

환경영향평가개론

04. 환경영향평가제도 운영상의 문제점



I 환경평가 운영상의 문제점

1. 평가관련 주체에 관한 문제

1) 주민참여

주민참여에 대한 불만 및 문제점에 대한 의견카드를 구조화 한 결과 5가지의 중분류 항목을 선정하였다. 인식조사 결과는 주민의견수렴 등 주민의 참여시기, 주민의견의 수준 및 내용, 주민의견의 반영여부에 대한 확인, 그리고 주민참여 운영방법론에 대한 의견으로 요약할 수 있다.

첫째, 주민의 참여시기가 늦어지는 것은 스코핑 단계에서의 주민참여가 없는 것이 가장 큰 원인이다. 사전환경성검토의 환경성검토협의회에는 주민의견수렴 절차가 없으며, 환경영향평가의 평가 항목 범위 확정 단계에서도 주민의견 수렴절차가 없다. 이는 환경평가제도를 계획을 수립하기 위한 정보수집에 중요성을 두는 계획지원 기능보다는, 수립된 계획을 검증하는 심의 기능에 중점을 두기 때문이다. 계획지원 기능이라면 스코핑의 대안설정 단계에서 주민참여가 필수적으로 이루어지기 때문에 의견수렴이 보다 빠른 단계에서 진행된다.

주민의견수렴이 형식적으로 진행된다는 비판이 많으나 근본적인 원인은 환경평가가 협의기관의 인허가라는 인식이 가장 크다. 환경평가과정에서는 계획수립에 대한 주민의 동의 여부보다도 협의기관의 인허가를 받는 것이 사업자에게는 중요한 목적이기 때문에, 주민의견 수렴은 형식적으로 진행되는 것이다. 한편, 주민이라는 지역적 제한을 두는 것이 의견수렴의 목적에 비추어 과연 바람직한가에 대한 검토가 필요하다. 환경평가는 환경적인 리스크에 대비하여 사업자가 제3자의 다양한 의견수렴을 목적으로 하는 것이고, 이에 따라 전문가, 공무원, 시민단체 등 다양한 의견수렴을 하는 과정이다. 지역주민이란 지역사정을 가장 잘 아는 사람으로서 지역환경정보를 제공하는 사람이다. 그런데 환경정보의 취득이라는 점에서는 주민의견수렴이 효율적이지 못하다는 의견이 공통적인 지적이다.

이에 대한 원인으로는 크게 두 가지를 들 수 있다. 하나는 의견수렴 시기가 늦다는 점, 다른 하나는 지역주민만을 대상으로 한다는 점이다. 다시 말해서 주민의견수렴이 효율적으로 진행되기 위해서는 결과의 검증단계가 아닌 대안의 설정단계인 스코핑 단계에서, 지역주민만이 아닌 환경적인 측면에서의 정보제공이라면 누구든지 의견을 낼 수 있도록 개선되어야 한다. 주민참여를 공중참여로 바꾸는 것도 하나의 방안이다.

주민의견에 대한 반영여부는 평가서 본안에서 주민의견의 반영여부를 제시함으로써 확인이 가능하다. 실제로 평가서 본안의 검토/협의 단계에서도 이에 대한 확인을 하고 있으나, 이 부분이 평가항목이 아닌 관계로 심도 있게 검토를 하지 않는 경우가 많다. 또한, 설명회 및 공청회의 운영방법에 대해서는 가이드라인조차 없는 것이 현실이다. 주민들이 설명회 및 공청회가 언제 어디서 개최되는지에 대한 정보를 입수하기도 힘들다. 일간지 2군데를 통해서 알리도록 되어있으나, 실제로 정보를 구하기가 어려운 것이 현실이다. 협의기관 또는 승인기관의 홈페이지에 공고하는 등의 개선방안이 필요하다.

2) 승인기관의 역할 미비

승인기관의 가장 큰 문제로는 환경적 측면에서의 승인기준이 제시되지 않고 있으며 환경관리에 대한 승인기관의 역할이 보이지 않는다는 점이다.

우리나라 평가제도에서 가장 치명적인 문제로 지적할 수 있는 것이 승인기관의 역할이 상당히 미비하다는



것이다. 환경평가에 대한 판단은 협의기관의 몫이며, 이에 대한 모든 비판과 책임도 협의기관에 미루어지고 있는 실정이다. 승인이라는 의사결정시의 환경적인 고려사항과 환경평가 결과에 대한 승인기관의 입장이 분명하지 않다. 협의기관이 협의를 하면 그것으로 환경적인 고려는 종료되는 것이 현실이다. 따라서 협의기관에 의한 인·허가제도라는 오해를 받기도 하며, 협의기관이 환경적인 고려 이외에 정책적 고려, 정치적 고려까지 해야 되는 상황이다. 개발사업으로 환경문제가 발생하면 원인제공자인 사업자나 승인기관보다도 협의기관이 사회적으로 더 많은 비판을 받고 있다.

