

# 환경영향평가제도의 문제점과 대책

—주민참여 및 대행자지정 및 선정을 중심으로—



金 貴 坤 / 서울대학교 조경학과 교수

## 1. 서 론

환경영향평가서는 개발사업의 추진시 이로 인하여 주변환경에 미칠 영향을 미리 예측, 평가하고, 그 결과가 사업계획수립에 어떻게 반영되었는가를 정리한 문서라고 볼 때, 우리나라 환경영향평가서 작성과정과 관련된 많은 문제가 제기될 수 있을 것이다. 그중 3가지 주요사항은 절차적 관심, 환경영향평가서 내용과 관련된 문제점, 그리고 방법론적인 문제점 등을 들 수 있을 것이다.

이 글에서는 절차적 관심만을 살펴보기로 한다.

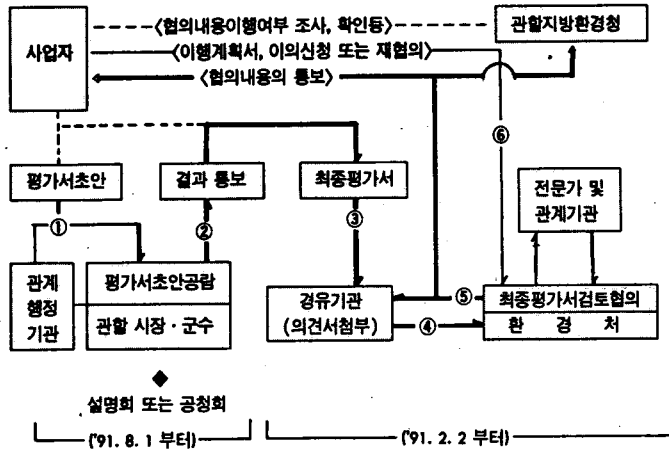
환경영향평가절차는 계획이나 의사결정과정에서 환경적 관심이 통합되도록 하여 환경의 보호와 개선에 적극적인 기여를 하도록 하는데 그 목적이 있다. 현행 우리나라 환경영향평가절차가 얼마나 이와 같은 목적에 부응하고 있는가는 여러가지 관점에서 논의될 수 있겠으나 이 글에서는 주민참여제도 및 대행자 지정과 선정에 관련된 문제점과 대책을 논의해 보고자 한다.

## 2. 주민참여의 문제점과 대책

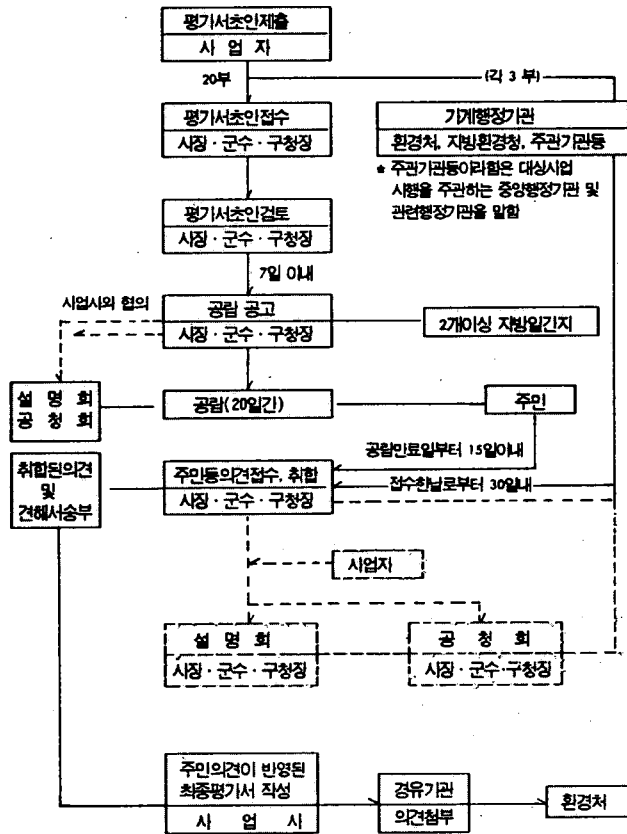
그동안 우리나라의 환경영향평가제도에서는 환경영향평가서의 작성이나 검토과정에서 주민참여의 절차가 마련되어 있지 않았었다. 그러나 종전 환경보전법 제5조의 규정에 의한 환경영향평가제도가 환경정책기본법 제26조내지 제28조 및 동법 시행령 제7조내지 제15조에 보완 규정되어 '91년 2월2일부터 시행됨에 따라 '91년 8월1일부터 평가서 초안에 대한 공람과정을 통해서 주민참여가 가능하게 되었다. 환경영향평가제도 운영에 관한 세부시행지침에서는 '91년 8월1일 이후 주민의견수렴과정을 거치게 될 경우 사업추진에 지장을 초래할 우려가 있다고 사업자 스스로가 판단하여 '91년 8월1일 이전에 주민의견수렴과정을 거치고자 관할 시장, 군수, 구청장에게 평가서 초안을 제출하는 경우에 관할 시장, 군수는 법 및 시행령의 주민의견수렴에 관한 규정을 적용하여 절차를 진행할 수 있도록 규정하고 있다.

