

환경영향평가 주민참여기법

01. 환경영향평가법과 주민참여

CITIZEN PARTICIPATION SYSTEM



1. 환경영향평가와 주민참여

1) 환경영향평가의 정의와 목적

환경영향평가는 환경영향평가 법에 의하여 운영되고 있다. 환경영향평가 법에 의하면 환경영향평가는 환경에 미치는 계획 또는 사업에 대한 환경영향을 미리 예측하고 평가하고 대책을 마련하도록 되어있다.

여기서 중요한 것은 “미리”라는 표현이다. 1970년대나 80년대에는 사업에 대한 인허가가 난 후에야 사업내용을 주민이 알 수 있다. 이미 개발사업을 하기로 행정절차가 완료된 후에 주민이 알게 되었다. 그때 주민이 이런저런 얘기를 하더라도 이미 계획은 완료된 상태이므로 계획에 주민 의견이 반영되기 힘든 상태다. 그런데 환경영향평가는 행정절차가 완료되기 이전에 즉, ‘미리’의 상태에서 개발사업이 환경에 미치는 영향을 평가하자는 것이므로 흔히 “사전 예방정책” 이라고 부르기도 한다.

제1조(목적) 이 법은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다.

2) 환경영향평가를 실시할 때 유의해야 할 사항

환경영향평가 법 제4조에서는 환경영향평가 등의 기본 원칙을 제시하고 있다. 특히 제3항과 제4항을 유의해서 살펴보면, 제3항에서는 주민 등이 원활하게 참여할 수 있도록 하며, 제4항에서는 지역주민 등이 이해할 수 있도록 간결하고 평가하게 작성되어야 한다고 되어있다. 이것은 환경영향평가의 목적이 단순한 행정절차가 아니고 지역주민이 참여하고 협의하여 지역주민이 받아들일 수 있는 사업 계획을 수립한다는 점이다. 사회적 수용성을 높인다. 갈등관리, 다 비슷한 의미다.

제4조(환경영향평가등의 기본원칙) 환경영향평가등은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 실시되어야 한다.

1. 환경영향평가등은 보전과 개발이 조화와 균형을 이루는 지속가능한 발전이 되도록 하여야 한다.
2. 환경보전방안 및 그 대안은 과학적으로 조사·예측된 결과를 근거로 하여 경제적·기술적으로 실행할 수 있는 범위에서 마련되어야 한다.
3. 환경영향평가등의 대상이 되는 계획 또는 사업에 대하여 충분한 정보 제공 등을 함으로써 환경영향평가등의 과정에 주민 등이 원활하게 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.
4. 환경영향평가등의 결과는 지역주민 및 의사결정권자가 이해할 수 있도록 간결하고 평이하게 작성되어야 한다.
5. 환경영향평가등은 계획 또는 사업이 특정 지역 또는 시기에 집중될 경우에는 이에 대한 누적적 영향을 고려하여 실시되어야 한다.

3) 환경영향평가에서는 주민참여 방법

주민참여 방식에 대해 알아보기 전에 한 가지만 먼저 더 살펴보면, 환경영향평가는 민주성과 과학성이라는 것을 중요하게 생각한다.

과학성이라는 것은 객관적이고 정확한 조사를 의미한다. 누가 조사하느냐에 따라 결과가 달라진다면 그건 과학적이지 못한 것이며, 누가 조사하더라도 같은 방식으로 조사하면 같은 결과가 나와야 한다. 이게 과학적이라는 것이다.

이와 달리 민주성이라는 것은, 같은 결과값이라도 사람에 따라 지역에 따라 그 결과값이 가지는 의미가 다를 수 있다. 그러니까 다양한 의견을 민주적인 방식으로 수렴하고 반영해야 한다 라는 의미다. 예를 들면 소음 수치로 65데시벨이 나왔다고 한다. 그런데 종로나 강남역과 같은 곳에서 65라는 숫자는 그리 높은 숫자가 아니다. 그런데 요양원이나 병원 주변에 65라는 숫자는 매우 위협적인 숫자가 된다.

이렇듯 환경이라는 것은 사람마다 느끼는 또는 원하는 가치가 다르기 때문에 이러한 사람들의 의견을 잘 반영하는 절차가 필요하다.

2. 주민참여 절차

1) 주민참여 절차

환경영향평가서 초안에 대한 의견 수렴 후 사업자는 평가서를 두 번 만든다. 보통 연구 사업을 할 경우에 최종보고서를 만들기 전에 중간보고서를 만들어서 자문 회의를 개최하여 여러 가지 의견을 들어 수정 보완하는 과정을 거친다. 그와 같이 평가서도 평가서(본안)을 만들기 전에 평가서(초안)이라는 것을 만들어서 주민의견이나 관계 기관, 전문가의 의견을 들어서 수정 보완하도록 한다.

그 과정에서 전문가 만이 아니라 주민의 의견을 듣도록 법에 규정하고 있다. 아래와 같이 환경영향평가서 제25조에 주민의견수렴을 명시해 놓았다.

제25조(주민 등의 의견 수렴) ① 사업자는 제24조에 따라 결정된 환경영향평가항목등에 따라 환경영향평가서 초안을 작성하여 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다.

주민은 누구나 의견을 제시할 수 있다. 영향을 받는 지역에 사는 주민이라면 누구든지 의견을 제시할 수 있다.

