

Study Note

환경영향평가 변경협의 및 재협의 제도 고찰

– 국내외 제도 운용현황을 중심으로 –

김진오* · 주용준**

경희대학교 환경조경디자인학과*, 한국환경연구원**

Review of Environmental Impact Assessment Re-consulting System

– A Comparative Analysis of Korea and Foreign Countries –

Jin-Oh Kim* · Yong-Joon Joo**

Department of Landscape Architecture, Kyung Hee University*
Korea Environmental Institute**

요약: 환경영향평가 협의는 개발사업에 대한 주변의 입지 및 토지이용 현황, 사업유형 등을 고려한 현황 조사와 영향예측 및 평가를 바탕으로 다양한 이해관계자가 참여하고 결과를 공유하는 최종적 의사결정 단계라고 볼 수 있다. 그러나, 사업계획에 대한 잦은 변경협의와 환경영향평가 협의 이후 이어지는 변경협의 등으로 인해 다양한 이해관계자들이 공유하고 장시간에 걸쳐 인적·물적 자원을 투입한 환경영향평가 과정 및 결과가 훼손되는 등 문제를 초래하고 있다. 변경협의 및 재협의는 기존에 협의가 완료된 개발사업에 대해 토지이용의 변화나 공사 지연, 주변환경의 변화 등 다양한 원인으로 인해 발생하는 계획의 중요한 변경이 이루어질 때 요구되는 프로세스이다. 이러한 변경협의 및 재협의는 주변 여건 변화에 따른 탄력적 대응과 지역주민과의 갈등 조정 측면에서 중요한 과정으로 평가되고 있다. 본 연구는 변경협의 및 재협의에 대한 요건과 국내 운용현황에 대한 고찰, 그리고 해외사례 분석을 통해 국내 변경협의 및 재협의에 대한 개선 방안을 제안하고자 한다. 따라서 국내 법규분석을 바탕으로 변경협의 및 재협의 제도의 도입과 변천, 발전 과정을 고찰하였으며 미국과 유럽연합(EU), 스코틀랜드, 일본을 중심으로 변경협의 및 재협의의 관련 제도와 지침 등의 운영 현황을 파악하여 우리나라와의 차이점 및 시사점을 도출하였다. 본 연구는 이같은 연구 결과를 바탕으로 변경협의 및 재협의 제도의 개선을 위한 개선사항을 제시하였으며 이는 환경영향평가가 다양한 자연 및 사회환경적, 경제적 변화로 요구되는 변경협의 및 재협의를 효과적으로 운영하는데 기여할 수 있기를 기대한다.

주요어: 환경영향평가, 재협의, 변경협의, 주민참여

Abstract: EIA consultation is a final decision-making process that enables a variety of stakeholders to participate in and to share important information about the expected environmental impacts caused by development projects. However, this process is often undermined through re-consultation

processes by significant changes in the proposed plans. EIA re-consultation is a necessary process when an approved plan needs to be changed for a variety of important reasons including the changes of land use, delay of construction, and surrounding environments. EIA re-consultation is also important to resolve conflicts among stakeholders and to respond flexibly to unexpected changes in surrounding environment.

This study aims to analyze the operation status and the problems of current institutional systems of EIA re-consultation, and to draw implications by reviewing institutional systems of other countries such as U.S. EU, Scotland, and Japan. On the basis of the previous analysis, we propose recommendations to improve the existing EIA re-consultation process. We expect this study helps understand operation status and problems of EIA re-consultation, and provides meaningful implications to improve the existing institutional systems and practice of re-consultation.

Keywords : EIA, re-consultation, EIA process, public participation

I. 서론

환경영향평가는 각종 개발사업으로 초래될 다양한 환경영향을 예측·평가하여 환경에 미치는 영향을 사전에 회피 또는 최소화하여 지속가능한 개발을 유도하는 데 목적이 있다. 특히 환경영향평가 협의는 개발사업에 대한 주변의 입지 및 토지이용 현황, 사업 유형 등을 고려한 현황조사와 영향예측 및 평가를 바탕으로 다양한 이해관계자가 참여하고 결과를 공유하는 최종적 의사결정 단계라고 볼 수 있다. 변경협의 및 재협의를 공사 시 혹은 운영 시 불가피하게 사업계획의 변경이 필요할 경우에 활용하는 제도로서 주변 여건 변화에 따른 탄력적 대응과 지역주민간의 갈등 조정 측면에서 긍정적 효과가 있다.

그러나, 변형협의를 사업성의 극대화와 빠른 환경영향평가 협의, 개발 편의성 증대 등의 목적으로 활용된다는 비판이 있으며 이러한 사례는 점차 증가하고 있다(Joo et al., 2020). 주용준 외(2020)에 따르면 환경영향평가 전체 건수 중에서 변경협의와 재협의 건수가 차지하는 비율이 2015년 18.8%에서 2019년 30.0%로 증가하였다. 특히 2019년을 기준으로 산업단지, 관광단지, 도시개발이 변경협의와 재협의 요청이 많은 사업유형에 해당하며 이 중 산업단지개발이 전체 변경협의와 재협의 건수의 40%를 차지하고 있다(Joo et al., 2020).

환경영향평가 협의완료 이후 사업계획의 잦은 변

경에 따른 변경협의로 인해 다양한 이해관계자(사업자, 협의기관, 승인기관, 지역주민 등)가 공유하고 오랜 시간과 인적·물적 자원을 투입한 환경영향평가 과정 및 협의결과가 당초보다 훼손되는 등의 문제를 초래하고 있다. 특히 산업단지 개발의 변경협의를 업종변경과 산업용지 규모 확대로 인해 오염물질의 배출을 가중시킬 뿐만 아니라 이전 협의시 제한된 특정유해물질 배출의 해제 등으로 인해 지역주민의 위생·보건에 큰 영향을 미칠 수 있다. 또한 관광단지 개발의 경우 애초의 환경영향평가 협의 과정에서 보전가치가 높아 원형보전녹지로 지정하고 관리해 온 녹지가 변경협의로 인해 훼손되기도 한다. 도시개발사업의 경우 대부분 시가지 혹은 그 인접지역에 입지하고 있어 규모를 확장할 경우 주변지역에 소음과 교통 등의 영향을 가중시킨다.

