

KEI/2001
수탁과제 연구보고서

환경영향평가의 객관성확보를 위한 평가 절차개선 연구 (주민참여제도를 중심으로)

2001. 11

유헌석



한국환경정책·평가연구원
Korea Environment Institute

**환경영향평가의 객관성확보를
위한 평가 절차개선 연구**
(주민참여제도를 중심으로)

2001. 11.

연구기관: 한국환경 · 정책평가연구원

환 경 부

제 출 문

환경부 장관 귀하

본 보고서를 『환경영향평가의 객관성확보를 위한 절차개선연구』 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2001. 11.13

연구기관 : 한국환경정책·평가연구원

과제참여자 :	책임연구원	유헌석
	책임연구원	송영일
	책임연구원	이수재
	책임연구원	이영수
	연구원	주용준
	연구원	정성훈

목 차

1. 연구의 개요	3
1.1 연구의 필요성 및 목적	3
1.2 연구의 내용	3
2. 환경영향평가의 일반적 개요	7
2.1 환경영향평가의 도입배경	7
2.2 환경영향평가의 정의 및 목적	9
2.3 환경영향평가의 기능 및 역할	10
2.4 환경영향평가의 기법	12
2.5 환경영향평가의 한계	16
3. 우리나라 환경영향평가제도	21
3.1 우리나라 환경영향평가의 변천과정	21
3.2 우리나라 환경영향평가의 주요내용	25
3.3 환경영향평가 유사 관련법	32
3.4. 외국과의 환경영향평가제도의 비교	34
4. 주민참여의 이론적 접근	45
4.1. 주민참여의 일반적 개요	45
4.2. 주민참여의 기능 및 한계	47

4.3. 주민참여의 단계 및 방법	50
4.4 주민참여의 유형	53
4.5. 개발사업에 따른 주민참여 사례 분석	57
5. 환경영향평가상의 주민참여제도 분석	73
5.1. 환경영향평가상의 주민참여제도의 주요내용	73
5.2. 환경영향평가서상의 주민참여 제도	86
5.3. 환경영향평가서상의 주민의견 조사·분석	91
5.4. 환경영향평가서상의 주민의견 분석	97
5.5. 우리나라 주민참여제도의 문제점	104
6. 주민참여를 위한 환경영향평가상의 개선 방향	111
6.1 법·제도적 개선방향	111
6.2 운영적 개선방향	117
참고문헌 및 부록	125

표 목 차

< 표 1 > 환경영향평가 관련법 변천과정	24
< 표 2 > 환경영향평가 대상사업	26
< 표 3 > 환경영향평가의 항목 및 주요내용	29
< 표 4 > 사전협의제도와 환경영향평가제도의 차이점	33
< 표 5 > Arnstein의 주민참여 발전단계	51
< 표 6 > 미국의 주민참여 방법의 장단점 비교	52
< 표 7 > 개별적 참여와 집단적 참여의 비교	54
< 표 8 > 비제도적 참여와 제도적 참여의 비교	54
< 표 9 > 주도형태에 의한 분류	55
< 표 10 > 자생적 참여와 의도적 참여의 비교	55
< 표 11 > 주민참여기법과 정책결정에의 영향력	85
< 표 12 > 주민참여목표에 근거한 주민참여기법 비교	85
< 표 13 > 평가항목별 주민의견 제시 건수	92
< 표 14 > 전체 주민 의견의 유형분석	93
< 표 15 > 도로사업에 대한 주민의견 유형	94
< 표 16 > 여타 개발사업의 주민의견 유형	96
< 표 17 > 조사대상자의 기초사항 분석	98
< 표 18 > 환경영향평가 시행단계	99
< 표 19 > 환경영향평가제도의 담당해야할 역할	100
< 표 20 > 주민 참여 단계	101

IV

< 표 21 > 가장 효율적인 주민참여 방안	102
< 표 22 > 홍보방법	102
< 표 23 > 개최 시간	103
< 표 24 > 합리적인 평가 위해 정부가 우선적 실시 사항	103

그림 목차

< 그림 1 > 미국의 환경영향평가제도 절차도	35
< 그림 2 > 일본의 환경영향평가 절차도	37
< 그림 3 > 캐나다의 환경영향평가 절차도	40
< 그림 4 > 개발사례 흐름도	69
< 그림 5 > 동경도 환경영향평가 조례의 절차도	78
< 그림 6 > 주민의견수렴의 변천과정	90
< 그림 7 > 평가항목별 주민의견 건수	92
< 그림 8 > 전체 주민 의견의 유형분석	93
< 그림 9 > 도로사업에 대한 주민의견 유형	95
< 그림 10 > 여타 개발사업의 주민의견 유형	96
< 그림 11 > 환경영향평가의 시행단계	99
< 그림 12 > 환경영향평가제도의 담당해야할 역할	100
< 그림 13 > 주민 참여 단계	101
< 그림 14 > 가장 효율적인 주민참여 방안	102
< 그림 15 > 홍보 방법	102
< 그림 16 > 개최시간	103
< 그림 17 > 합리적인 평가를 위해 정부가 우선적 실시 사항	103
< 그림 18 > 주민의견 수렴절차	105
< 그림 19 > 환경영향평가 절차상의 주민참여	116

요 약

제 1 장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

- ☐ 환경영향평가단계에서 보다 객관적이고 합리적인 의사결정을 유도할 수 있도록 주민참여의 실효성을 높이기 위한 제도적 장치의 마련과 함께 평가절차를 개선함으로써 환경영향의 사전적 예방과 적절한 환경관리, 주민에 대한 이해조정 등을 실현하여 쾌적하고 지속가능한 국토환경을 조성하는데 목적이 있음.

2. 연구의 내용

- ☐ 평가의 객관성 확보 측면에서 현행 평가제도의 문제점 분석
- ☐ 외국의 주민참여(공중의견 수렴)제도 조사·분석
- ☐ 외국 환경영향평가 절차의 조사·분석
- ☐ 환경영향평가 절차를 개선하기 위한 방안 제시

제 2 장 환경영향평가의 일반적 개요.

1. 환경영향평가의 도입 배경

- ☐ 사전예방을 위한 효과적인 수단으로 각종 개발계획의 수립과정과 정책의 구상단계에서부터 환경 및 생태계에 대해 합리적·계획적 측면에서 사전예방적 해결방안을 모색하는 보다 적극적인 환경관리정책이 필요하게 되면서 환경영향평가제도가 도입·운영됨

2. 환경영향평가의 정의 및 목적

- ☐ 환경영향평가는 환경정책의 방향을 합리적으로 모색하여 개발과 보전의 조화를 객관적으로 규명하고 계획이나 각종 개발계획을 수립·시행함에 있어 예상되는 환경파괴와 환경오염을 사전에 차단 방지하기 위한 정책수단으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 유도하여 쾌적한 환경을 유지·조성하는 것이라 할 수 있음.

3. 환경영향평가의 기능 및 역할

- ☐ 개발에 따른 환경영향의 사전예방적 기능.
- ☐ 환경관리기능의 수행.
- ☐ 주민에 대한 이해조정기능.
- ☐ 의사결정과정의 참여기능.

4. 환경영향평가의 기법

☐ 중점평가인자선정기법

- 체크리스트법(Cheklist Method).
- 매트릭스 분석방법(Matrix Method).
- 네트워크법(network method).
- 지도중첩법.

☐ 대안평가기법

- 비용편익분석.
- 목표달성 매트릭스(the Goals-Achievement Matrix).
- 확대비용편익분석(ECBA).
- 다목적 계획기법

5. 환경영향평가의 한계

☐ 정보의 부족 및 환경문제의 불확실성.

☐ 환경가치의 객관화, 계량화의 어려움

☐ 대상사업의 한정성

☐ 개발과 보전의 조화수단에 대한 판단기준이 모호하다는 점.

제 3 장 우리나라의 환경영향평가제도

1. 우리나라 환경영향평가의 변천과정

□ 환경영향평가의 도입기

- 1977년에 환경보전법에 사전협의라는 표제하에 도입되었지만 형식적으로 운영되다가 1980년도에 환경청이 발족되면서 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정을 제정·고시하였으며 1981년에 평가분야를 3개분야 19항목으로 규정하는 등 본격적으로 시행하게 됨

□ 환경영향평가의 정착기

- 1990년 환경처로의 승격과 함께 환경영향평가제도가 환경정책기본법으로 이관되고 환경영향평가에 관한 규정도 대폭 보완·강화되어 대상사업의 경우 15개 분야 47개 단위사업으로 확대되었으며, 주민의견을 반영한 최종평가서를 작성하도록 하고 사후관리제도를 도입하여 실효성을 확보하도록 함

□ 환경영향평가의 안정기

- 1993년 환경영향평가법을 제정하면서 기존의 법·제도적 체계를 수정·보완하였으며, 1997년에는 환경영향평가서 전문적 검토기관인 한국환경정책·평가연구원을 설립하였음. 1999년에 환경정책기본법에서 사전환경성검토제도를 의무화하는 규정을 신설하고 2000년에는 통합환경영향평가법을 제정함

2. 우리나라 환경영향평가의 주요내용

□ 환경영향평가의 대상사업

- 환경영향평가의 대상에 관하여는 Positive List 방식을 원칙으로 하고 있으며, 도시개발, 산업입지, 에너지 개발 등 총 17개분야에 63개의 단위 사업을 평가대상으로 함.

□ 환경영향평가의 평가항목

- 환경영향평가분야 및 항목은 대상사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연 환경, 생활환경 및 사회·경제분야 등 3개분야 23개 항목으로 구성되어 있음.

□ 환경영향평가의 과정

- 평가서 초안의 작성.
- 주민의견 수렴.
- 최종평가서의 작성.
- 환경영향평가서의 협의.
- 협의내용 관리 및 사후환경영향평가.

3. 환경영향평가 유사 관련법

□ 사전환경성 검토

- 사전 예방적 차원에서 환경영향평가제도의 한계성을 극복하고 정책, 계획, 프로그램 등과 같은 상위단계에서 환경성을 고려하기 위한 방안으로 개별법령 및 국무총리훈령에 의거하여 사전환경성검토제도를 실시.

□ 통합환경영향평가제도

- 각종 개발사업에 대한 환경영향평가 이외에도 부정적인 영향을 예측·분석하여 사업의 특성, 입지 등에 따라 개별적으로 실행되어 온 인구·교통·재해 등의 영향평가를 환경영향평가제도에 통합하여 운영

4. 외국과의 환경영향평가제도의 비교

□ 각국의 환경영향평가의 차이점

- 평가대상은 우리나라, 일본, 독일은 공통적으로 대규모 토지이용을 수반하는 사업 위주이며, 미국과 캐나다는 주요한 입법제안, 정책, 계획까지 포함.
- 우리나라, 일본은 평가주체가 사업자인 반면 미국과 캐나다는 누가 작성하든 연방정부가 책임을 짐.
- 우리나라와 일본은 미리 정해진 항목을 대상으로 하고 있으나 미국, 캐나다, 독일의 경우 대상 사업별로 스코핑 과정을 거쳐 평가범위가 설정
- 주민참여에 대해 우리나라는 단발성에 그치는 반면 미국, 캐나다, 일본 등은 초기단계에서부터 최종단계까지 여러 차례 기회가 주어짐.

제 4 장 주민참여의 이론적 접근

1. 주민참여의 일반적 개요

□ 주민참여의 정의

- 공식적으로 권한이 부여되어있지 않은 일반주민들이 정책결정과정에서 직접적으로 참여하거나 공식적 권한이 부여된 사람들의 행위에 영향을 미칠 의도로 간접적으로 정책 결정에 참여하는 것.

□ 주민참여의 당위성

- 정책결정 및 집행과정에서 대표와 시민의 괴리현상을 극복.
- 사회구성원 들의 서로 다른 이해관계를 조정하고 갈등을 해결.
- 사회가 전문화되면서 발생하는 전문가와 시민들간의 괴리현상을 방지.
- 환경문제의 해결에 따른 시민참여로 이해와 협력, 지원 등을 보장.
- 지역개발 혹은 정책결정에 있어 소수의 피해자 이익을 보호.

2. 주민참여의 기능 및 한계

□ 주민참여의 일반적 기능

- 정보기능(information function).
- 시민에의 접근기능(accessibility function).
- 시민의 이해 및 이견의 조정기능.
- 결정에의 관여 기능(involvement function).

□ 주민참여의 한계

- 주민개인의 자질문제 : 전문적 자질을 갖추지 못함.
- 참여에 따른 비용의 문제 : 인원, 시간, 장비 등 물적·인적 비용.
- 주민참여의 대표성 및 정당성 문제 : 이익단체 및 편파적 의견 요구.
- 주민참여 절차의 한계 : 계획과 결정을 정당화하는 수단으로 활용.

3. 주민참여의 단계 및 방법

□ 주민참여의 단계

- S.R. Arnstein은 미국 도시사회의 특수성에 입지하여 주민의 영향력을 기준으로하여 행정의 주민참여를 조작의 단계로부터 완전한 영향력을 행사하는 주민통제에 이르기까지 8단계를 거쳐 한다고 봄.

□ 주민참여의 방법

- 주민참여의 수단으로서 종래의 전통적인 방법에는 행정에 대한 외부통제의 방법에 속하는 여론과 정당, 이익집단 등을 통하는 방법 이외에도 전시회, 공청회, 정보처리제공, 설문조사, 대중매체를 통한 홍보 등의 방법이 있음.

4. 주민참여의 유형

□ 개별적 참여와 집단적 참여.

□ 비제도적 참여와 제도적 참여.

□ 행정주도형, 수평형, 주민주도형.

☐ 자생적 참여와 의도적 참여.

☐ 직접적 참여와 간접적 참여.

5. 개발사업에 따른 주민참여 사례 분석

☐ 산본시의 쓰레기 처리장 입지

- 산본에 쓰레기소각장이 건설된다는 사실을 뒤늦게 안 주민들이 집단적으로 반대함에 따라 군포시에서 입지를 재 선정하게 되고 그 과정에서 적지 선정에 난항을 겪으면서 주민들과 사업시행자간의 갈등을 초래.

☐ 샌프란시스코의 미션베이(Mission Bay)개발

- 미션베이개발 사례는 고용기회의 감소, 저가격 주택의 공급계획의 전무, 도시기반이나 환경 등에 과중한 부담을 이유로 주민의 반대에 봉착했으나, 협의회를 구성하고 100차례의 회의를 통해 주민과 사업주간의 통합안을 제시함.

제 5 장. 환경영향평가상의 주민참여제도 분석

1. 환경영향평가상의 주민참여제도의 주요내용

□ 환경영향평가에서의 주민참여

- 환경영향평가 대상사업의 실시로 인하여 사회·경제적·환경적 피해를 받게될 지역주민의 권익을 보호하고, 그들로부터 지역환경에 대한 유용한 정보를 도출하고자 그들의 사업실시 및 환경영향평가에 대한 견해를 적절한 참여수단을 통하여 파악하고 반영하는 일체의 행위

□ 미국의 환경영향평가와 주민참여

- 미국에서는 환경영향평가절차의 초기단계에서 주민참여가 가능하도록 강구되었으며, 또한 환경영향평가서에 대해서 각종 단체 또는 개인의 비평을 얻는 것이 중요한 절차상의 요건으로 되어 있음.
- 미국의 NEPA절차는 주민참여의 범위가 넓을수록 광범위한 정보가 수집되며 합리적 의견이 제출될 가능성이 크기 때문에 참여주민의 범위를 한정하지 않음.

□ 일본의 환경영향평가와 주민참여

- 일본 동경도의 경우, 환경영향평가제도에서의 주민참여는 사업 시행자와 도지사가 공동으로 담당하는데, 사업자는 사업설명회를 주관하고 도지사는 공청회를 실시함.
- 가와사키시 환경영향평가심의회는 학식경험자 1인, 시의회의원 7인, 노동조합, 상공회의소, 가와사키시에서 공해를 추방하는 모임, 정내회연합회 등이 위원으로 참여하여 주민의 의사가 폭넓게 반영.

□ 환경영향평가상의 주민참여제도의 기능

- 승인기능(validation function).
- 정보의 내재화기능(internationalization function).
- 평가항목의 확인(identification of impacts) 기능.

□ 주민참여의 목표와 주민참여 기법

- 주민참여의 목표는 사업과 관련해서 중요하게 고려되어야 할 문제나 환경항목을 선정, 정보의 제공, 논쟁에 대한 해결점 마련, 정책결정과정에 주민의 의견을 반영하는데 있음.
- 주민참여 기법은 웨스트맨(Westman, 1985)에 의하면 정보환류(information feed-back)방법, 상담(consultation)방법, 공동계획(joint planning)방법, 권한대행(delegated authority)방법 등이 있음.

2. 우리나라의 환경영향평가서상의 주민참여 제도

□ 우리나라 환경영향평가상의 주민참여 방법

- 우리나라의 주민참여 방법에는 매스컴을 통한 여론, 이익집단, 공청회 개최, 시민자문위원회 구성, 공람 및 의견서 제출 등이 있음.

3. 환경영향평가서 상의 주민의견 조사·분석

□ 분석범위 및 방법

- 본 연구에서는 1998~현재까지 한국환경정책·평가연구원에 접수된 평가서 중 주민의견 내용이 제시되어 있는 일부 평가서를 중심으로 조사·분석하였음.

□ 전체사업에 대한 주민의견 분석

- 조사·분석된 평가서 중 주민이 의견을 제시한 평가항목은 총 206이며 대부분 생활환경에 관련 것으로 토지이용 항목이 123(0.59%)로 가장 많았으며, 의견의 유형은 영향최소화에 관한 의견이 전체 210건 중 71건(33.8%)으로 나타났다.

□ 도로사업에 대한 주민의견 분석

- 도로사업에 대한 주민의견은 총 130여건으로 방음벽, 교차로, 통로박스, 신호등 등과 같은 시설물 계획이 35.6%를 차지하고 있음.

□ 여타 개발사업의 대한 주민의견 분석

- 주민의견의 유형은 대기나 수질 등에 대한 영향의 최소화 방안 마련이 전체의견의 52.9%를 차지하고 있음.

4. 환경영향평가서상의 주민의견 분석

□ 환경영향평가 일반에 관한 설문분석

- 환경영향평가의 시행단계에 관한 질문에 대해 사업의 기본계획 수립전에 시행하여야 한다는 대답이 50.6%로 과반수를 넘고 있음.
- 환경영향평가의 역할에 관해서는 환경의 악영향에 대한 저감방안을 마련한다는 응답이 44.5%로 가장 높은 비율을 보임.

□ 주민참여에 관한 설문조사

- 주민참여단계에 관해서는 기본계획 수립전에 주민참여가 이루어져야 한다는 응답자가 58.8%를 차지하고 있음.
- 효율적인 주민참여 방안에 대한 질문에는 설명회나 공청회의 개최(44.2%)가 가장 적합하다고 답하였음.

- 홍보방법에 대한 질문에는 직접적인 안내문을 발송(36.9%)할 것을 요구했으며, 공고(23.5%), 신문에 게시(15.9%) 순으로 나타났음
- 개최시간에 대한 질문에는 오후 8시가 전체의 54.3%로 가장 많았음.
- 합리적인 환경영향평가를 위하여 정부가 주민에게 우선적 실시 사항은 홍보활동 촉진, 주민의 환경교육, 주민에게 정보제공이 각각 26.5%, 23.5%, 22.3%로 비슷하게 나타났음.

5. 우리나라 주민참여제도의 문제점

□ 주민참여 절차상의 문제점

- 주민의견 수렴시기의 문제로 현재 환경영향평가상에는 계획이 확정된 후 실시되고 있어, 사업의 타당성 또는 기본계획에 대한 주민의 반대 의견이 있을 경우 이를 수용할 수 없는 문제점이 발생함.
- 현 주민의견 수렴제도는 주민상호간 또는 주민과 사업자간, 주민과 환경부간 의견이 상충될 때 그에 대한 의견 통합이나 조정기능이 없음.
- 현재 법적으로 인정된 의견수렴 대상은 환경영향평가 대상지역의 주민으로 한정하고 일부 환경적 민감한 지역에 대해서만 확대하고 있음.

□ 주민참여 운영상의 문제점

- 주민설명회에 대해 개제신문에 1일간 공고가 나가고 있지만 인지도가 거의 없어 해당사업에 대한 상당한 불신감을 갖고 있음.
- 인터넷을 통한 정보제공은 인터넷 소외계층과 지방자치단체의 비협조로 실효성이 없음.
- 평가서 초안의 내용을 지역주민이 열람해도 이해하기가 어려워 주민설명회의 실효성이 떨어짐.
- 환경문제보다는 보상문제에 관심을 두고 있어 실질적인 환경영향평가에 대한 주민의견수렴을 할 수 없음.

제6장 주민의견수렴제도의 활성화를 위한 개선방안

1. 법·제도적 측면

□ 단기적 개선방향

- 주민의견 수렴범위의 확대 : 개발사업에 따른 주민의견 수렴 범위를 제도적으로 확대하도록 하여 각계 각층의 다양한 의견을 수렴하도록 함.
- 주민의 정보제공의 의무부여 : 주민의 권리만을 거론하는 현행 법제도적 차원을 넘어서 지역주민의 자연환경현황 고지에 대한 의무도 부여하도록 함.

□ 중·장기적 개선방향

- 사전환경성 검토제도와 연계 : 사전환경성 검토제도의 절차에 주민참여를 보장할 수 있도록 제도화할 필요가 있으며, 이를 환경영향평가제도와 연계하는 방안을 마련하여 상호 보완 및 연계성을 제고시킬 수 있도록 해야 함.
- 스크리닝 및 스코핑의 도입 : 평가여부 및 평가항목의 선정에 있어서 해당지역 주민 등 다양한 이해관계자가 참여하고 의견 제시를 통해 사업 특성이나 지역특성을 고려할 수 있도록 스크리닝 및 스코핑제도의 도입이 시급하게 이루어져야 함.
- 주민의견수렴의 시기 조정 : 우선 주민의 의견수렴시기를 현행 초안단계보다 앞당기는 것이 필요하며, 각 평가단계별로 지속적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요함.
- 제안서의 작성 : 평가서 초안작성단계에 앞서서 환경영향평가서의 올바른 방향의 설정 및 중요항목의 설정을 위해서 “제안서”단계를 신설하는 방안을 검토할 필요가 있음

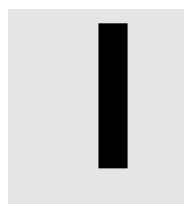
2. 정책적 · 운영적 개선방안

□ 단기적 개선방안

- 알기 쉬운 문서로의 작성 : 대기질이나 수질 등 수치가 갖는 의미를 현상적으로 판단할 수 있도록 결과적 행동지표를 개발해야 함
- 지역공동체의 활용 : 사업이 입지하는 해당 지자체는 지역 혹은 마을의 공동체에 긴밀한 유대관계를 확보하여 정보의 전달이나 상호의견 교류가 원활히 이루어질 수 있도록 함
- 전국적 참여를 위한 네트워크 구축 : 인터넷을 통해 개발사업에 따른 경과, 주민의견의 내용과 그에 대한 회신 등 사업과 관련한 일련의 과정을 파악할 수 있도록 제공함
- 의견 통합 창고의 마련 : 주민들의 의견을 충분히 수렴하고 주민상호간 혹은 주민과 사업자간의 의견 충돌 및 갈등을 해결하기 위한 조정위원회 구성

□ 중 · 장기적 개선방안

- 지역별 개발가능지역의 산정을 위한 기준의 설정 : 사업의 중요도를 고려하여 대상지역의 자연적 · 환경적 민감도 여부, 해당사업의 각 부문별 환경영향의 정도 등을 판단할 수 있는 기준의 설정이 요구됨.
- 환경적 이기주의의 예방 : 지역이기주의(NIMBY)와 진정한 환경영향평가상의 영향유무에 의한 사업의 반대를 구분할 수 있는 기준설정이 필요함.
- 기초지자체의 역할 강화 : 기초지자체에 환경적 영향에 대한 일련의 평가절차에 대해 책무와 의무를 부과하여 자율적인 환경관리가 이루어지도록 하는 방안이 요구됨.



서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구의 내용

1.서론

1.1 연구의 필요성 및 목적

환경영향평가제도는 사업자가 개발사업의 계획수립과정에서 사업의 효율성·경제성 등을 계획결정요인의 중요한 요인으로 인식하던 과거의 의사결정체계에서 전환하여 사업시행으로 인한 환경에의 나쁜 영향을 최소화할 수 있는 방안을 고려한 최선의 사업계획안을 선택할 수 있도록 환경측면의 배려를 의무화하는데 커다란 역할을 담당하고 있다. 하지만 제도적·정책적 미비점으로 인해 개발업자, 평가대행자, 지역주민, 협의기관 등 다양한 이해관계자들이 서로 공감할 수 있는 객관적이고 공정한 환경영향평가가 이루어지지 않고 있다. 그것은 견해 차이로 인한 상호불신, 갈등으로 제도의 실효성이 떨어지고 있는 실정이다.

환경영향평가의 환경 보전적 측면과 사업자의 경제성 측면을 고려한 상호 균형적 개발을 수립하기 위해서는 평가서의 작성에서부터 평가서 검토, 검토결과, 주민의견 수렴 등 환경영향평가의 절차상에서 객관성과 투명성을 확보할 수 있도록 다양한 이해관계자가 참여하고 의견을 수렴할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이에 따라 환경영향평가단계에서 보다 객관적이고 합리적인 의사결정을 유도할 수 있도록 주민참여의 실효성을 높이기 위한 제도적 장치의 마련과 함께 이를 운용할 수 있도록 평가절차를 개선함으로써 환경영향의 사전적 예방과 적절한 환경관리, 주민에 대한 이해조정 등을 실현하여 쾌적하고 지속 가능한 국토환경을 조성하는데 목적이 있다.

1.2. 연구의 내용

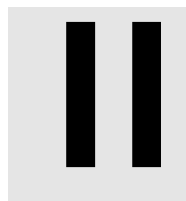
첫째로, 환경영향평가의 객관성 확보 측면에서 현행 평가제도의 문제점을 분석하기 위하여 환경영향평가 절차에 관한 일반적 사항을 국내외 연구자료를 통해 분석하고 환경영향평가 제도에 관련된 정책의 현황 및 방향에

대한 보고서 및 전문가의 의견을 청취하고 현행 환경영향평가 관련법·정책상에서 평가의 객관성 및 투명성을 저해하는 요인을 분석하여 현실적 여건을 고려하여 부실 평가서 작성, 형식적 주민참여 등 영향평가의 실효성을 저하시키는 여러 가지 원인을 조사·분석한다.

둘째로, 국내 제도의 문제점 분석을 위하여 미국, 일본, 캐나다, 독일 등 환경영향평가 선진국을 대상으로 의견수렴에 관련한 규정 및 의견수렴 단계 및 절차, 의견수렴 주체, 수렴된 의견의 반영, 의견의 환류구조 등 공중의견 수렴 전반에 대해 다양한 사례를 중심으로 구체적으로 조사·분석하여 선진외국의 주민의견수렴 제도를 우리나라의 제도와 비교·분석을 통하여 문제점을 도출한다.

셋째로, 평가서 검토주체, 의견수렴 대상, 관계기관, 환경부의 역할, 다양한 이해관계자들의 역할 및 기능, 평가서 검토단계별 평가서 공개여부 및 공개방법 및 의견수렴 방법, 사업승인과정에서 승인거부 또는 사업계획 조정 등 평가결과의 반영 정도, 최종 평가협의 결과의 공표여부, 방법, 사후 모니터링 여부 및 활용에 대하여 조사·분석한다.

넷째로, 환경영향평가 절차를 개선하기 위한 방안 제시하기 위하여 문헌자료조사와 사례조사, 외국현장 답사를 통해 얻은 자료를 국내에의 적용성·합리성을 고려하여 분류·분석하고 이 분석결과에 대해 전문가의 의견검토와 자문회의를 통해 실천적·합리적 결론을 도출하고 평가절차의 객관성 확보를 위한 지침 및 기본방향 설정하며 자료의 분석과 자문회의 결과에 대한 문제점을 파악·보완하고 feed back 과정을 통해 최적의 결과를 도출하여 상기의 과정을 통해 평가대상 사업의 재편 필요성 여부 및 방향, 스크리닝 및 스코핑 제도 도입 방안, 주민의견 수렴 대상 확대 방안, 평가절차의 공개방법 등에 대해 평가절차의 객관성 및 투명성을 제고할 수 있는 다양하고 현실성 있는 대안을 제시한다.



환경영향평가의 일반적 개요

1. 환경영향평가의 도입 배경
2. 환경영향평가의 정의 및 목적
3. 환경영향평가의 기능 및 역할
 4. 환경영향평가의 기법
 5. 환경영향평가의 한계

2. 환경영향평가의 일반적 개요

2.1. 환경영향평가의 도입 배경

지난 세기 동안 물질적인 풍요속에서 인구의 증가와 산업의 집중화 현상은 자원의 고갈, 자연 생태계 파괴, 지구의 온난화, 오존층 파괴, 지구의 사막화, 자연의 자정능력의 초과 등 범지구적인 환경문제를 가속화시키고 있다. 하지만 과거의 환경정책은 지역적이고 소극적이며 개별적 차원에서 사후관리방식의 해결에 치중함에 따라 복잡하고 다양해지고 있는 현대의 환경문제를 사전에 예방하기에는 한계가 있다. 이에 따라 사전예방을 위한 효과적인 수단으로 각종 개발계획의 수립과정과 정책의 구상단계에서부터 환경 및 생태계에 대해 합리적·계획적 측면에서 사전예방적 해결방안을 모색하는 보다 적극적인 환경관리정책이 필요하게 되었다.

이러한 노력의 일환으로 환경에 현저한 영향을 미칠것으로 우려되는 각종 개발사업을 계획 추진하려고 할 때에는 환경오염의 방지 및 환경보전을 위한 적절한 배려로 개발과 보전의 조화를 유지할 수 있도록 사전예방적 조치의 일환으로 환경영향평가제도가 도입되었다.

환경영향평가제도는 미국이 1959년초 환경질위원회(Council of Environmental Quality, CEQ)에서 설립을 제안하고 1969년 국가환경정책법(National Environmental Policy Act : NEPA)에서 명명되어 1970년 시행된 이래 많은 논란이 있었지만 제도의 타당성이 입증되었다. 그후, 1974년 호주, 1975년 타이, 1976년 프랑스, 1981년 이스라엘, 1988년 파키스탄 등으로 파급되었으며, EU 국가에서는 1984년 환경영향평가에 관한 EU지침에 따라 정비가 추진되었다. 아시아국가에서는 말레이시아가 환경법(Environmental Quality Act)을 1974년에 제정하여 개발허가 과정에서 환경영향평가보고서를 요구할 수 있도록 하였으며, 태국 역시 1975년에 환경법을 제정하여 환경영향평가를 도입하였으며 1980년대에 들어서면서 대부분의 국가에서 제도화되었다. 중남미 국가에서는 1980년 후반부터 법제화가 시작되었으며 아프리카 국가에서도 제도화가

진행되는 등 전세계적으로 환경영향평가의 제도화가 진전되어 80년대에는 70여개 국가가, 현재는 110여개 국가에서 도입하고 있다.

이렇듯 환경영향평가가 세계 각국에 널리 보급하게 된 배경에는 도시화 산업화를 거치면서 환경문제를 미리 감지한 선진국의 사례뿐만 아니라 개발에 따른 심각한 환경파괴를 직접 경험하면서 환경정책수단으로서의 환경영향평가제도에 대한 공감대가 형성되었기 때문이다. 이러한 환경영향평가제도의 확산의 이면에는 경제협력개발기구(OECD)와 유엔환경계획(UNEP), 세계은행 등 국제기구의 노력이 있었다.

OECD는 1974년 환경정책선언 이후 환경영향평가의 중요성을 강조한 각종 연구결과가 발표하고, 환경영향평가제도를 지속가능한 개발의 실현을 위한 주요 정책수단으로 공공 및 민간의 주요사업에 대한 환경영향 분석, 관광개발시의 환경영향평가, 개발원조 사업에서의 환경영향평가제도를 적극 권장하였다.

유엔환경계획(UNEP)는 효율적인 지구환경보전을 위하여 환경영향평가의 기본적 형식에 관한 틀을 만들어 시행하여야 할 필요성을 인정하고 1985년 개발도상국을 위한 환경영향평가 시행에 관한 지침을 마련하였다. 또한 1987년에 “환경영향평가의 목적과 원칙”을 명문화하고 여기에 국제적·지역적·국가적 차원에서의 환경영향평가 실시를 위한 행동강령을 포함하였다. 세계은행(International Bank for Reconstruction Development, IBRD)과 아시아개발은행(Asia Development Bank, ADB)도 개발 원조시에 환경영향평가를 의무적으로 실시토록 하는 규정을 마련하였다.

이러한 환경영향평가를 환경보전의 수단으로 확산하려는 국제기구의 노력과 다양한 국제협약에 대한 논의는 개별국가의 개발사업에 따른 환경오염의 예측 및 저감할 수 있는 환경영향평가 실시를 권고적 사항이 아니라 의무사항으로 강화시키려는 등 그 역할의 범위가 확대되고 중요성이 점차 부각되고 있다.

2.2. 환경영향평가의 정의 및 목적

과거 국지적 차원의 보건상의 문제로 국한되어온 환경문제가 지구온난화, 산성비, 생물종 다양성의 변화 등 지구적 차원의 환경문제로 확대됨에 따라 선진국을 비롯한 세계 각 나라에서는 지역적·지구적 차원에서 환경문제의 해결을 위한 다양한 노력이 시도되고 있으며, 이러한 환경보전 실행에 대한 의지는 점점 확고해지고 있다. 특히, 환경은 한번 파괴되면 원상회복이 거의 불가능하고, 복구가 가능하다고 해도 막대한 시간과 비용이 소요됨에 따라 환경적·경제적 관점에서 사전적 환경관리가 중요하게 인식되고 있어 세계 각 국에서는 사전환경정책의 추진을 다각적으로 검토하고 있다.

현재 사전환경정책의 대표적인 관리제도는 환경영향평가제도로서 세계적으로 110 여개 국가들에서 환경영향평가제도를 도입·운용하고 있다. 생물종다양성협약 및 기후변화협약 등의 국제협약과 국제연합해양법조약 등과 같은 국제조약에서도 환경영향평가의 중요성이 부각되고 있는 실정이다.

환경영향평가는 환경에 중대한 영향을 미치는 계획, 사업 등에 대한 환경영향을 미리 분석·평가하여 개발과 보전의 조화를 통해 지속가능한 개발이 가능하도록 그 부정적 영향을 제거·감소시킬 수 있는 유일한 제도로 인식되고 있다. 비록, 환경관리수단으로 환경영향평가제도가 갖는 위상 및 의의는 이를 시행하는 국가별로 다소간 차이는 있을 수 있겠지만, 그 근본이념은 별다른 차이가 없다.

환경영향평가제도는 우리의 물질적 풍요를 보장하는 경제성장을 지속하기 위한 개발의 필요성은 인정하되, 개발사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 검토하여 영향을 최소화한 사업계획을 수립하기 위한 제도로써 결국, 개발과 보전의 조화를 통해 지속가능한 성장을 가능하게 하는 하나의 환경관리수단이라고 볼 수 있다.

환경영향평가제도는 사업자가 개발사업의 계획수립과정에서 사업의 효율성·경제성 등만을 계획결정요인의 중요한 요인으로 인식하던 과거의 의사결정체계에서 전환하여 사업시행으로 인한 환경에의 영향을 최소화 할 수

있는 방안을 고려한 최선의 사업계획안을 선택할 수 있도록 환경측면의 배려를 의무화하는데 커다란 역할을 담당했다. 따라서 환경영향평가의 목적은 환경정책의 방향을 합리적으로 모색하여 개발과 보전의 조화를 객관적으로 규명하고 계획이나 각종 개발계획을 수립·시행함에 있어 예상되는 환경과괴와 환경오염을 사전에 차단·방지하기 위한 정책수단으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 유도하여 쾌적한 환경을 유지·조성하는 것이라 할 수 있다.

