

Research Paper

환경영향평가 사후관리의 발전방향 설정과 실천전략 모색

박지현 · 최준규

한국환경정책·평가연구원

A Study on Future Direction and Practical Strategy for the Development of Environmental Impact Assessment Follow-Up

Park, Ji Hyeon · Choi, Joon Gyu

Korea Environment Institute

요약 : 환경영향평가 사후관리는 환경영향평가 제도의 완성과 발전에 있어 필수적으로 요구되는 단계이다. 근자에 환경영향평가 제도가 안정기에 들면서 제도의 내실 있는 성장을 위한 환경영향평가 사후관리의 내실화 및 활성화에 대한 요구가 높아졌다. 최근까지도 다양한 환경영향평가 사후관리 개선방안이 제시되어 온 것은 사실이다. 그러나 실제 정책에 적용되기 위해서는 일정 수준의 선행준비가 필요하고 이러한 대내·외적인 여건 마련 부족 그리고 현실적 상황과 제안사항 사이의 간극으로 인해 실제 제도개선 등의 적용에는 어려움이 있었다. 이에 본 논문에서는 환경영향평가 사후관리의 발전방향을 설정하고 단계별 실천전략을 제안하고자 한다. 이를 위하여 국내 제도의 현황을 다각도에서 분석하여 문제점을 도출하고 국외 동향과의 비교를 통해 우리나라 제도의 현 상황을 파악하였다. 최종적으로 연구결과를 종합하여 우리나라 환경영향평가 사후관리가 수행해야 하는 주요 기능 및 발전 방향과 최종 목표를 설정하고 최종 목표에 연착륙하기 위한 단계별 실천전략을 제시하였다.

주요어 : 사후환경관리, 협의내용관리, 사후환경영향조사, 발전전략

Abstract : The Environmental Impact Assessment(EIA) follow-up is integral phase of the EIA system. The EIA is complemented and completed by the EIA follow-up and the experience and data accumulated during the process contributes to the advancement of the EIA system. In Korea, institutional foundation of EIA is acknowledged as having been settled. Therefore, eyes are now on the qualitative growth of the EIA system including the normalization of the EIA follow-up management. In relevant prior studies there are many suggestions to make advancement of the EIA system. Nevertheless, it is difficult to apply the real system because most suggestions need prior preparation. Given the context, we propose a practical step-by-step strategies for the vitalization

First author: Park Ji Hyeon, Korea Environment Institute, 9F Bldg, B, 370 Sicheong-daero, Sejong, 30147, Korea Tel: +82-44-415-7425
Fax: +82-44-415-7744 E-mail: jhpark917@kei.re.kr

Corresponding author: Choi Joon Gyu, Korea Environment Institute, 9F Bldg, B, 370 Sicheong-daero, Sejong, 30147, Korea Tel: +82-44-415-7698 Fax: +82-44-415-7744 E-mail: jgchoi@kei.re.kr

Received: 17 March, 2016. Revised: 8 May, 2016. Accepted: 9 May, 2016.

and advancement of the EIA follow-up system while recommending the direction for the development in this study.

Keywords : Post EIA, Management of Details of Consultation, Investigation of Environmental Impact After the Fact, Development Strategy

I. 서론

1. 연구의 배경

환경영향평가(이하, EIA)는 사업 시행 이전에 실시하는 것으로 미래 상황에 대한 예측 결과를 바탕으로 하고 있어 본질적으로 불확실성을 내포하고 있다. 이는 다른 인·허가제도와는 다른 EIA제도의 특징이라 할 수 있다. 때문에 EIA제도는 그 자체만으로는 완성되기 어려운 구조이며 이러한 불확실성을 극복하기 위해서 EIA 사후관리가 필수적으로 요구되는 것이다.

EIA 사후관리를 통해서 사업 시행에 따른 실제 환경적 영향을 확인할 수 있으며 EIA 당시에는 예상하지 못한 상황이 발생했을 경우 적절한 대응을 취할 수도 있다. 또한 사업 승인 시 결정된 사항에 대한 이행여부 및 법적의무 사항의 준수여부 등을 감시하는 역할을 할 수 있어 EIA 협의의 실효성을 높여준다. 이외에도 EIA 사후관리 결과를 활용하여 예측기법의 정확도 향상, 저감대책의 개선, 제도발전 등을 위한 경험과 정보를 축적할 수 있다. EIA 사후관리 과정에서 축적되는 경험과 각종 데이터들은 EIA 제도의 발전에도 큰 자산이 될 수 있다. 이러한 이유에서 EIA 이후의 사후관리는 사업단위로 시행되는 EIA의 완성은 물론 제도 전반의 발전을 위해서도 반드시 필요한 과정이다(Figure 1).

지금까지 우리나라는 전략환경영향평가와 EIA의 기반 확대에 상대적으로 많은 역량을 투입해 왔으며,

EIA 대상사업의 확대, 전략환경영향평가의 도입과 운영시스템의 개선을 비롯하여 2012년에는 그간 흩어져 운영되어오던 EIA의 기능들이 「환경영향평가법」으로 통합·시행됨에 따라 제도적 기반은 어느정도 완성기에 이르렀다는 평을 받고 있다. 때문에 최근에는 EIA제도의 보다 내실 있는 성장에 관심이 모아지고 있으며 그 방안의 하나로 EIA 사후관리가 주목받고 있다. 정부에서도 2015년 「환경영향평가법」의 개정을 통해 EIA 사후관리의 일환인 사후환경영향조사결과 통보서에 대한 법적 검토의무 및 검토기관을 규정하는 등 EIA 사후관리를 내실화하려는 적극적인 움직임을 보이고 있다.

