

연구보고 94-6

헌법제개선방안연구(Ⅲ)

환경영향평가법연구

연구자 : 전재경 (수석연구원)

한국법제연구원

발 간 사

인류는 자연자원의 무한함을 과신하고 산업화에 매진하였으나 그 부작용에 직면하자 늦게나마 자연이 정복과 파괴의 대상이 아니라 거대한 유기체이며 관리와 보전의 대상임을 인식하게 되었습니다. 특히 환경영향평가는 반생태계적인 인간활동을 제어한다는 측면에서 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 조건을 확보하는데 이바지하고 있습니다.

서구에서 환경영향평가가 법제화된지 약 4반세기가 경과하였고, 우리나라에 환경영향평가제도가 도입·시행된지 약 15년이 경과하는 동안, 평가량의 급격한 증가와 더불어 '환경적합성'의 사전심사에 있어 적지 아니한 성과를 거두었지만, 아직 몇가지 관점에서 상당한 비효율이 산재합니다. 평가수준이 평가물량을 따라가지 못하며 '평가를 위한 평가'가 행해지기도 합니다.

환경영향평가에 관한 우리나라의 입법과 실무는 완성단계라기보다 아직 도입단계라고 여겨집니다. 환경영향평가의 중요성과 기능에 관한 인식이 보편화되고 선진기법들에 관한 연구와 실험이 확대되어야 할 것으로 생각합니다. 이 보고서는 선진국의 동향에 주목하고 주요 쟁점의 해석과 집행경험을 구명하는 한편 현행법제의 개선방안을 모색하는데 주력하였습니다.

우리의 환경영향평가제도에 관하여 적지 아니한 비판이 제기되고 있지만, 주요 국가의 경험들은 이 제도가 정착되는데 많은 노력이 필요하며 때때로 실패할 수도 있음을 보여주고 있습니다. 그럼에도 불구하고 환경영향평가제도는 앞으로도 끊임 없이 발전되어야 할 분야입니다. 이 보고서에 담긴 내용들이 제도발전에 작은 디딤돌이 되기를 기대합니다. 감사합니다.

1994년 12월 30일

한국법제연구원
원장 장명근

목 차

제1장 제도의 전개와 기본구조/15

1. 환경영향평가의 의의와 목적	15
(1) 제도적 의의	16
(2) 구체적 목적	17
(3) 제도의 장단점	18
2. 우리나라 법제의 구조와 발전	19
(1) 제도의 도입 및 정착	19
(2) 제도의 확대 및 다양화	19
(3) 독립근거법 제정 및 제도정비	20
(4) 규제의 확대 및 강화	21
(5) 하위법규	22
(6) 다른 법령과의 관계	23
3. 미국법의 구조·해석·집행	24
(1) 근거법규 및 정책집행의무	24
(2) 하위법규에 의한 보충	26
(3) 입법목적	27
(4) 환경질위원회·환경질국	28
(5) 환경질보고서	29
(6) 환경질위원회규정	30
(7) 국가환경정책법의 해석	31
(8) 다른 법률들의 해석	31
(9) 지방정부의 정책 및 입법	32

4. 유럽에서의 법제화 배경 및 법적근거	34
(1) 독 일	34
(2) 프랑스	34
(3) 영 국	37
(4) 핀란드	37
5. 국제적 구조	39
(1) 국제법	39
(2) 유럽공동체지침	42

제2장 개념의 체계 및 발전/47

1. 국가별 개념체계	47
(1) 현행법상의 평가체계	47
(2) 영국법제	49
(3) 프랑스 법제	50
(4) 독일법제	50
2. 평가개념의 다변화	56
(1) 평가개념의 기원 및 정밀화	56
(2) 평가개념의 분화	57
3. 장기적 축적영향평가	60
(1) 축적영향평가의 의의	60
(2) 축적영향평가의 영역	62
4. 총체적 평가	64
(1) 환경영향평가와 사회적영향평가	65

(2) 위험평가 및 기술평가의 발전	66
(3) 평가개념의 검토와 총체적 평가의 특질	71

제3장 착수요건 및 시기/75

1. 착수요건에 관한 입법례 및 판례	75
(1) 미국법의 개괄주의	75
(2) 영국법의 한정주의	84
(3) 착수불필요의 결정	85
(4) 지방정부의 입법례	87
2. 평가시기 및 소급효	92
(1) 사전환경성 검토제도	92
(2) 환경영향보고서의 작성시점 : 미국	94
(3) 소급적용 및 진행중인 프로젝트	95

제4장 대상 · 범위/101

1. 대상사업의 결정	101
(1) 일반기준 및 적용실제	101
(2) 미국법의 해석과 적용실제	106
(3) 영국법의 개별적 접근	115
(4) 프랑스법의 태도	120
2. 평가범위의 설정	121
(1) 사회통념에 의한 결정방식	121
(2) 대상사업의 범위분할	123

(3) 평가대상지역	123
(4) 미국법의 태도	125

제5장 주체 · 내용 · 협의/139

1. 평가주체	139
(1) 복수주체주의 : 현행법	139
(2) 행정청중심주의 : 미국	140
(3) 사업자주의 : 프랑스	143
2. 평가내용	144
(1) 평가항목 및 중점평가	144
(2) 평가항목별 주요평가사항	148
(3) 실질적 집중평가 : 규범과 실무의 괴리	153
(4) 정보의 평가 : 미국	155
(5) 구체정보 · 추가정보 : 영국	167
(6) 대상조치 : 프랑스	169
3. 평가협의	170
(1) 시기 · 절차 · 관리	170
(2) 평가서의 남용과 부실	171
(3) 실질적 심사 : 미국	172

제6장 절차의 효율화/177

1. 주민참가 및 정보제공	177
(1) 주민의견수렴절차	178

(2) 공중의 관심사항의 파악	182
(3) 공중에 대한 정보제공	183
(4) 환경결과의 완전공개 : 미국	185
(5) 공공청문의 민주화 : 프랑스	187
2. 저감대책 및 보상문제	188
(1) 현행법의 태도	188
(2) 캐나다에서의 이론전개	189
(3) 미국[캘리포니아주]의 저감대책	193
3. 사후환경영향조사	194
(1) 현행법의 규정	195
(2) 사후프로젝트분석의 효용	196
(3) 유럽경제위원회의 검토 및 권고	197
(4) 사후프로젝트분석의 분류	200
(5) 주요국가의 법적·행정적 조치	202
4. 미국의 비용편익분석론	204
(1) 행정청의 재량	204
(2) 비교교량	205
(3) 편익비용율	205
(4) 계산근거의 적시	206

제7장 통제 및 쟁송절차/209

1. 협의기관 및 승인기관에 의한 통제	209
(1) 사업계획의 조정·보완	209
(2) 협의내용의 이행의무·중지명령·사전공사금지	210

2. 분쟁의 형태와 권리법정주의	210
(1) 분쟁의 형태	210
(2) 의무이행소송 : 권리법정주의	211
3. 프랑스의 통제구조	213
(1) 통제의 종류 및 특성	213
(2) 행정청에 의한 통제	214
(3) 행정법원에 의한 통제	214
4. 환경소송에 의한 통제 : 미국	215
(1) 당사자적격	215
(2) 관할권의 기초	216
(3) 항소법원에 의한 심사	217
(4) 사법심사의 범위	218
(5) 적정성 심사	220
(6) 불필요결정의 심사	222
(7) 항 변	223
(8) 의무불이행	224
(9) 증거 : 입증의 부담	224
(10) 중지명령	226
(11) 변호사비용	228

제8장 선진법제의 반추와 현행법제의 개선/233

1. 미국법제의 성과와 판례비판	233
(1) 법제요약	233
(2) 국가환경정책법의 실효성	233

(3) 대법원의 보수적 경향	234
2. 영국법제	235
(1) 제도운용의 평가	235
(2) EC지침과의 괴리	235
(3) 개혁과 준비의 여지	236
(4) 환경부의 권한강화	236
3. 프랑스 법제	236
(1) 제도의 유용성	236
(2) 통제 기관 및 권한 미흡	237
(3) 진보적 판례	237
(4) EC지침과의 조화	238
4. 현행법제개선방안	238
(1) 법체계의 정비	239
(2) 평가개념의 정밀화·다양화	240
(3) 착수요건의 정립 및 평가시기 재조정	240
(4) 평가대상의 확대 및 범위의 확정	241
(5) 평가내용·방법의 전문화	243
(6) 주민참가의 확대 및 실질화	244
(7) 통제의 적정화	244
(8) 평가제도의 지방화	245
○ 참고문헌	247
○ 환경영향평가서	251

제1장

제도의 전개와 기본구조

제1장 제도의 전개와 기본구조

현상계의 모든 개체는 일정한 범위 안에서 서로 영향을 미치면서 존재한다. 개체간의 영향이 처음부터 그리고 언제나 문제되었던 것은 아니다. 인간의 행태가 자연계의 평형 회복력을 넘으면서부터 인류는 존재질서내의 상호영향에 관심을 가지기 시작하였다. 이제 『...이...에 미치는 영향』에 관한 분석과 대응은 문명생활의 여러 영역에서 그리고 모든 지역에서 유행처럼 번지고 있다. 마침내 인류는 인위적 활동이 자연의 평형을 심각하게 파괴한다고 보고 인간활동이 환경 내지 생태계에 미치는 영향을 계량화하고 통제하기에 이르렀다.

1. 환경영향평가의 의의와 목적

환경영향평가는 제안된 주요개발 프로젝트의 환경적 결과를 예측하기 위하여 사용되는 공식연구과정이다. 이러한 프로젝트들은 예컨대 수력발전용 댐이나 공장의 건설, 대규모 관개 또는 항만개발 등을 포함한다. 환경영향평가는 어떠한 프로젝트의 유용성에 영향을 미칠 수 있는 문제, 갈등 또는 자연자원상의 제약 등에 초점을 모은다. 또한 환경영향평가는 이러한 프로젝트가 주민, 취락 또는 생활에 어떻게 해악을 야기시킬 것인가를 검증한다. 환경영향평가는 잠재적 문제점들을 예측한 후 이 문제들을 감소시킬 수 있는 조치들을 확인하고, 제안된 프로젝트를 개선하여 환경에 적응시킬 수 있는 방법을 모색한다[UNEP 1988 : 2].

(1) 제도적 의의

환경영향평가는 개발이 이루어지기 전에 그 경제활동의 효과(effects)를 평가하기 위하여 이용되는 절차이다. 이 수단은 빚어지게 될 영향(impacts)에 관한 정보를 해석하여 전달하는 역할을 하며 제안된 활동에 관한 환경적 측면의 결과(consequences)를 대체적 개발과 병행해서 정책결정자에게 제공함으로써 좋은 환경관리에 기여하는 것이다[REFERENCE : 17].

경제적·실체적 측면에서 볼 때, 환경영향평가는 “개발계획을 수립하고 시행하는 과정에서 사업자 스스로 여러가지 사업계획을 구상하고 그 사업의 경제성과 기술성뿐만 아니라 환경관계를 종합적으로 비교검토하여 환경적으로 건전한 사업계획안을 모색하는 과정”이다. 한편, 법적·절차적 측면에서 볼 때, 환경영향평가는 “사업자가 일련의 절차를 거쳐 작성한 평가서에 대하여 환경관계 행정청이 그 적정성을 검토하고 미비사항에 대한 보완의견 또는 추가환경저감방안등을 사업자와 사업승인기관에 알려 사업계획에 반영하도록 함으로써 사업시행전에 환경침해를 예방한다”는 의의를 지닌다.

실정법(1993년의 환경영향평가법)상 “사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것”으로 정의되는(제2조) 환경영향평가는 행정청의 의사결정과정에서 있어서 ‘환경보전에 대한 배려’를 의무화시키는 수단으로서 경제성·기술적 가능성 등 다른 계획결정요인과 병행하여 검토되기 때문에 사업계획의 수립 및 승인(인가·허가)절차에 수반된 일련의 과정이라고 볼 수 있다.

환경영향평가에 있어서 “영향”이라 함은 “사업의 시행으로 인하여 환경에 변화를 가져오는 모든 해로운 영향으로서 직접적인 영향과 간접적인 영향, 단기적인 영향과 장기적인 영향을 포함한다”[환경처고시 제 1994-34호 : 환경영향평가서작성등에관한규정 제2조제1호].

(2) 구체적 목적

환경영향평가는 프로젝트를 계획·구상하는 초기단계에서 잠재적 문제점들을 예상하고 규명할 것을 보장함을 목적으로 한다. 이 목적을 달성하기 위하여, 평가상의 사실인정은 당해 제안된 프로젝트에 관하여 의사결정을 내리게 될 각종 집단 즉 프로젝트 개발자 및 그 투자자 뿐만 아니라 규제자·계획자 및 정치가들 모두에게 전달된다. (일부 국가에서는, 환경영향평가서라고 불리우는 보고서가 환경영향평가 연구종료시 작성되어 해당 프로젝트를 목적으로 한 허가신청의 일부로 정부부처에 제출된다) 프로젝트 계획자들과 기술자들은 환경영향평가의 결론을 숙지한 후 프로젝트를 완성함으로써 부주의로 인한 문제들을 초래하지 아니하면서 프로젝트의 편익을 달성할 수 있다[UNEP 1988 : 2].

한편 환경영향평가는 「환경영향평가보고서」(우리 법실무에서는 이를 “환경영향평가서”라 지칭한다. 국가마다 그 용례가 다르다. 이 글에서는, 특별한 언급이 없는 한, “환경영향평가서”와 “환경영향보고서”를 같은 의미로 사용한다)에 의하여 구체화된다. 미국의 판례이론에 의하면, 환경영향평가는 제1차적으로 행정청들이 재량적 선택에 있어서 환경요소들에 대하여 큰 비중을 두도록 강제할 것을 목적으로 한다(Life of Land v Brinegar (CA9 Hawaii) 485 F2d 460). 구체적으로 말하면, 환경영향보고서는 다음의 세가지 목적들에 이바지한다[AJ 2d § 6] : “①보고서는 행정청에 대하여 환경기록을 수집할 것을 요구한다. 법원은 이 기록으로부터 법이 보호하고자 의도하는 가치들을 고려하기 위한 선의의 노력(good faith effort)을 당해 행정청이 경주하였는지의 여부를 결정할 수 있다. ②보고서는 특정한 프로젝트에 수반하는 환경비용에 관하여 입법부·사법부·행정부 및 공중에 대하여 정보를 제공함으로써 환경문제를 완전히 공개하는 도구로서의 기능을 수행한다. ③ 환경쟁점에 관한 상반된 데이터 또는 의견들에 대한 반응을 합리적으로

로 분석할 것을 요구함으로써, '상세한 보고서'는 절차적 무흠결성을 보장한다.”

(3) 제도의 장단점

환경영향평가의 실시로 인해 사업자는 사업계획수립과정에서부터 환경문제를 고려하기 때문에 환경오염과 자연자원의 훼손을 사전예방하는 역할을 수행하고 있으며, 특히 사업의 경제성만을 강조하던 종래의 의사결정체계에서 환경문제까지 종합적으로 고려하는 의사결정체계로 전환되기 때문에 환경영향평가는 개발과 환경보전의 합리적 조화라는 “환경적으로 건전하고 지속가능한 개발”(ESSD)의 이념을 실현하는 중요한 수단이 되고 있다. 또한 환경영향평가결과 예측되는 환경오염을 방지하기 위해 폐기물처리시설, 하수처리장등 환경기초시설의 설치를 의무화하고 있기 때문에 환경투자를 확충하는 기능을 수행하고 있다. 더우기 환경영향평가과정에 지역주민이 참여할 수 있는 민주적 절차가 마련됨에 따라 사업계획의 내용에 주민의사가 반영되어 개발행정의 합리성이 제고될 뿐 아니라 평가내용의 공개 등을 통하여 환경보전에 대한 사회적 관심이 제고되는 효과도 있다.[유철상 : 4]

그러나 이러한 긍정적 효과에도 불구하고 환경영향평가는 현실의 실상과 자료를 바탕으로 미래의 불확실한 환경변화상태를 예측하는 것이기 때문에 고도의 전문적인 환경기술과 수 많은 자료 및 경험의 축적을 필요로 하며 완벽한 평가기법을 도출하기란 대단히 어려운 실정에 있다. 다시 말하여 정보자료의 부족으로 의사결정과정에 충분한 자료의 제공이 미흡하며 그밖에도 ①미래의 환경상태의 변화를 완벽하게 예측하기 곤란하다 ②대안이 한정되어 있고, 대안의 가치에 대한 확실한 판단이 결여되기 쉽다 ③환경가치의 객관화, 계량화가 어려워 대안간 비교가 곤란하다 ④개발과 보전의 조화수준과 이에 대한 판단기준이 모호하다는 점 등이 본질적인 한계성으로 나타난다.[유철상 : 5]

2. 우리나라 법제의 전개

(1) 제도의 도입 및 정착

우리나라는 1977년 제정된 환경보전법에서 『사전협의』라는 표제하에 도시의 개발, 산업입지의 조성, 에너지개발 등 3개 분야에 대한 환경영향평가의 실시근거를 최초로 마련하였고, 1979년 개정된 환경보전법에서는 『환경영향평가 및 협의』라는 표제하에 환경영향평가대상사업을 공업항, 도로건설, 수자원개발을 추가하여 [6개]분야로 확대하였으나, 구체적인 시행지침을 마련하지 못하여 실시하지 못하였다.

1981년 개정된 환경보전법에서는 정부사업 뿐 아니라 공공단체, 정부투자기관사업을 포함하였고 철도, 공항, 매립 및 개간사업, 아파트지구 개발사업을 추가하여 10개 분야로 확대하였으며 1981년 환경영향평가서 작성에 관한 규정을 제정. 고시함에 따라 1982년부터 본격적으로 시행하게 되었다. 또한 1986년 개정된 환경보전법에서는 민간부문의 개발사업인 관광단지를 추가하여 11개 분야로 확대하여 시행해 왔다.

(2) 제도의 확대 및 다양화

1990년 환경처 승격과 함께 종전 환경보전법을 개별법화하는 등 환경법 체계가 전면 개편되었다. 이에 환경정책기본법은 환경영향평가에 관한 사항을 다음과 같이 대폭 보완하였다 : ①평가대상사업의 경우 하천의 이용 및 개발, 체육시설의 설치, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 폐기물처리시설의 설치 등 5개 분야(아파트 건설은 도시개발에 통합)가 추가되어 종전 11개 분야 33개 단위사업에서 15개 분야 47개 단위사업으로 확대되었다 ②초안평가서에 대하여 제시된 주민의견을 반영

한 최종평가서를 작성하여 환경문제에 대한 지역주민의 이해관계를 사전조정함으로써 개발행정의 합리성을 도모하였다 ③평가협의내용에 대한 이의신청, 사업계획의 변경에 따른 재협의, 평가협의내용의 이행여부의 조사·확인 등 사후관리체도가 도입되었다 ④1992년 8월 개정된 환경정책기본법시행령에서는 환경영향이 정형화된 사업 또는 지역단위 개발 사업에 대한 환경영향평가협의 업무를 지방환경청으로 위임하여 현지성있는 환경성 검토를 도모하였다.

(3) 독립 근거법 제정 및 제도정비

환경영향평가제도는 그동안 평가대상사업을 지속적으로 확대하고 주민의견수렴절차를 도입하는 등 꾸준한 제도개선을 추진하여 왔지만, 환경영향평가협의 내용이 제대로 지켜지지 아니하여 제도의 실효성이 부족하다는 비판이 끊임없이 제기되어 왔으며, 특히 환경영향평가를 환경정책기본법에 규정한 결과 평가대상사업의 범위, 시기, 협의절차 등을 구체적이고 집행적인 사항까지 기본법에서 정해야 하는 등 법체계상의 불합리성이 존속되었다. 이에 환경영향평가제도 운영과정에서 제기되어온 문제점을 개선하기 위하여 별도의 환경영향평가법(1993. 6. 11)을 제정하여 시행(1993. 12. 12)하기에 이르렀다. 그 주된 개선사항은 다음과 같다.

- 1) 환경영향평가 대상사업의 확대조정 : ①환경영향이 클 것으로 우려되는 국방·군사시설분야 및 유원지 건설등 다른 대상사업과 성격이 비슷한 사업을 추가 ②기존 15개 분야 47개 단위사업에서 16개 분야 59개 단위사업으로 확대
- 2) 실질적 주민의견 수렴절차 도입 : 평가서초안에 대한 공람기간중 주민 설명회를 의무화시켜 주민의 관심 및 이해 제고
- 3) 평가서작성의 내실화 방안강구 : ① 사업특성·입지여건 등을 고려한 주요항목에 대한 '중점평가' 제도를 도입하여 평가내용의 형식화 방

- 지 ②평가작성에 소요되는 비용기준을 산정·고시함으로써 덤핑입찰로 인한 부실평가 방지
- 4) 평가협의절차의 개선 : ①사업자가 작성한 평가서에 대해 사업승인기관이 환경처와 협의하도록 협의요청 주체를 변경하고 평가협의 내용을 사업승인 내용에 반영토록 의무화 ②평가서 검토과정에 주민이 추천한 전문가가 참여할 수 있는 제도적 장치 마련
- 5) 협의내용 사후관리강화 : ①공사현장에 협의내용 관리대장을 비치하고, 관리책임자를 지정하여 자율적인 이행도모 ②사업승인기관에 사후관리책임을 부여하고 환경처에서도 환경주무부처 차원에서 사후관리를 수행하는 이중감시체제 확립 ③환경영향평가없이 사전공사 또는 중대한 협의내용 미이행시 공사중지명령 ④ 이를 위반시 벌칙(5년 이하 징역, 5천만원 이하 벌금)을 부과

(4) 규제의 확대 및 강화

새로 제정된 환경영향평가법은 환경정책기본법보다 환경영향평가제도의 적용범위를 확대시키고 주무 행정청의 개입을 강화시켰다. 환경정책기본법의 규정과 환경영향평가법의 규정을 주요항목별로 비교하면 다음과 같다["→"표 앞 부분은 환경정책기본법의 규정 / "→"표 뒷 부분은 환경영향평가법의 규정] :

- 1) 평가대상사업: 15개분야 47개 단위사업 → 16개분야 59개 단위사업
- 2) 평가분야 및 항목 : 자연환경(4), 생활환경(7), 사회·경제환경분야(11)의 총 22개 항목 → 자연환경분야에 수리·수문항목을 추가, 총 23개 항목
- 3) 주민의견수렴 : 평가서초안의 공고·공람 의무화, 필요시 설명회·공청회를 개최하는 임의규정 → 평가서초안의 공고·공람 의무화, 설명회 또는 공청회중 하나는 의무적으로 개최
- 4) 협의기관 : 사업자↔환경처 → 승인기관의 장 등↔환경처장관(지방환경관리청장)
- 5) 평가서 검토과정의 참여자 : 사업자, 분과위원 등 전문가 → 사업자,

- 사업승인기관, 분과위원 등 전문가, 주민이 추천하는 공청회에서 의견진술한 전문가
- 6) 협의내용과 사업승인내용과의 관계 : (규정 없었음) → 사업계획의 승인내용에 반영 의무화
 - 7) 재협의 대상 : 토지면적, 건축물연면적, 길이가 30%이상 확장변경 → 규모가 정해진 사업(당초 규모보다 30% 이상 또는 별표 1에 정하여진 규모이상 확장변경), 규모가 정해지지 않은 사업(토지면적·길이가 30% 이상 확장변경)
 - 8) 재협의 대상이 아닌 협의내용의 변경에 대한 검토기관 : 환경처 → 승인기관 (필요시 환경처에 검토의뢰)
 - 9) 협의내용 관리대장 및 관리책임자 : (규정 없었음) → 공사현장에 의무적으로 비치 및 지정
 - 10) 협의내용의 감독책임 : 환경처 → 승인기관
 - 11) 협의내용의 관리주체 : 환경처에서 현지조사 → 승인기관과 환경처에서 관련 자료제출요구 및 현지조사
 - 12) 공사중지 등 행정조치 : 환경처요청에 따라 승인기관이 조치 → 환경처요청 또는 승인기관이 직접 조치
 - 13) 공사중지명령 위반시 벌칙 : (규정 없었음) → 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
 - 14) 사후환경영향조사 : 협의내용으로 제시·관리 → 조사항목·조사기간 등에 대한 법적근거 마련
 - 15) 주민의견수렴 비용부담 : (규정 없었음) → 사업자가 주관 시장·군수·구청장과 미리 협의하여 소요비용 내역을 결정·부담.

(5) 하위법규

환경영향평가는 전문적 내용과 기술적 사항이 많기 때문에 환경영향평가법·시행령 및 시행규칙만으로 평가실무를 적절히 지도·규율하기 곤란하여 제도운영에 필요한 세부사항을 명백히 하기 위하여 환경부는 각종 지침들을 마련하여 시행하고 있다. 주요한 하위법규들을 열거하면 다음과 같다 :

- 1) 환경영향평가제도운영지침(1994. 2) [중전 운영지침 (1991. 2. 28 / 1992. 9. 9)페이지] : 환경영향평가법·시행령·시행규칙의 시행에 필요한 세부 사항 보충
- 2) 환경영향평가서작성등에관한규정 (환경처고시 제1994 - 34호 : 1994. 5. 30)[중전 규정(환경처고시 제1993-121호 : 1994. 1. 7) 페이지] : 환경영향평가서 또는 평가서초안의 작성에 관한 사항 규정
- 3) 환경처예규 제90호(1994. 1. 12) : 환경영향평가서의 검토 및 협의에 관한 사항 규율
- 4) 환경영향평가협의 내용이행 여부의 조사·확인 등에 관한 업무처리지침(1994. 1. 11) : 환경영향평가 협의내용의 사후관리에 관한 사항 규율
- 5) 환경영향평가대행자의 지정·관리에 관한 업무처리지침(1994. 1. 3) : 환경영향평가 대행자의 지정 및 관리
- 6) 환경영향평가서 작성지침서(1989. 12) : ㉠총괄요약보고서 ㉡도시개발사업편 ㉢산업입지및공업단지조성사업편 ㉣에너지개발사업편 ㉤항만건설사업편 ㉥매립및개간사업편 ㉦철도건설사업편 ㉧공항건설사업편 ㉨도로건설사업편 ㉩아파트지구개발사업편 ㉪수자원개발사업편 ㉫관광단지조성사업편 ㉬부록 [각 1권]

(6) 다른 법령과의 관계

현행 환경영향평가법은 다른 법률들에 대한 특별법으로 기능하지 아니한다. 현행법은 “다른 법령에서 종전의 환경정책기본법의 규정을 인용한 경우에 이 법중 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 종전의 규정에 갈음하여 이 법 또는 이 법의 해당 조항을 인용한 것으로 본다”라고만 규정함으로써(법 부칙 제7조 및 시행령 부칙 제5조), 환경정책기본법(부칙 제8조)의 태도를 그대로 승계하고 다른 법률들과 동등한 관계에 있음을 밝히고 있다. 다른 법률들을 해석·집행하는데 있어서 환경정책을 우선적으로 고려하여야 한다는 주의규정도 없다. 환경정책기본법도 이 점에 있어서는 마찬가지이다.

3. 미국법의 구조 · 해석 · 집행

(1) 근거법규 및 정책집행의무

환경영향평가의 근거법률인 1969년의 국가환경정책법(NEPA)은 연방의회 제정법 역사상 가장 중요하고 광범위한 환경조치로 묘사된다. 연방의회는 국가환경정책법을 제정함에 있어서 두가지 목적을 가졌다 : 첫째는 국가환경정책을 선언하는 것이고 둘째는 국가정책들과 환경문제들을 심의할 수 있는 환경질(環境質)위원회(CEQ)를 설치하는 것이 그것이다.[AJ 2d : §9]

국가환경정책법은 대통령에게 환경질(環境質)연례보고서를 연방의회에 제출할 것을 요구한다. 환경질위원회(環境質委員會)의 제9차 연례보고서(1978. 12)에 부착된 대통령의 대의회교서는 국가환경정책법이 통과된 이래 적어도 25개 주들이 “작은 국가환경정책법”을 채택하였고, 16개 국가들이 정부활동들에 관한 모종의 환경영향심사방식을 채택하였으며, 80개국 이상이 자국 정부내에 환경책임부처를 설치하였다고 지적하였다[AJ 2d p.434. note 55].

의회는 국가환경목적 및 목표들이 연방정부의 일상기능속에 아주 어렵게 포함되리라는 것을 인식하였기 때문에 강제조치들을 법에 규정하였으며, 연방정부내 모든 기관들에 적용될 수 있는 새로운 의사결정절차들은 아마도 국가환경정책법의 가장 중요한 특징일 것이다[Symposium ; Jackson, Forward : Environmental Quality, the Court and Congress. 68 Mich L Rev 1079, May, 1970]. 국가환경정책법은 본질적으로 연방행정청들은 인간환경(humanity's environment)에 영향을 미칠 수 있는 활동들을 다룰 때 생태학적 요소들을 고려하여야 한다는 취지

를 규정하고 있다. 연방 행정청들은 국가환경정책법을 집행할 책임을 대통령 및 법원들과 공유하지만(40 CFR §1500.1(a)), 법집행의 제1차적 책임은 연방행정청들에게 있다.

1970년의 환경질개선법(Environmental Quality Improvement Act) (42 USCS §§4371 et seq.)은 환경질국(Office of Environmental Quality)에 권능을 부여하기 위하여 그리고 환경에 영향을 미치는 공공활동을 수행하거나 지원하는 개별 연방부서가 현행법상 규정된 정책들을 집행하여야 함을 확실히 하기 위하여 제정되었다(42 USCS §4371, subd (c)). 환경질을 개선하기 위한 국가정책을 실행할 제1차적 책임은 주 및 지방정부들에 맡겨져 있다(42 USCS §4371, subd b(2)). 그러나 연방정부는 현행법률상 설치된 적당한 지역조직들을 통하여 이 정책의 실행을 장려하고 지원한다(42 USCS §4371, subd b (3)).

1978년 10월 13일 대통령은 종전의 행정명령(Executive Order)들(Ex.Or.No.11507 of February 4, 1970 ; Ex.Or.No.11752 of December 17, 1973, 38 Fed Reg 34793)을 대체하는 명령을 발하여 각 집행기관의 장에게 당해 기관의 통제를 받는 연방시설 및 활동과 관련된 환경오염의 예방, 통제 및 완화를 위하여 필요한 모든 조치들이 취하여질 수 있도록 보장할 책임을 부여하였다(Ex.Or.No.12088 of October 13, 1978, 43 Fed Reg 47707). 이러한 공무원들은 상기 행정명령의 별표에 규정된 일련의 제정법[다음의 *표, 참조]들과 기타의 법률에 의하여 설치된 오염통제기준들을 포함하는 민간오염통제기준(applicable pollution control standards) ["민간오염통제기준" (applicable pollution control standards)이란 일반시민(private person)에 대하여 적용될 수 있는 것과 동일한 실체적·절차적 및 기타의 요건들을 의미함]을 준수할 책임이 있다. 미국 밖에 위치한 연방시설들의 건설 또는 운영을 책임진 각 집행기관의 장은 이러한 건설 또는 운영이 당해 주든 국가 또는 관할에서 일반적으로 적용되는 환경오염통제기준들을 준수하도록 보장할 것이 요구된다(Ex.Or.No.12088 of October 13, 1978, §1-801, 43 Fed Reg 47707).

[*] Toxic Substance Control Act(15 USCS §§2601 et seq.); Federal Water Pollution Control Act, as amended (33 USCS §§1251 et seq.) ; Public Health Service Act, as amended by the Safe Drinking Water Act(42 USCS §§300f et seq.) ; Clean Air Act, as amended(42 USCS §§7401 et seq.) ; Noise Control Act of 1972(42 USCS §§4901 et seq.) ; Solid Waste Disposal Act as amended(42 USCS §§6901 et seq.) ; Radiation Guidance pursuant to §274(h) of the Atomic Energy Act of 1954, as amended(42 USCS §2021(h) ; Marine Protection, Research and Sanctuaries Act of 1972, as amended(33 USCS §§1401 et seq. and 16 USCS §§1431 et seq.) ; and the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act, as amended(7 USCS §§136 et seq.).

(2) 하위법규에 의한 보충

1970년 1월 1일 발효한 국가환경정책법은 연방정부의 모든 행정청들로 하여금 그들의 현존 제정법상 권능, 행정규칙, 정책 및 절차를 심사하여 국가환경정책법의 취지 및 규정들의 완전한 준수를 방해하는 흠결 또는 불일치가 존재하는지의 여부를 결정하고 그들의 권능 및 정책을 국가환경정책과 일치시키기 위하여 필요한 조치들을 대통령에게 제안할 것을 요구하였다(42 USCS §4333). 또 환경질위원회 규정들은 행정청들에 대하여 그들의 정책, 절차 및 규정들을 심사·개정하여 국가환경정책법의 완전한 준수를 확보할 것을 요구한다(40 CFR §1500. 6). 나아가 환경질위원회 규정들은 행정청들로 하여금 국가환경정책법에 따라 결정들이 내려질 수 있도록 보장하는 절차들을 채택할 것을 요구한다(40 CFR §§1505.1 - 1505.3).

연방행정청들은 국가환경정책법의 집행에 제1차적 책임을 지고 있으며(United States v Students Challenging Regulatory Agency Procedures(SCRAP), 412 US 669, 37 L Ed 2d 254, 93 S Ct 2405), 각 행정청은 각자의 의사결정과정에서 각각의 제안된 조치들의 환경적 측면

에 관한 적절한 고려 및 평가를 실시할 수 있는 독자적 절차들을 정립할 것이 요구된다(40 CFR §1507.3). 상당수의 판례들에서 법원들은 특정한 연방행정청들에 의하여 이행된 절차들을 고려하였고 이러한 절차들이 국가환경정책법을 준수하였는지의 여부를 판단하였다.

의사결정과정에 있어서 환경가치에 관한 완전한 고려와 개별적 형량을 제한하는 원자력에너지위원회(AEC)의 규칙들은 내부건의에 관한 독자적 심사를 행하는 청문회에서 환경적 요소들이, 외부 당사자나 내부 직원들에 의하여 적극적으로 제기되지 아니하는 한, 고려될 필요가 없다고 규정함으로써 국가환경정책법을 위반한 것으로 판시되었다(Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc. v United States Atomic Energy Com., 146 App DC 33, 449 F2d 1109, 17 ALR Fed 1).

(3) 입법목적

국가환경정책법을 제정함에 있어서 미국 연방의회는 ①인류와 환경간의 생산적이고 쾌적한 조화를 증진시키는 국가정책을 선언하고 ②환경과 생물권에 대한 침해를 예방하거나 제거하고 인간의 건강과 복지를 촉진시키는 노력을 증진시키며 ③생태계와 국가의 천연자원들에 관한 이해를 풍부하게 할 것을 법의 목적으로 천명하였다(42 USCS § 4321). 보다 구체적으로 말하여, 국가환경정책법은 법에 규정된 정책을 수행함에 있어서, 다음의 환경목표들을 성취하기 위하여 연방 계획·기능·프로그램 및 자원들을 개선하고 조화시키기 위하여, 다른 필수적인 국가정책들을 아울러 고려하면서, 실행가능한 모든 수단들을 사용하는 것이 연방정부의 지속적인 책무임을 규정한다 : ①다음 세대를 위한 환경의 수탁자로서 각 세대의 책임을 완수함 ②모든 미국인을 위하여 안전하고, 건강하고, 생산적이며 미적·문화적으로 쾌적한 여건을 보장함 ③환경의 저하, 건강 또는 안전에 대한 위협 또는 기타 바람직하지 아니하고 뜻하지 아니한 결과를 초래하지 아니한 채 환경을 최대

한으로 유익하게 이용함 ④역사적, 문화적 및 국가적 측면에서 중요한 우리 국가유산을 보전하고 가능한 경우 개인적 선택의 다양성을 뒷받침하는 환경을 유지함 ⑤높은 생활수준과 생활상의 쾌적함을 널리 공유할 수 있도록 인구와 자원이용간의 균형을 달성함 ⑥재생가능한 자원의 질을 향상시키고 고갈될 소지가 있는 자원의 재활용을 최대한 달성하도록 함(42 USCS §4331(b)).

1970년의 환경질개선법은 ①인류는 환경상의 변화를 야기시켰고 ②이러한 변화중의 상당 부분은 인류와 환경간의 관계에 영향을 미칠 수 있으며 ③인구증가와 도시집중은 오염과 환경의 저하에 직접적으로 기여한다는 사실을 출발점으로 하며(42 USCS §4371 subd a.), 국가환경정책은 환경질의 향상을 규정하면서 환경오염의 예방·완화 및 통제, 물과 토지 자원, 운송 그리고 경제적 및 지역적 발전에 관한 종래의 제정법들에 의하여 뒷받침되고 있다고 선언하였다(42 USCS §4371(b)(1)).

(4) 환경질위원회 · 환경질국

국가환경정책법은 대통령 집무실(Executive Office)에 3명의 위원으로 구성된 환경질(環境質)위원회(Council on Environmental Quality : CEQ)를 설치한다고 규정한다(42 USCS §4342). 위원회는 다음의 기능수행을 예정하고 있다 : ①환경의 개선을 목적으로 한 국가정책의 개발에 있어 대통령을 보좌함 ②환경질의 조건과 동향에 관한 정보를 수집함 ③자연환경상의 변화를 기록하고 정의함 ④각종 연방 프로그램 및 활동들이 국가환경정책법에 규정된 정책들의 달성에 기여하는 정도를 결정하기 위하여 당해 프로그램 및 활동들을 국가환경정책에 비추어 분석하고 평가함(42 USCS §4344). 즉 위원회의 목적은 연방 프로그램들 및 활동들이 국가환경정책법에 규정된 정책들에 영향을 미칠 수 있는 정도에 관하여 대통령에게 끊임없이 정보를 제공하고 정부활동들에 관한 보고를 조정함으로써 정책입안자들을 돕는 것이다(416 US 993, 40 L Ed 2d 772, 94 S Ct 2405). 위원회는 규제적 또는 의사결정적 권능은

부여받지 아니하였지만, 국가환경정책법에 관한 위원회의 해석은 실질적으로 존중되고 있다(Andrus v Sierra Club, 442 US 347, 60 L Ed 943, 99 S Ct 2335).

위원회의 기능수행능력은 1970년의 환경질개선법(Environmental Quality Improvement Act : EQIA)의 제정에 의하여 강화되었다. 이 법은 대통령 직무실에 환경질위원회(CEQ) 위원장을 국장으로 하는 환경질국(環境質局) (Office of Environmental Quality)을 설치하였다. 환경질국은 다음을 설치목적으로 한다 : ①환경질위원회를 위하여 전문적이고 행정적인 보조를 제공함 ②현행 환경감시제도를 심사하고 환경 등에 관한 데이터와 정보를 수집하고 해석함 ③④환경질의 기준과 수준을 발전시킴에 있어서 그리고 ⑤현행 및 제안된 연방 시설, 프로그램, 정책 및 활동의 효과를 평가함에 있어서 연방 부서와 기관들을 지원하고 ⑥연방부서와 기관들 상호간에 있어서 환경질에 영향을 미치거나 환경질을 보호하고 개선하는 여러 프로그램 및 활동을 조정함(42 USCS § 4372). 위원회는 이 법과 행정명령을 주요 근거법령으로 삼고 있다. 또한 이 법령들은 연방기관들이 초기계획에서부터 보완에 이르기까지 환경결정들을 내리는 방식을 개선하는 규범으로 작용한다.

환경질위원회와 환경보호청(Environmental Protection Agency : EPA)은 서로의 기능을 보완한다. 위원회는 본질적으로 방계조직으로서 행정책임을 지지 아니하는데 비하여 보호청은 반오염정책을 집행하고 오염통제와 관련된 여러 기능들을 수행할 책임을 지고 있다. 위원회는 오염이외의 측면을 포함하는 광범위한 의미에 있어서의 환경에 관한 책임을 지고 있지만, 보호청은 구체적으로 오염통제에 중점을 둔다.

(5) 환경질보고서

대통령은 1970년 7월1일을 기점으로 매년 연방의회에 환경질(環境質)보고서를 제출하여야 한다. 이 보고서는 ①환경현황 ②현재 및 예측가능한 장래의 환경동향과 이 동향이 국가의 요구에 미치는 영향 ③이

용가능한 천연자원의 적정성 ④연방·주 및 지방정부와 비정부단체 및 개인들의 프로그램들 및 활동의 검토와 이 활동 등이 환경 및 천연자원에 미치는 영향의 언급 그리고 ⑤현행 프로그램 및 활동들의 흠결을 개선하기 위한 프로그램 및 관련 입법개선안등을 기술한다(42 USCS §§4341 ; 4391 - 4395). 이 연례보고서들은 위원회 직원들에 의한 그리고 계약관계에 있는 다른 인력들에 의한 연구서 및 분석서들과 함께 환경문제에 관한 대단히 중요한 정보원을 이룬다.

(6) 환경질위원회규정

1977년 미국 대통령은 행정명령(Ex. Or. No. 11991 of May 24, 1977, §3(h), 42 Fed Reg 26967)으로 환경질위원회(CEQ)에 대하여 국가환경정책법의 절차적 규정(規定)들을 보완하는 규정(規程)들을 연방기관들을 수범자로 하여 공표하도록 지시하였다. 이 규정들은 환경영향평가 과정이 의사결정자와 공중에 더욱 유익할 수 있도록 만들고 진정한 환경쟁점과 대안에 초점을 맞추기 위하여 서류작업과 과도한 배경자료의 누적을 줄일 것을 의도하고 있다. 또한 행정명령은 연방기관들로 하여금 제정법상의 요건들과 모순되지 아니하는 한 환경질위원회규정들을 준수하도록 지시한다(Ex. Or. No. 11991 of May 24, 1977, §2(g)). 이 명령에 따라 발하여진 규정들(40 CFR Parts 1500-1508)은 일반적으로 1979년 7월 30일부터 효력을 발하였다(40 CFR §1506.12(a)).

종전의 한 행정명령은 환경질위원회에 대하여 연방기관들이 환경에 영향을 미치는 입법 기타 연방조치에 관한 상세한 제안서들을 준비하는데 이바지할 수 있는 지침들을 공표할 것을 수권하였다(Ex. Or. No. 11514 of March 5, 1970, §3(h)). 그러나 이 지침들은 조언으로서의 성격만을 지녔다. 환경질위원회가 국가환경정책법의 준수를 강제하는 규정들을 제정할 권능을 보유하지 아니하였기 때문이다.

(7) 국가환경정책법의 해석

모든 연방기관들이 “가능한 최대한으로” 법률상의 요건들을 준수하여야 한다는 국가환경정책법(42 USCS §4332)의 언명은 우발적이거나 과장된 것이 아니다. 이러한 언명은 곧 국가환경정책법에 의하여 부과된 의무를 관계기관이 준수할 것인지의 여부가, 당해 기관에 대하여 적용되는 현행법률이 그 준수를 원천적으로 제한하지 아니하는 한, 임의적이 아니라 강제적임을 의미한다(409 US 1000, 34 L Ed 2d 261, 93 S Ct 312).

(8) 다른 법률들의 해석

연방의회는 ①미국의 정책·규정 및 법률들은 가능한 최대한으로 국가환경정책법에 선언된 정책들에 따라 해석되고 집행되어야 한다는 취지(42 USCS §4332(1))와 ②국가환경정책법의 정책과 목표들은 연방기관들이 현재 관할권을 행사하고 있는 정책과 목표들을 보완한다는 취지(42 USCS §4335)를 천명하였다. 그러나 국가환경정책법은 다른 제정법을 수정하거나 폐기하지 아니하며, ①환경질에 관한 표준이나 기준들을 준수하여야 할; ②다른 연방 또는 주 기관과 협력할, 또는 ③다른 연방 또는 주 기관의 권고안 또는 중서에 부수하는 행위를 하거나 삼가하여야 할, 어떠한 연방기관의 특정한 제정법상의 의무들은 국가환경정책법의 강제조치규정들(42 USCS §§4332, 4333)에 의하여 영향을 받지 아니한다(42 USCS §4334). 국가환경정책법은 명백한 적용불능의 경우에는 그 적용이 없다. 또한 연방기관이 국가환경정책법의 적용을 피할 수 있는 유일한 시기는 시간을 다투는 비상입법의 경우와 같이 국가환경정책법과 다른 제정법간에 제정법적 권능상의 명백하고 피할 수 없는 충돌이 존재하는 때이다(Cohen v Price (SD NY) 337 F Supp 1236).

직업안전및건강법(29 USCS §§651 et seq.)에 의한 긴급입시표준이 공표된 후 합리적인 기간 이내에 환경영향평가서 초안을 작성하는 절차가 개시되는 경우에는 당해 표준이 공표되기 이전에 환경영향평가서가 작성될 필요없다(Dry Color Mfrs.' Asso. v Department of Labor(CA 3) 486 F 2d 98.).

신속한 조치를 요하는 가스부족시기에 천연가스법(15 USCS §§717 et seq.)에 의하여 차별행위를 방지하여야 할 연방동력위원회의 의무는 환경영향평가서의 작성을 면제시키기에 족한 제정법적 충돌의 예에 속한다(American Smelting & Refining Co. v Federal Power Com., 161 App DC 6, 494 F 2d 925).

1973년의 비상석유배당법(15 USCS §153(a))에 규정된 강제석유배당을 목적으로 한 국가계획이 당해 법 제정 후 수주일 이내에 발효되어야 하고, 환경영향평가서가 작성되는 절차가 장기간을 요한다면, 석유배당을 목적으로 하는 행정계획이 시작된다고 하여 환경영향평가서의 공표가 요구되지 않는 아니한다(Gulf Oil Corp. v Simon(Em Ct App) 502 F 2d 1154).

(9) 지방정부의 정책 및 입법

지방 차원의 환경보호입법의 범위와 내용은 상당히 다르다(Knight v West Alabama Environmental Improv. Authority, 287 Ala 15, 246 So 2d 903). 미국의 일부 주들은 일반적으로 적용되는 “작은 국가환경정책법”[SEPA]을 제정하였고(Cabrera v Bayamon (DC Puerto Rico) 370 F Supp 859), 다른 일부 주들은 대체적으로 국가환경정책법과 비슷한 행정절차들을 채택하였다(Ray v Mason County Drain Comr., 393

Mich 294, 224 NW 2d 883). 그밖에 일부 주에서는 국가환경정책법에 선언된 목적 및 정책과 유사한 문언으로 구성된 헌법 수정조항들이 통과되었다(Scatering Fork Drainage Dist. v Ogilvie, 19 Ill App 3d 386, 311 NE d 203/Howard, State Constitutions and the Environment. 58 Vir L Rev 193, 1972).

미국 각주의 환경영향평가 정책은 서로 다르다. 대부분의 주들은 절차를 조정하기 위한 행정청을 두고 있지만, 종종 이러한 기구는 법의 준수를 보장할 구체적 권능을 결여한다. 일부 주들은 시민소송을 승인하고 있지만(Ray v Mason County Drain Comr., 393 Mich 294, 224 NW 2d 883), 환경영향보고서를 널리 유포시키기에 적절한 시스템 또는 재원을 결여함으로써 시민들에 의한 법집행이 용이하지 아니하다(En- vironmental Quality, Fourth Annual Reoport of the Council on En- vironmental Quality p 248).

미국의 연방 및 주 법원들은 국가환경정책법에 따라 입안된 주체정법들을 해석함에 있어서 국가환경정책법에 관한 사법적 해석례에 의존한다(Davis v Coleman (CA 9 Cal) 521 F 2d 661). 일부 연방순회항소법원들의 선도에 따라 상당수의 주법원들은 그들의 주환경정책법이 단순한 절차적 요건뿐만 아니라 실제적 요건도 부여하고 있다고 판시하였다(People for Environmental Enlightenment & Responsibility(PEER), Inc. v Minnesota Environmental Quality Council (Minn) 266 NW 2d 858). 프로젝트를 묵시적으로 승인하기 위한 행정청의 결정은 당해 프로젝트가 시민의 건강한 환경에 대한 기본권과 일치하여야 하며, 환경저해없이 가능한 한 최대한으로 환경을 유익하게 이용할 수 있도록 하여야 한다는 입법정책과 행정조치가 일치하여야 한다고 판단하였다(Leschi Improv. Council v Washington State Highway Com., 84 Wash 2d 271, 525 P 2d 774).

4. 유럽에서의 법제화 배경 및 법적근거

(1) 독 일

1970년대 서구에서는 1969년 제정된 미국의 국가환경정책법(NEPA)을 시작으로 환경정책, 특히 환경영향평가(EIA) 제도에로의 지향이 보였고 이것을 배경으로 독일에서도 1971년 연방정부가 결의한 『환경프로그램』에서는 “우선 환경부하와 그 효과는 체계적으로 조사되어야 한다. 공공기관 및 경제주체의 결정은 환경상의 기준을 고려해야 할 것이다”라고 기술되어 있다(여기서 말하는 “효과”라는 것은 단순한 “영향”이 아니라 분석·예측 및 평가가 필요한 사항전반을 가리키고 또 “기준”의 원어는 일반적으로 사용되는 정책적 합의의 결과로서의 “표준”(standard)보다 넓은 개념인 과학적 “기준”(criteria)이다).[REFEREN-CE : 5]

당시 환경문제를 관장하였던 독일연방 내무장관은 환경영향과 관련하여 “전진적인 환경정책은 앞서 출현한 장애의 대응에 한정되는 것이 아니라, 오히려 경제적·사회적인 발전에 의한 예측하지 못한 부작용을 시의적절하게 인식하고 폭넓은 시각을 가지고 환경계획에 의하여 이것을 방지하도록 노력해야 한다”고 밝혔다[REFERENCE : 5-6]. 한편 “환경에 우호적인 것은 국가·경제·시민의 소비관계의 어느 쪽인지를 묻지 않고, 우리의 모든 행동에 있어 자명한 척도가 되어야 한다. 이 목표는 간단히 결정되는 대응으로서의 환경보호로부터 새로운 과학적·법적·조직적 수단을 구하는 포괄적인 환경정책에 도달하는 것과 같이 정책적 의사를 촉진하는 것이다”라고 표명하였다. 또한 이러한 언명에는 포괄적인 문제의식이 나타나 있지만 이 목표를 달성하기 위하여, 다음 해 8월의 각료회의의 결정에 의해 연방내무부가 “환경적

합성심사”(umweltverträglichkeitsprüfung = UVP : 환경영향평가의 독일식 표현)의 제도를 확립하기 위한 입법준비에 착수하여, 연구기획단에 의한 검토가 개시되었다. 한편, 미국에서는 1972년 10월 기술평가국(OTA)이 설치되고, “얻을 수 있는 결과 및 부작용에 관하여 조기·포괄적이고 체계적인 조사 및 평가에 의해 처리선택 지침을 제시하고 기술정책적 결정을 하여야 할 것을 연방의회에 조언하고 협력한다”라고 밝혔다. 미국식 환경영향평가(EIA)와 기술평가(technology assessment)의 병립관계는 독일 연방정책에서도 범례로서 인식된 바 있었다.

당시 학계로부터는 ‘환경영향평가를 한번에 그치는 조사로서 이해하지는 아니하고 결정에 관계되는 계획으로부터 사후적 통제까지 이어지는 과정(post assessment)이 필요하다는 문제가 제기되어, 독일 연방내무부의 1973년 1월의 시안에 이것이 포함되었다. 결과적으로, 분야마다의 입법에서는 이미 환경적합성의 포괄적인 의무에 관한 근거가 있을 경우 규제 그 자체는 각각의 행정의 자율적 통제(생태적 자율성 Ökologische Selbstkontrolle)를 목적으로 하고 있는 이상 별개의 권한을 부여받아야 한다는 등의 주장이 있었다[REFERENCE : 6]. 한편 법안 자체의 약점으로서 참가 규정이 불충분한 점, 다수 관청간의 분쟁 해결절차가 없었다는 등의 이유로 인하여 독일연방공화국에 있어서 이 연대의 법률제정 노력은 좌절되고 1975년의 연방정부 각의결정 「연방의 공적조치의 환경적합성 심사의 원칙」만 세웠다. 근린방해(임밋시온)방지법·물법·폐기물법등의 각종 연방특별법의 인·허가의 심사에 병행하여 통칙적인 절차를 정한 환경영향평가제도는 1985년의 EC회의의 결과를 배경으로 1990년의 환경적합성심사법(영미식으로 말하면 환경영향평가법)(정준현 : 236 - 248)의 성립을 기다려야만 했으나, 그 사이 국제적 기관·학계·입법행정당국 등의 관계방면에서 환경영향평가제도와 그 유사개념·주변개념에 관한 연구가 진전되었다.

(2) 프랑스

프랑스는 유럽 여러 국가 가운데 환경영향평가를 의무적인 절차로 한 최초의 국가의 하나이다[JURIST : 121]. 먼저, 환경영향평가제도의 법적 근거로서, 법률로는 1976년 7월 10일의 자연보호법(Loi sur la protection de la nature 법률 제629호)이 있으며, 또 이것을 실시하기 위하여 1977년 10월 12일의 명령(제1141호)이 제정되어 1978년 1월 1일부터 시행되고 있다. 현재 프랑스에서 행하여지고 있는 환경영향평가제도 가운데 하나인 영향조사는 연간 6,000건을 넘는다고 평가되고 있다. 몇가지의 토목공사 혹은 건설공사에 대하여 법률은 그 공사를 실시하는 자에게 영향조사를 의무지우고 있다. 즉 법률은 이들 공사가 환경에 대하여 초래하는 결과를 평가하고 영향조사를 작성할 것을 의무로 하고 있다.

프랑스의 경우 환경영향평가제도에 대하여 기업보다 국가기관이 반대하였다. 입안 당시 건설부, 산업부, 농업부 등이 이에 반대하였다. 이들 부처는 경제활동이나 공업활동의 발전을 지속시키려고 하는데, 환경보호가 그 발전을 저해할 것을 경계하고 있었기 때문이다. 당시 환경처는 규모가 작았기 때문에 전통이 있는 큰 부처와 맞선다는 것은 대단한 일이었다. 그러므로 1977년 명령은 각 부처의 타협의 산물이라고 할 수 있으며, 대단히 복잡한 것이 되었다.[JURIST : 121-122] 한편, 환경보호단체는 국회의원에 대하여 로비활동을 하고 압력을 가하였다. 1977년법은 정부의 의도와는 다른 것이었는데, 의회는 사회적, 집단적 요구에 응하여 이 법률을 제정한 것이다. 환경영향평가라고 하는 새로운 제도에 의하여 경제발전이 제약될 것을 염려하기는 하였으나, 도입 당시 국민들은 대부분 호의적이었고 적극적으로 이것을 받아들였다.

(3) 영 국

개발이 환경에 미치는 영향이 평가되어야 한다는 구조는 영국의 환경법 전반을 관통하는 두개의 주요한 테마를 설명한다[*ENCYCLOPAEDIA* para.304] : 첫번째 테마는 개발의 '환경적' 측면을 고려하는 수단으로서 계획(planning) 시스템의 중요성이다. 두번째 테마는 입법의 원천으로서 점증하는 EC의 중요성이다. 영국정부는 이러한 목적을 위하여 특별한 제도를 창설하는 대신 현행 계획 시스템을 이용하여 환경평가에 관한 유럽공동체 지침(EC Directive)[85/337/EEC]을 실행에 옮겼다. 이러한 실행은 (제1차적이라기보다는) 입법의 위임을 수반한다. 관계규정들은 환경영향에 관한 분석을 요구하거나 요구할 수 있는 광범위한 개발 프로젝트들을 처리하였다.

영국에서의 환경평가제도는 주로 1988년의 도시및지방계획(환경효과평가)규정(Town and Country Planning(Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988 : SI 1988/1199)에 기한 절차들에 의하여 규율된다[*ENCYCLOPAEDIA* para.305].

(4) 핀란드

핀란드는 1993년 1월 이전까지 환경영향평가(EIA)에 관한 일반법규가 없었다. 각종 환경법령에 이러한 형태의 규정들이 일부 있었을 뿐이다. 즉 수법(Water Act)상의 절차는 여러 측면에서 환경영향평가에 관한 국제적 기준들을 충족시켰다. 그러나, 예컨대, 영의 선택(zero option) 또는 대체 프로젝트들의 효과들은 필연적으로 검증되는 것은 아니었다. 한편 종래의 핀란드의 환경입법은 바람직스럽지 아니한 특징을 지니고 있었다. 즉 대체적으로 물, 공기 또는 토양 등 환경요소들에 미치는 영향이 여전히 별개로 다루어졌고, 상이한 승인과정을 거쳤으며 또 그러한 까닭에 상이한 기관들에 의하여 관장되었다[*ENCYCLO-*

PAEDIA para.66].

환경영향평가는 이미 일부 주요 프로젝트 계획들에 대하여 임의적으로 적용되고 있었으나 입법조치들이 뒤따르지 못하였다. 전반적인 환경영향평가의 실시는 새로운 환경허가절차법(Environmental Permit Procedure Act)의 목표들 중의 하나라고 선언되었으나 이 법은 수법과 물 오염에는 적용되지 아니하며 이로 인하여 물 문체에 있어서 괄목할 만한 성과를 거두지 못하고 있었다. 이 법은 환경영향평가에 관한 직접적 규정들을 결여하고 있다[Ibid].

환경영향평가에 관한 EC지침(EC Directive 85/337/EEC)은 현저한 변화를 야기시켰다. 이 지침은 유럽의 경제영역에 관한 합의속에 포함되어 있다. 이 지침을 실행하기 위하여서는 환경영향평가에 관한 적절한 입법이 요구되었다. 나아가, 핀란드는 1991년 핀란드 Espoo에서 체결된 월경(transboundary context)환경영향평가에 관한 ECE협약의 서명국이다. 이 협약도 입법조치를 요구하였다.

이러한 배경하에, 1992년 6월, 정부위원회는 상기 지침과 협약이 요구하는 새로운 입법안을 작성하였다. 이 안은 별도의 환경영향평가법안과 현행 법률들에 대한 여러가지 수정안들로 구성되어 있다. 안에 따르면, 어떠한 시설 또는 개발 프로젝트가 EC지침 또는 ECE협약에 기초한 일단의 목록에 포함될 경우 환경영향평가는 자동적으로 요청된다. 나아가 당해 환경영향이 현저할 경우 어떠한 프로젝트 또는 시설에 대하여서나 환경영향평가가 강제 된다.

평가절차는 각각의 환경분야와 관계 없이 통합적이다[Ibid]. 한편 개별법에 따른 상이한 형태의 평가로 인한 중복을 회피하고자 한다. 개발사업자들은 관계당국들의 지침에 기하여 평가를 수행할 책임을 져야 한다.

환경영향보고서는 법률이 요구할 경우 현행의 각종 프로젝트 허가들 또는 (도로계획 등과 같이) 이에 상응하는 결정들에 대한 절대적 전제 조건으로 작용한다. 환경영향평가를 감독하는 기관은 이러한 결정등이 환경영향평가를 결여하였음을 이유로 하는 이의신청 권한을 행사한다.

또한 환경영향평가가 불필요하다고 결정된 경우에도 감독기관은 조건부 벌금제(conditional fine)를 활용하여 환경영향평가가 종료될 때까지 전체 프로젝트를 금지시켜야 한다. 그밖에 광산 또는 산림 등과 같은 일부 분야의 입법에 있어서는 환경영향평가가 요구될 수 있지만, 환경영향보고서를 허가부여의 요건으로 보지는 아니한다. 정부위원회는 이러한 분야의 법률들을 추후 검토한다고 밝혔다.

5. 국제적 구조

(1) 국제법

국경을 초월한 환경영향평가에 관한 고찰은 자연히 환경영향평가와 국제법이라고 하는 문제를 제기한다. 환경영향평가라고 하는 것은 먼저 국내적인 절차이지만 점차 국경을 초월하게 되었다. 그리고 바야흐로 그것은 국제적인 것이 되고 있는 것이다. 환경영향평가는 3가지의 다른 단계에 있어서 국제적인 것으로 되었다. 먼저 첫째는 국제법에 있어서의 몇가지 일반적인 원칙의 단계이다. 둘째는 국제적인 조약의 단계이고, 셋째는 개발원조체제의 단계, 즉 국제적인 재정원조의 단계이다.

