

# 環境影響評價制度

金 元 主\*

## 目 次

- |                          |                            |
|--------------------------|----------------------------|
| I. 環境影響評價制度의 意義          | IV. 우리 나라 環境影響評價制度와 그 問題點  |
| II. 環境影響評價制度의 基本理念       | 1. 우리 나라 環境影響評價制度          |
| III. 外國의 環境影響評價制度        | 2. 우리 나라 環境影響評價制度와 關聯된 問題點 |
| 1. 美國의 環境影響評價制度          | V. 우리 나라 環境影響評價制度의 發展方向    |
| 2. 日本의 環境影響評價制度          |                            |
| 3. Australia 등의 環境影響評價制度 |                            |

## I. 環境影響評價制度의 意義

環境影響評價의 定義는 學者에 따라 다소간 다르다. 일반적으로 말해서 人間環境에 重大한 影響을 미치는 開發計劃 등 事業의 環境에의 影響을 檢討·分析·豫測하고 評價하여, 그 否定的인 影響을 除去 또는 減少시킬 수 있는 方法을 模索하는 制度라고 定義할 수 있다.<sup>1)</sup> 즉, 環境影響評價란 各種 事業의 實施로 인하여 環境汚染의 發生, 自然環境의 破壞 등 環境保全上 重大한 障害을 주지 않도록 計劃의 立案, 工事의 實施에 앞서 그것이 環境에 미치는 影響의 內容이나 程度, 環境破壞의 防止策, 代替案의 比較·檢討 등을 행하는 것을 말한다.

따라서 그 內容은 첫째, 各種 事業의 計劃의 立案時와 工事中에 이를

\* 慶北大 法大 教授, 法博.

1) 具然昌, 環境法論(法文社, 1985), pp.319~321; 李相教, 環境政策法(亞細亞文化社, 1985), pp.22~25; R.W. Findley & D.A. Farber, *Environmental Law* (West Publishing Co., 1983), pp.21~52.

행하며<sup>2)</sup> 둘째, 그事業이 環境에 미치는 影響의 內容 및 程度의 把握과 豫測을 短期的·長期的 觀點에서 행하고 셋째, 可能하면 複數의 計劃案이나 工事實施案中에서 評價하여 最善의 案을 選定하며 넷째, 選定된 計劃이나 工事に 대하여도 環境를 가져올 事業의 內容이나 部分이 發見되면 變更 등 對策을 講究하면서 實施하여야 하는 것 등이다.<sup>3)</sup>

環境影響評價制度의 目的은 첫째, 事業의 計劃決定에 있어서 環境保全과 社會·經濟的 要因을 事業者가 配慮하도록 하고 둘째, 環境影響評價의 過程에 있어서 關係地域住民의 參與關係를 明確히 하여 그들의 意見을 事業計劃의 決定에 反映케 함으로써 關係地域住民의 理解 위에 適正한 遂行을 確保하는 데 있다. 따라서 이러한 目的을 具現할 수 있는 制度가 環境影響評價制度라 定義할 수 있다. 그러한 意味에서 그 內容은 各國의 政治·經濟·社會的 條件에 따라 달라질 수밖에 없으며, 現實이 또한 그러하다. 여기에 現在의 制度를 評價하고 보다 좋은 環境影響評價制度의 模索을 위한 里程票로서 環境影響評價制度의 基本理念의 檢討가 必要하다.

## II. 環境影響評價制度의 基本理念

環境影響評價制度는 ‘좋은 環境을 享有할 權利’로서의 環境權을 그 前提로 한다.<sup>4)</sup> 現代環境法의 基本原則은 環境破壞에 따른 被害의 事後의 救濟가 아니라 그 事前的 豫防에 있다. 環境破壞現象에 對處하여, 이를 效率的으로 規制하고 防止하기 위하여는 어떠한 形態로든 公權力에 의한 規制가 必要하다는 것이 明白하다. 그러나, 司法制度를 통한 規制는 綜合的 觀察이나 繼續的 管理라는 側面에서 볼 때 缺陷이 많다.<sup>5)</sup>

2) 計劃의 立案時 행하여지는 것이 보통이나 工事が 長期的인 경우에는 各段階에서 評價의 必要性이 생긴다.

3) 北山正文 編著, 環境アセスメントの實施手法(東京: 日刊工業新聞社, 1977), pp.1~8.

4) 우리 나라 憲法 제35조(環境權 등 제1항은 “모든 國民은 健康하고 快適한 環境에서 生活할 權利를 가지며……”라고 規定하고 있다.

5) J. Krier, *Environmental Law and Policy*(Indianapolis: The Bobbs Merrill, 1971), p.293.

따라서 行政的 規制에 많이 依存하게 되었고, 그렇게 됨에 따라 自然히 이에 관한 立法이 增加되어 왔다.

歷史적으로 볼 때 環境破壞에 관한 規制는 環境破壞現象에 對應的으로 對處하는 行政府의 措置로서 나타났다.<sup>6)</sup> 環境破壞發生源의 即刻의 인 封鎖와 處理는 環境保護의 目的과 國民感情의 緩和라는 效果를 얻을 수 있었다. 물론 環境破壞規制의 方法은 司法的 方法이나 行政的 方法以外에도 政治, 經濟, 社會, 技術의 側面에서도 接近할 수 있다.<sup>7)</sup> 그러나, 直接的인 強制措置로 迅速하고 顯在의 效果를 얻을 수 있다는 點에서 法的 規制中 直接規制가 核心的인 役割을 擔當하여 왔다.<sup>8)</sup> 이러한 對應의 規制, 즉 事後의 規制는 그 나름대로의 效率性에도 不拘하고 限界가 있음이 드러났다. 그것은 法的 規制의 增加에도 不拘하고 環境破壞現象이 增加一路에 있다는 點에서도 알 수 있다. 이러한 樣相은 工業化·都市化現象에 따라 더욱 深化되어 가는 趨勢에 있다. 1972年 6月 Stockholm에서 開催된 UN人間環境會議의 宣言<sup>9)</sup>은 이에 대한 對策으로써, 環境에 影響을 미치는 人間活動을 自然의 淨化能力의 範圍內에 들 것이며, 開發의 必要性和 環境保護의 要請이 兩立할 수 있도록 調整해야 하며, 現在 뿐만 아니라 將來의 世代를 위하여 環境은 注意깊은 計劃과 管理에 의해 適切히 保護되어야 한다는 것을 指摘하였다. 이러한 目的을 具體的으로 達成하기 위해서는 大氣, 물, 土地 등 各 領域에 있어서의 環境構成要素의 實態를 把握하여 그 利用區分이나 利用容量 등을 바람직한 環境基準과 比較하면서 適切히 操作할 수 있어야 할 것이다. 環境基準의 達成을 目標로 하면서도 排出規制를 한 從來의 環境規制가 地域環境容量을 把握하면서 環境質을 保全水準의 範圍內에서 操作