2.3. 환경영향평가의 기능 및 역할

환경은 인간이 생산하고 소비하는 데 꼭 필요한 각종 자연자원들을 공급해 주는 중요한 기능을 수행할 뿐만 아니라 인간의 활동으로 발생하는 각종 폐기물들을 받아들이고 처리해주는 등 인류의 생존을 위한 필수불가결한 자연적 혜택을 제공한다. 하지만 이러한 자연적 혜택이 점차적으로 한계를 보이고 있으며, 세계적으로 심각해져 가는 환경오염 문제는 자연의 자정능력을 넘어서고 있는 상태이다. 일부 선진국에 국한된 산업화가 확산되면서 자연과괴 및 자원의 부족 등 환경문제가 심화되고 자연자원의 고갈현상이 인류의 생산활동을 방해함으로써 경제성장의 한계가 서서히 작용하고 있으며, 환경의 오염 역시 경제활동의 비용을 증가시킴으로써 경제성장의 한계를 형성하기 시작하고 있음을 심각하게 의식하고 있는 개념이다.

더욱이, 지속가능한 개발이라는 패러다임이 등장하면서 환경보전과 경제성장의 조화를 위한 의사결정수단으로 혹은 개발에 따른 환경오염을 최소화하는 환경규제적 수단으로 환경영향평가제도를 도입·시행하게 되었다.

현재 환경영향평가제도는 현재 미국, 일본 등 여러 나라에서 채택하고 있지만 각 나라마다 도입배경 및 시기, 법체계, 사회적·문화적 여건에 따라 운영상 많은 차이점을 보이고 있다. 우리나라에서는 1977년 환경보전법에 처음으로 환경영향평가제도가 도입되면서 25여년간 시행되었다. 그동안 시행착오와 개선을 반복하며 성장하면서 국토환경을 보호하는 유일한 제도로

서 환경보전을 위한 최후의 보루로서의 역할을 수행하였다. 하지만 환경영향평가의 제도상·운영상의 문제로 환경피해를 최소화하는 장치가 아니라 오히려 개발의 면죄부로 이용되어 왔다는 비난도 제기되고 있다.

이렇듯 환경영향평가에 대한 각 국가간의 상이한 운영체계와 환경영향평가제도의 순기능을 인정하면서도 시행상의 미숙함으로 역기능에 대한 논의가 계속되고 있다. 사업시행자, 개발사업계획 승인관서, 지역주민 또는 해당 환경관서 등 이해관계에 따라 다소 차이가 있지만 환경영향평가의 형성배경과 역할 등을 고려할 때 공통적 기능을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 개발에 따른 환경영향의 사전예방적 기능이다. 개발사업의 시행이 주변환경에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 예측하고 미리 그 저감방안을 마련한다는 것이 환경영향평가의 주된 목적이다. 일정 지역에 계획된 사업개발에 따라 야기될 수 있는 사회·경제적 현황과 지구물리적 특성으로 인한 다양한 환경영향을 제3자 참여속에서 사전에 충분히 분석토록 한다. 또한 개발사업의 계획단계에서 환경영향평가를 함으로써 당해 개발사업이 환경에 심각한 악영향을 미치고 환경파괴의 우려가 있을 경우 개발사업을 실행할 수 없도록 하거나 적절한 저감방안을 마련하게 함으로써 환경파괴를 미연에 방지하여 결과적으로 환경보전의 효과를 가져온다.

둘째, 환경관리기능의 수행이다. 과거에는 사업의 경제성·효율성 측면과 계획의 실현가능성 측면이 최우선으로 평가되어 사업계획이 수립되었다. 하지만 환경이라는 공공재의 가치가 부각되고 무분별한 개발에 따른 환경파괴가 심화되면서 각종 민원이 야기됨에 따라 환경보전에 대한 인식이 급속히 확산되었다. 이에 따라 개발의 주체로서 사업자가 개발입지와 그에 관련된 자연자원, 사회적 자원의 합리적 이용을 유도하는 차원에서 개발계획이 조정되고, 환경오염 저감대책을 제시함으로써 개발행위에 따라 야기될 수 있는 환경에 악영향을 완화시키는 효과를 기대할 수 있다.

셋째, 주민에 대한 이해조정기능이다. 도시기본계획입안 등 일부 계획활동에 지역주민의 참여를 보장하고 있기는 하나 대부분의 단위개발사업은 지역 주민의 의사와 관계없는 사업계획을 수립하고 추진하고 있다. 이러한 측면에서 환경영향평가의 과정에서 보장되어 있는 환경영향평가서의 공람

과정과 주민의 참여는 사업계획수립 전반에 관한 절차적 민주성을 위한 제도라 할 수 있다. 환경영향평가는 당해 사업의 일반적 현황과 시행함에 있어서 야기되는 주변환경에의 영향에 대해 지역주민에 설명을 하고, 다양한 주민의견을 청취하도록 하고 있다. 이러한 절차는 주민과의 이해를 조정함으로써 마찰을 피할 수 있는 것이며 지역·집단이기주의(NIMBY)를 해소할 수 있는 중요한 수단이 될 수 있다.

넷째, 의사결정과정의 참여기능이다. 환경영향평가의 역할은 합리적인 사업계획의 수립으로 지속 가능한 개발을 이루도록 하는데 있다. 따라서 계획수립된 개발사업과 관련하여 환경에 대한 영향을 객관적으로 분석한 정보를 제공함으로써 개발계획의 결정자 등에게 친환경적 개발계획의 선택에 도움을 준다. 환경영향평가서에 수록된 환경적으로 고려되고 예측되어진 환경에의 악영향에 관한 정보는 사업자나 최종사업계획을 승인하는 기관에서 합리적 의사결정을 하는데 도움을 줌으로써 의사조정 기능을 수행한다.

2.4. 환경영향평가기법

일반적으로 환경영향평가기준법은 중점평가인자선정기법, 대안평가기법 등으로 분류한다. 이들 환경영향평가기법은 여러 분야에서 발전된 이론을 환경문제에 적용시키면서 새로이 명명해 왔기 때문에 일정한 범주를 정하기 어렵다. 본 장에서는 중점평가인자선정기법과 대안평가기법을 설명하고자 한다.

2.4.1. 중점평가인자선정기법

환경영향평가 대상사업은 매우 다양하며 사업의 특성별로 입지선정이나 공사시·운영시에 있어 자연환경 및 생활환경에 미치는 영향정도가 상이하다. 특히, 평가항목이 3개분야 23개 항목으로 분류되어 있어 모든 사업항목에 현황조사와 예측, 저감방안을 수립하는 것은 시간과 인력이 과도하

게 요구됨에 따라 이를 방지하기 위해 사업시행에 따라 실제 필요한 항목만을 선정하는 것이 필요하다.

1) 체크리스트법(checklist method)

대조표 방식은 특정한 사업의 예측되는 결과에 대해 전형적인 영향인자들의 종류를 제시하여 분석하는 방법으로, 분석가들은 이 대조표에 있지 않은 요인들을 무시할 수 있기 때문에 대조표의 장점이 또한 약점이 될 수 있다. 대조표 방식은 일반적으로 단순 대조표(simple checklist), 기술적 대조표(descriptive checklist), 비례 대조표(scaling checklist), 비례-가중 대조표(scaling-weighting checklist)가 있다.

단순 대조표는 간단한 변수의 목록을 나타내며 환경변수 자료의 측정방법과 해석방법에 대한 지침은 주어지지 않는다. 기술적 대조표는 환경변수의 파악과 변수의 측정방법에 대한 지침을 포함하고 있다. 비례 대조표는 변수가치의 주관적 척도에 기초가 되는 정보 즉 대안별로 각 영향을 -5에서 +5까지 상대적인 측면에서 척도화 하는 방식이다. 비례-가중 대조표는 하나의 변수를 다른 변수와 관련지어 상대적 비중을 주관적으로 평가한 정보가 추가되고, 각 변수의 가치를 척도화하고 중요도를 매기는 방식이다.

2) 매트릭스 분석방법(Matrix Method)

매트릭스 분석방법은 전형적으로 영향지표 목록뿐만 아니라 인간행동의 목록을 이용한다. 이 두가지는 제한된 범위에서 원인과 영향의 관계를 확인하기 위해 사용될 수 있는 매트릭스와 관계된다. 여기에는 상호작용 매트릭스(interaction matrix)와 무어영향 매트릭스(moore impact matrix)가 있다.

상호작용 매트릭스는 환경인자에 영향을 주는 대조표 방식 외에 계획활동을 통합하는 것인데 100가지 활동과 88개의 환경항목으로 되어 있다. 이 기법은 영향을 받게 되는 항목과 영향을 일으키는 주요 행위와의 관계를 시각적으로 나타냄으로써 영향전달에 대한 가치있는 수단을 제공하고 있다.

무어영향 매트릭스는 4개의 범주, 즉 제조 및 관련행위, 잠재적 환경변화, 주요 환경영향, 인간 이용에 미치는 영향으로 구분되고, 이로 인한 잠재적 손상과 재해의 일반적인 정도를 4단계로 구분하여 제시하고 있다.

3) 네트워크법(network method)

원인, 조건, 결과의 관계를 도입함으로써 matrix 개념을 확대시킨 것인데 매트릭스 방법에서 간단한 인과관계를 통해서는 적절하게 설명될 수 없는 누적적 혹은 간접적 영향을 파악할 수 있게 하는 방법이다.

4) 지도중첩법

계획분야나 조정분야에서 주로 이용하고 있는 접근방법으로 환경요소나 토지의 특징을 서술하는 일련의 지도를 결합하는 방법에 의하여 이루어지고 있다. 대안을 선택하거나 영향을 파악하는데는 효과적이나 영향을 계량화하거나 2차적, 3차적 상호관계를 파악하는 데에는 미흡하다. 최근에는 효과적 자료분석을 위해 전산처리를 이용한 GIS(Geographic Information System)기법이 활용되고 있다.

2.4.2. 대안평가기법

환경영향평가는 개발사업에 따른 생태적·환경적 영향을 저감하기 위해 각 항목별로 여러 가지 대안을 제시하고 있다. 환경적·생태적 영향이 예측되는 각각의 항목에서 제시한 대안은 서로의 항목에서 상충되는 결과를 내기도 하며 한 항목에서도 여러 가지 대안이 나올 수 있다. 따라서 항목간 대안의 상충을 방지하고 합리적인 최적안을 선정하기 위해서는 적절한 평가기법이 요구된다.

1) 비용편익분석

이 방법은 여러 가지 해결책 가운데 가장 효과적인 것, 즉 비용과 편익의 비율을 최대화할 수 있는 대안을 선정하는 방식이다. 분석에 있어 주로 금전화가 가능한 요소들에 의존하게 되는 단점이 있다.

2) 목표달성 매트릭스(the Goals-Achievement Matrix)

도표식 나열과 원리를 논리적으로 확장시킨 것으로 계획의 목표를 정하고 가중치를 두어서 목표를 달성하는 방법이다. 예를 들어, 접근성과 지역 사회 파괴의 가중치가 2, 1이고 계획 A의 목표달성값이 접근성이 2이고 지역 사회 파괴가 음수(-)이면 계획 A의 목표달성값은 $2 \times 2 + 1 \times (-3) = +1$ 이 된다. 만일 계획 B의 목표달성값이 A보다 높으면 B를 채택하게 된다.

3) 확대비용편익분석(ECBA)

이 방법은 공업화가 완전히 이루어지지 않은 개발도상국에 적합한 환경영향평가기법의 개발을 위한 몇 가지 구체적인 연구방법의 하나로, 비용편익분석을 환경영향평가기법으로 통합하는데 방향을 두고 있다. 즉 이익의 최대화와 경제적 비용을 고려할 뿐만 아니라 개발활동을 물리적·화학적·생물학적 영향을 이해하고 측정하도록 비용편익분석을 확대할 수 있는 분석 방법이다. 어느 사업에 필요한 저감대책의 비용과 편익을 하나의 의사결정지침으로서 가능한 한 통합할 필요가 있으며, 이와 같은 노력은 환경의사결정방법의 개선을 위한 하나의 활력소가 되었다.

4) 다목적 계획기법(Multi-objective Programing)

환경영향평가는 대안의 합리적인 선택과정에서 단일목적이기보다는 사업의 경제성, 생태적 문제, 자원, 환경오염 등 다양한 목적을 만족시켜야 한

다. 따라서 효과적이고 현실적인 해결책의 제시를 위한 각 전문분야의 종합 조정 및 통합에 입각한 다목적 계획이 필요하다.

대안은 서로 연관성이 있기 때문에 의사결정자가 대안을 선정하는 데는 여러 가지 방법이 필요하다. 다목적 계획기법은 개발계획자체에서부터 대안을 검토하여 사전에 영향평가를 할 수 있으며, 대안평가지 계량화 할 수 없는 항목들에 대해 평가할 수 있다. 또한 사업으로 발생하는 직접적인 피해 이외에 제2차, 3차의 환경영향을 분석할 수 있다는 점에서 종전의 영향평가 기법과 차별된다.

2.5. 환경영향평가의 한계

환경영향평가제도는 자연자원의 감소 및 훼손·환경오염 및 공해의 사전적 예방수단으로 현재까지 개발된 정책도구 중 가장 이상적이라는 견해에 대해 전 세계적으로 공감을 하고 있다. 그러나 완성된 제도가 아니라 계속적인 보완과 발전을 필요로 하는 제도라는 점에서도 인식을 같이 하고 있다. 그 이유는 다음과 같은 한계를 지니고 있기 때문이다.

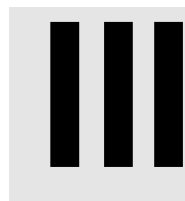
첫째, 정보의 부족 및 환경문제의 불확실성이다. 자연과정과 인간활동의 관계 속에서 발생하는 환경영향변수는 매우 다양하며 상호유기적으로 연계되어 있어 복잡성을 띠게 된다. 하지만, 환경문제는 발생요인 및 상호관계를 명확하게 분석·평가해야 그에 따른 대책 또는 해결책을 제시할 수 있다. 또한 환경문제에 대한 분석연구는 현재를 중심으로 미래에 일어날 문제를 예측하는 점에서 불확실성을 수반한다. 현재, 우리나라의 환경영향평가법이 요구하는 평가항목은 3개분야 23개 항목에 이르고 있는데, 이토록 많은 항목에 대한 정확한 정보와 변화추세를 분석하기 위한 자료는 완비되어 있지 않으며 또한 완비할 수 없다. 더구나 이들 각각의 환경변수들은 상호복합적으로 직·간접적으로 영향을 주고 받으며, 시간의 변화에 따라 장·단기적으로 누적·상승적 영향을 미친다. 환경영향평가는 이러한 환경변수의 정보와 자료를 바탕으로 하여 가변적이고 미확정적인 미래 상황에 대한

예측·평가인 만큼 그 결과는 불확실하고 완벽을 기하기 어렵다.

둘째, 환경가치의 객관화, 계량화가 어렵다는 점이다. 환경가치의 객관화와 계량화의 어려움 때문에 환경영향평가 과정에서의 신뢰성과 객관성은 경우에 따라서 직관적 추리와 전문지식에 의한 판단에 의존할 수밖에 없다. 즉, 환경영향평가제도가 도입된 이래 환경의 가치를 계획사업의 비용측면에서 객관화시키려는 노력이 활발해지고, 이러한 측면에서 환경영향평가과정에서 비용편익분석에 큰 관심과 노력을 보여왔지만 비용편익분석법에 대한 기술적 문제의 해결은 어려운 실정이다.

셋째, 대상사업의 한정성이다. 환경에 영향을 주는 행위는 인간활동 모두라 할 수 있다. 그러나 이들 모두를 환경영향평가대상으로 삼아 환경영향을 조사·예측·평가하는 것은 행정적으로 불가능하고 인간의 능력도 미치지 못한다. 따라서 환경에 현저한 영향을 주는 개발행위를 환경영향평가 대상으로 삼게 되는 사업에 대한 영역의 설정은 항상 문제의 소지가 있다. 이러한 점을 감안하여 환경에 별로 영향을 주지 않는 것으로 고려되는 행위를 열거하는 Negative System 방식과 환경에 악영향을 주는 행위를 열거하는 Positive System 방식을 채택하여 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다. 하지만 양자 모두 환경에 악 영향을 주는 모든 행위를 환경영향평가대상으로 삼을 수 없다는 것에 문제가 있다.

넷째, 개발과 보전의 조화수단과 이에 대한 판단기준이 모호하다는 점이다. 환경영향평가가 추구하는 기본적인 이상은 개발과 보전의 조화에 있다. 그러나 환경영향의 변화정도에 대한 예측치에 많은 변수가 산재되어 있기 때문에 환경의 질의 변화에 대한 가치를 객관적으로 비교하고 정량화하는 것은 쉽지 않다. 이에 따라 대안별 가치의 판별이 모호하게 되고 결국 개발과 보전의 조화라는 관점에서 사업계획의 방향을 어떻게 조율할 수 있느냐 하는 기준의 제시가 어렵다.



우리나라의 환경영향평가제도

1. 우리나라 환경영향평가의 변천과정
2. 우리나라 환경영향평가의 주요내용
3. 환경영향평가 유사 관련
4. 외국과의 환경영향평가제도의 비교

3. 우리나라 환경영향평가제도

3.1. 우리나라 환경영향평가의 변천과정

3.1.1. 환경영향평가의 도입기

1970년대 우리나라는 도시화와 산업화가 급속히 진행되면서 경제논리에 입각한 국토개발계획으로 심각한 환경오염과 지역간 불균형 개발을 야기시켰다. 하지만 경제성장정책의 부작용이 자각되고 균형개발과 환경오염 대책의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 1977년에 들어오면서 환경보전법의 제정과 함께 동법 제5조에서 환경영향평가제도의 도입근거를 두게 되었다. 환경보전법에서는 사전협의를라는 표제하에 도시의 개발이나 산업입지의 조성, 에너지 개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획에 관해서는 미리 보건사회부장관과 협의하여야 한다라고 규정함에 따라 현행 환경영향평가제도의 근거가 되었다. 하지만 이규정은 환경영향평가제도를 도입하면서 관계부처 등으로부터의 거센 반대를 회피하려는 의도에 있는지는 몰라도 표제에서도 환경영향평가라는 용어를 사용하지 않았다. 따라서 외형적으로 보면 환경영향평가제도를 채택한 것을 판별하기가 쉽지 않았다. 그리고 규정 자체가 불명료하여 우리나라 환경영향평가제도의 모습을 정확하게 파악할 수 없었다¹⁾.

1980년도에 이르러 중앙행정기관으로 환경청이 발족되면서 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정을 제정·고시함에 따라 환경영향평가 제도가 비로소 시행되게 되었다. 1981년 개정된 환경보전법에서는 평가주체를 행정기관뿐만 아니라 공공단체 및 정부투자기관의 장을 포함시켰고 철도, 공항, 매립 및 개간사업, 아파트 지구 개발사업을 추가하여 10개분야로 확대하였다. 또한 1981년 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정에서 평가분야를 3개분야 19항목으로 규정하는 등 본격적으로 시행하게 되었다.

1) 구연창, 1981, 환경보전법, 삼영사, p. 203.

3.1.2. 환경영향평가의 과도기

1986년에 개정된 환경보전법에서는 대규모 개발사업이 민간차원에서 이루어지면서 환경영향평가 대상사업을 민간부문의 개발사업인 관광단지를 추가하여 11개 분야로 확대되어 시행하였다. 특히, 환경영향평가서의 검토 및 이에 따른 사업계획의 조정 및 보완조치가 가능토록 하므로 인해 환경영향평가 협의결과를 당해 사업계획의 인·허가 또는 승인기관의 장에게 동 내용을 반영토록 요구할 수 있게 되었고, 이에 대해서 특별한 사유가 없는 한 그 협의결과가 당해 사업에 반영되도록 필요한 조치를 하도록 하였다.

1990년 환경청이 환경처로의 승격과 함께 환경보전법을 폐지하고 환경정책의 이념과 방향에 대한 규정을 주된 내용으로 하는 환경정책기본법으로 개별법화하는 과정에서 환경영향평가제도가 환경정책기본법으로 이관되고 환경영향평가에 관한 규정도 대폭 보완·강화되었다. 우선, 대상사업의 경우 종전의 11개 분야 32개 단위사업에서 15개 분야 47개 단위사업으로 확대되었으며, 평가서 초안에 대한 주민의 의견을 반영한 최종평가서를 작성하도록 하였다. 또한 평가협의내부조사·확인 등 제도를 도입하였고, 평가협의내용에 대한 이의 신청, 사업계획의 변경에 따른 재협의, 평가협의 내용의 이행여부조사 확인 등 사후관리제도를 도입하여 평가협의 내용의 이행에 실효성을 확보하도록 하였다. 1992년 8월에 개정된 환경정책기본법 시행령에서는 지역단위의 개발사업에 대한 환경영향평가협의 업무를 지방환경청으로 위임하여 현지성 있는 환경성 검토가 가능하도록 하였다.

3.1.3. 환경영향평가의 안정기

환경정책의 기본방향을 정하고 있는 환경정책기본법에서 환경영향평가 대상사업의 범위, 시기, 협의절차 등 구체적이고 집행적인 사항까지 정해야 하는 등 입법 기술상의 어려움과 그동안의 제도 운영에서 드러난 문제점을

개선·보완하고 제도 운영의 효율적 추진을 위하여 1993년 6월 단일법으로서 환경영향평가법을 제정, 동년 12월부터 시행되었다.

환경영향평가법에서는 제도의 질차를 변경하고 대상사업의 사후관리제도를 강화하는 등 기존의 법·제도적 체계를 수정·보완하였다. 환경영향평가서 작성등에 관한 규정 및 환경영향평가서검토 및 협의 내용이 3차에 걸쳐 개정되었다. 실질적 주민의견수렴을 위하여 설명회 또는 공청회를 의무적으로 개최하도록 하는 한편, 평가서 협의요청 및 사후관리를 사업승인기관이 담당하도록 하였다. 또한 지방자치제 실시 이후 지방자치단체의 자율적인 지역환경관리 기능을 제고한다는 차원에서 시·도 조례에 의하여 지역적 특수성을 고려, 소규모 대상사업에 대하여도 자체 환경영향평가를 실시할 수 있도록 하였다.

특히, 환경영향평가의 주요 핵심내용의 하나인 환경영향평가서에 대한 검토가 체계화·전문화하기 위해 1997년 하반기에는 평가서의 효과적 검토를 위한 방안으로 환경영향평가법의 제2차 개정을 통하여 환경영향평가서 전문적 검토기관인 한국환경정책·평가연구원을 설립하여 평가서 검토기능을 부여키에 이르렀다.

1999년에 환경정책기본법에서 주로 실시단계에서 이루어지는 환경영향평가서 사실상 배제되거나 간과되어 온 상위 기본계획에 대하여 입지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하기 위한 사전환경성검토 제도를 의무화하는 규정이 신설되었다. 또한 2000년에는 각종 개발사업에 대한 환경영향평가 이외에도 부정적인 영향을 예측·분석하여 사업의 특성, 입지 등에 따라 개별적으로 실행되어 온 인구·교통·재해 등의 영향평가를 환경영향평가제도에 통합하여 운영하기 위한 통합환경영향평가법을 제정하였다. 이에 따라 통합환경영향평가법에서는 각종 영향평가의 통합에 따른 전문성 약화 등의 문제점을 해소하고 환경영향평가의 내실화를 위하여 대상사업의 범위를 조정하고, 통합평가서 작성방안을 마련하며, 평가서 협의·검토절차와 관련하여 평가서 검토기능을 일원화하게 되었다.

< 표 1 > 환경영향평가 관련법 변천과정

구분	관련법	개정시기	법내용 및 개정사항	평가대상사업	주민의견수렴	평가서 검토
도입기	환경 보전법	1977.12	사전협의, 환경영향평가서의 작	3개분야		보건사회부 장관
		1979.12	성	6개분야		환경청장
		1980. 8	환경영향평가 및 협의, 대상사	10개분야		
		1981. 2	업평가서의 작성, 협의절차			
		1981.12	환경영향평가의 대행			
		1982.12				
		1983. 4	대상사업의 범위 및 협의요청	11개분야 30		
1983.12	시기	개 단위사업				
과도기	환경 정책 기본법	1986.12	환경영향평가서의 작성, 환경영향평가서의 검토 및 의견제시, 환경영향평가의 대행, 협의결과통보	11개분야 30개 단위사업		
		1990. 8	환경영향평가서의 작성, 환경영향평가서의 검토, 사후관리, 권한의 위임 및 위탁	15개분야 47개 단위사업	주민의견수렴제도 도입, 초안의 공람(20일)	환경처장관, 환경영향평가분과위원회
		1991. 5			필요시 설명회 또는 공청회 개최	
		1991. 8				
정착기	환경영향평가법	1993. 6	환경영향평가 대상사업 등, 환경영향평가서의 작성 등, 환경영향평가서의 협의 등, 협의내용의 관리 등, 환경영향재평가, 협의기준초과부담금, 한국환경정책·평가연구원	16개분야 59개 단위사업	초안의 공람(30일), 의무적으로 설명회 또는 공청회 개최	환경처장관, 환경영향평가분과위원, 주민추천의 전문가
		1995. 4	17개분야 62개 단위사업	초안의 공람(30~50일, 공휴일불산정)	환경부장관, 한국환경정책평가연구원, 주민추천의 전문가	
		1995. 6	17개분야 63개 단위사업			
		1997. 3				
발전기	환경정책기본법	1999.12	사전환경성검토의 협의시기, 필요서류, 사전협의 대상·기준·방법 등	행정계획 및 개발사업		환경부장관, 한국환경정책평가연구원, 주민추천의 전문가
	환경·교통·재해등의영향평가법	2000. 1	총칙, 평가서의 작성 등, 평가서의 협의 등, 환경영향평가등에 관한 특례 등	환경영향평가, 인구영향평가, 교통영향평가 등의 대상사업	초안의 공람(30~50일, 공휴일불산정)	한국환경정책평가연구원, 지방및 중앙교통심의위원회, 수도권정비위원회, 재해영향평가위원회

3.2. 우리나라 환경영향평가제도의 주요내용

3.2.1. 환경영향평가의 대상사업

환경영향평가의 대상에 관하여는 종류를 열거하지 아니하고 포괄적으로 규정하고 있는 미국의 국가환경정책법(NEPA)와는 달리 Positive List 방식을 원칙으로 하고 있다. 환경영향평가법 제4조의 규정에 의거 환경영향평가 대상사업에 해당하는 사업을 실시코자 하는 사업자는 평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하고 승인기관의 장은 환경부장관과 협의토록 하고 있으며, 평가대상사업은 총 17개분야에 63개의 단위사업으로 정하고 있다. 그런데 열거된 사업의 종류를 보면 대체적으로 대규모의 사업인 동시에 환경에 중요한 영향을 미칠 가능성이 큰 사업으로서 토지이용 그 자체 또는 이와 같은 관련이 있는 것들이다.

개발사업은 규모에 관계없이 사업시행에 따라 환경에 악영향을 미치므로 절대적 환경보전을 위한다면 모든 개발사업이 평가대상이 되어야 할 것이다. 그러나 평가비용 및 시간 등을 고려할 때 그 실익이 없는 경우는 평가대상에서 제외하는 것이 바람직하기에 현행 환경영향평가법상에서 설정하고 있는 일반적인 평가대상사업의 기준을 선정하고 있다. 선정기준은 골프장 건설 등 사업특성상 자연환경·생태계를 훼손할 우려가 큰 사업과 자연공원 집단시설지구 등 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 사업, 매립사업, 댐건설 등 환경영향이 장기적·복합적으로 발생하여 쉽게 예측이 곤란한 사업, 택지·공단조성 등 대기·수질오염 등 복합적 환경오염이 발생될 것으로 우려되는 사업 등이다.

< 표 2 > 환경영향평가 대상사업

대상사업	대상사업의 범위
도시개발(12개)	- 토지구획정리, 대지조성, 택지개발, 도시재개발, 일단의 주택지 또는 시가지 조성, 학교 : 30만㎡ - 유통단지, 공동집배송단지, 여객자동차터미널, 화물자동차 터미널 : 20만㎡ - 기타 : 아파트지구개발(25만㎡), 유통업무설비·주차장(20만㎡), 하수종말처리시설(10만㎡/일)
산업입지(7개)	국가산업단지, 지방산업단지, 농공단지, 중소기업단지, 수출자유지역조성, 공장, 일단의 공업용지조성사업 : 15만㎡
에너지개발(6개)	- 전원개발, 전기설비 : 발전소(1만kW, 댐 및 저수지 수반시 3천kW, 공장용지내 3만kW, 태양력등 10만kW), 송전선로(345kV, 10km), 옥외변전소(765kw), 저탄장(5만㎡), 회처리장(30만㎡) - 광업(30만㎡), 해저광업, 송유관시설중 저유시설, 석유사업자 또는 한국석유개발공사의 저유시설(10만kl이상)
항만개발(4개)	- 어항시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡). 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡) - 항만시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 기능(매립 1만㎡), 기타(15만㎡ : 매립수반시 3만㎡) - 항만준설 : 10만㎡, 20만㎡(항로등 유지준설, 오염물질제거시 제외)
수자원개발(2개)	댐 또는 하구언, 저수지, 보 또는 유지 : 200만㎡, 2,000만㎡ 이상
철도개발(4개)	철도·도시철도·고속철도(1km), 삭도·케도(2km)
공항건설	공항개발 : 비행장, 활주로(500m), 기타(20만㎡)
하천개발	하천공사 : 10km
매립·개간(2개)	- 매립 : 30만㎡(항만 또는 자연환경보전지역내 3만㎡) - 개간(간척포함) : 100만㎡
관광단지(6개)	- 관광사업, 관광지 및 관광단지, 온천 : 30만㎡ - 기타 : 도시공원(25만㎡), 유원지(시설면적 10만㎡)
체육시설(5개)	- 체육시설, 청소년수련시설, 수련지구 : 30만㎡ - 경정·경륜시설, 경마장 : 25만㎡(스키장, 자동차 경주장 포함)
산지개발(3개)	묘지(25만㎡), 초지(30만㎡), 기타(20만㎡)
특정지역개발	지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 가, 파 및 더의 사업
폐기물·분묘처리시설(2개)	분뇨처리시설(100kl/일. 다만 지정폐기물의 경우 5만㎡, 25㎡), 소각시설 또는 고온열분해시설(100t/일)
국방·군사시설(3개)	국방·군사시설(33만㎡), 군용항공기지(비행장, 활주로(500m), 기타(20만㎡)), 해군기지(10만㎡, 다만 매립수반시 3만㎡)
토석등 채취(4개)	하천 및 연안구역(상수원보호구역내 2만㎡, 상류 5km내 5만㎡). 산림(10만㎡), 해안규사(강원·경북 2만㎡, 기타 3만㎡), 해안모래(25만㎡, 100만㎡)

3.2.2. 환경영향평가의 평가항목

환경영향평가분야 및 항목 등에 대해서는 환경영향평가법 제5조에 환경영향평가는 제4조의 규정에 의한 대상사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경 및 사회·경제분야에 대하여 실시하여야 하며 분야별 환경영향평가의 내용항목은 환경부령으로 정한다고 규정하고 있다. 또한 환경부장관은 대상사업의 특성을 고려하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 대상사업에 따라 중점적으로 환경영향평가를 실시하여야 할 평가항목을 지정·고시할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 동법 시행규칙 제2조에 분야별 환경영향평가의 내용항목을 별표에서 정하고 있고, 또한 환경부의 환경영향평가서작성등에 관한 규정에서 대상사업별 주요평가항목 및 평가항목별 주요평가내용을 규정하고 있다. 중점평가항목이란 첫째, 법규에서 명시하고 있는 대상사업별 주요평가항목, 둘째, 평가서 초안에 대한 관계행정기관 및 주민 등의 의견 수렴시 중점평가 해야 할 사유를 붙여 요구한 평가항목, 셋째, 사업자가 환경영향요소와 입지여건 등 사업의 특성을 고려하여 환경에 미치는 영향이 중요하다고 판단되는 평가항목 등을 일컫는다. 현행 환경영향평가분야 및 항목은 3개분야 23개 항목으로 구성되어 있다.

그러나 모든 평가대상사업에 대하여 일괄적으로 전 항목을 평가토록 하는 것은 사업의 특성, 입지여건 등을 고려할 때 불필요한 부분이 있으며 많은 인력과 시간을 낭비할 소지가 있어 일부 항목에 대하여만 환경영향을 중점적으로 평가하고 기타항목은 제외하거나 현황조사에 그치도록 하고 있으며 이와 같이 중점평가를 실시토록 하는 것은 실제 피해가 예상되는 사항들에 국한하여 관계 행정기관과 지역주민들이 제기하는 문제를 최대한 수용하고 사업의 실시로 인하여 발생할 수 있는 부분에서 환경에 미치는 영향을 사전에 최소화 할 수 있을 것으로 판단된다.

하지만 이러한 규정에 대해서 많은 문제점이 지적되고 있다. 우선 환경영향평가 기준과 방법 그리고 내용 등이 법률, 시행령, 시행규칙 기타 행정명령의 다단계로 분산되어 있어 법규의 안정성, 체계성, 평가실적의 활용, 특히 이해관계자들의 인지도 측면에서 문제가 있다. 예컨대, 조사항목의 경우

상위 법령에 근거규정이 없는 규정을 두는 경우가 있어 단순한 해석의 지침 또는 상위 규범의 보충이라는 수준을 벗어나 위임의 한계를 일탈할 가능성이 크다. 따라서 고시·지침 등의 하위규범 중심들을 변경하여야 하며 이런 차원에서 고시나 예규에 규정되어 있는 내용중 그 중요한 부분은 보다 상위규범에 흡수되어야 하고 고시나 지침은 한시적이거나 지엽적인 사항만을 규정하여야 한다.

< 표 3 > 환경영향평가의 항목 및 주요내용

평가분야	평가항목	주요평가내용
	공통사항	토지이용계획, 시설배치계획, 법면처리대책, 특정야생동·식물, 천연기념물 등의 보호대책
자연환경	기상	기온, 일조시간 등 기상변화 예측 및 대책
	지형·지질	지형변화, 토지·사면의 안정성, 기반침하 여부
	동·식물상	동·식물상의 변화, 주요 동·식물 서식지·자생지 훼손, 온배수에 의한 해양 동·식물상 변화 대책
	해양환경	해양수질 오염도, 해저지형 및 수심 변화
	수리·수문	수량변화 및 급수계획, 유지용수량, 유출계수 변화
생활환경	토지이용	주변 토지이용 상황을 고려한 입지분석, 완충녹지 설치계획
	대기질	배출원별 오염물질 저감방안, 연료사용계획, 비산먼지 저감대책 등
	수질	오·폐수 처리계획, 용수공급계획, 하천 및 지하수 오염방지 대책 등
	토양	오염물질에 의한 토양오염 발생 및 방지대책
	폐기물	쓰레기 발생량 예측 및 처리대책, 폐기물 처리시설의 입지 검토
	소음·진동	소음·진동발생원 및 완충녹지, 방음벽 등 저감대책
	악취	발생원, 영향범위 및 저감대책
	전파장애	전파장애요인, 전파장애 정도 및 저감대책
	일조장애	일조영향을 고려한 시설물 배치계획
	위락·경관	지역경관특성, 주요 조망점에서의 경관변화 및 대책
	위생·공중보건	공중위생시설, 질병유발요인 및 보건위생대책
사회·경제환경	인구	인구밀집에 따른 환경영향 및 대책
	주거	주거지역에 미치는 환경영향 및 대책
	산업	산업구조변화, 피해예측 및 대책
	공공시설	공공시설의 분포·규모 등 수용용량 분석 및 대책
	교육	교육시설의 수용용량에 미치는 영향 및 대책
	교통	교통량 변화, 교통량·차선용량 등 분석 및 대책
	문화재	문화재에 미치는 영향 및 보호대책

3.2.3. 환경영향평가의 과정

우리나라 환경영향평가의 과정은 평가서 초안을 작성하여 공람·공고 또는 설명회 개최 등을 통한 주민의견을 수렴하는 초기단계와 주민의견이 수렴되어 작성된 최종평가서를 사업승인 기관에 제출하여 환경부와 협의하는 단계, 협의 내용에 대한 이행여부 확인 및 사후환경영향을 조사하는 3단계로 구분해 볼 수 있다.

