

지방자치시대의 환경입법

-주민참여가 보장되는 환경영향평가제도를 중심으로

朴 英淑 신민당 최고위원

1. 지방자치시대의 환경보전

이제 지방자치가 본격적으로 실시되면 주민들의 애항정신이 환경보전운동으로 연결되어 공해배출 기업에 대한 주민감시활동이 강화되고 중앙정부의 법령보다 더 엄격한 지방환경 조례의 제정도 가능할 뿐만 아니라, 핵발전소나 핵폐기물처리장 건설계획같은 주요정책에 대한 공개토론이 활성화됨으로써 지역 환경보전에 크게 기여할 것으로 예상됩니다. 그러나 한편으로는 대다수의 주민들이 환경보전보다 지역개발을 더 원할 경우 개발주의자들이 지방의회와 행정을 장악함으로써 공해공장의 유지나 골프장 건설등으로 인한 환경 오염문제가 한층더 심각해질 우려도 있습니다.

따라서 지방자치시대에 알맞게 환경행정의 권한과 책임을 강화하여 적극적인 환경정책을 추진하게 하는 한편 각종 개발사업계획의 승인 과정에 주민들이 참여하는 공개토론과 주민투표제도를 실시하여 의사, 변호사, 교수 등 환경문제 전문가와 성직자, 그밖에 지역에서 존경받는 각계 인사들이 주축이 된 지역환경운동이 활성화될 수 있도록 환경영향평가제도를 개선해야 한다고 생각합니다.

작년에 정부는 환경청을 환경처로 승격시키고 1990년을 환경원년으로 선포하면서 종래의 환경보전법을 6개의 환경관계법으로 분리하여 환경행정체계를 재정비하는 등 많은 노력을 기울였습니다. 그러나 '89년 여름 수돗물에서 중금속 검출소동이 일어난지 불과 1년만에 작년 8월 또 THM 발암물질 검출파동이 발생하고 지난 3월에는 낙동강 폐놀오염사건이 연례행사처럼 일어나서 수돗물에 대한 국민들의 불신은 더욱 깊어졌습니다. 작년에 발생한 환경관련 주요사건을 보면 11월에 충남 태안군에서 핵폐기물 처리장 건설을 반대하는 이른바 안면도 사태가 발생했습니다. 전북 군산에서는 동양화학 TDI공장 건설 반대운동, 부산에서는 반송동 주민들의 산업폐기물 매립장 건설 저지를 위한 도로점거 농성, 그리고 전국 곳곳에서 골프장 건설을 반대하는 주민들의 집단 시위가 잇달아 일어나기도 했습니다.

이와함께 팔당상수원 골재채취 반대운동, 그린벨트 규제완화 반대운동 등 민간단체들이 주체가 된 환경보전운동도 정부가 환경원년을 선포한 바로 작년에 발생했습니다.

지난 한해동안 이렇게 많은 환경운동 사건들이 터져나온 것은 6차례의 경제개발 5개년계획을 통해 추진한 산업화, 도시화 과정에서 불가피하게 발생했던 환경문제들이 그때 그때 제대로 해결되지 못하고 억압되어 있다가 한꺼번에 분출된 탓도 있지만, 덜 큰 이유는 정부 특히 환경처가 이러한 집단민원들을 한발 앞서서 해결해 나가지 못하고 일이 터지면 그때서야 뒤쫓아가는 소극적인 태도로 일관해왔기 때문입니다. 그러나 정부의 환경정책이 항상 개발정책의 뒷전에 밀리고 한

경행정부서가 개발관련 부서들의 뒤치닥거리나 하고 있는 상태에서는 환경처에만 모든 책임을 물을수도 없습니다.

늦게나마 정부가 환경문제의 심각성을 깨닫고 환경행정기능을 강화하는 등 개발과 환경의 조화를 내세우고 있지만, 뒤에서는 아직도 골프장 건설을 무더기로 허가하여 산림녹지를 훼손하고 주민들의 생활환경을 파괴하는 골프대중화 정책을 추진하고 있습니다. 이렇게 두 얼굴을 가진 정부에게 우리 지역의 환경을 맡겨놓고 알아서 지켜주도록 기대할 수만은 없기 때문에 민간 환경단체들의 활동이 중요하고 지역주민들이 스스로 환경을 지키려는 노력도 함께 필요하다고 생각합니다.