이에 따라 환경영향평가 제도의 실효성 저하를 방지하고 개발사업에 대한 환경성 확보 및 유지를 위해서는 변경협의 및 재협의를 대한 제도적 개선방안을 마련하여 변경 요건을 강화하고 이에 대한 검토기준을 마련하는 것이 필요하다. 본 연구는 변경협의 및 재협의를 대한 요건 및 절차에 대해 국내 및 해외 주요 국가들의 제도 운용 현황을 분석하여 시사점을 고찰하고 이를 바탕으로 변경협의 및 재협의를 개선방안을 제안하고자 한다.

II. 연구방법

본 연구는 환경영향평가의 변경협의 및 재협의 요건과 절차를 파악하기 위해 국가법령정보센터에서 제공하는 환경영향평가법 시행령을 검토하였으며 변경협의 및 재협의 운영현황을 파악하기 위해 환경영향평가지원시스템(EIASS)에 등록된 사업을 대상으로 변경협의에 따른 환경보전방안검토서와 재협의의 환경영향평가서를 조사·분석하였다. 또한, 미국, 유럽연합(EU), 스코틀랜드, 일본 등 해외에서의 변경협의 및 재협의 제도와 운영현황을 파악하기 위해 European Commission, Legal Information Institute, Scottish National Heritage 등 주요 웹사이트 정보와 해외 논문들을 참고하였다. 이를 바탕으로 국내외의 변경협의 및 재협의 절차 및 운영에 대한 차이점과 시사점을 분석하고 향후 개선방안을 도출하였다.

III. 변경협의 및 재협의 요건과 절차

1. 변경협의 제도

변경협의는 환경영향평가에서 협의한 사업계획을 변경하는 경우에 환경영향을 예측하고 이를 저감하는 환경보전방안을 마련하여 환경영향을 최소화하는데 목적이 있다. 「환경영향평가법 시행령」 제55조에 의한 변경협의의 요건은 ① 협의기준을 변경하는 경

우 ② 사업·시설 규모가 10% 이상 증가하거나 사업규모의 증가가 소규모 환경영향평가 대상사업에 해당 하는 경우 ③ 원형보전지역이거나 제외하도록 한 지역의 5%를 초과하거나 1만㎡ 이상 개발하는 경우 ④ 부지면적 15% 이상의 면적으로 토지이용계획을 변경 하는 경우 ⑤ 입지를 제한한 건축물 또는 공작물(산업단지는 업종 포함) ⑥ 배출되는 물질이 30% 이상 증가하거나 새로운 오염물질이 배출허용기준의 30% 이상 배출될 경우이다.

변경협의는 1993년 「환경영향평가법」을 제정하면서 도입되었으며, 당시의 용어는 “재협의 대상이 아닌 사업계획 등의 변경”이었다. ‘변경협의’라는 용어는 2011년 「환경영향평가법」이 전면 개정되면서 사용되었다. 변경협의의 법적 요건은 많은 변화가 있었는데, 1993년 도입 당시의 변경협의는 환경부장관의 의견을 들어야 한다는 의무 규정이 없었으며, 변경협의의 법적 요건 또한 마련되지 않아 단순히 변경협의에 따른 환경영향 저감방안검토서만 제출하면 되었다. 환경부장관의 의견을 의무적으로 들어야 한다는 규정은 1997년에 신설하였으며 구체적인 사항은 「환경영향평가법 시행령」 제14조에 명시하였다.

2003년에는 변경협의의 요건이 강화되어 부지면적의 15% 이상 토지이용계획이 변경될 경우와 배출되는 오염물질이 30% 이상 증가할 경우도 포함되었다. 2008년에는 원형보전녹지의 훼손을 새롭게 변

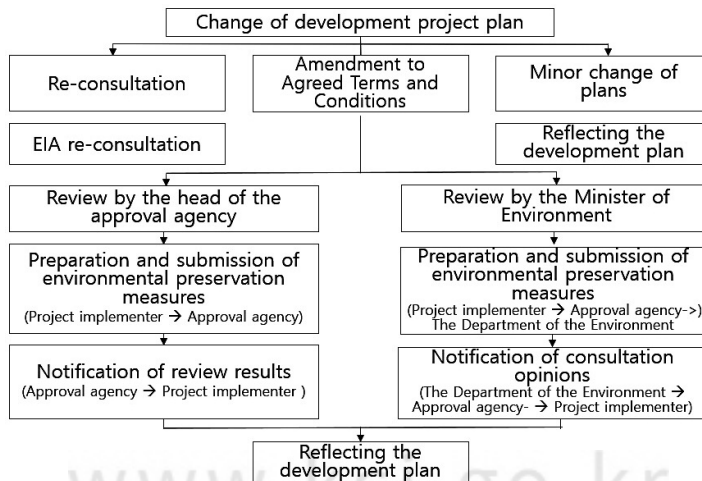


Figure 1. The process of EIA re-consulting system

경협의 요건으로 명시하였으며, 그에 대한 구체적인 기준은 2012년에 마련하였다. 최근 2019년에는 당초 신규오염물질이 배출될 경우 변경협의를 받도록 한 요건을 신규오염물질이 배출허용기준의 30% 이상 배출될 경우로 변경하였다. 변경협의를 시행된 이후 2012년까지 제도적 변경은 지속적으로 변경협의 요건이 제도적으로 강화된 반면 2019년에는 경우에는 다소 완화되었다.

