

환경영향평가의 실효성 방안

<편집부>

1. 환경영향평가제도 개요

환경영향평가제도는 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향(환경영향)을 미리 예측, 분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안(환경영향 저감방안)을 강구하는 것(환경영향평가법 제2조)이다.

환경영향평가는 사업계획의 수립·시행시 미리 당해사업의 경제성, 기술성뿐만 아니라 환경성까지도 종합적으로 비교, 검토하여 환경적으로 건전한 사업계획안을 모색, 개발과 보전의 조화를 기하는데 있다. 현행 환경영향평가법(제1조)에서는 동 제도의 목적을 “환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지·조성함”이라고 규정하고 있다.

그러나 이러한 제도가 평가대상인 환경상태의 불확실성, 정보 및 자료의 부족, 평가기법의 미흡, 그리고 평가관련자의 능력적 한계 등으로 예측치에 오차가 발생하여 미래의 환경변화상태에 대한 완벽한 예측이 불가능하고, 대상사업 시행에 따른 경제적 편익에 비하여 환경적 손실의 금전화가 상대적으로 어려움(B/C분석 등의 도입이 곤란)이 있어 환경가치의 객관화, 계량화의 곤란한 점이 있다.

또 개발과 보전의 조화수준을 결정하는데 정치적 변수, 개인적 선호도 등이 개입하게 되므로 개발과 보전의 조화수준과 이에 대한 판단기준이 모호하다. 이러한 환경영향평가제도의 도입은 1977년 제정된 환경보전법에서 “사전협의”라는 표제하에 도시의 개발등 3개 사업분야에 대한 환경영향평가의 실시 근거로서 마련되었고 1979년, 1980년 개정된 환경보전법에서는 “환경영향평가 및 협의”라는 표제하에 도로건설 등을 추가, 10개 사업분야로 확대되었다.

이 제도의 시행은 1981년 개정된 환경보전법에서

는 정부사업외에 공공단체, 정부투자 기관사업을 포함하는 한편, 1982년 시행령 개정으로 관광단지 개발 사업을 추가하여 11개 사업분야로 확대되었으며, 1981년 환경영향평가서 작성에 관한 규정을 제정·고시되었고 1986년 개정된 환경보전법에서는 민간부문의 개발사업 포함되므로 시행되었고, 1990년에는 환경정책기본법을 제정하여 환경영향평가의 실효성을 제고하기 위하여 주민의견 수렴, 협의내용 사후관리 등이 실시되었다.

또한 1993년 6월 환경영향평가법을 제정하여 그간의 제도운영과정에서 제기된 문제점(실효성 미흡, 법체계상 모순 등)을 개선, 보완하였고 1995년 4월 동법 시행령을 개정, 토석·모래·자갈··광물 등의 채취사업분야를 추가, 17개 사업분야로 확대되었으며 1997년 3월 17개 분야 62개사업에서 64개사업으로 확대되었다.

2. 환경영향평가제도의 기여요과

환경영향평가제도는 환경영향평가과정에서 주민의견수렴 등을 통하여 사업시행에 따른 사회적 합의를 사전에 도출하는 한편, 환경보전에 대한 국민 의식을 제고 시키고 환경기준 유지를 위하여 환경기초시설 등 환경관련 투자의 유도, 동물이동통로, 녹지확보 등 생태계에 미치는 영향을 최소화, 무분별한 개발로 인한 환경훼손을 억제함으로써, 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 이루어지도록 하는데 있다.

3. 환경영향평가제도에 대한 각계의 인식

환경영향평가제도에 대해서는 각계에서 각각 자신들의 입장아래 다른 인식을 갖고 있다. 우선 사업자의 입장을 보면, 환경영향평가를 기본적으로 개발사업 시행의 장애요소로 인식하고 있는데, 특

히 과도한 시간 및 비용의 소요로 협의내용의 비현실성, 추상성(때로는 초법성)으로 협의내용 이행에 어려움이 따르고 있다는 것이다. 또한 환경에 대한 전문성 및 인식부족으로 평가에 대하여 깊이 알지 못 할 뿐 아니라 알려는 노력도 부족(대행자에 일임)하고 환경영향이 크지 않은 일부사업(하수종말처리장 건설, 도로확장 등)까지 평가대상이 되고 있다고 보고 있다.

