

현안분석 2007-

입법평가 연구 07-09

# 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안 연구

안 성 경

# 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안 연구

The Adoption and Institutionalization of Legislative Evaluation System  
upon Referring to the Environmental Impact Assessment Model

연구자 : 안성경(전문연구원)

Ahn, Sung-Kyoung

2007. 10. 13.

## 국문 요약

‘영향평가제도’는 다양한 분야에서 여러 기법을 통해 시행되고 있고, 특히 환경 분야에서는 사후평가를 통해서도 환경오염을 사전에 예방하는 기능이 약화되므로, 사전적 환경영향평가가 강조되었다. 각국이 1970년대 이래 환경영향평가의 제도화 과정을 통해 초기발전단계, 확장단계, 방향조정단계 등을 거쳐 “지속가능한 개발”과 함께 현재의 환경영향평가제도의 한계점을 극복하기 위해 정책적 노력을 계속하고 있다.

영향평가제도의 하나로 볼 수 있는 “입법평가”는 유럽과 북미 등지에서 정착된 제도로서 우리나라에서도 이를 받아들이기 위한 노력이 진행되고 있는 새로운 분야이다. 제도의 도입을 위해서는 평가모델의 제안과 함께 입법평가가 필요한 이유와 평가주체에 대한 논의, 그리고 평가대상에 대한 선정 등의 연구가 선행되어야 할 것이다.

일반적으로 영향평가로 정의되는 양적모델은 다양하며, 다항목 분석이 요구되는 정책 평가 또는 재정적 의미에서 비용효과와 비용편익 등을 분석하는데 유용하다. 다양한 영향평가모델은 서로 다른 영향, 정책영역 그리고 도구를 포함한다. 이와 관련하여, 키워드를 이용하여 관련 모델을 선택하는 프로그램이 개발되기도 하였다. 대부분의 모델은 영향분석을 목적으로 개발된 양적도구들이라고 정의할 수 있다. 여기서 분석할 모델은 “환경영향평가모델”이다.

이 모델은 경제 활동 또는 정책조치의 환경적 영향을 평가하고 측정하는데 사용된다. 이 모델에서 확립된 접근법은 영향경로분석이다. 이것은 특별한 절차를 개시하는 외부 비용의 측정과 화폐가치의 평가가 가능한 경우에 영향의 물리적 측정에 대한 환경의 상호작용을 통한 움직임을 위한 하의 상달식(bottom-up) 접근방법이다.

분석을 위한 투약-반응(Dose-Response)단계는 다른 차원에서의 특별한 오염, 인간의 건강 및 생태계에 대한 물질적 손상의 다른 단계와 관련한 물질적, 생물학적 및 역할적인 통계를 사용한다. 산정절차는 매우 신중하게 한다. 배분영향은 생태계의 희생자 또는 반응자의 지리학적 배분에 의하여 결정된다.

지금까지 연구한 결과 입법평가와 환경영향평가는 유사성이 많은 제도이다. 또한 환경영향평가제도를 통해 입법평가를 제도화하는 방안을 도출할 수 있었다. 이를 통해 앞으로 전개될 입법평가의 법제화 가능성을 논의할 수 있게 되었다. 본 보고서에서는 입법평가모델을 도출하기 위한 연구를 진행하였다. 환경영향평가모델을 통해서 다양한 기법을 개발할 수 있으며, 유효성 있는 분석이 가능할 것으로 기대된다.

※ 키워드 : 입법평가, 환경영향평가, 제도화, 모델연구, 규제영향평가, 전략영향평가, 사전영향평가, 사후영향평가, 환경정책

## Abstract

In this report, “Environmental Impact Assessment” model is extensively reviewed as a potential model to be applied for the development of “Evaluation” model. “Impact Assessment” system by various evaluation methods has been adopted in many public policy areas. While “Legislative Impact Assessment” has been established in Europe and North America, it is a relatively new area in South Korea, and various efforts are being made to adopt the system. Extensive research is needed for the adoption of the system in terms of reviewing assessment models, evaluation tools, and object selection for the evaluation.

Assessment models are in fact quantitative tools that analyze impacts of certain policies. There are various quantitative models of impact assessment that effectively analyze costs and benefits of policies with diversified aspects of implementation. Such various assessment models include different effects, policy areas, and evaluation tools and mechanisms. A program selecting models by using key-words is also available.

Environmental Impact Assessment model reviewed in this report is a tool to evaluate environmental impacts of economic activities and policies. The approach method established in the model is to analyze the routes of environmental impacts. It is a bottom-up approach that measures external costs upon the initiation of special procedures and the interaction of circumstance of physical measurement of effects. Environmental impact assessment has been institutionalized in many countries since 1970s to enhance their “Sustainability” through three stages of development, i.e.,

the early development stage, enlargement stage, and reorientation stage of the assessment system. Prior environmental impact assessment has been especially emphasized in environmental policy area since the post-evaluation of environmental policy is ineffective in preventing environmental degradation. Persistent efforts have been made in order to overcome the limits of the system.

The stage of Dose-Response for analysis uses physical and biological statistics that indicates physical damages on human health and ecosystem related to special types of pollution. The calculation process is prudent. The distribution effects are determined by geographical distribution of ecological victims and respondents.

Research shows that there are similarities between regulatory impact assessment and environmental impact assessment. Thus, by reviewing the institutionalization of environmental impact assessment, it is possible to develop a way to institutionalize regulatory impact assessment system. This report attempts to develop effective legislative impact assessment models. Various methods in environmental impact assessment system are in fact expected to be useful in developing methods for Evaluation that will lead effective analysis of the impacts of legislations.

※ Key words : Evaluation, Legislative (Regulatory) impact assessment, Environmental impact assessment, Institutionalization, Evaluation models, Regulatory impact assessment, Strategic impact assessment, Prior impact assessment, Post impact assessment, Environmental Policies

# 목 차

국문 요약 .....	3
Abstract .....	5
I. 서론 .....	9
1. 연구의 필요성 및 목적 .....	9
2. 연구범위 및 방법 .....	12
II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법 .....	15
1. 환경영향평가의 제도화 배경 .....	15
2. 환경영향평가의 개념 및 정의 .....	18
3. 환경영향평가의 세부적 사항 .....	23
4. 환경영향평가의 일반적 과정 .....	30
(1) 평가주체 .....	32
(2) 평가대상행위 .....	33
(3) 실태조사 .....	34
(4) 대체안 .....	34
(5) 영향의 예측과 평가 .....	35
(6) 환경영향평가서의 작성 .....	36
(7) 주민참여 .....	38
III. 주요국가의 환경영향평가제도를 통한 입법평가 제도화 분석 .....	41
1. 독일의 환경영향평가와 입법영향평가의 연관성 .....	41
2. 미국의 환경영향평가와 입법영향평가의 연관성 .....	43

3. 프랑스의 환경영향평가와 입법영향평가의 연관성 .....	43
4. 캐나다의 환경영향평가와 입법영향평가의 연관성 .....	45
IV. 입법평가제도의 모델 도출 .....	47
1. 환경영향평가 모델의 정의 .....	47
2. 환경영향평가의 평가인자 선정기법 .....	48
(1) 체크리스트 기법 .....	48
(2) 상호작용 매트릭스 기법 .....	48
(3) 네트워크법 .....	49
(4) 지도중첩법 .....	49
(5) 비용편익분석 .....	49
(6) 확대비용편익분석 .....	50
3. 입법평가모델을 위한 방법론 및 적용기법 .....	50
(1) 스크리닝(Screening) .....	50
(2) 스코핑(Scoping) .....	50
(3) 입법영향평가서의 작성 .....	51
4. 입법평가제도화 .....	52
(1) 입법평가의 시행방안 .....	52
(2) 입법평가의 과정 .....	53
V. 결 론 .....	55
참 고 문 헌 .....	57

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

‘영향평가제도’는 다양한 분야<sup>1)</sup>에서 여러 기법을 통해 시행되고 있고, 특히 환경 분야에서는 사후평가를 통해서도 환경오염을 사전에 예방하는 기능이 약화되므로, 사전적 환경영향평가가 강조되었다.

각국이 1970년대 이래 환경영향평가의 제도화 과정을 통해 초기발전단계, 확장단계, 방향조정단계 등을 거쳐 “지속가능성”과 함께 현재의 환경영향평가제도의 한계점을 극복하기 위해 정책적 노력을 계속하고 있다.

영향평가제도의 하나로 볼 수 있는 “입법평가<sup>2)</sup>”는 유럽과 북미 등지에서 정착된 제도로서 우리나라에서도 이를 받아들이기 위한 노력이 진행되고 있는 새로운 사회과학적 분야이다. 제도의 도입을 위해서는 평가모델의 제안과 함께 입법평가가 필요한 이유와 평가주체에 대한 논의, 그리고 평가대상에 대한 선정 등의 연구가 선행되어야 할 것이다.

또한 입법평가라는 제도를 체계화된 형태로 적용하기 위해서는 모델연구가 선행되어야한다. 이를 위해 환경영향평가<sup>3)</sup>는 우리나라에 이

- 
- 1) 우리나라에서 실시되었거나 현재 실시되고 있는 영향평가제도로는 규제영향평가, 환경영향평가, 재해영향평가, 교통영향평가, 성별영향평가, 경관영향평가, 인구영향평가 등이 존재하지만, 이는 평가대상 측면에서 각각 상이한 특징을 보이고 있다.
  - 2) 여기서 ‘입법평가란 법률·명령·규칙 등 법규를 제정·시행함에 있어 입법이 국가나 사회에 미치는 영향의 범위·파급효과, 그리고 발생 가능한 부작용등을 측정 한 후에 이를 비교형량하여 공익과 사회편익을 위해 적절한 것인지를 평가함으로써 보다 실현성 있고 효율적인 법령을 제·개정하기 위한 제도이다.’ (박진현, “법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운영과 과제”, 2007년 2월 22일 입법평가 전문가 회의 자료집, 15쪽 참조).
  - 3) 환경영향평가는 국내에서 1977년 환경정책상 중요 도구로서 도입된 이후 개발관계자들에게 환경보전에 대한 중요성을 환기시키는데 기여하였지만, 개발합리화를 위한 면죄부로 매도되기도 하였다.

## 1. 서론

미 제도화되어있고, 정착된 제도라는 의미에서 입법평가의 하나의 좋은 모델이 될 수 있다. 하지만 환경영향평가에 관한 문제점 및 개선점이 지속적으로 다양한 측면에서 제시되고 있는데, 이를 받아들여 입법평가에서도 유사하게 발생 가능한 문제에 대해서는 모델 개발에 있어 이를 반영하는 것이 필요하다.

2007년 5월 17일 개정된 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제1조에서는 “환경, 교통, 재해 또는 인구에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립, 시행함에 있어서 당해 사업이 환경, 교통, 재해 및 인구에 미칠 영향을 미리 평가, 검토하여 건정하고 지속가능한 개발이 되도록 함”을 본 법의 목적으로 하고 있다. 앞으로 개정될 내용은 환경영향평가를 유지하며, 기타 영향평가제도에 대해서는 행정기관의 평가 과부하에 의한 부담을 이유로 점차 폐지하는 방향으로 진행될 전망이다.

이와 관련하여 “입법평가” 역시 영향평가의 일종이며, 사전 영향평가 제도가 일부 내용을 차지하고 있고, 사전·사후·병행적 입법평가의 종류로 구분되어 실시되는 것이 일반적이다. 환경영향평가는 주로 사업이전에 행해져 왔지만, 오늘날 그 범위가 확대되어 사후환경영향평가를 논의하고 있는 실정이다. 영향평가제도를 축소하는 이러한 경향은 또 다른 영향평가로서의 입법평가에 관한 제도 도입 자체에 장벽이 될 가능성도 있다.

입법평가라 함은 입법과정에서부터 미리 당해 법률안이 국가나 사회에 미칠 사회적·경제적·환경적 영향을 다양한 측면에서 종합적으로 분석하고 그 결과를 입법에 반영하고, 나아가 법률에 사후평가에 관한 조항을 첨가함으로써 사후 집행을 통해 실제 나타난 결과를 평가하고 평가결과를 재입법에 반영하는 것이라 하겠다. 즉 입법평가는 영향평가의 포괄적 개념으로 이해할 수 있는 대안적 제도라고 정의할 수 있다.

환경영향평가는 특정의 사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 평가함으로써 이해관계인의 넓은 의견의 제시와 보다 나은 대안의 발견이라는 작업은 결국 일정한 환경기준이라는 결과물을 도출해낸다. 이러한 국내적 환경영향평가제도의 실시에 따른 환경보호기준의 제시는 보다 효율적인 환경보호와 국가간의 협력 및 마찰의 해소를 위하여 국제환경영향평가협정의 체결을 필연적인 것으로 한다.

따라서 이상적인 환경영향평가제도의 모색은 각국의 실정에 맞는 것이면서도 궁극에는 국제사회에 수용될 수 있는 제도이어야 할 것이다. 따라서 각국이 1970년대 이후 국내적으로 이러한 환경영향평가제도를 채택하기 시작하는 것과 보조를 맞추어 UNEP<sup>4)</sup>나 OECD 등의 국제기구에서도 이의 채택을 권고하거나 구체적인 안을 제시하기 시작하였다. 이러한 다양한 국가의 제도화 과정은 우리 국내적 환경영향평가의 제도화 과정을 분석하는데 유용할 것이다. 입법평가 역시 마찬가지이다. 각국의 입법제도와 법사회적 상황이 다르기 때문에, 국내 실정법에 맞는 제도화를 위한 모델이 필요하다. 이에 가장 적합하다고 볼 수 있는 것이 환경영향평가모델이다.

따라서 본 보고서에서는 위의 두 가지 연구대상인 “환경영향평가”와 “입법평가”를 “영향평가”라는 커다란 공통분모를 가진 제도라고 정의할 수 있다. 여기서 영향평가라 함<sup>5)</sup>은 “영향평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어 실시”하는 다음 항목을 말한다. 즉, 환경영향평가, 교통영향평가, 재해영향평가, 인구영향평가 등이다. 입법평가도 역시 영향평가의 일종으로서 유럽의 선진 입법평가를 수용한 국가에서는 이를 유사한 기법으로 평가에 적용하고 있다. 특히 유럽연합의 영향평가지침에서는 입법평가를 영향평가의 한 종류로 규정하고 있다.<sup>6)</sup>

4) UNEP Regional Office for Asia and the Pacific, UNEP- Asia Report-the environment situation and activities in the Asia-pacific region in 1979.

