

# 환경평가의 원칙과 절차

광운전략환경평가연구소 김임순

## 목차

### I. 서론

### II. 환경평가의 원칙 및 절차

1. 미국의 국가환경정책법의 기본골격 및 원칙
2. UNEP의 EIA 정의 및 목표와 기본원칙
3. EC(EU)의 환경영향평가 관련 지령
4. 리우선언과 의제 21에 제시된 환경영향평가 관련 원칙과 실천 강령
5. 국내외 제도상에 나타난 환경영향평가의 이념, 목표, 원칙
6. 각국 제도와 우리나라 제도의 주요 차이점
7. 환경영향평가제도의 기본틀
8. 환경영향평가제도의 기본구조
9. IAIA가 제정한 바람직한 환경평가의 실행원칙
10. World Bank가 제시한 SEA 적용원칙 및 시사점
11. UNDP가 제시한 효과적인 SEA의 적용원칙

### III. 결론

# I. 서론

환경영향평가 제도는 인간 활동에 따라 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하여 환경에의 악영향을 사전에 예방하고자 하는 취지로 도입되었다. 최근에는 경제적 지속성, 사회적 지속성, 환경적 지속성을 도모하고 이를 지원하기 위한 의사결정 지원수단으로 그 역할이 확장되고 있다.

국내에서는 행정계획과 소규모 개발 사업을 대상으로 한 사전환경성검토제도와 대규모사업을 대상으로 한 환경영향평가가 제도화되어 있다. 양 제도는 당해 계획 또는 사업의 시행에 따른 환경영향의 조사·분석·예측·평가를 기본구조로 하고 있으며 그 접근방법도 대동소이하다. 그간 행정계획 및 소규모 개발 사업을 대상으로 한 환경영향평가제도인 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도가 별개로 제도화되고 운영됨으로써 통합화의 필요성이 대두되고 있다.

무릇 모든 제도는 원칙과 절차가 있기 마련이다. 세계최초로 환경영향평가제도를 도입한 미국의 제도에는 환경영향평가 원칙과 절차가 내재화 되어 있다. 본고에서는 환경영향평가 제도의 올바른 이해와 바람직한 한국의 환경영향평가제도 및 운영의 적정화를 뒷받침할 환경평가의 원칙과 절차를 제시 하고자 한다.

## II. 환경평가의 원칙 및 절차

환경영향평가제도의 기본이념과 목표 및 원칙은 미국의 국가환경정책법, OECD관련 규정, UNEP의 문서, EC(EU)의 지령, UNCED의 리우선언 및 의제 21, IAIA의 지침을 비롯하여 각 국의 제도에 내재되어 있다.

### 1. 미국의 국가환경정책법의 기본골격 및 원칙

미국 환경영향평가제도의 근거법인 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA<sup>1)</sup>)은 전문, 제 1장(국가환경정책의 선언), 제 2장(환경위원회) 및 보칙으로 구성되어 있다. 전문은 제 1조(제목)와 제 2조(목적)으로 구성되어 있다. 제 1장(국가환경정책의 선언)은 제 101조(정책 및 목적), 제 102조(행정), 제 103조(정책의 검토), 제 104조(다른 법적 의무) 및 제 105조(기준권한의 보충)로 구성되어 있다. 제 2장(환경위원회)은 제 201조~209조로 구성되어 있다.

NEPA는 전문에서 인간과 환경간의 친숙한 조화를 촉진하는 국가정책을 선언 등을 목적

---

1) NEPA의 원명은 「The National Environmental Policy Act of 1969」 이고 전문에서는 법의 제목과 목적을 천명하고 제1장(Title I)에서는 국가환경정책선언의 구현을 위한 제101조(정책 및 목적), 제102조(행정), 제103조(정책의 검토), 제104조(다른 법적 의무) 및 제105조(기준권한의 보충)를 두고 제2장(Title II)에서는 환경위원회에 관한 규정 제201조~제209조를 두고 있음.

으로 하고 있다. 동 법은 이의 구현을 위한 정책 및 목표, 행정의 책임과 대통령의 환경정책을 자문하고 환경영향평가에 관한 책무를 가진 환경위원회(Council on Environmental Quality : CEQ)의 설치 등과 인간환경에 영향을 미치는 계획과 정책결정 과정에서의 연방기관의 환경배려를 위한 환경영향평가의 이행절차 등을 규정하고 있다. 이는 모든 연방정부기관이 준수하여야 하는 국가의 가장 광범위한 환경법으로 동 법의 전문 제 2조에는 NEPA의 목적을 다음과 같이 규정하고 있다.

#### <NEPA의 목적>

- 인간과 환경의 생산적이고 친숙한 조화를 촉진하는 국가정책을 선언
- 인간환경 및 생물환경에 대한 피해를 예방하거나 제거하고, 인간의 건강과 복지를 향상시키는 노력의 증진
- 국가의 중요한 생태계와 자연자원의 이해를 제고
- 환경위원회(CEQ)의 설치

환경위원회(CEQ)는 국가환경정책법시행령(Council on Environmental Quality NEPA Regulations, 40 CFR part 1502, Environmental Impact Statement, Nov 29, 1978)에서 환경영향평가서 작성에 따른 일반적인 원칙과 특별히 고려해야 할 사항을 제시하였다. 일반적인 원칙으로 다음과 같이 제시하고 있다.

(1) 백과사전식이 아니라 분석적이어야 한다.

부적절하고 세부적인 기초자료보다는 의사결정과정과 관계있는 중요한 이슈(Issue)의 분석에 초점을 두어야 한다.

(2) 중요하고 심각한 영향에 초점을 두어야 한다.

각 영향들은 중요성 정도에 따라 논의되어야 한다. 상대적으로 덜 중요하게 다루어진 영향들은 심도 있는 세부 검토가 필요하지 않은 이유를 설명하고 간략하게 논의되어야 한다.

(3) 내용의 간결성과 분량을 제한한다.

환경영향평가서는 간결해야 하며 NEPA 목적에 상응하는 필요량보다 길어서는 안된다. CEQ의 NEPA시행령에 따르면 최종보고서의 적당한 분량은 150~300페이지 정도이나 실제로는 이 분량이 자주 초과되고 있다.

(4) 대안에 중점을 두어야 한다.

환경영향평가서는 각각의 대안이 어떻게 NEPA의 목적을 만족시키는지 기술해야 한다. 대안의 범위는 기관의 의사결정자가 고려할 수 있는 모든 것이 되어야 한다. 기관은 최종

결정 이전에 대안의 선택에 편견을 가지도록 하는 사업 등에 개입해서는 안된다.

(5) 사후 합리화가 아니어야 한다.

환경영향평가서는 이미 이루어진 결정을 정당화시키기보다는 제안된 사업의 영향을 평가하는 수단으로 이용되어야 한다.

(6) 학제적인 접근에 중점을 두어야 한다.

환경영향평가서는 자연과학, 사회과학, 환경설계기법 등의 종합적인 이용을 통한 학제적인 접근 방식에 따라 작성되어야 한다.

(7) 글의 스타일

환경영향평가서는 평이한 용어로 기술되어야 하며 가능하다면 의사결정자 및 일반 대중이 그 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 적절한 그림, 표 등을 이용한다.

특별히 고려하여야 사항으로 다음과 같이 제시하고 있다.

(1) 단계별 접근법

단계별 접근법(Tiering)'은 환경영향평가서의 작성시 광범위하고 일반적인 내용에서부터 특정범위의 내용을 다루는 것을 의미한다. 첫번째 단계의 환경영향평가서(Environmental Impact Statement, EIS)에서는 프로그램 중심의 광범위한 분석을 통해 일반적인 이슈를 다룬다. 다음 단계에서는 평가될 사업 내용에 맞춰 특정한 이슈에 우선적으로 초점을 맞춘다. 관련 참고사항은 이전 단계의 환경영향평가서에서 다루어졌던 일반적인 논의 사항에 통합시킨다. 연방기관들은 환경영향평가서를 작성할 때 이슈의 반복을 피하고 각 단계에서 결정된 이슈들에 초점을 맞추기 위하여 주로 '단계별 접근법'을 이용하고 있다.

이와 같이 '단계별 접근법'은 정책, 계획, 프로그램 등에 대한 환경영향평가서부터 사업에 대한 환경영향평가서에 이르기까지 연속적으로 문서 작성이 이루어 질 경우 또는 초기 단계의 특정 사업에 대한 환경영향평가서부터 다음 단계의 후속사업의 환경영향평가서로 연속적인 전개가 있을 때 적합하다. 두 상황 중 어느 경우나 두 번째 단계의 세부적인 환경영향평가서는 후속사업의 특정한 이슈에 초점을 맞추면서 광범위한 프로그램 중심의 환경영향평가서(첫 번째 단계의 환경영향평가서)에서 논의된 일반적인 이슈에 관련된 참고사항을 통합하고 요약하면 된다. 특정사업에 대한 환경영향평가서는 광범위한 프로그램 중심의 환경영향평가서가 검토하고 있는 지역에 대해 서술하여야 한다.

(2) 관련 참고사항의 통합

연방기관은 환경영향평가서에 관련 참고사항을 자료로서 통합할 수 있다. 통합된 자료들

은 환경영향평가서에 인용되고 요약되어야 하며 검토나 열람을 할 수 있어야 한다. 그러나 소유권이 있는 자료들은 참고자료로 통합될 수 없다.

### (3) 비용편익분석

NEPA는 연방기관으로 하여금 환경영향평가서에서 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 하도록 요구하고 있지는 않지만 비용편익분석이 이루어지면 제안사업을 평가하는데 도움을 줄 수 있도록 환경영향평가서 내용으로 수록하거나 참고자료로 통합하여야 한다.

### (4) 방법론과 과학적인 정확성

연방기관은 환경영향평가서 작성에 있어서 논의·분석한 것에 대한 과학적이며 전문가적인 완전성을 가지고 있어야 한다. 연방기관은 평가서를 작성할 때 이용했던 방법론을 제시하고 결론의 근거가 된 과학적 사실과 자료원을 밝혀야 한다. 또한 방법론에 대한 논의는 부속서에 넣을 수도 있다.

## 2. UNEP의 EIA 정의 및 목표와 기본원칙

1987년 UNEP는 많은 나라의 제도운영 경험을 바탕으로 정부간 위원회의 결정문서인 「Goals and Principles of Environmental Impact Assessment」에서 EIA의 정의 및 목표와 기본원칙을 제시하고 있다.

### (1) EIA의 정의

동문서는 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 보장하는 관점에서 개발행위에 있어 계획된 대상사업에 의한 환경에 미치는 영향을 조사·분석·평가하는 것을 EIA라 정의하고 있다.

### (2) EIA의 목표

EIA의 목표로는 다음과 같이 3가지를 기술하고 있다.

첫째, 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 행위를 착수하거나 승인하는 것이 관할관청에 의해 결정되기 이전에 그러한 행위에 따른 환경영향을 충분히 고려함. 둘째, 위의 목적을 실현하기 위한 각종 의사결정과정 및 각국의 법과 일치한 적합한 절차의 실현을 구현함. 셋째, 계획된 개발행위가 국가간(지역간) 경계를 넘어 환경에 영향을 미칠 때 각 국가간(지역간)의 정보교환, 통지, 협의 등 상호 교환적인 과정의 개발을 장려함.

### (3) 환경영향평가의 기본원칙과 고려요소

환경영향평가의 기본원칙과 이에 대한 고려요소를 다음과 같이 제시하고 있다(표 1 참조).

<표 1> 환경영향평가의 기본원칙과 고려요소

항목	기본 원칙	고려 요소
1	초기단계에서의 정부 등에 의한 환경영향의 고려	·환경영향의 고려 없이 개발행위의 착수 및 승인금지 ·계획된 개발행위의 범위, 특성, 위치가 환경상 중대한 영향을 미칠 수 있을 때 환경영향평가 실시
2	법률 등으로 계획과정에서의 적용	·환경상의 중대한 영향의 판단 ·신속하고 정확한 결정과 적용
3	초기 단계에서의 환경문제 규명	·관련 있는 중요 문제의 규명 및 연구 ·규명을 위한 적절한 노력
4	환경영향평가의 기본틀 및 접근방법	·환경영향평가의 기본틀 ① 제안된 활동의 설명 ② 환경영향의 규명과 평가에 필요한 구체적인 정보와 환경영향의 잠재성의 제시 ③ 실제로 적절한 대안의 설명 ④ 직·간접적, 축적성, 장단기적인 환경영향의 잠재성, 대안의 평가 ·환경영향평가의 접근방법 ① 대상사업의 속성상 심각한 영향의 유무 판단 ② 특별한 중요성이나 민감성을 갖는 지역의 확인(국립공원, 습지) ③ 토양 유실, 산림벌채, 사막화, 자원의 감소 등 확인 ④ 신속하고 비형식적인 초기환경성 검토 ⑤ 환경영향의 중대성에 대한 판단기준(국가의 재량권) ⑥ 환경영향의 완화방법 규명, 설명, 평가 ⑦ 자료수집과정에서의 지식의 차이와 불확실성에 대한 기술 ⑧ 관찰권에 관계없이 영향 유무의 제시 ⑨ 제공된 정보의 간략하고 비기술적인 요약
5	환경적 중요성에 상응한 평가	·환경적 중요성에 상응한 구체적인 평가
6	수집된 정보의 공정성 검증	·환경영향평가의 일부로서 수집된 정보의 공정성 검증
7	의사결정 전에 공중의견의 제시 기회 부여	·정부기관, 시민, 관련분야 전문가, 이해단체의 의견 제시 기회 부여
8	공중의견과 환경영향을 고려한 대상사업실시 여부 판단	·대상사업의 승인전에 공중의 의견과 잠재적 환경영향의 충분한 고려
9	이용 가능한 환경영향평가서의 작성	·환경영향평가에 따른 대상사업의 결정은 환경에의 악영향을 저감 또는 방지하기 위해 그 이유와 규정을 포함한 문서로 작성 ·이해문제가 관련된 개인 혹은 단체가 이용 가능하도록 제작
10	사업승인후 적절한 기관에 의한 감독	·개발사업결정에 따라 환경에의 영향 또는 환경영향평가서 및 관련규정은 적절한 기관의 감독이 요구
11	지역간 이익을 고려한 정보교환 및 협력	·관할권을 넘어선 다른 지역과 중요한 잠재적인 환경영향의 통지, 정보교환 ·협의사항의 제공을 위한 상호간, 지역간, 다자간 협약의 체결
12	잠재적 환경영향의 통지 및 적절한 협의	·잠재적인 영향국가에 사업계획의 통지 ·금지된 사항 외에 영향받는 국가에 관련정보의 전달 ·정부간(지역간) 합의에 따라 자문활동개시
13	환경영향평가에 대한 적절한 절차 확립	·환경영향평가의 목적과 원칙에 입각한 절차 확립

이는 환경영향평가제도가 이미 결정된 계획의 검토가 아닌 개발 행위 초기단계에서부터

환경영향을 고려하고 그 정보를 이해관계자에게 알려 잠재적인 환경의 악영향을 최소화할 수 있도록 개방된 형태에서 의사결정을 지원할 수 있도록 과학적이고 민주적인 절차가 법적으로 마련되어져야 함을 의미한다.

