

우리나라 환경영향평가제도의 유형별 주요내용 및 개선대책 <8>

김임순, 최원욱, 한상욱

이대환경·경영연구원

목 차

1. 서론
2. 우리나라 환경영향평가제도의 변천과 현행제도
 - 가. 환경영향평가 단일제도하에서의 관련법령의 변천
 - 나. 환경영향평가 단일제도하에서의 주요내용의 변화 및 성과
 - 다. 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 환경영향평가제도
3. 환경정책기본법 및 개별법령에 의한 사전환경성검토제도
 - 가. 사전환경성검토제도의 도입 배경 및 전망
 - 나. 사전환경성검토제도의 의의 및 변천
 - 다. 환경정책기본법령 체계와 사전환경성검토제도
 - 라. 현행 사전환경성검토제도의 주요내용
 - 마. 건설사업의 환경성조사·검토지침
4. 지방자치단체의 환경영향평가제도
 - 가. 환경영향평가제도의 위상변화와 지방제도화의 요구증대
 - 나. 지방환경영향평가제도화에 따른 문제점 및 선결 과제
 - 다. 지방환경영향평가의 제도화 방향
5. 지속성의 구현을 위한 새로운 전략환경평가
 - 가. 정책의 개층적 구조와 의사결정 체계
 - 나. 환경영향평가의 한계성과 SEA의 필요성
 - 다. 전략환경평가의 유형 및 접근방법
 - 라. 전략환경평가의 도입실태와 기대효과
6. 현행 환경영향평가제도의 개선을 위한 대책방안
 - 가. 환경영향평가제도의 문제점 및 개선과제
 - 나. 사전환경성검토제도의 개선방안 및 향후과제
 - 다. 사전환경성검토도구로서의 전략환경평가의 도
7. 결론

마. 건설사업의 환경성조사·검토지침

- 건설교통부는 지난 1998년 6월 '새천년 친환경건설선언'을 발표하고, 건설환경과를 신설하면서 건설기술관리법 등 관련법률 개·제정작업을 통해 환경친화적인 건설시책을 전개해 오고 있다. 2001년 11월에는 '건설환경 기본계획'을 수립하여 3대 정책목표를 설정하고 이의 구체적인 실현을 위한 10대 전략을 제시한 바 있다.
- 환경성 조사·검토는 사업시행자가 자율적으로 다양한 환경정보를 종합하여 사업의 구상, 타당성조사시 환경보전상의 배려를 하고 그 결과를 계획이나 설계 등에 반영시키기 위한 절차이다.

사전환경성 조사·검토 관련 법조항

건설기술관리법 시행령 (전문개정 2000. 3. 28, 시행일 2000. 7. 11)

제38조의 5 (기본구상) ① 발주청은 건설공사를 시행하고자 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 검토하여 공사내용에 관한 기본적인 개요(이하 "기본구상"이라 한다)를 마련하여야 한다.

6. 공사의 시행이 환경에 미치는 영향

제38조의 6 (타당성조사) ② 발주청은 제1항의 규정에 의한 타당성조사를 실시함에 있어서는 당해 건설공사로 건축되는 건축물 및 시설물 등의 설치단계에서 철거단계까지의 모든 과정을 대상으로 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등 필요한 요소를 고려하여 조사·검토하여야 하며, 당해 건설공사의 공사비 추정액과 공사의 타당성이 유지될 수 있는 공사비의 증가한도를 제시하여야 한다. ④ 발주청은 타당성조사가 완료된 때에는 발주 및 관계 행정기관의 공무원과 관련 분야의 전문가로 하여금 타당성조사의 적정성을 검토하도록 하여야 한다. ⑤ 타당성조사의 기간, 세부조사 항목 및 평가기준 등에 관하여 필요한 사항은 건설교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정한다.

제38조의 7 (건설공사기본계획) ① 발주청은 제38조의 6의 규정에 의한 타당성조사를 실시한 결과, 그 필요성이 인정되는 건설공사에 대하여는 기본구상을 기초로 하여 다음 각 호의 사항을 포함한 기본계획을 수립하여야 한다.