사업자는 계획 변경으로 인한 변경협의를 할 경우 환경보전방안을 작성하여 승인기관의 검토를 받아야 하며, 일정 요건에 해당하는 경우 환경부장관의 의견을 들어야 한다. 환경보전방안 검토요청 시 제출서류는 사업계획 등의 변경 내용, 사업계획 등의 변경에 따른 환경영향의 조사·예측·평가 결과, 사업계획 등의 변경에 따른 환경보전방안의 내용 등이다.

2. 재협의 제도

재협의는 사업계획이 변경협의의 요건보다 크게 변경되거나 환경영향평가 협의 후 5년 동안 착공되지 않은 사업에 대하여 환경영향평가와 동일한 절차를 거치도록 한 것이다. 「환경영향평가법 시행령」 제54조에 의한 재협의 요건은 ① 환경영향평가 협의 이후 5년 동안 착공하지 않은 경우 ② 사업·시설 규모가 30% 이상 증가한 경우 ③ 개발사업이 최소 환경영향평가 대상 규모 이상 증가하는 경우로 요약할 수 있다. 재협의의 시초는 「환경정책기본법 시행령」 제12조(협의내용에 대한 이의 신청 및 재협의)로서 사업계획면적의 10% 이상 증가(도로사업은 길이를 기준)할 경우에 재협의를 받도록 명시하고 있다. 이러한 재협의 요건은 현재와 비교하면 변경협의 요건인 사업·시설 규모의 10% 이상의 증가(「환경영향평가법 시행령」 제55조 제②항 제2호)와 동일하다.

재협의 요건은 1993년 「환경영향평가법」을 제정하면서 사업계획 규모가 30% 이상 변경될 경우로 요건이 완화되었으며, 1997년에는 협의내용이 통보된 이후 5년 이내에 착공하지 않을 경우를 추가하였다. 2011년에는 일정 규모 이상의 원형보전지역의 훼손을 재협의 요건으로 명시하였으며, 2012년에 그 구체적인 요건을 「환경영향평가법 시행령」에 명시하였다.

재협의 절차는 사업계획이 상당 부분 변경되어 환경적 영향이 크게 발생한다고 판단되는 경우에 해당하므로 환경영향평가와 동일한 절차를 따르도록 규정하고 있다.

IV. 해외 환경영향평가 보완 및 재협의 제도

1. 미국 환경영향평가 재협의 정책

1969년 제정된 국가환경정책법령(National Environmental Policy Act)은 미국 환경영향평가의 모태가 되는 법으로서, 연방정부가 지원하거나 수행하는 사업에 대해 “환경에 중대한 영향을 줄 수 있는지” 여부를 판단하기 위해 환경영향평가를 작성하도록 규정하고 있다(National Environmental Policy Act Review Process, www.epa.gov/nepa/national-environmental-policy-act-review-process). 그러나, 이 법령에서는 환경영향평가가 완료된 이후 프로젝트의 변경이나 주변의 현격한 환경변화로 인해 초래될 수 있는 환경영향에 대한 평가는 별도로 규정하지 않고 있다(Tabb 1999). 이러한 문제를 해결하기 위해 대통령 직속기관인 국가환경위원회(CEQ: Council of Environmental Quality)는 1979년 환경영향평가 보완 및 재작성에 관한 규정을 만들어 환경영향평가가 완료된 후에도 추가적인 중대한 환경영향이 우려될 경우 환경영향평가 보완서 또는 재작성을 수행하도록 명시하고 있다(Tabb 1999).

CEQ의 규정에 따르면 보완 또는 재작성이 요구되는 조건으로는, ① 사업자가 기존 계획내용의 상당 부분을 변경하여 환경과 직결되는 중요한 영향이 우려되거나 ② 기존 계획과 관련하여 새로운 정보나 주변여건 등의 변화로 예기치 못했던 환경문제가 우려될 때이다(Tabb 1999). 이러한 규정에 따라 CEQ가 평가서 보완 또는 재작성 여부를 결정하면 사업자는 기존 환경영향평가와 동일한 체계 및 절차에 따라 평가를 진행하게 된다. CEQ는 계획에 대한 변경 및 주변여건의 변화시 환경영향평가 보완서 또는 재작성 여부에 대한 기준을 ① 평가서 보완 및 재작성이 필요한

경우 ② 평가서 보완 및 재작성이 필요하지 않은 경우 ③ 환경영향이 불확실해 평가서 보완 및 재작성 여부의 판단이 어려운 경우 등의 3가지로 나누어 규정하고 있다(Legal Information Institute 2020).

첫째, 평가서 보완 및 재작성이 필요한 경우는 계획내용의 변경으로 인해 기존 평가서에서 평가되지 않았던 중요한 환경문제가 초래될 것으로 예상되거나 계획내용과 관련하여 환경문제와 연계된 새로운 정보 발견 및 주변 여건변화로 영향이 우려되는 경우로 규정한다. 둘째, 평가서 보완 및 재작성이 필요하지 않은 경우는 계획내용 및 정보, 주변 여건의 변화가 중대한 환경영향을 초래하지 않거나 환경을 개선할 수 있다고 판단될 경우, 그리고 평가서에서 최종대안으로 선정되지는 않았으나 이미 그 영향을 충분히 평가했던 차선안을 담당기관이 승인할 경우에 해당한다. 이 경우 수정된 ROD(Records of Decision)을 반드시 작성해서 제출해야 한다. 셋째, 환경영향이 불확실해 평가서 보완 및 재작성 여부의 판단이 어려운 경우는 사업자(연방정부 또는 연방정부의 지원을 받는 민간사업자)로 하여금 추가적 환경영향에 대한 보완조사(Supplemental Analysis)를 수행하도록 하여 그 결과에 따라 새로운 환경영향평가 여부를 판단하도록 한다. 이 경우에는 필요시 다시 환경영향평가 실시 여부를 결정하기 위해 EA(Environmental Assessment)를 수행하도록 요구할 수 있다.

