

우리나라 환경영향평가제도의 유형별 주요내용 및 개선대책 <마지막회>

김임순, 최원욱, 한상욱

아태환경·경영연구소

목 차

1. 서론

2. 우리나라 환경영향평가제도의 변천과 이행제도

- 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 사전환경성 검토제도

- 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 선결과제
- 다. 지방환경영향평가의 제도화 방향

5. 지속성의 구현을 위한 새로운 전략환경영향평가

- 가. 정책의 계층적 구조와 의사결정 체계
- 나. 환경영향평가의 한계성과 SEA의 필요성
- 다. 전략환경평가의 유형 및 접근방법
- 라. 전략환경평가의 도입실태와 기대효과

6. 현행 환경영향평가제도의 개선을 위한 향후과제 및 전망

- 가. 환경영향평가제도의 문제점 및 개선과제
- 나. 사전환경성검토제도의 개선방안 및 향후과제
- 다. 사전환경성검토도구로서의 전략환경평가의 도입
- 라. 환경영향평가제도 및 시행기반의 정비방안

7. 결론

6. 현행 환경영향평가제도의 개선을 위한 향후과제 및 전망

가. 환경영향평가제도의 문제점 및 개선과제

- 국내외 제도의 주요 차이점을 비교하면 다음과 같다 (표 3-38 참조).

· 각국의 제도를 종합하여 우리나라 제도와 비교하여 보면 다음과 같다(그림 3-27 참조).

- 현재 제기되고 있는 문제점을 개괄하면 1) 제도상의 문제점, 2) 운영상의 문제점, 3) 기술상의 문제점, 4) 환경영향평가서 작성 및 협의과정에서의 문제점, 5) 평가대행자 등의 문제점

- 이와 같은 문제점과 관련하여 우선적으로 해결되어야 할 과제로 논의의 초점이 모아지고 있는 사항은 다음과 같다. 1) 환경영향평가의 공정성 및 객관성 확보, 2) 평가대상 및 평가시기의 합리적 조정, 3) 스크리닝, 스코핑 간이영향평가의 도입, 4) 환경영향평가의 작성 주체의 탄력적 운영, 5) 지역환경영향평가의 실시, 6) 환경영향평가대상과 범위 확대, 7) 건강영향평가 및 위해성평가기법 도입, 8) 환경영향평가제도와 유사제도의 통합, 9) 환경영향평가의 전문성 제고, 10) 환경영향평가 협의의 책임성 제고, 11) 지방자치단체 역할 제고, 12) 환경영향평가서 작성의 내실화, 13) 주민의견수렴의 활성화, 14) 업무상 이해관계자의 환경영향평가서

