

해양부문 환경영향평가 제도의 개선방안 연구

2004. 12

윤성순·장학봉·최지연

□ 보고서 집필 내역

◆ 연구책임자

- 윤 성 순 : 제1장, 제2장, 제4장~제6장

◆ 연 구 진

- 장 학 봉 : 제3장
- 최 지 연 : 제2장, 제4장

머 리 말

지구상의 자원을 이용하는 인간은 보다 나은 삶을 영위하기 위해 자연환경을 바꾸어 가면서 자연자원을 이용하여 왔으며, 인구의 증가와 질적 욕구의 증대로 자연 이용에 대한 수요는 지속적으로 커지고 있다. 우리들의 삶의 터전인 자연은 우리가 우리의 욕심을 위해 지나친 변화를 요구할 때는 자연적, 환경적 재난이나 피해로 되돌아오곤 한다. 이러한 자연은 우리들뿐만 아니라 우리들 후손들에게도 없어서는 안 되는 중요한 자원이기에 우리는 자연을 최대한 보전하면서 적절히 이용해야 한다. 개발이 우선되는 가치관의 시대를 지나면서 그에 따른 부작용과 피해를 겪고 환경파괴의 무서운 경고와 자연환경의 중요성을 인식하게 되었다.

따라서 지속적인 자연환경의 이용을 위해서는 환경피해를 최소화하는 여유가 필요하며 이를 위해 자연의 일부를 이용하기 이전에 그로 인한 환경영향을 철저히 분석, 예측하고 대응방안을 수립, 이행하는 일련의 노력들이 필수적이다. 환경영향평가는 이러한 요구에 대응하는 적절한 방법으로 인식되고 있다.

하지만 환경영향평가가 개발행위에 대한 환경보전의 중요한 견제수단으로 기능할 것이라는 기대와는 달리 실제로는 완전한 예방적 기능을 수행하지 못하고 있다는 지적들이 제기되고 있다. 특히, 해양환경분야의 경우는 오염의 원인자와 피해자가 서로 다른 관리주체에 의해 관리되고 있는 경우가 많으며 오염의 피해가 광역적인 범위에 걸쳐 영향을 미치고 육지에 비해 회복이 어렵다는 특성이 있다. 이러한 해양환경의 관리는 해양수산부가 주관하고 환경영향평가는 환경부가 주관하는 이원적 체제하에서 해양부문의 환경영향평가가 해양중심적 입장에서의 평가가 미흡하다는 지적도 제기되고 있다.

본 연구에서는 각종 개발로부터 자연환경을 오래도록 보호하고 적절히 이용하기 위한 수단인 환경영향평가제도 가운데 해양부문의 환경영향평가를 실효적으로 실행할 수 있도록 하기 위한 방안들을 모색하고 있다. 해양부문의 환경영향평가를 한층 강화하고자 하는 움직임이 최근 추진되고 있는 시점에서 본 연구는 연구자적 입장에서의 방향성을 제시해 줄 것이다. 즉 이원화된 환경관리의 행정주체들의 입장과 달리 객관적이고 실현 가능한 정책적 대안들을 제시하는 데 연구의 목표를 두고 있다.

따라서 본 연구의 결과가 각종 개발의 압력으로부터 해양자원을 보호하면서 적합한 이용을 추구하고자 하는 환경영향평가제도를 한 단계 향상시키는 계기가 될 것이며, 현재 추진중인 해양오염방지법의 개정에 즈음하여 적절한 대안으로 활용될 것으로 기대한다.

이 연구는 본 원의 윤성순 책임연구원이 책임집필을 하고 최지연 연구원과 장학봉 연구위원이 공동연구한 것이며, 연구의 질적 향상을 위해 도움을 준 내·외부의 자문위원들과 설문에 참여한 전문가들에게 감사를 드린다.

끝으로, 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해에 따른 것이며 우리 원의 공식견해가 아님을 밝혀 둔다.

2004년 12월

韓國海洋水產開發院
院 長 李 廷 旭

목 차

〈요 약〉	i
제 1 장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
1) 연구 배경 / 1	
2) 연구 목적 / 3	
2. 연구의 방법 및 내용	4
1) 연구 방법 / 4	
2) 연구 내용 / 5	
제 2 장 환경영향평가 관련제도의 현황 및 문제점	7
1. 우리나라 환경영향평가 관련제도의 개요	7
1) 환경영향평가 개념 및 구성요소 / 7	
2) 우리나라 환경영향평가제도의 추진과정 / 9	
2. 환경영향평가 관련제도의 주요내용	13
1) 평가주체 / 14	
2) 평가·협의대상 및 시기 / 15	
3) 협의절차 / 21	
3. 환경영향평가관련제도의 소결 및 문제점	25
1) 환경관리규제수단으로서의 한계 / 26	
2) 대상사업 선정기준의 불명확성과 검토기준의 미흡 / 26	
3) 평가의 객관성 미흡과 환경갈등 유발 / 27	
제 3 장 주요국의 환경영향평가제도 분석	28
1. 외국의 환경영향평가제도 개요	28

1) 연구의 개요 / 28	
2) 외국의 환경영향평가제도 개요 / 29	
2. 주요 국가의 환경영향평가제도	30
1) 미국 / 30	
2) 일본 / 35	
3) 캐나다 / 39	
4) 독일 / 43	
5) 네덜란드 / 47	
3. UNEP 및 EU의 환경영향평가 제도	50
1) EU의 환경영향평가제도 / 50	
2) UNEP의 환경영향평가제도 / 52	
4. 환경영향평가제도 국가 간 비교 분석	53
1) 분석의 개요 / 53	
2) 비교 분석의 틀 / 53	
5. 시사점	60
1) 전략환경평가 (Strategic Environmental Assessment) 제도 / 61	
2) 스크리닝제도의 도입 / 63	
3) 스코핑제도의 도입 / 63	
4) 환경영향평가 주체의 신뢰성 확보 / 64	
 제 4 장 해양부문 환경영향평가제도 운용의 현황 및 문제점	 65
1. 해양부문 환경영향평가제도의 운용체계	65
2. 해양부문 환경영향평가 운용 실적	69
1) 평가서 검토 실적 / 69	
2) 해양부문 환경영향평가 사례 / 71	
3. 설문조사	79
1) 설문조사의 목적 및 방법 / 79	
2) 설문분석 결과 / 79	

4. 문제점	86
1) 해양부문 환경영향평가 협의대상사업 선정의 부적절 / 86	
2) 평가서 검토를 위한 전문 조직 부재 / 87	
3) 해양환경영향 평가서 작성지침 부재 / 88	
4) 조사결과의 신뢰성 확보방안 미흡 / 89	
5) 해양환경영향 평가대행자의 여건 미흡 / 90	
 제 5 장 해양부문 환경영향평가제도의 개선방안	91
1. 제도적 개선방안	91
1) 제도개선을 위한 검토 / 91	
2) 해양환경 영향평가의 대상사업관련 규정 개선 / 92	
3) 해양수산부의 의견 반영 강화 / 94	
2. 운용상 개선방안	96
1) 해양환경영향평가서 검토를 위한 전문조직의 구성 / 96	
2) 평가서 작성 및 검토지침서 개발 / 97	
3) 평가대행자의 역량강화 / 98	
 제 6 장 결론 및 정책제언	100
1. 결론	100
2. 정책제언	102
 참고문헌	105
 부록 : 「해양부문 환경영향평가제도의 개선방안 연구」에 관한 설문조사	109

표 목 차

<표 2-1>	환경영향평가의 이익 및 제약요인	9
<표 2-2>	환경영향평가제도와 사전환경성검토제도와의 비교	14
<표 2-3>	환경영향평가 대상사업과 규모	16
<표 2-4>	환경정책기본법에 의한 사전환경성검토협의대상 행정계획	18
<표 2-5>	환경정책기본법에 의한 사전환경성검토협의대상 개발사업의 종류 및 규모	19
<표 2-6>	사전환경성검토협의를 위하여 필요한 서류를 구비하여야 하는 행정계획	20
<표 3-1>	주요 국가의 환경영향평가제도 비교	56
<표 3-2>	전략적환경평가(SEA)를 위한 제도적인 틀	62
<표 4-1>	해양환경영향평가 대상사업 및 규모	65
<표 4-2>	대상사업별 주요평가항목	67
<표 4-3>	사업분야별 환경영향평가 실시현황	69
<표 4-4>	해양환경영향평가 검토 실적	70
<표 4-5>	환경영향평가대행자 등록현황(2003년 말 기준)	71
<표 4-6>	설문응답자 비율	79
<표 4-7>	환경영향평가제도 목적의 중요순위	80
<표 4-8>	해양부문 환경영향평가제도의 별도 분리·운영의견 여부	85
<표 5-1>	해양환경영향평가제도의 별도 운용에 대한 장단점 비교	92
<표 5-2>	통합환경영향평가법 시행령 개정(안)	94
<표 5-3>	통합영향평가법 제19조 개정(안)	95
<표 5-4>	평가항목·범위관련 규정의 개정(안)	95
<표 5-5>	해양부문 환경영향평가서 검토 전문조직 구성안 검토	96

그림 목 차

<그림 1-1>	연구의 추진체계	4
<그림 2-1>	우리나라 환경영향평가제도의 발전단계	10
<그림 2-2>	사전환경성검토협약의대상의 분류체계	18
<그림 2-3>	환경영향평가의 절차	23
<그림 2-4>	사전환경성검토협약의 절차	24
<그림 3-1>	미국 연방정부의 환경영향평가 절차	33
<그림 3-2>	일본정부의 환경영향평가 절차	37
<그림 3-3>	캐나다 중앙정부의 환경영향평가 절차	41
<그림 3-4>	독일의 환경영향평가 과정	46
<그림 3-5>	네덜란드 중앙정부의 환경영향평가 절차	49
<그림 4-1>	해양부문 환경영향평가의 협의절차	68
<그림 4-2>	연도별 환경영향평가대행자 등록 현황	71
<그림 4-3>	환경영향평가제도의 필요성	80
<그림 4-4>	환경영향평가제도의 활용수준	81
<그림 4-5>	환경영향평가제도의 문제점	82
<그림 4-6>	해양부문 환경영향평가제도 운용상의 문제점	82
<그림 4-7>	해양부문 환경영향평가사업 및 평가항목 방향	83
<그림 4-8>	해양부문 환경영향평가제도의 개선방향	84
<그림 4-9>	해양부문 환경영향평가서 전문검토조직의 필요여부	85
<그림 4-10>	해양부문 환경영향평가서 검토협의 조직체계	88
<그림 5-1>	해양환경영향평가 전담기구 조직도	97

<요 약>

제1장 서 론

- 자연환경과 인간 삶의 질에 부정적인 영향을 줄 우려가 있는 어떤 사업이나 계획을 추진하기 이전에 환경영향을 예측·평가함으로써 부정적 요소를 제거 또는 최소화하기 위해 환경영향평가를 시행
 - 자연환경은 인간생활에서 필수적인 요소로서 보전해야 하면서 동시에 새로운 수요에 따라 이용되어야 하는 대상이기도 하기 때문에 자연환경의 이용과 보전은 상충되면서도 공존해야 하는 과제
 - 이와 같은 양면적 개념의 조화를 위해 자연의 일부를 이용하기 이전에 영향을 평가함으로써 피해를 최소화하는 노력이 필요
- 1997년 환경보전법에 근거하여 처음 시작한 환경영향평가제도는 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에 따라 각 분야들이 통합되어 시행하고 있으나 실질적인 효과가 미흡
 - 특히, 해양부문의 경우 환경관리와 영향평가를 해양수산부와 환경부로 각각 이원화하고 있고, 해양의 물리적·생태적 자연환경은 물론 이용형태가 육지와 많은 차이가 있어 특성화된 평가체제 필요
 - 대부분의 해양오염원이 육지에 기인하고, 피해가 해양환경에 영향을 미치므로 해양환경의 관리주체인 해양수산부의 검토기능 강화가 필요
- 해양수산부의 해양환경영향평가서 검토체제는 전문조직의 부재, 제도적 절차의 미흡, 과학적·분석적 검토 미흡 등으로 실효성있는 검토 부족
 - 수산자원의 안전성은 물론 해양자원의 지속적 이용을 위해 해양부문의 환경영향평가에 관한 제도적 실효성의 강화가 시급
- 본 연구의 목적은 해양환경 저해요소들로부터 사전에 해양환경을 보전하고자 하는 환경영향평가의 실효성을 제고하는 것이며 구체적으로는
 - 해양부문 환경영향평가 검토협의의 전문성 제고 및 기반 확보

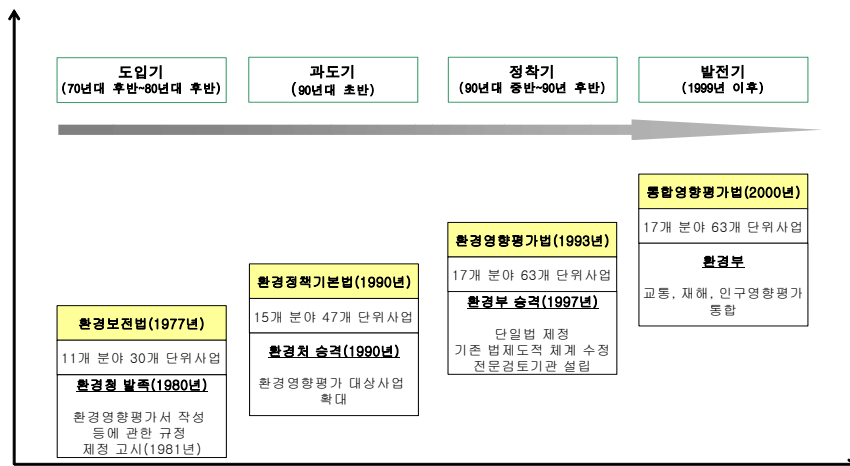
- 정확한 영향평가를 위해 환경영향평가 대행자들의 평가서 작성 역량 제고
- 최근 제기되고 있는 해양환경영향평가제도의 독립성에 대한 검토

제2장 환경영향평가 관련제도의 현황 및 문제점

1. 우리나라 환경영향평가제도의 추진과정

- 우리나라의 환경영향평가제도는 우리나라 최초의 환경법령인 공해방지법이 폐지되면서 신설된 환경보전법에 의해 시작됨
- 환경영향평가제도는 환경보전법에 의한 도입기, 환경정책기본법에 의한 환경영향평가 대상사업의 범위 확대 등의 과도기, 환경영향평가법이라는 단일법 체계의 정착기를 거쳐 현재 교통분야, 재해분야 등이 통합된 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’으로 발전되고 있다고 볼 수 있음
- 2004년 환경정책기본법 개정법률(안)을 통해 현행 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 차별화해 사전환경성검토제도를 전략환경평가의 개념으로 확대시키는 내용을 포함함

〈요약 그림-1〉 우리나라 환경영향평가제도의 발전단계



2. 환경영향평가제도의 주요내용

- 우리나라의 대표적인 환경영향평가관련제도로 환경영향평가제도와 사전환경성평가제도가 있음
- 환경영향평가관련제도는 환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하여 무분별한 개발로 훼손될 수 있는 자연환경을 사전예방적 차원에서 보전하고자 하는 수단임
- 통합영향평가법에서는 환경영향평가 작성은 사업자 혹은 평가대행자가 하도록 되어 있고, 환경영향평가 대상사업은 기본적으로 영향이 큰 개발사업을 대상으로 하며 현재 대상사업은 17개 분야 63개 단위사업임. 사전환경성검토제도의 협의대상은 15개 행정계획과 22개의 보전용도 지역에서 이루어지는 개발계획임
- 환경영향평가제도의 협의과정은 ‘평가서초안 작성과 주민의견 수렴단계’, ‘평가서 검토 및 평가협의단계’, ‘협의내용 관리 및 사후관리 강화단계’임. 사전환경성평가제도의 협의과정은 사업신청 후 환경성검토가 이루어짐
- 현 환경영향평가관련제도의 문제점은
 - 첫째, 개발계획의 대안 중 최적의 대안을 선택하는 ‘의사결정수단’이기 보다는 이를 규제하는 ‘환경관리규제수단’이라는 데 한계가 있음
 - 둘째, 환경영향평가의 대상사업은 사업의 종류, 규모 등으로 정하고 있기 때문에 대상사업 규모 이하의 사업이 동 지역에 누적적으로 시행될 경우 환경영향은 크지만 환경영향평가를 실시할 근거가 없는 등 대상사업 선정기준의 불명확성과 검토기준이 미흡함
 - 셋째, 현 환경영향평가제도는 사업시행자 혹은 평가대행자가 평가서작성의 의무를 지도록 하고 있어 평가의 객관성과 공정성에 문제가 제기되고, 평가서 자체가 환경갈등을 유발하는 요인이 됨

제3장 주요국의 환경영향평가제도 분석

1. 외국의 환경영향평가제도

- 미국은 세계 최초로 환경영향평가제도를 확립한 국가로 스코핑(Scoping) 과정을 통한 평가항목의 선정을 도입하였으며, 연방정부기관과 사업자가 환경영향평가서를 작성
 - 대상사업을 미리 규정하지 않고 인간환경의 질에 영향을 미치는 모든 사업이나 계획, 프로그램을 평가의 대상으로 함
- 일본은 환경영향평가법에 근거하여 시행하며, 사업자가 평가서를 작성하도록 하고 있음.
 - 필수 평가대상 사업과 개별법에 따라 결정되는 사업으로 대상을 정하고 있으며, 항만의 경우는 별도의 규정이 적용
- 캐나다는 환경영향평가법에 근거하여 시행하며, 자체평가와 공개심사로 구성
 - 스코핑제도를 통한 평가항목을 선정하여 별도의 규정이 없음
- 독일은 환경영향심사법에 근거하여 시행하며, 사업자가 평가서를 작성
 - EC의 지침을 토대로 하고 해양부문은 어업, 에너지(해양), 폐기물 관리, 수질관리 등에 대해 평가
- 네덜란드는 환경관리법에 근거하여 시행하며, 반드시 평가를 실시하는 사업과 스크리닝을 거쳐 평가여부를 판단하는 사업으로 구분 시행
 - EC지침에 따라 어업, 폐기물관리 등의 해양관련 사업 평가

2. 시사점

- 전략환경평가제도의 도입 검토
 - 정책이나 계획, 프로그램의 수립단계에서 환경적 영향에 대한 평가 실시
- 스크리닝제도의 도입 검토
 - 개별사업에 대한 사업의 내용, 지역의 특성 등에 관한 정보를 수집하여 환경영향의 정도를 간이적으로 추정, 세부적인 환경영향평가를 실

시할지 여부를 판단

- 스코핑제도의 도입 검토
 - 제안된 사업활동의 성격과 규모에 따라 평가항목을 탄력적으로 선정
 - 중요한 항목을 집중적으로 평가하고 불필요한 항목은 평가대상에서 제외함으로써 평가의 효율성 증대
- 환경영향평가 주체의 신뢰성 확보
 - 평가의 신뢰성을 제고하기 위한 전문성 및 조직의 확보 필요

제 4 장 해양부문 환경영향평가제도 운용의 현황 및 문제점

1. 해양부문 환경영향평가제도의 운용체계

- 환경영향평가 대상사업 17개분야 중 항만의 건설, 해안매립 및 간척사업과 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업, 해양이나 해안선에 위치한 사업을 포함하여 해양환경부문 환경영향평가사업은 9개 사업분야의 19개 사업이 적용대상
- 해양부문의 환경영향평가 대상사업별 주요평가항목을 보면, 항만건설의 경우 지형·지질, 동·식물, 수리·수문, 대기질, 소음·진동, 교통 등에 대해 평가하여야 하며, 개간 및 공유수면매립의 경우는 지형·지질, 동·식물, 토지이용, 수질, 폐기물 등에 대해 평가
- 환경영향평가 항목가운데 해양환경분야는 i) 오염물질등으로 수질에 미치는 영향 및 대책, ii) 공사시 부유물질 확산범위, 농도예측 및 저감대책, iii) 해수유동상태의 변화 및 그에 따른 수질예측과 저감대책(대안의 선정·비교 등), iv) 해저지형 및 수심의 변화정도에 따른 영향 및 대책(준설토 처리 및 처분대책 포함), v) 해안생태계 및 동·식물에 미치는 영향 및 대책 등을 주요평가내용으로 정함
- 해양수산부는 환경부로부터 평가서의 검토협의 요청을 받은 경우 관련분야의 전문가에게 별도로 평가서 내용의 검토 의뢰를 하거나 관련부서

와의 자체적인 협의를 거쳐 검토의견을 회신

2. 해양부문 환경영향평가 운용실적

1) 평가서 검토 실적

- 환경영향평가서 검토실적 가운데 해양환경부문의 검토실적을 살펴보면 2001년부터 2003년 말까지 해양부문 환경영향평가 검토실적은 총 49 건임. 전체 환경영향평가 검토실적 가운데 해양환경부문의 평가서 검토 실적은 평균 10.4%를 차지하는 것으로 조사
- 평가대행자의 연도별 등록현황을 보면 매년 크게 증가하고 있는데 환경영향평가제도 시행의 강화와 영향평가를 필요로 하는 개발수요의 증가라는 양측면에서의 평가수요 증가에 따른 환경영향평가 분야 시장성의 확대를 반영하고 있는 것으로 판단
- 해양환경영향을 전문으로 평가하는 곳을 구분할 수는 없지만 해양부문의 환경영향평가는 항만개발을 전문으로 하는 엔지니어링업체를 중심으로 평가서 작성을 대행

2) 해양부문 환경영향평가 사례

- 신고리원자력 1,2호기 건설사업
 - 환경영향평가 이후 동일한 장소에 여러 기의 원전을 건설하기 위해 해안에서 320m 떨어진 곳까지 해저터널을 설치해 수심 15m 지점에서 온배수를 배출하려는 심층배수 방식이 처음 도입되었지만 기존방식에 비해 표면에서 사라지는 열보다 바닷물속에 저장되는 열이 많고 배출구 근처 바닥이나 중간층 해양생물에 심각한 영향을 끼칠 수 있는 부작용이 지적
 - 환경운동가들은 심층배수의 영향을 제대로 분석하지 않은 환경영향평가는 무효라고 반발하고 있으며, 과학기술부의 국책과제로 추진중인 '온배수 심층방류 방식에 의한 원자력발전소 신규호기 건설에 따른 해양환경변화 및 평가연구'가 2006년 6월에야 마무리될 예정이므로 추후 결과를 지켜 볼 필요가 있음

- 오비 일반지방사업단지 조성사업
 - 동 사업은 갯벌 및 해양생태계의 보전을 주장하는 환경단체와 지역경제를 우선적으로 주장하는 지역주민 및 사업시행자 간에 심한 갈등 야기
 - 특히, 사업예정지역에 천연기념물인 수달의 서식이 확인되고 환경부 지정 보호야생식물인 고란초 군락이 발견됨에 따라 낙동강유역환경청과 문화재청은 최근 거제시에 수달 서식지와 고란초 자생지가 훼손되지 않도록 보호조치를 강구할 것을 요청
- 사내·만덕지구 간척지 개발사업
 - 평가이후, 사내지구의 경우, 환경영향조사서에서는 부표추적 결과 총 이동거리는 3.519km로 나타났으나, 여름철 오염된 사내호 물이 방류되면서 강진만의 오염과 함께 완도지역의 양식어가에 큰 피해가 발생하고 있으며, 태풍 메기의 영향으로 3일간 사내호가 방류되면서 고금전복양식장과 군외 넙치양식장에 대규모 피해가 나타났다고 주장

3. 설문조사 분석

- 설문조사는 해양부문 환경영향평가제도 및 운용상의 문제점 도출과 그에 따른 개선방안을 모색하고자 실시
- 설문조사는 2004년 10월 7일부터 10월 15일까지 진행되었고, 해양부문 환경영향평가 업무 관련 해양수산부 공무원, 지방해양수산청 공무원과 환경영향평가서 검토 경험이 있는 대학과 연구기관에 소속된 전문가, 해양부문 환경영향평가서 대행업체를 대상으로 실시함. 설문지는 총 65부를 배포하였고 이 중 40부가 수거되어 61.5%의 회수율을 보임
- 대부분 응답자들은 해양환경의 지속가능한 보전·이용 등을 위해서는 환경영향평가제도가 반드시 필요하나, 현재 환경영향평가제도의 활용수준은 약간 저조한 것으로 판단
- 해양부문 환경영향평가제도 운용상의 문제점으로 ‘해양수산부 내 해양부문 환경영향평가의 검토조직 부재’, ‘육지와는 다른 특성을 지닌 해양부문의 환경영향평가 전문성 부족’, ‘해양부문 환경영향평가 대행업체의 기반여건 미흡’ 순으로 나타남

- 대상사업 특성에 따라 해양환경항목을 추가하기보다는 대상사업의 공간적 영향범위가 연안·해양을 포함할 경우 해양환경영향평가가 이행되어야 한다고 판단
- 해양부문 환경영향평가제도의 개선방안에 대해 설문응답자의 37.8%는 전략환경영향평가의 도입을 제안함. 현행처럼 사업 확정 후 실시단계에서 환경영향을 저감하는 수단으로서 활용되기보다는 정책수립단계부터 단계적으로 검토할 수 있도록 환경영향평가제도가 정비되어야 한다는 점을 강조
- 해양부문 환경영향평가서를 검토할 별도 전문조직의 필요성에 대해 전체 응답자의 87.5%가 동의하고 있는 것으로 나타남. 별도의 전문검토 조직이 구성되더라도 해양전문가와 시민단체들의 참여를 통해 형식적 검토가 이루어지지 않도록 하는 제도적 장치의 마련, 해양환경영향평가 전문센터 운영 등 구체적으로 논의의 필요성을 제기

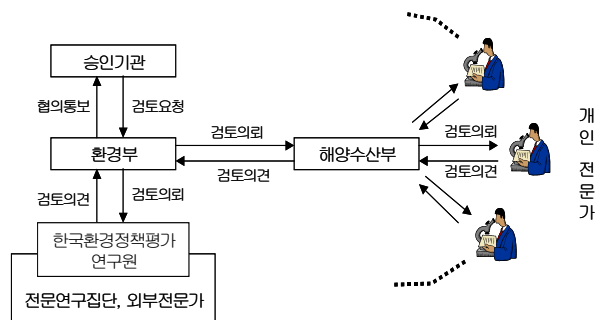
4. 문제점

- 해양부문 환경영향평가 협의대상사업 선정의 부적절
 - 현재 해양부문 환경영향평가 대상사업 선정은 해양수산부보다는 환경영향평가업무를 주관하는 환경부의 몫으로 되어 있음
 - 연안에 인접한 육지의 개발사업에 의해 해양환경이 영향을 받을 가능성이 있더라도 해양환경을 관리하는 해양수산부의 입장에서 해당 사업에 대해 해양환경영향을 평가하도록 할 수 있는 절차가 없는 실정
 - 해양환경에 영향을 미치기 때문에 평가서 작성시 해양환경항목을 추가하여 해양환경부문의 검토를 받아야 하는 대상사업의 결정과정에서 해양수산부 검토요청여부를 결정하는 기준을 좀 더 구체적이고 객관화할 필요가 있으며, 피영향권의 관리책임 기관인 해양수산부의 의견반영 절차가 반드시 필요
- 평가서 검토를 위한 전문 조직 부재
 - 현행 해양부문 환경영향평가서 검토과정에서 해양수산부는 해양환경분야의 전문적 지식을 기반으로 평가서를 검토하여야 함에도 불구하고

- 고 의견을 수렴할 공식적인 전문조직이 없기 때문에 업무담당자의 판단에 따라 인력풀을 활용한 임의적인 선정과정을 거쳐 검토를 의뢰하거나 관련 부서와의 협의를 통해 검토의견을 수렴하는 비체계적인 프로세스를 지니고 있는 실정
- 전문가의 개별적 검토과정은 현재까지 해양환경분야 평가지침이 마련되어 있지 않기 때문에 검토를 맡은 전문가별로 검토기준이 다소 차이가 있을 수 있어 평가검토의 일관성이 결여될 우려도 있음

<요약 그림-2>

해양부문 환경영향평가서 검토협의 조직체계



- 해양환경영향 평가서 작성지침 부재
 - 항만건설과 관련된 15개 사업의 평가서들을 대상으로 분석한 결과를 보면, 우선 현황조사의 경우 해양 동·식물상 조사는 조사주체에 따른 조사방법, 조사시기, 조사기기의 차이 및 조사가 너무 단편적이고 지엽적으로 국한
 - 따라서 해양부문 환경영향평가서 작성을 위한 구체적인 사항이 부족한 실정이므로 개발사업에 대한 환경영향의 합리적인 예측과 평가가 가능하도록 각 평가자들이 활용할 수 있는 평가지침의 개발이 필요
- 조사결과의 신뢰성 확보방안 미흡
 - 해양환경의 조사항목들의 경우는 현장조사를 하기 위해서 많은 노력과 비용을 필요로 하기 때문에 평가서 작성에 필요한 조사값을 획득하기 위한 현황조사를 기피하거나 불리한 조사값에 대한 고의적인 누락과 같은 조사값의 신뢰성을 의심받을 수 있는 행위가 발생할 수 있음

- 따라서, 객관적이고 과학적인 해양환경영향평가를 위해서는 평가서 작성에 이용되는 각종 해양환경 조사값들의 신뢰성을 확보할 수 있는 대책의 마련이 필요
- 해양환경영향 평가대행자의 여건 미흡
 - 해양환경분야는 조사의 어려움과 고비용의 부담을 갖고 있으며 해양이라는 전문성을 필요로 하는데, 국내 환경영향평가서 대행 시장에서 해양환경 항목에 대한 조사를 하는 사업이 약 10.4% 수준에 그치고 있어 해양환경영향평가 분야의 평가대행자들은 열악한 시장여건과 업무수행 환경에 직면
 - 따라서 해양환경영향을 정확히 조사, 예측, 분석하고 효과적인 피해저감 방안 마련을 위해서는 평가서를 작성하는 대행자의 환경여건을 개선하고 평가수행 역량을 제고할 수 있는 방안이 필요

제 5 장 해양부문 환경영향평가제도의 개선방안

1. 제도적 개선방안

- 해양부문 영향평가제도의 별도 법률에 의한 시행에 대한 검토

구분	장 점	단 점
법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정확한 관리주체의 구분으로 책임성 강조 ○ 해양환경관련 법의 일관성 확보 및 관리주체의 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경, 교통, 재해, 인구 등의 통합영향평가 제정과 같은 평가의 통합적 운용 취지에 역행 ○ 법 개정에 따른 관련기관(환경부)과의 협의 어려움 ○ 육지(환경부)와 해양(해양수산부)으로 대상 사업을 명확히 구분하기 어려움
운영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해양환경의 특성을 충분히 고려한 평가 가능 ○ 해양환경중심의 평가항목으로 특화, 간소화 가능 ○ 해양환경 여건 변화에 신속하게 대응 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업자로 하여금 양기관(환경부-해양수산부)의 협의를 요구할 우려 ○ 환경요소간 연계성을 고려할 때 환경의 범주를 육상과 해양으로 정확히 구분하기 어려움 ○ 관리주체별 영향평가 기준의 일관성 유지 곤란
효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 피해자입장에서 보다 적극적이고 정확한 평가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해양수산부내의 개발수요(항만, 어항 등)에 대한 보전의 견제기능이 미흡할 우려

- 해양환경 영향평가의 대상사업관련 규정 개선
 - 통합영향평가법에서 정하고 있는 해양환경영향평가의 대상을 해양의 입장에서 확대하여 명문화하는 것이 필요
 - 해양 및 해안에서 이루어지는 이용행위는 물론이고 해안에서 떨어진 일정 범위내의 육지부에서 이루어지는 일부의 사업으로 범위를 법률적으로 확대, 명문화
 - 이를 위해 육지부의 경우는 환경부장관의 판단에 따르고 해양이나 해안선에 위치하는 사업의 경우는 해양수산부장관의 의견을 듣도록 법률 개정
- 해양수산부의 의견 반영 강화
 - 해양환경과 관련된 협의내용은 해양수산부장관의 의견이 제대로 반영될 수 있도록 보장
 - 평가항목 선정에서도 평가항목·범위획정위원회에 해양환경전문가를 참여

2. 운용상 개선방안

- 해양환경영향평가서 검토를 위한 전문조직의 구성
 - 지속적이고 전문적인 검토를 가능하게 함으로써 평가서 검토에 대한 신뢰성을 제고하기 위한 전문조직의 구성·운영
 - 해양부문의 환경영향평가서 검토를 위해서는 상설화된 별도의 조직이 필요하지만 평가 수요에 맞추어 네트워크형 체제에서 상설화 조직으로 발전
- 평가서 작성 및 검토지침서 개발
 - 평가서 작성에 이용된 각종 조사값에 대한 신뢰성 확보를 위해 평가서 작성을 위한 세부 지침의 마련 필요
 - 매립·간척을 비롯한 해양환경영향 대상사업별 평가서 작성지침과 평가서 협의검토를 위한 검토지침서의 개발 필요
- 평가서를 작성하는 평가대행자의 역량 강화
 - 해양부문의 영향평가를 하고자 하는 대행자에 한해 해양분야 전문인

력을 보유하도록 하는 규정 필요

- 비용산정기준의 적정 수준에 대한 추가적인 검토과정을 거쳐 평가비용을 현실화
- 해양생태계를 비롯한 물리환경조사와 수치모델링 등의 경우 외부 전문가에 의뢰하고 있는데 전문성이 요구되는 이들 외부 전문가에 대한 자격을 일정 수준으로 제한

제6장 결론 및 정책제언

- 해양부문의 환경영향평가제도를 충분히 활용하기 위해 연안통합관리와 연계하는 방안 검토
 - 연안통합관리계획에 따라 연안별로 특성화된 관리방향이 수립되면 연안이용행위에 대해 해당 연안의 관리방향에 적합한 기준을 적용한 환경영향평가제도를 운용함으로써 집행수단이 미흡한 연안관리의 정책적 수단으로 활용하는 방안 검토
- 누적환경영향평가제도의 도입
 - 환경부 및 해양수산부가 적극적인 협력체제를 구축하고 제도의 도입을 위한 적극적인 검토와 추진 필요
 - 소규모 개별사업의 다발적인 추진에 의한 부작용을 억제
- 해양부문 환경영향평가의 실효성 제고를 위해 해양수산부의 적극적이고 철저한 준비 필요
 - 환경영향평가 수행을 위한 체계와 조직의 정비는 물론 지침서의 개발, 전문조직 구성·운영방안, 평가기법 개발 등의 지속적인 연구 필요
 - 단순한 업무의 이관과 같은 분쟁보다는 환경영향평가를 수행하면서 해양환경보전을 위한 견제기능을 충분히 수행할 수 있다는 국민적 확신 필요

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

자연은 인간에게 삶의 공간과 이용할 자원을 주고, 인간은 언제나 그러한 자연 속에서 살아왔으며, 건강한 자연 속에서만이 건강한 생활을 영위할 수 있다. 즉 인간에게 있어서 자연은 필수조건이며 자연의 건강성 여부에 따라 인간생활은 크게 달라 질 수 있다. 인간의 삶에서 가장 기본이 되는 공기와 물은 물론 여러 가지의 식량자원, 광물자원, 에너지자원 등을 포함한 다양한 자연자원들을 우리는 자연으로부터 제공받고 있다.

한편 현대사회가 발전함에 따라 사회구성원들에 의한 각종 개발의 수요가 증가하고 다양한 영역에서 한정된 자원의 이용에 대한 욕구가 발생하고 있다. 즉 산업화의 발전을 위한 공단의 개발, 사회조직체의 원활한 운영을 위한 사회기반시설의 개발, 여유로운 삶을 추구하기 위한 문화 또는 여가공간의 개발, 자연성 회복을 위한 자연생태공간 확보 등 새로운 수요의 발생에 따라 한정된 자원으로서의 자연 환경에 대한 보전과 이용이라는 상충된 입장이 대두되고 있는 것이다. 또한 이용수요에 따라 특정 부문에 집중화하는 현상이 발생하고 그에 따른 자연의 자정능력 범위인 환경용량을 초과하는 이용행위가 행해지면서 환경오염문제도 제기되어 왔다.

자연환경은 인간생활에서 없어서는 안 될 필수적인 요소로서 보전해야 하면서 동시에 새로운 수요에 따라 이용되어야 하는 대상이기도 하기 때문에 자연환경의 적절한 이용과 보전은 상충되면서도 공존해야하는 과제이다. 이와 같은 양면적 개념의 적절한 조화를 위해 자연의 일부를 이용하기 이전에 영향을 평가함으로써 피해를 최소화하고자 하는 노력이 필요한 것이다.

이와 같은 사전예방적 환경정책의 필요에 따라 도입된 것이 환경영향평가제도이다. 환경영향평가¹⁾는 자연환경과 인간 삶의 질에 부정적인 영향을 줄 우려가 있

1) ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’ 제2조에 따르면 환경영향평가란 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하는 것으로 정의됨.

는 어떤 사업이나 계획을 추진하는 과정에서 과학적 기법을 동원하여 환경영향을 예측·평가함으로써 부정적 요소를 제거 또는 최소화하는 역할을 한다.

우리나라의 환경영향평가제도는 1997년 환경보전법에 근거하여 처음으로 시작되었으며 현재는 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에 따라 환경, 교통, 재해, 인구 등의 분야들이 통합되어 영향평가가 시행되고 있는데, 각 분야별 관계기관들이 시행을 주관하고 있다.²⁾ 그러나 영향평가의 제도운영, 평가내용, 검토과정 등에 있어서 지속적인 개선을 하고 있음에도 불구하고 환경영향평가 협의기간의 장기화, 평가서 작성기능의 미흡, 주민의견 수렴 부족 등으로 인한 환경영향평가에 대한 부정적 견해가 제기되고 있다. 특히, 해양부문의 경우 육역 혹은 해역에서 이루어지고 있는 개발사업으로 해양환경에 심각한 영향을 미침에도 불구하고, 이에 대한 구체적이고 세밀한 환경영향평가 검토가 미흡하다는 지적도 함께 제기되고 있다.

환경을 공간적인 기준으로 명확하게 육지와 해양으로 경계를 짓는 것이 쉽지 않다.³⁾ 그러나 해양오염원의 가장 큰 요인이 육지로부터 유입되는 오염원이라는 사실과, 해양의 물리적·생태적 자연환경은 물론 이용형태 등이 육지와 많은 차이를 지니고 있다는 것을 고려한다면 환경영향과 관리전략은 해양과 육지의 경우에 따라 달라질 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 육지와 해양에서의 환경영향평가가 단일한 주체에 의해 동일한 기준에 따라 운용되고 있음에 따라 해양환경의 특성을 제대로 고려하지 못하고 있다. 이러한 문제는 평가서의 검토항목 및 양식에서도 나타나고 있다.

또한 해양부문 환경영향평가서의 검토협의과정을 보면 환경부로부터 해양수산부에 검토를 의뢰받는데 환경부의 경우는 한국환경정책·평가연구원과 같은 전문기관에 법적으로 위탁하여 검토업무를 수행하고 있지만 해양수산부의 경우 평가서 검토를 위한 별도의 전문적인 조직이 없는 실정이다. 이로 인해 평가서에 대한 과학적이고 분석적인 검토가 제한되어 해양환경에 대한 정확한 예측과 대안마련이 어렵고 실효성있는 검토협의를 미흡한 실정이다.

2) 환경영향평가분야는 환경부, 교통영향평가분야는 건설교통부, 재해영향평가분야는 소방방재청, 인구영향평가분야는 건설교통부에서 주관하고 있음(‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’ 제2조).

3) 행정기관의 업무분장은 정부조직법에 따라 육지환경은 환경부가, 해양환경은 해양수산부가 주관하고 있지만 육지와 해양은 단절된 자연환경이 아니고 상호연결되어 있어 업무가 아닌 환경 그 자체는 분리하여 판단하기 어려움.

따라서, 연안에서의 각종 이용행위가 증가하고 있는 추세에 맞춰 해양자원의 적절한 이용과 해양환경의 보전을 목표로 이용 또는 개발에 따른 환경영향을 보다 정확하게 검토할 수 있도록 해양환경부문의 환경영향평가에 관한 제도적 실효성을 강화할 필요성이 시급하다.

