

환경포럼

제6권 제4호 (통권 75호) 2002. 6. 19

환경영향평가의 주민참여 실효성 제고 방안

I. 머리말

II. 환경영향평가의 주민참여 현황 및 분석

III. 환경영향평가의 주민참여 문제점 및 개선방안

IV. 결론

환경영향평가를 시행함에 있어서 사업시행 중의 환경피해와 개발 후의 토지이용 변화에 직·간접적으로 영향을 받는 지역주민들의 의견수렴은 무엇보다 중요하다. 이에 따라 본 고에서는 우리나라 환경영향평가에서의 주민의견 수렴의 제도적·운영적 문제점을 조사·분석하였다.

이를 기초로 주민참여의 실효성을 높이고 주민에 대한 이해조정 기능을 효율적으로 실현할 수 있도록 첫째, 제안서 단계의 신설과 각 단계별로 주민참여의 보장, 둘째, 의견을 종합·평가하고 조정하는 위원회의 구성, 셋째, 주민교육 및 홍보를 위한 지자체의 역할 강화, 넷째, 주민이 이해하고 알기 쉽도록 평가서 초안 및 주민설명회 자료 작성 등 제도적·운영적 개선방안을 제시하였다.

1. 머리말

환경영향평가제도는 사업시행으로 인한 환경의 저해요인을 파악하고 그에 대한 영향을 최소화할 수 있는 방안을 마련하여 최선의 사업계획안을 선택할 수 있도록 하고 있다. 하지만 아직까지 개발업자, 평가대행자, 지역주민, 협의기관 등 다양한 이해관계자들이 서로 공감하고 이해할 수 있는 객관적이고 공정한 환경영향평가가 이루어지기에는 제도적·운영적으로 미흡한 점이 있다.

환경영향평가의 상호 균형적 발전을 위해서는 평가서 초안 작성, 주민의견 수렴, 평가서 검토, 사후영향조사 등 환경영향평가의 각 단계별로 지역주민뿐만 아니라, 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 하고 그들의 의견을 적극적으로 수렴할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히, 지역주민들은 사업시행 중의 환경피해와 개발 후의 토지이용 변화에 직·간접적으로 영향을 받기 때문에 이들에 대한 의견수렴이 무엇보다 중요하다.

따라서 본 고에서는 환경영향평가서의 주민의견 분석과 관련 종사자의 의견 청취, 주민 설명회 참석 등을 통하여 주민참여에 관한 문제점을 분석하고, 환경영향평가에서 주민참여의 실효성을 높이고 주민에 대한 이해조정 기능을 효율적으로 실현할 수 있는 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 환경영향평가의 주민참여 현황 및 분석

2.1. 환경영향평가의 주민참여 발전과정

환경영향평가에서 있어서 주민참여제도는 <표 1>에서와 같이 1990년 시행된 환경정책기본법에서 처음으로 도입되어 환경영향평가서 초안을 의무화하고 주민의견을 최종평가서에 반영하도록 하였다. 이후 '93. 12월 시행된 환경영향평가법에서는 주민의견 수렴에 관련된 제반 단계의 운영을 구체화시키는 작업을 실시하여, 설명회의 의무적 개최, 주민의 공청회 개최 요구권, 공람기간의 연장 등에 관한 내용을 규정하였다. '97. 3월에는 평가서 초안의 공람기간을 30일 이상 50일 이내로 개정하였다.

주민의견 수렴이 제도적으로 보장되지 않았던 과거에는 개발계획이 구체화된 단계에서 최종평가서의 작성만으로 환경영향평가가 이루어져, 지역주민의 의견을 고려한 계획의 수립이나 변경이 사실상 불가능하였다. 그 결과 개발사업에 대한 지역적 특성의 반영이 미흡하거나 주민의사에 상관없이 사업이 시행됨에 따라 사업추진과정에서 주민과의 불신을 초

래하고 갈등을 야기하는 등 환경영향평가의 원활한 수행에 문제가 있었다.

