

環境影響評價制度에 대한 再조명

李 相 敦

(中央大법대教授·法博)

美国에서 중요한 事案, 예를들면 核 발전 소계획, 댐건설계획, 자동차 배기가스 설정, 海底石油개발계획 등은 예외없이 訴訟으로 발전하였는데 이는 주로 시에라-클럽과 같은 環境保護 단체가 적극나섰기 때문이기도 하다.

우리 나라의 環境保全法이 채택한 가장 의미있는 制度는 무엇보다도 環境影響評價 제도일 것이다. 環境影響評價制度에 대하여는 관심있는 學者들에 의하여 많은 연구논문이 발표된 바 있고 또한 상당한 분량의 環境影響評價書가 각종의 主要事業에 관련하여 작성된 바 있다. 여기서 環境影響評價 제도의 의미를 논한다는 것은 불필요한 지면의 낭비일 것이다. 여하튼 環境影響評價 제도가 우리 나라에 도입된 것은 획기적인 일인데 이제는 그 現實을 다시 한번 照明해 볼 필요가 있지 않을까 한다.

주지하는 바와 같이 環境影響評價制는 美國에서 처음 法制化되었는데 이는 바로 1970년에 실시된 그 유명한 環境政策法(NEPA)에 의하여서였다. 통계에 의하면 同法의 시행 이후 10년 동안 약 10,000件, 그리고 年平均 1,000件의 環境影響評價가 美國의 聯邦行政機關의 意思決定에 어느 정도 영향을 주었나를 측정하기는 극히 어렵지만 이미 10년간의 運營의 경험 끝에 環境影響評價書의 作成은 行政機關의 意思決定의 실제적 측면에 상당한 영향을 주고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 環境政策法, 그리고 그것의 핵심인 環境影響評價制度는 美國에서는 일단 성공하였다고 볼 수 있겠다.

그러나, 環境政策法이 시행된지 얼마되지 않았던 1970년대초부터 그 成功이 예견되었던 것은 결코 아니다. 이러한 점에서 1973년에 Joseph Sax 교수가 발표한 논문은 많은 시사점을 줄 것이다.

Joseph Sax 교수(미시간 法大)는 1970년대 초기에 公共信託理論과 市民訴訟의 法理를 주창하여 많은 주목을 받았던 학자이다. Sax 교수에 의하면 環境政策法(NEPA)의 環境影響評價制에 대하여 많은 사람이 기대한 바는 政府當局이 政策決定을 할 때 그러한 政策이 가져올 수

있는 환경에 대한 나쁜 영향을 연구·고려하도록 하고 또한公表하도록 하여 환경에 해롭지 않은 정책을 선택하도록 할 것이라는 것인데 이러한 기대는 다음과 같은 假說 위에 입각한 것이었다. 첫째, NEPA는 行政廳이 미리 알지 못한 環境의 危險을 行政廳에 알게 할 것이며 둘째, NEPA가 연구나 보고를 요구하는 경우 環境廳은 環境問題에 박식한 새로운 스태프와 콘설탄트에게 이러한 과업을 맡길 것이고 셋째, NEPA에 의하여 작성된 環境影響評價書(EIS)가公表되면 利害關係人과 관계 行政廳은 원래의 計劃이나 決定이 수정되도록 할 것이며 넷째, NEPA는 議會의 정책을 구현한 것이기 때문에 行政廳은 그들의 정책을 NEPA에 합치하도록 변경할 것이며 다섯째, NEPA에 의하여 작성·공표되는 環境影響評價書는 중요한 자료를 공개하게 될 것이고 이에 따라 行政廳은 종래의 그들의 政策決定의 패턴을 수정하지 않을 수 없게 될 것이라는 것이다.

