

우리나라 환경영향평가 제도 및 기법의 발전방안

김귀곤

서울대학교 조경학과, 한국환경영향평가학회 부회장

The Suggestion for the Improvement of Environmental Impact Assessment System and Methods

Kwi-Gon Kim

Seoul National University, Vice President of KSEIA

I. 머릿말

환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED)의 리우선언(1992)의 실행계획인 Agenda 21은 환경과 개발의 통합을 강조하고 있다. 환경을 보전하기 위한 시책은 사전 예방적 시책과 사후 관리적 시책으로 구분할 수 있는데, 현재 우리나라에서 시행되고 있는 사전 예방적 환경제도는 환경영향평가제도와 사전 환경성 고려제도가 있다.

이들은 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)을 달성하는 접근의 하나로서 환경영향평가(EIA)를 보고, 우리나라 환경영향평가의 현황, 문제점 및 그 발전방안을 주요사항에 대해서 개조식으로 제시해보고자 한다.

II. 주요사항별 현황, 문제점 및 발전방안

1. 대상사업

가. 현황

현재 운용되고 있는 환경영향평가의 대상사업은 도시의 개발 등 15개 분야 47개 단위사업이다. 또한 국

무총리훈령 제270호('93. 1. 7)에 의거 작성된 사전환경성 고려지침(환경처 평제67120-235호, '93. 4. 7)에 의한 사전환경성 검토보고서 작성대상은 행정계획 및 사업(국토이용계획변경, 도시계획변경, 공업단지지정, 택지개발 예정지구 지정 등 각 개별 법령에 의거 사전협의케 되어 있는 각종 행정계획)으로 되어 있다. 참고로 1993년 2월까지의 환경영향평가 협의실적을 보면 표 1과 같다.

표 1. 환경영향평가 협의실적

(단위 : 건)

계	'82-'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93.2
989	132	53	69	73	120	212	210	107	13
(30)								(20)	(10)

* ()는 지방환경청의 협의 건수임.

한편, 행정계획 및 사업의 추진에 따른 사전환경성 고려지침이 시행되기 이전 제도인 사전협의 제도에 의한 협의실적을 보면 표 2와 같다.

표 2. 사전협의 실적

(단위 : 건)

년도	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92.7.15
계	142	262	258	434	474	388	255

나. 문제점

개발과 보전이 합리적으로 조정되기 위해서는 모든

구 분		행 위 의 범 주			
		정책(Policy)	계획(Plan)	프로그램(Program)	사업(Project)
정 부 의 수 준	국가	국가교통정책	→ 장기 국가	→ 5개년 도로건설	→ 도로의 건설
	도 시, 군 관계기관 시, 군	국가경제정책	→ 도로 계획 → 지역전략계획	프로그램	→ 하위지역 투자프로그램 → 지방기반시설 프로젝트

그림 1. 포괄적인 환경영향평가 체계내에서의 행위의 순서

수준, 특히 4Ps(Policy, Plan, Program, Project)의 과정에서 환경적 관심사항과 경제적 관심사항이 통합될 필요가 있으나(그림 1), 다음과 같은 문제점이 있다.

- (1) 평가대상사업으로 규정되지 아니한 사업에 대한 환경성 검토미흡
- (2) 개별법령에 의거 각종 행정계획을 수립할 때 환경계획과 연계시키기 위해 사전에 협의하도록 하는 사전협의 제도의 경우 개별 법령에 협의근거가 없는 행정계획은 환경계획과 괴리되는 경우가 발생
- (3) 각종 개발계획 등이 개별법령에 근거하여 수립, 시행되는 결과 이들 절차, 조직 등에 대한 환경적합성 여부를 판별하여 부족한 환경성 배려절차를 보완, 반영시킬 수 있는 제도적 장치의 미흡

