

환경영향평가법의 사후입법평가*

김기태**

Contents

- I. 서론
 - II. 환경영향평가법의 제정 배경 및 연혁
 - III. 환경영향평가의 입법평가
 - IV. 결론
-

* 이 글은 2017. 8. 25. 입법평가 연합학술회의에서 발표한 원고를 수정·보완하였음.

** 건국대학교 강사, 한국입법연구원 책임연구원, 법학박사.

I. 서론

입법을 함에 있어 특정한 법률은 그 영역이나 범위에 있어 공통적이고 기본적인 원칙을 바탕으로 제시되어야 한다. 환경영향평가법은 외국의 제도를 바탕으로 우리나라에 맞는 대상을 선정하여 규정하고 있다.

환경영향평가법을 적용받는 계획 및 사업의 대상은 담당기관이 하나일 수 없기 때문에 각 기관의 관할 사항에 대하여 협력과 중재가 필요해진다. 또한 이에 따른 대안설정과 평가가 이루어지도록 규정하고 있다. 이러한 관점에서 담당기관은 사업계획에 대한 대안을 설정하고 그에 따른 분석과 평가가 필요하다.

현재 시행되고 있는 환경영향평가는 제정되고 개정되면서 보완된 법이라고 할 수 있으나 아직도 영향평가를 시행함에 있어 명확하지 않고 체계적이지 못한 부분에 대하여 연관된 사례를 바탕으로 내용을 살펴보도록 한다.

사회가 변화함에 따라 환경의 중요성이 강조되고 있고, 헌법에서도 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력하여야 한다고 명시함에 따라 환경보전 및 활용 등을 위한 내용과 권한을 분석해 볼 필요가 있다.

이에 따라 아래에서는 환경영향평가법의 전반적인 제정 배경과 더불어 연혁을 살펴보고 현행 환경영향평가법을 입법의 원칙 중 포괄위임금지의 원칙, 명확성의 원칙, 체계정당성의 원칙을 중심으로 관례와 학술자료 등을 분석하여 환경영향평가법의 나아가야 할 방향과 필요성을 제시하고자 한다.

II. 환경영향평가법의 제정 배경 및 연혁

1. 환경영향평가법의 제정 목적

환경영향평가는 1960년대 말 UN에서 먼저 시작되었다. 미국은 1970년대 초에 환경정책법이 통과되고 우리나라에서는 1979년 개정된 환경보전법에 의해 환경영향평가제도를 명문화하였다.¹⁷⁾ 지금의 환경영향평가법은 1993년 대규모

개발 사업에 있어 환경영향을 평가·검토하여 이에 대한 사업으로 인하여 환경에 해로운 영향을 최소화하도록 사업시행을 유도함으로써 개발과 보전을 합리적으로 조화시키고, 나아가 쾌적한 환경의 유지·조성을 목적으로 하는 환경정책기본법상의 환경영향평가와 관련된 조항을 분리·흡수하여 대폭 개선한 내용으로 법률을 제정하게 되었다. 이에 따라 정부도 환경정책기본법과 하위법령에서 가지고 있던 문제점을 보완하기 위하여 환경영향평가제도를 신설하여 그 실효성을 확보할 수 있는 방안을 마련하였다. 다만 당시 환경영향평가 대상사업의 절반이 넘는 공공사업을 함에도 “공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려”¹⁸⁾요건에 대하여 효과적으로 규제하지 못하는 문제점들이 속속 발견됨에 따라 환경영향평가서의 작성 방법, 검토, 주민의견수렴, 사후관리제도 등 모든 부분에서 관계자 사이의 책임을 명확하게 하기 위하여 본 법률을 제정하게 되었다.¹⁹⁾

당시 환경영향평가법은 국가 및 지방자치단체 등이 환경에 영향을 미칠 수 있는 각종 정책이나 계획을 수립·시행하고자 할 때에는 반드시 환경영향을 고려하고, 이에 대한 대책을 강구하도록 하며, 환경영향평가를 실시하여야 할 사업은 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발 등 환경보전에 영향을 미치는 각종 사업으로 시작하였다. 환경영향평가는 사업시행으로 인하여 영향을 받게 되는 자연환경, 생활환경, 사회·경제 환경 등의 분야에 대하여 실시하도록 하였다. 이러한 대상에 대하여 환경영향평가 관련 협의내용의 이행을 관리하고, 사업자에게 자료를 제출하게 하거나 사업장에 대한 현지조사 확인을 할 수 있도록 하였고, 만약 협의내용을 이행하지 아니한 사업자 등에 대하여 그 이행 또는 준수를 위한 공사중지 등의 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하였다.

17) 노화준, 「정책학원론」, 박영사, 2007, 278쪽; 김정옥, “환경영향예측과 평가기법에 대한 고찰”, 「환경논총」, 서울대학교 환경대학원, 1984, 72-93쪽.

18) 대법원 2011. 4. 21. 자 2010무111.

19) 환경영향평가에관한법률안 내용, 1992.5.29일 임기만료폐기.

2. 환경영향평가법의 초기 제·개정 필요성

환경영향평가법의 시작은 1991년 4월 정기영의원등 4명의 발의의원을 중심으로 62명의 찬성의원들에 의하여 제안되었다. 그러나 최초의 환경영향평가법안은 임기만료로 폐기되었다.

처음 제정된 것은 1993년 2월 13일 정부에서 환경영향평가법안²⁰⁾을 제출하면서 제정되었다. 이후 2번의 전부개정과 7번의 일부개정을 통해 현재의 환경영향평가법으로 시행되고 있는데, 2001년 법률명의 변경이 있었지만 환경의 중요성을 부각시키고 전문적으로 법률을 시행하기 위하여 현재의 환경영향평가법에 시행되고 있다.

