

 특별기고

21세기 벽두에 있어서 환경영향평가의 새로운 과제

한 상 우

한국환경영향평가학회 회장, 환경정책학회 명예회장,
아태환경·경영연구원 원장, KIST 환경정책자문역, 한양대학교 겸임교수

New Issue of EIA for the First Decade of the 21st Century

Han, Sang-Wook

President of Asia Pacific Environment & Management Institute
Chairman of Korean Society of Environmental Impact Assessment

I. 환경영향평가제도의 의의와 구성요건

환경영향평가제도는 개발로 지칭되는 인간활동(Human activities)에 따라 미래에 전개될 환경영향을 자연과학(Natural science), 사회과학(Social science), 환경설계기술(Environmental design arts) 등 제반 학문적인 지식과 기술을 종합적으로 활용하여 예측, 평가하고 자연환경과 인간에게 해로운 영향을 최소화하고 긍정적인 영향의 극대화와 아울러 경제·사회·환경이 건전한 조화를 이루는 지속가능한 발전(Sustainable development) 또는 지속성(Sustainability)을 지원하는 사회적 도구라 정의될 수 있다.

미래는 항상 불확실성을 내포하고 있기 때문에 예측·평가의 신뢰도를 제고시키기 위하여는 과학성과 민주성이 중시되고 이를 환경영향평가과정에 반영시키는 것이 요구된다. 환경영향평가제도의 수행과정은 나라마다 차이가 있으나, 이를 일반화시켜 보면 스크리닝(Screening), 스코핑

(Scoping), 예측(Prediction), 평가(Assessment), 악영향의 완화(Mitigation), 검토(Review), 승인(Decision), 모니터링 및 감사(Monitoring and Auditing)의 단계로 이루어진다.

각 단계에서 이루어지는 의사결정사항은 환경영향평가가 필요한가, 어떠한 환경영향이 파악될 필요가 있는가, 환경영향의 크기·중요도·범위는 어느 수준인가, 영향은 의미가 있는가, 영향을 저감하기 위해 무엇이 필요한가, 평가와 환경평가서는 적절한가, 사업의 진행이 승인되어야 하는가, 영향의 예측이 적절하고 완화수단의 실현 가능성이 있는가이다.

따라서 환경영향평가의 과정은 적절한 미래의 행동을 위한 기획과정(Planning process)이며, 이를 통해 미래의 행동을 결정짓는 의사결정과정(Decision making process)이라 할 수 있다. 따라서 동과정에서는 일반시민, 법인, 기관 및 단체 등 공중(public)의 참여가 필수적이다.

세계에서 최초로 환경영향평가제도를 도입한

미국에서는 1969년 「인간과 환경간의 생산적이고도 친숙한 조화를 촉진하는 국가정책을 선언하며, 환경과 생물권에 대한 피해를 방지 또는 제거하고, 인간의 건강과 복지를 증진시키는 노력을 향상시켜 국가의 중요한 생태계와 자연자원의 이해를 제고하며, 환경위원회를 설치하는 것을 목적」으로 한 국가환경정책법(The National Environmental Policy Act: NEPA)이 의회에서 제정되었고 이듬해인 1970년부터 시행되었다.

동법은 법의 명칭 및 목적을 서술한 전문과 본문의 성격을 띤 2개장으로 구성되어 있는 바, 「국가환경정책에 대한 의회의 선언(Congressional Declaration of National Environmental Policy)」표제하의 제1장에서는 「정책과 목적, 행정, 정책의 검토, 다른 법정 의무 및 기존권한의 보충」에 관하여 규정하고, 「환경위원회(Council on Environmental Quality)」표제하의 제2장에서는 「대통령자문기관으로서의 환경위원회 구성, 임무 및 의회에 보고 등」을 규정하고 있는 바, 환경영향평가제도는 제1장 제102조(행정) (C)항에 근거를 두고 있다.

동항에서는 인간 환경의 질에 중대한 영향을 미치는 법률안과 기타 중요한 연방의 행위에 관한 모든 건의서 또는 보고서에는 책임있는 자에 의하여 「제안행위의 환경영향」, 「당해 제안이 실시되는 경우에 불가피하게 초래될 수 있는 환경상의 악영향」, 「제안된 행위에 대한 대안」, 「인간 환경의 국부적·단기적인 사용과 장기적 생산성의 유지 및 증대와의 관계」, 「제안행위가 시행될 경우 자원의 보전 불가능 및 회복 불가능에 대한 보충 등에 관하여 세부적인 사항을 다루어야 한다」, 「상세한 자료를 작성하기에 앞서 책임있는 연방 담당공무원은 환경영향평가와 관련하여 법률에 의한 관할권을 가지고 있거나 전문지식을 가지고 있는 연방기관과 협의하고 의견을 들어야 한다」, 「미합중국법전 제5장 제552조의 규정(Section 552 of title 5 United State Code)에 따라 보고와 환경기준을 개발하고 이를 시행할 권한이

있는 연방주 및 지방기관의 의견과 견해에 대한 사본을 대통령, 환경위원회에 제출하여야 한다」, 「일반 대중에게도 제시되어야 하며, 당해 제안과 함께 관련기관의 현행 심의절차를 거쳐야 한다」라고 규정하고 있다.

