

유럽공동체 국가들의 환경정책에 관한 연구

환경영향평가제도를 중심으로 비교분석

조 해 용 · 강 순 국
선문대학교 환경공학과
(1996년 10월 22일 접수)

A Study on the Environmental Policy in European Community Countries

A Comparative Analysis of Environmental Impact Assessment

Hae-Yong Cho and Soon-Kook Kang

Dept. of Environmental Engineering, Sunmoon University, Asan 336-840, Korea

(Manuscript received 22 October 1996)

Environmental problems emerged as common global problems awaiting solution. Active collaborative efforts are required of nations and communities in order to solve environmental problems effectively. International collaboration occurs much more commonly these days than before, and European Community(EC) member countries are no exceptions. EC has established and executed the five-year programs on Environmental Policy Implementation, which explicated basic principles for environmental policy development, since 1973. EC programs tend to emphasize that the direction of the policies should reflect a change from a remedial approach to a preventive approach. Those programs have brought an awareness of the importance of Environmental Impact Assessment(EIA) to EC member countries. France installed an EIA system in 1976, which was the first among member countries. Several other member countries also established a system. EC decided that a common guideline was necessary, and therefore formulated the "European Community Guideline for Environmental Impact Assessment" in 1985. All member countries were required to legislate an EIA system within three years, according to the Guideline. This study will conduct a comparative analysis of the current EIA systems of different EC member countries. The findings of this study will provide helpful information on how to improve the efficacy of the Korean system.

Key words : Environmental policy, Environmental Impact Assessment, European Community

1. 서 론

현재 인류가 처한 가장 심각한 문제중의 하나가 환경문제이다. 즉 어느 국가도 환경파괴로부터 자유로울 수 없으며, 또한 국민의 생활도

결국은 지구와 운명을 같이 할 수밖에 없는 상황이기 때문이다. 환경문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 국가 또는 지역간에 보다 적극적인 공동차원의 노력이 요구되고 있다. 최근

에는 국제적인 협조가 과거 어느 때보다 활발하게 진행되고 있는데 유럽공동체(European Community: EC)국가들도 예외는 아니다.

EC의 환경정책의 전개과정을 보면, 회원국가들의 경제개발로 인한 자연훼손을 막기 위해서 획기적이고 포괄적인 조치의 필요성을 인식하여 1971년 EC위원회가 정책제안에서 환경보호분야를 제시하므로써 공동체내에서 환경문제가 이슈화되기 시작하였다. EC는 1973년부터 5개년 계획으로 환경시행프로그램을 채택하여 장래 환경정책의 지침이 되는 원칙과 우선 순위를 설정하여 실시하고 있다(Reichert, 1992). 이 프로그램은 단순한 법적 근거가 아니라, 공동체의 환경보전을 현실화하기 위한 기본목표의 설정 및 환경정책의 전략들을 제시하고 있다. 즉 EC에 있어서 환경의 질적인 보존, 보호 및 개선, 인간의 건강보호, 천연자원의 합리적인 이용방안 등을 실천하기 위해 환경정책을 다른 EC정책에 포함시킬 뿐만 아니라, 또한 사후대책적인 환경정책에서 사전 예방적인 환경정책으로의 전환 필요성을 강조하고 있다. 개발사업의 의사결정을 하기 전에 사업으로 인해 환경에 미칠 영향을 포괄적이고, 체계적인 방법으로 조사, 분석 그리고 평가하여 사업의 시행에 따른 환경의 영향을 예측하고, 그 대안을 제시하여 사전에 환경과 피해를 예방할 수 있거나 최소화시킬 수 있는 제도적인 장치가 바로 환경영향평가(Environmental Impact Assessment: EIA)이다. 환경시행프로그램은 회원국들에게 EIA제도의 중요성을 인식시키는 계기가 되었다. 또한 독일의 환경부장관인 K. Toepfer(1989)는 예방환경정책의 하나의 수단이며 의사결정준비를 위한 체계적인 평가도구인 EIA를 환경정책의 왕도라하여 EIA의 역할을 한층 더 강조하였다.

EC의 회원국중 최초로 프랑스가 1976년에 EIA를 자연보전법에 도입하여 실시하기 시작하였다(Koch, 1991a). 그밖에 네덜란드를 비롯하여 다른 회원국들도 점차적으로 EIA를 시행하기 위해서 국내법들을 제정하였다. 70년대 중반 EC는 유럽지역의 환경문제를 효과적으로 해결하기 위해서 공동체차원의 EIA에 대한 규정의 필요성을 인식하여 준비작업을 실시하였다. 1980년 유럽의회에서 EIA에 관한

EC지침을 제정하여 회원국가들에게 도입하도록 권유하였다. 그러나 회원국가들은 각국에서 실행하고 있는 EIA의 내용들보다 현저하게 빈약하기 때문에 EC가 제안한 EIA지침을 거절하였다(Otto-Zimmermann, 1990). 그래서 수년간에 걸쳐 EC가 제안한 EIA지침의 내용을 수정, 보완하였고, 마침내 1985년 EC국가들 정부와의 타협을 통해 EC의회는 EIA지침을 정하여 공포된 날로부터 3년이내에 모든 회원국가들은 필요한 법률적 수단을 확보하도록 결정하였다. 현재 회원국가들은 EIA에 관한 EC지침을 근거로 자국의 국내법에 EIA를 제정하여 실시하고 있으나, 각국마다 EIA의 실행에 있어 제도적 차이점을 가지고 있는데 회원국가의 여러가지 여건들을 고려하여 자국에 적합한 형태로 도입하였기 때문이다. 본 연구는 EC회원국가들의 EIA제도를 비교 분석하여 현재 우리나라에서 실행되고 있는 EIA제도의 문제점을 개선하기 위해서 선진국가들의 유익한 사항들을 앞으로 우리나라에 도입방안을 모색함으로써 보다 효율적인 환경정책을 정착시키는데 기여하고자 한다.

