



한국의 환경영향평가

환경영향평가제도의 도입과 발전

우리나라에서 환경영향평가가 최초로 도입된 것은 1977년 환경보전법이 제정되면서 부터이다. 그러나 이 환경영향평가가 실제로 시행되기 시작한 것은 1981년 3월부터인데 당시 환경영향평가의 대상은 중앙정부기관이 행하는 특정 사업에 한정되고 있었다. 평가대상사업으로는 도시지역의 개발사업, 공업단지의 조성, 에너지 개발, 항구와 공항의 건설, 도로와 철도 및 지하철의 건설, 수자원의 개발, 아파트 지역의 개발, 관광휴양지의 개발, 개간사업 등이었다. 환경영향평가의 시행 초기에 평가의무자와 평가대상사업을 위의 범위로 한정된 것은 환경영향평가가 비교적 새로운 수단이었으므로 경험이 부족하여 전면적인 실시 이전에 환경영향평가에 대한 경험과 기술을 축적하자는 것이 그 이유였다.

1981년 환경보전법이 개정되면서 환경영향평가 의무대상 범위가 정부기관은 물론 공기업에까지 그 대상이 확대된다. 그러나 초기의 환경영향평가는 그 시행에 많은 문제점을 노출하였다. 우선 환경영향평가는 사업에 대한 기초계획이 완성된 단계에서 행하도록 되어 있었으나 구체적인 사업시행지역을 지정하지 않고 환경영향평가가 시행되는 경우가 많았다(동아일보, 1983. 5. 28.).

사업시행지역이 구체적으로 지정되지 않는 상태에서의 환경영향평가가 아무런 의미도 갖지 못함은 물론이다. 더욱이 이 환경영향평가는 다른 정부부서들로부터 자신의 권한을 침해당하고, 귀찮기만 한 추가적인 업무로 인식되고 있었다. 환경청장은 환경영향평가를 검토한 후 필요하다고 인정되면 관련부서의 장에게



사업계획을 조정할 것을 요구할 수 있도록 되어 있었다. 그러나 관련 정부부서는 이러한 절차를 불편하게 생각하는 경향이 농후하였다. 환경청의 한 근무자에 의하면 “다른 정부부서 관계자는 환경영향평가라는 것을 추가적인 업무로 인식하고 있으며 더구나 사업계획에 대한 보완이나 수정 요구를 환경청이 하게 되면 이는 환경청이 자신의 권한을 넘는 행위를 하고 있으며 자신들의 업무영역을 침해하고 있다”고 생각한다는 것이다.

결과적으로 환경영향평가는 정부기관들의 무시와 비협조로 유명무실하게 진행되었다. 예를 들면, 건설부에서 낙동강, 금강, 한강 등에 대규모 다목적댐을 건설하는데 환경영향평가를 실시하지 않고 진행하는 경우가 빈번하였다. 이 당시 한 신문사설은 “환경영향평가가 무시되고 있다. 설사 환경영향평가가 시행된다 하더라도 이는 오직 행정형식을 위해서만 시행되는 것이다. 다른 정부기관이나 부서들이 환경청을 보사부에 소속된 하급행정기관이라는 인식을 가지는 한 환경영향평가는 환경보호에 아무런 소용이 없는 무용지물이 되고 말 것이다”라고 당시 환경영향평가를 평가하고 있었다(동아일보, 1983. 5. 30).

1986년 환경보전법의 개정에서 환경영향평가의 대상은 사기업이 행하는 대규모 사업을 포함하도록 확대된다. 그리고 환경청은 환경영향평가의 절차를 더욱 세부적으로 구체화시키게 된다. 그러나 환경영향평가 대상사업의 확대와 구체적인 환경영향평가 절차의 마련은 환경영향평가의 실질적인 발전을 가져오지는 못하였다. 그 주된 이유는 환경영향평가의 대상이 되는 사기업의 대규모 프로젝트는 대부분이 사회간접자본의 확충을 위한 것이었으므로 관련 정부부서와의 밀접한 관련하에 행해지고 있었는데 환경영향평가에 대한 관련 정부부서들의 인식부족과 비협조로 환경영향평가가 제대로 행해지지 않았기 때문이었다.²⁾