따라서 NEPA는 소관업무에 불구하고 모든 연방정부에 공통적으로 적용되는 법이 되고 있다. 이와 같이 미국의 환경영향평가제도는 세계적으로 모범적인 제도가 되어 각국의 제도화에 결정적인 영향을 끼쳐 30개 OECD 가입국가를 비롯하여 100여개 국가가 국가제도로 도입하여 시행하고 있다. 국제기구도 환경영향평가의 중요성을 강조한 각종 권고·선언·성명·협약·의정서 등의 천명과 함께 개발 원조시에 이를 의무적으로 실시토록 하는 규정을 두고 있다.

UNEP는 1987년 6월 17일 이사회에서 「환경영향평가의 목표와 원칙」이라는 정부간 합의문서(Goals and Principles of Environmental Impact Assessment, Decision 14/25 of the Governing Council of UNEP, of 17 June 1987)에서 「환경영향평가는 환경적으로 건전하고 지속 가능한 발전을 확보하기 위해 개발행위에 있어 계획된 대상사업에 의한 환경에 미치는 영향을 조사·분석·평가하는 것을 의미한다」라고 정의하고 환경영향평가제도의 목표 및 원칙을 제시함으로써 환경영향평가의 본질과 역할을 다시 한번 일깨워주는 계기가 되었다.

동 문서에서 제시하고 있는 목표는 「환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 행위를 착수하거나 승인하는 것이 권위있는 기관에 의해 결정되기 이전에 그러한 행위에 따른 환경영향을 고려하기 위하여」, 「위의 목적을 실현하기 위한 각종 의사결정과정 및 각국의 법과 일치한 적합한 절차의 실현을 조장하기 위하여」, 「계획된 개발행위가 국가간(지역간) 경계를 넘어 환경에 영향을 미칠 때 각 국가간(지역간)의 정보교환·통지·협동 등 상호 교환적인 과정의 개발을 장려하기 위하

여」의 3가지이며, 원칙은 「초기단계에서의 정부 등에 의한 환경영향의 고려」, 「법률 등으로 계획 과정에서의 적용」, 「초기단계에서의 환경문제 규명」, 「환경영향평가 요건 및 방법의 설정」, 「환경적 중요성에 상응한 평가」, 「수집된 정보의 공정성 검증」, 「의사결정 전에 공중의견의 제시 기회 부여」, 「공중의견과 환경영향을 고려한 대상사업 실시 여부 판단」, 「이용 가능한 환경영향평가서의 작성」, 「사업승인 후 적절한 기관에 의한 감독」, 「지역간 이익을 고려한 정보교환 및 협력」, 「잠재적 환경영향의 통지 및 적절한 협의」, 「환경영향평가에 대한 적절한 절차 확립」의 13가지이다.

이와 같이 미국의 NEPA와 UNEP의 EIA문서는 NEPA에서 규정하고 있는 EIA와 본질적으로 동일하며 NEPA와 함께 세계적으로 환경영향평가 제도화와 운용에 있어 지침 역할을 하고 있다.

II. 환경영향평가를 둘러싼 국내외 동향과 시사점

1. 지난 세기의 주요 관심사와 논의동향

국내에서는 1977년 환경보전법 제정과 더불어 환경영향평가제도에 대한 법적 근거가 마련되었고 1981년 시행을 위한 세부규정이 정해짐에 따라 그 해부터 국가가 주관하는 공공개발사업을 시작으로 민간사업까지 확대되어 2000년 12월말까지 2,153건의 환경영향평가서가 작성되고 정부내 환경보전업무 총괄하는 부처인 환경부(환경관리청 포함)와 협의하여 왔다.

이와 같이 연간 100여건에 달하는 환경영향평가서가 작성되고 협의됨으로서 개발부처를 포함된 개발관계자에게 환경보전에 대한 중요성을 환기시키고 개발과 환경보전의 조화에 어느 정도 기여하여 온 반면, 환경영향평가제도의 본질에 대한 몰이해와 제도운영의 여건이 성숙되지 못한 상황에서 개발위주의 국가정책으로 인해 개발을

합리화시켜 주는 면죄부로 매도되는 가운데 환경보전법의 거듭된 개정과 환경정책기본법(1990년 제정) 및 환경영향평가법(1993년 제정)으로 근거법이 바뀌고 개정과정을 거치면서 의사결정을 지원하는 도구로서의 환경영향평가제도의 본질이 왜곡되어 규제적 수단으로 변질되어 왔다.

