

현안분석 2008-

환경영향평가제 통합법안의 과제와 방향

전 재 경

**환경영향평가제
통합법안의 과제와 방향**
Analysis to the Bill of Environmental Impact
Assessment 2008

연구자 : 전재경(연구위원)

Chun, Jae-kyong

2008. 11. 28.

국문 요약

정부(환경부)는 2008년 8월에 종래 환경정책기본법상의 사전환경성 검토제와 환경영향평가법상의 환경영향평가제를 일원화시킬 것을 골격으로 하는 『환경평가제도에 관한 법률안』에 관한 공청회를 열어, 관계부처와 전문가 그리고 사업자 등의 입법의견을 수렴하였다. 2008년 10월에 입법예고된 법안은 종래의 “사전환경성검토”와 “환경영향평가”를 일원화시키는 외에 “사전환경성검토”를 “전략영향평가”로 명칭을 바꾸고 관련 제도간의 정합성을 증진시킬 것을 염두에 둔다.

현행 법제상 환경영향평가 제도는 3가지의 장치로 구성되어 있다. 하나는 『환경정책기본법』에 기초한 사전환경성검토이다. 다른 하나는 『환경영향평가법』에 기초한 환경영향평가이다. 환경영향평가는 사안에 따라 교통·규제·재해·인구·문화 등 인접 영향평가들과 연계될 수 있다. “넓은 의미의” 환경영향평가제도는 사전환경성검토와 “좁은 의미의” 환경영향평가(EIA) 그리고 인접 영향평가의 3가지 영역으로 구성되어 있다. 현행 평가제도는 개발사업을 “규모”를 기준으로 사전환경성검토와 환경영향평가로 구분하여 각각 다른 절차와 협의과정 등을 거침으로써 실무상 혼선이 초래되었다. 행정계획에 대한 사전환경성검토가 개발과 보전의 갈등을 사전에 예방하는 기능을 수행한다는 의미를 부여하는 한편 각각의 법적 개념들의 명칭을 변경하여 용어사용의 통일을 기할 필요가 있다.

사전환경성검토와 환경영향평가를 단일 법률에 담고 양자를 연계하려는 2008년의 제정법안은 환경평가의 종류와 대상은 현행을 유지하되, 환경평가 체계의 1원화와 절차의 개선 그리고 평가 내용과 질의 고급화 등을 이룩한다는 기본원칙을 표방한다. 제정법안은 종래 환경정책기본법에 규정된 사전환경성검토를 “전략환경평가”로 수용하고 환경영향평가법에 규정된 환경영향평가와 소규모 개발사업에 대한 환

경영향평가를 승계한다. 제정법안은 전략환경평가와 환경영향평가 그리고 소규모 개발사업에 대한 환경영향평가를 “환경영향평가등”이라는 범주로 설정한다.

이 분석은 환경평가 실체의 적정성을 도모하고 절차와 방법 등을 일원화시킴으로써 절차를 촉진시키고 법집행 비용을 경감시키는데 주로 기여하고자 한다. 사전환경성 검토대상을 “계획에서 법안으로” 확장하는 문제는 지난한 과제이기는 하지만 다음을 위하여 가능성을 제시한다. 아울러 평가서 작성의 “주체”의 문제 [“누가 평가서초안을 작성할 것인가”]는 “누구든지 자기사건의 재판관이 될 수 없다”는 자연적 정의(natural justice)의 원칙에 비추어 회피하기 힘든 쟁점이기에 작성 주체의 “전환” 가능성을 제시한다.

환경성검토에 대한 권력분립상의 한계는 2002년 환경정책기본법 개정법에 의하여 사전환경성검토가 “환경기준유지” 조항(제11조)과 분리되어 “사전환경성검토협의” 조항(제25조)으로 독립되고 “환경영향평가” 조항(제28조)이 신설되면서 고착화되었다. 즉 사전환경성검토 대상이 “행정계획”으로 정착되면서 “법령”(안)에 대한 사전환경성 가능성이 배제되었다. 의원입법 형식으로 추진되는 법률안(bill)에 대하여서는 사전환경성 검토가 곤란하겠지만 정부입법으로 추진되는 법률안에 대하여서는 사전환경성 검토가 가능하다.

환경정책기본법에서 사전환경성검토 [전략영향평가] 제도의 근거규정이 완전히 분리되는 것은 법령(안)에 대한 사전환경성검토[전략영향평가]의 실시라는 관점에서는 바람직스럽지 못하다. 환경영향평가제도가 환경정책기본법으로 회귀하는 통로는 “환경기준” 조항(제10조)과 그 유지 조항(제11조)이 될 것이다. 현행 환경정책기본법상의 “환경기준의 유지” 조항(제11조)에 - 1999년의 개정법을 본받아 제2항을 다시 신설하여 - 정부법안과 행정계획에 관한 사전환경성검토 [전략영향평가]의 근거규정을 설정하고 새로 제정하는 2008년의 환경영향평가법

안에 절차규정을 마련하여야 할 것이다. “환경영향평가” 근거조항을 신설한 2002년의 환경정책기본법 개정법 제28조는 사전환경성검토 [전략영향평가]를 환경정책기본법에 자리잡게 할 수 있는 접점이 될 것이다.

환경영향평가법은 평가서 작성의 주체를 “사업자”로 상정하면서도 (제5조), 평가서 작성과정에서 사업자와 평가대행자에게 동등한 준수 의무를 지우고(제10조제1항), 이를 근거로 평가서 등을 “허위로” 작성한 자를 2년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(제40조제1항제1호)고 규정하고, 평가서등을 “부실하게” 작성한 평가대행자를 1천만원 이하의 과태료에 처한다(제42조제1항제1호)고 규정한다. 이로 인하여 행위의 주체와 책임의 주체가 분리되는 현상이 빚어진다. 이는 행정형벌의 강화 이전에 해결해야 할 과제이다.

※ 키워드 : 환경영향, 환경정책기본법, 환경영향평가법, 사전환경성검토, 전략환경평가, 환경영향평가, 환경성검토, 자연적 정의, 평가주체, 평가서, 사업자, 평가대행자, 행정형벌

Abstract

It is easy to anticipate that the embarkment of a particular activity or operation for development will have certain inevitable impact of such projects on its surroundings. By requiring a detailed statement of such environmental impacts and consequences, it is possible to assess effect thereof and therefore determine whether the project should be permitted or not, either in its original or in a revised form.

Korean government has recently announced the bill of new environmental impact statement(EIS) which is due to be submitted to the National Assembly next year. This bill has focused to elevate efficiency of environmental assessment for administrative plans and development projects by way of uniting the preparatory environmental assessment system into the environmental impact statement system.

Environmental impact statement does not in itself require preventive action, or indeed any mitigating steps, to be taken. It is a mechanism intended to ensure decision-making authorities are aware of the relevant issues relating to the environment. The purposes of such EIS include some principles of environmental management. The new bill prepared by government should be reinforced in some respects of substances and procedures.

Recently many statutes have used to make a detour EIS procedures. Several statutes having special power for development would abbreviate the process of environmental impact assessment(EIA). The proposals for legislation significantly affecting the quality of the human environment and ecology should be included in the preparatory environmental assessment system like the NEPA of the U.S.A.

Next, the principal body, that is, the subject preparing an EIS should be changed from undertaker of business into official of government. It is against the principle of natural justice that undertaker of business who is to be reviewed in an EA process would prepare an EIA. The NEPA requests the responsible official of federal agency for preparing a detailed statement(EIS)(42 U.S.C. § 4332).

Planning authority can require the relevant information and evidence. Environmental assessment must be conducted on the basis of the appropriate information supplied by the developer, which may be supplemented by the authorities and by the people who may be concerned by the project in question. For projects which are subject to assessment, at least a certain minimum amount of information must be supplied, concerning the project and its effects.

Content and scope of an EIA are also very important. The effects of a project on the environment must be assessed in order to take account of concerns to protect human health, to contribute by means of a better environment to the quality of life, to ensure maintenance of the diversity of species and to maintain the reproductive capacity of the ecosystem as a basic resource for life.

※ Key words : environment, environmental impact, environmental assessment, environmental impact statement, preparatory environmental assessment, natural justice, NEPA, EIA, EIS.

목 차

국문요약	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
1. 분석의 배경	15
2. 분석의 목적	17
3. 관련 연구동향	18
4. 분석방법 및 범위	19
제 2 장 제도의 현황 및 과제	21
1. 환경영향평가 제도의 기본 틀	21
(1) 환경정책기본법 체계	21
(2) 환경영향평가법 체계	23
2. 환경정책기본법 개정법률의 구조	24
(1) 전략환경평가 개념의 원용	24
(2) 검토대상의 확대 및 명료화	25
(3) 공중참가의 확대	26
(4) 재협의 등을 통한 실효성의 제고	27
(5) 환경영향평가와의 중복방지 및 절차 간소화	27
(6) 평가척도의 준비	27
3. 환경영향평가법의 연혁과 구조	28
(1) 1999년의 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」	28

(2) 2003년의 개정법	31
(3) 2008년의 환경영향평가법	32
4. 사전환경성검토와 환경영향평가	35
(1) 제도의 현황	35
(2) 사전환경성검토와 환경영향평가의 관계	36
5. 2008년의 법에 대한 개정의 추진	37
(1) 대통령직 인수위원회 보고	37
(2) 『환경부 주요업무계획』 대통령 보고	37
(3) 수요자 의견 수렴 및 설명회	37
(4) 초안 성안	38
(5) 환경평가제도 개선 방안 대통령 보고	38
(6) 공청회 개최	38
(7) 성안 확정 및 관계부처 협의	39
제 3 장 제정 법률안의 주요내용	41
1. 추진방향	41
2. 법령체계 및 환경평가 대상	42
(1) 법률 명칭	42
(2) 환경영향평가 종류 및 대상	42
(3) 전략환경평가서 작성의 주체	45
(4) 행정계획의 유형별 구분 및 유형별 협의절차 합리화	46
3. 환경평가 절차 및 대상 합리화	49
(1) 주민의견수렴 절차 및 협의절차의 합리적 개선	49
(2) 상위개발계획과 하위실시계획의 통합평가 근거	52

(3) 환경성검토협의회와 계획서심의위원회·이의신청위원회 통합	53
4. 환경평가 고급화 및 협의내용의 체계적 관리	55
(1) 환경영향평가사의 도입	55
(2) 평가대행자 제도의 도입	55
(3) 이행확보 수단의 보강	56
(4) 정보관리	57
5. 차별화 및 연계체계 구축	59
(1) 차별화	59
(2) 연계체계	60
(3) 사전평가기준 : 입법례	62
6. 행정벌의 적정화	64
(1) 행정형벌	64
(2) 행정질서벌	65
제 4 장 주요 국가의 환경평가 유형	69
1. 입법유형	69
2. 영 국	70
3. 독 일	71
4. 프 랑 스	72
5. 미 국	72
6. 캐 나 다	73
7. 일 본	73

제 5 장 법적과제와 개선방향	75
1. 법령안에 대한 환경평가	75
(1) 당위성	75
(2) 입법례	76
(3) 방법론	78
2. 기본법상 환경평가 근거조항의 존치	80
(1) 장점과 단점	80
(2) 2원적 접근	81
3. 평가 주체의 전환	81
(1) 현행 법제의 검토	81
(2) 평가의 객관성	82
(3) 입법례	83
(4) 사업자와 감시자의 혼동 회피	83
(5) 방법론	84
4. 국토계획과 환경계획간의 대화	84
(1) 실체적 부정합성	84
(2) 절차적 부정합성	86
(3) 상호고려 의무의 부과	87
5. 공중 참여기회의 확대	88
(1) 객관성의 요청	88
(2) 현행법제의 한계	88
(3) 입법례	89
(4) 불복기회의 보장	90

(5) 공청회 방식의 개선	90
(6) 전문성의 증진	90
(7) 전통지식과의 만남	91
(8) 보정장치	93
6. 문화인류학적 고려	94
(1) 사회경제 환경의 평가	94
(2) 이주후 정착 가능성의 고려	94
(3) 평가의 범주와 관점	95
7. 법적 안정성의 증진	96
(1) 전략환경평가 개념의 장단점	96
(2) 동어반복의 회피	96
(3) 법률용어의 정치성	97
8. 절차법적 개선	98
(1) 엄격성과 물량주의의 완화	98
(2) 평가의 질	99
(3) 의사방해의 방지	99
(4) 평가서 작성방법의 구체화	100
(5) 협의의 실질화	100
(6) 당사자적격의 확대	101
(7) 처벌의 적정화	102
참 고 문 헌	105

제 1 장 서 론

1. 분석의 배경

정부(환경부)는 2008년 8월 29일에 종래 환경정책기본법상의 사전 환경성검토제와 환경영향평가법상의 환경영향평가제를 일원화시킬 것을 골격으로 하는 「환경평가제도에 관한 법률안」에 관한 공청회를 열어, 관계부처와 전문가 그리고 사업자 등의 입법의견을 수렴하였다. 정부는 2008년 10월에 제정안을 입법예고하였고 11월말 현재 국무총리실 규제개혁위원회에서 이 법안에 관한 규제심사가 진행중이다. 정부는 가능한 한 빨리 국회에 법안을 송부한다는 방침 아래 일정을 서두른다.¹⁾

정부 규제심사 이후 법제처 법안심사와 국무회의 등의 의결을 거쳐야 하기 때문에, 현재까지의 진행속도를 감안한다면, 새로운 제정법안은 2009년 상반기 임시국회에 제출될 것으로 예상된다. 지난 10월에 입법예고된 법안은 종래의 “사전환경성검토”와 “환경영향평가”를 일원화시키는 외에 “사전환경성검토”를 “전략영향평가”로 명칭을 바꾸고 관련 제도간의 정합성을 증진시킬 것을 염두에 두고 있다.

환경영향평가에 관한 우리나라 환경법제는 법제역사에 비하여 대단히 빈번한 개정으로 법적안정성이 문제된다. 최근에 제정된 법률이

1) 역대 정부에서 “영향평가” 제도들의 통합 논의는 규제개혁 차원에서 추진되었다. 종래 김영삼정부는 『經濟規制改革委員會』를 통하여 영향평가제도들의 통합을 시도하였다. 즉 같은 위원회는 제4차회의(97.6.27)를 가진데 이어 관련부처 차관회의(97.6.30)를 통하여 환경영향평가, 교통영향평가등 5개의 영향평가를 통합하는 방안에 대해 논의를 진행하였다. 공정거래위원회가 주관한 1997년 6월 30일의 회의에서는 환경부, 재경원을 제외한 참석자 다수가 각종 영향평가를 환경영향평가로 통합·일원화하는 것에 반대하였던 바, 다음과 같은 요지의 절차적 통합운영 방안이 결정되었다 : “제1단계로 개별 영향평가는 존치시키되, 평가절차를 통합하고 시·도의 위입범위를 확대하고, 제2단계로 2003년까지 영향평가제도를 통합·일원화하되, 그동안 새로운 영향평가의 신설을 지양하고 환경영향평가의 틀내에서 운영한다.”

시행되기 전에²⁾ 새로운 제정법안이 준비되고 있다. 그럼에도 불구하고 사전환경성검토 단계에서 환경평가를 실시하지 아니할 경우에 개별사업 단계에서는 환경영향평가가 사실상 무의미한 각종 특별법들이 속속 제정되기 때문에³⁾ 사전환경성검토를 강화하고 이를 환경영향평가와 연계시킬 수 있는 법제정비가 시급한 실정이다.

사전환경성검토의 실효성을 확보하기 위하여 처벌을 강화하여야 한다는 주장이 있다. 그러나 행정형벌의 강화에는 내재적인 한계가 존재한다. 환경영향평가 과정에서 평가서 검토기관들은 각종 의견 및 보완지시 등을 통하여 평가서를 보완하고 최종 검토의견을 도출하는 등의 절차를 밟으면서 많은 전문가들을 참여시킨다. 평가대행기관에 대한 처벌은 보통 당해 사업을 반대하는 환경단체의 고발이나 감사원의 감사결과 등에 따라 이루어진다.

우리 나라의 환경영향평가 제도는, 사업승인권자의 책임 아래 환경영향평가를 실시하는 미국의 경우와 달리, 사업자가 환경영향평가를 실시하고 환경부장관이 협의하는 구조를 취하기 때문에 환경영향평가의 적정성에 관한 시비가 빈번하다. 이 경우에 평가서 작성상의 부실은 사업 전반의 부실에 기인하기 때문에 이를 모두 평가대행자의 부실로 돌리기 어렵다. 그럼에도 허위·부실 평가와 관련하여 많은 경

2) 예컨대, 2008년 12월 현재 발효중인 환경영향평가 법률은 2008년 2월 29일에 공포된 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』(법률 제8852호)이다. 이 법은 2008년 3월 28일에 공포된 『환경영향평가법』(법률 제9037호)에 의하여 대체되었다. 새로 제정된 환경영향평가법의 시행일은 2009년 1월 1일이다.

3) 2007년 12월 27일에 공포된 『동·서·남해안권 발전 특별법』(법률 제8823호)은 사업시행자가 관할 시도지사로부터 실시계획(법 제14조)을 승인받은 경우에 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제30조에 따른 도시관리계획의 결정(도시기본계획에 부합하는 경우에 한한다), 같은 법 제56조에 따른 개발행위 허가, 같은 법 제86조에 따른 도시계획시설사업 시행자의 지정 및 같은 법 제88조에 따른 실시계획의 인가를 의제한다(법 제15조제1항제7호). 이러한 의제는 도시관리계획에 대한 국토해양부장관의 조정권(『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제24조제5항) 또는 일정한 범위의 도시관리계획에 대한 국토해양부장관 또는 농림수산식품부 장관의 결정권(동법 제29조)을 배제할 수 있다.

우 감독자와 사업자는 책임 주체에서 비켜나고 평가대행자에게 많은 책임을 지우는 실정은 책임 “적격”의 문제를 낳는다.

2. 분석의 목적

정부가 발표한 통합법안 [주요골자]은 그동안 상호연계와 실효성에 문제가 제기되었던 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계성을 강화할 것을 목표로 내걸고 있으나 입법예고안은 여전히 몇 가지 점에서 법리상의 한계를 지니고 있어⁴⁾, 구체적인 개선과제와 개선방향을 제시하여 환경영향평가를 둘러싼 사회경제적 갈등을 완화시키는데 기여하여야 할 것이다. 그러나 최근 입법예고된 제정법안은 종래 제기되었던 모든 입법과제들을 모두 섭렵하는 대신에 환경정책기본법상의 “사전환경성검토”와 환경영향평가법상의 “환경영향평가”를 하나의 법으로 모으는데 초점을 맞추고 있다. 양자의 통합으로 환경평가제도가 안고 있던 난점 중 “때 늦은” 평가의 부작용은 상당히 해소될 것으로 보인다.

이 분석은 사전환경성검토와 환경영향평가의 통합을 이론적으로 뒷받침하여 평가절차와 방법 등을 일원화시킴으로써 평가절차를 촉진시키고 법집행 비용을 경감시키는데 주로 기여하고자 한다. 사전환경성검토대상을 “계획에서 법안으로” 확장하는 문제는 지난한 과제이기는 하지만 다음을 위하여 가능성을 언급하는 선에서 다룬다. 아울러 평

4) 우리나라의 환경영향평가 제도는 몇 가지 점에서 원산지[미국]의 그것과 다른 길을 걸어 왔다. 처분입법으로 환경영향평가 절차를 회피하거나 환경영향평가 협의권한을 다른 행정기관의 관할로 넘기려는 경향들이 증대되고 있다. 이러한 경향에 당면하여서는 환경영향평가의 실효성을 확보하기 위하여 근본적인 입법과제들이 해결되어야 할 것이다. 예컨대, 환경영향 평가결과 아무런 문제가 없더라도 사업을 승인하지 아니할 수 있어야 한다(미국 연방대법원 판례). 사업 불착수에 따르는 부작용을 줄이기 위하여 평가의 시기를 되도록 앞당겨야 한다. 또 평가의 주체가 사업자[자기평가]에서 감시자[타인평가]로 바뀌어야 한다. 아울러 환경소송에서의 원고적격을 좌우하는 평가 대상지역을 확대시켜야 한다.

가서 작성의 “주체”의 문제[“누가 평가서초안을 작성할 것인가”]는 “누구든지 자기사건의 재판관이 될 수 없다”는 자연적 정의(natural justice)의 원칙에 비추어 회피하기 힘든 쟁점이기에 작성 주체의 “전환” 가능성을 모색한다.

이 분석은 환경행정 형벌의 적정성에 관하여 과제와 개선안을 살펴본다. 환경영향평가법은 평가서작성의 주체를 사업자로 상정하면서도(제5조), 평가서 작성과정에서 사업자와 평가대행자에게 동등한 준수 의무를 지우고(제10조제1항), 이를 근거로 평가서 등을 “허위로” 작성한 자를 2년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(제40조제1항제1호)고 규정하고, 평가서등을 “부실하게” 작성한 평가대행자를 1천만원 이하의 과태료에 처한다(제42조제1항제1호)고 규정하는 한편 평가준수의무(제10조제1항)를 위반한 자를 5백만원 이하의 과태료에 처한다(제42조제2항제1호)고 규정한다. 이로 인하여 행위의 주체와 책임의 주체가 분리되는 현상이 빚어진다. 이는 처벌의 강화 이전에 해결해야 할 과제이다.

3. 관련 연구동향

사전환경성검토 및 환경영향평가에 관한 종래의 조사연구⁵⁾ 결과들은 공통적으로 환경사전환경성 검토와 환경영향평가의 유기적 연계를 지향한다. 아울러 선행연구들은 각종 영향평가 [환경·교통·재해·인

5) 전재경의 『환경영향평가법연구』(한국법제연구원:1994)는 각국의 환경영향 평가제도를 살펴보고 환경영향평가를 둘러싼 미국의 판례법을 논구하여 1993년에 우리나라 최초로 제정된 환경영향평가법의 문제점과 개선방안을 모색하였다. 전재경의 『영향평가제도의 통합』(한국법제연구원:1998)은 환경·인구·교통·재해 영향평가제도의 통합을 둘러싼 문제점과 통합적 운용에 필요한 개선방안을 분석하였다. 송영일의 『환경영향평가제도의 현황 및 개선방안』(한국환경정책·평가연구원:2005)은 정책현황을 분석하고 실태조사에 기초하고 현행 환경영향 평가제도의 개선방안을 제시하였다. 김임순·한상옥의 『환경영향평가 : 전략영향평가』(북스힐:2006)는 환경영향평가제도를 소개하고 실무기법을 다룬다.