관련 분야에서도 EIA 사후관리의 문제점 및 개선방안에 대한 연구가 지속적으로 수행되고 있다. 그러나 실제로는 개선안이 활발히 적용되지 못하고 있는 실정인데¹⁾ 그 원인을 파악해본 결과 제안된 개선안의 상당수가 실제 정책에 적용되기 위해서는 일정 수준의 선행준비가 필요했다. 법적 기반을 마련한다든지 운영상의 절차를 개선한다든지 하는 문제들이 그런 것이다. 대내·외적인 여건 마련 부족 그리고 현실적 상황과 제안사항 사이의 간극으로 인해 개선안을 바로 적용하기에는 어려움이 있는 것으로 파악되었다. 예

1) 선행연구에서 제안된 개선방안 중 실제 제도개선에 적용된 사례는 사후환경영향조사서 제출시기 분산, 사후환경영향조사서에 대한 전문가 검토의뢰, 사후환경영향조사서 작성비용 산정기준 및 작성 지침 마련, 대행자 자격기준 강화, 처벌규정 강화 등 일부에 한정되어 있다.

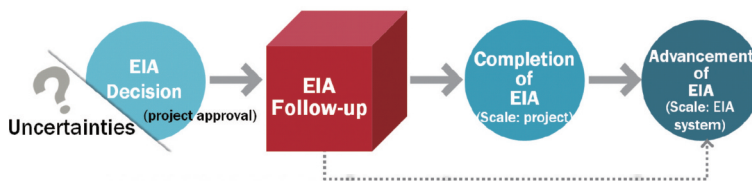


Figure 1. The necessity of EIA Follow-up

를 들어 관계자의 인식을 개선한다거나 역량을 강화하는 등의 개선안은 단기에 성과를 보기 어려워 장기간에 걸친 계획수립이 필요하고, 새로운 제도를 도입하거나 제도 전반의 틀을 바꾸는 것, 관계기관의 협조가 필요한 것 등은 당장 개선안을 적용하기 어려운 사안으로 순차적으로 해결하기 위한 계획이 필요하다.

2. 연구의 목적

이상의 문제점을 파악하여 본고에서는 우리나라 EIA 사후관리의 발전전략을 추진할 수 있는 단계별 로드맵을 구축하고자 한다. 단편적인 문제해결에 집중하기 보다는 장기적인 시각에서의 제도개선에 집중하였다. 기존 연구 결과를 활용하여 개선방안을 적용 가능한 순서에 따라 나열하고 중간에 연결고리가 필요한 부분은 보완하는 작업을 수행하였다. 본 연구의 결과를 통해 관련 주체들이 장기적 시각에서 EIA 사후관리 개선을 위한 작업을 단계별로 수행해나갈 수 있도록 함으로써 실질적 제도개선 효과를 내하고자 한다.

II. 연구방법

본 연구는 선행연구 고찰, 외국사례 분석, 법령 및 지침 분석, 운영현황 분석, 실무자 인터뷰²⁾의 5가지

방법을 활용하여 다각도에서 연구를 진행하였다 (Figure 2). 특히, 법령 분석을 통하여 우리나라 EIA 사후관리의 법적 기반이 미약하게 된 원인을 파악하였으며, 운영현황 분석을 통해 실제 EIA 사후관리 문서에서 확인 할 수 있는 문제점들을 살펴보았다. 또한 실무자 면담을 통해 현장에서 체감하는 문제점을 파악하는 등 기존 연구에서 지적하지 않았던 부분에 대한 추가적인 진단을 수행하였다.

선행연구 분석을 통해 EIA 사후관리와 관련하여 지속적으로 제기되고 있는 문제점과 제안된 개선방안을 파악하였다. 2000년대에 이루어진 연구 중 비교적 최근에 수행된 연구를 위주로 분석을 수행하였다.

국외사례는 비교적 EIA 사후관리가 발달되어 있는 미국, 유럽, 캐나다, 일본, 홍콩을 사례로 선정하여 분석하였다. 국제적으로 EIA 사후관리가 어떻게 정의되고 운영되고 있는지 파악하고 우리나라제도에 의 시사점을 도출하였다.

2) 협의기관(환경부 국토환경평가과, 지방환경청 담당 공무원, 각 1회), 사업자(사업시행업체, 2회), 대행자(사후환경영향조사 대행업체, 2회), 연구자(KEI 내부 EIA 사후관리 연구수행 경험자, KEI 환경평가본부 검토위원, 환경영향평가학회 발표 및 의견수렴, 각 1회)를 대상으로 총 9회의 면담을 실시하였으며 협의기관(환경부) 및 연구자 합동 세미나를 개최하여 의견수렴을 하였다.