3) 협의기관

우리나라 평가제도의 가장 큰 특징 중의 하나가 협의기관의 권한이 강력하다는 것이다. 사업자의 환경적인 인식이 현저히 부족했던 1980년대부터 적게나마 환경평가가 기능을 발휘할 수 있었던 것은 협의기관의 권한이 강력했기 때문이라고도 할 수 있다. 다만, 협의기관이 환경적인 책임을 지는 것으로 오해하는 경우도 생기고 환경문제에 대한 비판도 협의기관이 지게 되는 현실적인 문제도 발생하였다. 협의기관의 역할과 승인기관의 역할이 명확하지 않은 것도 사실이며, 특히 승인기관의 책임강화는 앞으로의 큰 과제이기도 하다.

그런 상황에서 협의기관의 역할에 대한 비판은 크게 3가지로 분류된다.

먼저 협의기관의 협의의견이 사실상의 면죄부에 가깝다는 비판이다. 이는 협의기관의 책임이라기보다도 승인기관의 무책임이 원인이라고 할 수도 있다. 그러나 결과적으로는 협의기관이 환경적인 고려만이 아닌 정책적인 고려까지 해야 한다는 문제가 발생한다.

둘째는 기준주의에 의한 비판을 들 수 있다. 행정기관에 의한 판단은 원칙과 근거에 의한 판단을 필요로 하고, 개별사안에 대한 특수성을 고려하기 어렵다는 현실을 인정하면서도, 감사에 대한 부담 등으로 인해 기준을 설정하고자 한다는 점이다. 환경평가에서 중요한 것은 환경보전 목표의 설정이며 이를 달성하기 위한 대안설정을 어떻게 하는가가 중요하다. 그러나 기준주의에 의한 판단은 개별법의 준수여부에 판단근거를 두게 되며 그렇다면 환경평가는 왜 하는가 하는 근본적인 비판에 봉착하게 된다. 기준주의에 의한 절대평가가 아닌 목표설정과 상대평가를 통한 대안의 비교를 중요시하는 방향으로 평가의 방향이 바뀌어야 한다.

셋째는 협의기관 담당자가 자주 바뀐다는 점에서 전문성 확보의 어려움, 조정능력을 발휘하지 못하는 점, 과도한 업무 부담에 따른 심도 있는 협의가 어려운 점 등을 들 수 있다.

2. 평가서 작성에 관한 문제

1) 평가서작성 부실

평가서의 부실문제를 극복하기 위하여, 주민의견수렴, 검토, 협의, 스코핑과 같은 환경평가의 각 절차를 규정하는 것인데, 그럼에도 불구하고 평가서 부실문제가 계속 제기 되고 있다. 평가서 작성과 관련된 제도상의 문제로는 스코핑의 실시가 제대로 되고 있지 않은 점을 지적할 수 있다. 우리나라의 제도에서 스코핑이란 사전환경성검토제도에서는 환경성검토협의회단계, 환경영향평가제도에서는 항목/범위 획정위원회 단계를 의미한다. 스코핑에서는 다양한 주체의 의견을 듣고서 지역상황, 사업특성에 따라 효율적으로 평가서를 작성하기 위한 평가 대상, 범위, 방법 등 평가계획을 세우는 것이 중요하다.

그런데 문제는 스코핑이 너무 형식적이라는 것이다. 미국의 스코핑은 공청회, 워크숍 등 사업자에 의한 다양한 의견수렴을 전제로 하고 있으나, 우리나라의 스코핑은 위원회 형식으로 진행되어 전문가 또는 행정기관의 심의를 받는 절차로 인식되고 있기 때문이다. 또 다른 문제로는 사업자와 대행자의 계약에 있다. 현행제도는 평가서 작성비용을 환경부가 고시하고 있어, 이에 근거한 평가서 작성비용이 천편일률적이라는 문제를



안고 있다. 이는 기술력을 인정하지 않고, 단순히 항목별로 소요시간과 필요한 전문인원의 수만을 전제로 하는 것이다.

2) 평가기준의 객관화 및 수치화

환경영향평가의 현실적인 어려움 중의 하나가 평가기준을 객관화, 수치화하기 어려운 분야가 많다는 점이다. 이는 생활환경보다도 자연환경분야에서 두드러지는 특징이다. 이렇게 객관화하기 어렵기 때문에 다양한 주체의 참여와 논의를 통한 합의가 중요시되어야 한다.

