우리나라 환경영향평가의 정책방향

강성용
환경부 자연보전국

Environmental Impact Assessment Policy in Korea

Sung-Yong Kang
Nature Conservation Bureau, Ministry of Environment

Ⅰ.서 론

21세기를 목전에 둔 현재 환경문제는 우리 세대가 당면한 가장 중요한 사회문제로 대두되고 있다.

국내적으로는 지난 30여년간의 급속한 경제개발을 통하여 수질오염, 자연생태계 파괴등 환경훼손이 심화된 반면, 경제개발에 따른 소득 및 여가의 증대로 쾌적한 환경에 대한 국민적 욕구는 날로 높아져 환경보전이 중요한 국정목표로 등장하게 되었다. 또한 '95년 6월 본격화된 지방자치제의 실시는 지역개발사업의 확대로 인한 환경훼손의 가속화우려를 낳는 동시에 지역실정에 맞는 적극적이고 창조적인 환경행정의 전개가능성 또한 열어주고 있다.

국외로 눈을 돌리면 지구온난화, 오존층 파괴, 생물종 감소등 환경문제가 악화됨에 따라 '92년 6월 브라질 리우에서 지구환경보호를 위한 실천강령인 Agenda 21을 채택한 바 있고, 향후 전개될 세계무역기구(WTO)에서도 환경문제가 무역문제와 연계되어 활발히 논의될 것으로 예상된다.

이처럼 세계화, 지방화의 흐름속에서 우리는 이제 환경문제에 대하여 좀더 진지하고 적극적인 노력을 기울여야 할 것이며, 특히, 환경은 일단 한번 훼손되면 원상복구가 거의 불가능하다는 것을 고려할 때 개발과 보전의 조화를 통한 사전배려에 대한 노력이 더욱 요구된다 하겠다.

이에 따라 개발사업의 시행으로 인한 환경영향을 사전에 예측, 분석하여 그 영향을 최소화하는 환경영향평가의 역할과 이에 거는 국민적 기대는 날로 커져 갈 것으로 보인다.

그러나, 일부에서는 환경영향평가를 환경문제의 만병통치약쯤으로 인식하여 모든 환경문제를 이를 통하여 해결하여야 한다고 주장하거나, 또는 부실평가, 평가서 검토의 미흡, 협의내용의 미이행등 환경영향평가의 문제점을 지나치게 확대하여 일종의 개발사업의 면죄부로 치부하는등 환경영향평가의 본질에 대한 편향된 인식이 있어 제도의 올바른 정착이 저해되고 있는 실정이다.

따라서 환경영향평가의 본질적 의의를 점검하고, 이에 따른 올바른 정책방향을 제시하는 것은 시의적절한 일이라 생각된다.

이하에서는 우리나라 환경영향평가의 변천과정을 개괄하고, 금년 9월 8일부터 시행된 환경영향평가법 개정내용을 중심으로 하여 환경영향평가의 주요쟁점별로 정

책방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 환경영향평가의 변천과정

우리나라의 환경영향평가는 '77년 제정된 환경보전법에 그 법적 근거를 마련하여 '82년부터 본격시행되었으며, 그간 수차례의 법령 개정을 거쳐 현재 단일법인 환경영향평가법에 의하여 운영중이다.

가. 제도의 도입

우리나라는 '77년 제정된 환경보전법 제5조(사전협의)에 행정기관이 시행하는 도시개발, 산업입지의 조성, 에너지개발등 3개 분야에 대한 협의근거를 마련함으로써 환경영향평가가 시작되었다.

그러나 아직 구체적인 시행지침이 마련되지 않아 실질적으로 환경영향평가가 시행되지는 않았다.

나. 제도의 시행

'81년 2월 "환경영향평가서작성에관한규정(환경청고시 제'81-4호)"이 제정·고시됨에 따라 환경영향평가가 본격적으로 실시되게 되었고, 대상사업의 범위도 11개 분야로 점차 확대되는 한편, 행정기관외 공공단체, 정부투자기관 및 민간이 시행하는 사업까지 포함하게 되었다.

다. 제도의 발전

'90년 환경청이 환경처로 승격됨에 따라 환경법체계는 전면개편되게 되었고 이에 따라 환경영향평가에 관한 사항도 동년 6월 제정된 환경정책기본법에 반영되었는 바, 이 시기에 주민의견수렴 및 사후관리제도가 처음 도입되는등 환경영향평가가 한단계 발전하는 계기를 마련하게 되었다.