1) 평가서 초안의 작성

환경영향평가서 초안은 최종적인 환경영향평가서의 작성에 앞서 사업자가 지역주민들에게 사업에 대한 일반적 내용을 공개하고 의견을 수렴하기 위해 작성한다. 평가서 초안에는 개발사업에 따른 3개분야 23개 항목에 대한 평가대상지역의 설정과 환경현황조사, 대안의 분석평가, 환경영향에 관한 각 항목별 개략적 예측 및 저감방안, 개발로 인한 환경에 미치는 불가피한 영향 등을 개략적으로 분석하며, 이를 기초로 주민들에게 설명회나 공청회 또는 공람 등을 하게 된다.

2) 주민의견 수렴

평가대상사업자가 환경영향평가서를 작성함에 있어서는 미리 평가서초안을 작성하여 평가대상지역내의 주민에게 설명회 또는 공청회를 개최하여 그 의견을 수렴하여야 한다. 이 경우 사업자는 평가서 초안을 7일 이내에 사업의 개요, 공람 장소, 공람 개요 등을 2개 이상의 지방일간지에 공고하고, 평가서 초안을 20일 이상 지역주민에게 공람하도록 한다. 지역주민 등은 공람 기간 만료일로부터 15일 이내에 예상되는 생활환경 및 재산상의 환경오염피해와 그 감소방안 등의 의견을 제출할 수 있다. 제출된 의견은 사업자에게 통지해야 하며, 필요하다고 판단될 경우 사업자와 협의를 거쳐 공청회·설명회를 개최하여 의견을 듣는다. 이 경우 사업자는 수렴된 의견

을 환경영향평가서에 포함시키고 반영되지 않은 의견은 그 사유와 함께 평가서에 명시하여야 한다.

3) 최종평가서의 작성

환경영향평가서 초안의 작성은 환경영향을 홍보하고 주민들의 의견을 수렴하는 것을 목적으로 하지만, 최종평가서에서는 3개분야 23개 항목에 대해 구체적인 환경현황조사와 사업의 추진 및 운영과정에서 발생하는 환경적 영향을 다양한 기법을 통해 가능한한 정확히 예측·분석하고 적절한 저감방안을 마련함으로써 협의기관에 제출하여 사업의 인·허가의 취득을 목적으로 한다.

4) 환경영향평가서의 협의

사업자가 작성한 평가서는 사업승인기관에 제출되고 다시 사업승인기관에 의하여 환경부(또는 지방환경관서)에 협의 요청되는데, 환경부는 평가서를 협의함에 있어서 한국환경정책·평가연구원 등의 검토의견을 들어 필요시 수정·보완 등의 조치를 한 결과(협의내용)를 사업승인기관에 통보한다

5) 협의내용 관리 및 사후환경영향평가

환경영향평가의 실효성 확보를 위하여서는 협의내용의 충실한 이행이 이루어져야 하므로 사업자는 협의내용을 성실히 이행하여야 하며, 이를 위한 협의내용관리대장 비치, 협의내용 관리책임자 지정, 사후환경영향조사 등의 의무를 지뿐만 아니라, 환경영향평가협의내용으로 확정된 오염물질의 배출농도에 관한 협의기준을 위반하는 때에는 협의기준초과부담금이 부과된다. 한편, 협의내용의 충실한 이행을 확보하기 위하여 사업승인기관은 사업장 현지조사 등을 통하여 공사중지 명령 등 필요한 조치를 강구하여야 하며, 지방환경관서는 사업자나 사업승인기관에 공사중지명령 등 필요한 조치를 요청할 수 있다.

3.3. 환경영향평가 유사 관련법

3.3.1. 사전환경성 검토제도

환경영향평가제도는 대부분 대규모 개발사업에 대하여 계획이 확정된 후 사업 실시단계에서 주요 항목에 대해 저감방안의 수립에 중점을 두고 있어 입지의 타당성 및 사업 시행여부를 검토하는 데는 한계가 있다. 근본적으로 환경영향을 방지하기 위해서는 사후관리 보다 사전 예방적 차원에서 접근해야 하며, 이런 측면에서 볼 때 각종 사업의 계획수립단계에서 환경성 검토가 이루어져야 한다. 이에 따라 사전 예방적 차원에서 환경영향평가제도의 한계성을 극복하고 정책, 계획, 프로그램 등과 같은 상위단계에서 환경성을 고려하기 위한 방안으로 개별법령 및 국무총리훈령에 의거하여 사전 환경성검토제도를 실시하여 왔다.

하지만 기존의 총리훈령이나 개별법에서 규정하고 있는 사전협의 제도의 실효성 미흡이나 법령상의 미비점으로 인해 제 역할을 수행하지 못하여 난 개발로 인한 국토훼손과 수질오염, 교통난 등의 사회문제가 아직까지 상존하고 있다.

이에 따라 1999년 12월 환경정책기본법에 사전환경성검토제도가 법제화되면서 소규모의 개발사업이나 행정, 정책 등에 대해 보다 철저히 환경성 검토를 수행할 수 있는 토대를 마련하게 되었다.

< 표 4 > 사전협의제도와 환경영향평가제도의 차이점

구분	사전협의	환경영향평가
의의	· 행정계획상의 사업시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 고려하여 행정계획에 반영	· 환경영향평가 대상사업의 시행으로 인하여 환경에 해로운 영향을 미리 예측·분석하여 환경영향의 저감방안을 강구
근거법령	· 관련 개별법령(관계행정기관과 협의)	· 환경영향평가법(환경부장관과 협의)
협의대상	· 국토이용계획입안, 도시기본계획수립, 공단·택지지정등의 행정계획 등	· 환경영향평가 대상사업
협의서류 (작성자)	· 행정계획 입안서류(행정계획의 입안, 승인기관)	· 환경영향평가서(사업자)
협의시기	· 대상 행정계획 결정전	· 대상사업의 실시계획승인전
주요협의 내용	· 입지의 적정성, 토지이용계획의 용도 지역 및 규모의 적정성, 오염물질배출과 그 처리대책, 환경기초시설설치, 녹지자연도 및 생태계보전 등	· 기 확정된 단일대상사업 위주의 검토 · 자연환경 및 생활환경분야 등의 23개 항목에 대한 저감방안 마련 등

3.3.2. 통합환경영향평가제도

현재 우리나라에서는 환경영향평가제도 이외에도 각종 개발사업으로 인한 부정적인 영향을 예측, 분석하고 이를 저감할 수 있는 방안을 강구하기 위하여 환경영향평가제도 이외에도 사업의 특성, 입지 등에 따라 교통·인구·재해영향평가제도가 도입되어 운영되고 있다. 도시교통정비촉진법에 의한 교통영향평가제도(1987)와 수도권정비계획법에 의한 인구영향평가제도(1984)는 건설교통부가 주관하고 있으며, 자연재해대책법에 의한 재해영향평가제도(1996)는 행정자치부에서 주관하고 있다. 이처럼 3가지 유형의 영향평가제도가 실시됨에 따라 사업자의 입장에서는 하나의 사업을 시행하기 위하여 위의 영향평가를 각각 받아야 하는 경우가 발생하게 되었다.

이에 따라 규제완화를 통한 사업자의 부담경감과 경제 활성화를 위하여 영향평가를 하나의 환경영향평가로 통합·일원화하게 되었다. 하지만, 각종 영향평가의 통합에 따른 전문성 약화 등의 문제점을 해소하고 환경영향평가의 내실화를 위하여 대상사업의 범위와 통합평가서 작성방안, 평가서 협의·검토절차와 관련한 평가서 검토기능을 일원화하는 등 제도적·운영적 조정이 선행되어야 한다.

3.4. 외국의 환경영향평가제도와의 비교

3.4.1. 미국

1970년대 시행된 국가환경정책법(NEPA)에 따라 미국의 연방기관은 인간 환경질에 대한 중대한 영향을 미치는 계획이나 규정안에 대한 권고사항 또는 입법제안, 그밖의 중요한 연방정부 행위에 대하여 환경영향평가를 실시하고 문서로 제출토록 의무화하였다. 하지만 이법은 환경영향평가제도에 대하여 개괄적인 사항만을 담고 있어 제도의 시행에 따른 전반적인 감독과 절차 등의 제정은 대통령직속 국가환경위원회(Council of Environmental Quality : CEQ)가 책임지고 있다. CEQ는 NEPA절차 이행을 위한 규칙을 정하고, 연방의 여러 기관은 이에 따라 소관사업의 특성에 따른 절차 등 가이드라인을 제정하여 시행하고 있다.

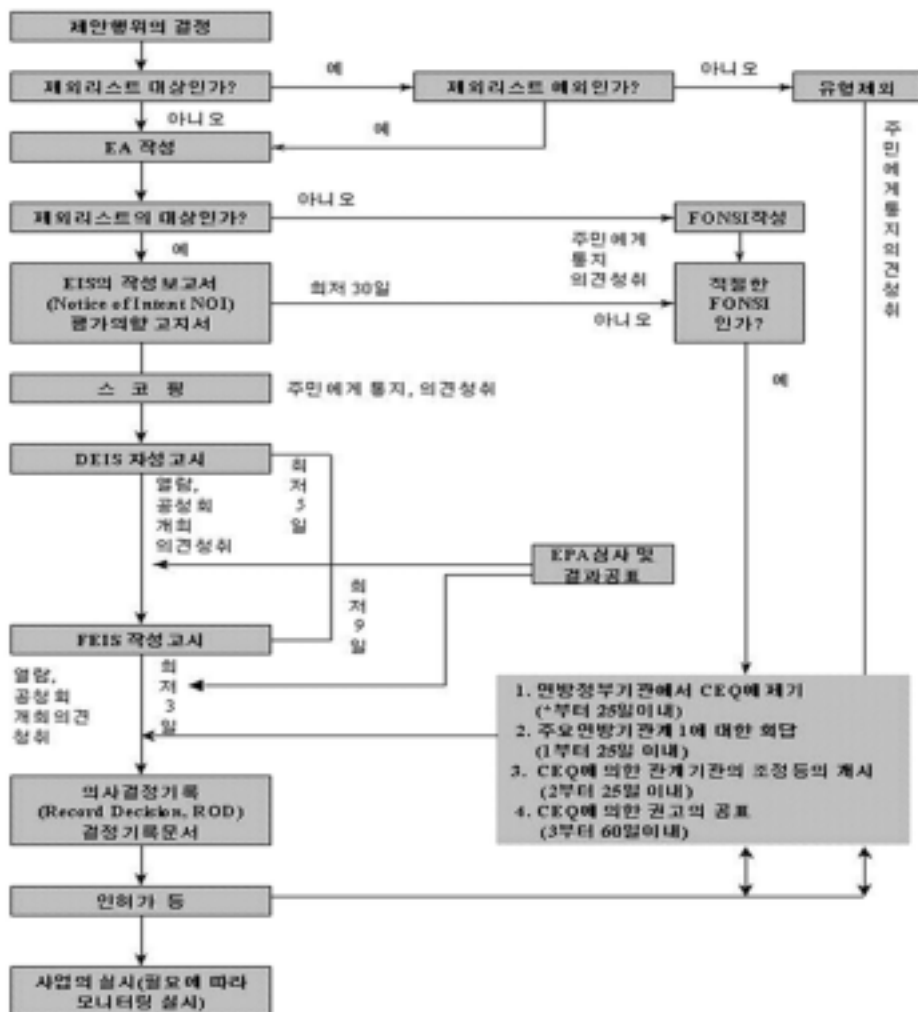
환경영향평가서는 반드시 요약절을 추가하되 여기에는 전문적이고 기술적인 용어는 금지하도록 하였으며, 불필요한 시간의 지연을 줄이기 위하여 시간을 제한하고 초안이 나오기전에 부서간 협조, 분쟁의 조속한 해결을 강조하고 있다.

평가대상은 연방정부가 관여하는 상당한 환경영향이 예상되는 정책, 계획, 사업 그리고 법안이며 구체적인 행위는 스크리닝 절차에 따라 설정하도록 하고 있으며 환경영향평가의 작성 주체는 연방기관이다.

연방기관들은 제안행위를 정하고 그 행위에 대해 환경영향평가서를 작성하는 것이 필요한지의 여부를 판단하기 위하여 간단한 문서의 환경평가서(Environmental Assessment : EA)를 작성하고, 환경의 영향이 별로 없는 것으로 판단되는 경우에는 사업의 기본적 내용을 포함한 간단한 문서를 작성하여 공표한다. 또한 주무부서는 환경영향을 줄이기 위한 조치들을 취해야 하며 이상의 요구사항들이 충분히 지켜지고 있는지를 감시할 수 있는 모니터링을 제공해야 함을 의무화하고 있다.

미국의 환경영향평가는 건설성, 주정부에 대상사업과 평가항목이 설정되어

있지만 평가서 작성시는 보통 스크리닝 과정과 스코핑을 통해서 결정한다. 환경영향평가 절차는 주관관청의 결정, 환경평가(EA)의 주민에 대한 고지, 스코핑과정의 실행, 초안평가서의 작성, 검토를 위한 초안평가서 문서화, 공청회의 개최, 최종평가서의 작성, 최종평가서의 배포, 문서화, 최종평가서의 채택, 관청의 결정, 결정의 기록작성의 과정을 거치게 된다.¹⁾



< 그림 1 > 미국의 환경영향평가제도 절차도

1) 한성옥, 환경영향평가제도 -국내외의 동향과 향후 과제-, 동화기술, 2001.

3.4.2. 일본

일본은 1972년 6월 각종 공공사업에 관계되는 “환경보전대책에 대한 각의 요해”에 따라 정부기관과 그에 소관된 공공사업에 대하여 사업실시 주체가 미리 또는 필요에 따라 환경에 주는 영향의 내용 및 정도, 환경파괴의 방지책, 대안의 비교 검토 등을 포함하는 조사 검토를 시행하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 취하도록 지도해 왔다.

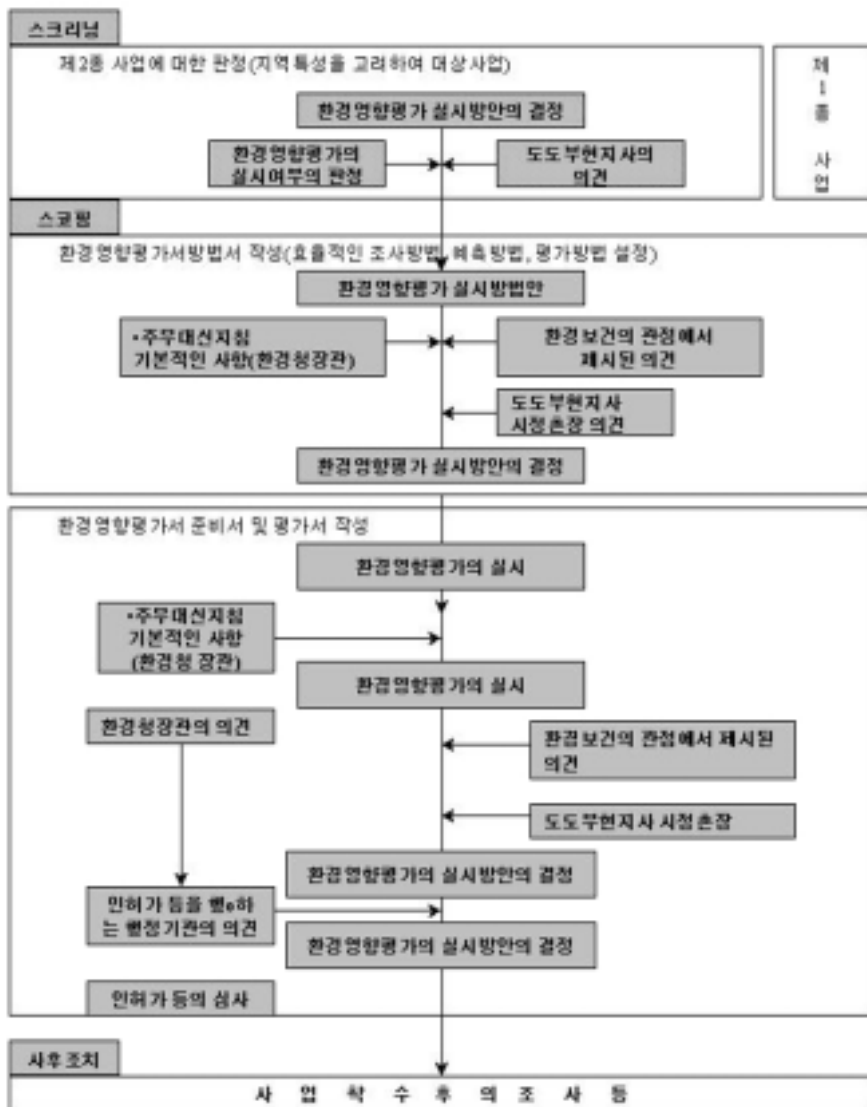
일본은 개별법, 사업관청의 행정지도 등의 형태로 환경영향평가가 실시되어 왔으나, 통일적인 절차에 의한 환경영향평가의 적절하고 원활한 실시가 중요한 정책과제가 등장하면서 1984년에 “환경영향평가실시에 관한 요강”이 마련됨으로써 통일적인 규칙에 따라 환경영향평가가 실시되게 되었다.

1993년에 제정된 환경기본법에서는 환경영향평가의 법제화의 필요성에 따라 환경보전시책의 하나로서 국가가 환경영향평가를 추진하기 위한 조치를 강구하는 요지를 규정화 하였다. 또한 1994년에는 각의에서 결정된 환경기본계획에 환경보전에 관계되는 공통적·기본적 시책의 하나로서 환경영향평가의 위치를 부여하였다. 1997년에는 환경영향평가를 반드시 해야 될 제1종 사업과 사업의 인허가 기관이 스크리닝 절차에 따라 실시여부를 결정하는 제2종 사업으로 구분하고 있다. 제 1종 사업은 도로·댐·철도·비행장·발전소이며, 제2종 사업은 인허가관청이 판단하는 규모와 환경영향의 정도가 큰 것에 대하여 구체적인 대상사업을 결정하는 절차를 따로 정하고, 환경영향의 정도가 현저한 경우에는 이 법에서 규정하는 환경영향평가의 절차를 따르도록 되어 있다.

사업자는 환경영향평가를 실시한 후 그 결과에 대해 환경보전상의 견지에서 의견청취를 위한 준비서를 작성하여 공고·공람하고, 환경보전의 견지에서 의견이 있는 자와 관계 시정촌장 등의 의견을 들은 후 환경영향평가 준비서의 기재사항에 대한 검토를 하고 필요한 조치를 강구하여 환경영향평가서를 작성하여야 한다. 이때 당해 평가서는 환경청장관에게 송부되고, 환경청장관은 필요에 따라 환경보전의 관점에서 의견을 제시해야 하며, 사업자는 이에 대해서 진술을 한 후 환경영향평가서 기재사항을 검토하고 필

요한 보완을 하며, 이를 공고·공람하도록 한다.

사업승인기관은 대상사업 실시에 따른 환경영향평가의 결과를 면허 등의 심사에 반영하기 위하여 환경보전의 배려에 대한 심사 등 필요한 규정을 두도록 하고, 사업자는 대상사업 실시에 있어서 환경보전에 대한 적정한 배려가 반영되도록 한다.



< 그림 2 > 일본의 환경영향평가 절차도

3.4.3. 독일

독일의 환경영향평가제도는 유럽연합(EU)의 지령에 따르도록 되어 있는데, EU는 원유정제시설, 고속도로, 방사성 폐기물의 영구저장 및 처리시설, 석면채굴시설, 종합화학시설, 자동차, 장거리 철도, 비행장 등 9종의 필수적인 사업과 가맹국의 판단에 따른 농업, 채굴업, 에너지산업, 금속가공, 유리 제조, 화학산업, 식품제조, 섬유가죽, 목재 및 종이제조, 고무산업, 사회기반 사업, 기타사업 및 필수사업에 준하는 사업 등 12종 사업을 대상으로 채택하고 가맹국은 이에 따른 조치를 하도록 하였다. 1995년에는 EU 환경장관 이사회의 합의에 따라 스크리닝·스코핑 등을 도입할 목적으로 지령이 개정되었다.

EU 가맹국 중 독일은 환경영향평가를 환경적합성심사라 부르며, 1970년대 초기부터 제도도입이 검토되었다. 환경영향평가서의 절차규정에 관해서는 1974년 내무성이 법률원안을 작성해 국회에 상정하였으며 연방공공조치의 환경적합성 심사원칙이 내각에서 결정되었다. 이 심사원칙은 연방관청이 행하는 공공조치에 있어서 환경의 영향 및 그 영향의 경감조치 등을 심사하는 것으로 정하고, 내무성의 관여 등의 절차적 내용이 포함되어 있다.

하지만 연방정부의 내부심사절차에는 심사내용의 공개 및 공중의 참가에 대해서는 정해져 있지 않았다. 그 후 1990년에 EC의 지령에 따라 환경영향심사법이 성립되었고 환경영향평가가 의무화되었다. 이 법은 개별법에 특별한 규정이 없는 한 자동적으로 적용되지만, 개별법 및 주법에 연방환경심사법 보다 엄격한 평가절차가 정해져 있는 경우에는 이를 우선적으로 적용하고 연방환경심사법의 절차는 적용하지 않는다.

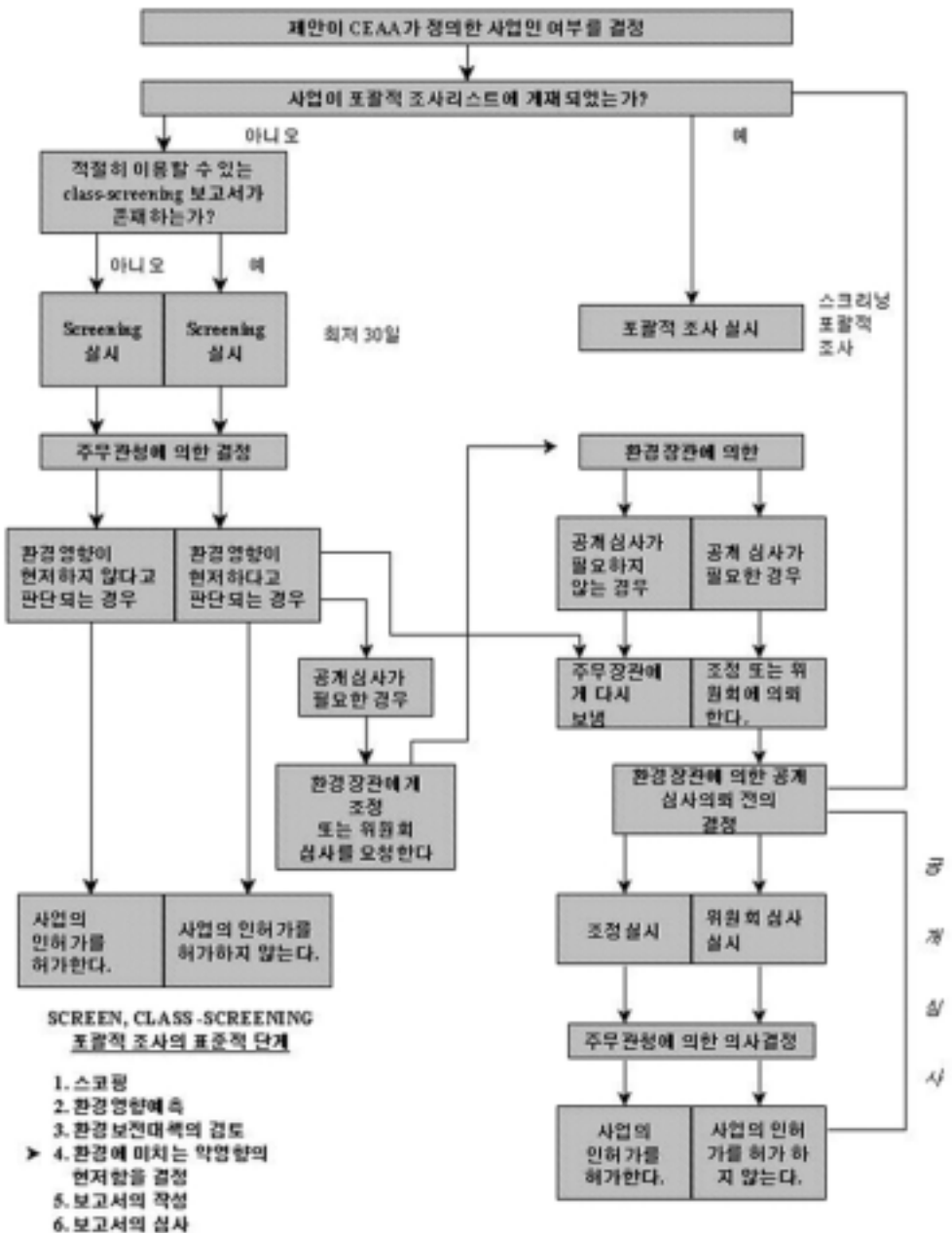
독일의 환경영향평가서 대상사업은 Positive lists 방식을 채택하고 16개 분야의 사업유형을 제시하고 있으며 각 사업유형별로 수많은 개별단위사업들이 규정되어 있다. 행정주체는 사업의 인허가 승인기관이며, 평가서의 작성주체는 원칙적으로 사업의 승인기관이다.

2.4.4. 캐나다

캐나다는 1973년에 각의 결정에 따라 환경영향평가제도가 도입되었지만 법적인 구속력과 운용조건에 관한 법적 해석의 혼란이 생겨 이를 해소하기 위한 법제화가 시도되어 1992년 6월 캐나다 환경영향평가법(Canadian Environmental Assessment Act, CEAA)이 성립되었다.

대상사업은 연방관청이 사업의 제안자인 경우와 연방관청이 사업을 실시하기 위해 그 제안자에 대하여 출자하거나 또는 자금공여를 보증한 경우, 연방관청이 사업을 실시하기 위해 인허가, 면허를 주는 경우, 그밖의 행위를 한 경우의 4종류로 구분되고 구체적인 대상 목록은 CEAA시행 규칙에 따라 대상리스트, 제외리스트, 법률리스트, 포괄적인 조사리스트로 구분된다.

CEAA에 의한 심사단계는 주관관청에서 환경영향평가의 범위, 검토사항을 결정하여 절차관리를 하는 환경영향평가를 하는 자기관리환경영향평가와 주무성청 및 환경성 장관이 상세한 검토가 필요하다고 판단하였을 때 조정자와 위원회가 검토하는 공개심사(Public Review)에 의한 환경영향평가단계로 구분되고 평가서 등에 관련문서·정보를 공개하는 공개등록대장 설치, 공중참가를 촉진하기 위한 기금의 설치 등의 특색이 있다. 또한 법적 구속력은 없지만 내각의 검토에 위임된 정책 및 계획 제안에 따른 환경영향평가가 실시되고 있다



< 그림 3 > 캐나다의 환경영향평가 절차도

3.4.5. 각국의 환경영향평가의 차이점

이상에서 논의된 내용을 평가대상, 평가주체, 평가범위, 주민참여 및 방법 등으로 구분하여 차이점을 비교 검토하면 다음과 같다.

1) 평가대상

평가대상은 우리나라, 일본, 독일은 공통적으로 대규모 토지이용을 수반하는 사업 위주로 하고 있으며, 미국과 캐나다는 사업뿐만 아니라 주요 입법제안, 정책, 계획까지 포함시키고 있으며 구체적인 사업은 Screening 과정을 거쳐 결정된다. 다만, 우리나라의 경우 별개의 개별법과 환경정책기본법에 따라 행정계획 및 환경적으로 민감 지역내 개발사업에 대하여 사전 환경성검토가 일부 이루어지고 있다.

2) 평가주체

우리나라, 일본은 평가주체가 사업자인 반면 미국과 캐나다는 누가 작성하든 연방정부가 책임을 진다. 독일의 경우는 관련된 자료를 사업자가 주정부에 제공하게 되며, 정부로 하여금 최종문서를 작성하게 함으로써 환경영향평서의 공정성이 확보된다. 정부가 불가피하게 제삼자에게 의뢰할 경우 사업자와 관계없는 자에게 의뢰한다.

3) 평가범위

우리나라와 일본은 미리 정해진 항목을 대상으로 하고 있으나 미국, 캐나다, 독일의 경우 대상 사업별로 스코핑 과정을 거쳐 평가범위가 설정된다. 일본의 경우에도 1999년에 시행한 환경영향평가법에서는 스크리닝, 스코핑 제도를 도입하였다.

4) 주민참여 및 방법

주민참여에 대해 우리나라는 평가서 초안에 대해 단 한번 주어지는 반면 미국은 초기단계에서부터 최종단계까지 여러 차례 기회가 주어지고 캐나다와 네덜란드의 경우 스크리닝, 스코핑 및 심사단계에서 공청회 등을 통해 기회가 주어진다. 새로 제정된 일본의 환경영향평가법에서는 미국 제도와 유사하게 여러번 기회가 주어진다. 주민의견의 수렴 방법은 미국, 일본, 독일 모두 소관관청 주관하에 환경영향평가서를 공람하고 필요한 경우 이해 관계자와 전문가가 함께 한자리에서 설명회, 공청회가 철저하게 이루어지고 있는데 반해 우리나라는 사업자 주도 하에 설명회와 공청회가 이루어지고 있다.

IV

주민참여의 이론적 접근

1. 주민참여의 일반적 개요
2. 주민참여의 기능 및 한계
3. 주민참여의 단계 및 방법
4. 주민참여의 유형
5. 개발사업에 따른 주민참여 사례분석

4. 주민참여의 이론적 접근

4.1. 주민참여의 일반적 개요

4.1.1. 주민참여의 정의 및 의의

커닝햄(Cunningham)은 주민참여란 “한 사회의 일반인들이 그 사회내에 일반적인 문제와 관련된 여러 결정에 대해서 권력을 행사하는 과정”이라고 정의하였고,³⁾ 랭톤(Stuart Langton)은 어떤 정치적 군립의 합법적인 주민으로서의 시민이 그 정치적 단위와 관련하여 참여하는 목표 지향적인 활동으로 다시 말하면 “주민이 주도하여 정부에 영향력을 미치는 참여운동”이라고 정의하고 있다.⁴⁾ 알포드(Robert R. Alford)는 참여에 있어서 “정책결정에 미치는 영향력의 정도”라고 하였으며, 버바(Sidney Verba)는 주민참여란 “공식적으로 권한이 부여되어있지 않은 일반주민들이 정책결정과정에 직접적으로 참여하거나 공식적 권한이 부여된 사람들의 행위에 영향을 미칠 의도로 간접적으로 정책 결정에 참여하는 것”이라고 정의하고 있다⁵⁾. 이러한 주민참여의 일반적 정의는 환경영향평가에서의 주민참여에도 적용되어질 수 있으며, 환경영향평가의 일반적 계획 및 행정과의 차이에 따라 몇 가지 개념적 차이를 찾아 볼 수 있다. 즉, 지금까지 살펴본 일반적인 정의에서는 참여의 대상에 있어서 “공공기관으로부터 공권력, 직책 및 특정 정보가 제공되지 않은 일반 지역사회 성원”이라고 규정되었으나 환경 영향평가에서의 주민참여 목적은 환경에 악영향을 초래할 사업의 실시로 인하여 피해가 받게 될 주민들의 권익을 보호하고, 지역 환경현황에 대하여 잘 알고 있는 일반 주민들로부터 유용한 정보를 얻어내는데 있으므로 환경영향평

3) James V. Cunningham, “Citizen Participation In Public Affair” (Public Administration Review, Vol .32 1972.10) P595

4) Stuart Langton, “What Is Citizen Participation,” (Lexington D.C. Heath And Co. 1978) pp16-17

5) Sidney Verba. “Democratic Participation, ” The Annals Of The America Academy Of Polotical And Social Science, 1967.9), P33

가에서의 주민참여는 “환경영향평가 대상사업의 실시로 인하여 사회·경제적·환경적 피해를 받게될 지역주민의 권익을 보호하고, 그들로부터 지역환경에 대한 유용한 정보를 도출하고자 그들의 사업실시 및 환경영향평가에 대한 견해를 적절한 참여수단을 통하여 파악하고 반영하는 일체의 행위”라고 정의 할 수 있다.

4.1.2. 주민참여의 당위성

오늘날 행정의 기능은 점차 확대, 다기능화, 전문화되는 반면 가용재원은 한정되어 있어 수행을 위한 절차와 방법도 복잡해지고 있다. 따라서 행정수요와 배분의 결정과정에서 국민의 대표기관인 의회나 지방의회의 기능만으로 역부족을 느끼는 바 이에 시민을 참여시킴으로서 행정의 효율적 집행을 도모할 필요성이 높아지고 있다.

시민참여의 필요성을 알아보면, 첫째, 현대의 간접 민주주의 제도하에서 시민의 참여는 기본적으로 선거를 통한 대의체제의 틀 속에 한정되기 때문에 시민의 의사를 충분히 반영시킬 수 없는 여건이며, 이는 곧 대표와 시민의 의사 사이에 괴리현상을 수반하게 되는데 이를 보완하는 기능으로 시민을 정책결정 및 집행과정에 참여시킴으로서 개인 및 단체에 직접, 간접으로 관계되는 자기 책임 하에 처리할 필요가 있는 것이다.

둘째, 오늘날 교육의 표준화, 소득수준의 향상, 산업화, 도시화, 등의 현상에 따라 시민들의 권리의식이 강해지고 가족중심의 핵가족주의가 보편화됨에 따라 행정에 대한 시민의 요구는 더욱 증대 내지 다양해지고 있다. 특히 출생, 성장의 배경이나 환경이 다른 사람들이 모여 생활하는 사회적 유동성 때문에 일어나는 이견의 조정을 위하여 시민참여는 그 필요성을 더해가고 있다.

셋째, 사회, 경제가 발전함에 따라 필연적으로 조직도 대규모화, 전문화되면서 조직내부에 있어서는 소수 엘리트층을 중심으로 모든 정보를 독점하게 되고 전문가의 지배경향이 강화되기 때문에 평범한 시민들의 의사와 괴리현상이 발생하는 바, 이를 방지하기 위하여 행정과정에서 시민의 참여가 필

요하다.

넷째, 도시화, 산업화로 인하여 환경문제가 심각하게 대두됨에 따라 정부에 의한 일방적인 규제방식으로 문제를 해결함에 따른 부작용을 방지하기 위하여 직접적인 영향을 받는 지역시민의 참여를 통하여 이해와 협력, 지원 등을 받을 수 있고 말썽의 소지를 최소화할 수 있다.

다섯째, 지역개발사업의 경우 대부분이 다수 시민의 이익을 위하여 추진되는 바, 이로 인하여 소외되거나 피해를 입는 소수자의 이해를 얻을 수 있고, 다수 혜택을 입는 시민에게 피해를 입는 소수자의 입장을 이해시켜 피해 입는 소수자의 이익을 보호할 수 있다.

여섯째, 시민참여는 시민에게 정치에 대한 관심을 높여주고 참여를 통하여 좋은 경험을 줄 수 있고, 현대 행정의 목적이 사회적 형평을 실현하고 인간의 소외감을 없애며, 인간의 존엄성을 회복하는데 있다고 볼 때 시민참여는 이러한 목적을 실현하고 이에 부응하기 위하여서도 필요한 것이다.

4.2. 주민참여의 기능 및 한계

4.2.1. 주민참여의 기능

현대의 주민참여에 대한 기능은 정보기능, 시민에의 접근 기능, 시민의 이해 및 이견의 조정기능, 결정에의 참여기능 등으로 분류할 수 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 정보기능(information function)은 전달과 모집의 두 가지 기능이 함께 수행되어야 한다. 자치단체는 중·장기 개발계획이나 연차계획을 수립함에 있어 이에 관한 시민들의 반응 및 의견을 파악하기 위해서 정보의 전달이 필요하다. 이러한 정보에 접한 시민들은 다양한 의견과 요구를 제시하게 된다. 정보의 확산을 위해 유용한 시민참여의 방법으로는 공청회, 시정 보고회, 대중전달 매체(mass media)의 이용을 들 수 있다. 정보의 모집은 시민들의 여론을 파악하고 그에 따라 정책이나 계획을 수립할 수 있게 하는

매우 중요한 기능을 한다. 정보는 대체로 시민의 반응 즉 태도, 요망사항, 불평등을 조사하는 가운데 모집된다. 정보의 모집 방법으로는 여론조사, 각종위원회, 공청회등 다양한 방법을 사용한다.

