보기로 한다. 그는 社會시스템이 가지는 3가지 制御形態에는 ① 脅迫시스템(threat system), ② 交換시스템(exchang system), ③ 統合시스템(integrative system)이 있다고 지적하고 있다.¹⁷⁾ 이러한 Boulding의 주장은 環境問題의 開發과 保全을 위한 政策決定시스템에도 그대로 적용될 수 있다. 왜냐 하면 이 政策決定 參與시스템의 이행과정이 본 論文이 志向하는 바 住民參與의 效率化 方向을 示唆해주고 있기 때문이다. 또는 民主國家의 住民參與意識은 開發政策決定過程에서 ① 情報로서의 役割, ② 內容規定役割, ③ 意思決定役割 등의 기능을 수행한다고 주장하고 있다.¹⁸⁾ 이와 같은 Boulding의 社會시스템이 가지는 3가지 形態와 住民參與意識의 역할에도 環境問題의 開發과 保全의 政策決定 參與 시스템을 적용하여 새롭게 類型化하면 [그림 II-1]과 같이 圖式化할 수 있다.

17) 盧臨熙, 環境과 都市(서울: 綠苑出版社, 1984), p. 426.

18) 上揭書, p. 426.



- 1. 開發優先의 일반적 시스템 ('80까지 환경영향평가제도 시행전)
- 2. 부분적 保全優先의 協議시스템 ('80~86까지 영향평가제도 시행후)
- 3. 住民參與의 統合시스템 ('87이후 민간개발까지 평가대상 확대)

D : (Decision maker) 政策決定者
D' : (Developer) 開發施行者
P : (Professional) 環境専門家
I : (Inhabitant) 地域住民

[그림 II-1] 環境政策形成에 있어서 影響評價者의 參與시스템
 [資料] 盧隆熙 교수가 「都市計劃에 있어서의 意思決定시스템」으로 만든 것을 참고로 하여 재작성하였음. 盧隆熙, 上掲書, p.426.

첫째는 開發優先의 一方的 政策決定參與시스템으로서 政策決定者와 開發施行者들이 環境官僚과 環境專門家들을 排除하고 開發優先의 政策決定을 하는 대신, 특히 開發로 인한 自然環境의 變化를 직접 피부로 느끼는 地域住民과는 環境問題로 항상 不安한 관계가 유지될 우려가 있는 開發優先의 단계에서 적용되는 주로 開發施行者와 地域住民間의 對立關係의 시스템이라 할 수 있다. 韓國에서는 環境保全法상의 環境影響評價制度가 施行되기 이전 1980년까지의 開發政策決定시스템이라 볼 수 있다.

둘째는 1980년부터 環境保全法에 의하여 開發施行者와 環境公務員이 法上 環境影響評價者가 되어 部分的 保全이 배려되는 機關相互間의 協議의 시스템이다. 여기서는 開發施行者들이 開發政策決定前에 環境公務員과 일부 環境專門家들을 政策決定시스템으로 參與시키는, 즉 環境保全을 배려하며 開發과 保全을 調和시키기 위한 형식상으로는 環境保全의 안정성이 유지되는 시스템이다. EIA 제도가 본격적으로 시작된 1980년부터 1987년 4월까지의 開發政策決定시스템이라 볼 수 있다.

세째는 1987년 4월부터 民間開發까지 EIA 對象이 되어 현재까지 일부 地域住民의 參與가 예상되는 政策決定의 統合 시스템이다. 여기서는 지금까지의 開發施行者와 環境公務員간의 相互協議에서도 政策決定後 地域住民들의 환경문제에 의한 反발작용이 일어나고 있는 점을 감안하여 開發政策決定시스템에 다양한 地域住民의 의견이 반영되도록 하려는, 즉 環境문제에 관한 고도의 安定성이 유지되도록 保全優先을 배려하는데 적용되는 住民參與의 統合시스템이다.

環境形成過程에 住民參與가 制度化된 西歐나 美·日 등의 政策決定시스템은 住民參與를 節次化하고 있으므로 政策決定에 參與하는 影響評價者는 高位政策官僚·開發施行者·環境公務員 및 地域住民 그리고 環境專門家들이 된다.¹⁹⁾

그런데 韓國의 開發政策形成의 展開는 EIA 制度가 施行되기 이전의

19) L.K.Caldwell, L.R. Hayes & I.M. MacWhiter, *Citizens and the Environment: Cases in Popular Action*(Bloomington: Indiana Univ. Press, 1976), pp. xii~xiv.

1980년까지는 開發優先의 일방적 시스템으로 이 때의 政策決定 參與者는 高位政策官僚와 開發施行者들이었다.

다음 그 이후 1980년 憲法에 環境權이 明文化되고 環境廳이 創設되면서부터 1987년까지는 開發施行者는 環境廳과의 相互協議에 의한 시스템을 유지하게 되었으며 이 때 開發政策決定에 가장 결정적인 역할을 하는 것은 EIA이다. 이 相互協議過程에 주로 參與하는 자는 政策決定者, 開發施行者 및 環境行政官僚들이다.²⁰⁾

地域住民이 參與하는 統合시스템은 아직까지 한국에서는 法的으로 制度化되어 있지는 않다. 그러나 1987년 改正環境保全法에서 評價對象을 民間開發까지 擴大된 점을 前提로 한다면 民間開發施行者는 地域住民들에게 開發趣旨說明會나 公廳會 등으로 利害當事者들의 다양한 욕구와 의견을 물을 것이 예상되므로 이 경우에 있어서는 地域住民도 당연히 開發政策形成을 위한 EIA 節次에 參與한다고 볼 수 있다.²¹⁾ 그리고 현재 高速道路 건설 등에서 地域住民의 다양한 의견이 EIA에 반영되는 사례가 있고 또한 地方自治制가 실현되면 이 점은 더욱 활성화될 것으로 예상된다.

다음은 우리 나라 環境政策形成에 일반적으로 參與할 수 있는 자를 살표보기로 한다.

開發에 의한 環境政策決定에 있어서 EIA 節次에 參與할 수 있는 公式的 參與者는 ① 大統領과 그 政策官僚, ② 國務總理와 行政調整室長(國務會議), ③ 經濟企劃院長官(經濟長官會議), ④ 開發部署 行政機關의 長, ⑤ 保健社會部長官, ⑥ 環境廳長 및 高位官僚, ⑦ 國會議員, ⑧ 法院의 判事, ⑨ 環境保全委員會委員, ⑩ 中央環境保全諮問委員會委員(環境影響評價部門委員會委員), ⑪ 環境影響評價代行機關, ⑫ 政府投資機關 關任職員을 들 수 있다.²²⁾

20) 具然昌, 前揭書, p. 393.

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

22) 安海均, 政策學原論(서울, 茶山出版社, 1985), p. 253.

그리고 非公式的으로 參與할 수 있는 자는 ① 政黨, ② 言論機關, ③ 大學의 부설 環境關係研究所, ④ 環境保全協會, ⑤ 環境專門家, ⑥ 學者, ⑦ 教授, ⑧ 地域住民들이다.

여기서 本 調査對象者로서의 環境影響評價者와 위에 摘示된 政策形成過程의 主要參與者를 구분한다면 前者는 政策決定에 결정적인 역할을 수행하는 事後 EIA 節次에 주로 參與하는 實務者이고, 後者는 政策決定前은 말할 것도 없거니와 政策이 執行된 후에도 계속해서 政策이 준 영향에 관한 사후평가 등 광범한 기능을 수행하는 관계라 할 수 있다. 그런데 開發 전반에 일반적으로 관여하는 參與者와 주로 평가실무에 종사하는 環境影響評價者는 자기 다른 과정에서 서로 다른 역할을 수행하게 되나 이 兩者간의 뚜렷한 구별의 實益이 없다. 다만 다음에서와 같이 環境政策形成을 도우는 EIA 제도의 目的과 節次에서 자기 맡은 바의 역할 기능을 알아볼 수 있다.²³⁾

먼저, 環境保全을 배려하기 위한 EIA 제도를 규정하고 있는 基本法은 憲法上的 環境權과 環境保全法 제5조 이전에 규정되어 있다. 同法이 규정하고 있는 EIA 제도는 주로 開發事業의 施行主體·評價對象·內容·節次를 法制化함으로써 다음과 같은 主要 骨格을 살피볼 수 있다.

우선, 環境에 영향을 미칠 事業을 하려고 하는 자는 주로 行政機關·公共團體·政府投資機關 및 民間開發施行者의 長이다. 이들은 당해 開發에 대한 영향을 평가하고 EIA 를 작성하여 環境廳에 제출하도록 되어 있다. 이 評價書(보고서)를 접수받은 環境廳은 EIA 로서의 적합성 여부를 검토한 후 環境影響評價部問委員會에 회부하여 諮問을 거친 후 일련의 결재과정을 통하여 環境에 심각한 나쁜 영향을 미칠 우려가 있는 否定的인 경우에는 開發施行者에게 補完·修正 등을 요구하게 된다. 그렇게 하여 이러한 일련의 심사과정을 통하여 開發과 保全의 均衡 내지는 調和의 面으로 배려하게 된다.²⁴⁾

23) J. Mater, *Public Hearings Procedures and Strategies: A Guide to Influencing Public Decisions*(Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984), pp.16~17.

24) 小島敏郎, "環境影響評價制度のあり方につて", *ジュリスト*, N., 695, 1979, p. 36.

이와 같은 節次를 거쳐 EIA가 작성되고 협의되는 과정에서도 실질적으로 EIA 節次에 參與하는 자는 현재 政府投資機關公社職員, 影響評價代行機關 및 大企業의 環境事業部 任職員들이라 할 수 있다. 그리고 이들이 작성한 EIA를 접수받은 環境廳에서도 실제적으로 심사할 수 있는 자는 國立環境研究院, 評價諮問委員, 關係職員 및 環境高位官僚 그리고 개발현장을 관장하는 全國環境職 公務員이 될 수 있다. 현재 地域住民들은 당해 지역의 利害關係者를 除外하고는 극히 制限的으로 參與하고 있을 정도이다. 지역개발 후 환경문제로 인한 지역주민의 요구가 폭발하고 있는 현실에 비추어 지역환경권을 누릴 지역주민을 실질적으로 EIA 절차에 당연히 참여하여야 할 논리의 타당성은 인정된다.

이러한 環境影響評價者들이 參與하는 EIA 제도를 좀더 保全을 배려하기 위한 방향으로 政策形成을 理想的으로 실현하기 위해서는 다음과 같은 몇가지 前提가 이루어져야 한다.

첫째, EIA의 主目的은 開發에 따른 이로운 영향과 해로운 영향의 상호 비교·검토·평가에서 사전에 예상되는 나쁜 영향을 최소화하는 데 있다. 이러한 評價의 目的은 다음과 같은 몇가지 중요한 의미를 지닌다.

- ① 開發政策決定에 있어서 開發施行者에게 生態論的 危機에 입각하여 自然環境的 要素(대기·물·자연경관 등)를 불가피한 것으로 배려하도록 경고하는 것이다.²⁵⁾
- ② 開發政策決定에 앞서 開發施行者는 環境行政機關 및 地域住民의 意見을 반드시 반영하는 環境管理의 한 수단이다.
- ③ 開發施行者와 環境機關이 開發政策을 보다 效率的으로 수행하기 위하여 EIA 節次를 보다 適切하게 이행하는 開發計劃 過程의 一環으로 삼는 데 있다.²⁶⁾

둘째, EIA의 對象은 한국의 경우 현재 일정규모 이상의 開發에만 적용되나 美國이나 스웨덴 등의 諸國은 環境에 나쁜 영향을 줄 우려가 있는 開發事業과 신기술·신물질·제안행위 등도 모두 EIA 對象에 포함하

25) R.K. Jain, L.V. Urban and G.S. Stacey, *Environmental Impact Analysis*(New York: Van Nostrand Reinhold, 1977), p.20.

26) *Ibid.*

도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다.

세째, EIA 節次란 開發事業決定過程에서 開發施行者에게 반드시 공기나 물 등 자연환경 요소를 반드시 배려하도록 의무화한 것과²⁷⁾ 環境機關과 地域住民에게 義務化된 法的節次를 거치도록 한 事前 環境豫防의 연속이행과정이다.

이와 같은 EIA 節次에 참여하면서 開發政策決定에 결정적인 역할을 수행하는 環境影響評價者란 일정규모 이상의 公共開發과 民間開發을 앞두고 開發施行者가 主體가 되어 環境廳간의 法令上 協議過程에 參與하는 자는 물론 실질적으로 利害關係 있는 地域住民들간에 開發과 保全의 評價內容을 놓고 開發政策의 適·否 및 修正·補完을 가리는 EIA 節次에 관여하여 주요 기능을 수행하는 자를 말한다.²⁸⁾

이렇게 다양한 環境影響評價者들이 參與하면서 形成되는 環境政策決定은 開發로 인한 이로운 영향(+의 社會的·經濟的 效果와 해로운 영향(-)의 自然環境의 손실간의 자기 主要環境要素를 놓고 주로 開發施行者와 環境官僚 그리고 利害關係 있는 地域住民間에 벌어지는 긴장과 갈등의 연속 속에서 이루어지는 것이 특징이다.²⁹⁾

美國·유럽·日本 등 대부분의 국가들은 이미 EIA 대상을 民間開發에까지 확대 실시되고 있고 한국도 1987년 4월부터 민간개발까지의 확대를 시행하고 있는 점을 감안한다면 EIA 개념은 이제 모든 개발사업에 고려되어야 할 관점인 것이다.

그러므로 本 研究에서의 EIA 의 主體는 環境保全法上 規定하고 있는 ① 開發(事業)施行者, ② 環境(廳)公務員 그리고 法上 규정되어 있지는 않지만 실질적으로 開發事業에 利害關係가 있어 參與하고 있는, ③ 地

27) Ruthann Corwin and Patrick H. Hefferan(ed.), *Environmental Impact Assessment*(San Francisco: Freeman, Cooper, 1975), p.218.

28) Richard A. Carpenter, "Using Ecological Knowledge for Development Planning", Paper Presented at the Fifth Symposium on Tropical Ecology(Univ. of Malaya, 1979), pp.17~18.

29) R.E. Munn, *Environmental Impact Assessment: Principle and Procedure* SCOPE 5(New York: John Wiley & Sons, 1979), pp.xvi~xvii.

域住民을 環境影響評價者로 定義하기로 한다.

2. 環境政策形成과 影響評價者의 相關性

이 단원에서는 環境政策形成과 影響評價者간의 機能的 相互關聯性을 구체적으로 살펴보기로 한다. 그것은 環境影響評價者의 政策形成에 대한 意識分析을 통한 影響評價制度의 效率化 方案을 모색하기 위하여서는 먼저 위 兩者간의 構造的 및 機能的 相互關係를 분명히 부각시킬 필요가 있다.

그러기 위해서 먼저 環境政策이 가지는 特性을 언급할 필요가 있다. 일반적으로 公共政策이란 넓게는 ‘環境에 대한 政府單位의 關係’³⁰⁾로 보며, 좁게는 ‘政府가 결정하는 모든 것’³¹⁾이라 정의한다. 이러한 公共政策概念은 環境政策에서도 그대로 적용될 수 있다. Lynton K. Caldwell은 環境政策은 한마디로 ‘人間環境의 合目的的 形成’³²⁾이라 規定하였고, V. Ostrom은 ‘環境公共財의 적절한 需要와 供給 또는 集合的 選擇(Collective Choice)에 의한 公益의 表現’³³⁾이라고 環境政策을 요약해서 말하고 있다. 좀더 다른 견해를 소개하면 環境政策이란 ‘環境의 保全·改善 그리고 바람직한 環境創造의 行動들’이며, ‘삶의 改善 및 쾌적(Amenity)을 보전하기 위한 國家公權力에 의한 共同體戰略’이라는 것이다.

