

건강영향평가의 입법론적 고찰

한삼인*·강홍균**

차 례

- I. 머리말
- II. 건강영향평가의 의의
- III. 외국의 건강영향평가 형태
- IV. 건강영향평가와 환경영향평가의 통합적 접근
- V. 건강영향평가 도입의 입법론
- VI. 맺음말

I. 머리말

21세기 환경정책의 패러다임은 환경오염의 사후관리 및 원상회복에서 사전예방적 접근으로 변화하고 있다. 환경오염으로 인한 피해는 치명성, 원상회복 곤란성, 광역성, 비가역성 등의 특징을 가진다는 점을 고려할 때 이를 막기 위한 사전주의 원칙이 더욱 강조되고 있다. 특히 환경오염을 원인으로 하여 발생하는 질환의 경우 인간의 생명과 건강에 치명적인 영향을 미치게 된다. 새집 증후군, 유해화학물질이 함유된 유아 및 어린이용 장난감 제품, 향생제, 전자파 등 새로운 환경위해요인의 출현이 심각한 사회문제가 되고 있다.

천식, 아토피, 소아암, 폐암 등 환경성 질환¹⁾ 및 공단이나 폐광 인근지역 주민

* 제주대학교 법학부 교수

** 제주대학교 대학원 법학과 박사학위과정 수료

들의 건강피해가 확산되고 있기 때문에 사회적 형평성과 환경정의 차원에서 취약민감계층을 보호하기 위한 별도의 강화된 환경위해요인 관리가 절실한 시점이다. 그럼에도 불구하고 대규모 개발행위가 인간의 건강에 미치는 위해성에 대한 평가는 거의 이뤄지지 않고 있다. 역사적으로 볼 때 화학물질을 다루는 데 있어 인체 건강에 미치는 유해성은 중요하게 다루어져왔으나, 생태계에 미치는 위해성 평가의 중요성은 무시되어 왔다. 현재 생태계는 개발에 따른 산림벌채, 경작지 조성, 과도한 에너지 소비, 화학물질의 생산과 소비 등으로 생태계 본래의 생명력이 약화되고 있다. 생태계의 파괴는 인간의 생존 자체도 위협한다는 점에서 심각한 상황까지 우려된다는 지적이 제기되고 있다.

국제사회는 이러한 심각성을 인식, 지구환경 전반에 대한 위협요소를 진단하고 대응방안을 모색해왔다. 1992년 리우데자네이로에서의 환경과 개발에 관한 세계 정상회의, 2002년 요하네스버그에서의 지속가능한 발전을 위한 세계정상회의로 이어지는 가운데 지속가능한 발전의 실현도구로서 리우선언, 아젠다21이 마련되고 WSSD(World Summit for Sustainable Development) 선언과 이행계획으로 보완되었다. 2000년 11월, 12월 세계보건기구와 국제영향평가학회(International Association for Impact Assessment, IAIA)는 인간보건 및 개발을 공동의 관심사로 하여 상호협력력을 위한 목적으로 양해각서를 체결하였다.²⁾ 이러한 추세에 발맞춰 환경평가(Environmental Assessment, EA)의 초기 형태인 환경영향평가가 지속가능한 발전을 위한 핵심도구로 부각되고, 정책, 계획 및 프로그램을 대상으로 하는 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)로 발전되고 여러 형태의 환경평가가 제안되고 있다.³⁾

1) 환경부가 2007. 5. 15. 입법예고한 환경보건법 제정안은 “환경성 질환”을 환경관련 질환 중 역학조사를 통하여 환경오염 등 환경요인과 질환의 발생간에 상관성이 역학전문위원회에 의하여 인정되는 질환으로서 환경보건위원회의 심의를 거쳐 환경부장관이 고시하는 질환으로 정의하고 있다.

2) 한상욱, 전략환경평가의 현재와 미래: 전략환경평가의 세계적인 동향과 국내 도입에 따른 시사점, 국제환경영향평가학회 학술발표 기초연설, 2004.

3) 김임순·한상욱·박주현, 유럽연합의 EA에 비춰본 한국의 영향평가제도 개선방안, 환경영향평가학회지, 15(2), 2006, 139-155쪽.

정부는 2001년부터 환경, 교통, 재해 등에 관한 통합 환경영향평가를 도입한데 이어 2006년 6월 1일 종전의 사전환경성검토협의제도를 전략환경평가체계를 갖춘 제도로 전환했다. 이에 더해 그간 도외시해온 건강영향평가(Health Impact Assessment)의 도입을 위한 연구에 착수했다. 환경부는 건강영향평가를 2010년부터 시행키로 하고 평가기법 개발을 위한 용역을 발주한 상태다.

본 연구는 이와 같은 상황을 배경으로 매체 중심의 환경영향평가를 인간 중심의 환경영향평가로 확대 전환할 수 있는 핵심적 요소인 건강영향평가의 국제적인 동향을 살펴보고 건강영향평가의 바람직한 정착을 위한 합리적인 입법체계를 모색하고자 한다.

II. 건강영향평가의 의의

1. 건강영향평가의 도입 배경

영향평가란 사전 배려 또는 예방의 원칙에 배경을 둔 효과적인 환경보전수단의 하나이다.⁴⁾ 영향평가는 일반적으로 인간의 개발행위를 대상으로 한다. 사업시행이 환경에 미치는 영향이 중대한 발생가능성을 확인한 때에는 환경영향평가 대상 사업으로 정하고, 그렇지 않은 때에는 대상사업에서 제외한다.⁵⁾ 우리나라는 세계 최초로 환경영향평가제도를 도입한 미국의 제도를 모방하여 1977년 환경보전법과 1990년 환경정책기본법에 환경영향평가에 관한 내용을 규정하여 시행하다가 1993년 단행법인 환경영향평가법을 제정했다. 이어 1999년 제정된 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법은 영향평가의 분야를 환경, 교통, 재해, 인구영향평가로 제한하고 있다. 또 대상사업과 그 범위를 일률적으로 정해 많은 비판을 받고 있다.⁶⁾ 이 때문에 행정계획이나 정책, 개발행위가 인간의 건강상태에 어떠한 결과나 영

4) 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, 185쪽.

5) 김동욱, 환경영향평가, 도서출판 그루, 2004, 98쪽.

6) 조현권, 환경법, 법률문화원, 2006, 452쪽.

향을 나타내는지에 대한 평가, 즉 건강영향평가는 전혀 이뤄지지 않고 있다.

반면 최근들어 천식, 알레르기, 아토피성 피부염 등과 같은 질환들이 많이 발생하고 있는데 이러한 질환의 원인이 개발에 따른 환경오염에 기인한다는 연구결과들이 증가하고 있으며, EU는 세계보건기구와 공동연구 결과 산업국가에서 환경오염이 질환발생에 25-33% 정도 기여한다고 추정하였다.

환경부는 2004년 경남 고성군 삼산면 병산마을 폐광에서 흘러나온 침출수에 의해 지하수 및 토양이 중금속으로 오염, 주민건강에 영향이 있을 것으로 제기됨에 따라 환경단체와 산업자원부, 지역주민 등과 공동위원회를 구성하여 주민건강영향조사를 시행한 바 있다. 환경부는 그 결과 주민 13명의 혈액중 카드뮴 농도가 세계보건기구의 기준치를 상회하는 것으로 조사됐다고 발표했다.⁷⁾ 이러한 상황에 견주어 볼 때 앞으로 개발사업에 있어서 보건에 대한 영향 및 대책마련이 구체적으로 다루어져야 할 것으로 판단되며 이는 건강영향평가 도입 필요성을 입증해주는 하나의 사례로 보여진다.