한편, 환경영향평가제도의 도입이전부터 개발계획이나 개발사업을 수립 시행함에 있어서 타당성 조사 등 계획 초기단계(환경영향평가제도보다 앞단계)에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 보전의 조화를 도모하여온 사전환경성검토 제도가 운영되어왔는데 이는 국토이용관리법 등 개별법령의 규정과 「행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정」(국무총리훈령)에 따라 개발계획 및 사업의 인가, 허가, 승인 등에 앞서 해당 행정관청 등이 미리 환경성검토서를 작성하여 환경관리부서(1979년까지 보건사회부, 1980년 이후 환경청, 환경처, 환경부)와 협의하여 왔던 사전협의제도로서 환경영향평가제도의 다른 유형이라고 할 수 있다.

현재의 사전협의제도 하에서의 사전협의대상은 도시계획법 등 개별 법령에 의한 행정계획(51개 행정계획)과 더불어 「환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적」으로 1999년 12월에 개정된 환경정책기본법 제11조(환경기준유지 등을 위한 사전협의)와 2000년 8월에 개정된 동법 시행령에 근거한 10개의 행정계획과 20개의 개발사업을 비롯하여 다른 법령에서 협의토록 규정하고 있는 29개의 행정계획(관련 구비서류는 환경정책기본법령에 따르도록 함)으로 협의대상의 확대, 협의시 첨부서류의 구체화, 협의내용의 개발계획에의 반영, 인·허가승인시 확인, 협의내용의 사후관리

등을 포함시킴으로써 종전의 사전협의제도보다 강화되었으나 정책과 일부계획이 법령개정을 위한 부처협의 과정에서 삭제된 바, 사전환경성검토제도의 실효성확보를 위하여 추후 협의 대상의 추가를 과제로 남겨두고 있다. 사전협의 실적은 제도의 강화 이전인 1994년부터 2000년 9월까지 개별법령에 의한 실적은 3,515건으로 연평균 539건이고 1993년 4월부터 시행된 국무총리훈령에 의한 실적은 1,251건으로 연평균 186건에 이른다.

한편, 2001년 1월부터 그간에 별개 제도로 운영되어 온 환경·교통·인구·재해영향평가가 「환경·교통·재해 또는 인구에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경·교통·재해 및 인구에 미치는 영향을 미리 평가 검토하여 건전하고 지속 가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모함을 목적」으로 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」(1999년 12월에 제정되고 약해서 통합평가법이라 칭함)이 제정되어 2001년 1월부터 시행되게 되었다.

국제적으로는 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED)가 1992년 환경보전을 개발과정에 포함시키는 지속 가능한 발전(ESSD)을 기조로 하는 리우선언과 환경영향평가가 환경과 개발을 통합하는데 있어 의사 결정을 지원하는 국가적 제도로 도입되어야 함을 천명한 이래 이의 시행을 뒷받침할 유엔지속가능위원회(UNCSD)가 설립되고 동위원회는 2002년 리우선언 이후 10년간의 의제 21의 추진실적과 향후계획을 확인하게 되므로서 환경영향평가제도가 지속가능한 발전을 도모하기 위한 수단으로 일층 강화될 것으로 전망된다.

UNEP는 1996년 환경영향평가 전문가(Barry Sadler)의 말을 빌려 환경영향평가의 발전단계를 초기개발단계(1970년대 초부터 1970년대 중반까지), 범위의 확장단계(1970년대 후반부터 1980년대 초까지), 절차의 재정립단계(1980년 중반부터 1990년대 중반까지), 지속성 패러다임단계(1990년

중반부터~)로 구분하고 「초기발전단계에서는 환경영향평가의 기본원칙, 제도적인 정비와 환경영향평가 수행에 따른 분석기법의 소개가 있어 왔고, 「범위의 확장단계에서는 사회, 보건, 안전 등 관련 요인을 고려하고 대중 참여 기회의 증진 및 환경영향관리의 제고 등 발전이 있었으며, 「절차의 재정립단계에서는 사업계획 수준에서 정책, 계획 및 기타 과정까지 환경영향평가의 확대와 누적영향의 고려, 모니터링 및 감사 그리고 사후관리과정을 포함시키는 방향전환이 있어 왔다고 평가하고, 「지속성 패러다임단계에서는 사업수준에서의 환경영향평가의 한계성이 드러나 전략 환경평가의 개발, 국제협력 등을 통한 새로운 요구 및 환경분쟁 해결절차의 소개 등의 노력이 한층 촉진될 것으로 전망」하고 있다.

2. 금세기 벽두의 주요 관심사와 논의동향

지난 세기에 있어서 인구의 폭발적인 증가와 자연자원 소비율의 급증은 세계 도처에서 환경상태의 악화를 초래했고, 급기야는 지구의 안정성을 위태롭게 함으로써 언제까지 지구가 인류의 삶의 터전으로 제공될 지에 대한 의문이 더해가면서 인류의 앞날을 암울하게 하는 가운데 21세기를 맞이하게 되었다.

