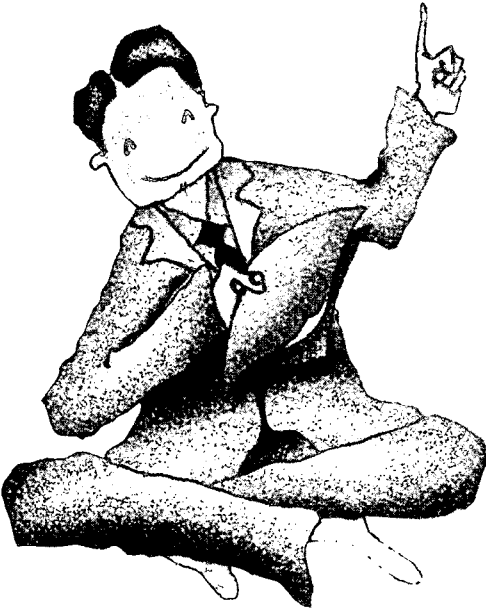


기획특집

현행 환경 영향 평가가 실효성이 없다는 지적이 학계 및 민간단체등 여러분야에서 일고 있어
환경영향평가 방식의 보완이 필요한 실정이다.
이에 환경영향평가 제도의 정책방향과 제도의 문제점 및 개선방안에 대해 환경부 관계자와
학계의 의견을 들어 본다.

- I. 환경영향평가 제도의 정책 방향
- II. 환경영향평가 제도의 문제점과 개선 방향



환경영향평가 제도의 정책방향

지금까지 환경영향평가 제도가 논란의 대상이 되고 있는 가운데 지방자치제의 실시로 각 자치단체의 각종 개발 계획에 따라 환경에 미칠 영향이 클 것으로 예상되고 있다. 이에 환경영향평가 제도의 보완이 필요한 현 상황에서 앞으로의 정책방향에 대해 살펴보았다.



소준섭
환경부, 평가제도과 과장

1. 환경영향평가 제도의 의의

환경영향평가는 개발계획을 수립하고 시행하는 과정에서 사업자 스스로가 여러가지 사업계획을 구상하고 당해사업의 경제성, 기술성뿐만 아니라 환경관계를 종합적으로 비교·검토하여 환경적으로 건전한 사업계획안을 모색하는 과정이라고 할 수 있다.

사업자가 이러한 과정을 거쳐 작성한 평가서에 대해 환경관서에서는 이의 적정여부를 검토하여 미비한 사항에 대한 보완의견 또는 추가 환경영향저감방안등을 사업자와 사업승인기관에 통보하여 사업계획에 반영토록 함으로써 사업시행전에 미리 환경보전 측면에서 충분한 배려를 확보하는 데 그 의의가 있다.

환경영향평가법 제2조에서는 “환경영향평가라함은 제4조의 규정에 의한 환경영향 평가대상사업이 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향(이하 “환경영향”이라 한다)을 미리 예측·분석하여 환경영향을 줄일수 있는 방안을 강구하는 것을 말한다”라고 정의하고 있다.

2. 환경영향평가제도의 여건 및 전망

가. 사회적 인식

앞에서 살펴본 바와 같이 환경영향평가는 사업추진주체(사업자, 승인기관)에 의한 의사결정 과정에서 의 환경에 대한 배려이며, 환경관서

환경영향평가는 사업추진주체(사업자, 승인기관)에 의해 의사결정 과정에서의 환경에 대한 배려이며, 환경관서는 이의 적정여부에 대한 검토 및 보완의견을 제시하는 것이므로 환경영향평가는 독립된 하나의 절차가 아닌 사업 승인과정에서의 협의이다.

는 이의 적정여부에 대한 검토 및 보완의견을 제시하는 것이므로 환경영향평가는 독립된 하나의 절차가 아닌 사업 승인과정에서의 협의이다.

그러나 많은 국민들은 환경영향평가를 개발사업에 대한 독립된 환경규제로 인식하고 있고, 일부 관계자들도 제도의 본질에 대한 충분한 검토가 없이 계속 규제강화에 비중을 둔 의견제시가 많은 실정이다.

