

환경영향평가제도 개선방향



김성봉
환경부 환경평가과장

I. 환경영향평가제도 개요

□ 개념 및 취지

- 환경영향평가는 개발사업 시행으로 인해 자연환경, 생활환경 및 사회경제 환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고, 그 결과를 토대로 환경영향저감방안을 강구하는 제도
- 환경영향평가제도는 1969년 미국이「국가환경정책법(NEPA)」 제102조에서 처음 도입한 이후 현재 약100개국에서 실시중
- * 우리나라는 1977년 환경보전법 제정시 환경영향평가제도를 처음 도입하였고 1981년부터 시행

□ 근거 및 대상

- 근거 : 환경·교통·재해등에관한영향평가법
- 평가대상 : 17개분야 62개 사업
 - 도시의 개발분야 : 주책건설촉진법에 의한 아파트지구개발사업·택지개발사업 등
 - 산업입지 및 공업단지의 조성분야 : 국가공단, 지방공단, 농공단지 등 조성사업
 - 기타 에너지 개발, 항만건설, 수자원개발, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발분야 등
- * 2000년 말 현재 총2,153개 사업에 대한 평가협의 시행

□ 평가항목

- 영향평가를 함에 있어 주요 평가항목은 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경분야 등 총 23개 항목

자연환경분야
기상, 지형·지질, 동·식물, 해양환경, 수리·수문
생활환경분야
토지이용, 대기질, 수질(지표·지하), 토양, 폐기물 소음·진동, 악취, 전파장애, 일조장해, 위락·경관 위생·공중보건
사회·경제환경분야
인구, 주거(이주의 경우를 포함한다.), 산업, 공공시설 교육, 교통, 문화재

II. 환경영향평가에 대한 사회적 인식

- 최근 수도권 지역 등에서 환경영향평가가 적법한 절차를 걸쳐 협의가 완료된 사업이 뒤늦게 사회문제화 되는 경우가 발생 (현장조사 부실에 따른 평가서 내용상 문제에 기인함)
 - ※ 예시 : 용인신봉·죽전지구 택지개발사업 관련 녹지등급조사문제, 김포우회도로 공사지역 재두루미 서식지조사 문제 등
- 특히 사업자의 경우 해당사업에 대하여 “환경영향평가의 협의가 끝났기 때문에 아무 문제가 없다”라고 환경부(지방환경청, KEI포함) 및 평가대행자에게 책임을 전가하고 있음
 - 이에 따라 환경영향평가서가 개발의 면죄부로서 잘못 인식되고 있으며 사회적 비난의 화살이 환경영향평가 관련부서에 집중되고 있음
 - 또한 단위사업중 1개의 평가항목(예시 : 동

식물)이 문제점이 될 경우 23개 항목으로 구성되는 영향평가전체가 왜곡되었다고 비판

□ 특히 사업자가 평가서 작성비용을 지불함으로써 평가서 작성대행자는 사업자의 간섭을 배제할 수 없는 예측관계에 있음

- 또한 사업자는 개발계획수행을 위해 환경적 영향과 피해를 은폐 및 간과하려는 경향
- 환경영향평가 내용에 대한 사업자의 책임의식 없이 평가대행자로 하여금 단순히 행정절차를 대행시키는 것처럼 인식

III. 평가업무 추진과정의 문제점

- ◇ 최근 수도권지역에서의 용인신봉·죽전지구 택지개발사업 관련 녹지등급조사문제, 김포우회도로 공사지역 채두루미 서식지조사 문제 등 현장조사 부실 문제가 대두되고 있음
- ◇ 경의선도로·철도 연결사업에 대한 환경영향평가를 공동조사단을 구성하여 전문가, KEI, 환경부, 사업자(건교부), 설계회사 관계자 등이 비무장지대 합동 현장조사 및 생태계보전방안을 마련한 사례에 대해 다른 주요 국책사업에도 적용하는 것이 바람직하다는 의견제시(경의선 도로 환경영향평가 공청회시, 2001. 2. 14)
- ◇ 따라서 주요국책사업 및 환경생태적으로 민감한 지역에서 개발사업이 이루어지는 경우 현장조사 및 평가에 관한 실효성 있는 대책강구가 필요함

□ 현장조사 및 평가기능 미흡

- 사업자 등은 개발을 합리화하려는 경향에 따라 평가서작성을 위한 현지조사시 식생상태등 생태계조사를 사실보다 축소·왜곡(녹지보전등급을 일부 하향 조정하는 등)하는 사례가 있음.
- 특히, 채두루미 등 철새 분포 및 동식물 조사 등은 4계절 조사가 필요하나 이에 대한 체계적