2. EC국가들의 EIA제도 비교 분석

2.1 환경영향평가의 근거법규

EC가 설립될 초기에는 환경보호에 관해 그다지 언급되지 않았으나, 1960년대 후반부터 환경문제가 심각해지자 EC차원에서 대처하기 위해 유럽경제공동체조약 제 100조와 235조를 근거로 입법들을 제정하기 시작했다(Kromarek, 1986). EC의 회원국이 독자적으로 환경에 관련된 법규를 채택할 수 있지만 공동체의 입법이 제정될 경우에는 공동체의 법률이 우선적으로 적용되어 진다. EIA는 공동체 차원에서의 법적인 근거가 없기 때문에 회원국 별로 서로 다른 법적인 체계를 갖고 있고, 적용 범위 등이 각기 다르게 시행되고 있을 뿐만 아니라 EIA에 대한 관련 제도적 장치가 없는 회원국도 있다. 회원국간의 법률적 불균형으로 인한 과대경쟁을 막고 또한 유럽지역의 환경문제를 사전에 예방하기 위해 1985년 EC는 특정한 공공 및 민간사업 수행시에 있어 EIA에 관한 지침을 채택하였다. EC지침의 제 12조 1항에 의하면 회원국들은 공포일로부터 3년이내에 지침에 따라 필요한 수단을 취해야 한다

Table 1. Comparison of act related to environmental impact assessment in EC

Law-based environmental impact assessment	EC number states
Environmental conservation law	Greece, Holland, Portugal
Natural conservation law	France
Environmental impact assessment law	Germany, Italy
Plan law	Denmark, England, Ireland
the other	Belgium, Spain

라고 규정하고 있다(EG-Richtlinie, 1985). 따라서 모든 회원국들은 국내법에 EIA에 관한 제도적 장치를 1988년까지 마련하여야만 했다.

EC회원국들의 EIA에 관한 근거법률을 살펴 보면, 프랑스는 EIA에 관한 EC지침이 제정되기 전에 이미 1976년에 유럽국가중에 최초로 EIA를 자연보전법 제 2조에 채택하여 연간 약 6,000건 정도 평가하고 있다. 그리스, 네덜란드 그리고 포르투갈의 경우 일반적인 환경보전법에 EIA에 관한 규정을 정하였다(Coenen and Joerissen, 1989). 물론 각국마다 세부적인 적용범위나 방법 및 행정적인 절차 등에 있어 상당한 차이점을 가지고 있다. 특히 네덜란드의 EIA 관련법규는 EC지침을 포괄적으로 수용할 뿐만 아니라 광범위한 적용대상이나 행정적인 절차에 있어서 가장 탁월하다고 할 수 있다(Seijffers, 1990). 덴마크, 아일랜드 및 영국은 EIA에 관한 EC지침을 실행에 옮기는데 있어서 특별한 제도를 마련하는 대신 현행 계획법들을 이용하였다. 즉 덴마크의 경우 국토 및 지역계획법, 영국은 도시 및 지방계획법 그리고 아일랜드는 계획과 개발법에 의해서 실시하고 있다. 이들 회원국들은 프로젝트의 성격에 따라 기존의 해당법령을 개정하여 대상사업에 한하여 EIA를 실시토록 하고 있다는 점이 특징이다. 벨기에, 스페인, 이탈리아 그리고 독일의 경우에 있어 EIA에 관한 규정은 각종 환경법령에 의하여 또는 국가적인 차원에서가 아니라 연방주 차원에서 EIA를 실시하고 있었다. 이들 국가들은 EC의 EIA지침을 포용할 수 있는 새로운 입법안을 제정하였다. 특히 독일은 EC지침을 국내법으로 이전하는 단계에서 연방정부간의 협의, 정당, 산업체 그리고 기타 단체 사이에 많은 논쟁이 있었다(이영희, 1992). 그리하여 결국 EC가 결정한 기간보다 2년이 경과 한 1990년에 이르러 EIA

에 관한 단일법을 제정하여 실시하고 있다.

회원국중 EC지침이 제정되기 전 이미 EIA에 관한 법률에 의해 실시하고 있던 국가는 EC에서 요구하는 모든 조건을 내포하고 있으므로 더욱 강화된 규제를 채택할 필요가 없다고 주장하여 그대로 실시하거나 또는 일부를 수정, 보완하여 실시하고 있다. 반면 EIA제도를 실시하지 않던 회원국의 경우 EC지침에 따라 새로운 입법을 제정하였다. 즉 EC회원국들은 EIA지침을 국내법으로 적용하는데 있어서 계획법이나 일반적인 환경법의 개정에서부터 새로운 EIA법 제정에까지 매우 다양한 근거법률을 가지고 있다(Table 1). 한편 우리나라의 경우는 EC회원국중 최초로 실시한 프랑스에 비해 1년이 늦은 1977년에 제정된 환경보전법에 법적인 근거가 마련되었으며, 법적인 체계에 있어서 여러차례 수정 및 보완을 통하여 현재 독일과 같이 독립된 EIA법을 제정하여 실시하고 있다.

