

우리나라의 환경영향평가 정책방향

정도영

환경부 평가제도과

Environmental Impact Assessment Policy in Korea

Doa-Young Cheong

EIA Division, Ministry of Environment

I. 여는 말

국민생활이 경제적으로 여유가 생기게 됨에 따라서 보다 좋은 환경에 대한 욕구가 늘어나고 환경훼손에 따른 국민적 우려의 목소리가 높아짐에 따라서 환경의 훼손이나 오염을 사전에 방지하여야 한다는 정책방향에 대한 지지는 더욱 높아지고 있다. 이에 따라서 각종 개발사업이 환경에 미치는 영향을 미리 점검하여 보고 사업의 시행여부를 포함하는 환경영향을 최소화하는 방안을 마련하여야 한다는 당위성은 더욱 커지고 있다.

이러한 과정에서 환경영향평가에 대한 국민의 기대가 그 어느 때보다 커짐에 따라 환경영향평가가 모든 환경문제를 해결하는 만병통치약으로 이해되는 경향까지 나타나고 있어 한편으로는 국민의 기대가 무엇인가를 헤아리는 좋은 지표가 되면서 다른 한편에서는 환경영향평가의 역할이 오도되고 있다는 우려도 있다. 따라서 환경영향평가의 구체적인 의미를 점검하여 보고 정부가 나아가야 할 정책방향을 제시하여 학계의 검증은 받는 계기가 되는 것은 대단히 의미 있는 일이라고 보여진다.

일반적으로 환경영향평가라 하면 환경영향평가법이

정하는 바에 따라서 사업자가 자기의 사업에 관한 환경영향평가서를 작성하여 사업에 관한 허가나 인가를 신청할 때에 함께 제출하고 이를 접수한 허가나 인가를 하여 주어야 할 정부기관이 환경관련부처와 협의하는 과정과 그에 따른 후속조치 등을 일컫는 것이라 하겠다.

그러나 다른 한편에서 본다면 사업을 구상하고 이를 구현하여 나아가는 과정에서 그 사업이 환경에 미치게 될 영향을 미리 점검하여 보고 그 영향을 최소화하는 방안을 마련하는 일련의 절차를 말한다고 하는 것이 환경영향평가의 더욱 보편적인 개념이라고 하겠다. 환경영향평가의 개념을 이와 같이 이해한다면 논의되고 검토되어야 영역은 매우 넓어지고 따라서 환경훼손을 미리 예방하기 위한 대안의 폭도 더욱 넓어질 수 있다.

이 글에서 환경영향평가의 개념을 보다 보편적인 것으로 이해하면서 편의상 계획의 입안단계와 관련하여 기본적인 구상단계에서 그 사업이 환경에 미치는 영향을 검토하는 절차를 “사전환경성의 검토”라 하고 사업구상이 매우 구체화되어 환경영향평가법에서 정하는 절차에 따라서 환경에 미치는 영향을 검토하는 절차를 “좁은 의미의 환경영향평가”(이후 “환경영향평가”)라

하기로 한다.

II. 사전환경성 검토

1. 사전환경성 검토의 개념

사전환경성 검토란 각종 개발계획이나 사업계획을 수립하고 시행함에 있어서 미리 환경성을 고려하도록 함으로써 개발과 보전의 조화를 실현하는 데에 기여할 수 있는 모든 제도적 절차를 총칭하며 법적인 측면에서 본다면 여러 가지의 개별 법령에서 정하는 관련 부처간의 사전협의절차에 의한 것과 “행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정(국무총리 훈령 제299호)”에 의한 사업에 관한 사전협의절차로 구분된다.

2 개별 법령에 의한 부처간 협의

개별 법령에 의한 부처간의 사전협의절차는 국토이용관리법에 의한 국토이용계획변경, 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구의 지정, 자연공원법에 의한 국립공원계획의 결정 등 매우 다양한 법령에서 채택하고 있다. 예를 들면 주무 부처인 건설교통부장관 또는 내무부장관 등이 결정에 앞서 관계부처와 협의하는 과정에서 환경부장관과 협의하며 환경부장관은 환경에 특히 관심을 가지고 이들 계획을 검토하고 의견을 제시한다.

참고로 1994년과 1995년 중에 협의된 실적은 811건으로 집계되어 있으며 이중 환경부 본부가 직접 협의한 것이 356건, 환경부의 소속 기관인 환경관리청들이 협의한 것이 455건에 이르고 있다.