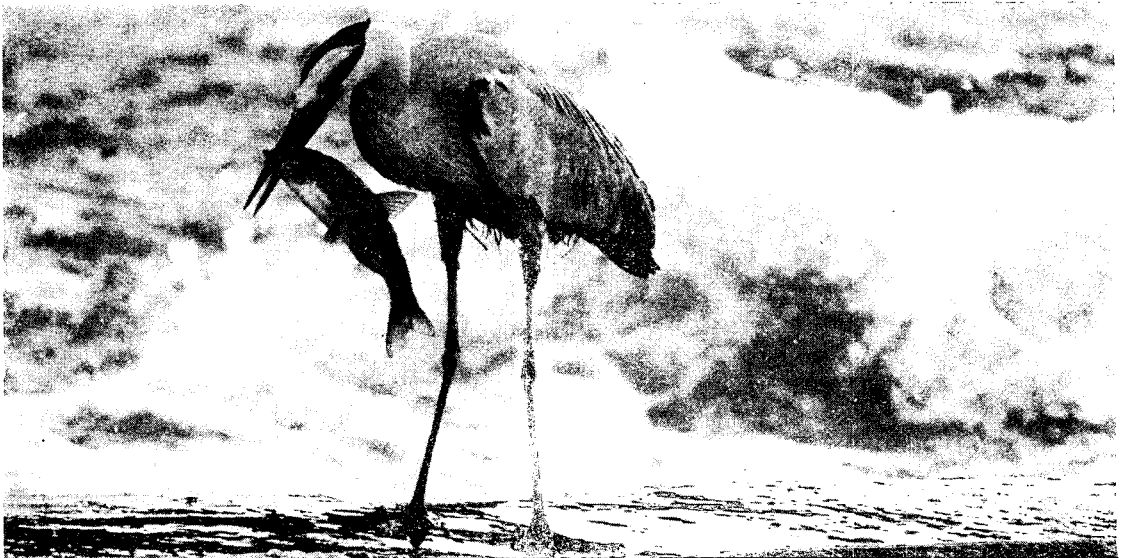
그러나 Sax교수는 이는 어디까지나 假說이고 실제로 적용되는 原則을 참작한다면 다음을 명심하여야 한다고 지적하였다. 즉 첫째, 行政廳이 위촉한 環境評價專門家들을 신뢰하여서는 아니되며 둘째, 議會가 政策이라고 선포한 것보다는 오히려 議會가 資金을 배정한 곳에 진실한 政策이 존재한다는 사실을 알아야 하며 셋째, 行政

廳은 결코 그들의 오래된 친구(즉, 大企業과 같은 이익집단)를 포기하지 않을 것임을 인식하여야 할 것이고 넷째, 行政廳은 항상 그들과 관련을 맺고 있는 기관이나 조직을 지지할 것이라는 사실, 그리고 다섯째로 行政廳은 항상 그들의 계획을 집행하는 方向으로 기운다는 것을 명심하

결국 環境영향평가를 의뢰하는 주체나, 의뢰를 받은 用役연구자 모두가 否定的인 결론을 도출해 낸다고 생각하는 것은 우스운 일이다. 이러한 점에서 어떠한 사업의 계획이 이미 특정화된 시점에서의 「환경영향평가」작성은 합리화 작업에 불과한 것이다.

여야 한다는 것이다. 결론적으로 Sax교수는 이러한 現實을 直視하지 않는 한 環境影響評價制度는 새로이 성장하는 기업인 環境건설팅業에 일거리나 제공하고 政府는 用役費만 지출할 것이며 별다른 변화를 기대할 수 없을 것이라고 지적한 것이다.

위와 같은 NEPA의 理論과 現實을 같이 놓고 볼 때 오늘날 미국에서 NEPA가 일반적으로 成功的인 것으로 평가받게 되는 진실된 理由는 단순한 制度의 채택이 아닌 다른 데 있음을 쉽게 알게 될 것이다. 그것은 바로 環境保護主義 運動



우리나라 國家環境研究所가 발간한 자료를 토대로 '81년부터 '84년까지의 環境影響評價書 57건을 보면 작성자가 대부분 事業을 추진하는 주체가 아닌 외부 用役에 의한 것이다. 이런 점에서 볼 때 우리 정부와 공공단체는 이미 상당한 액수의 用役費를 지출한 것으로 볼 수 있겠다.