그런데 이러한 環境政策은 다른 共同政策과는 달리 다음과 같은 세가지의 原則的인 문제가 우선적으로 배려되어야 한다.

첫째, 環境政策의 目的이 추구하는 바와 같이 開發과 保全의 서로 피할 수 없는 相衝되는 이유로 관련되어 있는 目的 가운데서 保全優先이

30) Robert Eystone, *The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership* (Indian Polis: Bobbs-Merill, 1971), p.18.

31) Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*(Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972), p.18.

32) Caldwell, *op. cit.*, (1970), p.12.

33) Paul W. Barkley & David W. Seckler, *Economic Growth and Environmental Decay: The Solution, Become the Problem*(Harcourt Brace Jovanovich, 1972), p.125.

고려되어야 한다.

둘째, 모든 環境政策은 그 실현과정에서 開發과 保全의 適正調和를 도모해야 한다.

셋째, 環境政策은 반드시 모든 生態系의 生命과 健康 그리고 自然環境의 美的 가치와 人間의 慰樂的인 利益이 배려되어야 한다.³⁴⁾

다음으로는 環境政策形成過程 각 단계의 參與者를 구체적으로 살펴보기로 한다.

먼저 제 1 단계는 政策構想 단계이다. 이 단계는 開發政策의 基本計劃이 構想되며, 開發과 保全에 대한 土地利用의 適性判斷 등 開發圈 전체에 대한 構想이 전개되는 政策過程의 첫 단계이다. 이 단계에는 行政節次法이 완비되어 있거나 住民參與가 制度化된 나라에서는 政策의 이슈를 대부분 住民이 제기하게 되나 현재 우리나라의 경우 대부분은 高位政策官僚들이 관련 주역을 담당한다.

다음 제 2 단계는 政策樹立 단계이다. 이 단계는 開發政策의 基本計劃이 구체적으로 수립되며, 이 때 開發豫定地의 位置選定과 事業內容의 公式化가 활발하게 논의된다. 이 단계에는 開發施行者와 環境公務員 그리고 극히 예외적으로 地域住民들이 參與하게 된다.

이 경우 環境影響評價者와 政策參與者들이 政策過程별로 相互作用하는 관계를 좀더 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

① 여기서의 開發施行者와 地域住民의 관계는 開發施行者가 地域住民에게 開發趣旨說明會 공람을 하게 함으로써 地域住民의 다양한 利害關係를 開發目標의 方向으로 협상과 설득을 하는 관계이며, 地域住民은 開發施行者에게 自己들의 주장과 의견을 제출하여 地域環境을 보다 쾌적한 方向으로 유도하고자 하는 관계이다.

② 地域住民과 環境公務員의 관계는 地域住民이 開發施行者의 일방적 주장이나 협의과정을 통한 결과 그 주장이 保全的이 아니라고 인정할

34) Allen V. Kness and Charles L. Schultz, *Pollutions, Prices, and Public Policy* (Washington D.C.; The Brooking Institution, 1975), p. 52.

경우에는 環境公務員에게 그 부당성을 진정하고 地域環境의 事前豫防을 주장·요구하는 관계이다.

이 때 環境公務員은 이들의 주장과 요구가 保全을 위해 정당하다고 인정될 경우 이에 대한 사전 조사를 하거나 公聽會 등을 개최하여 開發에 따른 自然環境의 나쁜 영향을 사전에 최소화 내지는 감소화하는 관계이다.

③ 開發施行者와 環境公務員의 관계는 開發施行者가 開發基本計劃과 함께 EIA(案)를 環境公務員에게 제출하여 社會經濟의 效果和 自然環境의 나쁜 영향을 협의 검토하는 과정이다. 이 때 環境公務員은 접수된 EIA를 검토한 결과 保全의이 아닐 경우 修正·補完 등의 지시를 하는 관계이다.

④ 이 때 公式的 參與者와 開發施行者와의 관계는 公式的 參與者가 開發施行者에게 開發을 指示 또는 壓力을 가하는 관계이며, 開發施行者는 公式的 參與者에게 開發支援을 요구하거나 또는 開發指示에 따른 事業의 樹立內容을 수시로 보고하여 수정을 받으며 때로는 감독을 받는 관계이다.

⑤ 非公式評價參與者와 環境公務員의 관계는 非公式評價參與者가 環境公務員에게 保全을 指示하거나 또는 壓力을 가하는 관계이다. 이 때 環境公務員은 전문가 등이 압력단체 등에 保全을 요구하거나 이들의 다양한 요구와 자료를 받아들여 環境政策樹立에 保全개념을 적절히 수용하는 관계이다.

그리고 제3단계는 政策決定 단계이다. 이 단계에서는 土地利用의 配置決定에 따른 사업분류와 事業이 최종적으로 결정되는 단계이다. 이 단계에서 가장 核心的인 역할을 담당하는 자는 開發部署長官과 環境廳長 그리고 大統領이다.

지금까지 開發政策의 決定은 주로 開發部處高位職과 소수 전문가집단에 의하여 이루어지는 것이 특징이다. 그러나 보다 合理的 開發政策決定은 開發施行者와 環境公務員간의 상호협의 과정을 통하여 작성된 ‘環

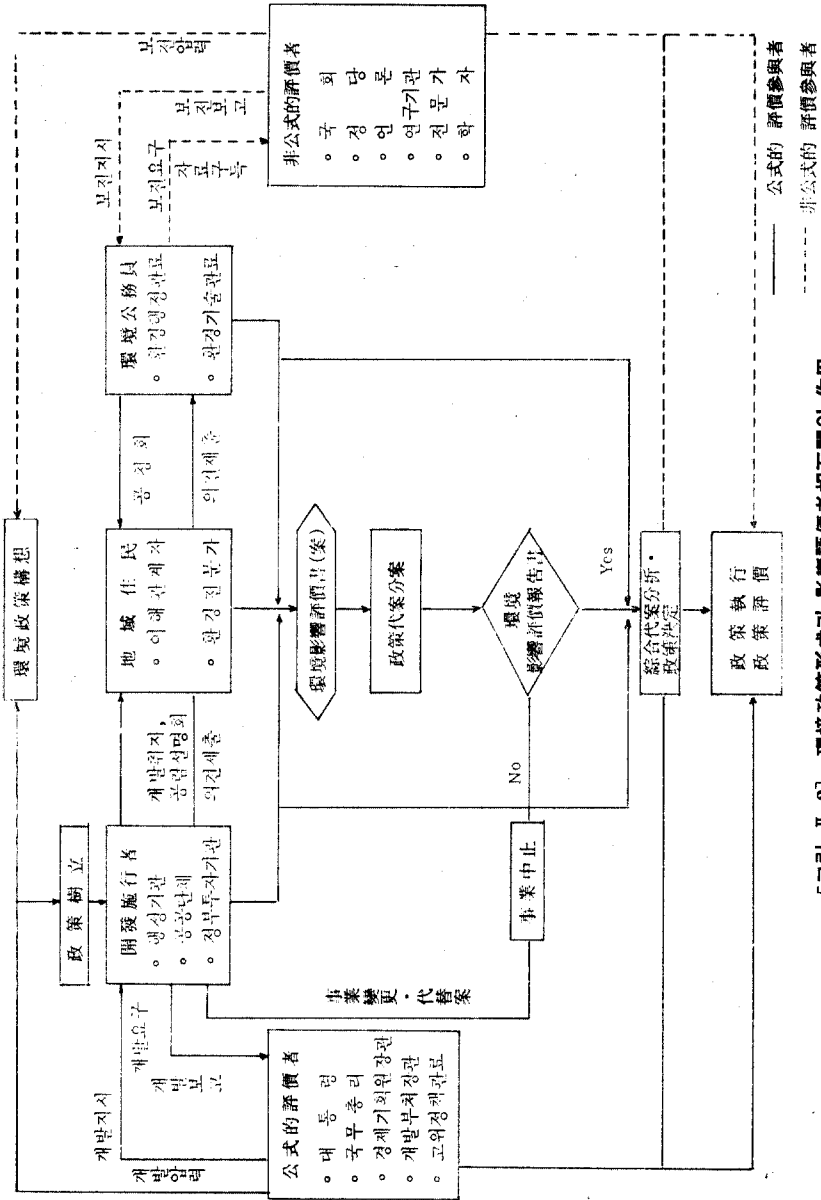
境影響評價書(최종보고서)를 토대로 國務總理行政調整室, 大統領秘書室의 고위 보좌관을 거쳐 大統領의 재가 과정에서 여러 代案을 놓고 최종적으로 가장 우위의 案을 선택하여 결정하는 것이 원칙이다. 그렇지만 政策決定의 實際에 있어 여러 代案이 등장하여 가장 合理的인 代案을 선택할 가능성은 매우 희박하다.

주로 保全要求를 주장하는 民願人, 國會議員, 利益團體, 專門家 및 言論機關 등의 政策參與를 排除하려는 경향이며 또한 대부분의 政策決定은 高度의 비밀 속에 그 중에서도 地域住民을 疎外시킨 가운데 開發施行者와 高位官僚 몇몇 사람의 주장에 의해 政策이 決定되는 構造와 기능 때문에 그렇게 해서 決定된 政策은 決定이 된 후에 地域住民의 集團示威 등 심한 반발작용을 받게 된다.

제 4 단계는 政策執行 단계이다. 이 단계는 開發事業의 基本計劃이 확정되고 開發事業의 許可를 받아 구체적으로 事業을 실시하는 단계이다. 이 단계에서의 주요 기능은 評價書의 내용대로 執行하는 일이며 이 때 주역을 담당하는 자는 開發部署行政機關, 環境行政機關 및 地域住民들이다. 이 단계에서 開發施行者는 工期短縮이나 예산절감 또는 技法上의 미숙 등을 이유로 評價書(최종) 내용대로 하지 않으려 하거나 保全을 소홀히 하려는 경향이며, 이에 반하여 環境公務員과 地域住民은 開發로 인한 파괴와 오염의 최소화를 위하여 評價書 내용대로 執行되는지를 감시·감독하는 기능을 수행한다.

마지막으로 제 5 단계는 政策評價 단계이다. 이 단계는 事業이 집행된 후의 事業評價와 事業調整 그리고 環境保全管理의 감시판계이다. 이 단계는 주로 大統領司正補佐官, 監査院, 環境廳, 國會議員, 言論 專門家, 學者 및 地域住民들이 參與하게 된다. 이들 중 특히 최근 地域住民들간의 保全要求에 따라 環境政策監視機能의 일환으로 설치된 環境測定網 등에 의한 환경자료 모니터의 활동은 두드러진 기능을 수행하게 된다.

지금까지 살펴본 環境政策形成과 環境影響評價者간의 相互作用 관계를 要約해서 圖式化하면 [그림 II-2]와 같다.



[그림 II -2] 環境政策形成과 影響評價者相互間의 作用

3. 意識調查의 範圍와 方法

(1) 調查의 範圍

현재 우리 나라의 環境影響評價者는 環境에 미치는 事業에 관한 計劃을 樹立하는 者이며, 이들이 評價하여 작성된 環境影響評價書(案)를 環境廳에 제출하여 環境職公務員과의 협의과정을 통하여 最終報告書를 作成하게 되는 바, 이 경우 대부분의 行政機關은 이 報告書作成을 政府投資機關 및 影響評價代行機關에 의뢰하고 있으므로 이들 評價擔當者들과 環境廳公務員은 주로 環境政策形成을 위한 環境影響評價者라 할 수 있다. 그리고 1987년 改正環境保全法이 民間開發까지 評價對象을 擴大한 점을 감안하면 地域開發의 경우 住民參與는 필연적인 과제라 예상할 수 있으므로 地域住民도 利害關係에 따라 環境影響評價者라 할 수 있다.

이와 같은 目的標出에 의하여 本 研究調查對象者를 ① 開發施行者, ② 環境公務員, ③ 地域住民을 環境影響評價者로 選定하기로 하였다. 環境影響評價者 중 먼저, 開發施行者는 주로 環境教育研修 중인 자로서 政府投資機關·環境汚染防止施設業體·産業廢棄物處理業體·環境影響評價代行機關의 職員 및 汚染排出施設業體의 環境管理人(환경기사 1급)을 擇하였다.

다음, 環境公務員은 현재 環境影響評價事務에 실제적으로 종사하고 있는 國立環境研究院 研究官, 地方環境測定管理事務所(현 支廳) 職員 그리고 全國環境職公務員教育研修生을 選定하였다.

나머지 地域住民은 우선 環境影響評價事例對象地域인 釜山の 경우 環境에 대한 專門知識을 가지고 있는 東亞大學校와 釜山水產大學의 環境工學科 大學生과 ‘洛東江河口堰’開發 隣近地域 명지동住民과 洛東江 수질보전위원회 회원 및 環境保全協會 釜山支部 會員을 擇하였다. 그리고 大邱는 大邱保健專門大學 環境管理科 교수 및 專門大學生과 ‘安心地區開發’ 인근지역주민(票下·新基洞) 및 環境保全協會 慶北支部會員을 選定하였다.

調查期間은 1986년 1월~3월까지에 걸쳐 國立環境研究院(敎學課),

社團法人 環境保全協會 環境教育研修部, 環境廳 支廳 등의 해당기관과 地域住民을 직접 방문하여 실시하였다.

(2) 調查의 設計 및 方法

다음은 環境影響評價者들이 가지고 있는 意識調查를 위한 設計의 작성과 調查方法 및 調查資料의 處理에 관해서 설명하기로 한다.

(가) 調查의 標本： 우선 調查의 標本은 <表 II-1>과 같이 정하였다.

<表 II-1> 調 查 標 本

對 象		內 容	人 員	計
開發施行者		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 政府投資公社 影響評價擔當職員 ◦ 環境影響評價代行機關職員 ◦ 汚染排出施設管理人(環境技師 1級) 	56 32 61	149
環境公務員		<ul style="list-style-type: none"> ◦ 國立環境研究官 ◦ 地方環境測定管理所 職員(支廳 公務員) ◦ 全國環境職公務員(教育研修生) 	38 25 52	115
地 域 住 民	釜山	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 環境工學科 大學生・洛東江水質保全委員會 및 環境保全協會 會員 ◦ 洛東江 하구언 개발 인근 명지동 지역주민 	132 36	168
	大邱	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 大邱 安心地區住宅團地 인근 票下・新基洞 住民 ◦ 大邱保健專門大 環境管理科 專門大學生과 교수・환경보전협회 慶北支部 會員 	131 35	166
合 計			598	598 ^名

(나) 調查問題의 構成： 環境政策形成過程의 各 단계별 주요 이슈와 參與者들에 대한 意識을 알아보기 위하여 調查問項의 내용을 다음과 같이 구성하였다.

첫째, 政策構想단계에서의 主要 이슈는 ① 開發을 강화하면 環境이 파괴되고, 保全에 너무 집착하면 開發이 지연될 것인바, 이 경우 開發과 保全의 優先順位는? [事業施行者(事), 環境公務員(公), 問項 1, 地域

住民(住)問項 4.], ② 開發政策構想到 反映시킬 수 있는 環境危機에 대한 意識은? [(事)·(公)·(住), 問項 2.], ③ 開發에 대한 環境變數(대기오염·수질오염 등)의 우선순위는 무엇인가? [(事)·(公) 問項 3. (住) 問項 5.] 이 政策構想 단계의 主要參與者들은 大統領과 그 비서관, 開發部處長官, 엘리트官僚가 될 것이다.