6) J. Krier, *op. cit.*, p. 301.

7) 宋丙洛, 「經濟와 環境」, 環境論叢 第1卷 1號(서울大學校 環境大學院, 1974), pp. 314~317.

8) P.H. Gerhardt, "Incentives to Air Pollution Control" in *Air Pollution Control* (Oceana; Dobbs Ferry, 1969), p. 170.

9) B. Sohn, "The Stockholm Declaration on the Human Environment," *The Harvard International Law Journal*, Vol. 14, No. 3, Summer 1973, pp. 423~515.

하는計劃, 즉 環境管理計劃으로의 轉換이 要請되는 理由가 여기에 있다. 이러한 環境管理에 의한 環境保全 내지 環境破壞의 未然防止를 推進함에 있어서 環境影響評價制度는 開發行爲나 다른 事業活動이 環境에 미치는 影響의 有無와 그 程度를 測定하는 尺度로서 가장 重要한 役割을 擔當하게 된다. 環境破壞의 憂慮가 있는 事業活動을 沮止하는 關門으로서의 制度라는 데 그 役割과 存在의 必要性이 認定된다.

環境影響評價制度의 機能은 事業計劃의 決定에 있어서 環境保全의 要因을 不可欠의 것으로 하여 社會, 經濟的 要因과 더불어 事業者가 配慮하도록 하는 것이다. 보다 좋은 計劃決定을 行할 수 있도록 함에는 環境保全을 위한 措置를 事業의 計劃에 反映하는 것이 보다 쉬운 早期段階에 있어서 環境影響評價를 할 수 있게 하여야 한다. 이 때에도 可能的 代替案을 提示하여 比較檢討할 수 있게 하고, 代案選擇의 機會를 提供함으로써 '計劃評價'를 可能케 하는 것이 바람직하다. 이러한 環境影響評價에 있어서 事業者 스스로 環境保全의 要因을 充分히 考慮할 것이나, 事業者가 入手치 못한 情報도 있고, 關係行政機關의 意見이나 利害關係住民의 要望도 考慮되어야 하므로 一定한 制度에 의해 이들의 意見を 事業計劃의 決定에 反映해야 할 必要性이 생기는 것이다. 環境影響評價制度를 住民의 政策決定에의 參加를 保障하는 直接民主主義制度로서 受容하는 見解가 있는가 하면<sup>10)</sup> 民度나 事業推進의 選定 등을 理由로 反對하는 見解도 있다.<sup>11)</sup>

그러나, 利害關係住民의 立場에서 보면 特定事業이 環境에 미치는 影響에 관하여 生活者로서의 情報提供을 要求하게 된다.<sup>12)</sup> 더욱 開發途上國에 있어서 民間資本이 貧弱함으로 인하여 大規模의 公共事業이 行政機關에 의해 直接 行하여지거나, 財政的 支援에 의해 行하여지는 것이 大部分이므로 主權者로서의 國民 또는 地方自治團體의 住民이 自己들의

10) 坂口洋一, 『アメリカと日本の公害法』(東京:成文堂, 1979), p.17.

11) 藤原輝男, 「環境アセスメント制度をめぐる諸問題」, 『ジュリスト』 No. 695(東京:有斐閣, 1979), pp.45~51.

12) 美國의 行政節次法, Government in Sunshine 法 등이 美國의 環境影響評價에 관한 法制를 뒷받침하고 있다.

權利救濟手段의 하나로서 計劃決定過程에 參與를 要求하게 된다.<sup>13)</sup> 이는 權利救濟制度가 事後的 救濟制度에서 事前的 救濟制度로 그 重點이 轉換된 오늘날의 趨勢에도 合當하는 것이다.<sup>14)</sup>

J. L. Sax 教授의 公共信託의 法理<sup>15)</sup>는 단순히 公衆의 供用에 提供된 國公有地에 限定되었던 法理適用對象이 大氣, 물, 空間 등 環境質을 構成하는 것까지 擴大되어간 것도 이러한 資源은 性質上 私的 所有權의 對象이 될 수 없고, 모든 사람이 自由로히 利用하고 그 惠澤을 享有할 수 있는 것이라는 데에 根據를 두고 있다.<sup>16)</sup> 이 法理가 保護하는 利益의 歸屬主體는 國民이다. 環境質의 管理를 맡고 있는 行政廳은 國民의 利益과 兩立될 수 없는 狀態로 그것을 處分할 수 없는 것이다.<sup>17)</sup> 따라서 이러한 國民의 利益을 保護하기 위하여 裁判의 保護의 請求權者의 範圍의 擴大와<sup>18)</sup> 더불어 國民의 事前的 權利救濟의 要求에 副應한다는 데에 環境影響評價制度의 基本的 理念을 發見할 수 있다.