1996년 7월 김상현의원의 30명으로부터 발의된 환경영향평가법 개정안, 1996년 11월 한영애의원의 21명으로부터 발의된 개정안, 정부로부터 제출된 3건의 개정안을 심의하면서 환경노동위원장을 대안으로 하여 1차 개정안이 제출되었다. 이 당시 환경영향평가법은 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 필요에 따라 환경영향평가를 실시 할 수 있도록 하고, 환경영향평가서의 전문적 검토를 위하여 한국환경정책·평가연구원²¹⁾을 설립하는 등의 이유로 제안되었다. 1992년부터 한국환경기술개발원이 재단으로 설립되어 운영되고 있었는데 1996년 환경영향평가법이 개정됨에 따라 한국환경정책·평가연구원으로 개편되었다. 연구원의 설립에 따라 환경과 관련된 정책 및 기술의 연구개발과 환경영향평가의 전문성 제고를 통하여 환경문제의 예방과 해결에 기여하게 되었다.

1998년 12월 환경노동위원장의 제안으로 환경영향평가법 개정안이 제안되었다. 국가적으로 규제정비계획이 진행됨에 따라 환경영향평가법안도 소관 각종규

20) 의안번호 140185.

21) 한국환경정책·평가연구원은 환경 문제의 예방과 해결에 기여함을 목적으로 환경과 관련된 정책 및 기술의 연구개발과 환경영향평가의 전문성, 공정성을 제공하고 이에 따라 환경정책 관리 기법의 연구개발, 환경관리 계획의 수립 및 환경정책 운영성과의 평가, 환경기술개발 및 청정 생산체제 확산을 위한 연구개발, 자연생태계보전·복원 및 환경안정성 확보를 위한 정책 및 기법 개발, 환경영향평가서의 전문적 검토 및 평가기법의 개발 및 보급, 환경영향제평가 실시 및 환경성 검토, 환경정보의 제공과 환경정책 교육 훈련 홍보 및 환경 전문 인력육성, 국가 특정연구과제 추진을 위한 기획, 평가 및 조정 등의 기능을 수행하기 위하여 설립되었다.

제를 폐지하거나 완화하기 위하여 환경영향평가 대행자에 대한 규제를 완화하기 위하여 환경영향평가의 실시를 대행하고자 할 때 지정반도록 하던 것을 일정한 요건을 갖추어 등록하면 환경영향평가의 실시를 대행할 수 있도록 규제를 완화하여 개정하였다.

3. 환경영향평가법의 통합영향평가로의 출발과 폐지

1999년 5월 김종배의원의 33명으로부터 발의된 환경영향평가법과 그해 11월 정부로부터 제출된 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법안을 심사한 결과 환경노동위원장의 대안으로 환경영향평가법을 폐지하고 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법을 제정하기로 하였다. 환경, 교통, 재해, 인구 등에 관한 영향평가가 각각 다른 법률에 의하여 별도로 시행됨에 따라 절차가 중복되고 사업자에게 경제적 부담을 주고 있음으로 환경규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 각종 영향평가를 실시함에 있어 일괄적으로 의견수렴절차를 거칠 수 있게 하는 등의 통합영향평가로의 기반을 조성하기 위하여 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법을 제정하였다.

이렇게 제정된 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법은 도시의 개발, 산업입지의 조성, 관광단지의 개발 등 환경·교통·재해 또는 인구에 영향을 미치는 사업을 대상으로 정하고 영향평가 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 시·도별로 영향평가를 실시 할 수 있도록 하여 “법률상 보호되는 영역”²²⁾

22) 행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 당해 행정처분으로 인하여 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우에는 취소소송을 제기하여 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다 할 것이고, 여기에서 말하는 법률상 보호되는 이익이라 함은 당해 처분의 근거 법규 및 관련 법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하는데, 환경·교통·재해등에관한영향평가법(이하 '환경영향평가법'이라 한다), 같은법시행령, 폐촉법, 같은법시행령의 각 관련 규정에 의하면, 폐기물처리시설 설치기관이 1일 처리능력이 100t 이상인 폐기물처리시설을 설치하는 경우에는 폐촉법에 따른 환경상 영향조사 대상에 해당할 뿐만 아니라, 환경영향평가법에 따른 환경영향평가 대상사업에도 해당하므로 폐촉법령뿐만 아니라, 환경영향평가법령도 위와 같은 폐기물처리시설을 설치하기 위한 폐기물소각시설 설치계획 입지결정·고시처분의 근거 법령이 된다고 할 것이고, 따라서 위 폐기물처리시설 설치계획입지가 결정·고시된 지역 인근에 거주하는 주민들에게 위 처분의 근거 법규인 환경영향평가법 또는 폐촉법에 의하여 보호되는 법률상 이익이 있으면 위 처분의 효력을 다룰 수 있는 원고적격이 있다고 할 것이다. 대법원 2005. 5. 12. 선고 2004두14229.

을 정하였다. 이렇게 작성되는 영향평가서는 설명회·공청회 등을 개최하여 주민의 의견을 수렴하도록 하여 주민의 참여를 적극 권장하였다.