1) 사기업이 환경영향평가를 해야 하는 대규모 프로젝트를 시행할 때 이들은 주로 해당 정부부서들



더구나 환경영향평가서를 검토한 후 환경청장은 필요한 조치를 취할 것을 요구할 수 있도록 하고 있었으나 이러한 요구가 법적 구속력을 가진 것이 아니어서 실질적인 효력은 없었기 때문이었다. 한 신문보도에 의하면 1982년 이후 1990년까지 총 430건의 환경청장의 요구에 오직 13건만이 수용되었다고 한다(건설환경신문, 1990. 10. 22). 이러한 상황에서 대규모 사업들이 환경영향평가를 하지도 않은 상태에서 진행되는 예가 빈번해지고 있었다(한겨레신문, 1989. 11. 14).

환경보전법에 근거를 두고 있던 환경영향평가제도는 1990년 환경정책기본법, 환경오염피해분쟁조정법, 대기환경보전법, 소음진동규제법, 수질환경보전법, 유해화학물질관리법 등 6개 개별법들이 국회를 통과되면서 환경정책기본법에 의하여 관리되도록 된다. 환경정책기본법은 환경보전에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자는 환경영향평가서를 작성하여 환경처 장관과 협의하도록 하고 그 평가서의 작성시에는 반드시 주민의 의견을 수렴하도록 하였다. 또 협의내용의 이행 여부의 조사 확인결과 협의내용을 이행하지 않을 때에는 관계행정기관의 장에게 시정을 위한 필요한 조치를 요청하도록 하였다(환경처, 1991a:65). 그러나 이 역시 많은 문제점을 내포하고 있는 것이었다. 주된 문제점들은 첫째, 환경영향평가서 작성과정에서 평가서 초안을 작성하여 공개하지 않고 계획이 구체화된 단계에서 최종평가서만을 작성한 결과 계

과 밀접한 관계를 지니며 사업을 진행하게 된다. 사업체들은 환경영향평가를 철저히 행하게 되면 사업의 진척에 많은 어려움이 있다는 것을 관계부서에 호소하고 이러한 문제점들은 경제장관 회의에서 주로 경제적인 이유를 그 근거로 하여 제기된다. 이렇게 되면 정부부서간의 역학관계상 환경청장은 경제장관들의 의견을 받아 들일 수밖에 없는 처지에 놓이게 된다는 것이다. 이것이 환경영향평가를 둘러싼 환경청, 관련정부부서, 그리고 해당 사업체들과의 전형적인 삼각관계로 보여진다. 그 좋은 예가 바로 팔당댐 골재채취사업이다. 정부는 주택공급의 확대를 위하여 택지개발과 아파트공사를 적극 독려하고 있었으나 건설회사들은 골재 부족 문제를 심각하게 정부부서에 제기하였고 결국 환경영향평가를 면제한 상태에서 팔당댐 골재 채취 사업을 진행하게 된 것이다(환경부 공무원과의 면담. 1991. 7, Moon, 1992:211).



협의 조정 및 변경이 곤란하고 계획수립 초기에 지역주민의 입장이 고려될 여지가 없었다. 둘째, 환경영향평가 결과에 따른 평가서 협의내용을 사업자가 이행하지 않을 때에는 환경처가 관계인허가 기관의 장과 사업자에게 그 이행을 촉구할 수 있으나 협의내용은 행정적 구속력을 가지고 있지 않은 행정지도적 성격이어서 협의내용의 이행을 담보할 실효성이 없었다. 그리고 셋째, 평가대상사업이 한정되어 있어 이의 확대가 필요하다는 점 등이었다(환경처, 1991a:277-278).

