

# 우리나라 환경영향평가의 문제점과 개선방안



성 헌 찬  
경기개발연구원 생활환경연구부장

## 1. 서론

개발이 인간의 생활에 있어 피할 수 없는 과제이고 보면 되도록 환경에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 계획과 실천의 방법론적 고찰이 필요하다.

“환경영향평가(Environmental Impact Assessment : EIA)”는 개발사업으로 인한 환경영향을 사전에 예측하여 이에 대한 저감방안 및 대안을 모색한다는 취지에서 현재의 당면한 환경문제에 대처하는 가장 효율적인 방안이라고 일컬어지고 있는 반면, 현재의 사실을 바탕으로 미래를 예측한다는 기본적인 한계가 있어 시행상 많은 문제를 지적받고 있기도 하다.

우리나라에서도 1981년부터 본격적으로 시작된 환경영향평가 제도는 시행된지 17년이 넘는 현재 한해 환경영향평가 사업건수가 100건이 넘고, 평가비용도 100억원을 넘어서는 등 제도의 정착상태에 도달했음에도 불구하고 그동안 운영상의 미숙으로 인해 평가서의 부실작성, 평가의 신뢰성에 대한 의문 등 각종 문제점들이 지적되고 “개발의 면죄부”라는 불신을 받아오고 있다.

특히 최근 몇년동안에는 지리산 양수발전소, 쌍방울 무주리조트, 산본 쓰레기 소각장, 한국티타늄공업 오산공장 등 각종 개발사업을 둘러싸고 지역주민과 개발사업자(또는 평가대행자)간에 불신이 심화되고 분쟁이 표면화되어 왔으며, 급기야 1995

년 10월 국회 국정감사에서는 일부 평가대행기관의 환경영향평가 보고서 부실작성사례가 지적된 바 있어 환경영향평가 제도의 내실화를 위한 개선책이 마련이 시급하다는 여론이 높아지고 있다.

따라서, 본고에서는 현재의 환경영향평가제도가 보다 내실있게 발전될 수 있도록 하기 위한 제도 및 운영과정상의 문제점을 구체적으로 살펴보고, 이의 개선방안에 대해 논해보고자 한다.

## 2. 환경영향평가의 문제점과 개선방안

### 1) 제도적 측면

#### ■ 제도의 부실문제

##### □ 문제점

항상 EIA제도의 문제점하면 나타나는 단골메뉴가 바로 제도자체의 부실문제이다. 제도가 부실해서 대상사업도 융통성이 없으며, 스코핑제도의 도입도 없어 사업별로 동일한 항목의 평가만 이루어지고 있다는 주장이다.

##### □ 개선방안

우리나라의 EIA제도는 그동안 민간사업으로의 확대, 주민참여, 중점평가제의 도입 등 17년동안 상당한 개선이 이루어져 왔으며, 독립적인 환경영향평가법도 제정되어 상당히 체계적이라고 볼 수 있다.

다만 일부에서 미국처럼 대상사업에 대한 스크리닝 제도의 도입, 스코핑 제도의 도입 등이 미미하다고 지적하는 것은 우리나라 제도의 부실 문제가 아니다. 이것은 각 나라마다 법체계의 특성과 국가 법의 성격에 따라 한국, 일본처럼 대상사업을 List Method(목록제시법)로 제시할 수도 있고, 미국처럼 Definition Method를 이용하여 정의만 하고 구체적으로 스크리닝을 통해 조정할 수도 있는 것이다.

List Method는 평가대상사업이 구체적으로 정해져있으므로 사업의 진행이 신속한 반면, 새로운 종류의 사업에 대한 평가가 불가능하고 대상사업 규모이하의 악영향이 큰 사업에 대한 평가가 어렵다는 것이다. Definition Method의 장단점은 그 반대가 된다.

평가범위도 우리나라처럼 항목을 구체적으로 정하고 대상사업별로 중점평가항목을 제시해 놓을 수도 있고, 미국처럼 기본적인 평가항목만 정하고 대상사업별로 주민, 평가주관기관간 스코핑을 통하여 세부화할 수도 있는 것이다. 따라서, 스크리닝과 스코핑 제도가 없는 것이 우리나라의 제도가 부실해서 그런 것처럼 말하는 것은 잘못된 것이라 볼 수 있다.

따라서 제도자체의 부실보다는 제도시행에 참여하는 모든 관련기관과 인력의 마인드에 문제가 있다고 본다.