2001년 11월 이상수의원등 22명은 환경영향평가제도가 개발에 따른 환경영향을 사전에 예측하거나 평가하여 환경에 미치는 악영향을 최소화하여 쾌적한 삶의 질을 요구하는 국민들의 기대에 부응하여야 함에도 그러지 못하고 있는 한계로 인하여 정보공개외 폭을 넓히고 영향평가대행계약을 다른 공사계약과 분리하도록 하여 독립적으로 영향평가를 시행함에 따라 유사한 사업으로 인하여 발생하는 환경피해를 저감시킬 수 있는 제도를 도입하였다. 이러한 제도를 운영하기 적절하게 운영하기 위하여 스코핑제도²³⁾를 도입함으로써 환경영향평가절차의 효율성과 간소화를 도모하여²⁴⁾ 환경영향평가를 보다 적절하게 수행할 수 있는 고도화되고 전문화된 전문인력을 양성하는 제도를 마련하였다.

즉, 환경영향평가서의 초안을 작성하여 평가범위와 항목을 결정하기 위한 위원회를 구성하여 심의를 거쳐 평가서에 포함하여야 할 범위와 항목을 결정할 수 있도록 하였다.

2003년 환경영향평가의 투명성을 제고하고 관련된 사항들을 확대 공개함으로써 환경영향평가가 공정하고 독립적으로 이루어질 수 있도록 개정하여 시행하였으나, 통합·운영되던 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가에 대한 문제점이 발견되면서 시행 10년 만에 폐지하게 되었다.

23) 스코핑(Scoping)이란 사업자가 환경영향평가서를 작성할 때 '선택과 집중' 차원에서 꼭 평가해야 할 항목과 범위를 미리 정하는 절차이다. 스코핑을 통해 사업 및 지역특성에 따라 영향이 크지 않은 일부 항목을 제외할 수 있도록 하고 있다. 외국에서는 환경영향평가제도 도입 당시부터 스코핑제도를 기본적으로 도입하였으나, 우리나라는 제도도입(1981년) 당시 스코핑제도를 반영시키지 못하였다. 스코핑제도가 제대로 시행되면 사업 및 지역특성을 고려한 집중적인 평가항목 및 범위 설정을 통해 평가의 질적 향상과 사업자의 시간적·경제적 부담 경감이 가능하다. 환경부, 「환경영향평가 스코핑 가이드라인(안) 지침서」, 2011, 1쪽.

24) 스코핑제도의 활용목적은 제도 활성화를 통해 사업자의 부담을 완화하여 사업 및 지역의 특성을 고려한 평가로 평가의 질적 향상을 도모하고, 사업자의 시간적·경제적 부담을 경감시키며, 사업 초기단계에서 지역주민 참여기회를 부여하여 갈등 해소에 도움을 주고 있다. 즉 스코핑 단계에서 지역주민과 환경영향을 논의하고 중점 평가항목과 범위를 결정하면 평가과정에서 제기될 수 있는 문제를 사전에 차단하고 평가의 신뢰성을 제고하는 기능에 효율적이다. 환경부, 위의 책, 2쪽.

3. 환경영향평가법으로서의 독립

2007년 6월 정부는 환경·교통·재해·인구영향평가 등 성격이 다른 평가제도를 통합·운영하면서 평가제도 상호간에 중복현상이 발생하거나 각종 영향평가서 작성에 과도한 시간·비용·인력 등이 소요되는 등 “회복하기 어려운 손해”²⁵⁾의 문제점이 제기됨에 따라 이를 개선하기 위하여 교통·재해·인구영향평가 제도를 분리하고 환경영향평가제도만을 규정하되, 환경영향평가의 협의 및 이행과정의 관리를 강화하기 위하여 평가서에 대한 검토와 사후관리 등에 관한 규정을 보완하는 등의 개정을 하였다.

이렇게 전부 개정된 환경영향평가법은 법의 목적에 맞게 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모하기 위하여 계획과 사업의 평가항목 및 범위 등을 결정하는 절차(스코핑제도)를 모든 평가대상사업에 대하여 의무화하고, 사업자의 요청을 받은 자는 평가계획심의위원회의 심의를 거쳐 평가항목·범위 등을 결정하고 그 효력 등을 명시함으로써 절차를 체계적으로 개편하였다.

그리고 환경영향평가서 초안에서 일정규모 이상으로 변경되거나 수정되는 사항이 발생하게 되면 초안 등을 재작성하여 주민 등의 의견을 다시 수렴하도록 하여 사회적 갈등을 사전에 예방할 수 있도록 하였다.

간이평가절차제도를 도입하여 평가계획서심의위원회의 심의를 거친 일정 규모의 사업 등에는 협의기간을 단축시키는 제도도 도입하였다.

이렇게 작성되는 평가서는 특별히 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 평가서 초안뿐만 아니라 최종평가, 사후환경영향조사 결과 등 환경영향평가 관련

25) 특별한 사정이 없는 한 금전으로 보상할 수 없는 손해로서 금전보상이 불가능한 경우 내지는 금전보상으로는 사회 관념상 행정처분을 받은 당사자가 참고 견딜 수 없거나 참고 견디기가 현저히 곤란한 경우의 유형, 무형의 손해를 일컫는다. 그리고 ‘처분 등이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해를 예방하기 위하여 긴급한 필요’가 있는지는 처분의 성질과 태양 및 내용, 처분상대방이 입는 손해의 성질·내용 및 정도, 원상회복·금전배상의 방법 및 난이 등은 물론 본안청구의 승소가능성 정도 등을 종합적으로 고려하여 구체적·개별적으로 판단하여야 한다. 대법원 2011. 4. 21. 자 2010무111.

서류를 원칙적으로 공개하도록 규정함으로써 외부감시 기능을 하도록 하였다. 이 당시 환경영향평가법의 제도가 현행까지 틀을 유지하고 있다.