이러한 문제점들로 인하여 환경영향평가는 사업자가 평가서를 형식적으로 작성하는 사례가 빈번하였고 환경영향평가 절차와 사업계획수립 및 승인절차와 연계성이 미흡하여 평가협의내용이 제대로 지켜지지 않는 등 실효성에 대한 의문이 제기되고 있었다. 이러한 문제점을 해결하고 환경영향평가의 실효성을 제고하기 위하여 환경영향평가법이 1993년 6월 11일 제정, 공포되었다(환경부, 1995:351). 1997년에는 환경영향평가법을 개선하여 시도조례로 환경영향평가 대상을 확대할 수 있도록 하였다. 또 폐수배출시설 등의 배출농도에 관한 협의내용을 위반한 경우 협의기준초과부담금을 부과 징수하도록 하였다.

2001년에는 환경·교통·재해·인구 등에 대한 각각의 영향평가를 통합하는 “환경·교통·재해등에관한영향평가법”을 제정하였다. 동법의 제정으로 하나의 사업이 2가지 분야 이상의 평가대상이 될 경우 하나의 통합영향평가서로 작성하여 비능률을 줄이고자 하였다. 2003년에는 환경영향평가항목범위획정(Scoping)제도를 도입하였고, 사업자가 환경영향평가서 작성에 관한 대행계약을 체결하는 경우 설계 등 다른 계약과 분리하여 발주토록 하여 저비용으로 인한 부실한 환경조사 및 평가서 작성을 예방하고 내실화를 도모할 수 있도록 하였다.

현행 환경영향평가제도



현행 환경·교통·재해등에관한영향평가법은 사업자에게 환경영향평가서 작성의 의무를 부과하고 있으며 사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 분야에 대하여 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다. 평가항목과 내용은 [표 7-7]과 같다.

동법은 주민의 의견을 설명회나 공청회 등을 개최하여 수렴하고 이를 평가서의 내용에 반영시키도록 하고 있는데 주민의 의견을 수렴하고자 할 때에는 환경영향평가서 초안을 작성하여야 하며 이에 포함되어야 하는 내용은 다음과 같다(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 시행령 제5조).

1. 사업의 개요
2. 영향평가대상지역의 설정
3. 영향평가분야별 현황의 조사 내용
4. 사업계획에 대한 대안별 영향의 분석 및 평가
5. 영향에 관한 분석 및 대책
6. 환경에 미치는 불가피한 영향에 관한 분석 및 피해에 대한 대책
7. 환경정책기본법 제25조의 규정에 의한 사전환경성검토협의를 거친 경우 그 협의내용의 반영여부

표 7-7 환경영향평가항목과 내용

평가항목	내 용
자연환경분야 (5)	기상, 지형, 지질, 동·식물 해양환경, 수리 수문
생활환경분야 (11)	토지 이용, 대기질, 수질(지표 지하), 토양, 폐기물, 소음 진동, 악취, 전파장해, 일조장해, 위락 경관, 위생 보건
사회·경제환경분야 (7)	인구, 주거(이주 포함), 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재

2006 환경백서.



사업계획에 대한 승인, 인가, 허가, 면허 또는 결정 등을 얻어야 하는 사업자는 평가서를 작성한 후 승인기관의 장에게 제출하여야 한다. 승인기관의 장 및 승인 등을 얻지 아니하여도 되는 사업자는 관계중앙행정기관의 장에게 평가서를 제출하고, 그 평가서에 대하여 협의를 요청하여야 한다. 이 경우 승인기관의 장은 평가서에 대한 의견을 첨부할 수 있다.

환경영향에 대한 최종적인 평가검토의 권한은 환경부장관에게 있는데 환경부장관은 협의를 위하여 제출된 평가서에 대한 보완을 요구할 수 있으며(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제18조), 사업계획 등이 환경영향을 초래할 위험이 있어 조정 또는 보완이 필요하다고 인정하는 경우에는 사업자 또는 승인기관의 장에게 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제19조제1항).

