

환경영향평가제도의 발전 방향

I. 환경영향평가제도의 개요

환경영향평가제도란 환경에 중대한 영향을 미치는 국가정책·계획 및 개발사업 등이 환경에 미치는 부정적인 영향을 미리 예측·분석하고 그에 대한 저감방안을 강구하는 것으로서 계획과정의 일환이며 정책(의사)결정권자의 의사결정을 지원하는 역할을 한다.

환경영향평가제도는 20세기 후반 자연생태계의 파괴와 환경오염문제가 갈수록 심각해짐에 따라 오염물질의 처리 등 사후대책만으로는 환경문제에 대한 근본적인 해결이 어렵다는 인식하에 각종 개발계획과 정책의 수립단계에서부터 환경적인 측면을 고려하기 위한 목적과 필요성에서 도입되었으며, 최근에는 환경영향평가제도는 사전예방적 환경정책수단으로서 『환경적으로 건전하고 지속가능한 개발』을 달성하기 위한 수단으로서의 기능을 하고 있다.

환경영향평가제도는 미국이 1969년 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)에서 처음 도입한 후, 캐나다(1973년), 호주와 독일(1974년) 등이 도입하였고 오늘날 대부분의 선진국을 포함 세계 100여개 국가가 시행중에 있다.

우리나라도 1982년 본격적으로 환경영향평가가 시행된 이래 20여년간 2300여건이 넘는 대형 개발사업(을) 환경친화적으로 추진될 수 있게 조정하는 효과적인 사전예방적 환경정책 수단으로서 자리잡고 있다.



임 채 환
환경부 환경평가과장

〈필자약력〉

건국대학교 행정대학원 석사(행정학)
환경부 기획예산담당관실 예산담당
정책총괄과 서기관
2000. 9 환경부 기획관리실 행정관리담당관
2002. 1 환경부 환경정책국 환경평가과장

II. 제도개선 추진 경위

환경영향평가제도는 그동안 많은 성과와 제도 자체의 타당성에도 불구하고 환경영향평가제도에 대한 개발사업자, 지역주민, 시민단체 등 여러 이해관계자의 인식차이와 일부 미비점으로 인하여 비판 또한 많이 제기되고 있다.

환경부는 이러한 사회적인 인식의 차이를 극복하고 제도상의 문제를 해소하고자 2002년 4월 환경영향평가 제도개선 기본계획을 수립하였으며, 5월부터는 개발사업자, 관련 전문가, 평가대행업체, 평가서의 전문검토기관 등이 참여하

여 제도상의 문제점과 개선방향을 모색하는 [환경영향평가 제도개선 포럼]을 약 5개월간 운영하였다. 포럼은 평가제도의 기능 및 위상 재정립, 평가서의 객관성·전문성 강화, 사후관리 강화를 중심으로 3개의 분과로 구성하여 분과별 회의를 통해 다양한 개선방안이 제시되었으며, 2차례의 전체회의와 공청회를 거쳐 개선방안을 마련하였다.

III. 환경영향평가의 문제점과 제도개선 방안

1. 환경영향평가법령 개정 추진

가. 평가 대상사업 및 평가항목 조정

현재 환경영향평가 제도는 일정규모 이상의 17개 분야 약 62개 사업을 평가대상으로 규정하고 있다. 문제는

사업자들이 교묘하게 평가대상 규모 이하로 사업을 실시하면서 제도의 망을 빠져나가는 경우가 많다는 것이다. 예를 들어 현재 산림훼손면적 10만㎡이상인 경우 평가를 받도록 하고 있으나 8만㎡, 9만㎡ 등 환경적 영향으로 보면 제도에서 규정하고 있는 10만㎡과 큰 차이가 있겠는가 마는 현행 제도상으로는 아무런 조치를 취할 수 없는 것이 현실이다. 실제로 대상 규모보다 불과 몇천㎡ 작게 사업을 시행하려 하다가 미처 예측하지 못한 사업장에 연결된 집도 구역을 같이 포함하여 평가대상규모가 됨으로써 평가를 받게 되는 웃지 못할 사례도 많다.

또한 주변지역에서 사업자를 달리하면서 여러 사업이 시행되는 경우 환경적영향으로 보면 평가를 받아야 마땅하겠으나 각 사업자로 보면 소규모 사업에 대해 평가의 책임을 부과할 수 없는 법리적인 문제도 있다.