인 현지조사 미흡

- 환경부(자연생태계 조사단)에서 기초사한 생태계 조사자료도 활용도가 미흡한 실정임

□ 평가서 검토·협의 인력부족

- 영향평가서 협의 및 검토과정에서 현지확인을 하고 있으나 담당인력의 부족 등으로 충분하고도 전문적인 조사를 못하는 경우가 있음

IV. 환경영향평가 업무강화 및 관련 제도 개선 추진

<기 추진한 사항>

첫째, 허위 또는 부실 평가서 작성에 대한 벌칙 강화

- ▷ 평가서를 허위로 작성하는 경우
 - 현재 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있으나 실제로 처벌한 사례가 전무
 - ▷ 2년이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(환경·교통·재해등에관한영향평가법(통합영향평가법)에 기반영, 2001.1.1 시행)
- ▷ 평가대행업무를 고의 또는 중대한 과실로 부실하게 한 경우
 - 종전 업무정지 및 등록취소(1차[1개월] → 2차[3개월] → 3차[6개월] → 4차[등록취소])토록하고 있으나
 - ▷ 업무정지 및 등록취소처분 요건을 강화하는 한편(1차[3개월] → 2차[6개월] → 3차[등록취소])1천만원 이하의 과태료를 병과함(통합영향평가법시행규칙에 기반영 2001.1.1 시행)

둘째, 평가서 검토기능 제고

- ▷ 사전환경성 및 환경영향평가전문위원회의 적극 활용

○ 현재 지방청별로 환경영향평가위원회가 구성되어 있으나 참여전문가가 부족하고 위원회 운영실적이 낮음

▷ 본부 및 지방청별로 구성되어 있는 [사전환경성검토위원회]를 [사전환경성 및 환경영향평가검토위원회]로 개편하여 다수인 민원이 제기되거나 생태적으로 민감한 지역에서 시행되는 개발사업의 경우 동위원회에 상정하여, 관계전문가의 의견수렴을 제도화(2001. 1. 8, 환경부훈령 제479호로 기시행)

- ▷ 환경정책평가연구원의 평가서 검토인력의 보강
 - 현재 20명이 연간 약 150건을 취급하고 있어 과중한 업무 부담으로 내실 있는 검토가 지난함
 - ▷ 2001년부터 5명의 전문가를 추가 충원하여(소요예산 228백만원 기확보) 전문성을 강화하기 위한 연구기능 강화하고 정밀한 현장조사와 지방환경청과의 긴밀한 공조체제를 갖도록 함

셋째, 적정 영향평가비용 반영기반 마련 및 비용산정기준 현실화

- ▷ 평가대행계약의 분리발주 근거 신설
 - 현재 평가서작성 대행비가 건설공사 설계비에 일괄적으로 포함됨으로써 하도급 형식으로 평가대행계약이 이루어지고 있어 적정한 평가서작성비용을 확보할 수 없음
 - ▷ 평가서 작성대행계약을 건설공사와 분리하여 발주할 수 있도록 하여 평가서 부실작성 폐해를 제거하고 적정한 평가서작성 비용 기준을 마련(통합영향평가법시행령 및 환경부 고시 개정 : 2001.1.1 시행)
 - ※ 평가서작성비용산정기준 현실화(고시개정 2001. 3. 2 판보게제)

넷째, 영향평가관련 지방자치단체 및 지방환경청 관계공무원 교육강화

- ▷ 환경영향조사 및 평가서 검토를 철저히 하도록 경각심을 불어넣기 위하여 전국 지역별로 순회 교육 실시
 - 수도권, 강원권, 충청권, 영남권, 호남권 등으로

구분하여 교육 실시(약 1,350여명, 2001.2.13 ~17)

▷ 통합영향평가법 강화된내용, 친환경적 도시계획 및 지역개발방향 등에 대하여 설명하고, 특히 영향평가와 관련된 업무자세를 전환하도록 강력히 촉구

다섯째, 개발사업 예정지에 대한 객관적인 “현장조사제도” 마련

▷ 환경영향평가 대행자의 부실한 현장조사 등으로 평가서에 대한 신뢰가 매우 저하되고 있어 근본적인 개선 대책이 필요

○ 앞으로 환경영향평가에 대한 객관성·전문성을 확보하기 위하여 초기 현장조사 단계에서 환경부(지방환경청)가 추천하는 관계전문가 등을 포함한 합동조사 제도를 도입