둘째, 시민에의 접근기능(accessibility function)은 시민들이 지방정부와의 접촉을 가질 때에 봉착하는 물리적, 사회적, 심리적인 요인을 파악하고 이를 줄여나가는데 목적이 있다. 이는 또한 시민과 정부간의 상호작용의 빈도, 규칙성, 및 행정 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 기회를 제공하는 기능을 한다. 개인이 지방행정에 접근할 때에는 정보획득, 불만토로, 의견표시등의 일정한 목적을 가지고 있을 것이며, 또는 자치 단체의 사업계획이나 서비스가 개인의 욕구에 미흡하거나 기대에 부응하지 못할 때 민원을 직접 호소하기 위한 것일 가능성이 많다. 이러한 시민에의 접근을 촉진하기 위한 전략으로서 중요한 것은 시민과 정부가 문제의 해결을 교호적인 관계를 유지해야 한다는 점이다.

셋째, 시민의 이해 및 이견의 조정기능은 현대에 들어와서 중요시되고 있는 개념이다. 최근의 시민참여의 경향을 보면, 그것은 비단 행정주체와 시민간의 문제를 해결하는 곳에만 이용되는 것이 아니라 시민간의 이해관계나, 이견상충, 대립을 조정하는 데에도 활발히 이용되고 있다. 전통적인 농업사회에서는 비교적 단순하기 때문에 시민간의 이행의 대립이나 이견도 별로 없었고 또한 있더라도 그 조정이 용이했었다. 그러나 도시화가 진전되고, 사회경제가 발달하여 복잡화, 이질화함에 따라 이해관계나 의견의 대립이 심각해지고 격화됨으로써 그에 따른 조정도 매우 어려워지게 되었다.

특히, 핵 폐기물처리장, 쓰레기 매립지, 화장장의 설치 공단의 설립등 혐오 시설물의 입지선정에 있어서는 시민의 권리를 직접적으로 침해하는 사안이기 때문에 첨예화하고, 점차 복잡 다양해지는 의견의 상충이나 이해의 대립을 어떻게 조정할 것인가의 문제에 있어서 자치단체는 시민의 참여를 통하여 각자의 의견을 개진하고 이해를 서로 토로하게 하며 또한 시민상호간이나 이행당사자간에 접촉을 통하여 상호이해를 증진하고 미처 이해하지 못하였거나 오해하고 있었던 쟁점들을 서로 이해하거나 올바르게 파악함으로써 전체의 의사나 공익을 실현할 수 있게 된다.

넷째, 결정에의 관여 기능(involve function)은 지역사회 미래상에 영향을 미치는 정책결정, 목표와 수단의 연쇄체계의 작성 및 새로운 계획의 입안이나 폐기과정에 시민의 관여를 허용함으로써 동의 내지 승인. 그리고 과정에 대한 지지를 확보하는데 유익하다.

4.2.2. 주민참여의 일반적 한계

현대사회의 주민참여의 중요성 및 의의에도 불구하고 주민의 의견을 적극적으로 수렴하고 이를 행정계획 혹은 개발사업에 반영하기에는 여러 가지 문제가 있다. 우선 주민참여와 관련하여 가장 먼저 고려해 볼 분야는 주민 각자의 자질문제이다. 일반주민은 행정에 대한 전문적인 지식이나 경험이 미흡하고 시간이나 정보, 기술 등을 충분히 가지고 있지 못하다. 그리고 주민의 의견들은 진정이나 고충처리에 관련된 것이 압도적으로 많아 행정에 대하여 일방적인 요구를 하게 되고 이에 편승하여 행정에의 의존의식이 강한 경우가 많다.

또한 일반주민은 자신에 영향을 주거나 직접관계가 있는 문제가 발생하지 않는 한 행정에 대한 관심이 결여되어 있다. 마지막으로 주민참여가 다소 개인활동을 침해하는 경향이 있어 참여를 회피하는 경우가 있고, 그에 따른 책임소재가 명확하지 않으므로 그 결과를 기대하기가 곤란하다. 이와 같이 주민 각자가 가지고 있는 제반 문제점들로 인하여 주민의 자발적인 참여가 제한되거나 왜곡되는 경향이 많다.

둘째, 참여에 따른 비용의 문제이다. 주민참여가 원래 유도하는 최적의 상태로 되기 위하여 시간, 예산, 인력 등의 인적·물적 자원이 소요됨을 감안할 때 많은 비용이 소요된다. 이러한 비용은 문제해결을 지연시키고 시간과 자원의 낭비를 초래하기 쉽다. 특히, 민주적 훈련이 부족한 사람들이 참여할 경우 그 폐해로 인한 비용문제는 더욱 심할 것으로 생각된다. 이러한 사실은 주민참여의 문제를 더욱 심화시킬 가능성이 큰 것으로 지적된다.

셋째, 주민참여의 대표성 및 정당성 문제이다. 일반적으로 볼 때 적극적으로 주민참여를 활용하고 있는 주민이 대다수 주민을 대표하고 있는 것이

아니라 특정이익을 대표하는 주민이 대부분이다. 따라서 대표성이 없는 참여자는 소속계층의 이익 또는 특정문제만을 주장하려고 하기 때문에 정책결정의 내용이 편파성과 부분성을 띠기 쉬우며, 그 결과 참여자의 자격에 문제가 되고 주민들의 의견일치를 얻는데 한계가 있게 된다.

넷째, 주민참여 절차의 한계이다. 주민의견을 반영할 수 있는 주민참여 방식은 다양하다. 그러나 어떤 참여절차도 주민의 재 요청을 만족시킬 수 없는 것이다. 또한 행정당국이 실제로 채택하고 있는 참여제도 또한 행정상의 목표달성 때문에 만들어진 것이 대부분이며, 행정계획이나 결정을 수렴하도록 하고 주민의 반대감정을 완화시켜서 계획과 결정을 정당화하는 것으로 운영되는 경향이 있다. 따라서 참여방식으로는 주민의 자기가치를 나타내고 참여의 효과와 만족감을 획득하기가 용이하지 않다.

4.3. 주민참여의 단계 및 방법

4.3.1. 주민참여의 단계

행정기관은 급격히 표출되는 주민참여의 요구에 직면하여 주민의 요구를 체제 내에서 수렴하고 결합하기 위하여 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있지만 실험적으로 주민들의 행정에의 영향력 정도는 여러 형태로 나타날 수 있다. S.R. Arnstein은 미국 도시사회의 특수성에 입지하여 주민의 영향력을 기준으로 지역사업에 관한 결정을 함으로서, 행정의 주민참여를 조작의 단계로부터 완전한 영향력을 행사하는 주민통제에 이르기까지 8단계를 거쳐 한다고 본다.

조작(manipulation) 및 치료(therapy)단계는 주민참여가 이루어지지 않는 단계로서, 이 두 단계의 목표는 계획입안이나 그 실행에 주민을 참여시키는데 있는 것이 아니라 주민을 계몽, 교도, 치유하는데 있다. 즉, “조작”은 참여의 흉내만을 내는데 그치고 다음단계인 “치료”는 책임회피의 수단으로 형식적인 심의회 등에만 주민참여가 인정되는, 실질적으로는 비참여의 양태

로 파악된다.

정보제공(informing), 상담(consultation), 유화(placation)의 중간 3단계의 특징은 비록 주민의 의사가 표현되고 타진된다고 하더라도 정책결정이나 시행여부의 최종적인 결정권은 행정당국이 가지고 있어, 실질적인 주민참여가 아닌 명목적 참여의 단계라는 점이다. 즉, 3~5단계의 “정보제공”, “상담”, “유화”등의 참여는 제한된 부분적 주민참여에 불과하다.

상단의 마지막 3단계 즉, 협동관계는 기존의 권력 보유자인 행정기관과 협상하는 과정을 통해서 주민들이 대부분 의사결정 요직이나 지배권을 획득, 행사하는 주민 주도의 단계이다. 즉, 6~8단계에 이르러서야 “자치”의 범주에 속하는 주민참여가 이루어지는 것이다. 주민참여에 있어 행정당국과 주민간 어느 쪽이 주도권을 갖고 주민참여를 이루어 가는가에 따라 행정 주도형, 상호협조형, 주민주도형의 구분이 있다. 이러한 구분도 주민참여 정도의 단계적 전개와 연관지어 파악된다.

Arnstein의 주민참여 전개단계에 따르며, 우리나라의 경우, 지금까지의 계획이나 행정과정에 있어서 주민참여는 조작이나 사후치료단계에 있다고 보아진다.

< 표 5 > Arnstein의 주민참여 발전단계⁶⁾

단계	유형
주민권력단계	8. 주민통제(CITIZEN CONTROL)
	7. 권한위임(delegated power)
	6. 협동관계(partnership)
주민참여 단계	5. 유 화(placation)
	4. 상 담(consultation)
	3. 정보제공(informing)
비참여 단계	2. 치 료(therapy)
	1. 조 작(manipulation)

6) S.R. Arnstein, "A Ladder Of Citizen Of Citizen Participation", Journal Of American Institute Of Planners, Vol.35, July, 1978,P216

5.3.2. 주민참여의 방법

주민참여의 수단으로서 종래의 전통적인 방법에는 행정에 대한 외부통제의 방법에 속하는 여론과 정당, 이익집단 등을 통하는 방법 이외에도 전시회, 공청회, 정보처리제공, 설문조사, 대중매체를 통한 홍보 등의 방법이 있고 운동, 교섭, 청원, 건의, 지정, 문의, 자치 등을 비롯하여 주민집회, 시정간담회, 반상회, 각종 위원회, 심의회, 선서, 주민투표, 주민제안 등이 있다. 이외에도 아이디어창안, 요인접촉, 우편 등이 있고 새로운 시도로서 텔파이 기법, 명목집단방법, 게이밍 시뮬레이션등이 활용되고 있다.⁷⁾

< 표 6 > 미국의 주민참여 방법의 장단점 비교

주민참여 방법	장점	단점
요인접촉 (key contact)	*분별있고 영향력 있는 인사들의 효율적 참여가능 *일반시민의 지지설득 용이	*주요 인사들의 단편적 편견 악용 *요안들의 지방적, 사적 이익이 개입될 우려
우편 (direct mail)	*다수인의 의견청취 가능 *개인적 의사 보호가능 *의견에 대한 책임감 해소	*무응답자 비율이 높을 가능성 *의도적 결과가 나올 가능성
워크샵 (work shops)	*참여자의 진지하고 열띤 효율적 참여 가능 *창의적 에너지 투입가능	*과다한 비용과 시간소요 *특정한 이익집단의 주장만이 편견으로 반영될 가능성
대중회합 (public meeting)	*많은 양의 정보 확보가능 *슬라이드, 영화, 비디오, 지도, 도표, 강의 인쇄물등 다양한 매개의 이용 가능성 *전시효과와 신뢰도가 큼	*회의 진행의 어려움 *소수의 의견, 인기없는 의견의 무시 우려 *효과적인 의사표시 기대 곤란
특별위원회 (ad hoc committee)	*주민의지지 획득 용이 *높은 정책결정 신뢰성	*비밀보장이 어려움 *전체를 대표하기 어려운 편견을 가진 위원들이 구성될 가능성 *위원회 규정에 구속되어 대안의 모색을 통한 의사 결정 곤란

(표 계속)

7) Fagence. Citizen Participation In Planning, Pergamon Press, 1977, Pp272-306

주민참여 방법	장점	단점
자문그룹 (advisory groups)	*정확하고 신중한 의사결정 *구성원간의 개인적 관계로 상호교환 가능	*구성원의 편견이 개입될 가능성 *광범위하고 다양한 시민의 요구 이익의 기술적 집약 곤란
설문조사 (questionnaire survey)	*개인적인 시간 절약 *분류, 분석하기 용이함 *다수인의 의견 투입 *광역적 의견 청취 가능	*설문서, 표본추출시의 편견개입 *응답자의 불성실한 응답 *형식적 조사에 그칠 우려
보고서 (report)	*타기관, 조직의 견해파악 *관계전문가의 의견참조	*타기관, 조직에 영향받을 우려 *전문적이고 범위가 좁을 우려
일상적 접촉 (day to day contact)	*자유로운 의사타진 용이 *시민참여의 범위 확대 *접촉의 루틴화 가능성	*일부 말 잘하는 소수의 견해 *주민의 이익 집약 곤란
대중매체 (mass media)	*문제의 공동성 주지 *feedback의 통로 제공 *최대다수의 시민을 상대로 정보제공 가능	*과다한 매스컴 이용비용 *일반화된 내용으로 의사전달이 왜곡될 가능성

4.4 주민참여의 유형

주민참여는 행정의 정책결정 및 집행과정에 주민이 참여함으로써 행정에 대하여 의사를 반영하고, 책임성있는 행정의 구현을 위하여, 궁극적으로 민주성을 달성할 수 있다고 했다.

4.4.1. 개별적 참여와 집단적 참여

주민은 행정부나 자치단체의 정책 입안이나 행정과정에 개별적으로 참여할 수도 있고, 일부 주민들이 집단적으로 참여할 수도 있다. 양자는 다시 공식적 참여와 비공식적 참여로 구분된다. 공식적 참여는 대체로 행정기관(지방정부)의 발의에 의하여 이루어지며, 비공식적 참여는 대체로 주민의식에 의하여 이루어진다. 공식적 참여의 기회가 많을수록 비공식적 참여의 필요성이 적어지는 반면, 공식적 기회가 적어질수록 행정기관과 주민간의

의사소통이 원활하지 못하므로 비공식적 참여의 욕구는 그만큼 증대된다. 이를 정리하면 다음의 표와 같다.

< 표 7 > 개별적 참여와 집단적 참여의 비교

	공식	비공식
개별	◦ 시민이 그 지방행정의 주체로서 공무원이 되어 공직을 담당하면서 직접 행정에 참여하거나 각종 위원회의 위원의 지위에서 참여하거나 법령에 규정된 공식절차에 따라 참여하는 것을 말한다.	◦ 비공식적 접촉에 의한 개인적 건의, 의견제시등을 들 수 있다.
집단	◦ 의회나 각종위원회를 통하여 참여하거나 선거, 시민투표, 시민발안, 해임청구에 의하여 참여함을 말한다.	◦ 시민의 일부가 그들의 이익을 추구하기 위하여 행정기관과 비정기적으로 접촉하면서 건의하거나 의견을 제시하는 것으로 일부 시민의 집단시위를 들 수 있다.

4.4.2. 비제도적 참여와 제도적 참여

주민참여는 그 제도화의 정도화의 정도에 따라 1)운동 2)교섭 3)협조(협찬) 4)자치의 4단계로 나눈다. 이를 정리하면 다음 표와 같다.

< 표 8 > 비제도적 참여와 제도적 참여의 비교

비제도적 참여	운동	자치단체가 제시하는 대안과는 상관없이 일방적으로 자기의 요구를 주장
	교섭	상대방이 요구하는 대안과 자기의 요구를 교환거래, 협상적 사고를 전제
제도적 참여	협조	행정주체의 결정에 참여
	자치	행정에 대한 주민통제적 참여

4.4.3. 행정주도형, 수평형, 주민주도형

행정과 주민 가운데 어디가 주체가 되어 주민참여가 이루어지고 있는가에

따라 행정주도형, 수평형, 주민주도형 참여로 분류할 수 있다.

< 표 9 > 주도형태에 의한 분류

구 분 \ 유형	행정주도형	수평형	주민주도형
이니셔티브	행정기관(자치단체)이 주민참여의 이니셔티브를 가짐	상호 대등	주민이 이니셔티브를 가지고 자치단체가 이를 받아 들임
주민과의 관계	수직적 관계	수평적 관계	주민 우위 관계
대상국	후진국, 개도국		선진국(예, 스위스 주민총회에 의한 참여)

4.4.4. 자생적 참여와 의도적 참여

A.meiser는 참여를 자생적 참여, 의도적 참여로 구분하고 있다.⁸⁾

< 표 10 > 자생적 참여와 의도적 참여의 비교

자생적 참여	의도적 참여
1. 구조화, 조직화되어 있지 않은 소규모 집단 2. 은연중의 참여 3. 비전문화된 참여 4. 참여는 그자체가 하나의 목적이며 활동은 이 목적과 일치함(예컨대 같이 모이기 위하여 함께 산책하는 것) 5. 참여자들은 인간으로 인식된다. 6. 자기통제의 미약 7. 속단이 없음. 제약없는 자유 8. 공식화되지 않은 관습과 의식 9. 일정한 참여자가 없음	1. 다소 구조화, 조직화된 더 중요한 규모의 집단 2. 의식적인 참여 3. 전문화된 참여 4. 활동은 목적을 달성하기 위한 수단이며 참여는 그 집단의 목표를 실현하기 위한 수단임. 5. 참여자들은 그들의 직위에 부여된 역할에 따라 인식된다. 6. 참여자의 자기통제 7. 일정한 속단이 있음. 8. 관습과 의식은 규칙과 법령에 공식화되어 있음. 9. 지도자가 있으며 권한 위임에 의하여 그 지위가 부여됨

8) 정세욱, 지방행정학, 법문사, 1990, pp193-294

4.4.5. 직접적 참여와 간접적 참여

행정에 대한 주민의 직접적인 참여는 주민의회 국민투표 제안제도 및 여론 형성 등이 있는데 그 접근방식에 따라 각기 특정한 한계를 지닌다.

주민회의는 상대적으로 소수의 주민들만 참여할 수 있을 뿐만 아니라 반면에 주민다수가 참여할 수 있는 방법으로서 주민투표, 주민발안, 여론 형성 등이 적합하나 이들은 선택범위에 있어서 융통성이 적고 주민들의 상호 간 의견교환, 의사표시를 적극적으로 할 수 없을 뿐만 아니라 주민들이 주어진 기회를 이용하지 않거나 소홀히 할 우려가 있다.

행정에 대한 주민의 간접적 참여방법으로는 시민자문위원회 압력 단체 전문 관료의 접촉선거 등이 있다. 공개적 참여(open participation)는 행정문제와 공동관심사를 논의하기 위하여 몇몇 주민들이 비공식적인 방법에 의해 자진하여 참여하는 것을 말한다. 그러나 일단 이와 같은 비공식적 공개 참여도 이슈가 명확하고 토의의 쟁점이 뚜렷하다고 인정될 때에는 점차 공식적인 참여의 방법으로 전달될 수도 있다. 이 공개참여방식은 누구에게든지 참여의 길이 열려있고 주민 개개인 스스로가 독자적인 행정을 취하기 때문에 행동결정이 쉽고 따라서 문제해결에 기민하게 대처할 수 있는 장점이 있다.

4.5. 개발사업에 따른 주민참여 사례 분석⁹⁾

4.5.1. 한국

■ A시의 화장장 입지

① 개요

도시계획법상 도시계획시설로서의 보건 위생시설에는 하수도, 도살장, 공동묘지, 화장장, 쓰레기장 및 오물처리장 등이 있으며, 특히 화장장, 쓰레기 및 오물처리장 등 도시혐오시설은 입지로 인한 악취, 대기오염, 경관훼손 등과 같은 많은 공해적인 요인뿐만 아니라 지가하락을 포함한 경제적 손실을 동반하고 있기 때문에 지역주민의 강한 저항에 부딪히고 있는 실정이다. 여타 대부분의 도시시설은 지역별로 경쟁적인 유치양상을 보이고 있으나 도시혐오시설의 입지로 인하여 주변지역에 부(-)의 효과를 초래함으로써 지역주민들에 대한 보상이나 관련 주체들간의 설치 및 이용에 대한 비용분담 등이 중요한 문제가 되는 특징이 있다.

② 화장장의 입지 여건

화장장을 포함한 혐오시설은 일반적으로 주변환경에 부(-)의 효과를 초래함으로써 입지에 여러 가지 제한을 받고 있다. 즉 가급적 주거지 가시권으로부터 차단, 은폐된 지역으로서 당해 시설로 인한 악취, 분진 등의 오염물질이 미치지 않아야 하고, 또한 지리적으로 인근 마을과 독립되어 있어 인근마을을 통하지 않고서도 접근 가능한 지역이나 이면도로가 발달한 지역이 적합하다.

9) 이광국외 3인, 개발계획과정상의 주민참여 확대방향, 부산개발연구원, 1997 pp25-59

③ A시의 화장장 운영실태와 경과

- A시는 1955년부터 화장장을 건립·운영하여 왔으나, 시설의 노후와 부지의 협소, 주택이 밀집한 도심지와의 인접 및 매연공해 발생, 교통난 등으로 많은 민원을 야기하게 되었을 뿐만 아니라, 당해 부지가 화장장 이전을 전제로 학교부지로 시설고시 되었고, 외부의 각종 민원으로 1987년 11월 화장장이 가동 중지
- 화장장 폐쇄이후 A시는 지난 77년부터 인근 시도의 2개소 등 21곳의 부지를 선정, 화장장 건립을 추진했으나 무산
- 83년 B지역 일대 임야 3만평을 적지로 선정했으나 인근 5개 부락 주민의 반대와 동 지역이 수원보호구역임으로 무산
- 85년 C지역 일대 38,000평을 물색, 주민 동의와 중앙부처의 승인까지 받았으나 중간통과지점 주민들의 반대로 철회
- 91년 화장장 전문업체와 위탁계약을 체결, 추진해온 D지역 4만여평의 후보지도 인근 주민과 A군의회 등의 반발과 협조의 부족으로 백지화

④ 화장장시설 계획상의 문제점

A시는 지난 77년 기존 화장장의 이전을 본격적으로 추진하였으며 87년 11.30일에는 주민의 반발로 완전히 폐쇄하였던 바, 이는 기존 화장장은 도심지와의 인접으로 인해 이전이 불가피했지만 대체시설도 마련하지 못한 채 조금하게 폐쇄시킴으로 인해 A시 화장장 설치의 결과적으로 미궁에 빠지게 되었다. 특히 화장장 입지는 수질, 대기오염 및 환경파괴는 물론 경제적으로는 토지 등 재산가치저하에 따른 반발과 지역간 형평문제, 지역이미지 손상 등 사회적 문제와 결부되어 있다. 즉 화장장의 경우 지역주민의 경제적 불이익 때문에 상대적으로 경제적 박탈감을 느끼게 되며, 입지선정과 정에서 지역주민의 의사가 무시됨으로서 정책입안 과정에서 자신의 지역이 소외되고 앞으로도 지역발전을 위한 개발계획에서 소외될 것이라는 심리적·상대적 박탈감은 시설입지계획에 대한 무조건적인 감정적 반대를 하게 하고 극단적인 행동을 유발하는 요인이 되고 있는 실정이다.

■ 산본시의 쓰레기 처리장 입지

① 개요

산본 신도시가 포함되어 있는 군포시는 1989년 시흥군 군포읍에서 시로 승격되었으며, 군포시 외곽지역은 소규모 농업지역과 서울로 이어지는 도로망 주변의 공업지역으로 구성되어 있다. 서민주택보급차원에서 대한주택공사에 의해 개발되어 산본 신도시는 다른 신도시에 비해 밀도가 높고 주거지 비율이 높은 편이다. 그러나 산으로 둘러 쌓여 있기 때문에 계획녹지가 별로 없음에도 불구하고 다른 신도시에 비해 쾌적한 편이다. 산본 신도시 주민의 80% 이상이 서울에 직장을 가지고 있으며, 30대 후반에서 40대 초반이 주된 연령층으로 구성되어 있다.

② 개발과정

산본에 쓰레기소각장이 건설된다는 사실을 뒤늦게 안 주민들이 집단적으로 반대함에 따라 군포시에서 입지를 재 선정하게 되었으며, 그 과정에서 적당한 지역을 찾지 못해 난항을 겪게 되었다.

- 1단계 : 소각장 건설 계획의 수립 및 계획의 표면화 단계

1989년 12월 환경처에서 초기 신도시계획에는 없던 소각장 건설을 요청함에 따라 대한주택공사와 군포시는 소각장 부지로 3개 후보지를 선정, 검토 후 '발생지 처리원칙'에 따라 산본동 산 166번지를 소각장 부지로 결정

1991년 11월 건설사업을 확정하고 환경영향평가를 거쳐, 92년 5월 주민의 입주가 본격화되기 이전에 공람.

1993년 3월 신문을 통해 산본 소각장 입지가 불합리하며, 환경을 크게 파괴시킬 우려가 있다는 사실을 접하게 된 주민들이 이때부터 본격적으로 입지반대운동을 시작.

- 2단계 : 주민의 반대로 소각장부지 이전이 결정된 단계

1993년 주민들은 '군포 쓰레기소각장 범시민대책위원회'를 결성하고 20여 차례의 항의집회, 소각장 반대 깃발게양, 등교거부, 냄비시위 등 다양한 형태의 시위와 함께 국민고충처리위원회에서 민원제기, 법정 소송

1995년 6월 자치단체장선거에서 모든 시장후보가 166번지의 소각장 건설

을 중단·재검토하겠다고 공약

-3단계 : 부지 재선정과정에서 갈등단계

‘김포 쓰레기 매립 주민대책위원회’에 의해 군포시는 쓰레기 처리에 대해 문제를 회피하려한다는 평가를 받고, 두 차례 쓰레기 반입이 중단되는 사태를 맞았다. 결국 군포시는 지역주민의 합의를 받아내기 위해, 시민들을 상대로 새로운 후보지 14군데 추천 받아 타당성을 조사한 후 4개 후보지로 압축하였다. 주민대표와 전문가, 공무원이 참여한 ‘쓰레기 소각시설 입지선정위원회’에서 4개 후보지를 2개 지역으로 줄이고, 투표를 통해 최종적으로 산본동 산 170번지로 확정하였다. 170번지의 타당성은 환경영향평가 및 공청회를 거쳐 현재 부지의 적합성에 대해 검토중이나, 군포시는 이미 부지선정이 끝났다고 보는 반면, 시민들은 아직도 문제는 전혀 해결되지 않은 것이라고 여감에 따라 향후 갈등은 더욱 심화될 전망이다.

③ 주민참여의 특성 및 문제점

산본에 관련된 주민참여는 현재까지 모두 계획단계에서 발생한 것이나, 1989-1992년 사이에 주민이 참여하지 못한 채 소각장 건설 계획이 이루어져 입주자들의 불신감이 커지게 되었다. 군포시는 객관적인 주민참여의 통로를 마련하고자 노력하였음에도 불구하고 실제 피해를 입는 지역주민의 입장을 이해하고, 의견을 들으려 하기보다는, 이미 참여를 보장했다는 사실만을 강조함으로써 실질적인 의견수렴의 역할을 하지 못하였다.

환경영향평가의 결과 수용여부에 따라, 향후 주민의 비제도적 참여가 일어날 여지가 아직도 많이 남아있다. 소각장 입지를 둘러싼 주체들이 가지는 문제에 대한 인식이 서로 크게 다르며, 이에 따라 이해와 수용의 폭이 좁고, 타협점을 찾기 힘든 결과를 가져왔다.

또한 계획의 검토단계에서 진행된 산본 쓰레기소각장 입지선정 사례는 그 목표의 실현과정에서 실패한 경우이다. 지방정부는 아무리 과학적으로 검증되고, 객관적으로 타당한 경로를 거쳤다고 하더라도 피해지역 주민이 받아들이는 만큼 협상이 가능하다는 사실을 인식하여 끝까지 설득하고 계획내용에 있어서도 융통성을 보여야 하며, 지역주민은 눈앞의 재산권 문제

에만 관심을 가짐으로 지역이기주의라는 비판을 듣기에 앞서 객관적으로 상황을 판단하고 결정해야 한다.

제도적 참여의 검토단계에서 볼 때, 산본의 경우는 다양한 해결책을 제시하지 못하고 여러 개의 안들 중에서 단지 하나만을 선택하여 주민을 설득하려 하였기 때문에, 주민들에게는 선택의 여지가 없었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 환경 보존적, 과학적 방법을 통해 여러 부지를 선정하고, 객관적인 평가 및 기준을 공개하여 주민을 상대로 설득할 만한 실질적인 보상 안을 제시할 필요가 있다.

4.5.2. 일본

■ 대정부의 주민자발적 마을 만들기

① 개요

대정촌의 독특한 사회여건이 형성된 데에는 마을 전체적 기능 저하에 따른 明智線の 폐지와 아울러 이주를 원하는 지역주민이 늘어남에 따라 마을을 희생시킬 만한 활로를 찾아낼 필요가 있었기 때문이다. 이러한 발상 가운데 나온 것이 사진가인 澤田씨의(대정촌) 아이디어인 것이다. 대정촌의 행정관청인 明智町사무소는 기초행정단위로 인정해줄 수는 없지만, 관광 협회측이 인정하는 관광 Course의 일환으로 마을을 육성하자는 의견을 제시하였으나 관광 협회측에서는 澤田씨의 의견에 별 반응을 보이지 않았다. 그러나 최종적으로 유력 인사들이 찬성의견을 개진하여 1983년 가을 대정촌 만들기 운동을 시작하기로 관광협회가 결정하였다.

② 주민과 행정의 공조

대정촌 운동의 초기 기반적 사업성파로는 明智町사무소를 대정촌 운동본부 사무소로 사용하고 濃明은행 창고를 대정촌 자료관으로 용도 변경한 것들을 수 있다. 이러한 성과에는 행정당국의 행정적 지원이 큰 역할을 했다. 明智町사무소는 당시 지역의 집회장으로서 쓰이고 있었기 때문에 대정촌

운동의 본부로 사용한다고 해서 쉽게 건물을 비워지지는 않았다. 지역주민들이 이동에 따른 불편을 이유로 반대를 주장하였으나 결국은 이전에 동의하게 되었다. 무엇을 하더라도 저항이 존재하는 것은 운동의 초기적 특징으로 이해할 수 있다. 이리하여 대정촌 사무소가 확보되었지만 그 안에 비치해야 할 가구 등은 개인이 준비하지 않으면 안되었다. 행정당국은 사무실 운영을 위해 필요한 전기세 등을 지원하였다.

③ 주민과 행정당국의 역할 분담

대정촌의 지명도가 오르면서 자발적으로 기증을 신청해 오는 경우도 많아졌다. 대정촌의 자료는 거의 아무것도 없는 것에서 출발한 만큼 매우 고무적이라 아니할 수 없다. 귀중한 자료들은 금전으로 환산하면 도저히 전시할 수 없는 것들이었고, 또 보관방법도 매우 초보적 수준으로 말하자면 문제투성이 운동이었다. 그러나 이러한 어려운 상황을 행동력과 아이디어로 극복해온 주체는 바로 실행위원회이다. 만일 행정당국이 주체가 되었다면 도저히 이런 성과를 이루지 못했을 것이다. 그러나 전시될 물건의 수집에 있어서는 행정당국의 역할도 있었다.

이러한 역할의 변화는 明智町の 종합계획에도 잘 나타나 있다. 1993년 개정예상을 1년정도 앞당겨 시작한 제3차 종합계획은 개발계획의 대부분이 대정촌과 관련을 가지고 있다. 1984년 발표되었던 제2차 종합계획에서는 관광코스에 일본 대정촌이 가능하다는 표현에만 머무른 것에 비하여 큰 변화가 아닐 수 없다. 대정촌의 활동이 이제는 무시할 수 없을 정도가 되고 그 파급효과도 지대해졌다는 것을 상징적으로 대변하고 있다.

④ 주민 주권적 행태의 특성

대정촌의 주민참여 운동은 대정촌의 장래구상에서도 행정보다 앞서가는 형태를 보여주고 있다. 대정촌 지정당시부터 장래에 어떻게 해야하는지에 대한 논의를 근거로 하여 1988년 4월에는 대정촌 자치적으로 「일본 大正村기본구상」이 책정·발표되고 있다. 행정과의 접촉을 유지하면서도 의존하는 것이 아니라 자주적으로도 운동을 진행시키는 점이 대정촌 운동의 우

수함이라 할 것이다. 행정이 하고 싶어도 할 수 없는 능력을 가지고 있는 것도 대정촌 주민운동의 강점으로 동사무소의 담당자는 「어쨌든 大正村의 사람은 움직임이 빠르다. 정보도 빠르다.」라고 평가한 대목에서 이를 잘 알 수 있다. 행정이 모르는 사이에 大正村의 사람들은 실행을 향하여 이미 달리기 시작하고 있다는 것이다. 이점은 예산이 뒷받침되지 않으면 움직일 수 없다는 기존 공무원조직과는 대조적이다.

행정으로부터의 보조금에 의존하지 않고 자기의 자주성을 유지하는 비결의 하나가 바로 이상의 실천적 행동에 있었던 것이다. 그리고 행정과 주민의 협력(Partnership)을 한쪽이 다른 쪽에 의존 또는 조직적으로 대립하는 것이 아니라 각각의 특징과 독자성을 인정하면서도 서로 보완에 의해 추진되었다는 점에서 주민과 행정의 협조적 태도의 표본으로 자리하고 있다.

■ 釧路 Fisher Man's Wharf(어부의 부두)

① 배경과 개요

釧路(천로)역에서 간선도로인 북쪽 큰길로 따라가다 눈이 멈추게 되면 高臺의 녹지대가 1km정도 펼쳐져 있고 기존 釧路川의 가까지에는 하구로 향하는 幣舞橋(폐무교)가 나타난다. 이 다리 옆에 「釧路(천로) Fisher Man's Wharf」가 있다. 釧路(천로)의 하구는 항구로서 시가지형성의 핵심이 된 곳이지만 시가지 중심이 釧路(천로)역 주변으로의 이동과 항만기능의 이전에 의해 기능적으로 공동화 경향이 있었다.

釧路(천로) Fisher Man's Wharf의 계획적 배경은 크게 다음의 세 가지를 들 수 있다. 첫째는 산업구조 전환에 따른 대응, 둘째는 도심항만(inner Harbor)의 회생, 세 번째는 도심 Symbol Zone의 조성이다. 釧路(천로)의 3대 기간산업인 수산, 석탄, 종이, 펄프 산업은 1975년 이후부터 200해리 규제, 에너지 전환, 기업합리화 등의 물결에 의해 종래의 안전성을 잃고 있는 중이었다. 새로운 산업 유지책은 공업단지의 도시기반시설(infrastructure)정비정도에 머물러 釧路(천로)에 사람을 끌어당기는 적극적 효과가 있는 시책의 필요성이 지적되었다.

釧路(천로) 하구는 도시설계 상으로 보아 하천변의 워터프론트 축과 釧路(천로)역 앞에서 연장되는 도시 축이 교차하는 중요한 위치에 있어 幣舞橋(폐무교)를 중심으로 한 釧路(천로)의 얼굴이 되는 Symbol Zone의 형성이 요구되고 있었다.

② 계획의 경위

주민과 행정의 협력체제라는 시점에서 크게 2개의 단계로 나누어 볼 수 있다. 제1기 협력체제는 지역주민들의 자체적 의견 형성기로 昭和(소화)56년 釧路(천로)경제인회의(JC)가 「관광어항 쇼핑센터구상」을 제안하는 것으로 시작 당시 상업적 이용에 의한 워터프론트의 재생을 실현함에 있어 국가 세력범위의 문제와 그 고장의 수산·운수·상업 등의 업계 상호간의 이해가 복잡하게 얽혀 구상단계부터 암초에 걸릴 것을 충분히 예측할 수 있었다. 하지만 경제계의 신선한 발상과 시의 젊은 직원이 전면에 나섬으로써 계획의 초기단계에서 이미지 형성과, 경제계와 시당국의 좋은 협력관계를 형성하는데 일조 하였다는 점이다.

제2기 협력체제기는 사업의 구체화시기로 민간개발업자와 건축가가 영입되어 시대감각에 뛰어난 사업 노하우와 개성적인 조형감각을 융합하여 독특한 워터프론트 개발을 실현하였다.