이고, 또한 이 運動이 구체적으로 구현된 環境訴訟인 것이다. 1970년대의 10년간 美國에서는 環境政策法(NEPA)과 관련하여 약 1,200건의 訴訟이 제기되었는데 같은 기간 동안 약 10,000건의 環境影響評價書가 작성된 것을 생각하면 대략 10件中 1件은 訴訟으로 발전한 셈이다. 이 비율도 결코 적은 것은 아니지만 더욱 중요한 점은 訴訟으로 발전한 事案의 質的인 比重이다. 즉, 중요한 事案, 예를 들면 核發電所 建設계획, 댐 建設 計劃, 自動車 排氣가스 基準설정, 海底石油 開發計劃 등은 예외없이 訴訟으로 발전하였는데 이는 주로 서에라-클럽과 같은 環境保護團體가 이러한 開發計劃을 沮止시키기 위하여 環境政策法과 聯邦行政節次法이 허용하는 司法審査의 가능성을 최대한으로 이용하였기 때문이다. 그리고 상

環境影響評價制度의 無用論을 주장하는 것은 아니다. 단지 이 제도가 법원에서 심리되고 보충되어 정부의 정책결정에 영향력을 미쳐 행정부의 정책 결정이 보다 신중해 지기를 바라는 것이다.

당히 많은 重要한 判決이 聯邦抗訴法院과 聯邦大法院에 의하여 내려졌으며, 이를 통하여 環境政策法의 內容이 발전하였으며 그러한 과정에서 政府의 政策決定過程에도 영향을 미쳤다는 점이 역시 강조되어야 할 것이다. 다시 말해서 司法府의 法的 解釋과 適用을 통하여 法的 運用이 강화되었고 이러한 과정을 통하여 政府는 政策決定을 함에 있어서 검토하게 되었다는 점이다.

이 정도에서 이제 우리 나라의 環境影響評價

制度의 現實을 再照明해 보기로 하자.

國立環境研究所가 최근에 발간한 「環境分野 研究論文抄錄集」 제 2집은 1981년부터 1984년까지 국내에서 작성된 57件的 環境影響評價

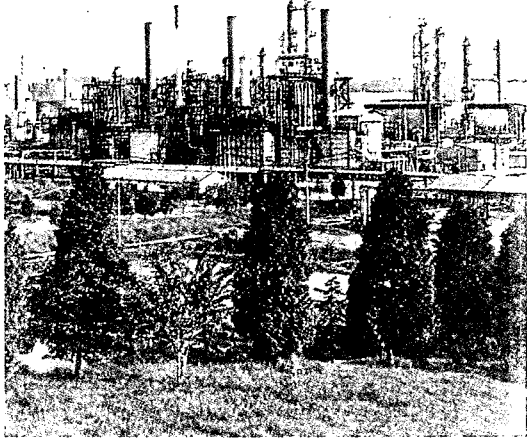
環境影響評價制은 美國에서 처음 法制化되었는데 이는 바로 1970년에 실시된 그 유명한 (NEPA)에 의하여서 였다.

書의 일람표를 신고 있어서 우리 나라의 環境影響評價制度의 현황을 한눈에 볼 수 있음은 무척 다행스러운 일이다. 물론, 이에는 評價書의 結論部分만이 게재되었지만 이를 통하여 전체의 흐름을 파악하는 데에는 큰 무리가 없으리라고 생각된다. 그러나 結論부터 이야기해서, 筆者는 이를 읽고 J·Sax 교수의 지적을 다시 상기하게 되었는데 그 이유는 다음과 같다.