2.2 환경영향평가의 대상범위

EIA에 관한 EC지침 제 2조에 의하면 사업의 성격, 규모 및 입지 등에 의해 환경에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 개발사업인 경우 회원국은 그 사업으로 인해 야기될 수 있는 환경에 대한 영향을 평가하여 승인절차에 포함할 것인가를 결정하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제 4조는 EIA의 대상사업을 별표 1과 2로 나누어 구분하여 규정하고 있다. 별표 1은 환경에 필연적으로 중대한 영향을 미치는 사업의 종류 및 규모가 명시되어 있고, 모든 회원국가는 반드시 준수해야만 한다. 주요 사업의 종류를 살펴보면, 정유산업, 대규모 화력 및 원자력발전소, 핵폐기물의 처리시설, 철강산업, 석면공장, 대규모 화학공장, 도로, 철도 및 공항건설, 항만 및 수로건설, 폐기물의 처리시설 등 이다. 별표 2에 해당하는 사업은 회원국가

들의 판단에 따라 EIA의 대상에 포함하거나 또는 제외시킬 수가 있다. 별표 2는 농·축산업, 자원개발사업, 에너지산업, 금속가공, 유리제조, 화학, 식품, 섬유, 고무산업, 사회간접시설, 기타산업 및 별표 1에 해당되는 개발사업의 수정등 12개 분야로 구분되어 있으며, 각 분야별로 구체적인 사업내용까지 제시되어 있다.

EC 회원국가들의 EIA적용범위에 대해서 살펴보면, 모든 회원국가들은 EIA에 관한 EC지침에 따라 별표 1에 열거된 9개 사업을 EIA의 대상범위에 포함시키고 있다. 이외의 사업에 대해서는 회원국의 재량에 따라 결정할 수 있기 때문에 회원국간의 적용의 범위나 방법 등이 차이를 나타내고 있다. 영국과 아일랜드의 경우 EC지침의 별표 2에 열거된 분야중 국가입법에 속하는 구체적 제정법에 의하여 승인되는 프로젝트들에 대하여는 EIA가 적용되지 아니한다. 양국가의 경우는 도시 및 지방계획법, 계획 및 개발법에 관한 사항으로만 통제 받는 것이 아니라 간단한 Screening과정을 통하여 특정형태의 개발사업을 다루는 추가 규정들이 존재한다(Koch, 1991a). 이는 일정한 사안들에 직면하여 EC지침의 목적을 우회할 가능성을 내포하고 있다. 벨기에와 덴마크는 개발사업으로 인해 환경에 미칠 영향에 관해서 예비환경평가서를 작성하여 이를 기초로 EIA의 대상사업을 결정한다. 대부분의 EC회원국들은 EIA제도를 사업의 승인단계에서 적용하고 있으나, 덴마크의 경우에는 국토계획위원회에서 뿐만 아니라 사업의 입지선정과정에서 예비환경평가서가 의사결정의 수단으로 이용되고 있다. 그리스, 이탈리아, 포르투갈 그리고 스페인은 EC지침의 별표 2에 열거된 분야의 몇몇 사업만이 EIA의 적용대상에 포함되어 있을뿐 대부분의 사업에 대해서 현재까지 구

체적인 규정을 제정하지 않고 있다(Coenen and Joerissen, 1989). 네덜란드는 원칙적으로 EIA대상사업의 목록에 EC지침의 별표 2에 해당하는 모든 사업을 포함하고 있으나, 대규모의 축산시설과 식품산업은 제외시키고 있다. EIA의 적용범위를 상당히 포괄적으로 규정하고 있으나 대규모 사업으로 국한시키고 있다. 반면 프랑스는 대상사업을 유형화하여 그 적용기준이 비교적 명백하다. 그 기준치가 네덜란드에 비해 소규모 사업에까지 적용되고 있을 뿐만 아니라 기술적 또는 재정적 기준도 정하고 있다. 독일은 EIA의 대상범위를 Positive List방식을 택하여 16개 분야의 사업종류를 제시하고 있으며, 사업별로 면적, 길이 및 용량까지 구체적으로 명시하고 있다.

회원국들의 EIA적용범위는 일반적으로 EC지침의 별표 1은 의무적인 규정사항이므로 모든 회원국이 적용하고 있으며, 그 외 개발사업은 각국의 자연조건, 사회·경제여건, 환경보전에 대한 의식수준 그리고 행정제도 등에 따라 정하는 기준이 다양하다. 회원국들이 EIA에 관한 EC지침을 도입하는 방식엔 일반적으로 3가지 유형이 있다(Table 2). 대부분의 회원국들은 대상사업을 미리 정하여 정해진 사업에만 EIA를 실시하는 방식을 채택하고 있다. 우리나라도 이와같은 국가중의 하나이다. EIA의 도입초기에는 단지 3개 사업에만 실시하였고, 또한 민간사업은 그 대상에서 제외시켰다. 대상범위에 관해 수차례에 걸쳐 수정과 보완을 통하여 현재 16개 사업 59개 단위사업으로 확대하여 실시하고 있다. 그러나 선진국에 비해 아직도 대상범위가 상당히 한정되어 있다. 영국과 아일랜드의 경우는 대상사업을 미리 정하지 않고 Screening과정을 통하여 결정하며, 그리고 벨기에와 덴마크는 대상사업을 미리 정한 후 예비환경평가에 의해 결정하는 방식을 채택하고 있다.

