

연구논문

## 전문가 설문조사를 통한 환경영향평가서 작성 및 협의절차 개선방안

반영운\* · 주경선\*\* · 정현근\*\* · 황규환\*\*\*

충북대학교 도시공학과\*, 충북대학교 환경도시공학과\*\*, 한국해양수산개발원\*\*\*  
(2009년 12월 30일 접수, 2010년 3월 5일 승인)

### Improvement of EIS Documentation and Consultation Process through Expert Survey Method

Ban Yong Un\* · Joo Kyoung Sun\*\* · Jeong Hurn Kun\*\* · Hwang Gue Hwan\*\*\*

Dept. of Urban Engineering, Chungbuk National University\*  
Dept. of Environmental and Urban Engineering, Chungbuk National University\*\*  
Korea Maritime Institute\*\*\*

(Manuscript received 30 December 2009; accepted 5 March 2010)

### Abstract

It has been pointed out that the process of environmental impact assessment in Korea has been less of equity and balance between stakeholders, and less of objective validity in writing impact statement and in holding consultations. Thus this study has intended to find improvement measures regarding the processes of EIS documentation and holding consultations between stakeholders during environmental impact assessment process. To achieve this goal this study carried out expert survey method to analyze validity and suitability of suggested measures in accordance with the problems found through reviewing related literatures. This study has found major improvement measures including transferring the responsibility to write impact statement and to hold consultations from project promoters to the third party (impact assessment committee) composed of related stakeholders without project promoters. The developers need to pay for all expenses to proceed impact assessment.

Keywords : Environmental Impact Assessment, Impact Statement, Impact Assessment Process, Impact Assessment Committee

## 1. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

1990년대 이후로 시민들의 환경의식과 권리의식이 성장함에 따라, 국가나 민간의 개발 사업이 자신들의 삶에 미치는 영향에 대해 민감하게 반응하기 시작했다. 새만금간척사업, 경부고속철도 천성산 터널구간 건설사업 등 대형국책사업을 둘러싸고 벌어진 사회적 갈등은 공사 지연, 중단, 예산 손실 등의 많은 부정적 영향을 나타냈다. 이는 각종 개발 사업의 환경영향평가에 있어 합리적인 의사수렴과 객관성, 공정성, 형평성 등의 결핍에서 온 결과라고 판단된다. 사회적 갈등을 초래할 수 있는 환경영향평가의 근본적인 문제점들을 해결하기 위해 많은 연구자들은 환경영향평가제도의 평가 및 협의 절차 등에 대해 지속적으로 대안을 제시해왔으며, 개선된 환경영향평가 제도를 도입하기 위한 방안을 모색해 왔다. 하지만 다양한 관련 법규 및 규제 등을 강화하고 합리적인 개선을 모색하려는 노력에도 불구하고 현재의 환경영향평가제도는 그 객관성이나 형평성 등이 부족하다. 이러한 문제는 형식적인 환경영향평가서 작성, 평가의 객관성 및 공정성과 연관된 투명한 협의 과정 및 주민 참여의 부재, 지나치게 지지부진한 협의 체계, 사업자에게 지워지는 지나친 부담 등에 기인한다고 할 수 있다. 환경영향평가가 필요한 사업인지 여부의 판단 주체가 전문가와 관련공무원에만 국한되어 있으며, 주민들의 참여가 초기에 단편적으로 이루어지고, 사업자 중심의 형식적 절차 등 관련 지적 또한 지속적으로 제기되고 있다.

우리나라의 환경영향평가제도는 1977년 환경보전법을 통해 처음으로 환경영향평가제도가 도입되었다. 그 후 인구, 교통, 재해영향평가제도가 각각 도입되었으며, 2001년 1월 시행된 환경·교통·재해 등에 관한 영향 평가법에 의하여 통합적으로 운용되었다. 그리고 2008년 3월 23일 전부 개정되어 2009년 1월 1일부터 환경영향평가법이 시행되었다. 주요개선사항으로는 평가서 초안 작성 전 평가

항목 및 범위 선정하는 스코핑 제도의 의무화, 대상 사업의 규모·특성·지역 등을 고려하여 간이화된 절차를 실시할 수 있는 간이영향평가절차 실시, 평가서 제출의 최종 절차가 협의기관장에서 환경부장관으로 변경, 환경영향평가정보지원시스템 등을 통한 평가서 공개 등이 있다.

본 연구의 목적은 전문가 설문을 통해 우리나라의 환경영향평가제도의 평가서 작성 및 협의 절차 수행 시 발생하는 근본적 문제를 보다 객관적으로 파악하고, 그 문제를 해결하기 위한 환경영향평가의 공정성, 형평성, 효율성 등을 증대시킬 수 있는 개선 방안을 제시하는 데 있다.

### 2. 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 환경영향평가의 공정성과 효율성을 높이고 폭넓은 의견 수렴 및 합리적인 협의과정을 위하여 그림 1과 같이 연구를 진행하였다. 우선 국내의 환경영향평가 관련 선행 연구자료 등을 수집·분석하여 우리나라의 환경영향평가제도의 특성과 더불어 제시된 문제에 대한 분석을 시도하였다. 이러한 결과를 바탕으로 주요 선진국의 환경영향평가제도와 비교분석을 통하여 우리나라의 환경영향평가 제도의 문제점 개선을 위한 시사점을 도출하였다. 또한, 이를 바탕으로 현행 관련법 조항들을 토대로 평가서 작성 및 협의절차 개선방안을 제

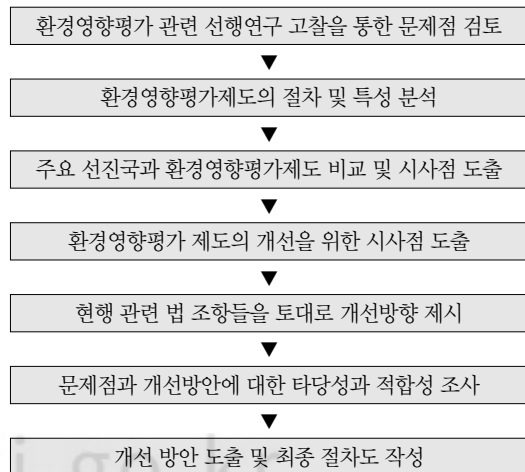


그림 1. 연구흐름도

시하였으며, 끝으로, 분석된 문제점과 제시한 개선방안에 대하여 환경영향평가 관련 전문가들을 대상으로 타당성과 적합성을 조사하였다.