③ 평가와 과제

釧路(천로) Fisher Man's Wharf는 민간 자본 도입법(民活법)의 적용대상으로 釧路(천로)Terminal시설을 전체적으로는 사업시설로서의 일체성을 강조하는 것에 성공했다. 준공공적 시설의 확충에 있어서 얼마나 성공적이었냐에 대한 의문보다는, 제1기 협력체제기에서 “무엇을 실현하고 싶을까?”라는 목표를 확실히 함으로서 제도의 유연한 대응을 겪어 냈다는데 의의를 두는 것이 더욱 타당할 것이다. 나아가 시설 디자인도 종래의 시설 이미지에 얽매이지 않고 건축가의 개성을 살려 주변환경과의 조화를 이루게 함으로서 항구라는 전통적 도시상을 느끼게 하는 랜드마크를 만들어 냈다는 점은 협력체제의 큰 성과라고 할 수 있을 것이다.

4.5.3. 미국

■ 샌프란시스코의 미션베이(Mission Bay)개발

① 개요

미션베이 개발 사례는 샌프란시스코를 배경으로 실현된 세계도시 개발역사에서도 가장 주민 참여가 하나의 과정으로 성공한 것이라고 평가할 만한 모델이다.

미션베이 개발이 미국 도시 개발계획의 주민 참여전형이라고는 말할 수는 없지만 이의 과정을 분석해보면 도시개발의 새로운 수법을 고찰하는 데에는 상당한 도움을 줄 수 있는 사례로 판단된다.

토지 소유형태는 공유지가 약 46%, 사유지가 54%이며 공유지의 대부분은 시유지이며, 사유지의 대부분은 민간개발회사가 소유한 상태였다. 이 토지에 대한 본격적인 개발논의가 시작된 것은 1981년 민간개발회사인 사잔퍼시픽(sagan pacific)회사가 워나계안을 발표하고 나서부터이다. 저밀도 교외형 주택과 상업시설의 건설을 근간으로 하는 이 안은 대도시내 개발로서 부적당한 것으로 평가되면서 시로부터 사업 승인을 받지 못하였다.

1983년 건축가 I.M.Pei가 이 지역에 베니스와 같은 운하를 만들고 그 주위에 최고 42층까지의 초고층빌딩 3동을 지어 총 158m²의 오피스 건설을 골자로 하는 베이안을 발표하였고 이로 인하여 지역주민들로부터는 맹렬한 반발을 불러일으켜 문제가 되기 시작.

② 주민반발 이유와 내용

주민들이 크게 반발한 이유는 무엇보다 3동의 고층오피스빌딩이 건설되면 주변지역의 전망이 크게 훼손될 뿐 아니라 개발구역내의 공장이나 창고가 철거됨으로서 생산직 노동자의 고용기회가 크게 감소될 수 있다는 점과, 둘째 이 안에는 저 가격주택의 공급계획이 전혀 포함되어 있지 않다는 점, 셋째 기존 도심부 보다 규모가 큰 제2의 도심부가 건설될 경우 도시기반이나 환경 등에 크나큰 영향을 줄 수 있을 것으로 지적되었기 때문이다.

샌프란시스코의 여러 커뮤니티 단체에는 변호사나 건축가, 엔지니어, 학자 등의 전문적 직업인이 다수 참가하고 있고, 이러한 사람들의 영향력이 지역단체의 정책능력을 제고시켜 개발업자의 개발안에 대한 대안제시를 가능하게 하였다. 활발한 지역 단체에 의한 반대의 움직임이 강력해짐에 따라 개발업자는 Pei의 계획안을 백지화시켜 버렸다. 당시 샌프란시스코 시장은 이러한 일련의 사태를 감안하여 84년 10월 초고층 건축은 바람직하지 않고 저 가격주택을 포함할 필요가 있다는 등의 기본적인 개발가이드라인을 제시한 문서를 사전 퍼시픽회사에 송부, 이 문서가 새로운 개발계획책정 과정의 출발점이 되었다.

③ 새로운 개발 프로세스의 탄생

개발업자는 도시 계획국의 권고에 따라 개발계획안의 작성을 도시계획에 위임하고 계획작성에 소요되는 약 200만달러의 비용을 샌프란시스코에 제공했다. 도시 계획국은 이 자금으로 민간개발컨설팅사에 본 계획안을 의뢰하고 개별안건에 대한 관계 기관의 조정을 실시하였다. 이러한 사업 시행방법은 개발업자 측에 있어서는 비용이 들더라도 행정과 주민과의 사이를 우왕좌왕 하고 더구나 개발실현에 아무런 보증도 없는 사안에 대해 위험부담과 불필요한 사업을 회피할 수 있다는 장점이 있었다. 견해에 따라서는 개발업자 측이 시도시계획국을 컨설팅업자로서 고용한 것처럼 보여질 수도 있으나 이는 민간개발업자가 시를 매수했다는 것과는 전혀 다른 차원의 접근법이라 할 수 있다.

④ 주민참여 계획 작성과정

주민참가계획과정은 1985년 9월의 주말2일간에 걸쳐 민간컨설팅 사무소에서 개최된 합동 브레인스토밍(Brain storming) 수법에 의한 모임으로 시작되었다.

이 모임에는 커뮤니티의 대표적 단체와 개발업자, 도시계획국의 담당공무원, 민간 컨설팅등 10만여명이 모여 각자의 입장에서부터 독창적인 아이디어를 제시하고 개발계획의 기초가 되는 안을 작성하였다. 그 후 약 100회에

이르는 다양한 종류의 회합이 개최되고 수많은 전화에 의한 통신이나 회의가 계속되어 1987년 1월에 계획안이 발표되었다. 계획안의 작성에만 1년 5개월이 소요된 것이다. 이 계획안은 그 후에도 몇 회에 걸쳐 수정되어 1990년 최종안이 결정되어 91년 시와 개발업자의 개발협정체결에 의해 드디어 계획이 실현되었다. 81년의 워나케안에서부터 실로 10년 세월이 소요된 것이다.

⑤ 주민참여에 의해 수정된 개발계획의 내용

최종안에서는 주민참여의 현저한 영향을 보여주고 있는 것으로 판단되는 것은 Affordable housing(평균소득층이 부담 가능한 범위의 가격·임대 주택)수의 변화이다. 주민참여가 시작되기 전까지는 그 숫자는 전무하였으나, 1987년 안에는 2310호가 계획되고, 1990년 안에는 3000호로 증가되었다.

두 번째로 주목되는 변화는 오피스 건물의 건축높이이다. 페이안의 42층에서 주민참여가 이루어진 제1안에서는 8층으로 크게 낮춰졌다. 이에 따라 오피스총상면적도 90ha에서 43ha로 절반이하로 감소하였으며 이에 따라 총개발비도 절반으로 줄어들었다.

세 번째의 변화는 공원등의 공공 오픈스페이스(open space)의 증가를 들 수 있다. 페이안이 16ha로 이전의 워나케안에 비해 4배나 증가된 것은 오피스를 그 만큼 초고층으로 건설하기로 하였기 때문이다. 그러나 초고층을 없애고 중·저층군의 건물 구성으로한 주민 참여안에서는 보다 많은 공공오픈스페이스(26ha)를 확보할 수 있었다.

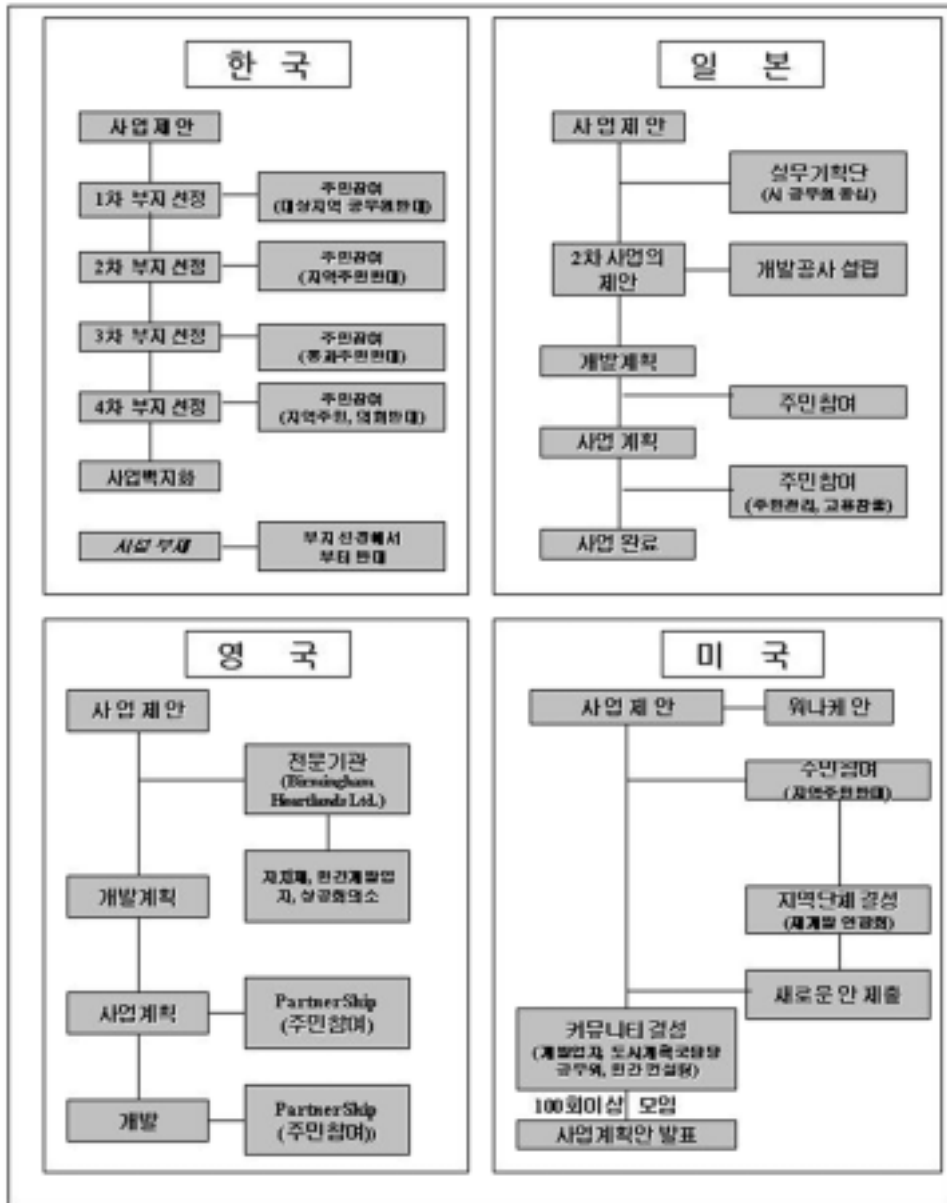
■ 시애틀의 종합개발계획수립

① 개발과정

시애틀은 1989년 주민투표에 의해 도심부 성장관리계획이 제정되었고, 이에 따라 도심부 오피스의 총량억제와 Down Zoning(지역제에서 허용하는 개발규모보다 실제적용은 낮게 하는 제도)등을 정하고 시 전체의 종합계획을 성장관리라는 관점에 입각하여 1990년 재수립하였다. 본 종합개발계획

초안을 작성하기 전에 시애틀시에서는 계획수립에 다른 주민참여 워크숍을 개최하여 기초적인 의견 수집에 착수했다. 그 후 주민자문위원회를 발족시켜 어떤 주민이 어떠한 형태로 참가 할 것인가, 어떤 성격의 컨설팅을 고용하여 본격적으로 광범위하게 주민참여를 추진할 것인가 등에 대한 특별프로그램을 작성했다. 이 과정에서 가능한 계층, 연령, 인종, 지리적 분포 등 다양한 직능을 대표하는 많은 주민의 소리를 반영시키기 위해 20여회에 걸친 회합을 개최하였다. 또한 주민의 교육이나 워크숍, 소리 없는 계층의 의견을 듣기 위한 특별프로그램을 마련하기도 하였다. 이러한 행정당국의 적극적인 노력과 주민의 다양한 의견이 집약되어 인구구성과 주민의 요구(Needs) 경제와 고용, 교통문제, 공공시설과 기반설비(Utility) 주택, 환경, 도시로서의 성격등 일곱가지 중요테마로 취합되어 보고서로서 발행되었다.

종합계획과정을 실시한 시애틀시 장기계획실장은 주민참가를 성공시키는데 있어서 중요한 것은 ①프로세스 초기에 주민을 참가시킨 것(빠르면 빠를수록 좋다) ②주민과 상호간의 잘 이해할 수 있는 커뮤니케이션 방법을 강구하는 것 ③주민의 의견이 무시되지 않도록 피드백(Feed Back) 시스템이 중요하다.



< 그림 4 > 개발사례 흐름도



환경영향평가상의 주민참여제도 분석

1. 환경영향평가상의 주민참여제도의 주요내용
 2. 환경영향평가상의 주민참여 제도
 3. 환경영향평가상의 주민의견 조사·분석
 4. 환경영향평가상의 주민의견 분석
 5. 우리나라 주민참여제도의 문제점

5. 환경영향평가상의 주민참여제도 분석

5.1. 환경영향평가상의 주민참여제도의 주요내용

5.1.1. 환경영향평가서상의 주민참여

환경관리에 관하여 국가나 기타행정기관은 국민을 위하여 적정하고, 합리적으로 수행해야 하며, 주민의 양호한 환경에 대한 권리가 침해되지 않도록 사전방지를 위한 적정한 행정절차를 실시할 의무가 있다. 환경영향평가제도의 법제화의 요건은 이러한 국가환경행정의 책무에 근간을 두고 있다. 환경영향평가절차에 있어서 가장 중요한 제도 중에 하나가 주민참여이며, 주민참여가 그 본질적 기능은 환경영향평가의 절차를 통해서 이루어진다. 지역주민 등에게 환경영향평가를 공람하는 주된 목적은 개발사업과정에서 환경상 미치는 환경정도를 사전에 지역주민에게 인식시키고 이에 대한 이해관계 여부를 사전에 조정하여 사후 민원사항을 방지하는데 있다. 또한, 환경영향평가 활동과정에서 누락되었거나 확인이 어려운 당해 지역만의 특수한 환경에 대한 사항에 대해 지역사정에 밝은 주민들만이 가지고 있는 정보를 미리 입수하여 대처함으로써 내실 있는 환경영향평가를 시행할 수 있도록 하는데 있다.

종래 수직적으로 분류된 행정조직에 있어서는 그 조직의 주된 존재 목적이 최우선시 되고 환경의 배려는 등한시되었으며, 환경행정의 권한도 관계부처간 수직적으로 분해·분리되어 종합적 환경행정에 어려움이 있다.

이러한 문제점을 극복하고 종합적·합리적 관리를 실현하기 위하여서는 환경문제 전담 부서뿐만 아니라, 종합적으로 체험하고 생각하는 주민의 참여가 필요하게 된다. 주민의 참여는 폭넓은 의견과 정보를 제공하며 적정한 판단형성에 도움을 준다.

과거 주민의 환경에 대한 이익은 규제행정에 의한 반대적 이익에 불과하며 권리가 남용되지 않았다. 그러나 환경권의 주체로서의 주민은 행정계획

의 주체로써 환경영향평가절차에의 참여가 보장되어야 한다. 환경에 대한 권리침해는 사후적 구제에 적합하지 않을 뿐만 아니라, 주민은 일상생활을 통하여 환경의 변화를 체험하며 자연과 건강의 침해를 몸소 경험한 자료와 정보를 가지고 있다. 이것은 주민참여를 통하여 실질적, 경험적 자료와 정보를 얻을 수 있으며, 이것은 정책형성단계에서 최적 안의 선택을 가능하게 하기 때문이다.

5.1.2. 외국의 환경영향평가서상의 주민참여 제도

1) 미국의 환경영향평가와 주민참여

미국에서는 환경영향평가절차의 초기단계에서 주민참여가 가능하도록 하였으며, 각종 단체 또는 개인의 비평을 얻는 것이 절차상의 요건으로 되어 있다. 환경인자 결정과정과 평가서 검토과정에서 주민참여가 이루어지며, 주민참여의 실행은 평가서 배포, 공청회, 공개토론회 등을 통해서 사업실시 기관에서 주관하게 된다.

평가서 배포, 공청회, 공개토론회 등의 주민참여가 실시되는 기간은 간이 평가서의 경우 30일, 최종평가서의 경우 20일 이내로 규정되어 있으며, 모든 환경영향평가 대상사업은 어떠한 방식으로든 주민참여가 이루어져 평가 과정에 지역주민의 의사가 반영되고 있다.

공청회는 평가서 열람 후 30일 이내에 50인 이상의 서면요청이 있을 경우에 개최되며, 이의 진행은 사업 주관기관이 의견을 발표하고 평가대행자가 추가정보와 세부사항 발표, 주민의 의견 진술 등으로 진행된다. 또한, 평가서 내용은 우편, 관련잡지, 신문, 방송, 관보 등을 통하여 공포된다. 이러한 주민참여 과정을 거쳐서 도출된 주민의견은 종합하여 주민의견에 대한 응답 및 대안을 최종평가서에 기재한다.

□ 참여주민의 범위

국가환경정책법에서의 절차적 규정에서 주민참여의 정도에 대한 평가는

매우 어려운 과제에 속한다. 왜냐하면 주민의 범위를 어떻게 확정하여야 할 것인가 라고 하는 어려운 문제가 있기 때문이다. 환경질위원회(CEQ : Council on Environmental Quality)의 NEPA 실행규정은 환경영향평가절차에 있어서의 주민참여를 확보할 것을 지시하면서, 이러한 주민참여는 참여자격자를 제한하는 것이 아니라 널리 일반에게 개방된 절차라고 표현하고 있다.

범위가 넓을수록 광범위한 정보가 수집되며 합리적 의견이 제출될 가능성이 크기 때문에 그러므로 지역주민뿐만 아니라 각종 단체도 포함되어야 하며 그렇게 함으로써 환경보전단체의 귀중한 정보나 의견을 얻을 수 있게 된다. 이러한 관점에서 미국의 NEPA절차는 참여주민의 범위를 한정하지 아니한다.

대부분의 정부기관은 환경영향평가서를 무료로 주민에게 배포하고 있으며, 어떤 기관에서는 CEQ의 지침에 반하지 않는 정도의 타당한 요금을 징수하고 있다. 그러나 일반적으로 각 기관은 사업의 규모와 잠재적인 시민의 관심도에 따라 충분한 부수의 이용가능한 복사본을 작성하고 있다. 뿐만 아니라 정부기관은 1974년부터 1975년에 걸쳐 환경영향평가서 초안에 관하여 수 많은 공청회, 연구회, 공개 검토회를 개최한 바 있다. CEQ의 보고서에 의하면 여러 가지 이해관계자가 환경영향평가서 작성과정을 어떻게 활용하고 있는가, 공청회나 공개토론회는 의사소통의 수단으로서 어느 정도 유효한가, 그리고 시민단체는 정책결정에 어떻게 하면 보다 유효하게 참여할 수 있는가에 관하여 연구할 필요가 있다고 지적하고 있다.

□ 환경정보의 공개

연방기관은 정보자유화법에 따라 평가서초안, 의견교환내용, 관련문서를 반드시 공개해야 한다. 이 법은 환경적으로 영향을 끼치는 제안서에 대한 연방기관의 권고나 제안의 내용이 담겨있는 연방정부의 문서 내용이 공개대상에 포함하고 있다. 자료는 가능한한 무료로 제공되어야 하며, 그렇지 않으면 복사비용을 초과하지 않는 범위에서 수수료만 받아야 한다.

국가환경정책법은 주관기관이 환경영향평가서의 작성 중, 법에 의한 관할

권이 있거나 제안된 사업에 대한 특별한 전문기술을 가진 연방기관의 자문을 받도록 하고 있으며, 더 나아가 환경규제기관의 검토의견과 초안평가서의 복사본을 주민에게 공시하도록 요구하고 있다. 일반적으로 주관기관은 검토를 위해 초안평가서를 배포해야 하지만, 환경영향평가서의 분량이 너무 많다면, 요약본을 배포할 수 있다.

그러나 이 경우에도 법에 의한 관할권이 있거나, 제안된 사업에 대한 특별한 전문기술을 가진 연방기관, 환경규제기관, 사업 시행자에게 완전한 평가서를 배포해야 하고 이들 기관들은 평가서 초안을 검토하도록 하고 있다.

일반적으로 주관기관은 평가서초안에 대한 의사개진을 위해 최소한 45일을 제공해야 한다. 이 기간은 주관기관에 의해 연장될 수 있으나, 국가정책상 정당한 이유에 의해 환경보호청에 의해서만 축소 가능하다.

하지만 각 연방정부기관으로부터는 시민들의 이해관계집단으로부터 과연 어느정도 자료가 요구되는가 등에 관해 의문이 제시되고 있다. 또한 몇몇 기관으로부터는 환경단체에 제공 가능한 것 이상의 정보와 정부기관이 결정을 위해 필요로 하는 것 이상의 정보를 부당하게 요구하는 경우가 있다는 비판이 제기되고 있다. 이에 따라 시민에 대한 정보의 전면적 공개와 관련하여 심각한 갈등이 있으며 금후 환경영향평가서의 내용을 어느 만큼 정당하게 공개할 것인가, 그리고 시민에의 정보전달을 어느 범위로 할 것인가는 어려운 과제로 남아 있다.

□ 주민참여의 방법

환경영향평가서의 작성절차의 첫 번째 단계는 범위결정(scoping)이다. 범위결정은 환경영향평가서를 계획함에 있어서 초기에 다른 행정청과 주민의 참여를 획득하고, 환경영향평가의 범위를 결정하며, 환경영향평가서에서 논의될 중요한 쟁점을 결정하는데 목적이 있다.

환경질 위원회는 연방기관이 효과적인 범위결정 과정을 수행할 수 있도록 지침을 작성하였다. 몇 가지 권고된 기술들 중에는 스코핑 모임, 스코핑 보고서가 있다. 즉, 기관은 스코핑 모임을 개최할 수 있으며, 제안된 사업과 관련하여 개최되는 초기의 다른 계획관련 모임과도 통합될 수 있다. 또한

스코핑과정 중에서 이루어졌던 결과들을 공표하기 위한 스코핑 보고서를 작성할 수 있다. 스코핑 보고서는 일반적으로 환경영향평가서에서 평가되어질 문제점의 요약과 스코핑 과정에 참가한 사람들의 의견을 기술한다.

환경영향평가서 자체의 작성과정은 행정청에 의한 평가서 초안의 작성, 의견제출, 최종 환경영향평가서의 작성, 보완적 환경영향평가서의 작성으로 이루어진다.

행정청은 환경영향평가서 초안을 작성한 후 최종환경영향평가서를 작성하기 전에 주민으로부터 의견제출을 요구하며, 이해관계가 있는 개인이나 단체에게는 적극적으로 의견제출을 하도록 권유하도록 한다.

행정청은 의견을 개별적으로 그리고 총체적으로 평가하고 고려하여 최종 환경영향평가서에 그에 대한 응답을 기재한다. 환경평가서 초안에 관하여 수렴된 의견은 그 내용이 환경영향평가서의 개별적 의논에 도움이 되었다고 생각하느냐를 불문하고 최종환경영향평가서에 첨부해야 한다. 또한 환경평가서 초안이 공개청문에서 고려되어야 할 경우 최소한 15일간 미리 일반에 공개해야 한다.

한편, 국민이 환경영향평가서의 작성과정에서 어떠한 형식으로 의견을 제시할 수 있는가에 관해서는 NEPA 내지 CEQ가 발행한 지침서에는 도 아무런 규정이 없다. 다만, 국민은 구두 내지 문서로써 자유로이 의견을 제시할 수 있다. 그리고 CEQ의 지침서는 환경영향평가서 작성 절차에 적절하다고 생각되는 경우에는 공청회의 개진을 포함시킬 수 있다고 하여 공청회의 개최를 권장하고 있다. 그러나 국가환경정책법의 규정상 공청회의 개최는 환경영향평가서의 작성에 반드시 필요한 것은 아니라는 부정적인 견해가 일반적이다.

2) 일본의 환경영향평가의 주민참여

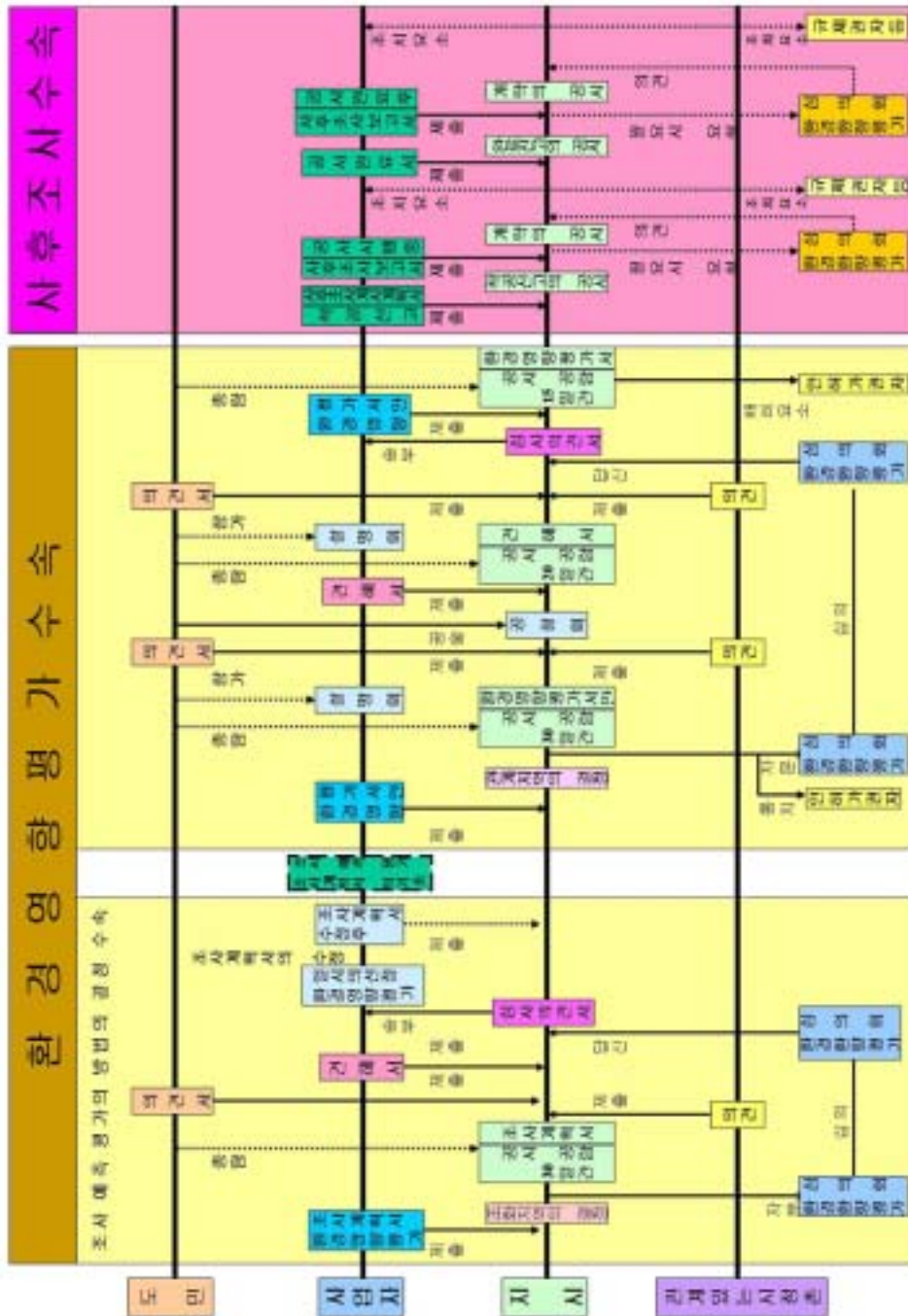
가와사키시의 환경영향평가에 대한 조례를 살펴보면, 고시일로부터 30일간 공람, 공람기간중 관계주민에 대해 설명회 개최, 고시일 다음날 까지 계산하여 45일 이내에 의견서 제출, 수정보고서에 대한 시장의 15일간 공람,

공람기간 만료의 다음날부터 7일 이내에 관계지역의 주민 또는 개발행위자로부터 요청이 있고 시장이 필요하다고 인정할 때에 공청회를 개최할 수 있다고 규정하고 있다.

가와사키시 환경영향평가심의회는 학식경험자 1인, 시의회의원 7인, 노동조합, 상공회의소, 가와사키시에서 공해를 추방하는 모임, 정내회연합회 등에서 시민 5인이 위원으로 참여하도록 규정하고 있어 심사과정에서 주민의 의사가 폭넓게 반영되도록 하고 있다.

일본 동경도의 경우, 환경영향평가제도에서의 주민참여는 사업 시행자와 도지사가 공동으로 담당한다. 즉, 사업자는 사업설명회를 주관하고 도지사는 공청회를 실시한다. 환경영향평가서는 환경영향평가서안과 환경영향평가서로 나뉘어 작성되는데 주민참여는 환경영향평가서가 작성되기 이전 단계인 환경영향평가 조사계획서부터 이루어진다.

주민참여 방법으로는 평가서 열람, 설명회, 공청회 등이며 기간은 50일 이상으로 규정되어 있다. 주민참여 대상 사업은 모든 환경영향평가 대상사업이며, 자사가 당해사업의 실시로 인하여 영향을 받게 될 지역(이를 관계지역이라 함)을 설정하여 관계지역 내의 주민이 참여하게 된다. 또한 주민참여를 통해서 도출된 주민의견의 범위는 공해방지 및 자연환경보전에 관한 사항이다.



< 그림 5 > 동경도 환경영향평가 조례의 절차도

2) 아시아 국가들의 환경영향평가의 주민참여¹¹⁾

□ 파키스탄

주민의 요구가 있을시에는 보고서 초안의 작성과 설명적인 정보 제공에 대하여 10일내에 보고해야 하고, 환경영향평가의 의견은 EPA의 전문가가 포함된 위원회에서 의견을 제시한다. 현장조사에서는 의견수렴과정을 위원회 멤버와 함께 하고 평가 보고서에서 준비된 서류와 양적, 질적 정보를 참고하여 분석한다. 조사기간 동안에는 주민의견과 고려 사항들을 기록하여 의견수렴과정에서 고려하여야 한다.

□ 인도네시아

주민참여는 전체적인 과정에서 일부분으로 성립될 예정이고, 모든 EIA 사업은 주민에게 광고를 해야 하며, 보고서 준비전에 주민들에게 사업의 목적을 30일전에 공람시켜야야 한다. 이에 주민들은 요구와 제안을 받아들여야 한다. BAPEDAL(환경적인 정부 협력기구)은 주민 참여의 자료와 EIA의 준비의 필수에 과정에 대하여 전문가의 협력을 하며, 이는 환경영향평가에 대한 주민의견을 결정적인 공사의 환경적인 실행 가능성에 대한 기초적인 의견을 제공하고 있으며, 또한 인터넷을 통하여 정보를 수집할 계획이고 이는 주민들이 손쉽게 자신의 요구와 제안을 기록할수 있을 것이다.

□ 피지

주민의견수렴을 위해 보고서를 통하여 정보를 제시하고 있다. 이는 주민의견이 부가적인 정보의 제출하거나, 더 많은 연구를 수행하도록 제안자들에게 요구되어 진다. 이는 2주 안에 제안자에게 신문이나 학회에 현장조사에 대한 주민들의 의견을 보고서로 제출하도록 하게 한다. 그러나 주민 참여의 부족으로 인하여 그 전체적인 과정에 대하여 주민들은 구경꾼으로 있는 일이 발생한다. 이것은 태평양의 자연 때문이라고 예상되어지며, 주민들에게 사업이 상관이 있거나, 그들에게 영향이 있을 때 참여하기 때문이다.

11) Apo, Workshop On Environmental Impact Assessment And Productivity, Sheraton Fiji Resort Nadi Fiji 30July-03August2001

□ 필리핀

환경영향에 대한 의견을 고려하여 사회-경제학적인 환경을 포함하고 있으며, 그것은 환경영향평가과정에서 위원회의 영향력이 처음부터 고려한 것이고, 환경영향평가의 명백한 기준을 위하여 주민참여와 환경영향평가체계의 투명성을 제시하기 위함이다. 따라서 그 사업이 완전히 기준에 맞다면 사업을 실행할 수 있도록 결정을 한다.

이 방법은 제삼자와의 관계, 영향력 있는 위원들의 참여를 완전히 고려한 것이다. 이 특별한 방법은 여성들, 지역특색, 사회 이슈들에 의하여 사업에 영향을 주지 못하게 함이며, 사회적인 소속감에 간단히 찬성 또는 반대 투표를 하지 못하게 함이다.

□ 태국

주민의견과 사업계획에 대한 계획은 주민의견과 발표의 법적인 요구, 제삼자와의 관계에 해결, 준비된 계획과 협의의 자료 제공에 대한 계획들을 설명하여야 하며, 일반적으로 첫 번째 협의에서는 사업의 초기 단계에서 발생하고 두 번째 협의는 EIA가 완전히 끝난후에 발생한다. 이 모든 협의는 사업의 목적에 포함된 보고서에서 상세하게 기록하여 한다.

5.1.2. 환경영향평가상의 주민참여제도의 기능 및 효과

환경영향평가 제도에 있어서 주민참여는 1970년과 1975년 사이에 그 기본적인 골격을 마련함으로써 시작되었다. 그 이후 주민참여제도는 환경영향평가의 필수적인 요건으로 실행되어 왔으나, 주민참여의 방법, 시기, 절차 등은 사회구조나 정치문화에 따라 다른 양상을 보이고 있다. 환경영향평가 제도에 있어서의 주민참여의 역할은 승인기능(validation function), 정보의 내재화 기능(internationalization function), 평가환경항목의 확인기능((identification of impacts) 등 3가지로 규정할 수 있다. (Williams, 1980).

승인기능이란 제안된 사업에 대한 주민들의 신뢰성을 확보하는 기능을 말한다(Wynne, 1980). 주민참여는 일반주민이나 환경 관련기관 등을 사업 결정과정에 참여하게 함으로써 사업의 타당성을 공공적으로 승인하는데 그

기본목적이 있다.

사업집행기관은 사업에 반대할 가능성이 있는 단체나 주민들의 의견을 사업시행이전에 미리 검토하고 고려하는 방법을 통하여 보다 타당한 계획을 마련할 수 있고, 외부의 비판적인 시각을 긍정적으로 수용하는 절차를 통하여 집행기관의 신뢰성을 확보할 수 있다.

정보의 내재화기능은 일반주민의 지식이나 선호도를 수렴하는 기능을 말한다. 주민참여를 통하여 일반주민이나 환경관련단체들의 가치나 선호사항들이 사업집행기관으로 유입된다. 이러한 외부의 가치나 선호는 사업대안들을 평가하는 중요한 기준으로 이용될 수 있으며, 사업집행기관 내부의 환경지식으로 축적되어 진다. 이러한 의미에서, 정보의 내재화 기능은 환경영향평가의 외부개혁모형과 그 역할에 있어서 가장 유사하다고 할 수 있다. 후리스마와 컬한(Friesema & Culhane, 1976)은 환경영향평가제도의 가장 큰 가치와 의의를 사업집행기관 외부의 주체들(주민과 환경보호단체, 환경옹호론자) 들을 의사결정참여에 둠으로써 외부압력이 건전한 환경유지에 필수적임을 주장하고 있다.

평가항목의 확인 기능은 어떠한 환경이 사업시행으로 인하여 실제로 영향을 받게될 것인지를 정의하는 것이다. 주민참여는 환경영향평가를 통해 추출된 환경인자와 환경영향을 보다 구체화시키고 지역화시키는 효과가 있다. 지역주민이나 관련 환경단체들은 공청회나 설명회를 통하여 추출된 환경영향이 어떠한 지역에 어떠한 영향을 미치는가에 대하여 구체적인 질문을 하게 되며, 이러한 질문 등으로 인하여 환경영향의 정보와 영향을 받게 될 지역을 정의하게 된다.

주민참여가 이러한 세 가지 기능을 만족시킬 때 사업자의 입장에서 큰 이익을 볼 수 있다. 즉, 주민들의 참여를 효율적으로 보장함으로써 여러 가지 다양한 의견을 집약하여 계획을 개선하거나 보다 나은 새로운 대안이 발견될 수 있는 가능성이 있다. 또한 주민들이 사업지구의 자원현황이나 문제점, 잠재력, 가능성, 한계성에 대하여 보다 실질적이고 광범위한 지식과 이해를 가지고 있다는 점을 감안하면, 주민들의 의견수렴제도는 현황조사에 필요한 막대한 인원과 경비를 절감하는 효과적인 방안이라 할 수 있다.

