

# 韓國과 主要諸國(캐나다, EU, 영국, 네덜란드, 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국)의 環境影響評價制度에 관한 考察

高昌璵\* · 康榮勳\*\*

## 目 次

- I. 問題의 提起
- II. 韓國 과 主要諸國(캐나다, EU, 영국, 네덜란드, 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국)의 環境影響評價制度에 관한 比較
- III. 根據法令 · 對象事業 · 評價項目 · 實施主體 · 手續節次 · 住民參與 · 實績에 의한 主要諸國의 環境影響評價 分析
- IV. 結論— 環境影響評價制度의 現狀 및 課題
  1. 環境影響評價의 實施時期
  2. 環境影響評價의 對象事業 分析
  3. 評價書의 作成主體
  4. 環境影響評價의 前提條件으로서의 科學的 技法의 開發
  5. 住民參與
  6. 環境影響評價를 支持할 수 있는 基盤整備

## I. 問題의 提起

1992년 6월 브라질에서 개최된 지구 서밋(summit)에서 地球環境問題가 세계각국의 중요한 關心事이고, 긴급히 대처해야만하는 문제라는 것을 인식하고 國際聯合環境開發會議(UNCED)는 持續可能的 開發을 理念으로 環境과 開發의 兩立性을 목표로 1992년 6

\* 濟州大學校 法政大學 行政學科 教授.

\*\* 濟州大學校 法政大學 行政學科 講師

월 3일부터 14일까지 브라질의 리오데자네이로에서 170국의 政府代表가 참석하여 「環境과 開發에 관한 리오선언」<sup>1)</sup>을 하였고, 行動指針으로서 「Agenda 21」<sup>2)</sup>과 국제적으로 대처할 수 있는 代案策을 나타내는 「氣候變動에 관한 政策採用 및 對應措置 條約」<sup>3)</sup> 과 「山林

- 1) 리오 環境宣言은 全文을 포함하여 27原則(원칙1~원칙27)으로 되어있고, 그중에서 全文만을 본다면, '環境과 開發에 관한 國際會議는 리오데자네이로에서 1992년 6월 3일부터 14일까지 회의 를 하여 1972년 6월 16일 스톡홀름에서 採擇된 國際聯合環境會議宣言을 재확인 함과 동시에 이 선언을 기본으로 하여 새로운 선언의 策定을 탐구하고 국가, 사회의 주요분야 및 국민들 사이에 새로운 수준의 協力を 창조함과 동시에 公평한 global partnership構築을 목표로 하여 利益에 유념하고 地球環境의 保全과 개발시스템을 보호하는 國際的인 合意를 향해 作業하고 우리들의 집이라고 할 수 있는 地球의 不可分性 및 相互依存性을 認識하여 다음과 같이 宣言한다'라고 규정되어 있다.
- 2) Agenda 21의 構成을 보면 제1장(全文), 제2장(開發途上國家에 있어서 持續可能的 開發을 促進시키기 위한 國際協力 및 關聯國內政策), 제3장(貧困追放), 제4장(所費形態의 變更), 제5장(人口動態와 持續可能性), 제6장(健康保護와 促進), 제7장(持續可能的 人間居住의 開發促進), 제8장(政策決定에 있어서의 環境과 開發의 統合), 제9장(大氣保全), 제10장(陸上資源의 管理 및 計劃), 제11장(山林減少對策), 제12장(砂漠化 및 乾燥防止), 제13장(持續可能的 砂漠開發), 제14장(持續可能的 農業 및 村落開發), 제15장(生物保全), 제16장(biotechnology의 環境上 健全한 管理), 제17장(海洋還境 및 海洋生物資源), 제18장(담수자원질의 保護와 管理), 제19장(有害化學物質의 環境上 健全한 管理), 제20장(有害廢棄物의 環境上 健全한 管理), 제21장(一般廢棄物의 環境上 健全한 管理), 제22장(放射性廢棄物의 環境上 健全한 管理), 제23~제32장(주요 group의 役割), 제33장(資金源 및 mechanism), 제34장(環境上 健全한 技術의 以前, 協力, 및 能力開發), 제35장(持續可能的 開發을 위한 科學), 제36장(教育, 弘報, 및 研修의 促進), 제37장(開發途上國家에 있어서의 能力開發을 위한 국가mechanism 및 國際協力), 제38장(國際的인 制度組織의 整備), 제39장(國際法 措置 및 mechanism), 제40장(意思決定을 위한 情報), 進藤勇治 外, 「1996/1997 環境年覽」東京, Ohmsha, 1995, pp. 484-485.
- 3) (1)先進國間的 溫室效果 가스 배출억제에 관한 約束(commitment)
  - (a) 先進國은 氣候變動의 완화에 관한 정책을 채용하고 대응조치를 講究한다. 이러한 政策 및 措置는 각국가의 출발점, 방법의 差異점을 계속 고려해서 이산화탄소 및 몬트리올의정서에 規定되어 있지않은 다른 온실효과가스(이하 이산화탄소등 이라고 말함)의 人爲的인 排出量을 1990년대 말까지 종전의 수준으로 올려놓는 것이 이 條約의 目的이다. (b) 先進國은 이산화탄소 등의 人爲的인 배출량을 單獨 또는 共同으로 1990년의 수준으로 還元시키는 것을 目的으로 조약발효후 6개월 및 그이후도 정기적으로 採用된 政策 및 措置와 함께 온실효과가스의 배출 및 흡수에상에 관한 상세한 정보를 提出한다. 제출된 정보는 條約國會議에서 정기적으로 검토되어진다. (c) 제1회 條約國會議에서 위에서 언급된 條約의 修正과 適切性에 관한 회의가 열렸고 제2회는 1998년까지 하고 그후 條約이 달성될 때 까지 定期的으로 會議를 한다.
  - (2) 資金問題 (a) 資金供給의 mechanism으로서는 기존의 國際機關을 이용하는 것을 원칙으로 하고 該當機關은 條約國會議가 결정하는 계획의 優先順位 및 적격서의 기준 등에 따라서 운영된다. (b) 先進國의 資金供給義務는 開發途上國家가 상기기관과 합의한 條約上의 義務를 수행하는 조치에만 하는 것으로 한정한다. (c) 상기기관은 暫定的으로 地球環境基金(The Global Environmental Facility, GEF)을 활용함과 함께 제1회 條約國會議에서 유지의 可否를 決定한다. 原澤英夫, 環境問題に對する

에 관한 原則聲明」 및 「生物의 多樣性保全에 관한 성명」이 參加者들에 의해 採擇되었다.