지방자치가 실시되면 지방의회 의사결정 과정이나 행정기관에 주민들의 의사가 좀더 빨리, 좀더 정확하게 전달되고 반영될 수 있으므로 그만큼 환경오염의 예방과 피해구제에 관한 문제도 종전보다 민주적이고 효율적인 방법으로 해결될 수 있을 것입니다. 그러나 지방자치 제도가 지역 개발 명목의 환경파괴사업에 악용되면 오히려 더 심각한 환경오염문제를 불러일으킬수 있기 때문에 이런 점에서도 환경영향평가제도의 강화는 대단히 중요한 의미를 갖고 있습니다. 우리 현실은 아직도 지난 30년 동안의 지역차별 정책으로 인하여 상대적으로 개발을 더 희망하는 지역들이 많기 때문에 이 지역들이 앞다투어 개발정책을 추진하다가 제2, 제3의 울산, 은산공단이나 골프장 천국이 될 위험이 있다고 그동안 여러 전문가들이 지적해왔습니다.

2. 주민참여가 보장되는 환경영향평가제도

1) 환경영향평가에 관한 법률 제정의 필요성

환경영향평가 제도는 개발사업으로 인하여 발생할 수 있는 각종 사고의 위험과 환경오염을 사전에 예방하는 데 주된 목적이 있습니다만 현행 제도는 이러한 목적을 제대로 달성하지 못하고 오히려 생활환경의 오염과 자연환경의 파괴를 합리화 해주는 면죄부 역할을 담당해 왔습니다. 환경처도 이러한 문제점을 보완하기 위해 환경정책기본법과 시행령을 제정하면서 환경영향평가제도에 관한 새로운 규정들을 많이 신설하였습니다. 그러나 정부의 환경정책기본법과 시행령이 규정하고 있는 환경영향평가제도는 제도의 실효성을 확보할 수 있는 벌칙규정이 없을 뿐만 아니라 환경영향평가의 전문적인 사항과 주민참여에 관한 내용들이 지나치게 많이 시행령에 위임됨으로써 환경영향평가 대상사업의 절반이 넘는 공공사업을 효과적으로 규제하는 데도 많은 문제점들이 있습니다. 그리고 환경정책기본법은 국가 환경정책에 대한 선언적 규범이기 때문에 환경영향평가제도와 같은 집행규범을 이 법에 규정하는 것은 적합하지 않다는 지적도 있습니다.

신민당은 환경영향평가제도가 더이상 환경오염사업의 면죄부가 되지 않도록 환경영향평가에 관한 별도의 법률을 마련하여 지난 1월 국회 의원회관에서 공청회를 개최하고 환경처 간부를 포함한 학계, 언론계 전문가들의 검토 의견을 들은 바 있습니다. 좀더 구체적으로 환경영향평가제도에 관한 관계법령의 문제점과 신민당의 대안을 비교해 보겠습니다.

2) 현행 환경영향평가제도의 문제점과 대안

환경처장관의 승인권과 벌칙규정 신설

환경정책기본법이 안고 있는 가장 큰 문제점은 환경영향평가제도를 집행하는 환경처가 사업계획의 승인과정에서 배제되어 사업시행자가 제출한 평가서를 단지 협의만 하도록 되어 있고 위

반시 벌칙규정도 없기때문에 환경영향평가를 하지 않고 먼저 사업에 착수해도 이를 규제할 수 있는 구속력이 없어서 사업시행자들이 제대로 지키지 않는다는 문제점입니다. 서울시 지하철 건설 공사, 분당, 일산등 신도시 건설공사등이 그 대표적인 예가 되겠습니다. 따라서 환경영향평가에 관한 사항도 건축허가, 토지 형질변경 허가 등과 같이 승인사항으로 규정하고, 이를 위반한 사업자에 대해서는 과중한 벌금 또는 징역형을 부과하여 제도의 실효성을 확보하는 것이 무엇보다 중요합니다.

