



## 환경영향평가제도의 문제점과 개선방안

이무춘:상명여자대학교 환경녹지학과 교수  
산업대학연구소 소장  
1995. 9. 27

1969년에 제정된 미국 국가환경정책법에 의해 최초로 미국에서 도입된 환경영향평가제도는 환경정책을 시행하는 거의 모든 국가에서 실시되고 있어 가장 잘 알려진 환경보전의 수단이라 할 수 있다. 또한 개도국의 경제개발을 지원해주는 세계은행, 유엔 산하 단체등 국제기구들도 이 환경영향평가의 중요성을 인식하고 개발프로젝트유형별로 적용하고 있다.(World Bank 1991)

지속가능한 개발을 위한 리우 환경개발회의선언에서도 환경영향평가의 중요성을 인식하여 27개의 원칙 중 17번째의 원칙으로 채택되었다.

세계에서 가장 널리 분포된 환경영향평가제도는 우리나라에서 법규상 70년 후반기에 도입하여 80년초에 일부 개발사업에 적용되기 시작하여 수차 법제정 및 개정을 통해 발전 해오면서 나름대로 많은 경험과 Know How를 축적할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 환경영향평가제도는 비난의

화살이 되고 있다. 환경영향을 사전에 예측하고 저감대안을 제시하며 개발사업에 반영하여야 하는 환경영향평가제도의 기본 취지는 시행과정에서 개발자의 이해가 직접적으로 반영되어 개발사업의 정당화를 위한 개발옹호서라는 지적을 받고 있다.(김영기, 1994) 또한 감사원장 자문기구인 부정방지감시위가 제출한 환경부조리의 실태 및 방지대책에 따르면 우리나라의 환경영향평가제도는 개발사업에 면죄부만 주는 등 부조리가 심각하다고 지적하였다.(환경타임즈 1994. 4. 6) 이러한 환경영향평가제도에 대한 불신은 과거에 잘못된 관행에서 찾을 수 있겠으나 근본적인 문제와 제도 자체에서 그 원인을 찾을 수 있겠다.

우선 10여년간의 환경영향평가제도의 발전사를 살펴 보면서 그 동안 변화된 사항을 논하고, 다음으로 현행제도가 어떤 문제점을 내포하고 있는지를 분석하여 그리고 마지막으로 앞으로의 발전의 방향서에 대하여 고찰 해 보고자 한다.

## 환경영향평가의 변천사

1977년에 제정된 환경보전법에 「환경오염으로 인해 위해를 방지하고 자연환경 및 생활환경을 적정관리 및 보전」하기 위해 「도시의 개발이나 산업단지, 에너지 개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 행정기관의 장은 당해 계획에 관하여 미리 보건사회부장관과 협의」하여야 한다고 규정되어 외관상 뚜렷한 환경영향평가제도의 도입을 나타내지 않고 있으나, 정확히 해석하면 내용상으로는 환경영향평가제도의 효시를 의미한다. 다소 불분명하던 환경영향평가의 모체는 1차 개정에서 「환경보전에 영향을 미치는 사업계획이 환경에 미치는 영향을 평가」하여야 한다고 규정함으로써 명확해졌고 이때부터 환경영향평가의 개념을 최초로 사용하기 시작하였다고 할 수 있다.

그 이후부터 시작된 제도의 도입 단계는 1981년에 환경청이 설립되고 당해년도에 개정된 환경보전법

은 환경영향평가대행자에 관한 규정이 만들어져 막을 내리고 1982년부터 환경영향평가제도의 시행 단계에 돌입하였다. 환경영향평가 시행 첫 해인 1982년 4건, 1983년 27건 1985년에는 53건등 협의 건수가 급격히 증가하였다. 이러한 증가추세는 급격히 성장하는 경제발전을 반영하는 것으로 이제는 민간개발사업도 환경영향평가대상에 포함시켜야 한다는 여론에 따라 1986년 개정된 환경보전법에 「환경에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자」로 규정하여 민간개발사업도 환경영향평가를 받도록 하였다.