이러한 基本的 理念이 具體的으로 어떻게 具現되고 있는가를 檢討하기 위해 外國의 環境影響評價制度를 살펴보기로 한다. 이는 보다 나은 우리 나라의 環境影響評價制度를 模索하기 위해서도 必要한 것이다.

13) 總務處가 마련한 行政節次法試案 第50條(行政計劃의 立案과 協議), 第51條(行政計劃案의 公告·閱覽), 第52條(意見提出), 第53條(聽聞), 第54條(公聽會) 등은 이러한 配慮를 反映한 것이다.

14) 金道祖, 「行政節次制度의 最近發展動向」, 行政節次法研究(韓國行政科學研究所, 1980), pp. 14~15.

15) J. L. Sax, *Defending the Environment* (New York: Alfred A. Knopf, 1971), pp. 163~164.

16) 木宮高彥 등, 「公共信託論と環境權論との交錯」, 環境法研究 8號(東京: 有斐閣, 1977), pp. 11~42.

17) J. L. Sax, 高橋一修 譯, 「環境權保護のための立法技術」, 環境法研究 8號, pp. 43~57.

18) 熊本信夫, 「公益を爭う私人の原告適格—アメリカにおける 1971年環境保護法案と最近の判例—」, 法學研究 第10卷 第1號(北海學園大學 法學會, 1974), pp. 1~54.

### Ⅲ. 外國의 環境影響評價制度

#### 1. 美國의 環境影響評價制度

##### (1) NEPA와 EIS

1969년에 制定되고 1970年 1月 1日부터 施行된 全文 13個條로 된 「國家環境政策法」<sup>19)</sup>은 세가지 基本的 要素로 되어 있다. 제101조 a항에서 環境保護를 國家政策으로 할 것을 宣言하고, b항에서 그 政策을 實行하기 위하여 國家가 達成해야 할 目標, 즉 모든 國民에게 安全하고 健康한 環境을 確保하고 歷史的·文化的 環境을 保存하며 生活의 快適함(amenities)을 向上케 하기 위하여 人口와 資源의 均衡을 期할 것 등을 規定하고 있다. 이 제101조가 NEPA의 實體條項(substantive provisions)이라 불리우는 것이다. 제102조는 前條의 政策目標를 達成하기 위하여 제1항에서 美國의 法律·規則 등이 이 法律의 精神에 合致되도록 解釋 運用되어야 한다는 것과 제2항에서 모든 聯邦政府機關이 지켜야 할 行爲義務 8個項을 각각 規定하고 있다. 行爲義務 中 A號에서는 環境에 影響을 미치는 計劃策定에 있어서는 科學的·學際的 方法을 活用할 것과 B號에서는 現在로는 數量化되어 있지 아니한 環境價値에 充分한 考慮를 하도록 하는 方法이 開發되어야 한다는 것을, 그리고 C號에서는 環境影響評價書에 관한 것을 規定하고 있다. 이러한 行爲義務를 規定한 제102조 제2항이 NEPA의 節次條項(procedural provision)이다. 제201조 以下는 大統領 밑에 '環境諮問委員會'(Council on Environmental Quality; CEQ)를 創設하고 그 義務와 役割을 規定하고 있다.

##### (2) NEPA 節次條項과 實施規則

NEPA 制定後 CEQ는 1970年, 1971年, 1973년에 NEPA의 節次條項中 EIS에 관하여 要綱을 發表하였고<sup>20)</sup> 聯邦의 行政機關은 이에 따라

19) The National Environmental Policy Act of 1969, Pub. L. No. 91~190, 83 Stat. 852(1969), as amended by Sub. L. No. 94~83, Stat. 424(1975), 42 U.S.C.A. § 4321 et seq. (1977), § 102(2)(D), 42 U.S.C. § 4332 (2)(D)(1982).

個別的으로 EIS의 作成節次를 決定하였다. 그러나, 用語, 形式, 記載內容의 差異가 顯著하였고 또한 要綱이라고 하는 勸告的 性格으로 行政機關 中에는 EIS의 作成節次를 決定하지 않는 곳도 있었다. 이에 CEQ는 1978年 11月 29日에 NEPA節次條項을 實施하기 위한 規則(Regulation)을 制定하여<sup>21)</sup> 1979年 7月 30日부터 施行함으로써 用語·書式의 統一을 期하고 EIS作成主體의 權限과 義務를 明白히 하고 NEPA過程을 統制할 수 있도록 하였다. 그것은 모든 聯邦行政機關을 拘束하는 強行規定으로 制定되었다.<sup>22)</sup> 물론 各 行政機關은 規則에 實施細則을 作成하게 되나 CEQ의 監督과 指導機能의 強化에 따라 從來와 같은 不統一은 除去되었다.<sup>23)</sup>

### (3) NEPA의 施行機構

NEPA 第2章에 依據하여 NEPA의 施行機構로서 創設된 CEQ는 大統領의 直屬機關으로서 環境問題에 관한 諮問을 擔當하고 環境에 관한 廣範한 年次報告를 提出한다. 1970年 3月 5日의 行政命令 第11514號에 의하여 'EIS作成에 관한 指針'을 發하는 權限을 또한 賦與받아 EIS作成을 指導하고 그 適法 및 合理性與否에 관한 最終審査機關으로서의 役割을 擔當하게 되었다. 1970年에 大統領直屬機關으로 創設된 環境保護廳(Environment Protection Agency; EPA)은 環境問題만을 擔當하는 獨立規制機關으로 環境汚染에 관한 公法的 規制의 權限과 EIS에 관한 審査權이 賦與되었다. 따라서 EPA는 EIS의 適法 및 合理性與否에 관한 一次의 審査機關으로서의 役割을 擔當하게 되었다.<sup>24)</sup>

### (4) EIS 作成過程

(1) 行政機關은 먼저 EIS의 作成與否를 決定한다. '環境評價'라고

20) 35 Fed. Reg. 7390, 1 ELR 46001 (1970); 35 Fed. Reg. 17224. 2 ELR 46049(1971); 38 Fed. Reg. 20549(1973), ELR Statutes & Regulations 46003.

