

# 환경영향평가법제에 관한 입법평가연구

한 상 운\*

## 〈국문초록〉

1969년 미국의 국가환경정책법(NEPA)에 제정된 이래로 환경영향평가는 전세계로 전파되었고 현재 이를 수용하고 있는 국가가 100여개국에 넘고 있다. 한국에서도 도입한지 30년이 넘는 사전환경성검토제(PERS)와 환경영향평가제도로 인하여 그 이전의 사업상 효율과 경제성만을 중요시하던 입법정책자들에게 사전적 환경보호의 중요성을 인식하도록 하는 결정적 계기를 제공하였다. 1999년 환경정책기본법이 제정되면서 의무적 사전환경성검토제도를 도입하였고, 이것은 계획단계에서 환경영향을 고려하도록 하는 환경영향평가(EIA)를 효과적으로 보완하기 위한 조치였다.

이 연구는 사전환경성검토와 환경영향평가를 2원화하고 있는 현행 법체계의 문제점을 바탕으로 환경적으로 지속가능한 발전을 이룩하기 위하여 입법평가의 관점에서 제도개선방안을 제시하고자 한다. 또한 현재 2원화된 법체계를 단일화한 개선법안이 국회에 계류중이지만 여전히 입법, 정책, 집행에 있어서 해소해야 될 문제점과 그 개선방안을 제시하고 있다. 단일화된 개선법안의 성공적인 정착을 위해서는 현재의 제도개선 기회를 잘 활용할 수 있도록 하는 다양한 의견개진이 요청된다. 왜냐하면 단일화된 개선법안은 제도 본질적 한계나 평가결과의 불확실성 문제, 환경평가의 객관화의 어려움 등을 극복할 수 있는 지속적인 개선의 필요성이 있는 법이기 때문이다.

※ **주제어** : 환경영향평가, 사전환경성검토, 전략환경평가, 지속가능발전, 지속적 개선

\* 법학박사, 한국환경정책평가연구원

- 
- I. 서론
  - II. 환경영향평가의 의미 및 연혁
    - 1. '환경영향평가' 용어상의 문제
    - 2. 환경영향평가제도의 연혁
  - III. 환경영향평가제도의 문제점 및 개선안
    - 1. 평가대상사업 및 범위
    - 2. 환경영향평가의 검토·평가항목
    - 3. 주민참여제도
  - IV. 결론 : 환경영향평가제도의 한계 및 과제
- 

## I. 서론

지난 100여 년간 산업사회를 거치면서 인류는 급속한 경제성장에 따른 물질적인 풍요를 누리게 되었으나 세계인구의 증가 및 산업이 고도로 발달함에 따라 자원 및 에너지의 수요급증, 자연 생태계 파괴, 지구온난화, 사막화, 세계인구의 증가 등 지구의 자정능력을 초과하는 어려운 환경문제를 떠안게 되었다. 그러나 세계각국은 종래의 지역적이고 소극적이며 개별적 차원에서의 사후적 환경관리 방식으로는 현재의 범지구적 환경문제를 해결하기에는 한계가 있음을 인식하고 보다 적극적으로 사전예방을 통한 환경관리에 관심을 갖게 되었으며 그 일환으로 환경영향평가제도의 필요성에 공감을 하게 되었다. 즉 환경영향평가를 통하여 각종 개발계획의 수립과정과 정책의 구상단계에서부터 환경 및 생태계에 대해 합리적·계획적 측면에서 사전예방적 해결방안을 강구하도록 하였다.

환경영향평가제도는 1959년 미국의 환경질위원회(Council of Environmental Quality, CEQ)의 제안에 따라 1969년 국가환경정책법(National Environmental Policy Act : NEPA)에 최초로 규정<sup>1)</sup>된 이래로 현재 한국을 포함하여 약 110여개

---

1) NEPA §102(2)(C), 42U.S.C§4332(2)(C)에는 미국연방정부가 주요 조치를 취하고자 할 때 환경영향평가서(Environmental Impact Statement, EIS)를 작성하도록 규정하고 있다. 그 작성여부를 판단하기 위해서는 인간의 환경(human environment)에 심각한 영향을 초래

국가에서 도입하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 환경영향평가제도는 환경피해를 사전에 최소화하는 장치가 아니라 오히려 개발의 면죄부로 이용되어 왔다는 비난이 제기<sup>2)</sup>되고 있듯이 환경영향평가제도의 순기능을 인정하면서도 그 역기능에 대한 논의도 계속되고 있다. 즉 환경영향평가제도 자체의 필요성에 대하여는 오늘날 대부분의 국가가 수용을 하고 있지만 그 제도상의 미비나 실제 운영상의 결함에 따른 역기능은 최소화할 필요가 있고, 동시에 순기능을 강화할 필요성 또한 비례하여 커질 수밖에 없다.

환경영향평가제도는 사업자, 승인기관, 협의기관, 지역주민 등 이해관계에 따라 다소 차이가 있지만 주된 기능은 개발에 따른 환경악화를 사전에 예방하는 것이며, 동시에 개발사업의 시행에 있어서 경제적 효율성뿐만 아니라 환경보전도 중요한 고려의 요소라는 인식이 확산되는 계기를 제공하고 있다. 또한 개발사업시행이나 개발계획수립시 지역주민 등 이해당사자의 의견을 청취하고 그 이해를 조절함으로써 지역갈등을 완화시키며, 환경영향평가의 결과에 근거하여 승인기관의 결정이 객관적이고 합리적으로 공정하게 이루어지도록 하고 있다.<sup>3)</sup>

현행 한국의 실정법상 환경영향평가제도는 환경에 영향을 미치는 행정계획과 소규모 개발사업에 대하여는 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토를 실시하고, 대규모 개발사업에 대하여는 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가를 실시하고 있으나, 같은 목적의 평가제도가 각각 다른 법률에 규정되어 있어 평가절차가 복잡하고 일부 절차의 중복으로 협의기간이 장기화되는 등의 문제점을 안고 있다. 이것으로 인하여 개발업자, 평가대행자, 지역주민, 승인 및 협의기관 등 다양한 이해관계자들이 서로 공감할 수 있는 객관적이고 공정한 환경영향평가가 이루어지지 않아 상호불신 및 갈등이 증폭되는 경우도 있어, 제도의

---

하는 주요연방조치(major federal action)에 해당하는지 여부를 사전에 판단해야 하며 이를 위하여 간략화된 환경평가서(Environmental Assessment, EA)를 작성해야 한다. J. M. Gaba, *Environmental Law*, THOMPSON&WEST, 3rd ed. 2005, p.67.

2) 이외에도 비판의 내용에 관해서는 조현권, 「환경법」, 법률문화원, 2006, 450, 452-453면.

3) 대법원도 환경영향평가를 거치지 않은 행정처분은 효력이 없음을 인정하고 있다. 대법원 2006.3.16 선고 2006두330 판결; 대법원 2001.7.27 선고 99두2970 판결 등.

실효성에 관한 의문이 제기되고 있는 실정이다.

종래의 환경영향평가제도의 부정적 측면을 완화하고 긍정적 측면을 보다 강화하기 위해서는 무엇보다 이원화되어 있는 환경평가제도의 법적 근거를 하나의 법률에 규정하여 평가절차를 합리적으로 개선하고, 환경평가제도의 체계성 및 효율성을 높일 필요성이 있다.<sup>4)</sup> 최근에 정부는 법제 일원화를 위하여 「환경영향평가등에 관한 법률」을 입법안으로 제시하였으며 2009년 5월 현재 이 법안은 국회에 계류중이다. 동 법안은 종전의 환경평가제도를 전략환경평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가로 구분하고, 기존의 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토 대상 중 행정계획은 전략환경평가를 받도록 하고, 개발사업은 소규모 환경영향평가를 받도록 하고 있다.