새로 변경된 환경영향평가제도의 운영흐름도와 주민의견수렴 절차도를 보면 그림1 및 그림2와 같다.

〈그림 1〉 우리나라 환경영향평가제도의 운영흐름도  
(자료출처: 환경처, 새로운 환경정책기본법 및 시행령의 시행관련 환경영향평가 제도운영에 관한 세부시행 지침. 1991. 2. p.1)



〈그림 2〉 주민의견 수렴 절차도  
(자료출처: 환경처, 새로운 환경정책 기본법 및 시행령의 시행관련 환경영향평가제도 운영에 관한 세부시행 지침. 1991. 3. p.8)



그동안 주민의견의 수렴절차를 제도화해야 한다는 많은 주장이 있어 왔음을 감안할 때, 특히 지방화시대를 맞이하여 금번의 조치는 아주 바람직하다고 생각한다.

우리나라에서는 아직 환경영향평가절차의 일환으로 주민의견의 수렴절차를 시행해 본 경험이 없기 때문에 현시점에서 구체적인 문제점을 논의하기에는 여러가지 제한이 따르지만, 환경처가 마련한 환경영향평가제도운영에 관한 세부시행지침에 나



**장기적으로는 환경영향평가  
기습사나 환경영향평가 기사제도가  
마련되어야 할 것이며,  
단기적으로는  
현재 지정된 대행자물 대상으로  
환경영향평가가 주된 업무가  
되도록 유도해야 할 것이다.**



타나 있는 수렴절차, 내용 및 방법을 토대로 예상되는 문제점과 대책을 외국과의 비교분석을 통하여, 제시해 보기로 한다.

주민참여는 이른바 대중참여의 한 형태로 볼 수 있는데, 대중참여의 기본적인 목적은 환경정책결정의 질을 높이기 위하여 일반시민이나 공공단체로부터의 참여와 인식의 생산적인 이용을 촉진하는 데 있다. 따라서 환경영향평가과정에 참여할 수 있는 여러계층의 대중을 고려하여야 하는데, 미국 환경위원회의 지침에서는 대중의 범주에 연방기관, 주기관 및 지방기관, 공공단체, 민간단체 및 민간인을 포함하도록 하고 있다. 특히 로타리 클럽, 라이온즈 클럽, 여성유권자연맹 등과 같은 봉사단체 및 시민단체와 학회, 전문기관 등을 포함하고 있으나, 우리나라 지침에서는 지역주민등의 범위를 당해 사업시행으로 인하여 직접영향을 받을 것으로 예상되는 지역에 주소를 두고 실제 거주하고 있는 주민 및 그 주민들의 단체로 규정하고 있어, 이해관련단체의 참여범위가 제한되어 있다. 또한 주민의 범위도 직접 영향을 받을 것으로 예상되는 사람들로 한정하고 있어, 지방적 관심을 초월하여 국가적 관심이나 지역적 관심의 대상이 되는 영향, 예를들어, 물이나 대기에 미치는 영향과 같은 광역적 영향권에 거주하는 주민들의 의견수렴이 어렵게 되어 있으며, 제안된 사업의 착수로 인하여 이익을 얻게 될 기업 및 상업개발자 등의 의견수렴이 권장되고 있지 않다.

