



환경영향평가 제도개선을 위한 환경영향평가법 개정안 연구

2024. 12.

환경영향평가 제도개선을 위한 환경영향평가법 개정안 연구

연구책임자 : 신지형(신지형 법률사무소 / 변호사)

연 구 원 : 강은주((사)생태지평 / 연구기획실장·행정학박사)

임희자(경남시민환경연구소 / 정책실장)

임성희(녹색연합 / 팀장)

이다솜(녹색연합 / 활동가)

박상욱(녹색연합 / 활동가)

본 연구는 재단법인 브라이언임팩트의 “리걸임팩트 법제정 연구 지원 프로그램”의 지원을 받아 수행되었습니다.

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구 방법	4
II. 환경영향평가 제도 주요 연혁과 문제점	7
1. 환경영향평가 제도 주요 연혁	9
2. 환경영향평가 절차와 특징	15
3. 현행 환경영향평가 제도의 문제점	17
III. 환경영향평가 제도운영 사례	23
1. NC함안(주) 폐기물처리시설 설치사업	25
2. 대저대교 건설사업	28
3. 거제남부관광단지 조성사업	31
4. 양산사송지구 '중로1-2노선 외 2개 도로개설공사' 사업	33
5. 제주 제2공항 건설사업	35
6. 시사점	37
IV. 환경영향평가법 개정안	39
1. 환경영향평가의 객관성·독립성 확보방안	41
1) 환경영향평가 대행자 선정기관 지정(중재 플랫폼의 확보)	41
2) 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성에 대한 후속 조치 강화	43
2. 환경영향평가에 대한 국민 알 권리 보장	54
1) 현황 및 문제점	54
2) 환경영향평가 정보공개 시기, 범위 등 확대	60
3) 비공개정보의 최소화 및 기준 마련	77

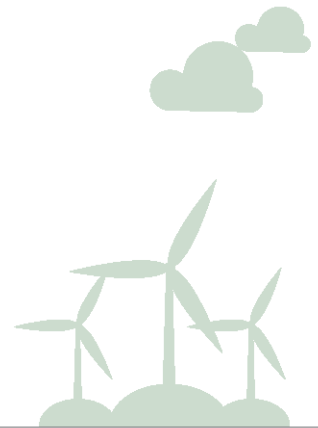
3. 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화	82
1) 환경영향평가 과정에서 이해관계자의 참여 확대	82
2) 환경보호의 목적 달성을 위한 단체소송 도입	103
3) 중점평가 대상 결정 절차 등을 법률로 규정	110
4) 환경영향평가 협의 등을 위한 상설위원회 도입	114
 V. 결론	 117
1. 본 연구의 결론	119
2. 환경영향평가법 개정안 요약	122
 • 참고문헌	 125

〈표 IV-1〉 대행자 선정기관 지정에 관한 법률개정안(1안)	42
〈표 IV-2〉 대행자 선정기관 지정에 관한 법률개정안(2안)	43
〈표 IV-3〉 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성 판단기준(제23조 관련)	44
〈표 IV-4〉 부실작성 환경영향평가서등에 대한 벌칙에 관한 법률개정안	49
〈표 IV-5〉 부실작성 환경영향평가서등에 대한 후속 조치에 관한 법률개정안	50
〈표 IV-6〉 재평가 요청을 의무규정으로 하는 법률개정안	52
〈표 IV-7〉 거짓·부실 작성으로 이루어진 사업 승인처분 등의 취소 요청에 관한 법률개정안	53
〈표 IV-8〉 환경영향평가 평가준비서의 작성 방법	61
〈표 IV-9〉 평가준비서 공개 및 의견수렴에 관한 법률개정안	63
〈표 IV-10〉 검토의견 공개에 관한 법률개정안	69
〈표 IV-11〉 전략환경영향평가시 평가준비서 동·식물상 조사항목 및 횡수 사례	74
〈표 IV-12〉 전략환경영향평가 평가준비서 항목별 평가범위 및 방법 설정 중 일부	75
〈표 IV-13〉 전략환경영향평가시 환경질 조사내용	75
〈표 IV-14〉 환경현황조사내용 공개에 관한 법률개정안	76
〈표 IV-15〉 환경영향평가서 등의 비공개 요청서 서식	79
〈표 IV-16〉 비공개 최소화에 관한 법률개정안	81
〈표 IV-17〉 의견수렴 대상 확대에 관한 법률개정안	90
〈표 IV-18〉 단계적 의견수렴 확대에 관한 법률개정안	97
〈표 IV-19〉 이의신청권 도입에 관한 법률개정안	100
〈표 IV-20〉 전략환경영향평가 주민 의견수렴 삭제에 관한 법률개정안	103
〈표 IV-21〉 환경단체 소송에 관한 법률개정안	109
〈표 IV-22〉 중점평가 대상 결정 절차 등을 법률로 규정한 법률개정안	111
〈표 IV-23〉 환경영향평가 협의 등을 위한 상설위원회 도입에 관한 개정안	116
〈표 V-1〉 환경영향평가법 개정안 요약	122

그림 목차

[그림 IV-1] 환경영향평가의 스코핑 과정	62
--------------------------------	----

I 서론



-
1. 연구의 배경 및 목적
 2. 연구 방법

1. 연구의 배경 및 목적

환경영향평가 제도는 각종 개발사업 및 정책을 수립할 때 환경에 미치는 영향을 사전에 조사, 예측, 검토하여 부정적인 영향을 방지하거나 최소화할 방안을 마련함으로써 친환경적이고 지속 가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민 생활을 도모해왔다. 또한, 환경영향평가서 작성을 통해 정보의 정확성, 이해 용이성을 지속해서 높임으로써 이해관계자 간 갈등을 완화하는 데 이바지해 왔다.

환경영향평가 제도는 각종 개발사업이나 정책을 시행하면서 발생할 수 있는 환경적 영향을 예측하고 평가하여 이를 줄일 방안을 선택한다는 점에서 환경영향평가법의 기본 원칙인 사전배려의 원칙을 실현하는 제도라 할 수 있다. 또한, 사업의 경제성, 기술성 외에 환경적 측면까지 검토함으로써, 궁극적으로 환경보호 방안을 마련하고, 환경친화적 개발을 촉진한다는 점에서 환경오염을 예방하고 관리하는 규제 도구로서 중요한 임무를 수행하고 있다. 이와 함께 갈등관리 측면에서 개발사업의 영향을 과학적으로 분석·검토하여 이해관계자에게 사전에 관련 정보를 전달함으로써 사실관계 및 구조적 갈등문제를 완화하고 조정하는 역할을 하며, 이해관계나 가치 충돌을 조정하고 완화하는 역할을 기대할 수 있다.

환경영향평가법 제1조(목적)에서는 환경영향평가 제도에 대하여 “환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속 가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민 생활을 도모함을 목적으로 한다.”라고 정하고 있고, 제4조에서는 환경영향평가 등의 기본원칙을 “① 보전과 개발이 조화와 균형을 이루는 지속 가능한 발전, ②과학적으로 조사·예측된 결과를 근거로 하여 경제적·기술적 실행성 검토, ③ 충분한 정보제공으로 주민 등의 원활한 참여, ④ 평가서는 지역주민과 의사결정권자가 이해할 수 있도록 간결하고 평이하게 작성, ⑤ 누적적 영향 고려”를 원칙으로 제시하고 있다.

또한, 환경영향평가란 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모환경영향평가 등 정책 계층구조와 연계된 정책, 계획, 프로그램, 사업이 환경에 미치는 영향을 종합적으로 검토·분석하는 과정으로 궁극적으로는 환경 훼손과 오염을 예방하기 위한 관리 도구로서 기능하며, 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발을 촉진하고 쾌적한 환경을 보전·조성하는 것을 목표로 한다. 즉, 환경영향평가 제도는 환경오염의 사전에 방지하는 수단으로, 사업 계획을 수립하고 실행하는 과정에서 경제성, 기술성뿐만 아니라 환경적 요인까지 종합적

으로 검토하여 환경적으로 적합한 사업계획을 도출하는 과정이자 체계적인 접근방법으로 정의된다. 이처럼 환경영향평가 제도는 국토 환경에 영향을 미치는 다양한 개발사업이 기본적으로 환경의 질을 유지하고, 각종 환경 부담에 대해 스스로 수용, 정화 및 복원을 할 수 있는 한계인 환경용량의 범위 내에서 진행되도록 사전에 예방적 의사결정을 지원 하는 도구이다. 궁극적으로, 환경영향평가 제도는 대상 사업의 계획 단계에서 환경에 미치는 영향과 저감 방안을 과학적으로 수립하여 사업자, 평가기관, 승인기관, 이해관계자 및 지역주민에게 명확하고 투명한 정보를 제공함으로써 합리적인 의사결정을 가능하게 하는 것을 목표로 한다.

환경문제는 사업자, 인허가기관, 평가 및 승인기관, 환경단체, 지역주민 등 다양한 이해관계자가 복잡하게 얽혀 있는 경우가 많으며, 환경영향평가서는 이러한 판단과 의사결정의 기반 자료로 활용되므로 그 객관성, 투명성은 환경영향평가 제도운영에서 핵심적인 요소라 할 수 있다. 환경영향평가서 작성에는 자연환경, 대기, 수질, 폐기물 등 매체별 환경 영향을 조사하고 예측하는 과정에서 높은 수준의 전문성이 필요하며, 환경영향평가법은 개발계획을 수립하려는 행정기관의 장 또는 개발사업자가 전문 대행기관에 평가서 작성을 위탁할 수 있도록 하고 있다.

특히, 개발사업이 환경에 미치는 영향이 복합적이며, 관련 이해관계자가 다양하고 복잡한 경우 환경영향평가서의 객관성·독립성 강화, 국민 알 권리 강화, 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화는 환경영향평가 제도에 대한 국민의 신뢰와도 바로 연결되는 문제이다. 따라서 본 연구에서는 환경영향평가의 객관성·독립성 강화, 환경영향평가에 대한 국민 알 권리 강화, 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화를 위한 제도개선 방안을 제안하고자 한다.

2. 연구 방법

본 연구는 환경영향평가의 객관성·독립성 강화, 환경영향평가에 대한 국민 알 권리 강화, 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화를 위하여 환경영향평가법 개정 방향 및 개정안을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 그러기 위해서 먼저 지금까지의 환경영향평가 제도의 주요 연혁과 현 제도의 문제점을 살펴보았다.

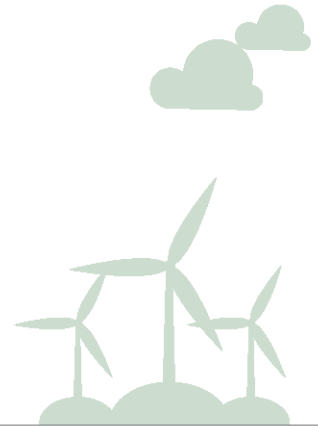
다음으로 실제 현장에서 문제가 되는 환경영향평가 제도운영 사례를 조사하고, 주요

쟁점을 분석하였다. 현장 사례로는 NC함안(주) 폐기물처리시설 설치사업, 대저대교 건설사업, 거제 남부관광단지 조성사업, 양산사송지구 '중로1-2노선 외 2개 도로 개설공사' 사업, 제주 제2공항 사업의 환경영향평가와 관련한 문제점을 조사하였다.

본 연구에서는 '환경영향평가의 객관성·독립성 강화', '환경영향평가에 대한 국민 알 권리 강화', '환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화'의 세 가지 큰 주제에 집중하여 환경영향평가법령 및 지침 내용을 검토하고, 유사한 국내외 법과 제도를 분석하여 개정안을 제시하였다. 이후, 법률가, 환경영향평가 전문가 등과 현행 법령 및 제도의 문제점과 연구진이 제시하는 개정안에 관하여 자문회의를 여러 차례 진행하였다. 또한, 현장에서 직접 활동하는 시민단체 등의 의견도 수렴하여 환경영향평가법 개정안에 반영하였다. 그 결과 위 세 가지 주제에 관한 환경영향평가법 개정안을 제시하였다.

II

환경영향평가 제도 주요 연혁과 문제점



1. 환경영향평가 제도 주요 연혁
2. 환경영향평가 절차와 특징
3. 현행 환경영향평가 제도의 문제점

1. 환경영향평가 제도 주요 연혁

1) 환경보전법상 사전협의제도

우리나라는 1977년 제정된 환경보전법에서 환경영향평가 제도가 처음 도입되었다. 환경보전법은 경제가 발전함에 따라 환경오염이 점점 심해지면서 기존의 공해방지법에 따라 사업장에서 배출되는 오염물질의 규제만으로는 환경보전의 목적을 달성하기 어려워 지자 종합적으로 환경오염을 방지하는 제도를 수립하고자 공해방지법을 폐지하고 제정되었다. 당시 환경보전법 제5조(사전협의)에는 “도시의 개발이나 산업입지의 조성, 에너지 개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 당해 계획에 관하여 미리 보건사회부 장관과 협의하여야 한다.”라고 규정하였다. 그러나, 이렇게 사전협의제도는 만들어졌으나 실제 제도가 시행되기 위한 하위법령 등은 마련되지 않아 실제로 시행되지는 못하였다.

이후, 1980년 환경청이 신설되고 1981년 환경보전법을 개정해 환경영향평가서 작성에 관한 규정(환경청 고시 제81-4호)을 제정·고시하면서부터 환경영향평가가 본격적으로 시행되었고, 환경영향평가 대상 사업을 행정기관뿐만 아니라 정부 투자기관과 공공기관의 추진사업으로 확대해, 철도, 공항, 매립 및 개간사업, 아파트 지구개발사업 등 10개 분야가 추가되었다.

1986년에는 민간이 추진하는 사업도 환경영향평가 대상에 포함되어 환경영향평가 대상 사업이 확대되었고, 협의 내용에 대하여 보완조치 등을 강제할 수 있도록 규정하였다. 1990년 환경청이 환경처로 바뀌면서 환경보전법이 폐지되었고, 환경영향평가 제도는 환경정책기본법으로 옮겨서 규정하게 되었다. 이때 사후관리제도와 함께 환경영향평가서 초안에 대한 주민 의견을 수렴하여 최종평가서를 작성하는 규정이 신설되었는데, 과거의 환경영향평가가 승인기관, 협의 기관 등 행정기관의 협의 기능이 강조되었다고 한다면 환경정책기본법으로 환경영향평가 제도가 이관되면서 환경영향평가 과정에 주민이 참여할 수 있는 제도와 정보공개 제도가 시작되었다. 이후 1992년 8월 환경정책기본법 시행령이 개정되면서 지역 단위의 개발사업에 대하여 환경영향평가 협의 업무가 지방환경청으로 위임되어 지역 현장 기반의 환경 영향 검토가 가능해지게 되었다.

2) 환경영향평가법 제정

환경정책기본법은 환경정책의 기본사항을 정하고 있는 법률이기 때문에, 환경정책 기본법에 환경영향평가의 대상, 절차, 시기 등을 규정하는 것은 기본법의 성격과 맞지 않는 것이었다. 또한, 주민 의견수렴이 형식적으로 이루어지고 있는 점, 사후 환경관리가 부실한 점 등 각종 지적이 계속되자, 이를 개선하고자 1993년 6월 단일법으로서 환경영향평가법이 제정되었다. 1990년대 초반은 낙동강 페놀 오염 사건 등 커다란 환경문제가 연달아 발생하였고, 환경단체 활동이 강화된 시기였으며, 1992년 리우환경회의에서 지속 가능성이 중요한 화두로 떠오르면서 사회적으로나 정책적으로 환경에 관한 관심이 크게 상승하던 시기였다.

이러한 전반적인 분위기는 환경영향평가법을 포함하여 환경법에도 영향을 미쳤다. 환경영향평가법에서는 “주민 의견수렴을 위한 설명회와 공청회를 의무적으로 실시”하도록 개정되는 한편, “평가서 협의 요청 및 사후관리를 사업승인기관이 담당”하도록 개정되었다. 그리고 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정과 환경영향평가서 검토 및 협의 내용이 세 차례에 걸쳐 개정되었는데, 협의 내용이 충실하게 이행되게 하도록 협의 내용 관리 대장을 비치하고, 관리책임자 지정을 의무화하였으며, 협의 내용 미이행으로 공사중지 명령을 받은 사업자가 위 명령을 위반했을 때 처벌을 받도록 개정하였다.

1997년에는 OECD 가입 등 환경영향평가와 관련한 국내와 국외의 여건 변화에 따라 1997년 3월 환경영향평가법을 개정하였다. 개정된 환경영향평가법에 따라 시·도 조례로 환경영향평가를 실시할 수 있도록 환경영향평가의 대상을 확대하였고, 이에 따라 현재 여러 시·도에서 환경영향평가 조례를 제정하여 지방에서 이루어지는 사업에 대한 환경영향평가를 실시하고 있다. 그리고 같은 해에 환경영향평가에 대한 국민의 관심이 높아지고, 환경영향평가서의 체계적이고, 전문적인 검토와 환경영향평가 기법의 개발 및 보급을 강화하기 위하여 한국환경정책·평가연구원(Korea Environment Institute: KEI)이라는 전문검토기관이 설립되었다.

1999년 12월 31일에는 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법이 제정되어 환경·교통·재해·인구에 관한 영향평가가 각각 별도의 법률에 따라 시행됨으로써 절차가 중복되고 사업자에게 부담을 준다는 의견에 따라 일괄적으로 의견수렴 절차를 거칠 수 있도록 통합해서 평가하게 되었다. 또한, 환경정책기본법 제11조에서 기본계획단계에서 검토가 가능한 사항에 대하여 사전협의를 의무화하는 규정이 새롭게 마련되었다.

2003년 12월 법률 개정(법률 제7020호)에서는 환경영향평가가 공정하고 독립적으로 이루어질 수 있도록 사업자가 환경영향평가서 작성에 관한 대행계약을 체결하는 경우, 다른 공사계약과 분리하여 체결하도록 규정을 강화하였고, 환경영향평가서를 작성하기 전에 당해 사업과 해당 지역의 특성에 따라 평가항목과 범위를 미리 결정하여 평가서를 작성하도록 하는 스코핑 제도를 도입하였다.

스코핑 제도는 환경영향평가서를 작성할 때 선택과 집중을 통해 문제가 될 만한 사안을 집중적으로 검토하는 것을 의미하는데, 스코핑 시스템을 통해 사업 기간의 단축과 승인 기관의 실질적인 평가 참여 유도 및 그 평가에 대한 책임과 권한을 가질 수 있다는(평가 협의의 내실화) 장점이 있고, 불필요하거나, 피해가 적은 일상적인 문제보다는 근본적이고 중요한 문제해결에 집중하게 함으로써 환경영향평가 제도의 효율성을 높이는 계기가 되었다고 평가된다(조공장, 2013).

3) 환경영향평가법 재정립

환경영향평가법 재정립의 핵심적인 내용은 사전환경성 검토가 본격적으로 도입되었다는 점이다. 사전환경성 검토제도는 최초로 1993년 환경정책기본법 시행령에서 행정계획 및 개발사업의 환경성 검토에 관한 규정에서 도입되었다. 이후 2006년에 환경정책기본법 및 같은 법 시행령이 개정됨으로써 본격적으로 시행되었다. 당시의 개정은 시화호, 새만금호, 영월댐 등의 환경문제가 크게 드러나면서, 수도권 지역의 난개발 등을 예방하기 위한 환경영향평가가 그 고유 기능을 제대로 수행하고 있지 못하고 있다는 문제 제기로 이루어졌다.

사전환경성 검토에 대해 환경부는 “사전환경성 검토제도는 환경에 영향을 미치는 각종 행정계획이나 개발사업을 수립·시행하기 전에 환경적 측면에서 입지의 타당성, 개발구상 및 토지이용계획의 적정성, 장래 당해 및 주변 지역의 미치는 환경 영향을 사전에 검토·분석하여 최적의 환경보전대책이 반영되도록 함으로써 ‘개발과 보전의 조화’를 이루고 환경친화적인 개발을 유도하여 ‘환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발’을 실현하고자 하는 제도”라고 설명하고 있다. 또한, 사전환경성 검토제도는 환경적으로 민감한 지역의 소규모 개발사업에 대해서도 사전환경성 검토 대상으로 포함했다는 점에서 의의가 있었다.

환경부는 2005년 5월 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법을 개정하여 환경영향평가서 등을 작성할 때 사전환경성 검토서 내용을 활용할 수 있도록 하였고, 사전환경성

검토 시 주민 등의 의견수렴을 한 경우 환경영향평가 단계에서 주민 등의 의견수렴을 생략할 수 있도록 하는 등 환경영향평가와 사전환경성 검토를 연계할 수 있도록 하였다. 2009년에는 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법이 폐지되었고, 환경영향평가법으로 다시 바뀌게 되었다.

전략환경영향평가는 의사결정의 더욱 상위 단계인 정책, 계획, 프로그램들이 환경에 미칠 수 있는 큰 영향들을 사전에 평가하는 과정을 의미하는데 개별사업, 즉 프로젝트에 대한 평가로는 사전예방과 지속 가능한 발전의 원칙을 달성할 수 없다는 인식에 따라 제기된 개념이다. 전략환경영향평가는 미국, 호주, 캐나다, 영국 등 외국에서는 비교적 일찍 도입되어, 1990년대 이후에는 본격적으로 시행되고 있는 제도였으며, 전략환경영향평가를 시행하고 있는 나라는 점차 증가하고 있었다. 2000년대에는 EU 27개국에서 전략환경영향평가가 시행되고 있었다.

환경영향평가 제도는 이후 관련 법령 등의 개정과 제정 등을 통해 환경영향평가 대상 사업이 확대되고 주민 의견수렴 절차 등이 강화되었으며, 거짓·부실 작성된 환경영향평가서 작성을 막기 위하여 다양한 조치가 도입되었다.

2011년에는 환경영향평가 제도가 환경정책기본법에 따른 사전환경성 검토제도와 환경영향평가법에 따른 환경영향평가로 나누어져 있어, 비슷한 목적의 환경영향평가 제도가 서로 다른 법률에 규정되어 그 절차가 복잡하고 환경영향평가가 일관성이 떨어지고, 연계성이 부족하다는 지적이 계속되어 환경영향평가의 체계와 절차를 일관되게 개선하고, 환경영향평가의 효율성을 높이기 위하여 위 두 제도를 하나의 법률로 단일화하도록 환경영향평가법을 전부 개정(2011년 7월 공포, 2012년 7월 시행)하였다. 환경부는 2011년 7월 환경영향평가법 개정을 통해 환경영향평가법 제2조에 ‘전략환경영향평가 개념’을 규정하였고, 2012년 7월부터 시행하게 되었다. 그렇게 함으로써, 사전환경성 검토제도와 환경영향평가 제도의 근거 법률을 환경영향평가법으로 단일화하였고, 환경영향평가 체계를 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모환경영향평가로 구분하여 시행하도록 개정하였다. 환경영향평가법으로 단일화하면서 달라진 주요 내용은 아래와 같다.

- ① 환경성 검토협의회, 환경영향평가의 평가 계획서 심의회와 이의신청심의위원회 통합으로 평가 협의 요청기관의 운영 효율성 제고 및 절차의 중복을 방지토록 하였다.
- ② 평가항목·범위 등 결정 절차는 ‘선택과 집중’을 통한 환경영향평가서의 질적 향상과 효율화를 목적으로 시범적·한시적으로 도입(2006)하였으나, 제도 도입

결과 평가서 작성비용 절감, 협의 기간 단축, 보완사항 감소 등 환경영향평가서 작성 절차 효율성이 향상됨에 따라 환경평가제도 고객만족도 상승 등의 운영성과가 좋아 항구적 제도로 변경하였다.

- ③ 평가서 부실로 인한 협의 기간 지연 등을 방지하고 사업자와 주민 간 갈등을 예방하기 위하여 일정한 자격을 가진 환경영향평가사가 평가서를 작성하거나 감수하도록 하는 방안을 마련하였다. 이를 위해 환경영향평가사를 국가 자격제도로 도입하였으며, 2014년 1월에 제1회 자격시험을 시행하였다.
- ④ 환경영향평가 과정에서 자연생태 분야의 조사를 강화하고, 환경영향평가서의 공정성·신뢰성을 확보하기 위하여 제2종 환경영향평가업(자연생태계조사업)을 신설하였다.
- ⑤ 기존 사전환경성 검토서는 평가대행기관 등이 대행하여 작성할 수 있는 명시적 규정이 없어 무자격업체에 의해 검토서가 작성되는 사례가 많아 검토서의 내용이 부실하여 협의 시 반려·보완 등이 상례 화 되어 평가서 작성비용이 상승하고 협의 기간이 장기화하는 결과를 초래함에 따라 환경영향평가 등의 대행은 환경영향평가 업체만이 수행할 수 있도록 하여 평가서의 객관성 및 전문성을 높일 수 있도록 하였다.”

4) 환경영향평가법 재정립 이후의 제도개선

2011년 7월 21일 통합 환경영향평가법이 제정(2012년 7월 22일 시행) 및 공포된 이후 환경영향평가 제도가 재정립되었고, 그 후에도 국회, 시민단체, 관계전문가 등의 제도개선 요구 등을 반영하여 지속해서 환경영향평가 제도개선이 추진되었다.

2015년 1월에는 환경영향평가법에 사업자가 환경영향평가서 작성을 대행하고자 할 때 환경영향평가업자의 사업수행능력을 의무적으로 평가하도록 하는 근거를 마련하였고, 2016년 1월에는 행정규칙인 환경 영향평가업자의 사업수행능력 세부평가 기준 고시를 제정하여 시행하였다. 또한, 사후 환경 영향조사의 결과 및 조치내용 등의 검토를 의무화 하고, 2016년 3월에는 환경영향평가법 시행령을 개정하여 사후 환경 영향조사 결과 등에 대한 검토기관을 5개(국립환경과학원, 국립생물자원관, 한국환경정책·평가연구원, 한국 환경공단, 국립생태원)를 지정하였다. 또한, 환경영향평가사 등 환경영향평가 관련 전문 기술 인력을 육성·관리하기 위하여 환경영향평가기술자 교육의 법적 근거를 마련하였고,

2018년부터는 환경영향평가 기술자에 대한 최초 및 보수 법정 교육을 의무화하였다.

2017년에는 주민 의견수렴 절차에 흠이 있으면 주민 의견을 다시 수렴하도록 하였고, 거짓 작성된 환경영향평가서에 대한 재평가, 하도급에 대한 발주청 승인제도 등을 도입하여 환경영향평가에 대한 사업자의 책임을 강화하는 방향으로 제도를 개선하였다. 또한, 원상복구 명령 및 과징금 부과제도를 신설하였고, 과태료를 상향하였으며, 위반행위 공표 제도를 신설하는 등 이행강제력을 강화하는 조치를 하였다. 한편, 2020년부터는 환경영향평가사의 총괄책임제도가 시행되었다.

5) 제21대 국회 이후 환경영향평가법 개정안

제21대 국회 이후 환경영향평가법과 관련하여 중요 개정사항은 아래와 같다.

(1) [시행 2025. 2. 21.] [법률 제20334호, 2024. 2. 20., 일부개정]

환경영향평가 등의 기본원칙에 환경영향평가 등이 온실가스 배출 및 감축 효과와 온실가스 배출이 미치는 영향을 최소화할 수 있는 방안을 고려하여 실시되도록 규정하고, 환경영향평가 등의 과정에서 설명회나 공청회를 개최하지 않는 경우 온라인 설명회 또는 공청회를 개최하여 주민 등의 의견을 듣도록 하며, 특별재난지역으로 선포된 지역에서 재해복구계획 및 재난복구계획에 따라 시행하는 사업으로서 행정안전부장관이 환경부장관과 협의한 사업은 환경영향평가 및 소규모환경영향평가의 대상에서 제외하도록 하고, 일부 소규모환경영향평가 대상 사업에 대하여 시·도의 조례에 따른 환경영향평가를 실시할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운용상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

(2) [시행 2025. 10. 23.] [법률 제20518호, 2024. 10. 22., 일부개정]

환경 영향 정도에 따라 평가 및 협의 절차를 적용할 수 있도록 개선하고, 환경영향평가 등의 재협의를 생략할 수 있는 기준을 합리화하며, 환경영향평가 제도의 품질 및 신뢰도를 높이고 환경영향평가 과정에서 사업자 등의 권리구제 기회를 강화하기 위한 규정을 마련하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

가. 환경부장관의 환경영향평가서 보완·조정 요청에 대해 이의신청할 수 있는 근거를 마련함(제28조).

- 나. 환경영향평가 대상 사업이 협의 내용을 통보받은 후 취소, 실효, 지연으로 일정 기간이 지나더라도 주변 여건이 경미하게 변한 경우에는 환경부장관과 협의하여 재협의 요청을 생략할 수 있는 근거를 마련함(제32조 및 제44조).
- 다. 환경에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되는 심층평가 대상에 대하여 환경영향평가를 실시하려는 경우에는 공청회를 개최하여 주민 등의 의견을 들어야 함을 규정함(제52조의2 신설).
- 라. 환경에 경미한 영향을 미칠 것으로 예상되는 신속평가 대상의 경우 평가절차 일부를 생략할 수 있도록 하고, 이 경우 사업계획 시행 등에 따른 환경보전방안을 마련하도록 함(제52조의3 신설).
- 마. 환경영향평가업자에게 환경부장관이 인정한 환경영향평가기술자가 아닌 사람에게 환경영향평가서등을 작성하게 하지 말 의무를 부과하고, 이를 위반하는 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처함(제56조제1항제7호 및 제74조제2항제5호의2 신설).
- 바. 발주청은 환경영향평가업자와 환경영향평가서등의 작성에 관한 대행계약을 체결하는 경우 특별한 사유가 없으면 환경부장관이 고시한 대행 비용의 산정 기준을 반영해야 함을 규정함(제62조 제2항 신설).
- 사. 신속평가 도입에 따른 벌칙 및 과태료 규정을 정비함(제73조, 제74조 및 제76조).

2. 환경영향평가 절차와 특징

1) 평가서 작성 책임

환경영향평가법 제9조 제1항, 제22조에 따르면 우리나라의 환경영향평가는 오염원인자 책임 원칙에 따라 전략환경영향평가는 개발계획을 수립하려는 행정기관장, 환경영향평가는 사업자에게 환경영향평가서 등의 작성 책임이 있다.

2) 승인기관과 환경부 간 협의 체계

우리나라의 환경영향평가는 환경영향평가와 관련하여 최종적인 심사와 승인 책임은

주무 부처에 있으며, 환경부와는 환경영향평가에 대한 협의를 통해 의견을 반영하는 체계를 가지고 있다. 환경부는 환경영향평가 대상 사업의 최종 승인 전에 환경영향평가서 검토를 하고 승인기관의 장에게 환경영향평가 검토 결과를 전달하는 협의 기관의 임무를 수행하고 있다(환경영향평가법 제27조).

3) 한국환경정책·평가연구원 등 전문기관을 통한 검증체계

환경영향평가 결과에 대한 신뢰성 및 적정성을 높이기 위하여 전문적인 기관인 KEI 등에서 환경영향평가서등을 검토하여 의견을 제시한다. 다만, 검토해야 하는 환경영향평가서등의 건수가 많은 것에 비해 상대적으로 환경영향평가서등을 검토하는 인력 등의 자원이 부족하다는 현실적인 어려움이 있다(환경영향평가법 제28조).

4) 환경영향평가 대행체계

환경영향평가서등의 작성은 고도의 전문성 등을 필요로 하므로 환경영향평가법에서는 사업자에게 평가대행업체가 환경영향평가서를 작성토록 할 수 있도록 하고 있다.

환경영향평가법 제53조에 따라 “사업자는 환경영향평가업을 등록한 업체에 환경영향평가서 등의 초안 및 평가서, 사후 환경 영향조사서, 환경보전방안의 작성을 대행하게 할 수 있다.” 또한, 환경영향평가법 시행령 제68조에 따라 “환경영향평가 항목 중 자연생태환경 분야의 조사, 영향예측·평가 및 보전방안 마련에 관한 업무를 제2종 환경영향평가업을 등록한 업체에 대행할 수 있도록 하고 있다.”

5) 환경영향평가서 검토체계

환경영향평가서등의 검토체계는 환경영향평가법 제28조에 규정되어 있다. 환경영향평가서등의 검토 주체는 환경부장관이고, 이를 위해서 환경부장관은 한국환경정책·평가연구원과 해양수산부장관에게 관련 의견을 들어야 한다.

환경영향평가서등의 검토는 승인기관의 장이 환경부장관에게 환경영향평가서등의 협의를 요청하면서 이루어지게 되는데(환경영향평가법 제27조 제1항), 그 검토 결과 환경영향평가서 또는 사업계획을 보완·조정할 필요가 있는 경우에 환경부장관은 두 차례만 사업자에 이를 요청할 수 있으며, 이것이 잘 이행되지 않을 때는 환경영향평가서를 반려

할 수 있다(환경영향평가법 제28조).

환경영향평가서 또는 사업계획의 보완·조정이 필요한 경우는 환경영향평가서가 환경영향평가법에 규정된 작성 내용·방법 등에 따라 작성되지 아니한 경우와 환경영향평가 대상 사업의 시행으로 환경에 해로운 영향을 미칠 우려가 있어 사업계획 등의 조정이나 보완이 필요하다고 인정하는 경우이며, 이 경우 환경부장관은 협의 대상 여부 등 형식적 요건에 관한 사항, 주민 등의 의견수렴 절차 이행 및 주민 의견 반영에 관한 사항, 환경영향평가서 내용의 타당성 여부 등에 대해 검토를 수행해야 한다.

이때 환경부장관은 관계 전문가의 의견을 들을 수 있으며, 승인기관의 장에게 관련 자료 등의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 승인기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다(환경영향평가법 시행령 제48조). 환경영향평가서에 대한 상세 검토절차는 환경영향평가서 등에 관한 협의 업무 처리규정에 명시되어 있다.

3. 현행 환경영향평가 제도의 문제점

1) 절차의 공정성 및 신뢰의 문제

사업자는 개발사업 등에 대한 환경영향평가 협의 완료 후에 그 협의 내용을 따르며 당해 개발사업으로 발생할 수 있는 환경의 악영향을 줄이는 등 일차적인 책임을 짐으로써 환경 영향을 최소화할 의무가 있다. 그러나 환경영향평가서등의 작성과 관련한 책임은 대행업자가 지도록 하고 있어 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성에 대한 처벌은 대행업자만이 지도록 하고 있다.

한편, 해외 주요 국가에서도 우리나라처럼 환경영향평가서등에 대한 대행 작성을 인정하고 있는데, 해외 주요 국가에서는 우리나라처럼 협의 기관이 대행업체를 관리 또는 감독하고 있지 않음에도 불구하고 유독 우리나라에서만 대행업자가 작성한 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성 등 그 신뢰성 여부가 문제 되는 것은 단순히 대행 작성 체계에 대한 문제는 아님을 말하는 것이라 할 수 있다.

여기에서 제기할 수 있는 문제는 과연 ‘거짓·부실 작성된 환경영향평가서등과 관련하여 그 처벌은 사업자를 대신해서 환경영향평가서등을 작성하는 대행업자가 받는 것이 적절한가?’라는 것이다. 즉, 환경영향평가서등의 대행 작성은 사업자를 대신하여 대행업자가

하는 것이고 사업자와 대행자 간에는 그와 관련한 계약 절차가 진행되어야 할 것인데, 사업자의 사업계획과 설계는 환경영향평가서등에서 제시된 저감 방안과 매우 밀접한 관련이 있는 만큼, 환경영향평가서등의 책임을 사업자에게도 지우는 것이 필요한 것이 아닌가 하는 것이다.

실제로 우리나라는 선진국보다 사업자의 친환경 의식이 다소 미약하며, 이러한 사업자의 낮은 환경의식이 사업계획에 대한 환경영향평가를 대행하는 평가대행자에게 직접적·간접적으로 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 이것이 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성의 원인 중 가장 근본적이며, 중요한 것이라 볼 수 있다.

2) 환경영향평가 대행체계의 문제

일반적으로 환경영향평가의 대행을 위해서는 대행계약을 하게 되는데, 흔히 계약서를 작성하면서 발주자는 ‘갑’, 도급자는 ‘을’로 표기하게 된다. 여기에서 요즘 사회적 문제를 일으키고 있는 ‘갑을관계’라는 단어가 나타나게 되었으며, 이로 인하여 사업자가 우위에 있는 평가 대행체계가 만들어져 환경영향평가를 위한 조사와 환경영향평가서 작성의 독립성 확보가 어려워지고, 이로 인하여 환경영향평가 대상 지역에 대한 환경 현황을 은폐하거나 축소하게 되고, 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성 등의 문제가 공통적인 한계점으로 나타나게 되는 것이다.

현재 우리나라의 환경영향평가 제도는 사업자에게 스스로 평가하고 판단하여 개발사업 등을 진행할 때 친환경적인 계획·개발 기법을 수립하고 이행하도록 하는 것을 제도의 기본적인 목적으로 하고 있다. 그러나 이러한 당초 제도의 취지와는 달리 사업자는 경제성과 효율성을 강조하다 보니 많은 부작용이 나타나고 있으며, 2016년 5월 일부개정을 포함하여 최근까지 이루어진 주요 환경영향평가법 제정 및 개정 사유 중 하나가 환경영향평가의 객관성과 공정성을 확보하는 것임에도 불구하고 그 실효성에 대한 논란은 늘 있었다.

사업자를 대행하여 환경영향평가의 조사와 평가를 수행하는 대행자의 경우 환경영향평가서등을 작성하면서 현재 환경영향평가법에 여러 제도가 객관성 및 공정성 확보를 위하여 마련되어 있으나 구조적으로 도급, 하도급이라는 계약관계가 가진 취약성으로 인해 객관적이고 공정하며 신뢰성이 높은 환경영향평가서등의 작성이 쉽지는 않다. 당초 환경영향평가 제도는 자율적으로 환경영향평가를 수행하는 것으로 도입되었는데 경제성과

효율성을 강조하는 사업 주체의 개발을 우선하는 인식과 사업자와 대행자 간 계약관계의 취약성으로 인해 환경영향평가 제도 운용에서 나타나는 공정성 문제는 지속해서 발생할 수밖에 없다. 환경영향평가의 공정성 확보를 위한 근본적인 해결책을 현행 환경영향평가 법과 제도 내에서 만들어내기란 쉽지 않은 상황이다.

환경영향평가서등의 거짓·부실 작성과 관련된 조항은 1999년 12월 31일 개정된 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에서 최초로 명문화된 이후 2011년 3월 25일 개정법령에서 거짓 또는 부실작성에 대한 구체적인 판단기준이 제시되었으며, 환경영향평가법의 거짓 또는 부실작성의 판단기준은 같은 법 시행규칙 제23조 및 별표 2에서 규정하고 있다.

환경영향평가의 대행체계를 설계하면서 생기는 문제점의 기본적 원인은 사업자의 이윤 추구에 있다. 개발사업을 중심으로 여러 이해관계자는 경제적 논리로 행동하기 때문이다. 환경영향평가의 신뢰도를 높이기 위한 근본적인 방향은 기업의 이윤 창출 극대화와 사업자의 우월적 지위를 제어할 수 있는 수단을 중심으로 접근하여 설정할 필요가 있다.