구영향평가]의 통합적 운용 방안을 모색하는 한편 이른바 “전략영향평가” 제도의 도입에 주력하고 환경영향평가 절차의 개선에 관한 이론적 연구를 수행하였다. 특히 “전략영향평가”는 전문가들 사이에서 “사전적” 환경영향 평가를 강화하는 수단으로서 각광을 받았다.

“행정계획을 중심으로 사전적 영향평가에 역점을 두어 관련 법정계획들 간의 조화를 이룩하고 개발사업자들의 예측가능성을 향상시켜야 한다”는 관점에서는 행정계획의 환경성을 평가하는 “전략영향평가”는 그 중요성이 더욱 커질 것이다. 즉, 기본계획·장기계획·중기계획·실시계획 등의 개념을 각 평가단계에 접목시켜 장기 개발정책(policy)과 단기 개발사업(project)을 구분/연계하고 전략영향평가와 환경영향평가를 차별화시켜야 할 것이다. 그러나 종래의 연구동향처럼 행정계획에 대한 환경평가를 강화하기 위하여 전략영향평가 개념을 별도의 개념체계로 분류할 것인가는 여전히 의문이다.

4. 분석방법 및 범위

이 분석은 법정정책학적 연구 및 비교법연구를 기초로 제도개선방안을 모색하고자 한다. 모든 “평가”에서는 일반적으로 “자연적 정의”(natural justice)의 요청이 준수되어야 하는데 환경영향평가를 둘러싼 입법과정이나 행정절차상 이러한 기본원칙이 종종 간과되고 있어 이 분석에서는 정의론에 입각한 법리분석을 시도한다. “법적안정성”(stability)도 중요한 분석관점이다. 우리나라의 환경영향평가는 그 입법연혁에 비하여 또 다른 나라들의 입법경험에 비추어 볼 때 아주 빈번히 제도가 바뀌어 법적안정성이 취약해졌다. 같은 것의 다른 표현은 법적안정성에 반한다. 이 분석에서는 법적 개념이나 정책수단들을 바꾸려는 입법적 조치들을 법적안정성의 관점에서 검토한다.

이 분석은 신규입법의 필요성 즉 환경영향평가법 체계의 조정 필요성, 사전환경성검토와 환경영향평가의 유기적 연계방안, 평가비용의 경감과 절차축진 방안, 평가서 작성방법의 구체화·주민의견의 수렴·평가협회의 실질화 등을 주요 범위로 한다. 환경영향의 환경영향평가를 회피하려는 각종 특례법 내지 처분입법들에 대한 입법적 대응방안의 강구나, “시·도 조례에 따른 환경영향평가”에 관한 절차적 적정성(duo process)의 검토는 다른 기회로 미룬다. 환경영향평가에 관한 행정관할의 분화는 평가의 적정성에 영향을 미치기 때문에 분권화의 요구에도 불구하고 소홀히 다루기 어렵다.

제 2 장 제도의 현황 및 과제

1. 환경영향평가 제도의 기본 틀

현행 법제상 환경영향평가 제도는 3가지의 장치로 구성되어 있다. 하나는 「환경정책기본법」에 기초한 사전환경성검토이다. 다른 하나는 「환경영향평가법」에⁶⁾ 기초한 환경영향평가이다. 환경영향평가는 사안에 따라 교통·규제·재해·인구·문화 등 인접 영향평가들과 연계될 수 있다. “넓은 의미의” 환경영향평가제도는 사전환경성검토와 “좁은 의미의” 환경영향평가(EIA) 그리고 인접 영향평가의⁷⁾ 3가지 영역으로 구성되어 있다. 2008년의 환경영향평가법은 「인구·교통·재해」 등 인접 부문의 영향평가를 제외하고 있어 여기에서는 사전환경성검토와 환경영향평가를 규정한 법제만을 살핀다.

(1) 환경정책기본법 체계

종래 넓은 의미의 환경영향평가는 3가지 구성장치들이 상호 유기적으로 연계되지 못하였다는 비판을 받아왔다. 당초 좁은 의미의 환경영향평가 제도는 환경에 영향을 미치는 법률안 내지 계획안을 평가의 대상으로 삼지 아니함으로써 “사전환경성검토”라는 개념을 새로 도입할 필요성을 느끼게 되었다. 사전환경성검토 제도는 1999년의 환경정책기본법 개정법(법률 제6097호)에 의하여 그 개념이 도입되었다. 동

6) 2008.3.28에 제정된 법률 제9037호에 의하여 현행 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」을 전부개정한 「환경영향평가법」의 시행일은 2009년 1월 1일이다.

7) 환경영향평가는 개발사업 실시에 따른 환경오염 예방수단으로서 1982년에 도입되었다. 그밖의 다른 영향평가 제도는 교통·인구 등의 목적을 위하여 특정분야에 대하여 환경영향평가를 보다 전문적으로 발전시킨 것이다. 인접 영향평가 제도에는 교통영향평가(도시교통정비촉진법)·인구영향평가(수도권정비계획법)·재해영향평가(자연재해대책법)·경관영향평가(제주도개발특별법)가 있다.

법 第11條(環境基準의 維持)는 제2항 내지 제5항을 신설하여 사전환경성검토를 실시할 수 있는 법적 기틀을 마련하였다.⁸⁾ 이후 2002년 12월 30일에 공포된 환경정책기본법 개정법(법률 제6846호)는 “事前環境性檢討協議”를 별도의 조항으로 분리·독립시켰다.⁹⁾ 그러나 사전환경

8) 1999년 12월 31일의 환경정책기본법(법률 제6097호) 제11조(환경기준의 유지) ① 국가 및 지방자치단체는 제10조의 규정에 의한 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에는 다음 사항을 고려하여야 한다.

1. 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거
2. 환경오염지역의 원상회복
3. 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경위해의 예방
4. 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분

②관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장(이하 “관계행정기관의 장”이라 한다)은 제1항의 규정에 의한 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역·지구·단지의 지정을 포함한다. 이하 같다)하거나 개발사업을 승인·인가·허가·면허·결정·지정(이하 “승인”이라 한다)하고자 할 경우에는 제1항 각호에 정한 사항에 관하여 당해행정계획 및 개발사업의 확정·승인전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 미리 협의하여야 한다.

③관계행정기관의 장이 제2항의 규정에 의한 사전협의를 하고자 할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해행정계획 및 개발사업으로 인한 환경영향을 검토하는데 필요한 서류를 구비하여야 한다.

④제2항의 규정에 의하여 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 사전협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 종류·규모, 사전협의시기 및 방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤환경부장관 또는 지방환경관서의 장으로부터 협의 의견을 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 당해행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 사업자는 이를 성실히 이행하여야 한다.

9) 2002년 12월 30일에 공포된 환경정책기본법 개정법(법률 제6846호) 제25조(사전환경성검토협의) ①관계행정기관의 장은 제11조의 규정에 의한 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역·지구·단지 등의 지정을 포함한다)하거나 개발사업의 허가 등을 하고자 할 경우에는 동조 각호의 사항에 관하여 당해 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(이하 “협의기관의 장”이라 한다)과 환경영향의 검토에 관한 협의(이하 “사전환경성검토협의”라 한다)를 하여야 한다.

②관계행정기관의 장이 사전환경성검토협의를 하고자 할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 행정계획 및 개발사업으로 인한 환경영향을 검토하는 데 필요한 서류를 갖추어야 한다.

성검토는 그 개념과 범위가 환경영향평가와 달라 환경영향평가법에 정초하기 어려워 환경정책기본법에 도입됨으로써 사전환경성검토와 환경영향평가는 그 대상과 기준·방법 및 효과가 서로 유리될 수 없음에도 서로 다른 시스템으로 운용되었다.

(2) 환경영향평가법 체계

환경영향평가와 관련 현행 영향평가들은 시스템 상으로는 하나의 법률로 통합되어 있으나¹⁰⁾ 그 내용을 자세히 살펴보면, 상호 유기적 연계가 충분히 이루어지고 있지 아니다.¹¹⁾ 종래 규제개혁의 일환으로 추진되었던 통합영향평가제도는 절차의 중복을 피하고 사업자의 경제적 부담을 덜어 줄 것을 목표로 삼았다. 그러나 통합영향평가제도는 종래의 환경영향평가법제가 안고 있는 여러 가지 문제점들을¹²⁾

③협의기관의 장은 관계행정기관의 장으로부터 제1항의 규정에 의한 행정계획 및 개발사업에 대하여 협의를 요청받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관계행정기관의 장에게 그 의견을 통보하여야 한다.

④제1항의 규정에 의하여 협의기관의 장과 사전환경성검토협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 종류·규모·시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다”고 규정하였다.

10) 1999년에 제정된 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』(개정 2004.3.11, 2008.2.29) 제2조(정의)는 동법 제4조의 규정에 의한 영향평가 대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 실시하는 다음 각목의 1에 해당하는 평가를 “영향평가”로 규정한다.

가. 환경영향평가 : 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구

나. 교통영향평가 : 사업의 시행으로 인하여 발생할 교통장애등 교통상의 각종 문제점 또는 그 효과를 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구

다. 재해영향평가 : 사업이 홍수등 재해의 가능성과 재해의 정도 및 규모등에 미치는 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구

라. 인구영향평가 : 사업이 인구에 미치는 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구

11) 통합영향평가제의 추진경과와 규제개혁의 목표등에 관하여서는, 전재경, 영향평가제도의 통합(한국법제연구원 : 1998·12), 6-8쪽, 참조

12) 예컨대, 1994년 유림의회가 “전자파와의 투쟁”을 각국에 권고한 이래, 송진선로에서 방출되는 “전자파”가 생태계와 생명체에 미치는 영향이 주목받고 있음에도

상당 부분 승계함으로써 제도정비의 효과를 충분히 거두지 못하고 단일 환경영향평가제도로 복원되었다.

2. 환경정책기본법 개정법률의 구조

국회는 2005년 5월 4일 환경정책기본법 개정 법률안을 통과시켰다. 개정법은 공포후 1년이 경과한 날 즉, 2006년 5월 5일부터 시행되었다(환경정책기본법개정법 부칙 제1조). 이 개정법은 사전환경성검토 제도의 개선을 핵심내용으로 한다. 환경정책기본법은 2008년 3월 28일에 부분 개정되었다.

(1) 전략환경평가 개념의 원용

중전의 사전환경성검토는 확정된 계획(안)에 대한 검토로 계획(안) 수립과정에서 환경성을 고려한 대안분석·평가가 곤란하였다. 사전환경성검토는 대안설정·분석 등 평가를 통하여 환경측면의 적정성·입지의 타당성을 검토하는 데까지 나아가야 한다. 이른바 “전략환경평가”(SEA)란 개발사업에 앞서 상위단계인 정책·계획·프로그램의 수립시 경제적 영향, 사회적 영향과 함께 환경적 영향을 통합 고려하여 지속가능한 발전을 목표로 하는 체계적 의사결정 지원수단을 말한다. 개정법(제3조제7호)은 “전략환경평가”의 개념을 구체화시킴으로써 앞으로 행정계획 수립시 경제적·사회적 측면뿐만 아니라 환경성을 고려한 대안분석이 가능하도록 함으로써 개발계획등의 친환경성을 확보하려고 한다.

현행 환경영향평가법시행규칙은 전기과와 자기과에 관하여 침묵을 지킨다. 같은 규칙 별표1(분야별 환경영향평가의 내용항목)은 제2의‘아’에서 “전과장해”를 규정하고 있지만, 환경영향평가서작성등에관한규정등 평가실무에서는 전과장해를 “텔레비전 화면이 흔들리는 정도”로 이해하고 있다.

(2) 검토대상의 확대 및 명료화

중전의 환경정책기본법은 사전환경성검토대상에 대한 명확한 기준이 없고, 대상이 환경영향평가와 중복되는 경우도 있었다. 이에 2005년의 개정법은 사전환경성검토대상을 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』 제4조제1항에 규정된 평가 대상사업의 상위 계획으로 규정하였다(제25조의2). 2008년의 개정법은 사전환경성검토대상을 보다 구체화시켰다.

(현행) 환경정책기본법시행령 제7조 (사전환경성검토대상 및 협의요청시기 등) ①법 제25조의2제2항에 따른 사전환경성검토의 대상(이하 “사전환경성검토대상”이라 한다)이 되는 행정계획·개발사업의 종류·규모 및 보전이 필요한 지역의 범위와 법 제25조의3제2항에 따른 사전환경성검토협의의 구체적인 요청시기(이하 “협의요청시기”라 한다)는 『별표 2』와 같다. ②관계중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장(이하 “관계행정기관의 장”이라 한다)은 별표 2의 행정계획 또는 개발사업에 대하여 다른 행정계획에서 이미 그 검토항목(제8조제2항에 따른 검토항목을 말한다)에 대한 검토를 한 경우에는 그 행정계획 또는 개발사업에 대하여 중복하여 검토하지 아니할 수 있다. ③제1항에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행정계획 또는 개발사업은 사전환경성검토대상에서 제외한다.

1. 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』 제4조제3항에 따른 환경영향평가(동법 제4조제4항에 따른 시·도 환경영향평가를 포함한다)의 대상이 되는 개발사업
- 1의2. 사업계획 면적이 1만 제곱미터 미만인 행정계획
- 1의3. 사전환경성검토, 환경영향평가 또는 다른 법령에 따라 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(이하 “협의기관의 장”이라 한다)과의 협의를 거쳐 확정된 최하위의 실행계획성격의 행

정계획(입지가 있는 행정계획의 경우만 해당하며, 『국토의 계획 및 이용에 관한 법률』 제2조제4호마목에 따른 지구단위계획구역의 지정·변경 또는 지구단위계획에 관한 도시관리계획에 있어서는 지구단위계획을 말한다)에 정하여진 지역 내에서의 개발사업

2. (삭 제 : 2008)
3. 『재난 및 안전관리 기본법』 제37조에 따른 응급조치에 관한 사업
4. 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 요구된다고 인정하거나 군사작전의 수행을 위하여 긴급을 요한다고 인정하여 협의기관의 장과 협의한 행정계획 또는 개발사업
- 4의2. 협의기관의 장이 관계기관의 장과 협의하여 고도의 국가 기밀보호가 요구된다고 인정하는 행정계획 또는 개발사업
5. 다른 법령에 따라 사전환경성검토가 이루어지는 행정계획 또는 개발사업

사전환경성검토는 『환경영향평가법』 제4조제1항의 규정에 의한 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업을 대상으로 실시한다(제25조의2제1항). 즉, 사전환경성검토는 행정계획중 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 계획과 “행정계획이 아니더라도 보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업”을 대상으로 실시된다.

(3) 공중참가의 확대

종전의 사전환경성검토는 환경영향평가와 달리 공중의 의견을 수렴하는 제도가 없어, 계획이 확정된 이후 개발사업 단계(환경영향평가 단계)에서 비로소 갈등이 발생하여 사회·경제적 손실을 초래하였다. 환경정책기본법개정법(2005년)은 개발과 관련된 행정계획 단계부터 주

민 등의 의견을 수렴토록 규정함으로써(제25조의5) 개발과 보전 관련 갈등의 소지를 조기에 해소하고자 한다.

(4) 재협의 등을 통한 실효성의 제고

2005년의 개정법은 사전환경성검토 협의 후 계획을 변경하는 경우에 환경에 미치는 영향을 재검토하기 위하여 재협의등을 실시하도록 규정한다(제26조의2). 아울러 개정법은 사전환경성검토 협의 전에 착공한 개발사업에 대하여 기존의 공사중지 요청 이외에 협의기관의 장이 관계 행정기관의 장에게 원상복구와 사업허가의 취소까지 요청할 수 있도록 규정한다(제27조제2항).

(5) 환경영향평가와의 중복방지 및 절차 간소화

2005년의 개정법은 행정계획 수립단계에서 사전환경성검토를 실시한 경우에 환경영향평가지 사전환경성검토서의 내용을 활용할 수 있고, 사전환경성검토서 작성시 실시한 의견수렴이 환경영향평가지 실시하여야 하는 의견수렴을 대체할 수 있다고 판단되는 경우 이를 생략할 수 있도록 규정함으로써¹³⁾, 사전환경성검토와 환경영향평가의 상호관계를 정립하고 절차간소화를 도모하였다.

(6) 평가척도의 준비

사전환경성검토나 환경영향평가는 모두 개발 관련 계획·사업을 대상으로 하기 때문에 지속가능한 개발을 담보할 수 있는 장치가 필요하다. 개발계획등의 환경성을 가늠하기 위하여서는 미리 판단기준 [척

13) 환경정책기본법개정법(2005)은 부칙 제3조제3항에 의하여 環境・交通・災害 등에 관한影響評價法 제33조의2(사전환경성검토와의 관계)를 신설하였다. 이 조항은 2008년의 환경영향평가법에서 제33조(사전환경성검토와의 관계)로 승계되었다.

도]이 준비되어 있어야 할 것이다. 2005년의 개정법은 국토를 환경친화적으로 이용·관리할 수 있도록 하기 위하여 환경부장관이 국토에 대한 환경적 가치를 평가하여 등급으로 표시한 환경성평가지도를 제작·보급할 수 있도록 규정하였다(제15조의2제2항).

3. 환경영향평가법의 연혁과 구조

(1) 1999년의 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」

정부는 제정 1999.12.31에 환경·교통·재해·인구에 관한 영향평가가 각각 다른 법률에 의하여 별도로 시행됨으로써 절차가 중복되고 사업자에게 경제적 부담을 주고 있으므로 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 각종 영향평가를 실시함에 있어서 일괄적으로 의견수렴절차를 거칠 수 있도록 하는 등 통합영향평가의 기반을 조성하고자 종전의 환경영향평가법(1993년의 법률)을 폐지하고 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 [법률 제6095호]을 제정하였다.

□ 평가대상사업의 범위

1999년의 제정법은 도시의 개발, 산업입지의 조성, 관광단지의 개발 등 환경·교통·재해 또는 인구에 영향을 미치는 사업을 영향평가의 대상사업으로 정하고, 영향평가 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 시·도별로 영향평가를 실시할 수 있도록 규정하였다(법 제4조).

(1999년의 법) 제4조 (영향평가대상사업등) ①영향평가를 실시하여야 하는 사업(이하 “대상사업”이라 한다)은 다음 각호와 같다. 다만, 인구영향평가의 경우에는 수도권정비계획법 제2조제1호의 규정에 의한 수도권에서 시행되는 사업에 한한다.

1. 도시의 개발
 2. 산업입지 및 산업단지의 조성
 3. 에너지개발
 4. 항만의 건설
 5. 도로의 건설
 6. 수자원의 개발
 7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설
 8. 공항의 건설
 9. 하천의 이용 및 개발
 10. 개간 및 공유수면의 매립
 11. 관광단지의 개발
 12. 산지의 개발
 13. 특정지역의 개발
 14. 체육시설·폐기물처리시설 기타 대통령령이 정하는 시설의 설치
 15. 기타 환경·교통·재해 또는 인구에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령이 정하는 사업
- ②제1항의 규정에 불구하고 자연재해대책법 제36조의 규정에 의한 재해응급대책을 위한 사업(제1호) 또는 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 관계중앙행정기관의 장과 협의한 사업(제2호)에 대하여는 영향평가를 실시하지 아니한다. ③평가분야별 대상사업의 범위는 대통령령으로 정한다. ④특별시·광역시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)는 제3항의 규정에 의한 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 지역의 특수성을 고려하여 영향평가를 실시하여야 할 필요가 있는 때에는 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 영향평가를 실시할 수 있다. ⑤제4항의 규정에 의하여 시·도가 영향평가를 실시하는 경우에 있어서의 평가절차 기타 필요한 사항은 당해 시·도의 조례로 정한다.

□ 평가서 작성절차 등

영향평가 대상사업을 시행하고자 하는 사업자는 당해 사업이 환경·교통·재해 및 인구에 미치는 영향에 관한 평가서를 작성하되, 설명회·공청회 등을 개최하여 주민의 의견을 들어야 한다(법 제5조 및 제6조). 사업자는 평가서 및 사후환경영향조사서의 작성을 영향평가대행자로 하여금 대행하게 할 수 있고, 영향평가대행자는 일정한 기술능력·장비 등을 갖추어 환경·교통·재해 또는 인구의 평가분야별로 행정자치부장관·환경부장관 또는 건설교통부장관에게 등록한다(법 제7조 및 제8조).

□ 평가서 협의절차 등

사업자는 사업의 승인기관에 평가서를 제출하고, 승인기관은 분야별로 관계기관에 평가서의 협의를 요청한다(법 제17조). 사업의 시행으로 환경·교통·재해 등에 해로운 영향을 초래할 위험이 있는 경우에 평가서의 협의요청을 받은 기관의 장은 사업자 및 그 사업의 승인기관에 대하여 사업계획의 조정 또는 보완 등 필요한 조치를 요청할 수 있다(법 제19조제1항).

□ 검토결과의 통보 등

평가서의 협의요청을 받은 기관은 평가서를 검토한 결과를 사업승인기관에 통보하고, 사업승인기관의 장은 이를 사업자에게 통보하여 이행하도록 한다(법 제20조). 영향평가의 대상사업은 영향평가를 받지 아니하고 사전에 공사를 시행하지 못하도록 하고, 이에 위반한 때에는 공사중지를 명할 수 있다(법 제28조).

□ 협의기준초과부담금

환경영향평가의 협의내용에 오염물질의 배출농도에 관한 기준이 포함되어 있는 경우에 사업자가 그 기준을 초과하여 오염물질을 배출하는 때에는 협의기준초과부담금을 부과·징수한다(법 제33조).

(2) 2003년의 개정법

2003년의 개정법(법률 제7020호)은 환경영향평가의 투명성을 제고하기 위하여 환경영향평가와 관련된 서류의 공개를 확대하고, 환경영향평가가 공정하고 독립적으로 이루어질 수 있도록 환경영향평가 대행계약을 다른 공사계약과 분리하여 체결하도록 규정하였다.

□ 정보공개

사업계획 승인기관의 장 등이나 평가서협의 기관장은 주민 등이 영향평가 관련 서류의 공개를 요구하는 경우 이를 공개하여야 하되, 공개의 범위 및 절차는 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』에서 정하는 바에 따른다(법 제6조의2 신설).

□ 분리계약의 체결

사업자가 영향평가대행자에게 영향평가를 대행하게 하기 위하여 계약을 체결하는 경우에는 대상사업의 공사에 관한 다른 계약과 분리하여 별도로 계약을 체결한다(법 제7조제2항 신설).

□ 평가항목의 범위

사업자는 당해 사업에 적용하여야 할 평가항목의 범위를 정하여 주도록 승인기관의 장에게 요청할 수 있고, 이 경우 승인기관의 장은 구성되는 평가항목·범위 확정위원회의 심의를 거쳐 평가서에 포함되어야 할 평가항목·범위를 결정하여 사업자에게 통보한다(법 제29조제3항 및 제4항 신설).