둘째, 政策樹立 단계의 主要 이슈는 ① 公共開發 또는 대단위 民間開發에 앞서 이로운 經濟的 效果와 해로운 自然環境 影響을 상호 비교·분석·評價하는 일련의 절차를 環境影響評價라 하는 바, 이러한 주요 環境影響評價에 관한 環境政策樹立은 어디에 의해 立案되는가? [(事)·(公) 問項 4. (住) 問項 6.], ② 政策樹立에 가장 많은 影響을 미치는 集團은? [(事)·(公) 問項 5. (住) 問項 7.], ③ 開發地域住民의 參與問題는? [(事)·(公) 問項 6.7, (住) 問項 8.9.10.]

셋째, 政策決定단계의 主要 이슈는 ① 누가 政策決定에 크게 影響을 미치는가? [(事)·(公) 問項 8. (住) 問項 12.], ② 政策決定에서 어떠한 要件을 충족시켜야 하며(예컨대, 開發地域의 土地補償문제 등) 이 단계에서 시급히 개선해야 할 課題는 무엇인가? [(事)·(公) 問項 9, 10, 11, (住) 問項 13.]

이러한 政策決定段階의 各階層의 過程의 主要 參與者들은 大統領, 開發部處長官, 環境廳長과 그 官僚, 政黨, 國會, 環境研究機關 및 地域住民들이다.

네째, 政策執行 단계의 主要 이슈는 ① 어느 機關에 의해서 주로 政策이 執行되는가? [(事)·(公) 問項 12, (住) 問項 14.], ② 올바른 政策執行을 위해 무엇을 해야 하는가?(예컨대 影響評價書 作成의 成功事例 및 執行에 있어서의 責任性 등)[(事)·(公)· 問項 13.14.15, (住) 問項 15.]

이 政策執行 단계의 主된 參與者들은 開發部處長官, 開發關聯機關, 環境廳, 言論機關, 利益團體 및 地域住民들이다.

다섯째, 政策評價 단계의 主要 이슈는 ① 政策評價는 잘 施行되고 있

는가? [(事)·(公)·(住) 問項 16.], ② 政策評價 단계에서 가장 시급히 改善해야 할 課題는 무엇인가? [(事)·(公) 問項 17.18.19.20, (住) 問項 17.18.], ③ 開發政策으로 인한 環境變化에 대한 要求는 무엇인가? [(事)·(公) 問項 21.22.23., (住) 21.22.], ④ 政策還流過程에서 가장 效果의인 方法은 무엇이 좋은가? [(事)·(公) 問項 24.25., (住) 問項 19.20.]

이 政策評價의 參與者는 環境廳長, 國立環境研究院, 言論機關, 利益集團 및 地域住民들이 될 것이다.

이상에서 제시된 主要 이슈에 대한 問題는 開發施行者와 環境公務員들에게 環境政策形成의 效率化와 環境에 대한 內容으로 각 26 個씩 작성하였고, 地域住民에 대한 것은 釜山과 大邱住民들에게 環境政策形成과 평가제도 효율화 또는 環境影響評價의 구체적 사례에 나타난 의식을 알아보기 위하여 각각 23 個씩의 問項을 작성함으로써 조사대상자인 環境影響評價者들에 질문한 問項數는 도합 49 個로 작성하였다.

(다) 調查方法: 調查方法은 影響評價者의 意識調查對象으로 모두 598 名으로 정하였는 바, 그 중 開發施行者와 環境公務員에 대한 調査는 全國 環境職을 위한 環境教育研修生들에게 本 研究者가 직접 설명하여 조사하였다. 地域住民들에 대해서는 우선 釜山地域住民은 東亞大學校와 釜山水産大의 環境工學科 大學生들에게 담당교수의 양해하에 실시하였고, 나머지는 大學生들에게 의뢰하여 환경보전협회 회원, 落東江수질보전위원회 회원과 落東江 하구언 인근지역 명지동주민을 찾아가서 조사를 실시하였다. 그리고 大邱地域住民에 대해서는 大邱保健專門大學 環境管理科 소속 교수 및 직원과 環境管理科 2 學年 專門大學生들에게 조사를 실시하였고, 나머지는 大學生들에게 의뢰하여 환경보전협회 경북지부 회원과 ‘安心地區開發’ 인근 票下·新基洞住民을 직접 찾아가서 조사하였다.

(라) 調查資料의 處理: 質問紙의 結果에 대한 調查資料의 處理는 우선 質問紙의 內容을 SPSS(Statistical Package for the Social Science)³⁵⁾

Package를 사용하여 각 問項別로 問項內容에 대하여 性別·學歷別·關聯從事者別 合計를 求하고 총계 및 그 百分率을 다음과 같이 求하였다.

O_i 는 i 번째의 問項內容에 응답을 한 응답자의 총수라 할 때

$$\text{총계} = \sum_{i=1}^n O_i \text{이고 각 問項의 百分率} = \frac{O_i}{\sum_{i=1}^n O_i} \text{이다.}$$

여기서 n 는 각 問項別 問項內容의 수이다.

이러한 結果에 대하여 각 問項別로 開發施行者(事業者)와 環境公務員(公務員)간 및 이 두 영향평가자와 地域住民間에 環境政策形成에 관한 意識表出의 차이가 있는가를 카이 자승법³⁶⁾을 적용하여 5%의 有意性 수준에서 檢定하였다.

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^n \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}}$$

여기에서 O_{ij} 는 각 問項에 대하여 응답한 응답자를 事業者와 公務員간 및 두 영향평가자와 住民간의 카테고리별로 合計한 것이고, E_{ij} 는 事業者와 公務員간 그리고 이 두 영향평가자와 住民간에 意識의 차이가 없다고 할 때 기대되는 合計로써

$$E_{ij} = \frac{\sum_{i=1}^n O_{ij}}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m O_{ij}} \times \sum_{i=1}^n O_{ij} \text{와 같다.}$$

이와 같은 전반적인 統計處理는 ‘東洋시스템 電算學院’의 MV 10000 Computer를 이용하여 모두 電算處理하였다.

35) Norman H. Nie, et. al., *Statistical Package for the Social Sciences*(New York: McGraw-Hill, 1975).

36) 金正根·金東熙, 保健統計學概論(서울:世英社, 1985), p. 158.

Ⅲ. 開發施行者의 開發合理化 意識

이 章에서는 먼저 開發施行者들의 環境政策形成과 環境에 대한 意識 調査의 결과를 살펴보기로 한다. 그런데 이 논문에서는 이후 開發施行者를 ‘事業者’, 環境公務員을 ‘公務員’, 地域住民을 ‘住民’이라고 부르기도 한다.

1. 開發優先과 住民參與가 필요한 政策樹立

(1) 開發優先에 의한 政策構想

開發投資機關의 評價擔當職員, 評價代行機關의 職員 및 大企業의 環境技師 1급 이상의 專門環境管理人들에게 먼저, 政策形成過程의 첫 단계인 開發基本計劃의 政策構想到에 대한 意識부터 알아보기 위하여 政策構想시 開發과 保全 중 어느 것을 우선시 하는가에 대하여 질문하였다. 事業者(開發施行者)들의 應答內容은 다음 <表 Ⅲ-1>과 같다.

<表 Ⅲ-1> 事業者가 본 開發과 保全의 優先順位

區 分 內 容	合 計		性 別		學 歷 別				關 聯 從 事 業 務							
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	男 子	女 子	中 卒	高 卒	大 學 院 卒	其 他	一 般 業 務	大 氣	水 質	土 壤 振 動	廢 棄 物	保 健	自 動 車	其 他
1. 다소 環境이 파괴되어도 開發이 우선	50	33.6	48	2			50		10	20	20					
2. 環境이 파괴되지 않는 선에서 開發	49	32.8	45	4	2	43	4		2	25	11	1	1	1	2	1 5
3. 環境保全이 開發에 우선	31	20.8	29	2	3	26	2		4	11	12					4
4. 단기적으로 開發 우선, 장기적으로 保全 우선	19	12.8	18	1	1	17	1		1	12	5					1
5. 잘 모르겠다.																
合 計	149	100	140	9	6	136	7		17	68	48	1	1	1	2	1 10

아래 表에서 나타나는 바와 같이 開發이나 保全이나에 대한 事業者의 意見を 反應頻度順으로 정리하면 다음과 같다.

- ① 다소 環境이 破壞되어도 開發이 우선되어야 한다. 50名(33.6%)
- ② 環境이 破壞되지 않는 선에서 開發되어야 한다. 49名(32.8%)
- ③ 環境保全이 開發에 우선되어야 한다. 31名(20.8%)
- ④ 短期的으로는 開發이 우선되고, 長期的으로는 保全이 우선되어야 한다. 19名(12.7%)

全體 149名 중에서 50名(33.6%)이 다소 環境이 파괴되어도 開發이 우선되어야 한다는 事業者의 開發에 대한 당위성을 반영하고 있었다. 그러나 한편 環境이 파괴되지 않는 선에서의 開發에 49名(32.8%)이나 응답하여 保全의 중요성이 강조되고 있는 것으로 나타났고, 開發보다 保全이 우선되어야 한다는 주장이 31名(20.8%)이나 되고, 단기적으로는 開發 우선, 장기적으로는 保全우선이 19名(12.8%)이나 되어 전반적으로 볼 때 事業者는 開發의 당위성을 인정하면서도 단기적으로는 開發우선으로 나타났고, 長期的인 면에서는 保全優先을 위한 政策構想의 의식이라고 살필 수 있다.

學歷別로는 다소의 環境이 파괴되어도 開發이 우선되어야 한다는 난에 大卒이 50名으로 가장 많고 大學院卒業者는 거의 環境保全우선에 응답했다.

關係事務從事別로는 大氣分野가 다소 環境이 파괴되어도 開發이 우선되어야 한다는 난에 50名으로 단연 높았으며, 水質分野는 環境이 파괴되지 않는 선에서의 開發에 29名이나 응답하여 大氣나 水質分野가 開發로 인하여 파괴와 오염의 주요 이슈임을 나타내고 있다.

한편, 이러한 意識은 環境廳의 「環境保全에 관한 國民意識調查報告書」에서도 “開發을 위해 環境汚染을 참겠느냐”에 대한 물음에 1,883名의 응답자 중 ‘62.2%가 단연 반대한다이고, 27.2%가 다소 불편해도 참겠다’로 응답한 결과³⁷⁾와 맥락을 같이한다고 볼 수 있다.

37) 環境廳, 環境保全에 관한 國民意識調查報告書, 1983, p.138.

(2) 住民參與가 필요한 政策樹立

현재 環境影響評價를 위한 環境政策은 주로 어디에 의해서 立案되고 政策樹立에 가장 영향을 많이 미치는 집단은 무엇인가? 그리고 開發政策을 樹立하는 過程에서 住民이 參與할 時期는 언제이며 參與의 方法은 무엇이 좋은가에 대해 事業者에게 調査하였다.

먼저, 影響評價를 위한 環境政策은 주로 어디에서 立案되고 樹立되는가에 대해서 事業者에게 질문하였는 바 그 응답은 다음 <表 III-2>와 같다.

<表 III-2> 事業者가 본 政策樹立機關

區 分 內 容	合計		性別		學歷別				關聯從事業務								
	人員數 (N)	百分率 (%)	男 子	女 子	中 卒	高 卒	大 學 卒	其 他	一 般 業 務	大 氣 質	水 質	土 壤	騒 音· 振 動	廢 棄 物	保 健	自 動 車	其 他
1. 環境主務機關	69	46.3	65	4		1	65	3	6	29	28		1		2		3
2. 開發施行機關 (事業者)	21	14.1	21			2	18	1	4	10	5	1		1			
3. 高位政策決定機關	51	34.2	46	5		2	46	3	5	26	13						7
4. 開發主務機關	6	4.0	6			1	5		2	1	2						1
5. 기 타	2	1.4	2				2			2							
合 計	149	100	140	9		6	136	7	17	68	48	1	1	1	2	1	10

내용을 반응빈도 순으로 보면 다음과 같다.

- ① 環境行政主務機關 69名(46.3%)
- ② 高位政策決定機關 51名(34.2%)
- ③ 開發事業施行機關 21名(14%)
- ④ 開發事業主務行政機關 6名(4.0%)
- ⑤ 기 타 2名(1.4%)

評價를 위한 政策樹立을 環境主務機關에서 立案된다고 응답한 수는 전체 149名 중에서 69名(46.3%)으로 가장 높은 비율을 나타냈고, 高位政策決定機關이라고 응답한 수는 51名(34.2%)으로 그 다음이다. 세 번째는 開發事業施行者로서 21名(14%)이나 응답했으며, 그 다음 開發施行主務機關(4%), 기타(1.4%) 순으로 나타났다.

이상에서 볼 때 實際 法上 가장 먼저 영향평가서에 참여하는 자인 事業者가 政策을 立案하고 있다는 응답보다는 高位政策決定機關이나 環境主務機關이라는 응답이 절대 다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 環境政策이면 무조건 環境機關으로 잘못 의식하고 있는 것으로 바로 잡아야 할 사항이 아닐 수 없다.

2. 環境廳 위주의 政策決定

環境政策形成過程의 가장 核心이라 할 수 있는 政策決定에 영향을 미치는 주된 변수가 무엇인가에 대하여 事業者들에게 물어 보았다. 그에 대한 응답은 다음 <表 Ⅲ-3>과 같다.

<表 Ⅲ-3> 事業者가 본 政策決定에의 주된 영향 변수

區分 內 容	合計		性別		學歷別				關聯從事業務									
	人員數(N)	百分率(%)	男	女	中	高	大	其	一	大	水	土	騒音·振動	廢棄物	保	自	其	
			子	子	卒	卒	卒	卒	他	般	氣	質	壤	健	車	他		
1. 國 會 (保社分科委員會)	37	24.8	34	3			37			2	23	8	1				3	
2. 大 統 領	50	33.6	47	3	2	47	1			6	21	19	1		1		2	
3. 國 務 總 理	5	3.4	5				5			1	3	1						
4. 環 境 廳 長	54	36.2	51	3	4	46	4			8	19	20			1	1	5	
5. 기 타	3	2.0	3				1	2			2			1				
合 計	149	100	140	9	6	136	7			17	68	48	1	1	1	2	1	10

즉, 環境政策決定에 주된 영향 변수는 다음과 같다고 보고 있다.

① 環境廳長	54 名(36.2%)
② 大統領	50 名(33.6%)
③ 國會	37 名(24.8%)
④ 國務總理	5 名(3.4%)
⑤ 기 타	3 名(2.0%)

라고 응답했다.

여기서는 環境行政의 主務機關의 長인 環境廳長이 54 名(36.2%)으로 가장 많고, 大統領은 50 名(33.6%)으로 2位, 國會는 37 名(24.8%)으로 3位순이다. 2位와 3位의 응답자를 합해보면 87 名(54.8%)이나 되어 아직도 한국은 政策決定에 大統領과 國會의 영향력이 크게 작용하고 있는 것으로 나타났다.

3. 環境行政機關 專擔에 의한 政策執行

政策執行은 누가 주로 擔當하며, 어느 機關이 크게 영향을 미치는가를 알아 보았다. 또한 政策執行過程에 事業者의 意見은 어느 정도 참작되는가? 그리고 지금까지 影響評價書대로 집행된 성공적인 사례는 어떠한 것인가에 대하여 조사하였다.

먼저, 政策執行段階에서 정책집행의 방법이 무엇인지 알아본 결과는 다음 <表 III-4>와 같다.

위 表의 內容을 응답 頻度順으로 정리하면 다음과 같다.