주민공람과 공청회제도 의무화

둘째, 개발사업에 대한 주민의견 수렴과 관련하여 환경정책 기본법 새행령은 국가안보에 필요한 경우 주민공람을 생략할 수 있다거나 시장, 군수가 사업자와 협의하여 필요하다고 인정할 경우에만 공청회 또는 설명회를 개최할 수 있다고 규정하여 주민들의 자유로운 토론과 충분한 사전검토의 기회를 제한하고 있습니다.

그러나 이러한 제한규정들은 삭제하고 공청회는 반드시 열도록 의무화하며 주민의견 수렴 결과를 사업자는 환경영향평가서 초안에 명시하도록 함으로써 환경오염의 위험이 있는 사업계획의 승인 전에 주민들의 의견을 충분히 수렴하는 주민참여제도가 보장되어야 합니다. 주민들의 찬. 반 양론이 팽팽하게 맞서는 경우에는 주민투표를 실시하는 방안도 외국에서는 이미 많은 나라들이 채택하고 있습니다.

환경단체의 참여와 의견수렴의 범위 확대

셋째, 지역주민의 범위를 당해 사업의 시행으로 인하여 직접 영향을 받을 것으로 예상되는 지역에 주소를 두고 실제 거주하고 있는 주민 및 그 주민들의 단체로 제한함으로써 수질이나 대기에 미치는 영향과 같은 광역영향권에 거주하는 주민들의 의견수렴을 어렵게 하거나 지역에 거주하지 않는 환경문제 전문가, 환경단체, 전문기관들의 참여도 배제하는 문제점이 있습니다.

그리고 수렴의 대상이 되는 주민의견도 사업시행으로 인하여 예상되는 환경오염피해와 그 감소방안등에 한정되어 있어 주민 참여제도를 사업계획자체의 변경, 취소등 의사결정을 위한 절차로 보지 않고 사업의 시행을 전제로 사업시행으로 인한 환경오염 피해와 그 감소 방안에 대한 의견만 수렴하는 둘러리 역할정도로 간주하는 문제점도 있습니다.

그러나 미국, 서독등 선진국과 같이 우리도 주민참여의 범위를 확대하여 지역 주민들이 외부 환경전문가와 환경단체들의 도움을 받을 수 있도록 해야 하며 의견수렴의 범위도 단순한 오염피해의 감소방안에 국한하지 말고 사업계획 자체의 가장 바람직한 대안을 선정하는 의사결정과정의 하나로 주민참여제도를 활용해야 합니다.

평가대상 사업의 확대

넷째, 환경영향평가를 받아야할 대상사업과 관련하여 정부는 종전의 11개 분야 44개 사업을 20개 분야 68개 사업으로 크게 늘렸는데 몇가지 더 추가해야 할 것이 있습니다.

우선 환경적으로 민감한 지역 즉 절대농지, 어장, 자연보전지역과 국립공원, 그린벨트, 경관관리 구역으로 지정된 지역을 비롯해서 대기, 수질오염 등이 환경기준치를 항상 넘어서고 있는 지역, 상수원 보호 특별대책지역으로 지정된 지역, 그리고 환경오염의 예방과 피해구제를 위한 집단민원이 많이 발생하는 지역 등에서 공장 유치를 계획하거나 관광휴양시설 등 지역개발사업을 추진하는 경우에는 모두 환경영향평가를 받도록 해야 할 것입니다.

그리고 대상사업의 구체적인 범위도 사업지역의 면적 등 수량적인 기준만 확일적으로 정해놓고 지역의 특성, 사업의 성질에 따라 환경오염의 우려가 있는 사업에 대해서는 시·도지사등 사업인·허가권자에게 그 판단을 맡기고 있는데 이것도 구체적인 사업의 내용을 법령에 명시할 필요가 있습니다. 예를 들면 그린벨트 지역의 콘도미니엄, 골프장, 호텔건설, 폭발, 누출사고의 위험이 있는 유해물질 제조, 사용 공장의 건설등은 규모가 작더라도 환경에 미치는 영향이 크기 때문입니다.