1) 기본원칙

먼저 첫째로 국제법적인 기본원칙의 단계가 문제인데, 이미 환경영향평가의 발전을 촉구하는 다수의 권고가 여러 국제적인 기관에 의하여 행하여지고 있다[Prieur : 272-273]. 가장 잘 알려져 있는 것은 1974년 이후에 행하여지고 있는 경제협력개발기구(OECD)의 권고이다. 그리고 UN총회는 1982년에 자연현장을 채택하였는데, 거기에는 자연에 대하여 영향을 주는 모든 공사나 개발에 대하여는 그것에 앞서 환경영향평

가가 행하여지지 않으면 안된다고 하는 취지의 조항이 포함되어 있다. 그리고 UN의 환경문제에 관한 기관인 UN환경계획(UNEP)은 1987년에 국제적인 차원의 환경영향평가에 대한 원칙과 지침을 채택하고 있다. 마지막으로 UN의 개발과 환경을 위한 브룬틀란트위원회에 의한 「우리의 공동미래」라는 제목이 붙여진 보고서에는 국제법의 전문가집단에 의한 법적인 원칙이 부록으로 덧붙여져 있는데 그 법적인 제원칙 가운데 환경영향평가에 대한 명시적인 언급이 있다. 환경영향평가제도의 발전을 촉진시키는 국제기관들의 과학적·정책적 검토동향은 다음과 같다[REFERENCE : 11] :

- ① 1974년 11월 대규모의 공적·사적 프로젝트의 환경영향의 분석에 관한 OECD권고
- ② 1979년 5월 환경에 현저한 영향을 주는 프로젝트의 평가에 관한 OECD권고
- ③ 1982년 4월 NATO 현대사회에의 도전위원회(CCMS) “방위지역에 있어서의 환경영향평가”
- ④ 1985년 4월 UNEP환경법전문가회의 “환경영향평가의 원칙 또는 지침을 위한 모델시안”
- ⑤ 1985년 6월 OECD각료회의(환경보호에 있어서 평가의 필요성 - 위험평가 및 기술평가를 포함)
- ⑥ 1985년 8월 UN유럽경제위원회 “환경영향평가의 절차, 내용 및 정책결정과의 관련에 관한 권고”
- ⑦ 1988년 12월 UN유럽경제위원회 “사후프로젝트평가(post project assessment), 기술평가(technology assessment) 및 사후평가분석(post assessment analysis)

2) 국제조약

UN이나 기타의 전문적인 국제기관에 의하여 도출된 기본적인 원칙 이외에 국제적인 조약에서 환경영향평가절차를 보다 명확하게 정하고

있는 경우가 있다. 예컨대 1982년의 해양법에 관한 조약 제206조는 해양의 환경에 대한 환경영향평가에 관한 규정이다. 그리고 다른 한편, UN환경계획에 의하여 체결된 조약으로서 「지역적인 해양에 관한 조약」이라는 명칭을 가진 지구상의 해양에 관한 조약이 있다[Priour : 274]. 지역적인 해양에 관한 이들 조약에는 모든 해양환경에 관한 환경영향평가에 대한 조항을 두고 있다. 이 규정은 해양환경에 대하여 유해한 효과를 부여하는 해안개발계획이 있는 경우에는 반드시 환경영향평가를 행할 것을 조약 체결국의 의무로 하고 있다. 그리고 끝으로 현재 교섭중인 조약에 대한 것인데, 특히 국경부근지역에 있어서의 환경영향평가에 대한 국제적인 조약이 교섭중이다. 이 조약은 UN환경계획과 제네바에 있는 UN 유럽경제위원회가 공동으로 준비하고 있다. 만약 이 조약이 채택된다고 하면, 국제적인 차원에서 특히 환경영향평가에 관한 것으로서는 최초의 조약이 될 것이다.

3) 개발원조와 환경영향평가

국제적인 환경영향평가의 구조와 관련하여 개발원조의 문제가 있다 [Priour : 275]. 예컨대 세계은행, UN식량농업기구, 기타 재정원조를 위한 국제적인 기구와 같은 여러 기관이 개발도상국의 많은 계획에 공헌하고 있다. 그런데 종종 그 개발계획이라고 하는 것이 그 국가의 생태학에 매우 좋지 않은 영향을 초래하는 경우가 있다. 이러한 개발도상국에 있어서는 환경에 관한 법제도라고 하는 것이 충분히 발달되어 있지 않고 환경영향평가에 대한 법률도 존재하지 않는다. 한편 국제적인 의식은 세계은행이나 기타 국제적인 단체에 대하여 그 결정절차에 환경영향평가를 도입하라고 촉구하고 있다. 이것은 비교적 최근의 일이며, 세계은행이라든가 아메리카개발은행에 대하여는 1990년 이래 국제적인 원조계획에서는 반드시 은행이 행하는 환경영향평가가 이루어지는 것으로 되어 있다. 그런데 이러한 개발원조와 관련한 환경영향평가에 대하여는, 개발도상국에 있어서 국내적인 환경영향평가제도가

없는 상태에서 이러한 새로운 환경영향평가시스템이 어떻게 해서 기능할 수 있을까 하는 의문이 생긴다. 또 국내법과 국제적인 경제원조기관의 환경영향평가를 어떻게 조화시키는가 하는 문제도 생긴다. 그리고 다음으로 문제가 되는 것은 세계은행에 의하여 행하여진 환경영향평가에 대하여 누가 통제할 수 있는가 혹은 통제하는가 하는 문제이다.

(2) 유럽공동체지침

1985년 이래 유럽공동체에는 「환경영향평가에 대한 지침」이라고 하는 것이 있다. 이 지침은 1988년에 발효된 것으로 그 이후 유럽공동시장의 12개 국가에서는 환경영향평가를 의무로 하고 있다. 따라서 유럽의 많은 국가에서는 이 지침에 따라 국내법에 유럽공동체의 환경영향평가시스템을 도입하는 것을 의무로 하였다. 다만 프랑스에서는 당시 이미 법률이 있었으며, 환경영향평가시스템도 가지고 있었다.

1) 환경영향평가제도의 적용영역

유럽공동체의 차원에서 환경영향평가를 받아야 하는 공사는 유럽 각국의 국내법, 예컨대, 프랑스법에 있어서 환경영향평가를 받도록 되어 있는 공사보다도 아주 적다. 공동체의 지침에서는 환경영향평가의무가 있는 것으로서 9종류의 공사만을 정하고 있다[Prieur : 269]. 이것은 예컨대 정유공장, 화력발전소, 화학공장과 같은 대규모의 공사이다. 따라서 이 체계는 유럽 각국의 국내법 체계와는 다르게 한정적으로 열거하고 있다. 예컨대, 프랑스의 경우에는 원칙적으로 환경영향평가가 필요하고 예외적으로 열거되어 있는 경우에 대해서만 환경영향평가가 면제되는데 대하여, 공동체에 있어서는 지침에 열거되어 있는 9개의 경우에 대해서만 환경영향평가가 필요하고 그밖의 경우에는 환경영향평가가 필요없다. 따라서 그밖의 공사에 관하여는 공동체의 가맹국은 그러한 공사에 대하여 환경영향평가를 의무로 할 것인가, 의무로 하지

않을 것인가에 대하여 자유롭게 결정할 수 있는 것이다. 다른 한편, 그 지침에서는 가맹국이 환경영향평가절차를 면제할 수 있는 몇가지 예외적인 경우에 대해서도 규정하고 있다. 예컨대 국방에 관한 공사 혹은 의회의 법률에 의하여 정하여진 공사 등에 대하여는 환경영향평가를 면제할 수 있다고 하고 있다.

2) 환경영향평가의 내용

공동체의 환경영향평가는 열거되어 있는 일련의 요소에 대하여 계획이 초래할 직접적 및 간접적 효과를 평가하는 것이다. 즉, 동물, 식물, 토지, 대기 등 환경에 대한 전통적인 요소가 열거되어져 있다. 또한 주민이 환경영향평가에 대하여 직접 관계하도록 되어 있는데, 이는 주민이 환경영향평가에 대하여 정보를 제공받지 않으면 안되고 그 의견을 진술할 수 있어야 하기 때문이다. 그리고 특히 유럽공동체에 있어서의 환경영향평가는 나타난 요소에 대하여 기술성이 가미되지 않은 요약을 첨부하도록 되어 있다[Prieur : 270]. 이것은 주민이 환경영향평가에 포함되어 있는 것을 잘 이해할 수 있게 하기 위한 것이다.

3) 국경을 초월한 환경영향평가

유럽공동체의 지침에서는 유럽에 있어서의 중요한 상황을 규정하고 있다. 즉, 타국의 국경에 영향을 줄 수 있는 공사에 관한 것이다. 이러한 국경을 초월한 공사에 관하여는 공사를 실시하는 국가의 주민에 대하여 주어지는 것과 동일한 정보, 동일한 환경영향평가를 인접 국가에 대하여 반드시 부여하여야 한다[Prieur : 270-271].

그리고 이 환경영향평가의 전달은 주민 및 국가가 국경을 초월하여 환경영향평가에 접근하는 것으로서 공사의 계획에 대하여 2국간에 교섭을 한다거나 상담을 하는 것을 가능하게 만드는 것이 될 것이다. 그리고 끝으로 유럽공동체에 있어서의 환경영향평가가 어떤 국가의 차

원에서 행하여지는 경우에는 인근 국가에서 수집된 정보를 고려하지 않으면 안된다고 하는 것이다. 이것은 법률에 있어 새롭고 또 중요한 개념인데, 국가의 행정적인 결정이 영토밖에 미치는 효과라고 할 것이다.

개인간의 관계에 있어서의 국제사법에 비추어 보면, 이것은 국제행정법이라고 불러야 할 것이다. 오늘날까지의 행정법이라고 하는 것은 전통적으로 국가주권의 원칙에 의하여 지배되고 있으며 한 국가 내에서만 적용되어 왔지만, 유럽공동체의 국경을 초월한 환경영향평가절차를 통하여 행정법은 인근 국가간에 상호적으로 영향을 주는 것으로 되었다. 즉, 행정법에 있어서는 국경이라고 하는 암초가 없어진 것이다. 그리고 이것은 특히 프랑스 행정법원의 법관에 의하여 스트라스부르크 행정법원의 판결 가운데에서 이미 인정된 것이다. 법관은 판결에서 「환경영향평가라 함은 프랑스의 영토내에 있어서의 환경에 대한 영향에 한정되는 것이 아니다」라고 하고 있다.

제2장

개념의 체계 및 발전

제2장 개념의 체계 및 발전

환경영향‘평가’는 광의의 평가(assessment)와 협의의 평가(evaluation)로 구분할 수 있다. 광의의 평가는 확인(identification)·예측(prediction)·(협의의)평가·저감(mitigation)·문서화(documentation)의 단계를 거쳐 진행된다[UNEP 1988:10-13] : ①‘확인’ 단계에서는 해당 프로젝트의 결과로서 어떠한 사태가 빚어질 것인지를 문제삼는다. ②‘예측’ 단계에서는 초래될 변화의 정도가 관건이다 ③(협의의) ‘평가’ 단계에서는 그 변화가 얼마나 중요한가를 따진다. ④‘저감’ 단계에서는 변화가 중요한 경우 ‘어떠한 조치를 취할 것인가’를 모색한다 ⑤‘문서화’ 단계에서는 ‘무엇이 행해져야 하는가’를 의사결정자들에게 제시하는 방안을 찾는다. 중요성 내지 현저성의 판단을 내리는 ‘좁은 의미의 평가’에서는 ㉠법규 또는 일반적으로 승인된 준칙과의 비교 ㉡관계 의사결정자들과의 협의 ㉢이미 보호받고 있는 구역·개체 또는 종(種)과 같은 기성 기준의 참조 ㉣정부의 정책목표들과의 조화 ㉤지방자치단체 또는 지역주민들에 대한 설득 등이 행해진다. 한편 이러한 환경영향평가는 과학기술의 발전 및 환경인식의 확대 등으로 인하여 평가영역이 확대되고 있다.

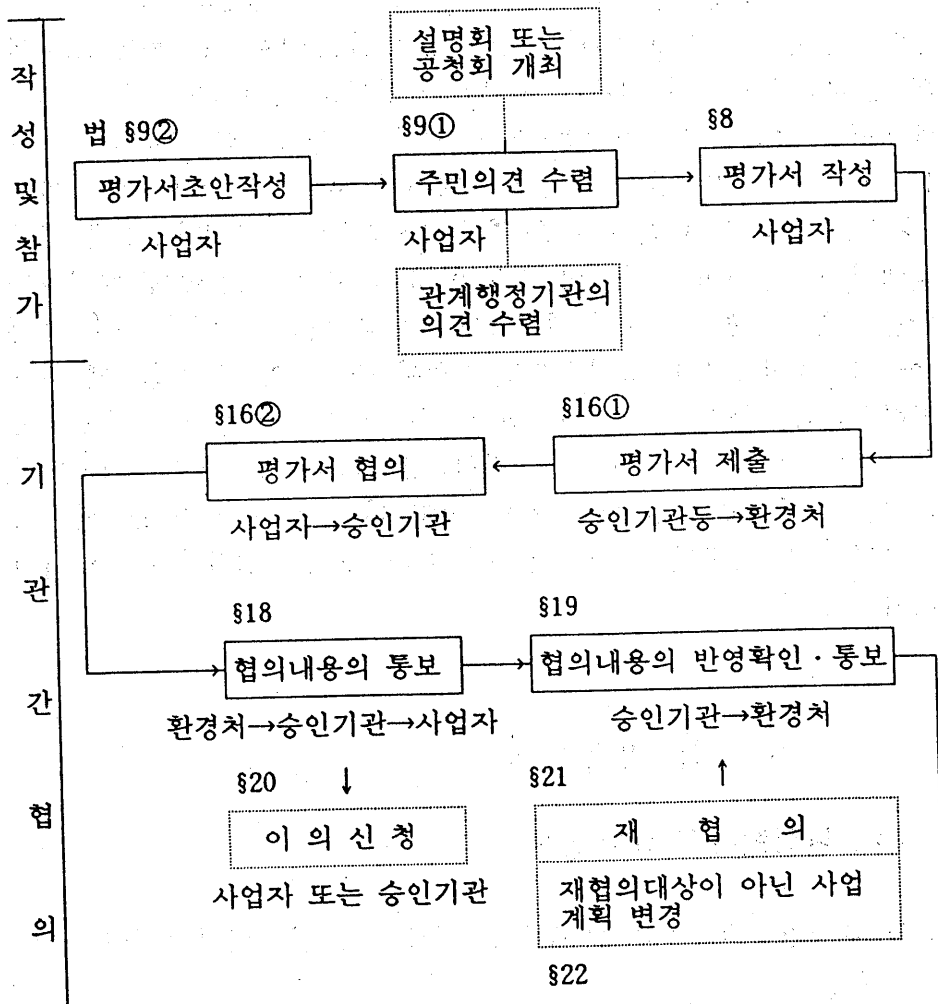
1. 국가별 개념체계

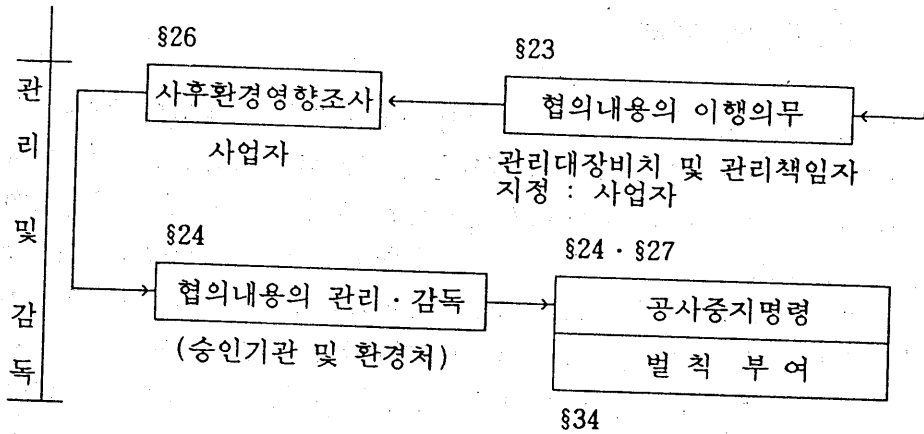
(1) 현행법상의 평가체계

현행 환경영향평가법과 그 부속법규들은 ‘평가’ 개념에 관하여 소극

적인 태도를 취하고 있다. 환경영향평가법은 환경영향‘평가’ 개념 속에 ‘예측’·‘분석’·‘저감’을 포섭하고 있으나(제2조) 대체적으로 ‘평가’ 개념을 대단히 막연하게 사용하고 있다. 결과적으로 ‘평가’라는 용어의 적용범위나 용례가 매우 광범위하다. 이러한 ‘평가’ 개념의 혼동은 제도발전을 저해한다. ‘평가’ 개념의 엄밀화·세분화가 요청된다. 현행 법제상의 평가체계는 다음과 같다 :

평가 체계도





(2) 영국 법제

이 분야에 있어서 미국 환경영향평가 실무의 영향은 상당하여 용어에도 종종 반영된다. 영국의 입법에서 '환경평가'(environmental assessment)와 '환경보고서'(environmental statement)의 두 용어에 대하여 사용되는 특별한 의미를 언급하는 것이 중요하다. '환경평가'는 어떠한 프로젝트를 추진할 것인지의 여부에 관한 결정을 내림에 있어서 당해 프로젝트의 환경영향에 관하여 정보를 수집하고, 평가하며, 고려하는 전체 과정을 서술하기 위하여 사용된다. 즉 이 용어는 대체적으로 미국식 '환경영향평가'(environmental impact assessment)와 동의어이다 [ENCYCLOPAEDIA para. 306]. '환경보고서'라는 용어는 개발자가 작성한 문서로서 작성자의 프로젝트와 개연적 환경효과 등을 설명하는 것을 말한다. 이것은 개발자의 계획허가 신청과 관련하여 개발자가 준비하고 제출하는 문서이다. 지방계획 당국은 '환경정보'(environmental information)를 고려함으로써 환경평가를 수행한다. 이 환경정보는 개발자가 작성한 환경보고서 그리고 계획신청이 검토되는 동

안 개발제안의 개연적 환경효과(the likely environmental effect)에 관하여 어떠한 기구가 행한 진술로 구성된다[SI 1988/1199, reg.2(1)의 정의].

(3) 프랑스 법제

프랑스에는 시설이나 활동의 환경영향을 평가하는 방법이 3종류 있다[JURIST : 122-123]. 첫째는 환경영향조사(étude d'impact)로서, 법률이 예정하고 있는 가장 상세하고 정규적인 절차이다. 둘째는 환경영향설명(notice d'impact)으로서, 명령에 의하여 도입된 약식절차이다. 셋째는 약식환경영향설명(mini-notice d'impact)으로서, 단순히 환경에 대한 배려를 할 일반적인 법적 의무(자연보호법 제2조제1항)에 근거를 두는 것이다. 마지막의 것은 원칙적으로 모든 활동에 대하여 인정되며, 효과는 극히 한정되어 있다. 어떠한 종류의 사업에 어떠한 절차가 요구되는가에 대하여는 명령에 리스트가 첨부되어 있는데(부칙 제1조 내지 제4조), 일정 정도 이상의 규모를 가지는 사업에는 환경영향조사가 필요하게 된다. 환경영향설명은 환경처와 다른 부처의 타협에 의하여 명령으로써 인정된 것으로, 본래 환경영향조사를 받아야 하는 사업에 대하여 환경영향설명 밖에 요구하지 않는 결과를 초래하였다. 법률에 없는 절차를 명령이 창조한 것이다.

(4) 독일 법제

1) 환경적합성심사

독일에서 환경적합성심사(umweltverträglichkeitsprüfung : UVP)의 개념이 법규범상의 용어로 사용된 것은 세제(洗劑)의 환경적합성심사에 관한 법률(1975년)에서 뿐이며 따라서 물질 및 제조물과의 관련이 있어야 한다. 이것은 나아가 기술일반과의 관련, 계획 및 프로젝트와의 관련 등으로 발전되어 왔다. 혹자에 의하면 환경적합성심사(환경영향평가)의 정의에는 약 60종이 있다고 말한다[REFERENCE : 7]. 그 다양성

의 원인의 하나는, 그 개념이 환경평가(EA)·환경영향평가(EIA)·환경영향보고서(EIS) 등의 미국개념의 부적절한 (사용구분이 불충분한) 번역어라는 점이다. 미국에서 말하는 환경영향평가(EIA)는 환경영향의 분석·예측 및 평가의 형식적 절차이고, EIS는 의무가 부과된 자가 제출하는 평가관련 문서이다. 한편 영국에 있어서는 환경분석(analysis) (개략의 사전심사 절차이지만 EA라고 하는 약칭도 혼동되기 쉽다)는 종종 환경평가(assessment)와 같은 의미로 사용되고 있다.

본래 독일의 '환경적합성심사'의 개념은 하나의 조치가 환경에 대해서 적합한가 아닌가에 관하여는 가능하고 신뢰할 수 있는 언명을 개개의 경우에 행하게 한다는 의미를 가지고 있고 또 한편 환경의 질 내지 질적목표, 생태학적 경계가치 또는 배려목표등의 형태로 순수하게 있어야 할 모습 및 우선순위가 존재한다고 생각된다("Ecology"라는 용어는 독일에서 비롯하였다고 생각할 수도 있다). 환경적합성심사(UVP)는 다음에 표시된 것과 같이 넓은 의미부터 가장 좁은 의미까지 있다 [Lummert] :

- ①광의의 UVP는 종래 행한 것처럼 인간환경에 미칠 수 있는 영향을 가진 공적 또는 사적 계획에 관한 책임설정(일반적 '환경 배려' 의무 등)이다.
- ②협의의 UVP(적격한 UVP)는 ①중에 일정한 적격요소를 포함하거나 일정한 최소한도의 요구를 만족하는 심사이다.
- ③가장 좁은 의미의 UVP(형식적인 UVP)는 ① 또는 ②중에 특별절차에 의해 일정한 계획에 관하여 문서화되고 관계관청 관계자에게 통지가 되는 것이다.

어떤 형식의 환경에의 배려가 있으면 좋다고 하는 식의 이해는 전형적인 논리상의 오류를 생각하게 한다[REFERENCE : 7-8]. UVP는 환경에의 관심에 대한 체계적인 배려이다. 환경에의 관심에 대한 체계적 배려는 독일환경법제에 내재하고 있다. 따라서 UVP는 "독일환경법제 안에 정착하고 있다"고 하는 것은 "다이아몬드는 돌이다. 돌은 값싼 도로포장 재료이다" 라고 하는 것과 같이 논리상 맞지 않는 경우

가 있다(아마 “다이아몬드는 돌의 하나이다. 돌 가운데 있는 것은...”이라고 보완해야 한다). “외부자에 대한 정보저해를 조장하는 것과 같은 공허한 말”[Hartkopf]의 전형적인 예는 일찌기 뮌헨 제1공항의 질문서에 대한 연방정부의 답변서에서 찾을 수 있다 : 『이 프로젝트를 위해 실시된 절차(토지이용절차·항공법상의 인가절차·계획확정절차)에 있어서는 환경에 대한 영향도 통합적으로 배려되고 있다.』 그러나 독일 연방의회는 통합적 환경적합성심사라는 것은 부문마다의 부분적인 배려방법이 아니라 총체적 환경영향의 포괄적이고 완전한 파악이라는 의미로 이해하고 있고 통합적 절차에 대한 이해의 상이는 유감스럽다고 표명하였다[1983년決議].

2) 유사개념의 비교

개념정의가 비교적 엄밀한 독일에서는 ‘환경적합성심사’ 개념과 서로 비슷하지만 구별되는 유사·주변 개념들이 법실무에서 통용되고 있다. 몇가지 특이한 개념 및 특징을 열거하면 다음과 같다[REFERENCE : 8] :

- ① “환경효과예측”의 절차의 하나의 요소가 되는 “생태학적 증거확인절차”는 영어권의 “관찰평가”(sight assessment)와 유사하다.
- ② 신속평가(rapid assessment)는 실제적 조치를 신속하게 준비하는 것이고 특히 오염배출원 대책등에 유효하다.
- ③ “환경중대성심사·환경관련조사” 심사의 전반단계에서 이루어지는 개략심사·사전심사를 가리키는 용어로서 이른 바 점검(screening)절차이며 ①의 환경평가 및 심사과정(EARP) 및 미국의 초기평가(initial assessment)에 상당한다.
- ④ “환경적합성분석·환경적합성조사”는 계획의 환경적합성의 판단과 이것에 즉응하는 사후적 심사를 가능하게 한다. 특정 프로젝트의 사례 연구에 이용되는 경우가 있다.
- ⑤ “환경적합성보고·환경적합성설명”은 프로젝트실시 주체의 환경적합성분석 및 관계자와의 협의에 기초하여 결말의 심사와의 관계에서 이용된다(문서화된 “환경영향보고” Environmental Impact Statement = EIS에 상당한다).

⑥“환경적합성평가”는 계획확정절차가 이미 종결되어 프로젝트의 옳고 그름이 의논불가능한 경우 환경유해성에 관하여 행해진 예가 있다(헤센주의 도로사업의 예). 환경적합성심사는 “인간으로부터 비롯하는 이용주장에 의한 자연공간상의 잠재력 침해를 평가하기 위한 절차”라고 하는 정의가 있다[Kistenmacher/Eberle]. 여기서 말하는 자연공간 잠재력(potential)에는 생물적 생산·생물생태·기후·물·원료·레크리에이션·심미성 등의 잠재력을 들 수 있다.

“환경적합성의 공간질서적 심사”라고 하는 용어는 대규모적 계획에 의한 공간의 이용이 미치는 모든 생태적·경제적·사회적·거주구조적 및 도시정비적 영향의 포괄적 심사로 이해되고 특히 토지이용계획상의 판단과 관련하여 이용된다. “공간적합성심사”라고 하는 종종 애매한 개념도 있다. 전체론적 영향분석의 필요는 모든 영향의 포괄적인 평가를 위해 어떤 공간에 관련된 부문별 계획의 비교를 지향하는 관심에서 유래한다[Böttcher]. 이것과 유사한 것으로서는 “시스템 적합성 심사”의 개념이 있다.

이것들의 시점을 요약하면 환경적합성심사는 공간과 관련된 환경요소의 존재방식에 관한 특별한 총체계획적 심사를 행하는 것이다 [Spindler]. 그러나 시간적 요소를 가진 프로젝트에 있어서 복잡한 평가는 일정한 시점에 있어 일회에 한하는 심사에 한정하는 것이 불가능한 경우가 왕왕 있다. 하나의 프로젝트의 실제상의 결과가 이전에 예측되어 평가된 결과에 대응하고 있는지의 여부를 체계적으로 심사하는 것이 “사후프로젝트분석”(post project analysis)이다[REFERENCE:9]. 이미 연방물관리법은 인가의 존속기간·유보조건·보족적 지시등에 의해 기정의 전제에 있어 인가의 존립·효과가 기본적으로 제약된 것을 상정하고 있다.

“환경에 우호적인” 이라고 하는 개념은 1972년의 연방환경프로그램에 기원을 두며 그 후 물법·폐기물법·임및시온방지법등의 연방법에 편입되었다. 이 유연한 말은 혼동과 오해의 소지가 있고 무엇보다도 “환경적합성”의 용어와의 경계문제를 발생시킨다(London Times는 이를 “비합리성 독일”의 전형적 표현이라고 비아냥거렸다).

건강상의 환경적합성 심사는 도시정비계획·건축유도계획에 관해서도 보여지나 여기서는 특히 인간의 건강요소에 더 많은 배려를 하도록 겨냥한 절차이고 정면으로 추구하는 것은 치사성 및 발병성의 효과의 분석 및 예측이다.

“프로그램 평가”는 특이한 문제성이 있는 사항에 관하여 특히 영미권에 있어서의 연구결과 인정된 바 예를 들면 어떤 사회에의 기술의 영향, 더우기 국가적 건강시스템과 같은 사회구성시스템의 재구축에 관해서도 예측하고 평가하는 것이다.

“기술평가”(technology assessment)는 새로운 기술의 최초의 사용 또는 수정된 기술의 사용의 영향을 체계적으로 조사하고 평가하는 것을 목표로 한 연구이나 그 후에는 뒤늦게 출현한 2차적·3차적 효과에 중점이 두어지는 경우도 많다. 이것은 사회에 대해서 선과 악을 미치는 기술에 관한 주의 깊은 고려이다[J.H.Gibbons].

일반적으로 이루어지는 기술조사는 새로운 기술, 문제성이 큰 프로그램 또는 특정한 프로젝트에 의해 유발된 연구라고 하나 어느 것도 환경적합성심사의 구성요소가 될 뿐만 아니라 이것과 별도로 위험평가(risk assessment) 및 사회적 적합성심사(social impact assessment)와 같은 연구개발과도 관련되어 있다[REFERENCE : 10].

“위험평가”(risk assessment)는 기술프로젝트 또는 제조물 등을 분석하고 장애발생의 잠재적 위험을 확정하여 체계적인 예측 및 평가를 행하는 것이다. 이것과는 별도로 위험관리(risk management)로 불리는 것은 정책결정의 범위내에 있는 것이다.

“사회적 적합성심사”는 자연의 생태뿐만 아니라 광의의 환경, 예를 들면 고속도로에 의해 분단된 취락의 사회적·정치적 생활의 효과 등의 영향을 체계적으로 분석·예측 및 평가하는 것이다. 캐나다 및 미국에서는 이것도 환경영향평가에 편입되어 있다. 독일에 있어서는 특히 에너지정책의 전략 및 대체안에 관하여 이 개념이 발전했으나 그 의의는 “사회적인 질서와 발전과 관련하여 기술혁신의 수용성의 심사 또는 평가”[Meyer-Abich]라고 한다.

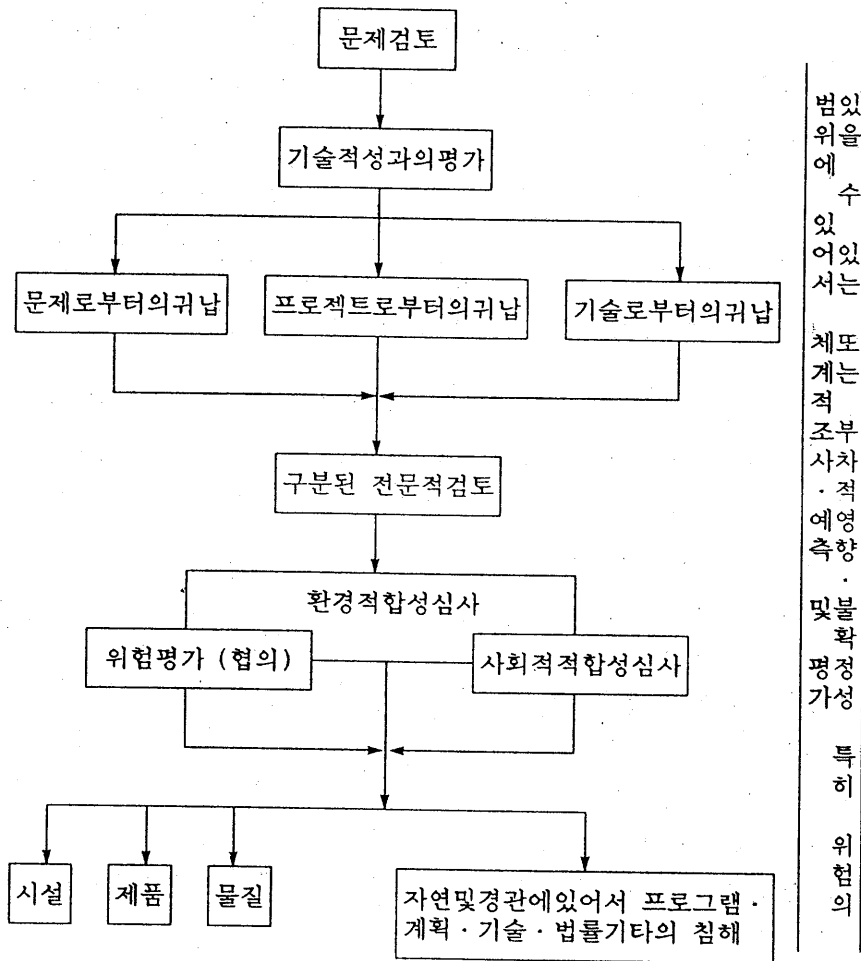
“최악의 경우 평가”는 어느 사안의 절차에서 얻을 수 있는 불행한 상황의 체계적인 분석과 평가이고 환경적합성심사와 위험평가의 어느

것의 범주에 있어서도 이것을 포함할 수 있다.

3) 평가체계 개관

환경적합성심사와 그 유사개념들을 중심으로 한 앞 2)의 설명을 요약하여 독일에서의 환경영향평가의 개념체계를 개관하면 다음의 표[1]과 같다[REFERENCE : 11] :

표(1) 평가체계개관 : 불확정성 및 위험범위에 있어서 환경적합성심사문제의 체계정리



범위를 수
있어는
체도는
조사차
적영향
· 측정
및 불
확정성
특히
위험의

2. 평가개념의 다변화

(1) 평가개념의 기원 및 정밀화

환경에 관하여는 다양한 “평가”(assessment)의 노력이 이루어져 왔다(‘post project analysis’나 ‘risk analysis’에도 ‘assessment’라는 말이 대용되는 경우가 있다). 사전에 의하면 ‘assessment’는 “평가하는 일”, “의의, 중요성 또는 가치를 견적하거나 결정하는 일”을 의미하나, 그 원어인 라틴어 “assidere”의 의미는 “옆에 앉는다” 즉 “일에 조력하는 것”이다. “assessment”라는 말은 필요한 경우 정책결정자가 누군가 ‘옆에 앉는 사람’ 즉 ‘어떠한 행위·기술 또는 프로젝트에 관하여 어느 정도의 평가를 내리는 사람’을 얻는다는 의미를 지니고 있다.

가장 넓은 의미에서의 “평가”(assessment)는 “목적을 가진 행위의 효과를 예측하고 그것에 의해 특정의 프로젝트가 야기시킬 가능성이 있는 나쁜 결과를 예고하고 또 전환하기 위한 절차”이다[REFERENCE : 29]. 이 의미에서 평가는 계획과정상 불확실성에 대한 방벽으로 볼 수 있다.

미국의 1969년의 국가환경정책법(NEPA)은 “인간과 그 환경과의 생산적이고 향수가능한 조화를 장려하고 그리하여 인간의 건강과 복지를 촉진하는 것”을 목적으로 한다. NEPA는 자연환경상 모든 요소의 상호관계에 대한 인간활동의 깊은 영향의 전체를 인식하고 환경과의 생산적 조화 및 현재 및 장래의 세대의 사회적·경제적 기타 요건의 충족과 관련된 여러 조건을 창조하고 유지하기 위한 이른바 “실시가능한 수단과 대책의 활동”에 관하여 규정하고 있다. NEPA는 일군의 환경입법 및 1972년의 기술평가법과 더불어 새로운 계획정신의 기초뿐만 아니라 장기적 결과를 새로 고려하고 적시에 프로젝트의 나쁜 효과를 수정하는 적절한 메카니즘을 가지고 계획하기 위한 ‘명확한 법적 의무’를 부과한다. “영향평가” 원래의 의미에 관하여 NEPA와 그 관계

문서는 보다 넓은 전망 아래 기술평가 및 '사회적 예측과 관련된 과정 및 방법론적 지식'의 필요를 명확히 밝혀왔다.

미국의 1970년대는 '평가'를 정밀화하는 중요한 시기이었다. 법적 원칙·행정규제 및 정책제안은 기술적 내부제약조건을 가지고 충분히 기술되며, 환경의 다른 영역과는 분명히 구분되는 폐쇄방식(closed system)에 근거한 공학적 디자인이라는 폭넓은 관념에 기초하여 문제를 검토하는데 진력하고 있다. 환경영향평가(EIA)는 모든 "환경에 현저한 영향을 미치는 대규모적 행동"에 책임이 있는 기관에 의하여 "환경영향의 상세한 설명"이 준비되어야 한다는 NEPA의 법적 요건 때문에 형성된 것이다. 그리하여 이 요건에는 세가지의 해석이 부여된다 [REFERENCE : 29] : ①첫번째 해석에 의하면 『EIA는 계획과 정책결정은 분리되어 오로지 새로운 문서 즉 '환경영향보고서'(EIS)의 작성을 겨냥하는 절차로서 그 기능은 공중에 대한 이해를 구하고 또한 법적문서화의 요건을 준수하는 것』이다. ②두번째 해석은 EIA를 『가능한 대체적 활동의 실시범위에 관한 계획과정에 새로운 정보를 부가하여 획득하는 것』이라고 이해한다. ③세번째 해석은 EIA를 새로운 방법론·새로운 사고과정으로 보고, 『시민·전문가·행정관의 결속에 의하여 더 한층 다양한 정보의 선택을 가능하게 하는 것』이라고 이해한다.

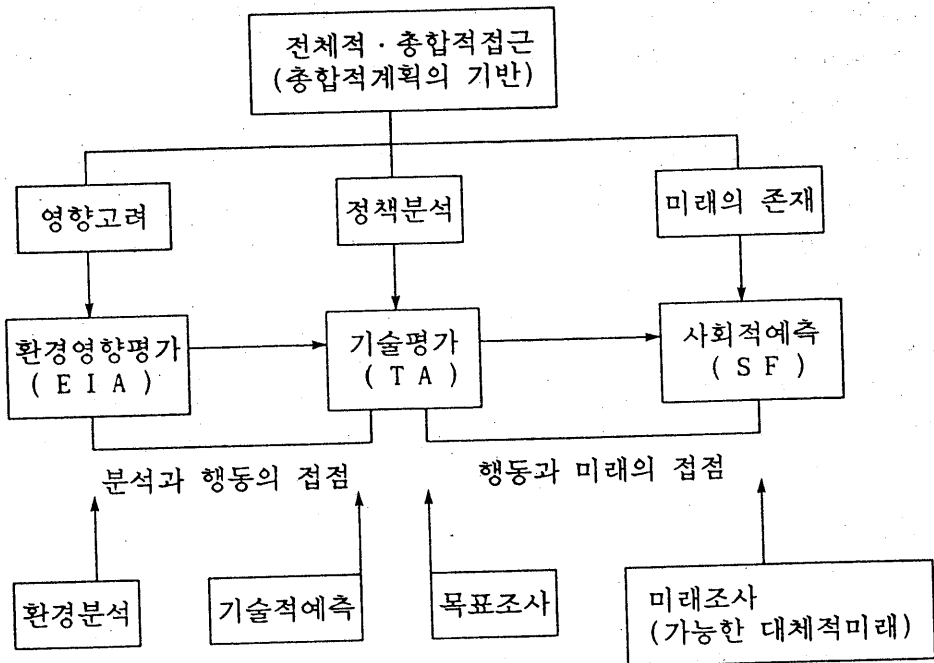
(2) 평가개념의 분화

환경영향평가와 그에 이어지는 기술평가(technology assessment) 및 위험분석(risk analysis)의 발전은 체계적·포괄적·비판적·개방적인 진행가능성을 지닌 '평가'제도의 역할에 관하여 인식을 고취시켰다. 그러나 그 후 1980년대에는 심각한 반성의 시기가 도래되었다. '평가'노력의 궁극적인 사회적·정책적 유효성에 의문이 제기되고, 이론적 구성과 실무와의 모순이 대단히 현저해졌다.

여기서 필요한 것은 ①'영향분석'이라고 하는 최상의 현대적 요청을 ②보다 광범위한 기술평가의 탐구 및 ③사회적 예측능력과 관련시키는 것이다[REFERENCE : 30-31]. 이 모든 것들은 계획과정과 합리적인 정

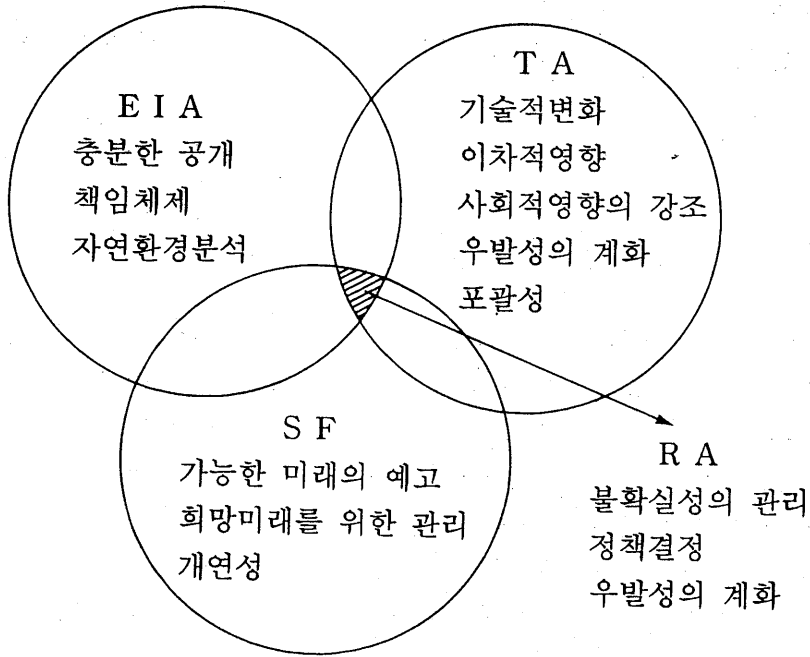
책결정의 노력을 돕는 수단이다. 이 세개의 접근은 전체적·통합적 접근으로서 이용될 수 있다 표[3].

표(3) 환경영향평가·기술평가·사회적예측(E.Vlachos)



한편 이것들은 기술에 관한 보다 양호한 사회적 통제 및 대체적 선택안의 전략적 관리를 목적으로 하는 겹쳐진 도형으로 보일 수 있고 또 위험분석의 위치를 정한다[표4]. 실제로는 어디서 영향(impact)이 종료되고, 평가(assessment)가 시작되며, 평가가 이것을 따르고, 또 예측이 나오는가에 관하여 혼란이 심하나, 이러한 겹쳐진 논점은 ①법적수단(환경영향설명의 의무) ②있을 수 있는 미래의 예측(사회적 예측) ③새롭고 확대된 기술력의 사용에 포함되는 편익과 위험에 관한 고도의 정책적 분석등을 통하여 기술을 관리하는 전체 검토과정을 풍부하게 만든다.

표[4] 환경영향평가·기술평가·사회적예측·
위험분석의 상관관계 (E.Vlachos)



각각의 “평가”노력의 핵심과 중점은 다음과 같이 나눌 수 있다 [REFERENCE : 31] : ①환경영향평가(EIA)(법적절차의 공개. 환경영향 내지 환경변화에 중점이 놓인다) ②기술평가(TA)(기술적 변화의 관리. 의도된 결과와 장래전망에 중점이 놓인다) ③위험평가(RA)(기술적 위험성의 관리. 사회적 선택과 정책결정에 중점이 놓인다). 한편 이러한 과정에는 다음과 같은 “평가”의 공통성이 인정된다[Ibid]: ①영향의 전체영역을 고려에 넣는다(포괄성) ②사전에 결과를 묘사한다(예측적 사고) ③공공의 복지를 위하여 기술과 환경을 통제한다.

근년, 사람들은 인간의 건강·안전 및 환경에의 중대한 위협이 될 가능성이 있는 기술적 위험의 속출을 주목하게 되었다[REFERENCE :

31-32]. 사회적 위험, 평가의 필요가 더 한층 긴요하게 된 것은 발전중인 기술이 광범위한 사회적 선택의 문제로 되었기 때문이다. 여기서 기본문제는 제품 또는 기술이 안전한 것으로서 수입되는지의 여부이다. 한편 미국의 국가환경정책법(NEPA)은 이러한 관심의 변천에 직면하여 “모든 환경상의 고려의 출발점”이 되며 연방과 주의 지침 등으로 표시되고 있다.

3. 장기적 축적영향평가

콜로라도주립대 에반 블라쉴스(Evan Vlachos)교수는 NATO보고서에 수록된 논문에서 장기적 축적영향평가에 관한 새로운 지평을 제시하였다. 여기에서 그는 환경영향평가, 기술평가 및 위험분석에 관한 평가노력상의 발전을 기반으로 새로운 개념인 축적영향(단순히 오염물질에 관하여 종래 논의되는 것 외에 과거로부터 미래에의 시간적 척도에 의한 환경변화의 集積的 影響을 말함)에 관하여 그 정의·유형, 평가의 절차, 예측과 불확실성 등의 문제에 관하여 이론적 검토를 수행하였다.

(1) 축적영향평가의 의의

환경영향분석 및 평가는, NEPA의 규정을 축으로 1970년대에 현저하게 개선되었고, 특히 장기간의 이익증진에 대한 단기간의 결과를 대비함으로써, 대규모 공공프로젝트의 효과를 평가하는 과정의 핵심부분이 되었다. 동시에 시간적 전망이 확대됨으로써 영향평가에 관한 다원적이고 다목적의 새로운 모델이 출현하고 기술적 요인에 의한 광범위한 결과의 고려를 추가하게 되었다. [REFERENCE : 32]

‘축적’의 문제는 1960년대부터 행정청 내부에서 언급되기 시작하였으나 가장 영향을 미친 입법은 통합적이고 광범위한 방법으로 프로젝트의 효과를 심사하기 위한 환경영향보고서의 준비를 요구하는 국가환

경정책법(NEPA)이다[Ibid]. NEPA가 요구하는 환경분석실시를 위한 명확한 지침은 연방 환경질위원회(Council on Environmental Quality : CEQ)에 의하여 1978년에 책정되었는데 이를 준수하여야 하는 연방기관은 자연자원에 대한 직접적·간접적·축적적 효과를 명확하게 하여야 한다고 지시되었다. 당시 행해진 축적영향평가는 대체로 여기에 따른 것이었다. 그러나 대부분의 영향평가 및 영향보고서는 개개의 환경요소에 대한 직접적 영향을 명확하게 하는데 그쳤다.

축적영향분석은 인과적 요소·교란요소·반응 및 영향의 집약구조로 볼 수 있다[Ibid]. 그 중심개념은 “개별적으로는 사소한 효과 밖에 없는 행위도 집적과 상호작용에 의하여 중요한 효과를 초래할 수 있다”는 인식이다. 이러한 접근에 있어서는 “간단한 집계”에 의하여 전체의 영향을 확인하는 것만으로는 불충분하다. 행위가 반복적이기 때문에 증량적(增量的)효과를 가지는가, 다양한 다른 활동이 동시에 또는 장래에 일어나 특정한 측면에 영향을 미칠 것인가, 또 결국은 어느 정도의 기간이 경과하여야 측정가능한 정도에 도달할 것인가 등 “반복적·집적적·계속적·지연적” 기타 여러 종류의 요인이 있을 수 있다.

1978년의 미국 환경질위원회(CEQ)규정에서는 축적영향을 다음과 같이 정의하고 있다 :

“축적영향”이라 함은 “어떠한 기관(연방 또는 비연방) 또는 개인의 행위 인가를 묻지 아니하고 과거·현재 및 합리적으로 예견가능한 미래에 있어서 다른 행위에 가공된 행위의 증가적 영향으로부터 비롯된 환경에의 영향”을 말한다. 축적영향은 개별적으로는 미약한 것이더라도 어느 정도의 기간에 걸쳐 축적되면 집합적으로 중대해지는 행위의 결과일 수 있다.

그밖에 축적영향의 특별한 정의에는 다음의 세가지 요소가 포함되어야 한다[REFERENCE : 33] : ①복합적인 인간활동으로부터 발생하는 주변환경에의 증가적 효과의 총계 ②성질상 공동으로 작용하는 효과 ③일정한 한계치에 도달하기까지는 비교적 중대하지 아니한 영향.

(2) 축적영향평가의 영역

축적영향평가는 통상 받아들이고 있는 “환경영향평가”보다도 고도의 원인결과의 다양한 연쇄와 그들의 상호작용의 분석과 평가를 제공한다. 요컨대, 전체로서의 새로운 환경을 예정하고 일련의 특정한 행위 또는 프로그램의 광범위한 결과가 추적된다. 기성의 절차와 새로운 강조점은 다음과 같이 비교된다[REFERENCE : 33-34] :

既成의 節次	새로운 強調點
種指向的	공동체/에코시스템 지향적
線型的/外部插入的	非線型的/非單調的
因果的	상호작용/상호원인적
개별적/분절적	전체적/통합적
速寫式	발전적/동적
계층적/분류적	문맥적/관련선택적
구조적	기능적

본질적으로 축적영향평가는 전체적인 전망의 위에서 있어야 하고 전통적인 영향의 처리와 구별되어야 하며 그래서 동적인 변화를 강조하는 수법을 채용해야 한다(표[5], 참조)[REFERENCE : 34]. 또 축적영향은 오로지 나쁜 것만은 아니고 유익한 것도 있을 수 있다. 전통적인 절차가 실적을 쌓고 축적영향평가의 요건을 충족시키게 됨을 기대할 수는 없으며, 새롭게 필요한 것은 문제의 완전한 재구성, 평가를 추진하는 가정의 명확화, 다양한 영향을 집약하는 기술과 수단, 전반적이고 광범위한 영향을 판정하기 위한 기준 또는 표준의 검토이다. 이 때에는 영향을 남김 없이 열거하여 단정적 결론을 얻는 것보다는, 축적영향 조사의 틀이 상대적 가치판단 및 전망적 미래의 모습과 관련을 맺

도록 하여야 할 것이다(물론 부하용량·생태적 한계 및 허용정도와 같은 현실적 과제를 무시해서는 아니된다).

표(5) 축적영향의 제차원(E.Vlachos)

효과 (영향)	직접 (행위에 기인한다)	간접 (행위에 유발된다)	인과의 연쇄 추적가능성
비축정성 (부가적)	일차적 현지 제1현상	이차적 현지의 여파	개별적
축적성	집적 집합적 집약적 복합적	유발 상호작용	공동적
집적	영향	결과	전체적·경과적· 상호작용적

축적영향평가의 과정은 확률과 판단(想定)의 개념을 도입함으로써 필요한 유연성을 덧붙일 수 있다[Ibid]. 평가상의 가정은 종종 “최악의 것이 발생하지 않는다”는 입장을 다룬다. 그러나 평가의 현실적인 효용은 또 특히 축적영향평가는 “최악의 시나리오”의 발생을 방지하는 것이다. 또한 본래 축적영향평가는 진행중인 과정과 관련되어 있기 때문에 변화가 발생할 때 그에 적응할 수 있도록 준비되어야 한다. 불확실성이 항상 존재하므로 정보와 모니터링 등의 데이터가 입수되는 대로 평가를 재점검하는 유연성이 필요하다. 이를 위하여 축적영향평가

는 중간수정·적응성관리 및 동적이고 유연한 기술을 필요로 한다. 이 능력은 새로운 데이터가 수집되고 기존의 데이터를 다른 각도로 분석할 때 새로운 설명과 예고시스템을 가능하게 만들 것이다.

문제는 어떠한 이유로 축적영향평가가 정상적으로 이루어지지 않는 것이다. 그 이유로서는 시간의 부족, 체계적 데이터베이스의 부재, 이론적·방법론적 문제인식상의 제약, 채용에 대한 냉담 및 광범위한 관련과제에 관한 지원상의 제약을 들 수 있다. 이렇게 규모가 확장된 과제를 검토하는 책무는 어떤 기관에도 부여되지 아니하였으며, 또 관계 기관들에 대한 집합적인 요구도 없다.

정책의 형성과 실시의 추진력은 사회적으로 의미있는 방법으로 자원을 배분하고 위험을 분산시키는데서 비롯한다. 정책결정자가 직면하는 기본적 과제는 정책과 관련된 불안정성·불확실성을 경감시키는 것이다. 평가의 궁극적 목표는 정책의 결정·선택에 관여하고, 교섭논의하는 장·가치를 주장하는 장·쟁점을 형성하는 장을 준비하는 것이다 [REFERENCE : 34-35].

종래의 환경영향평가(EIA)·기술평가(TA)·위험평가(RA)의 기술의 실적을 강조하더라도 축적영향평가에 특유한 실제적 의문이 많다 : 한계에 도달하는 시기, 포용성·탄력성의 정도 및 적극적(positive)·소극적(negative) 변화의 평가방법 등이 그것이다[REFERENCE : 35]. 그렇지만 통합적 미래지향형의 계획에 관하여는 그리고 복잡한 상호의존형의 사회를 특징지우는 대량행동의 간접적·2차적·집적적 효과의 전체 영역을 책임있게 검토하는데 있어서는 축적영향의 탐구가 중심역할을 수행한다.

4. 총체적 평가

David Cope와 Peter Hills는 1988년에 영국에서 간행된 “계획과정에 있어서 환경영향평가의 역할”이라는 연구논문집에 “총체적 평가 - 신화인가 현실인가?”라는 제하의 논문을 발표하였다. 이는 1979년 영국

지리학협회가 주최한 연구회의의 기록이지만, 그 논고는 대단히 신선한 반향을 불러일으켰다. 유럽에서는 미국의 국가환경정책법(NEPA)·환경보호청(EPA)·환경질위원회(CEQ) 등에 의한 경험을 유럽적 상황과 관련하여 선택적으로 판단하고 각국의 발전에 적절하다고 생각되는 과제들을 수용하였다. 특히 영국에서는 보통법(common law)과 지방자치제의 전통 속에 주로 도시전원계획법의 적용분야에 관하여 필요한 한도내에서 환경영향평가제도가 채용되고 있는 실정이다. 앞서의 논문은 미국에서 학문적·정책적 발전을 보인 1970년대 이후의 “총체적 평가”(total assessment) [技術的·社會的·經濟的·政治的·疫學的 기타의 요소를 物理的인 環境影響으로 一體化한 包括的 評價]의 검토가 영국에서도 이론적 흥미 이상의 것을 유발할 수 있을 것이라고 밝혔다.

(1) 환경영향평가와 사회적영향평가

환경영향평가의 발전은 어느 정도까지 장소적 발전의 경향이 집약된 형태를 띠고 있다. 종래 환경영향평가는 대기 및 물의 오염, 물리적인 토지의 취득, 식물상 및 동물상 등 생물적 환경영향에 대하여서만 관심을 보이다가 개발구상에 의하여 발생하는 사회적·경제적 영향에까지 관심의 폭을 확대시키는 경향을 보인다. 환경영향평가(EIA)에 있어서 “환경”이라는 용어에 관한 정의는 자연환경외에 “공작물”을 포함할 뿐만 아니라 “사회적” 및 “경제적” 환경의 개념을 포함하도록 착실하게 확장된 경우가 많아졌다. 어떠한 소송이 물리적 환경과 중요한 관계를 맺는 경우, 영향보고서는 사회적 결과를 다루어야 하지만(환경의 사회적 관련성), 그와 반대로 그것이 사회적 또는 경제적 영향에 그칠 때에는 영향설명이 불필요하다(사회경제현상의 일반적 이해가능성)는 것이 미국 법원들의 태도이다[Stoel and Scherr].

영국에 있어서는 “총체적 환경”의 개념은 항상 넓게 수용된다: “제안된 개발에 의하여 영향을 받는 지역의 인간환경의 전체상은 사람들이 살고 일하는 물리적·자연적 환경의 향수뿐 아니라 사회적 및 경제적 복지를 포함한다”[Thirlwall]. 물리적·자연적 환경의 고려가 인간

의 “향유”의 대상에 한정되어야 하는가 아니면 물리적·자연적 환경이 그 자신의 권리로서의 「지위」를 가지고 있는가[Tribe]는 차치하고라도, 이러한 극히 넓은 정의는 “역사의 전망에 있어 인간의 개념을 어지럽히는 것”으로 보였다.

환경영향평가(EIA)의 범위가 확장되는 한편 사회적 영향평가(SIA)로 알려진 평가의 단독영역이 미국에서 발생한 것은 프로젝트 평가시 물리적 환경을 우월적으로 고려하는데 대한 반동이었다. 사회과학자는 입법적 요구에 부응하여 평가절차를 편성함으로써 그들의 관심이 올바른 모습을 보여주려고 노력하였다. SIA는 프로젝트 등의 검토에 있어 환경이외의 요소중 직접적 정량화(定量化)의 가능성은 낮지만 정책적으로는 중요한 것의 의미를 부각시키려는 절차로 보인다 : “SIA에서 고려되는 사항은 순수하게 물리적인 낱말의 개발로부터 공동체의 성장과 기술혁신 그리고 이민정책과 같이 인과관계의 입증에 곤란한 사항에 이르기까지 확대되는 경향을 보이고 있다”[Boothroyd].

평가절차에 있어서 “형평”의 문제 즉 어떠한 정책 또는 프로젝트에 관한 비용과 편익은 이해관계 집단 사이에 동등하게 향유되기 어렵다고 하는 문제도 명확한 사회적·정치적 양상의 추구에 의하여 많이 진전되고 있다. SIA의 출현으로 인한 또 하나의 전망은 종래의 물리적인 환경의 고려를 지배한 “인과관계의 편(片)방향적 모델”에는 제약이 있음을 인정하는 것이다. SIA의 강점은 단순한 인과관계연쇄의 분석을 무효로 하는 상호의 인과관계 즉 “검토진폭관계가 복잡한 삼각주”의 존재를 확실히 인식하는 것이다. [REFERENCE : 36]

(2) 위험평가 및 기술평가의 발전

환경영향평가의 발전과 관계되는 관심의 대부분은 인간의 생명 및 건강에 유해한 결과를 초래하는 환경오염이 존재한다는 점을 출발점으로 한다. 쓰리마일섬 및 체르노빌의 원자력 사고는 잠재적으로 위험한 시설 및 활동의 평가를 한층 강조하는 쪽으로 작용하고 있다. 포괄적인 환경영향의 정의에서는, “건강·안전 및 편익에 대한 영향”으로서,

오염·폐기물·소음 및 교통사고를 포함하며, 원자력으로부터 도로·항공시설·석유화학 기타 원료가공공장·저장시설·광산·채석장 및 수력발전계획의 입지와 관계된 것 모두를 취한다[REFERENCE : 37].

현대 공업사회에 있어서 다양한 활동이 초래하는 위험정도를 분석하고 어떠한 유형의 사고에 대하여 요구되는 설계 및 운용상의 안전대책을 결정하기 위한 평가절차가 필요하였기 때문에 미국 및 서구에서는 적극적인 관심분야로서 위험평가(RA)가 출현하였다[1970년대 미국 핵규제위원회, 스웨덴 국가원자력감시국, 캐나다 원자에너지국 등의 보고].

위험평가는 여러 분야에 걸쳐 문제를 취급하는 학제적 방법론을 발전시켜야 하였다. 위험에 관한 시험연구는 비용이 많이 들고 위험이 있고 장기간을 요한다. 위험평가는 치사성 및 발병성에 집중하는 경향이 있고 그것 이외의 위험에 관한 평가에 대한 연구는 드물다. 또 위험평가의 분야에서 가장 어렵고 동시에 매력적인 주제는 위험의 감지정도, 특히 공중의 인식과 수용성의 문제이다. 영국에서도 그 면의 조사 예가 있고 사회학적·심리학적인 분석은 장래 위험평가의 발전에 더욱 중요한 역할을 할 것으로 생각되고 있다.

즉 위험평가 및 기술평가를 구체적으로 수행하기 위하여서는 공중이 어떠한 경로를 통하여 어떠한 위험을 느끼는가를 먼저 파악하여야 한다. 공중은 어떠한 심각성을 평가함에 있어 일련의 복잡한 질적·양적 요소를 고려한다는 사실은 이러한 파악에 현저히 기여할 것이다. 요컨대, 위험의 인식은 「치사 및 발병의 확률지표」뿐만 아니라 다음과 같이 일군의 다른 요소에 의해서도 영향을 받는 것으로 알려져 있다 [REFERENCE : 25-26]. (이러한 소견은 관찰집단이 소규모이므로 확정적이기보다는 시사적이다. 또 많은 경우 문제사항과 공중의 관심과는 인과관계적이라기보다 상관관계적이다. 전체로서 이들의 요소는 분리하여 취급하기 어렵고 다양한 요소가 상호 영향을 미치고 있으나 공중의 반응을 분석하기 위하여는 유용한 방법이다) :

- 1) 파멸적 재해의 잠재성 : 공중은 산발적 또는 무작위의 시간과 공간에 있어 사상(자동차사고)보다 시간과 공간에 한정된 사상(비행기사고)에

- 쪽에 한층 관심이 많다.
- 2) 친근성 : 공중은 친근성이 있는 위험(가정내의 사고)보다 친근성 없는 위험(오존층의 파괴)쪽에 더 관심이 많다.
 - 3) 이해도 : 공중은 출현의 구조 또는 과정이 잘 이해된 것(빙상의 전도)보다도 잘 이해되지 않는 것(방사능의 폭로)쪽에 더 관심이 많다.
 - 4) 불확실성 : 공중은 과학적으로 비교하여 잘 알려진 위험(자동차사고의 보험통계데이터)보다 과학적으로 불확실한 위험(DNA조작실험)쪽에 한층 관심이 많다.
 - 5) 제어가능성 : 공중은 자기의 개인적 통제하에 있다고 느끼고 있는 위험(자전거)보다 없다고 느끼는 위험(비행기)쪽에 더 관심이 있다.
 - 6) 접촉의 임의성 : 공중은 임의적인 위험(끼연·등산)보다 임의성이 없다고 느끼는 위험(표시없는 식품첨가물·수질오염물질) 쪽에 관심이 많다.
 - 7) 아이들에의 영향 : 공중은 아이들에의 특정의 위험이 없는 활동(대인의 끼연)보다도 그 위험이 있는 활동(스쿨버스의 사고)쪽에 한층 관심이 있다.
 - 8) 장래의 세대에의 영향 : 공중은 장래의 세대에 특별한 위험을 주지 않는 활동(스키의 부상)보다도 그것을 주는 활동(방사능의 유전적 영향)쪽에 한층 관심이 있다.
 - 9) 희생자의 특정 : 공중은 통계상의 희생자에 대한 위험(자전거사고통계)보다도 특정 가능한 희생자에 대한 위험(광내의 석탄광부)쪽에 한층 관심이 있다.
 - 10) 공포 : 공중4은 특히 공포와 불안을 일으키지 않는 위험(보통의 한파)보다도 공포와 불안을 일으키는 위험(발암)쪽에 더 관심이 많다.
 - 11) 제도에의 신뢰 : 공중은 책임있는 위험관리에 신뢰가능한 상황(대학에 의한 DNA조작실험)보다도 그것이 없는 상황(규제당국과 산업의 유착)의 쪽에 한층 관심이 많다.
 - 12) 미디어의 주목 : 공중은 미디어의 주목을 끌지 않는 위험(직장의 사고)보다도 많은 미디어의 주목을 끄는 위험(비행기사고)에 더 관심이 있다.
 - 13) 사고의 역사 : 공중은 사고의 역사가 없는 활동(DNA 조작실험)보다도 크고 작은 사고의 역사를 가진 활동(원자력시설)의 쪽에 한층 관심이 있다.
 - 14) 형평 : 공중은 이익과 위험의 형평배분이 느껴지는 것(확진주사)보다

- 그렇지 아니한 활동(먼 바다의 석유개발)쪽에 더 관심이 있다.
- 15) 이익 : 공중은 명백한 이익이 있다고 느껴지는 위험 있는 활동(자동차운전)보다도 그렇지 않은 것(원자력발전)쪽에 한층 관심이 많다.
 - 16) 가역성 : 공중은 가역적인 악영향에 의한 특징지워진 활동(스포츠에 의한 부상)보다도 비가역적인 것(산성비) 쪽에 한층 관심이 있다.
 - 17) 개인적 관여 : 공중은 자기가 개인적으로 위험에 접하지 않은 활동(먼거리의 폐기물의 투기)보다도 직접적으로 위험에 접한 활동(음료수의 오염)쪽에 한층 관심이 많다.

