

통합 환경영향평가법의 추진방향

김 동 진 |

환경부 국토환경정책과장

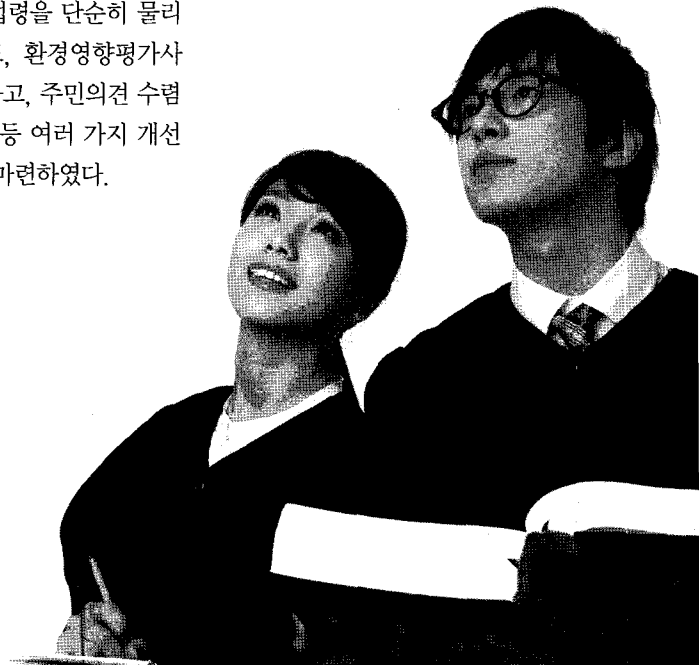
연세대 토목공학과(학사), 경북대학교 행정대학원(석사), 영국 요크대학교(박사)
환경부 환경기술과장, 유해물질과장, 새만금환경 T/F 과장, 국토환경평가과장 등 역임
tel. 02-2110-7622 | jinnykim86@korea.kr

환경영향평가 통합법 추진 배경

현재 환경영향평가 제도는 사업의 시행 이전에 미리 그 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 친환경적이고 지속가능한 개발을 유도하여 궁극적으로 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모한다는 동일한 목적을 가지고 있으나 사업의 규모에 따라 「환경정책기본법」과 「환경영향평가법」으로 이원화하여 운영되고 있다. 같은 목적의 환경영향평가제도가 각각 다른 법률에 규정되어 있어 평가절차가 복잡하고 일부 절차가 중복되어 협의기간의 장기화를 초래하는 등 몇가지 문제점이 노출되었다.

이러한 문제점 해소를 위해 환경부는 환경영향평가 제도를 합리적으로 개선하여 체계성과 효율성을 높이기 위한 환경영향평가제도를 하나의 법률에 규정·운영하는 환경영향평가법 전부개정안을 입안하였으며, 국회의결을 거쳐 2011. 7. 21 공포(2012. 7. 22 시행)된 바 있다.

법안개정 추진 이후 3년여 만에 통과된 환경영향평가법 전부개정법률(이하 통합법)에는 환경정책기본법과 환경영향평가법의 근거법령을 단순히 물리적으로 통합하는 의미 이외에도 전략환경영향평가제도, 환경영향평가사 국가자격제도, 자연생태조사·평가업 등을 새로이 도입하고, 주민의견 수렴 절차 강화, 거짓·부실 평가서 작성 등에 대한 벌칙강화 등 여러 가지 개선 방안을 담아 환경영향평가제도의 선진화를 위한 기반을 마련하였다.

