

環境影響評價의 制度化에 關한 研究 및 改善方案

김 성 수

인제대학교 인문사회과학대학
(1993년 11월 3일 접수)

A Study of Institutionalization Process of Korean Environmental Impact Assessment System and Policy Suggestions

Sung-Soo Kim

College of Liberal Art & Social Science, Inje University
(Manuscript received 3 November 1993)

Abstract

This paper attempts to analyze the institutionalization process of Environmental Impact Assessment(EIA) system within the context of Korean environmental policy. The implementation of EIA in the 1980's was not seriously considered by other government agencies and was sometimes degraded as mere formality due to the inherent problems of the system.

With viewing the theory and practice of EIA in Korea, this paper argues that it is essential to reinforce ex post facto management of EIA, incorporate the participation of residents of concerned areas, upgrade the validity of assessment by selecting a credible assessment-agencies and develop the required technologies. Finally, this paper acknowledge the necessity of devising the mechanism to reconcile the conflict between the regional interest and the national interest.

Key Words : environmental impact assessment, institutionalization, mechanism, resident participation

1. 序 論

環境은 인간생활에 긴요한 기본재 및 인간의 生産活動에 필요한 원료를 제공하는 동시에 폐기물의 하치장(dumping ground)이기도하다. 熱力學第一法則에 따르면 자연자원으로서 생산과정에 투입되는 모든 것은 궁극적으로는 자연환경에 쓰레기의 상태로 버려진다고 한다(Orr, 1981). 環境은 생물학적 과정, 물리적 그리고 화학적 과정을 통하여 그 자체를 재생시키고 있지만, 이러한 재생과

정(regenerative process)은 인간의 활동에 의해 명백히 제한당하고 있다.

한국의 경우 제3공화국이래의 정부주도형 경제개발은 환경에 심각한 타격을 입혔는데, 그 이유는 다음과 같다. 유인호(1983)는 한국의 기업가들은 공해방지라는 기업의 사회적 책임을 무시하였고 시민의 건강과 자연의 生態界를 파괴한 주범은 바로 기업가의 이익극대화의 탐욕스런 추구이라고 주장하였다. 韓國의 기업들이 1978년에 공해방지 시설에 투자한 비율은 전체의 0.33 %에 그치고 있

는데, 이는 당시 日本의 투자비율 11.7 %와 美國의 9.9 %에 비하면 엄청나게 낙후되었다고 볼 수 있다(노재식, 1978). 보건사회부의 발표를 보아도, 한국의 공단의 기업 중 63.7 %가 1977년 제정된 환경보전법이 명시한 공해방지시설을 갖추지 않고 있었다(보건사회부, 1979).

특히 군사쿠데타로 집권한 박정희 정권은 그들의 정당성을 경제성장에서 획득하고자 하였으므로, 급속한 산업화 정책이 환경에 미치는 파괴적 효과를 애써 무시하였던 것이다. 1960년대는 말할 것도 없고, 1976년에서 1980년까지 정부는 국민총생산의 연평균 0.05 % 정도를 환경보호사업에 투입하였는데, 이는 같은 기간의 미국의 투자비율 1.4 % 및 이탈리아의 0.9 %에 비하면 너무도 작은 투자라고 볼 수 밖에 없다. 참고로, United Nations Environmental Programme의 권장투자비율은 선진국의 경우 적어도 GNP의 1-2 %, 개발도상국의 경우 0.5-1%이다.

공해산업의 무분별한 수입개방도 한국의 환경을 심각하게 위협하였는데, 선진산업국가들의 경우 환경보호를 위한 각종 규제정책들의 집행은 그들의 중화학공업의 경쟁력을 감소시켰다고 판단하였음은 자명한 일이다. 일본의 환경문제를 연구한 Ryuen(1979)은 일본정부의 환경정책의 규제와 압력을 피하여, 일본의 공해산업들이 해외로 이전하고 있음을 지적하였으며, 1974년에 다나카수상이 동남아시아 순방때 받은 달걀세례와 항의데모는 일본의 공해산업의 수출을 증명하고 있다. 그러나 개발도상국의 경우 기술의 이전, 해외자본의 유입 그리고 고용의 증대를 절박하게 원하였으며, 국제시장에서의 경쟁력을 조금이라도 강화시킬 수 있다면 환경에 악영향을 끼치는 경제발전전략의 채택도 그렇게 어려운 선택도 아니었다고 하겠다(Baumol and Oates, 1973). 韓國의 경우는 바로 前記한 상황의 좋은 사례라고 할 수 있다. 일본의 철강, 알루미늄, 아연제련, 화학 및 플라스틱 제조업체들은 일본내의 협소한 공장부지와 강화된 환경규제에서 벗어나기 위하여 1976년부터 한국에 진출하기 시작하였는데, 불행하게도 이들 공장들은 재료의 하역 및 구둑과 공업용수의 확보, 또 노동력의 확보 및 시장과의 연결이 용이한 곳에

입지하였는데, 주로 온산에 공장을 설치하였다. 온산에 위치한 13개 회사 중 10개의 회사가 해외자본이 투입된 곳인데 이는 나중에 발생한 온산의 피질과 그에 따른 온산주민들의 이주를 알리는 서막이라고 하겠다.

인구학적인 측면에서 볼 때도, 1960년에 3,000만에 미달하던 인구가 1980년대 후반에는 4,300만에 육박하고 있으며, 都市化率은 1970년의 50%에서 1985년에는 74%에 이르고 있다. 대량생산과 대량소비가 특징인 현대 도시생활은 필연적으로 엄청난 쓰레기와 폐수를 발생시키고 있으며, 한국의 도시기본시설은 이에 적절하게 대응하여 발전하지 못한 까닭으로 우리의 환경은 날로 악화되어 온 것이다. 자동차 대수의 폭발적 증가와 화학공업으로 대표되는 환경파괴적 기술의 팽창으로 인한 환경오염의 증대는 여기서 재삼 거론할 필요가 없다고 판단된다.