이러한 공중의 행태분석에 토대를 두는 기술평가(TA)는 약품 등의 부작용의 연구 등 미지의 기술의 개발에 의한 영향을 예고하고 통제하는 데에서 발생하였다. 어떠한 형태의 기술평가절차를 확립하게 하는 정치적 행동은 미국에서는 1967년에 등장할 수 있었고 또 1971년에 OECD는 “기술의 최초사용과 개발을 평가하는 독립된 감시기구”를 제창하였다.

기술평가는 “기술이 도입·전개·수정되어 비의도적으로 발생하는 간접적·지연적 영향에 특별한 강조가 행해질 때 일어나는 사회에 대한 효과의 체계적인 조사”로 정의된다. 기술평가는 정책창출적이고 분석 또는 결정을 지향하는 절차이다. 그 목적·기술 및 방법은 보다 광범위한 정치적·경제적 결정과정에서 체계적인 성과를 얻는데 가장 적합하도록 구성된다[Coates].

1972년에 제정된 미국 기술평가법은 상기와 같은 배경에 근거하여 “자연적 및 사회적 환경에 대한 유익하거나 유해한 영향에 있어서 기술적 영향은 더욱 강해지고 확대되고 또 위기적으로 되어 왔다”고 지적하고 있다.

한편 미국에서는 1974년에 기술평가국(OTA)이 연방의회에 대한 과학기술적 사항에 관한 조연구구로 창설되었다. 기술평가국은 입법기관과 과학기술 세계 사이의 해석상 격차 그리고 단기적 관심과 장기적 관심 사이의 대립등에서 어려움을 겪었다. 정부의 환경계획·시책을

심사하는 OTA의 임무는 입법기관의 편에 선 것이었다. 이렇게 발전한 미국의 기술평가는 엄격한 이론과 방법론에 얽매이지 않고 자유로운 창조성을 가진 일종의 작품이었다[REFERENCE : 38]. 평가는 본질적으로 예측활동이므로 장기적인 시점도 채용되도록 하고 또 예측은 가정을 수반하는 경향이 있으므로 시나리오 구성에 의한 검토가 행해지는 경우가 많다. 당초부터 분쟁해결방식을 채택하지 아니하며, 사회정책적인 면은 기술적 검토를 집중한 후에야 비로서 강조된다.

기술평가와 관련하여 최근 활발하게 논의되고 있는 문제의 하나는 유전자재조합된 생물(Genetically Modified Organisms : GMOs)이 생태계에 미치는 영향이다. 유전자재조합기술(Recombinant DNA Technology)은 새로운 국제환경질서 및 국제경제질서의 진전에 따른 선진국의 기술보호주의를 정당화하고 있는 물질특허제도, 우르파이라운드의 결과에 따른 농산물시장개방, 환경보호무역규제 및 생물다양성협약 등에 있어서 중요한 위치를 차지하고 있다. 우리나라에서도 2천년대 과학기술 선진 7개국 진입을 위한 차세대의 원천기술로 인식하고 정책적으로 생명공학 육성계획을 수립·추진하고 있다. 그러나 이러한 유전자재조합기술은 그 장점에 못지 않게 ①새로운 병원성 미생물이나 독성물질의 창조 및 그 확산 위험성 ②환경 내지 생태계에의 도입에 따른 안정성 문제 ③자연법칙에 의하여 진화되어 온 생물의 진화과정 파괴 등의 문제를 야기시키고 있다[박용하 : 5].

유전자재조합기술의 부정적 측면을 감소시키기 위하여 UN에서는 1991년 GMOs의 환경도입 및 방출에 관하여 FAO·WHO·UNEP(환경계획기구)·UNIDO(산업개발기구)가 협조하여 「GMOs의 환경도입 및 방출에 대한 자발적 시행규칙」을 제정하였다. 이 규칙은 시행규칙(6개 항목), 일반원칙(12개 항목), 정부당국의 활동과 책임(13개 항목), 연구자 및 연구책임자의 책임(7개 항목) 등 현재까지 이러한 법규를 가지고 있지 아니한 국가에서 이용할 수 있는 일반적인 모델을 제시하고 있다. 미국의 경우, 연방 환경청·농무부·식품 및 의약품국에서 GMOs의 환경도입 및 방출을 통제하고 있다. 캐나다의 경우 Regulatory Directive Dir 94-04에 의하여 이를 규제하고 있다. 우리나라의

경우 1983년의 유전공학육성법(제15조)에 유전자재조합실험에 관한 실험지침서를 규정하고 있을 뿐 명문화된 법적규제가 확보되지 아니하였다.

(3) 평가개념의 검토와 총체적 평가의 특징

총체적 평가(total assessment)에 있어서의 “총체성” 또는 “포괄성”의 고찰방법을 평가절차에 적용하는 경우 “수단의 합리성”의 틀 중에 그 범위를 설정하는 해석이 있을 수 있다. “수단의 합리성”은 “이미 부여된 목표를 향한 효과적 선별”로 정의된다. 이는 제도화되어 실시되는 평가절차의 불완전성과 접근방법의 한계를 전제하며, “기성제도 측에 있어서는 기술적 선택에 반영되는 요소의 범위를 확대할 수 있도록 합리적인 계획 및 정책평가와 관련하여 평가를 전개한다”는 뿌리깊은 경향을 보인다[Tribel].

실제의 평가사례에서도 과정보다도 최종결과에 초점을 맞추는 경향이 있고 특히 기술적 분야에서는 개발과 기술의 전개 그 자체가 목표가 되는 경향이 있다. 그러나 기술과 사회 사이의 상호관계에 관한 한 기술의 성과보다 사회적 조건 쪽에 중점이 두어져야 하므로 ‘포괄적’이라고 하는 평가절차에서는 이 점을 정당하게 강조할 필요가 있다 [REFERENCE : 38-39].

“수단의 합리성”에 기초한 평가의 본질적인 약점은 목표에 도달하기까지의 “규범적 고려”를 다루는 능력에 흠이 있다는 것이다. 그러한 평가절차는 결정의 기초가 되는 가치체계를 묻지도 않고 또 이 가치체계를 확립하지도 아니한다. 기술에 관한 결정에 의하여 영향을 받는 사람들의 성격은 사회집단 및 개인으로서 변화를 가져온다. 이에 관한 절차의 분석만으로는 적절한 가치체계의 존재를 나타낼 수 없다. 총체적 평가의 사고방식은 이러한 제약의 인식에 기초한다.

평가의 실제에 있어서는, 개발을 제안한 기관으로부터 충분한 정보의 추출, 개발을 시인 또는 부인하는 당사자에 의한 명백한 요소의 제시 및 수량화의 한계에 대한 엄밀성이 중요하지만, 일련의 평가절차에 대한 불신감 즉 기술의 위험성과 유효한 방법론에 대한 불만감이 있을

수 있고, 어떠한 형태의 “평가의 평가”가 첨부될 필요가 지적된다[Lo-vins].

총체적 평가로서 통합된 시스템은, 정책과 그에 관한 개개의 프로젝트와의 조화를 가능하게 하는, 잘 정의된 동적인 절차가 되어야 할 것이다. 그러한 조화를 위하여서는 광범위한 능력 특히 장기간의 영향(장래 세대의 이익의 합리적인 배려등) 및 광역적 영향(국제간의 CO₂ 문제등)을 취급하는 능력이 총체적 평가 시스템에 마련되어야 한다 [REFERENCE : 39].

총체적 평가에는 첫째 상당한 규모의 데이터가 필요하다. 특히 미래의 상태를 처음부터 알지 못하므로 전문가에게 체계적으로 의뢰하여 예측을 행하는 절차도 발전하고 있다. 둘째, 불확실성에 대응하는 “건전성”은 외적조건이 변화하여도 필요기능이 완수되는 “유연성”과 밀접하게 관련을 맺고 있지만, 이러한 유연성은 영국의 계획실무에서 최후 방법으로 취하여지고 있다. 셋째, 선택안을 개방해 놓는 것이 총체적 평가의 사후적 배려의 특징이다.

총체적 평가에 대한 책임과 공중참가의 정도는 이 메카니즘의 운용상 중요한 문제이다. 절차의 포괄성이 커질수록 참가요소의 필요도 커지고 다른 쪽도 그 결과로서 형식적으로 되는 경향이 있다. 단순한 분석이 필요한 범위에서는 간단투명함이 필요하다. 평가절차상의 공개성과 참가정도는 사회적 불공평의 평가에 관하여 강하게 영향을 미치게 될 것이다. 이는 사회적 영향평가(SIA)의 현저한 양상이고 총체적 평가의 전제조건이다[REFERENCE : 39-40].

총체적 평가의 특질을 모두 여기에 열거하는 것은 불가능하다. 광범위한 모든 평가의 필사적 노력을 단일하고 엄밀하게 정의된 개념적·방법론적·기능적 틀 속에 집어넣는 것도 비현실적이다. 접근방법의 유연성이라고 말하는 것도 필요한 기준이며 이 주제의 다양성에 대하여 무리하게 일정한 결론을 내릴 수는 없다. 다만, “평가절차 그 자체는 그 적절성과 생명력을 확보하기 위하여 정기적으로 평가되어야 한다”는 것이 여기서의 결론이다.

제3장

착수요건 및 시기

제3장 착수요건 및 시기

환경영향평가는 우선 해당 사업이 환경영향평가 과정을 거칠 필요가 있는지[評價着手]의 여부가 결정되어야 한다. 이에 관하여 우리 법실무에서는 “환경영향의 특성이 단순하거나 환경영향평가 수단을 통하지 아니하더라도 관련 법령절차에 따라 환경적 검토와 배려가 되고 있는 사항은 환경영향평가 대상에서 제외될 수 있다”고 본다[유철상 : 18]. 환경영향평가가 환경보전에 기여하는 바 크지만 그 노력에 비하여 실효성이 뒤떨어지거나 다른 법령의 절차를 침해한다든지 또는 행정절차의 중복을 초래할 경우 환경영향평가제도의 합리성이 결여되기 때문이다. 한편 평가‘시기’와 관련하여서는 실질적 착수시점 및 소급효가 문제된다.

1. 착수요건에 관한 입법례 및 판례

우리 법실무의 이론과 지침에서는 평가대상사업의 선정기준과 평가 착수요건이 명확하게 구분되고 있지 아니하다. 이에 비하여 미국의 판례와 영국의 법실무는 「환경영향평가가 필요한 경우」에 관하여 서로 다른 접근방법 객관적 기준을 제시하고 있다.

(1) 미국법의 개괄주의

미국 환경질위원회(CEQ) 규정들은 환경영향보고서의 전반적인 과정

에 관한 절차적 요건들을 담고 있다. 환경영향보고서의 작성과정은 “환경평가”(environmental assessment)부터 시작한다. 환경평가는 환경영향보고서의 필요성에 관한 간략한 분석이다. 환경평가 즉 평가필요성 판단은 국가환경정책법(제102조(2)(E))에 의하여 요구되는 바와 같이 제안된 조치의 대안들을 고찰하여야 한다. 만약 행정청이 환경영향보고서를 작성하지 아니하기로 결정할 경우 행정청은 “현저한 영향의 부재에 관한 사실인정”을 공중에게 알려야 한다.

1) 3개요건

“환경영향보고서가 과연 필요한가”의 문제에 관하여 미국 국가환경정책법은 연방정부의 모든 행정청에 대하여 상세한 보고서를, 즉 ① 인간환경의 질에 현저하게 영향을 미치는 입법안에 관한 그리고 ② 인간환경의 질에 현저하게 영향을 미치는 주요한 연방조치들에 대한 제안들에 관한 모든 권고 또는 보고에 있어서 환경영향보고서를 포함할 것을 요구한다(40 CFR § 1508. 11). 요컨대, 미국법은 환경영향보고서가 필요한 조건으로서 3가지를 들고 있다 : 제안된 조치가 반드시 ① 중앙정부(미국식 표현으로는 “연방”(federal))차원의 것이고 ② “주요”(major) 하며 ③ 환경에 현저한(significant) 영향을 미쳐야 한다. 그러나 이 착수요건(threshold requirement)들에 관하여서는 상당한 다툼이 있다[Findley-Farber : 27].

미국의 일부 법원들은 의회가 설정한 환경목표들이 좌절될 것을 두려워 하면서 “주요한 연방조치”와 “환경에 현저하게 영향을 미치는”을 같은 의미로 해석하는데 비하여(Davis v Coleman (CA 9 Cal) 521 F 2d 661), 다른 일부 법원들은 ‘주요연방조치’ 심사를 ‘환경’ 심사와 구별하는 2원적 접근을 취하고 있다(NAACP v Medical Center, Inc.(CA 3 Del) 584 F 2d 619).

먼저 “중앙정부” 요건에 관하여 살핀다 : 일반적으로 제안된 조치는 어떠한 중앙정부기관이 이를 통제할 권한을 보유하면 “중앙정부” 차원이다. 그렇기 때문에 새로운 원자로의 건설은 중앙정부의 면허가 필요하기 때문에 중앙정부의 주요조치를 수반한다. 중앙정부통제는 때때로 면허, 재정상의 제약 및 연방의 직접 개입과 같은 형태를 취한다. 경우에 따라 어떠한 프로젝트의 전부 또는 일부를 “지방화”시키기 위하여 프로젝트를 변형시키려는 시도가 행해졌을 때 문제가 생긴다. 그럼에도 불구하고 대부분의 경우들에 있어서 “중앙정부” 요건은 별다른 어려움을 낳지 아니한다. [Findley-Farber : 27]

다음에 프로젝트가 “주요”한 것이어야 한다는 것은 약간의 문제들을 낳는 것으로 판명되었다. 자원의 실질적 개발은 금전적인 것인지의 여부를 떠나서 프로젝트를 “주요한” 것으로 특징지우기에 족하다. 실제 현저한 환경적 영향을 지닌 프로젝트가 “사소한”(minor) 것으로 간주될 수 있는지의 여부에 관하여서는 상당한 다툼이 있다 [Findley-Farber : 27-28]. 한편 제정법은 그 법에 의하여 취하여진 어떠한 조치도 국가환경정책법의 개념범주에 속하는 환경에 현저하게 영향을 미치는 주요 연방조치로 간주될 수 없다는 취지를 명시적으로 규정할 수 있다 [AJ 2d : §15].

“현저한 환경적 영향”이라는 마지막 요건은 분석이 곤란하다. 이 요건은 두가지 문제를 낳는다: ①“환경적” 영향이란 무엇을 거론하는가? ②이러한 영향은 언제 “현저한” 것인가? “환경적”이라는 용어는 오로지 (야생지역, 강, 해변 등) 자연환경만을 지칭한다고 단정하려는 시도도 있다. 그러나 법은 의회의 관심이 보다 광범위함을 시사한다. 국가환경정책법(제1조)은 모든 미국인들에게 “안전하고, 건강하고, 생산적이며 미학적 및 문화적으로 유쾌한 여건”을 보장할 필요성을 언급하고 있다. 같은 법조항은 국가유산중 역사적 및 문화적으로 중요한 측면을 보전하고, 재생가능한 자원의 질을 향상시키며 인구와 자원이용간의 균형을 달성하여야 할 필요성을 언급하고 있다.

법률문언과 국가환경정책의 입법사적 측면에서, “인간환경”이라는

구절은 “물리적” 또는 “자연적” 환경을 의미하는 것으로 해석되어 왔으며, 국가환경정책법은 물리적 환경에 제1차적 영향을 미침이 없이 사회적 또는 경제적 효과만을 초래하게 될 조치에 대하여서는 적용되지 아니한다. 그러나 어떠한 조치가 물리적 환경에 제1차적 영향을 미칠 경우, 환경영향보고서가 필요한가의 여부를 결정함에 있어서는 물리적 환경 이외의 요소들 즉 사회경제적 효과, 미적 감각 또는 현존가치(existent value)등이 고려되어야 한다(Image of Greater San Antonio v Brown(CA 5 Tex) 570 F 2d 517).

판례는 국가환경정책법이 자연환경에 국한되지 아니함을 단언한다 [Findley-Farber : 28-29]. 예컨대, *Hanly v. Mitchell*, 460 F.2d 640 (2d Cir. 1972)에서 제2항소법원은 맨해턴에 새로운 교도소를 건설함은 잠재적으로 현저한 환경영향을 수반한다고 판시하였다. 고려대상이 되었던 영향들 중에는 대기오염이외에도 당해 지역내에서의 범죄증가의 가능성, 건물의 미학적 영향 기타 사회경제적 효과 등이 있다. 이러한 해석들을 감안할 경우 국가환경정책법의 범위는 실제 아무런 제한이 없다. 대개 연방 정부가 행하는 모든 것은 삶의 질에 어느 정도 영향을 미친다. 다만, 국가환경정책법의 입안자들은 대외정책, 의료부조 또는 조세법 등에 관한 모든 결정에 있어서는 이들이 인간생활의 질에 영향을 미친다고 할지라도 정부가 환경영향보고서를 간행하여야 한다고 예정하지는 아니하였다.

2) ‘환경’ 개념의 범주

미국 연방대법원은 *Metropolitan Edison Co. v. People Against Nuclear Energy*, 460 U.S. 766(1983)에서 “환경영향”의 의미를 정의하는 문제를 다루었다[Findley-Farber : 29-30]. 여기에서는 NRC가 메트로폴리탄 에디슨(*Metropolitan Edison*)에게 쓰리마일섬의 원자로들 중의 하나의 운영재개를 허가하기 전에 환경영향보고서를 작성하도록 요구받는지의 여부가 문제되었다. D.C순회법원은 당해 설비의 재개로 야기된 심리적 스트레스가 인근지역 주민들에게 건강상 현저한 영향을

미칠 것이라는 이유로 환경영향보고서가 요구된다고 판시하였다. 대법원은 “건강에 미치는 효과가 국가환경법상 인정될 수 있으며 건강은 정신적 건강도 포함할 수 있다”는 하급심의 의견에 분명히 동의하였다. 그러나 대체적으로 대법원은 국가환경정책법에서 “의회가 물리적 환경을 - 말하자면 우리를 둘러싼 세계를 언급한 것”으로 믿었다.

*Metropolitan Edison*판결에 의하면, ‘영향’은 물리적 환경상의 변화와 “합리적으로 밀접한 인과관계”(reasonably close causal relation)를 가지고 있어야만 환경적인 것으로 간주된다[Findley-Farber : 30]. 국가환경정책법은 현재의 물리적 조치의 직접적 효과에 관하여 그리고 미래의 위험이 구체화될 경우 초래될 가능성이 있는 효과에 관하여 고려할 것을 요구한다. 그러나 국가환경정책법은 단순한 위험의 존재가 구체화되기 이전에 이 위험의 존재가 초래할 수 있는 심리적 효과에 관하여 고려할 것을 요구하지 아니한다. 마찬가지로, 대법원이 지적한 바와 같이, 새로운 교도소 또는 기타의 공공시설의 건설과 관련된 사건들에 있어서 “실현되지 아니한 범죄의 위험으로 인한 인근주민들에게 미치는 정신건강상의 위해는 [당해 시설의 운영이라는] 사건실체와 너무 멀리 떨어져 있기 때문에 국가환경정책법의 적용을 받을 수 없다.” 요컨대, 심리적 효과는 이것이 물리적 사건과 밀접한 인과관계가 있을 경우에 한하여 환경적인 것으로 간주될 수 있다.

3) ‘현저성’의 정도·시점

어떠한 영향을 “환경적”인 것으로 지칭할 것인지를 결정하는 문제에 덧붙여, 환경영향이 “현저한”(significant) 것으로 간주되기에 충분한 정도로 심각해진 시점을 결정하는 문제가 있다. 미국의 법원들은 이 문제에 관하여 다양한 접근방법을 취하였다 : *Hanly v. Kleindienst*, 471 F. 2d 823 (2d Cir. 1972), cert. denied 412 U.S. 908(1973)에서 제2항소법원은 현재의 토지이용이 변화된 정도와 당해 영향의 절대량을 포함하는 양면심사(two-part test) 방식을 채택하였다.

판례에 의하면, 환경에 현저한 영향을 “미칠 가능성이 있거나” “미칠 것이라고 다투어지는” 조치는 영향보고서에 포함되어야 하며(Minnesota Public Interest Research Group v Butz(CA 8 Minn) 498 F 2d 1314), 어떠한 프로젝트의 환경영향이 고도로 다툼의 소지가 있을 때 영향보고서가 작성되어야 한다(Nucleus of Chicago Homeowners Asso. v Lynn (CA 7 Ill) 524 F 2d 225). 환경영향보고서가 필요한가의 여부를 결정지움에 있어서 행정청이 고려하여야 할 두가지 요소들은 ①당해 조치가 행정청의 결정으로 인하여 영향을 받는 지역의 현존 이용자들에 의하여 초래된 부정적 환경효과를 초과하는 부정적 환경효과를 야기하는 「정도」 및 ②당해 조치가 그 영향을 받는 지역 내의 현존 부정적 고려 또는 이용에 기여함으로써 빚어지는 축적적(蓄積的) 해악을 포함하여, 당해 조치 자체가 환경에 미치는 부정적 효과의 「절대량」이다(First Nat. Bank v Richardson (CA 7 Ill) 484 F 2d 1369). 당해 제안된 조치가, 만약 없었더라도 환경이 변화되는 정도 이상으로, 환경을 변화시키지 아니할 경우에는 환경영향보고서가 요구되지 아니한다(Julis v Cedar Rapids(ND Iowa) 349 F Supp 88).

다른 법원들에 의하여 채택된 공식들은 “환경의 현저한 저하” 및 “다툼의 여지가 있는 불리한 환경영향”과 제정법을 부연설명하기 위한 다른 시도들을 포함한다. 환경질위원회(CEQ)에 의하여 작성된 그리고 대통령의 집행명령에 의하여 기속력을 구비한 규정들은 행정청들에 대하여 공중보건, 지리적 영역내의 독창적 특징, 해당조치의 효과에 관한 선례 및 해당조치가 고도의 다툼의 소지를 안고 있는지의 여부와 같은 요소들을 고려하도록 지시한다. 이러한 요소들을 고려한 후에도 그들의 규모에 관하여 명백하게 결정이 내려져야 할 것이다. 이것은 “재판 호명”(judgment call)이다. 법원들이 근래의 사건들을 영향보고서를 요구하는데 유리하도록 해결하려는 경향을 보인다는 사실을 비판하는 경우를 제외하고는 재판호명이 거의 거론되지 아니한다.[Findley-Farber : 30-31]

4) 보충적 환경영향보고서

1989년 이전 미국 연방하급심법원들은 행정청이 환경영향보고서를 작성하지 아니하기로 결정하였을 경우 심사의 적절한 범위를 둘러싸고 심하게 대립하였다. 연방대법원은 *Marsh v. Oregon Natural Resources Council*, 490 U.S. 360 (1989)에서 이 문제를 해소시켰다. *Marsh*판결에서 원고들은 두가지의 새로운 문서[댐은 하류의 어로에 큰 영향을 미칠 것임을 시사하는 주(州)어류 및 야생생물부의 보고서 및 최초의 환경영향보고서가 시사한 것보다 하류의 혼탁도(turbidity)가 더 심할 것이라는 점을 지적한 연방토양조사서]들을 근거로 댐은 보충적 환경영향보고서 [SEIS] (supplemental environmental impact statement)를 필요로 한다고 주장하였다. 최초의 환경영향보고서의 착수요건보다는 보충적 환경영향보고서가 필요한가의 여부가 쟁점이었는데, 법원은 두가지 쟁점들이 유사함을 강조하였다. 연방조치는 환경에 “현저하게 또는 종래 고려되지 아니한 현저한 정도로” 영향을 미칠 것임을 보여주는 새로운 정보가 있을 경우, 보충적 환경영향보고서가 필요하다. 이것은 분명히 환경영향보고서의 착수요건과 매우 유사하다. 법원은 양쪽의 사안에 당면하여 국가환경정책법은 행정청에게 그 제안의 환경효과를 “주목”(hard look)할 것을 요구한다고 말하였다. 환경영향보고서 또는 보충적 환경영향보고서를 간행할 것인지의 여부에 관한 행정청의 결정은 “행정청의 실질적인 전문가들을 문제해결에 연루시키는 사실관계 다툼”을 수반하기 때문에, 법원은 적당한 심사기준으로서 “자의성 및 불안정성 심사”(the arbitrary and capricious test) 방식을 채택하였다[Findley-Farber : 32-33]. *Marsh*판결 이후 이 기준은 환경영향보고서를 완전히 면제시킨다는 행정청의 결정을 심사하는데 명료하게 적용되고 있다.

5) 자의성 및 불안정성 심사

“자의성 및 불안정성 심사”(the arbitrary and capricious test)방식은 법원이 이 기준을 어떻게 적용하느냐의 여부에 따라 행정결정에 관한 대강의 심사 아니면 심층적 심사를 가능하게 한다[Findley-Farber : 33-34]. Marsh판결은 행정결정에 관한 공정하고 주의깊은 심사를 요청한다. 대법원의 판시에 의하면, 하급심 법관들은 “해당 기록을 주의깊게 검토하지 아니한 채 그리고 당해 행정청이 합리적인 결정을 내렸다는 사실에 법관 스스로 확신을 가지지 아니한 채 행정청의 결정을 자동적으로 존중하여서는 아니된다.” 한편 전문가들의 의견이 일치하지 아니하는 경우, 행정청은 “법원이 시원적 사항으로서 보다 설득력있는 반대견해를 발견해 낼 수 있을지라도 그 자신의 유자격 전문가들의 합리적 의견에 의존할” 수도 있다. 이 심사를 적용함에 있어서 대법원은 행정결정을 지지하기 전에 해당 기록을 아주 상세히 심사하였다. 즉 대법원이 “자의성 및 불안정성” 심사방식을 수용하였다고 하여 행정결정에 관한 신중한 검토를 소홀히 할 수는 없다.

6) 행정청의 부작위

일부 판례들은 행정청의 부작위가 환경영향보고서의 제출을 요구하는지의 여부에 관한 문제를 다루었다 : 알라스카의 연방토지상의 야생동물을 규율하기 위한 행정권한의 불행사는 환경영향보고서의 제출을 요구하지 아니한다고 판시되었다(Alaska v Andrus (CA 9 Alaska) 591 F 2d 537). 행정청의 부작위가 환경에 어느 정도 부정적인 영향을 미칠지라도 연방행정청이 조치를 취하지 아니할 때[부작위]마다 환경영향보고서가 요구되는 것은 아니다(Chesapeake Bay Foundation, Inc. v Virginia State Water Control Board (ED Va) 453 F Supp 122). “조치”라 함은 책임있는 공무원이 작위로 나아가지 아니하는 상황을

포함한다(40 CFR § 1508. 18).

7) 비전형적 사례

Metropolitan Edison 판결 이전에 미국 대법원은 겨우 두 건의 사례를 통하여 국가환경정책법의 적용요건들에 관한 쟁점들을 다루었다 [Findley-Farber : 31-32]. 양자는 비전형적 사실과 관련된 것이다. 첫 번째 사건인 *Flint Ridge Development Co. v. Scenic Rivers Association of Oklahoma*, 426 U.S. 766(1976)은 특정한 부동산 개발자들로 하여금 공개보고서를 주택및도시개발부(HUD)에 제출하도록 요구하는 제정법에 관한 것이다. 법원에 제기된 쟁점은 HUD가 환경영향보고서를 제출할 것을 요구받는가의 여부이다. 법원은 HUD에 적용되는 30일이라는 제정법상 기한이 너무 단기이기 때문에 환경영향보고서의 작성을 불가능하게 한다는 이유로 환경영향보고서가 요구되지 아니한다고 판시하였다. 그러한 까닭에 환경영향보고서를 요구함은 공개법(Disclosure Act)에 근거하는 장관의 의무와 조화될 수 없고 중요한 갈등을 초래할 가능성이 있다.

두 번째 사건인 *Andrus v. Sierra Club*, 442 U.R. 347 (1979)은 충당(appropriations)요청들이 국가환경정책법의 적용을 받느냐의 여부에 관한 문제를 수반하였다. 연방행정청의 연례적 충당요청은 “입법적 제안”(proposal for legislation)으로 간주될 수 있지만 법원은, 이 특정한 쟁점이외에는 선례로서의 가치를 거의 지니지 아니하는 판결을 통하여, 환경영향보고서가 요구되지 아니한다고 판시하였다. *Andrus*판결 중 포괄적 의미를 가지는 것으로 보이는 유일한 측면은 법원이 환경질위원회(CEQ) 규정에 의존하였다는 것이다. 법원은 이 규정들이 “실질적 존중”을 받을 만한 가치가 있다고 판시하였다. 환경질위원회 규정들은 환경영향평가의 전제조건들을 어느 정도 상세히 언급하고 있기 때문에, *Andrus*판결은 하급심 법원들로 하여금 환경질위원회 규정들을 보다 존중하도록 유도함으로써 이러한 쟁점들을 해결하는데 있어 하급심 법원들을 간접적으로 지도할 수 있다.

(2) 영국법의 한정주의

1) 평가규정

영국의 환경영향평가규정은 '환경정보'가 고려되지 아니하는 한 '별표[1] 신청' 또는 '별표[2] 신청'과 관련된 계획허가(planning permission)의 부여를 금지한다(SI 1988/1199, reg.4(2)). '별표[1] 신청'은 규정의 별표[1]에 열거된 프로젝트로서 그 규모와 특성이 필연적으로 현저한 환경효과를 발생시키게 될 것을 의미한다. 별표[1]에 열거된 모든 프로젝트들에 대한 계획신청의 경우 환경평가가 의무적이다[ENCYCLOPAEDIA para.307]. 계획허가의 신청이 별표[2]에 열거된 형태의 프로젝트를 대상으로 하는 경우에는 문제의 프로젝트가 "환경에 현저한 효과"를 야기시킬 가능성이 있는 때에 한하여 개발자에게 환경보고서가 요구된다(SI 1988/1199, reg.2(1)은 '별표[1] 신청'과 '별표[2] 신청'의 용어를 정의하고 있다). 별표[2] 신청과 관련된 주요문제는 환경효과가 '현저'하게 될 가능성이 있는지의 여부이다. 이에 관한 지침은 환경부서에서 간행한 소책자 『환경평가 - 절차지침』(Environment Assessment - A Guide to the Procedures)에 담겨 있다. 회보(환경부회보 15/88)도 이 새로운 체제에 관한 절차지침을 제공한다.

2) 판단절차

앞 소책자의 제10장 및 제11장과 부록 2는 환경영향에 관한 검토를 요구하는 별표[2] 프로젝트를 평가하는 기준과 한계에 관한 일부 지침을 담고 있다. 개발자에 의한 환경보고서의 간행은 비용이 많이 소요되는 절차이기 때문에, 개발자가 지방당국에 환경보고서가 필요한지의 여부에 관한 의견을 요청할 수 있는 규정이 있다(SI 1988/1199, reg. 5(1)). 규정(regulation) 5는 의견요청에 관한 절차를 담고 있다.

신청자는 해당 토지를 확인하기에 충분한 계획서, 개발안의 특징과 목적에 관한 요약설명서 그리고 환경에 미칠 수 있는 효과 및 신청자가 제공 또는 준비를 원하는 기타의 정보 또는 진술을 제출하여야 한다. 지방계획당국은 요청일로부터 3주 이내에 응답하여야 한다. 당국은 그들의 결정을 내리는데 도움이 되는 추가정보를 요구할 권능이 있다(SI 1988/1199, reg.5(3)). 만약 환경보고서가 필요하다는 의견이 나올 경우 당국은 그 결정에 관한 명백하고 정확한 이유를 제시하여야 한다(SI 1988/1199, reg.5(4)).

3) 불복절차

개발자가 이러한 결정에 동의하지 아니하는 경우 국무부장관에게 환경보고서가 필요하지 아니하다는 지시를 구할 수 있다(SI 1988/1199, reg.5(6)). 규정은 국무부장관에게 제출되어야 할 문서를 정하고 있다. 국무부장관은 신청자 또는 지방계획당국에 추가정보를 요구할 수 있다. 국무부장관은 신청일로부터 3주 이내에 그의 지시를 발할 것이 요구된다(SI 1988/1199, reg.6(4)). 만약 국무부장관이 개발자에 의하여 환경보고서가 작성되어야 한다고 결정할 경우 그의 결정이유를 문서로 제시하여야 한다.

(3) 착수불필요의 결정

미국 환경질위원회(CEQ) 규정은 개별 행정청에서 채택된 절차상 필요할 경우 환경평가서(environmental assessment)를 작성하도록 행정청들에게 요구한다(40 CFR §1501.3). 이러한 평가서는 행정청의 계획 및 의사결정을 돕기 위하여 어느 때나 작성될 수 있지만 당해 행정청이 환경영향보고서(EIS)를 작성하기로 결정하는 때에는 요구되지 아니한다(40 CFR §1501.3).

근래의 미국 사건들에 있어서 행정청들은 쟁송의 가능성이 엿보일

경우에 한하여 환경영향보고서를 작성하려는 경향을 보이고 있다[Findley - Farber : 34]. *Overton Park*판결에서 환경영향보고서를 작성하지 아니한다는 결정이 심사될 수 있었다는 사실이 이러한 단정의 근거이다. 그리하여, *Marsh*판결에서, 행정청은 그 결정이 자의적이거나 불안정한 것이 아니었음을 입증하지 않을 수 없었다. 이를 위하여 행정청은 그 결정에 관한 상세한 설명서를 작성하여 당해 결정이 관련 요소 전부에 관한 충분한 고려에 기초하고 있음을 증명하여야 한다. *Hanly*쟁송에서는 행정청의 추가설명을 구하기 위하여 사건이 여러 차례 반송되었다. 이러한 과정을 거치는 것보다는 곧 바로 환경영향보고서를 작성하는 것이 훨씬 간편하다.

환경영향평가서가 제출될 필요가 있는지의 여부에 관한 초기결정은 중앙정부의 행정청의 소관이다(*Jette v Bergland* (CA 10 NM) 579 F 2d 59). 중앙행정청은 공공통지 없이 그리고 공공입력(public input)을 요청하지 아니한 채 이러한 초기결정을 내릴 수 있다. 이러한 결정은 사법심사를 받기 때문에, 해당 행정청은 그 결정을 뒷받침하는 행정기록이 심사에 활용될 수 있도록 유지하여야 한다. 이 기록은 때로 '소극적 선언'(negative declaration)으로 (*Mid-Shiawassee County Concerned Citizens v Train*(ED Mich) 408 F Supp 650) 또는 '약식'(mini)영향보고서로 언급되기도 한다(*Simmans v Grant*(SD Tex) 370 F Supp 5). 환경질위원회 규정에서는 이 기록을 "현저한 영향의 불인정"(finding of no significant impact)으로 언급한다(40 CFR §1508 .13).

미국 환경질위원회 규정들에 의하면, 언제나 반드시 논의되어야 하는 하나의 대안은 아무 것도 하지 아니한다는 대안이다. 의사결정에 당면하여 종종 행정청은 구체적 문제에 관하여 조치를 취하려는 욕구를 가진다. 그러나 때때로 행정청이 취하는 대안은 해당 행정조치상의 약간의 수정이 아니라 아무런 조치도 취하지 아니한다는 결정이다. 확실히 우리가 종래 강조하였던 규제완화를 감안할 때, 우리는 모든 문제에 대한 정부개입이 언제나 이상적인 해결책이라고 단정할 수는 없다. 이 때문에 환경질위원회 규정들은 행정청으로 하여금 왜 "무조치"

라는 대안을 선택하지 아니하였는가를 설명할 것을 요구한다.
[Findley-Farber : 50]

‘소극적 선언’의 목적에 비추어 즉 소관 행정청이 해당 문제에 대하여 적절한 고려를 행하였음을 확실하게 하기 위하여서는, 환경영향보고서가 필요하지 아니하다는 사실이 당해 행정청의 추론에 의하여 뒷받침되어야 한다(Arizona Public Service Co. v Federal Power Com., 157 App DC 272, 483 F 2d 783).

영향보고서는 잠재적으로 현저한 환경영향이 “다투어질 소지가 있는” 특정 건설 프로젝트가 환경영향보고서를 요하지 아니하는 이유에 관한 납득할 만한 추론(convincing reasoning)을 반드시 제시하여야 한다(Maryland-National Capital Park & Planning Com. v U.S.Postal Service, 159 App DC 158, 487 F 2d 1029).

보강증거에 기초하는 구체적 진술서이면 충분하다. 그러나 제안된 조치가 현저한 환경효과를 가지고 있지 아니하다는 단순 진술서는 불충분하다. 다만 전후 사정을 공정하게 따져보아 환경영향진술서가 필요 없음이 분명한 몇가지 예외가 있을 수 있다.

(4) 지방정부의 입법례

1) 일반지침

미국의 일부 주의 제정법들은 제안된 조치를 관장하는 공공기관으로 하여금 당해 조치의 대안들을 고려할 것(Wisconsin’s Environmental Decade, Inc. v Public Service Com., 79 Wis 2d 161, 255 NW 2d 917)과 당해 제안이 환경에 미치는 효과를 따져볼 것(Running Fence Corp. v Superior Court of Sonoma County (1st Dist) 51 Cal App 3d 400, 124 Cal Rptr 339)을, 그리고 만약 당해 제안이 구체적인 제정법

의 문언에 기하여 환경에 현저한 영향을 미치는 “상업적 개발”(commercial development), 또는 “프로젝트”나 “조치” 또는 “주요조치”(major action)[‘주요조치’란 관계 정부기구에 의한 ‘재량적 조치’를 지칭한다(4)]로서 인정된다면 같은 법에 규정된 절차에 따라 환경영향 보고서를 작성할 것(Kleist v Glendale (2d Dist) 56 Cal App 3d 770, 128 Cal Rptr 781)을 요구한다(Marlow v New Bedford, 369 Mass 501, 340 NE2d 494; Effectiveness of Environmental Impact Reports on Implementation of California Environmental Quality Act. 6 U San Fernando V L Rev 127).

“상업적 개발” 프로젝트에 대하여 정부가 승인하기 이전에 당해 제안의 환경영향을 평가할 것을 요구하는 제정법은 당해 제안에 포함된 거주지역에 적용될 수 있으며, ‘상업적’(commercial)이라는 말은 대상 재산이 개발된 후 그 재산과 관련하여 전개될 활동의 형태를 지칭하는 것이 아니라 그 재산을 개발함에 있어서 개발자의 동기를 지칭하는 것이다(Re Spring Valley Development(Me) 300 A 2d 736).

한편 미국의 일부 주제정법들은, 오염통제기준들을 충족시킬 수 있는 능력(Re Spring Valley Development (Me) 300 A 2d 736) 또는 해당 프로젝트가 물의 공급(Re Barker Sargent Corp., 132 Vt 42, 313 A 2d 669) 내지 현존 환경(Re Maine Clean Fuels, Inc. (Me) 310 A 2d 736)에 미치는 영향과 같이 환경영향평가를 행함에 있어서 반드시 고려되어야 할 요소들을 구체화시켰으며, 다른 일부 제정법들은 영향보고서가 준수하여야 한 일반지침들을 규정하였다(Contents of Environmental Impact Report. 17 Santa Clara L 805). 단일 프로젝트를 개별적으로 환경에 최저한의 영향을 미칠 가능성이 있는 작은 단위로 분할함으로써 주제정법의 취지가 회피될 수 없지만(Bozung v Local Agency Formation Com., 13 Cal 3d 263, 118 Cal Rptr 249, 529 P 2d 1017), 특정되지 아니한 미래 개발의 환경적 결과에 관하여 환경영향

보고서로 성찰할 것을 요구한다고 하여 법의 취지가 달성될 수는 없다(Lake County Energy Council v County of Lake (1st Dist) 70 Cal App 3d 851, 139 Cal Rptr 176).

2) 사적토지이용을 위한 권능의 부여

공공 프로젝트와 마찬가지로 사적 프로젝트도 환경영향평가를 필요로 할 수 있다. 즉 미국의 일부 주제정법은 사적 토지이용권능(private land - use entitlement)[“토지이용자격”이란 용어는 정부기관이 사인(private entity)에게 부여한 허가를 지칭하는 것으로서 이러한 허가가 없는 이용은 위법하다]을 부여하는 전제로서, 주 또는 지방의 관할 행정청이 환경에 관하여 정보를 수집하고 평가할 것을 요구하며(Urban Renewal Agency v California Coastal Zone Conservation Com., 15 Cal 3d 577, 125 Cal Rptr 485, 542 P 2d 645), 이러한 해석은 사적토지이용에 환경법이 적용된다는 명문규정이 없는 경우에도 적용되었다(Friends of Mammoth v Board of Supervisors, 8 Cal 3d 247, 104 Cal Rptr 761, 502 P2d 1049). 법원들은 대체적으로 이러한 제정법들을 자유로이 해석하였고(Bozung v Local Agency Formation Com., 13 Cal 3d 263, 118 Cal Rptr 249, 529 P 2d 1017), 다른 제정법령들이 완전히 적용되고 있음에도 불구하고, 환경법의 완전한 준수를 요구하였다(Russian Hill Improv. Asso. v Board of Permit Appeals, 44 Cal App 3d 158, 118 Cal Rptr 490). 이러한 입법은 ①그것이 경찰권의 범위를 벗어난다거나(Re Spring Valley Development (Me) 300 A 2d 736) ②헌법에 반하여 막연하고 불확실하고 준수가 불가능하다거나(CEEED v California Coastal Zone Conservation Com. (4th Dist) 43 Cal App 3d 306, 118 Cal Rptr 315) ③평등보호를 위반한다거나(Re Spring Valley Development (Me) 300 A2d 736) ④행정청에 대한 권한의 불법적 위임을 구성한다거나(Re Spring Valley Development (Me) 300 A 2d 736) ⑤자치특허를 받은 도시들의 사무에 국가가 근거

없이 개입하는 것이라거나(CEED v California Coastal Zone Conservation Com. (4th Dist) 43 Cal App 3d 306, 118 Cal Rptr 315) ⑥개인의 여행의 자유를 위축시키는 결과를 초래하다는(CEED v California Coastal Zone Conservation Com. (4th Dist) 43 Cal App 3d 306, 118 Cal Rptr 315) 등의 비판에 직면하였지만 대체적으로 그 타당성을 인정받았다.

항상은 아니지만 빈번히 환경보호법규들은 기존 프로젝트들에 대하여 법규요건들을 면제시키는 일시정지(moratorium) 또는 기득권옹호(grandfather) 조항을 담고 있으며(San Diego Coast Regional Com. v See the Sea, Ltd., 9 Cal 3d 888, 109 Cal Rptr 377, 513 P 2d 129), 특정한 프로젝트가 영향평가요건으로부터 면제되는지의 여부는 당해 사건의 사실 뿐만 아니라 '일시정지' 규정에 담긴 "개시하다"(San Diego Coast Regional Com. v See the Sea, Ltd., 9 Cal 3d 888, 109 Cal Rptr 377, 513 P 2d 129), "개발중"(King Resources Co. v Environmental Improv. Com. (Me) 270 A2d 863), "실질적"(South Coast Regional Com. v Gordon (2d Dist) 56 Cal App 3d 990, 128 Cal Rptr 788), "선의"(Aries Development Co. v California Coastal Zone Conservation Com. (4th Dist) 48 Cal App 3d 534, 122 Cal Rptr 315), "착수"(Springfield Y Trust v Executive Director of Massachusetts Housing Finance Agency, 369 Mass 709, 341 NE 2d 893) 및 "건설중"(Aries Development Co. v California Coastal Zone Conservation Com. (4th Dist) 48 Cal App 3d 534, 122 Cal Rptr 315)과 같은 특정한 용어들에 관한 법원의 해석에 의존한다.

3) 사적 프로젝트들에 대한 구체적 권능

지방정부 또는 지방행정청이 사적토지이용 권능을 부여하기 이전에 환경에 관한 정보를 수집·평가하여야 한다는 요건은 여러 종류의 사적 프로젝트들에 적용되었다. 미국의 법원들은 다음과 같은 구체적 권능에 관한 쟁점을 반대자들에게 유리하게 또는 제안자들에게 유리하게

결정하였다 :

- ①구역획정 또는 재획정의 신청(반대자지지 판결: Kleist v Glendale (2d Dist) 56 Cal App 3d 770, 128 Cal Rptr 781) · (제안자지지 판결 : Cooper v County of Los Angeles (2d Dist) 49 Cal App 3d 34, 122 Cal Rptr 464)
- ②건축 및 조건부 이용허가(반대자지지 판결: Friends of Mammoth v Board of Supervisors, 8 Cal 3d 247, 104 Cal Rptr 761, 502 P2d 1049) · (제안자지지 판결: Gabric v Rancho Palos Verdes (2d Dist) 73 Cal App 3d 183, 140 Cal Rptr 619)
- ③경사변경(grading)허가(Day v Glendale (2d Dist) 51 Cal App 3d 817, 124 Cal Rptr 569)
- ④구역 및 분할 승인 및 유사권능(반대자지지 판결: Environmental Law Fund, Inc. v Corte Madera (1st Dist) 49 Cal App 3d 105, 122 Cal Rptr 282) · (제안자지지 판결: Pacific Palisades Property Owners Asso. v Los Angeles (2d Dist) 42 Cal App 3d 781, 117 Cal Rptr 138)
- ⑤토지매립승인(Re Barker Sargent Corp., 132 Vt 42, 313 A2d 669),
- ⑥개발허가(반대자지지 판결: Natural Resources Defense Council, Inc. v California Coastal Zone Conservation Com. (1st Dist) 55 Cal App 3d 397, 127 Cal Rptr 507) · (제안자지지 판결: San Diego Coast Regional Com. v See the Sea, Ltd., 9 Cal 3d 888, 109 Cal Rptr 377, 513 P2d 129)
- ⑦물공급 및 하수도시스템 허가(Ton-Da-Lay, Ltd. v Diamond (3d Dept) 44 App Div 2d 430, 355 NYS2d 820)
- ⑧광물탐사 또는 제련허가(반대자지지 판결: No Oil, Inc. v Los Angeles, 13 Cal 3d 68, 118 Cal Rptr 34, 529 P2d 66) · (제안자지지 판결: King Resources Co. v Environmental Improv. Com. (Me) 270 A2d 863)

2. 평가시기 및 소급효

어느 시점에서 환경영향평가가 개시되어야 할 것인가에 관하여서는 다툼이 있다. 개발정책과 환경정책이 유리되지 아니하기 위하여서는 개발계획의 수립단계에서부터 혹은 적어도 특정한 개발프로젝트가 승인되기 이전에는 환경보전계획이 검토되어야 한다. 이러한 논리는 기본적인 프로젝트가 승인되기 이전에 환경영향평가가 행해져야 할 것을 요구한다. 현행 환경영향평제도가 이러한 요청과 부합하는가의 여부에 관하여서는 다툼이 있다. 한편 소급효문제는 확일적으로 결정될 수 없는 몇 가지 쟁점들을 내포하고 있다.

(1) 사전환경성검토제도

현행 국토이용관리법, 자연환경보전법 등 '승인' 관계 법령에 의한 사전환경검토제도와 국무총리훈령 제299호(1994. 6. 24)에 의한 사전협의제도에 의하여 크고 작은 개발사업에 대한 사전환경성 검토가 이루어지고 있다. 결과적으로 환경영향평가 대상사업은 ①사업계획서 제출(사업주체) → ②사전환경성검토(환경처) → ③기본계획승인(건설부 등 승인기관) → ④환경영향평가(환경처) → ⑤실시설계승인(승인기관)과 같은 다단계 절차를 거친다. 그러나 이러한 검토제도의 근거는 국토이용관리법·도시계획법·공유수면매립법·자연공원법 등 각종 개발법의 운용에 좌우되고 있으며 환경부가 그야말로 검토의견을 보내는데 지나지 아니하기 때문에 법적 구속력이 매우 미약하다.

현행 사전환경성 검토는 환경부 공무원이 해당 프로젝트의 사업자가 제출한 사업계획서를 검토하여 보고 의견서를 제출하는 간이검토에 지나지 아니하기 때문에 그 중요성에 비하여 이만 저만 소홀히 다루어지고 있는 것이 아니다. 또 사전환경성 검토는 주민이나 전문가들의 참여가 완전히

봉쇄된 채 환경부에 의하여 독점되고 있음도 큰 문제점으로 지적되고 있다[신동호 : 51]. 이에 비하여 이미 사업기본계획이 승인된 뒤에 제출되는 환경영향평가서는 환경부가 많은 전문가들에게 검토를 의뢰하고 있으며 주민들의 참여 절차까지 마련되어 있다.

가장 본질적이고 중요한 사전환경성검토 제도는 바로 환경영향평가이다. 그럼에도 불구하고 환경영향평가법·동시행령·동시행규칙·환경영향평가서작성등에관한규정(1994. 5. 30) 등은 환경영향평가의 착수시점[평가시기]에 관하여 소극적인 태도를 취함으로써 현행 환경영향평가는 '사전'검토가 아니라 '사후'검토라는 시비를 야기하고 있다.

현행 환경영향평가법시행령 제9조(평가서의 제출시기) 및 별표[1]은 59개 평가대상사업에 대하여 평가서의 제출시기를 낱날이 규정하고 있다. 환경영향평가서 제출시기는 대체적으로 "○○○법 규정에 의한 실시계획 인가 전"으로 규정되어 있다. 따라서 '실시계획 인가전'에 환경영향평가를 완료하면 소기의 목적을 달성할 수 있는가의 여부가 문제된다. 즉 '실시계획'이 '기본계획'과 다르고 또 그렇기 때문에 기본계획의 수정·변경 가능성이 없다면 환경영향평가의 유용성이 문제된다.

현재 환경영향평가를 받아야 하는 대부분의 사업은 국토이용계획·도시계획·공원계획·공유수면매립계획 등에 의한 토지용도변경을 필수적으로 수반하기 때문에 먼저 승인기관이 사업 기본계획을 승인하여 해당지역의 토지용도를 변경시켜 준 다음에 구체적인 실시계획을 승인하는 순차적인 절차를 밟고 있다. 그리고 보통 사업승인이나 인가라고 하면 정부의 기본계획 승인을 일컫는다. 왜냐하면 사업자들은 일단 기본계획 승인이 나면 바로 토지를 매입하고 시공업자를 선정하여 실시설계에 들어가기 때문이다. 그런데 현행 환경영향평가는 이처럼 승인기관이 사업기본계획을 인가하여 시공업자까지 선정되어 있는 상태에서 이루어지기 때문에 환경부가 사업을 불허하거나 대폭 수정시키거나 입지를 환경영향상 유리한 곳으로 변경시키는 것이 이미 불가능해진 상태에서 뒤늦게 이루어진

다. 환경부가 사업자나 승인기관(예컨대, 건설부·상공부·시·도)에 보내는 협의내용에 “하천 오염의 우려가 있으니 완벽한 폐수정화시설을 갖추 것” 또는 “사업장내의 30년생 이상 소나무는 자르지 말고, 사업장내의 다른 곳으로 이식할 것”과 같은 ‘결가지’ 보완요구가 많은 것도 이러한 이유 때문이다[신동호 : 49-50].

현행 환경영향평가법이 환경영향평가서 제출시기를 예컨대, ‘실시계획의 인가(도시계획법 제25조)전’ 또는 ‘설치승인(폐기물관리법 제20조제2항 및 제28조제2항)전’으로 설정한 것은 사전환경성 검토라는 측면에서 볼 때 다분히 비효율적이다. 그러나 환경담당 부서가 이러한 비효율성을 인식하지 못하여서 기본계획의 입안 또는 결정(예컨대, 도시계획법 제11조 : 도시계획의 입안 및 제12조 : 도시계획의 결정)시를 환경영향평가시기로 설정하지 아니하였다고 보기는 어렵다. 현행 평가시기는 되도록이면 시점을 늦추려는 건설·교통·위락 담당부서들과 앞당기려는 환경부서와의 타협의 산물이라고 이해된다.

(2) 환경영향보고서의 작성시점 : 미국

행정청이 최종 환경영향보고서를 완료하여야 할 시점은 그 행정청이 연방조치를 목적으로 한 제안을 단순히 숙고하는 시점(California ex rel. Younger v Morton(CD Cal) 404 F Supp 26) 또는 어떠한 제안에 관한 형식적 권고 또는 보고 이전의 시점이 아니라(Kleppe v Sierra Club, 427 US 390, 49 L Ed 2d 576, 96 S Ct 2718), 이러한 제안에 관한 권고안 또는 보고서를 작성하는 시점이다(Aberdeen & R.R.Co. v Student Challenging Regulatory Agency Procedures(SCRAP) 422 US 289, 45 L Ed 2d 191, 95 S Ct 2336). 행정청이 어떠한 제안을 공표하고 이어 그에 관한 청문회를 개최함으로써 연방조치를 개시하는 경우, 제정법은 영향보고서가 당해 제안에 포함되고 청문회에서 심리될 것을 요구하는 것으로 보인다(Aberdeen & R.R. Co. v Students Challeng-

ing Regulatory Agency Procedures(SCRAP) 422 US 289, 45 L Ed 191, 95 S Ct 2336).

제정법상의 요건과 별도로, 환경영향보고서의 목적이라는 관점에서, 행정청의 의사결정과정에서 환경에 대한 관심이 의미심장한 일부분으로 되도록 보장하기 위하여, 영향보고서는 행정청의 프로젝트 개시 또는 이행 이전 가능한 한 가장 빠른 시기에 작성되어야 한다고 인식되어 있다(Cady v Morton (CA 9 Mont) 527 F 2d 786). 물론 프로젝트는 유효한 환경영향보고서가 작성되기 전에 충분히 구체화되어야 한다(Colorado River Water Conservation Dist. v United States (CA 10 Colo) 593 F2d 907). 영향보고서는 한편으로는 의미있는 정보를 담기 위하여 개발과정에서 되도록 늦게 작성되어야 하겠지만 다른 한편으로는 보고서가 담고 있는 모든 정보가 의사결정과정에 입력되어 유용하게 쓰일 수 있도록 조기에 작성되어야 한다는 이중의 측면을 안고 있다(Scientists' Institute for Public Information, Inc. v Atomic Energy Com., 156 App DC 395, 481 F 2d 1079). 일정한 경우, 환경질위원회의 규정(40 CFR §1502. 5)에 따라, 정확한 시기가 대체적으로 행정청의 재량에 일임된다(Kleppe v Sierra Club, 427 US 390, 49 L Ed 2d 576, 96 S Ct 2718).

(3) 소급적용 및 진행중인 프로젝트

현행 환경영향평가법은 소급효를 인정하지 아니한다. 종전의 환경영향평가의 근거법이었던 환경정책기본법에 의하여 진행중인 프로젝트에 대하여서는 현행 환경영향평가법에 의한 프로젝트로 보고 현행법을 적용한다(부칙 제2조 내지 제5조). 그러나 법의 적용범위의 확대로 인하여 새로이 평가대상 사업의 사업자가 된 사람에 대하여서는 6개월간의 유예기간을 인정함으로써 오히려 종전 정책기본법의 추급효(追及效)를 인정한다(환경영향평가법시행령 부칙 제2조).

미국 국가환경정책법에 관한 사법해석의 전개에 있어서 극히 중요한

쟁점이었지만 시간의 경과와 더불어 의미가 퇴색하게 된 것은 같은 법의 소급 적용가능성의 문제였다. 이 쟁점을 심리하였던 법원들은 ①국가환경정책법은 소급적용을 예정하지 아니하였다는 것, 즉 같은 법은 그 발효일인 1970년 1월 1일 이전에 취하여진 행정조치에 관한 재검토를 허용할 목적으로 소급적으로 적용될 수 없다는 입장(Concerned Citizens of Marlboro v Volpe(CA 3 NJ) 459 F 2d 332) 또는 ②실제 어떠한 소급적 쟁점도 당해 사건에 포함되어 있지 아니하였다는 입장(Environmental Defense Fund, Inc. v Corps of Engineers of U.S. Army (ED Ark) 325 F Supp 728)중의 어느 하나를 취하여 온 것으로 보인다.

미국의 많은 법원들은 행정결정 또는 일부 해석까지도 그것이 1970년 1월 1일 이전에 취하여진 경우 일부 행위가 여전히 행해지고 있는 한 국가환경정책법의 소급적용의 쟁점이 거론될 수 없으며 이러한 결정등이 장래의 행위를 예정하고 있을 경우에는 반드시 국가환경정책법의 요건을 준수하여야 한다(Life of Land v Brinegar(CA 9 Hawaii) 485 F 2d 460).

행정기관들은 특정한 프로젝트가 국가환경정책법의 발효일 이전에 개시되었다는 이유만으로는 그들의 조치들이 환경에 미치는 결과를 평가할 의무를 면제받지 못한다(Lathan v Brinegar (CA 9 Wash) 506 F 2d 677).

연방의 승인 또는 조치의 일부가 여전히 존속하는 한 당해 조치의 대강이 국가환경정책법의 발효일 이전에 취하여졌다고 할지라도 같은 법은 여전히 적용된다(Northside Tenants' Rights Coalition v Volpe (ED Wis) 346 F Supp 244).

미국 판례에 의하면, 적용법규의 발효일인 1970년 1월 1일 이전에 개시된 프로젝트가 계속될 경우, 당해 프로젝트가 발효일 이후 연방기

판에 의한 주요한 또는 실질적인 조치를 요구하는 때 국가환경정책법이 적용된다(Hart v Denver Urban Renewal Authority(CA 10 Colo) 551 F 2d 1178).

국가환경정책법이 준수될 때까지 주(州)간 고속도로 건설 프로젝트의 진행을 금지시킬 것을 환경주의자들이 요청한 사건인 *Arlington Coalition on Transp v Volpe* (CA 4 Va) 458 F 2d 1323 (cert den 409 US 1000, 34 L Ed 2d 261, 93 S Ct 312)소송에서 법원은 당해 계획과 준비작업의 대부분들이 이미 행하여졌고 실제 건설만이 남아 있다고 하더라도 여전히 같은 법의 요건이 적용될 수 있다고 판시하였다.

연방정부가 여전히 실질적으로 관련되어 있는 도시재개발 프로젝트의 일환으로서 행해지는 역사유적의 파괴제안에 대하여 당해 제안된 조치가 이미 1965년에 HUD에 의하여 원천적으로 승인되었다고 할지라도 국가환경정책법이 적용될 수 있는 것으로 판시되었다(Save the Courthouse Committee v Lynn(SD NY) 408 F Supp 1323).

1970년 1월 1일 이전에 개시된, 생태학적 중요성을 가지는, 프로젝트가 같은 날자 이후 본래의 구도(design)로부터 현저히 벗어났을 경우, 또는 같은 날자 이후 본래의 구도에서 추구되었던 생태학적 중요성을 지닌 디자인이 제거되거나 종전에 제시된 구도가 현저히 변경된 경우에는 반드시 환경영향평가서가 작성되어야 한다(San Francisco Tomorrow v Romney(ND Cal) 342 F Supp 77).

미국 판례에 의하면, 적용법규의 발효 당시 이미 진행중인 프로젝트에 관한 중앙정부의 행정청에 의한 주요한 또는 실질적인 조치가 요구되지 아니하는 때에는 환경영향평가법규가 적용되지 아니한다 (*Olivares v Martin*(CA 5 Tex) 555 F 2d 1192). 바꾸어 말하면, 현재 진행중인 프로젝트는 당해 제안된 프로젝트를 포기하거나 변경하는 비용이 평가법규를 준수함으로 인하여 얻게 될 이익을 명백히 능가할 만큼 완

성단계에 도달할 때까지는 평가법규의 적용을 받는다(Scherr v Volpe (CA 7 Wis) 466 F 2d 1027). 미국의 일부 법원들은 몇가지 요소들을 기초로 하여 특정한 프로젝트에 대하여 국가환경정책법(NEPA)이 적용될 수 있다고 판시하였다. 이러한 적용을 정당화시키는 요소들은 다음과 같다 : ①환경질위원회 지침들(Indian Lookout Alliance v Volpe (CA 8 Iowa) 484 F 2d 11) ②의사결정과정에 대한 지역공동체(communitiy)의 참여정도, 주기관이 환경요소들을 고려한 정도, 특정 프로젝트가 계획대로 추진될 경우 환경에 해악이 미칠 실질성과 가능성, 특정 프로젝트가 실질적으로 지연될 경우 주가 금전적으로 부담하게 될 비용과 공중이 안전과 관련하여 부담하게 될 비용(Conservation Soc. of Southern Vermont, Inc. v Volpe(DC Vt) 343 F Supp 761).