이러한 國際宣言에 副應하기 위하여 즉 環境汚染을 적극적으로 미연에 防止하기 위하여 전세계의 나라들이 관여하는 環境影響評價에 관하여서는 다음의 4가지의 범주로 분류할 수 있다:4)

- 1) 國際條約·協定書等 法的拘束力을 가진 國際文書
- 2) 國際機構의 決定·勸告·宣言等 法的拘束力을 保有하지 않은 國際文書
- 3) 開發援助時의 指針 等
- 4) 海外에서 事業을 할적에 必要한 指針 等

우리나라에서는 1977년에 제정된 環境保全法에서 도시개발등 3개분야 개발사업에 대한 環境影響評價의 실시근거를 최초로 마련하였고, 1979년에 개정된 環境保全法에는 6개분야로 확대하였으며, 1981년에 環境保全法의 개정에 의해 環境影響評價의 실시가 규정되었고, 1993년에는 環境影響評價法이 전면개정되었다.5) 우리나라의 制度는 主要諸國과 비교하여 보았을 때 認·許可의 반영이라고 하는 형식이 아니고 環境影響評價의 실시를 처벌이라는 항목을 전제로 한다는 점, 事業者가 평가서를 작성할 때 事業代行者에게 代行할 수 있다는 점이 特徵이라고 할 수 있다.6) 그러나 필자는 이러한 점들을 特徵이라고 보지 않고 현재 많은 문제점들을 야기시키고 있고 앞으로도 環境影響評價에 대해서 不信任을

國の取組み編, 「1996/1997 環境年覽」 동경, Ohansha, 1995, pp. 494-495.

- 4) 環境廳企劃調整局 編, 「環境影響評價制度의 現狀と課題について -環境影響評價制度 綜合研究會 報告書-」 東京, 大藏省印刷局, 平成8年 6月, p. 9.
- 5) 韓國 環境影響評價制度의 變遷史는 金 繁雄, 朴 柄植의 韓國 環境影響評價制度(EIA)의 運營實態 分析, 정책분석평가학회보, 제4권 제1호, 한국정책분석평가학회, 1994, 12, p. 6. 한상욱, 「環境影響評價制度의 變遷 및 向後過程」 환경관리인, 1995, 9월호, pp. 15-22參照
- 6) 環境廳企劃調整局 編, op.cit., p. 9. 우리나라는 그동안 評價事業對象을 持續적으로 확대하고 住民意見收斂制度를 도입하는 등 꾸준한 制度改善을 추구하여 왔으나, 制度運營過程에서 일부 미흡한 부분이 발견되고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다. (1) 環境影響評價를 事業計劃을 樹立하고 承認하는 과정에의 意思決定을 위한 수단으로 보는 것이 아니라, 마치 環境影響評價를 하면 모든 環境問題가 해결되는 것으로 잘못 인식하고 있다. (2) 環境影響評價의 積算基準이 없이 덩핑입찰이 이루어지고, 이로 인해 不實評價가 이루어지는 事例가 있으며, (3) 22개 項目을 전부 평가함으로써 시간의 낭비와 질의 低下를 가져오고 있다. (4) 評價書의 檢討 및 協議過程에서 事業承認機關이 배제됨에 따라 評價協議 내용이 사업에 충분히 반영되지 않거나, 事業承認 내용과 서로 달라 사업자가 평가협의 내용을 이행하기 곤란한 경우가 발생되었다. (5) 評價協議 내용이 遵守되고 있는지의 與否를 조사 확인하는 과정에서도 承認機關의 참여가 필요함에도 불구하고 評價協議 내용의 관리를 環境處가 전담해야하는 인식 아래 承認機關은 평가협의 내용 미 이행 事例가 많은 등 環境影響評價의 實效性에 의문을 제기하는 경우가 많았다. 대규모 사업의 추진으로 인한 環境影響을 最少化하기 위하여 도입된 기존의 環境影響評價制度上的 문제점과 불합리한 점을 改善補完하고 그 實效性을 높이기 위하여 1993년 6월 單一法으로서 環境影響評價法이 제정되었다. 環境政策基本法과 環境影響評價法에서의 주요제도 改善內容은 성현찬·한상욱 共譯, op.cit., p. 238 參照.

야기시키는 根本的인 威脅要素라고 보고있기 때문에 세계주요국가의 環境影響評價制度와 우리나라의 影響評價制를 比較해 보려는 趣旨을 이 글의 目的으로 한다.

## II. 韓國과 主要諸國(캐나다, EU, 영국, 네덜란드, 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국)의 環境影響評價制度에 관한 比較

韓國의 環境影響評價制度에 관한 발전과정은 導入段階, 定着段階, 그리고 發展段階의 3 단계로 나누고 있으며<sup>7)</sup> 環境影響評價의 過程은 「環境影響評價法」과 환경처의 「環境影響評價制度 運營에 관한 細部施行指針」에 의하면 사업자의 평가서 초안작성에서 부터 사업자의 이행에 까지의 절차를 정하고 있다. 일반적 과정을 보면 (1) 計劃과 事業의 段階(사업자), (2) 評價書 作成段階(사업자나 영향평가 대행자), (3) 評價書 提出段階(사업자), (4) 評價書草案 檢討段階(지방자치단체, 인·허가 경유기관, 주민, 그리고 전문가), (5) 最終評價書 檢討段階(환경처, 국립환경연구원, 환경영향평가분과위원회), (6) 協議內容決定段階(승인기관의 장), (7) 協議內容履行段階(사업자), (8) 事後管理段階(승인기관이 감독하고 결과는 환경처장관과 승인기관의 장에게 통보)라는 8단계로 나누어져 있다.