우선 57件을 作成者를 기준으로 분류하여 보니 事業을 추진하는 主體가 그 스스로 작성한 것이 11件이고 나머지 45件은 外部用役에 의하여 작성됨을 알게 되었다. 外部用役으로 作成된 46件 중 16件은 大學教授에 의하여 작성되었고 1件은 科學技術院의 연구원에 의하여 작성되었으며 나머지 28件은 專門用役研究機關에 의뢰되어 작성되었다. 이로 미루어 볼 때 우리 政府와 公共團體는 이미 상당한 액수의 用役費를 지출하여 環境影響評價書를 作成하였을 것으로 충분히 짐작할 수 있겠다.

위에 57件的 環境影響評價書의 結論을 보면 모두가 문제의 事業計劃에 대체로 好意的이고 또한 肯定的임을 알 수 있다. 대부분 “ 事業施行

結果는 실로 클 것이다” “本事業을 계획적으로 推進하여야 바람직하다.” “妥當性있는 事業이다.” “그 寄與度가 대단히 클 것이다.” 등



오늘날 미국에서 NEPA가 일반적으로 성공적인 것으로 평가되는 진실된 이유는 단순한 制度의 채택보다는 環境保護運動이고, 이 운동이 구체적으로 구현된 環境訴訟인 것이다.

으로 끝을 맺은 것이 대부분이며, 몇몇은 “긍정적인 영향이 부정적인 영향을 증가하고 있다.” “불가피한 環境에의 영향이 다소 예상되나 ... 전체적으로 타당한 사업이다. 그리고 評價對象事業이 不適切하다고 결론내린 評價書는 하나도 없었다. 따라서, 1981년 이후의 우리 政府의 主要事業計劃은 環境에 惡影響을 주는 면이 거의 없다는 다소 믿기 어려운 結論이 도출될 수도 있겠다.

그러나 여기서 J.Sax 교수가 지적한 바를 다시 한번 생각할 필요가 있을 것이다. 事業을 추진하는 주체가 스스로 評價書를 작성하는 경우

에 否定的인 結論이 나올 것을 기대하는 사람은 미련하거나 너무나 순진한 사람이다. 事業主體로부터 사업에 관한 評價를 用役받은 연구자는 대부분의 경우 그 用役依賴者인 事業主體가 의도하는 바를 合理化하는 경향이 있는 것은 당연한 이치이다. 이러한 점에서 어떠한 事業의 計劃이 이미 持定化된 時點에서의 環境影響評價書作成은 결국 그 計劃의 合理化作業에 불과할 것임을 인식하여야 할 것이다.

그러나 筆者는 결코 環境影響評價制度가 無用하다고 주장하는 것은 아니다. 環境影響評價制度는 지극히 有用한 제도인데 그 有用성은 무엇보다도 精確한 情報의 公開에 있다. 단지 環境影響評價書의 作成 그 자체는 결코 政府의 事業推進에 대한 억제력을 가질 수 없기 때문에 環境影響評價制度는 나름대로의 한계가 있다는 것이다. 따라서 무엇보다도 중요한 점은 -美國의 경험에서도 보는 바와 같이- 環境影響評價制度는 法院에 의하여 審理되고 보충·발전되어야만 政府의 政策決定에 실제로 영향력을 미칠 수 있다는 것이다. 이러한 면에서 우리 나라는 아직 環境影響評價書를 둘러싼 訴訟이 단 1件도 제기되지 못하였다는 사실에 주목하여야 할 것이다. 法學從인 筆者도 이러한 우리의 法律文化의 現實을 크게 부끄러워하는 바인데, 앞으로의 우리의 環境法律家와 環境法學者 人口의 底邊擴大와 보다 활발한 活動에 기대하는 수 밖에 없는 듯하다.

環境保護運動이 法院에서의 訴訟을 통하여 제기되고, 그러한 과정을 통하여 行政府의 政策決定이 보다 신중하여 지는 그러한 時代가 도래하면 우리의 環境影響評價制度는 그 眞價를 발휘하게 될 것인바 制度의 성실한 運營과 그에 대한 많은 관심이 精實히 요구된다고 하겠다. *

우리모두 간접신고

자주국방 앞장서자