다. 발전방안

- (1) 환경영향평가 대상의 확대추진
 - 현재 개발사업 15개분야 이외에 위해성이 클 것으로 예상되는 개발사업에 대해서는 환경영향평가를 실시하도록 함.
(예 : 유해화학물질 취급사업 등)
 - 새로운 제품개발에 대한 환경영향평가제도를 도입하여 사용량이 많고 환경에 영향이 클 것이라 예측되는 제품에 대하여

환경영향평가 실시

- (2) 개발과 관련된 법안에 환경영향평가와 관련된 조항을 포함시키고 환경영향이 민감하거나 보전가치가 높은 지역에서 사업이 시행되지만 환경영향평가 대상 규모이하인 경우 약식영향평가 실시
- (3) 개별법령에 협의근거가 없는 각종 행정계획과 환경계획과의 연계강화
- (4) 사전환경성 고려지침의 법제화와 행정계획 및 사업만을 대상으로 하는 사전환경성 고려대상을 민간부문에까지 확대하도록 법적 근거 마련

2. 협의 절차

가. 현황

환경영향평가의 경우, 사업자가 평가시 초안을 작성, 지역주민에게 공개한 후 주민의견을 수렴한 최종평가서를 작성, 환경처와 직접 협의토록 되어 있으나 사전 환경성 검토의 경우 협의절차는 그림 2와 같음.

나. 문제점

환경영향평가의 경우, 평가절차와 승인절차가 분리되어 평가내용과 사업승인내용의 불일치를 가져오고 있어 개발과 환경의 통합이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 환경영향평가가 절차적 규제로 제도화되고 있음.

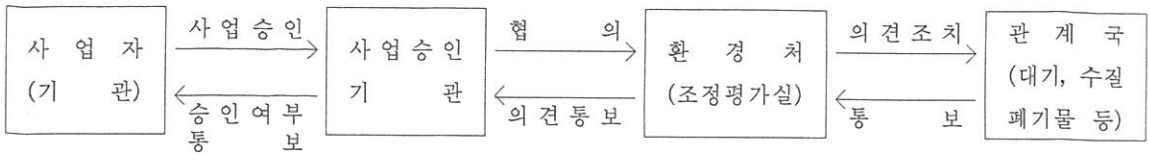


그림 2. 사전환경성 협의 절차

표 3. 환경영향평가 패러다임의 비교

환경영향평가의 패러다임	정의	접근방법	논평
규제지향적 환경영향평가 (Control-Centered View of EIA)	규제되어야 할 영향의 파악, 즉, 저감대책에 치중함	관리론적 접근-사회, 경제적, 기술적 측면에서의 계획안이 선정된 후, 선정된 안에 대한 환경영향을 평가하는 방법	<ul style="list-style-type: none"> 제안된 사업의 실행타당성 여부의 판단 Hardware적인 저감 대책의 강조 직접규제 메카니즘이용
의사결정 지향적 환경영향평가 (Decision-Centered View of EIA)	사업을 실시하지 않는 대안을 포함한 대안행위별 영향의 예측 및 평가	계획론적 접근-계획대안평가 기법으로서 환경영향을 평가하는 방법	<ul style="list-style-type: none"> Software적인 저감대책의 포함 환경영향평가와 개발계획의 통합효과 제고 영향에 대한 지식 및 규제의 불확실성 인식

다. 발전방안

환경영향평가법을 제정하여 사업승인기관으로 하여금 환경영향평가가 협의요청 및 협의내용 사후관리에 참여도록 하여, 환경영향평가를 계획과정의 일환으로 정착시키도록 해야 할 것이다. 표 3은 환경영향평가의 패러다임을 비교하고 있는데, 점차 의사결정지향적 환경영향평가로 유도되어야 할 것이다.

계획안과 계획사업의 실시로 환경에 미치게될 영향의 예측 및 평가는 계획안에 대한 모든 형태의 대안과 사업을 실시하지 않는 안(no action alternative)을 설정하고 이들 대안을 비교, 평가하여 환경적으로 건전한 개발계획안을 선정토록해야 한다.

