
각국의 환경영향평가제도와 시사점

A Review on The EIA System of Each Country and Its Implication

오탈곤
조선대학교 법학연구소
Tae-Kon Oh(otklaw@naver.com)

요약

1992년의 리우선언(Rio Earth Charter) 이후 세계 각국의 환경정책은 많은 변화가 있었다. 즉 자연과 인간, 환경보전과 개발의 양립을 목표로 과거의 '직접 규제'와 '사후 대응' 위주의 정책에서 '지속가능한 발전'의 목표 아래, 지구 온난화 현상과 같은 전세계적 환경문제를 해결하기 위해 경제적 유인수단 등과 같은 다양한 정책수단들이 개발되고, 환경친화적 생산공정과 효율적인 자원이용, 폐기물발생의 최소화 등 '사전 예방적 환경정책'으로 발전해 가고 있는 것이다. 오늘날 날로 심각해지는 환경문제는 이제 우리 인류의 생존을 위협하기 시작하였고, 환경문제는 한 국가차원을 넘어 전지구적 차원에서 해결 노력을 경주하여야 한다. 본 연구는 이러한 문제인식에 근거하여 환경보호를 위한 각국의 환경영향평가제도를 입법과정을 중심으로 검토하여 우리 환경영향평가제도에의 시사점을 제시한다.

■ 중심어 : | 리우선언 | 환경정책 | 지속가능한 발전의 원칙 | 환경영향평가 |

Abstract

Since the announcement of the Rio Earth Charter in 1992, the Environmental Policy of each country has changed a lot. That is, it aims at compatibility of nature and humans, and preservation and development of environment. It has changed a goal from the past direct regulation and post-treatment to 'sustainable development'. To overcome world-wide environmental problems such as changing global climate, various political means such as economic incentives and pre-prevention policy such as environmentally-friendly productive process, effective use of resources, minimized generation of waste have been developed. As environmental problems which are growing serious began to threat survival of human beings, they must be globally managed rather than by a single country. Therefore, this study is to speculate the EIA System of each country for environmental protection based on such recognition of problems.

■ keyword : | Rio Earth Charter | Environmental Policy | Sustainable Development | EIA System |

1. 서론

매년 봄이면 연례행사처럼 반복되는 중국의 황사로 인한 동북아시아 각지의 피해를 예로 들지 않더라도, 오

늘날 날로 심각해지는 환경문제는 이제 우리 인류의 생존을 위협하기 시작하였고, 한 국가차원을 넘어 주변국에마지 많은 영향을 미치는 등, 전지구적 차원에서 해결을 도모하여야 할 중요한 과제가 되고 있다. 그리하여

환경보호를 위한 사회적·법적 규율의 문제가 다각적으로 논의되고 있으며 그 결과 환경법이라는 독자적 영역이 나타나게 되었고 또한 이의 실효성 확보수단으로 환경영향평가제도가 시행되고 있는 것이다. 동서를 막론하고 환경보호에 대한 규정은 일찍이 기원전부터 기록되어 있다. 일례로 기원전 21세기경 중국의 하우시대에는 이미 봄철 석 달 동안은 나무 자르는 것을 금하고 여름철 석 달 동안은 고기 잡는 것을 금지하는 자연자원 보호에 관한 법이 있었으며[1], 산업혁명을 통한 근대화를 가장 먼저 이룩한 영국의 경우 빅토리아시대인 13세기부터 환경을 보호하기 위한 법적 노력이 경주되었으며 1548년 공중보건법(Public Health Act)에서 세계 최초로 수질오염에 관한 규정을 두었다. 우리와 인접한 일본의 경우 1888년에 大阪府에서 시내에 공해를 유발하는 연돌이 있는 공장을 금하는 부령을 제정하고, 1896년에는 '제조소단속규칙'을 제정하여 "공해"라는 용어를 사용하기도 하였다. 이처럼 세계 각국은 고래부터 환경문제의 심각성을 인식하였으며, 특히 1970년 이후에는 이의 법제화와 제도보장을 위한 노력을 전개하였다[2].

이러한 각국의 노력은 특히, 자연과 인간, 환경보전과 개발의 양립을 목표로 한 1992년 리우선언(Rio earth charter) 이후 많은 변화를 겪었다. 즉, 과거 배출시설의 인·허가나 각종 환경기준을 설정한 지시 및 통제 등의 '직접적 규제'와 오염배출물질의 감시·감독, 재활용활성화 등과 같은 개별 사안 위주의 '사후적 환경정책'이 주를 이루었던 반면에, 동 선언 이후에는 '지속가능한 발전'의 모토 아래 지구온난화와 같은 환경문제를 해결하기 위해 경제적 유인수단 등의 다양한 정책수단들이 개발되고, 환경친화적 생산 공정, 효율적인 자원이용, 폐기물발생의 최소화 등의 '사전 예방적 환경정책'으로 발전해 가고 있는 것이다. 환경영향평가제도는 사전예방적 환경정책의 일환으로 발생할 우려가 있는 환경피해를 사전에 방지하고 자원의 적정한 관리 및 쾌적한 환경의 유지·조성을 위하여 모든 정책수단을 조정하고 종합한다는 의미에서 그 중요성이 더욱 부각되고 있으며 현대 환경정책의 대표적 실효성 확보수단이 되어가고 있다. 본고는 이러한 문제인식에 근거하여 환경보호를 위한 각국의 환경영향평가제도를 검토해보고 우