그동안 여러 언론 등에서 환경영향평가의 거짓·부실작성에 대하여 비판하는 목소리가 제기되었는데, 대표적인 사례로 설악산 국립공원 케이블카 건설사업이 있다. 설악산 국립공원 케이블카 건설사업과 관련한 환경영향평가에 대하여 동식물 조사의 부실 등으로 사회 각계에서 사회적 논란이 있었다. 환경영향평가에서 거짓·부실 평가 사례로 가장 논란이 많은 분야가 자연생태계 조사 분야이며, 그 외에 현황 측정, 환경 영향의 축소 등과 같은 것이 있다.

3) 환경영향평가 주민 의견수렴 절차의 문제

(1) 문제점

그동안 여러 차례의 환경영향평가법 등 관련 법률의 개정을 통해 주민참여 확대와 정확한 정보제공을 위한 노력을 해 왔음에도 불구하고 환경영향평가를 거친 사업 중에서 다양한 사업에서 계속해서 갈등이 발생하고 있으며, 이에 대한 제도개선 요구 또한 끊이지 않고 있다.

환경영향평가서는 그 작성에 전문성이 필요하여 대행기관이 기초적인 조사를 하고, 작성하고 있으므로 일반인이 봤을 때는 조사방법과 수단을 이해하기 어려운 측면이 있다. 특히 개발사업 등으로 인한 환경 영향예측이나 평가가 아주 전문적이어서 일반인이 환경영향평가서의 내용을 이해하기 어렵다. 사업자도 전문성 때문에 개발사업 등의 추진 시에

환경영향평가서에서 제시된 내용을 이행하지 못하는 경우도 발생한다. 또한, 환경영향평가법에 주민 의견수렴 절차와 협의의 진행 과정 등을 규정하고 있으나, 몇 차례 형식적인 참여만으로 환경영향평가 내용을 이해하기 어려우므로 환경영향평가 이해관계자 사이에 정보의 불균형이 발생한다.

그러므로 사업자와 주민 사이의 환경적 피해 사실 등에 대한 이해관계의 갈등은 개발과 환경보전을 바라보는 인식의 차이와 더불어 환경영향평가서의 사실관계와 정보공개에 대한 낮은 신뢰도 때문에 증폭되기도 한다.

이러한 환경영향평가서의 부실작성과 전문성의 부족은 환경영향평가에 대한 불신을 키우기 때문에 결국 참여자 간 정보 불균형은 이들 사이의 갈등을 더욱 확대하는 결과를 초래하고 때에 따라서는 감정적 대립을 증폭시켜 법정 공방으로 이어지기도 하였다.

(2) 우리나라 환경영향평가법상 주민 의견수렴

가) 주민 의견수렴 절차

주민 의견수렴절차는 환경영향평가법의 가장 중요한 부분이라고 할 수 있으며, 전략환경영향평가와 관련하여 제13조(주민 등의 의견수렴)¹⁾, 제14조(주민 등의 의견수렴 절차의 생략), 제15조(주민 등의 의견 제 수렴) 그리고 환경영향평가와 관련하여 제25조(주민 등의 의견수렴), 제26조(주민 등의 의견 제 수렴)의 조항을 두고 있다. 환경영향평가서 초안이 접수되는 날로부터 초안을 공고하여야 하고, 주민공람의 경우는 환경영향평가서

-
- 1) 환경영향평가법 제13조(주민 등의 의견수렴) ①개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가대상 지역주민의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 범위의 주민이 공청회의 개최를 요구하면 공청회를 개최하여야 한다.
 - ②개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획이 생태계의 보전가치가 큰 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역을 포함하는 경우에는 관계 전문가 등 평가대상 지역의 주민이 아닌 자의 의견도 들어야 한다.
 - ③개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장이 책임질 수 없는 사유로 제1항에 따른 설명회나 공청회가 정상적으로 진행되지 못하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 설명회나 공청회를 개최하지 아니할 수 있다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회에 준하는 방법으로 주민 등의 의견을 들어야 한다.
 - ④개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항 및 제2항에 따른 주민 등의 의견수렴 결과와 반영 여부를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다.
 - ⑤제1항 및 제2항에 따른 공고·공람, 설명회 또는 공청회 개최, 그 밖에 의견수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
-

초안과 함께 ‘환경영향평가서 초안 열람부’와 ‘주민 의견제출서’를 함께 준비해 놓아야 한다.

사업자는 설명회 개최 7일 전까지 하나 이상의 중앙 일간 신문과 해당 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간 신문에 사업개요, 설명회 일시 및 장소 등을 각각 1회 이상 공고해야 하고, 공람 시작 10일 이내에 사업지구 관할 행정구역과 협의가 이뤄진 일시와 장소에서 설명회를 개최하여야 한다(환경영향평가법 시행령 제15조).

공청회가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30명 이상일 때 또는 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5명 이상으로서 평가서 초안에 대한 의견을 제출한 주민 총수의 50% 이상일 때 공청회를 별도로 개최한다(같은 법 제13조 제1항 및 시행령 제16조 제1항). 설명회와 공청회가 의견이 다른 단체에 의해 무산되는 경우가 많았으나, 점차 실질적인 내용을 논하는 자리로 변화하고 있기도 하였다.

“주민 등의 의견 제 수렴”은 환경영향평가법 제26조에서 규정하고 있는데, 내용은 “의견 수렴 절차를 거친 후 협의 내용을 통보받기 전까지 환경영향평가 대상 사업의 변경 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 환경영향평가서 초안을 다시 작성하여 주민 등의 의견을 재수렴하도록” 하는 것이다.

나) 주민 의견수렴 미흡

현재의 환경영향평가법에 이르기까지 수차례의 법률 개정을 통하여 설명회나 공청회 등을 통하여 환경영향평가 대상 사업 추진으로 영향을 받을 우려가 있는 지역주민의 의견을 수렴하고, 이를 평가서에 반영시키도록 하고 있다(다만 주민의 요구가 있고, 법정 요건을 충족시킬 때는 공청회를 개최할 수 있다).

이럴 때 “환경영향평가 대상 사업의 시행으로 영향을 받게 되는 지역”에 대한 논란이 있을 수 있다. 즉 대상 사업으로 인한 환경영향평가 항목의 피해 예상범위를 다양한 주변 환경을 고려하여 정확히 예측하기란 공학적 해석의 한계가 있으며, 이는 향후 환경영향평가서 부실로 인한 법적 다툼이 발생 시 원고적격²⁾에 대한 문제로 이어질 수 있다.

김홍균(2008) 연구에 따르면 환경영향평가법 제13조 제2항에서 사업자는 생태계의 보전가치가 큰 지역(환경영향평가법 시행령 제17조)을 환경영향평가 대상 사업에 포함하는 경우 관계 전문가 등 평가대상 지역의 주민이 아닌 자의 의견을 들어야 하지만³⁾,

2) 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 판결(정부 조치계획취소 등).

3) 환경영향평가법 제13조 제2항

사업자에게 주민 등의 의견수렴 결과와 반영 여부를 법령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다고만 규정하고 있고⁴⁾, 사업자에게 보완요구에 대해 지시를 할 수 있지 아니한 점, 지역주민이 아닌 환경단체 등의 참여가 제한되고 있는 점, 국가안보를 위하여 필요한 경우나 환경영향평가서 등에 해당 사업의 영업비밀이 포함된 경우 환경영향평가서의 공고 및 공람을 하지 않거나 공개의 범위를 제한할 수 있는 등⁵⁾ 절차적으로 미흡한 면이 많다.

또한, 실제로 주민들이 환경영향평가서 초안에 대한 의견수렴 과정이 진행되고 있는지 모르는 경우가 많으며, 의견수렴 과정이 진행 중이라는 것을 알게 되더라도, 그 내용이 전문적이고 기술적이어서 지역주민들이 관련 의견을 제시하기 힘들다. 게다가 설령 주민들이 의견을 제시하는 경우라도 정보의 부족 등으로 그 의견이 제대로 반영되지 않는 경우가 다반사이며, 몇몇 주민들의 의견이 주민 전체의 의견으로 간주하여 반영될 수도 있다. 한편, 사업자가 환경영향평가 대상 지역주민에게 설명회나 공청회 홍보를 적극적으로 하지 않아 주민이 설명회 개최 등의 사실을 알지 못하여 환경영향평가 대상 지역주민이 한 명도 참석하지 않고, 그와 무관한 주민들만 참석해 설명회나 공청회를 개최한 때도 주민 의견수렴절차⁶⁾만 거치면 문제 되지 않는다는 점이다. 이 문제는 결국 환경영향평가에 대한 불신을 높이고 사업자와 이해를 달리하는 지역주민 간의 갈등을 유발하는 원인이 되고 있다.

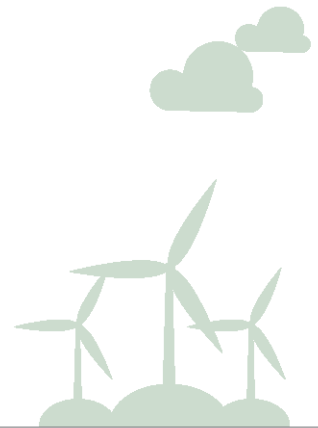
4) 환경영향평가법 제25조 제4항

5) 환경영향평가법 제66조 제2항

6) 환경영향평가법 시행령 제14조 (주민 등의 의견제출 방법 등) 주민은 전략환경영향평가서 초안의 공람 기간이 시작된 날부터 전략환경영향평가서 초안의 공람 기간이 끝난 후 7일 이내에 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장에게 해당 계획의 수립으로 예상되는 환경 영향, 환경보전방안 및 공청회 개최요구 등에 대한 의견을 제출할 수 있다.

III

환경영향평가 제도운영 사례



1. NC함안(주) 폐기물처리시설 설치사업
2. 대저대교 건설사업
3. 거제남부관광단지 조성사업
4. 양산사송지구 '중로1-2노선 외 2개 도로개설공사' 사업
5. 제주 제2공항 건설사업
6. 시사점

1. NC함안(주) 폐기물처리시설 설치사업

1) 사업개요

- 위치 : 경상남도 함안군 칠서면 공단안길 66-95 일원
- 사업규모 : 사업면적 83,920.6㎡, 매립용량 193만㎥(일반 171만㎥, 지정 22만㎥), 소각시설 94.8톤/일
※ 매립 및 소각대상 폐기물 : 사업장 일반폐기물 및 지정폐기물
- 사업비 : 650억 원
- 승인기관 / 사업시행자 : 낙동강유역환경청·함안군 / NC함안(주)

2) 경과

- 2019 (함안군) 대치, 향촌, 신계 마을 환경오염으로 인한 암 환자 다수 발생으로 투병 혹은 사망 대치마을 경상대병원 건강검진 시행
- 2020.4.20. 악취관리 중점지역 고시 (2021.1.1 시행)
- 2020.4.23. (NC함안(주)) 폐기물최종처분업(매립시설) 사업계획서 접수
- 2021.4.8. (NC함안(주) 환경영향평가서 준비서 제출
- 2021.6.29. (함안군의회) 반대결의안 채택
- 2021.7.15. NC함안(주) 폐기물처리시설 설치 환경영향평가 항목 결정공개
- 2021.9.3. (창녕군의회) NC함안(주) 폐기물처리시설 설치 반대결의안 채택
- 2022.6.20. NC함안(주) 환경영향평가서 초안 접수
- 2022.7.28. 낙동강유역환경청 환경영향평가서 초안 보완 통보
- 2022.11.23. 1차 주민공청회 무산
- 2023.1.~5. 호흡기질환 정밀검진 7개 마을 145명 (강태, 아곡, 대치, 내내, 진동, 향촌, 용호)
- 2023.1.27. 2차 주민공청회 무산
- 2023.2.6. 주민공청회 생략공고
- 2023.2.15. (경남도의회) 전문위원 칠서산업단지 환경피해실태 현장답사
- 2023.2.19. (창녕군의회) NC함안(주) 폐기물처리시설 설치 반대결의안 채택
- 2023.2.22. (창원시의회) NC함안(주) 폐기물처리시설 설치 반대결의안 채택

- 2023.4.10.~24. 환경영향평가서 초안 주민 의견수렴
- 2023.11.20. NC함안(주) 환경영향평가서 본안 접수
- 2023.11.28. (주민대책위) 기자회견-환경영향평가서 본안 비공개 규탄
- 2023.12.5. 한국환경공단 환경영향평가서 검토의견 제출
- 2023.12.14. 낙동강유역환경청 환경영향평가서 본안 보완 통보
- 2023.12.26. (경남환경운동연합, 낙동강네트워크-경남도) 칠서산단 환경피해실태와 대책 마련 간담회
- 2024.1.4. (주민대책위, 낙동강네트워크 창녕환경운동연합) 기자회견 및 주민결기대회
- 2024.7.30. (환경 분야 도지사 도민과의 대화) 칠서산단 악취관리지역 해제 시까지 추가적인 오염원 허가 유보요구

3) 쟁점

(1) 환경 현황조사에서 칠서산업단지의 화학물질로 인한 심각한 생활환경과 자연환경 문제점 조사 누락

칠서산업단지에는 12개의 화학 공장을 포함하여 철강회사 등 각종 화학물질을 원료로 사용하는 공장들이 매일같이 미세먼지, 이산화황, 이산화질소, THC, 에틸벤젠, 페놀, 벤젠, 포름알데히드, 염화수소, 클로로메탄, 구리, 암모니아, 아연, 납, 크롬, 니켈, 에틸렌, 스틸렌, 아민류, 아크롤레인 등 30여 종이 넘는 유해한 대기오염물질과 발암물질을 배출하고 있다. 그렇기 때문에 칠서산업단지 주변의 자연 및 주민의 피해가 심각하나 이러한 내용이 환경 현황조사에서 누락되었다.

(2) 악취관리지역에 추가적인 대기오염 배출업소 입지 영향평가 누락

칠서산업단지는 지난 2021년 공장에서 사용하는 원료가 내뿜는 각종 화학물질로 인한 복합악취가 허용기준 2만 배를 초과하였던 곳이다. 현재 칠서산단 주변 주민들은 칠서산업단지에서 발생하는 각종 유해화학물질로 인해 3개 마을(대치·신계·향촌)에 암 환자 발생으로 20여 명이 넘는 사람이 사망하고, 10여 명이 치료 중인 데다 많은 사람이 각종 호흡기 질병으로 고통받고 있다. 이러한 사정으로 경남도는 2020년 4월 칠서산단을 악취중점관리지역으로 고시해 2021년부터 지정 관리하고 있다. NC 함안 산업폐기물 처리

시설은 이러한 지역에 설치를 계획하고 있다.

(3) 부산 경남 850만 주민 상수원 오염 영향평가 누락

산업폐기물 소각장과 매립장 부지는 창원시민들의 수돗물을 공급하는 칠서정수장과 불과 2km 정도 떨어져 있다. 그리고 이곳에서 발생한 폐수와 침출수(119.28㎥/일)를 처리한 방류수는 광려천을 통해 낙동강 합안보 상류로 유입된다. 창녕합안보 하류에는 창원, 영산, 김해, 부산 시민들의 수돗물 취수장이 잇따라 위치하고 있다. 게다가 창녕합안보 직하류에는 부산·경남 주민들에게 공장폐수로부터 안전한 맑은 물을 공급하기 위한 취수원 다변화 정책으로 추진 중인 창녕 길곡면 강변여과수 개발 예정지가 있다.

(4) 주민 알 권리 환경영향평가서 비공개, 주민공청회 생략은 낙동강유역환경청의 직무유기

주민대책위는 2022. 11월 지속해서 기자회견, 성명서, 방문 등 다양한 형태로 주민 의견을 제출하였다. 그러나 이후 주민대책위는 낙동강유역환경청으로부터 환경영향평가 진행 과정, 주민 의견 반영 여부, 환경영향평가서 본안, 보완서, 재보완서 등에 관한 정보를 받아 본 적이 없다. 낙동강유역환경청은 사업자 요구와 법을 근거로 환경영향평가서를 공개하지 않았다.

주민들은 사업에 대한 강한 반대 의지를 보여주기 위하여 환경영향평가서 초안 주민 설명회, 주민공청회를 거부하였다. 이에 대하여 사업자는 관련 법에 따라 공청회를 개최하고자 하였으나 지역주민들의 청취 거부 및 반대와 주민 측 의견 진술자가 모두 불참하여 「환경영향평가법」시행령 제41조에 따라 생략하였다.

관련 협의기관 낙동강유역환경청장은 환경영향평가서 등에 관한 협의업무 처리규정 제10조(환경영향갈등조정협의회의 구성·운영 등)에 따르면 협의기관장은 중점평가사업으로서 심각한 환경갈등이 발생하였거나 예상되는 경우에는 환경영향갈등조정협의회(이하 이조에서 "협의회"라 한다)를 구성·운영하거나 승인기관장이 협의회를 구성·운영하는 것이 효율적이라고 판단되는 경우에는 협의회 구성·운영을 승인기관장에게 권고할 수 있다. 그런데도 주민들이 사업에 반대하는 의견을 밝히며 주민설명회 공청회에 불참을 근거로 주민공청회 생략을 결정한 사업자의 결론에 대하여 낙동강유역환경청장은 아무런 조치를 하지 않고 그대로 수용한 것은 환경영향평가 등의 과정에 주민들이 원활히 참여할 수

있도록 노력해야 한다는 환경영향평가법 제4조(기본원칙)에 반한다.

2. 대저대교 건설사업

1) 사업개요

- 위치 : 부산시사상구삼락동(사상공단)~부산시 강서구 식만동(식만CT)
- 사업규모 : 사상-식만간연결도로 8.24km 중 낙동강 본류 구간 1.83km
- 사업비 : 3,956억 원
- 사업기간 : 2018년~2024년(환경영향평가 부실 적발 이후 공사중지)
- 사업시행자 및 승인기관 : 부산광역시

2) 경과

- 2001.7. 부산시 도로정비기본계획에 반영
- 2016.4. 전략환경영향평가 협의 완료
- 2018.6.~8. 환경영향평가서 초안 공람·공고, 주민설명회, 공청회 개최
- 2019.2. 환경영향평가서 본안 제출(부산시 → 낙동강유역환경청)
- 2019.6.~8. 부산시, 환경영향평가서 1차, 2차 3차 보완
- 2019.8. 거짓·부실 환경영향평가서 평가 대행사 고발(낙동강하구지킴이전국시민 행동)
- 2019.11. 거짓·부실검토전문위원회 개최
- 2019.12. 환경영향평가 협의 자진 취하 및 반려 요청(부산시 → 낙동강유역환경청)
- 2020.1. 생태계 조사업체 자료제출 거부 등으로 수사 의뢰(낙동강유역환경청)
- 2020.2. 환경질 측정 대행업체 위반사항 행정처분 및 수사 의뢰, 측정기록부 거짓 작성 고발 및 영업 정지 1.5개월, 준수사항 미이행 경고
- 2020.6. 환경질 분야(대기질, 소음·진동 조사 등) 거짓작성 최종 의결(거짓·부실검토전문위원회)

- 2020.6. 자연생태 분야 조사업체 조사 인원, 시간 조작혐의로 검찰 송치
- 2020.6. 환경영향평가서 거짓작성에 따른 협의 반려
- 2020.7. 환경영향평가서 자연생태 분야 거짓작성 의결(거짓·부실검토전문위원회)
- 2020.10. 부산시 환경영향평가서(재작성) 접수
- 2020.12. 대저대교 노선 선정을 위한 겨울 철새 공동조사 협약
- 2021.3. 공동조사 완료
- 2021.6. 낙동강유역환경청 4개 대안 노선 발표(부산시에 1개 대안 노선 선택해서 환경영향평가 재협의 요청)
- 2022.7. 대저대교 노선 선정을 위한 공청회 개최, 부산시 시민 의견 접수 종료
- 2023.3. 대저대교 공청회 개최(부산시, 대안을 배제하고 원안에 가까운 안으로 제시)
- 2023.9. 부산시 환경영향평가서 본안 제출
- 2024.1. 환경부 조건부 협의

3) 쟁점

(1) 환경영향평가서 등의 거짓·부실 작성

낙동강유역환경청은 거짓·부실검토전문위원회를 열었고, 위원회는 대저대교 환경영향평가서에 대하여 2020.6월 환경질 분야(대기질, 소음·진동 조사 등) 거짓작성, 2020.7월 자연생태 분야 거짓·부실 작성이라는 결론을 내렸다.

(2) 공동조사 시행과 대안 제시

부산시는 거짓·부실 작성이라는 위원회 결정 이후, 불과 3개월만인 2020.10월에 환경영향평가서를 재작성하여 낙동강유역환경청에 접수하였다. 그러나 낙동강유역환경청은 이보다 앞선 2020.6월부터 시민사회와 부산시에 대저대교 대안 노선 마련을 위한 공동조사를 제안하였다. 그 결과 2020.12월 대저대교 노선 선정을 위한 겨울 철새 공동조사협약이 이루어졌고, 공동조사는 2020. 11. 27.부터 3. 14.까지 모두 60회에 걸쳐 이루어졌다.

공동조사결과를 바탕으로 국가 전문기관(국립생물자원관과 국립생태원, 한국환경정책·평가연구원(KEI), 국립환경과학원)의 전문가로 구성된 평가위원회는 2021.6월 “부산시의

계획노선은 멸종위기종 큰고니의 먹이터와 잠자리가 위치하는 핵심 서식지를 관통”하며 “큰고니의 서식에 영향을 주지 않도록 핵심 서식지를 우회하는 교량 건설 대안이 필요”하다는 결론과 함께 4개의 대안 노선을 제시하였다. 낙동강유역환경청은 위 공동조사 결과와 대안을 부산시에 전달하였고, 이 중 한 개의 노선을 선택하여 환경영향평가 재협의를 요구하였다.

(3) 부산시의 공동조사협약 파기

이후 2021. 10월 부산시장은 시민사회와의 면담에서 라운드테이블을 통해 최적 대안 노선을 도출하겠다고 약속하였으나, 부산시는 시민사회와의 소통 없이 일방적으로 2022. 7월 대저대교 노선 선정을 위한 공청회를 개최하였다. 2022. 7월 부산시 노선안에 대한 의견수렴, 2023. 3월 부산시는 대안을 배제하고 원안에 가까운 안으로 대저대교 공청회 등을 개최하였고, 2023년에 환경영향평가서 본안을 제출하였다. 낙동강유역환경청은 2024. 1월 대저대교 건설 환경영향평가서에 대하여 조건부로 협의를 완료하였다.

(4) 협의기관장의 입장에 따라 달라지는 환경영향평가 협의

낙동강유역환경청은 대저대교 건설 환경영향평가에 대하여 거짓·부실작성 판정, 대안 노선 마련을 위한 공동조사 협약체결, 공동조사와 대안 노선 제시, 대안 노선을 포함한 환경영향평가 재협의 등의 의견을 제시하였으나 결국 부산시가 이를 수용하지 않았고, 낙동강유역환경청의 그동안 노력은 전혀 반영되지 않았다.

낙동강유역환경청의 협의 의견이 최종적으로 반영되지 못한 것은 낙동강유역환경청장의 인사이동으로 낙동강유역환경청장이 바뀐 이유가 가장 컸다. 결국, 협의기관장의 입장에 따라 환경영향평가의 협의 결과가 달라진 것이다.

3. 거제남부관광단지 조성사업

1) 사업개요

- 위치 : 경남 거제시 남부면 탑포리, 동부면 울포리 일원
- 사업규모 : 3,693,875㎡(육지부 3,295,622㎡ 해면부 398,253㎡)
※ 골프장(27홀), 호텔, 리조트, 판매시설 등, 연장 : 5km
- 사업비 : 4,277억 원
- 사업기간 : 2020년 ~ 2028년
- 승인기관 / 사업시행자 : 경상남도 / 경동건설(주)

2) 경과

- 2018.5.2. 전략환경영향평가(본안) 협의 완료
- 2019.5.16. 경남도, 거제남부관광단지 지정 고시
- 2019.6. 환경운동연합, 전략환경영향평가 거짓·부실작성 규탄, 생태자연도 재조사 요구
- 2019.8.~2021.10. 국립생태원, 환경부 생태자연도 수정 공고 고시(4회)
※ 생태자연도 1등급 권역 당초 1.7%(62,500㎡)에서 40%(1,200,000㎡)로 확대
- 2020.6.17. 낙동강유역환경청, 전략환경영향평가서 2종 작성업체 거짓작성 고발
- 2020.10.16. 환경영향평가서 초안 제출 (협의 완료 2020.12.3.)
- 2022.3.31. 낙동강유역환경청, 전략환경평가서 거짓작성(거제남부관광단지 등 86건) 관련 ‘거짓·부실검토전문위원회’ 개최(재판 중이라는 이유로 의결 유보)
- 2022.12.23. 환경영향평가서 본안 제출
- 2023.3. 환경부, 현행 생태자연도 1등급(개발면적의 40%) 적용하지 않는다는 지침(고시 부칙을 근거로 행정의 연속성과 신뢰성을 이유로 소급 적용 금지)
- 2023.6.19. 환경영향평가서 본안협의 완료
※ 멸종위기종 대흥란, 거제외줄달팽이 부지 내 추가 조사 후 토지이용계획 변경 조건
- 2023.7. 경남도, 낙동강유역환경청 추천 전문가 5명의 공동조사 결과 대흥란 727개체, 거제외줄달팽이 22개체 확인
- 2023.10.14. 낙동강유역환경청, 거짓·부실전문검토위원회 개최, 거짓부실 아니라고 의결

- 2023.12.14. 부산지법, 환경영향평가서 거짓작성 업체 벌금 1,000만 원, 대표자 징역 6개월 집행유예 2년, 직원 등에게 200~400만 원 벌금 선고(항소심 진행 중)
- 2023.12.22. 낙동강유역환경청 환경영향평가 본안 추가 협의 의견
- 2024.6.3. 낙동강유역환경청 멸종위기종대홍란 이식허가(23개체)
- 2024.6.18. 노자산시민행동 1200명 경남도지사 상대 거제남부 관광단지 지정 무효소송(진행 중)

3) 쟁점

(1) 전략환경영향평가 협의 의견 미반영

낙동강유역환경청은 2018. 5월 전략환경영향평가 협의 의견에서 “골프장 지역 중 경사도 25도 이상이 43.7%를 차지하고 있어, 동 지역은 보전보다 개발보다 보전할 필요성이 높은 지역이므로, 계획지구 내 골프장 위치는 바람직하지 않다. 그런데도 골프장 조성 계획을 수립할 시 골프장 규모 축소, 골프장의 입지를 최대한 하향해야(해상 산지의 6부능선 이하) 한다. 또한, 관광단지 조성은 장기간에 걸쳐 막대한 비용이 소요됨에 따라 핵심시설은 거제시가 주관하는 재정사업 추진안을 수립하거나 민간투자사업으로만 진행할 경우 사업 규모 축소 등의 대안을 제시”해야 한다고 요구하였다.

그런데 2023. 6월 낙동강유역환경청 환경영향평가 협의 결과 골프장 규모 축소 등에 대한 언급은 없었으며, 사업자가 제시한 사업계획대로 조건부 협의 완료하였다. 낙동강유역환경청장은 “전략환경영향평가의 협의 의견은 최종 결정이 아니므로 환경영향평가 협의 과정에서 수정 보완 검토될 수 있다”라는 견해를 밝혔다.

(2) 현행 생태자연도 미적용

낙동강유역환경청은 2020. 10월 환경영향평가서 초안 협의 과정에서 2019. 8월부터 2021. 10월까지 고시된 생태자연도를 무시하고 행정의 연속성과 신뢰성을 이유로 전략환경영향평가 때 적용된 생태자연도를 적용할 수 있도록 협의하였다. 2019년 고시된 생태자연도는 거제남부관광단지 사업예정부지에서 개발할 수 없는 1등급 권역이 당초 1.7%(62,500㎡)였는데 이후 무려 40%(1,200,000㎡)로 확대된 결과가 나타났는데도 2021년 고시된 생태자연도를 적용하지 않는 결정을 내린 것이다.

(3) 거짓·부실검토전문위원회의 공정성 상실

환경단체는 멸종위기종 대흥란과 거제외줄달팽이가 집단서식하는 노자산 골프장 건설 사업에 대한 환경영향평가는 멸종위기종 조사를 고의로 누락하거나 부실하게 조사했다고 주장했다. 이와 관련하여 2023. 10월 낙동강유역환경청은 환경영향평가 거짓·부실검토 전문위원회를 열었으나, ‘조사는 했다’라는 이유로 거짓도 부실도 아니라고 의결했다.

환경영향평가법 시행령에 규정된 거짓·부실검토전문위원회 구성은 1. 환경영향평가 업무를 수행하는 환경부 소속 공무원으로서 환경부장관이 지명하는 5급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원 2. 환경영향평가 업무를 수행하는 관계 기관의 공무원으로서 소속 기관의 장이 추천하는 5급 이상 공무원 또는 이에 상당하는 공무원 3. 판사·검사 또는 변호사로서 5년 이상 재직한 사람 4. 환경영향평가에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 5. 환경 관련 협회, 단체, 공사·공단 및 연구기관의 임직원 중에서 위원장 1명을 포함 10명 이내로 구성하도록 규정하고 있다.

환경영향평가서의 거짓·부실을 판정하려는 자는 관련 전문성뿐만 아니라 공정성을 담보하는 자로 제한하여야 한다. 그런데 낙동강유역환경청은 환경영향평가서 거짓·부실 여부를 판단하는데, 평가서 작성업체를 대변하는 환경영향평가협회와 환경영향평가사회를 위원으로 지명했다. 거짓·부실검토전문위원회 10명 중 2명을 환경영향평가서 대행업체 등의 이익을 대변하는 단체에서 추천하도록 한 것은 그 결과에 대하여 공정성 논란을 일으키기에 충분했다.

4. 양산사송지구 ‘중로1-2노선 외 2개 도로개설공사’ 사업

1) 사업개요

- 위치 : 양산사송 공공주택지구 밖의 사업(중로1-6호선 개설공사)
- 사업규모 : 왕복4차로 도로개설 - L=243m, B=23m
- 사업기간 : 2018.12. ~ 2027.4.(예정)

2) 경과

- 2018.12. 사업(중로1-6호선) 승인(국토부)
- 2020.11. 환경영향평가법 위반혐의 고발(평가대행, 생태계 재대행)
- 2023.2. 환경영향평가법 위반 생태계 분야 기초자료 거짓(부실) 작성 유죄 인정 (벌금 각 500만 원)
- 2023.3. 시민대책위 공사중지 요청, 부지 내 도롱뇽 20쌍 산란 확인
- 2023.4. 환경영향평가 조치계획 제출. 도롱뇽 포획·이동조치, 부지경계 유도망 설치
- 2023.7. 도롱뇽 서식처 외부전문가 자문 결과, 공사 중·후(2~3년) 모니터링 권고, 부지 외에 대체서식지 조성 필요, 도롱뇽 미 발견 시까지 공사중지 필요 등
- 2023.10. LH 사업 일부 변경하고 소규모환경영향평가 변경 협의 신청
- 2023.12. 도롱뇽 보호 대책 관련 간담회 개최, 환경부 변경 협의 완료
- 2024.1. 시민대책위 거짓·부실검토전문위원회 개최요구, 환경영향평가 요구
- 2024.2. 환경부 거짓·부실검토전문위원회 개최, '거짓' 의결, 재평가 여부는 결정하지 않음

3) 쟁점

(1) 환경영향평가 재평가

윤미향 국회의원은 2021. 10월 환경부 국감에서 “거짓작성 혐의로 검찰에 송치된 양산사송지구 지구밖 사업 ‘중로1-2노선 외 2개 도로 개설공사’ 소규모환경영향평가서에 대하여 재평가 실시 필요성”에 대하여 질의하였고, 환경부는 법원의 판단 결과에 따른다는 답변을 하였다. 그러나, 환경부는 법원의 판결과 거짓·부실검토전문위원회 ‘거짓’ 의결 이후에도 환경영향평가 재평가에 대해서는 아무런 결정을 내리지 않고 있다.

(2) 거짓·부실 작성으로 환경영향평가 재검토기간에 변경 협의 진행

환경영향평가법은 환경영향평가가 거짓작성이 확인된 환경영향평가 사업에 대하여 환경영향평가법 41조에 따라 재평가할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 환경부는 환경영향평가 거짓작성에 따른 재평가 검토 기간인 2023.10.11. 양산사송지구 지구 밖 사업 ‘중로1-2노선 외 2개 도로 개설공사’ 소규모환경영향평가에 대한 변경협의서를 접수했고, 2024. 12월 변경 협의를 완료하였다.

5. 제주 제2공항 건설사업

1) 사업개요

- 위치 : 제주특별자치도 서귀포시 성산읍 일원
- 사업규모 : 면적 5,506,000㎡(계류장(항공기 44대 주기), 여객 및 화물터미널), 활주로 길이 3.2km×45m(1본), 년 1,992만 명 수용('55년 기준)
- 사업비 : 약 5조 4,500억 원
- 사업기간 : 2025 착공 ~ 2030 준공예정
- 승인기관 / 사업시행자 : 국토교통부

2) 경과

- 1990.4. 국토교통부, 제주권 신국제공항 개발 타당성 조사
- 1992.2. 제주도의회, 정부에 제주국제공항 조기 건설 건의
- 2005.12. 제3차 공항개발 종합계획(2006~2010년) 고시
- 2011.1. 제4차 공항개발 종합계획(2011~2015년) 고시, 제주 신공항건설추진단 발족
- 2013.8.~2014.9. 제주항공수요 조사 연구(국토교통부)
- 2014.12.~2015.11. 사전타당성조사(항공대), 성산읍 제2공항건설방안 발표
- 2016.6.~12. 예비타당성조사
- 2018.6.~12. 입지선정 타당성 재조사(아주대)
- 2018.12. 국토교통부, 제2공항 기본계획 수립 용역 착수(준공 2019.6.)
- 2019.9. 국토교통부, 전략환경영향평가서 제출(이후 1차 보완, 재보완 및 추가자료 제출)
- 2021.7. 환경부, 전략환경영향평가서 반려
- 2021.12.~2022.10. 전략환경영향평가 보완 가능성 검토 연구(국토교통부)
- 2023.1. 국토교통부, 전략환경영향평가 보완서 제출
- 2023.2. 제주도, 중점평가사업으로 지정할 것을 요청하였으나, 환경부 수용하지 않음
- 2023.3. 환경부, 전략환경영향평가서 조건부 협의
- 2024.9. 국토교통부, 제주 제2공항 기본계획 고시

3) 쟁점

(1) 안정성, 소음, 법정 보호종 및 습골 영향 조치 미흡

전략환경영향평가 반려 사유가 보완되지 않은 채 전략환경영향평가가 조건부 협의가 이뤄졌다. 2021. 7월 제주 제2공항 전략환경영향평가서 반려 사유는 1) 항공기-조류 충돌 영향 및 서식지 보전방안이 미흡, 2) 항공기 소음 영향 재평가 시 최악 조건 고려 미흡 및 모의 예측 오류, 3) 법정 보호종 관련 다수의 맹꽂이(멸종위기야생생물 II급) 서식 확인에 따른 영향예측 결과 미제시, 숙주종(휘파람새 등)의 이송에 의한 두견이 유인 방법 타당성 미흡, 남방큰돌고래 소음 영향검토 곤란 4) 다수의 습골(용암동굴의 천장 창)이 확인되었음에도 보전가치 여부 및 영향예측 미흡 등이었다. 이후 국토교통부는 전략환경영향평가가 보완 가능성 검토연구를 진행하고, 2023. 1월 보완서를 제출하였다. 2023. 3월 환경부는 전략환경영향평가 보완서에 대해 조건부 협의 통보를 했다. 전문 검토기관의 검토를 거친 결과, 반려 사유에 대한 보완이 평가서에 적절하게 반영되는 등 입지 타당성이 인정된다는 이유를 들었다. 그러나 실제 검토기관 6곳 중 5곳(해양수산부, 국립환경과학원, 국립생물자원관, 국립생태원, 한국환경연구원)의 검토의견은 남방돌고래, 맹꽂이, 멸종위기 조류 등 환경 영향 우려가 있어 보완이 필요하다는 의견이었다.

(2) 부풀려진 수요예측

국토교통부는 2015. 11월에 ‘제주공항 인프라 확충사업 사전타당성 분석’에서 해당 공항이 2045년 항공 이용객 4,560만 명, 운항횟수 29만 9천 명으로 항공 수요를 예측했으나, ‘제주공항 인프라 확충 예비타당성 보고서’(2017)는 4,042.9만 명, ‘제주 제2공항 입지선정 타당성 재조사 및 기본계획 용역’(2019)은 3,890.7만 명으로 제각각이다. 또한, 사전타당성 조사 당시 용역을 수행한 파리공항공단엔지니어링(ADPI)⁷⁾의 보고서는 국토교통부가 장기수요(2045년 이용객 4,560만 명, 운항횟수 29만9천회)을 처리할 수 있는 최적의 대안은 제2공항 건설이 아닌 보조활주로 활용이었다. 이 보고서는 은폐되어 있다가 2019년 말에 공개된다.

7) ADPI는 파리공항공단의 자회사로 전 세계 수백 개의 공항 프로젝트를 수행하고 인천공항 프로젝트에도 참여했고, 영남권 신공항 사전타당성 용역을 수행한 기관이다.

(3) 초과한 제주의 생태적 수용성

제주도는 관광객이 폭발적으로 증가하면서 1인당 쓰레기 배출량도 증가해 쓰레기 매립장이 포화한 지 오래다. 하수처리용량을 초과한 오·폐수가 유입되고 있다. 관광 성수기에는 중산간 지역 마을 주민 들은 격일제 급수까지 감당해야 했다. 이미 ‘관광객이 도시를 점령하고 도시민의 삶을 침범하는’ 오버투어리즘을 겪고 있는 제주도에 연간 4,500만 명(현재 관광객의 30% 이상을 초과하는)을 수용하는 것이 적정한지 아닌지는 환경적, 사회적 검토가 필요하다. 제주도가 가진 강점과 가치, 지속가능성을 위해서는 입도객의 제한이나 입도세의 징수 등 수요관리가 필요하다는 의견이 제시되고 있다.

(4) 반영되지 않은 제주도민의 의견

제주도의회는 ‘제2공항 건설 갈등 해소를 위한 특별위원회’를 구성하여 도민 의견을 수렴하여 제2공항 추진 여부를 결정하기로 하였다. 2021. 2월 도민 여론조사를 한 결과, 반대가 찬성보다 높았으나, 당시 원희룡 도지사는 결과를 수용하지 않았다. 주민투표로 제주 제2공항 건설사업 추진 여부를 결정하자는 제주도민들의 제안도 거부되었다.

6. 시사점

앞서 살펴본 사례들에서는 현재 우리나라의 환경영향평가 제도의 한계를 확인할 수 있었다.

