

濟州道 開發特別法과 環境影響評價制

尹 良 洙*

目 次

- I. 序 論
- II. 濟州道 開發特別法の 制定過程 및 그 問題點
- III. 濟州道 開發特別法과 環境影響評價制
- IV. 濟州道地域에서의 環境影響評價制의 問題點과 改善方向
- V. 結 論

I. 序 論

1991년 12월 31일, 법률 제4485호로 濟州道 開發特別法이 公布되었다. 이 법은 어느 한 지방자치단체의 지역개발을 추진하기 위한 법으로서는 우리나라에서 처음으로 만들어진 법이다. 그런데 이 법은 지난 1990년과 1991년에 걸쳐 제주도 지역사회의 最大懸案事項이었으면서, 그동안 여러차례 公表된 이 법 試案에 대하여 상당한 論難과 비판여론이 있었으며 그로 인해 이 법은 당초의 입법취지나 의도가 선회된 모습으로 만들어졌고, 앞으로 이법의 시행과정에 많은 주민들의 관심이 모아지고 있다.

주민참여와 분권화가 강조되는 지방화시대에 어느 한 지방자치단체에만 적용될 지역개발법을 제정하는 과정에서 주민의 힘과 관계기관의 행정력을 그렇게 多大하게 소모시키는 시행착오나 官民간의 갈등이 다시는 되풀이 되지 말아야 할 것이다.

앞으로 제주도 개발특별법의 집행과정이나 다른 지방의 지역개발법을 제정하는 과정에서의 試行錯誤를 줄이기 위하여서라도 제주도 개발특별법의 諸問題點을 살펴볼 필요가 있다고 보아진

* 法政大學 法學科

다. 그 문제점은 크게 이 법의 立法過程上의 문제점과 內容上의 문제점으로 나누어 볼 수 있을 것이고, 내용상의 문제점을 살핌에 있어서는 立法論的 考察과 解釋論的 考察이 필요할 것으로 생각된다.

제주도 개발특별법의 내용에 관한 해석론적 고찰에서는 이 법에 규정된 지역개발계획수립결정 절차, 개발사업추진방법, 개발사업에의 주민참여, 개발이익환수 및 개발피해자의 생활보장제도, 지역환경보전관리, 농업 등 道內 산업 경제진흥방법, 사회간접자본시설 및 재원확보, 제주도 종합개발추진기구, 이 법과 다른 법률과의 관계 등 살펴봐야 할 사항들이 많이 있다.

本稿에서는 제주도 개발특별법의 制定過程과 그 제정과정상의 問題點에 관하여 간단히 살핀 후에, 이 법이 규정하고 있는 지역환경보전관리의 한 방법인 環境影響評價制에 관하여 그 내용과 문제점 및 개선방향등을 살펴보기로 한다.

제주도 개발특별법 施行令이나 이 법의 시행에 필요한 제주도 條例등이 아직 제정되어 있지 않은 상태이기 때문에, 이 법의 내용과 예상되는 효과 및 문제점에 대한 전반적인 분석은 後로 미룰 수 밖에 없다.

本稿에서의 제주도 개발특별법의 제정과정에 관한 부분은 그간에 公表되었던 여러개의 이 법 試案들을 중심으로 고찰할 것이며, 환경영향평가제도에 관해서는 이 법상의 관련규정 및 관계 국내 법령과 외국 법제를 비교고찰하는 방법으로 연구를 진행할 것이다.

II. 濟州道 開發特別法の 制定過程 및 그 問題點

1. 濟州道 開發特別法の 制定過程

제주도 개발특별법 문제가 처음으로 거론된 것은 1989년 9월에 나온 KDI의 '제주도 종합개발 계획의 재검토'라는 연구보고서였던 것으로 알려지고 있다. 이 보고서¹⁾에서 연구진은 다음과 같이 제주도 개발임시조치법(가칭)의 필요성을 지적하고 있다.

'제주도의 경우와 같이 중앙정부가 주로 관광개발을 위해 만들어 놓은 '특정지역계획'을 道政府가 그 '道종합개발계획'에 받아들임으로써 兩計劃이 표면상 모순되거나 상충되는 바는 없으나 실제 개발추진과정에서 중앙정부의 투자일정에 지방정부가 따라가지 못하거나, 지방정부의 개발사업우선순위와 중앙정부의 그것이 서로 조정되지 못한 사례등으로 개발과정의 전반적인 효율성을 저하시키고 있음.

'제주도 개발임시조치법'(假稱)을 제정하여 中央政府 管掌下에 '특정지역계획'과 '도종합개발계

1) 이 보고서의 서언 말미에는 이 보고서에 수록된 모든 내용은 이를 담당할 연구자들의 의견이며 KDI의 공식견해가 아님을 밝히는 귀결이 들어있다.

획'을 통합한 하나의 제주도 종합개발계획과정을 이루도록 하여야 할 것임.”²⁾

그러나 이와 같은 제주도 개발에 관한 특별법의 필요론은 제주도가 국토건설종합계획법상의 특정지역으로 계속 유지되는 것을 전제로 한 의견이었던 것으로 보아지는데, 실제로는 머지않아 제주도가 특정지역에서 해제될 예정인 것으로 알려지고 있다.³⁾

이러한 상황에서는 제주도 개발특별법의 제정을 추진함에 있어서 이 법이 적용될 지역사회의 현실여건과 지역개발에 관한 既存法의 내용 및 문제점등을 검토한 후, 어떠한 목적과 어떠한 내용의 특별법이 필요한 것인지를 사전에 신중히 논의하여 입법방향을 올바르게 정하고 그 제정을 추진했어야 할 것이었다.

이 법의 立法方向이나 그 必要性 등에 대한 주민의 共感帶가 전혀 형성되지 아니한 상태에서, 1990년 3월부터 국무총리 행정조정실 등에서 제주도 개발을 위한 특별법의 논의가 시작되었고, 1990년 8월 하순에 이르러 제주도 개발특별조치법 제주도 試案내용이 언론에 보도되었으며, 9월 3일 제주도의 시안이 공식적으로 공개되었다.

그런데 이 법안은 그 내용에서 개발사업의 촉진과 개발사업시행절차간소화를 위한 규정들이 주를 이루고 있었으며,⁴⁾ 또한 그 부칙에서 “1992년부터 시행하는 제2차 제주도 종합개발계획은 이 법에 의한 기본계획으로 본다”⁵⁾라고 정함으로써, 제2차 제주도 종합개발계획상의 관광개발계획을 효율적으로 추진하기 위해 이법이 추진되고 있다는 인식을 많은 도민들에게 안겨주었다.

1990년 9월 5일에 제주도 출신 국회의원들이 주최한 특별법 공청회에서 이 法案은 강한 비판을 받았으며, 이즈음 도내 여러 사회단체에서는 이 법안을 반대 비판하는 성명을 내기 시작했고, 도내 신문에서도 입법반대 내지 유보의 주장이 상당히 개진되었다.⁶⁾

이어 9월 7일에 제주도 종합개발지원위원회 명의의 제주도 개발특별조치법案(소위 건설부案)이 공개되었지만,⁷⁾ 그 부칙에서 “이 법 시행당시 종래의 관계법령에 의하여 결정된 계획이나 처분은 이 법에 저촉되지 아니하는 한 이 법의 규정에 의한 것으로 본다”라고 정한 것이나 개발촉진을 위한 규정이 주를 이루고 있는⁸⁾ 점등에서, 앞의 제주도 試案과 같은 성격을 지닌 것이었으며, 同年 9월 11일 국토개발연구원이 주관한 특별법 공청회에서 이 法案도 강한 비판에 봉착하였다.⁹⁾

2) 한국개발연구원, 제주도종합개발계획의 제검토, 1989.9, p.282.

3) 국토개발연구원, 제2차 제주도 종합개발계획 중간보고서, 1991.3, p.62.

4) 제민일보, 1990.8.27

5) 이 법 제주도 시안 제11,12,13,16,17,18,20,23,24,27,39,42,43조 등.

6) 이 법 제주도 시안 부칙 제2조 1항.

7) 제주도내 신문, 1990년 9월 4,5,6일자 참조.

8) 제주신문, 1990.9.8.

9) 제주신문 1990년 9월 8일자에 게재된 이법 건설부안 제10,11,12,13,15,22,23,28조 및 부칙 제3호 등.

10) 제주도내 신문 1990년 9월 11,12일자 참조.

그 후 같은해 11월 16일 제주지역 출신 국회의원 보좌관들이 성안했다는 試案이 발표됐으나¹¹⁾ 이 法案에 대한 도민의 비판여론만을 확산시켰을 뿐이다.

1991년 2월에 지역 출신 국회의원들의 주선으로 제주도 개발특별법 기초협의회가 구성되고 同 협의회는 법안기초소위원회가 成案한 特別法案이 1991년 5월 20일에 공표됐으나¹²⁾ 그 내용상의 문제점에 대한 비판이 일자 몇차례의 보완을 거쳐 同年 6월 8일에 修正案이 발표되었고,¹³⁾ 그 후에도 부분적 條文修正內容이 보도되었다.