리 환경영향평가제도에서의 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 환경권

환경권은 환경의 이익을 향유할 권리로서 사람이 건강한 생활을 할 수 있는 쾌적한 환경과 자연을 향유할 수 있고, 환경침해로 인한 재산과 신체 또는 생명의 피해를 배제할 수 있는 배타적인 권리를 의미한다 [3][4][5]. 이는 태초에 인간이 태어날 때부터 향유할 수 있는 권리로서 누구도 침해할 수 없다. 따라서 환경을 침해한 자는 환경침해로 발생한 환경보전이나 환경침해의 배제를 위하여 필요한 모든 비용을 부담하여야 하며, 국가는 수탁자로서 환경을 관리·보전할 의무가 있으며, 이에 따라 국민은 국가에 대하여 인간의 생활조건에 적합한 환경보전을 요구할 수 있다[6]. 이러한 환경권의 개념은 1960년대 후반 미국 미쉬간 대학의 잭스(J.L.Sax)교수에 의해 제시되어 큰 관심의 대상이 되었다. 이는 자연보호단체의 적극적인 환경보호활동을 통하여 영미법상의 전통적인 불법방해(Nuisance)의 법리로부터 환경권 판례로의 발전을 이끌어 낸 것이다[7][8]. 이러한 환경권의 주체는 "모든 국민"이다. 환경권은 사람의 인격적 이익을 보호하기 위하여 존재하기 때문에 자연인이면 당연히 환경권의 주체가 된다[9]. 즉 환경권은 인간이 건강하게 쾌적한 생활을 유지하는 조건으로서 환경을 향유하고 지배하는 권리로 자연인은 단지 사람이라는 이유만으로 권리의 주체가 된다. 다만 이는 이윤추구를 위해서가 아니라 생활유지를 위해서만 주장할 수 있다. 다음으로 환경권의 객체는 "건강하고 쾌적한 환경"을 의미하며, 이는 대기·물·일조·토양과 같은 무생물적인 것은 물론 동·식물 그리고 자연적 경관 및 인간이 사회생활을 영위하는데 필요한 도로·공원·교량 등의 시설, 전기·가스·학교시설 등의 물리적 인공환경 등이다. 인류가 다년간에 걸쳐 역사 위에 쌓아온 역사적·사회적 유산도 물리적 인공환경으로서 인정된다[10]. 우리 환경정책기본법 제3조는 "환경이라 함은 자연환경과 생활환경을 말하며(제1호), '자연환경'

이라 함은 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계를 포함한다)를 말하며(제2호), '생활환경'이라 함은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계된 환경을 말한다(제3호)"라고 규정하고 있다. 또한 우리 헌법은 "최소한 건강하고 쾌적한 환경에서 환경오염이 없는 생활을 할 수 있는 권리"를 보장할 것을 천명하며, 그 내용과 행사에 관하여는 법률로 정하도록 하고 있다(제35조 제2항). 이를 확보하기 위해 환경권은 환경침해배제청구권, 쾌적한 주거생활권, 생활환경조성청구권 등의 적극적 형태의 입법으로 구현되고 있다.

2. 환경법의 기본원리

환경법의 기본원리는 헌법의 환경권에 관한 규정과 환경보호에 관한 기본법인 환경정책기본법으로부터 도출할 수 있다. 다만 이러한 기본원리들은 서로 선택적 혹은 중첩적으로 적용될 수 있으며, 법률에 의해 명시적으로 규정되어 직접 구속적으로 적용될 수 있는 원칙으로 모든 환경정책과 국가의 환경보호작용은 동 원리에 기초하고 있다[11].

환경법의 주요한 기본원리는 다음과 같다. 첫째 '사전배려의 원칙'으로 이는 미래 예측적이고 형성적인 계획적 조치들을 통하여 모든 행위주체들이 환경보전에 적합하게 행동하고, 구체적 결정을 함에 있어서 환경영향을 고려하도록 함으로써 생태계의 기초를 보호해야 한다는 원칙을 말한다[12]. 이 원칙은 무엇보다도 예방적 환경보호를 가능하게 한다는 점에서 환경보전에 있어서 제1차적이며, 근본적인 원칙으로 사전예방의 원칙이라고 하며, 안전확보의 관점에서 환경위험에 대비한 사전배려와 자원관리의 관점에서 환경자원의 관리·보전을 위한 사전배려를 요구하는 원칙으로 해석되고 있다[13]. 둘째 '존속보장의 원칙'으로 환경보호의 목표를 현상의 유지·보호에 둔다는 점에서 악화금지 원칙, 현상유지의 원칙 등으로 표현되고 있으며, 소극적으로 현상유지를 중시할 뿐이고 현재의 환경상태의 개선을 추구하는 것은 아니라 할 것이다. 동 원칙은 특히 환경오염 및 환경훼손행위의 금지 내지는 그 해제(허가)와 관련하여