먼저, 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성 문제이다. NC함안(주) 폐기물처리시설 설치 사업 사례에서는 환경 현황조사에서 칠서산업단지의 화학물질로 인한 심각한 생활환경과 자연환경 문제점 조사 누락, 악취관리지역에 추가적인 대기오염 배출업소 입지 영향평가 누락, 부산 경남 850만 주민 상수원 오염 영향평가가 누락 되는 등 환경영향평가서가 부실하게 작성된 사실을 확인할 수 있었다. 또한, 대저대교 건설사업 사례에서는 협의기관에서 거짓·부실검토전문위원회를 열었고, 대저대교 환경영향평가서에 대하여 환경질 분야(대기질, 소음·진동 조사 등) 거짓작성, 자연생태 분야 거짓·부실 작성이라는 결론을 내렸다. 그리고 양산사송지구 ‘중로1-2노선 외 2개 도로개설공사’ 사업의 경우는 생태계 분야의 기초자료 거짓(부실) 작성을 이유로 법원에서 실제 유죄가 인정되기도 하였다.

이렇게 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성 문제가 끊임없이 제기되고 있는 이유는 현재 사업자가 우위에 있는 환경영향평가 대행체제로 인하여 환경영향평가를 위한 조사와 환경영향평가서 작성의 독립성 확보가 어렵기 때문이다. 사업자를 대행하여 환경영향평가의 조사와 평가를 수행하는 대행자의 경우 환경영향평가서등을 작성하면서 구조적으로 도급, 하도급이라는 계약관계가 가진 취약성으로 인해 객관적이고 공정하며 신뢰성이 높은 환경영향평가서등의 작성이 쉽지는 않다. 이로 인하여 환경영향평가 대상 지역에 대한 환경 현황을 은폐하거나 축소하는 등 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성 문제가 공통적인 한계로 나타나고 있었다.

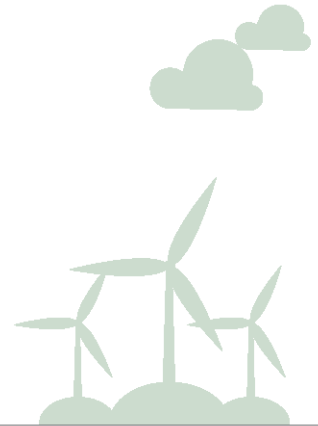
다음으로 환경영향평가와 관련한 정보의 비공개, 즉, 환경영향평가에 관한 국민 알 권리 침해문제는 모든 사례에서 공통으로 확인할 수 있었다. NC함안(주) 폐기물처리시설 설치 사업 사례에서 주민은 협의 기관으로부터 환경영향평가 진행 과정, 주민 의견 반영 여부, 환경영향평가서 본안, 보완서, 재보완서 등에 관한 정보를 받아 본 적이 없다. 그리고 나머지 사례인 대저대교 건설사업, 거제남부관광단지 조성사업, 양산사송지구 ‘중로1-2 노선 외 2개 도로개설공사’ 사업, 제주 제2공항 건설사업 모두에서 영업비밀, 환경영향평가 협의가 진행되고 있다는 이유 등으로 환경영향평가서등은 비공개되었다.

마지막으로 환경영향평가 과정에서 주민 의견수렴이 매우 미흡하게 이루어지는 등 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능이 제대로 작동하고 있지 않다는 사실을 확인할 수 있었다. 현재의 환경영향평가는 설명회나 공청회 등을 통하여 환경영향평가 대상 사업 추진으로 영향을 받을 우려가 있는 지역주민의 의견을 수렴하고, 이를 평가서에 반영하도록 하고 있다.

하지만, 모든 사례에서 주민 의견수렴은 매우 형식적으로 이루어지고 있었고, 실제 공청회를 개최한다고 하더라도 사업자의 의지에 따라 주민 의견수렴 결과의 반영은 이루어지지 않는 경우가 많았다. 실제 대저대교 건설사업 사례에서 보면 협의 기관이 대저대교 건설사업 환경영향평가서에 대하여 거짓·부실작성 판정을 한 후, 대안 노선 마련을 위한 공동조사 협약체결, 공동조사와 대안 노선 제시 등을 하는 등 주민 의견수렴 결과의 반영을 위한 다양한 노력을 했음에도 불구하고, 결국 사업자인 부산시가 이를 수용하지 않아 주민 의견수렴 결과가 제대로 반영되지 못했다. 또한, 제주 제2공항 건설사업에서는 제주도의회가 특별위원회를 구성하여 도민 의견을 수렴하여 제2공항 추진 여부를 결정하기로 하였고, 2021. 2월 도민 여론조사를 한 결과, 반대가 찬성보다 높았으나, 당시 도지사가 결과를 수용하지 않아, 주민투표로 제주 제2공항 건설사업 추진 여부를 결정하자는 제주도민의 제안은 거부되었다.

IV

환경영향평가법 개정안



1. 환경영향평가의 객관성·독립성 확보방안
2. 환경영향평가에 대한 국민 알 권리 보장
3. 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화

1. 환경영향평가의 객관성·독립성 확보방안

1) 환경영향평가 대행자 선정기관 지정(중재 플랫폼의 확보)

(1) 현황 및 문제점

현행 환경영향평가법 제22조⁸⁾는 오염원인자부담원칙에 따라 사업자가 환경영향평가를 수행하도록 하고 있다. 다만, 환경영향평가법 제41조에서 예외적으로 환경부 장관은 환경영향평가서 등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 작성한 경우 등에 해당하면 사업자가 아닌 한국환경연구원의 장 등에게 재평가를 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 한편, 동 법 제53조에서는 다양한 환경 분야를 포괄하고 있는 환경영향평가서 등은 사업자가 직접 작성하지 않고, 환경영향평가업의 등록을 한 자에게 대행할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 현행처럼 환경영향평가서 등을 사업자가 직접 발주하고 대행업자가 대신 작성하는 구조는 발주자(사업자)와 대행자 간 종속적 관계로 인해 환경영향평가서 등의 객관성 및 독립성의 침해 요소로 작용하여 신뢰성에 부정적 영향을 미친다.

사업자가 대행자에게 직접 대행 업무를 발주함에 따라 환경영향평가서 등이 사업을 추진하기 위한 합리화 문서가 되고 있다. 또한, 사업자는 계획 결정 또는 사업승인의 소요 기간을 최소화하기 위해 환경영향평가서 등의 작성 기간 단축을 대행자에게 강요하게 된다. 그렇게 됨으로써 대행자는 환경영향평가서 등의 작성에 필요한 자료의 수집 및 검토, 영향예측의 분석 등에 충분한 시간을 두고 작성하지 못하게 되고, 그 결과 환경영향평가서 등이 졸속으로 작성되는 문제가 끊임없이 발생하고 있다. 게다가, 자연생태환경, 환경질 등 평가대상 지역의 현황조사 등은 사업승인 등을 위해 사업자에게 유리한 의도대로 진행되어 객관성을 상실하여 신뢰가 부족한 부실한 환경영향평가가 되기 쉽다.

(2) 개정 제안

사업자 우위의 환경영향평가 대행체계는 환경영향평가 조사 및 평가서 작성의 독립성 확보 곤란, 환경 현황의 은폐나 축소, 환경영향평가서 부실작성 등의 한계를 보여주었고, 그러므로 환경영향평가의 객관성을 확보하고, 신뢰도를 높이기 위한 근본적인 방향 설정은

8) 제22조(환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “환경영향평가 대상 사업”이라 한다)을 하려는 자(이하 이 장에서 “사업자”라 한다)는 환경영향평가를 실시하여야 한다.

사업자의 우월적 지위를 제어할 수 있는 수단을 중심으로 접근할 필요가 있다.

환경영향평가 대행자의 독립성이 결여라는 점을 방지, 보완하기 위한 가장 현실적인 안으로 사업자는 오염 원인자부담원칙에 따라 환경영향평가 비용을 승인기관 등 환경영향평가와 관련 있는 제3기관에 예치하고, 사업자가 아닌 정부 기관(승인기관, 환경부 등)이 환경영향평가 용역을 발주하는 방식 또는 독립된 제3기관이 발주하는 방식이 있을 수 있는데 본 연구에서는 제3기관이 발주하는 방식을 제안하고자 한다.

그렇게 함으로써 환경영향평가서 등의 작성에 있어 환경영향평가 대행자를 사업자의 지시나 간섭 등에서 벗어나게 함으로써 환경영향평가의 객관성 및 공정성이 확보될 것으로 기대한다. 개정안은 2개의 안으로 제안하였는데 1안의 경우 모든 환경영향평가등을 환경영향평가 대행자 선정기관에서 발주하도록 하였다. 다만, 1안으로 할 때 비효율 등의 문제 제기가 있을 수 있어 최근 제정된 해양이용영향평가법 제32조를 참조하여 환경에 미치는 영향이 중대한 일부 사업에 대해서만 환경영향평가 대행자 선정기관을 거치도록 2안을 같이 제안하였다.

〈표 IV-1〉 대행자 선정기관 지정에 관한 법률개정안(1안)⁹⁾

현행	개정안
〈신설〉	제53조의2(환경영향평가 대행자 선정기관) ①제53조 제1항에 따라 환경영향평가서등의 작성을 대행하려고 하는 자는 환경분야의 전문성을 갖춘 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관에 환경영향평가 대행자 선정을 요청하여야 한다. ②제1항에 따라 환경영향평가 대행자 선정을 요청하는 환경영향평가등을 하려는 자는 환경영향평가 대행 선정기관에 환경영향평가대행업체의 선정 등 환경부령으로 정하는 대행계약의 체결에 필요한 업무를 위탁하여야 한다. 이 경우 환경영향평가등을 하려는 자는 환경영향평가서등의 작성 등에 필요한 비용을 부담하여야 한다. ③환경부장관은 제1항에 따른 기관의 업무수행에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ④제1항 및 제2항에 따른 환경영향평가 대행자 선정 요청에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

9) 유사입법 사례 : 산지관리법 제18조의2(산지전용타당성조사 등) 산지전용허가 등을 받으려는 자는 산지전문기관으로부터 산지전용타당성조사를 받아야 함. 이때 조사에 필요한 수수료는 산지전용타당성조사를 신청한 자가 산지전문기관에 납부하여야 함

〈표 IV-2〉 대행자 선정기관 지정에 관한 법률개정안(2안)¹⁰⁾

현행	개정안
〈신설〉	제53조의2 (환경영향평가 대행자 선정기관) ①환경영향평가등을 하려는 자는 제53조에도 불구하고 협의대상사업 또는 평가대상사업 중 환경에 미치는 영향이 중대한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 하는 경우에는 환경분야의 전문성을 갖춘 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관에 환경영향평가 대행자의 선정을 요청하여야 한다. ②제1항에 따라 환경영향평가 대행자 선정을 요청하는 환경영향평가등을 하려는 자는 환경영향평가 대행 선정기관에 환경영향평가대행업체의 선정 등 환경부령으로 정하는 대행계약의 체결에 필요한 업무를 위탁하여야 한다. 이 경우 환경영향평가등을 하려는 자는 환경영향평가서등의 작성 등에 필요한 비용을 부담하여야 한다. ③환경부장관은 제1항에 따른 기관의 업무수행에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ④제1항 및 제2항에 따른 환경영향평가 대행자 선정 요청에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2) 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성에 대한 후속 조치 강화

(1) 현황

가) 거짓·부실 작성 판단기준

환경영향평가등을 하려는 자는 ① 환경영향평가등의 평가서 초안 및 평가서, ② 사후 환경영향조사서, ③ 약식평가서, ④ 사업계획 등의 변경에 따른 환경보전방안(이하 '환경

10) 유사입법 사례 : 해양이용영향평가법 제32조(평가대행자 선정기관)

①사업자는 제31조에도 불구하고 협의대상사업 또는 평가대상사업 중 해양환경에 미치는 영향이 중대한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업을 하는 경우에는 해양환경분야의 전문성을 갖춘 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관에 평가대행자의 선정을 요청하여야 한다.

②제1항에 따라 평가대행자 선정을 요청하는 사업자는 해양이용영향평가서등의 작성 등에 필요한 비용을 부담하여야 한다.

③해양수산부장관은 제1항에 따른 기관의 업무수행에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

④제1항 및 제2항에 따른 평가대행자 선정 요청에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

영향평가서등'이라 한다)과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성하지 아니하여야 하며(환경영향평가법 제53조제5항제2호), 환경영향평가업자와 환경영향평가서등의 작성에 관한 대행계약을 체결하는 경우에는 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료 및 환경 영향예측·분석 결과를 거짓으로 작성하거나 평가에 영향을 미치는 중요한 자료를 누락하는 등 부실하게 작성하도록 요구하지 아니하여야 한다(동법 동조 동항 제5호). 한편, 환경영향평가업자는 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성하지 아니하여야 한다(환경영향평가법 제56조제1항 제2호).

우리나라 환경영향평가법 시행규칙 제23조 및 별표2에서는 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성 판단기준을 아래와 같이 정하고 있다.

〈표 IV-3〉 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성 판단기준(제23조 관련)

1. 환경영향평가서등의 거짓작성에 대한 판단기준

- 가. 현황자료 등을 사실과 다르게 작성하여 환경 영향이 적은 것으로 인지되도록 하는 경우
 - 1) 환경 현황을 조사하지 않거나 일부만 조사하고도 환경 현황을 적절하게 조사한 것으로 환경영향평가서등에 제시한 경우
 - 2) 「자연환경보전법」 제34조에 따른 생태·자연도, 「환경정책기본법」 제23조제2항에 따른 환경성 평가지도 등 국가기관 및 공공기관에서 제공하는 자료를 사실과 다르게 인용한 경우
- 나. 경사분석, 동·식물 조사자료 등 현황조사 자료를 고의로 사실과 다르게 작성하여 환경 영향이 적은 것으로 인지되도록 한 경우
- 다. 환경영향평가서등의 현황조사 및 작성 등에 참여하지 않았음에도 참여한 것으로 거짓 작성한 경우

2. 환경영향평가서등의 부실작성에 대한 판단기준

- 다음 각 목의 사항을 성실하게 수행하지 않거나 소홀히 하여 환경영향평가서등의 검토·협의기관이 적절하게 검토하기 어렵게 하거나 환경영향평가서등의 신뢰를 크게 떨어뜨리는 경우를 말한다.
 - 가. 지역주민과 관계기관의 의견제출 현황과 그 반영 여부 등을 누락한 경우
 - 나. 법 제34조제1항에 따른 사전공사 또는 해당 사업을 위한 벌목공사를 하였음에도 이에 대해 환경영향평가서등의 현황자료에 제시하지 않은 경우
 - 다. 전략환경영향평가를 거친 경우 전략환경영향평가의 협의내용, 환경영향평가협의회 심의결과 및 전략환경영향평가서 또는 환경영향평가서 초안에 대한 검토의견을 반영하지 않으면서 그 사실과 이유를 누락한 경우
 - 라. 환경영향평가등의 대상지역 안에 자연환경보전지역, 생태·경관보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 특별대책지역, 자연공원, 습지보호지역, 야생동·식물보호구역, 백두대간보호지역, 특정도서 등 환경

- 보전을 위해 관계 법령·조례 등에 의해 지정된 지역·지구·구역 등이 있는 사실을 누락한 경우
- 마. 환경영향평가서등에서 인용하고 있는 문헌 등에 제시된 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물 등에 대한 환경영향 조사를 누락한 경우
- 바. 영 제21조제2항, 제46조, 제60조에 따른 평가서 작성방법에 따라 문헌조사 및 탐문조사를 실시하지 않아 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물 등을 누락한 경우
- 사. 환경영향조사가 시행된 지점 또는 지역에서 협의기관의 장이 선정한 2명 이상의 관련 전문가가 통상적인 주의로 확인할 수 있음에도 불구하고 멸종위기야생동·식물 및 천연기념물 등을 누락한 경우
- 아. 학교, 종합병원, 노인전문병원, 공공도서관, 보육시설, 공동주택, 취수·정수장, 문화재, 박물관 및 미술관 등 환경변화에 민감한 시설물을 누락한 경우
- 자. 공장·공항·도로·철도 등 환경피해를 유발시킬 수 있는 시설물 및 하수종말·분뇨·음식물·폐기물처리 시설 등 환경기초시설을 누락한 경우
- 차. 그 밖에 환경영향평가협의회 심의를 거쳐 결정된 평가 항목·범위 등을 특별한 사유 없이 누락한 경우

나) 거짓·부실 작성 여부 판단 절차

환경영향평가 거짓·부실 작성 여부를 판단하기 위하여 별도의 위원회를 구성하고, 각 유역청 별로 운영하도록 하는 조치가 취해졌다. 환경영향평가법 제8조에서는 환경부장관, 계획 수립기관의 장, 승인기관의 장 또는 승인 등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 환경영향평가협의회를 구성·운영하도록 하여 있으며, 동법 시행령 제3조제2호에서 환경부장관이 구성·운영하는 환경영향평가협의회의 심의대상으로 환경영향평가서등의 거짓 또는 부실작성 여부의 판단에 관한 사항이 포함되어 있다. 또한, 동법 시행령 제6조의3 제1항에서는 환경부장관이 구성·운영하는 환경영향평가협의회에는 환경영향평가서 등의 거짓 또는 부실작성 여부의 판단에 관한 사항을 전문적으로 검토하게 하도록 거짓·부실 검토 전문위원회를 두도록 하고 있는데(2018.11.29. 시행) 거짓·부실 검토 전문위원회에서 거짓으로 또는 부실하게 작성된 것으로 의결된 사항은 환경영향평가협의회 심의대상에서 제외하도록 하고 있다(동법 시행령 제3조제2호 단서).

다) 거짓·부실 작성에 대한 행정처분 등

환경영향평가업자에 대하여 환경영향평가법 제58조제1항제8호, 동법 시행규칙 제28조 제1항 및 별표3에서는 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓 또는 부실하게 작성한 경우 아래와 같은 행정처분 기준을 정하고 있다.

위반사항	관련 조항	행정처분 기준			
		1차 위반	2차 위반	3차 위반	4차 이상 위반
마. 법 제56조제1항제2호를 위반하여 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성한 경우 1) 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 작성한 경우 2) 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 부실하게 작성한 경우	법 제58조 제1항제8호	영업 정지 6개월	등록 취소		
		영업 정지 3개월	영업 정지 6개월	등록 취소	

또한, 환경영향평가기술자에 대해서는 환경영향평가법 제62조의4제7호, 동법 시행규칙 제30조의4 및 별표3의2에서 아래와 같은 행정처분 기준을 정하고 있다.

위반사항	근거 법조문	행정처분 기준			
		1차 위반	2차 위반	3차 위반	4차 이상 위반
사. 고의 또는 중대한 과실로 환경영향평가서등을 거짓으로 작성하거나 평가에 영향을 미치는 중요한 자료를 누락하는 등 부실하게 작성한 경우 1) 고의 또는 중대한 과실로 환경영향평가서등을 거짓으로 작성한 경우 2) 고의 또는 중대한 과실로 평가에 영향을 미치는 중요한 자료를 누락하는 등 부실하게 작성한 경우	법 제62조의4 제1항제7호				
		인정 정지 9개월	인정 정지 18개월	인정 정지 24개월	인정 취소
		인정 정지 6개월	인정 정지 12개월	인정 정지 18개월	인정 정지 24개월

환경영향평가서에 대해서는 환경영향평가법 제65조제1항, 동법 시행규칙 제37조 및 별표4에서 아래와 같은 행정처분 기준을 정하고 있다.

위반행위	근거법조항	행정처분 기준
6. 고의 또는 중대한 과실로 환경영향평가서등을 거짓으로 또는 부실하게 작성한 경우 가. 2회 이상 적발된 경우 나. 1회 적발된 경우	법 제65조 제1항제3호	자격취소 자격정지 3년

위와 같은 행정처분 외에도 환경영향평가등을 하려는 자가 환경영향평가서등을 거짓으로 작성한 경우, 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료 및 환경영향 예측·분석 결과를 거짓으로 작성하거나 평가에 영향을 미치는 중요한 자료를 누락하는 등 부실하게 작성하도록 요구한 경우, 그리고 환경영향평가업자가 환경영향평가서등을 거짓으로 작성한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다(환경영향평가법 제74조제1항제4호, 제4호의3). 그리고 환경영향평가등을 하려는 자와 환경영향평가업자가 환경영향평가서등을 부실하게 작성한 경우에는 1천만 원 이하의 과태료를 부과한다(환경영향평가법 제76조제3항제3호).

라) 거짓·부실 작성 환경영향평가서에 대한 후속 절차

○ 환경영향평가서 반려

환경영향평가법 제28조제4항제2호, 시행령 제48조제6항에 따르면 환경부장관은 환경영향평가서가 거짓으로 작성되었다고 판단하는 경우 거짓·부실 작성 전문위원회의 검토 및 환경영향평가협의회의 심의·의결을 거쳐 환경영향평가서를 반려할 수 있다.

또한, 환경영향평가법 제28조제3항, 시행령 제48조제3항제1호에 따르면 환경부장관이 환경영향평가서를 검토한 결과 환경영향평가서가 그 작성 내용·방법 등에 따라 작성되지 아니한 경우에는 승인기관장 등에게 환경영향평가서의 보완·조정을 요청하거나 보완·조정을 사업자 등에게 요구할 것을 요청할 수 있다. 한편, 보완·조정의 요청을 하였음에도 불구하고 요청한 내용의 중요한 사항이 누락되는 등 환경영향평가서가 적정하게 작성되지 아니하여 협의를 진행할 수 없다고 판단하는 경우 환경영향평가서를 반려할 수 있다(환경영향평가법 제28조제4항제1호)

○ 환경영향평가 재평가

환경영향평가법 제41조제1항제2호에 따르면 환경부장관은 환경영향평가등을 하려는 자가 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 작성한 경우 승인기관 장등과의 협의를 거쳐 한국환경연구원의 장 또는 관계 전문기관의 장(이하 “재평가기관”이라 한다)에게 재평가를 하도록 요청할 수 있다.

(2) 문제점

우리나라는 오염 원인자 부담 원칙에 따라 사업자에게 환경영향평가를 작성하도록 규정하고 있으나, 환경영향평가서 거짓·부실 작성에 대한 처벌(1종, 2종 대행업체의 벌금 및 업무정지나 형사처벌) 대상은 대행업체이며, 사업자는 처벌 대상이 아니다. 또한, 거짓·부실 작성 환경영향평가서와 관련하여 협의기관이나 승인기관 등도 처벌할 수가 없다. 환경영향평가서 작성에 있어서 그 책임을 대행업자에게 일임하고 있어 부실작성 등에 대한 처벌은 대행업자만의 몫이 된다.

그렇다면 거짓·부실 환경영향평가서에 대한 처벌을 사업자를 대신해서 환경영향평가서를 작성하는 대행업자만 받는 것이 타당한 것인가의 문제를 제기할 수 있다. 또한, 거짓·부실로 판명된 환경영향평가서에 대해서는 그 검토기관, 협의기관(환경부), 승인기관 까지도 거짓·부실을 알았거나 중대한 과실로 알지 못하여 검토, 협의 및 승인한 경우에 처벌할 수 있도록 함으로써 거짓·부실 작성된 환경영향평가에 대한 관련 기관의 책임을 확대할 필요가 있다.

(3) 개정 제안

가) 부실 작성된 환경영향평가서등에 대한 벌칙 추가

환경에 영향을 미칠 우려가 있는 개발사업을 시행하는 사업자 또는 환경영향평가서의 작성 등에 관한 업무를 전문으로 하는 환경영향평가업자 등에게는 환경영향평가서의 작성 등에 있어서 고도의 주의의무가 요구되는바, 환경영향평가서의 작성 과정에서 주의의무를 다하지 못한 결과 현황자료 등을 사실과 다르게 작성함으로써 개발사업이 환경에 미치는 영향을 적정하게 예측·평가할 수 없게 되고 그로 인해 환경보전방안 등을 제대로 마련할 수 없게 된다면, 이는 환경영향평가제도의 목적과 취지를 거스르게 되는 것이므로 고의 뿐만 아니라 과실이 있는 경우에도 처벌할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있겠다.

이때 주의의무 위반의 정도를 고려하여 중대한 과실이 있는 경우에 형벌을 부과하도록 하고, 경과실의 경우에는 과태료 부과 대상으로 규정하는 방안을 제안하고자 한다.

〈표 IV-4〉 부실작성 환경영향평가서등에 대한 벌칙에 관한 법률개정안

현행	개정안
제74조(벌칙) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1.~3. (생략) 4. 제53조제5항제2호 또는 제56조제1항제2호를 위반하여 환경영향평가서등을 거짓으로 작성한 자 4의2.~7. (생략) ② (생략) 1.~8. (생략)	제74조(벌칙) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1.~3. (현행과 같음) 4. 제53조제5항제2호 또는 제56조제1항제2호를 위반하여 환경영향평가서등을 거짓 또는 중대한 과실로 부실하게 작성한 자 4의2.~7. (현행과 같음) ② (현행과 같음) 1.~8. (현행과 같음)
제76조(과태료) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1.~3. (생략) 〈신설〉 ②~⑥ (생략)	제76조(과태료) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1.~3. (현행과 같음) 4. 제53조제5항제2호 또는 제56조제1항제2호를 위반하여 환경영향평가서등을 과실로 부실하게 작성한 자 ②~⑥ (현행과 같음)

나) 부실 작성된 환경영향평가서등에 대한 후속 조치 추가

환경영향평가법 제17조 제3항 및 제4항, 제28조 제3항 및 제4항에 따르면 (전략)환경영향평가서의 거짓작성에 대해서는 환경부장관이 곧바로 (전략)환경영향평가서를 반려할 수 있으며, 일정한 경우 (전략)환경영향평가서의 보완·조정 요청을 거쳐 (전략)환경영향평가서를 반려할 수 있다.

이는 환경영향평가서의 거짓작성을 방지함으로써 환경영향평가 제도의 실효성을 확보하기 위한 것이라 할 수 있다. 하지만 현행법상 부실작성을 이유로 하는 환경영향평가서의 반려는 매우 제한적으로 인정되고 있다. 현재 환경영향평가서의 보완·조정 요청 등의 대상이 되는 것은 환경영향평가서등의 부실작성으로 규정되어 있는 것이 아니라, 법령에서 정하고 있는 환경영향평가서의 작성 내용·방법 등에 따라 작성하지 아니한 경우로 제한

되어 있다(환경영향평가법 시행령 제48조 제3항¹¹⁾).

민약 멸종위기야생동식물 및 천연기념물 등을 누락한 경우와 같은 환경영향평가서의 내용상 부실작성의 경우에는 환경영향평가서의 작성 내용·방법 등에 따라 작성되지 아니한 경우로 해석하기 곤란할 수 있게 되고, 이 경우 부실작성을 이유로 보완·조정 요청을 거쳐 환경영향평가서를 반려할 방법은 없게 된다. 그렇다면 환경영향평가서가 거짓으로 작성된 것이 아니며, 형식적인 요건만 준수하고 있다면 환경영향평가서의 내용이 아무리 부실하더라도 이를 반려할 수 없는 결과가 되고, 결국 환경영향평가 제도의 목적이나 취지를 달성하기 어려운 상황이 될 수 있다. 그렇다면 환경영향평가서의 내용이 부실한 경우에도 보완 또는 반려할 수 있도록 법령을 개정할 필요가 있겠다.

〈표 IV-5〉 부실작성 환경영향평가서등에 대한 후속 조치에 관한 법률개정안

현 행	개 정 안
제17조(전략환경영향평가서의 검토 등) ①~③ (생 략) ④ 환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전략환경영향평가서를 반려할 수 있다. 1. 제3항에 따라 보완 요청을 하였음에도 불구하고 요청한 내용의 중요한 사항이 누락되는 등 전략환경영향평가서가 적절하게 작성되지 아니하여 협의를 진행할 수 없다고 판단하는 경우 2. 전략환경영향평가서가 거짓으로 작성되었다고 판단하는 경우 ⑤~⑥ (생 략)	제17조(전략환경영향평가서의 검토 등) ①~③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. 전략환경영향평가서가 거짓 또는 중대한 과실로 부실하게 작성되었다고 판단하는 경우 ⑤~⑥ (현행과 같음)
시행령 제23조(전략환경영향평가서의 검토·보완·반려 등) ①~② (생 략) ③ 법 제17조제3항에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 전략환경영향평가서를 제21조에서 정하고 있는 작성 내용·방법 등에 따라 작성하지 아니한 경우를 말한다. ④~⑥ (생 략)	시행령 제23조(전략환경영향평가서의 검토·보완·반려 등) ①~② (현행과 같음) ③ 법 제17조제3항에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 전략환경영향평가서를 제21조에서 정하고 있는 작성 내용·방법 등에 따라 작성하지 아니하거나 부실하게 작성된 경우를 말한다. ④~⑥ (현행과 같음)

- 11) 시행령 제48조 ③법 제28조제3항에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.
1. 환경영향평가서가 제46조에 따른 작성 내용·방법 등에 따라 작성되지 아니한 경우
 2. 환경영향평가 대상사업의 시행으로 환경에 해로운 영향을 미칠 우려가 있어 사업계획 등의 조정이나 보완이 필요하다고 인정하는 경우

현행	개정안
제28조(환경영향평가서의 검토 등) ①~③ (생략) ④ 환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 환경영향평가서를 반려할 수 있다. 1. 제3항에 따라 보완·조정의 요청을 하였음에도 불구하고 요청한 내용의 중요한 사항이 누락되는 등 환경영향평가서 또는 해당 사업계획이 적정하게 작성되지 아니하여 협의를 진행할 수 없다고 판단하는 경우 2. 환경영향평가서가 거짓으로 작성되었다고 판단하는 경우 ⑤~⑦ (생략)	제28조(환경영향평가서의 검토 등) ①~③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. 환경영향평가서가 거짓 또는 중대한 과실로 부실하게 작성되었다고 판단하는 경우 ⑤~⑦ (현행과 같음)
시행령 제48조(환경영향평가서의 검토 등) ①~② (생략) ③ 법 제28조제3항에서 “대통령령으로 정하는 사유”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 환경영향평가서가 제46조에 따른 작성 내용·방법 등에 따라 작성되지 아니한 경우 2. 환경영향평가 대상사업의 시행으로 환경에 해로운 영향을 미칠 우려가 있어 사업계획 등의 조정이나 보완이 필요하다고 인정하는 경우 ④~⑦ (생략)	시행령 제48조(환경영향평가서의 검토 등) ①~② (생략) ③ (현행과 같음) 1. 환경영향평가서가 제46조에 따른 작성 내용·방법 등에 따라 작성되지 아니하거나 부실하게 작성된 경우 2. (현행과 같음) ④~⑦ (생략)

다) 재평가 요청을 의무규정으로 개정

현행법은 환경영향평가 협의 당시 예측하지 못한 사정이 발생하여 주변 환경에 중대한 영향을 미치는 경우로서 환경보전방안을 마련하기 곤란한 경우 또는 환경영향평가등을 하려는 자가 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 작성한 경우에 환경부장관이 승인기관장 등과 협의를 거쳐 전문기관에 ‘재평가’를 할 수 있도록 요청할 수 있는 규정을 두고 있다.

이와 관련하여 작성된 환경영향평가서의 내용이 거짓 또는 중대한 과실로 작성되었을 경우 관련 사업이 환경에 미치는 영향을 평가한 기존 평가를 신뢰할 수 없으므로 당연히 환경영향평가를 다시 해야 하므로 현행법상 재평가 요청을 의무 사항으로 규정할 필요가 있다. 이에 현행법상 재평가 요청의 사유가 발생하면 환경부장관이 전문기관에 재평가를 의무적으로 요청하도록 함으로써 사업이 환경에 미치는 영향을 실효적으로 예측·평가할 수 있도록 하고자 한다.

한편, 현재의 환경영향평가법은 환경영향평가서등이 거짓으로 작성된 때에만 재평가를 요청할 수 있다고 규정하고 있는데 중대한 과실로 부실하게 작성한 환경영향평가서등의 경우도 재평가를 요청할 수 있도록 함으로써 환경영향평가제도의 본래의 목적을 달성할 수 있도록 할 필요가 있겠다.

〈표 IV-6〉 재평가 요청을 의무규정으로 하는 법률개정안

현 행	개 정 안
제41조(재평가) ①환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 승인기관장등과의 협의를 거쳐 한국환경연구원의 장 또는 관계 전문기관의 장(이하 "재평가기관"이라 한다)에게 재평가를 하도록 요청할 수 있다. 1. (생 략) 2. 제53조제5항제2호를 위반하여 환경영향평가서 등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 작성한 경우 ② (생 략) ③환경부장관이나 승인기관장등은 제2항에 따라 재평가 결과를 통보받았을 때에는 재평가 결과에 따라 환경보전을 위하여 사업자에게 필요한 조치를 하게 하거나 다른 행정기관의 장 등에게 필요한 조치명령을 하도록 요청할 수 있다. ④ (생 략)	제41조(재평가) ①----- ----- ----- ----- -----요청하여야 한다. 1. (현행과 같음) 2. 제53조제5항제2호를 위반하여 환경영향평가서 등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓 또는 중대한 과실로 부실하게 작성한 경우 ② (현행과 같음) ③----- ----- ----- -----요청하여야 한다. ④ (현행과 같음)

라) 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성으로 이루어진 사업 승인처분 등의 취소 요청

환경영향평가서등의 검토 당시에는 환경영향평가서의 거짓 또는 부실작성을 인지하지 못하였다 하더라도 이후 거짓 또는 부실하게 작성된 환경영향평가서를 기초로 협의가 이루어지고 그에 따라 사업계획 등에 대한 승인처분이 내려지게 된다면 환경영향평가 제도의 목적 자체가 없어질 수 있으므로 환경부장관이 승인기관의 장에게 그 처분의 취소를 요구할 수 있도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 행정기본법 제18조¹²⁾에서는

- 12) 행정기본법 제18조(위법 또는 부당한 처분의 취소) ①행정청은 위법 또는 부당한 처분의 전부나 일부를 소급하여 취소할 수 있다. 다만, 당사자의 신뢰를 보호할 가치가 있는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 장래를 향하여 취소할 수 있다.
②행정청은 제1항에 따라 당사자에게 권리나 이익을 부여하는 처분을 취소하려는 경우에는 취소로 인하여 당사자가 입게 될 불이익을 취소로 달성되는 공익과 비교·형량(衡量)하여야 한다. 다만,

위법 또는 부당한 처분을 취소할 수 있도록 규정하고 있는데 동 조항을 참고하여 환경영향평가법에도 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성을 토대로 이루어진 사업의 승인처분등의 취소를 승인기관장에게 요청할 수 있는 권한을 환경부장관에게 줄 필요가 있겠다.

그리고 현행법은 거짓작성의 경우에만 재평가를 요구할 수 있도록 하고 있는데, 부실작성 사실을 확인한 때도 그 사실을 승인기관의 장에게 알리는 한편 재평가를 요구할 수 있도록 개정할 필요가 있다.

〈표 IV-7〉 거짓·부실 작성으로 이루어진 사업 승인처분 등의 취소 요청에 관한 법률개정안

현행	개정안
제41조(재평가) ①환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 승인기관장등과의 협의를 거쳐 한국환경연구원의 장 또는 관계 전문기관의 장(이하 “재평가기관”이라 한다)에게 재평가를 하도록 요청할 수 있다. 1. (생략) 2. 제53조제5항제2호를 위반하여 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 작성한 경우 ② (신설) ②~④ (생략)	제41조(재평가) ①환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 승인기관장등과의 협의를 거쳐 한국환경연구원의 장 또는 관계 전문기관의 장(이하 “재평가기관”이라 한다)에게 재평가를 하도록 요청하여야 한다. 1. (현행과 같음) 2. 제53조제5항제2호를 위반하여 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓 또는 중대한 과실로 부실하게 작성한 경우 ②환경부장관은 제1항에 따라 재평가를 요청할 경우 승인기관장등에게 거짓 또는 중대한 과실로 부실하게 작성된 환경영향평가서를 기초로 이루어진 승인처분등의 전부나 일부를 소급하여 취소할 것을 요청하여야 한다. 다만, 당사자의 신뢰를 보호할 가치가 있는 등 정당한 사유가 있는 경우에는 장래를 향하여 취소할 수 있다. ③~⑤ (현행 ②~④와 같음)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 처분을 받은 경우
2. 당사자가 처분의 위법성을 알고 있었거나 중대한 과실로 알지 못한 경우

2. 환경영향평가에 대한 국민 알 권리 보장

1) 현황 및 문제점

현행 환경영향평가법(2024년 기준)은 제1조 목적에 “이 법은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민 생활을 도모함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있어 환경권의 보장을 명시하고 있다. 또한, 현행 환경영향평가법 제4조 3항에는 “환경영향평가등의 대상이 되는 계획 또는 사업에 대하여 충분한 정보제공 등을 함으로써 환경영향평가등의 과정에 주민등이 원활하게 참여할 수 있도록 노력하여야 한다.”를 기본원칙으로 명시하고 있다.

환경영향평가제도는 이러한 환경권을 보장하고 사업에 대한 정보를 제공하기 위해 과학적 환경 영향의 예측을 통해 개발사업 등으로 인한 환경 영향을 최소화하거나 사업의 친환경적 요소를 강화하고자 하는 목적에서 도입되었다. 즉, 환경피해를 예측하여 예방하고자 하는 사전예방적 성격으로 도입된 제도라 할 수 있다. 이러한 환경영향평가제도는 사전예방적 성격으로 도입되었으나 시간이 지남에 따라 점차 주민 의견수렴 절차의 확대 등으로 이어졌다. 이는 개발사업으로 인한 환경갈등을 관리하고자 하는 기능이 추가된 것이라 할 수 있다. 환경과 관련된 사회적 관심의 증가, 환경보전의 필요성에 대한 사회의 요구가 증가함에 따라 제도 역시 변화한 것이다. 이러한 변화의 과정은 기술적으로 환경 영향을 예측하고 예방하고자 하는 것을 넘어 민주적 의사결정의 확대, 의사결정을 위한 정보를 충실히 제공하는 것, 이해관계자들의 참여를 통한 의사결정, 주민들의 이해를 반영하고자 하는 것의 기능으로 확장해온 것으로 이해할 수 있다. 즉, 환경영향평가제도는 그 과정에서 합의의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

이는 법 제도의 변화를 통해서도 확인할 수 있다. 1977년 환경보전법에서 출발하여 1993년 환경영향평가법의 제정은 물론 이후 지속적인 법률의 개정과 시행령의 개정 과정은 환경갈등 관리를 위한 참여 및 협의 기능의 강화과정이기도 했다. 처음 주민 의견수렴을 위한 제도가 도입된 것은 1990년 환경정책기본법이다. 이때 환경영향평가서의 초안을 의무화하였고, 주민들의 의견을 최종안(본안)에 포함하도록 하였다. 이후 1993년 환경영향평가법에서 주민 의견수렴을 위한 제반의 과정이 구체화 되었다. 설명회 혹은 공청회를 규정하면서 이를 의무화하였으며, 공람 기간의 연장을 보장하였다.

물론 이에 대한 한계 역시 지속해서 지적되어왔다. 사업자에 의한 일방적이고 형식적인 설명회와 공청회가 주민 의견을 수렴하기에는 한계가 있는 지적은 물론 주민들의 반발로 인해 설명회·공청회가 무산될 경우 생략할 수 있다는 조항 등이 대표적이다. 이러한 한계를 극복하기 위해 다양한 형태의 방안이 모색되고 제시되기도 했다. 타운 미팅(town meeting) 등과 같은 숙의적 요소를 도입하거나 초안 공람 과정 외의 다른 단계에서의 주민 의견을 수렴하는 방안 등이 대표적이다. 이는 시민/주민들의 이해를 의사결정 과정에 충실하게 반영하고자 하는 목적에서 제안되었다. 또한, 개발사업과 그로 인한 환경영향에 대한 충분한 이해를 돕고자 하는 것이기도 했다(박준수, 2021). 지속적인 주민 의견수렴을 위한 제도의 변화과정은 주민들의 의사가 반영된 의사결정을 돕는 것뿐만 아니라 환경갈등의 예방을 위한 것이기도 하다. 환경갈등으로 인한 쟁송을 줄이는 효과가 있을 뿐만 아니라 정책 결정 과정에서 민주성을 확보하는 것이기도 하다는 것이다(Stewart & Sinclair, 2007).