환경부장관의 평가서에 대한 검토보완 등의 조치가 완료되면 이 내용은 승인기관의 장에게 통보되어야 하며 내용을 통보받은 승인기관의 장은 이를 사업자에게 통보하여 협의내용에 따른 조치를 하도록 하거나 협의내용에 따른 필요한 조치를 하여야 한다(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제20조). 또 승인기관의 장은 협의내용이 사업계획에 반영되었는지의 여부를 확인하고 협의내용이 반영되지 아니한 때에는 이를 반영하도록 하고 있다(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제21조)

사업자는 대상사업을 시행할 때 위의 사업계획에 반영된 협의내용을 이행하여야 하는데 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법은 일차적으로 승인기관의 장에게 협의내용이 이행되도록 감독할 의무를 부과하고 있으며(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제26조) 사업자는 협의내용 등을 기재한 관리대장을 비치하고 협의내용의 이행상황을 점검, 보고하기 위해서 협의내용 관리책임자를 지정하도록 하고 있다(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제25조). 사업자가 협의내용의 이행을 위한 조치명령을 이행하지



않아 환경에 중대한 영향을 미치는 것으로 판단되는 때에는 당해 사업에 대한 공사중지를 명하도록 하고 있으며(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제26조), 공사중지 명령을 위반하면 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 처벌하도록 하고 있다(환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제39조).

문제점

현행 환경영향평가제도는 절차를 간소화하고, 주민의견 수렴을 의무화하였다. 그리고 누적평가제도³⁾, 환경영향재평가⁴⁾, 협의기준 초과부담금⁵⁾ 등 이행을 확보하기 위한 조항들을 대폭 삽입하고 있다는 점에서 이전의 환경영향평가제도보다 진일보한 것이라 할 수 있다.

그러나 환경영향평가제도에 대한 국민들의 불신은 여전히 높은 것으로 조사되고 있다. 한국환경정책평가연구원에서 2006년 시행한 의견조사에 의하면 환경영향평가제도가 개발사업을 환경친화적으로 유도하지 못한다고 한 응답이 전체응답자 236명중 48%, 진행과정에서 지역주민의 참여가 제대로 이루어지지 않고 있다고 한 응답자가 66%, 개발사업의 진행에 주민참여방식이 개선되어야 한다고 생각하는 응답자가 85%를 차지하고 있다. 그리고 환경영향평가제도에 대한 문제점으로는 ①평가서를 사업자가 스스로 또

3) 평가대상 규모 미만이나 사업계획의 변경 등으로 사업의 규모가 확대되어 평가대상규모에 달하는 경우 기존사업에 누적하여 사업전체에 대하여 환경영향평가를 실시토록 한 제도. 사업지역을 소규모로 분할하여 평가를 회피하는 사례를 막기위해 도입되었다.

4) 환경영향평가 및 협의당시에 예측하지 못한 중대한 환경영향이 발생하여 주변환경에 심각한 영향을 미칠 경우 환경영향재평가를 실시

5) 폐수배출시설 등의 배출농도에 관한 협의내용을 위반한 경우 협의기준초과부담금을 부과 징수한다.



는 평가대행자를 통하여 작성토록 되어 있어 객관성 확보가 어려움, ②대안이 한정적이고 제시된 대안간 비교(객관화·계량화)가 어려움, ③이미 결정된 의사를 합리화 시키는 도구로 이용되는 경향이 있고 그 결과 평가의 본질인 의사결정 수단으로서의 기능을 상실, ④개발사업 주관부서, 지방자치단체의 역할 미흡, ⑤평가과정에 관련 기관 및 주민 참여가 제한적, ⑥백과사전식 나열로 중요한 내용을 가늠하기가 어려움, ⑦환경영향평가의 평가 기준이 모호하고 지침이 확고하지 않음, ⑧사회적 합의 부족 등이 지적되고 있다(환경정책평가연구원, 2006).

이외에도 현행 환경영향평가제도가 지닌 문제점으로는 평가대상 사업을 법령에서 구체적으로 명시하는 방식(positive list)을 취하고 있어 대상사업의 범위를 여전히 좁게 잡고 있다는 점을 지적할 수 있다. 미국의 경우는 평가대상을 환경에 “심각한 영향”을 미치는 행위 등으로 포괄적으로 규정하고 심각한 영향이란 프로젝트가 논쟁의 대상이 되면 그 자체로 심각한 영향으로 보아 환경영향평가 대상사업으로 보고 있다.