3) 평가내용의 문제

중점평가제도와 마찬가지로 평가가 획일적이고 나열적이라는 문제점이 지적되었다. 또한 과학성에 치중한 평가, 사회환경 분야의 대응부족이 문제점으로 지적되었다. 우리나라의 환경평가는 자연환경 및 생활환경에 치우쳐져 있는데, 환경정책기본법에서도 환경의 정의에서도 사회환경은 제외되어 있다.

3. 평가제도 운영상의 문제

1) 협의제도의 한계

우리나라 평가제도의 큰 특징이기도 한 협의제도로써의 성격에 대한 비판은 독립된 항목만은 아니며, 다른 문제점의 근본적인 원인이기도 하다. 협의제도의 한계로 지적되는 내용은 규제형 제도이므로 사업자의 동기부여가 안 된다(협의만 통과하면 됨)는 인식, 부처 간의 조율의 어려움, 사업자는 협의기관 이외의 주민 등의 의견은 소홀히 하게 되고 환경부의 업무 이외의 항목(사회환경)은 등한시 하게 된다. 결과적으로 사회적 갈등관리에 기여하기 어렵고 이러한 요소로 인하여 평가시기가 늦어짐 등을 들 수 있다. 개별의견을 다음의 표에 제시하였다.

<표 4-12> 협의제도에 대한 인식조사 결과

대분류	중분류	소분류
사업자에게 동기부여를 못 줌	사업자는 환경부와의 협의를 위한 포석마련	○ 일부러 허점 있는 평가서 작성하고 협의기관의 지적을 기다림
		○ 평가서 질에 따른 차별적인 협의의견제시. 성실하게 평가서 작성하면 오히려 많은 협의의견이 제시됨
협의기관에 의한 제도라고 인식	평가시기가 늦어짐	○ Nego 행정. 미리 충분한 환경성 확보시 협의단계에서 사업규모 추가축소 우려. 따라서 계획초안에는 타협의 여지를 남겨둠
		○ 사업자 내부에서 조정된 후에 평가가 시작됨 ○ 평가는 외부와의 조정을 위한 절차로 인식 ○ 사업자가 내부에서 대안설정을 위한 정보수집기능이 스코핑이라는 인식이 결여됨
협의기관에 의한 제도라고 인식	부처간 협의제도의 한계	○ 타부서 기준과의 조율필요
		○ 관계부처, 개별법에 따라 기준이 다르므로 일관성이 필요(특히 산지관리에 관련된 사항)
		○ 부처간 협의제도의 미효율성. 행정편의주의 및 사업자의 부담 강화 ○ 협의제도를 행정기관의 권력으로 인식함



대분류	중분류	소분류
	협의기관 이외는 무시	○ 주민의견수렴 형식화
		○ 승인기관 및 사업자의 무책임
		○ 사회의 갈등관리 기여 못함(합의형성)
		○ 사회영향평가 부재(환경부 업무범위 아님)

협의제도가 가지는 특징으로 지적되는 사항을 해결하기 위해서는 개별적인 문제에 대응하여 해결방안을 찾는 것보다도 평가제도의 기본 틀에 대한 고민이 필요하다. 사업자에 대한 동기부여가 부족하다는 점, 승인기관 및 사업자의 책임문제, 환경피해 발생시의 보상 문제 등 환경평가제도만이 아니라 환경소송, 환경책임 문제를 포함한 우리사회의 의사결정 구조와도 관련된 문제이기도 하다.

2) 대안설정의 형식화

형식적인 대안설정에 대한 비판은 환경평가제도의 근본적인 한계에 대한 지적과 연결된다. 사업자는 구상하고 있는 계획안보다도 오히려 불합리한 대안을 제시하여 사업자의 계획안을 정당화한다는 비판도 받는다. 사업자는 환경성검토협의회를 통하여 제안된 다양한 대안과의 비교 검토를 통하여 계획안을 설정하여야 하며, 대안의 평가가 기준에 의한 절대평가가 아닌 대안의 비교를 통한 상대평가로 전환되어야 한다.¹⁾ 지금과 같은 절대평가로는 대안의 실질적인 검토는 어려울 수밖에 없다. 대안설정의 목적은 사업자가 제시하는 계획안이 최적의 계획안인가를 검증하기 위하여, 다른 계획대안과의 비교를 하기 위함이다. 실질적인 대안비교를 위해서는 사업자가 제안하는 대안만이 아닌 제3자가 제안하는 다양한 대안과의 비교가 필요하다. 그러기 위해서는 스코핑의 대안설정단계에서의 주민참여가 보장되어야 한다.