평가대상을 합리적으로 정하는데 있어 많은 환경선진국에서 도입되어있는 스크리닝 제도의 도입이 자주 제기된다. 스크리닝제도는 지역별·사업별 특성을 감안하여 평가대상인지 여부를 유연하게 결정할 수 있다는 측면에서 매우 유용한 제도라 할 수 있다. 자주 문제가 제기되는 소규모 사업에 대한 평가도 스크리닝을 통해 평가대상을 정한다면 어느 정도 해소될 수 있을 것이다. 그러나 스크리닝 제도가 이러한 순기능적 측면에서 기능하기 위해서는 스크리닝 결과에 대한 사회적인 합의가 원만히 이루어질 수 있는 인식의 성숙과 공정성 시비에 문제가 있을 경우 이를 해결할 수 있는 통제장치가 마련되어 있어야 한다. 우리나라는 아직 이러한 측면에서 제도를 도입할 수 있는 기반이 미약하다는 측면이 있다.

따라서 법령에서 정한 평가대상 규모 미만인 경우에도 지자체 조례에 따라 시행할 수 있는 근거가 마련되어 있으므로 환경영향평가조례를 통한 평가 실시를 독려하는 것이 현 단계에서 타당하다고 생각된다. 다만, 환경적으로 민감한 지역에서 이루어지는 소규모 개발사업의 환경영향에 대한 평가를 위해서 상수원보호구역, 생태계보전지역, 자연공원 등에서 실시되는 사업의 경우에는 현행 평가대상 규모의 일정비율에

해당되는 경우 평가를 확대하는 방안을 검토중이다.

평가대상을 유연하고 효율적으로 선정할 수 있는 제도가 스크리닝제도라면, 평가항목 선정에서 위의 목적을 이룰 수 있는 제도는 스킵제도이다. 현재 환경영향평가작성등에관한규정을 통해서 사업별 중점평가항목을 정하고는 있으나, 여전히 규정으로 한정되어 있어 현지어건, 주변 환경상황을 반영하기에는 한계가 있다. 따라서 환경부는 평가서 작성 이전에 평가항목과 범위, 그리고 수준을 정하는 별도의 위원회를 통해서 확정하는 방식으로 스킵제도를 도입하고자 한다. 위원회를 통해서 선정된 평가항목에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 향후 협의과정에서 구속력을 부여하여 평가서 작성 및 검토에 효율성이 제고될 수 있을 것으로 기대된다.

나. 평가대행계약의 분리발주 의무화 및 대행자 기술인력 기준 개선

환경영향평가와 관련하여 자주 제기되는 문제는 전체 협의기간이 장기화 된다는 것이다. 협의기간이 장기화되는 주요 원인으로는 부실작성된 평가서에 대한 보완이라 할 수 있다. 실제 전체 협의기간중 보완에 소요되는 일수를 제외하면 법에서 정하고 있는 협의기간을 평균적으로 준수하고 있다. 이러한 평가서 부실작성의 원인중 하나는 현재 평가서작성 대행비가 건설공사 설계비에 포함됨으로써 하도급 형식으로 평가대행계약이 이루어지고 있어 적절한 평가서 작성비용을 확보할 수 없는 문제가 있다. 적절한 비용이 확보되지 않을 경우 필요한 현장조사가 부실하게 될 우려가 높기 때문이다.

환경부는 평가서 작성대행비용을 적정하게 확보하기 위한 방안으로 우선 현재 시행령에 선택사항으로 규정되어있는 평가서 작성에 대한 분리발주를 의무사항으로 규정할 계획이다. 또한 예산편성 단계에서 환경영향평가를 위한 비용이 확보될 수 있도록 평가서 작성비용을 환경부 고시기준에 준하여 별도의 비목으로 편성되도록 기획예산처에 예산편성지침 개정을 요청할 예정이다.