라. 제도의 정착

환경정책의 기본방향을 정하고 있는 환경정책기본법에서 환경영향평가대상사업의 범위, 시기, 협의절차 등 구체적·집행적 사항까지 정해야 하는 등의 입법 기술상의 어려움과 그간의 제도운영상 드러난 문제점을 개선·보완하기 위하여 1993년 6월 단일법으로서 환경영향평가법이 제정되었고, 동년 12월부터 시행되게 되었다.

동법의 제정으로 평가대상사업에 국방·군사시설의 설치가 포함되어 16개 분야 59개 사업으로 그 범위가 확대되었고, 실질적 주민의견수렴을 위하여 설명회 또는 공청회를 의무적으로 개최하도록 하는 한편, 평가서 협의요청 및 사후관리를 사업승인기관이 담당하도록 하였다. 또한 협의내용의 충실한 이행을 위하여 협의내용관리대장 비치 및 관리책임자 지정을 의무화하고, 협의내용 미이행으로 공사중지명령을 받은 사업자가 동 명령을 위반하는 경우 형사처벌을 과하도록 하였다.

한편, 지자제 실시, OECD 가입등 환경영향평가를 둘러싼 국내외적 여건이 크게 변화함에 따라 1997년 3월 7일 환경영향평가법을 개정하여 동년 9월 8일부터 시행하게 되었는데 그 주요 개선내용은 다음과 같다

- 평가대상사업의 확대(17개분야 62개사업→17개분야 63개사업)
  - ○ 신항만, 고속철도, 석유비축시설의 추가, 발전용원자로 및 관계시설, 농지확대개발촉진법에 의한 저수지 또는 유수지 삭제
    - * 발전용원자로는 전기사업법에 의한 전기설비의 환경영향평가로 일원화하고, 저수지의 경우 농어촌정비법에 포함되므로 삭제
  - ○ 시·도 조례에 의하여 지역적 특수성을 고려하여 대상사업의 범위를 확대할 수 있는 근거 도입
- 평가대행자 관리·감독 강화
  - ○ 사업자와 계열회사관계(사업자와 동일한 기업집단에 속하는 경우) 평가대행자의 대행업무 금지
  - ○ 평가대행자의 업무수행능력 향상을 위하여 평가대행실적 등을 환경부장관이 정기적으로 공고토록 함
  - ○ 평가서를 허위로 작성한 자에 대한 형사처벌 신설
- 평가서의 재협의대상범위 확대

○ 재협의대상범위에 사업규모가 일정범위이상으로 증가하는 경우외에 평가협의후 5년이내에 사업을 착공하지 아니하는 경우를 추가

- 환경영향재평가제도의 도입
  - ○ 환경영향평가협의당시에 예측하지 못한 환경영향으로 주변환경에 중대한 영향을 미칠 경우 환경영향재평가를 실시함
- 한국환경정책·평가연구원의 설립
  - ○ 평가서의 전문적 검토, 환경영향재평가의 실시, 환경관련 정책 및 기법의 연구·개발 등을 위한 특수법인 설립
- 협의내용의 관리강화
  - ○ 환경영향평가협의시 제시된 개별법령상의 오염물질배출농도치(폐수배출시설의 배출허용기준 등)보다 엄격한 기준치(이하 "협의기준")를 위반시 협의기준초과부담금을 부과·징수
  - ○ 협의내용관리대장 비치등 협의내용 이행관련의 무사항을 미이행한 사업자에 대한 과태료 신설
- 기 타
  - ○ 재협의대상이 아닌 사업계획등의 변경시 바닥면적 또는 건축연면적의 30%이상 증가, 입지를 제한토록 한 시설물등(산업단지의 경우 업종 포함)에 관한 사항의 변경등의 경우 미리 환경부장관의 의견을 들음

Ⅲ. 환경영향평가의 정책방향

가. 환경영향평가의 의의

환경영향평가란 개발계획을 수립 및 시행하는 과정에서 당해 사업의 경제성, 기술성 뿐만 아니라 환경요인까지 종합적으로 비교·검토하여 환경적으로 바람직한 사업계획안을 모색하는 과정이라 할 수 있다.

현행 환경영향평가법 제1조(목적) 및 제2조(정의)에서는 "환경영향평가라 함은 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지·조성함을 그 목적으로 하여 제4조의 규정에 의한 환경영향평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업의 시행으로 인하여 미치는 해로운 영향(이하 "환경영향"이라 한다)을 미리 예측·분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것을 말한다"라고 규정하고 있다.