### 3. EC(EU)의 환경영향평가 관련 지령

EU(1992년 마스트리히트 조약 이전에는 EC)에서의 환경영향평가 제도는 1985년에 채택되고 1988년에 발효된 “특정의 공공 및 민간사업의 환경영향평가에 관한 구주공동체 이사회지령”에 기초를 두고 있었다.

EC는 1973년 이후부터 환경실행프로그램의 책정을 통해서 환경정책을 수행하여 왔다. 1993년에 책정된 환경실행프로그램(1993~2000)에서 환경영향평가절차의 중요성에 대하여 강조함으로써 EC 환경영향평가 지령의 출발점이 되고 있다. 1987년 단일 유럽의정서가 발표되기까지는, EEC조약에는, EC의 환경정책의 근거가 되는 명문의 규정이 존재하지 않았기 때문에 이 지령은, 회원국간의 환경영향평가제도의 불균형이 공동체의 시장에 영향을 끼치지 않도록 국내법의 접근을 도모하는 것과 사전방지형의 환경정책을 추진하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 그 법적인 기초를 EEC조약의 100조 및 235조에 두고 있다.

EC 환경영향평가 지령은, 회원국에 일정한 내용의 환경영향평가의 실시를 요구함으로써, 각 회원국에 환경영향평가제도를 도입시키고, 상호의 조화를 도모하도록 하는 것이다. 그러나 이 지령은 회원국에 반드시 새로운 환경영향평가 절차의 제정을 요구하는 것이 아니다. 그 이유는, 첫 번째로 「지령」이라고 하는 EC법상의 형태에 유래하는 것으로 회원국에 그 내용을 달성하도록 의무화하는 것이지만, 내용의 달성방법, 즉 어떠한 국내법을 정비해야 하는지에 대해서는 회원국의 재량에 맡기고 있기 때문이다. 두 번째로는, 이 지령에 있어서는, 환경영향평가는 회원국의 현행 사업승인 수속에 통합할 수 있게 되어 있기 때문이다.

이 지령은 회원국이 정비하여야 하는 환경영향평가의 과정을 결정한다. 그것에 의하면 개발사업자는, 사전에 환경에 관한 정보를 권한이 있는 기관에 제출한다. 그리고 권한이 있는 기관은, 관계있는 대중이나 공적기관에 그 정보를 제공하고, 그 의견을 청취한 후에, 개발계획의 인허가를 결정할 때, 관계되는 공중이나 공적기관으로부터 얻은 정보를 고려해야 한다고 되어있다. 환경영향평가의 기본적인 골격을 이루고 있는 이 지령은 환경영향평가 과정을 구체화하기 위한 여러 가지 요건을 규정하고 있다. 그렇지만 이들 요건의 실효성에 대해서는, 다음과 같은 점이 지적될 수 있다.

환경영향평가의 대상이 되는 사업에 대해서는, 이 지령은 「환경에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는」 사업이라고 규정하고 있다. 그러나 「중대한 영향」의 정의는 내려져 있지 않고, 대상이 되는 사업은 2종류의 리스트로 지정되어 있다. 첫 번째 리스트는, 환경영향평가가 필수가 되는 사업이다. 여기에서는 대상사업의 정의가 명확하지 않아, 계획중의 사업이 환경영향평가 대상에 해당하는지 어떤지의 판단이 문제가 되어 왔다. 예를 들면 통합화학시설은 무엇을 가리키는 지 하는 것이다.

두 번째 리스트는, 회원국이 그 성격상 필요하다고 생각되는 경우 환경영향평가를 실시하는 사업이다. 이 경우에는, 환경영향평가의 필요성을 판단하기 위한 객관적인 판단기준이 준비되어 있지 않기 때문에, 필요성에 대한 판단은, 회원국의 재량에 크게 의존하게 되었다. 또한 이 지령은 대상사업을 특정화하거나 「중대한 영향」인지 아닌지를 판단하기 위한 스크리닝의 개념이 포함되지 않았다.

제출되어야 하는 환경정보에 대하여는 리스트로 나타나 있다. 그러나 특정의 대상사업에 대해서 어떠한 정보를 어느 범위에서 제출해야 하는지를 특정 하는, 소위 스코핑의 개념도 여기에는 아직 포함되어 있지 않았다. 또한 계획된 사업의 대안의 제시는, 적당한 경우에 이루어지면 좋다고 되어있어, 의무화되어 있지 않았다.

#### 4. 리우선언과 의제 21에 제시된 환경영향평가 관련 원칙과 실천 강령 (1992)

UNCED의 리우선언 및 의제 21에서의 환경영향평가에 관련된 원칙과 21세기 실천강령으로 다음과 같은 사항이 제시되고 있다.

- (1) 「리우선언원칙 17」에서 “환경에 심각한 악영향을 초래할 가능성이 있으며 관할 국가당국의 의사결정을 필요로 하는 사업계획에 대하여 환경영향평가가 국가적 제도로 실시되어야 한다” 라고 함.
- (2) 「Agenda 21」 제8장 「의사결정에 있어서 환경과 개발의 통합」에서 정책, 계획 및 집행단계에서 환경과 개발의 통합, 효과적인 법체계의 마련 등을 언급함.
- (3) 「Agenda 21」 제23장 「주요 그룹의 역할강화」에서 “지속가능한 개발의 선결요건 중의 하나는 의사결정에 있어서 공공의 참여이며, 환경·개발측면에서 개인, 집단 및 조직의 환경영향평가 과정에 참여, 의사결정에 대한 숙지와 참여” 등을 강조하고 있음.
- (4) 「Agenda 21을 지원하기 위한 지방정부의 역할」에서 “지방자치단체의 참여와 협조가 이 강령의 목적달성을 위해 결정적 요인임을 기술하고, 1996년까지 각국의 지방자치단체들은 지역주민과의 협의를 걸쳐 「Local Agenda 21」에 관한 합의를 도출” 할 것을 권고하고 있음.

2002년에 발간된 WSSD의 최종보고서는 WSSD의 3가지 목표인 빈곤퇴치, 비지속적인 소비·생산의 형태의 변경 그리고 자연자원의 지속가능한 관리를 실행하기 위해 전체적, 부문간 접근법의 중요성을 강조하고 있다. 또한 영향평가와 관련된 주요 도전으로 UN의 새천년선언(Millennium Declaration, 1997)에서 천명한 국제 발전 목표(International Development Goals, IDGs)의 달성과 지속가능한 발전을 도모하는 경제성장, 사회발전 및 환경보호의 통합을 강



조하고 있다.

2002년 WSSD의 최종보고서에서는 11개 부문의 170개항으로 이행계획을 제시하고 있는데 이는 UNCED의 아젠다21를 보다 구체화된 실질적인 행동계획이라 할 수 있다. 이행 계획은 I.서문, II.빈곤퇴치, III.비지속적인 소비·생산 행태의 변경, IV.경제와 사회발전의 기초로서의 천연자원의 보호와 관리, V.세계적인 지속가능한 발전, VI.보건과 지속가능한 발전, VII 작은 도서개발도상국의 지속가능한 발전을 추구, VIII.아프리카의 지속가능한 발전, IX.다른 지역적 이니셔티브, X.이행수단, XI.지속가능한 발전을 위한 제도적인 틀로 제시되어 있다. EIA의 실시는 19,36,62 및 135항에서, 통합평가는 15,40,136항에 폭넓게 제시되고 있다

#### [EIA관련]

- 19항. 국가와 지방개발계획,사회간접자본투자,민간개발 및 공적지원을 포함한 모든 단계의 의사결정에 지속가능한 발전을 고려토록 관계당국 독려  
⇒ 모든 수준의 행위에 환경영향평가절차 이용
- 36항. 모든 단계의 건전한 의사결정을 위한 기반으로서 해양 및 연안생태계의 과학적 이해와 평가  
개선  
⇒ EIA이용의 증진을 통한 해양과학·정보관리 역량의 구축과 연안과 해양환경 그리고 생물과 무생물에 잠재적으로 해로운 프로젝트나 행위에 대한 EIA 및 보고기술의 향상
- 62항. 지속가능한 발전을 달성하는 것은 모든 수준의 활동을 포함  
⇒ 아프리카국가들의 지속가능한 발전을 위한 환경입법정책, 제도개혁과 환경영향평가와  
다자간환경협정의 협상과 이행역량강화를 위한 재정적·기술적 지원,
- 135항. 환경영향평가의 폭넓은 적용을 개발·장려  
⇒ 환경에 부정적 효과를 야기할 수 있는 계획의 필수적인 의사결정을 지원하는 정보를 제공하는 국가적 도구

#### [통합평가관련]

- 15항. 특정활동, 수단, 정책, 방법, 감시와 LCA와 진행의 측정을 위한 국가지표, 특정국가에  
서의 부적절하고 보증되지 않은 경제적·사회적비용의 국가표준 적용에 대한 메카니즘을  
포함하는 확인  
⇒ 모든 국가수준에서 지속가능한 소비와 생산의 증진과 전환을 위해 통합평가 수행
- 40항. 식량의 증산에 있어 통합된 접근-모든 수준의 행동에 적용  
⇒ 재생가능한 자원의 지속적 이용과 사회, 경제 및 환경적인 잠재성을 통합적으로  
평가하는 것에 기초를 두고 토지와 수자원의 양적·질적 모니터링과 관리에 있어 정부,  
지방당국, 지역의 역량강화, 통합된 토지관리와 물이용계획의 개발 및 이행
- 136항. 지방, 국가수준, 관련지역에서의 지속가능한 발전을 위한 정책, 전략, 프로젝트

수준에서의

방법의 증진과 개선

⇒ 이때 유념하고 강조될 것은 국가의 특정상황과 자발적인 것에 기초를 두고 개발의 우선순위의 확인에 따라서 적절한 방법의 선택

## 5. 국내외 제도상에 나타난 환경영향평가의 이념, 목표, 원칙

우리나라 환경영향평가제도와 미국, 캐나다, 네덜란드, 프랑스, 영국, 중국의 제도에 담긴 내용에 대하여 개관하고 각국 제도를 개괄적으로 비교하고자 한다.

### 가. 한국

#### (1) 국내 제도의 주요 내용

우리나라 환경영향평가제도는 법령으로 미리 정해진 대상사업과 평가항목에 따라 개발사업자가 평가서 초안을 작성하여 주민, 전문가 및 관계기관의 의견을 수렴하여 환경영향평가서를 작성하게 된다.

작성된 환경영향평가서는 인허가 승인 대상인 사업에 해당되는 경우에는 인허가 승인기관에 제출하면 인허가 승인기관은 환경부(환경관리청)와 협의를 하게 된다. 인허가 승인 대상이 아닌 대상사업의 경우에는 환경부(환경관리청)에 직접 제출하고 협의를 하게 된다.

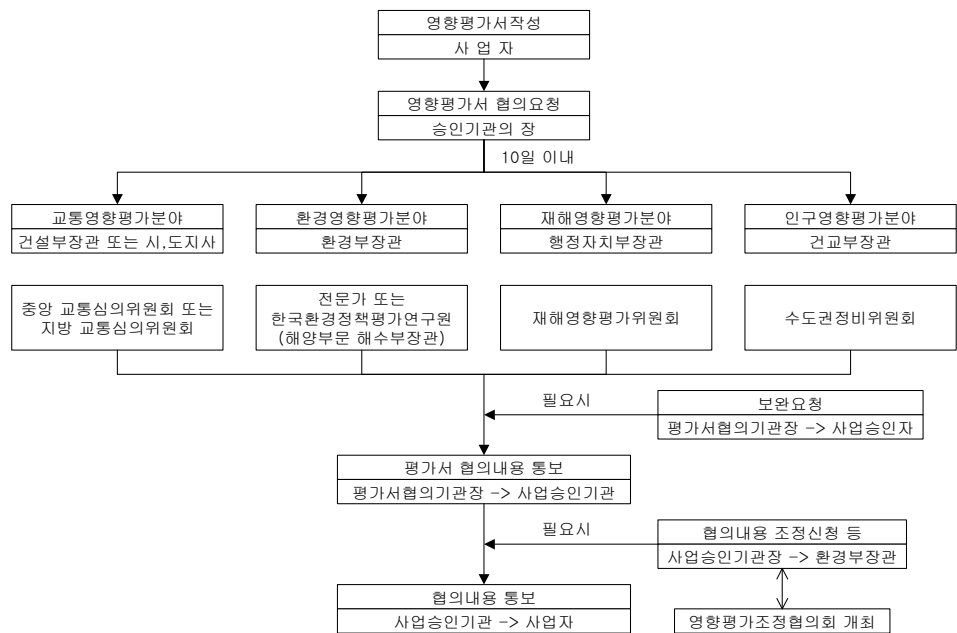
환경부(환경관리청)는 이를 검토하여 협의의견을 인허가 승인기관 또는 사업자에게 통보하고 인허가승인기관 또는 사업자는 협의의견을 반영하여 사업의 실시 여부 등을 검토하게 된다.

국가에서 실시하고 있지 않은 사업에 대하여는 광역자치단체(시, 도)의 조례로 평가대상 사업을 정하여 환경영향평가를 실시할 수 있도록 규정하고 있다.