주민참여제도의 효율적인 운영에 의한 효과는 다음과 같이 네가지로 요약될 수 있다. 첫째, 사업시행자의 신뢰성을 확보하고 주민과의 협조관계를 형성한다. 둘째, 주민과의 마찰을 줄이고 공감대를 형성하는 기회를 제공한다. 셋째, 법정 투쟁이나 진정서 등의 업무 불편을 해소한다. 넷째, 사업계획이 차질 없이 진행될 수 있는 기반을 마련한다.

그러나 이와 같은 장점에도 불구하고 주민참여는 많은 문제점도 가지고 있다. 주민참여로 발생하는 민원문제는 지역의 지방정부를 곤란하게 할 우려가 있으며, 사업의 지연으로 인하여 경제적인 부담이 발생할 여지도 많다. 더욱 곤란한 것은 여러 의견이 상충되고 의견의 합의가 이루어지지 않을 경우에는 사업에 대한 부정적인 면이 더욱 강조되는 경우이다. 특히, 쓰레기 매립장 사업이나 핵발전소 사업과 같은 혐오시설의 설치에서는 주민참여 자체가 사업취소를 위한 농성으로 변하는 것이 일반적이므로, 주민참여는 역사적으로 극단주의 적 행동으로 발전한 경우가 많다. 따라서 주민참여는 사업의 지연, 농성, 시위, 집단투쟁, 님비현상 등과 같은 부정적인 의미로 해석되기도 한다.

5.1.3. 주민참여의 목표와 주민참여 기법

환경영향평가 상에서 주민참여제도의 기능 및 효과에서 살펴본 바와 같이 주민참여는 승인기능, 정보의 내재화 기능, 평가항목의 확인 기능의 세 가지 중요한 기능을 가지고 있다. 여기서는 이러한 세 가지 기능을 보다 구체적인 목표로 구분하여 설명하고, 이러한 목표에 근거하여 다양한 주민참여 기법들의 장단점을 살펴보고자 한다.

환경영향평가 과정에서 주민참여가 가지고 있는 목표는 구체적으로 1) 정보를 제공한다 2) 사업과 관련해서 중요하게 고려되어야 할 문제나 환경항목을 밝힌다. 3) 논쟁에 대한 해결점을 찾는다 4) 정책결정과정에 주민의 의견을 반영한다 등으로 요약된다.

사업추진과정에서 사업과 관련된 정보가 충분히 제공되지 않을 경우에는 주민참여가 효과적으로 이루어지지 못하고 사업에 대한 부정적인 견해와

비판이 발생할 가능성이 크다. 환경영향평가가 이루어지기 이전에 공중회의(public meeting)나 공공전시(public exhibition)등을 통해서 이루어지는 정보의 공개와 주민의견의 수렴은 대단히 긍정적인 효과를 유발한다.

이 과정에서 가장 중요한 것은 어떠한 성격의 정보든지 모두 가능하면 솔직하고 진실되게 공개되어야 한다는 것이다. 정보의 공개와 마찬가지로 중요한 것은 정보가 전달되는 방법이다. 전문적인 정보를 이해할 수 있는 사람은 대단히 적으므로 여러 가지 다양한 정보전달 매체를 이용해서 모든 사람들이 충분히 그 내용을 이해할 수 있도록 고려하여야 한다.

사업과 관련해서 주민들이 걱정하고 있거나 아니면 심각하게 인식하고 있는 문제가 사업시행자나 외부 전문가들의 생각과 다를 수 있다. 따라서 주민참여 과정을 통해서 내부의 일반 주민들이 인식하고 있는 문제를 파악해야 주민들과의 마찰이 감소될 수 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 사업시행자와 주민들 사이에 상호 교환적인 대화가 지속되어야 하며, 이러한 대화를 지속시킬 수 있는 방법이 적극적으로 개발되어야 한다. 주민들과의 지속적인 대화와 협상을 통해서 서로 다른 의견을 가진 주체들(사업시행자, 주민들, 외부의 환경단체나 관심 있는 기관 들) 사이에 이해가 형성되고, 논제를 해결할 수 있는 합의점을 찾는 기회를 마련해야 한다. 주민참여의 가장 성공적인 경우는 주민들의 의견이 정책결정에 반영될 때이다. 웨스트맨(Westman, 1985)에 의하면 정보환류(information feed-back)방법, 상담(consultation)방법, 공동계획(joint planning)방법, 권한대행(delegated authority)방법 등의 네가지 주민참여 기법중에서 정책결정에 가장 큰 영향력을 가지고 있는 것은 권한대행방법으로 주장하고 있는데 구체적인 설명은 다음 표와 같다.

< 표 11 > 주민참여기법과 정책결정에서의 영향력

방법	구체적 수단	주민에의 영향력	장점	단점
정보환류	· 슬라이드나 사진 · 정보책자, · 신문, 안내지 등	없음	· 정보획득 용이 · 시간절약	· 환류가 없음 · 편견발생 가능성
상담	· 민원조사관 · 대표자	낮음	· 정보교류 가능 · 제한된 토론의 진행	· 지속적인 대화가 보장되지 않음 · 시간소모적
공동계획	· 자문위원회 · 워크샵	중간	· 지속적인 정보획득과 환류 가능 · 교육과 시민참여 증가	· 시간 소모 과다 · 계획가가 제공하는 정보의 성격이 중요
권한대행	· 시민검토위원회 · 시민계획위원회	높음	· 정보를 쉽게 획득 · 정책결정과 정책결정 시기에 영향을 미침	· 많은 시간이 소요 · 제한된 사람이 참여

자료 : Westman, 1985.

< 표 12 > 주민참여목표에 근거한 주민참여기법 비교

주민참여기법	정보제공	특정 관심사에 대한 부응도	대화가능도	정책결정에서의 영향력
설명회, 사진/슬라이드 반영	○	1/2	1/2	-
적은 인구규모에의 발표회	○	○	○	1/2
공공전시, 모델전시	○	-	-	-
신문이나 법적 안내문 발송	1/2	-	-	-
설명서나 논평서	-	1/2	1/2	1/2
투표	1/2	-	○	○
현장 사무실	○	○	1/2	-
현지방문	○	○	-	-
자문위원회, 지역대표, 근로자대표	1/2	1/2	○	○
요인그룹	○	1/2	○	○
시민검토위원회	1/2	1/2	○	○
공공조사	○	1/2	1/2	○/-
법원소송	1/2	-	1/2	○/-
집단시위, 농성	-		1/2	○/-

자료 : Westman, 1995.

5.2. 우리나라의 환경영향평가서상의 주민참여 제도

우리나라는 1977년 환경보전법이 제정되면서 미합중국의 제도를 모방하여 환경영향평가제도를 도입하였다. 당초 이 제도는 주로 정부사업의 추진에 있어 관련 부처가 환경부와 협의하도록 하는 정도에 불과했고 그나마 관계부처의 이해부족으로 사문화되다가, 1979년에 발족된 환경청의 활동을 통하여 1981년 환경영향평가서 작성에 관한 규정이 만들어져 1982년부터 시행되었다. 그 후, 1990년 환경정책기본법에 주민의견수렴절차를 도입하고, 1993년에 단일법으로 제정된 환경영향평가법에서도 주민의견수렴절차를 도입하고 있다. 그러나 이러한 제도적 도입에도 불구하고 정보공개법의 결여, 환경영향평가서의 협의내용을 주민에게 통보하는 절차가 미비, 주민에게 협의내용에 대한 이의 신청권의 불인정, 공청회 문화의 발전 미비, 행정기관의 편의주의적 발상으로 인한 주민의견수렴의 불충분성 등으로 환경평가제도의 본래목표와는 상반되게 운행되었다.

5.2.1. 우리나라 환경영향평가서의 주민참여 방법

환경영향평가에 관해 주민참여는 직접적인 방법과 간접적인 방법으로 구분할 수 있다. 직접적인 방법에는 주민설명회 혹은 공청회에 참석하여 의견을 제출하거나 사업시행결정 후에 이에 대한 반대운동을 펼치거나 주민들에게 전시회 등을 통해 홍보운동을 펼치는 등의 방법이 있다. 간접적인 방법에는 대표를 통하여 환경영향평가를 심사하는 방법, 자료의 공람 등이 있다.

선진국에서는 공청회 및 설명회를 개최하는 동시에 환경영향평가서의 초안을 배포하여 주민들로부터 여론을 광범위하게 청취하며 사업의 실시여부까지도 대안을 하나로 삼입하는 직접적 참여방법과 간접적 참여방법을 동시에 시행하고 있다. 이전의 주민참여 방법이 청원, 선거 등 간접적이고 제한적이었던 것에 반하여 오늘날에는 주민참여의 민주적 통제와 중요성이

집중함에 따라서 보다 직접적인 방법이 전개되고 있는데 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 매스컴을 통한 여론

여론이란 공중의 생활에 미칠 수 있는 영향과 관심을 주는 사건에 대하여 사람들이 갖고 있는 의견의 집합체를 의미한다. 주민들의 여론을 형성하여 행정당국에 영향을 미침으로써 행정의 방향을 유도하고 그의 불합리성을 지적하여 이를 시정시키는데 의미가 있다.

여론은 특히, 신문, 방송 등 매스미디어에 의하여 구체화될 수 있으며 더욱이, 사회적 문제로 제기될 수 있는 것으로서 오늘날 대중사회에 있어 여론형성은 매스미디어의 중요한 기능 중의 하나이다. 또한 그것은 공공문제에 대한 안내자의 역할을 수행함으로써 정책형성과정에 영향을 미칠 수 있다.

이러한 점에서 우리나라 정치, 행정발전을 제약하는 부실 또는 재벌들의 자기 보호적 언론기관은 제재를 받거나 정리되어야 하지만 정부에 대하여 중립적 입장에서 자율적 통제기능을 담당하는 언론에 대한 규제는 시급히 시정되어야 한다.

2) 이익집단

이익집단의 활동은 자본주의와 민주주의 사회의 특성인데 이들은 자신의 이해관계를 정치인과 행정인에게 전달하고 그들의 결정에 영향을 직·간접적으로 미치게 할 수 있으며, 이익대표 기능을 형성한다. 또한 이들은 공무원들에게 많은 정보와 기술적 방법 및 정책시안의 본질과 예견가능한 결과를 제공한다. 이같은 이익집단은 민주정치과정에서 소외된 소수국민들로 하여금 이익집단의 활동을 통하여 지배자로서의 다수 국민이 혜택을 받는 수준으로까지 영향력을 향상시킴으로써 상호 균형을 이루게 하는데 그 존재의의가 있다.

그러나 이익집단의 압력활동에 대하여 비판적으로 이해되는 경우도 적지 않다. 이익집단이 균형을 깨거나 편견에 치우치는 일이 없이 주민들의 이익을 정상적으로 표명하여 정책형성 당사자로 하여금 주장과 요구에 귀를 기울이게 한다면 정책의 질은 향상될 수 있다.

3) 공청회

공청회는 가장 널리 이용되고 오래된 참여방법 중 하나인데, 정책과정에 있어서 주민, 이해관계인, 전문가 등이 의견을 듣기 위하여 개최되는 대규모의 공식집회를 말한다. 공청회는 정보, 의견을 모집하는 형태와 권리, 이익을 보장하는 형태로 나눌 수 있고, 공청회의 개최는 정부당국이 주관해서 하는 경우와 주민들이 자발적으로 제3기관에서 개최하는 경우 등이 있다. 주민의 의견 또는 정보를 모집하는 형태는 정부당국이 개최하는 것이 적합하고, 주민의 이익보호가 목적인 형태는 중립 내지는 공정을 기하기 위하여 제3의 기관에서 개최하는 것이 적합하다.

공청회에서의 의사진술은 누구든지 자유롭게 참여하여 의견을 제시할 수 있는 방법과 미리 구술인의 신청을 낸 사람 혹은 신청인 중에서 주최자가 선정한 사람이 구술인이 되는 경우가 있는데, 후자의 경우가 더 많다. 또한 공청회에서는 의견의 진술만을 듣는 방법과 토론을 허용하는 방법이 있으며, 일반적으로 전자의 방법이 이용되고 있다.

4) 시민자문위원회

시민자문위원회란 영향력 있는 특정한 그룹이 형성되어 주민을 대표함으로써 정책형성에 동그룹이 기여하는 것을 말한다. 이는 간접적인 참여 방법의 약점을 보완하고 능률과 경제의 원칙하에 원만히 통합된 의견을 찾을 수 있는 장점이 있다.

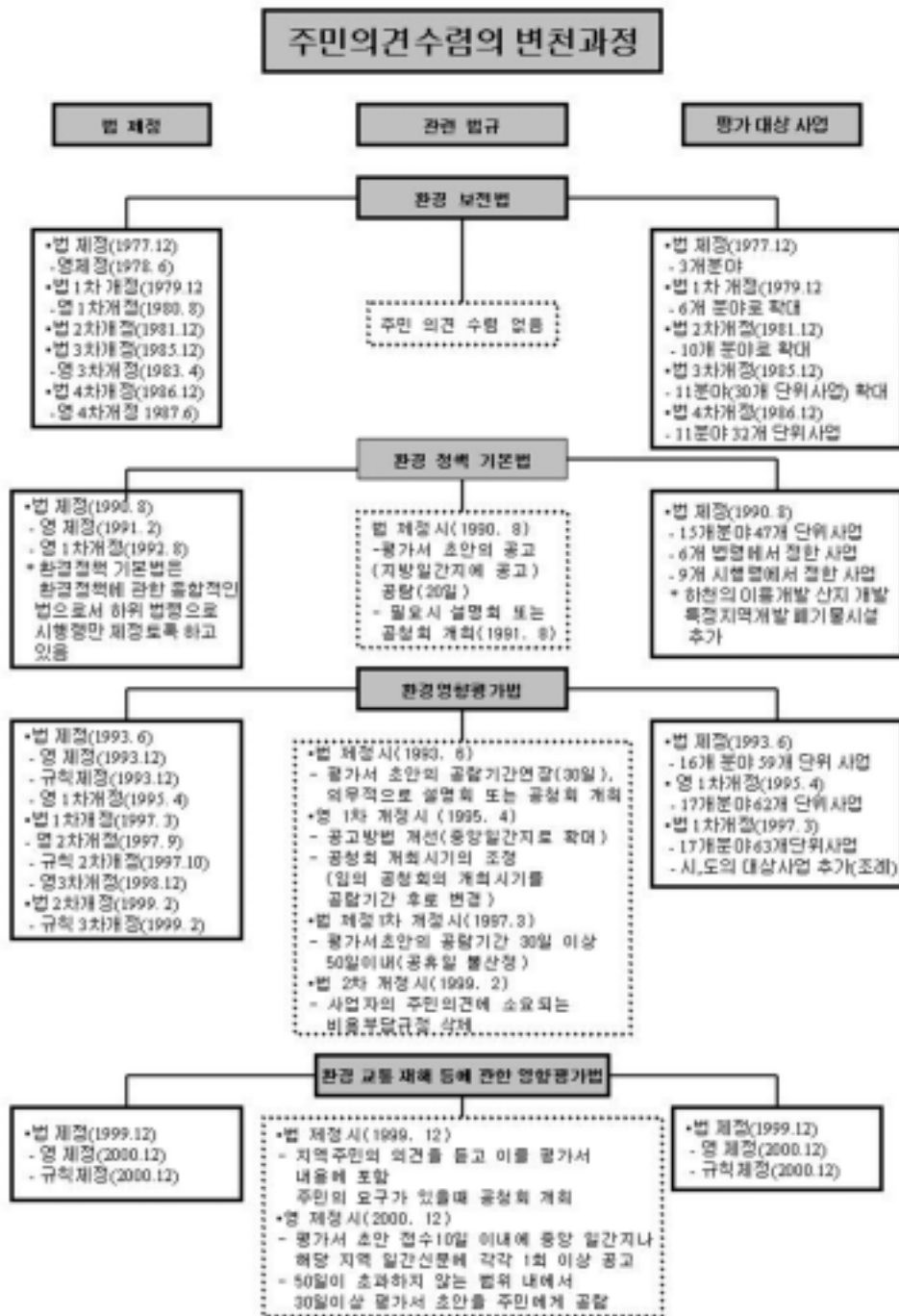
시민자문위원회의 정치적인 효과는 그 구성원을 합리적으로 선정하였는가와 동위원회의 자문이 실질적으로 얼마나 정책형성에 영향을 미칠 수 있

는가에 달려 있다. 위원회의 구성방법은 두 가지가 있는데, 하나는 주민들에 의한 선출이고 다른 하나는 정책형성자가 위원을 선정하는 방법이 시민자문위원회는 주민들의 집합적 선호를 선정된 전문위원들의 지식과 정보능력에 의존하여 간접적으로 투입함으로써 정책형성의 능률성을 제고하는데 의의가 있다.

5) 공람 및 의견서 제출

공람 및 의견서 제출은 정책안 또는 세부정책집행안 등을 일반에게 공람시키고 주민으로부터 서면으로 의견을 수렴하는 방법이다. 공람의 공고는 일반적으로 일간신문을 통해서 하며 공람 및 의견서 제출기간과 신문의 수, 게재회수 등에 대해서는 각국마다 차이가 있다. 제출된 의견에 대한 처리는 상급 자치단체 또는 장관에 의해 수정지시 또는 권고되는 경우가 있고, 회의의 결정지시에 따라 안을 수정하는 경우도 있다.

이 형태는 시간과 노력의 절약효과를 가져오는 장점이 있으나 단점으로는 첫째, 의견제출은 그것만으로 충분히 의사를 나타낼 수 없는 경우도 있으며, 둘째, 많은 주민에게 얹혀있는 기회가 드물어 주민의 공감이나 새로운 의견을 개발하여 사전에 판단형성에 도움이 되지 못한다는 점을 들 수 있다. 그리고 셋째, 의견서를 쓰는 경우, 이것을 번거롭다고 생각하는 사람이나 시간적 여유가 없어 의견서를 제출하지 않는 사람의 의견은 전혀 반영되지 않은 채로 끝날 가능성도 있다.



< 그림 6 > 주민의견수렴의 변천과정

5.3. 환경영향평가서 상의 주민의견 조사·분석

5.3.1. 분석범위 및 방법

본 연구에서는 1998~현재까지 한국환경정책·평가연구원에 접수된 평가서 중 주민의견 내용이 제시되어 있는 일부 평가서를 중심으로 조사·분석하였다. 평가서의 분석은 선적인 사업(도로 등), 면적인 사업(택지개발, 산업단지개발, 관광공원 및 스키장·골프장)과 그 외 공유수면 매립 사업과 항만건설 사업 등을 대상으로 하였다. 도로사업을 제외한 대부분의 평가서에서는 주민의견 수렴의 내용이나 결과가 제시되지 않아 그 내용을 유형별로 분석하는데 한계가 있지만, 일반적으로 제시되는 내용을 파악하고자 한다.

5.3.2. 전체사업에 대한 주민의견 분석

본 연구에서 평가서에 제시된 주민의견을 분석한 사업을 보면, 도로사업이 28건으로 가장 많은 비율을 차지하고 있으며, 그 외에 산업단지, 택지 및 토지구획정리사업, 공원 관련 시설, 항만 및 공유수면 관련 사업이 5건을 차지하고 있다. 일반적으로 조사·분석된 평가서는 최근에 작성된 것일수록 주민의견의 제시 및 반영여부가 많이 나타나고 있는데, 도로사업의 경우 1998년 2건, 1999년 6건, 2000년 14건, 2001년 현재까지는 6건으로 조사되었다.

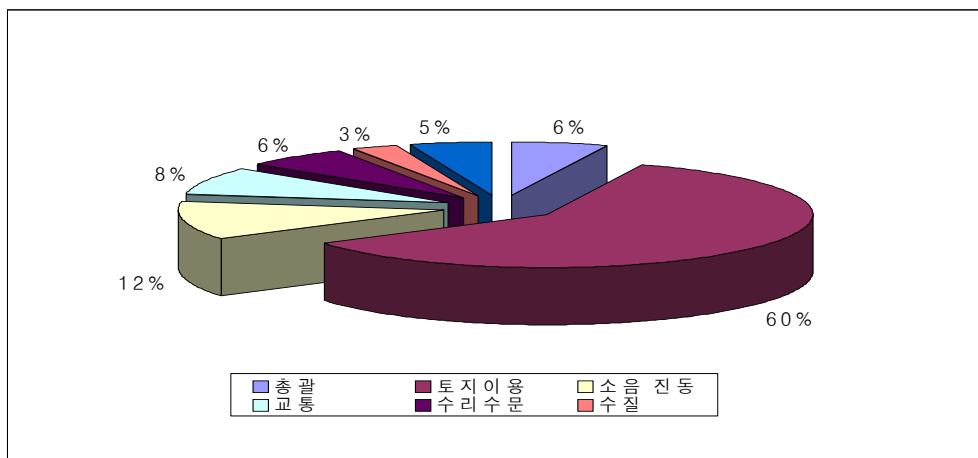
조사·분석된 평가서 중 주민이 의견을 제시한 평가항목을 전체적으로 살펴보면, 총 206건의 의견이 제시되었는데, 대부분 생활환경에 관련된 것으로 토지이용 항목이 123건(59%)로 가장 많았으며, 그 외에 소음·진동 24건, 교통 17건, 수리·수문 13건으로 나타났다.

대부분의 의견이 생활환경인 토지이용, 소음·진동, 수리·수문, 교통 등에 집중적으로 제출되어 있어 주민들의 관심이 환경생활환경과 재산상의

오염피해에 대한 의견만을 제출하도록 규정하고 있는 현재의 법규와 긴밀한 연관이 있는 것으로 판단된다. 이러한 현상은 지역주민들 사이에 지엽적인 이기심만을 부추기는 악영향을 초래할 가능성이 있는 법규의 개선과 함께 환경교육의 필요성이 시급하다.

< 표 13 > 평가항목별 주민의견 제시 건수

구분	총괄	토지이용	소음·진동	교통	수리·수문	수질	기타
갯수	13	123	24	17	13	6	10



< 그림 7 > 평가항목별 주민의견 건수

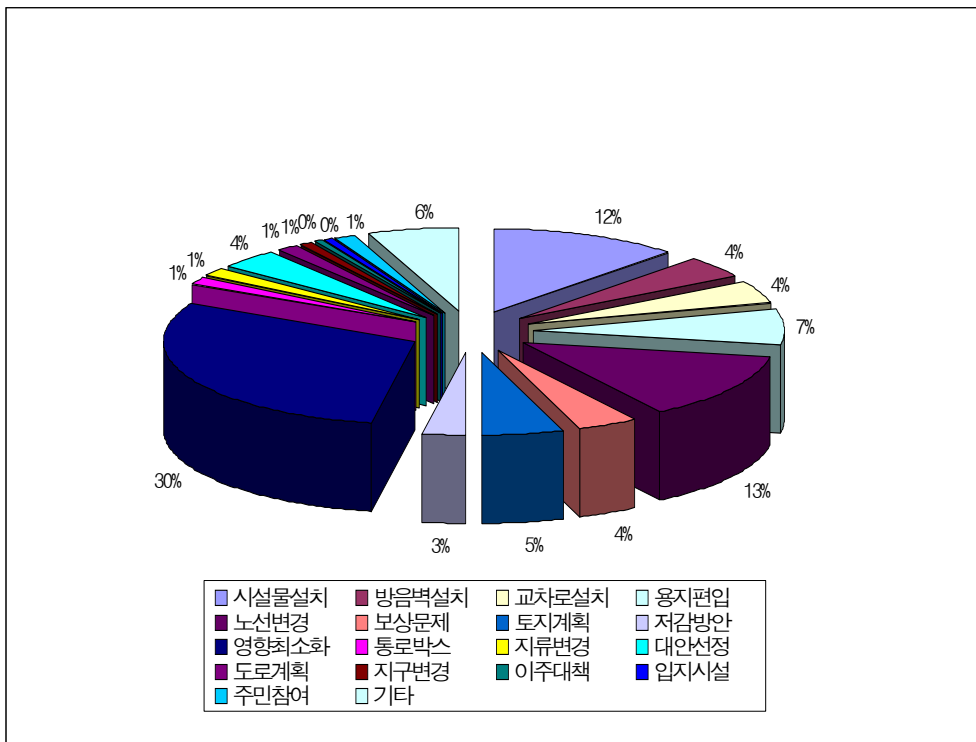
조사·분석된 전체 사업에 대해 제시된 의견의 유형을 분석해보면, 사업에 따른 영향최소화에 관한 의견이 전체 210건 중 71건(33.8%)으로 가장 많았으며, 방음벽, 교차로, 통로박스 등의 시설물 설치 46건, 노선변경 30건, 용지편입 14건의 순으로 나타났다.

현 제도에서는 주민의견 제출범위를 생활환경 및 재산상의 환경오염 피해와 그 감소방안으로 한정하고 있으며, 평가서 초안의 작성시에도 생활환경과 재산상의 오염피해 대책만을 기술하고 있다. 이러한 작성방법과 제한적인 의견제출범위의 한정에는 주민들의 관심을 이기적이고 개인적인 범위로 이끄는 악영향을 초래한다. 또한 진정한 의미의 환경보호의식이나 윤리의식

을 막고, 사회문화환경이나 자연환경 등에 대한 시민참여권을 박탈하여 진정한 의미의 참여권을 보장하지 못하고 있다.

< 표 14 > 전체 주민 의견의 유형분석

구분	갯수	비율	구분	갯수	비율
시설물설치	25	12.0%	지류변경	3	1.4%
방음벽설치	9	4.2%	대안선정	8	3.8%
교차로설치	9	4.2%	영향최소화	71	33.8%
통로박스 설치	3	1.4%	지구변경	2	1.0%
용지편입	14	6.7%	이주대책	1	0.5%
노선변경	30	14.4%	입지시설	1	0.5%
보상문제	8	3.8%	주민참여	3	1.4%
토지계획	11	5.2%	기타	12	5.7%
총계	210	100%			



< 그림 8 > 전체 주민 의견의 유형분석

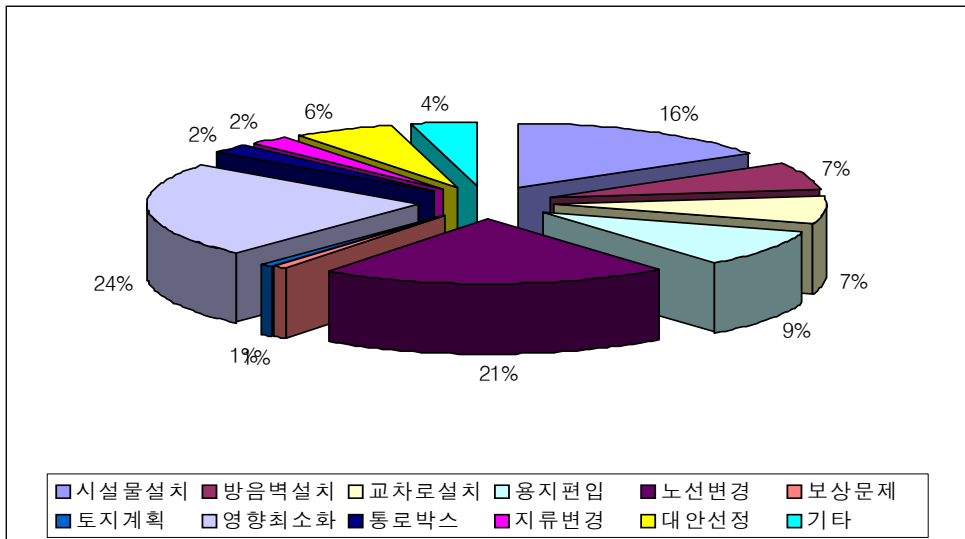
5.3.3. 도로사업에 대한 주민의견 분석

도로사업에 대한 주민의견은 총 130여건이 평가서에 소개되었다. 주민의견의 유형을 살펴보면 방음벽, 교차로, 통로박스, 신호등 등과 같은 주민불편의 해결이나 통행안전을 위한 시설물 계획이 35.6%를 차지하고 있으며, 농경지 편입을 최소화 할 수 있도록 노선변경을 요구하거나 용지편입에 따른 보상문제가 30.7%, 공사시·운영시 예측되는 대기 및 소음·진동에 대한 악영향을 최소화하기 위한 방안의 마련이 23.8%를 차지하고 있다.

민원수령 형태는 노선변경이나 지선변경 등 사업의 근본적 취지에 대해서는 반영이 되지 않고 주로 편입되는 용지에 대한 보상이나 공사시·운영시 예측되는 대기 및 소음·진동에 대한 저감방안 마련이 주를 이루고 있다.

< 표 15 > 도로사업에 대한 주민의견 유형

구분	갯수	비율	구분	갯수	비율
시설물설치	21	16.2%	지류변경	3	2.3%
방음벽설치	9	6.9%	대안선정	8	6.1%
교차로설치	9	6.9%	영향최소화	31	23.8%
통로박스 설치	3	2.3%	보상문제	1	0.7%
용지편입	12	9.2%	토지계획	1	0.7%
노선변경	27	20.8%	기타	5	3.8%
총계	130	100.0%			



<그림 9> 도로사업에 대한 주민의견 유형

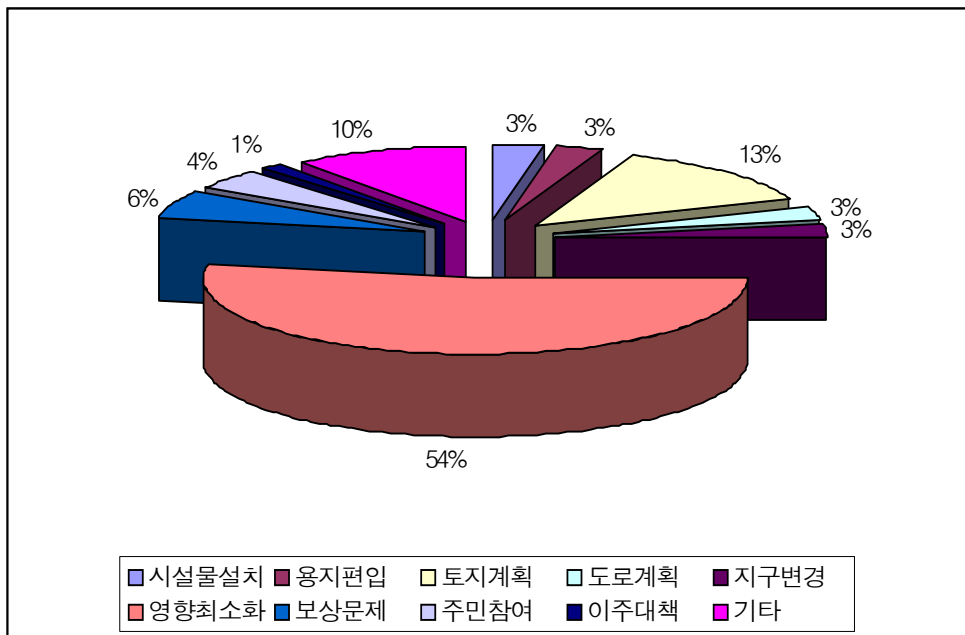
5.3.4. 여타 개발사업의 대한 주민의견 분석

도로사업 외에 여타 개발사업에 대한 주민의견이 수렴되어 제시된 평가서가 극히 일부분이고, 의견의 내용 또한 사업의 특성에 따라 여러 가지로 나타나 유형화하는 것은 어려우나, 도로사업 외에 택지개발 및 토지구획정리사업, 산업단지, 공원관련 시설물, 항만 및 매립 사업에 관한 주민의견의 유형을 살펴보면 아래의 표와 같다

주요 내용은 여러 지역에 걸쳐 토지를 점유하는 도로사업과는 달리 노선변경 및 대안의 선정 등과 같은 계획적 차원에서의 의견보다는 공사시·운영시 발생할 수 있는 다양한 환경적 영향 즉, 대기질이나 수질 등에 대한 영향의 최소화 방안 마련이 전체의견의 52.9%를 차지하고 있다. 그 외에 개발사업과 관련된 부수적 토지이용계획이 13.2%이며, 다른 의견은 3%로 안팎의 비율을 보이고 있다. 특히, 일부의 주민의견은 평가서에 대한 신빙성이 결여되었다는 의견이 제시되고 있어 관련 이해당사간의 상호 신뢰감을 조성하는 것이 중요한 과제가 되고 있다.

< 표 16 > 여타 개발사업의 주민의견 유형

구분	갯수	비율	구분	갯수	비율
시설물설치	2	2.9%	영향최소화	36	52.9%
용지편입	2	2.9%	보상문제	4	5.9%
토지계획	9	13.2%	주민참여	3	4.4%
도로계획	2	2.9%	이주대책	1	1.5%
지구변경	2	2.9%	기타	7	10.3
총계	130	100.0%			



< 그림 10 > 여타 개발사업의 주민의견 유형

5.4. 환경영향평가서상의 주민의견 분석

5.4.1. 설문조사의 개요

본 연구에서는 주민참여의 활성화를 위한 기존의 연구 중 설문조사내용을 참조하였으며 설문조사를 실시한 대상지역으로는 지하철 6, 7호선 연결 구간으로 6호선인 철교와 지하에서 지상으로 상승하는 7호선구간인 자양동, 성수동 지역으로 지하철이 지상으로 나오면서 주택 위로 통과한다는 점 때문에 주민들의 소음공해, 주거환경파괴 및 지가의 하락등으로 주민의 반대가 있고, 서울시측에서는 경사도와 토질 및 주변여건이 나빠 설계변경이 곤란하였으며, 시공업체는 경사를 1M 높이려면 1km이상의 구간이 필요한데 이 구간의 확보되지 않아서 어려움을 겪어 왔다. 이러한 양측의 엇갈린 주장 때문에 공사가 시작된 94년 3월부터 11월까지 지연되고 있는 실정이다.

본 연구는 환경에 직접적인 영향을 받는 지역의 주민을 대상으로 환경영향평가제도의 일반적인 사항과 그 개선점으로 실제 주민의 참여에 대한 사항을 설문조사 하였다.

조사방법으로는 직접 방문하거나 인터뷰에 의한 조사를 하였다. 또한 환경영향평가라는 제도에 대한 주민들의 인식부족으로 조사자가 개략적인 설명을 하여 설문지를 작성하게 하였다.

설문의 응답자는 328명으로 지역주민을 무작위로 추출하여 조사하였으며, 조사 대상자의 일반적인 사항으로는 학력수준에서는 고졸과 대졸이 많고, 연령별로는 30-40대가 가장 많다. 거주기간으로는 1-10년사이가 많았고, 직업에서는 다양한 분포를 보였으며, 조사시간과 직접방문의 조사로 인하여 여성에서는 주부가 많이 응해 주었다.¹²⁾

12) 임동진, 환경영향평가제도에 있어서 주민참여 활성화방안에 관한 연구, 건국대, 1997

이진영, 환경영향평가에 있어서 주민참여의 활성화방안에 관한 연구, 건국대, 1996
설문조사 내용인용 재정리

< 표 17 > 조사대상자의 기초사항 분석

기준	구분	응답자(%)	기준	구분	응답자(%)
성별	남	192 (58.5)	거주 기간	1년 미만	32 (9.8)
	여	136 (41.5)		1 - 5년	174 (53.0)
학력	국졸	1 (0.3)		5 - 10년	82 (25.0)
	중졸	2 (0.6)		10 - 15년	21 (6.4)
	고졸	128 (39.0)		15 - 20년	6 (1.8)
	대졸	170 (51.8)		20년 이상	13 (4.0)
	대학원	6 (1.8)	직업	농업	0 (0.0)
	기 타	21 (6.4)		상업	72 (22.0)
연령	20 - 29세	60 (18.3)		공업	2 (0.6)
	30 - 39세	120 (36.3)		사무직	95 (29.0)
	40 - 49세	97 (29.5)		공무원	9 (2.7)
	50 - 59세	43 (13.1)		교직	4 (1.2)
	60세 이상	8 (2.4)		무직	1 (0.3)
				주부	112 (34.1)
				대학생	33 (10.1)

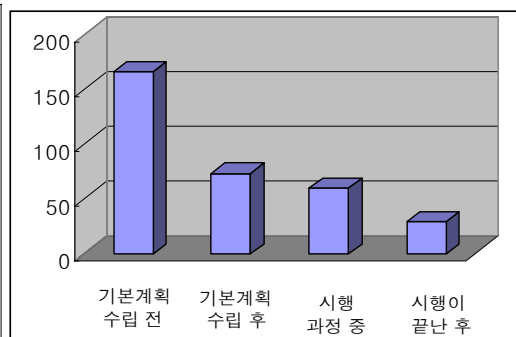
5.4.2. 환경영향평가 일반에 관한 설문분석

1) 환경영향평가의 시행단계

비교적 근원적인 질문인 환경영향평가의 시행단계에 관한 질문에는 대한 대답으로는 다음과 같다.

