

제주도 개별영향평가실적과 통합영향평가 도입 세부추진전략

황 경수*

< 목 차 >

- I . 들어가는 말
- II . 제주도 영향평가제도의 운영실태
- III . 외국의 영향평가제도 특징
- IV . 우리나라 개별 영향평가제도의 문제점
- V . 제주도 통합영향평가제도의 논의과정
- VI . 통합영향평가도입시 논의해하할 제도
- VII . 통합영향평가시행시 예상되는 문제점
- VIII . 통합영향평가제도의 세부추진전략
- IX . 제 언

I . 들어가는 말

최근 들어 사안별로 진행되고 있는 환경, 교통, 재해, 경관, 지하수영향평가 제도에 대한 시정을 요구하는 민원이 많아지고 있다.

이미 운영되고 있는 개별 영향평가제도는 영향평가 사이에 항목의 중복, 주민참여 과정의 비합리성, 처리 기간의 지연, 같은 사안에 대한 분야별 평가마다 의견이 다를 경우 조정에 대한 어려움이 제기되고 있다.

최근에는 거시적 차원으로서 규제 완화 측면에서도 영향평가제도의 재검토가 논의되고 있다. 외국 자본을 유치할 경우에도 제도의 경직성 때문에 성공

제주발전연구 제3호

을 거두기 어렵다는 지적이다. 이러한 역기능은 국내 개발 사업자에게도 공히 적용되어 IMF상황 아래 경제 활성화에 역행한다는 지적도 있다. 즉 개발사업에 대한 영향평가의 내실화와 아울러 사업자의 부담 경감 등으로 사업 편의를 도모해야 한다는 것이다.

진정한 지방자치의 실시를 위해서 제도 개선 측면에서도 영향평가의 개선에 대한 논의가 제기되고 있다. 제주도의 경우 지역문제에 대한 계획과 심의, 평가 등을 중앙에서 시행하는 것에 대한 개선을 요구했고, 그 결과 제주도개발특별법상에 근거하여 환경영향평가와 경관영향평가는 제주도지사가 심의할 수 있도록 되어 있다. 지역의 문제는 지역에서 심의하고 협의하며 조정하자는 것이다. 그러나 일정 규모 이상의 교통영향평가나 재해영향평가 등의 심의권은 중앙부처에 있기 때문에 지역특성에 맞는 정책을 펴는데 한계로 작용하고 있다.

본 연구에서는 앞에서 거시적으로 살펴 보았지만 기존에 시행되고 있는 영향평가제도의 실적과 나타난 문제점들을 찾아서 유형별로 성찰하고 이러한 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하며, 그 중 통합영향평가로 전환할 경우 어떠한 준비를 해야 하는지에 대한 그 대안을 제시하고자 한다. 연구의 전제는 기존 제도보다 각종 사업들이 주변 환경에 미칠 영향에 대한 효율적인 사전 예방 수단으로서 통합영향평가가 자리매김되도록 하는 것이다.

II. 제주도 영향평가제도의 운영실태

우리 나라의 환경영향평가, 교통, 재해, 경관, 지하수영향평가는 모두 개별적으로 운영·관리되고 있다. 제주도의 경우 형식적으로는 통합영향평가를 실시하는 것으로 되어 있다. 즉, 1996년 12월 이후 환경·경관·교통·지하수영향평가에 따른 통합영향평가서 작성 운영지침을 만들어 실시하고 있다. 그러나 교통영향평가인 경우 일정 범위 이상의 사업은 중앙심의 범위에 포함되고 있어 부분적인 통합영향평가를 시행하고 있을 뿐이다.

1. 우리 나라 영향평가 실적

지금까지 살펴본 개별 영향평가제도를 다음 <표 2-1>와 같이 정리할 수 있다.