- 합동조사단에는 관계전문가(동식물, 조류 등 생태계 전문가 포함), 지방환경청(협의기관), 환경정책평가연구원(검토기관), 사업자, 설계 시공회사 관계자 등

- 대상사업
 - 국가적으로 추진하는 주요 국책사업
 - 비무장지대 등 접경지역에서 이루어지는 도로·철도·관광개발사업
 - 제주도 국제자유도시건설
 - 녹지보전등급에 관한 판정시비가 많은 택지개발사업
 - 갯벌, 습지, 철새도래지 등 환경·생태적으로 민감한 지역에서 개발사업이 이루어지는 경우
 - 기타 지방청장이 지역주민들에 의해 민원이 제기될 우려가 있다고 판단되는 사업 등

▷ 이와 같은 개발사업에 대해서는 반드시 현지 합동조사를 거쳐 영향평가가 이루어지게 함으로써 현장조사부실에 따른 환경영향평가에 대한 불신을 원천적으로 방지하고자 함

※ 평가서검토및협의업무처리규정 개정하여 필요시 합동조사를 실시 할 수 있는 근거 규정 마련

여섯째, 자연생태계 조사연구자료 활용 의무화

- ▷ 환경부 홈페이지에 입력되어 있는 자연생태조사단의 전국자연환경조사 및 지역정밀조사 자료와 영향평가 대행자가 작성 제시한 평가서 내용과의 비교검토 미흡(자연녹지, 조류(鳥類), 동식물 등)
- 환경부 홈페이지에 입력된 자료
 - 전국자연환경조사 연구보고서
 - 1차보고서('86~'90), 2차보고서('97~현재) 등 총 41권
 - 지역정밀조사 보고서 : 지역별 세부조사내용 22권
 - 기타문헌 : 15권
 - 유관기관 자료 : 3,575권(산림청, 국립공원관리공단 등)
- 활용방법
 - 환경부홈페이지 → DB → 자연환경정보 → 해당지역 관계정보
- ※ 예시 : 김포시 → 동식물 및 조류 등에 관한 생물종, 개체수, 분포지역 등
- ▷ 앞으로 영향평가검토 및 협의시 기존생태계 조사연구 보고서 활용의무화 하는 한편, 평가대행자가 제출한 평가서와 기 실시한 생태계 조사 연구보고서와 반드시 비교·검토하여 문제가 있을 경우, 보완 조치요구
- ※ 평가서 검토 및 협의업무 처리규정을 개정하여 생태계조사보고서 자료와 비교 확인 하도록 하는 규정을 마련

일곱째, 종합적이고 객관적인 생태보전 기준 마련

- ▷ 단순히 식생종류와 수령만을 기준으로 보존여부를 평가하는 녹지자연도 대신
- 앞으로는 식생, 녹지, 동식물, 지형·경관 등 지역 자연생태를 종합적으로 고려하는 생태·자연도를 작성하여 개발계획 수립이나 시행에 활용할 수 있도록 추진(자연환경보전법 개정완료)
- ▷ 이와같은 생태·자연도에는 등급판정기준을 구체화하고, 생태·자연도를 환경영향평가에

활용할 수 있도록 하여 녹지보전·개발에 관한 등 급판정시비를 근원적으로 해결할 방침임(자연환경보전법시행령 개정 추진 중)

여덟째, 환경영향평가전문위원회 심의 검토

- 녹지, 갯벌, 습지, 철새 도래지 등 환경 생태적으로 민감한 지역에서 개발사업이 이루어지는 경우
- 지역주민들에 의하여 민원이 제기될 우려가 있다고 판단되는 사업등에 대해서는 현장조사를 철저히 실시하되,
 - 필요시 환경영향평가전문위원회 심의·검토를 거친 후 최종 협의의견 회신
- ※ 평가서 검토 및 협의업무처리 규정을 개정하여 합동조사결과 조사자간에 의견이 상충될 경우, 환경영향평가 전문위원회에 상정하여 심의 조정 절차를 할 수 있도록 했음