그런데, 일반적으로 환경오염에 대한 정부의 정책은 사전예방적 정책과 사후규제적 정책으로 분류할 수 있는데, 그 효과성은 제대로 시행될 경우 사전예방적 정책이 훨씬 크다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 사전예방정책 중 대표적인 환경영향평가제도의 도입과정과 한국의 환경정책이라는 맥락속에서의 위상은 어떠하며, 환경영향평가제도의 문제점, 제도의 집행과 집행대상기관들의 순응(compliance)정도를 파악하고, 시대적 상황속에 어떻게 변모했으며, 앞으로의 개선방향을 모색하고자 한다. 일반적으로 제도화라는 것은 조직과 절차가 가치와 안정을 획득해가는 과정이라 정의되며 그 요건은 적용성, 복잡성, 자율성, 그리고 응집성의 확보에 있다(Huntington, 1968).

미국의 경우 1969년에 제정한 National Environment Policy Act(NEPA) 제 102조에서 “체계적이며 과학적인 방법을 이용하여 인간환경에 영향을 미칠 수 있는 일정한 계획 및 정책결정과정에서 자연과학, 사회과학 및 환경디자인기법을 종합적으로 활용”하도록 하고 있는데 이것이 환경영향평가제도의 효시라고 하겠다. 프랑스, 호주, 덴마크 등에서 1977년을 전후하여 시행하고 있으며, 핀란드, 캐나다 등은 대통령령으로 그리고 일본은 내각의 훈령으로 시행하고 있다.

연구의 자료는 기존 연구자료, 인터뷰자료, 신문 및 잡지의 기사 및 정부간행물 등을 사용하였다. 편의상 환경영향평가제가 도입되어 시행된 초기 즉 1980년대의 도입과정과 정책효과를 검토하고, 드러난 문제점들에 대한 환경처의 대응방안은 어떠하였는지를 검토하므로써, 제도의 효과성을 한층 더 높이기 위한 개선방안을 1990년대의 맥락 속에서 개선책을 모색하고자 한다.

2. 환경영향평가제도의 제도화과정

환경영향평가제도의 검토에 앞서 한국의 환경정책의 전개과정을 간략히 살펴보기로 한다.

2.1 한국의 환경정책

1962년에 제1차 경제개발계획을 시행한 직후에 “공해방지법”을 제정하였는데, 공기와 수질의 오염, 소음과 진동의 피해를 막음으로써 공공의 건강을 개선하는 것을 그 목적으로 삼고 있다. 아쉽게도 이 법은 외자도입을 위해 갖추어야했던 형식적 입법이라는 지적을 후에 받았을 뿐만 아니라, 제정에만 그쳤을 뿐 전혀 집행되지 않았으며, 1967년에 들어서 비로소 법의 시행령이 고안되었다는 사실은 “공해방지법”은 상징적 의미만을 부여받고 있었으며, 정부의 공해문제에 대한 정책의지의 부재를 뜻한다고 볼 수 있겠다. 1970년대에 들어서서 “공해방지법”은 공장에서 배출되는 폐수 등을 규제하기 위하여 ‘개선명령’, ‘면허정지’ 및 ‘이전명령’ 등의 시행규칙을 마련하여 보다 선진적인 방향으로 개정되었으나, 1년간의 유예기간을 뚫으로써 실효는 거둘수 없었다. 즉 적발된 이후에 보건사회부로부터 기업이 면허정지를 명령받는 데는 1년의 기간이 걸렸으며 상당수의 업체가 이러한 맹점을 악용하였기 때문이다.

1973년에는 보사부내의 환경위생과가 위생국으로 개편되면서 공해과가 생겼고, 1977년에 정부는公害防止法을 폐지하고 새로이 環境保全法을 制定하였는데, 1970년대 이후 급증한 발전소와 자동차에서 배출되는 스모크(smoke), 도시하수시설의 문

제, 건축공사장에서 발생하는 浮遊粉塵 등도 규제하고자 하였다. 이는 기존의 법이 발전소와 차량에서 배출되는 오염물질 및 대단위 개발사업으로 인한 즉 인과관계가 불분명하고 불특정다수에 의한 불특정 다수의 피해 등이 집적화되어 종전의 사업장의 배출규제만으로는 성과를 기대하기가 어렵게 되었기 때문이다(환경청,1986). 환경보전법은 환경기준의 설정, 환경영향평가제의 실시, 환경오염도의 측정, 사업자에 대한 오염방지비용부담제의 도입 등으로 공해방지적 성격에서 환경보전적인 성격으로 전환을 의미하였다. 이는 1979년에 곧 발족될 것으로 예정된 환경청으로 하여금 환경대책의 적극화를 도모하고 환경오염의 규제권을 집중강화하기 위하여 1979년에 개정되었고, 1987년에는 1980년부터 업무에 들어간 환경청이 이 법을 시행하는데서 나타난 문제점과 미비점을 보완하기 위하여 환경기술관리단의 설치, 배출부과금 제도의 도입과 환경오염방지기금의 설치 등을 주요 내용으로 하는 개정을 하였다. 1986년에는 환경영향평가대상을 민간인의 사업에까지 확대하고 환경기준의 관리를 강화하고, 배출금부과금제도의 엄정하고 합리적 부과, 청문제도의 도입 등을 위하여 또 한차례 개정하였다. 그리고 1990년대에 들어오면서 제6공화국 초기에 진행된 행정개혁심의위원회의 활동결과 및 전문가 등의 의견을 반영하여 보건사회부의 외청조직이었던 환경청이 장관급 국무위원을 장으로 하는 환경처로 승격되었고, 환경처는 1991년 기존의 법을 대체하는 환경정책기본법을 발효시켰는데 이는 환경영향평가서의 작성에 주민의 참여를 요구하고 환경처장관으로 하여금 환경영향평가서상의 문제점에 대한 시정명령이 지켜지지 않을 때에는 필요한 조치를 관계부서에 요구할 수 있도록 하고, 환경을 오염시키는 상품을 생산하는 업체에게는 비용분담금을 과할 수 있는 법적 근거를 마련하였고, 환경피해 보상에서 무과실 책임을 인정하고 있다.