2) 연구 목적

동북아중심국가 전략 추진의 일환으로 동북아물류 Hub의 구축을 위한 대형 항만 및 공항의 개발, 지역경제 활성화를 위한 첨단신도시 건설에 따른 공유수면매립 등과 같은 대규모의 개발사업을 비롯하여 각 주체별 다양한 사업들이 연안에서 계획이 수립·추진되고 있다. 이와 같은 연안에서의 각종 이용활동들이 지속가능하게 이루어질 수 있도록 하는 한 방안으로 현재 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’을 기초로 시행하고 있는 환경영향평가제도의 해양환경부문에 대한 검토를 보다 체계적이고 과학적으로 수행하여야 한다.

본 연구는 이러한 필요에 따라 해양부문의 환경영향평가제도의 실효성을 제고함으로써 각종 해양환경 저해요소들로부터 사전에 해양환경을 보전하여 지속가능한 이용이 가능하도록 함을 기본목적으로 한다. 이에 따른 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 해양부문 환경영향평가 협의검토의 전문성 제고이다. 현재 환경부의 환경영향평가체제에 비해 해양수산부의 해양부문 환경영향평가의 체계는 매우 미흡하기 때문에 해양환경의 특성을 강조하고 보다 전문적인 검토를 위해 조직적, 기술적 검토사항들을 제안한다.

둘째, 환경영향평가 대행자들의 평가서 작성 역량 제고이다. 해양부문 환경영향평가서를 작성하는 평가대행자들의 자격, 전문성, 정확성 등을 고려하여 정책적, 기술적 지원방안과 같은 평가대행자들의 지속적인 평가능력제고를 위한 다양한 시각에서의 방안들을 검토한다.

셋째, 해양환경영향평가 제도의 독립성에 대한 검토이다. 영향평가관련 법률이 환경, 교통, 재해 및 인구의 각 분야가 통합되어 시행되고 있지만, 환경분야는 환경부와 해양수산부가 육지와 해양으로 구분하여 관리하고 있으므로 환경영향평가 역시 업무분장을 별도로 분리하여 수행하는 방안에 대한 타당

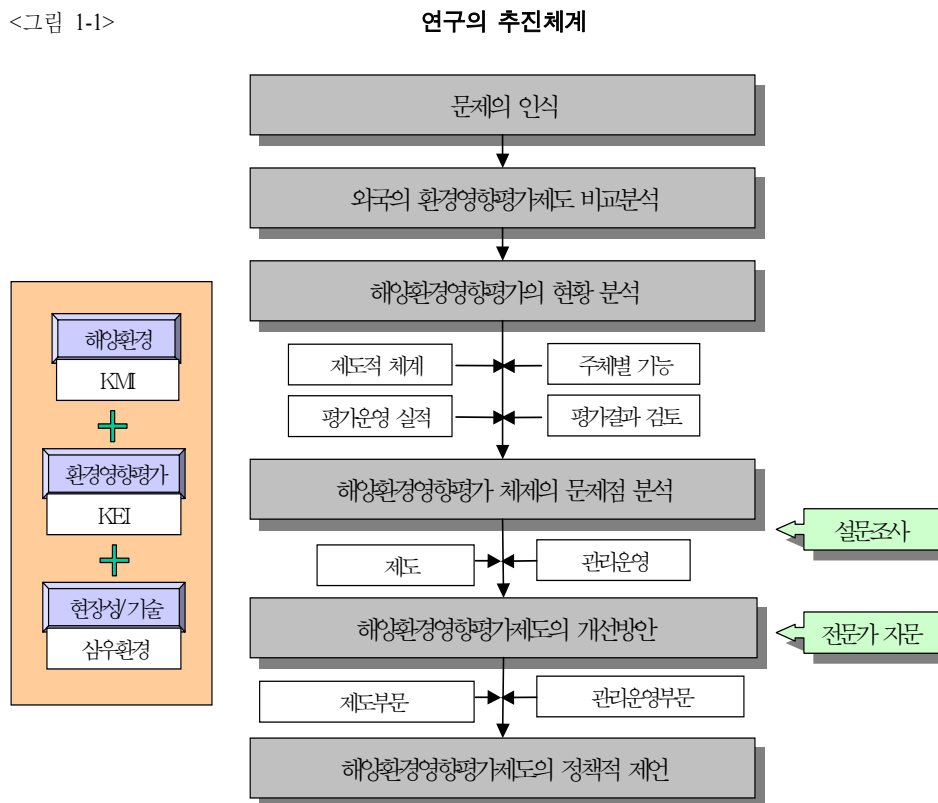
성을 검토하고 결과로써 향후 환경영향평가관련 정책에 대한 방향성을 제안한다.

2. 연구의 방법 및 내용

1) 연구 방법

이 연구는 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에 따라 시행되고 있는 환경영향평가에서 해양부문의 환경영향평가의 시행과정에서의 문제점과 개선방안을 제시하기 위해 문헌조사, 설문조사, 전문가 자문 및 면담조사 등의 연구방법이 이용된다.

<그림 1-1>



국내의 선행연구 보고서, 발간물 및 시사자료 등의 문헌자료와 현장에서 근무하는 전문가들과의 면담을 토대로 환경영향평가제도의 시행현황 및 문제점을 도출하며, 연구 및 정책집행관련 자료를 수집·분석하였다. 또한 외국의 영향평가제도 시행실태에 관한 정보를 수집·분석하여 국내 여건에 적합한 도입시사점을 도출하였다.

현 환경영향평가제도와와의 연계성 및 전문성을 확보하기 위해 한국환경정책·평가연구원의 각종 연구자료의 철저한 분석하고, 해양부문의 환경영향평가 대행 사업의 경험이 풍부한 산업체 전문가의 의견수렴 등을 통해 현장의 경험을 바탕으로 하는 실질적 방안을 도출하고자 하였다.

설문조사는 해양환경영향평가의 현황분석 결과를 바탕으로 제도와 운영부문의 문제점과 함께 개선방안의 우선순위를 평가하기 위해 실시하였다.

2) 연구 내용

본 연구에서는 지금까지의 논문 및 연구보고서에 의해 발표되었던 환경영향평가 전반에 걸친 문제점 분석과 대안의 제시와는 달리 제도 측면에서의 부분적인 영향평가관련 사항을 제외하면 해양환경분야의 영향평가와 관련된 사항에 대해서만 중점적으로 다루고자 한다.

제1장 서론에 이어 제2장에서는 외국의 환경영향평가제도를 분석하고 국내 여건에 적합한 시사점을 도출하였다. 미국, 일본, 영국 등의 선진외국에서의 환경영향평가와 관련하여 법제 체계, 실시주체, 절차, 범위, 대중의 참여정도 등의 요소별 조사를 통해 각 요소별, 국가별 특성 및 장단점을 분석하였다. 또한 이들 외국사례에서 우리나라 현실에 도입 가능한 시사점을 도출하였다.

제3장에서는 우리나라의 환경영향평가제도의 현황에 대해 정리하였다. 우선 환경영향평가제도에 대한 개요를 정리하기 위해 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’ 및 환경관련 법률과 관련한 정책에 대한 체계를 분석하고 제도의 관리주체별(환경부, 건설교통부, 행정자치부, 해양수산부 등), 평가의 절차상 주체별(사업수요자, 평가대행자, 평가검토자 등) 기능 및 역할을 분석하였다.

다음으로는 해양환경영향평가의 운영실적을 조사하였다. 실제 해양부문의 환경영향평가 검토 실적을 조사하고 주요 사례에 대한 평가결과의 검토 결과를 조사하였다.

제4장에서는 해양부문 환경영향평가 시행의 실태와 문제점을 분석하였다. 해양부문의 환경영향평가의 운용체제를 살펴보고 실제 영향평가 검토실적을 분석하였으며, 평가의 필요성, 제한요소, 개선사항 등에 대한 조사를 위해 설문조사를 실시하여 관련자들의 의견을 수렴하였다. 또한 제도적 문제점 도출을 위해 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’ 및 환경관련 법률 등의 제도체계에서의 해양부문 환경영향평가관련 사항을 분석하였으며, 제도의 운영상에 제기되는 문제점들을 도출하였다.

제5장에서는 해양부문 환경영향평가 제도의 실효성을 제고하는 방안을 제시하였다. 제도적 개선방안을 제시하기 전에 육역환경과 해역환경을 분리하여 영향평가를 실시하는 방안에 대한 검토를 하고 법률 개정을 중심으로 개선방안을 제시하였다. 운영적 개선방안으로는 평가서 검토를 위한 전문조직 운영, 평가대행자 역량강화, 전문성 강화 등에 대한 검토 및 제안을 하였다.

끝으로 제6장에서는 연구내용의 결론과 함께 본 연구의 결과를 정책으로 추진, 활용할 수 있도록 하기 위한 추가적인 제안사항을 담았다.

제 2 장 환경영향평가 관련제도의 현황 및 문제점

1. 우리나라 환경영향평가 관련제도의 개요

1) 환경영향평가 개념 및 구성요소

환경영향평가는 개발이 환경에 미칠 부정적 영향을 사전에 예방하기 위한 것으로, 자연과정(Natural Process)과 인간활동(Human Activities)간의 경제적·사회적·생태적 지속성의 확보와 조화로운 실현을 위해 환경을 고려한 개발계획의 수립과 의사결정을 지원하는 사회적 절차라 할 수 있다.⁴⁾ 즉 개발계획 수립 및 시행하는 과정에서 해당사업의 경제성과 환경성을 동시에 고려하여 지속가능한 사업계획 수립과 이행을 도모하기 위해 거쳐야 하는 일종의 의사결정과정을 이룬다. 유엔환경계획(UNEP)에서도 ‘인간활동이 환경변화를 유발할 우려가 있는 경우 이에 대해서 어떻게 하는 것이 좋은지를 평가하고 결정하기 위한 행동, 특히 환경변화에 관한 정보를 확인·예측·분석·공표하는 행위’라고 정의하였다(이병인·이영경, 2000; 윤영채, 2002에서 재인용). 간단하게 정리하자면 환경영향평가는 개발계획의 영향을 예측·평가하여 합리적인 의사결정을 하기 위한 계획기법이라 할 수 있다(Ortolano and Shepherd, 1995; Ranjaewon & Beedassy, 2004). 이에 환경영향평가제도는 합리적인 환경정책방향 모색, 지속가능한 개발과 보전의 조화, 각종 개발계획·사업에 의한 환경훼손의 사전예방을 위한 정책수단으로 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 유도하여 쾌적한 환경을 조성하고 유지함이 목적으로 한다고 볼 수 있다(유헌석, 2001).⁵⁾

Leu et al.(1996)은 효과적인 환경영향평가를 위해서는 다음과 같은 구성요

4) 한상욱, 2002, “한국에서의 지속가능한 사회실현을 향한 환경영향평가제도”, 「지속가능한 사회를 지향하는 환경영향평가」 학술대회 자료집, p.17.

5) 윤영채(2002)는 환경영향평가제도를 “개발계획에 수반된 의사결정과정으로서 ‘환경보전에 대한 충분한 배려’를 목적으로 하며, 이를 위해 공공의 참여하에 개발계획이 환경에 미치는 영향을 종합적으로 평가하고 예상되는 환경적 악영향을 예방하기 위한 적절한 대안을 모색하는 정책과정.”이라 정의함.

소를 제시하였는데, 1) 환경정책·규제 및 지침, 2) 환경행정조직 등 기반마련, 3) 환경영향평가 절차, 4) 이해관계자의 참여, 5) 환경영향평가보고서 구성, 6) 환경영향평가 사후처리과정의 모니터링 및 강화, 7) 환경영향평가의 현실적 이행, 8) 전략환경평가 이행, 9) 국제적 상호작용 등이 해당된다(Ranjaewon & Beedassy, 2004). 또한 UNEP(2004)에서도 환경영향평가의 핵심요소로 1) 정책적 지원·이행, 2) 규제와 지침 등에 의한 법적 기반, 3) 대중참여의 제도적 명문화, 4) 중요한 환경영향의 대안 범위, 5) 환경영향평가 보고서검토 메카니즘이 포함된 과정 및 절차 마련, 6) 부처 및 정책결정부서의 책임성과 수용성 측정, 7) 환경영향평가에 있어 환경관련부서의 적절한 역할, 8) 환경영향평가 수행을 위한 기술·전문적 역량으로 제시하였다. 이를 종합하여 고려해 보면, 환경영향평가의 구성요소는 1) 환경영향평가 법·제도적 기반구축, 2) 환경영향평가 절차, 내용, 이행부서의 역할 등이 포함된 규정 및 지침마련, 3) 이해관계자 참여의 제도적 장치 마련, 4) 환경영향평가결과에 따른 정책수립·이행 메카니즘 구축, 5) 환경영향평가의 기술성과 전문성 제고 등으로, 이와 같은 요소들이 갖추어져야 효과적인 환경영향평가를 이행할 수 있게 될 것이다.

세계 주요국가에서는 긍정적인 환경영향평가의 본질적인 목적을 달성하고 환경영향평가의 효과성을 증진시키기 위해 법적 기반과 절차를 강화하고 있다(Sadler, 1996; UNEP 2004에서 재인용).⁶⁾ 그러나 세계 주요국가의 환경영향평가를 검토한 Sadler(1996)에 따르면 환경영향평가에 의한 이익도 있지만 이를 수행하는데 있어 여러 가지 제약요소가 뒤따른다고 밝히고 있다. 즉 환경영향평가의 이익은 무엇보다 개발계획 수립시 환경성 고려, 다양한 이해관계자 참여, 지속가능성 달성이라는 광범위한 이익도 발생하지만, 누적환경영향의 잠재성이 있는 사업들이 소규모일 경우 환경영향평가대상사업에서 제외된다든지, 실질적 대중 참여의 미흡, 동일지역내 다양한 개발사업간의 통합환경영향평가 미흡, 정책결정자와 대중들이 이해하기 어려운 환경영향평가보고서, 생태·사회·경제 등이 통합된 영향평가의 부재 등 여러 가지 한계점이 나타나고 있다고 하였다.

6) UNEP, *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach*, 2004, p.7에서 재인용.

<표 2-1>

환경영향평가의 이익 및 제약요인

이익	제약요인
<ul style="list-style-type: none"> · 계획수립 증진 · 공식화된 의사결정과정(의사결정과정에서의 대중 참여 기회증진) · 환경 민감성을 고려한 의사결정 · 개발과정의 투명성과 책임성 증진 · 환경·사회를 통합적으로 고려한 계획 · 재정적 또는 사회경제적 목적과 일치된 효과적인 개발사업 진행 · 지속가능성 달성의 긍정적 효과 	<ul style="list-style-type: none"> · 범위상의 문제점 <ul style="list-style-type: none"> :시간변화에 따른 누적환경영향이 존재함에도 불구하고, 소규모 개발사업인 경우 환경영향평가 대상사업에 제외됨 · 이행상의 문제점 <ul style="list-style-type: none"> :적합하고 효율적인 대중참여의 어려움 :사업시행주기 중에 일어나는 유사한 개발사업과 중요한 결정사항들간의 통합 부족; 환경영향평가전에 중요사항이 결정됨. :환경영향평가의 주요내용과 개발내용과의 불일치성 :환경영향평가 범위설정 과정의 미흡 :생태환경영향과 사회경제성·건강성을 통합적으로 고려하지 못함. :기술적 복잡성 때문에 정책결정자와 대중들이 환경영향평가서를 이해하기 어려움 :의사결정과정 중의 일환으로 환경영향평가를 포함시키는 메카니즘의 부재 :피해저감·모니터링에 관한 환경영향평가 권고사항과 계획이행간의 연계성 미흡 :환경영향평가를 이행하는 대부분 국가에서의 기술적 및 관리능력 부족

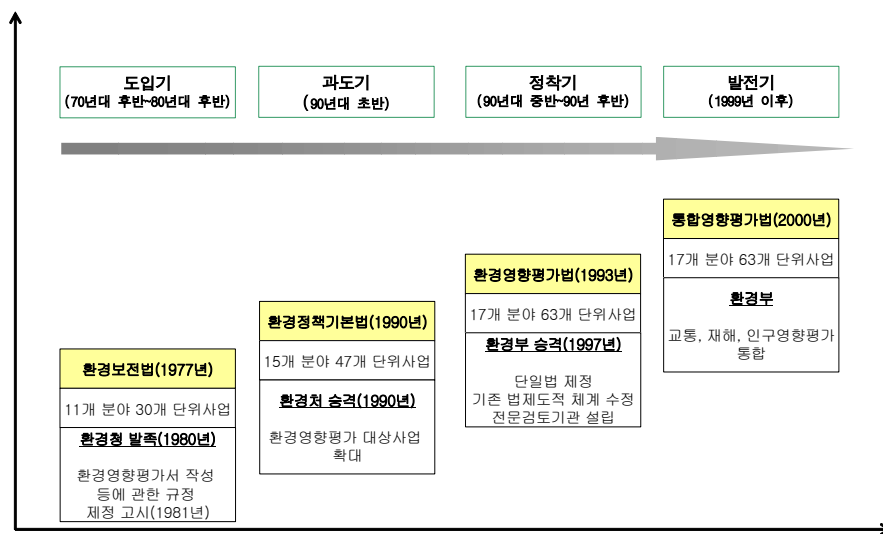
자료 : UNEP, *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach*, 2004, pp.7~8.

2) 우리나라 환경영향평가제도의 추진과정

우리나라의 환경영향평가제도는 우리나라 최초의 환경법령인 공해방지법이 폐지되면서 신설된 환경보전법에 의해 시작되었다. 즉 환경영향평가제도는 환경보전법에 의한 도입기, 환경정책기본법에 의한 환경영향평가 대상사업의 범위 확대 등의 과도기, 환경영향평가법이라는 단일법 체계의 정착기를 거쳐 현재 교통분야, 재해분야 등이 통합된 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’으로 발전되고 있다고 볼 수 있다.

<그림 2-1>

우리나라 환경영향평가제도의 발전단계



(1) 도입기(환경보전법 : 1970년대 후반~1980년대 후반)

우리나라의 환경영향평가제도는 1977년에 제정된 ‘환경보전법’⁷⁾에서 ‘환경보전에 영향을 미치는 계획 수립시 사전협의’⁸⁾를 할 수 있는 근거 조항이 마련된 이후, 1980년 환경청 신설과 1981년 ‘환경영향평가서 작성 등에 관한 규정’을 제정·고시하고 평가분야를 3개분야 19개사업으로 규정하면서 본격적으로 시행되었다. 그러나 이 시기는 환경보전보다는 개발에 의한 국가발전이 우선시되었기 때문에 환경에 대한 적극적인 의견이 반영되지 못하는 상황이었다. 이에 환경영향평가제도는 정부가 시행하는 개발사업에 대한 의견을 제시하고, 개발부처에서는 그 의견을 참작하여 최종적인 결정을 내리는 정도의 미약한 수준이었다.⁹⁾ 그러나 1986년에 ‘민간부문 개발사업에 확대시행’이 규정되면서 국가주관 공공개발사업에서부터

7) 1970년대 급속한 산업화와 도시화로 환경훼손이 심각해짐에 따라 위생법적인 성격이 강한 공해방지법으로는 환경규제가 미흡했음. 이에 환경보전법을 제정하고 환경기준의 설정, 환경감시제도의 도입, 배출허용기준의 설정, 오염방지시설 설치의 의무화 등을 마련하였음.

8) 도시의 개발이나, 산업단지의 조성, 에너지 개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 당해 계획에 관하여 미리 보건사회부장관과 협의하여야 한다.

9) 최준규, “우리나라 환경영향평가제도의 발전방향”, 사전환경성검토 및 환경영향평가 업무관계자 연찬회, 환경부, 2003, p.170.

민간사업으로까지 확대되면서 평가대상사업도 11개 분야¹⁰⁾ 30개 단위사업으로 확대되는 등 규제적인 측면이 강조된 형태로 발전하게 되었다.¹¹⁾ 이 단계에서 해양부문의 환경영향평가 대상사업은 제1종 어항 및 제2종 어항의 기본시설사업, 지정항만의 항만시설 중 외곽시설, 철도, 운하 및 보관시설 건설과 항만시설 용지의 개발, 항만개발준설사업, 공유수면 30ha 이상 매립사업이 해당되었다.

(2) 과도기(환경정책기본법 : 1990년대 초반)

1990년대 들면서 환경문제는 단순히 공해문제 차원을 넘어 국민의 삶의 질을 좌우하는 중요한 문제로 대두되면서 국민적 관심이 크게 증대되었다.¹²⁾ 환경청이 환경처로 승격되고 환경보전법이 환경정책기본법으로 개편되면서 환경영향평가에 대한 내용도 더욱 강화되었다. 초안 평가서 작성 후 주민의견을 반영하여 평가서에 작성하도록 하였으며 평가협의내용에 대한 이의신청, 사업계획 변경에 따른 재협의, 평가협의내용의 이행여부 조사확인 등 사후관리제도를 도입하여 평가협의내용에 관한 실효성이 확보되도록 하였다.¹³⁾ 1992년 개정을 통해 지역단위의 개발사업에 대한 환경영향평가협의 업무를 지방환경청으로 위임하여 현장성 있는 검토가 이루어지도록 하였고, 특히 평가대상사업에 있어 종전 10개분야 33개 단위사업에서 15개분야¹⁴⁾ 47개 단위사업으로 확대되었다. 이 중 해양부문 대상사업의 경우, 항만과 관련된 평가대상 단위사업은 변함이 없었고, 매립 관련사업에 대해서 종전에는 지정항만의 공유수면 매립사업은 평가대상사업에서 제외되었지만 개정된 법률에서도 지정항만내라도 3ha 이상을 매립할 경우 환경영향평가를 받도록 하였다.

10) 도시의 개발, 산업입지 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발, 철도(지하철도포함), 공항(군용비행장제외), 매립 및 개간사업, 아파트지구개발, 관광단지의 개발

11) 이 시기동안의 해양환경관리는 별도의 법제도를 통해 이루어지기보다는 육상환경관리의 한 부분으로 다루어졌음(남정호·강대석, “육상활동으로부터 해양환경을 보호하기 위한 관리체제 개선방향”, 「해양정책연구」, 통권 18(2), 2003, p.42).

12) 1992년에 개최된 리우회의는 우리나라 해양환경관리에 많은 영향을 미쳤음. 특히 연구자를 중심으로 연안통합관리제도 도입의 타당성을 검토하기 위한 연구가 시작되었음.

13) 유현석 외, 「환경영향평가의 객관성 확보를 위한 평가절차 개선연구」, 2001, p.22.

14) 위의 환경보전법시행령에서 제시한 대상사업 중 아파트지구 개발사업을 제외한 10개 대상사업과 체육시설 설치, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 폐기물처리시설의 설치 포함.

(3) 정착기(환경영향평가법 : 1990년대 중반-후반)

환경정책기본법은 환경정책의 기본방향을 정하는 법률로 환경영향평가 대상사업, 시기, 협의절차 등을 구체적인 내용을 명시하기에 입법상의 어려움이 있었다. 이에 그동안 제기되었던 환경영향평가제도의 문제점을 개선·보완하고 제도운영의 효율적 추진을 위해 1993년 환경영향평가법을 제정하고, 제도의 절차변경과 사후관리제도 강화 등 법제도체계를 수정·보완하였다. 특히 실질적 주민의견수렴을 위한 공청회를 의무적으로 개최하도록 하였으며, 평가서 협의요청 및 사후관리를 사업승인기관에서 담당하도록 하였다. 그리고 환경영향평가검토의 체계화·전문화를 위해 환경영향평가 전문검토기관인 한국환경정책·평가연구원을 설립하여 평가서의 객관성과 공정성을 확보할 수 있도록 하였다. 평가대상사업의 경우도 종전 15개 분야 47개 단위사업에서 17개 분야¹⁵⁾ 63개 단위사업으로 확대되었다. 해양부문 환경영향평가 대상사업인 항만사업과 매립사업의 경우도 종전보다 그 대상범위가 넓어졌다. 그러나 환경영향평가제도는 환경정책기본법에서 환경영향평가법으로 근거법이 바뀌고 개정과정을 거치면서 의사결정지원수단이기보다는 규제적 수단으로 변질되는 등의 문제점이 제기되기 시작하였다.

(4) 발전기(환경정책기본법 개정과 통합환경평가법: 1999년 이후)

1999년에는 환경정책기본법 개정을 통해 상위 기본계획에서 대한 입지타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하기 위한 사전환경성검토제도를 의무화하는 규정을 신설하였다. 그 전의 사전환경성검토제도는 1993년 환경정책기본법 제11조의 사전협의규정에 의해 국무총리훈령으로 제정하여 개별법령에 협의근거가 없는 행정계획이나 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 중·소규모의 공공개발사업에 대해서 사전환경성검토를 시행하여 왔다. 그러나 총리훈령에 의한 사전환경성검토제도는 그 대상이 일정보전지역에서의 일정규모이상 공공개발사업에 대해서만 환경성검토를 하도록 되어 있었고, 난개발의 주요인인 민간개발사업에 관한 조정수단이 부재할 뿐만 아니라, 환경영향평가대상사업은 제외하도록 하여 사전예방적 수단의 한계성이 노출되었다. 이에 총리훈령에 의한 사전환경성검토제도와 현행 환경영향평가제도가 안고 있는 문제점과 한계를 해소하기 위해 1999년 환경

15) 환경영향평가법시행령 제2조에 의한 17개 대상사업: 환경정책기본법시행령 제7조에 의한 15개 대상사업 중 폐기물처리시설 설치사업이 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치로 변경되었고, 여기에 국방·군사시설의 설치, 토석·모래·자갈·광물등의 채취가 포함.

정책기본법을 개정하여 사전환경성 검토대상 행정계획과 개발사업을 대폭 확대¹⁶⁾ 하였다. 사전환경성 검토시의 구비서류의 구체화, 협의의 절차, 협의기간을 정함으로써 사전예방적 의사결정수단으로서의 역할을 다 할 수 있도록 하였다.

2000년에는 각종 개발사업에 대한 환경영향평가 외에 그간 별개 제도로 운영되어 온 환경·교통·인구·재해영향평가를 통합적으로 운영하기 위한 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법(이하 통합영향평가법)’이 제정되었다. 통합영향평가법의 주요 개선방향은 관계부처간 협의의견 상충시 환경부장관의 조정권 행사제도 마련, 영향평가절차의 통합운영체계 마련, 평가서검토기능 강화, 사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회 통합운영, 동일한 환경영향권역내의 사업에 대한 환경영향평가 대상으로 확대, 환경영향평가 사후 환경관리 강화 등이다. 그러나 이와 같은 개선방향에도 불구하고 구체적인 측면이 강조된 환경영향평가법과 큰 차이가 없는 등 환경영향평가제도가 가지고 있는 본질적 문제는 그대로 승계하게 됨에 따라 실질적인 의사결정 도구로서의 조정기능을 하는 데 있어 한계가 노출되었다.

사전환경성검토제도와 환경영향평가제도 모두 개발계획에 의한 환경영향을 사전에 예측하여 이를 최소화하는 방안을 강구하는 공통된 목표를 가지고 있는 것으로, 사전환경성검토제도는 행정계획 등이 확정되기 전에, 환경영향평가제도는 실시계획단계에서 이루어짐에 따라 이 두 제도를 연계하여야 한다는 목소리를 높였다. 이에 환경부는 2004년 환경정책기본법 개정법률(안)을 통해 현행 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 차별화해 사전환경성 검토제도를 전략환경평가의 개념으로 확대시키는 내용을 포함하였다.

2. 환경영향평가 관련제도의 주요내용

우리나라의 대표적인 환경영향평가관련제도로 환경영향평가제도와 사전환경성평가제도가 있다. 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도는 환경에 미치는 해로

16) 개별법에 의해서 사전협의를 하지 않던 ‘산업입지및개발에관한법률’에 의한 농공단지의 지정 등 10개 행정계획이 추가로 협의대상에 포함되었고, 기존 사전협의대상 행정계획중 29개 주요 행정계획에 대해서는 사전협의를 필요로 하는 서류를 구비토록 했으며, 주요 보전지역의 일정규모이상 20개 개발사업에 대하여도 사전협의를 받도록 하였음.

은 영향을 예측·분석하여 무분별한 개발로 훼손될 수 있는 자연환경을 사전예방적 차원에서 보전하고자 하는 수단이다. 그러나 환경영향평가제도는 대규모 개발사업에 대해 실시단계에서 환경오염 저감방안을 마련하는 것이고, 사전환경성검토제도는 중·소규모 개발사업에 대해 계획수립 전에 이루어진다. 두 제도의 구체적인 비교는 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도의 비교

구분	환경영향평가	사전환경성검토
근거법	환경·교통·재해등에관한영향평가법	환경정책기본법
의의	사업시행으로 환경에 미치는 해로운 영향을 예측분석하고 이에 대한 대책 강구	행정계획과 개발사업 시행으로 환경에 미치는 해로운 영향을 사전에 평가하여 행정계획에 반영
시기	사업확정 후 실시단계	대상사업의 실시계획 승인전
대상 (해양 부분)	17개분야 63개 단위사업 (어항 및 항만시설, 해안매립 및 간척사업, 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업)	15개 행정계획과 22개 보전용도지역 (어업시설기본계획, 신항만건설예정지역 지정)
협의 절차	평가서초안→주민의견수렴→평가서협의→결과통보	사업신청→서류구비→협의요청→환경성검토→통보
문제점	환경관리규제수단 일정규모이하의 사업에 대해서는 제외 객관성·공정성 미비 등	개별법령의 사전협의규정에 의한 실효성 미비, 검토기준 미비, 환경영향평가와의 중복 등

1) 평가주체

전재경(2003)은 ‘누가’ 환경영향평가를 수행할 것인가의 문제는 환경영향평가의 객관성을 좌우한다¹⁷⁾”고 하였다. 통합영향평가법에서는 환경영향평가서 작성에 관한 1차적 의무를 사업자에 두고 있고, 사업자가 평가서를 작성하기 어려울 경우 평가대행자에게 의뢰할 수 있도록 하여 2차적 의무를 대행자로 명시하였다. 또한 사후환경영향조사서도 마찬가지로 대행자에게 작성을 의뢰 할 수 있도록 하고 있다. 사전환경성검토제도에서도 마찬가지로 사업자 혹은 개발주체가 사전환경성검토에 관한 서류를 환경부로 직접 제출하도록 하고 있다.

17) 전재경, “우리나라 환경영향평가제도의 개선방안과 정책대안”, 「환경영향평가제도의 문제점과 개선방안 민간환경단체정책협의회 정책토론회 자료집」, 2003, p.13.

사업자에 의한 환경영향평가 혹은 평가대행자에 의한 환경영향평가 작성은 개발주체가 곧 평가주체가 되는 것이기에 객관성과 공정성을 확보하기 어려운 것이 사실이다. 사업자가 직접 평가서를 작성하는 것은 환경영향평가가 의도적으로 왜곡되고 부실해질 수 있는 가능성이 높다. 왜냐하면 개발사업자의 발주에 따라 경쟁을 통한 용역계약형태로 이루어지기 때문에 발주자인 개발사업자의 요구사항에 따라야 하는 경우가 많이 발생할 수밖에 없다. 그리고 환경영향평가가 제한된 자금과 제한된 기간에 수행됨으로써 환경영향평가서가 부실화되고 통과의례식으로 협의절차를 거침으로써 환경영향평가결과가 미흡함에도 불구하고 개발계획의 타당성이 부각되는 등의 문제점이 발생하고 있다.¹⁸⁾

2) 평가·협의대상 및 시기

환경영향평가 혹은 사전환경성 검토의 대상사업과 시기를 결정짓는 일은 실질적 제도운영을 결정짓는 중요한 사항이다. 이런 점에서 환경영향평가제도는 17개 분야 63개 단위사업에 대해 사전환경성검토제도로 15개 행정계획과 22개의 보전용도지역내 개발사업에 대해 시행하고 있다.

(1) 환경영향평가제도

환경영향평가 대상사업은 기본적으로 영향이 큰 개발사업을 대상으로 한다. 우리나라 환경영향평가 대상사업은 17개 분야 63개 단위사업으로 환경영향평가제도를 도입했던 시기에 비하여 점차 외형적으로 확대되어 왔다. 환경영향평가를 실시해야 하는 대상사업은 주로 사업면적, 길이, 규모 등을 기준으로 설정되었는데, 제4조 규정과 관련된 별표 1 “환경영향평가를 실시하여야 하는 대상사업의 범위, 평가서 제출시기 및 협의 요청시기”에 명시되어 있으며 이를 바탕으로 평가여부를 판단하도록 하고 있다. 별표 1에 명시된 평가사업은 도시의 개발, 산업입지 및 산업단지 조성, 에너지 개발, 항만의 건설, 도로의 건설, 수자원의 개발, 철도의 건설, 공항의 건설, 하천의 이용 및 개발, 개간 및 공유수면의 매립, 관광단지의 개발, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 체육시설·폐기물처리시설 기타 대통령이 정하는 시설의 설치, 기타 환경·교통·재해 또는 인구에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업이 해당된다. 또한 특별시·광역시 또는 도는 대상사업의 범위

18) 김임순외, 「환경영향평가의 효율적 수행을 위한 역량구축과 전문자격도입방안」, 2002, p.138.

<표 2-3>

환경영향평가 대상사업과 규모

사업분야	세부사업 및 규모
도시개발 (11개)	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발, 아파트지구개발 : 25만㎡ 대지조성, 택지개발, 도시재개발, 학교 : 30만㎡ 유통단지·공동집배송단지, 여객자동차터미널, 화물자동차터미널 : 20만㎡ 기타 : 도시계획사업[유통업무설비·주차장(20만㎡), 시장(15만㎡), 운하], 하수종말처리시설(10만㎡/일)
산업입지 (6개)	<ul style="list-style-type: none"> 국가산업단지, 지방산업단지, 농공단지, 중소기업단지, 수출자유지역조성, 공장, 일단의 공업용지조성 : 15만㎡
에너지 개발 (6개)	<ul style="list-style-type: none"> 전원개발, 전기설비: 발전소(1만KW, 댐 및 저수지 수반시 3천KW, 공장용지 내 3만KW, 태양력등 10만KW), 송전선로(345KV, 10km), 옥외변전소(765KV), 저탄장(5만㎡), 회처리장(30만㎡) 광업(30만㎡), 해저광업, 송유관시설 중 저유시설, 석유사업자 또는 한국석유개발공사의 저유시설
항만건설 (4개)	<ul style="list-style-type: none"> 어항시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 계류(매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡) 항만(신항만)시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 기능(매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡) 항만준설 : 10만㎡, 20만㎡(항로등 유지, 오염물질제거시 제외)
도로건설	<ul style="list-style-type: none"> 도로[시설의 경우 4km(도시계획구역은 폭 25m, 개발제한구역 3만㎡ 포함), 확장의 경우 10km(2차선이상)]
수자원개발(2개)	<ul style="list-style-type: none"> 댐 또는 하구언, 저수지, 보 또는 유지 : 200만㎡, 2,000만㎡
철도건설(4개)	<ul style="list-style-type: none"> 철도·도시철도·고속철도(1km), 사도·궤도(2km)
공항건설	<ul style="list-style-type: none"> 공항개발 : 비행장, 활주로(500m), 기타(20만㎡)
하천개발	<ul style="list-style-type: none"> 하천공사 : 10km
개간·매립 (2개)	<ul style="list-style-type: none"> 매립 : 30만㎡(항만 또는 자연환경보전지역내 3만㎡) 개간(간척 포함) : 100만㎡
관광단지 (6개)	<ul style="list-style-type: none"> 관광사업, 관광지 및 관광단지, 온천 : 30만㎡ 기타 : 도시공원(25만㎡), 유원지(시설면적 10만㎡), 자연공원(10만㎡)
산지개발 (3개)	<ul style="list-style-type: none"> 묘지(25만㎡), 초지(30만㎡), 기타(20만㎡)
특정지역 개발	<ul style="list-style-type: none"> 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의한 가·타·하 및 더의 사업
체육시설 (5개)	<ul style="list-style-type: none"> 청소년수련시설·수련지구 : 30만㎡ 체육시설, 경정·경륜시설, 경마장 : 25만㎡(스키장, 자동차경주장 포함)
폐기물·분뇨 처리시설 (2개)	<ul style="list-style-type: none"> 분뇨처리시설(100㎏/일, 다만 하수처리장 유입처리시는 제외) 매립시설(30만㎡, 330만㎡ 다만 지정폐기물의 경우 5만㎡, 25만㎡), 소각시설 (100t/일)
국방·군사시 설(3개)	<ul style="list-style-type: none"> 국방·군사시설(33만㎡), 군용항공기지[비행장, 활주로(500m), 기타 (20만㎡)], 해군기지(10만㎡, 다만 매립수반시 3만㎡)
토석등채취 (4개)	<ul style="list-style-type: none"> 하천 및 연안구역(상수원보호구역내 2만㎡, 상류 5km내 5만㎡), 산림(10만㎡), 해안광물(단위광구장: 강원·경북 2만㎡, 기타 3만㎡), 해안골재(25만㎡, 50만㎡)

자료 : 환경·교통·재해등에관한영향평가법 시행령.

에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 지역의 특수성을 고려하여 영향평가를 실시하여야 할 필요가 있는 때에는 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 시·도조례가 정하는 바에 따라 영향평가를 실시할 수 있도록 하였다.

그러나 현재 법적으로 규정된 환경영향평가 대상사업은 부처간 협의를 통하여 그 규모가 결정되었기 때문에 사업특성이 유사한 경우라도 대상규모가 서로 다르며 그 기준도 애매모호한 것이 문제점으로 제기되고 있다. 예를 들면 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업은 30만㎡, 도시개발법에 의한 도시개발사업은 25만㎡으로 되어 있는데, 이 두 사업은 유사한 개발특성을 가지고 있음에도 불구하고 그 대상규모가 다르게 명시되어 있다.¹⁹⁾ 또한 환경적으로 큰 사업임도 불구하고 평가대상 규모가 미만이거나 평가대상이 아니어서 평가없이 시행되는 경우, 사업의 지역적 특성, 동일한 지역내 다양한 사업에 의한 통합환경영향 정도 등을 고려하지 않고 평가사업이 결정되는 문제점을 안고 있다. 또한 이에 실시단계에서 이행되는 환경영향평가는 사전에 환경적 배려가 미비하여 발생될 수 있는 환경영향의 저감대책이 제한적이고 단편적으로 이루어지고 있다.

(2) 사전환경성검토제도

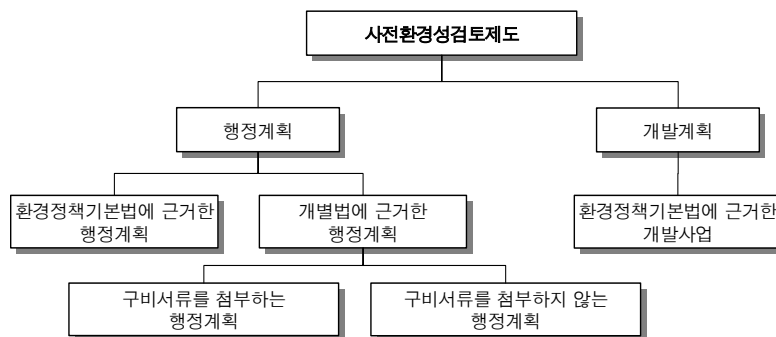
사전환경성검토제도의 협의대상은 <그림 2-2>와 같이 구분된다. 이 중 환경에 영향을 미치는 행정계획으로서 당해 법령에 사전협의 근거규정이 없는 농공단지의 지정 등 15개의 행정계획과 22개 보전용도지역에서의 5,000㎡ ~ 50,000㎡ 이상의 개발사업이 된다. 또한 개별법에 의해 사전협의규정을 두고 있는 행정계획 중 구비서류를 첨부해야 하는 31개 행정계획과 구비서류를 첨부하지 않아도 되는 38개 계획이 대상이 된다. 이 중 통합영향평가법의 대상이 되는 사업 중 사전환경성검토협의 시기가 환경영향평가 협의시기와 같은 행정계획 또는 개발사업, 토지의 형질변경, 나무의 벌채 또는 흙·돌 등의 채취를 수반하지 아니하는 개발사업, 자연재해대책법 제36조의 규정에 의한 재해응급대책에 관한 사업, 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 요구된다고 인정하거나 군사작전의 수행을 위하여 긴급을 요한다고 인정하여 협의기관의 장과 협의한 행정계획 또는 개발사업, 특별히 다른 법령에 의하여 사전환경성검토가 이루어지는 행정계획 또는 개발사업은 제외된다. 이에 사전환경성검토가 반드시 필요한 계획임에도 불구하고 환경영향평가 대상사업이 되는 경우 환경영향평가만 받게 됨에 따라 사전예방적 수단의 기능

19) 송영일, 「환경영향평가제도 개선 포럼운영」, 한국환경정책·평가연구원, 2002, p.9.