이하에서는 현행 환경영향평가법제의 연혁 및 내용과 문제점, 그리고 개선된 입법안에 관하여 입법평가의 관점에서 살펴보고자 한다. 여기서 입법평가의 관점이라 함은 환경정책의 실현을 위한 수단으로서의 구체적 내용을 입법에 담아내고 있는 현행 환경영향평가등에 관한 법률 및 개정안으로 제시된 환경영향평가법을 대상으로 동법(안)이 추구하고 있는 정책 및 계획에 대한 타당성 정도의 측정을 통하여 해당 정책 또는 계획의 지속여부 및 개선을 할 수 있는 척도를 제공하고자 하는 것이다. 물론 법규에 대한 평가를 수행하는 입법평가는 각 법률에 근거하여 수행되고 있는 환경영향평가 등과 구별되지만 정책 및 계획의 시행을 전제로 사전·사후적으로 평가하여 예상되는 부작용등을 최소화한다는 점에서는 환경영향평가와 입법평가의 유사성이 있다고 본다. 입법평가는 일반적으로 규제대상자의 규제수용성을 제고하고, 입법의 효율성을 증진하기 위하여,

---

4) 이와 관련하여 환경부 수탁과제로서 한국환경정책·평가연구원(KEI)을 주축으로 2006년부터 본격적으로 환경영향평가제도의 혁신을 위한 포럼활동 및 보고서·논문을 통하여 다양한 논의가 이루어져 왔다. 대표적으로 송영일의, 「전략환경평가제도 도입에 따른 환경영향평가 제도의 개선방안 연구」, KEI, 2006. 5; 이영수의, 「환경영향평가제도 혁신포럼 2006 구성·운영」, KEI, 2006.12; 김지영의, 「2008 전략환경평가포럼」, KEI, 2008.12; 최근의 법학논문으로서 김홍균, “사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합”, 「저스티스」, 한국법학원, 2008, 250면 이하 등이 있다.

입법자에게는 입법목적의 효율적 실현에 기여하고, 규제대상자에게는 규제내용에 대한 이해도와 예측가능성을 제고시켜 준다. 또한 입법평가는 국가정책의 실현가능성 및 제반 시행상의 문제점을 제시하여 사전에 그 부작용을 최소화한다는 점에서 국가정책의 신뢰도를 제고시키고, 입법과정의 투명성을 확보하여 국민에 의한 입법자에 대한 통제까지 가능하게 해준다는 점에서 민주적 법치국가의 구현에 있어서 핵심적 기능을 담당하고 있다.

이와 같은 입법평가는 법률초안의 준비단계에서의 대안 등과의 비교·형량을 통하여 당해입법의 효과에 대한 검토를 하는 경우도 있지만 여기서는 기존의 「환경영향평가등에관한법률」에 대하여는 사후적 입법평가로서 당초 제정당시 이 법률의 입법목표와 실제의 결과를 비교하여 평가하고 그에 대한 대안을 제시하고, 개정안으로서의 「환경영향평가법」에 대해서는 법률이 제정되어 효력을 발생할 경우 생겨날 수 있는 결과를 중심으로 병행적으로 입법평가하고자 한다.

## II. 환경영향평가의 의미 및 연혁

### 1. ‘환경영향평가’ 용어상의 문제

환경영향평가제도는 인간의 개발행위 등 인간행위로 인한 환경에 대한 영향을 사전에 예측·평가하여 그 행위의 적정성 및 영향을 저감하기 위한 대안제시 등을 강구하도록 하는 사전적 환경관리수단이다. 이것은 우리의 물질적 풍요를 보장하는 경제성장을 지속하기 위한 개발의 필요성은 인정하되, 개발사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 검토하여 영향을 최소화한 사업계획을 수립하기 위한 제도로서, 개발과 보전의 조화를 통해 지속가능한 성장을 가능하게 하는 하나의 환경관리수단이라고 볼 수 있다.

이와 같은 환경영향평가제도는 핵심적 환경관리원칙인 사전예방원칙을 규정하고 있는 현행 환경정책기본법 제7조의2에 근거하고 있다. 즉 국가 및 지방자치단체는 환경오염물질 및 환경오염원의 원천적인 감소를 통한 사전예방적 오

염관리에 우선적인 노력을 기울이도록 하고 있으며(동조 제1항), 국가·지방자치단체 및 사업자는 행정계획이나 개발사업에 따른 국토 및 자연환경의 훼손을 예방하기 위하여 당해 행정계획 또는 개발사업으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 최소화하도록 노력하도록 의무규정을 두고 있다(동조 제3항). 이와 더불어 직접적 규정으로서 환경정책기본법 제4절에는 사전환경성검토에 관한 구체적인 규정을 두고 있으며(법 제25조 내지 제27조), 동법 제28조에는 환경영향평가실시에 관한 법적 근거를 따로 마련하도록 하고 있다.

환경영향평가 분야와 관련하여 ‘환경’이라 함은 자연환경과 생활환경을 의미하며, ‘자연환경’이라 함은 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태로서 생태계 및 자연경관을 포함하며, ‘생활환경’이라 함은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다(환경정책기본법 제3조 제1호 내지 제3호). 그러나 환경영향평가법에 의하면 생활환경 및 자연생태환경뿐만 아니라 사회·경제 등의 분야에 대하여도 실시하도록 하고 있다(동법 제8조).

환경영향평가의 범위와 관련하여 생태계 및 자연경관을 포함한 자연상태와 사람의 일상생활과 관계되는 환경에 대한 ‘인간행위’로 인한 영향을 평가하는 것이다(환경정책기본법 제3조 제1호·제2호·제3호 참조). 다만 환경에 대한 인간의 행위 가운데 그 범위를 어디까지 한정할 것인가는 원칙적으로 국민의 재산권 등 기본권제한의 합헌성 판단기준인 비례성 원칙에 따라 입법적으로 해결되어야 한다. 즉 입법자에 의하여 제정된 법률에 근거하여 자연환경 및 생활환경에 커다란 영향을 미치는 각종 개발·건설·매립·설치·채취 등의 사업을 대상으로 사전에 이로 인한 환경영향을 예측하여 평가하여야 한다. 또한 ‘사전’의 구체적인 의미에 따라 ‘사업’을 대상으로 인·허가 직전에 영향평가를 하는 경우는 물론이고, 그 이전인 ‘사업계획’을 대상으로 영향평가를 하는 경우로 구분할 수 있다.

현행법상 행정계획과 소규모 개발사업에 대하여는 「환경정책기본법」에 따른 ‘사전환경성검토’를 실시하고 있는데 여기서 “사전환경성검토”라 함은 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립 또는 개발사업(행정계획의 수립이 요구되지 아니하는 개발사업을 말한다. 이하 같다)의 허가·인가·승인·면허·결정·지정

등(이하 “허가등”이라 한다)을 함에 있어서 해당 행정계획 또는 개발사업에 대한 대안의 설정·분석 등 평가를 통하여 미리 환경측면의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것을 말한다(동법 제3조 제7호). 일반적으로 ‘행정계획’이란 행정주체가 일정한 행정활동을 위한 목표를 설정하고 서로 관련되는 행정수단의 조정과 종합화의 과정을 통하여 장래 일정한 시점에 있어서의 일정한 질서를 실현할 것을 목적으로 하는 구상 또는 활동기준을 설정하는 것을 말하며, 여기에는 계획설정 과정으로서의 계획행정과 그 결과로서의 행정계획도 포함된다. 그리고 환경정책기본법과 별개로 개별법령에서 관계행정기관의 장과 사전에 협의토록 하고 있는 행정계획도 사전환경성 검토에 포함된다.<sup>5)</sup> 그리고 여기서의 개발사업은 환경보전가치가 높은 용도지역<sup>6)</sup>내에서 일정 규모이상의 토지의 형질변경이 수반되는 소규모 개발사업을 말하며, 개발대상지역의 입지 및 토지이용계획이 환경적으로 건전하게 선정·수립되어야 하는 개발계획의 일종이다. 그리고 대규모 개발사업에 대하여는 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가를 실시하고 있는데, “환경영향평가”란 동법 제4조에 따른 환경영향평가 대상사업의 사업계획을 수립하려고 할 때에 그 사업의 시행이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것을 말한다(동법 제2조 제1호).

이와 같은 현행법상의 이원화된 법체계에 따른 법상의 “환경영향평가”라는 용어는 “사전환경성검토”와 구별되는 개념으로 사용되고 있는데 이것은 용어의 혼선만 야기한다고 본다. 왜냐하면 실질적으로는 “사전환경성검토”제도도 “환경영향평가”임에도 불구하고 평가대상인 사업의 ‘규모’ 또는 ‘계획’의 대상성 여부에 따른 구별에 불과하기 때문이다. 이와 같은 용어의 혼선은 환경영향평가 법체계의 명확성을 약화시켜 불필요한 법의 불명확성을 초래하게 된다. 더구나 일부에

5) ‘개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법’, ‘외국인투자촉진법’, ‘농어촌정비법’ 등의 법령에서는 사전환경성검토에 대한 협의를 환경부장관에게 요청할 수 있도록 하고 있는데 이 경우에는 환경정책기본법에 우선하여 개별법령이 적용된다.

6) 적용지역은 「국토의계획및이용에관한법률 적용지역」, 「개발제한구역」, 「자연환경보전관련 용도지역」, 「수도법, 하천법, 지하수법 적용지역」 등으로 구분된다.