2.2 환경영향평가제도의 도입

환경영향평가제도(Environmental Impact Assessment)는 대규모 매립공사 등의 개발사업이 환

경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하여 환경의 보존이 보장될 수 있도록 함을 그 목적으로 하고 있다. 따라서 개발사업의 기획과 결정과정에 사회적 요소 및 경제적 요소와 병행하여 환경적 고려를 반드시 행함을 강조한다. 부차적으로는 관련 행정당국들의 역할과 대상지역의 주민들의 참여형태를 명확하게 하고, 나아가서는 주민들의 지적사항을 개발사업의 기획 및 결정과정에 흡수하는 것을 그 목적으로 하고 있다(Japanese Environmental Agency, 1971). 그리고 환경영향평가제도는 환경파괴를 방지할 수 있는 수단을 추구하고 대체적 수단을 발전시키고자 노력하는데 큰 도움을 준다(Cheremisinoff *et al.*, 1977).

한국의 경우, 1977년에 제정된 환경보전법은 정부기관들의 강력한 반대로 인하여 환경영향평제도를 도입하지 못하고 “사전협의”제도를 요구하였다. 이 제도의 효용에 관하여 정확한 자료는 찾을 수 없으나 환경청은 사전협의제가 빈번히 채택되지는 않았다고 밝히고 있다.(환경청, 1986). 명문화된 이 제도는 전혀 시행되지 못했는데 이는 당시 담당기관이었던 보건사회부 환경관리실의 준비부족에 있었지만, 부처간의 비협조가 더욱 문제였다고 하겠다. 그런데 1979년에 개정된 환경보전법은 “환경영향평가와 협의”라는 항목에서, 도시개발, 산업 입지 및 공업단지조성, 에너지 개발, 지하철을 포함하는 철도건설, 군사목적용 제외한 공항건설, 매립지공사 및 항만건설, 아파트건설 등 환경의 보존에 영향을 미칠 사업을 시행하는 행정기관의 長은 개발사업의 환경적 영향을 평가하고 미리 환경청장과 협의할 것을 요구하였다(대통령령 제 11101). 그리고 환경영향평가를 시행해야하는 행정기관의 長은 국립환경연구원, 대학연구소, 공공연구기관 등에 영향평가를 위임할 수 있도록하였다. 1987년까지 대학연구기관 21개소 및 기술감리회사 21개 등 59개소가 선정되어 있었다(김영화, 1987).

환경청은 1980년 업무에 착수한 뒤, 환경영향평가의 세부항목마련과 평가기술의 개발을 위해 노력했고, 전문공무원과 연구기관의 양성에 주력하였다(환경청, 1986). 1981년 2월, 환경청은 “환경영향평가서 준비에 관한 규칙”을 발표하였다(김영화, 1987). 1981년 12월에 개정된 환경보전법은 평가

주체의 범위를 행정기관의 長에서 행정기관, 공공단체, 정부투자기관의 長으로 확대하였으며, 공공기관과 정부지원기관에 의한 개발사업도 포함하도록 확장하였다.

그리고 1983년 4월에는 환경보전법시행령(대통령령 제11101호)을 개정하여 종전 20개의 중요 대상사업에 관광단지 개발사업을 추가시켰으며, 1987년에 재차 개정하여 도시의 개발을 인구 30만 이상으로, 공업단지조성은 종전 15만 평방미터이상인 경우에다 공장의 신설 또는 증설면적이 15만 평방미터이상인 경우를 추가하고, 농공단지면적이 30만 평방미터이상인 경우를 추가하고, 공유수면 매립의 경우 300ha이상에서 30ha이상으로, 간척사업의 경우 100ha이상 개간사업으로 확대하는 등 그 대상사업 자체를 명백히 하였다.

2.3 환경영향평가제도의 내용

환경보전법 제5조의 규정에 의하면 환경영향평가 대상사업에 대한 계획을 수립하는 자는 계획이 환경에 미치는 영향을 예측 및 평가하여 미리 환경청장과 협의하도록 되어있다. 협의를 할 때 환경청장이 평가서 검토 결과 그 개발사업이 환경보전에 현저한 지장을 초래할 위험이 있어 조정(調整)의 필요를 인정할 때는, 중앙환경보전위원회의 자문을 받아 그 사업을 주관하는 자에게 조정 및 보완 등 필요한 조치를 요청할 수 있도록 되어있다(대통령령 제 11101호, 4조).

환경청장은 평가서의 타당성, 신뢰성, 객관성을 보장토록 하기위하여 다음과 같은 작성 과정과 주요 구성항목에 대한 규정(환경청 고시, 제87-13호)을 마련하였다. 개발사업의 실행주체가 직접 평가서를 작성하기에는 환경의 속성과 평가기술 등을 고려할 때 쉽지않기 때문에, 일반적으로 사업주체는 평가능력을 보유한 개인, 용역업체, 전문연구기관, 대학연구소에 평가서의 작성을 代行하도록 하고 있다. 물론 사업주체는 대행자가 작성한 평가서에 대한 책임을 진다.

