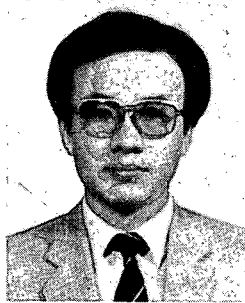


# 우리나라의 환경영향평가제도



李圭用 / 환경처 평가제도과장

66

**환경영향평가의 성패여부는  
평가의 주체인 사업자가  
환경영향평가의 근본취지를 이해하여  
그 역할을 얼마나 충실히  
수행하는 가에 달려 있다.**

57

## I. 환경영향평가제도의 개요

### 1. 환경영향평가의 뜻

환경영향평가는 정부기관 또는 민간에서 대규모 공업단지조성등 개발사업을 시행하는 경우에 사업자 스스로 사업계획을 수립하는 과정에서 환경에 미치게될 영향을 미리 예측·평가하고, 이를 기초로 환경오염을 최소화하기 위한 방안을 강구하여 공사과정에서 이를 이행하도록 함으로서 환경오염을 사전에 예방해 나가는 제도이다.

현대산업사회에 있어서 산업의 발달, 인구의 증가 그리고 도시화에 따라 자연훼손과 환경오염이 불가피하게 나타나고 있다. 이러한 훼손과 오염이 확대됨에 따라 지역적으로는 환경용량을 초과하는 현상이 나타나고, 나아가서는 지구의 자연생태계에 심각한 영향을 주는 방향으로까지 진전되고 있는 것이 현실이다. 따라서 환경에 대한 관리가 종래의

위생적 차원 또는 사후적 환경오염 규제차원에서가 아니라 사전적이고 예방적차원에서 다루어져야 한다는 인식이 급속도로 확산되어 가고 있다. 이에 따라 국토계획, 산업입지계획 등과 대등한 차원의 환경보전계획의 수립이 필요하게 되었고 하위 실행 계획에 대한 대응적 지역환경관리계획의 수립도 요구되고 있다. 이러한 관점에서 최근 세계적으로 급속히 발전되고 있는 제도중 하나가 바로 환경영향평가제도이다.

### 2. 제도의 역사

환경영향평가는 원래 '69년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act)에 규정됨으로써 시작되었는데 우리나라에서는 1977년 환경보전법을 제정하면서 동제도를 도입하기 위한 전단계로서 동법제5조에 "사전협의"라는 제목하에 환경에 영향을 미치는 사업의 계획을 수립하고자 하는 행정기관의 장은 미리 협의토록 하였으며, 1979년12월 동법의 개정을 통하여 제5조의 제목을 "환경영향평가 및 협의"로 하면서 평가대상 및 절차를 구체화하여 현재와 같은 환경영향평가제도를 본격적으로 도입하였으나, 동제도의 시행에 따른 제반준비의 어려움 등으로 시행이 지연되어 오다가 '81년 당시 환경청 발족과 더불어 실질적 환경영향평가를 실시하기 시작하였다.

이후 '83년 및 '86년 두차례의 법령개정을 통하여 평가대상사업이 확대되었으며, 그 범위도 정부기관 뿐만아니라 민간주체의 개발사업으로까지 확대되었다.

그러나 기존의 환경영향평가제도의 운영과정에서 주민의견수렴절차의 미비, 평가대상사업의 한정, 평가서 내용의 비흡, 협의내용이행여부에 대한 관리제도의 미흡 등 몇가지 미비점이 지적되어 왔는바, 금년 2월2일부터 시행되고 있는 새로운 환경정책기본법 및 동법시행령에서는 이러한 문제점들을 보완하기 위한 규정들이 새로이 추가됨으로써 향후 제도 운영의 내실화를 기하기 위한 중요한 발판이 구축되었다.

## II. 환경영향평가제도의 목적 및 효과

### 1. 목적

환경영향평가의 본질적 목적은 개발과 보전의 조화에 있다.