국토이용계획 단계의 환경영향평가

다섯째, 경제개발 5개년계획이나 국토종합개발계획등 기본정책이나 계획에 대해서는 환경영향평가에 관한 규정이 없습니다. 금년초에 국토개발연구원이 발표한 제3차 국토종합개발계획 시안을 보아도 환경영향평가에 관한 사항은 대상사업을 20개 분야로 확대하고 주민참여제도를 도입한다는 것만 간단히 언급했을 뿐 도로, 항만, 공항, 주택건설, 에너지개발, 관광단지 조성등 각 분야의 개발계획이 환경에 미치는 영향에 대해서는 전혀 언급이 없습니다. 그러나 국토개발계획이 확정되고 토지 이용계획이 수립된 후에 이에 따른 개별사업의 시행에 대해서 환경영향평가를 한다고 하면 사업계획을 취소 또는 변경하기도 어렵고 또 취소할 경우에 이 계획에 투입된 많은 시간과 비용의 낭비를 가져오기 때문에 경제개발 5개년 계획이나 국토종합개발계획 단계에서부터 철저한 환경영향평가를 실시하는 것이 필요합니다.

미국의 경우 1981년부터 이미 환경에 영향을 주는 법률이나 시행령등을 제정할 때는 미리 환경영향평가에 관한 보고서를 작성하여 제출하도록 제도화되어 있고, 일본 동경도 “토지이용에 관한 환경 측면의 배려지침”이 있어 환경영향평가 조례와는 별도로 각종 사업계획의 입안에 따른 환경영향을 철저하게 고려하고 있습니다.

평가서 작성대행과 비용부담제도 개선

여섯째, 현재의 환경영향평가서는 평가서 작성비용을 사업자가 부담하고 평가서 작성대행자도 사업자가 선정하기 때문에 객관적인 평가를 기대하기 어렵고 오히려 이미 결정된 사업계획을 정당화하기 위해 작성될 우려가 높습니다.

따라서 환경영향평가서의 객관성을 유지하고 그 질을 높일수 있는 제도적인 장치로서 환경영향평가원과 같은 독립된 전문기관을 신설하여 이 기관이 평가서 작성대행자의 선정과 평가서 작성비용의 수탁, 지급업무를 담당하도록 해야 합니다.

지금까지 현재의 환경영향평가제도가 갖고 있는 문제점과 이에 대한 신민당의 대안을 크게 6가지로 나누어서 비교해 보았습니다만 이중에서도 가장 중요한 문제는 역시 주민참여제도입니다. 환경에 영향을 주는 각종 개발사업계획이 주민들에게 사전에 공개되고, 이것을 주민들이 제대로 검토할 수 있도록 충분한 시간과 전문가들의 지원을 보장한 후, 공청회등을 통해 의견제시의 기회를 부여한다면 환경오염과 관련된 주민들의 집단민원은 크게 줄고 물리적인 서위나 농성도 사라질 것입니다.

환경영향평가제도의 민주성이 확보되면 전문성과 효율성 문제도 저절로 해결되고 이렇게해서 환경영향평가제도가 올바르게 확립되면 지방자치의 실시에 따른 환경오염문제도 좀더 효과적으로 해결할 수 있다고 생각합니다.

3. 지방자치시대의 환경 입법

'89년도 정기국회때 저희는 상수원 수질보호 특별조치법, 환경오염 방지사업 비용부담법, 환경보전 기본법, 환경오염 피해배상법 등 4개의 환경관련 법안을 발의한 바 있습니다.

상수원 수질보호 특별조치법은 상수원 보호구역의 수질보전을 위해 골프장, 유흥음식점, 가두리 양식장 등의 각종 오염물질 배출업소들에 대한 규제를 강화하는 한편, 하수처리시설, 축산폐수 또는 오수정화시설 등 환경기초시설의 투자확대를 주요 골자로 하고 있습니다.

둘째, 환경오염방지사업 비용부담법은 환경오염 원인자가 오염방지사업에 필요한 비용을 부담하도록 하고 방지사업의 내용, 비용부담 원인자의 범위, 비용부담계획의 결정등 구체적인 내용들을 규정하고 있습니다.

셋째, 환경보전기본법은 정부의 환경정책 기본법이 배제하고 있는 방사성 물질에 의한 환경오염 규제문제, 환경오염 자료의 공개문제, 지하수의 고갈과 오염방지 등 중요한 몇가지를 수정, 보완한 대안입니다.