세계보건기구 등 국제기구들도 건강영향평가의 도입을 촉구하며 여러 기법을 제안하고 있다. 세계보건기구는 1990년 환경건강영향평가(Environmental Health Impact Assessment)라는 용어사용을 제안하였으며, 2001년 보고서를 통해 건강영향평가의 개념과 방법, 실천방안의 심사방법을 비롯 건강 이외의 부문에서 정해진 결정들이 물리적, 사회적 환경이 변경되었을 경우 개인 및 집단의 건강에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해 논의하고 정책, 계획, 프로젝트의 건강영향평가를 수행하기 위한 방법, 절차, 실천방안을 제시하였다.⁸⁾

국제영향평가학회는 1995년 개발프로젝트에서 사회학, 통계학, 생태, 위해성평가와 함께 건강영향평가를 포함하는 책자를 발간하였다.⁹⁾

7) 환경부 보도자료, 경남 고성군 폐광산 영향조사 최종 결과, 2004. 12. 10.

8) WHO, Health Impact Assessment as part of Strategic Environmental Assessment, 2001. 11.

9) Birley, M. H., Health impact assessment of development projects. In: Impact Assessments involving people in the management of change towards a sustainable future, 1996.

국제영향평가학회는 2002년에는 세계정상회의시 전세계의 정책결정자들을 위하여 영향평가와 지속가능한 발전 의제의 연계와 실천을 위한 5가지의 전략적인 연계방안과 9가지 권고사항을 보고서¹⁰⁾로 제시하고 있으며, 영향평가를 통해 보건을 지속가능한 발전에 통합해야 함을 강조하고 있다. 또 개발제안을 할 때 모든 주요 정책과 계획에서 보건에 대한 배려를 위하여 건강영향평가의 적용을 강조하였다.

지속가능한 발전을 위한 세계정상회의는 2002년 건강영향평가는 환경영향평가내에서 환경과 통합적으로 다루어져야 할 필요성을 강조하였다.

이러한 추세에 부응하여 환경부는 2007년 5월 환경영향평가지 일부 개발계획, 사업에 대해서는 국민건강에 미치는 영향을 추가하여 검토, 평가토록 하는 국민건강영향평가제도를 신설하겠다고 발표했다.¹¹⁾

2. 건강영향평가의 정의

건강영향평가는 용어 그대로 건강에 미치는 영향을 평가하는 것을 말하는데, 건강영향(health impact)와 영향평가(impact assessment)라는 두 개의 개념적 요소로 구성되어 있다. 건강영향이란 일반적으로 보건이나 건강증진에 도움이 되는 긍정적 영향과 인체의 건강상태에 해를 끼치는 부정적인 영향을 모두 포함하는 개념이다. 영향평가란 일정한 정책이나 활동이 사람이나 특정장소 등에 미치는 영향을 판단하는 것으로서, 현재 또는 계획된 조치의 결과를 예측 또는 행동의 결과를 평가하는 것을 말한다.¹²⁾

건강영향과 영향평가로 구성된 건강영향평가의 개념에 대해서는 학자와 관련기구마다 서로 다른 의견을 내놓고 있지만 1999년 이래 세계보건기구의 Gothenburg 합의서에 의한 정의가 통용되고 있다. 합의서는 “건강영향평가는 어떠한 정책, 프

10) IAIA, The Linkages Between Impact Assessment and the Sustainable Development Agenda, and Recommendations for Actions, 2002.

11) 환경부 보도자료, 천식 아토피 예방 관리 법의 영역으로, 2007. 5. 15.

12) WHO, Health Impact Assessment, Glossary terms of used.

로그램, 프로젝트가 인체건강에 미치는 잠재적인 영향과 이러한 영향들의 인체내에서의 분포에 대해 판단할 수 있는 절차, 방법 및 도구들의 조합을 의미한다”고 정의하고 있다.¹³⁾

건강영향평가를 넓게 해석하면 “인간의 건강에 미치는 잠재적 영향 및 그 영향을 인구집단 내에서 분산 완화하는데 대한 정책·계획·방안 등을 판단·결정하기 위한 절차·방법·도구의 조합”이라고 할 수 있으며, 이를 좀 더 한정적으로 해석하면 “특정목적 달성을 위하여 수행되는 정책, 계획 또는 방안을 통한 건강위해성의 변화에 대한 평가”라고 이해되고 있다. 이러한 의미의 건강영향평가는 특정의 조치가 구체적으로 행해지기 전의 정책의 입안단계에서 당해 정책이 건강에 미치는 긍정적인 영향을 최대화하고 부정적인 영향은 최소화하기 위하여 수행되는 “사전적 건강영향평가(prospective HIA)”와 계획, 정책, 방안 등이 완성된 이후 진행되는 사업에 대한 관련 정보의 제공 등을 위해 수행되는 “사후적 건강영향평가(Retrospective HIA)”를 모두 포함하게 된다.¹⁴⁾

건강영향평가는 개발정책이나 프로젝트와 관련된 건강 위험성을 체계적으로 검토하고, 이러한 위험성과 관련된 위해성을 개발행위의 변화에 따라 평가하며, 여러 증거에 근거한 추천안을 건강보호와 촉진에 관한 의사결정과정에 제공한다. 추천된 수단은 기술적으로 건전하고, 사회적으로 수용가능하며, 경제적으로 타당성이 있어야 한다.

건강영향평가는 예컨대 새로운 교통정책이 사람의 건강에 미치는 영향을 평가하는 경우와 같이 특정의 정책, 계획 또는 방안이 일정한 인구집단의 건강상태에 미치는 영향을 평가하는 체계적인 과정이나 절차로서, 특히 계획과 정책이 건강에 야기하는 결과를 평가 개선하기 위한 조직적인 방법 및 의사결정구조에 있어서 사용되는 양적·질적 증거를 조합하기 위한 학제간의 연결절차라는 점을 핵심적인 특징으로 가지고 있다.¹⁵⁾

13) WHO, Health Impact Assessment: main concepts and suggested approach, Gothenburg consensus paper, 1999, 1-11.

14) 한국환경·정책평가연구원, 환경보건관련 법령체계 개선방안 연구, 2006, 116쪽.

15) Jack Dowie, Health Impact: its Estimation, Assessment and Analysis, in

특히 환경보건에 있어서 건강영향평가란 환경보건과 관련된 시책·정책·방안 등의 확정 이전 또는 입안단계나 사업의 시행단계에서 당해 정책 등이 국민의 건강에 미치는 영향을 평가함으로써 최적의 정책조합을 이끌어내는 과정 또는 절차라고 말할 수 있다.¹⁶⁾

3. 건강영향평가의 가치와 필요성

건강영향평가는 특히 취약하거나 불리한 환경여건에 처한 인구집단에 대한 정책 등의 잠재적 건강영향을 판단하는데 사용되는 실질적인 접근방식으로 알려져 있다. 정책입안자나 의사결정자에게 기존의 또는 신규의 정책 등이 건강에 어떠한 영향을 어떻게 그리고 얼마만큼 미치는지에 대한 사전정보를 제공해줌으로써 긍정적인 건강영향은 최대화하고 부정적인 건강영향은 최소화할 수 있도록 정책의 입안·개선·수정·변경·최적화를 가능하게 해준다. 세계보건기구는 건강영향평가제도의 필요성을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 자신의 생활에 영향을 미치는 정책 등의 개발과 시행에 있어서 관련 주민의 참여를 허용함으로써 민주주의 원칙을 달성한다. 둘째, 계획이 전체 인구집단에 미치는 영향, 특히 연령, 성, 인종, 사회·경제적 지위 등으로 인해 상대적으로 취약한 인구집단에 미치는 영향을 평가함으로써 형평성을 제고한다. 셋째, 장단기 영향을 모두 고려함으로써 지속가능한 개발을 확보한다. 넷째, 평가를 하는데 있어서 가장 유용한 양적·질적 증거를 확인·사용될 수 있게 함으로써 증거의 윤리적 이용을 도모한다는 것이다.¹⁷⁾

이에 따라 현재 국제적으로 몇몇 관련 정책이나 규범이 건강영향평가를 법규정화하거나 권고를 하고 있다. 특히 암스테르담조약(Amsterdam Treaty) 제152조는 EU공동체의 모든 정책 및 조치의 형성과 이행을 통해 높은 수준의 건강보

July Orme et al.(eds), Public Health for the 21st Century, New Perspective on Policy, Participation and Practice, Open University Press, 2003, pp.297-298.