7. 환경보전계획

③ 발주청은 기본계획을 수립하는 때에는 관계행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

- 환경영향평가체제와의 차이점을 보면 다음과 같다(표 3-24, 그림 3-12 참조)

〈표 3-24〉 환경영향평가체제와 사전환경성 조사·검토의 차이점

구분	주요 차이점
환경영향평가체제	· 사업의 실시단계에서 환경영향평가를 함으로서 검토의 폭이 한정되어 유효한 대안의 검토가 제약
사전환경성 조사·검토운영시	· 입지대안 및 보다 광범위한 환경보전대책의 검토가 가능 · 하위계획이나 사업의 기본·실시설계에 반영 가능



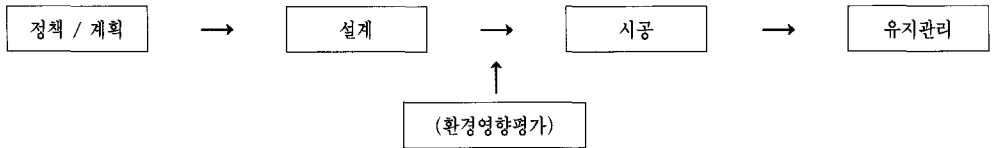
(출처 : 環境技術研究協會, the twin tunnel 개념도, 1998)

〈그림 3-12〉 사전환경성 조사·검토의 기능과 역할

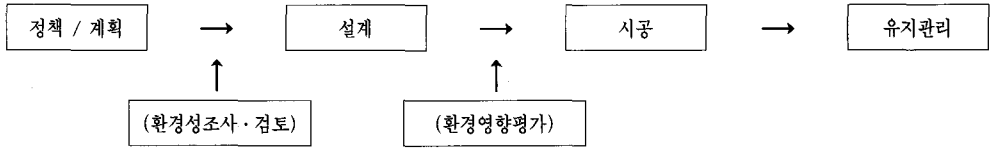
· 환경영향평가체계와 환경성조사·검토체계를 도표로 간략화하면 다음과 같다.

(그림 3-13 참조).

[환경영향평가 체계]



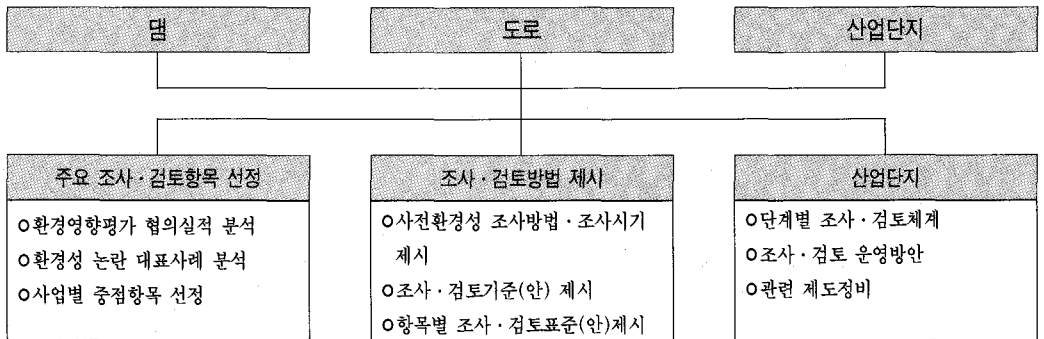
[사전환경성 조사·검토 체계]



(출처 : 건설교통부, 2001)

〈그림 3-13〉 사전환경성 조사·검토 체계

· 댐, 도로, 산업단지에 대한 환경성조사·검토 범위를 예시하면 다음과 같다(그림 3-14 참조).



〈그림 3-14〉 공공건설사업의 환경성 조사·검토범위

· 사전환경성검토, 환경영향평가, 환경평가, 환경성조사·검토에서 다루는 주요항목을 비교하면 다음과 같다(표 3-25 참조).