경제규범과 환경규범을 선도해 오고 산업화의 선두주자 국가들의 모임인 경제협력개발기구(OECD)는 2001년 4월 6일 발간된 'OECD Environmental Outlook'을 통해 OECD국가들이 당면하고 있는 가장 위태로운 환경적 관심사로서 [재생가능한 자원의 지속성에 위배되는 이용], [생태계의 열화], [인간 삶의 지지 기반인 환경시스템의 파괴]를 들고 2020년에는 인구증가, 세계화, 경제성장, 소비패턴의 변화 및 기술진보 등으로 인한 환경적인 압력과 환경영향 등 커다란 변화를 불러올 것으로 분석하고 있다.

국내적으로는 1960년대 초반부터 시작된 공업

위주의 수출지향적 성장정책의 성공적 추진으로 선진국이 200~300년 동안 이룩한 경제성장을 불과 30~40년 동안에 성취함으로써 세계에서 유례를 찾아보기 힘든 성장을 이루었다. 이는 물질적인 면에서 생활수준의 향상을 가져다 준 반면 짧은 기간동안의 과부하현상으로 환경훼손과 환경오염은 전국적으로 일반화되었다. 이와 같은 환경문제는 앞으로도 절대인구의 증가와 지속적인 경제성장, 특히 지속적인 사업활동, 지역개발의 활성화, 자동차의 급증, 일회용품 사용의 증가, 국민의 여가선용에 대한 요구증대에 따른 리조트산업의 확대와 더불어 지구환경문제의 과급 등으로 그 잠재성은 더욱 커질 것이다.

최근에는 국토이용 관리법상 준농림지역의 난개발이 사회문제화됨에 따라 국토관련 계획 체계를 정비하여 선계획-후개발 체제로의 개편을 추진 중에 있다. 「도시계획은 도시의 주거기능, 상업기능, 공업기능 등이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 이를 수립, 집행하여야 한다」, 「국가와 지방자치단체와 주민은 도시가 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전이 되도록 함께 노력하여야 한다」를 도시계획의 기본이념으로 규정한 도시 계획법(2000년 1월 28일 전면개정)이 2001년 7월부터 시행되게 되었다.

지구차원에서는 세계인구 증가와 경제성장으로 자원소비, 농작물 증가, 산림벌채, 인물류의 확대(사람과 물건의 이동의 확대), 화석연료의 사용, 환경오염물질·폐기물 배출, 화학물질 사용, 프레온 배출 등을 가속화시켜 농지열화, 지하수고갈, 산림감소, 지구온난화, 도시교통문제, 해양오염, 월경오염, 오존층 파괴 등 문제를 더욱 악화시키고 자원 고갈, 토양열화, 사막화, 식량위기, 재해증가, 해면상승, 대기오염, 산성우, 화학물질의 노출 축적, 자외선량의 증가 등으로 이어져 궁극적으로 생태계의 파괴와 건강피해에까지 이르게 되므로서 인류존속의 위기를 더욱 가중시키게 될 것이다.

이와 같은 지구환경의 위기의식의 고조와 더불어

어 국제기구 등에서는 지금까지와는 다른 다양하고 강도 높은 대응을 위한 환경전략 등을 제시하고 있다. OECD는 2001년 5월 16일 개최된 OECD 환경장관회의에서 [OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century] 제명의 보고서를 발간한 바, 동 보고서는 지속 가능한 발전에 입각한 환경전략으로서 4대 기준과 5개의 연계된 목표를 담고 있다. OECD회원국인 우리나라는 앞으로 이를 환경정책의 근간으로 삼아야 할 것이다. 4개의 기준은 1) 재생가능자원의 순환, 2) 재생 불가능한 자원의 대체, 3) 환경용량준수, 4) 비가역적 유해물질회피이고, 5개의 목표는 1) 자원의 효율적 관리를 통한 생태계 유지, 2) 친환경적 경제성장, 3) 지표개발을 통한 정책결정의 정보 개선, 4) 사회·환경의 상호연계를 통한 삶의 질 향상, 5) 지구환경문제의 대응체계 구축이다. 첫 번째 목표와 관련하여 기후변화 방지, 담수 자원, 생물다양성 보호 등, 두 번째 목표와 관련하여 농업분야 환경비용반영, 환경친화적 농업방식 확산, 교통의 환경영향 최소화, 오염물질 다량배출 생산에 대한 보조금·세제혜택 철폐 등, 셋째 목표와 관련하여 환경지표 개발 및 사용, 환경세·여타 경제적 수단개발, 오염물질 배출이동 등 통제도인 PRTR 이행 지원, 넷째 목표와 관련하여 환경정책이 건강증진·고용 등에 미치는 영향, 다섯째 목표와 관련하여 환경협약 이행, 환경기술 이전, 다국적기업에 대한 지침을 통한 환경기준 제시 등을 주요 정책대상으로 삼고 있다.