그러나 특별법 기초소위원회도 여전히 국토이용관리법상의 용도지역 행위제한배제규정이나 타법규상의 인·허가 의제를 통한 사업시행절차간소화규정 및 1992년부터 시행하는 제2차 제주도 종합개발계획을 이 법에 의한 종합계획으로 본다는 규정 등을 계속 은둔시킴으로써, 이 법이 제2차 제주도 종합개발계획상의 관광개발사업을 효율적으로 추진시키기 위한 법이 될 수 있도록 하고 있었다.¹⁴⁾

그런데 제2차 제주도 종합개발계획은 그 수립 작성에 관한 권한과 책임이 제주도 당국에 있지만,¹⁵⁾ 이미 1990년 후반기부터 국토개발연구원에 그 작성을 용역의뢰하여 成案중에 있었고, 그 계획의 구체적 내용이 도민의 公論에 부쳐지기는 커녕 별로 알려지지도 않았으며, 특히 관광개발 계획부분은 그 계획수립과정에서 지역주민의 의견을 수렴 반영하기 위한 노력도 없이, 地區指定方式과 個別許可方式에 의한 상당한 규모의 위락시설계획이 마련되는 것으로 알려지고 있었다.

이와 같은 제2차 제주도 종합개발계획을 특별법에 의한 종합계획으로 인정할 경우, 그 계획의 내용여하에 따라서는 濟州道 開發特別法の 制定 自體가 지역환경훼손이나 住民立地弱化的 길을 닦는 것과 같은 격이 될 수 있었다.

뿐만 아니라 이 法案에 들어 있었던 用途地域制의 行爲制限을 排除시키는 규정이나 개발사업자의 토지선매권규정 등 소위 독소조항들도 상당한 비판의 대상이 되었다.

그리하여 1991년 6월 26일의 특별법 토론회나¹⁶⁾ 동년 8월 8일의 특별법 공청회를 거치면서도 이 法案은 지역주민의 공감을 얻지 못하였다.¹⁷⁾

그 후 각계각층의 지역주민들이 다양한 방법으로 이 法案에 대한 비판 반대 유보주장을 퍼나가

11) 한라일보, 1990.11.16.

12) 제주신문, 1991.5.21.

13) 한라일보, 1991.6.8.

14) 한라일보 1991년 6월 8일자에 게재된 특별법기초소위원회시안의 제19,20,21,22,23,40,41,50조 및 부칙 제2조 등 참조.

15) 국토건설종합계획법 제17조 제1항: 道는 그 관할구역 전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 도계획을 작성한다.

16) 제주도내 신문 1991년 6월 26,27일자 참조.

17) 제주도내 신문 1991년 8월 8,9일자 참조

는 과정에서,¹⁸⁾ 10월 3일에는 제2차 제주도 종합개발계획과의 연결고리를 삭제시킨 이 법의 소위 政府案이,¹⁹⁾ 10월 7일에는 民自黨案이 도내 일간지에 공개되었고,²⁰⁾ 11월 6일에는 앞의 민자당안에서 대통령령으로 규정하도록 했던 일부 사항을 道條例로 정하도록 수정한 소위 民自黨 修正案이 공개되었으며,²¹⁾ 11월 20일에는 用途地域 行爲制限排除規定을²²⁾ 삭제시킨 民自黨 最終案이 공개되었다.²³⁾

그 이튿날인 11월 21일 제주출신 국회의원 등 22인 국회의원의 발의로 제주도 개발특별법안은 국회에 접수(의안번호 제1421호)되어,²⁴⁾ 11월 26일 국회 건설위원회에서 이 법안에 대한 심의과정 없이 변칙 통과되고, 12월 18일 深夜 與野대치상황속에 이 法案은 아무런 토론절차도 거치지 못한채 國會 本會議에서 변칙적으로 可決宣布되었으며, 12월 31일 제주도 개발특별법은 公布되었다.

이 法이 制定 公布된 후, 제주도 당국은 1992년 2월에 이르러 제2차 제주도 종합개발계획의 수립을 중단하고, 제주도 개발특별법에 의한 새로운 종합개발계획의 수립을 추진할 것임을 公表하였다.²⁵⁾

2. 濟州道 開發特別法 制定過程上の 問題點

그간 제주도 개발특별법의 여러 試案들이 公表되고 그 내용이 빈번하게 수정되고 지역주민의 상당한 비판 내지 반대여론에도 불구하고 국회에서 변칙통과된 이 법의 策定과정에는 여러가지 문제점들이 많았다. 그중 중요한 문제점으로 다음과 같은 것을 지적할 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 이 法의 實質的 立法目的上的 問題이다.

만약, 住民主體의 제주도 종합개발계획을 수립 추진하기 위한 것이 이 법의 실질적 목적이었다면 당초부터 제2차 제주도 종합개발계획을 이 법에 의한 종합계획으로 인정하는 부칙규정을 두지

18) 제주도 개발특별법 논쟁과정의 개요에 관하여는 제주발전연구소, 제주발전연구, 제3집, 관광연구사, 1992.2, pp.86~128 참조.

19) 제민일보, 1991.10.3.

20) 제민일보, 1991.10.7.

21) 제민일보, 1991.11.6.

22) 1991.11.6. 제민일보에 공개된 이 법 민자당 수정안에서도 '개발사업의 시행승인을 얻어 개발사업을 시행하는 경우에는 국토이용관리법 제15조 제2항 내지 제9항의 규정에 의한 용도지역의 행위제한을 받지 아니한다(同 法案 제14조 제1항)'라고 규정하고 있었다. 국토이용관리법 제15조 제1항(도시지역안에서의 행위제한에 관하여는 도시계획법을 적용한다)은 배제대상이 아니었으므로, 위의 용도지역 행위제한 배제규정과 그린벨트문제는 당초부터 별개의 事案으로 되어 있었다.

23) 제주신문, 1991.11.20.

24) 제주발전연구소, 제주발전연구, 제3집, 관광연구사, 1992.2, p.118.

25) 제주도내 신문 1992년 2월 25,26일자 참조.

이 법의 추진과정에서 이 법은 제주지역사회에 있어서의 여러가지 문제들을 해결할 수 있는 법이라는 주장이 있었다. 제주도 당국은 이 법이 마치 제주도의 미래를 보장할 수 있는 법인 듯 홍보하기도 하였다.³¹⁾ 그러나 주민주체의 지역개발, 지역환경보전, 개발이익의 역외유출방지, 1차 산업보호, 무분별한 관광개발규제 등 여러가지 과제들 이 법으로 일거에 해결할 수 있다고 보는 인식은 法과 政策 및 法執行上의 問題에 대한 분석을 결여한 법률만능주의적 발상이라 아니할 수 없다.

위의 諸과제의 해결에는 행정당국의 政策意志와 경제적·사회적·문화적·기능적 측면에서의 관계기관의 노력과 財政力 그리고 住民協助등이 필요하고, 法만으로 모든 것을 해결할 수는 없는 것이다.

제주도 개발특별법을 議員立法으로 추진하면서도, 1990년과 1991년에 있어서는 이 법을 제정하는 일이 제주도 행정당국의 최대과제인듯 비쳐졌다. 제주도 행정당국이 행정의 역할과 과제에 대한 판단을 함에 있어서도 법률만능주의에 빠진듯이 보였음을 지적하지 않을 수 없다.

이 법이 공포된 후 제주도 당국은 당초의 제2차 제주도 종합개발계획수립을 중단하고 주민의사에 따른 새로운 제주도 종합개발계획을 수립 추진할 방침을 밝혔다. 道當局이 道종합개발계획용역 과업지시서의 작성과정이나 종합계획수립과정에서 주민의 의견을 충분히 수렴하여 주민의 공감을 얻을 수 있는 종합계획을 수립하는 것은 既存法下에서도 얼마든지 가능한 것이다. 따라서 제주도 당국이 제주도 종합개발계획을 새로이 수립하기로 한 것은 이 법의 효과이기보다 이 法案 반대 또는 유보주장으로 표출되어진 그간의 제주도 개발과정에 대한 지역주민의 批判的 視覺의 효과라고 봄이 타당할 것이다.

제주도 개발특별법상의 산업육성에 관한 규정들 대부분도 政策意志와 財政力만 충분하다면 既存法下에서 해결이 가능한 것들이다.

행정당국의 政策意志나 法執行上의 問題까지도 法律의 問題로 歸着시키면서, 法律 만능주의적 발상에서 이 법을 무리하게 추진함으로써 지역주민의 법감정을 굴절시킨 것은 이 법 제정과정상의 또 하나의 문제점이라고 보지 않을 수 없다.