캐나다는 閣議(國務會議)결정에 의해 環境影響評價制度가 도입되었지만 法的拘束力과 運營條件에 관련된 법적해석상에 혼란이 발생했다는 점에 기인하여 法制化의 노력이 드디어 1992년에는 캐나다 環境影響評價法(CEAA)이 성립되었고 1995년 1월 부터 시행되고 있다. CEAA의 수속절차는 미리 지정된 기존의 評價書를 활용하여 간단한 평가를 하는 class screening 手續節次, 評價書의 내용을 제3자인 調停人과 위원회에서 公開審査(public review)수속절차, 평가서 등의 관련문서·정보를 공개하는 공개등록대장 설치, 住民參加를 촉진시키기 위한 기금을 창설하고 있다는 점이 다른 나라와 비교해보면 특징이라고 할 수 있다.

EC(현 EU)는 1985년에 「一定의 公的 및 民間事業의 環境影響評價書에 관한 理事會 指令」(EC指令)을 채택했다. EC指令은 환경에 대하여 중대한 영향을 초래할 수 있는 list를 표시하고 각 加盟國에 대하여 사업의 실시에 관한 공적으로 동의를 하기전에 일정한 環境影響評價를 할 수 있도록 각 국가에 環境影響評價 制度를 1988년 까지 도입하는 것을 요청하였다. 현재 EU는 screening의 도입<sup>8)</sup>, 대체안의 평가서에의 기재<sup>9)</sup>, scoping

7) 주수영, 우리나라 環境影響評價의 政策方向, 환경영향평가, 제1권 제1호: pp. 5-12. 성현찬, 한 상옥 공역, op.cit., p. 236참조.

8) 韓國의 경우에는 screening에 관한 규정은 없고, 環境影響評價法 제4조에는 16종류의 사업이 나열되어 있고, 대상사업의 범위는 시행령 부속서1에 구체적으로 정해져 있다. 미국의 경우에는 聯邦政府가 시행하려고 하는 정책, 사업의 실시, 인·허가 및 보조금교부가 그 대상사업으로 되어 있다. 세계 主要諸國의 screening제도에 관하여서는 大藏省印刷局의 op.cit., pp. 114-115참조.

의 개념도입<sup>10)</sup> 등을 내용으로 하는 EC指令의 改正案을 검토하고 있다. 이 개정안에 대하여서는 1995년 12월의 EU 環境長官理事會에서 합의에 달해, 歐洲議會의 동의를 얻으면 1998년 1월에 시행할 예정이다.

英國에서는 지역의 土地利用計劃의 策定과 그것에 기준을 둔 開發規制 등의 사무는 都市·農村計劃法에 의해 주로 郡(county) 과 市(district) 등의 지방자치단체가 실시하고 있어 同法の 規程에 環境影響評價書 手続절차가 정하여졌다. 한편 幹線道路, 發電所 등의 사업에 관하여서는 幹線道路法, 電力法 등의 법률에 근거를 두고 중앙정부가 스스로 認·許可 사업을 하고있고 이러한 사업에 관계된 環境影響評價의 手続절차를 각각의 법의 規程에 위치가 정하여 있다. 실시건수가 많은 도시·농촌계획규칙에 기초를 둔 環境影響評價의 手続절차는 開發規制에 관련된 지방계획국의 입장에서 지방자치단체의 역할을 증가시키고 사업자와 지방계획국이 초기단계에서부터 유연하게 연휴를 계속하고 있다는 점이 특징이다.

네덜란드에서는 EC指令을 받아 環境政策에 관한 認·許可 등의 規程을 集성하는 형태로 작성된 環境管理法의 일부로서 環境影響評價制度가 규정되었다. 1987년에는 對象事業·認許可 등을 정한 環境영향평가령이 제정되어 운영되고 있다. 네덜란드의 제도는 각각의 사업마다 조사의 범위를 나타내는 scoping guideline이 주민의 참여하에 작성된다는 점, 평가서의 정보의 充分性의 심사를 위하여 독립된 環境영향평가 위원회(EIA위원회)가 있다는 점이 특징이다. 1994년에는 環境관리법, 環境영향평가령이 개정되어 screening수속절차가 도입되었다.

프랑스는 1976년 自然保護法 및 1977년의 同法施行令에 따라 처음으로 環境影響評價制度가 도입되었고, 유럽에서 처음으로 環境影響評價書에 관한 법제도이다. 프랑스의 제도는 公共事業, 公共機關의 인·허가가 필요한 民間事業, 都市計劃을 대상으로 수속을 면제할 수 있는 것, 간단한 環境影響評價書로 할 수 있는 것, 상세한 環境影響評價書의 대상으로 하는 사업을 분류하고 있다.

이탈리아는 1986년 環境省設置法에 環境影響評價가 규정되 1988년에는 일정의 사업에 대하여 環境영향평가서를 의무적으로 작성해야 한다고 하는 「環境適合性規則」이 정비되었고, 環境영향조사실시에 관하여 사업자로 부터의 通知를 바탕으로 조정이 이루어진다는 점, 環境影響評價書에 대해서도 기술적인 사항을 심사하기 위하여 독립된 EIA위원회가 설치되었다는 점이 특징이다.

獨逸에서는 1975년에 「聯邦公共措置의 環境影響評價書에 관한 閣議決定」이 되어 각종계획확정절차방법, 개별적인 認·許可수속에 관한 環境影響이 고려되고 있고, 1990년

9) 韓國의 경우 대체안에 대한 검토는 環境影響評價法施行令 規程에는 규정되어 있지 않고, 평가서안에 「事業計劃에 관한 代替案이 있는 경우에는 그것에 관한 分析 및 評價」(環境影響評價法施行令 제3조 제1항 제4호)에 記載하도록 되어있다.