1990년에 환경청이 환경처로 승격되었고 이와 함께 환경법체계는 종래의 단일법(환경보전법)에서 복수법(환경정책기본법 및 환경매체별로 구분된 환경법)으로 전면 개편되어 환경행정의 원년이 되었다. 이와 함께 새로운 환경정책의 장이 열리게 되면서 환경영향평가에 관한 사항도 대폭 보완되어 보다 완성된 제도로 발전하게 되었다. 주요내용은 종전의 한가지 환경영향평가서를 평가서초안과 (최종)평가서로

구분하여 주민참여를 배제하였던 과거 관행이 사라지고 주민의견수렴가능성을 열어 놓았다.

환경영향평가제도의 모체가 도입된 후 16년만에 개별법(1993년)으로 독립된 환경영향평가법이 제정되어 새로운 도약을 할 수 있는 기반을 갖추 수 있었다. 종전에 협의과정과 사후관리에서 승인기관과 환경부의 역할이 분리되었던 반면 환경영향평가법에서는 승인기관이 함께 참여하도록 하여 역할분담이 제고되었다. 또한 평가협의 내용이 사업승인내용에 반영되도록 하였다. 환경영향평가 협의내용이 1993년의 경우 절반이상이 미이행되고 있어 환경영향평가법에는 승인기관이 협의 내용을 사업계획에 반영, 승인하고 협의내용을 사업계획의 관리, 감독차원에서 점검하도록 규정하고 있다. 협의 내용을 사업자가 계속 미이행하여 주변환경에 중대한 영향을 미칠 경우 공사중지권이 부여되었다. 그외에 중점평가제도가 도입되어 불필요한 시간 낭비를 줄일 수 있었다.(표1)

표1: 환경영향평가제도의 개선점과 문제점

환경영향평가제도의 문제점	해결(●) 해결중(■) 미해결(○)
협의전 공사진행	●
사업내용변경 재협의	●
평가서 작성시 사업특성고려	●
협의과정시 사업승인기관참여	●
주민참여결여	■
협의내용사후관리취약	■
평가서 작성비용 부담	●
협의내용 미이행	●
평가서의 전문성	■
평가서의 객관성	■
평가기법개발취약	■
평가서 평가전문인력부족	○
평가서 작성전문인력 부족	○



## 환경영향평가서 작성비용산정기준

환경영향을 조사하고 평가하는데 소요되는 비용은 근래에 마련된 환경영향평가서 작성산정기준이 설정되어 종전보다 부실평가서작성을 예방할 수 있는 틀이 마련되었고 충실한 평가서 작성가능성이 농후해졌다. 그럼에도 불구하고 이 산정기준의 실용성에 대해 의심을 가지지 않을 수 없다. 그 이유는 사업과 사업입지의 특성이 고려되지 않았다는 데 있다. 이러한 맹점을 보완하기 위해서는 사업의 평가 난이도를 참작하여야 한다. 독일의 경우 조사 지역규모 및 특성과 연관시켜 평가 난이도를 3가지로 분류하여 평가비용을 산정하고 있다. 사업입지의 평가 난이도는 “생태적 구성요인”, “경관구성”, “휴식공간의 특성 및 의미”, “토지이용요구도” 4가지 요인에게는 1에서 6점까지 그리고 나머지 두가지 요인 “환경오염 및 자연민감도”, “사업에 의한 피해잠재력”에게는 1에서 9점까지 점수를 가하여 합산된 점수에 따라 3등분된다. 조사 면적은 50-10,000ha 사이에서 26등분으로 구분하여 난이도에 따라 평가서 작성비용이 산정된다. 작성비용은 최저 12,000 DM(6000,000원)에서 최고 550,000DM(275,000,000원)의 한도내에서 움직이고 있다.(HOAI Verordnung 1992) 실무자에 따라

면 일년간 실시되는 실제 최저비용은 12,000DM 보다 10배가 넘는 150,000 DM (75000,000원)이라 하였다.