아울러 평가대행자 기술인력 기준을 개정하여 환경

영향평가에 대한 전문성을 제고해 나갈 방침이다. 현재 평가대행자 기술인력기준이 '80년대 초반 엔지니어링 분야를 중심으로 구성되어 있어 형식적으로만 평가분야 인력으로 등록하고 실제로는 다른 분야에서 종사할 가능성이 많은 설계분야의 기술인력과 환경분야와 유사하지 않은 기술자격 및 전공분야가 많아 환경영향평가 전문인력 양성에 문제가 있어 왔다. 평가대행자 기술인력 기준으로 문제가 제기되는 분야는, 가급적 배제하고, 대체가능 자격기준을 환경영향평가 및 사전환경성검토 실무 경력자로 제한하여 평가대행업체의 능력향상과 전문인력이 양성되도록 개정할 필요가 있다.

또한 현재 평가서 부실작성시 평가대행자에 대한 제재만 있으나 부실작성의 귀책사유가 사업자에게 있는 경우에는 직접 사업자를 제재할 수 있도록 근거를 마련할 계획이다.

다. 사전공사 방지를 위한 예산제도의 연계 및 제재 강화

올해 감사원 감사에서도 평가협약이 완료되기 전 또는 협의를 거치지 않고 공사를 시행한 경우가 19건이나 적발된 바 있다. 사전공사를 근절하기 위하여 사업자에 대한 고발조치가 가능하게 하는 등 제재를 강화시켜 나가고 있음에도 쉽게 근절되지 않는 이유는 환경영향평가 협의전 미리 예산을 편성하고 예산불용을 방지하기 위하여 공사를 강행하는 것이 주요 원인인 바, 환경영향평가 대상사업의 공사비는 협약이 완료된 후 예산을 요구하는 것을 원칙으로 하되, 부득이하게 협의완료 이전에 예산을 요구하는 경우에는 그 사유를 명시해 하거나 환경부와 협의하여 예산이 편성되도록 예산편성지침의 개정을 기획예산처에 협조할 예정이다.

또한 시공자에게도 대상공사의 협의완료 여부를 확인하게 하고, 이를 위반하여 공사를 시행할 경우에는 일정정도의 금전적인 제재를 가하는 방안을 강구중이다.

라. 협의내용 관리 및 사후환경영향조사 강화

환경 선진국에서 환경영향평가는 개발사업의 주관 부처가 인·허가 과정의 일부로서 주체적으로 수행하고 있고 환경영향평가과정에서 협의된 내용도 인·허가 내용의 일부로 관리되고 있다. 그러나 우리나라에서는 사업자나 개발부처는 환경영향평가를 통과외로만 인식하여 일단 평가협약이 완료되면 모든 환경적 책무를 이행한 것으로 여기는 경우가 아직 많은 것 같다. 그 결과 승인기관의 협의내용 관리가 형식적으로 이루어지고, 협의기관에 의한 사후관리는 제한된 인력으로 인해 한계가 있을 수 밖에 없다.

장기적으로는 외국처럼 승인기관의 환경분야에 대한 조직과 인력을 확충하면서 평가협약내용에 대한 주체적인 관리가 되어야 할 것이다. 단기적으로는 현행 법령에서 승인기관에게 부여하고 있는 사업계획 승인시 협의내용의 반영여부를 확인하고 이를 협의기관에게 통보할 때와 매년 협의내용 관리·감독 결과를 제출할 때 내실있는 관리가 진행되었는지 확인할 수 있는 관련 서류의 제출을 의무화하는 등 승인기관에 의한 관리·감독을 강화되도록 유도하는 방안을 강구하고 있다.

사후환경영향조사 기간에 있어서도 현재 대부분 공사 완료시까지로 되어 있어, 공사완료후 운영시 조사가 필요한 사업에 대해서는 사후환경영향조사기간을 연장하되, 조사 결과 및 주변환경여건을 고려하여 기간을 신축적으로 조정할 수 있게 하고, 공사 및 운영시 특성을 고려한 조사방법과 조사내용을 정하고 조사 결과 보고서 예측치와 비교하여 제출케 하여 평가 모델의 적정성을 검토하여 현저한 차이가 있는 경우에는 추가저감 대책을 이행하게 하는 등 사후환경영향조사에 대한 지침을 마련할 예정이다.

마. 주민의견 수렴기간의 탄력적 조정 및 인터넷 공람 의무화

현행 30일이상 50일 미만으로 정하고 있는 공람기간을 환경영향이 작거나 일상화된 사업에 대해서는 기간을 단축하고, 쟁점사업에 대해서는 기간을 연장하는 등 탄력적으로 조정할 수 있도록 하고, 평가서에 대한 열람이 쉽게 이루어 질 수 있도록 인터넷을 통

한 공람을 의무화할 예정이다.