10) 韓國의 경우에는 對象事業의 특수성을 고려하여 특히 필요하다고 認定하는 경우에는 環境처장관이 꼭 평가해야하는 항목을 정해서 告示할 수 있도록 되어있다.

에는 環境影響評價法이 제정되었다. 環境影響評價法에는 대상사업을 모두 열거하고 있고 環境影響評價에 관한 수속절차도 규정하고 있고 이러한 모든 認·許可에 관련된 수속절차를 개별법으로 상세히 정하고 있다.

中國은 1975년에 공포된 「環境保護法」에는 모든 건설사업에 관하여서는 반드시 環境影響평가를 하지 않으면 안된다고 규정하고 있고 또한 1981년에는 「基本建設項目環境保護管理法」이 제정되 環境影響評價 수속절차가 구체적으로 규정되고 있다. 中國의 제도는 住民參與가 법제도에 상에 규정되어 있지 않다는 점, 環境影響評價書의 작업에 관하여서는 資格을 갖고있는 環境影響평가사실시조직이 행하고 있다는 점, 소규모 사업에 관하여서는 간단한 環境影響評價報告書에 기입만 하면 된다는 것들이 다른 나라들과 비교하여 보았을 때 특징이라고 볼 수 있다.

미국은 1970년에 시행된 國家環境政策法(NEPA)에 의해 環境影響評價制度가 도입되었다. NEPA는 環境影響評價에 관한 기본적 사항만 정하고 있고 상세한 제도의 내용은 NEPA에 의해 설립된 環境諮問委員會(CEQ)가 1978년에 책정한 國家環境政策法 규칙에 규정되어 있다. NEPA의 수속절차는 사업의 결정만이 아니고 법안제출 등의 행위에 대하여서도 環境影響評價의 대상이 될 수 있다는 것, 環境影響評價書의 작성주체가 연방정부인 점이 다른 나라에서는 볼 수 없는 특징이다.

우리나라에 관한 環境影響評價制度의 概要 및 세계 주요국가의 環境影響評價 제도의 概要는 다음의 表와 같다.

### III. 根據法令·對象事業·評價項目·實施主體·手續節次·住民參與·實績에 의한 主要諸國의 環境影響評價 分析

표1 : 한국, 캐나다, EU, 영국, 네덜란의 環境影響評價의 根據法令

	한 국	캐나다	EU	영 국	네덜란드
根 據 法 令	1981년 環境보호법 개정에 의해 環境影響評價를 실시하는 것이 규정되어, 1990년 8월 1일 법률 제4257호로 環境政策基本法이 공표되었고, 1993년 6월 11일 법률 제4567호로 環境影響評價法이 제정, 공포되었다.	종래의 閣議決定 및 guideline命令에 의해 실시되어 왔으나, 1992년 캐나다 環境影響評價法을 제정하였다. 이 법은 1995년 이후 실행되고 있다.	EC는 1985년 6월 「一 定の 公·私的 事業의 環境影響評價事業에 관한 이 사회 指令(이하 EC指令)을 채택해 각 加盟國은 1988년까지 적합한 조치를 강구할 것을 요구했고, EC指令은 준법적 성격을 포함하고 있고, 상세한 내용에 관하여서는 각 加盟國에 상당한 自主性을 부여하고 있다.	EC指令을 받아 개별의 認·許可 법 체계안에서 대응하고 있다. 도시·농촌계획(環境影響評價)규칙(1988년) 등 17가지 개별규칙을 제정하였다. 도시·농촌규칙은 環境影響評價實施 건수가 많다(전체의 60%).	EC指令을 받아 1986년 環境管理法에 環境影響評價를 짜넣는 형태로 제도화하여, 1987년에 環境影響評價法을 제정하고 운영을 시작하였다. 1993년에 screening수속절차의 도입등 개정을 진행하고 있다.

出處 : 環境廳企劃調整局 編, 「環境影響評價制度の現狀と課題について -環境影響評價制度 綜合研究會報告書」東京, 大藏省印刷國, 平成8年 6月, p. 108. 表1~表14는 著者에 의해 項目別로 分類되었음.

표2 : 한국, 캐나다, EU, 영국, 네덜란드의 環境影響評價의 對象事業

	한 국	캐나다	EU	영 국	네덜란드
對象事業	環境影響評價法에는 都市開發等 16對象事業을 규정하고, 具體的으로 59種類의 對象事業을 정하고 있다.	다음의 어느항에 해당하는 사업을 대상으로 하고 있다. (1)연방정부가 사업의 提案者로 되어 있을 때 (2) 연방정부가 사업에 재정적인 支援을 행하는 경우 (3) 사업을 위하여 연방정부가 토지 또는 그 이용권을 賣却·貨貸하는 경우 (4) 연방정부가 認·許可 등을 하는 경우	원유정제시설, 고속도로 등 9종을 꼭 環境影響評價가 필요한 附屬書 I사업으로, 그리고 농업, 채굴업등 1 2종을 가맹국의 판단에 따라서 環境影響評價書를 행하는 附屬書 II사업으로 지정.	도시·농촌규칙에 있어서는 EC 指令에 대응하여 꼭 環境影響評價 附屬書 I사업(고속도로등 9종), 중요한 環境影響評價가 있는 경우에 행하는 附屬書 II 사업(농업등 12종)을 지정하고 있다.	꼭 環境影響評價가 필요한 附屬書 C사업(간선도로, 골프장등 27종)에 개별적으로 screening D사업(산림채벌, 고가전선가설 등 30종)을 評價令으로 지정하고 있다.