중요한 의미를 가진다. 셋째 '원인자 책임의 원칙'으로 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건·시설 등으로 인하여, 환경오염 및 환경훼손을 발생한 원인을 제공한 경우에 그 자가 환경침해의 방지·제거 및 손실전보에 관한 단순한 비용부담에 관한 책임뿐만 아니라, 실질적 책임을 져야 한다는 원칙으로, 환경보호에 대한 책임과 불이행된 환경보호의 사후부담을 가능한 한 환경침해자, 즉 원인자에게 부담시키는 노력의 표현이다[14]. 넷째 협동(또는 협력)의 원칙은 환경보전의 과제를 달성하기 위하여 국가와 사회, 즉 국가와 국민, 사업자 등이 협동하여야 한다는 원칙이다[15]. 마지막으로 '지속가능한 개발의 원칙'은 환경보전을 유지할 수 있는 범위 안에서 시행되는 개발, 즉 생태계와 자연환경을 파괴하거나 고갈시키지 아니하면서 하는 개발을 의미한다. 이것은 환경가치를 중시하고 경제 등 다른 국익가치와의 실천적 조화를 꾀하는 동시에 세대간의 형평과 사회적 형평을 확보함으로써 환경과 개발을 통합시키는 것을 말한다.

이는 최근에 전지구적 차원의 환경보호이념으로 고양된 것으로, 각국의 환경법 자체가 이 원칙의 실천수단이 되고 있다. 동 원칙은 1992년의 환경정상회의에서 중심적 관념으로 작용함으로써 리우선언과 21세기 행동강령(Agenda 21)에서 채택된 것으로, 1987년에 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development)가 작성하여 제출한 브룬트란트 보고서(Brundtland Report)에서 처음 사용한 것이 계기가 되어, 1989년의 UN환경계획(UNEP)의 제15차 이사회보고서에서도 사용하게 되었고, 그 후 국제적인 관심의 대상으로 부각됨으로써, 1992년에 리우데자네이로에서 개최된 UN환경개발회의(UNCED)에서의 중심적 관념으로 작용한 것이다[16]. 이러한 환경법의 지도원리 중 환경영향평가와 관련해서 직접적으로 연결되어 있는 것은 사전배려의 원칙과 협력의 원칙 등이다.

3. 환경법과 환경영향평가

오늘날 환경권 확보를 위한 환경법의 사명은 단순히 환경을 오염시키지 않거나, 훼손시키지 않는 수동적 의미를 넘어서 적극적으로 환경을 보호하고 유지시켜 나

가야 하는 것을 의미하게 되었으며, 이를 위해 국가는 어떤 방법이 최선인지 선택해야 한다. 현대 입헌국가 체제에서는 입법부에 의하여 제정된 법률의 형식으로 보호와 규제를 한다. 이런 점에서 환경보전을 위한 환경법의 제정과 기능은 환경침해에 대한 규제, 환경보전을 위한 수단이며, 환경영향평가란 이러한 환경에 대한 위해요인을 사전에 예측하고 평가하여 그 예방을 위한 방안을 강구하려는 효과적인 환경보호수단이다. 따라서 환경영향평가제도는 국가정책이 집행되기 전에 발생 가능한 결과를 사전에 예측해 보려는 시도에서 시작되었다 [17]. 입법적으로는 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act : NEPA)에서 출발한다. 동 법은 개발계획의 수립이나 공사시행에 앞서 개발자에게 개발이 환경에 미치는 영향에 대한 조사 및 평가를 하게 하여 사업승인과정에서의 대책이나 각종의 규제적 결과를 결부시키는 사전예방원칙을 규정하였다[18]. 국제적으로는 1974년 경제협력개발기구는 대규모 계획의 환경영향분석을 선언하였고, 1982년 유엔총회가 채택한 자연현장 속에는 환경영향평가의 실시가 포함되어 있었다. 1972년 스톡홀름 유엔환경회의의 결과에 의하여 유엔환경계획이 창설되었고, 동 기구는 1987년 국제적 차원에서 환경영향평가에 대한 원칙과 지침을 채택하였으며, 1990년대에는 국제조약의 형태로 발전하기 시작한다.

또한 1991년 유럽경제위원회는 초국가적 환경영향평가에 관한 협약을 체결하여, 국경을 뛰어넘는 국가 간의 환경영향평가제도로 전개된다. 앞서 살펴본 바와 같이 1992년 리우환경회의는 지속가능한 개발과 환경 속에서 환경영향평가의 근거를 마련하였고[19], 이후 국제적으로 경제적 원조를 제공하는 경우 환경영향평가제도의 실시와 연계되도록 하고 있다.