평가서의 주요구성항목으로서는 요약문, 사업개요, 환경현황, 사업으로 인한 환경에의 영향 그리고 악영향의 저감방안 및 대안의 설정 등이다. 제

1항목인 “요약문”의 주요내용은 사업의 내용, 환경에 미칠 주요영향, 환경에 미칠 악영향의 저감방안 및 대안의 선정 등이다. 제2항목인 “사업개요”에서는 사업의 목적 및 필요성, 사업내용 및 효과 등이 주요내용이다. 제3항목인 “환경현황”에서는 자연환경(지형, 지질, 토양, 기상, 생태계, 해양), 생활환경(대기질, 수질, 소음, 악취, 폐기물, 위락 및 경관)과 사회경제환경(인구, 산업, 주거, 교통, 문화재, 천연자원, 토지이용 등)의 현재상황을 객관성있게 기록한다. 제4항목인 “사업으로 인한 환경에의 영향”에서는 장기 및 단기간의 유익한 환경영향과 악영향의 규명 및 회복 불가능한 자원이 기술(記述)된다. 제5항목인 “악영향의 저감방안 및 대안의 설정”에서는 타당성 있는 대안이 설정 및 비교된다.

2.4 평가서의 작성과 검토

환경영향평가제도의 기본 전제는 개발사업의 계획과정에서 사전에 개발사업으로 인한 직접적인 영향과 간접적인 영향 및 단기적 영향을 고려하여, 사업시행의 결정여부와 대안의 검토 및 부정적 영향을 최소화하는 것이다. 따라서 환경영향평가는 반드시 개발사업의 계획을 수립하는 과정에서 행해져야 진정한 의미를 갖는데, 환경보전법시행령에서 대부분의 경우 평가협의요청시기를 개발계획을 定하기 前으로 하고 있다.

제출된 평가서의 검토는 업무처리지침(환경청 예령 제 36호)에 따르는데 기본적 검토사항으로는 내용의 충실성과 사업실시로 인한 환경상 영향의 정도와 범위로 나눌 수 있다. 내용의 충실성 검토에서는 ① 환경영향요소 및 환경항목 설정의 適正性, ② 환경현황조사의 충실성, ③ 중요한 환경상의 영향예측 및 평가여부, ④ 가능한 합리적 대안의 고찰여부를 다루고, 사업실시로 인한 영향의 정도와 범위의 검토사항으로는 ① 악영향이 미치는 地域의 범위와 인체에 미치는 영향의 정도, ② 자연(자원 포함) 및 생활환경과 사회경제환경에 미치는 영향, ③ 특별히 보전할 필요가 있는 역사 문화적 자원 등으로 볼 수 있다. 검토기간은 원칙적으로 50일 이내로 하고 있으나 필요시 30일 이

내의 범위내에서 연장할 수 있도록 하고 있다(환경청, 1986).

환경영향평가의 마지막 절차는 事後管理(ex post facto management)이다. 協議가 끝난 뒤 사업실시자는 評價書의 제반사항과 협의과정에서 제시된 제반사항을 調査, 確認, 比較, 檢討 등을 실시하여야 하는 절차가 사후관리이다. 이의 방법으로는 사업시행과정에서 각기 이뤄지는 경우와 사후관리계획을 작성하여 전체적으로 사후관리를 실시하는 방법이 있다. 後者の 경우는 사업기간이 길거나 사업완료후 短期내에는 그 영향이 나타나지 않는 長期的 환경영향을 究明, 調査, 검토하거나 사업성격상 계획적인 사후관리가 요구되는 경우라 할 수 있다. 따라서 보다 효과적인 사후관리를 위해 사업의 특성, 사업의 규모, 사업의 실시기간 등을 고려하여 사후관리계획을 별도로 수립하여 시행하는 것이 바람직하다(박영규와 김영화, 1989).

2.5 환경영향평가제의 운용실적

비록 환경청이 환경영향평가제를 1981년 3월부터 시행하였으나, 정부기관에 만연했던 믿음 즉 환경영향평가제는 시간과 자원의 낭비라는 생각으로 인해 1981년의 경우 단지 1건의 영향평가가 시행됐다. 1982년 무렵부터 공공부문 개발사업으로 대상이 확대됨에 따라 영향평가의 시행이 확대되어왔다. 그리하여, 1985년에는 53건의 평가협의가, 1989년에는 120건의 협의가 이뤄졌다.

환경청에 따르면 수년간의 시행과 환경청의 지속적 장려에 힘입어, 대다수의 공공기관은 환경영향평가가 개발사업의 필수적 단계임을 자각하게 되었고 또 공공기관들 사이의 견해차이의 조정도 수월해졌다. 영향평가과의 주요 공무원은 필자와의 면담에서 EIA에 관한 질의가 1983년부터 엄청나게 늘었다고 밝혔다. 이는 인가 및 허가과정에서 영향평가의 실시여부가 주요조건으로 자리잡으면서, 정부기관들도 환경영향평가제도가 반드시 거쳐야하는 절차임을 인식하였다고 할 수 있다. 그리고 1986년 12월에는 민간사업자의 개발사업까지 그 대상으로 포함하는 내용으로 개정되었다. 그러나 이러한 환경청 당국의 낙관과는 달리 제도

자체의 문제점 혹은 기업체들의 이익을 대변하는 공공기관의 영향력 행사 등으로 기대만큼의 효과를 거두지 못했다는 것이 다수의 지적이다.