이처럼 환경영향평가제도는 협상(negotiation)의 성격을 갖는다. 기술적 평가 자체가 제도의 핵심이 아니라 개발사업과 환경 영향을 둘러싼 이해관계자 간 상호합의의 성격이 강하다는 것이다. 따라서 환경영향평가제도의 전 과정은 법률적 소송이 아닌 상호 소통과 이해, 합의를 기반으로 하는 갈등관리 제도로서의 위상을 갖는다. 때문에 환경영향평가제도는 환경정의(environmental justice)의 측면에서 절차적 정의를 존중하는 방안이 될 수 있다. 그뿐만 아니라 핵심이해관계자인 주민들은 제3자 또는 전문가의 조언을 듣고 의사결정을 할 수 있는 과정이 될 수도 있어 주민참여를 통해 정책의 수용성을 높일 방안으로 보기도 한다(UNEP 2018). 윤순진(2004)은 환경영향평가제도가 환경갈등과 매우 밀접한 관계가 있으므로 환경영향평가제도 절차에 시민참여를 확대하는 것이 환경갈등을 방지, 완화, 해소할 수 있는 역할을 할 수 있다고 분석하고 있다. 나아가 조공장 외(2008)는 환경영향평가제도의 절차가 사업에 대한 의사결정을 돕는 도구에 그치는 것이 아니라 의사결정과정 자체에 주목한다. 환경영향평가제도는 다양한 이해관계자의 참여를 보장하고, 관련된 각자의 이해를 조정하거나 조율하도록 하는 성격이 강하다는 것이다. 즉, 협의회의 구성과 평가서의 작성, 이해관계자 의견수렴 등의 절차는 사업/정책의 민주적 정당성 확보와 이를 통해 환경보전 정책에 이바지하는 것을 강조하고 있다고 할 수 있다. Heinma & Poder(2010)은 이해관계자들의 의사결정을 돕는 기능에 대해 강조하고 있다. 의사결정과정에서 대기, 수질 등의 매체별 오염으로 인한 인근 지역의 영향과 주민들의 생활환경에 미치는 영향, 생태계에 미치는 영향 등 다양한 영향과 변화에 대한

정보를 제공하고, 이 정보를 기반으로 이해관계자들이 소통하고, 논의하여 합의를 진행하는 과정이 환경영향평가제도라는 것이다. 즉, 이해관계자들이 환경을 고려한 의사결정을 할 수 있도록 지원하는 기능이 제도의 핵심 성격이라는 주장이다. 다양한 선행연구들(윤종설·주용환, 2014; 박준·김성근, 2019) 역시 환경영향평가제도가 갖는 참여적 의사결정 기능에 대해 주목하고 있다. 해당 연구는 합의를 위한 참여자들에게 충분한 정보를 제공함으로써 합리적 의사결정을 돕도록 할 뿐만 아니라 참여자들 사이의 상호작용 중요성을 강조하고 있다. 더불어 이를 통한 학습과 공동의 이해를 형성하는 과정이 갈등의 예방과 관리에 이바지할 수 있다고 분석하고 있다. 정리하면 환경영향평가제도는 합의를 기반으로 하는 의사결정을 지원하는 제도라 이해할 수 있다. 제도의 변화과정 역시 이러한 기능이 강화됐다고 할 수 있다. 사전환경성평가제도에서 전략환경영향평가제도로의 변화 역시 이러한 변화의 목적으로 이해할 수 있다. 그뿐만 아니라 2012년 환경영향평가협의회에 주민과 시민단체 등이 참여할 수 있도록 하는 방향으로 법이 개정된 것이 대표적이다. 환경영향평가제도는 평가서의 작성에 그치는 것이 아니라 평가서를 바탕으로 하는 ‘협의’ 기능에 더욱 주목하면서 제도가 변화한 것이다. 이러한 과정은 전술한 윤순진(2004)의 연구나 조공장 외(2008)의 연구가 강조하고 있는 바와 같이 환경갈등의 예방이나 해소에 이바지할 수 있다.

사업별로 구성되는 환경영향평가협의회 역시 마찬가지로 이해할 수 있다. 환경영향평가협의회는 사업자, 승인기관, 검토기관, 전문가, 주민, 시민단체 등의 참여를 규정하고 있다. 이들은 각기 다른 이해를 가지고 있으며, 각자의 이해 속에서 사업에 대한 이해와 협의를 진행하게 된다. 이 과정 자체가 갈등을 최소화하는 역할을 수 있다(Cashmore et al., 2008). 환경영향평가협의회의 의사결정과정 외에도 주민 의견수렴 절차를 보장하는 것이 이러한 기능을 강조한 것이라 할 수 있다. 사업자(대행업자)에 의해 작성된 환경영향평가서 초안에 대한 공람과 설명회 혹은 공청회를 법으로 규정하고 있어 환경영향평가 대상 사업은 의무적으로 주민들의 의견을 수렴하고 이를 최종안(본안)에 반영하도록 하고 있다. 그런데도 환경영향평가제도가 강조해온 주민 의견수렴과 협의/합의의 기능은 여전히 한계를 갖는다. 그 실효성이 부족하다는 지적이다. 법률이 규정하고 있는 절차에도 불구하고 형식적으로 운영되고 있거나 의사결정을 위한 정보를 충분히 제공하고 있지 못하다는 지적이다. 결국, 이러한 기능의 부족은 환경갈등관리에 있어 효과적으로 기능하고 있지 못하다는 지적이기도 하다.

그 이유로 지적되는 것은 주로 정보제공에 관한 것이다. 숙의와 합의를 위해서는 충분한

정보가 적절한 방법으로 적절한 시기에 제공되어야 한다. 정보는 의견을 수렴하고 토론하고 협의하고 합의하는 과정에 가장 기본적인 토대가 된다. 하지만 현행 환경영향평가 제도는 정보가 적절한 방법과 시기에 제공되고 있지 못해 의사결정을 방해하는 것은 물론 오히려 제도 자체가 환경갈등을 증폭하는 부작용을 낳기도 한다. 정보가 적절한 방법을 통해, 충분히 이해관계자들에게 전달되느냐는 측면에서 현행 제도는 많은 한계를 안고 있다. 우선 환경영향평가 과정을 원활하게 진행하기 위한 초기 단계부터 정보는 매우 한정적으로 제공된다. 환경영향평가협의회가 구성되고, 사업자(대행업자)는 환경영향평가를 진행하기 위한 평가준비서를 작성하게 된다. 이 평가준비서는 기본적인 지역 현황과 기본 문헌 조사를 통해 확인된 내용, 향후 진행할 현황조사 및 주민 의견수렴 계획이 담겨 있다. 하지만 이 내용은 협의회 구성원 외에는 제공되지 않는 정보이다. 물론 지역주민과 시민단체의 대표가 협의회에 참여하도록 규정/보장하고 있으나 정보제공의 대상이 한정적이라는 한계가 존재한다. 평가준비서가 지역의 현황을 기반으로 스코핑 단계를 거치는 과정이라면 보다 폭넓은 의견수렴이 필요하다. 이러한 과정이 폐쇄적으로 진행된다면 지역의 주민들이 이해하고 있는 환경적 가치가 의사결정과정에 포괄되기 어려운 폐쇄적 논의가 되기 쉬우며, 환경영향평가제도가 갖는 갈등 예방의 기능을 상실할 우려가 있다는 것이다.

다음은 정보의 전문성 측면에서 현행 제도가 갖는 비대칭으로 인해 발생하는 한계이다. 환경영향평가서는 사업으로 인해 발생하는 환경 영향을 기술적으로 예측하는 내용으로 구성되어 있다고 할 수 있다. 대기질, 토양, 수질 등 사업의 성격에 따라 사업대상지와 인근 지역에 미치는 환경 영향을 예측하는 방법은 매우 전문적인 기술·공학적 영역이다. 매체별 환경 영향에 대한 조사방법, 예측 기법 등의 내용 역시 마찬가지이다. 이에 대해 적절한 방법론으로 조사되고 예측되었는지를 비전문가가 확인하고 이해하는 일은 쉽지 않은 일이 된다. 이러한 방법을 토대로 작성된 환경영향평가서는 전문가 외에는 충분히 이해하기는 쉽지 않다. 특히 짧은 초안의 공람 기간과 설명회 시간을 고려하면, 주민들이 평가서의 내용을 충분히 이해하고, 이에 대한 의견을 제시하는 데 한계가 존재한다. 전문적 용어와 기술적 내용으로 작성된 정보만이 한정적으로 제공되는 경우 숙의와 토론, 협의와 합의와 과정은 물론 주민들의 의견을 수렴하는 과정 자체를 차단하는 효과를 가져올 수 있다는 것이다. 이는 환경영향평가법이 규정하고 있는 ‘충분한 정보를 제공’한다는 기본 원칙을 준수하고 있지 않다는 의미이기도 하며, 전동준 외(2018)가 지적하는 바와 같이 이럴 때 주민 의견수렴을 차단한다는 오해를 불러올 수 있다. 즉, 주민 의견수렴은 형식적

과정으로 전락할 수 있다는 것이다. 이러한 문제는 특히 에너지 개발(전력 및 발전 등), 항공이나 교통, 군사안보 분야의 사업일 때 더욱 심화 된다. 주민들은 해당 사업의 공학·기술적 내용에 대해 환경영향평가서만으로는 이해하기 어려울 뿐만 아니라 의견이나 대안을 함께 논의하기도 쉽지 않다.

또한, 분량이 적지 않고, 내용이 어려운 초안의 공개와 이를 기반으로 하는 설명회는 사실상 매우 제한적인 주민 의견수렴만 허용하게 되고 다각도의 토론이 진행되기 어려운 구조이다. 특히 온라인에 일방적으로 내용을 공표하고 단기간 내에 의견수렴을 진행하는 등의 비민주성에 대한 문제(전동준 외, 2018)는 지속적인 지적을 받아왔다고 할 수 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 제도는 전문기관의 검토의견을 통해 환경영향평가서가 충실히 작성되었는지 검토하는 단계를 규정하고 있다. 환경영향평가서 초안의 작성과 공고·공람(법 13조 1항), 설명회 혹은 공청회(법 13조 1항)를 진행하고 나면 환경영향평가서를 작성하고 협의를 요청하게 된다. 이후 협의를 요청받으면, 환경영향평가서의 검토를 받도록 하고 있다(법 28조 2항). 환경영향평가법 제28조에는 “환경영향평가에 필요한 전문성을 갖춘 기관으로써 대통령령으로 정하는 기관 또는 관계 전문가의 의견”을 들을 수 있도록 하고 있다. 전문가에 의한 검토과정이다. 하지만 이 검토의견 역시 공개되지 않는다. 전문기관의 검토의견은 해당 관련 전문 지식을 가진 기관에 의해 작성되어 보완이나 우려, 대안의 검토 등을 제시하는 내용으로 이를 기반으로 의사결정을 도울 수 있다는 장점이 있을 수 있다. 즉, 특정한 기술·공학적 내용에 대해 전문적 지식이나 이해가 부족한 주민들에게 관련 전문가의 검토와 의견은 의사결정과정에 이해를 더할 수 있다. 현재 이러한 정보는 일반에게 공개되지 않아 평가서의 적절한 작성에 대한 전문가 의견을 청취하고 의사결정을 할 기회는 차단되어 있다고 할 수 있다.

다음으로 공개되는 정보의 범위이다. 현행 제도에서는 환경영향평가서 작성 과정에서 진행한 환경 현황조사에 관한 내용 역시 구체적으로 공개되고 있지 않다. 이는 평가서의 신뢰성과도 닿아있는 한계이기도 하다. 환경 영향을 적절하고 신뢰할 수 있도록 예측하기 위해서는 적절하고 신뢰할 수 있는 현황조사가 기본이라 할 수 있다. 하지만 현황조사의 항목이나 기간, 범위, 조사의 횟수 등은 현재 공개되지 않고 있다.

또한, 환경영향평가법은 환경영향평가서의 공개를 원칙으로 하고 있다. 하지만 군사상 기밀, 사업상 영업의 비밀, 또는 해당 계획이나 사업 추진에 있어 현저한 지장을 줄 것으로 판단되는 경우, 공개의 범위나 시기 등을 사업자가 정해 요청할 수 있다. 사업자가 위의 기준을 기반으로 ‘비공개’ 요청을 하게 되면 환경영향평가서의 최종 협의안은 비공개가

된다. 즉, 비공개 사유가 자의적으로 악용될 여지가 존재한다는 것이다. ‘환경영향평가서 등의 비공개 요청서’의 형식은 별도의 근거 서류나 증빙을 첨부할 필요가 없어 비공개 자체가 사업자의 일방적 요구에 의해서도 결정될 수 있다. 현재도 사회적 논란이 되거나 환경갈등이 심화 된 사업의 경우 ‘영업상의 비밀’이라는 사유로 비공개되는 경우가 적지 않다는 것이 방증이다.

정리하면 환경영향평가제도는 주민 의견수렴과 의사결정의 민주성 확보라는 측면에서 제도가 확장되어 온 것은 사실이다. 하지만 여전히 한계를 갖고 있다. 협의회가 구성되어 운영되도록 규정하고 있으나 여전히 매우 한정적으로 정보가 제공되고 있으며, 사업자(대행업자)에 의한 정보의 독점은 합의에 의한 의사결정을 지원하는 제도로 효과적으로 운영되고 있다고 보기는 어렵다.

다양한 이해관계자들이 참여하여 충분하고 적절한 정보를 통해 의사결정을 하는 제도로, 환경갈등을 최소화하고 환경적 측면을 고려한 개발사업이 될 수 있도록 하는 의사결정이라는 측면에서 첫 출발이 되는 정보는 더욱 투명하게 적절하게 적시에 제공될 필요가 있다. 이는 정책의 민주성과 절차적 정당성의 측면에서도 매우 핵심이라 할 수 있다. 정보의 제공부터 투명성, 전문성, 시의성에서 비대칭이 발생한다면 환경영향평가법이 천명하고 있는 기본원칙의 위배는 물론 제도 자체가 환경갈등을 증폭하는 문제가 발생할 수 있다.

본 연구는 환경영향평가제도의 목적인 개발사업에 대한 충분한 정보제공, 이를 기반으로 하는 이해관계자의 민주적 의사결정과정의 지원, 적절한 방법을 통한 충분한 주민 의견수렴을 통한 민주성과 수용성 확보를 위해 관련 법률의 제도개선 방안을 제안하고자 한다. 그 방향으로 첫째, 관련한 정보의 비대칭을 해소할 방안을 제안하고자 한다. 현재 제도의 과정에서 매우 한정적으로 제공되는 정보를 단계별로 투명하게 충분하게 공개하고 의견을 수렴할 수 있도록 하여 의사결정에 반영될 수 있도록 하는 방안을 강화할 필요가 있다. 둘째, 환경영향평가서의 협의안이 사업자에 의한 비공개를 최소화할 필요가 있다. 환경영향평가 과정은 주민 의견수렴, 검토의견, 협의 과정을 진행하게 되는데, 주민 의견수렴 이후 주민들은 자신들의 의견이 충분히 반영되어 환경영향평가서 본안이 작성되고, 사업계획에 반영되었는지 확인할 수 있어야 한다. 사업자의 자의적이고 임의적인 비공개 요청은 최소화하고, 비공개 기준 또한 명확히 할 필요가 있다.

2) 환경영향평가 정보공개 시기, 범위 등 확대

(1) 평가준비서 공개

현행 환경영향평가법은 전략환경영향평가는 제11조, 환경영향평가는 제24조에 평가준비서의 작성을 규정하고 있다. 사업을 하고자 하는 행정기관이나 사업자는 평가하기 전에 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 평가의 대상지역, 대안, 평가항목, 평가범위, 평가방법을 결정하도록 하고 있다. 즉, 평가준비서는 환경영향평가의 가장 첫 단계라 할 수 있다. 사업대상 지역은 물론 환경 영향을 미칠 수 있는 지역을 검토하여 평가대상 지역을 결정하는 일부터 어떤 항목을 어떻게 평가할 것인가를 정하는 과정은 사업의 특수성은 물론 지역의 특수성을 고려하여 진행되어야 한다. 구체적으로 평가준비서의 내용을 살펴보면, 전략환경영향평가는 정책계획과 개발기본계획으로 나눌 수 있는데 우선 정책계획의 경우 계획에 대한 개요와 지역 개황, 토지이용 구상안, 대안의 설정, 평가항목·범위·방법 등의 설정 등을 기재하도록 규정하고 있다.

개발기본계획 역시 계획의 개요, 대상지역과 지역 개황, 토지이용 구상안, 평가항목·범위·방법 등의 설정 등과 함께 주민 등에 대한 의견수렴계획을 기재하도록 하고 있다. 정책계획과 개발기본계획의 가장 큰 차이는 주민 등에 대한 의견수렴계획의 여부라 할 수 있다. 환경영향평가의 평가준비서 역시 유사하게 구성되어 있다. 사업의 개요, 평가대상 지역의 설정, 토지이용 계획안, 지역 개황, 환경보전목표의 설정, 대안의 설정, 평가항목·범위·방법 등의 설정, 약식절차 신청 여부, 주민 등에 대한 의견수렴계획, 전략영향평가 협의내용 및 반영 여부(전략환경영향평가를 거친 경우에만 해당)를 기재하도록 규정하고 있다. 그중 평가항목·범위·방법 등의 설정은 가. 평가항목의 선정, 나. 현황조사 범위 및 방법, 다. 평가범위 및 방법을 기술한 내용으로 “환경 영향의 조사 및 예측함에 있어 해당 사업의 시행에 따라 공사 및 사업 준공 이후 전 단계에 걸쳐서 대기 환경, 수 환경, 토지 환경, 자연생태환경, 생활환경, 사회·경제환경에 영향을 미칠 것으로 예상하는 환경영향 요소를 추출”하도록 하고 있으며, “항목별로 현황조사의 공간적·시간적 범위를 설정하고 그 사유를 제시”하도록 규정하고 있다. 현황조사 방법의 경우 “국가 데이터베이스 또는 공간정보, 문헌조사, 설문 및 유사사례 조사, 현지조사(탐문조사를 포함한다) 등의 다양한 방법 중에서 해당 현황조사에 적용할 방법을 설정”하도록 하고 있다. 환경영향평가의 평가항목·범위·방법 등의 설정 관련 작성 방법은 <표 IV-8>과 같다.

〈표 IV-8〉 환경영향평가 평가준비서의 작성 방법

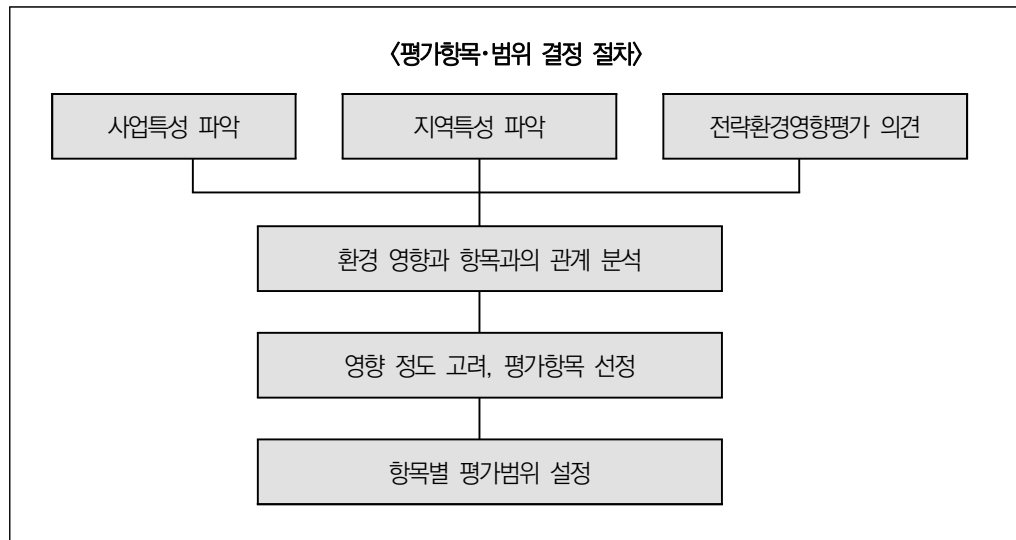
항 목	기재사항	작 성 방 법
7. 평가항목·범위·방법 등의 설정	가. 평가항목의 선정	○ 환경영향의 조사 및 예측을 실시함에 있어 해당 사업의 시행에 따라 공사 및 사업 준공 이후 전 단계에 걸쳐서 대기 환경, 수 환경, 토지환경, 자연 생태환경, 생활환경, 사회·경제환경에 영향을 미칠 것으로 예상하는 환경 영향요소를 추출한다. ○ 평가항목 선정을 위해 환경영향요소와 평가항목 간의 관계를 비교·평가하는 행렬식대조표를 작성한다. ○ 평가항목은 행렬식대조표, 환경 영향의 크기 및 환경보전 목표, 예상되는 환경 이슈 등에 따라 평가항목, 현황조사항목, 제외항목으로 구분·선정하고, 그 사유를 제시한다. ○ 평가항목 선정 시에는 다음 각 호의 사업에 해당 여부를 검토하여 평가항목 선정에 반영하여야 한다. - 「자연환경보전법 시행규칙」 제2조의2제2항에 따른 생태면적률 대상 사업 - 「자연환경보전법 시행규칙」 제28조제1항에 따른 자연경관심의 대상 사업 - 「환경보건법 시행령」 제12조 따른 건강 영향 항목의 추가·평가 대상 사업
	나. 현황조사 범위 및 방법	○ 현황 조사할 항목별로 현황조사의 공간적·시간적 범위를 설정하고 그 사유를 제시한다. ○ 현황조사 방법은 국가 데이터베이스 또는 공간정보, 문헌조사, 설문 및 유사사례 조사, 현지조사(탐문조사를 포함한다) 등의 다양한 방법 중에서 해당 현황조사에 적용할 방법을 설정하고 그 사유를 제시한다. - 평가항목별 조사지점, 시기 및 횟수 등 조사방법은 별표 6의 현황조사 방법을 고려하여 선정하고, 그 사유를 제시한다.
	다. 평가범위 및 방법	○ 평가를 시행할 항목별로 공간적·시간적 평가범위를 설정하고 그 사유를 제시한다. ○ 아래의 분석 방법 등을 고려하여 평가를 시행할 항목별로 구체적인 평가 방법을 설정하고 그 사유를 제시한다. - 모델링, 지표분석, 시나리오 분석, 편익·비용 분석, GIS 분석, 사례 분석 및 해석 등 ○ 평가항목 등의 효율적인 심의·결정을 위해 아래 사항을 고려하여 해당 사업을 중점평가사업으로 선정할 수 있다. - 환경문제로 인한 집단민원이 발생하여 환경갈등이 있는 경우 - 자연환경보전지역 등 환경보전·보호를 목적으로 법령·조례 등에 의해 지정된 지역에서의 사업 - 수질 및 대기오염 총량관리지역 등 토지이용 행위제한 등을 목적으로 법령·조례에 따라 지정된 지역에서의 사업 - 댐·간척·운하건설, 조력·원자력 발전, 풍력발전사업 및 송전선로, 폐기물 처리시설 설치 등의 사업으로서 주변에 미치는 영향이 클 것으로 예상하는 경우 - 그 밖에 사업 시행에 따라 환경피해가 발생할 가능성이 클 것으로 예상하는 경우 ○ 중점평가사업 선정의 적정성을 검토하고, 그 결과를 제시한다.

출처: 환경영향평가 평가준비서 작성방법(국가법령정보) 재구성

이처럼 평가준비서는 환경영향평가제도의 절차 중 가장 먼저 작성되는 것으로 사업별로 구성되는 환경영향평가협의회에 제출되고 논의하게 되어 있다. 협의회는 이러한 평가준비서를 기반으로 중점평가 대상 사업 여부를 결정할 수 있으며, 현황조사의 범위, 항목, 방법의 적절성에 대한 의견을 제시하는 과정을 거치게 된다. 평가준비서가 중요한 이유는 이 단계에서 스코핑(Scoping)이 진행되기 때문이다. 스코핑이란 “사업자가 환경영향평가서를 작성할 때 ‘선택과 집중’ 차원에서 꼭 평가해야 할 항목과 범위를 미리 정하는 절차(환경부, 2011)”이다. 즉, 평가를 시행하기 전에 개발계획이나 개발사업 내에 잠재된 주요 환경문제의 식별에 초점을 두는 것이다.

평가준비서가 충실히 작성되는 것은 물론 평가준비서를 바탕으로 진행되는 스코핑이 충실하게 진행되는 것은 충실한 환경영향평가 과정을 견인할 수 있다는 점에서 매우 중요한 과정이라 할 수 있다. 이 단계에서 주민 의견수렴의 방법 역시 결정될 뿐만 아니라 지역의 환경적 특성이 반영되는 환경조사의 항목과 방법이 결정되기 때문이다.

〈그림 IV-1〉에서 보는 바와 같이 평가준비서를 바탕으로 진행되는 스코핑 과정은 사업의 특성, 지역의 특성을 반영하는 과정이기 때문에 매우 중요하지만, 이 평가준비서는 일반에게 공개되지 않고 있다. 협의회의 논의를 충분히 진행하는 것도 중요하지만 공동체의 지역 지식과 시민단체의 전문성을 활용한 결정 또한 반영될 필요가 있다.



출처: 환경부(2011)

[그림 IV-1] 환경영향평가의 스코핑 과정

이러한 평가준비서를 공개하고 의견을 수렴하는 것은 이해관계자의 의견과 이해를 반영할 수 있는 토대가 될 수 있다. 이는 환경영향평가 초안의 공감과 의견수렴의 이전단계부터 다양한 의견을 수렴하여 내실 있는 평가가 진행될 수 있도록 견인할 수 있다. 이는 환경갈등의 근본적 관리 측면에서도 이바지할 수 있다. 사후적 해결을 위한 접근만으로는 한계가 있으며 사전적 접근을 통해 갈등을 예방하기 위한 제도적 기반과 조치의 마련이라는 측면에서 더욱 그러하다(정우현 외, 2017). 따라서 아래와 같이 초안 및 평가항목 뿐만 아니라 단계마다 그 결정사항에 대하여 공개하도록 개정할 필요가 있다. 먼저 평가항목 등의 결정을 위한 평가준비서도 주민 등에게 공개하고 사전에 의견수렴을 할 필요가 있다. 법률개정안은 <표 IV-9>와 같다.

<표 IV-9> 평가준비서 공개 및 의견수렴에 관한 법률개정안

현행	개정안
제11조(평가 항목·범위 등의 결정) ①전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “전략환경영향평가항목 등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 다만, 제9조제2항제2호에 따른 개발기본계획(이하 “개발기본계획”이라 한다)의 사업계획 면적이 대통령령으로 정하는 규모 미만인 경우에는 환경영향평가협의회의 심의를 생략할 수 있다. <개정 2016. 5. 29.> 1. 전략환경영향평가 대상지역 2. 토지이용구상안 3. 대안 4. 평가 항목·범위·방법 등 ②행정기관 외의 자가 제안하여 수립되는 전략환경영향평가 대상계획의 경우에는 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자가 평가준비서를 작성하여 전략환경영향평가 대상계획을 수립하는 행정기관의 장에게 전략환경영향평가항목등을 결정하여 줄 것을 요청하여야 한다. ③제2항에 따른 요청을 받은 행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 기간 내에 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자에게 그 결과를 통보하여야 한다.	제11조(평가 항목·범위 등의 결정) ①전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 의견 수렴 및 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “전략환경영향평가항목 등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 다만, 제9조제2항제2호에 따른 개발기본계획(이하 “개발기본계획”이라 한다)의 사업계획 면적이 대통령령으로 정하는 규모 미만인 경우에는 의견 수렴 및 환경영향평가협의회의 심의를 생략할 수 있다. 1. 전략환경영향평가 대상지역 2. 토지이용구상안 3. 대안 4. 평가 항목·범위·방법 등 ② (현행과 같음) ③제2항에 따른 요청을 받은 행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 기간 내에 의견 수렴 및 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자에게 그 결과를 통보하여야 한다.

현행	개정안
〈신설〉 ④전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 전략환경영향평가항목등을 결정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 해당 계획의 성격 2. 상위계획 등 관련 계획과의 부합성 3. 해당 지역 및 주변 지역의 입지 여건, 토지이용 현황 및 환경 특성 4. 계절적 특성 변화(환경적·생태적으로 가치가 큰 지역) 5. 그 밖에 환경기준 유지 등과 관련된 사항 ⑤전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항 및 제3항에 따라 결정된 전략환경영향평가항목등을 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하고 주민 등의 의견을 들어야 한다. 다만, 전략환경영향평가항목등에 환경영향평가항목이 모두 포함되는 경우에는 공개를 생략할 수 있다. 〈개정 2016. 5. 29.〉 ⑥제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 전략환경영향평가항목등의 결정에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 평가준비서의 작성방법은 환경부령으로 정한다.	④제1항 및 제3항에 따라 누구든지 평가준비서에 대한 의견을 제출할 수 있으며, 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다. ⑤ (현행 ④와 같음) ⑥전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항 및 제3항에 따라 결정된 전략환경영향평가항목등을 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하고 의견을 들어야 하며, 이때 누구든지 결정된 전략영향평가항목등에 대한 의견을 제출할 수 있다. 〈단서 삭제〉 ⑦제1항부터 제6항까지의 규정에 따른 전략환경영향평가항목등의 결정 및 의견 수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 평가준비서의 작성방법은 환경부령으로 정한다.
제24조(평가 항목·범위 등의 결정) ①승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 대통령령으로 정하는 기간 내에 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “환경영향평가항목등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 1. 환경영향평가 대상지역 2. 환경보전방안의 대안 3. 평가 항목·범위·방법 등 ②승인등을 받아야 하는 사업자는 환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 승인기관의 장에게 환경영향평가항목등을 정하여 줄 것을 요청하여야 한다.	제24조(평가 항목·범위 등의 결정) ①승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 대통령령으로 정하는 기간 내에 의견 수렴 및 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “환경영향평가항목등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 1. 환경영향평가 대상지역 2. 환경보전방안의 대안 3. 평가 항목·범위·방법 등 ② (현행과 같음)

현행	개정안
③환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 요청을 받은 경우에는 환경영향평가항목등을 결정할 수 있다. <개정 2016. 5. 29.> 1. 승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자가 환경영향평가협의회의 심의를 거치기 곤란한 부득이한 사유가 있거나 특별히 전문성이 요구된다고 판단하여 환경영향평가항목등을 정하여 줄 것을 요청한 경우 2. 승인등을 받아야 하는 사업자가 환경영향평가협의회의 심의를 거치기 곤란한 부득이한 사유가 있거나 특별히 전문성이 요구된다고 판단하여 승인기관을 거쳐 환경영향평가항목등을 정하여 줄 것을 요청한 경우 ④제2항 및 제3항에 따른 요청을 받은 승인기관의 장이나 환경부장관은 대통령령으로 정하는 기간 내에 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 환경영향평가항목등을 결정하여 사업자에게 통보하여야 한다. <신설> ⑤승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자 또는 승인기관의 장이(하 “승인기관장등”이라 한다)나 환경부장관은 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 환경영향평가항목등을 결정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. 제11조에 따라 결정한 전략환경영향평가항목등(개발기본계획을 수립한 환경영향평가 대상사업만 해당한다) 2. 해당 지역 및 주변 지역의 입지 여건 3. 토지이용 상황 4. 사업의 성격 5. 환경 특성 6. 계절적 특성 변화(환경적·생태적으로 가치가 큰 지역) ⑥사업자는 제11조에 따른 전략환경영향평가항목등에 환경영향평가항목등이 포함되어 결정된 경우로서 환경부장관과 전략환경영향평가에 대하여 협의하였을 때에는 제1항 및 제2항에 따른 환경영향평가항목등의 결정 절차를 거치지 아니할 수 있다.	③ (현행과 같음) ④제2항 및 제3항에 따른 요청을 받은 승인기관의 장이나 환경부장관은 대통령령으로 정하는 기간 내에 의견 수렴 및 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 환경영향평가항목등을 결정하여 사업자에게 통보하여야 한다. ⑤제1항 및 제4항에 따라 누구든지 평가준비서에 대한 의견을 제출할 수 있으며, 사업자, 승인기관의 장 및 환경부장관은 의견을 제출한 자에게 그 제출된 의견의 처리결과를 통지하여야 한다. ⑥ (현행 ⑤와 같음) ⑦ (현행 ⑥과 같음)

현행	개정안
이 경우 제11조에 따라 결정된 전략환경영향평가 항목등은 제1항부터 제5항까지의 규정에 따라 결정된 환경영향평가항목등으로 본다. <개정 2016. 5. 29., 2017. 11. 28.> ⑦승인기관장등이나 환경부장관은 제1항과 제4항에 따라 결정된 환경영향평가항목등을 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하고 주민 등의 의견을 들어야 한다. ⑧제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 환경영향평가항목등의 결정에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 제1항 및 제2항에 따른 평가준비서의 작성 방법은 환경부령으로 정한다.	⑧승인기관장등이나 환경부장관은 제1항과 제4항에 따라 결정된 환경영향평가항목등을 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하고 의견을 들어야 하며, 이때 누구든지 결정된 환경영향평가항목등에 대한 의견을 제출할 수 있다. ⑩제1항부터 제8항까지의 규정에 따른 환경영향평가항목등의 결정 및 의견 수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 제1항 및 제2항에 따른 평가준비서의 작성방법은 환경부령으로 정한다.

(2) 검토의견 공개

환경영향평가서는 관련 전문성을 보유한 전문기관에 의해 검토의견을 받을 수 있도록 규정하고 있다. 전략환경영향평가는 제17조, 환경영향평가는 제28조에 각각 규정하고 있는데, 법률에는 “환경부 장관은 협의를 요청받은 경우 환경영향평가서의 내용을 검토하여야 한다”고 명시하고 있다. 평가서 검토기관은 한국환경연구원 등 평가에 필요한 전문성을 갖춘 기관으로 정하고 있다. 기관은 시행령 제23조에 명시하고 있는데, 국립환경과학원, 국립생물자원관, 한국환경연구원, 한국환경공단, 국립생태원 등이다. 검토기관은 2020년 5월, 기존 한국환경연구원에서 확대되어 현행 5개 기관이 되었다.

검토의견은 관련 전문가 자문을 통해 해당 평가서가 충실하게 조사 및 작성되었는가, 적절한 대안이 검토되고 비교되었는가에 대한 의사결정을 지원하기 위한 과정이라 할 수 있다. 하지만 이 검토의견 역시 일반에게 공개되지 않는다. 전문기관의 검토의견이 공개되지 않아 주민/시민들은 평가과정에서 검토의견의 반영 여부 등을 알 수 없다. 즉, 검토기관의 의견에도 불구하고 이를 무시한 때도 존재할 수 있는 우려가 있는 것이다. 현재 검토의견서는 국회의원의 자료 요구 등을 통해 확인하는 방법 외에 확인방법은 없다.

2014년 환경단체 녹색연합은 한국환경정책평가연구원(KEI)에 강릉 복합단지 조성사업 도시관리계획에 대한 전략환경영향평가 검토의견 및 임진강 거곡·마곡지구 하천정비공사 사업에 대한 환경영향평가 초안 검토의견을 상세히 공개하라며 정보공개 청구소송을 제기한 바 있다. 당시 한국환경정책평가연구원은 ‘환경훼손 최소화’에 관한 의견을 제시

했으며 검토의견은 협의기관을 통해 확인해야 한다는 의견을 밝혔다.

전문기관의 검토의견이 사업으로 인한 환경훼손의 우려나 적절한 대안이 보완되어야 한다는 의견임에도 불구하고 이를 무시하고 사업을 강행할 수 있다는 우려는 몇몇 사례를 통해 확인된 바 있다. 대표적인 사례가 제주 제2공항 건설사업과 전략환경영향평가서 검토의견이다. 2023년 제주 제2공항 건설사업 기본계획안에 대한 전략환경영향평가서에 대한 환경부 협의가 마무리되었다. 환경부는 ‘조건부 협의’ 의견을 통보하였으며 ‘전문기관 들도 입지선정의 타당성을 인정했다’라고 설명한 바 있다. 전문기관의 검토의견에 어떤 구체적인 내용이 담겨있는지는 공개하지 않았다. 하지만 국회의원실(심상정, 이은주)을 통해 확인한 전략환경영향평가 관련 전문기관의 검토의견은 “불가피한 환경 영향이 우려된다”라는 의견이었다. 국회의원실의 자료와 언론을 통해 알려진 바에 의하면 제주 제2공항 건설사업에 대해 국립생태원은 제주 제2공항 부지인 제주 서귀포시 성산읍 일원에 멸종위기 양서류 맹꽁이 서식지가 산재해 있어 “사업 진행 때문에 불가피한 환경 영향이 우려된다”라고 밝히면서 사업자가 맹꽁이 개체 수 규모를 산정할 때 사용한 방법, 추산 방식 등 내용도 빠져 있다고 지적했다. 그뿐만 아니라 멸종위기 조류에 대해 “평가서가 서식지 훼손에 대한 저감 방안을 제시하지 않았다”라고 지적하면서 개체군의 변화에 따른 증장기적 영향을 초래할 수 있다는 우려를 담았다. 그 때문에 국립생태원의 입장은 ‘사업 계획을 조정해야 한다’라는 것이었다. 맹꽁이 서식지에 대한 적극적인 저감 방안이 필요 할 뿐만 아니라 멸종위기 조류 서식지에 대한 훼손을 최소화하기 위해 개발면적의 규모 조정을 검토해야 한다는 것이다. 국립환경과학원 역시 상수원 관련 ‘계획의 적정성’에 부정적인 의견을 제출한 것으로 알려졌다. 공항으로 인해 배후도시 등의 관련 개발이 증가할 수 있으므로 ‘용수·취수 등으로 발생할 수 있는 지하수위의 변화, 지반 안정성 등 환경 영향에 대한 검토 여부를 확인할 수 없다’라면서 상위계획과 관련된 영향검토 파악이 필요하다고 밝혔다. 또한 ‘두점박이사슴벌레, 애기뿔소뿔구리의 저감 방안을 수립하지 않았다’라면서 보완대책 마련을 요구했다. 해양수산부 역시 ‘공항 건설로 지반 침하, 해양수질 오염, 해양 생태계 파괴 등 부정적 영향이 있을 수 있다며 입지 타당성을 검토해야 한다’라는 의견을 냈으며, 한국환경연구원은 ‘제2공항 계획부지의 항공기 조류 충돌 위험이 기존 제주공항보다 2.7~8.3배 높다면서 철새 도래지 주변의 법정보호종 보존과 항공기 안전 문제를 해결할 수 없다’라는 의견을 제출했다고 알려졌다.¹³⁾

다양한 전문기관의 검토의견 자체가 제주 제2공항 건설사업에 대해 ‘부정적’ 의견을

13) <https://www.khan.co.kr/opinion/editorial/article/202303082018025>

제시한 것이다. 공항 건설사업은 생태계와 지질 훼손이 지나치게 크고, 제주 지역 지하수에 미치는 영향도 제대로 확인되지 않았다는 의견을 제기했다. 하지만 환경부는 이를 무시하고 입지 타당성 인정이라고 밝혔다. 환경부는 전문기관의 검토의견이 우려를 제기하고 있는 것은 맞으나 해석상의 차이가 있다는 견해였다. 이러한 과정 때문에 환경부와 국토교통부는 제주 제2공항 전략환경영향평가서, 전략환경영향평가 보완 가능성 검토연구, 전문기관의 검토의견을 비공개하면서 밀실·줄속 협의를 진행했다는 비판도 받아왔다.¹⁴⁾ 결국, 전문기관의 검토의견을 무시하고 환경부가 협의를 진행했다는 의혹이었다. 전략환경영향평가는 특히 대규모 개발사업 이전단계에서 사업계획의 적정성, 입지 타당성을 검토하는 절차이다. 이에 대한 전문기관의 의견은 전략환경영향평가에서 매우 중요한 판단 근거가 될 수 있다. 하지만 그 내용이 공개되지 않은 상태에서 정부는 이를 무시하거나 취사 선택하거나 자의적으로 해석하여 협의를 진행한다고 해도 이를 알 수 없는 것이다.