의견을 제시한다고 해도 반드시 반영된다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 주민의 의견이 반드시 옳은 것은 아니기 때문이다. 여러 가지 리스크를 회피하기 위해서 다양한 의견을 들어보자는 절차상의 기회를 제공하는 것이지 반드시 반영하기는 어렵다.

2) 의견 제시 방법

사업자는 여러 가지 조사를 실시하여 환경영향평가서 초안을 작성한다. 초안에 들어가는 내용은 다음과 같다.

1. 요약문
2. 사업의 개요
3. 환경영향평가 대상사업의 시행으로 인해 평가항목별 영향을 받게되는 지역의 범위 및 그 주변 지역에 대한 환경 현황
4. 다음 각 목에 대한 환경영향평가의 결과
 - 가. 환경영향평가항목별 조사, 예측 및 평가의 결과
 - 나. 환경보전을 위한 조치
 - 다. 불가피한 환경영향 및 이에 대한 대책
 - 라. 대안 설정 및 평가
 - 마. 종합평가 및 결론
 - 바. 사후환경영향조사 계획

앞에서 설명한 바와 같이 보고서 초안이라고 생각하면 된다.

이렇게 평가서를 작성한 후에 전국 일간지 및 지역신문에 각각 1회 이상 공고하여야 한다. 그리고 20일 이상 40일 이내의 범위에서 주민들이 공람할 수 있게 한다. 주민은 그곳에서 평가서 초안을 공람하고 의견을 제출할 수 있다.

3) 환경영향평가서 설명회

환경영향평가서는 매우 전문적인 내용이라 읽어봐도 이해하기가 어렵다. 그래서 환경영향평가법에서는 설명회를 반드시 개최한다. 주민에게 평가서 초안을 공개하여 읽어보고 의견을 제시할 수 있는 기회를 제공함과 동시에 설명회를 반드시 개최하여 주민에게 구두로 사업내용과 환경영향평가 내용을 설명하고 의견을 듣도록 한다.

시행령 제 39조에는 다음과 같이 자세하게 규정해놓았다.

제39조(설명회의 개최) ① 사업자는 환경영향평가서 초안의 공람기간 내에 법 제25조제2항에 따른 설명회를 개최하여야 한다.

② 사업자는 환경영향평가 대상사업이 둘 이상의 시·군·구에 걸치는 경우에는 각각의 시·군·구에서 설명회를 개최하여야 한다. 다만, 사업자가 각각의 시장·군수·구청장과 협의한 경우에는 하나의 시·군·구에서 설명회를 개최할 수 있다.

③ 사업자는 제1항 및 제2항에 따른 설명회를 개최하려는 경우에는 설명회를 개최하기 7일 전까지 일간신문과 지역신문에 사업개요, 설명회 일시 및 장소 등을 각각 1회 이상 공고하여야 한다. 다만, 제36조제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 공고사항에 이를 포함하여 공고하는 경우에는 그러하지 아니하다.

한두 시간의 설명회로 어려운 평가서를 이해할 수 있는지는 알 수 없다.

설명회가 형식적인 절차로 흐른다는 비판이 있는 것도 사실이다. 무엇보다 문제인 것은 설명회가 주민 등의 개최 방해 등의 사유로 개최되지 못하거나 개최되었더라도 정상적으로 진행되지 못한 경우는 설명회를 개최한 것으로 간주한다라는 것이다. 실제로 여러 사업에서 주민들이 반발하여서 설명회가 개최되지 못했다. 이런 경우도 설명회를 개최한 것으로 인정한다.

설명회에 참석해서 환경영향평가서 초안을 듣고 의견을 제출했는데 견해와 사업자의 견해가 다를 경우 조정은 기본적으로는 사업자의 판단에 맡긴다. 왜냐하면 환경영향평가는 사업자의 책임으로 이루어지는 절차이기 때문이다. 하지만 내용을 환경부에서 심사하기 때문에 사업자 마음대로 할 수 있는 것은 아니다. 환경부가 심사하기 전에 한국환경정책평가연구원이라는 국책연구기관에서 여러 분야의 전문가들이 평가서를 검토하도록 되어있다. 그렇기 때문에 객관적이고 과학적으로 평가서를 작성하지 않으면 환경영향평가 절차를 완료하기 어렵다.

그리고 또 하나, 환경영향평가법에는 공청회를 개최할 수 있도록 되어있다. 설명회가 의무적으로 실시되는 것에 비해서 공청회는 주민 30명 이상이 공청회가 필요하다고 하면 공청

회를 개최하도록 되어있다.

4) 공청회와 설명회의 차이점

기본적으로 주민의 의견을 폭넓게 수렴하려는 기회라는 의미에서는 비슷하다.

그런데 설명회는 누구든지 참여하고 의견을 제시할 수 있는 자리임에 비해서, 공청회는 미리 주재자와 의견 진술자를 선정하여 의견을 듣는 자리다. 주재자라는 것은 쉽게 얘기하면 사회자 또는 좌장과 같은 사람이다. 공청회 운영을 관리하는 사람이며, 의견 진술자는 일반 주민이 하는 경우보다는 전문가 대학교수와 같은 특정 분야에 대한 전문적 지식을 많이 가진 사람들이 의견을 제시하는 경우가 많다. 전문가들에 의한 찬반 토론회다.

<참고 문헌>

- 환경영향평가법, 시행령, 시행규칙