넷째, 환경오염피해배상법도 역시 정부의 환경오염피해 분쟁조정법이 환경오염의 가해자인 기업과 피해자인 주민들을 대등한 관계로 전제해서 알선, 조정, 재정등의 절차적인 측면만을 지나치게 강조했기 때문에 피해사실에 관한 전문적인 조사와 인과관계의 입증책임등을 정부와 기업에 부담시킴으로써 경제적으로 약자인 주민들의 피해를 신속, 공정하게 구제할 수 있도록 수정, 보완한 대안입니다.

이렇게 환경문제와 관련하여 발의한 4개법안과 정부의 6개법안이 모두 '89년 12월 13일 상정되었습니다만 작년 7월 임시국회에서 정부가 제출한 법안 6개만 날치기로 통과되고 저희가 발의한 4개법안은 제대로 심의도 하지 않은 채 지금까지 계류되어 있습니다.

그러나 저는 환경정책개발과 입법활동을 위한 노력을 멈추지 않을 것입니다. 그 이유는 저희가 이렇게 정책을 개발하고 법안을 내놓으니까 정부와 여당도 자극을 받아서 서둘러 대안을 마련하게 되고 그만큼 심각한 환경문제의 해결이 앞당겨지기 때문입니다.

예를들면 팔당호와 대청호의 상수원 수질보전 특별대책지역 지정, 팔당호 상수원 골재채취계획의 백지화 결정 그리고 현재 입법예고중인 자연환경보전법안과 환경개선촉진법안등이 그렇습니다.

둘째는 환경문제의 해결을 위해 국민 여러분들이 거는 기대가 아주 크기 때문입니다. 작년에 저희는 팔당호 골재채취 현장, 설악산 자연파괴 현장, 인천 유조선 오염피해 현장, 군산 TDI 공장 반대 현장, 안면도 핵폐기물처리장 반대 현장, 경북 선산골프장 반대현장등에서 활발한 현지조사 활동을 벌였습니다. 앞으로도 이렇게 환경오염문제가 있는 현장은 전국 어느곳이든 찾아가 주민들의 의견을 수렴하고 좀더 나은 환경정책을 개발하여 이것을 입법활동으로 연결시키는 노력을 게을리하지 않을 것입니다.

4. 주민환경운동의 활성화

그러나 무엇보다도 중요한 것은 주민들의 환경보전운동이 활성화 되는 것입니다. 수돗물 오염 소동이 연례행사처럼 일어나게 된 직접적인 책임은 물론 기업과 정부에게 있지만 한편으로 이들을 감시하고 확인하는 일을 소홀히 한 주민에게도 2차적인 책임이 있습니다. 환경오염 사고가 발생하면 그때만 잠시 흥분하며 서로 책임만 전가하다가 조금만 시일이 지나면 쉽게 잊어버리는 습관이 정부와 기업, 주민 모두의 타성이 되고 만다면 환경문제의 해결은 기대할 수 없습니다.

중요한 것은 정부가 깨어 있어야 할 때 잠자고 있지 않는지 감시하고 확인하기 위해서는 주민들도 함께 깨어 있어야 하는데 주민환경운동이 필요한 이유도 바로 여기에 있습니다. 주민 한 사람이 24시간 365일을 자지않고 깨어서 정부와 기업을 감시하는 것은 불가능하지만 24명이 모이면 하루 1시간씩, 365명이 모이면 1년에 하루씩 교대해 가면서 정부와 기업을 감시하고 확인하면 환경오염문제도 좀더 쉽게 해결할 수 있습니다.

지난 3월 낙동강 상수원에서 폐놀오염사건이 발생한지 5개월이 지난 지금 당시 정부가 발표한 각종 수질개선대책들을 꼼꼼히 기억하며 약속된 날짜대로 지키고 있는지 확인하고 있는 주민이 과연 몇 사람이나 되는지 우리 모두 자문해볼 필요가 있습니다.

배달환경연구소의 출범은 그런 의미에서 아주 뜻깊은 일입니다. 앞으로 주민들과 함께 주민들의 편에 서서 주민들의 환경을 지키기 위해 항상 깨어있는 환경 파수꾼이 되어주길 부탁드립니다. 다시 한번 배달환경연구소의 설립을 축하드립니다. 감사합니다.