□ 환경영향평가의 기준

환경영향평가의 기준으로 종전의 환경정책기본법의 규정에 의한 환경기준외에 자연환경보전법의 규정에 의한 생태·자연도, 지역별 오

염총량기준, 그 밖에 관계 법률에서 환경보전을 위하여 설정한 기준을 추가하고, 이러한 기준 외에 평가 당시의 과학적 지식 등을 고려하여 잠정적인 환경보전 목표를 설정하고 이를 토대로 평가를 시행할 수 있다(법 제30조).

(3) 2008년의 환경영향평가법

2008년 3월 28일의 『環境・交通・災害 등에 관한 影響評價法』 전부개정법(법률 제9037호 : 시행일 2009년 1월 1일)은 환경·교통·재해·인구영향평가 등 성격이 서로 다른 평가제도를 통합·운영하여 오면서 평가제도 상호 간에 중복현상이 발생하거나 각종 영향평가서 작성에 과도한 시간·비용·인력이 소요되는 등의 문제점이 제기됨에 따라 이를 개선하기 위하여 이 법에서 교통·재해·인구 영향평가 제도를 분리하고 환경영향평가 제도만을 규정하되, 환경영향평가의 협의 및 이행과정의 관리를 강화하기 위하여 평가서에 대한 검토와 사후관리 등에 관한 규정을 보완하였다.

□ 제명·목적의 변경

2008년의 법은 제명을 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」에서 「환경영향평가법」으로 변경하고, 이 법에서 교통·인구·재해 영향평가에 관한 규정을 전부 삭제하며, 법의 목적(제1조) 등을 이에 맞게 새로이 정리하였다.

□ 환경영향 평가항목·범위 등의 결정절차 등

종래 환경영향평가 대상사업에 적용되어야 할 평가항목·범위 등을 사업자의 신청에 의존하였으나, 운영주체인 승인기관은 업무부담 때문에 소극적이고, 사업자는 평가기간 및 평가항목이 늘어날 것을 우려하여 신청을 기피하는 등의 문제점이 생겼다. 이에 2008년의 법은

평가항목·범위 등을 결정하는 절차(Scoping)를 모든 평가대상 사업에 대하여 의무화하고, 사업자의 요청을 받은 승인기관의 장 또는 환경부장관은 평가계획서심의위원회의 심의를 거쳐 평가항목·범위 등을 결정하도록 하고, 그 평가항목·범위 등의 효력을 명시하는 등 평가항목·범위 등의 결정과 시행을 위한 절차를 체계적으로 규정하였다(제10조부터 제12조).

□ 평가서초안의 재작성 및 의견 재수렴

종래 환경영향평가서초안에 대한 의견수렴 후에 사업계획이 일정규모 이상으로 변경되거나 소각시설·하수처리장 등 주민기피시설이 추가되는 경우 주민 등의 의견을 재수렴하는 절차가 없어서 사회적 갈등이 유발되는 등의 문제점이 있었다. 이에 2008년의 법은 평가서초안에 대한 의견수렴절차를 거친 후 승인기관의 장 또는 환경부장관에게 평가서를 제출하기 전에 사업계획의 중대한 변경 등 일정한 사유가 발생한 경우에는 평가서초안을 재작성하여 주민 등의 의견을 다시 수렴하도록 규정하였다(제15조).

□ 협의기준초과부담금 제도의 폐지

환경영향평가 협의과정에서 확정된 오염물질의 배출기준을 초과할 경우 부과하는 협의기준초과부담금 제도는 사업자의 자발적인 환경개선노력을 저해하였고, 그 동안 개별법에 따른 배출허용기준이 부담금 제도의 도입 당시보다 대폭 강화되었다. 2008년의 법은 협의기준초과부담금 제도를 폐지하고, 평가서에 제시된 협의기준을 환경영향평가 협의내용에 포함시켰다(제26조). 승인기관의 장은 그 이행 여부를 확인하고 사업자가 이를 이행하지 아니한 때에는 필요한 조치를 명령하고, 협의기준을 초과하여 배출한 사업자가 조치명령 또는 조치요청을 받고도 이를 이행하지 아니한 경우에는 과태료를 부과할 수 있다.

□ 간이평가절차의 도입

종래 환경영향평가서 작성 및 협의절차가 사업 및 지역적 특성에 대한 고려 없이 일률적인 절차에 의하여 진행되어 평가서 작성기간 및 협의기간이 장기화되는 문제점이 있었다. 2008년의 법은 대상사업 중 환경영향이 적은 사업에 대하여 평가서초안과 평가서를 하나의 절차로 흡수·통합하여 협의절차를 간소화하기 위한 간이평가절차를 도입하였다. 간이평가절차의 대상사업이 되는지의 여부는 사업의 규모, 지역의 특성 등을 고려하여 평가계획서심의위원회의 심의를 거쳐 결정한다(제30조).

□ 평가서등의 공개

종래 주민 등이 공개를 요구하는 경우에 한하여 환경영향평가 관련 서류를 공개하도록 하고, 평가서초안의 경우 주민 등의 의견을 수렴하기 위하여 공개하고 있을 뿐이어서, 충분한 의견수렴이 곤란하고, 주민 등이 제시한 의견이 어떻게 반영되었는지 확인하기 어려운 문제점이 있었다. 2008년의 개정법은 환경부장관에게 다른 법령에 따라 특별히 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 평가서초안 뿐만 아니라 최종 평가서, 사후환경영향조사 결과 등 환경영향평가 관련 서류를 공개할 수 있도록 수권하였다(제45조제1항). 다만, 환경부장관은 사업의 영업비밀 등을 이유로 사업자 또는 승인기관의 장이 전부 또는 일부를 공개하지 아니하도록 요청하는 경우에는 이를 공개하지 아니할 수 있다(제45조제2항). 환경영향평가제도는 의사결정권자에 대한 교육과 이해관계자들에 대한 정보제공을 주요 목적으로 삼는다는 측면에서¹⁴⁾ 평가서 등의 공개가 추진된다.

14) Western Land Exchange Project v. BLM, 315 F. Supp.2d 1068,1086 (D.Nev.2004)

4. 사전환경성검토와 환경영향평가

(1) 제도의 현황

현행법제는 지속가능한 발전(ESSD)의 구현을 위하여 상위의 개발행 정계획 및 실시계획 등을 수립·협의를 할 때에 환경영향을 예측·평가 하여 환경보전대책 등을 강구하게 요청하는 『사전환경성검토』 및 『환 경영향평가』협의 제도를 운영한다. 전자는 환경정책기본법에 근거하 고 후자는 환경영향평가법에 근거한다.

《사전환경성검토 및 환경영향평가제도 현황》

구분	사전환경성검토	환경영향평가
근거	『환경정책기본법』 : 1999. 12월 도입, 2000. 8월 시행	『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』 : 1977년 최초 도입, 1981년 본격시행
대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경에 영향을 미치는 행정계획 (16개 분야 83개 계획) ○ 보전용도지역 내 소규모 개발사업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 하위 행정계획(실시계획) 및 대규모 개발사업(17개 분야 74개 사업)
기능	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정계획 : 입지·계획의 타당성 검토 ○ 개발사업 : 입지의 타당성 검토, 사업시행에 따른 영향저감 방안 강구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입지 결정 후, 사업시행에 따른 환경영향 예측 및 저감방안 강구
시기	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정계획 : 수립 확정 전 ○ 개발사업 : 인·허가 전 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실시계획 : 상위 행정계획 확정 후, 실시계획 승인 전
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 검토협의회 구성 → 검토서 초안 작성후 · 의견수렴 → 검토서 작성·협의 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가서초안 작성·의견수렴 (설명회 공청회) → 평가서 본안 작성·협의

구분	사전환경성검토	환경영향평가
현황	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정계획(2007) : 1,735건 ○ 개발사업(2007) : 3,150건 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2007년 : 209건 ※ 전체행정계획의 12%가 평가대상
기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법정협의기간 : 30일(10일연장) ○ 2007년(평균) : 29일 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법정협의기간 : 45일(15일연장) ○ 2007년(평균) : 45일

(2) 사전환경성검토와 환경영향평가의 관계

1) 공통점

사전환경성검토와 환경영향평가는 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업 등을 수립할 때에 적절한 환경보전 대책을 강구하게 함으로서 지속가능한 개발을 구현하게 하는 사전예방적 환경정책 수단이라는 점에서 공통점을 지닌다.

2) 차이점

행정계획의 경우에 사전환경성검토는 환경에 영향을 미치는 상위의 행정계획에 대하여 입지 및 계획의 적정성을 검토한다. 이에 비하여 환경영향평가는 상위의 행정계획(입지 및 토지이용구상 등)이 확정된 후, 사업실행(실시계획) 단계에서 공사 및 운영에 따른 환경영향저감 방안을 강구한다.¹⁵⁾

3) 문제점

전환경성검토와 환경영향평가 제도는 협의근거 법률의 이원화로 인한 협의절차가 복잡하고, 환경조사 및 주민의견 수렴이 중복되고¹⁶⁾,

15) 종래 환경영향평가는 입지확정 후 사업시행 단계에서 실시함에 따라 입지관련 문제 발생(예: 천성산, 북한산 관통도로 등)시에는 해결이 곤란하여 1999년에 사전환경성검토제도를 도입하였다.

상호연계성이 미흡하고 역할 구분이 모호하며 그동안 평가·협의기간 장기화¹⁷⁾ 등에 따른 비판이 제기되었다.

5. 2008년의 법에 대한 개정의 추진

(1) 대통령직 인수위원회 보고

- 2008년 1월 보고
- (기본방향) 사전환경성검토(「환경정책기본법」) 및 환경영향평가(「환경·교통·재해등에관한영향평가법」) 협의근거 법률을 하나의 법률로 일원화
- (주요내용) 양 제도 종류는 현행 틀을 유지하되 적정한 명칭 부여, 협의절차 간소화, 양 제도의 차별화 및 연계활용 등 개선대책 마련

(2) 「환경부 주요업무계획」 대통령 보고

- 2008년 3월 보고
- 인수위 보고내용을 토대로 환경평가제도개선 방안 보고

(3) 수요자 의견 수렴 및 설명회

- 2008년 4월 25일 환경평가제도 관련 수요자 의견 수렴 및 1차 설명회
- 국토해양부, 경기도, 대한상공회의소, 토지공사·주택공사 등 개발수요자 의견 수렴, 제도개선방안 발표 및 토론(사업자, 승인기관 등 160명 참여)

16) 그간의 법집행 사례를 보면, 동일 지역에 대한 유사 환경현황조사가 실시되고, 또 2회에 걸친 주민의견 수렴 절차 등이 진행된다.

17) 사전환경성검토 및 환경영향평가에 평균 15개월이 소요되고, 지역주민·시민단체 등이 반대할 경우에는 추가적인 의견 조정기간 필요하다.

(4) 초안 성안

- 2008년 6월 『환경영향평가에 관한 법률 제정안』 초안 성안
- 종류는 전략환경영향평가, 사업환경영향평가, 간이환경영향평가로 설정
- 주민의견수렴 중복 절차 개선, 중복 검토 방지, 평가지원체계 확립 등

(5) 환경평가제도 개선 방안 대통령 보고

- 2008년 8월 27일 대통령 보고(청와대 비서실)
- 평가제도를 환경영향평가에 관한 법률로 일원화하여 중복절차 조정
 - 개발계획과 실시계획을 동시 수립하는 경우, 전략평가 또는 환경평가만 실시, 의견수렴절차 축소(2회→1회), 환경평가사 도입 등

(6) 공청회 개최

- 『환경영향평가에 관한 법률』 제정 관련 공청회 개최(2008.8.29)
- 환경영향평가에 관한 법률(가칭) 『제정 추진계획』을 발표(환경부 국토환경정책과장)
- 국무총리실 관계자는 사전환경성검토 및 환경영향평가제도의 『통합·합리화』가 2008년 중점 규제개혁과제임을 확인하였고, 국토부 관계자는 개발부처의 친환경적 정책추진현황 및 제도의 반영이 미흡하다는 의견을 개진
- 전문가와 시민사회 대표자들은 제정법안이 보전지역에서의 사전환경성검토를 별도로 규정하였고, 입법안에 대한 평가가 필요하

고, 주민참가가 보다 확대되어야 하며, 승인기관의 책임과 역할이 강화되어야 한다는 등의 의견을 개진

(7) 성안 확정 및 관계부처 협의

- 제정안 성안 확정 및 관계부처 협의개시(2008.9)
- 행정자치안전부, 국토해양부, 지식경제부, 국민권익위원회, 서울특별시의 검토의견을 접수(2008.10)
- 국무총리실 규제개혁위원회에서 제정법안에 대한 규제 심의(2008.11)

제 3 장 제 정 법 률 안 의 주 요 내 용

1. 추진방향

사전환경성검토와 환경영향평가를 단일 법률에 담고 양자를 연계하려는 제정법안은 환경평가의 종류와 대상은 현행을 유지하되, 환경평가 체계의 1원화와 절차의 개선 그리고 평가 내용과 질의 고급화 등을 이룩한다는 기본원칙을 표방한다.

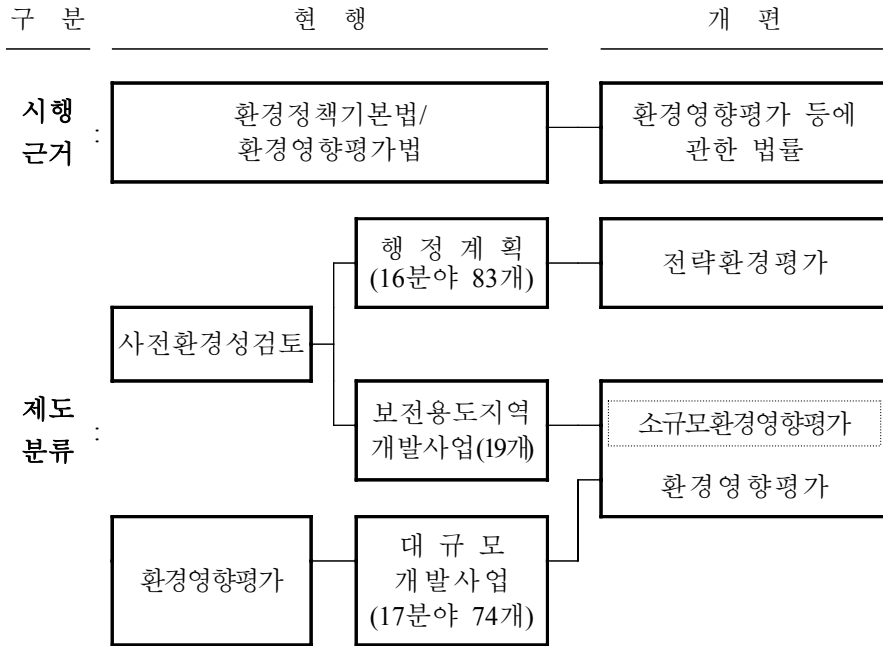
《기 본 원 칩》

- ❖ 사전환경성검토 및 환경영향평가의 근거 법률을 일원화하여 협의 대상·절차, 평가방법 등을 체계적으로 개선한다.
- ❖ 사전환경성검토·환경영향평가의 협의종류 및 대상은 현행을 유지한다.
- ❖ 환경평가 관련 협의절차는 간소화하되 환경평가의 내용과 질은 고급화한다.

현행 평가제도는 개발사업을 “규모”를 기준으로 사전환경성검토와 환경영향평가로 구분하여 각각 다른 절차와 협의과정 등을 거침으로써 실무상 혼선이 초래되었다. 행정계획에 대한 사전환경성검토가 개발과 보전의 갈등을 사전에 예방하는 기능을 수행한다는 의미를 부여하는 한편 각각의 법적 개념들의 명칭을 변경하여 용어사용의 통일을 기할 필요가 있다.

제정 법률안은 종래 환경정책기본법에 규정된 사전환경성검토를 전략환경평가로 수용하고 환경영향평가법에 규정된 환경영향평가와 소규모 개발사업에 대한 환경영향평가를 승계한다. 제정법안은 전략환경평가와 환경영향평가 그리고 소규모 개발사업에 대한 환경영향평가를 “환경영향평가등”이라는 범주로 설정한다(안 제2조제1항).

시행근거 및 제도분류 개편 방향



2. 법령체계 및 환경평가 대상

(1) 법률 명칭

- 절차법적 성격을 고려하여, 제정법안 “법률”의 명칭은 『환경영향평가 등에 관한 법률』로 설정한다.

(2) 환경영향평가 종류 및 대상

- 사전환경성검토 및 환경영향평가의 종류를 유지하되, 아래와 같이 각각의 명칭을 바꾼다.



“전략환경평가”라 함은 환경에 영향을 미치는 각종 계획을 수립 또는 승인하려고 할 때에 환경보전계획과의 부합여부 및 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경적 측면에서 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것을 말한다(안 제2조제1항 가목).

“환경영향평가”라 함은 개발에 관한 사업계획(개발기본계획의 하위 계획인 실시계획 또는 시행계획 등을 말한다. 이하 같다) 또는 개발사업을 수립 또는 허가·인가·승인·면허·결정 등(이하 “승인등”이라 한다)을 하려고 할 때에 해당 사업계획 또는 개발사업이 환경에 미치는 영향(이하 “환경영향”이라 한다)을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 줄일 수 있는 방안(이하 “환경보전방안”이라 한다)을 강구하는 것을 말한다(안 제2조제1항 나목).

“소규모 개발사업에 대한 환경영향평가”(이하 “소규모환경영향평가”라 한다)라 함은 보전이 필요한 지역 등 대통령령으로 정하는 지역 안에서 환경영향평가 미만의 개발사업(계획의 수립이 요구되지 아니 하는 개발사업을 말한다. 이하 같다)을 시행하려고 하는 때에 입지의 타당성과 해당 개발사업이 환경에 미치는 환경영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 강구하는 것을 말한다(안 제2조제1항 다목).

○ 전략환경평가를 실시하여야 하는 계획을 “평가대상계획”으로 명명하고 군사계획 등 일정한 계획은 여기에서 제외한다.

· 안 제8조(전략환경평가의 대상) ①전략환경평가를 실시하여야 하는 계획(이하 “평가대상계획”이라 한다)은 다음 각 호와 같다.

1. 도시의 개발에 관한 계획
2. 산업입지 및 산업단지의 조성에 관한 계획
3. 에너지 개발에 관한 계획
4. 항만의 건설에 관한 계획
5. 도로의 건설에 관한 계획
6. 수자원의 개발에 관한 계획
7. 철도(도시철도를 포함한다)의 건설에 관한 계획
8. 공항의 건설에 관한 계획
9. 하천의 이용 및 개발에 관한 계획
10. 개간 및 공유수면의 매립에 관한 계획
11. 관광단지의 개발에 관한 계획
12. 산지의 개발에 관한 행정계획
13. 특정지역의 개발에 관한 계획
14. 체육시설의 설치에 관한 계획
15. 폐기물처리시설의 설치에 관한 계획
16. 국방·군사시설의 설치에 관한 계획
17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취에 관한 계획
18. 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치에 관한 행정계획

· 안 제9조(제외대상) 제8조에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계획은 전략환경평가의 대상에서 제외한다.

1. 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 경우

2. 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 경우
3. 제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 대한 전략환경평가의 협의시기가 제21조에 따른 사업계획등에 대한 환경영향평가의 협의시기와 같은 경우

(3) 전략환경평가서 작성의 주체

○ 전략환경평가서 작성의 주체는 관계행정기관의 장이다. 행정기관의 장이 아닌 자도 일정한 경우에 작성의 주체가 될 수 있다.

- 안 제10조(전략환경평가서의 작성) ① 관계행정기관의 장은 전략환경평가에 대한 협의를 요청하려는 때에는 다음 각 호의 사항을 포함한 전략환경평가서(이하 이 장에서 “평가서”라 한다)를 작성하여야 한다. 다만, 행정기관의 장이 아닌 자가 평가대상계획을 제안하거나 그 계획을 수립하여 승인등을 받아야 하는 경우에는 계획을 제안 또는 수립하는 자가 평가서를 작성하여야 한다.
 1. 평가대상계획의 목적, 추진배경, 추진절차 등 계획에 관한 내용
 2. 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용현황(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 한한다)
 3. 입지의 타당성(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 한한다)
 4. 계획(토지이용구상 또는 토지이용계획안을 포함한다)의 적정성(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 한한다)
 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 제1항에 따른 평가서의 내용 및 작성방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(4) 행정계획의 유형별 구분 및 유형별 협의절차 합리화

○ 행정계획을 계획기간, 적용범위 등을 토대로 정책계획과 개발계획으로 구분하여 협의절차 및 평가서 작성방법 등을 개선한다.

· 안 제8조제2항(구분) : “평가대상계획”은 그 계획의 성격 및 기간 등을 고려하여 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 정책계획 : 국토의 전역 또는 일정지역을 대상으로 하여 개발 및 보전 등에 관한 정책 또는 기본방향 등을 제시하는 정책적·지침적 성격을 가지는 중·장기의 계획
2. 개발기본계획 : 특정지역을 대상으로 하여 개발대상구역을 지정하거나 실시계획 또는 시행계획의 근거 또는 기본이 되는 상위계획으로서 입지, 규모, 토지이용 및 기본설계 등 개발구상단계에서 이루어지는 계획

○ 정책계획의 경우에는 초안작성 및 주민의견수렴 절차를 폐지하고 승인기관 등에 설치되는 협의회 의견을 들어 평가서를 작성하고 협의절차를 진행한다.¹⁸⁾

· 안 제11조(평가항목·범위 등의 결정)① 관계행정기관의 장은 제12조 제3항에 따른 평가서초안(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 대한 평가서초안을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 작성하려는 때에는 대통령령으로 정하는 기간 안에 제14조에 따른 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 해당 및 주변 지역의 입지여건, 토지이용상황, 개발기본계획의 성격, 환경특성 등을 고려하여 대상지역, 토지이용계획안, 대안, 평

18) 환경부의 보고에 의하면, 현재 83개 행정계획 중 13개 정책계획의 경우, 초안작성 및 주민의견수렴 따른 협의절차 복잡 및 협의기간 장기화 등의 문제점이 대두되었다.

가항목·범위·방법 등(이하 이 장에서 “평가항목·범위 등”이라 한다)을 결정하여야 한다. ② 관계행정기관의 장은 제1항에 따른 협의회의 심의를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가준비서(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 대한 평가준비서를 말한다. 이하 이 장에서 같다)를 작성하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 평가서초안 및 평가준비서를 작성함에 있어 행정기관의 장이 아닌 자가 평가대상계획을 제안하거나 그 계획을 수립하여 승인등을 받아야 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계획을 제안하거나 수립하는 자가 평가서초안 및 평가준비서를 작성하여 관계행정기관의 장에게 제출하여야 한다. ④ 관계행정기관의 장은 제1항에 따라 결정된 평가항목·범위 등에 따라 평가서초안을 작성하여야 한다.