<표 1> 주민의견수렴의 변천과정

환경보전법
· 주민의견 수렴 없음
환경정책기본법
· 법 제정시 (1990. 8) - 평가서 초안의 공고(지방밀간지매 공고·공람 20일) - 필요시 설명회 또는 공청회 개최(1991. 8)
환경영향평가법
· 법 제정시(1993. 6) - 평가서 초안의 공람기간 연장(30일) 설명회의 의무적 개최 - 공고방법 개선(중앙밀간지매로 확대) - 공청회 개최시기의 조정(협의 공청회의 개최시기를 공람기간 후로 변경) · 법 1차 개정시(1997. 3) - 평가서 초안의 공람기간 30일 이상 50일 이내(공류밀 산정) · 법 2차 개정시(1999. 2) - 사업자의 주민의견 수렴 소요 비용 부담규정 삭제

2.2. 환경영향평가의 주민의견 유형 분석

본 고에서는 주민의견의 유형을 파악하기 위해 환경영향평가서에서 제시된 주민의견 내용을 조사·분석하였으며, 사업시행자, 평가대행자, 관련 공무원 등을 대상으로 인터뷰를 실시하고 실제 주민설명회에 참석하여 현지조사를 하였다.

주민의견의 분석은 1998~2001년까지 한국환경정책·평가연구원에 접수된 평가서 중 주민의견이 제시되어 있는 평가서를 대상으로 하였다. 조사·분석한 평가서에서 제시된 주민의견은 총 210건이며 주민의견을 유형별로 분석한 결과는 <표 2>와 같다. 제시된 의견 중 가장 많은 부분을 차지하고 있는 것은 사업시행에 따른 영향 최소화로 전체 210건 중 71건(33.8%)이었으며, 도로사업에서의 노선변경과 지류변경, 기타 사업에서의 토지이용계획, 지구변경 등 계획변경 부문 의견이 54건(25.7%)을 차지하였다. 그 외 방음벽, 교차로, 통로박스 등의 시설물 설치부문이 47건(22.3%), 용지편입 및 보상부문이 23건(11.0%), 기타가 15건(7.2%)의 순으로 나타났다.

하지만 주민의견에 대한 관련 종사자들의 인터뷰 내용이나 실제 주민설명회에 참석하여 주민들의 의견을 청취하였을 때의 내용은 도로개설에 따른 농지편입 문제나 사업지구로의 제척 요구, 개발사업에 따른 인근 축사나 과수원에서 보상문제 등 용지편입 및 보상부문에 관련된 내용이 대부분이었다. 이와 같이 인터뷰나 현장조사를 통한 주민의견과 평가서

에 제시된 주민의견과의 내용상의 차이는 평가서 작성자가 주민설명회에서 구두로 제시된 의견이나 공람기간에 서면으로 제출된 의견 중에서 환경영향평가상의 주민설명회 목적을 고려하여 주민의 일부 불합리한 의견을 임의로 배제하여 작성하였기 때문인 것으로 보인다.

<표 2> 주민의견의 유형분석

부문		갯수	비율	부문		갯수	비율
시설물 설치	방음벽	9	4.2%	계획변경	노선변경	30	14.4%
	교차로	9	4.2%		토지이용계획	11	5.2%
	동로박스	3	1.4%		지류변경	3	1.4%
	기타 시설물	26	12.5%		대안선경	8	3.8%
용지편입 및 보상	용지편입	14	6.7%		지구변경	2	1.0%
	보상문제	8	3.8%	저감방안	영향최소화	71	33.8%
	이주대책	1	0.5%	기타		15	7.2%