< 표 18 > 환경영향평가 시행단계

응답	응답자수(%)
사업의 기본계획 수립전	166 (50.6)
기본계획 수립 후	73 (22.3)
사업의 시행과정 중	60 (18.3)
사업의 시행이 끝난 후	29 (8.8)



< 그림 11 > 환경영향평가의 시행단계

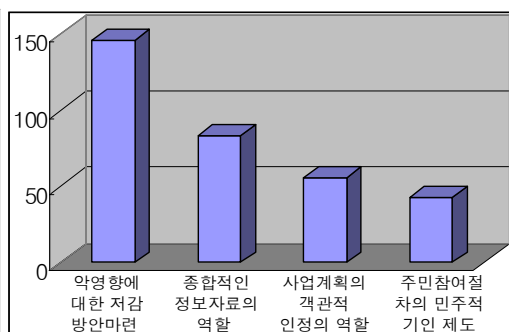
사업의 기본계획 수립전에 시행하여야 한다는 대답이 (50.6%)로 과반수를 넘었으며, 그밖에는 기본계획 수립후, 사업의 시행이 끝난 후 라고 응답한 경우도 있었다.

2) 환경영향평가의 담당 역할

환경영향평가의 담당 역할에 대한 질문을 살펴보면, 다음과 같이 정리할 수 있다.

< 표 19 > 환경영향평가제도의 담당해야할 역할

응답	응답자수(%)
환경악영향의 저감방안마련 향후 환경관련정보자료로서 의 역할	146 (44.5)
사업계획의 객관적으로 인정 하는 역할	83 (25.3)
주민참여로 절차의 민주성을 기한 제도	56 (17.1)
	43 (13.1)



< 그림 12 > 환경영향평가제도의 담당해야할 역할

환경의 악영향에 대한 저감방안을 마련한다는 응답이 가장 많았고(44.5%), 향후 환경관련의 종합적인 정보로서의 역할(25.3%), 사업계획의 합목적성을 인정하는 객관적인 역할(17.1%), 평가서 공람등의 주민참여를 통한 절차의 민주성을 기한제도(13.1%) 등으로 나타났다.

3) 환경영향평가과정에서 시민환경단체의 참여여부

본 설문은 현행제도가 규정하는 지역주민의 범위를 확대하자는 의견을 제시하고자 실시하였는데, 연구지역의 시민환경단체의 역할의 평가대상지역의 주민들이 하기 어려운 환경문제를 거론하는 등 환경보호와 공해방지에 적극적인 역할을 해 온 것이 주민들의 눈에는 긍정적으로 인식되어서인지 환경영향평가과정에서 지역주민외에 시민단체의 참여를 모두가 동의했다. 이는 현행의 참여주민의 범위를 확대하는 것은 개발의 지연 및 분쟁의 문제 등 부정적인 측면보다는 환경에 있어서 긍정적인 측면으로 인식하고 있다는 것을 보여준다.

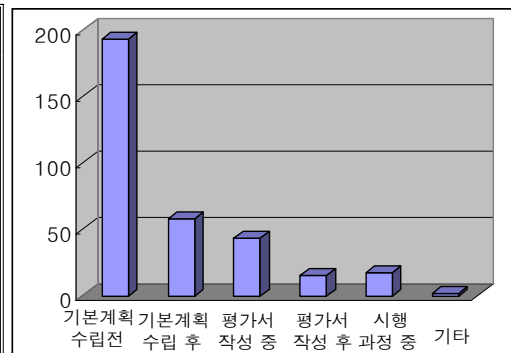
5.4.2. 주민참여에 관한 설문조사

1) 주민참여단계

주민참여를 사업실시 전 과정 중 어느 단계에서 실시하는 것이 바람직할 것인가에 대한 주민들의 응답을 살펴 보면,

< 표 20 > 주민 참여 단계

응답	응답자수(%)
사업의 기본계획수립 전	193 (58.8)
사업의 기본계획수립 후	58 (17.7)
환경영향평가서 작성과정 중	43 (13.1)
환경영향평가서 작성후	15 (4.6)
사업의 시행과정 중	17 (5.2)
기타	2 (0.6)



< 그림 13 > 주민 참여 단계

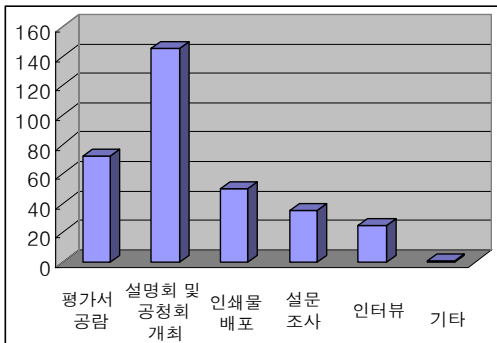
설문한 결과 응답자의 58.8%가 사업의 기본계획 수립 전에 주민참여가 이루어져야 한다고 답하였다. 주민들이 생각하는 이상적인 주민참여는 단계는 사업의 기본계획 전후이지만 실제로는 모든 계획과정에서 고려되어야 할 것이다.

2) 효율적인 주민참여 방안

효율적인 주민참여 방안에 대한 응답을 살펴보면,

< 표 21 > 가장 효율적인 주민참여 방안

응답	응답자수(%)
환경영향평가서 공람	72 (22.0)
사업설명회 및 공청회 개최	145 (44.2)
인쇄물배포	50 (15.2)
설문조사	35 (10.7)
인터뷰	25 (7.6)
기타	1 (0.3)



< 그림 14 > 가장 효율적인 주민참여 방안

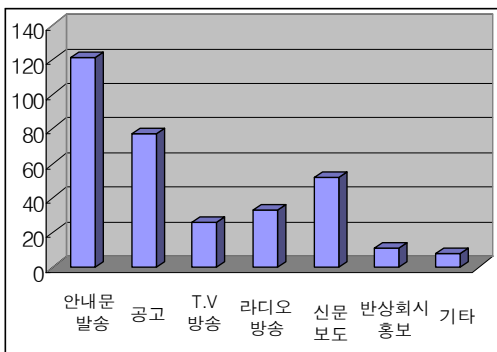
설명회나 공청회의 개최가 가장 적합하다고 답했으며 환경영향평가서 공람, 인쇄물 배포, 설문조사, 인터뷰, 등의 순으로 조사됐으며 반상회나 자치모임 등을 활용하자는 등의 기타내용도 있었다.

3) 공청회와 설명회의 홍보

공청회, 설명회, 평가서 열람 등의 효과적인 홍보방법에 대한 응답을 살펴보면,

< 표 22 > 홍보방법

응답	응답자수(%)
안내문 발송	121 (36.9)
광고	77 (23.5)
T.V방송	26 (7.9)
라디오 방송	33 (10.1)
신문보도	52 (15.9)
반상회시 홍보	11 (3.4)
기타	8 (2.4)



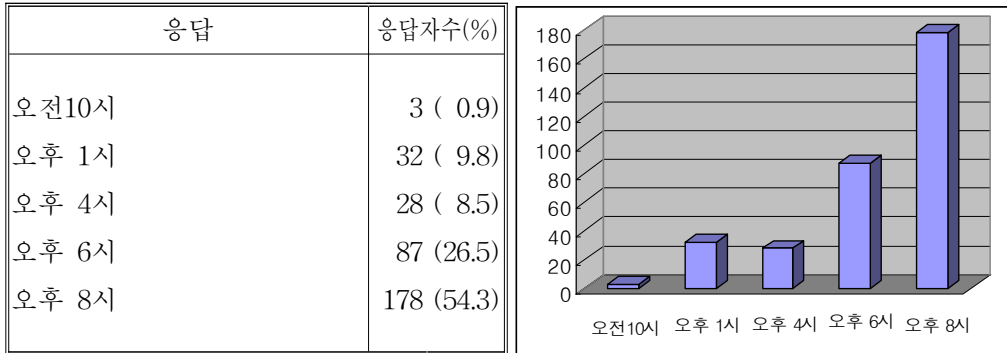
< 그림 15 > 홍보 방법

직접적인 안내문을 발송할 것을 요구했으며, 광고를 하거나 신문에 게시하거나, 매체를 통하거나, 또 반상회 등을 통해 홍보한다는 순으로 조사되었다.

4) 개최시간

공청회나 설명회에서 주민들이 참여 할 수 있는 최적 개최시간에 대한 응답을 살펴보면,

< 표 23 > 개최 시간



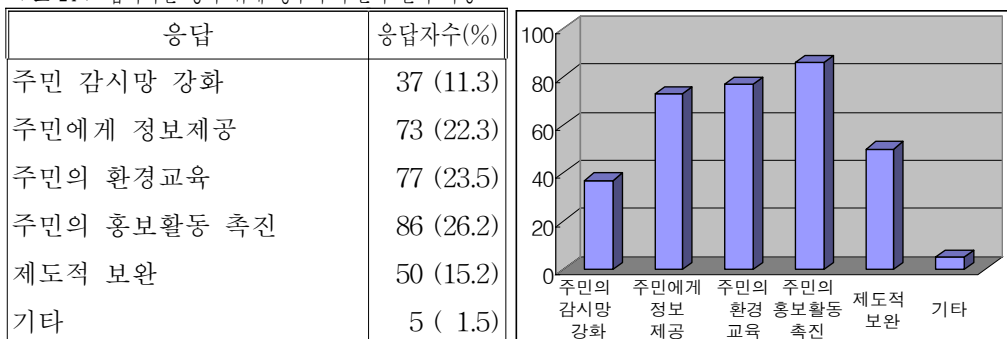
< 그림 16 > 개최시간

개최시간에 대한 질문에는 오후 8시가 전체의 54.3%로 가장 많았으며, 오후 6시가 26.5%, 오후 1시가 9.8%, 오후 4시 8.5%의 순으로 나타났다

5) 합리적인 환경영향평가를 위하여 정부가 주민에게 우선적 실시 사항

합리적인 환경영향평가를 위하여 정부가 주민에게 우선적으로 실시해야 할 사항이 무엇인지에 관한 질문에 응답을 살펴보면,

< 표 24 > 합리적인 평가 위해 정부가 우선적 실시 사항



< 그림 17 > 합리적인 평가를 위해 정부가 우선적 실시 사항

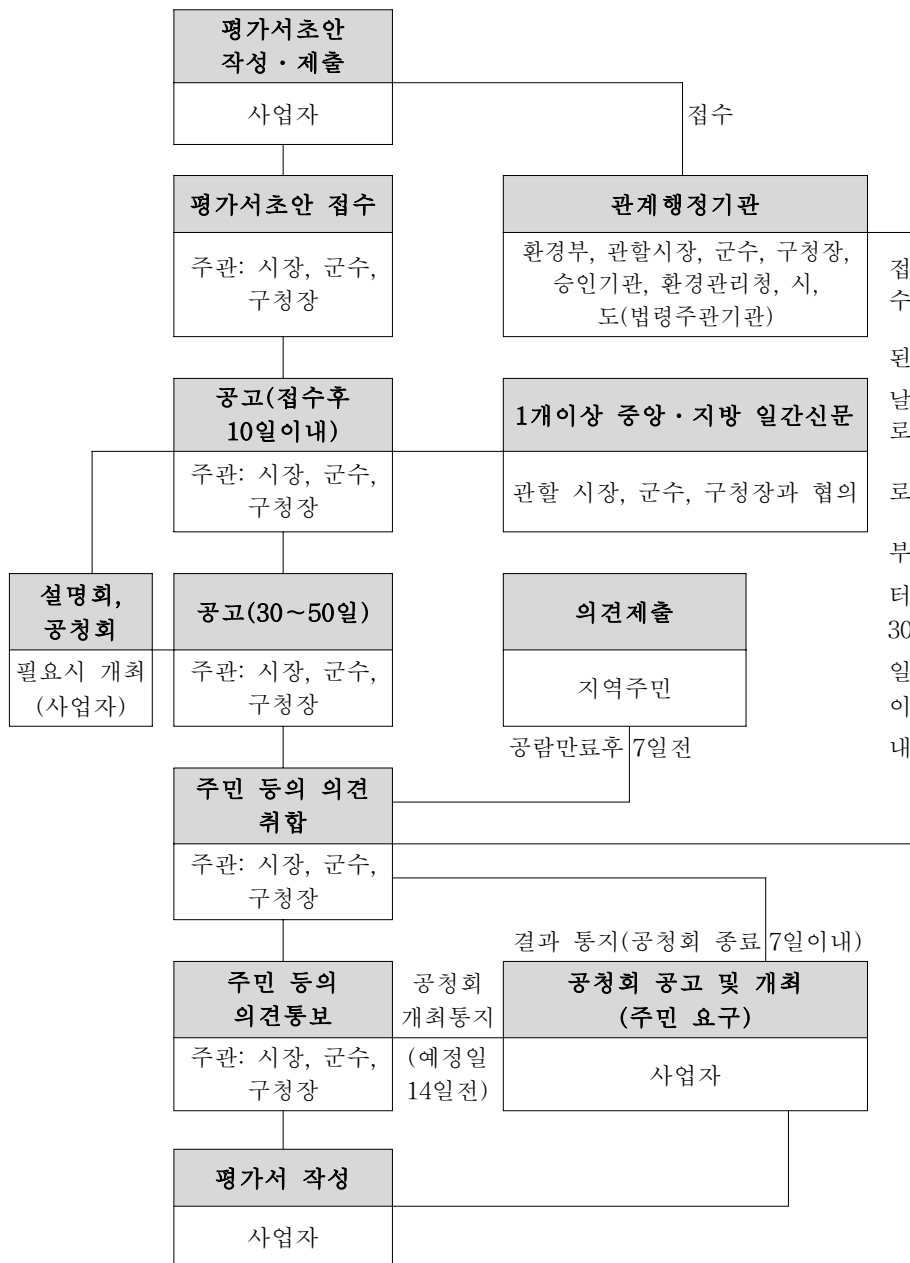
이에 대해서는 주민의 홍보활동 촉진, 주민의 환경교육, 주민에게 정보제공이 각각 26.5%, 23.5%, 22.3%로 비슷하게 나타났으며, 이외에 제도적 보완(15.2%), 주민 감시망 강화(11.3%)의 순으로 나타났다.

5.5. 우리나라 주민참여제도의 문제점

우리나라의 주민참여제도는 환경정책기본법에 의하여 채택되었다. 주민의견 수렴이 제도화되지 않았던 종래에는 개발계획이 구체화된 단계에서 최종평가서를 1회에 한하여 작성된 결과, 계획의 조정과 변경이 곤란하고 계획수립 초기에 지역주민 등의 입장이 고려되지 않아 현지성이 결여되거나 주민의식에 반하여 사업이 시행되므로 사업추진과정에서 주민의 반대에 부딪치거나 불신을 초래하는 등 환경영향평가의 실효성 문제가 제기되어 왔었다(박종건, 1993).

이러한 문제점을 개선하기 위하여 1991년 시행된 환경정책기본법에서는 처음으로 주민의견 수렴제도를 도입하여 환경영향평가서 초안을 의무화하고 주민들의 의견을 최종평가서에 포함하도록 제도적 기틀을 마련하였다. 이후 '93. 12월 시행된 환경영향평가법에서는 주민의견 수렴에 관련된 제반 단계의 운영을 구체화시키는 작업을 실시하여, 설명회나 공청회의 의무적 개최, 주민의 공청회 개최 요구권, 공람기간의 연장을 보장하고 있다.

하지만 아직까지 법·제도적 장치가 미흡할 뿐만 아니라 환경영향평가에 대한 주민들의 인식부족으로 주민참여의 실효성을 거두기에는 미흡한 실정이다. 여기서는 주민참여 절차와 운영상의 문제점을 살펴보고자 한다.



< 그림 18 > 주민의견 수렴절차

5.5.1. 주민참여 절차상의 문제점

1) 주민의견 수렴시기의 문제

현재 환경영향평가 주민의견수렴은 계획이 확정되고 설계가 마무리되는 상태에서 실시되고 있으며, 주민들 대부분이 사업시행과 관련하여 주민과 접하는 시점이 환경영향평가 초안 설명회가 처음임에 따라 환경영향평가 결과보다는 사업계획에 대한 의견 청취가 대부분을 이다. 또한 사업의 타당성 또는 기본계획에 대한 주민의 반대의견이 있을 경우 이를 수용할 수 없는 문제점이 있다.

2) 의견통합 장치의 부재

현 주민의견 수렴제도는 주민상호간 또는 주민과 사업자간, 주민과 환경부관 의견이 상충될 때 그에 대한 의견 통합이나 조정기능이 없다. 이는 제시된 주민의견의 확인 절차가 없기 때문에 이해관계의 조정기능이 상실되며 사업자의 의견에 대한 취사 선택이 가능해진다. 또한 평가서 최종협의 내용 및 의견반영여부, 미반영에 대한 타당한 근거 등에 대해 주민 또는 전문가들이 알 수 있도록 하는 법적 절차가 마련되어야 한다.

3) 주민에 대한 범위 설정의 문제

현재 법적으로 인정된 의견수렴대상은 특정지역에 대해서는 주민의 범위를 확대할 수 있지만, 일반적으로 환경영향평가 대상지역의 주민으로 대상지역을 사업실시 지역에 한정하여 해석할 가능성이 커서 인근지역 주민의 참여가 배제될 가능성이 크다.

5.5.2. 주민참여 운영상의 문제점

1) 주민의견 수렴 개최공고 (설명회 포함)

설명회 및 주민의견수렴에 대한 공고를 중앙 및 지방일간지 각 1개 신문에 공고하도록 되어 있으며 실제 개제신문에 1일간 공고가 나가고 있으므로 해당 주민 개개인은 주민설명회 개최에 관한 인지도가 거의 없어 해당사업에 대한 상당한 불신감을 갖고 있다. 그러므로 우선 주민들이 대한 설명회 개최에 관해 충분히 인지할 수있도록 하는 적절한 대안이 요구된다.

2) 인터넷 게시의 문제점

현재 환경부에서는 주민의견 수렴방안의 하나로 지방자치단체로 하여금 인터넷에 평가서 초안을 요약한 내용을 게시토록 되어 있다. 하지만 실제 지역주민은 대도시나 젊은층을 제외하고는 인터넷에 익숙하지 않은 계층이 많으므로 효과가 거의 없다. 또한 지방자치단체의 비협조로 대부분 인터넷 게시가 이루어지고 있지 않다

3) 보고서 및 설명자료 문제점

현재 환경영향평가서 초안 및 주민설명회 자료는 사업계획 외에는 전문적인 내용이 주를 이루고 있으며, 점차 초안평가서 내용이 복잡하고 전문화되고 있는 실정이다. 따라서 지역주민 대부분은 평가서를 열람하더라도 사업에 따른 환경적 영향에 대해 주민이 이해하기가 어려워 주민설명회의 실효성이 떨어진다.

4) 주민의식의 문제

설명회에서 논의되고 있는 대부분의 내용은 환경문제에 관한 관심이 없

이 이해관계에 민감한 부분인 이주, 보상, 사업계획의 변경, 주민생활편익을 위한 시설의 유치(도로의 건설, 마을회관건립 등) 등에 주민이 관심을 두고 있어 실질적인 환경영향평가에 대한 주민의견수렴을 할 수 없다. 뿐만 아니라 사업실시에 따른 환경영향평가에 대한 사항을 충분히 숙지 또는 이해하지 못하고 환경영향평가내용의 부실만을 내세우면서 사업중단을 위한 도구로 이용하고 있다.

5) 지역환경단체(NGO)관련 문제점

현지 지역환경단체(NGO)의 경우 지엽적인 문제를 확대하여 주민을 선동하는 등의 문제가 발생하고 있으며 별도의 사업설명 요구나 사업자 부담의 환경단체 현황조사 등을 요구하고 있다.

6) 공청회의 오용

공청회는 요구하되 공술신청이 없어 공청회가 아닌 반복 설명회로 진행되는 경우가 있으며, 사업의 반대를 위한 지연수단으로 공청회를 이용하는 경우가 발생하고 있다.



주민참여를 위한 환경영향평가상의 개선방향

1. 법·제도적 개선방향
2. 운영적 개선방향

6. 주민의견수렴제도의 활성화를 위한 개선방안

6.1. 법·제도적 측면

6.1.1 단기적 개선방안

1) 주민의견 수렴범위의 확대

주민이라 함은 사업의 시행으로 인한 영향권 내에 거주하는 자로 국한하고 있는 현 제도에서 자연환경보전지역, 자연공원, 습지보호지역 및 습지주변관리지역, 특별대책지역 등에 대하여 주민의견수렴지역을 확대할 수 있는 근거가 마련되었다. 따라서 위에 해당하지 않더라도 당해 사업의 시행으로 인하여 부가적인 사업이 필연적으로 일어날 경우 후발 사업에 관련된 주민도 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 일본, 미국 등 선진국의 경우 전국민을 대상으로 주민의견을 수렴하는 방안이 채택되어 있으며 평가서의 공람후 의견을 개진할 수 있도록 하고 있다.

현재 주민의견수렴 범위를 전국민 대상으로 확대한 일본의 경우, 사업에 큰 영향을 미칠 만큼 주요한 의견의 제출이 이루어지지 않고 있다. 이는 홍보적 차원에서의 미비한 점도 있을 수 있으나 무연고지역에 대한 일반적인 사업에 대해서는 개개인의 일상에 비하여 관심도가 낮음에 기인한다고 할 수 있다.

따라서 우리나라의 법 제도적 측면에서의 주민의 범위를 설정함에 있어서 국민 전체를 대상으로 하여도 환경적으로 민감하지 않은 일반적인 사업의 경우는 빈번한 주민의견의 제출이 이루어지지 않을 것으로 예상되며 이와 반대로 환경적으로 민감한 사업에 대해서는 환경운동단체를 위시한 전국민의 의견이 제시될 수 있는 현행 제도와 큰 차이가 없을 것으로 예측된다. 따라서 주민범위를 전국적으로 확대하여 사업에 대한 주민의 환경의식을 높이고 지속적인 관심을 이끌어 환경영향평가상에서 주민참여 본래의

기능을 수행할 수 있도록 해야 한다.

2) 지역주민 및 지역환경전문가의 정보제공의무부여

해당사업의 영향권에 거주하는 주민은 지역의 자연환경적 특성에 대한 이해와 경험도가 사업자 혹은 평가대행자, 심의권자, 협의권자 등과 비교할 때 상대적으로 매우 높다고 할 수 있다. 이들이 거주하여 오면서 체험하거나 목격한 동식물의 현황 등은 환경영향평가지 사전적인 정보를 제공할 수 있을 것이다. 그러나 현재의 환경영향평가상의 주민의견수렴은 앞서 언급한 바와 같이 환경과 재산상의 오염피해에 대한 의견만을 제출하고 있는 실정으로 이러한 정보의 제공기능이 취약하다. 특히, 대부분의 환경영향평가가 부실 작성되는 항목은 동·식물상 조사라고 할 수 있는데, 이는 동·식물조사시 몇 회의 조사만으로 그 지역의 동·식물상을 제대로 할 수 없기 때문이다. 따라서 공람·공고 등을 할 경우 그 지역에 대한 보호가치가 있는 동식물상(문화재, 지형지질 등 포함)의 정보를 소유한 시민 혹은 지역환경전문가들이 해당지자체의 관련부서에 자료를 제공할 수 있도록 안내공고를 해야 한다.

주민의견수렴에서 지역정보의 취득이라는 기능은 학술적·사례적으로 매우 중요한 기능으로서 간과할 수 있는 정보를 미연에 방지할 수 있으며 지역주민과 합의된 정보의 활용이라는 차원에서도 그 중요도는 높게 인지되고 있다. 그러나 이러한 경우 주민의 권리만을 거론하는 현행 법제도적 차원을 넘어서 지역주민의 자연환경현황 고지에 대한 의무도 부여하여야 할 것이다.

6.1.2. 중·장기적 개선방향

1) 사전환경성 검토제도와의 연계

사전예방적 차원에서 효율적인 환경관리를 위해서는 의사결정단계에서

실행되는 사전환경성 검토제도와 계획의 실시 단계에서 실행되는 환경영향평가의 유기적 연계가 필요하다. 즉, 상위단계인 계획에 대하여 사전환경성 검토를 실시하고, 검토 후 확정된 계획에 대한 개발사업에 대하여는 환경영향평가를 실시한다. 주민참여에 관해서도 개발계획이 수립된 후 이루어지는 종래의 환경영향평가제도 절차상의 한계점을 보완하고 주민들의 의견을 개발계획 수립단계에서부터 적극 수렴할 수 있도록 사전환경성 검토제도에서부터 이루어지도록 해야 한다. 현재 사전환경성 의사결정과정의 상호적 합의를 도출하기 위한 일련의 과정임에도 불구하고 우리나라에서는 주민 또는 국민의 의견이 반영되지 않고 있어 관주도형 환경정책의 틀을 탈피하지 못하는 한계점이 있다. 따라서 사전환경성 검토제도의 절차에 주민참여를 보장할 수 있도록 제도화할 필요가 있으며, 이를 환경영향평가제도와 연계하는 방안을 마련하여 상호 보완 및 연계성을 제고시킬 수 있도록 해야 한다.

2) 스크리닝 및 스코핑의 도입

현행 제도하에서 중점평가항목 설정의 취지는 대상사업 및 입지지역의 특성을 사전에 고려하여 차별적인 평가를 통해 평가서 작성시간의 절약과 내실화를 기하고자 하는 것이다. 이는 법적 안정성과 예측 가능성 측면에서 장점은 있지만 지나치게 형식적이어서 새로운 환경보전의 필요성에 신속적으로 대응하지 못하고 있는 문제점이 있다. 미국의 경우 모든 대상에 대해 스크리닝 과정을 통해 평가대상을 선정하고 네덜란드와 일본은 의무적 평가대상과 스크리닝 과정을 거쳐 평가대상이 되는 사업으로 나누어 관리하고 있다. 이러한 스코핑이나 스크리닝의 과정에는 반드시 주민참여를 절차상에 보장하여 주민의견을 수렴하도록 하고 있다. 우리나라에서도 일률적으로 대상사업과 평가항목을 입법화하기보다는 평가여부 및 평가항목의 선정에 있어서 해당지역 주민 등 다양한 이해관계자가 참여하고 의견 제시를 통해 사업특성이나 지역특성을 고려하여 합리적으로 이루어질 수 있도록 스크리닝 및 스코핑제도의 도입이 시급하게 이루어져야 한다.

3) 주민의견수렴의 시기 조정

앞서 예를 든 시애틀의 종합개발계획수립 등과 같은 국내외사례를 통하여 주민의 의견수렴이 빠르면 빠를 수록 좋다는 점과 더불어 주민과 상호간에 잘 이해할 수 있는 커뮤니케이션방법이 강구되어야 하며 이때 제시된 의견이 무시되지 않도록 피드백(Feed Back) 시스템이 중요하다는 것을 알 수 있었다.

따라서 현재 우리나라의 환경영향평가제도상 평가서 초안단계부터 주민의견수렴을 할 경우 본질적인 계획의 목표 및 방향, 설계기준 등이 어느 정도 불변성을 띄게 되며 주민의 의견에 대한 수렴의 폭이 매우 좁게 설정이 되는 문제점은 상기 내용과도 연관이 있는 것이다.

또한 의견수렴단계가 초안 공람시 단발적으로 끝나는 점도 개선되어야 할 것이다. 주민의 의견이 어떠한 형태로 반영되었는가, 혹은 어떠한 사유에서 반영될 수 없는 가 하는 구체적인 내용이 다시 한번 주민측에 전달되어야 하며 이러한 과정의 반복을 통하여 충분한 이해와 설득이 요구되고 있으며 대립되는 의견의 폭을 줄일 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

현행제도를 개선할 방향으로서 우선 주민의 의견수렴시기를 현행 초안단계보다 앞당기는 것이 필요하며 각 평가단계별로 지속적으로 참여할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나 현행 제도상으로는 환경영향평가의 시점이 초안작성인 점을 감안할 때 초안작성보다 앞선 의견수렴과정이 신설되어야 하며 환경영향평가의 작성에 관련된 불신과 의혹을 근절할 수 있도록 환경영향평가의 방법을 지역의 특성을 감안하여 수립하는 내용을 공개하는 방안이 필요하다.

4) 제안서의 작성

현행 제도상의 환경영향평가서 초안의 작성은 사실상 환경영향평가의 첫 단계라 할 수 있다. 환경영향평가서 초안은 주민의견수렴용으로서 사업의 개요와 환경영향평가대상지역의 설정, 지역개황 등 일반적인 사항을 위

시하여 대상사업의 시행으로 인하여 예상되는 주민의 생활환경 및 재산상의 환경오염피해 등에 관한 사항을 중점적으로 분석 평가한 내용을 포함하고 있다. 특히 평가서 초안에 제시하는 저감방안에 대하여는 가능한 모든 대안을 비교하여 장단점을 객관적으로 기술하고 최종적으로 사업 시행시 이행할 저감방안을 선정 제시하고 그 선정사유를 명시하여야 한다. 그러나 전체분량을 200면 이내로 작성(부록포함)하는 원칙이 있음에도 불구하고 평가서와 다른없는 내용을 수록하기란 매우 어려우며 현재 초안의 작성이 점점 그 양적인 측면과 내용적인 측면을 자세히 기술함에 따라 실질적으로 주민의견수렴의 역할을 수행하기 위해서는 어려운 점이 발생한다.

이에 평가서 초안작성단계에 앞서서 환경영향평가서의 올바른 방향의 설정 및 중요항목의 설정을 위해서 “제안서”단계를 신설하는 방안을 모색하고자 한다. 이는 앞서 언급한 “스코핑 제도의 도입”과도 연계하여 생각할 수 있다.

단, 전제조건으로서 제안서의 역할과 초안의 역할, 평가서의 역할이 각기 다음과 같이 재설정되어야 할 필요가 있다.

□ 제안서의 역할

- 사업의 기본계획단계에서도 작성할 수 있으며 해당사업의 토지이용계획이나 노선결정이 확정되지 않은 상태에서도 제시할 수 있는 사업의 목적 및 개요(계획지표 등), 해당지역의 토지이용현황, 문헌조사를 토대로 한 환경질의 개략현황, 평가항목의 설정 및 조사예측, 평가의 수법 등에 대한 서술

- 특히 환경영향평가항목의 선정이나 조사, 예측평가의 수법의 선정시에는 선정사유를 명확하게 하여 향후 수행될 환경영향평가서의 작성시 적절한 방향의 제시가 이루어지도록 하여야 함

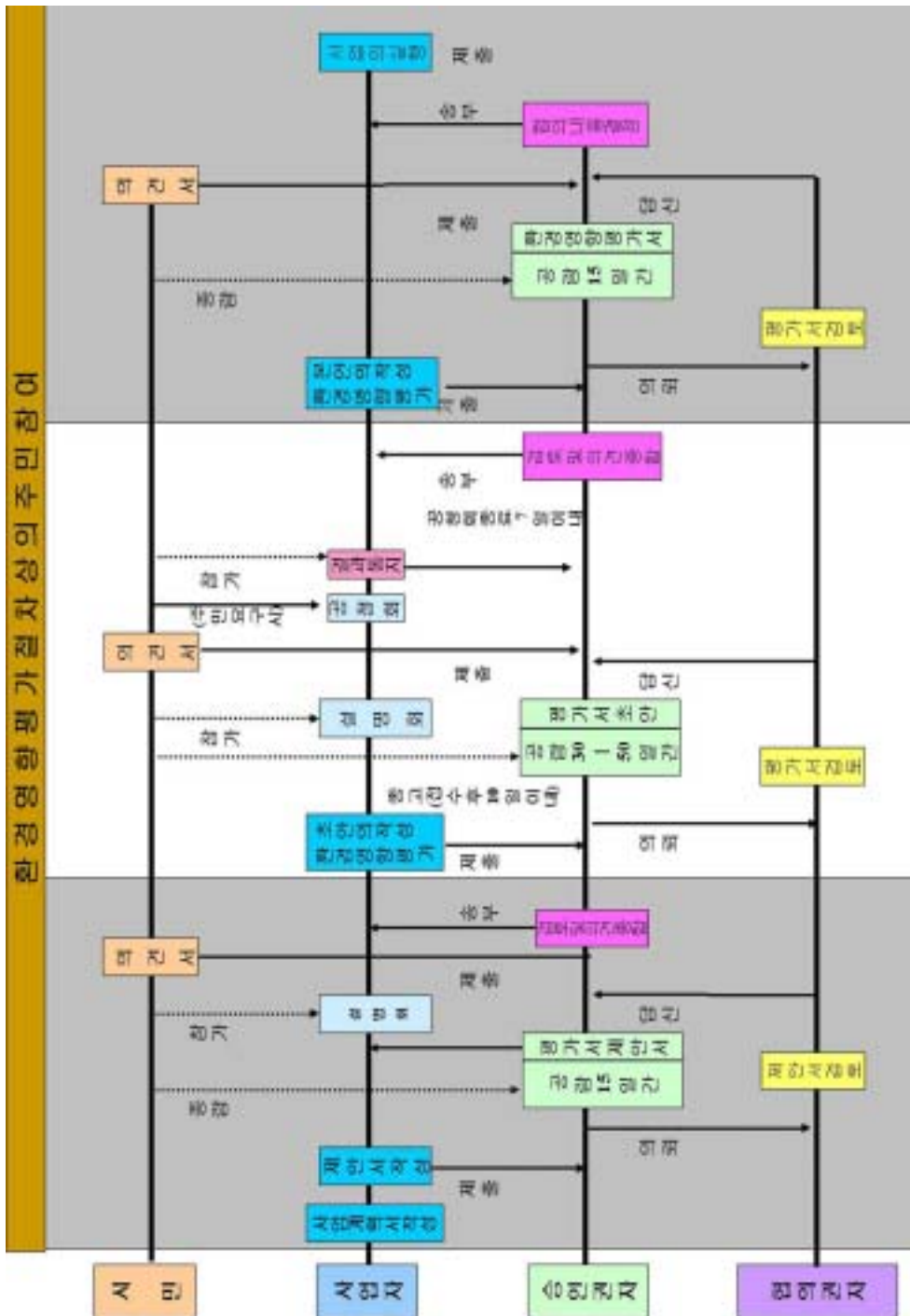
□ 평가서초안의 역할

- 현장조사를 시행한 자료의 제공 또는 제시를 주목적으로 작성하되 제안서에서 제시한 예측의 기법을 통하여 항목별 환경질의 변화를 예측한 자료

- 평가서 초안의 현재까지의 역할인 주민의견수렴용을 탈피하여 평가에 필요한 현황자료의 구체적인 제시, 평가결과의 구체적인 제시를 목적으로 함

□ 평가서의 역할

- 해당사업계획범주에서 벗어나지 않는 저감방안의 강구를 위주로 평가서의 완료와 더불어 해당사업의 평가가 종결될 수 있도록 하는 것을 목적으로 함



< 그림 19 > 환경영향평가 절차상의 주민참여

6.2. 정책적 · 운영적 개선방안

6.2.1. 단기적 개선방안

1) 알기 쉬운 문서로의 작성

환경적인 피해에 대하여 이해할 수 있는 형태의 문서가 작성되어 열람되어야 한다.

현재의 환경영향평가서 초안의 내용은 전문적인 용어의 기술, 불필요한 내용, 불확정적인 내용의 기재로 주민의견수렴용으로 적당치 않은 점이 있다는 지적을 감안할 때 주민을 대상으로 이해도를 높일 수 있는 용어의 선택이 필요하다.