4. 환경영향평가법의 체계성과 효율성 강화

종전에 환경정책기본법과 환경영향평가법으로 운영되어 환경에 영향을 미치는 행정계획과 소규모 개발사업에 대하여는 사전환경성검토를 실시하고 대규모 개발사업에 대하여는 환경영향평가를 실시하던 것을 같은 목적의 평가제도가 각각 다른 법률에 규정되어 있어 평가절차가 복잡하고 일부 절차의 중복으로 협의기간이 장기화되는 등의 문제들을 해결하기 위하여 하나의 법률에 규정하여 평가절차를 합리적으로 개선하고 환경영향평가제도의 체계성과 효율성을 높이기 위해 개정하였다.

환경평가제도를 구분하여 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가로 구분하고 환경성검토협의회, 환경영향평가계획서심의위원회, 이의신청심의위원회의 효율적인 운영을 위하여 환경영향평가협의회로 통합하고 협의회에 주민대표, 시민단체 등의 민간전문가가 포함되도록 하였다.

이와 같은 환경영향평가제도가 확립되고 전문적인 환경영향평가서 작성을 위하여 환경영향평가사 제도를 도입하여 환경 현황조사, 환경영향 예측·분석, 환경보전방안의 설정 및 대안 평가 등에 관한 업무를 수행할 수 있도록 하였다.

Ⅲ. 환경영향평가의 입법평가

1. 포괄위임금지의 원칙에 따른 환경영향평가법의 검토

포괄위임금지의 원칙은 헌법 제75조에서 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령으로 발할 수 있다.”고 규정에서 찾을 수 있다. 즉 헌법 제75조에 따라

위임입법 근거를 마련하는 한편 대통령령으로 입법할 수 있는 사항을 구체적으로 정하도록 하여 그 범위와 한계를 제시하고 있는 것이다. 이러한 위임받은 사항은 일정한 사항에 관하여 법률이 스스로 규정하지 아니하고 명령으로써 규정하도록 수권하는 것²⁶⁾을 의미한다. 위임입법을 포괄적으로 금지한 이유는 법률에서 위임받은 사항이 국민의 기본권에 매우 심각한 영향을 미칠 수 있기 때문²⁷⁾이다.

현재 2016. 10. 27. 2012헌마121 결정문에서 “평가서 초안 및 평가서에 기재할 사항이나 그 기재방법 등에 관한 사항은, 고도의 전문성이 필요할 뿐만 아니라 변화되는 원전 환경이나 기술기준 등을 적시에 반영하기 위하여서라도 이를 하위법령이나 위원회규칙 등에서 정할 필요가 있고, 방사선환경영향평가제도의 취지 및 당시에 시행되는 원전 관련 규제기준 등을 종합하면, 그 대강의 내용을 알 수 있다. 또한 원자력안전법령이 방사선환경영향평가 시 ‘중대사고’에 대한 평가를 반드시 실시하도록 규정하고 있지도 아니하므로, 이를 제외하였다고 하여 이 사건 각 고시조항이 상위법령을 위반하거나 위임 범위를 일탈하였다고 할 수도 없다.”고 결정함으로써 포괄위임입법은 금지되나 그것이 예측 가능한 범위를 일탈하였다고 할 수 없는 경우 합당하다고 보고 있다. 또한 현재 2016. 3. 31. 2015헌바201 결정문에서 “심판대상조항의 위임의 범위를 구체적으로 특정하고 있고, 관련조항을 종합해 보면 석재의 매장량이나 채석 경제성과 같은 경제적인 요소는 물론이고, 인근 지역의 자연환경 또는 인근 주민의 생활환경을 충분히 고려하는 방향으로 대통령령에 세부지정기준이 마련될 것임을 예측할 수 있다. 한편 구체적으로 채석단지를 지정하는 과정에서 위와 같은 요소를 고려하는 방법과 절차는 다양하게 있을 수 있으므로, 세부적·절차적 방법으로서 인근 주민의 동의나 환경영향평가를 채택할 수 있다는 것 또한 충분히 예상이 가능하다. 따라서 심판대상조항은 포괄위임금지원칙에 위배되지 아니한다.”²⁸⁾고 결

26) 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010, 1012쪽.

27) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2017, 998쪽.

28) 채석단지의 지정기준을 정하는데 고려하여야 할 다양한 요소들은 전문적·기술적 능력과 정책적 고려가 요구될 뿐만 아니라, 법률로 일일이 세부적인 사항을 규정하기에는 입법기술상 적절하지 않은 측면이 있으므로, 채석단지의 지정에 관한 세부적 기준을 대통령령에 위임할 필요성이 인정된다. 구 산지관리법(2012. 2. 22. 법률 제11352호로 개정되고, 2014. 3. 24. 법률 제12513호로

정하고 있다.

환경영향평가법은 전략환경영향평가²⁹⁾, 환경영향평가³⁰⁾, 소규모영향평가³¹⁾ 각각 영향평가의 대상을 규정하고 이를 대통령령으로 위임하고 있다. 현행 환경영향평가제도는 계획-사업-사후 단계의 대상을 규정하고 이를 대통령령으로 위임하고 있고, 이러한 사항을 모두 환경부장관과 협의하도록 규정하고 있다.