우리 사회는 복수가치를 가지는 집단으로 구성되어 있기 때문에 대중 범주의 폭을 넓히고, 대상 지역도 영향권을 고려하여 설정함으로써 대중참여의 결과를 환경영향평가에 생산적으로 종합할 수

있을 것으로 본다. 또 환경영향평가제도운영에 관한 세부시행지침에서는 사업시행으로 인하여 예상되는 생활환경 및 재산상의 환경오염 피해와 그 감소방안 등을 수렴대상 주민의견으로 정하고 있다. 이 규정에 따르면 앞에서의 대중 범주는 사업시행으로 인하여 직접 영향을 받는 지역주민이나 그 주민들의 단체라는 것을 전제로 하고, 제안 사업계획의 내용을 수용한 후, 그 사업의 시행으로인한 환경오염피해와 그 감소방안에 대한 의견을 수렴하는 것이 주민의견 수렴의 주목적으로 보고있는 것으로 해석되어 진다. 이와 같은 수렴대상은 주민의 환경적 관심을 계획이나 의사결정에 통합하려는 본래의 주민참여 목적과는 거리가 있다고 보아진다. 왜냐하면, 대중참여 결과는 제안사업의 필요성을 규명하고 주위 환경의 독특한 특징을 서술하며, 환경영향을 파악하는 데 이용될 수 있기 때문이다. 또 주민참여 결과는 환경인자와 영향에 대한 중요도값을 매기는 데 있어서 제안기관에 의해 이용될 수 있으며, 사업의 필요성을 충족시키기위한 가장 바람직한 대안의 선정은 대중참여를 통해 도움을 받을 수 있다.

이것은 환경영향평가를 의사결정을 위한 수단으로 보아서, 환경오염 피해와 그 감소방안에만 국한시키지 말고, 보다 광범위한 내용에 대하여 의견을 수렴할 수 있도록 해야 할 것이다.

타법(예; 도시계획법 등)에 의하여 주민참여가 이루어지도록 되어 있는 사업을 대상으로 환경영향평가 과정의 일환으로 주민의견 수렴절차를 밟게되는 경우, 두 절차간의 연계성이 연구·검토되어야 할 것이다.

끝으로, 주민참여의 기법에 관한 보다 많은 연구개발이 있어야 할 것이다. 특히 주민참여의 결과를 영향평가활동의 일부로 어떻게 이용할 수 있을 것인가에 대한 충분한 검토가 있어야할 것이다. 여기에는 주민참여를 통해 제안된 행위에 대해서 여러 가지 이해 당사자나 이해관계 단체사이에 존재하는 서로 다른 의견을 조정하거나 마찰을 해소할 수 있는 메카니즘의 개발과 보다 나은 행위에 관한 일치된 의견에 도달하기 위한 노력등이 포함될 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 한국환경영향평가학회 혹은 한국환경과학연구협의회의 안에 환경영향평가위원회와 같은 객관성을 가지고 대중참여에 임할 수

있는 전문그룹 및 단체의 설립이 바람직 하다고 본다.

### 3. 환경영향평가 대행자 지정 및 선정의 문제점과 대책

환경처는 현재 환경정책기본법 제26조제3항 및 동법시행령 제9조에 의거, 대상사업의 특성에 따른 사업유형별 환경영향평가 대행자 지정요건을 마련 중에 있으므로, 여기에 반영되기를 바라는 몇가지 사항을 언급해 보기로 한다.

오늘날 많이 거론되고 있는 우리나라의 환경영향평가서의 질적인 문제와 관련된 대책을, 혹자는 제도적인 면에서 찾고 있는가하면 다른 사람들은 환경영향평가서의 작성업무에 종사하는 전문가들의 양심이나 윤리에 호소해야 한다고 말하고 있다.