이와 같이 제주도 개발특별법은 제정과정에서 여러가지 문제점을 지닌 채, 그러나 이 법 試案들에 대한 그간의 批判輿論으로 인하여 당초의 法案에 들어 있었던 여러 독소조항들은 대부분 삭제되어 입법되었다. 최종 立法된 이 법의 내용대로 당초부터 이법 試案이 成案되어졌더라면 다소 미흡한 점이 있어도 이 법을 둘러싼 그간의 논쟁은 야기되지 않았을 것으로 보아지는 데, 신중하지 못한 이 法의 立法推進過程과 國會에서의 변칙처리가 이 법에 대한 지역주민의 인식을 좋지 않게 만들고 말았다.

이 法에는 제주도의 지역개발에 관한 여러가지 사항이 규정되어 있는 데, 그 중 이 法이 정하고 있는 環境影響評價制에 관하여 아래에서 살펴보기로 한다.

31) 제주도 관광개발연구소, 관광문화, 제2집, 관광연구소, 1991, p.51.

Ⅲ. 濟州道 開發特別法과 環境影響評價制

1. 環境影響評價制의 沿革과 一般의인 制度內容

환경영향평가제도라함은 개발계획이나 개발사업이 환경에 미치는 영향을 검토분석하고 평가하여 그 부정적인 영향을 제거 또는 감소시킬 수 있는 방법을 모색하는 제도라고 할 수 있다.³²⁾

우리나라 환경처에서 마련한 '환경영향평가서작성등에 관한 규정'에 의하면 환경영향평가는 환경보전에 영향을 미치는 사업의 계획을 수립함에 있어서 환경에 미치는 영향을 미리 예측 평가하고 환경에의 영향을 저감시킬 수 있는 여러가지 대안을 비교 검토하여 환경보전의 관점에서 경제적 기술적 상황을 감안한 최선의 안을 선택하는 것으로 정의되고 있다.³³⁾

환경영향평가는 환경영향평가서의 작성과 그 심사 검토를 통하여 실현되며, 따라서 환경영향평가서의 작성과 그 심사절차가 환경영향평가의 핵심이 되고 있다.

환경영향평가제도는 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, 1970.1.1. 발표)에서 채택된 이래 여러나라에서 이를 도입 시행하고 있다.³⁴⁾ 그러나 이 제도를 도입하고 있는 나라들이 모두 같은 내용의 환경영향평가제를 시행하고 있는 것은 아니다.³⁵⁾

환경영향평가제를 수용하는 입법의 유형이나 환경영향평가의 주체, 대상, 방법, 절차등 여러 가지 면에서 각국이 채택하고 있는 환경영향평가제도의 구체적 모습은 서로 다른 점이 많다.³⁶⁾

미국의 국가환경정책법은 종래의 법체계에서 미국인 모두에게 이해관계가 있는 環境質의 향상을 위한 정책목표가 부족하였고, 또한 다양한 행정기관의 시책들이 상호간에 조화를 이루지 못하고 불안정한 상황에 놓여있는 점이 인식되어, 환경계획의 통일성과 조정의 수단을 부여하려는 의도에서 제정되었다. 이 법의 제정됨으로써 1966년의 Scenic Hudson 사건³⁷⁾에서 인정된 환경에

32) 환경영향평가의 개념에 관한 여러 학자들의 견해는 구 연창, 환경법론, 법문사, 1990, pp.319~321 참조.

33) 환경처 고시 제91-30호, 환경영향평가서작성등에 관한 규정, 제2조 1호 참조.

34) 1974년 11월 프랑스 파리에서 개최된 구주경제협력기구(OECD)의 '자료급에 의한 환경위원회'는 환경파괴의 방지를 위하여 채택될 것이 요망되는 10개 항목의 제안중의 대표적 것으로서 환경영향평가제도의 채택을 권고한 바 있다. 정만조, 환경영향평가제도, 한국환경법학회, 환경법연구, 창간호, 1979, p.55.

35) OECD 가맹국가의 환경영향평가 법제에 관하여는 김원주, 환경영향평가에 관한 법제연구(박사학위논문), 경북대학교 대학원, pp.39~53 참조.

36) 구연창, 전제서, pp.329~382.

37) Scenic Hudson Preservation Conference v. Federal Power Commission, 354 F.2d 608, (2d Cir. 1965), cert. denied, 384 U.S. 941(1966)

대한 公共利益(public interest)이 법적 권리로 향상되었다.”³⁸⁾

미국의 국가환경정책법에서는 연방정부가 환경과 관련된 국가정책에 관하여 意思를 형성하는 과정 가운데서 공공정책의 適否를 판단하는 수단으로서 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다.³⁹⁾ 그러므로 연방정부기관 스스로가 환경영향평가의 실시의무를 부담하고 있는 점에 특징이 있다. 미국의 국가환경정책법에 있어서 환경영향평가의 목적은 개발행위의 利點과 환경면에서의 불리한 점을 제시하고, 주민참여를 통하여 그 비교교량에 대한 주민의 의견을 청취하고 이를 참고로 하여 정부가 공공정책을 결정할 수 있도록 하려는 것이다. 즉, 전통적인 행정절차법의 이념을 더욱 진전시켜 지역환경과 관련된 공공정책의 결정절차를 한층 더 민주화하기 위한 수단으로서 환경영향평가의 수단이 도입되었다고 할 수 있을 것이다.

미국의 국가환경정책법 아래에서 환경영향평가는 대체로 다음의 절차에 따라 실시하게 되어있다. ① 연방정부기관이 환경질에 상당한 영향을 미치는 개발계획이나 개발사업의 결정, 사업의 허가 인가, 보조금의 교부, 法案, 예산의 결정 등을 하는 경우에는 환경영향의 조사 예측을 행하고 환경영향평가서를 작성하여 공포한다. ② 환경영향평가서에는 제안되어 있는 행위가 환경에 미치는 영향, 제안된 행위의 대채안등을 기재한다. ③ 공포된 환경영향평가서에 대하여 관계 행정기관 기타 주민은 의견서를 제출할 수 있다. ④ 연방기관은 제출된 관계자나 관계기관의 의견을 근거로 하여 개발행위등의 실시의 可否, 수정의 要否를 검토하고 최종적으로 계획을 결정한다.“⁴⁰⁾

우리나라에서는 1977년 12월 31일 법률 제3078호로 제정 공포된 환경보전법⁴¹⁾ 제5조(사전협의)에서 ‘도시의 개발이나 산업입지의 조성, 에너지개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 행정기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 계획에 관하여 미리 보건사회부장관과 협의하여야 한다’라고 규정함으로써, 환경영향평가제도를 처음으로 도입하였다. 그러나 이 규정에 의한 환경영향평가제도는 국가의 형편상 시행되지 못했으며, 이 규정은 1979년 12월 28일 제103회 정기국회에서 환경보전법이 개정되면서 그 標題가 ‘사전협의’에서 ‘환경영향평가 및 협의’로 바뀌어 졌고, 그 내용도 ‘도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 공업항 또는 도로의 건설, 수자원개발 기타 대통령령으로 정하는 환경보전에 영향을 미치는 사업에 관한 계획을 수립하는 행정기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 계획이 환경에 미

38) Bernard Schwartz, The Law in America: A History, New York, McGraw-Hill Book Co., 1974, p.250.

39) 미국의 National Environmental Policy Act(약칭 NEPA), 1969, § 102(2)(c). 이상돈, 환경정책법, 아세아연구소, 1985, pp.214~240. 참조.

40) 原田尚彦 著, 천병태역, 환경법, 법문사, 1983, pp.163~164.

미국의 환경영향평가서작성규칙 (Council on Environmental Quality Regulations Implementing § 102(2) of NEPA.) § 1502.9, § 1503.1, § 1506.9, § 1506.10 참조.

41) 이 법은 1978년 7월 1일부터 시행되었다.

치는 영향을 평가하고 이에 관하여 미리 환경청장과 협의하여야 한다'라고 개정됨으로써 그 내용이 보다 구체화되어졌으며, 1981년 2월 28일 환경청 고시 제81-4호로 '환경영향평가서작성에 관한 규정'을 제정 고시하여 당일부터 시행하는 한편 동년 7월에는 '환경영향평가서 검토에 관한 업무처리 지침'을 마련함으로써, 우리나라에서의 환경영향평가제도가 본격적으로 실시되기에 이르렀다.⁴²⁾

1990년 8월 1일 법률 제4257호로 제정 공포되고 1991년 2월 1일부터 시행되고 있는 환경정책기본법 및 그 시행령에서 환경영향평가제도의 내용이 다시 수정 보완되었으며, 1991년 5월 11일에 환경청 고시 제91-30호로 새로운 '환경영향평가서작성등에 관한 규정'이 제정되어 오늘에 이르고 있다.⁴³⁾

우리 환경정책기본법상의 환경영향평가제에 관한 주요규정은 다음과 같이 되어 있다.