대안설정에 대한 여러 비판의견을 다음의 <표 4-14>에 제시한다.

<표 4-14> 대안설정의 형식화

대분류	중분류	소분류
왜 대안이 중요한가?	부적절한 형식적인 대안 설정	○ 부적절한 대안의 설정 및 비교
		○ 제안행위의 대안에 대한 상대평가가 이루어지지 아니함
		○ 대안설정에 대한 스코핑이 이루어지지 않으므로, 실질적인 대안검토가 이루어지지 않고 있음
		○ 사업계획에 대한 대안설정은 거의 없으며 저감대책에 대한 대안설정을 하지 않음
		○ 대안설정에 대한 주민참여가 없음. 대안제시 기능을 해야 할 환경성검토협의회가 실제로 기능하지 않고 있음
	대안의 한정성	○ 사업의 타당성이나 기본계획에 대해 주민이 반대하는 의견이 있다하더라도 본질적인 계획의 목표와 방향, 설계기준 등은 변경하기 어려움
		○ 대안이 경제적·기술적으로 한정되어 있어 새로운 대안 제시가 어려움
		○ 대안의 가치에 대한 확실성이 결여되기 쉽다.
	대안의 종합평가 방법론 부재	○ 환경영향의 통합평가 방법론 부재 및 최적 대안 선택에 있어 비용, 편익분석의 미실시

1) 환경성검토협의회는 결정을 위한 의결기관이 아니라, 전문적이고 다양한 정보제공을 위한 자문기관이다. 또한 환경성검토협의회는 스코핑이 아니라, 환경성검토협의회는 사업자가 스코핑을 수행하기 위한 한 과정에 불과하다.



대분류	중분류	소분류
	대안설정은 누가하는가?	○ 스코핑을 평가항목 선정으로 인식하고 있어 스코핑 단계에서 대안설정을 위한 전문가 및 주민의견수렴 기회가 주어지지 아니함
	대안에 대한 인식 부족 대안에도 계층이 존재	○ 상대평가 개념이 부족하며 기준에 의한 절대평가 ○ 상위단계에서 정한 것은 변경되면 안 된다고 인식 ○ 평가와 대안의 관계가 불명확함

3) 평가시기와 기간

환경평가제도에서 환경친화적인 대안설정이 어려운 이유로는 평가의 시작시기가 늦다는 근본적인 지적이 많았다. 구체적으로는 환경평가가 계획을 수립하기 위한 정보수집기능이라는 인식이 부족한 점, 제도상에서도 협의 전에 평가를 실시한다고 규정하여 평가의 완료시점에 대해서는 규정하고 있으나 평가의 시작시기를 명확히 제시하지 않은 점이 문제점으로 지적된다. 2000년대 들어와서는 사전환경성검토제도, 사전입지상당제도 등의 도입으로 최근에는 평가의 시작 시기가 많이 빨라지고 있기는 하다. 국책사업의 경우에는 사업의 필요성의 논의단계, 예산의 배분단계에서부터 환경적인 고려가 필요하며, 이는 곧 전략환경평가의 필요성을 의미하는 것이기도 하다.²⁾ 또한 평가기간이 길어지는 것에 대한 비판이 있으나, 이는 계획초안의 수준에 따라 달라지는 것이기도 하다. 계획초안에 별다른 문제가 없다면 평가기간³⁾은 짧아지게 마련이며, 계획초안에 문제가 많다면 평가기간이 길어지는 것은 당연하다. 다만, 계획의 수준에 따른 절차의 차별화가 있어야 함에도 불구하고 절차의 인센티브를 부여하지 못하고 있는 것이 원인이기도 하다.