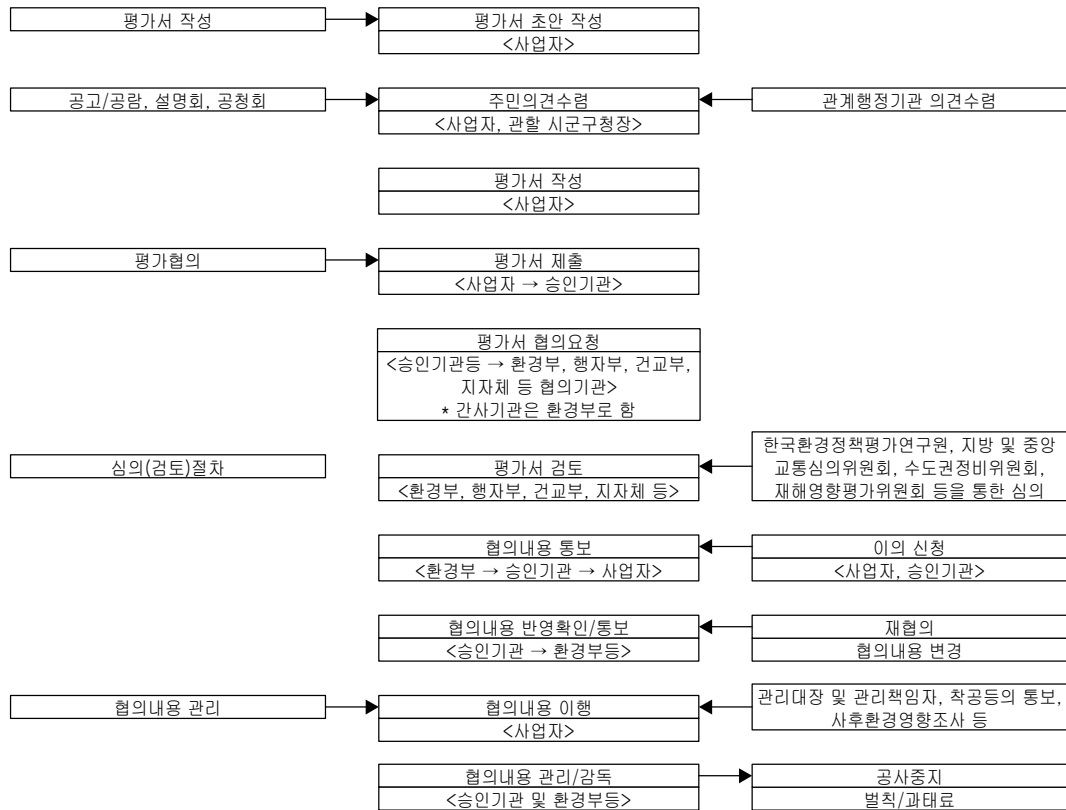
1999년 12월 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법의 제정과 2001년 1월부터 동 법의 시행으로 기존의 환경영향평가법은 폐지되었으나 환경영향평가대상사업, 평가절차, 협의절차, 사후관리 등 기본적인 사항은 종전의 환경영향평가법에 규정된 내용과 별 차이가 없다.

한편 행정계획과 환경적으로 민감한 지역에서 이루어지는 행정계획과 민간이 실시하는 사업으로서 환경영향평가 대상이 아닌 것에 대하여는 환경정책기본법 또는 개별법에 근거를 둔 사전협의제도(사전환경성검토협의제도)가 별개제도로 운영되고 있다.

현행 통합평가법에서 규정하고 있는 환경·교통·인구·재해영향평가제도의 상호관계와 절차를 보면 다음과 같다(그림1,2 참조)



<그림1> 통합평가법에 의한 영향평가 절차도



<그림2> 통합평가법에 의한 환경영향평가 절차도

광역자치단체인 시·도에서는 관할지역의 특수성을 고려하여 조례에 근거한 지방환경영향평가제도의 도입이 추진되고 있다. 통상적으로 이를 총칭하여 환경영향평가제도라고 한다.

계획수립단계에서 단위 개발사업(project)에 대한 환경영향을 고려하기 위한 ‘환경영향평가 제도’는 1977년 환경보전법에 근거하여 “사전협의”의 형태로 도입된 이후, 1990년에 제정된 환경정책기본법 및 1993년 제정된 환경영향평가법에 법적 근거를 두고 시행되어 왔다. 2001년 1월 1일부터는 환경영향평가, 교통영향평가, 인구영향평가, 재해영향평가 등 4가지 제도가 통합된 “환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법”(이하 통합영향평가법이라 함)이 시행되어지고 있다.

단위 개발사업계획 수립이전의 환경성을 고려하기 위한 현행제도로는 개별법령에 따라 관계행정기관의 장(환경부장관 포함)과 사전협의 하는 제도와 1999년 12월 제정되어 2000년 8월부터 시행하고 있는 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토제도(행정계획과 환경영향평가의 대상사업에 해당되지는 않으나 환경적으로 민감하거나 취약한 지역에서의 소규모 개발사업)가 있다.

#### 나. 미국

NEPA에 의거한 일반적인 절차는 다음과 같다.

① 연방행위의 제안(proposal), 유형제외(categorical exclusion)

각 연방정부기관은, 연방의 모든 정책이나 사업의 실시, 혹은 인허가나 보조금의 교부를 결정할 때, 그 행위의 제안이 환경에 영향을 미치는지 어떤지를 검토한다. 그때, 미리 연방정부기관이 정한 제외리스트에 들어가 있는 것은, 원칙적으로 제외한다. 더욱이 환경영향평가의 대상이 될 수 있는 연방정부기관의 행위의 제안이라고 하는 단계는, 해당 연방정부기관의 행위가 그 목표를 달성하기위한 하나 이상의 대안에 대해서 판단이 가능한 계획단계를 가리킨다.

② 환경평가서(EA : Environmental Assessment)

행위가 제외되지 않은 경우는 환경영향평가서(EIS)가 필요한지 어떤지를 검토하기 위해서, 간결한 환경평가를 실시해서 환경평가서(EA)를 작성한다. (소위 스크리닝 수속 : NEPA 규칙 제1508.9항) 그러기 위해, 환경자문위원회는 EA의 길이는 약 10~15페이지를 넘지 않도록 여러 정부기관에 권고하고 있지만, 실제로는 사업에 따라서 1~10페이지 정도로 매듭지어지는 것도, 상세한 EIS에 필적하는 것도 있다고 한다.

EA에 의해, 주도연방정부기관이 환경에 미치는 영향이 없다고 판단하는 경우에는, 그 요지를 선언하는 간소한 문서(FONSI)가 공포된다. EA나 FONSI는 관보(Federal Register)에 공고됨에 따라서 다른 행정기관이나 시민에게 알려지고, 최저 30일간 공람되어 의견을 구하게 된다. 이 결과에 의해서 주도연방정부기관은 EIS를 작성할지 말지의 판단을 변경할 수 있다.

③ 고시(NOI : Notice of Intent)

EIS를 작성할 필요가 있다고 판단되는 경우, 주도연방정부기관은 그 요지를 고시한다. 여기에는 제안된 행위 및 고려된 대안을 기술하고, 스코핑회의를 개최할지 어떨지, 그리고 개최하려면 언제, 어디서 할지, 제안된 행위 및 환경영향평가서에 대한 의문에 대답할 수 있는 기관내의 직원이름과 연락처 등을 명기하도록 되어있다.(NEPA 규칙 제1508.22항)

④ 스코핑(검토범위의 선정)

EIS가 작성되게 되면, 스코핑을 실시한다. 스코핑은 미리 관계정부기관이나 시민 등으로부터 폭 넓게 의견을 구함으로써, EIS 작성의 포인트를 명확하게 하는 것, 나중에 요구될 가능성이 있는 사항을 초기단계에 파악할 기회를 만들어서 문제의 조기해결을 목적으로 하고 있고, 형식은 이해관계자에 의한 회의 등을 수반하는 경우가 많다.(스코핑 회의) 스코핑 실시는 주도연방정부기관이 EIS의 준비를 결정한 후, 가능한 한 빠른 시기에 실시하여야 한다.

#### ⑤ 환경영향평가서안

스코핑의 결과에 입각하여 주도연방정부기관은 환경영향평가서안(DEIS : Draft Environmental Impact Assessment)을 작성한다. 그 중에서, 그 행위의 환경영향, 가능한 대안 등이 검토된다. 특히 대안에 대해서는, EIS의 핵심이 되어서 제안행위와 대안의 비교 검토에 의해 문제점을 명확하게 해야 한다. 대안은 목적에 합치한 합리적인 범위내에서 대안을 설정하는 것으로 되어 있고, 비교를 위해서 「아무것도 하지 않은 案」을 포함한 것으로 되어 있다. 또한 「주도연방정부기관이 좋다고 판단한 대안」, 「환경상 좋은 대안」이 있는 경우에는 그것을 명기하는 것으로 되어있다.

#### ⑥ 관계기관, 시민들의 의견, EPA(환경보호청)에 의한 심사

DEIS는 최저 45일간, 시민에게 공람시키고 의견을 구할 수 있다. 아울러서 시민에 대한 설명회나 공청회도 필요에 따라서 개최할 수 있다. 관련된 행정기관도 DEIS를 검토하고, 필요에 따라서 의견을 제출한다. 또한 EPA는 대기정화법 309조에 의거, 환경보전상의 관점에서 모든 DEIS를 심사하고, 연방행위에 의한 환경영향의 정도와 EIS에 기재된 정보가 충분한지 어떤지에 대해서 채점(rating)한다. 이 심사의 결과는 관보에 게재되어 공표된다. 이 심사결과에 의해서, 두드러지게 나타나는 환경영향의 우려나 정보부족 등이 지적되는 경우에는, 주도연방정부기관은 최종환경영향평가서(FEIS : Final Environmental Impact Assessment)단계까지 추가조사한 필요한 대책을 강구하여 EIS의 개선을 도모하게 된다.

#### ⑦ 환경영향평가서(EIS)

주도연방정부기관은 DEIS에 대해서 제출된 의견을 검토하여 회답을 작성한다.(NEPA 규칙 제1503.4항)또는, 필요에 따라 행위 그 자체에 대한 내용, 혹은 DEIS에 있어서의 분석 결과를 재검토해서 FEIS를 작성하고, 최저 30일간 공람하여 의견을 구한다.

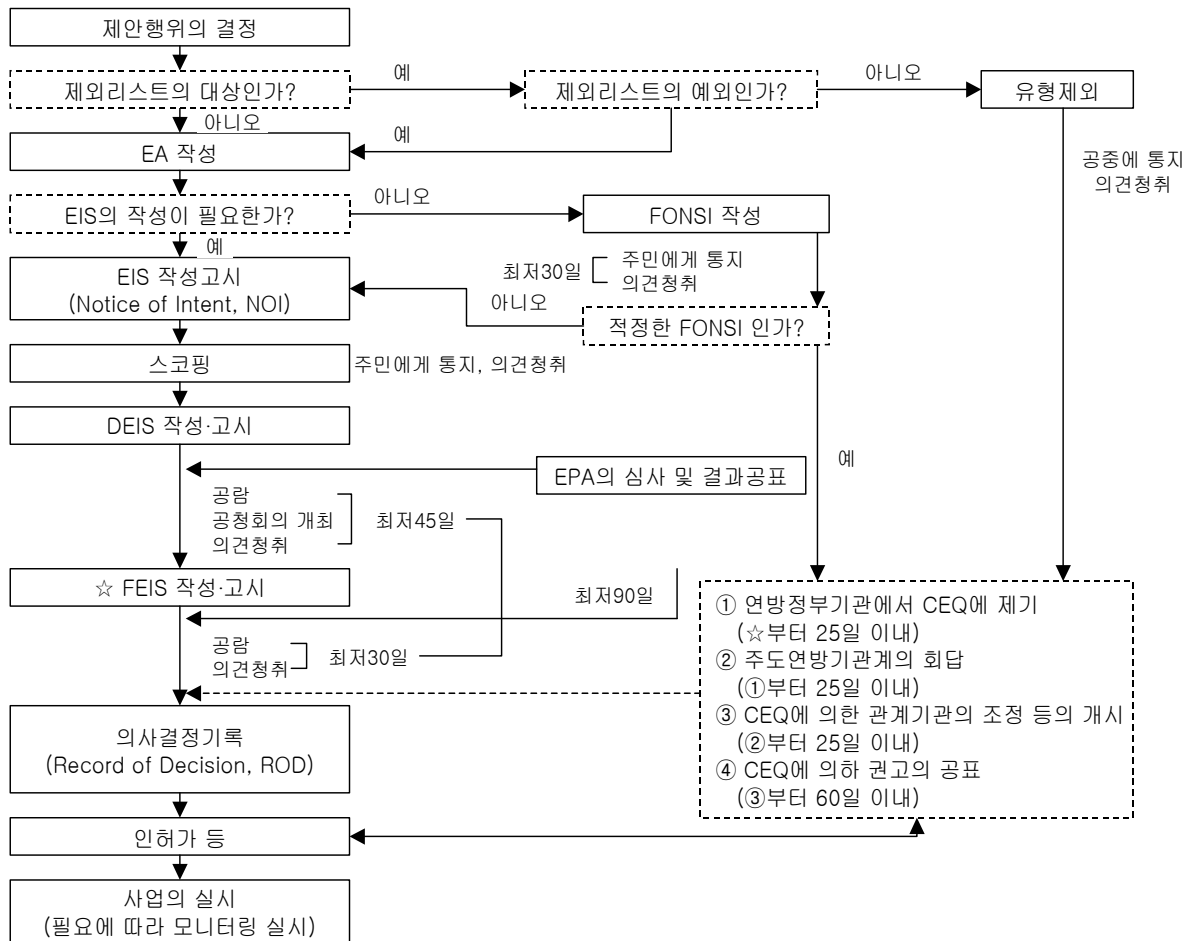
#### ⑧ 의사결정 및 그 기록(ROD)

FEIS가 공람되고 나서 30일 이상 경과한 단계에서, 주도연방정부기관은 행위를 실시할지의 여부에 대한 최종적인 의사결정을 하고, NEPA에 관련된 일련의 행위, 수속 등을 기록한다.(ROD : Record of Decision) 일반적으로는 이것으로 수속이 끝나지만, 어떤 정부기관이 환경보전상 문제가 있다고 해서 해당 의사결정을 불복할 경우, 또는 EPA가 FEIS의 내용이 부적절하다고 판단한 경우에는, 해당 정부기관 또는 EPA는 FEIS의 공람고지 후 25일 이내에 CEQ에게 판단을 부탁(Referral)할 수가 있다.(NEPA 규칙 1504.3항) CEQ는 쌍방의 의견을 듣고 부탁 받은 내용을 검토하여 주도연방정부기관에 대해 권고를 행한다. 이 권고에는 계획의 집행정지 등의 강제력은 없지만 대체로 받아들여지고 있다. CEQ에 의하면, 최근 부탁 받은 경우는 거의 없고, 조기단계에 조정이 이루어진다.