지금까지 환경오염을 근본적으로 해결하지 못하여 온 중요한 이유중 하나가 개발과 보전이 서로 다른 주체에 의하여, 서로 대립적인 차원에서 각각 별개로 다루어져 왔다는데 있었다고 할 수 있다. 개발사업의 주체가 정부든 민간이든 사업의 효율성, 경제성 또는 기술적 가능성 등을 주로 고려하여 개발사업을 시행해 왔고 그에 따른 환경문제의 해결은 환경처나 환경관계자가 전담하는 것으로 잘못 인식되어 왔던 것이다. 개발사업을 계획할 때 그것이 자연환경, 기상, 주변의 생활환경 등에 미치는 영향을 미리 예측하고 이를 기초로 환경보전을 위한 대책을 충분히 세워야만 환경오염을 근본적으로 예방해 나갈수 있는 것이나, 사실상 이러한 일들이 제대로 이루어지지 못한 것이 현실이며, 피해가 발생하기 시작한 후에 뒤늦게 대책을 세우게 되는 경우가 흔히 나타나게 되었던 것이다. 환경영향평가제도는 바로 이러한 개발과 보전의 괴리에서 오는 문제점을 해결하여 근본적으로 환경오염을 예방토록 하기 위한 제도인 것이다. 즉 사업자가 개발사업을 계획할때에 사업의 효율성, 경제성, 기술적 가능성 등만을 고려하는 것이 아니라, 그 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경에 미치는 나쁜 영향을 최소화 할수 있는 근본적인 대책을 포함하여 계획을 수립하고 그에 따라 사업과 함께 환경보전대책을 시행해 나가도록 함으로서 개발과 환경보전의 조화를 이루도록 해 나가는데 환경영향평가제도의 본질이 있는 것이다.

## 2. 호 과

환경영향평가제도의 운영을 통하여 다음과 같은 효과를 얻을 수 있다.

첫째, 개발사업으로 인한 환경상 영향을 보다 정확하게 예측·평가할 수 있게 되고, 이러한 예측·평가를 통하여 필요한 경우에는 사업계획 자체의 조정도 가능하게 된다.

둘째, 예측결과에 따라 환경오염을 최소화 할수 있는 여러가지 대안을 검토하게 되며 이를 통하여 개발과 보전의 조화를 이룰 수 있는 최선의 대안을 선택할 수 있게 된다.

셋째, 사업자 스스로가 이러한 대안을 이행하게

되는 까닭에 환경보전대책이 보다 효율적으로 이루어질 수 있게 된다.

넷째, 이러한 과정에서 사업자의 환경보전의식이 더욱 굳건하게 다져지며, 환경투자도 적극적으로 이루어지게 된다.

다섯째, 환경영향평가지 지역주민도 참여하게 되므로 환경보전에 대한 국민적관심이 높아지고, 주민의견의 수렴을 통하여 보다 효과적인 대안선택이 가능해지며 사업이 지역주민과의 사회적 합의에 의하여 이루어지게 되어 환경분쟁의 예방에도 도움을 주게 된다.

## 3. 사업자의 역할

일부에서는 환경영향평가제도를 오해하여 사업자는 사업계획만을 수립하고, 사업자가 수립한 사업계획에 대한 환경문제는 환경처가 평가하여 환경오염방지대책을 시행하는 것으로 잘못 인식하는 경우도 있다. 그러나 환경영향평가는 어디까지나 사업자 스스로가 환경상 영향을 예측·평가하고, 적절한 환경오염저감방안을 강구하며, 이를 사업계획에 반영하여 시행하는 제도로서 환경처는 사업자가 작성한 평가서의 적정성을 검토하고 환경보전의 관점에서 보다 나은 방안을 제시하는 지원기능을 수행하게 되는 것인바, 환경영향평가의 성패여부는 평가의 주체인 사업자가 환경영향평가의 근본취지를 이해하여 그 역할을 얼마나 충실히 수행하는가에 달려 있으며, 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

## III. 환경영향평가제도의 운영

### 1. 평가대상사업 및 사업주체

환경영향평가를 거쳐야 할 대상사업은 나라마다 차이가 있는데, 개발사업만을 대상(한국·프랑스·독일·일본 등)으로 하거나 개발사업외에 계획·정책, 법령제정, 인·허가 까지를 평가대상(미국·캐나다)으로 하기도 한다. 우리의 경우 처음에는 제도시행의 어려운 점을 감안하여 중앙행정기관이 시행하는 대규모 공공개발사업에 한하여 제한적으로 시행하여 왔으며, 경험의 축적과 관련기능의 제고에 따라 점차 그 시행범위가 확대되어 왔다. 따라서 처음에 도시의 개발, 산업입지조성, 에너지개

발 등 3개 사업을 대상으로 시작하였으나 몇차례의 법령개정을 통하여 11개 유형의 사업으로 확대·운영되었으며, 이번 환경정책기본법 및 동시행령제정 과정에서 이를 더욱 확대하여 15개 유형의 사업(단위개발사업으로는 33개 사업에서 47개 사업으로 확대)에 대하여 환경영향평가를 실시하도록 하였다. 또한 처음에는 행정기관, 공공단체, 정부투자기관에서 시행하는 사업에 한하여 평가를 실시하였으나, 1986년부터 민간주체의 개발사업에 대하여도 환경영향평가를 실시하도록 하였다.