환경영향평가 업무는 하나의 전문성을 가지는 독립된 분야로 정착될 필요가 있다. 따라서 환경영향평가에 관한 전문적인 이론과 기술을 가진 기술인력이 환경영향평가 업무에 전념할 때, 소기의 성과를 올릴 것으로 생각된다. 그러나 현실은 어떠한가? 대기, 수질, 소음, 진동이나 자연환경분야의 기술사나 기사 자격을 가지고 있으면, 환경영향평가 기술인력(전문&일반)으로 인정하고 있기 때문에 환경영향평가 자체에 대한 관심이나 전문성이 결여되어 있으며, 기술인력면에서의 지정요건을 충족하기 위하여 이들 자격증이 이용되고 있어, 실제로는 근무시간의 몇%가 환경영향평가 작성 업무에 쓰여지고 있는지 궁금하다. 따라서, 장기적으로는 환경영향평가 기술사나 환경영향평가 기사제도가 마련되어야 할 것이며, 단기적으로는 현재 지정된 대행자를 대상으로 환경기술사나 환경기사의 업무중 환경영향평가 업무분담율을 평가한 후, 평가 인자별로 할애한 시간의 분석자료를 토대로 대행자의 전문성을 판단하고 전문기술이나 일반기술인력으로 하여금 환경영향평가가 주된 업무가 되도록 유도해야 할 것이다.

보다 현실적인 방법으로, 환경영향평가 대행기관에 종사하고자 하는 사람들을 위하여, 환경관리 기술사를 비롯한 관련 기술사 그리고 환경기사들이 치루는 기술자격 시험종목에 환경영향평가과목을 신설하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

사업의 특성에 따라 유형별로 대행자를 지정할 경우, 현재보다는 전문화되는 대행자를 육성할 수 있을 것으로 기대되지만, 해당분야에 대해서는 현황조사에서부터 영향예측, 평가과정까지를 모두하게 됨으로 부문에 따라서는 여전히 전문성이 미흡할 수 있을 것이다. 현재 환경영향평가서 작성비용의 40~50%정도는 조사 분석비에 소요되고 있음에도 그 부실을 면치 못하고 있으므로 조사·분석 전문대행기관을 육성토록하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 이와 같은 조사·분석센터는 지역 특성을 고려하여 적어도 각 도에 1개소씩 설치하고, 여기에서 얻어지는 자료는 환경data base/Information System(data bank)으로 구축되도록 하는 것이 좋을 것이다.

우리나라 환경영향평가서 작성에 관한 규정(환경처 고시 제 90-23호)에 의하면 평가서는 사업을 하고자 하는 자가 작성하는 것을 원칙으로 하되, 환경처 장관이 지정 공고하는 환경영향평가 대행자로 하여금 그 작성을 대행하게 할 수 있도록 정하고 있다. 따라서 작성비용을 사업시행주체가 부담하고 대행자를 시행주체가 선정하기 때문에 객관적인 평가를 기하기 어렵다. 특히 이미 내려진 결정을 정당화하기 위한 것으로 작성될 우려가 있으므로 평가서의 객관성을 유지하고, 그 질을 높일 수 있는 제도적인 장치로서 독립된 전문기관으로 하여금 대행자를 선정할 수 있도록 하는 메카니즘을 마련해야 할 것이다. 아울러, 용역대가 요율 산정기준(계량지침서 및 수가)을 마련하고, 환경영향평가서 작성비용을 사전에 예산에 반영하여, 기본계획 설계용역과 분리 발주토록 해야 할 것이다. 다만, 영향평가업무와 기본계획설계 용역과는 동시에 수행될 필요가 있다.

환경영향평가의 성패는 장·단기적 그리고 직·간접적 영향을 예측하는 능력에 크게 달려있다. UR 협상에 따르면 1996년까지 국내기술용역사업을 개방하도록 되어있는 바, 환경영향평가 용역분야에서의 국내대행기관의 경쟁력강화가 필요한 것으로 사료된다.

끝으로 환경영향평가의 충실을 기하고 필요한 연구·기술인력을 양성할수 있도록 환경영향평가 분야에서의 연구 개발업무를 담당할 (가칭) 환경영향평가위원의 설립이 검토되어야 할 것이다.