## II. 선행연구와 환경영향평가제도

### 1. 선행연구 고찰

현행 환경영향평가제도의 근본적인 문제점을 파악하기 위해 먼저 2001년도 이후의 관련 선행연구를 무작위 추출하여 총 38편을 분석하였으며, 그 결과는 표 2와 같이 나타났고, 기타 문제 지적 사항으로는 약 24%의 선행연구에서 잘못된 환경 의식, 기술 및 방법적인 문제, 제도적·정책적 미흡, 전문인적자원 부족 등으로 나타났다. 주요 내용은 첫째, 개별 사업의 특성을 반영하지 못하는 환경영향평가의 대상 및 범위의 획일적인 규정이다. 둘째, 주민의견 수렴에 대한 충분한 이해와 동의를 구하기 어려운 사업자 주도의 폐쇄적 협의 절차이다. 이로 인해 야기된 주민갈등 등으로 인한 문제 발생 시 행정상의 해석으로 이의신청이나 행정 소송 등으로 사업이 어려워지고 있다. 셋째, 사업 진행 및 자본투자가 상당히 이루어진 상태의 환경영향평가 협의 시기의 부적합성이다. 마지막으로, 평가서 작성에 있어 객관성 및 공정성 훼손이다. 사업자(1차 책임)와 평가대행자(2차)간 수의계약이 가능한 현행 제도는 사업자의 기호를 반영하는 평가서를 산출하는 이유가 되며, 초기 주민 설명회, 공청회 등에서 주민들에게 객관적인 정보의 제공이 이루어지지 못하는 요인이 된다.

환경영향평가에 대한 국외의 선행연구들을 살펴

보면 관련 기관방문 및 문헌고찰, 공무원 인터뷰 등을 통하여 중국(Yan Wang외, 2003), 시리아(F.Haydar외, 2009), 방글라데시(Salim Momtaz, 2002) 등 각 국가들의 환경영향평가에 대한 문제점을 분석하고 대안을 제시하는 연구들이 이뤄지고 있으며, 나타나고 있는 대부분의 문제점들은 개발 중심의 평가, 대안의 부족, 주민의 참여의 부족, 스코핑 및 영향의 범위설정 문제, 표준화 문제, 공공사업의 환경영향평가 부재 등 국내의 선행연구 고찰에서 나타난 문제점들과 유사한 것이 많았다. 이를 통해 볼 때 정도의 차이가 있지만 주민참여부족, 개발중심 평가 등 그 근본적인 문제점에 대해서는 환경영향평가를 국내외를 막론하고 풀어야할 과제라 사료된다.

### 2. 환경영향평가의 절차 및 특성

현행 우리나라의 환경영향평가는 ‘환경영향평가법’에 그 근간을 두고 있으며, 크게 평가항목 및 범위선정 단계와 평가서 작성 단계, 평가서 협의·검토 단계, 협의내용의 이행 및 사후 관리 단계 등으로 분류된다. 협의절차순서는 평가 항목 및 범위선정을 시작으로 평가서 초안 작성(사업자), 주민의견수렴(사업자), 평가서 보완 및 제출(사업자 → 승인기관), 평가 협의(승인기관 → 환경부장관), 평가서 검토(환경부장관), 협의내용 통보(환경부장관 → 승인기관) 등의 단계로 이루어지며 그 절차도는 그림 1과 같다.

환경영향평가의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 평가서 작성 시 사업자가 주도적인 역할을 하도록 되어있다. 둘째, 평가협의, 협의이행 등에 있어서는 승인기관 및 협의기관 중심으로 이뤄지고 있다. 셋째, 환경영향평가의 대상범위를 미리 정해놓는 POSITIVE LIST 방식과 선택적 스크리닝제도(간이영향평가)가 운영되고 있다. 넷째, ‘환경영향평가계획서심의위원회’를 통한 평가항목 및 범위선정이 의무화 되어있다. 다섯째, 환경영향평가정보지원시스템 등을 이용하여 평가서 공개가 선택적으로 나타난다. 그리고 그 밖에 사업자는 평가대행

표 1. 선행연구에서 지적된 환경영향평가제도의 문제점

| 문 제 점            | 지적 편수<br>(총 편수) | 비율<br>(%) |
|------------------|-----------------|-----------|
| 평가서 작성 및 주민의견 수렴 | 28(38)          | 73.7%     |
| 평가서의 협의·검토       | 14(38)          | 36.8%     |
| 협의내용의 이행 및 사후관리  | 14(38)          | 36.8%     |
| 각종 영향평가 제도의 중복   | 7(38)           | 18.4%     |
| 기타               | 8(38)           | 21.1%     |