계획내용의 변경이 환경적으로 심각하지 않아 재작성이 아닌 “보완” 수준으로 요청할 경우 협의기관은 환경영향평가 보완 협의과정에서 사업의 다른 부분의 새로운 승인을 막거나 기존에 승인된 사항들을 철회하지 않도록 해야 하며 보완 협의 사항과 직결되지 않은 환경 문제로 사업진행을 중단시키지 않도록 해야 한다. 만약 계획내용 변경으로 인한 보완협의 사항이 환경문제와 중대하게 직결될 경우, 담당 기관은 보완협의를 완료될 때까지 사업진행을 중단시킬 수 있다(Legal Information Institute 2020).

환경영향평가 보완서 준비가 필요할지에 대한 판단이 명확하지 않을 때 보완조사를 실시할 수 있으며 이를 위해 CEQ는 아직 실행되지 않은 계획의 기존 환경영향평가가 5년 이상 지났거나 새로운 계획이 계

속 추가될 경우 보완조사를 실시하도록 권장하고 있다(Tabb 1999). 보완 평가 여부에 대한 문제는 통상 환경영향평가가 완료된 이후 제기되지만, 필요시 환경영향평가가 완료되는 시점에서도 사업내용 및 주변 여건의 중요한 변화로 인해 고려할 수도 있다(Legal Information Institute 2020). 보완 또는 재평가 여부를 결정하기 위해 사업자는 보완조사(SA: Supplemental Analysis)를 수행하여 보고서를 제출해야 하는데, 보완조사 보고서는 통일된 포맷이나 내용이 정해지지 않아 프로젝트 특성 및 다양한 여건에 맞게 융통적으로 작성할 수 있지만, 일반적으로 포함되는 내용과 형식은 일정 부분 공유되고 있다(Legal Information Institute 2020).

보완조사 프로세스는 환경영향평가 보완 및 재작성 규정을 만든 CEQ의 목표를 충실히 따르고 있으며 충실하게 작성될 경우 향후 제기될 수 있는 소송에서도 유리하므로, 사업자 입장에서 보완/재작성 또는 불필요를 결정하는 중요한 근거가 된다(Legal Information Institute 2020). 보완조사 보고서에는 보완 평가서작성 여부의 결정과 연관되는 주요 계획내용 및 여건의 변화에 대한 조사내용이 기술되어야 하며 이를 바탕으로 기존 환경영향평가서가 보완되어야 할지, 새로운 평가서 작성이 필요한지, 아니면 미국 환경정책법령(NEPA)에서 요구하는 어떠한 문서작성도 불필요한지를 포함해야 한다. 보완조사 준비과정에서 보완 평가나 재평가가 필요하지 않다고 판단되더라도 SA는 반드시 완료하여 제출해야 하며, 반대로 보완 평가나 재평가가 필요하다고 판단될 경우에는 SA를 꼭 완료하지 않아도 된다(Tabb 1999).

2. 유럽연합(EU)의 환경영향평가 재협의 정책

EU에서는 Directive 97/11/EC의 규정을 통해 기 승인되었거나 실행단계에 있는 사업이 계획의 변경 또는 확장으로 인해 부정적 환경영향을 초래할 것으로 우려되는 경우 환경영향평가 재협의를 결정하기 위해 반드시 스크리닝을 거치도록 규정하고 있다. EU의 많은 국가들은 환경영향평가 재협의 여부 결정을 위해 평가대상 사업의 내용변경 또는 규모의 확대 기준을 정하는데 이는 대부분 국가별 특정 기준치

(threshold) 설정(주로 사업대상지 면적의 확대 비율) 또는 개별 사업의 특수성(case-by-case) 검토를 통한 스크리닝에 집중되고 있다. EU 국가들이 적용하는 통상적 기준치의 범주는 ① 사업규모 25% 이상 증가, ② 특정 환경기준치의 50% 이상 증가, ③ 새로운 기술검증을 위한 시범단지로 2년 이상 미사용된 프로젝트 여부 등을 적용한다.

그러나 환경영향평가 재협의 결정이 반드시 사업 면적의 확대비율에만 의존하는 것은 아니며 배출물질의 증가나 도로 차선의 추가, 생태 또는 탄소발자국 등 면적 이외의 문제로 부가적 환경영향이 초래될 우려가 있을 경우 평가서 재작성을 요구하고 있다. 유럽 국가들은 스크리닝 절차에서 환경기준치 설정 및 개별사업의 특수성 검토 시 반드시 EU의 EIA Directives를 준용해야 하며, 특히 프로젝트의 특성과 입지, 예상되는 환경영향의 특성 등이 중요하게 고려되어야 한다. 프로젝트의 특성과 입지 문제는 주로 주변의 다른 프로젝트로 인한 누적영향의 발생 여부를 의미하여 이는 기존 사업대상지의 토지이용 현황과도 연계되어 있다. 독일의 경우, 사업계획의 변경 및 확대 시 독일 「환경영향평가법」에서 정한 기준치를 초과할 때 의무적으로 환경영향평가 재협의를 받도록 규정하고 있으며, 그 이외의 모든 계획 변경에 대해서도 평가서 재작성 및 재협의 여부를 판단하기 위해 스크리닝을 거치도록 의무화하고 있다.