3. 환경영향평가의 주민참여 문제점 및 개선방안

3.1. 제도적 측면

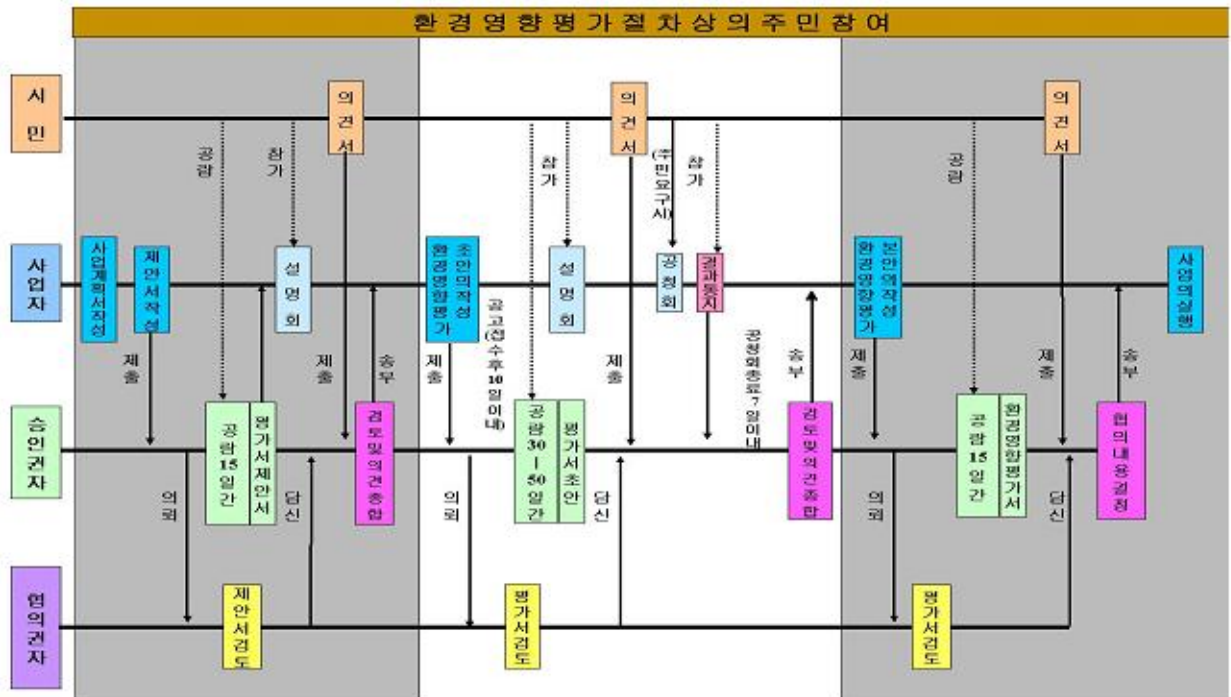
1990년 환경영향평가에서 주민참여제도가 도입된 이후 다양한 측면에서 주민참여를 강화하기 위한 제도적 보완이 이루어졌지만 아직까지 미흡한 부분이 있다. 주민의견 수렴의 실효성을 확보하기 위해서는 제도적 측면에서 주민참여 시기와 참여기회, 의견통합장치 등에 관한 문제점 분석 및 개선방안이 요구되며 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 환경영향평가에서의 주민의견 수렴은 계획이 확정되고 설계가 마무리되는 평가서 초안단계에서 실시되고 있어 사업의 타당성 또는 기본계획에 대한 주민의 반대 의견이 있어도 본질적인 계획의 목표 및 방향, 설계기준 등의 변경이 어려운 실정이다.

더욱이, 일회성의 주민참여 절차에 의해 지역주민과 사업시행 관련자간의 충분한 이해조정이 이루어지지 않고 있다. 이러한 제도적 문제점을 해결하기 위해서는 <그림 1>과 같이 평가서 초안 작성단계에 앞서서 “제안서” 단계를 신설하고, 환경영향평가 각 단계별로 지속적인 주민참여가 이루어 질 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다.

제안서는 사업의 기본계획단계에서 작성할 수 있는 사업의 목적 및 개요(계획지표 등), 해당 지역의 토지이용현황, 문헌조사를 통한 환경질의 일반적 현황, 평가항목의 설정 등에 대해 서술하도록 한다.