인터넷을 통한 공람과 의견제시 등은 현재 추진중인 통합영향평가 지원시스템의 운영을 통해 효과적으로 실현될 수 있을 것이나, 시스템의 본격적인 구축·운영 전까지는 지자체 및 협의기관의 홈페이지를 통해 운영할 방침이다.

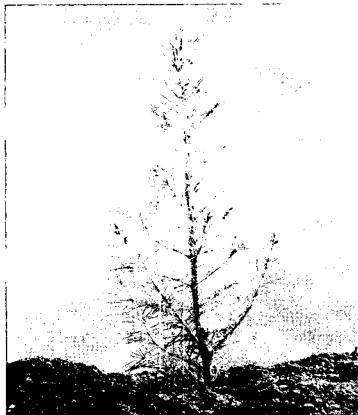
다만, 주민의견 수렴을 위한 설명회·공청회가 주민들의 실력행사 등으로 무산된 경우 개별적 서면제출, 설문조사 등 대체 수단을 통한 주민의견수렴 방법을 제도적으로 인정하여 주민의견수렴단계에서 비합리적인 사유로 평가협의 전체 기간이 장기화 되는 것을 방지하고자 한다.

2. 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 연계 강화

현행 환경영향평가와 관련하여 가장 근본적인 문제 제기 사항중 하나가 협의시기가 사업의 기본계획 수립단계가 아닌 실시계획 승인전으로 되어 있어 실질적인 사업계획 조정에 한계가 있고, 실제로는 개발의 만죄부에 불과하다는 비판이다.

그러나 평가 협의시기를 기본계획 등 선행 계획단계로 조정할 경우 구체적인 사업 계획이 확정되지 않아 오히려 부실한 평가가 될 우려가 있다. 이에 따라 환경부는 행정계획 및 보전용도지구내 개발사업에 대한 사전환경성검토를 통해 사전 입지타당성 및 주변 환경여건과의 조화를 미리 검토하여 보완하여 왔으나 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 검토항목 및 구비서류가 중복되어 차별적 운영이 미흡하다는 문제가 있었다.

이에 따라 환경부는 사전환경성검토시 환경영향평가 대상사업인 경우에는 구비서류를 입지타당성 검토에 필요한 자료로 간소화하는 한편, 사업지구 주변의 토지이용상황 등이 변경되지 않은 경우에는 사전환경성검토시 조사된 환경현황 자료를 평가시 적극 활용



토록할 방침이다.

그리고 제도 운영에 있어 사전환경성검토제도는 상위단계에서 입지타당성 등에 대한 실질적인 의사결정지원 기능을 수행하고, 환경영향평가제도는 사업 시행단계에서 부정적인 환경영향을 최소화하기 위한 구체적인 저감대책수립에 초점을 두는 단계별 평가체계로 기능을 정립할 수 있도록 운영과정을 개선해 나갈 예정이다.

3. 과학적 환경영향평가 기반 강화

가. 사업유형별 평가서 작성지침 개발

현재 일률적으로 환경영향평가서작성등에관한 규정에 따라 평가서가 작성되다 보니 사업특성을 반영하지 못하여 필요한 내용이 생략되는가 하면, 불필요한 부분이 포함되는 등의 문제가 있었다. 이에 따라 사업유형별 평가서 작성지침이 마련될 필요가 있다

우선 현재 건교부에서 수행중인 환경친화적 도로설계기법의 연구 결과에 따라 도로분야 환경영향평가서 작성지침을 마련하고, 향후 협의건수가 많은 개발사업의 주관 부처·기관과 협조하여 지속적으로 추진해 나갈 예정이다.

나. 통합영향평가지원시스템 구축·추진

평가서 작성과 검토시 필요한 GIS정보, 환경현황정보와 평가서중 보전가치가 있는 유용한 정보가 평가협의 완료 후 사장되어 사회적 손실이 발생된다는 문제에 따라 전자문서화된 평가서를 제출받고 이를 DB화하는 통합영향평가 지원시스템의 구축을 추진중이다.