제26조 (환경영향평가서의 작성 등) ① 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발 기타 대통령령이 정하는 환경보전에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자(사업자)는 사업계획안과 그 사업이 환경에 미치게 될 영향의 예측 및 평가에 관한 서류(환경영향평가서)를 작성하여 미리 환경청장관에게 협의의를 요청하여야 한다.

② 사업자는 당해 사업시행으로 인하여 영향을 받게되는 주민의 의견을 수렴하여 이를 환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 한다.

③ 사업자는 환경영향평가서를 작성함에 있어서 그 환경영향평가의 실시를 대통령령이 정하는 바에 의하여 국·공립연구기관, 정부출연연구기관 등 환경영향평가능력이 있다고 환경청장관이 지정 고시하는 자로 하여금 대행하게 할 수 있다.

④ 환경영향평가의 범위 절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조 (환경영향평가서의 검토) ① 환경청장관은 제26조 제1항의 규정에 의하여 작성된 환경영향평가서를 검토한 후, 그 사업이 환경보전에 지장을 초래할 위험이 있어 그 사업계획의 조정이 필요하다고 인정할 때에는 그 사업자 또는 관계 행정기관의 장에게 사업계획의 조정 및 보완 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다.

② 환경청장관은 환경영향평가서를 검토함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 사업자에 대하여 관련자료등의 제출을 요청할 수 있다.

③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 환경청장관의 요청을 받은 자는 이에 상응하는 조치를 하여야 한다.

제28조 (환경영향평가의 사후관리) ① 환경청장관은 제26조 제1항 또는 제27조 제1항의 규정에 의한 환경영향평가서에 대한 협의내용의 이행여부를 조사 확인하여야 한다.

② 환경청장관은 제1항의 규정에 의한 조사 확인결과 사업자가 환경영향평가서에 대한 협의내

42) 장준기 외 8인, 환경영향평가제도의 정착 및 개발에 관한 연구, 국립환경연구원보, 제10권, 1988, p.189.

43) 우리나라의 원자력법 제11조에서 발전용 원자로 및 관계시설을 건설하고자 하는 자는 환경영향평가서 기타 총리령이 정하는 서류를 첨부하여 과학기술처 장관에게 제출하도록 규정하고 있는 것처럼, 개별법에서 환경영향평가제도를 규정하는 경우도 있다. 제주도 개발특별법상의 환경영향평가 규정도 이러한 예에 속한다.

용을 이행하지 아니하였다고 인정하는 때에는 관계 행정기관의 장에게 시정을 위한 필요한 조치를 할 것을 요청하여야 한다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 조사 확인에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

그리고 환경정책기본법 시행령은 제7조에서 세부적으로 환경영향평가 대상사업의 범위, 협의 요청시기 및 경유기관을 규정하고 있다.⁴⁴⁾

또한 동법 시행령은 제8조에서 사업자가 환경영향평가과정에서 주민의견수렴을 위해 거쳐야 할 절차를 다음과 같이 규정하고 있다.

1) 사업자는 환경영향평가서초안을 작성하여야 하며, 이에는 ① 사업의 개요 ② 환경현황의 조사내용 ③ 환경에 미치는 영향의 분석 ④ 환경에 미치는 영향의 저감방안에 관한 일반적인 사항 등이 포함되어야 한다.

2) 사업자는 위의 환경영향평가서초안을 관할 시장 군수 구청장과 관계 행정기관의장(환경처장관, 대상사업의 시행을 주관하는 중앙행정기관의 장, 대상사업장소를 관할하는 지방환경청장, 기타 대상사업의 시행과 관련이 있는 행정기관의 장)에게 제출하여야 한다.

3) 위의 2)항의 관할 시장 군수 구청장은 환경영향평가서초안이 접수된 날부터 7일 이내에 사업개요 공람장소 및 공람기간등을 2개 이상의 지방 일간지에 공고하고, 환경영향평가서초안을 20일 이상 지역주민들에게 공람하여야 한다(예외 있음).

4) 위의 2)항의 관계 행정기관의 장은 환경영향평가서초안이 접수된 날로부터 30일 이내에, 지역주민등은 공람기간 만료일부부터 15일 이내에 당해사업의 시행으로 인하여 예상되는 주민의 생활환경 및 재산상의 환경오염피해와 그 감소방안등의 의견을 관할시장 군수 구청장에게 통보 또는 제출할 수 있다.

5) 관할 시장 군수 구청장은 위의 4)항의 규정에 의하여 통보 또는 제출된 의견을 사업자에게 통지하여야 하며, 필요하다고 인정되는 경우에는 사업자와 협의하여 공청회 또는 설명회를 개최하여 지역주민등의 의견을 들을 수 있다.

6) 사업자는 위의 4)항 또는 5)항의 규정에 의하여 수렴된 의견을 환경영향평가서에 포함하도록 하고, 반영되지 아니한 의견에 대하여는 그 사유를 환경영향평가서에 명시하여야 한다.

그리고 동법 시행령은 제10조 제1항에서 환경영향평가서에 ① 평가서초안의 내용에 관한 구체적인 분석 및 평가 ② 사업계획에 대한 대안이 있는 경우 그에 대한 분석 및 평가 ③ 환경에 미치는 불가피한 영향의 분석 ④ 지역주민 관계 행정기관의 장등이 제출한 의견 ⑤ 사업종료후의 환경오염방지대책등에 관한 사항 등이 포함되어야 한다고 규정하고 있으며,⁴⁵⁾ 동조 제2항에서는

44) 환경정책기본법 시행령 제7조 제2항 및 同 시행령 별표 2 참조.

45) 미국의 National Environmental Policy Act는 § 102(2)(c)에서 환경영향평가서에 기재할 사항으로 ① 제안된 행위가 환경에 미치는 영향, ② 당해 제안이 실시될 경우 환경에 미치는 피할 수 없는 악영향, ③ 제안된 행위에 대한 대체안, ④ 인간환경의 局地的 단기적 사용과 장기적 생산성

환경영향평가서의 기재사항 작성방법 기타 필요한 사항을 환경처 장관이 정하여 고시하도록 하고,⁴⁶⁾ 제11조에서는 환경처장관이 환경영향평가서를 검토하고 그 결과(협의내용)를 사업자와 관할 시장 군수 구청장 및 관계 행정기관의 장에게 각각 통보하도록 하였으며, 사업자는 이 협의내용을 통보받는 날로부터 30일 이내에 협의내용에 대한 이행계획서를 작성하여 환경처장관에게 제출하도록 하고 있다.

2. 濟州道 開發特別法上的 環境影響評價制度

제주도 개발특별법상의 환경영향평가에 관한 규정은 다음과 같다.

제14조 (환경영향평가) ① 개발사업중 도시의 개발, 산업입지 및 관광지조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발, 골프장건설, 폐기물의 처리시설, 육상어류양식장 기타 환경보전에 영향을 미치는 개발사업으로서 대통령령이 정하는 사업을 하고자 하는 자는 환경정책기본법 제26조의 규정에 불구하고 그 사업이 환경에 미치게 될 영향의 예측 및 평가에 관한 서류(이하 환경영향평가서라 한다)를 작성하여 제11조 제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 듣고자 할 때에 도지사에게 제출하여 그 심사를 받아야 한다.

② 제11조 제1항의 규정에 의하여 개발사업의 시행승인을 얻거나 의견을 듣고자 하는 자는 환경영향평가서를 작성함에 있어서 당해사업으로 인하여 영향을 받게되는 주민의 의견을 반영하여야 하며, 그 영향평가의 실시를 국·공립연구기관과 기타 환경영향평가능력이 있다고 도지사가 지정 고시하는 자로 하여금 대행하게 할 수 있다.

③ 도지사는 제2항의 규정에 의하여 작성된 환경영향평가서를 환경정책기본법 제37조의 규정에 의하여 설치된 제주도 환경보전전문위원회의 심의를 거쳐 검토한 후 개발사업이 환경보전에 지장을 가져올 위험이 있어 사업계획의 조정이 필요하다고 인정하는 경우에는 그 사업을 시행하고자 하는 자에게 사업계획의 조정 및 보완등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다.

④ 환경영향평가의 범위 절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제24조 (경관영향평가) ① 제주도에서 제14조 제1항의 규정에 의한 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업과 대통령령으로 정하는 일정규모이상의 건축물 및 공작물을 설치하고자 하는 자는 당해사업이 주변경관에 미치게 될 영향에 관한 서류(이하 경관영향평가서라 한다)를 작성하여 제11조 제1항의 규정에 의한 승인을 얻거나 의견을 듣고자 하는 때에 도지사에게 제출하여 그

의 유지 향상과의 관계, ⑤ 제한된 행위가 실시될 경우 자원에 미치는 회복불능한 피해를 규정하고 있다. 이상돈, 전계서, p.219 참조.

46) 이 규정에 의하여 환경처가 고시한 '환경영향평가서작성등에 관한 규정'은 환경영향평가에 포함되어야 할 평가항목을 다음과 같이 정하고 있다(同 규정 제6호).