〈표 3-25〉 유사평가의 항목비교 검토

구분	분류	주요 평가항목
사전환경성검토 ¹⁾ (행정계획·개발사업)	-	지형, 지질, 동·식물, 토지이용계획, 대기질, 수질, 소음·진동, 위락경관 등 (녹지자연도, 준농림지역/도시녹지지역, 상수원보호구역, 경관 등)
환경영향평가 (3개 대항목, 23개 소항목)	자연환경	기상, 지형·지질, 동·식물, 해양환경, 수리·수문
	생활환경	토지이용, 대기질, 수질, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장애, 일조장애, 위락·경관, 위생·공중보건
	사회·경제환경	인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재
환경평가 ²⁾ (4개 대항목, 12개 소항목)	자연환경	표고, 경사도, 농업적성도, 임업적성도
	생활환경	식물상, 동물상, 대기질, 수질, 경관
	재해	상습침수지, 산사태위험도
	토지이용	토지이용규제지역
환경성조사·검토 (도로사업의 경우)	-	지형, 지질, 생물다양성, 소음·진동, 경관 등

주 1) ()은 2000. 8 - 2000. 12까지 이루어진 사전환경성 검토대상사업 250개(개별법령에 의한 사전환경성 검토 제외)를 중심으로 이루어진 평가 항목(환경부)

2) 개발제한구역내 토지의 적성 및 환경적 가치를 평가하는 항목(건설교통부)

비고 : 건설사업의 환경성조사·검토체계구축 방안(김선희, 2001)을 토대로 재구성

· 환경성 조사·검토의 실시시기는 타당성조사 및 기본계획 등 가급적 사업초기에 실시하는 것을 원칙으로 사업계획 주체가 관계부처의 협조를 얻어 다양한 환경정보와 기준을 토대로 스스로 조사·검토하도록 한다. 대안별로 환경성을 조사·검토하는 것을 조정·확정하여 최대한 실계에 반영하도록 하고 있다.

4. 지방자치단체의 환경영향평가제도

가. 환경영향평가제도의 위상변화와 지방제도화의 요구증대

- 지속가능한 발전 이념의 등장과 함께 정책, 계획, 프로그램 및 사업으로 구체화되는 정책의 계층화 과정에 환경영향평가 절차 통합의 필요성과 함께 개발과 환경을 함께 다루는 지방자치단체의 의사결정 과정에 환경영향평가제도의 접목은 필연적인 과정이 되고 있다.

나. 지방환경영향평가제도화에 따른 문제점 및 선결과제

- 지방환경영향평가제도화에 따른 문제점은 1) 모법과의 부적합성 문제, 2) 법적 불안정성의 문제, 3) 운영상 혼란의 문제이다.

- 사전환경성검토협의제도, 환경영향평가제도 및 지방환경영향평가제도의 주요 차이점과 유사점을 살펴보면 다음과 같다(표 3-26 참조).

〈표 3-26〉 사전협의제도 · 환경영향평가제도 및 지방환경영향평가제도의 비교

구분	사전협의 제도	환경영향평가 제도	지방환경영향평가 제도
근거법령	· 토지이용동 관제법령(개별법령) · 환경정책기본법	· 환경 · 교통 · 재해등에관한영향 평가법	· 환경 · 교통 · 재해등에관한영향 평가법, 지방자치법 및 조례
협의주체	· 국가 · 자치단체 · 공공기관 등	· 국가 · 자치단체 · 공공기관 · 사업자	· 좌동
법적성격	· 의무적, 임의적	· 의무적	· 자발적, 의무적
협의대상	· 개발관련계획의 입안 변경 등 · 개발관련 행정계획 및 환경민감 지역내 개발사업	· 환경영향평가 대상사업	· 환경 · 교통 · 재해등에관한영향 평가법에서 정한 대상사업외의 사업 · 지방자치단체의 행정업무
협의서류 (작성자)	· 행정계획, 개발사업 입안서류 (행정계획 및 사업의 개발사업 입 안자, 개발사업, 인허가 승인기관 및 개발사업자)	· 환경영향평가서 (사업자 및 대행자)	· 환경영향평가서 (사업자, 계획입안자, 대행자)
협의시기	· 계획의 입안 및 승인전 · 행정계획 및 사업 결정전	· 실시계획 승인전	· 계획의 수립과정 · 좌동
협의내용	· 입지의 적정성, 토지이용계획의 용도지역 및 규모의 적정성 · 오염물질배출과 그 처리대책, 환 경기초시설설치, 녹지자연도 및 생태계보전 등	· 환경영향평가서 작성의 적절성 및 환경영향 · 자연환경 및 생활환경 분야 등의 23개 항목에 대한 환경영향평가	· 사전환경성 검토협의 제도 및 환 경영향평가제도와 유사
협의절차	· 개발부서의 의사결정 절차에 따라 환경부서와 협의 · 협의문서로 환경성 검토서첨부	· 환경영향평가서 초안작성 주민 및 전문가 의견수렴, 공청회 개 최, 환경영향평가서 작성 · 환경영향평가서 협의 및 사후 관리	· 행정내부에서 협의형식으로 처리 · 전문가로 구성된 심의회의 심의 · 자치단체 업무 처리절차속에 환경영향평가 편입