16) 한국환경·정책평가연구원, 앞의 보고서, 116쪽.

17) 한국환경정책평가연구원, 위 보고서, 118쪽.

호가 이루어지기 위해서는 건강영향평가가 필요함을 역설하고 EU에 대하여 가능한 건강영향을 검토하도록 요청하고 있다. 또 세계보건기구 유럽지역 51개 국가는 건강증진에 관한 각 국가정책이 지역 차원의 실질적인 계획으로 운영될 수 있도록 건강에 관한 공동정책의 개요를 담고 있는 “Health 21”을 통해 신체적·경제적·사회적·문화적·성적 관점을 고려하여 다차원적인 전략의 건강결정요소를 다루어야 하며, 이때 건강영향평가의 사용이 보장될 것을 선언하고 있다.¹⁸⁾

4. 건강영향평가의 원칙과 기능

국제영향평가학회는 최상의 환경영향평가 실행원칙과 현존하는 전략환경평가의 효과적인 평가방법에 대한 일반적인 지침으로 전략환경평가의 실행기준을 2002년 제정하였다. 또 이에 유사한 절차로서 사회영향평가원칙을 2003년에 제정하였으며, 2005년에는 영향평가내에서 생물다양성평가원칙을, 2006년에는 공중참여원칙과 건강영향평가원칙을 제정하였다.

건강영향평가 원칙은 지도원칙과 운영원칙의 2개 부문으로 구성되어 있다. 지도원칙에서는 가치가 사회, 정부, 계획이 제안된 부서와 부서원들에 의해 구성되고, 민주성, 형평성, 지속가능한 개발, 증거의 윤리적 이용, 보건에 대한 포괄적인 접근에 대해 제시하고 있다. 운영원칙에서는 건강영향평가의 과정, 기법, 정책과 환경영향평가에서의 보건에 대해 제시하고 있다.¹⁹⁾

건강영향평가의 목적은 건강보호와 촉진이 효과적으로 통합되도록 제안된 모든 계획에 대한 의사결정에 정보를 제공하고 영향을 미치는 데 있다. 이러한 기본적인 목적에 연계되는 건강영향평가의 기능은 다음과 같다.

건강영향평가는 전문가, 사업 제안자, 다른 핵심인력과 제안된 계획에 영향을 받는 공동체를 필요로 하고, 또 의사결정과정에서 공중참여를 촉진시킨다. 또 제

18) WHO, Health Impact Assessment, Why use HIA?, International policies and regulations for HIA.

19) IAIA, Health Impact Assessment International Best Practice Principles, Special Publications Series No. 5, 1-4, 2006.

안으로부터 발생할 수 있는 보건적 불평등을 규명하려고 시도한다. 건강영향평가는 공중보건을 많은 기관과 개인의 계획에 반영되도록 하고 건강상태를 결정인자에 대한 인식을 제고시킨다. 그리하여 기관내 또는 기관간의 협조를 도모하게 된다.

건강영향평가는 사회적 책임감을 포함시키도록 공공단체 뿐만 아니라 민간회사에까지 구속한다. 건강영향평가는 보건을 위한 부문간의 활동을 위한 도구 역할을 하며, 취약한 집단의 건강상태에 초점을 둔다. 건강영향평가는 건강관련 행정부서의 서비스에 대한 부담을 감소시킬 수도 있다.

Ⅲ. 외국의 건강영향평가 형태

건강영향평가는 미국, 캐나다, 영국, 네덜란드, 태국 등에서 시행되고 있다. 그러나 건강영향평가의 형태는 접근방법에 따라 다소 차이가 있다. 일부 국가는 개발사업으로 인한 건강상 악영향을 사전에 예방하기 위해 건강영향평가를 실시하고, 일부 국가는 환경영향평가 내에서 실시하기도 하나 일부 국가에서는 별도의 제도를 실시하고 있다.

세부적인 도입현황을 보면 환경영향평가 내에서 위생·공중보건 분야로 접근하는 경우, 환경과 건강에 대해 통합적으로 접근하는 환경건강영향평가(Environmental Health Impact Assessment)의 관점으로 환경영향평가 내에서 건강영향평가를 실시하는 경우, 환경영향평가와 건강영향평가를 분리하여 실시하는 경우, 전략환경영향평가 내에서 건강영향평가를 실시하는 경우로 나눌 수 있다. 주요 국가의 건강영향평가 도입형태를 살펴본다.

1. 미국

미국은 별도의 전략환경평가나 건강영향평가 제도를 두지 않고 기존의 환경영향평가제도 내에서 환경평가의 일환으로 건강영향평가가 이루어져 왔다. 인체영

향에 대한 내용은 주로 인체 위해성 평가에 관한 내용으로 질병과 증상에 의한 인체건강영향, 방사선 물질의 노출로 인한 발암영향, 화학물질 노출로 인한 악영향 등으로 나누어 각 영역에 대해 위해성 평가 실시에 관한 권고사항이 제시되고 있다.²⁰⁾

미국 ATSDR(Agency for Toxic Substances and Disease Registry)은 공중보건의 보호를 최우선으로 여기고 있다. 이를 위해 보건학적 악영향과 환경상의 유해물질의 노출로 인한 삶의 질 감소를 저감시키거나 방지하는 행위를 통하여 건강평가를 실시할 국가우선순위목록을 정하고 있다. 상당수의 유해폐기물 부지와 시설들이 잠재적으로 공중보건에 악영향을 미칠 수 있기 때문에 ATSDR은 어디에서, 누구를 위하여 공중보건 행위가 실시되어야 하는지를 결정하는 분류체계를 가지고 있어야 한다. ATSDR이 선택한 방법은 공중보건평가(Public health assessment)인데 이는 유해물질의 특성과 범위를 기술하고 공중보건 행위가 필요한 지역공동체를 확인해준다. 이 공중보건평가 안내 매뉴얼(Public Health Assessment Guidance Manual)은 중요한 공중보건 도구를 실행하기 위한 방향을 환경보건 전문가에게 제시하고 있다.

공중보건평가 안내 매뉴얼은 공중논평이 가능하도록 연방관보에 게재되어 연방·주·지방자치기관·사설 자문기관, 사설기업, 무역기구에 배포된다. ATSDR은 매뉴얼의 기술적인 정확성과 환경보건에 대한 과학적인 실천방안의 제시에 대한 책임이 있다. 이 매뉴얼은 자료를 추적 및 분석, 결론을 도출하며 공중보건에 대한 권고사항을 제시함에 있어서 전문가의 판단과 보건평가자의 결정사항을 대체하기 위한 목적으로 작성된 것은 아니다. 대신 이 매뉴얼은 유해 폐기물 부지와 공중보건과의 관련성에 대한 논리적인 접근방법을 제시하고 있으며 보건 전문가가 과정상의 새로운 접근방법을 개발하고 가장 최근의 과학적 지식이나 방법론을 적용할 수 있게 한다.²¹⁾

20) US DOE, Recommendations for the Preparation of Environmental Assessments and Environmental Impact Statement. Epidemiology September, Vol. 10, No. 3., 1993.