실정법에서도 사업추진 주체가 평가여부와 관계없이 사업계획의 수립 또는 승인과정에 수반되어야 할 주민의견 수렴을 평가에 포함시킨 것이나, 협의내용에 대한 강제성 및 사후관리 규정등은 제도의 본질인 기술적인 예측·평가·검토에 따른 협의와 반드시 일치한다고 보기가 어렵고, 일부 규제적인 요소가 포함되어 있다고 할 수 있다.

이러한 것들은 우리나라의 독특한 행정문화적 특성에서 기인한 것이며, 또한 이 제도가 채택하고 있는 "협의"와 유사한 개념의 행위가 드물고, 경험의 축적이 없는 상태에서의 제도시행에 따른 오해에서 비롯된 것으로 보인다.

나. 지방화시대의 도래

지방자치제의 본격적 실시로 도래된 지방화시대는 지역적특성, 재정자립도, 환경의식 및 전문성등에 따라 환경보전에 바람직한 방향으로도 부정적 방향으로도 전개될 수가 있다.

우선 지방자치제의 초기단계에서는 재정자립도의 취

약으로 '재원확보'를 위한 지역개발의 추구, 지방정부의 환경적 전문성결여, 지역주민의 환경의식 부족등으로 환경문제가 악화될 가능성이 높다.

특히 그간 개발과정에서 상대적으로 소외되었거나 재정자립도가 미약한 지역 또는 자치단체 및 지역주민의 환경적 선호도가 낮은 지역에서 더 큰 위협으로 나타날 것이다.

한편 환경관련 자체재원의 부족, 환경문제의 광역성에 기인한 지방자치단체간 갈등, 환경행정의 전문기술성, 환경질 향유의 불평등성등을 이유로 중앙정부의 개입이 상당기간 지속될 것이다.

따라서 단기적으로는 무분별한 지역개발사업으로 인한 환경오염을 사전에 예방하기 위해서 중앙 환경부처에 의한 환경영향평가제도가 강화될 전망이다.

그러나 지방자치체가 정착단계에 가면, 사업자 및 지역주민의 환경에 대한 의식 전환이 이루어지고 지역행정에 "환경적으로 깨어있는 주민"의 참여가 확대됨에 따라 점차 개발과 보전이 조화를 이루는 지속가능한 개발이 추구될 것이다.

따라서 장기적으로는 평가의 지역적 적실성 및 지방자치체의 취지와 관련 다양한 사업계획에 대한 경험과 전문성을 갖춘 지방자치단체가 환경영향평가의 주체로 부각되는등 평가의 지방화가 촉진되고 환경영향평가법도 규제적 성격에서 본래의 절차법적 성격으로 전환될 전망이다.

3. 환경영향평가제도의 발전방향



환경영향평가가 기본적으로 사업승인과정에 수반된 일련의 절차로서 그 실효성을 높이기 위해서는 환경부의 협의·검토에 더하여 사업자의 충실한 평가서 작성 및 사업승인기관의 관리·감독 노력이 필요하다고 본다.

우리나라에 환경영향평가가 도입된 이래 환경영향평가는 개발에 따르는 환경 영향을 사전에 평가하고 그 결과를 개발계획에 반영함으로써 환경오염의 사전에 방등 많은 효과를 거두어 왔다. 그러나 아직까지도 환경영향평가에 대한 인식부족 및 이해의 결여로 시행상 많은 어려움을 겪고 있다.

우선 대부분의 사업자는 환경영향평가를 귀찮은 절차로 인식하여 가능한한 환경영향평가를 받지 않으려고 하거나, 여타의 사업계획과 분리하여 제3차적 태도를 취하는등 소극적인 자세를 보이고 있는 경우가 있다.

또한 국민들은 환경영향평가를 거치면 모든 환경문제가 해결되는 것으로 오해 하거나 또는 환경영향평가를 사업승인과정과 분리된 별도의 절차로 인식하여 환경부가 사업계획 자체를 취소하거나 협의내용을 관리해야 한다는등 과도한 기대를 갖고 있다.

그런데 이미 알려진 바와 같이 본래 환경영향평가란 어떤 특정개발사업의 추진에 따른 환경영향을 미리 예측·분석·평가하여 그 영향을 줄일수 있는 오염저감 대책을 강구함으로써 환경오염이나 자연훼손을 사전에 막아보자는데 그 목적이 있다.