서는 이러한 실정법상의 ‘환경영향평가’와 ‘사전환경성검토’를 포괄하는 개념으로서 ‘환경평가’라는 용어를 사용하고 있는데 이것은 오히려 용어의 혼선을 더욱 부채질할 위험이 있다. 그 이유는 ‘환경평가’라는 용어를 일반적으로 ‘환경자체에 대한 평가’(evaluation of environment)라는 의미로 사용한다면, 이것은 ‘환경에 대한 영향 평가’(environmental impact assesment, EIA)라는 의미의 ‘환경영향평가’와는 구별되는 별개의 개념이기 때문이다. 따라서 현행법상 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 ‘환경영향평가’로 법적 용어를 통일하고 다만 평가대상사업의 규모나 성격에 따라 평가항목 및 범위·절차 등을 달리 규정할 필요가 있다.

새로운 입법안에 의하면 환경영향평가제도에 전략환경평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가로 구분하고, 종전의 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토 대상 중 행정계획은 전략환경평가를 받도록 하고, 소규모 개발사업은 ‘소규모 환경영향평가’를 받도록 하고, 기존의 환경영향평가법상의 대규모 개발사업에 대하여는 ‘환경영향평가’의 대상으로 삼고 있다. 여기서 ‘전략환경평가’란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것을 말한다(동법안 제2조 제1호). 이와 같은 구분은 평가대상의 특성에 따른 차별화된 평가가 이루어질 수 있도록 하자는 취지이며, 그 취지에는 공감은 되지만 여전히 ‘환경영향평가제도’를 단순 ‘환경영향평가’와 ‘소규모 환경영향평가’로 구분하고, 이와 구별되는 개념으로 ‘전략환경평가’라는 용어를 사용하고 있음을 볼 때 여전히 용어상 혼란이 있을 수 있다고 본다.

즉 동법안에 의하면 새로운 법률안의 명칭을 「환경영향평가등에관한법률」로 정하고, 여기서 ‘환경영향평가등’이란 전략환경평가, 환경영향평가 및 소규모 환경영향평가를 말한다(동법안 제2조 제4호)고 함으로써 환경영향평가의 개념과 구별하여 ‘전략환경평가’의 개념을 사용하고 있다. 여기서의 ‘환경영향평가’란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허·결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해



로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소할 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다(동법안 제2조 제2호). 이에 반하여 “소규모 환경영향평가”란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발 사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한다(동조 제3호). 이것은 ‘환경영향평가’와 ‘사전환경성검토’를 포괄하는 개념으로서 ‘환경평가’라는 용어를 사용함에 따른 용어의 부적확성에 관한 종래의 문제가 새로운 입법안에서도 그대로 유지되고 있다고 본다. 따라서 이미 국회에 계류중인 「환경영향평가등에관한법률」을 「환경영향평가법률」로 명칭을 정하고, 동법상의 ‘전략환경평가’ ‘환경영향평가’ ‘소규모 환경영향평가’를 ‘환경영향평가’로 통일하고, 다만 평가대상과 관련하여 사업과 계획을 구별하고, 사업은 다시 대규모와 소규모로 구분하여 구체적인 평가항목 및 절차 등을 각각의 성격에 맞게 규율하는 것이 간명하다고 본다.

## 2. 환경영향평가제도의 연혁

### (1) 환경보전법상 환경영향평가제도

1971년 개정된 공해방지법 제16조에 ‘공해사전대책’이라는 표제로 도시개발이나 산업단지조성 등의 사업을 추진할 경우 그 부근의 지리·기상·수리 등에 대하여 조사하도록 규정되었으나 보사부령으로 조사항목 등에 관한 구체적인 보사부령이 제정되지 아니하여 환경영향평가제도로 자리잡지 못하였다. 이후 도시화와 산업화가 급속히 진행되면서 경제논리에 입각한 국토개발계획으로 심각한 환경오염과 지역간 불균형 개발이 초래되자 1977년 환경보전법의 제정과 함께 최초로 환경영향평가제도의 도입근거를 두게 되었다. 즉 환경보전법에서는 동법 제5조에서 사전협의라는 표제하에 “도시의 개발이나 산업입지의 조성, 에너지 개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획에 관해서는 미리 보건사회부장관과 협의하여야 한다”고 규정함에 따라 현행 환경영향평가제도의 근거가 되었다. 그렇지만 명시적으로 환경영향평가라는 용어를 수용하지 않았고, 하위 규정에서 평가서 작성요령에 관하여 규정하고 있지 않아 제도의 시행으로는 연계되지 못

하였다.

이와 같은 제도시행과 관련된 문제점을 보완하기 위하여 1979년 환경보전법의 1차 개정시 표제를 ‘사전협의’에서 명시적으로 ‘환경영향평가 및 협의’로 변경하고, 1981년 2월 환경청고시로 「환경영향평가서 작성 등에 관한 규정」을 제정·고시하여 비로소 제도시행의 기틀이 마련되었다. 그리고 1981년 2차 환경보전법 개정을 통하여 평가주체를 행정기관뿐만 아니라 공공단체 및 정부투자기관의 장을 포함시켰고 철도, 공항, 매립 및 개간사업, 아파트 지구 개발사업을 추가하여 10개 분야로 확대하였다. 또한 1981년 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정에서 평가분야를 3개 분야 19항목으로 규정하는 등 본격적으로 시행하게 되었다. 1986년에 개정된 환경보전법에서는 대규모 개발사업이 민간차원에서 이루어지면서 환경영향평가 대상사업을 민간부문의 개발사업인 관광단지를 추가하여 11개 분야로 확대되어 시행하였다.

## (2) 환경정책기본법상 환경영향평가제도

1990년 환경청이 환경처로의 승격과 함께 환경보전법을 폐지하고 환경정책의 이념과 방향에 대한 규정을 주된 내용으로 하는 환경정책기본법을 근간으로 수질·대기·소음 등 매체별 분법화가 이루어지는 과정에서 환경정책기본법 제2장에 환경영향평가제도에 관한 별도의 절을 두고 주민의견절차, 사후관리제도의 신설, 사전공사 시행금지신설 등을 통하여 내용을 대폭 강화하였다.

## (3) 환경영향평가법상 환경영향평가제도

환경정책의 기본방향을 정하고 있는 환경정책기본법에서 환경영향평가 대상사업의 범위, 시기, 협의절차 등 구체적이고 집행적인 사항까지 정해야 하는 등 입법 기술상의 어려움과 그동안의 제도 운영에서 드러난 문제점을 개선·보완하고 제도 운영의 효율적 추진을 위하여 1993년 6월 단일법으로서 “환경영향평가법”이 제정, 동년 12월부터 시행되었다. 그 개정내용을 살펴보면 실질적 주민의견수렴을 위하여 설명회 또는 공청회를 의무적으로 개최하도록 하는 한편, 평

가서 협의요청 및 사후관리를 사업승인기관이 담당하도록 하였다. 또한 지방자치제 실시 이후 지방자치단체의 자율적인 지역환경관리 기능을 제고한다는 차원에서 시·도 조례에 의하여 지역적 특수성을 고려, 소규모 대상사업에 대하여도 자체 환경영향평가를 실시할 수 있도록 하였다. 특히, 환경영향평가의 주요 핵심내용의 하나인 환경영향평가서에 대한 검토가 체계화·전문화하기 위해 1997년 하반기에는 평가서의 효과적 검토를 위한 방안으로 환경영향평가법의 제2차 개정을 통하여 환경영향평가서 전문적 검토기관인 한국환경정책·평가연구원(KEI)을 설립하여 평가서 검토기능을 부여하였다.

1999년에 환경정책기본법에서 주로 실시단계에서 이루어지는 환경영향평가서 사실상 배제되거나 간과되어 온 상위 기본계획에 대하여 입지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하기 위한 사전환경성검토 제도를 의무화하는 규정이 신설되었다.<sup>7)</sup>

#### (4) 통합환경영향평가법상의 환경영향평가제도

2000년에는 각종 개발사업에 대한 환경영향평가 이외에도 부정적인 영향을 예측·분석하여 사업의 특성, 입지 등에 따라 개별적으로 실행되어 온 인구·교통·재해 등의 영향평가를 환경영향평가제도에 통합해 운영하기 위한 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」(이하 통합법으로 지칭하기로 함)을 1999. 12. 31. 제정하였다. 이에 따라 통합법에서는 각종 영향평가의 통합에 따른 전문성 약화 등의 문제점을 해소하고 환경영향평가의 내실화를 위하여 대상사업의 범위를 조정하고(Scoping), 통합평가서 작성방안을 마련하며, 평가서 협의·검토절차와 관련하여 평가서 검토기능을 일원화하게 되었다. 그리고 2005년에 통합법은 사전환경성검토와의 연계를 강화하는 방향으로 개정되었다.