21) ATSDR(The Agency for Toxic Substances and Disease Registry), Public Health Assessment Guidance Manual(Update), Draft for Public Comment, U.S.

2. 캐나다

캐나다는 1973년부터 환경영향평가를 실시하고 있다. 캐나다의 일부 주에서는 정책수립과정에서도 건강영향평가를 실시하고 있다. 이처럼 주정부에 따라 건강영향평가의 적용형태가 다양하다.

캐나다는 건강영향평가를 환경과 통합하여 실시하는 접근방법과 환경과 분리하여 공공보건정책분야에서 건강영향평가를 접근하는 방법 두가지를 모두 실시하고 있다. 연방정부는 건강영향평가를 개별과정으로서보다는 환경영향평가 과정의 일부로서 적용하는 정책을 수립하는 역할을 맡고 있다. 브리티시 콜럼비아주와 노바 스코티아주, 뉴파운드랜드주는 정책수립과정에서 건강영향평가를 별도로 제도화하고 있다.

캐나다의 건강영향평가는 건강영향평가 지침서인 Canadian Handbook on Health Impact Assessment에 따라 진행된다. 이는 사회문화적 보건, 직업보건, 신체적 보건에 대한 영향을 평가함에 있어서의 권고사항을 만족하기 위해서 개발승인과 의사결정, 여러 분야에 걸친 팀 및 산업부분에 대한 건강영향평가의 안내서다. 건강영향평가 안내서는 환경평가과정에서 인간건강영향을 포함시키기 위해 필요한 절차도 규정하고 있다.²²⁾

3. 호주

호주는 1974년 환경보호법에 따라 각 주정부에 의한 환경영향평가가 실시되었다. 이 때문에 환경영향평가에 건강영향평가를 통합하는 시기와 방법이 주정부에 따라 다양하게 나타나고 있다. 연방정부와 달리 테즈매니아주, 빅토리아주는 건강영향평가를 법률로 규정해 환경영향평가 과정에 건강영향평가를 필수적으로 포함하도록 하고 있다.

Department of Health and Human Services, Public Health Service Agency for Toxic Substances and Disease Registry Atlanta, Georgia, 1-7, 2002.

22) Health Canada, Canadian Handbook on Health Impact Assessment: The Basics, Volume 1, 15-20, 2004.

호주의 연방정부는 건강영향평가를 환경영향평가 체계내에서 실시하고 있다. 건강영향평가에 대한 구체적인 법률규정은 없으나 인간의 건강을 환경과 아주 밀접한 개념으로 파악하고 있다. 이에 따라 1999년 수립된 국가환경보건전략에 의해 건강영향평가를 실시하고 있다.

4. 뉴질랜드

뉴질랜드에서 건강영향평가에 대한 관심은 자연자원 관리의 관점과 인체의 건강은 궁극적으로 환경과 연계되어 있다는 관점으로부터 발전하였다.

뉴질랜드는 환경영향평가의 필수항목으로 건강영향평가를 포함시키고 있으며, 이는 지방보건원(District Health Boards)을 통해 실시되었고 최근에는 건강영향평가를 정책 차원에서 제도화하려는 경향이 강하다. 뉴질랜드 공중보건위원회는 1995년 A Guide to Health Impact Assessment를 통해 계획되는 자원관리정책, 계획 및 승인으로부터 발생될 수 있는 건강에 대한 위험을 결정하기 위해 역할 및 책임을 확인하고 건강에 대한 영향을 평가할 때 도움을 줄 수 있는 원칙과 절차를 제시하고 있다.

공중보건위원회는 2005년 모든 분야에서 정책개발의 부분으로 고려되는 보건과 복지를 책임지는 실용적인 방법으로서 발행된 지침을 통해 건강영향평가를 진행하고 있다.²³⁾

5. 태국

태국은 최근 경제 및 사회를 새로운 산업국가로 변화시키는 차원에서 많은 개발을 진행하면서 지역주민에게 부정적인 건강영향이 많이 발생하고 있다. 이에 따라 태국은 아시아 국가 중에서는 건강영향평가에 대해 가장 적극적인 모습을 보이고 있다.

23) Public Health Advisory Committee, A Guide to Health Impact Assessment : A Policy Tool for New Zealand, 2nd Edition, 3-5, 2005.

태국은 현재 일부 유럽국가들이 실시하고 있는 전략환경영향평가 과정에서 건강영향평가를 실시하는 쪽으로 정책방향을 정하였다. 태국은 국가건강의회가 2001년 개발한 건강영향평가 지침서에 따라 정책 단계에서 건강영향평가를 실시하고 있다.

6. 유럽

유럽 국가들에 있어서 건강영향평가는 유럽연합과 세계보건기구 유럽지역사무소의 주도로 진행되고 있다. 유럽 국가들은 건강의 불균형이 사회적, 경제적 분야에 중대한 문제를 야기하는 변수로 작용한다는 인식의 확산으로 건강영향평가에 대해 상당한 관심을 가져왔다. 이에 따라 많은 국가들이 건강영향평가를 환경영향평가와 분리하거나 또는 통합하여 운영하고 있는 실정이다.

유럽연합의 환경영향평가 지침서²⁴⁾에 의하면 환경영향평가는 인간에 대한 영향평가를 포함하여 건강영향평가를 환경영향평가 절차의 일부분으로 시행하고 있으나, 건강영향평가를 광범위하게 사용하지 않고 있으며, 특히 통합건강기준을 달성하거나 관련 보건 전문가를 포함시키지 않고 있다. 이에 따라 환경영향평가의 한계를 극복하기 위해 프로젝트 수준보다 상위단계인 정책(policy), 계획(plan), 프로그램(program)의 3p 단계에서부터 환경에 대한 영향을 고려하는 전략환경평가에 인체건강에 대한 평가를 포함시키는 방향으로 진행되고 있다.

구체적으로 보면 2003년 유엔유럽경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe)가 마련한 환경영향평가협정에 의해 SEA의정서(Protocol on Strategic Environmental Assessment)가 체결되었으며, 2003년 5월 제 5회 장관회의 “Environmental for Europe”에서 새로운 의정서에 36개국이 서명하였다. 이 의정서에는 결정수립 과정 초기에 전략환경평가가 실시되어야 하며, 환경과 건강 문제가 더 광범위하고 지속가능한 아젠다의 일부로서 고려되기 위해서는 더 많은 시간이 필요하다고 제시하고 있으며 또한 건강영향평가를 전략환경평가의 일부로 통합시키는 문제에 대해 제시하고 있다. 이에 더해 대안선택

24) 유럽연합의 환경영향평가지침서는 1985년에 제정(EU Directive 85/337/EEC)되었으며, 1997년 개정(EU Directive 97/11/EC)되었다.

의 폭이 넓은 상위의사결정 단계에서 보건측면이 적절히 융합할 수 있도록 하고 있다.²⁵⁾

영국의 경우 건강영향평가는 환경영향평가와 전략환경평가, 두 제도에서 각각 추진되고 있으나 최근에는 주로 일반 공공정책에서 보건분야를 강화시키기 위한 대책의 하나로 전략환경평가에서의 건강영향평가에 많은 노력을 기울이고 있다.

북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈가 건강영향평가를 정책으로 적용하면서 인근 네덜란드, 핀란드, 스웨덴, 독일 등을 포함한 몇몇 유럽 국가들이 건강영향평가를 시행하는데 자극을 주었다.