따라서 이같은 사전적 조치인 환경영향평가가 행해지므로써 개발과 보전의 조화를 통한 쾌적한 환경조성이 가능하며, 또한 사후 오염방지 조치(예: 하수종말처리장건설)에 따른 시간, 인력 그리고 막대한 예산을 절약할 수 있는 것이다.

아울러, EIA는 현재의 경험, 기술 및 자료를 바탕으로 미래의 불확실한 환경변화 상태를 예측·평가하는 것이기에 환경영향평가과정을 거쳤다고 해서 모든 환경문제가 해결되는 것은 아니며, 또한 환경영향평가가 기본적으로 사업승인과정에 수반된 일련의 절차로서 그 실효성을 높이기 위해서는 환경부의 협의·검토에 더하여 사업자의 충실한 평가서 작성 및 사업승인기관의 관리·감독 노력이 필요하다고 본다.

다시 말하면 제도의 개선보다는 관계자들의 환경의식 제고가 더욱 절실하고 우선한다고 할 수 있을 것이다.

여기에서는 제도를 중심으로하여 그간에 제기된 사항들을 환경영향평가법 체계를 중심으로 나열하면, ①평가대상사업 및 평가항목의 조정필요성 ②환경영향평가서의 작성주체가 사업자이므로 평가내용의 객관성·공정성결여 ③평가서의 심도깊은 협의·검토의 미흡 ④협의내용의 관리 곤란등으로 요약할 수 있는바, 이하에서는 이들 사항에 대한 발전방안을 구체적으로 살펴보기로 한다.

가. 평가대상사업의 확대 및 조정

'77년 환경영향평가가 도입된 이래 평가대상사업유형은 꾸준히 확대되었고, 이러한 경향은 지역개발의 분출을 초래할 지방자치제도의 본격화로 당분간 계속될 것이다.

물론 평가인력과 기술이 뒷받침되지 아니하는 상황에서 평가물량만 증대되는 것도 곤란하다. 따라서 평가대상사업을 확대시킴에 있어서는 사업영역별 평가 필요

지방자치체가 정착되어감에 따라 이러한 평가대상사업의 확대
 및 평가범위 조정과 관련 각 자치단체가 지역실정에 맞는
 환경영향평가조례를 설정하여 환경 영향평가법상의 미비점을
 보완·강화하는 것이 바람직하다

성을 신중하게 판단하여야 할 것이다.

향후 평가대상사업 확대와 관련, 대형건축물이나 사업(project)의 상위개념인 정책, 계획, 프로그램 등에 대한 평가대상 포함여부가 검토되어질 수 있다.

정책, 계획, 프로그램수준에서의 환경영향평가는 전략영향평가(Strategic Effects Assessment)라고 불리는 데 이러한 전략영향평가 제도의 도입은, 프로젝트 수준에서의 환경영향을 상위개념인 정책, 계획, 프로그램' 수준에서 미리 단계적으로 검토함으로써, 사전예방이라는 환경영향평가의 본연의 목적을 달성할 수 있는 기틀이 되며, 불필요한 개별 사업별 영향평가를 제거함으로써, 시간과 비용을 절감하게 되고, 효율적인 환경영향평가 제도의 정착에 기여하게 될 것이다.

한편 평가규모의 설정에 있어서도 개선의 여지가 있다. 분할이론에 기초, 사업규모를 의도적으로 기준치 미만으로 설정하여 환경영향평가를 회피하는 사례를 방지하기 위하여서는 환경영향평가법시행령 별표[1]의 범위에 관한 기준치에 일정한 허용 오차 또는 수정편차와 유사한 '재량범위'를 부여하여, 기준치 이하 일정 범위내에 해당하는 규모의 사업에 대하여 관할 행정청이 평가필요성을 재량적으로 판단할 수 있도록 규정하는 것이 바람직하다.

한편 평가대상지역을 되도록 축소시키려는 관행을 방지하기 위한 제도정비가 병행되어야 할 것이다.