7) 사전환경성 검토는 1993.1. '행정계획및사업의환경성검토에관한규정'을 총리 훈령으로 제정하여 협의 근거가 없는 행정계획이나 중·소규모의 공공개발 사업에 대하여 시행하여 왔으나 국회입법의 근거가 없어 계속적으로 문제로 제기되어 왔으며 이를 해소하기 위하여 1999.12. 환경정책기본법에 근거를 명시하게 되었다.

### (5) 단일법인 환경영향평가법으로의 복귀

통합법의 단점으로 계속적으로 지적되어온 환경과 교통·재해·인구영향평가 제도 상호간의 중복현상과 평가서 작성에 과다한 시간소요 등의 문제점을 해소하기 위하여 2008. 3.28. 통합법을 개정하여 그 명칭을 「환경영향평가법」으로 변경하고 교통·재해·인구에 관한 규정을 삭제하였다.<sup>8)</sup>

### (6) 「환경영향평가등에관한법」상의 환경영향평가제도

2009. 5. 현재 환경영향의 저감에 중점을 두는 종래의 「환경영향평가법」상의 환경영향평가제도와 입지타당성 검토에 중점을 두는 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토제도가 사실상 동일한 목적의 제도임에도 불구하고 각각 다른 법률에 규정되어 있어 평가절차가 복잡하고 일부 절차의 중복으로 협의기간이 장기화되는 등의 문제점이 제기되어 왔다. 이에 따라, 양자를 「환경영향평가등에관한법」에서 함께 규정하여 평가절차의 합리화 및 환경평가제도의 체계성 및 효율성을 높이기 위하여 정부제출안으로 국회에 계류중이다.

## Ⅲ. 환경영향평가제도의 문제점 및 개선안

### 1. 평가대상사업 및 범위

영향평가대상 사업 및 범위는 그동안 꾸준히 확대되어 있음에도 불구하고 여전히 문제가 있다. 사전환경성검토는 「환경영향평가법」제4조 제1항의 규정에 의한 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업을 대상으로 실시하여야 하며(환경정책기본법 제25조

8) 교통·재해·인구에 관한 영향평가는 각각의 관련법에서 규율하는 형식을 채택하여, 교통영향평가는 도시교통정비촉진법, 재해영향평가는 자연재해대책법시행령, 인구영향평가는 수도권정비계획법의 개정을 통하여 각각의 영향평가를 하도록 하고 있다.

의2 제1항), 그 구체적 대상은 행정계획 88종, 보전지역내 소규모개발사업 19종이다(동법 시행령 별표2 참조). 그러나 관계행정기관의 장은 다른 행정계획에서 이미 검토를 한 경우에는 그 행정계획 또는 개발사업에 대하여 중복하여 검토하지 아니할 수 있다(동법 시행령 제7조 제2항). 또한 환경영향평가법 제4조 및 제5조에 따른 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업으로서 사업계획 면적이 1만 제곱미터 미만인 행정계획이거나 사전환경성검토, 환경영향평가 또는 다른 법령에 따라 협의기관의 장과의 협의를 거쳐 확정된 최하위의 실행계획성격의 행정계획에 정하여진 지역 내에서의 개발사업인 경우(입지가 있는 행정계획의 경우만 해당하며, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호마목에 따른 지구단위계획구역의 지정·변경 또는 지구단위계획에 관한 도시관리계획에 있어서는 지구단위계획을 말한다)에는 사전환경성검토대상에서 제외한다. 또한 다른 법령에 따라 사전환경성검토가 이루어지는 행정계획 또는 개발사업도 마찬가지로 검토대상에서 제외한다(동법 시행령 제3항 참조).

그리고 환경영향평가법상 환경영향평가를 실시해야 하는 사업은 17개 분야 76개 사업으로서 도시의 개발, 산업입지 및 산업단지의 조성, 에너지개발, 항만의 건설, 도로의 건설, 수자원의 개발, 철도(도시철도를 포함한다)의 건설, 공항의 건설, 하천의 이용 및 개발, 개간 및 공유수면의 매립, 관광단지의 개발, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 체육시설, 폐기물처리시설, 국방·군사시설, 토석 등의 채취사업, 기타 대통령령이 정하는 시설의 설치사업으로서 환경에 영향을 미치는 사업이며(동법 제4조 제1항), 그 구체적인 내용은 시행령 별표1에서 규정하고 있다.

그러나 위의 규정에도 불구하고 재난 및 안전관리기본법 제37조에 따른 응급 조치를 위한 사업이나 군사상의 기밀보호나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요한 경우와 고도의 국가기밀보호가 요구되거나 국가안보를 위하여 필요한 경우에는 사전환경성검토나 환경영향평가를 실시하지 않는다(환경정책기본법 시행령 제3항 3호내지 5호, 환경영향평가법 제4조 제2항, 환경영향평가등법안 제10조 참조).

그러나 검토·평가대상사업에 속하더라도 모두 검토나 평가의 대상이 되는

것은 아니며 단위사업이 일정한 범위를 초과한 경우만이 해당되며, 특히 환경영향평가는 사업규모에 따라 획일적으로 평가대상여부가 구별된다. 이와 달리 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 인구 50만 이상인 시의 시장은 제4조제3항에 따른 환경영향평가대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여 지역의 특성 등을 고려하여 환경영향평가를 실시하도록 할 필요가 있으면 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정하는 바에 따라 그 사업계획을 수립하거나 사업을 시행하려는 자로 하여금 환경영향평가를 실시하게 할 수 있다(환경영향평가법 제5조 제1항).

그런데 열거된 사업의 종류를 구체적으로 살펴보면 대체적으로 대규모의 사업인 동시에 환경에 중요한 영향을 미칠 가능성이 큰 사업으로서 토지이용 그 자체 또는 이와 같은 관련이 있는 것들이다. 개발사업은 규모에 관계없이 사업시행에 따라 환경에 악영향을 미치므로 절대적 환경보전을 위한다면 모든 개발사업이 평가대상이 되어야 할 것이다. 그러나 평가비용 및 시간 등을 고려할 때 그 실익이 없는 경우는 평가대상에서 제외하는 것이 바람직하기에 통합법상에서는 일반적인 평가대상사업의 기준을 선정하고 있다. 선정기준은 골프장 건설 등 사업특성상 자연환경·생태계를 훼손할 우려가 큰 사업과 자연공원 집단시설지구 등 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 사업, 매립사업, 댐건설 등 환경영향이 장기적·복합적으로 발생하여 쉽게 예측이 곤란한 사업, 택지·공단조성 등 대기·수질오염 등 복합적 환경오염이 발생할 것으로 우려되는 사업 등이다.<sup>9)</sup>

또한 현행 시행되고 있는 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획 초기 단계에서 입지의 타당성, 토지이용 구상 등 환경에 미치는 영향을 사전에 고려함으로써 친환경적인 개발 계획이 되도록 기여하고 있다. 그러나, 환경영향평가제도와 차별성에 관한 문제가 자주 제기되고 있다. 첫째, 사전환경성검토와 환경영향평가를 모두 거치는 개발사업의 경우에는 사전환경성검토와 환경영향평가 초안간의 평가항목 및 평가방식에 큰 차

---

9) 환경부, 「환경영향평가법 해설」, 2008/12, 25쪽.

이점이 없다. 둘째, 사전환경성검토는 행정계획, 개발계획, 소규모 개발사업 모두를 대상으로 하고 있어 개발계획과 개발사업을 대상으로 하는 환경영향평가와 비교할 때 평가대상에 있어 명확한 차이점이 없다. 셋째, 양 제도 간에 평가항목 구성 및 평가방법에 있어 유사성이 높아 평가항목, 수준, 작성체계 등의 중복성에 관한 문제가 발생한다.

따라서 사전환경성검토시 확보된 현장조사결과는 환경영향평가지 인용할 수 있도록 하여 환경영향평가에 소요되는 시간을 줄일 수 있도록 하고 사전환경성검토시 협의기관의 검토의견을 평가서초안에 명시하도록 개선해야 한다. 그러나 전반적인 문제점의 해결을 위해서는 전략환경평가제도의 도입이 필요하다. 전략환경평가란 아직 승인되기 전의 제안된 정책(Policy), 계획(Plan) 혹은 Program (PPPs 또는 3Ps로 불림)들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향들을 사전에 평가하는 과정으로 정의될 수 있으며,<sup>10)</sup> 정책환경평가 혹은 대안적인 프로그램 환경평가 등으로 다양하게 불리어져 오고 있다. 전략환경평가는 계획과정의 초기단계에서 환경적 이슈들의 고려를 시작할 수 있도록 도울 수 있으며, 그리하여 환경적으로 지속가능한 정책들의 수립을 할 수 있으므로<sup>11)</sup> 우리나라에서도 국토종합건설계획, 도시기본계획, 택지개발예정지구지정 등에 대해서도 동평가방법을 도입하여 평가제도의 한 단계 도약이 필요하다. 전략환경영향평가의 장점은 다음과 같다. 환경영향평가에서 제외되거나 무시된 대안의 고려를 사전에 검토할 수 있으며, 실제적인 환경영향평가를 거쳐야 할 사업들의 적절한 부지선정에 도움을 줄 수 있다. 잠재적인 환경문제들을 예측하고 규명하여 장기적인 환경계획수립을 용이하게 한다. 누적영향, 간접영향, 합성영향, 지연되어 나타나는 영향, 지역적으로 이동되어 나타나는 영향 혹은 지구적 영향들의 보다 효과적인 평가를 용이하게 한다. 이슈의 규명, 기초연구의 시작, 초기단계에서의 자료수집 등 프로젝트, 환경영향평가에서 요구되는 시간과 노력을 줄일 수 있다.