국가환경정책법은 현재 진행중인 프로젝트라고 할지라도 1970년 1월 1일 이전에 충분한 정도로 추진되었고 행정청이 같은 날자 이후 어떠한 주요 연방조치를 취하지 아니한 프로젝트에 대하여서는 적용되지 아니한다 (Morris v Tennessee Valley Authority(ND Ala) 345 F Supp 321). 1979년 7월 30일 에 발효된 환경질위원회 규정(40 CFR §1506.12(b))은 1970년 1월 1일 이전에 개시된 조치들에 대하여 국가환경정책법이 여전히 가능한 최대한으로 적용될 수 있어야 한다고 규정하고 있다.

제4장

대상 · 범위

제4장 대상·범위

환경영향보고서를 작성할 필요성이 일단 인정된다면, 거기에 '무엇'을 담을 것인가가 문제된다. 환경영향평가 대상사업을 미리 정하는 방법론은 환경영향평가 대상사업의 종류를 정하는 과정과 이를 다시 대상사업별로 그 범위 내지 규모를 정하는 과정으로 구분된다.

1. 대상사업의 결정

(1) 일반기준 및 적용실제

1) 일반기준

환경영향평가 대상사업을 분류하는 작업에 있어서는 개발사업의 유형이 환경에 어떤 종류의 특수한 영향을 미칠 것인가에 대한 측면의 접근이 필요함과 동시에 관련된 행정절차의 특수성이 미리 검토될 것을 필요로 한다. 우리 법실무에서 이에 관하여 일반화된 기준을 정리하면 다음과 같다[유철상 : 18-19].

첫째, 환경영향평가대상으로 분류할 수 있는 사업은 대체적으로 다음의 범주에 해당되어야 한다 : ①자연훼손의 범위가 크고 이로 인한 생태적 교란이 예상되는 지역에서의 개발행위(골프장·묘지 등) ②자연생태계의 교란에 민감한 지역내의 개발행위(공원시설 등) ③대기·수질(해양)·소음·악취·폐기물 등에 의한 복합적인 환경영향에 의한 피해 요인이 우려되는 개발행위(택지·공단 등) ④기타 환경오염 요인

은 있으나 그 영향의 정도가 쉽사리 예측하기가 불가능한 개발행위(매립·댐 등).

둘째, 다음의 범주에 해당하는 사업은 대체적으로 환경영향 평가대상에 포함되지 아니한다 : ①환경영향평가 이전에 타 관계법령에 의한 심사를 거쳐 환경적 요소(일조권·반사광·실내통풍·교통등)가 고려되는 개발행위(대형건축물·지하공간·주차장 등) ②폐수 또는 소음 등 단순한 고정배출원에 의한 사항으로서 관계법령에 의하여 환경오염의 저감을 위한 배출시설의 감리를 받아야 하는 개발행위(도축장·소규모공장·병원등) ③환경오염 등이 일체 야기되어서는 아니되는 시설로서 환경 외적인 기술적사항을 수단으로 안정성 여부가 우선 전제되어야 하는 개발행위(유류저장소·화약저장소 등).

2) 평가대상사업의 분야

현행 환경영향평가법은 상기와 같은 일반기준들을 토대로 하여 평가대상사업을 개발사업·건설사업·시설설치사업으로 크게 구분하고 이를 다시 16개 분야 59개 단위사업으로 특정하고 있다(법 제4조 및 영 제2조 별표1). 이 규정에 해당하는 사업은 일단 환경영향평가를 받아야 한다. 대상사업의 16개 분야는 구체적으로 다음과 같다 :

구분	개발사업 (조성사업)	건설사업	시설설치사업	비고
사업명	도시의 개발, 관광단지의 개발, 산지의 개발, 매립 및 개간, 하천의 이용 및 개발, 에너지 개발, 수자원개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 특정지역의 개발 (9개)	도로건설 항만건설 철도건설 공항건설 (4개)	체육시설의 설치, 환경기초시설의 설치, 국방·군사시설 (3개)	단위사업 : 59개 사업

환경부는 1995년 초부터 시행할 목적으로 『환경영향평가법시행령개정(안)』을 현재 법제처와 협의 중이다. 이 개정안은 현행 16개 사업분야를 17개 사업분야로 확대하는 방안을 담고 있다. 즉 그 동안 토석·자갈·모래와 광물 등의 채취사업이 별표[1]의 여러 항목에 분산되어 있어 혼동의 소지가 있었기 때문에 이를 별도의 「채취사업」분야로 분리·신설하는 것이다.

3) 평가대상 단위사업

상기 대상사업의 분야는 다시 59개의 보다 세분화된 「단위사업」으로 구성되어 있다. 각 분야별 단위사업의 구체적인 내용은 다음과 같다 (상기의 분야중 ‘에너지 개발’ 분야는 광업·발전소·송전선로 및 변전소·저유시설의 4 가지 「소」분야로 다시 나뉜다).

- ㉠ 도시개발 : ㉠ 택지개발사업 ㉡ 아파트지구개발사업 ㉢ 토지구획정리사업
 - ㉣ 주택지 또는 시가지조성사업 ㉤ 유통단지조성사업 ㉥ 화물터미널 ㉦ 학교시설사업 ㉧ 도시계획사업중주차장시설·자동차정류장·시장·유통업무설비 ㉨ 도시재개발사업 ㉩ 대지조성사업 ㉪ 여객자동차터미널 ㉫ 도시계획구역내의 국방·군사시설
- ㉬ 산업입지및공업단지 조성 : ㉭ 국가공업단지조성사업 ㉮ 농공단지조성사업 ㉯ 수출자유지역조성사업 ㉰ 공장부지면적 15만제곱미터 이상인 사업 ㉱ 공업용지조성사업 ㉲ 지방공업단지조성사업 ㉳ 중소기업단지조성사업
- ㉴ 광업 : ㉵ 에너지개발목적의 광업 ㉶ 에너지개발목적의 해저광업 ㉷ 발전소 : ㉸ 원자력발전소 ㉹ 화력발전소 ㉺ 회처리장 및 저탄장
- ㉸ 송전·변전소 : ㉹ 가공 송전선로 ㉺ 옥외변전소
- ㉹ 저유시설 : 송유관시설중 저유시설
- ㉺ 수자원개발 : ㉻ 용수원댐 ㉼ 발전용댐 및 저수지 ㉽ 하천부속물중 댐 또는 하구언 건설 ㉾ 농지개량사업중 보 또는 저수지 ㉿ 개간사업 부대시설중 저수지 또는 유수지

- ㉞하천이용·개발 : ㉠하천공사 ㉡토석·자갈·광물의 채취사업
- ㉟매립 및 개간 : ㉠공유수면 매립 ㉡농지개간사업
- ㊱도로의 건설 : 도로의 신설 및 확장
- ㊲철 도 : ㉠철도의 건설 ㉡삭도·궤도의 건설 ㉢도시철도의 건설
- ㊳항 만 : ㉠어항시설 ㉡항만시설 ㉢항만에서의 준설사업 ㉣해군기지
안에서의 사업 ㉤도시계획사업 중 운하
- ㊴관광단지의 개발 및 공원조성 : ㉠관광사업 ㉡자연공원의 공원시설 및
집단시설지구 ㉢도시공원시설 ㉣유원지사업 ㉤청소년수련
시설조성사업 ㉥청소년수련지구 조성사업 ㉦관광지 및 관
광단지 조성사업 ㉧온천지구개발
- ㊵체육시설설치 : ㉠골프장 건설 ㉡경륜장 ㉢경륜 또는 경정시설 ㉣기타
체육시설 ㉤도시계획구역외의 국방·군사시설
- ㊶산지의 개발 : ㉠묘지조성사업 ㉡초지조성사업 ㉢기타 산림훼손 ㉣채
석, 채토, 채광사업을 위한 산림훼손
- ㊷폐기물처리시설 : ㉠폐기물매립시설 ㉡소각처리시설
- ㊸분뇨·하수종말처리시설 : ㉠분뇨처리시설 ㉡도시계획사업중 하수종말
처리장

환경부는 1995년 시행을 목표로 현재 추진중인 환경영향평가법시행령개정(안)에서 체육시설설치에 경마장을 추가하고 산지의 개발(도시공원법에 의한)에 묘지공원을 추가하는 한편 해양에서의 규사채광 및 모래채취 사업을 추가할 계획이다(1994. 3. 18 : 제41차 행정쇄신위원회 의결사항, 참조). 그 대신 (도시계획법에 의한) 자동차정류장이 제외되고 (전기사업법에 의한) 발전소중 지역냉·난방 및 공업단지 집단 에너지사업을 위한 열병합발전시설이 제외될 예정이다. 그렇게 되면 현행 「59개」인 단위사업의 숫자가 약간 확대될 것이다.

4) 권한의 위임

현행 환경영향평가법시행령은 상기에 규정된 평가대상사업중 일부에 관한 환경부장관의 권한의 일부를 각 지방 환경관리청장에게 위임하고

있다(제16조제3호). 물론 지방 환경관리청은 환경부의 지방조직이기 때문에 지방 환경관리청장의 평가대상사업 규율은 지방정부의 사무가 아니라 여전히 중앙정부의 사무에 속한다. 지방환경관리청장에게 위임된 평가대상사업의 종류는 다음과 같다(영 별표2) : ①국가기관 또는 지방자치단체가 시행하는 사업으로서 그 사업자가 중앙행정기관의 특별지방행정기관의 장 또는 시장·군수·구청장인 사업 ②국가기관 또는 지방자치단체가 시행하지 아니하는 대상사업으로서 그 승인기관의 장이 중앙행정기관의 특별지방행정기관의 장, 서울특별시시장·직할시장·도지사 또는 시장·군수·구청장인 사업 ③전원개발사업 및 전기설비의 설치사업중 345KV 이상의 가공송전선로 설치사업과 옥외변전소 설치사업.

5) 개발관련 입법조치에 대한 평가가능성

한편 현행 환경영향평가 대상사업은 외형적으로 확대되었지만 현재의 환경영향평가는 미시적인 대상에 주목하면서 거시적 대상을 놓치고 있다는 비판을 받고 있다. 즉 개별사업보다 훨씬 환경영향이 큰 국토이용기본계획의 변경이나 수도권정비계획법·국토이용관리법 등의 개정은 전혀 환경영향이 평가되지 아니하고 있다[신동호 : 51]. 이는 입법조치에 대한 환경영향평가가 과연 가능한가의 문제이다.

예컨대, 1993년의 국토이용관리법 개정법은 현재 10% 정도에 불과한 국토의 개발가능면적을 30~40%로 대폭 확대시키는 엄청난 입법조치이었음에도 불구하고 법률 개정이 가져올 엄청난 국토훼손 가능성에 대하여서는 전혀 환경영향평가가 이루어지지 아니하였다. 최근의 수도권정비계획법 개정도 마찬가지여서 이미 환경용량을 초과하는 과밀상태를 보이고 있는 수도권의 과밀화를 더욱 촉진시켜 대기오염과 교통문제등 환경난을 가중시킬 가능성이 매우 큼에도 불구하고 환경영향은 전혀 고려되지 아니하였다. 5년 마다 주기적으로 개정되는 우리나라 국토계획의 근간인 국

토이용기본계획도 역시 환경영향평가를 받지 아니한다[신동호 : 51].

6) 기밀관련 사업에 대한 평가

국가안전보장등 기밀과 관련된 조치 또는 사업에 대하여 환경영향평가가 실제 가능한가, 만약 가능하다면 어느 정도까지 가능한가의 여부가 문제된다. 현행법에 의하면, 기밀 관련 사항에 대한 환경영향평가도 가능하다. 그러나 취급이 제한된다. 군사상의 기밀보호 등 국가안보를 위하여 필요한 경우 및 기타 다른 법령에 의하여 공개가 제한되어 있는 경우에는 평가서 초안의 내용의 전부 또는 일부를 공고 및 공람하지 아니할 수 있으며(환경영향평가법시행령 제4조제2항), 평가서의 내용중 비밀(대외비 포함)로 분류되어야 할 사항은 별책으로 분리하여 작성할 수 있다(환경영향평가서작성등에관한규정 제24조).

(2) 미국법의 해석과 적용실제

1) 평가대상사업에 해당하는 프로젝트

국가환경정책법(NEPA)의 적용범위는 연방조치가 초래할 모든 형태의 환경영향을 고려할 것을 강요할 만큼 매우 광범위하다. 국가환경정책법에 의하여 규율되는 연방조치는 '기업적' 조치와 '규제적' 조치의 두 가지로 분류되기도 한다[McGarity, *The Courts, the Agencies, and NEPA Threshold Issues*. 55 *Tex L Rev* 801, 840, May, 1977] : ①전자는 연방기관이 프로젝트 그 자체를 책임지거나, 같은 목적을 위하여 주 또는 사설단체에 대하여 기금을 지원하거나, 또는 연방기관이 그 소유 자원을 리스, 판매 또는 무상증여를 통하여 분배하는 경우를 말하고 ②후자는 일반적 규칙제정 또는 재결의 경우를 말한다.

주간(州間)통상위원회에서 개시된 일반세입절차는 본질적으로 연방조치이고 일정한 비율의 합리성에 관한 후속 재결과 독립되어 있으며 당해 절차가 환경에 실질적 영향을 미치는 한 독자적인 최종 환경영향평가를 요구한다. 일반세입절차의 중간적 성질은 환경요소들에 관하여 요구되는 고려의 정도와 관련되어 있지만, 환경문제에 관하여 당해 절차에서 어떠한 고려가 필요하거나 적당한지의 여부는 당해 절차의 종료와 함께 마무리된다(Aberdeen & R.R.Co. v Students Challenging Regulatory Agency Procedures(SCRAP) 422 US 289, 45 L Ed 2d 191, 95 S Ct 2336).

국가환경정책법의 목적들에 이바지하는 연방조치는 ①건설, 농약살포 프로젝트, 연방차원의 보전이나 개발 프로그램 또는 공공이용을 위한 토지수용결정과 같이 환경에 직접적 영향을 미치는 연방기관 자신에 의하여 취하여진 조치이거나 ②다른 주체들에 의하여 취하여진 조치로서 환경에 영향을 미치며 연방의 허가를 요하는 조치 중 어느 하나로 특징지워졌다. 연방기관의 사전승인 없이는 적법하게 개시되거나 계속될 수 없는 비연방조치에 대하여서도 국가환경정책법이 적용될 수 있다(Greene County Planning Board v Federal Power Com. (CA 2) 455 F 2d 412).

광활한 산림지대에 제초제를 살포하여 다른 식물의 생장을 억제시킴으로써 소나무들을 “해방시키는” 내용의 산림청 프로젝트는 인간환경질에 현저히 영향을 미치는 주요 연방조치이다. Wisconsin v Butz (ED Wis) 389 F Supp 1065.

국가환경정책법은 핵발전소용 연료를 개발하기 위한 AEC의 증식형원자로(liquid metal fast breeder reactor) 프로그램과 같은 기술연구 및 개발 프로그램에 대하여 적용될 수 있다. Scientists' Institute for Public Information, Inc. v Atomic Energy Com., 156 App DC 395, 481 F 2d 1079. 이 판결에 의하면 AEC는 환경영향평가과정이 광범위한 행정청 프로그램들의 전반적인 효과분석을 대상으로 설정하기보다 특정한 시설들만을 대상으로 설정하

였다고 단정함으로써 국가환경정책법에 대하여 “불필요하고 이해하기 힘든 접근태도”를 취하고 있다.

국가환경정책법은 그 광범위한 적용범위에도 불구하고 일정한 분야들에 대하여는 그 적용이 배제된다. 국가환경정책법은 행정청의 법집행절차에 대하여는 적용되지 아니한다.

통상적인 제품 광고에 대하여 공정성 원칙(fairness doctrine)을 적용하지 아니한다는 연방교신위원회의 결정은 이 결정이 환경상 유해한 제품들을 목적으로 한 보다 광고를 증대시키고 이러한 제품의 이용을 촉진하며 따라서 환경에 더 많은 해악을 끼칠 것이라는 다툼에도 불구하고 당해 결과가 요원하고 불확실하기 때문에 환경영향평가서의 작성을 요하지 아니한다. *National Citizens Committee for Broadcasting v Federal Communications Com.*, 186 App DC 102, 567 F 2d 1095, cert den 436 US 926, 56 L Ed 2d 769, 98 S. Ct 2820.

또한 규제적 행정청이 환경문제에 관한 조사업무에 종사하며 실체적 및 절차적 기준들이 환경쟁점을 충분하고 적정하게 고려하는 경우, 의회가 국가환경정책법의 구체적 적용을 명시하지 아니하는 한, 국가환경정책법을 ‘기능상’ 준수하는 것으로 족하며 ‘정식으로’ 준수할 것을 요하지 아니한다(*Environmental Defense Fund, Inc. v Environmental Protection Agency*, 160 App DC 123, 489 F 2d 1247).

환경을 보호할 책임을 지고 있는 행정청에게 그 결정이 미치는 환경영향을 설명하는 평가서를 의무적으로 제출하도록 요구하는 것은 과잉이다. *Duquesne Light Co. v Environmental Protection Agency* (CA3) 481 F 2d 1.

즉, 청정대기법(*Clean Air Act* : 42 USCS §§ 7401 et seq.), 살충제·살균제및취약법(*the Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide*

Act: 7 USCS §§ 135 et seq.) 및 해양투기법(the Ocean Dumping Act : 33 USCS §§ 1401 et seq.)의 요건에 비추어, 환경보호청장은 청정대기법에 의한 기준들의 공포, 자동차배기를 규제하는 규정들의 공포, FEFRA에 의하여 등록된 물질의 취소, 또는 해양투기법의 집행 등과 관련하여, 환경영향보고서를 제출할 필요가 없다.

국가환경정책법의 문언은 당해 법이 오로지 연방정부에 대하여서만 적용되고 주 또는 지방정부에 대하여서는 적용되지 아니한다는 뜻을 담고 있는 것처럼 보이지만, 비연방단체라 할지라도 연방정부와 동업 또는 합작 관계를 맺고 있는 경우에는 국가환경정책법이 적용된다(Monarch Chemical Works, Inc. v Exxon(DC Neb) 452 F Supp 493). 만약 공항의 개발 또는 공로·댐·운하·핵발전소의 건설과 같은 특정한 프로젝트에 있어서 연방이 주 또는 지방당국에 관여하는 형태가 당해 프로젝트를 '연방화'할 정도라면, 당해 프로젝트는 국가환경정책법의 구속을 받으며 주는 당해 프로젝트를 '단편화'시키거나 '분할'함으로써 국가환경정책법의 적용을 회피할 수 없다(Named Individual Members of San Antonio Conservation Soc. v Texas Highway Dept. (CA5 Tex) 446 F 2d 1013).

국가환경정책법은 부대조건(strings attached)이 붙는 연방정책교부금을 받는 프로젝트에 대하여(Ely v Velde(CA 4 Va) 497 F 2d 252) 또는 대부금교부법률이 그 적용을 명백히 선언하고 있는 경우에(43 USCS §421h) 적용되지만, 연방의 관여가 연방대부금을 또는 연방세입교부에 의한 기금을 사용하는데 그치는 경우에는 적용되지 아니한다(Carolina Action v Simon(CA4 NC) 522 F 2d 295).

1956년의 소규모개간프로젝트법(43 USCS §§422a et seq.)에 따라 이루어진 연방대부금의 지원을 받은 주(州)물프로젝트의 일환으로 건설된 관로 기타의 관개시설의 사용을 목적으로 사기업과 계약을 체결하는 주 토지 및천연자원이사회의 조치는 국가환경정책법의 취지상 연방조치를 구성하지 아니한다. 당해 대부금이 주나 지방 행정청들에 의하여 통제되고 집행

될 수 있는 소규모 지방 프로젝트의 추진을 원조하는 것을 목적으로 할 뿐, 연방행정비용을 사용하지 아니하기 때문이다. Molokai Home-
steaders Cooperative Asso. v Morton(DC Hawaii) 356 F Supp 148, affd
506 F 2d 572.

민간단체들의 활동들은 연방정부기관에 의한 참여가 없는 한 국가환
경정책법의 적용을 받지 아니한다(Silva v Romney(CA1 Mass) 473 F
2d 287). 국가환경정책법은 당해 프로젝트에 대한 연방의 참여가 당해
프로젝트를 '연방화' 할 정도인 경우에 적용된다(Sierra Club v Hodel
(CA9 Wash) 544 F 2d 1036 : 이 판결에 의하면, 내무부 산하 연방행
정기관이 사기업과 계약을 체결하여 당해 사기업이 마그네슘을 생산하
기 위하여 건설하겠다고 제안한 공장에 당해 행정기관이 전력을 공급
하기로 하고 같은 행정기관의 비용으로 그 공장부지에 송전선을 건설
하기로 약정하는 경우, 전체 프로젝트는 '연방화' 되기 때문에 환경영
향평가서를 요구받는다).

2) 계획확정전의 심사

환경질위원회(CEQ)는 환경영향보고서의 시기설정과 범위라는 두가
지 쟁점을 분명히 하고자 시도하였다. 현행 규정은 "제안"(proposal)이
라는 용어를 다음과 같이 정의한다[Findley-Farber : 46] :

"제안"은 어떠한 조치의 진전단계에서 행정청이 법에 따라 목표를 설정
하고 이 목표를 달성하기 위한 하나 또는 둘 이상의 대체적 수단들에 관
한 결정을 적극적으로 준비하며, 환경효과들이 의미있게 평가될 수 있을
때 존재한다.

이 정의는 본질적으로 *SIFI*판결에서 원용되었던 기능적 접근방법을
포착한 것이다. 그러나 이 기술은 어떠한 "제안"의 존재여부를 판단하

는데 관하여 대법원이 강조하였던 것을 감안하고 있다. 환경질위원회
 의 다른 규정들은 환경영향보고서가 단순히 “이미 내려진 결정들을 합
 리화하거나 정당화하는데” 기여하는 것만으로는 부족하며 “의사결정
 과정에 실질적으로 중요하게 기여할 수 있을 정도로 충분히 조기에 작
 성되어야” 함을 분명히 한다. 또한 환경질위원회규정들은 환경영향보
 고서가 (a)밀접한 관련을 맺고 있는 관련조치들 (b)고려중인 제안된
 조치에 축적적 효과를 미칠 수 있는 행위들 및 (c)“합리적으로 예측가
 능한 또는 제안된 행정조치”라는 관점에서 함께 고려되어야 할 유사한
 조치들을 고려할 것을 요구한다. 이것은 행정청들에 대하여 다른 예측
 가능한 조치들에 관하여 정식제안이 존재하지 아니할지라도 같은 조치
 들을 고려할 것을 요구함으로써 *Kleppe*심사방식을 확대시키려는 의도
 로 보인다. 환경질위원회규정들이, 만약 그 효력이 지속된다면, *Kleppe*
 식 접근방법을 널리 유포시키는데 성공할 것인지의 여부는 좀 더 두고
 보아야 할 것이다.[Findley-Farber : 46-47]

3) 국가기밀사항에 관한 평가

Weinberger v. Catholic Action of Hawaii/Peace Ed. Project, 454
*U.S. 139 (1981)*에서는 정부의 조치가 기밀정보(classified information)
 를 수반하는 경우 환경영향보고서 요건을 어떻게 적용할 것인가하는
 문제가 연방대법원에 제기되었다. 구체적으로 말하여, 정부는 핵저장시
 설을 설치하면서 실제 거기에 핵무기가 저장되어 있는지의 여부를 (안
 전보장을 이유로) 긍정하지도 부정하지도 아니하였다. 대법원은 핵무
 기가 실제 이 시설에 저장되어 있다면 환경영향보고서가 작성되어야
 하지만 이 의무는 사법적으로 집행될 수 없다고 판시하였다. 원고들은
 핵무기를 저장한다는 구체적 제안의 존재를 입증할 수 없었다. (이러
 한 제안은 기밀로 취급되곤 하기 때문이다.) 그리하여 *Kleppe*사건에
 서처럼 원고들은 환경영향보고서가 필요함을 입증할 수 없었다. 결과
 적으로 소송은 원고들의 소인(cause of action)입증 불능으로 기각되었

다. 그러나 만약 군이 실제 핵무기를 저장하였다면 기밀로 취급되는 환경영향보고서가 작성되어야 한다는 경고를 행정청에 남겼다. 요컨대, 환경영향보고서의 필요성과 환경영향보고서의 실질적 내용은 오로지 행정청의 선의에 맡겨졌다. 그에 관하여 어떠한 말을 하더라도 이 사건은 *Kleppe*심사방식상의 모호함을 명료하게 하는데 거의 기여하지 아니하였다. [Findley-Farber : 45-46]

4) 해외에서의 조치

1979년 1월 4일 미국 대통령은 합중국의 영토와 점령지 경계 밖에서 “환경에 현저한 영향을 미치는 주요한 연방조치”를 취하는 모든 연방 행정청에 대하여 내부절차들을 정립하여 이러한 조치들에 관한 결정을 내림에 있어서 적절한 국가정책적 고려 뿐만 아니라 적절한 환경적 고려도 행할 것을 요구하는 집행명령[Ex. Or. No. 12114 of January 4, 1979, 44 Fed Reg 1957]을 발하였다. 집행명령은 독자적인 권능에 기초하지만, 합중국의 해외 및 국가안보정책과 일치하는 국가환경정책법, 해양보호조사및금렵법 및 심해항구법의 목적을 증진시키며, 또 집행명령은 합중국의 영토와 점령지 밖에서 환경과 관련하여 국가환경정책법의 목적을 증진시키기 위하여 연방행정청들에 의하여 취하여질 절차적 및 기타의 조치들에 관한 합중국 정부의 배타적이고 완전한 결정을 표상한다.

본래 국가환경정책법은 50개 주들에 의하여 경계가 정하여진 합중국 영토에 국한되지 아니한다. 1979년 1월 4일 이전에 판시된 여러 건의 판결들은 어느 정도까지는 국가환경정책법의 영토외적 효과를 고려하였다. 국가환경정책법은 환경에 주요한 영향을 미치는 연방조치에 복종하는 50개 주들에 거주하는 합중국 시민 뿐만이 아닌 모든 사람들을 위한 우려를 분명히 뒷받침하는 확장된 용어로 구성되어 있다고 판시되었다. 한 연방지방법원은 국가환경정책법이 세계의 어느 곳에 있는 모든 연방행정청을 추적하는지의 여부를 결정할 것을 거부하는 대신에

당해 법은 합중국과의 신탁계약에 기하여 합중국에 의하여 통치되는 태평양의 산호도(Enewetak)에서 취하여진 조치에 대하여 적용될 수 있다고 판시하였다(People of Enewetak v Laird(DC Hawaii) 353 F Supp 811).

5) 구체적 적용사례

환경영향보고서의 종류와 범위는 취하여지는 연방조치에 따라 달라진다(40 CFR § 1508.25). 연방행정청은 연방조치를 목적으로 하는 “제안”에 관한 권고 또는 보고를 행하는 시점에서 환경영향보고서를 작성하여야 한다는 요건에 비추어, 프로그램적 환경영향보고서[PEIS]는 어떠한 연방 계획 또는 프로그램이 실재하지 아니하는 한 요구되지 아니한다(Kleppe v Sierra Club, 427 US 390, 49 L Ed 2d 576, 96 S Ct 2718). 한편 연방 프로그램 또는 계획이 실재하는 때에는 구체적 상황에 따라 프로그램 영향보고서가 ①요구될 수도 있고 ②요구되지 아니할 수도 있다.

① 환경영향보고서가 요구되는 경우

㉠연방의 통제를 받는 저수지의 물을 판매하기 위한 산업용수 마케팅 프로그램을 목적으로 한 환경영향보고서(Environmental Defense Fund, Inc. v Andrus (CA 9 Mont) 596 F 2d 848).

㉡수도권 고속운송시스템을 목적으로 한 범시스템(systemwide) 환경영향보고서(Save Our Sycamore v Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority (CA 5 Ga) 576 F 2d 573).

㉢약 31,000에이커를 포함하는 20년간 석탄리스 프로젝트를 목적으로 한 환경영향보고서 및 리스 지역내의 개별 채광계획을 목적으로 한 환경영향보고서(Cady v Morton (CA 9 Mont) 527 F 2d 786).

㉣AEC의 증식형원자로(liquid metal fast breeder reactor) 프로그램을 목적으로 한 환경영향보고서(Scientists' Institute for Public Information,

Inc. v Atomic Energy Com., 156 App DC 395, 481 F 2d 1079).

㉔전체적인 도시 재개발 프로젝트를 목적으로 한 환경영향보고서(Jones v Lynn (CA 5 Mass) 477 F 2d 885).

㉕국립공항시스템 계획의 수정을 목적으로 한 환경영향보고서(Environmental Defense Fund, Inc. v Adams (DC Dist Col) 434 F Supp 403).

㉖HUD 프로젝트의 제4차 연도를 목적으로 한 환경영향보고서(Citizens Against Destruction of Napa v Lynn (ND Cal) 391 F Supp 1188).

㉗수문 및 댐에 관한 제안을 목적으로 한 환경영향보고서는 전체 강(江)의 항행 시스템에 미치는 환경효과를 포함하여야 한다 (Atchison, T. & S.F.R.Co. v Callaway (DC Dist Col) 382 F Supp 610, vacated on other grounds (DC Dist Col) 431 F Supp 722).

② 환경영향보고서가 요구되지 아니하는 경우

㉘댐을 목적으로 한 환경영향보고서는 전체 구역의 계획을 고려할 필요가 없다(Sierra Club v Froehlike (CA8 Mo) 534 F2d 1289).

㉙부속시스템에 한정되는 물 프로젝트의 수로 및 취수시스템을 목적으로 한 환경영향보고서(Sierra Club v Stamm (CA10 Utah) 507 F2d 788).

㉚내무부장관은 특정지역에서의 석유 및 가스 탐사 및 개발을 규율하는 명령들을 목적으로 한 환경영향보고서를 작성하도록 요구받지는 아니하지만, 당해 지역내의 특정한 리스의 판매를 목적으로 한 환경영향보고서의 범주내에서 이러한 명령들을 고려할 수 있다. 당해 명령들은 환경에 대하여 영향을 미칠 수 있지만 그 영향은 리스판매(lease sale)가 개시되고 시추가 시작된 이후에나 나타날 수 있기 때문이다(Alaska v Andrus, 188 App DC 202, 580 F 2d 465, vacated, in part on other grounds 439 US 922, 58 L Ed 315, 99 S Ct 303).

㉛해군은 핵미사일 잠수함시스템[Trident]과 관련하여 당해 병참기지를 목적으로 작성한 환경영향보고서 이외에 별개의 프로그램 환경영향보고서[PEIS]를 작성할 필요가 없다. '트라이던트' 프로그램은 신기술의 도입이 없고, 당해 프로그램이 병참기지를 목적으로 작성된 환경영향보고서에 인용된 것보다 광범위한 영향 또는 관련효과를 초래할 것이라는 증거가

없으며, 당해 선정된 부지가 최초이자 최후일 것으로 보이기 때문이다 (Trident v Rumsfeld, 180 App DC 345, 555 F 2d 817).

©댐 및 저수지 프로젝트가 두 가지의 주요단계 즉 (1)관개를 위한 실제 저수용량 100,000 에이커풋(acre feet)의 댐 및 저수지의 실제 건설과 배치 그리고 (2)실제저수용량 100,000 에이커풋의 잔여부분의 배치로 나누어져 있지만, (2)의 단계가 내무부장관이 의회와 대통령에게 “가능성”에 관한 사실인정서를 제출한 이후에나 실현될 수 있을 경우에는 환경영향 보고서가 (2)의 단계까지 망라할 필요가 없다(Trout Unlimited v Morton (CA 9 Idaho) 509 F 2d 1276).

(3) 영국법의 개별적 접근

환경영향평가는 도시및지방계획법에 관한 사항으로서만 통제받는 것이 아니라 특수한 절차들의 적용을 받는 특정형태의 건설을 다루는 추가규정들이 존재한다[ENCYCLOPAEDIA para.309]. 이하 구체적 적용사례를 살핀다.

1) 자동차도로 등

자동차도로 및 기타 주요 도로의 건설은 1980년의 도로법(Highways Act)에 규정된 절차들에 따른다. 통상적인 계획통제는 이러한 프로젝트를 망라하지 아니한다. 그러나 1988년의 도로(환경효과평가)규정 [Highways (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988] (SI 1988/1241)은 개정된 1988년의 도로법 제105A조를 도입하였다. 환경보고서는 해당 프로젝트가 새로운 자동차도로 또는 간선도로를 포함하고 있고 연장 10km 이상인 경우 또는 그 길이 다음에 열거하는 민감한 지역을 관통하거나 그로부터 100m 이내를 지난다면 1 km 이상인 경우 계획의 제안자에 의하여 반드시 작성되어야 한다 :

- ① 국립공원
- ② 특수한 과학적 이익이 있는 지역
- ③ 보전지역
- ④ 국립천연보호구역
- ⑤ 도시지역(제안된 도로의 중심선으로부터 100m 이내에 1,500 가구 이상이 놓여 있을 경우)

그 밖에, 건설이 환경에 현저한 효과를 미칠 가능성이 있는 기타의 간선도로 정비를 포함하는 때에는 해당 계획의 제안자에게 환경보고서가 요구된다.

교통부장관은 프로젝트의 내역을 공표하기 이전에 그 프로젝트의 환경효과를 평가할 것인지의 여부를 결정하여야 한다. 같은 결정을 내렸다면 장관은 프로젝트의 내역을 공표하기 전에 규정 [별표 3]에 있는 정보를 담은 환경보고서를 공표하여야 한다. 다음에 장관은 프로젝트의 착수 이전에 대중이 의견을 표명할 수 있는 기회를 확보하여야 한다. 장관은 당해 보고서와 대중의 의견들을 반드시 고려하여야 한다. 그 다음에 장관은 당해 프로젝트를 시작할 것인지의 여부를 결정하고 그의 결정을 공표하여야 한다[ENCYCLOPAEDIA para.310].

2) 발전소 · 전력선 · 관로 등

발전소, 고가관로(overhead power lines) 및 장거리 석유 · 가스 관로도 각각의 특별한 환경평가규정들을 보유하고 있다. 발전소 및 고가전선들은 1989년의 전기법(Electricity Act) 제36조 및 제37조에 기하여 에너지부장관의 승인을 받아야 한다. 이 승인과정은 계획현황에 관한 고려를 포함하며 승인이 날 경우 계획허가가 자동적으로 부여된다. 연장 10마일 이상의 석유 및 가스 관로는 에너지부장관의 승인을 요구한다(Pipe-line Act 1962, s.1). 이는 관로 제안에 관한 공공청문의 개최

를 포함할 수 있다. 1990년의 전기및관로사업(환경효과평가)규정(The Electricity and Pipe-line Works (Assessment of Environmental Effects) Regulations) (SI 1990/442)은 다음 사항에 관하여 에너지부장관에게 제출되는 신청과 관련하여 환경보고서가 그에게 제출될 것을 요구한다[ENCYCLOPAEDIA para.311] :

- ① 핵발전소의 건설 또는 확장
- ② 300메가와트 이상의 출력을 지닌 비핵발전소의 건설 또는 확장
- ③ 개발로 인하여 환경에 현저한 효과를 미칠 가능성이 있다고 국무부 장관이 판단하는 300메가와트 미만의 출력을 지닌 비핵발전소의 건설 또는 확장
- ④ 국무부 장관의 판단에 비추어 관련 프로젝트가 환경에 현저한 효과를 미칠 가능성이 있는 고가선로의 지상설치 또는 10마일 이상의 관로의 건설 또는 전환

3) 조림 프로젝트

조림 프로젝트는 산림위원회의 통제를 받는다. 1988년의 환경평가(조림)규정(The Environmental Assessment(Afforestation)Regulations 1988)은 산림위원회의 의견에 비추어 해당 프로젝트가 그 특성, 규모 또는 위치 등과 같은 요소들로 인하여 환경에 현저한 효과를 미칠 가능성이 있는 경우 산림위원회에 의하여 허가가 나기 전에 조림프로젝트에 관한 환경평가를 요구한다(SI 1988/1207). 산림위원회는 국립천연보호구역 또는 특수한 과학적 이익이 있는 지역에서의 새로운 식목이 잠재적인 위해를 초래하는 작용으로 분류되는 경우 대체적으로 환경평가를 요구할 것임을 천명하였다. 산림위원회는 또한 환경상의 우려를 안고 있는 다른 지역 : 국립공원 · 국립풍치지역 · 뛰어난 자연미관지역 · 환경적으로 민감한 지역에서 식목이 제안되는 경우 환경평가의 필요성에 각별히 주목할 것이다. 이러한 명목에 해당하는 100헥타르 이상

의 지역에서의 식목이 제안되는 경우 환경평가가 틀림없이 요구된다. 의문의 여지가 있을 경우 산림위원회는 결정에 도달하기 이전에 적절한 환경관계기관의 자문을 구한다. 산림위원회가 1988년 8월 4일에 간행한 책자 『조림프로젝트의 환경평가』(*Environmental Assessment of Afforestation Projects*)는 산림위원회가 적용하는 각종 기준들을 상술하고 있다[*ENCYCLOPAEDIA* para.312].

4) 토지배수·홍수방제 프로젝트

토지배수사업, 홍수방제사업 및 해수방제사업은 계획허가를 요구하기 때문에 1988년의 도시및지방계획(환경효과평가)규정이 적용된다. 그러나 배수관련기구들 및 전국강청(National Rivers Authority)에 의하여 착수된 현행 사업들에 대한 정비는 구체적 계획허가를 필요로 하지 아니한다. 이러한 경우들에 있어서 1988년의 토지배수정비사업(환경효과평가)규정(Land Drainage Improvement Works (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988)은 배수기구에 대하여 당해 제안된 사업이 환경에 현저한 효과를 미칠 가능성이 있을 경우에 환경평가를 실시할 것을 요구한다(SI 1988/1217)[*ENCYCLOPAEDIA* para. 313].

5) 항구 및 항만

항구 및 항만에 대한 사업이 제안되는 경우 1988년의 항만사업(환경효과평가)규정[The Harbour Works(Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988]이 적용될 수 있다(SI 1988/1336). 이들 규정은 농어업및식량부장관 또는 교통부장관(웨일즈에서는 웨일즈부장관)을 위하여 제정된 항만정비령들 또는 항만권한위임령들의 적용과 관련하여 1964년의 항만법을 수정한다. 관계 장관은 환경평가가 필요한가의 여부를 결정한다. 특정한 항만사업들은 이 규정의 적용을 받지

아니한다. 결과적으로 이들은 제2차규정 - 1989년의 항만사업(환경효과평가)규정 제2호(No.2) - 에 의하여 규율된다(SI 1989/424). 이는 관계 장관이 개발자에게 환경보고서의 제출을 요구할 것임을 의미할 수 있다[*ENCYCLOPAEDIA* para.314].

6) 바다연어양식

내수면(on-shore) 연어양식 시설은 계획허가를 필요로 하고 그렇기 때문에 환경영향을 다루는 통상적 준칙들이 적용된다. 해수면(off-shore)시설은 계획허가를 필요로 하지는 아니하지만, 해수면 시설을 목적으로 한 토지의 리스를 허용하는 왕립재산위원회(Crown Estate Commissioners)[위원회는 하상 및 연안수면과 같은 국가소유의 재산을 관장한다]의 감독을 받는다. 1988년의 환경평가(해수연어양식)규정(The Environmental Assessment (Salmon Farming in Marine Waters) Regulations 1988(SI 1988/1218)은 위원회로 하여금 개발이 환경에 현저한 효과를 미칠 수 있는 상황에서 리스를 허용하기 전에 개발자가 제출하는 환경보고서를 고려할 것을 요구한다. 위원회는 그들이 환경보고서를 요구할 것인지의 여부를 결정하는데 원용되는 광범위한 기준을 밝힌 지침을 공표하였다('Environmental Assessment of Marine Salmon Farms', Crown Estate Office, Edinburgh, 15 July 1988) [ENCYCLOPAEDIA para.315].

7) 해저채광

왕립재산위원회는 해저채광(off-shore dredging for minerals)을 같은 방식으로 통제한다. 해저채광은 계획허가를 필요로 하지 아니하지만, 위원회로부터의 채굴면허를 요구한다. 그러나 제안된 활동이 현저한 환경효과를 초래할 가능성이 있는 경우 면허제도를 규율하는 특별규정이 없다. 위원회가 이해관계기구들의 견해를 구하는 약식절차가

있다. 채굴이 환경에 현저한 효과를 미칠 가능성이 있는 경우 신청인은 자문위원들이 활용할 수 있는 환경보고서를 제출하도록 요구받는다. 위원회는 얕은 수면 또는 어류산란지역 또는 해양자연보호구역에 가까운 지역들에 관한 신청들을 포함하는 사안들을 확인하기 위한 기준들을 작성하였다[*ENCYCLOPAEDIA* para.316].

8) 처분입법

EC지침(EC Directive) 제1.5조는 국가입법에 속하는 구체적 제정법에 의하여 승인되는 프로젝트들에 대하여 적용되지 아니한다. 이는 일정한 사안들에 직면하여 EC지침의 목적을 우회할 가능성을 낳는다. (종종 공법인들에 의하여 수행되는) 대규모 프로젝트들은 때때로 의회의 처분적 법률(private act)들에 의하여 촉진된다. 이 경우 계획허가의 부여와 관련된 통상절차들은 적용되지 아니한다. 처분적 법률의 규정은 대개 계획허가의 부여를 내재하고 있다. 그러나 최근의 입법과정상의 변화는 처분적 입법안의 발의자들에게 당해 제안된 사업의 환경효과를 기술한 보고서를 요구한다[*ENCYCLOPAEDIA* para.317].

(4) 프랑스법의 태도

도시계획도 환경영향조사의 대상에는 포함되지 않는다. 이 경우, 환경상의 배려를 할 의무, 결국 전술한 제3의 기본적 의무는 부과되지만, 환경영향조사는 요구되지 않는 것이다. 그러나 일정한 법적 효과는 있다. 도시계획을 도입하는 부처에서는 어떠한 점에서 환경상의 배려를 하고 있는가에 대하여 설명할 의무가 있기 때문이다. 그렇다고는 하지만 그것은 환경영향조사와 같이 명확한 것은 아니다. 그 의무에 대하여는 도시계획법전(Code de l'Urbanism)에 규정되어 있다. 행정법원은 환경에 대한 배려가 완전하지 않은 경우에 그것을 이유로 하여 도시계획을 무효로 하고 있다. 최근에는 하원의 의원규칙에 의하여

법률도 환경영향조사의 대상이 되는 것으로 되었다.[*JURIST* : 123-124]

대상사업의 결정과 관련하여 프랑스에서는 “환경에 현저한 영향을 주는 모든 종류의 공사에 대하여는 사전에 영향조사가 있어야 한다”는 것이 원칙이다[Prieur : 264-265]. 이 원칙에 의하여 법률은 환경에 대하여 거의 영향을 주지 않는다고 추정되는 것을 근거로 하여 영향조사가 면제되는 공사의 목록을 정하고 있다. 또 특히 건축물에 대하여는 개량을 목적으로 하는 공사, 보수를 목적으로 하는 공사 혹은 수리를 목적으로 하는 공사에 대한 영향조사는 면제되어 있다. 그리고 또 다른 면제 가운데 600만프랑 미만의 공사에 관하여는 영향조사가 특별히 면제된다는 것도 포함되어 있다. 따라서 이것은 금전적인 하한이라고 할 수 있다. 이것은 공사비용이 600만프랑 미만인 때에는 그 공사는 환경에 대하여 거의 영향을 주지 않을 것이라고 하는 가정 위에 성립되어 있다. 결국 이러한 공사는 영향조사를 받지 않게 된다.

2. 평가범위의 설정

행정청이 환경영향보고서를 작성하기로 결정한 경우 환경영향보고서 절차상 최초의 단계는 “범위설정”(scoping)이다. ‘범위설정’은 환경영향보고서를 계획함에 있어 다른 행정청들 및 공중의 조기 참여를 확보하고 환경영향보고서의 범위를 결정하며 환경영향보고서에서 논의되어야 할 주요쟁점들을 결정지을 것을 목적으로 한다. 우리나라의 법실무에서는 「평가범위의 설정」을 주로 사업「규모」의 문제로 논의한다. 즉 평가 대상사업의 유형이 분류되면 그 다음은 어떠한 기준에 의해 그 규모를 정할 것인가의 여부를 문제삼는다.

(1) 사회통념에 의한 규모결정

우리나라 법실무에서는 현실적으로 규모결정에 관한 정확한 판단기준

은 없다고 보는 것이 정확할 것이다[유철상 : 19]. 그 이유는 다음과 같다 : ①환경이란 단일한 요소의 작용이 아니라 대기·수질·소음·진동·폐기물 및 자연생태계등 제반 환경요소가 복합적으로 작용하기 때문에 이에 의한 영향을 어떻게 정량적으로 표출시켜야 하는지의 문제와 해당 대상사업의 입지적 여건 또한 다양하므로 대상사업 규모에 관한 기준을 환경영향의 정도를 척도로 하여 객관적으로 정하기가 현실적으로 곤란한 경우가 있다. ②또 예컨대, 면적이 300,000m² 이상이 환경영향평가 대상사업의 기준이라고 가정할 때에 대상사업 규모에 해당되지 않는 299,900m²와의 차이는 무엇이나는 문제도 제기될 수가 있는데, 이 때 「대상사업기준」 이하라고 하여 환경영향평가를 시행하지 않아도 될 정도의 규모라는 단정적 의미가 아니라는 점이 중요하나, 이러한 수치적 기준문제를 해소하다 보면 결국 새로운 기준이 반복적으로 발생하는 모순점이 예상될 수 있을 것이다.

이러한 논리에 따르면, 대상사업 규모의 기준은 사회통념적인 가치수준에 따라 설정될 수 밖에 없을 것으로 판단되고, 대상사업기준 이하에 대하여는 수치적 기준에 따라 설정될 수 밖에 없을 것으로 생각된다. 그러나 이들 사업에 대해서도 사업 시행지역의 특수성에 따라 선별적으로 환경영향평가에 준한 적정한 활동이 보장될 수 있도록 하는 제도적 보완이 요청된다. 예컨대, 개별사업에 대한 입지결정단계인 국토이용 계획변경등의 부처간 협의 과정에서나 또는 「행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정(국무총리훈령 제299호 : 1994. 6. 24) 제5조(개발사업에 관한 협의)나 제6조(생태적으로 중요하거나 취약한 지역에서의 협의)에 있어서 관련제도를 현실에 부합되게 운영한다면 범위설정에 대한 논란을 감소시킬 수 있기 때문에, 환경영향평가 대상사업의 규모에 대한 논란은 제도 운영과정에서 제반 사회적 여건변화와 일반적인 욕구 등을 감안하여 사회적 합의하에 개선·운영될 것이 요구된다.

(2) 대상사업의 범위분할

현행 환경영향평가법은 환경영향평가를 실시하여야 할 사업의 범위를 대통령령에 위임하고 있다(제4조제2항). 환경영향평가법시행령(제2조제2항)은 대상사업의 범위를 별표[1]에 규정하고 있다. 같은 별표는 일정한 면적·길이·용적을 기준으로 대상사업의 범위를 확정한다. 예컨대, 같은 별표[1]의 (거) 「폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치에 관한 기준」에 의하면 하루 처리능력 100톤 이상의 소각처리시설에 대하여 환경영향평가를 실시한다. 따라서 하루 처리능력 90톤의 소각처리시설은 환경영향평가를 거치지 아니한 채 건설될 수 있다. 그러나 문제는 처음부터 탈법을 목적으로 대상사업의 규모를 분할하여 그 일부에 대하여서만 사업을 시행하고 나머지 부분의 사업시행은 뒷날로 미루는 경우이다.

현행 환경영향평가법시행령은 채석을 위한 산림훼손 면적이 10만제곱미터 이상인 경우 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다(별표1. 파: 산지의 개발(3) 및 산림법 제90조). 그러나 채석업자들은 수십만 제곱미터의 석산개발사업을 수만제곱미터 짜리 여러 개로 쪼개서 허가를 받고 있다. 환경영향평가를 피하기 위하여서이다. 이런 토막치기 수법은 비단 석산개발뿐만 아니라 산림훼손 규모가 큰 관광지 개발 등 각종 사업에서도 고개를 들고 있어 이에 대한 규제책 마련이 시급한 실정이다[신동호 : 53].

(3) 평가대상지역

환경영향평가의 지역적 범위에 관하여 현행 환경영향평가법은 과학적 지료를 지역획정의 기준으로 삼는다. 즉 환경영향평가는 대상사업의 시행으로 환경영향을 받게 되는 지역으로서 환경영향을 과학적으로 예측·분석한 자료에 의하여 범위가 설정된 지역[환경영향평가대상지

역]에 대하여 실시하여야 한다(법 제7조). 이 평가대상지역은 평가서작성과 관련하여 의견을 수렴하여야 할 주민들의 범위를 확정하는 기준도 된다(법 제9조제1항). 따라서 평가서초안을 작성할 때에는 반드시 평가대상지역이 설정되어야 한다(시행령 제3조제1항제2호). 구체적으로 말하여 이 설정은 “사업시행으로 인하여 환경에 영향을 미칠 것으로 예상되는 지역으로 하되 환경영향이 미치는 지역의 범위는 과학적으로 예측·분석한 결과에 의하여야 한다”(환경영향평가서작성등에관한규정 제7조제1항).

따라서, 예컨대, 경기도에 인접한 서울시지역에 대형 쓰레기 소각장을 설치하고자 할 경우 그 소각장의 매연과 열오염 등의 영향은 서울시에 국한하지 않고 인접 경기도 지역까지 미친다. 즉 영향평가대상지역이 2 이상의 시·군·구의 행정구역에 걸치는 현상이 발생한다. 이 경우 ‘주관’ 행정청은 당해 소각시설이 위치할 서울시의 해당 구청장이 되겠지만(영 제4조제1항제2호), 인접 경기도의 해당 시장·군수도 ‘관할’ 행정청이 된다(동항 제3호). 따라서 소각장 사업자는 인근 경기도 지역의 관할 시장·군수에게도 평가서 초안을 송부하여야 하고 역내 주민의 의견을 제출받은 경기도의 관할 시장·군수는 공람기간 만료후 10일 이내에 이를 서울시의 주관 구청장에게 통보하여야 한다(영 제5조제1항).

그러나 이러한 해석에도 불구하고 일선 실무에서는 사업시행으로 환경영향이 미칠 것으로 예상되는 지역을, 그곳이 비록 다른 행정구역에 속하더라도, 평가대상지역으로 설정하는데 인색하다. 오로지 당해 시설·설비가 위치할 토지가 소재하는 시·군·구만을 평가대상지역으로 보려는 경향이 강하다. 그리하면, 직접 영향을 받는 피해지역의 주민들이 의견수렴절차에서 배제될 가능성마저 있다. 나아가, 조그만 시에서 대형 쓰레기 소각장을 지으면서 평가대상지역을 해당 소각시설이 위치할 동(洞)으로 국한하려고 시도하였던 사례도 있었다.

(4) 미국법의 태도

1) 국가환경정책법의 목적

환경질위원회(CEQ) 규정들에 나타난 바와 같이, 환경영향보고서의 내용에 관한 가장 중요한 쟁점 중의 하나는 그 범위이다. 이것은 바로 환경질위원회가 이러한 쟁점을 겨냥한 절차에 특별단계를 포함시킨 이유이다. 프로젝트의 단편화는 국가환경정책법을 회피하는 수단의 하나이다. 예컨대, 교통부가 야생동물 보전지역과 같이 환경적으로 민감한 지역을 관통하는 고속도로의 건설에 기금을 제공할 계획을 세웠다고 가정해 보자 [Findley - Farber : 35-36]. 교통부가 이러한 환경영향을 충분히 고려하기를 원하지 아니한다면 교통부는 다음과 같은 단계를 밟을 것이다 :

먼저 교통부는 고속도로를 보전지역의 어느 한 쪽에서 끝나도록 분할하고 그 환경영향보고서를 작성할 수 있을 것이다. 이러한 고속도로의 분할(segment)은 환경적으로 민감한 지역을 포함하지 아니할 것이기 때문에 행정청은 그 분할지역이 환경적으로 건전하다(sound)고 결론지을 수 있다. 이어 교통부는 고속도로를 보전지역의 다른 한쪽 부근에서 끝나도록 분할하고 그 환경영향보고서를 작성할 수 있을 것이다. 마지막으로 교통부는 보전지역을 포함하는 분할지역과 관련하여 당해 분할지역들이 서로 연결되지 아니한다면 다른 분할지역에 소요된 수백만 달러가 낭비되고 말 것이라는 분명한 사실을 간단히 지적하고자 할 것이다. 결과적으로 마지막 분할지역의 환경영향을 고려할 시점에 이르르면 결론은 뻔하다. 이 과정에서 어떠한 단계에서도 행정청은 전반적인 환경비용과 프로젝트의 상쇄이익(countervailing benefits)을 진정으로 고려하려 하지 아니하였다.

이것은 국가환경정책법의 목적을 파괴한다. 국가환경정책법의 목적에 대한 이러한 회피를 방지하기 위하여 법원들은 환경영향보고서의

적당한 범위를 결정하기 위한 준비를 갖추어야 한다. 예컨대, 이러한 가정에 있어서, 법원은 환경영향보고서의 범위가 이렇게 하나씩 차례로 고려되는 개별적 분할에 한정될 수 있는지 아니면 전체 프로젝트를 망라하는 단일 환경영향보고서가 작성되어야 하는지의 여부를 결정하는 수단을 가져야 한다. [Findley-Farber : 36]

앞에서 노정된 '범위' 문제에 관한 답은 분명하다. 그러나 많은 사례들에서 쟁점이 반드시 그렇게 명료하지는 아니하다. *Scientists' Institute for Public Information, Inc. v. AEC*, 481 F.2d 1079 (D.C. Cir. 1973)에 나타난 D.C.순회법원의 사례는 법원들 및 행정청들이 당면한 이러한 종류의 문제를 잘 설명하여 준다[Findley-Farber : 36-37]. 통상 'SIPI' 판결로 지칭되는 이 사건은 미국원자력위원회(AEC)의 증식형원자로(breeder reactor) 프로그램과 관련된 것이다. 증식로는 핵연료를 소모할 뿐만아니라 핵연료를 제조하기도 한다. 1970년대 초반 미국 정부는 1980년까지 증식로의 성공적인 시범을 마무리짓고 이 프로그램의 전면적 개발을 향하여 박차를 가하겠다는 결의를 표명하였다. 프로그램의 예상비용은 20억 달러를 상회하였다. 원자력위원회는 서기 2000년까지 증식로 용량이 미국의 1973년 현재 전체 발전용량과 맞먹을 것이라고 예측하였다. 원자력위원회는 특정 증식로 발전소를 건설하기 전에 그에 관한 환경영향보고서를 작성할 것임을 천명하였다. 그러나 증식로 프로그램 전체를 망라하는 환경영향보고서의 작성이 요구되지는 아니한다는 다툼이 있었다.

2) 사업일부 불가 : 하급심판결

Skelly Wright 판사에 의하여 작성된 의견을 통하여, D.C.순회법원은 전체 프로그램을 망라하는 환경영향보고서가 필요하다고 판시하였다. 이 쟁점을 결정함에 있어서 법원은 두 가지 요소들을 주목하였다 [Findley - Farber : 37-38] : ①첫째 요소는 제안된 기술과 그 대안들에 관하여 유익한 정보가 어느 정도로 활용되었는가의 여부이다. 이

요소는 유익한 정보가 없으면 환경영향보고서 자체가 초점을 상실할 것이기 때문에 적절하다. ②다음에, 법원은 프로그램이 진행되면서 회복불능의 파괴가 어느 정도 진행될 것인지를 그리고 기타의 취사선택이 어느 정도 배척될 것인지를 따졌다. 이 요소는, 파괴불능의 결정들이 내려지는 한, 그 결정을 바꾸기에 너무 늦어버릴 미래의 어느 연도 보다는 현재의 환경영향을 고려하는 것이 중요하다는 이유 때문에 의미가 있다. 법원은 이 요소들을 적용하여 AEC는 “영향보고서를 입안하기에 시기적으로 적절하지 아니하다는 결정을 내림에 있어 합리적 근거를 결여하였다”고 법원은 결론지었다. 법원은 서기 2000년까지는 약 600,000입방피트의 고농축 방사능폐기물이 발생되고 이는 수천년 동안 인간의 건강에 명백한 해악을 끼칠 것임을 지적하였다. 법원에 의하면, 이는 그리고 관련된 환경영향은 “국가환경정책법상 가장 신중한 조사”를 요구한다. 그러한 까닭에 D.C순회법원의 접근은 형식주의적 심사보다 환경영향보고서의 목적에 주목함으로써 기능적인 면모를 보였다. 법원은 국가환경정책법의 목적이 전체 프로그램을 망라하는 영향보고서의 조기작성에 의하여 달성될 수 있다고 보았기 때문에 이러한 영향보고서가 필요하다고 판시하였다.

3) 기계적 심사방식 채택 : 대법원판결

연방대법원은 “프로그램”(programmatic)영향보고서의 공표에 대하여 매우 다른 접근태도를 취하였다. 대법원은 범위와 시기 문제를 수반하는 3개의 사건들을 심리하였다. 첫번째 사건은 오히려 특수한 사실과 관련되었고 그래서 당시 별다른 주의를 끌지 못하였다. 이 사건 *Aberdeen & Rockfish Railroad Co. v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures*, 422 U.S. 289 (1975) [*Scrap II*]은 당사자적격(standing)의 법리와 관련하여 논의되었던 법률쟁송의 일부이다. 대법원의 당사자적격 판결이후 사건은 지방법원에 환송되었고 지방법원은 주간(州間)통상위원회(ICC)가 국가환경정책법을 준수하지 아니하였다

고 판시하였다. 항소가 제기되자 대법원은 파기하였다. 환경영향보고서의 범위와 시기설정의 양자를 결정함에 있어서 대법원은 비교적 기계적인 심사방식을 채택하였다. 대법원의 견해는 다음과 같다 :
[Findley-Farber : 38-39]

제정법에 . . . 기하여, 행정청이 최종 “영향보고서”를 작성하여야 할 시기는 그것이 연방조치를 목적으로 한 ‘제안’에 관한 건의 또는 보고를 행하는 시기이다. 행정청이 제안을 공표함으로써 그리고 그 제안에 관한 청문회를 개최함으로써 연방조치를 개시하는 경우에 제정법은 영향보고서가 그 제안에 포함될 것을 그리고 당해 청문회에서 고려될 것을 요구하는 것으로 보일 수 있다. 그러나 1972년 10월 4일 현재까지 ICC는 어떠한 제안, 건의 또는 보고도 행하지 아니하였다. 유일한 제안은 철도측에 의하여 제출된 새로운 비율뿐이다. 즉 제정법이 영향보고서를 요구한 최초의 시기는 ICC가 보고한 시기이다 . . . 어떠한 종류의 환경영향보고서가 작성될 필요가 있는가를 결정하기 위하여는 먼저 취하여진 “연방조치”를 정확하게 기술하는 것이 필요하다. 취하여진 “연방조치”의 범위를 정의한다면 이 사건에 관한 우리의 결정은 용이해졌을 것이다.

그러한 까닭에 *SCRAP II*에서 연방대법원은 공정한 기계적 심사방식을 사용하였다. *SCRAP*에 있어서, 환경영향보고서의 범위와 시기설정을 결정짓는 단서는 단지 문제의 “제안”을 주의깊게 확인하는 것이다. 환경영향보고서는 문제된 제안이 발표되기 전에 작성되어야 하는 것이 아니라 제안의 발표와 동시에 작성되는 것으로 족하다. 나아가 환경영향보고서의 범위는 단지 제안 그 자체의 범위에 의하여 결정된다. 반드시 논의되어야 하는 것은 해당 제안의 범위, 영향 및 대안들에 그치며 더 광범위한 쟁점들에까지 미치지 아니한다. [Findley-Farber : 40]

*SCRAP*의 이러한 비교적 명료한 표현에도 불구하고 같은 판결은 연방행정청들 또는 연방하급심 법원들의 주의를 끄는데 실패하였다. 그 이유는 대법원의 의견에 나타난 다른 표현들의 상당수가 ICC법의 특징들과 관련된 특수성을 많이 띠었기 때문이다.