- 담당기관(즉, 공무원)은 순환보직제도, 비전문성과 업무의 중요성에 대한 책임감의 결여,
- 작성하는 대행기관은 단지 돈 벌기위한 수단으로서 법적 기준만 만족시키는 EIS를 양산,
- 개발자는 환경고려가 아니라 단지 사업시행에 필요한 하나의 과정으로만 인식하는 환경의식의 결여,
- EIA에 대한 심도있는 연구를 담당해야할 학자, 연구자들은 각종 세미나, 심포지움등을 통해 개념수준의 비판만 일삼을 뿐, 기법 개발등의 기초 연구에는 충실하지 않는 책임회피성 및 자금심의 결여등이 총체적으로 빚은 결과인 것이다.

지금까지는 너무 경직된 제도운영과 제도를 만족시키기 위한 가시적인 행위만을 반복해왔다고 볼 수 있다. 따라서 앞으로는 너무나 당연한 이야기지만 EIA에 관련된 모든 기관 즉, 정부관계기관, 개발자, 평가대행자, 학자, 연구자 등이 자기 자신의 임무와 책임에 진정으로 충실하면서 제도운영의 묘를 살리는 것이 중요하다고 본다.

■ “환경영향평가의 정의”에 관한 문제

□ 법상의 정의

환경영향평가법 제1조(목적) 및 제2조(정의)에서는 “환경영향평가라 함은 ① 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로서 쾌적한 환경을 유지·조성함을 그 목적으로 하며, 제 4조의 규정에 의한 환경영향평가 ② 대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해사업의 시행으로 인하여 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하여 ③ 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것을 말한다.”라고 규정하고 있다.

□ 문제점 : 우리나라 환경영향평가의 기본적인 한계

개정된 단독법으로서의 환경영향평가법상 정의에서는 ①과 같이 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이라는 ESSD의 개념을 적용시키고 있으나, ESSD의 개념을 너무 축소해석하여 개발사업(②)만을 환경영향평가의 대상사업으로 한정하고 있음으로 하여, 대상의 축소와 Timing을 놓치고 있다. 즉, 여러가지 개발정책이나, 개발계획, 개발사업의 대안 가운데서 환경적으로 건전하고, 지속적인 안을 선택하는 정책이나 계획, 사업의 “의사결정수단”으로서 보다는, 선택된 대상사업(Project)에 대한 환경영향을 평가하여 이를 규제하는 “환경관리수단”으로서의 성격이 짙다.

따라서, 대안의 검토나 종합평가의 어려움이 우리나라의 현행 환경영향평가 제도가 안고 있는 기본적인 한계라고 할 수 있을 것이다. 이것은 우리나라의 환경영향평가가 환경오염문제를 중심과제로 발전했기 때문에 정밀도가 높은 환경오염의 예

측이 가능한 사업단계가 환경평가의 타이밍으로 선택되었기 때문이다. 이것이 원인이 되어 종합적인 환경평가에 의한 대폭적인 사업계획변경이 어렵게 되었고, 대안간의 검토 폭이 줄어들게 된 것이다.

또한 계획단계의 기본계획의 평가나 환경 이외의 관점을 포함한 종합적인 평가의 타이밍을 잃게 되었다고 할 수 있다.

또한 ③과 같이 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것으로 규정함으로써, 소위 저감방안에 대해서만 검토하도록 유도하여, 환경영향평가의 가장 기본이 된다고 볼 수 있는 입지대안에 대한 검토와 No Action의 대안에 대한 검토가 사전에 배제되어 있다.

이러한 제도자체의 특성에 따라 17년 이상의 환경영향평가의 경험과 수많은 제도개선에도 불구하고 “환경영향평가 = 개발사업의, 면제부”로 통하는 것은 우리나라의 환경영향평가 제도가 가지는 근본적인 한계 때문이라고 볼 수 있다.

□ 개선방안

“환경영향평가가 함은 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로서 쾌적한 환경을 유지·조성함을 그 목적으로 하며, 정책, 계획 및 개발사업의 계획 수립으로 인한 환경영향을 사전에 예측하여 입지를 포함한 대안을 검토하고, 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것을 말한다.”로 새로이 규정해야 할 것이다.

■ 제도의 한계를 보는 시각의 차이

□ 문제점

환경부(1997)의 “환경영향평가서 검토편람”에서는 본 제도의 한계를 다음과 같이 제시하고 있다.

“현재의 기술수준 및 자료, 경험을 바탕으로 미래의 불확실한 환경변화상태를 예측하는 것이기 때문에 고도의 전문적인 기술(환경관련기술, 예측기법 등), 자료 및 경험의 축적 등이 갖추어지지 못했다. (중략)

환경보전이 국가정책의 유일한 목적이 될 수는

없으므로 개발사업의 결정과정에서 정치, 경제, 사회, 문화등 다양한 요인과의 조화가 필요하다는 점, 대안이 한정되어 있고 대안에 대한 객관적인 가치 판단 및 대안간 비교가 곤란하다는 점(환경가치의 객관화, 계량화의 어려움), 개발과 보전의 조화수준과 이에 대한 판단기준이 모호하다는 점등 본질적인 한계가 있다.”