## 근본적인 문제와 제도상의 문제점

지금까지 환경영향평가의 변화된 내용은 환경부와 승인기관의 역할제고, 환경부의 역할강화, 벌칙금 강화등 주로 행정적인 것과 평가서 작성규정과 평가비용산정기준, 주민참여제도, 중점평가제도등은 평가서 작성의 내실화를 위한 것으로 구분할 수 있겠다. 그 동안 여러모로 발전해 온 환경영향평가제도가 아직 비난의 대상에서 벗어나지 못하고 있다. 그 주원인은 환경영향평가제도 본질이 왜곡되어 실행되고 있는데 있다.

환경영향평가법에 의하면 환경영향평가는 「환경영향평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 당해 사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측분석하여 이 부정적인 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것」이라 하였다. 이러한 개념정의의 궁극적인 목적은 환경정책기본법에 따른 상위개념, 즉 환경의 질적 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 인간과 환경과의 조화와 균형, 그리고

지금의 환경이 미래의 세대에 계승되도록 하는 기본이념에 부응하는데 있다. 우리나라의 환경영향평가 제도는 이 상위개념과 별 관계없이 환경행정의 관점에서 지역적으로 발전되어 온 것이 사실이다.

환경영향평가의 요지가 환경에 영향을 미치는 행위가 어떻게 그리고 얼마나 환경에 영향을 미치는지 사전에 파악하여 이를 미리 예방하고 더 나아가 지속가능한 발전으로 유도하는데 있다면 여기서 3가지 중요한 내용을 추출해 내어 보다 자세히 어떤 문제가 내포되어 있는지 살펴본다. 즉 「환경에 영향을 미치는 행위」와 「사전」 그리고 「환경영향」을 어떻게 이해하고 시행하는가에 따라 환경영향평가의 질이 좌우된다 할 수 있겠다.

「환경에 영향을 미치는 행위」는 정책결정, 기술개발 또는 계획수립 등이 있겠으나 우리나라의 경우 환경영향평가지행령에 규정된 어느 규모이상의 개발사업만이 환경에 영향을 끼치는 행위로 규정되어 환경영향평가의 대상이 되고 있다. 이 대상사업의 종류는 3개(1977)-> 6개(1979)-> 10개(1981)-> 11개(1983)-> 15개(1991)로 계속 증가하여 현재 17개 종류의 사업에 63개의 단위사업의 범위로 확대되어 환경에 영향을 미치는 개발사업은 대부분 평가대상이 되고 있다.

우리나라의 평가대상여부는 사업의 종류외에 사업의 규모에 따라 결정된다. 이에 따라 어느정도의 범위(면적, 길이, 용량)를 초과 할 경우 환경에 큰 영향을 미치는 행위로 규정하고 있어 환경영향평가의 대상이 된다. 그러면 평가시행령에서 규정된 범위에 못 미치는 경우 환경영향이 경미하다고 보고이에 따라 환경영향평가를 안 받아도 되는가? 평가대상여부는 사업의 종류와 규모뿐만 아니라 사업(환경영향행위)이 어디서 실시되느냐에 따라 영향여부 및 정도가 매우 달라 질 수 있다. 이러한 문제를 고려하지 않은 평가대상사업 규정은 행정편의주의에 입각한 것이고 또한 원래 환경영향평가의 취지에서 벗어난 것이라 할 수 있다.

두번째 중요한 것이 「환경영향」부분이다. 환경영향이란 어떤 것인가? 이는 2가지 측면에서 볼 수 있다. 우선 환경영향은 환경영향평가서작성에 관한 규정에서 어떤 영향요소에 인하여 환경에 변화를 가져오는 모든 해로운 것을 의미하며, 이러한 현상은 환경에 영향을 미치는 요소와 영향수용체(평가항목)의 관계에서 발생한다. 이러한 관계가 환경영향평가의 기본이라 할 수 있으나 그 관계는 어느 법규에도 명확하게 정리되어 있지 않은 실정이다. 환경영향평가지행규칙에 정해진 23개의 평가항목은 영향요인(사업)에 의해 영향을 받게되는 환경,