1. 자연환경: 기상, 지형 지질, 동 식물상, 해양환경.
2. 생활환경: 토지이용, 대기질, 수질(지표, 지하), 토양, 폐기물, 소음 진동, 악취, 전파장해, 일조장해, 위락, 경관, 위생 공중보건.
3. 사회 경제환경: 인구, 주거(이주포함), 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화제.

심사를 받아야 한다.

② 경관영향평가의 대상사업의 범위 절차 기타 경관영향평가서의 심의 공고등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 기준에 따라 도조례로 정한다.

위와 같은 제주도 개발특별법상의 환경영향평가에 관한 규정으로 인하여 앞으로 제주도 지역에서는 환경정책기본법에 의한 환경영향평가제와 제주도 개발특별법에 의한 환경영향평가제가 2원적으로 시행되게 되었다. 그것은 제주도 개발특별법상의 환경영향평가는 이 법 제14조에서 '환경보전에 영향을 미치는 개발사업으로서 대통령령이 정하는 사업'에 대하여 실시하게 되어 있는데, 이 법에서의 '개발사업'은 제주도 종합개발계획에 의한 사업으로 규정되고 있어서⁴⁷⁾ 이 법에 의한 종합개발계획상의 개발사업에 이 법 제14조의 환경영향평가규정이 적용될 것이고, 전술한 바와 같이 이 법이 시행되어도 제주도지역에서 다른 지역개발관련법률에 의거하여 제주도 개발특별법상의 종합개발계획에 의하지 않은 개발사업도 추진될 수 있게 되어 있으며, 그러한 개발사업에 대하여는 일반적인 환경정책기본법상의 환경영향평가규정이 적용될 것이기 때문이다.

그러면 이 두 법률에 의한 환경영향평가제도의 차이는 무엇인가 하는 점부터 먼저 살펴보자. 이 점을 살피는 것은 제주도 개발특별법상의 환경영향평가제의 특징을 밝히는 것이 되기도 하는데, 兩 法律의 환경영향평가에 관한 규정상의 차이점은 다음과 같다.

첫째, 환경영향평가서의 심사기관이 다르다. 환경영향평가서의 심사 검토기관이 환경정책기본법에서는 환경처장관으로 되어 있는데, 제주도 개발특별법에서는 도지사로서 되어 있다.

둘째, 환경정책기본법에는 환경처장관이 환경영향평가서에 대한 협의내용의 이행여부를 확인하여야 한다는 규정과, 그 협의내용을 이행하지 아니하였다고 인정하는 때에 관계 행정기관의 장에게 시정을 위한 필요한 조치를 할 것을 요청하여야 하고, 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 규정하고 있는데,⁴⁸⁾ 제주도 개발특별법에는 이러한 환경영향평가의 사후관리에 관한 규정이 미비되어 있다.

셋째, 환경정책기본법에서는 환경영향평가를 대행할 수 있는 기관이 '대통령령이 정하는 바에 의하여 국·공립 연구기관 정부출연 연구기관등 환경영향평가능력이 있다고 환경처장관이 지정 고시하는 자'로 되어 있는데, 제주도 개발특별법에서는 '국·공립연구기관 기타 환경영향평가능력이 있다고 도지사가 지정 고시하는 자'로 되어 있다.

넷째, 환경정책기본법에서는 경관을 환경의 한 요소로 보아 경관평가에 관한 규정을 별도로 두고 있지 않은 데, 제주도 개발특별법에서는 환경영향평가와는 별개의 경관영향평가규정을 두고 있다.

기타 환경영향평가의 대상사업범위나 절차 그리고 환경영향평가에 있어서의 주민의견반영방법 등의 차이점은 제주도 개발특별법 시행령 및 관련 조례등이 제정된 후에 밝혀질 것이며, 그 하위

47) 제주도 개발특별법 제2조 2호 참조.

48) 환경정책기본법 제28조 제1항 및 제2항

법규가 제정되어 있지 않은 현단계에서는 분명치 못한 것이 사실이다.

IV. 濟州道地域에서의 環境影響評價制의 問題點과 改善方向

1. 濟州道地域에서의 環境影響評價制의 問題點

(1) 그 下位法規가 제정되어 있지 않은 상태에서 제주도 개발특별법상의 환경영향평가에 관한 규정만을 놓고 볼 때, 환경정책기본법상의 환경영향평가에 관한 규정과 비교하여, 제주도 개발특별법에서 규정한 환경영향평가제의 문제점으로는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 제주도 개발특별법에는 前述한 바와 같이 도지사가 환경영향평가서의 심사후 사업시행자에게 요청할 수 있는 사업계획의 調整이나 補充의 履行與否의 조사 확인 및 그 不履行時 관계 행정기관(관할 시장 군수 등)에게 필요한 조치를 요구하도록 하는 규정이 없다.

둘째, 제주도 개발특별법상 종합계획에 의한 개발사업중에는 제주도 당국이 그 사업시행주체가 되는 경우가 있을 것이고 이 때에도 도지사가 환경영향평가서를 심사하게 되어 있는데, 이 경우 환경영향평가서 심사의 재관성이 보장되지 못할 가능성이 있다.⁴⁹⁾

(2) 제주도 개발특별법과 환경정책기본법상의 환경영향평가규정에 共通된 문제점으로는 다음과 같은 것들을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 환경영향평가의 時期 問題다.

현행 환경정책기본법 시행령에서 정하고 있는 환경영향평가에 대한 (환경처장관에게의) 협의요청시기는 사업에 따라 일정하지 않지만 대체로 환경영향평가 대상사업을 하고자 하는 자의 사업 실시계획 승인신청전 또는 사업시행승인신청전으로 되어 있고, 제주도 개발특별법에서도 환경영향평가대상사업을 하고자 하는 자가 환경영향평가서를 작성하여 개발사업의 시행승인을 얻고자 할 때 도지사에게 제출하여 그 심사를 받도록 함으로써, 개발사업에 관한 기본계획의 수립단계에서는 환경영향평가를 요구하고 있지 않은 데, 이는 합리적인 환경보전관리나 환경영향평가제도의 실효성을 높임에 있어서 미흡한 면이 있다.

둘째, 환경영향평가서의 作成主體 問題이다.

현행 환경정책기본법이나 제주도 개발특별법에서는 환경영향평가 대상사업을 시행하고자 하는 사업자가 환경영향평가서를 작성 제출하도록 하면서, 국·공립연구기관등에 환경영향평가 실시를 代行하게 할 수 있도록 하고 있다. 그런데 이처럼 원칙적으로 사업자가 환경영향평가서의 작

49) 제주도 개발특별법 제14조 제3항에서 도지사가 환경영향평가서를 검토하는 경우 제주도 환경보전자문위원회의 심의를 거쳐도록 규정하고 있지만, 이 위원회의 심의결과가 도지사를 기속할 수는 없는 것이다.

성주체가 될 경우 환경영향평가 내용의 公正性 公共性이 충분히 보장될 수 있을 지는 의문이다.⁵⁰⁾

(3) 제주도 개발특별법에서는 대통령령의 규정사항으로 되어 있어 아직 그 내용이 확정되지 않은 것이지만, 환경정책기본법시행령상의 환경영향평가 관련규정내용중 위에서 지적되지 않은 문체점으로는 다음과 같은 것을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 환경영향평가의 對象事業範圍의 問題이다.

현행 환경정책기본법 시행령에서는 18홀 이상의 골프장 신설이나, 30만 제곱미터이상의 토지구획정리사업, 대지조성사업, 택지개발사업, 도시재개발사업, 관광단지조성사업등과 15만 제곱미터 이상의 공업용지조성사업, 공업단지조성사업, 농공단지조성사업, 25만 제곱미터 이상의 아파트지구개발사업, 처리능력이 1일 100세제곱미터 이상인 분뇨처리시설 등 비교적 규모가 큰 개발사업을 환경영향평가대상사업으로 규정하고 있어⁵¹⁾ 환경영향평가를 받지 않아도 될 개발사업을 많이 인정하고 있는 셈인 데, 환경의 합리적인 보전 관리를 위하여는 환경영향평가의 대상사업범위를 더욱 확대시킬 필요가 있다고 보아진다.

둘째, 환경영향평가서의 公開 및 환경영향평가서 審査結果(協議內容)의 公開 문제이다.

현행 환경정책기본법 시행령은 제18조에서 사업자가 작성한 환경영향평가서 草案의 公告 공람에 관하여 규정하고 있지만, 환경영향평가서의 공개에 관하여는 규정한 바 없으며, 사업자가 제출한 환경영향평가서를 관계 행정청이 검토 심사한 결과(협의내용)의 공개에 관해서도 규정하는 바가 없다.

그간에 우리나라에서는 환경영향평가제가 형식적으로 운영되어 온 감이 있다.

이 제도의 內實을 도모하는 데에는 환경영향평가서 작성 및 그 심사의 공정성을 보장하기 위한 환경영향평가서의 공개 및 그 심사결과와 공개가 필요하다고 보아진다.

