

통합영향평가제도의 개선방안

- 단순한 내용통합보다는 공통 절차와 기준 마련으로 내실 기해야 -

- 통합영향평가법이 시행되고 있으나 이 제도는 파행을 면치 못하고 있음
 - IMF 사태 이후 규제완화 조치의 일환으로 환경, 교통, 인구, 재해 등 4개 영향평가의 통합영향평가법이 제정되어 환경부가 주관하고 있음
 - 그러나 통합법만 제정되고 현행 영향평가제도의 틀은 그대로 유지되고 있어 파행을 면치 못하고 있는 실정임
- 제도파행의 문제점은 영향평가 본연의 원리나 내용에 관한 이해부족에 기인함
 - 환경부측은 환경영향평가가 교통, 인구, 재해 관련 내용을 대체로 포괄하고 있어 별도의 영향평가가 불필요하다는 입장이지만, 다른 부처에서는 제목 정도가 같을 뿐 실제 내용은 전혀 달라 통합이 불가능하다고 주장
 - 통합보고서의 작성은 분량만 증가시키고, 통합심의와 통합데이터베이스 작성도 전문성 때문에 문제점이 있는 것으로 지적되고 있음
- 통합법의 취지라도 살리기 위해서는 다음과 같은 개선방안이 필요함
 - 4개 영향평가에 대한 공청회의 별도 개최를 통합하고, 상이한 기준 등을 통일하여 중복 시행이나 미비한 기준을 서로 보완하는 수준으로 개선
 - 4개 영향평가의 심의 도중 변경사항(예: 인구규모의 증감 등)이나 지적사항 등의 정보를 공유하여 영향평가과정의 기본정보 통일 및 공유
 - 데이터베이스는 부처별로 별도 작성하여 복잡화에 따른 낭비요인을 없애고 상호 연결기능을 추가하여 영향평가간의 연계성만 보완

1. 통합영향평가의 시행의 취지

- 통합영향평가법의 제정
 - 환경부가 주관부처가 되고 환경영향평가가 핵심이 되는 통합영향평가법이 IMF사태 이후의 규제완화 조치와 연계되어 국민의 정부 출범초기에 제정됨
 - 뒤이어 통합보고서의 작성과 통합된 심의절차 등에 관한 후속 조치가 환경부 주관으로 관계부처 및 주관 연구원을 참여시켜 추진되어 왔음
- 영향평가의 낭비요소 제거
 - 환경, 교통, 인구, 재해 등 4개 영향평가가 업무를 관장하는 환경부, 건교부 및 행자부 등 각 부처의 담당 부서별로 시행되고 있음
 - 개발사업자는, 4개 영향평가를 한 개의 보고서로 만들고 통일된 절차에 의하여 한 곳에서 심의를 받는다면 당초의 영향평가 취지도 살리며 신속하고 비용도 절약될 수 있을 것으로 판단함

2. 현황 점검

- 환경부는 강한 추진 의지
 - 환경영향평가의 내용에는 교통, 인구, 재해 등 나머지 3개 영향평가의 주요내용을 모두 포함하고 있어 별도의 영향평가가 불필요하다는 입장임
 - 영향평가의 통합은 필요하고, 또한 가능하지만 타 부처에서 부처이익을 앞세워 통합의 걸림돌이 되고 있다고 판단하여 지속적인 추진을 시도
 - 통합보고서의 작성, 통합데이터베이스의 작성 작업 등을 다른 영향평가를 관장하는 건교부, 행자부 등의 참여를 유도하며 계속 추진하고 있음
- 여타 부처의 부정적 의견
 - 영향평가의 통합법이 만들어진 것 자체도 영향평가제도의 특수성을 충분히 파악하지 못한 측면이 있으며, 환경부가 주관하는 통합영향평가는 여러 가지 문제 때문에 시행이 불가능하다고 생각

- 환경부가 주관이 되는 각종 통합추진 작업에 참여는 하고 있지만 불가능성에 대한 논리를 개진하고 이의 재검토를 바라는 입장임

각종 영향평가 현황

	환경	교통	인구	재해
근거법령	환경영향평가법	도시정비교통촉진법	수도권정비계획법	자연재해대책법
주관부처	환경부	건설교통부	건설교통부	행정자치부
심의기관	환경정책평가 연구원	교통영향평가위원회 (건교부, 지자체)	수도권정비위원회	재해영향평가 위원회