〈표 3-38〉 주요 국가의 환경영향평가제도 비교

구분	우리나라 ¹⁾	일본 ²⁾	미국	캐나다	독일 ³⁾	네덜란드 ⁴⁾
근거 법규	환경영향평가법 (1993 제정, 2001 폐지) ※ 환경·교통· 재해등에관한 영향평가법 (1999제정, 2001시행)	환경영향평가실시 요강(1984·각료 회의결정) 환경영향평가법 (1997제정, 1999 전면시행)	국가환경정책법 (1969 제정, 1970 시행)	환경영향평가법 (1992 제정, 1995 시행)	환경조화심사법 (1990제정 및 시 행)	환경영향평가령 (1987 제정, 1994 개정)
대상 사업 · 행위	- 도시개발, 공업 단지, 에너지개발, 항만, 도로, 수자원 개발, 철도, 공항, 하천개발, 매립, 개 간, 관광단지등의 17분야 62사업	- 환경에 영향을 미칠 우려가 있는 대규모 도로, 댐, 철도, 비행장, 매 립·간척, 공업단 지 등 11개 사업	- 환경의 질에 중 대한 영향을 미치 는 권고, 입법제안, 정책계획 및 기타 주요한 연방정부 의 행위 ※스크리닝, 스코 핑제도 도입	- 연방정부가 사업 의 제안자인 경우 - 연방정부가 사업 에 재정적 지원 경 우, - 사업을 위해 연 방정부가 관리하 는 토지 또는 이용 권을 매각, 임대 하 는 경우등 - 연방정부가 인허 가등을 하는 경우 ※스크리닝, 스코 핑 제도 도입	- 일정규모 이상의 장거리도로, 산업 설비 등 42개 사업 ※스크리닝, 스코 핑 제도 도입	- 필히 환경영향평 가가 필요한 부속 서 C사업(간선도 로, 골프장등 26종 76개 사업) - 개별로 스크리닝 을 행하는 부속서 D사업(삼립벌채, 고가전선의 가설 등 22종 42개 사 업) ※스크리닝, 스코 핑제도 도입
평가 주체	사업자	사업자	연방정부	사업자 (연방기관의 책임)	주정부, 사업자	사업자
평가 범위	- 자연환경 5항목, 생활환경 11항목, 사회·경제환경 7항목 등 23개 항 목에 대해 평가실 시 인구, 교통, 재 해, 경관 등 평가 별개로 실시	- 공해방지(대기 오염, 수질오염, 토 양오염, 소음, 진 동, 지하침하, 악 취), 자연환경보전 (지형, 지질, 동식 물, 야외레크레이 션 장소) 등에 관 련된 항목에 중점 을 두고 평가 실시	- 일의적으로는 정 해져 있지 않으나, 스코핑에 따라 대 상지역과 평가항 목이 설정 - 자연적, 미적, 역사적, 문화적, 사 회적 및 경제적인 영향을 포함한, 광 범위한 항목에 대 해 평가 실시	- 주무성청의 스코 핑에 의해 결정하 지만 사업이 조정 인 또는 심사위원 회에 의뢰된 경우 에는 환경대신이 주무성청과 협의 하여 결정.	- EC의 지령에 따 라 인류건강, 동식 물, 토양, 수질, 대 기, 기후, 경관에 대해 단독적 또는 복합적 영향과 문 화재 등에 관련된 항목에 대해 평가 실시 - 상세한 평가항 목은 스코핑으로 설정	- 개별안전별로 주 무관청이 환경영 향평가위원회, 공 중, 자문의 의견을 듣는 스코핑지침 서에 제시
주민 참여	- 사업자가 평가서 초안을 주민에게 공람시키고 필요 에 따라 설명회와 공 청회를 실시하여 주민의견을 수렴	- 주관관청이 평가 준비서에 대한 공 람, 설명회 등을 실 시하여 주민의견 을 수렴	- 주관관청이 평가 서 초안을 공표하 여 주민의견 청취 외에 평가서 작성, 평가서의 발간후 여러 차례 주민참 여의 기회 부여	- 스크리닝의 경 우, 주무성청이 필 요에 따라 공중의 의견을 구함. 포괄 적 조사의 경우, 환 경평가청이 심사 할때 공중 의견청 취 - 조정에는관계자 가 참가하고 위원 회 심사시에는 공 청회 개최	- 행정절차법에 따라 사업소관 관 청이 공청회를 개 최하여 주민공람 의 절차가 실시	- 스코핑지침 작성 단계의 평가서심 사의 단계에서 몇 사람이라도 소관 성청에 의견을 제 출 - 평가서 심사의 단계에서는 공청 회가 개최