이는 학문적인 수준에서의 일반적인 한계일 수는 있으나, 제도의 실행 측면에서는 한계라고 볼 수 없는 것이다.

첫째, 예측이라는 말 자체가 현재의 상황과 기술에서 미래를 파악하는 것이므로, 완전한 요건이 갖추어진 상황에서 미래를 파악하는 것은 예측이 아니라 확정인 것이다. 또한 환경관련 기술이 고도로 발달되어 왔으며, 자료 및 경험의 축적 부분은 17년 이상의 경험을 가진 우리로서는 충분한 경험을 갖고 있으며, 다만 자료의 축적에 너무 소홀해왔던 우리자신의 태만에 문제가 있는 것이다.

둘째, 결정과정에서의 타 요인과의 조화, 대안의 가치판단 곤란, 개발과 보전의 조화수준 기준 모호 등도 정부나 환경부의 환경보전에 대한 의지의 문제이지 제도 자체의 한계가 아니다.

□ 개선방안

따라서, 이러한 한계보다는 다음과 같은 내용이 우리나라 제도의 한계라고 보는 것이 옳을 것이다.

첫째, “환경영향평가의 정의”에서 설명한 것처럼, 개발사업만을 대상으로 한 점, 입지대안과 No Action대안을 검토할 수 없는 저감방안의 제시만을 요구한 점을 들 수 있다.

둘째, 대상사업의 범위가 제도자체의 필요성을 상실할 정도로 완화된 점을 들 수 있다. 예를들면 대상사업중 “에너지 개발사업”의 세부대상사업에 송전선로 및 옥외변전소의 규모가 환경정책기본법 까지에서는 154KV이상으로 되어있었으나, 환경영향평가법이 제정되면서 345KV이상으로 완화되었는데 이는 송전선로 및 옥외변전소의 용량 대부분이 154KV인 점을 감안할 때, 송전선로 및 옥외변전소에 대해서는 환경영향평가를 하지 않겠다는

것과 같은 의미이다.

또한 토지구획정리사업, 택지개발사업, 도시재개발사업 등의 경우 개발면적이 30만㎡이상일 경우만 환경영향평가를 받도록 하고 있으나, 1996년 현재 상계2지구 28만 3천㎡에 4천8백가구, 월계3지구 20만3천㎡와 신투리지구 17만9천㎡에 각각 3천7백가구 등 서울시의 대규모 택지개발사업 18건 중 11건이 환경영향평가의 대상에서 제외되어 주민반발이 심화되고 있으며, 제도자체의 신뢰성에 의문이 제기되고 있다.

또한 30만㎡이하로의 지역별 분할개발도 대상사업에서 제외되는 모순을 안고 있다.

따라서 대상사업의 결정과정에서 분명한 기준을 가지고 있어야 할 것이며, 대도시와 같은 환경상황이 악화된 곳에서는 대상사업별 규모를 융통성 있게 조정하는 방안이 필요할 것이다.

■ 환경영향평가 협의요청시기의 문제

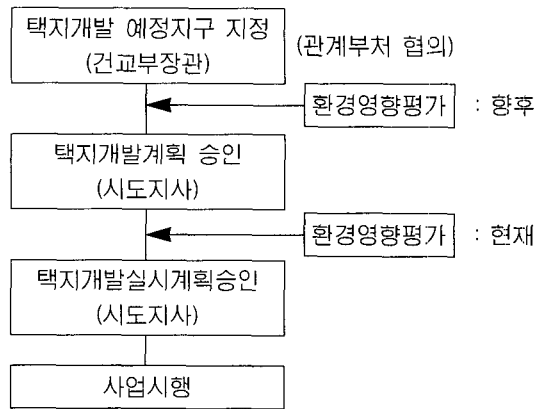
□ 문제점

현재 환경영향평가의 협의 요청시기가 개발사업 진행과정의 후반부에 이루어지고 있어 사전 예방 제도로서의 환경영향평가 본래의 목적과 내실화가 이루어지지 못하고 있다.

택지개발사업을 예로들면, 현행법에서는 택지개발사업 실시계획의 승인전으로 협의요청시기를 규정하고 있음으로써 환경영향평가의 결과가 사업계획에 제대로 반영되지 못하고, 저감대책의 제시 정도로 그치게 되는 것이다. 이것의 사례는 시흥공단의 배후 주거단지 사례에서 여실히 증명되고 있는 것이다.

