

환경영향평가 제도에 관한 小考

경희대학교 교수
김 정 현

1. 서 론

우리나라에 환경보전법이 制定된지 어언 10년째의 세월을 맞이하게 되었다. 그간 환경보전에의 인식도 달라졌으며 환경보전이란 用語를 대하는데도 많이 익숙해졌고, 이제는 一般對話에도 科제로 오르는 정도가 되었다. 공해방지에서 환경보전으로의 轉換點에서 많은 바람도 탔으나 어쨌든 이제는 환경오염, 환경보전이란 용어는 우리 일상 생활에서 빼놓을 수 없게 되었다. 그 당시만해도 새로운 分野, 새로운 社會相을 보는 듯한 인상을 받고 모여든 사람은 극히 소수에 불과하였다. 그러나 이제 10년이 경과한 지금에는 상상할 수 없을만큼 많은 사람들이 參與하고, 環境關係學會만도 16개 학회나 설립되어 활동하고 있다. 또 최근에는 이들 학회의 聯合會가 발족하였다는 소식도 들었다. 그렇다면 이제는 환경보전의 概念이 확실히 심어졌고 환경보전을 위한 일꾼도 많아졌으니 앞으로의 기대가 크며 참으로 반가운 일이라 하겠다. 우리들의 환경은 더욱 더 쾌적한 환경이 되리라고 믿고, 앞날을 생각하면 만세를 부르고 싶

은 심정이다. 그러나 한편으로는 매우 가슴 아프게 생각하는 것도 있어 매우 안타깝게 생각하며 그냥 지나칠 수가 없어 짚고 넘어가고자 한다.

환경보전법을 제정하는 당시에 환경보전법 중의 핵심은 環境影響評價(Environmental Impact Statement)制度和 폐기물처리의 의무화 그리고 피해 보상에서 無過失 책임을 규정짓는 점이었다. 그 중에서도 폐기물처리와 피해보상 제도는 앞으로도 시정해야 할 점도 많지만 특히 EIS에 있어서는 그간 많은 발전을 가져왔으며 또한 실적도 많이 올린 것으로 알고 있어 극히 다행스러운 일이라 하겠다.

EIS는 우리 국민과 우리의 후세가 건강할 수 있고, 쾌적한 환경에서 명량한 생활을 영위할 수 있게 하기 위해서 어떠한 방법으로, 어떻게 하면 가장 합리적이고 효과적일 것인가를 연구·검토하는 방법의 하나라고 생각한다. 그렇다면 우리는 EIS를 하는데 있어서 진지하게, 참된 마음으로 진실이 무엇인가를 추구하여 진실만을 남김으로써 우리의 후손에게 떳떳하게 물

려 줄 수 있는 것이라고 생각된다.

현실을 보면 진실을 추구하고 진실만을 섬기고자 하는 우리의 생각과는 매우 다르다는 것이다.

종래의 지역개발 등의 사례를 보면, 자연조건 등의 Back data가 부족한 상태에서 개발이 추진되어 排出汚染因子에의 環境質의 변화 및 環境의 受容能力 측면에서 본 개발한계의 조사, 검토에 충분한 시간과 비용을 投入하지 않고, 개발계획의 不備로 인한 주변지역의 spoil化, 住商工의 混在 등 당초의 계획 구상시에 예상할 수 없었던 무질서한 土地利用形態가 생성되는 등 많은 요인에 의해서 環境오염이 발생되었다. 이와같은 사례에 대한 반성의 뜻도 있어, 각종 개발행위 등의 실시에 앞서 이들의 실시가 環境에 미치는 다양한 영향에 충분한 調查研究를 기반으로 예측과 평가를 하여 環境에의 악영향을 방지하여야 한다는 인식이 높아지고 있다.

美國에서는 1969년에 國家環境政策法(The National Environmental Policy Act of 1969)이 제정됐다. 同法은 「인간과 그 環境 사이에 풍요롭고 쾌적한 조화를 증진하는 국가적 정책을 선언하고, 人間環境과 生物圈에 대한 손해를 방지하고, 또는 제거하여 人間の 건강과 福祉를 증진하기 위한 노력을 촉진하고, 국민에 있어서 주요한 生態系와 天然資源에 관한 이해를 깊이 할 것」 등의 목적을 들고, 聯邦政府의 모든 기관은 人間環境의 質에 현저한 영향을 미칠 우려가 있는 법안, 기타 중요한 연방정부의 행위에 관해서는 당해行爲가 環境에 미칠 영향, 당해행위의 代替案 등을 포함한 環境영향평가서를 작성, 公表하고 이 草案(Draft Statement)에 대해서 지역주민 등과 관계행정당국이 의견을 말하고, 당해실시 기관은 그 의견을 포함해서 代替案까지 여러 각도로 검토하여 선택되지 않은 의견에 대해서는 그 이유를 添附하여 최종평가서(Final Statement)를 작성, 公表하게 되어 있다.