이 문제에 관한 대법원의 후속 판결은 *SCRAP II*가 보다 광범위한 효과를 미칠 것을 목적으로 하고 있었음을 명확히 하였다. 즉 *Kleppe v. Sierra Club*, 427 U.S.390(1976)판결은 범위와 시기설정에 관한 대법원의 확정적인 견해를 표명한 것이었다. *Kleppe*판결은 공공토지상의 석탄보전지역을 민간광산회사들에게 리스하는 문제를 다루었다. *Sierra Club*은 “북대평원지역”(Northern Great Plains region)으로 확인된 지역에서의 개별적 리스 제안은 환경효과상의 상호관련성 때문에 전체 지역을 대상으로 한 단일 환경영향보고서를 필요로 한다고 주장하였다. D.C순회법원은 ‘*SIFI*’ 심사 방식을 한 단계 더 진전시킨 이론을 적용하여 이 주장에 동의하였다. 대법원은 하급심의 접근방법에 대하여 분명한 반대를 표명하였다. *Powell* 대법관이 작성한 의견을 통하여 대법원은 하급심이 쟁점을 결정짓기 위하여 제정법의 문언에 주목하는 대신 형량심사(balancing test) 방식을 설정하였음을 비판하였다 [Findley-Farber : 40-41]. 대법원은 제정법의 문언에 주목하면서 환경영향보고서는 주요 연방조치를 목적으로 한 정식 제안에 관한 보고서가 존재할 경우에만 필요함을 분명히 밝혔다. 대법원은 기록을 검토한 후 북대평원지역에 관한 어떠한 제안도 존재하지 아니하며 지방적 또는 전국적 범위의 조치들을 대상으로 한 제안만이 존재한다고 결론지었다. 대법원은 분명히 전국석탄리스 프로그램의 채택을 대상으로 한 그리고 리스에 관한 지방단위 인증서를 대상으로 한 환경영향보고서의 양자만 필요함을 지적하였다. 그런데, 대법원에 따르면, 조치에 관한 기록상 또는 지역적 범위의 조치를 목적으로 한 제안상 아무런 증거가 존재하지 아니하였다. 그렇기 때문에 대법원은 *SCRAP*심사방식을 적용하여 지역적 환경영향보고서가 필요하지 아니하다고 결론지었다.

4) 사법적 개입의 자제

하급심에 의하여 채택된 변론을 다룬 후, 대법원은 *Sierra Club*에

의하여 행해진 또 다른 주장을 다루었다. Sierra Club은 이 지역에 관한 일부의 제안이 추진될 가능성 대신 이 지역에서의 개별적 채광행위의 상호의존적 환경영향을 강조하였다. 대법원은 이 주장도 배척하였다. Powell 대법관은 이 주장이 두 개의 다른 방식으로 검토될 수 있음을 지적하였다. 첫째, 이 주장은 이미 승인된 해당 프로젝트들에 관하여 정부가 이미 작성한 환경영향보고서의 충분성을 겨냥한 공격으로서 검토될 수 있다. 이에 관하여 대법원은 당해 사건이 특정한 환경영향보고서에 대한 다툼을 목적으로 한 것이 아니기 때문에 쟁점이 적절하게 제기된 것으로 볼 수 없다고 판시하였다. 둘째, 이 주장은 당해 지역내의 모든 프로젝트 제안들에 관한 하나의 종합적 영향보고서를 작성하지 아니한다는 결정을 겨냥한 공격으로서 검토될 수 있다. 대법원은 수개의 제안들이 동시에 행정청에 계류되었을 경우 그리고 이 제안들이 축적적 또는 상승적 환경영향을 야기하는 경우 그 환경결과들이 동시에 고려되어야 한다는 점은 시인하였다. 그러나 이 명백한 시인은 두가지 제약요인 때문에 관철되지 못하였다 [Findley-Farber : 41-42]. 첫째, 대법원은, 부수적 의견(*dicta*)을 통하여, 이 고려가 각 장소를 다루는 개별적 환경영향보고서 공표의 일환으로서 행해질 수 있음을 지적하였다. 즉 전반적인 프로젝트에 관한 논의는 각 개별적 광산에 관한 환경영향보고서에 덧붙여질 수 있었다. 둘째, 대법원은 상승작용(*synergism*)여부에 관한 사법심사는 자의성·불안정성 심사 기준에 근거하여야 할 것이라고 판단하였다. 행정청이 영향보고서의 범위를 결정함에 있어서 자의적으로 행동하지 아니한 한 사법적 개입은 부적절하다고 대법원은 판시하였다. Sierra Club은 바로 이 기준을 충족시키지 못하였다.

5) 기능적 심사방식 필요 : 대법원판례 비판

*Kleppe*판결의견에 관하여서는 두가지의 심각한 비판이 제기될 수 있다. 첫째, 이 의견은 국가환경정책법의 목적과 동떨어져 있다. 대법

원은 그 심사가 제정법의 내재적 목적을 - 행정청으로 하여금 결정을 내리는 과정에서 단순히 추가적 서류만을 작성하게 하는 것이 아니라 행정청들이 환경요소들을 신중하게 고려하도록 확보함을 - 촉진시키는지 좌절시키는지의 여부에 관하여 거의 관심을 보이지 아니한다. *Kleppe*판결의견에 의하면, 제정법은 어떠한 결정이 공표될 당시 추가적 보고서의 작성만을 요구할 뿐, 행정청이 그 보고서에서 논의된 환경요소들을 신중하게 고려할 것을 요구하지는 아니하는 것처럼 해석될 수도 있다. 이러한 태도는 국가환경정책법의 목적을 실질적으로 잠식한다. 대법원의 입장은, 이를 아주 긍정적으로 해석한다면, 제정법의 문언을 준수하기 위하여 행정청의 의사결정과정에 있어서 최소한의 변경만을 요구하려는 염원을 반영하고 있다[Findley-Farber : 42-43]. 즉 대법원은 국가환경정책법을 연방행정법 체계상의 하나의 장식으로 볼 뿐, 행정청들의 아주 새로운 접근(radically new approach)을 실현시키기 위한 의회의 염원을 반영하는 것으로 보지 않는다. 어느 일면, 대법원은 D.C 순회법원에 의하여 채택된 일종의 사례별 형량심사를 요구하기보다 명료하고 예측가능한 심사방식을 보유하려는 염원에 의하여 유도된 것으로 보인다.

이러한 분석은 대법원의 판결의견에 관한 두번째의 중요한 비판을 낳는다[Findley-Farber : 43-45]. 대법원은 명료하고 거의 기계적인 심사 방식을 채택하였다고 믿는 것처럼 보인다. 그러나 실제 “제안”이라는 용어에는 불가사의한 의미가 전혀 없다. *SIFI* 사건이 그 좋은 예이다. 증식형원자로 프로젝트의 진행과정에서는 해당 조치의 가능한 과정들을 묘사하거나 해당 조치의 과정들을 평가하고자 시도하는 행정관리들에 의하여 작성된 아마도 수십 내지 수백가지의 주요한 각서들이 있었을 것이다. 일부 보고서들은 행정청 내부의 보다 고위층에서 작성되었고 일부는 쟁점에 관한 보다 구체적인 처분을 반영하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 조치의 가능한 과정들을 단순히 평가하는 각서들과, 제정법상 용례를 빌자면, “조치를 목적으로 한 제안에 관한 건의서 또는 보고서”를 구성하는 각서들 사이에 뚜렷한 선을 그을

수 없다. 물론 *SIPI*사건에 포함된 증식형원자로 프로그램은 통상적 정부 프로그램이 아니었다. 그러나 보다 일상적인 맥락에 있어서도, “제안”의 존재는 종종 불확실하다. 예컨대, *SCRAP*에 관련된 바와 같은 평가사건에서는 ICC직원이 종종 청문회에 참여하고 소송당사자와 흡사하게 적요서들을 제출한다. 이것들은 제안과 관련된 직원의 건의 또는 보고 즉 사건에 관한 직원의 처분제안에 해당한다. 대법원은 이 보고를 제정법의 문언에 표현된 바와 같이 “제안에 관한 보고”로 간주하여야 할 것인지에 관하여 거의 언급하지 아니하였다. 더우기 의미부여를 기초로 하여 이 쟁점을 간단히 결정할 수 있는 방법을 찾기도 어렵다. 반면에 이 쟁점을 심리하는 법원은, D.C순회법원이 *SIPI*판결에서 그러하였던 것처럼, 이러한 여건하에서 환경영향보고서의 작성이 가능한 한도내에서 그리고 이러한 환경영향보고서가 생산적인 한도내에서, 환경영향보고서의 기능에 주목하여야 한다. 이러한 기능적 분석을 기계적 심사로 대체하려는 대법원의 시도는 궁극적으로 실패하지 않을 수 없다. 행정절차는 너무 복잡하여 이렇게 극단적으로 단순화된 처리 방식에 적응할 수 없기 때문이다. 이렇게 말한다고 하여 *Kleppe*사건에서의 하급심판결 그 자체가 옳다는 것은 아니다. 같은 판결의견은 초기의 *SIPI* 판결의견을 훨씬 벗어났고 행정절차에 너무 깊숙히 개입하였다고 볼 수 있다. 그러나 이 사건에 대한 대법원의 치유는 대법원이 구제를 시도하였던 상황만큼이나 나빴다.

6) 종합적 영향보고서

축적적(蓄積的) 환경영향은 종합적 영향보고서를 요구하지만, 환경인자들의 정도와 효과의 결정 그리고 이러한 인자들이 발생될 수 있는 지역적 범위의 확인은 특별한 권능을 가진 담당 행정청의 고유업무이다(*Kleppe v Sierra Club*, 427 US 390, 49 L Ed 2d 576, 96 S Ct 2718).

항상은 아니지만 대체적으로 프로그램 영향보고서[PEIS]를 작성한다

고 하여 당해 프로그램을 구성하는 주요 연방조치들을 대상으로 하는 특수영향보고서(particularized impact statement)를 작성할 필요성이 소멸되는 것은 아니다 (Environmental Defense Fund, Inc. v Andrus (CA 9 Mont) 596 F 2d 848). 프로그램 영향보고서는 어떠한 프로그램 전체의 축적적 또는 상승적 환경영향을 분석하는데 주력하기 때문에, 대체적으로 개별 연방조치들의 특수한 측면을 분석·반영하기 곤란하다 (Natural Resources Defense Council, Inc. v Administrator, Energy Research and Development Administration (DC Dist Col) 451 F Supp 1245).

행정청은 해당 지역내의 다른 개발을 참작하여 각 결정의 전체적 파급효과(full implication)를 고려하고, 여러가지 프로젝트들이 현저하게 상호의존적일 경우, 종합적 영향보고서를 작성하도록 요구 받는다 (Kleppe v Sierra Club, 427 US 390, 49 L Ed 2d 576, 96 S Ct 2718). 낱개 단위로서는 현저한 영향을 미치지 아니하지만 전체가 하나로 어울릴 경우 축적적이고 현저한 영향을 미치는 여러 개의 작은 부분들로 구성된 프로젝트에 관한 비종합적 고려를 허용함은 국가환경정책법의 맹점을 분명히 드러내는 것이다(Rochester v United States Postal Service (CA 2) 541 F 2d 967). 그러나 이 준칙에는 한계가 있다. 올바른 심사란 프로젝트 그 자체의 상호관계가 아니라 오히려 어떠한 프로젝트의 종료가 제2차적으로 “비가역적·비회복적 자원개발”(42 USCS § 4332(2)(C)(v))을 반드시 수반하는지의 여부라는 사실이 다투어져 왔다.

① 야생지역관리 10개년 계획을 목적으로 하는 환경영향보고서는 계획기간 전반 동안 벌채가 어디에서, 언제, 어떠한 수종을 대상으로 그리고 어느 정도의 비율로 진행될 것인가에 관한 정보를 담고 있어야 한다 (Minnesota Public Interest Research Group v Butz (CA 8 Minn) 541 F 2d 1292).

② 3부분으로 구성된 강유역 계획의 제1단계인 특정 댐을 목적으로 한

환경영향보고서는 당해 댐에 국한되었기 때문에 불충분한 것은 아니다 (Sierra Club v Froehlke(CA 8 Mo) 534 F2 d 1289).

③물 프로젝트의 일부로서 제안된 운하의 부지에서 흙을 채취하는 사업을 수반하는 도로(highway) 프로젝트 제안을 목적으로 하는 환경영향보고서는 제안된 운하의 실제 경로에 변경의 여지가 거의 없을 때 그리고 만약 제안과 다른 경로를 선정하여 현저한 환경상의 혜택을 얻을 수 있는 경우 사유로·경기부와 맺은 대체사용(alternative use)계약에 기하여 글을 활용할 수 있을 때, 운하 프로젝트에 관한 환경심사를 요하지 아니한다(Friends of Earth v Coleman(CA 9 Cal) 513 F 2d 295).

7) 도로사업과 구획화문제

상당수의 법원들은 도로 환경영향보고서의 적정범위에 관한 문제를 심리하였다. 어느 한편으로는 단일 도로 프로젝트에 대한 국가환경정책법의 적용은 프로젝트를 분할 또는 구획화시킴으로써 회피될 수 없는 것이지만, 특히 해당 도로 시스템에 포함된 도로들이 본질적으로 단일 도로가 아닌 경우에는 전체 도로 시스템이 단일 환경영향보고서에 포함되어야 한다는 요건은 존재하지 아니한다(Citizens for Mass Transit Against Freeways v Bringer (DC Ariz) 357 F Supp 1269). 그러나 수개의 도로들 또는 하나의 도로의 각 부분들이 상호관련적이어서 어느 도로 또는 부분이 다른 것들과의 접속 없이는 효율적인 운송설비로서 기능할 수 없는 경우, 당해 도로 또는 부분들의 전체를 환경영향보고서에 포함시킬 필요가 있다(Movement against Destruction v Volpe(DC Md) 361 F Supp 1360, affd(CA 4 Md) 500 F 2d 29). 어떠한 환경영향보고서에서 고려되어야 할 도로의 최저길이(minimum length)에 관하여서는, 전체 도로 계획과 조화되는 부분들이 현행 건설 및 재정 관행상 인정될 수 있는 규모이어야 하며, 유효한 정류지점(terminal point)들에 의하여 뒷받침될 수 있을 정도의 독자성을 갖추어야 한다(Indian Lookout Alliance v Volpe(CA 8 Iowa) 484 F 2d 11).

도로 프로젝트의 범위는 다음의 기준들을 적용하여 결정될 수 있다 : (1) 제안된 부분이 장래의 확장과 관계 없이 실질적인 효용을 가지고 있는가 (2) 제안된 부분의 건설이 그 부분의 확장시 주요 대체통로 또는 입지를 배제할 것인가 (3) 제안된 부분이 보다 광범위한 계획의 일부일 경우 전체 계획이 가까운 장래에 완수될 것이라는 개연성을 낳기에 충분할 정도로 당해 계획이 구체적인가(Swain v Brinegar(CA 7 Ill) 542 F 2d 364).

구획화 이론(segmentation theory)을 석유 및 개스 리스(Sierra Club v Morton(CA 5 Fla) 510 F 2d 813) 또는 주택 및 도시재개발 프로젝트(Chick v Hills(CA 1 Mass) 528 F 2d 445)와 같은 도로이외의 프로젝트에 적용하려는 시도들은 실패하였으며, 법원에 제출된 쟁점이 주로 제안된 프로젝트의 건설보다 현행 프로젝트의 파훼에 관한 것일 때에는 적용가능성이 더 희박하다고 언명되어 왔다(Sadler v 218 Housing Corp.(ND Ga) 417 F Supp 348).

제5장

주제 · 내용 · 협의

제5장 주체 · 내용 · 협의

환경영향평가의 필요성이 인정되고 적당한 평가범위가 결정된 평가 적격 사업에 관하여 평가를 실시하기로 결정하였다고 하더라도 구체적인 시행과정에서 누가[주체], 무엇[내용]을 어떻게 평가하며 평가과정에서 어떠한 협의절차를 거치는지의 여하가 문제된다.

1. 평가주체

(1) 복수주체주의 : 현행법

환경영향평가의 주체를 누구로 할 것이냐 하는 것은 나라마다 다르나 입법방식은 대체로 3 가지로 구분하여 볼 수 있다[유철상 : 20-21] : ①사업자 주체주의이다. 사업자 주체주의는 오염자부담 원칙에 입각하여 환경에 영향을 주는 사업을 계획하고 시행하는 주체인 사업자가 자기비용으로 의사결정과정에서 환경배려의 검토를 한다. ②주도적 행정기관주의이다. 이 방식은 환경관리책임을 지고 있는 행정기관중에서 그 활동, 사업에 관하여 행정감독 또는 관리책임을 지고 있는 행정기관이 단독 또는 타 관계기관과 공동으로 환경영향평가를 하는 방식이다. 이 경우 행정기관이 환경에 영향을 미치는 개발사업을 계획하는 경우는 물론이고 민간기업이 인허가 또는 승인을 얻어 개발사업을 추진하는 경우에 있어서도 관계행정청 책임하에 평가서를 작성하게 된다. ③중립적 제3기관주의이다. 이는 각 분야의 전문가로 구성되는 상설 또는 임시적 평가기구를 설치하여 중립적 위치에서 평가주체를 제

도화할 것을 도모한다. 이러한 방식은 평가의 독립성유지와 기술적인 문제점을 해소할 목적으로 한다.

현행법이 어느 입법주의를 취하는가에 관하여 다소 혼란이 빚어질 수 있다. 현행 환경영향평가법은 제1차적으로 사업자(제2조제2호)에게 환경영향평가서의 '작성' 책임을 부여하기 때문에(제8조), 사업자를 평가의 주체로 보거나 조정권한을 보유하고 있는 '독립된 전문기관'을 평가의 주체로 보기 쉽다. 그러나 평가주체는 「평가서작성」 주체보다 포괄적 개념이다. 현행 환경영향평가법의 해석상 사업자(제8조)는 평가서를 작성하여 승인기관(제16조) 및 검토기관(제17조)과 「협의」하고 필요한 경우 보완조치 등을 취하여야 하기 때문에 사업자와 승인기관 그리고 검토기관은 이를 다 같이 환경영향평가의 '주체'로 보아야 할 것이다. 즉 사업자는 평가서를 '작성' 하는 주체이고, 승인기관은 평가를 '관리' 하는 주체이며(제24조) 검토기관은 평가를 '조정' 하는 주체이다. 따라서 현행법은 평가주체와 관련하여 단수주의를 취하지 아니하고 복수주의(複數主義)를 취하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 복수주의는 사업계획을 수립·시행하는 정부기관(국가 및 지방자치단체)도 사업자가 될 수 있으며(제2조 및 제3조), 사업자가 환경전문인력 미확보 등으로 평가서 작성능력이 부족할 경우, 환경부장관이 평가대행자를 지정할 수 있는(제10조 및 제11조) 내적연계장치에 의하여서도 뒷받침된다.

(2) 행정청중심주의 : 미국

미국은 환경영향평가의 주체가 행정청임을 분명히 하고 있다. 이는 환경보전과 관련하여 행정청이 방대한 책임을 지는 태도와 밀접한 관련이 있다. 우리나라 환경영향평가법은 행정청의 책임을 환경영향고려·대책강구·환경영향의 최소화(제3조) 등으로 간략하게 집약하고 하고 있으나 미국 국가환경정책법은 연방정부의 모든 행정청들에 대하여 가능한 최대한의 책무를 지우고 있다. 즉 같은 법은 모든 연방행정청들이 다음의 지침들을 준수하여야 한다고 선언하였다(42 USCS §4332 (2)) :

- ①환경문제가 범세계적이고 광범위한 특성을 지니고 있음을 인식하며, 미국의 대외정책과 일치하는 경우, 인류의 세계환경질의 쇠퇴를 예견하고 예방함에 있어서 국제적 협력의 극대화를 목적으로 한 창안·결의 및 프로그램들을 적절히 지원한다(42 USCS § 4332(2)(F)).
- ②주·군·지방자치단체·기구 및 개인들이 환경질을 회복·유지·향상 시키는데 유용한 조언 및 정보를 활용할 수 있도록 한다(42 USCS § 4332(2)(G)).
- ③환경질위원회(CEQ)를 지원한다(42 USCS §4332(2)(I)).
- ④자원지향적 프로젝트의 입안 및 개발에 있어서 생태학적 정보를 도입하고 활용한다(42 USCS §4332(2)(H)).
- ⑤어떠한 제안에 있어서 활용가능한 자원의 대체사용(alternative uses)에 관한 해소될 수 없는 충돌을 수반하는 기존공정을 적절히 대체하는 수단들을 연구·개발·기술한다.
- ⑥인간환경에 영향을 미칠 계획 및 의사결정에 있어서 자연과학·사회과학 및 환경조형예술의 복합적 이용을 보장할 체계적·학제적 접근방법을 활용한다(42 USCS §4332(2)(A)).
- ⑦환경질위원회와의 협의에 있어서, 현재 그 양을 측정할 수 없는 환경상의 쾌적과 가치에 대하여 적절한 경제적 및 기술적 고려를 전제로 한 의사결정을 내릴 수 있도록 보장할 수 있는 방법과 절차를 확인하고 개발한다(42 USCS §4332(2)(B)).
- ⑧제정법에 기술된 상황에 처할 경우 상세한 보고서 즉 환경영향평가서(EIS)를 작성한다(42 USCS §4332(2)(C)·(D)).

국가환경정책법은 연방조치들을 목적으로 한 제안들은 “책임있는 공무원에 의한” 상세한 보고서(EIS)를 포함하여야 한다고 규정한다. 또한 “상세한 보고서를 만들기 이전에, 책임 있는 연방공무원은 법률상 관할권 있는 연방행정청과 또는 관련 환경영향에 관한 전문가와 협의하고 그 논평서를 받아야 한다”(42 USCS §4332(2)(C) ; 40 CFR §§ 1501. 5, 1501.6). 환경영향보고서를 제공할 제1차적이고 위임불가의 책임이 연방행정청에게 있다는 것이 선도적 판례에 기술된 법칙이며, 담당 행정청의 심사과정중에 “보고서”가 상기의 제안에 덧붙여져야 한다

는 제정법상 요건은 그 행정청 자신의 보고서를 겨냥한 것이다(Greene County Planning Board v Federal Power Com.(CA 2) 455 F 2d 412, cert den 409 US 849, 34 L Ed 2d 90, 93 S Ct 56 & later app (CA 2) 490 F 2d 256). 제정법이 다른 취지를 명시적으로 규정하지 아니하는 한 연방행정청은 궁극적인 제작책임을 부담한다(Sierra Club v Hodel (CA 9 Wash) 544 F 2d 1036). 또 연방공무원이 환경영향보고서를 작성하는데 “현저하게”, “능동적으로” 또는 “광범위하게” 참여하는 경우에도, 주 행정청 또는 비정부조직 또는 개인이 그 작성 또는 데이터의 수집 및 조사에 조력하였다는 사실은 당해 환경영향보고서를 무효화시키지 아니한다(40 CFR §1506.5(c)). 그러나 국가환경정책법은 해당 행정청의 장에게 환경영향보고서를 직접 심사하고 승인할 것을 요구하지는 아니한다(Westside Property Owners v Schlesinger(DC Ariz) 415 F Supp 1298, affd(CA 9 Ariz) 597 F 2d 1214).

국가환경정책법은 1975년에 개정되어, 주(州)교부금 프로그램으로부터 재정지원을 받는 주요 연방조치를 대상으로 1970년 1월 1일 이후 요구된 환경영향보고서는, ①만약 당해 주 행정청 또는 공무원이 주 전체에 걸쳐 관할권을 보유하고 있고 그 조치에 관한 책임을 지는 경우 ②책임있는 연방 공무원이 그 작성에 조언을 제공하고 참여하는 경우 ③책임있는 연방 공무원이 영향보고서를 승인하고 채택하기 이전에 그 보고서를 독자적으로 평가하는 경우 및 ④1976년 1월 1일 이후, 책임 있는 연방 공무원이 주 또는 유관 연방토지관리기구에 현저한 영향을 미칠 수 있는 조치 또는 그 대안에 관하여 주 또는 연방토지관리기구에 대하여 조기에 통지하거나 그 의견을 구하는 경우 그리고 이러한 영향에 관하여 의견의 불일치가 있는 때에는 상세한 영향보고서에 포함시킬 목적으로 당해 영향에 관한 평가서 및 견해서를 작성하는 경우에는, 오로지 주 행정청 또는 공무원에 의하여 작성되었다는 이유만으로는 법률상 부적격한 것으로 간주되지 아니한다(42 USCS §4332(2)(D)). 그러나 이러한 절차는 전체 보고서의 범위·대상·내용에 관한 연방공무원의 책임을 또는 국가환경정책법상의 다른 책임을 완화시키

지 아니한다. 이러한 개정의 목적은 현행법을 개정하는 것이 아니라 명확하게 하는 것이다(Environmental Quality, Sixth Annual Report of the Council on Environmental Quality p 647).

어떠한 프로젝트의 선포 및 수행에 둘 이상의 행정청이 관여하는 경우, 당해 프로젝트에 제1차적 책임을 지는 주무 연방행정청이 환경영향보고서의 작성의무를 부담하는 행정청이다(Hanly v Mitchell(CA2 NY) 460 F2d 640). “주무 행정청”(lead agency)이라는 관념에 의하면, 하나의 행정청 즉 통상적으로는 시간적으로 가장 앞서서 행정청이 포괄적인 영향보고서를 작성할 책임을 진다(Henry v Federal Power Com., 168 App DC 137, 513 F2d 395).

주 법률 또는 지방법규들이 국가환경정책법에 덧붙여, 다만 이에 저촉되지 아니하는 범위내에서, 환경영향보고서를 요건으로 규정하고 있는 경우, 연방행정청들은 하나의 문건이 모든 적용법률들을 준수할 수 있도록 이러한 요건들을 충족시키는데 협력하도록 강제된다(40 CFR § 1506.2(c)).

(3) 사업자주의 : 프랑스

프랑스는 사업주체(기업, 공공사업의 경우에는 행정기관)를 환경영향조사의 주체로 설정하고 있다. 이는 미국의 국가환경정책법(NEPA)과 같이 환경영향평가를 일반적으로 행정기관의 의무로 하는 시스템에 비하여 교육적·자기계발적이라고 할 수 있다. 사업주체는 스스로 환경이라는 것이 무엇인가에 대하여 생각하고 그것을 제시할 의무가 있기 때문이다. 자기교육에는 시간이 걸리지만 이 시스템은 기업가에게 환경이라는 것이 무엇인가에 대하여 충분히 이해시키는데 적절하다고 생각된다[JURIST : 124]. 환경영향조사의 경비는 사업자가 전적으로 부담한다.

2. 평가내용

환경영향보고서의 범위설정은 본질적으로 환경영향보고서의 정확한 주제가 무엇인지를 결정한다. 그 다음의 중요한 문제는 물론 이 주제에 관하여 무엇을 언급하여야 하는 가이다. 특히 어떠한 대안과 환경영향들을 논의하여야 할 것인지가 문제된다[Findley-Farber : 47].

(1) 평가항목 및 중점평가

환경영향평가 과정에서는 사업시행으로 인해 영향을 받게되는 환경에 대한 조사·예측·분석에 관한 사항이 가장 기본적인 것이 된다 고 볼 수 있다. 이에 현행 환경영향평가법(제5조제1항)에서는 대상사업의 시행으로 영향을 받게 되는 환경분야를 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 3개 분야로 분류하고 각 환경분야별로 환경영향을 예측·분석하는 내용항목으로서의 평가항목을 동법시행규칙 별표1에서 총 23개로 규정하고 있다.

평 가 항 목

자연환경(5)	생활환경(11)	사회·경제환경(7)
기상, 지형·지질, 동·식물, 해양환경, 수리·수문	토지이용, 대기질, 수질(지표, 지하), 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장해, 일조장해,위락,위생·공중보건	인구, 주거(이주포함), 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재

상기 23개 항목 전체에 대하여 평가를 실시할 경우 평가서 분량만 많아지고 사업특성·입지여건 등에 대한 고려가 부족하고 그 내용 또

한 부실해질 가능성이 있다. 이를 방지하기 위하여 환경부장관은 대상사업의 특성을 고려하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 대상사업에 따라 '중점적으로' 환경영향평가를 실시하여야 할 평가항목을 지정·고시할 수 있다(법 제5조제2항). 이에 환경부는 1994년 5월 30일 환경영향평가서작성등에관한규정(환경부고시 제1994-34호)을 공포하고 같은 고시 제5조 및 별표 1·2를 통하여 이른바 「중점평가제도」를 구체화시켰다. 그러나 사업별로 중점적으로 평가해야 할 항목이 정확히 제시되었는지의 여부에 대해서는 논란의 여지가 없지 아니다[유철상 : 23]. 요컨대, 대상사업별 중점평가항목은 환경영향요소(고시 제2조제2호)와 다음의 대상사업별 주요평가항목(고시 별표1) 및 관계행정기관·주민등이 평가서초안에 대한 의견수렴과정에서 중점평가를 요구한 항목(고시 제5조제2항)을 비교·평가하여 사업별로 특정된다 :

대상사업별 주요평가항목 (I)

구 분	도시개발	산업공단지조 및성	발 전 소			송및전선변로전소	광 업		저유시설	댐·하저구수언지	하천및개공발사	매△준설 V
			화발력전소	원발자전력소	회저처리장		광	해업저				
자 기 상										○		
연 지형지질	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
환 동식물상	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○
경 수리수문		○								○	○	
생	토지이용	○	○									○
	대 기 질	○	○	○		○						
	수 질	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○
	토양오염						○	○				

환경	폐기물	○	○	○	○	○						○	○
	소음진동	○	○	○	○				○	○			
	악취		○										
	전파장해							○					
	일조장해	○											
	위락경관							○	○		○		
	위생보건												
사회환경	인구												
	주거		○										
	산업		○										
	공공시설												
	교육												
	교통												
	문화재										○		
항목수	8	11	6	5	4	3	7	3	4	7	5	5	

대상사업별 주요평가항목(II)

구분	도로의건설	철도	지하철도	공항	항만	수로·운하	관광단지및성	골프·스키	경륜·경정	묘지·초지	형질변경	고형폐기물처리시설		액상처리시설
												매립	소각	
자기상														
연지형지질	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○		

환	동식물상	○	○			○	○	○	○	○	○	○			
	경 수리수문					○	○	○						○	
생	토지이용				○			○	○	○					
	대 기 질	○	○	○								○	○		
	수 질	○	○	○				○	○	○	○	○		○	
	토양오염								○			○			
활	폐 기 물							○					○	○	
	소음진동	○	○	○	○			○	○	○		○		○	
환	악 취											○	○	○	
	경 전파장해				○										
경	일조장해														
	위락경관	○	○					○	○	○	○	○			
	위생보건											○	○	○	
사	인 구														
	회 주 거														
경	· 산 업														
	공공시설														
제	교 육														
	환 교 통	○	○					○	○	○					
경	문 화 재							○							
항 목 수		7	7	4	5	3	3	10	8	7	4	5	8	5	6

이렇듯 방대한 평가항목은 보기에 따라서는 모든 평가범주를 다 포함하고 있는 듯이 보이지만, 경우에 따라서는, 예컨대, 미생물과 곰팡이 같이 대단히 중요한 인자들을 간과하고 있다. 생태계의 순환과정에서 진균류와 박테리아류는 유기폐기물을 썩게하고 분해[정화]하며 부산물로 생산된 영양물질을 환경에 되돌려 준다[최주섭·구자공 : 30]. 이러한 분해자는 약간의 환경변화에도 절멸하기 쉬우며 분해자의 절멸은 곧 생태계의 평형을 파괴한다.

특히 간척지·항만건설 등을 목적으로 한 해안매립사업 또는 강변골재채취 그리고 산악지대를 가로지르는 도로건설사업 등은 미생물의 서식처를 파괴하고 나아가 주변 생태계의 평형을 파괴할 가능성이 크다. 그럼에도 불구하고 현행 환경영향평가법규 또는 (평가보고서)실무에서는 이러한 관점이 거의 배려되고 있지 아니하다. 환경영향평가서는 망라적이거나 백과사전적이어서는 아니되며 실제 필요한 부분을 중점적으로 평가하여야 한다는 원리에 비추어 볼 때, 미생물 등에 대한 배려부재는 현행 환경영향평가제도가 기본적으로 생태계에 대한 이해가 부족함을 보여주고 있다.

(2) 평가항목별 주요평가사항

특정한 사업 내지 프로젝트의 중점평가항목이 선정되더라도 각 평가항목별로 구체적으로 무엇을 평가할 것인가[평가사항]이 문제된다. 예컨대, 쓰레기 소각장 건설사업의 경우 중점평가항목은 상기 주요평가항목표에 나타난 대기질·폐기물·소음·진동·악취·위생·보건 등을 주축으로 하여 결정되겠지만, 그 다음 단계로 「대기질」 등에서는 구체적으로 어떠한 사항·내용을 분석·조사할 것인가가 문제된다. 환경영향평가서작성등에관한규정은 상기의 평가항목별로 「주요평가사항」을 다음과 같이 적시하고 사업별 구체적인 평가내용에 이를 포함시킬 것을 요구한다(제5조제4항). 따라서, 예컨대, 쓰레기 소각장 건설사업의 사업자는 다음의 평가항목별 주요평가사항중 「대기질·폐기물·소음·진동·악취·위생·보건」 항목에 규정된 주요평가사항과 관계행정기관

· 주민등이 요구한 추가 평가항목의 주요평가사항을 검토하여야 한다.

a. 공통사항 [대상사업전체]

- ㉠주요 오염원 및 소음·진동 등 환경현황 또는 예측·분석된 평가의 질 등을 적절히 고려한 토지이용계획에 대한 분석·평가
- ㉡주변 토지이용현황 및 계획을 고려한 시설설치 또는 배치계획에 대한 평가
- ㉢절·성토에 따른 법면발생구역 위치 및 주변경관을 고려한 법면처리대책
- ㉣특정야생동·식물, 천연기념물 등의 분포현황 및 보호대책
- ㉤철새도래지 분포현황 및 보호대책

b. 기 상

- ㉠수표면적 증·감에 따른 기온, 증발량, 일조시간, 안개일수 등 기상변화 예측 및 대책
- ㉡수립대 제거, 열방출 등으로 인한 국지기상의 변화 및 대책

c. 지형·지질

- ㉠표토 또는 비옥토의 유실방지 및 활용방안
- ㉡학술적·문화적 또는 자연환경보전상 보전가치가 있는 지형·지질의 조사 및 보전대책
- ㉢토취장의 녹지자연도, 토취장 위치의 대안비교 및 토취 후 복원 또는 활용계획
- ㉣지형변화(지반침하, 지각운동, 기반암의 심도와 특성, 지하수 유출, 침강, 퇴적 등)를 야기하는 지형·지질의 특성파악, 영향의 정도 및 대책
- ㉤사업지역의 특이한 지형형상(습지, 해안선, 계곡 등)에 대한 훼손정도 및 대책
- ㉥토사유출·퇴적에 따른 주변환경 변화 예측 및 대책
- ㉦절·성토의 범위 및 고·저의 적정성 검토 및 법면처리계획
- ㉧경사도(100×100m)분석후 과도한 경사지역은 보전대책수립

d. 동·식물

- ㉠사업시행 전·후의 동·식물상의 변화예측 및 대책
- ㉡온배수 배출에 따른 주변 해양동·식물상 변화예측 및 대책
- ㉢생물의 번식기, 철새도래지등을 고려한 공사시행 및 공사공정

별 시간대의 조정필요성 여부

- ㉔ 동·식물의 이동로, 서식지 차단 또는 훼손여부 및 그에 따른 영향 및 대책
- ㉕ 동·식물상과 종(種)의 분포상황, 종의 다양도 산출 및 보전대책
- ㉖ 생태계 전문가가 참여한 현존 식생도 및 녹지자연도를 제시 하되 환경처 조사와 맞지 아니할 경우 원인규명후 임상양호 지역(녹지자연도 8등급 정도)보전대책 수립
- ㉗ 자연식생의 보존 녹지율 최대화

e. 해양환경

- ㉘ 오염물질 등으로 수질에 미치는 영향 및 대책
- ㉙ 공사시 부유물질 확산범위, 농도예측 및 저감대책
- ㉚ 해수유동상태의 변화 및 그에 따른 수질예측과 저감대책(대안의 선정·비교 등)
- ㉛ 해저지형 및 수심의 변화정도에 따른 영향 및 대책(준설토 처리 및 처분대책 포함)
- ㉜ 해안생태계 및 동·식물에 미치는 영향 및 대책

f. 수리·수문

- ㉝ 용수공급원의 계절별 수자원량에 대한 주변의 이용현황 및 수급계획
- ㉞ 취수 및 방류로 인한 계절별로 하천수계등의 수량에 미치는 영향 및 대책
- ㉟ 계절별 하상 및 유역의 유출계수 변화와 그에 따른 영향 및 대책
- ㊱ 하수수계의 유지용수량 예측 및 대책

g. 토지이용

- ㊲ 주변토지이용상황을 고려한 입지선정에 관한 분석·평가
- ㊳ 주변지역의 토지이용 상황을 고려한 녹지 및 완충녹지 설치 계획

h. 대기질

- ㊴ 배출원별 오염물질의 특성 분석 및 저감방안(적정방지시설 계획은 2~3개안중 최적안 선정검토 포함)
- ㊵ 공단 또는 공장 인접시 주거지역등에 미치는 영향 및 저감방안(충분한 거리이격 및 완충녹지 조성)

- ㉔에너지 수급정책등을 고려한 연료사용계획 및 열공급방식 검토·분석
- ㉕주변지역의 기존오염물질 배출원 및 배출량과 대기질 현황과의 관계분석
- ㉖풍향, 풍속과 오염물질의 확산 관계 및 저감대책(적정한 굴뚝 높이 산정 등)
- ㉗지하구조물내의 대기오염물질관리대책
- ㉘공사중 또는 이용시의 비산분진으로 인한 영향예측 및 대책

i. 수 질

- ㉙발생오염원별 특성 분석 및 오·폐수처리대책
- ㉚용수공급계획과 용수사용량과의 관계분석(용수사용량저감 및 재이용 계획 포함)
- ㉛하수도정비기본계획등과 오·폐수처리계획과의 관계
- ㉜오·폐수 처리장의 완공시기와 공장가동, 주민입주시기 등의 일치여부 및 처리수 방류지점 선정에 관한 분석
- ㉝상수원수, 공업용수 및 농업용수 등 하류의 수질에 미치는 영향 및 대책
- ㉞하상준설, 담수·저수 등으로 인한 수질예측 및 수질보전대책 (댐유역권내 오염부하량 삭감대책 및 상수원 보호구역 설정안 제시 등 포함)
- ㉟초기우수 처리계획
- ㊱침출수 처리대책 및 차수대책
- ㊲지하수의 수맥차단, 수량감소 및 오염방지대책

j. 토 양

- ㉙기름, 독극물, 슬러지 및 오염물질등의 저장, 운반, 이용 등에 따른 영향 및 대책
- ㉚비산먼지 등의 대기오염물질로 인한 영향 및 대책
- ㉛오·폐수방류구 부근의 토양오염 및 방지대책

k. 폐기물

- ㉙폐기물의 성상별 발생량 예측 및 처리대책(매립, 소각, 재활용 방안 등의 검토·분석)
- ㉚댐 담수구역내 폐기물발생현황 및 담수전 수거대책
- ㉛하상준설시 세립준설토 처분대책

- ㉔폐기물처리시설입지의 대안검토 및 확보계획
- ㉕폐기물 위생매립을 위한 일일복토에 소요되는 복토량 산정 및 복토 재확보 계획

l. 소음·진동

- ㉑소음원 조사 및 저감대책(거리이격, 완충녹지, 방음벽 설치 등)
- ㉒소음·진동을 고려한 시간대별 시공계획
- ㉓폭약사용 등으로 인한 소음·진동예측 및 저감대책
- ㉔차량, 항공기 등 이동 오염원(소음·진동)의 변화량 예측 및 대책(공항이 인접한 경우 등소음도 곡선등 항공기 소음평가 포함)
- ㉕공장·설비 등의 고정오염원 배치계획

m. 악취

- ㉑악취발생원 조사 및 저감대책(풍향·풍속에 따른 악취발생원의 위치 조정 등)
- ㉒악취영향 범위, 농도와 그에 따른 대책(풍향자료와 연계 검토)

n. 전파장해

- ㉑전파장해요인 검토
- ㉒전파장해 정도와 저감대책(공동수신시설 설치계획 등)

o. 일조장해

- 일조의 영향을 고려한 건물, 시설물등의 배치 계획

p. 위락·경관

- ㉑기존 경관지역의 활용방안 및 지역경관의 특성을 고려한 계획
- ㉒주요 조망점에서의 조망변화로 인한 영향의 정량적 평가와 대책

q. 위생·보건

- ㉑사업장내 근무자 및 주변지역 주민의 보건위생 대책
- ㉒전염병 등 질병유발요인의 검토 및 대책
- ㉓공중위생시설의 배치 및 관리계획

r. 인 구

- ㉑인구밀집 유발의 정도 및 인구밀집지역에 대한 대책
- ㉒인구밀집에 따른 환경영향 및 대책

s. 주 거

- ㉑주거지역의 도로망 등 연결계획
- ㉒주거지역에 미치는 환경영향예측 및 대책(이주대책 포함)

t. 산 업

㉠주변 산업구조변화 예측

㉡어업권, 양식장, 농작물 등에 대한 피해예측 및 대책

u. 공공시설

공공시설의 수용용량에 미치는 영향 및 대책

v. 교 육

교육시설의 수용용량에 미치는 영향 및 대책

w. 교 통

㉠교통량의 변화와 도로계획과의 관계분석 및 대책

㉡주차장, 환승장 입지 및 용량의 적정성 검토

㉢기존도로의 V/C비 제시 후 진입도로 확·포장 대책 등

㉣가로수목의 선택 및 정적배치

x. 문화재

㉠문화재에 미치는 영향의 정도 및 대책

㉡유적지에 대한 지표조사의 실시와 유물 등의 보호대책

(3) 실질적 집중평가 : 규범과 실무의 괴리

상기와 같이 복잡한 다단계 구조를 통하여 평가항목별 주요평가사항을 조사·분석·예측하면 실질적인 중점평가가 실현될 수 있는가는 의문이다. 예컨대, 쓰레기 소각장 건설사업의 경우 소각로에서 배출되는 가스·분진 등의 대기오염물질이 가장 문제되기 때문에 「대기질」항목에 관한 평가가 초미의 과제이다. 이와 관련하여 현행법규는 대기질 부문의 「주요평가내용」에서 “배출원별 오염물질의 특성 분석 및 저감 방안”을 요구하고(환경영향평가서작성등에관한규정 별표2의 7.대기질), 「평가서의 구성 및 기재요령」(같은 별표4의 VII.2.(나)대기질)에서 ①현황조사의 일환으로 “환경기준의 설정항목 즉 TSP(총먼지)·SO₂·NO₂·CO·O₃·HC(탄화수소)·Pb의 현황농도를 조사한다”고 규정하고 이어 ②사업시행으로 인한 영향예측 항목선정 과정에서는 “환경기준항목(TSP·SO₂·NO₂·CO·O₃·HC·Pb)을 중심으로 하되 지역의 특성과 발생원의 종류에 따라 항목을 추가 선정한다”고 규정하고 있다.

쓰레기소각시설에서 상기와 같이 7종류의 유해물질만 배출된다면 현행규정으로 충분할 것이다. 그러나 도시 쓰레기소각로 기술분석 자료에 따르면, 소각으로 배출되는 2차 유해물질의 종류에는 상기 7가지 물질외에도 「HCL · HF · Cd · Hg · Sb · As · Cr · Cu · Mn · Na · V · Sn · Dioxin · Furan」 등이 포함되어 있다[김성중 · 최상민 : 52]. 그렇기 때문에 현행 대기환경보전법은 쓰레기(일반폐기물)소각시설을 ‘대기오염물질배출시설’(법 제2조제9호 및 시행규칙 별표3)로 규정하고, 배출허용기준(법 제8조제1항 및 시행규칙 별표7)의 적용을 받도록 규정하고 있다. 그런데 상기의 환경영향평가법규들은 대기환경보전법령의 규제기준보다 현저히 완화된 기준을 적용하여 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다. 이에 따라 쓰레기 소각장등의 환경영향평가는 실제 상기 7가지 종류의 물질에 대하여서만 영향예측을 실시하고 있으며 수도권 일대에서 가동중인 쓰레기 소각장들도 이 7가지 물질의 배출만을 측정하고 있다.

이렇게 완화된 규제와 실무는 현행 환경영향평가제도가 본래 환경정책기본법에 규정되어 있었고 또 그렇기 때문에 동법에서 규정한 환경기준을 중심으로 짜여졌던 환경영향평가항목을 그대로 이어받고 있기 때문이다. 즉 환경정책기본법은 환경기준(제10조제2항)중 대기환경기준으로서 TSP · SO₂ · NO₂ · CO · O₃ · Pb의 6가지 물질만을 열거하고 있으며(HC는 1993. 12. 31 개정 때 삭제됨), 환경영향평가법 · 동시행령 · 시행규칙은 더 이상의 기준을 제시하지 아니하고 있기 때문에 현행 환경영향평가서작성등에관한규정(고시)는 환경정책기본법상의 규제기준만을 인용하고 있는 것이다. 그러나 환경정책기본법은 문자 그대로 ‘기본법’이기 때문에 환경영향평가 실무에 그대로 응용될 수 없고 수정이 필요하다. 환경영향평가서작성등에관한규정(별표4)이 “발생원의 종류에 따라 항목을 추가선정한다”는 취지를 규정하고 있음은 바로 이러한 사정변경을 감안하였기 때문이다.

그러나 문제는 평가실무에서 상기 7가지 배출물질이외에 새로운 평가항목이 추가로 선정되지 아니할 뿐만 아니라 환경부와의 평가협의를 서도 이 점이 지적되지 아니한 채 평가절차가 진행되고 있다는 사실이

다. 현재 수도권 일원에서 진행되고 있는 쓰레기 소각장 건설사업 관련 환경영향평가 절차에서 해당 지역주민들이 이러한 사실을 지적하고 환경부 및 지방환경관리청에 의견을 제시하였지만 평가서 보완요구 단계에서 이러한 취지가 반영되고 있지 아니하다[한겨레신문 1994. 8. 11(인천경기판 : 17면)/경기일보 1994.8.17 “쓰레기소각장건설 표류”, 참조]. 이러한 사태는 우선 사업자 또는 용역업체가 대기환경보전법에서 정한 바에 따라 영향예측을 실시할 만한 의욕과 기술이 없고 또 현행법규대로 평가절차를 진행하더라도 외관상 적법한 것처럼 보이기 때문이다. 그러나 이러한 약식 영향평가는 환경영향평가법 위반은 아닐지라도 대기환경보전법 위반이다. 위법보다 더 큰 문제는 중점영향평가가 걸돌고 있다는 것이다.

(4) 정보의 평가 : 미국

환경영향보고서는 그 양식, 내용 및 작성이 실질적으로 (1)환경적 결과라는 견지에서 당해 프로젝트를 진행할 것인지의 여부를 실제 결정함에 있어 도움이 될 정도로 충분히 상세한 환경정보를 의사결정자에게 제공하며(Environmental Defense Fund v Hardin(DC Dist Col)325 F Supp 1401), (2)제안된 프로젝트의 환경영향에 관한 정보를 대중이 활용할 수 있게 하고 당해 정보의 진전에 공중의 참여를 장려할 경우(Trout Unlimited v Morton(CA 9 Idaho) 509 F 2d 1276), 국가환경정책법을 준수하게 된다. 환경영향보고서를 간행하고 의사결정절차의 각 단계에서 환경요소들을 고려하여야 할 연방행정청의 의무는 본질적으로 유연하거나 재량적이 아님에도 불구하고, 영향보고서의 내용과 범위를 결정함에 있어서는 유연성과 행정청의 재량이 어느 정도 인정된다(Scientists' Institute for Public Information, Inc. v Atomic Energy Com., 156 App DC 395, 481 F 2d 1079).

1) 집중적 분석

환경질위원회(CEQ) 규정(중전의 지침)들은 환경영향보고서를 어떻게

작성할 것인가를 상술하고 있다[40 CFR §§1502.1-1502.25 ; 40 CFR §§6.300 - 6.306 : 환경보호청 영향보고서]. 이 규정의 주된 테마는 행정청들이 중요한 쟁점에 집중하고 진정한 선택을 방해하는 다량의 배후 데이터를 잘라내면 결정들이 개선될 것이라는 점이다. 환경영향보고서는 “백과사전적이 아니라 분석적”이어야 하며, “환경영향보고서의 심장”인 대안들의 분석이 강조되어야 한다[Environmental Quality, The Ninth Annual Report of the Council on Environmental Quality, p.397].

분석은 환경에 관한 제1차적 또는 직접적 결과 뿐만 아니라 제2차적 또는 간접적 결과도 포함하여야 한다(Environmental Defense Fund, Inc. v Hoffman (CA 8) 566 F 2d 1060). 그러나 요원하고 대단히 추상적인 결과에 관한 논의는 필요하지 아니하며(Environmental Defense Fund, Inc. v Corps of Engineers of United States Army (ND Miss) 348 F Supp 916, affd (CA 5 Miss) 492 F 2d 1123), 행정청은 다른 행정청들에 의하여 진행중인 연구들이 완료되어 그 결과들이 당해 환경영향보고서에 흡수될 수 있을 때까지 기다릴 것을 요구받지는 아니한다(Environmental Defense Fund, Inc. v Hoffman (CA 8) 566 F 2d 1060). 제안된 조치에 관한 모든 환경효과가 밝혀져야 할 것을 필요로 하지는 아니하지만(Cady v Morton (CA 9 Mont) 527 F 2d 786), 환경영향보고서는 환경효과가 어느 정도로 불확실하거나 미지수 인가를 나타내도록 요구된다(Sierra Club v Froehlke (CA 8 Mo) 534 F 2d 1289; Scientists' Institute for Public Information, Inc. v Atomic Energy Com., 156 App DC 395, 481 F 2d 1079).

2) 상세한 기술

국가환경정책법은 “상세한” 영향보고서를 요구한다(Natural Resources Defense Council, Inc. v Tennessee Valley Authority (CA 6 Tenn) 502 F 2d 852 (EIS sufficiently “detailed”); Environmental Defense Fund, Inc. v Froehlke (CA 8 Ark) 473 F 2d 346 (EIS too vague,

general, and conclusory). 국가환경정책법(42 USCS §4332 (2)(C))에 의하면 상세한 환경영향보고서는 다음을 망라하여야 한다 : ①제안된 조치의 환경영향(Carolina Environmental Study Group v United States, 166 App DC 416, 510 F 2d 796) ②당해 제안이 실행된다면 피할 수 없는 부정적 환경효과(Sierra Club v Morton (CA 5 Fla) 510 F 2d 813) ③당해 제안된 조치의 대안들 (§32, infra.) ④지역 환경의 장기 이용과 장기 생산성의 유지·향상간의 관계(Upper West Fork River Watershed Assoc. v Corps of Engineers, United States Army(NDW Va) 414 F Supp 908) 그리고 ⑤제안된 조치가 실행된다면 수반될 수 있는 비가역적·비회복적 자원개발(Sierra Club v Morton (CA 5 Fla) 510 F 2d 813.).

그렇다고 하여 보고서가 환경사실들의 목록을 열거하는데 그쳐서는 아니된다. 보고서는 행정청의 질문, 분석 및 추론을 담아야 한다(Silva v Lynn (CAI Mass) 482 F 2d 1282). 어떠한 종류의 경험적·실험적 데이터, 과학적 근거 또는 설명정보에 의하여 뒷받침되지 아니하는 중국적 보고서는 쟁점을 명료하게 하지 못할 뿐만 아니라(Natural Resources Defense Council, Inc. v Grant (ED NC) 355 F Supp 280.), 제안된 프로젝트와 관련된 문제점들의, 그리고 대안들에 수반하는 난점들의, 비교에 활용될 수 있는 기초를 제시하지 못한다 (Monroe County Conservation Council, Inc. v Volpe (CA 2 NY) 472 F 2d 693.). 다른 (연방·주 및 지방) 행정청들(Silva v Lynn (CAI Mass) 482 F 2d 1282) 및 전문가들(Environmental Defense Fund, Inc. v Hoffman (CA 8) 566 F 2d 1060 ; Bucks County Board of Comrs. v Interstate Energy Co. (ED Pa) 403 F Supp 805.), 그리고 이해관계가 있는 공중 또는 민간단체들 및 일반시민들(Environmental Defense Fund, Inc. v Corps of Engineers of United States Army (ED Ark) 325 F Supp 749)의 논평들은, 선의(good faith)의 합리적인 분석을 토대로 한 행정청의 답변과 함께(95. 40 CFR § 1503. 4.), 영향보고서에 포함되어야 한다(National Helium Corp. v Morton (CA 10 Kan) 486 F 2d 995). 보장 보고서 및 연구서는 환경영향보고서에 통합되거나 첨

부될 수 있지만(Woida v United States (DC Minn) 446 F Supp. 1377.), 당해 보고서 및 연구서들이 달리 활용가능하고 접근가능할 경우에는 그러하지 아니하다(Trout Unlimited v Morton (CA 9 Idaho) 509 F 2d 1276).

제안된 조치의 대안에 관한 논의의 내용과 범위는 당해 제안의 특성과 대두된 환경문제의 복잡성에 의존한다(Natural Resources Defense Council, Inc. v Calloway (CA 2 Conn) 524 F 2d 79). 영향보고서는 가능한 대안들을 단순히 열거하는데 그쳐서는 아니되며, 제안된 조치와 가능한 대안들이 관련 환경에 미치는 긍정적인 측면과 부정적인 측면들에 관한 상세하고 신중한 분석을 담고 있어야 한다(Alaska v Andrus, 188 App DC 202, 580 F 2d 465). 즉 대안들에 관한 논의가 망라적일 필요는 없지만, 당해 보고서를 읽는 사람들이 합리적인 선택을 내릴 수 있도록 충분한 정보가 제공되어야 한다(Monroe County Conservation Council, Inc. v Adams (CA 2 NY) 566 F 2d 419).

3) 합리성의 원칙

상당 수의 법원들은 국가환경정책법은 환경영향보고서의 완벽함을 요구하지는 아니한다고 강조하였다(National Helium Corp. v Morton (CA 10 Kan) 486 F 2d 995, cert den 416 US 993, 40 L Ed 2d 772, 94 S Ct 2405; Environmental Defense Fund, Inc. v Corps of Engineers of United States Army (CA8 Ark) 470 F 2d 289, cert den 412 US 931, 37 L Ed 2d 160, 93 S Ct 2749 ; Inman Park Restoration, Inc. v Urban Mass Transp. Administration (ND Ga) 414 F Supp 99, affd (CA 5 Ga) 576 F 2d 573.). 오히려 환경영향보고서의 적정성은 “합리성의 원칙”(rule of reason) 즉 “환경영향보고서는 제안된 조치가 야기할 수도 있는 환경적 결과들의 현저한 측면들에 관한 합리적이고 완전한 논의를 담고 있는가”(Trout Unlimited v Morton (CA 9 Idaho) 509 F 2d 1276 ; Citizens Against Toxic Sprays, Inc. v Bergland (DC Or) 428 F Supp 908.)의 적용여부에 의

하여 결정되어야 한다(County of Suffolk v Secretary of Interior (CA 2 NY) 562 F 2d 1368). 요컨대, 환경영향보고서는, 선의로 편집되었으며(County of Suffolk v Secretary of Interior (CA 2 NY) 562 F 2d 1368), 의사결정자가 ①관련된 환경요소들을 충분히 고려하는데 ②제안된 조치로부터 얻을 수 있는 이익에 반하는 환경상의 위험 및 해악을 형량한 후 합리적인 결정을 내리는데 그리고 ③대안들을 합리적으로 선택하는데 이바지하는 충분한 정보를 기술하고 있을 경우에(Now v Brinegar (ED Ark) 398 F Supp 685, affd (CA 8 Ark) 531 F 2d 864.), 적정성이 있다. 환경영향보고서가 “망라적이어야 한다”(Sierra Club v Froehle (CA 8 Mo) 534 F 2d 1289.)·“과학적으로 완벽하여야 한다”(Save Our Invaluable Land (SOIL), Inc. v Needham (CA 10 Kan) 542 F 2d 539)·“다툼의 여지가 없어야 한다”(Warm Springs Dam Task Force v Gribble (CA 9 Cal) 565 F 2d 549.)는 등의 요건은 없다. 또한 모든 연방 행정청이(Coalition for Lower Beaufort County v Alexander (DC Dist Col) 434 F Supp 293.) 또는 당해 분야의 모든 전문가들이(Life of the Land v Brinegar (CA 9 Hawaii) 485 F 2d 460) 환경영향보고서에 포함된 결론이나 행정청의 결정에 동의하여야 한다는 요건도 없다.

법원들은 광범위한 조치들을 대상으로 환경영향보고서들이 국가환경정책법의 요건들을 충족시켰는지의 여부를 명확하게 판단하였다. 의회의 조치(congressional action)라고 하여 환경영향보고서의 필요성을 배제하는 것은 아니다. 이러한 취지가 제정법에 언급되어 있지 아니하는 한, 의회의 조치는 환경영향보고서에서 환경효과에 관한 합리적 논의의 일환으로서 고려되어야 할 성질의 것이다(Sierra Club v Adams, 188 App DC 147, 578 F 2d 389).

4) 대안의 연구 및 개발

국가환경정책법상 연방행정기관들은 어떠한 제안에 있어서 활용가능한 자원의 대체사용(alternative uses)에 관한 해소될 수 없는 충돌을

수반하는 기존공정을 적절히 대체하는 수단들을 연구·개발·기술하도록 요구받는다(42 USCS §4332(2)(E)). 이 의무는 「제안된 조치에 관한 대안의 논의를 환경영향평가서에 포함시켜야 할 의무」보다 광범위하고 또 같은 의무와 독립되어 있지만, 추정되는 환경영향을 포함하여, 제안된 프로젝트의 특성과 관련하여 반드시 준수되어야 한다. 국가환경정책법이 요구하는 바는 합리적인 대안 즉 의사를 결정하는 관리가 행위를 예정한 기간 이내에 합리적으로 활용될 수 있는 현실적 대안을 연구·개발하고 기술하는 것이다(Fayetteville Area Chamber of Commerce v Volpe(CA 4 NC) 515 F 2d 1021, cert den 423 US 912, 46 L Ed 2d 140, 96 S Ct 216).

환경영향보고서에 어떠한 대안들이 논의되어야 할 것인가에 관한 선도적 판례는 NRDC v. Morton, 458 F. 2d 827(D.C. Cir. 1972)이다. 이 사건은 동부 루이지애나 외곽의 80개 침수 구역의 리스와 관련된 것이다 [Findley- Farber : 47-48] : 이 구역들은 전체 리스면적의 10% 정도를 포함한다. 소송의 목적은 국가환경정책법이 준수될 때까지 석유 및 가스의 리스 판매를 금지하는 것이다. 이 판매는 닉슨 대통령의 에너지 프로그램의 일부이었다. 원고들은 환경영향보고서가 석유 쿼터의 완화와 같은 에너지 문제에 대한 상당수의 대안들을 고려하지 아니하였다고 공격하였다. 원고들은 당해 프로젝트의 영향에 비추어 이러한 대안들을 논의하여야 할 필요성은 특히 현저하다고 주장하였다. (리스지역은 미국에서 가장 큰 강어귀와 습지대에 인접하고 있다. 육상운전으로 실제 석유오염이 초래된다면 당해 지역의 생태계에 심각한 해악이 발생할 수 있음에 대하여 모두 공감하였다). D.C 순회법원은 환경영향보고서에서 대안들이 반드시 논의되어야 할 것인가를 결정함에 있어서 원용되어야 할 기준은 “합리성의 원칙”(rule of reason)이라고 판시하였다. 또 법원은 내무부가 그 자신의 관할에 속하는 대안들만을 논의하도록 요구된다는 변론을 배척하였다. 내무부는 연방정부의 다른 부서의 관할에 속하는 합리적인 대안도 모두 논의하여야 한다고 법원은 판시하였다. 법원은 또 환경영향보고서는 합리적인 모든 대안들의 환경효과들을 논의하여야 한다고 판시하였다. 한편, 대안의 실행가능성이 낮을 수록 그 대안을 상세하게 논의하여야 필요성도 축소된다. 아주 받아들이기 어려운 대안들은 논의할 필요가 없다. 합

리적인 사람이 생각하기에 당해 대안이 논의확대를 뒷받침할 만큼 충분한 의의를 지니고 있는가의 여부는 이러한 쟁점들을 결정하기 위한 심사방식이다.