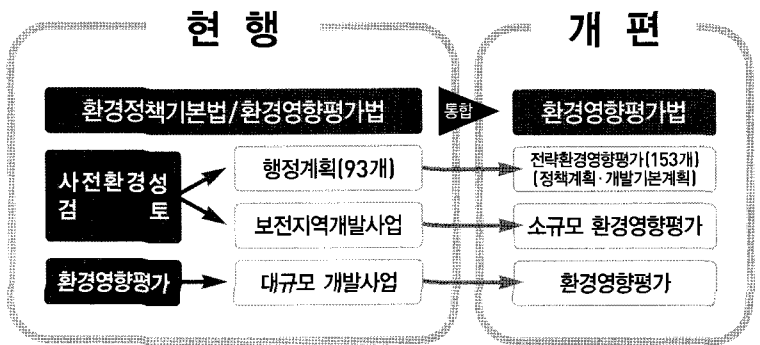


환경영향평가 통합법의 추진방향

1. 전략환경영향평가 도입

현재 시행되고 있는 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토의 경우 성격이 다른 행정계획과 개발사업이 하나의 법률에서 관리·운영되고 있고, 또한 개발사업에 대한 환경영향평가와 차별화가 곤란한 실정이다.

이에 통합법에서는 기존의 사전환경성검토상의 행정계획, 보전지역내 개발사업과 환경영향평가법상의 환경영향평가를 전략환경영향평가, 소규모 환경영향평가, 환경영향평가로 체계화하였다.



〈 환경평가제도의 통합 〉

전략환경영향평가는 일반적으로 승인되기 전에 제안된 정책, 프로그램, 계획이 환경에 미칠수 있는 주요영향들을 사전에 평가하는 과정을 의미하며, 통합법에서는 제2조에 정의¹⁾를 따로 규정하였다. 본 통합법에서 전략환경영향평가의 대상이 되는 계획은 그 성격 등을 고려하여 정책계획²⁾과 개발기본계획³⁾으로 구분하였으며, 계획의 결정권자는 동 계획을 결정하기 전에 전략환경영향평가를 완료하여야 한다.

또한, 사전환경성검토 행정계획에서는 상위계획인 경우에도 주민 의견수렴을 의무화하여 대상주민 범위 설정 어려움 등의 문제점이 있었으나, 본 통합법에서는 이를 보완하기 위해 정책계획에 대한 전략환경평가는 전문가 의견수렴으로 대체하도록 하였으며, 대안의 설정과 관련하여서는 평가항목·범위 결정 절차(scoping)를 따로 규정하였다.

2. 환경영향평가사 도입

통합법에 새롭게 도입된 것 중 하나는 환경영향평가사 제도이다. 현행 환경영향평가를 수행하는 평가대행자의 기술인력은 대기, 수질 등 매체별 국가기술 자격자들로만 구성되어 있어, 사업의 시행에 따른 환경적인 영향에 대해 종합적이고 체계적인 검토가 이루어지기 어려운 실정이며, 이는 환경영향

1) 환경영향평가법 전부개정법률(공표 '11. 7. 21) 제2조(정의) 1. "전략환경영향평가"란 환경에 영향을 미치는 사업계획을 수립할 때에 환경보전 계획상의 부합 여부 확인 및 내인의 설정, 분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속 가능한 발전을 도모하는 것을 말한다.
 2) 정책계획은 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획으로 관공개발 기본계획, 유동산업발전기본계획, 국가철도망 구축계획 등 지역적 범위가 넓고, 기본방향이거나 지침적 성격의 계획을 의미한다.
 3) 개발기본계획은 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로 도시관리계획, 택지예정지구 지정, 산업단지 지정, 재정비축지구 지정 등 구체적인 개발 구역의 지정에 관한 계획을 말한다.

평가서의 부실작성이라는 문제로 이어지고 있어 근본적인 해결책 마련이 필요한 시점이다.

이에 통합법에서는 환경영향평가서의 부실작성 방지뿐만 아니라 질적 향상을 위하여 환경영향평가서 총괄 작성, 평가 인용자료 검증 등의 역할을 수행할 수 있는 환경영향평가사⁴⁾를 환경영향평가서 작성에 의무적으로 참여하도록 하는 제도를 도입하였으며, 환경영향평가사는 환경부장관이 실시하는 시험에 합격한 자에 한하여 자격을 부여받을 수 있게 하였다.