- 개발기본계획(개발예정지구 포함)의 경우에 전략평가 협의 단계에서, 초안작성 및 주민의견 수렴을 거친 때에는, 실시계획 수립 및 환경영향평가 협의 시에 평가서 초안 작성 및 의견수렴 절차를 생략한다.

- 안 제12조(의견수렴 등) ① 관계행정기관의 장은 제10조에 따른 평가서를 작성하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회를 개최하여 대상지역 안의 주민의 의견을 들어야 하며, 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 이를 평가서의 내용에 반영하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있는 때에는 공청회를 개최하여야 한다. ② 관계행정기관의 장은 생태계의 보전가치가 큰 지역 등 대통령령으로 정하는 지역에서 평가대상계획을 수립·시행하거나 승인하고자 하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민 이외의 자의 의견을 듣고 타당하다고

인정되는 의견에 대하여는 이를 평가서의 내용에 반영하여야 한다. ③ 관계행정기관의 장은 제1항 또는 제2항에 따른 의견수렴을 하려는 때에는 미리 평가서초안을 작성하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관 및 다른 관계행정기관의 장에게 제출하여 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. ④ 관계행정기관의 장은 다른 법령에 의한 의견수렴 등의 절차에서 제3항에 따라 작성된 평가서초안에 대한 설명회 또는 공청회가 실시된 경우에는 제1항 또는 제2항에 따른 설명회 또는 공청회를 개최하지 아니할 수 있다. ⑤ 관계행정기관의 장이 제1항 및 제2항에 따른 설명회나 공청회를 개최하였으나 관계행정기관의 장이 책임질 수 없는 사유로 정상적인 진행이 되지 못하는 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당되는 경우에는 설명회나 공청회를 개최하지 아니할 수 있다. 이 경우 관계행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회에 준하는 방법으로 의견을 들어야 한다. ⑥ 제8조제2항제1호에 따른 정책계획에 대하여는 제1항부터 제5항까지의 각각의 규정을 적용하지 아니한다. ⑦ 제3항에 따른 평가서초안의 작성방법과 공고·공람, 그 밖에 의견수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 안 제13조(평가서초안의 재작성 및 의견재수렴) 관계행정기관의 장이 제12조에 따라 의견수렴을 거친 후 제15조에 따라 환경부장관에게 평가서를 제출하기 전에 입지 및 개발기본계획의 변경 등 대통령령으로 정하는 중대한 사정변경으로 인하여 이미 작성된 평가서초안과 의견수렴 내용을 토대로 평가서를 작성하여 협의하는 것이 부적합한 경우에는 제12조에 따른 평가서초안의 작성 및 의견수렴을 다시 하여야 한다.

3. 환경평가 절차 및 대상 합리화

(1) 주민의견수렴 절차 및 협의절차의 합리적 개선

- 현행 2회에 걸친 주민의견 수렴절차를 1회로 축소한다. 다만, 전략환경평가 단계의 의견수렴 절차 및 방법을 환경영향평가 주민의견수렴 수준(공청회 개최 의무화 등)과 일치시킨다.

[현행 : 4단계]

① 검토서 초안작성 · 의견수렴 → ② 검토서 작성 · 협의 → ③ 평가서 초안작성 · 의견수렴 → ④ 평가서작성 · 협의

- (현행) 환경정책기본법 제25조의4 (사전환경성검토서) ①관계 행정기관의 장은 사전환경성검토협의를 하고자 하는 때에는 사전환경성검토서(이하 “검토서”라 한다)를 작성하여 협의기관의 장에게 제출하여야 한다. 다만, 개발사업에 대한 사전환경성검토협의를 하고자 하는 때에는 개발사업의 시행자가 작성한 검토서를 제출할 수 있다. ②제1항의 규정에 의한 검토서의 작성내용 · 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- (현행) 환경정책기본법 제25조의5 (의견수렴) ①관계 행정기관의 장이 행정계획에 대한 검토서를 작성함에 있어서는 사전환경성검토에 관한 주민, 관계 전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 환경측면에서 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 해당 행정계획에 반영하여야 한다. 다만, 다른 법령에 의하여 환경영향에 관한 주민 등의 의견을 들은 경우에는 그러하지 아니하다. ②제1항의 규정에 의한 의견수렴의 방법 · 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- (현행) 환경영향평가법 제14조 (의견수렴 및 평가서초안의

작성) ① 사업자는 평가서를 작성하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회나 공청회 등을 개최하여 환경영향평가대상사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역 주민(이하 “주민”이라 한다)의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 범위의 주민의 요구가 있으면 공청회를 개최하여야 한다. ② 사업자가 제1항에 따른 설명회나 공청회를 개최하였으나 사업자가 책임질 수 없는 사유로 정상적인 진행이 되지 못하는 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당되는 경우에는 제1항에 따른 설명회나 공청회를 생략할 수 있다. ③ 사업자는 생태계의 보전 가치가 큰 지역 등 대통령령으로 정하는 지역에서 환경영향평가대상사업을 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 의견 외에 전문기관 등 주민 외의 자의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. ④ 사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. ⑤ 사업자는 제1항·제3항 및 제4항에 따른 의견수렴을 하려는 때에는 평가서초안을 미리 작성하여야 한다. ⑥ 제5항에 따른 평가서초안의 작성방법과 공고·공람, 그 밖에 의견수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[개선안 : 3단계]

- ① 전략평가서 초안작성·의견수렴 → ② 전략평가서 작성·협의 →
③ 환경평가서 작성·협의

- 안 제25조(의견수렴 등) ① 사업자는 제23조에 따른 평가서를 작성하려는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회를 개최하여 대상지역 안의 주민의 의견을 들어야 하며, 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 이를 평가서의 내용에 반영하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는

범위의 주민의 요구가 있으면 공청회를 개최하여야 한다. ② 사업자는 생태계의 보전가치가 큰 지역 등 대통령령으로 정하는 지역에서 평가대상사업계획등을 시행하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민 이외의 자의 의견을 듣고 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 이를 평가서의 내용에 반영하여야 한다. ③ 사업자는 제1항 또는 제2항에 따른 의견수렴을 하려는 때에는 미리 평가서초안을 작성하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관 또는 다른 관계행정기관의 장에게 제출하여 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다. ④ 사업자가 제1항 및 제2항에 따른 설명회나 공청회를 개최하였으나 사업자의 책임질 수 없는 사유로 정상적인 진행이 되지 못하는 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당되는 경우에는 설명회나 공청회를 개최하지 아니할 수 있다. 이 경우 사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회에 준하는 방법으로 의견을 들어야 한다. ⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 관계행정기관의 장이 평가대상사업계획등의 상위계획(제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획에 한한다)의 수립단계에서 제12조에 따라 평가서초안의 작성 및 의견수렴의 절차를 거치는 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. ⑥ 제3항에 따른 평가서초안의 작성방법과 공고·공람, 그 밖에 의견수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 안 제27조(협의요청) ① 승인등을 받아야 하는 사업자는 평가대상사업계획등에 대한 승인등을 받기 전에 승인기관의 장에게 평가서를 제출하여야 한다. ② 승인기관장등은 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 평가서를 제출하고 환경영향평가에 대한 협의를 요청하여야 한다. 이 경우 승인기관의 장은 평가서에 대한 의견을 첨부할 수 있다. ③ 제1항과 제2항에 따른 평가서의 구체적인 제출시기 및 협의요청시

기, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 안 제28조(평가서의 검토 등) ① 환경부장관은 평가서가 접수된 경우 협의요청시기 및 절차의 적합성 여부와 평가서의 내용 및 작성방법의 적정성 여부 등을 검토하여야 한다. ② 환경부장관은 평가서를 검토하는 때에는 제16조제2항에 따른 한국환경정책·평가연구원의 의견을 들어야 하며, 필요한 경우 관계 전문기관 등의 의견을 들을 수 있다. 다만, 해양환경에 영향을 미치는 평가대상사업계획등 중 대통령령으로 정하는 사업계획등의 경우에는 추가로 국토해양부장관의 의견을 들어야 한다. ③ 환경부장관은 평가서의 검토를 위하여 필요한 경우에는 관계 전문가의 의견을 듣거나 현지조사를 의뢰할 수 있고, 사업자 또는 승인기관의 장에게 관련자료 등의 제출을 요청할 수 있다. ④ 환경부장관은 제1항에 따라 평가서를 검토한 결과 평가서가 협의요청시기에 위배되거나 평가서의 작성방법 등이 어긋나는 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 평가서를 반려하거나, 평가서 또는 평가대상사업계획등의 보완·조정을 요청할 수 있다. ⑤ 사업자 또는 승인기관의 장은 제3항 후단 또는 제4항에 따른 환경부장관의 요청이 있는 경우 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. ⑥ 제4항에 따른 평가서의 검토기준·방법 등이나 평가서의 반려 또는 보완·조정 에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) 상위개발계획과 하위실시계획의 통합평가 근거

- 환경평가를 통합적으로 실시할 수 있는 근거를 마련한다. 즉, 각 개별법령에 개발계획과 실시계획을 통합·수립할 수 있는 경우에는, 전략평가 또는 환경영향평가만 실시할 수 있는 특례규정을 마련한다.¹⁹⁾

- 안 제51조(개발기본계획과 사업계획의 통합 수립에 따른 특

례)① 관계행정기관의 장, 승인기관장등은 제8조제2항제2호에 따른 개발기본계획과 제21조에 따른 사업계획등을 수립·승인함에 있어 개발기본계획과 사업계획등을 통합하여 수립(이하 “통합계획”이라 한다)하는 경우 그 계획규모가 환경영향평가 대상에 해당하는 때에는 환경영향평가만을 실시할 수 있고, 환경영향평가 대상에 해당하지 아니하는 때에는 전략환경평가만을 실시할 수 있다. ② 제1항에 따른 통합계획에 대한 전략환경평가서 및 환경영향평가서 작성과 협의절차 등은 이 법이 정하고 있는 평가서 작성과 협의절차 등을 따른다.

(3) 환경성검토협의회와 계획서심의위원회 · 이의신청위원회 통합

○ 계획수립 및 승인기관의 평가서 작성 기능 강화 및 효율성 제고를 위하여 『환경성검토협의회(사전환경성검토)』와 『계획서심의위원회 · 이의신청 위원회(환경영향평가)』를 통합한다. 평가범위 설정(스코핑)을 실시하여 작성 평가항목 · 불필요 평가항목의 선정 기능을 부여한다.

- (현행) 환경영향평가법 제20조 (이의신청) ① 사업자나 승인기관의 장은 제18조에 따라 통보받은 협의내용에 대하여 이의가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 이의를 신청할 수 있다. 이 경우 승인등을 받아야 하는 사업자는 승인기관의 장을 거쳐 이의신청을 하여야 한다. ② 제1항에 따른 이의신청의 타당성을 심의하기 위하여 환경부에 이의신청심의위원회를 둔다.③ 환경부장관은 제1항에 따른 이의신청을 받은 때에는 이의신청심의위원회의 심의를 거쳐 그

19) 산업단지특례법에서는 평가협의기간을 축소하기 위하여, 『개발계획』 및 『실시계획』을 『산업단지개발계획』으로 통합하고, 계획규모가 환경평가대상인 때에는 환경영향평가를 실시하며, 그 미만인 때에는 사전환경성검토만을 실시(4단계 →2단계로 축소)한다.

결과를 대통령령으로 정하는 기간 이내에 사업자나 승인기관의 장에게 통보하여야 한다. ④ 승인기관장등은 사업계획등의 변경을 수반하는 협의내용에 대한 이의신청이 있으면 제3항에 따른 통보를 받기 전에 그 사업계획등에 대하여 승인등을 하거나 확정하여서는 아니 된다. 다만, 이의신청과 관련된 내용을 사업계획등에서 제외시키는 경우에는 그러하지 아니하다. ⑤ 제2항에 따른 이의신청심의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 안 제14조(환경영향평가협의회) ① 환경부장관, 관계행정기관의 장, 승인기관의 장, 승인등을 요하지 아니하는 사업자는 다음 각 호의 사항에 대한 심의를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경영향평가협의회(이하 “협의회”라 한다)를 구성·운영하여야 한다.
 1. 제8조제2항제1호에 따른 정책계획의 평가서 작성에 관한 사항
 2. 제11조 및 제24조에 따른 평가항목·범위등의 결정에 관한 사항
 3. 제31조제2항에 따른 환경영향평가 협의내용의 조정에 관한 사항
 4. 제52조제1항에 따른 약식절차에 따른 환경영향평가 실시여부에 관한 사항
 5. 제54조제2항에 따른 의견수렴 내용과 협의내용이 다른 경우 그 조정에 관한 사항
 6. 그 밖에 관계행정기관의 장이 평가서초안 및 평가서의 작성에 관하여 의견을 듣는 것이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 환경영향평가협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

4. 환경평가 고급화 및 협의내용의 체계적 관리

(1) 환경영향평가사의 도입

- 평가서 부실작성 및 보완 등에 따른 협의기간 지연 방지 등을 위하여 평가서 작성업무를 총괄·관리하는 「환경영향평가사」 제도를 도입하여 평가서 작성의 전문성을 제고한다.

- 안 제67조(환경영향평가사의 업무 등)① 환경영향평가사의 업무는 다음 각 호의 사무로 한다.
 1. 환경영향평가서의 작성·관리 및 평가서 인용자료 검증
 2. 환경현황 조사 및 환경영향 예측·분석에 대한 타당성 평가
 3. 환경보전방안 설정 및 대안 평가
 4. 제1호부터 제3호까지의 사무와 관련된 범위 내에서 대통령령으로 정하는 사무
- ② 환경영향평가사는 환경영향평가의 기본원칙에 따라 제1항의 업무를 공정하게 수행하여야 한다.
- ③ 관계행정기관의 장 또는 사업자는 환경영향평가서(개발기본계획에 대한 전략환경평가서 또는 환경영향평가서에 한한다. 이하 이 조에서 같다)를 작성하는 경우에는 환경영향평가사의 작성·관리 및 자료검증을 받아야 한다.
- ④ 환경영향평가사는 제66조제3항에 따라 교부받은 환경영향평가사 자격증을 다른 사람에게 대여하거나, 다른 사람에게 자기의 이름으로 제1항의 업무를 행하게 하여서는 아니 된다.

(2) 평가대행자 제도의 도입

- 부실작성 및 협의기간 장기화를 방지하고 객관성·신뢰성을 제고하기 위하여 평가대행업자 대행 작성방안을 도입한다.

- 안 제55조(환경영향평가의 대행 등) ① 관계행정기관의 장 또는 사업자는 제2조제7호에 따른 환경영향평가서를 작성함에 있어 환경부에 환경영향평가업을 등록한 자(이하 “환경영향평가업자”라 한다)로 하여금 대행하게 할 수 있다. ② 제10조에 따른 전략환경평가서와 제44조에 따른 소규모환경영향평가서는 『환경기술개발 및 지원에 관한 법률』 제16조의4제1항에 따른 환경컨설팅회사로 하여금 대행하게 할 수 있다. 이 경우 환경컨설팅업자는 환경부령으로 정하는 전문기술인력, 시설 및 장비를 갖추어야 한다. ③ 관계행정기관의 장 또는 사업자가 환경영향평가업자나 환경컨설팅회사(이하 “환경영향평가업자등”이라 한다)와 환경영향평가서의 작성을 대행하기 위한 계약을 체결하는 경우에는 대상 개발사업의 공사에 관한 설계 등 다른 계약과 분리하여 따로 계약을 체결하여야 한다.
- 안 제56조(환경영향평가업의 등록)① 제55조제1항에 따라 환경영향평가업을 하고자 하는 자는 환경부령으로 정하는 기술능력·시설 및 장비 등을 갖추어 환경부장관에게 환경영향평가업을 등록하여야 한다. 등록된 사항 중 기술능력 등 환경부령이 정하는 중요사항을 변경하는 경우에는 변경등록을 하여야 한다. ② 환경부장관은 환경영향평가등의 종류 및 규모에 따른 합리적 환경영향평가서 작성의 행을 위하여 환경영향평가업을 등록하려는 자의 기술능력, 시설 및 장비의 규모 등 환경부령이 정하는 기준에 따라 환경영향평가업의 등급을 구분하여 등록을 받을 수 있다. ③ 환경영향평가업의 등급은 환경부령으로 정한다.

(3) 이행확보 수단의 보강

- 전략환경평가 협의결과를 반영하기 곤란한 사유가 있을 때에는 환경부장관과 협의하기 전에는 계획을 확정할 수 없다.20)

20) 환경영향평가 협의내용의 관리·감독과 관련하여서는 제정법안(제38조)은 현행

4. 환경평가 고급화 및 협의내용의 체계적 관리

- (현행) 환경정책기본법 제26조 (사전환경성검토협의 이행의 관리·감독 등) ①제25조의6제1항의 규정에 의하여 협의기관의 장으로부터 협의의견을 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 당해 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 그 조치결과 또는 조치계획을 협의기관의 장에게 통보하여야 한다. ②제1항의 규정에 의하여 협의의견이 당해 행정계획이나 개발사업에 반영된 경우에 관계행정기관의 장 및 사업자는 이를 성실히 이행하여야 한다. ③제1항의 규정에 의한 조치결과 또는 조치계획 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 안 제18조(협의내용의 이행) ① 관계행정기관의 장은 제17조 제1항에 따라 환경부장관으로부터 협의내용을 통보받은 때에는 이를 해당계획에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 그 조치결과 또는 조치계획을 환경부장관에게 통보하여야 한다. ② 관계행정기관의 장은 협의내용을 계획에 반영하기 곤란한 특별한 사유가 있는 때에는 즉시 그 사유를 환경부장관에게 통보하고 그 사유의 타당성 여부에 대하여 환경부장관과 협의한 후 계획을 확정하여야 한다. 다만, 협의내용과 관련이 없는 내용을 계획에서 제외시키는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 관계행정기관의 장은 제1항에 따라 해당계획에 반영된 조치결과 또는 조치계획을 성실히 이행하여야 한다. ④ 제1항에 따른 조치결과 또는 조치계획 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(4) 정보관리

- 환경평가 정보자료의 제공을 확대하고 그 이용을 활성화시키기 위하여 종합적 DB 및 시스템을 구축하고, 행정절차 정보를 공유한다.

환경영향평가법(제26조)의 수준 [조치명령·공사중지명령·사전공사금지]을 그대로 승계한다.

- 안 제69조(환경영향평가서의 공개) ① 환경부장관은 다른 법령에 따라 공개가 제한되는 경우 외에는 정보통신망 등을 이용하여 주민 등이 환경영향평가서를 열람할 수 있도록 공개할 수 있다. ② 환경부장관은 관계행정기관의 장 또는 사업자나 승인기관의 장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 평가서 등의 전부 또는 일부를 공개하지 아니하도록 환경부장관에게 요청한 경우에는 제1항에도 불구하고 이를 공개하지 아니할 수 있다.
 1. 군사상의 기밀 보호 등 국가안보를 위하여 필요한 경우
 2. 환경영향평가서에 해당 사업의 영업비밀 등의 내용이 포함되어 있는 경우
 3. 해당 계획 또는 사업의 추진에 현저한 지장을 가져올 것으로 판단되어 공개의 범위·시기 등을 정하여 요청한 경우③ 제1항에 따른 환경영향평가서의 공개 시기, 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 그 밖에 환경영향평가서의 공개와 관련하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 『공기관의 정보공개에 관한 법률』이 정하는 바에 따른다.
- 안 제72조(환경영향평가 정보의 수집·보급 및 전문인력의 육성 등) ① 환경부장관은 환경영향평가등의 전문성을 높이기 위하여 환경영향평가등에 관련된 정보를 수집·보급하여야 하며, 환경영향평가등의 기술향상과 전문인력 육성방안을 강구하여야 한다. ② 환경부장관은 제1항에 따른 환경영향평가등의 효율화 및 관련 정보의 수집·보급, 제58조제1항 단서와 제69조에 따른 환경영향평가서의 공개 등을 위하여 환경영향평가등과 관련된 정보지원 시스템을 구축·운영하여야 한다. ③ 제2항에 따른 정보지원 시스템의 구축·운영 등에 필요한 사항은 환경부장관이 정한다.

5. 차별화 및 연계체계 구축

(1) 차별화

- 전략환경평가와 환경영향평가의 차별화를 추진한다. 전략환경평가를 거치지 아니한 사업계획은 계획 및 입지 적정성을 평가한다.

[전략환경평가]

계획의 적정성 및 입지의 타당성을 평가한다.

- 안 제16조(평가서의 검토 등)① 환경부장관은 평가서가 접수된 경우 협의요청시기 및 절차의 적합성 여부와 평가서의 내용 및 작성방법의 적정성 여부 등을 검토하여야 한다. ② 환경부장관은 평가서를 검토하는 때에는 『정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률』에 따라 설립된 한국환경정책·평가연구원과 환경부령으로 정하는 관계 전문기관 등의 의견을 들을 수 있다. 다만, 제8조제1항에 따른 평가대상계획의 대상지역이 『연안관리법』 제2조제3호에 따른 연안육역을 포함하는 경우에는 국토해양부장관의 의견을 들어야 한다. 이 경우 국토해양부장관이 평가대상계획을 수립·확정하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 환경부장관은 평가서의 검토를 위하여 필요한 경우에는 관계 전문가의 의견을 듣거나 현지조사를 의뢰할 수 있고, 관계행정기관의 장(평가대상계획을 수립하는 행정기관 이외의 다른 행정기관을 포함한다)에게 관련자료 등의 제출을 요청할 수 있다. ④ 환경부장관은 제1항에 따라 평가서를 검토한 결과 평가서가 협의요청시기에 위배되거나 평가서의 작성방법 등이 어긋나는 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 평가서를 반려하거나, 평가서 또는 평가대상계획의 보완·조정을 요청할 수 있다. ⑤ 관계행정기관의 장은 제3항 후단 또는 제4항에 따른

환경부장관의 요청이 있는 경우 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. ⑥ 제4항에 따른 평가서의 검토기준·방법 등이나 평가서의 반려 또는 보완·조정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[환경영향평가]

공사·운영에 따른 환경영향 저감방안을 평가한다.