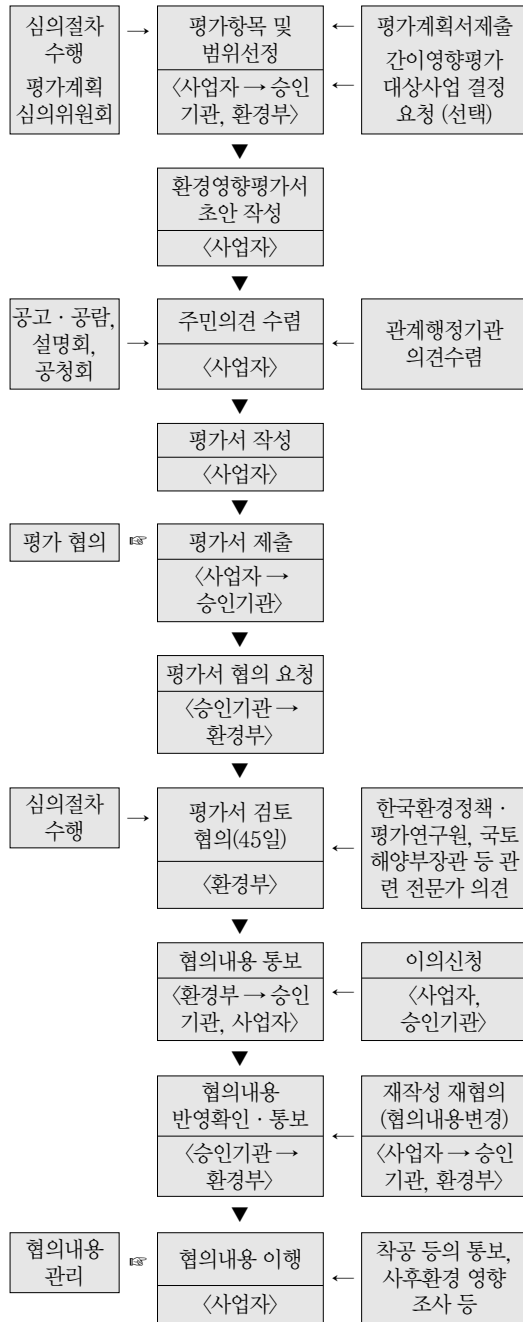


그림 1. 현행 환경영향평가 절차도

자료 출처: 국무조정실, 2005, 개발사업 관련 4대 영향평가 개선방안. 환경영향평가법, 2009.01.01 시행.

이 가능하며, 대행자와 사업자의 수의계약이 가능하다.

### 3. 국내·외 환경영향평가제도 현황 및 시사점

환경영향평가제도(EIA)는 각종 개발 사업에 따른 환경 악영향을 사전에 예방하기 위한 수단으로, 1969년 미국에서 국가환경정책법(National Environment Policy Act : NEPA)이 제정되면서 도입되고 시행되어, 이후 EU국가에서는 1984년 환경영향평가에 관한 EU지침에 따라 정비가 추진되었고, 아시아를 비롯한 대부분 국가에서는 1980년대에 제도화되었으며, 현재는 100여개가 넘는 국가가 환경영향평가를 국가제도로 도입하고 있다.<sup>1)</sup> 각 나라별 특성에 따라 환경영향평가제도가 운영되고 있으며, 주요 국가의 제도를 비교해 보면 표 2와 같다.

표 2에서 보는 것처럼 환경영향평가제도도는 각 나라별로 서로 다르지만 그 기본이 되는 폭넓은 주민 참여, 스크리닝 및 스코핑 제도 도입 등의 공통점을 가지고 있다. 그리고 특징적으로 나타나는 것은 적극적인 주민참여제도, 평가항목 및 범위, 대상의 설정에 대한 평가대상여부 판단, 장·단기적 및 직·간접적 영향과 누적적 영향, 상호연관성을 갖는 영향 고려 등이라고 할 수 있다. 이에 반해 우리나라는 평가서 초안 작성 시 한 번 주어지는 단편적인 주민참여, 장기적 영향 등의 고려부족, 그리고 아직까지 사업에 대한 실제 계획의 반영 보다는 통과예측적인 성격이 강하다. 물론, 우리나라도 개정된 법에서 평가 항목 범위, 대상 선정에 있어서는 '환경영향평가계획심의위원회'의 심의, 간이영향평가제도 등을 통해 사업에 대한 평가대상여부를 결정할 수 있으나 그 중심이 승인기관 및 협의기관으로 이루어지고 있는 상태로 운영 측면에서 폭넓은 주민 참여 확대 등의 제도적 보완이 필요하다고 할 수 있다.

### III. 전문가 설문조사를 통한 개선방안

#### 1. 개선방향

환경영향평가서 개선 방향은 지금까지 살펴본 사업자 중심의 형식적 절차, 단편적 주민의견수렴,

1) 채미심, 2005, 국회도서관, 우리나라 환경영향평가제도 개선에 관한 연구

표 2. 각국의 환경영향평가제도 비교

| 항목        | 미 국   | 캐나다  | 독 일   | 네덜란드   | 일 본   | 한 국   |
|-----------|---|--|---|--|---|---|
| 근거법령      | 국가환경정책법 (1969)제102조   | 캐나다환경영향 평가법(1992)  | 연방환경조화 심사법(1990)  | EC지침의 국내법제화: 환경영향평가령(1987)   | 환경영향평가법 (1997)  | 환경영향평가법 (2009)  |
| 대상선정      | screening   | screening  | positive list   | positive list + screening  | positive list + screening   | positive list (+ screening)   |
| 항목선정      | scoping   | scoping  | scoping   | scoping  | scoping   | scoping   |
| 작성주체      | 연방정부기관  | 연방정부기관   | 사업자   | 사업자  | 사업자   | 사업자   |
| 평가절차      | 간이환경평가서를 작성하여 필요시 EIS를 작성. 평가서 초안은 법적권한 및 전문지식을 갖춘 정부기관 및 환경보호청이 심사 | 대상사업의 규모 등에 의해 스크리닝 등 종합적조사 형태의 환경영향 평가를 실시. 보다 상세 검토가 필요 시 공개심사를 실시             | 사업자가 평가서 작성 후 소관부처에 제출. 소관부처는 주민 의견 등을 청취한 후 총괄적인 환경영향평가서를 인허가에 반영. | 사업자가 평가서 작성 후 소관부처에 제출, 소관부처는 환경성, 농업성 등으로 주민 등에 의한 검토의견을 인허가에 반영. | 사업자가 소관부처에 평가서 제출, 공람과 설명회를 통한 의견수렴 후 평가서 작성. 각 해당부서의 장과 위원회에서 평가서 심사. 환경청은 행정기관 요청 시 심사. | 사업자가 평가서 작성 후 승인기관에 제출, 승인기관은 환경부와 협의 후 사업계획에 반영 조치하여 인허가 등을 추진. 환경부는 협의내용 이행을 위해서 공사 중지 등 요청 가능. |
| 주민참여      | 스코핑 등의 초기 단계에서 필요에 따라 대중 참여 추진. 평가서 초안을 공표하여 대중의견 청취, 필요에 따라 공청회 개최 | 스크리닝은 주무관청 필요에 따라 대중 의견 수집, 포괄적조사는 환경 평가청 심사시 대중의견청취, 조정 시 관계자 참여 위원회심사 때 공청회 개최 | 소관관청은 행정수속법에 따라 회람, 공청회 개최, 의견의 제출 등을 실시                            | 스코핑 가이드라인 작성 단계와 평가서심사 단계에서 누구든 의견 제출 가능 평가서 심사 단계에서 공청회 개최        | 사업자는 방법서 및 준비서를 작성하여 공람하도록 되어 있으며, 지자체, 중앙행정부서, 주민, 해당사업에 관심이 있는 자의 의견을 수렴하여 평가에 반영       | 환경영향평가서 초안의 공고·공람과 함께 설명회나 공청회 개최를 의무화하였으며, 해당 주민의 과반수 이상 요구 시 전문가 등이 참여하는 공청회를 개최하도록 함           |
| 평가서 심사 주체 | 인허가 기관이 심사하나 EPA는 rating함   | 포괄적 조사는 환경평가청, panel review는 공개심사  | 소관관청  | EIA위원회에서 평가서 검토, 소관관청 인허가시 반영                                      | 준비서는 인허가 기관에서 평가하고 환경청 검토의견 반영  | 전문가 의견을 토대로 환경부장관 평가서 검토  |