□ 개선방안

따라서, 택지개발사업의 경우에는 택지개발계획의 승인전에 환경영향평가의 협의요청을 하도록 규정을 개선하여야 할 것이며, 다른 대상사업에 대해서도 가능한 한 사업계획의 초기단계에서 평가협의를 이루어지도록 재검토되어야 한다.



〈그림 1〉 택지개발사업시의 환경영향평가 협의 요청시기의 개선

2) 운영과정의 측면

(1) 평가서 작성단계

① 현황분석

■ 심도있는 현지조사의 제고

□ 문제점

현재 환경영향평가 대행업체의 경우 대부분 2-3건이상의 서로 다른 환경영향평가서를 동시에 작성하게 된다. 이에 따라 대부분의 대행업체는 대상사업지를 1-2번 방문한 후 예측평가작업을 실시하게 되고, 현지의 지형이나 지역여건, 환경특성을 구체적으로 파악하지 못한채, 사업대상지의 지형도를 기준으로 평가서를 작성하고 있는 실정이다.

특히 일부 대행업체의 경우는 대기, 수질, 소음진동, 토양, 지형지질 등의 조사를 측정대행기관에 맡기고 그 결과를 통보받아 평가작업을 하고 있다. 이런 결과로 각 분야별 평가내용을 서술하는 사람은 한번도 현지에 가보지 않은 채 타 환경영향평가서의 서술체계에 따라 평가서를 작성하는 경우가 다반사이다.

□ 개선방안

이것은 개발사업자가 해당사업을 가장 잘 파악하

고 있다는 연유로 개발사업자를 평가주체로 선정하고 있는 우리나라 환경영향평가 제도의 근저를 뒤흔드는 것이다. 특히 사회경제환경의 경우는 그 지역에 오랫동안 거주하지 않은 상태에서 현황을 파악하기란 더욱 어려운 것이며, 반드시 그 지역을 여러번 방문하여 주민대표나 오랫동안 거주한 주민들의 의견을 청취하는 노력이 필요한 것이다.

따라서, 평가대행업체의 마인드의 변화, 충분한 현지조사를 다녀올 수 있는 용역기준대가의 상향조정, 평가서 검토시 검토 철저 등의 개선이 있어야만 할 것으로 본다.

■ 생태계 조사의 현지확인 문제

□ 문제점

환경부(1997)의 “환경영향평가서 검토편람” 내 용중 평가항목별 주요 평가사항의 “동·식물”항목에서는 “생태계 전문가가 참여한 - 녹지자연도를 제시하되 환경부 조사와 맞지않을 경우 원인규명 후 임상양호지역 보전대책을 수립”하도록 하고 있다. 이러한 상황이 발생시 현재 환경부에서는 평가업체에 공문을 보내 생태계 전문가의 현지조사확인을 거쳐 해당 생태계전문가의 확인서를 받아오도록 하고 있다. 그러나 이 경우 생태계전문가가 평가업체와 결탁하여 8등급의 산림을 7등급으로 확인할 경우 환경부에서는 생태계 전문가의 의견만으로 7등급으로 인정하는 사례가 빈번하다.

□ 개선방안

한 사례를 들면, A골프장의 경우 골프장의 편의시설(진입도로의 개설)을 확충하면서, 편의시설부지가 환경부 조사에는 8등급으로 기재되어 있으나 환경영향평가서에 7등급으로 기재하여 환경부로부터 재 확인을 하도록 하는 공문을 접수하였다.

그러나 A골프장 측은 공문접수 당시 이미 대상부지의 산림을 훼손하고 진입도로를 개설중에 있었으므로, 생태계전문가를 위촉하고 현재의 상황을 설명후 대상지가 아닌 부지 외곽의 7등급 산림을 조사토록하여, 마치 대상부지를 조사한 것처럼 위장하고 전문가의 확인서를 첨부한 7등급산림 조사

결과를 환경부에 보고하였다.

이는 현지확인이 전혀 없는 상황에서 문서상의 확인만을 거듭하고 있는 탁상행정의 한 사례로 볼 수 있으며, 이러한 사례는 비일비재하다. 관련 공무원이 현지에 한번이라도 나가보았다면 이러한 사례는 발생치 않았을 것이고, 8등급의 양호한 산림도 훼손되지 않았을 것이다. 따라서, 관련 공무원 및 평가서의 검토자가 반드시 현장확인 및 사후조사를 실시토록 확인하는 책임행정이 필요한 것이며, 검토단계의 중요성을 반증하는 것이다.