21) 43 Fed. Reg. 55,978 Nov. 29, 1978)(to be codified in 40 C.F.R. pt. 1500 et seq.).

22) 43 Fed. Reg. 55991, 56004, (1978)(§ 1500.3, 1508.12).

23) 43 Fed. Reg. 56003(1978)(§ 1507.3).

24) Environmental Impact Statements, An Analysis of Six Years' Experience by Seventy Federal Agencies, Report of the Council on Environmental Quality, March, 1976.

하는 通常 1面 程度의 書類를 作成하여 EIS가 必要한가에 대한 評價를 한다. 이 以外에도 EIS 必要의 範圍를 미리 定하여 두는 方法도 使用되나 보통은 兩者가 使用된다. 年間 約 1,000 件의 이러한 EIS가 作成된다.

(2) EIS 作成이 決定되면 行政機關은 EIS의 草案을 作成한다. 이렇게 EIS를 두차례 作成하는 것은 1970年의 CEQ의 指針에 따라 指示된 것이다. 많은 경우 이 作業은 外部의 專門家에게 用役으로 주어진다. 用役을 發注받은 專門家は 繼續해서 用役을 獲得할 생각으로 計劃推進에 不利한 EIS의 作成을 하지 않는 傾向이 있다.

(3) 草案은 部處內에서 審査를 받게 되며 CEQ에 提出하기에 앞서 몇 번이고 修正된다. 이 때 EIS에 實質的 內容을 反映케 하려는 環境問題 擔當官과 EIS를 司法審査에 對處하는 節次的 過程으로 보는 行政官僚間에 論爭이 展開된다.

(4) 草案은 CEQ에 提出되고 다른 聯邦關係機關, 州·自治團體 그리고 一般市民의 意見을 듣기 위해서 公開되고 또한 送達된다.<sup>25)</sup> NEPA는 法的 管轄을 가지거나 問題되는 環境에 關하여 專門知識을 갖는 다른 聯邦機關의 意見만 들으면 되는 것으로 規定하고 있으나 CEQ 指針은 該當計劃에 의해 影響을 받는 一般市民과 大規模事業의 경우 全國的 性格을 가지는 環境保護團體, 勞組, 經濟團體로부터 意見을 미리 듣게 되어 있다. EPA는 大氣淨化法<sup>26)</sup>에 依據하여 意見을 開陳할 義務가 있다.

(5) 草案에 대한 意見을 參酌하여 行政機關은 EIS 最終案을 作成한다. 이 때 여러 意見을 反映하여 EIS를 大幅 修正할 것인가 혹은 形式的 修正만을 할 것인가 하는 問題가 司法審査의 경우와 關聯하여 部處內에서 論爭이 展開된다.

(6) EIS가 發表된다. 처음 評價부터 6個月 내지 9個月이 所要된 EIS는 發表後 45日 以內에 活動이 시작된다. CEQ는 이를 每月 發刊

25) CEQ 指針書, 1500. 7(d).

26) 42 U.S.C.A § 7609(1978).



한다.<sup>27)</sup>

##### (5) 美國 環境影響評價法の 性格

美國의 環境影響評價에 관한 法制的 基本的 性格을 節次法的인 것인가 또는 規制法的인 것으로 볼 것인가라는 問題는 行政의 責任關係, 爭訟의 形態, 法院의 判斷範圍 등에 影響을 준다.<sup>28)</sup> NEPA 에 의한 EIS 에 있어서 環境影響評價制度는 特別한 認·許可權者를 마련하고 있지 않다는 點, 關係機關인 CEQ 나 EPA 는 大統領의 諮問機關이며 指針書의 作成과 같은 政策的·事務의 活動에 그치고 있는 點 등을 보아 節次法的 性格을 갖었다고 할 것이다. 環境影響評價의 節次도 行政節次法에 規定하고 있다.

規制法的 性質의 경우 行政權에 의한 認·許可를 얻도록 하기 위해 行政審査形態를 取하게 되고, 節次法的 性質의 경우 法院에 의한 判斷以外는 節次의 適否를 決定하는 者가 없다는 意味에서 司法審査形態가 될 것이다.

節次法的 性質의 것으로 主張하는 根據는 良好한 環境을 維持하기 위하여 國民에게 積極的으로 發言할 수 있도록 하기 위해서 司法審査에 의한 法院의 判斷에 맡기는 것이 바람직하다는 데에 있다. 이에 反하여 規制法的 性質의 것으로 主張하는 論據는 環境汚染을 放置해 온 國家나 地方自治團體에 대한 不信感에서 環境影響評價節次만을 거치면 事業計劃을 實施할 수 있는 節次法的인 것으로는 不安感을 免할 수 없다는 데에 있다.

環境의 破壞·汚染의 防止를 위해서는 環境影響評價節次와 實體法的인 規制法的 兩者가 다 함께 必要하다. 評價節次에 있어서 意見提示나 이에 대한 事業計劃의 推進主體의 意見도 實體法을 基準으로 해서 行하여지는 것이기 때문에 規制基準을 定한 實體法의 強化는 바로 環境의

27) CEQ 指針書, 1500. 11(d).

28) R.P. Frank, Delegation of Environmental Impact Statement Preparation: A Critique of NEPA's Enforcement, Boston College Environmental Affairs Law Review Vol. 13, No. 1, 1985, pp. 79~124.

破壞·汚染의 防止와 直結된다. 이러한 觀點에서 볼 때 環境影響評價의 法制는 原則적으로 節次法的인 것으로 하여 既存의 行政機關이 가지고 있는 實體法上的 認·許可權과는 아무런 相關없이 그 認·許可節次에 追加하는 形式으로 環境影響評價節次를 規定하는 것이 妥當할 것이며 이것이 NEPA가 採擇하고 있는 制度이기도 하다.