이는 지금까지의 대기, 물, 토지 등 매체 중심적, 산업시설·도시시설 중심, 고정오염원 중심, 국가 중심적 사고방식으로부터 인간활동의 거의 전 분야에 걸쳐 지구차원에서의 전체적인 시각에서의 접근으로 전환하는 것으로 지금까지 사업 중심적 매체 중심적 환경영향평가에서 인간활동 전 분야에 걸쳐 계획초기단계부터 생태계, 인간건강에까지 환경영향의 평가가 실시되는 것을 시사하는 것이다.

한편, 2001년 5월 26일부터 동 6월 1일까지 [Impact Assessment in the Urban Context]라는 주제 하에 콜롬비아 카르타헤나에서 개최된 제21차 국제환경영향평가학회(1981년 창립, 111개국 2700명 가입, 이하 IAIA라고 칭함)에서는 환경영향평가는 EIA(Environmental Impact Assessment), SIA(Social Impact Assessment), TIA(Technology Impact Assessment), SEA(Strategic Environmental Assessment), HIA(Health Impact Assessment), CIA(Cumulative Impact Assessment) 등 영향평가들의 발전, 이들의 통합적 접근, 특히 전략환경평가(SEA)의 실효성 확보를 위한 방안이 논의되었고, 2002년 제22차 헤이그회의와 2002년 리우+10회의 시에는 개발에 있어서 환경영향평가의 역할에 대하여 논의키로 결정한 바, 이를 계기로 지속가능한 발전이념의 구현을 위한 국제적인 압력은 더욱 거세질 것이다.

또한 2001년 6월에는 유럽위원회가 계획과 프로그램을 환경영향평가 대상으로 하는 전략영향평가 지침을 회원국에 통보함으로써 2004년부터 적용되게 되었다. 이와 아울러, 카타르의 수도 도하의 WTO 각료회의에서 1994년 우르과이 라운드 이래 7년만인 2001년 11월 15일 농업, 공산품, 서비스부문의 개방을 더욱 확대하고자 하는 다자간 무역협상이 타결됨에 따라 무역의 자유화가 더욱 촉진될 뉴라운드도 개시되었다. 또한 2001년 11월 10일 모로코 미라케쉬에서 열린 제7차 유엔기후변화협약 당사국 총회에서 1997년에 마련된 지구온난화방지협약의 준수를 위한 교토 의정서의 세부 항목 이행방안이 합의되었다. 이에 따라 세계는 일층 강화된 무역규범과 환경규범 하의 무한경쟁의 시대가 될 것이다.

3. 우리나라 환경영향평가제도 개선에 대한 시사점

이와 같이 환경영향평가의 본질적인 개념에 대

한 정의와 환경영향평가제도를 둘러싼 국내외 여건과 주요 논의 동향을 고려할 때, 우리나라 환경영향평가제도가 종전과는 다른 지속성 이념의 구현을 향한 차원에서 환경, 경제, 사회의 통합을 촉진시키는 제도로 전환되어야 함을 강력히 시사하는 것이라 하겠다.

인간활동과 자연환경의 상호관계에서 인간활동과 자연환경 그 자체와 이들 상호간의 관계(환경시스템)를 규명하고, 이를 토대로 그 유지·개선방안을 강구함으로써 지속가능한 발전의 도모를 지원하는 도구인 환경영향평가는 제반 지식과 기술이 연계·접목된 종합과학기술이다. 환경영향평가대상인 환경은 지구의 역사와 함께 계속적으로 변화되어 왔다. 태양계의 하나인 지구상에서는 무생물시스템에 이어 동식물의 출현으로 자연시스템이 형성되었고 여기에 인간이 가담된 환경시스템으로 발전되어 오늘에 이르고 있다.

이와 같은 환경시스템내에서 인간활동이 지속되기 위하여는 생태계의 구성요소인 생산자, 소비자, 분해자와 태양에너지·물·공기·기타 물질 그 자체의 기능과 역할 그리고 상호관계의 이해를 출발점으로 하여 인간활동에 따른 환경의 변화에 대한 예측·평가와 제어·관리의 원리와 방법을 모색하게 되며 이를 바탕으로 환경평가시스템, 환경관리시스템, 환경감시시스템의 구축을 통하여 지속 가능한 발전을 위한 사전·사후조치와 함께 인간과 어우러지는 바람직한 환경의 조성을 도모할 수 있다. 여기에서 환경은 자연환경뿐만 아니라 생활환경, 사회·경제환경, 문화환경 등 인간을 둘러싼 가시적·비가시적 환경이 망라되며 WHO는 보건까지 포함시킬 것을 요구하고 있다.