5) 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』 제2조 참조.

6) 박영도·안성경, 주요국가의 입법평가관련제도(1) -EU의 영향평가제도, 한국법제

## 1. 서론

결국 환경영향평가법과 입법평가법에 관한 예측적 비교법학적 연구 방법이란, 상대성에 입각한 방법으로 특정의 법 체제를 상이한 법체제와의 관계에서 파악하는 것이므로 특색과 장단점을 용이하게 파악할 수 있고, 따라서 바람직한 환경영향평가법제도를 통해 궁극적으로 입법평가제도의 도입방안에 대한 논의를 위한 본 연구의 목적에 공헌할 수 있을 것이다.

본 연구의 목적은 환경영향평가라는 국내에서 이미 제도화된 모델을 통해서 우리 법 현실에 맞는 입법평가제도의 도입방안과 제도화 방안을 연구하는데 있다. 지금까지의 연구는 주로 외국의 앞선 입법평가 제도에 대한 사례연구에 그쳤다면, 본 연구에서는 비교법적 접근 방식을 통하여, 양 제도간의 차이점과 공통점을 통해서 가장 효과적인 입법평가의 도입 방안에 대해 연구하기로 한다.

## 2. 연구범위 및 방법

본 연구에서는 국내에 제도화되어 있는 “환경영향평가제도”의 운영 현황과 제도화 과정, 그리고 특히 방법론에 대해 살펴볼 것이다. 이를 위해서는 환경영향평가법의 기본 취지와 법제를 분석해야할 것이다. 그리고 입법평가가 아직 국내 제도화되지 않았기 때문에 불가피하게 외국의 사례를 연구하여 입법평가라는 제도를 선행 이해해야 할 것이다. 입법평가에 대한 자세한 외국의 사례들은 이미 한국법제연구원의 입법평가TF팀에서 발간한 여러 보고서에 자세히 기술되어 있다.

본 연구는 입법평가 전문가와 환경영향평가 부문 기존의 전문가를 활용하여, 자문과 세미나를 통해 실질적인 모델연구를 실시할 것이다. 또한 기존에 연구된 입법평가 자료집과 문헌연구는 물론 환경영향평가의 제도화에 대한 문헌을 통해 연구를 진행할 것이다.

---

연구원 2007-01 참조.

환경영향평가모델을 통한 입법영향평가제도 도입이라는 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같은 방법으로 연구를 진행하기로 한다.

첫째, 통합영향평가법에 의한 환경영향평가제도, 환경정책기본법에 의한 사전환경영향성검토제도 등 환경영향평가와 관련된 국내외 문헌과 법제를 조사·분석할 것이다.

둘째, 현재 실시되고 있는 환경영향평가제도를 분석할 것이다. 특히 제도화되는 과정과 운영방법에 대해 분석할 것이다.

셋째, 선진 입법평가제도의 사례들을 결집하여, 제도의 이해를 도울 것이다.

넷째, 환경영향평가제도와 입법평가제도를 비교하여 이를 활용하고 적용하는 방법을 도출할 것이다.

위의 방법론을 통해 논문의 구성을 다음과 같이 구성하였다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적이 서술되며, 연구대상과 방법론이 제시된다. 제2장에서는 우리나라의 환경영향평가제도의 제도화 과정과 주요내용을 살펴본다. 제3장에서는 주요국가의 환경영향평가제도가 입법평가로의 제도화된 부분에 대해 살펴본다. 제4장에서는 비교법적 분석을 통하여 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도화 모델을 제안하기로 한다. 제5장인 결론에서는 지금까지 비교법적으로 분석한 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도화의 방안을 제시함으로써 앞으로의 입법평가 전망과 운용방안에 대한 제언으로 마무리하기로 한다.

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

### 1. 환경영향평가의 제도화 배경

환경영향평가가 최초로 도입된 것은 미국에서 1970년이었고, 이후 호주(1974년), 타이(1975년), 프랑스(1976년), 필리핀(1978년)으로 확대되었고, EU국가에서는 1985년 환경영향평가에 대한 EU지침을 제정하였고, 아시아국가에서는 1980년 후반부터 법제화가 시작되었다. 현재는 약 100여개의 국가에서 환경영향평가를 국가제도로 도입하고 있는 실태이다. 우리나라에서는 미국의 제도를 1970년대 말에 도입하였다.

최근에는 의사결정의 초기단계인 정책·계획 과정에서부터 환경영향을 평가하는 전략적 환경평가, 기존의 사업이나 개발계획과 연계된 누적환경영향평가의 필요성이 증대되어 대상 사업을 선별하기 위한 스코핑과 스크리닝과 같은 환경영향평가기법들에 대한 새로운 논의가 시도되고 있다.

우리나라의 환경영향평가제도는 환경법의 기본원칙 중 사전배려의 원칙을 구현하기 위한 대표적인 제도로서 인식되어 오고 있다. 즉, 환경영향평가제도는 개발의 필요성은 인정하되 개발사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 검토하여 부정적인 영향을 최소화한 사업계획을 수립토록 하기 위한 제도로서, 개발과 보전의 조화를 통해 지속가능한 발전을 가능케 하는 환경관리수단으로 인식되고 있다. 1980년에 환경청<sup>7)</sup>이 설립된 이후, 환경영향평가서 작성등에 관한 규정을 만들어 본격 시행하게 되었다.

---

7) 환경청은 의견개진, 개발부처는 의견의 참작 후 최종적인 결정을 내리는 의사결정형 환경영향평가제도를 운영하였다. 경제논리가 우세하던 1980년에는 환경적인 측면의 의견은 소극적으로 개진되었고, 간척사업에 처음 적용되기 시작하였다.

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

우리나라의 환경영향평가제도는 계획수립과정에서 사업의 효율성, 경제성만을 계획결정의 중요한 요인으로 인식하던 과거의 의사결정체계에서 환경측면의 배려를 통하여 환경영향을 최소화 할 수 있는 방안을 강구토록 하는데 커다란 역할을 수행해 왔다. 따라서 환경영향평가제도의 목적은 개발과 보전의 조화를 객관적으로 규명하고 각종 개발계획을 수립·시행함에 있어 예상되는 환경파괴와 환경오염을 사전에 차단·방지하기 위한 정책수단으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 유도하여 쾌적한 환경을 유지·조성하는 것이라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

우리나라의 환경보전법에서 “사전협의”라는 표제하에 도시의 개발, 산업입지의 조성, 에너지개발 등 3개 분야에 대한 환경영향평가의 실시근거를 최초로 마련하였고, 1979년에 개정된 환경보전법에서 “환경영향평가 및 협의”라는 표제 하에 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 1986 개정된 환경보전법에서는 민간부문의 개발사업인 관광단지를 추가하여 11개 분야로 확대하여 시행해 왔다.<sup>9)</sup>

즉 우리나라는 1977년 환경영향평가제도가 환경정책상 주요도구로 도입된 이후 개발관계자에게 환경보전에 대한 중요성을 환기시키는 제도로 기여하였다고 평가받고 있지만, 사업자가 환경영향평가의 주체가 되어, 개발을 합리화 시키는 면죄부로 전락했다는 비판이 제기

8) 송영일, “한국의 환경영향평가제도”, 2007년 9월 28일 한국법제연구원 입법평가TF팀에서 개최된 세미나 자료집 참조.

9) 전재경, 환경영향평가법연구, 한국법제연구원 [연구보고94-6], 19쪽 참조.

되기도 하여, 이를 극복하기 위한 제도적 대안마련에 노력하고 있는 실정이다.

규제형 환경영향평가제도로 전환된 시점은 1986년 환경보전법 4차 개정이 되고, 민간사업이 환경영향평가대상사업으로 포함되면서부터이다. 이 시기에 발생한 환경사건이 폐놀사건으로서 국민들의 환경에 대한 깊은 관심을 불러일으켜 규제형 환경평가제도가 발전되게 되었다.

우리나라는 1992년 6월 5일에 제정하고 선포한 “환경보전을 위한 국가환경선언”과 1996년 1월에 발표된 “환경비전21”에서 지속가능한 개발을 계획의 기본 이념으로 하고 있으며, 환경영향평가법에서 환경영향평가의 목적으로, 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립·시행하는데 있어서 미리 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 검토하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지, 조성함을 그 목적으로 하고 있다.

환경영향평가제도는 정책, 계획, 사업 등으로 인한 잠재적 환경영향의 회피와 완화를 위한 사전 예방적인 상위개념의 정책수단이고, 과학기술의 뒷받침을 받아 지속가능한 개발이 이루어진다는데 의미를 두고 있다.

현행 환경영향평가제도는 환경영향평가의 기본 이념에 부합되는 최선책을 도출하는데 어려움이 있다는 비판이 많다. 개발사업의 기술적 지침은 발전되었으나, 환경지침서는 부족한 상태이다. 즉 메뉴얼의 확보가 부족하다. 또한 명확한 근거 없이 추가예산이 소요되는 환경친화적 설계에 소극적이다. 환경과 경제논리가 분리되어 계획이 수립되고 있는 것도 문제이다.

환경영향평가를 흔히 개발사업자에 책임의식을 회피시킬 수 있는 명분을 제공하는 것이라고 비판한다. 이는 환경영향평가제도가 인·허가제도와 거의 동등한 효력을 발휘하고 있고, 환경영향평가 절차를 통과하는 데에만 모든 역량을 동원하고 있기 때문이다. 그리고 환경

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

문제가 발생하였을 경우, 환경영향평가 협의를 거쳤다는 사유로 책임을 전가하는 것이 문제이다.

이는 개발자가 사업으로 인한 환경적 영향의 적극 검토보다는 환경문제를 은폐 혹은 축소하여 환경영향평가 절차만을 통과하려는 경향이 발생하기 때문이다. 환경영향평가의 대상을 일정 사업단위 이상의 모든 부분에서 실시하도록 규정함으로써, 오히려 예산의 낭비와 인력의 부족현상을 겪게 되는 요인이 된다. 미국이나 유럽의 환경영향평가 제도를 살펴보면 선택적 환경영향평가제도를 실시하여 필요한 사안에 대해서만 환경영향평가를 실시하고 있다. 그래서 우리나라도 2003년과 2007년 스코핑 제도를 도입하여 사업대상항목의 축소를 꾀하였으나 실효를 보지 못하고 있는 실정이다.

### 2. 환경영향평가의 개념 및 정의

환경영향평가의 대상은 정책, 계획, 프로그램 및 사업으로서 자연과 인간에게 직간접적으로 영향을 미치게 되는 사회적·경제적·환경적 영향으로 요약할 수 있다.

환경영향평가란, 각종 사업을 실시함에 있어서 그 사업의 실시로 인하여 환경오염의 발생, 자연환경의 파괴 등, 환경보전 상 중대한 장애를 주지 않도록 계획의 입안, 공사의 실시 등의 사전에 필요에 따라 그것이 환경에 미치는 영향의 내용이나 정도, 환경파괴의 방지책, 대체안의 비교검토 등을 행하는 것을 말한다. 따라서 그 내용은, 첫째, 각종 사업의 계획의 입안 시나 공사 중에 행하며<sup>10)</sup> 둘째, 그 사업이 환경에 미치는 영향의 내용 및 정도의 파악과 예측을 단기적, 장기적 관점에서 행하고, 셋째, 가능하면 복수의 계획안이나 공사시안 중에서 평가하여 최선의 안을 선정하며, 넷째, 선정된 계획이나 공사에 대하

10) 계획의 입안시 행하여지는 것이 보통이며, 공사가 장기적인 경우 각 단계에서 평가의 필요성이 생긴다.

여도 환경파괴를 가져올 사업의 내용이나 부분이 발견되면 변경이나 대책을 강구하면서 실시하여야 하는 것 등이다. 이러한 내용과 관련하여 다음의 사항이 명백히 되어야 한다. 첫째, 필요에 따라 환경영향평가를 실시한다고 할 때 대상사업 중에는 소규모적인 것으로부터 대규모적인 것과 환경과 밀접한 관련이 있는 것과 없는 것이 있으므로 그 필요한 대상에 관한 검토가 있어야 한다. 둘째, 사전에 환경영향평가를 실시한다고 할 때, 그 사전을 어느 시점으로 할 것인가 하는 문제가 검토되어야 한다.

즉 계획구상의 단계, 기본계획의 단계, 실시계획의 단계, 공사의 단계 등에서 어느 단계를 검토의 시점으로 볼 것인가 하는 문제이다. 셋째, 대상사업의 환경에 미치는 내용 및 정도를 검토함에 있어서 환경의 내용을 구체적으로는 어느 범위까지로 할 것인가 하는 것이 문제된다. 즉 공해나 자연환경은 그 대상이 되나 문화재나 미적경관 등의 가치적 환경까지도 대상으로 할 것인가 하는 것이 검토되어야 한다. 또한 이러한 내용에 관한 영향의 정도를 파악·예측하는 것이 실제로 가능한가 하는 문제도 있다. 자연의 구조나 생태 그리고 인체에 관한 축적성 오염에 대하여 미지의 부분이 많아 계량화를 어렵게 하고 있으며 이러한 점이 충분히 밝혀짐으로써 완전한 평가가 가능하다 할 것이다. 넷째, 대체안의 비교검토에서는 쉽게 우열을 판단할 수 없는 복수의 계획안이나 시공안이 있을 때에 한하여 행함으로써 불필요한 비용이나 안의 작성을 피할 수 있을 것이다.<sup>11)</sup> 다섯째, 환경파괴방지책의 초점은 환경보전을 위해 투입 되는 비용의 증가와 이에 따라 얻을 수 있는 환경의 질과의 균형에 있다. 환경보전수준의 여하에 따라 국민경제나 사업수행에 과중한 부담을 지우게 된다. 여섯째, 환경영향평가를 행하는 지역이나 구역에 따라 내용이나 평가의 결과가 달

11) Corncil Guidelines, 40 C.F.R. 1500. 8(a)(4) "In its EIS an agency must consider the possibility of no action".

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

라진다. 따라서 평가의 적용구역의 문제도 중요한 의미를 가진다.