자료출처 : 2005, 국무조정실, 개발사업 관련 4대 영향평가 개선방안  
 : 2005, 이동현, 환경영향평가서 주민의견수렴의 문제점 및 개선방안에 관한 연구  
 : 환경영향평가법, 2009.01.01 시행

사업자와 대행자의 수의계약을 통한 대행자의 객관성결여 등 형평성, 공정성, 타당성 등에 관한 문제점을 보다 합리적으로 개선하기 위하여 다음과 같은 개선방향을 마련하였다.

첫째, 먼저 현행의 의무화된 스코핑 제도와 선택적인 간이영향평가 제도를 모두 필수적으로 절차화하여 예비영향평가를 실시하며, 이를 통하여 효율성을 증진한다. 둘째, 현재의 민간사업과 승인기관의 사업이 다소 상이하게 되어있는 절차를 동일하게 하여 진행에 있어 형평성을 확보한다. 셋째, 현재 진행 중인 평가서 초안 작성 시에만 주민참여의 기회가 주어진 것을 평가 전 과정으로 확대하여 객

관성을 확보한다. 마지막으로, 대행자의 선정에 있어 수의계약이 아닌 공개경쟁입찰 등의 방법을 통해 투명성을 확보한다.

## 2. 전문가 설문조사 개요

설문 조사 대상은 환경영향평가와 관련 전문가 집단인 환경영향평가학회 임원과 환경정책평가연구원 중 환경영향평가와 관련된 일부 연구원 등을 대상으로 2009년 5월에서 2009년 8월까지 총 106부를 전자메일과 팩스 등을 이용하여 배포하였으며, 이중 21부가 회수되어 19.8%의 회수율이 나타났다. 수집된 자료의 통계분석은 SPSS 15.0 for

Windows 프로그램을 사용하여 기술통계, 회귀분석, 요인분석을 실시하였으며, 조사척도는 5점 리커트 척도로 하였다. 요인분석은 본 연구의 목적이 요인 수의 제한적인 규명이 아니라 인자분류에 있으므로 각 변수들의 설명력을 높이는 것과 관련된 공통성 값이 0.5이하인 값을 제외하고, 고유치는 1.0으로 한정하여 분류하였으며, 인자부하량 0.5이상인 인자를 도출하여 분류하였다.

선행연구에서 지적된 문제점과 현행 환경영향평가법의 검토를 통해 도출한 문제점을 평가서 작성 부분과 협의검토 부분으로 나누어 각 부분별 세부 사항을 구분하여 조사한 결과, 현행의 사업자 중심의 환경영향평가서 작성의 개선 필요성에 대하여 85.7%가 긍정적으로 답하였으며, 검토 협의 중심적인 협의절차 개선의 필요성에 대해서는 약 90.5%가 긍정적으로 답하였다.

이를 바탕으로 개선 필요성과 도출한 문제점 및 개선방안에 대한 관련성을 알아보기로 절편을 포함시키지 않는 회귀분석을 실시한 결과 변수 간 관련성이 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의한 결과가 나타났다. 이에 영향을 끼치는 주요 변수로 문제점 부분에서는 '사업자의 환경의식 부족으로 인한 평가서작성의 형식적 절차화', '사업자와 대행자의 계약에 의해 평가서가 작성됨으로 인해 평가서 작성시 객관성의 훼손 가능', '사업자와 대행자의 수의 계약에 따른 부조리 등 발생 가능', '주민과 갈등 해결, 재협의, 사업계획 변경 등의 일련의 작성과정의 복잡함' 등으로 나타났다. 개선방안 부분에서는 '평가예치금 시스템 개발을 통한 공개입찰방식 등 투명한 방법으로 대행자를 선정하여 부조리 등 제거', '사업의 각 이해관계자들의 협의를 통하여 사전에 주민 갈등 해결 대행자협의, 계획서 변경의 간소화', '재작성 및 협의의 기준이 면적, 기간에 국한되지 않고 입지 시설 등 보다 상세한 기준을 마련하여 관리' 등으로 나타났다.