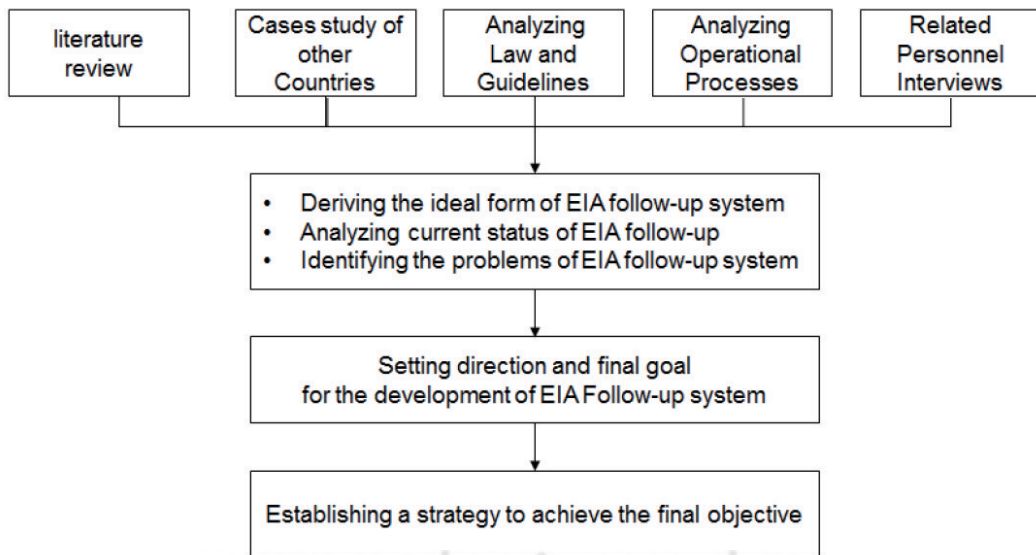


Figure 2. Research process flow chart

EIA 사후관리 제도의 현황을 파악하기 위해 관련 법률과 지침 등 규정을 면밀히 분석하였다. 분석대상 법령 및 지침은 「환경영향평가법」과 동법 시행령, 시행규칙, 「환경영향평가서 등 작성 등에 관한 규정」, 「사후환경영향조사서 제출시기」, 「환경영향평가서 등에 관한 협의업무 처리규정」, 「환경영향평가 정보지원시스템 운영지침」이며 모두 2015년 8월 기준 최신 법률과 지침을 대상으로 하였다.

EIA 사후관리의 실제 운영현황을 파악하기 위해 EIA 사후관리 진행 과정에서 생산되는 모든 문서를 절차 진행에 따라 살펴보면서 업무 흐름을 파악하였다. EIA 사후관리 과정에서 생산되는 문서에는 기본적으로 환경영향평가서에 대한 'KEI 검토의견', '환경부 협의내용', '협의내용 반영결과'(사업계획 승인 내용), '사후환경영향조사결과 통보서'가 있으며 사업에 따라 '변경협의', '사업계획(승인) 보완내용', '환경관리계획서' 등의 보완·변경을 위한 서류가 추가되기도 한다. 본 연구에서는 EIA 사후관리가 많이 실시되는 사업유형 3가지(도로건설, 택지개발, 산업단지)에 대하여 전과정 자료 구득이 가능한 사업 각 2건씩을 대상사업으로 선정하여 EIA 사후관리 전과정 문서를 분석하였다.

마지막으로 문헌이나 서류상에는 드러나지 않는 보다 현실적인 문제 파악을 위해 실무자 심층면담을 실시하였다. 심층면담은 협의기관, 사업자, 대행자, 연구자를 대상으로 총 9회에 걸쳐 수행하였다.

III. 분석결과

1. 선행연구 고찰 결과

EIA 사후관리의 개선 및 활성화를 위한 관련 연구는 2000년대 초반(Ministry of Environment 2000)부터 꾸준히 수행되어 왔으며 현재까지 상당량의 문제점 파악과 개선방안이 제시되어 있는 상황이다. 선행연구 고찰결과 우리나라 EIA 사후관리의 주요 문제점은 다음과 같다.

우선, 협의내용의 이행 및 관리에 있어 사업자가 승인권자와 협의권자 모두에게 환경관리를 받아야

하는 행정 비효율이 문제점으로 지적되고 있는데 (Ministry of Environment 2000; You et al. 2012) 이러한 행정 비효율은 업무부담으로 이어져 협의내용 관리의 실효성이 저하되고 형식적인 행정처리로 마무리 되게 한다(Maeng et al. 2006; Park et al. 2011; Choi et al. 2011; Chun & Kim 2013). 사후환경영향조사에 있어서는 조사 항목과 내용, 방법 등이 해당사업이나 상황에 맞도록 적절히 조정되지 못하고 있으며(Maeng et al. 2006; Park et al. 2011; Choi et al. 2011; Korea Environment Institute Environmental Assessment Group 2014) 조사결과에 대한 신뢰도가 낮고 객관성과 공공성에 대한 의문이 제기 되었다(Chun et al. 2012; Joo et al. 2014). 또한 조사결과에 밝혀진 문제점에 대한 원인 분석 및 조치가 미흡하고 결과의 활용도가 낮다는 문제도 가지고 있다(Ministry of Environment 2000; Maeng et al. 2006; Choi et al. 2011). 이밖에 EIA 사후관리 관계자의 전문성 부족(Maeng et al. 2006; Choi et al. 2011)과 낮은 정보접근성(Park et al. 2011)도 해결해야할 문제이다.