이를 위해 “환경영향평가서 작성 등에 관한 규정”을 개정하여 환경영향평가서의 구성내용을 개선함으로써

의사결정 및 주민참여의 실효성 등을 제고시키도록 할 필요가 있다.

3. 평가대상인자

가. 현황

현행 “환경영향평가서 작성 등에 관한 규정”에서는 “환경영향 요소 및 환경인자 행렬식 대조표”를 이용한 중점평가를 유도하고 있으나 아직 그 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 따라서 거의 대부분의 환경영향평가서에서 22개의 환경인자를 획일적으로 고려하고 있다.

나. 문제점

지역이나 대상사업의 특성을 고려한 중점평가가 되

지 않아, 환경영향정보체계가 구축되지 않은 현 상황에서 시간과 비용만 낭비한다는 비판이 일고 있음은 물론, 환경영향평가의 질적 저하를 초래하고 있다.

다. 발전방안

중점 환경영향평가 제도의 시행을 통해 사업의 특성, 입지여건 등에 따라 집중적으로 평가해야 할 주요 평가 항목을 선정토록하고, 중점평가 방법을 고시함으로써 평가내용의 충실을 도모해야 할 것이다.

4. 평가관련 정보자료 관리체계

가. 현황

현재 환경영향평가서 작성비용의 40~50%정도는 환경현황조사비에 소요되고 있다.

나. 문제점

환경영향정보 및 자료관리체계의 미흡으로 영향의 예측평가와 사후관리에 어려움을 겪고 있다.

다. 발전방안

환경영향평가 과정에서 조사 분석된 환경 현황자료는 물론, 사업의 실제개발이나 운영기간동안 환경변수의 변화를 측정하고, 여기에서 얻어지는 정보를 이용, 환경영향정보체계(Environmental Impact Information System)을 마련해야 할 것이다. 특히, 이미 작성된 환경영향평가서에 대한 정보를 체계화하여 이를 활용할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재, 일본 환경청에서 실시하고 있는 환경영향평가서의 정보화를 위한 분류체계는 표 4와 같다. 이와같은 환경영향정보체계는 현재