아홉째, 지역여건에 따라 신축적인 녹지 보전 방안 검토

- ▷ 그동안 녹지자연도 7등급 이하 개발, 8등급 이상 보전 등 획일적인 기준에서, 전국을 자연환경 및 생태 여건을 고려하여 산간지역, 농촌지역, 중소도시지역, 대도시지역, 수도권지역을 고려하여 탄력적인 녹지보전 방안을 제시하도록 조치
- ▷ 예시 : 수도권의 경우, 녹지자연도 등급이 7등급 이하일 지라도 그 녹지 지역이 주민의 유일한 휴식공간 일 경우 보전을 하도록 평가협의의견을 제시하도록 권고
- ※ 이러한 취지의 내용을 지방환경청 등에 공문으로 시달

<향후추진계획>

첫째, 사업자 책임 강화

- ▷ 평가대행자가 평가서를 부실 작성한 경우, 현행 규정은 평가대행자만을 처벌하도록 되어 있어,
- ▷ 앞으로는 평가서 작성책임자인 사업자에게도

책임을 물어 처벌함으로써 근원적인 평가서 부실·허위작성 소지방지(향후 통합영향평가법 개정시 반영)

둘째, 생태계조사자료 활용체계 마련, 영향평가 지원시스템 구축

- ▷ 자연생태계 조사연구자료 활용 체계 마련
 - 환경부 홈페이지에 입력되어 있는 자연생태조사단의 전국자연환경조사 및 지역정밀조사 자료와 영향평가 대행자가 작성 제시한 평가서 내용과의 비료 검토미흡(자연녹지, 조류(鳥類), 동식물 등)
- ▷ 앞으로 영향평가검토 및 협의시 기존생태계 조사연구 보고서 활용토록하는 한편, 평가대행자가 제출한 평가서와 기실시한 생태계조사 연구 보고서와 반드시 비교·검토하여 문제가 있을 경우, 보완 또는 반려 조치
- ▷ 영향평가의 전문화시스템 마련
 - 영향평가에 필요한 지역별 각종 오염도, 동식물·조류 등 자연생태 조사자료, 생태자연도 등 환경지표를 데이터베이스화한 영향평가지원시스템 구축
- ▷ 영향평가서 검토시 활용, 평가업무의 전문화 도모

셋째, 환경영향평가 객관성 제고를 위한 평가절차개선 방안 강구

- 평가의 객관성 측면에서 현행 평가제도의 문제점 검토
 - 부실 평가서 작성 등 평가의 객관성을 훼손하는 원인을 조사·분석하고 외국과 비교할 때 가장 근본적인 용인이 무엇인지를 도출
- 외국의 주민참여(공중의견 수렴)제도 및 평가절차 조사·분석
 - 미국, 일본, 네델란드·영국·독일 등 EU국가 등 영향평가선진국을 대상으로 공중의견수렴 관련 규정, 의견수렴 단계 및 절차, 의견수렴 주체, 수렴된 의견의 반영정도, 의견의 환류구조(Feed Back System) 등 공중의견수렴 전반에

- 대해 사례중심으로 구체적으로 조사·분석
 - 우리나라와 외국의 주민의견수렴제도를 비교하고 우리나라제도의 문제점 내지 취약점을 도출
 - 대상국가별 평가대상사업의 조사·분석
 - 스크리닝 절차, 방법, 주체 및 참여자, 참여자간에 이견이 있을 때의 해결방법 등에 대하여 조사·분석하고 스크리닝 이후 진행절차 파악
 - 평가대상사업의 재편 필요성 여부 및 방향
 - 스크리닝 및 스코핑제도 도입 방안
 - 주민의견 수렴 대상(의견수렴 횟수 포함) 확대 방안
 - 평가절차의 공개 방법 등
- 영향평가절차 개선 시안 작성·제시

넷째, 전국토 생태계 연결망 및 녹지축을 고려한 종합적인 영향평가 방안 강구

- ▷ 개별사업에 국한된 검토로 인한 권역·전국의 생태계연결성 고려가 미흡
 - 앞으로 지역별 자연환경 및 생태적 특성을 고려 전국 그랜네트워크 및 국토생태연결을 고려한 종합적이고 체계적인 영향평가협의 의견을 제시하여,
- ▷ 친환경적인 도시계획 및 지역개발 유도 → 환경보전을 고려한 국토 이용체계유도 → 지속가능한 지역·국가발전 지향 **環境保全**

<필자약력>

- 1988. 2. 고려대학교 대학원 경제학과 졸업(환경경제 전공)
- 1990. 2. 성균관대학교 대학원 경제학과 박사과정 수료(환경경제 전공)
- 환경부 수질정책과, 수도정책과, 자연정책과 근무
- 현재 환경부 환경평가과장