표3 : 한국, 캐나다, EU, 영국, 네덜란의 環境影響評價의 評價項目

	한 국	캐나다	EU	영 국	네덜란드
評價項目	事業計劃에 대한 대 案안이 있을 경우에는 分析, 評價를 하고,  구체적인 評價項目에 관하여서는 環境處長官이 정한다.	評價書의 내용으로서 사업에 의한 環境影響, 주민의 의견, 환경보존대책 등이 포함되어지고, 구체적으로는 개별안전마다 關할관청이 scoping으로 提示한다.	최대한 필요한 정보로서 사업의 설명, 환경보존대책, 環境영향을 평가하기 위하여 필요한 데이터 등을 列擧하고 있다.	사업자와 지방계 劃청과의 사전협의 중에 개별안전마다 scoping을 행하고, 評價項目에 關係되는 調停을 하고 있다.	개별안전마다 EIA 위원회, 주민, adviser의 의견을 듣고, 해당관청이 scoping guideline을 표시하는 것에 따라서 決定되어진다.

표4 : 한국, 캐나다, EU, 영국, 네덜란의 環境影響評價의 實施主體

	한 국	캐나다	EU	영 국	네덜란드
實施主體	事業者가 실시하나, 環境處長官이 지정한 環境影響評價代行者에게 代行시키는 것도 可能함.	연방정부기관이 環境影響評價書가 실시되는 것을 確保함	事業者가 環境影響評價書에 필요한 정보를 제출함	事業者가 실시함	事業者가 실시함

표5 : 한국, 캐나다, EU, 영국, 네덜란의 環境影響評價의 手續節次

	한 국	캐나다	EU	영 국	네덜란드
手 續 節 次	<p>事業者는 계획서를 승인기관에 제출하고 승인기관은 환경처와協議하여 그 내용을 사업계획에 반영되도록 필요한 조치를 강구하고 認·許可를 취한다. 환경처는 협의내용을 이행하기 위해 공사중지 등을 요청하는 것이 가능하며 공사중지 명령을 위반할 경우에는 處罰이 내려짐.</p>	<p>對象事業의 규모 등에 따라서 상세도에 의해 3 가지 (screening, class screening, 포괄적조사)의 어느 環境影響評價를 실시한다. 포괄적조사는 환경 assessment 청이 심사한다. 더욱이 상세한 검토가 필요한 경우에는 調停또는 委員會 심사 등의 公開發查를 받는다.</p>	<p>加盟國에 일정의 公的·民間사업에 관하여 사전사업을 주는 경우에는 環境影響評價書實施를 하고 관계가 있는 주민의 의견청취 등에 관하여 규정을 정비하도록 義務化 하고 있다.</p>	<p>事業者는 지방계획청, 자연보호위원회등법정협의기관과 임의로 상담하여 環境영향평가서를 작성하고 개발신청과 동시에 지방계획청에 제출한다. 지방계획청은 주민, 법정협의기관으로부터 의견을 듣고, 개발허가의可否를 결정한다.</p>	<p>事業者는 관할관청이 작성한 scoping guideline에 따라서 評價書를 작성하고 관할관청에 제출한다. 評價書를 받은 주민, 환경부, 농림부의 adviser, EIA의원에 따라 검토되어져, 이것들을 참고로하여 認·許可를 결정한다. monitoring도 義務化되어 있다.</p>

표6 : 한국, 캐나다, EU, 영국, 네덜란의 環境影響評價의 住民參與

	한 국	캐나다	EU	영 국	네덜란드
住 民 參 與	<p>事業者는 평가서작성을 함에 있어서 說明會 또는 公聽會를 개최하고 관계지역의 주민의견을 集約하여 평가서에 기재하도록 되어 있다.</p>	<p>screening의 경우 주무관청이 필요에 따라서 주민의 의견을 모색하고, 또한 포괄적 사업의 경우에는 환경평가청이 조사를 할 경우에는 주민의 의견을 청취함. 調停이 필요한 경우에는 관계자를 참가시키고, 위원회심사를 할 경우에는 공청회가 열린다.</p>	<p>評價書 등의 環境정보가 일반적으로 이용할 수 있도록 하고 있고 관계되는 주민이 사업을 개시하기 전에 의견을 표명할수 있는 기회를 전달할 수 있도록 加盟國은 규정을 정비할 수 있도록 요청하고 있다.</p>	<p>事業者는 평가서를 공개하고, 의견이 있는 주민은 누구든지 지방계획국에 文書로 의견을 제출할 수 있으며, 경우에 따라서는 공청회도 개최 가능하다.</p>	<p>scoping guideline작성단계와 평가서심사의 단계에서는 몇 사람이라도 관할관청에 의견을 제출할 수 있으며, 評價書審査의 단계에서는 공청회가 열린다.</p>

표7 : 한국, 캐나다, EU, 영국, 네덜란의 環境影響評價의 實績

	한 국	캐나다	EU	영 국	네덜란드
實績	1982-1991년까지 869건에 대해서 실시했고 최근에는 도시개발, 특히 아파트, 다세대주택 등 건설에 관한 것들로 인하여 증가 추세에 있다.	法律은 1995년 1월에 시행되었기 때문에 지금까지의 實績은 없다. 전의 guideline命令에 의한 실시건수는 초기평가(screening에 해당)가 연간 4000-5000건 정도. 상세한 조사(포괄적 조사에 해당)는 약 10% 정도.	1993년에 公布된 「EC指令實施狀況報告書에 의하면 加盟國은 어떠한 형태모든지 措置를 하고 있다.	1988년 7월 부터 1993년 12월 까지 제출된 評價書는 1547건이고, 년평균 약 310건 제출되고 있고, 그중에 약 60%가 都市農村計劃規則에 의한 것들이다.	1987년 9월부터 1994년까지는 500건 이상의 環境影響評價書의 手續次가 이루어져, 200회이상의 環境影響評價書가 심사되었다.