그러나 지방자치체가 정착되어감에 따라 이러한 평가대상사업의 확대 및 평가범위 조정과 관련 각 자치단체

가 지역실정에 맞는 환경영향평가조례를 설정하여 환경 영향평가법상의 미비점을 보완·강화하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

나. 중점평가항목의 탄력적 운영과 스코핑 제도의 도입

현행 제도하에서 중점평가항목 설정의 취지는 대상사업 및 입지지역의 특성을 사전에 고려하여 차별화된 평가를 함으로써 평가서 작성에 드는 시간 및 비용의 절감을 기하고자 하는 것이나, 다양한 사업과 입지지역의 특성을 미리 상정하는 데에는 한계가 있으므로 평가서 초안의 작성전에 지역주민, 사업자, 행정기관등이 참여하여 평가항목, 평가절차등을 공개적으로 확정하는 스코핑제도의 도입이 검토될 수 있다.

한편 스코핑 제도가 도입되면 고려되어질 사업, 대안, 환경영향의 범위를 공개적 과정을 통해 결정하게 되는데, 환경영향과 관련해서는 간접·누적 영향평가제도도 고려될 수 있다.

우리나라는 환경영향과 관련해서, 단지 제안된 사업으로 인한 직접영향만을 형식적으로 평가하고 있을 뿐만 기간에 걸친, 지역적 경계를 넘어 발생하는 간접, 누적 영향에 대한 고려는 아직까지 이루어지지 않고 있다.

그러나 1960년대 이래 고도성장으로 인한 일정지역의 개발집중 현상과 지방화시대의 전개로 인한 개발 추세의 가속화를 고려해 볼때, 10년 혹은 100년 주기의 간접, 누적영향을 검토할 필요성이 매우 높으며, 따

환경영향평가의 실효성을 확보하기 위해서는 협의내용이 사업계획에 충실히 반영 되고 사업시행시 성실히 이행되어야 한다.
현행법령하에서는 협의내용이행을 확보 하기 위해 협의내용 이행의무 및 관리·감독기능 강화등 규제적 조항을 강화하고 있는바, 이러한 경향은 지방자치제의 초기단계에서는 계속될 것이다.

라서 스코핑제도의 도입을 통한 간접·누적 영향평가의 정착이 이루어져야 할 것이다.

다. 평가서의 객관성·공정성 확보

현행 법령하에서 환경영향평가서는 사업자 또는 사업자가 의뢰한 평가대행자에 의해 작성됨으로써 평가내용이 사업자 의도대로 결정되는 문제점이 지적되고 있다.

하지만 환경영향평가의 본질이 사업계획기법의 일종으로서 평가결과는 사업계획 그 자체에 반영되고 그에 따라 시행되어야 환경영향평가의 실효성이 확보되고, 사업자와 무관한 다른 기관에서 평가를 실시하게 되면 사업계획과 유리된 평가결과가 예상되거나 평가결과의 잘못이 있어 환경피해가 발생할 경우 책임소재의 불명 등 문제가 우려되므로 평가서는 사업자가 작성하되 그 객관성의 유지를 위해 사업승인기관을 경유하여 환경부에서 검토하는 현행 방식이 적절하다고 할 수 있다.

또한 평가서의 대부분이 현실적으로 평가대행자에 의해 작성되므로 행정처분기준 강화, 평가대행실적 공표, 교육·훈련강화등 평가대행자에 대한 관리강화가 지속적으로 필요하다.

라. 평가서 검토의 전문성 제고를 위한 전담기관 설립

현행제도상 환경영향평가서의 협의·검토는 환경적 전문성을 갖춘 환경부의 책임하여 이루어지고 있다.

그런데, 평가서의 검토과정에서 자연환경, 생활환경,

사회·경제환경의 3개분야에 42명의 위원으로 구성된 환경영향평가분과위원회가 운영되고 있으나, 그 위원들 대부분이 대학교수들로 구성된 비상설적 기관으로서 책임성 결여로 미흡성이 높고, 또한 1인당 평가물량 과다, 검토수당 미흡등으로 충실한 분석·검토가 수행되지 못하고 있다.

(환경적으로 우려되는 사업에 대해서도 현지조사등 체계적 검토가 이루어 지지 않음)

더구나 지방자치제의 실시로 자치단체가 환경영향평가서 협의·검토의 중요한 역할을 담당할 전망임에 따라, 평가서 검토능력의 배양이 요구된다.

따라서 평가서검토의 전문성·책임성제고 및 자치단체의 환경적 전문성 보완등을 위한 환경영향평가전문기관의 설립이 논의될 수 있다.