10) EU Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment.

11) R. Therivel, *Strategic Environmental Assessment in Action*, Earthcan, 2004, p.7.

입법안으로 계류중인 환경영향평가등에관한법률안은 현행 환경영향평가법상 환경영향평가대상인 17개 분야 ‘사업’을 종래와 마찬가지로 환경영향평가의 대상사업으로 규정하고(동법안 제22조), 이 17개 분야의 사업의 ‘계획’을 전략환경평가의 대상으로 규정하고 있다(동법안 9조 제1항). 그리고 전략환경평가의 대상계획을 다시 ‘정책계획과 개발기본계획’으로 구분하고, 정책계획은 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획을 말하고, 개발기본계획은 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획이나 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획을 말한다(동법안 동조 제2항). 이와 같은 개정안은 기존에 개별법령에서 개발기본계획과 실시계획으로 구분하여 계획수립절차를 규정하고 있어, 환경평가도 개발기본계획 및 실시계획에 대하여 사전환경성검토와 환경영향평가를 단계적으로 실시하도록 하고, 해당 법령에 따라 개발기본계획과 환경영향평가 대상사업에 대한 계획을 통합하여 수립하는 경우에는 대상사업의 규모에 따라 전략환경평가 또는 환경영향평가 중 하나만 실시할 수 있도록 하였다(동법안 제50조 제1항). 즉 환경영향평가 대상 규모 미만인 경우에는 전략환경평가만을, 그 이상인 경우에는 환경영향평가만을 실시할 수 있으며, 전략환경평가 대상계획과 환경영향평가 대상사업에 대한 협의시기가 같은 경우에는 환경영향평가만을 실시할 수 있다(동조 제2항). 이와 같이 환경영향평가 등을 통합하여 실시할 수 있도록 함으로써 산업단지 등의 개발사업에 대한 환경영향평가 기간이 단축되어 사업자의 부담이 완화될 수 있을 것이다.

현행 환경영향평가서 작업업무는 대상사업지역에 초점을 맞추어 시행하고 있는 바, 환경영향권역을 포괄하는 지역의 환경관리계획 및 기존의 환경영향사업 등과 연계가 미흡하다고 볼 수 있다. 환경영향평가대상사업의 주변 지역에서 다른 개발사업이 동시에 또는 시차를 두고 이루어질 경우 평가대상사업의 시행으로 인한 환경적 영향은 다른 개발사업으로 인한 환경적 영향과 상호 복합·상승 작용으로 인하여 평가대상사업이 단독적으로 시행되는 경우보다 훨씬 크므로 다른 개발사업의 영향까지 포함한 평가를 실시해야 한다. 이에 대한 대책으로



환경영향권역별 환경관리계획의 수립과 아울러 영향권 내의 타사업과 연계된 누적적 평가 및 검토의 범위가 확장될 필요가 있다.

누적영향평가제도는 총량적인 환경영향을 고려하여 환경훼손을 최소화하기 위하여 2001년 7월에 도입된 것으로서, 환경영향평가법 시행령 별표1의 '비고'의 '라'호에 의하여 규정되어 있다. 누적영향평가의 대상이 되는 사업은 1) 같은 사업자가 동일 영향권역에서 같은 종류의 사업을 하는 경우로서 각 사업 규모의 합이 평가대상 규모에 이른 경우, 2) 사업의 승인등을 할 당시에 평가대상사업에 해당되나 평가대상규모 미만이어서 환경영향평가를 하지 아니한 사업이 동일 영향권역에서 사업계획의 변경으로 그 사업 규모가 평가대상 규모에 이르거나, 그 사업 규모가 신규로 승인등이 된 사업 규모와의 합이 평가대상 규모에 이른 경우 3) 해당 사업의 승인등이 이루어진 후 위 표의 개정으로 새로이 환경영향평가 대상사업에 해당하게 된 사업이 다음의 어느 하나에 해당하는 경우가) 위 표의 개정 당시 평가대상규모 미만인 사업이 동일 영향권역에서 사업계획의 변경 또는 신규 승인 등으로 사업규모가 평가대상규모에 이르거나 해당 사업의 규모와 신규로 승인 등이 되는 사업의 규모와의 합이 환경영향평가대상 규모 이상이 되는 경우 나) 위 표의 개정 당시에 새로이 추가된 환경영향평가대상 사업의 평가대상 규모 이상인 사업이 동일 영향권역에서 사업계획의 변경 또는 신규 승인 등으로 해당 사업의 승인등을 받을 당시 보다 15퍼센트 이상 그 규모가 증가하거나 증가되는 사업의 규모가 평가대상규모 이상인 경우이다.<sup>12)</sup>

종래까지 환경영향평가대상은 개발사업위주로 되어 있어서 개발계획, 정책 등이 제외되어 있는 점이 우선 지적된다. 나아가 환경상 영향이 큰 핵폐기물 처분장이나 지하수 개발, 도심의 대형건축물이 제외되어 있는가 하면, 개별법에 의하여 입지 및 시설기준이 정해져 있어 환경영향평가의 실익이 적은 사업이 포함되어 있고, 지역에 관계없이 사업의 면적규모에 따라 대상이 정해지는 결과 평가의 사각지대가 존재하게 된다. 개발계획이나 정책을 당장에 환경영향평가

12) 미국에서도 하나의 사업이 다수의 소규모 사업으로 이루어지는 경우 EIS 작성여부 및 범위와 관련하여 문제가 되며 이를 "분할(segmentation)의 문제"라고 칭한다. J.M.Gaba, Ibid., p.72-73.

의 대상으로 하기에는 기술면으로나 현실면에서 상당한 어려움이 있을 것이므로 우선은 충분한 사전협의를 하는 방안이 바람직한 것으로 보이며, 현재 대상으로 정해져 있지 않은 것은 새로이 추가하고, 실익이 적은 사업은 과감히 제외하며, 지역성을 고려한 평가대상의 조정이 전반적으로 검토될 필요성이 있다.

## 2. 환경영향평가의 검토·평가항목

현재 시행되고 있는 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획 초기단계에서 계획의 적정성 및 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 「환경친화적인 개발」을 도모코자 도입한 제도이다. 이와 관련하여 환경정책기본법 시행령 제8조 제2항에는 검토항목으로서 행정계획의 경우 그 ‘계획의 적정성’을 검토하도록 하고 구체적으로는 ‘계획의 환경목표와의 부합성’, ‘환경계획<sup>13)</sup>의 건전성’ 및 ‘지속가능성’, ‘일관성’ 등을 검토하도록 하고 있다. 먼저 ‘환경목표와의 부합성’은 국제 환경동향·협약·규범과 국가 및 지역의 환경기준·계획과의 부합성을 말한다. 그리고 ‘환경계획의 건전성’은 개발계획 수립시 주변 환경과의 조화성, 생태적 연결성 등 통합적 네트워크화 방안을 고려하였는지 검토하는 것을 말하며, ‘계획의 지속가능성’은 지속가능한 발전과 관련 의제 21, WSSD 이행 계획, 기타 지속가능발전 관련 계획 및 지표를 검토하여 해당계획과 관련성 있는 항목을 도출하여 계획의 목표로 설정 또는 포함되었는지 여부를 검토하여야 한다. ‘계획의 일관성’은 해당 계획과 관련 상·하위 행정계획간 또는 타 행정계획의 연계성이 일관성있게 계획되었는지 검토하는 것을 말한다. 또한 구체적인 입지계획이 포함되어 있는 경우에는 ‘입지의 타당성’을 검토하여야 하는데, 구체적으로 ‘자연환경’이나 ‘생활환경’에 미치는 영향 등을 검토하도록 하고 있다. 자연환경분야의 세부검토항목으로는 기상, 지형·지질, 수리·수문, 동·식물상, 자연환경자산을, 생활환경분야는 토지이용, 대기, 수질, 친환경적 자원순환, 토양,

---

13) 환경계획은 개발계획 또는 개발사업을 친환경적으로 유도하기 위하여 사업자가 수립하는 ‘사업단위 환경계획’을 지칭하는 것이다.