① 環境行政機關이 專擔한다.	94 名(63.1%)
② 開發關聯機關과 수시 협력한다.	30 名(20.1%)
③ 事業者의 意見을 크게 참작한다.	10 名(6.7%)
④ 地域住民의 輿論을 참작한다.	8 名(5.4%)
⑤ 國民의 輿論이 크게 영향을 미친다.	7 名(4.7%)

여기서는 政策執行過程은 環境行政機關이 專擔한다는 의견이 과반수를 훨씬 넘는 63.1%(94 名)를 차지하는 것으로 나타났다. 이것은 분명

〈表 Ⅲ-4〉

事業者가 본 政策執行 方法

區 分 內 容	合 計		性 別		學 歷 別					關 聯 從 事 業 務								
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	男 子	女 子	中 卒	高 卒	大 學 院 卒	其 他	一 般 業 務	大 水 土 氣 質 壤	騒 音 · 振 動	廢 棄 物	保 健	自 動 車	其 他			
1. 環境行政機關이 專擔한다.	94	63.1	90	4		3	86	5		15	38	31		1	1	1	7	
2. 開發有關機關과 수시 협력한다.	30	20.1	26	4		2	28			2	12	12	1	1			1	
3. 事業者의 意見を 크게 참작한다.	10	6.7	9	1			9	1			7	2					1	
4. 地域住民의 輿論을 참작한다.	8	5.4	8				8				7	1						
5. 國民의 輿論이 크게 영향을 미친다.	7	4.7	7			1	5	1			4	2					1	
合 計	149	100	140	9			136	7		17	68	48	1	1	1	2	1	10

히 事業者가 執行하는 데도 影響評價協議對象機關인 環境行政機關으로 잘못 의식하고 있는 것으로 나타났다.

開發有關機關과 수시 협력한다에 30名(20.1%)이 응답하여 部處間의 유기적 협조의사를 나타냈고, 事業者의 意見を 참작한다에는 10名(6.7%)으로서 事業者가 크게 관여하지 못하는 것으로 보고 있다. 國民의 輿論이 크게 영향을 미친다에는 7名(4.7%)이 응답함으로써 사업자는 地域住民과 國民의 輿論을 政策執行에 반영하는 의식으로 나타나고 있다.

4. 否定的인 事後評價와 遞流

(1) 否定的인 事後評價

첫째, 開發事業에 대한 영향평가에 따라 집행된 環境政策이 事後에 철저히 평가되고 있는지에 관한 질문에 응답한 결과는 〈表 Ⅲ-5〉와 같다.

表 Ⅲ-5>> 事業者가 본 政策의 事後評價

區 分 內 容	合 計		性 別		學 歷 別				關 聯 從 事 業 務							
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	男 子	女 子	中 卒	高 卒	大 學 院 卒	其 他	一 般 業 務	大 氣 質 壤	土 壤	騒 音 · 振 動	廢 棄 物	保 健	自 動 車	其 他
1. 전혀 되고 있지 않다.	69	46.3	64	5	3	63	3		7	34	18	1	1	1	1	6
2. 잘 되고 있지 않다.	36	24.2	35	1	2	33	1		5	15	13			1		2
3. 그저 그렇다.	24	16.1	22	2		23	1		3	10	9					2
4. 철저히 되고 있다.	1	0.7	1			1				1						
5. 약간 되고 있다.	13	8.7	13		1	10	2		2	2	8		1			
6. 잘 모르겠다.	6	4.0	5	1		6				6						
合 計	149	100	140	9	6	136	7		17	68	48	1	1	1	2	10

위 表의 內容을 反應頻度 順으로 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 전혀 되고 있지 않다. 69名(46.3%)
- ② 잘 되고 있지 않다. 36名(24.2%)
- ③ 그저 그렇다. 24名(16.1%)
- ④ 약간 되고 있다. 13名(8.7%)
- ⑤ 잘 모르겠다. 6名(4.0%)
- ⑥ 철저히 되고 있다. 1名(0.7%)

이상에서 보는 바와 같이 開發事業에 대한 집행이 완료된 후 그 事業에 대한 事後評價가 전혀 되고 있지 않다고 응답한 事業者가 전체 응답자수 149名 중에서 69名(46.3%)이고, 그 다음이 36名(24.2%)이 잘 되고 있지 않다고 응답했다. 부정적인 의견을 보낸 이 두 事業者를 합하면 105名(70.5%)이나 되어 事後評價가 잘 되고 있지 않다고 응답한 것으로 나타났다. 그저 그렇다에서는 24名(16.1%)이 응답했고, 약간 되고 있다에 13名(8.7%)이며, 철저히 되고 있다에는 1名 순으로 나타났다. 여기서는 事業者의 대다수가 事後評價를 부정적으로 보고 있으

며, 잘 되고 있다는 14명 정도에 불과하다. 그렇다면 환경문제는 정책이 집행되고 난 후 사후관리가 잘못되어 큰 문제를 야기한다고 볼 때 이러한 의식 특성은 그대로 지나칠 수 없는 것으로 보아야 한다.

(2) 情報公開시스템을 優先시하는 政策選流

보다 合理的인 環境影響評價를 위하여 政策결과가 選流됨에 있어 가장 우선적으로 배려되어야 하는 사항은 무엇인가? 그리고 政策을 보다 保全優先的으로 形成하기 위하여 필요한 資料의 수집방법은 어떤 것이 있는가에 대하여 조사하였다.

그럼 먼저 合理的인 影響評價를 위한 政策의 選流를 위하여 가장 중요시하여야 하는 것에 대해 사업자에게 질문하였는바 그 응답한 결과는 <表 III-6>과 같다.

<表 III-6> 事業者가 본 政策選流의 優先順位

區分 內容	合計		性別		學歷別					關聯從事業務							
	人員數(N)	百分率(%)	男子	女子	中卒	高卒	大卒	大學院卒	其他	一般業務	大氣	水土	噪音・振動	廢棄物	保健康	自他	其他
1. 行政判斷의 準據	25	16.8	24	1		1	23	1		4	11	8			1		1
2. 情報公開 철저	71	47.7	66	5		3	66	2		6	32	25	1	1		1	5
3. 평가절차의 간소화	17	11.4	17				17			3	7	5			1		1
4. 적합모델의 개발	36	24.1	33	3		2	30	4		4	18	10		1			3
合計	149	100	140	9		6	136	7		17	68	48	1	1	1	2	1

위 表의 내용을 반응빈도순으로 보면 다음과 같다.

- ① 정보공개의 철저 71名(47.7%)
- ② 적합평가모델의 개발 36名(24.1%)
- ③ 행정판단의 준거 25名(16.8%)
- ④ 평가절차의 간소화 17名(11.4%)

이상에서와 같이 事業者는 평가를 위해 환경정보공개의 철저에 71名(47.7%)이나 응답해 왔다. 이는 한국의 환경정보가 얼마나 비밀주의에 입각한 非公開·非能率的으로 운영되었는지를 짐작할 수 있다. 다음 평가의 적합모델개발이 36名(24.1%)으로 이는 평가기술의 모델링을 갈망하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 行政判斷의 준거에 25名(16.8%)이 응답해 事業者가 인식하는 당국의 행정판단의 중요성을 알 수 있다. 평가절차의 간소화에도 17名(11.4%)이 응답한 것은 事業지연에 대한 반발의식이라고 볼 수 있다.

IV. 環境公務員의 保全優先 意識

이곳에서는 公務員(環境公務員)의 環境과 環境政策形成에 대한 意識調査의 결과를 구체적으로 살펴보기로 한다.

環境에 대한 意識으로서 ① 環境危機에 대한 意識, ② 開發과 保全의 相衡意識, ③ 評價事例에 나타난 評價豫測 意識을 분석하며, 그리고 政策形成에 대한 意識으로서 ① 政策過程 意識, ② 環境影響評價制度에 대한 意識, ③ 구체적 사례에 대한 意識을 살펴본다.

1. 保全優先과 影響評價를 무시한 政策樹立

(1) 保全優先에 의한 政策構想

먼저, 政策構想을 할 때 開發과 保全 중 어느 것을 優先順位시 하는가에 대한 질문의 應答內容은 다음 <表 IV-1>과 같다.

위 <表 IV-1>에서 보는 바와 같이 公務員의 開發과 保全의 우선순위에 관한 意識을 반응빈도순으로 보면 아래와 같다. 全體 115名 중에서 3분의 2 이상인 81名(70.4%)이 環境이 파괴되지 않는 선에서 開發되어야 한다고 보고 있으며, 다음은 24名(20.9%)이 단기적으로는 開發을 우선시하나 長期的으로는 保全을 優先시하는 난에 應답을 했다. 세번째로 9名(7.8%)이 環境保全이 開發에 우선되어야 한다고 보고 있

〈表 N-1〉 公務員이 보는 開發과 保全의 優先順位

區分 內容	合計		性別		學歷別					關聯從事業務							
	人員數(N)	百分率(%)	男子	女子	中卒	高卒	大卒	大學院卒	其他	一般業務	水質	土質	騒音·振動	廢棄物	保健	自動車	其他
1. 다소 환경이 파괴되어도 개발이 우선	1	0.9	1				1			1							
2. 환경이 파괴되지 않는 선에서 개발	81	70.4	71	10	1	9	51	20		12	34	22	1	1	4	4	2
3. 환경보전이 개발에 우선	9	7.8	7	2		2	4	3		3	2	3	1				
4. 단기적으로는 개발우선 장기적으로는 보전우선	24	20.9	21	3		6	15	3		3	9	5	1		3	1	2
5. 잘 모르겠다.																	
合計	115	100	100	15	1	17	71	26		18	46	30	3	1	7	5	2

다. 그리고 다소 환경이 파괴되어도 開發이 우선되어야 한다고 생각하는 公務員은 단 1名(0.9%)이 응답함으로써 公務員은 事業者에 비하여 절대다수가 政策構想시 保全優先의인 의식을 나타내고 있다. 또한 公務員 중에는 단 한 명도 잘 모르겠다에 응답하지 않은 것으로 나타났다. 특이한 것은 환경이 파괴되지 않는 선에서 開發되어야 한다는 난에 높은 비율의 반응(高卒 53%, 大卒 71.8%, 大學院卒 76.9%)을 보여 學歷別 반응에서는 開發보다 保全優先 쪽으로 上向하고 있는 점으로 나타났다.

(2) 影響評價를 무시한 政策樹立

公務員이 보는 主된 政策樹立機關은 어느 곳이며 그 政策樹立에 영향을 미치는 集團은 무엇인가, 그리고 公務員의 立場에서 볼 때 政策을 樹立할 시에 住民의 意見은 얼마나 反映되고 있으며 住民의 參與時期와 그 方法은 무엇인지에 대하여 調査하였다.

먼저, 公務員이 보는 政策樹立機關은 어느 곳인가에 대한 意見을 調

〈表 IV-2〉 公務員이 본 政策樹立機關

區 分 內 容	合 計		性 別		學 歷 別				關 聯 從 事 業 務							
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	男 子	女 子	中 卒	高 卒	大 學 院 卒	其 他	一 般 業 務	大 氣 質 量	水 質 攪 拌	騒 音 · 振 動	廢 棄 物	保 健	自 動 車	其 他
1. 環境主務機關	32	32.2	34	3		4	25	8	4	17	10	2	2	2		
2. 開發事業者	12	10.4	10	2	1	1	8	2	3	7	1		1			
3. 高位政策決定機關	57	49.6	49	8		12	32	13	11	17	17	1	1	3	3	1
4. 開發主務機關	9	7.8	7	2			6	3		5	2		1		1	
5. 기 다																
合 計	115	100	100	15	1	17	71	26	18	46	30	3	1	7	5	2

查하였는 바 그 결과는 <表 IV-2>와 같다.

위 表에서 나타난 바와 같이 公務員들이 본 政策樹立機關은 어느 곳인가 하는데 대한 순위에 따라 정리하면 다음과 같다.

- ① 高位政策決定機關 57名(49.6%)
- ② 環境行政主務機關 37名(32.2%)
- ③ 開發事業施行者 12名(10.4%)
- ④ 開發行政主務機關 9名(7.8%)
- ⑤ 기 다

여기에서 전체 응답자 중 115名 중 57名(49.6%)이 事業施行者가 아닌 高位政策決定機關에서 수립한다고 응답하였고, 그 다음이 環境行政主務機關으로 37名(32.2%)이다. 세번째는 12名이 開發事業者라고 응답했고, 9名이 開發主務機關이라 했다.

事業者의 意見과 비교해 볼 때 이들은 ① 환경주무기관, ② 고위정책기관, ③ 開發主務機關의 순인데 대하여, 公務員은 高位政策決定機關을 최우선으로 지적하고 있는 것으로 나타났다.

學歷別로 보면 全體的으로 고르게 高位政策決定機關에서 開發政策을 樹立한다고 믿고 있는 것으로 보고 있다.

關係從事業務別로는 大氣關係가 전체 46名 중에서 고위정책기관과 환경주무기관에 각각 17名(37%)인데 비해 수질관계는 전체 30名 중 高位政策決定機關이 17名(56.7%)으로 가장 비율이 높고 環境機關이 다음순이다. 특이한 것은 土壤關係만이 環境主務機關에 66.7%가 응답하였다. 다른 분야는 모두 高位政策決定機關에서 樹立한다고 보고 있는 것으로 나타났다.

2. 大統領의 權威主義的 政策決定

이곳에서는 環境政策形成過程의 核心이라고 할 수 있는 政策決定 과정에 미치는 주된 영향력이 무엇이며, 또 합리적인 영향평가를 수행하기 위한 정책대안 분석의 활성화 방안은 무엇인지에 대하여 公務員들에게 조사하였다.

먼저, 政策決定過程에 영향을 미치는 주된 참여자 변수는 무엇인가에 대해 질문을 하였는데 그 應答은 <表 IV-3>과 같다.

다음 <表 IV-3>에서 보는 바와 같이 公務員이 본 環境政策決定에 가

<表 IV-3> 公務員이 본 政策決定의 主된 影響력

區分 內容	合計		性別		學歷別					關聯從事業務								
	人員數(N)	百分率(%)	男子	女子	中卒	高卒	大卒	大學院卒	其他	一般業務	大氣	水質	土壤	騒音·振動	廢棄物	保健	自動車	其他
1. 國會(保社分科委員會)	17	14.7	15	2			15	2		1	10	5		1				
2. 大統領	59	51.3	51	8		9	35	15		7	17	20	2	1	4	5		3
3. 環境廳	31	27.0	28	3						8	15	4	1	2				1
4. 其他	8	7.0	6	2	1	2	3	2		2	4	1						1
合計	115	100	100	15	1	11	53	19		18	46	30	3	1	7	5	2	3

장 주된 影響力은 무엇인가에 대해 질문하였는바 그 應答反應頻度順序대로 정리해 보면 全體 公務員 115名 중 59名(51.3%)이나 大統領에 의해 政策決定이 좌우된다고 나타났다. 다음은 환경청장이 31名(27.6%)이고, 國會(14.7%)와 기타(7.0%) 순으로 보였고, 國務總理는 단 1名도 없는 것으로 나타났다.

學歷別로 볼 때 高卒이 17名 중 52.9%가 가장 많았고 다음이 환경청장 35.7%의 순이다. 大卒과 大學院卒은 전반적인 비율과 거의 일치하였으나 특히 大學院卒은 政策決定에 影響력을 미치는 변수를 大統領이라고 應答한 수가 26名 중 15名(57.7%)으로 가장 많았고, 그 다음이 환경청장이 7名(27%)이고, 國會와 기타는 7.6%로 나타났다.