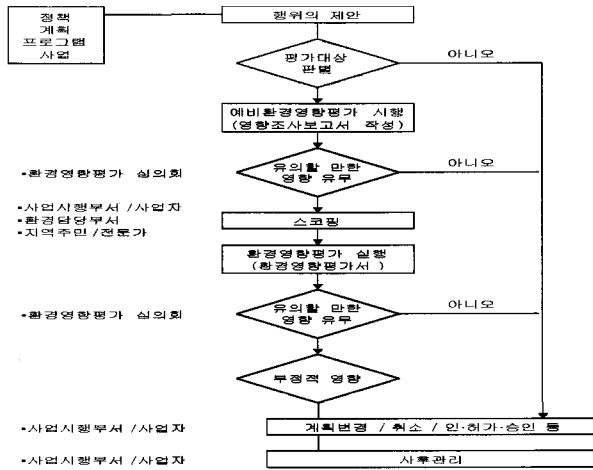
- 지방환경영향평가 도입시 다음과 같은 점이 고려되어야 한다. 1) 환경영향평가대상이 되는 계획 및 사업의 사회성, 경제성, 기술성, 환경성 등의 어느 한 부분만이 강조되어 공정성, 형평성을 잃은 결정이 되어서는 아니된다. 2) 환경영향평가대상계획 및 사업의 수정 또는 대안의 탐색뿐만 아니라 계획 및 사업의 취소를 고려할 수 있도록 가능한 한 조기에 평가가 착수될 수 있어야 한다. 3) 환경영향평가과정에 주민, 전문가, 환경단체, 행정, 기타 관계인들을 가능한 한 광범위하게 참여시키는 것이다.

- 지방환경영향평가제도는 환경영향평가 대상사업을 다양화할 수 있고, 국가 환경영향평가제도와 다른 특성을 지닐 수 있다. 요약하면 1) 지방환경영향평가는 자발적 환경영향평가에 속한다는 점, 2) 일상적 지방행정과제중 하나로 인식된다는 점, 3) 일종의 지방행정내부 의사결정수단이라는 점, 4) 환경영향 분석 또는 환경영향진단의 수단으로 활용된다는 점이다.

다. 지방환경영향평가의 제도화 방향

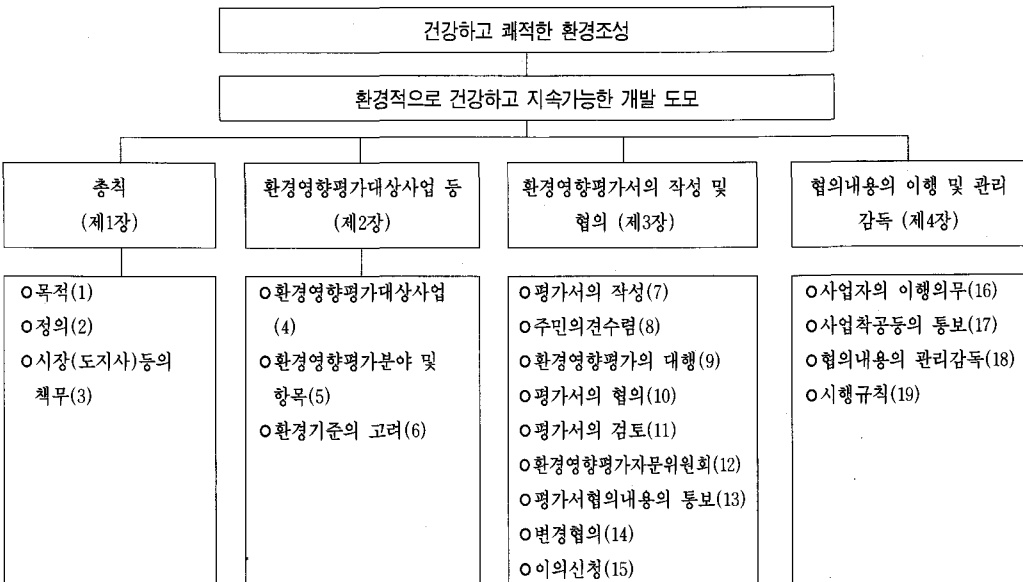
- 지방환경영향평가 일반적인 절차는 다음과 같다(그림 3-15 참조).