소음·진동, 위락·경관(일조장해 포함)이 주요 검토항목이다. 그리고 행정계획 또는 개발사업의 유형별 특성에 따라 중점검토항목을 정할 수 있는데 해당 행정계획의 실시로 인해 발생할 수 있는 환경적·사회적 주요 쟁점사항 및 이와 관련한 중점 검토항목을 제시하며, 협의회의 중점 검토항목에 대한 의견을 토대로 최종항목을 선정하게 된다.

이와 달리 현행 환경영향평가법상의 환경영향평가항목은 시행령 별표에서 정하도록 하고 있으며(동법 제8조 및 시행령 제5조), 별표 2에 의하면 6개 환경분야로 구분하여 대기환경 분야는 ① 기상 ② 대기질 ③ 악취 ④ 온실가스, 수환경 분야는 ① 수질(지표·지하) ② 수리·수문 ③ 해양환경, 토지환경 분야는 ① 토지이용 ② 토양 ③ 지형·지질, 자연생태환경 분야는 ① 동·식물상 ② 자연환경자산, 생활환경 분야는 ① 친환경적 자원 순환, ② 소음·진동 ③ 위락·경관 ④ 위생·공중보건 ⑤ 전파장해 ⑥ 일조장해, 사회·경제 분야는 ① 인구 ② 주거(이주 포함) ③ 산업까지 21개 세부평가항목을 두고 있다. 대기환경 분야의 온실가스항목은 2010년 1월 1일부터 적용되며, 시간과 경비가 소요되는 사업지역의 현황농도 파악을 위한 현지조사는 하지 않고, 대상사업으로 인한 온실가스 발생현황을 파악하여 저감방안을 제시하면 된다. 이와 같은 평가항목은 과거 통합영향평가법상에는 환경부령으로 3개분야(자연, 생활, 사회·경제)로 규정하였으나 현행 환경영향평가법상에서는 대통령령으로 근거 규정을 상향조정하고 환경매체중심의 6개 분야로 개정하였다. 현재 국회에 계류중인 환경영향평가등법안에서도 현행 환경영향평가법과 마찬가지로 계획의 수립이나 사업의 시행으로 영향을 받게 될 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 등의 분야에 대하여 영향평가를 실시하도록 하고(동법안 제7조 제1항), 평가항목 및 평가방법 등은 대통령령으로 정하도록 위임규정을 두고 있다(동조 제2항).

외국의 경우에는 대부분 환경영향평가제도를 도입하면서 대상사업이나 지역적 특성에 따라 일부 항목만 평가하는 스코핑제도<sup>14)</sup>를 두고 있지만, 과거 한국

14) socping이란 용어는 1977년 카터대통령시절 미국에서 환경영향평가의 시행을 준비절차라는 의미로서 사용되기 시작되었다. 이와 달리 screening이라는 용어를 사용하기도 한다. 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2008, 113면 참조.

의 환경영향평가제도는 모든 대상사업에 일률적으로 적용하고 있는 작성규정에 의거하여 평가서를 작성함으로써 사업 특성 및 지역 특성을 적절하게 반영할 수 없는 단점을 가지고 있었다. 즉 모든 평가대상사업에 대하여 일괄적으로 전 항목을 평가토록 하는 것은 사업의 특성, 입지여건 등을 고려할 때 불필요한 부분이 있으며 많은 인력과 시간을 낭비할 소지가 있어 일부 항목에 대하여만 환경영향을 중점적으로 평가하고 기타항목은 제외하거나 현황조사에 그치도록 할 필요성이 있다. 그래서 1994년 5월부터 「환경영향평가서작성등에관한규정」에 의거, 대상사업별 주요 평가항목을 설정하여 중점평가하는 제도를 실시하여 왔으며 사업자가 협의기관에게 중점평가항목 설정을 요청할 경우 협의기관장은 KEI 등의 의견을 들어 이를 설정할 수 있도록 하였다. 이와 같은 중점평가제도는 과거 통합영향평가법 제29조 제2항에서도 규정하고 있었다. 그러나 중점평가제도는 다양한 계층간의 협의를 통하여 의사를 결정하는 것이 아니라 규정에 의하여 중점평가 항목을 미리 선정하여 두는 제도로서 일률적으로 평가항목을 설정하여 여전히 지역 특성을 반영하기가 어렵고, 평가항목 선정에 유연성이 떨어지는 등 문제가 많았다. 본래 중점평가를 실시토록 하는 것은 실제 피해가 예상되는 사항들에 국한하여 관계 행정기관과 지역주민들이 제기하는 문제를 최대한 수용하고 사업의 실시로 인하여 발생할 수 있는 부분에서 환경에 미치는 영향을 사전에 최소화 시킬 수 있도록 하자는 제도적 취지를 살리기 위해서 현행 환경영향평가법에서는 종래의 중점평가제도를 폐지하고 대신 스코핑제도(scoping)가 도입되었다. 즉 사업초기 단계에서 사회적 갈등을 조정할 수 있도록 사업자, 정부, 주민, 전문가 등 다양한 분야의 이해관계자가 직·간접적으로 참여하여 환경영향평가의 주요 이슈를 도출하고 환경영향평가의 신뢰성, 투명성, 전문성을 높여 사업시행과정에서 잠재하고 있는 분쟁 가능성을 미연에 방지하기 위하여 2004년 7월부터 사업자의 신청에 따라 승인기관의 운영 하에 환경영향평가의 시행초기 단계에서 중점적으로 평가되어야 하는 평가항목 및 평가내용을 확정하는 '환경영향평가항목·범위확정'제도를 시행하여 왔지만 운영실적이 전무하여 동 제도가 유명무실하게 되었다. 그 이유는 여러 가지가 있지만 운영주체인 승인기관에서 위원회 구성 등으로 인한 업무량 과다 및 스코핑

위원회 구성의 어려움 등으로 인하여 사업자가 신청을 회피하기 때문이다. 이를 개선하여 현행 환경영향평가법에서 사업자가 평가서초안을 작성하기 전에 평가항목·범위등을 정하여 주도로 승인기관의 장에게 요청하도록 의무화하였고, 승인기관의 장 또는 환경부장관은 환경영향평가계획서심의위원회의 심의를 거쳐 평가항목·범위 등을 결정하여 일정 기간 이내에 사업자에게 그 결과를 통보하도록 하였다(동법 제10조 제2항, 제5항). 그리고 사업자는 이에 따라 결정된 평가항목·범위등에 따라 환경영향평가를 실시하도록 하여 스코핑 결과의 실효성을 확보할 수 있도록 하고 있다(동법 제11조). 다만 스코핑제도의 효과 검증을 위하여 법 시행일로부터 3년간 한시적으로 시행하도록 되어 있다(동법 부칙 제2조 참조). 환경영향평가등에 관한 법률안에 의하면 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 평가항목·범위에 관하여 결정하도록 하고 있으며(법안 제11조 제1항), 행정기관 외의 자가 제안하여 수립되는 개발기본계획의 경우에는 개발기본계획을 제안하는 자가 평가준비서를 작성하여 개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장에게 전략환경평가항목등을 결정하여 줄 것을 요청하도록 의무화하고(동조 제2항), 그 구체적 내용은 대통령령으로 위임하고 있다(동조 제6항).

### 3. 주민참여제도

#### (1) 현행법상 주민참여제도

환경영향평가에 있어서의 주민참여제도는 1991년 시행된 환경정책기본법에서 사전환경성검토제도에 처음으로 도입하였으며 이후 1993. 12월 시행된 환경영향평가법과 통합환경법 그리고 현행 환경영향평가법에서도 주민의견 수렴에 관련된 제반단계의 운영을 구체화시키는 작업을 실시하여, 설명회나 공청회의 의무적 개최, 주민의 공청회 개최 요구권, 공람기간의 연장을 보장하고 있다.