3. 환경영향평가제도의 문제점

환경청에 의한 평가제도의 강화된 시행과 대상 범위의 확장이 평가제도의 근본 목적의 완전한 실현을 보장하지는 못하였다. 즉 영향평가실적의 양적 확대가 제도집행의 질적 측면인 순응과 효과성을 의미하지는 않았다는 사실이다. 우선 1980년대에 시행된 환경영향평가제도 자체에 어떠한 문제점이 있었는가를 살펴보고 여기에 대한 환경당국의 대응 즉 환경영향평가제도의 적응과 복잡화를 알아보기로 한다.

3.1 사후관리체계의 미흡

환경영향평가제도의 도입 초기시기에는 사후관리체계의 미흡 즉 협의조건의 미이행을 제재하는 법적규정의 부재가 영향평가제도가 효과적인 환경파괴 방지대책이 되는데 있어 크나큰 장애였다. 안기희(1986)의 연구에 따르면, 환경영향평가에 관련된 조직에서 근무하는 150명의 평가인력 중 105명은 환경영향평가의 사후관리가 제대로 이뤄지지 않고 있다고 응답하였다. 그리고 환경청 공무원 115명 중 76명이 사후관리가 부실하다고 응답하였다. 이러한 사후관리의 미흡은 환경영향평가를 단순한 요식행위로 격하시켰던 것이다. 또 건설환경신문(1990)에 따르면 1982년 이후에 총 430건의 환경영향평가서에 대하여 환경청이 필요한 조치를 요구하였으나, 단 13건만이 응했다는 사실은 환경청이 협의조건의 불이행에 대해 강력한 제재를 가하지 못했다는 점을 증명해준다.

예컨대, 한강유역개발사업의 경우 한국기술개발에서 작성한 환경영향평가서는 저수지 직강방식처리되는 江의 생태계를 파괴할 것이고, 사업완공 이후에는 협소해진 강표면적때문에 대기오염은 더 악화될 것으로 예측되었다. 그러나 서울시청은 원래 계획대로 사업을 추진하였고, 다만 생태적 균

형을 취하는데 보탬이 된다는 물고기집을 짓는 등의 사소한 보완책을 마련했을 뿐이다(한국공해문제연구소, 1986).

3.2 주민참여의 부재

환경영향평가제도의 또다른 문제점은 개발사업 대상지역의 주민참여의 부재현상이다. 1980년대 후반기까지의 환경보전법하에는 관련지역의 주민의 참여와 주민들의 요구사항이 개발사업의 기획 및 결정단계로 수렴되는 장치가 마련되어 있지 않았다. 다만, 개발사업 유관기관이 개발사업서의 초안을 관련 지역주민들에게 한번 형식적으로 회람시킬 뿐이다(구연창, 1987). 정부기관에 의한 이러한 결정과정의 독점은 주민들을 그들의 생활환경에 지대한 영향을 미치는 결정으로부터 고립시켜 버리는 결과를 낳는다.

환경영향평가에 주민들이 참여할 경우의 편익은 다음과 같다. 환경에 관한 정보 및 지식의 유통으로 주민의 환경교육에 기여하고 환경이 인류에게 주는 혜택의 인식을 높인다. 개발사업에 대한 주민의 반응을 명시화하여 代案의 평가를 용이하게 하고, 계획의 수정과 보완책에 대한 합의를 도출해낸다(Canter, 1977). 주민참여는 항의와 법적소송의 필요성을 경감시킬 수 있다.

그러나, 주민참여의 부정적 측면도 있기는 하다. 즉 너무 많은 생각과 견해는 쟁점의 혼돈상황을 초래할지도 모른다. 그리고 주민들의 판단의 객관성이 항상 보장되기도 어렵다. 그러나 이런 문제는 전문가 혹은 언론매체 등의 지원에 의해 해결될 수 있을 것으로 보인다. 일반적으로 정부기관과 기업가들은 주민참여가 시간과 자금의 낭비를 초래하고, 그릇된 정보를 동원하여 개발사업을 지연시킨다고 비난해 왔다. 한국정부도 예외는 아니었다. 특히 한국에서는 환경영향평가의 강력한 수행은 개발계획의 비용을 증대시키는 것으로 인식되었고, 나아가서는 개발계획의 순이익의 감소로 인하여 외자를 유치하는 것을 어렵게하는 것으로 치부되었다(안기희, 1986).

다행히 1980년대 후반기에 와서는, 주민참여가 개발사업의 전체적인 성공에 중대한 요소인 것으로

로 인식되기 시작했다. 환경영향평가에 관련된 기관에 종사하는 평가자들 중 61%가 주민들이 개발사업의 기획단계에 참여해야 한다고 응답했다. 환경청 공무원들 중의 71%가 기획단계에 주민참여가 필요하다고 응답했다. 참여방법으로는, 평가자들과 공무원들은 공청회제도의 도입이 가장 효율적이라는 데 인식을 같이했다(안기희, 1986). 이러한 주민참여의 필요성 및 효용의 인식은 향후 주민참여제도의 도입을 위한 여건조성에 긍정적으로 작용하였다.

3.3 평가기법 개발부족과 작성의 획일성

마지막으로는 평가서 작성의 획일성과 평가에 필요한 자료의 종합화 및 과학화와 관련된 문제이다. 즉 환경보전법하의 환경영향평가제도는 개발사업의 규모나 위치의 다양성을 무시하고 동일한 평가작성지침을 적용하고 있다. 따라서 대상사업별로 평가작성지침을 개발할 필요가 있으며, 또 同一한 대상사업중 소규모이거나 위치에 따라 영향이 적은 것은 簡易評價書를 작성할 수 있도록 해야한다. 그리고 사업자나 평가대행자들이 평가에 활용하는 자료가 각기관마다 다르고, 자료생산에 사용된 장비 및 분석방법이 또한 다르다(박영규와 김영화, 1989). 그러므로 이런 문제는 환경청과 환경연구기관이 협조하여 환경영향평가에 필요한 국내외의 관련정보 및 자료의 객관성과 정확성을 제고하여야 할 필요성을 부각시켰다고 하겠다.