마. 협의내용 관리·감독의 강화

환경영향평가의 실효성을 확보하기 위해서는 협의내용이 사업계획에 충실히 반영 되고 사업시행시 성실히 이행되어야 한다. 현행법령하에서는 협의내용이행을 확보 하기 위해 협의내용 이행의무 및 관리·감독기능 강화등 규제적 조항을 강화하고 있는바, 이러한 경향은 지방자치제의 초기단계에서는 계속될 것이다.

그런데 환경영향평가제도는 그 본질이 규제에 있는 것이 아니라 개발과 보전의 조화를 위하여 사업자 스스로가 계획수립과정에서 환경영향을 예측·평가하고 저감방안을 마련하도록 하는데 있고 따라서 평가과정에서 마련된 환경오염저감대책등 협의 내용은 사업자가

환경영향평가가 적절히 이루어지기 위하여는 다양한 정보자료가 요구된다.
 정보자료는 적절한 경로를 통한 정확한 수집이 필요하며, 취급 정보량의
 증가와 더불어 그 질이 문제가 되기 때문에 정보 처리요원의
 전문화와 정보자료의 전산화가 선결 문제일 것이다.

스스로 이행하여야 하며, 당해 사업계획의 승인관계법
 령에 의해 그 이행이 보장되도록 함이 바람직하다.

따라서 장기적으로는 "환경에 대한 우선적 고려원칙" 하
 에서 지속가능한 개발관행이 정착되면서, 환경영향평가
 도 그 규제법적 성격에서 절차법적 성격으로 될 것이다.

바. 환경정보체계의 구축 및 환경영향평가 기법 개발

환경영향평가가 적절히 이루어지기 위하여는 다양한
 정보자료가 요구된다.

정보자료는 적절한 경로를 통한 정확한 수집이 필요하
 며, 취급 정보량의 증가와 더불어 그 질이 문제가 되기
 때문에 정보 처리요원의 전문화와 정보자료의 전산화가
 선결 문제일 것이다.

현재는 국내의 대기, 수질측정망 자료, 오염배출원 자
 료등 몇가지의 오염자료가 구축되어 있으나, 앞으로는
 각종 실험, 조사수치, 도면자료들을 망라한 환경데이터
 뱅크시스템 구축 뿐만 아니라 각종 환경관계 문헌, 환경
 영향평가서, 사후 환경영향 조사자료등까지 데이터베이
 스화하여 환경영향평가서 즉시 이용할 수 있도록 환경
 정보체계의 구축과 기법개발이 되어야 한다.

또한 정부자료의 활용이 용이하게 이루어질 수 있도록
 제도적인 조치도 요망된다. 또한, 평가사업의 결정, 중
 점평가인자설정, 현황조사, 예측 및 평가, 저감방안설
 정, 대안평가, 사후관리등 환경영향평가 과정에서 적용

되는 평가기법 및 예측기법의 개발 및 발전은 평가의 적
 정화를 위하여 대단히 중요하다.

현재의 대기질, 수질, 폐기물등 환경인자 중심의 평가
 기법인 예측기법 등은 장기 간에 걸쳐 개발되었으나, 종
 합평가기법은 중점평가 인자선정에서 매트릭스를 이용
 하는 수준이고 대안 평가에서도 토지이용과 관련한 종
 합평가라기 보다는 저감방안의 시설종류에 대한 장단점
 분석정도에 그치므로 이에 대한 지속적인 연구가 요구
 된다.

4. 맺 음 말

앞서 살펴보았듯이 환경영향평가제도는 우리의 경제
 수준이나 환경정책의 수준에서 보아 상대적으로 일찍
 도입되었고, 또한 제도의 본질에 대한 충분한 이해없이
 운영 됨으로써 의사결정의 도구로서가 아닌 규제적 수
 단으로서 변질·운용되어 왔다. 더우기 지방자치제의
 실시는 단기적으로는 지역개발육구의 분출을 가져오고
 이로 인해 환경영향평가제도의 규제적 측면을 더욱 강
 화하는 방향으로 나아가게 할 가능성이 높다.

그러나 사업자, 지역주민 및 자치단체의 환경에 대한
 의식전환이 이루어지는 전제하에서 제도의 본래 취지에
 입각하여 장기적으로는 평가의 지방화 및 의사결정 지
 향형 방향으로 제도의 본질적 발전이 모색되어야 할 것
 이다.