환경영향평가제도의 목적은 첫째, 사업의 계획결정에 있어서 환경보전과 사회·경제적 요인을 사업자가 배려하도록 하는 데 있다. 둘째로는, 환경영향평가의 과정에 있어서 관계행정기관과 관계지역주민의 참여관계를 명확히 하여 그들의 의견을 사업계획결정에 반영하도록 함으로써 관계지역주민의 이해 위에 적정한 수행을 확보하는데 있다.

환경영향평가법제도에 있어서의 환경보전의 범위는 역사적 풍토나 문화재의 보존 등 널리 환경보전을 의미하는 것으로 보는 견해가 있는가 하면, 자연환경과 사람의 일상생활과 밀접한 관계가 있는 재산의 보호 및 동·식물의 생유에 필요한 생활환경을 뜻하는 것으로 봄이 타당하다는 견해가 있다.

환경영향평가제도에 있어서 대상이 되는 사업은 상당한 규모의 사업으로서 환경에 현저한 영향을 미치는 것으로 사전에 구체적으로 규정하여 둠이 좋을 것으로 생각되고 있다. 우리나라 환경보전법 제5조는 대상으로서 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 공업항 또는 도로의 건설, 수자원개발, 기타 대통령령으로 정하는 환경보전에 영향을 미치는 사업으로 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 환경보전에 영향을 미치는 사업이라고 할 때 사업계획 자체에 국가나 공공단체가 참여하고 있거나 이들로부터 면허를 받아 행하는 사업이 중심이 될 것이다.

환경영향평가를 행하는 주체에 대하여는 대상이 되는 사업을 행하려고 하는 자나 인·허가를 하여주는 행정주체 등을 말할 수 있다. 일반적으로는 대상이 되는 사업을 행하려고 하는 자로 하고 특수법인의 사업에 대하여는 주무장관 또는 주무장관이 위촉하는 자로 함이 좋을 것으로 주장되고 있다.

---

12) Philippine의 경우, “Project means activities including actions, programs, or undertakings, regardless of magnitude, which may have significant impact on the environment”로 규정하고 있다.

환경영향평가서의 작성 시기는 환경보전의 조치를 사업계획에 효과적으로 반영할 수 있도록 사전에 구체적으로 정함이 타당하다. 평가서에 관하여 공고·공람 및 의견청취 등에 필요한 기간을 미리 정하여 두면 사업자는 평가에 요하는 기간을 예측할 수 있다.

환경영향평가의 기술적 사항으로서 핵심적인 것은 객관적인 조사와 예측 및 평가를 담보할 수 있어야 한다는 점이다. 사업을 관장하는 장관이 그 항목 및 방법을 구체적으로 미리 정하여 주는 것이 타당하다고 주장되고 있다. 이 때 환경청장과 사전협의를 거치면 종합적 조정을 할 수가 있다. 기본적 사항을 정하는 경우 평가를 함에 필요한 평가의 척도를 환경질의 항목마다 가능한 한 명시하여 두는 것이 필요하다. 환경기준이나 기존의 지식 또는 사례가 평가의 척도로 사용될 수 있을 것이다. 민간 사업자에게는 지역 환경의 현상과악과 미래의 예측이 곤란하므로 구체적이고 종합적인 자료를 갖고 있는 국가나 지방공공단체의 자료제공 등 협조를 확보하는 방안도 강구되어야 할 것이다. 특히 유의해야 할 점은 기술적 사항의 완전성을 고집한 나머지 환경영향평가제도의 확립이나 시행을 지연하도록 하는 결과가 되어서는 안된다는 것이다. 부단히 진보하는 것이 자연과학이며 가치판단에 의해서 정립된 제도를 위한 그 시점에서의 최선의 수단으로 허용된다는 점을 간과해서는 안된다.

환경영향평가제도에 있어서 관계지역 주민의 참여는 중요한 요소이므로 그 범위와 역할은 동시에 중요한 의미를 가진다. 관계지역주민의 환경보전상의 의견을 사업계획의 결정에 반영함에 있어서는 주민이 의견을 발표할 뿐만 아니라 사업자가 이에 대한 견해를 명백히 할 필요가 있다. 관계지역주민의 의견으로서 기대되는 바는 해당사업의 실시가 환경에 미치는 영향에 관한 생활자로서의 정보의 제공이다. 환경영향평가의 과정에 참여하는 주민의 범위는 사업을 실시하려고 하는 지역 및 사업의 실시에 따라 환경에 영향을 미칠 우려가 있다고

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

인정되는 지역에 주소를 가지는 자로 함이 타당하다는 견해가 있다. 사업자가 관계지역주민의 의견을 얻기 위하여 정보를 주지시키는 방법으로는 평가서안의 공고·공청회의 개최 등이 있다. 필요에 따라서는 사업개요서의 배부도 한 방법으로 주장되고 있다.

환경영향평가제도의 확실한 이행을 담보하기 위하여 적어도 환경영향평가절차가 종료될 때까지 당해 사업에 관련되는 공사의 착수를 제한하는 제도도 검토되어야 할 것이다.

정책목표규정은 그 대상행위가 공권력의 행사인 경우에는 행위규범으로 작용하여 환경영향평가절차가 목표에 따라 유효 적절히 행하여졌느냐 혹은 형식적으로 설득만을 목적으로 행하여졌느냐를 판단하는 규범이 된다. 실제의 평가에 있어서도 목표에 따른 판단과정이 행하여졌느냐 하는 것이 사법심사의 판단규범이 된다.

그 이외의 행정결정에 대하여도 재판규범으로서 행정심판기관이나 법원에 의한 심사의 판단기준이 된다. 이러한 행정권의 공권력행사에 있어서는 행위규범이며 동시에 판단기관에 있어서는 판단규범이 되는 환경정책 및 그 목표를 성문법으로 규정하는 것은 불가치적이며 기술적인 환경영향평가절차에 가치를 부여하는 것이 된다. 그 가치기준은 각국의 정치현상에 따라 상이할 것이나 적어도 환경영향평가절차를 법제화하는 진의가 무엇인가는 이 환경정책·목표의 성문화로 명백하여 진다.

비록 그 정책·목표가 저수준의 것이라 할지라도 주민참가에서 오는 국민·주민들의 요구 그리고 국제기구나 환경조약 등 국제환경법에서 오는 영향은 보다 고수준으로 향상될 것을 기대하게 한다. 주민의 환경정책·목표설정에 대한 요구수준이 어떠한 것이냐 하는 것은 일본의 지방자치단체가 중앙정부에 앞서서 환경영향평가에 관한 조례를 제정한데서 찾아볼 수 있다.

### 3. 환경영향평가의 세부적 사항

환경영향평가제도는 자연, 인간, 사회, 기술로 구성되어 있는 전체시스템의 어느 하부조직(Sub-System)에 관하여 그것과 전체 시스템의 상호영향관계를 파악하여 전체 시스템과 하부조직 쌍방의 움직임과 영향을 예측하고 이를 다면적·장기적으로 종합평가하여 전체 시스템에 대한 마이너스적 요소를 어떻게 제거할 것인가에 대한 정보를 얻는 시스템이라고 볼 수 있다. 이렇게 볼 때 평가의 요점은 어떤 대상 즉 하부조직을 선택하느냐 하는 것과 어느 범주에 주목하느냐에 있는 것이다.

환경영향평가는 적어도 다음과 같은 단계를 거치게 된다. 첫째, 대상의 결정이다. 즉 환경에 과하여지는 충격에 따라 변화가 예상되는 환경사상을 결정한다.<sup>13)</sup> 여기에는 문제 발견형과 문제 출발형이 있다. 문제 발견형이라 함은 어느 지역을 설정하였을 때 그 지역에 관련되는 많은 환경사상에 문제가 있는가를 찾아내는 분석방법이다. 이 경우 지역설정과 같은 큰 조건은 미리 결정하여 둘 필요가 있다. 문제 출발형에서는 이미 문제가 있는 환경사상은 결정되어 있으므로 여기서는 문제점이 지적된 환경사상에 대하여 그 문제점을 명확히 하는 것이 필요하다. 둘째, 범위의 결정이다. 대상의 결정단계에서 변화가 예상되는 환경사상에 대하여 이를 구성하는 환경요인 및 환경요인마다 규정되는 분석최소 단위를 결정해야 한다. 범위의 결정에서는 공간적, 시간적, 사회적, 물리적 범위 내의 관점에서 봐야 할 것이며, 분석의 깊이와 넓이를 고려한 분석소단위를 결정해야 할 것이다. 셋째, 환경의 파악이다. 둘째 단계에서 결정된 환경요인간의 구조를 명백히 하는 것이다. 대상이 된 환경에는 영향을 주는 사상과 영향을 받는 사상이 있다. 이 양자간의 관계를 명백히 하는 것은 환경의 구조를

13) 환경에 과하여지는 영향에 따라 대지인 경우 지형, 지질, 토양에 변화가 예상되고 수인 경우 지표수, 지하수, 해수, 수질, 수온의 변화가 예상된다.

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

파악하는 첫 걸음이 된다. 파악된 환경은 환경 분석 최소단위를 활용하여 분석최소단위간의 인과관계와 분석최소단위로서의 환경용량을 인식한 다음 환경사상의 현재 및 장래의 움직임을 파악하게 된다. 넷째, 사회상태의 파악이다. 환경영향평가를 실시함에 있어서 지역이나 사회의 특수성이 고려되어야 한다. 사람이 거주하는 환경은 그 주민 자체가 중요한 환경요인이 된다. 주민의 의식이나 가치관을 고려하지 않고서는 환경에 대한 충분한 평가를 할 수 없다.<sup>14)</sup> 이러한 지역의 특수성을 파악하는 것이 사회상태의 분석이다. 다섯째는 환경변화의 분석이다. 대체적환경이 사회에 어떠한 의미를 갖는가를 분석하는 것이다. 여섯째, 평가이다. 이는 첫 단계에서 다섯째 단계까지를 정리·분석하여 그 요지를 명백히 하는 것이다. 평가방법을 바꾸는 것 등 정책결정자의 판단이나 주민의사결정을 위해 그것이 공개될 때 이해하기 쉽도록 정리하는 것이다.

환경영향평가실시방법은 자연환경현황조사 및 예측작업과 사회경제환경현황조사 및 예측작업으로 대별할 수 있다. 전자에는 수질, 대기질, 진동, 소음, 지형, 지질, 토질, 동·식물 등이 주요한 대상이 되고 후자에는 인구, 산업, 교통, 폐기물, 건강, 보건, 문화재, 경관 등이 주요한 대상이 된다. 이중 수질에 관한 환경영향평가 실시방법을 예로 들어 설명키로 한다. 평가 작업은 현황조사와 예측작업으로 나누어지고 현황조사는 예비조사와 본 조사로 나누어진다. 예측작업은 해석, 예측, 평가로 나누어진다. 이 작업을 순서대로 보면 다음과 같다. 계획내용의 분석 → 현지답사 → 문헌·자료수집 → 유사계획지점조사 → 측정항목의 선택 → 본질조사계획 → 본질조사의실시 → 자료정리·해석 → 모형화 → 의제 → 수질변화와 사회생활에의 영향의 검토 등이다.

계획내용의 분석은 일반 수질조사와 달리 계획된 사업 등의 환경에의 영향을 의제로 한다. 그러나 사업 중에는 마이너스적인 영향을 주

---

14) 주민의 의식이나 가치관을 자문을 통한 실태조사 등으로 파악될 수 있다.

는 것 (예, 3차 처리 시설의 증설), 일반적으로 사업계획의 수립자와 환경영향평가작업을 하는 자가 동일하지 않는 경우가 많으므로 평가작업을 행하는 자는 사업계획의 내용을 분석하여 충분히 파악해 둘 필요가 있다.<sup>15)</sup>

현지답사란 조사원이 현지에서 조사하는 것을 의미한다. 여기서의 현지란 단순히 자연조건뿐만 아니라 영향을 최종적으로 받는 사람들의 생활장소도 포함된다. 현지답사에는 수환경의 구역, 조사채수지점에서 교통편 지역관계인사와의 접촉<sup>16)</sup>, 행정·수질전문가등과의 접촉 등이 고려되어야 한다.

문헌·자료수집이란, 사업대상지역에 있어서의 수문·기상자료, 용수자료, 지도<sup>17)</sup>, 출판물, 특정질병발생 수, 관광객 수, 어종별수 등의 입수파악을 의미한다.

유사계획지점조사란, 수질환경에서 일어나는 사상을 예측하는 경우, 유사한 타의 경험과 비교하여 판단하는 것이다. 유사한 계획이면 모든 환경요인이나 규모가 같다고는 할 수 없으나 수치처리상 충분한 자료를 수집하면 과상적 판단을 위한 수식화도 가능하여 진다. 댐 건설에 있어서 평균수심이나 평균연교환회수를 안다면 오염수질의 생산이나 농축도 그리고 플랑크톤의 생산정도를 예측함으로써 수질상황을 예측할 수 있다.

수질의 측정항목의 선택은 인간의 건강이나 생활환경의 보전에 필요한 수질의 일반적 기준을 측정할 수 있는 항목을 말한다. 수질로서 정량화할 수 있는 것으로는 물에 용해해서 혼합되어 있는 물질, 물의 물리·화학적 성질, 용해혼합물의 유기적 성질 등 많다. 이중 측정치

---

15) 하천개수, 유역하수도 등의 정비 플러스적 혹은 마이너스적 영향인지 판별이 어려운 것이 있다.  
 16) 농업종사자인 경우 과거의 화재, 연중의 수질환경(온수, 결수, 설,홍수), 이용상황, 지하수위, 수중생물 등을 파악한다.  
 17) 지형, 시질, 해도 등.

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

간에 차가 적고 검출이 용이할 뿐만 아니라 비용이 적게 들고 측정치의 의미를 일반시민에게 설명하기 쉽고 과거에 또는 타지점에 유사한 많은 항목<sup>18)</sup>을 선택하는 것이 요망된다.

수질검사계획에서는 환경영향평가에 있어서의 수질조사목적이 특정 수역의 수질구조를 해명하고 억제방법을 결정 후 그 인력자료를 마련하는 데 있으므로 채수위치, 측정빈도, 측정항목 등을 결정한다. 가령 임해공업단지에 있어서의 조사계획은 유동조사(측유, 조위, 파랑, 기상조사 등) 수질조사(수온, 염분관측과 COD 등 8항목분석), 저질조사(채니 등), 생물조사(플랑크톤채집 등), 하천조사(유량관측 등), 폐수조사(유량 및 수질조사), 항공사진촬영조사 등 여러 관점에서 효과적인 작업을 행하는 내용을 수립하는 것을 의미한다.