關係從事業務別로 볼 때 일반 업무를 담당한 전체 18名 중 8名(44.4%), 그리고 水質關係는 전체 30名 중 20名(66.7%)이 大統領으로 응답하였다. 事業者의 政策決定의 주된 影響력의 參與變數는 54名(36.2%)이 환경청장이라고 하였다.

3. 開發部處와의 協議에 의한 政策執行

먼저 環境政策執行을 주로 담당하는 기관은 어느 부서이며 집행에 影響을 미치는 변수는 무엇인지에 대해 질문을 하였는바 그 應答結果는 <表 IV-4>와 같다.

위 <IV-4>의 內容을 반응빈도순으로 정리하면 다음과 같다.

- | | |
|----------------------|------------|
| ① 開發有關機關과 수시 협력한다. | 56名(48.7%) |
| ② 環境行政機關이 專擔한다. | 45名(39.1%) |
| ③ 국민여론이 크게 影響을 미친다. | 6名(5.2%) |
| ④ 地域住民의 의견을 크게 참작한다. | 4名(3.5%) |
| ⑤ 事業者의 의견을 크게 참작한다. | 3名(2.6%) |
| ⑥ 기 타 | 1名(0.9%) |

이상과 같이 政策執行은 開發有關機關과 수시 협력한다에 전체 115名 중 56名(48.7%)으로 응답해와 수위를 차지하고 있으며, 環境行政機關

〈表 N-4〉

公務員이 본 政策執行方法

區 分 內 容	合計		性別		學歷別				關聯從事業務							
	人員數(N)	百分率(%)	男 子	女 子	中 卒	高 卒	大 學 院 卒	其 他	一 般 業 務	大 氣 質 壤	水 土 環 境	騒 音 ・ 振 動	廢 棄 物	保 健	自 動 車	其 他
1. 환경행정기관이 전담한다.	45	39.1	38	7	1	9	24	11	6	14	16		3	2	1	3
2. 개발유관기관과 수시 협의한다.	56	48.7	50	6		7	35	14	11	25	10	3	1	2	3	1
3. 사업자의 의견을 크게 참작한다.	3	2.6	2	1			2	1			3					
4. 지역국민의 여론을 참작한다.	4	3.5	4			1	3		1	3						
5. 국민여론이 크게 영향을 미친다.	6	5.2	6				6			3			2			
6. 기 타	1	0.9	1				1			1						
合 計	115	100	100	15	1	17	71	26	18	46	29	3	1	7	5	2

이 전담한다는 데에 45명(39.1%)으로 그 다음으로 나타나 公務員과 事業者의 1.2위 순위가 바뀐 셈이다. 즉, 事業者는 環境行政機關이 環境政策執行을 專擔한다에 최우선 순위를 두는 것으로 나타났다.

세번째는 國民의 여론이 집행에 영향을 미친다에 6명(5.2%)이고 지역주민의 여론의 참작은 4명(3.5%)으로 국민과 주민의 여론은 8.7%가 집행에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그 외에 事業者의 의견은 2.6%가 응답해 왔다.

學歷別로는 특이하게 高卒 17명 중 9명(53%)이 환경행정기관의 전담이라는 데에 응답했고, 大卒과 大學院卒은 전체 비율과 비슷한 분포를 나타냈다. 當局이 政策執行에 영향을 미친다에는 한 명도 없어, 高學歷일수록 開發政策執行에 輿論의 영향이 못미치고 있다는 것을 반영하고 있는 것으로 나타났다.

4. 消極的인 事後評價와 遷流

(1) 消極的인 事後評價

먼저 여기서는 開發事業에 대하여 影響評價를 실시하고 執行한 후 事後評價가 철저히 이루어지고 있는가에 대하여 질문하였는바 그 응답한 결과는 다음 <表 N-5>와 같다.

- ① 잘 되고 있지 않다. 39名(34.0%)
- ② 전혀되고 있지 않다. 37名(32.3%)
- ③ 그저 그렇다. 18名(15.7%)
- ④ 철저히 되고 있다. 8名(7.0%)
- ⑤ 약간되고 있다. 7名(6.0%)
- ⑥ 잘 모르겠다. 6名(5.0%)

이상과 같이 開發事業이 影響評價書대로 집행되었는지 또는 그 執行後評價書 內容대로 잘 운영되고 있는지에 대한 事後評價에 대하여 잘되고 있지 않다에 응답한 수가 전체 115名 중 39名(34.0%)이고, 그 다음이 37名(32.3%)으로 전혀 되고 있지 않다라고 응답한 것이다. 세번

<表 N-5> 公務員이 본 政策의 事後評價

區 分 內 容	合計		性 別		學 歷 別					關 聯 從 事 業 務								
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	男 子	女 子	中 卒	高 卒	大 卒	大 學 院 卒	其 他	一 般 業 務	大 氣 質 壤	水 土 保 護	騒 音 · 振 動	廢 棄 物	保 健	自 動 車	其 他	
1. 전혀 되고 있지 않다.	37	32.3	33	4		5	19	3		8	12	10	2		2	1	1	1
2. 잘 되고 있지 않다.	39	34.0	34	5	1	7	23	8		7	16	8	1	1	2	1	1	2
3. 그저 그렇다.	18	15.7	15	3		2	14	2		2	5	6		3	2			
4. 철저히 되고 있다.	8	7.0	6	2		1	4	3			5	2			1			
5. 약간 되고 있다.	7	6.0	6	1		2	5			1	3	3						
6. 잘 모르겠다.	6	5.0	6					6			5	1						
合 計	115	100	100	15	1	17	71	26		18	46	30	3	1	7	5	2	3

제로 18名(15.7%)이 그저 그렇다고 대답했고, 그 다음으로 철저히 되고 있다는 8名(7.0%)이며, 약간 되고 있다는 7名(6.0%), 잘 모르겠다에 6名(5.0%)의 순으로 나타났다. 여기에 대해 事業者는 전혀 되고 있지 않다는에 최우선으로 응답하였고 公務員도 대체적으로 否定的 의식을 나타내고 있다.

(2) 行政判斷을 優先시 하는 閉鎖的 選流

보다 合理的인 政策의 選流를 위하여 公務員들은 무엇을 가장 중요시 하는가에 대하여 질문하였는바 그 응답결과는 <表 IV-6>과 같다.

<表 IV-6> 公務員이 본 政策選流에 대한 意見

區 分 內 容	合 計		性 別		學 歷 別				關 聯 從 事 業 務								
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	男 子	女 子	中 卒	高 卒	大 學 院 卒	其 他	一 般 業 務	大 氣 質 量	水 質 攪 動	土 壤 振 動	騒 音 振 動	廢 棄 物	保 健	自 動 車	其 他
1. 行政判斷의 準據	46	40.0	43	3	7	30	9		7	19	10	2	1	3	1	1	2
2. 情報公開 철저	17	14.8	13	4	2	10	4		2	6	6			1	1		1
3. 評價節次의 간소화	10	8.7	10		2	8			1	5	2			2			
4. 적합모델의 개발	42	36.5	34	8	6	23	13		8	16	12	1		1	3	1	
合 計	115	100	100	15	17	71	26		18	46	30	3	1	7	5	2	3

위 表의 內容을 반응빈도순으로 정리해 보면,

- ① 行政判斷의 준거 46名(40.0%)
- ② 적합모델의 개발 42名(36.5%)
- ③ 情報公開 철저 17名(14.8%)
- ④ 評價節次의 간소화 10名(8.7%)

이상과 같이 合理的인 環境影響評價를 위한 環境政策의 選流에서 行政判斷의 준거라고 응답한 자는 전체 公務員 115名 중 46名(40%)이

응답하여 수위를 차지했고, 다음은 영향평가 적합모델의 개발에 42명(36.5%)이나 응답하였다. 세번째는 정보공개의 철저로서 17명(14.8%)이 반응을 보였고 영향평가절차의 간소화에는 10명(8.7%)만이 응답하였다.

이와 같이 公務員들은 行政判斷의 준거를 政策選流에서 가장 중요시 하는데 반하여 事業者들은 정보공개와 철저를 우선순위로 지적하였다. 그렇다면 公務員들이 政策選流에 대해 좀더 보수적이고 閉鎖的인 의식인데 반하여 事業者들은 진보적이고 開放的이라 할 수 있다.

V. 住民의 政策疎外的 否定意識

本章에서는 住民(地域住民)들이 環境政策形成過程과 環境에 대하여 어떻게 意識하고 있는가를 調査한 結果를 分析하기로 한다.

1. 住民意思와 다른 政策構想과 政策樹立

(1) 住民意思와 다른 政策構想

먼저 住民들의 開發과 保全에 대한 意識을 물었던 바 그 應答內容은 <表 V-1>과 같다.

위 <表 V-1>의 內容을 반응빈도순으로 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 環境이 破壞되지 않는 선에서 開發되어야 한다. 157名(47.0%)
- ② 다소 環境이 破壞되어도 開發이 우선되어야 한다. 71名(21.3%)
- ③ 短期的으로는 開發優先, 長期的으로는 保全優先이 되어야 한다. 55名(16.5%)
- ④ 環境保全이 開發보다 優先되어야 한다. 39名(11.7%)
- ⑤ 잘 모르겠다. 12名(3.6%)

全體 應答者 334名 중 環境이 破壞되지 않는 선에서 開發되어야 한다고 應答한 수는 157名(47.0%)으로 가장 높은 반응을 차지했다. 다음으로 다소 環境이 파괴되어도 開發이 우선되어야 한다가 71名(21.3%)

〈表 V-1〉 住民이 본 開發과 保全의 優先順位

區 分 內 容	合 計		學 歷 別				環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	高 卒	大 卒	大 學 院 卒	기 타	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 다소 환경이 파괴되어도 개발이 우선	71	21.3	4 14	2 7	6 6	1 37	7	64
2. 환경이 파괴되지 않는 선에서 개발	157	47.0	24 17	51 17	17 5	3 23	95	62
3. 환경보전이 개발에 우선	39	11.7	6 4	18 2	3 2	1 5	28	11
4. 단기적으로 개발우선 장기적으로 보전우선	55	16.5	7 8	24 3	4 1	1 7	36	19
5. 잘 모르겠다.	12	3.5	2 4	2 2	1 1	3	2	10
합 계	334	100	43 47	95 31	24 13	6 75	168	166

이었다. 세번째로 단기적으로는 開發優先, 長期的으로는 保全優先이라고 應答한 수는 55名(16.5%)이며, 環境保全이 開發에 優先되어야 한 다에(11.7%), 잘 모르겠다는 3.6% 순으로 나타났다.

地域別로 보면 釜山은 1위가 環境이 파괴되지 않는 선에서의 開發이 95名(56.5%)이고, 2위는 단기적으로 開發優先, 장기적으로 保全優先에 36名(21.4%), 3위는 환경보전이 開發에 우선된다에 28名(16.7%), 4위가 다소 환경이 파괴되어도 開發의 우선이 7名(4.2%)인데 비하여, 大邱는 1위가 다소 환경이 파괴되어도 개발이 우선되어야 한 다에 64名(38.6%)이고, 2위가 환경이 파괴되지 않는 선에서 개발이 62名(37.3%)이다. 이것은 낙동강 하구언의 개발로 인한 여론과 주택사업의 필연성이 얼마간 반영된 응답순인 것으로 나타났다.

學歷別로는 釜山은 모두 전체적으로 고른 반응순이나, 大邱는 大學院 卒이 다소 환경이 파괴되어도 개발이 우선되어야 한 다에 46.2%의 우선

응답을 하고 있다. 그의 環境保全이 開發에 우선되어야 한다는 난에는 단 한 명도 없는 것으로 나타났다.

(2) 住民意思를 무시한 政策樹立

住民과 大學生의 입장에서 볼 때 環境政策의 樹立에 주로 影響을 미치는 機關은 어느 곳이라고 생각하는가에 대하여 調査하였는바 그 應答은 <表 V-2>와 같다.

<表 V-2> 住民이 본 政策樹立에서의 주된 영향기관

區 分 內 容	合 計		學 歷 別				環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	高 卒	大 卒	大 學 院 卒	기 타	釜山住民	大邱住民
1. 環境主務機關	105	31.4	14 15	30 8	8 5	2 23	54	51
2. 開發事業者	85	25.5	7 18	11 9	4 6	2 28	24	61
3. 高位政策決定機關	116	34.7	18 12	45 11	8 1	2 19	73	43
4. 開發主務機關	26	7.8	3 2	9 3	3 1	5	15	11
5. 其 他	2	0.6	1		1		2	
合 計	334	100	43 47	95 31	24 13	6 75	168	166

위 表에서 나타난 바와 같이 政策樹立機關에 대한 주된 影響機關에 대한 의견을 물은 결과를 순위별로 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 高位政策決定機關 116名(34.7%)
- ② 環境主務機關 105名(31.4%)
- ③ 開發事業者 85名(25.4%)
- ④ 開發主務機關 26名(7.8%)

⑤ 기 타

2名(0.6%)

여기서는全體 應答者 334名 중 116名(34.7名)이 高位政策決定機關에서 政策을 立案할 것이라고 應答함으로써 가장 높은 지지를 나타냈고 그 다음은 環境主務機關에 대해서는 105名(31.4%)이 應答하였다. 세 번째는 開發事業者가 85名(25.4%)이며, 開發主務機關은 26名(7.8%), 기타 2名(0.6%)의 순으로 나타났다.

地域別로 보면, 釜山은 1위가 高位政策決定機關(73名:43.5%), 2位는 環境主務機關(54名:32.1%), 3位는 開發事業者의 순인데 비하여, 大邱는 1위가 開發事業者(61名:36.7%), 2位는 環境主務機關(51名:32.7%), 3位는 高位政策決定機關(43名:25.9%)의 순으로 나타났다.

學歷別로는 大卒의 경우 釜山, 大邱 모두가 1位를 高位政策決定機關으로 보고 있다. 그러나 大學院卒의 경우, 釜山の 경우 1위가 環境主務機關과 高位政策決定機關에 각각 8名(33.3%)이 應答했고, 3位는 開發事業者인 반면, 大邱는 1위가 高位政策決定機關(45名:47.4%)이고 2위가 環境主務機關이 30名(31.6%)의 순으로 나타났다.

2. 住民 疎外的 政策決定

먼저, 環境政策을 決定하는데 주된 影響力에 대하여 住民과 大學生에게 질문하였는 바 그 應答結果는 <表 V-3>과 같다.

다음 <表 V-3>에서와 같이 住民들에게 주된 影響力이 무엇인냐는 물음에 대한 應答순위별로 다시 정리해 보면 環境政策決定過程에 가장 影響力을 미치는 자는 大統領이라고 전체 334名 중 123名(36.8%)이 應答하였고, 다음이 國會라고 96名(28.7%)이, 환경청장이 56名(16.8%) 國務總理가 44名(13.2%)의 순으로 나타났다.

地域別로는 釜山과 大邱 住民 모두가 제 1순위로 大統領이 政策決定의 주된 影響力을 행사하는 것으로 나타났다. 그러나 兩住民의 차이는 3位에서 釜山은 環境廳이 3位인 데 비하여 大邱는 國務總理라고 보고

〈表 V-3〉 政策決定의 주된 影響力

內 容	區 分		學 歷 別				環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	高 卒	大 卒	大 學 院 卒	기 타	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 國 會	96	28.7	13 16	34 8	5 2	2 16	54	42
2. 大 統 領	123	36.8	18 13	40 6	9 4	3 30	70	53
3. 國 務 總 理	44	13.2	6 7	2 3	3 3	1 19	12	32
4. 環 境 廳 長	56	16.8	5 8	16 11	7 2	7	28	28
5. 其 他	15	4.5	1 3	3 3	3 2	3	4	11
合 計	334	100	43 47	95 31	24 13	6 75	168	166

있다.