가령 소음레벨 70dB(A)가 의미하는 내용은 주로 법적 기준에 관한 판단을 위할 뿐 그 수치가 의미하는 것이 무엇인지를 파악할 수 있도록 하여야 한다는 것이다. 대기질이나 수질 등 기기를 가지고 측정하여 수치화가 가능한 항목일수록 이와 같은 수치가 갖는 의미를 현상적으로 판단할 수 있도록 하는 결과성 행동지표를 만들어 적용할 필요가 있다.

또한 설명회를 위한 별도의 자료(예를 들어 삽화를 포함한 팜플렛 등)를 구비하여 사업시행으로 인한 활동영향의 주지 효과를 높여야 한다.

2) 지역공동체의 활용

환경영향평가에 대한 주민의견수렴을 위해서는 해당 사업에 대한 홍보가 매우 중요하다. 현행 사업설명회에 대한 중앙일간지 및 지방지의 1회성 공고는 그 빈도 및 범위가 매우 미흡하여 실효성이 미흡하다. 또한 인터넷을 통한 주민설명회의 고시는 도시지역에서는 가능하지만 저개발지역에 대해서는 큰 효과를 기대하기 어려움이 있다. 따라서 사업지역 주민들의 생활방식과 수준, 정서 등을 고려하여 개발사업에 대한 일련의 절차를 알리고 의

견을 수렴할 수 있도록 운영적 차원에서 고려되어야 한다. 예를 들어, 사업이 입지하는 해당 지자체는 지역 혹은 마을의 공동체를 이끌고 있는 이장이나 반장과 긴밀한 유대관계를 확보하여 정보의 전달이나 상호의견 교류가 원활히 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

3) 전국적 참여를 위한 네트워크 구축

다양한 홍보매체를 이용함으로써 보다 많은 의견수렴의 기회를 마련하는 것을 주목적으로 할 때 인터넷상의 홍보, 개별 접촉 등을 적절히 활용하여야 할 것이다.

앞서 언급한 문제점 지적에서는 인터넷의 비효용성을 지적하였으나 전국민을 대상으로 할 경우 이에 대한 의견수렴을 실시간으로 수행할 수 있는 가장 좋은 방법이 웹을 이용한 정보의 제공과 의사소통이다. 따라서 현재의 효용성이 낮다고 이를 등한시하기보다는 보다 실용적으로 웹디자인이나 정보의 제공이 이루어져야 할 것이다. 현재 한국환경정책평가연구원의 홈페이지에는 전국의 환경영향평가서 및 일부 사전환경성검토서, 도로사전노선협약에 관한 접수일과 검토 종료일을 게재하고 있다. 이를 확대·관리하여 사업이 입지하는 해당 지자체와 공조하여 개발사업에 따른 경과, 주민의견의 내용과 그에 대한 회신 등 사업과 관련한 일련의 과정을 파악할 수 있도록 환경영향평가 관련 정보를 구체적 제공할 수 있도록 하는 방안이 검토되어야 한다. 이와 더불어 우편물의 발송, 소규모 모임을 통한 개별적인 접촉도 지속적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

4) 의견 통합 창구의 마련

환경영향평가제도에 있어서 주민참여의 운영상의 문제점에서 언급하였듯이 현재, 우리나라의 주민수렴제도는 의견의 상충이나 새로운 대안제시에 대한 의견통합이나 조정기능이 전무한 실정이다. 환경영향평가 대상사업의 경우 대부분이 대규모의 개발사업으로 사업유형별로 차이는 있지만 당해

지역 및 인근지역에 미치는 자연환경 및 생활환경은 지대하다. 또한 개발로 인한 재산상의 피해 혹은 생활의 불편 등 해당지역 주민의 복잡한 이해관계가 얽혀 있어 일부 사업의 경우 주민 상호간 혹은 사업주체와 주민간의 의견 충돌을 초래한다. 특히, 혐오시설 혹은 기피시설의 경우 주민들의 이러한 반응은 집단적으로 나타나며, 상호간의 의견 차이로 인해 심각한 갈등을 초래하고 막대한 인적·물적 자원의 손실이 발생한다. 이러한 문제점을 사전에 방지하기 위해서는 주민참여를 위한 창구를 다양화하고 적극적으로 의견을 수렴하여야 하며, 제시된 의견에 대해서는 관련전문가와 해당지역의 주민의 대표, 환경단체, 사업시행자, 해당지역 공무원 등으로 구성된 위원회를 마련하여 심사과정에서 타당성 여부를 명확히 하고 합리적·객관적으로 의견이 조정·통합될 수 있도록 해야 한다.

6.2.2. 중·장기적 개선방안

1) 지역별 개발가능지역의 선정을 위한 기준의 설정

주민의견수렴의 범위를 확대함에 있어서 사업의 중요도에 따라서 주민의견 수렴범위를 차등 적용할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 사업의 중요도를 고려할 경우 대상지역의 자연적·환경적 민감도 여부, 해당사업의 각 부문별 환경영향의 정도 등을 판단할 수 있는 기준의 설정이 선행되어야 하며 이를 단위사업별로 일일이 판단하기란 행정적인 절차가 복잡해지고 처리에 소요되는 기간이 길어짐에 따라 국가적인 행정력의 낭비를 초래할 수 있다.

이를 해결하기 위해서는 단기적으로는 현행법을 적용하여 국토이용관련 법에 의한 토지이용계획(변경) 협의시 사전조정을 하고 이 과정을 거치지 않는 경우는 평가서 초안 검토시 조정이 가능하게 한다. 장기적으로는 지역의 시가화지역, 인구, 녹지, 자연자원 등을 고려하여 개발의 한계수용 용량을 산정하고, 산정된 용량안에서 지형 및 토지이용 등을 고려하여 개발가능

지역 및 사업의 규모에 대한 구체적인 지침을 마련하도록 한다.

2) 환경적 이기주의의 예방

지역이기주의(NIMBY)와 진정한 환경영향평가상의 영향에 의한 사업의 반대를 구분하고 이를 규정할 수 있는 기준이 설정되어야 한다. 이를 위해 가장 선행되어야 할 의사결정단계에서의 범주는 해당사업의 입지로 인하여 발생할 환경적 위해 요소에 대해 후보지에서만 발생할 것인가 아니면 어떠한 대상지에 입지하여도 공통적으로 발생할 사항 인가하는 것을 면밀히 검토하여야 할 것이며, 지역이기주의에 근거한 의견에 대해서는 충분한 이해가 필요하도록 의견수렴의 피드백 과정을 거쳐야 할 것이다.

3) 기초지자체의 역할 강화

자치시대의 주민의 생활복리에 대한 행정수요는 비약적으로 증대하고 있고 특히, 환경행정의 수요는 현저히 증가하였다. 이에 대응하는 지방정부의 역할도 주민들에게 쾌적한 삶의 질을 보장해야 하는 난제에 직면하고 있다. 주민들의 생활수준과 환경문제에 대한 인식이 높아짐에 따라 생활환경의 질에 대한 관심이 증대하고 있는 시점에서 지방자치는 주민들의 생활환경의 질에 자율적 관리를 주된 대상으로 하고 있으며, 환경을 지방자치적으로 관리하는 환경자치가 되고 있다. 특히, 대규모 개발사업에 따른 경제적·사회적 파급효과도 중요하지만 사업으로 야기되는 환경적 영향에 대한 지자체의 역할 및 책임이 중요시되고 있다. 이와 관련하여 환경영향평가 대상사업 입지에 따른 지자체의 역할을 의무를 재정립하고 이를 제도적으로 확립해야 할 필요가 있다. 일부 지자체의 경우, NIMBY시설이 입지할 경우 환경영향평가서 접수조차 하지 않는 곳도 있고 설명회의 장소 및 시간 등을 정하는 등 주민의견 수렴을 위한 일련의 절차에 대해 비협조적이어서 문제가 되고 있다.

기초지자체는 여러 차원에서 환경문제를 해결함에 있어 결정적으로 중요한 주체이며, 주민을 교육하고 동원하며 주민의 요구에 부응해야 하는 측면을 고려할 때, 기초지자체에 환경영향평가와 관련하여 주민의견의 수렴 및 해당지역의 환경적 영향에 대한 일련의 평가절차에 대해 책무와 의무를 부과하여 자율적인 환경관리가 이루어지도록 하는 방안이 요구된다.

VII

참고문헌 및 부록

참
문고
헌

- 강성용, 우리나라 환경영향평가의 정책방향, 환경영향평가 제6권 제2호 pp29-33 1997.
- 구연창, 환경보전법, 삼영사, p203, 1981.
- 금기용, 환경영향평가상 도로확장사업의 문제점 및 개선방향, 환경포럼, 제3권 6호 통권 39호 pp291-303, 1999.
- 김선희, 환경영향평가의 역할 및 범위 재정립 방안연구, 환경영향평가 제9권 제4호 pp315-322, 2000.
- 김진홍, 한국 환경영향평가제도에 있어서 주민참여에 관한 연구, 영남대학교 행정대학원 정책분석학과, 1995.
- 김학만, 도시계획 결정과정과 주민참여에 관한 연구, 충북대학교 대학원 논문집, 제16권 pp23-51, 1996.
- 남영숙, 환경영향평가와 주민참여제도, 환경포럼, 제2권 14호 통권 22호 pp217-222, 1995.
- 류지영, 환경영향평가제도 개선방향, 환경영향평가 제7권 제1호 pp1-9 1998.
- 박용길, 지방자치시대에 있어서의 주민참여 -사례분석을 중심으로-, 지방행정연구원 제8권 제4호 pp83-103, 1994.
- 박균생 김진생, 주민참여를 통한 혐오시설 관리운영방안, 집문당, 1997.
- 신주현, 환경영향평가와 주민참여제도, 부산대학교 대학원 법학과, 1998.
- 윤철중, 환경영향평가 제도의 개선방안에 관한 연구, 아주대학교

산업대학원 환경공학과,

- 이무춘, 우리나라 환경영향평가제도의 발전과정과 개선방안에 관한 연구, 환경영향평가 제9권 1호 pp47-59, 2000.
- 이진영, 환경영향평가에 있어서 주민참여의 활성화방안에 관한 연구, 건국대학교 대학원 토목공학과, 1996.
- 이장준, 환경영향평가에서의 주민참여 -우리나라와 미합중국제도의 비교-, 건국대학교 대학원 법학과, 1995.
- 이상호, 주민참여형 도시계획 방법론의 모색, 대전산업대학교 논문집 14권, pp367-383, 1997
- 임동진, 환경영향평가제도에 있어서 주민참여 활성화방안에 관한 연구, 건국대학교 대학원 행정학과, 1997.
- 임승빈, 도시지역개발정책과 주민참여에 관한 연구 -한·일의 사례비교-, 한국행정연구원,1997 가을호, pp94-109, 1997
- 정세욱, 지방행정학, 법문사, 1990, pp193-294
- 전재경, 환경영향평가법 연구, 한국법제연구원, 1994.
- 정덕제, 정책집행에 있어 주민참여 과정 평가에 관한 사례연구, 목포대학교 논문집 제22권 2호, pp123-151, 1990
- 조행용·강순국, 유럽공동체 국가들의 환경정책에 관한 연구 -환경영향평가제도를 중심으로-, 한국환경과학회지 제6권 제4호 pp293-302, 1997.
- 최준규, 우리나라 환경영향평가제도의 현주소와 발전방향, 환경포럼, 제4권 제1호 통권 51호, pp383-388, 2000
- 한상욱, 환경영향평가제도 -국내외동향과 향후과제-, 동화기술, 2001.
- 황영우외 3인, 개발계획과정상의 주민참여 확대방향, 부산개발연구원, 1997.6.

-
- Apo, Workshop On Environmental Impact Assessment And Productivity, Sheraton Fiji Resort Nadi Fiji 30July-03August2001
 - James V. Cunningham, "Citizen Participation In Public Affairs" (Public Administration Review, Vol .32 1972.10) P595
 - Stuart Langton, "What Is Citizen Participation," (Lexington D.C. Heath And Co. 1978) pp16-17
 - Sidney Verba. "Democratic Participation," The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science, 1967.9), P33
 - S.R. Arnstein, "A Ladder Of Citizen Participation", Journal Of American Institute Of Planners, Vol.35, July, 1978,P216
 - Fagence. Citizen Participation In Planning, Pergamon Press, 1977, Pp272-306

부 록

1. 도로사업에 대한 주민의견 내용

□ 원정~우정간 도로확장 및 포장공사 (1998. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	대형화물트럭의 좌회전 진출입으로 인한 우회도로의 건설	시설물 설치	○	
소음·진동	방음벽설치지점 폐쇄 요청	방음벽 설치	○	

□ 홍성 남부 우회도로 축조 및 포장공사 (1998. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	송월리간 농로가 끊겨 통행두절이 예상되어 셋길 및 BOX설치	시설물 설치	○	
	교차되는 구간은 평면교차로 설치 요망	교차로 설치	○	
	농경지 통과가 어려워 도로 통과 박스 설치 요망	시설물 설치	○	
소음·진동	차량 통과시 공명현상으로 소음의 증가되므로 방음벽 설치 요망	방음벽 설치	○	
	공사시 소음발생이 예상되므로 주민생활에 피해가 없도록 요망	방음벽 설치	○	

□ 후포~수가간 도로개설공사 (1999. 1)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	웅달지역은 상습 침수지역으로 도로 개설시 침수기간이 더욱 늘어날 것으로 예상되니 배수장 설치와 암거 BOX설치	시설물 설치	○	
	침수 토사의 퇴적으로 제기능의 발휘하지 못하므로 규격과 형식을 크게하고, BOX구조물을 설치하되, 개폐식으로 시설 요망	시설물 설치	○	
	조만간으로 배수가 잘되지 않으니 준설하여 농지의 배수를 원활토록 바람	시설물 설치	×	본사업과 별개의 사업
	웅달마을에서 도로에 진입할 수 있도록 진출입로 개설	시설물 설치	×	추가반영검토
	고속도로와 거리가 가까워 소음, 공해, 조망권 등의 문제 극심	시설물 설치	△	환경정화수종식제
	도로개설로 인해 분리되는 농로, 용배수로의 확보 여부	시설물 설치	○	
	도로편입후 잔여부지(자투리) 매입 여부	용지 편입	○	

□ 안동시 관내 국도대체 우회도로(수상~신석) 건설공사 (1999. 3)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	터널 통과 후 진출입로를 반드시 설치해 줄 것	시설물 설치	×	설계기준 불일치
	교각설치시 교각옆의 음지땅이나 찌투리 땅도 보상요망	용지 편입	○	

□ 초계~적중간 마을외곽도로 개설공사 (1999. 3)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	계획노선중 초계면 쪽은 마을 뒤 7부 능선 요구	노선변경	×	도로 기능상실
	계획노선이 산소 가운데로 통과 불만	용지 편입	○	
	마을 뒤로 지나가는 노선을 마을앞으로 변경 요구	노선 변경	○	

□ 금호강변도로(종합유통단지~경산시경계)건설 (1999. 3)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	고가도로의 건설로 지가의 하락과 장사(여관, 음식점) 피해 우려	보상문제	○	보상 가능
	동촌유원지의 공원화의 계획	토지계획	○	사용 가능
소음·진동	도로개설에 따른 소음, 대기오염, 환경파괴에 대한 해결책 모색	저감 방안	△	환경영향평가 후

□ 마리~거창간 도로 4차로 확장 및 포장공사 (1999. 4)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	도로가 기존설계대로 확정될 경우, 마을 뒤 도로가 급경사를 이루게 되어 마을주민의 정서불안과 교통사고의 위험이 될 것임	저감방안	○	
	도로면을 1m로 낮추어 소음의 저하와 주민의 재산 및 생명보호	저감방안	○	
	방음벽을 설치하되 경관을 저해하지 말아야 할 것임.	시설물 설치	○	
	도로계획은 안의면의 자연경관을 훼손하며 통행에 불편을 줌	시설물 설치	○	
	용추교차로의 위치가 부적절함	시설물 설치	×	안전상 지장
	고학리 주민을 위한 교차로 신설 요구	시설물 설치	○	

□ 미로~삼척간 도로확장 및 포장공사(1999. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
지형·지질	공사중 절토, 성토면 우기시 토사가 유출되지 않도록 조치	영향 최소화	○	저감방안 수립
토지이용	미로면의 평면교차로를 입체교차로로 설치	시설물 변경	×	타당성 결여
	국도공사시 어도 설치 검토	시설물 설치	×	타당성 결여
소음·진동	농가 인근에 방음벽을 설치하여 소음·진동 피해를 저감	영향 최소화	○	방음벽 설치

□ 국가지원도 40호선(부석~서부)실시설계(2000. 7)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	표고버섯 등 지장물 현황을 제조사 및 토지보상 문제	용지편입	○	합리적 보상
	철새보급자리 파괴를 방지하기 위해 기존도로 이용	노선변경	○	

□ 조남~월곶간 도로개설공사(2000. 8)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	마을앞 성토고의 상승으로 시야가 차단됨에 따라 종단선형 조정	노선변경	△	통로박스 설치
	노선에 변화에 따른 토지매입 방안	용지 편입	○	합리적 보상
	노선을 마을회산 앞으로 이전하거나 이전도로를 이용	노선변경	×	타당성 결여
소음·진동	마을앞 방음벽 설치는 주민의견을 수렴하여 결정	영향 최소화	○	수렴후 결정

□ 인천~부천간 도로 확장 및 포장건설 공사(2000. 8)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	작전역 주변의 교통소통을 위해 지하철 환승 주차장 설치	영향 최소화	×	타당성 결여

□ 예산~신양간 도로 확장 및 포장건설 공사(2000. 11)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	주거지와 농경지 분리지역에 대한 통로 박스의 설치	통로박스	○	통로박스
	기존 도로변 영업자의 경제적 손실 차감을 위한 도로높이 조정	노선변경	×	타당성 결여
	입체교차로에 따른 생활환경 악화에 대한 적절한 대책 요구	영향 최소화	○	저감방안
	농로를 통로BOX의 측면에 설치하여 소통의 원활한 보장	지류변경	×	타당성 결여
	농기계의 원활한 출입을 위한 시설물 설치	통로박스	○	통로박스
소음·진동	비산먼지 등 대기오염 피해를 최소화하는 대책 수립	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 광주~장성간 도로 확장 및 포장건설 공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	도로폭을 전구간 동일하게 25m로 하고 자전거, 보도의 설치	노선변경	×	타당성 결여
	전 구간을 4차선으로 확포장하여 편입용지를 확대	노선변경	×	타당성 결여
	기존국도의 4차선 확포장 원칙을 수립	노선변경	×	타당성 결여
교통	터널공사시 주민의 안전보장에 최선	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 해미~덕산간 도로 확장 및 포장건설 공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	도로는 지면과 같아야 하며 한서대 앞 신호대기 설치	시설물 설치	○	신호등설치
	한서대 앞 입체교차로 설치	교차로 설치	×	타당성 결여

□ 선운사~홍덕간 도로 확장 및 포장건설 공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	선운사 터널구간을 기존보다 50m 높여 공사	노선변경	×	타당성 결여
	고창-부안면간 차량 및 농기계를 위한 교차로 설치	교차로 설치	×	타당성 결여
	고창방향 300m 지점에서 신설도로로 진입할 수 있는 도로 신설	지류변경	×	타당성 결여
	농로를 통로BOX의 측면에 설치하여 소통의 원활한 보장	지류변경	○	타당성 결여
	농기계의 원활한 출입을 위한 시설물 설치	통로박스	○	통로박스
수질	도로공사로 인해 양어장의 취수가 곤란하여 갈수기 공사 지양	영향 최소화	○	저감방안 수립
	사면에 비닐막 설치의 실효성	영향 최소화	×	저감방안 수립
	침사지 용량의 타당성 결여	영향 최소화	×	저감방안 수립
	공사시 발생하는 폐수에 대해 정화시설을 설치후 방출	영향 최소화	×	타당성 결여
소음·진동	차음벽 설치에 관한 기술적 어려움	영향 최소화	○	차음벽 설치
	고창북고 옆 방음벽 설치	영향 최소화	○	방음벽 설치
	소음·진동으로 인한 어류 생식 피해 보상	영향 최소화	○	영향시 전문가 의뢰

□ 함덕~신례원간 도로 확장 및 포장건설 공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	채택안 보다는 1안 또는 2안이 바람직	대안선정	×	타당성 결여
	경작지에 영향이 최소화하도록 교차로 및 도로의 종단 조정	노선변경	×	타당성 결여
	농경지 통과로 짜투리 땅이 생기므로 보상대책 요구	용지편입	○	합리적 보상
	도로의 성도로 인해 마을이 고립됨으로 종단면형 조정	노선변경	×	타당성 결여
	경작지 수용 최소화 요망	대안선정	○	
	신축교차로 설치시 최소한의 반경으로 설계	교차로 설치	×	타당성 결여
	현 노선반대, 삼교천 및 무한천 제방활용 요망	대안선정	×	타당성 결여
	공청회시 편입용지에 대한 내용 토의	용지편입	○	합리적 보상

□ 도암~강진간 도로 확장 및 포장건설 공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	축사와 도로의 인접 통과로 인해 축사를 타 장소로 이전	용지편입	×	방음벽 설치
	제1안과 제2안 중 적은 농지가 편입되는 2안이 바람직	대안선정	×	타당설 결여
	제2안은 학교에 인접, 편입용지 과다 등으로 불합리	대안선정	○	
	소음·진동, 주민단절과 차단 등으로 2안이 바람직	대안선정	×	타당성 결여

□ 신령~영천간 국도4차로 확장 및 포장건설 공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	70m 성토구간에 대해 환경적 영향을 고려하여 고가다리 설치	교가로 설치	×	통로박스 설치
	축산 생산마비와 소음피해, 농장건물에 대한 피해 보상	용지편입	△	일부 반영
	농지 1/2지역이 편입되므로 전체 농지를 편입하도록 요구	용지편입	△	일부 반영
	7~8m 도로 건설시 환경적 저감방안 수립	저감방안	○	최소화 계획

□ 이양~능주간 도로 확장 및 포장건설 공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	옥너봉 보존을 위해 터널화 계획 수립	노선변경	△	저감방안 수립
	평야지에 위치한 금릉마을과 도로를 이격	노선변경	△	저감방안 수립
	제2안은 학교에 인접, 편입용지 과다 등으로 불합리	대안선정	○	
	소음·진동, 주민단절과 차단 등으로 2안이 바람직	대안선정	×	타당성 결여
소음·진동	비산먼지 등 대기오염 피해를 최소화하는 대책 수립	영향 최소화	○	저감방안 수립
교통	공사시 교통소통방안과 안전사고 방지책을 수립	영향 최소화	○	저감방안 수립
기타	설계 변경이 있을 경우 충분한 주민의견 수립		○	

□ 전주시 국도대체 우회도로 건설공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	도로건설로 인한 농지 편입으로 이에 대한 충분한 보상	용지편입	△	법적 근거로 보상

□ 녹동~고흥간 도로건설 공사(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	마을과 인접 농경지 통과에 따른 농기계운영의 어려움	시설물 설치	○	통로박스
소음·진동	하림마을 앞 도로신설로 인한 소음피해	방음벽 설치	○	방음벽 설치
	구장마을 인근의 도로신설로 인한 소음피해	방음벽 설치	○	방음벽 설치
	보천마을 마을앞 도로신설로 인한 소음피해	방음벽 설치	○	방음벽 설치

□ 경주~감포간 국도4차로 확장공사(2000. 12.)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	불국사 주변 및 토암산 국립공원 자연경관 훼손 우려	영향 최소화	○	터널화
	측암구간-안동교차로 사이구간은 기존도로와의 연결방안을 검토	지선변경	×	타당성 결여
	전촌 본도로로 4차선 연결하는 방안 검토	지선변경	×	타당성 결여
	현행 신계리 마을도로와 인접도로가 되도록 검토 요망	지선변경	○	교차로 설치
	통로 box가 아닌 교차로 형식의 접근통로 요망	교차로 설치	○	교차로 설치
	양북 장항에 교차로 설치 요구	교차로 설치	×	타당성 결여
	장항삼거리와 화랑고교 사이에 입체교차로 설치 요구	교차로 설치	×	타당성 결여
소음·진동	차량운행시 인근주변 소음공해 우려	방음벽 설치	○	방음벽 설치
교통	고가도로 건설에 따른 교통불편 초래	영향 최소화	○	교통대책 수립
	불국사 인근 신설도로 연결도로 공사시 주민생활 안전을 고려	영향 최소화	○	교통대책 수립
	교통난 해소를 위해 공사시점을 변경하여 시작	영향 최소화	○	

□ 사매우회도로 국도확장공사(2001. 2)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	가지산 국립공원 이용객을 위해 여름철에 공사를 중단	영향 최소화	○	저감방안 수립
소음·진동	비산먼지 등 대기오염 피해를 최소화하는 대책 수립	영향 최소화	○	저감방안 수립
교통	공사시 생활불편 및 행락객에 대한 예방 대책 수립	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 산외~상북간(능동터널) 국도확장공사(2001. 2)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
총괄	사업 시행시 유발되는 인구는 이월지역에 거주토록 방안 마련		○	
	농번기를 피해 주민설명회를 다시 개최		△	검토후 반영
수리·수문	차집관로의 입구에 수질을 알 수 있는 계기관 설치	시설물 설치	○	
	방류예정인 폐수를 특수공법을 이용하여 농업용수로 활용하는 방안		×	타당성 결여
소음·진동	소음·진동 먼지 등에 따른 축산농가의 악영향에 대한 방안 마련	영향 최소화	○	저감방안 수립

134 환경영향평가의 객관성 확보를 위한 평가 절차개선 연구

□ 용두~금가간 도로확장 및 포장공사(2001. 2)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	개설되는 도로를 마을과 연계되도록 진입로 개선	지선변경	○	
소음·진동	노선이 주택지를 지나감으로 최소한 100m 이격	노선변경	○	방음벽 설치
	암반발파는 주간에 실시하고 사전에 공지	영향 최소화	○	저감방안 마련

□ 광릉숲 우회도로(소흘~진접간) 개설공사(2001. 3)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	토사의 유실로 사고발생 및 영농활동에 차질이 우려되는 바 공사시행전에 적절한 조치바람	저감방안	○	
	농로의 시멘트 포장의 유실로 공사와 영농에 차질이 우려되므로 공사시행전에 조치바람	저감방안	×	현장여건을 감안
	등산로 및 차량이동을 위한 주민이동통로 박스 설치	시설물 설치	○	
	간이교차로의 위치 변경	시설물 설치	×	교차로 주변 과로 불
	재산상의 손실로 인한 노선변경의 요구	노선변경	×	노선변경 불가
	주변 시설의 방문객 편의를 위하여 농로의 추가 포장	지선변경	×	현장여건을 감안
소음·진동	도로와 인접해 있음으로 소음방음벽 설치	방음벽 설치	×	180m 이격

□ 쌍백~합천간 도로4차로 확장 및 포장건설 공사(2001. 6)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	아천마을의 계획도로 이용을 위해 교차로 및 부체도로 설치 요망	지선변경	○	부체도로 설치
	합지교차로에서 국도계획시 농로의 진·출입이 가능하도록 조치	교차로 설치	○	교차로 설치
	농지편입이 최소화되도록 하천변으로 노선변경	노선변경	×	타당성 결여
	선산을 경유하지 말고 기존도로를 이용	노선변경	×	타당성 결여
	농경지의 과다편입이 예상되므로 산지부로 통과토록 조치	노선변경	×	타당성 결여
	농경지 과다 편입 및 잔여농지는 읍지부로 되어 피해가 예상	노선변경	×	타당성 결여
	토지의 양호정도에 따라 보상을 차등화	용지편입	△	법적근거로 보상
기타	도로설계가 확정되기 전에 충분히 검토할 수 있도록 설계서를 비치		×	보상단계에서 실시

□ 마전~옥천간 도로확장 및 포장공사(2001. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	농로 설치 요망	지선변경	×	
소음·진동	노선이 주택지를 지나감으로 방음벽 설치 요망	방음벽 설치	○	방음벽 설치

2. 그 외 개발사업에 관한 주민의견

□ 경주냉천지방산업단지 조성사업(1999. 4)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	폐수종말처리장은 주민과 협의후 피해가 적은쪽으로 하며, 처리된 폐수는 상수도보호구역의 지역까지 관로를 매설하여 처리	영향 최소화	○	저감방안 수립
	산업단지내 공해배출업소 유치는 절대 불가	입지시설	×	저감방안 수립
	사업부지는 주민들이 조립사업을 시행한 곳이며 이에 따른 주민보상	피해보상	×	산립청 소유
	기존 계획과의 상충성 조기 해결	토지계획	×	향후 검토
수리·수문	강우시 토사유출로 인한 농경지 및 상수원에 대한 피해 최소화	영향 최소화	○	저감방안 수립
	지하수 개발에 따른 상수원 및 농업용수의 고갈이 없도록 대책 마련	영향 최소화	○	저감방안 수립
교통	차량 운행 증가에 따른 대기 및 소음에 대한 저감방안	영향 최소화	○	저감방안 마련

□ 대전 종합유통단지 개발사업 (1999. 7)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	공사로 인한 인근 농로 단절시를 대책수립 요망	영향 최소화	○	
소음·진동	건축공사시 항타작업에 따른 소음대책 강구 요망	영향 최소화	○	

□ 울산 외국인 투자기업 입주단지 조성사업(1999. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	철거주민에 대한 이주방법을 사전에 강구	보상문제	×	합리적 보상
	환경오염대책 및 인근 주민들에 대한 보상 철저	보상문제	△	합리적 보상

□ 천안 영상문화복합 지방산업단지 조성사업(2000. 10)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
수리·수문	영상단지 조성후 우수의 증가로 하천의 범람이 예상됨	영향 최소화	○	저감방안 수립
	오수배출장소에서 처리장으로서의 이동방법, 이동중의 유출로 인해 발생할 수 있는 피해의 산정	영향최소화	○	저감방안 수립
	인접지역 지표수와 지하수에 미치는 영향평가에 대한 결과 미흡	영향 최소화	○	저감방안 수립
	녹지지역 감소로 인한 지구내 소하천에 미치는 영향 분석	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 중원지방산업단지 개발사업(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	공단조성으로 분진 및 대기온도 상승으로 사과의 피해 및 영향 보상	영향 최소화	○	저감방안 수립
	공해 문제 및 수질오염문제 발생시 보상요구	보상문제	△	저감방안 수립
수리·수문	공단부지 조성에 따른 지하수 오염과 우천시 배수로 문제	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 시민공원 조성계획(1997. 7)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	공원내 약수터에 대한 영향 최소화	영향 최소화	○	저감방안 수립
	공사시 인근지역 시민에게 환경적 영향이 없도록 대책 수립	영향 최소화	○	저감방안 수립
기타	공원계획에 대한 세부적인 내용을 제시		○	세부수립시 제시

□ 미륵도 도시자연공원 조성계획(1999. 6)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	관로의 매설로 기존의 관로와 연결하여 오폐수를 처리 요망	시설물 설치	○	유입처리
	C지구의 논·답을 농지보전차원에서 사업대상지구에 제외 요망	용지 편입	×	기존의 양호한 산림 훼손이 예상
	청정지역의 장점을 살려 대형 또는 집단해수탕 시설을 계획 요망	토지 계획	×	도시자연공원 특성상 미반영
환경	많은 사람들의 유입으로 환경오염의 우려	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 관교근린공원 조성사업(2000. 9)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	사업지구내 주민이 거주할 수 있도록 조치, 보상계획	용지편입	△	합리적 보상

□ 동서울리조트개발사업(2000. 11)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	계획지구내 마을에서 관리하는 제당의 보존 요구	토지계획	○	보존
	유수지는 위험이 노출되지 않도록 마을 정면을 향하는 것이 바람직	토지계획	○	
	개발예정지는 지역주민의 휴식처인데 공사 강행시 철거됨	토지계획	×	타당성 결여
수질	오폐수를 적정 처리하여 지하수오염을 예방	영향 최소화	○	저감방안 수립
교통	골프장 혹은 스키장 개장시 교통문제 해결	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 동광컨트리클럽 건설사업(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	사업지구내 선산으로의 길을 만들고 토사유출에 의한 오염 방지	토지계획	○	저감방안 수립
	부지내 묘소7기에 대한 이장에 대한 대책 요구	토지계획	△	협의중
수리·수문	팔당상수원 주변이므로 주민들의 식수 문제를 해결	영향 최소화	○	저감방안 마련
소음·진동	공사시 차량 소음 및 발파공사 등으로 축산의 악영향이 예상되며 피해 발생시 보상	영향 최소화	△	저감방안 수립
인구·주거	부지경계의 7가구의 주택 및 가축에 농약성분 유출에 따른 대책	영향 최소화	○	저감방안 수립
교통	진입도로 건설시 가옥보다 높아짐에 따라 경관 및 차량 통행에 따른 대책	영향 최소화	○	저감방안 수립
	골프장 이용차량과 농업용 차량의 분리를 위한 별도의 진입도로 개설	도로 개설	△	반영 예정
	진입도로 부문에서 농업용 차량과 수송차의 교통사고 발생 우려	영향 최소화	△	협의중

□ 현대중공업(주) 미포만 전면 공유수면 매립사업(1998. 11)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
총괄	피해영향 조사시 주민이 참여하는 조사실시	주민참여	○	
	피해 어민의 의견을 충분히 반영하여 피해 영향 조사서 작성	주민참여	○	
	매립공사후 해양생태계 및 어장피해에 대한 조사 병행	현황조사	○	
	환경영향평가서 작성후 환경부 제출전에 주민 설명회 개최	주민참여	○	

□ 새만금 신항건설 기본 및 실시설계(1998. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
총괄	주 수입원인 어장이 소멸로 생계유지대책 수립 대안 부재	피해보상	○	보상실시
	공사시 발생하는 쓰레기 처리 문제에 대한 대책과 소각장 가동 요망	시설물설치	○	
	석산개발시 지하수 오염으로 인한 주민의 식수 문제 발생	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 여수구항 정비 실시설계(1999. 6)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	미항여수의 모습을 위해 제2돌산대교에서 오동도까지 물양장 확대	시설물 계획	○	

□ 대산항 개발사업(1999. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
총괄	환경에 미치는 영향을 예측·분석후 저감방안에 대한 대안 부재		○	항목별 저감방안 수립
	항만개발에 따른 수산업 사업에 대한 손실을 계산하고 항만개발의 타당성 재조사		○	
	매립준설로 인한 생태계 변화 및 인근 어장 피해에 재조사		○	
	생활의 터전을 상실하게 됨으로 어항개발은 절대 반대		×	
토지이용	항로준설로 인해 모래가 떠내려가 해수욕장 소멸 위험	영향최소화	○	저감방안 수립
	대산항 신설에 따른 피해가 있을시 보상을 철저히	피해보상	○	
	개발예정지는 지역주민의 휴식처인데 공사 강행시 철거됨	토지계획	×	타당성 결여
해양환경	방파제 공사로 인하여 담수유입으로 인한 생태계 변화와 인근 어류 양어장 및 양식장의 폐쇄가 불가피	영향 최소화	○	저감방안 수립
수질	화물선 출입항 및 정박으로 인한 수질 및 대기오염	영향 최소화	○	저감방안 수립
교통	인근공단지역의 물동량 유비으로 교통체증 및 소음공해 발생	영향 최소화	○	저감방안 수립

□ 용호만 공유수면 매립사업 환경영향평가서(2000. 12)

항목	의견내용	유형	반영	미반영사유
토지이용	지가 및 아파트 가격 하락 우려	보상	○	주민과의 협의
대기질	부지조성공사 5년후 신축건물 시공시 공해 피해		○	세부수립시 제시
소음·진동	공사시 소음, 매연, 분진 등 공해로 인한 피해 해결	영향 최소화	○	저감방안 수립
경관	자연미관 저해사상 선박 출입항으로 소음, 미연 분진 피해 극심	영향 최소화	○	저감방안 수립
	근린생활 시설 및 위락시설요으로 고층건물 건축시 바다 조망권 저해	영향 최소화	×	향후 시정 계획
교통	APR도로 교통체증 심각	영향 최소화	○	저감방안 수립
	호안도로 이용 예상	영향 최소화	○	저감방안 수립