특히, 사업운영 시에도(주로 산업단지나 폐수처리장) 환경에 영향을 미치는 기술 및 설비에 대한 중요한 변경이 있을 경우 반드시 환경영향평가 재협의를 받도록 규정하고 있다. 프랑스에서도 산업단지에서 생산품의 종류와 용량 및 생산방식의 변경에 따른 환경영향이 우려될 경우 재협의를 요구하고 있으며, 재협의 여부는 사업의 개별적 입지와 특성 등을 종합적으로 고려하여 결정한다. 영국의 경우 ANNEX II 범주에 해당하는 프로젝트의 계획 변경 시 환경영향의 중대성을 파악하기 위해 스크리닝을 의무화하여 환경영향평가 재협의를 결정하고 있으며 스크리닝 시 국가에서 정한 구체적이고 명확한 기준치와 범주를 엄격하게 적용하고 있다. 오스트리아의 경우 변경된 계획 내용으로 인해 환경영향이 기준치의 50%를 상회

할 경우 사업의 입지특성 등 특수성을 고려하여 재협의 여부를 결정한다. 벨기에는 변경된 계획 내용으로 인해 환경영향이 기준치의 25%를 초과하는 경우 재협의하도록 규정하고 있다.

EU의 환경영향평가 재협의 시 계획 내용 및 규모의 변경에 따라 예상되는 '환경정보의 질(information quality)'을 매우 중요시하고 있으며 영국, 이탈리아, 네덜란드, 스페인 등 대부분의 EU 회원국들은 협의 기관이 자체적 또는 검토기관의 평가를 거쳐 부정적 환경영향에 대한 정보가 충분히 분석 제공되지 않을 경우, 개발 승인을 보류 또는 거절하고 보완서를 제출하도록 규정하고 있다(예외적으로 핀란드의 경우 EIA 과정에서 환경정보의 부적절함으로 인해 개발승인을 거절할 수 없음)¹⁾. EU Commission의 분석²⁾에 따르면 유럽에서 제출된 환경영향평가(재협의 포함)의 30~40%가 환경정보의 질 측면에서 낮은 수준을 보이고 있어 추가 정보 요청 또는 재작성의 대상이 되고 있다. 이 보고서에 따르면 환경정보의 종류와 수준을 어느 정도까지 요구할 것인지에 대해서는 EU 국가마다 차이점을 보이고 있으며 구체적이고 명확한 가이드라인이 마련되지 못한 실정이다. 또한 환경영향평가 재작성 및 재협의 여부에 대해서는 기준치 설정 이외에도 사업대상지의 특수성을 고려한 협의기관의 자율적 판단에 크게 의존하고 있어 개별 사업에 따라 다른 판단이 나올 수 있다는 문제도 지적되고 있다.

3. 스코틀랜드의 환경영향평가 재협의 정책

스코틀랜드의 경우 기존에 완료된 환경영향평가서가 새로운 환경적 변화(기존 프로젝트의 변경 또는 외부 여건의 변화)에 대해 적절하게 대응하지 못할 경우 보완서(Supplementary EIA Report)를 작성하도록 요구하고 있다(Scottish Natural Heritage 2018).

1) European Commission, "EU EIA Directive (Informal consolidated version of the EIA Directive)", 검색일: 2020.9.20.

2) European Union Commission, "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application and Effectiveness of the EIA Directives", 검색일: 2020.9.20.

보완서는 협의기관과의 조정을 통해 부가적으로 우려되는 환경영향에 대한 내용을 포함하도록 하는데, 이는 기존 평가서의 전체 또는 일부를 수정하거나 필요한 부분만 첨가할 수 있다(Scottish Natural Heritage 2018). 특히 보완서 작성 시에는 기존 평가서에서 어느 부분이 수정되거나 새롭게 작성되었는지 명확하게 기술해야 한다. 보완서가 작성될 경우 중대하거나 미미한 정도에 관계없이 일반적인 환경영향평가서와 같은 절차(Planning Regulations and Circular 1/2017)를 통해 주민의견을 수렴하고 협의를 진행해야 한다. 환경영향평가 수정본(Revised EIA Report)은 보완서보다 낮은 수준의 수정을 요구하는 형태로, 부분적이거나 광범위한 수정이 이에 해당하며 새로운 정보의 부가적 업데이트 수준이라고 볼 수 있다(Scottish Natural Heritage 2018).

보완서 작성 시 프로젝트의 변경에 따른 환경영향 정보의 수준이 어느 정도까지여야 하는지에 대해서는 명확한 법적기준이나 절차가 없으나, 협의기관은 다

음 사항들을 중심으로 검토 전문기관(consulting bodies)의 자문을 얻어 보완되어야 할 환경정보의 수준을 결정한다(Scottish Natural Heritage 2018): ① 프로젝트의 변경 내용이 기존 계획과 너무 다르고 광범위하여 새로운 환경영향평가 절차가 진행되어야 하는 경우 ② 프로젝트 변경 내용이 상당하여 기존 환경영향평가 내용이 수정 보완되어야 하는 경우 ③ 프로젝트 변경 및 그에 따른 환경영향이 미미하여 기존의 환경영향평가 내용의 대부분이 그대로 유효하다고 판단되는 경우. 환경영향평가 재협의를 위한 보완서 작성 여부 및 절차에 대한 결정은 환경영향평가와 같이 전적으로 담당 협의기관에 달려 있으며 공람 등 주민의견 수렴과 협의 절차는 관련 법령에 따라 수행하여야 한다(Scottish Natural Heritage 2018).