이상 문제점에 대해 각 연구에서는 다양한 개선방안을 제안하고 있다. EIA 사후관리 전담부서 또는 전담기관 도입을 통한 종합적인 문제 해결방안이 제안된바 있으며(Park et al. 2011; Yoo et al. 2012), 협의내용 관리에 있어 관리주체 일원화(Ministry of Environment 2000)와 승인기관과 협의기관이 업무영역 구분(Maeng et al. 2006)이 대안으로 제시되기도 하였다. 사후환경영향조사 결과의 신뢰도 향상을 위해 공동조사단 운영을 제안하거나(Joo et al. 2014) 사후환경영향조사 실시 방법의 유연성 확보를 위한 법령 개정안을 도출한 연구도 있다(Park et al. 2011). EIA 사후관리 관련 자료에 대한 체계적 관리와 정보 접근성 및 활용도 향상을 위한 통계시스템 구축도 개선안으로 제안되었다(Choi et al. 2013).

2. 외국사례 분석 결과

Angus and Arts(2004)가 기존의 연구결과 및 국제환경영향평가협회 컨퍼런스, 각종 워크숍 결과를

바탕으로 도출한 EIA 사후관리 정의에 따르면 “EIA 사후관리는 해당 프로젝트나 계획의 환경적 성과에 대한 관리 및 의사소통을 위해 프로젝트나 계획의 영향에 대한 감시 및 평가로 정의할 수 있으며 감시(Monitoring), 평가(Evaluation), 관리(Management), 의사소통(Communication)의 요소로 구성된다”. 이러한 기본 원리를 바탕으로 각 나라에서의 실정에 따라 변형된 형태의 EIA 사후관리를 실시하고 있다.

미국의 경우 EIA 사후관리에 대한 성문화된 강제 절차 없이 주로 시민이나 이익단체, 지방기관 등이 해관계자의 참여를 통해 운영된다는 특징이 있다. 미국의 EIA 사후관리의 목적은 사업승인 시 채택한 최종결정기록문(Record of Decision, ROD)의 이행을 독려하는 것이다(Bass & Herson 1993). 유럽도 미국과 유사한 형태로 EIA 사후관리를 운영하고 있다. 미국과 유럽은 EIA 제도에서도 그러하듯이 EIA 사후관리 역시 사업자 자율에 맡기는 방식으로 운영하고 있다.

반면, 캐나다는 EIA 사후관리에 대한 강제조항을 가지고 있으며 연방정부에서 환경평가청(CEAA)을 따로 두어 전문적 관리와 서비스를 제공한다. 또한 캐나다 환경평가등기소(Canada Environment Registry)를 통해 사후관리 프로그램의 적절성, 사후관리 프로그램의 내용 및 결과 정보 등 모든 사후관리 프로그램에 대한 정보(일반인도 이용 가능)를 제공하여 정보제공에 있어 강점을 가지고 있다(Canadian Environmental Assessment Agency 2011).

일본은 「환경영향평가법」과 환경청의 고시에 EIA 사후조사 및 재평가 근거 조항을 두고 있다. 사후관리에 있어 독립적인 제3자 기관이 참여하여 자문 역할을 수행하며, 사업자 스스로 필요성을 인지하는 경우 사후조사결과에 대해 재평가를 실시한다(Ministry of the Environment 2012).

홍콩은 사례분석 대상국 중 가장 강력한 법적 기반 하에서 EIA 사후관리를 운영하고 있다. 특히, 웹을 통해 EIA 보고서, 사업의 인·허가 조건, 환경 모니터링 및 보정에 대한 데이터, 향후 실행계획 등이 실시간으로 공개되는 웹 기반 EIA 사후관리 체계를 구축하고 있다. 특별히 민감한 사업에 대해서는 현장에

웹 카메라 설치를 의무화하여 일반인들이 언제든지 현장 상황을 관찰할 수 있도록 하고 있다. 이러한 방법을 통해 대중과 적극적인 소통으로 하고 있으며 사업자는 사업에 대한 정보를 단시간에 다수의 사람에게 공개함으로써 사업에 의한 불확실성을 감소시키는 효과를 얻고 있다(Angus & Arts 2004).

유럽이나 홍콩 등에서는 EIA 사후관리의 요소로 사업 진행 프로세스에 대한 환류, 제도 개선을 위한 환류, 예측기법 및 저감조치 개선 등을 포함하고 있다.

국외제도 분석결과 미국의 결정기록문에 의한 명확한 이행독려 방식, 캐나다와 홍콩의 접근성 높은 정보공개 및 이를 통한 소통 강화, 일본의 사업자 판단에 의한 재평가 실시, 유럽과 홍콩의 환류를 통한 제도와 각종 기법의 향상 등은 우리나라의 EIA 사후관리에서는 부족한 부분이며 제도발전 전략 마련에 시사점을 주고 있다.

3. 법률 및 지침 분석 결과

1) 제도의 변천

우리나라의 EIA 사후관리는 1990년 「환경정책기본법」 제정 당시 협의내용에 대한 이행 관리를 목적으로 도입되었다. 이후 1993년 「환경영향평가법」 제정과 함께 ‘사업 착공 후 발생할 수 있는 환경피해를 방지하기 위해 실시하는 환경영향조사’로서 ‘사후환경영향조사’가 추가되어 이어져 오다가 1999년 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 시절 ‘사후환경영향조사’ 명칭이 삭제되어 위상이 다소 축소되는 모습을 보였다(세부내용은 동일). 이후 2008년 다시 사후환경영향조사 조문이 추가된 이래 ‘협의내용의 이행 및 관리’와 ‘사후환경영향조사’로 이루어진 지금의 EIA 사후관리에 이르고 있다.