3.4 환경영향평가제도의 적응과 복잡화

지금까지, 환경정책 중 대표적 예방정책인 환경영향평가제도의 도입과 실제적 운용에 대해 1980년대의 경우를 중심으로 보았다. 환경영향평가제도에의 순응은 형식적으로 그리고 양적으로는 진행된 것으로 보이며, 이는 환경처를 비롯한 정부당국의 환경영향평가제도의 정착에 대한 낙관적 시각을 부추겼던 것으로 보인다. 그러나, 다수의 전문가들에게는 환경영향평가제도가 개발사업체들이 정부의 인.허가를 받아 환경에 악영향을 미치는 “개발사업의 면죄부” 역할을 하고 있다는 부정

적 시각도 있다. 이들에 따르면 예측하기 어려운 환경의 변화를 관련 연구기관 종사자들의 단기간의 평가에 의존하는 것은 타당성이 결여되었다는 것이다. 그리고 사후관리의 측면에서 보면, 실제로 1990년의 경우 정부기관, 지방자치단체, 공공기관이 주관한 공사 및 건설사업 중 환경영향평가협의 내용을 이행치 않거나 목살한 경우가 159件에 이르고 있다(부산일보, 1991).

그리고, 한국의 환경영향평가제도는 평가대상사업의 제한, 평가시기의 부적절함, 주민수렴의견 부족, 평가주체 부적절, 천편일률적 평가방법, 짧은 평가기간 그리고 평가후 조치미흡 등으로 개발사업이 환경과 생태계를 파괴하는 것을 막는 데는 미흡하다는 주장도 있는데(김상중, 1991), 이러한 지적은 앞서 본 논문에서 지적한 바와 거의 유사하다. 다시 말해서, 이는 1980년대의 환경영향평가제도가 내포하고 있던 문제점들이, 1990년도에 환경청이 환경처로 승격된 뒤에도, 거의 개선되지 않았다는 사실을 확인해주는 것이다.

물론 정부에서는 환경영향평가제도에 대한 비판적 시각을 수용하여 1990년 6월 정부의 각종 개발정책이나 사업에 대한 기존 환경영향평가제도가 사후협의사항으로 되어있고 구속력이 없는 점때문에 제대로 기능을 발휘하지 못하고 있다고 판단하여, 정부의 모든 개발정책을 사전협의하도록 환경영향평가제도를 대폭 강화하였다. 환경보전법내의 제도상으로는 사전협의가 요구되었으나 상당수가 사후협의되었음을 정부 스스로 자인하였던 결과라 하겠다.

1991년 2월에는 환경정책기본법 및 시행령에 따라 평가대상사업을 특정지역의 개발과 폐기물처리시설의 설치까지 포함하는 15개분야 (47개단위사업)로 확대하였고, 대상이 되는 사업주체도 “행정기관, 공공단체, 정부투자기관, 민간인”으로 확장하였다. 즉, 국토이용, 공업개발, 에너지-수자원이용 등에 관련된 개발정책에 대해 반드시 환경처와 사전협의하도록 규정했고 지금까지 평가대상에서 제외했던 재개발사업, 하천에서의 대형공사, 토석채취, 대형 축산시설 설치 등도 평가대상에 포함시켰다. 그리고 협의과정에서 공사주체가 환경에 해를 끼치지 않는다는 사실과 적절한 환경보호방안

을 제시 못할 경우 공사는 중단된다고 하여 환경영향평가제도의 강화를 꾀하였다.

그리고 1991년 8월부터 발효된 환경정책기본법 시행령에서는 철도와 공항의 건설이나 하천, 산지, 관광단지, 특정지역의 개발, 매립 및 개간사업, 체육시설의 설치 등 9개 사업에 대해서는 환경영향평가를 받아야 하고 그 과정에 관계주민의 의사를 수렴하도록 돼있다. 주민의견 수렴방법은 사업자가 환경영향평가서 초안을 관할 시장,군수, 구청장에게 보내면 이들은 평가서를 주민들에게 공람시키는 것으로 돼있다.

또한 1992년 8월에 개정된 환경정책기본법시행령에서는 지역현지성을 고려한 평가서 검토기능을 강화하기 위하여 지역단위의 개발사업과 환경영향이 정형화된 사업에 대하여 환경영향평가 협의권한을 지방환경청장에게 위임하였다. 따라서, 지방환경청장은 평가서 검토후 문제점이 판단되는 경우 지방환경영향평가위원회의 심의를 거쳐 사업내용의 변경 혹은 조정을 요청할 수 있으며, 사업자 또는 관계기관의 장은 이에 상응한 조치를 하도록 되어 있다(환경처, 1993). 그리하여 1991년도에는 협의실적이 210건이었고, 1992년에는 127건의 협의실적을 올렸는데, 그 중 20건이 지방환경청에 의해 시행되었다.

4. 결 言

지금까지 환경영향평가제도의 도입과 운용실적, 드러난 문제점 그리고 환경처의 개선책 등을 제도화라는 관점에서 개괄해 보았다. 일반적으로, 제도화라는 것은 어느 특정한 행위의 체계가 보편적인 일처리 능력과 시민적 수용, 집행자원, 안정성을 획득해가는 과정이라 볼 수 있다. 물론 적합성과 수용성이 감퇴될 경우 폐기될 가능성도 내포한다(Gant, 1979). 이러한 관점에서 볼 때, 한국의 환경영향평가제도는 일단 지속적으로 대상사업 및 시행실적이 증가했다는 점에서, 또한 영향평가를 담당하는 환경처의 조정평가실내의 평가제도과와 평가분석과의 확대가 진행되었다는 점에서, 또 제도의 대상집단들이 영향평가시행이 사업의 긴밀한 형식요건임을 인식하였다는 점에서, 그리고 환경처가

제도의 효과성을 제고하기 위해 지속적으로 제도를 복잡화하고 강화해 왔다는 점에서 어느 정도는 소기의 목적을 추구해왔다고 조심스럽게 평가할 수 있겠다.