이러한 사례는 2023년 설악산 오색케이블카 설치 사업 역시 같았다. 한국환경연구원은 ‘백두대간 핵심구역 내 지형 훼손 증가’에 대한 우려를 표명하였으며, 국립생태원은 ‘산양의 케이블카 설치 지역 회피가 가능하다는 양양군의 주장은 과학적 합리성이 논리적으로 설명되지 않았고 적절한 신뢰성을 확보하지 못’한다는 의견을 제출한 것으로 알려졌다. 국립환경과학원 역시 “상부 정류장 구역설정은 ‘산양서식지 핵심구역’을 포함하지 않는 범위로 계획하라”라는 의견을 제시하였으며, 국립기상과학원은 “양양군이 케이블카를 걸기 위해 세울 예정인 탑 상부의 풍속 자료 대신 1.3km 떨어진 중청대피소 자동기상관측장비 자료를 활용하는 것은 부적절”하다고 하였다. 상부 정류장의 면적이 확대되면서 훼손 면적이 증가하므로 이에 대한 저감 방안을 마련해야 한다는 의견은 국립공원공단 역시 마찬가지였다. 오색케이블카 환경영향평가 2차 보완서 검토에 참여한 외부전문기관 5곳 모두 ‘부정적’ 견해를 밝힌 것이다. 문제는 이러한 의견이 모두 국회의원실(이은주)의 자료 요구를 통해 알려졌다. 이는 사실이다.

전문기관의 검토의견은 전문적 지식과 이해를 기반으로 하는 평가서의 충실성을 확인하는 과정이면서 동시에 환경 영향을 최소화하거나 더 나은 대안을 모색하는 과정이기도 하다. 특히 대규모 개발사업이나 정책사업에 대한 전문기관의 의견은 사업의 계획 단계에서부터 환경 영향을 최소화 방안을 찾아가는 판단 근거로 작동할 수 있다. 검토의견은 환경부뿐만 아니라 주민/시민들의 의사결정에도 근거가 될 수 있다. 의사결정을 위한

14) <https://www.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202303070854001>

전문적 지식/전문가의 도움을 받을 기회로 작동할 수 있다는 것이다. 또한, 환경부의 협의 결과가 신뢰를 받고, 정책의 수용성을 높이기 위해서라도 전문기관의 검토의견은 투명하게 공개될 필요가 있다. 따라서 환경영향평가 협의 과정에서 전문성을 갖춘 기관 또는 관계 전문가의 검토의견 또한 공개할 필요가 있다. 법률개정안은 <표 IV-10>과 같다.

〈표 IV-10〉 검토의견 공개에 관한 법률개정안

현행	개정안
제17조(전략환경영향평가서의 검토 등) ①환경부장관은 제16조제1항 및 제2항에 따라 협의를 요청 받은 경우에는 주민의견 수렴 절차 등의 이행 여부 및 전략환경영향평가서의 내용 등을 검토하여야 한다. ②환경부장관은 전략환경영향평가서의 검토를 위하여 필요하면 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 한국환경연구원(이하 “한국환경연구원”이라 한다) 등 전략환경영향평가에 필요한 전문성을 갖춘 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 관계 전문가의 의견을 듣거나 현지조사를 의뢰할 수 있고, 관계 행정기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 다만, 해양수산부장관 외의 자가 수립하는 계획으로서 계획의 대상지역에 「연안관리법」 제2조제3호에 따른 연안육역(沿岸陸域)이 포함되어 있는 전략환경영향평가서의 경우에는 해양수산부장관의 의견을 들어야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2019. 11. 26., 2021. 8. 17.> 〈신설〉 ③환경부장관은 제1항에 따라 전략환경영향평가서를 검토한 결과 전략환경영향평가서를 보완할 필요가 있는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장(승인등을 받아야 하는 계획의 경우에는 승인기관의 장을 말한다. 이하 “주관 행정기관의 장”이라 한다)에게 전략환경영향평가서의 보완을 요청하거나 보완을 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자 등에게 요구할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 보완 요청은 두 차례만 할 수 있다. <개정 2016. 5. 29.>	제17조(전략환경영향평가서의 검토 등) ①환경부장관은 제16조제1항 및 제2항에 따라 협의를 요청 받은 경우에는 의견 수렴 절차 등의 이행 여부 및 전략환경영향평가서의 내용 등을 검토하여야 한다. ② (현행과 같음) ③제2항의 규정에 따른 기관 또는 관계 전문가의 검토의견은 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다. ④ (현행 ③과 같음)

현행	개정안
④환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전략환경영향평가서를 반려할 수 있다. <개정 2017. 11. 28.> - 제3항에 따라 보완 요청을 하였음에도 불구하고 요청한 내용의 중요한 사항이 누락되는 등 전략환경영향평가서가 적절하게 작성되지 아니하여 협의를 진행할 수 없다고 판단하는 경우 - 전략환경영향평가서가 거짓으로 작성되었다고 판단하는 경우 ⑤환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 전략환경영향평가 대상계획의 규모·내용·시행시기 등을 재검토할 것을 주관 행정기관의 장에게 통보할 수 있다. <신설 2019. 11. 26.> - 해당 전략환경영향평가 대상계획을 축소·조정 하더라도 그 계획의 추진으로 환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 경우 - 해당 전략환경영향평가 대상계획이 국가환경 정책에 부합하지 아니하거나 생태적으로 보전 가치가 높은 지역을 심각하게 훼손할 우려가 있는 경우 <신 설> ⑥제1항에 따른 전략환경영향평가서 등의 검토 기준·방법, 제3항에 따른 전략환경영향평가서 등의 보완, 제4항에 따른 반려 및 제5항에 따른 전략환경영향평가 대상계획의 재검토에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 5. 29., 2019. 11. 26.>	⑤환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전략환경영향평가서를 반려할 수 있다. - 제4항에 따라 보완 요청을 하였음에도 불구하고 요청한 내용의 중요한 사항이 누락되는 등 전략환경영향평가서가 적절하게 작성되지 아니하여 협의를 진행할 수 없다고 판단하는 경우 - 전략환경영향평가서가 거짓 또는 중대한 과실로 부실하게 작성되었다고 판단하는 경우 ⑥ (현행 ⑤와 같음) ⑦제6항에도 불구하고 환경부장관은 해당 전략환경영향평가 대상계획으로 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 또는 생태·자연도 1등급권역, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역, 「자연공원법」에 따른 자연공원, 「문화재보호법」에 따른 천연기념물 보호구역, 「수도법」에 따른 상수원보호구역, 「한강·낙동강·금강·영산강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 따른 수변구역 등 환경·생태적으로 보전가치가 높은 보호지역 등의 지정 목적에 위해(危害) 및 중대한 현상변경 등이 발생 함이 확실한 때 재검토를 거치지 않고 전략환경영향평가서를 반려할 수 있다. ⑧제1항에 따른 전략환경영향평가서 등의 검토 기준·방법, 제4항에 따른 전략환경영향평가서 등의 보완, 제5항에 따른 반려 및 제6항에 따른 전략환경영향평가 대상계획의 재검토에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행	개정안
제28조(환경영향평가서의 검토 등) ①환경부장관은 제27조제1항에 따라 협의를 요청받은 경우에는 주민의견 수렴 절차 등의 이행 여부 및 환경영향평가서의 내용 등을 검토하여야 한다. ②환경부장관은 제1항에 따라 환경영향평가서를 검토할 때에 필요하면 환경영향평가에 필요한 전문성을 갖춘 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관 또는 관계 전문가의 의견을 듣거나 현지조사를 의뢰할 수 있고, 사업자 또는 승인기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 자료부터 그 의견을 들어야 한다. 1. 한국환경연구원 2. 해양수산부장관(해양환경에 영향을 미치는 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업만 해당한다) 〈신설〉 ③환경부장관은 제1항에 따라 환경영향평가서를 검토한 결과 환경영향평가서 또는 사업계획 등을 보완·조정할 필요가 있는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 승인기관장등에게 환경영향평가서 또는 사업계획 등의 보완·조정을 요청하거나 보완·조정을 사업자 등에게 요구할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 보완·조정의 요청은 두 차례만 할 수 있으며, 요청을 받은 승인기관장등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. <개정 2016. 5. 29.> ④환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 환경영향평가서를 반려할 수 있다. <개정 2017. 11. 28.> 1. 제3항에 따라 보완·조정의 요청을 하였음에도 불구하고 요청한 내용의 중요한 사항이 누락되는 등 환경영향평가서 또는 해당 사업계획이 적정하게 작성되지 아니하여 협의를 진행할 수 없다고 판단하는 경우 2. 환경영향평가서가 거짓으로 작성되었다고 판단하는 경우 ⑤환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 환경영향평가 대상사업의 규모·내용·시행시기 등을 재검토할 것을 승인기관장등에게 통보할 수 있다. <신설 2019. 11. 26.>	제28조(환경영향평가서의 검토 등) ①환경부장관은 제27조제1항에 따라 협의를 요청받은 경우에는 의견 수렴 절차 등의 이행 여부 및 환경영향평가서의 내용 등을 검토하여야 한다. ② (현행과 같음) ③제2항의 규정에 따른 기관 또는 관계 전문가의 검토의견은 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다. ④ (현행 ③과 같음) ⑤환경부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 환경영향평가서를 반려할 수 있다. 1. 제4항에 따라 보완·조정의 요청을 하였음에도 불구하고 요청한 내용의 중요한 사항이 누락되는 등 환경영향평가서 또는 해당 사업계획이 적정하게 작성되지 아니하여 협의를 진행할 수 없다고 판단하는 경우 2. 환경영향평가서가 거짓 또는 중대한 과실로 부실하게 작성되었다고 판단하는 경우 ⑥ (현행 ⑤와 같음)

현행	개정안
1. 해당 환경영향평가 대상사업을 축소·조정하더라도 해당 환경영향평가 대상사업이 포함된 사업계획의 추진으로 환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 경우 2. 해당 환경영향평가 대상사업이 포함된 사업계획이 국가환경정책에 부합하지 아니하거나 생태적으로 보전가치가 높은 지역을 심각하게 훼손할 우려가 있는 경우 〈신설〉 ⑥사업자나 승인기관의 장은 제5항에 따라 통보 받은 재검토 내용에 대하여 이의가 있으면 환경부장관에게 재검토 내용을 조정하여 줄 것을 요청할 수 있다. 이 경우 조정 요청의 절차 및 조정 여부의 결정 등에 관하여는 제31조를 준용한다. 〈신설 2019. 11. 26.〉 ⑦제1항에 따른 환경영향평가서 등의 검토 기준·방법, 제3항에 따른 환경영향평가서 등의 보완·조정, 제4항에 따른 반려 및 제5항에 따른 환경영향평가 대상사업의 재검토에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 〈개정 2016. 5. 29., 2019. 11. 26.〉	⑦제6항에도 불구하고 환경부장관은 해당 환경영향평가 대상사업으로 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 또는 생태·자연도 1등급권역, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역, 「자연공원법」에 따른 자연공원, 「문화재보호법」에 따른 천연기념물 보호구역, 「수도법」에 따른 상수원보호구역, 「한강·낙동강·금강·영산강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 따른 수변구역 등 환경·생태적으로 보전가치가 높은 보호지역 등의 지정 목적에 위해(危害) 및 중대한 현상변경 등이 발생함이 확실한 때 재검토를 거치지 않고 환경영향평가서를 반려할 수 있다. ⑧ (현행 ⑥와 같음) ⑨제1항에 따른 환경영향평가서 등의 검토 기준·방법, 제4항에 따른 환경영향평가서 등의 보완·조정, 제5항에 따른 반려 및 제6항에 따른 환경영향평가 대상사업의 재검토에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제45조(소규모 환경영향평가서의 검토 등) ① (생략) ②제1항에 따른 소규모 환경영향평가서의 검토에 관하여는 제17조제2항을 준용한다. 이 경우 “전략 환경영향평가서”는 “소규모 환경영향평가서”로 본다. 〈신설〉 ③~⑤ (생략)	제45조(소규모 환경영향평가서의 검토 등) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③제2항의 규정에 따른 기관 또는 관계 전문가의 검토의견은 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다. ④~⑥ (현행 ③~⑤까지와 같음)

현행	개정안
〈신설〉 ⑥제1항에 따른 소규모 환경영향평가서 등의 검토 기준·방법, 제3항에 따른 소규모 환경영향평가서 등의 보완·조정, 제4항에 따른 반려 및 제5항에 따른 소규모 환경영향평가 대상사업의 재검토에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 5. 29., 2019. 11. 26.> [제목개정 2016. 5. 29.]	⑦제6항에도 불구하고 환경부장관은 해당 소규모 환경영향평가 대상사업으로 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 또는 생태·자연도 1등급 권역, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역, 「자연공원법」에 따른 자연공원, 「문화재보호법」에 따른 천연기념물 보호구역, 「수도법」에 따른 상수원보호 구역, 「한강·낙동강·금강·영산강수계 상수원수질 개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 따른 수변구역 등 환경·생태적으로 보전가치가 높은 보호지역 등의 지정목적에 위해(危害) 및 중대한 현상변경 등이 발생함이 확실한 때 재검토를 거치지 않고 소규모 환경영향평가서를 반려할 수 있다. ⑧제1항에 따른 소규모 환경영향평가서 등의 검토 기준·방법, 제4항에 따른 소규모 환경영향평가서 등의 보완·조정, 제5항에 따른 반려 및 제6항에 따른 소규모 환경영향평가 대상사업의 재검토에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(3) 환경현황조사 내용 공개

환경영향평가서등 작성 등에 관한 규정 제7조는 환경현황조사에 대해 명시하고 있다. “환경 현황조사는 환경영향평가등의 평가대상지역에 대해 현지조사(탐문조사 포함)와 문헌 조사를 병행함을 원칙으로 하되, 평가대상 지역의 인근에 해당 지역의 환경 현황을 대표 할 수 있는 국가 환경데이터베이스 또는 환경공간정보, 문헌 등의 자료가 있는 경우에는 이를 활용하여 조사할 수 있다. 다만, 전략환경영향평가 및 환경영향평가의 평가준비서 작성 시에 국가 환경데이터베이스, 문헌 등 기존 자료를 활용하여 작성하는 것을 원칙으로 한다. 이 경우 가장 최근의 자료를 인용하고 본문의 해당 내용 하단에 인용 문헌 또는 그 출처를 표기하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

그중 제2항에서는 “환경 현황조사를 위한 현지조사 항목·기간·횟수 및 범위 등은 법 제11조에 따른 평가항목·범위 등의 결정을 위한 환경영향평가협의회의 심의 결과에 따른다.”라고 하여 환경현황조사를 위한 현지조사 항목, 기간, 횟수, 범위 등은 환경영향평가협의회의 심의 결과에 따르도록 하고 있다. 이는 전술한 평가준비서 작성과 협의회의 논의를 거치는 스코핑 과정에 관한 것이다. 평가준비서를 작성하고 협의회의 심의를

거쳐 결정하는 것은 전략환경영향평가의 경우 ①전략환경영향평가 대상지역 ②토지이용 구상안 ③대안 ④평가항목·범위·방법 등이며 환경영향평가의 경우 ①환경영향평가 대상 지역 ②환경보전방안의 대안 ③평가항목·범위·방법 등이다.

스코핑 과정은 계획의 목적, 환경보전목표의 설정, 대상지역의 설정, 지역개발, 토지이용 구상안, 대안의 설정, 평가항목 및 범위 등의 설정, 주민 등에 대한 의견수렴 계획 등의 목차로 구성된 평가준비서를 바탕으로 이루어진다. 그중 평가항목 및 범위 등의 설정에서는 평가항목을 설정하게 된다. 사업의 특성과 지역 관련 자료와 현지답사를 통한 지역 특성의 파악을 통해 환경영향요소를 추출하고 검토항목을 설정한다. 즉, 전술한 바와 같이 지역과 사업에 대한 충실한 파악과 평가준비서의 작성은 매우 중요하다.

일례로 ‘서울-양평 고속국도 건설사업 전략환경영향평가 평가준비서’를 보면, 구체적으로 동·식물상 조사 계획을 살펴보면 <표 IV-11>과 같이 항목과 횟수를 기재하고 있다. 평가준비서는 이처럼 다양한 조사를 진행하고자 하는 항목과 위치, 횟수 등을 기재하여 협의회에 제출하도록 하고 있으며, 이 과정에서 스코핑을 진행하면서 결정하게 된다. 항목별 평가범위 및 방법 설정은 <표 IV-12>와 같다.

<표 IV-11> 전략환경영향평가시 평가준비서 동·식물상 조사항목 및 횟수 사례

구 분	조 사 항 목	횟수
동·식물상	• 식물상 및 식생, 포유류, 조류, 양서·파충류, 육상곤충류, 어류, 저서성대형무척추동물	1회

출처: 서울-양평 고속국도 건설사업 전략환경영향평가 평가준비서

〈표 IV-12〉 전략환경영향평가 평가준비서 항목별 평가범위 및 방법 설정 중 일부

입지의 타당성	자연환경의 보전	생물다양성 · 서식지 보전	○ 계획노선 경계 -500m 이내	○ 문헌조사 및 현지조사 - 전국자연환경조사, 인접 개발사업 평가서 등 ○ 육상 및 육수 등 · 식물상 현황조사 - 식물상 및 식생, 포유류, 조류, 육상 곤충류, 양서류·파충류, 어류, 저서성대형 무척추동물 등 ○ 계획시행으로 인한 영향 예측 및 보전 대책 수립	동 · 식물상 자연환경자손
		지형 및 생태축의 보전	○ 계획노선	○ 문헌조사 및 현지조사 ○ 계획시행 시 지형의 변화 및 안정성 검토 - 토공, 교량, 터널계획 분석 ○ 도로계획의 적정성 검토 ○ 보존가치가 있는 지형 · 지질 현황파악	지형 · 지질
		주변 자연경관에 미치는 영향	○ 계획노선 및 주변지역	○ 문헌조사 및 현지조사 ○ 계획시행 시 경관변화 검토 및 저감 대책 수립	경 관
		수환경의 보전	○ 계획노선 및 주변지역	○ 문헌조사 및 현지조사 - 수질 오염현황 조사 ○ 공사시 토사유출로 인하여 수계에 미치는 영향 검토 및 저감대책 수립 ○ 공사인부 부위에 의한 오수 발생 ○ 운영시 비점오염원에 의한 영향예상	수질 (수리·수문)
입지의 타당성	생활환경의 안정성	환경기준 부합성	○ 계획노선 경계 -대기질 500m -소음진동 500m	○ 문헌조사 및 현지조사 -계획노선 인근기상대 최근 10년간 기상 자료 분석 -대기현황 조사 -토양오염현황 조사 -소음·진동현황 조사 -사업시행에 따른 일조영향 검토 ○ 환경기준 부합여부 검토 및 목표기준 설정 ○ 계획 수립에 따른 분야별 환경영향 예측 ○ 환경영향 최소화 대책 수립	기상 대기질 토양 소음·진동 일조장해
		환경기초 시설의 적정성	○ 계획노선 및 주변지역	○ 계획노선 ○ 계획시행 시 발생오염물 처리계획 적정성	-
		자원 · 에너지 순환의 효율성	○ 계획노선	○ 문헌조사 및 현지조사 ○ 공사시 폐기물 등 발생 및 처리대책 검토 ○ 공사 및 운영시 온실가스 발생	친환경적 자원순환 온실가스

출처: 서울-양평 고속국도 건설사업 전략환경영향평가 평가준비서

환경질 조사의 경우보다 상세하게 기술되어 있는데 조사지점은 “환경질 조사지점은 사업계획 분석 및 현장조사를 통해 계획노선의 주변 환경, 수계, 정온시설 등 영향예상지역 및 대표성을 고려하여 선정함(조사지점은 현장여건에 따라 변경될 수 있음)”, 조사방법은 “각 항목별 공정시험기준에 제시된 조사 및 분석 방법에 따라 실시”할 계획임을 밝히고 있다. 환경질 조사내용은 〈표 IV-13〉과 같으며, 대기질, 지표수질, 지하수질, 토양, 소음·진동의 각각 조사지점의 구체적 주소지를 기재하고 있다.

〈표 IV-13〉 전략환경영향평가지 환경질 조사내용

구 분	조 사 항 목	조사지점	횟수	항목수
대 기 질 (3일연속)	● PM-10, PM-2.5, SO ₂ , NO ₂ , CO, O ₃ , Pb, 벤젠	7지점	1회	8
지표수질	● Cd, As, CN, Hg, 유기인, PCB, Pb, Cr ⁶⁺ , ABS, 사염화탄소, 1,2-디클로로에탄, PCE, 디클로로메탄, 벤젠, 클로로포름, DEHP, 안티몬, 1,4-다이옥세인, 포르말데히드, 헥사클로로벤젠, PH, BOD, CODmn, TOC, SS, DO, T-P, 총대장균군(막여과), 분원성대장균군	10지점	1회	29
지하수질	● PH, 총대장균군, 질산성질소, 염소이온, Cd, As, CN, Hg, 다이아지논, 파라티온, 페놀, Pb, 크롬, TCE, PCE, 1,1,1-트리클로로에탄, 벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌	7지점	1회	20
토 양	● Cd, Cu, As, Hg, Pb, Cr ⁶⁺ , Zn, Ni, F, 유기인화합물, PCB, CN, 페놀, BTEX, TPH, TCE, PCE, 1,2-디클로로에탄, 벤조피렌	7지점	1회	19
소음·진동	● 소음 및 진동	12지점	1회	2

출처: 서울-양평 고속국도 건설사업 전략환경영향평가 평가준비서

이러한 내용을 논의하고 결정하는 과정 역시 투명하게 공개될 필요가 있다. 평가준비서가 공개되고 이에 대한 의견을 수렴하는 것은 지역의 특성을 반영하는 조사항목과 조사 지점 등의 설정에 이바지할 수 있으며, 지역주민들의 지역 지식을 활용한 조사설계가 될 수 있다는 장점을 기대할 수 있다.

이처럼 스코핑 단계의 정보공개는 더 확대될 필요가 있으며, 그 범위는 측정기계 및 설치 장소에 대한 정보도 포함될 필요가 있다. 따라서 평가항목 등을 공개할 때 측정기계 및 설치 장소에 대한 정보도 같이 포함되도록 함으로써 정보공개 범위를 확대하는 것이 필요하다. 그뿐만 아니라 환경 영향과 경과의 변화에 대한 다양한 시각자료도 함께 공개 함으로써 정보 접근성을 높일 필요도 있다. 법률개정안은 <표 IV-14>와 같다.

<표 IV-14> 환경현황조사내용 공개에 관한 법률개정안

현 행	개 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 5. (생 략) <신 설> 6. “환경영향평가서”란 환경 현황 조사, 환경영향 예측·분석, 환경보전방안의 설정 및 대안 평가 등을 통하여 환경영향평가서 등의 작성 등에 관한 업무를 수행하는 사람으로서 제63조제1항에 따른 자격을 취득한 사람을 말한다.	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. “환경 현황 조사”란 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립할 때에 해당 계획 또는 사업의 시행으로 인하여 영향을 받을 것으로 예상되는 지역의 환경현황에 관하여 환경영향평가 등을 실시하기 전에 조사하는 것을 말한다. 7. -----환경 현황 조사에 관한 업무와----- ----- -----.
제11조(평가 항목·범위 등의 결정) ①전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “전략환경영향평가항목 등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 다만, 제9조제2항제2호에 따른 개발기본계획(이하 “개발기본계획”이라 한다)의 사업계획 면적이 대통령령으로 정하는 규모 미만인 경우에는 환경영향평가협의회의 심의를 생략할 수 있다. <개정 2016. 5. 29.>	제11조(평가 항목·범위 등의 결정) ①전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 의견 수렴 및 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “전략환경영향평가항목 등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 다만, 제9조제2항제2호에 따른 개발기본계획(이하 “개발기본계획”이라 한다)의 사업계획 면적이 대통령령으로 정하는 규모 미만인 경우에는 의견 수렴 및 환경영향평가협의회의 심의를 생략할 수 있다.

현행	개정안
1. 전략환경영향평가 대상지역 2. 토지이용구상안 3. 대안 〈신설〉 4. 평가 항목·범위·방법 등	1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. 환경 현황 조사를 위한 현지조사 항목·기간·횟수 및 범위(측정기계 및 설치 장소 포함) 등 5. (현행 4호와 같음)
제24조(평가 항목·범위 등의 결정) ①승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 대통령령으로 정하는 기간 내에 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “환경영향평가항목 등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 1. 환경영향평가 대상지역 2. 환경보전방안의 대안 〈신설〉 3. 평가 항목·범위·방법 등	제24조(평가 항목·범위 등의 결정) ①승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 대통령령으로 정하는 기간 내에 의견 수렴 및 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항(이하 이 장에서 “환경영향평가항목 등”이라 한다)을 결정하여야 한다. 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. 환경 현황 조사를 위한 현지조사 항목·기간·횟수 및 범위(측정기계 및 설치 장소 포함) 등 4. (현행 3호와 같음)

3) 비공개정보의 최소화 및 기준 마련

환경영향평가서는 공개가 원칙이다. 환경영향평가법 제66조에는 ‘환경부 장관은 다른 법령에 따라 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 정보지원시스템 등을 이용하여 환경영향평가서등을 공개할 수 있다’라고 규정하고 있다. 하지만 ①군사상의 기밀보호 등 국가 안보를 위하여 필요한 경우, ②환경영향평가서등에 해당 사업의 영업비밀 등이 포함된 경우, ③해당 계획 또는 사업의 추진에 현저한 지장을 줄 것으로 판단되어 공개의 범위·시기 등을 정하여 요청한 경우에 한해서는 공개의 범위를 제한하거나 다른 시기에 공개할 수 있다는 단서조항을 두고 있다. 관련한 세부 사항은 시행령 제76조에 협의기관의 장이 협의내용을 통보한 날부터 30일 이내에 협의내용과 협의내용이 반영된 평가서를 ‘환경영향평가 정보지원시스템(EIASS)’을 이용해 공개하여야 한다고 규정하고 있다.

환경영향평가 정보지원시스템은 그 운영지침을 별도로 규정하고 있는데, 정보의 공개와 비공개 관련 사항은 제8조에 규정하고 있다. 평가시스템의 정보등록과 공개대상을 명시하면서 사업자가 “환경영향평가서등에 해당 사업의 영업비밀 등이 포함되어 있는 경우(법 제66조 2항)”로 인해 비공개를 원할 때는 「환경영향평가서등 작성 등에 관한

규정」의 별지 제2호서식에 따른 비공개 요청서를 협의기관에 함께 제출하여야 한다. 다만, 비공개 요청서를 협의기관에 제출할 때는 비공개 사유를 구체적으로 명시(항목, 내용 등)하도록 하고 있다. 별지 제2호서식은 <표 IV-15>와 같다. <표 IV-15>에서 보는 바와 같이 비공개 요청서는 매우 간단한 서류 한 장으로 비공개 요청이 가능하다. 영업비밀의 구체적 사유 역시 어떻게 기재되고 증빙하는지 역시 공개되지 않는다. 이러한 비공개 단서 조항으로 협의 중인 사업에 관해서는 비공개되는 사례가 적지 않으며, 협의가 끝난 이후에도 환경영향평가서를 비공개하는 사례도 있다. 때로는 환경부가 제출한 ‘협의의견’까지 비공개되는 경우도 발생한다. 이러한 환경영향평가법의 비공개 조건은 사업자에게 유리한 조항이라 할 수 있다. 평가제도의 주요한 목적은 이해관계자인 주민에게 환경 영향을 공개하고, 사업에 대한 이해를 돕는 것이지만 이러한 취지를 저해할 수 있다는 것이다.

〈표 IV-15〉 환경영향평가서 등의 비공개 요청서 서식

210mm×297mm[일반용지 60g/m²(재활용지)]

일례로 설악산 국립공원 개발과 멸종위기종의 서식지 파괴 측면에서 사회적 갈등이 되고 있는 오색케이블카 설치사업의 경우 2023년 2월 27일 환경영향평가정보지원 시스템에 설악산국립공원 오색삭도 설치사업 환경영향평가서 초안, 본안, 1·2차 보완과 원주청이 냈던 협의 의견 등이 목차별로 등록되어 공개되었다. 하지만 바로 다음 날인 28일 오전 삭제되었다. ‘금지’ 표시와 더불어 ‘비공개 사업’으로 변경되었다.¹⁵⁾ 이와 관련해 원주지방환경청은 평가서가 등록되고 공개된 것은 실무자의 단순 실수라 밝혔다. 환경영향평가서 및 협의서에 대해 양양군이 비공개 요청을 하여 확인 후에 비공개로 변경 되었다는 것이다. 원주지방환경청은 양양군의 비공개 요청 사유가 타당해 보였다고 밝혔다. 그 사유는 공개되지 않았다. 환경부는 규정에 따라 사업자인 양양군의 요청을 수용한 것이라 밝혔다. 하지만 그 사유, 증빙 과정 등은 공개되지 않았다. 이는 오랜 시간 지역 사회는 물론 사회적 갈등이 되어온 사업에 대한 환경영향평가서 등을 공개하지 않는 것은 또 다른 갈등의 요인이 될 수 있다. 특히 해당 사업은 사업지역의 환경훼손으로 인한 논란이 지속하였기에 더욱 그러하다. 그뿐만 아니라 양양군이라는 지방정부가 사업자인 사업으로 사업의 투명성 측면에서 더욱 강조될 필요가 있다. 협의기관 역시 비공개 사유가 타당하다고 할 것이 아니라 어떤 조건과 증빙을 거쳤는지 공개할 필요가 있다.

이러한 사업자의 비공개 요청이 적극적으로 수용되는 것은 알 권리의 침해 요소가 있으며, 환경영향평가제도가 목적하는 정책 수용성 제고에도 이바지하기 어렵다. 그 협의 결과에 주민들이 이해하지 못하게 될 수도 있으며, 이는 갈등의 증폭을 불러올 우려가 있다. 그뿐만 아니라 사업자가 어떤 사유로 비공개 요청을 하고 수용이 되었는지 명확히 공개되지 않고 있어서 비공개 사유를 검증할 방법이 없는 것 역시 문제이다. 그 비공개 사유는 물론 별도의 근거를 어떤 형태로 증빙하는지도 알 수 없다. 평가서를 충분히 공개 하는 것은 정책의 수용성 측면이나 환경갈등의 최소화 측면에서도 사회적 비용을 줄일 방법이 된다. 따라서 현행 비공개 요청 관련 제도는 정보의 투명성 측면에서 공개의 원칙과 함께 비공개 요건을 더욱 명확히 할 필요가 있다.

현행 공공기관의 정보공개에 관한 법률에서는 비공개 사유의 하나로 환경영향평가법에서 규정하고 있는 영업비밀도 비공개 사유로 들고 있으나, 예외조항을 두고 있다. 즉, 사업 활동으로 발생하는 위해로부터 사람의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위하여 공개할 필요가 있는 정보는 영업비밀에 해당한다고 하더라도 공개하도록 규정하고 있다. 이처럼 환경영향평가서등도 영업비밀 등의 비공개 사유의 예외를 규정할 필요가 있으며,

15) <https://www.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202303012127005>

해당 계획 또는 사업의 추진에 현저한 지장을 줄 것으로 판단되어 공개의 범위·시기 등을 정하여 요청한 경우 비공개할 수 있다는 조항은 대부분의 협의가 진행 중인 사업 등의 환경영향평가서 등이 이 조항을 이유로 비공개되고 있으므로 삭제할 필요가 있다. 법률 개정안은 <표 IV-16>과 같다.

〈표 IV-16〉 비공개 최소화에 관한 법률개정안

현행	개정안
제66조(환경영향평가서등의 공개) ①환경부장관은 다른 법령에 따라 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 제70조제3항에 따른 정보지원시스템 등을 이용하여 환경영향평가서등을 공개할 수 있다 ②환경부장관은 환경영향평가서등을 제출한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 환경영향평가서등의 전부 또는 일부를 공개하지 아니하도록 요청한 경우에는 이를 공개하지 아니하거나 공개의 범위를 제한하거나 다른 시기에 공개할 수 있다. 1. 군사상의 기밀보호 등 국가안보를 위하여 필요한 경우 2. 환경영향평가서등에 해당 사업의 영업비밀 등이 포함되어 있는 경우 <단서 신설> 3. 해당 계획 또는 사업의 추진에 현저한 지장을 줄 것으로 판단되어 공개의 범위·시기 등을 정하여 요청한 경우 ③제1항에 따른 환경영향평가서등의 공개의 시기 및 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 환경영향평가서등의 공개와 관련하여 이 법에서 정하지 아니한 사항은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다.	제66조(환경영향평가서등의 공개) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. 환경영향평가서등에 해당 사업의 영업비밀 등이 포함되어 있는 경우. 다만, 이 경우에도 환경현황 조사 결과와 관련된 정보는 제외한다. <삭제> ③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음)

3. 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화

1) 환경영향평가 과정에서 이해관계자의 참여 확대

(1) 현황 및 문제점

환경영향평가는 환경적 측면의 고려를 의무화한 의사결정과정으로서의 제도라 할 수 있다(국회예산정책처, 2012). 의사결정과정으로서 평가제도를 이해한다는 것은 다양한 이해관계자들이 가진 서로 다른 의견을 조율하여 이를 통해 환경의 부정적 영향을 줄이는 개발사업을 진행하고자 하는 것이다. 이는 정보공개와 이해관계자 의견수렴 등을 통해 의사결정의 투명성과 공정성을 높이는 과정이기도 하다. 환경영향평가과정에서 시민 참여는 그 자체로 목표이면서 동시에 효과적 환경영향평가의 본질이라고 할 수 있다(김진오·민병욱, 2020).

환경영향평가제도에서 이해관계자의 의견을 수렴하고 조정하는 과정은 “환경영향평가의 대상이 되는 행위(프로젝트, 프로그램, 계획안, 정책 등)에 긍정적이거나 부정적으로 영향을 받는다거나 관심이 있는 개인 또는 단체가 그 행위에 의사결정과정에 참여(André et al. 2006)”하는 것으로 이해할 수 있다. 즉, 사업대상과 영향 지역의 공동체가 적극적으로 참여하여 의견을 제시하고 그 과정을 이해할 수 있도록 권한을 부여하여 민주적 의사결정을 지원하는 것이 가장 큰 목적이라는 것이다. 하지만 현행 평가제도에서 시민참여는 다양한 한계가 지적됐다. 형식적인 설명회, 낮은 참여율, 주민들의 대표성에 관한 문제, 운영상의 한계 등이 대표적이다. 이러한 지적들은 한국의 평가제도가 심의 기능에 중심을 두고, 협의기관이 인허가를 위한 과정이라고 인식하고 있기 때문이라는 지적이다(조공장 외, 2008).

김진오·민병욱(2020)은 환경영향평가제도의 시민참여의 목표를 6가지로 구분한 바 있다. ①관련 시민과 단체가 적극적으로 의사결정에 참여하도록 하여 공정, 평등, 협력의 가치를 추구하도록 하는 것 ②관련 이해관계자들에게 적절한 정보를 제공하고 교육하는 것 ③관련 시민들로부터 인문 및 자연환경에 대한 정보와 자료를 수집하는 것 ④부정적 환경영향을 감소하게 하고, 긍정적 결과를 증대하거나 경감되기 힘든 영향을 보상하기 위한 범위, 시기, 방법을 알아내기 위해 시민들의 인식과 의견을 도출하는 것 ⑤더 창의적인 개발, 더 지속가능한 개입, 더 많은 시민의 동의와 협조를 끌어내기 위해 해당 프로젝트에 대한 분석을 향상하는 것 ⑥이해관계자들 간의 상호 배움과 시민참여를 향상하는 데

이바지하는 것 등이다. 또한, 시민참여의 원칙에 관해 선행연구를 종합하여 4가지로 분류하고 있는데, 이는 다음과 같다. ①참여의 범위를 확대하는 것 ②참여 절차에 대한 구체적이고 분명한 정보와 지침을 제공할 수 있도록 하는 것 ③참여의 기회와 절차에 있어 접근성과 투명성을 확대하는 것 ④시민참여의 접근방법이 지역의 고유한 특성과 맥락에 적합하게 설계되어야 한다는 것 등이다. 이러한 원칙을 강조하고 있는 것은 문제를 도출하는 초기 단계부터 시민들이 참여할 수 있도록 하고, 관련 정보를 쉽게 이해할 수 있도록 하여 참여의 동기를 부여하고, 누구나 참여할 수 있도록 하여 결과의 공정성을 강화할 수 있으며, 지역사회에 대한 존중과 과정·결과에 대한 신뢰 확보에도 이바지할 수 있다고 분석한다.

해외의 평가제도 역시 이러한 목표를 달성하기 위해 다양한 제도를 마련하고 있다. 미국은 대통령 직속 환경위원회(Council of Environmental Quality, CEQ)에서 환경영향평가 과정에 주민들이 적극적으로 참여하도록 하고 있다. 이를 위해 국가환경정책법(National Environment Policy Act, NEPA)에 관한 “A Citizen's Guide to the NEPA”를 작성하여 제공하고 있다. 여기에는 평가과정에 시민들이 참여할 수 있도록 실질적 방안을 가이드라인으로 제시하고 있다. 영국은 시민참여를 위해 시민단체인 Environmental Agency, English Nature, English Heritage, Countryside Agency 등을 법적 자문기구로 두고 있다. 이들은 전략환경영향평가 과정에 참여하면서 동시에 시민참여의 수준을 평가하고 있다(김진오·민병욱, 2020). 자문기구인 시민단체는 평가서가 적절히 준비되는지를 감시하고 스크리닝과 스코핑, 결과 보고, 의사결정 등 환경평가의 각 단계에서 이루어지는 다양한 시민 의견 수렴과정에 관여하고 있다(Clark 1994).