‘협의내용의 이행 및 관리’는 1993년 「환경영향평가법」에 규정된 ‘협의내용 관리대장의 비치 및 작성’과 ‘승인기관의 협의내용 관리·감독’의 방식을 유지하면서 큰 변화 없이 현재까지 이어져 오고 있다.

한편, 사후환경영향조사의 경우 법령상 ‘착공 후 사업에 의한 주변환경의 피해를 방지하기 위한 조사’로서의 정의는 변함이 없으나 통보서 서식 개정을 통

해 다루는 내용의 범위를 확대해 왔다. 2000년에는 당해 환경영향조사의 결과, 문제점, 조치결과, 협의 내용 이행현황 및 확인내역을 기재하는 수준으로 시작하였으나 2008년에는 조사결과에 대한 비교·분석 사항이 추가되었다. 환경영향 예측값 및 착공 연도부터의 조사결과를 현재까지 비교·분석하도록 하였으며 예측치와 조사결과가 다를 경우 원인분석, 추가 저감방안을 마련하도록 하였다. 또한 환경영향조사계획 및 예측·분석기법(모델링, 환경인자) 등 당해 환경영향조사의 개선방안에 대한 종합평가를 추가로 실시하도록 규정하였다. 2011년에는 여기에 추가하여 환경피해방지 조치 시 관련내용 및 결과를 기재하도록 하였으며, 협의내용 관리 항목에 경미한 사업계획 변경내용 및 조치사항을 기재하도록 하였다. 2015년에는 사후환경영향조사결과에 대한 검토의무와 의견청취기관 규정을 신설함으로써 제도 운영 측면에서도 사후환경영향조사를 강화하려는 시도를 보이고 있다.

2) 현황 및 문제점

법령 및 지침 분석결과 현재 우리나라 EIA 사후관리는 법적으로 정의가 모호한 상황으로 「환경영향평가법」 상에는 EIA 사후관리에 대한 정의가 명확히 존재하지 않는다. 통상적으로 ‘협의내용 관리’와 ‘사후환경영향조사’를 EIA 사후관리로 인식하고 있으나 이들에 대한 정의도 법률이나 지침 내에서 일부 내용이 중복되거나 혼재되어 있는 것으로 파악 되었다.

또한 상위 법률인 「환경영향평가법」은 큰 변화 없이 유지되어온 반면 EIA 사후관리를 강화하는 과정에서 하위 규정인 지침이나 고시 등에 추가된 사항으로 인해 상위법령에서 정하고 있는 범위에 비해 하위 행정규칙 등에서 정하는 사후관리의 범위가 넓게 형성되어 있다. 때문에 상·하위 규정 간의 연계성도 부족한 상황이다. 특히, 사후환경영향조사 결과를 분석하고 그에 따라 적절한 조치를 취하거나 조사방법을 조정하는 등의 검증·보정 기능은 주로 하위규정에 포함되어 있어 법적 기반이 미약하다.

4. 운영현황(관련문서) 분석결과

법률 및 지침 분석 결과에서 지적한 바와 같이 실

제 EIA 사후관리 운영 과정에서도 ‘협의내용 관리’ 일부 내용이 ‘사후환경영향조사’에 포함되어 중복 관리되고 있으며 이는 행정적인 비효율을 야기할 뿐 아니라 관리의 실효성을 저하시키는 원인으로 작용할 수 있다.

한편, EIA 협의 시 약속된 사항들이 사후관리 단계에서 누락되거나 당초 목적과 다른 형태로 시행되는 문제도 있다. EIA 단계에서 제시된 검토의견과 협의내용의 대부분은 EIA 사후관리 단계에서 실현되기 때문에 EIA 사후관리 과정에서 이를 확인하고 조정하는 것이 매우 중요하나, 검토의견과 협의내용이 해당 사업에 반영되는 과정에서 의사전달 오류 발생 또는 누락되는 문제를 사례분석 과정에서 종종 발견할 수 있었다. EIA 단계에서 수차례 보완이나 협의변경이 있는 경우 중간에 협의내용이 누락될 가능성이 더 높고 검토의견이 사업자에게 전달되는 과정에서 의미가 왜곡되는 문제도 발생할 수 있다. 이러한 사항들이 사후환경영향조사계획에서 보다 면밀히 검토되어야 하지만 현재는 사후환경영향조사계획에 대한 검토가 상대적으로 비중이 적은편이어서 보완이 필요하다. 또한 ‘협의내용 관리’와 ‘사후환경영향조사’ 두 체제로 분리되는 과정에서 일부 내용이 누락되는 문제도 있으므로 개선이 필요한 부분이다.

5. 실무자 면담결과

실무자 면담결과 가장 주요한 문제로 제기된 것 중 하나가 사후환경영향조사 결과 분석 및 조치에 대한 어려움이다. 사후환경영향조사 결과를 분석하고 그에 따라 적절한 조치를 취하거나 조사방법을 조정하는 등의 검증·보정 기능이 관련 지침에 제시되어 있으나, 실제 대형업체가 이행하기에는 기술력이나 전문성 부족 등으로 어려운 상황이라는 지적이다. 또한 앞서 지적한바와 같이 하위 규정에만 포함되어 있어 법적 기반이 미약한 상황에서 강력한 제재를 취할 수도 없기 때문에 관리기관에서도 실효성이 부족하다는 입장이다. 현재 사후환경영향조사는 환경기준치 초과여부의 확인 수준으로 운영되고 있으며 사후환경영향조사 결과에 따른 검증·보정은 거의 이루어

지지 못하는 상황이다.