Table 2. Each state has defined individually the range of project for which it requires an environmental impact assessment

Methods	EC number states
Pre-fixed environmental impact assessment projects	France, Germany, Greece, Holland, Italy, Portugal, Spain
Screening process	England, Ireland
Initial environmental evaluation	Belgium, Denmark

2.3 환경영향평가서작성 및 심사주체

EIA에 관한 EC지침 제 5조 2항과 6조 1항에는 평가서 작성 및 심사에 관한 사항들이 규정되어 있다. EIA대상사업의 승인과정에서 사업의 특성 및 사업으로 인해 환경에 미치는 영향들을 고려하기 위해 사업의 관련정보를 적절한 형태로 제공받을 수 있도록 조치를 취해야 한다. 그리고 회원국의 승인기관은 환경관련 부서 또는 다른 행정부서들이 의견을 제시하면 사업의 승인시 그들의 의견을 참작할 수 있도록 필요한 수단을 채택하여야 한다. EC지침에서는 환경영향평가서 (Environmental Impact Statement: EIS)작성과 심사의 주체를 명확하게 제시하고 있지 않다. 그러므로 EC회원국마다 EIS작성과 심사의 주체를 정하는데 있어 차이를 나타내고 있다(Table 3).

벨기에를 제외한 대부분의 EC회원국들은 사업자가 사업에 대한 필수적인 정보수집, 사업으로 인한 환경의 영향에 관한 조사 및 EIS의 작성 등에 관해서 책임을 지고 있다. 즉 오염자부담원칙에 입각하여 사업자가 EIS작성의 주체가 되는 것이다. 우리나라도 이 원칙에 따라 사업자주체주의에 의해 실시하고 있다. 그러나 독일의 경우 사업의 승인기관은 사업자가 사업계획서를 제출하면 사업자와 협의를 통하여 예측가능한 조사범위를 결정한다. 사업자는 결정된 사항들을 조사하여 적절한 시기에 EIS를 제출하도록 하고 있다. 즉 EIS작성은 해당 승인기관의 주도하에 사업자와 협의에 의해서 작성되므로 주도적 행정기관주의라고 할 수 있다. 회원국중 유일하게 벨기에의 경우만 사업자가 사업에 관한 필요한 정보만을 수집하여 제출하도록 되어 있으며, EIS의 작성에 관해서는 국가에서 인정하는 사람이나

또는 중립적인 기관에서 작성하도록 되어 있다.

또한 EIS심사의 주체는 일반적으로 사업의 승인기관, 사업의 승인기관과 다른 행정기관과의 공동, 또는 중립적인 제 3의 기관으로 분류할 수가 있다(Table 3). EIS심사에 있어서 독일, 프랑스, 영국, 아일랜드, 이탈리아 그리고 포르투갈은 EIA에 관한 EC지침에 따라 단지 최소한의 내용만을 충족시키고 있으며, 평가의 심사주체를 원칙적으로 사업의 승인기관에 두고 있다. 사업의 승인기관은 EIS를 기초로 사업계획에 따른 환경상의 영향을 평가하고, 평가의 결과를 고려하여 사업승인을 결정하게 된다. 이들 회원국의 경우 EIS의 심사를 위한 독립된 기구나 제도는 찾아 볼 수 없다. 그러나 이탈리아와 포르투갈의 경우는 사업자가 제출한 EIS에 관한 재검사와 평가를 각 개별사업의 승인 부서에서 담당하고, 필요에 따라 독립된 관련 전문가들을 구성하여 심사할 수 있도록 하고 있다. 그리스, 덴마크, 그리고 스페인의 경우에는 사업승인기관과 다른 행정기관(환경부, 국토개발부)의 부서와 공동으로 심사한다. 스페인의 경우는 우리나라와 비슷한 심사절차를 도입하고 있는데, 사업의 승인기관에서는 단지 행정적인 절차에만 책임을 지고 있다. 즉 연방정부차원의 환경전담기관에서 평가를 위임받아서 사업자가 작성한 보고서를 토대로 심사 결과에 대한 의견서를 제출한다. 벨기에와 네덜란드에서는 사업의 승인기관이 사업자가 작성한 보고서의 평가를 주관하는데 법의 규정에 의해서 전문가로 구성된 독립기구에 자문을 받아 실시한다.

EIA작성과 심사의 주체를 누구로 할 것인가에 따라 신뢰성이 좌우된다. 그러므로 사업자

Table 3. Environmental impact assessment procedure(Cupeil, 1986; Coenen and Jörrissen, 1989; Koch, 1991a

Methods	Preparation	Assessment
Project proponent	Denmark, England, France, Greece, Holland, Ireland, Italy, Portugal, Spain, Germany	
Neutral organization	Belgium	Belgium, Holland
Competent authority		England, France, Germany, Ireland, Italy, Portugal
Competent authority and other administration		Denmark, Greece, Spain

가 EIS를 작성하는 것보다도 벨기에의 경우와 같이 중립적인 기관에서 EIS를 작성하는 것이 보다 공정할 것이다. 또한 EIS심사의 주체에 있어서도 EC회원국들이 실시하고 있는 제도는 서로 장·단점을 가지고 있다. 그러나 EIA 제도의 신뢰성을 확보하기 위해서는 벨기에나 네덜란드에서 채택하고 있는 것처럼 독립된 기관에서 심사하는 것이 바람직하다고 할 수 있겠다.