특히 그동안 통합영향평가법이 제정되었음에도 불구하고 독립적으로 이루어지는 환경·교통·인구·재해영향평가간의 연계도 동 시스템을 통해서 어느 정도 극복될 수 있으리라 본다. 현재 선행사업으로 '통합영향평가지원시스템 구축을 위한 업무재설계(BPR)

및 정보화 전략계획(ISP)'을 수립('02. 10)하였고, 이에 따라 내년부터 '03년부터 본 시스템 구축을 본격적으로 추진할 예정이다.

4. 환경영향평가의 실효성 제고를 위한 타부처 제도 개선

환경영향평가의 문제를 개선하기 위해서는 환경영향평가제도 자체의 개선만으로는 한계가 있다. 특히 주민의견 수렴 등 사회적인 합의형성의 절차가 정책결정의 초기단계에 마련되어 있지 않다. 제도개선 포럼에서 조사된 바에 따르면 환경영향평가 대상사업의 근거법률 55개중 주민참여절차가 미려된 것은 7개에 불과하다. 결국 환경영향평가 과정에서 의무적 절차로 정하고 있는 주민의견수렴제도가 개발사업의 진행단계에서 거의 유일한 공식적 주민참여 절차인 것이다. 개발사업과 관련하여 숨어있던 갈등상황이 환경영향평가 과정에서 모두 표출되고 심지어 사업시행의 반대를 주장하는 측에서는 환경영향평가를 사업추진을 반대할 수 있는 가장 유용한 수단으로 활용하고 있다는 점이다. 환경영향평가가 현재와 같이 환경에 대한 과학적·객관적·전문적인 검토 과정이 아니라 사회갈등의 해결과정으로 기능할 수 밖에 없는 정책결정체계가 지속되는 한 협의기간 단축 등의 문제가 근본적으로 해결되기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 우선 개발관련 개별법에 주민참여 절차를 신설하여 상위 단계에서부터 사회적인 합의형성에 대한 노력이 자연스럽게 이루어지게 할 필요가 있다.

또 대형사업에 대한 예비타당성 조사와 타당성 조사 단계에서 환경성에 대한 검토가 자발적으로 강화될 필요가 있다. 선행단계에서 환경현황에 대한 조사 결과는 추후 평가 협의과정에서 인용될 수 있을 것이고 4계절 조사에 따른 부담의 문제도 자연스럽게 해소될 수 있을 것이다. 현재 예비타당성 조사시 환경영향분석이 실시되고는 있으나 계량화된 지표가 없



다는 문제가 있는바, 주관기관인 기획예산처, KDI와 협조하여 환경영향평가분석에 대한 도구를 장기적으로 마련해 나갈 필요가 있을 것이다.

IV. 향후 추진 계획

위에서 제시된 개선방안에 대해서 우선 환경·교통·재해등에관한 영향평가법의 시행령(대통령령)이나 시행규칙(환경부령)을 개정으로

시행할 수 있는 사항은 '03년 3월까지 개정·공포되어 시행토록 할 것이다.

법을 자체를 개정해야만 되는 사항은 '03년 상반기중 국회통과를 목표로 개정작업을 추진할 예정이며 개정된 통합환경영향평가법에따른 하위법령의 개정도 내년중에 완료하여 '04년 전에 논의된 사항이 모두 시행될 수 있도록 할 계획이다.

IV. 마치며

세계적으로도 인구밀도가 가장 높으면서도 가용토지가 좁고 수자원이 넉넉지 않은 등 불리한 우리의 국토환경여건을 고려할 때 환경영향평가제도는 지속가능한 친환경적 개발과 사전예방의 원칙을 실현하는 가장 중요한 수단의 하나로서 주목받기에 부족함이 없다. 환경영향평가제도에 대한 국민의 관심과 기대가 높을 수밖에 없고 따라서 긍정적인 평가와 함께 상당한 부정적인 평가가 늘 혼재하고 있다.

환경부는 환경영향평가제도개선포럼에서 논의된 방안을 참고로 마련되 제도개선방안을 통해 국민의 기대에 부응하는 환경영향평가제도로 거듭 날 수 있도록 최선을 다하고자 한다.

이러한 환경영향평가제도의 거듭나기는 환경부 뿐만 아니라 사업자와 승인기관 등 모든 관련주체들이 창조적·건설적으로 참여하고 실천할 때에만 가능할 것이다.