이 심사방식은 *Vermont Yankee* 사건에서 대법원에 의하여 지지되었다. 이 판결은 규칙제정절차를 소송물로 하는 한편 특정한 면허의 발부에 대한 이의신청도 포함한다. 면허의 발부를 공격함에 있어서 원고들은 AEC가 새로운 핵발전소 건설 대안으로서 에너지 보전을 적절히 논의하는데 실패하였다고 주장하였다. 대법원은 “합리성의 원칙”을 적용하면서 몇가지 이유를 들어 이 주장을 배척하였다. 첫째, 이 특정한 면허가 발부될 당시 에너지 보전은 논의의 중요주제가 아니었다. 에너지 보전은 면허발부 직후 OPEC 석유금수조치와 더불어 주목받았다. 둘째, 이 쟁점과 관련된 원고들은 해당 행정청에서의 절차에 적절히 참여하지 아니하였다. 원고들은 면허를 승인하는데 대한 이의신청 명부를 제출하였지만 119건의 이의신청중 17건만이 에너지 보전이라는 일반주제와 관련되었다. 이 집단은 해당 절차의 마지막 단계에서 어떠한 청문에도 참여하지 아니하였다. 대법원은 원고들이 절차에 참여하여 행정청에 그들의 입장을 밝혔어야 옳았다고 강조하였다. 이 논리는 특히, 1960년대 후반과 1970년대 초반의 에너지보전 문제에서 그러하였듯이, (원고들이) 행정청에 미개척지의 탐사에 착수할 것을 요청하였을 때 적용되는 것이다. 또한 대법원은 “에너지보전”이라는 현혹적 단순구절은 어떠한 방식으로든지 궁극적으로 전력수요 관계 프로젝트들을 감소시킬 소지가 있는 상당수의 개연적 조치들을 포함한다고 강조하였다. 원고들은 이 대안들 중 어떠한 것이 고려되어야 할 것인지를 전혀 특정하지 아니하였다. 대법원은 대안들의 포함 문제에 대하여 합리적 접근이 필요함을 강조하였다[Findley-Farber : 48-49]. 대법원이 앞의 *NRDC v. Morton* 판결에서 선포된 “합리성의 원칙”을 채택한 이유는 다음과 같다[Findley-Farber : 50] :

상식이 우리에게 가르치는 바에 따르면, “대안들에 관한 상세한 보고서”

가 행정청이 인간의 머리로 생각할 수 있는 모든 대체적 방안과 생각을 포함하지 아니하였다는 이유만으로 불충하다고 판정받을 수는 없다. 즉 시간과 자원은 한정되어 있기 때문에 어떠한 프로젝트가 승인될 당시에 해당 대안이 얼마나 알려진 것인지와 관계 없이 행정청이 가능한 모든 대안을 탐색해 내지 못하였다는 이유만으로 환경영향보고서가 실패하였다고 주장할 수는 없다.

5) 순이론적 논의 지양

만약 환경영향보고서가 대체적 조치들의 점검표 이상의 것일 수 있다면, 각 대안의 결과는 상세하게 논의되어야 한다. 빈번하게 다투어지는 쟁점의 하나는 대안들의 환경영향들에 관한 논의가 적절하여야 하는가의 여부이다. 어떠한 영향들이 반드시 논의되어야 할 것인가를 결정함에 있어서는 “합리성의 원칙”이 다시 원용된다. 순이론적인 영향들은 논의될 필요가 없다. 불행하게도, 법원들은 어떠한 영향들이 순이론적이어서 논의를 요하지 아니하는가를 결정함에 있어서 모범을 보이지 아니하였다[Findley-Farber : 50-51] : 예컨대, Carolina Environmental Study Group v. United States, 510 F. 2d 796(D.C.Cir. 1975)에서 D.C. 순회법원은 원자로에 Class Nine사고가 일어날 가능성은 거의 없기 때문에 환경영향보고서에서 논의를 요구하지 아니한다고 판시하였다. 뒷날 국가조사위원회(NRC) 직원은 쓰리마일섬에서의 사고를 Class Nine사고로 분류하였다. 그러나 쓰리마일섬 사고에 뒤이어, 체르노빌 사고 이전에, D.C.순회법원은, 비록 국가조사위원회가 임의적으로 장차의 영향보고서들에서 Class Nine사고에 관한 논의를 요구하기로 결정한 바 있지만, 국가환경정책법은 환경보고서에서 이러한 사고를 논의할 것을 요구하지 아니한다고 재차 판시하였다. 순회법원은 실제 Class Nine사고가 어떠한 환경적 위해를 야기할 가능성은 무시하여도 좋다고 추론하였다. 그러나 제3항소법원은 이 견해를 배척하였다.

6) 최악의 시나리오

때때로 행정조치의 결과들은 과학정보의 결핍으로 인하여 대단히 불확실하다. 한 때 환경질위원회 규정에 의하여, 행정청들은 환경영향보고서에 “최악의 경우의 시나리오”(worst case scenario)를 포함시켜 이 문제를 다루도록 요구받았다. 이 규정은 뒤에 환경질위원회에 의하여 취소되었지만, 일부 하급법원들은 “최악의 경우” 논의는 국가환경정책법에서 여전히 요구된다고 판시하였다. 그러나 *Robertson v. Methow Valley Citizens Council*, 490 U.S. 332 (1989)에서 대법원은 “최악의 경우” 요건을 거부하였다[Findley-Farber : 51-52]. 원고들은 스키 리조트 계획이 북미산 사슴 때에 미칠 “최악의 경우”의 영향을 행정청이 고려하여야 한다고 주장하였다. 대법원은 「최악의 경우」 규정을 폐기하기로 한 환경질위원회의 결정은 사법부의 존중을 받을 만한 가치가 있다고 판시하였다. 또 대법원은 환경질위원회가 「최악의 경우」 규정을 개정된 것을 지지하였다. 개정된 규정은, “합리적으로 예측가능한 현저한 환경적 결과에 관한 활용불가능한 정보”에 당면하여, 행정청들이 “현존하는 신뢰할 수 있는 과학적 증거”를 요약하고 이러한 영향에 관하여 “과학계에서 일반적으로 인정되는 이론적 접근 또는 조사방법에 기초한 평가서”를 제출할 것을 요구한다.

앞에서의 논의는 환경영향보고서 사건에서 빚어질 수 있는 일반적 쟁점들만을 제시한 것이다. 법원들은 종종 각종 환경영향의 심각성에 관한 행정청의 평가에 관한 그리고 당해 프로젝트의 상쇄이익들에 관한 행정청의 설명에 관한 광범위한 사실관계 탐문에 착수하도록 강요된다. 때때로 행정청들은 그들의 제안들에 관한 비용편익분석을 날림으로 처리하고 그 결과들을 해당 프로젝트에 유리하게끔 왜곡하기도 한다.[Findley - Farber : 52] 법원들은 여러 사건들에서 행정청의 신뢰할 수 없는 분석을 인지할 수 있음을 입증하였고 당해 행정청에 사업을 다시 추진할 것을 주저 없이 요구하였다. 이러한 쟁점들을 처리하는 일반원칙으로 열거할 수 있는 것들은 드물다. 대체적으로 이 쟁

점들은 각 개별적 사건의 구체적 사실들과 연계되어 있기 때문이다.

7) 실행가능한 논의

국가환경정책법은 상세한 환경영향보고서에는 “제안된 조치의 대안”을 포함할 것을 요구한다(42 USCS § 4332(2)(C)(iii), 40 CFR § 1502.14). 이는 합리적인 대체수단(alternative courses of action)에 수반하는 환경위험을 표출시킬 것을 의도하고 있다고 해석되어 왔다(Natural Resources Defense Council, Inc. v Morton, 148 App DC 5, 458 F 2d 827). 대안들에 관한 논의는 반드시 영향보고서를 공표하는 공무원 또는 행정청에 의하여 채택되거나 발효될 수 있는 대안들에 한정되는 것은 아니며(반드시 평가되어야 하는 대안들의 범위는 당해 제안된 조치가 광범위한 문제를 다루기 위한 복합계획의 일부인 경우 확대된다(Natural Resources Defense Council, Inc. v Morton, 148 App DC 5, 458 F 2d 827). 국가환경정책법은 인식 가능한 모든 대안에 관한 논의를 요구하는 것이 아니라(Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v Natural Resources Defense Council, Inc., 435 US 519, 55 L Ed 2d 460, 98 S Ct 1197), 행정청이 예정한 시간 안에(Fayetteville Area Chamber of Commerce v Volpe (CA4 NC) 515 F2d 1021) 그리고 당해 제안된 프로젝트의 취지와 합리적 관련을 맺고 있는(Trout Unlimited v Morton (CA9 Idaho) 509 F2d 1276) 실행 가능한 논의만을 요구한다(Concerned about Trident v Rumsfeld, 180 App DC 345, 555 F 2d 817). 대안들을 고려하여야 할 의무는 합리성의 원칙의 적용을 받는다(Chelsea Neighborhood Assos. v United States Postal Service (CA2 NY) 516 F 2d 378; Friends of Earth v Coleman (CA 9 Cal) 513 F 2d 295)). 즉 지체에 관한 대안(Alaska v Andrus, 188 App DC 202, 580 F2d 465) 또는 프로젝트가 없는 경우(Swain v Brinegar (CA 7 Ill) 517 F 2d 766, later app (CA 7 Ill) 542 F 2d 364)를 포함하여 합리적으로 활용가능한 모든 대안들(Carolina Environmental Study Group v United States, 166 App DC 416, 510 F2d

796)은 현실성 있게 고려되어야 하며, 이러한 대안들이 문제에 대한 완전한 해결책을 제시하지 못하더라도 마찬가지이다(Natural Resources Defense Council, Inc. v Administrator, Energy Research & Development Administration (DC Dist Col) 451 F Supp 1245). 유사한 또는 더 커다란 해악을 초래할 가능성이 있는 대안들은 논의를 요하지 아니한다(Sierra Club v Morton (CA 5 Fla) 510 F 2d 813).

8) 실제적·절차적 평가

환경영향평가의 필요성과 내용에 관하여 살펴본 후 생겨나는 의문이 있다 : 만약 환경영향보고서가 완벽하고, 당해 프로젝트가 명백한 환경적 재앙이며, 행정청이 어떠한 방식으로든 사업추진을 결행하기로 결정하였다면, 어떠한 사태가 빚어질 것인가 ? 즉 국가환경정책법은 행정청들에 추가 서류작업을 부과하는 절차적 요건에 불과한가 아니면 행정청의 결정들에 실제적 제약도 부과할 수 있는가 ? 항소법원들은 이 문제에 관하여 견해가 갈린다. 다수 견해는 국가환경정책법은 행정청들에 실제적 제약을 가함을 그리고 행정조치가 이 제약을 벗어나면 사법적 심사의 대상이 됨을 명백히 밝혔다. 그러나 제2순회법원 판결한 건을 제외하고는 이러한 견해는 *Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc. v. Karlen*, 444 U.S. 223 (1980)에서 대법원에 의하여 배척되었으며, 실제 어떠한 항소법원도 국가환경정책법의 실제적 한계를 위반하였음을 이유로 행정청의 결정을 번복하지 아니하였다. [Findley - Farber : 53]

Strycker's Bay 사건(1980)은 중간소득 지역에서의 주택건설 프로젝트를 다루었다. 제2순회법원은 행정청의 부지 선택이 부당하다고 판시하였다. 제2순회법원에 따르면, 행정청이 이러한 프로젝트를 고려할 경우 인구밀집지역에 저소득층을 집중시키는 것과 같은 환경요소들이 중점적으로 고려되어야 한다. 대법원은 제2순회법원의 판결을 간단히 파기하였다. 대법원의 파기이유는 다음과 같다[Findley-Farber : 53-54] : “이 사건에서 행정청이 저소득층 주택건설용 부지를 재배치한다는 결

정의 환경적 결과를 고려하였음은 의심의 여지가 없다. 국가환경정책법은 그 이상의 요구를 하지 아니한다”.

대법원의 이 기술은 국가환경정책법이 행정청에 대하여 실제적 의무를 부과하지 아니함을 의미하거나 적어도 이러한 의무위반이 사법심사의 대상이 되지 아니함을 의미한다. 그러나 부수의견은 자의적이고 불안정한 기준에 입각한 행정청의 판단에 대하여서는 사법적 심사의 여지를 남겨 놓은 것처럼 보인다[Findley-Farber : 54]. 그러나 1989년의 *Robertson*판결에서는 이러한 여지가 확실히 배제되었다. 이 사건에서 원고들은 환경영향보고서에서 “최악의 경우”를 논의하여야 할 필요성은 별도로 행정청이 적당한 경감계획을 채택하지 아니하였음을 다투었다. 대법원은 이 주장을 배척하면서 국가환경정책법은 순전히 절차적이라는 견해를 천명하였다 : [Findley-Farber : 54]

제안된 조치의 불리한 환경효과가 적절하게 확인되고 평가된다면 행정청은 다른 가치들을 환경비용보다 우위에 두기로 결정한다는 이유로 국가환경정책법에 의하여 제약받지 아니한다. 예컨대, 이 사건에서, 산림청(Forest Service)이 법의 절차적 선결요건들을 준수한 후 (Sandy Butte의) 활강 스키장에서 얻게 될 이익이 북미산 사슴 떼의 15%, 50% 또는 100%까지의 손실에도 불구하고 특별사용허가서의 발부를 정당화시킨다고 결정하였다면 행정청이 국가환경정책법을 위반하였다고는 볼 수 없다. 다른 제정법들은 연방행정청들에 실제적 환경적 의무들을 부과할 수 있지만 국가환경정책법은 - 어리석다기보다 - 정보부재의 행정조치를 금지할 뿐이다.

국가환경정책법은 순전히 절차적이라고 결론지음에 있어서 대법원은 환경정책법(제101조)이 환경정책을 언급하면서 “간청적”(precatory)이라는 표현을 기술하고 있음에 주목하였다[Findley-Farber : 55]. 이 기술은 같은 법 제102조의 문언에서 부상하고 있는 것처럼 보인다. 같은 조는 “가능한 한 최대한으로 미국의 정책, 규정 및 법률들은 이 장에 담긴 정책들에 따라 해석되고 집행되어야 함을 지시한다. . . .”

국가환경정책법 제102조제2항의 문언을 감안할 때, 국가환경정책법

에 기한 실체적 심사에 대한 대법원의 거부는 원칙적으로 부당한 것으로 보인다. 그렇다고 할지라도 거부와 허용 사이에 실질적으로 현격한 차이가 존재하는 것은 아니다. 실체적 심사가 허용된다고 할지라도, 「자의성·불안정성 심사」(arbitrary and capricious test) 기준은 행정청이 그 결정에 관한 “합리적인 설명”을 제시하도록 요구하는데 그칠 것이다. 환경영향보고서의 심사는 당해 행정청이 그 결정에 관한 합리적 설명근거를 가지고 있음을 보증하는 대체적 방법을 제공한다(오로지 법학자들의 가설에서 행정청은 아무런 상당한 이유도 없이 환경적 재앙을 야기시킬 것을 계획하고 있다고 솔직하게 공표한다)[Findley - Farber : 55]. 그리하여 실제, 실체적 심사와 환경영향보고서의 심사는 상당 부분 서로 같다 - 자의적이고 불안정한 결정을 내리는 행정청은 적정한 환경영향보고서를 작성하도록 강하게 압력을 받게 될 것이다.

(5) 구체정보·추가정보 : 영국

다음은 도시및지방계획(환경효과평가)규정 (Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988)의 별표 [3]에 기술된 환경보고서의 내용에 관한 제정법 규정들이다[*ENCYCLOPAEDIA* para.308] :

- 1) 환경보고서는 제안된 개발이 수행될 경우 환경에 미치게 될 개연적 영향을 평가할 목적으로 제공되는 문서 또는 일련의 문서들 즉 다음(제2호)에 구체화된 정보[이 별표에서는 “구체적 정보”(the specified information)로 지칭한다]로 구성된다.
- 2) 구체적 정보의 내용은 다음과 같다 :
 - (a) 제안된 개발의 위치·구도 및 규모에 관한 정보 등의 기술
 - (b) 개발이 환경에 미칠 가능성이 있는 주요 효과를 확인하고 평가하는데 필요한 데이터
 - (c) 개발이 환경에 미칠 개연성이 있는 직접·간접의 현저한 효과에 관한 기술. 이는 다음에 미치게 될 영향에 관한

설명을 포함한다 :

- 인간·식물군(flora)·동물군(fauna)·토양·물·공기·기후 및 풍경
- 앞에 열거한 개체 사이의 상호작용
- 물질적 자산 및 문화적 유산

- (d) 앞에 열거한 어느 것에 관하여 현저한 역효과가 확인될 경우, 그 효과의 회피·감소·치유를 의도한 조치들에 관한 기술
- (e) 상기에 구체화된 정보에 관한 비전문적 용어를 사용한 요약

3) 환경보고서는 어떠한 구체적 정보의 설명 또는 증폭을 통하여 다음 사항의 일부에 관한 추가정보를 포함할 수 있다 :

- (a) 제안된 개발의 물리적 특성 그리고 건설 및 운영단계에 있어서의 토지사용 요건
- (b) (사용되는 자재의 특성과 분량을 포함하여) 제안된 제작 공정의 주요한 특징
- (c) 제안된 개발의 결과로 인하여 운영중 초래될 것으로 예상되는 (물, 공기 또는 토양, 소음, 진동, 빛, 열 및 방사선과 같은 오염물질들을 포함하여) 잔류물 및 방출물의 형태와 분량의 추정
- (d) 신청인, 이의신청자 또는 관계당국에 의하여 연구중인 주요 대안 (있다면) 및 당해 제안된 개발을 선택하게 된 주요이유들의 제시 및 환경효과의 고려 (개괄적으로)
- (e) 다음의 사유로 인하여 개발이 환경에 미칠 개연성이 있는 직접·간접의 현저한 효과 :
 - (i) 천연자원의 사용
 - (ii) 오염물질의 방출, 공해의 생성 및 폐기물의 배출
- (f) 앞의 (e)호에 의하여 정보가 제공되는 환경에 미치는 효과를 평가하기 위하여 사용되는 예측방법
- (g) 노우하우에 관한 기술적 함결과 같이, 어떠한 구체적 정보를 제출함에 있어서 직면하게 될 곤란성

앞의 (e)호에 있어서 “효과”(effects)는 제2차적, 누적적, 단기·중기·장기적, 영구적·일시적 및 적극적·소극적 효과들을 포함한다.

4) 앞의 제3호에 따라 추가정보가 환경보고서에 포함되는 경우에는 당해 정보에 관한 비전문적 요약서가 동시에 제공되어야 한다.

(6) 대상조치 : 프랑스

프랑스의 환경영향조사에 있어서는 몇몇 법률에 의하여 요구되고 있는 조건을 충족시키지 않으면 안될 것이다. 먼저 첫째로 환경에 관한 최초의 상태를 제시하여야 한다. 이것이 출발점이다. 이것은 가장 간단한 것이다. 식물 혹은 동물의 상태에 대하여 그 공사가 행하여지기 전의 오염의 정도를 계측, 확인, 관찰, 분석하는 것이다. 즉, 그 공사가 환경에 대하여 초래할 영향을 분석하는 것, 바꾸어 말하면 예견할 수 있는 결과를 평가하여야 하는데, 이것은 보다 곤란한 것이다. 이것은 미래를 예측하는 작업이다. 여기에서도 이 평가는 환경의 모든 면에서 행하여져야 하며, 오염에 대한 평가와 마찬가지로 자연환경에도 관계되는 것이어야 한다.

당해 사업에 의한 사회적·경제적 영향이 환경영향조사의 내용에 포함되는가에 관하여, 명시적으로 제외되어 있지도 않지만 특별하게 언급도 되어 있지 않기 때문에 학설상 견해가 나뉘어지고 있으며, 포함된다고 하더라도 어느 정도 고려하여야 할 것인가가 논의되고 있다. 이 점에 대하여 판례는 아직 없다.[*Prieur* : 266]

사업자가 프로젝트의 대체안을 고려하여야 하는가 하는 점에 대하여는 완전한 대체안은 필요하지 않고 환경상의 배려라는 관점에서 다른 방안을 비교하여 그 프로젝트가 유지되어야 할 이유를 설명할 의무가 있을 뿐이다. 그것은 간접적으로는 대체안을 검토하는 것이 될 수 있을 것이다. 예컨대 고속도로에 대하여 말하자면 여러 개의 설계도를 작성할 의무는 없고 왜 이 프로젝트를 선택했는가를 설명하면 족하다. 한편 방지책의 제시에 부수하여 재정적 비용 즉 환경오염 혹은 환경과피를 제한하는데 필요한 비용도 제시하지 않으면 안될 것이다.

전답을 가로지르는 고속전철(TGV) 노선에 대하여 환경영향조사를 한 결과 터널을 만들었는데, 이는 사업주체가 환경영향조사중에 「대상

조치」(명령 제2조제2항제4호)로서 이 방법을 제안하고 그 후에 행정기관이 그것을 승인한 것이다. 이렇게 환경에 대한 악영향을 감소시킨다거나 대상조치를 취하도록 하는 것은 환경영향조사의 매우 중요한 기능이라고 할 수 있다. 이 터널의 예는 대체안이 아니라 대상조치이었다. 예컨대, 철도의 노선을 변경하는 것은 「대체안」이고 터널을 만드는 것은 「대상조치」·「방지책」인 것이다.[JURIST : 124-125]

3. 평가협의

환경영향평가는 그에 관한 관할 행정청과 이해관계자의 의견을 수렴하기 위하여 광의의 협의절차를 거친다. 현행 환경영향평가법은 이러한 협의절차를 주민의견수렴절차(제9조 및 영 제3조 내지 제7조)와 행정청의 검토·협의절차(제16조 내지 제22조)의 2단계로 구분한다. 주민참가에 관하여서는 다른 곳에서 살핀다. 여기에서는 환경영향평가서의 검토·협의·관리의 문제를 중점적으로 고찰한다.

(1) 시기·절차·관리

협의를 요청하는 시기는 승인기관의 장 또는 승인을 얻지 아니하여도 되는 사업자가 대상사업의 계획에 대한 승인·인가·허가·면허 또는 결정을 내리기 이전이다(환경영향평가법시행령 제9조)(영 별표[1]의 규정에서 대상사업별로 협의요청시기를 구체적으로 정하고 있다).

행정청간 협의절차(법 제16조 내지 제22조)는 다음의 순서에 따라 진행된다 : ①사업자가 주민등의 의견을 수렴한 최종평가서를 작성하여 인허가·승인 기관에 제출한다 ②인허가·승인기관은 환경처(또는 환경관리청)에 협의를 요청한다 ③환경처(또는 환경관리청)는 평가서의 구성요건등을 검토한 후 관계전문가 등에 검토를 요청하고 제시된 관계전문가등의 의견을 취합하여 이를 종합적으로 검토한 후 최종협의 내용을 결정하여 인허가·승인기관등에 통보한다 ④인허가·승인기관은 동 협의내용을 사업계획승인(인·허가)조건에 반영하고 관리한다

(평가서 검토 및 협의절차에 관한 상세는 「환경영향평가서검토및협의 등에관한업무처리규정」(예규 111호), 참조).

환경영향평가에 관한 행정청간의 협의내용은 관리주체가 이를 관리한다(법 제24조). 즉 승인을 얻은 사업은 승인기관의 장이 이를 관리·감독한다. 승인을 얻지 아니하여도 되는 사업 및 승인을 얻은 사업중 환경에 미치는 영향이 크거나 집단민원발생 우려가 있는 사업 등은 환경피해를 예방한다는 차원에서 환경관리청장이 이를 관리한다. 환경영향평가와 관련된 협의내용의 이행여부를 관리하기 위하여 조사·확인 등에 관한 업무처리지침에 의거하여 연 1회 이상 조사 및 확인을 실시한다. 조사·확인의 결과, 협의내용을 이행하지 아니한 경우에는 그 사업자 또는 승인기관의 장에게 이행을 촉구하며 그럼에도 불구하고 협의내용을 계속해서 이행하지 아니할 경우 공사중지 등 필요한 조치를 취하도록 승인기관의 장에게 요청한다.

(2) 평가서의 남용과 부실

환경영향평가법의 적용범위가 확대되면 확대될 수록 환경영향평가 건수도 증대된다. 환경영향평가는 유행처럼 행해질 것이며 앞으로 물량이 더욱 증대될 전망이다. 관계 공무원조차도 환경영향평가의 남용에 곤혹스러워 하며, 혹자는 환경영향평가서가 일종의 면죄부처럼 발행되고 있다고 비판하기도 한다. 영세한 환경영향평가 용역업체들이 다량의 환경영향평가서를 작성하는 것도 문제이다. 환경부의 환경영향평가서에 대한 검토도 물량증대에 따라 점차 부실해지고 있다. 이러한 사태에 직면하여 사계의 일각에서는 환경영향평가서에 대한 검토와 현장확인조사를 전문적으로 맡아 체계적이고 과학적인 오염저감방안을 도출해 낼 수 있는 공공기관의 설립이 필요하다는 주장들이 제기되기도 한다. 현재 우리나라는 환경영향평가서를 사업자가 직접 작성하거나 또는 환경영향평가를 대행하는 용역기관에 맡길 수 있도록 규정되어 있기 때문에 작성된 평가서가 사업자에게 일방적으로 유리하게 조작되었다는 의혹이 끊임없이 제기되고 있다.

감사원 부정방지대책위원회가 1994년 3월 발간한 자료에 따르면, 전문가 5~7명을 두고 있는 7개의 환경영향평가 대행업체들이 일년에 많으면 23건에서 적으면 11개건까지의 환경영향평가를 행하고 있는 것으로 조사되었다. 이 가운데 가장 수주 실적이 많은 농어촌진흥공사는 7명의 전문가가 일년에 23건의 환경영향평가서를 작성하였다. . . . 환경영향평가서는 환경부가 전문분야별 6인의 심의위원으로 구성된 18명의 소위원회에서 심의하고 있다. 그러나 심의해야 할 평가서의 절대수가 많아지고 있다. 1990년 1월~9월까지 환경부 환경영향평가 심의위원 1인당 52.5편을, 1992년의 경우 심의위원 1인당 약 1백15건의 환경영향평가서를, 심의한 것으로 감사원 부정방지위원회는 추정하였다. . . . 한편 심의위원은 현지 조사 등을 통해서 평가서가 제대로 환경영향을 조사했는지 확인하여야 하지만 현지 확인을 하는 경우는 드물다. 그나마 환경영향평가 1건당 3만원의 심의료는 현장출장을 어렵게 함은 물론이고 보고서 전체를 면밀히 읽고 검토할 의욕마저 저하시킨다[신동호 : 53].

(3) 실질적 심사 : 미국

미국의 경우, 환경영향보고서 자체의 작성은 보고서 초안, 논평기간 및 최종보고서의 단계를 거쳐 행해진다. 해당 프로젝트의 관할 행정청 또는 관계전문가들은 논평을 요구받는다. 행정청간 주요불합치(major inter-agency disagreement)는 그 조정을 위하여 환경질위원회(CEQ)에 회부된다. 행정청이 프로젝트에 관한 최종결정에 도달하는 경우 행정청은 그 조치들을 요약하는 그리고 행정청이 환경적으로 선호할만한 대안과 완화조치들을 거절한 이유를 설명하는 “결정기록”(record of decision)을 작성하여야 한다.[Findley-Farber : 34-35]

1) 프로젝트 변경 또는 새로운 연구수행 불가

국가환경정책법은, 상세한 영향보고서(EIS)를 작성하기 이전에, 책임 있는 연방공무원이 해당 환경영향에 관하여 법률상 관할권을 가진 연

방행정청 또는 전문가와 협의하고 그 논평을 받아야 한다고 규정한다 (42 USCS §4332 (2)(C) ; 40 CFR §§1502.25 ; 1503.1-1503. 4). 이 강제규정은, 어떠한 제안에 관한 환경영향보고서 또는 권고서의 구상 및 작성중에 행정청들이 환경요소들을 고려할 것을 상정하고 있지만, 당해 협의의 형태를 특정하지 아니하며, 관할 행정청이 당해 논평에 따라 그 프로젝트를 변경하거나 새로운 연구들을 수행하도록 요구하지도 아니한다(Warm Springs Dam Task Force v Gribble(CA 9 Cal) 565 F 2d 549).

2) 상황변화에 따른 수정

환경질위원회의 종전 지침들 및 현행 지침들(40 CFR §1502. 9)은 영향보고서를 초안 및 최종의 2단계로 작성할 것을 요구한다. 최종보고서는 뒤에 수정될 수도 있다. 국가환경정책법을 준수하였다고 하여 환경영향보고서의 작성이 종료되는 것은 아니다. 행정청은 상황의 변화에 따라 영향보고서의 현실성을 심사하여야 할 지속적 의무를 진다 (Essex County Preservation Asso. v Campbell- (CA 1 Mass) 536 F 2d 956). 법원들은 환경영향보고서의 제출은 연방행정조치를 뒤따르기 보다 앞서야 하며[AJ 2d : §29], 주요 연방조치들의 환경적 결과들은 당해 의사결정과정의 모든 주요 국면에서 고려되어야 함을 인식하고 있다[AJ 2d : §18]. 그러나 국가환경정책법의 의도는 실질보다 형식이 지배하는 관료주의적 불쾌(bureaucratic nightmare)를 초래하지 아니하는 것이다(Sierra Club v Morton(CA 5 Fla) 510 F 2d 813).

국가환경정책법에 의하여 부과된 유일한 절차적 요건들은 당해 법에 평범한 용어로 기술된 것들에 불과하기 때문에, 국가환경정책법은 용의주도하게 짜여진 행정절차법(APA)의 절차적 세칙들을 실질적으로 개정하는 근거로 작용할 수 없으며(Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v Natural Resources Defense Council, Inc., 435 US 519, 55 L Ed 2d 460, 98 S Ct 1197), 최종 환경영향보고서의 초안 또는 후속 보완서의 작성과 관련하여, 제안된 조치의 환경적 결과를 조사하기 위한

청문회를 개최할 것을 행정청들에게 요구하지 아니한다(Jicarilla Apache Tribe of Indians v Morton (CA 9 Ariz) 471 F 2d 1275).

3) 환경보호청의 심사 및 논평

환경보호청장은 청정대기법(42 USCS §§7401 et seq.)에 따라 또는 ①어떠한 연방부서에 의하여 제안된 입법 ②건설을 목적으로 새로 승인된 연방 프로젝트 또는 다른 주요한 연방행정청의 조치 및 ③연방정부의 부서 또는 행정청에 의하여 공표된 규정안에 포함되어 있는 청장의 권능에 관한 기타의 규정들에 따라 부여된 의무와 책임을 지고 있는 사항에 대한 환경영향에 관하여 문서로 심사하고 논평하도록 요구 받는다. 이러한 논평서는 당해 심사가 종결될 때 공표되어야 한다(42 USCS §7609(a)). 그러나 제안된 조치에 관한 청장의 논평이 없다고 하여 당해 조치가 무효로 되지는 아니한다(National Forest Preservation Group v Butz(CA 9 Mont) 485 F 2d 408). 공중 보건 또는 복지 또는 환경질의 관점에서 볼 때 해당 입법·조치 또는 규정이 불만족스럽다는 환경보호청장의 판정은 공표되어야 하며 당해 사안은 환경질위원회에 회부되어야 한다(42 USCS §7609(b)).

4) 제출 및 통지 요건

환경영향보고서는 논평서 및 응답서와 함께 환경보호청에 제출되어야 하고 논평기관들에게도 송부되어야 하며 일반에 공표되어야 한다. 환경보호청은 각 보고서의 사본 1부를 환경질위원회에 송부하여야 한다(40 CFR §1506.9). 환경보호청은 매주 제출된 영향보고서를 그 다음 주 연방관보에 공표하여야 한다. 제안된 조치에 관하여 결정을 내릴 수 있는 기간은 이 공표일자로부터 기산한다(40 CFR §1506. 10).

제6장

절차의 효율화

제6장 절차의 효율화

환경영향평가는 실체보다 절차중심적이다. 평가절차는 엄격과 적정도 중요하지만 절차 자체의 효율도 문제된다. 한정된 자원과 시간을 효율적으로 이용하지 아니하면 절차의 지연과 비효율로 인하여 평가절차 본연의 목적을 달성할 수 없다. 특히 민주적 합의과정을 중요하게 생각하는 현대 시민사회에서 관할 행정청이 지역 주민들 또는 이해관계자들의 의견을 적절히 반영하지 아니할 경우 환경계획은 님비(*Not In My Back Yard*)현상 내지 행정적·법적분쟁에 휘말려 진퇴양난에 빠지게 된다. 이러한 사태를 방지하고 절차의 효율을 달성하기 위하여서는 처음부터 당사자들의 참여를 적극유도하는 것이 필요하다. 한편 오염저감대책은 오염후조치보다 비용효과가 크다. 사후환경영향조사는 대상사업의 착공 이후의 환경피해를 사전에 방지한다는 측면에서 역시 환경영향평가절차의 일부를 이룬다. 비용편익분석은 이러한 절차의 효율화를 달성하는데 필요한 계량적 분석기법이다.

1. 주민참가 및 정보제공

환경영향평가 과정에 있어서 지역주민 또는 이해관계자의 참여는, 대상사업이 혐오시설인가의 여부를 떠나, 점차 그 중요성을 더 해가고 있다. 현행 환경영향평가법은 이러한 관점에서 일련의 주민참가절차를 규정하고 있다. 그러나 이러한 주민참가절차는 “마지 못해 절차를 거치기”보다는 주민의 관심사항이 무엇인지를 정확하게 파악하여야 한

다. 한편 행정청 등은 소극적으로 주민의 관심사를 파악하기보다는 새로운 기술 또는 다양한 활동이 초래할 위험에 관하여 능동적으로 공중에 정보 제공을 제공하도록 노력하여야 할 것이다. 이하에서는 현행법상의 주민의견수렴제도를 개관한 후 관심사항의 파악과 공중에 대한 정보제공 문제를 살핀다.

(1) 주민의견수렴절차

중전의 환경보전법에서는 환경영향평가서의 작성시 평가서초안을 작성하여 공개하지 않고 계획이 구체화된 단계에서 최종평가서를 1회에 한하여 작성한 결과, 계획의 조정 및 변경이 곤란하고 계획수립 초기에 지역주민 등의 입장이 고려되지 않아 현지성이 결여되거나 주민의 사에 반하여 사업을 시행하므로 사업추진과정에서 주민의 반대에 부딪치거나 불신을 초래하는 등 환경영향평가의 실효성 문제가 제기되어 왔었다. 이에 따라 1991. 2. 시행된 환경정책기본법에서는 이러한 문제점을 개선하여 환경영향평가서초안을 작성하여 지역주민에게 공개한 후 주민의견을 수렴한 최종평가서를 작성·제출토록 하였다.

그리하여 환경문제에 대한 지역주민의 이해관계를 사전에 조정할 수 있는 토대가 마련되었으며 결과적으로 환경영향평가과정에서 사업시행시 지역주민과 사회적합의에 의하여 행해지도록함으로써 환경영향평가서에 포함된 환경관련대책들의 이행여부에 사회적인 구속력이 부여된다고 볼 수 있다. 또한 지역주민들의 의사를 반영함으로써 현실성 있는 최종평가서의 작성이 가능하도록 제도적 틀을 마련하였다. 그러나 지역주민에게 단순히 평가서초안을 공고·공람하는데 그치고, 설명회 또는 공청회는 사업자가 필요하다고 인정하는 경우에 임의로 개최할 수 있도록 하고 있었던 관계로 당초 제도의 취지와는 다르게 형식적으로 운영될 소지가 있었다.

따라서 1993년 12월 12일부터 시행된 환경영향평가법에서는 이러한 문제점을 개선하여 설명회 또는 공청회를 반드시 개최하도록 명시하였다. 즉 사업자는 주민의 관심과 이해를 제고하기 위하여 사업내용, 사

업시행으로 인한 환경영향 및 그 대책 등에 관한 사항을 지역주민에게 알려주는 설명회를 개최하여야 하고 공람이 끝난 후 주민 30인 이상 또는 의견을 제출한 주민의 과반수 이상이 공청회 개최를 요구하는 때에는 주민이 추천한 전문가 등이 참여하는 공청회를 개최하도록 하여 주민 상호간 또는 주민과 사업자간의 상반될 수 있는 이해관계를 미리 조정할 수 있도록 하고 있다.

이상과 같은 주민의견수렴절차는 다음 단계를 거쳐 진행된다(법 제9조 및 영 제3조 내지 제7조) : ①사업자가 환경영향평가서 초안을 작성, 관할시장·군수에게 제출 ②주관시장·군수는 10일 이내에 사업개요, 공람장소 및 공람기간등을 2개 이상의 지방일간지에 공고하고, 평가서 초안을 30일이상 공람 ③관계지역주민등은 공람 만료일부터 7일 이내에 의견제시 ④사업자는 공람시작 후 10일 이내에 설명회 개최 ⑤주관시장·군수는 주민의견을 취합, 사업자에게 통보 및 필요에 따라 공청회 개최통지 ⑥관계지역 주민등이 제시한 의견을 최종 환경영향평가서에 포함되도록 하고, 반영하지 아니한 의견에 대하여는 그 사유를 환경영향평가서에 명시.

그러나 이러한 의견수렴절차에 대하여서는 여전히 상당한 비판이 제기되고 있다[장영기 : 3-7]. 환경영향평가절차에 대한 지역주민들의 접근권이 현저히 제한되어 있으며 절차에의 참가시기도 부적절하다. 뿐만 아니라 해당 지역주민들의 의견은 사업자 또는 관할 행정청에 대하여 어떠한 '부담'을 주지 못하기 때문에 자칫 '제시' 그 자체로 그칠 소지가 있으며 의견반영을 확인할 수 있는 절차도 미흡하다.

사업계획에 대한 주민들의 의사가 제대로 반영되려면 기본계획이 승인되기전 사전환경성 검토 단계에서부터 공청회나 설명회가 개최되어야 한다. 그러나 현행제도에서는 정부가 이미 기본계획을 승인한 상태에서 주민참여가 허용된다. 한편 일반 주민들은 비전문가이므로 전문가에 의한 보충을 받아야 하기 때문에 주민들이 추천하는 전문가가 공청회(법 제9조제1항 및 영 제7조제4항) 및 평가서검토(법 제17조 및 영 제10조)에 참여할 수 있다. 그러나 전문가의견이 최종 협의내용에 반영될 것인지의 여부는 관계 공무원들에 의하여 결정된다. 또 주민이나 주민추천전문가들이 최종

협의내용을 통보받을 수 있는 장치가 없다. 이러한 문제 때문에 “공사현장에 최종 협의내용 등을 자세히 기재한 관리대장을 비치하도록 의무화”시켰지만 그 실효성이 의문시된다[신동호 : 52].

주민의견수렴제도의 목적이 환경영향의 정도를 미리 지역주민에게 알려주어 이에 대한 이해관계를 조정하고, 당해 지역의 특수한 환경정보를 미리 파악·대처함으로써 내실있는 환경영향평가를 작성하는데 있는 점을 감안할 때 앞으로 이 제도운영에 세심한 관심을 기울여야 하고, 실질적인 의견수렴일 될 수 있도록 지속적인 제도개선이 필요하다. 특히 앞으로 개선하여야 할 사항으로서는 ①환경영향평가대상지역에 거주하지 아니하는 환경단체의 참여가능여부 등 주민의 범위설정문제 ②전문가가 아닌 주민이 보다 쉽고 신속하게 이해할 수 있도록 공람내용과 방법을 알려주고 결정하는 문제 ③주민이 제출한 의견의 수용범위에 관한 문제 등이 있다[유철상 : 26].

한편 공해방지나 환경보전을 위한 공공부문의 활동이 이른바 ‘정부의 실패’로 떨어지지 아니하려면 분권·참가와 자치 시스템이 확보되어야 한다. 이러한 시스템은 환경정책 분야에서 필요할 뿐만아니라 “미래 사회의 공공부문 전체의 성격을 규정짓는 징표”가 될 것이다. 현행법제가 환경영향평가에 주민참가절차를 규정함은 환경문제에 대한 주민자치권의 발로이다. 일본의 경우 중앙정부의 환경부서가 환경영향평가제도를 앞장서서 끌고가려고 시도하였기 때문에 환경영향평가제도가 실패하였다[미야모토 켄이치 : 386]. 즉 환경정책은 자치체의 창의적 연구와 지지가 없으면 발전하지 못한다. 환경문제는 곧 지역문제이며 ‘환경’이야말로 지역주민이 그 질을 결정할 자격을 가지고 있는 ‘환경자치권’에 속하는 것이기 때문이다. 환경영향평가 제도에 있어서 주민참가절차는 바로 ‘정부의 실패’를 보정하기 위한 대안이기도 하다.

구체적으로 말하자면, 현행 환경영향평가제도상의 주민참가절차는 앞에 열거한 사유이외에도 다음의 몇가지 사유들 때문에 ‘절름발이’를 면하지 못하고 있다. 우선, 환경영향평가의 일환으로 개최되는 설명회와 공청회가 서로 혼동되고 있다 : ①공청회장에 나온 평가용역업체

대표는 제기된 쟁점에 관하여 전문의견을 말하기보다 사업의 개요에 관한 장황한 설명을 늘어 놓음으로써 설명회와 똑 같은 모습을 연출하고 있다. ②사업자인 지방자치단체가 관변단체장중에서 추천한 사업자측 공술인은 사업 자체의 홍보에 주어진 발언시간을 전부 할애하고 있다. ③주민의견수렴에 필요한 비용은 분명히 사업자 부담인데(환경영향평가법 제31조 및 동시행령 제15조), 담당 공무원들은 그들이 추천한 공술인들에 대하여서만 초청비를 지급하고 주민측이 추천한 전문가(공술인)들의 초청비에 대하여서는 “주민들이 초청하였으므로 우리는 모른다”며 주저한다.

다음에 사업자는 설명회나 공청회의 개최 자체를 꺼린다 : ①담당공무원들은 공청회 개최를 요구하는 주민들에 대하여 “문제의 대상사업이 시행될 동(洞)이 아닌 다른 동의 주민들은 공청회 개최요구자격이 없다”고 못박는다. ②환경영향평가법시행령은 설명회 개최와 관련하여 2개 이상의 지방일간신문에 그 사실을 공고하도록 규정하고 있지만(제6조제1항 및 제7조제2항), 지방일간신문보다 홍보기능이 더 뛰어난 시·군 단위 지역신문 또는 반상회보 등을 이용한 통지방법이 외면되고 있다. 수도권 일부 지방자치단체에서는 공청회 개최를 요구한 주민들이 그 개최사실을 자발적으로 홍보하고 공청회에 참여하는 기현상이 빚어지기도 한다. ③또 현행법상 공청회는 단 한번만 개최된다[장영기 : 9].

공청회의 경우 유럽이나 미국에서는 여러 차례 거듭하면서 반대의견을 존중하지만 일본에서는 행정당국의 제안을 승인하는 사전의식에 지나지 않는다. 반대파 중에서 지명된 사람이 의견을 진술하고 그것을 들어두는 수준의 모임이 되어버린 것이다[미야모토 켄이치 : 391].

그 다음에 주민들이 제시한 의견에 대한 검증절차가 결여되었다 : ①환경영향평가서 종합보고서에 의견개요가 소개되기는 하지만 의견전문이 게재되지 아니하고 사업자의 주관에 따라 편리할대로 발췌된다. ②주민들은 평가서초안 공람기간 동안 또는 공청회에서 제시된 주민

또는 전문가의 의견이 반영되지 아니한다고 하여 이의를 제기하거나 시정을 요구할 통로를 가지지 못한다. ③자꾸 감추려드는 사업자에 대하여 개인적으로 시정을 촉구하는 것은 본질적인 한계에 부딪친다. 즉 현재의 주민의견수렴절차는 일단 거치기만 하면 그것으로 끝이다. 아무런 제약장치가 없다. ④영향평가서를 접수한 지방환경관리청에서 사업자가 주민들의 의견을 반영하여 영향평가서를 보완하고 있는지를 검토하지만 주민들은 그 진행내용 및 과정을 알 수 있는 공식절차가 없다. 수 많은 영향평가서를 심의하여야 하는 담당 공무원들이 친절을 발휘하여 주민들을 수시로 개별적으로 상대하는데에도 한계가 있다.

현재 환경부는 주민의견수렴절차와 관련하여 몇가지 개선방안을 준비하고있다. 1995년 초부터 시행할 목적으로 현재 법제처와 협의중인 『환경영향평가법시행령개정(안)』은 그동안 사업자가 공람기간(30일)내에 스스로 공청회를 개최하였을 경우, 공람기간 후 주민들이 공청회 개최를 요구하더라도 이를 기피할 수 있는 맹점을 시정하기 위하여, 임의공청회를 법정공청회로 간주하는 조항(제7조제6항)을 삭제하는 방안을 담고 있다. 한편 평가서초안 공고시 현재 「지방 주요일간지 2개 이상」에 공고하는 것을 「중앙 및 지방 주요 일간신문 각 1개 이상」에 공고하도록 개정하는 방안을 담고 있다.

(2) 공중의 관심사항의 파악

NATO과학위원회는 하부구조(원래는 “남의 눈에 띄지 않는 시설”을 의미하는 NATO용어였으나 냉전의 완화에 수반하여 눈에 띄는 “사회 기반시설”을 가리키게 되었음)의 정비 등에 관계된 과학기술 및 그 사회적 측면의 연구를 선구적으로 수행하여 왔으며 그 결과 다방면의 연구성과가 나오고 있다. 특히 1980년대 이후 건강 및 환경에 대한 관심증대에 대응하여 위험분석방법과 위험관리를 개선하기 위한 집중적인 노력이 행해지고 있다. 미국 국립과학기금 연구원 Vincent Covello는 NATO과학위원회 심포지움자료집(1985년)에 수록된 논문 「환경영향평가·기술평가 및 위험평가」에서 환경문제에 대한 공중의 관심과 분쟁

처리·신기술에 대한 공중반응의 예측·공중에의 교시와 정보제공·정책결정의 방법 등에 관하여 사회심리학적 방법에 기초하여 광범위하게 분석하였다.

*Vincent Covello*에 의하면, 위험관리자는 정책을 효과적으로 결정하기 위하여 공중의 관심의 성격 및 범위에 관한 정확하고 신뢰가능한 정보를 필요로 한다[REFERENCE : 24]. 이를 위한 가장 유효한 수단은 물론 사회과학적 조사이다. 그러나 (사회적 현상의 논평은 누구라도 가능할 것이다라고 하는 점에서) 당연한 것을 위하여 비용을 쓰는 것은 불필요하다는 비판이 자주 나온다. 예컨대, 원자력시설 가까이 사는 사람들은 멀리 살고 있는 사람들보다 이것을 덜 지지한다고 하는 것은 당연한 것처럼 생각되나 미국의 기술평가국의 조사(1984년)에서는 그와 반대의 결과가 나왔다. 보다 진전된 이해와 정책결정을 위해서는 “어떠한 행동 및 태도가 어떠한 조건 아래 실제로 가장 빈번하게 발생하는가”를 정확히 파악하는 것이 필요하다.

(3) 공중에 대한 정보제공

정책결정자 또는 위험관리자가 직면하는 어려운 의문의 하나는 “이렇게 안전한 것은 충분히 안전한가 아닌가”의 여부이다. 더욱 어려운 것은 “누가 결정할 것인가”의 여부이다[REFERENCE : 27]. 특히 그것은 ①데이터가 불확실한 경우 ②중요한 범위의 주민이 이익은 위험을 상회한다고 믿고 있는 경우 ③중요한 범위의 주민이 “규제는 개인의 자유에 대하여 중대한 위협을 준다”고 믿고 있는 경우(예컨대, 안전벨트의 착용의 의무부과)에 말할 수 있는 것이다.

그러한 경우에 “가장 효과적인 위험대응은 소비자쪽에 맡겨야 한다”는 논리가 종종 제기된다. 이론적으로는 매력적이나 이 접근의 약점은 불확실한 위험 아래 소비자가 어떻게 결정하는가 그리고 자신의 이익을 위하여 보호행동을 취하는 것을 어떻게 믿게 할 것인가가 명확하지 않다는 것이다. 그것과는 반대로 어떠한 정보는 사고가 발생할 것 같지도 않은 것을 사람들에게 보장하려고 하는 의도를 표명함으로써 상

상적·감각적 반응을 유발하고 심려만을 증대시키는 것도 있다(예컨대, 약품의 위험성을 기재한 효능서, 위험한 폐기물처분장의 안전배려를 기재한 공시문서 등).

이러한 문제에 대응하기 위하여 위험에 관하여 사람들에게 교시하는 최선의 방법에 관한 연구가 이루어지고 있다. 어느 연구에서는 자동차 운전의 누적적인 생명위험에 관한 데이터를 표시한 경우 거의 효과가 없다고 알려져 있다. 또 다른 연구에서는 위험분석 보고의 표현법이 사람들의 선택에 실질적인 차이를 초래함을 보여주고 있다[REFERENCE : 27]. 그 예는 폐암수술에 대해 의사의 선택에 관한 것인데 처치중의 생존확률을 나타낸 경우 84%의 의사는 수술을 선호한다고 하는 회답을 했으나 사망확률을 표시한 경우에는 그것이 생존확률과 이론적으로 동등함(1 마이너스 생존확률)에도 불구하고 수술을 선호하는 회답은 50%로 하락하였다.

위험관리 시스템을 계획할 무렵 위험에 관한 사회적 행동의 배경을 고려하는데 실패한 가장 명백한 사례는 미국의 연방홍수보험 프로그램이다[REFERENCE : 27-28] : 이것은 100년 확률의 홍수의 범람원에 사는 사람들에게 높은 보조율로 홍수보험을 이용하도록 하는 것이었다. 그러나 이 보험에 가입하는 사람은 거의 없었다 : 첫째 사람들은 제공된 홍수확률정보를 이해하는데 곤란을 느꼈다. 둘째 홍수의 위험을 과거의 경험에 의하여 지리적으로 알리지 아니하고 가입을 기대하는 것은 불가능하였다. 셋째 보험의 가입을 결정할 때에 많은 사람들은 공식 정보보다도 아는 사람과 옆집 사람의 정보에 의존하였다. 결국 사람들이 느낀 것은 이 프로그램을 적용하는 동기가 되었던 최근의 격감된 홍수피해가 가까운 장래에 재발할 것인가의 여부이었고, “100년간의 확률”의 문제는 이해될 수 없었다고 말할 수 있다.

위험관리자는 정책결정 또는 프로젝트의 초기단계에 그와 관련되는 사회적 행동의 조사연구를 이용함으로써 오해와 비효율을 피하여야 한다[REFERENCE : 28]. 많은 오진의 원인은 상식과 일상적 관념이 과학적 조사를 갈음하고 있다. 보다 양호한 이해, 보다 좋은 정책, 그리고 공중의 건강과 안전의 보호라는 공통된 목표를 향해 진보가 더해져

야 한다면 모든 당사자는 정책형성 및 위험관리의 정책결정에 있어 사회적 행동의 연구를 취하는 일에 진지한 노력을 경주할 필요가 있다.

(4) 환경결과의 완전공개 : 미국

미국 국가환경정책법의 취지는 환경쟁점들은 가능한 한 신속하게 행정청의 의사결정과정에 통합되어야 한다는 것이다(Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v Natural Resources Defense Council, Inc., 435 US 519, 55 L Ed 2d 460, 98 S Ct 1197). 물론 이 경우 계획단계에서 환경가치와 결과들을 고려하였다는 외부적 징표로서 '상세한 보고서'가 첨부되어야 한다(Andrus v Sierra Club, 442 US 347, 60 L Ed 2d 943, 99 S Ct 2335). "완전한 환경공개법률"로(Sierra Club v Lynn (CA 5 Tex) 502 F 2d 43), 그리고 "환경적 결과에 관한 완전한 공개"를 요구하는 것으로(Natural Resources Defense Council, Inc. v Grant (ED NC) 355 F Supp 280) 묘사되어 온 국가환경정책법은 정부행정기관들에 대하여 연방의 주요조치들과 관련하여 환경적 쟁점들을 고려한 서면을 작성하여야 한다는 추상적인 절차적 의무를 부과하며, 불리한 영향을 받는 당사자들에게 이 의무의 이행을 구하는 소추권을 창설한다.

국가환경정책법은 제안된 연방조치들의 환경적 결과에 관한 정보를 수집하여야 할 적극적 의무를 연방기관들에게 부과하지만(National Wildlife Federation v Andrus (DC Dist Col) 440 F Supp 1245), 의사결정자가 주어진 프로젝트를 추진하기로 결정하기 이전 단계에서 그 의사결정자의 수중에 반드시 전달되어야 할 정보의 양을 특정하지는 아니하며(Alaska v Andrus, 439 US 922, 58 L Ed 2d 315, 99 S Ct 303), 구체적 상황에서 일정한 결과를 요구하지도 아니한다. 국가환경정책법은 환경상의 비용 및 편익이 다른 요소들과 아울러 적절히 분석될 수 있도록 하기 위하여 우선순위의 재조정(reordering of priorities)을 확립할 뿐이다(Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc. v United States Atomic Energy Com., 146 App DC 33, 449 F 2d 1109, 17

ALR Fed 1). 국가환경정책법이 본질적으로 요구하는 바는 어떠한 행정청이든 주요조치를 취하기 이전에 반드시 환경적 결과에 관하여 “엄격한 관찰”(hard look)을 행하여야 한다는 것이다(New York v Kleppe, 429 US 1307, 50 L Ed 2d 38, 97 S Ct 4).

주무 행정청은 연방관보에 어떠한 환경영향평가서가 준비되고 검토될 것이라는 취지를 공표한 후 가능한 한 신속하게 방계 행정청, 제안된 조치의 제안자 및 다른 이해당사자들을 불러 제출될 수 있는 쟁점들의 범위를 결정하는데 참여시키고 당해 제안된 조치와 관련된 주요한 쟁점들을 확인시켜야 한다(40 CFR §1501.7.). “범위설정”(scoping)이라고 불리우는 이러한 과정은 제안된 조치에 관하여 진정 무엇이 중요하고 무엇이 중요하지 아니한가에 관한 합의를 조기에 도출함을 목적으로 한다(Environmental Quality, The Ninth Annual Report of the Council on Environmental Quality p.399). 주무 행정청은 환경관계 문서들에 대하여 분량을 제한할 수 있고 국가환경정책법에 의하여 진행되는 일련의 과정의 시한을 설정할 수 있다(40 CFR §1501. 7).

환경영향보고서들의 사본들은, 그리고 환경기준들을 개발하고 집행할 권능이 있는 관할 연방·주·지방 행정청들의 논평 및 견해들은, 환경질위원회 위원장에게 그리고 정보자유법(5 USCS §552)에 따라 공중에게 제공되어야 하며, 행정청의 심사과정에서 도출된 제안들을 수반하여야 한다(42 USCS §4332(C); 40 CFR §1522. 19). 제정법상의 절차는 의사결정자가 제안된 조치의 객관적 환경결과 뿐만 아니라 연방행정청·환경질위원회 및 공중 모두의 의견들을 충분히 인식하는데 이바지한다(Romulus v County of Wayne(DC Mich) 392 F Supp 578). 환경영향보고서에 관하여 논평할 수 있는 기회가 공중에게 주어지는 한, 구체적으로 어떠한 절차들을 취할 것인가는 당해 행정청의 고유 재량에 맡겨져 있다(Scenic Rivers Asso. v Lynn(CA 10 Okla) 520 F2 d 240).

(5) 공공청문의 민주화 : 프랑스

1983년 7월 12일의 법률 제630호(공공청문의민주화및환경보호에관한 법률)에서 공공청문이 필요한 사업일람표가 제시되었는데, 이것은 환경영향조사가 요구되는 일람표와 유사하게 되어있다. 한편 예외적으로 공공청문은 필요하지 않지만 환경영향조사는 필요한 사업도 있다. 다만 대부분의 경우 양자의 범위는 중복되고 있다. 1983년의 법은 공공청문이 필요한 사업을 확대하고 양자의 일람표의 접근을 시도한 것으로서, 환경영향조사에 관한 법률의 강화라는 의미를 가지고 있다. 그러므로 1983년의 법은 「환경보호에관한법률」이라고 불리고 있는 것이다.

[*JURIST* : 127]

환경영향조사의 결과는 공공청문에서 공표된다. 공공청문이 있는 후 환경영향조사가 수정되는 경우도 예외적으로 있다. 공중의 비판이 많은 경우 행정청이 환경영향조사를 수정하는 경우도 있다. 행정청은 환경영향조사와 공공청문을 비교하면서 허가를 행한다. 이 두 가지가 행정청에 있어서의 정보가 된다. 공공청문에 대하여 개선하여야 할 점 가운데 가장 최대의 결점은 미국에서와 같은 공개토론이 행하여지지 않는다는 것이다. 공중은 공공청문에 있어서 서면으로 반대할 수 밖에 없다. 행정청이 허가하는 경우를 제외하고는 토론이 행하여지지 않기 때문이다.

공공청문은 청문관(*commissaire enquêteur*)이 주재한다. 청문관은 행정청과는 독립된 존재로서 지방행정법원의 장에 의하여 임명되며, 1983년법에 의하여 중대한 권한을 가지는 것으로 되었다. 청문관은 공중의 서면에 의한 의견을 접수하고 스스로 질문을 하며 공공의 청문을 활성화시킬 책무를 진다. 그는 개개인의 의견을 요약할 뿐 아니라 자신의 의견도 진술한다. 1983년법에 의하여 청문관이 당해 프로젝트를 바람직하지 않다고 진술한 경우에는 누구든지 행정법원에서 프로젝트의 자동적인 집행정지를 얻을 수 있게 되었다.[*JURIST* : 128]

2. 저감대책 및 보상문제

서구에 있어 “저감”(mitigation : 영향의 輕減 또는 緩和를 위한 代償的 對策)의 관념은 주로 연안지역·수역의 개발과 관련하여 발생한 것이다. 실제로 환경평가절차가 형성되기 전에는 저감대책은 개발 프로젝트를 평가하고 심사하는 중요한 분야였다. 환경평가절차는 구상된 프로젝트로부터 발생하는 자연환경에의 악영향을 방지하고 최소화하기 위한 수단을 강화하고 혹은 체계화할 필요에 기초한 것이다. 그리하여 저감의 개념이 재평가되고 환경 평가의 절차에 들어가게 되었다. 한편 환경평가절차의 범위가 확장되고 사회적 영향을 포함해야 하는 것으로 생각되고 제안된 프로젝트의 편익 및 위험의 배분에 관한 공정과 형평을 도모한다고 하는, 종래 구미에서는 의식되지 아니하였던, 문제가 부각되었을 때 더욱 진보적인 메카니즘의 구축이 요청되었다. 그러한 문제에 대응하기 위하여 “사회적 보상”이라고 하는 것이 환경평가절차를 발전시키기 위한 추가적 요소가 된 것이다[REFERENCE : 12].

(1) 현행법의 태도

현행 환경영향평가서작성등에관한규정(1994. 5. 30)은 “환경에 미치는 영향을 제거·감소·완화시키는 것”을 ‘저감’이라고 정의하고 있다. 1993년의 환경영향평가법(제3조제1항)은 “환경계획을 수립·시행할 때 환경영향을 고려하고 이에 대한 대책을 강구하여야 한다”는 추상적 원칙을 선언하고, 사업계획의 변경으로 인하여 협의내용이 변경되는 경우에 사업자가 환경영향저감방안에 대하여 미리 승인기관의 장의 검토를 받도록 규정하고 있다(제22조)고 규정함으로써 환경영향의 저감 및 보상에 관한 명확한 언급이 결여되어 있다. 보상대책은 개발·건설 등 관련 개별법령에 구체화되어 있다. 저감대책은 환경영향평가법 하위법규에 구체화되어 있다.

환경영향평가법시행령(제3조제1항제5호)은 평가서초안에 포함되어야 할 사항으로서 “저감방안의 강구내용”을 열거하고 있으며 이는 다시 고시(환경영향평가서작성등에관한규정)로 구체화된다. 같은 고시(제20조)에 의하면, 저감대책은 ①합리적이고 구체적인 내용으로 수립되어야 하고 ②가능한 모든 대안을 비교하여 그 장·단점을 객관적으로 기술하여야 하며 ③사업시행시 이행할 저감방안을 선정·제시할 것을 요건으로 한다.

같은 고시 별표4(평가서의 구성 및 기재요령 VII)는 저감방안과 관련하여 “저감방안의 수립단계에서는 현재의 기술적·경제적 수준으로 실시 가능한 최선의 방안을 제시할 것”을 전제로 ①“영향예측시 설정한 환경목표치를 달성하기 위한 저감방안을 검토하고 실시가능한 것으로 인정된 저감방안을 환경인자별로 정리할 것과 ②그 효과·안전·기술·비용·주민에 대한 설득성 등의 모든 사항에 대한 가능성을 검토함과 동시에 그 결과로 사업대상지역 및 그 주변지역에서 현상황에 최선이라고 생각되는 대책을 그림·표 등을 이용하여 기술·제시할 것 ③그리고 환경적으로 민감하거나 사회경제적 가치가 있는 지역은 특히 그 저감대책의 수립에 유의할 것” 등을 요구한다.

(2) 캐나다에서의 이론전개

환경영향평가제도에 들어가도록 하는 이 새로운 분야(당연한 것이면서 재래의 검토에서는 그 주변분야이다)의 이론적 연구가 구미에서 가장 진전되고 있는 것은 캐나다이다. 캐나다 정부의 “환경평가조사위원회(Canadian Environmental Assessment Research Council : CEARC)는 종래 비공식적이었던 저감과 보상의 문제에 대해 이해를 넓히고 또 기술의 최고단계의 활용을 진전시키기 위하여 주요한 조사분야의 하나로 인식하고 1988년에 검토를 개시하였다. 당시 표명된 하나의 염려는 저감의 창조적인 발상전개가 환경평가절차의 형식적인 공식화에 의하여 오히려 제약을 받는 것을 아닐까하는 것이었다. 그러나 공식의 지침은 절차의 공정성과 책임성을 확보하는 틀을 갖추으로써 제안된 저감대책

을 심사하고 추진하는데 기여하고 무엇보다도 모든 당사자가 환경평가 절차를 이해하는 공통의 기반에 서있다고 하는 측면에서 그 의의가 인정된다. 이하에서는 이 위원회(CEARC)가 기획한 조사방침에 나타난 이 과제의 인식과 논점을 살핀다.