사후환경조사결과 자체에 대한 신뢰도 부족도 중대한 문제 중 하나이다. 일부 사업자는 사후환경영향조사 방법이 사업 현장 상황 변화에 따라 조정되기 어려운 제도적 구조로 인해 결과에 대한 신뢰도가 낮다는 문제를 지적하였다. 또한 사업자나 대행자에게 있어 EIA 사후관리에 대한 동기부여가 부족한 것도 조사결과 신뢰도 저하의 원인으로 분석되었다. 사업승인에 영향을 주는 EIA 협의단계에 비해 EIA 사후관리는 시간과 노력을 투자할 유인이 부족하다는 것이다. 이는 미국이나 유럽이 EIA 전반을 사업자 자율에 맡기는 것과는 달리 규제적 성격에서 운영되고 있는 우리나라 EIA 제도 하에서 해결해야할 문제 중 하나이다.

IV. EIA 사후관리 발전전략

1. 발전전략 수립 시 고려사항

이상의 분석 결과를 바탕으로 EIA 사후관리 발전을 위한 전략을 도출하고자 한다. 국내 제도의 문제점과 국외 제도의 시사점, 선행연구에서 제안된 개선방안, 실무자 면담과정에서 제안된 사항을 토대로 EIA 발전전략의 초안을 도출하였다. 그리고 초안에 대한 관계자 의견수렴 과정을 거쳐 최종 EIA 사후관

리 발전전략을 도출하였다.

2. 목표 및 발전전략 도출

본 연구에서는 국외 사례를 토대로 EIA 사후관리의 일반적인 형태와 구성요소를 파악하였다. 이를 우리나라 체제에 맞게 변형하여 우리나라 EIA 사후관리에 적용하는 방안을 제안하였다(Table 1). 그 방안은 네 가지 주요 기능을 포함하는 단일 EIA 사후관리 체제이다. 주요 기능은 규정이나, 규제사항 등 협의 단계에서 약속한 사항에 대한 준수여부를 조사하는 “약속이행” 기능(현재 협의내용 관리에서 주로 수행), 환경현황을 조사하고 그 결과에 대한 적합성 평가 및 적절한 조치를 취하는 “검증·보정”기능, 해당 사업이나 제도개선 등을 도모하는 “환류”기능, EIA 사후관리 결과 도출된 다양한 정보를 시민과 이해관계자들에서 제공하는 “소통” 기능으로 설정하였다.

현황 파악 결과 우리나라의 현 EIA 사후관리는 협의내용 관리(약속이행) 위주로 발전해 왔으며, 사후환경영향조사의 운영 수준이 상대적으로 미비한 상태이고, 검증·보정 기능을 활성화하려는 시도가 있으나 협의내용 관리와 사후환경영향조사 양쪽에서 일부 기능이 중첩되어 있는 상황으로 법적 기반 및 운영 수준 모두 미흡한 상태이다. 환류기능의 경우 법적 기반은 마련되지 않은 상태이나 외부에서의 요

Table 1. System framework and key components adapted for Korea

System Framework		Adapted for Korea	Problems that will be Solved
Single EIA follow-up system			<ul style="list-style-type: none"> • Inefficient administrative procedures • Mistakes and omissions in process
Key Components	Detailed Contents	Adapted for Korea	Problems that will be Solved
Monitoring	• Compliance and impact monitoring	Fulfillment of Commitments	<ul style="list-style-type: none"> • Executory of commitments • Mistakes and omissions
	• Collecting condition of environment data	Auditing	<ul style="list-style-type: none"> • Taking no appropriate action in response to monitoring and evaluation • Low trust of survey results • Insufficient cause analysis of the problem
Evaluation	• The appraisal of the conformance with standards, prediction or expectations		
Management	• Making decisions and taking appropriate action in response to monitoring and evaluation		
Communication	• Feedback to EIA system and process	Feedback	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of expertise • Lack of motivation
	• Informing the stakeholder about the results of EIA follow-up	Communication	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of information accessibility

Source: Rewritten from IAIA(2007)

구가 있는 상황이다.

본 연구의 EIA 사후관리 발전전략을 토대로한 우리나라 EIA 사후관리의 최종목표는 앞서 설정한 네 가지 주요 기능이 유기적 관계를 가지며 제 기능을 수행하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 현행 체제보다는 단일 EIA 사후관리 체제가 보다 효과적이다. 현재 협의내용 관리와 사후환경영향조사로 이원화되어 있는 체제를 단일체제로 통합하여 기능간 연계성을 높이고 행정적 비효율성을 줄이도록 하였다. 실제 협의내용 관리와 사후환경영향조사의 상당 부분이 중복 운영되고 있으며 분석결과 이들 체계의 연계성을 고려했을 때 분리 운영보다는 통합 운영이 효율성과 효과성 측면에서 우세한 것으로 판단되었다. 단일 체제 도입과 함께 현재는 법적 기반이 없는 환류기능의 추가가 필요하며 약속이행과 검증·보정기능의 정상화가 필요하다. 또한 국외 체제에 비해 규정이나 운영체제가 미비한 소통기능의 향상이 필요하다.

