

環境影響評價書의 作成은 適正하게

이루어지고 있는가?



具 然 昌
 <本報 編輯委員>
 <경희大 法科大學長>

평가書 作成에 있어 가장 중요한 것은 代案을 통한 사업계획의 비교 분석·평가임에도 불구하고, 「本事業 計劃에 대한 특별한 代案 없음」이라고 진술하고 있는 것이 우리나라 환경영향평가서작성의 현주소인 것 같다.

1977년 制定된 環境保全法의 가장 중요한 特徵은 그것이 환경문제에의 適正 管理的인 接近 方法에 의존하고 있다는 점이다. 이 接近方法의 대표적인 標識중의 하나가 同法 제 5조에서 채택한 環境影響評價制度이다.

周知하는 바와 같이 이 制度의 典型은 美國의 國家環境政策法(NEPA) 제 103조에서 비롯된다. 環境影響評價制度는 環境에 영향을 미칠 수 있는 事業計劃을 수립함에 있어 그 영향을 미리 豫測·評價하여 환경에의 惡影響을 低減시킬 수 있는 方案을 강구함으로써 環境保全을 도모하려는 것을 그 骨字로 하고 있다.

우리 政府는 1977년 環境保全法의 制定時, 다른 나라에서 여러 가지 理由로 그 全面的인 채택을 주저하고 있는 環境影響評價制度를 대담하게 채택한 점은 特記할 만한 일이 아닐 수 없다. 法制定後 한동안 그 施行은 유예되어 오다가 環境廳의 설치 후 1981년 2월에 「환경영향평가서 작성에 관한 규정」을 마련·공포함으로써 비로소 그 施行에 착수하였다. 施行當時에도 이미 그 施行의 實效性에 관하여는 疑問視되었던 것이나 施行 그 自體에 큰 의미를 부여하였다.

美國 NEPA上의 환경영향평가서(EIS) 제도의 施行經驗은 우리나라의 評價書 制度의 구성이나 시행에 좋은 參考가 되었음은 물론이다. 美國의 EIS제도의 시행을 통하여 제기된 주요한 문제점은 한 둘이 아니었다. ① EIS作成에 과다한 시간이 소요되어 計劃事業의 추진을 지

연시키며, ② 이미 決定된 開發行爲를 正當化하는 手段으로 應用되고, ③ EIS가 法的根據 具備書類化될 뿐 아니라, ④ EIS作成에 소요되는 費用이 엄청나고, ⑤ EIS 評價基準을 누가 결정할 것인가등이 그 대표적인 문제점이었다.

環境委員會(CEQ)는 7~8년간의 施行經驗에서 제기된 주요한 문제점을 해결하기 위하여 1978년 「NEPA 제 103조 시행을 위한 규정(Regulations)」을 제정하여 종전의 「EIS作成에 관한 指針書(Guidelines)」에 대체시켰다. 우리나라의 「환경영향평가서 작성에 관한 규정」은 비교적 간결하게 규정하고 있으나 위의 NEPA에 관한 규정에서 示唆받은 바 적지 않은 것 같다.

어떻든 환경영향평가제도가 우리나라에서 시행된지 벌써 4년이 되었다. 그간에 술한 評價書의 作成이 있었을 것이다. 그러나 評價書의 作成이 어느 정도로 適正하게 이루어지고 있는지 그리고 어떤 정도로 環境廳에 의한 調整이 가해지고 있는지에 관하여는 종합적인 評價報告에 접한 바가 없다. 다만 지난 몇달 동안 評價書를 檢討할 기회가 몇 차례 있었다. 이 적은 檢討經驗을 토대로 할 때 우리나라의 評價書의 作成은 이 제도의 施行當初에 예상했었던 바 그대로였다.

첫째, 評價書는 이미 決定된 計劃을 正當화 내지는 合理化하기 위한 첨부서류로서 作成되고 있다는 것이 대체적인 印象이었다.

둘째, 評價書作成者가 環境影響評價制度의 根本趣旨를 정확하게 理解하지 못하고 있으며, 「規程」을 形式的으로만 준수하려 하고 있는 것 같다.

셋째, 評價書가 지나치게 環境現況의 설명에 치중하고 있다. 環境現況을 설명함에 있어 Com-

puter 모델의 利用, 상세한 자료의 나열 등 量的으로 評價者를 압도하려는 듯한 印象을 주고 있음이 일반적이다. 「規程」에서 정하고 있는 分量制限을 어기고 있는 것이 많다.

넷째, 環境影響의 低減에 관한 만족할만한 方案提示가 부족하다.