### 3. 문제점에 대한 전문가 타당성 검토

환경영향평가서 작성과 협의절차의 문제점 부분

에서 각 부문 별 세부 변수들의 특성을 알아보고자 요인분석을 한 결과 전체의 73.43%를 설명하는 3개의 요인이 추출되었다. 첫 번째 요인은 형평성 및 공정성에 관한 것으로 평균 3.75로 전체의 31.88%를 설명하며, '사업자가 승인기관에 해당할 경우 승인기관이 진행주체가 되는 것은 형평성, 공정성 결여', '주민의견 수렴 주체가 사업자가 됨으로 인하여 의견 수렴 시 공정성 및 적극성 결여' 등의 변인들이 현행 환경영향평가 문제점에 대하여 설명하고 있다. 두 번째 요인은 타당성 및 절차적 문제에 관한 것으로 평균 3.68로 전체의 28.07%를 설명하며, '재작성 및 협의 기준이 면적, 기간 중심으로 되어 있어 그 타당성 확보가 부족', '일방향적 협의내용 통보에 따른 이의신청은 사업자로 하여금 시기적, 절차적 부담 가중 가능', '주민과 갈등 해결, 재협의, 사업계획 변경 등의 일련의 절차가 복잡함' 등의 변인들이 구성하고 있다. 세 번째 요인은 폐쇄성에 관한 것으로 평균 3.52로 전체의 13.48%를 '평가서에 대한 자료제출을 환경부장관의 요청 시로 제한하는 것은 공정성, 중립성, 투명성 등의 훼손이 있을 수 있고, 사업자는 시기적, 절차적 부담 가중 가능', '사업자의 환경의식 부족으로 인한 평가서작성의 형식적 절차화' 변인들이 설명하고 있다. 이를 통해 볼 때 개정된 현행 환경영향평가법에 의한 평가서 작성 및 협의절차가 형평성, 공정성, 타당성, 투명성 등에 있어 근본적인 문제점이 나타나고 있는 것으로 판단된다.

### 4. 개선방안에 대한 전문가 적합성 평가

앞서 살펴본 문제점 분석에서 형평성, 공정성, 투명성 결여 등이 영향평가서 작성 및 협의절차의 주요 문제점으로 나타났다. 이에 대해 본 연구에서 도출한 개선방안 각 항목들에 대한 전문가의 평가가 어떠한 특성을 보이는지 알아보고자 요인분석을 한 결과 표 4와 같이 크게 두 가지 요인으로 구분되었다. 먼저 첫 번째 요인은 형평성 및 공정성에 관한 것으로 평균 3.51로 전체의 44.27%를 설명하고 있으며, '사업의 각 이해관계자들의 협의를 통하여 사

표 3. 환경영향평가제도 문제점 타당성 요인분석 결과

| 환경영향평가 작성 및 협의절차 문제점  | 1         | 2     | 3     | 평균   |
|---|-----------|-------|-------|------|
| 형식적 절차로 여겨 환경영향평가와의 연계가 미흡하며, 실질적 데이터의 효과적 분석이 낮음                                       | .868      | .012  | .343  | 3.71 |
| 사업자와 대행자의 수의계약에 따른 부조리 등 발생 가능  | .847      | .082  | .032  | 3.90 |
| 사업자와 대행자의 계약에 의해 평가서가 작성됨으로 인해 대행자가 평가서 작성 시 객관성의 훼손 가능                                 | .832      | .031  | .095  | 3.67 |
| 사업자가 승인기관에 해당할 경우 승인기관이 진행 주체가 되는 것은 형평성, 공정성 결여  | .704      | .355  | -.081 | 3.57 |
| 승인기관 사업의 협의 주체가 승인기관이 됨으로써 형평성, 공정성 등의 결여 및 승인기관의 의견점부로 인한 부조리 발생 가능                    | .703      | .439  | .125  | 3.48 |
| 주민의견 수렴 주체가 사업자가 됨으로 인해 의견 수렴 시 공정성 및 적극성 결여  | .695      | .490  | .149  | 3.57 |
| 환경보전 방안에 대한 사업자의 부담 가중 및 절차적 복잡함이 발생하며, 기준의 타당성 확보 부족                                   | 4.40E-005 | .842  | .209  | 3.62 |
| 일방향적 협의내용통보에 따른 이의신청은 사업자로 하여금 시기적, 절차적 부담 가중 가능  | .206      | .837  | -.061 | 3.76 |
| 제작성 및 협의의 기준이 면적, 기간 중심으로 되어 있어 그 타당성 확보가 부족  | .319      | .760  | .031  | 3.38 |
| 주민과 갈등 해결, 재협의, 사업계획 변경 등의 일련의 절차가 복잡함  | .269      | .703  | .403  | 3.81 |
| 승인기관 및 협의기관 중심의 심의위원회를 통한 평가 항목 및 범위의 선정에 대한 객관성 부족                                     | .009      | .673  | .446  | 3.76 |
| 평가서에 대한 자료제출을 환경부장관의 요청 시로 제한하는 것은 공정성, 중립성, 투명성 등의 훼손이 있을 수 있고, 사업자는 시기적, 절차적 부담 가중 가능 | .004      | .383  | .808  | 3.48 |
| 사업자의 환경의식 부족으로 인한 평가서작성의 형식적 절차화  | .539      | -.028 | .719  | 4.19 |
| 고 정 치   | 6.057     | 2.303 | 1.185 |      |
| 개별설명량   | 31.88     | 28.07 | 13.48 |      |
| 누적설명량   | 31.88     | 59.95 | 73.43 |      |
| 요인별 평균  | 3.75      | 3.68  | 3.52  |      |