III. 각국의 환경영향평가제도

1. 미 국

1.1 연 혁

미국에서 환경문제를 다루는 주요연방법은 지난 196

0~1970년대에 집중적으로 제정되었는데 가장 중요한 법률은 1969년에 미공법 제91-190호 제정된 미국환경정책법(이하 'NEPA')이다. 이를 통해 환경영향평가제도를 세계최초로 도입·시행하였는데, NEPA는 국가환경정책의 필요성에 대한 오랜 기간동안의 토의를 통해 만들어졌다. 전문 13개조로 구성되어 있는 NEPA는 연방정부의 환경영향평가실시의 법적근거가 되는 간략한 법률로, 환경영향평가에 관계되는 기본적인 사항을 규정하고 환경보전을 위한 국가의 책임을 명확히 하고 있다 [20]. 본 법안에서는 인간과 환경간의 생산적이고 쾌적한 조화를 위한 국가정책을 선언하고, 환경에 대한 피해를 예방 또는 제거하며, 인간의 건강과 복지를 촉진시키는 노력을 증진하고, 국가적으로 중요한 생태계, 자연자원에 대한 이해를 제고하는 한편, 환경위원회(Council on Environmental Quality : CEQ)를 설치하는데 그 목적이 있다[21]. 동법의 제정 이후, 캘리포니아주를 시발로 하여 많은 주들이 주 차원에서 환경영향평가에 관한 법(통상 Little NEPA라 부름)을 제정·시행하고 있다.

1.2 내 용

NEPA에 의해 설치된 대통령직속의 환경자문위원회는 대통령 및 행정기관에게 조언과 권고를 할 수 있는 이외에 특별한 권한은 없다. 그러나 대통령직속이라는 점에서 각 부처보다도 상위에 위치하여, 그 권위를 지키고 있다. 환경자문위원회는 대통령을 보좌하여 의회에 대해서 환경에 관한 연차보고서를 내고 있는데, 중요한 점은 환경영향의 예측·평가의 결과를 문서로써 공표한다는 것이다. 이 문서가 환경영향평가서(혹은 평가서 ; Environmental Impact Statement ; 이하 'EIS')이다. 이러한 국가적 노력과 아울러 Little NEPA에 의거 각 주별로 설치된 환경보호청은 각 주의 EIS를 심사한다. 지역 내의 사업은 지역사무소가 심사하고, 광역적인 사업이나 전국각적인 정책은 연방기관 담당부서가 담당한다[22]. NEPA의 평가의 대상은 연방정부가 관여하는 정책, 계획, 사업 그리고 법안이다. 다만 환경영향이 거의 없다고 생각되는 유형의 행위는 제외리스트가 규정되어 있고, 이 절차를 '유형에 따른 제외'라고 한다[22]. 제외리스트에 해당하지 아니하는 행위는 예비적인 간이평

가, EA(Environmental Assessment)가 행해진다. 이 문서는 10-15면 정도의 짧은 것으로 환경영향평가서 작성의 필요성을 판단한다. 문서는 공표되어 의견을 구할 수 있다. 그 결과, 환경영향이 적다고 판단되면 FONSI(Finding of No Significant Impact : 중대영향이 없다는 견해)라고 하는 문서가 작성되어 절차는 종료되게 된다. 여기까지가 제1행위에 대하여 환경영향평가서를 작성하여야 하는지 여부를 결정하는 스크린심사의 과정이다. 이후 적격심사를 거쳐 환경영향이 적지 아니하다고 판단되면, 환경영향평가서가 관보에 고시되며, 평가범위를 결정하는 스코핑(Scoping)의 과정에 들어간다[22]. 스코핑은 주민참가에 의하여 영향평가를 위한 검토범위를 압축하는 것으로 주민뿐만 아니라 사업자로부터도 평가를 받는다. 다음으로 환경영향평가서안(DEIS : Draft Environmental Impact Statement)을 작성한다. 이는 평가서안 혹은 준비서를 말하는데, 이후 45일간 공람되고 의견서가 제출되는데, 이 단계와 스코핑에서 설명회와 공청회가 행하여지는 경우가 많다[22]. 주와 연방기관은 제출된 의견을 검토한 후에 환경영향평가서안을 수정하고, 최종의 환경영향평가서인 FEIS(Final EIS)를 작성한다. 이를 30일간 공람하여 재차 의견을 구한 후에, 다시 30일 이상 경과한 단계에서 최종적인 의사결정이 이루어진다. 만약, 이와 같은 의사결정에 불복할 경우에는, 환경자문위원회에 재심을 신청할 수 있다(NEPA의 목적조항 및 제101조(a)). 최종적 환경영향평가서의 단계가 종료한 이후 일반적으로 공표되고, 주민의 의견이 청구된다. 최후 FEIS단계에서는 연방기관도 주민의 의견에 회답할 의무를 부담하지 아니한다[23].

2. 독 일

2.1 연 혁

독일의 환경영향평가는 환경에 대한 사전고려를 효과적으로 하기 위하여 사업이 환경에 미칠 영향을 사전에 종합적으로 조사·예측·평가하는 것을 목적으로 한다. 독일의 경우 환경영향평가의 법제화에 비교적 많은 시간이 소요되었다. 1971년 연방정부 환경강령(Unweltprogramm der Bundesregierung)을 제정, 환경영향평가원칙을 제시하였고, 1972년 스톡홀름