또한 환경영향평가 協議內容 履行確保를 위한 현행 환경정책기본법 제28조의 환경영향평가의 사후관리 규정만으로는 그 이행확보에 미흡한 면이 있다. 이는 환경처의 정책의지 여하에 따라 그 사후관리가 강화될 수도 있고 약화될 수도 있기 때문이다. 그리하여 환경영향평가서의 내용과 그 심사결과를 일반에 공개함으로써 환경영향평가의 공정성과 민주성을 보장하고 여론의 힘을 통해서라도 환경보전관리상 필요한 조치의 이행을 확보할 필요가 있음에도 불구하고, 현행 법규에는 이에 관한 규정이 미비되어 있다.

50) 미국의 국가환경정책법상의 환경영향평가서는 관계기관 및 전문가와 상의하고 그 논평을 받아 책임 있는 공무원(responsible official)이 작성하게 되어 있지만, 책임있는 연방공무원이 지도하고 사전 승인하는 조건으로 州政府기관도 환경영향평가서를 작성할 수 있게 되어 있다. NEPA § 102(2) (d) 참조.

51) 환경정책기본법 시행령 제7조 제2항.

2. 濟州道地域에서의 環境影響評價制의 改善方向

물론, 어느 국가, 어느 지역에서나 통용될 수 있는 이상적인 환경영향평가제도를 확립하기는 매우 어려운 일이다. 그것은 어떤 국가, 어떤 지역의 경제현실, 산업현황, 자연환경, 문화자원, 행정능력, 재정능력, 환경과학기술, 기업의 자세와 능력, 국민 또는 주민의 환경의식 등의 여하에 따라 알맞는 환경영향평가제의 내용이 달라질 수 있을 것이기 때문이다.

제주도지역의 현실은 최근의 관광개발에 치중한 지역개발정책으로 인하여 지역환경이 점차 오염 훼손되어가는 사례가 늘고 있고,⁵²⁾ 이를 지역주민들은 크게 염려하고 있는 실정이다.

이러한 상황에서 환경정책기본법상의 환경영향평가제와 구별되는 환경영향평가제가 제주도 개발특별법에 의해 규정되어지고 있다. 그러나 현행의 제주도 개발특별법의 규정만을 놓고 보면, 이 법에 의한 환경영향평가제가 환경정책기본법상의 그것에 못 미치는 감이 있다.⁵³⁾

제주도 개발특별법의 시행령이나 관련 조례등의 제정과정에서 내실있는 환경영향평가제를 확립시키지 못한다면 제주도 개발특별법에서 환경영향평가제를 규정한 의의가 없어지게 된다.

이 법의 시행령을 제정하는 과정에서 환경영향평가제의 內實化를 위하여 충분히 고려하여야 할 사항들은 환경영향평가의 방법과 절차, 환경영향평가서의 작성 및 심사요청시기, 환경영향평가 대상사업범위, 환경영향평가항목의 선정, 환경영향평가과정의 주민참여보장 및 주민의견반영 방법, 환경영향평가서의 공개 및 그 심사후 요청하는 필요한 조치의 내용공개 등이라 할 수 있을 것이며, 제주도 종합개발계획수립단계에서의 事前的 環境影響평가제나 환경영향평가서의 작성주체, 환경영향평가서 심사주체 및 환경영향평가서의 심사후 사업시행자에게 요청하는 필요한 조치의 이행확보방안 등의 문제는 제주도 개발특별법의 개정을 통해 바람직한 방향으로 개선해 나가야 할 것이다.

제주도지역에서 시행되는 제주도 개발특별법 및 현행 환경정책기본법상의 환경영향평가제는 이 제도의 운영을 통하여 보다 합리적인 지역환경보전관리를 도모할 수 있도록 하기 위하여 다음과 같은 방향으로의 제도개선이 필요한 것으로 보아진다.

첫째, 환경영향평가를 제주도 종합개발계획의 수립단계나 지역개발사업의 기본계획 수립단계에서도 행하도록 해야할 것이다.

예로서, 어느 지역, 어느 위치에 어느 정도규모의 (또는 몇개의) 관광단지를 조성하고 유원지를 조성하며, 콘도단지를 만들고 골프장을 만들 것인지 등에 관한 기본계획을 수립하는 과정에서 환

52) 한라일보, 1990.12.4. 5면 참조.

53) 제주도 개발특별법상의 경관영향평가제 규정(제24조)은 환경영향평가의 내용에 들어가는 평가항목의 하나로써 포함되어질 성질의 것으로 보아지며 (실제로 환경처가 고시한 환경영향평가서 작성등에 관한 규정의 제6조 2호 차목에 경관이 평가항목의 하나로 규정되어 있음), 이 법에는 환경영향평가의 事後管理규정이 미비되어 있기 때문이다.

을 효율적으로 신속히 추진하는 데 지장을 초래할 우려가 있는 것은 사실이다.⁶³⁾

그러나, 환경은 한번 훼손되면 원상회복이 거의 불가능한 점을 고려할 때, 환경에 영향을 미치는 사업의 추진에 있어서는 迅速性보다 慎重性이 강조되어야 할 것으로 보인다. 實效性있는 事前的 환경영향평가의 실시로 개발사업 시행과정에서 야기될 수 있는 개발분쟁의 예방을 도모하는 것은 곧 개발사업의 능률적 추진을 가능하게 하는 지름길이 될 수도 있을 것으로 보아지며, 또한 환경영향평가의 대상사업범위를 확대하는 것이 사업자나 관계 행정기관에 부담을 안겨주는 결과가 아니라 오히려 개발사업추진의 효율성을 제고시키는 결과가 될 수도 있을 것이다. 즉, 환경영향평가 非對象사업이었던 많은 개발사업들을 환경영향평가대상사업으로 전환함으로써, 환경영향평가과정에서 사업시행자와 지역주민간의 의견조정이 실현될 수 있고 그것이 순조로운 사업추진을 보장하는 방법이 될 수 있다고 보인다.

그러므로 현행 환경정책기본법 시행령상의 환경영향평가 대상사업범위를 과감히 확대할 필요가 있으며, 또한 제주도 개발특별법 시행령의 제정과정에서는 마땅히 同法에 의한 종합계획상의 각종 개발사업들이 환경영향평가 대상범위에 가급적 많이 포함되도록 함이 바람직 한 것으로 생각된다.

환경영향평가대상사업을 정함에 있어서는 사업의 규모뿐만 아니라 사업내용, 사업장소, 사업이 지역사회에 미칠 諸效果 등 여러가지 사항이 고려되어야 할 것이다.⁶⁴⁾

셋째, 環境影響評價機關의 公正性 中立性 公共性을 보장하는 방법이 모색되어야 할 것이다.

환경영향평가주체를 누구로 할 것인가에 관해서는 다음과 같은 여러가지 방식이 있을 수 있다.

① 우리나라의 현행 환경정책기본법이나 제주도 개발특별법에서 처럼 개발사업시행주체에게 환경영향평가(환경영향평가서작성)의 책임을 지우는 경우로서, 이러한 방식으로서는 종합적인 환경관리나 환경정책목표를 달성하는 데 미흡한 면이 있으며, 사업시행주체는 사업시행지향적 심리상태에 있기 때문에 객관적 환경영향평가가 기대될 수 없는 면이 있다. ② 미국의 국가환경정책법에서 처럼 행정기관이 환경영향평가를 실시하는 방식이 있을 수 있다.⁶⁵⁾ ③ 대학이나 연구소, 행정기관, 주민단체 등으로부터 각각 전문가를 차출하여 중립적인 평가위원회를 설치하여 환경

63) 노재식의 3인, 환경관리시스템개발 및 Data Center 운영, 한국원자력연구소, 1979년도 연구보고서, 1980, pp.44~47.

64) 구자공, 新환경영향평가론, 공해대책, 1990.5월호, p.52.

65) 미국의 많은 행정기관에는 NEPA의 실시를 담당하는 特別部局이 설치되어 있다. 이 部局은 보통 ① NEPA의 실시를 위한 절차를 정하는 일 ② 환경영향평가서의 작성에 관한 세부적인 지침을 정하는 일 ③ 환경영향평가서의 작성과 관련하여 직원을 훈련하는 일 ④ 환경영향평가서를 작성하는 일 ⑤ 환경영향평가서에 관한 기관내부의 심사를 조정하는 일 ⑥ 다른 기관이 작성한 환경영향평가서에 대한 comment의 절차를 조정하는 일들을 그 임무로 한다.

서원우의 2인, 국토이용계획에 있어서 환경평가제도의 확립, 서울대학교 환경대학원, 환경논총, 제 7권, 1980, p.47.