을 저하시키는 경우가 발생되기도 한다. 또한 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토 대상사업 중 습지보호지역을 예를 들면 습지보호지역으로 지정된 지역내에서 개발계획이 수립될 경우, 5,000㎡ 이하의 규모사업에 대해서도 사전환경성검토를 받지 않아도 되는 것으로 명시되어 있어 그 실효성의 문제가 제기될 수 있다.²⁰⁾ 또한 현재 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토 대상인 행정계획과 개발계획의 환경성 검토기법이 차별되어야 하지만 실제로 행정계획에 대한 명확한 사전환경성검토 기준이 부재한 상태이고, 개발사업의 경우 환경영향평가의 검토기준과 동일시되는 등 사전환경성검토제도가 가지고 있는 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 실정이다.

<그림 2-2>

사전환경성검토협의대상의 분류체계



자료 : 송영일, 「환경영평가 제도개선 포럼운영」, 2002. 8, p.49.

<표 2-4>

환경정책기본법에 의한 사전환경성검토협의대상 행정계획

구분	관계법령	행정계획	협의시기
국토·자연·도시의 개발	농어촌정비법	마을정비구역의 지정	구역 지정전
	제주국제자유도시특별법	광역시설계획	계획 확정전
	폐광지역개발지원에 관한 특별법	폐광지역진흥지구의 지정 폐광지역환경보전계획	지구지정전 계획수립시
	사회간접자본시설에대한 민간투자법	민간투자시설사업 기본계획	계획수립시

20) 현재 습지보호지역으로 지정된 지역 중 두웅습지는 65㎡, 진도갯벌의 경우 1,238㎡로 작은 면적의 규모임. 현재 습지보호법에서는 행위제한 규정을 두고 있으나, 대부분 공유수면 점사용, 매립, 골재채취사업과 관련된 것에 한함.

환경정책기본법에 의한 사전환경성검토협의대상 행정계획(계속)

구분	관계법령	행정계획	협의시기
농공단지, 협동화단지, 복합단지의 조성	산업입지및개발에관한법률	농공단지의 지정	단지지정전
	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법	협동화실천계획 단지조성사업의 실시계획	계획승인전
	지역균형개발및중소기업육성에관한법률	복합단지의 개발계획 복합단지의 실시계획	시행자 지정전
수자원 개발, 하천의 이용·개발	소하천정비법	소하천정비종합계획	계획승인전
	온천법	온천개발계획	-
체육시설의 설치 및 수련지구 조성	체육시설의설치·이용에관한법률	사업계획	-
	청소년기본법	수련지구조성계획	계획수립시
골재채취	골재채취법	하천골재 채취예정지정	예정지 지정전
계	12개 법률	15개 계획	

자료 : 환경부, 「사전환경성검토업무편람」, 2004.

<표 2-5> 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토협의대상 개발사업의 종류 및 규모

사업계획면적 법률	5,000㎡ 이상	7,500㎡ 이상	10,000㎡ 이상	50,000㎡ 이상
국토의계획및이용에관한법률	자연환경보전지역 관리지역(보전)	농림지역 관리지역(생산)	관리지역(계획)	-
개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	개발제한구역	-	-	-
자연환경보전법	생태계보전지역 임시생태계보전지역 시도생태계보전지역 자연유보지역	완충지역	-	-
조수보호및수렵에관한법률	조수보호구	-	-	-
산지관리법	-	-	공익용 산지	공익용산지외산지
자연공원법	자연보존지구	자연환경지구	-	-
습지보전법	습지보호지역	습지주변관리지역 습지개선지역	-	-
수도법	광역상수도설치지역 (공동주택의건설)	광역상수도설치지역 (공동주택제외)	-	-
하천법	-	-	하천구역	-
소하천정비법	-	소하천구역	-	-
지하수법	지하수보전구역	-	-	-
수질환경보전법	호소수질보전구역 (공동주택의건설)	호소수질보전구역 (공동주택제외)	-	-
그밖의 개발사업	최소 협의대상면적의 60% 이상으로서 미리 시·도 또는 시·군·구 환경보전자문위원회의 의견을 들어 관계행정기관의 장이 필요하다고 결정한 사업			

자료 : 환경부, 「사전환경성검토업무편람」, 2004.

<표 2-6> 사전환경성검토협의를 위하여 필요한 서류를 구비하여야 하는 행정계획

구분	근거법령	행정계획
국토·지역·도시의 개발	국토의계획및이용에관한법률	도시관리계획(용도지구 지정, 개발진흥지구 지정)
	택지개발촉진법	택지개발예정지구의 지정
	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	광역개발권역의 지정, 광역개발사업계획, 개발촉진지구의 지정, 개발촉진지구개발계획, 특정지역의 지정, 특정지역개발계획
	농어촌정비법	한계농지정비지구의 지정
산업단지·유통단지의 조성	산업입지및개발에관한법률	국가산업단지의 지정, 일반지방산업단지의 지정, 도시첨단산업단지의 지정
	유통단지개발촉진법	유통단지의 지정
에너지개발	전원개발에관한특례법	전원개발사업예정구역의 지정
	한국가스공사법	사업실시계획
교통시설의 건설	도시철도법	노선별도시철도기본계획
	고속철도건설촉진법	고속철도건설예정지역의 지정
	공공철도건설촉진법	공공철도건설사업 실시계획
	수도권신항공건설촉진법	수도권신항건설예정지역의지정
	신항만건설촉진법	신항만건설예정지역의 지정
하천의 이용·개발 및 해양개발	하천법	하천정비기본계획
	어항법	어항개발계획 중 기본계획
산지개발 및 골재채취	산림법	채석단지의 지정
	골재채취법	골재채취단지의 지정
	자연공원법	도립공원계획, 군립공원계획
관광단지의 개발 및 국방·군사시설의 설치	관광진흥법	관광개발기본계획, 권역별관광개발계획, 관광지 등의 지정
	청소년기본법	청소년 수련지구의 지정
	국방·군사시설사업에 관한법률	국방·군사시설사업의 실시계획
7개 분야	21개 법률	31개 계획

자료 : 환경부, 「사전환경성검토업무편람」, 2004.

3) 협의절차

환경영향평가제도와 사전환경성검토제도의 공통점 중에 하나는 두 제도 모두 ‘협의’를 통해 이루어진다는 것이다. 그러나 행정법상의 ‘협의’는 비공식적인 행정작용의 하나로 공식적인 행정작용에 앞선 준비행위 또는 그에 대체적인 행위로 법적 구속력이 없는 비강제적 정책수단이라 할 수 있다.²¹⁾

(1) 환경영향평가의 협의절차

환경영향평가의 과정은 크게 3단계로 구성된다고 볼 수 있는데, ‘평가서초안 작성과 주민의견 수렴단계’, ‘평가서 검토 및 평가협의단계’, ‘협의내용 관리 및 사후관리 강화단계’이다.

‘평가서초안작성과 주민의견수렴단계’에서는 사업자가 평가서를 작성하기 이전에 평가서 초안을 작성하여 지역주민의 의견을 수렴해야 하는 단계이다. 환경영향평가서 작성과 관련하여 환경부 고시로 ‘환경영향평가서작성등에관한규정’이 제정되어 운영중에 있다. 그러나 평가서 작성을 위한 조사기준이 포괄적이고 추상적이어서 실제 평가서 작성시 의미있는 기준이 되지 못하고 있는 실정이다. 특히 자연환경조사분야는 조사범위가 광범위하고 반드시 현장조사가 필요로 하는 분야이지만 불가피할 경우 문헌 또는 기타 자료에 의한 조사를 실시하게 되는 경우에는 가장 최근의 자료를 인용하도록 하고 있다.²²⁾ 이에 보전가치 있는 습지, 철새 도래지 등 제대로 조사되지 못하여 지역주민이나 환경단체로부터 문제제기를 받는 사례가 빈번해 지고 있다.²³⁾ 또한 지역주민의 의견을 수렴하도록 한 목적은 환경영향은 제1차적으로 평가대상지역주민에게 미치는 것이기 때문에 이해관계자인 주민에게 설명하고 의견을 반영하기 위한 절차이다. 현행법상 주민의견수렴은 설명회·공고·공람 및 공청회 개최를 통해 이루어고 있는데, 이와 같은 주민참여방식의 문제점은 주민참여의 기회가 초안단계의 일회성으로 한정되고 평가서 본안 작성단계에서는 주민참여가 제도적으로 보장해지 못하고 있다는 것이다. 또한 공청

21) 한원형, “환경영향평가의 성격 및 역할검토”, 사전환경성검토 및 환경영향평가 업무관계자 연찬회 자료집, 2003.

22) 환경부 고시 제2001-7호 환경영향평가서작성등에관한규정 제17조

23) 환경단체가 평가부실의 문제를 제기하는 분야가 주로 자연환경분야이나 조사범위가 광범위하고 정밀을 요하는 완벽한 조사에 한계가 있으므로, 조사 범위, 내용, 기간, 방법 등을 합리적으로 사전에 선정하고 선정된 범위내에서 심도있는 조사를 하게 하는 방법을 모색할 필요가 있음(강형신, 2003).

회 방식을 단순한 통과의례로 격하시키는 경우가 많은 것도 문제점으로 지적되고 있다.²⁴⁾

두 번째 단계는 ‘평가서 작성·검토 및 평가협의단계’이다. 우선 주민의견 수렴을 목적으로 한 평가서 초안과는 달리 최종 평가서 작성은 구체적인 환경현황조사와 사업추진 및 운영과정에 발생할 수 있는 환경적 영향을 다양한 기법을 통해 가능한 한 정확히 예측·분석하고 적절한 저감방안을 마련함으로써 협의기관에 제출하여 사업의 인·허가의 취득을 목적으로 한다. 사업자가 작성한 평가서는 사업승인기관에 제출되고 다시 사업승인기관에 의하여 환경부(또는 지방환경청)에 협의 요청되는데 환경부는 평가서를 검토하는데 있어 한국환경정책·평가연구원 등의 검토의견을 들어 필요시 수정·보완 등의 조치결과(협의내용)를 사업승인기관에 통보하고, 통보된 협의내용에 대하여 승인기관은 사업계획 등에 반영하여야 한다.

평가서를 검토하고 협의하는 과정에서의 문제점은 평가협의내용의 일관성이 부족하거나, 유사한 사업의 경우 표준화된 협의내용을 단순 반복적으로 제시함에 따라 검토기관의 장기화의 요인이 되는 등 실질적 검토의 질 향상에 한계가 노출되고 있다는 점이다. 또한 환경영향평가 협의는 종합적이고 전문적인 지식과 경험을 필요로 하는 분야임도 불구하고 공무원의 순환보직 시스템하에서는 전문성을 축적하기 어려우며, 환경영향평가시 환경정책 방향 정책적 조율 등을 통합한 협의보다는 한국환경정책·평가연구원의 의견을 의존할 수밖에 없는 상황이다. 또한 한국환경정책·평가연구원도 23개 평가항목에 대한 전문인력을 확보하고 있지 못해 전반적인 평가서 검토에 관한 전문성에 있어 문제가 제기되고 있다.²⁵⁾

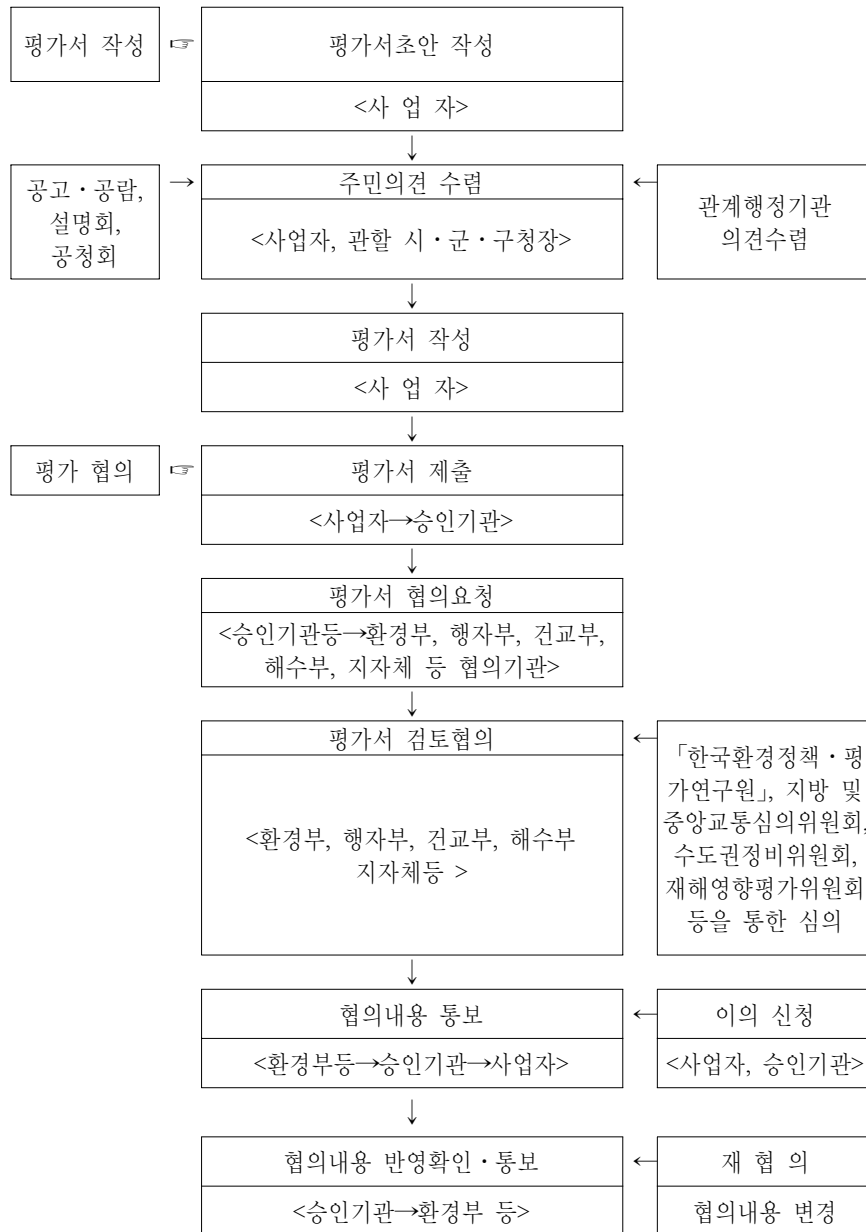
세 번째 단계는 ‘협의내용관리 및 사후관리 강화단계’로 환경영향평가의 실효성을 확보하기 위한 것으로, 현행법에서는 승인기관이 협의내용관리의 1차적인 책임이 있고 협의기관도 이행여부 점검 및 관리를 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 협의내용의 충실한 이행을 확보하기 위해 승인기관은 사업장 현지조사 등을 통하여 공사중지 명령 등 필요한 조치를 강구하여야 할 수 있도록 하고 있다. 승인기관의 장은 사업자가 협의내용을 이행하지 아니한 때에는 그 이행을 위하여 필요한 조치 또는 공사중지 명령을 내릴 수 있다. 그러나 현재 환경영향평가 대상사업은 일정 규모 이상의 사업을 대상으로 하고 있고, 공공사업의 경우 대부분 권한

24) 전재경, 「우리나라 환경영향평가제도의 개선방안과 정책대안」, 2003.

25) 강형신, 「환경영향평가제도의 질적 향상 방안」, 2003, p.195.

위임 조항에 의거 사업시행자가 그대로 승인기관이 됨에 따라 협의내용 반영여부를 확인하는 승인기관으로의 권한 위임은 실효성이 없는 실정이다.

<그림 2-3>

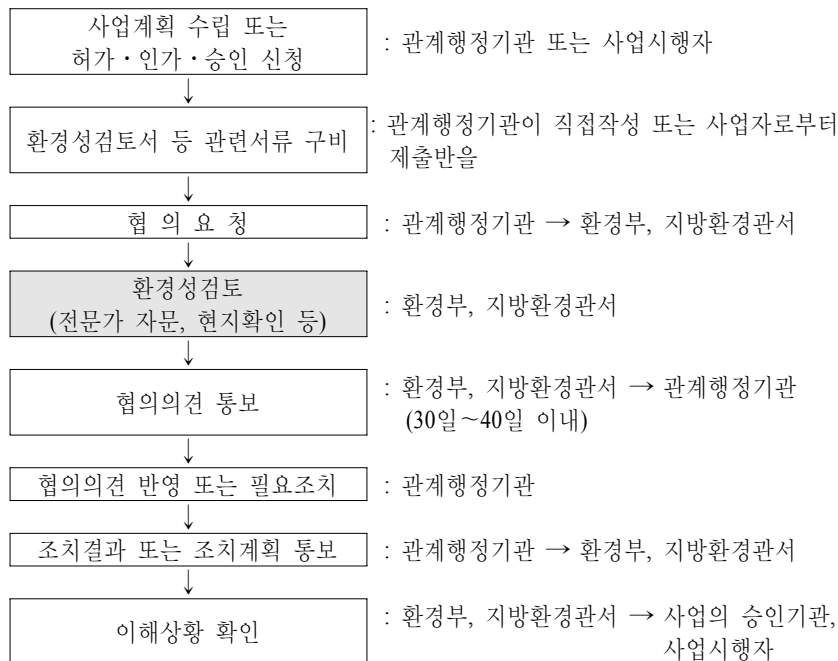
환경영향평가의 절차

(2) 사전환경성검토제도 협의절차²⁶⁾

사전환경성검토의 협의기관은 사전환경성검토협의를 요청하는 자(계획을 수립 또는 확정하는 자, 사업을 허가인가승인하는 자)가 중앙행정기관의 장인 경우는 환경부장관과 협의하고, 사전환경성검토협의를 요청하는 자가 중앙행정기관의 장이 아닌(시도지사, 시장군수구청장 또는 공공기관의 장 등) 경우는 지방환경관서의 장(유역환경청장 또는 지방환경청장)과 협의하도록 하였다. 원칙적으로는 협의를 요청받은 날부터 30일 이내에 협의결과를 통보하며, 부득이한 사유가 있는 경우에는 협의기간을 10일의 범위내에서 연장이 가능하다. 협의기간 내에 협의결과의 통보가 없는 경우에는 협의를 한 것으로 보아 협의기간의 지연으로 인하여 행정계획의 추진이나 개발사업의 시행이 늦어지는 일이 없도록 하였다. 환경부장관(지방환경관서의 장)으로부터 협의결과를 통보받은 관계행정기관에서는 당해 행정계획 또는 개발사업에 협의의견을 반영하는 등 필요한 조치를 하여야 하고 협의의견 이행을 환경부장관(지방환경관서의 장)에게 통보하도록 하고 있다.

<그림 2-4>

사전환경성검토협의 절차



26) 송영일 외, 「사전환경성검토제도의 개선방안」, 2002, pp.12~13.

사전환경성검토의 사전협의 근거는 환경정책기본법에 명시된 15개 행정계획을 제외하고는 개별법의 사전협의 규정을 따르고 있다. 개별법의 사전협의 규정에 따라 사전협의를 실시하는 행정계획은 ‘관계부처의 장과 협의’토록 한 규정에 따라 환경부와 사전협의를 실시할 강제규정은 아니며 협의내용에 대한 이행 또는 조치 의무를 가지지 않으므로 사전환경성검토제도의 실효성 확보에 어려움이 있다. 또한 계획수립단계에서 환경전문가 및 지역주민의 참여가 법적으로 보장되지 않는 것도 하나의 문제점으로 지적되고 있다.

3. 환경영향평가관련제도의 소결 및 문제점

전반적으로 우리나라의 환경영향평가관련제도의 현황 및 문제점에 대해 살펴 보았다. 이를 정리해 보면, 환경영향평가제도는 1977년 ‘환경보전법’에 의해 처음으로 제도화된 이래 환경정책기본법, 환경영향평가법을 거쳐 통합영향평가법으로 발전되었다. 그러나 통합영향평가법에서는 기존 환경영향평가법이 가지고 있는 문제점을 해결하고 보완하기보다는 규제개혁의 일환으로 각 분야에서 개별적으로 진행해 온 환경영향평가를 ‘통합’하였다는 데 의미를 두었기 때문에 그 기본체계와 내용은 거의 변함이 없었다. 또한 기존 환경영향평가법이 안고 있는 여러 가지 문제점들을 그대로 승계하고 사전환경성검토제도와 유기적 통합도 못함으로써 제도정비의 효과를 충분히 거두지 못하였다.²⁷⁾ 각계에서 환경영향평가제도의 한계점을 인식하고 지속적인 개선노력을 해왔음에도 불구하고 환경피해 최소화라는 긍정적 효과보다는 환경훼손의 면죄부라는 부정적 효과에 대한 비판이 더 많이 제기되고 있는 실정이다(유헌석 2001; 윤영채 2002; 전재경 2004에서 재인용). 또한 환경영향평가제도와 더불어 대표적인 사전예방적 차원의 정책수단으로 활용되고 있는 유사한 제도로 사전환경성검토제도는 선계획-후개발 체계로 행정계획이나 개발사업이 확정·시행되기 이전에 사전입지의 타당성 검토를 위한 것으로 정책, 계획, 프로그램 등과 같은 상위단계에서 환경성을 고려한 것이라 할 수 있다. 그러나 사전환경성검토제도는 대상범위가 협소하고 환경영향평가제도와의 차별적 성격을 가지지 못하고 있으며, 이를 뒷받침해줄 만한 법·제도적 장치가 미약

27) 전재경, “우리나라 환경영향평가제도의 개선방안과 정책대안”, 「환경영향평가제도의 문제점과 개선방안 민간환경단체정책협의회 정책토론회 자료집」, 2004, p.12.

하여 단순한 행정절차 수준으로 이해되어 본래 취지가 반감되는 경향이 나타났다.²⁸⁾ 이에 두 제도의 문제점을 정리해 보면 다음과 같다.

1) 환경관리규제수단으로서의 한계

환경영향평가는 위에서도 언급하였듯이 환경을 고려한 개발계획을 수립하기 위한 사회적 의사결정과정이다. 그러나 현재 우리나라 환경영향평가제도는 사전에 환경성을 검토하는 과정이 없이 환경영향평가를 실시하여, 당해사업에 대한 입지 및 규모의 변경, 사업의 취소와 같은 사업관련 전반적인 부문에 대한 검토가 아닌 제안된 사업의 실시로 인한 환경적 영향을 저감하는 수단으로만 활용된다는 점이다. 또한 사전환경성검토제도의 경우는 입지의 타당성 검토를 위해 정책수립 이전의 상위단계에서 실시하고는 있으나, 환경영향평가 대상사업에 해당되는 경우 사전환경성검토 대상사업에서 제외하고 있어 실질적인 의사결정수단으로 활용되고 있다고 보기 어렵다. 따라서 현 환경영향평가관련제도는 개발계획의 대안 중 최적의 대안을 선택하는 ‘의사결정수단’이라기보다는 이를 규제하는 ‘환경관리규제수단’이라는데 한계가 있다.

2) 대상사업 선정기준의 불명확성과 검토기준의 미흡

현재 환경영향평가의 대상사업은 사업의 종류, 규모 등으로 정하고 있으나 일정 규모이하의 사업에 대해서는 환경영향평가 대상에서 제외하고 있다. 이에 환경영향평가 대상 규모이하의 사업이 동 지역에 누적적으로 시행될 경우 환경적 영향을 크지만, 환경영향평가를 실시할 근거는 없는 것이다. 또한 환경적 영향이 크에도 불구하고 규모이하의 대상사업인 경우 환경영향평가 대상사업에서 제외될 수 있다. 그리고 작성된 평가서를 협의할 경우, 환경에 관한 종합적이고 전문적인 지식과 일관적인 기준으로 검토가 이루어져야 함에도 불구하고, 이에 대한 명확한 지침서가 마련되어 있지 못해 현 검토기관인 한국환경정책·평가연구원에 의존할 수 밖에 없는 상황이다. 또한 사전환경성검토의 경우, 환경정책기본법에 명시된 15개 행정계획을 제외하고는 개별법의 사전협의 규정을 따르고 있고, 행정계획과 개발사업에 대한 사전환경성검토 기준이 불분명하다는 지적이 있다. 따라서 현 제

28) 송영일 외 4인, 「사전환경성검토제도의 개선방안」, 2002, p.2.

도처럼 대상사업을 일률적으로 정하기보다는 환경적 영향을 고려하여 대상사업을 우선순위로 선정하던가 환경영향평가를 하기 전에 스크리닝(Screening)제도를 도입하여 정할 것인가 등에 대한 고려가 있어야 할 것이다. 그리고 중요한 평가대상 사업을 우선순위를 두고 평가검토지침을 구성하여 일관적인 검토가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

3) 평가의 객관성 미흡과 환경갈등 유발

위에서도 언급하였듯이, 평가서를 누가 작성하는가에 대한 것은 객관성과 직결되는 문제이다. 이에 대해 현 환경영향평가제도는 사업시행자가 아니면 영향평가 대행자가 평가서작성에 대한 의무를 지도록 하고 있으며, 사전환경성검토제도도 마찬가지로 일차적으로 개발주체가 서류를 구비하도록 하고 있다. 개발주체가 곧 평가주체가 된다는 기본 설정은 환경영향평가의 객관성과 공정성에 관한 시비가 제기될 수밖에 없는 배경을 만들고 있다. 또한 주민참여 부문의 경우, 환경영향평가제도에서는 평가서 초안 작성단계에서 일회성에 그치고 있으며, 사전환경성검토제도에서는 주민참여부문이 포함되어 있지 않다. 이와 같은 개발주체에 의한 평가서 혹은 검토서 작성, 주민참여의 제도적 장치 미흡 등은 궁극적으로 환경갈등을 유발하는 요인이 되기도 한다.

제 3 장 주요국의 환경영향평가제도 분석

1. 외국의 환경영향평가제도 개요

1) 연구의 개요

외국의 환경영향평가제도를 검토하는 것은 여러 가지 측면에서 국내의 환경문제를 해결하는데 기여할 수 있다. 첫째, 개별 국가의 환경영향평가제도를 비교 분석함으로써 어떤 특정한 국가나 지역에서의 효과적인 정책수단을 발견할 수 있고, 둘째는 환경영향평가제도의 성공에 필수적인 요소가 무엇인지 확인할 수 있으며, 셋째는 여러 국가를 비교 분석하는 것은 단일국가의 환경영향평가제도를 연구하는 것보다 더 명확하게 환경영향평가제도의 본질을 이해하고 설명하는데 도움이 된다. 이러한 점에서 본 장에서는 외국의 환경영향평가제도를 비교분석함으로써 우리나라의 환경영향평가제도를 개선하고 실효성을 제고하는 데 도움이 되는 시사점을 찾고자 한다.

본 장에서는 미국, 캐나다, 네덜란드, 독일, 일본 등 OECD 5개국과 UNEP, EU 등의 환경영향평가제도를 살펴 보았다. 1970년대 이후 100여 개국에서 환경영향평가제도가 시행되고 있지만, 이와 같은 OECD 5개국을 선택한 이유는 환경제도 및 환경에 대한 인식이 선진화 되어 있고, 아울러 환경영향평가제도가 어느 정도 성공적으로 시행되고 있는 국가들이기 때문에 비교연구의 대상으로 하였다.

본 장의 1절에서는 외국환경영향평가제도를 개관하고, 2절에서는 주요 OECD 국가의 제도를 국가별로 분석하였으며, 3절에서는 EU와 UNEP의 환경영향평가에 관한 정책 동향을 살펴 보고, 이러한 자료를 바탕으로 4절에서는 국가 간 비교 분석을 행하였으며, 5절에서는 우리나라의 환경영향평가제도개선에 도움이 될 만한 시사점을 도출하였다.

본 연구는 기존 논문이나 보고서를 통하여 기초적인 자료를 수집하였으며 또한 인터넷 자료나 그 동안 해외출장 등을 통하여 수집된 자료를 정리하여 최근의 동향을 분석하였다.

2) 외국의 환경영향평가제도 개요

세계적으로 최초의 환경영향평가제도가 확립된 국가는 미국이다. 미국은 1969년 제정되어 1970년부터 시행된 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)에 근거를 두고 환경영향평가제도를 확립하였는데, 이후 1970년대부터 많은 국가들이 미국의 영향을 받고 환경영향평가제도를 도입하였다. 현재 미국을 비롯하여 EU, 캐나다, 일본 등 선진국과 우리나라, 중국 등 개도국을 모두 합쳐서 100개국 이상에서 환경영향평가제도가 시행되고 있는 것으로 조사되고 있다.

개별국가로 보면, 1969년 미국의 환경영향평가법 제정 이후 호주(1974), 태국(1975), 프랑스(1975), 필리핀(1978), 이스라엘(1981), 파키스탄(1983), 일본(1984) 등이 환경영향평가제도를 도입하게 되었고, EU는 1985년에 환경영향평가에 관한 EC지침을 채택하여 회원국들이 이를 국내법에 수용하도록 하고 있다. 지역별로 보면 아시아 국가들이 환경영향평가제도를 상대적으로 상당히 일찍 도입하였다고 볼 수 있으며, 중남미 국가들은 1980년대 후반부터, 동유럽은 1990년대부터 제도 도입을 서둘렀으며, 아프리카 국가들은 아직 법제화의 움직임이 활발하지 않다.

대부분의 국가를 보면 환경영향평가제도의 도입은 내각의 행정 지도나 지침 등을 통하여 우선 제도를 시행 한 후 몇 년간의 시차를 두고 환경영향평가에 관한 근거법을 제정하여 본격적인 환경영향평가제도를 시행하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 또한 운영과정에서 나타나는 문제점을 개선하기 위하여 다른 나라들이 도입하고 있는 보다 좋은 제도들을 수용하고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 국제기구의 경우도 1992년 리우회의 이후 부각되고 있는 ‘지속가능한 발전(Sustainable Development)’ 개념과 Agenda 21 등에 의해 환경영향평가에 대한 관심이 고조되고 있다. 1994년 6월, 캐나다의 퀘벡시에서 국제환경평가회의가 개최되어 개별국가의 환경영향평가에 관한 각종 시책에 대한 정보교환이 이루어졌으며, 유엔환경계획(UNEP) 등 주요 국제기구들도 지구환경문제에 적절히 대응하기 위한 수단으로서 환경영향평가의 대응방안을 논의하는 단계에 이르렀다.

2. 주요 국가의 환경영향평가제도

1) 미국

(1) 근거법

미국은 세계 최초로 환경영향평가제도를 확립한 국가이다. 미국의 환경영향평가제도는 1969년도에 제정되어서 1970년부터 시행한 ‘국가환경정책법’(National Environmental Policy Act, NEPA)의 제102조(2)(C)에 근거를 두고 있는데, 동 법의 동 조항은 환경영향평가에 관한 기본적 사항을 정하고 있을 뿐이고, 제도의 상세한 내용은 NEPA에 근거하여 설립된 환경위원회(Council on Environmental Quality, CEQ)가 1978년에 제정한 ‘국가환경정책법 시행규칙’에 규정되어 있다.

NEPA 제102조(2)(C)에서 모든 연방정부의 기관들은 ‘인간 환경의 질에 심각한 영향을 미치는 주요 연방사업(Major Federal Action)이나, 입법제안서에 대한 보고서, 혹은 모든 권고안에 상세한 진술서(Statement)를 포함시켜야 한다’라고 규정하고 있다.

(2) 환경영향평가 절차

미국의 환경영향평가의 절차는 크게 4단계로 구분된다. 즉 환경영향간이평가서(Environmental Assessment, EA), 스코핑 과정(Scoping Process), 환경영향평가서 초안(Draft Environmental Impact Statement, DEIS), 최종환경영향평가서(Final Environmental Impact Statement, FEIS)의 4단계이다.

연방기관들은 제안 행위(사업, 프로그램, 계획)에 대하여 환경영향평가서(Environmental Impact Statement, EIS)를 작성할 필요가 있는지 여부를 판단하기 위해서 십여 페이지 정도의 간단한 문서인 환경성간이평가서(Environmental Assessment, EA)를 작성하고 환경의 영향이 별로 없는 것으로 인정되는 경우에는 그 요지를 선언하는 간단한 무영향보고서(Finding of No Significant Impact, FONSI)를 작성하여 공표한다.²⁹⁾

반면 환경에 대하여 현저한 영향이 있을 것으로 판단되는 경우 당해 연방기관은 환경영향평가서를 작성하는 의향을 공고하고(Notice of Intent), 스코핑과정을

29) EIS의 작성이 면제되는 경우도 있는데, NEPA에서 규정한 환경에 영향이 거의 없거나 소규모 사업 들임. 또 EPA는 환경보호를 위하여 가장 중요한 역할을 하고 있기 때문에 EPA의 사업은 NEPA의 적용을 거의 받지 않음. 이외에 시간상 또는 사업성격상 EPA의 작성이 요구되지 않는 경우도 있음.

거쳐서 환경영향평가서초안(DEIS)을 작성하며, 45일간의 공람기간을 두어 대중(public) 및 타기관의 의견을 청취하여 최종환경영향평가서(FEIS)를 작성한다. 최종환경영향평가서에 대한 최종적인 의사결정은 이 FEIS의 열람이 가능하도록 통지된 후 30일이 경과된 이후 이루어진다. 스코핑은 미국에서 처음 도입된 과정으로 그 이후 많은 국가에서 이를 수용하고 있다. 스코핑은 EIS에서 논의되어질 환경이슈의 범위를 결정하기 위해 만들어진 공개과정으로서 주관기관이 EIS작성을 결정한 후 가급적 빨리 스코핑해야 한다. 스코핑과정을 통하여, 환경이슈의 중요도와 범위를 결정할 뿐만 아니라 불필요하거나 심각하지 않는 이슈를 파악하여 제외시킴으로서 환경영향평가의 효율성을 증대시키며, 또한 관련기관의 참여를 유도하고, 기관간 업무의 할당 및 배분, 관련 참고문헌의 파악, 총페이지 수의 결정, 총평가기간의 결정 등을 행하게 된다.

최근의 환경영향평가 실적을 보면 EA의 작성건수는 증가하고 있는 데 비하여 EIS의 작성 건수는 줄어드는 경향이다. 1992년 연방기관에 의한 EA의 작성은 약 45,000건인데 EIS(DEIS, FEIS 포함)의 작성은 약 450건에 불과하다.

(3) 환경영향평가의 행정 및 감독기관

NEPA에 관한 행정과 감독 기능을 하는 기관은 환경질위원회(CEQ)와 환경보호청(EPA) 등 두기관이다. 이들 기관은 NEPA시행사항을 검토하고 행정적으로 감독하는 책임을 지고 있다.

CEQ는 NEPA에 근거하여 만들어진 대통령 직속 기관이며, NEPA를 실행하는 연방기관의 감독과 환경정책개발에 대한 책임을 가진다.

환경청(Environmental Protection Agency, EPA)은 NEPA절차상에서 검토기관으로서의 역할을 담당하며, 모든 환경영향평가서의 접수와 관보예의 고지(notice) 업무, 및 타연방기관의 환경영향평가서 작성시 협조기관으로서의 역할을 담당한다. 환경청은 1970년에 제정된 청정대기법(Clean Air Act) 제309조에 따라 EPA의 권한에 관계되는 사업의 EIS에 대하여 의무적으로 의견제시를 하도록 하고 있다.³⁰⁾ 구체

30) EPA는 환경영향평가서를 심사함에 있어서 「Policy and Procedures for the Review of Federal Actions Impacting the Environment」에 따라 다음의 환경영향의 정도와 정보의 충분성 여부에 대한 내용을 검토하여 평가를 하고 있음.

- 환경영향에 관련된 사항 : LO(Lack of Objectives), EC(Environmental Concerns), EO (Environmental Objections), EU(Environmental Unsatisfactory)
- 정보의 충분성 여부 관련사항 : 1(Adequate), 2(Insufficient), 3(Inadequate)

적으로 EPA는 (1) 스코핑(대상항목 등의 협의와 의사교환에 관한 사항, 중점적인 평가를 행하는 방법), (2) DEIS, (3) FEIS의 3단계의 과정에서 의견을 제시한다.³¹⁾ 특히, DEIS단계에서 환경에 주는 영향과 DEIS의 검토내용에 대해서 채점(Rating)을 한다.

(4) 환경영향평가서 작성 주체

세계적으로 보면 환경영향평가서의 작성주체는 크게 2가지 형태로 구분된다. 즉 연방정부기관이 작성하는 것과 사업자가 작성하는 방법인데, 미국에서 DEIS 및 FEIS의 작성은 농무성, 운수성, 내무성(토지관리국) 등 연방기관에서 이루어진다.³²⁾

여러 연방기관이 관련되는 사업일 때 어느 기관이 작성하는가의 문제에 대해서, CEQ 규칙은 당초에는 관련된 기관들이 상의하여 공동으로 작성하든가, 또는 주관 기관(lead agency)을 선정하여 작성할 수 있도록 규정하였다. 그러나 그 후 일반적인 관행은 단일의 주관 기관이 EIS를 작성하는 것으로 보편화되었고 CEQ 규칙도 최근 유사하게 개정되었다.

그리고 EIS 작성을 연방기관이 타인(용역회사, 전문가 등)에게 위임할 수 있는가에 대해서는 일반적으로 허용하고 있으나, 사업당사자에게는 위임할 수 없도록 하고 있다.

(5) EIS에 포함되어야 할 내용

EIS에 포함되어야 할 내용에 대해서는 NEPA 102조(2)(c)에서 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

- ① 제안된 행위가 환경에 미치는 영향
- ② 제안된 행위가 실시되는 경우 불가피하게 초래될 환경에의 악영향

· 종합평가순위 : LO Group, EC-1 · EC-2 Group, EO-1 · EO-2 Group, EO-3, EU-1 · EU-3 Group

31) CEQ는 Checklist for Preparing NEPA Document에서 조사, 예측항목을 다음과 같이 제시함.