이와 같은 대상은 환경영향평가법 제2조에서 환경에 영향을 미치는 적정성 및 타당성을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하도록 규정하고 있는데, 이러한 타당성 사업은 대상사업의 범위를 정하는 권한을 위임하고 있어 포괄위임금지의 원칙에 위반된다³²⁾고 볼 수 있다. 또한 환경영향평가와 관련된 사항이 행정적이고 법적인 절차의 내용들로만 구성³³⁾되어 있기 때문에 정확한 평가서

개정되기 전의 것) 제29조제1항은 심판대상조항의 위임의 범위를 구체적으로 특정하고 있고, 관련조항을 종합해 보면 석재의 매장량이나 채석 경제성과 같은 경제적인 요소는 물론이고, 인근 지역의 자연환경 또는 인근 주민의 생활환경을 충분히 고려하는 방향으로 대통령령에 세부지정기준이 마련될 것임을 예측할 수 있다. 한편 구체적으로 채석단지를 지정하는 과정에서 위와 같은 요소를 고려하는 방법과 절차는 다양하게 있을 수 있으므로, 세부적·절차적 방법으로서 인근 주민의 동의나 환경영향평가를 채택할 수 있다는 것 또한 충분히 예상이 가능하다. 따라서 심판대상조항은 포괄위임금지원칙에 위배되지 아니한다. 현재 2016. 3. 31. 2015헌바201.

- 29) 환경영향평가법 제9조(전략환경영향평가의 대상) 도시의 개발에 관한 계획, 산업입지 및 산업단지의 조성에 관한 계획, 에너지 개발에 관한 계획, 항만의 건설에 관한 계획, 도로의 건설에 관한 계획, 수자원의 개발에 관한 계획, 철도(도시철도를 포함한다)의 건설에 관한 계획, 공항의 건설에 관한 계획, 하천의 이용 및 개발에 관한 계획, 개간 및 공유수면의 매립에 관한 계획, 관광단지의 개발에 관한 계획, 산지의 개발에 관한 계획, 특정 지역의 개발에 관한 계획, 체육시설의 설치에 관한 계획, 폐기물 처리시설의 설치에 관한 계획, 국방·군사 시설의 설치에 관한 계획, 토석·모래·자갈·광물 등의 채취에 관한 계획, 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치에 관한 계획.
- 30) 환경영향평가법 제22조(환경영향평가의 대상) 도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지의 조성사업, 에너지개발사업, 항만의 건설사업, 도로의 건설사업, 수자원의 개발사업, 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업, 공항의 건설사업, 하천의 이용 및 개발사업, 개간 및 공유수면의 매립사업, 관광단지의 개발사업, 산지의 개발사업, 특정 지역의 개발사업, 체육시설의 설치사업, 폐기물 처리시설의 설치사업, 국방·군사시설의 설치사업, 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업, 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치사업.
- 31) 환경영향평가법 제43조(소규모 환경영향평가의 대상) 보전이 필요한 지역과 난개발이 우려되어 환경보전을 고려한 계획적 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역(이하 "보전용도지역"이라 한다)에서 시행되는 개발사업, 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 개발사업으로서 대통령령으로 정하는 개발사업.
- 32) 김재광, "4대강 사업설치절차의 법적 문제", 「공법연구」 제39집 제3호, 한국공법학회, 2011, 348쪽.
- 33) 맹준호 외 3인, "화력발전소 건설사업의 해양환경 환경영향평가 가이드라인(안) 연구", 「환경영향평가」 제26권 제1호, 한국환경영향평가학회, 2017, 79쪽.

가 작성될 수 없다.

또한 현행 환경영향평가법에는 환경영향평가의 대상을 규정하여 해당하는 사업을 계획하거나 시행하는 주관 행정기관의 장에 대하여 환경부장관에게 협의를 구하도록 하고 있다. 그러나 협의에 대하여 보완을 하여야 할 사항³⁴⁾ 등이 발생되거나 협의를 진행할 수 없다고 판단되는 경우 환경부장관은 해당 평가서를 반려할 수 있도록³⁵⁾ 명시하고 있다.

이러한 사항이 하위 법령이 아닌 법률에 명시함으로써 환경영향평가의 대상이 되는 사업들을 상대로 환경부장관에게 협의를 요청하고 자료를 보내고 검토하는 등의 권한이 집중된다면 체계적합성의 원칙에서도 어긋나게 된다.

2. 명확성의 원칙에 따른 환경영향평가법의 검토

명확성의 원칙은 “법적안정성의 관점에서 법적용의 기준으로서 명확해야 하며”³⁶⁾, “법의 목적에 비추어 보아 해당 법률이 적용되리라는 충분한 예측이 가능하다면 이는 명확성의 원칙에 해당한다.”³⁷⁾는 관점에서 환경영향평가법을 검토할 필요가 있다.

환경영향평가는 해당 계획 및 사업으로 인해 주변의 환경에 미치는 영향을 명확히 파악하여야 한다. 즉 일반적인 국민이 갖게 되는 추상적이고 일반적인 것에 지나지 않아야 하고, 개별적으로 보호되는 직접적이고 구체적이어야 한다.³⁸⁾ 이러한 환경영향평가법은 “법률이나 법조항의 성격에 따라 요구되는 정도

34) 환경영향평가법 제17조.

35) 환경영향평가법 2016년 5월 신설조항.

36) 헌재 2009. 12. 29. 2008헌바15.

37) 헌재 2013. 2. 28. 2010헌바431.