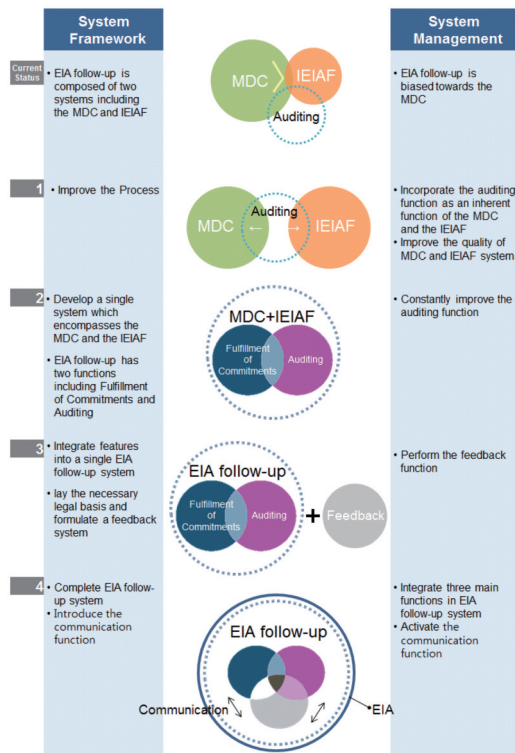


Figure 3. The step by step strategy

MDC: Management of Details of Consultation
 IEIAF: Investigation of Environmental Impact After the Fact

발전전략은 크게 두 축으로 구성된다. 한 축은 제도의 틀을 이루는 법이나 지침 등 각종 규정을 통해 EIA 사후관리의 운영기반을 마련하는 것으로 법률 개정 등 협의기관의 주도적인 역할 하에 연구기관에서의 관련 연구를 통한 뒷받침이 필요한 부분이다. 다른 한 축은 실제 제도 운영상에서 요구되는 업무 프로세스나 수행능력 등에 관련된 것으로 연구 수행을 통한 방안마련과 사업자, 대행자, 협의기관 실무관계자의 업무체계 개선 노력이 필요하다.

EIA 사후관리는 앞서 진행되었던 EIA 과정과 단절된 독립적인 객체가 아니라 EIA의 완성을 위한 일련의 과정으로 다루어야 한다. 이런 연유로 EIA 사후관리의 정상화를 위해서는 사전준비가 필요하다.

따라서 EIA 사후관리 발전전략의 단기 목표는 현재도의 체제는 유지하되 ‘협의내용 관리’와 ‘사후환경영향조사’의 관련 지침에 검증·보정 기능을 고유기능으로 포함하고 각각의 수준을 향상 시키는 것으로 하였다. 특히, 협의내용에 비해 관심이 적었던 사후환경영향조사를 협의내용과 비슷한 수준으로 향상시키는 것이 필요하다. 또한, 사후환경영향조사계획 수립 단계에서 EIA 협의과정의 약속사항(환경영향평가서 내용, 협의내용, 사후환경영향조사계획 포함)과 향후 추진될 EIA 사후관리의 업무범위를 명확히 합의하는 것이 EIA 사후관리의 내실화를 위한 출발이라 할 수 있겠다.

중기 전략으로는 협의내용 관리와 사후환경영향조사를 통합 운영하는 체제로의 발전을 목표로 한다. 이와 더불어 중기에는 검증·보정 수준의 지속적 향상을 목표로 하였다.

장기 전략은 EIA 사후관리 체제하에서 환류기능의 도입에 중점을 두도록 하였는데 환류기능의 법적 근거를 마련하고 피드백체계를 마련하는 것을 목표로 하였다. 최종적으로는 이들 기능이 하나의 체계에서 통합되어 운용됨으로써 환류기능을 통해 해당 사업으로의 내적 환류(저감조치 개선, 조사방법 조정 등)를 비롯한 외적 환류(제도발전, 기법개발 등)가 효과적으로 이뤄질 수 있을 것이다. 각종 정보와 기술의 축적과 환류 작용은 EIA 사후관리를 시행하는 사업자나 대행자의 전문성 향상 효과를 가져올 것으로

보인다. 또한 소통기능의 활성화를 통해 지역 주민을 비롯한 이해당사자에게 정보를 제공함으로써 사업의 불확실성 등의 위험요인을 저감하여 사업자와 대항자로 하여금 EIA 사후관리에 대한 강한 동기를 부여하는 선순환 구조를 달성하는 것이 목표이다.

V. 결론 및 제언

EIA 사후관리는 사업단위로 시행되는 EIA의 불확실성을 보완할 뿐만 아니라 EIA 제도 전반의 발전을 도모할 수 있다. 우리나라는 지금까지 협의 이전의 EIA 단계 발전에 많은 노력을 기울여 왔고 성과를 거둔 상황으로 EIA 제도가 한 단계 더 발전하기 위해서는 이제 사후관리에 관심을 기울여야 할 때이다.

이에 본 연구에서는 국외사례 분석 및 제도 현황, 운영 현황 분석, 실무자 면담을 통해 우리나라 EIA 사후관리의 현주소를 파악하고 적합한 발전전략을 마련하고자 하였다.

우리나라 EIA 사후관리의 주요기능을 약속이행, 검증·보정, 환류, 소통 기능으로 설정하여 주요 기능이 유기적 관계를 가지며 단일 EIA 사후관리 체제 내에서 제 역할을 수행하는 형태로 발전할 수 있도록 단계별 전략을 제안하였다.