그러나 제도자체의 실질적 효과 즉 환경에 미칠 부정적 영향을 미리 예측하고 그 저감대책을 강구하여 사업계획에 반영시킨다는 면에서의 효과는 그리 높지않다는 지적이 환경전문가 및 언론 등에 의해 끊임없이 제기되어왔다. 이는 바로 환경처의 지속적인 개선책에도 불구하고 한국환경영향평가제도에 그대로 남아있는 몇 가지의 본질적인 문제들에 기인한다고 본다. 1990년대에 들어와서도 환경영향평가제도와 관련하여 계속 지적되어온 문제를 중심으로 개선방향을 다시 한번 모색해보기로 한다.

첫째, 여전히 환경영향평가에 필요한 비용을 개발사업주체가 전액부담하고 또 환경영향평가 시행기관도 개발사업주체가 임의로 지정하도록 돼있는 점이다. 환경처에 따르면 평가서는 사업자가 작성하는 것이 원칙이나 전문인력확보의 어려움 등으로 부득이 국·공립연구기관 또는 기술용역업체등에게 의뢰할 수 있도록 하고 있는데, 이는 우리나라만이 시행한다고 한다(환경처, 1993). 이는 환경영향평가서의 신뢰성을 저해하는 것으로써, 사업주체의 입김이 들어가 객관성과 공정성이 왜곡될 소지가 있고 또 실제로 영향평가 용역비를 따내기 위해 대부분의 시행기관들은 개발사업주에게 로비를 하며 심지어는 덤핑을 행하는 경우도 있다는 지적이 있다.

이러한 문제는 영향평가비용을 중앙정부나 지방정부가 부담하도록 함으로써, 평가서 작성의 공신력을 제고시킬 수 있다. 사업주체들의 개발이익금 환수분 중 일부를 차후의 환경영향평가비용으로 적립해 두자는 것이다. 그리고 환경영향평가기관의 선정도 개발사업주체에 일임하기보다는 환경처가 엄밀한 기준을 설정하여 그 기준에 도달한 공신력있는 평가기관을 선정해 주는 방법 혹은 환경보전위원회의 실질적 권한의 격상을 통하여 환경영향평가기관에 대한 평가 및 감독을 강화해 나갈 때 비로소 엄정한 환경영향평가작업이 가능해질 것이다. 예컨대, 환경처의 1993년도 국정감사자료

에 따르면 환경영향평가를 대행해주는 전국 91개 업체 가운데 현대엔지니어링 등 대형업체를 포함해 40% 가량이 각종 환경법규를 위반한 것으로, 특히 선경건설 등은 기술인력이나 장비부족 등으로 적발되어 업무정지 경고등의 행정처분을 받았다는 것이다(부산매일, 1993). 하루빨리 공신력을 높이는 방향으로 개선되어야 하겠다.

둘째, 주민참여와 관련된 문제로써 1990년 및 1991년의 환경영향평가에 관한 시행령의 개정에서 1980년대보다는 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 예전에는 정책기관이 일방적으로 결정, 발표하고 주민들이 반대하는 소위 Decide-Announce-Defend Model 이 당연시되었다(O'Hare *et al.*, 1983). 그러나 개정된 시행령에서는 계획수립단계에서 평가서의 초안이 작성된 뒤에, 신문에 공람공고를 한 뒤 20일간 주민들에게 공람시킨다. 물론 과거에 비해 진일보하였음은 사실이다. 그런데 다만 한차례의 공람으로 주민들이 환경영향평가서의 내용을 인식할 수 있을까하는 의구심이 든다.

1992년과 1993년에 부산지방환경청 관할구역에서 행해진 환경영향평가서 초안에 대한 주민들의 공람 실태를 보면, 주민들의 반응은 일상생활의 피해나 재산가치상실 등에 대해서는 관심을 갖고 있으나, 환경과학적 지식이나 사업의 사회경제적인 효과에 대한 전문적 인식은 결여되어 있음을 나타내고 있다. 게다가 사업내용이 단계적으로 재산가치상승이나 소득증대의 수반이 예상될 경우, 예컨대 공단조성 사업, 주민들은 거의 의견을 제출하지 않는 편이다. 그러므로, 현재는 "필요하다고 인정되는 경우"라는 단서가 붙은 공청회와 각계의 전문가도 동참하는 설명회의 개최여부도 보다 확실하게, 즉 의무화할 필요가 있다고 본다.

그리고 주민참여의 측면에서 중요한 점은 주민들의 개발사업에 대한 진지한 이해의 노력도 필요하다는 점이다. 관련지역주민의 경우 해당개발사업의 지역적 의미와 광역적(대국적)의미 사이의 갈등을 해소할 수 있는 메카니즘의 고안이 절실히 요구된다. 1990년대를 풍미하고 있는 님비현상(Not In My Backyard)에서 잘 나타나듯 핵폐기물 처리장이나 일반 혐오시설의 경우 지역 주민의 반대에 의해 광역적 혹은 국가적 차원에서의 사업실

행이 교착상태에 빠져있는 경우가 허다하다. 보상 이론에 따르면 개인적인 편익/위험의 비율이 근본적으로 심한 불균형 상태를 이루기 때문에 주민의 반대가 생긴다는 가정이다(Hadden and Hazelton, 1980). 일반적으로 이러한 경우 불이익을 보는 소수집단에 정당한 보상을 해주면 갈등이 해소되는 것으로 보는 경향이 있다. 그러나 정당한 보상이라는 경제적 및 금전적 차원의 접근보다 더 시급한 것은 지역주민들의 심정적 동의를 구하고 그들의 소외감 즉 자신들의 생존이 걸린 주요사안에 자신들의 발언권이 용인되지 않아서 느끼게되는 정서적 불만의 표출을 미리 예방하고 그들과 진지한 자세로 협의하고 협조를 구하는 것이다. 지난 1990년도의 안면도사태는 이 점에 대하여 우리에게 다시 되풀이되어서는 안되는 지역주민을 무시한 밀실행정의 결말을 인상깊게 보여주지 않았던가?