- 안 제23조(환경영향평가서의 작성) ① 사업자는 환경영향평가에 대한 협의를 요청하려는 때에는 다음 각 호의 사항을 포함한 환경영향평가서(이하 이 장에서 “평가서”라 한다)를 작성하여야 한다.
 1. 평가대상사업계획등의 목적, 추진배경, 추진절차 등 사업계획등에 관한 내용
 2. 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용현황
 3. 토지이용계획안
 4. 사업시행에 따른 환경영향예측 및 저감방안
 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 사업자는 평가대상사업계획등의 상위계획을 수립 또는 승인하는 단계에서 관계행정기관의 장과 협의기관의 장이 제8조제2항제2호의 개발기본계획에 대한 전략환경평가 협의를 완료한 경우에는 그 협의내용을 반영하여 평가서를 작성하여야 한다. ③ 제1항에 따른 평가서의 내용 및 작성방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) 연계체계

- 현황조사자료, 입지 및 토지이용계획 등의 연계체계를 정립한다. 전략환경평가지 조사·협의를 환경조사 자료 및 토지이용계획 등은 환경영향평가 시에 연계활용을 의무화한다.

- 안 제24조(평가항목·범위 등의 결정) ① 승인 등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 제25조제3항에 따른 평가서초안을 작성하려는 때에는 대상지역, 환경보전방안의 대안, 평가항목 및 범위 등(이하 이 장에서 “평가항목·범위 등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 다만, 승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자가 필요하다고 인정하는 경우에는 평가항목·범위 등을 정하여 주도록 환경부장관에게 요청할 수 있다. ② 승인 등을 받아야 하는 사업자는 제25조제3항에 따른 평가서초안을 작성하려는 때에는 평가항목·범위 등을 정하여 주도록 승인기관의 장에게 요청하여야 한다. 다만, 승인기관의 장과 협의한 경우에는 승인기관을 거쳐 환경부장관에게 요청할 수 있다. ③ 사업자는 평가항목·범위 등을 결정하거나 요청하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 평가준비서를 작성하여야 하며, 제1항 단서 또는 제2항에 따른 요청을 하는 때에는 평가준비서를 승인기관의 장 또는 환경부장관에게 제출하여야 한다. ④ 승인기관의 장이나 승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자(이하 “승인기관장등”이라 한다) 또는 환경부장관은 대통령령으로 정하는 기간 안에 제14조에 따른 협의회의 심의를 거쳐 해당 및 주변 지역의 입지여건, 토지이용상황, 개발기본계획의 성격, 환경특성 등을 고려하여 평가항목·범위 등을 결정하여야 한다. ⑤ 승인기관장등 또는 환경부장관은 평가대상사업계획등의 상위계획 수립단계에서 제11조제1항에 따라 결정된 평가항목·범위 등을 반영하여 평가항목·범위 등을 결정하여야 한다. 이 경우 사업자는 제3항에 따른 평가준비서를 작성하지 아니할 수 있다. ⑥ 승인기관의 장 또는 환경부장관은 제4항에 따라 평가항목·범위 등을 결정하여 대통령령으로 정하는 기간 이내에 사업자에게 그 결과를 통보하여야 한다. ⑦ 사업자는 제4항에 따라 결정된 평가항목·범위 등에 기초하여 평가서초안을 작성하여야 한다.

(3) 사전평가기준 : 입법례

○ 독일은 개발계획에 대한 환경영향평가(SEA)와 개별 사업에 대한 환경영향평가(EIA)를 연혁상의 이유로 각각 다른 법률들에서 규율하고 있기 때문에 이를 연계시키는 방법으로 사전평가기준을 운용한다(BGBI. I 2005, 1788 : 별표II).

- 환경영향평가법 제3c조 개별사안에 대한 환경영향평가의무(UVP- Pflicht im Einzelfall) 관한 규정, 그리고 법 제3e조에 의하여 환경영향평가 의무를 지는 계획의 변경 및 확대(Änderungen und Erweiterungen UVP-pflichtiger Vorhaben) 및 법 제3f조에 의하여 환경영향평가 의무를 지는 개발 - 시험계획(UVP-pflichtige Entwicklungs - und Erprobungsvorhaben)들에 대하여서는 다음의 3가지 사전평가기준이 공통적으로 적용된다.

[계획의 징표]

- 계획의 징표는 특히 ①계획의 규모 ②물, 토양, 자연 및 경관의 이용과 형성 ③폐기물 ④환경오염 및 부담 ⑤사고의 리스크, 특히 사용된 물질과 기술과 같은 기준을 고려하여 판단되어야 한다.

[계획의 소재지]

- 계획에 의하여 침해될 수 있는 영역의 생태학적 반응은 특히 공통되는 영향권 내에 존재하는 다른 계획의 중복을 참작하여 다음과 같은 이용기준 및 보호기준을 고려하여 판단되어야 한다.

① 당해 지역의 현재의 이용, 특히 주거 및 휴양을 위한 부지로서, 농업·임업 및 어업적 이용을 위한 부지로서 그 밖의 경제적 및 공적 이용·교통·숙박시설·폐기물처리를 위한 부지로서 당해 지역의 현재의 이용 [이용상의 기준]

- ②당해 지역의 자원, 물, 토양, 자연 및 경관의 질과 재생가능성 [질적 기준]
- ③다음과 같은 지역 및 그것에 각각 지정된 보호방법 및 범위에 대한 고려 하에서 보호법익에 대한 부담가능성[보호기준]
 - ④연방자연보호법 제10조제6항제1호에 의한 연방시설
 - ⑤위④에 해당하지 아니하는 연방자연보호법 제23조에 의한 자연보호지역
 - ⑥위④에 해당하지 아니하는 연방자연보호법 제24조에 의한 국립공원
 - ⑦연방자연보호법 제25조 내지 제26조에 의한 생물생활권 및 경관보호지역
 - ⑧연방자연보호법 제30조에 의하여 법적으로 보호되는 동·식물의 생활공간
 - ⑨물관리법 제19조 또는 물 보호지역 또는 州 물법에 규정된 온천 보호지역 및 물관리법 제31b조에 의한 침수지역
 - ⑩공동규칙으로 정한 환경의 질에 관한 규범을 이미 벗어난 지역,
 - ⑪인구밀도가 높은 지역, 특히 공간정서법 제2조 제2항 제2호 및 제5호에서 말하는 밀집공간에서의 중심 장소 및 거주중심 지역
 - ⑫행정적 리스트 또는 표에 기록된 기념비, 기념건축물, 지면문화재 또는 주가 정한 기념물보호 행정청이 고고학적으로 가치가 있는 경관으로 분류한 지역.

[가능한 영향력의 징표]

- 계획의 가능한 중대한 영향력은 특히 ①영향력의 정도 [지리적 영역과 당해 권역내 주민] ②만일의 한계를 넘는 영향력의 특성 ③영향력의 심각성 및 복잡성 ④영향력의 개연성 ⑤영향력의 지속성, 빈도 및 가역성(可逆性)을 고려하여야 한다.

6. 행정벌의 적정화

(1) 행정형벌

○ 제정법안은 2008년의 환경영향평가법이 규정하고 있는 행정형벌 체계를 대체적으로 그대로 승계한다. 제1급 책임은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금을 상한으로 하고 제2급 책임은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 상한으로 하며 제3급 책임은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 상한으로 한다.

- 안 제75조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
 1. 제38조제4항이나 제40조제3항을 위반하여 공사중지명령을 이행하지 아니한 자
 2. 제38조제5항이나 제40조제4항에 따른 공사중지요청이나 공사중지명령을 받고 이를 이행하지 아니한 사업자
 3. 제53조제3항에 따른 관계 행정기관의 장의 공사중지 또는 원상복구명령을 이행하지 아니한 자
- 안 제76조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
 1. 제55조제1항을 위반하여 환경영향평가업자의 등록을 하지 아니하고 환경영향평가대행 업무를 한 자
 2. 제55조제1항을 위반하여 거짓이나 그 밖에 부정한 방법으로 환경영향평가업자로 등록한 자
 3. 제57조제2항제1호를 위반하여 다른 환경영향평가서를 무단으로 복제하여 환경영향평가서를 작성한 자
 4. 제57조제2항제2호를 위반하여 환경영향평가서를 거짓으로 작성한 자

5. 제61조제1항을 위반하여 등록취소나 업무정지의 처분을 받은 후 새로이 환경영향평가대행 계약을 체결하거나 새로운 계약에 따른 환경영향평가대행 업무를 한 자
 6. 제67조제1항각호를 위반하여 환경영향평가사 자격의 취소나 자격정지의 처분을 받은 후 환경영향평가사의 업무를 수행한 자
 7. 제67조제1항제6호를 위반하여 고의로 거짓·부실 작성된 환경영향평가서를 정당한 환경영향평가서로 감수한 자
- 안 제76조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
1. 제38조제2항 또는 제52조제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 자료제출을 거부한 자나 출입·조사를 방해 또는 기피한 자
 2. 제40조제1항을 위반하여 제27조부터 제32조까지의 규정에 따른 협의·재협의 절차를 끝내지 아니하고 공사를 시행하거나, 제53조제2항을 위반하여 공사를 한 자
 3. 환경영향평가의 대상이 되는 각종 계획 또는 개발사업임에도 협의·재협의를 거치지 아니한 채 공사를 한 자
 4. 제57조제2항제3호를 위반하여 등록증이나 명의를 다른 사람에게 대여하거나 일괄하여 하도급한 환경영향평가업자
 5. 제62조제1항을 위반하여 정당한 사유 없이 자료제출 또는 보고·조사를 거부한 자
 6. 제66조제6항을 위반하여 자격증을 다른 사람에게 대여하거나, 다른 사람에게 환경영향평가사의 업무를 행하게 한 자
 7. 제71조를 위반하여 비밀을 누설하거나 도용한 자

(2) 행정질서벌

- 제정법안은 2008년의 환경영향평가법이 규정하고 있는 행정질서벌 체계를 대체적으로 그대로 승계한다. 제4급 책임은 3천만원 이하의 과태료를 상한으로 하고 제5급 책임은 2천만원 이하의

과태료를 상한으로 하고 제5급 책임은 1천만원 이하의 과태료를 상한으로 하며 제6급 책임은 5백만원 이하의 과태료를 상한으로 한다. 종전에 비하여 3천만원 이하의 과태료가 신설되었다.

- 안 제78조(과태료) ① 제38조제7항에 따른 협약기준을 이행하지 아니한 자는 3천만원 이하의 과태료에 처한다.
- 안 제78조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2천만원 이하의 과태료에 처한다.
 1. 제38조제3항 또는 제5항에 따른 조치명령 또는 조치요청을 받고 이를 이행하지 아니한 사업자(제38조제5항에 따른 공사중지명령 또는 공사중지요청을 받고 이를 이행하지 아니한 경우는 제외한다)
 2. 제40조제1항을 위반하여 제33조에 따른 변경협의 절차를 끝내지 아니하고 공사를 시행한 자
 3. 제41조제3항에 따른 조치요청 또는 조치명령을 받고 이를 이행하지 아니한 사업자
- 안 제78조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.
 1. 제36조제1항을 위반하여 사후환경영향조사를 전부 또는 일부 하지 아니한 자
 2. 제36조제2항을 위반하여 환경부장관에게 통보하거나 필요한 조치를 하지 아니한 자
 3. 제54조제2항을 위반하여 환경영향평가서에 관한 계약을 분리하여 별도의 계약으로 체결하지 아니한 사업자
 4. 제57조제2항제2호를 위반하여 환경영향평가서를 부실하게 작성한 환경영향평가업자나 사업자
 5. 제65조제4항을 위반하여 환경영향평가사 또는 이와 비슷한 명칭을 사용한 자

- 안 제78조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 **500만원** 이하의 과태료를 부과한다.
 1. 제35조제2항을 위반하여 관리대장을 갖추어 두지 아니하거나 협의내용의 이행상황을 기록하지 아니한 자
 2. 제35조제3항을 위반하여 관리책임자를 지정하지 아니하거나 지정한 사실을 통보하지 아니한 자
 3. 제36조제1항을 위반하여 사후환경영향조사 결과를 통보하지 아니한 자
 4. 제37조제2항을 위반하여 의무승계를 받은 내용을 통보하지 아니한 자
 5. 제39조 또는 제53조제3항을 위반하여 사업의 착공·준공·중지 통보를 하지 아니한 자
 6. 제55조를 위반하여 변경등록을 하지 아니한 자
 7. 제57조제1항을 위반하여 환경영향평가서와 그 작성의 기초가 되는 자료를 보존하지 아니한 자
 8. 제63조제1항을 위반하여 환경영향평가대행 실적을 보고하지 아니한 자

○ 제정법안은 과태료의 부과주체 및 징수절차에 관하여 종전의 규정을 승계한다.

- 안 제78조(과태료) ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 과태료는 환경부장관이 부과·징수한다. ⑥ 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관하여는 『질서위반행위규제법』이 정하는 바에 따른다.

제 4 장 주요 국가의 환경평가 유형

1. 입법유형

환경영향평가에 관한 외국의 입법례는 두 가지 유형으로 나뉜다.²¹⁾ 하나는 독자적인 환경영향평가법을 두고 있는 경우[미국형]이고 다른 하나는 여러 개별법에 관련 조항을 두고 있는 경우[영국형]이다. 독일·일본은 영국형을 따르다가 1990년대에 이르러 미국형을 따랐다. 미국은 국가환경정책법[NEPA]이 정책기본법과 환경영향평가법의 역할을 하고 있다. 이에 비하여 우리 나라는 환경정책기본법과 환경영향평가법이 분법화되어 있다. 분법화 구조에서는 환경영향평가를 규정한 각 법률들이 다른 법률과의 관계를 정치하게 규정할 필요가 있다. 우리 나라는 종래 환경정책기본법과 환경영향평가법의 연계가 불충분하였다.

전략환경평가(SEA)에 대한 입법례는 다양하다. 미국·네덜란드·뉴질랜드는 법률로, 영국은 정부규정으로, 캐나다는 행정명령으로 그리고 유럽연합(EU)과 월드뱅크는 가이드 라인으로 이를 도입하였다. 미국과 네덜란드는 전략환경평가 제도를 환경영향평가제도 하에서 실시하고 있으며, EU와²²⁾ 영국은 가이드라인으로서 권고형태로 시행한다. 미국의 경우 전략환경평가(SEA)와 환경영향평가(EIA)를 구분하여 실

21) 주요 국가들의 環境影響評價制度의 概要는, 日本環境廳企劃調整局 : 108 - 109 ; 전재경, “환경영향평가법 비판 : 비교법적 고찰을 중심으로”, 環境經濟研究 제8권제 1호 (한국환경경제학회 : 1999·8), 176-178쪽, 참조

22) 유럽연합(EU)은 국가별로 시행 형태가 다르나, 회원국들에게 지침(Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC)을 발령하여 2004년 7월 1일까지 법제화할 것을 권고하였다. The European Commission은 2003년 6월 23일자 보고서 [How Successful are the Member States in Implementing the EIA Directive]를 통하여 회원국들이 주요 쟁점에서 개정지침(Directive 97/11/EC)의 국내적 이행과 적용을 완수하지 못하였다는 결론을 내리고 대안, 공중참가 및 품질향상 등에 관한 제도 개선안을 제시하였다.

시하고 있지는 않으나 EIA 대상범위에 정책, 계획 등이 포함된다. 영국, 네덜란드는 부분적으로 전략환경평가를 시행하고 있으며 별도로 전략환경평가 제도를 법제화시켰다.²³⁾ 우리 나라의 경우에 정부는 환경정책기본법개정법률(2005년)로 전략환경평가를 도입하였다고 설명하였으나 엄밀하게 말하면 “사전환경성검토협약”을 규정한 2002년의 개정법에서 이미 도입하였다고 볼 수 있다.

2. 영 국

영국에서는 잉글랜드와 웨일즈를 적용범위로 하는 1999년의 도시 및 전원계획(환경영향평가)규정 [the Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 1999]이 적용된다.²⁴⁾ 노던 아일랜드에서는 같은 명칭의 별개 규정(1999)이 적용된다. 스코트랜드에서는 1999년의 (스코트랜드)환경영향평가규정이 적용된다. EC지침 별표 I 및 II에 게재된 몇몇 형태의 프로젝트들은 영국의 평가규정들의 적용범위에 속하지 아니한다. 이러한 프로젝트들에 대하여 환경영향평가를 실시하기 위하여 추가 규정들이²⁵⁾ 채택되었다. 이 환경영향평가 규정들에는 “프로젝트”(project)라는 용어가 명시적으로 정의되어 있지 아니하다. 전략환경평가에 대하여서는 다른 규정들이 적용된다. 계획 및 프로그램들에 관한 환경평가규정(SI 2004 No 1633)이 2004년 7월 20일에 발효되었다. 이 규정은 계획(plan) 또는 프로그램(programme)이라

23) 환경영향평가(EIA)와 전략영향평가(SEA)의 상호관계와 각국의 현황에 관하여서는, 다음의 문헌을 참조. *The Relationship between the EIA and SEA Directive : Final Report to the European Commission(August,2005)*, Contract Number : ENV.G.4/ETU/2004/0020r (prepared by *Imperial College London Consultants* : William Sheate, Helen Byron, Suzan Dagg & Lourdes Cooper).

24) SI 1999 No.293

25) 추가 평가규정들로서는 the Highways(Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999 ; the Electricity Works(Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999 및 the Pipe-line Works(Assessment of Environmental Effects) Regulations 2000이 있다.

는 용어를 명시적으로 정의하지는 아니하였지만 전략환경평가(SEA)지침에 상당하는 문언들을 수반한다. 노던 아일랜드와 스코트랜드 및 웨일즈에 대하여서는 각각 별도의 규정들이 제정 운용된다.²⁶⁾

3. 독일

독일 환경영향평가법(UVPG)²⁷⁾은 EC 환경영향평가지침 별표II에 포함된 일부 프로젝트들에²⁸⁾ 대하여 적용될 수 있는 조항들을 규정하고 있지 않다. 독일은 이 문제를 해결하기 위하여 별표II 프로젝트들에 관한 환경영향평가 요건들을 연방건축법(Baugesetzbuch-BauGB)의 계획규정들에 통합시켰다. 이는 지역계획을 작성하는 과정의 일부로서 환경영향평가가 수행됨을 의미한다. 즉, 독일의 환경영향평가는 두 단계에 걸쳐 진행된다. 개별사안들에 대한 환경영향평가(EIA)는 구체적 프로젝트를 승인하는 과정에서 행해지고 특정한 도시개발 사안들에 대한 환경영향평가(SEA)는 지역계획 차원에서 행해진다.²⁹⁾ 지역계획들은 일정한 권역 내에서의 토지이용권을 결정짓는 구속력을 가진다. 2005년의 개정법은³⁰⁾ 개별 프로젝트들에 대한 환경영향평가(제3c조:별표 I)(EIA)와 특정 계획들에 대한 환경영향평가(SEA)에 대하여 공통적으로 적용되는 사전평가기준을 정립하였다.³¹⁾

26) *Imperial College London Consultants* : William Sheate, Helen Byron, Suzan Dagg & Lourdes Cooper), pp.51~52

27) BGBl. I. 1990, 205.

28) 이러한 유형에 속하는 프로젝트는 도시개발프로젝트(EC지침 제10조제(a)항), 산업용지(EC지침 제10조제(b)항) 및 관광과 레저시설(EC지침 제12조(c)-(e)항)을 말한다.

29) See <http://www.difu.de/projektforen/plannet/eng/2001/report/index.shtml>

30) BGBl. I 2005, 1788.

31) 독일 환경영향평가법(UVPG) 제3c조 관련 별표1의 개별 프로젝트에서 일반적 사전평가를 규정하는 경우에도, 별표2에서 열거된 기준의 적용을 받는 계획들에 대하여서는 관할 행정청이 판단하기에 법 제12조에 기하여 고려되어야 할 위대한 환경작용이 우려될 때에는 환경영향평가가 행해진다. 계획의 소재지와 관련하여 계획범위가 협소하거나 실행규모가 작은 경우에도, 특별한 지역적 상태가 별표2의 제2호

4. 프랑스

프랑스는 1976년 7월 10일의 自然保護法 76-629 및 1977년 10월 12일의 環境影響評價 政令 77.1141(Études d'impact)에 근거하여 환경영향평가를 실시한다. 이 政令은 상호조정범주(Zones d'Aménagement Concerté - ZACs)에³²⁾ 속하는 프로젝트들에 대하여 환경영향평가를 강제요건으로 설정하였다. 일정한 대규모 또는 복합 프로젝트들에 대한 환경영향평가[appreciation générale des impacts des programmes]는 1993년 2월 25일의 정령에 의하여 도입되었다.

5. 미국

미국의 국가환경정책법(NEPA,1969)은 환경영향평가의 대헌장(the Magna Carta)으로 불려 왔다. 이 법은 기본법에 해당하면서 환경영향평가의 정신과 목적을 잘 반영하고 있다. NEPA의 목적과 선언적 조항들에 담겨 있는 언어들은 20여년 후에 출현한 리오선언에 담겨 있는 지속가능성(sustainability)의 목표 및 원칙들과 부합한다. 법 제102조는 환경영향평가서(EIS)의 작성에 관한 절차적 요건들을 기술한다. 미국의 법원들은 이 절차적 요건들의 상당 부분들을 판결을 통하여 재해석하기도 한다.³³⁾

에 열거된 보호기준에 비추어 심히 유해한 환경작용이 우려될 경우에는 계획의 협소함과 실행규모의 작음에도 불구하고 환경영향평가가 시행된다. 사전평가에서는 계획 이행자가 계획하는 회피와 감소조치를 통하여 어느 범위까지 환경 부작용이 명백하게 제거되는가의 여부가 고려된다. 일반적인 사전평가에서는 또한 계획의 규모와 실행에 관한 평가척도가 어느 범위에서부터 일탈로서 규정될 것인가의 여부가 고려된다. 최초의 도달 또는 일탈과 연이은 계획의 규모와 실행에 관한 평가척도의 일탈에 관하여서는 법 제3b조 제2항 제1문과 제2문 그리고 제3항에 따른다.