38) 환경영향평가대상사업에 해당하는 발전소건설사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 당해 사업과 관련된 환경공익을 보호하려는 데 그치는 것이 아니라 당해 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라고 예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민들이 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적 이익까지도 이를 보호하려는 데에 있으므로, 주민들이 이 사건 승인처분과 관련하여 갖고 있는 위와 같은 환경상 이익은 단순히 환경공익 보호의 결과로서 국민일반이 공통적으로 갖게 되는 추상적·평균적·일반적 이익에 그치지 아니하고 환경영향평가대상지역 안의 주민 개개인에 대하여 개별적으로 보호되는 직접적·구체적 이익이라고 보아야 하고, 따라서 이 사건 양수발전소건설사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경침해를 받게 되리라고

에 차이가 있을 수 있기 때문에”³⁹⁾ 상황에 맞는 배경도 검토되어야 한다.

명확성의 원칙은 “예견 가능”⁴⁰⁾해야 하고, “행정입법에 활용”될 수 있어야 한다. 이러한 의미에서 환경영향평가제도는 명확성에 따른 입법이 수반되어야 할 것이다.

예를 들어, 전략환경영향평가의 경우 환경영향평가법 제16조제1항에서 “전략 환경영향평가서를 작성하여 환경부장관에게 협의를 요청하여야 한다.”고 규정하고 있고, 동법 제27조제1항과 제44조제2항에서도 동일하게 규정하고 있다. 이러한 ‘협의’에 관한 내용은 환경영향조사의 결과나, 문제점 등을 기재하여 이를 확인하는 정도로 사용되고 있다. ‘협의’라는 의미를 해석함에 있어서 “담당공무원 외에는 구별하기가 쉽지 않다.”⁴¹⁾ 즉 환경영향평가를 하기 위한 조문들은 기본적인 성격이나 집행적인 성격과 상관없이 명확하게 해석될 수 있도록 규정되어야 한다.

또 환경영향평가법 제10조의2제1항제1호에서 “계획에 따른 환경영향의 중대성”을 고려하여 전략환경영향평가 실시 여부를 결정하도록 규정하고 있다. 이와 같은 조문은 환경영향에 대한 범위를 적용하는데 있어 당사자의 경우 해당 계획에 따른 환경영향이 중대할 수 있고 그 외의 사람에게는 그 계획이 중대하지 않을 수 있는데, 이러한 사항을 명확하게 규정하지 않아 혼란을 가져올 수 있다. 또한 중앙부처도 자의적인 해석에 따라 주관적인 결과를 도출 할 수 있기 때문에 명확하고 구체적인 범위를 선정하여야 한다. 이러한 문제는 “기존의 평가항목에

예상되는 환경영향평가대상지역 안의 주민에게는 이 사건 승인처분의 취소를 구할 원고적격이 있다. 대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286.

39) 홍완식, “헌법재판소의 결정을 통해 본 입법의 원칙”, 「헌법학연구」 제15권 제4호, 한국헌법학회, 2009, 512쪽.

40) 명확성의 원칙에 반하지 아니하는 이상, 법률이 택지개발계획에 관하여 더 구체적으로 규정하고 있지 않다고 하더라도 법집행자가 이에 관하여 아무런 기준 없이 자의적으로 법 적용할 수 있을 정도로 지나치게 광범위한 재량권을 부여하고 있다고 볼 수 없고, 더 나아가 택지개발계획에 의하여 수용할 토지는 이러한 택지개발예정지구 내에서 정해질 것임에 충분히 예측되므로 명확성의 원칙에 반한다고 할 수 없다. 헌재 2009. 12. 29. 2008헌바15; 그 규율의 대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것이어서 입법기술상 일의적으로 법률에서 그 요건을 규정하는 것은 사실상 불가능 하여, 많은 경험과 전문성을 가지고 있는 행정청에서 관리·감독하는 것이 유기적·체계적 해석에 합당하다고 볼 수 있어, 좀 더 세부적이고 구체적인 기준을 규정하고 있지 않더라도 국민들이 예견가능성을 해할 정도로 불명확하다고 할 수 없다고 판단하고 있다. 헌재 2008. 12. 26. 2007헌바124.

41) 김희곤, “국토계획법제에 대한 평가”, 「토지공법연구」 제52집, 한국토지공법학회, 2011, 43쪽.

해당하지만 평가 결과에 대한 가치의 대립이 문제"⁴²⁾이다. 비단 환경영향평가법에서만 문제가 아니다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제3조에서도 “효율적 활용” 또는 “환경적으로 건전한”이라고 규정하고 있음에도 구체적인 규정도 없으며, 이에 따른 하위법령에서도 규정하지 않고 있으면서도 국토의 이용을 위한 기본원칙을 수립함에 있어 명확하지 않은 용어를 사용하는 것은 법을 집행하는 국가나 당사자인 국민들이 해석하는 범위에는 차이가 있기 때문에 문제가 될 수 있다.

환경영향평가법 제4조는 환경영향평가등의 기본원칙을 규정하고 있다. 그 중 제3호는 “계획 또는 사업에 대하여 충분한 정보 제공 등을 함으로써” 관계 당사자에게 쉽게 이해할 수 있도록 원칙을 규정하고 있다. 그러나 최근 고고도 미사일 방어 체계(THAAD, 사드)의 설치 지역에 대한 환경영향평가를 시행하고 그 결과를 주민들에게 공개 하였음에도 불구하고 충분한 정보의 제공과 쉽게 이해할 수 있는 자료가 설명되었는지 의문을 지울 수 없다.

3. 체계정당성에 따른 환경영향평가법의 검토

헌법재판소는 체계정당성에 대하여 “당사자의 권리관계를 조속히 안정시키고자 하는 입법자의 판단은 그 합리성이 인정된다.”⁴³⁾는 판단을 하고 있다. 또한 “공익적 중대성에 대한 판단에 따라 법률의 체계를 판단한다.”⁴⁴⁾는 판단을 하고 있고 “의미에 따라 법률 해석을 하여야 한다.”⁴⁵⁾고 판단함에 체계와 의미를 해석해야 한다고 보고 있다.