환경영향평가연구와 교육분야의 세계적 석학인 Larry Canter는 1996년 발간된 [Environmental Impact Assessment]를 통해 환경정책법과 시행지침, 환경영향연구계획과 관리, 환경영향의 측정방법, 영향을 받는 환경현황기술, 영향을 받는 환경

의 기술에 따른 색인 및 지표, 영향의 예측 및 평가[대기환경, 지표수, 토양과 지하수, 소음·진동, 생물학적 환경, 서식지 환경, 문화적 환경, 경관, 사회·경제적 환경(교육, 교통체계, 보건위생 포함)], 대안평가를 위한 의사결정방법, 주민참여, 문서의 작성, 사후관리(모니터링) 등이 환경영향평가에 있어 필수적으로 갖추어야 할 지식임을 시사하고 있다.

한편, UNEP는 1996년 환경영향평가의 취지를 비롯하여, 환경영향평가에 관한 법령과 제도적인 조치, 공중참여, 스크리닝, 스코핑, 영향평가, 저감수단 및 영향관리, 보고, 검토, 의사결정, 모니터링 실행 및 감사, 프로젝트관리, 향후방향 등을 내용으로 한 환경영향평가 교육매뉴얼을 발간하여 환경영향평가 업무에 종사하는 사람들을 위한 교재로 활용하도록 권고하고 있다. 이는 환경문제의 이해에서부터 환경영향평가 전 과정에 걸쳐서 이론적, 실제적으로 요구되는 지식과 기술을 접목시킴으로써 환경영향평가의 내실화를 도모할 수 있음을 암시하는 것이기도 하다.

따라서 환경영향평가의 객관성을 확보하고 사회적으로 신뢰를 얻기 위하여는 관련되는 학문분야 및 실무영역의 지식과 기술 등의 기여가 중요하다. 관련되는 학문분야로서는 환경과학, 환경생태, 환경보건 등 자연과학분야를 비롯하여 정책과학, 의사결정과학, 계획학 등 사회과학분야가 있다. 실무영역으로는 관련정책, 실정법, 제도의 내용 및 운영내용 등이 있다.

이제 환경영향평가가 과학성·민주성에 입각하여 수행되고 그 결과, 신뢰성이 확보되기 위하여는 앞에서 언급된 다양한 학문분야의 지식과 실제적인 운영 등을 토대로 종합적·체계적으로 수행될 수 있도록 학교교육과 사회교육의 일대 전환은 불가피한 바, 이를 위하여는 지금까지 대학에서 구색 맞추기식으로 설치 운영되어오던 환경영향평가 과목을 필수과목으로 지정하고 전문교재의 개발과 함께 전담 교수의 확보가 필요

하다. 아울러 세계적인 시야와 사회적인 요청, 그리고 학제적인 관점에서 교과내용의 충실화를 위하여 전국 단위의 교수협의회의 운영도 검토되어야 할 것이다. 이는 우수한 환경영향평가 인력 확보와 적절한 예측·평가기법의 개발로 이어져 환경영향평가의 내실화를 뒷받침하는 지름길이기도 하다.

최근 노동부는 환경부의 요청에 따라 산하 한국산업인력공단에서는 한국직업능력개발원으로 하여금 환경영향평가 전문인력에게 국가기술자격 제도의 하나로서 「국가기술사자격 수준의 공인환경평가사와 기사수준의 환경영향평가사 자격부여를 위한 국가검정방법과 검정과목을 연구」토록 한 바 검정방법은 이론과 실무로 하고 1차 검정과목으로 「공인환경평가사의 경우 환경정책론, 환경계획론, 환경영향평가론, 환경영향평가 관련법규를, 2차 검정과목으로 「환경영향평가 실무」를, 환경영향평가사의 경우, 1차 검정과목으로 환경학개론, 환경생태학, 환경영향평가론, 환경영향평가관련법규를, 2차 검정과목으로 환경영향평가 실무를 면접에 의해 치르도록 하는 안을 제시하고 있다. 제시된 안이 과목이 환경영향평가의 추세에 부합되게 보완되어 환경영향평가 국가기술자격 시험이 실시된다면 지금까지 등한시되어 온 동분야의 학교교육이 활성화될 것으로 기대된다. 세계보건기구는 모든 환경영향은 궁극적으로 인간의 건강에 관계되고 NEPA 등에서 보여주는 바와 같이 환경영향평가의 기본이념이 인간과 생태계가 조화를 이루어 삶의 질 향상에 두고 있을 고려할 때, 환경·보건·안전에 관한 지식이 포함된 환경보건학이 검정과목으로 추가되어야 할 것이다.

이와 같이 환경문제의 환경영향평가제도를 둘러싼 국내외의 동향과 논의의 전개는 그간 변질되어 온 우리나라 환경영향평가제도가 종전과는 다른 차원에서 환경영향평가제도의 원형이 되고 있는 NEPA와 UNEP와 같은 체계로의 개편과

함께 지속성에 입각한 통합적 접근을 중시하는 OECD의 지침의 반영을 강력하게 요구하는 신호이기도 하다.