32) Zones d'Aménagement Concerté에 관한 개요는 Imperial College London Consultants, The Relationship between the EIA and SEA Directive(2005), p.33, 참조

33) EIA Training Resource Manual(2002), p.139

6. 캐나다

캐나다의 환경영향평가법(CEAA,1993)은³⁴⁾ 종합적인 환경영향평가를 구체적으로 규정한 법률의 모범으로 알려져 있다. 이 법은 종전의 1984년의 지침규정(1984 Guidelines Order)에 관한 일련의 다툼과 판결들의 소산이기도 한다. 이 법은 공중참가의 원칙을 확립하고 연방정부의 책임을 (법률목록으로) 명문화시켰으며 환경영향평가의 각 단계에서 취하여야 할 요건 및 절차[최초의 예비조사보고서, 종합적 연구 및 독립적 패널이나 조정자에 의한 공공심사]를 규정하였다는 관점에서 국제적 관심의 대상이 되었다. CEAA는 구체적 프로젝트들에 대하여만 적용된다. 정책과 계획들에 대하여서는 별도의 전략환경평가(SEA) 절차가³⁵⁾ 적용된다.³⁶⁾

7. 일본

일본은 1976년 지방자치단체[川崎市]의 조례[川崎市 環境影響評價에 관한 條例]로 처음 환경영향평가를 실시하였다. 1977년 통상산업성은 통첩(‘발전소의 입지에 관한 환경영향조사 및 환경심사의 강화에 대하여’)을 내렸다. 건설성은 1978년에 통첩[‘건설성 소관 사업에 관한 환경영향평가에 관한 당면의 조치방침에 관하여’]을 내렸고 운수성은 1979년에 통첩[‘정비5 신간선에 관한 환경영향평가의 실시에 관하여’]을 내렸다. 1981년 환경영평가법안이 국회에 제출되었으나 1983년에 폐지되었다. 1984년 환경청장관은 『환경영향평가에 관한 조사, 예측 및 평가에 관한 기본적 사항』을 결정하였다. 환경기본법이 공포·시

34) CEAA, *proclaimed in 1995*

35) SEA process, *established 1990 ; amended 1999*

36) *EIA Training Resource Manual(2002)*, p.139

제 4 장 주요 국가의 환경평가 유형

행(1993년 11월 19일)되면서 제20조에 환경영향평가의 추진에 관한 규정을 두었다. 환경영향평가법은 1997년 6월 13일 공포되었다.³⁷⁾

37) 日本 環境影響評價法에 대한 淡路 剛久 教授의 평가에 관하여서는, 日本環境法政策學會: 8 - 13, 참조

제 5 장 법적과제와 개선방향

환경영향평가제도는 그 성공적 개혁입법의 완수에도 불구하고 - 사전 환경성검토 제도를 포함하여 - 법집행과 관련하여 아직 보완하여야 할 법적 과제들이 남아 있다. 먼저 환경성검토나 영향평가의 효율을 증진시킬 수 있는 방법이 강구되어야 한다. 환경성검토나 환경영향평가라는 명목으로 환경계획이 개발계획을 심사하거나 개발계획에 대한 환경계획의 우월성을 강조할 경우에 양자의 긴장과 마찰은 불가피하다. 또한 사전환경성검토나 환경영향평가의 실시 결과 환경상 별다른 문제가 없음에도 불구하고 환경계획 또는 허가 당국은 검토·평가의 대상 사업을 중단시키거나 수정할 수 있느냐의 여부가 문제될 수 있다. 아울러 사전환경성검토 내지 환경영향평가로 인한 사업비용의 증가를 막을 수 있는 제도적 장치가 없는가의 여부가 문제된다. 그밖에 환경영향평가와 관련하여 종전부터 문제가 제기되었던 평가주체의 전환·평가시기의 조기화·공중참가의 확대방안 등이 강구되어야 하며 토막치기 등의 탈법을 막을 수 있는 기술적 장치의 개발 등이 필요하다.

1. 법령안에 대한 환경평가

(1) 당위성

어떠한 종류의 계획이나 사업을 사전환경성검토 내지 환경영향평가의 대상으로 설정할 것인가[검토·평가대상]³⁸⁾ 환경영향평가의 실효성(實效性)을 결정짓는 척도이다. 환경영향평가의 대상과 범위 등이 입법례에 따라 상이하기 때문에 환경영향평가제도들은 국가에 따라 조금씩 다른 모습을 취하고 또 그 앞에 여러 가지 수식어가 붙어³⁹⁾

38) 주요국가들의 對象事業에 관한 요약은, 日本環境廳企劃調整局 : 130, 참조

39) 예컨대, ‘계획’(planning)등을 주요대상으로 하는 ‘전략영향평가’(strategic environmental

외관상 혼란을 야기시킨다. 종래의 환경영향평가 제도는 개발계획이나 법안 등을 환경영향평가 대상으로 설정하지 아니함으로써 개별사업보다 훨씬 환경영향이 큰 처분입법이나⁴⁰⁾ 국토계획의 수립⁴¹⁾ 또는 변경 그리고 수도권정비계획법·국토계획이용법 등의 개정은 환경영향이 평가되지 아니하였다.⁴²⁾ 다행히 2005년의 환경정책기본법 개정법(제25조의2)은 사전환경성검토 제도를 통하여 행정계획을 검토의 대상으로 분리·독립시킴으로써 상위 “계획”들 자체에 대한 환경성검토를 활성화시킴으로써 환경영향평가제도의 실효성을 대폭 향상시켰다.

(2) 입법례

미국(US)의 경우, 국가환경정책법(NEPA)은 인간환경의 질에 현저한 영향을 주는 법안의 제출(legislation) 및 기타 주요한 연방정부의 행정행위를 평가대상으로 규정한다.⁴³⁾ 평가서를 작성하여야 할 활동 그리

assessment)가 그러하다. 전략영향평가에 관한 상제는, 성현찬, “전략환경평가 제도의 도입방안” 환경부 정책연구회(1999·7·10) 발표자료, 참조

40) 예컨대, 1995년의 『제18회 동계유니버시아드 대회 및 동계아시아경기 대회 지원법』은 평가의 실효성을 후퇴시키는 대표적 특례에 해당한다. 같은 법(제20조)은 대회 유치용 시설건설시 환경영향평가협의 권한을 환경부장관 대신에 사업인허가권자(시도지사)가 갖도록 규정하였다. 즉 시설개발 주체(사업자)가 환경영향평가권을 갖게 되므로 시도지사가 마음만 먹으면 환경파괴에 대한 까다로운 규제절차를 밟지 아니하고도 산림을 마음대로 개발할 수 있도록 허용하였다.

41) 예컨대, 1999년에 건설교통부가 수립한 제4차 국토계획은 “전국 어느 곳에서나 30분 이내에 고속도로에 닿게 한다”는 목표 아래 전국에 격자망 도로를 건설한다는 내용을 담고 있지만 당해 계획의 환경성이 시비의 대상으로 된 적이 없었다.

42) 예컨대, 1993년의 국토이용관리법은 당시 10% 정도에 불과한 국토의 개발가능면적을 30-40%로 대폭 확대시키는 엄청난 입법조치이었음에도 법률 개정이 가져올 엄청난 국토훼손 가능성에 대하여서는 아무런 환경영향평가가 이루어지지 아니하였다. 신동호, “환경영향평가법의 문제점과 대책” 환경과 사회 1994년 가을호(한국환경·사회정책연구소 : 1994·10), 51쪽

43) 42 U.S.C. § 4332 : “연방정부의 모든 행정청은 인간환경의 질에 현저하게 영향을 미치는 입법과 그 밖의 주요한 연방 행정행위(action)들을 목적으로 하는 제안들에 관한 모든 건의나 보고에 담당 공무원(responsible official)이 i) 제안된 행정행위가 미치는 환경상 영향 ii) 당해 제안이 실행된다면 피할 수 없는 불리한 환경상 효과 iii) 당해 제안된 행정행위의 대안 iv) 지역주민들이 환경을 단기적으로 이

고 환경영향이 거의 없다고 생각되는 행위의 기준은 각 연방 기관이 개별적으로 정한다.⁴⁴⁾

영국(UK)의 도시·농촌계획규칙에서는 EU지침에 대응하여 반드시 환경영향평가가 필요한 부속서 I 사업(고속도로 등 9종), 중요한 환경영향이 있는 경우에 행하는 부속서 II 사업(농업 등 12종)을 지정하고 있다.⁴⁵⁾ 캐나다에서는 다음의 어느 하나에 해당하는 사업을 평가대상으로 규정한다 : ① 연방정부가 사업의 제안자로 되어 있는 경우 ② 연방정부가 사업에 재정적인 지원을 행하는 경우 ③ 사업을 위하여 연방정부가 관리하는 토지 또는 그 이용권을 매각, 임대 등을 행하는 경우 ④ 연방정부가 인허가 등을 행하는 경우.

프랑스에서는 원칙적으로 다음의 세 가지 사업을 평가대상 사업으로 한다 : ① 공공사업 ② 공적기관의 인허가를 필요로 하는 민간사업 ③ 도시계획결정. 이탈리아에서는 EU지침에 대응하여 반드시 환경영향평가가 필요한 부속서 사업(고속도로 등 9종)과 댐사업을 평가대상으로 하고 있다. 기타 특정지역의 개발사업에 관하여 특별법에 의하여 실시되는 대상사업이 있다.

독일의 환경영향평가법은 부속서에서 장거리도로, 산업설비의 설치 등 42개 사업에 대하여 환경영향평가를 의무화시키고 있다. EU지침에서는 원유정제시설, 고속도로 등 9종을 반드시 환경영향평가가 필요한 부속서 I 사업으로 하고 농업, 채굴업 등 12종을 가맹국의 판단에 의하여 환경영향평가를 행하는 부속서 II 사업으로 지정한다. 일본에서

용하는 행위와 장기적인 생산성의 유지 및 향상 사이의 역학관계 v) 제안된 행정행위가 실행된다면 거기에 담겨야 할 불가역적이고 회복불능의 자원충당(commitments of resources)에 대하여 작성한 상세한 진술서(detailed statement)를 포함하여야 한다.”(C항) 여기에서 “상세진술서”는 환경영향평가서(EIS)를 의미하는 법률용어이다. J.B.Ruhl, John Copeland Nagle & James Salzman, *The Practice and Policy of Environmental Law* (Foundation Press : 2008), p.434

44) *Greene County Planning Board v. Federal Power Com.*(CA 2) 455 F 2d 412

45) *John D. Leeson* : 63-65

는 반드시 환경영향평가를 행하여야 하는 일정규모 이상의 사업을 제 1종 사업으로 정하고 제1종 사업에 준하는 규모의 사업을 제2종 사업으로 정한다. 제2종 사업에 관하여서는 개별 사업마다 환경영향평가 여부를 판정한다.

(3) 방법론

법률 [특히 특례법으로 일컬어지는 각종 처분적 입법]들이 환경에 미치는 영향은 매우 크고 넓다. 그렇기 때문에 프랑스의 경우에는 법률을 환경영향조사의 대상으로 규율하고 영국은 처분적 입법안의 환경효과보고서를 요구한다. 우리 나라의 경우에, 계획·개발 관련 법률안 전반에 대한 사전환경성검토 내지 환경영향평가의 실시는, 그 타당성은 인정되지만, 법률문화적 관점에서 즉각적인 실시가 곤란할 것으로 보인다. 일반 법률안들에 대하여서는 임의평가를 제안한다. 그러나 처분적 법률안의 경우 이를 조속히 평가대상에 포함시키는 것이 바람직스럽다.

우리나라의 환경정책기본법도, 흔히 간과하고 있지만, 당초에는 미국의 국가환경정책법(NEPA)과 마찬가지로 입법(legislation)에 대한 환경성검토가 가능하도록 설계되어 있다. 1990년의 환경정책기본법(법률 제4257호)은 환경기준에 관한 근거규정(제10조)을 두고⁴⁶⁾, 정부 및 지방자치단체에 대하여 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행에서 이 환경기준을 유지할 책무를 지웠다(제11조).⁴⁷⁾ 이 “환경기준고

46) 1990년의 환경정책기본법 제10조 (환경기준의 설정) ①정부는 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 환경기준을 설정하여야 하며 환경여건의 변화에 따라 그 적정성이 유지되도록 하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 환경기준은 대통령령으로 정한다. ③서울특별시·직할시 또는 도시는 지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경처장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 별도의 환경기준을 설정할 수 있다.

47) 1990년의 환경정책기본법 제 제11조 (환경기준의 유지) 국가 및 지방자치단체는 제10조의 규정에 의한 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제

려” 의무는 2008년 3월 28일의 환경정책기본법 개정법(법률 제9037호)에도 그대로 유지되고 있다. 우리나라의 환경정책기본법 제10조와 제11조의 “법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에”라는 문언은 미국 국가환경정책법의 “입법 및 주요 행정행위(action)에 관하여”라는 문언과 별 차이가 없다. 미국은 이 문언이 규정된 국가환경정책법상의 조항(U.S.C.§4332)을 근거로 제정된 집행명령(CFR)에 따라 환경질위원회(CEQ)와 환경청(EPA)이 환경영향평가를 실시한다.⁴⁸⁾

우리나라도 1990년의 환경정책기본법에 규정된 “환경기준의 유지” 조항(제11조)을 근거로 법안에 대한 환경성검토를 실시할 수 있는 집행규정을 둘 수 있었다. 1999년의 환경정책기본법 개정법은 제11조에 제2항 내지 제5항을 추가하여 “행정계획의 환경성검토를 실행하는 법적장치”를 갖추었다. 1999년의 개정법은 법령에 대하여 행정계획과 동일한 검토장치를 규정하지 못하였다. 이는 삼권분립 구조로 인하여 국회의 법률안에 대한 환경성검토가 어려웠고 대통령령과 부령으로 의회 제정법의 환경성을 검토하는 절차를 마련할 수 없기 때문인 것으로 풀이된다.

환경성검토에 대한 권력분립상의 한계는 2002년 환경정책기본법 개정법에 의하여 사전환경성검토가 “환경기준유지” 조항(제11조)과 분리되어 “사전환경성검토협의” 조항(제25조)으로 독립되고 “환경영향평가” 조항(제28조)이⁴⁹⁾ 신설되면서 고착화되었다. 즉 사전환경성검토 대상

정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에는 다음 사항을 고려하여야 한다.

1. 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거
2. 환경오염지역의 원상회복
3. 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경위해의 예방
4. 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분

48) J.B.Ruhl, John Copeland Nagle & James Salzman, *op.cit.*, p.437

49) 2002년의 환경정책기본법 개정법 제28조(환경영향평가) : “국가는 환경에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경에 미칠

이 “행정계획”으로 정착되면서 “법령”(안)에 대한 사전환경성 가능성이 배제되었다. 의원입법 형식으로 추진되는 법률안(bill)에 대하여서는 사전환경성 검토가 곤란하겠지만 정부입법으로 추진되는 법률안에 대하여서는 사전환경성 검토가 가능하다.

2. 기본법상 환경평가 근거조항의 존치

(1) 장점과 단점

환경정책기본법에 규정된 사전환경성검토와 환경영향평가법에 규정된 환경영향평가가 하나의 법률에 자리잡고 또 양자가 통합적으로 운영됨은 법의 진화에 해당한다. 그러나 “사전환경성검토” 내지 “전략영향평가”가 본격적으로 제도권에 진입하는 것을 계기로, 환경평가제도의 근거법을 바꾸어 보는 방안을 검토할 필요가 있다. 미국식으로 사전환경성검토를 규정한 환경정책기본법에 환경영향평가 제도가 들어가는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

법률안에 대한 사전환경성검토를 가능하게 하려면 환경정책기본법상의 “환경기준의 유지” 조항(제11조)과 “사전환경성검토” 조항(제25조)을 다시 통합하고 법령안에 대한 검토장치를 보강하여야 한다. 2008년의 제정법안은 사전환경성검토를 환경영향평가와 통합하기 위하여 환경정책기본법에서 분리시켜 환경영향평가법(안)으로 이관하는 구도를 설정하였다. 이 구도는 사전환경성검토와 환경영향평가를 통합한다는 관점에서는 돋보이지만 다른 한편으로 사전환경성검토 [전략영향평가]를 법령(안)과 더욱 멀어지게 한다는 단점이 있다.

영향을 미리 평가·검토하여 사업시행으로 인하여 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 환경영향평가를 실시하여야 한다.”

(2) 2원적 접근

환경정책기본법에서 사전환경성검토[전략영향평가] 제도의 근거규정이 완전히 분리되는 것은 법령(안)에 대한 사전환경성검토[전략영향평가]의 실시라는 관점에서는 바람직스럽지 못하다. 환경영향평가제도가 환경정책기본법으로 회귀하는 통로는 “환경기준” 조항(제10조)과 그 유지 조항(제11조)가 될 것이다. 현행 환경정책기본법상의 “환경기준의 유지” 조항(제11조)에 - 1999년의 개정법을 본받아 제2항을 다시 신설하여 - 정부법안과 행정계획에 관한 사전환경성검토 [전략영향평가]의 근거규정을 설정하고⁵⁰⁾ 새로 제정하는 2008년의 환경영향평가법안에 절차규정을 마련하여야 할 것이다.

환경에 영향을 미치는 “법률”까지 평가의 대상으로 삼음으로서 특별법 또는 처분입법 등에 의한 환경영향평가의 생략 또는 유월을 방지하려면 환경평가의 근거법률을 기본법 정도의 상위법으로 이관하는 변신이 절실하다. 환경정책기본법에 사전환경성검토 내지 전략영향평가 및 환경영향평가의 대상을 규정하고 구체적인 평가의 기준이나 방법 등은 현행 환경영향평가법을 『환경영향평가절차법』으로 개칭하여 수용할 수 있을 것이다.

3. 평가 주체의 전환

(1) 현행 법제의 검토

“누가” 환경영향평가를 수행할 것인가 [평가주체]의 문제는 환경영향평가의 객관성을 좌우한다. 사전환경성검토 [전략영향평가]가 강화

50) “환경영향평가” 근거조항을 신설한 2002년의 환경정책기본법 개정법 제28조는 사전환경성검토 [전략영향평가]를 환경정책기본법에 자리잡게 할 수 있는 접점이 될 것이다.

되고 평가대행자 제도가 도입되면 평가주체가 다시 문제될 수 있다.⁵¹⁾ 현행 환경영향평가제(2008년의 환경영향평가법 제7조)는 사업자에게 제1차적 평가 책임을 맡기고 사업자는 평가대행자에게 제2차적 평가책임을 맡긴다. 사업자가 직접 평가를 실시하지 아니하고 공개입찰을 통하여 선정된 평가대행자가 평가를 실시하기 때문에 외관상으로는 환경영향평가의 객관성이 어느 정도 확보될 수 있다. 그러나 이러한 추론은 평가대행을 위한 입찰계약이 공정성을 유지할 때에만 가능하다. 평가대행자의 경영이 사업자의 주머니에 의존하는 한 평가대행자는 사업자로부터 자유로울 수 없다. “사업불가 내지 축소”라는 평가서를 소신껏 제출하는 평가대행자는 평가대행업무의 수주가 점차 뜸해지고 급기야 회사경영이 불가능해질 것이다. 이러한 이유로 평가대행자에 의한 평가는 곧 사업자에 의한 평가나 다를 바 없다.

(2) 평가의 객관성

평가대행자에 의한 평가는 사업자에 의한 평가와 마찬가지로 객관성을 확보하기 어렵다. 그렇기 때문에 사업자에게 평가를 맡기는 입법례에서는 평가의 객관성을 확보하기 위하여 평가에 대한 공중의 관여와 정보공개를 확대하고 사법적 심사를 용인한다. 우리 나라의 경우에는 평가의 객관성을 담보할 수 있는 장치가 미약하다. 환경부는 한 때 산하에 환경영향평가원과 같은 평가전문기관을 설립하여 평가를 전담시키는 방안도 검토하였으나 이러한 시스템 역시 평가의 공정성을 해친다. 심판자의 위치에 서야 할 환경부가 심판을 받는 자의 위치에 서게 된다. 산하기관에 맡기더라도 지위의 혼동을 면할 수 없

51) 현행 환경정책기본법(제25조)의 해석상 사전환경성 검토의 “주체”는 해당 사업을 인가·허가하는 행정청이다. 그러나 동 법률문언은 엄밀하게 분석하면 관할 행정청은 검토에 관한 협의만 수행하는 것처럼 규정하고 있다. 아울러 동법(제28조)은 환경영향평가의 주체를 명문으로 표기하지 아니하는 모호함을 보인다.

다. 단일기관이 평가업무를 맡을 경우 업무의 폭주가 문제된다. 분원 등의 지방조직을 상정할 수도 있으나 채산성이 문제된다.

(3) 입법례

英國에서는 사업자가 환경영향평가를 실시한다. 캐나다의 경우에는 연방정부가 환경영향평가의 이행을 확보한다. 프랑스와 이탈리아 독일에서는 사업자가 평가를 실시한다. EC지침은 사업자로 하여금 환경영향평가에 필요한 정보를 제출하게 한다. 일본에서는 사업자가 환경영향평가를 실시한다. 이에 비하여 美國에서는 정부기관이 평가의 주체가 된다.⁵²⁾ 때에 따라서는 신청을 행하는 민간사업자에게 정보를 제출하게 한다.

美國의 국가환경정책법(NEPA : 실질은 환경영향평가법이다)은 연방조치들을 목적으로 한 제안들은 “책임있는 공무원에 의한” 상세한 보고서(EIS)를 포함하여야 한다고 규정한다. 또한 “상세한 보고서를 만들기 이전에 책임있는 공무원은 법률상 관할권 있는 행정청과 또는 관련 환경영향에 관한 전문가와 협의하고 그 논평서를 받아야 한다”.(42 USCS §4332(2)(C) ; 40 CFR §§1501.5,1501.6) “환경영향보고서를 제공할 제1차적이고 위임불가의 책임이 행정청에게 있다”는 것이 선도적 판례에 기술된 법칙이며, 담당 행정청의 심사과정중에 보고서가 해당 제안에 덧붙여져야 한다.⁵³⁾

(4) 사업자와 감시자의 혼동 회피

밀그림이 잘못되면 그 위에 아무리 덧칠을 하더라도 그림이 살아나지 아니하듯이 최초의 평가가 잘못되면 그 후 아무리 엄격하게 검토

52) Hanly v. Mitchell(CA2 NY) 460 F2d 640

53) 전재경(1994) : 141

를 하더라도 올바른 평가가 불가능하다. 사업자가 감시자를 맡는다면 둘 중의 하나는 없어질 것이다. 영국의 法の支配(Rule of Law) 또는 미국의 適法節次(Due Process of Law) 원리에 의하면, “누구든지 자기 사건의 심판자가 될 수 없다.” 객관성을 해치기 때문이다. 그렇기 때문에 영국의 물 환경법에서는 밀렵자(poacher)와 사냥터지기(gamekeeper)의 역할을 분리시켰다.⁵⁴⁾ 이러한 원리를 우리 실무에 원용하려면 평가주체를 사업자(평가대행자)에서 사업승인기관(법 제16조)으로 바꾸고 환경부는 평가서에 대한 논평을 관장하여야 한다. 재평가도 마찬가지이다.

(5) 방법론

승인기관이 평가의 주체로 된다고 하더라도 실제 평가업무는 평가대행자가 맡을 수 있다. 평가비용은 국고나 사업자의 금고에서 나올 수 있을 것이다. 경우에 따라서는 사업자가 평가비용(예정가)을 승인기관에 납부하고 평가대행자는 승인기관으로부터 평가비용을 받고 정산할 수 있을 것이다. 이러한 구조 속에서는 승인기관의 책임이 확대되고 평가대행자가 사업자의 지시나 간섭으로부터 자유롭다. 환경정책기본법 개정법(제25조)은 원칙적으로 관계 행정기관의 장에게 사전 환경성 검토의 책임을 지움으로써 환경영향평가의 경우에도 평가 “주체”를 행정청으로 전환시킬 수 있는 통로를 열었다.