해외의 평가제도는 효과적 시민참여를 위한 구체적 가이드라인을 제공하고 있을 뿐만 아니라 투명성 확보를 위한 제도를 마련하고 있다. 평가계획부터 사후 영향평가까지 해당 정보는 물론 결정내용을 제공하고 있다. 나아가 참여 가능한 단계를 확대해가고 있다. 평가서의 공람과 설명회 등에 그치지 않고, 스코핑 단계부터 참여를 지원하고 있다. 그뿐만 아니라 많은 국가가 참여 시민의 범위를 특정 지역에 한정하지 않고 국민 누구나 참여하도록 하고 있으며, 적극적 참여를 위한 노력을 진행하고 있다(김진오·민병욱, 2020).

한국의 평가제도는 전술한 바와 같이 1990년 환경정책기본법이 제정되면서 사업자가 사업으로 인해 영향을 받는 주민들의 의견을 수렴하여 평가서의 내용에 포함하도록 규정한 것에서부터 시작되었다. 이후 1993년 환경영향평가법에 설명회 등을 의무화하도록 하면서 점차 확대됐다고 할 수 있다. 그런데도 여전히 그 한계가 지적받고 있는 것은

의사결정을 지원하기 위한 평가제도라는 인식이 부족하기 때문이다. 전술한 대행업자의 독립성 부족, 평가 비용의 적정성 미흡, 의견수렴 및 정보공개의 미흡 등은 한국의 평가 제도가 협의만 통과하면 환경문제에 대한 면죄부가 주어지는 것으로 인식하고 있기 때문이기도 하다(국회예산정책처, 2012).

환경 영향의 최소화를 위한 의사결정과정이지 아니라 법률이 규정하는 최소한의 형식적 요건을 갖추어 협의를 통과하는 데 관심이 집중되기 때문이다. 이와 같은 상황에서는 사업자와 대행업자 모두가 환경 영향의 예측과 저감이 아니라 형식상 거쳐야 하는 과정으로 평가제도를 이해하고 있을 수밖에 없다. 결국, 이러한 문제들은 상호작용하며 평가서의 부실작성은 물론 형식적 의견수렴으로 인해 사회적 갈등의 유발로 이어진다. 승인 기관과 사업자의 무책임, 국책사업에 대한 경제기능의 미흡 등의 문제 역시 마찬가지이다. 즉, 평가제도는 사업자의 계획을 지원하기 위한 과정이 아니라는 인식의 전환이 필요하다. 평가제도를 둘러싼 이해관계자 모두의 인식 변화가 동반되어야 한다는 것이다.

의사결정을 위한 평가제도의 핵심은 환경문제와 관련된 공공의 참여라 할 수 있다(국회예산정책처, 2012). 공공의 참여를 통한 사회갈등을 최소화하는 제도가 더욱 보완되어야 환경적·사회적으로 적절한 결정을 지원할 수 있으며, 사업자의 환경적 책임의 강화에도 이바지할 수 있다. 또한, 의견수렴을 하는 평가서 초안은 의사결정자는 물론 국민이 그 내용을 이해할 수 있어야 하고, 의견을 제시할 수 있어야 한다. 하지만 그 내용에 대한 이해의 용이성이나 평가제도에 대한 이해도 측면에서 여전히 한계를 갖고 있다. 기술적이고 전문적인 내용을 기반으로 자신의 의견을 정리하고 제시하는 것은 어려운 일이 된다. 즉, 평가서가 유용성을 갖추기 위해서는 국민과 의사결정자가 이해하고 의견을 제시할 수 있어야 한다는 것이다. 평가서 내용에 대한 이해의 용이성이나 주민/시민의 평가서에 대한 이해도를 높이기 위한 노력이 필요하다는 것이다. 특히 대형국책사업에 대한 폭넓은 이해관계자의 의견을 수렴하기 위해서는 핵심 내용을 이해하기 쉬운 용어로 표현하는 것이 중요하다. 환경영향평가법의 기본원칙에는 “환경영향평가등의 결과는 지역주민 및 의사결정권자가 이해할 수 있도록 간결하고 평이하게 작성되어야 한다(제4조)”를 규정하고 있다. 따라서 이에 대한 구체적 이행방안은 검토하고 마련하는 것이 중요하다. 이는 효과적인 의견수렴과 정보의 투명성 차원에서도 중요하기 때문이다.

물론 전술한 바와 같이 의견제시의 참여를 활성화하기 위해서는 평가과정에 대한 이해와 평가과정 전 과정을 이해하고 있어야 한다. 이를 위한 정부, 사업자, 대행업자의 노력 역시 동반될 필요가 있다. 주민 의견수렴이 단순히 배·보상을 논의하는 과정으로 이해하고

있거나, 경제적 이해관계로만 인식하는 것 또한 변화해야 한다. 이를 위해 본 연구는 더욱 폭넓은 의견수렴, 단계적 의견수렴의 확대, 의견수렴 생략 가능 삭제, 그리고 주민들의 이의신청 권리 보장 등의 법률개정안을 제안하고자 한다. 이는 환경영향평가제도가 단순히 인허가 과정의 일환, 경제적 보상을 위한 협상이 아닌 환경적이고 지속가능한 국토이용에 이바지하는 것은 물론 환경갈등 관리를 위한 참여와 협의의 과정으로의 변화를 도모하기 위한 것이기도 하다.

(2) 의견수렴 대상 범위 확대

‘협의(consultation)와 참여(participation)가 없는 환경영향평가는 진정한 환경영향 평가가 아니다(Wood, 2002)’라는 주장이 있을 만큼 시민/주민참여와 의견수렴은 환경영향평가제도의 핵심 중 하나이다. 현행 환경영향평가제도는 주민 의견수렴 절차를 보장하고 있다. 전략환경영향평가는 제13조에, 환경영향평가는 제25조에 규정되어 있으며, 작성된 평가서 초안을 공고·공감하고 설명회를 개최하여 평가대상 지역주민들의 의견을 듣도록 하고 있다. 설명회 외에도 주민들의 공청회 요구가 있다면 공청회 또한 개최하도록 하고 있으나 설명회와 공청회의 차이를 구체적으로 규정하고 있지는 않다.

그뿐만 아니라 “생태계의 보전가치가 큰 지역, 환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역 등으로서 대통령령으로 정하는 지역을 포함하는 경우에는 관계 전문가 등 평가 대상지역의 주민이 아닌 자의 의견도 들어야 한다.”라고 규정하고 있어 평가대상 지역 외의 의견을 수렴할 수 있도록 열어두고 있다.

대통령령으로 정하는 지역은 환경영향평가법 시행령 제17조 관계전문가 등의 의견수렴이 필요한 지역 조항에 별도로 규정하고 있으며, 자연환경보전지역, 자연공원, 습지보호지역 및 습지주변관리지역, 환경정책기본법(제38조)에 따른 특별대책 지역 등이 해당한다. 즉, 주민 의견수렴은 평가대상 지역의 주민으로 한정하고 있으며, 환경적 가치를 인정하여 법률적으로 보호지역이 포함되는 경우 주민이 아닌 자의 의견도 들을 수 있다고 규정하고 있지만, 이는 주로 관계 전문가 등의 의견을 청취하도록 하는 것이 법의 취지라 할 수 있다.

전략환경영향평가의 경우 주민들이 의견을 제출할 방법은 평가서 초안의 공람 기간이 끝난 후 7일 이내에 “개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장에게 해당 계획의 수립으로 예상되는 환경 영향, 환경보전방안 및 공청회 개최요구 등에 대한 의견을 제출할 수 있다”라고 보장하고 있다. 평가서 초안은 최종평가서 작성에 앞서 사업자가 주민들에게 사업에

대한 일반적 내용을 공개하고 의견을 수렴하기 위해 작성된다. 주민들이 확인하고 의견을 제시하게 되어 있는 평가서의 초안에는 개발사업과 평가항목, 평가대상 지역의 환경현황 조사, 대안의 분석, 환경영향 항목별 영향예측과 저감방안, 개발로 인해 환경에 미치는 불가피한 영향 등을 개략적으로 분석하여 작성된다. 이를 기반으로 주민들에게 공람하고 설명회나 공청회를 진행하게 된다.

정보의 투명성과 전문성 측면에서 비대칭이 발생하는 상황에서 의견수렴의 대상은 더욱 확대될 필요가 있다. 주민참여의 기회와 대상을 확대하는 것은 환경영향평가제도가 목적으로 하는 환경영향에 대한 이해 제고 측면에서도 긍정적이다. 특히 의견수렴의 대상을 주민이 아니더라도 공중참여의 의미로 확대하는 것이 필요하다. 평가대상 지역이 아닌 곳의 사람이라도 하더라도 환경적 측면에서 의견이 있다면 의견수렴의 대상으로 볼 필요가 있다는 것이다. 이는 협의회에 참여하는 주민대표가 갖는 한계인 대표성 시비의 문제를 일부 해소할 수 있다. 특히 대형국책사업에 대한 평가인 전략환경영향평가의 경우 사업에 대한 환경 영향이 평가대상 지역에만 국한되는 문제이거나 지역사회 환경이슈나 갈등으로 좁혀서 이해하기 어렵다. 전 국민의 관심사이거나 매우 광범위하고 긴 시간 동안 영향을 미칠 수 있는 사업인 경우는 더욱 의견수렴의 범위를 확대할 필요가 있다. 이는 환경문제에 대해서라면 의견을 가진 모든 사람의 의견을 수렴하는 것이 필요하다는 것이다.

법정보호지역에 대해서는 전문가 등의 의견을 청취할 수도 있도록 하고 있지만, 이는 전문가의 의견이므로 주민 의견수렴을 통한 의사결정의 민주성 확보라고 보기는 어렵다. 물론 주민 의견수렴의 확대는 비용의 문제나 대표성, 효과성 측면에서 부정적 의견이 존재한다. 그런데도 평가제도 전반의 민주성 확보를 위해 매우 필요한 절차이다. 더불어 실효적 의견수렴을 위해서는 주민/시민들의 환경 가치에 대한 이해 증진, 능동적 참여 인식의 제고 등도 동반되어야 한다. 그뿐만 아니라 적극적인 의견수렴이 제기된다고 하더라도 이를 수용하는 사업자, 공공기관 등이 이에 대한 이해와 수용성이 부족하면 의견수렴이 실효성을 갖기는 어렵다. 사업자는 물론 협의기관 차원에서도 더욱 유연한 의견수렴을 위한 변화가 필요하다.

이처럼 평가 대상지역 거주 주민에 한정하지 않고 폭넓게 의견을 수렴하는 제도는 일본의 환경영향평가제도를 참고할 수 있다. 일본의 환경영향평가는 대상사업의 결정(제1종 사업, 제2종 사업) → 배려서 작성 및 주무대신과 환경대신의 의견수렴 → 방법서의 작성 → 공고열람, 설명회, 의견수렴 → 준비서(평가서 초안)의 작성 → 공고열람, 설명회, 의견수렴 → 평가서의 작성 → 평가서 제출 및 협의(환경대신의견) → 사후 환경영향조사의

단계로 진행된다. 이 단계 중 의견수렴은 방법서와 준비서 두 단계에서 진행되는데 의견을 제출할 수 있는 대상은 “환경보전 관점에서의 의견이 있는 자(環境の保全の見地からの意見を有する者)”로 국민 누구나 사업자에게 의견서 제출할 수 있도록 보장하고 있다.¹⁶⁾ 이는 방법서와 준비서 모두 같다.

중국의 경우 2006년 ‘환경영향평가 실시시행 방법’을 공포하면서 환경영향평가 절차에서 대중의 참여를 구체화 한 바 있다(정우현 외, 2017). 건설사업과 관련하여 법에 따라 건설업체는 환경영향보고서를 작성하고 이 보고서에 대해 대중에게 현황을 설명하고 의견을 충분히 수렴해야 한다고 규정한 것이다. 관련 시행령¹⁷⁾에는 계획의 초안을 비준(협의)하기 전에 공개적으로 관련 기관과 전문가, 대중에게 의견을 구해야 하며, 설문조사, 좌담회, 심의회, 공청회 등의 형식으로 진행할 수 있음을 규정하였다. 이견이 있는 경우는 작성자는 심의회와 공청회를 통해 추가 논의를 진행해야 하며, 최종 보고서 비준(협의) 신청 시 대중의견의 채택 여부와 그 사유를 첨부하도록 하였다.

뿐만 아니라 2012년 시행된 ‘환경영향평가 기술 가이드라인 총칙’에서는 참여 대중의 광범위성과 대표성을 충분히 고려하되 그 참여의 대상은 (건설)사업의 직간접적 영향을 받는 기업, 비영리기관, 사회단체, 비정부 조직, 시민, 전문가와 대중을 포함하도록 하고 있다(정우현 외, 2017). 이후 개정된 환경영향평가법에도 “대중의 환경영향평가에 대한 참여를 언급하고, 유관기관과 전문가와 대중이 적절한 방식으로 환경영향평가에 참여할 것을 장려한다. 계획과 건설 프로젝트를 편성할 때에는 마땅히 토론회, 청문회 또는 기타 형식으로 유관기관 전문가와 대중의 의견을 수렴하고 반영하도록 한다”는 것을 명시하고 있다(법제처 세계법정보센터)¹⁸⁾. 중국의 환경영향평가법 제11조에는 환경에 부정적 영향을 초래할 가능성이 있으나 직접적인 환경권에 영향을 미칠 수 있는 계획에 대해 반드시 “계획 초안을 심사 승인받기 전에 우선 공청회 또는 기타 형식을 통하여 관련 단위나 전문가 그리고 국민으로부터 환경영향보고서 초안에 대한 의견을 들어야 한다(征求有关单位、专家和公众对环境影响报告书草案的意见.)”라고 규정하고 있다.¹⁹⁾

유럽의 환경영향평가지침 제6조 2항과 3항은 개발사업에 대한 정보를 일반 공중이 열람할 수 있도록 하고, 주민들에게 의견제출의 기회가 제공되어야 한다고 규정하고 있다

16) 第八条 (方法書についての意見書の提出) 제8조(방법서에 대한 의견서 제출)

第十八条 (準備書についての意見書の提出) 제18조(준비서에 대한 의견서 제출)

17) 2009년 제정된 ‘계획 환경영향평가 조례’(국무령 제559호)

18) https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=2718&AST_SEQ=53&

19) 국가기밀은 제외

(송동수, 2007). 2011년 개정된 유럽 환경영향평가법에도 “환경 영향 평가 보고서는 일반 대중이 읽고 쉽게 이해할 수 있도록 작성돼야 한다”라는 원칙 아래에 “공공기관, 해당 전문기관, 시민 그리고 개발에 영향을 받을 것으로 예상되는 인접 국가는 보고서를 평가하고 의견을 제시한다”라고 규정하고 있다. 여기서도 해당 지역의 주민이 아닌 ‘시민’으로 폭넓게 규정하고 있다. 2001년부터 유럽연합은 환경 관련 계획의 공공참여를 의무화하고 있는데 이는 1998년 오르후스 협약(Aarhus Convention)²⁰⁾에 기반한 것이다. 1998년 유엔 유럽경제위원회(UNECE)에서 채택한 협약으로, 환경문제의 정보 접근, 공공의 참여, 사법적 판단의 접근을 보장하여 환경정책과 관련된 이해관계자의 권리를 보호하기 위한 협약이다. 이 협약의 정신에 따른 유럽은 ‘공공’의 참여에 대해 환경 관련 의사결정과정에 대한 개입과 정보 접근을 평가제도에도 반영하고 있다. 여기서 의미하는 ‘공공’은 발생할 수 있는 환경문제와 관련된 개인 또는 모든 단체(협회 등)를 의미한다. 일반 시민 역시 환경 관련 의사결정과정에 참여할 수 있는 권리를 갖는다는 것이다. 또한, 공공기관은 시민의 참여를 보장할 수 있도록 조정해야 하며 반영할 수 있도록 노력해야 한다. 개발에 직접적인 영향이 없는 시민들 역시 의사결정과정에 참여를 보장하지 않거나 정보가 투명하게 공개되지 않은 상태에서 진행되는 환경정책이나 개발에 대해 반대할 수 있는 권리를 갖는다(국립생태원, 2018). 유럽의 환경영향평가는 평가과정에 대중의 참여를 독려하여 평가과정을 더 투명하게 하고 특정 집단 기관의 이익을 위한 환경파괴를 방지하고 있다고 볼 수 있다.

유럽의 지침을 준수하고 있는 독일 환경영향평가제도 역시 평가를 받는 모든 계획에 일반인들이 참여할 수 있도록 하고 있다. 계획발표 → 평가서 공람 → 의견제출 → 계획의 승인 결정 발표 등 과정에서 주민들의 참여가 진행된다(Philipp & Sangenstedt, 2014). 사업 결정에 중요한 서류들을 예상되는 관계지역의 당국에 한 달간 검토할 수 있도록 공개하도록 하며, 해당 지역의 유용한 방법(일간 신문 등)에 발표하게 된다. 주관 공공기관은 일반의 여론을 수렴한 후 가능하면 한 달 이내에 사업과 그 환경 영향에 대한 요약 진술서를 작성하게 되어 있다(오테곤, 2005).

환경정책에서 다양한 이해관계자가 의사결정에 참여할 경우 정부(기관)의 일방적 의사결정과정에서 간과될 수 있는 다양한 관점과 정보를 제공할 수 있어서 합리적이고 다수의 참여자가 만족할 수 있는 대안을 찾을 수 있다는 장점이 있다(정우현 외, 2017). 김은주

20) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters"

(2005)는 “관료와 전문가 중심의 의사결정은 과학적 지식과 법질서 하에서 합리적 결정일 수 있으나 시민의 참여가 배제될 결정은 전문적 평가과정에서 포함될 수 없는 요소들, 즉 지역사회에 대한 경험, 이해관계 및 불신 등의 요소가 빠진다는 점에서 최적의 결정이 되기 어려운 결정”이라 분석한 바 있다.

환경문제에 다양한 공중의 참여를 언급하고 있는 것은 국제사회의 약속에서도 찾아볼 수 있다. 전술한 오르후스 협약이 그것이다. 물론 이는 유럽지역 국가 간의 협약이지만 환경문제에 있어 정보 접근과 시민참여를 보장하고 있는 국가 간 협약이라는 측면에서 참고할만한 가치가 있다. 특히 그중에서도 정보 접근(access to information)은 환경 문제에 대한 의사결정 측면에서 주목할 만 하다. 협약 제4조는 “환경정보에 대한 요청이 있을 때 해당 정보를 제공해야 할 의무”가 있으며, 정보의 요청자는 이해관계를 소명할 의무가 없다. 즉, 누구든 환경에 관한 정보의 제공을 요청하면서 정보제공의 거부를 한정적으로 열거하고 있다. 그뿐만 아니라 협약의 제6조에서 제8조까지는 의사결정과정의 공공참여(public participation in decision-making process)를 보장하고 있다. 특히 제6조에는 환경허가 및 환경영향평가의 대상이 되는 활동에 대해 이해관계자에게 미리 알리고 의견을 제시할 기회를 주어야 하며, 이러한 공공의 참여 결과는 의사결정과정에 충분히 고려되어야 하고, 결정내용과 그 사유, 고려사항을 포함하는 결과가 신속하게 고지되어야 함을 규정하고 있다. 제7조는 환경허가 외 계획, 정책의 수립에도 같은 원리의 준용을 언급하고 있으며, 제8조에서는 시행령 등에서도 정보의 공개와 공중의 의견제시 기회를 규정하고 있다.

이처럼 평가대상 지역주민에 국한하지 않은 폭넓은 의견수렴을 보장하는 것은 해외에서도 다양하게 규정하고 있다. 이는 오늘날의 환경 영향은 매우 복잡하고 다양하므로 때에 따라서는 전문가도 환경 영향을 정확히 예측하기 어렵고, 기술적 예측의 한계가 존재하기 때문에 다양한 집단으로부터 의견을 수렴하는 과정은 평가제도의 궁극적 목표를 달성하는 기능을 가질 수 있기 때문이다(송동수, 2007). 즉, 실질적인 의견수렴을 위해서는 주민 참여의 기회와 대상이 대폭 확대되어야 한다. 주민참여를 공중참여의 의미로 확대하여 평가대상 지역이 아닌 곳의 사람이라고 할지라도 환경적 측면에서 의견이 있다면 의견 수렴의 대상으로 볼 필요가 있다(국회예산정책처, 2012).

해외의 다양한 사례들을 참고할 때 평가대상 지역의 주민으로만 한정하는 것보다 환경에 관심 있는 국민이라면 누구나 의견을 제시할 수 있도록 더욱 폭넓게 보장하는 것이 필요하다. 이에 따른 법률개정안은 <표 IV-17>과 같다.

〈표 IV-17〉 의견수렴 대상 확대에 관한 법률개정안

현행	개정안
제12조(전략환경영향평가서 초안의 작성) ①개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장은 제11조에 따라 결정된 전략환경영향평가항목등에 맞추어 전략환경영향평가서 초안을 작성한 후 제13조에 따라 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다. 다만, 행정기관 외의 자가 제안하여 수립되는 개발기본계획의 경우에는 개발기본계획을 제안하는 자가 전략환경영향평가서 초안을 작성하여 개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장에게 제출하여야 한다. ②개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장은 전략환경영향평가서 초안을 다음 각 호의 자에게 제출하여 의견을 들어야 한다. 1. 환경부장관 2. 승인기관의 장(승인등을 받아야 하는 계획만 해당한다) 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 관계 행정기관의 장 ③제1항에 따른 전략환경영향평가서 초안의 작성 방법과 제2항에 따른 의견 제출방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제12조(전략환경영향평가서 초안의 작성) ①개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장은 제11조에 따라 결정된 전략환경영향평가항목등에 맞추어 전략환경영향평가서 초안을 작성한 후 제13조에 따라 의견을 수렴하여야 한다. 다만, 행정기관 외의 자가 제안하여 수립되는 개발기본계획의 경우에는 개발기본계획을 제안하는 자가 전략환경영향평가서 초안을 작성하여 개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장에게 제출하여야 한다. ②개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장은 전략환경영향평가서 초안을 다음 각 호의 자에게 제출하여 의견을 들어야 한다. 1. 환경부장관 2. 승인기관의 장(승인등을 받아야 하는 계획만 해당한다) 3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 관계 행정기관의 장 ③제1항에 따른 전략환경영향평가서 초안의 작성 방법과 제2항에 따른 의견 제출방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제13조(주민 등의 의견 수렴) ①개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 범위의 주민이 공청회의 개최를 요구하면 공청회를 개최하여야 한다. ②개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획이 생태계의 보전가치가 큰 지역, 환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역 등으로서 대통령령으로 정하는 지역을 포함하는 경우에는 관계 전문가 등 평가 대상지역의 주민이 아닌 자의 의견도 들어야 한다. 〈개정 2018. 6. 12.〉 ③개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장이 책임질 수 없는 사유로 제1항에 따른 설명회나 공청회가 정상적으로 진행되지 못하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 설명회나 공청회를 개최하지	제13조(의견 수렴) ①개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여야 하며 이때 누구든지 전략환경영향평가서 초안에 대한 의견을 제출할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 범위의 국민이 공청회의 개최를 요구하면 공청회를 개최하여야 한다. ②개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획이 생태계의 보전가치가 큰 지역, 환경훼손 또는 자연생태계의 변화가 현저하거나 현저하게 될 우려가 있는 지역 등으로서 대통령령으로 정하는 지역을 포함하는 경우에는 관계 전문가 등의 의견도 들어야 한다. ③개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장이 책임질 수 없는 사유로 제1항에 따른 설명회나 공청회가 정상적으로 진행되지 못하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 설명회나 공청회를 개최하지

현행	개정안
아니할 수 있다. 이 경우 정보통신망을 이용하여 온라인 설명회 또는 공청회를 개최하거나 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회에 준하는 방법으로 주민 등의 의견을 들어야 한다. <개정 2024. 2. 20.> ④개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항부터 제3항까지에 따른 주민등의 의견 수렴 결과와 반영 여부를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다. <개정 2024. 2. 20.> ⑤제1항부터 제3항까지에 따른 공고·공람, 설명회 또는 공청회 개최, 정보통신망을 이용한 온라인 설명회 또는 공청회 개최, 그 밖에 의견 수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2024. 2. 20.> [시행일: 2025. 2. 21.] 제13조	아니할 수 있다. 이 경우 정보통신망을 이용하여 온라인 설명회 또는 공청회를 개최하거나 대통령령으로 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회에 준하는 방법으로 의견을 들어야 한다. ④개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제1항부터 제3항까지에 따른 의견 수렴 결과와 반영 여부를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다. ⑤제1항부터 제3항까지에 따른 공고·공람, 설명회 또는 공청회 개최, 정보통신망을 이용한 온라인 설명회 또는 공청회 개최, 그 밖에 의견 수렴 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제15조(주민 등의 의견 재수렴) ①개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제13조에 따라 의견 수렴 절차를 거친 후 제18조에 따라 협의 내용을 통보받기 전에 개발기본계획 대상지역 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 제11조부터 제14조까지의 규정에 따라 전략환경영향평가서 초안을 다시 작성하여 주민 등의 의견을 재수렴하여야 한다. <개정 2017. 11. 28.> ②개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제13조제4항에 따라 공개한 의견의 수렴 절차에 흠이 존재하는 등 환경부령으로 정하는 사유가 있어 주민 등이 의견의 재수렴을 신청하는 경우에는 제13조에 따라 주민 등의 의견을 재수렴하여야 한다. <신설 2017. 11. 28.> ③제2항에 따른 의견 재수렴 신청 기간, 절차, 최소 신청인원 등은 환경부령으로 정한다. <신설 2017. 11. 28.>	제15조(의견 재수렴) ①개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제13조에 따라 의견 수렴 절차를 거친 후 제18조에 따라 협의 내용을 통보받기 전에 개발기본계획 대상지역 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 제11조부터 제14조까지의 규정에 따라 전략환경영향평가서 초안을 다시 작성하여 의견을 재수렴하여야 하며 이때 누구든지 전략환경영향평가서 초안에 대한 의견을 제출할 수 있다. ②개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제13조제4항에 따라 공개한 의견의 수렴 절차에 흠이 존재하는 등 환경부령으로 정하는 사유가 있어 의견의 재수렴을 신청하는 경우에는 제13조에 따라 의견을 재수렴하여야 한다. ③제2항에 따른 의견 재수렴 신청 기간, 절차, 최소 신청인원 등은 환경부령으로 정한다.
제25조(주민 등의 의견 수렴) ①사업자는 제24조에 따라 결정된 환경영향평가항목등에 따라 환경영향평가서 초안을 작성하여 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다. ②제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성 및 주민 등의 의견 수렴 절차에 관하여는 제12조 및 제13조를 준용한다. 다만, 주민에 대한 공고 및	제25조(의견 수렴) ①사업자는 제24조에 따라 결정된 환경영향평가항목등에 따라 환경영향평가서 초안을 작성하여 의견을 수렴하여야 하고, 이때 누구든지 환경영향평가서 초안에 대한 의견을 제출할 수 있다. ②제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성 및 의견 수렴 절차에 관하여는 제12조 및 제13조를 준용한다. 다만, 공고 및 공람은 환경영향평가

현행	개정안
공람은 환경영향평가 대상사업의 사업지역을 관할하는 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)이 하여야 한다. <개정 2015. 7. 24., 2016. 5. 29.> ③사업자가 제1항에 따른 환경영향평가서 초안에 대하여 다른 법령에 따라 주민 등의 의견을 20일 이상 수렴하는 등 제2항의 절차에 준하여 수렴한 경우에는 제1항에 따라 주민 등의 의견을 수렴한 것으로 본다. <신설 2016. 5. 29.> ④사업자는 제1항 및 제3항에 따른 주민 등의 의견 수렴 결과와 반영 여부를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다. <개정 2016. 5. 29.> ⑤사업자는 환경영향평가 대상사업에 대한 개발 기본계획을 수립할 때에 제12조부터 제15조까지의 규정에 따른 전략환경영향평가서 초안의 작성 및 의견 수렴 절차를 거친 경우(제14조에 따라 의견 수렴 절차를 생략한 경우는 제외한다)로서 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 경우 협의기관의 장과의 협의를 거쳐 제1항 및 제2항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성 및 의견 수렴 절차를 거치지 아니할 수 있다. <개정 2016. 1. 27., 2016. 5. 29.> 1. 제18조에 따라 전략환경영향평가서의 협의 내용을 통보받은 날부터 3년이 지나지 아니한 경우 2. 제18조에 따른 협의 내용보다 사업규모가 30 퍼센트 이상 증가되지 아니한 경우 3. 제18조에 따른 협의 내용보다 사업규모가 제22조제2항에 따라 대통령령으로 정하는 환경영향평가 대상사업의 최소 사업규모 이상 증가되지 아니한 경우 4. 폐기물소각시설, 폐기물매립시설, 하수종말처리시설, 공공폐수처리시설 등 주민의 생활환경에 미치는 영향이 큰 시설의 입지가 추가되지 아니한 경우 ⑥제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성방법과 제2항 단서에 따른 공고·공람의 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 5. 29.>	대상사업의 사업지역을 관할하는 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)이 하여야 한다. ③사업자가 제1항에 따른 환경영향평가서 초안에 대하여 다른 법령에 따라 의견을 20일 이상 수렴하는 등 제2항의 절차에 준하여 수렴한 경우에는 제1항에 따라 의견을 수렴한 것으로 본다. ④사업자는 제1항 및 제3항에 따른 의견 수렴 결과와 반영 여부를 대통령령으로 정하는 방법에 따라 공개하여야 한다. ⑤사업자는 환경영향평가 대상사업에 대한 개발기본계획을 수립할 때에 제12조부터 제15조까지의 규정에 따른 전략환경영향평가서 초안의 작성 및 의견 수렴 절차를 거친 경우(제14조에 따라 의견 수렴 절차를 생략한 경우는 제외한다)로서 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 경우 협의기관의 장과의 협의를 거쳐 제1항 및 제2항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성 및 의견 수렴 절차를 거치지 아니할 수 있다. 1. 제18조에 따라 전략환경영향평가서의 협의 내용을 통보받은 날부터 3년이 지나지 아니한 경우 2. 제18조에 따른 협의 내용보다 사업규모가 30 퍼센트 이상 증가되지 아니한 경우 3. 제18조에 따른 협의 내용보다 사업규모가 제22조제2항에 따라 대통령령으로 정하는 환경영향평가 대상사업의 최소 사업규모 이상 증가되지 아니한 경우 4. 폐기물소각시설, 폐기물매립시설, 하수종말처리시설, 공공폐수처리시설 등 주민의 생활환경에 미치는 영향이 큰 시설의 입지가 추가되지 아니한 경우 ⑥제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성방법과 제2항 단서에 따른 공고·공람의 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현 행	개 정 안
제26조(주민 등의 의견 재수렴) ①사업자는 제25조에 따른 의견 수렴 절차를 거친 후 제29조에 따라 협의 내용을 통보받기 전까지 환경영향평가 대상사업의 변경 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 제24조 및 제25조에 따라 환경영향평가서 초안을 다시 작성하여 주민 등의 의견을 재수렴하여야 한다. <개정 2017. 11. 28.> ②사업자는 제25조제4항에 따라 공개한 의견의 수렴 절차에 흠이 존재하는 등 환경부령으로 정하는 사유가 있어 주민 등이 의견의 재수렴을 신청하는 경우에는 제25조에 따라 주민 등의 의견을 재수렴하여야 한다. <신설 2017. 11. 28.> ③제2항에 따른 의견 재수렴 신청 기간, 절차, 최소 신청인원 등은 환경부령으로 정한다. <신설 2017. 11. 28.>	제26조(의견 재수렴) ①사업자는 제25조에 따른 의견 수렴 절차를 거친 후 제29조에 따라 협의 내용을 통보받기 전까지 환경영향평가 대상사업의 변경 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 제24조 및 제25조에 따라 환경영향평가서 초안을 다시 작성하여 의견을 재수렴하여야 하며 이때 누구든지 환경영향평가서 초안에 대한 의견을 제출할 수 있다. ②사업자는 제25조제4항에 따라 공개한 의견의 수렴 절차에 흠이 존재하는 등 환경부령으로 정하는 사유가 있어 의견의 재수렴을 신청하는 경우에는 제25조에 따라 의견을 재수렴하여야 한다. ③제2항에 따른 의견 재수렴 신청 기간, 절차, 최소신청인원 등은 환경부령으로 정한다.

(3) 단계별 의견수렴 제도 확대

의견수렴의 주체는 사업자이다. 사업자는 사업 시행과 관련된 주요 환경 영향을 파악하고, 이해관계자의 효과적인 의견수렴을 위한 사전준비를 해야 한다. 또한, 의견수렴 과정에서도 이해관계자의 갈등 및 오해의 소지를 방지하기 위해 충분한 의견수렴과정이 필수적이다(국회예산정책처, 2012). 하지만 지속해서 주민 의견수렴과 의사결정 참여에 대한 문제 제기가 있었다. 특히 이미 사업의 계획이 확정되고, 설계가 마무리되는 시점에서 이루어진다는 점은 물론 주민들이 개발사업에 대해 환경적 이해에 기반한 정보를 최초로 획득하는 시점이 평가서의 초안이 공개되는 시점이기 때문이다. 제도의 절차 중 초기 단계부터 의견수렴을 강화하는 것은 매우 중요하다. 과거 환경영향평가협의회에 주민대표가 포함되도록 하고, 전략환경영향평가 대상인 개발기본계획에 의견수렴절차를 환경영향평가 수준으로 강화한 것 등은 이러한 논의의 연장선에서 진일보한 법 개정과정이라 할 수 있다.

의견수렴의 실효성을 확보하기 위해서는 주민 의견수렴의 절차를 평가서 초안 단계로 국한하는 것보다 스코핑 단계부터 시작하여 평가제도의 단계별로 정보를 공개하고 의견을 수렴하는 것이 필요하다. 환경영향평가법 제4조의 기본원칙에는 “환경영향평가등의

대상이 되는 계획 또는 사업에 대하여 충분한 정보제공 등을 함으로써 환경영향평가등의 과정에 주민 등이 원활하게 참여할 수 있도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있다. 하지만 현행 평가제도에서 의견수렴의 종류는 공고·공람, 설명회, 공청회의 세 가지 방법 외에 존재하지 않는다. 그중에서도 평가서의 초안 공고·공람과 설명회는 의무 사항이며 공청회는 주민들이 요구하고 일정 조건을 만족하는 경우에만 실시되고 있다.

문제는 대상지역의 ‘주민’들로부터 ‘의견’을 수렴할 수 있는 통로는 이 세 가지가 전부라는 것이다. 한정된 기간 내에 신문 등을 통해 확인하고, 정보지원시스템을 통해 초안을 확인하고, 의견을 제출해야 하고, 한정된 기간 내에 사업자가 주체가 되는 설명회에서 질의응답 또는 의견을 진술하는 것 외에 다른 방안이 닫혀있다는 것이다.

전술한 오르후스 협약의 제5조에는 적극적인 정보접근의 보장에 대해 환경영향에 대한 정보를 관계 당국은 지속해서 수집하고 공개해야 할 의무를 규정하고 있다. 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정보는 관계 당국이 정보의 흐름을 마련하고 정보 접근을 위한 그 시스템을 구축하여야 한다는 것이다. 여기서 중요한 것은 정보의 흐름을 이해할 수 있도록 관계 당국이 노력해야 한다는 것이다. 환경영향평가제도 역시 환경영향평가 정보지원 시스템을 통해 평가과정을 확인할 수 있도록 하고 있지만, 단계별로 이해관계자가 정보를 확인하고 의견을 제시할 수 있는 것은 매우 한정적이다.

환경권의 주체는 ‘모든 국민’이다, 환경권은 자연인이라면 당연히 환경권의 주체가 될 수 있다. 환경권에 기반한 환경법의 주요한 기본원리는 모든 행위 주체들이 환경보전에 적합하게 행동하고 결정에 있어 환경영향을 고려하도록 함으로써 생태계를 보호해야 한다는 원칙을 갖고 있다(오태곤, 2005). 즉, 평가의 투명성은 평가과정 및 결과가 투명하게 공개되어야 하며, 평가의 전 과정을 국민이 쉽게 이해할 수 있어야 하며, 정보 접근성이 쉬워야 한다(국회예산정책처, 2012). 그 과정이 투명하지 못할 때 이해관계자 간의 갈등과 마찰이 불러올 수 있으며, 평가서 및 평가과정에 대한 신뢰성을 저하할 수 있기 때문이다.

중국의 환경영향평가제도에서도 단계적 대중의 참여를 보장하고 있다. 2012년 시행된 ‘환경영향평가 기술 가이드라인 총칙’에는 대중참여는 환경영향평가작업의 전 과정을 아울러야 함을 규정하고 있다. 독일 역시²¹⁾ 평가과정에서 주민참여를 단계별로 매우 엄격하게 보장하고 있다. 그뿐만 아니라 전술한 바와 같이 지역주민 외에도 일반 공중 모두에게 과정별로 참여를 보장해 의견을 제시할 기회를 제공한다. 독일은 사업자가 제출해야 할

21) 환경영향평가법 제9조

조사항목과 범위를 설정하는 데 승인기관인 관할 행정청은 청문을 통해 의견을 듣게 되어 있다. 사업자가 준비서류를 작성하여 행정청에 제출하면 행정청은 이를 공개하고 청문 절차를 통해 일반 공중의 의견을 들어야 한다(송동수, 2007). 의견제출 기간은 최소 한 달이 보장되어야 한다. 이러한 독일의 제도는 초기 스코핑 단계부터 충분히 공중의 의견수렴을 보장하고 있는 것이라 할 수 있다. 이는 전략환경영향평가 역시 같으며 광범위한 주민참여와 관련 행정청의 참여를 보장하여 폭넓은 의견제출의 기회를 보장하고 있다. 이러한 제도는 환경 영향을 조기에 파악하고 예방하는 효과가 있다. 미국의 경우 주민 의견수렴절차는 초기 단계부터 가능하며, 단계별로 참여주민의 범위에 한정 없이 진행하도록 하고 있다. EA²²⁾, FONSI²³⁾, 스코핑, DEIS²⁴⁾, FEIS²⁵⁾ 등을 작성하는 단계별 절차마다 의견수렴을 진행하고 있다. 이처럼 우리나라는 기계적, 형식적, 소극적으로 이루어지지만 외국의 주민 의견수렴절차는 더욱 실질적이고 적극적으로 시행되고 있음을 확인할 수 있다(이지은, 2016).