표 4. 일본의 환경영향평가서 정보화 분류체계

명칭	17 하치오우지 뉴타운정비사업	18 미량기계제작소공장건설사업	19 학천제2토지구획정리사업	20 동경도시계획백발서지구 가로개발사업(변경)
대상사업	주택·도시정비공단 (종류 : 토지구획정리사업·도로의 신설) 구획정리구역면적 392.5ha 주택지150ha, 도로4차선연장2.8km	주식회사 차량기계제작소 (종류 : 공장의 설치) 부지 9,100㎡, 연장면적 3,750㎡. 생산품목 화학기계 550톤/년	주택·도시정비공단 (종류 : 토지구획정리사업) 구획정리구역면적 64.3ha. 도로 12.3ha.공단·녹지 9.2ha. 주택지 36.1ha.	동경도(건설국) (종류 : 시가지개발사업) 사업구역 49.6ha(확장구역가구 24동 주택 1,700호)
평가서	수리(공시) 59.8.30(59.10.8) 총합 59.10.9~59.11.7(10명) 설명회 5회(출석자 147명) 도민의 의견서 0통(제출기한 59.11.22) 공청회 59.12.19(팔왕자시유정출장소)(공유인 3명)(방청인 41명)	59.10.30(59.12.3) 59.12.4~60.1.10(7명) 1회(출석자 9명) 0통(제출기한 60.1.27)	59.11.6(59.12.11) 59.12.12~60.1.18(12명) 2회(출석자 127명) 8통(제출기한 60.1.25)	59.11.6(59.12.11) 59.12.12~60.1.18(6명) 5회(출석자 89명) 2통(제출기한 60.1.25)
견해	수리(공시) 60.4.9(60.4.18) 총합 60.4.19~60.5.8(1명) 설명회 3회(출석자 79명) 도민의 의견서 1통(제출기한 60.5.18)	60.2.5(60.2.14) 60.2.15~60.3.6(1명) 1회(출석자 5명) 0통(제출기한 60.3.16)	60.9.11(60.9.19) 60.9.20~60.10.9(6명) 1회(출석자 63명) 3통(제출기한 60.10.19)	60.3.18(60.3.28) 60.3.29~60.4.17(9명) 1회(출석자 49명) 0통(제출기한 60.4.27)
심사의견서의 송부	60.7.30	60.4.9	60.11.2	60.8.23
평가서	수리(공시) 60.10.25(60.11.6) 총합 60.11.7~60.11.21(4명)	60.4.16(60.4.26) 60.4.27~60.5.11(2명)	60.12.26(61.1.13) 61.1.14~61.1.28(6명)	60.10.25(60.11.7) 60.11.8~11.22(3명)
관계구시정촌 <관계지역결정>	입왕자시, 정천시 (59.9.29)	대전구 (59.11.22)	정천시 (59.11.28)	대동구 목천구 황천구 죽림구 (59.11.28)
예측·평가항목	대수투압진지치사경 기질환운동동사관관	소진 음동	대수소진치지사경 경질움동동사관관	대수소진악일전동사경 기질움동취조파해문관
심의회	자문 50.10.31 답신 60.7.23	자문 59.12.21 답신 60.4.5	자문 50.12.21. 답신 60.11.1	자문 59.12.21 답신 60.8.20
사후조사	착공 63.11.11(63.10.31) 보고서 (... , ... , ...) 준공 (... , ... , ...) 보고서 (... , ... , ...) 고시일 (60.12.10)	착공 60.6.20(60.6.19제출) 보고서 (60.9.6) (61.3.6) 준공 60.3.26 보고서 (61.7.25) 수적완료	착공 62.6.4(62.6.3제출) 보고서 (63.7.26) 준공 (... , ... , ...) 보고서 (... , ... , ...) 고시일 (61.1.21)	착공 63.4.26(63.4.25제출) 보고서 (... , ... , ...) 준공 (... , ... , ...) 보고서 (... , ... , ...) 고시일 (61.11.12)

* 도시계획결정
자료 : 일본, 환경청(필자가 1989년 10월 직접 방문하여 입수한 자료임)

추진중에 있는 UNDP SDN과의 연계체계가 가능할 것이다. 이를 위한 Focal Point로서 (가칭)환경영향평가 연구원의 설립이 검토되어야 할 것이다.

5. 지역영향평가(Regional Impact Assessment)

가. 현황

- (1) 15개 유형의 47개 단위사업에 대한 영향을 개별적으로 예측, 평가하도록 되어 있어, 광역적이고 누적적인 영향에 대한 평가가 이루어지지 않고 있음.
- (2) 예측된 영향을 평가하는데 이용되는 현재의 환경기준치는 지역의 총량을 반영하고 있지 않음.
- (3) 사전 환경성 고려대상, 특히, 토지이용계획의 변경의 경우, 계획의 변경에 따른 환경성 검토결과는 채택될 계획에 따라 시행될 개발사업의 환경영향평가를 위한 틀이 될 것임으로 개별사업의 평가에서 이용되고 있는 대기 및 수질의 배출농도규제방법 등과는 다른 기준과 방법이 도입되어야 할 것이나, 기존의 환경영향평가를 거의 따르고 있는 실정임.

나. 문제점

현재의 환경기준치는 사업(Project)의 실시에 따른 영향의 평가에는 적합하나 광역적인 영향을 검토하는 사전 환경성 고려제도의 시행에는 불충분하다.