環境影響評價의 法制에 있어서 情報의 公開, 意見提出이라고 하는 一般의인 것은 行政節次에 맡기고 獨自의인 要素인 對象行爲, 評價時期, 調查項目, 代替案, 評價報告書의 內容, 提出處 등은 따로 規定하는 것이 美國의 法制이다.<sup>29)</sup>

## 2. 日本의 環境影響評價制度

### (1) 「環境影響評價法」의 立法努力

1965年 日本 政府는 大規模 産業開發計劃과 관련하여 環境問題調查를 行하기로 決定하였다. 1972年 公共事業에 있어서 事前環境影響評價의 必要性이 認定됨에 따라 여러 環境保全手段이 閣議의 承認을 받았다. 各 部處는 開發計劃의 契約擔當者로부터 環境影響報告書를 받아 環境汚染防止를 위해 努力하였다.<sup>30)</sup>

1972年 Stockholm의 UN 人間環境會議에 參席한 環境廳長官은 公共事業에 있어서 環境影響評價制度의 採擇을 闡明하였다. 1973年 第71次 國會에서 「公有水面埋立法」, 「港灣法」, 「工場立地法」, 「瀨戶內海環境保全臨時措置法」 등의 一部改正이나 制定 등으로 약간의 公害評價의 規定이나 環境配慮規定이 생겼으나 이는 環境評價가 아니라 公害事前調查에 不過하였다.<sup>31)</sup> 1974年 6月 中央公害政策審議會 防止計劃部會 環境影響小委員會는 諮問에 대한 答申에서 「環境影響評價에 運用上指針」<sup>32)</sup>을

29) 徐元宇, 「環境影響評價制度의 問題點」, 環境保全特集 論說集 第4輯(法務部 法律諮問委員會, 1980), p. 324; 金亨徹, 環境保全法(綠苑出版社, 1986), pp. 53~59; 鄭萬朝, 「環境影響評價制度」, 環境法研究 創刊號(韓國環境法學會, 1979), pp. 51~74.

30) 1974年에서 1975年까지 590個 大規模 事業計劃이 環境管理當局에 의해 精密調查를 받았다.

1) 日本 環境廳, 1980年版 環境白書, pp. 157~160.

發表한 것을契機로 環境廳은 各種의 開發計劃에 대하여 公害評價를 實施하였으나 公害의 事前調査에 不過하였다.

1971年 公明黨은 「環境保全基本法案」을 提出하였다. 同條 제10조는 國家·地方自治團體의 開發·整備事業에 관한 環境事前評價, 公表義務를 規定하였다. 때를 같이하여 日本辯護士聯合會는 「環境保全基本法試案要綱」을 發表하였다. 同要綱 제5조의 2는 “人間環境에 影響을 주는 法令, 計劃案의 作成에 있어서는 當해 行政機關은 그 影響에 關하여 여러 科學的 檢討를 한 後 그 報告書를 添附하여 環境廳長官의 同意를 얻어야 한다.”고 規定하였다. 이와 함께 同聯合會는 「環響保全計劃法」, 「地域開發의 策定에 관한 住民 등의 參加를 確保하는 法律試案要綱」을 提案하였다.

1975年 公明黨은 「環境에 대한 影響의 事前評價에 의한 開發事業 등의 規制에 관한 法律案」을 國會에 提出하였다. 같은 해에 日本辯護士聯合會는 「環境保全政策法試案要綱」을 公表하여 環境影響評價制度의 確立에 관한 意見書와 함께 政府에 提言하였다.<sup>32)</sup> 이 要綱은 NEPA를 基本으로 하여 그 內容을 一層 充實하게 한 것이다. 한편 經濟團體聯合會 등 財界團體 등에서는 環境影響評價制度의 立法化는 그 枝法의 未確定으로 時期尙早라는 意見書를 提出하였다. 環境廳은 環境影響評價制度의 立法化를 위한 諸般事項을 檢討한 끝에 1976年 4月 法案要綱을 作成하여 通産, 運輸, 建設省 등과의 協議를 가졌으나 3省은 다 難色을 表明하였다.

그 後 해마다 各 省과 折衝하여 法案要綱을 調整하였으나 參與住民의 範圍, 對象事業, 環境廳長官의 關與 등에 있어서 讓步를 함으로써 內容이 後退하였다. 그럼에도 不拘하고 政府內에서 調整되지 않았고, 住民團體로부터는 그렇게 後退한 內容의 法案으로서는 免罪符로 使用하는데

32) 小島敏郎, 「環境影響評價制度の ぬり方について—中央公害對策審議會答申を中心にして—」ジュリスト, No. 695(東京: 有斐閣, 1979), pp.35~39.

33) 山村恒年, 環境アセスメント(東京: 有斐閣, 1980), pp.70~106.

不過하다는 批判이 나왔다.<sup>34)</sup> 1980年「環境影響評價法案」을 成案하여 1981年 國會에 提案되었으나 立法化에는 成功치 못하였다.

## (2) 個別法에 의한 環境影響評價制度

公有水面埋立法 제 2 조 3 항 5 호는 公有水面埋立免許의 申請書에는 環境保全에 관한 環境影響評價書를 添附하도록 規定하고 있다. 그러나 埋立에 관한 利益衡量은 항상 要求되는 것이 아니고 漁業權 등의 權利를 公有水面에 대하여 갖고 있는 者가 있는 경우에 限한다. 따라서 漁業權 등의 公有水面上的 權利가 買收되어 없는 경우에는 利益衡量이 必要없게 된다. 最近의 公有水面의 埋立을 먼저 公有水面上的 權利를 買收하여 消滅시키고 있으므로 實際上 이 公有水面埋立法에 의한 利益衡量은 행하여 지지 않는 것이 現實이다.<sup>35)</sup>

港灣法 제 3 조의 3 에 의해 港灣計劃은 港灣審議會의 答申에 따라 運輸大臣이 이를 認許可하도록 되어 있으며 港灣審議會는 環境影響을 評價하도록 되어 있다. 그러나, 이는 形式的인 것이고, 港灣審議會 以前에 關係省廳會議에서 環境影響을 審査하고 있는 것이 實情이다. 이 段階에서도 具體的인 埋立에 따른 影響까지는 審議되지 않고 있다.