평가절차가 원활하게 수행되려면 평가협의회의 구성과 평가준비서·스코핑단계부터 마지막까지 적절하게 구성·운영되는 것은 물론 사회적 수용성을 확보하고 이해관계자들의 의견을 효과적으로 조정하기 위해서는 의견수렴에 대한 계획 또한 충실히 마련되고 진행되어야 한다(국회예산정책처, 2012). 특히 스코핑 제도에 대한 중요성과 의견수렴의 필요성은 많은 선행연구가 동일하게 지적하고 있다. 하지만 현행 환경영향평가제도의 스코핑 제도는 매우 제한적이다. 스코핑 제도가 활성화된 외국의 경우 개발사업의 대안을

-
- 22) 환경성검토서(Environmental Assessment, EA)로 해당 (연방의)행위가 면제대상이 아니라면, 연방정부의 행위가 "인간의 환경에 심각한 영향을 초래하는 주요 연방 행위(major Federal action significantly affecting the quality of the human environment)"에 해당하는지 여부를 판단하여 EIS를 작성할지 결정한다. 이를 위해 연방정부는 환경성검토서를 작성하여 진술서를 작성해야 한다. EA는 EIS보다 공식적인 성격이 적고 더 간략한 문서이다.
 - 23) 해명서(Finding of No Significant Impact, FONSI)로주관기관이 환경성검토서(EA)를 검토한 결과 환경에 미치는 영향이 없다고 인정되는 경우 작성하는 문서이다.
 - 24) 초안보고서 (Draft Environmental Impact Statement, DEIS)로 행정청은 해당 사업에 대한 완전한 분석을 포함하는 EIS 초안을 작성한다. EIS 초안은 해당 사업의 설명, 해당 사업의 대안검토, 환경에 대한 부정적 영향을 상쇄하는 데 필요한 조치, 사업 및 대안이 환경에 미치는 영향을 주요 내용으로 하며, 이는 45일간 열람할 수 있다.
 - 25) 최종보고서 (Final Environmental Impact Statement, FEIS)로 행정청은 최종 EIS를 작성하며, 이는 30일간 열람할 수 있다. 그 후, 다시 30일 후에 행정청은 최종 의사결정을 진행한다. 이때 행정청은 공중이 제시한 의견을 검토해야 하며, 필요한 경우에는 이러한 의견을 반영하여 EIS 초안을 수정해야 한다. 수정된 EIS 초안에 대하여 공중의 의견을 다시 받을 수는 있으나 이에 대한 법적 의무는 없다.
-

설정하고 환경 영향과 이슈를 발굴하기 위해 전문가, 주민 등 다양한 의견을 수렴하는 단계로 인식하고 있다(국회예산정책처, 2012). 즉, 평가항목이나 대상 등을 결정하는 심사 수준의 한국보다 더 폭넓게 운영되고 있다. 사업의 특성에 따라 중점적으로 평가해야 할 항목과 그 범위를 결정하여 평가의 효율성을 도모한다는 목적으로 도입된 스코핑 제도의 취지를 강화하기 위해서는 이러한 한계를 극복해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 의견 수렴이나 주민참여를 통해 사회적 합의를 끌어내는 것이 필요하다. 개발사업의 초기 단계부터 충분한 논의를 진행하는 것은 향후 분쟁을 방지할 수 있는 것은 물론 평가제도의 취지에도 부합하는 것이기 때문이다.

대안설정 단계에서도 의견수렴절차는 중요하다. 종속적인 발주형태로 인해 대행업체가 사업의 타당성을 고려하여 사업자의 계획안을 번복하기 어려운 구조는 물론 대행업체의 참여 시점 역시 사업이 결정된 이후로 토지이용계획 등이 이미 확정된 상황에서 사업 내용을 변경하기 어렵기 때문이다(국회예산정책처, 2012). 그뿐만 아니라 형식적인 대안 검토 역시 문제로 지적되었다. 사업자가 구상한 계획안 보다 오히려 불합리한 대안을 제시하여 사업자의 계획안을 정당화한다는 비판도 존재해왔다(최준규 외, 2008). 대안은 사업자가 제시하는 계획이 최적의 대안인가를 검증하기 위한 것이므로 사업자가 제안하는 대안 외에 다양한 대안과의 비교가 필요하다. 이를 위해서는 대안설정 단계에서 주민참여/의견수렴이 보장되어야 할 필요가 있다. 특히 사업을 추진하지 않는 방안을 포함하여 기술적·환경적 최적이 등 다양한 대안을 설정하고 절충하는 과정이 동반되어야 한다는 것이다(국회예산정책처, 2012).

환경영향평가의 본질은 정보공개와 의견수렴을 통한 의사결정의 투명성을 확보하는 것이다. 그러므로 평가의 모든 단계에서 의견수렴과 정보공개는 필수적이며, 미국이나 일본 등 환경영향평가제도를 오랜 시간 운영해온 국가에서는 당연한 절차로 인식하고 있다. 이러한 단계별, 주체별 의견을 기록하고 공개하는 것은 의사결정의 책임과 투명성 확보에도 이바지할 수 있다(국회예산정책처, 2012). 평가제도가 본래 취지에 부합하기 위해서는 주민 의견수렴 절차가 형식적이거나 소극적으로 진행되어서는 안 된다. 이를 위해 의견수렴은 초안 작성 단계 이전부터 이루어지고 단계적으로 진행되는 절차마다 참여할 기회가 보장되어야 한다(이지은, 2016). 이해관계자의 의견을 적극적으로 수렴하는 것은 민주적 가치의 증진 측면에서도 긍정적으로 작동할 수 있다. 환경문제의 경우 오염 배출 시설의 설치나 개발사업에 의한 환경 훼손 등으로 인한 문제, 갈등의 예방 측면에서 중요하다. 환경갈등이 정부의 일방적 의사결정에 대한 불만에서 증폭되는 경우가

적지 않기 때문에 의사결정의 초기부터 이해관계자들의 참여로 문제를 공유하고 협상을 해나가는 것은 갈등을 완화하고 예방할 수 있기 때문이다(김종호 외, 2004).

의견수렴을 일회성 절차로 인식하거나 단순히 경제적 문제(배·보상 등)로만 인식하는 것도 적절치 않다. 의견수렴의 실효성 확보를 위해서는 의견수렴이 협의를 위한 절차적 조건이 아니라 순환적이고 반복적인 체계가 필요하다(사공희 외, 2018). 이는 평가의 단계별로 정보를 제공하고 의견수렴을 반복적으로 시행하고 그 결과를 공개하는 것이기도 하다. 해외의 환경영향평가제도 역시 최대한 단계별로 적극적인 시민참여를 위한 제도를 보장하고 있다. 한국의 평가제도 역시 단계별로 의견수렴을 강화하는 방향으로 변화할 필요가 있다. 이에 따른 법률개정안은 <표 IV-18>과 같다.

〈표 IV-18〉 단계적 의견수렴 확대에 관한 법률개정안

현행	개정안
제16조(전략환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등) ①승인등을 받지 아니하여도 되는 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 해당 계획을 확정하기 전에 전략환경영향평가서를 작성하여 환경부장관에게 협의를 요청하여야 한다. ②승인등을 받아야 하는 전략환경영향평가 대상계획을 수립하는 행정기관의 장은 전략환경영향평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하여야 하며, 승인기관의 장은 해당 계획에 대하여 승인등을 하기 전에 환경부장관에게 협의를 요청하여야 한다. 〈신설〉 ③~⑤ (삭제)	제16조(전략환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등) ①승인등을 받지 아니하여도 되는 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 해당 계획을 확정하기 전에 전략환경영향평가서를 작성하여 의견을 수렴한 후 환경부장관에게 협의를 요청하여야 한다. ②승인등을 받아야 하는 전략환경영향평가 대상계획을 수립하는 행정기관의 장은 전략환경영향평가서를 작성하여 의견을 수렴한 후 승인기관의 장에게 제출하여야 하며, 승인기관의 장은 해당 계획에 대하여 승인등을 하기 전에 환경부장관에게 협의를 요청하여야 한다. ③제1항 및 제2항에 따른 전략환경영향평가서의 의견 수렴 절차에 관하여는 제12조, 제13조 및 제13조의2를 준용한다. 다만, 공고 및 공람은 환경영향평가 대상사업의 사업지역을 관할하는 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)이 하여야 한다. ④~⑥ (현행 ③~⑤와 같음)
제27조(환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등) ①승인기관장등은 환경영향평가 대상사업에 대한 승인등을 하거나 환경영향평가 대상사업을 확정하기 전에 환경부장관에게 협의를 요청하여야 한다.	제27조(환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등) ① (현행과 같음)

현행	개정안
이 경우 승인기관의 장은 환경영향평가서에 대한 의견을 첨부할 수 있다. ②승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 제1항에 따라 환경부장관에게 협의를 요청할 경우 환경영향평가서를 작성하여야 하며, 승인 등을 받아야 하는 사업자는 환경영향평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하여야 한다. 〈신설〉 ③제1항과 제2항에 따른 환경영향평가서의 작성 방법, 협의 요청시기 및 제출방법 등은 대통령령으로 정한다.	②승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 제1항에 따라 환경부장관에게 협의를 요청할 경우 환경영향평가서를 작성한 후 의견을 수렴하여야 하며, 승인등을 받아야 하는 사업자는 환경영향평가서를 작성하여 의견을 수렴한 후 승인기관의 장에게 제출하여야 한다. ③제2항에 따른 환경영향평가서의 의견 수렴 절차에 관하여는 제12조, 제13조 및 제13조의2를 준용한다. 다만, 공고 및 공람은 환경영향평가 대상사업의 사업지역을 관할하는 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제11조제2항에 따른 행정시장을 포함한다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)이 하여야 한다. ④ (현행 ③과 같음)

(4) 이의신청권 도입

전술한 오르후스 협약에서는 사법절차에 대한 접근(access to justice)을 규정하고 있다. 협약 제9조는 환경문제에 대한 관계 당국의 결정에 대해 사법적인 방법 혹은 이에 준하는 독립적인 절차를 통해 결정을 재검토(review)할 수 있는 절차를 보장하도록 하고 있다. 이는 제4조가 언급하고 있는 정보공개 요청이 거부되었을 때나 제6조와 관련된 정부의 결정이나 관련된 사항에 대해 사법적인 절차를 통해 그 결정을 재검토할 기회를 보장하는 내용이다. 그뿐만 아니라 정부(관계 당국)의 행위 혹은 행위의 부재에 대한 행정적·사법적 절차에 따른 이의신청의 기회를 보장해야 함을 규정하고 있다.

현행 한국의 환경영향평가제도는 제28조(환경영향평가서의 검토 등) 제6항에 “사업자나 승인기관의 장은 제5항에 따라 통보받은 재검토 내용에 대하여 이의가 있으면 환경부장관에게 재검토 내용을 조정하여 달라고 요청할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 사업자나 승인기관이 환경부장관에게 이의를 신청할 수 있지만, 주민 의견수렴에 대해서는 이러한 이의신청을 보장하고 있지 않다. 이는 정보의 투명성 측면에서 적절치 않다. 해외의 다양한 환경영향평가제도에서는 공중의 참여와 의견수렴의 수용 여부를 투명하게 공개하고 사유

역시 공개하도록 보장하는 경우가 많다.²⁶⁾ 현재 공람·공고와 설명회 이후 주민 의견을 수렴하는 절차가 없고, 본안 역시 공개되지 않고 있는 상황에서 주민들은 자신의 의사가 반영되었는지를 확인할 방안은 최종 협의 후 공개될 때까지 존재하지 않는다. 이는 평가 제도가 합의와 협의를 중심으로 하는 의사결정과정을 고려하면 적절치 않다.

사공회 외(2018)는 환경영향평가제도의 주민 의견수렴이 의사결정과정에서 정보공개 측면에서는 효과가 있지만, 실질적 주민 의견이 반영되거나 신뢰도의 향상 측면에서 여전히 미흡하다고 지적하고 있다. 이에 의견수렴의 실효성 제고를 위해 주민들이 제안하는 대안을 계획에 반영하고 개선된 주민 의견에 대한 사업자 반영 여부 공지기능 강화와 더불어 추가적인 의견수렴 기회 제공 등을 제시하고 있다. 선행연구들 역시 주민들은 자신이 제출한 의견의 반영 여부를 모르기 때문에 무시당한다고 생각하기 때문에 평가 제도에 대한 불신이 증가할 수 있다고 지적하고 있다. 그 반영 여부도 평가과정에서 충분히 공개되지 않지만 반영되지 않았다고 하더라도 이의를 제기할 방안이 없다는 것은 더욱 문제가 된다. 특히 사업자나 승인기관의 이의신청권은 보장하고 있지만, 주요한 이해관계자라 할 수 있는 주민/시민의 이의신청은 보장하고 있지 않다는 측면에서 형평성의 문제도 제기될 수 있다. 따라서 평가제도의 민주성 확보 및 정보의 투명성, 참여의 형평성 등을 고려할 때 의견수렴 미반영 시 이의를 신청할 수 있는 권리가 보장될 필요가 있다. 이에 대한 법률개정안은 <표 IV-19>와 같다.

26) 독일의 경우 주민이 반영 여부를 확인하거나 반영 여부에 관한 이의신청을 할 수 있는 제도가 규정되어 있지 않다.

〈표 IV-19〉 이의신청권 도입에 관한 법률개정안

현 행	개 정 안
〈신 설〉	제13조의2(이의신청) ①제13조 제4항에 따라 의견 수렴 결과와 반영 여부에 대하여 이의가 있는 자는 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장에게 공개가 끝나는 날부터 30일 이내에 문서로 이의신청을 할 수 있다. ②개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 이의신청을 받은 날부터 7일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 이의신청을 한 자에게 지체없이 문서로 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 정하여진 기간 이내에 결정할 수 없을 때에는 그 기간이 끝나는 날의 다음 날부터 기산하여 7일의 범위에서 연장할 수 있으며, 연장 사유를 이의신청한 자에게 통지하여야 한다.
〈신 설〉	제25조의2(이의신청) ①제25조 제4항에 따라 의견 수렴 결과와 반영 여부에 대하여 이의가 있는 자는 사업자에게 공개가 끝나는 날부터 30일 이내에 문서로 이의신청을 할 수 있다. ②사업자는 이의신청을 받은 날부터 7일 이내에 그 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 이의신청을 한 자에게 지체없이 문서로 통지하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 정하여진 기간 이내에 결정할 수 없을 때에는 그 기간이 끝나는 날의 다음 날부터 기산하여 7일의 범위에서 연장할 수 있으며, 연장 사유를 이의신청을 한 자에게 통지하여야 한다.

(5) 전략환경영향평가 ‘주민 등의 의견수렴 절차 생략’ 삭제

전략환경영향평가는 2005년 이전까지 환경영향평가 단계에서만 시행되다가 이후 환경영향평가 과정과 유사하게 사전환경성검토서 초안에 대한 공람과 공고, 설명회를 실시하도록 하였고, 필요한 경우 공청회나 토론회를 진행할 수 있도록 규정하였다. 이후 2011년 환경영향평가법 내의 통합에 따라 전략환경영향평가는 개발기본계획과 환경영향평가 대상 사업에 대해 주민 의견을 수렴하도록 하고 있다. 환경영향평가와 유사하게 공람·공고, 설명회와 공청회 등을 규정하였다. 또한, 환경영향평가협의회는 2011년 이전까지는 관계기관의 공무원이나 전문가로 구성되도록 하고, 필요한 경우 주민 의견을 수렴할 수 있도록 하였으나, 2011년 이후 협의회에 주민대표, 시민단체 등의 민간 전문가의 참여를 보장하도록 변화하였다.

이에 현행 환경영향평가법 제14조 (주민 등의 의견수렴 절차의 생략)에는 “개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 다른 법령에 따른 의견수렴 절차에서 전략환경영향평가서

초안에 대한 의견을 수렴한 경우에는 제13조에 따른 의견수렴 절차를 거치지 아니할 수 있다.”라고 하여 주민 의견수렴 절차를 생략할 수 있는 조항을 규정하고 있다. 이러한 생략 가능한 규정에 대해서는 주민참여의 기회를 제한하는 방향으로 악용될 소지가 있다는 우려가 존재한다. 특히 환경문제에 대한 이해를 돕고, 환경을 고려한 의사결정과정으로 존재하는 주민 등의 의견수렴 절차는 타법에서 진행하는 사업에 대한 토지의 변화, 배·보상 등의 문제와 별개로 다뤄져야 할 필요가 있다. 해당 조항이 규정하고 있는 개발기본계획은 환경영향평가법 시행령 제7조(전략환경영향평가 대상계획의 종류)의 별표2에서 규정하고 있다. 그 종류는 도시의 개발, 산업입지·산업단지 조성, 에너지 개발, 항만의 건설, 도로의 건설, 수자원의 개발, 철도의 건설, 공항 또는 비행장의 건설, 하천의 이용 및 개발, 개간·공유수면 매립, 관광단지의 개발, 산지의 개발, 특정 지역의 개발, 체육 시설의 설치, 폐기물·분뇨·가축분뇨 처리시설의 설치, 국방·군사시설의 설치 등이다.

주로 대규모 토지개발사업이며, 개별 법령에 따라 주민 의견수렴 절차를 보장하고 있다. 일례로 택지개발지구 지정 사업 등은 전략영향평가의 대상이다. 이는 택지개발촉진법에 따라 진행되는 데 해당법 제3조의 3 (주민 등의 의견 청취) “택지개발지구를 지정하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이를 공고하여 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 한다. 다만, 국방상 기밀 유지가 필요하거나 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 주민 의견수렴을 진행하도록 하고 있다. 의견 청취에 필요한 사항은 시행령 제5조에 규정하고 있는데, 지정권자(특별자치도지사 제외)는 관계 서류 사본은 시장·군수·구청장에 보내고 지구 지정 대상의 명칭, 위치, 면적 등을 공고해야 하고 14일간 일반인이 그 서류를 열람할 수 있도록 하고 있다.

다른 사례는 산업입지법에 따른 산업단지 개발에 따른 의견수렴이다. 산업단지의 개발은 ‘산업입지법’에 따라 진행되는 데, 단지의 지정, 실시계획 승인, 단지 조성 공사 등의 세 단계로 진행된다. 주민 의견 청취는 지정단계에서 진행된다. 주민 의견 청취를 비롯하여 관계 기관 협의를 거치게 되며, 실시계획 승인 단계에서 환경영향평가 등 개발과 관련된 협의를 거쳐 승인 후 분양계획을 수립하게 된다. 단지조성공사 단계에서는 사용허가 및 분양을 진행하며, 공장설립 승인과 건설과정이 진행된다. 이 과정은 총 약 30개월가량이 소요된다.

하지만 ‘산단절차간소화법’은 산업단지의 승인신청, 단지조성공사의 두 단계로 진행된다. 승인신청 단계에서 서류를 일괄 접수하고 공고·공람, 주민 의견 청취, 합동 설명회, 관계 기관 협의를 거친다. 승인 이후는 산업입지법과 같다. 주민 의견을 수렴하는 과정은

승인신청서 접수 3일 이내에 공고, 10일 이내에 주민설명회를 개최하도록 하고 있다. 이러한 산단절차간소화법은 개발계획이 수립된 이후에 의견을 수렴하도록 하고 있어 갈등의 사전예방에 한계가 있다는 지적이 있다(사공희 외, 2018). 계획수립 단계가 아닌 확정 이후 실시설계단계에서 진행되는 주민 의견수렴 과정은 주민과 사업자 간 갈등을 내재하고 있다는 지적이다. 문제는 이러한 주민 의견 청취를 진행하였을 경우 전략환경영향평가 과정에서 주민 의견을 수렴을 생략할 수 있도록 한 것은 환경문제를 중심으로 하는 의견수렴을 차단할 수 있다는 것이다.

환경영향평가제도에서 증가하고 있는 주민 의견은 환경문제보다 토지보상과 지가상승 등에 관한 내용이 적지 않다(사공희 외, 2018). 이는 우선 주민들이 갖고 있는 환경영향평가에 대한 이해 부족이 있을 수 있지만 당면한 경제적 손실 등에 관한 문제에 주민들이 관심을 두는 것은 일견 당연할 것일 수 있다. 결국, 사업 자체에 대한 의견수렴과 환경영향평가 단계에서의 의견수렴은 그 내용이 달라야 하며, 의견수렴 대상인 주민들을 중심으로 이를 충분히 설명하고 진행할 필요가 있다. 사공희 외(2018)의 분석에 의하면 사업자와 대행업자는 전략환경영향평가 단계의 주민설명회에서 주민들이 환경문제보다 보상과 같은 금전적 문제에 더 관심을 보이기 때문에 주민 의견수렴의 실효성에 의문을 제기하고 있지만, 이는 오히려 사업과 관련한 정보를 전략환경영향평가의 주민 의견수렴 단계에서 접하게 되면서 발생하는 문제라 할 수 있다.

주민참여를 위한 제도적 장치는 마련되어 있지만, 실효적으로 의견을 수렴할 수 있는 운영 측면이 부족(사공희 외, 2018)하여 사업 자체에 대한 경제적 배·보상, (수용과 이주가 있으면) 이주 대책 등의 문제와 환경 영향에 대한 의견수렴은 별도의 의견수렴 과정이 필요하며, 이를 충실히 진행하기 위한 방법론이 필요하다. 이러한 상황에서 전략환경영향평가에서 주민 의견을 생략할 수 있다는 조항은 주민 의견수렴의 과정을 더욱 제한하는 것으로 작동할 수 있다. 사업에 따른 경제적 이해의 변화와 환경적 영향에 대한 의견수렴은 다른 것이며, 별도의 의견수렴으로 진행되어야 한다. 이 의견이 혼재되어 나타나는 현재의 문제점을 개선하기 위해서도 더욱 그러하다. 결국, 경제문제와 환경문제가 혼재되어 갈등이 증폭되는 형태의 의견수렴과정은 상호 간 갈등을 표출하는 창구가 되는 악영향을 초래할 수 있다. 따라서 전략환경영향평가의 환경문제를 중심으로 하는 주민 의견수렴은 필요하며, 관련 조항은 삭제하도록 할 필요가 있다. 이에 관한 법률개정안은 <표 IV-20>과 같다.

〈표 IV-20〉 전략환경영향평가 주민 의견수렴 삭제에 관한 법률개정안

현 행	개 정 안
제14조(주민 등의 의견 수렴 절차의 생략) 개발기본 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 다른 법령에 따른 의견 수렴 절차에서 전략환경영향평가서 초안에 대한 의견을 수렴한 경우에는 제13조에 따른 의견 수렴 절차를 거치지 아니할 수 있다.	〈삭 제〉

2) 환경보호의 목적 달성을 위한 단체소송 도입

(1) 환경영향평가에 대한 사법심사 및 환경단체에 대한 원고적격

대법원은 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업의 인근 주민이 개발사업 허가의 취소를 청구하는 소송에서 환경영향평가법을 개발사업 허가처분의 근거법으로 보면서 환경상의 공익뿐만 아니라 주민들의 개별적 이익도 보호하고 있는 것으로 보고 있다. 즉 환경영향평가법은 평가대상이 되는 개별사업이 환경을 해치지 아니하는 방법으로 시행되도록 함으로써 개발사업과 관련된 환경공익을 보호하려는 데에 그치지 않고, 환경영향평가 대상 지역 안 주민들의 환경침해를 받지 아니하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적인 이익까지도 이를 보호하고 있다고 보았다. 박균성, 함태성(2006)은 법원이 개발사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입을 것으로 예상하는 환경영향평가 대상 지역 안의 주민에게 환경영향평가 대상 사업을 허가하는 처분의 취소를 구할 원고적격을 인정하였다고 평가했다. 한편, 대법원은 환경단체의 원고적격은 일관되게 부정하고 있다. 그러나 환경피해의 광범위성과 집단성은 환경단체에 환경이익을 보호하기 위해 단체소송 또는 집단소송을 제기할 필요성을 요구하므로 현행법상 환경피해에 대한 공법적 구제의 가능성을 해석론 중심으로 판례의 환경 관련 소송에서 인근 주민의 원고적격을 넓게 인정하는 근거를 들어 일정한 요건 아래에서 환경단체에 원고적격을 인정할 수도 있겠다.

환경영향평가 절차에 법상 인정된 주민참여의 기회가 보장되지 않는 경우 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업 허가가 그것만으로 위법하게 될 수 있을까. 우리나라에서는 행정처분의 절차상 하자는 독립된 취소 사유가 된다고 보는데 환경영향평가 상의 하자가 개발사업의 절차상의 하자가 되는가 하는 점이 문제가 된다. 우리 법원은 환경영향평가

상의 하자가 개발사업의 절차상 하자가 되는 경우를 매우 엄격하게 해석하고 있다.²⁷⁾

환경영향평가의 대상이 되는 사업은 법령상 열거되어 있으므로 환경영향평가 없이 개발 사업의 허가가 주어지는 예는 없다. 그러나 박균성, 함태성(2006)에 따르면 환경영향 평가가 부실하게 하거나 환경영향평가 절차상 인근 주민에게 보장된 의결제출절차 등 참가절차를 주지 않거나 충분하게 보장되지 않는 하자는 존재할 수 있다. 환경영향평가 과정에서 주민 의견수렴 절차는 그 부실한 정도가 환경영향평가를 둔 입법 취지를 달성 할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 않은 것과 다를 바 없는 경우에만 사업계획 승인처분의 위법사유가 되고, 그렇지 않으면 재량권 판단의 하나의 요소에 불과하다고 보고 있다.²⁸⁾ 그러나 이러한 견해가 자칫 확대해석 될 때 환경영향평가 절차에서 주민 의견수렴 절차는 형식적인 것이 될 우려가 크다.

한편, 현행 환경분쟁 조정법 제26조²⁹⁾에 따르면 일정한 요건을 갖춘 환경단체는 위원 회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 위원회에 조정을 신청할 수 있도록 하고 있다. 환경영향평가법에서도 환경단체에 해당 단체가 목적으로 하는 일반적 이익 또는 집단적 이익의 보호를 위하여 단체소송을 제기할 수 있도록 입법론으로 해결할 필요가 있겠다.

현대법 체계에서 권리능력의 주체로서 자연인 이외에 법인이 권리능력을 가지고 있고 독자적인 법률행위를 수행하는 것은 다툼의 여지가 없다. 즉 권리능력의 주체로서 법인의 설립요건을 갖춘 환경단체일 때 소송에 있어서 원고적격을 인정한다고 하더라도 기존의 법질서 체계를 흔드는 것은 아니다. 안세희(2014)에 따르면 구체적인 환경문제 또는 환경 소송에 법인의 설립요건을 갖춘 환경단체에 구체적으로 원고적격을 인정할 수 있을 것인가가 문제가 되는데 이는 입법론을 통해 해결할 수 있다.

27) 환경영향평가 부실의 정도가 환경영향평가 제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도에 이르러야 그 하자를 인정할 수 있다고 판단하고 있다.

28) 대법원 2001.6.29. 선고 99두9902 판결.

29) 제26조(환경단체의 조정신청) ①다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 환경단체는 중대한 자연생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 위원회의 허가를 받아 분쟁 당사자를 대리하여 위원회에 조정을 신청할 수 있다.

1. 「민법」 제32조에 따라 환경부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인일 것
2. 정관에 따라 환경보호 등 공익의 보호와 증진을 목적으로 하는 단체일 것
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 요건에 해당할 것

②제1항에 따라 조정을 신청하는 환경단체에 대하여는 제22조제3항 및 제4항을 준용한다.

(2) 환경소송에서 원고적격

가) 원고적격 의미

환경과 관련된 행정 활동에 대하여 환경 행정소송은 주로 취소소송이라는 유형으로 이루어졌다. 이때 그 취소소송을 누가 어떨 때 제기할 수 있는가라는 문제는 소송할 수 있는지를 판가름하는 핵심적인 요인이 된다. 이에 관하여 행정소송법 제12조는 “취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다”라고 규정하고 있을 뿐이어서, 결국 “법률상 이익”이란 무엇을 말하며, “법률상 이익이 있는 자”에는 누가 포함될 수 있는지에 대한 해석이 향후 취소소송을 진행할 수 있는지를 결정지을 수 있는 중대한 사안이 된다.

나) 원고적격의 확대 경향

이 규정에 따라 취소소송에서 원고적격이 인정되기 위해서는 위 규정에 따른 “법률상 이익이 있는 자”여야 하는바, 이 법률상 이익의 개념에 관하여 그동안 법원은 “당해 처분의 근거 법률에 따라 보호되는 직접적이고 구체적인 이익이 있는 경우를 말하고 간접적이거나 사실적·경제적 이해관계를 가지는 데 불과한 경우는 여기에 해당하지 아니한다”라고 판시해왔다.³⁰⁾

아울러 법원은 “처분의 근거가 되는 법규의 보호 목적을 기준으로 하여 처분의 근거 법규가 공익 보호뿐만 아니라 개인의 이익도 보호하고 있다”라고 판단되는 경우에 원고적격이 있는 것으로 보고 있으므로, 공익 보호의 결과로 일반 국민에게 공통으로 부여되는 추상적·평균적·일반적인 이익과 같은 것은 여기에서의 법률상 이익에 포함되지 않게 된다.³¹⁾

30) 이러한 판결의 취지는 앞서 살펴본 것처럼 ‘새만금 판결’에서도 확인되었다. “여기서 말하는 법률상 이익이란 당해 처분의 근거법규 및 관련 법규에 따라 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말하고, 공익 보호의 결과로 국민 일반이 공통으로 가지는 일반적·간접적·추상적 이익이 생길 때에는 법률상 보호되는 이익이라고 할 수 없다.” 대법원 2006. 3. 16. 선고 2006누330 판결 참조.

31) 대법원 1992. 9. 22. 선고 91누13212 판결, “문화재는 문화재의 지정이나 그 보호구역으로 지정되어 있음으로써 유적의 보존 관리 등이 법적으로 확보되어 지역주민이나 국민 일반 또는 학술연구자가 이를 활용하고 그로 인한 이익을 얻는 것이지만, 그 지정은 문화재를 보존하여 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 이바지한다고 하는 목적을 위하여 행해지는 것이지, 그 이익이 일반 국민이나 인근 주민의 문화재를 누릴 구체적이고도 법률적인 이익이라고 할 수는 없다”라고 판시하면서 일반 국민 또는 주민이 문화재를 누릴 이익이 구체적이고 법률

하지만 판례는 처분의 직접 근거가 되는 법규에서 나아가 처분의 근거가 되는 법규가 원용하고 있는 법규도 처분의 근거법규로 봄으로써, 취소소송의 원고적격을 확대하는 경향을 보인다.³²⁾

다) 한계

그동안 법원은 구체적인 환경분쟁 사안에서 원고적격의 소송요건을 엄격하게 해석·적용함으로써 남소의 폐해를 사전에 방지하고 사법 기능의 효율적 운용을 도모하려는 태도를 유지해왔다. 즉, 법원은 “환경영향평가 대상 지역을 경계로 하여 환경영향평가 대상 지역 안의 주민에게만 원고적격을 인정했다.” 그러나 이러한 법원의 태도는 기본적으로 국민의 권리를 충실히 구제하자는 행정소송의 기본이념을 몰각시키는 것이라는 비판 또한 적지 않게 받아왔다.

환경영향평가 대상 지역이란 환경영향평가를 실시하는 주체인 사업자 등이 환경영향평가가 필요한 지역을 스스로 설정한 것에 불과하다. 보통 환경영향평가 대상 지역 안에 거주하는 주민이 대상 지역 밖에 거주하는 주민보다 심각한 환경적 피해를 볼 가능성이 있다고 할 수 있으나, 그렇다고 환경영향평가 대상 지역 밖의 주민이 중대한 환경적 피해를 볼 가능성이 없다고 확정할 수는 없다. 환경상 상당한 영향이 미치는 것으로 예상하는 지역을 환경영향평가 대상 지역을 경계로 하여 명확하게 구분하는 것은 타당하지 않으며 가능하지도 않다. 이러한 피해가 예상되는 지역과 환경영향평가 대상 지역 안의 주민이 대상 지역 밖에 거주하는 주민보다 직접적인 환경피해를 입을 가능성이 큰 것으로 추정되고 있으므로 환경영향평가 대상 지역이라는 물리적 기준은 입증의 부담을 완화하는데 있어서 중요한 역할을 할 것이다.

종국적으로 원고적격을 인정하면서 환경영향평가 대상 지역을 경계로 확일적으로 구분하여 환경영향평가 대상 지역 안의 주민에게만 원고적격을 인정하고 그 밖에 거주하는 주민에게는 확일적으로 원고적격을 인정하지 않는 것은 부당한 결과를 초래할 수 있다. 따라서 비록 환경영향평가 대상 지역 밖에 거주하더라도 직접적이고 중대한 환경피해를

적인 이익이 아니라고 한 사례

32) 대법원 1998. 4. 24. 선고 97누3286 판결. 공원 사업 시행허가에 대한 처분의 취소를 구하는 사건에서 “환경영향평가에 관한 자연공원법령 및 환경영향평가법령의 규정들의 취지에는 해당 사업으로 인하여 직접적이고 중대한 환경피해를 입으리라 예상되는 환경영향평가 대상 지역 안의 주민들이 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 개별적인 이익까지도 보호하고 있다”라며 주민들에게 환경영향평가 대상 사업에 변경승인 및 허가처분의 취소를 구할 원고적격을 인정한 경우.

입을 것이 예상된다는 점을 주장·입증하는 자에게는 원고적격을 인정한다. 대법원은 “환경영향평가 대상 지역 밖의 주민이라 할지라도 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있는 경우에는 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 환경상 이익에 대한 침해 또는 침해 우려가 있다는 것을 입증함으로써 그 처분 등의 무효 확인을 구할 원고적격을 인정받을 수 있다고 할 것이다”라고 판시³³⁾함으로써 이러한 입장을 확인하고 있다.

(3) 해외 사례

독일, 프랑스 미국 등에서는 일정 요건을 갖춘 환경단체에 환경피해를 일으키는 공권력 행사를 다룰 수 있는 자격을 인정하고 있다.

- 독일

송동수(2012) 연구에 따르면 독일은 2002.3.25. 제정된 「연방자연보호법(BNatSchG)」에서 같은 법에 따라 자연보호단체로 승인된 단체에 대하여 단체의 권리가 침해되지 않아도 환경보호, 자연보호와 같은 일반적인 공익을 위해 소송을 제기할 수 있는 규정을 마련하였다.³⁴⁾ 김연태(2011) 연구에 따르면 위 법에 따라 자연보호단체로 승인받기 위해서는 ① 자연보호 및 자연경관보호의 목적을 추구함이 단체의 정관에 규정되어 있을 것, ② 자연보호 분야에서 공익을 위하여 최소 3년 이상 활동하였을 것, ③ 공정하게 업무 수행할 것이 보증될 것, ④ 누구에게나 회원가입이 열려 있을 것의 요건을 충족해야 한다.

또한, 송동수(2012) 연구에 따르면 2006.12.7. 제정된 환경구제법(Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz)에서도 행정청의 승인을 받은 환경단체가 환경법 위반행위에

33) 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 판결(새만금사건). 그러나 이 사건에서 대법원은 143명의 원고를 제외한 나머지 원고들에 대하여 위 원고들이 거주하는 지역이 환경영향평가 대상 지역도 아닌 데다가 원고들이 위 공유수면매립면허처분 등으로 인하여 그 처분 전과 비교하여 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 점을 입증하지 못하고 있으며, 원고들이 이 사건 처분의 관련 법규상의 권리를 가진 자 또는 이해관계인에 해당한다고 인정할 자료가 없다는 이유로 원고적격을 부인하였다.

34) 이후, 2009년 7월 29일 법의 전면 개정을 통해 자연보호단체의 소송권에 관한 규정이 강화되었다. 이 개정으로 자연보호단체의 행정절차 참여 권한이 확대되었으며, 환경보호를 위한 단체소송의 법적 근거가 명확해졌다
(https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?AST_SEQ=69&CTS_SEQ=11433&utm_source=chatgpt.com).

대하여 행정소송법에 따라 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.³⁵⁾

- 프랑스

박균성(2011) 연구에 따르면 프랑스에서는 환경단체가 정관에서 정하는 사항으로 해당 단체가 보호할 임무를 갖는 이익이 침해된 경우에 그러한 이익을 침해하는 행위를 다룰 원고적격을 가지며, 국가에 의해 승인을 받지 않은 환경단체에도 소송 자격이 인정된다.

- 미국

박균성(2011) 연구에 따르면 미국에서는 환경단체에 그 단체가 보호하는 환경상 이익이 침해되었다는 것만으로는 원고적격이 인정되지 않지만, 환경단체의 회원들이 누리던 환경상 이익이 침해되었거나 침해될 가능성이 있는 경우 회원을 대리하여 환경단체에 원고적격을 인정하고 있다.

(4) 개정 제안

안세희(2014) 연구에 따르면 절차적 권리를 보장하고 있는 환경영향평가법에서 환경 단체가 원고적격을 인정받을 수 있도록 단체의 요건 규정 등을 통해 환경단체 등의 원고 적격 문제를 해결할 수 있다. 장욱(2012)은 전국적인 조직을 갖춘 환경단체 등에 환경행정 소송법상 원고적격을 부여하는 것은 현대적인 행정소송법이 추구해야 할 적법성 통제 기능의 원활한 수행으로 볼 수 있다고 하였다.

환경단체 소송의 근거 마련을 위한 입법에는 단체소송을 허용하고 있는 다른 분야의 사례를 참고할 수 있을 것이다. 대표적으로 소비자기본법에서는 공정거래위원회에 등록된 소비자단체로서 정관에 소비자 권익을 목적으로 하는 단체가 소비자 권익의 침해금지나 중지의 단체소송을 제기할 수 있도록 근거를 마련하고 있고, 개인정보 보호법에서도 일정

35) 이후 2017년 6월 2일 환경권리구제법 및 그 밖의 규정의 유럽법·국제법상의 기준에의 적합을 위한 조항법률이 발효되었는 바, 동 법률의 제1조는 환경권리구제법의 개정을 포함하고 있다. 환경 권리구제법의 개정은 2006년 12월 동법의 시행 이래 가장 규모가 크고 또한 가장 근본적인 개정이라고 할 수 있으며, 유럽연합법 내지 유럽사법재판소의 판례에의 환경권리구제법의 적합을 도모하기 위한 것이었다. 개정 환경권리구제법은 ①환경권리구제를 위한 적용범위의 확대, ②환경보호에 이바지하는 규정의 위반에의 책문권 제한의 폐지 및 사법절차에 있어서 이의배제의 포기, ③절차 하자의 효과의 재조정, ④소송이유제시기간의 강화 등 사법에의 접근을 대폭 확대하고 있다(한귀현, 2018).

요건을 갖춘 소비자단체와 비영리민간단체가 권리침해 행위의 금지 및 중지를 구하는 단체소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 관한 법률개정안은 <표 IV-21>과 같다.