이 제도는 1970년부터 실시되었으며 미국, 일본, 瑞典, Canada, 호주 등 諸國이 각기 目的과

기능 및 手續節次에 있어서는 약간의 차이가 있으나 制度化 내지는 실시되고 있다.

또, 1974년 OECD에서도 「환경질에 크게 영향을 미칠 것이라고 생각되는 중요한 公共事業 및 民間事業의 環境에 대한 영향을 예측하고, 명확하게 하기 위한 手續 및 방법을 개발할 것」 등에 관하여 이사회 보고가 있었다.

2. 環境영향평가제도의 기본적 성격

環境영향평가 EIS System은 최근에 갑작스런 개발행위 등의 大型化, 급격한 技術革新에 의해서 環境의 오염과 파괴가 복잡하고 심각해지고, 더우기 국민 또는 지역주민의 가치관이 다양화되었기 때문에 종래의 개발사업 등의 당사자들의 視野에도 없었던 복잡한 環境문제가 야기되므로써 그 필요성이 痛感되게 되었다.

이와같은 필요에 대응하게 하기 위해서는 개발행위에 관한 계획, 사업결정 실시전에 環境에 관한 지식이나 정보를 가능한 한 광범위한 분야에서 흡취하여 과학적 知見에 의한 判定條件에 꽃아서 평가하는 것을 기본으로 하여야 한다.

이와같은 관점에서 本制度에 있어서는 가. 개발행위 실시자 스스로가 그 행위의 실시에 앞서 이것으로 수반되는 環境영향에 대해서 충분한 조사끝에 예측, 평가를 하고

나. 그 결과를 公表하여 의견을 求合하고, 그 의견이 예측이나 평가에 반영되게끔 절차를 구성하여야 할 것이다.(즉 예측수법, 環境質에 관한 전문지식을 갖춘 者의 科學的 知見, 지역주민이 일상 생활이나 작업에서 경험하거나 관찰한 環境정보 및 주민의 선택에 돌려야 할 環境질에 대한 주민의견 그밖에 環境보전 단체 등의 지적이나 의견을 받아들여 검토할 수 있는 절차를 말함)

3. EIS의 기본적 자세

本制度는 개발행위 등의 실시가 증대한 環境오염이 야기되지 않게 하기 위해서 신중한 절차를 설치하는 것이므로 環境에 미치는 영향이 「顯著한」 개발행위 등의 계획과 실시를 대상으로



하는 외에 이들의 개발행위 등을 내용에 포함시켜 또는 想定하는 계획까지도 本制度의 대상으로 하는 것이다.

또한 개발행위 등에 의해서 조성된 用地나 건설된 시설에서 행해지는 사업활동 기타 사람의 활동이 환경에 미치는 영향을 예측, 평가하여야 함은 너무나 당연한 일이다. 개발행위 등은 通常은 一連의 의사결정의 단계를 거쳐 점차 구체화되어 최종적으로 실시케 된다. 따라서 이와같은 과정에 있어서 예를 들면 하나의 指標로서는, 개발행위 등의 목적, 위치 및 규모가 大概特定할 수 있는 단계에서부터 이 절차에 의한 EIS를 하는 것을 원칙으로 하고 각종 개발행위 등의 체계에 따라 적절한 단계를 정하여야 할 것이다.

그리고 환경에 현저한 영향을 미칠 개발행위 등의 관계되는 계획·事業 이외라 할지라도 아마도 환경에 영향을 미칠 시책을 결정하고 또 실시하는데 있어서는 그것이 환경에 미칠 영향에 대해서 환경보전상 적절한 배려를 하여야 한다

4. 평가의 기본적 방향

4.1 基本方向

EIS는, 개발행위 등이 자연 및 생활환경에 미치는 영향의 정도와 범위, 그 방지책 등에 대해서 代替案의 比較 검토를 포함해서 사전에 예측과 평가를 하는 것이다.

구체적으로 계획, 사업의 결정 실시에 따른 여러 환경질의 변화를 예측하고, 또한 예측된 환경질의 변화가 사람의 건강 기타 환경의 적합성에 어떠한 변화를 가져올 것인가라는 평가에 歸着하게 된다.

즉, 사람의 건강 기타 환경의 適合性의 면에서 볼 때 필요로 하는 環境質의 水準과 비교해서 계획·사업의 결정·실시에 의해서 생기는 환경질의 變化를 良, 惡 또는 어느 정도인가를 검토한다. 따라서 평가에 있어서는 「필요로 하는 환경질의 수준」을 설정하는 것이 기본이다. 흔히들 미리 設定해 놓고, 그것을 기준으로 하

고 평가하는 방식을 선택하고 있으나, 이것은 잘못된 것이라고 하겠다.