EIA 사후관리의 발전을 통해 환경영향평가제도는 사업시행 이전의 불확실성을 보완하여 보다 완성된 제도로 발전할 수 있을 것으로 기대된다. 이해주체에 따라서 협의기관은 EIA 사후관리를 통해 협의내용에 대한 이행여부를 확인할 수 있고, 필요시 시정조치를 취할 수 있으며 사후관리 결과에 따라 환경영향평가 제도 전반에 대한 제도개선을 하는데 필요한 정보들을 얻을 수 있다. 사업자는 사업 추진과정에서 발생하는 불확실한 요소를 줄이는 데 도움을 받을 수 있으며, 환경오염으로 인한 피해를 빠르게 파악하고 조치함으로써 추가 손실을 줄일 수 있고, 관련 민원 발생을 예방하고, 향후 사업 관리에 도움을 받을 수 있다. 검토·연구기관에서는 EIA 사후관리에 의해 발생하는 다양한 정보를 활용하여 예측기법 개발 및 제도발전 연구에 활용할 수 있다. 지역주민 입장에서 사업 추진에 따른 안전·건강 문제에 대해 정보를 얻

을 수 있고 필요시 개선을 요청할 수 있으며 보다 안심하고 사업 추진 과정을 지켜볼 수 있다.

Angus & Arts(2004)는 EIA 사후관리는 많은 시간, 비용, 인력이 소요되는 것으로 EIA 사후관리의 필요성에 대한 인식의 부족이 EIA 사후관리의 발전에 더 큰 장애물로 작용할 가능성이 높다고 하였다. 실제 우리나라에서도 EIA 사후관리의 발전을 추진하는 데 있어 투입 비용대비 효과 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 EIA 사후관리는 환경영향평가 제도의 내실화를 위해 반드시 필요한 과정임은 확실하다. 때문에 앞으로 EIA 사후관리 발전전략을 추진하는데 있어 인식개선을 위한 홍보와 교육 등의 노력은 지속되어야 할 것이며, 제도개선이 단순 업무량 증가 또는 불필요한 요식행위로 이어지지 않도록 제도운영의 효율성이 매우 중요하게 고려되어야 할 것이다. 또한 우리나라 환경영향평가제도가 가지는 규제적 절차의 특성상 EIA 사후관리의 역할과 책임을 사업자에게만 기대할 수는 없는 것으로 사업자와 대항자, 협의기관, 검토·연구기관 등 관계자들이 각자의 영역에서 역할을 수행할 때 EIA 사후관리 뿐만 아니라 환경영향평가제도의 발전을 기대할 수 있을 것이다.

사사

본 논문은 한국환경정책·평가연구원(KEI)의 2015년도 연구사업비로 지원된 「환경영향평가 사후관리 발전을 위한 실천전략 마련」을 기초로 하여 작성되었습니다.

References

- Angus MS, Arts J. 2004. Assessing Impact. Earthscan.
- Bass RE, Herson AI. 1993. Mastering NEPA: A Step-by-Step Approach. Point Arena, California: Solano Press Books.
- Canadian Environmental Assessment Agency. 2011. Follow-up Programs under the

- Canadian Environmental Assessment Act.
- Choi HS, Yoo HS, Choi SG, Choi JG, Pakr JH, Ko JH, Park WS. 2013. Building Statistics and Improving Post Environmental Impact Assessment System. Korea Environment Institute. Report. [Korean Literature]
- Choi SG, Kim TH, Song YI. 2011. Institutional discussions concerning agreements on effective implementation of environmental impact assessment(EIA). Korea Environment Institute. Report. [Korean Literature]
- Chun DJ, Kim JY. 2013. A study on the introduction of environmental supervision system. Korea Environment Institute. Report.
- Chun DJ, Noh TH, Kim TH, Im YS. 2012. Analysis on the follow-up monitoring of 4 major rivers restoration project (Phase 2). Korea Environment Institute. Report. [Korean Literature]
- IAIA. 2007. EIA Follow-Up International Best Practice Principles.
- Joo HS, Oh IC, Cho HN, Lee EJ, Park KH. 2014. A Study on the Guideline for Post EIA Report. Ministry of Environment. Report. [Korean Literature]
- Korea Environment Institute Environmental Assessment Group. 2014. Review of Post EIA Report(2014). Ministry of Environment. Report. [Korean Literature]
- Maeng Jh, Joo YJ, Choi JG, Choi SG, Lee YS, Cho GW, Jung HR, Lee HW, Cho GJ. 2006. A study on Improvement of Management of Details of Consultation and Investigation of Environmental Impact After the Fact」. Ministry of Environment. Report. [Korean Literature]
- McCabe M, Sadler B. 2002 .Environmental Impact Assessment Training Resource Manual. UNEP.
- Ministry of Environment. 2000. A Study on Rationalization Plans for Management of Details of Consultation. Report.
- Ministry of the Environment. 2012. Environmental Impact Assessment in Japan.
- Park YM, Choi SG, Park HN, Yoo MN. 2011. 「A study for Enhancing Efficiency of Investigation of Environmental Impact After the Fact. Ministry of Environment. Report. [Korean Literature]
- U.S. Environmental Protection Agency. 1998. Student Text For Principles of Environmental Impact Assessment Review.
- Yoo HS, Lee SJ, Noh TH, Cho GJ, Park JH, Park HN, Ji NE. 2012. A study on the introduction of Assessment System of Post Environment Management. Ministry of Environment. Report. [Korean Literature]