이러한 관점에서 환경영향평가법을 살펴보면 환경영향평가제도는 “절차와 의무를 과하는 절차법적 성격과 실체적 내용을 심사하는 규제법적 성격”⁴⁶⁾을 가지

42) 신경희/임효숙/조공장, “사회환경분야 환경영향평가 개선방안”, 「환경영향평가」 제21권 제1호, 한국환경영향평가학회, 2012, 19쪽.

43) 헌재 2011. 12. 29. 2010헌바343.

44) 헌재 2012. 3. 29. 2010헌바370.

45) 헌재 2008. 5. 29. 2006헌바85 등.

46) 서은주/정영철, “적법절차원칙에서 본 환경영향평가의 절차적 하자문제”, 「법학연구」 제23권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2013, 156쪽.

고 있다. 이러한 체계는 과거 환경영향평가법이 제정되고 지금까지 개정되면서 “환경영향평가제도를 둔 입법취지를 달성할 수 없을 정도”⁴⁷⁾이거나 평가를 함에 있어 필요한 항목 등을 도입하면서 체계가 다듬어 진 것이다. 그런데 최근 전략 환경영향평가 단계에서 약식으로 진행 될 수 있는 사항들을 규정하면서 환경영향평가제도의 제정목적이 흐려지고 있다.

환경영향평가법은 환경보전목표를 설정하여 이를 토대로 환경영향평가 등을 실시하고 있다. 즉 환경정책기본법 제12조에 다른 환경기준, 자연환경보전법 제2조제14호에 따른 생태·자연도, 대기환경보전법 및 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 등에 따른 지역별 오염측량기준, 그 밖에 관계 법률에서 환경보전을 위하여 설정한 기준 등을 상황 등을 고려하여야 한다.

위와 같은 기준을 중심으로 개정되고 지금까지 시행되고 있는 환경영향평가 제도에는 환경을 보전하고 “사전예방기능을 한층 강화시키는 체계적 의사결정 지원수단”⁴⁸⁾으로 규제만을 담고 있는 것처럼 보이지만 해당 법체계는 그렇지 않다.

예를 들어 계획단계에서의 환경영향평가를 진행하기 위하여 전략환경영향평가를 받도록 규정하고 있다. 즉, 환경영향평가법 제9조에서 규정하고 있는 대상에 해당하는 계획은 반드시 전략환경영향평가를 받아야 하며, 동법 제22조에서 규정하고 있는 대상에 해당하는 사업은 환경영향평가를 받도록 하고 있다. 이와 더불어 동법 제43조에서는 보전이 필요한 지역과 난개발이 우려되어 환경보전을 고려한 계획적 개발이 필요한 지역으로서 보전용도지역에서 시행되는 개발 사업이나 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 아니하는 개발 사업으로서 규정되어 있는 개발사업의 경우에는 소규모 환경영향평가의 대상이 된다.

47) 환경영향평가법령에서 정한 환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업에 대하여 그러한 환경영향평가를 거쳤다면, 비록 그 환경영향평가의 내용이 다소 부실하다고 하더라도, 그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것이 아닌 이상, 그 부실로 인하여 당연히 해당 사업에 대한 승인 등 처분이 위법하게 되는 것은 아니지만, 그 부실의 정도가 위와 같은 정도에까지는 이르지 아니한다고 하더라도, 그 부실이 위 승인 등 처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 있는지 여부를 판단하는 하나의 요소가 될 수는 있다. 대법원 2011. 4. 21. 자 2010무111; 대법원 2001. 6. 29. 선고 99두9902; 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006두330.

48) 송동수, “독일의 환경영향평가와 전략환경영향평가”, 「환경법연구」 제29권 제2호, 한국환경법학회, 2007, 168쪽.

소규모 환경영향평가의 경우 환경영향평가에서 진행되기에는 범위가 작은 대상을 한정하여 영향평가를 받도록 함으로써 비용과 절차를 간소화하여 사업의 진행을 빠르게 한다는데 그 의미가 있다.

이러한 흐름에서 2016년 5월 도입된 약식전략환경영향평가⁴⁹⁾는 환경영향평가에서 중요한 평가항목, 범위, 방법 등을 약식으로 실시할 수 있도록 함으로써 헌법재판소의 견해처럼 공익적 목적을 달성하기 위한 방안인지 아니면 행정편의적인 행위인지 확인이 필요하다.

이러한 방향은 국가의 일방적인 항목, 범위, 방법 등을 정할 수 있도록 하여 공익적 목적을 달성하기 어렵게 된다. 이러한 “체계의 연계성을 고려하여 보면 분리 운영보다는 통합 운영이 효율성과 효과성 측면에서 우세한 것으로 판단”⁵⁰⁾ 된다.

IV. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 환경영향평가법은 제도가 도입될 당시부터 환경의 보전과 사전에 예방하기 위한 제도로 도입되었다. 다만 환경영향평가법을 일반적인 입법의 원칙에 대입하여 법률을 분석해보면, 명확하지 않고, 체계적이지 못한 부분이 발견되고 있다. 이러한 문제는 환경영향평가를 함에 있어 신뢰와 공정성에 큰 오점을 남길 수 있다고 생각된다.

해외에서도 시행되고 있는 환경영향평가제도가 우리나라만의 고유한 정책과 현실에 맞게 시행되기 위해서는 진지한 논의가 필요하다.