자료의 정리와 분석에 있어서는 같은 수치의 측정치와도 의가 틀리는 경우가 있으므로<sup>19)</sup> 이점 고려해서 자료가 정리되어야 한다. 일반적으로 수질양은 격년적으로 변화하고 계절적으로는 여름에 악화된다. 밤과 낮이 다르고 시간적으로도 변화한다. 횡축에 시간을 종축에 수질양을 잡고 시간과 수질양의 관계를 파악함으로써 수질오염의 원인이나 특성을 명백히 할 수 있는 경우가 많다.<sup>20)</sup> 연속된 수역에서는 일반적으로 수질양도 연속되고 있고 관측점을 많이 잡으면 같은 수질양을 나타내는 등농도분포도를 작성할 수 있고<sup>21)</sup>, 동일한 방법으로 오락도, 수온, 용존산소 등의 분포도도 작성 사용할 수 있다.<sup>22)</sup>

---

18) Cyanide, Cadmium, 비소, 총수은, COD, BOD 등.

19) COD는 과망간산카리움법과 중크롬산카리움법에 따라 수치가 틀린다.

20) 오독도를 종축에, 시간을 횡축에 잡고 각점을 이동평균법에 의해 평균하여 제요인에 따라 전체적 상황을 파악할 수 있다.

21) 수질농도를 6개 급별로 분류 표현하여 자료의 정밀도, 수, 수역의 오염 외 정도, 지도의 축척 등을 고려해서 적용한다.

22) 시간평면상의 등농도분포도 즉, 종축의 수심, 횡축에 시간을 잡고 도상에서 등농도의 점을 연결하는 방법이 많이 사용된다.

현상의 모형화는 수역에서의 수질현상을 수치로서 설명하려고 할 때 수식화함으로써 현상을 추상화하여 재현시키는 것을 말한다. 수역의 형상, 수리조건, 오탉수의 유입조건 등을 가능한 한 단순화하여 수식을 적용한다. 수식의 적합성에 관하여는 현지관측에 의한 검증이 필요하다. 광역의 수역에서는 채수층과 표수층으로 나누는 등 분할하여 점화식으로 측정하는 혼합모형에 의한 방법도 채택된다.<sup>23)</sup> 수질변화의 사회생활에의 영향을 평가함에 있어서는 예측된 수질이 수치에 의거하여 그 지역에 어떠한 영향을 미치느냐하는 것과 특히 피해여부를 중심으로 하여 평가하게 된다. 피해의 종류에 따라서는 외부불경제로 파악하여 경제적인 평가도 할 수 있다. 수질변화로 인한 피해의 중요한 유형으로는 상수도용원수의 오탉, 공업용수의 오탉, 농업피해, 어업피해, 해수욕장을 포함한 유흥지피해 등을 들 수 있다. 특히 어업피해에 있어서는 해면의 부유물, 폐기물의 퇴적에 의한 조업의 불능이나 능율의 저하와 유탁에 의한 산란장의 황폐, 생육장의 환경변화로 인한 수산물의 사멸이 있는가 하면 중금속 등의 유해물질의 축적, 착취에 따른 어획물의 판매 불능이나 상품가치의 저하 그리고 어선, 어구의 파손, 부식 등이 발생하며 이는 다른 국민에게까지도 피해를 주게 된다. 그것은 환경영향평가제도의 문제가 국제사회의 법제도로써 채택되어야 할 성질의 것임을 말하여 주는 것이기도 하다.<sup>24)</sup>

사회경제 환경의 현황조사 및 예측작업은 자연환경영향평가를 함에 있어서 환경오염의 원천이 되는 발생원상황의 예측을 하는데 중요하다. 사회경제환경의 현황조사방법에는 상당한 진전이 있으나 예측방법은

23) 하천에서의 오독수 확산을 예로 들면 일정수질(농도)의 수가 하천에 일정한 비율(q)로 흘러들어와 완전혼합될 때 하천유량을 Q, 하류에서의 농도 C는 다음의 식으로 구할 수 있다. 연안에서 GODR에 잡수(오독수, 해수의 온배수)가 배출된 경우 확산범위를 구하는 경험식은 이때 S는 영향성의 면적, Q는 잡수배수량

24) A.L.C. DE Mestral, The Prevention of Pollution of the Marine Environment Arising from Offshore Mining and Drilling, H.

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

자연환경질의 예측방법에 비하여 아직 많은 문제점이 있는 것 같다.

인구, 산업, 교통, 폐기물은 환경오염의 원인이 된 발생원의 상태 파악 및 예측을 하는데 있어서 중요한 사항이다. 건강, 보건 및 공해에 대한 민원 등은 처음 환경영향평가작업의 기초 작업을 함에 있어서 없어서는 안 될 중요한 사항이다.

인구통계는 모든 계획의 기초로서 다른 관련 자료와 함께 자료의 지표화에 이용되고 있다. 인구에 관한 지표화된 자료는 인구와 생활면을 관련시킨 지표와 인구와 경제면을 관련시킨 지표로 구분된다. 환경현황조사의 단계에서 검토되어야 할 지표는 인구와 생활면에 관한 지표이다. 사망률의 경우 그것이 상대적으로는 정상치를 나타내고 있다고 할지라도 지역의 사망률은 교통조건, 의료수준과 발달, 섭취영양, 그리고 환경상황오염 등에 따라 영향을 받는다고 가정할 수 있으므로 사망통계는 이러한 변수와의 관련 하에 인구지표가 정비되어야 한다. 산업 활동의 측면은 모든 환경에의 효과와 영향을 포함하고 있으므로<sup>25)</sup> 그것이 환경의 질에 주는 효과를 정부의 양면에서 그 구조를 명백히 하여야 한다. 따라서 조사에 있어서는 대상의 취사선택과 어떠한 개념모형을 만드느냐 하는 것이 문제의 소재와 성격을 말하는데 중심이 된다. 개발행위에 따른 산업 활동에 의한 직접적인 개발효과는 개발계획에서 계획된다. Shift분석<sup>26)</sup>, 생산량비교분석, 산업복합(Complex)분석, 산업관련분석 등의 방법으로 계획의 단계에서 계량된다. 그러나 현황조사에서는 산업과 환경의 질과의 관련에서 개발계획과 더불어 다음 사항이 검토되어야 한다. 첫째는, 산업이전이 환경에의 영

---

25) 제1차, 2차, 3차 산업의 각각에 대한 산업배치, 산업인구, 생산액, 생산소득, 산업구조 등의 항목, 그리고 제1차 산업에 있어서는 생육상황이나 어업권설정상황이 조사대상항목이다.

26) 기업설정의 경우 철강, Cement, 농수산물, 전력 등의 원료수요가 발생하여 관련 산업에 파급효과를 가져와 지역개발의 경제효과로서 건설, 토지조성을 가져온다.

향을 상쇄하지 않느냐 하는 점이다. 공업화에 따른 취업이나 소득의 증대효과가 있다고 할지라도 소음, 수질오염, 지반지하 등의 부적효과가 더 크지 않느냐 하는 것이 검토되어야 한다.<sup>27)</sup> 둘째, 개발행위에 따른 대상 업종, 실직자와 신규취업자수, 그리고 영향을 받을 것으로 예상되는 지역적 범위 등이 평가되어야 할 것이다.

환경영향평가작업에 있어서 교통은 이전수단, 대기질의 오염 및 소음과 진동 등을 파악하는데 중요한 요소가 된다. 그것은 과거, 현재 그리고 장래의 예측치로서의 교통량, 차종구성과 운전회수 등에 의해 파악될 수 있다. 이 이외에도 철도, 해상, 항공교통 등이 이동수단으로 활용되고 있다. 이들은 운행상의 규칙성으로 현황파악이나 예측작업이 비교적 용이하다.

폐기물에 대한 환경영향평가를 하는데 도시계와 산업계열로 폐기물을 분류해서 평가해야 한다. 신 거주 지역 건설 계획과 같은 사회의 개발 관련 계획의 경우에는 산업계폐기물의 주된 발생원인 제2차 산업의 영향은 크지 않고 인구의 집중유입에 따른 도시계폐기물의 수집·처리·처분체계가 문제 된다.<sup>28)</sup> 산업관련계획 중에서도 산업시설과 인구가 급증하는 대규모 개발계획의 경우에는 배출되는 산업폐기물이 해당지역의 환경에 마이너스적 영향을 미치지 않는지 검토되어야 한다. 의존자원이 빈약한 우리나라의 경우 자원의 재활용이라는 측면에서도 폐기물문제는 고려되어야한다.

환경영향평가는 일정한 행위가 인간의 건강과 복지에 주는 영향을 확인하고 예측하며 그 영향에 관한 정보를 해석하고 전달하는 행동을

27) 이것은 각종 산업, 공업단지건설에 따른 환경오염 내지 파괴가 지역주민과의 마찰을 가져온 예에서 발견된다.

28) 종류별 폐기물의 양 및 분포, 모집 및 처리체계 등의 현황을 파악한 다음 예측을 하고 그것의 변화 및 환경에의 영향유무 및 환경수준과의 비교 끝에 계획의 실시 또는 대안의 제시나 계획의 중지 등을 결정하게 된다.

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

포함하는 것으로 정의되고 있다. WHO의 보건현장은 건강이란 단순히 질병이 없다는 것이 아니라 육체적으로 정신적으로 그리고 사회적으로 완전히 양호라서 사람의 건강에 영향을 주기 쉬운 자연환경의 상황도 조사항목에 포함시켜야 할 것이다. 풍토병, 농작물, 수산물의 환경 성분 등이 포함되어야 할 것이다.

표면화된 환경오염문제를 보충하기 위해서도 공해에 관한 민원사항을 조사·과약해서 평가되어야 한다. 주민의 요구수준을 과약하는데 큰 도움이 될 것이다.<sup>29)</sup> 문화재·경관에 대한 평가는 문화재의 직접적인 영향, 문화재와 지역주민과의 관련(애착과 관광수입 등), 그리고 경관에의 영향이라는 측면에서 고려되어야 한다.

이 이외에도 공무의 양과 증감, 교육시설, 행정서비스 부담등도 평가되어야 할 것이다. 평가의 결과 마이너스적 영향치가 정도이상의 것일 경우에는 이에 대한 대책이 검토되어야 하고 대체안이 나오면 재평가가 실시되어야 할 것이다.

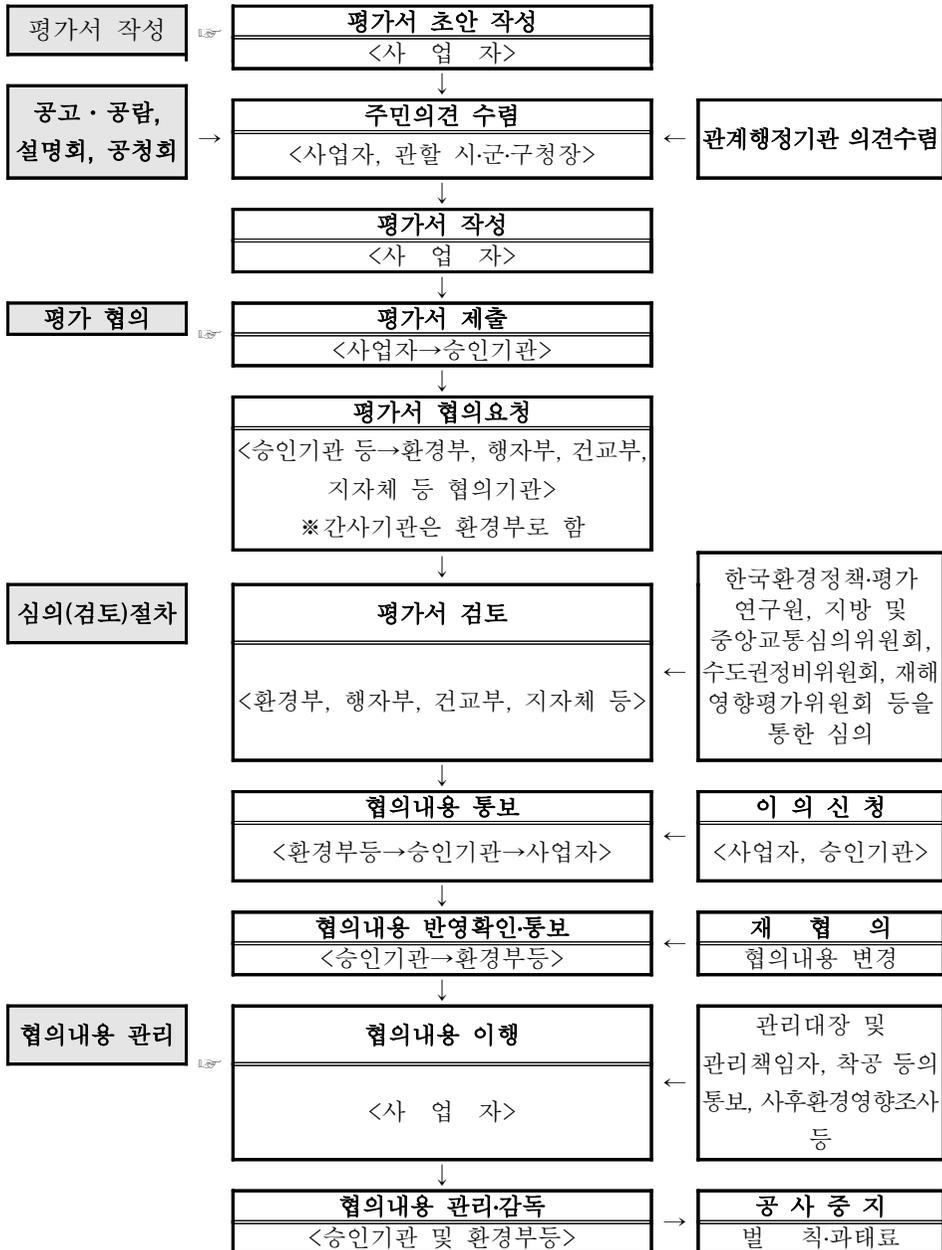
### 4. 환경영향평가의 일반적 과정

환경영향평가의 일반적인 과정은 <그림1>과 같다. 평가서의 초안을 작성하여 이를 검토하고 승인하는 과정에서 이의와 협의를 거쳐 최종의 환경영향평가서를 탄생시키게 된다. 일반적 과정에 있어 자세한 항목별 설명은 다음과 같다.