표 4. 환경영향평가제도 개선방안 평가의 요인분석 결과

| 환경영향평가 작성 및 협의절차 개선방안   | Component |       | 평균   |
|---|-----------|-------|------|
|   | 1         | 2     |      |
| 사업의 각 이해관계자들의 협의를 통하여 사전에 주민 갈등 해결 및 재협의, 계획서 변경의 간소화             | .846      | .012  | 3.67 |
| 환경영향평가와 연계하여 이행 관리를 위한 관리책임자를 평가위원회에서 책임관리                        | .825      | .414  | 3.67 |
| 환경보전방안에 대한 참고 기준 등에 대한 자료 확보 등 관련 업무관리를 평가위원회에서 총괄                | .797      | .378  | 3.10 |
| 관련정부기관, 전문가, 주민대표, 시민단체, 사업자대표 등 사업의 각 이해관계자들로 평가위원회를 구성          | .766      | .422  | 3.33 |
| 주민 대표 및 시민단체의 평가위원회 참여로 보다 공정하고 적극적인 의견반영                         | .758      | .298  | 3.80 |
| 평가서에 대한 협의 요청 등 관련사항은 평가위원회에서 일괄 관리하며, 승인기관의 사업에 대해서도 동일하게 적용     | .753      | .482  | 3.67 |
| 사업자가 승인기관에 해당하는 경우에도 동일한 절차를 걸쳐서 진행                               | .728      | -.001 | 3.90 |
| 평가서의 검토 보완 및 환경부장관의 자료 제출에 대한 요청의 대응 등 평가위원회의 책임 하에 진행            | .723      | .555  | 3.38 |
| 평가서 심의 및 조정 등 기준 위원회의 성격을 벗어나서 환경영향평가 관련한 일련의 과정을 통합 관리하는 운영체제 구축 | .694      | .555  | 3.19 |
| 평가 대행자를 평가위원회에서 총 책임 관리하여 평가서 작성에 객관성 확보                          | .677      | .594  | 3.29 |
| 사업의 각 이해관계자들이 참여한 평가위원회에서 항목 및 범위 결정                              | .666      | .062  | 3.80 |
| 평가예치금 시스템 개발로 공개입찰방식 등 투명한 방법으로 대행자 선정하여 부조리 등 제거                 | .099      | .898  | 3.24 |
| 제작성 및 협의의 기준이 면적, 기간에 국한되지 않고 입지 시설 등 보 상세한 기준을 마련하여 관리           | .014      | .829  | 3.57 |
| 평가대행사와 평가위원회의 충분한 협의 보완을 통하여 이의신청과 관련된 사항들을 평가위원회에서 관리            | .320      | .798  | 3.38 |
| 중립적 성격의 평가위원회에서 객관적이고 실질적 환경영향평가서 작성 총괄                           | .576      | .655  | 3.62 |
| 고 정 치   | 9.21      | 1.78  |      |
| 개별설명량   | 44.27     | 28.96 |      |
| 누적설명량   | 44.27     | 73.23 |      |
| 요인별 평균  | 3.51      | 3.50  |      |

전에 주민 갈등 해결 및 재협의, 계획서 변경의 간소화', '주민 대표 및 시민단체의 영향평가위원회 참여로 보다 공정하고 적극적인 의견반영', '사업자가 승인기관에 해당하는 경우에도 동일한 절차를 걸쳐서 진행' 등의 변인이 1요인을 구성하고 있다. 두 번째 요인은 투명성 및 타당성 등에 관한 것으로 평균 3.50으로 전체의 28.96%를 설명하고 있으며, '평가예치금 시스템 개발로 공개입찰방식 등 투명한 방법으로 대행자 선정하여 부조리 등 제거', '제작성 및 협의의 기준이 면적, 기간에 국한되지 않고 입지 시설 등 보다 상세한 기준을 마련하여 관리' 등의 변인들이 두 가지 요인을 설명하고 있다.

**5. 환경영향평가서 작성 및 협의절차 개선 방안**

개선방향을 토대로 문제점과 개선방안에 대한 타당성과 적합성 평가를 거친 결과를 바탕으로 마련된 환경영향평가서 작성 및 협의절차의 개선방안은 다음과 같다. 먼저 중립적인 성격의 환경영향평가위원회(관련정부기관, 전문가, 시민단체, 주민대표, 사업자대표 등으로 구성)를 두어 평가서 검토, 대행자 선정, 주민의견에 대한 객관성 확보 등 평가서 작성 전 과정에 있어 일괄적인 관리가 되도록 하였으며, 사업자는 평가서 초안을 위원회에 제출한 후 예비영향평가(스크리닝 및 스코핑)를 통하여 사업의 종류, 규모, 특수조건 등 검토 결과에 따라 환경영향평가서 작성 여부, 범위, 규모 등을 결정하도록 했다. 또한, 사업자가 위원회에 평가비용을 예치하는 시스템을 도입하여 대행자 선정 시 공개경쟁입찰 등을 통해 각종 부조리와 비효율성을 제거하였다. 이러한 절차는 개별사업뿐만 아니라 승인기관의 사업에도 동일하게 적용하게 하였으며, 끝으로 '환경영향평가위원회'는 평가서 심의, 자문 등 단편적인 업무가 아닌 평가서 작성, 협의, 검토 등 환경영향평가서와 관련된 전 과정을 일괄적으로 관리하는 통합운영관리 체계를 도입하도록 하였다.

환경영향평가 작성 및 협의의 최종 절차도는 그림 2와 같다.

최종적으로 도출된 환경영향평가서의 절차적 특

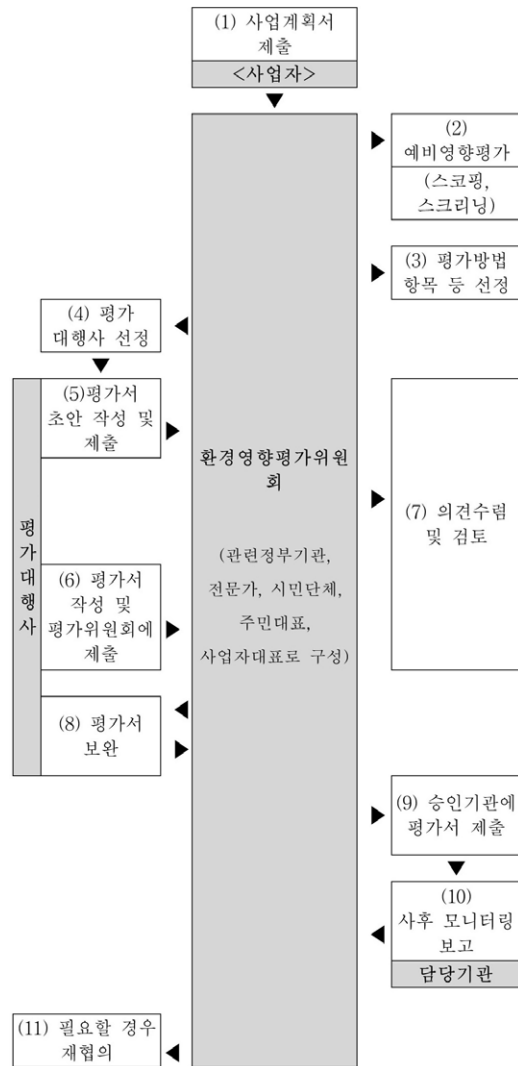


그림 2. 환경영향평가 작성 및 협의절차 개선도

징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 객관적 성격의 제3의 기관인 '환경영향평가위원회'를 두어 평가서의 검토, 평가 대행자 선정, 주민의견에 대한 객관성 확보, 이해관계자에 있어서의 폭넓은 참여 유도 등을 통하여 환경영향평가 전 과정을 일괄적으로 관리하도록 하였다. 둘째, 평가서 작성 및 협의의 절차 수행 시 승인권자의 사업에도 예외를 두지 않고 민간 사업자와 동일한 절차로 진행하도록 하였다. 셋째, 사업의 주체와 상관없이 사업계획과 환경영향평가와의 연계성강화를 위해 예비영향평가제도

를 도입하여 사업의 규모, 실질적 환경영향 등 보다 현실적인 측면에서 평가서 검토 및 협의를 수행하여 평가 대상 및 범위를 획정하였다. 또한, 사후 모니터링 보고에 대한 담당기관을 두어 환경영향평가서에 근간을 두고 실질적 데이터 분석을 할 수 있도록 하였다.