이러한 문제들을 해결하기 위하여 환경영향평가의 항목과 대상 등을 투명하

49) 환경영향평가법 제11조의2(약식전략환경영향평가) ① 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 해당 계획이 입지 등 구체적인 사항을 정하고 있지 않거나 정량적인 평가가 불가능한 경우 등에는 제11조제1항제4호의 사항을 간략하게 하는 약식전략환경영향평가 실시를 결정할 수 있다.

② 평가대상, 평가항목, 평가절차 등 약식전략환경영향평가를 실시하기 위하여 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

50) 박지현/최준규, “환경영향평가 사후관리의 발전방향 설정과 실천전략 모색”, 「환경영향평가」 제25권 제3호, 한국환경영향평가학회, 2016, 172쪽.

고 명확하게 확정하여 국민 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 변화하여야 할 것이며, 환경영향평가법을 바탕으로 “지방자치단체의 특성을 고려한 독자적인 체계를 구축하는 것”⁵¹⁾도 필요하다고 본다.

입법은 효율성과 효과성의 확대를 전제로 한다. 그에 따라 비용편익분석이나 절차적 정당성과 같은 분석도 필요한 것이다. 이러한 점에서 환경영향평가법은 간결하고 명확한 법률로 개정되어야 한다.

51) 신효성/조공장, “지방자치단체 환경영향평가 조례 운영현황 및 효율화 방안”, 한국환경정책·평가연구원, 2015, 5쪽.

참고문헌

- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2010.
- 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2017.
- 환경부, 「환경영향평가」스코핑 가이드라인(안) 지침서, 2011.
- 노화준, 「정책학원론」, 박영사, 2007
- 김정욱, 환경영향예측과 평가기법에 대한 고찰, 「환경논총」, 서울대학교 환경대학원, 1984.
- 김재광, 4대강 사업설치절차의 법적 문제, 「공법연구」제39집 제3호, 한국공법학회, 2011.
- 김희곤, 국토계획법제에 대한 평가, 「토지공법연구」제52집, 한국토지공법학회, 2011.
- 맹준호 외 3인, 화력발전소 건설사업의 해양환경 환경영향평가 가이드라인(안) 연구, 「환경영향평가」제26권 제1호, 한국환경영향평가학회, 2017.
- 박지현/최준규, 환경영향평가 사후관리의 발전방향 설정과 실천전략 모색, 「환경영향평가」제25권 제3호, 한국환경영향평가학회, 2016.
- 서은주/정영철, 적법절차원칙에서 본 환경영향평가의 절차적 하자문제, 「법학연구」제23권 제2호, 연세대학교 법학연구원, 2013.
- 송동수, 독일의 환경영향평가와 전략환경영향평가, 「환경법연구」제29권 제2호, 한국환경법학회, 2007.
- 신경희/임효숙/조공장, 사회환경분야 환경영향평가 개선방안, 「환경영향평가」제21권 제1호, 한국환경영향평가학회, 2012.
- 신효성/조공장, 지방자치단체 환경영향평가 조례 운영현황 및 효율화 방안, 한국환경정책·평가연구원, 2015.
- 홍완식, 헌법재판소의 결정을 통해 본 입법의 원칙, 「헌법학연구」제15권 제4호, 한국헌법학회, 2009.

국문초록

환경영향평가는 헌법에서 보장하고 있는 국민의 쾌적한 환경을 보장해주고 전문적이고 체계적인 관리를 위하여 오랜 기간 입법을 통해 발전되어온 제도이다.

절차법적인 성격을 지니고 있는 환경영향평가법은 각종 공익과 사익의 체계를 구축하는 것을 목적으로 시행되고 있으나, 법률의 목적을 달성하는 데에는 한계가 있다. 또한 환경영향평가의 결과가 국민들이 납득할 수 있는 기대를 반영할 수 있는 것인지에 대한 판단도 필요하다.

다만 환경에 미치는 영향을 미리 예측·분석하고 부정적인 환경영향에 대한 저감방향을 강구하는 단계의 수단인 환경영향평가제도는 행정기관뿐만 아니라 공공단체, 민간사업까지도 포함하여 평가되는 수단인 것이다.

이와 같은 환경영향평가에 대하여 입법의 원칙적 측면에서 환경영향평가법이 갖는 중요성과 필요성에 비추어 입법적 미비가 나타나지 않도록 하여 관련 법률의 체계를 정립할 필요가 있다.

주제어

환경영향평가, 영향평가, 스코핑제도, 포괄위임금지, 체계정당성, 명확성, 입법평가

Abstract

Ex-Post-Legislative Evaluation on Environmental Impact Assessment Act

Kim, Ki-Tae*

Environmental impact assessment has been developed by legislation for a long time to ensure people's pleasant life in Constitution and to manage their life professionally and systematically.

The Environmental Impact Assessment Act is adjective law and has an intention of constructing system of public and private benefit. But the Act has some limits to achieve the purposes. Also, the judgement about whether the result of environmental impact assessment reflects the people's expectation is needed.

This assessment system is a means of performing predictive analysis on environmental impact and considering measures to reduce the negative environmental effects. And public and private organizations as well as administrative agency have utilized this system.

Therefore, it is necessary to establish the law system to supplement something that is inadequate legislatively in light of the importance and necessity of Environmental impact assessment act in principled aspect of legislation.

Key Words

environmental impact assessment, impact evaluation, scoping system, inclusive delegated legislation, system legitimacy, clarity, Legislative Evaluation

* Senior Researcher in Korea Legislation Association, Ph. D in Law.