2.4 환경영향평가서의 내용

EIS작성의 첫단계는 조사항목의 선정이라고 할 수 있다. 개발사업으로 인해 환경에 영향을 미치는 환경인자가 무엇인가를 결정하고, 선정된 조사항목을 근거로 주위 환경에 대한 조사, 분석을 통하여 예측 및 평가를 한다. EIA에 관한 EC지침 제 3조와 5조 2항은 EIS의 작성내용에 관하여 규정하고 있다. 사업의 목적, 규모, 설계 및 입지 뿐만 아니라 개발사업으로 인해 환경에 영향을 미칠 수 있는 요소, 즉 인간, 동·식물상, 토양, 수질, 대기, 기후요소, 문화재 및 경관 등에 대한 직·간접적인 영향과 인자들간의 상호작용을 조사하고, 환경의 악영향을 가능한 제거하거나 최소화할 수 있는 방안들을 기술한다. EIS의 요약은 일반인이 이해할 수 있도록 비기술적으로 기술하도록 하고 있다. 일반적인 조사항목을 선정하는 기준이 없기 때문에 EIS의 작성내용에서 고려되어야 할 환경인자와 배제되어야 할 환경인자를 선택하는데 어려움이 따른다. 일반적으로 EC회원국들에 있어서는 조사항목의 선정에 미리 규정하여 실시하는 국가와 일정한 규정 없이 Scoping과정에 의해서 조사항목을 선정하는 국가로 분류할 수가 있다(Table 4).

Scoping과정은 EIS를 작성함에 있어서 관련기관과 주민들이 참여하여 평가항목의 선정과 대안의 범위를 조기에 결정하는 수단이다. 선정된 사항만을 중점적으로 조사하므로써 의사결정과정에서 도움이 될 뿐만 아니라 대중의 신뢰도를 높일 수가 있다. 이러한 장점에

의해서 네덜란드, 포르투갈, 스페인과 벨기에와 같은 많은 회원국들은 Scoping과정을 실시하고 있다(Cupei, 1986; Koch, 1991a). 그러나 Scoping과정에 의해서 조사항목을 선정할 경우에도 문제점은 따른다. 즉 항목의 선정에 관해 일정한 규정이 없으므로 EIS작성의 주체에 따라 임의로 범위를 설정할 수 있기 때문이다. 객관성과 신뢰성이 없이 Scoping과정을 통하여 선정할 경우에 EIA제도의 실효성 문제가 제기될 수 있다. 이와 같은 문제점을 고려하여 영국에서는 Scoping과정을 자발적으로 실시하도록 권유 하고 있다. 그리고 그 외의 회원국 덴마크, 프랑스, 그리스, 아일랜드 그리고 이탈리아는 Scoping과정에 대한 규정이 없다(Cupei, 1986; Coenen and Joerissen, 1989). 이들 국가들은 우리나라와 같이 미리 사업별 조사항목을 정하여 실시하고 있다. 또한 독일의 경우는 사업의 승인기관과 사업자가 EIS의 조사범위, 방법 및 추진상의 도출문제점 등에 관해서 협의한다. 이때 다른 관청, 전문가 및 기타 관련자가 참여할 수가 있다. 협의에서 결정된 사항에 따라 예비평가서를 작성한다. 즉 사업계획이 미치는 환경상 주요 사항만을 약식으로 조사하고, 만약에 사업으로 인해 환경에 미치는 영향이 심각하다고 판단될 경우에 환경적합성조사를 통하여 주요 항목만을 중점적으로 조사하도록 하고 있다.

또한 EIS작성의 내용에 있어 환경과 관련된 분야만을 대상으로 하여 조사할 것인지 또는 사회·경제적인 분야도 포함되어야 하는지에 관해 많은 논쟁이 제기되고 있다(Strom and Bunge, 1988). 대부분의 회원국들은 이에 관해서 세부적인 규정을 갖고 있지 않으므로 현재로서는 판단하기 어렵다. 몇몇 회원국(벨기에, 포르투갈, 독일)이 부분적으로 사회·경제적 효과에 관해서 분석하고 있으며, 덴마크, 영국과 아일랜드는 원칙적으로 사회·경제에 미치는 영향에 관하여 계획절차에서 분석, 평가하고 있다. 이외의 회원국들은 사회·경제적인 측면을 단지 간접적인 방법으로 조사하는 경향

Table 4. Selection of assessment factor in environmental impact statement

Methods	EC number states
Pre-fixed assessment item	Denmark, France, Greece, Ireland, Italy
Scoping process	Belgium, England, Holland, Portugal, Spain
the other	Germany

을 보이고 있다.

2.5 환경영향평가제도의 주민참여

EIA의 절차에서 주민과 전문가의 참여를 통해 사업계획과정에서 발생하기 쉬운 오류와 저항을 사전에 예방 또는 조정할 수 있고, 주민으로부터 사업지역의 특수한 환경에 관련된 정보들을 제공받을 수가 있다. 주민참여를 통해 보다 효과적으로 EIA를 시행할 수 있는 잇점 때문에 여러 선진국에서 이를 제도적으로 규정하고 있다. EIA에 관한 EC지침 제6조 2항과 3항은 제한된 사업에 관한 정보들을 일반대중이 이용할 수 있도록 하여야만 하고, 사업이 착수되기 전 주민들에게 의견을 표현할 수 있는 기회를 주어야 한다고 규정하고 있다. 또한 대중에게 통고하는 방법과 각 단계별 적절한 기간의 한계에 관해서는 각 회원국이 결정하도록 규정하고 있다.