② 예측 및 평가

■ 사전 입지평가기준 개발이 필요

□ 문제점

우리나라에는 입지후의 환경예측기술과 저감기술은 상당히 발전되어 있으나, 법으로 규정된 규제지역(예를들면 개발제한구역, 상수원 보호구역 등) 외에 개발계획의 수립이전 사전에 입지를 평가하는 기준(또는 기술)의 마련이 상당히 미약하다. 현재 우리나라의 경우에는 “천연기념물 및 특정야생동식물의 서식지”, “조수보호구역”, “녹지자연도 8등급이상지역” 등의 입지를 제한하는 기준이 있을 뿐이다.

따라서 개발사업의 입지시 환경의 파괴가 불보듯 뻔한 지역인데도, 대상지로 선정 후 환경영향평가를 실시하다보니 사후 저감대책을 아무리 마련하여도 환경의 파괴를 막을 수 없으며, 지역주민의 심한 반발에 부딪치게 되는 것이고, 환경영향평가서가 “면죄부”라는 오명을 뒤집어 쓸 수밖에 없는 것이다.

□ 개선방안

첫째, 사전 입지평가기준에 관한 많은 연구가 필요하며, 조속한 시일내에 환경영향평가 제도내로 도입되어야 할 것이다. 이러한 기준을 만들기 위해서는 환경부에서 실시하고 있는 “자연생태계 전국조사”와 유사한 조사사업이 시급히 이루어져야 할 것이다.

이러한 사전 입지평가기준의 내용으로는, 자연환경에서 습지, 녹지자연도기준, 녹색식생지수(NDVI), 생태적 질 평가지수 등이 개발될 수 있을 것이며, 해양환경의 경우 보전대상 해역, 정화대상 해역, 오염우심해역 등이 구분되어질 수도 있을 것이다. 또한 이와 병행해서 입지후 개발정도를 평가하는 지표(예를들면, 경사도, 배수정도, 연약지반 등) 등의 개발도 확대되어야 할 것이다.

둘째, 사전입지 평가기준을 설정할 때, 충분한 완충공간을 확보하도록 하여야 한다. 예를들면 현재 "녹지자연도의 경우 8등급이상의 지역을 개발불가 지역"으로 환경부에서 설정하고 있으나, 녹지자연도 8등급 이상의 지역을 진정으로 보전하기 위해서는, 또한 이지역의 생태적 중요성을 고려해볼 때, 8등급지역 외부 반경 몇백 m정도를 완충지역으로 개발불가지역에 포함시켜야 할 것이다.

셋째, 이러한 사전 입지평가기준에 대한 정책적인 의지가 있어야 한다.

동계 유니버시아드 대회 유치를 위한 용평스키장의 확장사업에 대한 환경영향평가의 경우, 대상지인 발왕산의 스키 슬로프 확장지역인 정상부위가 녹지자연도 8등급 지역이며, 또한 산림청의 천연보호림(2백 -4백년생의 주목자생지) 지역으로서, 개발불가라는 환경부의 입장이 전달되었음에도, 법을 신설하여 개발사업의 승인권을 강원도지사에게 넘겨 승인을 하였다.

이러한 정부의 태도는 환경영향평가 제도의 존재자체에 대한 의지가 미약한 것이며, 궁극적으로는 환경보전에 대한 의지가 없는 것과 같다. 앞으로 사전 입지평가 기준이 개발된다면, 이 기준의 적용에는 반드시 정부의 의지도 함께 담겨야 한다.

■ 평가항목의 주요 평가내용 문제

□ 문제점

환경영향평가법 제5조 2항과 환경영향평가서 작성등에 관한 규정 제 5조에 환경영향평가서의 평가항목과 주요 평가내용이 제시되어 있으나, 제도 자체의 한계에 따라 "환경영향평가서 작성등에 관

한 규정" 및 환경부에서 배포한 "환경영향평가서 검토편람"의 전반적인 내용이 주로 사후 저감대책 위주의 평가내용으로 제시되어 있으며, 평가항목별 주요평가내용도 마찬가지로 사후 저감대책위주의 평가내용에 중점을 두고 있고, 또한 각 평가항목간의 연계평가에 대한 내용이 배제되어 있다.

□ 개선방안

예를들어 "기상", "토지이용", "대기질" 항목간에는 상당한 관련이 있으며, 연계된 분석이 필요하다. 최근 문제가 되고 있는 시흥시의 시화공단 배후 주거단지사업의 경우를 예를들자.