#### IV. 결 론

우리나라의 환경영향평가제도는 도입 이후 최근 까지 개발과 환경보전이라는 두 가지 명제를 모두 만족시키기 위해 많은 시행착오를 겪으면서 나름대로 경험을 축적하여 발전을 거듭해 왔다. 그럼에도 불구하고 현재까지 과도한 규제라는 불만과 지나치게 형식적이라는 평가제도의 문제점은 사라지지 않고 있다. 현행 환경영향평가는 스코핑 제도의 의무화, 간이영향평가제도 실시 등 그 모습이 발전적이기는 하나 아직까지 형식적인 모습이 더 강하다. 환경영향평가제도에 있어 기존 사업자 중심의 형식적인 절차, 승인기관 및 협의기관 중심의 일방향적 협의체제, 형평성 결여 등의 문제점 개선을 위해 평가서 작성 및 협의 절차 시 작성 초기부터 마무리까지 사업의 다양한 이해관계자들이 참여하고 의견을 제시할 수 있어야 한다.

이를 위해 본 연구는 전문가 설문을 통해 환경영향평가서 작성 및 협의절차의 개선방안으로 다음과 같은 결과를 얻었다. 먼저, 독립적이고 객관적인 성격의 제3의 기관(환경영향평가위원회)을 중심으로 한 환경영향평가서 관련 업무의 일괄적 관리가 필요하다. 즉 이해관계에 있는 지역주민의 관심과 참여를 합리적으로 확대유도하고, 효율적인 운영과 소기의 목적 달성을 위해 관련 이해관계자들의 대표자가 모두 참여하는 환경영향평가위원회를 통해 환경영향평가의 전 과정을 일괄적으로 관리하게 함으로써 사업계획과 환경영향평가와의 연계성을 강화시켜 환경영향평가에 있어서 실효성 및 효율성을 더할 수 있다. 둘째, 환경영향평가서 작성 시 중·장기적 환경계획 등이 사업계획에 반영되고 이행될

수 있도록 해야 한다. 셋째, 협의 내용이 사업결정 및 계획·설계·공사·유지관리 단계로 피드백(feedback)될 수 있도록 사후 모니터링 및 감시체계를 확보하도록 해야 한다.

본 연구는 선행연구 검토 등을 토대로 현행 제도에서의 환경영향평가서 작성 및 협의절차에 대한 근본적인 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방안을 도출한 점에서 그 의의가 있다. 하지만 본 연구에서 제시한 새로운 거버넌스 체제에 대한 구체적인 운영방안이 필요하다. 이를 위해 관리운영 계획요소 도출 및 지표화가 필요하다.

#### 사 사

본 논문은 한국경제연구원에서 2007년도에 수행한 규제개혁 연구보고서의 일부를 발췌, 수정 보완한 후, 2007년 10월 대한국토·도시계획학회 정기 학술대회, 2009년 5월 대한지리학회 학술발표대회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것임.

#### 참고문헌

- 국무조정실, 2005, 개발사업 관련 4대영향평가 개선방안.
- 김경자, 2006, 환경영향평가에 있어 주민참여 실효성 제고방안: 국제금융기구의 운영사례 고찰 및 그 시사점 분석을 중심으로, 연세대학교 공학대학원 석사학위 청구논문.
- 김상겸, 2002, 환경국가와 환경영향평가제도, 환경법연구, 25(1), 1-25.
- 김상일, 2005, 지속가능한 국토환경보전정책방향, 지속가능발전을 위한 전략환경평가 KWSEAI·KEI 공동주최 2005년 심포지움 특별강연자료(2005. 4. 22).
- 김선희, 2004, 서울시 환경영향평가제도의 효율적 운영을 위한 제도 개선방안, 도시문제, 39(426), 86-101.
- 김운수, 2005, 환경영향평가 공청회와 분쟁해소,