사업자들은 분할시행 등으로 인해 환경영향평가를 회피하려 하고 일단 평가협의를 한 사업은 개발사업의 면죄부로 활용하고 있으며 주민의견수렴이 때로는 사업자체의 반대를 위한 수단으로 사용되고 있다. 승인기관의 입장에서는 환경부와 환경영향평가협의를 거치면 스스로는 환경보전의무를 다한 것으로 생각하고 있으며 특히 개발사업 시행에 따른 환경책임의 회피수단으로 활용하고 있다. 또 평가의 전문성 등을 이유로 협의내용에 대한 검토 없이 사업계획 승인시 조건으로 첨부하고 협의 내용관리에도 적극적이지 못한 것으로 보여지고 있다. 사전협의 등 환경성 검토단계에서 협의된 토지이용계획에 대하여 환경영향평가협의를 하는 것을 중복이라고 주장하고 있는 승인기관은 환경영향평가 협의권을 승인기관에 이양할 것을 요구하고 있다. 한편 평가대행자는 평가서 작성비용의 현실화를 요구하고 있으며 사업의 일괄발주 및 하도급 관행으로 전문 평가대행자의 육성이 곤란하고 사업자의 영향으로 인하여 사업자의 의도에 맞추어 평가서를 작성해야 하는 입장을 표명하고 있다.

또 환경기준을 평가기준으로 하므로써, 환경현황조사치를 환경기준에 맞게 역산하여 조작하는 경우도 있으며 분과위원들의 검토의견이 비현실적이고 이상론에 치우쳐 실현불가능한 것이 많고(특히, 평가기법에 대한 의견) 환경용량 설정, 모델링기법 개발·보급 및 환경정보체계정비 등을 요구 하고 있다. 민간단체에서는 환경영향평가를 사업계획의 승인절차로 오인, 평가를 통하여 사업시행의 가부를 결정하여야 한다는 등 과도한 기대를 가지고 있다. 특히 환경영향평가의 요식행위 내지 개발사업의 면죄부 역할에 그친다고 비판하고 실효성 제

고를 위한 강력한 제도적 장치를 요구하고 있으며 이에 평가의 객관성·공정성을 위하여 사업자와 분리된 제3자가 평가서를 작성하도록 하고 환경영향평가 실시시기를 사업구상 또는 입지선정단계로 앞당겨 사업자체의 입지여부를 검토하여야 하며, 분할시행 등 환경영향평가 회피사태에 대한 규제, 정책계획 등에 대한 환경영향평가(전략적 환경영향평가) 실시, 협의내용 미이행에 대한 영업정지 등 강력한 제재수단 마련 등을 요구하고 있다.

4. 우리나라 환경영향평가서 저감방안의 실효성

4.1 환경영향평가서의 이상적인 저감방안의 조건

환경영향평가에서 이상적인 저감방안은 예측된 영향 모두에 대상지역의 특성을 감안하여 연구되고, 연구된 방안들의 장, 단점의 효과라는 측면에서 비교, 검토되는 동시에 모든 서술이 구체적이며 계량적이어야 한다. 계량적인 서술은 수집된 자료에 대한 객관적이고 다양한 기법에 의한 분석과 처리를 가능하게 하고 이를 바탕으로 합리적인 대안을 마련하는데 필수적인 조건이다. 따라서 과학적 합리성을 목표로 하는 환경영향평가에 있어서 이상적인 저감방안의 조건은:

- 1) 저감방안 내용의 정밀성 확보
- 2) 저감방안의 효과에 대한 구체적인 서술
- 3) 계량적이고 객관적인 서술방법의 도입
- 4) 예견되는 결과들의 발생에 대한 확률등 4가지 정도로 요약될 수 있다.

4.2 現환경영향평가서의 저감방안 실효성 실태

4.2.1 저감방안의 정밀성

저감방안의 정밀성이란 現환경영향평가서의 저감방안, 즉 예측된 영향 모두에 대하여 얼마나 면밀하게 저감방안이 연구되었는가에 대한 연구정도를 의미하는 것으로 환경영향평가서가 얼마나 성실히 지역과 사업의 특성을 감안하여 진지하게 작성되었는가를 나타내어 주는 것으로 우리나라의

경우 사업대상지의 특성을 감안하기 보다는 일반적으로 알려진 방법을 채용하고 있는 것으로 알려져 있다.