구분	우리나라 ¹⁾	일본 ²⁾	미국	캐나다	독일 ³⁾	네덜란드 ⁴⁾
심사 방법	-사업승인을 행하는 정부기관등이 평가서를 접수하여 검토하며 이 과정에서 환경부와 협의 -환경부의 협의결과는 인허가 승인 등에 반영	-사업의 인허가를 행하는 행정기관이 인허가시에 평가서를 심사 -국가행정기관이 환경청의 의견을 요구할 경우는 환경성도 심사	-인허가 기관 주관하에 심사가 이루어지고 평가서 초안에 대해 법적 권한 및 전문지식을 갖는 연방정부 기관 등이 의견을 진술 -환경보호청은 법률에 따라 EIS에 의견을 진술할 의무	-대상사업의 규모 등에 따라 다른 3개(스크리닝, 클러스스스크리닝, 포괄적 조사)의 어느 것이든지 환경영향평가를 실시 -포괄적 조사는 환경평가청이 심사한다. 더욱이 상세한 검토가 필요한 경우에는 조정 또는 위원회 심사 등의 공개심사	-인허가소관 관청(실제는 주정부)이 실시. -복수소관성청이 관계하는 경우 주 관부서는 환경에 관한 지도성청중에서 지사가 지명	-사업자는 소관관청이 작성한 스코핑 지침에 따라 평가서를 작성하고 소관관청에 제출 -평가서는 공중, 환경성 농업성의 상담자, EIA위원회에 의해 검토되고, 이에 따라 소관관청이 인허가 결정 -모니터링도 의무적으로 실시
실적 기타	-1982~2000년까지의 누계 2153건 실시, 그 가운데 도로건설이 가장 많은 419건	-1986~1994년까지 누계 279건 실시, 그 가운데 도로가 188건 -1996년에는 총 63건이 작성	-연방정부기관은 통상적으로 우선 EA를 작성하고 중대한 영향을 미칠 경우에 환경영향평가서(EIS)작성 -연간 1~2만건의 EA와 약 500건의 EIS 작성 -1994에는 532건 작성	-법률은 1995년 1월에 시행된 직후로 아직 실적은 전무 -구 지침명령에 의한 실시건수는 초기평가(현행 스크리닝에 상당)가 연간 4000~5000건, 상세조사(포괄적 조사에 상당)는 그의 10%인 것으로 추정	-공식적으로 집계된 것은 없으나, 연간 1000건 정도로 추정 -연방오염물질배출방지법 등 개별 법률보다 강력한 절차가 정해져 있는 경우는 이를 우선	-1987년 9월부터 1994년까지 500건 이상의 환경영향평가가 심사

주 1) 행정계획이나 환경민감지역에서 이루어지는 소규모 개발사업에 대한 환경성검토협의제도는 환경정책기본법이나 개별법령에 규정됨

2) 2001년 1월 1일부터 정부조직개편으로 중건의 환경청의 업무가 환경성의 업무가 됨

3) 4) 2001년 6월 EU위원회는 계획과 프로그램에 대한 전략환경평가 지령을 회원국에 통보하므로써 회원국은 3년 이내에 이를 국내법화하여야 함.

출처: 한상욱, 1999, 도서출판 도서기술, p145.

작성 배제, 15) 환경영향평가 대기기관 관리의 개선, 16) 환경영향평가서 작성 책임제 도입(환경영향평가사제도 도입), 17) 환경감사(감리)제도의 도입 등과 함께 환경영향평가기법 및 기술의 지속적인 개발 적용 등이다.

나. 사전환경성검토제도의 개선방안 및 향후과제

- 사전환경성검토제도의 근원적 개선대책은 다음과 같다.