이 절차는 그 유용성이 대단히 높다. 환경영향평가법에 의한 환경영향평가는 사업계획이 대단히 구체적으로 구상되어 사업자나 관련정부부서에서는 이미 계획을 취소하거나 변경하기가 대단히 곤란한 상황에서 협의를 하는 데에 비하여 이 사전협의절차 단계에서의 검토는

사업의 기본적인 구상 정도의 상태에서 협의가 이루어진다. 따라서 관련 기관간에 협의의견 즉 환경부의 환경성에 관한 검토의견이 부정적인 때에는 물러나거나 제시된 의견에 따라서 계획을 비교적 쉽게 수정할 수 있는 단계이기 때문이다.

3. 총리훈령에 의한 환경성 검토

“행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정(국무총리 훈령 제299호)”은 환경정책기본법시행령 제3조 제2항의 규정에 근거하여 다른 법령의 규정에 의하여 환경성을 검토할 대상이 아니거나 환경영향평가법의 규정에 따른 평가의 대상사업보다 규모가 작은 사업이라 하더라도 사전환경성을 검토하도록 하는 것으로서 민간부문의 사업은 제외되는 특징이 있다. 이 규정에 따라서 협의할 사업의 범위는 지역종합개발·산업·교통·관광 등 행정계획, 환경보호구역 등에서 토지의 형질변경을 수반하는 개발사업 또는 개발예정지의 지정 등 개발사업, 생태적으로 중요하거나 취약한 지역에서의 사업계획에 관한 협의 등 다양하다고 하겠다.

이 규정에 따라서 1994년과 1995년 중에 협의된 실적은 285건으로 이 중 환경부 본부가 직접 협의한 것이 4건, 환경부의 소속기관인 환경관리청들이 협의한 것이 281건에 이르고 있다.

4. 사전환경성 검토의 개선방향

사전환경성의 검토는 앞서 언급한 바와 같이 사업을 구상하는 관련 부처의 입장이 비교적 탄력적인 상황에서 협의가 진행되므로 그 유용성이 대단히 크다. 따라서 이를 확대하여 시행함으로써 정부의 정책과 사업이 환경적으로 이루어지도록 유도하는 데에 크게 기여할 수 있다. 그러나 다른 한편에서는 이러한 제도들이 우리가 환경에 관한 관심이 크지 아니 하였던 시절에 만들어진 탓으로 환경관리라는 측면에서 볼 때에 다소 모

순되는 경우가 발생되기도 한다. 법률에 따라서는 협의 시점이 구체적인 사업구상이 이루어져 환경영향평가법에 의한 환경영향평가가 종료된 후에 관련부처협의를 하게 되어 사전환경성의 검토가 충분히 이루어지기 어려운 경우도 발생하게 된다.

총리훈령에 의한 환경성의 검토에 관한 절차도 법률에서 직접 규정하여 그 실효성을 강화하여야 한다는 의견도 강하게 대두되고 있다.

사전환경성 검토에 관하여 개별 법률에서 정하고 있는 사항과 총리 훈령에서 정하고 있는 사항을 체계적으로 단일 법으로 정하는 것이 환경관리를 보다 체계적으로 이해하기 편하게 하여 관계자의 환경에 관한 관심을 제고하는 데에도 큰 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 다만 이러한 체제는 기존의 법체계를 전반적으로 정리하여야 하는 어려움이 있다. 따라서 이러한 구상은 환경정책 분야의 연구만으로는 이루어지기 어려우며 환경과 관련된 입법정책 분야에서의 깊은 연구가 있어야 하나 불행히 아직은 이 분야의 연구가 깊지 아니한 형편이다.

예를 들면 행정행위로 인한 피해의 구제에 관하여는 행정법을 연구하거나 공부하는 데 있어서 대단히 중요한 분야가 되고 있다. 마찬가지로 모든 사업에 관한 구상을 하는 단계에서 환경에 관한 검토가 이루어지도록 하는 법체계가 만들어지고 이를 우선 행정법 분야에서 행정상의 구제에 버금가는 절차로 만들어 가는 노력도 환경에 관한 정책개발 못지 않게 경주되어야 할 것이다.

Ⅲ. 환경영향평가

1. 환경영향평가의 개념

환경영향평가법은 환경영향평가의 개념을 “사업계획

을 수립함에 있어서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지·조성할 목적으로 미리 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구”하는 것으로 정의하고 있다.