〈그림 3-15〉 지방환경영향평가의 일반적인 절차



- 환경부는 2001년 환경·교통·재해등에 관한영향평가법에서 환경영향평가조례(안)을 작성하여 지방자치단체에 시달하였다(그림 3-16 참조).

〈그림 3-16〉 환경영향평가조례(안)의 조문구성체계



· 서울시는 2002년 9월 1일부터 적용되는 「서울특별시 환경·교통·재해영향평가조례」를 공포하였다. 구성된 조례체계를 보면 다음과 같다.

총칙(제1장)	영향평가심의 및 조정(제4장)
목적(제1조)	서울특별시환경영향평가심의위원회(제17조)
정의(제2조)	교통영향심의(제18조)
시장 등의 책무(제3조)	서울특별시재해영향평가심의위원회(제19조)
영향평가대상사업 등(제4조)	서울특별시영향평가조정위원회(제20조)
	위원의 해촉(제21조)
영향평가서의 작성 등(제2장)	
평가서의 작성(제5조)	환경영향평가에 관한 특례(제5장)
의결수령 등(제6조)	환경영향평가서작성계획서 제출(제22조)
영향평가의 대행(제7조)	환경영향평가작성계획서 검토 등(제23조)
	평가서초안의 검토 및 통보(제24조)
영향평가서의 협의 등(제3장)	협의절차 면제대상 사업자의 의무(제25조)
평가서의 협의(제8조)	환경영향평가 분야 및 항목 등(제26조)
평가서의 보완(제9조)	
평가서의 검토(제10조)	보칙(제6장)
협의내용의 통보(제11조)	수당 등의 지급(제28조)
이의신청(제12조)	시행규칙(제29조)
평가서의 재협의 등(제13조)	
사업자의 이행의무(제14조)	부칙
협의내용의 관리·감독(제15조)	시행일(제1조)
사전 공사시행의 금지(제16조)	영향평가대상사업의 적용례(제2조)

5. 지속성의 구현을 위한 새로운 전략환경평가

가. 정책의 계층적 구조와 의사결정 체계

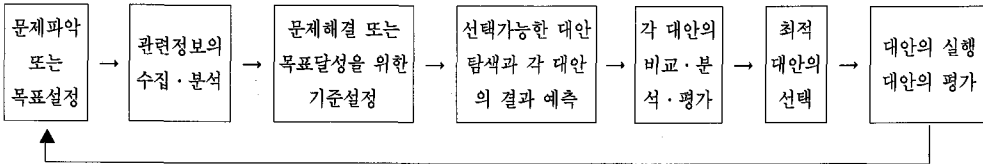
- 정책목표는 상위수준일수록 추상적이고 가치판단적이며 하위수준일수록 구체적이고 가시적이다. 따라서 상위목표에 대해서는 이해관계집단간에 합의를 구하기 쉬우나, 하위목표에 대해서는 쟁점이 구체적이어서 합의를 구하기가 어렵다. 정책목표의 계층제하에서의 기획수준과 목표수준의 관계를 구체화시켜 보면 다음과 같다. (그림 3-17 참조).

목표 수준	상위목표 (Goals)	→	일반목표 (Objective)	→	하위목표 (Purpose)	→	세부목표 (Target)	→	산출 (Output)	→	투입(Input)
기획 수준	정책기획 (Policy planning)	→	부문기획 (Sectoral planning)	→	사업계획 (Programme planning)	→	세부사업검토 (Project appraisal)	→	세부사업집행 (Project execution)	→	세부사업평가 (Project evaluation)

〈그림 3-17〉 목표수준과 기획수준의 관계

- 합리적인 의사결정절차를 서열화시켜 보면 다음과 같이 진행된다(그림 3-18 참조).