(Stockholm)의 인간환경회의 이후, 구 서독연방정부와 연방주(Bund und Länder)는 환경영향평가제도의 도입을 본격적으로 준비하기 시작하였다. 1973년에는 연방내무부가 환경영향평가법안을 수립하여 추진한 바 있고, 1975년에는 연방각료회의에서 정부공공사업에 대한 환경영향평가원칙을 결의한 바 있다(독일 환경영향평가법 제101조(b)). 또한 1977년에 개정된 연방건설법(Bundesbaugesetz)은 '건축 주체자로서 지자체에게 건축실시계획에 있어서 야기되는 환경성에 대한 적절한 고려를 의무화'하였다. 동 조항이 지방자치단체에 의한 환경영향평가의 실시근거가 된다고 볼 수 있는데, 이를 근거로 1980년대 중반 이래 지방자치단체에서 자율적 조례에 의해 환경영향평가제도를 적극적으로 도입하기 시작하였다[24]. 이후 환경영향평가제도는 행정기관 내 생태적·자기 조절적 기능으로서 환경보전을 위한 주요수단으로 인식되었고, 현재 200여 곳의 계마인데[우리 행정구역 상 읍, 면, 동에 해당]가 환경영향평가에 관한 독자적인 규정을 가지고 있다. 1983년에는 연방국회에서 환경영향평가 도입을 결의하였으며, 1988년에는 1985년에 공포된 유럽공동체의 환경영향평가에 관한 지침에 따라 연방환경부가 환경영향평가법(UVPG)안을 제의하여 1990년에야 비로소 입법화되었다[25].

2.2 내 용

독일의 환경영향평가법에서는 당국뿐만 아니라 민간인도 의무를 부담하게 되는데, 그 범위는 공간효용의 계획, 넓은 의미로 건축 또는 철거계획 등이다. 또한 어떤 설비를 새로 설치할 때 또는 수행 할 때뿐만 아니라 그것을 가동시키거나 가동을 중지시킬 때도 해당된다. 물론 해당될 설비물에 중대한 변화를 가해야 될 필요가 있을 때에도 환경영향평가를 받을 의무가 있다. 독일 환경영향평가는 먼저, 스코핑(Scoping)을 거치는데[26], 어떤 기획의 추진자가 관련 책임관청에 해당 계획에 대해 보고를 하는 즉시 그 계획의 추진자와 당국 사이에는 환경영향평가의 대상, 범위, 방법과 그 밖에 환경영향평가를 실시하는데 중요한 문제들이 상세히 논의된다(독일 환경영향평가법 제5조). 이는 각기 개별적인 환경범위를 어떤 계획의 추진으로 인해 발생될 수 있는 환경위험의

가능성과 연관해 자세히 조사 검토함으로써 환경영향평가의 통합적 접근 방법을 확실히 설정할 수 있는 것이다. 다음으로 해당관청은 그 계획의 추진자에게 환경영향평가의 범위를 통보하고 계획의 검사에 꼭 필요한 어떤 서류를 어떤 범위 내에서 작성 제출해야 할 것인지 확정한다[26]. 독일 환경영향평가법은 계획추진자가 결정에 중요한 서류를 준비하도록 규정하고 있다. 이 서류들의 내용은 전문법규나 개별적으로 유효한 법규정에 따라 차이가 있으며, 환경영향평가법은 최소요구사항을 규정하고 있는 것이다[26]. 여기에는 예컨대 그 계획이 추진되는 장소, 계획의 종류 및 크기, 또 계획에 필요한 토지면적 등이다. 또 그밖에 예상되는 열 따위의 방출 및 잔여물질(즉 대기오염물질 및 폐수, 폐기물 따위), 또 그밖에 환경피해 여부의 확정 및 평가에 필요한 모든 사항이 표시되어 있어야 한다.

독일 환경영향평가제도의 가장 큰 특징은 환경영향평가를 받는 모든 계획에 일반인들이 참여한다는 것이다. 동 법에 따르면 결정에 중요한 서류들을 예상관계지역의 당국에 한달 동안 검토할 수 있도록 공개해야 하며 그러면 이들은 우선 그 지역에서 통용되는 방법으로 예컨대 게시판이나 일간신문에 발표한다. 해당관청의 허가 절차를 여러 번 밟아야 할 경우에는 주도하는 관청은 일반여론을 수렴한 후 가능하면 1개월 이내에 검사 받은 계획이 인간, 토양, 물, 공기, 기후, 경관 및 각각의 상호작용, 문화자산이나 그 밖의 유형자산에 미칠 예상되는 영향에 대해 요약된 진술서를 작성한다. 마지막 허가결정을 내리기 위해서는 그 계획과 관련해서 조사된 환경영향에 대한 보고뿐만 아니라 평가도 내려져야 한다. 이미 인정되고 있는 환경특성의 유지 목적을 기준으로 해서 예상되는 위험성이나 침해의 정도, 또는 그것을 받아들일 수 있는지의 여부를 판단하고 그 계획에 대치되는 여러 다른 대안을 내었을 경우의 단점이나 장점도 검토된다[26].