<표 II-1> 각종 영향평가제도 운영 비교

구분	환경영향평가	교통영향평가	재해영향평가	경관영향평가	지하수영향조사
근거법령	환경영향평가법	도시교통정비 촉진법	자연재해대책법	제주도개발 특별법	제주도개발 특별법, 지하수법
주관부처	환경부	건설교통부	행정자치부	건설교통부	건설교통부
평가서 검토기관	· 환경부:국가 및 대규모사업 · 지방환경청:지 자체 및 민간사업 -한국환경정책평 가연구원	· 건교부: 대규모사업 · 시도지사: 소규모사업 -중앙(20인), 지방(15 인) 교통영향평가심 의위원회	· 행정자치부 -재해영향평가 위원회(11인)	· 제주도 -경관영향평가 위원회	· 각 시·도지사 · 제주도 -수자원개발 사업소
시행연도	1982년	1987년	1996년	1995년	제주:1996년 전국:1998년
대상지역	전국	전국(상주인구 10만 이상 시·읍지역)	전국	제주도	전국, 제주도
대상사업	18개분야 64개 단위사업	23개 단위사업 및 24 개시설	6개분야 17개 단위사업	일정규모 이상의 건축물·공작물 및 64개 단위사업	지하수개발 사업
평가심의 실적	1,723건 (1982-1997)	4,014건 (1987-1997)	21건 (1996-1997)	72건 (1995-1997)	48회 206건 (1996-1997)

주) ① 경관영향평가 폐지법안이 1999년 1월 7일 국회에서 통과됨.

② 유충렬, “중복적이고 불합리한 영향평가제도들 종합적이고 실효성 있게 통합하여
야,” 월간 「교통」, 1992. 2을 참고하고 지하수 영향조사를 첨부하여 제작성.

최근 1997년 말까지의 실적을 살펴보면 환경영향평가는 1982년부터 시작해
서 1,723건을, 교통영향평가는 1987년부터 시작해서 4,014건, 재해영향평가는
1996년부터 시작해서 21건, 경관영향평가는 1995년부터 시작해서 72건, 지하수
영향평가는 1996년부터 시작해서 206건을 실시했다.

2. 제주도 영향평가 실적과 통합영향평가 실적

그 동안 제주도내에서 시행된 평가 실적을 보면 환경영향평가 52건, 경관

제주발전연구 제3호

영향평가 85건, 지하수영향평가 61회 259건, 교통영향평가 49건, 재해영향평가 9건이다. 연도별로는 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 연도별 제주도의 영향평가 심의 실적

연도별	계	환 경	경 관	지하수	교 통	재 해
계	454건	52건	85건	61회 259건	49건	9건
1993	5건	-	-	-	5	-
1994	3건	1	-	-	2	-
1995	54건	17	24	-	13	-
1996	145건	13	23	18회 100건	9	-
1997	157건	9	27	30회 106건	12	3
1998	90건	12	11	13회 53건	8	6

주) ① 1994년 이전 환경부 협의 실적으로서 탐동공유수면 매립 등 24개사업이 있음.
 ② 제주도, 환경정책과 내부자료, 1999.1.

이러한 실적 중 중복평가 혹은 통합평가로 실시했던 현황을 정리하면 다음 <표 II-3>와 같다. 이 <표 II-3>은 통합평가를 실시할 때 통합영향평가 대상 사업의 수를 예측하는 자료로 사용할 수 있다.

표에 따르면 '94년도에는 환경영향평가 1건이 있었는데 교통영향평가와 중복되어 중복 평가를 받았다. 이렇게 중복으로 영향평가를 받은 사업은 '95년도에는 17건 중 6건이며, '96년도에는 13건 중 8건, '97년도에는 9건 중 9건, '98년도에는 12건 중 4건이었다. 특히 '98년도에는 중복된 4건 중 3건은 환경·경관·지하수·교통·재해 영향평가 즉 5개의 영향평가를 모두 받은 사업들이었다.

따라서 50%이상은 둘 이상 중복되는 사업이기 때문에 통합영향평가를 실시하더라도 그 실익은 충분히 있음을 알 수 있다.

<표 II-3> 중복평가 실시 현황('94-'98, 환경영향평가 기준)

연도별 협의 실적	내 용
계	총 52건 중 28건(54%)
'94년도(1건 중 1건)	- 환경·교통 : 1건
'95년도(17건 중 6건)	- 환경·경관 : 2건 - 환경·교통 : 2건 - 환경·지하수 : 1건 - 환경·경관·지하수 : 1건
'96년도(13건 중 8건)	- 환경·교통 : 1건 - 환경·경관·지하수 : 2건 - 환경·경관·지하수·교통 : 3건 - 환경·경관·지하수·교통·재해 : 2건
'97년도(9건 중 9건)	- 환경·경관 : 3건 - 환경·교통 : 1건 - 환경·경관·지하수 : 1건 - 환경·경관·지하수·교통 : 1건 - 환경·경관·지하수·교통·재해 : 3건
'98년도(12건 중 4건)	- 환경·경관·지하수 : 1건 - 환경·경관·지하수·교통·재해 : 3건

III. 외국의 영향평가제도 특징

지금까지 외국의 환경영향평가제도의 특징을 살펴보았다. 각 나라마다의 환경영향평가제도 중 특징적인 부분만을 정리하면 다음과 같다.