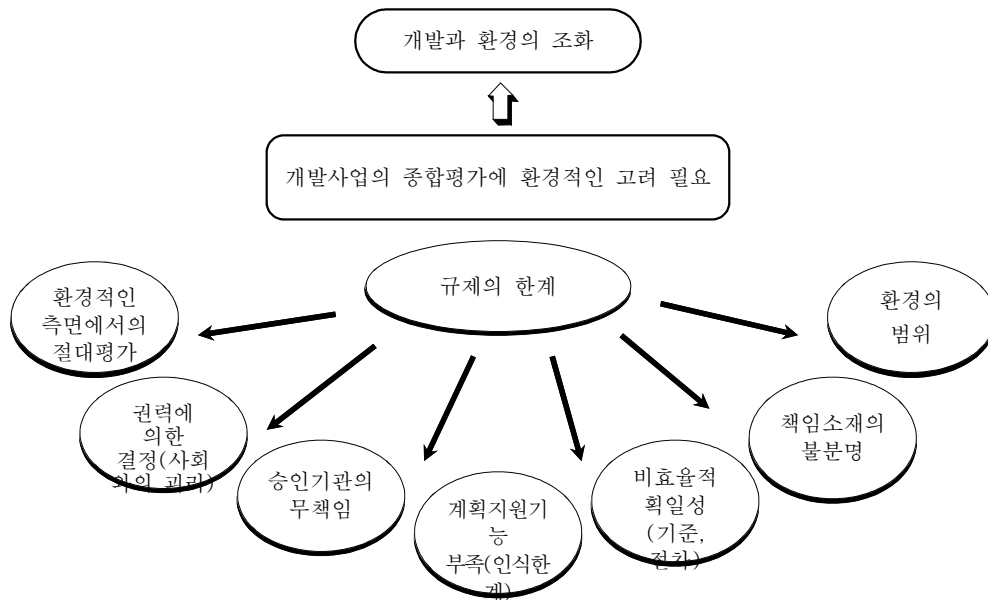
II 환경평가 운영상 문제에 대한 해결 방안

지금까지 참여형 분석과 문헌분석을 통하여 발굴된 중분류 및 대분류의 제목을 재구성하여 환경평가제도의 근원적인 문제를 추출하였다.<그림 4-5 참조>

실제로 다양한 문제가 제기되었으며, 각각의 문제점은 서로에게 영향을 끼치고 있음을 알 수 있다. 예를 들어 주민의견수렴이 제대로 안되는 이유는 주민의견 수렴방식이 형식적이라는 것, 또는 대안설정에 주민이 참여하지 못하는 문제로 볼 수도 있으나 근본적인 이유는 평가제도가 환경부와의 협의에 목적을 두고 있기 때문에 주민의 의사보다도 협의기관 및 검토기관의 의견이 사업자에는 중요한 영향을 끼치기 때문이다. 이렇게 개별문제는 문제군 간에 계층구조가 다른 점, 서로에게 영향을 주고받는다는 특성 때문에 해결방안 역시 개별 해결방안을 제시하여서는 문제가 해결되기 어렵다.⁴⁾ 따라서 여기서는 문제의 구조화 및 계층화를 통하여 근원적인 문제점을 설정하였다.

- 2) 사업의 필요성단계 및 예산배분단계에서의 전략환경평가관 계획기관이 계획구상에 있어서 경제성, 사회성과 더불어 환경성을 검토하는 계획기능을 의미하며, 환경부에 의한 사전환경성검토협의제도를 의미하는 것은 아니다.
- 3) 평가기간은 계획기간에 따라 달라지게 마련이며, 협의기간 등 안하가에 걸리는 기간과는 구분하여 논의되어야 한다.
- 4) 기존의 평가제도 연구는 문제를 미리 설정하고 그 문제를 해결하기 위한 연구가 많았으나, 본 연구는 개별적인 문제군을 구조화하여 근원적인 문제를 발굴하고 종합적인 개선방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.





<그림 4-5> 환경평가제도의 근원적 문제

1. 규제적 성격의 협의제도

1) 협의기관에 의한 인·허가로 인식

환경평가제도가 절차법으로서 사업자의 자율적인 환경친화적인 계획수립을 유도하기보다는 협의기관에 의한 내용적인 규제에 치중되고 있다. 이에 따라 사업자는 협의기관의 의견에 의존하며 자율적이고 적극적인 노력이 부족해지며, 환경적인 측면에서의 목표를 설정하여 사업자가 자율적인 환경고려를 추구하도록 인센티브를 부여하기보다는 규제기준에 따른 최소한의 부담만으로 해결하고자 하게 되었다.

또한 협의기관에 의한 규제로 인식하기에 주민의 반발 등 갈등관리의 측면이나 지역사회에 미치는 사회적 영향에의 대응 등 사회적 수용성 및 갈등관리에 대해서는 환경평가제도로서 해결하기가 어려워지고 있는 현실이다.