대부분의 회원국들은 주민참여를 통해 효과적으로 정보를 습득하고 또한 민원사항을 사전에 조정할 수 있는 점을 감안하여 이 제도를 채택하고 있다. 우리나라도 1990년 환경정책기본법 제정을 통하여 EIA절차과정에 지역주민의 참여를 보장하고 있다. EC지침에는 주민의 참여범위와 시기, 공람의 기간 등이 명확히 규정되고 있지 않기 때문에 회원국간에 차이를 나타내고 있다. 네덜란드의 경우 이미 Scoping과정에서부터 시작하여 사업계획의 결정단계 그리고 사후관리에 있어서까지 주민이 참여할 수 있도록 규정하고 있다. 그 외 EIA의 절차에서 작성된 모든 서류 및 특히 중요한 정보들도 주민들이 공람할 수 있도록 되어 있다(Koch, 1991). 벨기에와 스페인은 Scoping과정에 주민참여제도를 도입하여 실시하고 있는데 벨기에의 경우는 공공사업에 한하여 적용하고 있다. 포르투갈과 이탈리아도 마찬가지로 주민이 참여할 수가 있는데 사업자가 승인기관에 사업의 승인서를 제출하기 전에 실시하도록 되어 있다. 덴마크는 지역계획의 절차단계에서 EIA와 결부하여 주민들에게 참여할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 영국의 경우는 주민들로부터 정보를 습득하고, 주민들의 반발을 제거하기 위해서 Scoping과정에서 주민과 협력 하에서 실시토록 권장하고 있다(Zimmermann, 1992). 그러나 사업자

가 사업의 승인신청 전에 반드시 주민의 의견을 수렴하여야 하는 규정은 없다. 독일의 경우 사업의 승인기관은 사업자가 조사한 사항을 기초로 하여 공개하고 그에 대한 의견을 청취하기 위해 공청회를 개최하고, 이 과정에서 제시된 이의 사항을 참작하도록 하고 있다.

또한 주민의 참여범위에 있어 대부분의 회원국들은 제한된 사업지역에 거주하는 주민으로 제한하는 것이 아니라 모든 일반인, 전문가 또는 관심을 가지고 있는 각종 단체들이 참여할 수 있도록 하고 있다. 다만 예외적으로 스페인의 경우는 참여범위를 단지 당해 사업시행으로 인해 직접적으로 영향을 받을 것으로 예상되는 지역에 거주하는 주민과 단체로 제한시키고 있다.

2.6 환경영향평가와 의사결정

EIA는 사업계획을 승인하는 과정에서 사업의 효율성, 경제성, 기술성 뿐만 아니라 환경관계를 종합적으로 검토하여 사업시행 전에 미리 환경의 악영향을 제거하거나 또는 최소화시킬 수 있는 방안들을 모색하도록 하는 하나의 의사결정 수단이다. 즉 EIA는 사업계획의 승인에 필요한 다른 자료와 함께 의사결정자를 보조하기 위하여 이용되는 제도이다. EIA에 관한 EC지침 제 8조와 9조는 의사결정에 대해서 막연하게 규정하고 있다. 사업자가 제출한 평가서에 대한 검토의 결과가 의사결정과정에서 고려되어야 하며, 승인기관은 결정의 내용과 법률적인 근거에 관해서 일반주민에게 통고하고, 만약 개발사업으로 인해 인접국가에 영향을 미칠 경우 결정된 사항을 해당 회원국에 통고해야만 한다.

대부분의 회원국가에서는 사업의 승인기관이 자체에서 EIA의 평가결과에 대해 결정한다(Coenen and Joerissen, 1989; Koch, 1991a). 일반적으로 해당기관에 비교적 많은 재량권을 부여하고 있다. 독일과 네덜란드의 경우는 담당기관의 평가 권한이 원칙적으로 해당분야의 법규에 따라 제한되어 있으나 EIA 규정은 사업의 특성들을 고려하여 가능한 한 환경에 영향을 주는 요소들을 종합적으로 평가하기 위해서 책임기관에 결정권을 상당히 많이 부여하고 있다. 또한 독일은 사업의 특성에 따라 예비적 의사결정과 부분적 허가제도를 채택