---

29) 우리나라 환경청이 지방사무소를 개설한 것은 이러한 관점에서도 높이 평가된다.

<그림 1> 환경영향평가절차<sup>30)</sup>



30) 송영일, “한국의 환경영향평가제도”, 2007년 9월 28일 한국법제연구원 입법평가 TF팀에서 개최된 세미나 자료집 참조.

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

### (1) 평가주체

평가주체를 환경에 영향을 주는 행위를 하려고 하는 행위주체가 자기비용으로 자기책임 하에 해야 하는 것으로 보는 행위주체설과 사업주체의 정보수집능력·객관적 평가능력에 한계가 있으므로 해당사업 등에 대하여 주도적 역할이나 관리책임을 지는 행정기관이어야 한다고 하는 주도적 행정기관설, 그리고 사업 부문 담당 행정청과 사업자 간의 밀착에서 오는 중립성에 관한 우려 때문에 중립적 기관을 설정해서 행하여야 한다는 중립적 제3자기관설이 있다. 이 외에 절충설도 세 가지가 있다. 첫째는, 행위자가 행한 평가를 기초로 하여 행정기관 혹은 제3자적 기관에게 독자적 입장에서 평가 하려는 입장이다.<sup>31)</sup> 둘째, 일반적인 환경영향평가의 대상에 대해서는 사업주체가 행하고 특히 중요한 영향을 주는 것에 대해서는 행정기관이나 제3자적 기관으로 하여금 평가해야 한다는 입장이다. 셋째, 예산을 사업주체에게 행하게 하고 평가는 제3자적 기관이 행한다는 견해이다.<sup>32)</sup>

환경영향평가를 하는 주체가 사업자 자체일 경우에는 평가의 공정성이 기대될 수 없다. 따라서 환경 관리 작용의 일환으로 파악할 때, 그 평가주체는 환경관리책임자인 행정주체나 그 기관에 또는 제3자적 기관에 의해서 평가하도록 하는 것이 적절하다. 그러나 그 행정기관이 사업의 주체가 아니고 감독기관에 불과한 경우 계획주체가 아닌 자가 대안을 제시할 수 있느냐 하는 것이 문제된다. 따라서 행정기관이 사업자에게 대체안과 예측을 제출하도록 하여 독자적 입장에서 생태학

---

31) U.N. Doc. A/CONF. 48/PC. 12, Annex 1, at 3은 네덜란드대표가 준비 위원회에서 제도화의 의무를 보다 강력한 법적의무로 할 것을 요구하였음을 밝히고 있다.

32) 중립적 제3자기관설은 인재의 확보, 처리능력에 곤란성이 있으므로 이를 해결하기 위한 주장이다.

자들의 환경전문연구자와 관계주민의 의견을 참작해서 최종적으로 결정하는 것이 가장 바람직할 것이다.

## (2) 평가대상행위

미국 NEPA(National Environmental Policy Act)는 인간 환경의 질에 현저한 영향을 주는 법안 및 주요한 연방정부의 행위에 관한 모든 권고나 보고에 대하여 환경영향을 평가하도록 규정하고 있다. 즉 법령의 제안, 규칙, 기준, 절차 및 정부의 입안, 변경, 제정, 정부계약, 보조금, 대부, 인가, 면허, 증명 등이 포함된다. NEPA(National Environmental Policy Act) 방식에서는 환경평가(Environmental Assessment)를 먼저 하고 현저히 영향을 주는 주요한 행위이면 환경영향평가(Environmental Impact Assessment)를 하게 된다. 이 경우에도 지침으로 상세히 예시됨으로써 명확성의 면에서 별로 문제가 없다.

평가대상행위의 규제방식에는 개괄주의, 개괄적 열기주의, 개별적 열기주의가 있다. 대상범위를 넓히는 입장에서 “환경에 현저한 영향을 미치는 행위”와 같이 개괄주의로 규정하는 것이 바람직하며, 아울러 다음 사항도 고려되어야 한다. 첫째, 가능한 한 조기의 상위계획이나 기본계획도 대상으로 할 것, 둘째, 예산, 허가, 인가, 법규명령, 행정기준, 공공사업, 보조금의 지출 등의 행정작용을 대상으로 할 것, 셋째, 민간사업활동도 환경에 중요한 영향을 주는 것은 대상에 넣을 것 등이다. 그러나 각종의 계획·사업이 복합된 대규모적인 지역개발사업이 행하여 질 때에는 이를 구성하는 개별적인 계획·사업의 결정·실시에 관한 환경영향평가를 행함에 앞서서 그 전체에 대하여 환경영향을 평가하여야 한다. NEPA(National Environmental Policy Act)규칙 제1502·4(d)는 지역적 평가, 포괄적 평가, 기술적 개발계획의 평가 등의 업적

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

평가의 유형을 규정하고 있다.<sup>33)</sup>

우리나라 법에서는 점차 대상항목이 다양해지고 있는 경향이며, 환경 분야를 크게 자연환경, 생활환경, 사회경제적 환경으로 분류하고, 각 환경 분야별로 환경영향을 예측, 분석하는 내용항목으로서의 평가항목을 별표로 하여 규정하고 있다.

### (3) 실태조사

환경질의 파악에는 실태조사가 필요하다. 조사는 평가주체가 행하는 것이 원칙이나 조사의 객관성을 확보하기 위하여 주민이나 주민이 지정하는 전문가의 참여가 필요하다. 조사의 방식은 현지주의를 기본으로 기존자료를 보완하는데 그쳐야 한다. 조사범위는 공간적 범위에 있어서는 주민이나 이해관계인의 의견을 참작하여 행위가 영향을 미치는 공간으로 하고 시간적 범위에 있어서는 과거에서 현재까지의 환경변화의 경과와 그 원인이 포함되어야 한다. 조사항목은 자연, 생태계, 자원, 주민의 건강과 생활, 지역의 사회적 조건, 역사, 문화, 경제 등으로 주민이나 이해관계인의 의견을 토대로 환경관리관청이 결정하되 주민 등의 이의신청을 허용하여야 한다. 조사가 끝나면 보고서가 작성되어야 하고 그것은 공청회 등을 통하여 공개되고 주민 등의 이의신청이 허용되어야 한다. 끝으로 조사대상행위가 작용할 것으로 믿어지는 항목을 추출 결정하는 것이 환경영향의 평가에 필요하다.

### (4) 대체안

의사의 결정은 주어진 목표의 달성을 위해 여러 대안을 검토하고 비교 평가하여 그중에서 하나를 선택하는 행동이다. 환경영향에 관한

---

33) Kleppe v. Sierra Club, 44 U.S.L.W.5104. U.S. June 28.

평가는 그와 같은 행위이므로 대체안의 모색은 필요불가결의 요소가 된다. 미국의 NEPA(National Environmental Policy Act) 제102조 (2)(c)(3)은 환경영향평가의 보고에는 제안된 행위의 대안이 포함되어야 한다고 규정되어 있다.<sup>34)</sup> 동법 제102조 (2)(d)는 이용가능한 자원의 이용방법의 선택에 관하여 분쟁이 있을 때에는 제안에 대한 대체안을 연구·개발하여 설명하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 동 지침 제1500의 8(4)은 대체안의 환경면에서의 이익, 비용 및 위험성에 대하여 각 기관이 개발행위의 검토과정에서 행하여야 한다고 규정하면서 대체안의 예로써 네 개를 들고 있다.

그러나 실제운용에 있어서는 대체안의 분석이 곤란한 지적 작업으로 실질적인 대체안의 제시는 불충분한 경우가 많다. 대체안의 검토는 근본적으로 발상의 전환에 의해 여러 각도에서 안을 검토한다는 것이다. 따라서 대체안의 장점을 취합하여 또 다른 새로운 대안을 개발하도록 해야 하며 계획이 기본계획에서 구체적 계획, 사업계획으로 발전하는 경우에는 기본계획의 단계에서 대안을 검토하여 취사선택의 과정을 거쳐 최종적 안을 작성할 수 있어야 할 것이다.<sup>35)</sup>

#### (5) 영향의 예측과 평가

환경영향의 예측과 평가는 기술적 사항으로 실제적 의미를 갖는 중요한 것이다. 그것은 현시점에서 가능한 고도의 과학적 지식을 동원

34) 미연방 에너지조사개발국이 행한 『미국원자력수출활동에 관한 환경영향평가서 초안』에서는 다음의 대안이 검토되었다. ①미국의 원자력관계의 수출을 축소 또는 중단한다. ②수출을 신중히 증가시킨다. ③수출을 계속하되 대체적인 안전보장을 부과한다. ④수출을 하되 환경에의 유해한 영향을 최소한에 줄이도록 기술을 개량하도록 한다.

35) NEPA(National Environmental Policy Act)지침 제1500·8(a)(4)은 대체안의 분석은 제안행위와 그 합리적인 대체안의 환경상의 편익·비용과 위험에 관한 정부기관의 비교형량을 명백히 하도록 상세히 하여야 한다고 규정하고 있다.

## II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

하여 객관적인 예측과 평가를 행하도록 하여야 한다. 그 기술적 사항의 완전성을 고집한 나머지 환경영향평가의 입법화에 시기상조론을 전개한다는 것은 부단히 진보하는 과학의 성질에 비추어 타당성이 없다. 환경에 주는 영향의 예측 및 평가는 사업과 그 사업의 착수 후에 예정되는 사업 활동이 지역에 미치는 영향에 대하여 행하여져야 한다. 사업 및 예정되는 사업 활동 등의 범위는 사업의 종류마다 명백히 지침으로 규정할 필요가 있다. 민간사업자가 예측·평가하는 경우 국가나 지방공공단체는 필요한 자료를 제공하도록 의무규정을 두어야 할 것이다. 사업자가 행하는 예측 및 평가의 항목과 방법은 객관적, 구체적으로 정하여야 한다.<sup>36)</sup> 이를 정하는 지침은 그 사업을 관장하는 주무부장관이 정하도록 하되 전체적인 조정을 위해 환경청관과 협의하도록 해야 할 것이다. 이때 환경청장은 기본적 사항을 설정하여 이에 따라 협의의 기준으로 삼아야 할 것이다. 이 기본적 사항을 정함에 있어서는 평가에 필요한 척도를 환경질의 항목마다 가능한 한 명시할 필요가 있다. 이 평가의 척도로서 환경기준이 있으면 이를 원용하고 그렇지 않은 경우에는 기존 사례를 원용토록 해야 할 것이다. 과학적이고 공정한 평가를 위해서 주민의 참가가 필요하다.

### (6) 환경영향평가서의 작성

환경의 질을 양호하게 관리한다고 하는 목표를 달성하기 위하여 환경의 가치를 정당하게 평가함으로써 의사결정자와 주민들에게 합리적인 대안을 알려서 중요한 환경영향에 관하여 충분하고도 공정한 검토를 하게 하는 것이 환경영향평가서의 작성목적이다.<sup>37)</sup> 즉 환경관리목

36) 미국 NEPA(National Environmental Policy Act)지침 제1500의 8은 『본 시행지침부록 II에 기록되어있는 환경항목을 포함해야 한다.』고 규정하고 있다.

37) NEPA(National Environmental Policy Act)규칙 제1502-1.

표의 달성을 위하여 환경가치에 대한 악영향을 최소한으로 하기 위한 사회적 외부비용의 내부화의 검토를 의무화할 필요가 있으므로 그 책임 있는 검토를 확보하려면 그 평가의 과정을 서면으로 작성하도록 하고 이를 공개하여 논의를 전개하도록 해야 한다는 것이 평가서 작성의 목적이다. 이러한 목적을 위하여 조사, 대체안의 탐색·발전, 예측, 평가의 과정과 결과를 알기 쉽게 작성하여야 한다.<sup>38)</sup>

환경영향평가는 환경보전의 조치를 사업의 계획에 반영하기 쉽게 효과적으로 행할 수 있을 만큼의 구체성이 있을 때 행하여야 한다. 환경영향평가는 가능한 한 초기단계에서 행하지 않으면 실제상 필요가 없게 된다.<sup>39)</sup> 즉 각종의 대안을 탐색하는 단계에서 행하여져야 한다.<sup>40)</sup> 따라서 평가서작성 시기는 사업자가 평가를 행하는 시기로서 사업의 종류마다 구체적으로 규정하여야 할 것이다.

대상사업의 목적과 내용, 조사결과의 개요, 환경에 주는 영향의 내용과 정도, 환경오염의 방지 또는 자연환경보전을 위한 조치, 환경에 주는 영향의 평가 등을 알기 쉽게 간결하게 그리고 객관적으로 공정하게 작성하여야 한다.

환경영향평가서는 계획에 대한 판단형성에 관한 의견을 광범위하게 수집하기 위하여 작성되는 것인 만큼 관계지역 주민의 의견의 개요, 관계지역자치단체의 장의 의견, 주무장관의 의견 및 이러한 의견에 대한 사업자의 견해 등을 기재하도록 하여야 할 것이다.

---

38) NEPA(National Environmental Policy Act)규칙 제1502-1, 제1502-2의 규정은 이러한 점을 명시하고 있다.

39) NEPA(National Environmental Policy Act)규칙 제1502-5는 이러한 취지의 규정을 하고 있다.

40) 법률, 예산이 결정되면 보다 좋은 대안이 제시되더라도 그것이 법률, 예산에 저촉되면 채용될 수 없다. 따라서 법률안, 예산안의 단계에서 평가가 필요하다.

## (7) 주민참여

### ① 주민참가의 필요성

특히 주민들의 의견수렴절차에 대해서는 <그림2>에서 설명하고 있다. 환경영향평가의 과정에의 관계지역 주민의 참가는 행정의 결정작성절차(Decision Making Process)에 대한 참가이며 행정의 자연적 정의 내지는 적정절차의 보장에 따른 참가라는 의미에서 가장 기본적인 요소이다. 주민참가의 형태는 첫째, 의견제시, 정보제공 및 참가이다. 사업의 실시가 환경에 주는 영향에 대하여 관계지역의 주민이 생활자로서 경험에 따른 정보제공이다. 둘째, 정책 결정 작성에의 참가이다. 합리적인 정책 결정 작성을 담보하기 위하여 주민에게 자료제공, 설명회, 공청회 등을 통하여 정보를 공개한 다음 이에 따른 주민의 의견을 흡수하는 것이다. 그 전제로서 실질적인 권리원칙이 필요하다.<sup>41)</sup> 셋째, 시민참가이다. 주민투표나 주민감사청구 등이 그 예이다. 넷째, 공개방어를 위한 참가이다. 적정절차의 확보를 위한 참가이다. 청문이 그 전형적 예이다.