이처럼 환경영향평가란 개발과 보전의 조화를 목적으로 하므로 개발론자건 보전론자건 어느 편에서도 항상 불만족스럽게 느껴지기 쉬운 특성을 지닌다. 동일한 환경영향평가에 대하여 개발사업의 면죄부(보전론자), 사업시행의 장애물(개발론자)과 같이 상반되는 지적이 제기되는 것도 이러한 환경영향평가의 특성과 관련이 깊다.

나. 평가대상

환경영향평가대상을 규정하는 입법방식은 크게 미국등과 같이 인간환경의 질에 심각한 영향을 미치는 행위등으로 포괄적으로 규정하고 각 개별행위별로 환경영향을 사전심사하여 평가대상여부를 판단하는 방식(스크리닝)과 독일등과 같이 법적 안정성 및 예측가능성을 존중하여 대상여부를 구체적으로 열거하는 방식이다.

한편, 평가대상의 유형과 관련해서는 개발사업외에 정책, 계획, 프로그램을 포괄하는 경우(미국등)와 개발사업으로 한정하는 경우(독일등)로 구분할 수 있다

우리의 경우 평가대상을 개발사업에 한정하여 법령에 구체적으로 열거하는 방식을 취하고 있어 환경영향이 상대적으로 큰 계획등에 대한 검토가 미흡할 뿐 아니라, 입지특성, 사업내용등에 따라 달라질 수 있는 환경영향에 따른 대상사업을 선정하기 어렵다는 문제점이 지적되어 왔다.

이에 금년 3월 7일 법을 개정하여, 현행 법령상의 평가대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 경우라도 지역특성을 고려하여 시·도의 조례로 환경영향평가를 실시

할 수 있도록 하여 환경영향이 큰 중소규모의 개발사업에 대하여도 지방자치단체에 의한 적극적이고 자율적인 환경영향의 검토가 이루어지도록 하였다.

한편, 평가대상에 계획등을 포괄하는 문제는 평가기법의 발전단계, 현행 사전환경성검토제도의 정책방향등과 관련하여 논의가 이루어져야 하며, 스크리닝방식의 채택여부도 환경영향의 계량화 곤란, 책임회피에 의한 평가대상의 확대 등의 문제점을 고려하여 신중하게 검토되어야 한다.

다만, 평가대상을 사전에 명시하더라도 개개 사업별로 입지지역의 성격, 사업의 구체적 특성 등을 고려하여 사업유형 및 범위를 세분화하는 노력이 필요하다.

다. 평가서 작성 및 검토

환경영향평가서 작성관련 주요 쟁점은 평가서를 사업자(또는 사업자가 의뢰한 평가대행자)가 작성하므로 평가내용의 객관성·공정성이 결여되기 쉽다는 것이다.

즉, 평가서는 사업자와 분리된 제3자적 공공기관이 작성하여야만 평가의 객관성, 공정성이 확보될 수 있다는 것이다.(일부에서는 작성주체의 변경이 어려울 경우 평가대행자의 지정만이라도 환경부등 공공기관이 행사하여야 한다고 함)

그러나 평가서 작성주체를 사업자 아닌 제3자로 변경하는 경우 자칫 사업시행 자체를 불가능하게 하는 이상적인 환경영향저감방안이 제시될 수 있고 사후 환경문제 발생시 오염원인자인 사업자의 책임을 묻기 곤란하게 되는 문제가 발생할 수 있다.

이에 금년 법개정시 평가서 작성주체는 종전과 같이 사업자로 하되, 평가의 객관성·공정성을 제고하기 위하여 사업자와 계열회사인 평가대행자의 평가대행을 배제하고, 평가서 허위작성자에 대한 벌칙을 신설하는등 평가대행자의 관리감독을 크게 강화하였다.

한편, 평가서 검토와 관련하여 현지조사 등에 의한 전문적 검토가 이루어지지 않아 부실작성된 평가서에 대한 충분한 체크가 되지 않는다는 지적이 제기되어 왔다.

이에 개정법에서는 환경영향평가전문기관으로서 "한국환경정책·평가연구원"을 설립하여 평가서의 검토기능을 강화하고, 평가기법 개발등 평가지원기능을 보강함으로써 평가의 전문성 및 내실화를 기하고자 하였다.