이것은 저감방안의 실제적 효용성이나 효과성이 낮음을 암시하고 우리나라 환경영향평가의 형식화된 측면을 들어내는 것이다. 또한 구체적인 저감방안의 계획을 밝히지 않은 상태에서 문어체적으로 단순히 활용가능한 방안을 나열하는 정도에 지나지 않고 있다. 이런 유형의 저감방안은 실제적 활용도가 대단히 낮은 것으로 환경피해를 증대시킬 위험마저 내포하고 있다.

4.2.2 저감방안의 명확성

저감방안의 명확성이란 평가서에서 기술되고 있는 저감방안의 효과가 명확하게 설명되고 있는지에 대한 분석이다. 즉 효과에 대한 명확하고 구체적인 서술이나 수치가 있는지, 아니면 문어체식 표현이 있는가를 나타내는 것으로 우리나라의 영향평가서의 경우 저감방안의 효과에 대한 서술이 구체적인 서술보다는 문어체적 서술이 대부분을 차지하는 등 명확성이 부족한 것으로 보고되었고, 이런 결과는 환경영향평가서의 실효성을 저감시키는 주요한 원인이 되고 있다.

4.2.3 저감방안의 계량화

저감방안의 서술이 얼마나 구체적인가, 객관적인가를 나타내기 위해서는 환경영향평가서의 서술이 얼마나 계량화되었는가를 보는 것일 것이다. 즉 구체화된 수치로 저감방안을 제시하거나 구간척도 혹은 퍼센트로 범위화한 저감방안의 제시, 그리고 명목 혹은 순위척도를 이용한 저감방안을 제시하는 것등이 바로 그것이다. 하지만 우리나라의 경우 앞의 저감방안에 대한 계량화에 있어서 단순한 문어체적 서술로 저감방안을 제시하는 경우가 50%를 넘는 것(택지개발 제외)으로 보고되고 있는데, 예를 들면 “대부분이 영향이 없을 것으로 판단된다” 등의 애매모호한 문어체식 표현이 바로 이것이다. 이것은 환경영향평가서의 실효성을 저감시키는 주요한 원인이 되므로 시급한 개선이 시급한 것으로 판단되고 있다.

4.2.4 저감방안 효과의 대상과 시간대

저감방안의 효과의 대상과 시간대란 얼마나 명확하게 저감방안의 효과가 미치는 지리적 대상을 밝히고 있는가, 또 가시화되어 지속되는 시간대나 기간을 명확하게 밝히고 있는가를 나타내는 것으로 우리나라의 경우 평가서의 작성이 대상에 있어서 미시적(微視的)으로 진행되어 사업지구를 포함하는 지방자치영역을 벗어나지 못하는 경우가 많았고, 시간대에 있어서는 주로 공사시와 이용완료시를 목적으로 수립되는등 영구적인 지속을 지향하지는 못하는 것으로 보고되었고, 이런 결과는 단기적 관점에서 실시하게 하는 문제점을 발생시킴으로서 평가서의 질과 신뢰성을 저하시키는 원인이 되었다.

4.2.5 저감방안의 환경영향

저감방안의 환경영향이란 저감방안이 초래할 가능성이 있는 환경영향에 대한 고려가 서술되었는가를 분석하는 것으로 우리나라 평가서의 경우 대부분이 저감방안이 초래할 수 있는 환경영향에 대한 고려가 없는 것으로 밝혀졌다. 이런 결과는 환경영향평가서가 목적으로 과학성과 합리성을 보장하기 위해 바람직하지 못한 것으로 보인다.

5. 환경영향평가제도 개선방향

환경영향평가제도에 대한 그 동안의 제기된 주요 문제점들을 살펴보면, 첫번째로 평가대상사업 및 규모의 불합리성을 들 수 있다. 이는 분할시행 등으로 인한 환경영향평가의 회피와 지역적 특수성을 고려한 탄력적인 환경영향평가의 어려움을 말한다.

둘째로 사업시행의 장애요인으로 인식하고 있다는 점이다. 이는 환경영향을 평가하는데 있어 상당한 시간, 비용이 소요된다는 점과 사전협의와 환경영향평가의 중복 등의 문제를 나타낸다. 세째로는 사업자에 의한 평가서 작성과 평가대행자에 의한 부실평가로 환경영향평가서 작성과정에서의 객관성·공정성 결여이다. 네째는 평가서 검토기능의

미흡으로 현지조사 등 전문적 체계적인 평가서 검토가 곤란하다는 것이다. 마지막으로 입지자체에 대한 평가나 정책·계획 등 상위계획에 대한 평가 부재와 협의내용 미이행에 대한 제재수단의 미흡 등으로 환경영향평가의 실효성 부족을 들 수 있다.