특히 IAEA의 21차 국제회의에서는 사회영향평가, 기술영향평가, 건강영향평가, 누적영향평가, 전략환경평가 등 기법개발과 이들의 통합적 접근과 전략적인 환경평가로의 전환을 강조하고 있다. 이는 지금까지의 환경매체 위주의 단순한 환경영향뿐만 아니라 사회영향, 새로운 기술의 이용에 따른 영향기술영향, 인간에 대한 보건영향, 시간의 경과와 인접된 개발활동에 따른 누적영향 그리고 전략차원에서 창의적인 연구와 함께 정부의 혁신적인 개혁을 촉구하는 것이라 할 수 있다.

III. 21세기 벽두에 있어서 환경영향평가제도의 새로운 과제

국내·외 환경영향평가제도를 둘러싼 논의 동향과 시사점에 비추어 지속 가능한 발전이념의 정립, 지속성지표의 개발, 전략환경평가의 도입방안 강구, 사전환경성검토제도와 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법의 합리적인 통합방안, 합리적인 지방영향평가제도 도입방안, 환경영향평가제도의 공정성·객관성의 확보와 평가결과의 신뢰성 증진방안, 협의결과의 이행 확보를 위해 인·허가 승인기관, 개발사업자, 평가대행자, 협의기관, 전문가, 시민단체 등 이해당사자들의 역할 분담 및 협력방안의 강구와 함께 항상 미흡한 것으로 지적되어 온 환경영향평가 예측·평가기법의 연구개발의 활성화가 21세기 벽두에 있어서 환경영향평가의 새로운 과제가 되고 있다.

미국에서 오래 전부터 이용되어 온 서식지의 평가(Habitat Evaluation Procedure, HEP), 보건영향평가(Human Health impact Assessment, HIA), 위험성평가(Risk Assessment, RA), 경제적인 영향평가방법인 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis),

가상평가법(Contingent Valuation Method, CVM), 여행비용법 및 지표항목별 평가기준의 개발이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

아울러 남북한 경제협력과 관련된 개발사업 등에서 보여주는 바와 같이 정치적, 외교적인 이유로 긴급히 추진되어야 할 개발사업에 대하여 전통적인 환경영향평가방법(EIA)에 따르는 것이 어려운 바, 사전에 전문가간에 합의된 빠르게 평가될 수 있는 신속영향평가기법(Rapid Impact Assessment Matrix, RIAM)의 개발과 함께 환경영향평가 사후관리의 적정화와 역할 제고를 위한 환경경영체계(Environmental management system, EMS)와 환경감사(Environmental audit, EA)도 도입과제가 되고 있다.

이와 같은 과제들은 대부분 연구개발과정을 거쳐야 할 것으로 2001년부터 추진하고 있는 차세대 핵심기술개발분야에서 전향적으로 다루어져야 할 것이다. 환경영향평가제도가 환경정책의 핵심수단이라는 점과 동제도가 부실하게 운영되고 있는 현실을 고려할 때 더욱 그러하다. 차세대 핵심기술개발분야의 선정과제중 환경영향평가제도의 내실화를 뒷받침할 과제를 발견할 수 없었음은 심히 유감된 일이라 아니할 수 없다.

현재의 환경·교통·재해에 관한 영향평가법은 부처간의 이견 조정의 실패로 내용통합을 전제로 한 기존평가제도의 임시적 봉합이라는 점과 현재의 통합평가가 오히려 종전 제도가 지닌 부정적인 효과를 증폭시킬 것이라는 우려의 의견이 제기되고 있는 점, 기존의 환경영향평가제도에서는 교통영향평가, 인구영향평가 및 재해영향평가에서 다루는 항목을 포함하고 있다는 점, 우리나라와 같이 개별적인 제도의 예를 외국에서 찾아볼 수 없는 점, 그리고 세계적인 추세로 통합을 지향하고 있다는 점을 감안하여 볼 때, 환경영향평가 본질에 부합되는 제도로의 통합은 시대적인 요청이라 할 것이다. 이는 국민의 정부의 국정과제이기도 하다. 또한 환경영향평가제도와 별개제도로

운영되고 있는 사전환경성검토제도도 함께 통합되어야 할 것이다. 또한, 환경영향평가제도가 개발사업을 합리화 시켜주는 면죄부라는 오명이 공공개발사업과 도시지역에서 이루어지는 도시계획 등 개발사업에서 비롯되고 이들 사업이 비용면에서 낭비적이고 환경적으로 바람직하지 않은 방향으로 추진되고 있다는 지적도 비등하고 있는 바 공공개발사업과 도시계획의 당위성을 앞세운 밀어붙이기 개발방식에서 개발의 초기단계에서부터 환경에 대한 배려가 고려되도록 전략환경평가의 제도화와 제3자에 의한 사업의 점검·평가시스템의 구축 및 운영방안이 강구되어야 할 것이다. 동강댐 건설사업, 새만금 간척지 개발사업, 시화호 건설사업 등 대단위 개발사업 추진에서 비롯된 여러 가지 문제들은 이의 필요성을 뒷받침하는 사례라 할 것이다.