네덜란드에서는 1996년 보건부에서 공중보건의 네덜란드 학교와 부서간 정책 조율을 통해 건강영향평가 개발을 유도하였다. 1998년에는 건강영향평가관련 지침서를 발행하였으며, 1999년 스키폴공항의 건강영향평가는 항공기 이착륙으로 인한 인근 지역에서의 실질적인 오염수준과 노출에 대한 영향을 알아보기 위한 작업으로 평가받고 있다.

IV. 건강영향평가와 환경영향평가의 통합적 접근

1. 국내의 건강영향평가 동향

국내에서 환경보건의 한 구성요소로서 건강영향평가가 이루어진다고 볼 수 있는 분야는 환경영향평가제도, 국민건강보험제도, 특정 공해피해지역의 주민건강영향조사를 꼽을 수 있다.

우리나라의 환경영향평가제도는 사전환경성검토나 사후 환경영향조사를 포함 하더라도 주로 개발사업에 대한 인근 지역의 직접적인 영향에 치중하고 있기 때문에 인간의 건강이나 안전, 쾌적한 삶의 조건, 생활수준 등과 같은 간접적 영향

25) UNECE, Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context., 2003.

이나 최종적 영향에 대해서는 미흡한 실정이다.²⁶⁾

현재 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법상 환경영향평가의 평가항목(23개항목)중 건강과 관련된 항목은 “위생·공중보건”항목이 규정되어 있다. 그러나 환경영향평가 대상사업인 17개 분야 74개 단위사업중 위생·공중보건 항목이 중점평가항목으로 설정되어 있는 사업은 폐기물 처리시설 및 분뇨처리시설의 설치에 그치고 있다. 세부적으로는 폐기물처리시설의 경우 최종처리시설중 매립시설, 중간처리시설중 소각시설과 분뇨처리시설이 해당된다. 결국 현행 환경영향평가 제도하에서는 건강영향평가가 거의 무시되어 있다고 볼 수 있다.

환경부의 환경영향평가서 작성등에 관한 규정에 따르면 환경영향평가서 작성시 위생·공중보건 항목의 작성방법 역시 건강영향평가라 하기에는 미흡한 부분이 많다. 문헌자료에 의존한 현황조사를 통해 기존 연구문헌과 유사사례를 가지고 영향예측을 하도록 되어 있기 때문에 문헌자료에 의한 평가방법이라 할 수 있다. 조사결과 내용도 보건소, 종합병원 등의 의료시설 현황, 상하수도 설치 및 이용현황, 법정전염병 발생상황 등 단편적 통계에 그치고 있다.

사업별로 건강상 문제가 되고 있는 유해물질이라 하더라도 이에 대한 악영향은 환경평가내용에서 제외되고 있다. 유해물질의 영향 분석도 단지 환경기준을 초과했는지 여부 등 비교만 이루어지고 있어 누적적, 복합적 영향의 평가가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

환경영향평가의 이같은 제도적 특성상 거의 모든 대상사업에서 지역특성이나 개발사업 고유의 문제점 등이 무시된 채 평가항목이 획일적으로 설정되게 된다. 따라서 외국에서와 같이 스코핑(scoping) 단계에서의 평가항목의 조정과 함께 건강평가항목 대상사업을 확대하는 것이 바람직하다.²⁷⁾

국민건강보험제도내에서 실시하는 건강검진실시기준(보건복지부 고시 제2004-19호)에 의하면 1차 건강검진 항목은 신장 및 체중, 비만도, 시력, 청력 및 혈압

26) 김임순·김운신·김대선·서용석·최원욱·한상욱, 한국에서의 지속성의 구현을 위한 건강영향평가의 도입방안, 한국 EHS평가학회지, 1(1), 2003, 59쪽.

27) 환경부, 주요 개발사업에 대한 건강영향 저감방안, 환경부, 2005, 63쪽.

측정, 흉부방사선, 요검사, 혈액검사, 간염검사, 자궁질도말세포병리검사, 심전도 및 구강검사 등이 있으며, 2차검사는 1차검진 결과 질환의심자로 판정이 된 경우에 폐결핵 및 기타 흉부질환, 고혈압성질환, 고지혈증질환, 간장질환, 당뇨질환, 신장질환, 빈혈증 등 검사항목을 추가하여 검사할 수 있다.

그러나 이 건강검진은 국민건강보험 피보험자에 대한 검사에 불과할 뿐 건강영향평가와 유사한 검사항목으로 보기에는 제도적 취지가 근본적으로 다르다고 할 수 있다.

환경부에서 1980년부터 국내 주요공단 인근 주민들을 대상으로 실시하고 있는 주민 건강조사사업도 마찬가지이다. 환경부의 주민건강조사는 공단지역의 환경성질환 발생을 감시하고, 환경오염으로 인한 주민건강피해를 사전에 예방하는데 기초자료로 활용하기 위해 실시되고 있다. 그러나 건강조사가 주민에 대한 중금속 노출도 조사와 일반 건강검진 위주로 시행되어 환경오염물질 발생에 따른 건강영향 조사라고 하기에는 부족한 점이 많다.

공단 인근 지역주민들의 오염노출과 건강상태를 보다 체계적이고 과학적으로 접근하기 위해서는 표준화방안을 수립하여 장기적인 국가적 규모의 사업으로 추진되어야 한다는 주장이 제시되고 있다.²⁸⁾

국내의 주민건강영향조사 사례로는 경남 고성군 폐광산, 여수산업단지, 경기 평택시 안중면 (주)금호환경공장 등을 들 수 있다.

2. 영향평가의 통합적 접근

(1) 통합적 영향평가기시스템 도입의 필요성

국내의 환경평가제도는 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법에 의한 프로젝트 단계의 환경영향평가와 환경정책기본법에서 규정하고 있는 환경성검토협의제도가 도입되어 있다.

28) 고원중, 주민건강조사방법의 표준화 연구, 국립환경연구원보 제21권 Vol.21, 1999, 15-32쪽.

그러나 이들 제도가 개발에 따른 환경적 피해를 사전에 예방한다는 본래 취지와는 다르게 개발사업자에게 면죄부를 주는 통과외레 절차로 치부되는 사례도 많은 실정이다. 대형 국책사업의 환경영향평가가 지역간, 계층간 반목을 불러일으키는 단초가 되고 있으며, 새만금 간척사업의 환경평가가 이를 잘 대변해준다. 이는 정책, 계획, 프로그램 등 개발 의사결정의 초기단계에서 사회적 합의가 이루어지지 않은 채 바로 프로젝트 단계에서 환경평가가 실시되기 때문이다. 프로젝트 단계는 대안 선택의 폭이 제한될 수 밖에 없는데다, 대안이 제시되더라도 시기적으로 이를 수용할 수 없는 제도적 한계를 지니고 있다. 이러한 프로젝트 단계의 환경평가의 한계를 극복하기 위해 도입된 사전환경성검토제도 역시 환경영향평가가 안고 있는 문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있다.

이에 따라 유엔환경계획(UNEP)은 개발의 기획과정과 정책·계획·프로그램 등 전략환경평가, 프로젝트의 환경영향평가의 수직적 통합과 사회영향평가, 경제영향평가, 건강영향평가 등의 수평적 통합을 미래의 환경평가 모형으로 제시, 향후 환경평가 제도 시행의 개선에 크게 기여하게 될 것으로 진단하였다. 실제 미국의 국가환경정책법, 네덜란드의 환경관리법 등에서는 전략환경평가와 환경영향평가가 서열화되고 경제, 사회, 건강 등 특정영향평가가 통합되어 연계 적용되고 있다.