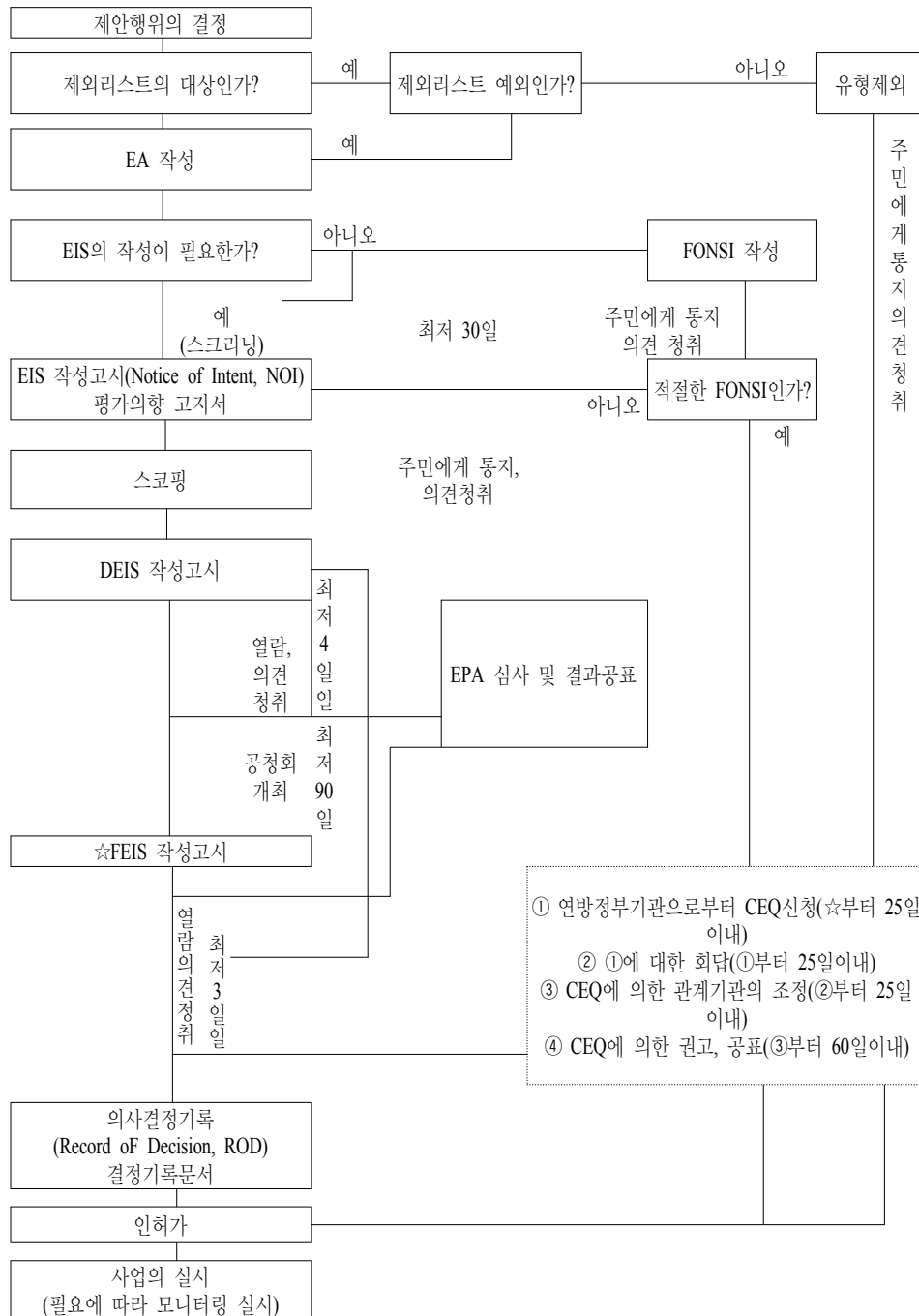
- 자연환경관계 ① 지형지질(지하, 지표) ② 수자원(지하수, 지표수) ③ 대기자원(기후, 대기질) ④ 육상과 수계의 상태(식생, 어류 · 야생생물, 습지)
- 인문환경자원 ① 교통(수송서비스, 공공수송, 보행환경, 기타) ② 토지이용과 zoning(현재의 토지이용, zoning, 토지이용 계획, 기타)
- 지역서비스 ① 인구통계(인구의 특징, 기타) ② 문화자원(경관자원, 사적자원, 소음, 기타)

32) 주(States)의 사업이나 주가 인 · 허가를 행할 때의 환경영향평가는 주마다 달리 실시되고 있다.

EPA 조사에 의하면 1992년 현재 17개 주가 포괄적인 NEPA형 환경영향평가제도를 제도화하고 있고, 11개 주가 관련된 개별 법규나 규칙 등에 의하여 환경영향평가를 실시하고 있다.

<그림 3-1>

미국 연방정부의 환경영향평가 절차



주: <그림 3-1>부터 <그림 3-5>까지는 「환경영향평가제도」(1998)에서 인용.

- ③ 제안된 행위에 대한 대안(alternatives)
- ④ 인간환경의 국지적·단기적 사용과 장기적 생산성의 유지·증진과의 관계
(환경과 생산성간의 관계)
- ⑤ 제안된 행위가 집행될 경우 회복 불가능한 피해가 야기되는 자원

이와 같이 NEPA 102조(2)(c)의 조항이 원론적일 뿐 구체적이지 못하여 EIS의 내용이 적절한가를 판단하는 것은 매우 어렵다. 따라서 NEPA 관계 소송중 EIS의 내용이 적절한가에 대한 소송이 가장 많다고 한다.³³⁾

(6) 주민 참여

주민 참여는 NEPA의 절차에 있어서 매우 중요한 부분이다. NEPA는 연방기관이 환경영향평가를 작성할 때 뿐 아니라 환경성 검토의 여러 단계에서 주민참여의 기회를 부여하고 있는데 스코핑과정, 초안평가서에 대한 주민 검토 그리고 공청회 등을 통해서이다.

(7) 해양부문의 환경영향평가

미국은 대상사업을 미리 규정하고 있지 않고 인간환경의 질에 영향을 미치는 모든 사업이나 계획, 프로그램이 환경영향평가의 대상이 되므로, 해양이나 연안에서 계획되는 사업이 인간환경의 질에 영향을 미친다면 환경영향평가의 대상이 된다고 보아야 할 것이다. 그리고 평가항목도 스코핑제도를 거쳐서 결정되기 때문에 사업의 유형에 따라서 달라질 것이다.

미국의 해양에 관한 환경영향평가의 한 예를 보면, 2000년도에 골재채취업자가 미국에서 최초로 바다모래의 상업용 채취개발에 대한 신청에 대하여 그 주관부처인 내무성의 MMS(The Minerals Management Service)는 해사채취가 환경에 미치는 영향에 대한 조사가 이루어진 바가 없어 해사채취의 악영향에 대한 확실한 입증자료가 없지만 그 개연성이 높기 때문에 허가하지 않은 것으로 알려져 있다. 한편 MMS는 바다모래채취가 주변 환경에 아무런 영향을 미치지 않는다는 것은 개발업자가 증명해야 한다고 언급하고 있다.

33) 한국해양연구원, 「환경영향평가서 해양부분 검토 지침서」, 2002. 7, p.23.

2) 일본

(1) 입법 배경

일본에서의 환경영향평가제도의 효시는 「1972년 각종 공공사업에 관계되는 환경보전대책에 대한 각의 요해」이며 이후 항만법(1973년), 공유수면매립법(1973년) 등 개발법과 발전소 입지(1977년), 정비5신간선(1979년) 등 사업관청의 행정지도와 「환경영향평가실시에 관한 각의 요강」(1984년)에 따라 실시되어 왔으며, 1997년에 환경영향평가법이 제정되었다. 지방공공자치단체에서는 조례와 요강에 의해 실시되고 있다.

(2) 평가 절차

일본의 환경영향평가절차는 한국과 유사하다. 사업자가 환경영향평가서를 작성하고 환경영향평가업무의 대부분을 책임지고 있으며, 사업 승인기관은 검토 및 심사업무를 주로 하고 있다.

1984년에 통과된 「환경영향평가 실시에 관한 각의 요강」에 의하면, 국가가 관여하는 대규모 개발사업에 대하여는 사업의 주무관청이 사업자에게 각의 요강에 따라서 환경영향평가를 실시하도록 행정지도를 함으로써 이루어진다. 사업자는 주무성청이 환경청장관과 협의하여 정한 기술지침에 따라 사전에 조사·예측·평가하여 환경영향평가 준비서를 작성하며 이들 사업지구를 관할하는 지방자치단체장에게 송부함과 동시에 공고, 공람, 설명회 개최 등을 통해 주민에게 주지시키고 주민의 의견을 받아 관계 지방자치단체장에게 제출하고, 이에 대한 의견을 반영하여 환경영향평가서를 작성하여 공고·공람을 실시한다. 해당사업의 면허권자등이 국가기관인 경우 주무장관들에게, 해당사업의 면허권자 등이 국가기관이 아닌 경우 관할 지방자치단체장(지사)들에게 제출한다. 주무장관과 지사는 해당면허 등의 법률에 위반되지 않는 한 환경영향평가서의 결과를 면허 등에 있어 배려하도록 되어 있다. 이때 주무장관은 필요하다고 인정되는 경우 환경청장관의 의견을 구하도록 되어 있다.

지방자치단체 즉 도도부현 등에서의 환경영향평가제도는 준비서의 작성, 주민 의견청취, 평가서의 작성 등 큰 흐름을 대체로 국가의 환경영향평가제도에 준하도록 되어 있으나 대상사업의 규모가 각의 요강보다 소규모이거나 대상으로 하지

않는 사업을 대상으로 하는 경우도 있으며 준비서 작성 이전의 사전협의, 심사서의 의견청취, 사후관리 등 단계마다 차이가 있다.

1993년 11월에 제정된 환경기본법에 국가가 환경영향평가를 추진하기 위한 필요한 조치를 강구하는 요지의 내용을 제20조에 규정하였으나 그 법제화는 1997년 6월 9일 「환경영향평가법」이 국회를 통과함으로써 이루어졌다. 동법에는 1) 사업자가 환경영향평가를 적절하고 원활하게 수행할 수 있도록 절차와 필요사항을 정하고 2) 대상사업의 종류와 절차 3) 사업자의 환경영향평가 실시 준거사항 4) 사업자의 의무 5) 사업승인기관의 규정사항 등이 포함되어 있다.

(3) 대상사업의 종류

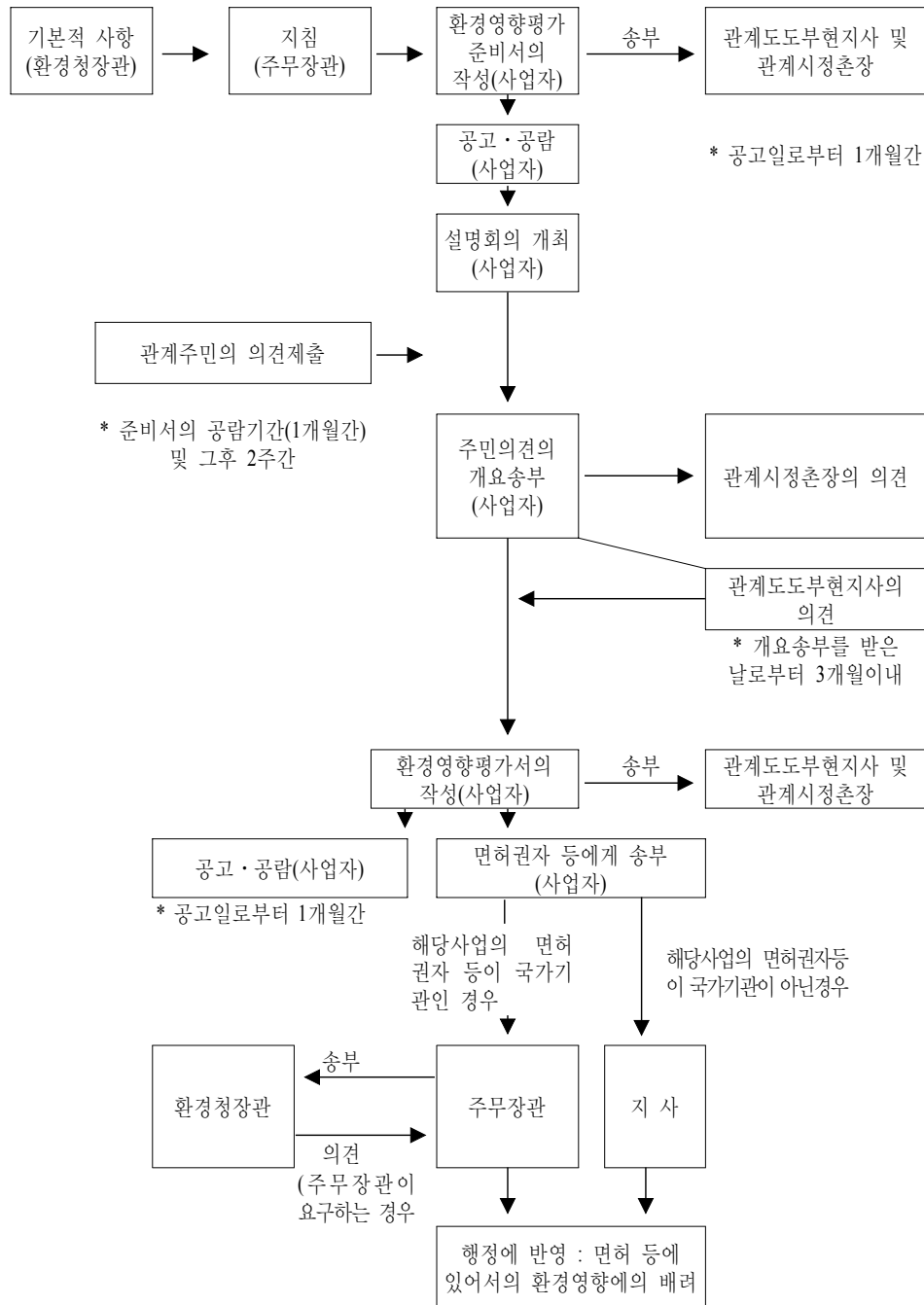
일본의 환경영향평가법에서는 대상사업을 ‘제1종 사업’과 ‘제2종 사업’의 두가지 유형으로 설정하고 제1종 사업은 필수적으로 환경영향평가를 시행하도록 하고 있고, 제2종 사업은 도로법, 하천법, 토지구획정리사업법 등 개별법에 따라 인허가 관청이 판단하는 규모와 환경영향의 정도가 큰 것으로 구분하여 환경영향평가법에서 규정하는 절차를 따르도록 하였다. 제1종 사업에는 도로, 댐, 철도, 비행장, 발전소 사업이 포함된다.

일본 환경영향평가법에서는 제1종 사업과 제2종 사업 이외에 ‘도시계획에 대한 환경영향평가’와 ‘항만계획에 대한 환경영향평가’는 별도로 규정하고 있다. 항만과 관련해서는 동법 제47조와 제48조에서 규정하고 있는데, 동법 제47조에서는 항만환경영향평가의 목적과 정의, 범위를 규정하고 있다. 항만환경영향평가의 대상이 되는 사업은 중요항만개발사업으로서 항만계획의 결정, 변경규모가 큰 사업(수면매립과 육지굴삭의 총면적이 300ha 이상)인 경우에 해당된다.

환경영향평가 요강에 의한 환경영향평가 절차를 보면 다음과 같다(<그림 3-2> 참조).

<그림 3-2>

일본정부의 환경영향평가 절차



(4) 주민 참여

사업자는 준비서를 작성하여 공람하도록 되어 있으며 준비서의 공람기간(1개월)과 그 후 2주 동안 주민의 의견을 수렴하여 평가서에 반영하도록 하고 있다. 우리나라와 같이 공식적으로는 1회에 한하여 사업설명회 또는 공청회를 통하여 주민의견이 반영되도록 되어 있다.

(5) 해양부문의 환경영향평가

앞에서 언급하였듯이 일본의 환경영향평가법에서는 대상사업을 제1종 사업과 제2종 사업의 두 가지 유형으로 설정하고 제1종 사업은 필수적으로 환경영향평가를 시행하도록 하고 있고, 제2종 사업은 도로법, 하천법, 토지구획정리사업법 등 개별법에 따라 인허가 관청이 판단하는 규모와 환경영향의 정도가 큰 것으로 구분하여 환경영향평가법에서 규정하는 절차를 따르도록 하고 있다. 1종 사업에는 도로, 댐, 철도, 비행장, 발전소 등이 해당되는데, 1종 사업 중 해양과 관련되는 사업은 임해에 위치하는 발전소(화력 또는 원자력) 정도로 볼 수 있다. 그리고 간척 매립사업은 2종 사업에 포함되고 있는데, 일본의 환경영향평가법 시행령에서는 매립 또는 간척구역의 면적이 50ha를 초과하는 경우 제1종 사업으로 분류되고, 40ha 이상 50ha 이하의 면적인 경우 제2종 사업으로 분류되어 스크리닝 과정을 거쳐 환경영향평가 여부를 결정한다.

일본은 또한 제1종 사업과 제2종 사업 이외에 항만의 환경영향평가에 관해서는 별도로 규정하고 있다. 항만계획에 대한 환경영향평가는 동법 제47조와 제48조에서 규정하고 있는데, 대상이 되는 사업은 ‘중요항만³⁴⁾개발사업’으로서 항만관리자는 항만계획의 결정 또는 변경시 규모가 큰 사업(수면 매립과 육지 굴삭의 총면적이 300ha 이상)의 경우에는 항만환경영향평가 및 기타 그에 따른 절차를 실시하고 있다.

34) 일본에는 총 1,000여개의 항만이 있으며 그 중 100여개가 중요 항만에 속함.

3) 캐나다

(1) 입법 과정

캐나다의 환경영향평가제도는 미국의 환경정책법(NEPA)에서 많은 영향을 받았다. 빼어난 자연환경을 갖고 있는 캐나다는 산림벌채, 광산개발, 수력발전소 건설 등 개발로 인한 환경파괴를 막기 위하여 미국이 시행하고 있는 환경영향평가제도에 관심을 기울였다.

캐나다는 1973년에 작성되고 1984년에 개정·강화된 환경영향평가·검토절차 지침(Guideline for Environmental Assessment and Review Process, EARP)에 따라 환경영향평가가 실시되어 오다가, 1992년 6월에 환경영향평가법(Canadian Environment Assessment Act, CEAA)이 국회에서 승인되어 1995년 1월부터 시행되고 있다.

각의 지침으로부터 발전하여 법률이 제정됨으로써 종래 자발적으로 행하여진 환경영향평가가 의무화되었으며 그 주요 내용으로는 (1) 공개심사(Public Review)의 필요성을 판단하는 주체가 환경장관으로 변경되었고, (2) 공개심사가 이전에는 패널심사였으나, 법률에서는 패널심사 이외에 '조정'(mediation)이라는 과정이 추가되었고, (3) 환경영향평가의 담당행정기관이 종래에는 캐나다 환경성의 한 부문인 Federal Environmental Assessment and Review Organization(FEARO)이었으나 법률제정을 통하여 연방 각 성청에 대하여 독립적인 캐나다 환경영향평가청(Canada Environmental Assessment Agency, CEA Agency)이 담당하게 되었고, (4) 지속가능한 개발을 고려하는 방향으로 이루어진다는 점과 (5) 연방정부와 주와의 협력 강화에 관한 내용을 포함하고 있다.

환경영향평가법은 이전의 환경영향평가 및 심사절차에 내재되어 있던 규정상의 불확실성을 없애고, 환경영향평가과정이 보다 능률적이고 효율적으로 그리고 공정하고 공개적으로 운영되도록 하기 위하여 제정되었다. 따라서 사업과 관련된 모든 결정에 있어서 환경적 요소를 고려하도록 연방정부에 의무를 부여하였으며, 이전까지 정부의 재량사항에 포함되었던 것을 상당부분 의무사항으로 변경하였다.

(2) 대상사업

환경영향평가법에서 규정한 그 대상사업은 연방기관이 실시하는 사업, 연방기관이 지출을 승인하거나 대출을 보증하는 사업, 연방기관의 토지를 관할하

거나 매매·대출·처분하는 사업, 연방기관이 인·허가 및 승인을 해주는 사업이다.

여기서 대상사업은 건설, 공사, 변경, 해체 또는 기타의 사업을 포함하도록 넓게 정의되는데, 특히 구조물의 건설 등 물리적인 환경의 변화를 초래하는 사업이 중심이 된다. 공공사업이 환경영향평가법에 적용될 뿐만 아니라 민간 사업도 토지를 필요로 하거나 허가를 필요로 하는 사업은 그 대상이 된다.

EARP에 의한 이전의 평가제도하에서는 ‘사업’뿐만 아니라 ‘국가의 정책, 계획’도 평가의 대상으로 하였으나 그 규정의 모호성 때문에 환경영향평가법에서는 사업만을 대상으로 하고 있다.

(3) 평가 절차

CEAA에 의한 환경영향평가절차는 기본적으로 두개의 분리된 절차로 즉 사업의 주관기관이 스스로 환경영향평가 절차를 진행하는 ‘자체평가(Self-directed Assessment)’와 공개적으로 심사를 행하는 공개심사(Public Review)로 구성되어 있다. ‘자체평가’는 다시 세 가지로 구분되는데, 첫째는 주무기관이 재량에 의하여 간략하게 환경영향평가를 하는 ‘선발(Screening)’절차이고, 둘째는 미리 지정한 기존의 모델평가서를 활용하여 간이평가를 하는 Class-screening 절차, 그리고 셋째는 보다 상세한 조사를 하는 ‘종합조사(Comprehensive Study)’이다. 종합조사의 심사는 환경영향평가청이 담당한다.

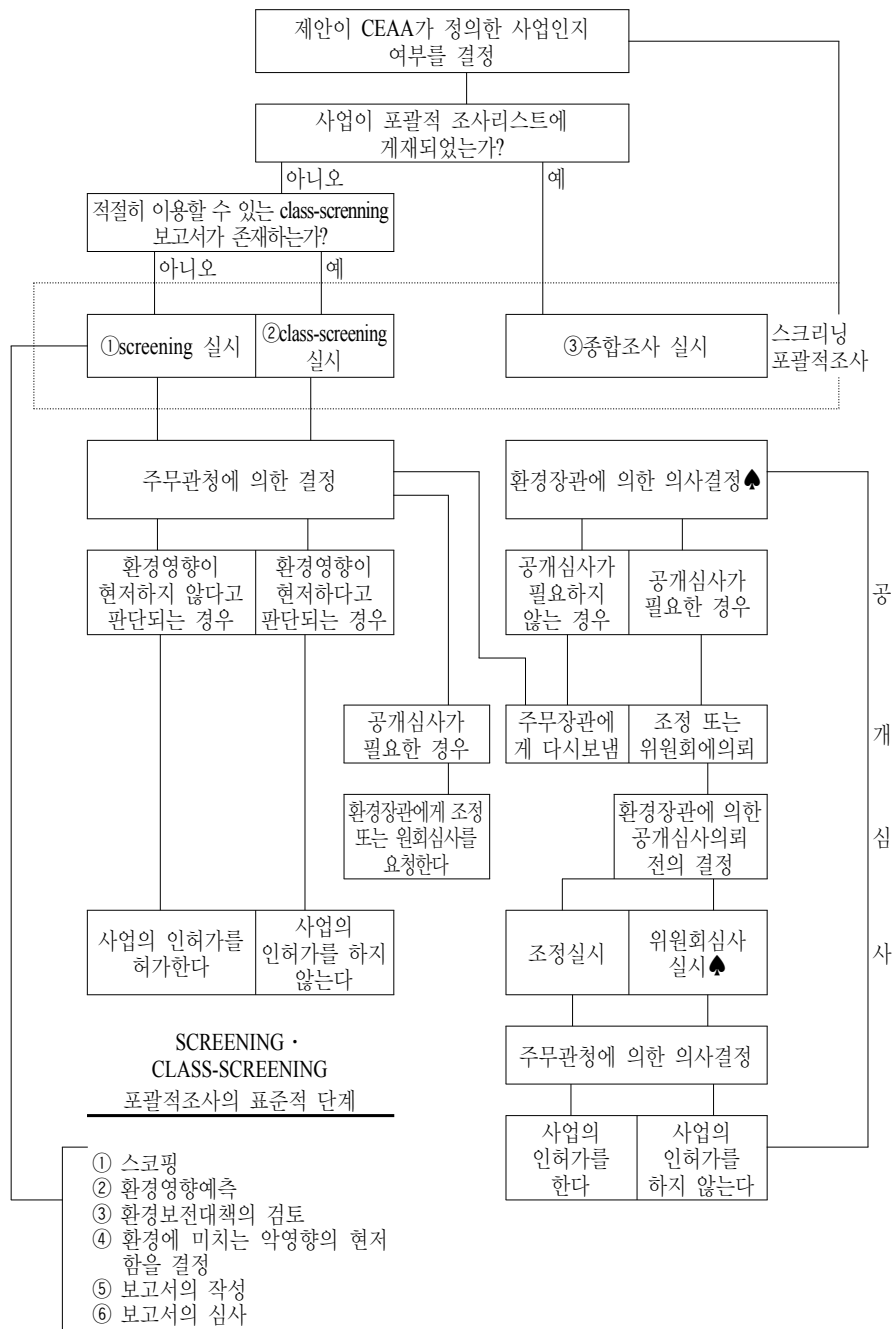
공개심사는 종합조사 보다도 더 상세한 검토가 필요로 하는 경우 행하는 것으로서, 여기에는 조정(Mediation)과 위원회심사(Panel Review)의 두 종류가 있다. 전자는 중립의 조정인에 의해 합의에 도달하는 것이며, 후자는 중립의 위원이 공청회 등을 행하여 권고안을 작성하는 것이다. 이러한 공개심사의 결과는 주무장관이 허가 등의 의사결정을 하는데 반영된다.

CEAA는 그 밖에도 누적환경영향평가제도와 사후평가(Follow-up)에 관한 조항도 두고 있다.

환경영향평가법에 의한 환경영향평가 절차를 보면 다음과 같다(<그림 3-3> 참조).

<그림 3-3>

캐나다 중앙정부의 환경영향평가 절차



주 : 1) 시민참여 어느 단체에서이건 주무성청이 판단하며 ♠표는 시민참여가 필수
2) 작성된 모든 문서등은 공개대장에 기록

(4) 주무 관청

환경영향평가에 있어서 연방정부의 관할권은 범위는 법률상 연방의 토지가 관계된 사업 등에 한정되어 있다. 따라서 연방이 관여하지 않는 환경영향평가에 대해서는 주정부가 독자적인 제도를 갖고 있는 경우가 많다.

CEAA는 어떤 사업이 연방정부와 주정부의 양쪽의 인·허가 등 의사결정을 필요로 하는 경우 각각의 환경영향평가절차의 중복과 이중비용 등 부담을 피하기 위해서 환경장관이 이들 주정부와 협정을 맺는 권한을 갖도록 규정하고 있다. 이 협정은 연방과 주정부의 협력방법에 대한 가이드라인이 되는 것으로 합동의 공개심사위원회, 조정, 스크리닝, 포괄적 조사 등의 실시나 비용부담, 기간의 설정 등에 대한 역할과 책임에 대한 내용을 다루고 있다.

주정부에서는 1975년 온타리오주가 최초로 환경영향평가법(Environmental Assessment Act)을 제정하였고 퀘벡주는 환경법(Environmental Quality Act)에 근거하여 환경영향평가를 실시하고 있다. 현재는 10개 주(provincial)모두와 하부의 지방단위(Municipal)에서도 절차를 가지고 있다.

(5) 대안의 고려

캐나다의 환경영향평가제도는 대안의 고려를 가장 중요한 내용으로 인식하고 있다. 대안에 대한 고려는 스크리닝 절차에서는 의무사항이 아니며 종합조사(Comprehensive Study) 및 공개심사(Panels Review)에서는 대안적 수단에 대한 고려가 의무이다. 환경영향평가법은 대안적 수단의 환경영향평가에 대한 평가를 평가서에 포함하도록 하고 있다.

(6) 스코핑

캐나다도 미국과 마찬가지로 스코핑제도를 적용하고 있다. 캐나다에는 두가지의 명확한 스코핑 절차가 있는데, 하나는 ‘자체평가’, 또 다른 하나는 ‘공개심사’절차이다.

(7) 환경영향평가서의 내용

환경영향평가서에는 사업이 환경에 미치는 영향이 부정적인가, 환경에 대한 부정적 영향이 심각한가에 대해 기술하여야 한다. 여기서 환경영향의 중요성을 결정하는 기준은 환경영향의 규모, 지리적 영향 범위, 환경영향의 존속 기간과 빈도,

환경영향의 변경 여부, 생태학적 환경 등을 포함한다.

(8) 의사 결정

사업에 대한 공개심사를 하기 위해서 위원회(Panel)나 조정자는 그에 대한 평가서를 준비해야 하며, 주민이 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다. 이 평가서는 환경청장관과 주무기관에 제출되는데, 이 때 주무기관은 그 사업을 허가할지 여부를 결정한다. 한편 주무부서는 위원회나 조정자의 결론과 다른 결정을 할 수 있으나 이 때 반드시 그러한 결정에 관한 사유를 고시하여야 한다.

(9) 주민 참여

캐나다에서 주민참여의 내용은 평가의 형태에 따라 달라진다. 스크리닝 절차에서는 일반국민에 대한 공고와 주민 참여가 주무기관의 재량사항이지만, 종합조사(Comprehensive Study)에서는 주민은 평가서 준비에 참여할 수도 있고, 환경청에 제출된 평가서에 대해 논평(Comment)할 수 있는 기회를 가진다.

(10) 해양부문 환경영향평가

캐나다는 미국과 유사하게 환경영향평가의 대상사업을 법률상으로 규정하고 있지 않으며 따라서 해양환경에 영향을 미치는 사업을 별도로 규정하고 있지 않다. 그리고 평가항목도 스코핑제도를 거치기 때문에 일률적으로 규정하고 있지 않다.

4) 독일

(1) 입법 배경

독일은 1990년 유럽연합(EU)의 지침(Directives)을 국내법화 하기 전에는 각의 결정 및 개별법에 의하여 환경영향평가를 시행하였다. 독일에서는 환경영향평가를 '환경적합성심사'라고 한다.

독일에서 환경영향평가제도는 1970년대 초기부터 제도 도입이 검토되었다. 환경영향평가 절차규정에 관하여는 1974년 내무성이 법률(안)을 작성하여 국회에 상정하였고 다음해 「연방 공공조치의 환경적합성심사 원칙」이 내각에서 결정되었다. 이 심사원칙은 연방관청이 행하는 공공조치에 있어서 환경의 영향 및 그 영향의 저감조치 등을 심사하는 것을 정하고 내무성의 관여 등 절차적 내용이 포함되

었다. 그 후 1990년 2월 EC 지침에 따라 환경영향심사법이 제정되었고, 환경영향평가가 의무화되었다.

독일의 환경영향심사법은 제1조에서는 환경영향평가 절차에 관한 일반적인 사항을 규정하고, 제2조 이하 16조에서는 기존법을 개정한 내용을 담고 있다. 기존법에 대한 조치 중에는 횡적 평가의 위치를 부여하고 있다. 동법은 개별법에 특별규정이 없는 한 자동적으로 적용되나 개별법 및 주법에 연방의 환경심사법보다 엄격한 평가절차가 정해져 있는 경우 이를 우선적으로 적용하도록 하고 있다. 또한 사업자와 인·허가 관청사이에 스코핑을 행하도록 규정하고 있는 것이 특징이다.

(2) 평가의 대상

환경영향평가를 의무화한 시설로는 산업설비의 설치 등 42개 사업을 지정하고 있으며 신규사업 뿐만 아니라 환경에 영향이 클 것으로 예상되는 사업의 변경도 대상이 된다.

독일의 환경영향평가제도는 유럽연합의 지침에 따르도록 되어 있는 바, 유럽연합(EU)은 1985년의 「특정의 공공 및 민간 사업의 환경영향평가에 관한 유럽위원회의 지침(Council Directive 85/337/EC of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment)」을 개정하여 2001년 6월 27일 「특정의 계획 및 프로그램의 환경에 대한 영향평가에 관한 유럽의회와 유럽위원회의 지침(Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans, Programmes on the Environment)」를 발표하고 각 회원국들이 2004년 6월 20일 까지 국내법에 반영하도록 하고 있다. 동 지침은 12개의 조문과 2개의 부록으로 구성되어 있는데, 동 지침의 적용범위는 농업, 임업, 어업, 에너지, 산업, 교통, 폐기물관리, 수질관리, 통신, 여행, 도시 및 농촌 계획 또는 토지 이용과 같은 계획 및 프로그램을 포함하고 있다.³⁵⁾

35) 1985년도 지침과의 주요 차이는 대상사업의 범위가 달라진 것과 함께 종전 지침에는 사업(Project)만 포함하였지만 2001년 지침에는 계획과 프로그램도 포함하고 있다는 점이다.

(3) 평가

독일에서는 사업자가 환경영향평가서를 작성하는데, 사업자는 평가서를 소관관청에 제출하고, 소관관청은 주민 의견 등을 들어 총괄적인 보고서를 작성하고 환경영향을 평가하고 인·허가 결정에 반영한다.

한편 국가와 지방자치단체의 제도와 관계를 보면, 독일은 연방국가로서 주가입법권을 갖고 있기 때문에 대부분의 주가 환경영향평가에 관한 관할 권한을 규정하고 있으나 독자적인 환경영향평가법을 제정하고 있는 예는 많지 않다. 예컨대 바덴·뷔르템스크, 노르트라인·웨스트팔렌, 베를린은 규정을 갖고 있으나 베를린을 제외한 브레멘, 함부르크 등 도시로 구성된 주에서는 규정을 갖고 있지 않다.

연방정부의 환경영향평가법 시행에 대해서 책임을 지는 것은 원칙적으로 16개 주이다. 환경영향평가법의 규정상 각 주는 직접 인·허가를 하는 사업에 대하여 관할관청이 됨과 동시에 사업의 인·허가가 여러 행정기관에 의해 실시되어야 하는 경우에 관할 관청을 지정한다.

모든 주정부는 연방 환경영향평가법의 집행에 관계되는 관청의 관할권에 관한 규정을 발령하고 있고 환경영향평가법의 시행에 관해서 상세한 행정규정을 정하고 있는 주도 있다.

환경·자연보호·원자력 안전부(환경부)에 의하면 국가예산사업이면서 그 사업 인·허가에 관해서는 그 권한이 주에 이양되어 있는 경우가 대부분이다. 예컨대 철도사업의 경우 어떤 주는 예산은 연방에서 담당하고 인·허가는 주와 연방이 공동으로 수행한다.

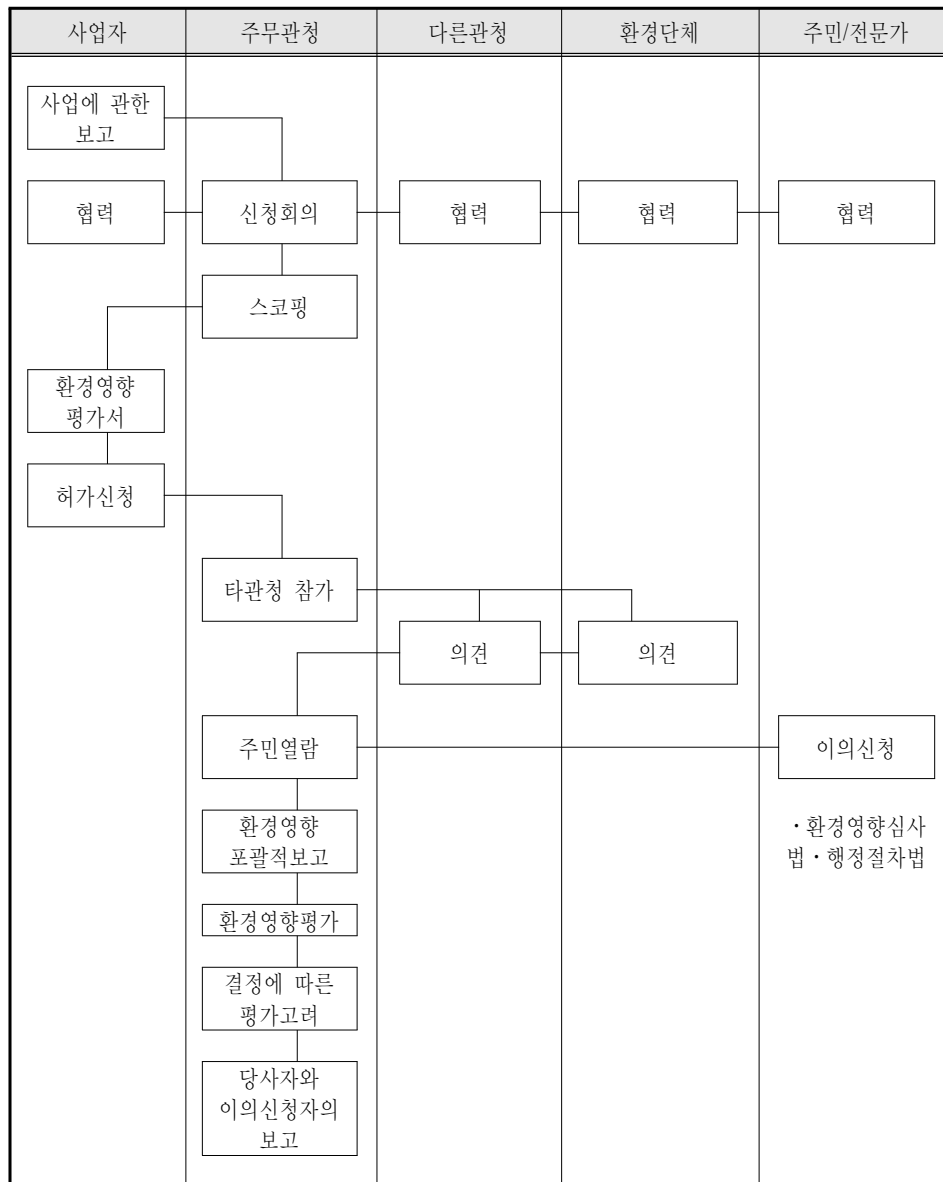
환경영향심사법에 의한 환경영향평가 과정을 보면 다음과 같다(<그림 3-4> 참조).

(4) 해양부문 환경영향평가

2001년도에 공식적으로 채택된 EC지침(Directive 2001/42/EC)은 12개의 조문과 2개의 부록으로 구성되어 있는데, 동 지령에서 규정하고 범위 중 어업, 에너지(해양), 폐기물 관리, 수질관리 등의 분야가 해양에 관련된 부문이다. 구체적인 평가항목은 사업자와 주무관청과의 토의에 의한 스코핑에 의해 결정된다.

<그림 3-4>

독일의 환경영향평가 과정



5) 네덜란드

(1) 입법 배경

네덜란드는 1970년 후반 미국 및 캐나다 제도를 기초로 시험적인 환경영향평가를 실시하였다. 1986년 EC지침에 따라 환경정책에 관한 인·허가 등 규정을 종합하는 형태로 한 「환경관리법」의 일부로서 환경영향평가제도가 재편되었다. 1987년에 대상사업, 인·허가 등을 정하는 환경관리법 시행령이 제정되어 같은 해부터 운용이 시작되었다. 이후 1993년의 EC지침 실시상황보고서에서 지적된 제도의 불충분한 점을 개선하여 스크리닝 절차를 도입하는 등 환경관리법 시행령을 개정하였으며 1994년에 환경관리법(Environmental Management Act, 1994)에 그 기본요건을 규정하였다.

(2) 대상 사업

환경관리법상 대상사업은 환경관리법 시행령에서 다음과 같이 2가지로 분류하고 있다.

- ① 환경관리법 시행령의 부속서 C에 수록된 사업은 반드시 환경영향평가를 실시하는 사업으로 간선도로건설, 파이프라인의 부설 등 26종 76개의 공공, 민간사업이 지정되어 있다.
- ② 환경관리법 시행령의 부속서 D에 수록된 사업으로 개별 안전마다 스크리닝을 거쳐 환경영향평가의 필요 유무를 판단하게 되는데 산림벌채, 식품공장 설치 등 22종 42개 공공 민간사업이 지정되어 있다.

(3) 평가 방법

네덜란드의 환경영향평가 제도는 각 사업에 따라 조사의 범위를 규정하는 Scoping Guideline에 따라 환경영향평가가서 작성되고 환경영향평가서 작성시 주민참여가 이루어 진다는 점, 평가서의 심사를 위해 독립된 환경영향평가위원회가 설치되어 있는 점 등의 특징이 있다. 1994년에는 환경영향평가령이 개정되어 대상사업을 설정하는 데 따른 Screening절차 등이 도입되었는데 그 내용을 개괄하여 보면 다음과 같다.

- ① 대상사업을 스크리닝함에 있어서는 각 안전별로 조사·예측 등의 범위에 대하여 정하는 스코핑지침을 작성할 때에 사업개요가 기술된 통지서를 주무관

청에 제출함과 함께 스코핑 단계에서 관계기관, 환경영향평가위원회, 대중의 견수럼 사업자의 제안에 대한 대체안의 제시 등을 내용으로 하는 의견을 제출토록 하고 있다.