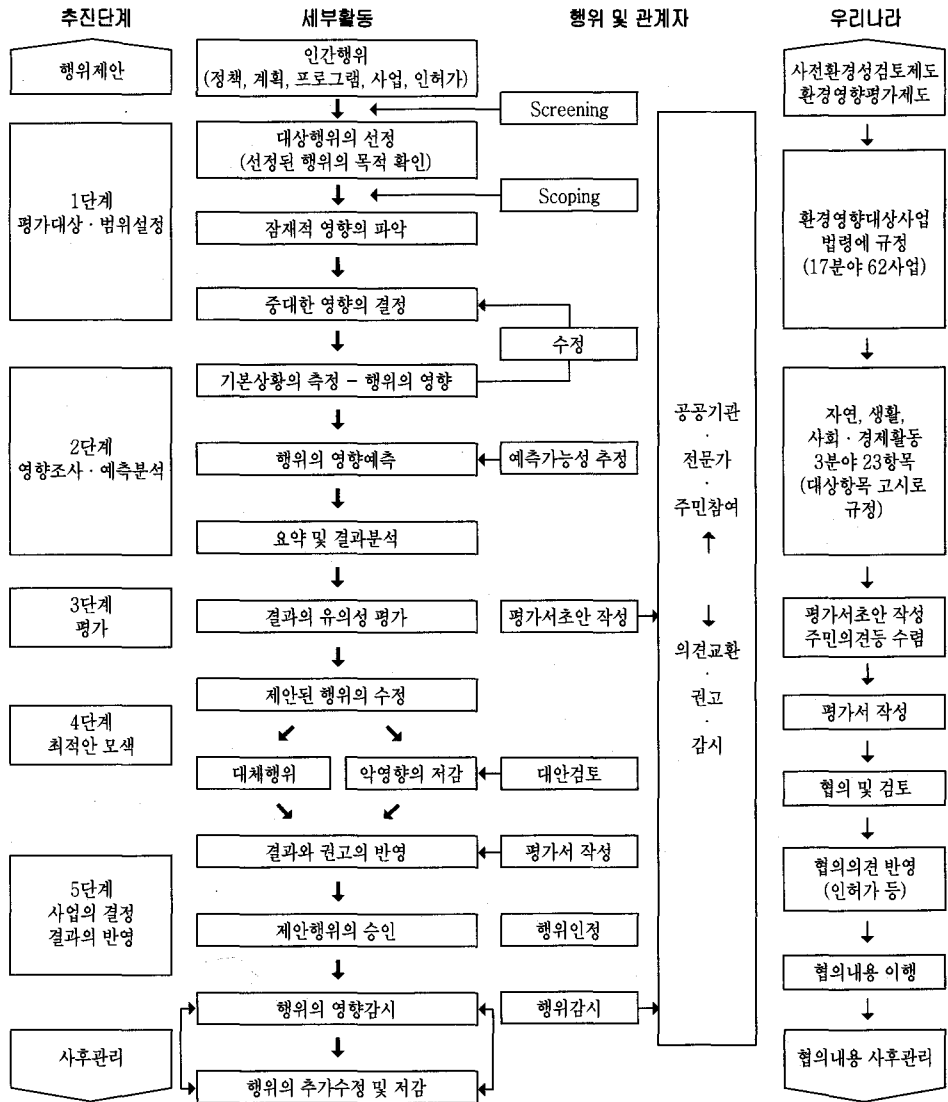
· 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합

- 1) 개별법령에 의한 사전환경성검토협의제도와 환경영향평가제도의 통합
- 2) 환경정책기본법에 의한 환경성검토의 통합영향평가법체계내 수용방안 강구
- 3) 사전협의제도를 통합영향평가법체계로 일원화하여 연계성 제고

· 사전환경성검토제도의 보완·강화방안

- 1) 사전환경성검토의 대상 확대
- 2) 사전환경성검토의 협의절차 및 방법의 개선

〈그림 3-27〉 환경영향평가제도의 기본틀



주1) 우리 나라의 경우 계획단계에서는 사전 환경성 검토제도가 사업단계에서는 환경영향평가제도가 별개 제도로 운영되고 있으며 수평적으로는 유사한 인구, 교통, 재해, 경관, 에너지 등 영향평가제도가 중복 운영

주2) 우리 나라의 경우 Screening, Scoping 제도가 없으며 대안에 대한 검토는 사업구상단계에서 내부적으로 검토되는 것으로 간주.

주3) 우리 나라 환경영향평가법에서는 도시개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발, 철도(도시철도도 포함) 건설, 공항의 건설, 하천의 이용 및 개발, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 설치, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치, 구방·군사시설의 설치, 토석·모래·자갈·광물 등의 채취 등 17개분야 62개 사업을 환경영향평가 대상으로 하고 자연환경(기상, 지형·지질, 동·식물, 해양환경, 수리·수문), 생활환경(토지이용, 대기질, 수질, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장해, 일조장해, 위탁·경관, 위생·보건), 사회·경제환경(인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화제)의 3분야 23개 항목의 환경영향평가 대상분야 및 항목을 명시

주4) 악영향의 저감은 악영향의 회피(avoiding), 최소화(minimizing), 조정(rectifying), 감소(reducing), 보상(compensation) 등을 의미.

출처 : 한상욱, 1999, 환경영향평가제도, 도서출판 동화기술, p143.