표8 : 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국의 環境影響評價制度의 根據法令

	프랑스	이탈리아	독 일	중 국	미 국
根據法令	1976년 自然保護法 제2조로 규정하고 1977년 自然保護法 시행령에 의하여 구체적인 절차를 정하고 있으며, 1993년에는 시행령을 EC指令에 부합할 수 있도록 改正되었다.	EC指令을 받아 1986년에 환경부 설치법에 의해 環境影響評價書가 규정되었고, 1988년에는 환경적합성인사규칙, 환경영향조사서의 작성 및 환경적합성판단형성에 관하는 기술적 規則이 제정되었다.	중래의 閣議決定과 개별법의 허가 수속절차의 규정에 의해 실시하여 왔지만 1990년에 EC指令을 국내법화하는 통일적인 법률로서 環境影響評價法이 제정되었다.	1979년에 제정된 중화인민환경보호법(1989년 全面改正)에 環境影響評價가 규정되었고, 평가수속절차에 관해서는 1981년에 제정된 기본건설항목환경보호관리법에 規定되어 있고, 1986년에는 건설항목환경보호관리법으로서 全面改正, 強化되었다.	1969년에 제정된 國家環境政策法(NEPA: National Environment Policy Act)은, 法制度로서, 세계에서 처음으로 環境影響評價制度를 도입하였다. 구체적인 수속절차에 관하여서는, 1978년에, 環境諮問委員會에 의해 NEPA시행규칙이 작성되었다.

표9: 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국의 環境影響評價制度의 對象事業

	프랑스	이탈리아	독 일	중 국	미 국
對象事業	(1)公共事業 (2)公的機關이 認·許可를 필요로하는 民間事業 (3)도시계획결정. 이외에도 시행령에 의한 사업이분류되어졌고 免除의 대상, 간단한 環境影響說明을 의무화하는 조항, 전면적인 環境影響調査를 해야하는 項目으로 분류하고 있다.	EC指令에 응하여 環境影響評價書가 필요한 附屬事業(고속도로등 9종목)과 댐사업을 대상으로 하고 있다. 그의 특정지역의 개발사업에 관한 特別法에 의해서 施行되어지는 것 등이 있다.	環境影響評價法은 장거리도로, 산업설비등 42사업에 관하여 義務化 하고 있다.	中國 國內의 公업, 交通, 수산업, 상업, 위생, 문화, 교육, 과학기술, 관광, 지방공공사업에 있어서 環境에 影響을 미치는 建設사업, 기술개발사업, 지역개발사업에 대하여 適用하고 있다.	인간환경의 질에 현저한 影響을 주는 法案提出 및 그 외의 중요한 연방정부의 행위를 대상으로 하고 있다. 評價書를 작성해야만 하는 활동이나 環境影響이 거의 없다고 생각되어지는 행위의 基準은 각 연방기관이 개별적으로 정하고 있다.

표10: 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국의 環境影響評價制度의 評價項目

	프랑스	이탈리아	독 일	중 국	미 국
評價項目	評價書의 내용으로서 사업의 선택 이유, 影響의 防止·緩和·補償措置등이 열거되어 있다.	評價書의 내용으로서 環境影響의 回避, monitoring計劃등이 열거되어 있고, 環境影響評價의 범위에 관하여서는 EIA위원회의 대략적인 심사후 事業者에 의견이 제출되어짐.	구체적인 評價項目은 사업자와 官廳관청의 검토에 의한 scoping에 의해 결정된다.	環境監視體制의 제안, 環境影響에 관한 간단한 費用便益分析등이다.	評價書의 내용으로서 제안행위의 環境影響, 代替案등이 포함되고, 評價項目을 정하기 위하여 scoping이 개별안건마다 행하여지고 있다.

표11: 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국의 環境影響評價制度의 實施主體

	프랑스	이탈리아	독 일	중 국	미 국
實施主體	事業者	事業者	事業者	事業者가 실시하나, 環境影響評價의 작업은 資格所 有者에만 한함.	연방정부기관(신청을 행하는 민간사업자에 情報를 제출시키기 위한 경우가 있음)

표 12: 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국의 環境影響評價制度上的 手續節次

	프랑스	이탈리아	독 일	중 국	미 국
手續節次	<p>事業者는 시행령에 따라서 環境影響調査 또는 간단한 環境影響說明을 실시하여 보고서를 認·許可機關에 제출한다. 認·許可機關은 주민의 의견, 환경장관의 의견을 참고하여 사업의 認·許可 결정을 한다.</p>	<p>事業者는 環境影響調査書を 환경국에 제출하고, 환경국은 EIA위원회에 조사를 의뢰함. EIA위원회는 지방자치체와 주민의 의견을 고려하여 환경과의 兩立性에 관한 판단을 한다. 환경국은 EIA위원회의 보고를 근거로, 환경의 兩立性에 관한 최종결정을 한다.</p>	<p>事業者는 環境影響評價書を 관할관청에 제출하고 관할관청은 주민 등의 의견을 근거로 環境影響에 관한 총괄적보고를 작성하고 環境影響을 평가하여 認·許可 결정에 고려하도록 하고 있다.</p>	<p>建設事業의 feasibility조사기 간중에 대·중규모의 사업은 상세한 環境影響報告書를 작성, 소규모의 사업은 간단한 環境影響報告書에 기입을 하도록 함. 環境影響評價의 실시 전에 계획서를 작성하고 환경보호부국의 승인을 얻고, 보고서(表)는 관청의 예비심사, 환경보호국의 심사 승인을 받는다.</p>	<p>우선 쉬운 環境評價書(EA)를 작성하고 環境影響이 현저하다고 판단될 경우에는 상세한 環境影響評價書(EIS)를 작성함 (screening). 평가서안은 법적권한 및 전문지식을 보유하고 있는 政府機關 또는 環境保護廳(EPA)의 심사를 받도록 되어 있다.</p>

표 13: 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국의 環境影響評價制度上的 住民參與

	프랑스	이탈리아	독 일	중 국	미 국
住民參與	<p>사업이 공청절차법의 適用을 받을 경우에는 공청회에 서 행하여지며, 적용을 받지 않을 경우에는 주민에게 통보되어져 협의의 요청이 있으면 협의가 행하여 진다.</p>	<p>環境影響調査書の 제출은 사업자에 의해 신문에 발표 되고 그후 30일 이내에 주민은 환경성, 문화유산성, 주정부에 의견서를 제출할 수가 있고, 화력 및 가스발전소에 관하여서는 公聽會가 열린다.</p>	<p>관할관청은 행정절차법에 따라 열람, 공청회의 개최, 의견제출 등을 행함.</p>	<p>制度上에는 주민절차에 관한 규정은 없으나 環境影響調査 과정상에 주민의 의견을 듣는 경우도 있음.</p>	<p>scoping 등의 단계에서부터 住民參與가 시작된다. 평가서안은 열람되어지고, 주민의 의견이 받아들여지고 필요하다면 公聽會도 열린다.</p>