필요로 하는 환경질의 수준에 있어서 각종 배출규제나 환경기준에 있어서는 그 제정 概念이 명백하게 되어있는 것도 있으나 未오염 지역과 既오염 지역의 사정의 相違를 고려하지 않고, 환경질의 변화의 예측 결과가 이들 수준의 범위내 일 때는 환경보전상 문제가 없다고 결정해 버리는 경우가 대부분인 것을 볼 때 과연 적절한 것인가 매우 의문스러운 경우가 한번 두번이 아니다.

본래 본 제도는 공해규제와 「특히 貴重한」자연환경의 보호에만 그치지 않고, 계획·사업결정, 실정에 수반되어 생기는 사람의 건강 기타 환경에의 적합성의 영향을 예측, 평가하여 환경오염을 가급적 감소시키고자 하는 것이므로 위에서의 필요로 하는 환경질의 수준이 명백해져 있는 항목에 대해서 適否를 판단할 뿐더러, 불명한 항목까지를 포함해서 사람의 건강 기타 환경에의 적합성에 영향을 미칠 것이라고 생각되는 모든 항목에 대해서도 가능한한 예측, 평가를 할 필요가 있다.

따라서 본 제도에 있어서는, 사례마다 전문적 知見 지역사회의 Need나 주민들의 의향을 파악한 후에 「필요로 하는 환경질의 수준」을 찾아 내는 방향으로 하여야 할 것이다.

즉, 다음과 같은 概念과 절차가 필요할 것이라고 생각된다. 우선, 計劃, 사업의 主體는 스스로 「필요로 하는 환경질의 수준」을 想定한 후에 계획·사업의 실시에 수반하는 환경질의 변화의 예측 결과를 이와 비교하여 EIS의 案에 그 과정과 결과를 기재하여야 한다.

이것을 公表하면 지역주민 기타의 사람으로부터 의견을 진술받아, 이것을 계획·事業主體가 섭취하고 자기가 한 평가를 재검토하므로써 객관성이 보다 높은 「필요로 하는 환경질의 수준」을 얻을 수 있다.

계획, 사업이 허가 등에 관계되는 것일 때에는 許可 등의 權限을 갖는 자가 지역주민 기타

의 者의 의견을 들어 신청자가 행한 上記의 평가의 과정과 결과를 재검토할 필요가 있다.

지역주민 기타의 자는, 환경질의 변화의 예측 방법, 결과에 대해서 의견을 진술할 뿐더러, 「필요로 하는 환경질의 수준」을 상정하는 방법, 결과에 대해서도 의견을 진술하게 된다.

4.2 代替案

평가를 하는데 있어서 대체안의 검토가 바람직하다. 대체안의 검토도 일정한 목적을 前提로 하고, 規模, 工法, 時期 등에 대해서 여러가지 案件을 변경하여, 各己의 경우의 환경영향을 비교하게 된다.

그러나 複數의 案을 제안하거나 매우 質이 다르거나 또는 대폭적인 변경을 하여야 할 조건을 설정하는 것은 우리나라의 경우 계획, 사업 결정 및 실시의 실정에서 볼 때 시간적으로나 기술적 그리고 무엇보다도 주요한 것은 자발적인 평가가 아니고, 하라고 하니 할 수 없이 한다는 정신적인 缺乏이 더 큰 문제가 되기 때문에 매우 곤란할 것이라고 생각된다.

즉, 계획·사업案을 작성해온 경위(여러조건을 변경하면서 그 경우의 환경영향을 예측·평가하여 계획·사업안을 작성한 경위) 등이 전혀 加味되어있지 않고 있기 때문에 이를 명백히 記術하므로써 어느 代替案을 선택할 것인가를 결정하게 되는 것이다.

물론, 시간과 비용에 있어서 단시간(심한 경우는 1개월)에 저렴한 비용(代行機關의 난립된 경쟁으로 Dumping 과 사업자의 商魂)으로 요구하는 用役의뢰자 사업주체의 알파한 사업근성에도 문제가 있지만, 인간 福祉社會를 건설하겠다는 用役機關(代行機關)의 환경보전에 관한 認識度도 문제가 되리라고 하겠다.

4.3 평가항목과 技術手法

EIS에 있어서 평가할 항목의 범위는 당해 계획·사업결정 및 실시에 수반하여 환경질에 변화가 발생한다고 생각되는 항목으로 하여야 할 것이다.