2) 행정부 내 조정기능으로 인식

환경평가제도의 기능은 계획지원기능과 의사결정 지원기능의 두 가지가 있다. 그런데 협의기능이라는 것은 의사결정 지원기능에 더 무게가 실린다. 특히, 평가서 본안에 대한 협의기관의 협의는 사업자와의 협의가 아닌 승인기관의 협의를 의미하며 결국 행정부처간의 조정이 된다. 그런데 행정부 내부에서 조정이 되었다고 하더라도 이를 사회에서 받아들이는가의 문제는 다른 문제이다. 실제로 여러 국책사업 등에서 사회적인 갈등이 발생함에도 불구하고 환경부의 협의는 진행되는 경우가 많았다.⁵⁾ 환경평가제도가 협의제도로 인식되기에 사업자는 주민과의 갈등관리보다도 환경부와의 협의에 노력을 집중하게 된다. 사회적 갈등관리에 유효한 수단으로 기능하도록 환경평가제도가 개선되어야 할 것이다.

3) 기준주의에 의한 절대평가

환경평가가 다양한 대안비교를 통한 최적대안의 선정이라는 상대평가의 개념이 아닌, 규제형 기준에 따른 기준 달성형 평가에 그치고 있다. 따라서 상대평가의 개념이 도입되어, 사업자의 계획안보다도 더

5) 경부고속철도, 새만금사업 등의 예를 들 수 있다. 자세한 사항은 정희성 등, 2005, 환경갈등 현황 및 정책과제, 김종호, 2004, 환경분야 갈등유형 및 해결방안 연구를 참조하기 바람



좋은 안을 제3자가 제시하여 서로의 대안을 비교하는 방식의 채용이 필요하다. 그러기 위해서는 스코핑 단계에서 다양한 대안의 비교가 가능하도록 운영되어야 한다. 현재의 사전입지 상담제도, 환경성검토협의회 단계는 일종의 스코핑 과정이라고도 볼 수 있다.

4) 국책사업 협의시의 공정성문제

협의제도가 행정부 내부의 조정형태로 진행되기 때문에 대규모 국책사업과 같이 중앙정부차원에서 추진하는 사업에 대해서는 협의기관도 정치적으로 자유로울 수만은 없다. 실제로 사회적 갈등을 야기한 국책사업에 대해서 환경부가 환경평가과정에서 협의를 안 한 사례는 찾아보기 어렵다. 왜냐하면 협의기관장의 임명권자인 대통령이 추진하는 사업에 대해서는 협의기관장도 거부하기 어려우며 이에 따라 협의기관의 담당자도 사업의 타당성을 객관적으로 검토하기 어렵게 된다. 이는 의사결정에 대한 역학 관계에서 협의기관이 약세에 있는 경우는 협의가 제대로 이루어지기 어려움을 나타내는 것이다.

협의제도는 사회적 합리성을 추구하기보다는 당사자간의 이해관계 및 역학관계에 의해서 결정되게 마련이다. 골프장사업과 같은 민간사업의 경우, 민간인인 사업자와 중앙정부의 기관인 협의기관과의 역학관계는 비교할 수 없을 정도로 협의기관의 권한이 세다고 할 수 있다. 이러한 경우에는 협의기관은 소신껏 협의의견을 제출할 수 있을 것이다. 오히려 환경에 치우친 과도한 의견이라는 비판을 받기도 한다. 반면에 국책사업의 경우를 살펴보자. 새만금사업, 기업도시, 혁신도시 등의 환경평가과정에서 협의기관이 제 목소리를 내지 못하였다고 많은 비판을 받기도 한다. 최근의 한반도 대운하사업에 대한 사회적 논의과정에서도 환경부의 입장에 대해서는 많은 비판이 있는 실정이다. 이렇듯이 협의의 대상자가 누구인가에 따라 협의의견의 공정성 문제는 계속해서 제기되어 왔다.

한편, 사업자와 협의기관의 관계에 대해서 살펴보자. 국책사업의 경우 사업자는 중앙정부이며, 그러면 협의기관도 사업자의 일부에 속한다. 즉, 이는 사업자 내부의 조정일 뿐이며, 이를 견제하기 위해서는 제3자 외부기관의 객관적이고 공정한 의견제시가 필요하게 된다. 특히 사회적 갈등관리라는 차원에서도 사업자 및 승인기관으로부터 정치적 및 경제적 이해관계가 독립된 전문가 집단의 의견이 요구된다. 이를 위해서는 심의회 형식의 검토/자문 기구의 설치도 가능할 것이다. 물론 지금까지의 심의회와는 전혀 다른 운영이 되어야 할 것이다. 위원선정의 공정성, 운영과정의 투명성 확보, 논의 방법론의 개선 등 운영과정에 있어서 개선해야 할 사항은 많으나 심의회 형식의 검토/자문은 유효한 개선방안으로 고려해볼 만 하다.⁶⁾

2. 계획지원 기능의 미약

1) 형식적인 대안설정

사전환경성검토제도의 가장 큰 특징은 계획대안의 검토를 가능하게 하였다는 점이다. 환경성검토협의회에서 No Action안을 비롯한 여러 대안의 설정이 가능하게 되었다. 제도상으로는 매우 강력한 대안 검토기능을 가지게 되었다고 볼 수 있다. 그러나 아직까지도 대안검토가 실질적으로는 어렵다는 비판이 많다. 이는 대안검토의 시기가 늦기 때문이다. 대안검토는 사업자가 사업계획을 구상하는 시기에 하여야 하나, 현 상태에서는 이미 상당부분 구상이 진행된 후에 환경성검토협의회가 개최되는 경우가 많다.