學歷別로 보면 中卒은 거의 위 조사분석 내용과 비슷하게 나타났으나 高卒의 경우 大邱住民의 1위는 大統領이 아니고 國會로 지적한 점이 특이하다. 이것은 大邱宅地開發의 경우 國會議員의 公約 관계라고 보는 듯하다. 大卒의 경우는 釜山の 1위는 大統領이나 大邱의 1위는 環境廳長이다. 大學院卒은 거의 위 분석자료와 비슷하다.

3. 住民參與가 要求되는 政策執行

먼저, 住民들에게 政策執行을 주로 擔當하는 機關과 政策執行에 미치는 影響變數가 무엇인지에 대해 물어보았던 바 그 결과는 〈表 V-4〉와 같다.

다음 表에서 나타난 바와 같이 전체 응답자 334名 중에서 118名(35.3%)이 環境行政機關이 전담한다고 응답하였고, 다음은 事業者의 의견

〈表 V-4〉

住民이 본 政策執行方法

區 分 內 容	合 計		學 力 別				環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	高 卒	大 卒	大 學 院 卒	기 타	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 環境행정기관이 전담한다.	118	35.3	22 12	42 12	10 2	1 17	75	43
2. 개발유관기관과 수시 협의한다.	65	19.5	7 7	29 3	8 3	8	44	21
3. 事業者의 의견을 크게 참작한다.	72	21.6	6 12	14 6	5 2	3 24	28	44
4. 지역주민의 여론을 참작한다.	55	16.4	4 12	8 7	1 4	1 18	14	41
5. 국민의 여론이 크게 영향을 미친다.	12	3.6	1 2	1 2	2	3	3	9
6. 기 타	12	3.6	3 2	1 1		5	4	8
合 計	334	100	43 47	95 31	24 13	6 75	168	166

을 크게 참작한다에 72名(2.6%), 開發有關機關과 수시로 협력한다에 65名(19.5%), 地域住民의 輿論참작은 55名(16.4%)의 응답순으로 나타났다. 地域住民들은 政策執行에 대한 심한 疎外意識을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

地域別로 보면, 釜山은 1위가 環境行政機關이 전담한다(75名: 44.6%), 2位는 開發有關機關과 수시 협력한다(44名: 26.2%)이며, 3위가 事業者의 의견을 크게 참작한다(28名: 16.7%)인데 비하여 大邱는 1위가 바로 事業者의 의견을 참작한다(44名: 26.5%), 2위는 環境行政機關이 전담한다(43名: 25.9%), 3위는 地域住民의 輿論을 참작한다(41名: 26.5%)로 응답했다. 大邱의 경우 보상문제와 연계로 인한 반응인 것으로 보인다.

學歷別로 보면, 釜山과 大邱 모두 위 分析順位와 비슷한데, 비단 中卒의 경우만 1위가 事業者의 意見을 크게 참작한다고 각각 응답하였다. 그리고 大學院卒의 경우 大邱는 地域住民의 여론을 참작한다고 4名(30.8%)이 응답한 것은 조금은 의외로 보인다.

4. 全面 否定的 事後評價

(1) 全面 否定的 事後評價

먼저, 住民들에게 開發事業의 事後評價에서 環境영향평가서 내용대로의 사업의 집행여부와 사후 모니터링제가 철저히 이루어지고 있는가에 대하여 의견을 調査하였는바 그 결과는 <表 V-5>와 같다.

위 <表 V-5>와 같이 環境政策의 執行에 대한 事後評價가 전혀 되어 있지 않다고 應答한 수는 334名 중 124名(37.1%)으로 가장 많았고 2

<表 V-5> 住民이 본 政策事後評價의 정도

區 分 內 容	合 計		學 力 別				環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	高 卒	大 卒	大 學 院 卒	기 타	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 전혀 되고 있지 않다.	124	37.1	17 14	39 12	10 5	3 24	69	55
2. 잘 되고 있지 않다.	77	23.1	8 14	15 5	6 5	1 23	30	47
3. 그저 그렇다.	55	16.5	8 5	22 8	4 2	1 5	35	20
4. 철저히 되고 있다.	16	4.8	2 3	5 2			7	9
5. 약간 되고 있다.	31	9.3	5 3	8 1	3	1 10	17	14
6. 잘 모르겠다.	31	9.2	3 8	6 3	1 1		10	21
合 計	334	100	43 47	95 31	24 13	6 75	168	166

위는 잘 되고 있지 않다에 77名(23.1%)이다. 이 두 응답수를 합하면 201名(60.2%)의 절대다수가 否定的 意識을 가지고 있는 것으로 나타났다. 여기에 비해 약간 되고 있다(31名:9.3%)와 철저히 되고 있다(16名:4.8%)를 합하면 이러한 肯定的 事後評價에는 47名(14.1%)이 應答했다.

地域別로 보면 釜山과 대구住民 모두 事後評價에 대해 肯定的 意識보다는 否定的 意識을 가지고 있는 것으로 나타났다.

學歷別로 보면 中卒·高卒·大卒·大學院卒 모두 위의 分析순위와 비슷한 수준으로 全面 否定意識을 두드러지게 반영하고 있는 것으로 나타났다.

(2) 環境教育을 優先시 하는 政策選流

먼저, 보다 合理的인 環境政策의 選流를 위하여 가장 重要視하여야 할 問題는 무엇인지 주민들에게 물은 결과는 <表 V-6>과 같다.

다음 表의 內容을 要約 정리하면, 合理的인 政策選流를 위해 가장 우선시하는 것에 정보공개철저라고 應答한 수는 전체 應答者 334명 중

<表 V-6> 住民이 본 政策選流에 대한 意見

區分 內 容	合 計		學 歷 別				環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	高 卒	大 卒	大 學 院 卒	기 他	釜山住民	大邱住民
1. 행정판단의 준거	41	12.3	13 3	8 3	4 3	1 6	26	15
2. 정보공개철저	142	42.5	16 23	39 16	5 8	3 32	63	79
3. 평가절차의 간소화	45	13.5	4 7	8 8	1 1	16	13	32
4. 적합모델의 개발	106	31.7	10 14	40 4	14 1	2 21	66	40
合 計	334	100	43 47	95 31	24 13	6 75	168	166

142名(42.5%)으로 가장 높은 比率을 나타냈고, 다음은 적합모델개발 (106名：31.7%), 평가절차의 간소화로 45名(13.5%), 행정판단의 준거가 41名(12.3%)의 순으로 응했다. 이것은 마땅히 누릴 環境權의 主體者로서의 住民들이 地域開發 疎外에서 오는 발로라고 볼 수 있다.

地域別로 보면, 釜山은 1위가 적합모델의 開發이나 大邱는 정보공개 철저로 나타났다.

學歷別로 보면, 中卒과 高卒은 위 분석순위와 비슷하나 大卒과 大學院卒의 경우 釜山의 1位는 적합모델의 개발인데 비하여, 大邱住民의 1 위는 정보공개철저로 나타났다.

VI. 環境影響評價者의 意識特性

본 章에서는 세 環境影響評價者의 意識特性을 비교하여 보기로 한다. 비교방법은 問項內容別로 百分率을 내고, 다음으로 카이 自乘法(Chisquare) (χ^2)을 사용하였다. χ^2 法은 觀察值(observed frequency)와 理論值(expective frequency)와의 차이가 우연히 일어날 수 있는 確率로써 推理의 結論을 맺는데 利用되는 統計의 方法이다.³⁸⁾

1. 環境政策形成에 대한 意識特性

(1) 保全優先의 政策構想

政策構想단계에서 開發과 保全의 優先문제에 대하여 公務員과 釜山住民은 環境이 파괴되지 않는 선에서 開發되어야 한다는 응답이 가장 많았고, 事業者와 大邱住民은 다소 環境이 파괴되어도 開發이 우선되어야 한다고 응답한 자가 많았다. 全體적으로 볼 때에는 影響評價者의 약 과반수(48.0%)가 保全優先의인 것으로 나타났다(表 VI-1). 事業者, 公務

38) 金正根·金東熙, 保健統計學概論(서울:世英社, 1985), p.158.

χ^2 의 公式은 $\chi^2 = \sum_{i=1}^N \frac{(O_i - E_i)^2}{E_i}$ 인데 여기에 O는 자료의 각 항목에 실제로 관찰된 빈

도수, 즉 관찰치이고, E는 어떤 이론 또는 가설에 비추어 각 項目에 理論的으로 일어날 수 있는 빈도수, 즉 이론치이다.

〈表 VI-1〉

開發과 保全의 優先順位

區分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人員數	%	人 員	事業者	公務員	人 員	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 다소 파괴되어도 개발이 우선	122	20.4	51 (19.3)	50 (33.6)	1 (0.9)	71 (21.3)	7 (4.2)	64 (38.6)
2. 환경이 파괴되지 않는 선에서 개발	287	48.0	130 (49.2)	49 (32.9)	81 (30.7)	157 (47.0)	95 (56.5)	62 (37.3)
3. 환경보전이 개발보다 우선	79	13.2	40 (15.2)	31 (20.8)	9 (3.4)	39 (11.7)	28 (16.7)	11 (6.6)
4. 단기적 개발우선 장기적 보전우선	98	16.4	43 (16.3)	19 (12.7)	24 (9.0)	55 (16.5)	36 (21.4)	19 (11.4)
5. 기타 및 무응답	12	2.0				12 (3.5)	2 (1.2)	10 (6.1)
合 計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 63.72$ $P < 0.05$			$\chi^2 = 65.40$ $P < 0.05$		
			※ χ^2 는 事業者와 公務員간의 의견차이 값			※ χ^2 는 事業者·公務員과 住民간의 의견차이 값		

員 및 住民間의 意見차이는 有意(significant)하다($P < 0.05$).

(2) 住民意思를 무시한 政策樹立

環境政策樹立에 가장 많은 영향을 미치는 機關에 대하여 公務員과 釜山住民은 高位政策決定機關이라고 應答한 수가 가장 많았고, 事業者는 環境主務機關에 가장 많은 반응을 보였으며, 大邱住民은 開發事業者라고 대답한 수가 가장 많은 것으로 나타나 影響評價者의 立場에 따른 利害關係가 엷힌 의미의 차이를 보이고 있다(表 VI-2). 事業者와 公務員의 차이는 有意하다($P < 0.05$). 그리고 兩者와 住民間의 차이도 역시 有

〈表 VI-2〉

政策樹立의 機關

區分 內容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人員數	%	人 員	事業者	公務員	人 員	釜 山 住 民	大 邱 民
1. 環境주무 기관	211	35.3	106 (40.1)	69 (46.3)	37 (32.2)	105 (31.4)	54 (32.1)	51 (30.7)
2. 개발사업자	118	19.7	33 (12.5)	21 (14.1)	12 (10.4)	85 (25.5)	24 (14.3)	61 (36.7)
3. 고위정책 결정기관	224	37.4	108 (40.9)	51 (34.3)	57 (40.6)	116 (34.7)	73 (43.5)	42 (25.9)
4. 개발주무 기관	41	6.9	15 (5.7)	6 (4.0)	9 (7.8)	26 (7.8)	15 (8.9)	11 (6.7)
5. 기타 및 무 응답	4	0.7	2 (0.8)	2 (1.3)		2 (0.6)	2 (1.2)	
合 計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	165 (100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 9.26$ $P < 0.05$			$\chi^2 = 27.7$ $P < 0.05$		

意하다($P < 0.05$).

다음으로 환경정책을 樹立하는 데 있어 가장 많은 영향을 미치는 集團을 公務員은 政黨이라고 생각하는 사람이 가장 많았고, 事業者와 住民들은 專門家集團이라고 응답한 수가 많았다. 各 影響評價者가 직접 영향을 받고 있는 立場에 따른 반응을 보인 것으로 볼 수 있다(表VI-3). 事業者와 公務員 그리고 地域住民간의 차이는 有意하다($P < 0.05$).

(3) 高位政策官僚에 의한 政策決定

環境政策을 최종적으로 결정하는 단계에서 그 주된 힘을 발휘하는 영향력은 어디에 있다고 생각하는가에 대하여 公務員과 住民들은 大統領이라고 응답한 수가 가장 많았고, 事業者는 環境廳長이라고 應答한 수가 가장 많았다. 事業者와 公務員 그리고 住民間的 차이는 有意하다(表VI-4).

〈表 VI-3〉 政策樹立過程에의 주된 影響集團

區分 內容	合計		環境影響評價者						
	人員數	%	人員	事業者	公務員	人員	釜住 民	山 民	大住 邱民
1. 言論機關	91	15.2	33 (12.5)	27 (8.1)	6 (5.2)	58 (17.4)	27 (16.1)	31 (18.7)	
2. 政黨	159	26.6	79 (30.0)	35 (23.5)	44 (38.3)	80 (24.0)	41 (24.4)	39 (27.5)	
3. 專門家集團	212	35.5	106 (40.1)	64 (43.0)	42 (36.5)	106 (31.7)	63 (37.5)	43 (25.9)	
4. 住民	87	14.5	30 (11.4)	19 (12.8)	11 (9.6)	57 (17.1)	23 (13.7)	34 (20.5)	
5. 기타 및 무응답	49	8.2	16 (6.0)	4 (2.7)	12 (10.4)	33 (9.9)	14 (8.3)	19 (11.4)	
合計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)	
檢定值			$\chi^2 = 21.05$ P < 0.05			$\chi^2 = 31.53$ P < 0.05			

〈表 VI-4〉 政策決定에의 주된 影響力

區分 內容	合計		環境影響評價者						
	人員數	%	人員	事業者	公務員	人員	釜住 民	山 民	大住 邱民
1. 國會	150	25.1	54 (20.5)	37 (24.8)	17 (14.7)	96 (28.7)	54 (32.1)	42 (25.3)	
2. 大統領	232	38.7	109 (41.2)	50 (33.6)	59 (51.3)	123 (36.8)	70 (41.7)	53 (31.9)	
3. 國務總理	49	8.2	5 (1.9)	5 (3.4)		44 (13.2)	12 (7.1)	32 (19.3)	
4. 環境廳長	141	23.6	85 (32.1)	54 (36.2)	31 (27.0)	56 (16.8)	28 (16.7)	28 (16.9)	
5. 기타 및 무응답	26	4.4	11 (4.2)	3 (2.0)	8 (7.0)	15 (4.5)	4 (2.4)	11 (6.6)	
合計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)	
檢定值			$\chi^2 = 17.56$ P < 0.05			$\chi^2 = 57.41$ P < 0.05			

(4) 行政機關 專擔에 의한 政策執行

環境政策의 執行은 環境行政機關이 專擔한다는 意見이 全體 應答者의 44.6%를 차지하고 있다. 內容別로 보면 公務員은 開發有關機關과 수시 협의한다는 항목에 가장 많은 反應을 보였고, 事業者는 環境行政機關이 專擔한다에 가장 많은 응답을 했다. 住民도 대체적으로 環境行政機關이 專擔한다고 생각하는 것으로 表出되었다(表 VI-5).

事業者와 公務員 그리고 住民間의 意見차이는 有意하다($P < 0.05$).