즉 보전되어야 하는 환경분야들이다. 이러한 관계에서 볼 때 어떻게 해서 폐기물과 소음이 평가항목, 즉 보전되어야 하는 항목이 될 수 있는가? 폐기물은 소비 또는 생산활동으로 인한 결과물로서 이를 매립 또는 소각할 경우 여러가지 환경훼손 유발요인이 되지만 보호대상이 될 수는 없다. 영향요인과 영향수용체의 불분명한 관계는 환경정책 기본법에 벌써 잘못 규정되어 있다. 환경보전은 환경오염으로 환경을 보호하도록 되어 있음에도 불구하고 폐기물이 생활환경의 일부로서 보전대상이 되고 있다.

다음으로 환경영향범위를 어디까지 볼 것인가 하는 문제이다. 환경영향을 논할 때 보통 환경오염을 생각하고 이것이 전부로 생각하고 있다. 그러나 보다 넓게 그리고 포괄적으로 보아야 한다.

환경문제는 4가지 형태로 구분된다. 우선 급성적인 환경훼손 또는 대참사는, 예를 들어 런던 스모그로 인한 인명피해, 유조선 좌초 또는 오염물질의 과다 유입으로 인해 많은 물고기가 폐사되는 현상에서 나타나듯이 시간적으로나 공간적으로 한정되어 있다. 이러한 현상은 대부분 불리한 조건에 배출 기준치를 초과하는 오염물질이 다량 배출되므로 발생한다. 2번째 유형의 과행적 환경파괴는 기준치 미만의 작은 양의 오염물질이 배출되어도 언젠가

는 급성으로 변하는 현상을 의미하며, 예를 들어 중부유럽에서 관찰되는 산림고사의 경우가 된다. 이러한 현상은 대부분 과잉적으로 나타나며, 회복가능성이 매우 희박하다. 다음으로 급속적인 천연자원소모이며, 이는 재생산 불가능한 자원(화석연료)이 고갈되고 재생산 가능한 자원(토양, 야생동식물)이라도 소비증가율이 재생산을 보다 높은 경우 나타나는 고갈현상이다. 마지막으로 기술의 위험잠재력은 어떤 시설물이 평상시 가동되어도 별 문제가 안되지만 한번 사고가 발생하면 무서운 환경파괴 및 인체에 큰 영향을 가한다. 세계적으로 잘 알려진 사고로는 인도의 Phophal사건, 이탈리아의 Soveso의 Dioxin누출사고 등이 있다.

환경영향평가에서는 가시적으로 나타나는 급성장적인 유형에만 중점을 두고 있고 그 외에 환경파괴의 유형에 대해서는 크게 관심을 갖지 않고 있는 실정이다. 이러한 실정은 영향평가와 직접 관련되는데 우리나라에서 실시되고 있는 평가기준은 대부분 법규에 규정된 기준에 따라 절대가치에 의존하고 있어 평가기준이 결여된 평가항목은 대부분 소홀이 하고 있거나 제대로 평가되지 않고 있다. 수질, 대기, 소음분야를 제외하고는 대부분이 법적 환경기준이 결여된 경우에는 오염정도를 절대가치보다는 상대적 기준



치로 구분하여 평가하여야 한다. 이러한 상대적 평가방법은 대기질 평가에 개발되어 사용되고 있는 추세인데도 불구하고 환경영향평가에서는 이러한 방법이 아직 생소할 뿐이다.

환경영향은 매우 복잡하고 다양하게 발생하는 점을 감안하면 보다 전문성이 보장되는 전문인력양성이 요구되고 있다. 환경영향평가는 평가항목간의 상호관계를 고려한 복합성과 간학문성이 무시되고 단순한 나열형이며 절대가치에 따른 평가가 관행으로 되어 있다. 환경영향평가를 교과목으로 선정된 대학교의 환경관련학과는 그리 많지 않은 것으로 알려져 있다. 환경영향평가의 중요성을 감안할 때 각 환경관련 학과에 필수과목으로 채택되어야 할 필요가 있으며 또는 6개월 또는 일년간 별도의 교육코스를 신설하는 것도 하나의 방법이 되겠다. 전문인력은 영국의 경우처럼 대학교에서 별개의 과정을 통해 양성하던지 또는 환경영향평가연구원이 신설되어 전문인력을 배출해 낼수 있다.