#### ⑨ 모니터링 등

주도연방정부기관은 행위의 일부로써 채택한 환경보전대책을 명확하게 하여 ROD에 기록하여야 한다. 정부기관은 그 의사결정을 확실하게 실행하기 위해서 모니터링을 실시할 수 있다. 특히, 중요한 경우에는 반드시 실시하여야만 한다. 또한 주도연방정부기관은 요청이 있으면, 협력기관이나 의견을 제출한 기관에, 이들 기관이 제안한 환경보전대책의 진행상황에 대해서 정보를 제공한다. 또한 시민의 요청에 따라서 주요한 모니터링 결과를 공표하여야 한다.(NEPA 규칙 제1505.3항)

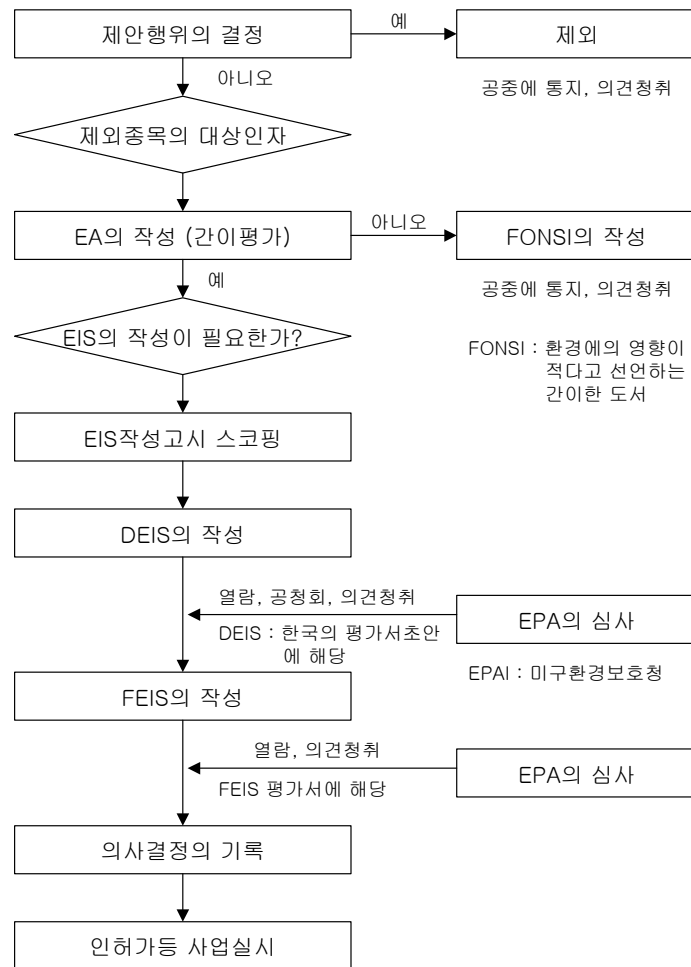
미국연방정부의 환경영향평가절차를 그림으로 나타내면 다음과 같다(그림 3 참조).



<그림 3> 미국 연방정부의 환경영향평가 절차

이와 같은 환경영향평가과정에 있어서 환경보호청(EPA)의 역할은 초안평가서(DEIS)의 검토책임이 있다. EPA는 이와 관련된 정책지침을 만들고 모든 초안평가서를 문서로 보관한다.

EPA의 관여 단계를 보면 다음과 같다. (그림4 참조)



<그림 4> 미국의 SEA 과정

#### 다. 캐나다

캐나다는 1973년에 각의결정에 따라 환경영향평가제도가 도입되었지만 법적인 구속력과 운용 조건에 관한 해석상 혼란이 생겨 이를 해소하기 위한 법제화가 시도되었다.

이에 따라 1992년 6월 『캐나다 환경영향평가법』(Canadian Environmental Assessment Act, CEAA)이 성립되고 1995년 1월부터 시행되고 있다.

CEAA에 의한 심사단계는 주관관청에서 환경영향평가의 범위, 검토사항을 결정하여 절차관리를 하는 환경영향평가(스크리닝, 클래스스크리닝, 포괄적 조사)를 하는 자기관리환경영향평가와 주무성청 및 환경성 장관이 상세한 검토가 필요한 검토가 필요하다고 판단하였을 때 조정자와 위원회가 검토하는 공개심사(Public Review)에 의한 환경영향평가단계로 구분된다. 또한, 평가서 등에 관련문서정보를 공개하는 공개등록대장 설치, 공중참가를 촉진하기 위한 기금의 설치 등의 특색이 있다. 또한 법적 구속력은 없지만 내각에서 위임된 정



책 및 계획의 제안에 따른 환경영향평가가 실시되고 있다.

#### (1) 대상사업

대상사업은 ① 연방관청이 사업의 제안자인 경우, ② 연방관청이 사업을 실시하기 위해 그 제안자에 대하여 출자하거나 또는 자금공여를 보증한 경우, ③ 연방관청이 사업을 실시하기 위해 인허가, 면허를 주는 경우, ④ 그 밖의 행위를 한 경우의 4종류로 구분하고 있다. 구체적인 대상 목록은 CEAA시행 규칙에 따라 ① 대상리스트, ② 제외리스트, ③ 법률리스트, ④ 포괄적인 조사리스트로 구분된다.

#### (2) 환경영향평가의 과정

##### ① 스코핑(Scoping)

제 1단계에서는, 주무성청이 대상으로 해야 할 환경영향과 그 범위를 특정하고, 검토해야 할 사업활동의 범위, 관계자의 범위 등을 결정해서 제시한다. 이 과정에서 복수의 허인가조정 등도 이루어지는 경우가 있다. 이것은 환경영향평가의 질을 높임과 동시에 다시 작업해야 하는 상황이 없도록 하는 등 수속의 효율화를 도모하는데 유효하다. 구체적으로 스크리닝 또는 포괄적 조사의 대상이 되는 범위는 다음과 같이 설정된다.

·환경영향평가의 범위

- 사업에 포함되는 활동의 범위
- 영향평가의 대상이 되는 환경영향의 범위

·고려해야 할 사항의 범위

·관심을 갖는 자의 범위

##### ② 환경영향의 평가

제2단계는 주무성청에 의한 사업의 환경영향의 예측으로 다음 3가지의 사항을 검토함으로써 환경, 사회경제, 문화재 등에 미치는 영향을 명확하게 한다.

·사업내용의 해설

·환경현황의 해설

·사업과 환경의 상호작용의 검증(포괄적 조사에서는 누적적 영향의 예측, 재생 가능한 자원의 지속가능한 이용 등을 포함한다.)

##### ③ 환경보전대책의 검토

제 3단계에서는 주무성청은 사업이 환경영향을 완화하기 위한 기술적 또는 경제적으로 실행 가능한 조치를 명확하게 한다. 환경보전대책의 검토에 있어서는, 전문가나 지역주민으로부터 정보를 얻을 수가 있다. 환경보전대책은, 사업이 환경에 미치는 악영향을 줄이거나

제어하는 것이고, 이전, 수복, 보상 내지는 다른 수단에 의해서 이러한 영향에 의해 환경이 입은 손상을 회복시키는 것도 포함하고 있는 것이다.(CEAA 제2조(1))

#### ④ 환경에 미치는 악영향의 심각도의 결정

제4단계에서는 주무성청은 환경보전대책을 고려하는데 사업이 환경에 심각한 악영향을 미치는지를 결정한다. 이 결정은 주무성청이 사업에 대해 다음 단계의 수속으로 진행시킬지 아닌지, 또 조정이나 위원회심사에 의한 상세한 심사가 필요한지 어떤지에 직접 관계되어 왔다.

#### ⑤ 환경영향평가보고서의 작성

제5단계에서는 주무성청은 환경영향평가의 결과에 근거해서 스크리닝보고서 내지는 포괄적조사보고서를 작성하거나, 또는 사업자가 작성하는 것을 보증하여야 한다.(CEAA 제18조(1),21조) 이 보고서는 평가가 어떻게 해서 그런 결론에 이르렀는가를 충분히 해설하는 것이어야 한다. 보고서는 또한, 제안된 모든 환경보전대책을 명확하게 기술함과 동시에 주무성청이 필요하다고 한 사후조치의 요건을 모두 정리한 것이어야 한다.

#### ⑥ 환경영향평가보고서의 심사

보고서는 전문적인 식견을 갖고 있는 성청의 코멘트를 받아들일 것을 요구한다. 스크리닝의 경우, 주무성청은 필요에 따라서 시민들의 의견을 구할 수 있다.(CEAA 제18조(3)) 포괄적 조사의 경우는 주무성청은 보고서를 환경영향평가청에 제출하고, 동청은 보고서를 공람해서 시민의 의견을 청취한 뒤 보고서를 심사하고, 환경장관에 대해서 조언을 한다.(CEAA 제22조)

#### ⑦ 주무성청과 환경장관에 의한 의사결정

환경영향평가보고서의 심사완료 후, 주무성청이 사업에 대해서 연방을 지지하는 것(즉, 연방이 제안자로서 사업을 실시하든지, 또는 사업실시에 필요한 자금, 면허, 토지소유권을 제공하는 것)이 가능한지 어떤지의 의사결정이 이루어진다. 스크리닝의 경우는, 주무성청이 스크리닝보고서 및 시민들로부터 구한 코멘트를 고려해 넣은 뒤, 사업에 대해서 연방을 지지할지에 대한 의사결정을 하든지, 또는 조정이 내지는 심사위원회에 부탁할 것인지를 판단한다.(CEAA 제20조(1))

#### ⑧ 의사결정 후의 행위

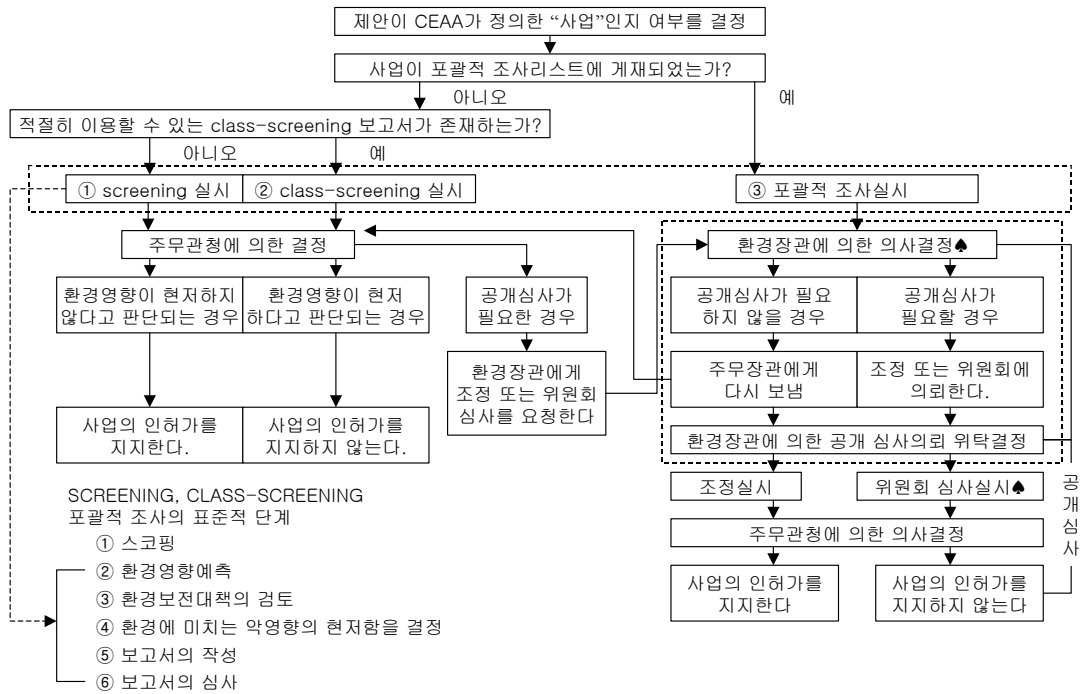
의사결정이 이루어진 후, 주무성청은 몇 가지 의무를 지게 되었는데 이들 의무는 다음의 3가지로 집약된다.