<表 VI-5> 政策의 執行機關

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人員數	%	人 員	事 業 者	公 務 員	人 員	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 環境행정기관이 전담한다.	257	44.6	189 (52.7)	94 (63.1)	45 (39.1)	118 (35.3)	75 (44.6)	43 (25.9)
2. 개발유기권과 수시 협력한다.	151	25.3	86 (32.6)	30 (20.1)	56 (48.7)	65 (19.5)	44 (26.2)	21 (12.7)
3. 사업자의 의견을 크게 참작한다.	85	15.9	13 (5.0)	10 (6.7)	3 (2.6)	72 (21.6)	28 (16.7)	44 (26.5)
4. 지역국민의 여론을 크게 참작한다.	67	11.2	12 (4.5)	8 (5.4)	4 (3.5)	55 (16.5)	14 (8.3)	41 (24.7)
5. 국민의 여론이 크게 영향을 미친다.	25	4.0	13 (4.9)	7 (4.7)	6 (5.2)	12 (3.6)	3 (1.8)	9 (5.4)
6. 기타 및 무응답	13	2.0	1 (0.3)		1 (0.9)	12 (3.6)	4 (2.4)	8 (4.5)
合 計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 26.12$ $P < 0.05$			$\chi^2 = 98.15$ $P < 0.05$		

(5) 消極的인 政策事後評價

開發政策에 대한 環境影響評價는 그 開發事業執行 후 環境政策의 事後評價에 대해 어떤 意識을 가지고 있는지 세 評價者의 反應을 分析해

〈表 V-6〉

政策事後評價의 程度

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人 員 數	%	人 員	事 業 者	公 務 員	人 員	釜 住 山 民	大 住 邱 民
1. 전혀 되고 있지 않다.	245	41.0	121 (45.8)	69 (46.3)	52 (45.2)	124 (37.1)	69 (41.1)	55 (33.1)
2. 잘 되고 있지 않다.	137	22.9	60 (22.7)	36 (24.2)	24 (20.9)	77 (23.1)	30 (17.9)	47 (28.0)
3. 그저 그렇다.	97	16.2	42 (16.0)	24 (16.1)	18 (15.7)	55 (16.4)	35 (20.8)	20 (12.1)
4. 철저히 되고 있다.	25	4.2	9 (3.4)	1 (0.7)	8 (6.9)	16 (4.8)	7 (4.2)	9 (5.4)
5. 약간 되고 있다.	51	8.5	20 (7.6)	13 (8.7)	7 (6.1)	31 (9.3)	17 (10.1)	14 (8.4)
6. 잘 모르겠 다와 후응답	43	7.2	12 (0.5)	6 (4.0)	6 (5.2)	31 (9.3)	10 (5.9)	21 (12.7)
合 計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 8.68$ P > 0.05			$\chi^2 = 15.65$ P > 0.05		

보면, 우선 環境政策執行에 대하여 事後評價가 철저히 이행되고 있다고 생각하는가에 대하여 公務員은 잘 되고 있지 않다고 응답한 수가 가장 많았고, 事業者와 住民은 전혀 되고 있지 않다는 항목에 가장 많은 응답을 해왔다. 사업자와 공무원 그리고 주민간의 의견 차이는 有意하지 않다($P > 0.05$) (表 V-6).

두번째로, 현재 法令上 影響評價者로서 실제로 影響評價業務에 關與하는 公務員과 事業者에게 앞으로 影響評價制度를 合理的으로 遂行하려면 政策過程의 어느 단계가 시급히 改善되어야 된다고 생각하는가의 질문에 대하여 公務員은 政策樹立 단계라고 응답한 수가 가장 많았고, 事業者는 政策構想(議題設定) 단계라고 가장 많은 반응을 보여 各 影響評價者가 處한 立場에 따라 각기 다른 견해로 나타났다.

〈表 VI-7〉 政策過程의 시급한 改善단계

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (人)	百 分 率 (%)	事 業 者	公 務 員
1. 政策 수립 단계	86	32.6	63	34
2. 政策 결정 단계	115	43.6	52	52
3. 政策 집행 단체	22	8.3	9	13
4. 政策집행후 운영 감시 단계	41	15.5	25	16
合 計	264	100.0	149	115

세번째로, 影響評價制度를 위한 政策過程에 있어서 政策의 效率化를 위하여 가장 먼저 改善할 점은 무엇이라고 생각하는가의 물음에 세 影響評價者 모두 環境權重視思想에 가장 많은 반응을 보였고, 다음은 주민의 參與로 나타났다. 公務員은 세번째의 法令의 보완인데 비하여 事業者와 住民은 기술의 개발이라고 응답함으로써 각각 自己業務에 관련된 의견을 반영하고 있는 것으로 나타났다(表 VI-8).

事業者와 公務員의 의견차이는 有意하나($P < 0.05$) 이 兩者와 주민간의 의견차이는 有意하지 않다($P > 0.05$).

네번째로, 環境보전법제 중 영향평가 법령부분이 개선되어야 한다면 어떠한 형태가 좋다고 생각하느냐의 질문에 事業者와 公務員은 강력한 基本對策法이 制定되어야 한다고 응답한 수가 가장 많았고, 住民은 현행 法令보다 評價를 위한 節次規定이 강화되어야 한다는 항목에 가장 많은 반응을 나타냈다(表 VI-9).

事業者와 公務員의 의견차이는 有意하지 않으나($P > 0.05$) 이 兩者와 주민간의 의견차이는 有意하다($P < 0.05$).

다섯번째로, 事業者와 公務員에게 環境影響評價를 올바르게 심의하기

〈表 VI-8〉

影響評價制度改善의 우선과제

區分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人員數	%	人 員	事業者	公務員	人 員	釜 住 山 民	大 住 邱 民
1. 法令補完	75	12.5	39 (14.8)	17 (11.4)	22 (19.1)	36 (10.8)	26 (15.5)	10 (6.0)
2. 機構改編	61	10.2	21 (7.9)	8 (5.4)	13 (11.3)	40 (12.0)	20 (11.9)	20 (12.1)
3. 技術開發	93	15.6	42 (16.0)	30 (20.1)	12 (10.4)	51 (15.2)	20 (11.9)	31 (18.7)
4. 代案分析	66	11.0	30 (11.3)	22 (14.8)	8 (7.0)	36 (10.8)	18 (10.7)	18 (10.8)
5. 環 境 權 重視思想	168	28.1	75 (28.4)	40 (26.8)	35 (30.5)	93 (27.8)	47 (28.0)	46 (27.7)
6. 住民參與	135	22.6	57 (21.6)	32 (21.5)	25 (21.7)	78 (23.4)	37 (22.0)	41 (24.7)
合 計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 13.13$ $P < 0.05$			$\chi^2 = 17.62$ $P > 0.05$		

위하여 環境部署의 改編이 필요하다면 어떤 方向이 좋겠는가라고 질문 하였는바 모두 '環境部'의 獨立新設이라고 전체응답자 중 58.3%인 과 반수가 넘게 응답하였고, 다음이 大統領 直屬에 24.6%, 국무총리 직속 에 9.8%가 응답하였다(表 VI-10).

(6) 行政判斷을 優先시 하는 政策選流

政策選流를 위해 어느 사항이 가장 중요시 되어져야 하느냐에 대하여 公務員은 行政判斷의 準據라고 응답한 수가 가장 많았고, 그 다음이 評價技術의 適合모델의 開發이라고 응답한 반면 事業者와 住民은 環境情報의 公開철저라는 항목에 가장 많은 반응을 보였다. 다음은 公務員과 마찬가지로 影響評價技術의 적합모델 개발이 차지했다(表 VI-11).

事業者와 公務員 그리고 住民間의 의견차이는 有意하다($P < 0.05$).

〈表 V-9〉

影響評價法제의 改善方向

區分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人員數	%	人 員	事業者	公務員	人 員	釜 住	山 民
1. 강력한 기본대 책법의 재정	227	37.9	128 (48.5)	64 (43.0)	64 (55.7)	99 (29.6)	50 (29.8)	49 (29.5)
2. 현행 절차 규 정의 강화	246	41.1	89 (33.7)	56 (37.6)	33 (28.7)	157 (47.0)	79 (47.0)	78 (47.0)
3. 현행 법령 그 대호가 좋다.	125	21.0	47 (17.8)	29 (19.4)	18 (15.6)	78 (23.4)	39 (23.2)	39 (23.5)
合 計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 4.02$ P > 0.05			$\chi^2 = 26.78$ P < 0.05		

〈表 VI-10〉

影響評價機構의 改編方向

區分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者	
	人員數 (人)	百分率 (%)	事業者	公務員
1. 대 통 령 직 속	65	24.6	33	32
2. 국 무 총 리 직 속	26	9.8	14	12
3. 경 제 기 획 원 직 속	5	1.9	4	1
4. 내 무 부 직 속	5	1.9	2	3
5. 건 설 부 직 속	3	8.1	2	1
6. 환 경 부 독 립 신 설	154	58.3	89	65
7. 현행 '청' 대로의 직속	6	2.4	5	1
合 計	264	100.0	149	115

〈表 VI-11〉

環境政策 遷流의 우선순서

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人 員 數	%	人 員	事 業 者	公 務 員	人 員	釜 住 山 民	大 住 邱 民
1. 행정판단의 준거	112	18.7	71 (26.9)	25 (16.8)	46 (40.0)	41 (12.3)	26 (15.5)	15 (9.1)
2. 정보공개 의 절차	230	38.5	88 (33.3)	71 (47.7)	17 (14.8)	142 (42.5)	63 (37.5)	79 (47.6)
3. 평가절차의 간소화	72	12.0	27 (10.2)	17 (11.4)	10 (8.7)	45 (13.5)	13 (7.7)	32 (19.3)
4. 적합모델의 개발	184	30.8	78 (10.2)	36 (24.1)	42 (36.5)	106 (31.7)	66 (39.3)	40 (24.1)
合 計	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 値			$\chi^2 = 38.22$ $P < 0.05$			$\chi^2 = 76.23$ $P < 0.05$		

2. 環境에 대한 意識特性

(1) 開發政策構想과 環境危機 意識

먼저, 環境影響評價를 뒷받침할 수 있는 環境에 대한 意識特性이 무엇인지 알아보기 위하여 尙래에 人類가 멸망할 主된 原因이 무엇이나는 질문에 事業者는 生態系 파괴에, 公務員은 環境汚染에, 주민은 核戰爭에 가장 많은 응답을 했다. 세 評價者간의 의견차이는 없다($P > 0.05$).

다음으로, 環境問題 중 시급히 해결해야 할 分野는 어느 사항이나고 물음에 대한 影響評價者 별로 의미있는 차이는 크지 않은 것으로 分析되었다. 다만 公務員은 大氣汚染에 가장 많이 응답한 데 비하여 事業者와 住民들은 水質汚染에 가장 많은 反應을 보이고 있다(表 VI-13).

세 影響評價者간의 의견 차이는 有意하다($P < 0.05$).

(2) 政策樹立 方法과 社會要求와의 괴리(乖離)

〈表 VI-12〉 人類가 嫌망할 主된 原因

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人 員 數	%	人 員	事 業 者	公 務 員	人 員	釜 住 山 民	大 邱 民
1. 인구 폭발	72	12.0	38 (14.4)	23 (15.4)	15 (13.0)	34 (10.2)	19 (11.3)	15 (9.0)
2. 자원 고갈	70	11.7	35 (13.3)	19 (12.7)	29 (13.9)	35 (10.5)	20 (11.9)	15 (9.0)
3. 환경 오염	136	22.7	57 (21.6)	28 (18.8)	29 (25.2)	79 (23.7)	42 (25.0)	37 (22.3)
4. 핵전쟁	155	26.0	59 (22.3)	35 (23.5)	24 (20.9)	96 (28.7)	50 (29.8)	46 (27.7)
5. 천재 지변	37	6.2	8 (3.0)	5 (3.4)	3 (2.6)	29 (8.7)	8 (4.8)	21 (12.7)
6. 생태계 파괴	123	20.6	65 (24.6)	38 (25.5)	27 (23.5)	58 (17.3)	27 (16.1)	31 (18.7)
7. 기타 및 무응답	5	0.8	2 (0.8)	1 (0.7)	1 (0.9)	3 (0.9)	2 (1.1)	1 (0.6)
합 계	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 値			$\chi^2 = 2.03$ $P > 0.05$			$\chi^2 = 17.81$ $P > 0.05$		

먼저, 環境政策을 樹立하는 過程에서 住民의 參與가 排除된 現행의 제도하에서 住民이 參與한다면 어느 단계가 적정이라고 생각하는가의 물음에 전체의 과반수 이상인 58.4%가 開發初期 政策樹立 단계라고 응답했다.

그러나 大邱住民은 開發執行단계라고 응답한 수가 가장 많았다(表 VI-14).

事業者와 公務員의 의견 차이는 有意하지 않으나($P > 0.05$), 이 兩者와 住民간의 의견차이는 有意하다($P < 0.05$).

다음, 세 影響評價者 모두 開發에 따른 環境政策을 樹立하는 過程에서 住民이 參與하는 方法은 公聽會라고 응답하여 全體 應答者 중 과반

〈表 VI-13〉 時急히 해결해야 할 環境分野

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人 員 數	%	人 員	事 業 者	公 務 員	人 員	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 대기오염	144	24.1	95 (36.0)	54 (35.6)	42 (36.5)	49 (14.7)	41 (24.4)	8 (4.8)
2. 수질오염	208	34.8	104 (39.4)	64 (43.0)	40 (34.8)	104 (13.1)	81 (48.2)	23 (13.9)
3. 토양오염	21	3.5	4 (1.5)	4 (2.7)		17 (5.1)	4 (2.4)	13 (7.8)
4. 소음·진동	16	2.7	4 (1.5)	3 (2.0)	1 (0.9)	12 (3.5)	6 (3.6)	6 (3.6)
5. 폐기물	67	11.2	20 (7.5)	7 (4.7)	13 (11.3)	47 (14.1)	12 (7.1)	35 (21.1)
6. 생태계 파괴	78	13.2	33 (12.5)	15 (10.0)	18 (15.6)	45 (13.5)	20 (11.9)	25 (15.1)
7. 약 취	21	3.5	2 (0.8)	1 (0.7)	1 (0.9)	19 (5.7)	2 (1.2)	17 (10.2)
8. 해양오염	36	6.0	2 (0.8)	2 (1.3)		34 (10.2)	2 (1.2)	32 (19.3)
9. 기타 및 무응답	7	1.0				7 (2.1)		7 (4.2)
합 計	598	100.0	264	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 値			$\chi^2 = 11.68$ $P < 0.05$			$\chi^2 = 92.89$ $P < 0.05$		

수가 넘는 54.0%를 차지했다. 그 다음은 직접투표로 나타났다(表 VI-15).

事業者와 公務員간의 意見차이는 有意하지 않으나($P > 0.05$), 이 兩者와 地域住民간의 의견 차이는 有意하다($P < 0.05$).