셋째, 환경처의 환경영향평가 사후관리가 더욱 철저해야 하겠다는 점이다. 비록 사업주체들에게 환경영향평가서의 제출을 의무화하고 있지만 여전히 상당수의 사업자들이 처벌조항의 미비점을 악용하고 있기 때문이다. 특히 감사원이 국회법사위에 제출한 자료에 따르면, 부산시는 해운대에 국민관광단지를 조성하면서 공사착공 1년 3개월 뒤에 평가협의요청을 하여 법규를 위반하였다(부산일보, 1993). 더우기 정부 지방자치단체 등도 영향평가협의내용을 무시하는 사례가 빈번하다. 환경처는 1993년 상반기에 전국 401개 사업장을 대상으로 환경영향평가 사후관리 실태조사를 하였는데, 전체의 57%인 229개 사업장이 협의사항을 지키지 않았으며 이중 공공개발사업의 미이행률이 57.4%로 민간사업 미이행률 56.4%보다 높은 것으로 나타났다(부산일보, 1993). 이는 환경영향평가제도 자체의 실효성 및 존재이유에 의문을 제기하지 않을 수 없다. 협의사항 미이행에 대해 처벌조항이 미비하고, 사업승인취소나 벌과금마저도 부과할 수 없는 점은 반드시 개선되어야 한다.

넷째, 평가의 대상에 있어 규모 및 사업의 성격에 따라 조정이 있어야 한다. 왜냐하면 평가대상을 사업장별 면적에 따라 적용하도록 한 규정을 악용하는 사례가 1990년대에도 여전히 많기 때문이

다. 대단위 개발사업자들은 평가를 면제받기 위하여 사업장 면적을 고의로 분할 시행하는 편법을 동원하기 때문이다. 김해 신흥개발지역의 경우 16개지구 3백 70만 평방미터에서 택지 및 공단조성 사업을 벌이고 있으나 환경영향평가를 받은 사업은 단 1개소뿐이다(부산일보, 1993). 이는 규모조정의 필연성 및 평가기법 개발의 활성화를 강조해 준다. 즉 사업규모가 법적 규정보다 작더라도 간이평가를 의무적으로 시행하던지, 혹은 고의적 분할을 방지하기 위하여 동일한 사업이 밀집하게 되는 경우 전체사업권역으로 묶어 환경영향평가를 받도록 규제함이 바람직하다.

마지막으로, 1991년에 환경처의 지적에도 불구하고 강행된 신도시 철도공사 및 한강골재 채취사업 등의 논란에서 우리는 환경처의 위상 즉 정부 중요정책에서 차지하는 환경정책의 우선순위의 제고와 실무담당부서 및 직원의 확대 그리고 훈련강화의 필요성의 명제를 목격하였다. 지속가능한 개발(sustainable growth)이 아니고 여전히 개발의 논리가 우선시된다면 환경영향평가제도가 허울좋은 개발의 면죄부로 전락하지 않을 수가 없다. 환경영향평가제도의 효과성은 그것의 제도화 정도에도 달려있지만, 보다 근본적으로는 경제개발과 환경보전은 서로 상충하는 것이 아니라, 우리의 삶의 공동체를 유지 및 발전시키기 위해 서로 보완하고 조화될 수 있다는 인식이 정부당국, 환경처, 개발사업의 주체, 평가기관, 지역주민들에 의해 공유될 때 비로소 제고될 수 있다고 하겠다.

참고문헌

- 김상중, 1991, 환경영향평가제도의 문제와 개선책, 서울대 사회정의실천 모임토론회 발표논문.
- 김영화, 1987, 환경영향평가, 한국-미국 심포지움 발표논문.
- 김영화, 박영규, 1989, 한국의 영향평가제도와 개선과제, 환경연구 Vol.9, No.1.
- 안기희, 1986, 환경정책형성의 의식분석, 단국대 박사학위논문 한국공해문제연구소, 1986, 공해연구, 제12호, pp. 40-44.
- 환경처 조정평가실, 1990, 환경영향평가편람, 서울.
- 환경처, 1993, 1992년판 환경백서, 서울.
- 환경청, 1987, 팔십년대의 환경정책, 서울.
- Baumol and Oates, 1979, The Theory of Environmental Policy, Prentice Hall, p. 203.
- Caldwell, *et al.*, 1976, Citizens and the Environment : Cases in Action, Bloomington IN, IN.Univ.press.
- Canter, L., 1977, Environmental Impact Assessment, NY:McgrawHill.
- Hadden and Hazelton, 1980, Public Policies Toward Risk, Policy.
- Huntington, S., 1968, Political Order in Changing Societies, Yale Univ.
- Orr, L.D., 1981, Bureaucracy vs. Environment, Ann Arbor, MC : University of Michigan press, p. 47.
- Ran and Wooten, 1980, Environmental Impact Analysis Handbook, NY:McgrawHill.
- Studies Journal, VI. 19, No 1, pp. 109-117.