표 14: 프랑스, 이탈리아, 독일, 중국, 미국의 環境影響評價制度 實績

	프랑스	이탈리아	독 일	중 국	미 국
實績	<p>년간 5000-6000건 정도의 環境影響調查書를 실시하고 있으며 그중에 2/3는 민간사업소, 1/3은 공공기관에 의한 것임(간단한 영향설명은 2배정도로 예상됨).</p>	<p>1989년-1993년까지 EIA위원회가 담당한 環境影響評價는 104건이 심사되었고 21건은 심사 중이었다.</p>	<p>環境影響評價의 적용주체는 주정부에 있고 실시건수의 공식건수는 존재하지 않지만 큰사업의 변경을 대상으로 하고 있기 때문에 건수가 많으리라 고 예상함.</p>	<p>1992년 전국건설사업의 약 59,000건중 약 36000건에 관하여서는 環境影響評價를 실시했다(환경영향보고표를 포함).</p>	<p>EA는 최근 연간 3~5만건을 대량으로 작성하고 있고, EPA에 제출되어진 EIS는 1991년까지 약 2만건에 달하고, 시행당초에는 연간 2000건 정도였으나 최근에는 400건 전후(對象事業건 수는 약 200건)다.</p>

#### IV. 結論--環境影響評價制度의 現狀 및 課題

우리나라에 있어서의 環境影響評價制度는 우리의 經濟水準, 環境政策의 水準, 그리고 意識의 水準을 보아서 時機尙早라고 보는 견해도 있으나 필자는 環境保存과 開發이라는 장기적인 관점에서 볼 때 環境配慮가 우선시 되어야 한다고 보기 때문에 時機尙早를 논하는 것은 無意味하다고 보며 앞으로 環境影響評價의 장기적인 定着을 위해서는 우리나라 環境影響評價制度의 한계성<sup>11)</sup>을 보완하기 위하여 外國의 實施事例를 正確·慎重히 比較·判斷·導入하여 우리의 地形, 氣象, 人口分布, 經濟基盤, 그리고 國民性에 맞는 環境影響評價를 實施해야 한다. 예를 들면,

##### 1. 環境影響評價의 實施時期

韓國의 影響評價制度에 있어서의 가장 큰 문제점은 運營時點에 있다. 다시말해서 개발 계획의 決定段階가 아님 樹立段階에 적용되고 있다.<sup>12)</sup> 環境影響評價 실시에 관한 다른나라

11) (1) 變化豫測의 完璧을 기하기 어렵다는 점, (2) 代案이 限定되어 있고, 代案의 價値에 대한 確實성이 缺如되기 쉽다는 점, (3) 環境價値의 客觀化, 計量化가 어려워 代案間 比較가 곤란하다는 점, (4) 開發과 保全의 調和水準과 이에 대한 判斷基準이 모호하다는 점. 성현찬, 한상욱 공역, op.cit., p. 235 참조.

12) 정책분석평가회보 제4권 1호, 1994. 12., 한국정책분석평가학회(그 예로서는 한국전력이 제주도 화력발전소를 건설하려 할 때, 제주도가 각 지역에 대해서 環境影響評價를 실시하여 최적의 立地條件을 갖춘지역을 결정하는 것이 아니라, 일단 어떤지역을 선정한 뒤에 環境影響評價를 실시하는 것이다. 또하나의 예는 1994년 12월 22일 과학기술처는 굴업도를 핵폐기물 처리

의 예를 본다면, 미국의 경우에 環境影響評價書는 政策決定過程에 있어서 실제로 주요한 역할을 할 수 있도록 조기에 작성되어 져야한다고 보고 있고,<sup>13)</sup> 또한 EC諸國도 가능한 빠른 단계에서 環境影響評價 이루어져야 한다고 보고 있다. 그렇다면 우리나라에 있어서 環境影響評價는 보다 合理的이고 實際的인 목적을 달성하기 위하여서는 環境影響評價의 運營時期를 사업자의 개발계획 決定時點으로 앞당겨야한다고 보나,<sup>14)</sup> 일반적으로 사업은 基本的方針·目標의 設定, 事業 適地의 選擇, 基本的計劃財源의 決定, 事業實施區域의 決定, 土木構造物, 工作物 等の 基本的構造 등의 設計 등으로 이루어 진다고 볼 때 될 수 있는 한 기본적인 事業方針·目標의 設定段階에서 環境影響評價가 이루어져야 한다고 본다.

## 2. 環境影響評價의 對象事業 分析

表9에서 보면 우리나라에 있어서의 環境影響評價의 對象事業은 1993년 環境影響評價法에 따라 16개분야(도시 개발, 산업입지 및 공업단지조성, 에너지 개발, 항만건설, 도로건설, 수자원 개발, 철도 건설, 공항건설, 하천이용 및 개발, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 설치, 산지 개발, 특정지역의 개발, 폐기물처리시설 및 분뇨처리의 설치, 국방군사시설)<sup>15)</sup> 59개 사업으로 擴大되었으나, 對象事業이 거의 面積基準으로 설정되어 있기 때문에--예를 들면, 토지구획정리사업, 대지조성사업, 택지개발사업, 도시재개발사업은 30만㎡이상의 사업을, 아파트지구 개발사업은 25만㎡이상의 사업을 대상으로, 그리고 사업입지 및 공단조성사업의 경우에는 15만㎡이상을 대상--많은 環境問題를 발생시킬지 모르기 때문에 人口數와 事業內容까지 고려되어야 한다.<sup>16)</sup>