스코틀랜드에서는 기 승인된 개발사업의 경우에도 Schedule 1 및 Schedule 2 유형(Table 1)에 따라 사업별 환경기준치 초과 여부 및 민감한 입지특성, 사업 내용 변경 및 규모 확장의 정도를 고려하여 환경

Table 1. Projects in Schedule 1 and Schedule 2 defined by United Kingdom

Schedule 1	Schedule 2
1. Crude-oil refineries 2. Thermal/Nuclear power stations 3. Installations for the reprocessing of irradiated nuclear fuel 4. Integrated works for the initial smelting of cast-iron and steel 5. Installations for the extraction of asbestos 6. Chemical installations 7. Railways and airports with a basic runway length longer than 2,100 m 8. Inland waterways & ports 9. Waste disposal installations or landfill of hazardous waste 10. Waste disposal installations of non-hazardous waste with a capacity exceeding 100 tonnes per day 11. Transfer of water resources 12. Waste water treatment plants 13. Groundwater abstraction or artificial groundwater recharge schemes 14. Extraction of petroleum and natural gas for commercial purposes 15. Dams and other installations designed for the holding back or permanent storage of water 16. Pipelines with a diameter of more than 800mm and a length of more than 40km 17. Installations for the intensive rearing of poultry or pigs 18. Industrial plants for the production of pulp or paper 19. Quarries and open-cast mining 20. Construction of overhead electrical power lines 21. Storage sites (geological storage of carbon dioxide) 22. Installations for the capture of carbon dioxide streams 23. Any change to or extension of development listed in this Schedule	1. Agriculture and aquaculture 2. Extractive industry 3. Energy industry 4. Production and processing of metals 5. Mineral industry 6. Chemical industry (unless included in Schedule 1) 7. Food industry 8. Textile, leather, wood and paper industries 9. Rubber industry 10. Infrastructure projects 11. Other projects 12. Tourism and leisure 13. Changes and extensions

Source: Legislation government of United Kingdom, "The Town and Country Planning(Environmental Impact Assessment) Regulation"

영향평가 재협의를 요구하고 있으며, 이는 Schedule 1과 Schedule 2 사업 유형에 따라 개별적 원칙을 따르도록 규정하고 있다(Scottish Natural Heritage 2018). Schedule 1 개발사업의 경우 규모가 큰 프로젝트로 환경영향평가가 필수이며 사업 내용 및 규모의 변경으로 인한 환경영향이 해당 유형에서 정한 기준치를 초과할 경우 환경영향평가 재협의 대상이 된다. Schedule 2 개발사업은 규모는 작지만 민감한 지역에 입지하여 면밀한 검토를 통해 환경영향평가 실시 여부를 결정한다. 사업이 Schedule 1 유형에 해당하지만 사업 내용 및 규모 변경에 따른 환경영향이 기준치를 초과하지 않을 경우 Schedule 2 개발유형에 포함되는데, 이러한 사업의 내용 및 규모의 변경 시에는 ① 변경된 사업 내용 및 규모로 인해 해당 유형에서 정한 환경 기준치를 초과하는지 여부 ② 변경된 사업 내용 및 규모가 환경적으로 중대한 부정적 영향을 초래할 것으로 예상되는지 여부 ③ 해당 사업대상지가 '환경적으로 민감한'(sensitive area) 지역에 일부 또는 전부가 포함되는지 여부 등을 통해 결정한다.

4. 일본의 환경영향평가 재협의 정책

일본의 「환경영향평가법」 제32조에서는 환경영향평가 협의 이후 사업지구 및 주변지역의 환경변화와 그 외의 특별한 사정이 발생했을 경우, 환경보전을 위해 평가항목, 조사·예측·평가방법, 환경영향평가 결과를 변경할 필요가 있다고 인정되면, 환경영향평가를 재실시하거나 별도의 방법서 절차를 따르도록 하고 있다(Kim et al. 2008). 일본의 환경영향평가법에 따른 방법서 작성 절차는 ① 사업자는 대상사업에 영향을 미치는 환경영향평가의 항목 및 조사·예측·평가의 수법 등에 대해서 방법서를 작성하고, 관계 지방자치 지사·시읍면장에게 송부하는 동시에 공고·공람, ② 국민이나 관계 지방 공공단체는 사업자에 대하여 환경보전의 측면에서 의견 제시, ③ 사업자는 이 의견을 근거로 방법서의 기재 내용에 검토하고, 환경영향평가의 항목 및 수법을 선정, ④ 사업자는 항목 등의 선정 시 필요에 따라 주무 담당관에게 기술적 조언을 요청할 수 있고, 그 제안을 받을 경우에는 담당관은 미리 환경 담당관의 의견을 듣도록 하고 있다.

준비서 작성 절차는 ① 사업자는 환경영향평가를 실시한 후 그 결과에 대해서 준비서를 작성하고, 관계 지방자치 지사·시읍면장에게 송부하는 동시에 공고·공람을 하며 ② 준비서 작성 단계라도 지역의 환경정보를 보완하는 관점에서 주민이나 지방 공공단체가 의견을 제시할 수 있다. 또한 평가서 작성 절차는 ① 사업자는 준비서의 절차를 근거로 하여 환경영향평가서를 작성하고, 허가권자에게 송부, ② 환경부는 필요에 따라 허가권자에게 환경보전을 위한 의견 제출, ③ 허가권자는 해당의견을 근거로 하여 사업자에게 환경보전을 위한 의견 제출, ④ 사업자는 허가권자의 의견을 받아 평가서를 검토하고, 필요한 보정을 한 후에 최종적인 평가서를 공고·공람한다.