- ② 준비서에 대한 공고는 여러 일간지에 게재토록 하고 있으며, 준비서·평가서의 공람기간은 1개월 이상으로 하고, 환경영향평가절차 중에서 상세한 환경영향평가서가 검토되는 모든 경우에 공청회의 개최를 의무적으로 실시한다.
- ③ 평가의 심사에 있어서 평가서는 먼저 소관관청에 의해 수리되는 단계에서 심사를 받아 제3자 심사기관인 환경영향평가위원회에 송부된다. 환경영향평가위원회에서는 37인의 전문가그룹이 심사한다. 환경영향평가위원회는 환경관리법에 의하여 설치되며 의장 1명(환경대신 및 농업대신이 지명, 내각이 임명), 부의장 4명(위원회로부터 선출), 위원으로서 기술자, 과학자가 200명, 그 외의 조언자 100명으로 구성되어 있다. 이 환경영향평가위원회는 스코핑 지침 작성시 주무대신에게 조언을 하고, 조언자와 공중의 조언에 따라 환경영향평가서의 질과 성취도를 과학적으로 심사하고 소관관청에 권고안을 제출하는 것 등을 임무로 하고 있다. 환경영향평가위원회는 3단계로 심사하고 있는데 심사시 스코핑지침서에 의해 나타난 사항, 환경상의 기준에의 적합성, 원료 및 천연자원의 사용, 분석·판단의 방법, 예측기술 등의 적절성 등을 감안토록 하고 있다.
- ④ 사후절차에 관한 규정에는 환경관리법에 기초한 사업인가를 결정하는 소관관청으로 하여금 사업의 공사중 및 공사후의 환경영향을 억제하거나 또는 회복 조치(허가조건의 강화 등)를 강구하는 것을 의무화하고 있다. 또한, 사업자가 필요로 하는 정보를 소관관청에 제출하고 조사에의 협력을 의무화하고 있다. 사후조사보고서는 소관성청이 사업자, 환경영향평가위원회 및 조언자에게 송부함과 동시에 공표하는 것으로 되어 있다.

주 정부의 인·허가 및 사업도 국가의 환경영향평가제도에서 다루어지고 있다. 따라서 주정부가 인·허가를 하는 사업에 대해서는 국가의 제도 안에서 주정부가 관할 관청이 되어 스코핑 가이드라인을 작성하고 시민의 의견청취, 평가서 심사 등을 실시한다.

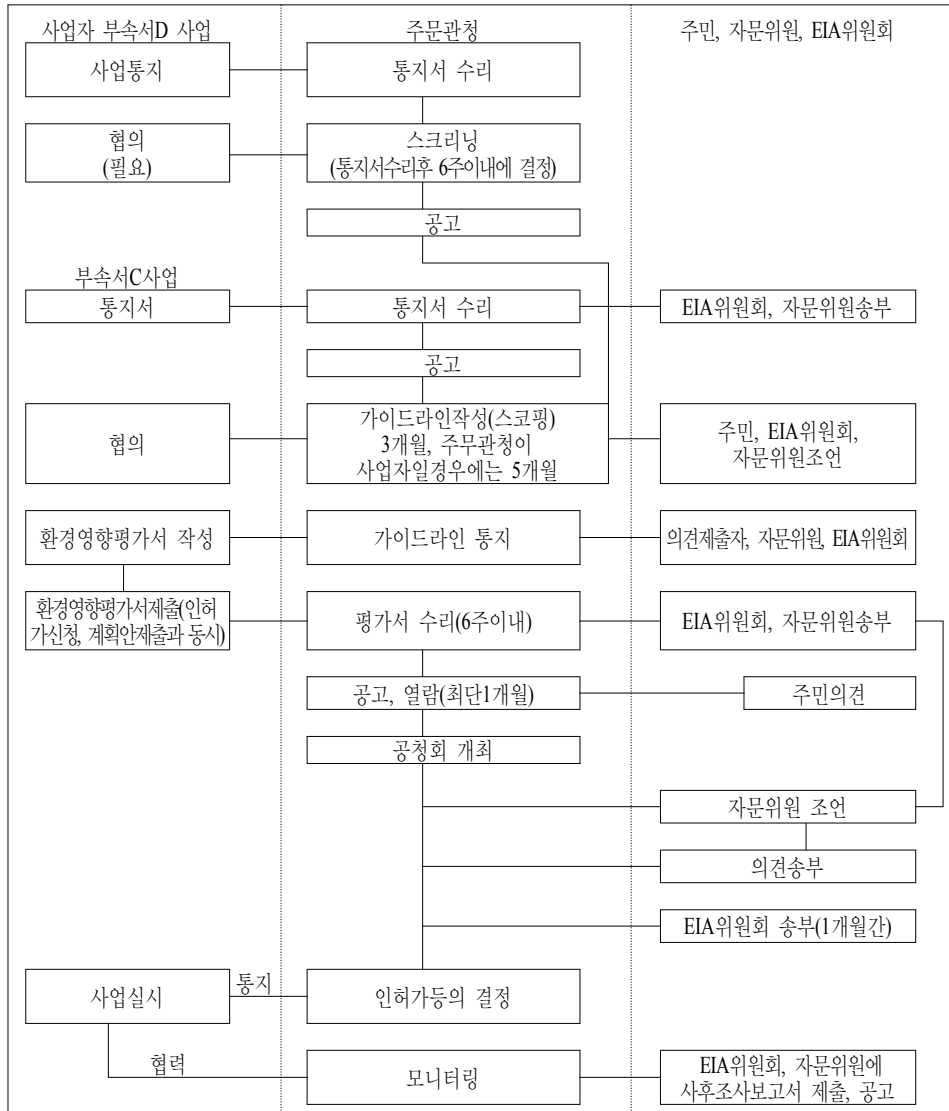
또한, 환경관리법에서는 환경영향평가 대상이 되지 않는 사업에 대해서 각 주 지역내의 환경에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 사업 및 정부기관의 인·허가에

대하여 각주가 조례로 대상을 지적할 수 있도록 하고 있다. 예를 들어, 뱃덴제 주는 주내에서 이루어지고 있는 모든 수로 건설 등을 독자적인 대상사업으로 추가시키고 있다.

환경관리법 시행령에 의한 환경영향평가 절차를 보면 다음과 같다(<그림 3-5> 참조).

<그림 3-5>

네덜란드 중앙정부의 환경영향평가 절차



주 : 자문위원 : 환경장관, 농업자연관리, 어업장관이 지정한 정부기관

(4) 해양부문의 환경영향평가

독일과 마찬가지로 환경영향평가사업의 범위는 대체로 EC지침에 따르므로 네덜란드에서도 어업, 폐기물관리 등의 사업과 계획은 환경영향평가의 대상이 된다. 해사채취의 경우, MTPW(Ministry of Transport and Public Works), North Sea Directorate가 해사채취허가를 수행하고 있는데, 500헥타르 이상의 해사채취에 대해서는 환경영향평가를 실시하고 있다.

3. UNEP 및 EU의 환경영향평가 제도

1) EU의 환경영향평가제도

(1) 개요

EU의 환경영향평가제도는 EC지침에 의해 규정되고 있는데 현재 1985년도의 지침에서 2001년도의 지침으로 개정되고 있는 과정에 있다. 2001년도 6월에 채택된 지침에 따라 각국이 2004년도 6월 까지 국내법을 개정하게 되어 있으므로 과도기에 있다고 할 수 있다.

EC(현재의 EU)에서는 1985년에 「일정한 공공 및 민간 사업의 환경영향평가에 관한 이사회 지침」(EC지침)을 채택하였다.³⁶⁾ EC 지침은 환경에 대하여 중대한 영향을 끼칠 우려가 있는 사업을 목록에 나타내고 각 가맹국에 대해서는 이들 사업의 실시여부에 있어 공식적으로 동의하기 전에 일정한 환경영향평가를 행할 것을 내용으로 1988년까지 도입할 것을 권고하였고 그 이후 EU에서는 Screening의 도입, 평가서에 대체안의 기재, Scoping개념의 도입 등을 내용으로 하는 개정안이 1995년 12월 EU환경장관 이사회에서 합의되고 구주회의의 동의를 얻어 1998년 1월부터 시행하게 되었다.

또한 EC의 환경영향평가지침 85/337/EEC(EIA Directive)의 부속서II에서는 집중적 양식어업, 간척사업, 해양광물 추출, 해양에너지 생산을 위한 설치물, 해양관광단지 조성 등 13가지 사업에 대해서 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다.

36) EC의 환경법안들은 EC조약의 제95조와 제175조에 근거하고 있는데, 이들 조항을 근거로 여러 가지의 유럽 지침(Directives)이나 규칙(Regulations)이 만들어 졌다.

그러나 EU는 2001년도에 새로운 지침을 채택하였다. EU는 2001년 6월 27일 ‘특정의 계획 및 프로그램의 환경에 대한 영향의 평가에 대한 유럽의회와 위원회의 지침 (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans, Programmes on the Environment)’을 공식적으로 발표하고 회원국들은 2004년 6월 20일까지 동 지침에 따라 국가적 입법과정을 거쳐 국내법에 반영시켜 환경영향평가법령으로 시행하도록 하고 있다. 12개의 조문과 2개의 부록으로 구성된 동 지침의 적용 범위는 농업, 임업, 어업, 에너지, 산업, 교통, 폐기물 관리, 수질 관리, 통신, 관광, 도시 및 농촌 계획 또는 토지 이용과 같은 계획 및 프로그램을 포함하고 있다.

EIA Directive의 구체적 지침으로 전략환경평가 지침(Strategic Environmental Assessment Directive ; SEA, 1996년 제정, 1999년 개정, 2001년 채택)이 제안되었다. 이 지침은 환경영향평가의 실효성 강화를 위하여 환경관련 정부기관과 대중에 대한 협의를 중요시 하고 있으며 그 협의 내용을 보고서의 작성시 반드시 포함하도록 하고 있으며, 또한 국경을 초월하는 환경영향이 발생할 것으로 예견될 경우 이웃 국가와도 협의하고, 그 결과를 계획수립에 반영하여야 하며 일반 대중에게 공개하도록 하고 있다.

(2) EC의 전략적환경평가제도(SEA)

SEA에 관한 EU지침은 2001/42/EU의 제3조에 나타나는데, 회원국들이 어떠한 계획이나 프로그램(Plan or Program)의 초안을 작성하였을 때 그리고 환경보고서를 작성할 때 관련기관과 대중(주민)의 참여를 보장하고 이들과 협의해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 범위에 포함되는 사업은 농업, 임업, 어업, 에너지, 산업, 물관리, 관광, 국가 계획, 또는 토지 이용 등의 사업과 지역에 영향을 미칠 만한 사업을 포함한다. 다만 소규모의 지역사업이나 국가 방어 또는 민간 긴급상황에 의한 계획이나 프로그램 또는 재정 혹은 예산 관련 계획 및 프로그램은 SEA에서 제외된다.

EU의 SEA의 특징은 환경영향의 월경성(Transboundary)이다. 월경성은 한 회원국가내에서 준비되고 있는 계획이나 프로그램의 실행이 다른 회원국가의 환경에 대해 중대한 영향을 미칠 것인지에 대해서 관련국은 적절한 법적 절차 내에서 호혜적이고 동등한 입장에서 상호 협의하여야 한다는 내용이다.

2) UNEP의 환경영향평가제도

1992년의 리우선언 이후 많은 국제기구들이 ‘지속가능한 발전’ 관점에서 환경영향평가에 관심을 가지게 되었다. 1992년 리우데자네이로에서 개최된 UNCED 제1차 회의와 동년 나이로비에서 개최된 제17차 UNEP 집행위원회에서 환경영향평가의 광범위한 이용의 필요성이 제기되었고, 1994년과 1995년의 UNCED 제2차 및 제3차 회의에서는 UNEP가 무역정책의 환경영향평가를 용이하도록 하기 위한 제도를 개발하도록 권고하였으며, 이러한 권고에 따라 UNEP는 국제적인 수준의 EIA/SEA의 기준 수립에 참여하였다. 이러한 노력의 결과로 ‘EIA Training Resource Manual’ 이다. 1996년에 초판이 발간되었고 2002년에 제2판이 발간되었다. 동 매뉴얼의 1판은 많은 국가들에게 EIA의 기준을 수립하는 데 크게 기여하였고 제2판은 그 동안의 교훈을 구체화하였고 초판 이후의 여러 개념들을 실행하는 데 있어서 보다 발전된 내용들을 포함하고 있다.

UNEP 등 국제기구들은 1992년 리우선언 이후에도 개도국들의 환경악화문제와 자원고갈문제가 크게 개선되지 않았으며, 세계 인구의 1/4가 심각한 빈곤 속에서 살고 있음을 인식하고, 빈곤을 경감시키는 수단으로서 환경영향평가가 이용되는 방법을 모색하고 있다.

이런 배경아래 환경, 개발과 빈곤 간의 연관성이 요하네스버그에서 열린 2002 WSSD의 중심주제로 대두되었고 여기에서 리우선언이후 의제21에서 주장된 개념을 재검토 하였다. 각 국의 정상들은 지속가능한 발전에 박차를 가하고 건강을 증진시키며 환경에 대해 좀 더 나은 관심을 갖기 위한 법률적, 금융적, 경제적 그리고 규제적인 메커니즘에 초점을 맞추었다.

UNEP는 매뉴얼을 통하여 EIA를 효과적으로 실행하는 방법, EIA를 효과적으로 실행하기 위한 요소들, EIA의 성공요인들을 제시하고 있다.

EIA에 적용되는 9개의 일반적인 원리들은 다음과 같다. 이 원리들은 UNEP의 Training Resource Manual 과 「환경평가의 원천과 개정」 (Environmental Assessment Source Book and Updates)을 포함하고 있다.

- ① EIA는 지속가능한 발전을 성취하기 위한 수단으로서 이용되어야 한다.
- ② EIA는 기존의 개발계획과 승인과정으로 통합되어야 한다.
- ③ EIA는 프로젝트의 승인을 얻기 위한 것이 아니라 환경관리를 수행하는 수단으로서 이용되어야 한다.

- ④ EIA는 환경정보가 의사결정의 적절한 시기에 제공되도록 하기 위해 프로젝트 수명주기로 통합되어야 한다.
- ⑤ EIA는 환경이나 건강에 바람직하지 못한 영향을 주는 모든 제안된 행위들에 적용되어야 한다.
- ⑥ EIA는 제안된 행위들에 대한 대안의 분석을 포함해야 한다.
- ⑦ EIA는 주민(대중)이 참여할 수 있는 기회가 주어져야 한다.
- ⑧ EIA는 학제적인 방법으로 수행되어야 한다.
- ⑨ EIA는 가능한 한 최대한의 사회적, 경제적 그리고 생태학적인 영향에 관한 정보를 통합해야 한다.

그리고 EIA가 잘 실행되기 위한 성공요인들로, ① Screening ② Scoping ③ Terms of Reference (과업의 명확한 내용) ④ Public Consultation ⑤ Impact Analysis (영향분석) ⑥ Mitigation(저감대책) ⑦ Significance (오차범위) ⑧ EIA보고서의 작성 ⑨ EIA보고서의 평가 ⑩ 영향 관리와 사후 관리 등으로 제시하였다.

4. 환경영향평가제도 국가 간 비교 분석

1) 분석의 개요

본 분석에는 살펴 본 미국 등 5개의 외국과 우리나라를 포함하여 6개국을 대상으로 한다. 자료 수집의 한계 등으로 많은 국가를 대상으로 하지는 못하지만, 이들 국가의 경우, 북미, 유럽, 아시아 국가들을 포함하고 있어서 지역적으로 균등하게 분포하고 있으며, 또한 대부분 OECD 국가들로서 환경에 대한 인식이 우리보다 앞설 것으로 생각되는 국가들이기 때문에, 보다 선진화된 제도를 도입하기 위한 본 연구의 취지를 달성할 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 부분적으로 필요한 경우에는 기존 자료를 인용하여 이들 6개국 외의 여타 국가의 경우에도 설명에 추가함으로써 각국이 지니고 있는 독특한 제도 및 선진화된 제도를 소개하기로 한다.

2) 비교 분석의 틀

환경영향평가제도의 제도적 구성 요소를 크게 구분하면 다음과 같은 요소로 구성된다.

- 근거 법령
- 평가대상의 범위
- 평가항목의 설정
- 평가 주체
- 심사 제도
- 평가 절차
- 주민 참여

(1) 근거 법령

근거 법령에 대한 비교 분석은 환경영향평가제도의 근거법 존재 여부, 그리고 있다면 단일의 환경영향평가법으로 되어 있느냐, 아니면 여러개의 개별법에서 다루고 있느냐로 구분할 수 있을 것이다.

미국, 캐나다, 네덜란드, 독일, 일본, 그리고 한국 등 6개 국가 모두 환경에 관한 법률을 통하여 환경영향평가제도를 규정하고 있다. 미국은 최초로 환경영향평가제도가 확립된 국가로서 1969년에 제정하고 1970년도부터 시행한 ‘국가환경정책법’(National Environmental Policy Act : NEPA)에 근거하고 있다. 네덜란드와 독일은 EC(현재의 EU) 지침을 국내법제화 하는 과정을 밟았는데, 이런 과정은 영국, 프랑스 등 많은 EU회원국에 공통적으로 해당되나 영국의 경우에는 EC지침을 개별법 체계 속에 포함시켰다.

이러한 별도의 환경영향평가법체계에 의하지 않고, 도시 또는 지역계획법, 건축법, 항만법 등 개별법에서 환경영향평가에 관한 일반적 절차를 규정하고 있는 국가들도 있는데, 여기에는 영국, 이스라엘, 노르웨이, 폴란드 등이 해당된다.

또한, 덴마크와 뉴질랜드와 같이 환경영향평가에 관한 별도의 법과 개별법을 동시에 적용하고 있는 국가도 있으며, 법률에 의거하지 않고 내각의 행정지도 등에 의해 환경영향평가를 실시하는 국가도 있는데, 여기에는 일본, 나이지리아, 네팔, 칠레, 짐바브웨, 방글라데시 등이 속한다.

일본의 경우에는 1997년 환경영향평가법이 제정되었으나 아직 각의에 요강에 의한 환경영향평가도 시행되고 있다.

(2) 평가대상의 범위

평가대상의 범위는 사업(Project) 만을 환경영향평가의 대상으로 하느냐, 정책이

나 프로그램 등도 환경영향평가의 대상이 되느냐에 관한 것이다. 사업이외에 정책이나 프로그램 단계에서 환경영향평가를 시행하는 것을 전략환경평가(SEA)라 한다.

우리나라³⁷⁾와 일본, 독일, 네덜란드 등은 사업(Project) 만을 환경영향평가의 대상으로 하고 있지만 미국과 캐나다는 사업외의 행위도 환경영향평가의 대상이 된다. 특히 미국의 경우에는 사업 이외에 입법제안, 권고, 정책계획 등 연방정부의 행위(Actions)로서 환경의 질(Quality)에 중대한 영향을 미치는 행위라면 환경영향평가의 대상이 된다. 물론 이러한 환경에 영향을 미치는 모든 행위에 대해서 환경영향평가서(EIS)를 작성하는 것이 아니고, 우선 EIS를 작성할 필요가 있는지 여부를 판단하기 위하여 10여 쪽 정도의 간단한 간이환경영향평가서(Environmental Assessment)를 작성하고, 환경에의 영향이 별로 없는 경우에는 그 요지를 설명하는 간단한 무영향보고서(Finding of No Significant Impact)를 작성하여 공표한다. 미국의 경우 EA 중 약 1% 정도만이 EIS를 작성하는 것으로 조사되고 있다.³⁸⁾

캐나다의 경우, 사업이외에 사업을 위해 연방정부가 토지 또는 이용권을 매각하거나 임대하는 경우 그리고 연방정부가 인허가 하는 경우에는 환경영향평가의 대상이 된다.

(3) 평가서 작성 주체

평가서 작성주체는 EIS 작성의 책임과 평가절차를 누가 진행하느냐의 문제로서 사업자가 담당하는 경우와 정부기관이 담당하는 경우로 구분할 수 있다.

미국과 캐나다는 연방정부기관이 담당하며, 우리나라를 비롯하여 일본, 네덜란드, 독일은 사업자가 담당한다. 중국이나 영국, 프랑스의 경우에도 사업자가 담당하는 것으로 알려져 있다. 사업자에 의한 평가서 작성은 오염자부담원칙에 입각하여 환경에 영향을 주는 주체가 자기의 비용으로서 환경영향에 대한 배려를 하여야 한다는 원칙이나, 사업자가 평가서를 작성하는 경우, 환경영향평가서의 객관성, 공정성 미비로 환경영향평가의 실효성 문제가 제기되고 있다.

사업자가 담당을 하든, 정부기관이 담당을 하든 구체적인 EIS 작성은 용역업체

37) 한국의 경우 입법제안, 정책, 계획은 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토제도에 의해 부분적으로 이루어지고 있으나 대상범위의 협소 등으로 본래의 취지가 반감되고 있다는 지적이 많음.

38) 한상욱, 「환경영향평가제도」, 1998, p.106.

등 전문기관을 활용하는 것으로 알려져 있어 모두 유사하나 평가의 책임을 (인허가 책임이 있는) 정부기관이 지느냐 사업자가 지느냐의 문제이다.

(4) 평가대상 사업(계획)의 설정 및 범위 설정

평가대상 사업이 사전에 정해져 있느냐 그렇지 않느냐의 문제로서, 우리나라는 평가대상사업이 법규에 열거되어 있고, 미국과 캐나다는 평가대상사업의 범주가 미리 정해져 있지 않으며, 일본, 독일, 네덜란드는 그 중간 형태로서 필히 환경영향평가가 필요한 사업에서는 Positive List를 채택함과 동시에 그 외의 사업에서는 개별적으로 스크리닝(Screening) 제도를 채택하고 있다. Screening 제도란 환경영향평가의 필요성을 판단하는 과정이다. 일본은 1997년 환경영향평가법 제정을 통하여 제2종사업에 대해서는 Screening 제도를 도입하고 있다.

(5) 평가항목의 선정

평가항목의 선정도 평가항목이 사전에 정해져 있어서 일률적으로 열거된 항목을 모두 조사하는 방법과, 이와 달리 사안별로 평가항목을 달리하는 방식이 있는데 후자를 스코핑(Scoping) 방식이라 한다.

우리나라만 제외하고 미국, 캐나다, 일본, 네덜란드, 독일은 스코핑제도를 도입하고 있다. 스코핑제도는 대상사업의 특성에 따라 선정된 항목을 집중적으로 평가할 수 있는 장점이 있지만, 우리나라와 같이 정해진 항목을 일률적으로 평가하는 경우 사업유형별 특성과 지역특성에 맞는 항목을 집중적으로 평가할 수 없고 불필요한 항목에 대한 조사로 분량과다, 내용부실 및 평가서의 작성 비용과 시간의 과다 소요 등이 문제점으로 지적되고 있다.

<표 3-1>

주요 국가의 환경영향평가제도 비교

항목	미국	캐나다	독일	네덜란드	일본	한국
근거 법령	국가환경정책법 (1969)제102조	캐나다환경영향평가법(1992)	연방환경조화심사법(1990)	EC지침의 국내법제화 : 환경영향평가령(1987)	환경영향평가법 (1997)	환경영향평가법 (1993)
평가 대상 선정	screening	screening	screening	positive list (C사업) screening (D사업)	positive list (제1종사업) screening (제2종사업)	positive list

주요 국가의 환경영향평가제도 비교(계속)

항목	미국	캐나다	독일	네덜란드	일본	한국
평가항목 선정	scoping	scoping	scoping	scoping	scoping	정해진 항목
평가서 작성주체	연방정부기관	연방정부기관	사업자	사업자	사업자	사업자
평가절차	간이 환경 평가서(EA)를 작성하여 필요한 경우에만 EIS를 작성하며 평가서 초안은 법적 권한 및 전문지식을 갖춘 정부기관 및 환경보호청의 심사를 받는다.	대상사업의 규모 등에 의해 스크리닝, 크로스 스크리닝, 종합적조사 형태의 환경영향 평가를 실시하며, 보다 상세한 검토가 필요한 경우 조정 또는 위원회 심사 등의 공개심사를 실시한다.	사업자가 환경영향평가서를 작성하여 소관부처에 제출하면, 소관부처는 주민의견 등을 청취한 후 총괄적인 환경영향평가서를 인허가에 반영한다.	사업자가 평가서를 작성하여 소관부처에 제출하면, 소관부처는 환경성, 농업성, 주민 등에 의한 검토 의견을 바탕으로 dslgj에 반영한다.	사업자가 평가서(준비서)와 방법서를 소관부처에 제출하며, 공람과 설명회를 통하여 의견수렴 후 평가서를 작성한다. 평가서는 각 해당부서의 장과 위원회에 심사하며, 환경청은 행정기관의 요청이 있으면 심사한다.	사업자는 평가서를 작성하여 승인기관에 제출하면, 승인기관은 환경부와 협의하고 그 내용을 사업계획에 반영토록 조치하여 인허가 등을 추진한다. 환경부는 협의내용의 이행을 위해서 공사 중지 등을 요청할 수 있다.
주민 참여	스코핑과정, 평가서안의 회람, 공청회 등에서 주민 참여	스크리닝과정에서 주민의견수렴, 종합적조사시 환경평가가 청이 대중의견 청취, 위원회 심사시 공청회 개최를 통하여 주민의견 청취	주무관청이 회람, 공청회 개최, 의견제출 등을 통하여 주민의견 수렴	스코핑 지침 작성시 주민의견제출 가능, 평가서 심사시 주민의견제출 또는 공청회를 통하여 의견 청취	방법서 및 준비서에 대한 공람허용	평가서 작성시 설명회 또는 공청회를 통하여 주민의견수렴
평가서 심사주체	인허가 기관이 심사하나, EPA는 rating함	포괄적조사는 환경평가청, panel review는 공개심사	소관관청이 평가	평가서 검토는 환경성, 농업성, EIA위원회에서 검토하고, 소관관청의 인허가시 반영	준비서는 인허가기관에서 평가하고 환경청 검토의견 반영	인허가기관이 하나 환경부의 의견 중시

주: 환경영향평가제도(1998) 등 기존 문헌 등을 종합하여 재작성.

(6) 심사제도

환경영향평가의 검토 및 심사를 누가 하느냐의 문제이다. 인허가 관청이 하는 경우가 있고, 환경을 담당하는 기관(환경청 등)이 하는 경우가 있다. 독일, 네덜란드를 제외한 대부분의 경우 인허가 담당기관이 하되 심사(심의) 과정에서 환경부처의 의견을 요청하며 그 결과를 반영하고 있다. 캐나다의 경우, 포괄적(Comprehensive Study)조사는 환경평가청이 심사하고, 더욱 상세한 조사가 필요한 경우 조정 또는 Panel Review를 통하여 공개심사를 받는다.

특이한 것으로, 미국에서는 환경보호청이 EIS에 대한 의견을 진술하면서 EIS에 대하여 등급(Rating)을 정하여 평가하는 Rating제도를 시행하고 있다.

(7) 평가절차

평가절차는 대부분의 국가가 나름대로 국가특성에 적합한 절차를 가지고 시행되고 있다. 미국은 간이환경평가서(EA)를 작성하여 필요한 경우에만 EIS를 작성하며 평가서초안은 법적권한 및 전문지식을 갖춘 정부기관 및 환경보호청의 심사를 받는다.

캐나다는 대상사업의 규모 등에 의해 스크리닝, 크로스 스크리닝, 종합적 조사형태의 환경영향평가를 실시하며, 보다 상세한 검토가 필요한 경우조정 또는 위원회심사등의 공개심사를 실시하고 있다. 독일은 사업자가 환경영향평가서를 작성하여 소관부처에 제출하면, 소관부처는 주민의견 등을 청취한후 총괄적인 환경영향평가서를 인허가에 반영한다. 네덜란드는 사업자가 평가서를 작성하여 소관부처에 제출하면, 소관부처는 환경성, 농업성, 주민 등에 의한 검토의견을 바탕으로 인허가 결정시 반영한다. 일본은 사업자가 평가서(준비서)와 방법서를 소관부처에 제출하며, 공람과 설명회를 통하여 의견수렴후 평가서를 작성한다. 평가서는 각 해당부서의 장과 위원회에서 심사하며, 환경청은 행정기관의 요청이 있으면 심사한다. 우리나라는 사업자는 평가서를 작성하여 승인기관에 제출하면, 승인기관은 환경부와 협의하고 그 내용을 사업계획에 반영토록 조치하여 인허가 등을 추진한다. 환경부는 협의내용의 이행을 위해서 공사중지 등을 요청할 수 있다.

(8) 주민 참여

환경영향평가서가 객관성을 확보하기 위해서는 전문가, 주민, 이해관계자가

협의하여 대상범위를 정하는 것이 가장 바람직하다. 주민 참여는 모든 국가에서 채택하고 있으나 주민 참여의 기회가 한번 주어지는 경우와 여러번 주어지는 경우, 그리고 환경영향평가를 작성하는 과정에서 주어지는 경우와 평가서(초안) 작성후 의견수렴과정에서 주어지는 경우로 구분하여 살펴 볼 수 있다.

우리나라의 경우 일반적으로 초안 작성후 설명회, 공청회 등을 통하여 주민 의견이 수렴되고 있다. 그러나 외국의 경우 대부분 환경영향평가서 작성과정에서도 주민의 의견이 제시될 수 있도록 제도화되어 있다.

일본은 1997년 환경영향평가법이 제정되기 전에는 우리나라와 같이 평가서 초안에 대하여 주민참여의 기회가 한 번 주어졌으나 법 제정 이후에는 미국 제도를 많이 수용하고 있다. 미국은 초기단계에서부터 최종단계에 이르기까지 수 차례 주민이 참여하여 의견을 진술할 기회가 주어진다. 이는 정책결정단계부터 서로간의 협의를 통한 객관성을 마지막까지 유지하는 데 바탕을 둔 제도라 할 수 있다. 미국의 경우 최초의 환경영향평가서는 공청회(Hearing), 의견청취(Comments)를 하고 일반주민, 주의 지방기관과 EPA를 비롯한 의견을 제시하였던 관계자들에게 배포되며 최종안을 선택하기 위한 협의를 거쳐 문제가 없다고 판단될 때 사업에 착수하게 된다. 독일은 스크리닝, 스코핑 및 심사단계에서 공청회 등을 통해 주민참여가 이루어지고 있다.

(9) 해양환경분야

우리나라는 해양환경분야의 환경영향평가대상사업은 어항건설, 항만건설, 매립(30만³ 이상), 국가산업단지 입지 등이며 주요 평가내용은 수질에 미치는 영향, 공사시 부유물질의 확산 범위, 농도 예측 및 저감대책, 해수유동상태의 변화, 해저지형 및 수심의 변화, 해양생태계 및 동식물에 미치는 영향 및 대책이다.

미국과 캐나다에서는 대상사업을 미리 정하지 않고 어떤 사업이든 인간 환경의 질에 영향을 미치는 사업은 환경영향평가의 대상이 되므로 해양환경에 영향을 미치는 사업(계획이나 프로그램 등도 포함)이라면 환경영향평가의 대상이 될 것이다. 그리고 미국과 캐나다를 포함한 다른 국가들의 경우를 보면 스코핑 제도를 채택하고 있기 때문에 해양환경영향평가의 항목도 일률적으로 규정되어 있지는 않다.

독일과 네덜란드는 곧 2002년도 EC지침을 국내법에서 수용해야 하므로 EC지침에서 규정하고 있는 어업이나 폐기물관리에 관한 내용들이 해양에 관한 내용들이라고 할 수 있다. 최근 환경문제로 논쟁거리가 되고 있는 해사채취의 경우 일정 규모 이상은 환경영향평가를 받는 것으로 규정하고 있다. 영국의 경우를 보면 해사채취에 관한 환경영향평가가 엄격하게 이루어지고 있으며 여기에는 누적평가와 사후모니터링도 포함하고 있다.

5. 시사점

앞 절에서 우리나라를 포함하여 주요 6개국의 환경영향평가제도를 분석하였다. 모든 국가들이 법제도에 관한 사회문화적 배경 등이 다르기 때문에 나름대로의 독특한 제도를 갖고 있으며, 제도를 시행하는 과정에서 다른 국가들의 좋은 제도 등을 수용하고 있는 것으로 나타난다.

여러 국가들을 비교분석하는 과정에서 나타나는 주요한 내용들을 보면, 첫째, 미국은 시기적으로도 가장 먼저 환경영향평가제도를 확립하였을 뿐만 아니라 환경영향평가를 실효성을 확립하는 데 유력한 제도들이 많이 적용되고 있어서 많은 국가들에게 벤치마킹되고 있으며 특히 캐나다는 미국의 제도를 참고로 한 흔적이 많이 보이고 있고 일본도 1997년의 환경영향평가법과 그 이후의 개정 과정에서 미국 등 선진 여타 국가들이 적용하고 있는 제도(예, 스크리닝 제도)를 많이 받아들이고 있음을 알 수 있다. 둘째, 외국은 환경영향평가제도의 실효적 운영을 모색하고 있음을 알 수 있다. 환경영향평가제도가 실제적으로 어떤 사업에 의한 환경피해를 사전에 방지하고 저감할 수 있는 방안과 절차를 확보하기 위한 제도로 정착되고 운영되고 있다는 점에서 우리나라에게 시사하는 바가 크다. 우리나라는 아직도 형식에 치우치고 있으며, 제도적으로 피할 수 없기 때문에 수행되고 있는 경우가 많다. 우리나라의 경우에는 환경영향평가의 대상이 되는 기준(사업규모 등)을 피하기 위하여 사업을 분할하는 편법³⁹⁾ 등이 자행되고 있으나 이를 제재할 방법이 없다. 셋째,

39) 해사채취의 경우 50만³ 이상이면 환경영향평가의 대상이 되는데, 환경영향평가를 회피하기 위하여 사업의 규모를 30만³, 20만³으로 쪼개어 신청한다. 이러한 모럴 해저드를 시정하기 위하여 누적평가를 법제화하였으나 지금까지 제대로 이행되지 못하였다.

주민, 관련기관, 환경단체 등 이해당사자들의 참여가 제대로 보장되고 있다. 이 외에도 우리나라의 환경영향평가제도상의 문제를 해결하는 데 도움이 되며 우리가 참조로 할 만한 제도들이 많이 발전하고 적용되고 있음을 알 수 있다.

외국의 제도 중 우리나라의 제도 개선과 제도 운영에 도움이 될 만한 주요 내용은 다음과 같다.

1) 전략환경평가 (Strategic Environmental Assessment) 제도

전략환경평가는 정책(Policy)이나 계획(Plan), 프로그램(Program)의 수립단계에서 환경적 영향에 대한 평가를 실시하는 것이다. 개별사업은 근본적인 정책, 계획, 프로그램이 어떻게 정해지는가에 따라 커다란 영향을 받게 되므로 전략환경평가의 실시는 환경정책의 결정에 큰 도움이 된다. 특히 전략환경평가는 처음부터 NGO나 관련기관, 주민들이 참여하기 때문에 정책수립 이후 환경문제로 정책집행이 지연되거나 중단되는 등의 사태가 발생하지 않는다.

전략환경평가제도는 지금의 사전환경성검토제도나 환경영향평가제도보다 상위의 개념으로 미국, 호주, 캐나다, 독일 등의 해외선진국에서는 시행하고 있는 제도이다. 독일의 경우 입법제안, 정책, 계획 등에 대한 환경영향평가는 실시되지 않는다. 그러나 독일은 전략환경평가제도를 도입하고 있어 이의 보완책이 행해지고 있는 편이다. 일본은 최근 전략환경평가제를 도입하기 위한 논의가 매우 활발히 진행되고 있다.

우리나라도 현재 전략환경평가제도에 대한 논의가 진행되고 있으며, 환경부에서는 이를 검토하기 위한 용역이 수행되고 있는 것으로 알려져 있다. 정부는 전략환경평가제도를 도입하더라도 특정정책 및 사업에 대해 시범적으로 적용하고 점차적으로 적용 범위를 확대하는 것이 바람직하다는 판단을 하고 있는 것 같으므로, 이와 관련하여 해양분야를 시범분야로 선정하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 보이며, 해양환경영향평가제도가 별도로 수립되면 해양환경영향평가제도에서는 전략환경평가제도를 반드시 도입할 필요가 있을 것으로 보인다.

<표 3-2>

전략적환경평가(SEA)를 위한 제도적인 틀

국가/조직	규 정	의사결정에의 범위와 관계	과정과 절차의 요소들
캐나다	Cabinet Directive 1990, (1990년 개정)	정책, 계획, 프로그램 제 안서의 내각제출	비공식절차, EIA 프로 젝트와 분리
덴마크	Prime Minister's Office circular(1993, 1995&1998년 개정)	의회로 보내지는 혹은 의 회의 조언을 구해야 할 법안이나 정부 제안서	최소한의 절차, EIA 프 로젝트와 분리
네덜란드	Environmental Impact Assessment Decree (1987, 1994년 개정) Cabinet Order(1995)	목록화된 계획과 프로그 램(전략적 EIA) 초안 규 정과 내각에 제출되는 다른 정책적 의도	EIA 절차의 완전적용최 소, 분리된 절차가 사업 과 규제 테스트와 연결
뉴질랜드	Resource Management Act(1991)	정책 진술서와 지역, 지 방계획에 의해 제공된 전략적 환경평가요소	정의 가능한 절차 없음; 결과에 바탕을 둔 정책 과 계획수립의 부분
영 국	Guidance on Policy Appraisal and the Environment (1991; 1997년 개정) Planning and Guidance Note 12(1992;1998년 개정) to Local Authorities Draft Guidance on Application of SEA to Land use Planning(2002)	중앙 정부기관에 의해서 개발된 정책, 계획, 프로그 램 도시와 지방계획 규정에서의 제공되는 개 발계획 전략적 환경평가 와 토지이용계획의 지속 가능성평가를 위한 기존 제도와의 통합	환경적 비용편익 평가의 내부절차, 환경평가의 비규범적인 절차, 유럽 위원회 SEA명령의 실행
미 국	National Environmental Policy Act(1969)and Regulations(1978)	법안과 프로그램	NEPA 절차의 적용;일반 적이고 프로그램적인 EISs에 관한 상세한 안내
유럽 공동체	Council Directive on the Assessment of Certain Plans and Programmes(2001/42/EC).회원국 은 2004년까지 승낙해야 함.	구역과 토지이용을 포함 하여 지정지역에서의 계 획과 프로그램	전체적인 틀에 관한 법, 회원국들이 수행하는 최 소 절차를 지절
세계은행	Operational Directive on Environmental Assessment	특정구역과 지역을 위해 은행은 계획이나 프로그 램에 대한 금융실시	정책은 차입국가에 의한 분야와 지역적인 EA의 이용권장

자료 : UNEP, *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment : Towards an Integrated Approach*, 2004, p.90.

2) 스크리닝제도의 도입

우리나라는 환경영향평가의 대상이 되는 사업⁴⁰⁾이 미리 규정되어 있다. 이러한 방식을 Positive Lists 방식⁴¹⁾이라고 하는데, 이 방식은 대상사업의 범주를 명확히 한다는 장점도 있지만, 사업특성상 환경영향이 큰 사업이라 하더라도 환경영향평가대상에서 제외될 우려가 높다.

이러한 문제를 해결하기 위해 미국, 캐나다 등에서 채택하고 있는 스크리닝 제도의 도입이 필요할 것으로 보인다. 스크리닝이란 ‘개별사업에 대한 사업의 내용, 지역의 특성 등에 관한 정보를 수집하여 환경영향의 정도를 간이적으로 추정, 세부적인 환경영향평가를 실시할지 여부를 판단하는 절차’이다. 따라서 스크리닝제도를 도입하여 Positive Lists 방식의 문제를 해결할 수 있다.

일본도 1997년에 제정된 환경영향평가법에서 스크리닝제도를 도입하고 있는데, 제2종사업의 경우 사업자는 당해사업의 인허가 등을 행하는 행정기관(주무관청)에 신고를 행하고, 주무관청은 도도부현지사의 의견을 들어 사업특성, 지역특성에 따라 환경영향평가법에 의한 절차를 할 것인가 여부를 신고일로부터 60일 이내에 판정토록 하고 있다.