주민참가를 정보제공참가, 정책 결정 작성 참가로 볼 때 주민의 범위를 좁게 한정할 필요는 없다. 지역주민 뿐만 아니라 환경보호단체 등 각종 단체도 포함되어야한다.<sup>42)</sup> 주민참가의 단계는 계획의 구상단계, 계획안의 단계, 조사, 현황파악단계, 평가단계, 감시단계 등을 생각할 수 있으나, 가능한 한 초기단계에서 참가하도록 하는 것

---

41) NEPA(National Environmental Policy Act) 지침 제1500·6(e)은 이러한 원칙에 관하여 상세한 규정을 하고 있다.

42) NEPA(National Environmental Policy Act) 규칙은 public involvement로 표현하여 citizen participation이나 participation of area resident보다 광범위한 참가를 허용하고 있다.

이 바람직하다.

② 공청회

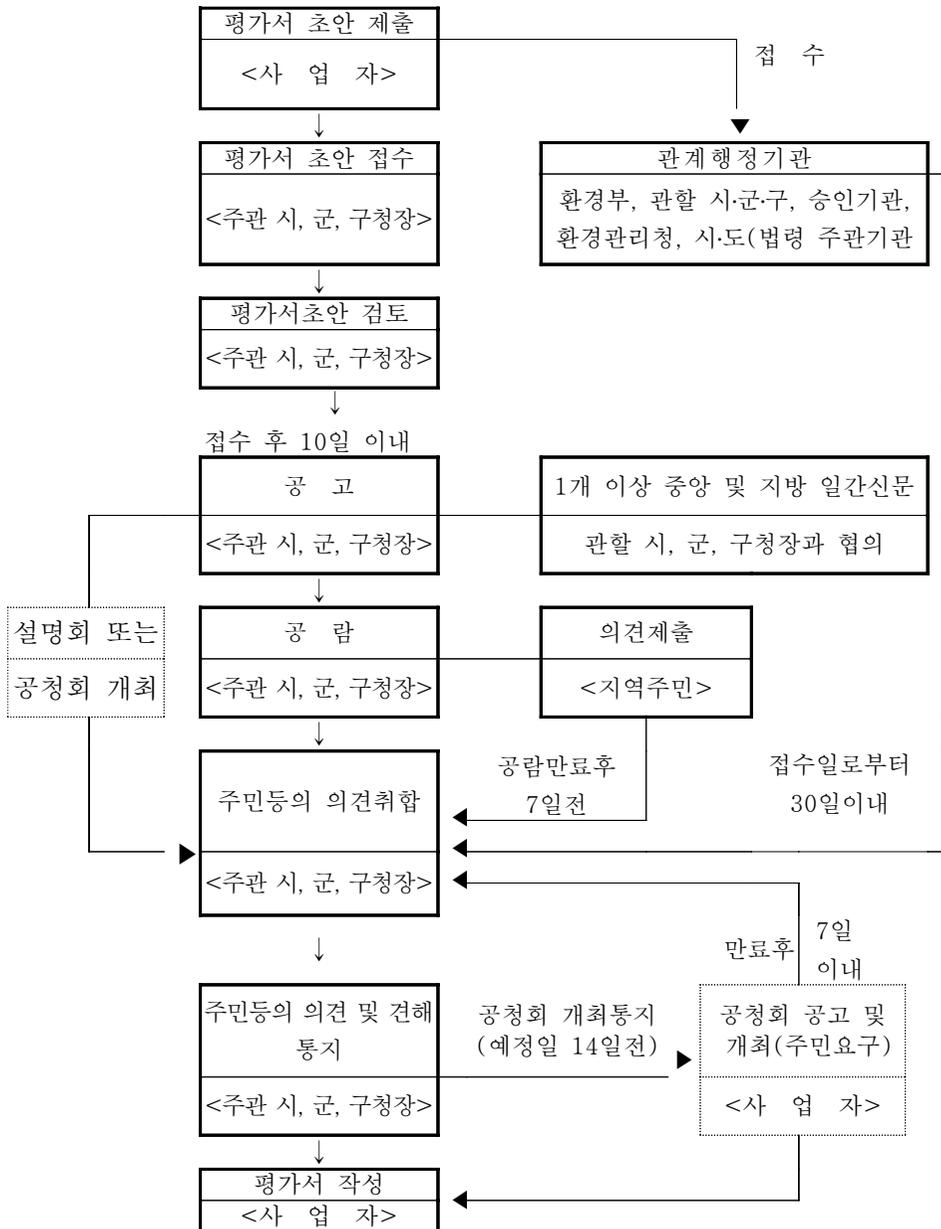
환경영향평가는 현황조사, 예측, 평가, 평가서안의 작성, 공표, 설명회, 주민의 의견제출, 공청회의 개최, 평가서의 작성 등의 절차로 구성된다. 또한 공개토론이 보장된 공청회는 주민의 공감이나 새로운 의견을 개발함으로써 정책 결정 작성에 효과적이다. 공개절차는 공정·신중성의 확보라는 점에서도 율등하여 주민간의 합의형성에도 도움이 된다.

따라서 공청회는 첫째, 시기적으로 정책 결정 작성에 늦지 않는 단계에서 개최되어야 한다. 둘째, 정책 결정 작성자가 공청회를 통하여 유익한 판단자료를 얻어 환경배려를 적절하게 하려는 적극적인 자세를 가지고 운용해야 한다. 가능한 한 환경상의 문제를 완전히 배려하는 기회로서는 공청회가 적절하다. 셋째, 공청회는 적정절차의 측면을 갖고 있으므로 예측과 평가의 전제가 되는 사실인정에 있어서 조사가 중요한 수단이므로 이 단계에서 공청회가 허용되어야 한다. 넷째, 정책 결정 작성에 있어서 각 단계마다 시정을 용이하게 하고 이를 반영할 수 있도록 환경영향평가의 과정마다 공청회를 허용하는 것이 바람직하다.

환경영향평가에 있어서 공청회가 요구되어 있는 경우에는 적절한 환경관리를 위한 정책 결정 작성을 전제로, 그 법적합성은 사법심사의 대상이 되어야 한다.

II. 우리나라 환경영향평가 제도화 과정과 평가방법

<그림 2> 주민의견 수렴 절차<sup>43)</sup>



43) 송영일, “한국의 환경영향평가제도”, 2007년 9월 28일 한국법제연구원 입법평가 TF팀 세미나 자료집 참조.

### Ⅲ. 주요국가의 환경영향평가제도를 통한 입법평가제도화 분석

#### 1. 독일의 환경영향평가와 입법영향평가의 연관성

독일의 환경영향에 관한 평가는 세 가지 수준의 정부당국에 의해 행하여진다. 첫째, 연방정부의 수준에 있어서 연방의 모든 공적조치에 관한 환경적인 영향을 평가하도록 하는 일반적 요건이 정하여져 있다. 또한 연방정부는 환경적 영향을 평가함에 있어서 여러 가지 연방법<sup>44)</sup>을 통하여 하급기관에게 간접적으로 영향을 미친다. 둘째, 주정부의 수준에서 모든 주에 걸친 지역계획이 행하여진다. 정부당국의 승인대상인 지역구획계획은 물론이고 군토지 사용계획 등을 지도한다. 또한 주정부는 소음과 대기오염결과를 『연방생활불법방해방지법』에 따라 평가하는 책임이 있으며 수질오염방지를 위한 책임을 진다. 셋째, 지방행정자치단체는 환경영향의 평가를 토지사용계획의 일환으로 행하며 개발통제의 방법으로도 행한다. 연방정부는 환경영향평가의 내용이나 목적이 미국정부의 환경영향평가절차와 유사한 것으로서 정부의 계획수립이나 정책결정의 과정에서 고려되어야 하도록 되어 있다.

그러나 그 절차나 제도가 미국의 것과는 상이하다. 즉 환경영향평가서가 필요 없다든지 분리된 개별적인 환경영향평가절차에 관한 규정이 없다는 점이다. 미국의 환경영향평가절차와 상이한 것 중 중요한 하나는 미국은 기본적으로 공개절차인데 반하여 독일은 연방환경평가절차에 있어서 대중의 비판의 기회를 보장하는 절차가 없고 그 대신 특별한 권한 관청이나 지방 정부당국이 그러한 역할을 수행한다는 점이다.

대부분의 다른 유럽 제국과 비교하여 독일 중앙정부는 지방정부에서 행하는 토지사용계획이나 개발통제에 관하여 직접적인 영향력을

44) 지역계획법, 건축법, 불법생활방해방지법 등.

### III. 주요국가의 환경영향평가제도를 통한 입법평가제도화 분석

행사할 수 없다.

따라서 주정부가 환경영향의 평가에 있어서 가장 중요한 역할을 수행한다. 주계획은 일반적으로 광범위한 성질의 것이고 연방정부와의 협의를 거치도록 되어 있는 지역계획과 조정하도록 되어 있다. 환경에 영향을 주는 주계획의 검사는 연방정부의 내무부장관이나 농림부장관에 의해 행하여진다. 지방행정당국의 계획은 주계획과 조화되어야 하므로 연방정부는 간접적으로 지방행정당국의 계획에 대하여 영향을 미치게 된다. 주계획은 주의 부성을 구속하므로 이 계획은 지역계획수립절차에 있어서의 검토결과와 그 목적이 일치되어야 한다.

주 전체에 걸친 특정계획의 환경영향의 평가를 검토하는 절차는 주 계획법에 규정되어 있다. 이 법에 의하면 주의 중앙계획기관은 특정한 사업계획에 대하여 몇 개의 대안을 마련하여야 하고 그 대안에 대하여 주와 지방행정당국이 의견을 제시할 수 있도록 규정하고 있다.

사업의 허가신청자는 환경영향을 평가할 수 있도록 필요한 서류와 정보를 제출하여야 한다. 이러한 허가신청과 필요한 자료는 관보나 지방신문에 공고되고 2개월간 주민에게 공개된다. 이 기간 중 주민은 이의신청을 할 수 있다. 신청서의 심사는 환경상의 규제기준을 규정한 행정규제에 의거하여 행하여진다. 이 규칙은 각종의 청문에 의거하여 작성된다. 심사재결에 대한 신청자의 불복에 대하여는 소송이 가능하다. 독일제도의 특징은 대기오염에 대하여는 사후감시제가 있어서 허가 후 그 시설에서 환경오염원이 발생하였을 때에는 사후명령을 발하고 이에 복종하지 않을 때에는 조업의 전부 또는 일부를 금지할 수 있다.

입법평가는 환경영향과 유사한 방법으로 독일에서 진행되고 있으며, 제도화 되어있다. 입법평가실행에 관한 지침을 마련하여 각 주별로 이를 실행하고 있다. 환경영향평가가 각 주별로 법제를 만들어 제도화하는 과정과 유사하다.

## 2. 미국의 환경영향평가와 입법영향평가의 연관성

미국의 환경영향평가의 특징은 대상사업에 관한 기본원칙만을 정하고, 사례별로 탄력적으로 운영하고 있다는 것이다. 즉 우리나라와 달리 일정규모이상의 모든 사업을 평가의 대상으로 하는 것이 아니라, 탄력적 선별에 의해 환경영향평가를 실시하고 있다. 또한 환경영향평가의 전 과정에서 관련기관과 공익이 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 환경영향평가 관련 자료는 최대한 정보공개를 원칙으로 하고 있으며, 사업에 대한 의사결정과정에서 기록(Record of Decision)을 작성 하도록 하고 있다.

미국의 입법평가는 규제영향평가중심으로 이루어지고 있으며, 다양한 분석모델을 사용하고 있다. 행정기관에게 부여되어 있는 한 규제영향분석의 실시를 행정기관이 의무화하도록 제도화 되어있다. 환경영향평가의 영향을 통해 입법평가가 수용되었다는 과정은 찾아보기 어렵지만, 제도적 도입이 환경영향평가를 선행하고 있고, 분석방법에 있어서 비용편익분석과 효과분석을 사용한다는데 공통점을 찾을 수 있다.

## 3. 프랑스의 환경영향평가와 입법영향평가의 연관성

프랑스의 환경영향평가제도는 입법평가제도로 발전되었다는 논의는 1976년 7월 10일 법률에 의한 시행규칙이 “환경보호서비스에서 도구 세트”라고 부르는 것에서 도입되었다. 이 법률은 광의의 의미에서 취해진 국토 정비 사업에서 환경보호염려를 통합하는 의미 있는 법률이며, 영향평가를 제도화하는 법률이다.<sup>45)</sup>

45) Jean-Marie Pontier, “프랑스법상 입법영향평가”, 한국법제연구원 전문가초청포럼 (6), 2007. 6. 4. 자료집, 43쪽 참조.

### III. 주요국가의 환경영향평가제도를 통한 입법평가제도화 분석

즉 프랑스의 공식적 환경영향평가법제도는 최초로 1976년 7월 10일 「자연보호법」<sup>46)</sup>이 제정됨으로써 확립되었다. 이 법의 제2조에서 정부의 수권이나 승인을 요하는 공공단체에 의해 수행되는 모든 작업이나 사업계획은 특별한 환경영향평가절차를 거쳐야 한다고 규정하고 있다.<sup>47)</sup> 이 절차에 따라 평가된 환경영향의 결과는 관계 장관이나 기관의 결정작성 과정에서 고려된다. 이 작업수행의 책임은 환경부장관에게 있다. 환경영향평가에 있어서 고려되어야 할 사항은 환경부장관(the Minister for the Quality of life)에 의해 정령으로 발하여지고 그것은 각의의 승인을 받아야 한다.