- 3) 합리적인 사전환경성검토서 작성방안 강구
- 4) 사전환경성검토서 미협 및 미이행 사업장의 벌칙조항 신설
- 5) 사전환경성검토제도 투명성 확보방안 강구 등
 - 사전환경성검토제도 운영상 보완대책
 - 개발관련 행정기관에 대한 행정지도 및 감독 강화
 - 사전환경성검토서 작성지침 구체화 작업
 - 환경영향평가제도와와의 차별적, 유기적 운영
 - 제도운영의 객관성, 중립성, 전문성 및 신뢰성 제고
 - 관계부처를 포함한 환경부의 전담조직 및 인력의 보강
 - 건설사업의 환경성조사, 검토지침과의 조화
 - 건설사업과 관련된 환경보전의 원칙과 방향을 정하되, 환경영향 최소화를 위한 역할 분담이 요구된다.
 - 환경영향평가의 경우, 전반적인 운영체계 개선이 요구된다.
 - 타당성조사시 환경성 조사·검토를 강화하여 입지나 노선 등을 선정토록 한다.
 - 확정된 사업계획에 대한 구체적인 영향예측이나 과학적·기술적 저감방안의 모색 등을 강구하도록 하여야 할 것이다.

다. 사전환경성검토도구로서의 전략환경평가의 도입

- 사전환경성검토제도와 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment : SEA)의 절차를 비교해 보면 다음과 같다(표 3-39 참조).
- 전략환경평가 도입의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

<표 3-39> 사전환경성검토와 전략환경의 내용비교

사전환경성검토(행정계획 및 개발사업)	전략환경평가(정책, 프로그램, 계획)
계획(사업)의 추진배경 및 개요기술 환경현황 및 관련계획 등 검토 환경보전 목표의 설정 대안의 탐색 및 설정 (입지대안 등) 스코핑의 실시(내부행위) 환경영향의 예측·평가 및 대안의 검증·선택 종합평가 및 결론 협의내용의 관리·감독	목적 및 목표의 설정 대안의 설정 정책 및 계획내용의 설명 스코핑의 실시(주민등 이해관계자 참여) 환경지표의 설정 기본적 환경상황의 설명 영향의 예측 영향의 평가 및 대안의 비교 저감방안의 검토 사후 모니터링

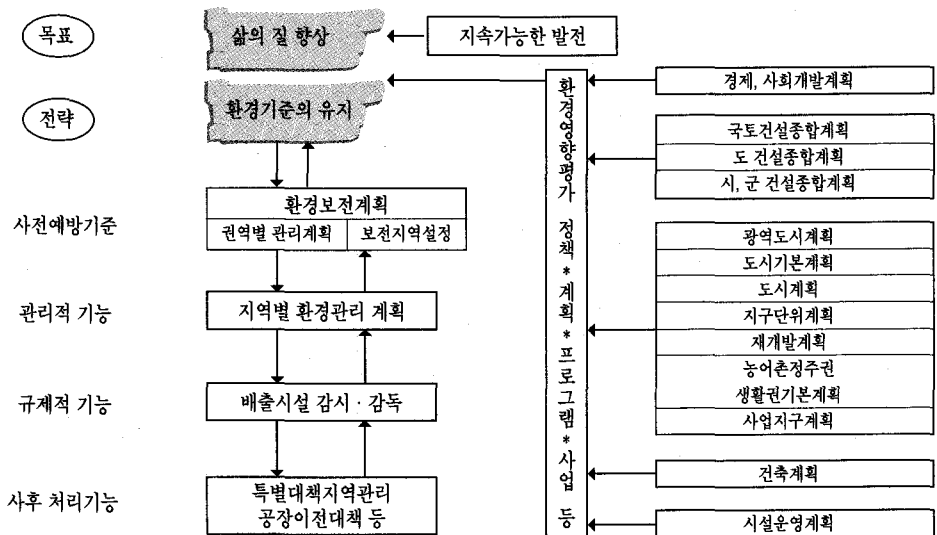
- 정책·계획의 다양성에 부응한 탄력적인 접근방법으로서 전략환경평가가 필요하다.
- 정책이나 계획에 대한 평가와 불확실성에 대한 대처방법을 제시해야 한다.
- 현행 제도 및 기술수준을 고려한 실현가능한 대안의 설정해야 한다.
- 정책이나 계획 결정의 지원을 위한 간결성, 명확성과 이해의 용이성을 확보해야 한다.
- 사전환경성검토를 적절히 하기 위한 수법으로서 전략환경평가를 도입하여 적정하게 실시하기 위한

기본이념을 정립하는데 있어 중요한 관점으로써 다음과 같은 사항이 제시되고 있다.