3) 스코핑제도의 도입

환경영향평가의 범위를 결정할 때 우리나라는 미리 정해진 항목을 대상으로 하고 있으나 미국, 독일 등 많은 선진국에서는 대상사업별로 스코핑 과정을 거쳐 평가항목을 설정한다. 스코핑은 제안된 사업활동의 성격과 규모에 따라 평가항목을 선정하기 때문에 중요한 항목은 집중적으로 평가하고 필요하지 않거나 중요하지 않은 항목은 평가대상에서 제외함으로써 평가의 효율성을 높일 수 있다. 다만 전문가 집단이 미리 형성되어 있어야 하는 전제조건이 선행되어야 하지만 이 문제만 해결되면 환경영향평가의 실효성 확보를 위한 좋은 수단이 된다.

우리나라의 경우 환경영향평가법 시행규칙에 평가항목을 자연환경분야, 생활환경분야, 사회경제환경분야 등 3개 분야와 23개 항목으로 세분하고 있는데 각 사업별 평가인자를 미리 정하고 있다 보니 불필요한 인자에 대한 영향분석이 많고 오히려 꼭 필요한 분야에 대해서는 간과할 수 있다는 약점을 지니고 있다. 따라서 우리나라의 경우, 특히 해양환경에 관한 영향평가와 관련하여 스코핑제도의 도입

40) 17개 분야 63개 사업

41) 대상사업을 설정하는 방법에는 이 외에 project thresholds, locational criteria, negative list, initial environmental evaluation 방법 등이 있다.

이 매우 필요할 것으로 보인다.

우리나라의 경우도 1994년 이후 ‘대상사업의 특성 등을 고려하여 특히 필요하다고 인정되는 경우는 환경처장관이 중점적으로 평가하지 않으면 안되는 항목을 정하여 고시할 수 있다’고 함으로써 부분적으로는 스코핑제도를 수용하고 있지만 여전히 지역별 특성을 반영하기 어렵고, 오히려 중점평가항목이 명시되어 유연성이 떨어진다는 지적이 있어 스코핑제도가 제대로 확립되었다고 볼 수 없다.

4) 환경영향평가 주체의 신뢰성 확보

환경영향평가의 실효성 확보는 환경영향평가의 초기단계부터 신뢰성을 확보 할 수 있어야 한다. 사업자가 환경영향평가 대상사업의 평가주체가 될 경우 평가대상항목의 범위설정과 마찬가지로 평가대상지역이 정책결정과정에서 사업자에 의해 자의적으로 이루어질 가능성이 많아 그 실효성을 확보하기가 상당히 어렵게 된다. 따라서 사업자가 작성하는 경우 환경영향평가서에 대한 심사제도가 엄격하게 확립되어 있는 경우가 많다. 캐나다는 종합적 조사(Comprehensive Study)의 경우 환경평가청이 심사를 하며 이보다 더 상세한 조사가 필요한 경우에는 위원회심사(Panel Review)와 조정예 의한 심사제도를 실시함으로써 정책결정과정의 객관성을 확립하고 있다. 일본도 한국 처럼 평가주체는 사업자이다. 일본의 경우 1997년 「환경영향평가법안」에서 사업자가 환경영향평가 결과에 대하여 의견 청취를 위한 준비서를 작성하여 공고, 공람하고 설명회를 개최하게 하며 환경보전건지에서 의견이 있는 자와 관계 도도부 현 지사 및 관계 시정촌장 등의 의견을 들은 후 기재사항에 대한 검토를 하고 필요한 조치를 강구하게 하는 등 이에 대한 보완책이 이루어지고 있다

우리나라는 평가서를 사업자가 작성하고 이를 정부 인허가기관이 검토하고 검토하는 과정에서 환경부와 협의하고 그 의견을 반영하고 있다. 사업자는 평가서 작성에 있어서 거의 대부분 용역업체에 위탁을 하는데, 이들 용역업체들의 전문성과 신뢰성이 때때로 문제가 되고 있다. 특히 해양환경영향평가의 경우 전문인력과 전문성, 장비 등을 제대로 갖추지 못한 용역업체에 의해 시행되는 경우가 많아 조사자료의 신뢰성, 평가서의 신뢰성 문제가 야기되고 있으며, 특히 해양환경영향평가의 경우 그 특수성 때문에 인허가 관청이나 환경부를 대행하여 평가를 담당하는 기관의 경우에도 제대로 평가하기 어려운 경우가 많다.

이에 대한 대책으로 전문위원회를 통한 심사제도를 시행하는 방안을 비롯한 여러 가지 대안들이 제시되고 있다.

제 4 장 해양부문 환경영향평가제도 운용의 현황 및 문제점

1. 해양부문 환경영향평가제도의 운용체계

‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에 따라 환경영향평가 대상 사업 17개분야 가운데 항만의 건설, 해안매립 및 간척사업과 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업의 경우 해양환경분야의 의견을 해양수산부장관으로부터 듣도록 하고 있다. 또한 환경부의 ‘환경영향평가서작성등에관한규정(이하 ‘평가서작성규정’이라 한다)’에 의하면 대상사업의 시행지역이 해양이나 해안선에 위치하고 있는 때에는 주요 평가항목에 해양환경을 추가하도록 하고 있다.⁴²⁾ 이와 같은 규정을 고려할 때 환경영향평가서의 작성과정에서 해양환경부문의 평가는 총 17개 사업분야 가운데 9개 사업분야의 19개 사업이 적용대상이 됨을 알 수 있다. 물론 경우에 따라서는 대상사업은 차이가 날 수 있을 것이다.

‘환경·교통·재해등에관한영향평가법시행령’에서는 환경영향평가 대상사업별 규모를 정하고 있는데, 최근 사회적 문제로 제기되고 있는 바닷모래채취의 경우 골재채취법에 의한 채취로서 채취면적이 25만㎡ 이상이거나 채취량이 50만㎥ 이상인 것으로 정하고 있어 이 규모 이상의 경우 환경영향평가를 실시하고 있다.

<표 4-1>

해양환경영향평가 대상사업 및 규모

사 업 분 야	세부사업 및 규모
도시개발	○ 기타 : 도시계획사업[운하], 하수종말처리시설(10만㎥/일)
에너지개발	○ 전원개발, 전기설비: 발전소(1만KW, 댐 및 저수지 수반시 3천KW, 공장용지내 3만KW, 태양력등 10만KW) ○ 해저광업

42) 환경영향평가서작성등에관한규정(환경부고시 제2001-7호) 별표1(대상사업별 주요평가항목)의 주에서 명시하고 있음.

해양환경영향평가 대상사업 및 규모(계속)

사 업 분 야	세부사업 및 규모
항만건설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어항시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 계류(매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡) ○ 항만(신항만)시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 기능(매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡) ○ 항만준설 : 10만㎡, 20만㎡(항로등 유지, 오염물질제거시 제외)
수자원개발	○ 하구연2 : 200만㎡, 2,000만㎡
하천개발	○ 하천공사 : 10km
개간·매립	<ul style="list-style-type: none"> ○ 매립 : 30만㎡(항만 또는 자연환경보전지역내 3만㎡) ○ 개간(간척 포함) : 100만㎡
폐기물·분뇨처리시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분뇨처리시설(100㎏/일, 다만 하수처리장 유입처리시는 제외) ○ 매립시설(30만㎡, 330만㎡ 다만 지정폐기물의 경우 5만㎡, 25만㎡), 소각시설 (100t/일)
국방·군사 시설	○ 해군기지(10만㎡, 다만 매립수반시 3만㎡)
토석등 채취	○ 하천 및 연안구역(상수원보호구역내 2만㎡, 상류 5km내 5만㎡), 해안광물(단위광구장: 강원·경북 2만㎡, 기타 3만㎡), 해안골재(25만㎡, 50만㎡)

자료 : 환경부, 환경영향평가제도운영지침(환경부예규 제210호).

환경영향평가 대상사업별 평가항목의 일률적인 적용으로 인한 평가의 비용 및 시간낭비를 줄이고 사업별 특성에 적합한 필요한 항목을 선정하여 평가하는 중점평가를 시행하는데, 이를 위한 중점평가항목은 ‘환경영향평가서작성등에관한규정’ 제5조에 따라 설정한다. 이 경우 해양부문의 환경영향평가 대상사업별 주요평가항목을 보면, 항만건설의 경우 지형·지질, 동·식물, 수리·수문, 대기질, 소음·진동, 교통 등에 대해 평가하여야 하며, 개간 및 공유수면매립의 경우는 지형·지질, 동·식물, 토지이용, 수질, 폐기물 등에 대해 평가하여야 한다. 물론 대상사업이 해양이나 해안선에 위치하고 있는 때에는 해양환경을 추가해야 한다.

<표 4-2>

대상사업별 주요평가항목

구 분	대 상 사 업		주 요 평 가 항 목	
도시의 개발	도시계획사업	운하	지형·지질, 동·식물, 수리·수문, 대기질, 소음·진동, 교통	
	하수종말처리시설		수리·수문, 수질, 폐기물, 소음·진동, 악취, 위생·보건	
에너지개발	에너지개발목적의 해저광업		지형·지질, 동·식물, 수질	
	전원개발 사업	발전소	기상, 지형·지질, 동·식물, 대기질, 수질, 폐기물, 소음·진동	(주)참조
	전기설비의 설치 사업	발전소	기상, 지형·지질, 동·식물, 대기질, 수질, 폐기물, 소음·진동	(주)참조
항만건설	어항시설 항만시설(항만법에 의한 시설) 항만에서의 준설사업 항만시설(신항만건설촉진법에 의한 시설)		지형·지질, 동·식물, 수리·수문, 대기질, 소음·진동, 교통	
수자원의 개발	하천부속물중 댐 또는 하구언		기상, 지형·지질, 동·식물, 수리·수문, 수질, 문화재	
하천의 이용 및 개발	하천공사		지형·지질, 동·식물, 수리·수문, 폐기물	
개간 및 공유수면의 매립	공유수면 매립사업 간척 또는 개간사업		지형·지질, 동·식물, 토지이용, 수질, 폐기물	
폐기물 처리시설 및 분뇨처리 시설의 설치	폐기물 처리 시설	최종처리시설 중 매립시설	지형·지질, 동·식물, 대기질, 수질, 토양, 악취, 위락·경관, 위생·보건	
		중간처리시설 중 소각시설	대기질, 폐기물, 소음·진동, 악취, 위생·보건, 위락·경관	
	분뇨처리시설		수리·수문, 수질, 폐기물, 소음·진동, 악취, 위생·보건	
국방·군사시설의 설치	해군기지안에서 시행되는 사업		지형·지질, 동·식물, 수리·수문, 대기질, 소음·진동, 교통	
토석, 모래, 자갈, 광물 등의 채취	하천 및 연안구역 내에서의 채취사업		지형·지질, 동·식물, 수리·수문, 폐기물	
	해안에서의 광업 해안에서의 골재채취업 (모래)		지형·지질, 동·식물, 수질, *소음·진동, 위락·경관	골재채취는 *를 제외

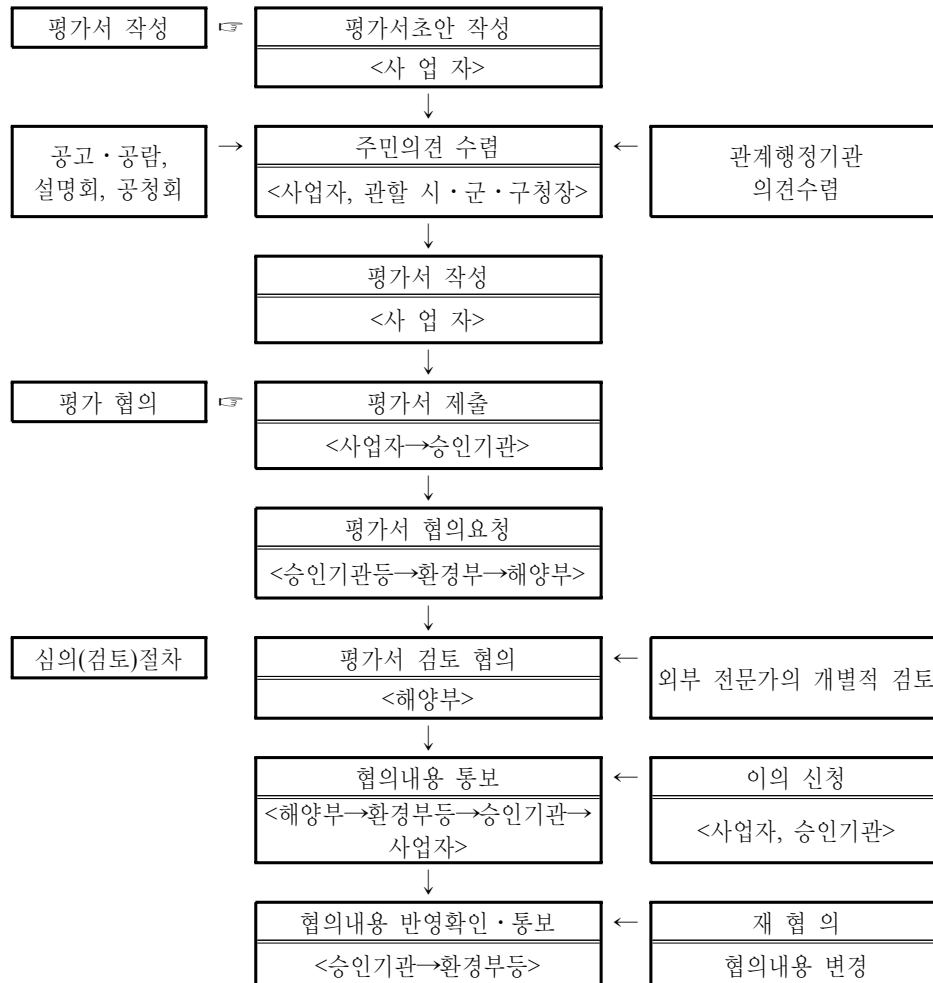
주 : 1) 대상사업의 시행지역이 해양이나 해안선에 위치하고 있는 때에는 주요 평가항목에 해양환경을 추가함.

2) 다목 발전소 중 댐 및 저수지건설을 수반하는 경우에는 바목의 주요평가항목을 포함함.

자료 : 환경부, 환경영향평가서작성등에관한규정(환경부고시 제2001-7호) 참조

평가서작성규정에 의하면 환경영향평가 항목가운데 해양환경분야는 i) 오염물질등으로 수질에 미치는 영향 및 대책, ii) 공사시 부유물질 확산범위, 농도예측 및 저감대책, iii) 해수유동상태의 변화 및 그에 따른 수질예측과 저감대책(대안의 선정·비교 등), iv) 해저지형 및 수심의 변화정도에 따른 영향 및 대책 (준설토 처리 및 처분대책 포함), v) 해안생태계 및 동·식물에 미치는 영향 및 대책 등을 주요평가내용으로 정하고 있다.⁴³⁾

<그림 4-1>

해양부문 환경영향평가의 협의절차

자료 : 환경부, 환경영향평가제도운영지침(환경부 예규 제210호) 참조 재구성

43) 평가서작성규정 별표2(평가항목별 주요평가내용) 4번항 참조.

이와 같은 내용을 포함한 환경영향평가서를 해당 사업자가 작성하여 승인기관에 제출하게 되면 승인기관은 환경부에 협의요청을 하고 해양부문의 검토는 다시 해양수산부로 검토협의 요청하게 된다. 해양수산부에서는 환경영향평가서의 내용 가운데 해양환경분야의 내용을 검토하여 환경부로 통보하고 환경부는 다시 승인기관에게, 승인기관은 사업자에게 협의내용을 통보하게 된다.

환경부로부터 평가서의 검토협의 요청을 받은 경우 해양수산부에서는 관련분야의 전문가에게 별도로 평가서 내용의 검토 의뢰를 하거나 관련부서와의 자체적인 협의를 거쳐 검토의견을 회신하게 된다.

2. 해양부문 환경영향평가 운용 실적

1) 평가서 검토 실적

환경영향평가는 환경보전법령과 ‘환경영향평가서작성에관한규정’이 제정·고시됨에 따라 본격적으로 시행되었으나, 시행 초기에는 행정기관 및 정부투자기관에서 시행하는 사업만을 대상으로 평가하였고 환경영향평가 협의건수도 많지 않았다. 그러나 1990년대부터는 수차례의 법령 개정을 통하여 대상사업 범위가 확대되면서 평가협의 실적도 증가하게 되었다.

<표 4-3>

사업분야별 환경영향평가 실시현황⁴⁴⁾

구 분	총계	1982~1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
총 계	2,438	996	149	115	161	151	151	155	154	121	117	168	185
도시개발	430	201	21	17	27	36	18	25	23	16	19	27	31
에너지개발	321	144	4	11	22	15	12	3	3	3	2	2	7
공단조성	263	145	14	18	20	16	12	8	7	5	7	11	6
도로건설	528	39	47	29	42	40	39	64	61	57	50	60	63
체육시설	144	104	4	3	-	-	7	6	6	5	4	5	8
기 타	752	263	59	37	50	44	63	49	54	35	35	63	70

자료 : 환경부, 「환경백서」, 2003. 6 및 내부자료.

44) 2003년도 현황은 한국환경정책평가연구원 홈페이지(<http://www.kei.re.kr/14eia/eia.asp>)의 영향평가검토현황에서 참고한 결과 총 1,223건이 접수된 것으로 나타났다.

한편, 실시한 환경영향평가서 검토실적 가운데 해양환경부문의 검토실적⁴⁵⁾을 살펴보면 2001년부터 2003년 말까지 해양부문 환경영향평가 검토실적은 총 49건이다. 전체 환경영향평가 검토실적 가운데 해양환경부문의 평가서 검토실적은 평균 10.4%를 차지하는 것으로 조사되었다.

<표 4-4>

해양환경영향평가 검토 실적

연 도	계	2001	2002	2003
전체 검토 건수	470	117	168	185
해양환경 검토 건수	49	9	16	24
해양부문 비율(%)	10.4	7.6	9.5	13.0

주 : 각 연도 전체 검토 건수의 평가대상사업과 해양부문 검토 건수의 평가대상사업명은 서로 다를 수 있으며, 1개 사업에 대한 초안 및 보완서 검토협의를 따른 중복을 피하기 위해 마지막 협의 시점을 기준으로 작성함.

자료 : 환경부, 「환경백서」, 2003. 6, 환경부 내부자료, 해양수산부, 내부자료.

환경영향평가서 작성의 책임이 있는 사업자가 평가서 작성능력이 없는 경우에 일정한 자격기준을 갖춘 평가대행자가 평가서를 대신 작성할 수 있도록 하고 있는데, 이러한 평가대행자는 2003년 말 현재 259개소이며 전문사업체 또는 학교 및 연구기관 등으로 구성되어 있다. 전체 등록 대행자 가운데 25개소가 학교내 부설 기관의 형태로 등록이 되어있으며 7개소는 공공 또는 사립 연구소의 형태로 등록이 되어 있다.

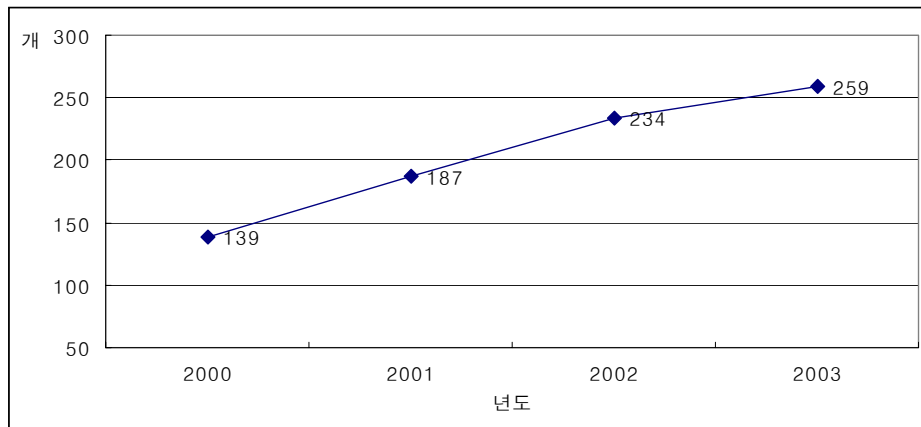
평가대행자의 연도별 등록현황을 보면 매년 크게 증가하고 있는데 환경영향평가제도 시행의 강화와 영향평가를 필요로 하는 개발수요의 증가라는 양측면에서의 평가수요 증가에 따른 환경영향평가 분야 시장성의 확대를 반영하고 있는 것으로 판단된다.

2003년도를 기준으로한 각 지역별 등록현황을 살펴보면, 수도권의 경인지방환경청에 등록한 대행자 수가 전체의 41%에 해당하는 105개소가 있으며 한강유역관리청에 30개소가 등록되어 있어 영향평가수요가 한강유역을 포함한 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다.

45) ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’ 제19조3항에 근거하여 환경영향평가 대상 사업 총 17개 사업분야 가운데 항만건설, 개간·매립, 토석채취 등을 포함하는 9개 분야의 경우는 환경영향가운데 해양환경영향에 대한 검토를 해야함에 따라 환경영향평가업무 주관부처인 환경부에서 해양수산부로 의견을 조회한 건수를 기준으로 함.

<그림 4-2>

연도별 환경영향평가대행자 등록 현황



자료 : 환경부, 홈페이지(<http://www.me.go.kr>) 재구성.

이들 평가대행자들 가운데 해양환경영향을 전문으로 평가하는 곳을 구분할 수는 없지만 해양부문의 환경영향평가는 항만개발을 전문으로 하는 엔지니어링업체를 중심으로 평가서 작성을 대행하고 있다. 이러한 업체로는 건일엔지니어링, 삼우환경컨설팅, 유신코퍼레이션, 도화종합기술공사, 세일종합기술공사 등이 있다.

<표 4-5>

환경영향평가대행자 등록현황(2003년 말 기준)

계	경인청	한강청	낙동강청	금강청	영산강청	대구청	원주청	전주청
259	105	30	25	21	27	25	18	8
100%	41%	12%	10%	8%	10%	10%	7%	3%

자료 : 환경부, 홈페이지(<http://www.me.go.kr>) 참조.

2) 해양부문 환경영향평가 사례

(1) 신고리원자력 1,2호기 건설사업

① 사업 및 평가과정 개요

동 사업은 한국수력원자력(주)가 부산시 기장군과 울산시 울주군 일대에 100만 kW급 원자력 2기를 건설하고자 하는 사업으로 승인기관은 산업자원부이다. 환경

영향평가서는 2002년 5월 18일에 최초 검토의뢰 하였으며, 3차에 걸친 평가서 보완과정을 거치면서 2004년 1월 14일에 최종협의의견이 통보되었다.

② 평가협의 결과(해양환경)⁴⁶⁾

가. 협의내용

- 동 사업대상의 발전소는 국내에서 처음으로 심층배수를 계획하고 있으므로, 사전에 심층배수로 인하여 해양생태계에 미치는 영향에 대해 가능한 범위 내에서 정확한 예측이 필요함에 따라 발전소공사 완료전에 수리모형실험 및 심층배수에 대한 연구결과 그리고 외국사례에 대한 추가적인 검토를 토대로 배수방식, 배수터널 길이, 최종배출구의 수심, 방류지점 및 해저교란 최소화 방안 등 온배수로 인하여 해양생태계에 미치는 영향을 저감하기 위한 방안을 적극 수립하여 시행하여야 함.
- 해양생태계에 대한 모니터링은 심층배수가 해양생태계에 미치는 영향에 대한 정확한 판단 및 평가가 가능하도록 조사계획을 수립하여 시행하고, 조사정점, 조사시기, 조사방식 등에 대해서는 지속적인 보완작업이 이루어져야 하며, 해양생태계의 변화가 온배수로 인한 영향인지 또는 지역적 및 시기적인 특성인지를 파악할 수 있도록 조사시기, 조사항목, 조사정점 등을 선정하여 조사를 실시하여야 함(온배수에 의한 해양생태계에 미치는 영향을 원전 건설전, 건설후 및 가동기수에 따라 단계별로 구분하여 1℃ 영향예상지역 보다 넓게 조사).
- 관련전문기관에 의해 운영시 계절별로 온배수 배출해역의 충분한 지점(모델을 검증할 수 있을 정도로 충분한 지점을 조사정점으로 선정)을 대상으로 수심별 수온을 조사하고, 항공적외선 촬영 및 무인 온배수 관측소 설치 등을 통하여 온·배수의 확산범위에 대한 정확한 검증을 실시하여야 함.
- 취수에 따른 어류 피해 저감방안으로서 배출구 조정, 조명시설의 투광각도 조절, 해수쪽의 조명도 향상방안 외에 소리를 이용하는 방법, 전기적 유인 퇴치법, 취수구에 Velocity Cap을 이용한 취수과정 개선 등 외국의 사례를 참고하여 저감방안을 적극적으로 수립·시행하여야 함.
- 원자로의 일시중지(핵연료 교체 등 유사한 다른 잠정적인 가동정지) 등 원전

46) 환경부 홈페이지의 환경영향평가내용보기의 신고리원자력 1,2호기 건설사업 환경영향평가 협의의견 전문 참조

의 비정상 가동으로 인한 해수온도의 급격한 변화로 해양생태계의 영향이 예상되므로, 그 영향을 최소화하기 위한 대책을 수립·시행하여야 함.

- 해상공사시 월 1회 이상 SS에 대한 조사를 실시하여 부유토사의 확산이 영향 예측한 농도 이상으로 많이 발생될 경우 추가 오탐방지막 설치, 작업 중단, 작업시간 단축, 공사방법 개선 등을 통해 부유토사 농도를 감소시키도록 하여야 함.
- 해상공사시 오탐방지막의 처리효과를 검증하여 위치 등을 결정하고, 오탐방지막의 막체길이는 가능한 한 길게 설치하여야 하며, 공사지역으로부터 최대한 가까운 거리에 설치하여 주변을 이동하는 선박 등에 의한 훼손을 방지하여야 함.
- 해상공사시 부유토사 발생량을 최소화하기 위해 정확한 규격의 사석재를 사용하고, 사석투하시 흙이 혼입되지 않도록 하여 부유토사로 인한 영향을 최소화하도록 하여야 함.
- 준설공사는 가능한 한 부유토사의 발생이 적은 펌프준설선을 사용하여야 함.

나. 저감방안

- 공사시 오탐방지막 설치(1단계 : 1,140m, 2단계 : 1,000m)
- 온배수로 인한 영향을 최소화하기 위하여 심층배수방식을 채택
- 배수구조물은 해안에서 320m 떨어진 지점의 수심 18m 지점에 해저면으로부터 3m 상부에 설치할 계획이나(배수관로는 직경 5m이며 터널공법으로 시행), 수리모형실험(2004.4월 완료예정)을 실시하여 최종 결정
- 발전소 주변 환경변화를 정량적으로 관리할 수 있도록 생태변화 감지장치, 환경인자 감지장치, 수질환경인자 감지장치 등을 포함하는 ‘원전주변 종합 생태계변화 대응시스템’을 개발
- 온배수 심층배수가 해양환경 및 해양생태계에 미치는 영향을 규명하기 위하여 ‘온배수 심층방류 방식에 의한 원자력발전소 신규호기 건설에 따른 해양 환경변화 예측 및 평가연구’를 수행(2004.12006.6)

③ 평가 이후 문제제기⁴⁷⁾

동일한 장소에 여러 기의 원전을 건설하기 위해 해안에서 320m 떨어진 곳까지

47) 환경운동연합 홈페이지 환경정보 “열병앓는 동해바다 원전도 책임있다”, 부산환경운동연합 성명서(2004. 3. 28) 등 참조

해저터널을 설치해 수심 15m 지점에서 온배수를 배출하려는 심층배수 방식이 처음 도입되었지만 기존방식에 비해 표면에서 사라지는 열보다 바닷물속에 저장되는 열이 많고 배출구 근처 바닥이나 중간층 해양생물에 심각한 영향을 끼칠 수 있는 부작용이 지적되고 있다. 환경영향평가서에서 제시한 것과 같이 심층배수로 인한 정확한 영향예측이 되어 있지 않은 상태이기 때문에 해양생태계의 변화를 정밀하게 모니터링할 필요가 있으며, 온배수로 인한 장기적인 해양생태계 영향에 대해서 연구자들간의 결론이 합의되지 못하고 있어 한두 해의 영향평가로는 알 수 없다는 의견이다.

일부 환경운동가들은 심층배수의 영향을 제대로 분석하지 않은 환경영향평가는 무효라고 반발하고 있으며, 과학기술부의 국책과제로 추진중인 “온배수 심층방류 방식에 의한 원자력발전소 신규호기 건설에 따른 해양환경변화 및 평가연구”가 2006년 6월에야 마무리될 예정이므로 추후 결과를 지켜 볼 필요가 있다.

한편, 일부 전문가들은 한반도 주변 해역에서 온난화 징후가 나타나고 있는 상황에서 원전 온배수로 그 상승폭이 늘어나면 예측 못할 재앙을 부를 가능성이 있다는 문제제기를 하고 있다.

(2) 오비 일반지방산업단지 조성사업

① 사업 및 평가과정 개요

동 사업은 (주)대우건설이 경남 거제시 연초면 오비리 일원에 갯벌을 매립하여 지방산업단지 조성하고자 하는 사업으로 승인기관은 경상남도 및 마산지방해양수산청이다. 환경영향평가서는 2003년 12월 24일에 최초 검토의뢰 하였으며, 한차례의 보완과정을 거쳐 2004년 3월 23일에 최종협의의견이 통보되었다.

② 평가협의 결과(해양환경)⁴⁸⁾

가. 협의내용

- 사업지구 양측으로 약 4.5ha의 면적에 대하여 조성할 계획인 인공조간대는 국내에서는 새로이 시도되는 사업으로 철저한 준비과정을 통하여 시행착오를 최소화할 수 있는 방안을 강구하여야 하므로,
- 국내·외 전문가 및 외국사례(특히 사례가 많은 일본)에 대한 자문 및 조사

48) 환경부 낙동강유역환경청 홈페이지(<http://ndg.me.go.kr>)의 환경영향평가내용보기의 오비 일반지방산업단지 조성사업 환경영향평가 협의의견 전문 참조

를 통해 본 지역에 가장 적당한 인공조간대로 조성하여야 하며 아울러 인공조간대 조성 이후 지속적인 관리가 매우 중요하므로 이에 대한 관리계획을 철저히 수립·시행하여야 함.

- 본 사업부지는 해안과 접하여 있으며, 제조공정 특성상 옥외작업이 대부분이므로 차량에서 누출되는 기름 및 작업과정에서 발생하는 각종 오염물질들이 강우시 우수와 함께 유출되어 해양오염을 가중시킬 수 있으므로 철저한 관리계획을 수립·시행하는 등 운영시 오염물질의 해양유입 등으로 인해 주변 해역이 오염되지 않도록 하여야 함.
- 공사시 월 1회 이상 SS에 대한 조사를 실시하여, 부유토사의 확산이 영향예측한 농도 이상으로 많이 발생될 경우 추가 오탉방지막 설치, 작업중단, 작업시간 단축, 공사방법 개선 등을 통해 부유토사 농도를 감소시키는 방안을 강구·시행하여야 함.
- 공사시 오탉방지막의 처리효과를 검증하여 위치 등을 결정하고, 파손시 즉각 보수 및 교체를 하여야 함. 또한 오탉방지막의 막체길이는 가능한 길게 설치하여야 하며, 공사지역으로부터 최대한 가까운 거리에 설치하여 주변을 이동하는 어선 및 여객선 등에 의한 훼손을 방지하도록 하여야 함. 아울러, 오탉방지막에 대한 유지관리비를 사업비에 포함시켜 공사완료 후까지 유지관리를 철저히 하여야 함.
- 사후환경영향조사는 공사시의 경우 부유토사 발생으로 인한 해양생태계 및 해양수질에 미치는 영향 여부 및 부유토사의 확산범위에 대한 검증에 초점을 맞추어 조사를 실시하여야 하며, 이용시는 사업시행으로 인한 유속 및 퇴적변화와 이로 인한 해양생물(특히 저서생물)에 미치는 영향에 대한 검증에 초점을 두고 실시하여야 함. 아울러 인공조간대에 대한 철저한 모니터링을 실시하여야 함.
- 공사시 소요되는 사석을 인근 하청면 소재 석산에서 동 사업단지까지 해상으로 운반할 계획으로 해상운반 과정에서 발생할 수 있는 환경에 미치는 악영향을 예측하고 구체적인 저감방안을 강구·시행하여야 함.

나. 저감방안

- 해양 동·식물상
 - 유류오염 방제시스템 구축 및 단계별 조치계획 수립

- 조건대 지역 훼손에 따른 저감대책 수립
 - 자연친화적 소하천 계획
 - 조건대 확장계획
 - 운영시 전면해역 해양수질, 해양저질 및 해양생태계에 대한 정기적인 모니터링 실시
- 침매터널 제작장 활용시 및 운영시 오염물질 저감대책
- 사후환경영향조사
- 해양환경
 - 공사시
 - 사업지구 전면에 오탁방지막(Silt Protector) 설치
 - 호안 안쪽 사면에 Filter Mat을 포설
 - 정기적인 부유물질 농도 측정
 - 운영시
 - 도장작업은 실내에서 실시하고 방지시설 설치
 - 해수유입전 Dock내 청소실시, 고체 폐기물은 전량 위탁처리, 맨홀 및 집수정에 유입된 물은 폐수처리장에서 처리
 - Dock내 작업장 주변에 부직포 등을 깔고 진공청소기 등을 이용 청소
 - 비산먼지가 발생하는 야외 작업시 이동식 집지시설 설치·운영
 - 사후환경영향조사계획

③ 평가 이후 문제제기⁴⁹⁾

동 사업은 갯벌 및 해양생태계의 보전을 주장하는 환경단체와 지역경제를 우선적으로 주장하는 지역주민 및 사업시행자간에 심한 갈등을 빚고 있다. 특히, 사업 예정지역에 천연기념물인 수달의 서식이 확인되고 환경부 지정 보호야생식물인 고란초 군락이 발견됨에 따라 논쟁이 가열되고 있다. 이에 따라 낙동강유역환경청은 최근 거제시에 수달 서식지와 고란초 자생지가 훼손되지 않도록 보호조치를 강구할 것을 요청했고 문화재청도 최근 거제시에 수달보호를 위한 조치를 취하도록 요청하였다. 환경영향평가서 검토협의 의견에서도 수달, 애기등, 고란초 등 각종 멸종위기 및 보호 야생동·식물에 대하여 관계전문가의 의견을 수렴하여 최대

49) 「경남신문」, 「거제 오비만 고란초 군락지 발견(2004. 2. 3)」, 「거제 오비만 매립지연 불가피(2004. 2. 17)」, 「한겨레신문」, 「오비만 매립예정지서 수달발견(2004. 2. 16)」 등 참조.

한의 보호방안을 강구·시행하도록 하고 있다. 그러나 환경단체에서는 환경영향평가서에 고란초 군락지는 물론 겨울철새 조사도 누락되는 등 환경영향평가가 제대로 이뤄지지 않았다는 문제제기와 함께 법적 대응을 할 태세여서 논란이 일고 있다.

(3) 사내·만덕지구 간척지 개발사업

① 사업 및 평가과정 개요

사내지구 간척지 개발사업은 강진군이 신천면 사초리와 해남군 북일면 내동리를 연결하는 3,260m의 방조제와 공유수면 823ha를 매립하여 간척지 400ha와 담수호 397ha를 확보하고자 하는 사업이다. 만덕지구 간척지 개발사업은 강진군 도암면 만덕리의 해창선창장과 학장리 송학마을 동북쪽 말단 무각봉을 연결하는 사업으로 공유수면 316ha를 매립하여 간척지 208ha, 담수호 122.7ha를 확보하고자 하는 사업이다. 이 사업 모두 승인기관은 전라남도청이다. 환경영향평가서는 1989년에 실시하였고 2003년 13차년도에 조사보고서가 제출되었다.

② 평가협의 결과(해양환경)⁵⁰⁾

가. 협의내용

- 본 사업지역은 강진만내에 인접하여 있어 두 사업이 동시에 실시될 경우 강진만 내에 해양오염이 가중될 것으로 예상되는 바 공사시 및 이용시 강진만의 해역수질을 지속적으로 측정하여 동 결과에 따라 작업의 중단, 공사시기 및 작업시간 담수호 방류시기의 조정 등의 대책을 수립·시행하여 동 해역의 환경피해를 최소화하여야 함.
- 본 사업시행에 따른 공사시의 부유물질 발생 및 이용시 유황변화로 인한 침식 및 퇴적현상 등 해양환경의 변화로 인하여 인근양식장 등 어민들에게 피해가 발생하지 않도록 평가서 및 보완서에 제시된 저감방안과 중설, 침식보호 구조물 설치 등의 대책을 시행할 것이며 불가피하게 발생하는 어민피해에 대하여는 적절한 보상계획을 수립·시행하여 이에 따른 민원이 발생하지 않도록 하여야 할 것임.

50) 강진군청, 「사내·만덕지구 간척지 개발사업 환경영향조사보고서」, 2003.

나. 협의내용의 이행내역

- 방조제 체절은 완료되었으며 공사 시행 중에는 해양오염 방지를 위한 저감 시설을 설치한 후 시행하여 강진만에 미치는 영향을 최소화하여 공사를 마쳤음.
- 환경영향조사를 통하여 해역조사를 정기적으로 실시하고 있으며 방류시 해역에 미치는 영향을 고려하여 조석주기, 해역의 양식장 작황시기 등 복합적으로 검토하여 대책을 수립하였으며 동 해역의 환경피해를 최소화하고 있음.
- 선착장 등 새로이 이전 건설하였음
- 담수호 준설사면의 부유물질 발생을 우려하여 사면보호공 호안블럭 시공을 1997년 말에 완료하였음.

③ 평가 이후 문제제기⁵¹⁾

사내지구의 경우, 환경영향조사서에서는 부표추적 결과 북북동 방향으로 창조시의 총 이동거리는 2.617km, 낙조시에는 사내호 배수갑문과 북섬 사이의 수로를 통과하여 남서방향으로 표류하면서 남쪽의 내도방향으로 접근하였고, 여기서부터 남쪽방향으로 선회하여 물섬의 서쪽해역을 통과하여 남쪽의 고마도 해안으로 진행한다고 조사되었고 총 이동거리는 3.519km로 나타나있다. 이에 대해 완도주민들로부터 사내간척지 인근에 위치한 사내호의 방류로 강진만의 해양오염에 많은 영향을 미치고 있다는 주장이 제기됐다. 사내간척지의 경우, 간척지면적은 400ha에 담수호가 310ha나 되기 때문에 여름철 오염된 사내호 물이 방류되면서 강진만의 오염과 함께 완도지역의 양식어가에 큰 피해가 발생하고 있으며, 태풍 메기의 영향으로 3일간 사내호가 방류되면서 고금 전복양식장과 군외 넙치양식장에 대규모 피해가 나타났다고 주장하고 있다. 이에 사내호의 방류로 강진만 일대는 물론 완도 전지역으로 피해가 확산되고 있으며, 강진만을 살리기 위해 철저한 조사와 함께 사내호의 방류를 적극적으로 막을 것을 주장하고 있다.

이와 같은 완도군민의 민원이 제기됨에 따라 완도군청에서는 「사내호 담수방류에 따른 피해영향조사서」 용역을 추진할 계획이 있다.

51) 「강진신문」, 2004. 10. 23.

3. 설문조사

1) 설문조사의 목적 및 방법

본 설문조사는 해양부문 환경영향평가제도 및 운용상의 문제점 도출과 그에 따른 개선방안을 모색하고자 실시하였다. 설문내용은 환경영향평가제도의 필요성·활용성과 해양부문 환경영향평가제도와 운용상의 문제점, 해양부문 환경영향평가 대상사업과 평가항목의 적절성 등을 살펴본 후 그에 따른 개선방안을 도출하는데 중점을 두었다.