위와같은 문제점들을 개선키 위해서는 지방자치체의 실시와 더불어 지역개발사업의 증가로 인한 자연환경 및 생태계 훼손이 우려됨에 따른 재협의 요건의 강화 등 환경오염의 사전예방기능을 강화하는 한편, 국가경쟁력 강화를 위한 규제완화 움직임에 부응하여 평가항목 축소 등 사업자의 부담 경감을 위한 노력이 병행되어야 한다. 이와 더불어 그 동안 제기된 주요 문제점들을 고려하여 평가법 개정이 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

6. 결론

저감방안의 수립과 작성과정에서 정밀성과 계량화가 낮은 수준이라는 것은 환경오염의 사전예방과 대처라는 환경영향평가의 목적에 위배되며, 더 나아가 환경영향평가서를 개발을 위한 형식적인 절차인 "개발의 면죄부"쯤으로 여기게 될 것이고 환경전담부서의 정책 결정 및 견제 능력을 저하시키게 될 것이다. 따라서 보다 정확한 영향예측을 도모하고 실효성있는 환경영향평가서를 작성하기 위해서는 다음의 노력과 이에 부응하는 제도적인 장치가 마련되어야 할 것이라 생각하며 다음의 조치가 뒤따라야 한다.

- 1) 저감방안의 정밀성을 갖는 연구와 노력이 있어야 한다. 즉 기존의 일반적인 저감방안만을 영향예측의 대책으로 내놓게 된다면 환경영향평가서 자체가 형식화될 우려가 있을 뿐만 아니라, 평가서의 실효성을 높이는데 역할을 제대로 할 수 없다.
- 2) 저감방안의 계량화를 이름으로써 구체적 표현이 이루어져야 한다. 계량화는 가장 구체적이고 객관적인 자료를 제공할 수 있기 때문에 현 우리나라의 환경영향평가서에서는 꼭 필요한 서술 방법이라고 할 수 있다.

3) 제시된 저감방안이 목적으로 하는 효과와 저감방안이 초래할 수 있는 또 다른 환경영향에 대한 구체적이고 명확한 서술이 있어야 한다. 구체적이고 계량적인 단위를 사용하여 이루어져야 하며, 효과가 발생될 가능성 또한 객관적인 자료에 근거하여 확신있게 서술되어야 한다.

4) 저감방안의 영향이 가시화되는 기간과 대상지역을 설정하여야 한다. 즉 가시화되는 기간은 공사기간을 기준으로 하는 것보다는 보다 장기적인 안목을 가지고 정해야 할 것이고, 대상지역 또한 지방자치구역을 벗어나지 못하는 지역을 선정하지 말고, 복합적이고 포괄적인 지역을 선정하는 것이 중요하다.

마지막으로 이러한 개선사항이 실효성있게 정착되기 위해서는 이 정착을 도울 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 그런면에서 환경영향평가서 작성 관련 평가서를 사업자(또는 사업자가 의뢰한 평가대행자)가 작성하게 됨으로써 객관성과 공정성의 결여를 우려했던 사안에 대하여 금년에 정부가 사업자와 계열회사인 평가대행자의 평가대행을 배제하고 평가서 허위작성자에 대한 벌칙을 신설하는등 평가대행자의 관리감독을 크게 강화한 것은 아주 잘한 일이라고 생각한다.

하지만 현재 환경영향평가서 작성 등에 관한 작성방법이 대단히 구체적이지 못한 점은 큰 문제거리일 수 밖에 없다. 즉 보다 과학적이고 합리적인 평가를 도모하고 그래서 실효성을 거둘 수 있는 구체적이고 명확한 지침이 마련되어야 한다.

또한 가장 이상적인 대안이라는 측면에서라도 "사업의 취소"라는 저감방안이 우선적으로 환경영향평가 과정에서 고려되어 질 때 환경보전이라는 문제와 지속적인 개발이라는 사안의 본래 목적에 대단히 중요한 역할을 할 것이고 이것은 환경영향평가서의 질적인 향상과 실효성을 이루는데 중요할 것이다.