- ① 미국의 환경영향평가제도로부터 참고할 사항은 Screening 과정을 들으로써 전략환경평가의 기능을 담당하도록 하고있는 것과 Scoping제도, 그리고 환경영향평가서 작성이 요구되지 않는 이유를 설명하는 보고서 '환경영향평가예외사업 설명서'(FONSI)라고 할 수 있다.
- ② 영국의 특징은 우리나라처럼 환경영향평가법을 별도로 정하고, 그 규정에 따라 운영하는 것이 아니라 개별법에 각각의 다른 내용의 환경영향평가 규정을 두고, 개별법의 내용에 따라 환경영향평가를 이행한다는 것이다. 그리고 해당부서도 하나로 정해지지 않고 각기 다른 부서에서 운영하고 있다. 우리나라의 환경, 교통, 지하수, 재해, 경관영향평가를 다른 정부 부처, 다른 부서에서 이행하는 것과 유사한 운영 방법이라 할 수 있겠다.

- ③ 프랑스의 특징은 환경영향평가를 면제할 수 있는 사업, 간단한 환경영향평가로 할 수 있는 사업, 상세한 환경영향평가를 대상으로 하는 사업을 분류하여 운영하고 있다는 점이다.
- ④ 캐나다제도의 특징은 공개 심사와 정보의 공개, 주민 참가를 촉진할 수 있도록 기금을 창설하고 있다. 주민 참여를 우리 나라처럼 읍·면 단위에만 보고서를 비치한다든가, 지역주민의 범위를 한정하여 참여토록 하는 등 소극적으로 이행하는 것이 아니라, 적극적으로 주민 참여의 비용을 보전할 정도로 적극성을 띠고 있다.
- ⑤ 네덜란드제도의 특징은 각 사업마다 조사의 범위를 나타내는 Scoping guideline이 주민의 참여 하에 작성된다는 점이다.

IV. 우리 나라 개별 영향평가제도의 문제점

우리 나라 개별 영향평가제도의 문제점을 도출하기 위해서는 개별 영향평가보고서와 과정을 직접 분석하는 것이 바람직하다.

<표 IV-1> 우리 나라 영향평가제도의 시행상 나타난 문제점

신문 보도에서 도출된 문제점	① 환경영향평가 : 계획단계에서 실시하지 못하는 점, 환경영향평가를 실시하지 않고 사업을 착수하는 일, 분절해서 환경영향평가를 피하는 일, 보고서의 모사, 허위보고서의 제출, 대행기관이 실질적으로 사업기관의 계열사이거나 사업의 설계·시공·타당성보고서를 작성하는 업체이기 때문에 나타나는 문제, 비전문가 위촉, 협의내용이 50%이상 지켜지지 않고 있는 것, 평가위원관리 및 운영관리의 문제, 공공기관이 환경영향평가를 무시하는 일 등
	② 교통영향평가 : 사업범위를 분할해서 평가를 기피하는 것, 허위보고하는 것, 사업지 주변 가로 서비스 수준평가 등을 하지 않는 것, 소수의 업체가 많은 영향평가를 담당하여 소홀하게 하는 것, 제주도의 경우 1993년 이후 교통영향평가 사후 점검한 사실이 한 건도 없음, 공공기관이 교통영향평가 무시.
	③ 지하수영향평가 : 보고서 모사
	④ 경관영향평가 : 제주도개발특별법과 종합개발계획에서 규정하고 있는 대상 범위 불일치, 도시구역 밖의 경우 12m기준으로는 미흡, 주민참여가 형식적임.

그러나 본 연구에서는 방대한 양의 영향평가 보고서를 수집·분석하는 일이 현실적으로 불가능하여 2차 자료인 신문의 보도내용을 중심으로 분석했다. 분석대상 신문은 PC통신 검색이 가능한 중앙 일간지 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문, 지방일간지 제민일보, 관련 전문지 교통신문, 환경산업신문을 선정했다.