일본의 「환경영향평가법」 제31조에서는 환경영향평가의 공고·열람 이후 사업계획의 목적과 내용이 수정될 경우에 별도의 절차 등을 수행하도록 하고 있으며, 다만 해당 변경이 규모 축소일 경우와 정령으로 정하는 경미한 것일 경우에는 예외로 한다(Kim et al. 2008). 즉, 경미한 변경 이외에는 별도의 절차를 이행하여야 한다. 일본은 계획의 변경 없이도 환경영향평가 협의 후 사업에 착수하지 않고 일정한 요건에 해당하면 재실시를 고려하고 있으며, 재실시는 당초 실시한 예측·평가의 전제를 유지할 수 없을 정도로 자연적·사회적 상황이 현저하게 변화한 경우에 해당한다.

이러한 경우로는 ① 사업지구 및 주변에 환경보전의 관점에서 법령 등에 의한 새로운 보전지역 또는 보전 대상이 지정된 경우, ② 사업지구 및 주변에 환경보전에 대한 배려가 특히 필요한 대상(학교, 병원 등)이 당초의 예상 이외의 지역에 설치된 경우, ③ 예측·평가 시에 예상했던 환경보전 조치가 충분히 이루어지지 않아 예측의 전제가 되는 배경 농도에 큰 변화가 발생한 경우, ④ 해당 사업의 공용 시 수요예측이 크게 변화한 경우(예: 대기오염물질 농도 계산에서 교통량 등의 조건이 크게 증가한 경우) 등을 의미한다. 또한 과학적 지식의 축적이나 일본 국내외 환경에 관한 시책의 동향에 의해 평가항목에 관한 기준·목표 등의 신설 또는 근본적인 재검토 등에 의해 평가 시에 검토한 환경보전 조치의 유효성이 충분하지 않게 된 경우에도 재실시를 고려한다.

5. 해외 환경영향평가 재협의 정책의 시사점

우리나라와 해외의 환경영향평가 변경협의 및 재협의에 대한 규정 및 제도적 절차에 대한 분석 결과, 가장 큰 차이점은 변경협의 및 재협의의 결정을 우리나라와 같이 법에 규정되어 있는 물리적인 요건(계획의 변경 면적, 오염물질 배출량, 원형보전지역 훼손 등)을 근거로 하기보다는, 주관기관에서 계획 변경으로 인한 환경영향 정도를 평가하여 결정한다는 점이다. 특히 미국에서는 보완조사(SA)라는 절차를 별도로 마련하여 계획 변경에 대하여 환경영향평가서를 보완(변경협의)할지 혹은 새로운 환경영향평가서를 작성(재협의)할 것인지를 결정하는 등 변경협의 및 재협의에 대해 매우 중요하게 다루고 있다. 또한 변경협의 및 재협의의 대상이 단순히 사업계획의 변경뿐만 아니라 계획 변경 없이도 주변의 여건 변화로 인해 환경영향평가 시 예상하지 못했던 심각한 환경 변화가 있을 경우도 포함된다.

EU는 재협의에 대한 기준을 정량적으로 명시하고 있지만 이를 반드시 준수하는 것은 아니고 기준을 초과하거나 미만인 계획 변경에 대해서도 스크리닝을 통해 재협의 시행 여부를 결정하는 등 유연하게 제도를 운영하고 있다. 미국과 EU, 일본 등의 경우, 변경협의 및 재협의에 대한 주민참여도 우리나라보다 폭넓게 규정하고 있다. 우리나라의 재협의는 환경영향평가를 재이행할 경우 주민참여가 가능하지만, 변경협의에 대해서는 주민참여를 보장하는 제도적 절차가 없다. 반면 미국과 EU, 일본에서는 변경협의에 대해서도 주민참여를 통해 중요하게 평가해야 할 항목을 스코핑을 통해 선정하거나 계획 변경에 대한 주민의견을 수렴하고 이에 대한 반영 여부를 다시 주민에게 공지하는 등 주민참여를 적극적으로 유도하고 있다.

해외의 경우 변경협의 및 재협의를 추진하는 절차에서도 우리나라와 차이를 보이고 있다. 우리나라의 경우 변경협의시 환경영향평가협의회를 통한 대안의 선정·평가, 주민참여 등이 생략되지만 미국과 일본의 경우 환경영향평가와 동일한 절차를 수행하도록 규정하고 있다. 따라서 우리나라도 계획의 변경으로 인해 주변지역에 미치는 영향이 심각할 경우에는 환경영향

평가와 동일한 절차를 이행하도록 하는 것이 바람직하다.

V. 결론 및 제언

본 연구는 환경영향평가 변경협의 및 재협의에 대한 기본 요건과 절차 검토를 바탕으로 국내 및 해외의 제도 운영현황을 분석하였다. 분석결과 다음과 같은 개선사항을 제안한다. 첫째, 환경영향평가에서 개발사업으로 인한 환경영향 등을 주민에게 공개하고 의견을 수렴하는 것이 중요한 절차인 만큼, 개발계획의 변경에 따른 환경 피해자의 권리 확보와 사회적 갈등 방지, 환경영향의 사전 예방을 위해 주민참여를 강화할 필요가 있다.

외국의 경우 계획 변경에 따른 환경영향의 정도를 고려하여 변경협의를 결정하기 때문에 자연스럽게 주민참여가 필요한 사업에 제한적으로 이루어지고 있다. 하지만 우리나라는 변경협의와 재협의에 관한 기준이 법적으로 명시되어 있고 외국과 같은 스크리닝 절차가 부재하기 때문에 환경영향의 경중에 상관없이 변경협의 및 재협의를 이루어지고 있으며, 변경협의에 관해서는 주민참여가 보장되어 있지 않다. 따라서 환경영향이 크게 발생할 우려가 있는 계획의 변경에 대해서는 주민참여 도입을 제도적으로 마련할 필요가 있다. 즉, 협의과정에서 주민간의 갈등이 발생한 개발사업이나 환경적 민감지역에 입지하여 심각한 생태적·경관적 영향이 발생할 우려가 있는 지역, 취약계층이 분포하여 오염물질의 배출에 민감한 지역의 개발을 대상으로 주민의 참여 및 동의하에 통과한 환경영향평가 협의변경시 주민에게 변경 내용을 공지하고 의견을 수렴하는 절차가 필요하다.