·일련의 활동에 관한 고지(public notice)를 실시한다.(CEAA 제38조(2))

·규칙에 따른 적절한 사후조치를 설계하고 실시하기 위해서 준비한다.(CEAA 제38조(1))

·적절한 환경보전대책이 실시되도록 보증한다.(CEAA 제37조(2))

캐나다 환경영향평가법에 의한 환경영향평가절차는 다음과 같다(그림5 참조)

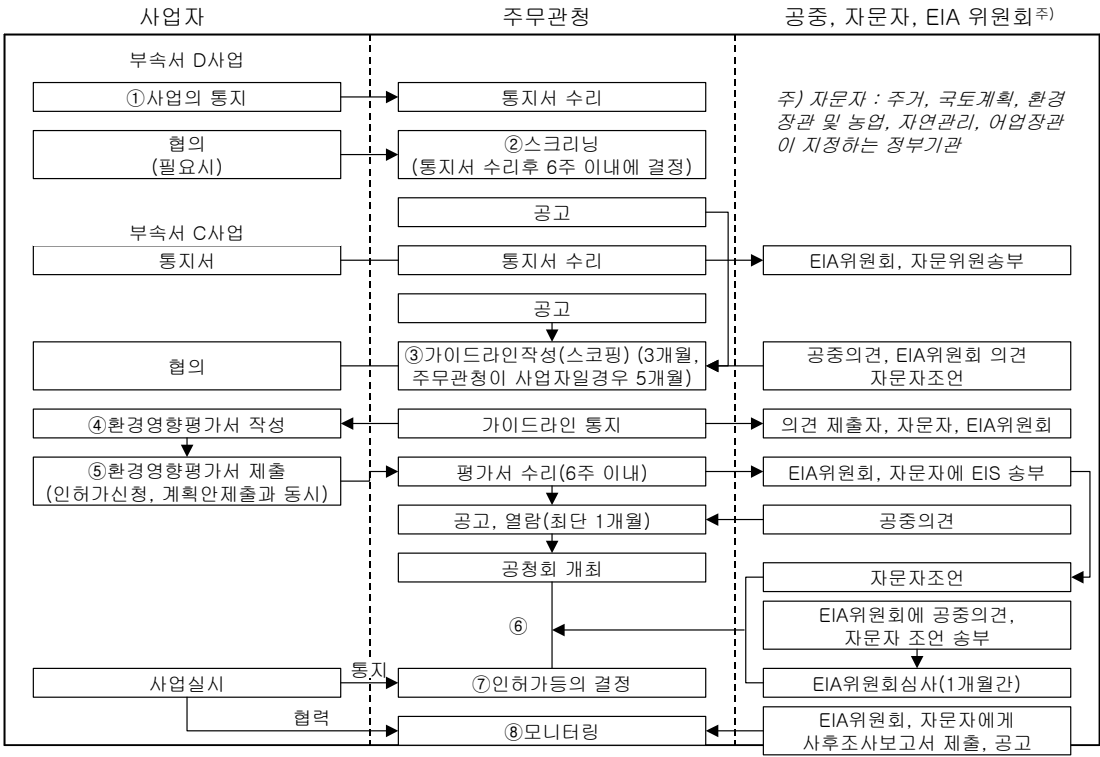


주1) 시민권여 어느 단체에서이건 주무성청이 판단하며 ▲ 표는 시민권여가 필수  
주2) 작성된 모든 문서들은 공개대장에 기록

<그림 5> 캐나다 중앙정부의 환경영향평가 절차

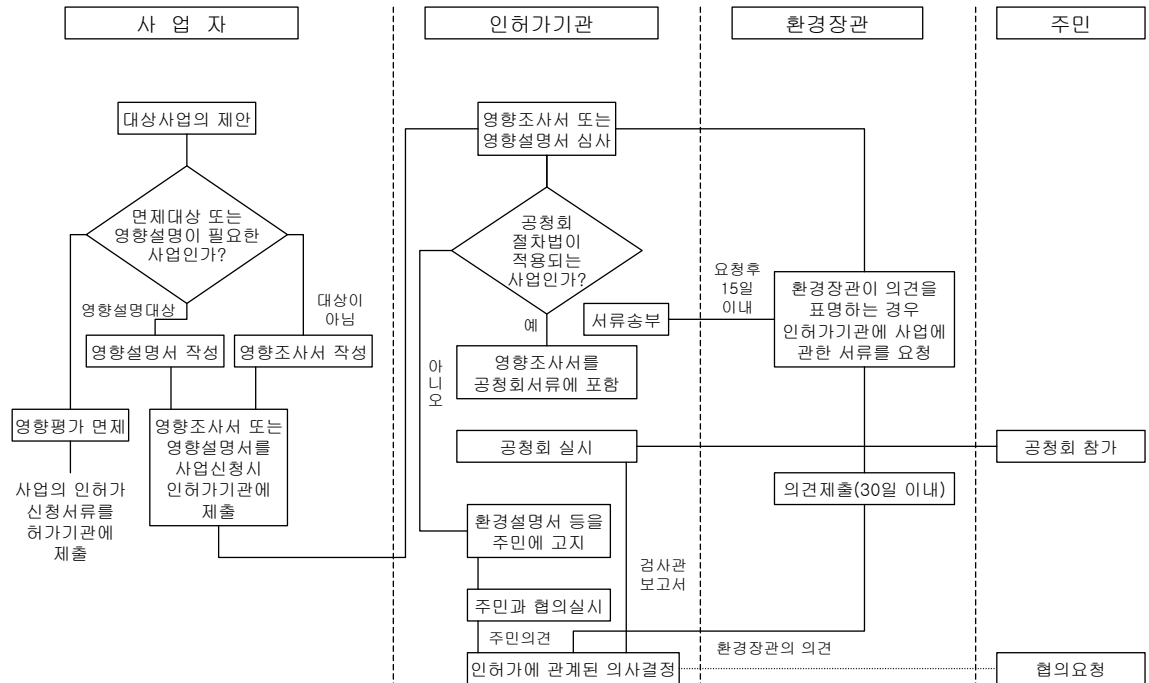
라. 네델란드, 프랑스, 영국, 중국

각국의 환경영향평가 절차는 다음과 같다(그림 6,7,8,9 참조).



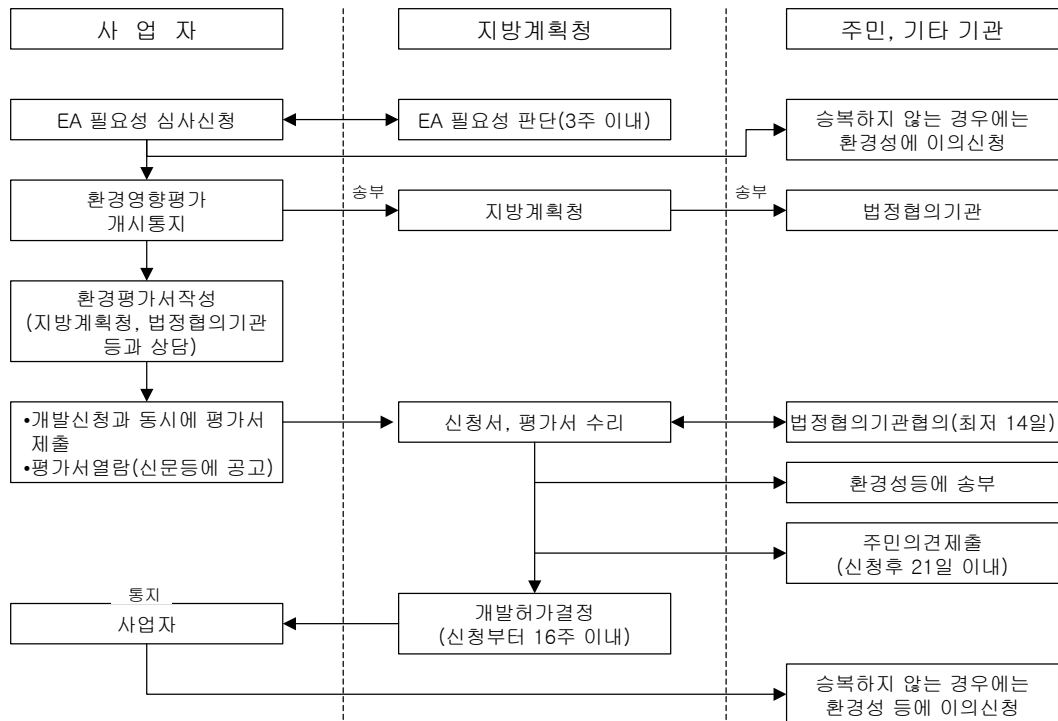
<그림 6> 네델란드 중앙정부의 환경영향평가 절차

## 프랑스 자연보호법에 근거한 환경영향평가의 흐름



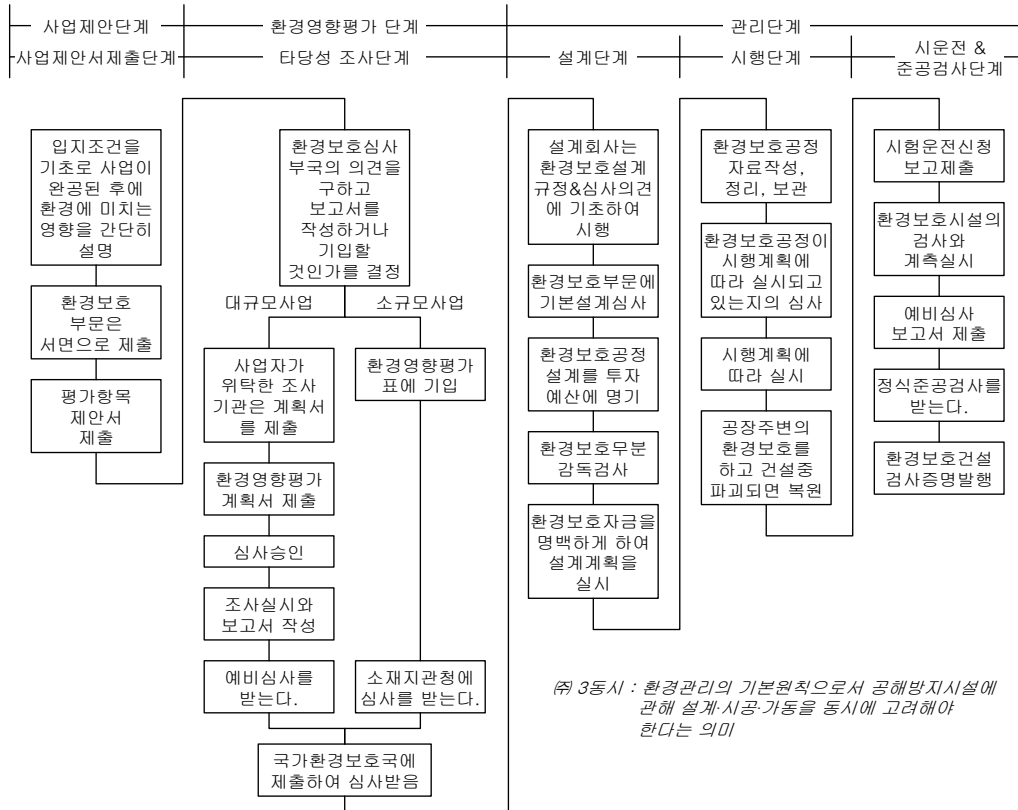
〈그림 7〉 프랑스의 자연보호법에 근거한 환경영향평가의 흐름

# 영국의 환경영향평가 절차



<그림 8> 영국의 환경영향평가 절차

중국의 건설항목 환경보호관리변법에 의한 환경영향평가절차



<그림 9> 중국의 환경영향평가 과정

## 6. 각국 제도와 우리나라 제도의 주요 차이점

(1) 평가대상은 우리나라, 일본, 독일, 네덜란드 공통적으로 대규모 토지이용을 수반하는 사업 위주로 하고 있다. 미국과 캐나다는 사업뿐만 아니라 주요한 입법 제안, 정책, 계획까지 포함시키고 있다. 구체적인 사업은 Screening 과정을 거쳐 결정된다. 다만, 우리나라의 경우 별개의 개별법과 환경정책기본법에 따라 행정계획 및 환경적으로 민감지역내 개발사업에 대하여 사전 환경성 검토가 일부 이루어지고 있다. 네덜란드에서는 법률제정(안)과 일부 대규모 개발계획에 대한 전략환경평가가 실시되고 있다.

(2) 평가 주체는 우리나라, 일본, 네덜란드는 사업자인 반면 미국과 캐나다는 누가 작성하든 연방 정부가 책임을 진다. 독일의 경우는 관련된 자료를 사업자가 주정부에 제공하게 되며, 주정부로 하여금 최종 문서를 작성하게 함으로써 환경영향평가서의 공정성이 확보된다. 미국의 경우, 정부가 부득이 제삼자에게 의뢰할 경우 사업자와 관계없는 자에게 의뢰한다.

(3) 평가 범위는 우리나라와 일본은 미리 정해진 항목을 대상으로 하고 있으나 미국, 캐나다, 독일, 네덜란드의 경우 대상 사업별로 스코핑 과정을 거쳐 평가범위가 설정된다. 일본의 경우에도 1997년 제정되고 1999년부터 시행되는 환경영향평가법에서는 스크리닝, 스코핑 제도가 도입되었다.

(4) 주민참여의 기회는 우리나라는 평가서 초안에 대하여 단 한번 주어지는 반면 미국은 초기단계에서부터 최종단계까지 여러 차례 기회가 주어진다. 캐나다와 네덜란드의 경우 스크리닝, 스코핑 및 심사단계에서 공청회 등을 통해 기회가 주어진다. 새로 제정된 일본의 환경영향평가법은 미국 제도와 유사하게 여러 번 기회가 주어진다.

(5) 주민의견의 수렴 방법에 있어서는 미국, 일본, 독일 모두 소관관청 주관 하에 환경영향평가서를 공람하고 필요한 경우 이해 관계자와 전문가가 함께 한자리에서 설명회, 공청회가 철저하게 이루어진다. 반면 우리나라의 경우 환경영향평가서 초안의 공람과정에서 주민의견이 수렴된다. 이때 사업자 주도하에 설명회와 공청회가 이루어진다.

(6) 평가서 작성에 있어서 우리나라의 경우 초안평가서와 본 평가서를 순차적으로 일괄 작성토록 하고 있다. 미국의 경우 간이평가서를 작성하고 환경영향이 현저하다고 판단되는 경우 본 평가서를 작성토록 하고 있다.

(7) 평가서의 심사는 인·허가관청이 주관이 되어 진행하고 있는 것은 공통적으로 같다. 우리나라와 미국은 환경부서의 의견을 듣도록 되어 있다. 일본과 독일은 필요에 따라 협의하도록 하고 캐나다와 네덜란드는 전문가와 해당관청의 관계자로 구성된 전문심사위원회의



검토와 조정을 받도록 되어 있다.

(8) 우리나라의 경우 환경영향평가 대상사업과 대상항목이 중첩되는 각종 유사영향평가제도(인구, 교통, 재해, 경관, 에너지 등)가 별개법에 의해 각 부처에서 산발적으로 운영되고 있다. 반면 외국의 경우 같은 예를 찾아 볼 수 없다. 미국의 경우 다른 연방 환경관련법규에서 요구되어진 환경성 분석을 통합하고 환경영향평가서는 문서작업이나 지연을 감소시키기 위해 타법률에서 요구되는 문서들과 통합되어야 한다라고 규정하고 있다.