3번째 환경영향평가의 질을 좌우하는 요소는 환경영향평가의 적시성이다. 환경영향평가는 예방적인 환경보전수단으로 악영향을 미리 예방하는데 있으므로 「사전」에 환경영향평가는 실시되어야 한다. 환경영향평가법 시행령에 따르면 평가서 제출시기 또는 협의 요청시기는 대부분 인허가전으로 되어 있어 사전예방적인 취지에 부응하지 않는다고 판단된다. 사업계획은 구상단계, 타당성조사단계등 여러 단계를 걸쳐 사업입지를 확정된 후 구체

적인 계획서가 작성되어 인허가를 받게 된다. 이러한 계획추진단계에서 공단건설의 경우는 입지가, 철도나 도로의 경우 노선이 확정된 후에 개시되는 환경영향평가는 이미 늦어 영향저감방안에 있어서 매우 제한적 일 수 밖에 없다.

사업수립초기, 즉 구성단계에서부터 환경영향평가를 실시하여 사업의 구체화에 따라 점차 평가가 진행되어야 하는 것이 가장 이상적이다. 이러한 점진적 과정에서 주민 참여와 시민환경단체 또는 제 3자의 전문가등이 참여하므로써 투명성과 객관성이 있는 환경영향평가가 가능하겠다. 환경영향평가가 점차 심도있게 다루어지는 과정에서 영향정도가 매우 심각할 것으로 예상된다면 중간에 사업이 중단될 수도 있다. 이러한 환경영향평가는 자체감사기능을 갖추고 있는 경우이나 우리나라의 환경영향평가제도는 인허가 기능으로서 인허가를 받기위해 실시되므로 이러한 가능성이 초기부터 배제 되었다. 인허가 기능에서는 예를 들어 매립지에 침출수 처리 시설을 갖추어 배출기준미만의 처리수를 방류하여 하천수질에 미치는 영향을 최소화 하면 된다. 이러한 환경영향평가는 발생된 폐기물에 의해 예상되는 영향을 줄이는데 있으며 이는 사후처리(reactive)적 행동이며 환경영향평가의 본래 취지인 사전예방적(preactive)인 사고와는 거리가 멀다. 진보된 환경영향평가는 예를 들어 쓰레기감량화 방법에 까지는 생각 못하더라도 최소한 여러 폐기물처리방법 중 어느

것이 가장 환경친화적인지에 대해서 모색하는 내용은 포괄되어져야 한다.

### 맺는말

환경보전수단의 하나인 환경영향평가제도는 수차 그 변천과정을 거치면서 상당한 발전을 한 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 이 제도에 기대할 수 있는 역할에까지는 못 미치고 있다. 그 이유는 근본적으로 환경행정적인 관점에서 발전해 왔고 또한 이를 뒷받침 해주는 영향예측 및 평가기법등에 대한 내용적 토론이 충분히 이루어지지 않았다는데 있겠다. 환경영향평가제도의 변경에 집착하기 보다 기초적인 부분에 깊이 있고 폭넓은 토론이 전개되어야 하며 이는 바로 환경영향평가제도를 취지대로 실행할 수 있게 해주는 역할을 한다.

### 참고문헌

1. HOAT Verdnung, 1992
2. World Bank, 1991, Environmental Assessment Sourcebook Volume I, II, III
3. 김홍진, 1993, 환경영향평가법 제정, 환경리포트 1993년 5/6호
4. 환경타임즈 1994. 4. 6
5. 성현찬, 1994, 잘못 알려진 미국 환경영향평가제도 I, II, III, IV, 환경과 조경 1994년 74호, 75호, 76호, 77호
6. 최병찬의 1인, 1993, 환경영향평가제도-이론과 실제, 녹원출판사