정부가 환경영향평가절차를 설계함에 있어서 다음 네 가지 작업이 행하여져야 한다. 첫째, 국가의 계획과 발전에 관한 전반적인 체계와 환경영향평가제도에 관한 전반적인 측면에서 환경과 계획의 개념규정이 필요하다. 둘째, 환경영향평가절차의 전개에 있어서 참가자의 역할이나 기능 그리고 책임을 포함하여 대안의 범위와 절차의 문서화 같은 것이 보다 상세히 기술되어야 한다. 셋째, 환경영향평가의 방법에 있어서 기술적 측면과 담당기구의 조직에 관한 세 문제점의 해결이 필요하다. 넷째, 이 법의 목적을 구현하고 시행하는데 있어서 타법상의 관계 등을 명백히 하여야 한다. 최초의 중요한 관제는 환경관리의 전체 체계의 규명될 수 있다. 그러한 계획의 중요한 것은 정부에게 있어서 그것이 환경영향평가절차를 진행하는데 어떻게 도움을 주며 영향을 미치는지 연구할 대상이 된다. 이 연구결과 필요한 환경영향평가기관의 창설, 사업계획추진자에 의한 연구, 환경영향평가기관에 의한 심사, 현재의 절차에 의한 공청회<sup>48)</sup>, 권한당국에 의한 결정 등의

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

47) 제2조에서 「환경영향조사」(letude d'impact)의 제도를 규정하고 있다.

48) 자연보호법 제40조는 주민참가를 규정하고 있다. 3년 이상 자연보호활동을 한 적법한 사단은 환경부장관의 승인을 얻어 환경보호를 목적으로 하는 공적기관의 활동에 참가를 요구할 수 있다.

조치가 취하여 질 것이다.

프랑스의 환경영향평가제도에 있어서 중요한 문제의 하나는 무엇이 중요한 사업계획이며 어떠한 시설이나 행동이 평가의 대상이 되느냐 하는 것이다. 이 문제에 대하여 발기기관은 제한된 수의 환경영향평가분석전문가를 적절히 활용하여 가급적 널리 심사할 수 있게끔 하도록 되어 있다. 또 다른 문제점은 초기의 환경영향평가에만 치중함으로써 사업계획의 진행에 따라 발생하는 제2차적 환경영향평가를 간과해서는 안된다는 점이다. 그것은 사업계획이 진행됨에 따라 계획당시에 예측된 것보다 더 유해한 악영향을 환경에 미칠 경우가 있다는 것을 의미한다.

프랑스의 “법률 및 국사원시행령안의 영향평가에 관한 1998년 1월 26일 훈령”에 따르면 영향평가라는 용어는 가장 구체적으로 사용되어야 한다. 영향평가의 목적은 검토되고 있는 조치의 행정적·법률적·사회적·경제적·예산적 효과를 사전에 평가하고, 그 결과의 전체가 공적 결정이전에 평가되었다는 것을 확실히 보장하는 것이다.<sup>49)</sup> 환경영향평가와 입법평가는 프랑스에서 위의 특성을 동시에 지니며 발전되어왔다.

#### 4. 캐나다의 환경영향평가와 입법영향평가의 연관성

캐나다는 환경평가청(CEAA)이 환경영향평가와 관련된 연구지원, 기법개발, 평가모니터링, 의견수렴, 조정자와 심사위원 풀(Pool)구성과 확보를 관할한다. 캐나다의 환경영향평가 제1단계는 자발적 환경영향평가단계로서, 스크리닝(Screening)과 포괄적 조사를 실시한다. 제2단계에스는 독립적인 환경평가로서, 조정과 위원회 심사를 실시한다.

또한 기술 공청회와 지역공청회로 이원화하여, 기술공청회의 경우, 사전에 의견서를 서면으로 제출하도록 한다. 공공의 참여를 위한 자

49) Jean-Marie Pontier, 프랑스법상 입법영향평가, 한국법제연구원, 2007년 전문가초청 포럼(6)자료집, 53쪽 참조.

### Ⅲ. 주요국가의 환경영향평가제도를 통한 입법평가제도화 분석

료준비 등을 지원하기 위한 참여가 기금프로그램을 운영하고 있다. 환경영향평가에 대해 위원회의 심사 후 심사위원이 심사절차의 위원회의 권한 등을 자체 분석하는 평가과정이 있다.

## IV. 입법평가제도의 모델 도출

### 1. 환경영향평가 모델의 정의

일반적으로 영향평가로 정의되는 양적모델은 다양하며, 다항목 분석이 요구되는 정책 평가 또는 재정적 의미에서 비용효과와 비용편익 등을 분석하는데 유용하다. 다양한 영향평가모델은 서로 다른 영향, 정책영역 그리고 도구를 포함한다. 키워드를 이용하여 관련 모델을 선택하는 프로그램이 개발되기도 하였다. 대부분의 모델은 영향분석을 목적으로 개발된 양적도구들이라고 정의할 수 있다. 여기서 분석할 모델은 “환경영향평가모델”이다.

이 모델은 경제 활동 또는 정책조치의 환경적 영향을 평가하고 측정하는데 사용된다. 이 모델에서 확립된 접근법은 영향경로분석(impact pathway analysis)<sup>50)</sup>이다. 이것은 특별한 절차를 개시하는 외부 비용의 측정과 화폐가치의 평가가 가능한 경우에 영향의 물리적 측정에 대한 환경의 상호작용을 통한 움직임을 위한 하의 상달식(bottom-up) 접근 방법이다.<sup>51)</sup>

분석을 위한 투약-반응(Dose-Response)단계는 다른 차원에서의 특별한 오염, 인간의 건강 및 생태계에 대한 물질적 손상의 다른 단계와 관련한 물질적, 생물학적 및 역할적인 통계를 사용한다. 산정절차는 매우 신중하게 한다. 배분영향은 생태계의 희생자 또는 반응자의 지리학적 배분에 의하여 결정된다.

---

50) 영향경로분석은 EU위원회에서 경제와 환경적 목표 간의 더 나은 조정을 위하여 다수의 환경적 영역의 결정에서 시행되었다. 지속가능한 발전의 목표에 보다 근접하는 결정에 더 향상된 정보를 제시하기 위한 방법론으로서 환경적·보존적 손상의 정량적 분석이 실시되고 있다.

51) 박영도·안성경, 주요국가의 입법평가관련제도(1) -EU의 영향평가제도, 한국법제연구원 2007-01, 176쪽 참조.

#### IV. 입법평가제도의 모델 도출

환경영향평가모델은 입법평가제도화를 가능하게 할 수 있는 실제적 모델이며, 평가인자를 선정하는 기법과 그 방법론은 다음과 같다.

### 2. 환경영향평가의 평가인자 선정기법

#### (1) 체크리스트 기법

특정한 기법의 개발과 관련해서 단순한 체크리스트(Simple Checklist)<sup>52)</sup>와 도형 묘사적 체크리스트(Descriptive Checklist)<sup>53)</sup>, 상대적 체크리스트(Scaling Checklist)<sup>54)</sup>, 상대적 비중 체크리스트(Scaling-weighting Checklist)<sup>55)</sup>가 있다. 이는 환경영향평가에서 기본적으로 사용되는 방법이다. 대표적인 단순한 체크리스트는 기본적으로 운수사업에 관한 영향에서 사용하던 방법으로 일시적 국면과 영향의 카테고리에 의해 체계화된 수송사업에 대하여 일어날 수 있는 환경영향을 확인하는 방법이다. 즉 영향의 해석에 관한 방법론의 특징으로서 0~10 척도로 사업의 영향의 중요성을 평가하는 것이다.

#### (2) 상호작용 매트릭스 기법

환경인자에 영향을 주는 체크리스트외에 개발활동과 환경을 통합하는 대표적인 예로서 100가지 활동과 90여개 환경항목으로 이루어진 매트릭스이다. 제안된 사업의 예측, 평가항목의 예측 및 평가 항목의 선정기법은 매우 다양하다. 이 기법은 영향을 받게 되는 항목과 영향을 일으키는 주요 행위와의 관계를 시각적으로 나타냄으로써 발생 가

---

52) 단순히 변수의 목록을 나타내며 환경변수자료의 측정방법과 해석방법에 대한 지침은 주어지지 않는다.

53) 환경변수의 파악과 변수의 측정방법에 대한 지침을 포함한다.

54) 변수가치의 주관적 척도에 기초가 되는 정보 즉, 대안별로 각 영향을 상대적 측면에서 수치화 하여 이를 척도화한다.

55) 하나의 변수를 다른 변수와 관련지어 상대적 비중을 주관적으로 평가한 정보가 추가되고, 각 변수의 가치를 척도화하고 중요도를 매긴다.

능한 영향을 전달하는 가치 있는 수단이 되고 있다.

### (3) 네트워크법

메트릭스 기법을 확대하여 원인, 조건, 결과에 관계를 도입하여 간단한 인과관계를 적절하게 설명될 수 없는 누적적 혹은 간접적 영향을 파악할 수 있게 한 것이다. 이 특수한 네트워크 분석은 저부물질의 제거나 물질의 생성과 같이 준설작업이 원인이 되는 요인과 이들 작업으로 영향을 받는 환경항목 사이의 상호관계를 확정하고 있다. 연안지역을 위한 본 방법은 매트릭스에 의한 상호작용이 다른 상호작용의 선도로 그려지는 방법을 말한다.

### (4) 지도중첩법

계획분야에서 이용되는 방법으로 환경요소나 토지의 특징을 서술하는 일련의 지도를 결합하는 방법에 의하여 이루어지고 있다. 대안을 선택하거나 영향을 파악하는 데는 효과적이나 영향을 계량화하거나 2차적, 3차적 상호관계를 파악하는 데는 미흡하다.

### (5) 비용편익분석

여러 가지 해결책 가운데 가장 효과적인 것으로 주로 금전화가 가능한 요소들을 추출하여 비교·분석하게 된다. 공적 자금은 건전한 재정관리로 사용되어야 한다는 목적에 근거하여 공적 개입이 부과된 목적이 적어도 비용에 성취되거나 희망했던 효과가 주어진 자원의 수준에서 최대한으로 활용되는 경우를 “효과적인 비용”으로 정의한다.

영향평가에서의 비용편익분석은 다양한 정책적 대안의 비용효과를 분석하거나 비교하는데 있다. 사회의 부담에 대한 재정적인 관련을 갖는 모든 대안들을 가능한 재정적이고 인적 자원의 상세한 계산을

#### IV. 입법평가제도의 모델 도출

포함하는 입법적인 의견에 따라 분석하는 방법이다.

##### (6) 확대비용편익분석

공업화가 덜된 개발도상국가에 적합한 환경영향평가기법의 개발의 위해 제시된 방법으로, 비용편익분석을 환경영향분석기법으로 통합하는데 방향을 두고 있다. 이익의 최대화와 경제적 비용을 고려할 뿐 아니라 개발활동의 물리적, 화학적, 생물학적 영향을 이해하고 측정하도록 비용편익분석을 확대하는 방법이다.

### 3. 입법평가모델을 위한 방법론 및 적용기법

#### (1) 스크리닝(Screening)

스크리닝은 평가를 수행할 필요성을 결정하기 위하여 실시하는 일련의 과정을 말한다. 미국 등의 국가에서는 환경영향평가에서 대상을 정하지 않고 사업에 의한 환경영향 정도를 평가한 후 환경영향평가 수행 여부를 결정한다. 독일과 우리나라는 환경영향평가를 수행하는데 대상 사업을 미리 정해두고 있다. 우리의 경우 각 사업별로 대상 규모를 결정하고 있기 때문에 별도의 스크리닝을 위한 작업이 필요하지 않다.

#### (2) 스코핑(Scoping)

스코핑은 예상되는 영향에 대해 일반대중이나 그 사회가 관심을 갖고 있는 자연, 생활, 사회경제적 요소를 찾아내는 것을 목적으로 한다. 즉 평가범위를 설정하는 작업이다. 이 과정은 영향평가에 있어서 가장 기본이 되는 과정이며, 시스템 분석의 일반적인 절차에 있어 문제의 정식화에 해당되며, 문제 및 쟁점은 무시할 수 있는 형태까지 설정할 필요가 있다.

스코핑을 잘하기 위해서는 첫째 평가하여야할 대상에 대하여 자세한 정보를 가지고 있어야하며, 둘째 대상적 환경, 생활환경, 사회경제 환경과 이들을 구성하고 있는 요소들 간의 상호관계를 파악하여야한다. 셋째 영향평가에서 평가하여야할 것과 평가하지 말아야할 것을 구별하고, 넷째 최종적으로 개발과 직접 또는 간접적으로 관련된 잠재적 영향이나 쟁점들의 목록을 만들고 중요도와 우선순위를 파악해야한다.

입법평가서 작성에서 다양한 이해당사자의 참여하에 평가범위, 평가항목, 조사방법 등 입법평가와 관련된 사항을 사전에 협의하는 스코핑제도를 활성화 할 필요가 있다. 평가대상과 관련된 행정계획의 종류는 매우 다양하므로 외국의 평가항목을 일률적으로 설정하고 이에 근거하여 평가를 진행하기는 어려울 것이다.

따라서 입법평가서에 일반적으로 고려해야할 사항들을 토대로 작성기준 또는 가이드라인을 마련하고 이에 근거하여 각각의 계획의 성격에 부합하도록 평가분야, 항목 등을 설정하여 평가가 이루어 질 수 있도록 제도를 운영하여야 한다.

### (3) 입법영향평가서의 작성

다양한 분석기법과 방법을 이용하여 입법평가가 이루어졌다면, 최종적으로 평가서를 작성하는 일반적인 원칙과 특별히 고려해서 다음과 같이 작성한다.

- 백과사전식이 아니라 분석적이어야 한다. 의사결정과 관계있는 중요한 이슈의 분석에 초점을 두어야한다.
- 중요하고 심각한 영향에 초점을 두어야한다. 각 영향들의 중요성 정도를 논의해야하며, 상대적으로 덜 중요하여 상세한 검토가 필요 없는 경우에는 이유를 설명하고 생략한다.

#### IV. 입법평가제도의 모델 도출

- 내용의 간결성과 분량을 제한한다. 평가서는 최소한의 분량으로 제한되어야 한다.
- 대안에 중점을 두어야 한다. 평가서는 대안의 범위를 기관의 의사 결정자가 고려할 수 있는 것이 되어야 하고 기관은 최종 결정 이전에 대안의 선택에 편견을 가지도록 하는 사업 등에 개입해서는 안 된다.
- 사후합리화가 아니어야 한다. 다양한 통계기법과 사회과학적 요소가 이용되므로 평가서의 내용이 결정을 정당화시키는 것보다 제안된 법률의 영향을 평가하는 수단이 되도록 하여야 한다.