發電所의 立地에 대하여는 電氣事業法, 原子爐 등 規制法 등이 規制하고, 發電所로부터의 大氣, 水質 등의 汚染에 대하여는 電氣事業法에 의한 規制가 있다. 環境審査는 資源에너지廳의 環境審査諮問과 管轄道知事의 意見<sup>36)</sup>을 듣고 決定한다. 그 以外에도 通産省의 審議決定으로써 「發電所의 立地에 관한 環境影響調査 및 環境審査의 強化」<sup>37)</sup>와 「原子力發電所의 立地에 관한 公開聽聞의 實施」<sup>38)</sup> 등이 있다.

水資源保護法, 自然公園法, 自然環境保全法, 鳥獸保護 및 狩獵에 관

34) 內山單郎, 「環境影響評價의 諸問題—住民手を生命線とする法制化案—」, 開發と保全, シュリスト總合特集(東京: 有斐閣, 1976), pp. 161~165.

35) 山村恒年, 前掲書, p. 34.

36) 道知事は 公害對策審議會 등에 諮問하고 事業者로부터 環境影響評價에 관한 書類를 提出케 하고 있다.

37) 1979年 1月 22日 決定.

38) 1979年 6月 26日 決定.

한 法律 등에 의한 特別保護地域이나 海域에 대하여는 許可 등의 경우, 行政運營으로써 事前調査를 受하는 수도 있으나 自然環境項目에 限하는 등 部分的인 環境影響評價에 그치고 있다.

### (3) 條例에 의한 環境影響評價制度

1970年 10月 4日 川崎市가 「環境影響評價에 관한 條例」<sup>39)</sup>를 公布한 데 이어 北海道, 東京都, 神奈川縣 등이 環境影響評價條例를 制定·實施하였다. 이러한 地方自治團體의 環境影響評價制度의 內容은 各已 相異하나 대체로 다음과 같은 것이다. 첫째, 開發行爲를 計劃하는 事業者는 環境影響을 事前에 評價하고 調査報告書를 作成한다. 둘째, 事業者는 그 地域住民에게 說明會를 開催하여 報告書의 內容을 周知시킬 義務가 있으며 住民은 意見書를 提出할 수 있다. 事業者는 提出된 住民의 意見을 根據로 하여 修正報告書를 作成·提出하여야 한다. 셋째, 修正된 報告書는 審議會의 審議에 부쳐서 計劃의 適否에 관한 意見이 提出된다. 地方自治團體의 長은 審議會의 意見에 따라 審査書를 作成, 公表한다. 또한 必要하다고 생각되면 事業者에게 計劃의 修正이나 中止를 勸告할 수 있다. 한편 事業者는 審査書가 公表될 때까지 開發行爲에 着手할 수 없다.

地方自治團體는 그 地域의 特性에 따라 環境保全에 대한 條例를 制定할 수 있다. 環境影響評價法이 制定되었을 때 明文規定으로 條例에 의한 地方自治團體의 環境影響評價를 許容한 경우에는 別問題가 없다. 그러나, 이러한 根據規定이 없더라도 法律은 全國에 一般的으로 適用되는 것이므로 그것을 國家의 最小限의 規定으로 본다면 地域實情에 맞는 環境影響評價制度를 地方自治團體가 條例로 制定하여 實施할 수 있는 것으로 解釋되고 있다.<sup>40)</sup>

### 3. Australia 등의 環境影響評價制度

Australia 는 1974年에 制定된 聯邦環境保護法, France 는 1976年에

39) 環境의 範圍에 自然, 社會, 文化的 環境 및 大氣, 水質, 生物 등의 生態系를 包含.

40) 山村恒年, 前掲書, p.116.

制定된 自然保護法, Canada 는 1973 年의 閣議決定, 西獨은 1975 年의 閣議決定에 따라 각각 環境影響評價를 實施하였다. 英國의 都市·農村 計劃法(Town and Country Planning Act, 1977)도 環境影響評價에 관한 事項을 規定하고 있다.

Australia 에 있어서 環境保護는 聯邦, 州, 地方自治團體의 責任으로 되어 있다. 그러나, 重要한 責任은 主로 州에게 있다. 3 個州에서는 環境影響評價節次가 行政節次의 一部分으로 行하여지고 있고 2 個州에서는 直接的인 法律的 根據없이 行하여졌다.<sup>41)</sup>

1976 年 7 月 10 日에 制定된 France 의 自然保護法<sup>42)</sup> 제 2 조는 政府의 授權이나 承認을 要하는 公共團體에 의해 遂行되는 모든 事業計劃은 特別한 環境影響評價節次를 거쳐야 한다고 規定하고 있다. 이 節次에 따라 評價된 環境影響의 結果는 關係長官이나 機關의 決定作成過程에서 考慮된다.

Canada 는 1973 年 12 月 20 日의 閣議決定으로 聯邦部處에 의해 施行되는 事業計劃이나 聯邦政府의 財政補助를 받거나 聯邦政府의 財産이 包含되어 있는 事業計劃에 관하여 聯邦政府의 環境影響評價나 審査를 거치도록 하였다.<sup>43)</sup> 聯邦政府의 漁業 및 環境部長官은 다른 聯邦部處의 長官과의 協力下에 環境影響評價와 審査節次를 施行할 責任을 지고 있다. 環境에 相當한 影響을 미칠 것으로 생각되는 事業計劃은 漁業 및 環境部內에 設立되어 있는 ‘環境評價審査委員會’(Environmental Assessment Panel)에 提出되고 公式의인 審査에 回附된다. 聯邦政府의 事業計劃으로서 廣範圍한 公益과 關聯이 있는 경우에는 漁業 및 環境部長官이 關係部處의 長官과 더불어 ‘環境審査委員會’<sup>44)</sup>(Environmental Review Board)를 設置하여 審査케 할 수 있다.