현행 환경정책기본법 제25조의5에 의하면 관계 행정기관의 장이 행정계획에 대한 검토서를 작성함에 있어서는 사전환경성검토에 관한 주민, 관계 전문가,

환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들어야 한다. 환경측면에서 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 해당 행정계획에 반영하여야 하며, 다만 다른 법령에 의하여 환경영향에 관한 주민 등의 의견을 들은 경우에는 그러하지 아니하다(동조 제1항). 그리고 관계 행정기관의 장이 이해당사자의 의견을 들으려는 때에는 검토서초안을 작성하도록 하고 있으며(동법 시행령 제8조의 2 제1항), 검토서초안을 작성하는 때에는 대안의 종류, 검토항목의 세부내용 및 세부 검토방법 등에 대하여 미리 환경성검토협의회의 의견을 들어야 한다(시행령 동조 제2항). 검토서초안에 대하여 주민공람 및 설명회를 실시하되 그 내용을 중앙일간신문 및 대상지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하여야 하며, 공람기간은 20일 이상이다(동조 제3항). 그리고 검토서초안에 대하여 공청회·토론회 등을 실시할 수 있도록 하고 있으며, 이 경우 검토서초안, 공청회등의 장소·일시 등을 그 개최예정일 14일 전까지 중앙일간신문 및 대상지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고하도록 하고 있다(동조 제4항). 다만 국가안보를 위하여 필요한 경우 등에 해당하는 경우에는 검토서초안의 일부를 공개하지 아니할 수 있지만 그 사유를 검토서에 기재하여야 한다(동조 제5항 제6항).

또한 현행 환경영향평가법상 사업자가 평가서를 작성하려는 때에는 설명회나 공청회 등을 개최하여 환경영향평가대상사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역 주민의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시켜야 한다(환경영향평가법 제14조 제1항). 평가서초안이 접수된 경우 주관 시·군·구의 장은 접수된 날부터 10일 이내에 전국 일간신문과 지역 일간신문에 각각 1회 이상 공고하고, 20일 이상 60일 이내의 범위에서 해당 사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역주민 등이 공람할 수 있게 하여야 한다(동법 시행령 제14조 제1항). 다만 시·군·구의 장이 공고 또는 공람을 하지 아니한 경우에는 승인기관장등이 대행할 수 있다(동시행령 제15조 제1항).

주민은 평가서초안의 공람기간이 시작된 날부터 평가서초안의 공람기간이 끝난 후 7일 이내에 주관 시장·군수·구청장 또는 관계 시장·군수·구청장에게 해당 사업의 시행으로 예상되는 환경영향, 환경보전방안 및 공청회 개최 여부 등에 대한 의견을 제출할 수 있으며(동시행령 제16조 제1항), 주관 시장·군수

· 구청장은 평가서초안의 공람기간이 끝난 날부터 14일 이내에 제출되거나 통보받은 의견 및 공청회 개최 여부를 사업자에게 통지하여야 한다(동조 제3항). 사업자는 평가서초안의 공람기간이 시작된 날부터 10일 이내에 설명회를 개최하여야 한다(동시행령 제17조 제1항). 또한 공청회의 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30명 이상인 경우 또는 주민이 5명 이상으로서 평가서초안에 대한 의견을 제출한 주민총수의 50퍼센트 이상인 경우에는 공청회를 개최하여야 한다(동법 제14조 제1항, 동법 시행령 제18조 제1항). 다만 사업자가 설명회나 공청회를 개최하였으나 사업자가 책임질 수 없는 사유로 정상적인 진행이 되지 못하는 등의 사유에 해당되는 경우에는 설명회나 공청회를 생략할 수 있다(동법 시행령 제19조).

그리고 사업계획의 변경 등이 있는 경우에 사업자는 평가서초안의 재작성 및 의견제수령을 하여야 한다(동법 제15조, 동법시행령 제22조).

## (2) 주민참여제도의 문제점 및 개선방안

주민참여를 위한 의견수렴제도는 환경영향평가제도의 본질상 의사결정의 투명성확보라는 관점에서 필수적 요소이지만 이에 대한 주민들의 인식부족과 제도운영상의 미비 등으로 인하여 주민참여의 실효성을 거두기에는 미흡한 실정이다. 주민참여제와 관련된 문제로서 의견수렴대상 지역주민의 범위에 관한 문제, 평가서 초안의 성격 및 목적에 관한 문제, 주민참여시기에 관한 문제, 사회갈등 문제 등 주민의 실질적 참여를 통한 환경영향평가제도의 구현을 위해서는 아직도 해결해야 될 문제들이 많다.<sup>15)</sup> 현행법상 주민참여는 사전환경성검토 및 환경영향평가에 모두 적용하도록 규정하고 있다.

먼저 주민참여의 범위에 관하여 살펴보면 사전환경성검토는 개발사업과 행정

15) 이와 같은 주민의 범위는 대상지역의 범위와 일치하며 이것은 공간적 평가지역의 한계설정에서 그치는 것이 아니고, 주민의 권리구제라는 측면에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 즉 대법원 판례에 의하면 대상지역 주민여부의 문제는 사업승인처분을 다룰 수 있는 원고적격 인정여부와 관련되어 있기 때문이다. 대법원 1998.9.22 선고 97누 19571판결 참조. 홍준형, 「환경법」, 2001, 207면.

계획 가운데 행정계획에 한해서만 의견수렴을 하도록 하고 있다. 즉 환경정책기본법 제25조의5에 의하여, 관계 행정기관의 장이 행정계획에 대한 검토서를 작성함에 있어서는 사전환경성검토에 관한 “주민, 관계 전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자”의 의견을 듣도록 하고 있다. 또한 환경영향평가법상 환경영향평가는 “환경영향평가대상사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역 주민”의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시키도록 하고 있지만(환경영향평가법 제14조 제1항), 예외적으로 생태계의 보전가치가 큰 지역 등의 경우에는 주민의 의견 외에 전문기관 등 주민 외의 자의 의견을 듣고 이를 평가서의 내용에 포함시키도록 하고 있다(동조 제3항).

여기서 사전환경성검토와 관련된 주민참여의 범위는 “주민, 관계 전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자”에 국한되며, 환경영향평가는 “환경영향평가대상사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역 주민”으로 한정하고 있다. 여기서의 ‘주민’은 각각 검토대상지역과 환경영향평가 대상사업시행으로 인한 영향을 받는 지역에 주민등록법상 주소를 가지고 있는 주민으로서 개인이나 단체로 한정하고 있다. 그 이유는 환경외적인 사항 및 무책임한 의견제시로 인한 사업진행의 지연 등을 우려한 것으로 생각된다. 그렇지만 현행 주민참여제의 의견제시가 형해화되고 있음을 볼 때, 그리고 사전환경성검토인 경우 그 대상인 행정계획의 성격상 지역주민의 범위를 확정하기 곤란하다는 점 등을 고려할 때, 그 범위를 확장하여 보다 내실있는 의견수렴을 기할 필요가 있다. 현행법상 의견수렴과 관련하여 보전가치가 있는 지역인지 여부와 사전환경성검토와 환경영향평가를 구별하여 의견수렴의 범위를 한정하고 있는데 이것은 그 구별의 필요성이 크지 않다는 점에서 국민일반에 개방하여 주민은 물론 주민외의 자(개인, 단체, 전문가 등)의 의견도 수렴할 필요가 있다.<sup>16)</sup> 또한 현행법에 의하면 각각 검토서초안 및

16) 일본, 미국등 선진국의 경우 의견수렴시기도 평가서 초안단계에 한정하지 않고, 스크핑단계와 본안단계에서도 적용하고 있다. 미국, 캐나다, 영국, 네덜란드, 이탈리아, 일본 등 대다수 국가에서는 모든 국민을 대상으로 평가서에 대한 의견을 개진할 수 있도록 하고 있다. 다만 독일은 사업계획에 영향을 받는 자에 한정하여 누구라도 의견을 제출할 수 있도록 하고 있다. 환경부, 「환경영향평가법 해설」, 2008, 59면.



평가서초안 단계에서 초안을 대상으로 의견수렴의 시기를 한정하고 있는데 그럴 필요가 없다고 본다. 즉 평가범위 및 항목조정을 위한 스코핑단계, 검토서·평가서의 초안 및 본안단계를 구별하지 않고 확정되기 이전까지 국민이면 누구나 자유로이 의견을 제시할 수 있어야 하고 이를 인·허가과정에서 최종적으로 고려하도록 할 필요가 있다.

현재 개정안으로 제시된 ‘환경영향평가등에관한법률안’에는 전략환경평가와 관련하여 그 대상이 되는 계획을 정책계획과 개발기본계획으로 구분하고, 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토 대상인 행정계획 중 정책적 성격의 계획은 의견수렴의 대상이 되는 주민의 범위를 설정하기 곤란하고, 의견수렴절차를 거칠 필요성이 적다고 하여 정책계획에 대하여는 평가서 초안의 작성과 의견수렴절차를 거치지 아니하도록 하고 있다. 이와 달리 행정계획의 성격상 개발기본계획인 경우에는 전략환경평가서 초안을 작성한 후 주민 등의 의견을 수렴하도록 규정하고 있으며(동법안 제12조 제1항), 개발기본계획에 대한 전략환경평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 듣도록 하고 있다(동법안 제13조 제1항). 다만 생태계의 보전가치가 큰 지역등인 경우에는 주민이 아닌 자의 의견도 듣도록 하고 있다(동조 제2항). 이와 같은 개정안은 결과적으로 현행법의 내용에 따른 문제점을 그대로 유지하면서 종래의 의견수렴의 적용범위를 오히려 축소하고 있어 개선이 요구된다.