- 다양한 형태의 접근방법을 가진다.
- 전략환경평가의 실시를 위한 적절한 규정을 마련한다.
- 실시를 위한 지원과 지침의 제공한다.
- 주민으로의 정보제공과 주민참여를 유도한다.
- 의사결정 문화의 변화절차를 거친다.
- 목적과 수단을 결부시킨다.
- 목적의 달성여부를 중시한다.
- 전략환경평가 절차의 설계와 실행의 원칙을 마련한다.
- 전략환경평가제도화에 따른 유의해야 할 사항은 다음과 같다.
 - 평가 절차 중에 다양한 계층의 참여와 의견을 수렴하도록 유도한다.
 - 이해관계자의 공동 참여에 의한 공정한 평가서를 작성한다.

라. 환경영향평가제도 및 시행기반의 정비방안

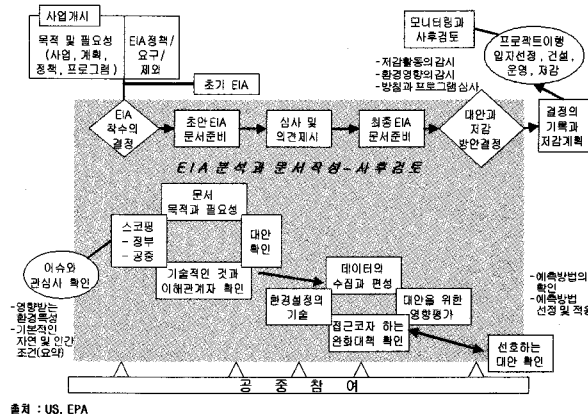
- 환경영향평가를 통합적으로 수행할 수 있는 통합된 제도로써 국가환경영향평가 기본법의 제정, 정책의 계층구조에 따른 단계별 평가의 실시를 위한 전략환경평가 도입과 적절한 환경영향평가를 이룰 수 있는 기반의 구축이 중요과제가 된다.
- 국가환경영향평가 기본법의 제정을 제정해야 한다.
 - 다음은 국토관련계획과 연계된 환경영향평가기본법을 제정하는 것이 바람직하다.
 - 국토관련 계획과 환경영향평가와의 관계는 다음과 같이 도표화 할 수 있다(그림 3-28 참조).



(출처 : 한상욱 외, 2000, 신제환경영향평가론, 향문사, p26)에 기초하여 필자가 재구성함.