다섯째, 대체적으로 代案에 관하여 配慮를 하지 않고 있다. 상당 수의 評價書가 「代案」의 항목에서 한 줄로 「本事業 計劃에 대한 特別한 代案 없음」이라고 진술하고 있음에는 訝然하지 않을 수 없다. 評價書 作成에 있어 가장 중요한 部分중의 하나가 代案을 통한 事業計劃의 比較分析·評價인 것이다. 그럼에도 불구하고 代案의 제시도 없이 당해 사업계획이 最善案이라고 定義하고 있다. 바로 여기에서 이미 決定된 計劃을 正當화하기 위하여 評價書가 作成되고 있다는 確證을 잡을 수 있는 것이다.

以上에서 지적된 것이 우리나라 環境影響評價書 作成의 現住所인 것 같다. 따라서 環境영향평가제도의 根本趣旨를 再強調하지 않을 수 없다. 評價의 근본목적은 결코 科學的으로 충분한 環境調査 分析에 있는 것이 아니다. 오히려 事業計劃의 수립에 있어 그 環境的 側面을 事전에 配慮토록 하여 그 計劃의 決定에 영향을 주기 위함에 있는 것이다. 評價書는 단지 이를 위한 手段에 지나지 않는 것이다.

事業計劃의 樹立(意思決定)과 影響評價를 밀접하게 결부시키려는 것이 NEPA의 시행후 가장 중요한 문제점으로 논의의 초점이 되어 왔다. 그런데 우리 環境保全法下에서는 이 意思決定과 影響評價 사이의 關係를 制度的으로 격리시키고 있음이 더욱 문제점이 되고 있다. 行政機關등 評價書의 作成主體가 評價書作成能力이 不足함을 염려한 나머지 環境保全法 제 5조의 2에서 評價書作成의 代行業를 허용한 것이 그것이다.

얼핏 보기에는 이 法的 措置가 現實에 맞는 적절한 조치인 것처럼 보이지만, 오히려 環境影響 評價制度의 바람직한 定着化를 더욱 어렵게 해 주고 있는 것이다. 評價書 作成業務를 行政 機關등 作成主體로부터 分離시킴으로써 意思決定에 環境評價가 反映될 수 있는 계기를 減少시키기 때문이다.

評價書 作成의 適正性を 維持하는 方法論에 있어 美國 NEPA와 環境保全法間에는 현저한 差異가 있다. 美國 NEPA F에서는 評價書作成은 自律的規制에 의존하고 있다. 評價書草案(Draft EIS)을 관계기관이나 利害關係인에게 回覽시켜 意見이나 評價를 받고 이를 참작하여 最終評價書(Final EIS)를 작성하는 것이다.

CEQ나 EPA에 어떤 許可權이나 拒否權이 주어지지 않는다. 이에 반하여 環境保全法下에서는 環境廳에 審査權과 調整補完要請權이 주어져 있다. 따라서 法文上으로 볼 때에는 環境保全法下의 환경영향평가제도가 훨씬 더 강력하게 평가서의 適正성을 유지할 수 있는 體制로 되어 있다.

그러나 評價制度의 施行實際에 있어서는 오히려 美國에서의 評價書作成의 適正성이 더 높게 維持되고 있다. 그것은 立法當時 예상치도 못했던 現상으로서 美國에서의 評價書의 適正性

은 法院에 의하여 강력히 보장되어 왔다는 점이 特記할만 하다. 이에 반하여 우리나라의 경우에는 法院에 의한 適正性 保障이란 생각할 수조차 없다. 오직 環境廳에 의한 保障에만 기대할 수 밖에 없다. 그러나 環境廳이 유독 環境影響評價만에 대하여 實效性 높은 法施行을 期할 수는 없는 것이다.

그러나 現時點에서 우리나라 環境影響評價制度를 채택한 成果가 적지 않다. 첫째, 일정한 事業計劃의 실시에 있어서는 事前에 評價書가 작성되어야 한다는 認識을 심어 주었음에 틀림없다. 비록 그것이 첨부서류화 되고 있다 할지라도 종전에 없던 것을 즉, 環境影響이란 것을 考慮해야만 한다는 인식을 부여해 주었다.

둘째, 生態學, 生物學, 經濟學, 環境工學 등 評價書作成에 불가결한 分野에 있어 評價技術을 開發·發展시켜 주었다.

셋째, 評價書作成에 소요되는 비용이 3~7 千 萬원 정도로서 雇傭效果의 提高에 기여하고 있다.

그러나 이 정도의 成果로서는 도저히 만족할 수 없다. 評價書 作成의 적정성을 提高하도록 努力하지 않으면 안 된다. 무엇보다 評價書 作成의 代價를 시정하여야 할 것이다. *

*** 環境保全 있는 곳에
創造되는 先進祖國**