○ 진행경과

- 통합법이 제정되고 4개 영향평가는 이 법의 적용을 받게 되었으나, 구체적인 영향 평가의 내용에 대해서는 개별 근거법이 소관 부처의 판단에 따라 동시에 적용될 수 있도록 융통성을 부여하고 있음
- 4개 영향평가에 대한 통합보고서 작성을 위하여 환경, 교통, 인구, 재해 등의 업무를 지원하는 4개 연구기관이 통합보고서 발간 지침에 관한 공동연구를 1999년 수행하였으나 독립성을 유지하면서 전체의 틀만 맞추는 대안을 제시함
- 2002년에는 통합데이터베이스 작성에 관한 1단계 작업이 정통부와 환경부 주관으로 용역업체에 의하여 추진되었으나, 여러 가지 문제점이 지적되어 지속 추진의 필요성에 대해서도 회의적인 시각이 지배적임

3. 통합영향평가제도의 문제점

○ 영향평가 내용상의 전문성 파악 미흡

- 환경영향평가 관련자들은 평가항목에서 인구, 교통 등을 포함하고 재해와는 유사한 성격이라서 다른 3개 영향평가 부분이 모두 환경영향평가에서 중복되므로 별도 작성이 불필요하고, 통합하는 것이 여러 가지 장점이 있다고 주장
- 그러나 환경에서 다루는 인구와 교통 등은 각기 총 수량과 여기서 배출되는 오염량

을 파악하기 위한 것에 불과하여 인구영향(지역간 이동, 취업인구, 주거인구)이나 교통영향평가(구간별, 시간대별, 지역별 등 교통의 흐름과 양 등)가 규명하려는 내용은 필요로 하지 않아서 환경영향평가에 포함되지 않는다고 판단함

- 이에 따라 통합할 경우에는 환경에서 다루는 내용은 개요 정도에 불과하고 교통, 인구, 재해 등은 구체적이고 세부적인 사안들 위주로 되어 있어 환경영향평가는 다른 영향평가의 제목 정도밖에 포함할 수 없다는 문제가 제기됨

○ 통합보고서 작성의 문제점 및 장점

- 4개 영향평가서를 다른 영향평가서에 이용이 가능토록 하기 위해서는 그 기술의 상세도가 동일한 수준으로 되어야 하는데, 이렇게 한다면 4개 영향평가서의 분량보다 몇 배나 많은 분량의 보고서가 작성되어 간소화가 아니라 오히려 분량을 늘리는 결과를 초래할 것이 예상됨
- 통합영향평가서를 이용함에 있어서도 어디에 있는지 찾아보려면 4개 영향평가보고서 모두를 뒤져야 하고, 이 문제를 해결하기 위하여 4개 영향평가서를 각기 다른 장으로 처리하는 수밖에 없는데 이는 별도 작성보다 보고서의 양만 몇 배로 늘려놓는 결과가 됨
- 통합된 보고서의 유일한 장점이라고 할 수 있는 것은 사업자가 보고서를 영향평가서를 담당하는 다른 부처에 네 번을 제출하지 않고 한 곳에 제출할 수 있다는 것 외에는 찾아보기 어려움

○ 통합심의의 문제점

- 4개 영향평가의 통합심의를 위해서는 동일한 기준과 절차가 필요하며, 4개 분야의 부처별 담당 공무원과 평가전문가 및 영향평가를 작성한 담당자들이 동시에 같은 장소에 모여서 안건을 토론하고 심의를 해야 함
- 그러나 교통영향평가 등은 지방자치단체와 중앙정부 등으로 심의 단계가 다르고, 영향평가를 요구하는 기준도 각기 달라서 그때마다 다른 평가위원회를 구성해야 하며, 또한 동시에 하는 경우는 부문별로 1명만으로 할 수도 없어 전문가의 수가 많아 심의의 산만함, 장시간 소요, 의견조정 곤란 등 많은 문제가 나타남

- 또한 영향평가제도는 서로 다른 부처의 고유업무를 바람직하게 수행하기 위해서 필요한 중요한 하나의 과정인데, 이들을 모두 한군데 모아서 시행하는 데는 각 부처 업무가 가지고 있는 고유성이나 개성을 반영하기 어렵게 되어 업무수행의 효율성 저하를 가져올 수 있음