3. 일 본

3.1 연 혁

일본은 1997년 독립된 환경영향평가법이 제정되기 전까지 오랫동안 법제화가 이루어지지 않았으며 각의의 결

정과 개별법규에 의해 환경영향평가를 실시해 왔다. 일본에 있어서 환경영향평가제도의 시도는 1965년 일본정부가 대규모 산업개발계획과 관련한 환경문제를 조사하기로 결정한 것과 1971년 공명당이 '환경보전기본법안'을 추진한 것으로, 동 법안 제10조는 국가·지방자치단체의 개발, 정비사업에 관한 환경사전평가, 공표의무를 규정하기도 하였다[27]. 이후 1975년 공명당이 '환경에 대한영향의사전평가에의한개발사업등의규제에관한법률안'을, 일본변호사연합회가 '환경보전정책법시안요강'을 환경영향평가제도의 확립에 관한 의견서와 함께 정부에 제안하기도 하였다. 1976년에는 정부차원의 법안이 발의되었으나 관계 기관의 반대와 재계의 반발 등으로 실현되지 못하였다[27]. 이후 1980년에 들어서면서 '환경영향평가법안'을 성안하여 1981년 국회에 제안하였으나 1983년 중의원이 해산되어 입법화는 실패했다. 그러나 동 법안을 기초로 1984년에 각의에서 '환경영향평가실시'에 대한 결정이 이루어지고, '환경영향평가실시요강'을 정할 수 있었다. 이러한 노력이 힘입어서 1992년 환경기본법 제정 시 동 법에 환경영향평가 추진이 자리매김 할 수 있었고, 마침내 1997년 제140회 국회에서 독립된 환경영향평가법이 입법화 되었다[28]. 그러나 동법은 환경보전에 대해서 배려하도록 규정만하고 있을 뿐 구체적인 방법, 절차 등은 정하지 않고 있다.

3.2 내 용

일본의 환경영향평가는 스크리닝(Screening)으로부터 시작되는데, 이는 반드시 환경영향평가를 행하지 않을 수 없는 사업(제1종사업)과 이에 준하는 규모의 사업(제2종사업)에 있어 환경영향평가가 필요한 부분을 판정하는 절차를 말한다(동법 제4조). 이의 대상사업에 관해서는 우선 효율적인 조사 등을 행하기 위해서 각 지역의 환경특성을 고려하고 개별적으로 면밀한 절차적 검토를 거친다(동법 제5조 이하). 이후 사업자가 환경영향평가 방법서를 작성하고 공고, 공람을 행한다. 이것에 대해서 의의를 가지는 사람은 공람기간 및 그 후 2주간 사업자에 대해 의견서를 제출할 수 있다. 이때 사업자는 일반의 견을 배려하여 환경영향평가의 방법을 정하고 환경영향평가를 행한다(동법 제11조 이하). 또한 사업자는 공람

을 행하고 설명회를 개최한다(동법 제14조). 동 준비서에 관해서 환경보전의 견지에서 의견의 가지고 있는 사람은 당해 공람기간 및 그 후 2주 안에 사업자에 대해 의견서를 제출하는 것이 가능하다(동법 제18조). 이후 사업자는 견해서를 지사 및 자치단체장에 송부하고(동법 제19조), 지사는 자치단체장의 의견과 일반의견을 참조하여 사업자에 대해서 의견을 보낸 후(동법 제20조), 평가서를 작성하여 면허권자와 환경청 장관에게 송부하고 공표한다(동법 제21조 이하). 이때 환경청장관은 필요에 따라서 의견을 서술하는 것이 가능하고(동법 제23조), 면허권자 등은, 당해 장관의 의견을 감안하여 사업자에 대해서 환경보전의 견지에서 의견을 쓰는 것이 가능하다(동법 제24조). 이후 사업자는 평가서에 소요의 보정 등을 행하고 공고하고 공람한다(동법 제25조 이하). 일본의 경우, 환경영향평가결과를 플로업(follow up)하는 구조를 채택하여 사후조사에 관한 약간의 규정을 두고 있다(동법 제14조 1항7호).

IV. 우리의 환경영향평가제도

1. 연 혁

환경영향평가법에 대한 이러한 국제적 흐름과 함께 우리 법제 하에서 환경영향평가는 환경법제와 그 궤를 같이 한다. 환경영향평가에 대한 실정법상의 흔적은 1963년 제정된 공해방지법이 개정되면서 나타나는데, 이후 1971년 전면 개정된 공해방지법 제16조에서는 '공해사전대책'에 대해 규정하고 있는데, 이는 환경영향평가에 관련된 최초의 규정이라고 할 수 있다. 이후 1977년 급변하는 환경문제에 대응하기 위하여 제정된 환경보전법은 제5조에 '사전협의'라는 이름으로 실질적인 환경영향평가제도를 도입하였다[29]. 그러나 미국의 제도를 모방하여 규정된 동 조항은 어디까지나 영향평가가 아닌 사전협의에 불과했고, 1979년 개정된 환경보전법에서 처음으로 명문의 환경영향평가제도가 제5조에 규정되었다. 이후 1981년과 1986년 두 차례의 개정작업을 통하여 환경영향평가제도는 더욱 확대되었고, 1990년 환경정책기본법의 시대가 개막되면서 동법 제2장에 별도로 환경영향

평가를 규정하여 보완하였다. 1993년에는 종전 환경정책기본법 제2장 환경영향평가를 확대·개편하면서 환경영향평가법을 제정하여 본격적인 활동에 들어갔고(1993년 6월 11일 법률 제4567호), 동 법은 지방자치체가 본격적으로 시행되면서 1997년 대폭 개정되어 시·도가 조례로써 환경영향평가를 실시할 수 있고, 환경정책과 평가를 위한 연구원을 설립 및 환경영향재평가제도가 도입되었다. 그 후 1999년 12월 '환경교통·재해등에관한법률'이 제정되면서 통합환경영향평가시대가 도래하여, 수차례 개정을 거친 후 현재는 2005년 3월의 '환경·교통·재해등에관한영향평가법'이 2006년 4월 그 시행을 눈앞에 두고 있다.