3. 자연생태조사·평가업 신설

자연생태분야는 그동안 환경영향평가서 부실작성 논란에 가장 큰 비중을 차지하여 왔다. 자연생태 조사업체의 법적 근거, 조사자의 자격 기준 등 관리 체계가 미흡하여 전문분야와 상관없이 한 사람이 여러 분류군을 조사하는 등의 저가 하도급 체계로 운영되는 사례가 많아 조사결과의 질적 저하를 유발하는 것으로 조사⁵⁾된 바 있다.

본 통합법에서는 특히 환경영향평가서 자연생태분야의 부실작성으로 인해 환경영향평가 자체의 신뢰도가 떨어지는 것을 방지하고, 평가서 작성에 있어서 질적 향상을 위해 등록된 업체에 한해서 자연생태조사·평가 수행이 가능하도록 하는 내용을 새로 도입하였다.

4. 주민의견수렴 강화

현재 환경영향평가 제도는 사전환경성검토(행정계획) 및 환경영향평가서 각각의 단계에서 주민의견수렴을 하도록 되어 있다. 다만, 사전환경성검토 단계에서 환경영향평가에 준하는 의견수렴을 실시한 경우에는 환경영향평가 단계에서는 생략할 수 있으나, 사전환경성검토(행정계획)의 의견수렴은 그 절차와 방법이 구체적으로 규정되어 있지 않아 혼란이 야기되고 있으며, 사업의 시행단계에서 발생할 가능성이 있는 사회적 갈등을 사전에 예방하기 위해서는 행정단계에서 의견수렴에 대한 규정을 강화할 필요가 있음이 제기되고 있다.

본 통합법에서는 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서에도⁶⁾ 주민이 요구할 경우 공청회 개최, 주민의견 재수렴, 주민 등의 의견수렴 결과와 반영 여부 공개 등 세가지 규정이 의무화 되어 있어 현행 사전환경성검토(행정계획) 의견수렴 절차에 비해 그 의무가 한층 강화되었다. 그러나 의견수렴에 대한 중복이행을 피하기 위해 개별 법령에 따른 의견수렴 절차에서 전략환경영향평가서(개발기본계획) 초안에 대한 의견을 수렴한 경우 생략 가능하게 한 것은 현행과 같다. 환경영향평가의 경우 주민의견 수렴결과와 반영여부 공개를 의무화하는 규정을 신설하고, 환경영향평가서 초안의 작성 및 의견수렴 절차를 생략할 수 있는 요건을 법률에서 규정하여 구속력을 보다 명확히 하였다.

4) 환경영향평가사의 주요 기능은 1. 환경 현황 조사, 2. 환경영향 예측·분석, 3. 환경보전방안의 설정 및 대안 평가, 4. 환경영향평가서등의 작성 및 관리 등으로 볼 수 있다.

5) 환경부의 「자연환경조사체계 선진화 방안 마련을 위한 연구(2010)」

6) 현행 환경영향평가법에서는 주민의견 수렴 과정에서 주민이 요구할 경우 공청회 개최 및 주민의견 재수렴 의무를 이미 규정·시행하고 있으나, 사전 환경성검토(행정계획)에서는 공청회 개최가 의무 사항이 아니며, 주민의견 재수렴 규정이 없다.

5. 거짓·부실 평가서 작성 등에 대한 벌칙 강화

환경영향평가제도가 친환경적이고 지속 가능한 발전을 도모하기 위해서는 무엇보다 개발 대상사업지에 대한 정확한 환경영향정보에 근거한 평가가 이루어져야 할 것이며, 협의 이후에 대한 사후관리에도 철저한 관리·감독이 수반되어야 할 것이다. 현행 환경영향평가법은 환경영향평가 대상사업의 협의내용 관리 위반, 평가서 허위·부실 작성시 처벌이 가능하도록 규정하고 있으나, 사후환경영향조사 미실시에 대한 처벌 규정은 미흡⁷⁾하여 이를 악용할 여지가 있으며, 환경정책기본법에 따른 사전환경성검토서의 내용이 허위·부실 작성된 경우에 대한 처분 및 협의내용 관리에 대한 규정이 없어 이에 대한 조치가 시급한 실정이다.