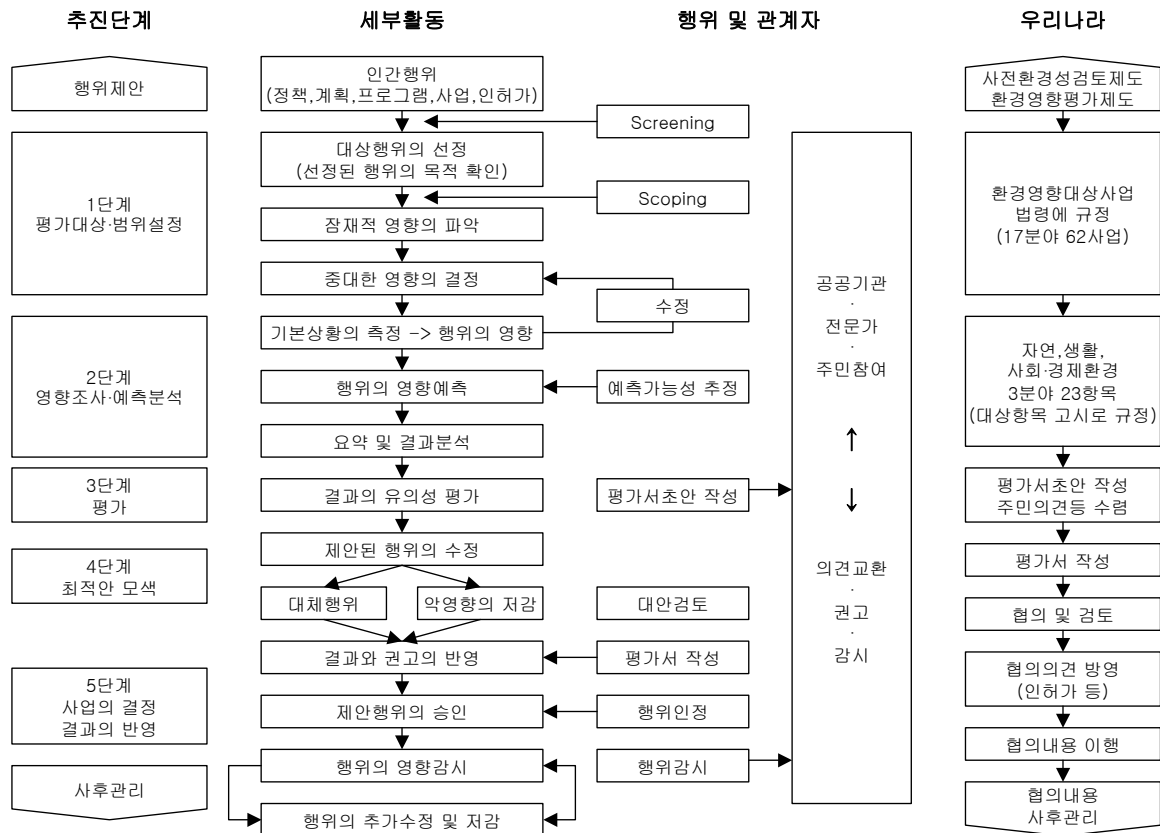
(9) 미국의 경우 환경영향평가 주체는 연방정부로 규정하고 환경영향평가서는 사업주관기관 또는 주관기관이 선정한 용역업체에 의해 작성된다. 용역업체는 그 사업과 관련하여 어떤 이해관계나 재정적 관계(장래의 설계 및 건설작업)가 없음을 문서로 공표하여야 한다. 우리나라의 경우 대부분의 환경영향평가서가 설계·시공업체에서 작성되고 있어 환경영향평가서 작성의 공정성에 대한 시비가 끊이지 않고 있다.

(10) EU 회원국인 영국, 프랑스, 이탈리아의 제도는 같은 회원국인 네덜란드 제도와 유사하며, 중국의 경우 초보단계에 있음을 엿볼 수 있었다.

(11) 환경영향평가 대행제도, 협의기준 초과 부담금제도, 평가비용 산정 기준 설정, 허위평가서 작성에 따른 벌칙제도 등은 우리나라 특유의 제도

## 7. 환경영향평가제도의 기본틀

각국의 제도를 종합하여 환경영향평가제도의 기본틀을 도출하고 환경영향평가 단계별 세부활동 내용 및 행위관계자 등을 우리나라 제도와 비교하여 정리하여 보면 다음과 같이 요약할 수 있다(그림 10 참조).



<그림 10> 환경영향평가제도의 기본틀

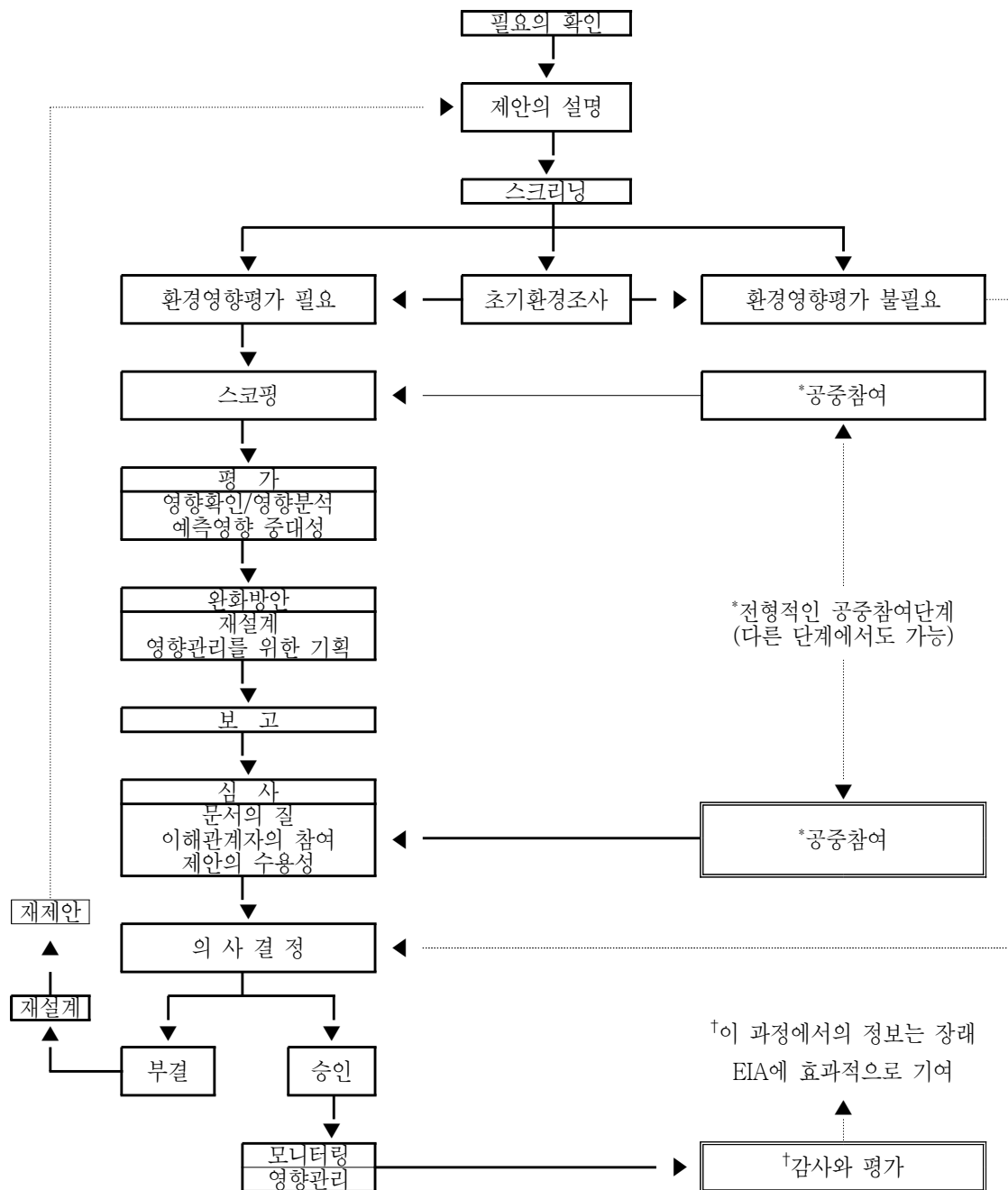
- 주1) 우리나라의 경우 계획단계에서는 사전환경성검토제도가 사업단계에서는 환경영향평가제도가 별개 제도로 운영되고 있으며 수평적으로는 유사한 인구, 교통, 재해, 경관, 에너지 등 영향평가제도가 중복 운영
- 주2) 우리나라의 경우 Screening, Scoping 제도가 없으며 대안에 대한 검토는 사업구상단계에서 내부적으로 검토되는 것으로 간주.
- 주3) 우리나라 환경영향평가법에서는 도시개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발, 철도(도시철도 포함)건설, 공항의 건설, 하천의 이용 및 개발, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 설치, 산지의 개발, 특정지역의 개발, 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치, 국방·군사시설의 설치, 토석·모래·자갈·광물 등의 채취 등 17개분야 62개 사업을 환경영향평가 대상으로 하고 자연환경(기상, 지형·지질, 동·식물, 해양환경, 수리·수문), 생활환경(토지이용, 대기질, 수질, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파장해, 일조장해, 위락·경관, 위생·보건), 사회·경제환경(인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통, 문화재)의 3분야 23개 항목의 환경영향평가 대상분야 및 항목을 명시

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

앞에서 살펴본 바와 같이 주요 각 국의 제도는 환경영향평가 제도의 본질에 입각하여 정책, 계획, 프로그램, 사업, 인허가 등을 평가대상으로 삼고 있다. 또한, 평가과정과 절차에 있어서 주민참여 등 공공참여의 기회를 여러 번 두어 공중의견이 충분히 반영되어질 수 있도록 하고 있다. 또한 환경상 문제가 없는 사업의 평가절차를 약식으로 처리하는 등 유연성이 부여되고 있는 것이 특징이라 할 수 있다.

## 8. 환경영향평가제도의 기본구조

환경영향평가제도의 절차와 단계별 책임은 국가나 위탁자의 요구에 따라 차이가 있다. 환경영향평가제도들은 일반적으로 스크리닝, 스코핑, 평가, 완화방안, 보고, 심사, 의사결정, 모니터링·관리 및 공중참여를 실시구조로 하고 있다(그림 11 참조).



출처 : UNEP(EIA Training Resource Manual, 1997)

<그림 11> 환경영향평가제도의 기본구조

각 단계별 의사결정사항 등 검토되어야 할 사항들은 다음과 같다.

- 1) 스크리닝(Screening)  
프로젝트가 하나의 EIA로서 더 조사가 요구되는지 여부를 결정하는 것이다.
- 2) 스코핑(Scoping)  
더 조사가 요구되는 핵심영향을 확인하고 연구를 위한 과업의 범위를 준비하는 것이다.
- 3) 평가(Assessment)  
중대한 영향을 확인하고 분석하여 평가하는 것이다.
- 4) 저감(Mitigation)  
영향에 대한 예방, 저감 또는 보상에 대한 수단을 개발하고 예상되는 환경적인 손실을 유익하게 전환시키는 것이다.
- 5) 보고(Reporting)  
이용할 수 있는 형식으로 영향평가의 결과를 설명하는 것이다.
- 6) 심사(Review)  
EIA보고서에 대하여 이해관계자의 견해를 고려하여 적절성 및 현존의 계획, 정책과 표준의 조건 안에서 제안의 수용성을 평가하는 것이다.
- 7) 의사결정(Decision)  
제안의 진행과 조건을 결정하는 것이다. 의사결정자는 재설계되는 프로젝트 대안을 요구(또는 프로젝트의 재설계 관점)함으로서 당해 프로젝트로 인한 환경적인 영향은 최소화하게 된다.
- 8) 모니터링과 관리(Monitoring and Management)  
예측에 대한 점검, 이행을 위한 영향의 저감 수단과, 모니터링을 이행하는 것이다. 문제는 개선이 요구되는 실행이 어디에 있는가 이다.
- 9) 공중참여(Public participation)  
전형적으로 EIA의 스코핑과 심사단계에서 이루어진다. 그러나 EIA과정의 다른 단계에서 이루어질 수 있을 수도 있다. 공중참여 프로그램은 의사결정과정에 공중의 충분한 참여를 고무시키는 것을 통해 단지 공중에 제공하는 정보로서의 범위도 가능하다. 공중참여는 사람들에 관계된 문화에 적합한 방법으로 이루어져야 한다.

이와 같이 이루어지는 환경영향평가절차는 일반적으로 법적인 조치를 통해 제도화된다. 환경영향평가제도는 환경법의 기본원리<sup>2)</sup> 중 사전배려의 원칙에 입각한 대표적인 제도인 동시에 개발의 필요성을 인정하여 개발과 보전의 조화를 통해 환경적으로 지속가능한 지속개발을 도모하는 수단이 되고 있다.

---

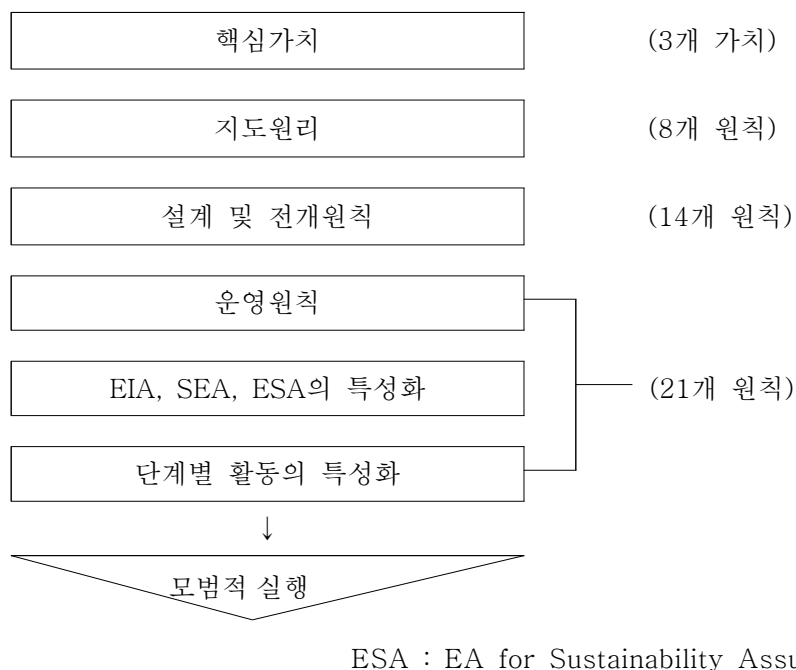
2) 환경법의 기본원리는 사전배려의 원칙, 오염원인자부담의 원칙, 협동의 원칙, 존속의 원칙 등으로 대별된다.

## (1) 지속성에 입각한 환경영향평가 제도의 실행원리

캐나다의 환경청(CEAA : Canadian Environmental Assessment Agency)과 국제환경영향평가학회(IAIA : International Association for Impact Assessment)는 1993년부터 1995년까지 3년에 걸쳐 세계적인 전문가의 참여와 조언을 받아 다음 사항에 초점을 두어 환경영향평가에 관련된 공동연구를 수행하였다.