특히 최근의 난개발과 관련하여 국토이용 및 개발방식을 선계획 후개발로 전환하는 것과 보조를 함께 하여 전략환경평가와 도입되어야 할 것이다.

아울러 환경영향평가서의 부실작성에 대하여 특단의 조치가 강구되어야 할 것인바 평가서 작성에 소요되는 비용에 못미치는 비용이 그 주원인일 것인 바, 개발사업자 및 대행업체 스스로의 자정운동과 함께 저가계약에 따른 사업추진에 대한 계통조사도 병행되어야 할 것이다. 적정한 비용에 의해 환경영향평가서가 작성될 수 있도록 개발사업자, 환경영향평가 대행자의 자발적인 대책과 함께 당국에 의한 특단의 조치가 있어야 될 것이다.

한편, 환경영향평가는 개발과 환경보전과의 관계에 있어서 의사결정의 초기단계에서부터 개발의 경제성·공공성·기술적 타당성뿐만 아니라 환경적인 건전성을 동시에 고려하는 도구이기 때문에 개발계획에 이를 내재화시키기 위한 절차·기법 등이 개발을 주도하는 부처(사업자 등)에서 적극적으로 개발하는 등 개발사업자의 역할 증대

와 함께 환경영향평가에 대한 이해와 내실화를 도모하기 위한 학교교육과 사회교육이 전문가에 의해 체계적으로 실시될 수 있도록 교과과정의 개편 등 교육제도의 정비가 긴요한 과제가 되고 있다.

결론적으로 환경영향평가는 환경문제의 접근과 해결의 요체가 되는 환경과학기술 연구개발에 있어 기본적으로 거쳐야 되는 과정이며 지속가능한 발전이념의 구현을 위한 정책도구임을 감안하고 국내·외적인 여러 정황으로 볼 때 환경영향평가제도의 내실화는 미룰 수 없는 시급한 과제가 되고 있다. 기본적으로 전제가 되어야 할 사항은 개발사업을 시행하기 이전의 계획단계에서부터 스크리닝, 스코핑, 예측·평가, 약영향의 완화, 검토·승인, 모니터링 및 감사 등으로 이루어지는 전과정에서의 개발사업자, 전문기관, 전문가, 주민 등 이해관계자의 역할과 실질적인 기여도를 점검하여 부적절한 행위를 일으킬 소지를 밝혀, 이를 원천적으로 봉쇄시키므로써 환경영향평가서가 경제적·사회적·환경적·보건적으로 건전한 개발을 지원하는 그린패스पोर्ट로 명명될 수 있을 것이다. 지금까지의 대중요법적 땀질식 방식에서 근원적이고 총체적인 대응방식으로서의 전환은 환경영향평가제도로 인해 실추된 정부의 신뢰를 회복하는 길이기도 하다.

참고문헌

1. 한상욱, 성현찬, 이상훈, 장영기(2000). 신제 환경영향평가론, 향문사.
2. 한상욱(2001). 환경영향평가론, 도서출판 동화기술.
3. 김임순, 한상욱(2001). 지속가능한 개발이념의 구현을 위한 환경영향평가제도의 역할 제고 방안, 아태환경경영연구원.
4. 김임순, 한상욱(2001). 한국에서의 지속가능한 개발이념의 효율적 구현을 위한 환경보전정

- 책방안 모색을 위한 연구, 아태환경경영연구원.
5. Larry W. Canter(1996). Environmental Impact Assessment, McGraw-Hill Inc.
 6. OECD(2001). OECD Environmental Outlook.
 7. U.S.GPO(1996). CFR 40 the Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration.
 8. UNEP(1987). Goals and Principals of Environmental Impact Assessment.
 9. Jos Arts(1998). EIA Follow up, On the Role of Expost Evaluation in Environmental Impact Assessment, Geo Press.
 10. Christopher M. R. Pastakia and Arne Jensen (1998). The Rapid Impact Assessment Matrix (RIAM) for EIA, Environment Impact Assessment Rev, 1998; 18; 461 - 482.
 11. U.S.EPA(1997). Guidance on Cumulative Risk Assessment
 12. Council on Environmental Quality Executive Office of the President(1997). Considering Cumulative Effects Under the National Environmental Policy Act.
 13. EPA(1999). Considering Ecological Processes in Environmental Impact Assessment.
 14. OECD(2001). OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century.
 15. UNEP(2000). Global Environmental Outlook.
 16. OECD(2001). Policies to Enhances Sustainable Development.