설문조사는 2004년 10월 7일부터 10월 15일까지 진행되었다. 조사방법은 이메일과 팩스를 이용하였고, 조사대상은 해양부문 환경영향평가에 대한 유효한 응답을 최대한 도출하기 위해 해양부문 환경영향평가 업무 관련 해양수산부 공무원, 지방해양수산청 공무원과 환경영향평가서 검토 경험이 있는 대학과 연구기관에 소속된 전문가, 해양부문 환경영향평가서 대행업체를 대상으로 실시하였다. 주로 빈도분석을 실시하였고, 분석소프트웨어로는 SPSS 11.5, MS Excel 2000을 이용하였다. 설문지는 총 65부를 배포하였고 이중 40부가 수거되어 61.5%의 회수율을 보였다.

<표 4-6>

설문응답자 비율

구분	빈도(명)	비율(%)	누적비율(%)
대행업체	16	40.0	40.0
공무원	11	27.5	67.5
대학·연구원	13	32.5	100.0
합계	40	100.0	-

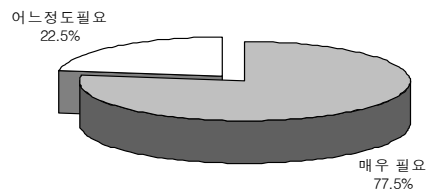
2) 설문분석 결과

(1) 해양부문 환경영향평가제도의 필요성과 활용수준

해양환경의 지속가능한 보전·이용·개발을 하는데 있어 환경영향평가제도가 필요한가라는 설문에 대해 모든 응답자들은 환경영향평가제도의 필요성을 절감하고 있는 것으로 나타났다.

<그림 4-3>

환경영향평가제도의 필요성



환경영향평가제도의 목적에 대해 응답자의 45.6%는 ‘개발계획이나 사업에 의한 환경피해를 최소화’를 꼽았다. 다음은 ‘개발사업의 사전제한’으로 전체 응답자의 27.8%, ‘환경갈등의 사전조정’은 전체 응답자의 19.0% 순으로 나타났다. 따라서 대부분의 응답자는 환경영향평가제도는 제안된 개발사업에 대해 환경피해를 원천적으로 막기보다는 그 피해를 최소화하는 수단으로 활용될 수 있다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 그러나 현행 환경영향평가제도의 활용성에 대해서는 ‘어느 정도 그렇다’고 응답한 비율이 전체 39.5%에 불과하였고, ‘보통이다’라고 응답한 비율은 32.5%, ‘별로 그렇지 않다’라고 응답한 비율은 25.0%를 차지하였으며, ‘전혀 아니다’라는 응답한 비율도 5.0%를 차지한 것으로 나타났다. 따라서 대부분 응답자들은 해양환경의 지속가능한 보전·이용 등을 위해서는 환경영향평가제도가 반드시 필요하나, 현재 환경영향평가제도의 활용수준은 약간 저조한 것으로 판단하고 있음을 알 수 있었다.

<표 4-7>

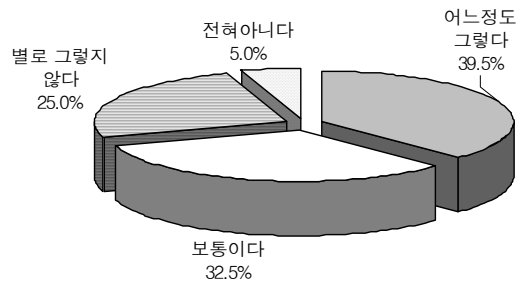
환경영향평가제도 목적의 중요순위

구 분	빈도(명)	비율(%)
환경에 영향을 미치지만 반드시 필요한 개발사업의 경우, 사업시행 후 환경영향저감대책을 개발계획에 반영하여 환경피해의 최소화	36	45.6
환경의 심각한 훼손을 야기하는 개발 사업의 사전제한	22	27.8
공청회 등을 통한 다양한 이해당사자의 참여로 개발사업에 관한 환경갈등을 사전에 조정하여 사회적 비용 절감	15	19.0
환경변화예측에 관한 과학기술 발전	5	6.3
기 타	1	1.3
합계	79	100.0

주 : 중복응답

<그림 4-4>

환경영향평가제도의 활용수준

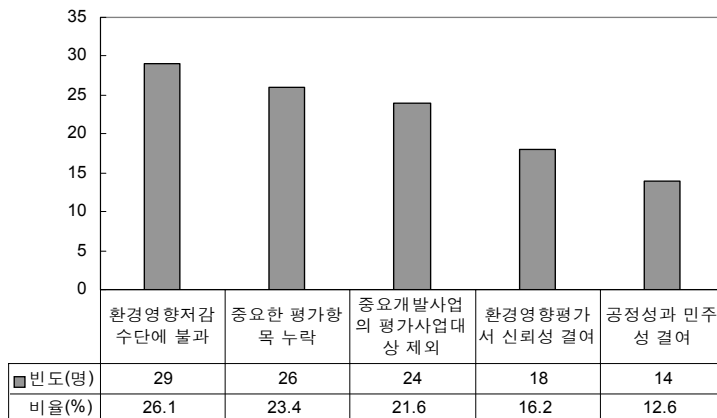


(2) 해양부문 환경영향평가제도의 문제점

현행 환경영향평가제도의 이행과 운용을 저해하는 여러 문제점들 중 설문 응답자의 26.1%는 ‘개발계획과 사업에 관한 의사결정수단이기보다는 환경영향을 하는 수단에 불과’하다는 점을 들었다. 다음은 ‘모든 평가대상사업에 평가항목이 정해져 있어 중요한 평가항목의 누락·제외’될 수 있다는 문제점으로 전체 23.4%가 응답하였고, ‘대상사업의 규모와 범위가 정해져 있기 때문에 개발 사업에 환경영향정도와 상관없이 환경영향평가사업에서 제외’에 관한 문제점은 전체 21.6%를 차지하였다. 그 외 ‘환경영향평가서는 사업시행자를 대신하여 대행자가 작성하는 등 평가서 작성 자체의 신뢰성 결여’의 문제점은 전체 16.2%, ‘환경영향평가과정에 관련 이해당사자의 제도적 미흡으로 공정성과 민주성 결여’의 문제점은 전체 12.6%를 차지하였다. 따라서 설문응답자들은 대행업체에 의한 환경영향평가서 작성의 신뢰성 문제와 관련 이해당사자 참여의 제도적 장치 미흡과 같은 운용상의 문제점보다는 본래의 환경영향평가제도가 내포하고 있는 역할을 그대로 이행하지 못함을 더 큰 문제점으로 인식하고 있었다. 즉 설문응답자들은 현 환경영향평가제도가 각종 개발계획으로 예상되는 환경훼손을 사전에 차단·방지하기 위한 정책결정의 적극적 수단으로 활용되기보다는 개발계획을 이행하되 그에 따른 환경피해만을 저감하기 위한 소극적 차원의 수단으로 활용되고 있는 것을 중요한 문제점으로 인식하고 있는 것으로 판단된다.

<그림 4-5>

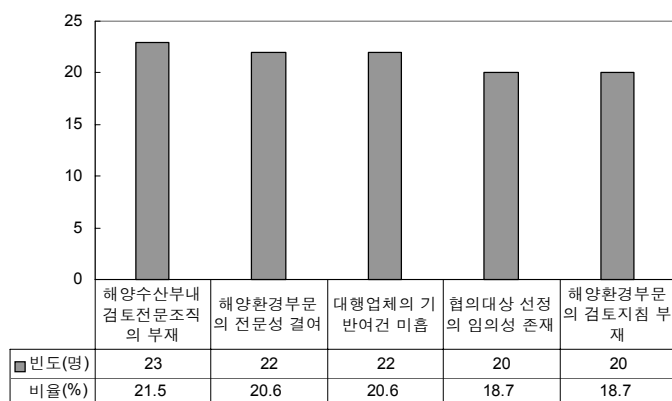
환경영향평가제도의 문제점



특히 해양부문 환경영향평가제도 운용상의 문제점에 대해서는 ‘해양수산부 내 해양부문 환경영향평가의 검토조직 부재’가 전체 응답자의 21.5%를 차지하였고, 다음은 ‘육지와는 다른 특성을 지닌 해양부문의 환경영향평가 전문성 부족’과 ‘해양부문 환경영향평가 대행업체의 기반여건 미흡’으로 각 응답자의 20.6%를 차지하였다. 다음은 ‘해양수산부와 협의대상 선정에 있어 임의성 존재’와 ‘해양부문 환경영향평가의 검토지침의 부재’가 각각 18.7%씩을 차지하였다.

<그림 4-6>

해양부문 환경영향평가제도 운용상의 문제점

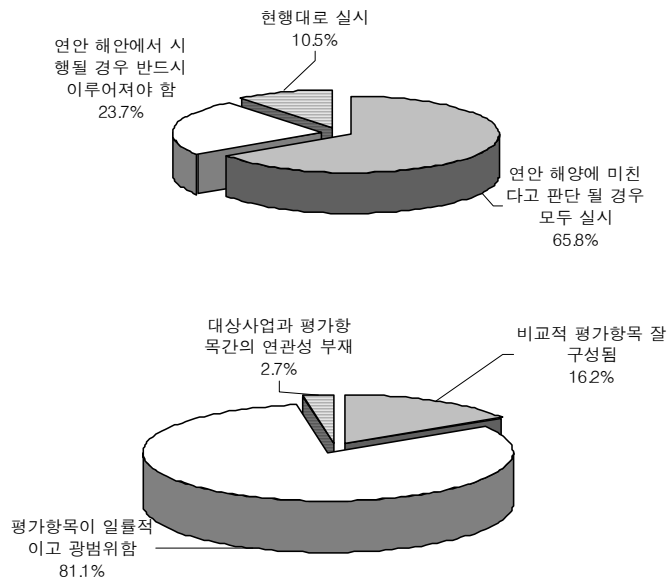


(3) 해양부문 환경영향평가대상사업과 평가항목

‘환경영향평가항목·범위획정을 위한 가이드라인(환경부, 2004)’에서는 17개 환경영향평가대상사업 중 해양환경평가항목이 포함된 사업으로 에너지개발사업, 항만건설사업, 매립 및 개간사업을 제시하였고, 지역적 특성과 사업 특성에 따라 해양환경 평가항목을 신축적으로 적용할 것을 명시하고 있다. 이러한 평가대상사업에 대해 전체 응답자의 10.5%만이 현행대로 유지해도 무방하다는 의견을 제시한 반면, 전체 23.7%는 연안·해양 인근의 개발 사업시 해양부문 환경영향평가를 실시해야 한다는 의견을 제시하였고, 전체 65.8%는 개발 사업이 연안·해양에 영향을 미친다고 판단될 경우 해양부문 환경영향평가의 이행이 이루어져야 한다는 의견을 제시하였다. 따라서 대상사업 특성에 따라 해양환경항목을 추가하기보다는 대상사업의 공간적 영향범위가 연안·해양을 포함할 경우 해양환경영향평가가 이행되어야 한다고 판단하고 있는 것을 알 수 있었다.⁵²⁾

<그림 4-7>

해양부문 환경영향평가사업 및 평가항목 방향



52) 해양부문 환경영향평가 대상사업으로 대규모양식단지조성사업, 어촌관광개발사업, 항로준설사업, 연안구역내 도로·교량·산업단지 조성사업, 토석·모래·자갈·광물 등 채취사업, 연안방재시설, 해안폐기물매립장 건설사업 등도 향후 해양부문 환경영향평가 대상사업으로 확장할 필요성을 제기하였음.

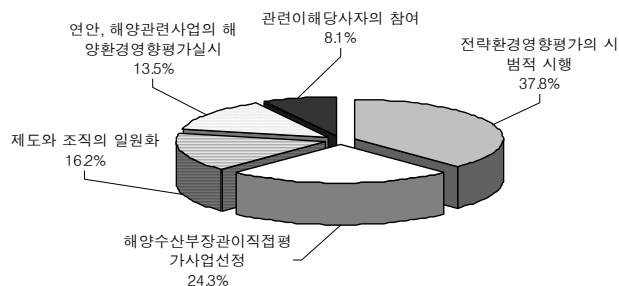
해양부문 환경영향평가항목에 대해서도 ‘비교적 평가항목이 잘 구성되었다’는 의견이 전체 응답자의 16.2%에 불과한 반면 전체 81.1%는 ‘평가항목이 일률적이고 광범위하다’는 의견이 제시되었다. 현재 백화점식으로 나열된 해양환경영향평가항목보다는 사업특성에 적합한 평가항목으로 유연하게 구성될 필요가 있으며, 표준화된 해양환경영향 조사방법 등이 포함된 환경영향평가 작성지침서 개발, 장기적 변화관찰이 요하는 평가항목 추가 등 실질적인 영향평가가 이루어질 수 있도록 해양부문 환경영향평가항목의 대대적 정비가 이루어져야 할 것이라는 의견이 제시되기도 하였다.

(4) 해양부문 환경영향평가제도의 개선방안

해양부문 환경영향평가제도의 개선방안에 대해 설문응답자의 37.8%는 전략환경평가의 도입을 제안하였다. 현행처럼 사업 확정 후 실시단계에서 환경영향을 저감하는 수단으로써 활용되기 보다는 정책수립단계부터 단계적으로 검토할 수 있도록 환경영향평가제도가 정비되어야 한다는 점을 강조하였다. 다음은 현재 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업에 대해 해양부문의 환경영향평가를 실시하는 것이 아니라 해양수산부 장관이 직접 환경영향평가 대상사업을 정하도록 해야 한다는 의견이 전체 응답자 중 24.3%에 의해 제시되었다. 그 외 해양부문 환경영향평가제도와 조직을 일원화해야 한다는 의견이 16.2%, 연안·해양에 영향을 미치는 사업일 경우 해양부문 환경영향평가 실시해야 한다는 의견이 13.5%, 관련 이해당사자의 참여가 이루어져야 한다는 의견은 8.1%를 차지하였다.

<그림 4-8>

해양부문 환경영향평가제도의 개선방향



현행 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 근거한 환경영향평가에서 해양부문을 별도로 분리·운영하는 것에 대해 전체 응답자의 65%가 찬성하였고, 35%가 반대한다는 것으로 나타났다. 찬성하는 이유에 대해서는 환경부와 해양부로 나뉘어져 있는 해양부문을 해양수산부로 일원화함으로써 효율성이 제고될 수 있다는 의견이 전체 57.7%를 차지하였고, 다음은 해양부문 환경영향평가의 전문성이 제고될 것이라 하였다. 반대 의견에서는 많은 평가항목 가운데 해양부문만을 별도 분리하여 환경을 평가하는 부적절하다는 의견이 전체 53.8%로 가장 많았고, 현재 환경·교통·인구·재해 등의 영향평가를 통합하여 시행하고 있는 법률의 취지에 역행한다는 의견도 15.4%를 차지하였다.

해양부문 환경영향평가를 심사할 별도 전문조직의 필요성에 대해 전체 응답자의 87.5%가 동의하고 있는 것으로 나타났다. 별도의 전문검토조직이 구성되더라도 해양전문가와 시민단체들의 참여를 통해 형식적 검토가 이루어지지 않도록 하는 제도적 장치의 마련, 해양환경영향평가 전문센터 운영 등 구체적으로 논의의 필요성을 제기하였다.

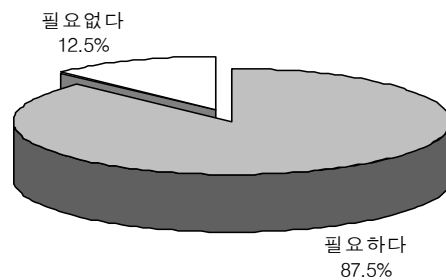
<표 4-8>

해양부문 환경영향평가제도의 별도 분리·운영의견 여부

찬성(65.0%)	반대(35.0%)
해양부문 환경영향평가 강화(3.8%)	통합영향평가법의 취지에 역행(15.4%)
해양부로 일원화하는 것이 효율적(57.7%)	해양부문만의 별도 운영은 부적절(53.8%)
해양부문 환경영향평가 전문성 제고(38.5%)	환경부로 일원화하는 것이 효율적(7.7%)

<그림 4-9>

해양부문 환경영향평가서 전문검토조직의 필요여부



4. 문제점

1) 해양부문 환경영향평가 협의대상사업 선정의 부적절

현재 환경영향평가 대상사업 가운데 해양환경항목을 추가해야 하는 사업은 통합영향평가법 제19조3항 및 동법 시행령 제16조2항의 규정에 따라 항만의 건설, 해안매립 및 간척사업, 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업 등으로 정하고 있다.

그러나 해양환경에 중대한 영향을 미치는 사업에 대한 기준이 극히 주관적이기 때문에 이에 대한 추가적인 판단기준으로 ‘환경영향평가서작성등에관한규정(환경부고시 제 2001-7호)’ ‘별표1의 주1’에서 ‘대상사업의 시행지역이 해양이나 해안선에 위치하고 있는 때에는 주요 평가항목에 해양환경을 추가한다’라고 명시하고 있어 객관적 판단이 가능하도록 하고 있다.

이와 같은 환경영향평가 대상사업 가운데 해양환경에 영향을 미치는 사업으로써 평가서 작성시 해양환경의 평가항목을 추가하고 해양수산부의 의견을 수렴할 필요가 있는 사업인지 아닌지의 여부에 대한 판단은 환경영향평가업무를 주관하는 환경부의 몫으로 되어 있다. 또한 해양환경 항목의 추가 대상 사업을 해양 및 해안선에 위치하는 사업으로 한정하고 있기 때문에 해안선에서 떨어진 연안육지 부에서의 개발사업의 경우 사업추진으로 인해 실제 해양환경에 영향을 미침에도 불구하고 해양환경영향평가 대상에서 제외될 우려가 있다. 게다가 해양환경 항목이 추가되었다 하더라도 환경부의 판단에 따라 해양수산부에 검토협의 요청을 하지 않을 수도 있다.⁵³⁾

연안에 인접한 육지의 개발사업에 의해 해양환경이 영향을 받을 가능성이 있더라도 해양환경을 관리하는 해양수산부의 입장에서 해당 사업에 대해 해양환경영향을 평가하도록 할 수 있는 절차가 없는 실정이다. 해양수산부는 피영향권에 있

53) 이러한 문제의 우려는 실제로 동해의 고래5광구 유전개발에 필요한 해상플랫폼과 약 50km에 이르는 해저송유관 건설사업의 영향평가 협의과정에서 사례를 찾아볼 수 있음. 당시 해당사업의 환경영향평가서(초안)를 접수한 환경부는 해당사업이 해상에서 이루어지기 때문에 명백한 해양환경의 영향이 예측됨에도 불구하고 평가서의 검토를 해양수산부에 요청하지 않았다가 2002년에야 영향평가서 변경계획서에 대해서만 의견을 요청하였음. 하지만 변경검토는 변경된 사항에 대해서만 의견을 제시할 수 있기 때문에 전체적인 사업의 영향범위에 대한 검토를 할 수 없었던 사례가 있었음.

으면서도 대상사업을 결정하는 데 있어서 피동적인 위치에 있을 수밖에 없는 것이다.

따라서, 해양환경에 영향을 미치기 때문에 평가서 작성시 해양환경항목을 추가하여 해양환경부문의 검토를 받아야 하는 대상사업의 결정과정에서 해양수산부 검토요청여부를 결정하는 기준을 좀 더 구체적이고 객관화할 필요가 있으며, 피영향권의 관리책임 기관인 해양수산부의 의견반영 절차가 반드시 필요하다.

2) 평가서 검토를 위한 전문 조직 부재

현행 해양부문 환경영향평가서 검토협의 절차는 앞에서 언급한 바와 같이 통합영향평가법 제19조3항의 근거에 따라 환경영향평가업무의 주관부처인 환경부에서 해양수산부장관의 의견을 듣기 위해 해양수산부에 검토의뢰를 한다. 이 과정에서 해양수산부는 해양환경분야의 전문적 지식을 기반으로 평가서를 검토하여야 한다.

환경부의 경우 평가서 검토를 위하여 통합영향평가법 제19조3항에 한국환경·정책평가연구원을 전문기관으로 정하고 전문적인 의견을 수렴하도록 명시하고 있어 모든 환경영향평가서의 검토의견을 동기관이 제시하고 있다. 이는 환경영향평가의 특성상 정확한 환경현황의 분석과 불확실한 예측에 대한 검토 및 대처방안에 대한 전문가적 의견이 필수적이기 때문에 행정기관이 아닌 연구기관에서 실질적인 검토업무를 수행하고 있는 것이다. 또한 이러한 업무의 지속성과 일관성을 확보하기 위해 동일한 상설기관을 법으로 명시하여 활용하고 있다.

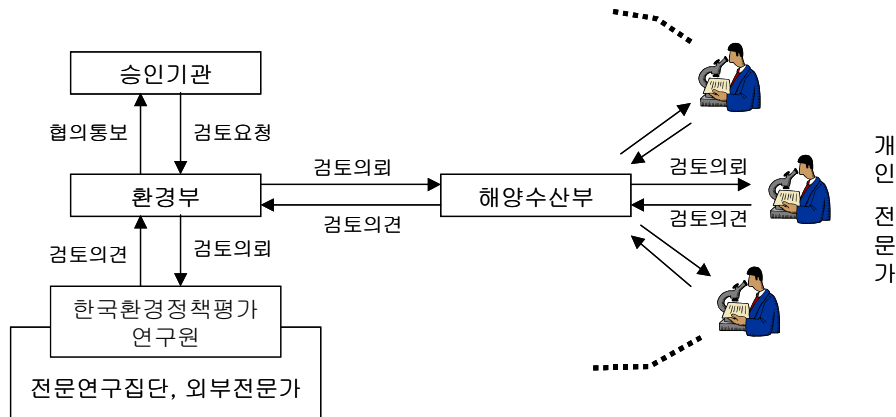
반면에 해양수산부는 검토의뢰를 접수하게 되면 의견을 수렴할 공식적인 전문조직이 없기 때문에 업무담당자의 판단에 따라 인력풀을 활용한 임의적인 선정과정을 거쳐 검토를 의뢰하거나 관련 부서와의 협의를 통해 검토의견을 수렴하는 비체계적인 프로세스를 지니고 있는 실정이다. 이로 인해 환경영향평가서 검토를 위한 전문인력이 일부 소수의 전문가에 집중적으로 의존하게 되어 다양한 분야별로 상세한 검토결과를 기대하기 어려운 실정이다. 이는 해안 및 해저지형, 해수유동, 수질, 생태계 등의 각 환경요소들이 상호간에 매우 밀접하게 연계되어 작용한다는 해양환경의 특성을 고려할 때 소수의 특정분야의 전문가의 의견만으로는 충분한 검토를 할 수 없기 때문이다.

또한 전문가의 개별적 검토과정은 현재까지 해양환경분야 평가지침이 마련되

어 있지 않기 때문에 검토를 맡은 전문가별로 검토기준이 다소 차이가 있을 수 있어 평가검토의 일관성이 결여될 우려도 있다.

<그림 4-10>

해양부문 환경영향평가서 검토협의 조직체계



3) 해양환경영향 평가서 작성지침 부재

현재 시행되고 있는 해양환경영향평가의 각 부문별 문제점들을 점검하기 위해 최근의 항만건설과 관련된 15개 사업의 평가서들을 대상으로 분석한 결과⁵⁴⁾를 보면, 우선 현황조사의 경우 해양동·식물상 조사는 조사주체에 따른 조사방법, 조사시기 및 조사시기의 차이 및 조사가 너무 단편적이고 지엽적으로 국한되었고, 해양수질 및 저질조사는 수행주체에 따라 조사결과가 상이하게 나타나며, 해양물리조사는 단순한 조사에 그치고 분석적인 접근이 부족하다는 등의 문제점이 제기되었다.

영향예측의 경우 해양동·식물상 영향예측은 주로 공사시 부유토사로 인한 영향에 대하여 기존 실내실험 연구결과물을 나열하는 수준에 그치고, 수치모형실험을 통한 영향예측은 해양물리적 현황 분석과 적절한 모델 선정의 정당성이 결여되어 있고 모델 영역 역시 조사기관별로 매우 다르게 선정되었다.

저감방안의 경우 공사시 부유토사의 확산으로 인한 영향의 저감을 위해 오탁방지막 설치를 주로 제시하고 있으나 이용시 해양환경에 계속적으로 영향을 미치는 문제를 저감하기 위한 방안이 미흡하다.

54) 김지영 외, 「환경영향의 합리적 예측 평가를 위한 기법 연구」, 한국환경정책평가연구원, 2002. 12, pp.162~221.

이처럼 해양환경영향평가서를 작성할 때 조사항목, 조사방법, 영향예측 방법 및 저감방안들은 물론 조사내용의 분석 및 평가의 수준이 각 평가자에 따라 서로 다르다는 것이 문제로 지적되고 있는데 이는 평가서 작성을 위한 별도의 지침서가 마련되지 못했기 때문이다.

‘환경영향평가서작성등에관한규정(환경부고시 제2001-7호)’의 별표2(평가항목별 주요평가내용), 별표3(평가서초안 기재요령), 별표4(평가서 기재요령)에서 각각 평가서 작성에 필요한 사항들을 언급하고 있지만 실질적인 평가서 작성을 위한 구체적인 사항이 부족한 실정이므로 개발사업에 대한 환경영향의 합리적인 예측과 평가가 가능하도록 각 평가자들이 활용할 수 있는 평가지침의 개발이 필요하다.

4) 조사결과의 신뢰성 확보방안 미흡

평가서를 작성함에 있어서 과학적인 사실에 근거하여 객관적, 논리적 평가가 이루어지도록 자연과학, 사회과학 및 응용과학 등이 종합적으로 활용하며, 내용은 명확하고 구체적이며 확정된 것이어야 하고, 조사지역, 조사지점, 예측방법, 예측조건, 예측에 사용된 계수, 수치 등에 대한 선정근거를 명확히 하도록 정하고 있다.⁵⁵⁾

또한 환경현황조사는 현지조사를 원칙으로 하되, 문헌 또는 기타 자료를 인용할 경우 가장 최근의 자료를 인용하도록 하며, 조사의 기간 및 횟수 등은 대상사업의 특성, 지역의 환경적 특성 등을 고려하여 정하도록 하고 있다.⁵⁶⁾

그러나 앞에서 인용한 김지영 외(2002)에 따르면 해양환경영향의 평가자에 따라 조사항목, 조사방법, 영향예측 방법 및 저감방안들이 서로 상이하게 나타난다고 지적하고 있다. 즉 환경영향의 과학적, 객관적 평가를 위해서는 해당 사업의 영향 특성을 충분히 고려하여 조사정점, 조사시기, 조사항목, 조사방법 등을 정하여야 하는데 해당 항목별로 고려되어야 할 요소가 제대로 조사되지 못한 경우에는 조사결과의 신뢰성이 저하되고 마는 것이다.

특히, 해양환경의 조사항목들의 경우는 현장조사를 하기 위해서 많은 노력과 비용을 필요로 하기 때문에 평가서 작성에 필요한 조사값을 획득하기 위한 현황조사를 기피하거나 불리한 조사값에 대한 고의적인 누락과 같은 조사값의 신뢰성을 의심받을 수 있는 행위가 발생될 수도 있다. 평가서 작성시 사용된 조사값들의 정확성에 대해 검토과정에서 확인하거나 검증할 장치가 없다는 것이 이러한 가능성

55) 환경부, 환경영향평가서작성등에관한규정(환경부고시 제2001-7호) 제13조

56) 환경부, 환경영향평가서작성등에관한규정(환경부고시 제2001-7호) 제17조1항 및 2항

을 실제 일으킬 수도 있는 것이다.

따라서, 객관적이고 과학적인 해양환경영향평가를 위해서는 평가서 작성에 이용되는 각종 해양환경 조사값들의 신뢰성을 확보할 수 있는 대책의 마련이 필요하다.

5) 해양환경영향 평가대행자의 여건 미흡

환경영향평가서의 작성은 영향평가 대상사업을 시행하고자 하는 사업자가 작성하도록 하고 있으나 평가서초안, 영향저감방안 또는 조사결과를 작성함에 있어서 자격요건을 갖춘 영향평가대행자로 하여금 대행할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁷⁾ 이는 영향평가서의 작성이 다종다양한 전문성을 필요로 하는 반면에 사업시행자가 직접 수행할 능력이 없는 경우가 많기 때문에 법적 요건을 갖춘 일정한 수준의 대행자에게 평가를 맡길 수 있도록 하는 것이다.

그러나 등록된 대행업체의 수가 많은 반면에 평가서 작성비용이 낮은 비효율적 구조로 인해 대행업체의 경영이 건전하지 못한 경우가 많다. 또한 환경영향평가업무가 개발사업자의 발주에 따라 경쟁을 통한 용역계약으로 이루어지기 때문에 발주자인 사업자의 요구사항을 따라야 하는 경우가 많다. 게다가 대행자 스스로가 역량을 제고하기 위한 환경영향평가 전문인력 양성, 연구개발 투자 등을 수행하는 데는 한계가 있다.

이와 같은 문제로 인해 영향평가서 작성시 정확하고 충분한 수준의 조사값의 확보와 면밀한 검토가 제한될 수 있을 것이다.

특히, 해양환경분야는 조사의 어려움과 고비용의 부담을 갖고 있으며 해양이라는 전문성을 필요로 하는데, 국내 환경영향평가서 대행 시장에서 해양환경 항목에 대한 조사를 하는 사업이 약 10.4% 수준⁵⁸⁾에 그치고 있어 해양환경영향평가 분야의 평가대행자들은 열악한 시장여건과 업무수행 환경에 직면하고 있다. 이러한 애로사항으로 인해 평가역량이 부족하게 되고 평가서의 작성시 조사항목, 조사방법, 영향예측 방법 등에 있어서 자료가 불충분하다거나 신뢰성이 의심받는 결과를 초래하고 있다.

따라서 해양환경영향을 정확히 조사, 예측, 분석하고 효과적인 피해저감 방안 마련을 위해서는 평가서를 작성하는 대행자의 환경여건을 개선하고 평가수행 역량을 제고할 수 있는 방안이 필요하다.

57) 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제5조 및 제7조 참조

58) 2001년부터 2003년까지 환경영향평가 협의건수 가운데 해양수산부에서 검토한 환경영향평가 협의건수를 기준으로 하였으며, 해양환경 항목이 추가되어 있는데도 불구하고 환경부에서 해양수산부로 검토하지 않은 사업의 유무에 따라 실제 값과 차이가 있을 수 있음.

제 5 장 해양부문 환경영향평가제도의 개선방안

1. 제도적 개선방안

1) 제도개선을 위한 검토

해양환경의 보다 적극적인 보전을 위해 해양수산부에서는 해양부문의 환경영향평가를 현행 통합영향평가법에서 분리하여 해양수산부가 주관하는 해양환경영향평가법의 제정을 추진하고 있다.⁵⁹⁾

이에 따른 장단점을 몇 가지 살펴보면, 우선 법적인 측면에서는 해양환경관련 규정들이 해양환경관리법(가칭)으로 단일화되고 책임성이 확보되는 장점이 있다. 그러나 환경, 교통, 재해, 인구 등의 영향평가를 통합하여 운영하고자 하는 통합영향평가법의 제정 취지에 정면으로 역행하는 것이고, 법 개정 절차에서 필요한 관련부처와의 협의에서 환경부의 거센 반대에 부딪혀 협의가 곤란할 것이다.

운용적 측면에서는 해양환경의 영향을 해양 중심적인 측면에서 충분한 이해를 바탕으로 평가항목을 특성화하거나 불필요한 육상환경 요소를 간소화하여 평가할 수 있으며, 다양한 여건변화에 신속하게 대응할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 영향평가 대상사업자의 입장에서 보면 환경부와 해양수산부에서 주관하는 대상사업이 명확히 구분되어야 할 것이고, 만약 양 기관에 모두 협의해야 한다면 이중적 부담이 될 뿐만 아니라 기관에 따라 협의기준이 달라 혼란을 야기할 우려가 있다. 또한 항만건설과 같은 해양에서의 이용행위가 해양환경에 가장 큰 영향을 미친다고는 하지만 생활환경과 생태계 등의 육상환경과도 매우 밀접한 연계성을 지니고 있기 때문에 해양과 육상의 환경영향범주를 구분하여 관리하기가 곤란하다.

59) 해양수산부에서는 최근 ‘해양오염방지법’을 전문개정하여 ‘해양환경관리법’으로 하고 해역이용영향평가제도를 도입함으로써 기존의 해역이용협약과 함께 해양환경관련 영향평가를 독립적으로 운용하고자 함. 즉 해역이용시 환경영향평가를 통합영향평가법이 아닌 별도의 법에서 관리하고자 하는 것임.

효과적 측면에서 살펴보면 해양환경에 영향을 미치는 사업으로 인한 해양환경의 피해는 피영향권의 관리주체인 해양수산부가 보다 적극적이고 정확한 영향평가를 할 수 있다. 하지만 해양수산부가 항만 및 어항건설과 같은 해양환경영향평가를 필요로 하는 개발사업을 수행하고 있으면서 동시에 환경영향평가를 수행하는 것은 자칫 정확한 평가를 저해하여 환경보전을 위한 견제기능을 제대로 발휘하지 못할 우려가 있다.

<표 5-1>

해양환경영향평가제도의 별도 운용에 대한 장단점 비교

구분	장 점	단 점
법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정확한 관리주체의 구분으로 책임성 강조 ○ 해양환경관련 법의 일관성 확보 및 관리주체의 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경, 교통, 재해, 인구 등의 통합영향평가법 제정과 같은 평가의 통합적 운용 취지에 역행 ○ 법 개정에 따른 관련기관(환경부)과의 협의 어려움 ○ 육지(환경부)와 해양(해양수산부)으로 대상사업을 명확히 구분하기 어려움
운영	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해양환경의 특성을 충분히 고려한 평가 가능 ○ 해양환경중심의 평가항목으로 특화, 간소화 가능 ○ 해양환경 여건 변화에 신속하게 대응 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업자로 하여금 양기관(환경부-해양수산부)의 협의를 요구할 우려 ○ 환경요소간 연계성을 고려할 때 환경의 범주를 육상과 해양으로 정확히 구분하기 어려움 ○ 관리주체별 영향평가 기준의 일관성 유지 곤란
효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 피해자입장에서 보다 적극적이고 정확한 평가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해양수산부내의 개발수요(항만, 어항 등)에 대한 보전의 견제기능이 미흡할 우려

2) 해양환경 영향평가의 대상사업관련 규정 개선

해양환경에 영향을 미치는 사업이 해양환경의 평가대상에서 누락되는 경우를 방지하고 해양환경을 적극적으로 보호하기 위해서는 통합영향평가법에서 정하고 있는 해양환경영향평가의 대상을 해양의 입장에서 확대하여 명문화하는 것이 필요하다. 즉 통합영향평가법 제19조3항 및 동법 시행령 제16조2항의 규정만으로는 해양환경에 영향을 미치는 사업을 모두 감시할 수 없기 때문에 동 법령상에서 해양환경에 영향을 미치는 대상사업의 판단을 위해 해양수산부장관의 의견을 반영할 수 있는 절차를 강화하여야 한다.

이를 위해 동법 제19조3항에서 정하고 있는 ‘대통령이 정하는 사업’의 내용으로 규정된 시행령 제16조2항의 내용을 개선할 필요가 있다. 즉 해안선이나 해양에서 시행되는 모든 사업은 물론 연안 또는 육지에서 시행되는 사업 가운데 해양에 영향을 미치는 사업을 대상으로 해양환경영향평가를 실시하는 방안이 검토되어야 한다. 법에서 정하고 있는 대상사업의 범위를 환경부의 ‘환경영향평가서작성등에관한규정’에서 좀 더 구체화하고 있지만, 현재의 법률과 시행령에서는 항만 건설, 매립·간척 등 부분적인 해양이용행위와 환경부의 입장에서 판단하는 해양환경 영향사업에 대해서만 해양환경에 대한 영향을 평가하도록 하고 있는 것이다. 따라서 해양환경의 관점에서 보면 이와 같은 소극적인 영향평가를 개선하여 보다 적극적인 대상사업의 선정이 필요한 것이다. 이는 환경피해를 발생하는 사업의 여부는 피영향권의 관리기관에서 판단해야 한다는 점에서도 타당한 제안이라 할 수 있다.

해양에 영향을 미치는 사업은 해양 및 해안에서 이루어지는 이용행위는 물론이고 해안에서 떨어진 일정 범위내의 육지부에서 이루어지는 일부의 사업으로 범위를 정할 수 있을 것이다. 이는 설문조사의 결과에서 보는 바와 같이 연안·해안에 영향을 미친다고 판단되는 경우 해양환경에 대한 영향평가를 시행해야 한다는 의견이 응답자의 65.8%를 차지하고 있어 단순히 공간적으로 연안에 위치한 경우에 시행해야 한다는 의견(23.7%)보다 월등히 높았다.

그러나 육지부의 이용행위에 대한 해양부문 환경영향평가 대상사업을 해양수산부장관이 정하도록 하는 것은 자칫 업무영역의 중복과 지나친 환경영향평가의 무부여라는 지적이 우려되기 때문에 육지부의 이용행위에 대해서는 환경부장관의 판단에 따르는 것이 바람직할 것이다. 이 이외에도 연안관리법에 따른 연안관리계획에서 정하는 연안관리의 육역범위내⁶⁰⁾의 사업에 대해 해양환경수산부장관의 의견을 듣도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 하지만 연안관리계획의 수립이 전 연안을 대상으로 의무적으로 수립되는 것이 아니고 수립 시기가 지자체별로 차이가 있기 때문에 적용이 곤란하다.

60) 연안관리법(제2조)에 따르면 연안육역의 범위는 ‘무인도서와 연안해역의 육지경계선으로부터 최대 500m 또는 1km(지정항만, 국가어항, 산업단지의 경우) 이내의 육지로 정하고 있는데 연안관리계획의 수립시 행정구역 및 지형 등의 여러 가지 여건들을 고려하여 법정 범위 내에서 설정하도록 하고 있음.

<표 5-2>

통합환경영향평가법 시행령 개정(안)

현 행	개 정 (안)
제16조②법 제19조제3항 후단의 규정에 의하여 해양수산부장관의 의견을 들어야 하는 대상사업은 다음 각호와 같다. 1. 항만의 건설 2. 해안매립 및 간척사업 3. 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업	제16조②법 제19조제3항 후단의 규정에 의하여 해양수산부장관의 의견을 들어야 하는 대상사업은 다음 각호와 같다. 1. <u>해양이나 해안선에 위치하고 있는 사업</u> 2. 환경부장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업

3) 해양수산부의 의견 반영 강화

환경영향평가의 절차를 보면 사업자가 환경영향평가서를 작성하여 사업의 승인기관에 제출하면 승인기관은 환경부에 협의요청을 하게 되는데 이 때 환경부는 사업의 내용에 따라 해양수산부, 건교부, 행자부 등의 관련 기관에 검토협의를 요청하게 된다. 환경부에서는 검토협의를 토대로 협의내용을 작성하여 승인기관을 통해 사업자에게 통보하게 된다.

이와 같은 절차에서 보면 해양수산부는 해양환경과 관련한 분야에 대해 환경부에서 주관하여 작성하는 검토협의를 해양분야의 참고자료로 의견을 제시하고 최종협의서 작성에 참여할 절차가 없다. 통합영향평가법 제19조3에 의하면 ‘해양환경에 영향을 미치는 대상사업에 대하여는 해양수산부장관의 의견을 아울러 들어야 한다’라고 하고 있는데, 의견을 듣는 과정만을 언급하고 있어 최종적인 협의서의 의견반영이 보장되지 않고 있는 것이다.

따라서, 해양환경과 관련된 협의내용은 해양수산부장관의 의견이 제대로 반영될 수 있도록 보장하기 위해 통합영향평가법 제19조3의 조항을 개정하여 해양수산부장관의 의견이 우선 반영되도록 해야 한다.⁶¹⁾

61) ‘우선 반영’이라는 조문은 산업입지및개발에관한법률(제48조의2)에서 ‘항만건설이 포함되는 산업단지개발계획을 수립하는 때에는 해양수산부장관의 의견을 우선 반영하여야 한다.’라는 조문을 비롯하여 국가균형발전특별법(제39조), 나노기술개발촉진법(제8조), 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(38조) 등에서 다수 예를 찾을 수 있음.