### 4. 입법평가제도화

#### (1) 입법평가의 시행방안

우리나라의 경우 형식과 절차가 다르기는 하지만 각 부처에서 법률안을 신설 개정하는 경우, 타 부처의 의견을 수렴하는 부처 협의를 진행하고 있고 이 과정에서 제안된 법률안이 함유하고 있는 환경상의 문제도 거론된다.

개별법에 포함되어 있는 각종 계획의 범위와 개발사업의 종류가 다양한 경우가 많아 이들 모두에 대해 환경상의 배려가 가능하도록 법률을 제정하기 어렵고, 부처간 협의가 난항을 격을 수 있다.

입법과정에서 환경적인 영향을 검토하는 것이 당해 법률에 의거하여 수립, 시행되는 계획 및 사업을 친 환경적으로 유도하기 위한 것이라면, 사전환경성 검토제도를 활용하는 것이 입법영향평가의 목적을 이룰 수 있는 대안이 될 수 있다.

## (2) 입법평가의 과정

본 보고서에서 제시되는 입법평가의 과정은 일반적으로 실행되고 있는 환경영향평가제도의 모델을 적용한 것이다. 아래의 <그림3>에서 볼 수 있듯이, 먼저 입법평가제도의 대상을 선정하는 작업이 선행되어야 한다. 이러한 대상 선정은 이해당사자 및 수범자들의 의견이 반영되어야 한다. 제안대상에 대한 목적 및 방법론에 있어서는 평가내용에 대한 목적, 그리고 형태, 구조에 대한 선정작업이 필요하다. 대안의 선정은 입법평가의 방법이 되는 사회, 경제, 환경적 요소들의 종합적인 고려를 통해 입법이 재개정되어야 하는 부분에 대한 상세하게 설명한다. 스코핑 단계에서는 대상범위와 평가항목을 선정하는 과정으로서 위에서 논의한 평가기법의 방법들이 여기서 논의될 수 있다. 체크리스트 기법이나 매트릭스 기법을 사용할 수 있다.

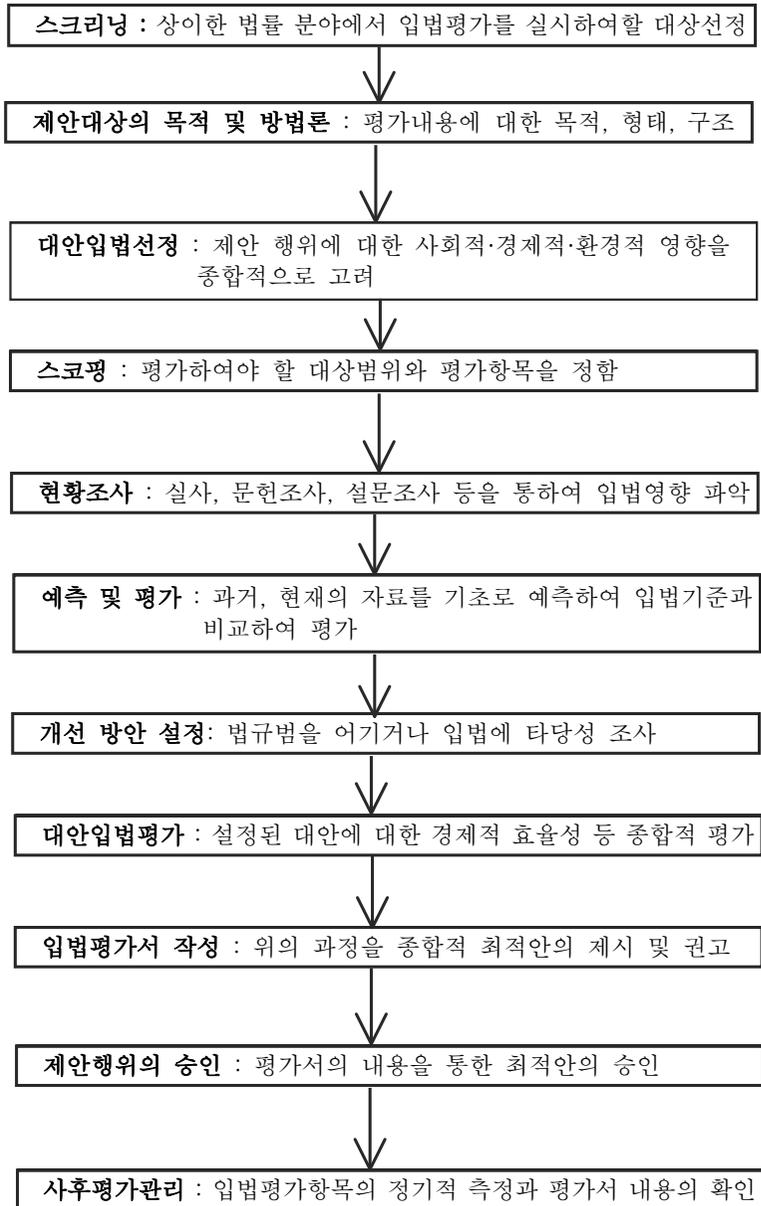
현황조사 단계는 법이 적용되는 범위 내에서의 문헌조사 및 설문조사를 통해 입법영향을 파악하는 것이다. 여기서 비용편익분석 기법 등이 사용될 수 있다. 예측 및 평가의 단계에서는 과거와 현재의 법적 자료를 기초로 예측치를 추정하여 입법기준과 비교하여 이를 평가하는 단계이다.

개선방안의 설정에서는 범규범을 어기거나 입법에 대한 타당성을 검토하는 단계이다. 대안평가 부분에서는 위의 과정을 총괄하여 최적안의 대안을 제시하고 권고 한다. 제안행위에 대한 승인은 평가서를 작성한 기관과는 독립된 기관에서 이를 담당하도록 하는 게 이후 객관성을 확보할 수 있을 것이다.

입법평가에서는 사전, 병행, 사후 평가가 존재한다. 입법평가항목을 정기적으로 측정하고 평가서의 내용을 수시로 확인하는 과정으로 통해 입법평가결과가 잘 이행되고 있는지 관리할 수 있다.

IV. 입법평가제도의 모델 도출

<그림3>입법평가제도의 모델제시



## V. 결 론

입법평가제도가 국내화하기 위해서는 모델의 연구가 시급하다. 지금까지 연구한 결과 입법평가와 환경영향평가는 유사성이 많은 제도이다. 외국의 사례를 통해서 입법평가기법이 상당부분 환경영향평가에서 도입되었음을 유추할 수 있었다. 또한 환경영향평가제도를 통해 국내의 입법평가를 제도화 방안의 도출할 수 있었다. 이를 통해 앞으로 전개될 입법평가의 법제화 가능성을 논의할 수 있게 되었다.

입법평가를 포함하는 영향평가제도에서 선행되어야 할 과제는 영향평가제도가 넘쳐나는데 과연 또 다른 영향평가제도가 필요할지에 대한 논의이다. 또한 주체의 선정에 관한 논의이다. 환경영향평가에서 진행된 사업자주체설, 행정기관주도설, 그리고 제3의기관설 등이 입법평가에서도 주체의 문제로 논의될 수 있는 카테고리를 제공할 수 있다. 또한 대상의 문제도 입법평가 논의에서 논란의 여지가 있다. 환경영향평가와 같이 수치화, 계량화된 기준을 입법 분야에서 갖기 어렵기 때문이다.

본 보고서에서는 입법평가모델을 도출하기 위한 연구를 진행하였다. 환경영향평가모델을 통해서 다양한 기법을 개발할 수 있으며, 유효성 있는 분석이 가능할 것으로 기대된다. 통계학적 접근방법과 또한 정치학과 행정학과 같은 사회과학 분야와의 연계도 필요한 이유이다.

입법평가의 관점에서 나타날 수 있는 모델의 문제점을 보완하기 위하여 평가기준을 제시하고 해당 조직을 구성하고, 인력을 양성하여 전문가 집단을 활용하는 것이 환경영향평가가 제도화되었던 과정이자 국내 제도화의 모델이라고 정의할 수 있겠다.

환경영향평가가 각국에서 국내법상의 특수성이 반영되어 국가간의 특별한 형태로 정착되고 난 이후에 국제법적 환경영향평가에 대한 논의가 시작되었던 것처럼, 입법평가가 각 국가에서 특수하고 고유한

## V. 결 론

형태로 정착화 되는 단계에 이르러서는 국제법적 입법평가의 논의가 시도될 가능성도 있다.

이러한 최소한의 요소위에 각국의 실정에 적합한 구체적 내용이 각국의 국내법에서 입법화될 때, 본 논문이 시도한 비교법학적 방법과 법사회학적 방법이 적용될 수 있을 것이다. 단순히 통계학적 방법론이 아닌 환경영향평가모델이 갖는 특수성을 입법평가에서 받아들인다면, 국내화된 제도의 정착과정을 다시 밝힐 수 있을 것으로 기대한다.

입법평가를 국내에서 적극적으로 수용하게 될 경우 광범위한 법률통제가 가능하게 되며, 불필요한 법률의 경제적 활용에 적합한 법률통제기능이 시작될 것으로 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 강헌 등 편저, 환경영향평가, 東和技術, 1996
- 金貴坤 編著, 環境影響評價原論, 대한교과서주식회사, 1988
- 김번용 외, □□환경행정론□□, 대영문화사, 1997
- 김선희, 『환경영향평가의 역할 및 범위의 재정립 방안연구』, □□환경영향평가□□ Vol.9, No.4, pp.315-322, 2000
- 김상겸, 『환경국가와 환경영향평가제도』, □□환경법연구□□, 2003
- 김임순 외, □□환경영향평가□□, 동화기술, 2003
- \_\_\_\_\_ 외 5인, “전략환경평가의 제도화 동향과 국내 도입 방안”, 『환경영향평가』, 제12권 제3호, 한국환경영향평가학회, 2003
- 김지영 외 26인, 『환경영향평가의 합리적 예측 평가를 위한 기법 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2002. 12
- 남영숙 著, 환경영향평가서의 검토지침서 개발을 위한 연구, 韓國環境政策評價研究院, 1997
- 목진용·윤성순·박수진, 『해양환경영향평가제도 도입방안』, 한국해양수산개발원, 2006. 12
- 박세민, “환경가치 평가기법 도입을 고려한 환경영향평가제도 개선방안”, 연세대학교 경제대학원 석사논문, 2002
- 박수진, “해양부문 환경평가 관련제도의 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 『월간해양수산』 제270호, 2007. 3
- 박영도·안성경, 주요국가의 입법평가관련제도(1) - EU의 영향평가제도, 한국법제연구원 2007-01
- \_\_\_\_\_·장병일 역, 『입법평가입문』, 한국법제연구원, 2007

참고문헌

- 北山正文 編著, 環境影響評價의 實施手法, 新光出版社, 1985
- 이병인 · 이영경, 환경영향평가, 양서각, 2000
- 이종호, “환경 · 교통 · 재해 등에 관한 통합영향평가제의 시행”, 『도시문제』, 제40권, 대한지방행정공제회, 2005
- 윤성순, “해양부문 환경영향평가제도의 합리적 개선필요”, 『해양수산동향』 제1184호, 한국해양수산개발원, 2005. 9
- 윤성순 · 장학봉 · 최지연, 『해양부문 환경영향평가 제도의 개선방안연구』, 한국해양수산개발원, 2004. 11
- 윤영채, 『우리나라 환경영향평가제도의 문제점과 향후 정책방향』, □□사회과학연구□□ Vol.13, 2002, p243-264
- 윤종수, “한국의 환경영향평가제도에 있어서 실효성 확보방안” 서울대학교 석사학위논문, 1991
- 장학봉 · 박수진, “바다골재채취 관련 환경관리법제의 개선방향”, 한국해양학회 추계학술논문발표, 2005. 11
- \_\_\_\_\_, “해역이용협의제도의 문제점과 개선방향-해사채취를 중심으로”, 『월간해양수산』 제240호, 한국해양수산개발원, 2004. 9, 2005
- 정연만, □□환경영향평가제도의 개선방향□□, 환경부, 2001
- \_\_\_\_\_, □□사전환경성검토제도와 전략환경평가의 접목방안□□, 환경부, 2000
- 주수영 등 공저, 환경영향평가실무, 동화기술, 1999
- 崔炳贊, 환경영향평가제도, 綠苑出版社, 1993
- 최윤철, “법률(입법)평가제도에 관한 고찰”, 『입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색 - 입법평가제도를 중심으로』, 국회개혁연속토론 자료집, 2004.10.1

- 한국환경사회학회, □□우리 눈으로 보는 환경사회학□□, 창비, 2004
- 한국환경정책·평가연구원, 『환경영향평가제도 개선을 위한 공청회 자료집』, 2006. 6. 1
- 한상욱, 환경영향평가제도-국내외 동향과 향후과제, 동화기술, 1999
- \_\_\_\_\_, 『신환경영향평가기술의 개발방향』, □□환경영향평가□□ Vol.9, No.4, p277-290, 2000
- 함태성, 『사전환경성검토제도의 법적과제』, 한국법제연구원, 2004. 11
- 해양수산부, 『환경관리해역 환경개선연구(Ⅲ)』, 2004. 10
- \_\_\_\_\_, 『해사채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅱ)』, 2006. 4
- \_\_\_\_\_, 『해사채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅲ)』, 2007. 2
- Czybulka, Detlef, Wege zu einem wirksamen Naturschutz, Nomos, 2005
- Erbguth, Wilfried/Schink, Alexander, Gesetz ueber die Umweltvertraeglichkeits-pruefung, C.H. Beck, 1996
- Hoppe, Werner(Hrsg.), Gesetz ueber die Umweltvertraeglichkeitspruefung(UVPG), Carl Heymanns Verlag KG, 1995
- Larry W. Canter 著, 환경영향평가기법, 지구문화사, 1995
- Ronald E. Base, 미국의 환경영향평가, 東和技術, 1995
- Steff, Jakob, Rechtsfindung im Umweltrecht, Nopmos, 2006
- Vanclay Frank & Bronstein, Daniel A., Environmental and Social Impact Assessment, Wiley, 1996
- Wakonig, Hannes, Die Umweltvertraeglichkeitspruefung im deutschen und chilenischen Recht, Nomos, 2005