현행 주민의견 수렴제도의 맹점은 환경정책기본법과 달리 환경영향평가법상 생활환경 및 자연생태환경뿐만 아니라 사회·경제 등의 분야에까지 환경영향평가의 범위에 포함하고 있다. 이것은 환경영향평가등에 관한 법률안에서도 마찬가지로 규정하고 있다(동법안 제7조 제1항 참조). 지역개발에 따른 지역주민의 이주 및 피해 보상 등 사회문제가 지역주민의 주된 관심사항이므로 이에 대한 고려가 제도적으로 충분히 설계되어 있지 아니한 현상태에서는 환경영향평가과정에서 환경에 관한 주민의 의견이 합리적으로 표출되기 어렵다는 점, 현행 법제도상 이와 같은 사회문제에 대한 업무성격상 환경부가 주관할 수 있는 성격이 아니라는 점에서 환경영향평가과정에서 주민 의견수렴이 형식적으로 운용될 수밖에 없다고 본다. 더 나아가 주민상호간 또는 주민과 사업자간, 주민과 정부·

지방자치단체간 의견이 상충될 때 그에 대한 의견의 통합이나 조정기능을 담당할 수 있는 실체적 조직체가 없다는 점, 평가서 최종협의 내용 및 주민의견 반영 여부 및 그 근거 제시 등을 위한 제도적 장치가 마련되어 있지 않다는 점 등으로 인하여 지역개발사업에 따른 사회갈등이 첨예하게 대립하고 있는 것이 현실이다. 이러한 제반의 복잡성을 띠는 개발사업에 따른 문제가 외부적으로는 환경보호와 개발사업과의 불필요한 갈등으로 단순화되어, 주민이나 사업자 입장에서 환경이 지역발전의 걸림돌이 된다는 불필요한 인식을 조장하였음을 부인할 수 없다. 이와 같은 문제에 관해서는 사회갈등관리라는 관점에서 좀 더 적극적이고 거시적인 시각에서 그 해결책을 모색할 필요가 있다. 종래 환경영향평가제도가 협의기관에 의한 인·허가규제로서 인식되었거나 행정부내 조정기능으로서의 협의기능이 강조되어 사회적 갈등관리 차원에서의 접근에 어려움이 있었다고 본다.

#### IV. 결론 : 환경영향평가제도의 한계 및 과제

현행법상 사전환경성검토를 포함하여 환경영향평가제도는 자연자원의 감소 및 훼손, 환경오염 및 공해의 사전적 예방수단으로 현재까지 개발된 정책도구 중 가장 이상적이라는 견해에 대하여 이견은 없다. 그러나 이것은 완성된 제도가 아니라 지속적인 보완과 발전을 필요로 하는 제도로서 환경영향평가는 불확실한 환경문제에 관한 미래예측이라는 점에서 그 결과자체의 불확실성, 환경가치의 객관화 및 계량화의 곤란성, 대상사업의 한정성 등 환경영향평가제도의 근본적 한계가 있지만 이것을 극복할 수 있는 제도적 보완이 지속적으로 이루어져야 한다.

현행 환경영향평가제도는 지속적으로 개선·발전되어 왔지만 이미 결정된 의사를 합리화 시키는 도구로 이용되고 있다는 비판이 여전히 제기되고 있으며, 그 외에도 위에서 언급한 사항이외에도 여전히 많은 문제점을 안고 있다. 예를 들면 평가서를 사업자가 스스로 또는 평가대행자를 통하여 작성토록 되어 있어

객관성을 결여하여 적정한 평가가 수행되기 어렵다는 점, 대안이 한정적이고 제시된 대안간의 비교를 객관화·계량화하기가 어려워 대안제시가 형식적으로 운영될 수 있다는 점, 환경영향평가의 평가 기준이 모호하고 지침이 명확하지 않아 사회적 갈등이 표출될 때 본래의 평가제도의 취지를 살리기 어렵다는 점 등이다.<sup>17)</sup> 이를 개선하기 위해서는 사회적 합의형성 시스템을 체계화하고, 환경관련 자료의 축적 및 개발된 기법의 검증 및 활용을 위한 환경정보망을 구축할 필요가 있다. 그리고 평가의 투명성 확보를 위하여 이해관계자와 주민의 의견수렴을 확대·개선하고, 부실한 평가에 대해서는 강력한 제재조치를 마련해둘 필요가 있다.

환경영향평가제도는 ‘개발과 보전의 조화’라는 이념하에 운영되고 있지만 다양한 환경분야에 대한 영향의 분석과 저감방안 마련을 위하여 다각적인 접근방법을 필요로 하며 자연과학, 사회과학, 응용과학, 미래학 등이 활용되는 종합과학적인 분야이므로 이에 대한 이론적인 틀을 설정하기는 매우 어려우며, 특히 미래의 불확실한 환경변화 상태를 과학적으로 예측해야 한다는 측면에는 끊임 없는 연구와 정보자료의 축적을 통한 평가기법의 개발이 우선 선행되어야 할 것이다. 현재 국회에 계류중인 환경영향평가등법률안에 의하여 전략환경평가제도가 도입되어 본래의미의 통합적 환경영향평가의 시행을 눈앞에 두고 있는 시점에서 환경영향평가제도를 개발과 보전을 조화시킬 수 있는 명실상부한 제도로 발전시키기 위한 정부의 법제도적 측면에 대한 지속적인 개선 노력이 여전히 요구된다. 이러한 노력을 통하여 환경영향평가에 대한 국민의 신뢰를 증진시키고 환경국가로서의 이행을 위한 초석을 다지는 시점이 되었으면 한다.

---

17) 이외에 환경문제의 정치화, 행정편의주의에 따른 주민의견수렴의 불충분 등에 관한 환경영향평가제도상의 문제점에 관하여는 홍준형, Ibid., 239-243면.

## 참고문헌

- 김지영외, 「2008 전략환경평가포럼」, KEI, 2008.12.
- 김홍균, “사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합”, 「저스티스」, 한국법학원, 2008.
- 박균성·함태성, 「환경법」, 박영사, 2008.
- 송영일외, 「전략환경평가제도 도입에 따른 환경영향평가 제도의 개선방안 연구」, KEI, 2006.
- 이영수외, 「환경영향평가제도 혁신포럼 2006 구성·운영」, KEI, 2006.12.
- 조현권, 「환경법」, 법률문화원, 2006.
- 환경부, 「환경영향평가법 해설」, 2008.12.
- 홍준형, 「환경법」, 2001.
- EU Directive 2001/42/EC on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment.
- J. M. Gaba, *Environmental Law*, THOMPSON&WEST, 3rd ed. 2005
- R. Therivel, *Strategic Environmental Assessment in Action*, Earthcan, 2004.
- 대법원 1998.9.22 선고 97누 19571 판결
- 대법원 2006.3.16 선고 2006두330 판결
- 대법원 2001.7.27 선고 99두2970 판결

〈Abstract〉

A Study on a Regulatory Impact Assessment for Environmental  
Impact Assessment Law

Han, Sang-Woon

(Ph.D. in Law, Korea Environment Institute)

Since the introduction of the U.S. National Environmental Policy Act(NEPA) of 1969, the Environmental Impact Assessment(EIA) has spread worldwide and over 100 countries now adopted the system. Over the past 30 years since being introduced, the Prior Environmental Review System(PERS) and the EIA in Korea played crucial role in shifting policy making from the past model that focused on project efficiency and economics. In 1999, the Basic Environmental Policy Act newly legislated a regulation that made the PERS compulsory. Introduction of the PERS will primarily serve as a mechanism for effectively supplementing the EIA at the planning stage as it considers environmental impacts.

This study is to speculate the PERS and the EIA in Korea for the objective of systems is to maintain and promote environmentally sound and sustainable development based on such recognition of problems which were the systems were separately evaluated. A revised bill is still pending in the National Assembly is to integrate the two systems. Nonetheless, some regulatory, policy and operational issues are still pending and need to be solved in the course of implementation. For the integrated law to be successful, there must be good ideas and to be prepared to take advantage of this opportunity. Exactly, this system is not perfect but needed constant improvement that overcome system-natured limit, a uncertainty of the assessment result, a difficulty of the objectification of environment evaluation, etc.

※ **Keywords** : Environmental Impact Assessment, EIA, Prior Environmental Review System, PERS, Strategic Environmental Assessment, SEA, environmentally sound and sustainable development, ESSD, constant improvement