유엔유럽경제위원회는 전략환경평가에 보건영향평가의 내재화를 제안하고 있다. 이러한 통합적 관점을 수용, 전략환경평가와 환경영향평가의 연계성을 보장하고 특정의 평가항목을 내재화시키는 새로운 개념의 영향평가 모형이 제시되고 있다.²⁹⁾

국제환경영향평가학회는 2002년 영향평가와 지속가능한 발전의제와 실행을 위한 권고와의 연계에서 영향평가를 통해 보건에 대한 고려를 지속가능한 발전에 통합시킨 5개의 전략적 연계방향을 제시하였다. 첫째는 전략환경평가를 통하여 지속성에 대한 정책, 계획, 프로그램을 연계, 둘째는 영향평가를 통해 무역, 환경

29) 김임순·한상욱, 대안적 환경평가시스템 연구 : 통합적 의사결정을 위한 새로운 개념의 영향평가모형(APEMI IA MODEL)의 국내적용방안 탐색, 환경영향평가학회지, 14(4), 2005, 3-5쪽.

보호, 지속가능한 발전을 통합, 셋째는 환경영향평가와 전략환경평가를 통한 개발에 대한 의사결정시 생태학적 생태계, 종다양성의 고려를 통합, 넷째는 영향평가를 통해 보건에 대한 고려를 지속가능한 발전에 통합, 다섯째는 영향평가를 통해 지속가능한 발전에 지역공동체가 참여 등이다.³⁰⁾

(2) 전략환경평가와의 통합

환경영향평가는 프로젝트 수준의 최하위 단계에서 이루어져 왔기 때문에 평가 과정에서 고려될 수 있는 사업적 대안에 대한 분석과 동일한 지역내에서 서로 다른 프로젝트에 대한 누적영향의 간과, 그리고 입지 대안에 대한 검토가 제대로 이루어지지 않는 등 지속가능한 개발의 의사결정수단으로서의 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다. 이에 따라 외국에서는 사업단계 이전에 상위단계에서 실시되는 전략환경평가가 도입되어 실시되고 있다.

전략환경평가란 의사결정의 상위단계인 정책, 계획, 프로그램단계에서부터 환경에 영향을 미칠 수 있는 중요한 환경적인 요인을 사전에 검토하여 환경평가의 목적인 사전예방을 보다 강화하여 개발과 환경보전의 조화를 통한 지속가능한 개발을 유도할 수 있는 유용한 수단이다.

전략환경평가의 절차는 스크리닝을 거친후 평가대상에 해당하면 평가항목 및 평가범위를 설정하는 스코핑과정, 영향의 예측 및 평가, 저감방안의 선정 및 검토를 하여 그 결과를 보고서화하는 순으로 기존의 환경영향평가와 크게 다르지 않다. 전략환경평가를 시행하고 있는 국가들은 조금씩 다른 방법으로 절차를 제시하고 있으나 원리는 기본적으로 비슷하다.

전략환경평가는 개발사업 평가단계에서 제외되었던 사안에 대한 사전 검토, 적절한 부지선정, 잠재적인 환경문제들의 예측 및 규명을 통한 장기적인 환경계획의 수립, 누적영향 및 간접영향의 적절한 평가 등을 가능하게 해준다.

이러한 전략환경평가와 건강영향평가의 통합은 전략환경평가의 절차와 구상

30) IAIA, The linkages between Impact Assessment and the Sustainable Development Agenda and Recommendations for Actions, 1-12, 2002.

안에 건강영향평가를 배치하는 것이다. 유엔유럽경제위원회는 결정수립과정 초기에 전략환경평가가 실시되어야하며, 환경과 건강문제가 더 광범위한 지속가능한 의무의 일부로서 고려되기 위해서는 건강영향평가를 전략환경평가의 일부로서 통합시키는 문제에 대해 제시하고 있다. 상위의사결정단계에서는 대안선택의 폭이 넓기 때문에 건강 측면이 적절히 융합할 수 있다는 것이다.

(3) 환경영향평가와의 통합

개별 프로젝트 단계의 환경영향평가는 정책입안단계의 환경평가 내부에 존재하는 것으로 볼 수 있다. 계층화된 환경평가에서 환경영향평가의 수행으로 제공된 환경정보의 형태와 특성은 각 단계별 의사결정자의 필요성에 의존한다. 이에 따라 환경영향평가 내에 건강영향평가를 통합하는 것은 첫 단계인 스크리닝과 스코핑 단계부터 하는 것이 중요하다. 처음부터 건강이라는 측면을 고려하지 않고 진행했을 경우 전혀 반영이 되지 않거나 뒤늦은 평가로 실효성을 거두지 못하기 때문이다. 일반적으로 환경위해성의 범위는 환경영향평가 제도의 기능내에서 검토되지만 건강영향평가는 환경영향평가에서 미약하던 환경영향의 건강영향을 분석하기 위해서는 결정적이다.³¹⁾

환경영향평가와 건강영향평가를 통합한 환경건강영향평가에 대한 단계별 모델은 Rainer Fehr 이 1999년 제시한 바 있다. 이는 프로젝트 분석, 지역분석, 배경상황, 장래오염의 예측, 보건영향의 예측, 영향평가의 요지, 권고사항, 의사소통, 평가의 10단계로 이루어져 있다.³²⁾

지금까지 많은 연구에서 건강영향평가는 환경영향평가의 한 부분으로 구성될 수 있다고 가정하고 있으며, 이론적으로도 건강영향평가와 환경영향평가를 단 하나의 건강환경영향평가로 통합하는 것이 시간, 자본, 노력을 절감하는 효과를 가

31) 김임순·박주현·한상욱, 한국에서 환경평가의 부분으로서 건강영향평가의 통합적 접근에 관한 연구, 환경영향평가 제15권 제5호, 2006, 318쪽.

32) Rainer Fehr, Environmental Health Impact Assessment, Evaluation of a Ten-Step Model, 1999.

져올 것으로 기대되고 있다. 그러나 두개가 통합되었을 경우 환경과 건강 중 어느 한 부분만이 지나치게 강조되는 부작용도 우려된다.

(4) 사회영향평가와의 통합

사회영향평가는 성장위주의 개발정책이 지속되어 지역 및 계층 간의 경제적 격차와 사회적 불균형이 초래되면서 주목을 받기 시작하였다. 개발자와 정부, 행정기관이 그 지역사람들이 예상되는 변화된 환경에 의해 발생하는 사회적 영향을 고려하도록 하는 것이 목적이다.

미국의 경우 사회영향평가의 일환으로 건강영향평가가 시행되고 있다.³³⁾ 사회영향평가와의 통합은 국민들의 관심영역을 사회적 영향, 건강에 미치는 영향, 경제적 영향, 재정적 영향, 불확실성, 위험성, 영향가능성 등으로 확대시킬 수 있다.

V. 건강영향평가 도입의 입법론

1. 가칭 환경보건법에 규정 방안

건강영향평가가 새로 도입되는 제도인 만큼 새로운 법률에 규정, 정책적 신선도를 높이고 환경보건정책을 뒷받침할 수 있는 방안이다.

환경부는 환경보건법 제정안을 마련, 지난 5월 15일 입법예고하였다. 환경보건법은 초등학생의 아토피 유병률이 1995년 16.6%에서 2005년 29.1%로 늘어나고(대한소아알레르기·호흡기학회), 천식의 사회경제적 비용이 연 2조원 규모로 암의 5조원에 비견할 만큼 환경성 질환이 증가하고 있는 시대적 요청에 부응하기 위해 마련된 법안이다.