- 시화공단의 조성이후 배후 주거단지의 조성계획이 수립되었고("토지이용"항목에서 주변 토지상황을 고려한 입지분석 부실)
- 대기문제에서 기본적인 기상조건으로서 우리나라의 주풍향인 북서계절풍을 고려치 못하였으며, 하루를 주기로 하는 해륙풍의 영향("기상"항목의 평가 부실)조차도 고려치 못하여, 시화공단의 오염물질 확산이 배후 주거단지에서 집중적으로 일어나게되는 결과를 자초하였다("대기질"항목의 평가 부실).
- 이에따른 환경영향평가에서의 저감대책은 폭 200m 정도의 완충녹지가 전부로 제시되어 있으며, 시흥시에서는 문제가 심각해지자 사후약방문 격인 "시화공단 환경오염대책연구"라는 용역을 발주예정에 있다.

이는 평가항목간의 연계평가의 부실도 한 이유가 되겠지만, 계획수립단계에서 입지대안자체를 평가하지 못하는, 앞에서 지적한 우리나라 환경평가 제도의 기본적인 한계에서 비롯되었다고 할 수 있다.

이는 또한 개발사업의 상위수준인 계획이상의 수준에서 환경평가(SEA)의 도입이 필요함을 반증하고 있는 것이다.

이러한 사례는 환경영향평가서의 작성(사업자) 뿐 아니라 검토(환경정책·평가연구원)시에 각 항목간의 연계성을 충분히 고려하여야 함을 보여주

고 있으며, 무엇보다도 개발사업의 계획수립자체가 지속가능한 개발이어야 하며, 입지를 포함한 계획 수준에서의 환경평가(SEA)의 도입이 필요하다는 것을 증명한다.

■ 평가기법의 개발문제

□ 문제점

현재 우리나라의 EIA를 보면 17년이 지난 지금에도 10여년전의 기법이나 현재의 기법이나 거의 차이가 없다. 대기질의 경우 우리나라 지형의 특성에 맞지도 않는 주로 외국에서 개발된 대기예측모델(CDM, TCM 등)을 도입해 이용하면서 현재도 그중 기법의 종류에만 차이가 있을 뿐 똑같은 양상이다. 10여년동안 우리나라 지형에 맞는 기법이나 제대로 개발된 것이 없다.

□ 개선방안

물론 이러한 평가기법의 개발은 상당한 연구비용과 시간, 노력이 필요할 것이다. 그러나 이러한 기법개발의 문제는 다른 측면에서도 볼 수 있을 것이다.

즉, 우리나라는 너무 정량적인 기법과 수치를 선호하고 있다. 예를들면 개발전 이산화황 농도가 0.025ppm 이었는데 모델링하니까 개발후 0.04 ppm 이 되어 환경기준을 넘어서므로 저감대책이 필요하다는 사례이다. 즉, 평가기준도 없고 예측방법도 영성하고 정밀도도 없는 정량적인 수치만을 원한다는 것이다. 대기환경기준 0.03ppm은 WHO의 기준을 따른 것 뿐이다.

그 기준이 인간과 생태계에 어떠한 영향을 미치는 기준인지를 파악하고자 하는 것이 아니라 다만 수치 0.03이 중요한 것이다.

즉 여기서의 기법의 개발은 환경영향을 정량적인 수치로 나타내는 (실제로는 불가능한 예측이며, 별 의미도 없는) 모델링 기법이 아니라, 비록 정성적이더라도 정말 그 지역의 환경영향의 결과를 알아낼 수 있는 방법을 말하는 것이다.

수질의 예를 든다면, 정량적 수치로서의 예측이 아니더라도 그 물속에 사는 어종의 변화나 개체수

의 변화, 나타나는 종의 다양성 정도 등으로 그 지역의 수질상태를 충분히 예측할 수 있다는 것이다. 이것은 환경단체에서 주로 이용하고 있는 간이 생물수질측정방법과 유사하다.

즉, 수치적으로 의미도 없는 몇 ppm의 증가보다는 훨씬 환경에 미치는 영향이 가시적으로 나타날 수 있으며, 경험에 의한 결과이므로 신빙성없는 예측수치보다는 더 정확할 것이다. 이러한 방법으로부터 정성적인 기법들이 얼마든지 개발될 수 있을 것이며, 정량적 기법과 함께 상호 보완적으로 이용되어야 한다.

■ “제대로 된 평가지침”의 작성

그동안의 환경영향평가결과의 자료누적, 사후 영향조사 결과의 자료가 누적되어 있었다면, 2-3년에 한번씩 세부적인 평가지침이 작성되고 공포되었을 것이다.

평가지침이란 세부적이어서 하고, 지속적으로 개선되어야 하는 것이다. 평가용역업체들은 그동안의 경험과 일상적인 관행에 의한 평가서를 작성해 오고 있다. 불만만, 참고할만한 평가지침이 없기 때문이다.