○ 통합데이터베이스 작업의 문제점

- 영향평가에 이용되는 자료는 단 1회 발생하는 사업에 대한 것으로 반복성이 없고, 일반적인 자료는 기존 통계에서 구할 수 있는 것으로서 별도의 통합데이터베이스를 만드는데는 작업량에 비해서 이용빈도는 매우 낮게 됨
- 일회성, 전문성 등의 특성을 가진 데이터베이스를 만드는 것은 높은 비용에 비해서 이용빈도가 낮아서 전화 한 통을 수천만원 또는 수억원을 내고 이용하는 결과가 될 수도 있음

4. 개선 방향

○ 최소공배수가 아닌 최대공약수의 도출과 이의 활용

- 현재의 통합영향평가제도는 법규정의 내용이나 심의평가서 및 데이터베이스의 작성 등에 있어서 4개 영향평가를 모두 종합해서 포함할 수 있는 최소공배수의 도출을 시도하고 있음
- 이밖에도 통합영향평가에는 최소공배수뿐만 아니라 4개 영향평가서의 수준을 맞추기 위하여 상당 수준의 추가적인 내용을 포함할 수밖에 없음
- 따라서 내용의 통합에 집착하지 말고 4개 영향평가가 공동으로 갖추어야 할 요건들 중 개별영향평가에서 구비하지 못한 절차나 기준 등을 공통의 기준으로 마련하는 최대공약수를 도출하는 방향으로 통합영향평가제도의 내실화를 기하도록 할 필요가 있음

○ 공청회 등의 공동 개최

- 주민의견 수렴을 위한 공청회나 토론회가 현재 4개 영향평가에 대하여 개별적으로 시행되고 있어 비용과 노력이 낭비되고 있음

- 또한 공청회의 토론참여자에 대한 자격이나 범위에 관한 별도의 규정도 없어 사업 시행자의 편의에 따라 약식으로 진행되거나 유리한 방향으로 참여자의 범위를 정하는 등 요식행위가 되는 경향이 있음
- 4개 영향평가가 공동으로 공청회를 개최하여 낭비요소를 없애고 영향평가 내용간에도 서로 연계된 점검이 가능토록 하며, 토론 참여 범위도 자격기준과 함께 명시하는 등 4개 영향평가의 통일되고 향상된 수준의 공청회를 통하여 의견수렴을 종합화하도록 함

○ 추진내용, 경과의 공개점검

- 현재는 영향평가가 개별적으로 서로 다른 부서에서 시행되고 심의기구간에 아무런 관계가 이루어지지 못하고 있음
- 이에 따라 4개 영향평가에 공통으로 적용되는 인구 등 중요 계수가 심의받는 도중에 변경되거나 각 영향평가에 다른 수치가 적용되어도 다른 영향평가에서는 점검할 수가 없음
- 영향평가의 통합데이터베이스가 작성된다면 이를 통하여 주요지표의 변경여부, 영향평가의 검토내용, 진척상황 등을 상호점검할 수 있도록 하여 영향평가간 내용의 일관성을 유지토록 함

○ 통합데이터베이스는 부처별로 작성하고 부처간 연계망 구축 필요

- 현재 통합데이터베이스 작성을 위한 연구가 별도의 기구를 설치하고 이의 운영을 위해서 인력과 예산이 소요되는 방안을 상정하고 있음
- 통합데이터베이스를 환경부에 구축하기 위하여 별도의 기구와 인력을 확보하고 적지 않은 예산을 배정하는 것은 작동가능성과 영향평가내용이 일회성 자료를 대부분으로 하는 등의 전문성을 고려하지 못하여 실패작이 될 수 있음
- 이러한 특수성을 감안하여 각 부처별로 업무와 관련한 데이터베이스를 구축하고 이들을 상호 연계하여 접속할 수 있도록 하여 필요한 정보를 취득, 교환하면서도 불필요한 비용과 인력, 노력을 낭비하지 않도록 하는데 그쳐야 할 것임

국토연구원 박상우 선임연구위원 (swpark@krihs.re.kr, 031 - 380 - 0186)