33) The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment, US Principles and guidelines for social impact assessment in the USA, Impact Assessment and Project Appraisal, volume 21, number 3, 231-250, 2003.

이 법안은 사전환경성 검토와 환경영향평가지 일부 개발계획·사업에 대해서는 국민건강에 미치는 영향을 추가하여 검토·평가토록 하는 건강영향평가제도를 신설하였다. 즉 환경보건법 제정법률안 제11조는 ①항에서 “관계행정기관의 장 또는 사업자는 환경정책기본법 제25조의 규정에 의한 사전 환경성 검토 및 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법에 의한 환경영향평가의 대상이 되는 계획·사업중 대통령령이 정하는 계획·사업에 대하여는 검토·평가항목에 국민건강에 미치는 영향을 추가하여 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 검토·평가에 대한 협의를 요청하여야 한다”고 규정하고 있다. 이어 ②항에서 “환경부 장관은 제1항의 규정에 의하여 국민건강에 미치는 영향을 검토·평가협의를 하는데 있어서 필요한 정보의 수집·가공, 적절한 평가기법 및 지침의 개발 등 필요한 조치를 하여야 한다”고 규정하였다.

이 방안은 체계적인 환경보건정책 추진을 위한 환경보건종합계획 수립과 관련, 대규모 개발이나 행정계획 추진시 국민 건강에 미치는 영향을 평가토록 함으로써 건강영향평가를 환경보건법령 체계로 편입토록 하고 있다. 수용체 중심의 환경보건체제를 완성하는데 있어 건강영향평가제도가 꼭 도입되어야 할 제도³⁴⁾임을 강조하는 구도다.

환경보건법 제정안대로 건강영향평가가 환경보건법에 포함될 경우 건강영향평가의 주무부서 역시 환경부가 맡게 된다. 환경부는 건강영향평가의 평가기법 개발 등 제도 시행을 위한 준비용역을 발주하는 등 세부적인 절차를 서두르고 있다. 환경보건정책 수행 주체가 환경부인만큼 건강영향평가 역시 환경부가 관리하여야 한다는 논리가 전제되어 있다.

2. 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법에 추가하는 방안

현행 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법은 정부 규제개혁작업의 일환으로 환경영향평가법에 의한 환경영향평가, 도시교통정비촉진법에 의한 교통영향평가, 자연재해대책법에 의한 재해영향평가, 수도권정비계획법에 의한 인구영향평가의

34) 한국환경정책평가연구원, 앞의 보고서, 119쪽.

통합을 위해 환경영향평가법을 개정한 것이다. 이 법은 영향평가를 환경, 교통, 재해, 인구영향평가로 구분하고 각 평가분야별로 관계중앙행정기관을 지정하였다. 환경분야는 환경부, 교통분야는 건설교통부, 재해분야는 소방방재청, 인구분야는 건설교통부가 각각 맡고 있다.

이 법은 4개 영향평가를 통합하기는 했으나 영향평가대행자 등록을 환경부, 행정자치부, 건설교통부 등 중앙행정기관의 장에게 하도록 하며, 평가서의 협의기관 및 검토 통보도 관계 행정기관의 장이 하도록 하고, 평가서의 검토도 다원화되어 있는 등 종래 제도를 단일법에 옮겨놓은 것에 불과하다.

그러나 이 법은 건전하고 지속가능한 개발이 이루어지도록 하기 위한 영향평가를 총체적으로 규율하는 중심이라 할 수 있다. 따라서 영향평가의 한 종류인 건강영향평가 역시 환경, 교통, 재해영향평가와 같이 통합적으로 규율하는 방안도 검토가 필요하다.

이 법에 건강영향평가를 추가하려면 관계중앙행정기관도 함께 지정하여야 한다. 건강영향평가 제도의 도입 추진을 환경부가 해왔기 때문에 환경부가 주무부서로 지정되는 것이 합리적이라고 볼 수 있다. 다만 기존에 보건영역을 담당하던 보건복지부의 전문성을 살리기 위해서는 보건복지부가 주무부서로 나서야 한다는 견해도 제시되고 있다.³⁵⁾ 산업단지과 소각장 등에서 배출된 오염원이 주민건강에 미치는 영향을 평가하기가 쉽지 않은 만큼 역학조사 실시 등에 전문성을 갖춘 보건복지부와 긴밀한 협의와 실무적 협조가 필수적으로 요구된다 할 것이다.

3. 검토

건강영향평가는 전략영향평가나 특정프로젝트 단계의 환경영향평가 모두에 있

35) 한나라당 안명욱의원이 주최하고 환경운동연합과 환경보건포럼이 주관하여 2007. 2. 5. 국회에서 열린 '지속가능한 건강사회를 위한 환경성 질환 정책토론회'에서 보건복지부 김영균 질병관리팀장은 "현재 추진중인 환경보건법안은 많은 부분이 기존 법률 또는 타 부처에서 수행중인 업무와 중복되는 만큼 법안 전반에 대한 재검토가 필요하다"고 지적했다(메디컬투데이 2007. 2. 6. 기사).

어 필요한 요소다. 영향평가의 통합적 접근이 세계적 추세인 만큼 신설되는 건강영향평가는 정책, 계획, 프로그램단계의 전략환경평가와 프로젝트단계의 환경영향평가에 함께 내재되어 있어야 한다는 지적이다. 이 때문에 환경부가 마련한 환경보건법 제정법률안에 건강영향평가를 신설할 경우 건강영향평가 관련 법률은 전략영향평가를 규정한 환경정책기본법과 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법, 환경보건법 3개에 이르게 된다.

반면 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법에 건강영향평가를 추가할 경우 환경정책기본법과 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법 2개로 줄일 수 있다. 환경정책기본법 상 사전환경성검토와는 수직적 통합을, 교통, 인구, 재해, 경관, 환경영향평가 등과는 수평적 통합을 이뤄내므로써 지속가능 발전이념에 부합하는 통합영향평가체도로 전환될 수 있을 것이다.

건강영향평가의 대상사업, 대상지역, 평가항목 선정 등에 있어서도 기존 영향평가제도의 틀을 유지 확대하는 것이 바람직하다 할 것이다. 입법예고된 환경보건법안은 건강영향평가의 대상사업을 사전환경성 검토 및 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법에 의한 영향평가의 대상이 되는 계획·사업 중 대통령이 정하는 계획·사업으로 정하고 있다. 자칫 통합영향평가법의 대상사업보다 대폭 축소된 사업에 한해 건강영향평가를 실시, 건강영향평가 도입 취지가 무색하게 될 가능성이 있다.

VI. 맺음말

아토피, 새집증후군 등 환경성 질환이 날로 확산되는 시점에서 정부가 건강영향평가 제도를 신설, 2010년부터 시행키로 한 것은 고무적인 일이다. 건강영향평가는 말 그대로 건강에 미치는 영향을 평가하는 것이다. 내 집 부근에 대형 공장이나 폐기물시설지, 공단 등이 생길 경우에 가족과 이웃의 건강에 어떤 영향을 미칠지 미리 예측해 볼 수 있다는 의미에서 이 제도는 핵심적인 영향평가의 한 분

야로 자리잡게 될 것이다.

건강영향평가는 현재 환경부가 입법예고한 환경보건법 제정법률안에 규정되어 있다. 앞으로 입법자가 어떤 동향을 보일지가 관건이다.

건강영향평가 제도의 조속한 정착과 효율적 운영을 위해 다음과 같은 제안을 하고자 한다.