다. 발전방안

지역영향평가 제도를 도입하여, 광역영향평가체계를 구축해야 할 것이며, 이의 시행을 위해 환경용량을 고려한 오염물질 지역총량규제 혹은 환경기준 달성을 위한 지역별 배출기준 등을 프랑스처럼 지역별 환경의 질 목적(도면화)의 도입이 바람직할 것이다. 특히, 환

경문제의 광역화에 따른 토지 및 자원관리종합 영향 평가능력을 제고시킬 필요가 있다.

6. 종합평가 및 결론기법

가. 현황

환경상의 악영향의 정도와 경제간 이익간의 교량을 비교, 검토 결과를 제시하여주는 종합평가 및 결론기법의 미흡으로 사업의 타당성 평가가 형식화되고 있다.

나. 문제점

환경영향평가의 적합성을 무엇에 의거하여 판단해야 할지 근거기준이 분명치 않다. 즉, 확대비용-편익분석을 통한 사회후생의 극대가 목표인지 아니면 안전최소기준(Safe Minimum Standard)의 달성이 목표인지 사전적인 목표달성이 분명하지 않다.

다. 발전방안

종합평가 및 결론기법으로서 영향은 지속성 지수(Sustainability Index)화하고, 생태 혹은 환경계정체계(Ecological or Environmental Accounting System)의 도입이 필요하다.

생태 혹은 환경계정체계는 현재 개발단계에 있는 기법이므로 환경시범사업, 예를들어, 환경시범도시(Ecopolis 혹은 Ecocity)를 건설하여 이 기법을 적용, 모형을 개발하고, 효과분석의 결과를 국내외에 홍보하는 노력은 환경영향평가를 의사결정 수단으로 정착시키는 데 기여할 것이다.

7. 주민참여

가. 현황

사업자가 작성한 평가서 초안을 20일간 지역주민에게 공개한 후 주민의견을 수렴, 최종평가서를 작성하도록 되어 있다.

나. 문제점

사업을 하지 않는 대안이 고려되지 않고 있으며, 주민참여의 실질보장이 어렵다는 지적이 있다.

다. 발전방안

평가서 초안 열람시 설명회 또는 공청회를 개최하고 환경영향평가서 검토시 주민이 추천하는 전문가를 포함하여 관계기관의 의견을 폭넓게 듣고자 하는 것이 좋을 것이다. 이를 위해 “과업을 실시하지 않는 안”의 설정 등을 고려한 사회영향평가(Social Impact Assessment)기법에 관한 적극적인 연구, 개발이 되어야 할 것이다.

Ⅲ. 맺는말

환경영향평가가 아직도 형식적 요건을 벗어나지 못하고 있다는 지적이 많다. ESSD를 달성하기 위해서는 구체적인 국가적인 정책목표와 정책수단의 개발이 필요하다. 이러한 관점에서 우리나라의 환경영향평가도

ESSD를 달성하기 위한 수단으로서 한 단계, 차원높게 정착되어 나아가야 할 것이다.

이 글에서 제시하고 있는 발전방안 가운데는 환경영향평가법의 제정과 같이 단기적으로 추진될 수 있는 것이 있는가하면, 개발과 환경보전의 통합을 순후생가치의 증대라는 한 국가의 통치 철학의 틀속에서 시행되어야 할 장기적인 것도 포함되어 있어, 단계별 접근이 필요하다.

필자는 지난 1993년 4월 22일까지 영국 버밍햄에서 개최된 “Environmental Technology Partnership”에 관한 국제회의에 참석한 바 있다. 이 회의에서 영국 메이저 총리는 그의 개막연설을 통해 영국은 “리우환경개발회의(UNCED)”에서의 약속에 따라 금년에 “Green Budget”를 채택했으며, “Fuel Tax”를 거두게 됐다고 강조하며 자랑스럽게 말한 바 있다. 이것이야말로 ESSD의 달성을 위해 우리가 해야할 “고통의 분담”이 아닌가 생각된다.

(이 자료는 학회 임원진의 의견을 반영하여 심포지움 자료로 작성된 것임.)