둘째, 변경협의 및 재협의의 작성 내용을 보완할 필요가 있다. 변경협의 및 재협의는 주변지역의 개발현황과 함께 시계열적인 조사 결과가 반영되어 변경된 개발사업이 주변에 어떠한 영향을 미치는지 평가서에 반영하는 것이 중요하다. 그러나 이에 대한 작성 규정이 마련되어 있지 않아 단순히 변경협의 및 재협의시의 현황조사만을 제시하고 있다. 우리나라는 환경영향평가 협의 이후 공사 및 운영 시 개발사업으로 인

한 환경변화에 대해 사후환경영향조사를 제도화하고 있으므로, 변경협의 및 재협의의 평가서에는 협의 이후의 환경현황 및 변화를 파악할 수 있도록 사후환경영향조사와 연계하여 내용을 작성하도록 유도할 필요가 있다.

셋째, 환경영향평가 협의 이후의 중·단기적인 환경변화를 고려한 평가가 필요하다. 개발사업은 공사 및 운영 시 사업지구와 주변의 자연생태 및 생활환경에 지속적인 영향을 미치며, 환경영향평가 협의 당시 예측하지 못한 환경변화가 발생하기도 한다. 특히 생태환경은 개발사업으로 인해 갑자기 사멸하거나 급격히 변화하기보다는 서서히 영향을 받다가 일정 시기 이후에 급격히 악화되며, 이동성 법정보호종은 개발 중이나 운영 중에도 기존 서식처를 유지하는 경우가 있어 환경위험에 취약하다. 따라서 공사 혹은 운영 중의 계획 변경으로 인한 변경협의와 재협의를 단순히 현황조사뿐만 아니라 환경영향평가 협의 이후 지속적인 교란으로 생태환경이 시계열적으로 어떠한 변화가 있는지를 조사·분석하여 계획 변경으로 인한 생태환경이 악화 또는 완화되는지 평가하는 것이 중요하다.

마지막으로 변경협의 및 재협의를 위한 검토 가이드라인의 수립이 필요하다. 재협의를 환경영향평가와 동일한 절차로 진행되기 때문에 환경영향평가의 검토 기준을 적용하는 것이 가능하지만, 변경협의를 기존에 협의된 민감한 내용을 변경한다는 것과 이미 개발 중이거나 운영 중인 상태이며, 환경영향평가 때 협의하지 않은 사항을 대상으로 한다는 점에서 환경영향평가와는 차별화된 검토 가이드라인이 필요하다.

사사

본 연구는 한국환경연구원의 2020년도 기본과제 「환경영향평가 협의 기능 개선방안 연구 - 환경영향평가 재협의/변경협의를 중심으로-(RE2020-13)」의 지원으로 수행되었습니다.

References

- European Commission. 2014. EU EIA Directive (Informal consolidated version of the EIA Directive) (<https://ec.europa.eu/environment/eia/cia-legalcontext.htm>).
- European Union. 2017. Environmental Impact Assessment of Projects: Guidance on Screening (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU).
- European Union Commission. 2003. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application and Effectiveness of the EIA Directives (Directives 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC) - How successful are the Member States in implementing the EIA Directives (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0334&from=DE>)
- Han S. 2017. “EIA laws and regulations of Japan”. CHAM GOOD Environment (<http://www.besteco.kr/news/articleView.html?idxno=3002>) [Korean Literature]
- Joo Y-J, Sagong H, Lee SY, Lee HS, Ji MK. 2020. A Study on the Improvement of Environmental Impact Assessment Consulting Function, KEI, pp. 78-91, [Korean Literature]
- Kim, Y. 2008. A study on EIA laws in foreign countries, Ministry of Environment, pp. 179-255. [Korean Literature]
- Korean Law Information Center. Environment Impact Assessment Enforcement Decree; [cited 2020 July 20]. Available from: <http://www.law.go.kr> [Korean Literature]
- Legal Information Institute. 2020. Supplemental environmental impact statements (<https://www.law.cornell.edu/cfr/text/23/771.130>).
- Legislation government of United Kingdom. The

- Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulation; [cited 2020 July 20]. Available from: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/571/schedule/1/made>.
- Ministry of Housing, Communities & Local Government. 2020. Town and Country Planning (Environment Impact Assessment) Regulations 2017 (Legislation.gov.uk).
- National Environmental Policy Act Review Process; [cited 2020 July 20]. Available from: <https://www.epa.gov/nepa/national-environmental-policy-act-review-process>.
- Pinho P, McCallu S, Cruz S. 2012. A Critical Appraisal of EIA Screening Practice in EU Member States, *Impact Assessment and Project Appraisal* 28(2): 91-107.
- Scottish Government. 2017. The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (Scotland) Regulations 2017.
- Scottish Natural Heritage. 2018. Environmental Impact Assessment Handbook: Guidance for competent authorities, consultation bodies, and others involved in the Environmental Impact Assessment process in Scotland. Available from: <http://www.gov.scot/publications/planning-circular-1-2017-environmental-impact-assessment-regulations-2017>.
- Tabb W. 1999. Environmental Impact Assessment in the European Community: Shaping International Norms, *Tulane Law Review* 73: 923-996.
- United States Environmental Protection Agency, National Environmental Policy Act Review Process; [cited 2020 July 20]. Available from; <https://www.epa.gov/nepa/national-environmental-policy-act-review-process>.
- Weston J. 2004. EIA Screening for Changes and Extensions to Existing Projects: Applying an EU Perspective, *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 6(2): 177-188.