4. 국토계획과 환경계획간의 대화

(1) 실제적 부정합성

국토와 환경 그리고 자연자원의 보전과 이용에 관한 현행 법제는 환경오염을 통제하고 난개발을 방지하기 위하여 각종 계획들을 통한

54) Michael Gill : 62

재량과 안정성을 선호함으로써 계획법제로서의 면모를 갖추고 있다. 그러나 환경법제를 표상하는 환경계획은 - 거북이를 뒤쫓지만 결코 추월하지 못하였던 준족의 아킬레스처럼 - 아직 국토계획과 어깨를 나란히 하고 있지 못하다. 국토법제는 2002년의 국토기본법과 국토의 계획및이용에관한법률을 기점으로 더욱 강고하고 장기적인 “계획” 시스템을 구축하는 한편 자체 시스템 안에 환경친화적 개념들을 구비함으로써 환경계획의 도전을 곧잘 비껴간다. 행정중심복합도시법이나 기업도시특별법과 같은 특별법 내지 처분입법들은 규제형 환경법제를 무색하게 만들뿐만 아니라 개발형 국토법제로부터의 자유를 지향하고 있다.

환경계획은 자연환경과 같은 물리적 공간의 보전을 목적으로 한다는 측면에서 토지의 개발과 이용을 주된 내용으로 하는 국토계획과 접점을 이룰 뿐만 아니라 환경오염을 통제한다는 측면에서 바다에서의 해양·수산계획 또는 산업부문에서의 에너지·자원 개발계획들과도 접점을 맞는다. 관련 법률과 계획들이 증가하면 할수록 상호간의 정합성을 확보하기 위한 노력이 경주되어야 한다. 그러나 종래의 환경계획과 국토계획은 “계획간 고려” 내지 대화가 부족하였다. 이는 법 집행 과정상의 문제라기보다 “계획”을 규정하고 있는 법제 자체의 구조에서 연유한다. 산림환경 법제는 산지관리법이 독자적 계획 체계를 채택하지 아니하고 - 백두대간보호법의 예와 같이 - 환경부와 산림청이 협력하는 구조를 취함에 비하여 해양환경 법제는 해양생태계법(안)의 출현에서 알 수 있듯이 육상과 바다의 물리적 공간을 분할하는 양상을 보인다.

계획 관련 법제의 구조적 부정합성은 계획간 정합성을 해치는 가장 큰 요인으로 작용한다. 산림과 해양을 포함하는 국토를 최적으로 관리하고 법집행 비용을 감소시키기 위하여서는 환경계획과 국토계획이 서로 창과 방패의 관계[矛盾關係]로 대립하여서는 아니 된다. 계획간

법적 안정성의 유지는 필요하지만 국토기본법(제8조: 국토종합계획의 우월적 지위)의 예에서 보는 바와 같은 계획간 우열의 고착화는 정부 부처관할 및 정책들의 단편화 경향을 가속화시키고 관련 계획 상호간의 협력과 대화를 방해한다. 한편 군사와 관련된 특례구조는 계획간 형평성을 깨뜨린다. 1963년의 국토건설종합계획법(제5조 단서조항)을 필두로 군사와 관련된 건설[토지이용 또는 시설의 설치] 계획을 예외적으로 취급하는 국토·환경법제의 “자제”는 또 다른 특례를 부르는 계기가 된다.

(2) 절차적 부정합성

현행 환경계획과 국토계획은 근거 법제의 구조적 부정합성이외에도 계획의 수립 절차와 방법·양식 및 집행면에서 여러 가지 부정합성을 노정시킨다. 계획을 수립하는 과정에서 환경계획과 국토계획은 서로의 존재를 고려하지 아니한다. 계획수립의 경우에 - 국토기본법(제9조)의 예처럼 - 상위계획은 관계 부처와 지방자치단체의 소관별 계획안을 반영할 수 있는 틀을 갖추었지만, 이러한 반영은 “쌍방향” 협의라기보다는 계획고권을 보유하는 당국의 편면적 배려로 이해된다. 환경계획은 국토계획을 견제할 수 있는 지위에 있지 아니하고 다른 여러 계획중의 하나에 불과한 것으로 취급된다.

국토기본법에 의한 국토종합계획의 수립절차를 보면 국토계획과 환경계획의 관계가 잘 나타나 있다. 국토종합계획은 국무총리가 위원장인 국토정책위원회의 심의를 거쳐 수립되는 바(제26조), 환경계획을 관할하는 환경부장관은 위촉직 위원(25인)과 함께 중앙행정기관의 장(8인이내)의 일원으로서 국토정책위원회에 참여한다(제27조 및 국토기본법시행령 제11조제2항). 이러한 다면적 구조에서는 환경계획이 국토계획을 설득하기 어렵다. 환경계획의 취약성은 건설교통부장관이 관

계 중앙행정기관의 소관별 계획안을 조정·총괄하는 과정에서도 명확하게 드러난다. 각 부처의 소관별 계획안을 조정·총괄할 때 검토핵심은 “당해 계획안이 국토종합계획의 목적 및 기본방향과 부합하는가”의 여부이다(국토기본법시행령 제3조제1호). 이러한 구조에서는 국토종합계획의 목적 및 기본방향과 부합하지 아니하는 환경계획은 국토계획에 대한 견제력을 유지하기 어렵다.

(3) 상호고려 의무의 부과

국토법제와 환경법제가 서로 우열관계를 다투는 나머지 실체법적으로 상호 대화·협력 시스템을 갖추지 못하는 상황이 지속된다면 양자의 대화를 실현시킬 수 있는 나머지 방법은 절차법의 원용이다. 행정계획에 속하는 국토계획과 환경계획의 대화와 협력은 환경정책기본법상의 사전환경성검토 또는 환경영향평가법상의 환경영향평가와 같은 절차적 규정들을 통하여 모색될 수 있을 것이다. 그러나 종래의 환경정책기본법과 동개정법 및 환경영향평가법은 아직 이러한 대화·협력 시스템에 대한 준비가 부족하다. 환경영향평가법은 절차법이기 때문에 두 계획의 대화를 주선할 수 있다. 환경계획이 행정계획 내지 개발사업을 검토 내지 평가한다는 감시자의 관점을 넘어 국토계획과 환경계획에 대하여 상호고려 의무를 지우는 상호주의가 환경영향평가법에 명문으로 규정되어야 할 것이다. 국토계획과 환경계획이 대화하기 위하여서는 계획의 “기호화” 내지 “코드화”[조문화] 작업이 함께 추진되어야 할 것이다.⁵⁵⁾

55) 행정계획간 대화 시스템에 관한 입론은, 진재경, 『환경계획법제와 국토계획법제의 정합성 연구』(한국법제연구원 : 2004.11), 141~147쪽, 참조

5. 공중 참여기회의 확대

(1) 객관성의 요청

감시자가 아닌 사업자가 환경영향평가를 수행할 경우 평가의 객관성을 담보하기 위하여 광범위한 공중의 관여가 필요하다. 공중의 관여는 평가과정에 대한 주민참가와 평가결과에 대한 사법적 심사를 주요 내용으로 한다. 우리나라의 경우에는 사업자가 환경영향평가를 수행하면서도 실질적인 주민참가가 이루어지지 아니하고 사법적 심사 또한 거의 열려 있지 아니하여 평가의 객관성에 많은 문제를 야기시키고 있다. 환경부장관이 평가 ‘협의를’ 통하여 같은 효과를 겨냥하고 있을 뿐이다. 평가협의를 해석상 행정처분으로 보기 어려운 점이 많아 이의신청이나 행정소송의 제기를 가로막아 왔다. 한편 평가 자체의 불성실이 문제된다. 부실평가는 공중과 행정청의 판단에 장애를 초래한다.

(2) 현행법제의 한계

현행 환경영향평가법상 환경부장관은 (사업)승인기관의 장등이 제출하는 평가서에 대하여 협의를 실시하지만 이 ‘협의를’의 성격이 모호하다. 승인기관은 장관의 협의 없이 인허가등의 행정처분을 할 수 없기 때문에 협의는 행정행위의 조건이다. 문제는 환경의 수탁자인 주민[단체]이 평가서의 적정성을 다룰 수 있는 길이 없다는 점이다. “가장 효과적인 위험대응은 소비자 쪽에 맡겨져야 한다.”⁵⁶⁾ 승인기관의 장은 평가서를 심사하거나 거부할 권한이 없기 때문에 주민[단체]들이 그에게 불복할 실질이 없다. 환경부장관의 협의는 외관상 행정청 내부의

56) 三本木, REFERENCE : 27

합의 내지 지휘감독이기 때문에 제3자인 주민[단체]들의 간섭을 어렵게 만든다.

(3) 입법례

미국의 경우, 평가범위 설정 등의 초기단계에서부터 필요에 따라 공중의 관여가 도입된다.⁵⁷⁾ 평가서안은 열람을 거쳐 공중의 의견이 청취된다. 필요한 경우에는 공청회도 개최한다. 영국의 경우, 사업자가 평가서를 공개한다. 의견이 있는 사람은 누구든지 지방계획청에 문서로 의견을 제출할 수 있다. 경우에 따라서는 공청회도 개최된다. 캐나다에서는 사전평가의 경우 관할 행정청이 필요에 따라 공중의 의견을 구한다. 포괄적 조사의 경우 환경접근(accessment)청이 심사중에 공중의 의견을 청취한다. 조정의 경우에는 관계자가 참가하고 위원회 심사중에는 공청회가 개최된다.

프랑스의 경우, 사업자가 공청(公聽)절차법의 적용을 받을 때에는 공청회 중에 공중의 관여가 행해진다. 공공청문은 청문관이 주재한다.⁵⁸⁾ 적용을 받지 아니하는 경우에는 주민에게 통지하고 협의의 요청이 있으면 협의가 행해진다. 이탈리아의 경우, 환경영향조사서의 제출은 사업자에 의하여 신문에 발표된다. 그후 30일 이내에 시민은 환경부, 문화유산부, 주정부에 의견서를 제출할 수 있다. 화력 및 가스터빈발전소에 관하여서는 공청회가 행해진다. 독일의 경우, 관할 행정청은 행정절차법에 따라 열람, 공청회의 개최, 의견의 제출 등을 행한다.

EU지침(directive)에서는 평가서 등의 환경정보가 일반에 이용될 수 있도록 하고 이해관계에 있는 공중이 사업이 개시되기 전에 표명할 기회가 부여될 수 있도록 가맹국이 규정을 정비할 것을 요구한다. 일본의 경우, 의견제출자의 범위를 확대시켰다. “환경보전의 견지에서

57) 40 CFR §1501.7

58) JURIST(ジュリスト) 第986號 : 128

의견을 가지고 있는 사람”은 당해지역주민 이외에도 전국적인 NGO·전문가·연구자 등 누구든지 의견을 제출할 수 있다.

(4) 불복기회의 보장

주민 [단체]들에게 있어 환경영향평가서는, 그들의 환경을 좌지우지 함에도, 접근불능의 성역이다. 그렇다면 환경영향평가는 과연 누구를 위한 제도인가? 이러한 비민주적 행태를 극복하기 위하여서는 평가에 대하여 주민 [단체]들이 불복할 수 있는 길을 열어 놓아야 한다. 즉 적정성이 다투어지는 평가서에 대하여서는 주민(단체)들이 상급 행정청 및 환경부에 이의신청을 제기할 수 있어야 한다.

(5) 공청회 방식의 개선

주민들의 정보접근권을 방해하지 아니한다는 차원에서 사업설명회와 평가공청회가 차별화되어야 한다. 단 한 번의 공청회로 갈등을 무마하려는 규정도 개선되어야 한다. 물론 공청회의 운영방식도 개선되어야 한다. 일방적 발표로 끝나곤 하는 현행 운영방식은 공청회를 단순한 통과의례로 격하시킨다. 비용집행 주체를 법률에 명시하여야 한다. 또 주민들에게 절차참여를 유도하는 통지수단 [인터넷에 올리기, 반상회보에 신기, 지역신문 광고등]이 확대 보완 되어야 한다. 관할기관간 협의내용 역시 주민들에게 공개되어야 한다. 한편 지역주민들의 관심사항을 파악하고 다수의견을 확인하기 위하여서는 주민투표 또는 의견조사가 실시되어야 한다.

(6) 전문성의 증진

주민들에 대한 부실정보의 제공이 방지되어야 한다. 이를 위하여 평가실무의 수준을 향상시켜야 한다. 평가대행자를 지정할 경우, 최고입

참가와 최저입찰가를 동시에 배제하는 방안이 도입되어야 한다. 또 평가업체의 인력구성을 고려하여 주요 평가분야를 배정하여야 한다. 아울러 전문인력의 보강이 필요하다. 자체 인력만으로 무리하게 평가하도록 강제할 것이 아니라 필요한 경우 외부 전문가들을 객원 평가위원으로 활용할 수 있는 길을 열어야 한다. 나아가 사회·경제환경 분야의 평가[文化評價](시행규칙 별표2)에는 한국적 정서가 고려되어야 한다. 미국의 국가환경정책법은 환경개념이 자연환경에 국한되지 않는 것으로 해석된다.⁵⁹⁾ 민속학 또는 과학사 분야의 전문가들도 참여할 수 있는 장치를 갖추어야 할 것이다.

(7) 전통지식과의 만남

환경영향평가에 대한 주민참가를 확대시킨다는 차원에서 풍수지리학적 방법론을 원용하는 방안도 바람직스럽다. 국제 환경규범은 계량화가 곤란한 전통적 지식의 활용을 적극 요청한다. 서양의 환경영향평가와 동양의 풍수지리는 같은 목적을 지향한다. 주민들이 자신의 거주지 환경에 대한 독자적인 논리를 일상적 언어로 체득할 수 있도록 하기 위하여서는 우리 민족의 정서 속에 자리잡고 있는 유기체적 자연관을⁶⁰⁾ 자극시켜야 할 것이다. 비보풍수론을 선호하는 입장에서는 새로운 개발은 일단 환경에 부정적 영향을 준다고 본다.⁶¹⁾

종래의 환경영향평가는 개발이 환경에 미치는 영향이 없음을 전제하지만, 풍수지리적 평가는 영향이 있다는 전제하에서 출발하여 영향이 왜 없을 수 있는가 하는 점을 하나씩 증명해 가는 식으로 진행된다.⁶²⁾ 개발사업자는 그의 개발이 환경에 대하여 상당한 범위에 걸쳐

59) Findley & Farber : 29-30 / Hanly v. Mitchell, 460 F.2d 640(2d Cir. 1972)

60) 실학자 崔漢綺에 의하면, 우주와 사람은 한 몸이다(宇宙諸人爲一體). 최원석 (1996) : 550

61) 한동환(1995) : 71

62) 대안적 환경영향평가는 첫째, 평가범위에 있어 전체적이고 유기적인 면을 강조한

환경에 대하여 부정적 영향을 주지 않음을 증명할 수 있어야 한다. 만약 부정적 영향이 검증되면 개발계획은 기각될 수 있다. 환경영향의 입증책임이 평가서를 부정하는 쪽에 있지 않고 평가서를 제출하는 쪽에 있다.

풍수지리학자 최원석의 입론(1999)은 “풍수지리”라는 전통지식이 현대식 환경영향평가와 닿아 있음을 시사한다. 그에 의하면, 풍수지리는 전통적인 환경윤리요 자연을 존중하는 사상이며 또한 생태주의적 지리관이었다. 특히 아프고 병든 땅을 고쳐서 좋고 건강한 땅으로 만들 수 있다는 사상은 우리가 풍수에서 계승하고 발전시켜야 할 환경사상이기도 하다. 지금까지 자연에 대한 지식은 자연을 과학의 대상으로 보아서 쪼개고 나누어 관찰하여 얻은 것이었다. 그러나 앞으로는 자연을 있는 그대로 존중하는 생태적이고 정신적이며 환경윤리적인 지혜로 자연을 알아야 한다. 서양의 개발사상처럼 자연을 정복하고 수단으로 이용하는 태도는 자연에 대한 바람직한 것이 아니다. 풍수사상은 산과 물, 나무와 바위 등 눈에 보이는 어느 하나라고 값진 가치를 가지고 있고, 전체적인 어울림 속에서 있어야 할 의미를 주고 있으며, 아름다움을 일깨운다.

최원석(1999)에 의하면, 풍수지리 사상은 자연과 사람의 조화로운 어울림을 가르친다. 자연은 있는 그대로 주체이고 목적이지 더 이상 사람들이 마음대로 이용하는 수단이 되어서는 안된다. 풍수는 자연적인 조건이 부족하더라도 사람의 힘으로 보완하여 좋고 건강한 땅으로 가꾼다는 비보사상이 있다. 이 관점에서는 사람 마음대로 자연을 개발하는 것이 아니라 자연의 가치를 존중하면서 사람과 자연이 만나

다[看龍法]. 둘째, 산과 강의 모양 등 자연경관변화를 중시한다[藏風法·得水法·形局論]. 셋째, 개발지와 보존지에 대한 비율의 변화에 민감하게 반응한다[陰陽論·易思想]. 인간은 자연이 보유하고 있는 잠재력을 아껴두어야 한다. 자연의 잠재력이 소진되고 나면 인간이 변화에 적응할 수 있는 선택의 폭도 좁아진다. 따라서 풍수사상은 여러 기능들을 환경속에 채우기보다는 토지이용을 자제함으로써 환경을 비워두는 것을 중시한다.

서로 살릴 수 있는 관계로 맺어진다. 풍수는 자연 상태에서 어떤 곳이 가장 사람이 살기에 좋은지를 가르쳐 준다. 그리고 건물을 어떻게 자연과 조화롭게 배치해야 하는가도 말한다. 땅에는 각기 다른 성질과 기운을 가지고 있으니 그 땅의 성격을 파악하여 사람들로 하여금 터에 맞고 조화로운 삶의 방식을 이루게 한다. 풍수적 방법론은 고을과 마을 그리고 집터를 정하고 집의 배치를 할 때도 반드시 적용되었다. 이러한 입지론은 오늘날에도 활용될 수 있다. 풍수지리적인 조건이 좋은 곳은 자연적 조건이 좋은 곳이며 따라서 사람살이에 가장 좋은 곳이다.

(8) 보정장치

제정법안 제12조는 주민의견의 수렴을 규정하면서 주민의 범위를 특정하지 아니하고 의견수렴이 불충분할 경우에 대안을 마련하지 아니한다. 의견수렴의 대상을 “주민 등”으로 확대시킴이 바람직스럽다. 이른바 “계획”(전략)에 관한 영향평가에서 국토나 수자원 또는 하천과 같은 상위 “계획”들의 적용범위는 특정 지역의 “주민”을 넘어 “국민” 전체에 미칠 수 있다. 주민의견 수렴이 제대로 이루어지지 아니할 경우 보정장치가 필요하다.

그간의 법집행 경험에 비추어 보면, 설명회나 공청회를 여는 것만으로는 부족하다. 주민의견이 타당한가의 여부를 평가서 작성 기관이 판단하기 때문에 작성 기관이 보기에 타당하지 아니한 주민의견을 기록되지 아니하고 따라서 환경부장관과의 “협의” 과정에서 누락된다. 주민 등의 의견이 제출되었으나 반영되지 아니할 경우에는 해당 주민 등이 환경부장관 [지방환경청장]에게 서면으로 의견을 제출하여 평가 “협의” 과정에서 반영될 수 있도록 길을 열어 놓아야 할 것이다.

6. 문화인류학적 고려

(1) 사회경제 환경의 평가

종래 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토와 환경영향평가법에 의한 환경영향평가 제도는 환경영향평가 대상사업등이 주변지역의 주민들에게 미치는 문화인류학적 영향에 대하여서는 거의 고려가 없다. 제정법안도 마찬가지이다. 제정법안(제6조)은 환경영향평가분야 및 항목과 관련하여 “환경영향평가등은 대상계획 및 개발사업의 수립·시행으로 인하여 영향을 받는 지역의 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 등의 각 요소를 고려하여 실시하여야 한다(제1항). 환경영향평가분야와 분야별 환경영향평가등의 세부항목 설정 및 평가방법 등은 대통령령으로 정한다(제2항)”고 규정한다. 문화인류학적 영향은 “사회·경제환경”에 해당한다. 그러나 실제 평가과정에서는 사회경제환경의 평가가 구체화되어 있지 아니하다.

(2) 이주후 정착 가능성의 고려

국토계획 등에 근거한 개발행위들은 환경에 미치는 영향을 넘어 개발의 대상이 된 “공동체”(community) 자체의 존폐에 영향을 미친다. 그렇기 때문에 선진국에서는 개발에 즈음하여 환경영향평가서는 참고자료로만 삼을 뿐, 그 개발로 인한 공동체 자체의 왜해나 문화적 충격을 방지 또는 완화시키기 위한 문화인류학적 접근에 주목한다. 그러나 종래의 환경영향평가제도는 수치와 데이터를 기초로 한 자연과학적 평가에 치중한 나머지 사회경제적 영향평가가 미흡하다는 지적을 받아왔다. 차세대 개발의 과제는 환경권을 넘어 생존권을 보장하는 영역에까지 미친다. 종래 생존권은 경제적·물질적 기반을 주요내

용으로 삼았지만 시화호나 대추리 등에서 빚어지는 저간의 경험은 피해자들의 생활양식 즉 문화에 대한 고려가 없는 생계수단의 보장은 단편적 접근에 불과함을 보여준다. 대상사업에 대한 문화인류학적 고려는 종래의 [환경]영향평가법이 담보하지 못한 인권의 영역을 감싼다는 측면에서 긍정적이다. 그러나 문화인류학적 고려는 종전의 영향평가법제가 안고 있는 구조적 흠결을 답습할 경우에 또 하나의 규제가 될 뿐이다. 시장과 정부기구가 담아내지 못하는 공동체의 문화를 담아내기 위한 고려가 필요하다.