1) 조사의 기본틀

캐나다 환경평가조사위원회(CEARC)는 프로젝트의 설계·계획절차의 가능한 한 초기단계에 있어서 영향방지절차의 적용에 우선순위가 부여되어야 한다고 하는 견해를 취한다. 입지선정 및 적절한 기술의 채택에 의해서는 프로젝트의 설계·계획단계에서 악영향을 회피하고 따라서 저감 등의 필요도 없앨 수 있다. 그러나 모든 영향이 방지가 가능한 것이 아닌 이상 저감대책은 악영향을 최소화하는 수법으로 활용되어야 한다.[REFERENCE : 13]

종래의 접근에서는 저감대책은 기업자에 의하여 제안되고 과학적·기술적·경제적 데이터에 의하여 보장된다. 이것에 대해서 공중은, 사용하는 자금과 인원이 제약되는 가운데 자기들의 불이익을 제거하는 것에 의해 그 대책의 유효성을 다투게 된다. 최종결정은 정부의 소관 부처에 의하여 이루어진다. 근년에는 교섭과 조정 등의 절차를 통해 대립적인 양상이 보다 협력적인 관계로 변하고 있다. 이들 당사자간의 협력관계는 평가로부터 실시의 단계에까지 미치어 사회적 책임을 가일층 완수시키게 된다. 더우기 당초의 저감대책의 범위는 그 과정에서 확장된 것이다. 캐나다 위원회(CEARC)는 이를 환경평가 및 보상에 의한 대응의 장기적인 유효성을 달성하기 위한 중요한 요소로 생각한다 [Ibid].

실제상의 저감 및 보상의 대책수단은 ①법령 등에 의한 형식적 수단 ②일반적으로 인정되는 선례에의 의존 ③교섭수단 등 3개의 범주로 나뉜다[REFERENCE : 13-14]. ①은 드물고 ②는 서서히 발전하고 있으나 명확한 형태를 가지고 있지 않다. ③은 현지 사례중심으로 처리되고 있어 효율적이지는 않으나 선례를 바꾸는 힘으로서 기능하고 최종

적으로는 형식적 정책으로 될 수 있다.

우발적인 문제는 저감대책 후에 남는 영향으로부터 발생한다. 또 감각적인 위협에 대한 보상의 문제도 있다[REFERENCE : 14]. 저감이 대략적이고 보상이 그것에 대체하는 것 같은 형태로 교섭의 중점이 옮겨지고 있는 것은 긴 안목으로 보아 유익하지 않다고 생각된다. CEARC는 이러한 우발성 및 보상의 문제는 저감에 의해 커버될 수 없다고 생각하고 있다. 또 CEARC는 프로젝트의 필요성과 최종적 평가에 있어서 진정한 영향의 균형을 맞추고 뒤에 남는 문제(post assessment등)에 주의를 환기하는 것이 중요하다는 입장 때문에 저감대책에 의하여 이를 애매하게 만들어서는 아니된다고 생각한다. 이것은 오히려 정책결정자가 직면할 문제이다. 이러한 문제점토에 있어 CEARC의 주요한 관심은 전통적인 영향대책의 구조에 포함되는 적극적인 요소를 대체하거나 폐기하지 않고 저감 및 보상의 대책을 발전시켜 그 평가기준을 세우기 위한 새로운 접근방법의 개발을 장려하는 것이다. 그 후의 중요한 목표는 사회적·생태적 고려를 저감 및 보상의 수단의 제안·평가 및 선택의 절차에 쉽게 편입시키는 것이다.

2) 조사의 문제점

프로젝트에 기인하는 여러가지 악영향은 저감 및 보상이 고려된 경우에는 (그것에 비용이 드는 이유도 있어) 반드시 평등하게 취급될 수는 없다. 대책을 필요로 하는 “정당한 영향”과 그것 이외의 “감각적인 영향”에 해당하는 것과의 구별은 자주 논의되는 것이다(객관적 손실에 대응하는 것과 주관적 손실에 대응하는 것과의 구별로 환언할 수 있다). 프로젝트의 기업자는 보상요구가 끝나지 않는 것을 무서워 하는 한편 영향을 받은 당사자는 제시된 대책이 한정적이고 프로젝트에 의해 야기되는 영향의 범위를 충분히 감안하지 아니한다고 생각한다. 법령 등에 의한 형식적 정책(A)과 선례에 의한 대책(B)은 좁게 해석되고 또 성격상 보수적으로 되는 경향이 있다. 그 결과 보상교섭(C)이 중요시된다. CEARC는 A 및 B의 범주에 중점을 두고 현지에서 특정된 C

의 교섭을 용이하게 해결하도록 환경평가절차에 저감 및 보상의 정당성을 확인하는 방침을 명확하게 표시함이 필요하다고 생각한다[Ibid].

저감 및 보상의 대책을 발전시킴은 프로젝트의 실시수법과 대체안을 비교검토하는 기초가 되고 결국은 프로젝트의 실질적인 비용과 편익의 평가에 이바지한다[REFERENCE : 15]. 그러한 의미에서 저감과 보상의 적절한 정도를 결정하는 절차가 필요하게 되었다. 현재까지의 실례는 이것이 기업자(起業者) 측에 치우쳐 있으나 그럼에도 불구하고 프로젝트의 설계·계획단계에서 충분히 반영되지 아니하고 있다. 이를 위한 적절한 기준의 설정은 영향당사자측의 염려에 비추어 보아도 필요한 것이다.

많은 경우에 영향의 인과관계는 비교적 직접적이고 저감등의 대책의 필요한 범위도 명확하다[Ibid]. 그러나 한편 프로젝트의 영향이 축적적인 경우 또 다른 근접한 프로젝트와 경합하여 악영향을 미치는 경우에는 인과관계와 대책의 범위를 명확히 하기 어렵다. 이러한 경우에 저감 및 보상 대책의 범위를 결정하는 것은 특히 중요하나 종래의 환경평가 틀에는 그를 위한 지침 또는 이론적 근거가 거의 나타나 있지 않다. 또 프로젝트의 2차적 영향(예컨대, 유해폐기물시설의 입지에 수반하는 트럭수송의 증가)의 문제도 있으나 이것을 최소화하도록 저감노력이 이루어지고 있는지의 여부에 관하여 사후평가분석(post assessment analysis) 등에 의한 분석·평가가 필요하다고 CEARC는 생각한다.

사회적 영향에 관하여 보상으로 대응하는 이론구성은 전통적 법학중에 나타나고 있으나 최근에는 환경평가절차의 영역에도 나타나고 있다(이에 반하여 수용절차중에 환경평가를 행하게 하는 프랑스의 수용(收用)재판소 제도의 예도 있다)[Ibid]. 영향보상의 문제에 관하여서는 전통적 경제학의 이론에 의하여 기초가 형성되기도 하고 그 성과가 환경평가절차에도 반영되고 있다. 더우기 영향 그 자체를 보다 축소시키기 위한 저감 등의 접근방법이 보급됨에 따라 새로운 형태의 보상의 방법이 환경평가의 흐름 중에서 주목받고 있다.

생태학적 손실의 평가에 관해서는 아직 충분한 것인 아니나 경제학적 이론의 적용이 보여진다[REFERENCE : 15-16]. 보상보다도 저감 쪽

에 평가의 중점이 있는 경우에 더욱 그렇다. 자연은 일련의 내부적 관련을 가진 에코시스템으로서 존재하고 있고 그 지속적 존재를 위하여 중요한 것은 종류의 다양성이다. 따라서 어떠한 에코시스템의 1요소의 손실을 금전적 가치로 치환함은 적절하지 않다. 경제적 평가는 주로 인간중심적이고 특정의 사회적 배경 아래 인간에 비추어 본 자원가치의 영향을 문제로 삼지만 일체적인 에코시스템에 그대로 적용되지는 않는다. 인간이 행하는 경제적 평가에서는 에코시스템의 존속을 위해 중요한 역할을 수행하는 이른 바 혐오종(예컨대 지중생물)에 대해서 거의 가치를 인정하지 않는다. 자연환경에의 영향에 관해서 종래의 평가방법을 대신할 접근이 필요하나 이를 위한 논의는 적고 또 환경평가 절차에 있어 그러한 평가의 의의를 인정하는 자는 더욱 적다.

사후평가(post assessment)에는 특별한 분석항목으로서 보상의 문제도 포함한다고 CEARC는 생각하고 있다[REFERENCE : 16]. 보상의 범위(자연적 영향과 사회적 영향)·예측과 현실·금액의 타당성 등의 의문에 대한 확정적인 해답은 사후적으로 얻어지는 것이다. 여러가지 프로젝트에 관한 주의 깊은 사후평가로부터 얻어지는 견해는 장래의 저감 및 보상 대책을 위한 형식적 기준의 개발에 이바지하리라고 본다.

(3) 미국(캘리포니아주)의 저감대책

서구에서 가장 선구적으로 이루어진 저감의 제도화 사례로서는 1976년의 캘리포니아주연안법(California Coastal Act)가 개발허가의 조건으로 부과한 습지대보전 등의 저감대책(주로 대체하여야 할 습지의 회복)이지만, 한편으로 샌프란시스코만을 관장하는 만(灣)보전개발위원회(Bay Conservation and Development Commission : BCDC)는 1987년에 저감안내서를 작성하고 다음과 같은 기본적인 사고를 제시하고 있다 [사단법인 해양산업연구회 “해역총합이용조사보고서”(1989년 3월)] :

- ①저감에 의해 가지게 되는 편익은 당해 프로젝트가 만의 여러 자원에 미치는 좋지 않은 영향내용과 같은 정도에 상응하는 것이고 영향을 받

은 내용과 동질의 내용의 것일 것.

- ②저감은 당해 프로젝트의 장소에서 행하거나 또는 위원회(BCDC)가 당해 지점에서는 곤란하다고 인정한 때에는 가능한 한 그곳과 가까운 장소에서 행할 것.
- ③저감은 가능한 한 영향이 발생할 프로젝트의 진척상황과 동시병행적으로 행할 것.

한편 저감의 실시 여부등에 관하여 상기의 저감안내서는 다음과 같이 표시하고 있다 [REFERENCE : 15-16] :

- ①해안공사, 준설공사 및 지정장소의 준설토의 투기에 관해서는 일반적으로 저감을 요구하지 아니한다.
- ②부체(浮體)에 의한 매립, 해면 아래 매립, 파일식 매립 및 매립지 조성행위는 그 규모·모양 등에 대응하여 각각의 환경영향요소에 착안한 저감대책이 요구된다. 특히 매립지 조성에 관해 요구되는 것은 간석지·습지대의 창출, 오염물의 제거, 기존 매립물건의 제거, 저감기금의 모금 등이다.

3. 사후환경영향조사

경제와 환경의 연결을 다루는 환경영향평가의 이용가치가 증대함에 따라 다음과 같은 두개의 기능에 관하여 실제적인 개선의 시도가 이루어지고 있다[REFERENCE : 17] : ①첫째는 프로젝트의 영향을 정확히 또 납득 가능하도록 예고하는 환경영향평가의 능력(ability : 行爲能力)이고 ②둘째는 환경영향에 관한 확실성을 결여한 경우에 프로젝트의 결정을 허용하는 환경영향평가의 능력(capacity : 包容能力)이다. 확실성을 결여한 경우 결정을 내리는 데에는 물론 다양한 방법이 있다. “반응시켜 치료한다”는 쪽이 “예측하여 예방한다”는 쪽과 비교하여 매우 고가라면 실질적으로 영향이 경감되지 아니한 채 프로젝트를 승인하는 것은 피해야 할 것이다.

(1) 현행법의 규정

우리나라의 현행 환경영향평가법이 환경영향평가절차의 일환으로 규정하고 있는 「사후환경영향조사」 역시 “대상사업의 착공 후에 발생될 수 있는 환경영향으로 인한 주변환경의 피해를 방지할 것”을 목적으로 함으로써(제26조제1항) 궁극적으로는 환경계획의 비용을 절감하고 환경영향평가절차의 효율을 증진시키는데 기여한다. 그러나 우리 법실무에서는 아직 이 분야에 관한 조사·연구가 일천하다.

현행법제상 ‘사후환경영향조사’는 “사업시행으로 인하여 발생될 수 있는 환경피해를 방지하고 아울러 당초의 환경영향평가가 적정하게 실시되었는가를 파악하기 위하여 사업자가 행하는 환경에 대한 조사·분석 및 평가행위”를 말한다(환경영향평가서작성등에관한규정 제2조제5호). 즉 사후환경영향조사는 ‘조사’라는 표현을 구사하지만 활동범위에 있어서 환경영향‘평가’와 크게 다르지 아니하며, 시간적으로 환경영향평가를 뒤따름으로써 일종의 ‘사후’ 환경영향평가라고 볼 수 있다. 환경영향평가가 ‘영향예측’이라면 환경영향조사는 ‘결과점검’이라고 할 수 있다.

그렇기 때문에 사후환경영향조사는 대상사업에 있어서는 환경영향평가와 동일하되(환경영향평가법시행규칙 제14조제1항), ①제1군 사업(동규칙 별표4의1)에 대하여서는 5년간의 조사를 그리고 ②제1군에 속하지 아니한 제2군 사업(동 별표4의2)에 대하여는 1년간의 조사를 요한다는 점에서 환경영향평가와 다르다. 사후환경영향조사의 조사항목은 ①환경영향평가항목(환경영향평가법시행규칙 별표 1)중 환경기준(환경정책기본법 제10조)이 설정된 항목을 중심으로 하고 ②환경기준이 설정되지 아니한 항목에 대하여서는 환경부장관 또는 지방환경관리청장이 평가서초안에 대한 검토의견에서 제시한 항목을 추가한다(환경영향평가법시행규칙 제14조제2항).

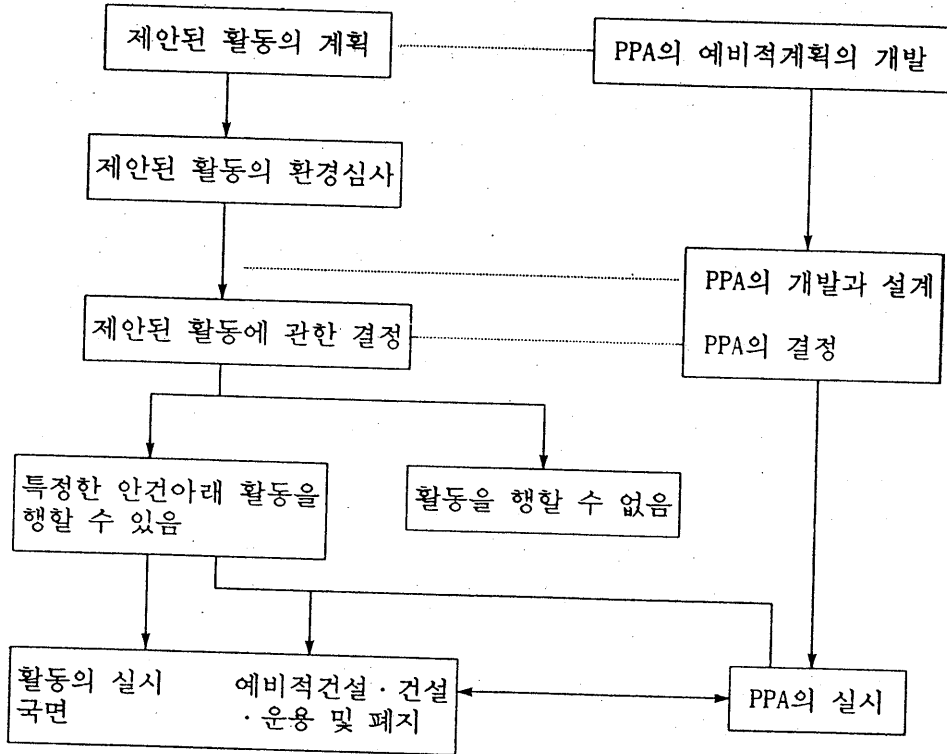
사후환경영향조사 내용은 대기질·소음·수질을 기본으로 하고 악취

· 지형 및 지질· 동물 및 식물상은 조사대상으로 지정되었을 때에만 이를 포함한다(환경영향평가서작성등에관한규정 별표5). 한편 사후환경영향조사계획에는 ①환경의 변화와 대상사업의 관계를 명확히 하기 위한 환경영향 저감대책의 이행여부 조사계획과 ②사후환경영향 조사결과 환경기준초과 또는 유지하고자 하는 기준초과시의 조치계획이 포함되어야 한다(같은 규정 제21조제2항).

(2) 사후프로젝트분석의 효용

우리 법제상의 ‘사후환경영향조사’는 캐나다를 주축으로 UN유럽경제위원회가 추진하는 “사후프로젝트분석”(post project analysis : PPA)과 유사한 것이다. 후자는 환경영향평가를 개선하는 최고의 비용효과적 수단의 하나로서 어느 활동의 착수결정후에 실시단계에서 환경측면을 검토하는 것이다[REFERENCE : 18-19]. 심사대상 프로젝트중에는 비교적 새롭거나 상당한 영향 혹은 위험을 가진 것이 있다. 이것에 대한 저감에 관한 최종적 결정은 그 유효성이 더욱 잘 알려지기까지 연기될 수 있다. 그러나 많은 종류의 영향의 방지는 프로젝트의 당초부터 효과적으로 일체화된 저감대책에 달려있다. 이러한 상황하에 PPA의 역할은 프로젝트의 결과를 감시하고 결말을 평가하여 실제 필요한 저감대책을 채용하는 것이다. 이렇게 환경관리에 제공되는 자료는 확실히 효율적인 성과를 가지며 하나의 프로젝트에 대한 일반의 신뢰는 적절한 PPA의 활용에 의해 올바르게 증대될 수 있다. 이 “감시하고 평가하여 관리하는” 방식은 매우 효과적인 것으로 알려져 있다. PPA는 프로젝트가 진행되는 장소에 활용될 뿐 아니라 환경영향평가가 어떠한 기능을 수행하고 있는가에 관한 피이드백을 제공함으로써 환경영향절차를 개선하는 데에도 이바지한다(표[2], 참조).

표(2) 사후프로젝트분석의 위치 (자료: ECE)



(3) 유럽경제위원회의 검토 및 권고

제네바에 있는 UN유럽경제위원회(Economic Commission for Europe: ECE)는, 파리의 경제협력개발기구(OECD) 및 브뤼셀의 북대서양조약기구(NATO)와 병행하여 환경문제에 관한 조사연구를 행한다. ECE는 캐나다를 지도국으로 하고 상급고문단을 위촉하여 1988년에 설치한 「검토위원회」로 하여금 사후프로젝트분석에 관하여 조사·연구를 수행하게 하고 1990년에 『환경영향평가에 있어서 사후프로젝트분석』이라고 명명된 자료를 공표하였다. 이 자료에는 가맹국 정부에 대한 권고가 포함되어 있다. 또한 이 자료는 엄밀한 용어의 정의, 주요 국가의 사례

연구에 기초한 이론적 분석결과등도 제시하고 있어 유럽 선진국에 있어서 사후프로젝트분석의 현상과 논의의 현황을 잘 설명하고 있다 [REFERENCE : 18]. 검토위원회는 상급고문단의 승인을 거쳐, 환경 및 물문제 부문에 있어서 사후프로젝트분석(PPA)은 다음에 열거된 목적에 대한 유용성이 있기 때문에 환경영향평가의 실시에 즈음하여 극히 효과적이고 필요한 수단이라는 결론을 내렸다 :

- ① 건설의 허가 및 운용의 인가에 있어서 설정된 합의조건에 적합하게 감시한다.
- ② 위험 및 불확실성을 적절히 관리하기 위하여 예고된 환경영향을 심사한다.
- ③ 예고되지 아니한 환경에의 유해한 효과가 있는 경우에 활동을 수정하거나 저감대책을 전개한다.
- ④ 장래 같은 형태의 활동에 경험을 전달하기 위하여 과거 영향예고의 정확도와 저감대책의 유효성을 결정한다.
- ⑤ 활동을 위한 환경관리의 유효성을 심사한다.

검토위원회는 효과적이고 효율적인 PPA의 활용을 촉진하고 또 프로젝트의 실시단계에서 환경영향평가절차를 강화하기 위하여 다음의 사항에 관하여 권고한다[REFERENCE : 18-21] :

- ① 목적 및 의무
 1. 사후프로젝트분석(PPA)은 적절하고 비용효과적인 관리와 환경영향평가(EIA)절차의 발전의 쌍방을 목적으로 프로젝트의 실시단계에 있어 필요한 피이드백을 제공함으로써 EIA절차를 완성하기 위하여 이용되어야 한다.
 2. (생략 - 유럽경제위원회 가맹국정부의 보고의무 등)
- ② 환경영향평가와 사후프로젝트분석의 관계
 3. PPA를 위한 예비적 계획은 프로젝트의 환경심사가 이루어지는 사이에 책정되어야 한다. 프로젝트에 관한 EIA의 결정이 이루어진 경우에는 PPA의 틀이 충분히 개발되어야 한다.

4. PPA는 충분한 정보가 얻어지지 아니한 중요한 영향에 관하여 증점을 두어야 한다. 이러한 영향 및 그 우선순위의 특정은 환경심사절차가 진행되는 중에 행해져야 한다.
5. PPA를 실시하는 당국은 환경심사에 PPA가 포함됨을 전제한 특정 관심사항이 적절히 열거되도록 EIA절차와 연결되어야 한다.
6. 프로젝트의 승인조건은 프로젝트를 위한 환경관리에서 PPA의 결론을 고려하는 것이다.
7. PPA는 상당한 영향의 가능성을 가진 모든 대규모 프로젝트에 관하여 이루어져야 한다.

③ 사후프로젝트분석의 내용

8. 실험을 거친 가설의 개발은 PPA의 일부로 되어야 한다. 가설은 PPA의 성격에 크게 의존하지만, 예고 또는 기준을 합친 영향의 비교를 포함하는가 또는 환경관리시스템이 어느 정도로 양호하게 기능하는가와 관련을 맺는다.
9. PPA를 효과적으로 실시하기 위하여 사건과 관련된 기초적 데이터는 가능한 한 완전하게 수집되어야 한다.
10. 모니터링과 그 과정에서 수집되는 데이터의 평가는 PPA의 불가결한 부분이 되어야 한다. 이러한 단계는 가설을 심사하는데 필요하다.
11. 프로젝트와 그 영향의 문서화는 PPA의 개선을 위하여 장려되어야 한다.

④ 사후프로젝트분석의 개발 및 기획

12. PPA를 개발할 즈음 최초의 가장 중요한 단계는 그 목적을 정하는 것이다. 이것은 특정한 목적의 개발 및 PPA의 각 구성요소의 증점을 포함하여야 할 것이다.
13. 환경심사에서 PPA의 목적이 알려지고 또 그 개념내용이 특정된 경우에는 PPA의 다양한 참가자 - 기업자(起業者)·정부기관들·과학기술상의 조연자 및 공중 - 의 역할 및 책임을 정하는 것이 중요하다.
14. PPA의 결론에 비추어 필요한 관리 및 참가자의 대응은 가능한 한 특정하여 명시되어야 한다.
15. 환경상의 의외성(意外性)을 처리할 필요는 PPA에 내장되어야 한다. 모니터링은 예측된 결말이 탐지되는 좋은 기회가 되도록 행해져

야 하며, PPA는 예기되었던 결말에 적절히 대응할 수 있도록 책임을 다하여야 할 것이다.

16. PPA의 기획을 돕는 독립 전문가의 활용은 이것이 보다 나은 또한 신뢰가능한 PPA를 이끌어내기 때문에 장려되어야 한다.
17. 상세한 PPA의 개발은 프로젝트의 다른 국면(예비건설·건설·운영 및 폐지), 검토된 다른 측면의 통합의 필요 및 모니터된 프로젝트의 효과와 관련된 필요(다른 활동의 혼합효과의 분리) 등의 양상을 고려하여야 한다.

⑤ 사후프로젝트분석의 관리

18. PPA를 관리하는 수단으로서 산업·정부·계약업자·독립전문가 및 공중대표로 구성된 조언위원회가 운용되어야 한다. 양호하게 정해진 위탁조건을 보유한 위원회는 PPA의 신뢰성 및 질을 증대시킨다..
19. PPA에 대한 공중의 참가는 장려되어야 한다.
20. PPA의 보고는 공표되어야 한다.
21. 특히 미묘한 PPA의 부분에 있어서 이것에 대한 기업자(정부기관을 포함한다)의 작업이 신뢰할만 하다고 생각되지 아니하는 경우에는 독립된 연구자의 활용이 장려되어야 한다.
22. PPA는 획득된 결말을 정밀하게 하는 기회가 부여되어야 한다. 여기에서 관찰된 중요한 효과에 관해서는 가일층 노력하여 심사가 이루어져야 하며, 한편 PPA에서 중요한 영향을 가지지 아니한다고 지적된 효과에 대해서는 많은 노력을 기울이지 아니하여도 좋다.

(4) 사후프로젝트분석의 분류

PPA를 분류하는 방법에는 두 가지의 이론이 있다. 첫번째 이론군은 그 용도 또는 목적(프로젝트관리 또는 환경영향평가절차의 발전)에 기초한다. 두번째 이론군은 조사의 형태(과학·기술적 또는 절차·행정적)에 기초한다[REFERENCE : 21-22] :

① 프로젝트관리형 사후프로젝트분석

이것에는 규칙이 준수되고 또 기준의 만족을 확보하기 위하여 행해지는

적응모니터링이 포함된다. 효과모니터링도 포함되지만 이 때에는 저감대책이 요구될 수도 있다. 영향을 받는 관계자에 대한 보상을 결정하기 위하여 모니터링의 결과가 이용되기도 하는 이 종류의 모니터링은 한편 목표모니터링 또는 요소모니터링을 포함할 수도 있다.

② 환경영향평가절차발전형 사후프로젝트분석

절차발전의 이익으로서는 과학·공학 및 관리면의 개선도 있지만, 단순하게는 환경영향평가를 위한 절차발전의 이익이 주목된다. 예고된 영향과 실제의 영향을 비교하여 환경영향평가를 개선하는 방법을 발견하는 것이 가능하고 나아가 장래 같은 양태의 프로젝트를 위하여 배워야 할 교훈이 얻어진다. 이와 같이 하여 성공한 수법으로부터 이익을 얻고 부적당한 것으로 이해된 수법의 회피가 가능하다.

③ 과학·기술적 사후프로젝트분석

이것은 영향예고의 과학적 정확성과 저감대책의 기술적 적합성을 취급하는 것이다. 이러한 조사에서는 환경평가상의 예고와 프로젝트가 진행될 때 인정된 사실과의 비교가 행해진다.

④ 절차·행정적 사후프로젝트분석

여기서 취급되는 것은 환경영향평가절차의 유효성의 평가인데, 구체적으로는 환경관리의 시스템과 실제, 공중참가의 역할, 환경평가절차와 기타 정부절차와의 관계 등이 있다. 환경관리시스템에는 영향을 받은 환경의 책임기관과 프로젝트 규제 책임기관 등의 관계기관이 관여하는 것이 있다. 프로젝트관리형 PPA에 관하여서는 환경관리시스템이 PPA에 귀속되는 경향이 많다는 점에 주목할만 하다.

협회의 절차관련 PPA에 관하여서는 다음과 같은 질문이 제기된다 [REFERENCE : 22] : 환경영향평가는 올바른 관심을 명료하게 하였는가? 모든 당사자는 적절하게 관여하였는가? 같은 정보를 얻는데 보다 효율적인 수단은 없는가? 절차는 모든 참가자에게 공평한가? 환경심사와 기타의 정부계획절차와의 관계는 어떠한가? 이러한 절차관련조사는 특정한 프로젝트와 관계된 것이지만, 조사의 초점은 심사절차에 포함

된 프로젝트 그 자체가 아니라는 점이 주목할만하다.

프로젝트에 관련된 광의의 절차·행정적 PPA에 관하여서는 환경관리시스템의 성공 또는 실패를 둘러싸고 다음과 같은 질문이 이루어질 것이다[Ibid] : 저감대책이 적절하게 이루어졌는지의 여부를 효과적으로 살필 수 있는가? 심사 다음에 예고된 불예측의 사태에 어떻게 대응하였는가? 모니터링계획의 결과에 관하여 어떻게 대응하였는가? 환경관리시스템은 참가자에게 대하여 잘 기능하였는가? 모든 PPA에 관하여 말할 수 있는 바이나, 조사의 요점은 공들여 얻는 것으로서 양호하게 기능하는 것이 무엇인가를 명확하게 하여 문제의 반복을 회피하는 것이다.

(5) 주요국가의 법적·행정적 조치

이하에서는 유럽경제위원회(ECE)에 사례연구를 제공한 국가에서 1990년 현재 PPA와 관련하여 시행되고 있는 법제도 등의 현황을 소개한다[REFERENCE : 22-24]. 아래 열거한 것 외에 ECE의 보고서에는 구동독·노르웨이에 관한 기술이 있으나 그 내용이 비제도적 내지 유동적이므로 여기에서는 생략한다. 또 PPA의 사례연구의 대상사업은 파이프라인·철도·유해폐기물처리처분시설·지하수관개·가스터미널·광산·펄프공장·삼림경영 등 다방면에 걸친 것이다 :

- ① 캐나다의 PPA는 행정조직법에 기초하여 EIA에 관하여 정한 심의회지침명령에 규정되어 있다. 이것에 의하면, 관계당국은 환경심사에 정하여진 조치를 공동으로 준수하면서 모니터링 프로그램 등의 설정에 관하여 감독을 행하고 기업자는 적절한 사후평가를 위한 모니터링·관측 및 보고를 행하여야 한다.
- ② 덴마크의 행정실례에서는 당국이 부여하는 허가의 조건으로서 PPA가 고려된다. 1987년 환경보호법의 개정 이후, 중대한 오염을 야기하는 기업에서는 적어도 8년마다 허가의 조건(즉 PPA의 요건)을 다시 갱신하여야 한다.
- ③ 핀란드의 환경영향평가절차에서는 계획절차로서 토지 및 물이용의 영

역에서 (PPA가) 행해지는 외에 개개의 프로젝트에 관하여 각 소관법상의 의무 또는 행정당국에 의하여 설정된 실례로서 행해질 수 있지만, 모니터링은 허가의 조건으로 부과될 수 있다.

- ④독일의 환경적합성심사(UVP)는 각 행정법령상의 허가에 병존하며 그 운용이라는 측면에서 PPA의 실시가 가능하다. 예를 들면 임밋시온방지법에 있어 모니터링·사후구제조치, 폐기물법에 있어 사후프로젝트 통제, 물법에 있어 물사용 전후의 손해·영향의 확인(증거확인절차) 등이 그 예이다.
- ⑤네덜란드의 환경영향평가법인 환경위생통칙법(1986년개정)은 EIA절차의 형식적 구성요소의 하나로서 PPA를 필요로 하고 사전심사의 검토에 이어 사업등의 실시중 및 사후의 조사를 명문으로 요구하고 있다. PPA 및 유해한 결과의 제거·경감대책의 책임은 사업 등의 관할관청에 있다. 기업자는 필요한 정보를 제공할 의무가 있으며 PPA의 결과가 공표되어 공중의 접근을 용이하게 한다. 환경위생통칙법은 개별법 이상으로 모니터링하여야 할 영향사항의 범위를 확대하여 운용될 수 있다. 로테르담의 유러포트에 퇴적되는 막대한 오염물질의 준설처분장사업이 개정법에 의한 PPA의 최초의 경험이었다.
- ⑥스웨덴에서는 환경보호법에 의하여 허가를 얻은 사업(광공업·원자력 시설·하수처리장 등)에 기인하는 오염활동과 관련하여 지역환경보호당국에 제출된 프로그램에 따라 PPA가 요구된다. 그 내용은 주로 배수와 그 결과를 모니터링하는 것(규제·기준에 관계된 적합성모니터링)이다.
- ⑦미국은 연방차원에서는 PPA시설의 일반적인 요건을 정하고 있지 않지만, 유해폐기물의 보관·처리및 처분에 관계되는 법령에 기하여 사업 시설과 그 후의 처분장폐쇄의 기간을 통하여 모니터링(프로젝트관리형)하기 위한 철저한 시스템이 있다. 개개의 행정청에서는 PPA의 수단(예컨대, 도로·삼림 등의 프로그램관리심사)이 있다. 1988년의 입법기에는 국가환경정책법(NEPA)의 개정에 관한 논의의 일환으로 환경영향설명에서 합의된 저감방법이 유효하게 실시될 것을 보장하기 위한 사업평가를 주체로 하는 사후프로젝트감사에 관한 제안이 있었으나 실현되지 아니하였다.

4. 미국의 비용편익분석론

비용·편익분석(cost-benefit analysis) 또는 편익·비용분석의 개념은 단순하다: “어떠한 사업을 선택하여야 할 것인가를 결정하기 위하여서는 해당 사업의 편익과 비용을 비교하여 보다 큰 편익을 가져오는 사업을 선택한다”[오호성: 162]. 이 방법은 1930년대 미국에서 수자원 개발사업의 평가에 처음으로 사용하기 시작하면서 점차 공공투자사업의 평가수단으로 발전하기 시작하였다. 1950년에 완성된 비용편익분석 지침서는 Green Book이라고도 불리우는데 이 책은 그 당시 새로운 분야로 관심을 끌기 시작하던 후생경제학을 이론적 바탕으로 삼았다. 이 분석은 1960년대부터 미국뿐만 아니라 세계 각국에서 이용되어 수자원·철도·항만·도시재개발사업 뿐만아니라 각종 농업·교육·공해방지 등을 목적으로 한 광범위한 공공투자계획의 평가에 활용되고 있다.

(1) 행정청의 재량

미국 판례이론에 의하면, 환경영향평가에 관한 수량화의 방법은 「판단 및 의견」에 속하는 사항이고 또 그렇기 때문에 행정청의 재량에 속하며[40 CFR §1502. 24 (methodology and scientific accuracy)], 따라서 법원들은 환경영향보고서를 작성함에 있어 매트릭스분석법(matrix analysis approach)의 사용을 지지하였다(Minnesota Public Interest Research Group v Butz (CA 8 Minn) 541 F 2d 1292). 그러나 행정청이 환경손실을 평가하는 방법들을 개발하였을 경우에는 이 방법들이 활용되어야 한다(Duck River Preservation Asso. v Tennessee Valley Authority (DC Tenn) 410 F Supp 758).

매트릭스법은 사업계획활동 목록과 잠정적으로 영향을 받는 환경특성의 점검표를 혼합한 것이다. 2개의 목록은 매트릭스(matrix) 형태로써 특별한 활동과 그 영향 사이의 인과관계 및 그 영향의 중요도를 구명하는데 사용된다. 이 방법은 환경특징에 영향을 주는 활동을 구체화하거나 분석

가에 의하여 완성될 매트릭스의 빈 칸에 예상되는 가능한 모든 활동과 특정의 범위를 간단한 목록으로 표시할 수 있다.

(2) 비교교량

중앙정부의 모든 행정청은 경제적·기술적 고려에 따른 의사결정을 내림에 있어서는 현재까지 따질 수 없는 환경상의 쾌적과 가치에 대하여 적절한 고려가 행해지도록 보장하는 방법과 절차들을 확인하고 개발하여야 한다는 제정법상의 강제(42 USCS §4332(2)(B))는 각각의 구체적인 상황에서 작용하는 요소들에 관한 비교교량을 필요로 하며 (Lathan v Volpe (WD Wash) 350 F Supp 262), 환경영향보고서상의 편익비용분석(benefit-cost analysis)은, 의사결정자들이 진행여부를 결정하는데 이바지하고 당해 프로젝트를 다투는 사람들과 지지하는 사람들 양쪽이 각각 효과적으로 대처하는데 필요한 정보를 제공할 수 있을 정도로 충분할 경우, 적정하다(Porter County Chapter of Izaak Walton League, Inc. v Atomic Energy Com. (CA 7) 533 F 2d 1011).

(3) 편익비용율

그러나 국가환경정책법은, 종국적으로 손해보다는 이익이 많은 (손실을 최소한으로 줄이는) 조치를 선택할 수 있도록 보장하기 위하여, 계획된 조치의 특정한 경제적·기술적 이익이 환경비용과 맞물려 평가될 수 있는 형량심사(balancing judgment)가 행해질 것을 요구하는데 비하여(Chelsea Neighborhood Assos. v United States Postal Service (CA 2 NY) 516 F 2d 378 (broadly defined cost-benefit analysis required)), 일부 법원들은 필요한 연구들을 수행하는데 활용될 수 있는 기술의 상태를 감안하여, 정식의 그리고 수학적으로 표현된 편익비용분석[편익비용율(benefit-cost ratio) : 편익비용율은 기본적으로 특정한 공공사업 프로젝트로부터 얻어질 예상“이익”과 당해 프로젝트의 여명(餘命) 동안 예상되는 “비용”을 비교하는 것이다:(Sierra Club v Froehlke (SD Tex) 359 F Supp 1289)]을 포함하고 있지 아니하는 영

향보고서가 적정하지 아니하다는 다툼을 배척하였으며(Trout Unlimited v Morton (CA 9 Idaho) 509 F 2d 1276), 환경상의 쾌적함에 관한 가치평가는 그 가치가 대체적으로 객관적 분석보다 주관적 분석에 의존하기 때문에 불가능하지는 않지만 곤란하다는 사실을 인정하였다(Cape Henry Bird Club v Laird (WD Va) 359 F Supp 404).

(4) 계산근거의 적시

환경영향보고서가 비용편익율(費用便益率)을 포함하는 경우(Environmental Defense Fund v Tennessee Valley Authority (ED Tenn) 371 F Supp 1004), 법원들은 행정청에 대하여 당해 특정비율에 어떻게 도달하였는지를 밝히고(Montgomery v Ellis (ND Ala) 364 F Supp 517), 편익비용계산에 관하여 상충되는 합법적 견해들을 적절히 기술할 것(Environmental Defense Fund, Inc. v Froehlke (WD Mo) 368 F Supp 231)을 요구하였다. 편익비용율을 계산하기 위하여, 행정청은 제안된 조치가 환경에 미치는 전체 효과 뿐만아니라 지방 및 주 정부들과 불리한 영향을 받을 소지가 있는 다른 집단들에게 미치는 전체 효과를 반드시 살펴야 한다(Cape Henry Bird Club v Laird (WD Va) 359 F Supp 404). 나아가 각종 대안들의 장점과 단점의 비교교량은 금전적 비용편익분석(monetary cost-benefit analysis)을 통하여 전개되어야 할 필요는 없으며, 중요한 질적고려가 존재할 때에는 또 그렇게 되어서도 아니된다(40 CFR §1502. 23).

제7장

통제 및 생송절차

제7장 통제 및 쟁송절차

환경영향평가는 장래에 발생할 환경영향을 현시점에서 측정한다는 측면에서 그 수행과정에 있어서 적지 아니한 갈등과 불이행을 야기시킬 소지가 있어 적절한 대책이 요망된다. 평가협의 주체 상호간 또는 관계행정청 상호간의 견해차이가 있을 수 있고 사업자가 환경영향평가 결과를 정상적으로 준수할 것인지의 여부도 문제된다. 지역주민 또는 환경단체도 환경계획 및 환경영향평가의 과정 및 결과에 이견을 가질 수 있다. 법은 이러한 갈등과 분쟁에 당면하여 나름대로의 해결 시스템을 보유하여야 한다. 만약 통제 및 분쟁해결 시스템이 적절히 가동되지 못한다면 잘못된 환경계획 내지 환경영향평가를 시정할 수 있는 기회가 결여되며 환경영향평가의 의의와 효과가 크게 감소될 것이다. 환경영향평가에 대한 통제는 「행정에 의한 통제」와 「사법에 의한 통제」를 포함한다. 주민의견수렴절차도 광의의 통제에 속한다. 한편 사법에 의한 통제는 통상적으로 쟁송절차의 모습을 취한다. 즉 환경영향평가에 관한 분쟁은 환경소송 일반의 이론 및 절차의 적용을 받는다. 주민에 의한 통제는 궁극적으로 사법에 의한 통제절차에 의하여 뒷받침되어야 한다. 우리나라의 경우, 행정에 의한 통제 시스템은 다소 갖추고 있으나 주민에 의한 통제 시스템 내지 환경소송 시스템은 대단히 취약하다.

1. 협의기관 및 승인기관에 의한 통제

(1) 사업계획의 조정·보완

우리나라의 현행 환경영향평가법은 환경부장관은 환경영향평가에 관

한 협의기관으로서 평가통제기능을 수행한다. 즉 환경부장관은 사업자가 제출한 평가서를 검토하고 환경영향을 초래할 위험이 있을 경우 사업계획등의 조정 또는 보완조치를 요청할 수 있다(제17조제1항). 이러한 조정 또는 보완을 통보받은 사업자 또는 승인기관의 장은 통보내용에 이의가 있을 경우 환경부장관에게 이의를 신청할 수 있다(제20조제1항). 이 때 사업계획 등의 변경이 일정범위 이상이면 재협의 절차를 거쳐야 한다(제21조제1항).

(2) 협의내용의 이행의무 · 중지명령 · 사전공사금지

현행 환경영향평가법은 협의내용의 기속력을 인정한다. 즉 대상사업을 시행함에 있어 사업자는 협의내용을 이행할 의무를 진다(제23조제1항). 승인기관의 장은 이러한 이행을 감독하여야 한다(제24조제1항). 나아가 환경부장관은 협의내용의 이행을 위하여 사업자 또는 승인기관의 장에게 필요한 조치 또는 공사중지 등 필요한 조치를 취할 것을 요청할 수 있고 피요청자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응할 의무가 있다(제24조제5항). 협의기관의 통제권한을 강화시키기 위하여 현행법은 협의 또는 재협의 절차 등이 완료되기 이전에 대상사업에 관한 공사를 시행할 수 없도록 규정하고 있다(제27조제1항).

2. 분쟁의 형태와 권리법정주의

(1) 분쟁의 형태

미국과학기금의 연구원 *Vincent Covello*에 의하면, 다툼이 있는 건강·안전 및 환경문제를 처리하기 위한 공중의 청문 및 집회는 감정적이고 괴로운 불화와 논쟁으로 종종 특징지어질 수 있다. 일련의 연구에 의하면 기술적 문제에 관계되는 분쟁당사자간의 다양한 불화는 다음과 같은 여섯 가지의 형태로 분류된다[REFERENCE : 25] : ①데이터 및 통계에

관한 것 ②위험의 평가 및 확률에 관한 것 ③가정 및 정의에 관한 것 ④위험, 비용 및 이익의 교환(trade off)에 관한 것 ⑤위험, 비용 및 이익의 분배에 관한 것 ⑥기본적인 가치 및 이데올로기에 관한 것.

예컨대, 원자력을 둘러싼 논쟁과 관련하여 살펴보면, ①은 실제로 일어난 원자력시설사고의 건수에 관한 것이고, ②는 핵반응의 확률에 관한 것이고, ③은 양적 기술(記述)[발생확률등]과 질적 기술[제어가능성] 중 어느 것에 의하여 위험을 정의하는가에 관한 것이다. ④의 문제는 “인간의 생명의 가치는 무한하다”는 주장에 대해서 “안전대책의 비용과 바꾸는 것은 어렵다”고 맞서는 것이다. ⑤의 예는 현재의 세대에 있어 값싼 전력과 장래 세대의 핵폐기물에 의한 위험의 불균형이 문제된다. ⑥의 쟁점은 급속한 기술의 진보와 경제성장의 가치등과 관계된다.[REFERENCE : 25] 분쟁해결을 유도하기 위하여서는 양당사자의 엇갈림을 없애고 논의를 집중시키는 것이 필요하며 이를 위하여서도 이러한 분류의 틀은 유용하다.

(2) 의무이행소송 : 권리법정주의

미국 판례이론에 의하면, 당사자적격(standing)이 있는 원고는 연방행정청의 의사결정에 있어서 환경요소들을 고려하여야 할 행정청의 의무를 이행할 것을 목적으로 한 소송을 제기할 수 있다(Aberdeen & R. R. Co. v Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP), 422 US 289, 45 L Ed 2d 191, 95 S Ct 2336 ; Coggins, Preparing an Environmental Lawsuit. 58 Iowa L Rev 277, 487, 1972-1973 ; Cramton and Boyer, Citizen Suits in the Environmental Field : Peril or Promise? 2 Ecology LQ 407, Summer, 1972). 그러나 법은 사적 소송권을 창설하지 아니한다(United States v 45149.58 Acres of Land (ED NC) 455 F Supp 192).

국가환경정책법(42 USCS §§4321 et seq.)은 사적 당사자들에 대한 손해를 사정하고 상환하기 위한 어떠한 규정도 담고 있지 아니하다(Pye v. Department of Transp.(CA 5 Ga) 513 F 2d 290).

“각인은 건강한 환경을 향유하여야 한다”는 그리고 “각인은 환경의 보전과 향상에 기여할 책임을 진다”는 미국 국가환경정책법(42 USCS § 4331(c))의 인식은 안전하고 건강하고 생산적이며 문화적으로 유쾌한 여건들에 대한 시민들의 실체적 권리를 창설하지 아니한다(Upper Pecos Asso. v Stans (CA 10) 452 F 2d 1233). 일부 법률논평자들은 환경에 관한 헌법적 보호를 지지하는 주장을 폈지만(Ottinger, Legislation and the Environment : Individual Rights and Government Accountability. 55 Cornell L R 666, 1970 ; Pettigrew, A Constitutional Right to Freedom from Ecocide. 2 Environmental Law 1, Winter, 1971 ; Roberts, The Right to a Decent Environment. 55 Cornell L Rev 674, 1970 ; Sive, Some Thoughts of an Environmental Lawyer in the Wilderness of Administrative Law. 70 Columbia L Rev 612, 1970 ; Toward a Constitutionally Protected Environment. 56 Va L Rev 458, 1970), 법원들은 불필요하고 불합리한 환경저하와 파괴로부터 보호받을 권리를 헌법적 차원으로 고양시키기를 거부하였다(Ely v Velde (CA 4 Va) 451 F 2d 1130, on remand (ED Va) 363 F Supp 277). 만약 의회가 적극적이고 집행가능한 법적 권리 또는 의무를 창설하려는 의도를 지니고 있었다면 의회는 그러한 취지를 선언하였을 것이며 간청하는 말에 그치지 아니하였을 것이다(Tanner v Armco Steel Corp.(SD Tex) 340 F Supp 532).

미국 연방법(42 USCS §4331(c))은 각인은 건강한 환경을 향유하는 것이 “당연하다”(should)고 인정한다. 연방상원의 원안은 “각인은 건강한 환경에 대한 기본적인 불가양의 권리를 가진다 . . .”고 인정하는 서술을 담고 있었다. 이 문언은 “상원의 원안의 법적 범위에 관한 연방하원 출석자들의 의문” 때문에 협의에서 삭제되었다(H.R. Conf. Rep. No. 765, 91st Cong., 1st Sess. (1969), reprinted in 2 U.S. Code Cong. & Ad. News 2767, 2768-69 (1969)).

3. 프랑스의 통제구조

(1) 통제의 종류 및 특성

환경영향조사는 주민에 의한 통제, 행정에 의한 통제 및 법관에 의한 통제를 받는다. 주민에 의한 통제는 특히 매우 중요하다. 그것은 환경영향평가라고 하는 것의 철학의 한 부분을 이루고 있다[Prieur : 267]. 영향조사는 먼저 공표되어야 한다. 그리고 누구나 그 내용을 알 수 있어야 한다. 즉, 그것은 양호한 환경을 향유할 주민의 권리의 한 요소이다. 영향조사의 내용을 알리기 위하여 대부분의 경우 충분히 기획되고 준비된 공청회가 개최된다. 공청회에서 주민은 영향조사서를 읽고 주의깊게 관찰하고 그에 대한 반대의견을 진술할 수 있다. 또 주민은 환경문제 담당기관에 대하여 영향조사를 검토하고 감사하며 경우에 따라서는 수정하도록 요구할 수 있다.

행정에 의한 통제라 함은 어느 것이든 비교적 고전적인 것이다. 행정은 행정적인 문서의 모든 요소를 검증함으로써 영향조사를 검증하는 것이다. 그리고 예컨대, 고속도로의 건설과 같은 중요한 계획에 대하여는 환경문제 담당기관은 스스로의 직권으로 영향조사를 할 수 있다.

법관에 의한 통제는 지방행정법원의 법관에 의하여 공사의 허가에 대한 항고소송에서 행하여지는 것이다. 따라서 이것은 영향조사를 직접 대상으로 하는 통제라고는 할 수 없다. 영향조사는 행정적인 행위가 아니라 허가에 관계되는 행정적인 문서의 하나의 요소에 지나지 않기 때문이다.

영향조사는 공사허가절차의 한 요소이기 때문에 그 요소가 불충분하거나 혹은 불완전하면 절차의 하자로 인하여 공사 자체가 취소되게 된다. 다른 한편, 법률은 환경영향평가를 의무로 하고 있음에도 불구하고 그 영향조사가 존재하지 아니하는 경우에는 공사의 실시를 필연적으로 정지하는 특별절차를 규정하고 있다.[Prieur : 268]

(2) 행정청에 의한 통제

환경영향조사의 내용에 대한 행정청의 통제는 적절하게 이루어지지 않고 있다[JURIST : 127]. 그 원인은 영향조사를 통제하는 과학적인 특별조직이 없기 때문이다. 중앙에는 환경부가 있어 다행이지만 지방에는 환경문제 전문가가 없고 환경부에서 파견된 공무원이 근무하는데 불과하기 때문이다. 이것은 프랑스의 환경영향조사시스템 중에서 가장 심각한 결함이다.

법률상 또는 사실상 환경영향조사의 사후검토는 행하여지지 않고 있다[JURIST : 128]. 다만, 환경영향조사 가운데 환경에 대한 악영향을 감소시키는 조치가 기록되어 있는 경우에는 행정청은 행정허가를 할 때 기업이 이 조치를 이행하도록 강제할 수 있다.

(3) 행정법원에 의한 통제

행정허가에 대한 종래의 소송에 있어서 특히 문제가 되는 점은 환경영향조사가 충분한 것인가의 여부이다[Ibid]. 이는 조사(étude)의 '내용'을 검토하는 것이다. 예컨대 1990년 10월 17일의 행정법원 판결은 가정용 폐기물처리장의 허가에 있어서 환경영향조사가 필요하게 된 사안에 관하여 식물(경관)에 대한 영향이 기재되고 있지 않음을 이유로 하여 허가를 취소하였다.

조사가 충분한지의 여부를 판단하는 기준으로서는 사업의 규모 및 환경에 대한 영향과 조사의 내용 등이 균형을 이루어야 한다는 원칙이 있다(명령 제2조 참조). 당연히 폐기물처리장보다도 원자력발전소 쪽이 보다 상세한 대규모의 조사를 필요로 한다. 또 환경이 피해를 받기 쉬운 것인 경우에는 상세한 조사가 필요하게 되는 한편, 그 지역환경이 이미 공업화되어 있는 경우에는 상세한 조사는 필요하지 않다. 이전의 판례는 폐기물처리장을 극히 귀중한 경관지구에 세우기 위하여서는 보다 상세한 조사를 할 필요가 있다고 하였다.

허가취소소송의 원고적격은 시민이나 환경보호단체에게도 부여되고 있다[JURIST : 129]. 단체는 규칙 등에서 정하고 있는 것에 한정되지 않으며, 어떠한 단체라도 제소할 수 있다. 환경영향평가의 결과에 대하여 민사소송에서 법관이 이를 고려할 수는 있겠지만, 환경영향평가는 행정에 대한 것으로서 사인에게 법적 효과가 미치는 것은 아니기 때문에 이것이 실제로 행하여지지는 않고 있다.

4. 환경소송에 의한 통제 : 미국

(1) 당사자적격

원고는 ①다툼의 대상이 된 조치가 원고에게 경제적으로 또는 기타 보호적·오락적 또는 미학적 측면 등에서 사실상 해악이 야기될 것임을 원고가 주장하고(54) ②당해 침해가 국가환경정책법에 의하여 보호받는 이익의 범주에 속한다고 다투어 질 수 있는 이익에 대한 것일 경우(Robinson v Knebel (CA 8 Ark) 550 F 2d 422), 합중국대법원에 의하여 설정된 기준들에 근거하여 국가환경정책법의 불이행에 관한 쟁점을 제기할 당사자적격(standing)을 가진다. 국가환경정책법은 반(反)트러스트법의 집행(Gifford-Hill & Co. v Federal Trade Com., 173 App DC 135, 523 F 2d 730) 또는 경제적 침해(Port of Astoria v Hodel (CA 9 Or) 595 F 2d 467)에 관심을 가지지 아니하고 환경의 보호에 관심을 가지기 때문에, 단순히 반트러스트법의 시행을 방지하거나 지연시키려는 또는 경제적 이익을 보호하려는 원고는 국가환경정책법의 준수를 확립시키기 위한 당사자적격을 가지지 아니한다. 그러나 제안된 조치를 다투는 사람의 동기가 자신의 금전적 이익의 보호를 부분적 목적으로 삼는다고 하더라도, 그의 환경적 관심사가 결코 사소하지 아니하여 전체적으로 무시될 수 없고(Robinson v Knebel (CA 8 Ark) 550 F 2d 422), 그의 경제적 침해가 국가환경정책법의 관심사와 직접적·즉각적으로 관련을 맺는(Monarch Chemical Works, Inc. v Exxon (DC Neb) 452 F Supp

493, later proceeding (CA 8 Neb) 604 F 2d 1083) 경우라면, 그의 소송 수행이 방해되지 아니한다(Realty Income Trust v Eckerd, 183 App DC 426, 564 F 2d 447). 환경판례들은 사실상 최소한의 침해(minimal injury in fact)를 입증하면 당사자들의 소추를 허용함으로써, 국가환경정책법의 정신을 구현하였다(Monarch Chemical Works, Inc. v Exxon (DC Neb) 452 F Supp 493, later proceeding (CA 8 Neb) 604 F 2d 1083). 국가환경정책법 소송은 법인(National Helium Corp. v Morton (CA 10 Kan) 455 F 2d 650), 환경·보존 단체(United States v Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP) 412 US 669, 37 L Ed 2d 254, 93 S Ct 2405), 정부조직(Rochester v United States Postal Service (CA 2) 541 F 2d 967), 토지소유자·거주자 및 지방사업가(Concerned about Trident v Schlesinger (DC Dist Col) 400 F Supp 454) 그리고 피용자 및 피용자조합(McDowell v Schlesinger (WD Mo) 404 F Supp 221)에 의하여 제기되어 왔다. 해외에서의 연방 행정청의 조치를 대상으로 한 소송에서의 당사자적격의 문제에 관한 판례는 거의 없다(People of Enewetak v Laird (DC Hawaii) 353 F Supp 811).

제안된 도로계획으로 인하여 도시의 주민으로서 자기가 줄곧 이용하였고 향유하였던 운하지역에서의 레크리에이션 활동이 제한을 받고 심미적 침해를 겪을 위험을 안고 있다고 주장하는 개인적 원고는 당사자적격을 보유했다(River v Richmond Metropolitan Authority(ED Va) 359 F Supp 611).

(2) 관할권의 기초

국가환경정책법 위반에 관한 주장을 심사할 수 있는 법원의 관할권은 다른 제정법에도 근거할 뿐만 아니라, 국가환경정책법 자체에도 전제되어 있다(National Helium Corp, v Morton (CA 10 Kan) 486 F 2d 995).

환경질위원회 규정(40 CFR §1508.18)에 의하면, 책임있는 공무원의 부작위(failure to act)는 행정절차법 또는 기타 적용법률에 기하여 행정조치로서

심사될 수 있다.

즉 국가환경정책법의 요건들을 준수하지 아니하였다는 주장을 이유로 연방행정청을 상대로 중지명령(injunction) 기타의 구제를 구하는 사건들에 있어서 연방지방법원은 행정절차법(APA)의 사법심사 규정(5 USCS §§701 et seq)에 근거하여 관할권을 가진다는 판결이 있다(Environmental Defense Fund, Inc. v Corps of Engineers of United States Army (CA 5 Miss) 492 F 2d 1123). 연방지방법원은 국가환경정책법의 요건을 위반하였다는 주장 아래 연방조치에 대한 구제를 추구하는 소송에 관한 연방문제관계법(28 USCS §1331)에 기하여 관할권을 가진다는 판결도 있다(Silva v Lynn (CA 1 Mass) 482 F 2d 1282 ; Chesapeake Bay Foundation, Inc. v United states (ED Va) 445 F Supp 1349). 일부 판결들은 합중국의 공무원이나 피용자 또는 합중국의 행정청으로 하여금 원고에게 부담하는 의무를 이행할 것을 강제하는 명령으로서의 특성을 지니는 조치에 관하여 지방법원들이 제1차적 관할권(original jurisdiction)을 가진다고 규정하는 조문(28 USCS §1361)을 근거로 국가환경정책법의 위반을 주장하는 소송들에 대한 관할권을 선언하였다(Wyoming Outdoor Coordinating Council v Butz (CA 10 Wyo) 484 F 2d 1244).

선언적판결법(Declaratory Judgment Act)(77)을 포함하는 상당수의 다른 제정법들(28 USCS §1337)과 몇몇 민권관계법들(28 USCS §2201) 역시 국가환경정책법 소송에서 관할권을 부여하는 것으로 판시되었다(17 ALR Fed 33, 121 §7 [d]). 상당수의 판결에서, 일정한 연방행정청들의 명령 또는 결정들에 관한 합중국항소법원들에 의한 사법심사를 규정하는 일정한 연방제정법들이 연방지방법원으로부터 국가환경정책법의 위반을 주장하는 소송에 대한 관할권을 박탈하지 아니한다고 판시되었다(Coahoma Chemical Co. v Ruckelshaus (ND Miss) 358 F Supp 680).

(3) 항소법원에 의한 심사

법원들은 환경영향보고서의 적정성에 관한 사실심법원의 결정에 대한

항소심의 기준에 관하여 의견을 달리한다(Environmental Defense fund, Inc. v Corps of Engineers of United States Army (CA 8 Ark) 470 F 2d 289). 일부 법원들은 “명백한 과오”심사(clearly erroneous test)를 적용하는데 반하여(Cumington Preservation Committee v Federal Aviation Administration (CA 1) 524 F 2d 241), 다른 일부 법원들은 “자의성 및 불안정성”심사(arbitrary and capricious test)를 적용한다(Environmental Defense Fund, Inc. v Armstrong (CA 9 Cal) 487 F 2d 814).

(4) 사법심사의 범위

국가환경정책법이 연방정부에 대하여 국가정책에 관한 다른 필수적 고려와 일치하는 실행가능한 모든 수단을 다 구사하고, 광범위한 환경 목표들을 달성하기 위하여 연방의 계획·기능·프로그램 및 자원들을 개선·조정하도록도 요구한다는 사실은 그리고 국가환경정책법이 환경영향보고서를 요구하는 규정을 포함하여 이러한 환경목표들을 완수하기 위하여 입안된 “강제적”(action-forcing) 절차규정들도 담고 있다는 사실(42 USCS §4332(2))은 법원들과 법률논평자(Leed, The National Environmental Policy Act of 1969 : Is the Fact of Compliance a Procedural or Substantive Question? 15 Santa Clara Lawyer 303, Winter, 1975 ; Leventhal, Environmental Decisionmaking and the Role of the Courts. 122 Pa L Rev 509, January, 1974)들로 하여금 국가환경정책법이 실제적(Minnesota Public Interest Research Group v Butz (CA 8 Minn) 541 F 2d 1292) 또는 오로지 절차적(National Helium Corp. v Morton (CA 10 Kan) 455 F 2d 650) 명령들을 포함하는지의 여부 즉 이 법이 행정행위의 과정뿐만 아니라 실제까지 규율하는지의 여부에 관하여 많은 논의들을 하게끔 만들었다(17 ALR Fed 33, 111 §6). 이는 결과적으로 사법심사의 범위에 관한 많은 혼란을 야기시켰다(17 ALR Fed 33, 143 §9).

일부 연방법원들은 사법심사의 범위를 절차적 준수에 국한시키는데

반하여(National Helium Corp. v Morton (CA 10 Kan) 486 F 2d 995), 다른 법원들은 행정청이 국가환경정책법을 준수하였는지의 여부를 결정 짓기 위하여 행정결정 본안에까지 심사를 확대하였다(Warm Springs Dam Task Force v Gribble (CA 9 Cal) 565 F 2d 549; County of Suffolk v Secretary of Interior (CA 2 NY) 562 F 2d 1368). 그러나 실제적 심사의 기준은 협소하다(Natural Resources Defense Council, Inc. v Securities & Exchange Com., 196 App DC 124, 606 F 2d 1031). 심사를 맡은 법원은 먼저 당해 행정청이 환경요소들에 관하여 충분한 선의의 고려와 형량을 행한 후에 결정에 도달하였는지의 여부를 가늠하여야 하며(Minnesota Public Interest Research Group v Butz (CA 8 Minn) 541 F 2d 1292), 다음에 당해 행정청의 실제 비용편익분석이 자의적이었거나 환경가치에 명백히 불충분한 비중을 부여하였는지의 여부를 가늠하여야 한다(Jackson County v Jones (CA 8 Mo) 571 F 2d 1004). 법원은 프로젝트의 필요성 또는 타당성에 관하여 스스로의 판단을 행정청의 판단과 대체할 권한이 없다(Matsumoto v Brinegar (CA 9 Idaho) 568 F 2d 1289). 법원의 역할은 행정청의 실제적 결정으로 비롯하는 환경결과에 행정청이 “주목”하도록 보장하는 것이다(Save Our Sycamore v Metropolitan Atlanta Rapid Transit Authority (CA 5 Ga) 576 F 2d 573).