분석내용은 1993년 이후 보도된 내용 중 검색용어 “영향평가”를 통해서 검색된 내용을 대상으로 했다.

<표 IV-1>는 신문지상에 지적된 내용을 요약 정리한 것이다.

다음의 지적은 각 영향평가들을 통합운영하지 않고 개별적으로 운영함으로써 야기되는 문제점이다.¹⁾

첫째, 동일한 사업에 대한 영향평가가 각기 별도로 실시됨에 따라 종합적이고 체계적인 평가·분석이 이루어지지 못하고 있다.

1982년 환경부에서 시행하는 환경영향평가에는 교통, 경관, 재해, 지하수분야가 모두 포함되어 있었는데 1987년부터는 교통영향평가제도가 환경영향평가에서 분리 시행되었다. 1996년부터는 홍수 발생 등 재해위험 해소 차원에서 재해영향평가제도가 시행되었다.

제주도에서는 1995년부터 경관영향평가제도가 시작되었다. 제주도에서 1996년부터 시행된 지하수영향조사는 1998년 전국적으로 확대 시행되기에 이르렀다. 수도권인 경우 수도권정비계획법을 근거로 인구영향평가제도가 시행되고 있다.

둘째, 영향평가를 시행하는 행정기관 창구가 다원화되어 있고, 중복적인 영향평가가 시행되고 있다. 평가 항목을 보면 교통, 인구, 지형, 수리 등 상당수 항목이 중복되어 있고, 평가서 작성 방법도 사업개요, 토지이용 현황, 지역개발, 현황조사 등의 분야가 중복 실시되고 있다. 이러한 중복으로 과도·불필요한 비용을 부담하고 있는 것이다.

예를 들어 30만평 규모의 택지 개발 사업을 할 경우 환경영향평가 1억 1천만원, 교통영향평가 1억원, 인구영향평가 4천만원, 재해영향평가 8천만원 정도의 비용이 각각 소요된다.

1) 유충렬, “중복적이고 불합리한 영향평가제도들, 종합적이고 실효성있게 통합하여야,” 월간 「교통」, 1992.2.

제주발전연구 제3호

그리고 조사 결과 환경·재해·경관영향평가의 주민 의견 수렴에도 건당 6-7백만원(신문 광고비용 등)이 소요되어 무거운 비용을 부담하게 된다.

셋째, 별도의 법에 의거 각각 시행하므로 하나의 영향평가가 완료되지 않으면 다음 단계의 실시계획 승인을 신청할 수 없는 등 사업 착수가 지연되고 있다. 현재 교통 영향평가는 동시에 추진이 가능하나 인구영향평가는 환경·교통영향평가의 심의 결과를 첨부하여 수도권정비위원회에 상정하도록 되어 있다.

넷째, 각 영향평가에 대한 설명회, 공청회 등 주민 여론 수렴 절차를 별도로 수행하여 주민의 입장에서 동일 사업에 대해 종합적인 이해를 어렵게 하고 사업자에게도 소요 비용·시간을 가중시켜(교통·인구영향평가는 의견수렴 절차 없음) 민원을 사고 있다.

다섯째, 각 영향평가 마다 대상 사업의 종류·규모를 달리 정하면서 그 적용 기준도 불명확하다. 교통영향평가에 있어 개별 시설물의 경우에는 사업단지 조성시 심의와 건축 심의시(건축법 제 4조 및 건축조례) 교통처리계획의 적정성 등을 별도로 심의하고 있어 중복적인 규제를 받고 있는 것이다.

참고로 택지 개발 사업의 경우 환경영향평가 30만㎡, 교통영향평가 5만㎡, 재해영향평가 100만㎡, 인구영향평가 180만㎡ 이상을 각각 평가 대상 사업으로 하고 있다.

여섯째, 개별 영향평가심의위원회의 심의 결과가 상충될 시 조정기능이 미흡하여 지연되거나 사업자에게 부담을 안기고 있다.

V. 제주도 통합영향평가제도의 논의과정

제주도의 경우 1995년부터 환경영향평가와 경관영향평가, 지하수영향조사의 통합, 그리고 교통영향평가는 대상 사업에 한하여 통합하여 시행하고 있어서 완벽하지는 않지만 통합영향평가를 실시하고 있다.