또, 주민의견수렴장치가 형식적이어서 대상사업을 둘러싼 주민과의 갈등소지가 제도적으로 내재되어 있다. 예를 들면 주민의견수렴을 위한 공청회 등의 개최는 의무사항으로 되어 있으나 여기서 제기된 주민의견을 반영하는 것은 의무사항이 아니고, 주민에게 협의내용에 대한 이의신청권이 인정되지 않고 있어 주민의견의 실질적인 수렴장치가 마련되지 않고 있다는 점 등이다.

제도적인 문제는 아니겠으나 정부부서의 환경영향평가에 대한 인식이 여전히 일천하다는 점 등도 극복해야 할 과제이다. 1990년대 초반까지도 중앙행정부처와 지방자치단체를 비롯한 공공기관의 상당수가 환경영향평가 협의사항을 묵살하고 환경파괴에 앞장서고 있는 경우가 많았다. 예를 들어, 1992년 환경처의 환경영향평가를 받은 사업장 중 환경영향평가 협의사항을 이행하지 않은 업소가 65.8%(448개 사업장 중 295곳)인데 이를 사업주체별로



보면 건설부, 서울시 등 정부기관과 지방자치단체의 경우 229곳 중 157곳(68.6%), 토지개발공사 등 정부투자기관이 99곳 중 67곳(67.7%), 민간사업체가 120곳 중 75곳(62.7%)으로 각각 집계되어 정부공공기관이 민간기업보다 더 환경영향평가 협의사항을 지키지 않은 것으로 나타나고 있었다(중앙일보, 1993. 2. 27; 동아일보, 1993. 2. 27; 홍준형, 1994:118-119).

소결론-토론

지금까지 미국의 환경영향평가제도를 살펴보고 우리나라의 환경영향평가제도도 함께 살펴보았다. 절차상의 정밀성과 엄격성을 차치하고서라도 양국의 환경영향평가제도를 비교할 때 가장 뚜렷한 차이가 나는 것은 첫째, 환경영향평가의 의무자가 미국은 사업의 주관부서인 행정기관으로 되어 있는 반면 우리의 경우는 사업자가 평가의 주체가 되어 있다는 점과, 둘째, 주민의견 수렴제도를 우리나라에서도 도입하고 있으나 실질적인 주민의견의 반영은 어렵게 되어 있다는 점이다. 즉, 우리나라의 환경영향평가제도는 공청회 등을 통하여 주민의 의견이 평가서에 반영되도록 하고 있으나 최종적인 협의내용의 결정은 환경부장관의 결정에 맡김으로써 사업의 시행에 따른 환경영향에 대한 주민의 통제권이 간접적으로 주어지고 있다. 주민들의 의견이 적절히 반영되지 않았을 때에는 개인이나 집단 또는 시민단체들의 직접적인 법적 쟁송권을 인정하고 있는 미국의 환경영향평가제도와는 큰 차이를 보이고 있다.

이러한 차이는 환경정책의 주된 대상이 기업체와 주민들이며 이 두 집단간에는 경제력과 조직력에서 엄청난 차이가 존재하는



비대칭적인 정책대상이라는 특성을 감안할 때 중대한 의미를 지닌다. 사후적인 환경오염의 억제책과 환경피해의 구제보다 사전적인 환경오염의 억제가 중요하다는 것은 이미 지적한 바 있다. 그러나 사전적인 환경오염의 억제를 위해서는 오염피해자와 가해자간의 힘의 불균형을 해소할 수 있는 장치의 마련이 매우 중요한 선결조건 중의 하나라고 할 수 있다. 미국의 환경영향평가제도에 광범위한 주민참여의 기회와 주민소송을 인정하고 있는 것은 바로 이러한 맥락에서라고 볼 수 있다(문태훈·박홍식, 1995). 즉, 주민의 의견을 적극적으로 수용함으로써 양자간의 불균형을 최대한 억제할 수 있으며 이렇게 될 때 환경영향평가는 매우 강력한 사전적인 환경정책수단으로 기능할 수 있다는 것이다. 이러한 점은 우리나라의 환경영향평가제도가 작성절차의 보완과 더불어 앞으로 개선해 나가야 할 중요한 과제라 할 수 있을 것이다.