41) OECD, Environmental Impact Assessment Analysis of the Environmental Consequences of Significant Public and Private Projects, Paris, 1979. pp.27~28.

42) Loi no. 76. 629 du 10 juillet 1976 relative a la Protection de la nature.

43) 1970 年의 國家 Energy 委員會法은 州間 및 國際 pipe-line 의 開發을 規制하고 環境影響의 評價를 要求할 수 있도록 規定하였다.

44) 이 委員會는 聯邦의 一般行政機關과 完全히 分離되어 있다.

西獨에서는 1972 年の 憲法改定으로 聯邦政府가 騒音, 固體廢棄物處理 그리고 大氣汚染規制의 一次的 責任을 지게 되었다. 1974 년의 「聯邦不法生活妨害防止法」(Bundes-Immissionschutzgesetz) 제 4 조는 ‘顯著하게 有害한 環境影響을 發生케 하여 住民 또는 이웃 地域에 危險을 주고 不利益을 가져올 施設의 設置나 操業’은 許可를 얻도록 規定하고 있다. 이에 따라 許可申請者는 環境影響을 評價할 수 있도록 必要한 書類와 情報를 提出하여야 한다. 이러한 許可申請과 必要한 資料는 官報나 地方新聞에 公告되고 2 個月間 住民에게 公開된다. 이 期間 중 住民은 異議申請을 할 수 있다.<sup>45)</sup> 이의 處理節次는 1976 年の 行政節次法에 의한 다. 申請書의 審査는 環境上의 規制基準을 規定한 行政規則에 依據하여 行하여진다. 이 規則은 各種의 聽聞에 依據하여 作成된다. 審査裁決에 대한 申請者의 不服에 대하여는 訴訟이 可能하다.

「聯邦不法生活妨害防止法」은 聯邦法이기는 하나 聯邦政府가 直接 이 로 運營하는 것이 아니고 州政府가 行하고 또한 州政府當局은 이 및 손의 環境影響을 評價할 責任을 지고 있다.

한편 美國上院은 1978 年 7 月 滿場一致로 潛在的 越境環境問題(potential transboundary environmental problems)을 위해 環境影響評價의 實施를 위한 國際條約의 締結을 促求하는 決議案을 採擇하였고<sup>46)</sup> 世界銀行은 그 들의 開發計劃에 環境影響評價를 實施하였다.

#### IV. 우리 나라 環境影響評價制度와 그 問題點

##### 1. 우리 나라 環境影響評價制度<sup>47)</sup>

公害防止法을 대신하여 1977 年에 制定된 環境保全法 제 5 조는 環境影響評價制度를 導入하였다. 그러나, 제 5 조의 標題를 環境影響評價라는

45) 同法 제10조 제3항.

46) S. Res. 49, 95th Congress, 2nd Session, 124 Congressional Record 11522(1978).

47) 金榮和(環境廳 環境政策局 環境評價課長), 「韓國의 環境影響評價制度」, 韓·美 環境保全심포지움 報告論文(서울, 1987 年 11 月 2~4 日).

用語를 사용하지 않았고, 具體的인 事項은 施行令이나 施行規則에 委任하였다. 同法施行令 제 4 조는 環境影響評價書作成을 規定하였으나 그 作成要領에 관한 施行規則은 制定되지 않았다.

1979 年の 環境保全法改正에서 제 5 조의 標題를 事前協議에서 環境影響評價 및 協議로 바꾸고 그 內容도 보다 明白히 하였다. 1980 年の 環境保全法施行令의 改正에서 同令 제 4 조는 環境影響評價의 對象의 範圍를 보다 擴大·列擧하였다. 1981 年 環境廳은 環境影響評價書作成에 관한 規定을 制定·告示하였다. 1981 年の 環境法改正에서 評價對象事業이 擴大되었고 評價主體를 行政機關의 長에서 行政機關, 公共團體, 政府投資機關의 長으로 擴大시켰다. 아울러 評價主體를 도우기 위해 評價代行<sup>48)</sup>에 관한 法的 根據를 마련하였다. 또한 제 5 조 제 3 항을 新設하여 環境影響評價를 위한 研究, 技術開發, 要員養成, 資料의 蒐集·保存·公表 및 國民의 利用許容을 規定하였다.

1986 年の 環境保全法改正에서 評價書作成主體를 ‘環境保全에 影響을 미치는 事業을 하고자 하는 者’로 擴大하였고, 제 5 조의 2 를 新設하여 環境廳長으로 하여금 環境影響評價書<sup>49)</sup>를 檢討한 後, 必要하다고 判斷되면 中央環境保全諮問委員會의 諮問을 받아 事業計劃을 主管하는 者에게 事業計劃의 調整·補完 등을 要請할 수 있도록 하였다. 또한 이러한 要請을 받은 者는 이에 相應하는 措置를 하도록 하였다.

1987 年 環境廳은 環境政策基本法(案)을 成案하고, 關係部處와의 協議와 各界의 意見을 蒐集하는 등 立法化를 推進하고 있다. 이 「法(案)」이 施行되면 現行 環境保全法은 廢止된다. 同「法(案)」제 29 조 제 2 항은 “環

48) 環境廳에서는 現在 國·公立研究機關 1 個所, 政府出捐機關 4 個所, 大學附設環境關係研究所 21 個所, 技術用役業體 28 個所, 기타 環境保全을 위하여 設立된 法人 中에서 5 個 法人, 總 59 個를 環境影響評價代行者로 指定하여 影響評價專門機關으로 育成하고 있다.