또한 주민참여 기회를 제안서, 평가서 초안, 평가서 본안의 작성 단계 등 환경영향평가의 진행 절차에 따라 충분히 보장하여, 주민들 스스로가 자신의 의견이 반영되었는지의 여부를 알 수 있게 하고 미반영된 사유 등에 대해서는 충분히 공감할 수 있도록 하여야 할 것이다.



<그림 1> 환경영향평가 절차상의 주민참여

둘째, 환경영향평가 대상사업은 주민 상호간 혹은 사업주체와 주민간 재산상의 문제와 생활의 불편 등 이해관계가 얽혀 있어 많은 갈등과 충돌이 발생하지만 이에 대한 조정 역할을 담당하는 장치가 미흡한 실정이다.

환경영향평가 대상사업은 사업유형별로 차이는 있지만 당해 지역 및 인근지역에 미치는 자연환경 및 생활환경의 영향이 지대하다. 특히, 혐오시설 혹은 기피시설에 대한 개발이 이루어지는 경우 해당지역 주민들은 집단적으로 반응하게 되며, 사업주체와의 의견 차이로 인해 심각한 갈등을 초래하고 막대한 인적·물적 자원의 손실이 발생한다.

현재 이러한 문제를 해결하기 위해 주민설명회 혹은 공청회를 시행하고 있지만 환경적으로 민감하고 복잡한 이해관계로 인해 계획 및 개발의 실행여부가 불투명한 사업에 대해서는 실효성이 떨어지고 있다.

따라서, 혐오시설 및 기피시설과 같이 그 목적에 따라 다양한 이해관계를 형성하거나 광역적 차원에서 환경적 영향을 수반하는 사업에 대해서는 다양한 의견을 수렴·분석하고 평

가하여 갈등을 사전에 예방할 수 있는 장치로서 위원회의 구성이 필요하다. 위원회는 관련 전문가와 해당지역의 주민대표, 환경단체, 사업시행자, 해당지역 공무원 등으로 구성하며, 심사과정에서 제시된 의견의 타당성 여부를 명확히 하고 합리적·객관적으로 의견이 조정·통합될 수 있도록 해야 한다.

3.2. 운영적 측면

환경영향평가에서 주민참여의 근본 목적을 달성하고 효율적 운영을 위해서는 주민의 환경의식과 평가서 초안 및 주민설명회 자료의 작성에 관한 문제점 분석 및 개선방안이 요구되며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 현재의 주민참여는 개발에 따른 환경적 영향을 받는 다수의 지역주민보다는 개발에 따른 경제적 이익에 밀접한 관계가 있는 소수에 의해 이루어지기 때문에 대표성 및 정당성 측면에서 문제가 있다.

현재의 환경영향평가제도에서 주민설명회는 해당 지역주민이 사업에 대한 환경적 영향을 듣고 자신의 의견을 개진하는 유일한 기회라 할 수 있기 때문에 해당 지역주민 및 사업시행자, 관련 지자체에 중요한 의미를 가진다. 하지만 주민설명회에 참석하는 주민의 대부분은 개발사업으로 인해 재산상의 밀접한 관계가 있기 때문이며, 이들의 주요 관심사는 주변 환경에의 영향보다는 자신들의 경제적 이익이라 할 수 있다. 이에 따라 주민설명회에서 논의되고 있는 대부분의 내용 또한 환경문제보다는 이해관계에 민감한 부분인 이주, 보상, 사업계획변경 등으로 실질적인 환경영향평가에 대한 주민의견 수렴을 기대할 수 없다.