〈표 IV-21〉 환경단체 소송에 관한 법률개정안

현행	개정안
〈신 설〉	제52조의3 환경단체소송 제52조의7(단체소송의 대상등) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 단체는 환경영향평가 등의 대상이 되는 계획 또는 사업등으로 중대한 자연생태계 파괴 등의 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우 법원에 환경침해행위의 금지·중지를 구하는 소송(이하 “단체소송”이라 한다)을 제기할 수 있다. 1. 환경단체로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 단체 가. 「민법」 제32조에 따라 환경부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인 나. 정관에 따라 환경보호 등 공익의 보호와 증진을 목적으로 하는 단체일 것 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 요건에 해당할 것 2. 「비영리민간단체 지원법」 제2조의 규정에 따른 비영리민간단체로서 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 단체 가. 법률상 또는 사실상 동일한 침해를 입은 50인 이상으로부터 단체소송의 제기를 요청받을 것 나. 정관에 환경보호 등 공익의 보호와 증진을 목적으로 하는 단체의 목적으로 명시한 후 최근 3년 이상 이를 위한 활동실적이 있을 것 다. 단체의 상시 구성원수가 300명 이상일 것 라. 중앙행정기관에 등록되어 있을 것 제52조의8(전속관할) ①단체소송의 소는 피고의 주된 사무소 또는 영업소가 있는 곳, 주된 사무소나 영업소가 없는 경우에는 주된 업무담당자의 주소가 있는 곳의 지방법원 본원 합의부의 관할에 전속한다. ②제1항의 규정을 외국사업자에 적용하는 경우 대한민국에 있는 이들의 주된 사무소·영업소 또는 업무담당자의 주소에 따라 정한다. 제52조의9(소송대리인의 선임) 단체소송의 원고는 변호사를 소송대리인으로 선임하여야 한다. 제52조의10(소송허가신청) ①단체소송을 제기하는 단체는 소장과 함께 다음 각 호의 사항을 기재한 소송허가신청서를 법원에 제출하여야 한다. 1. 원고 및 그 소송대리인 2. 피고 3. 금지·중지를 구하는 사업자등의 환경침해행위의 범위 ②제1항의 규정에 따른 소송허가신청서에는 다음 각 호의 자료를 첨부하여야 한다. 1. 소제기단체가 제52조의7 각 호의 어느 하나에 해당하는 요건을 갖추고 있음을 소명하는 자료

현행	개정안
	2. 소제기단체가 제52조의11제1항제3호의 규정에 따라 요청한 서면 및 이에 대한 사업자의 의견서. 다만, 동호에서 정하는 기간 내에 사업자의 응답이 없을 경우에는 사업자의 의견서를 생략할 수 있다. 제52조의11(소송허가요건 등) ①법원은 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 한하여 결정으로 단체소송을 허가한다. 1. 환경영향평가 등의 대상이 되는 계획 또는 사업 등으로 중대한 자연생태계 파괴 등의 피해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 등 환경보호 및 피해예방을 위한 공익상의 필요가 있을 것 2. 제52조의10의 규정에 따른 소송허가신청서의 기재사항에 흠결이 없을 것 3. 소제기단체가 사업자등에게 환경침해행위를 금지·중지할 것을 서면으로 요청한 후 14일이 경과하였을 것 ②단체소송을 허가하거나 불허가하는 결정에 대하여는 즉시항고할 수 있다. 제52조의12(확정판결의 효력) 원고의 청구를 기각하는 판결이 확정된 경우 이와 동일한 사안에 관하여는 제52조의7의 규정에 따른 다른 단체는 단체소송을 제기할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 판결이 확정된 후 그 사안과 관련하여 국가 또는 지방자치단체가 설립한 기관에 의하여 새로운 연구결과나 증거가 나타난 경우 2. 기각판결이 원고의 고의로 인한 것임이 밝혀진 경우 제52조의13(「민사소송법」의 적용 등) ①단체소송에 관하여 이 법에 특별한 규정이 없는 경우에는 「민사소송법」을 적용한다. ②제52조의11의 규정에 따른 단체소송의 허가결정이 있는 경우에는 「민사집행법」 제4편의규정에 따른 보전처분을 할 수 있다. ③ 단체소송의 절차에 관하여 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

3) 중점평가 대상 결정 절차 등을 법률로 규정

현재 민주적 통제방안의 역할을 수행할 수 있는 환경영향갈등조정협의회 제도는 법률이 아닌 시행규칙(「환경영향평가서등에 관한 협의업무 처리규정」)에 규정되어 법적 구속력에 한계가 있다. 또한, 현행은 협의기관장이 환경영향갈등조정협의회를 구성 및 운영하도록 규정하고 있어 그 구성 및 운영 등에 일관성을 유지하기 어려운 측면이 있다.

위와 같은 문제점을 개선하고자 환경영향갈등조정협의회를 법률로 규정하고자 한다. 또한, 환경영향평가 대상 사업 중 환경 영향이 중대할 것으로 판단되는 사업을 중점평가 대상 사업으로 구분하고 현지 조사, 전문가 조사 등 환경영향평가 절차를 강화하고자 한다. 또한, 현행은 협의기관장에게 중점평가사업과 환경영향갈등조정협의회의 구성 및 운영

등에 관한 모든 권한을 일임하고 있는데 이후 상술하는 환경영향평가위원회에서 중점평가 사업과 관련한 협의 과정에 어느 정도 개입하게 함으로써 중점평가사업 등과 관련한 환경영향평가 과정에서 민주적 의사결정을 강화하는 방향으로 개정하고자 한다. 이에 관한 법률개정안은 <표 IV-22>와 같다.

〈표 IV-22〉 중점평가 대상 결정 절차 등을 법률로 규정한 법률개정안

현행	개정안
〈신 설〉	제5장의2 중점평가 대상 제52조의3(중점평가 대상) ①환경영향평가위원회(이하 '위원회'라 한다)는 전략환경영향평가가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 환경적으로 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되거나 환경문제로 인한 집단민원으로 환경갈등이 있는 경우 협의기관장에게 환경에 미치는 영향을 중점적으로 검토하도록 요청할 수 있고, 요청을 받은 협의기관장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 1. 재검토를 통보한 계획으로서 다시 협의를 요청하거나 부동의 된 지역에서 계획을 수립하는 경우 2. 전략환경영향평가 협의대상임에도 불구하고 협의없이 인·허가 등이 이루어진 사업 또는 인·허가 등이 없이 공사가 진행된 사업(이하 "사전공사"라 한다)으로서 공사 중지 후 협이가 요청되는 경우 3. 환경피해가 발생할 가능성이 큰 계획으로서 위원회 위원장이 신중한 검토 및 협이가 필요하다고 판단하는 경우 4. 그 밖에 환경적으로 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되어 대통령령으로 정하는 계획 ②위원회는 환경영향평가 대상사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되어 환경적으로 중대한 영향을 미치거나 환경문제로 인한 집단민원으로 환경갈등이 있는 사업의 경우 협의기관장에게 환경에 미치는 영향을 중점적으로 검토하도록 요청할 수 있고, 요청을 받은 협의기관장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 1. 제1항제1호부터 제2호까지 해당되는 사업의 경우(이 경우 "전략환경영향평가"는 "환경영향평가"로 본다) 2. 사업시행으로 인하여 환경피해가 발생할 가능성이 큰 사업으로서 위원회 위원장이 신중한 검토 및 협이가 필요하다고 판단하는 경우 3. 그 밖에 환경영향평가 대상사업으로 주변에 미치는 영향이 상당하여 대통령령으로 정한 사업 ③위원회는 소규모환경영향평가가 제1항제1호부터 제4호까지 해당되는 사업의 경우 (이 경우 "전략환경영향평가"는 "소규모환경영향평가"로 본다)에는 협의기관장에게 환경에 미치는 영향을 중점적으로 검토하도록 요청할 수 있고, 요청을 받은 협의기관장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

현행	개정안
	④위원회는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 중점검토사업(이하 "중점평가사업"이라 한다)의 경우에는 제52조의4에 따른 합동현지조사, 제52조의6에 따른 전문가 자문과 그 밖에 대통령령으로 정하는 중점검토를 위한 추가적인 절차를 거치도록 협의기관장에게 요청할 수 있고, 요청을 받은 협의기관장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
〈신 설〉	제52조의4(중점평가사업에 대한 합동현지조사) ①위원회는 협의기관장에게 환경영향평가서등을 검토함에 있어서 평가대상사업이 중점평가사업인 경우에는 전문검토기관, 지역주민, 민간단체, 관계전문가, 승인기관, 사업자, 환경영향평가사업자 등과 함께 사업 지역에 대한 합동현지조사를 실시할 수 있도록 요청할 수 있다. ②제1항 중 지역주민은 사업지역의 주민으로서 승인기관의 장이나 해당 시장·군수·구청장, 환경 관련 경험이 풍부한 시민단체 등이 추천하는 자로 한다. ③위원회는 협의기관장에게 제1항에 따른 합동현지조사의 결과를 토대로 필요한 경우 검토회의를 개최할 수 있도록 요청할 수 있다. ④협의기관장은 협의 시 제1항 및 제3항에 따른 합동현지조사 또는 검토회의 결과를 최대한 반영하여야 한다.
〈신 설〉	제52조의5(환경영향갈등조정협의회의 구성·운영 등) ①위원회는 중점평가사업으로서 심각한 환경갈등이 발생하였거나 예상되는 경우에는 환경영향갈등조정협의회(이하 이 조에서 "협의회"라 한다)를 구성·운영할 수 있다. ②위원회 위원장은 협의회 위원을 협의기관의 부서장, 승인기관의 부서장, 사업자대표, 관계 지방자치단체의 소관 부서장, 지역주민, 환경 관련 경험이 풍부한 전문가 및 시민 단체 등을 포함하여 10명 내외로 구성하되 전체 협의회 위원 중 과반수 이상을 민간 위원으로 하고, 협의회 위원장은 공무원이 아닌 위원 중에서 지명한다. ③협의회는 다음 각 호의 사항을 수행한다. 1. 환경적 쟁점사항에 대한 사업자의 환경영향평가 협의 및 사후관리 방향 제시(필요한 경우 의견 수렴방법 및 절차 등 포함) 2. 환경문제가 사회적 갈등으로 확대되지 않도록 쟁점 해소방안 및 갈등 예방대책 협의·제시(지역간, 이해관계자간 갈등예방 및 해소방안 등) 3. 필요 시 환경적 쟁점사항에 대한 민·관합동 현지조사단 구성·운영 및 지역주민 등의 의견청취 4. 환경갈등 조정안 또는 권고안 등을 마련하여 관계자(기관) 등에게 반영 조치요청 5. 그 밖에 환경갈등 예방·조정·해소를 위하여 필요한 사항 ⑤협의회 위원장은 갈등조정 등을 위해 필요하다고 인정하는 경우 관계공무원·이해 관계자를 참석하게 하거나, 전문적인 내용에 대한 협의회가 필요할 경우 검토기관의 전문가 등을 협의회에 참석하도록 할 수 있다. ⑥협의회 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 관계기관·단체 등에 대하여 자료 제출을 요구할 수 있다. ⑦협의회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 의결이 필요한 안건의 경우 출석 위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

현행	개정안
	⑧협의회 위원장은 협의·의결사항(조정안, 권고안, 건의안 등)에 대한 회의결과를 사업자, 승인기관 등에 통보하여야 하며, 사업자 또는 승인기관장 등은 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 통보받은 회의결과를 사업추진 시 반영하여야 한다. ⑨협의회에서 협의 또는 의결된 사항은 비공개로 원칙으로 하되, 사회적 관심도가 높은 사업의 경우 위원들의 논의를 통해 공개 여부를 결정할 수 있다.
〈신 설〉	제52조의6(전문가 자문 등) ①위원회는 중점평가사업에 대하여 관계전문가의 자문을 받을 수 있다. ②위원회는 자문단을 구성·운영할 수 있으며, 자문위원은 환경, 도시계획, 토목·건축, 자연·생태, 조경, 화공, 산림자원, 해양환경 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 자와 시민 단체와 해당지역 사회·경제분야 전문가, 환경영향평가사 등을 포함하여 100명 내외로 위촉할 수 있다. ③위원회 위원장은 사업별 특성을 고려하여 전문가에게 자문을 요청하되, 특정 자문 위원에게 자문요청이 편중되지 않도록 중립성과 공정성이 유지되도록 하여야 한다.

위 조항에서 제1항 제4호 그 밖에 환경적으로 중대한 영향을 미칠 것으로 예상하여 대통령령으로 정하는 계획으로는 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 또는 생태·자연도 1등급 권역, 「습지보전법」에 따른 습지보호지역, 「자연공원법」에 따른 자연공원, 「문화재보호법」에 따른 천연기념물 보호구역, 「수도법」에 따른 상수원보호구역, 「한강·낙동강·금강·영산강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 따른 수변구역 등 환경·생태적으로 보전가치가 높은 지역에서 계획을 수립하는 경우가 이에 해당할 수 있다.

다음으로 제2항 제3호 그 밖에 환경영향평가 대상 사업으로 주변에 미치는 영향이 상당하여 대통령령으로 정한 사업으로는 가. 「댐건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률」에 따른 댐건설사업, 「농어촌정비법」 등에 따른 간척사업, 나. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시계획시설사업 중 운하건설사업, 다. 「전기사업법」에 따른 조력 및 원자력 발전 건설사업, 라. 「전원개발촉진법」 및 「전기사업법」에 따른 송전선로 건설사업, 마. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 골프장 건설사업, 바. 「폐기물관리법」 등에 따른 폐기물처리시설 설치사업이 이에 해당하겠다.

마지막으로 제4항 그 밖에 대통령령으로 정하는 중점검토를 위한 추가적인 절차로는 중점적으로 평가하여야 할 검토항목 및 검토방법 등에 관한 사항 결정, 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역 또는 생태·자연도 1등급 권역, 「습지보전법」에 따른 습지보호

지역, 「자연공원법」에 따른 자연공원, 「문화재보호법」에 따른 천연기념물 보호구역, 「수도법」에 따른 상수원보호구역, 「한강·낙동강·금강·영산강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」에 따른 수변구역 등 환경·생태적으로 보전가치가 높은 보호 지역 등의 지정기관장의 의견 청취, 해당 지역의 생물다양성을 저해할 수 있는 요소를 중점평가항목으로 설정하여 조사, 중점평가항목의 조사시기 및 기간은 사계절 조사를 원칙으로 하는 것 등이 있을 수 있다.

4) 환경영향평가 협의 등을 위한 상설위원회 도입

(1) 현황 및 문제점

현행 환경영향평가법 제8조 환경영향평가협의회의³⁶⁾는 그 구성·운영 주체가 다양하게 나열되어 있고, 통상적인 위원회와 달리 위원의 임기를 따로 정하고 있지 않으며, 회의마다 지명하거나 위촉하는 위원으로 구성하고 있다. 또한, 위원 구성으로 주민대표 등도 포함 되어 있다. 이러한 점들을 고려할 때 환경영향평가협의회는 환경영향평가등의 대상이 되는 개별 계획이나 사업별로 구성·운영되는 심의기관으로 보아야 할 것이다.

환경영향평가 협의 시 환경부장관의 단독 결정이 아닌 상설위원회의 심의를 거치게 됨으로써 그 결정의 정확성, 공정성 및 일관성을 꾀할 수 있을 것이다. 한편, 현행 환경영향평가법 시행령 제6조의3³⁷⁾에서는 환경부장관이 구성·운영하는 환경영향평가협의회의에

36) 제8조(환경영향평가협의회) ①환경부장관, 계획 수립기관의 장, 계획이나 사업에 대하여 승인등을 하는 기관의 장(이하 “승인기관의 장”이라 한다) 또는 승인등을 받지 아니하여도 되는 사업자는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 환경영향평가협의회를 구성·운영하여야 한다.

1. 제11조와 제24조에 따른 평가 항목·범위 등의 결정에 관한 사항
 2. 제31조제2항에 따른 환경영향평가 협의 내용의 조정에 관한 사항
 3. 제51조제2항에 따른 약식절차에 의한 환경영향평가 실시 여부에 관한 사항
 4. 제52조제3항에 따른 의견수렴 내용과 협의 내용의 조정에 관한 사항
 5. 그 밖에 원활한 환경영향평가등을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
- ②제1항에 따른 환경영향평가협의회(이하 “환경영향평가협의회”라 한다)는 환경영향평가분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성하되, 주민대표, 시민단체 등 민간전문가가 포함되도록 하여야 한다. 다만, 「환경보전법」 제13조에 따라 건강영향평가를 실시하여야 하는 경우에는 본문에 따른 민간전문가 외에 건강영향평가분야 전문가가 포함되도록 하여야 한다.

③환경영향평가협의회의의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

37) 시행령 제6조의3(환경영향평가협의회의의 전문위원회) ①환경영향평가협의회의 중 환경부장관이 구성·운영하는 환경영향평가협의회의에 심의사항을 전문적으로 검토하기 위하여 다음 각호의 전문위원회를 둔다.

거짓·부실 검토 전문위원회를 따로 두도록 하고 있다. 이렇게 거짓·부실 검토 전문위원회를 별도로 규정한 이유는 거짓 또는 부실작성 여부에 관한 판단의 어려움이나 그에 필요한 전문적 지식의 필요성 등을 고려한 것이다. 그러나 환경영향평가서의 거짓 또는 부실작성 여부의 판단에 관한 사항은 개별 행정계획이나 개발사업 단위로 구성·운영되는 환경영향평가협의회에 속하는 전문위원회가 아닌 환경영향평가협의회의와는 별도로 독립성을 갖는 상설위원회로 구성·운영하는 방안으로 개정할 필요가 있다. 환경영향평가서 거짓·부실작성 여부에 관한 판단을 상설위원회가 일관된 기준으로 심의·의결한다면 그 판단의 정확성, 공정성 등을 높여 심의 결과에 대한 신뢰성도 높아질 것이다.

다만, 모든 환경영향평가등의 대상 사업을 대상으로 상설위원회 심의를 모두 거치도록 하는 것은 비효율적이기 때문에 아래와 같이 환경 영향이 중대할 것으로 판단되는 사업인 중점평가사업의 경우에 대해서 환경영향평가 협의 시에 상설위원회의 심의·의결을 거치도록 하는 것이 필요해 보인다.

(2) 개정 제안

환경영향평가 협의 시 시민단체 등이 참여한 상설위원회를 도입하여 환경영향평가 과정에서 민주적 의사결정 기능을 강화할 필요가 있다. 유사입법 사례로는 공공기관의 정보공개에 관한 법률에서도 국가기관, 지방자치단체 등에 특정 정보공개 여부 등을 심의하기 위한 정보공개심의회를 둘 수 있도록 하고 있으면서 행정안전부장관 소속으로 정보공개에 관한 기준 수립 등을 심의·조정하기 위하여 상설위원회인 정보공개위원회를 둘 수 있도록 규정하고 있다. 이에 관한 법률개정안은 <표 IV-23>과 같다.

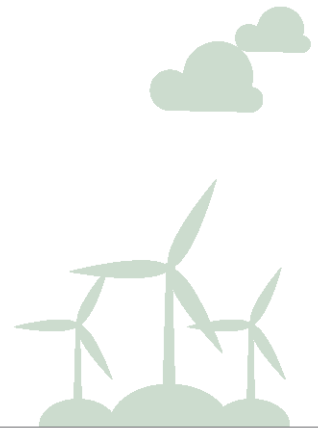
-
1. 협의 내용 조정 전문위원회
 2. 거짓·부실 검토 전문위원회
- ②~⑨ (생략)
-

〈표 IV-23〉 환경영향평가 협의 등을 위한 상설위원회 도입에 관한 개정안

현행	개정안
〈신 설〉	제4장의2 환경영향평가위원회 제49조의2(환경영향평가위원회의 설치) 환경영향평가등에 관한 다음 각 호의 사항을 조사·심의하기 위하여 환경부에 환경영향평가위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 1. 환경영향평가서의 거짓 또는 부실 작성의 기준 및 판단에 관한 사항 2. 제31조제2항에 따른 환경영향평가 협의 내용의 조정에 관한 사항 3. 제52조의2제2항의 신속평가 대상 결정에 관한 사항 4. 제52조의3제1항의 중점평가 대상 결정 및 제52조의5제1항의 환경영향갈등조정협의회 구성·운영 등에 관한 사항 5. 환경영향평가등 정보 비공개와 관련한 기준 수립 등에 관한 사항 6. 그 밖에 위원회의 위원장이 토의에 부치는 사항 제49조의3(위원회의 구성 등) ①위원회는 위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성한다. ②위원회의 위원은 환경영향평가에 관한 학식과 경험이 풍부한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 환경부장관이 위촉한다. 1. 「고등교육법」에 따른 대학에서 환경공학, 도시계획학, 생태학, 동·식물학, 화학, 보건학 등 환경과 관련된 학교나 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직(職)에 재직한 사람 2. 판사·검사 또는 변호사로 6년 이상 재직한 사람 3. 환경 관련 협회, 공사·공단 및 연구기관 등에서 환경 관계 업무에 10년 이상 종사한 사람 4. 환경영향평가 등 환경 관련 경험이 풍부한 시민단체 등 민간전문가 ③위원회 회의는 위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ④그밖에 위원회 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제49조의4(위원회의 위원장) ①위원장은 위원 중에서 호선한다. ②위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 아닌 환경부장관이 지명하는 위원이 위원장의 직무를 대행한다. 제49조의5(위원의 임기 등) ①위원회 위원의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다. ②제49조의3제2항에 따라 위촉된 위원 중 임기가 끝난 위원은 후임자가 위촉될 때까지 계속 그 직무를 수행한다. 제49조의6(분야별 전문위원회) ①위원회의 위원장은 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 위원회에 학계, 시민단체 그 밖에 관련 분야의 전문가로 구성된 분야별 전문위원회를 둘 수 있다. ②제1항에 따른 전문위원은 위원장이 위촉한다. ③전문위원회의 구성·운영과 전문위원의 수, 임기, 자격 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

V

결론



-
1. 본 연구의 결론
 2. 환경영향평가법 개정안 요약

1. 본 연구의 결론

환경영향평가 제도는 1977년 환경보전법에서 최초로 도입되었고, 이후 1993년 단일법으로 환경영향평가법이 제정되었다. 환경영향평가법 제정 이후에도 여러 차례 환경영향평가법은 개정되었으며, 국회, 시민단체, 관계전문가 등의 제도개선 요구 등을 반영하여 지속해서 환경영향평가의 제도개선은 이루어졌다.

이처럼 우리나라의 환경영향평가는 오래전에 도입되었고, 여러 차례 환경영향평가법 개정으로 제도개선이 이루어졌음에도 불구하고 환경영향평가가 본래의 기능과 역할을 하지 못한다는 인식은 여전히 사라지지 않고 있다. 환경영향평가 제도는 환경문제를 해결하기 위한 사전예방적 환경정책수단으로 시행되고 있으며, 환경영향평가의 기능과 역할로는 개발에 따른 환경 영향의 사전예방적 기능, 개발에 따른 정보공개와 이해관계자의 참여 기능, 사업 추진에 따른 사회적 합의와 갈등 예방기능을 들 수 있는데 현행 환경영향평가는 위 기능과 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다.

특히 4대강 사업, 새만금 간척사업, 설악산 케이블카 사업, 제주 제2공항 건설사업 등 대형 국책사업을 추진하는 과정에서 환경영향평가에 대한 불신은 더욱 확대되었다. 본 연구에서 살펴본 실제 현장 사례에서도 환경영향평가가 여전히 본래의 기능과 역할을 하지 못하고 있다는 점이 그대로 나타났다.

이에 본 연구에서는 그동안 환경영향평가 제도와 관련하여 제기된 다양한 문제 가운데 특히 ① 환경영향평가의 객관성·독립성 확보, ② 환경영향평가에 대한 국민 알 권리 보장, ③ 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화에 집중하여 환경영향평가법 개정안을 마련하는 데 초점을 맞추어 연구를 진행하였다.

위 세 가지 쟁점에 관한 검토 결과 제시된 환경영향평가법 개정안의 요지는 다음과 같다.

첫 번째, 환경영향평가의 객관성·독립성 확보방안으로는 환경영향평가 대행자 선정기관을 지정하여 중재 플랫폼을 확보할 수 있도록 하였고, 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성에 대한 후속 조치를 강화하는 방안을 제시하였다.

- ① 환경영향평가 대행자 선정기관의 지정은 현행 사업자 우위의 환경영향평가 대행 체계가 환경영향평가 조사 및 평가서 작성의 독립성 확보 곤란, 환경 현황의 은폐나 축소 등의 한계가 있으므로, 이를 극복하기 위하여 사업자의 우월적 지위를 제어할 수 있는 수단을 개정안에 담고자 했다.

② 환경영향평가서등의 거짓·부실 작성에 대한 후속 조치를 강화하는 방안으로 먼저 현재는 거짓 작성된 환경영향평가서등에 대해서만 처벌 및 반려할 수 있도록 규정하고 있는데, 중대한 과실로 부실하게 작성된 환경영향평가서등에 대해서도 처벌 및 반려할 수 있도록 개정안을 제시하였다. 다만, 처벌과 관련해서는 중대한 과실과 경과실을 나누어 중대한 과실의 경우 형벌을 부과할 수 있도록 하고, 경과실의 경우 과태료를 부과할 수 있도록 개정안을 마련하였다. 또한, 현행은 부실하게 작성된 환경영향평가서등에 대하여 보완·조정을 요청할 수 있는 근거가 없는데, 이를 개정하여 부실하게 작성된 환경영향평가서등에 대하여 보완·조정을 요청할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한, 환경영향평가서의 내용이 거짓 또는 중대한 과실로 작성되었을 경우 관련 사업이 환경에 미치는 영향을 평가한 기존 평가를 신뢰할 수 없으므로 당연히 환경영향평가를 다시 해야 하므로 현행법상의 재평가 요청을 의무 사항으로 규정하는 개정안을 제시하였다. 마지막으로 환경영향평가서등의 검토 당시에는 환경영향평가서의 거짓·부실을 인지하지 못하였더라도 이후 거짓·부실하게 작성된 환경영향평가서를 기초로 협의가 이루어지고 그에 따라 사업계획 등에 대한 승인처분이 내려지게 된다면 환경영향평가 제도의 목적 자체가 없어질 수 있으므로 협의 기관의 장이 승인기관의 장에게 그 승인처분의 취소를 요구할 수 있도록 법적 근거를 마련하였다.

두 번째, 환경영향평가에 대한 국민 알 권리 보장 방안으로 환경영향평가 정보공개 시기, 범위 등을 확대하고, 비공개정보를 최소화하며, 비공개 기준을 마련하는 방안을 제시하였다.

① 환경영향평가 정보공개 시기, 범위 등을 확대하는 방안으로는 현재는 환경영향평가서 초안을 공개하도록 하고 있는데, 환경영향평가의 가장 첫 단계인 평가 준비서도 공개하고 의견을 수렴하도록 개정안을 제시하였다. 다음으로 환경영향평가서에 대한 전문기관의 검토의견은 전문기관의 전문적 지식과 이해를 기반으로 환경영향평가서의 충실성을 확인할 수 있게 하고, 정책의 수용성을 높일 수 있으므로, 이 또한 공개하도록 개정안을 제시하였다. 마지막으로 ‘환경 현황조사’³⁸⁾에 관한 정보도 제2조에 별도의 정의를 내리고 정보공개 범위에 포함해 공개하도록 개정안을 제시하였다.

② 환경영향평가 비공개정보 최소화, 비공개 기준 마련과 관련해서는 현재는 해당

38) 현재는 환경영향평가서등 작성 등에 관한 규정 제7조에서 ‘환경 현황조사’에 대하여 규정하고 있다.

사업의 영업비밀 등이 포함된 경우, 해당 계획 또는 사업의 추진에 현저한 지장을 줄 것으로 판단되어 공개의 범위·시기 등을 정하여 요청하는 경우 비공개할 수 있다고 규정하고 있으나, 해당 사업의 영업비밀 등이 포함되었다고 하더라도 예외를 규정할 필요가 있겠으며, 대부분 협의가 진행 중인 사업 등의 환경영향평가서등이 사업자 등의 비공개 요청으로 비공개되고 있으므로 해당 사유는 삭제하는 것으로 개정안을 제안하였다.

세 번째, 환경영향평가의 민주적 의사결정 기능 강화 방안으로 환경영향평가 과정에서 이해관계자의 참여 확대, 환경보호의 목적 달성을 위한 단체소송 도입, 중점평가 대상 결정 절차 등을 법률로 규정, 환경영향평가 협의 등을 위한 상설위원회 도입 방안을 제안하였다.

- ① 환경영향평가 과정에서 이해관계자의 참여 확대와 관련해서 현재는 의견수렴의 대상을 ‘거주성’에 착안한 ‘평가대상 지역의 주민’으로 한정하고 있는데, 환경이라는 매체의 특수성이 갖는 피해의 광역성·누적성·잠복성 등을 고려하여 환경오염과 그에 따른 피해의 관계를 특정 지역 내에만 한정하지 않고 환경피해의 영향권을 넓게 인정하여 관심 있는 국민이라면 누구나 의견을 제시할 수 있도록 개정안을 제시하였다. 다음으로 초안뿐만 아니라 평가준비서, 본안에 대해서도 의견수렴 절차를 도입함으로써 참여 기회를 확대하고자 하였다. 마지막으로 환경영향평가서 초안에 대한 의견수렴 이후 주민 등의 의견이 반영되지 않았을 때, 이에 대해 이의신청할 수 있는 권리가 보장되어 있지 않아 민주적 통제방안에 한계가 있다는 지적이 있었는데, 이에 이의신청권을 법률로 규정하였다.
- ② 절차적 권리를 보장하고 있는 환경영향평가법에 환경보호의 목적 달성을 위한 단체소송을 도입하여 일정 요건을 갖춘 환경단체가 원고적격을 인정받을 수 있게 된다면 현대적인 행정소송법이 추구해야 할 적법성 통제 기능이 원활하게 수행될 수 있을 것이다. 이에 개인정보 보호법, 소비자기본법을 참고하여 개정안을 마련하였다.
- ③ 현재 민주적 통제방안의 역할을 할 수 있는 환경영향갈등조정협의회 제도는 법률이 아닌 시행규칙으로 규정하고 법적 구속력에 한계가 있고, 협의기관장이 환경영향갈등조정협의회를 구성 및 운영하도록 규정하고 있어 그 구성 및 운영 등에 일관성을 유지하기 어렵다. 이에 환경영향갈등조정협의회를 법률로 규정하고, 환경영향평가 대상 중 환경 영향이 중대할 것으로 판단되는 사업을 중점평가 대상

으로 구분하여 현지조사, 전문가 조사 등 절차를 강화하여 환경영향평가 과정에서 민주적 의사결정을 강화하는 방향으로 개정안을 제시하였다.

- ④ 마지막으로 환경영향평가 과정에서 개별 행정계획이나 개발사업 단위로 구성·운영 되는 환경영향평가협의회가 아닌 별도로 독립성을 갖는 상설위원회인 환경영향평가위원회를 도입하여 환경영향평가 과정에서 민감한 문제 등에 대하여 환경부장관의 단독 결정이 아닌 상설위원회의 심의·의결을 거치게 함으로써 그 결정의 공정성, 일관성을 꾀하고, 환경영향평가 결과에 대한 신뢰성도 높이며, 환경영향평가 과정에서 민주적 의사결정 기능을 강화할 수 있도록 개정안을 제안하였다.

2. 환경영향평가법 개정안 요약

이상에서 제안한 환경영향평가법 개정안을 요약하면 다음 <표 V-1>'과 같다.

<표 V-1> 환경영향평가법 개정안 요약

구성	주요 내용
■ 제1장 총칙	- 제2조 환경 현황 조사 정의 추가 - 제8조 환경영향평가협의회의 심의사항 일부 환경영향평가위원회 심의사항으로 이관
■ 제2장 전략환경영향평가	- 제11조 평가준비서 의견 수렴, 평가항목·결정 등 추가 - 제12조, 제13조, 제15조 초안 의견 수렴·재수렴 대상(주민 등→누구든지) 확대 - 제13조의2 이의신청 신설 - 제14조 주민 등의 의견 수렴 절차의 생략 삭제 - 제16조 본안 의견 수렴 추가 - 제17조 전문가 검토의견 공개, 반려 사유(중대한 과실로 부실 작성), 재검토 거치지 않고 반려할 수 있는 경우 추가
■ 제3장 환경영향평가	- 제24조 평가준비서 의견 수렴, 평가항목·결정 등 추가 - 제25조, 제26조 초안 의견 수렴·재수렴 대상(주민 등→누구든지) 확대 - 제25조의2 이의신청 신설 - 제27조 본안 의견 수렴 추가 - 제28조 전문가 검토의견 공개, 반려 사유(중대한 과실로 부실 작성), 재검토 거치지 않고 반려할 수 있는 경우 추가 - 제41조 재평가 사유 추가(중대한 과실로 부실 작성), 재평가 요청 의무, 재평가 요청 시 승인처분등의 소급 취소 근거 신설 등

구성	주요 내용
■ 제4장 소규모환경영향평가	- 제45조 전문가 검토의견 공개, 재검토하지 않고 반려할 수 있는 경우 추가
■ 제4장의2 환경영향평가위원회(신설)	- (제49조의2부터 제49조의6 신설) 환경영향평가위원회 설치 근거, 심의 대상, 구성, 임기 등
■ 제5장 환경영향평가등에 관한 특례	- 제52조의2 심층평가 대상 결정 및 절차 등을 제5장의2 중점평가 대상을 신설하여 이관 - 제52조의3 신속평가 대상 결정 시 의견 수렴 대상(주민 등→누구든지)을 확대하고, 환경영향평가위원회 심의를 받도록 개정
■ 제5장의2 중점평가 대상(신설)	- (제52조의3부터 제52조의6 신설) 중점평가 대상, 결정 절차, 합동현지 조사, 환경영향갈등조정협의회 구성·운영, 전문가 자문 등
■ 제5장의3 환경 단체소송(신설)	- (제52조의7부터 제52조의13 신설) 단체소송 대상, 전속관할, 소송대리인 선임, 소송허가신청, 소송허가요건, 확정판결의 효력 등
■ 제6장 환경영향평가의 대행	- 제53조의2 환경영향평가 대행자 선정기관 신설
■ 제7장 환경영향평가사	-
■ 제8장 보칙	- 제66조 환경영향평가서등의 비공개 요건 일부 삭제
■ 제9장 벌칙	- 제74조 중대한 과실로 부실하게 환경영향평가서등을 작성한 경우 벌칙 가능하도록 개정 - 제76조 과실로 부실하게 환경영향평가서등을 작성한 경우 과태료 부과 가능하도록 개정

참고문헌

〈논문〉

- 김연태, 환경행정소송상 소송요건의 문제점과 한계-원고적격을 중심으로, 안암법학 (2011)
- 김은주, 환경분쟁의 해결을 위한 대안적 주민참여제도-폐기물 처리시설 관련 분쟁을 중심으로, 환경법연구 (2007)
- 김종호·이창훈·신창현·박재근, 환경분야 갈등 유형 및 해결방안 연구, 한국환경정책·평가연구원 (2004)
- 김진오·민병욱, 환경영향평가의 시민참여 절차에 관한 해외사례 연구, 환경영향평가 (2020)
- 김홍균, 사전환경성 검토제도와 환경영향평가 제도의 통합, 저스티스 통권 제105호 (2008)
- 박균성, 환경피해의 공법적 구제, 행정법연구 제6호 (2011)
- 박준·김성근, 시민주도 문제해결을 위한 시민사회역량 강화 방안, 한국행정연구원. (2019)
- 박준수, 주민참여 활성화를 위한 법제도 연구, 법제처 (2021)
- 사공희·주용준·이후승·이상윤·조공장·강유진, 개발기본계획의 전략환경영향평가 운영의 성과분석 및 발전방향 연구, 한국환경정책·평가연구원 연구보고서, (2018)
- 송동수, 독일의 환경영향평가와 전략환경평가. 환경법연구 (2007)
- 송동수, 유럽에서의 환경단체소송의 변화와 시사점, 환경법연구 제34권 제1호 (2012)
- 안세희, 환경행정소송에서의 원고적격 확대와 그 한계, 서강법률논총 제3권 제2호 (2014)
- 오테곤, 각국의 환경영향평가제도의 시사점, 한국콘텐츠학회 (2005)
- 윤순진, 환경갈등 예방, 완화, 해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안, 한국사회와 행정연구 (2004)
- 윤종설·주용환, 공공갈등 문제 해소를 위한 민주적 갈등관리의 효과와 한계, 지방정부연구 (2014)
- 윤현석·주용준·정성훈, 환경영향평가상의 효율적 주민의견 수렴에 관한 연구, 환경영향평가, (2002)
- 이지은, 환경영향평가 관련 법령 및 판례에 대한 비판적 연구, 부경대학교대학원 박사학위논문 (2016)
- 장욱, 환경행정소송에서의 원고적격 확대와 그 한계. 법학논고 제39집, 경북대학교 법학연구원, 561-562 (2012)

- 전동준·이병권·이상윤·이어진·이제학·강은주·신지형, 국민참여형 환경영향평가 체계구축 및 제도 개선방안, 한국환경정책·평가연구원 (2018)
- 정우현·이정석·추장민·최선미·김보경, 환경거버넌스 강화를 위한 공공참여제도 한·중 비교 연구, 한국환경정책·평가연구원 사업보고서 (2017)
- 조공장·최준규·박영민·송영일·사공희·이상범·정주철·임영신, 환경평가제도 30년의 성과분석과 발전방향, 한국환경정책·평가연구원 연구보고서 (2008)
- 최준규·서성철·주용준, 환경영향평가 문제의 원인 및 연계성 분석을 통한 제도개선 연구, 환경영향평가 (2008)
- 한귀현, 독일 개정환경권리구제법의 주요내용에 관한 소고, 공법학연구 제19권 제4호(2018)
- André P, Enserink B, Connor D, Croal P. Public participation international best practice principles. Special Publication Series, (2006)
- Cashmore, M., Bond, A., & Cobb, D. The role and functioning of environmental assessment: Theoretical reflections upon an empirical investigation of causation. Journal of Environmental Management, (2008)
- Clark B., Improving Public Participation in Environmental Impact Assessment, Built Environment (1994)
- Heinma K., & Põder T., Effectiveness of Environmental Impact Assessment system in Estonia, Environmental Impact Assessment Review (2010)
- Stewart, J. M., & Sinclair, A. J., Meaningful public participation in environmental assessment: Perspectives from canadian participants, proponents, and government, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, (2007)
- Wood C., Environmental impact assessment:a comparative review, Prentice Hall (2002)

〈발표자료〉

- 경남환경운동연합·정혜경국회의원실, 산업폐기물 공적처리방안을 위한 경남주민증언대회 제도개선 토론회 (2024.7.29)
- 낙동강유역환경청, 거짓·부실검토 전문위원회 회의자료 (2022.3.31)

- 양산시송고리도룡농서식지보전시민대책위원회, 환경부 간담회 자료 (2024.1.18.)
- 양산시송고리도룡농서식지보전시민대책위원회. 양산시송 택지개발지구 도로 예정지(지구 밖 사업 중로 1-6호선)에서 보는 소규모환경영향평가의 문제점 (2024.9.20)
- 환경영향평가제도개선전국연대, 출범자료집 (2024.2.25)

〈기타〉

- 국립생태원, NIE 해외교류연 구원 활동보고서, 국립생태원 (2018)
- 국회예산정책처, 환경영향평가제도에 대한 메타평가, 국회예산정책처 (2012)
- 박균성·함태성, 환경법, 박영사 (2006)
- 조공장, 환경영향평가협의회(스코핑) 활성화 방안 연구, 환경부 (2013)
- 환경부, 환경영향평가 스코핑 가이드라인(안)-평가항목·범위 결정 등을 위한 지침서, 환경부 국토환경정책과 (2011)
- United Nations Environment Programme:UNEP. Assessing Environmental Impacts-A Global Review of Legislation (2018)

환경영향평가 제도개선을 위한 환경영향평가법 개정안 연구

발 행 일 2024년 12월
발 행 처 사단법인 녹색연합
전 화 (02) 747-8500
인 쇄 업 체 (주) 두루행복한세상
전화 1644-0728 (代)

※ 본 자료 내용의 무단 복제를 금합니다.

본 연구에서 제시된 정책 대안이나 의견 등은 재단법인 브라이언임팩트의 공식적인
의견이 아닌 본 연구진의 견해를 밝혀 둡니다.