평가서 작성 및 검토의 내실화는 협의내용의 충실한 이행과 더불어 환경영향평가의 실효성을 확보하는 주요 관건이 되므로 앞으로도 평가기법의 개발, 평가관련 정보 및 자료체계 구축, 각종 기술적 지침개발 등 지속적 노력이 경주되어야 한다.

라. 협의내용의 관리

앞서 말했듯이 협의내용의 충실한 이행은 환경영향평가의 실효성 제고를 위하여 반드시 필요하다.

사업자는 사업계획등에 반영된 협의내용을 성실히 이행할 의무를 지며, 협의내용 관리대장 비치 및 관리책임자 지정, 사업착공등의 통보, 사후환경영향조사를 하여야 한다. 또한 사업자가 동 협의내용을 미이행한 때에는 사업승인내용의 위반으로서 승인관련법령에 정하여진 규제를 받게 됨은 물론 사업승인기관 및 환경관서에 의한 공사중지등 관리·감독을 받게 된다.

한편, 금번 법개정으로 협의내용의 관리·감독이 대폭 강화되어, 평가협의시 제시된 오염물질 배출농도에 관한 기준치(이하 "협의기준"이라 한다)를 초과하는 경우 협의기준초과부담금을 부과·징수토록 하고, 협의내용관리대장의 비치등 이행관련의무를 위반하는자에 대하여 과태료를 신설함으로써 협의내용의 성실한 이행을 확보토록 하였다. 또한, 환경영향평가협의를 거친 사업으로서 당초 예측하지 못한 환경영향으로 주변환경에 중대한 영향을 미치는 경우 종전에는 별다른 수단이 없었으나 법개정에 따라 한국환경정책·평가연구원에 의하여 환경영향재평가를 실시할 수 있도록 하였다.

바. 평가시기 기타

현행 환경영향평가서제출시기는 대부분 실시계획의

승인전으로 되어있어 사업시행여부의 결정등 근본적 환경영향에 대한 판단이 곤란하다는 문제가 제기되어 왔다.

그러나 대안 등에 대한 포괄적 평가를 위하여 평가시기 자체를 기본계획 승인전등으로 앞당기는 것은 시설물배치, 오염물질의 종류 및 발생량등 구체적 사업계획이 확정되지 않아 평가의 정확성 및 신뢰성문제를 제기할 수 있다는 문제점이 초래될 수 있다.

따라서 평가시기의 조정은 계획등에 관한 환경영향평가와 유사하게 평가기법의 발전단계, 현행 사전환경성검토제도의 정책방향등과 관련하여 좀더 심도깊은 논의가 이루어져야 할 것이다.

그밖에 환경영향평가의 발전을 위해서는 평가서의 등급제(Rating) 실시, 스코핑(Scoping)방식의 도입여부, 교통·재해등 유사 영향평가와의 관계정립, 주민의견수렴의 범위조정, 사업계획 및 공사비에 일정비율의 환경관리비용 계상 등에 관한 검토가 필요하다고 본다.

Ⅳ. 결 론

환경영향평가는 지난 '82년 본격시행된 이래 환경오염의 사전예방을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이념을 구현하는데 크게 기여하여 왔으나 아직도 일부에서는 환경영향평가가 개발사업을 합리화하는 수단으로 활용되고 있다는 비판의 목소리를 높이고 있다.

이는 환경영향평가제도 및 그 운영실태에 대한 불신의 표현이자 동시에 환경영향평가에 거는 국민적 기대를 반영하는 것이라 생각된다.

정부는 금번 법개정사항의 효율적 운영을 추진하는 한편, 지속적인 제도개선을 통하여 환경영향평가의 올바른 정착을 위하여 노력할 계획이다.

그러나 주지하듯이 환경영향평가가 환경오염사전예방이라는 그 본래의 목적을 충실히 구현하기 위해서는 환경부의 노력만으로는 곤란하며 환경영향평가과정에 참여하는 사업자, 평가대행자, 사업승인기관 및 지역주민등 각 행위주체의 자발적인 환경보전의지와 노력이 무엇보다 중요하다 할 것이다.

오늘의 이 세미나가 환경영향평가의 내실화 및 환경보전에 대한 결의를 다지는 계기가 될 것이라 믿으며, 앞으로도 환경영향평가업무에 대한 남다른 관심과 책임의식을 가져 주실 것을 당부드립니다.