또한 본 제도에 있어서 평가의 대상이 환경오

염인 것만은 틀림없는 일이겠으나 바야흐로 환경오염이나 자연환경의 파괴가 복잡하고 그리고 심각한 것이 되어 있으며 이 방지가 긴급과제로 되어 있으므로 본 제도의 평가범위는 환경오염 중 주로 공해와 자연환경의 파괴로 하는 것이 타당할 것이라고 생각된다. 평가항목도 이와 관련하여 환경질의 변화에 착안하여 생각하여야 할 것이다.

평가항목에 있어서는, 국가가 미리 표준적인 항목 또는 최소한의 항목을 지침으로 하는 등 적절한 運用으로 보다 효과적인 평가를 기할 수 있도록 검토 지도할 필요가 있을 것이다.

EIS를 위한 기술적 手法은 극히 중요하다는 것은 두말할나위도 없을 것이다. 환경영향의 예측·평가에 있어서는 그 시점에서 入手할 수 한의 넓은 범위의 知見을 토대로 하는 것이 필요하며 평가항목의 경우와도 같이 국가는 그 시점에 있어서 최선의 기술수법을 미리 指針으로서 시달하는 등 조치를 강구할 필요가 있을 것이다.

본 제도에 있어서는 계획·사업주체가 當該計劃·사업평가에 있어서 선택한 평가항목 및 이용된 기술수법의 타당성은 본 제도상의 절차를 추진하는 과정에서 평가되어 갈 것으로 사료된다.

5. 결 론

EIS제도의 도입이 10년이 되는 이 마당에 아직도 EIS제도의 목적이나 概念을 이해하지 못하거나 用役依賴者의 사업목적 및 추진의사에 따른 요구를 합리화시키고 타당화하는 道具로 이용하고 있는 현실임을 비추워 볼 때 환경인의 끈기와 自負心을 갖고 소위 尖端科學에 종사하는 用役受請者는 용역비 때문에 과연 사업의뢰자의 私奴化가 되어야 하는지 매우 안타까운 마음 금할길이 없다. 물론 事業主體側에서는 本事業이 아닌 사업추진에 부수적인 EIS에 대해서 많은 비용과 오랜 시간을 소비하면서 복잡하고 까다로운 절차는 가급적 피하려고 하는 心事는 이해가 가는 일이지만 작년 4월말에 세계를

놀라게 한 소련의 「체르노빌」 原子力發電所의 폭발사고는 近隣의 歐州諸國을 공포의 도가니로 몰아붙였을 뿐만 아니라 8,000 km나 떨어진 日本에까지 영향을 미쳤다. 이 때 歐州全域에서는 야채나 가축의 오염 뿐이 아니라 人體에의 직접 영향을 걱정하였으며, 汚度劑의 배급 등 인체피해를 피하기 위한 각종 긴급조치가 강구되었다. 우리나라에서도 연초에 발생한 麗川工團에서의 약품 저장탱크의 폭발 등이 있었다. 이러한 끔찍한 사고가 나서는 안되겠지만 어떤 사업 (化學공장, 精油공장, 貯炭場 등 각종 大型化될 우려가 있는 사업)을 추진하는데 있어서는 사업주최측이나 用役受請者間에 충분한 비용과 충분한 시간에 原案을 놓고 검토하고 不適時에는 여러 代替案을 생각하고 그 중에서 가장 안전하고 합리적이고 타당성있는 代替案을 선택하고 그 선

택된 代替案이 工事に 難點이 있고, 기술적으로 어려움이 있고, 비용도 많이 들며 공사기간이 길어진다면이라도 선택된 방법을 택하는 것이 바람직하다고 사료된다.

따라서 보다 신중하고 후회없는 사업 결정을 위해서는 EIS제도의 취지를 충분히 이해하고 참된 EIS의 진가를 발휘하여 보다 명랑하고 쾌적한 환경을 보전할 수 있도록 협조하여야 할 것이며 제도적인 면에서는 현실을 직시하고 보다 현실적인 면으로 보완하여 EIS에 대한 공개와 전반적인 의견을 받아들여 그 의견을 충분히 검토하여 收容할 수 있는 것은 수용하고, 그렇지 않은 의견은 그 사유를 명백히 해주므로써 서로가 서로를 믿고 의지할 수 있는 환경을 보전할 수 있게끔 노력하여야 할 것이다.*

회원사 여러분!

우리모두 건전하고 검소한 사생활을 위하여 모범적인 가정생활, 올바른 자녀교육과 분수에 알맞는 소비생활을 위하여 다같이 아래사항을 지킵시다.

아 래

- 서로 대화를 자주 합시다.
- 경로 효친사상을 받들시다.
- 이웃간에 화목합시다.
- 국산품을 적극 애용합시다.
- 검소한 경조행사를 합시다.
- 혼수 절제를 생활화 합시다.

〈공직기강 쇄신운동 캠페인중에서〉



이웃끼리 나눈온정 밝아오는 우리사회