또 다른 이유 중의 하나는, 환경평가가 다양한 대안비교를 통한 최적대안의 선정이라는 상대평가의 개념이 아닌, 규제형 기준에 따른 기준 달성형 평가에 그치고 있다는 점이다. 따라서 상대평가의 개념이 도입되어 사업자의 계획안보다도 더 좋은 안을 제3자가 제시하여 서로의 대안을 비교하는 방식의 채용이 필요하다. 그러기 위해서는 스코핑 단계에서 다양한 대안의 비교가 가능하도록 운영되어야 한다.

6) 조공장 등, 2003년, 정책형성프로세스에 있어서 패널의 실제운영 조건에 대한 고찰, 일본과학기술사회문화회를 참조하기 바람

2) 평가의 시기가 늦어짐

환경평가제도의 문제점 중에서도 평가의 시기가 늦어지는 점에 대한 지적은 우리나라만이 아닌 외국에서도 공통되는 지적이기도 하다. 이는 협의시기가 늦어지는 것을 의미하는 것이 아니라, 계획에 평가가 내재화되지 못한다는 것을 의미한다. 다시 말하면 평가결과를 계획에 반영하기 어려운 구조가 되는 것을 의미하는 것이다. 1980년대에 비하면 평가의 시기는 많이 빨라졌다. 특히, 사전환경성검토제도의 도입으로 인하여 사업자도 대안검토의 중요성을 인식하게 되었고, 환경성검토협의회를 통하여 대안 자체에 대한 비교 검토도 가능하게 되었기 때문이다. 그러나 아직까지도 사업계획이 상당히 구체화 된 이후에 환경평가가 진행되는 경우가 많이 있다. 사업 구상을 시작하는 시기와 동시에 환경적인 정보수집을 시작하는 것이 이상적이라고 할 수 있으며, 실제로 골프장사업과 같은 민간사업의 경우 사업자가 평가대행자에게 비공식적인 자문을 통한 사업 타당성 검토를 실시하는 경우도 있음을 알 수 있다. 도로사업이나 택지개발사업의 경우에는 설계지침에 미리 환경적인 고려가 되어있으며 사업자 내부의 의사결정과정에서도 환경부서가 초기부터 관여하는 경우도 많이 있음을 알 수 있다. 그러나 아직까지도 상당수의 사례에서 환경적인 고려가 불충분한 사업안이 추진되고 있다. 민간사업의 경우 경제성 측면에서의 고려가 우선되어 입지가 부적절한 곳에서 계획이 추진되는 경우도 많이 있으며, 국책사업의 경우에는 정책적인 판단이 우선되어 사업추진이 결정되고 그에 따라 사전환경성검토가 진행되기에, 사업추진여부와 입지 적절성에 대한 실질적인 검토가 어렵게 되는 경우도 많다.

초기부터의 환경고려가 원만히 진행되는 경우에는 사전환경성검토 단계에서의 협의가 수월하게 진행되나 그렇지 않은 경우에는 사전환경성검토 단계에서 철저하게 검토되어야 할 것이다. 사전환경성검토 단계에서 사업계획안이 크게 변경되지 않기 위해서는 사전입지 상담제도나 환경성검토협의회 단계 등의 계획안 구상 단계에서부터 환경정보의 수집에 많은 노력을 해야 할 것이다.

그러기 위해서는 스코핑 단계에 대한 보완이 필요하다. 현행제도에서는 스코핑을 협의회 또는 위원회 형식으로 운영하여 결정하는 기구로 인식하고 있으나, 스코핑이란 대안의 설정과 주요항목의 우선순위에 대하여 다양한 주체로부터 의견수렴을 하는 과정으로 스코핑에 대한 이해를 바꾸어야 한다. 7)

3. 주민참여와 갈등관리

1) 사회환경에 대한 대응부족

환경의 범위는 환경정책기본법에서는 자연환경과 생활환경으로, 환경영향평가법에서는 자연환경, 생활환경, 사회환경으로 분류되어 있다. 그러나 문제는 환경부의 고유 업무에 지역주민의 이주문제, 피해문제 등이 포함되느냐 하는 것이다. 예를 들어 택지개발 사업에서의 주민이주문제나 보상문제 등은 현재의 제도에서는 거의 다루어지지 않고 있다. 특히 도시재개발사업에서의 세입자의 이주문제는 커다란 사회문제임에도 불구하고 평가과정에서는 무시되고 있는 현실이다.