2. 내 용

1999년 통합 환경영향평가법으로 제정된 "환경·교통·재해등에관한환경영향평가법"은 환경, 교통, 재해와 인구에 관한 영향평가를 종합적으로 실시할 수 있는 법적 기반을 조성하고 있다. 법률 제5877호로 제정된 동평가법은 6장 42개 조항과 부칙으로 구성되어 있는데, 그 주된 내용을 보면 다음과 같다[30]. 동법은 제4조 제1항에서 도시의 개발, 산업입지의 조성, 관광단지의 개발 등 환경·교통·재해 또는 인구에 영향을 미치는 환경영향평가 대상 사업군을 규정하고, 자세한 범위는 동조 제2항에서 대통령령에 위임하고 있다. 그 외에 영향평가 대상사업의 범위에 해당하지 않는 사업에 대해서도 시·도별로 영향평가를 실시할 수 있도록 동조 제3항에 규정을 두어 가능한 한 그 범위를 확대하고 있다. 또한 동법 제5조는 환경영향평가서의 작성에 대하여 규정하고 있는데, 사업자는 영향평가 대상사업을 시행하기 위하여 당해 사업이 환경·교통·재해 및 인구에 미치는 영향에 관한 평가서를 작성하면서, 제6조에 의하여 설명회·공청회 등을 개최하여 주민의 의견을 반영하도록 되어 있다. 평가법 제7조는 사업자가 평가서 및 사후환경영향조사서의 작성을 영향평가 대행자로 하여금 대행할 수 있도록 하고 있으며, 평가 대행업을 위하여 일정한 기술능력과 장비 등을 갖춘 자로 하여금 환경·교통·재해 또는 인구의 평가분야별로 각부의 장관에게 등록하고 규정하고 있다. 이와 함께 법 제17조에서는 사업자가 사업의

승인기관에 평가서를 제출하고, 승인기관은 분야별로 관계기관에 평가서의 협의를 요청 할 수 있도록 하였으며, 제19조 제1항에서는 사업의 시행으로 환경·교통·재해 등에 해로운 영향을 초래할 위험이 있는 경우에 평가서의 협의의 요청을 받은 기관의 장이 사업자 및 그 사업의 승인기관에 대하여 사업계획의 조정 또는 보완 등 필요한 조치를 요청 할 수 있도록 규정하였다. 또한 평가서의 협의요청을 받은 기관은 평가서를 검토한 경과를 사업승인기관에 통보하고, 사업승인기관의 장은 사업자에게 통보하여 이행하도록 평가법 제20조에는 이의신청을, 25조에는 사업자의 의무를 제28조에는 영향평가 대상사업의 평가의무를 규정하고 있다. 또한 동법 제30조에는 환경영향평가의 기준 등을 규정하고 있으며, 제33조는 협의 기준을 초과하는 오염물질을 배출하는 경우, 협의 기준초과부담금을 부과·징수하도록 하여 제재를 가하고 있다.

3. 특 성

이와 같은 우리 환경영향평가법의 특성을 살펴보면, 첫째 입법적 측면에서 볼 때 단일법주의에서 복수법주의로 전환하여 현재에 이르렀다. 둘째, 내용적 측면에서는 환경영향평가의 주체를 사업자 중심주의를 기본으로 하여 제3의 전문기관형을 부분적으로 혼합한 형태로 정하였고 환경영향평가법의 범위를 확인하였고 주민의견의 수렴에 대해 보다 상세한 규정을 지어 주민의견의 수렴이 환경영향평가를 진행하는 중요한 부분으로서의 지위를 확보하였다. 셋째, 제도 구현적 측면에서는 환경영향평가서의 작성에서 환경영향평가를 보다 규범적으로 진행하기 위한 평가서 작성, 제출 및 협의, 평가서의 검토 및 협의내용의 통보, 반영여부의 확인 등에 대한 내용도 상세히 규정하였다. 마지막으로, 환경영향평가에서의 사전환경성 심사제도의 수립은 각종 개발사업에 대한 개발예정지구지정, 기본계획수립, 실시계획승인에 있어서 미리 환경성을 고려하도록 함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 구현하는데 중요한 의의가 있다.

V. 결 론 : 시사점

근대화를 향한 발걸음을 시작한 1960년대 이후, 우리는 본격적으로 추진된 경제성장정책과 수차에 걸쳐 진행된 경제개발 5개년 계획 등으로 인해 급속한 경제성장과 산업구조의 근대화·도시화·공업화를 이루어 냈지만 환경보전의 측면을 도외시한 채 진행하였기에 이에 따라 환경문제도 점차 심각하게 대두되었다. 이상에서 살펴본 각국의 환경영향평가제도에 있어서의 평가대상, 평가항목 및 범위, 주민참여제도 등은 우리 환경영향평가제도의 개선점을 찾는 데 시사하는 바가 크다고 하겠다. 특히, 세 나라 모두 평가절차의 매 과정마다 주민참여를 보장하고 있는 측면에서 우리 환경영향평가법이 2003년 12월 일부개정을 통해, 제29조 제6항에 '평가항목·범위 획정위원회는 제4항의 규정에 의한 평가항목·범위심의에 필요하다고 인정하는 경우에는 지역주민 등의 의견을 들을 수 있다.'라고 하여, 그 특성상 실제 법이기보다 절차법적 성격이 강한 환경영향평가제도의 효율적인 운영을 위해서는 주민참여를 허용한 것은 타당한 입법이라 하겠다.