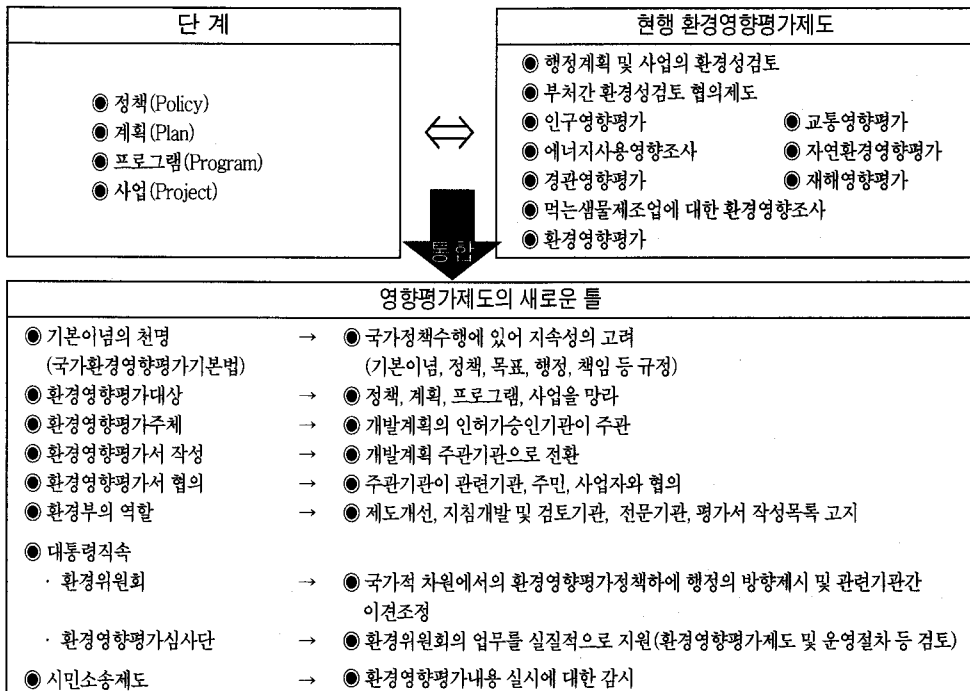
〈그림 3-28〉 환경영향평가와 국토관련계획과의 관계

· 통합의 기본방향은 미국의 국가환경정책기본법(NEPA)에서 채택하고 있는 환경영향평가제도에 따르는 것이 바람직하다. 이는 우리의 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도, 교통, 인구, 재해 등의 영향평가제도가 통합된 형태이다(그림 3-29 참조).



〈그림 3-29〉 NEPA의 환경영향평가절차

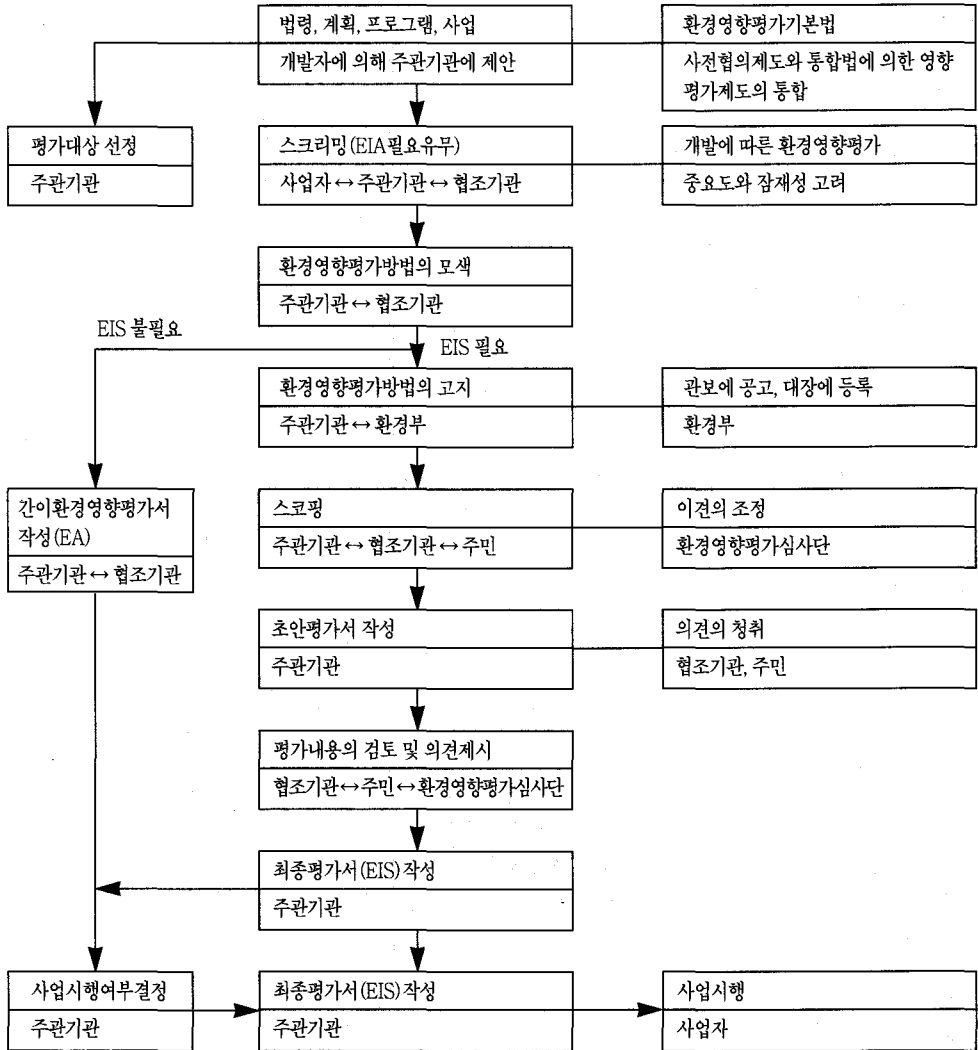
· 현행 우리나라의 각종영향평가제도 및 통합된 영향평가제도의 새로운 틀을 제시하면 다음과 같다(그림 3-30 참조).