첫째, 영향평가의 통합적 접근이라는 추세에 비추볼 때 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법에 건강영향평가를 추가하는 입법방안이 합리적이라 하겠다. 환경정책기본법 상 사전환경성검토와는 수직적 통합을, 교통, 인구, 재해, 경관, 환경영향평가 등과는 수평적 통합을 이뤄내으로써 지속가능 발전이념에 부합하는 통합영향평가제도로 전환될 수 있을 것이다.

둘째, 건강영향평가의 대상사업, 대상지역, 평가항목 선정 등에 있어서도 기존 영향평가제도의 틀을 유지 확대하는 것이 바람직하다. 환경영향평가 대상지역은 행정소송의 원고적격 여부를 판단하는데 결정적인 요소가 되고 있다. 대법원은 환경영향평가 대상지역 안에 거주하는 주민은 제3자효행정행위로 인하여 불이익을 받을 경우 행정소송의 원고적격이 있으나, 대상지역 밖의 주민은 원고적격이 없다고 판시하고 있다. 이 때문에 건강영향평가의 대상사업이나 대상지역 선정을 다른 영향평가보다 축소화하는 것은 바람직하지 않다.

셋째, 건강영향평가는 환경부의 주도하에 추진되고 있다. 그러나 건강결정요인의 분석이나 사전예방, 역학조사 등 건강영향평가의 주요 내용에 대한 전문성은 보건복지부가 많이 갖고 있다고 할 것이다. 향후 추진과정에서 환경부와 보건복지부의 실질적인 지원과 협조가 요구된다.

참고문헌

- 고원중, 주민건강조사방법의 표준화 연구, 국립환경연구원보 제21권 Vol.21, 1999.
- 김동욱, 환경영향평가, 도서출판 그루, 2004.
- 김입순·김윤신·김대선·서용석·최원욱·한상욱, 한국에서의 지속성의 구현을 위한 건강영향평가의 도입방안, 한국 EHS평가학회지, 1(1), 2003.
- 김입순·박주현·한상욱, 한국에서 환경평가의 부분으로서 건강영향평가의 통합적 접근에 관한 연구, 환경영향평가 제15권 제5호, 2006.
- 김입순·한상욱·박주현, 유럽연합의 EA에 비취본 한국의 영향평가제도 개선방안, 환경영향평가학회지, 15(2), 2006.
- 김입순·한상욱, 대안적 환경평가시스템 연구 : 통합적 의사결정을 위한 새로운 개념의 영향평가모형(APEMI IA MODEL)의 국내적용방안 탐색, 환경영향평가학회지, 14(4), 2005.
- 조현권, 환경법, 법률문화원, 2006.
- 한국환경정책평가연구원, 환경보건관련 법령체계 개선방안 연구, 2006.
- 한상욱, 전략환경평가의 현재와 미래 : 전략환경평가의 세계적인 동향과 국내 도입에 따른 시사점, 춘계 환경영향평가학회 학술발표 기조연설, 2004.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2001.
- 환경부 보도자료, 경남 고성군 폐광산 영향조사 최종 결과, 2004. 12. 10.
- 환경부 보도자료, 천식 아토피 예방 관리 법의 영역으로, 2007. 5. 15.
- 환경부, 주요 개발사업에 대한 건강영향 저감방안, 환경부, 2005.
- ATSDR(The Agency for Toxic Substances and Disease Registry), Public Health Assessment Guidance Manual(Update), Draft for Public Comment, U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service Agency for Toxic Substances and Disease Registry Atlanta, Georgia, 1-7, 2002.
- Birley, M. H., Health impact assessment of developmant projects. In :

- Impact Assessments involving people in the management of change towards a sustainable future, 1996.
- Health Canada, Canadian Handbook on Health Impact Assessment : The Basics, Volume 1, 15-20, 2004.
- IAIA, Health Impact Assessment International Best Practice Principles, Special Publications Series No. 5, 1-4, 2006.
- IAIA, The Linkages Between Impact Assessment and the Sustainable Development Agenda, and Recommendations for Actions, 2002.
- Jack Dowie, Health Impact : its Estimation, Assessment and Analysis, in July Orme et al.(eds), Public Health for the 21st Century, New Perspective on Policy, Participation and Practice, Open University Press, 2003.
- Public Health Advisory Committee, A Guide to Health Impact Assessment : A Policy Tool for New Zealand, 2nd Edition, 3-5, 2005.
- Rainer Fehr, Environmental Health Impact Assessment, Evaluation of a Ten-Step Model, 1999.
- The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment, US Principles and guidelines for social impact assessment in the USA, Impact Assessment and Project Appraisal, volume 21, number 3, 231-250, 2003.
- UNECE, Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context., 2003.
- US DOE, Recommendations for the Preparation of Environmental Assessments and Environmental Impact Statement. Epidemiology September, Vol. 10, No. 3., 1993.
- WHO, Health Impact Assessment as part of Strategic Environmental

Assessment, 2001. 11.

WHO, Health Impact Assessment, Glossary terms of used.

WHO, Health Impact Assessment : main concepts and suggested approach,
Gothenburg consensus paper, 1999, 1-11.

WHO, Health Impact Assessment, Why use HIA?, International policies
and regulations for HIA.

<Abstract>

A Legislative Study on the Health Impact Assessment

Han, Sam In-Kang, Hong Kyoon

The paradigm of environmental policies in 21 century has shifted from post-management and recovery of environmental pollution to the precautionary approach. Considering that damages from environmental contamination are characterized by deadliness, difficulty to recover, broadness, and irreversibility, the prior-to-accident principle is more heavily emphasized.

Diseases, caused by environmental pollution in particular, will have a critical impact on the life and health of human beings. The appearance of new environmental harmful elements such as sick house syndrome, toy products for infants and kids, which contain harmful chemical substances, antibiotics, and electromagnetic waves, have brought serious problems to society.

Such environmental disorders as asthma, atopy, infant cancer and lung cancer are spreading, and people around industrial complexes or abandoned mines has increasingly suffered health damages so that an extra-strengthened management of environmental harmful elements is desperately needed to protect weak and sensitive classes on the level of social equality and environmental justice.

Few assessments, however, has been made of harmfulness of the effects of huge scale development on human health. Historically, harmfulness to human physical health in treating chemical substances has been deeply dealt with but assessment of harmfulness to ecosystem has been ignored.

The international society recognized the severity and has tried to find dealing plans, diagnosing threatening elements of the whole earth environment.

World summit talks were held on environment and development in Rio de Janeiro in 1992 and for sustainable development in Johannesburg in 2002, with Rio Declaration and Agenda 21 declared for a means of realization of sustainable development, complemented with WSSD Declaration and carryout plans.

In November and December, 2000, WHO and IAEA contracted MOU with a view to mutual cooperation in the common interest of human health and development. In harmony with this trend, EIA, which is an early type of EA, was focused as a core means of sustainable development. EIA was developed into SEA, which targets policies, plans and programs. And other various types of EA have been proposed.

The government introduced Total EIA on environment, traffic and disaster in 2001 and changed the previous PERS to the system complemented with SEA. In addition, it launched a research on the introduction of HIA, which had been neglected.

The Ministry of Environment has given an order for developing assessment devices, planning to start HIA in 2010. HIA literally refers to the assessment of the effects on health, which consists of two conceptual factors of health impact and impact assessment.

HIA must be introduced as it aims directly at the protection of nation health. In terms of legislation, it is desirable that HIA should be provided in current Total EIA Law through the approach of integrating EIA and HIA.

주 제 어 : 건강영향평가, 환경영향평가, 사전환경성검토, 전략환경평가, 통합적 접근 Keywords : Health Impact Assessment, Environmental Impact Assessment, Prior Environmental Review System, Strategic Environmental Assessment, Integrated Approaches