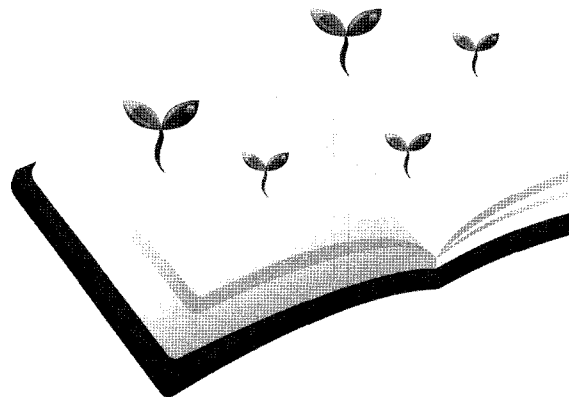
본 통합법에서는 전략·소규모환경영향평가 협의내용관리 방안, 허위·부실 평가서 작성에 대한 처분 근거를 마련하고, 환경영향평가 사후환경영향조사 미실시 사업자에 대한 벌칙을 강화⁸⁾하여 평가서의 질적 향상 및 협의내용에 대한 성실한 이행을 유도하여 환경평가제도의 법적 실효성을 확보하고자 한다.

6. 환경영향평가 관련 위원회 통합

현행 환경영향평가법 및 환경정책기본법에서는 환경영향평가 및 사전환경성검토 관련 사항의 심의를 위해 환경영향평가계획서 심의위원회 및 이의신청심의회위원회, 환경성검토협의회를 각각 구성하여 운영하고 있다. 그러나, 이러한 유사 기능의 위원회를 구성·운영함으로써 얻을 수 있는 실익이 적고, 비효율적 행정요인으로 작용할 우려가 있어, 통합법에서는 이들 위원회의 기능을 통합하여 '환경영향평가협의회'로 운영하도록 하였다.

'환경영향평가협의회'는 환경영향평가분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 전문가 위주로 구성하되, 주민대표, 시민단체 등의 민간전문가를 포함하여 운영하며, 평가 항목·범위의 결정, 평가협의내용의 조정, 약식절차에 의한 환경영향평가 실시여부, 의견수렴 내용과 협의내용의 조정에 관한 사항 등에 관한 심의를 주요 기능으로 한다.

7) 현행 환경영향평가법 상 사후환경영향조사를 미실시한 경우 과태료 1천만 원 이하의 벌칙 규정이 적용된다.
8) 통합법에서 사후환경영향조사를 미실시할 경우 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금 규정이 적용된다.



맺음말

환경영향평가제도는 1977년 환경보전법에 최초 도입되어, 1982년부터 본격 시행된 것으로 올해로 30년을 맞이했다. 그간 제도 시행과정에서 '부실 평가', '개발사업의 면죄부', '경제 발목잡기' 등 논란의 중심에 있기도 하였지만, 우리 나라가 저탄소 녹색성장을 선도하는 환경 선진국으로 자리매김 하기까지 환경영향평가 제도가 기여한 바를 무시할 수는 없을 것이다.

국토의 친환경적이고 지속가능한 개발을 위한 환경영향평가 제도의 끊임 없는 노력과 성과에도 불구하고, 동 제도에 대한 새로운 과제들이 대두되고 있고 기후변화, 생물다양성 문제 등 국제적 흐름에 부응할 수 있는 새로운 국토보전체계와 패러다임의 요구에 부응하기 위해 환경부는 환경영향평가 통합법을 추진해 왔다.

향후 본 통합법의 효율적이고 합리적인 이행을 위해 통합법 하위법령(시행령, 시행규칙) 및 규정·지침에 세부사항을 구체적으로 포함할 수 있도록 준비 중에 있으며, 궁극적으로 국민 삶의 질을 한층 높일 수 있도록 제도를 한층 발전시켜 나갈 계획이다.