지금이라도 그동안의 평가결과를 정보화하고, 분석하여 “제대로 된 평가지침”을 만들고 제시하며, 2-3년마다 갱신해주고, 평가서의 검토시 환경부의 철저한 검토가 이루어진다면 기존의 평가제도의 내실화가 가능할 것이다.

■ 사회경제환경 평가의 미흡

자연환경부문에 대한 평가도 미흡하지만 사회경제환경에 대한 평가는 아예 불필요하지만 평가항목이므로 할 수 없이 몇마디 서술하는 “애물단지” 취급을 받고 있다. 이는 사회경제환경에 대한 평가방법의 개발 미흡도 큰 요인이 되지만, 사업자나 환경부, 관련 학자들의 관심도 이미 사라진지 오래이기 때문이다.

택지개발에 따르는 이주민의 갈등문제, 분당의 국민학교 학군문제로 비화된 빈부의 차이 문제, 갯

벌의 개발로 인한 사회 경제적 손실과 지역 어민들의 가정파괴와 지역사회의 강들 붕괴 등은 아주 중요한 문제로 사회적 이슈가 되고 있으나, 컷 “평가방법이 없다”, “공연히 다루어봐야 굶어 부스럼만든다” 라는 의식으로 쉽게 다루거나 아예 다루고 있지 않다.

대부분의 개발에 따르는 사후문제는 환경오염의 문제도 있으나, 대부분 이러한 사회경제적 요인으로 일어나는 것이 다반사이다. 따라서, 사회경제환경의 평가가 제대로 이루어져야하며, 이에 따른 분석방법과 평가지침이 제대로 만들어져야 할 것이다.

(2) 검토단계

■ 평가서의 검토시 현지확인 유무

□ 문제점

지금까지 대부분의 검토자들은 현지에 한번도 가보지 않고, 현지의 상황을 전혀 알지 못한 채, 평가서의 내용만을 검토하게 되며, 평가서의 내용이 허위일 경우 검토내용도 허위가 되는 악순환을 계속해오고 있다고 볼 수 있다. 사업대상지에 특정야생동물이 서식하고 있더라도, 평가서에서 이 내용이 고의로 빠져있다면 검토시에는 전혀 이를 파악할 수 없는 것이기 때문이다. 한번만이라도 검토자가 현지확인을 한다면 주민들의 청문을 통해서도 특정야생동물의 존재유무를 쉽게 확인할 수 있는 데도 말이다.

이러한 사례는 앞에서 설명한 녹지자연도의 허위기재(8등급을 7등급으로 수정)로 물의를 일으키고 있는 많은 평가서의 사례에서 쉽게 알 수 있다.

□ 개선방안

1997년부터는 새로 설립된 환경정책평가연구원이 환경영향평가서의 검토를 맡고 있는데, 연구원에서도 평가서의 검토시 현지확인을 제대로 하고 있는지가 궁금하다.

우리나라의 현 제도하에서 환경영향평가의 내실화를 위해서는 계획환경영향평가의 도입이 중요하

며, 무엇보다도 “평가서 검토단계”의 역할이 더욱 중요하다고 판단된다. 평가서 작성자인 사업자의 인식을 바꾸고 평가대행업체의 평가서 작성을 보다 충실하게 하는 열쇠는 검토기관의 역할에 달려 있는 것이다.

현지확인을 비롯한 발로 뛰는 검토의견의 제시, 평가내용에 대한 과감한 재작성 요구, 이에 따르는 연구원측의 예측 및 평가기술의 개발 제시, 제대로 된 사업별·항목별 평가지침의 개발 제시, 매년마다 우수평가대행업체와 부실평가대행업체를 선정(평가서의 내용정도에 따른 구분)하여 공포하고 사업자로 하여금 우수평가대행업체로 평가용역을 유도하는 등 검토기관의 적극적인 역할이 필요하다.

■ 사후 영향조사의 미흡

□ 문제점

우리나라의 환경영향평가 제도상에도 “사후환경영향조사”가 있으나, 시행시기가 비교적 최근(1994년)이며, 구체적으로 이를 관리·감독하고 운영하는 절차는 아직 미흡하고, 주로 환경영향평가의 협의내용 이행상황 점검에 주안점을 두고있다.

일본 동경도의 경우, 예측과 평가의 정확도를 높이기 위한 방안으로서 사업자에게 사후조사를 실시토록 하여

- ① 사업실시로 인한 현저한 영향의 사전방지
- ② 예측평가내용의 사후조사 결과 차이가 있고, 현저한 영향을 미칠 우려가 있다고 지사가 인정할 경우, 법령에 따라 조치를 하도록 하여 현저한 영향의 사전 제거
- ③ 예측방법, 평가방안 등에 관련한 향후 기술의 향상 등을 도모하고 있다.