## 2. 환경영향평가서초안의 작성과 주민의견의 수렴

이번 평가제도 개선내용중 가장 핵심적인 사항의 하나가 금년 8월1일부터 시행되는 주민의견수렴 절차이다. 즉 앞으로 개발사업의 시행자는 평가서 초안을 작성하여 지역주민에게 일정기간 공개한 후 그 의견을 수렴한 최종평가서를 작성하여 환경처와 협의하도록 하였다.

이에 따라 환경문제에 대한 사업자와 지역주민간의 이해관계가 사전에 조정될 수 있을 것으로 기대되며, 결과적으로 환경영향평가과정에서 사업시행이 주민과의 사회적 합의에 의하여 추진되도록 함으로써 평가서에 포함된 환경관련 대책들의 이행여부에 사회적인 구속력이 부여될 것으로 생각된다.

또한 최종평가서 작성 이전에 기본적인 사항을 담은 평가서 초안을 작성·공개하고 제시된 의견을 참작하여 보완하게 되므로 사업의 구상 또는 기본계획단계에서 환경상 영향을 더욱 정밀하게 사전적으로 고려할 수 있게 되었고 보다 충실한 최종평가서의 작성이 가능하게 되었다. 이에 따라 사업자는 평가서 초안 공개를 통하여 수렴된 주민의견을 최종평가서에 반영하여야 하며, 반영되지 않은 의견에 대하여는 그 사유를 환경영향평가서에 명시하여야 한다.

## 3. 협의내용 이행확인·조사제도의 강화

환경영향평가제도는 그 본질이 규제에 있는 것이 아니라 개발과 보전의 조화를 위하여 사업자 스스로가 계획과정에서 환경오염을 예측·평가하고 대처방안을 마련도록 하는데 있다. 따라서 평가과정에서 마련된 오염저감대책이나 협의시 제시된 조

건들을 사업자가 스스로 이행하는 것이 지극히 당연한 일이나 그 이행을 보다 확실하게 확보하기 위하여 이번에 협의내용 이행 확인·조사결과 평가 협의내용을 이행하지 아니한 사업자에 대하여는 그 이행을 촉구하게 되며, 이행촉구에도 불구하고 계속 이행하지 아니 할 때에는 당해사업의 주관행정기관의 장에게 사업의 일시중지등 필요한 조치를 요청하도록 하였다.

또한 환경영향평가서에 대한 협의가 완료되기 전에는 사업추진과 관련된 공사를 시행할 수 없도록 하였고, 사업자가 사전에 공사를 하는 때에는 사업의 일시중지등 필요한 조치를 요청할 수 있도록 하였다. 이와 관련하여 이의신청제도도 새로이 설정하였는바, 확실한 이행확보를 위한 전제로서 평가서 협의내용의 불명확성 및 불합리성을 사전에 제거하기 위하여 협의내용에 이의가 있을 때에는 이의를 제기할 수 있도록 하였다.

그러나 앞에서 말한 바와 같이 환경영향평가제도의 본질이 정부기관을 포함한 사업자의 자발적인 환경대책 수립이행에 있고 근본적인 환경오염예방의 성패가 그에 달려 있으므로 향후 사업시행과정에서 타율이 아닌 사업자 스스로의 의지로서 평가 결과를 충실히 이행하는 자세가 절실히 요구된다.

## IV. 맺음말

환경영향평가제도 자체가 현재의 지식·경험 및 자료등을 바탕으로 미래의 불확실성에 대한 예측·평가를 하는 기법이기 때문에 앞으로도 평가기법의 개발등 제도의 보완이 지속적으로 이루어져야 한다. 이러한 제도보완은 이 제도를 시행하고 있는 각국이 공통적으로 안고 있는 과제인바, 현행 제도 아래서 환경영향평가제도의 목적이 충실히 달성되도록 하기 위해서는 이 제도의 근본취지에 대한 사업자 스스로의 인식전환이 우선적으로 요구된다 하겠다.

환경정책기본법 및 시행령에 의하여 새로이 도입된 주민의견수렴등 여러가지 보완내용들이 입법 취지에 합치되게 운용될 수 있도록 사업자·정부기관·평가대행자 및 관계 주민들의 적극적인 노력이 있기를 기대한다.