하고 있다. 즉 부분적 또는 단계적인 EIS의 심사를 통해 분할적인 의사결정제도를 도입하여 실시하고 있다. 벨기에의 경우는 EIA의 평가 결과가 사업승인과정에서 반영된 내용들을 보고서를 작성하여 공개하고 있다. 이는 EIA제도를 정착시키는데 있어 주민들로부터 보다 더 많은 신뢰성을 확보할 것이다. 덴마크, 영국 그리고 아일랜드의 경우는 의사결정과정에서 EIA의 결과를 고려하는데 대한 규정을 EC지침에서 요구하는 최소한의 사항들로 제한하고 있다. 물론 EIA의 평가결과를 의사결정과정에서 고려할 뿐만 아니라 결정의 내용 및 법적 근거를 대중들에게 통보한다. 한편 몇몇 회원국에 있어서는 EIA제도가 사실상 사업의 승인과정에서 고려되지 않는 경향이 있다. 사업의 승인절차에 전혀 EIA의 결과를 고려하지 않는 가장 대표적인 국가는 포르투갈이다(Cupeil, 1986). 즉 승인기관은 제안된 사업에 대한 EIS의 평가결과가 부정적으로 판명됨에도 불구하고 사업을 강행한다. 이탈리아와 스페인에 있어서는 EIA의 평가결과에 대해 환경부장관과 사업을 승인하는 부처의 장관이 서로 다른 의견으로 대립될 경우 행정조정자문위원의 결정을 따른다. 그리스의 경우는 효과적으로 환경에 대처하기 위해서 환경을 담당하는 부서와 각종 개발사업을 승인하는 부서가 EIA의 결과를 토대로 하여 공동으로 협의하여 결정한다.

2.7 환경영향평가제도의 사후관리

EIA에 관한 EC지침에서는 사후관리에 대한 명백한 규정을 정하지 않고 있다. 그러나 1990년 유럽경제위원회는 환경영향평가에 있어서 사후관리분석에 관한 연구자료를 발표하였다. 이 연구에서는 사후관리의 목적, 내용을 기술하고, 사후관리는 EIA의 효과를 높이기 위해 꼭 필요한 수단이라는 결론을 내리, 회원국에게 사후관리제도를 시행하도록 권고하고 있다(Gassner and Winkelbrandt, 1992). 우리나라에서도 환경정책기본법 제정과 동시에 사후관리에 관한 사항을 정하여 실시하고 있다.

EC회원국에 있어 EIA의 대상사업에 대한 사후관리제도는 두 가지 의미로 분류할 수가 있다. 첫째로 사업자가 제안한 환경에 미칠 수

있는 악영향에 대한 저감방안이나 최소화시킬 수 있는 대안 또는 승인기관이 사업승인의 조건으로 제안한 대안들이 사업시행에 반영되었는지를 조사, 확인하는 것이다. 회원국들 중에 벨기에, 그리스, 프랑스, 네덜란드, 포르투갈 그리고 스페인 등은 사후관리제도를 실시하고 있다(Cernusca, 1991). 제안된 사업이 완료되면 EIA의 근거로 사업자가 제시한 환경에 악영향을 미치는 인자에 대한 제거방안 및 최소화 방안들이 실제로 실행되었는지를 확인하는 도구로써 이용한다. 만약에 제안된 대안들이 실행되지 않았을 경우 즉시 실행토록 조치를 취하고, 촉구에도 불구하고 협의내용을 이행하지 아니할 때에는 사업의 중지 또는 법적인 소송 조치를 취할 수 있다. 둘째로 EIA과정에서 환경의 변화를 정확히 예측할 수 없거나 파악하지 못한 부정적인 영향을 찾아내는 수단으로 이용된다. 즉 EIS에서 조사되고 예측분석된 결과가 사업시행으로 인한 환경의 변화에 따른 오차를 검증할 수가 있다. 결과적으로 사후관리를 통해 EIA에 대한 협의사항의 이행여부 뿐만 아니라 예측모델의 미비점들을 보완할 수 있는 역할도 기대할 수 있다. 그리스, 네덜란드의 경우는 사업으로 인해 환경에 예상외의 부정적인 측면이 발견되면, 사업자를 소환조치하여 재조사토록 한다. 한편 계획법에 의해 EIA를 실시하고 있는 회원국들 즉 덴마크, 영국, 아일랜드는 사후관리제도를 실시하지 않고 있다.

3. 결 론

EIA는 환경정책의 왕도라고 할 수 있을 정도로 현재 전 세계적으로 그 중요성이 부각되고 있다. 유엔환경개발회의에서 채택된 환경과 개발에 관한 리우선언에서도 각국별로 EIA제도를 의국내법에 도입하여 EIA를 실시하고 있다.

본 연구에서 EC회원국들의 EIA제도를 비교, 분석한 결과를 요약하면 다음과 같다.

1) EC회원국의 EIA 실시에 관련된 법적 근거는 매우 다양하다. 즉 계획법에서부터 일반적인 환경법의 개정 또는 개별적인 EIA법까지 제정하고 있다.

2) 모든 회원국들은 EIA의 대상범위를 EC지침의 별표 1에 규정된 9개 사업에 한하여 공통적으로 선정하고 있으며, 그 외의 사업을 선정

하는 방법은 회원국별로 다르다. 일반적으로 대부분의 회원국들은 EIA의 적용범위를 사업의 유형별로 면적, 길이, 용량 또는 공사비용 등에 따라 정하고 있다. 남부 유럽국인 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 그리스의 경우는 대상사업의 범위를 극히 제한하여 실시하고 있다. 한편 프랑스는 대상사업을 상당히 포괄적일 뿐만 아니라 소규모의 사업에까지 규정하고 있다. 영국과 아일랜드의 경우는 Screening과정을 통하여 대상사업을 선정하며, 그리고 벨기에와 덴마크는 예비환경평가를 작성하여 이를 토대로 대상사업을 결정한다.