(3) 평가의 범주와 관점

문화인류학적 고려란 그 범주가 매우 불확실하고 단기간에 그 영향을 평가하기 어렵다. 따라서 사회경제 영향평가에서 문화인류학적 고려는 평가항목과 평가지표 등의 개발에서 종래의 영향평가법과 관점 및 기준을 상당 부분 달리하여야 할 것이다. 평가방법에서는 역사민속학의⁶³⁾ 관점에서 또 문화인류학적 관점에서 주민들의 가치관과 행동양식 그리고 전통 등을 참여적 관찰의 방법에 의하여 성찰하여야 할 것이다. 아울러 사회·경제 영향평가에서는, 환경영향평가와 달리, 공중참가가 실질적으로 이루어져야 할 것이다. 개발이 공동체(community)의 운명에 미치는 영향은 시간이 소요되더라도 그 공동체가 충분히 인식하여야 한다. 아울러 경제적 보상을 문화인류학적 고려로 대체하여서는 아니 될 것이다. 시화호 간척과 이주민들의 삶을 반추해 본다면, 개발지역의 이주민들이 보상을 받고 이주한 후에 새로운 직업에서 성공하고 도시의 생활양식에 적응할 수 있을 것인가에 관한 인문학적 고찰이 절실하다.

63) 역사민속학에서는 종래의 민속학이 의례와 놀이 그리고 의식주에 치우쳐 있음을 비판하고 노동과 법속 또는 일상생활에까지 시야를 확대시키고 역사학적 방법론을 원용하고자 한다.

7. 법적 안정성의 증진

(1) 전략환경평가 개념의 장단점

2005년의 환경정책기본법 개정법은 사전환경성검토 [전략환경평가 SEA] 제도를 체계적으로 도입하였다. 그 이전의 사전환경성검토협의 제도(2002년의 개정법 제25조 내지 제27조)는 “사전환경성검토”라는 독자적 개념을 정립하지 않고 “사전환경성검토협의”라는 꾸러미 속에 포함시켜 “사전환경성검토”가 무엇을 의미하는가 [개념], 무엇을 대상으로 하는가 [적용범위], 관계 행정기관이나 사업자에게 어떤 구속력이 있는가 [효력] 그리고 환경영향평가와 어떠한 관계에 있는가 [다른 제도와의 관계]등에 관하여 막연히 규정함으로써 타당성만을 강조할 뿐 실효성을 담보하지 못하였다.⁶⁴⁾ 2005년의 개정법은 종래의 이러한 문제점들을 대부분 수용하여 명문으로 규정함으로써 명실상부한 사전환경성검토 내지 전략영향평가를 제도화시켰다고 볼 수 있다. 그러나 “전략영향평가”라는 개념은 새로운 평가제도가 아님에도 불구하고 새로운 제도로 인식될 소지가 있어 법적안정성에 반하는 경향이 있다.

(2) 동어반복의 회피

사전환경성검토는 계획 단계의 개발사업이나 포괄적 행정계획을 대상으로 한다는 점에서 실시단계의 개발사업 또는 구체적 행정처분을 대상으로 하는 환경영향평가와 구분되지만 사전환경성검토와 환경영향평가는 넓은 의미의 환경영향평가제도에 속한다. 행정당국이나 일부 전문가들은 사전환경성검토를 종래의 환경영향평가와 구분하기 위

64) 예컨대, 환경영향 평가의 시기가 너무 늦어 개발을 중단시키지 못한다든지 평가의 대상이 너무 제한되어 상위 단계의 구상에 관여하지 못한다든지 하는 등의 비판들이 같은 예에 속한다.

하여 “전략환경평가”(SEA)라는 개념을 원용하기도 하지만⁶⁵⁾, 이는 “전략”을 검토·평가의 대상으로 삼는다는 동어반복을 규정할 뿐이다. 또한 여기에서의 “전략”은 “행정계획”에 국한되어 있다. 전략환경평가 개념은 이를 사전환경성 검토 “대상”의 문제로 국한[內在化]시켜 양자가 서로 다른 제도라는 오해의 소지를 축소시켜야 할 것이다. 이러한 접근은 장차 “처분적” 법령(안)을 사전환경성 검토 “대상”에 편입시키기 위한 통로이기도 하다.

(3) 법률용어의 정치성

1) 전략영향평가

법안 제2조(정의)와 제2장(전략환경영향평가) 이하에서 반복적으로 사용되는 “전략영향평가”라는 용어를 “계획이 환경에 미치는 영향평가” [“계획영향평가”로 약칭한다]로 바꿀 것을 제안한다. 정책적 차원에서 “전략”(strategy)은 군사적·다의적 개념이다. “전략”이라는 용어를 쓰려면 이 용어에 대한 새로운 개념정의가 필요하다. “전략”의 범주가 “계획”과 일치한다면 “전략”이라는 말 대신에 “계획”을 써서 “1物1語”의 원칙에 충실하여야 할 것이다. 법안 제8조(전략환경영향평가의 대상)에 규정된 평가대상이 모두 “계획”인 점을 감안하여야 한다.

2) 사업환경영향평가

“사업환경영향평가”를 “사업이 환경에 미치는 영향평가” [“사업영향평가”로 약칭한다]로 바꿀 것을 제안한다. “환경영향평가”라는 용어를 고수하면서 거기에 “사업”이라는 평가의 대상을 붙이려다 보니 이러한 용어들이 출현한다. 그러나 “사업환경”은 “사업이 환경에 미치는”

65) 전략환경평가는 정책, 계획, 프로그램 등 상위단계에서부터 환경영향을 체계적, 단계적, 누적적으로 평가하는 사전예방적인 평가체계에 해당한다.

으로 읽히기보다 “사업수행환경”으로 읽히기 쉽다. “사업환경영향평가”는 약어로 쓰는 정도에 그쳐야 할 것이다.

3) 간이환경영향평가

“간이환경영향평가”라는 용어를 “환경영향간이평가”로 고쳐 볼 것을 제안한다. “환경영향평가”라는 용어를 고수하면서 절차 간이화를 반영하려다 보니 “간이환경영향평가”라는 용어가 출현한다. 그러나 이는 어법의 기본이 간과되고 있다. “간이”는 평가의 대상이 아니기 때문에 어법상 용어 첫머리의 수식어로 쓰일 수 없다. “평가”를 “간이”로 한다는 취지에 따라 “간이평가”로 표현하여야 할 것이다.

8. 절차법적 개선

(1) 엄격성과 물량주의의 완화

종래 환경영향평가는 일단 통과되기만 하면 환경 계획·허가당국이 해당 행정계획이나 개발사업을 중단시키거나 수정할 수 없었기 때문에 개발의 “면죄부”라는 비판을 면하기 어려웠다. 환경주의자들은 모든 행정계획 또는 개발사업에 대하여 사전환경성검토 또는 환경영향평가를 거치게 하고 싶었지만 절차의 필연적 이행은 환경 당국이 그 절차의 결과를 인용하여야 하는 반대 부담이 따른다. 사전환경성검토나 환경영향평가에서 환경적으로 별 문제가 없다고 할지라도 행정청은 개발사업을 추진하지 아니할 수 있는 재량의 여지가 명문화되어야 한다. 물론 이는 사전환경성검토 내지 환경영향평가의 주체가 해당 인·허가를 관할하는 행정청으로 전환되었을 때 가능한 방안이다.

과거에는 제도상의 흠결을 기술로 대체하기 위하여 전문적이고 방대한 - 어찌보면 불필요한 - 분량의 정보를 요구하였고 그 때문에 영향평가서가 자꾸 두터워지는 경향이 있었으며 이로 인하여 평가비용

이 늘어나는 추세를 보였으나 이제 제도적 장치가 어느 정도 구비된 상황에서 여전히 같은 범위와 분량의 정보를 요구할 것인가의 여부가 검토되어야 한다. 검토 내지 평가비용은 해당 계획이나 사업의 규모에 비례할 수 있겠지만, 사전환경성검토서 내지 환경영향평가서의 분량은 하위 법령등에서 제한함으로써 검토 내지 평가의 질을 확보할 수 있는 기술적 장치가 마련되어야 할 것이다.

(2) 평가의 질

종래 사전환경성검토 내지 환경영향평가의 질에 대한 논란이 많다. 2008년의 환경영향평가법(제11조)에 의하면 사업자는 평가를 직접 실시할 수 있다. 그런데 평가대행자에 대하여서는 자격기준을 엄격하게 규정하지만(2008년의 개정법 제37조), 이 규정은 사업자에 대하여 적용되지 않기 때문에, 종래 정부투자기관등 대형 사업자가 직접 평가를 실시하는 경우에는 무자격자들에 의한 평가가 실시되기도 하였다. 평가대행자를 지정하는 경우에도 최저가 입찰제를 적용함으로써 여러 가지 부작용을 낳았다. 또 법은 평가대행자의 수수한도[전문가 1인당 평균 평가건수]에 대하여 침묵을 지키기 때문에 한 업체가 동시다발적으로 여러 건의 평가를 실시함으로써 평가질의 저하를 초래한다.

(3) 의사방해의 방지

공중참가 과정에서 토론의 전문성·공개성이 문제된다.⁶⁶⁾ 사업설명회나 공청회(2008년의 개정법 제14조)는 절차의 공정성을 기하고 주민의견을 수렴한다는 측면에서 긍정적인 기능을 수행하지만 실제 사업설명서와 공청회가 혼동되는 사태가 비일비재하다. 공청회에서 사업설명을 장황하게 늘어놓아 시간을 낭비한다. 사업자 측의 직원 내지

66) JURIST(법률가) 第986號 : 127

비전문가 출신 사회자(공청회 사회자는 실제 재판장이다)의 방만한 의사진행 그리고 문외한 공술인(공청회 공술인은 실제 청문관이거나 변호인이다)들의 의사방해 내지 장광설은 문제의 쟁점을 온통 흐려 놓는다.

(4) 평가서 작성방법의 구체화

2008년의 제정법안 제10조는 “전략” 환경영향평가서의 작성을 규정하면서 “작성방법 등 필요한 사항”을 대통령령으로 위임하였다(법안 제10조제2항). 작성방법 등의 하위법령에의 위임은 다른 법률에서도 원용하는 수단이다. 그러나 다른 한편 작성방법을 대통령령에 위임할 것이 아니라 본 법안에 구체적으로 규정할 것을 제안한다.

작성방법은 기술적 사항을 규정하는데 그쳐서는 아니된다. 환경영향평가는 환경계획과 개발계획이 대화하는 절차이기 때문에 작성방법에 관련 계획간의 대화 [또는] 상호고려가 주의적으로 규정되어야 할 것이다. 평가서를 작성하는 기관 등이 참고하여야 할 기준과 관련 계획 등을 구체적으로 열거함이 바람직스럽다.

법안 제23조는 사업환경영향평가서의 작성을 규정하면서 “작성방법 등”을 대통령령에 포괄적으로 위임한다. 평가서 작성방법의 구체화는 사업영향평가서 작성에서도 계획영향평가서 작성에서도 마찬가지로 요청된다.

(5) 협의의 실질화

환경영향평가의 협의과정에 검토와 통지만 존재하고 실질적인 협의가 부족하다. “전략” 환경영향평가를 구체화시킨 법안 제16조는 환경부장관에게 평가서 검토의무를 부과하고(제1항), 환경부장관은 평가서 작성방법 등이 어긋나는 경우에는 평가서의 보완·조정 등을 요청할

수 있도록 규정한다(제4항). 그러나 기관 상호간의 서면에 의한 검토와 요청만으로 협의가 충분하지 못할 수가 있다.

쟁점이 중대하고 견해차이가 클 때에는 기관 상호간 협의회를 통한 직접적 대화가 필요하다. “협의” 방법에 검토(안 제16조)와 통보(안 제17조)외에 “관계자회의 등”을 추가할 것을 제안한다. 이는 “사업” 환경영향평가를 구체화시킨 법안 제28조(평가서의 검토 등)에 대하여서도 마찬가지이다.

(6) 당사자적격의 확대

환경소송은 별도의 소송절차가 마련되어 있지 아니하여 행정소송 방식을 따른다. 그 결과 행정행위의 처분성이나 당사자적격 등의 법리가 외관상 환경소송에 적용됨으로써 환경권의 구체적 실현이 지체된다. 당사자적격과 관련하여 판례는 환경영향평가지역의 주민들에 대하여서는 원고적격을 인정한다.⁶⁷⁾ 따라서 현행 체제 아래에서는 과도기적으로 환경영향평가 대상지역을 적절히 획정하여 당사자적격의 문제를 해소하여야 할 것이다.

2008년의 제정법안(제7조)은 환경영향평가등 대상지역과 관련하여 “환경영향평가등은 과학적으로 예측·분석한 자료에 근거하여 대상계

67) “발전소나 댐 등을 지을 때 사업지역내 재산소유자 뿐만 아니라 환경영향평가 대상지역내 주민 모두가 사업취소를 요구할 자격을 갖는다.” 大法院 민사1부(주심 서성 대법관)는 1998년 9월 28일 강원도 양양군 양수 발전소 인근주민 박태수씨 등 113명이 종전의 통상산업부를 상대로 낸 발전소 건설사업승인처분 취소소송 상고심에서 이같이 판시하였다. 이는 법원이 대규모 국가사업 시행시 해당지역 주민들의 재산권 이외에 환경권까지 인정한 것이다. 재판부는 판결문에서 “관계법령은 피해가 예상되는 환경영향평가 대상지역내 주민들의 개별적인 환경상 이익까지 보호토록 하고 있다”며 “따라서 사업지역내토지나 주택을 가진 주민은 물론 환경평가 대상지역내 주민 모두가 사업취소를 요구할 자격이 있다”고 밝혔다. 재판부는 그러나 “발전소 사업의 환경영향평가 및 건설승인 과정에 특별한 위법 없이 원고들의 피해가 법률상의 구체적인 이익에 해당되지 않는다”며 원고들의 청구를 기각한 원심을 확정하였다. <http://esh.lg.co.kr>

획 및 개발사업의 수립·시행으로 인하여 환경영향을 받게 되는 지역을 대상으로 실시하여야 한다. 다만, 제8조제2항제1호의 정책계획 또는 대상지역을 정할 수 없거나 대상지역이 광범위하여 대상지역을 정하기 어려운 개발기본계획의 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정한다. 그러나 이러한 제정법안은 여전히 대상지역의 구체화가 미흡하다. 특히 현행 평가제도상으로는 사업주체가 평가주체이기 때문에 사업주체의 주관적 판단에 따라 대상지역이 획정되고 그로 인하여 원고적격의 공간적 범위가 정해지는 “자의적 지배”가 문제된다. 법집행 과정에서 대상지역을 획정하는데 도움이 되는 객관적 획정기준을 제시하여야 할 것이다.

(7) 처벌의 적정화

1) 책임의 한계

환경영향평가법상의 규정을 문언대로 해석하자면, 평가대행자는 비록 “평가서등의 작성의 기초가 되는 자료를 허위로 작성하지 아니할” 신의성실의무를 부담하지만(제10조제1항제3호), 평가서 작성의 주체가 아니기 때문에, “평가서등을 허위로 작성한 자”에 해당하지 아니한다. 책임의 범위라는 측면에서 볼 때, 사업자로부터 의뢰를 받아 “도급” 업무를 이행하는 평가대행자에게 사업자와 동등한 정도의 책임을 부담시킬 수 없으며, 또 책임의 성질이라는 측면에서 볼 때, “대행”이라는 민사상 도급계약상의 채무를 이행하는 평가대행자에게 징역·벌금과 같은 “형사적” 책임을 지우기 어렵다. 그렇기 때문에, 평가대행자가 기초자료를 허위로 작성하여 사업자로 하여금 허위의 평가서를 작성하게 만들었다고 하더라도, 민사상 불법행위 책임과는 별도로, 법 제40제(벌칙)1항제1호에 따라 허위작성 책임을 부담하지는 아니한다. 법 제10조(준수사항)제1항제3호의 신의성실의무를 위반하여 기초자료

를 허위로 작성한 평가대행자는 의무위반에 대한 제재로서, 법 제12조(등록취소등)제1항제6호에 의한 업무정지에 처하여지거나, 법 제42조(과태료)제2항제1호에 의한 5백만원 이하의 과태료에 처하여질 뿐이다.⁶⁸⁾

2) 비례의 원칙

평가대행자의 책임을 민사적 간접책임에 국한시키려는 학리해석은 외관상 법적안전성을 보장하기 어렵다. 2008년의 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』은 “벌칙”의 등급을 4가지로 구분하고 ①공사중지명령위반자(제39조)에 대하여 제1급 책임(5년이하징역·5천만원이하벌금)을 묻고, ②평가서등의 허위작성자(제40조)에 대하여 제2급 책임(2년이하징역·2천만원이하벌금)을 물으며, ③평가서등의 부실작성자(제42조제1항)에 대하여 제3급 책임(1천만원이하과태료)을 묻는 한편, ④준수사항위반자(제42조제2항)에 대하여 제4급 책임(5백만원이하과태료)을 묻는다.⁶⁹⁾ 그렇기 때문에 “허위로” 작성된 평가서에 대하여 “평가대행자”가 제2급 책임(징역·벌금)을 부담하는가의 여부가 불확실하다. 법 제40조(벌칙)제1항제1호의 문언은 “평가서등을 허위로 작성한 자”라는 범주에 평가대행자를 포함시키는 것으로 해석할 가능성이 있다.

평가대행자에 대한 이러한 형사처벌의 위험성은 죄형법정주의에서 말하는 명확성의 원칙 또는 “막연하기 때문에 무효”라는 적법절차(due

68) 이상의 법률 조항은 2008년의 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』을 인용한 것이다.

69) 2008년의 환경영향평가법(발효일:2009·1·1)(제54조)은 과태료의 상한을 2천만원으로 올리고 제26조제3항 또는 제5항에 따른 조치명령 또는 조치요청을 받고 이를 이행하지 아니한 사업자(제26조제5항에 따른 공사중지명령 또는 공사중지요청을 받고 이를 이행하지 아니한 경우는 제외한다), 제28조제1항을 위반하여 제22조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 사업계획등의 변경에 따른 환경보전방안의 강구·검토 등의 절차를 끝내지 아니하고 공사를 시행한 자 또는 제29조제3항에 따른 조치요청 또는 조치명령을 받고 이를 이행하지 아니한 사업자에 대하여 과태료 부과처분을 내릴 수 있도록 규정한다.

process)의 원칙에 반하며 실제 평가서등의 허위작성을 이유로 평가대행자가 형사처벌을 받았을 경우에도 적법절차상 “과도한 처벌”에 해당한다. 법집행상의 이러한 불명확성과 위험성을 해소하기 위하여서는 “형사벌” 중심의 책임구조를 전환하고, 행위와 처벌 사이의 균형 [比例]을 유지하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 국토환경정책과, 환경평가제도에 관한 법률안 공청회 자료집 (환경부 : 2008.8)
- 국토환경정책과, 통합 환경영향평가법 제정 관계관 연찬회 자료집 (환경부 : 2008.6)
- 환경정책평가·연구원, 전략환경평가 제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구 (환경부 : 2007.5)
- 환경부, 환경정책기본법 개정 관련 『보도(참고)자료』 (환경부 : 2005.5.)
- 전재경, 『환경계획 법제와 국토계획 법제의 정합성연구』 (한국법제연구원 : 2004.11)
- 함태성, 『사전 환경성 검토제도의 법적과제』 (한국법제연구원 : 2004.11)
- 홍준형·전재경외, 『갈등관리기본법 및 법·제도개선』 (지속가능발전위원회 : 2004.9)
- 송영일 외, 『사전환경성검토 제도의 개선방안』 (한국환경정책·평가연구원 : 2002.12)
- 최미희, “환경규제정책의 방향 : 생태경제학적 접근을 중심으로”, 『2000년대 환경상황의 변화와 환경규제정책』 (한국법제연구원 : 1999·12)
- 김귀곤외, 『대형개발사업의 환경친화적 추진체계 구축방안』 (환경부 : 1999·12)
- 전재경, “환경영향평가법 비판 : 비교법적 고찰을 중심으로” 환경경제연구 제8권 제1호 (한국환경경제학회 : 1999·8)

참 고 문 헌

- 성현찬, 전략환경평가제도의 도입방안(환경부 정책연구회:1999·7발표)
- 전재경, □□영향평가제도통합방안□□ (한국법제연구원 : 1998·12)
- 천인호, “환경론적 입장에서 본 風水思想”, 제26회 民俗學 전국대회
자료집 (한국민속학회 : 1997·12)
- 전재경·박오순外, □□환경문제와 관련된 갈등해소 방안에 관한 연구□□
(환경부 : 1996.8)
- 최원석, “崔漢綺의 氣學的 地理觀”, 實學의 哲學(예문서원 : 1996)
- 한동환, “대안적 환경영향평가의 모색: 風水地理를 중심으로”, 월간
환경과 조경 (1995.6)
- 전재경, □□환경영향평가법연구□□ (한국법제연구원 : 1994)
- 한은미·전재경, □□환경법의 쟁점과 동향□□(법무자료 제164집)(법무부
: 1992)
- 日本環境法政策學會編, □□新しい環境アセスメント法□□ (社團法人 商事
法務研究會 : 1998)
- 日本環境廳企劃調整局編, □□環境影響評價制度の現状と課題について:
環境影響評價制度總合研究會報告書□□ (大藏省 : 1996)
- 三本木 健 治, “環境影響評價の周邊問題研究の動向” □□レファレンス
(REFERENCE) 525□□, 日本國會圖書館 調査立法考査局
(1994.10)
- “フランスにおける環境影響評價制度 : 座談會”, ジュリスト(JURIST)
第986號(1991.9)

- J.B.Ruhl, John Copeland Nagle & James Salzman, The Practice and Policy of Environmental Law (Foundation Press : 2008)
- Kathryn L. Schroeder, Environmental Law (Thomson Delmar Learning : 2008)
- The Relationship between the EIA and SEA Directive : Final Report to the European Commission(August,2005), Contract Number : ENV.G.4./ETU/2004/0020r (prepared by Imperial College London Consultants : William Sheate, Helen Byron, Suzan Dagg & Lourdes Cooper)
- The European Commission, How Successful are the Member States in Implementing the EIA Directive [2003.6.23]
- Environmental Impact Assessment Training Resource Manual 2nd.ed (UNEP,2002)
- Oliver S. Owen/Daniel D. Chiras/John P. Reganold, Natural Resource Conservation(7th Edition), Prentice Hall, 1998.
- Yvonne Rydin, Urban and Environmental Planning in the UK, MACMILLAN, 1998.
- SUSTAINABLE DEVELOPMENT : OECD Policy Approaches for the 21st Century (OECD : 1997)
- REFORMING ENVIRONMENTAL REGULATION IN OECD COUNTRIES (OECD : 1997)
- John D Leeson, Environmental Law (Pitman Publishing : 1995)
- STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT : Proposals for a Swedish Programme (Swedish Environmental Protection Agency : 1994)

참 고 문 헌

Roger W.Findley & Daniel A.Farber, Environmental Law in a Nutshell
3rd ed.(West Publishing Co.,1992)

Michael Gill, "Water Pollution", International Encyclopaedia of Laws:
Environmental Law vol.2 United Kingdom, Kluwer Law and
Taxation Publishers(Deventer · Boston: 1992)