그리고, 만일 環境影響評價가 필요한 사업을 限定하는 방식은 事業者에 대하여 예측가능성을 조장하는 결과를 초래하기 때문에, 環境影響評價의 중요성은 事業 및 事業者가 사업을 추진하고자하는 지역에 따라서 중요성이 다르기 때문에 個別判斷의 여지를 남겨두지 않는 것이 좋다. 이점에 대하여서는 우리나라의 경우 우선 簡易評價制度를 도입한 후에 主要諸國처럼 개별사업에 따라서 事業內容, 地域의 特殊性에 관한 정보를 참작하여 環境影響評價를 해야할 대상사업을 간단히 할까 아니면 원칙에 입각한 방식으로 할까를 關係機關의 意見照會에 따라서 판단하는 수속절차(screening)를 도입함은 물론 環境影響評價

장으로 확정하면서 그 선정이유를 암반이 건전하고 방사능 흡착성이 매우 좋은 立地條件 때문이라고 밝혔다. 그러나 그 결정은 주민의 의견수렴은 말할 것도 없고 시추공 하나도 뚫어보지 않은 상태에서 단 1주일만에 결정지은 것을 주민들의 抗議로 1995년 10월 7일 위험을 이유로 白紙化 했다.

- 13) 성현찬, 한상욱 공역, 「미국의 환경영향평가」, 동화기술, 1995.
- 14) 정책분석평가회보 제4권 1호, 1994. 12., 한국정책분석평가학회
- 15) 주요제국의 대상사업은 環境廳企劃調整局 編, op.cit., p. 130참조
- 16) 정책분석평가회보 제4권 1호, 1994. 12., 한국정책분석평가학회

법에 열거되지 않은 사업에 대하여서도 환경보호의 관점에서 자연을 손상할 우려가 있고 오염배출가능성이 큰사업에 대하여서는 環境影響評價手續節次를 거칠 필요가 있다고 보며 이를 감독할 수 있는 기관 구성도 지방정부와 사업의 탄력성을 고려하여 감독기관의 構成員에도 재고해 볼 필요가 있고, 지방정부 또는 지방기업의 해외진출에 따른 상대국에 대한 環境影響評價의 개요를 정보제공해 줄 수 있는 기관도 설치할 필요가 있다고 본다.

### 3. 評價書의 作成主體

表11에 의하면 우리나라의 경우 環境影響評價書의 작성주체는 事業者가 실시하나, 환경처장관이 지정한 環境影響評價代行者에게 대행시키는 것도 가능하다고 규정되었기 때문에 環境影響評價書의 내용이 사업자의 의도와 環境影響評價書 代行者의 의도에 따라서 기술될 가능성이 때문에 선진제국처럼(表 4參照)정부기관에서 행하는 것도 바람직하나, 정부기관에서 행하지 못할 경우에는 즉 사업자 자신이나 대행업자가 할 경우에는 環境影響評價 實名制를 도입하여 環境影響評價에 관한 모든 정보를 공개할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

### 4. 環境影響評價의 前提條件으로서의 科學的 技法의 開發

環境影響評價를 과학적으로 調査·豫測·評價하기 위하여서는 새로운 기술도입이 필요하다.<sup>17)</sup>

#### (1) 環境影響에 대한 모니터링의 持續的實施와 補完

評價書 作成主體에 따라 평가서상에 포함되어 있는 事後環境管理計劃은 사업별로 환경기준이 정해져있는 항목에 치중되어 있고 이행여부(매년 보고서 작성, 환경관리상황점검)를 확인하는 공식절차가 필요하다고 보고 있고 따라서 事後環境調査가 충실히 이루어질 수 있도록 제도보완과 전후관리기법이 개발, 환경정보체제의 구축 및 활용안이 검토되어야 한다고 주장하고 있다.

(2) 국제적 추세에 부응하는 제도로서는 累積影響評價(Cumulative Impacts Assessment: CIA), 戰略影響評價(Strategic Impacts Assessment: SIA)를 도입하는 문제를 고려해볼 것과 환경영향평가의 올바른 이해를 위한 교육의 실시와 정부기관과 민간사업의 역할 재정립을 촉구하고 있고 또한 기술의 정확성과 신뢰를 향상시킬 수 있는 방안, 이용성과 효율성을 높이기 위한 방안이 검토되어야 한다.

17) 한 상욱, 前掲書, pp. 19-22參照

## 5. 住民參與

表6과 13에서 住民參與問題에 관한 우리나라 및 세계주요국가의 비교사항을 보면 中國을 제외하고는 모든국가가 住民參與에 관한 규정을 하고 있으나 우리나라의 경우 문제점 및 해결방안으로서는 평가서의 초안 작성시 정량적인 기술과 함께 일반인이 이해를 할 수 있는 설명이 있어야 하며, 住民參與의 시기상의 문제로서는 計劃段階에서부터 필요하며, 설명회나 공청회의 문제와 대책으로서는 설명회나 공청회 개최요구권 및 공람기간의 연장 문제, 적극적인 홍보방법이 검토되어져한다고 보고 있고<sup>18)</sup> 주민들을 적극적으로 참여시킬 수 있고 環境影響評價의 중요성을 근본적으로 인식시킬 수 있는 의식적인 측면을 전환시킬 수 있는 장·단기 계획과 또한 환경영향평가 기관의 不信任을 해결할 수 있는 새로운 구조적인 측면의 變化가 劃期的으로 모색되어져야 한다.

## 6. 環境影響評價를 支持할 수 있는 基盤整備

국가기관 또는 지방공공단체에 의한 評價書의 資料收集, 記錄, 保存, 提供 등을 할 수 있는 조직을 제도적으로 정할 필요가 있다고 보는 관점은 사업자에 의한 적절한 調査·豫測·評價의 실시, 주민에 의한 적절한 의견형성, 그리고 지방공공단체에 있어서 적절한 심사를 위해서 필요하다고 본다.

18)한 상욱, op.cit., 11月號 pp. 17-22參照