〈그림 3-18〉 합리적인 의사결정을 위한 일반적인 절차



- 다음은 정책의 계층제하에서 상위단계 국가교통정책으로부터 하위단계인 장기국가도로계획, 5개년 도로건설 프로그램, 도로건설사업으로 구체화되는 과정에서의 정책목표는 궁극적인 목표로부터 단위 목표에 이르기까지 연쇄적인 계층관계를 보여주는 것이다(그림 3-19 참조).

〈그림 3-19〉 광역교통정책의 틀 안에서 행위의 범주와 평가형태

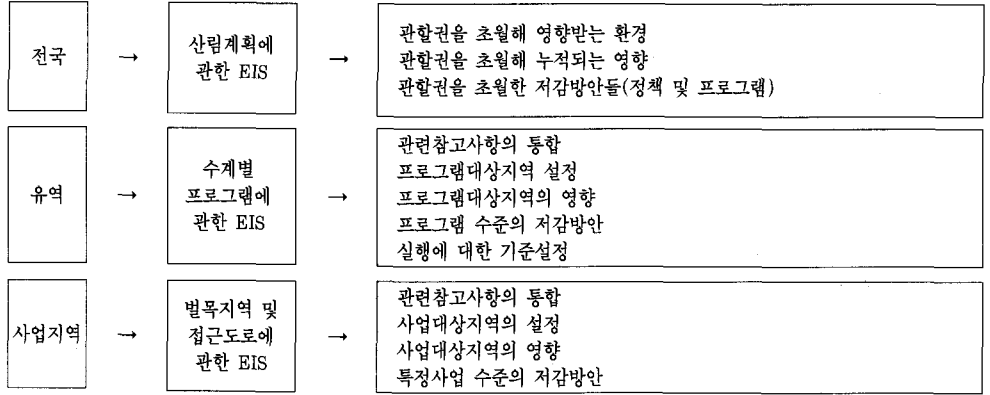
정부의 수준 (계획주체)	토지이용계획의 계층구조 (계획수준)	행위의 범주와 평가형태			
		부문 및 복합분야에 있어서 행위			
		정책 (SEA)	계획 (SEA)	프로그램 (SEA)	사업 (EIA)
국가/연방 (정부)	국가토지 이용계획	국가교통 정책	장기국가 도로계획	5개년 도로건설 프로그램	도로의 건설
지역/주 (시·도)	지역토지 이용계획	국가경제 정책	지역전략 계획		
단위지역 (구, 시, 군)	단위지역 토지이용계획			단위지역 투자프로그램	
지방 (읍, 면, 동)	지방토지 이용계획				지방기반 시설사업

(출처 : Lee and Walsh (1992)의 일부를 필자가 수정)

- ‘단계별 접근법’은 환경영향평가서의 작성시, 광범위하고 일반적인 내용에서부터 특정의 사항 및 범위로 점차 ‘다단계적으로’ 접근하는 것을 의미한다.