영향평가주체로 삼는 방식이 있을 수 있다.⁶⁶⁾

환경영향평가에 있어서는 누가 환경영향평가를 하더라도 똑같은 결과가 나오는 것이 바람직하며, 제3자가 가하는 어떠한 비판에도 이겨나갈 수 있을 만큼의 社會的 合意가 형성되도록 유도함으로써 지역주민이 그 평가시스템에 대해서 신뢰감을 갖게끔 해야 할 것이다. 따라서 이것은 관련 전문가가 총망라된 학제적 접근방법을 취해야 할 것이며,⁶⁷⁾ 사업시행자를 원칙적인 환경영향평가서 작성주체로 정하고 있는 현행 법규의 재검토가 요구되어진다.

또한 제주도 개발특별법에서 환경영향평가서를 도지사가 심사하도록 규정하고 있는데, 그 심사의 공정성과 전문성을 확보할 수 있는 제도 및 그 심사내용의 객관성과 신뢰성을 보장할 수 있는 統制制度를 마련할 필요가 있다고 보아진다.

넷째, 환경영향평가내용의 공정성확보와 환경영향평가서 심사후에 요청하는 필요한 조치의 이행확보를 위하여 환경영향평가서를 일반에게 공개하고, 환경영향평가서 심사결과 사업시행자에게 요청한 조치의 내용(환경정책기본법 제28조의 협의내용 및 제주도 개발특별법 제14조 3항의 필요한 조치)도 일반에게 공개하도록 함이 필요하다고 보아진다.

환경영향평가제도는 헌법상의 국민의 기본권의 하나인 환경권을 보호하기 위하여, 환경과 파괴오염의 방지를 위한 公法的 規制의 일환으로 이루어지는 것이어서 이 제도의 운영주체는 원칙적으로 행정기관이고, 환경영향평가서를 작성함에 있어서는 과학적 전문적인 諸事項을 포섭 평가하는 한편 상충하는 諸般利益을 比較衡量하여야 하며, 또 쾌적한 환경적 이익의 享受者는 지역주민이라는 점등에서 同 평가서는 객관적으로 보아 성실하게 그리고 과학적 합리적으로 작성될 것이 요청되며, 이러한 요청을 담보 또는 보증하기 위하여는 同 평가서의 내용을 일반에게 完全公開하도록 하여야 할 것이다.⁶⁸⁾

미국의 국가환경정책법에서는 책임있는 공무원이 작성한 환경영향평가서를 일반 국민에게 공개하도록 규정하고 있으며,⁶⁹⁾ 미국의 환경영향평가서 작성규칙에서도 환경영향평가서 초안이나 최종 환경영향평가서를 一般公共에 공개하도록 되어 있고,⁷⁰⁾ 미국의 대기오염규제법에서는 연방정부기관이 제안한 法案, 중요한 행위 또는 프로젝트 등이 환경에 미치는 영향에 대하여 환경처장이 서면으로 심사하고 논평하여야 하며, 이러한 논평은 공개되어야 함을 규정하고 있다.⁷¹⁾

일본에서는 개별적인 國家立法⁷²⁾ 이외에 지방자치단체의 조례등에 의해서도 환경영향평가의

66) 권태준외 2인, 전계논문, p.9.

67) 노재식의 3인, 전계논문, p.29.

68) 경단조, 전계논문, pp.56~57.

69) 미국 NEPA § 102(2) (c)

70) CEQ(Council on Environmental Quality) Regulations Implementing § 102(2) of NEPA. § 1503.1, § 1506.9.

71) 미국의 the Clean Air Act, § 309. 이상돈, 환경정책법, 아세아문화사, 1985, p.28.

72) 일본의 公有水面埋立法, 港灣法, 工場立地法, 瀬戸内海環境保全特別措置法 등.

제도화가 이루어 지는 예가 많은 데,⁷³⁾ 이러한 지방자치단체 차원의 환경영향평가의 세부적 절차는 일정하지 않지만 대체로 제출된 환경영향평가서를 검토하여 환경영향평가 심사서를 작성한 후 그것을 일반 주민에게 공표하게 되어 있으며,⁷⁴⁾ 일본의 東京都 環境影響評價條例의 경우 환경영향평가서案과 環境影響評價書를 公示하도록 규정되어 있음을 참고할 필요가 있다.⁷⁵⁾

환경영향평가제도를 사업자의 성의있는 행동과 지역주민의 양심적 감시를 통해 환경자원의 개발과 보전의 조화를 이루고, 지역개발에 관한 사회적 합의를 형성하며, 민주적 정책결정을 확보할 수 있는 제도로 발전시키기 위하여는 환경영향평가서의 내용을 지역주민에게 공개하는 것이 반드시 필요한 것으로 보아진다.

그리고 환경영향평가서의 심사결과 환경보전관리를 위해 사업시행자에게 요청한 사업계획의 조정 보완등의 조치가 제대로 이행되도록 하기 위하여, 국민 또는 주민의 여론을 통한 협의내용 이행확보방법을 강구해야 할 것이다. 이를 위하여 현행 환경정책기본법 시행령 제11조의 환경영향평가 협의내용의 통보규정에서 협의내용을 관계행정기관에 통보할 뿐만 아니라 그 협의내용을 일반에 공개하도록 하여야 할 것이다. 환경영향평가 협의내용(환경영향평가서의 심사후 요청한 필요한 조치)의 공개는 주민여론에 의한 협의내용의 이행확보뿐만 아니라 협의내용의 공정성을 확보하는 데도 크게 기여할 것으로 보아진다.

앞으로 제정되는 제주도 개발특별법 시행령에서는 환경영향평가서를 일반주민에게 공개하도록 함은 물론, 도지사가 환경영향평가서를 심사한 후 사업시행자에게 요청하는 필요한 조치의 내용도 일반주민에게 공개하도록 명백히 규정되어야 할 것이다.

다섯째, 제주도 개발특별법 시행령에서는 환경영향평가과정의 여러단계에 주민참여를 보장하는 규정을 충실히 마련하여야 할 것이며, 환경영향평가과정 전반에 걸쳐 事業施行者·環境専門家·關係行政機關·地域住民間에 긴밀한 업무연계가 이루어 지도록 함으로써, 지역주민의 의사가 환경영향평가과정에 충분히 반영되도록 해야 할 것이다. 外國의 환경영향평가관련 法制에서는 주민참여가 이 제도의 핵심적 중요 부분이 되고 있음을 참고할 필요가 있다.⁷⁶⁾

환경영향평가과정에의 住民參與를 制度化함에 있어서는 주민참여를 直接民主主義에 의한 地域的인 合意形成의 수단으로 볼 것인가, 그렇지 않으면 주민의 감시에 의한 間接民主主義의 보강수단으로 볼 것인가라는 住民參與의 理念문제를 명확히 할 필요가 있다.⁷⁷⁾ 그러나 그 어느 경우에 도 주민의 눈으로 사업시행자측의 豫測評價의 缺陷을 지적하고 그 是正을 꾀함과 아울러 각자의

73) 1976년에 제정된 川崎市環境影響評價條例를 그 효시로 하여 北海道·東京都·神奈川縣등 여러 지방자치단체가 환경영향평가조례를 제정 시행하고 있고, 横浜市·名古屋市·神戸市·尼崎市 등 일부 지방자치단체들은 要綱, 指針 등에 의하여 환경영향평가를 실시하고 있다.

74) 原田尚彦, 전계서, pp.165~166.

75) 東京都環境影響評價條例, シュリスト, No.800, 東京, 有斐閣, 1983, p.98.

76) 장준기의 8인, 전계논문, pp.196~202 참조.

77) 서원우의 2인, 전계논문, p.66.

가치관을 개진함으로써 보다좋은 행정판단과 합리적 환경관리를 위한 情報을 제공하며, 개발행정의 민주화를 이루게 할 수 있는 주민참여의 제도적 의의는 충분히 고려되어야 할 것이다.

그리고 환경영향평가과정에서의 주민참여의 제도적 의의를 살리기 위하여는 지역환경에 관한 정보가 그것을 요구하는 지역주민에게 항상 공개되고 제공되도록 하여야 할 것이다.

여섯째, 제주도 개발특별법의 改正을 통하여, 환경영향평가서를 심사한 후 지역환경의 합리적 보전 관리를 위해 道知事가 사업시행자에게 요청하는 필요한 措置의 履行確保를 위한 方案을 마련해야 할 것이다.

도지사가 제주도 개발특별법 제14조 제3항에 의거하여 사업시행자에게 사업계획의 조정 및 보완등 환경보전관리상 필요한 조치를 요청하였다고 하더라도, 사업시행자가 이를 이행하지 않은다면 그간의 환경영향평가과정은 無爲로 돌아가게 될 것인데, 이 법에는 그 이행을 보장하기 위한 규정이 未備되어 있어, 앞으로 이 법에 의한 제주도 지역에서의 환경영향평가제의 實效性에 의문이 제기될 수 있다.