- ① 환경영향평가의 최근의 동향, 핵심적인 이슈, 현존의 지침에 대한 검토
- ② 문제의 해결과 의사결정에 있어서 환경영향평가의 기여도 조사
- ③ 잘된 작업으로서 환경영향평가시스템의 확인과 문제요소의 검토
- ④ 환경영향평가의 적용과 관리의 개선을 위한 비용, 효과적인 방법

1996년에는 연구결과의 일부로서 환경영향평가의 모범적 실행을 위한 EIA의 핵심가치, EIA의 지도원리, EIA의 설계 및 전개를 위한 원칙, 운영원칙과 환경영향평가(EIA, SEA, ESA)의 특성화, 단계별 활동의 특성화, 실행의 계층적인 구조를 제시하고 있다. 그 내용을 소개하면 다음과 같다(그림 12 참조).



<그림 12> 모범적인 환경영향평가실행을 위한 원칙의 계층성과 상호관계

## (2) EIA의 핵심가치(Three Core Value)

- ① 지속성(Sustainability) : EIA과정은 환경보호를 위한 안전장치임
- ② 완전성(Integrity) : EIA과정은 동의된 기준과 원리에 일치되는 것임
- ③ 유용성(Utility) : EIA과정은 균형 있고 신뢰할 수 있는 정보를 의사결정에 제공하게 됨

(3) EIA의 지도원칙(Eight Guiding Principles)

- ① 참여성(Participation) : 모든 관심있는 집단은 실행과정의 참여에 있어서 시의적절하게 접근 가능하여야 함.
- ② 투명성(Transparency) : 모든 평가의 결정들과 이들의 근거가 되는 것은 개방되고 접근 가능하여야 함
- ③ 명확성(Certainty) : 영향평가의 실행과정과 시기는 모든 집단과 함께 이루어지고 따르도록 동의되어야 함.
- ④ 책임성(Accountability) : 의사결정자는 평가과정에서의 그들의 행동과 결정에 대해서 책임을 질 수 있어야 함.
- ⑤ 신뢰성(Credibility) : 평가는 전문적이고 객관성 있게 수행되어야 함
- ⑥ 비용·효과성(Cost-effectiveness) : 평가과정과 그 결과는 사회에 대하여 가장 최소의 비용에서 환경보호가 담보될 수 있어야 함.
- ⑦ 유연성(Flexibility) : 어느 제안이나 의사결정에서도 평가과정은 효율적이고 효과적 인 것이 되도록 적용되어야 함.
- ⑧ 실용성(Practicality) : 평가과정에서 제공된 정보와 산출물은 의사결정과 계획과정에 투입되어야 함.

(4) 효과적인 EA과정의 설계와 발전을 위한 원칙(Principles for Design and Development of Effective EA Process)

- ① 위임과 법조항의 명확화(Clean mandate and provisions) : 특별히 시행할 수 있는 요구들을 법제화하고, 제안자와 그 밖의 참가자의 책임과 의무를 규정
- ② 목표와 목적의 구체화(Explicit goals and objectives) : 환경적인 보호나 지속가능한 발전을 이루기 위한 명확한 목적과 기여
- ③ 지속적이고 일관된 적용(Uniform, consistent application) : 모든 제안들과 현상의 잠재적인 환경적인 영향은 자동적으로 적용
- ④ 평가수준의 적합성(Appropriate level of assessment) : 환경적인 중요성의 정도와 그 제안과 관계되는 일반적인 것들을 측정
- ⑤ 관련된 고려범위의 포함성(Relevant scope of consideration) : 모든 적절한 환경적인 대안들과 제안되고 누적된 영향들을 포함한 양상들과 사회·경제·문화·보건적인 요소와 지속적인 상호관계를 조사하여 누락의 방지
- ⑥ 유연성과 문제해결을 위한 접근(Flexible, problem-solution approach) : 제안들, 논

쟁점들과 결정을 내리는 상황의 범위를 유연성 있게 다룰 수 있도록 접근

⑦ 개방적이고 접근 용이한 절차(Open, facilitative procedures) : 투명하고 용이하게 접근하기 쉽고, 평가 결정에 추적할 수 있는 기록들과 공통으로 연계된 시기적절한 기회를 이용 그리고 간편한 투입

⑧ 필수적인 지원과 안내(Necessary support and guidance) : 자원의 필수적인 수준과 요구에 따르는 평가절차상의 방향 안내, 양질의 실행을 위한 표준과 원리

⑨ 최선의 실행표준(Best-practice standards) : 객관적이고 믿을 만한 전문성을 갖추어 착수 “최선의 실행” 으로서 간주되기 위한 효과적인 과학과 일반적인 자문과 경영절차

⑩ 효율성과 예상할 수 있는 실행(Efficient, predictable implementation) : 확실하고 지연되지 않으며 제안에서의 불필요한 것들이 없는 시기적절한 방법의 적용

⑪ 결정에 순응(Decision-oriented) : 계획하고 결정을 내리는데 쉽게 이용할 수 있는 완전하고 사를 거친 실제적인 지침 제공

⑫ 조건의 조합과 연계(Related to condition setting) : 관련된 승인들과 필연적으로 지정된 용어들과 조건의 명확화

⑬ 구축된 구조내에서의 사후검토와 환류(Follow-up and feedback in built mechanisms) : 주어진 상황과 모니터링의 영향, 영향의 관리와 감사와 평가의 실행을 점검하는 명확한 방법

⑭ 비용-효과적인 산출(Cost-effectiveness outcome) : 사회적으로 가장 최소한의 비용으로 확실하게 환경을 보호하는 행위의 촉진

## (5) 실행원칙(21 Operating Principles)

### ① EIA의 적용(EIA should be applied) :

- 잠재적으로 유의한 악영향을 일으키거나 실질적·잠재적으로 예측할 수 있는 누적영향을 일으키는 모든 개발 프로젝트나 활동
- 개발에 따른 영향이 최소화되고, 피해지고, 복원될 수 있는 것을 보장하는 환경관리를 위한 기초적인 수단
- 그 결과 심사의 범위는 프로젝트나 활동이나 이슈와 영향에 부합
- 핵심적인 행위자에 대해 잘 정의된 역할, 규정과 임무에 기초

### ② EIA의 수행(EIA should be undertaken) :

- 프로젝트 전과정에 있어서 되도록 개념설계 형태로서의 타당성검토시 시작
- 영향관리를 포함한 프로젝트의 인가와 사후검토에 요구되는 것에 대한 관련 사항의 명확화
- 가장 실용적인 과학과 저감기술의 적용과 존속
- 시간계획을 포함하여 절차의 구축과 프로젝트 특성에 따른 과업지시서에 의거
- 지역사회, 단체 그리고 프로젝트와 그의 영향에 관련되는 이해관계자와 함께 직접적



- 으로 영향을 받는 지역사회, 단체, 지방의 공중참여를 위한 적절한 기회의 부여
- ③ EIA의 설명, 어디에서든지 필요하고 적절하게(EIA should address, wherever necessary on appropriate) :
- 사회, 보건위험 및 영향을 포함한 다른 관련된 사항이나 연관된 인자
  - 누적적이고 장기간에 걸친 큰 규모의 영향
  - 제안에 따라 평가된 설계, 입지, 기술적인 대안
  - 자원의 생산성, 동화용량과 생물다양성을 포함한 지속성의 고려사항들
- ④ EIA의 결과(EIA should result in) :
- 제안의 수행과 대안들의 잠재적 영향, 위험성, 그리고 결과의 크기, 중대성과 같은 특질에 관한 정확하고 적절한 정보
  - 의사결정을 위해 명확하고 이해할 수 있고, 연관된 형식으로 설명을 하는 영향평가서나 보고서의 준비
  - EIA 신뢰성의 확인은 과정에 포함된 지방중에서 부동의하거나 동의한 예측과 명료화된 지역을 설정함에 있어서 신뢰의 한계
- ⑤ EIA의 기초제공(EIA should provide the basis for) :
- 조건과 상태를 명확히 특정하고 이행하는데 있어 환경적으로 건전한 의사결정
  - 환경기준과 관리목적에 부합되는 수용가능한 개발 프로젝트의 설계, 계획, 건설
  - 모니터링, 관리, 감사와 평가에 대한 요구에 따른 적절한 사후검토과정
  - 잠재적 영향의 중대성에 기초하고 예측과 저감에 연관된 불확실한 것에 대한 사후검토
  - 장래의 EIA 과정의 적용이나 프로젝트의 설계를 증진시키는 관점에서 경험에 의한 행동의 보완

## 9. IAIA가 제정한 바람직한 환경평가의 실행원칙

IAIA의 환경영향평가의 바람직한 원칙문서에서는, 환경영향평가의 정의, 목적, 원칙의 개요를 소개하였다(IAIA,1999). 이 문서에서는 EIA는 주요 결정이나 공약에 앞서 개발의 계획에 따른 생물·물리적(Biophysical), 사회적(Social) 또는 기타 관련 영향을 확인하고 예측, 평가하며 완화시키는 일련의 과정이라 정의하고 있다. 또한 EIA의 목적은 다음과 같이 4 가지로 기술하고 있다. 1) 환경적인 고려가 분명하고 개발의사결정 과정에 결합되도록 보장하려는 것이다. 2) 개발계획에서 파생될 수 있는 생물물리학적, 사회적 또는 기타 부정적인 영향을 예측하여 피하고, 최소화하거나 상쇄하려는 것이다. 3) 자연계와 그들의 기능을 유지시키는 생태적 과정의 생산성과 능력을 보호하려는 것이다. 4) 지속적이고 자원이용 및 관리기회를 최적화한 개발을 하려는 것이다.

EIA의 원칙으로 기본원칙과 운영원칙을 제시하고 있다. 먼저 기본원칙에 대하여는 다음과 같이 기술하고 있다.

- 1). EIA는 모든 단계에 적용된다. 또한 정책, 계획, 프로그램의 전략환경평가도 적용한다.

- 2). 기본원칙의 목록들은 한 묶음으로 적용을 해야 한다. 다만 포함된 원칙은 상호 의존적이며 어떤 경우에는 상호 충돌(예, 엄격함과 효율성)의 개연성이 있을 수도 있다.
- 3) 이 원리는 EIA가 그 목적을 충족시키고 국제적으로 인정된 표준에 맞게 시행되는가를 확인하기 위한 경우에는 조화가 어려울 수 있다.
- 4). EIA는 완전한 분석과 상호 충돌적인 원리들을 조화시키는 방법을 도출한다.

또한 기본원칙(Basic Principles)은 다음과 같은 과정이 지켜져야 한다고 기술하고 있다.

- 1) 목적성(Purposive); 의사결정에 정보를 제공하여 적절한 수준의 환경보호 및 지역사회의 복지를 이룰 수 있는 과정이어야 한다.
- 2) 엄격성(Rigorous); 조사되고 있는 문제점을 설명하는데 있어 적절한 시행가능한 방법과 기술이 채용될 수 있는 가장 실용적인 과학이 적용될 수 있는 과정이어야 한다.
- 3) 실용성(Practical); 문제해결에 도움이 되며 제안자(Proponent)가 시행/수공할 수 있는 정보 및 결과물을 도출할 수 있는 과정이어야 한다.
- 4) 관련성(Relevant); 개발계획 및 의사결정을 위한 충분하고 믿을 수 있고 사용가능한 정보를 제공하는 과정이어야 한다.
- 5) 비용효과적(Cost-effective); 이용 가능한 정보, 시간, 자원, 방법론의 한계 내에서 EIA의 목적을 달성할 수 있는 과정이어야 한다.
- 6) 효율적(Efficient); 최소의 비용으로 주어진 시간, 제안자의 재정 및 참여자 입장에서 받아들일 수 있고 EIA의 목적에 맞는 과정이어야 한다.
- 7) 집중성(Focused); 중대한 환경영향과 주요문제에 집중되어야 한다.
- 8) 적응성(Adaptive); 계획의 객관적인 실제성과 문제 그리고 주변여건이 조정되어야 하며 전 과정을 통하여 반복 될수 있어야 한다.
- 9) 참여성(Participative); 영향을 받거나 관심이 있는 대중에게 적절한 정보 및 참여기회를 제공한다. 그들의 요구와 관심은 문서 및 의사결정에 확실하게 기술한다.
- 10) 학제성(Interdisciplinary); 연관된 지식의 활용을 포함한 적절한 기술을 필요하고 생물, 물리 및 사회-경제 전문가를 과정에 투입시킨다.
- 11) 신뢰성(Credible); 과정은 전문적이고 공정하며 객관적이고 형평성 있게 수행되어야하며 독립적인 점검과 검증이 보장되어야 한다.
- 12) 통합성(Integrated); 사회, 경제, 생물물리적 관점에서 상호관련성이 설명되어야 한다.
- 13) 투명성(Transparent); 과정은 EIA 내용이 투명하고 쉽게 이해될 수 있도록 하고 요구사항, 정보접근의 보장, 고려되어야 할 인자의 확인, 한계 및 어려움에 대하여 인정한다.
- 14) 체계성(Systematic); 영향 받는 환경에 관련된 정보, 대안의 제안 및 영향과 잔류영향의 모니터링

터와 조사에 대한 수단을 최대한 고려해야 한다.

다음으로 운영원칙은 기본원칙이 어떻게 EIA과정의 주요단계 및 특별활동에 적용되어야 하는가를 설명해 주며 원칙의 후속단계들이 발전해 나아가도록 구상되었다. 원칙의 발전은 기본원칙/운영원칙이 구축, 확장됨으로써 이루어질 수 있다.

운영원칙은 다음과 같이 적용되어야 한다 라고 하고 있다.

- 1) 의사결정에 있어 가하면 초기에 적용되고 활동의 전 과정을 통해서도 계속 적용한다.
- 2) 잠재적인 중요한 영향을 미칠 모든 개발계획에 대해 적용한다.
- 3) 지속가능한 개발원칙과 개념에 일치하는 영향 및 생물물리학적 영향 그리고 보건, 문화, 성, 연령을 포함한 관련 사회적인 인자와 누적영향에 대해 적용한다.
- 4) 관심을 가진 공중을 포함해 계획에 의해 영향 받는 기업 및 지역사회에 적용한다.
- 5) 국제적으로 인정된 방법과 활동에 맞게 적용한다.