합중국대법원은 환경요소들에 관한 행정청의 고려의 충분성을 심사함에 있어서 법원의 역할은 행정결정이 내려진 시기에 의하여 제한되고 제정법이 명하는 심사에 의하여 제한됨을 분명히 하였다(Kleppe v Sierra Club, 427 US 390, 49 L Ed 2d 576, 96 S Ct 2718). 법원의 기능은 충분한 정보가 제공되고 잘 고려된 결정을 확보하는 것이지, 반드시 법원이 내릴 결정을 확보하는 것은 아니다. 이러한 맥락에서, 행정결정들이 파기되기 위하여서는 단순히 법원이 내려진 결정에 만족하지 못한다는 이유만으로는 부족하고, 제정법이 명하는 바와 같이 중요한 절차적 또는 실제적 이유들이 뒷받침되어야 한다(Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v Natural Resources Defense Council, Inc., 435 US 519, 55 L Ed 2d 460, 98 S Ct 1197). 일단 행정청이 국가환경정책법의 절차

적 요건들에 따라 결정을 내렸을 경우, 법원의 유일한 역할은 당해 행정청이 환경결과들을 고려하도록 보장하는 것이고, 법원은 취하여질 조치의 선택에 관하여 집행부의 재량영역에 개입할 수 없다(Strycker's Bay Neighborhood Council, Inc. v Karlen, 444 US 223, 62 L Ed 2d 433, 100 S Ct 497).

(5) 적정성 심사

환경영향보고서가 국가환경정책법이 의미하는 바와 같이 적정한가의 여부를 결정하는 것은 의회가 아닌 법원의 의무이며(Environmental Defense Fund, Inc. v Corps of Engineers of United States Army (CA 5 Miss) 492 F 2d 1123), 충당조치들에 관한 의회의 승인이 관련 영향보고서의 충분성에 관한 종국적 결정으로서 해석될 수는 없다(Environmental Defense Fund, Inc. v Hoffmann (CA 8) 566 F 2d 1060). 그러나 종국적 행정행위(final agency action)가 없는 경우, 법원은 환경영향보고서가 국가환경정책법을 준수하였는지의 여부를 결정할 수 있는 권한을 가지지 아니한다(Natural Resources Defense Council, Inc. v Andrus (DC Dist Col) 448 F Supp 802).

행정절차법(APA)은 사법심사를 담당하는 법원이 행정행위, 사실인정 및 종결조치를 불법으로 간주하고 파기하여야 하는 수개의 기준들을 규정하고 있으며(5 USCS §706(2)), 법원들은 환경영향보고서를 심사함에 있어서 어떠한 기준을 적용할 것인가에 관하여 견해차이를 보였다. 일부 법원들은 “자의성·불안정성·재량남용·기타 법률불준수” 기준을 적용하고(5 USCS §706(2)(A). Chelsea Neighborhood Assos. v United States Postal Service (CA 2 NY) 516 F 2d 378), 다른 일부 법원들은 “법률상 요구되는 절차의 불준수” 기준(5 USCS §706(2)(D). Matsumoto v Brinegar (CA 9 Idaho) 568 F 2d 1289) 또는 제3의 기준(Natural Resources Defense Council, Inc. v Tennessee Valley Authority (ED Tenn) 367 F Supp 122)을 적용한다.

환경영향보고서의 적정성(adequacy)에 관한 사법심사는 본질상 환경

영향보고서에 반영된 결정의 본안에 관한 사법심사보다 더 약식일 수 없다. 행정청들은 제안된 조치들의 환경결과를 충분하고 공정하게 고려하여야

한다는 요건들이 국가환경정책법의 핵심에 가깝기 때문이다(County of Suffolk v Secretary of Interior (CA 2 NY) 562 F 2d 1368). 법원의 사명은 환경영향보고서가 선의로 편집되었는가의 여부(Warm Springs Dam Task Force v Gribble (CA 9 Cal) 565 F 2d 549)를, 그리고 제안된 조치의 실행으로 인하여 초래될 것으로 예상되는 환경상의 편익과 손상에 관하여 행정청이 합리적이고 정확한 결정에 도달할 수 있도록 환경영향보고서가 충분히 상세한가의 여부(Environmental Defense Fund, Inc. v Hoffman (CA 8) 566 F 2d 1060)를, 판단하는 것이다. 또 환경영향보고서에 제시된 결정의 본안에 관한 재변론은 허용되지 아니한다(Des Plaines v Metropolitan Sanitary Dist. (CA 7 Ill) 552 F 2d 736). 이러한 심사는 “합리성의 원칙”(rule of reason)으로 지칭되어 왔다(Jackson County v Jones (CA 8 Mo) 571 F 2d 1004). 바꾸어 말하자면, 법원은 당해 영향보고서가 국가환경정책법에 의하여 강제되는 사항에 관하여 “선의이고 객관적이며 합리적인”(good-faith, objective, and reasonable) 분석을 기술하고 있는지의 여부를 판단하여야 한다(Sierra Club v Stamm (CA 10 Utah) 507 F 2d 788).

환경영향보고서에 관한 사법심사는 다음에 국한된다 : ①환경영향보고서가 법(42 USCS §4332(2)(C))에 열거된 5가지 절차적 요건들의 전부를 논의하고 있는가 ②환경영향보고서가 국가환경정책법상 요구되는 선의(good-faith) 준수 요건을 따르고 있는가 ③환경영향보고서가 5가지의 개별분야들에 포함된 사항들에 관한 합리적인 논의를 포함하고 있는가(Save Our Invaluable Land(SOIL), Inc. v Needham(CA 10 Kan) 542 F 2d 539).

다만 법원은 충분하고 공정하며 선의로 국가환경정책법을 준수할 것을 요구하여야 하지만, 법원이 영향보고서에 개철을 할 수는 없다(Sierra Club v Adams, 188 App DC 147, 578 F 2d 389).

(6) 불필요결정의 심사

환경영향보고서를 작성하지 아니한다는 행정청의 최초의 결정은 사법 심사의 대상이 될 수 있지만(*Image of Greater San Antonio v Brown* (CA 5 Tex) 570 F 2d 517), 법원들은 적용되어야 할 심사기준에 관하여는 의견의 일치를 보지 못하고 있다(*Baum, Canary, Reeve, Scott, Negative NEPA : The Decision Not To File*. 6 Environmental Law 309, Winter, 1976 ; *Eighth Circuit Applies Reasonableness Standard to Review Agency Decision Not to File Environmental Impact Statement*. 43 Fordham L Rev 655, March, 1975). 일부 법원들은 “자의성 및 불안정성”(arbitrary and capricious) 심사 기준을 적용한다. 바꾸어 말하면, 행정청의 결정은, 그것이 자의적이거나 불안정하거나, 재량남용이거나 기타 법률불준수에 해당하지 아니하는 한, 유지되어야 한다(*Nucleus of Chicago Homeowners Asso. v Lynn* (CA 7 Ill) 524 F 2d 225). 다른 일부의 법원들은 보다 엄격한 “합리성”심사(reasonableness test)기준(*Texas Committee on Natural Resources v Bergland* (CA 5 Tex) 573 F 2d 201) 또는 그 변형(*Maryland-National Capital Park & Planning Com. v U.S. Postal Service*, 159 App DC 158, 487 F 2d 1029)을 적용한다. 즉 환경영향보고서를 작성하지 아니한다는 행정청의 결정은 이것이 상황에 비추어 합리적이 아니라는 입증에 없는 한 유지되어야 한다(*Davis v Colman* (CA 9 Cal) 521 F 2d 661). 이러한 문제는 처음부터(*de novo*) 심사가 가능한 순전히 법률적인 문제이어야 한다는 판례도 있다(*Natural Resources Defense Council, Inc. v Grant* (ED NC) 341 F Supp 356). 환경영향보고서가 언제 제출되어야 하느냐에 관한 문제는 불제출 결정과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 보다 경미한 심사기준이 원용되어서는 아니된다고 판시되었다(*Rhode Island Committee on Energy v General Services Administration* (DC RI) 397 F Supp 41).

행정청의 사실인정에 대하여 적용된 심사기준과 관계 없이, 행정청은

법원을 위하여 심사가능한 기록을 적극적으로 개발하여야 하며, “현저성”(significance)[“인간환경의 질에 현저하게 영향을 미치는 조치”]에 관한 행정청의 법적 결정은 새로운 심사의 대상이 된다(Mid-Shiawassee County Concerned Citizens v Train (ED Mich) 408 F Supp 650).

(7) 항 변

법원들은 국가환경정책법의 준수를 실행에 옮기기 위하여 제기된 소송들에서 대두된 다양한 항변방법들의 활용가능성의 문제를 심리하였다(17 ALR Fed 33, 153 §11). 즉 행정적 구제 완료(exhaustion of administrative remedies)(Natural Resources Defense Council, Inc. v Tennessee Valley Authority (ED Tenn) 367 F Supp 122/예외 : Jette v Bergland (CA 10 NM) 579 F 2d 59), 금반언(estoppel)(Daly v Volpe (WD Wash) 376 F Supp 987) 및 주권면책(sovereign immunity) (Ragland v Mueller (CA 5 Fla) 460 F 2d 1196)의 법리들이 주장될 수 없다고 판시되었다. 또한 국가환경정책법상 연방 차원의 고려가 필요하다면, 부재자(absentee) 법리 즉 연방지방법원은 어떠한 사건이 주법률에 관한 지배적 쟁점(controlling issue)을 수반하는 경우 그 관할권의 행사를 또는 행사의 연기를 거절할 수 있다는 법리(32 Am Jur 2d, Federal Practice and Procedure §13)는 주장될 수 없다(Cape May County Chapter, Inc., etc. v Macchia (DC NJ) 329 F Supp 504).

앞에서 언급된 바와 같이, 행정청이 최종 환경영향보고서를 보유하여야 하는 시점은 당해 행정청이 어떠한 제안에 관한 정식 건의서 또는 보고서를 작성하는 때이며, 최종적 정식제안이 존재하기 이전에(Wilderness Soc. v Morton, 156 App DC 121, 479 F 2d 842) 또는 행정행위가 존재하기 이전에(Grand Canyon Dorries, Inc. v Walker (CA 10 Utah) 500 F 2d 588) 국가환경정책법의 준수를 실행에 옮기기 위한 소송은 사건의 “성숙성의 결여”(lack of ripeness)에 관한 항변을 받는다.

(8) 의무불이행

의무불이행(laches)의 항변은 환경쟁송에 있어서 특별한 사법적 배려를 받지 못하지만(Save The Courthouse Committee v Lynn(SD NY) 408 F Supp 1323), 적당한 경우 적용될 수도 있다(Save Our Wetlands, Inc. (SOWL) v United States Army Corps of Engineers (CA 5 La) 549 F 2d 1021). 이러한 태도는 당해 항변이 허용될 경우 원고 이외의 사람들이 개연적 환경효과로 고통을 당할 수 있고(Davis v Coleman (CA 9 Cal) 521 F 2d 661) 행정청은 국가환경정책법의 준수를 회피할 것이며(Jones v Lynn (CA 1 Mass) 477 F 2d 885) 이는 장려될 수 없는 결과라는 점을 이유로 한다(Minnesota Public Interest Research Group v Butz (CA 8 Minn) 498 F 2d 1314). 따라서 당해 항변이 주장되기 위하여서는 다음의 3가지 기준이 충족되어야 한다 : ①권리 또는 청구권을 주장함에 있어서 지체가 존재 할 것(Randolph Civic Asso. v Washington Metropolitan Area Transit Authority (DC Dist Col) 469 F Supp 968) ②이 지체의 용서가 불가능할 것(Save Our Wetlands, Inc. (SOWL) v United States Army Corps of Engineers (CA 5 La) 549 F 2d 1021) ③부당한 침해가 초래될 것(Ecology Center of Louisiana, Inc. v Coleman (CA 5 La) 515 F 2d 860). 침해의 정도를 가능함에 있어서, 법원은 형평을 고려하도록 즉 이미 지출된 비용과 원고들에게 쟁송의 진행을 허용할 경우 얻어질 환경편익의 양자를 고려하도록 요구받는다(Save Our Wetlands, Inc. (SOWL) v United States Army Corps of Engineers (CA 5 La) 549 F 2d 1021). 지체와 그로 인한 비용증대만으로는 국가환경정책법의 불준수를 단정지을 수 없지만, 이러한 요소들은 마땅히 고려되어야 한다(Shiffler v Schlesinger (CA 3 NJ) 548 F 2d 96).

(9) 증거 : 입증의 부담

최종 환경영향보고서를 심사함에 있어서 법은 최종 환경영향보고서

및 동 초안과 이에 첨부하여 제출된 논평서들 뿐만 아니라 전체 행정기록 (administrative record)의 제공을 요구한다(Silva v Lynn (CA 1 Mass) 482 F 2d 1282). 법원은 행정기록외에 해당 행정청이 무엇을 간과하였는지를 주목할 수 있으며(Evans v Train (SD Ohio) 460 F Supp 237), 환경영향보고서에 통합시킬 목적으로 행정청에 증거가 제출되지 아니하였다고 하여 법원이 이 증거를 고려하지 못하는 것도 아니다 (County of Suffolk v Secretary of Interior (CA 2 NY) 562 F 2d 1368). 이러한 입장은 실제 환경영향보고서의 적정성에 관한 입증책임을 환경도전자들에게 전환시킨다. 흠결에 관한 '일단의 소명' (prima facie showing)이 아닌 우월적 증거(preponderance of the evidence)에 의하여(Sierra Club v Froehlke (SD Tex) 359 F Supp 1289) 환경영향보고서가 부적정하며(Sierra Club v Morton (CA 5 Fla) 510 F2d 813; sierra Club v Callaway (CA 5 Tex) 499 F2d 982) 당해 제안된 조치를 진행하기로 한 결정이 자의적이고 불안정하였음(Sierra Club v Froehlke (CA 8 Mo) 534 F 2d 1289)을 확정지을 입증의 부담(burden of proof)은 일반적으로 원고가 진다(Monroe County Conservation Council, Inc. v Adams (CA 2 NY) 566 F 2d 419).

행정청의 불완전한 문서기록의 개발에 관한 일단의 증명에 기초할 경우, 부대증거(extrinsic evidence)는 영향보고서를 작성하는 대신 부정적 선언을 발표하기로 한 행정결정의 합리성에 관한 사법적 평가에 있어서 고려될 수 있다(Pokorny v Costle (DC Neb) 464 F Supp 1273). 입증의 부담과 관련하여, 행정결정은 원고가 "실질적 환경쟁점"(substantial environmental issue)을 제기하지 못하는 한 심사의 대상이 될 수 없다는 판례가 있다(Hiram Clarke Civic Club, Inc. v Lynn (CA 5 Tex) 476 F 2d 421). 즉 원고는 자기가 주장하는 사실이, 진정하다면, 환경에 "실질적" 영향을 미칠 것임을 증거에 의하여 뒷받침하여야 한다(Hiatt Grain & Feed, Inc. v Bergland (DC Kan) 446 F Supp 457). 원고가 이러한 최초의 부담(initial burden)을 충족시키면, 행정청이 환경문제를 "주시"(hard look)하였음을 증명하여야 하는 입증의 부담은 행정청으로 전환된다(Monarch Chemical Works, Inc. v Exxon (DC Neb) 466 F

Supp 639). 법원은 세가지 핵심에 관하여 확신하여야 한다 : ①당해 행정청이 해당 상황을 “주시”하였음 ②당해 행정청이 관련되는 환경적 관심사들을 모두 확인하였음 ③당해 행정청이 쟁점들을 확인·연구한 후 어떠한 영향도 현저하지 아니함을 납득할 정도로 증명하였음(Maryland-National Capital Park & Planning Com. v U.S. Postal Service, 159 App DC 158, 487 F 2d 1029).

(10) 중지명령

의회가 국가환경정책법 위반에 관한 중지명령적 구제(injunctive relief)에 대한 절대적 권리를 창설하지 아니하였다는 사실에도 불구하고, 예비적 중지명령(preliminary injunction)은 국가환경정책법에 선언된 의회의 정책이 완수될 수 있는 수단이다(Environmental Defense Fund v Tennessee Valley Authority (CA 6 Tenn) 468 F 2d 1164). 중지명령(injunction)은 때때로 선언적판결(declaratory judgment)(New York v Nuclear Regulatory Com. (CA 2) 550 F 2d 745) 또는 직무집행영장(mandamus)(Sierra Club v Morton (DC Dist Col) 421 F Supp 638)과 중첩되며, 국가환경정책법의 환경영향보고서 요건들은 때때로 선언적 구제만으로도 달성된다(Jones v District of Columbia Redevelopment Land Agency, 162 App DC 366, 499 F 2d 502).

국가환경정책법 위반 그 자체만으로도 원고에게 중지명령을 부여할 수 있는 회복불능의 해악에 관한 충분한 증명을 구성할 수 있다는 취지의 판례가 있으며(Environmental Defense Fund, Inc. v Froehlke (CA 8 Mo) 477 F 2d 1033), 행정청이 국가환경정책법상의 의무를 완수하지 못하였다는 이유만으로는 추가조치에 대하여 국가환경정책법 요건들이 충족될 때까지의 중지명령적 구제를 사실상(*ipso facto*) 뒷받침하지 못한다는 판례도 있다(New York v Nuclear Regulatory Com (CA 2) 550 F 2d 745).

형평법(equity)의 일반원칙들이 적용될 수 있으며 법을 준수할 때까지 추가활동을 금지시킬 수 있는 법원의 재량권은 이러한 원칙들에 따라

행사되어야 한다(Environmental Defense Fund, Inc. v Froehlke (CA 8 Ark) 473 F 2d 346). 즉 국가환경정책법의 절차들을 일탈하였다고 할지라도, 형평법이 요구한다면, 법원은 중지명령의 발부를 거절할 수 있다 (Concerned about Trident v Rumsfeld, 180 App DC 345, 555 F 2d 817).

상황에 따라서는 제한적 중지구제(limited injunctive relief)가 인정될 수 있으며(Environmental Defense Fund, Inc. v Froehlke (CA 8 Mo) 477 F 2d 1033), 행정청이 선의로 국가환경정책법을 준수하기 위한 절차를 진행하는 경우(Natural Resources Defense Council, Inc. v United States Nuclear Regulatory Com., 196 App DC 354, 606 F 2d 1261) 또는 국가환경정책법의 불준수가 순전히 기술적일 경우(Coalition for Lower Beaufort County v Alexander (DC Dist Col) 434 F Supp 293)에는 중지구제가 부인될 수 있다. 특정한 위반사례들을 시정하기 위하여 구제방식을 변형시킬 수 있으며(South Pasadena v Volpe (CD Cal) 418 F Supp 854), 예비적 중지명령이 발하여지기 이전에 그 신청자가 담보를 제공하여야 한다는 요건은 명목상 담보(nominal security)를 제공함으로써 충족될 수도 있다(Friends of the Earth, Inc. v Brinegar (CA 9 Cal) 518 F 2d 322).

그러나 악의(bad faith)가 없는 경우, 프로젝트가 종료된 후 국가환경정책법 위반에 대한 구제가 불가능하다(Ogunquit Village Corp. v Davis (CA 1 Me) 553 F 2d 243). 또한 법원은 환경영향보고서가 적정하다고 인정한 후에는 국가환경정책법의 완전한 준수를 확보할 목적으로 사건관할을 보유할 수 있는 권능이 없다(Sierra Club v Lynn (CA 5 Tex) 502 F 2d 43).

원고의 예비적 중지명령의 청구를 심사함에 있어서 일부 법원들은 전통적인 '4갈래 심사'를 적용한다(Canal Authority of Florida v Callaway (CA 5 Fla) 489 F 2d 567) : ①원고가 본안에서 우세할 실질적 가능성이 있는가(Alabama ex rel. Baxley v Corps of Engineers of United States Army (ND Ala) 411 F Supp 1261) ②원고들이 회복불능의 침해로부터 고통받을 위험이 있는가(Fund for Animals v Frizzell, 174 App

DC 130, 530 F2d 982) ③중지명령의 발부로 인하여 피고에게 초래될 잠재적 해악이 중지명령의 거부시 원고에게 초래될 잠재적 해악을 능가하는가 ④예비적 중지명령의 발부가 공익에 이바지할 것인가(Inner Sunset Action Committee v Califano (CA 9 Cal) 571 F 2d 1122).

예비적 중지명령을 구하기 위하여 신청인은 ①본안의 승소가능성 및 회복 불능의 침해개연성 또는 ②쟁송의 공정한 근거로 될 수 있는 사건본안의 심각성 및 예비적 구제를 구하는 당사자에게 결정적으로 작용하는 곤경의 정도 중 어느 하나에 관하여 명확한 소명을 제시하여야 한다(New York v Nuclear Regulatory Com.(CA 2) 550 F 2d 745).

비연방조직이 연방정부와 조합 또는 합작사업의 관계를 맺은 경우 (Biderman v Morton (CA2 NY) 497 F 2d 1141 (recognizing rule)), 연방법원은 환경영향보고서가 종료될 때까지 비연방조직(Monarch Chemical Works, Inc. v Exxon (DC Neb) 452 F Supp 493) 또는 개인(Silva v Romney (CA 1 Mass) 473 F 2d 287)에게 명령할 권한이 있다.

(11) 변호사비용

국가환경정책법은, 다른 환경법들과 달리(Awarding Attorney and Expert Witness Fees in Environmental Litigation. 58 Corn L Q Rev 1222, July, 1973), 변호사 비용의 환수를 승인하지 아니하며, 이러한 승인이 없는 경우, 연방제정법(28 USCS §2412, discussed in 20 Am Jur 2d, Costs §§ 31, 53, 74)은 국가환경정책법 소송에 있어서 법원이 연방 피고인 또는 합중국정부에 대하여 변호사수수료 또는 비용을 사정하지 못하게 금지한다(Sierra Club v Lynn (CA 5 Tex) 502 F 2d 43). 법원은 해당 소송이 공익을 목적으로 하고 원고측 변호인이 “개인적 법무장관”(private attorney general) 자격으로 종사하였다는 이론을 근거로 변호사비용을 허용할 수 있는 권한이 없다(Alyeska Pipeline Service Co v Wilderness Society : Demise of the “Private Attorney General.” 6

En- vironmental Law 243, Fall, 1975 ; Dawson, Lawyers and Involuntary Clients in Public Interest Litigation. 88 Harv L Rev 849).

승소 당사자는 패소자로부터 합리적인 변호사비용을 징수할 자격이 없다는 일반이론에 대한 예외로서 즉 성공한 쟁송인이 확인가능한 사람들의 집단에게 “공동이익”(common benefit)을 부여하는 경우 (변호사비용의) 환수가 허용될 수 있다는 “공동이익”이론을 주장하려는 시도(20 Am Jur 2d, Costs §§83-86)는 국가환경정책법의 준수를 확보하고자 제기된 소송에서 당해 예외가 부적절하다는 이유로 거부되었다(Trinity Episcopal Schools Corp. v Hills (SD NY) 422 F Supp 179).

제8장

선진법제의 반추와 현행법제의 개선

제8장 선진법제의 반추와 현행법제의 개선

1. 미국법제의 성과와 판례비판

(1) 법제요약

미국 국가환경정책법(NEPA)은 행정청이 실질적으로 환경영향을 미치는 주요 연방조치를 대상으로 한 제안에 관하여 보고를 행할 때 환경영향보고서를 요구한다. 어떠한 환경영향보고서가 필요한가의 여부를 결정함에 있어서 대답하기 가장 곤란한 문제는 실질적 환경영향이 존재할 것인가의 여부이었다. 환경영향보고서가 필요하다는 사실이 일단 결정되면 그 다음 문제는 환경영향보고서의 범위이다. 대법원은 고려중인 행정청의 “제안”의 정확한 범위를 결정함으로써 이 문제의 해답을 찾을 수 있음을 분명히 밝혔다. 당해 제안의 대안들과 대안의 환경영향은 반드시 상세하게 논의되어야 한다. 어느 대안을 그리고 어느 환경영향을 논의할 것인가를 결정함에 있어서 적용될 수 있는 심사방식은 “합리성의 원칙”이다.

(2) 국가환경정책법의 실효성

국가환경정책법이 유용하게 운용되고 있는지의 여부가 문제된다. 이 문제에 관하여서는 어떠한 객관적인 답변이 없는 것처럼 보이며 전문가들의 의견도 다르다.[Findley-Farber : 56] 극소수의 연방 프로젝트들만이 국가환경정책법에 기초한 영구적 중지명령에 의하여 정지되었

다. 국가환경정책법 쟁송은 상당수의 프로젝트들에 있어서 실질적인 지연을 초래한다. 프로젝트들은 종종 국가환경정책법 쟁송이 개시된 이후 어느 시점에서 정지된다. 대개는 지방행정청 또는 연방행정청이 프로젝트를 철회하기로 결정하기 때문이다. 국가환경정책법 쟁송에 의하여 초래된 지연들이 프로젝트의 철회결정을 어느 정도 유발시키는가의 여하는 불확실하다. 행정청이 국가환경정책법 쟁송에 따르는 비용과 지연을 회피하려는 염원 때문에 다툼의 여지가 있는 조치들을 어느 정도까지 자제하는가의 여하도 알 수 없다. 적어도 일부 환경적으로 부당한 프로젝트들은 확실히 국가환경정책법 때문에 포기되거나 아예 개시되지 아니한다. 그밖에 상당수의 다른 프로젝트들은 그들의 환경영향을 감소시키기 위하여 수정되었다. 회답을 얻을 수 없는 문제는 이렇게 달성된 이익들이 당해 프로젝트가 궁극적으로 추진되었을 경우 빚어지는 비용과 지연을 정당화시키기에 충분한가의 여부이다.

(3) 대법원의 보수적 경향

국가환경정책법이 환경을 보전하는데 크게 기여하지 아니하였음이 입증된다면 - 이 자체가 뜨거운 논쟁거리이지만 - 아마도 그 비난의 일부는 대법원에 귀속되어야 한다[Findley-Farber : 57]. 국가환경정책법이 통과된 이래 대법원은 12건의 국가환경정책 사건들에 관하여 본안판결을 내렸다. 대법원은 단 한 차례도 국가환경정책법 청구를 인용하지 아니하였다. 실제 대법원은 하급심이 국가환경정책법 청구를 기각한 사건에 관하여서는 한 건도 심사하지 아니하였다. 국가환경정책법 청구를 인용한 하급심 법원들만이 그들의 판결들이 대법원의 심사에 종속됨을 인정하였다. 냉소적인 관측통은 국가환경정책법에 있어서의 대법원의 유일한 관심은 이 법에 부당하게 열중하는 하급심 법관들을 속박하는 것이라고 말할지도 모른다. 이러한 풀이는 불공평할 수도 있다. 그러나 대법원이 하급심 법원들에 의한 국가환경정책법에 관한 정력적인 신청을 거의 지지하지 아니하였으며 대법원 스스로의 의견에 있어서도 제정법적 구도에 관하여 아무런 열정을 보이지 아니하였다는 사실은 여전히 지속되고 있다. 국가환경정책법에 대한 대법원의 태도

는 이 법의 효용을 조금도 증대시킬 수 없다.

2. 영국법제

(1) 제도운용의 평가

맨체스터대학(Manchester University)의 환경영향평가센터는 1991년에 (환경부의 위임을 받아) 환경평가제도의 운용에 관한 검토를 마무리하였다. 이 검토보고서는 많은 환경보고서들이 질적으로 불충하다고 결론지었다. 보고서는 또 지방당국들이 많은 프로젝트들에 대하여 환경평가의 회피가 가능하도록 허용하고 있다고 지적하고 일반적으로 새로운 절차들에 미숙하다고 말하였다. 평가과정에서 다양한 전문가들을 요구하고 복잡한 쟁점들에 관한 고려와 검토를 포함하는 시스템에서는 이러한 사태가 별로 놀란만한 일은 아니다. 환경부(Department of the Environment)는 최근에야 환경보고서를 잘 작성할 수 있도록 도와주는 실무지침의 공표를 목표로 한 조사를 위임하였다. 맨체스터대학은 환경보고서의 질에 관하여 지방당국에게 조언할 수 있는 독자적 심사기구를 설립하도록 건의하였다. 이러한 제안은 정부에 의하여 수용되지 아니하였다.

(2) EC지침과의 괴리

현행절차들의 수행에 관한 문제들 이외에도 EC지침들이 영국의 환경법제에서 시행되는 방식에 관한 비판들이 존재한다[*ENCYCLOPAEDIA* para.318]. 제정 당시부터 EC지침의 조건들을 충족시키기 위한 위임입법(delegated legislation)의 시행방법에 관하여 EC와 영국정부간에 갈등이 존재한다. 일부 논평자들은 영국의 입법이 특정 형태의 프로젝트를 평가하기 위한 승인절차(consent procedures)들을 설정하는데 실패하였다고 비판하였다. 일정한 승인절차가 존재하지 아닐 경우, 이러한 프로젝트들에 관한 환경평가는 EC지침에서 요구하는 바와 같은

강제력(mandatory)을 지니지 못한다.

(3) 개혁과 준비의 여지

평가시스템에 대한 개혁과 준비는 앞으로 수년간에 걸쳐 전개될 가능성이 있다[Ibid]. 법적 변화뿐만 아니라 전문적 기준상의 개선들 및 이 복잡한 시스템에 대한 보다 용의주도한 접근이 있을 수 있다. 이는 더욱 광범위한 환경법제와 계획시스템에 관한 더욱 구체적인 관심간의 효과적인 연결을 가능하게 할 것이다.

4) 환경부의 권한강화

이 법의 제15조는 1990년의 도시및지방계획법에 제71A조를 추가하였다. 제71A조는 계획신청 단계에서 제안된 개발의 개연적 환경효과가 심리될 수 있는 방법에 관한 규정들을 환경부장관이 제정할 수 있는 권능을 부여하였다. 이 권능은 정부가 (EC법상의 환경평가에 관한 의무들과 비교할 때) 현존하는 것으로 인정되는 환경평가체제상의 격차를 메울 수 있도록 구상된 것이다. 현존하는 일련의 환경평가규정들은 1972년의 유럽공동체법 (European Communities Act)에서 위임된 권한에 기초하여 제정된 것들이다. 이들은 EC지침들을 실행하기 위한 규정들의 제정을 가능하게 하였지만 더 이상의 진전을 볼 수 없다 [ENCYCLOPAEDIA para.319]. 1991년 법의 제15조는 적절한 경우 EC지침의 범위를 넘는 규정들의 제정을 가능하게 한다.

3. 프랑스 법제

(1) 제도의 유용성

프랑스에 있어서 환경영향평가제도는 환경악화방지에 유용하게 이용되고 있다[JURIST : 129]. 특히 환경인식의 점에서 진보적이라고 할 수

있다. 법률제정 후 5년만에 모든 기업이 환경을 중요시하게 되었으며, 또 환경영향평가제도, 특히 영향조사제도는 기업과 행정에 대한 공중의 압력을 강화하였다. 이러한 현상은 판례상으로도 나타나고 있다. 영향조사제도는 환경을 민주적으로 통제하는 수단으로 사용되고 있는 것이다. 더구나 영향조사제도는 환경에 관한 과학적인 정보를 증진시키는 기능을 하고 있다.

(2) 통제 기관 및 권한 미흡

총괄적으로 환경영향평가제도에 대하여 문제점을 지적하여 본다면, 첫째는 영향평가에 대한 과학적인 통제기관이 없는 것이다. 환경은 여러 종류의 과학분야에 걸쳐있고 실제적인 전문가가 특히 필요하다. 둘째는 환경담당장관에게 다른 소관 관청을 통제할 권한이 없다는 것이다. 환경담당장관은 소관관청의 장관에게 의견을 표명할 권한 밖에 없으며(명령 제7조), 더우기 소관관청의 장관은 환경담당장관의 의견을 듣지 않고 행정결정을 할 수 있다[JURIST : 129-130]. 예컨대, 1982년 2월 5일의 국참사원(Conseil d'Etat)의 판결은 환경담당장관의 의견은 전혀 법적 효과를 가지지 않는다고 판시하였다. 이 점은 환경보호에 있어서 마이너스이다. 환경담당장관의 의견에 법적 효과를 부여하면서 그것을 청취할 때까지는 관할관청의 장관이 최종적인 결정을 해서는 안되도록 하여야 한다. 이것은 결국 명령이 제정된 1977년 당시 환경처 이외의 부처의 힘이 강력하고 이들이 강경하게 반대하여 온 것에 유래하고 있다. 현재에는 환경처의 힘이 커져가고 있기 때문에 개정가능성은 있다고 생각된다.

(3) 진보적 판례

판례가 법령보다 진보한 점도 있다. 판례는 오염량에 관한 정보에 대하여 환경영향조사서에 기재하는 것을 의무로 하고 있다. 그러나 이것은 조문상으로는 명확하지 않고 금후 법령을 개정하는 것이 바람직

하다. 환경영향평가제도를 도입함으로써 소송은 많이 발생하지 않고 있다. 최근 프랑스에서는 노동법, 상법을 위시하여 모든 분야에 있어서 소송이 증가하는 경향이 있다. 환경영향평가제도와 관련한 소송도 증가하고 있으나 특히 다른 분야 이상으로 증가하고 있지는 않다. 다만 환경영향평가가 소송을 제기하기 위한 제도적 수단이 되는 것은 사실이다.[*JURIST* : 130]

(4) EC지침과의 조화

프랑스의 법제는 유럽공동체의 지침과 크게 유사하기 때문에 이제와서 환경영향평가제도에 관한 1985년의 유럽공동체 지침을 새롭게 도입할 필요는 없다고 생각된다. 그러나 세부적인 몇가지 점에서는 현재의 프랑스 법제를 유럽공동체 지침에 맞출 필요가 있다[*JURIST* : 131]. 예컨대 유럽공동체 지침은 환경영향평가서에 대하여 「기술성이 가미되지 않은 요약」을 첨부하도록 요구하고 있는데, 현재 프랑스에서는 이러한 요건은 없으나 도입할 필요가 있다고 할 것이다.

4. 현행법제 개선방안

환경영향평가제도가 환경정책기본법에서 분리되어 독자적인 환경영향평가법으로 구체화된 것은 대단히 획기적인 변화이다. 환경영향평가제도는 환경영향평가법으로 이관되면서 많은 발전을 이룩하였다. 그러나 현행 환경영향평가제도는 공중의 과장된 기대 속에서 몇가지 중요한 쟁점에 있어서 환경정책기본법 당시의 한계를 미처 벗어나지 못하고 있다. 종래의 환경정책기본법에 의거하여 작성된 환경영향평가서들과 새로운 환경영향평가법에 의거하여 작성된 환경영향평가서들이 크게 다르지 아니하다는 사실이 이러한 단점을 뒷받침한다.

(1) 법체계의 정비

환경영향평가 기준과 방법 그리고 내용 등이 모법·시행령·시행규칙·고시·예규·지침 등의 다단계로 분산되어 있는 현행 환경영향평가법제는 법규의 간편한 제정·개정, 담당부서별 책임의 명확화 또는 행정역량의 과시 등에 있어서는 긍정적이지만 법규의 안정성 내지 체계성, 평가실무에의 활용도 또는 이해관계자들의 인지도 등의 측면에 있어서는 부정적이다. 특히 현행 평가제도는 시행령·시행규칙등과 같은 상위규범보다 고시·지침 등의 하위규범이 더 커다란 비중을 차지하고 있다.

결과적으로 환경영향평가제도운영지침 및 환경영향평가서작성등에 관한규정은 상위법령에 없는 정의규정을 새로이 설정하고, 모법에 근거도 없는 조사항목의 설정[예컨대, 해양수질현황 조사항목을 일반항목 8개와 특정항목 10가지로 한정된 것 또는 대기질 부분의 조사항목을 환경정책기본법의 환경기준에 해당하는 6가지 물질 및 (동법에서 삭제된) 탄화수소(HC) 등 총 7가지의 물질로 한정된 것]과 같은 사례에 비추어 볼 때, 단순한 해석의 지침 또는 상위규범의 보충이라는 수준을 벗어나 위임의 한계를 일탈하는 것이다. 또한 상위규범과 하위규범은 위임과 재위임을 거듭한 결과 서로 많은 부분이 중첩되어 있다. 그리하여 규범체계가 대단히 복잡해졌다.

이러한 문제점을 해소하기 위하여서는 법체계를 단순화시켜야 한다. 고시나 지침을 남용하여서도 아니된다. 즉 현재의 고시 또는 지침에 규정되어 있는 사항중 시행령·시행규칙 등으로 이관시켜야 할 것은 이관시키고 고시나 지침은 한시적이거나 지엽적인 사항만을 규정하여야 한다. 바꾸어 말하면, 현재의 고시·예규·지침 등은 이를 모두 시행규칙에 통합하여, 다소 방대하더라도, 일목요연하게 체계화시키는 것이 법적명확성 내지 예측가능성이라는 측면에서 바람직스럽다. 기술발전과 상황변화에 빨리 적응하고 관계부처간 협의의 번거로움을 피하기 위하여 현재와 같은 입법방식이 좋다는 반박이 있을 수 있으나 관계부

처간 협의를 거치지 아니한 하위부속법규는 어차피 대항력이 약할 것이며 시행규칙도 빈번한 개정이 가능하다.

(2) 평가개념의 정밀화·다양화

개념의 혼동은 법제정과 법집행에 상당한 지장을 초래한다. 현행 환경영향평가법제는 이러한 개념의 정밀화에 대단히 소홀하다. 즉 광의의 「환경영향평가」 개념은 확인·예측·(협의의)평가·저감·문서화의 제요소로 구성된다. 그런데 현행법제는 이러한 개념의 분화 및 그 상호관계에 대하여 구체적인 언급이 없다.

또한 일정한 범주를 표상하는 「항목·사항·범위·내용」 등과 같은 용어를 혼용하고 있다. 환경영향요소·평가항목·평가사항·조사항목과 같은 용어도 일정한 개념정의 없이 사용되기 때문에 정확한 의미 파악이 곤란하다. 또한 「중점평가항목」과 「주요평가사항」도 혼동되기 쉬운 용어이다. 「주요평가내용」이라는 용어도 대단히 넓은 범주를 포섭하는데 실무에서 지나치게 협의로 사용되고 있다.

한편 현재의 평가개념은 유사개념 및 보완개념들에 대하여 소극적으로 대처하고 있다. 그러나 환경영향평가에 이어지는 기술평가 및 위험분석의 발전은 평가제도를 체계적·포괄적·비판적·개방적으로 발전시키고 있다. 따라서 현행법제는 이러한 환경영향평가와 주변개념들과의 관계를 정립시켜야 할 것이다. 한편 환경영향평가의 일환으로 실시되는 '영향예측'은 현재 과학적 영향의 예측에 치중하고 있는데 앞으로는 '사회경제적 예측'의 관념도 부가되어야 할 것이다. 그밖에, 시간적 척도에 의한 환경변화의 집적적(集積的) 영향을 핵심으로 하는 「장기적 축적영향평가」에 대하여서도 관심을 경주하여야 할 것이다.

(3) 착수요건의 정립 및 평가시기 재조정

현행법제는 환경영향평가의 '필요성'을 판단함에 있어서 주저함이 없다. 현재의 법구조는 해당 사업 내지 프로젝트가 법규에서 정하는

대상사업에 해당하고 일정 규모 이상이면 거의 기계적으로 환경영향평가를 개시한다. 평가요건 법정주의는 평가 '필요성' 여하에 관한 시비를 불식시키고 주민과 이해관계자들에게 절차참여 기회를 부여하지만 단점도 있다. 환경영향평가는 1년 내외의 장기간과 역대를 넘나드는 평가비가 소요된다. 불필요한 영향평가는 돈과 노력의 낭비를 초래할 수도 있다.

미국법은 이러한 낭비를 방지하기 위하여 예비적 「환경평가」를 통하여 환경영향평가서의 필요성에 관하여 간략한 분석을 행한다. 영국법은 열거주의 내지 법정주의를 취하지만 제[1]군에 속하는 프로젝트들은 의무적으로 그리고 제[2]군에 속하는 프로젝트들은 '환경에 현저한 효과'를 야기시킬 가능성이 있는 때에 한하여 영향평가를 실시하는 2원적 접근방식을 취한다. 우리 법제에 있어서도 모든 대상사업에 대하여 무조건 환경영향평가를 실시하는 것은 바람직스럽지 아니하다. 관할 행정청의 사전심의 결과 대상사업안이 주요하지 않고 환경에 현저한 영향을 미치지 아니할 것으로 판단되면 환경영향평가를 실시하지 아니할 수도 있어야 한다.

환경영향평가 '시기'를 앞당기는 것은 무엇보다도 중요하다. 현행법의 태도처럼 "실시계획의 인가전"을 평가시기로 설정할 경우 환경영향평가의 실효를 거두기 어렵다. 사업부지까지 매입한 상황에서 사업계획을 대폭 변경한다는 것이 사실상 불가능하기 때문이다. 이미 부지까지 선정된 쓰레기 소각장 건설사업에 반대하여 자녀들의 등교까지 금지시키고 있는 최근의 군포시 산본지역의 사태가 그 실례이다. 환경영향평가법시행령 별표[1]을 수정하여 사업계획의 '입안' 또는 '결정' 단계에서부터 환경영향평가가 실시되도록 규정하여야 할 것이다.

(4) 평가대상의 확대 및 범위의 확정

그동안 환경영향평가 대상사업의 범위는 꾸준히 확대되었고 이러한 추세는 앞으로도 당분간 계속될 것이다. 그러나 외형을 늘리는데 치중

한 나머지 정작 환경에 현저한 영향을 미치는 사업 또는 프로젝트가 간과되는 사태가 초래되어서는 아니된다. 또 평가인력과 기술이 뒷받침되지 아니하는 상황에서 평가물량만 증대되는 것도 곤란하다. 따라서 평가대상사업을 확대시킴에 있어서는 사업영역별 평가 필요성을 신중하게 판단하여야 할 것이다.

현행 환경영향평가법 제4조(환경영향평가대상사업)는 대형 건축물을 포함하고 있지 아니하며 환경부의 견해도 마찬가지이지만 이는 재고의 여지가 있다. 주지하는 바와 같이 환경영향평가는 '위험' 시설만을 대상으로 삼는 것이 아니라 '환경에 현저한 영향을 미치는 사업'까지 대상에 포함하며, 유엔환경계획기구(UNEP)는 대규모 '사적' 프로젝트에 대하여서도 환경영향평가를 권고하고 있기 때문에, 대형 건축물도 대상사업에 포함시키는 것이 옳다. 현행 도시계획법 및 건축법이 대형 건축물의 사전환경성 평가를 적절히 실시하지 못하고 있기 때문에 더욱 그렇다. 환경영향평가법(제4조제1항제16호)은 "기타 환경에 영향을 미치는 대통령령이 정하는 사업"에 대하여서도 환경영향평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있으므로 동법시행령 별표[1]에 대형 건축물을 포함시키는 것이 가능하고 또 바람직하다.

입법적 조치 즉 국토이용이나 종합개발계획 등과 관련된 법률안들 또는 국토이용계획이나 도시계획 전체에 대한 환경영향평가 문제는 보다 신중하게 접근하여야 할 것이다. 의회의 법률(특히 처분적 입법) 또는 광범위한 종합개발계획의 환경효과는 직접적이다. 그렇기 때문에 프랑스의 경우 법률을 환경영향조사의 대상으로 규율하고 영국은 처분적 입법안의 환경효과보고서를 요구한다. 우리나라의 경우, 계획·개발 관계법률안 일반에 대하여 환경영향평가를 즉시 실시하기는 기술상 곤란할 것으로 보인다. 그러나 처분적 법률안의 경우 이를 조속히 평가 대상에 포함시키는 것이 바람직하다.

평가범위의 설정에 있어서도 개선의 여지가 있다. 분할이론에 기초한 '일부' 평가 내지 '토막치기'는 철저히 금지되어야 한다. 아울러 사업규모를 의도적으로 기준치 미만으로 설정하여 환경영향평가를 회피하는 사례를 방지하기 위하여서는 환경영향평가법시행령 별표[1]의 범

위에 관한 기준치에 일정한 허용오차 또는 수정편차와 유사한 '재량범위'를 부여하여, 기준치 이하 일정 범위내에 해당하는 규모의 사업에 대하여 관할 행정청이 평가필요성을 재량적으로 판단할 수 있도록 규정하는 것이 바람직하다. 한편 평가대상지역을 되도록 축소시키려는 관행을 방지하기 위한 제도정비가 병행되어야 할 것이다.

(5) 평가내용·방법의 전문화

환경영향평가내용 특히 평가항목 내지 조사항목의 보완이 필요하다. 독자적인 환경영향평가법에 근거한 환경영향평가를 실시하면서 종전의 근거법이었던 환경정책기본법의 환경기준을 원용하여 항목을 설정함은 지나치게 안이한 태도이다. 또한 현재의 평가항목은 자연의 생산자 및 소비자 위주로 편성되어 있다. 미생물 등 생태계의 평형을 유지하는 분해자들에 대한 평가가 당연히 포함되어야 할 것이다.

한편 현행 평가체도는 환경오염저감대책·사후환경영향조사에 대하여 철저히 못하고 대안의 검토가 미흡하다. 당해 계획 또는 개발사업 자체를 포기한다는 대안은 거의 검토되고 있지 아니하다. 환경경제학에 기초한 비용편익분석(cost-benefit analysis)에 관하여 환경영향평가법 및 평가실무가 침묵하고 있음은 평가체도의 형해화에 적지 아니 기여한다. 당해 사업을 할 것인가 말 것인가 그리고 어떠한 대안을 선택할 것인가를 평가하는데 있어 비용편익분석을 소홀함은 “어떠한 경우라도 그 사업은 추진되고야 말 것”임을 시사한다.

현행 환경영향평가서작성등에관한규정(제23조)은 미국 환경질위원회 규정을 본받아 환경영향평가서의 분량을 300쪽으로 그리고 부록의 분량을 그 반으로 제한한다. 종래의 환경영향평가서들은 보통 500쪽 이상이었고 많으면 1000쪽 내외이었다(예컨대, 수도권 신국제공항 건설사업 환경영향평가서 923쪽/보완보고서 399쪽. 다만 이 평가서들은 현행규정이 고시되기 이전에 간행된 것들이다). 환경영향평가서의 분량 증대는 망라식·백과사전식 보고서 작성을 유도하고 심사 및 이해의 부실화를 초래하므로, 환경영향평가서가 질보다 양 위주로 작성되는

현상은 시정되어야 한다.

(6) 주민참가의 확대 및 실질화

환경영향평가 과정에서의 주민참가기회가 보다 확대되고 실질화되어야 한다. 현행제도하에서도 주민의견수렴절차 등이 행해지고 있으나 상당 부분 겉돌고 있다. 관할 행정청 또는 사업자가 주민들의 개입을 꺼려하는 자세도 문제이지만 제도적으로 주민참가가 '일과성'(一過性)에 그치고 있다든지 주민들이 그들의 의견을 관철시키고 확인할 수 있는 통로가 없다는 현상도 시정되어야 한다. 평가절차에 대한 완전한 공개만이 지역이기주의를 극복할 수 있다.

구체적으로 말하자면, 우선 '사업' 설명회와 '평가' 공청회가 차별화되어야 한다. 단 한번의 공청회로 쟁점을 정리하려는 규정도 개선되어야 한다. 물론 공청회의 운영방식도 개선되어야 한다. 일방적 발표로 끝나는 현행 운영방식은 공청회를 단순한 통과의례로 격하시킨다. 다음에 주민들에게 절차참여를 유도하는 통지수단[반상회보 게재·지역 단위신문 광고등]이 보완되어야 한다. 관할 기관간 협의내용 역시 주민들에게 공개되어야 한다. 한편 지역주민들의 관심사항을 파악하고 다수의견을 확인하기 위하여서는 주민투표 또는 의견조사(opinion research) 등이 실시되어야 한다.

(7) 통제의 적정화

현행 평가제도는 사업자 또는 지방 행정청이 환경영향평가를 부실하게 시행할 경우, 환경부 또는 지방환경관리청이 이를 감독·시정할 수 있도록 짜여져 있다. 그만큼 행정청 특히 중앙정부의 환경부서에 거는 일반의 기대는 아직도 상당하다. 그럼에도 불구하고 행정청에 의한 통제방식은 몇가지 개선을 요한다. 우선 평가서에 관한 심의의 내실화를 규칙화시켜야 한다. 이 규칙에 심의위원들에 대한 적절한 보상을 규정하여야 한다. 평가보고서의 대량생산에 대하여서도 규율하여야 한다.

“환경영향평가가서 부실하다”는 주민들의 지적에 대하여 사업자인 일선 행정청에서는 걸핏하면 “전문용역기관에 맡겼으므로 환경영향평가서의 내용을 신뢰한다”고 답변하고 있으나 소수인력뿐인 평가용역업체들이 대량의 평가서를 작성하는 관행은 시정되어야 한다. 평가인력 확보율과 작성물량을 비례시켜야 할 것이다.

환경영향평가절차가 미흡하거나 적정성을 그르쳤을 경우, 지역주민 또는 이해관계자들이 그 해결을 위하여 최후로 찾는 곳은 바로 사법부이다. 실정법보다 판례가 더 많이 집적되어 있는 미국의 예가 이를 뒷받침한다. 그러나 우리나라의 경우 환경영향평가에 관한 분쟁해결절차가 대단히 미흡하다. 이해관계자들이 법적으로 다투고자 할 경우에도 다룰 수 있는 방법이 거의 없다. 주민들이 환경영향평가에 관하여 행정심판을 제기할 수 있는지 또 행정심판의 제기시점은 언제인지 등에 관하여 확립된 기준이 없다. 법원에 환경소송을 제기할 수 있는 가능성은 더욱 희박하다. 집단소송 또는 단체소송제도가 확립되어 있지 아니하기 때문에 당사자적격·사건성 등이 문제된다. 이러한 법적여건의 불비는 지역주민들의 집단행동 또는 과격한 시위를 유발한다. 환경소송은 환경영향평가와 가장 밀접한 관련이 있는 만큼 이 문제에 대한 진지한 접근이 요망된다.

(8) 평가제도의 지방화

환경이 공공재산인가의 논쟁은 차치하고라도 환경문제는 중앙정부의 노력만으로 해결되기 곤란하다. 환경영향평가 대상사업에 대하여 가장 구체적이고 직접적인 이해관계를 가지는 당사자는 바로 그 지역 주민들이다. 그렇다면 궁극적으로는 환경영향평가절차의 진행과 점검에 대한 지역주민들의 참여와 개입을 확대시켜야 한다. 중앙정부의 독단으로 환경영향평가 제도를 좌초시킨 일본의 경험은 타산지석이다. 요컨대, 지방자치단체 또는 지방 행정청들을 환경영향평가 ‘주체’로 부각시키고 평가쟁점의 정리를 지역주민들의 수증으로 이관시켜야 할 것이다.

이러한 평가제도의 지방화를 위하여서는 중앙정부 중심으로 짜여져

있는 현행 환경영향평가법제를 대폭 지방화시켜야 할 것이다. 미국의 각 주들이 연방정부의 국가환경정책법(환경영향평가법)을 본딴 ‘작은 환경정책법’(SEPA)들을 보유하고 있음에 주목하여야 할 것이다. 현재에도 일정한 대상사업에 대하여서는 지방 환경관리청장에게 권한을 위임하고 있지만 이는 어디까지나 중앙정부의 공무원에 의한 국가사무의 지역적 수행에 불과하다. 따라서 환경영향평가 대상사업을 세분화하여 각 지방자치단체의 조례와 규칙에 의하여 이를 규율하고[입법례 : 日本 川崎市의 環境影響評價에 관한條例(1976. 10. 4)], 중앙정부에서 지방 환경관리청을 통하여 이를 지휘·감독할 수 있도록 환경영향평가법·지방자치법등 관련법규를 정비하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

[참 고 문 헌]

- 유철상, 「사전환경성검토제도의 발전방향」 - 환경영향평가제도를 중심으로 - , 환경처 평가제도과 : 환경정책토론회 회의자료(1994. 11. 22)
- 박용하, 『유전자 재조합된 생물(GMOs)이 생태계에 미치는 영향평가방법에 대한 연구』(한국환경기술개발원, 1994. 10)
- 신동호, 「환경영향평가법의 문제점과 대책」, 『환경과 사회 1994년 가을호』(한국환경·사회정책연구소, 1994. 10), 48-53쪽
- 정홍식, 「환경중점평가항목 선정의 문제점과 대책」, 『환경운동 통권 14호』(환경운동연합, 1994. 8), 36-37쪽
- 장영기, 「환경영향평가 주민참여과정의 문제점과 활성화 방안」, 『환경과 공해연구회 세미나자료』(1994. 6. 10)
- 조은숙, 『환경영향을 고려한 도시고형폐기물 소각과 재활용정책의 타당성 비교검토 - 에너지체계와의 연관성을 중심으로 - : 도시계획학 석사학위논문』(서울대학교 환경대학원 환경계획학과, 1994. 2)
- 성기욱, 『환경영향을 고려한 음식물 쓰레기 퇴비화의 타당성 검토: 도시계획학석사학위논문』(서울대학교 환경대학원 환경계획학과, 1994. 2)
- 아태환경경영연구원, 『환경영향평가서의 내실화를 위한 연구』(환경처, 1993. 12)
- 환경보전 정책연수 귀국보고서, 『유럽주요국의 환경정책』(환경보전정책연수단, 1993. 12)
- 신현국·김락주, 『환경과학총론』(도서출판 동화기술, 1993)
- 오호성, 『자원·환경경제학』(법문사, 1992)
- 최주섭·구자공·박갑성·박석희·이성기·임승달·임재명·정재춘, 『환경과학개론』(도서출판 동화기술, 1990)

- 정영호·이해복·김기중, 「건설중인 삼천포화력발전소 인근지역의 녹지자연도(自然度)와 식생(植生)에 관한 연구」, 『환경생물, 창간호』 (한국환경생물학회, 1983. 9), 29-40쪽

- 정준현 옮김, 「독일 환경조화성심사에관한법률」 『주요국가의 환경·공정경쟁·기술관계법』 법제자료 제166집 (법제처. 1994. 12) 236 ~248쪽
- 미야모토 켄이치, 『環境經濟學』, 박현채·김정현 감수(주민자치사, 1994)
- 「フランにおける環境影響評價制度：座談會」, *ジュリスト(JURIST)* 986號(1991.9), 43 - 46 頁 ; 『환경법의 쟁점과 동향』 (법무자료 제164집), 한은미·전재경, 법무부(1992.12), 121 - 131쪽
- 「M. Prieur, 環境影響評價について：講演」 (野村豊弘 譯), *ジュリスト* 986號(1991.9), 37-42頁 ; 『환경법의 쟁점과 동향』(법무자료 제164집), 한은미·전재경, 법무부(1992.12), 263 - 275쪽
- 三本木 健 治, 「環境影響評價の周邊問題研究の動向」, 『レファレンス(REFERENCE)525』, 日本國立國會圖書館 調査立法考査局 (1994.10), 1-44頁

- “Selected Environmental Law Statutes”, 1993-94 Educational Edition (West Publishing Co., 1993)
- Information Access Company, “Current Law Index” Vols. 12~14 (1991 ~ 1993).
- United Kingdom : “International Encyclopaedia of Laws” : Environmental Law vol.2, Kluwer Law and Taxation Publishers(Deventer·Boston : 1992)
- Finland : “International Encyclopaedia of Laws” : Environmental Law Vol.2, Kluwer Law and Taxation Publishers (De-

- venter · Boston : 1992)
- Roger W.Findley / Daniel A.Farber, "*Cases and Materials on Environmental Law*" 3rd ed.(West Publishing Co., 1992)
 - Roger W.Findley / Daniel A.Farber, "*Environmental Law In A Nutshell*" 3rd ed.(West Publishing Co., 1992)
 - Zygmunt J.B.Plater/Robert H.Abrams/William Goldfarb, "*Environmental Law and Policy : Nature, Law, and Society*" (West Publishing Co., 1992)
 - Economic Commission for Europe, "*Post-Project Analysis in Environmental Impact Assessment*" (United Nations,1990)
 - Canadian Environmental Assessment Research Council, "*Mitigation and Compensation Issues in the Environmental Assessment Process: A Research Prospectus*" (Minister of Supply and Services Canada, 1988)
 - David Cope / Peter Hills, "*Total Assessment: Myth or Reality ?*", in "*The Role of Environmental Impact Assessment in the Planning Process*" (Michael Clark and John Herington, ed.) (Mansell Publishing Ltd., 1988)
 - United Nations Environment Programme, "*Environmental Impact Assessment : Basic Procedures for Developing Countries*" (UNEP Regional Office for Asia and the Pacific, 1988)
 - United Nations Environment Programme, "*Environmental Law Guidelines and Principles [9] : Goals and Principles of Environmental Impact Assessment*" (Decision 14/25 of the Governing Council of UNEP, 1987. 7. 17)
 - Jürgen Cupei, "*Umweltverträglichkeitsprüfung(UVP)*" (Carl Heimann Verlag, 1986)
 - Vincent T.Covello, "*Social and Behavioral Research on Risk: Uses in Management Decisionmaking*", in "*Environmental Impact Assessment, Technology Assessment, and*

Risk analysis"(NATO Advanced Science Intitute)(Springer-Verlag,1985)

- Evan Vlachos, "*Assessing Long-Range Cumulative Impacts*",
Ibid.
- "*American Jurisprudence*" [AJ] 2d ed. Vol.61 A (The Lawyers
Co-operative Publishing Co., 1981) ; Cumulative Supple-
ment 1993.

[환경영향평가서]

● 도로·운하

- 『구안국도-서변동간순환도로건설사업 환경영향평가서』 (대구직할시, 1994. 6)
- 『경부고속도로(청원-덕원간)확장사업 환경영향평가서』 (한국도로공사, 1993. 12)
- 『중부내륙고속도로(청주-상주간)건설사업 환경영향평가서』 (한국도로공사, 1993. 11) 및 동 영향평가서 보완편(1994. 3)
- 『굴포천 종합치수사업실시설계 및 경인운하 타당성조사 환경영향평가서』 (건설부·한국수자원공사, 1991. 7)
- 『자유로 건설사업 환경영향평가서』 (한국토지개발공사, 1990. 10)
- 『중부내륙간 고속도로건설 타당성조사·환경영향평가서』 (건설부·국토개발연구원, 1988. 10)

● 공항·항만

- 『수도권 신국제공항 건설사업 환경영향평가서』 (교통부, 1991. 7) 및 동 영향평가서 보완편(1992. 1)
- 『진해항 항만건설사업 환경영향평가서』 (한국컨테이너부두공단, 1994. 10)

● 하천·댐

- 『밀양댐 건설사업 환경영향평가서』 (건설부, 1991. 7)
- 『횡성 다목적댐 건설사업 환경영향평가서』 (건설부, 1991. 7)
- 『부안댐 건설사업 환경영향평가서』 (건설부·한국수자원공사, 1991. 6)

- 『한강 주운(舟運)개발사업 환경영향평가서』(한국수자원공사, 1991. 1)

● 소각장·발전소

- 『과천시 쓰레기소각장 건설사업 환경영향평가서』(과천시, 1994. 5)
- 『북제주화력발전소 가스터빈증설사업 환경영향평가서』(한국전력공사, 1994. 1)
- 『성남 (분당지구) 폐기물 처리시설 건설사업 환경영향평가서』(성남시, 1992. 10)
- 『고양 일산지구 쓰레기처리시설공사 환경영향평가서』(한국토지개발공사, 1992. 4)

● 공업단지·간척지·골재채취

- 『죽도(竹島)국가공업단지 개발사업 환경영향평가서』(삼성중공업주식회사, 1994. 1)
- 『시화지구 간척지 종합개발사업 환경영향평가서』(산업기지개발공사·농업진흥공사, 1987. 8)
- 『남한강(양평지역)골재채취사업 환경영향평가서』(양평군, 1992. 10)

● 공원·위락시설

- 『대구 대공원조성 환경영향평가서』(대구직할시, 1994. 10)
- 『안면도 국제관광지(꽃지관광단지) 환경영향평가서』(충청남도, 1992. 3)
- 『덕유산 국립공원 설천 집단시설지구 및 스키장·골프장사업 환경영향평가서』(쌍방울개발(주), 1989. 12)

연구보고 94-6

환경영향평가법 연구

1994年 12月 25日 印刷

1994年 12月 30日 發行

發行人 張 明 根

發行處 **한국법제연구원**

印刷處 (株) 韓國컴퓨터産業

서울특별시 종로구 신문로 2가 1-103

전 화 : (722)2901~3, 0163~5

등록번호 : 1981. 8. 11 제1-190호

本院의 承認없이 轉載 또는 譯載를 禁함. ©

값 4,000 원