환경영향평가서의 심사후에 요청하는 필요한 조치의 이행을 확보하기 위하여, 民間部門의 개발사업의 경우에는 그 필요한 조치의 不履行時에 개발사업시행승인(허가)을 취소하고 원상복구 및 피해주민에 대한 손해배상의 책임을 그간의 개발사업시행자가 지도록 하며, 公共部門의 개발사업의 경우에는 그 필요한 措置의 履行을 위한 豫算을 우선 배정할 수 있는 근거규정을 마련할 필요가 있다고 보아진다.

이는 이러한 必要한 措置의 履行確保方法이 마련되지 않은 상태에서 民間部門 개발사업의 경우에 그 이행을 개발사업시행승인(또는 허가)의 조건등 附款의 방법으로 해결을 도모할 경우, 事案에 따라서는 행정당국과 사업시행자간 行政訴訟이 야기될 가능성이 있고, 公共部門 개발사업의 경우에 公共機關이 그 履行意志가 있다고 하더라도 財政的 뒷받침이 없이는 그 필요한 조치의 履行이 사실상 어려워질 수 있기 때문이다.

환경영향평가제의 운영에 있어서는 환경영향평가의 주체, 대상사업, 평가항목, 평가시기, 평가방법, 절차, 평가기준, 주민참여 및 주민의견 반영, 환경영향평가서의 공개 등의 문제도 중요하지만, 환경영향평가의 實效性(효과)을 보장하는 사후관리의 문제도 그에 못지 않게 중요한 것이라고 아니할 수 없다.

V. 結 論

地方自治團體는 지역의 실정에 밝고 환경오염이나 환경훼손의 생생한 상황과 그 예상되는 결과들 보다 정확하게 파악할 수 있으며, 주민과 밀착하여 바람직한 地域社會 形成을 위한 民意를 수렴하기 쉬운 입장에 있다.⁷⁸⁾ 그리고 양호한 지역환경을 보전하고 환경오염방지를 도모함으로써

78) 김원주, 전계논문, pp.70~71.

주민들이 쾌적하고 문화적으로 거주하기 좋은 지역을 만드는 것은 지방자치단체의 책무라고도 할 수 있다.⁷⁹⁾

‘參加(주민참여)와 分權의 시대’로 표현되는⁸⁰⁾ 오늘날의 지방자치시대에 있어서 지역주민을 환경상의 害惡으로부터 보호하고 주민복지향상을 도모하기 위하여는 현재의 열악한 지방자치단체의 環境行政能力을 크게 향상시켜야 할 것이다.⁸¹⁾

지방자치단체의 환경행정능력의 향상은 지역환경보전관리를 위한 정책수립 및 평가조정기능, 연구 조사기능, 環境汚染被害救濟 및 紛爭解決機能, 환경오염規制기능, 자연환경보전대책기능, 환경영향평가기능, 환경교육 및 지도기능, 중앙정부 및 他지방자치단체와의 협력증진기능 등 여러측면의 기능강화를 통해 이루어지는 것이며, 지방자치단체가 지역환경보전관리계획수립, 지역환경기준의 설정, 환경보전지역의 지정, 환경오염실태의 측정 조사, 환경오염예방을 위한 홍보제도, 환경오염규제, 환경영향의 평가 등의 재업무를 합리적으로 수행함으로써 성취될 수 있는 것이다.

그런데 우리나라의 현행 환경관계 法制에서는 환경행정의 廣域性·綜合性·專門性을 고려하여 환경행정업무의 상당부분이 중앙정부에 귀속되고 지방자치단체의 自主的인 環境行政權은 상대적으로 약하게 인정되고 있으며, 아직 지방자치단체의 人的·物的 환경행정능력은 매우 미약한 실정이다. 그 중에서도 특히 환경영향평가제의 운영부문은 환경정책 기본법에 의하여 환경처의 管掌事項으로 되어 있고 아직 어느 지방자치단체의 自主行政權의 對象으로 인정되어진 예가 없으며, 환경정책기본법상의 環境影響評價제도 오늘날의 환경문제에 대처함에는 그 制度內容이나 운용면에서 부족한 점이 많이 나타나고 있다.

이러한 상황에서, 지난 1991년 12월 31일에 공포된 제주도 개발특별법에서는 앞으로 이 법에 의한 개발사업의 시행과정에서 事業施行者가 작성하는 환경영향평가서를 道知事가 심사하도록 하는 내용의 別途의 환경영향평가제를 制度化시켰다.

환경정책기본법상의 환경영향평가제와는 달리 지방자치단체가 지역개발사업에 관련된 환경영향평가업무를 管掌할 수 있도록 한 것은 오늘날의 지방화·민주화의 시대에 적합하고 주민에 의한, 주민을 위한 환경행정을 실현하는데 기여할 수 있을 것으로 보아 긍정적으로 평가할 만하다.

제주도 개발특별법에 의한 환경영향평가제가 합리적인 지역환경보전 관리에 크게 기여할 수 있도록 그 制度 및 運用面에서의 內實을 도모하는 것이 제주도의 환경행정상의 중요한 과제로 등장하고 있다. 제주도 개발특별법의 관련규정만을 놓고 볼 때에는 이 제도에 관하여 미흡하게 규정된 면이 있고, 그 施行습이나 관련 條例 등이 제정되지 않아 이 制度의 내용이 아직 확정되지 않

79) 현행 환경정책기본법은 제32조에서 ‘국가 및 지방자치단체는 환경보전을 위한 시책의 실시에 필요한 法制上 財政上의 조치를 하여야 한다’라고 규정하고 있다.

80) 서헌우, 한국의 지방자치에 관한 법적 재문제, 한국공법학회, 공법연구, 제13집, 1985, p.147.

81) 한국환경과학연구협의회, 환경행정의 제도적기반분석 평가 및 개선책 강구, 1989, pp.98~107.

은 상태에 있지만 머지않아 그 下位法規들이 만들어질 것으로 보아, 本稿에서는 그 下位法規 制定過程에서 고려하여야 할 이 制度의 內實化 方向을 주로 살펴보았다.

제주도 개발특별법이 제주도 종합개발계획수립단계에서 事前的 環境영향평가를 실시하도록 규정하지 못하고, 環境영향평가서의 작성과 그 심사를 담당할 특별기구의 설치에 관하여 규정하지 못하고, 環境영향평가서의 심사후 사업시행자에게 요청하는 環境保全管理上 필요한 措置의 履行 確保方案에 관하여 아무런 규정도 두지 못한 것등은 앞으로 이 법의 改正過程에서 補完되어야 할 점으로 보아진다.

제주도 지역에서의 環境影響評價制가 內實있게 운용될 수 있도록 하기 위하여 앞으로 제정될 제주도 개발특별법의 下位法規에서는 環境영향평가대상에 가급적 많은 개발사업이 포함되도록 규정하고, 環境영향평가과정의 住民參與保障 및 住民意見反映 방법을 명백히 규정하며, 環境영향평가서의 공개 및 環境영향평가서의 심사후 사업시행자에게 요청하는 필요한 조치의 內容公開등을 분명히 규정하는 것이 바람직하다고 보아진다.

제주도 개발특별법에 의한 環境영향평가제가 實質적으로 지역환경보전관리에 有效한 제도로 운용되지 못한다면 이 법에서 環境영향평가제를 특별히 규정한 의미가 없게 되는 것이고, 앞으로 다른 지방자치단체의 地方環境行政權의 伸張에도 좋지 않은 영향을 미칠 수 있는 것이다.

또한, 비록 그 立法過程에서 많은 論難이 있었고, 신중치 못한 입법추진으로 인하여 지역주민들에게 좋지 않은 인식을 안겨주면서 立法된 제주도 개발특별법이 그 본래의 立法趣旨를 여실히 顯示할 수 있는 부분의 하나가 바로 環境影響評價制라고 할 수 있다.

따라서 濟州道 開發特別法の 下位法規 制定過程에서나 이 法의 改正過程에서는 環境影響評價制의 內實을 기하고 그 實效성을 높일 수 있는 方向으로의 과감한 制度改善 補完을 위한 노력이 있어야 할 것이다.

그리고 관계행정기관에서는 평소 지역환경정보를 주민들에게 충분히 제공함으로써 광범위한 주민참여하에 지역주민과 행정기관이 일체가 되어 다각적으로 개발사업의 當否를 신중히 검토하여 먼 훗날까지도 후회를 남기지 않은 현명한 지역개발을 이루는 민주적 정책결정과정의 되도록 環境영향평가제도를 운용해 나가야 할 것이다.

Summary

The Special Law for Promoting the Development of Cheju do and the Environmental Impact Assessment

Yoon Yang-soo

The Special law for promoting the development of Cheju do was enacted in 1991.

The aims of this article are to inquire into the problems involved in the legislative process of this law and to examine legal aspects of the environmental impact assessment system prescribed in this law.

The main topics of this paper are as follows;

1. Introduction.
2. The legislative process of the special law for promoting the development of Cheju do and its problems.
3. The special law for promoting the development of Cheju do and the system of environmental impact assessment.
4. The problems and the reform directions of the system of environmental impact assessment taking effect in Cheju do.
5. Conclusion.