국회 환경노동위원회는 국정감사에서 사회갈등 조정체계 개선을 위하여 사회영향평가 도입 등 제도개선 추진을 요구하였다.⁸⁾ 새만금사업, 사패산터널, 경부고속전철 등 개발사업이 환경문제만이 아니라 사회갈등의 요인으로 작용하고 있음을 지적하며, 이에 대한 대응방안을 마련하기 위한 사회영향평가제도 도입방안 연구를 별도로 추진할 것을 요구하였다. 사회영향이란 개별항목으로 접근하기보다는 지역사회에서의 갈등관리에 대한 대응방안으로 고려하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 계획의 초기단계에서부터 적극적인 정보공개와 주민참여를 통한 목적과 수단에 대한 합의의 축적이 필요하다.

7) 외국의 스코핑에 대한 자세한 사항은 환경부, 2007년, 스코핑제도의 운영 및 발전방안연구를 참조하기 바람

8) 국회환경노동위원회, 2003년, 국정감사 결과보고서

2) 승인기관의 무책임

승인기관은 환경평가의 결과를 고려하여 인허가에 반영하여야 함에도 불구하고, 환경부와의 협의를 조건으로 환경적인 고려는 실제로 거의 안하고 있다. ROD(승인기관의 기록문서)와 같은 형태로 승인기관이 환경적인 면에서 계획을 검증하는 역할이 필요하다. 또한, 설계지침, 사업유형별 평가가이드라인의 제시는 승인기관이 스스로 하여야 한다.

3) 책임소재의 불분명

환경평가를 거쳤음에도 불구하고 만일 환경적인 피해가 발생하면 이는 누구의 책임일까? 이는 환경평가제도의 탄생과 관련된다. 미국의 경우는 환경소송이 빈번히 발생하여 재판에 대한 준비비용이 너무 많이 발생하기에, 환경평가 과정을 거치며 지역사회의 합의를 이끌어내는 것이 차라리 효율적이라는 인식하에 환경평가가 탄생하였다. 그러나 우리나라는 환경소송이 아직까지 많지 않으며, 특히 주민의 권리, 자연환경에 대한 피해책임 등에 대한 재판은 거의 없는 현실이다.

한편, 감사원의 감사결과를 보면 환경평가에 대한 인식이 더욱 명확히 나타난다.⁹⁾ 감사원은 검토기관의 검토위원의 검토의견이 사실과 다르며 이로 인해 사업을 장기간 지연시키고 사업규모가 축소되게 하였다는 이유로 평가서 검토위원의 징계를 요구한적이 있다. 그러나 사실관계를 확인하는 작업이 바로 환경평가의 주요내용이며 사실관계의 확인은 사업자의 책임이다. 또한, 검토기관의 의견은 어디까지나 전문가로서의 자문의견에 불과할 뿐이다.

4. 정보공개와 의사결정의 투명성 확보

마지막으로 정보공개에 대한 지적을 빼놓을 수 없다. 1980~1990년대에 비하면 평가제도에 있어서 정보공개는 많이 발전했다고 볼 수도 있다. 그러나 평가제도의 본질이 의사결정의 투명성 확보를 통한 사회적인 합리성의 추구라는 점에서 아직 우리 제도는 부족한 부분이 많다. 가장 크게 지적 될 부분은 심의회, 검토기관의 검토의견, 승인기관의 판단근거 등이 공개되지 않는다는 점이다. 협의기관의 협의의견이 타당한지를 판단하기 위해서는 검토기관 및 심의회에서의 전문가의 의견과의 비교가 가능하여야 한다. 또한 특정분야 전문가의 편향적인 판단에서 벗어나기 위해서는 역시 검토의견 및 심의회의 의견을 공개하고 사회적인 감증을 받게 하여야 할 것이다. 무엇보다도 사업의 인허가를 담당하는 승인기관이 환경적인 측면에서의 판단기준을 명백히 함으로써 환경적인 측면에서의 승인기관의 인식을 명확히 하여야 할 것이다. ROD의 작성 및 공개가 중요한 이유가 바로 거기에 있다.

9) 감사원, 2005년10월, 감사결과 처분요구서