<표 5-3>

통합영향평가법 제19조 개정(안)

현 행	개 정 (안)
제19조③ -----이 경우 해양환경에 영향을 미치는 대상사업중 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 <u>해양수산부장관의 의견을</u> 아울러 들어야 한다.	제19조③ -----이 경우 해양환경에 영향을 미치는 대상사업중 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 <u>해양수산부장관의 의견을 우선 반영</u> 하여야 한다.

환경영향평가서 작성에 필요한 평가항목 및 범위를 정하는 데 있어서도 해양환경에 영향을 미치는 사업에 대해서는 해양수산부의 의견이 반영되어야 할 것이다. 현재 통합영향평가법(제29조)에 따르면 환경영향평가의 항목은 환경부령으로 정하거나 평가항목·범위획정위원회의 심의를 거쳐 정하도록 하고 있다. 따라서 환경부에서 정하는 중점평가항목을 결정할 때 해양수산부의 의견을 반영하도록 개선해야 하고 승인기관의 장에 의해 구성·운영되는 평가항목·범위획정위원회에도 해양수산부장관이 지명하는 해양환경 전문가를 참여시켜야 할 것이다. 이는 환경영향평가의 시행전 단계에서부터 체계적으로 해양부문에 대한 검토를 강화하는 방안이 될 것이다.

<표 5-4>

평가항목·범위관련 규정의 개정(안)

구분	현 행	개 정 (안)
법률	제29조① 환경영향평가의 항목은 환경부령으로 정한다.	제29조① 환경영향평가의 항목은 환경부령으로 정한다. 단, <u>해양환경부문은 해양수산부장관의 의견을 반영하여 정한다.</u>
시행령	제25조의3 ④ 1.~4. 생략 <신설>	제25조의3 ④ 1.~4. 생략 5. <u>법제19조의3에서 정하는 해양수산부장관의 의견을 반영해야하는 사업의 경우 해양수산부장관이 지명하는 자</u>

2. 운용상 개선방안

1) 해양환경영향평가서 검토를 위한 전문조직의 구성

환경영향평가서의 검토를 위해 환경부에서는 통합영향평가법을 근거로 한국환경정책평가연구원으로 하여금 환경영향평가를 전문적으로 검토할 수 있는 조직을 구성, 운영하도록 하고 있다. 이는 환경영향평가를 위한 전담조직을 활용하여 지속적이고 전문적인 검토를 가능하게 함으로써 평가서 검토에 대한 신뢰성을 제고할 수 있기 때문이다.

이처럼 평가서의 검토를 위한 전문적인 지식을 바탕으로 판단을 하기 위한 별도의 조직이 필요하지만 해양부문의 영향평가서 검토의 과정은 조직이 아닌 개별적 검토과정을 거쳐왔다. 이러한 문제의 지적은 본 연구의 설문조사에서도 나타났는데, 응답자 가운데 가장 많은 21.5%가 해양수산부내의 검토 전문조직의 부재를 제도 운용상의 문제점으로 지적하였다. 또한 해양부문 환경영향평가서의 전문검토조직의 필요성 여부에 대해서는 87.5%가 필요하다고 답하였다. 다행히 최근에는 해양수산부에서 전담센터를 구성하여 운영을 시도하고 있지만 아직은 제대로 가동되지 못하고 있는 실정이다.

장기적으로는 해양부문의 환경영향평가서를 검토할 상설화된 별도의 조직이 필요할 것이다. 하지만 현재까지의 검토실적을 고려할 때 상설조직보다는 최근 구성된 전담센터와 같은 네트워크형 체제가 바람직하다고 판단된다. 상설화된 조직을 필요로 할 정도의 평가서 검토 수요가 발생하지 않기 때문인데, 영향평가 대상의 확대 및 사업수의 증가 등에 의한 평가서 검토 수요가 증가할 경우는 별도의 상설화된 조직이 필요할 것이다.

<표 5-5>

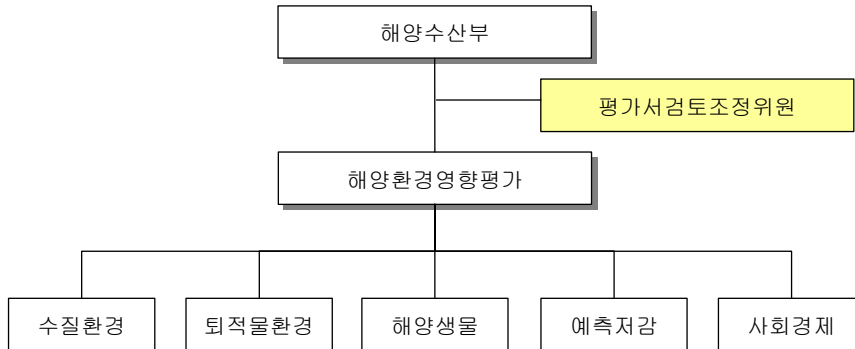
해양부문 환경영향평가서 검토 전문조직 구성안 검토

구 분	상설화	인적네트워크화(비상설)
제도	○ 조직신설관련 규정 마련 필요	○ 별도 제도정비 불필요
운영	○ 지속적, 조직적 검토기능의 수행	○ 검토수요에 대한 능동적 대응 ○ 분야별 다양한 전문인력 활용 ○ 운영비용 절감
효과	○ 평가관련 전문성의 제고	
검토결과	장기적 대안	초기단계에 유리

별도의 조직은 한국환경정책평가연구원의 체제를 고려할 때 현재 국립수산물 학원, 한국해양연구원, 한국해양수산개발원 등의 연구기관에 설치를 검토할 수 있는데, 각 기관의 고유기능과 인적 구성 등의 역량을 고려하여 결정되어야 할 것이다.

<그림 5-1>

해양환경영향평가 전담기구 조직도



자료 : 해양수산부, 내부자료, 2004. 9.

2) 평가서 작성 및 검토지침서 개발

환경영향을 정확히 예측하고 저감방안을 제시하기 위해서는 무엇보다도 평가서 작성에 이용된 각종 조사값에 대한 신뢰성의 확보가 중요하다. 그러므로 환경영향평가서에서 이용되는 각종 자료의 신뢰성을 제고하기 위해서는 조사값의 생산과정에 대한 정확한 정보를 제시하도록 하고 해당 사업지역에 적합한 자료를 구하여야 할 것이다. 해양환경의 경우는 육지환경에 비해 상대적으로 많은 노력과 비용이 소요되는 반면에 각 환경요소의 영향 범위가 인접해역과 밀접하게 연계되거나 유사한 값을 가지기 때문에 특정지역의 사업에 따른 영향을 국지적 범위의 환경요소별 자료도출이 어렵다. 하지만 해당 사업으로 인한 환경영향을 정확하게 예측·판단하기 위해서는 각종 조사값을 사업시행 해당지역의 현장상황에 최대한 적합하게 작성하도록 하고 자료의 생산경위를 정확히 제시하도록 하여야 한다. 이와 같이 영향평가서의 작성자에게 평가서 작성에 필요한 일정한 기준을 제시함으로써 평가서를 객관적, 과학적, 체계적으로 작성할 수 있도록 유도하기 위한 세부 지침의 마련이 필요하다.

평가서 작성지침은 현재 연구보고서⁶²⁾의 형태로 제안된 적은 있지만 정부의 공식자료로서 작성되지는 못하고 있으며, 특히 해양환경과 관련한 내용은 항만건설 사업에 대한 평가서 작성지침이라 할 수 있다. 따라서 연구보고서의 내용에 대한 해양수산부 및 해양환경 전문가의 재검토과정을 통해 내용을 검증하고 매립·간척을 비롯한 해양환경영향 대상사업별 평가서 작성지침을 마련해야 할 것이다.

평가서 작성지침과 아울러 평가서의 협의검토를 위한 검토지침서도 평가대상 사업별로 개발되어야 한다. 검토지침서는 현재 해양수산부에서 구성한 해양환경영향평가 전담기구의 참여 전문가와 향후 구성 예정인 상설 협의검토조직이 해양부문의 환경영향평가서를 객관적이고 일관성있게 검토할 수 있도록 할 것이다.⁶³⁾

3) 평가대행자의 역량강화

일반 환경분야에 비해 상대적으로 작은 비중을 차지하고 있는 해양부문의 전문인력의 배치 또는 육성 등으로 비전문가적 입장에서 작성되는 사례가 많아 내용의 충실성이 떨어지는 우려가 제기되고 이로 인해 평가서의 신뢰성이 훼손되고 있다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 영향평가대행자의 역량강화가 필요한데 다음의 경우를 검토해 볼 수 있다.

첫째, 우선 영향평가대행자의 자격요건 가운데 해양분야 전문인력에 대한 대체 자격요건을 억제하기 위한 조치가 필요하다. 이를 위해서는 관련 규정⁶⁴⁾을 개정하여 해양부문의 대체자격요건을 삭제하여 전담 인력을 확보하도록 하는 방법이 있지만, 이 경우 타 분야와의 형평성, 업계의 영세성, 관련 분야의 시장성 등을 고려할 때 지나친 규제일 수 있다. 따라서 해양부문의 영향평가를 하고자 하는 대행자에 한해서만은 해양분야 전문인력을 보유하도록 하는 규정이 필요한 것으로 판단된다. 이를 경우 ‘환경영향평가서작성비용산정기준⁶⁵⁾’의 별표3(평가항목별 조사내용)에서 정하고 있는 일부 항목의 전문가 또는 전문업체 의뢰에 대한 요건을 충족한 것으로 간주될 필요가 있다. 해양분야 환경영향평가 대행 시장이 현재로서는

62) 김지영 외(2002), 「환경영향의 합리적 예측 평가를 위한 기법 연구」, 한국환경정책평가연구원.

63) 해양수산부에서는 「환경영향평가서 해양부분 검토지침서 개발연구」(2002. 7. 13)를 통해 검토지침서 마련을 시도하였지만 사업별 단계별 내용의 보완과 체계를 정비하여 공식화하는 과정이 필요함.

64) 통합영향평가법시행규칙 제4조 및 별표1(평가대행자의 등록요건) 참조.

65) 환경부고시 제2001-29호 (2001. 3. 2 전문개정)

비교적 적다고 할 수 있으나 향후 대상사업의 범위가 확대되고 개발행위가 증가하게 되면 평가의 수요도 증가할 것으로 예상되므로 해양부문에 특화된 영향평가대행업을 하기 위한 조건으로서는 충분히 적용 가능한 방안이라 판단된다.

둘째, 환경영향평가서 작성비용의 현실화가 필요하다. 환경영향평가서 작성비용은 환경영향평가서작성비용산정기준에 의하여 평가 대상 사업의 규모와 종류에 따라 결정되는데 평가항목 가운데 동·식물상을 비롯한 해양환경, 문화재 등은 외부 전문가 또는 전문기관의 의뢰를 필요로 하고 있는 만큼 대행업체 입장에서는 비용면에서 부담이 될 수밖에 없다. 특히 해양환경 항목은 타 항목에 비해 상대적으로 많은 인력이 소요된다고 인정되는 만큼 많은 비용을 필요로 한다. 해양의 특성상 국지적인 해역환경의 실측에 의한 자료를 획득하지 않으면 광역적인 자료에 의한 영향평가가 이루어지기 때문에 예측·분석의 정확도 역시 상당히 저감된다. 따라서, 비용산정기준의 적정 수준에 대한 추가적인 검토과정을 거쳐 평가비용을 현실화함으로써 환경영향평가서 대행자의 경제적 부담을 개선한다면 보다 정확한 환경영향평가를 기대할 수 있을 것이다.

셋째, 외부전문가의 자격요건에 대한 규정이 필요하다. 영향평가 대행자가 환경영향평가서의 작성에 필요한 모든 분야의 전문성을 다 갖추 수는 없기 때문에 해양의 생태계를 비롯한 물리환경조사와 수치모델링 등의 경우 외부 전문가에 의뢰하도록 하고 있다. 현재의 규정에 따르면 영향평가 대행자의 자격요건은 정하고 있지만 외부 전문가에 대한 자격요건에 대한 사항은 정하고 있지 않다. 따라서 평가대행자보다 더 많은 전문성이 요구되는 외부 전문가에 대한 자격을 일정 수준으로 정할 필요가 있다. 이를 위해 통합영향평가법시행령에서 정하고 있는 평가대행자의 자격요건에 추가하는 등의 법률적으로 규정하는 것도 고려할 수 있다. 그러나 해양환경에 대한 영향평가를 필요로 하는 사업의 영향평가를 발주하는 과정에서 외부 전문가의 자격을 사전에 제시하도록 하고 평가서의 협의과정에서 이를 확인하는 방안이 적절한 것으로 판단된다.

제 6 장 결론 및 정책제언

1. 결론

자연 속에서 자연을 이용하며 살아가는 우리는 삶을 위해 이용해야 대상과 동시에 보전해야할 대상이 동일하여 현명한 선택과 적절한 조화를 요구받게 된다. 이러한 차원에서 최소한의 영향으로 최대의 활용을 기대하면서 필요한 개발에 따른 영향을 사전에 저감하기 위한 노력이 기울여졌으며 환경영향평가제도가 그러한 노력 가운데 하나일 것이다.

환경영향평가제도는 본연의 목적달성을 기대하고 있지만 시행상의 문제점들이 지적되고 있다. 특히 해양자원의 중요성이 매우 크다고 할 수 있는 우리나라의 환경여건을 감안한다면 해양환경과 관련된 영향평가제도에 대한 재검토를 통한 효과적인 환경영향평가제도의 정착이 필요하다. 이에 따라 본 연구에서는 우리나라에서 시행되고 있는 해양부문의 환경영향평가제도의 문제점을 분석하고 관련 전문가의 설문조사 및 사례연구 등을 통한 개선방안의 도출을 시도하였다.

현행 해양부문 환경영향평가제도의 시행상 문제점으로는 우선, 해양부문 환경영향평가 협의대상사업의 선정이 부적절하다는 것이다. 통합영향평가법과 관련 규정에서 정하고 있는 해양환경 항목 추가 대상사업과 해양수산부장관의 의견을 듣도록 하는 대상사업이 해양환경에 피해를 주는 사업을 제대로 포함하지 못하거나 피영향권의 관리주체인 해양수산부의 입장 반영이 확보되어 있지 못하다는 것이다. 둘째는 영향평가제도의 절차상 평가서의 협의검토를 위한 해양수산부내 전문조직이 부재하다는 것이다. 이로 인해 해양부문의 환경영향에 대한 전문가적 견해를 체계적으로 정리하지 못하여 결과적으로 해양환경의 영향에 대한 정확한 진단·예측이 어려워지고 해양환경피해를 예방하지 못할 우려도 있게 된다. 셋째는 해양부문 환경영향평가서의 작성 및 검토지침이 없다는 것이다. 이로 인해 해양부문 환경영향평가서의 조사항목, 조사방법, 영향예측 방법 및 저감방안 등은 물론 분석 및 평가의 수준이 각 평가자에 따라 서로 다르게 나타난다는 지적이 제기되고 있다. 넷째는 평가서에 필요한 조사결과와 신뢰성 확보방안이 미흡하다는 것이

다. 해양환경의 조사항목들은 비교적 많은 노력과 비용이 소요되는 반면에 국지적인 조사를 하기에는 환경영향의 범위가 넓기 때문에 광역적인 조사값을 인용, 사용하는 경우가 많아 해당지역에 대한 정확한 현황파악이 곤란하다는 우려가 있다. 다섯째, 해양부문의 환경영향평가를 대행하는 평가대행자의 활동여건이 열악하다는 것이다. 해양분야에 특화된 평가대행업을 하기에는 아직 시장성이 부족하고 평가대행자 대부분이 해양분야 전문인력을 확보하지 못하였거나 업체의 영세성 등으로 평가서 작성 역량이 부족한 실정이다.

이러한 문제점은 설문조사에서도 지적되고 있는데 해양부문의 환경영향평가제도의 운용상 문제점에 대해 전문조직의 부재, 전문성 결여, 평가대행자의 기반여건 미흡, 협의대상 선정의 임의성 존재, 지침의 부재 등이 모두 골고루 지적되고 있는 만큼 특정분야에서만 문제가 아닌 전반적인 문제인식과 해결 노력이 필요한 것으로 진단되었다.

해양부문의 환경영향평가의 실효성을 확보하여 해양자원의 보전에 기여할 수 있도록 하기 위해서 제도적 측면과 운영적 측면에서 개선방안을 제시하였다. 제도적 개선방안 마련을 위해 우선 현행 환경영향평가제도 가운데 해양부문을 별도로 분리하여 시행하는 방안에 대한 검토를 하였다. 이 경우 해양환경관련 규정들이 해양환경관리법(가칭)으로 단일화되고 책임성이 확보되는 장점이 있지만 통합영향평가법의 제정 취지에 역행하고 환경부와의 협의가 곤란할 것이다. 또한 해양환경에 특화된 평가를 할 수 있는 반면에 육상과 해양의 환경범주를 구분하는 데 있어 혼란을 야기할 우려가 있고, 해양환경 보전을 위해 보다 적극적인 대응을 할 수 있는 것과 동시에 해양수산부내에서의 개발에 대한 보전의 견제기능이 제대로 발휘되지 못할 우려도 제기된다.

따라서 제도적 개선사항으로 첫째는 해양환경의 영향평가 대상사업 선정이 해양환경의 입장에서 이루어져야 한다는 것이다. 이를 위해 통합영향평가법을 개정하여 해양수산부장관의 의견을 들어야 하는 사업을 해양이나 해안선에 위치하고 있는 사업으로 확대하여야 한다. 그리고 공간적으로 해양 또는 해안선에 위치하지 않는 사업일지라도 해양환경에 영향을 미치는 사업에 대해서는 환경부장관의 판단에 따라 해양환경의 영향을 평가해야 할 것이다.

둘째는 평가항목 및 범위를 정할 때와 평가서를 협의할 때 해양환경과 관련된 사업에 대해서는 해양수산부장관의 의견을 우선적으로 반영할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 통합영향평가법을 개정하여 평가항목·범위획정위원회의 구성원에

해양수산부 장관이 지명한 자를 포함시키고 해양부문의 경우 해양수산부 장관과 협의하여 평가항목을 정하도록 해야 한다. 그리고 협의의견 작성시 해양부문의 경우는 해양수산부 장관의 검토의견을 우선적으로 반영하도록 법률적으로 보장하여야 한다.

해양부문 영향평가제도의 운영상의 개선방안으로는 첫째, 해양부문 환경영향평가서 검토를 위한 전문조직을 구성·운영하는 것이다. 환경영향평가를 위한 전담조직을 활용하여 지속적이고 전문적인 검토를 가능케 함으로써 평가서 검토에 대한 신뢰성을 제고할 수 있기 때문이다. 한국환경정책평가연구원과 같은 평가서 검토를 위한 전문조직의 구성을 위해 초기에는 인적네트워크를 이용한 조직을 활용하고 평가서 검토의 수요가 증가한다면 상설화된 조직을 신설해야 할 것이다.

둘째, 평가서를 객관적, 과학적, 체계적으로 작성할 수 있는 작성지침과 평가서를 검토하기 위한 검토지침을 개발해야 한다. 기존의 연구보고서 등을 참조하여 해양환경 전문가의 재검토과정을 통해 평가대상 사업별로 평가서 작성지침과 평가서 협의검토를 위한 검토지침을 만들어 해양부문의 환경영향평가서를 객관적이고 일관성있게 검토할 수 있어야 한다.

셋째, 사업자를 대신해서 영향평가서를 작성하는 평가대행자의 역량을 강화하여야 한다. 이를 위해 평가대행자로 하여금 해양분야 전문인력을 확보하도록 하여 해양부문에 대한 자체의 전문성을 제고시키도록 하고, 환경영향평가서 작성비용을 현실화함으로써 평가서의 정확성을 향상시키며, 외부 전문가의 자격요건에 대한 검토를 통해 전문가에 의한 평가서 작성이 되도록 해야 한다.

이상과 같이 해양부문의 환경영향평가와 관련한 문제점의 도출과 그에 따른 개선방안을 제시하였는데, 이러한 연구를 통해 지금까지 수동적이고 비체계적인 해양부문의 환경영향평가 제도가 해양 우선적 관점에서 능동적이며 체계화된 기틀을 다지는 계기가 되어 해양환경을 효과적으로 보전하는 데 기여할 수 있기를 기대한다.

2. 정책제언

환경영향평가제도는 도입된 이후 많은 변화과정을 거쳐 현재의 제도로 이어져 오고 있다. 환경과 관련된 업무도 육지와 해양을 구분하여 환경부와 해양수산부에

서 각각 주관하고 있으며, 서로의 관점에서 특성을 고려하여 각자의 영역에서 많은 정책들이 개발·시행되고 있다. 환경보전을 위한 많은 분야들 가운데 환경영향평가는 현재 통합영향평가법에 따라 환경부에서 주관하면서 관련기관의 의견을 듣도록 하고 있는데, 해양부문의 개발·이용행위가 다양화·대형화되면서 이해당사자간의 이해상충도 빈번해지고 있어 이에 효과적으로 대처하기 위한 방안들이 모색될 필요가 있다. 해양부문의 환경영향평가는 해양 전반에 걸친 정책을 관장하고 있는 해양수산부가 환경부에 비해 훨씬 더 많은 정보와 이해를 바탕으로 효과적으로 평가할 수 있으리라고 판단된다. 그러나 지금까지 환경영향평가업무를 수행하고 있던 환경부에 비해 영향평가와 관련된 업무의 체제, 정보, 조직 등이 제대로 갖춰지지 못한 해양수산부로서는 시급한 준비과정이 필요할 것이다. 이러한 관점에서 본 연구가 시작되었으며 앞에서 언급한 개선방안들과 아울러 다음과 같은 추가적인 정책적 시도가 필요하다고 판단되어 제안하고자 한다.

첫째, 해양부문의 환경영향평가제도를 충분히 활용하기 위해 연안통합관리와 연계하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 연안자원을 지속가능하게 이용하고자 하는 연안통합관리의 취지를 실현하기 위해 환경영향평가라는 실질적인 수단을 활용하는 것인데, 연안통합관리계획에 따라 연안별로 특성화된 관리방향이 수립되면 연안이용행위에 대해 해당 연안의 관리방향에 적합한 기준을 적용한 환경영향평가제도를 운용함으로써 집행수단이 미흡한 연안관리의 정책적 수단으로 활용할 수 있는 방안을 검토하여야 한다. 이러한 사례는 중국 샤먼⁶⁶⁾지역과 이탈리아 Abruzzo 지역⁶⁷⁾의 예를 찾을 수 있는데, 이 지역은 연안관리의 일환으로 환경영향을 누적영향평가(Cumulative Effect Assessment)를 시행하여 과학적 관리수단으로 이용함으로써 모범적인 연안통합관리의 사례로 꼽히고 있다.

둘째, 앞에서 언급한 바와 같이 환경영향평가에 누적영향평가제도를 도입하는 것이다. 물론 이 문제는 환경영향평가 전반을 다루고 있는 환경부에서도 논의가 활발히 진행되고 있지만 해양환경을 관리하는 해양수산부의 입장에서도 적극적인 검토와 추진이 필요하다. 효과적인 연안통합관리를 위해서도 꼭 필요한 정책이므

66) 중국 남동쪽에 위치하는 경제특구로, 빠른 경제성장으로 인해 연안환경과 자원에 대한 압력이 높은 지역이었으나, PEMSEA의 연안관리 시범지역으로 지정되어 연안통합관리가 시행된 이후 연안환경이 지속적으로 개선되어 연안관리의 모범사례로 꼽히고 있음.

67) 이탈리아의 중부 아드리아해 중심부에 위치한 Abruzzo 지역은 연안통합관리계획의 한 전략은 RICAMA 프로젝트를 시행했는데, 이 중 전략환경평가를 응용하여 연안통합관리에 적용하였음(윤성순·최지연, 2003, 한국해양수산개발원).

로 도입에 필요한 문제해결의 노력이 있어야 할 것이다. 특히, 해양에서의 이용행위 가운데 최근까지 국가적인 문제로 대두되었던 바다모래 채취로 인한 해양환경 피해 문제를 볼 때, 현행 환경영향평가제도의 한계와 누적영향평가제도의 필요성이 절실하다고 판단된다.

셋째, 해양부문의 환경영향평가를 실효성 있게 효율적으로 시행하기 위해서는 해양수산부의 적극적이고 철저한 준비가 필요하다. 해양수산부는 해양부문의 환경영향평가와 관련하여 지금까지 체계적인 대응과 적극적인 접근이 부족했던 과거를 거울삼아 해양환경보전의 주체성을 가지고 적극적인 대응이 필요하다. 이를 위해서는 지금까지 환경영향평가업무를 주관하고 있는 환경부와의 긴밀한 협조는 물론 해양수산부내에서도 해양부문의 환경영향평가를 제대로 수행할 수 있는 체계와 조직의 정비는 물론 지속적인 연구⁶⁸⁾ 등의 준비과정이 필요하다. 현시점에서는 단순한 업무의 이관과 같은 분쟁보다는 개발과 보전의 양면성을 지닌 해양수산부가 환경영향평가를 수행하면서 해양환경보전을 위한 견제기능을 충분히 수행할 수 있다는 국민적 신뢰를 형성하는 것이 더욱 절실하다고 판단된다.

68) 환경영향평가서 작성지침 및 검토지침의 개발, 전문조직 구성·운영방안, 전문인력의 양성, 새로운 평가기법의 개발 등

참 고 문 헌

- 강진군청, 「사내·만덕지구 간척지 개발사업 환경영향조사보고서」, 2003.
- 강형신, “환경영향평가제도의 질적향상”, 「사전환경성검토 및 환경영향평가 업무관계자 연찬회」 자료집, 환경부, 2003.
- 김임순외, “환경영향평가의 효율적 수행을 위한 역량구축과 전문자격도입방안”, 「지속가능한 사회를 지향하는 환경영향평가 학술대회자료집」, 2002.
- 김지영외, 「환경영향의 합리적 예측 평가를 위한 기법 연구」, 한국환경정책평가연구원, 2002. 12.
- 송영일, 「환경영향평가 제도개선 포럼 운영」, 한국환경정책평가연구원, 2002. 8.
- 아태환경경영연구원, 「미국의 환경영향평가」, 1998.
- 유현석, 「환경영향평가의 객관성 확보를 위한 평가절차 개선연구」, 한국환경정책·평가연구원, 2001.
- 윤성순·최지연, 「연안관리지역계획의 실효성 제고 및 계획수립 모형(안) 개발연구」, 한국해양수산개발원, 2003.
- 윤영채, “우리나라 환경영향평가제도의 문제점과 향후 정책방향”, 「사회과학연구 제13권」, 충남대학교 사회과학연구소, 2002.
- 이종열·이재호, 「환경영향평가제도 비교 연구」,
일본환경영향평가법 등 각국의 법제
- 전재경, “우리나라 환경영향평가제도의 개선방안과 정책대안”, 「환경영향평가제도의 문제점과 개선방안 민간환경단체정책협의회 정책토론회」 자료집, 2003.
- 조동오·장학봉, 「바다모래 수급실태 및 관리방안 연구」, 한국해양수산개발원, 2003. 12.
- 최상기, 「각종 영향평가제도의 통합방안에 관한 연구」, 1999.
- 한국해양연구원, “환경영향평가서 해양부분 검토 지침서”, 2002. 7.
- 최준규, “우리나라 환경영향평가제도의 발전방향”, 「사전환경성검토 및 환경영향평가 업무관계자 연찬회」 자료집, 환경부, 2003.
- 한상욱, 「환경영향평가제도 -국내외동향과 향후과제-」, 1998.

한상욱, “한국에서의 지속가능한 사회실현을 향한 환경영향평가제도”, 「지속가능한 사회를 지향하는 환경영향평가 학술대회자료집」, 2002.

한원형, “환경영향평가의 성격 및 역할검토”, 「사전환경성검토 및 환경영향평가 업무관계자 연찬회」 자료집, 환경부, 2003.

해양수산부, 「항만공사관련 어업권피해조사 표준기준 제정을 위한 연구」, 2001.

1.

_____, 해양한국발전프로그램(KSGP) 연구개발사업, 「해역이용 협의기준 및 절차 연구」, 2001. 10. 31.

환경부 낙동강유역환경청 홈페이지(<http://ndg.me.go.kr>)의 환경영향평가내용보기의 오비 일반지방산업단지 조성사업 환경영향평가 협의의견

환경부, ‘환경영향평가서작성등에관한규정(환경부고시 제2001-7호)’

_____, ‘환경영향평가제도에너지침(환경부 예규 제210호)’

_____, 「환경백서」, 2003. 6.

_____, 「통합영향평가법 설명자료」, 2001.

_____, 「사전환경성검토업무편람」, 2004.

환경운동연합 홈페이지, 환경정보 ‘열병앓는 동해바다 원전도 책임있다’, 부산환경운동연합 성명서(2004. 3. 28)

Hussain Abaza, Ron Bisset, Barry Sadler, *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment : Towards an Integrated Approach*, 2004.

Ronald E. Bass & Albert Herson, *Mastering NEPA : A Step by Step Approach*, 1998.

T. Ramjeawon & R. Beedassy, “Evaluation of the EIA System on the Island of Mauritius and Development of an Environmental Monitoring Plan Framework”, *Environmental Impact Assessment Review*, 24, 2004.

UNEP, *Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment; Towards an Integrated Approach*, 2004.

<http://canterbury.cyberplace.org.nz/environment/env2010.html>

<http://cemnt.epa.gov.tw/eng/>

http://www.ceaa.gc.ca/index_e.htm

<http://www.deh.gov.au/assessments/eianet/index.html>

<http://www.dicer.org/cgi-bin/metadb/user>

<http://www.environet.co.kr/directory>
<http://www.environment-agency.gov.uk>
<http://www.harbour.sfu.ca/dlam/purpose.html>
<http://www.me.go.kr>
<http://www.mst.dk/homepage>
<http://www.nanet.go.kr>
<http://www.whitehouse.gov/CEQ>

부록 : 「해양부문 환경영향평가제도의 개선방안 연구」에 관한 설문조사

안녕하십니까?

환경영향평가(Environment Impact Assessment)는 개발계획·정책 시행으로 자연·사회·경제환경에 미칠 영향을 사전예측·분석하여 그 악영향을 제거하거나 최소화하기 위한 방안을 모색하고자 하는 과정으로, 우리나라에는 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에 근거한 ‘환경영향평가제도’가 있습니다. 그러나 환경영향평가의 제도운영, 평가내용, 검토과정에서 지속적인 개선의 노력이 있었음에도 불구하고 환경영향평가 협의기간의 장기화, 평가서7 작성미흡, 주민의견 수렴 부족 등의 문제점이 제기되고 있습니다. 특히 연안·해양에서 일어나는 개발사업의 경우 해양환경영향평가의 세부적 검토가 미흡하다는 지적도 함께 제기되고 있습니다.

본 과제의 목적은 해양부문의 환경영향평가제도 및 운용에 있어서의 문제점 도출과 그에 따른 개선방안을 모색하고자 하는 것입니다. 따라서 환경영향평가 관련분야 전문가의 고견을 수렴하고자 하오니 협조해 주시기 바랍니다. 본 설문은 연구목적 이외의 다른 용도로는 사용되지 않을 것입니다. 바쁘시더라도 설문조사에 적극적으로 협조해 주시기를 부탁드립니다. 감사합니다.

2004. 10.

한국해양수산개발원 해양환경·연안연구실

응답자 기본 사항	이름			소속기관	
	부서/직위	/		전화번호	
	E-mail				
	주소				
문의처	주소	(우) 137-851 서울시 서초구 방배3동 1027-4 수암빌딩 한국해양수산개발원 해양환경연안연구실 윤성순 책임연구원·최지연 연구원			
	전화/팩스	02-2105-2771·2773 / 02-2105-2779			
	E-mail	ssyoon@kmi.re.kr / jychoi@kmi.re.kr			

- ③ 모든 대상사업에 일괄적인 평가항목이 정해져 있어 중요하게 적용해야 할 평가항목이 누락되거나 소홀하게 다루는 경우가 많기 때문에()
- ④ 환경영향평가과정에 관련이해당사자의 직접적인 참여가 제도적으로 정해져 있지 않아 공정성과 민주성이 결여되었기 때문에()
- ⑤ 환경영향평가서는 사업시행자를 대신하여 대행자가 작성하는 등 평가서 작성 자체의 신뢰성이 결여되어 있기 때문에()
- ⑥ 기타 : ()

6. 현행 환경영향평가제도에서는 사업시행자를 대신하여 대행자가 작성한 평가서를 환경부에서 주관하여 검토하고 있고, 일부 해양환경에 영향을 미칠 수 있는 사업에 대해서만 해양수산부가 해양환경부문을 검토하여 그 의견을 환경부로 제출하고 있습니다. 이러한 과정에서의 **해양환경부문 환경영향평가의 문제점은 무엇**이라고 생각하십니까? 3가지만 선택해 주십시오.

- ① 환경영향평가 대행업체가 해양환경부문의 평가서를 작성하기에는 조사기기, 연구인력 등 영향평가 기반여건이 미흡하여 세부적인 영향예측이 어렵다.
- ② 환경영향평가서 검토가 주로 한국정책·평가연구원에서 이행됨에 따라 육지와 다른 특성을 지닌 해양환경부문에 관한 전문성이 부족하다.
- ③ 대상사업에 관한 해양환경 영향여부의 판단이 주로 환경부에서 이루어지기 때문에 해양수산부와의 협의대상 선정에 관한 임의성이 존재해 있다.
- ④ 해양수산부 내 환경영향평가 검토전문조직의 부재하여 전문성이 결여되어 있다.
- ⑤ 해양환경부문 영향평가서 검토 지침이 부재하여 세부적이고 일관적인 검토가 어렵다.
- ⑥ 기 타 ()

7. 환경부에서 제공하고 있는 ‘환경영향평가항목·범위확정을 위한 가이드라인(2004. 8)’에서는 **환경영향평가제도의 대상사업 중 에너지개발사업, 항만건설사업, 매립·개간사업에 대해서만 ‘해양환경’ 평가항목이 포함되어 있습니다.** 이에 대해 어떻게 생각하십니까?()

※ 용어 설명(1): ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에 근거한 환경영향평가의 대상사업

도시개발사업, 산업입지및 산업입지단지조성 사업, 에너지개발사업, 항만건설 사업, 도로건설사업, 수자원개발사업, 철도건설사업, 공항건설사업, 하천의 이용 및 개발사업, 매립 및 개간사업, 관광단지개발사업, 산지개발사업, 특정지역 개발사업, 체육시설설치사업, 국방·군사시설설치 사업, 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업
(단, 자연환경이 우수한 지역과 수질 및 지하수의 특별관리가 필요한 지역에 한 해 해양환경부문 평가)

- ① 개발사업이 연안·해양에서 시행될 경우 해양환경부문 환경영향평가는 반드시 이루어져야 한다.
- ② 개발사업이 연안에서 시행되는 것과 상관없이 연안·해양에 영향을 미친다고 판단될 경우 해양환경부문의 환경영향평가가 이루어져야 한다.
- ③ 현행대로 세 가지 개발사업에 대해서만 연안·해양환경부문 환경영향평가를 시행하고 예외규정을 두어 시행한다.
- ④ 기타 : ()

8. 다음은 해양환경부문 환경영향평가가 이루어지는 대상사업 중 해양환경 평가 항목에 대한 것입니다. 이에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

대상 사업	해양환경 평가항목	
	현황조사	영향예측 및 대책
에너지개발	<ul style="list-style-type: none"> • <u>해역수질환경기준항목의 현황농도 및 저질농도</u> • 주변해역의 <u>해양생태계 및 해역수질 현황</u> • <u>수문현황조사 및 해역이용현황</u> • <u>기존오염원과 적조</u>여부, 표사·퇴사 	<ul style="list-style-type: none"> • 온배수 등 해양생태계 및 해양수질에 미치는 영향과 대책
항만건설	<p style="text-align: center;">"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 부유물질 확산범위, 농도에측 및 저감대책 • 해수유동상태의 변화 및 수질 예측과 저감대책 • 해저지형 및 수심의 변화정도
매립·개간	<p style="text-align: center;">"</p>	<p style="text-align: center;">"</p>

- ① 대체적으로 대상사업에 대한 평가항목이 잘 구성되어 있다.
- ② 대상사업에 대한 정해진 해양환경영향 평가항목은 일률적이고 광범위하여 환경영향예측을 제대로 할 수 없다.
- ③ 대상사업의 내용과 평가항목간의 연관성이 별로 없다.
- ④ 기타 ()

9. 해양환경부문의 환경영향평가가 **실효성 있게 운용되기 위한 개선방안**은 무엇입니까?

- ① 해양환경부문의 모든 환경영향평가 관련제도와 조직을 통합하여 일원화한다.
- ② 개발정책·사업 수립단계부터 환경영향평가를 시행하는 전략환경영향평가 제도 도입을 시범적으로 시행한다.
- ③ 연안·해양환경에 영향을 미칠 수 있는 환경영향평가 대상사업을 해양수산부장관이 직접 정하도록 한다.
- ④ 환경영향평가서 작성시 관련이해당사자의 참여를 통해 신뢰성을 제고하도록 한다.
- ⑤ 연안·해양에서 일어나는 모든 개발계획과 사업에 해양환경 평가항목이 포함되도록 한다.
- ⑥ 기타 : ()

10. 현행 ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’에 근거한 환경영향평가에서 **해양환경영향평가부문을 별도로 분리하여 운영**하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?()

- ① 찬성한다(10-1번 문항으로)
- ② 반대한다(10-2번 문항으로)

10-1. 위 문항에서 **찬성을 하신다면 이유**는 무엇입니까? ()

- ① 해양환경부문의 환경영향평가가 강화될 것이므로
- ② 환경부와 해양수산부로 나뉘어져 있는 해양부문에 대해 해양수산부로 일원화됨에 따라 효율성이 제고 될 것 이므로
- ③ 해양환경부문 환경영향평가의 전문성이 제고될 것이므로
- ④ 기타 ()

10-2. 위 문항에서 반대를 하셨다면 이유는 무엇입니까? ()

- ① 환경, 교통, 인구, 재해 등의 영향평가를 통합하여 시행하고 있는 법률의 취지에 역행하므로
- ② 많은 평가항목 가운데 해양부문만을 별도로 분리하여 환경을 평가하는 것은 부적절하므로
- ③ 해양수산부는 항만 및 어항과 같은 개발업무도 병행하므로 해양환경영향의 평가에 신뢰성이 의심되므로
- ④ 영향평가 업무는 환경부로 일원화하는 것이 효율적이므로
- ⑤ 기타 ()

11. 해양수산부에서 환경영향평가서의 검토건수는 2002년 기준 24건으로 과거에 비해 꾸준히 증가하고 있습니다. 향후 해양환경부문 환경영향평가 검토가 증가될 것이라고 전망해 볼 때, 해양부문의 환경영향 평가서를 검토할 별도의 전문조직이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 필요하다 ② 필요없다

12. 해양부문의 환경영향평가를 실질적이고 효과적으로 시행하기 위한 좋은 의견이 있으시면 어떠한 내용이라도 자유롭게 기술해 주십시오.

※ 다음은 해양환경부문 환경영향평가서를 작성하시거나 검토하신 경험이 있는
대행업체, 연구원·대학교에 소속된 전문가를 대상으로 한 문항입니다.

13. 8번 문항에 제시하였던 대상사업에 관한 해양환경 평가항목 중 추가되거나
혹은 제외되어야 하는 항목은 무엇입니까?

추가항목	제외항목	비고

14. 8번 문항에서 제시한 대상사업 외에 해양환경영향평가를 반드시 해야 하는 사업과 사업특성에 따라 필요한 해양환경 평가항목은 무엇입니까?

대상사업	해양환경 평가항목

15. 해양부문의 환경영향평가서의 작성 · 검토시 애로사항은 무엇입니까?

♠ 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

해양부문 환경영향평가 제도의 개선방안 연구

2004年 12月 27日 印刷
2004年 12月 31日 發行

編輯兼

發行人

發行處

李 廷 旭

韓國 海洋水產開發院
서울특별시 서초구 방배3동 1027-4
수암빌딩

전 화 2105-2700 FAX : 2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제16-80호

組版·印刷/서울기획문화사 2272-1533 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터

Tel : 394-0337, 734-6818