49) 環境影響評價書의 主要項目은 ① 要約文(事業의 內容, 環境에 미칠 主影響, 環境에 미칠 惡影響의 低減方案 및 代案의 選定), ② 事業概要(事業의 目的 및 必要性, 事業內容 및 效果), ③ 環境現況(自然環境, 生活環境, 社會·經濟環境), ④ 事業으로 인한 環境에의 影響(長·短期間의 有益한 環境影響과 惡影響의 料明, 回復不可能한 資源의 記述), ⑤ 環境에 미칠 惡影響의 低減方案 및 代案의 設定 및 比較 등이다.



環境影響評價를 作成하여야 하는 者는 미리 當該事業施行과 利害關係가 있는 住民의 意見을 收斂하여 事業計劃의 調整 등 必要한 措置를 하고 그 內容을 環境影響評價書에 包含하여야 한다.”고 規定함으로써 住民參與制度를 마련하였다. 또한 同「法(案)」 제31조(環境影響評價의 事後管理)는 環境廳長에게 環境影響評價書에 대한 協議內容의 履行與否를 調査·確認할 수 있고, 調査結果 必要한 措置를 取할 수 있는 法的 根據를 마련하였다.

## 2. 우리 나라 環境影響評價制度和 關聯된 問題點

첫째, 우리 나라 制度는 美國의 制度에 많은 影響을 받고 있으면서도 對象事業<sup>50)</sup>, EIS 作成回數<sup>51)</sup>, 住民參與<sup>52)</sup> 등에 있어서 많이 未洽하다. 둘째, 國民의 環境權에 관한 權利意識의 不足 내지 缺如이다. 우리 나라 憲法 제35조 제1항이 環境權의 對國家的·第3者效力을 明示<sup>53)</sup>하고 있다는 것을 再認識할 必要가 있다. 셋째, 國民이 事後的 權利救濟制度에 는 익숙되어 있으나 事前的 權利救濟制度에는 익숙하지 못하다. 一般行政節次의 立法과 關聯하여 檢討되어야 할 問題이다. 넷째, 經濟開發에의 置重과 環境保全에 대한 配慮가 副次的인 點이다. 環境法에 있어서 費用·便益分析(cost-benefit analysis)理論은 자칫하면 人間의 健康에 돌이킬 수 없는 結果를 가져올 憂慮가 있다.<sup>54)</sup> 다섯째, 우리의 오랜 歷史와 地域의 特殊性은 一律의인 制度를 受容하는 데에 適合하지 않으며 國土가 좁아서 넓은 國土를 가진 外國의 制度를 그대로는 受容할 수 없다. 즉, 評價對象이 되는 開發事業 등의 規模도 보다 小規模의인 것도 包含되어야 한다. 여섯째, 輸出위주의 經濟體制이면서도 環境影響評價

50) 우리 나라의 경우 主要法定開發事業에 限定되어 있으나 美國은 聯邦機關決定行爲로서 環境에 현저한 影響을 미칠 一切의 行爲이다.

51) 우리 나라의 경우 1回作成이나 美國은 必要에 따라 最初 EIS, 最終 EIS를 作成한다.

52) 우리의 경우 現行法에선 住民參與가 不包含되어 있으나 美國은 最大限 保障되어 있다.

53) 權寧星, 憲法學原論(法文社, 1988), p.563.

54) 金元主, 「美國行政法判例研究—1981年の判例를 中心으로—」, 法大論叢(杜彥 金容圭 博士華甲紀念 特輯號)(慶北大學校 法科大學, 1982), pp.227~229.

制度的國際化에 대한 配慮가 不足하다. 특히 中國大陸의 工業化에 따른 우리 環境에의 影響問題도 考慮되어야 한다.<sup>55)</sup>

## V. 우리 나라 環境影響評價制度的 發展方向

現代의 大量的 環境破壞에 의한 人權侵害에 대한 防禦와 抵抗의 法理로서 또한 行政權에 의한 環境保全政策의 積極의 推進을 위한 法理로서 環境影響評價制度的 發展이 必要하다. 그 重要한 것으로서 다음과 같은 것을 指摘할 수 있다.

첫째, 環境影響評價過程에 住民參與制度的 確立이 必要하다. 自己의 生活環境에 影響을 주는 政策決定에 當事者가 參與해야 한다는 것은 너무나 당연하다. 둘째, 地方自治團體의 議會構成과 더불어 條例에 의한 環境影響評價制度的 活性化를 통하여 그 地域의 特性에 알맞는 制度的 確立이 必要하다. 셋째, 地方的 慣行으로서의 環境影響評價制度를 積極的으로 獎勵·支援함으로써 그 成果를 法制度로 收斂할 必要가 있다. 넷째, 보다 많은 民間環境保護團體의 育成을 통하여 事業計劃案이나 代替案에 대한 專門의이고 正確한 環境影響評價가 보다 容易하여지도록 할 必要가 있다. 다섯째, 國際社會에서의 非難과 孤立을 免할 수 있는 水準의 環境影響評價制度的 確立이 必要하다. 여섯째, 「一般行政節次法(案)」과의 연계에 관한 配慮가 必要하다. 일곱번째, 國民의 環境權意識의 提高와 이에 따른 法制度的 需要에 對應할 수 있도록 環境法教育의 擴充이 必要하다. 司法試驗·行政高試 등에 環境法이 當然히 試驗科目에 包含되어야 한다. 여덟번째, 위에서 言及한 事項 등을 考慮할 때에 環境影響評價에 관한 法制는 單一法으로 制定되는 것이 보다 效果的인 것이다.<sup>56)</sup>

55) 李相教, 「環境影響評價制度에 대한 再조명」, 環境保全協會報(環境保全協會, 1986.1.30), pp. 2~5.

56) 金元主, 環境影響評價에 관한 法制研究(法學博士學位論文, 慶北大學校 大學院, 1980년 12월).