이러한 환경영향평가 및 주민설명회에 대한 인식의 문제를 해결하고 사업의 시행에 따른 다양한 이해관계자의 의견을 공정하게 수렴하기 위해서는 지자체의 역할과 의무를 재정립해야 한다. 지자체는 여러 차원에서 환경문제를 해결함에 있어 중요한 주체이며 주민을 교육하고 동원하며 주민의 요구에 부응해야 할 의무가 있다. 이를 고려할 때, 기초지자체에 환경영향평가와 관련하여 주민의견의 수렴 및 해당지역의 환경적 영향에 대한 일련의 평가절차에 대해 책무와 의무를 부과하여 주민참여형의 자율적인 환경관리가 이루어지도록 하는 방안이 요구된다.

둘째, 주민들에게 환경적 영향을 알려주기 위한 환경영향평가서 초안 및 주민설명회 자료는 전문적인 내용이 주를 이루고 있어, 해당 지역주민이 평가서를 열람하더라도 이해하기가 어려워 주민설명회의 실효성 확보에 문제가 있다. 더욱이, 현재 주민설명회는 사업시행 관련자들의 편의에 따라 환경영향평가의 협의를 위해 다소 형식

적으로 이루어지는 경향이 있다. 주민설명회 내용 또한 사업으로 인해 해당 주민에게 미칠 영향을 구체적으로 설명하기보다는 환경기준의 초과 여부 등 사업의 시행여부에 관련된 내용이 주를 이루고 있다.

주민을 주체로 한 실질적인 주민설명회가 되기 위해서는 평가서 초안 및 주민설명회 자료 작성시 전문적 언어의 사용을 자제하고 주민들에게 사업에 따른 어떠한 환경적 영향이 어떻게 자신들에게 미칠 수 있는지를 알기 쉽도록 해야 한다. 가령, 소음레벨 70dB(A)가 의미하는 내용을 법적 기준에 맞추어 설명하기보다는 주민을 대상으로 이해도를 높일 수 있도록 해야 한다. 대기질이나 수질 등 기기를 가지고 측정하여 수치화가 가능한 항목일수록 이와 같은 수치가 갖는 의미를 일상생활과 연계하여 쉽게 이해할 수 있도록 작성할 필요가 있다.

5. 결론

환경영향평가를 시행함에 있어서 주민참여는 사업과 관련하여 중요하게 고려되어야 할 환경문제나 환경항목을 제공하고 정책결정과정에서 주민의 의견을 반영하는 역할을 한다. 최근 들어서는 환경문제에 관한 관심이 고조되고 개발사업 특히, 혐오시설에 대한 이해관계자들의 갈등이 심각해지면서 해당지역 주민과 이해관계자들의 이해 및 이견의 조정기능이 환경영향평가의 중요한 역할 중 하나로 대두되고 있다.

하지만 주민의견 수렴시기의 불합리와 참여기회의 제한, 의견의 평가 및 조정기능의 미흡, 주민설명회에 대한 이해 부족 등으로 이러한 기능이 제대로 시행되지 못하고 있는 실정이다. 본 고에서는 이러한 문제점을 해결하기 위한 제도적·운영적 측면에서 첫째, 제안서 단계의 신설과 각 단계별로 주민참여의 보장, 둘째, 의견을 종합·평가하고 조정하는 위원회의 구성, 셋째, 주민교육 및 홍보를 위한 지자체의 역할 강화, 넷째, 주민이 이해하고 알기 쉽도록 평가서 초안 및 주민설명회 자료 작성 등을 제안하였다.

하지만 이러한 제도적·운영적 측면에서의 개선방안도 중요하지만 주민참여가 실효성을 갖추기 위해서는 우선적으로 주민의 환경의식의 배양과 자발적·능동적인 주민참여 의식을 고취하는 것이 필요하다. 또한 주민의식이 성숙되고 적극적인 주민참여가 이루어진다고 해도 이를 수용하는 사업기관, 공공기관 등의 계획주체가 주민참여에 대한 인식도가 낮고 비민주적·폐쇄적 성격을 가질 경우 주민참여는 원활히 이루어질 수 없음을 고려할 때 이들 사업주체들도 관주도적 개발성향에서 벗어나 환경과 주민의견의 중요성에 대한 인식의 변화가 필요하다 하겠다