출처 : 한상욱, 1999, 환경영향평가제도, 도서출판 동화기술, p300.

〈그림 3-30〉 환경영향평가의 새로운 틀

· 이와 같은 새로운 환경영향평가기본법에 의한 환경영향평가의 업무흐름도를 제시하면 다음과 같다 (그림 3-31 참조).



주)주관기관: 개발계획의 수립 및 인허가 등 평가대상계획을 관할하는 기관
 협조기관: 평가대상 개발계획에 직·간접적으로 관련이 되는 기관으로서 환경부, 당해 지방자치단체 및 전문기관 등 포함

〈그림 3-31〉 환경영향평가의 새로운 틀

- 현재의 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 같은 체계에 두는 제도로 통합하고, 단계별 영향평가를 위한 전략환경평가의 도입이 필요하다.

- 환경영향평가가 적정하게 이루어지기 위해서는 다음과 같은 종합적인 영향평가 실시기반을 구축해야 한다. 1) 자료정비, 2) 정보의 제공·공개, 3) 기술방법의 충실, 4) 인재의 육성, 5) 검증시스템의 구

축도 이루어져야 한다.

7. 결론

- 현재 우리나라에서는 시행되고 있는 환경영향평가제도, 사전환경성검토협의제도, 지방환경영향평가제도, 전략환경평가제도 등은 본래의 취지보다는 부처할거주의와 행정편의에 따라 정책의 계층성이나 의사결정의 연산원리가 간과된 채 개발계획의 단계를 수직적, 수평적으로 분절시키고 평가형태를 달리하여 제도화되고 있다. 따라서 의사결정의 일관성이 결여되고 있을 뿐만 아니라 평가가 중복적으로 수행되어 정부에 대한 불신과 함께 행정과 사업자 양측에 이중적인 부담이 되고 있다.

- 따라서 국가적인 차원에서 이들 제도의 본질(기본)에 부응하는 구조(frame)에 맞게 재구축할 필요가 있다. 재구축의 기본방향은 미국의 NEPA에서 보여주듯 지속가능한 발전을 기본이념으로 사업의 경제성, 기술성, 사회성과 함께 환경성을 종합적으로 고려할 수 있는 통합된 제도의 마련이다.

- 현재의 사전환경성검토제도와 통합영향평가법에 규정된 교통·재해·인구영향평가제도를 환경영향평가제도의 기본 틀에 따라 통합재편되어야 할 것이다. 이와 함께 정책, 계획, 프로그램, 사업으로 구체화되는 정책의 계층구조에 따른 단계별 환경평가가 가능하도록 전략환경평가제도도 도입되어야 할 것이다.

- 환경영향평가제도가 지속가능한 발전이념에 부응하기 위하여는 제도의 기본목적과 원칙 못지않게 제도운영에 있어서 경제성, 기술적 가능성, 사회적 형평성뿐만 아니라 지속성(Sustainability), 완전성(Integrity), 그리고 이용성(Utility)이 제도운영의 중심가치로 보장되어야 할 것이다. 이와 같은 가치는 참여성(Participation), 투명성(Transparency), 명확성(Certainty), 책임성(Accountability), 신뢰성(Credibility), 비용·효과성(Cost-effectiveness), 유연성(Flexibility) 및 실용성(Practically)의 환경영향평가의 지도원칙에 따라 구현될 수 있다.

- 이는 환경영향평가 종류별 및 단계별 특성화를 위한 환경영향평가의 설계와 전개에는 물론 환경영향평가의 적용, 환경영향평가의 수행, 환경영향평가의 필요와 적절성의 설명, 환경영향평가를 통한 적절한 결과의 유도 및 의사결정과 환경관리의 기초의 제공으로 이루어지는 환경영향평가의 실행에 있어서도 일관되게 반영되어야 할 것이다. 이렇게 하므로써 환경영향평가제도가 지속가능한 발전이념과 사전예방적 정책의 구현을 위한 명실상부한 정책통합을 위한 의사결정 지원도구로 정착될 수 있을 것이다.



에코테스트
(신속·간편·정확)

현장수질키트
(비가열식)

구입문의
(02) 852-2291