- 도시문제, 40(445), 27-40.
- 김은식, 한상욱, 2001, 대책개발사업(새만금간척사업)과 환경영향평가: 공공사업 추진절차의 재정립과 전략환경평가제도 도입, 한국환경영향평가학회 학술대회 발표자료집.
- 김임순, 박주현, 한상욱, 2006, 한국에서 환경평가의 부분으로서 건강영향평가의 통합적 접근에 관한 연구, 환경영향평가, 14(4), 179-193.
- 김임순, 한상욱, 박주현, 2006, 유럽연합의 EA에 비취본 한국의 환경평가제도 개선 방안, 환경영향평가, 15(2), 139-155.
- 김임순, 한상욱, 2005, 대안적 환경평가 시스템 연구: 통합적 의사결정을 위한 새로운 개념의 영향평가모형의 국내 적용방안 탐색, 환경영향, 14(4), 179-193.
- 김임순, 김윤신, 문정숙, 한상욱, 손부순, 2004, 전략환경평가를 통한 환경영향평가제도 개선에 대한 인식도 조사 연구, 환경영향평가, 13(3), 125-135.
- 김준석, 2002, 환경성 확보를 위한 사전협의제도의 운영실태와 개선방안, 부산대학교대학원 석사학위청구논문.
- 류철상, 2005, 환경영향평가제도 개선 및 실효성 제고방안에 관한 연구, 건국대학교대학원 박사학위청구논문.
- 박병식, 송건섭, 이재호, 2001, 환경영향평가제도의 ESSD 효율성에 관한 연구, 한국행정논집, 13(1), 203-223.
- 변상운, 2003, 환경영향평가 절차에 있어 주민참여 개선방안에 관한 연구, 건국대학교대학원 석사학위청구논문.
- 석인선, 2008, 환경영향평가상 주민참여: 미국과 우리나라의 경우에 관한 비교법적 고찰을 중심으로, 환경법연구, 30(2), 437-472.
- 양원호, 김임순, 최원욱, 한상욱, 2002, 환경영향평가에서 있어서 신속영향평가(RIAM) 기법 적용방안, 환경영향평가, 11(3), 223-230.
- 유현석, 주용준, 정성훈, 2002, 환경영향평가상의 효율적 주민의견 수렴에 관한 연구, 환경영향평가, 11(4), 311-319.
- 유환열, 2002, 환경영향평가제도의 개선에 관한 연구, 연세대학교경제대학원 석사학위청구논문.
- 윤순진, 2004, 환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안: 시민참여적 사회영향평가의 제도화를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 15(1), 283-311.
- 윤서성, 2005, 환경갈등의 현상과 과제, 지속가능 발전을 위한 전략환경평가 KWSEAI·KEI 공동주최 2005년 심포지움 특별강연자료 (2005. 4. 22).
- 유현석, 주용준, 정성훈, 2002, 환경영향평가상의 효율적 주민의견 수렴에 관한 연구, 환경영향평가, 11(4), 311-319.
- 윤호룡, 2006, 석회석광산개발 환경영향평가 개선을 위한 전략환경평가 도입방안 연구, 광운대학교대학원 석사학위청구논문.
- 이관규, 양병이, 2001, 환경평가를 위한 지표의 가치 산정방법 결정 모형, 환경영향평가, 10(1), 59-71.
- 이동현, 2005, 환경영향평가지 주민의견수렴의 문제점 및 개선방안에 관한 연구, 광운대학교대학원 석사학위청구논문.
- 이상기, 2006, 환경영향평가의 효율적 수행을 위한 역량 구축과 전문가자격제도 도입방안에 관한 연구, 광운대학교대학원 석사학위청구논문.
- 이종호, 2003, 수계 오염총량관리제와 환경영향평가제도의 통합운영방안. 환경영향평가, 12(5), 359-367.
- 이종호, 2005, 환경·교통·재해 등에 관한 통합영향평가제의 시행. 도시문제, 40(436), 12-25.
- 이해경, 2006, 새만금 간척사업 쟁점분석을 통한 환경현안의 조정체계 개선방안 연구.
- 임미경, 2006, 대도시정부의 환경영향평가제도 비교 연구: 서울·부산·인천·대전시를 중심으로, 서울시립대학교대학원 석사학위청구

- 논문.
- 임채환, 2005a, 전략환경평가 도입을 위한 법령 개정현황 및 향후계획, 광운대학교 전략환경평가 포럼집.
- 임채환, 2005b, 환경평가와 환경경영, 한국환경기술인회 2005년추계세미나(2005.11.18), 한국환경기술인회연보, 10.
- 정종관, 2005, 환경영향평가제도의 개선방향. 도시문제, 40(436), 35-44.
- 정용, 2001, 지속적 발전과 환경 영향 평가. 환경영향평가, 10(4), 279-286.
- 정민숙, 2004, 우리나라 환경영향평가제도의 실효성 확보방안 연구.
- 정병길, 2009, 우리나라 환경영향평가제도의 문제점 및 개선방안에 관한 소고, 한국비교공법학회, 10(2), 327-349.
- 조성은, 2001, 환경영향평가제도의 실패에 대한 영향요인 분석: 용인시 신봉지구 택지개발 사례를 중심으로, 고려대학교대학원 석사학위 청구논문.
- 조일형, 김용섭, 조경덕, 2005, 주성분분석을 이용한 환경영향평가와 사후환경조사의 비교 및 평가에 관한 사례연구. 한국환경보건학회지, 31(2).
- 채미심, 2004, 우리나라 환경영향평가제도 개선에 관한 연구, 전주대학교대학원 석사학위 청구논문.
- 최미희, 2002, 대규모 공공투자사업의 경제적 타당성 평가와 환경영향평가 통합 방안-새만금 간척사업을 사례로-. 환경영향평가, 11(2), 93-107.
- 최준규, 서성철, 주용준, 2008, 환경영향평가 문제의 원인 및 연계성 분석을 통한 제도개선 연구, 환경영향평가, 17(1), 11-24.
- 한상욱, 2001, 21세기벽두에 있어서 환경영향평가의 새로운 새로운 과제. 환경영향평가, 10(40), 287-296.
- 한상욱, 2003, 전략적환경평가 -현재와 미래- 2003년도 한국환경정책학회 정기총회 및 학술대회 자료집.
- 홍찬선, 임상봉, 2003, 소규모 농촌개발사업의 사회·경제 부문 환경영향평가 방안 연구. 농촌계획, 9(4), 9-18.
- 환경부, 2005a, 환경정책기본법 시행령 일부 개정령안 입법예고자료, 환경부.
- 환경부, 2005b, 환경정보 DB구축사업 신청서, 환경부.
- 환경부, 2006, 환경 교통 재해 등에 관한 영향평가법, 동시행령, 동시행규칙 개정령자료, 환경부.
- O'Faircheallaigh, Ciaran., 2010, Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making, Environmental Impact Assessment Review, 30, 19-27.
- Haydar, F. and K. Padiaditi, 2009, Evaluation of the environmental impact assessment system in Syria, Environmental Impact Assessment Review.
- Momtaz, Salim., 2002, Environmental impact assessment in Bangladesh: A critical review, Environmental Impact Assessment Review, 22, 163-179.
- Zubair, Shahida., David Bowen, James Elwin, 2010, Not quite paradise: Inadequacies of environmental impact assessment in the Maldives, Tourism Management, 1-10.
- Wang, Yan., Richard K. Morgan, and Mat Cashmore, 2003, Environmental impact assessment of projects in the People's Republic of China: new law, old problems, Environmental Impact Assessment Review, 23, 543-579.