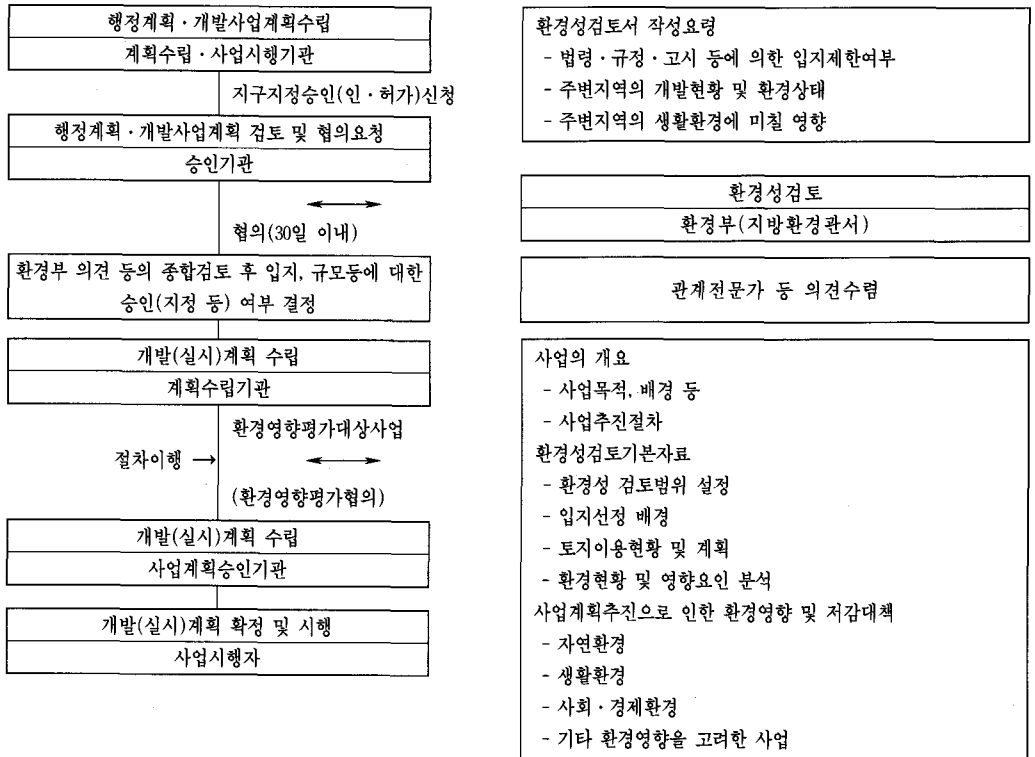
다음은 산림계획과 벌목에 관한 단계별 EIS에서 검토되어야 할 사항을 예시한 것이다(그림 3-20 참조).

〈그림 3-20〉 산림계획으로부터 벌목으로 이어지는 개발활동에 따른 전략환경평가 사례



· 이와 같은 단계별 접근법의 적용가능성은 현행 우리나라 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 연계시킴으로써 보다 효율적이고, 내실있는 제도로 발전시킬 수 있을 것이다. (그림 3-21 참조)

〈그림 3-21〉 절차면에서 본 환경성검토제도와 환경영향평가제도의 관계



출처 : 한상욱(1999), 환경영향평가제도, 도서출판 동화기술, p286

나. 환경영향평가의 한계성과 SEA의 필요성

- 지금까지의 환경영향평가는 주로 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program) 및 사업(Project)로 구체화되는 목표·수단연쇄과정, 정책목표의 구체화를 위한 계층화 과정 등 일련의 과정의 최종단계인 사업수준에서 이루어졌다. 이에 따라 대안검토의 제약과 동일한 경제단위 지역내에서의 서로 다른 수많은 사업들로부터 야기되는 누적영향(Cumulative Impacts)이 거의 간과되어 왔다. 사업단계에서의 환경영향평가의 한계점과 SEA의 필요성을 살펴보면 다음과 같다.
 - 당해 개발사업에 연계되어 추진되는 사업들과 간접적으로 추진되는 사업으로부터 발생하는 환경영향에 대한 평가를 고려하는데는 한계가 있다.
 - 사업단계에서 대안을 검토하는 것은 한계가 있다.
 - 사업단계의 환경영향평가에 있어서 누적영향이 간과된다.
 - 복수의 소규모 사업과 규제 곤란한 사업에 대한 통합적 관리의 한계가 있다.

다. 전략환경평가의 유형 및 접근방법

- SEA(Strategic Environmental Assessment)의 접근방법은 매우 다양하여 표준화된 접근방법이 없으나, Partidario(1996)는 다음과 같은 두가지 접근방법을 제시하고 있다.
 - 1) 하의상달(Bottom-up) 방식 : 점증모델(Incremental Consent-related Model),
통합모델(Integrated Model)
 - 2) 상의하달(Top-down) 방식 : 목표유도모델(Objectives-led Model)

다음호에 계속



환경기술인 여러분!
2002년 한 해 정말 수고하셨습니다.
내년에는 좀더 알차고 유익한 정보지가 되도록
최선을 다하겠습니다.