이 법에서는 평가의 대상이 되는 사업계획이 구체적으로 만들어진 것을 전제로 하여 환경에 미치는 영향을 소상히 검토하는 과정을 매우 구체적으로 규정하고 있다. 평가하여야 할 대상사업의 종류와 규모, 평가를 실시하여야 할 주체, 평가하여야 할 평가항목, 이해관계자의 참여, 환경전문기관의 검토 등에 관한 사항들을 정하고 있다. 최근에는 특히 환경영향평가를 실시하는 주체 이른바 평가서의 작성책임자, 평가의 시기, 평가서의 검토기관 그리고 평가서에 대한 검토의견의 사후관리 등에 관한 논의가 활발하였다. 이 글에서는 이에 추가하여 환경영향평가의 대상을 어느 범위까지로 할 것인가에 대하여도 논의를 하고자 한다. 특히 최근 환경부가 환경영향평가에 관한 그 동안의 논의를 수렴하여 환경영향평가법의 개정안을 마련하여 금년 정기국회에서 통과할 것을 목표로 추진하고 있음에 비추어 이에 대한 논의는 더욱 필요하다고 본다.

2. 환경영향평가의 대상

환경영향평가의 대상이 되는 사업의 종류는 환경영향평가법에 의하여 정해져 있다. 일반적인 특성은 국가적 관심사항이 되는 정도의 대규모 사업을 대상으로 하고 있다. 따라서 환경에 미치는 정도를 고려한다면 그 규모를 훨씬 작게 정해도 환경적으로 큰 의미를 가질 수 있는 사업들이 있을 수 있다.

환경영향평가라는 절차를 사업자의 입장에서 볼 때 자기의 사업이 주변환경에 미치는 영향을 분석하고 저감방안을 마련하여 자기의 사업을 자랑스럽게 소개하는 절차로 이해하기보다는 사업을 시행하는 데에 있어서

복잡한 절차나 다른 이해관계자로부터 시비를 받는 절차로 이해되고 있는 것이 우리 현실이다. 그 결과로 우리 법에서 대상사업을 정하는 방법도 환경적인 고려에 못지 않게 사업자에게 공정하여야 한다는 고려도 크게 반영되어 있다는 점이다. 이러한 이유로 지역적인 특성을 반영한 대상을 정하는 방법이 지금까지 채택되지 않고 있다. 이번에 준비되고 있는 개정안에서는 지방자치단체인 시·도가 자치입법인 조례로 정하여 환경영향평가법에서 정하지 아니한 사업에 대하여도 환경영향평가를 자치적으로 실시할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다.

평가를 받아야 할 만한 정도의 환경영향이 있는 사업만을 골라 사업별로 환경영향을 집중적으로 평가하여야 할 항목을 정하여 평가를 실시한다면, 불필요한 평가를 단지 대상사업분야에서 해당되는 규모이기 때문에 평가를 반복적으로 시행해야 하는 등으로 국력을 소모하는 낭비는 예방할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 대상사업을 폭 넓게 정하고 간편한 방법에 의하여 환경적으로 중요한 의미를 갖는 사업을 골라내는 기술의 개발에도 많은 노력이 경주되어야 한다.

3. 환경영향평가의 주체

환경영향평가의 개선방안을 논의할 때 반드시 등장하는 매우 관심이 높은 주제이다. 지금까지의 논의는 사업자가 직접 환경영향평가를 실시하거나 사업자가 의뢰하는 자가 평가를 대행할 수 있는 현행제도의 공정성과 신뢰성에 의문을 갖는다. 평가는 반드시 제3자에 의하여 이루어져야 하며 사업의 시행으로부터 독립적 지위에 있는 환경부와 같은 정부기관이 담당하는 것이 가장 바람직하다는 논의이다. 다만 현실적으로 환경부에서 환경영향평가를 직접 실시할 수 없다면 비용을 사업자가 부담하더라도 정부기관이 지정하는 전문평가대행자가 환경영향평가를 하여야 한다는 주장이다. 이 방법

은 실천가능성 측면에서 볼 때 자칫 사업자가 감당할 수 없는 환경영향의 저감방안들을 나열식으로 제시하여 사업의 시행을 사실상 불가능하게 만들 수 있다는 우려와 제시된 대안을 실천하였을 때에도 발생할 수 있는 환경피해에 대한 책임주체가 없게 되거나 있다고 하더라도 규명하기가 매우 어려운 현실적인 한계를 보인다.