## 10. World Bank가 제시한 SEA 적용원칙 및 시사점

World Bank는 1991년 제 1차 연차 환경평가심사 (The First Annual Environmental Assessment Review)를 실시하였다. 주요 변화는 환경영향의 특성과 범위에 따라 프로젝트의 분류 시스템에서의 개정이었다(World Bank 1993). 1989년 이후 세계은행으로부터 제공되는 재정투자 사업들에 대해 환경영향평가가 적용되어 왔다. 환경영향평가서 작성과 결과의 질에 대해 충고하고 모니터링하는 기본적인 은행의 역할과 차용자들의 책임부과 형식의 영향평가는 주로 사업단계에서 적용하여 왔다. 특히, 환경지속성에 대하여 입력과 출력에 대한 규정의 명시와 더불어 SEA의 적용 원칙을 정하고 있다. 환경적 지속성의 정의는 산출규정과 투입규정으로 구분하여 다음과 같이 정의하고 있다. 세계은행의 PPP에 대한 고려사항, 예방적 기본원칙, SEA에의 적용방식은 다음과 같다(표2)

표 2. 세계은행의 PPP에 대한 SEA의 적용원칙

고려 사항	예방적 기본원칙	SEA에의 적용방식
재생가능한 자원의 이용	재생가능한 자원의 획득율 및 투입량은 당해 자원을 산출하는 자연계의 재생 가능량의 범위내에서 이루어져야 한다.	회복가능한 자원(목재, 어류 등)의 이용에의 영향을 명확히 한다.
재생불가능한 자원의 이용	재생가능한 자원의 투입량의 감소율은 변혁과 투자에 의해 개발되는 재생가능한 대체자원의 대체율과 동등하여야 한다.	회복불가능한 자원(에너지, 광물, 원료)에의 영향을 명확히 하며 에너지의 소비와 이동의 영향을 기술한다.
폐기물과 오염	폐기물의 배출은 환경이 장래의 폐기물을 흡수하는 능력 및 기타의 중요한 기능을 손실하지 않고 환경이 동화할 수 있는 능력의 범위내에서 이루어져야 한다.	폐기물의 배출과 토양, 대기, 수중에의 배출의 양적, 질적 영향을 명확히 하며 제품의 질 및 생산과정의 영향을 기술한다.
토지의 저 이용으로부터 고이용으로의 전환	양적으로는 자연의 생식지의 양적 손실방지에 두고 질적으로는 생물 다양성의 보전에 둔다.	공간 및 기능의 이용에 대한 영향을 확인한다.
사회비용의 명확화	회복불가능한 변화의 회피 및 장래의 선택가능성의 유지비용을 명확히 한다.	유지하는 경우의 이익을 포함하여 환경가치의 선택에 따른 영향을 확인 함

참조).

출처 : World Bank (1991), Sadler and Verheem(1996),

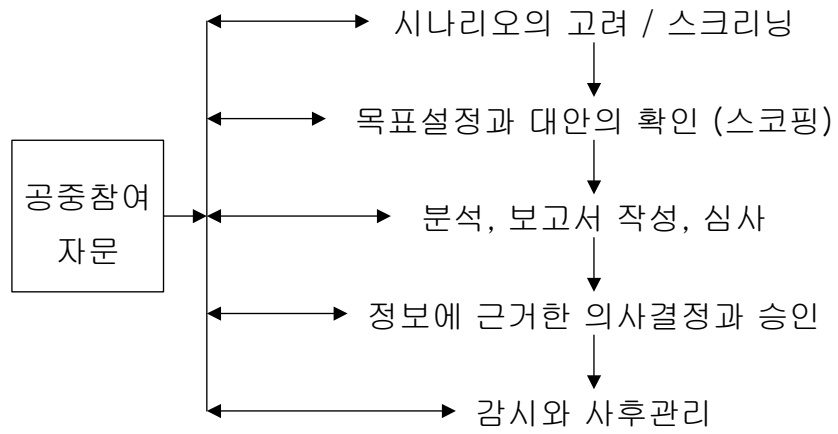
이와 같은 지속성의 정의와 SEA의 적용원칙은 개발정책과 환경평가에 있어 규범으로 삼아야 할 것이다.

## 11. UNDP가 제시한 효과적인 SEA의 적용원칙

UNDP(2003)는 효과적인 SEA가 되기 위해서는 의도한 목적과 제안의 목표를 만족해야 하며 또한 이들 목적 및 목표가 환경적인 목적과 지속가능한 발전 목적과 통합되어야 한다고 전제하고 SEA의 적용원칙은 다음과 같이 제시하고 있다.

- SEA는 중대한 환경영향을 미칠 수 있는 제안된 모든 정책, 계획, 프로그램을 포함해야 한다. 또한 SEA는 이슈의 중요성과 비례하여 그 범위를 가지고 있어야 하며 SEA가 의사결정의 다양한 계층구조하에서 이러한 이슈들을 다룰 수 있는 잠재성을 인지하고 있어야 한다.
- SEA는 정책·계획·프로그램 제안자에 의해 실시되어야 하며 제안의 형성하고 의사결정에 필요한 관련된 정보를 제공해야 한다.
- SEA는 의사결정의 수준에 따라 고려사항의 범위가 다양함을 인지하면서 합리적인 범위내에서 제안된 발의의 대안이 환경에 미치는 영향을 평가해야 한다. SEA는 가능하다면 최적의 실행가능한 환경대안을 확인해야 한다.
- SEA는 정책·계획·프로그램 결정과정의 적절한 단계에서 적절한 이슈에 중점을 두어야 하며 정책계획과 프로그램 결정 체제와 일관되면서 체계적이고 반복적으로 실시되어야 한다.
- SEA는 초기에 이해관계자들의 참여를 용이하게 할 수 있어야 하며 목표가 되는 집단에 적절한 이용하기 쉬운 자문기법을 적용해야 한다.
- SEA는 적절하고(Appropriate) 비용 효과적인(Cost-effective) 방법 및 분석기법을 이용해야 하며 완전한 의사결정에 필요한 정보만을 수집해야 한다.
- SEA는 주요 절차적인 단계에서 정책, 계획, 프로그램 결정과정에 통합되어야 하며 목적 지향적인 평가로서 가능한 빨리 시작되어야하며 정책, 계획, 프로그램 결정의 모든 단계에서 요구되는 정보를 제공해야 한다. 다음은 지속가능한 발전에 부응하는 의사결정을 지원할 수 있는 과정의 구성요소들을 약술한 것이다(그림13 참조).

PPP, 환경적인 목적, 가능한 영향의 확인



출처 : Fischer, 1999

<그림13 > 정책, 계획, 프로그램(PPP)에 SEA를 통합하기 위한 조건

### Ⅲ. 결론

특히, 환경영향평가의 과정은 다음과 같은 단계로 진행되어야 한다 라고 하고 있는데 다음과 같이 요약된다.

- 1) 스크리닝(Screening)단계에서 사업계획이 EIA에 적합한지 여부를 결정하고 어느 수준인지 구체화되어야 한다.
- 2) 스코핑(Scoping)단계에서 EIA에 필요한 조건의 설정 및 중요성이 있는 이슈 및 영향이 확인되어야 한다.
- 3) 대안의 조사(Examination of alternatives)단계에서 제안된 목적을 달성하는데 필요하고 환경적으로 가장 바람직한 대안이 설정되어야 한다.
- 4) 영향분석(Impact analysis)단계에서 사업 수행상 가능한 환경사회적인 영향의 확인 및 예측되어야 한다.
- 5) 저감 및 영향관리(Mitigation & Impact Management)단계에서 예측된 부정적 영향(Adverse Impact)을 회피하고, 최소화하거나 상쇄하기 위한 대책을 수립하여 환경관리계획이나 시스템에 연계(incorporate)한다.
- 6) 중대성의 평가(Evaluation of Significance) 단계에서 개선될 수 없는 영향을 수용할 것인가와 그에 대한 상대적 중요도를 결정한다.
- 7) 환경영향평가서나 보고서의 준비(Preparation of Environment Impact Statement or Report) 단계에서는 영향, 저감대책의 제안, 영향의 중대성, 사업으로 인해 영향을 받는 지역사회와 시민의 관심 등을 투명하고 편견 없이 서류화한다.
- 8) 환경영향평가서의 심사(Review of the EIS)단계에서 보고서가 위임 사항(Terms of Reference)을 지켰는지 사업에 대한 만족스러운 평가를 했는지 의사결정에 필요한 정보를 포함하고 있는지를 결정한다.
- 9) 의사결정(Decision Making)단계에서 사업을 승인 및 거부와 사업의 기간 및 시행조건을 설정할 것인가 여부를 결정한다.
- 10) 사후검토(Follow up)단계에서 승인기간과 조건이 충족되었는지, 사업 영향, 대안의 효과성, 적용과 대안의 강화, 환경관리를 최적화하기 위한 환경감사 과정평가 등을 수행한다.

IAIA는 새로운 과정의 SEA의 구축과 현존하는 SEA의 효과적인 평가방법의 지침으로서 SEA 이행평가기준을 제시하고 있다(IAIA,2002ab). 동문서에서 SEA 과정은 계획자, 의사결정자, 영향 받는 공중에게 지속성에 관한 정보를 제공하고 민주적 의사결정 과정을 보장해야 하며 통합, 지속, 초점, 책임, 참여, 반복을 핵심적인 요소로 하고 있다고 정의하고 있다. 또한, 양질의 전략적 환경평가(SEA) 과정은 계획자(Planners), 의사결정자(Decision makers), 영향 받는 공중들에게 전략적 의사결정의 지속성에 관한 정보를 제공하고 가장

적절한 대안의 조사를 용이하게 하며, 민주적 의사결정과정을 보장 한다. 라 하고 있다. 이는 프로젝트 수준에서 의사결정의 신뢰성을 높여주고 보다 더 비용 및 시간 효과적 이어야 함을 시사한다. 이러한 목적을 위해서 양질의 SEA 과정은 다음과 같이 이행되어야 한다고 제시하고 있다.

- 1) 통합적이어야 한다(Is integrated).
- 2) 지속성을 추구해야 한다(Is sustainability-led).
- 3) 초점을 두어야 한다(Is focused).
- 4) 책임성이 있어야 한다(Is accountable).
- 5) 참여적이어야 한다(Is participative).
- 6) 반복적이어야 한다(Iterative).

또한 실천과 제후를 위해서는 다음과 같은 9가지 행동전략이 제시되고 있다. 정책과 법령의 강화, SEA의 공식적인 제도화, 보건영향평가의 적용, 사회영향평가의 적용, 생태학적·중다양성 영향평가의 적용, 통합·누적영향평가의 실시, 영향평가가 미치는 영향의 개선에 집중, 참여과정의 장려, 역량구축의 지원 등이며 이들 9가지는 2012년 지구정상회의 시까지 지속가능한 발전에 연계될 수 있도록 각국에서 실천되어야 한다고 명시하고 있다.

1. 현재 환경영향평가제도는 Positive List System(목록화 방식) 이기 때문에 환경영향평가제도의 실행에 있어 많은 개발제안이 목록에서 누락 될 수 있다. 또한 재개발사업의 경우 처럼 소규모 사업이 확대되어 추진되는 경우 환경평가에서 제외될 수 있다. 이 같은 문제는 스크리닝 절차가 포함된 전략환경평가제도 도입으로 개선 될 수 있다.

2. 현행 환경영향평가제도는 초안작성 후 단 한번의 주민의견수렴 기회만이 주어지므로 계획과 정책단계에서는 지역주민 등 일반인 의견수렴이 반영되고 있지 않다. 전략평가가 도입되면 여러 번의 의견수렴이 가능하다.

3. 의사결정 초기단계에서 이해관계자간의 사회적 합의가 없이 이루어지는 대형국책사업들을 추진하는 과정에서 분쟁이 발생되고 있어 사회적 문제가 되고 있다. 전략환경평가의 도입으로 초기단계에 사회적인 합의를 통한 결정이 가능하다.

4. 지속성의 구현을 실현시킬 수 있는 전략환경평가의 성공적인 도입을 위하여 필요한 기본전제는 다음과 같다. 전략환경평가의 대상으로서 4P(정책, 계획, 프로그램, 사업)단계의 유연화, 전략환경평가와 환경영향평가의 계층화, Project manager 제도의 도입과 전문가 양성을 위한 교육 및 전문가에 대한 재교육, 정보의 공개성과 투명성을 기반으로 한 환경정보의 집대성과 체계화, SEA의 수행기관의 독립적인 수행 보장, 보건영향평가의 SEA, EIA로의 내재화와 매체중심에서 수용체인 인간중심의 평가로의 전환 등이다



5. 환경영향평가가 정부주도가 아닌 개발사업자에 위탁을 받은 민간대행업체에 의해서 주로 작성되고 있으므로 부실평가서 작성문제, 평가대행자의 전문성 및 책임성문제 등이 제기되고 있다. 이는 환경영향평가를 대행업체에서 작성되는 경우 대행수수료를 정부가 아닌 개발사업자로부터 받게 되므로 사업이 진행되는 방향으로 작성될 개연성이 높고 그러한 사례라 빈발하고 있는 실정이다. 정부가 책임질 수 있는 체제로의 개선이 시급하다.

6. 현재와 같이 정해진 기간 내의 협의는 부실한 협의의 가능성이 있어 협의기간의 유연성이 확보될 수 있어야 한다. 사업의 특수성에 따라 적절한 기간이 탄력적으로 조절되어야 적절한 환경평가를 기대할 수 있다.

## 7. 적정지점의 측정

이상에서 살펴본 바와 같이 환경영향평가는 장기적으로 지속가능한 발전(지속성) 이념의 구현을 위해 기획과정의 일환으로 경제적 지속성, 사회적 지속성, 환경적 지속성을 지향점으로 하는 사회적인 절차이다. 따라서 환경영향평가제도는 현세대와 다음세대, 인간뿐만 아니라 생태계를 함께 존속시킬 수 있도록 개발계획과 의사결정을 지원할 수 있도록 구조화되고 운영되어야 한다. 따라서 환경영향평가의 과정은 평가를 담당하는 실무자는 물론 감독하는 공직자 그리고 모든 이해관계자와 의사결정자가 쉽게 이해하고 따를 수 있도록 간결하고 체계적이어야 하며 언제 어디서나 적용될 수 있어야 한다.

이와 같은 관점에서 현행제도가 지니고 있는 제반문제를 검토하여 개선방안이 강구되어야 한다. 환경영향평가제도의 기본원리와 실행가치 및 실행원칙을 기본으로 하여 본질에 부합되게 복원되고 발전시켜야 한다.

진정한 의미에서 사업의 영향을 사전에 평가하는 역할을 할 수 있어야 한다.