다만, 우리의 경우 본고에서 살펴본 세 나라에 비해 그 대상이나 범위, 방법 등이 한정되어 있다는 점은 향후 동법의 개정 시에 검토되어야 할 것이며, 또한 독일과 일본에서 일부 행정계획에 대하여 '전략적 환경평가제도'를 적극적으로 시행 발전시켜나가고 있는 점은 향후 우리 환경영향평가법제의 개정 시에 그 도입이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

환경은 일단 한번 파괴되면 원상회복이 거의 불가능하고 오염에 대한 제반요인으로 작용할 뿐만 아니라 급기야는 인간생명에 치명적인 위협을 주므로 이를 사전에 방지하기 위한 제도적 장치인 환경영향평가제도는 오늘날 그 필요성과 중요성이 더욱 증대되고 있으며, 향후 다양한 학제간 교류를 통한 총체적인 연구가 병행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 황하, 중화인민공화국 환경법학, 기계공업출판사, p.3, 2002.
- [2] 오성욱, 한국과 중국의 환경영향평가에 관한 비교 법적 고찰, 조선대학교 박사학위논문, p.5, 2004.
- [3] 구연창, 환경법론, 법문사, p.75, 1993.
- [4] 이상규, “일본에 있어서의 환경권론의 전개”, 환경 문제연구논총Ⅱ, 대한변호사협회, p.14, 1992.
- [5] 천병태·김명길, 환경법론, 삼미사, p.73, 1997.
- [6] 이상규, 환경법론, 법문사, p.29, 1998.
- [7] 김철수, 환경권, 환경법연구 제3권, 환경법학회, p.5, 1981.
- [8] 김기수, “공해의 사법적 구제의 방향과 상린관계 법적 구성”, 환경법연구 창간호, 환경법학회, p.121, 1973.
- [9] 김철수, “환경권고”, 헌법논총 제6집, p.95, 1995.
- [10] 대법원 1998.7.22선고, 96다56153판결.
- [11] 홍준형, 환경법, 한울아카데미, p.42, 1994.
- [12] R. Breuer, Umweltschutzrecht, in : Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., S. 440, 1955.
- [13] Klopfer, Umweltrecht, Rn. 662, S. 589.
- [14] H. P. Priimm, Umweltschutzrecht, p.67, 1989
- [15] 김창규, “환경법상협동원칙에 관한 소고”, 배준 상교수정년기념논문집, p.640, 1997.
- [16] UNEP, Report of the Governing Council, 44 UN. GAOR, Supp.(No.25), UN Doc. A/44/25., p.115, 1999.
- [17] 김변웅·오영석, 환경행정론, 대영문화사, p.383, 1997.
- [18] 한귀현, 미국환경법의 이론과 실제, 동남기획, p.185, 2001.
- [19] 환경과 개발에 관한 리우선언 원칙 I 과 IV 참조.
- [20] 성현찬·한상욱 공역, (R. E. Bass & Al L, Herson 저) 「Mastering NEPA: A Step-by-Step Approach」, 동화기술, pp.3-4, 1995.
- [21] 42 USC 4321.
- [22] S. Owen, Checklists for Preparing National Environmental Policy Act Documents, U.S. Environmental Protection Agency, pp.38-61, 1987.
- [23] 아태환경경영연구원, 「환경영향평가제도」, p.3, 1997.
- [24] T. Bunge, “Bauleitplanung,” in : Gertrunde Lübke-Wolff(Hrsg). Umweltschutz durch Kommunales Satzungsrecht, Rdnr.44, S.41., 1992.
- [25] D. Murswiek, Umweltschutz als Staatszweck, Economica Verlag, Bonn, S.81., 1995.
- [26] Hoppe·Grotefels, öffentliches Baurecht., §5 Rdnr. 122, S.155-156, 1995.
- [27] 山村恒年, 環境アセスメント, 東京: 有斐閣, pp.70-106, 1980.
- [28] 内山單郎, 環境影響評價の諸問題—住民手な生命線とする法制化案, 開發と保全”, ツュリスト, 東京 : 有斐閣, pp.161-165, 1976.
- [29] 홍준형, 환경법, 박영사, p.188, 2001.
- [30] 강현호, 환경영향평가제도, 「토지공법연구」 Vol.11, p.323, 2001.

저 자 소 개

오 태 곤(Tae-Kon Oh)

정회원



- 2000년 2월 : 조선대학교 법학과 (법학사)
- 2003년 2월 : 조선대학교 대학원 (법학석사)
- 2005년 2월 : 조선대학교 대학원 (법학박사)

• 2003년 3월~현재, 전남도립남도대학 초빙교수, 조선대학교 법과연구소 전임연구원, 조선대학교 시간강사

<관심분야> : 국제경찰협력법, 테러리즘