이번 개정안에서는 이러한 부담을 피하면서 평가결과와 공정성과 신뢰성을 확보하기 위한 방안으로 환경영향평가서의 검토기능을 대폭 강화하기로 하였다. 환경영향평가 전문기관으로 “한국환경기술개발원”을 활용하여 평가서의 검토기능을 강화하고 평가기법의 개발과 보급을 담당하게 함으로써, 평가자의 평가자세를 바로 잡고 필요한 기술을 제공하여 전문성을 제고하여 공정성과 신뢰성을 확보하고자 한다.

4. 환경영향평가의 시기 및 대안의 제시

환경영향평가의 시기가 사업구상이 매우 구체화된 이후이므로 대안을 제시하기가 매우 어렵고 사업자의 입장에서는 사업계획의 변경이 매우 어려운 상황이므로 환경영향의 저감방안이 제시되어도 채택하기가 매우 어렵고 사업의 중지는 더욱 어렵다. 따라서 평가의 시기를 사업을 구상하는 단계로 앞당겨야 한다는 논의다.

이미 앞에서 살펴 본 바와 같이 좁은 의미의 환경영향평가에 앞서 사전환경성 검토과정을 거치면서 사업계획의 기본적인 구상단계에서 환경성을 검토하였으므로 환경영향평가에서는 구체적인 사업계획을 실천하는 데에 따르는 환경영향을 저감하는 방안을 강구하는 데에 보다 많은 비중을 두는 것이 합리적인 의사결정 과정이 될 것이다. 이와 같이 본다면 사전환경성 검토를 거친 사업에 대하여는 환경영향의 저감방안을 모색하는 데에 중점을 두고 계획에 대한 사전환경성 검토가 없었던 사업에 대하여는 보다 폭 넓은 대안을 제시할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

5. 환경영향평가서 검토의 전문성

환경영향평가서를 검토하고 부족한 부분에 대하여 보완을 하게 하거나 보다 나은 대안을 제시하기 위해서는 평가서를 검토하는 기관의 전문성이 확보되어야 한다. 현행체제에서는 환경관련 정부기관에서 평가서를 검토하는 과정에서 외부의 전문가들의 자문을 구하고 있으나 외부 전문가의 전문성이 사업의 전체적인 균형감을 확보하기에는 충분하다고 보기가 어려울 뿐만 아니라 있다고 하더라도 비상임으로 잠시 여가를 활용하는 이상의 역할을 기대하기 어려운 것이 현실이다.

그 동안 평가서의 검토를 위한 전문기관 설립의 필요성이 강하게 제기되어 논의되어 왔다. 환경부는 평가서의 전문적 검토를 위하여 “환경영향평가원”의 설치를 추진하였으나 작은 정부를 추구하는 정부조직관리 방침과의 관계에서 기존의 연구기관을 활용하는 방안으로 의견이 정리되었다. 따라서 이번 개정안에서는 환경정책연구기관인 “한국환경기술개발원”을 보강하여 활용하는 것으로 하였으나 장차에는 정책연구기능과 집행기능인 평가협회가 혼재되지 않는 독립기관으로 추진되어야 할 것이다.

IV. 맺는 말

그 동안 환경영향평가가 일반국민이나 언론에게는 개발에 의한 환경의 훼손을 합리화시켜 주는 면죄부의 역할을 하였다는 평가를 받아 온 것으로 보인다. 또 다른 한편에서는 환경영향평가를 종이 호랑이라는 비하의 평가도 있다.

환경영향평가에 대한 국민의 기대가 매우 크다는 반증이면서 동시에 이 분야에서 일하고 있는 사람들에 대한 격려의 목소리이기도 하다고 생각된다. 환경영향평가의 발전이 정부의 제도개선만을 통하여 이루어 질 수 있는 것은 아니다. 환경에 관심을 가진 모든 이들이 서로 격려하고 힘을 모아서 정책을 개발하고 기술을 발전시키고 제도를 개발하여 나아갈 때에 비로소 환경영향평가의 발전은 가능한 것이다. 오늘 환경영향평가학회가 학술발표회를 갖는 것도 우리의 이러한 노력의 일환이라고 믿으면서 이 발표회가 환경보전에 한층 더 기여하는 계기가 되길 바란다.