• 이상과 같은 지침에 따라 사후조사결과 보고서가 작성되는데, 보고서는 “사후조사계획서”, “공사중 사후조사보고서(매 1년마다)”, “완료후 사후조사보고서(5년 10년까지 매 1년마다)”로 세종류로 나누어 작성되고 사업규모에 따라 공사중, 완료 후 사후조사보고서를 몇 차로 나누어 작성



한다.

- 동경도의 경우 1987년 부터 사후조사결과보고서가 작성되고 있으며, 이 결과들은 지속적으로 축적되고 데이터베이스화 되어, 다음번 유사 개발사업의 환경영향을 검토하는 중요한 자료로 활용되고 있다.

□ 개선방안

우리나라에서도 예측치 못한 결과의 발생이나, 다음의 유사사업에서 최대한 과학적 결과치를 가지고 환경변화를 예측할 수 있고, 사전에 대처할 수 있도록 사후영향조사의 개선이 필요하다.

특히 대형공단 또는 하구언, 생태적으로 민감한 연안의 대규모 간척 및 매립사업 등의 사업은 환경영향범위와 정도가 매우 크고, 영향특성상 정확한 예측이라는 것이 여간해서는 힘든 경우이므로, 정확한 환경영향의 변화예측을 위해서는 공사과정에서나 공사완료 이후 지속적 장기감시체제를 이용하여 예상하거나, 예상하지 않았지만 발생한 환경영향에 대한 대처가 필요하다.

■ 평가서의 정보화 미흡

우리나라의 환경영향평가는 17년의 경험이 있다. 그러나 각종 개발사업에 대한 그동안의 평가서에 대한 정보화가 전혀 이루어지지 않고 있다. 이것은 미국과 같이 스크리닝과 스코핑 단계가 도입되어 있지 않았고, 평가서의 정보등록후 협의결과를 통보하는 절차가 빠져있는 우리나라 제도의 절차상 하자문제가 지적될 수도 있다.

사후영향조사 결과가 누적되고 17년동안의 평가 결과가 누적되어 있어야만 환경영향평가가 제대로 이루어질 수 있으며, 각 사업의 특성별, 지역특성별 중점평가가 가능한 것이다.

이러한 평가결과의 누적과 정보화가 되어 있어야만 누적영향평가도 가능하다. 제도화 후 17년이 지난 지금에도 택지개발사업 등에 대한 아무런 의미 없는, 백화점식 나열식 환경영향평가가 쏟아지고 있는 것은 경제적으로도 낭비일 수 있다.

3. 결 론

지금까지 우리나라의 환경영향평가제도가 보다 내실있게 발전될 수 있도록 하기 위한 제도 및 운영과정상의 문제점을 예를 들어가며 구체적으로 살펴보고, 이의 개선방안에 대해서 필자 나름대로의 의견을 피력해보았다.

그동안 우리나라에서는 많은 제도적 발전이 있어온 것도 사실이지만, 앞으로 필자가 제시한 내실화방안이 좀더 반영된다면 환경영향평가 제도의 운영은 순조롭게 이루어질 것이며, 우리나라 환경보전에 커다란 한축으로서의 역할을 다하게 될 것으로 믿어의심치 않는다.

아울러 필자가 강조하고 싶은 것은 계획수준에서의 환경평가가 실시되어야 한다는 점이다.

환경평가과정은 개발계획과 의사결정속으로 지속가능성의 개념을 통합시키는 주요 요소중의 하나이며, 환경평가과정이 계획과정에 도입된 이후, 도시기반시설 개발사업 혹은 지역개발의 사례와 같은 영향(직접적인 혹은 누적이적인)을 효율적으로 평가하기 위한 많은 도구들과 방법론들이 지속적으로 개발되어왔다. 또한 그동안의 개발사업중심의 환경평가의 접근은, 환경평가가 가능한한 가장 상위수준의 계획에서 시작되어야 할 뿐아니라 의사결정과정에서도 가능한한 초기단계에서 시작되어야 한다는 사실을 도리어 유도해내고 있다.

즉, 전략환경평가(SEA)가 이슈로 떠오르고 있으며, 점차적으로 정책, 계획의 영향을 효과적으로 평가하는 수단으로서 받아들여지고 있는 것이다.

결론적으로 앞에서 제시된 여러 가지 기준 환경영향평가 제도의 내실화방안 뿐아니라, 계획수준에서의 전략환경평가가 반드시 환경영향평가 제도의 정책기초가 될 수 있도록 하는 환경부의 노력이 절실히 요구되고 있다고 할 것이다.