3) EIA의 작성은 독일과 벨기에를 제외하고 대부분의 회원국들이 사업자의 주도하에 작성하고 있다. 독일은 실제적으로 사업자가 작성하나, 승인기관의 주도하에 사업자와 협의에 의해서 작성되므로 소위 주도적 행정기관주의라고 할 수 있다. 또한 벨기에의 경우 사업자는 평가서 작성에 필요한 자료만 수집하고, 실제 평가서는 국가에서 인정한 개인 또는 중립적인 기관에서 작성하고 있다.

4) EC지침에는 평가항목의 선정방법에 관한 규정이 없기 때문에 회원국이 결정한다. 평가항목을 Scoping과정에 의해 결정하는 국가는 포르투갈, 스페인, 벨기에, 네덜란드이다. 영국의 경우는 Scoping과정을 자발적으로 실시하도록 권유하고 있다. 한편 독일은 승인기관과 사업자 또는 다른 행정기관, 관련 전문가들과 협의에 의해 중요 항목을 선정하고 있다.

5) 모든 회원국들은 EIA의 절차에서 주민참여제도를 채택하고 있다. 그러나 주민참여의 시기와 범위에는 차이가 있다. 네덜란드, 벨기에, 스페인은 Scoping 과정에서 이미 주민들이 참여할 수 있는 기회가 부여되고, 포르투갈과 이탈리아는 사업자가 승인신청 전에 실시하도록 하고 있다. 그리고 영국의 경우는 Scoping과정에서 주민과 협력하도록 권장하고 있다. 또한 대상범위에 있어 회원국들은 모든 시민이 참여할 수 있도록 하고 있으나, 스페인의 경우는 예외로 해당 지역주민으로 국한시키고 있다.

6) 대부분의 EC회원국들은 사업의 승인시 EIA의 평가결과를 고려하여 승인기관이 결정한다. 벨기에와 의사결정시 EIA에 대한 고려사항과 근거법률에 관해서 보고서를 작성하여

주민들에게 통보한다. 그리고 이탈리아를 비롯한 몇몇 회원국들은 사업승인기관과 환경관련 부서와 협의에 의해서 결정한다.

7) 계획법에 근거로 EIA를 실시하는 회원국(덴마크, 영국, 아일랜드)들을 제외하고 대부분 국가들은 사후관리를 제도적으로 규정하고 있다.

참 고 문 헌

- 이영희, 1992, 독일연방공화국의 환경정책과 환경정책도구, 녹원출판사, 103~108
- Cernusca, A., 1991, Die juristischen Grundlagen der Umweltvertraeglichkeitspruefung, UVP-Theorie und Praxis, Universitaetsverlag Wagner Innsbruck, 29~42.
- Coenen, R. und Joerissen, J., 1989, Umweltvertraeglichkeitspruefung in der Europaeischen Gemeinschaft, Derzeitiger Stand der Umsetzung der EG-Richtlinie in zehn Staaten der EG, Beitrage zur Umweltgestaltung, Bd. A 115, 7~45.
- Cupeil, J., 1986, Umweltvertraeglichkeitspruefung, Ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion zugleich eine Erlaeuterung der EG-Richtlinie, Carl Heymanns Verlag, 208~225.
- EG-Richtlinie, 1985, Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 ueber die Umweltvertraeglichkeitspruefung bei bestimmten oeffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) Amtsblatt der Europischen Gemeinschaft Nr. L175/40, 5.7.1985.
- Gassner, E. und Winkelbrandt, A., 1992, Umweltvertraeglichkeitspruefung in der Praxis, Rehm Verlagsgruppe, 253~257.
- Koch, E., 1991, Vergleich der Umweltvertraeglichkeitspruefung-Vorschriften in den EG-Laendern, Jahresbericht der Landesanstalt fuer Immissionsschutz NRW 30, 21~34.

- Koch, E., 1991a, Erfahrung mit der UVP in anderen Laendern, Luehr, H.P. (Hrsg) Praxis der Umweltvertraeglichkeitspruefung fuer Klaerwerke, Verbrennungsanlagen und Deponien, IWS-Schriftenreihe, Bd.12, 77~88.
- Kromarek, P., 1986, The Single European Act and Environment, European Environment Review 1, 10~12.
- Otto-Zimmermann, K., 1990, Geschichte der kommunalen UVP, Umweltvertraeglichkeitspruefung in der Kommunalverwaltung, Deutscher Gemeindeverlag, 4~32.
- Reichert, T., 1992, Umweltvertraeglichkeitspruefung, Umbruch in der Umweltpolitik oder Instrument zusaetzlicher Legitimation? Dortmunder Vertrieb fuer Bau- und Planungsliteratur, 15~21.
- Seiffers, R.I., 1990, Die Umweltvertraeglichkeitspruefung in den Niederlanden, UVP-Report 3/90, 30~33.
- Strom, P.C. und Bunge, T., 1988, Inhalt und Methodik der Umweltvertraeglichkeitspruefung, Handbuch der UVP, Erich Schmit Verlag, 2010~2062.
- Toepfer, K., 1989, UVP-Koenigsweg der Umweltpolitik, Huebler, K.H. und Otto-Zimmermann, K.(Hrsg), Umweltvertraeglichkeitspruefung, Gesetzgebung · Sachstand · Positionen · Loesungsansaetze, Eberhard Blottner Verlag, 33~43.
- Zimmermann, M., 1992, Oeffentlichkeitsbeteiligung bei Umweltvertraeglichkeitspruefung-Verfahren, Planung und Praxis im Umweltschutz Bd. 4, 47~56.