(3) 政策決定과 環境의 社會問題化

먼저, 政策決定에 대한 意識을 뒷받침할 수 있는 代案分析制度의 活性化方案이 무엇이냐는 물음에 대하여 事業者는 情報公開活用시스템을

〈表 VI-14〉 政策形成過程에서의 住民參與時期

區分 內容	合計		環境影響評價者					
	人員數	%	人員	事業者	公務員	人員	釜山 住 民	大邱 住 民
1. 개발초기 수립 단계	349	58.4	192 (27.7)	104 (69.8)	88 (76.5)	157 (47.0)	103 (61.3)	54 (32.5)
2. 개발결정 단계	89	14.9	39 (14.8)	23 (15.4)	16 (13.9)	50 (15.0)	24 (14.3)	26 (15.7)
3. 개발집행 단계	111	18.6	22 (8.3)	14 (9.4)	8 (7.0)	89 (26.6)	29 (17.3)	60 (16.1)
4. 개발후 운영단계	49	8.1	11 (4.2)	8 (5.4)	3 (2.6)	38 (11.4)	12 (7.1)	26 (15.7)
합 계	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 2.19$ P > 0.05			$\chi^2 = 54.4$ P < 0.05		

〈表 VI-15〉 政策樹立過程에서의 住民參與方法

區分 內容	合計		環境影響評價者					
	人員數	%	人員	事業者	公務員	人員	釜山 住 民	大邱 住 民
1. 직접투표	95	15.9	24 (9.1)	17 (11.4)	7 (6.1)	71 (21.2)	42 (25.0)	29 (17.4)
2. 당국의 취지설명	63	10.5	20 (7.6)	10 (6.7)	10 (8.7)	43 (12.9)	13 (7.7)	30 (18.1)
3. 공청회	323	54.0	191 (72.3)	104 (69.8)	87 (57.7)	132 (39.5)	82 (48.8)	50 (30.1)
4. 전문가 참여	78	13.0	28 (10.6)	17 (11.4)	11 (9.5)	50 (15.0)	23 (13.7)	27 (66.3)
5. 공람	39	6.0	1 (0.4)	1 (0.7)		38 (11.4)	8 (4.8)	30 (18.1)
합 계	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 2.89$ P > 0.05			$\chi^2 = 48.69$ P < 0.05		

지지했고 公務員과 住民은 주민의 의견수렴에 의한 활성화를 가장 많이 지지했다. 事業者와 公務員의 의견차이는 有意하지 않으나($P > 0.05$), 이 兩者와 住民간의 의견차이는 有意하다($P < 0.05$).

〈表 VI-16〉 政策決定시 代案分析의 活性化 方案

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人員數	%	人 員	事 業 者	公 務 員	人 員	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 평가기구의 확대개편	59	9.9	17 (6.4)	12 (8.1)	5 (4.4)	42 (12.6)	10 (9.5)	26 (15.7)
2. 정보공개활용 시스템	227	38.0	121 (45.8)	69 (46.3)	52 (45.2)	106 (31.7)	63 (37.5)	43 (25.9)
3. 주민의 의견수렴	283	47.3	123 (46.6)	65 (43.6)	58 (50.4)	160 (47.9)	84 (50.0)	76 (45.8)
4. 법령강화	29	4.8	3 (12)	3 (2.0)		26 (7.8)	5 (3.0)	21 (12.6)
合 計	598	100.3	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	(100.0)
檢 定 值			$\chi^2 = 4.38$ $P > 0.05$			$\chi^2 = 23.96$ $P < 0.05$		

다음, 法令上 影響評價者인 事業者와 公務員들에게 大邱安心地區宅地開發의 政策決定에 대하여 環境에 대한 意識을 알아보기 위하여 政策形成過程에 대한 요구와 環境에 대한 意識간에 잘못되었다고 느끼는 사항은 무엇이냐는 질문에 대하여 事業者는 地域住民의 여론을 무시했다는 데 가장 많이 응답하였고, 公務員은 당국의 졸속이라고 응답한 수가 가장 많았다(表 VI-17).

(4) 政策執行 후에 오는 社會에 대한 責任

먼저, 事業者와 公務員들에게 성공적인 ‘영향평가보고서’의 사례에 관하여 질문하였는바 그 응답해은 1,2,3순위의 지적 중 그 위의 숫자

〈表 VI-17〉 宅地開發政策決定上的 過誤

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	事 業 者	公 務 員
1. 지역주민의 여론무시	78	29.4	56	22
2. 사업자의 의견존중	35	13.3	19	15
3. 이행당사자간의 농간	30	11.4	19	11
4. 당국의 졸속	73	27.7	31	42
5. 잘 모르겠다.	48	18.2	24	24
합 計	264	100.0	149	115

〈表 VI-18〉 成功的인 影響評價事例

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者	
	人 員 數 (N)	百 分 率 (%)	事 業 者	公 務 員
1. 공업단지 조성	52	19.7	33	19
2. 수자원 개발	43	16.3	29	14
3. 아파트지구의 개발	27	10.2	10	17
4. 도시의 개발	26	9.8	19	7
5. 산업입지의 조성	37	14.0	22	15
6. 에너지 개발	17	6.4	9	8
7. 도로의 건설	18	6.8	8	10
8. 간척 및 항만조성	23	8.7	13	10
9. 관광단지의 조성	31	11.1	16	15
합 計	254	100.0	149	115

별로 나열해 보면 두 評價者 모두 工業團地造成에 가장 많은 반응을 보였다. 다음으로 事業者는 水資源開發에, 公務員은 아파트지구 개발에 가장 많은 응답을 해왔다(表 VI-18).

두번째로, 事業者와 公務員에게 宅地開發에 따른 被害補償 문제는 다른 상관 土地時價와 비교하여 적정하다고 생각하는가에 대한 질문에 事業者는 아주 부당하다로 가장 많이 응답했고, 그 다음이 약간 부당하다인데 비하여 公務員은 약간 부당하다에 가장 많은 반응을 보였고, 그 다음이 아주 부당하다는 것으로 응답했다(表 VI-19).

事業者와 公務員의 의견차이는 의미가 없으나($P > 0.05$) 이 兩者와 住民間의 의견차이는 의미가 있다($P < 0.05$).

〈表 VI-19〉 宅地開發로 인한 被害補償의 정도

區分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者							
	人 員 數	%	人 員	事 業 者	公 務 員	人 員	釜 住	山 民	大 住	邱 民
1. 만족하다.	13	3.0	1	1 (0.7)						12 (7.2)
2. 적당하다.	71	16.5	22	13 (8.7)	9 (7.8)					49 (29.5)
3. 약간 부당하다.	163	37.9	105	57 (38.2)	48 (41.7)					58 (34.9)
4. 아주 부당하다.	132	30.7	102	60 (40.3)	42 (36.5)					30 (18.2)
5. 잘 모르겠다 와 무응답	51	11.9	34	18 (12.1)	16 (13.9)					17 (10.2)
合 計	430	100.0	264	149 (100.0)	115 (100.0)					66 (100.0)
檢 定 値			$\chi^2 = 3.79$ $P > 0.05$			$\chi^2 = 59.14$ $P < 0.05$				

세번째로, 개발사업의 執行에 따른 環境破壞로 인한 被害問題에 대하여 責任을 져야 할 對象은 어디라고 생각하는가라는 질문에 대하여 事業者와 公務員은 開發部處의 主務機關이라고 응답한 수가 가장 많았

〈表 VI-20〉 開發執行에 따른 環境破壞의 責任

區 分 內 容	合 計		環 境 影 響 評 價 者					
	人 員 數	%	人 員	事 業 者	公 務 員	人 員	釜 山 住 民	大 邱 住 民
1. 정부고위당국	237	39.6	69 (26.1)	35 (23.5)	34 (29.6)	104 (50.3)	104 (61.5)	64 (38.6)
2. 개발부서 주무 기관	166	27.8	95 (36.0)	53 (35.6)	42 (36.2)	71 (21.3)	25 (14.5)	46 (17.7)
3. 환경행정 주무 기관	79	13.2	46 (17.4)	34 (22.7)	12 (10.4)	33 (98)	19 (11.3)	14 (8.4)
4. 지방자치단체	41	6.9	7 (2.7)	4 (2.7)	3 (2.6)	34 (10.2)	11 (6.5)	23 (13.9)
5. 기 업 인	60	10.0	42 (15.9)	19 (12.8)	23 (20.0)	18 (5.4)	5 (3.0)	13 (7.8)
6. 지역주민	15	2.5	5 (1.9)	4 (2.7)	1 (0.9)	10 (3.0)	4 (2.4)	6 (3.6)
합 계	598	100.0	264 (100.0)	149 (100.0)	115 (100.0)	334 (100.0)	168 (100.0)	166 (100.0)
檢 定 値			$\chi^2 = 14.80$ P < 0.05			$\chi^2 = 81.16$ P < 0.05		

고 그 다음 순으로 정부고위 당국이라 하여 큰 차이는 없었으나, 세계에 가서 事業者는 環境行政主務機關으로 응답하여 다른 見解를 나타냈다.

住民은 전체 응답자 중 50.3%가 정부고위당국에 가장 많은 반응을 보였고, 그 다음이 開發部署 主務機關으로 나타났다(表 VI-20).

세 影響評價者간의 의견차이는 모두 有意하다((P<0.05).

(5) 消極的 政策事後評價와 住民參與不在의 意識

먼저, 環境影響評價節次에의 參與者인 事業者와 公務員에게 洛東江河口堰埋立工事의 경우 開發이전 보다 이 地域의 住居環境이 어떻게 變換될 것이라고 豫測하는가에 대하여 질문을 하였는바, 全體 응답자 중 과반수가 넘는 51.5%가 住居環境에 심각한 나쁜 影響이 미칠 것이라는 부정적으로 응답을 했고, 그 다음으로 事業者는 약간 더 살기 좋게 될

〈表 VI-21〉 덂으로 인한 生活環境의 變化豫測

區 分 內 容	合 計		環境影響評價者	
	人員數 (N)	百分率 (%)	事業者	公務員
1. 아주 살기 좋게 될 것이다.	21	8.0	15	6
2. 약간 더 살기 좋게 될 것이다.	48	18.2	27	21
3. 오히려 살기 나빠질 것이다.	10	3.8	7	3
4. 주거환경에 심각한 악영향이 미칠 것이다.	136	51.5	80	56
5. 잘 모르겠다.	49	18.5	20	29
합 計	264	100.0	149	115

것이라는 응답을 한데 비하여 公務員은 잘 모르겠다고 반응을 보였다 (表 VI-21).

VII. 結 論

結論의으로 지금까지 살펴본 環境影響評價者들이 가지는 意識의 特性은 다음과 같이 要約整理해 볼 수 있다.

첫째, 開發施行者의 環境政策에 대한 意識은 대체로 ‘下向的 指示에 의한 開發合理化’가 環境政策形成의 特性이라고 보고 있다.

① 구체적으로 말하면 그들은 環境에 대하여 危機意識을 가지고 있으나 保全보다는 開發을 우선시 하는 것으로 開發施行者는 보고 있다. 그리고 住民은 政策過程에 參與시킬 경우 政策의 樹立段階에서부터 參與되기를 바라며, 이 때 專門家集團의 參與도 要求하는 것으로 나타났다.

② 政策決定단계에서는 政策決定은 環境廳長이 행한다고 보고 있으며,

이 때 大統領은 큰 영향을 미친다고 意識하고 있다. 또한 이 단계에서는 代案分析의 活性化를 적극 지지하는 것으로 나타났다.

③ 政策執行단계에서는 政策執行은 環境行政機關이 專擔한다고 보고 있으며, 開發에 따른 環境破壞責任은 開發行政主務機關에 있다고 생각하고 있다.

④ 政策의 事後評價問題에 관해서는 전적으로 否定的인 시각에서 보고 있으며 시급히 改善해야 할 과정은 政策樹立 단계라고 보고 있다. 그리고 政策還流는 環境情報의 公開活用시스템을 우선시 함으로써 效率化될 수 있다고 意識한다.

둘째, 環境公務員이 가지는 政策形成의 效率化에 관한 意識은 다음과 같이 요약된다.

① 政策構想 단계에서는 절대다수가 保全을 開發보다 우선시키고 있으며 環境汚染에 대한 危機意識이 두드러지게 表出되고 있다. 政策樹立은 影響評價를 무시한 가운데 高位政策決定機關이 주로 관여하는 경향이 있다고 보고 있으며, 이 경우에 영향을 미치는 집단은 주로 與黨이라고 보고 있다. 또 이들은 住民參與의 制度化를 희망하는 意識으로 나타났다.

② 政策決定단계에서는 政策決定은 大統領이 크게 영향을 미치고 있으며, 環境公務員들은 住民의 의견수렴에 적극적인 意識을 나타내고 있다.

③ 政策執行단계에서는 政策執行은 開發部處와의 수시 협의에 의한다고 보고 있으며 開發로 인한 環境破壞에 대한 책임을 高位當局에 미루고 있는 경향이 있다.

④ 政策의 事後評價 단계는 소극적으로 이루어지고 있으며 시급히 改善해야 할 단계는 政策樹立 단계라고 보고 있다. 그리고 開發의 環境影響에 관하여는 開發政策의 目標보다 自然保全에 더 우선하는 意識을 나타내고 있다.

세째, 地域住民의 環境政策形成에 대한 意識은 住民參與의 不在를 이

유로 매우 否定的으로 보고 있다.

① 政策構想단계에서는 開發을 보전보다 우선시하고 있으며, 住民의 意思와는 다른 政策樹立을 하는 것으로 나타났다. 그리고 이 단계에 가장 영향을 미치는 기관은 高位政策決定機關이라고 보고 있다.

② 政策決定단계에서는 大統領이 가장 큰 영향을 미친다고 보고 있으며, 이 단계에서 정부는 주민의 요구를 충분히 반영하고 있지 않는 것으로 나타났다.

③ 政策執行단계에서는 政策執行은 行政機關이 專擔한다고 意識하고 있다.

④ 政策의 事後評價에 대하여는 전체적으로 否定的인 반응을 보이고 있으며, 住民이 가장 바라는 政策評價의 準거기준은 環境權重視思想이라고 말하고 있다. 그리고 政策의 원활한 還流를 위하여는 住民의 環境教育이 가장 金요한 것으로 응답하고 있다.

위와 같은 意識의 특징들을 감안하여 다음과 같은 環境影響評價制度의 效率化 方案을 제시하여 볼 수 있다.

첫째, 環境政策形成에 住民參與의 메카니즘을 制度化하는 方案.

둘째, 環境影響評價制度는 高度의 專門性을 요하므로 利益集團 및 專門家集團을 環境政策形成 단계에 적절히 參與시킬 수 있는 法的인 뒷받침.

셋째, 環境影響評價制度의 能率化와 效率化를 위하여 수시 環境政策 參與者에 대한 意識調査를 실시함으로써 그 결과를 制度的으로 環境政策決定에 반영시킬 수 있는 制度的 장치.

네째, 環境影響評價者인 開發施行者·環境公務員 및 地域住民의 環境資料에 대한 公用活用制시스템의 확립 및 3 評價者의 意識水準을 높이기 위한 提高方案.

다섯째, 環境問題는 國民全體의 生存에 직결되는 문제이므로 環境政策形成過程에서 가능한 한 開發위주의 政治性을 排除하기 위한 制度的 장치의 마련.

끝으로 本研究가 가지고 있는 限界性은 環境政策形成에 대한 意識調查에 限定하였다는 점이다. 따라서 앞으로 이러한 意識調查에 環境影響評價者들의 다양한 社會的·經濟的 배경변수를 추가하여 보다 포괄적인 조사가 있어야 한다. 이러한 조사는 環境影響評價者의 구체적인 政策問題에 대한 태도 조사로서 環境影響評價制度效率化에 기여할 수 있기 때문이다.

두번째의 研究課題는 影響評價者 뿐만 아니라 政策에 參與하는 모든 사람들의 意識調查를 통하여 本 意識調查의 보완은 물론 環境政策形成을 理論化하는 작업의 기초자료로 삼는 일이다.

세째는 高位政策官僚들의 環境 및 環境政策形成에 대한 意識調查를 실시하여 本 意識調查와 비교 분석함으로써 향후 한국의 EIA 制度의 구체적인 效率化方案을 연구하는 일이다.

이와 같은 포괄적인 意識調查의 결과에서 얻어진 사실들은 環境政策過程의 效率的인 改善方向 뿐만 아니라 이에 관한 理論化作業에 기여할 수 있다.