기존처럼 개별적으로 영향평가를 실시하던 상황에서는 적게는 246일, 많게는 267일 소요되었으나 통합영향평가를 실시한 후로는 적게 95일, 많게 116일이 소요되고 있다.

제주도 개별영향평가실적 통합영향평가 도입 세부추진전략

1997년 제주도의 「친환경개발을 위한 환경지표 설정 보고서」에서는 여러 곳에서 통합영향평가를 시행하겠다는 의지를 피력했다.

내용을 보면 재해, 인구, 교통, 경관영향평가를 환경영향평가의 틀속에 통합시키는 것으로 계획하고 있다. 그 목적은 비용 절감, 평가와 심의의 공정성·효율성을 확보하고, 이 업무를 환경부서가 관장하도록 하는 것이다.²⁾

1999년 1월 7일 제주도개발특별법 개정법률안이 국회를 통과했고, 2월 5일 공포되었다. 개정 내용에는 기존 법률안에 포함되어 있던 '경관영향평가'는 실질적으로 환경영향평가속에 포함되도록 되었다.

<표 V-1> 개정법률안에서 삭제된 제 24조(경관영향평가).

제 24조 (경관영향평가)

- ① 제주도에서 제 14조 제 1항의 규정에 의한 환경영향평가의 대상이 되는 개발사업과 대통령령으로 정하는 일정규모 이상 건축물 및 공작물을 설치하고자 하는 자는 당해 사업이 주변 경관에 미치게 될 영향에 관한 서류(이하 "경관영향평가서"라 한다)를 작성하여 그 사업의 인·허가 또는 승인을 얻거나 의견을 듣기전에 도지사에게 제출하여 그 심사를 받아야 한다.

경관영향평가가 형식적으로는 폐지되었다고도 할 수 있다.³⁾ 그러나 제 14조 제 1항 중 "개발사업 중 환경영향평가를 실시하여야 할 사업"을 "개발사업과 제주도에 설치하는 건축물·공작물 중 환경영향평가를 실시하여야 하는 사업"으로 하는 것으로 개정되었다. 따라서 기존에는 경관영향평가를 받아야 하는 해당 건축물·공작물인 경우 지금은 경관영향평가는 받지 않지만 환경영향평가를 받도록 되어 있다. 그렇다고 환경영향평가의 모든 항목을 받도록 하는 것이 아니라 입법 의도가 경관영향평가를 환경영향평가에 포함시키는 것이므로 실제 해당 건축물·공작물의 환경영향평가의 범위는 새로 정해질 것이다.

제주도개발특별법 개정안이 1998년 8월에 입안되었다. 이 개정안은 1999년

2) 제주도, 「제주도 친환경개발을 위한 환경지표 설정」, 1997, p.705, p.768, p.770, p.776, p.975.

3) 유충렬, "중복적이고 불합리한 영향평가제도들 종합적이고 실효성있게 통합하여야," 월간 「교통」, 1992. 2, p.43.

제주발전연구 제3호

7월 현재 국회에 제출을 앞두고 있는 특별법 개정안에 포함된 통합영향평가에 관한 규정 내용은 <표 V-2>와 같다.

<표 V-2> 제주도개발특별법 개정안에 포함된 통합영향평가에 관한 내용

제 13조(통합영향평가서의 작성 및 협의등에 관한 특례)

- ① 사업시행자는 제주도(이하 '도'라 한다)안에서 환경영향평가 등을 실시하여야 할 사업(이하 "대상사업"이라 한다)에 대하여 환경영향평가법 제 8조, 자연재해대책법 제 29조, 지하수법 제 7조, 도시교통정비촉진법 제 13조의 규정에 불구하고 환경(경관에 관한 사항을 포함한다)·재해·지하수(영향조사서)·교통영향평가서의 전부 또는 일부를 통합하여 작성(이하 "통합영향평가서"라 한다)할 수 있다. 다만, 필요한 경우 도 조례가 정하는 바에 따라 경관영향평가서를 따로 작성할 수 있다.
- ② 제 1항의 규정에 의한 통합영향평가를 실시하여야 할 사업과 작성 방법, 절차등은 관계법령을 준용하되 도조례로 이를 따로 정할 수 있다.
- ③ 관계법령의 규정에 의하여 대상사업의 승인 등을 얻지 아니하여도 되는 사업 시행자 또는 승인 기관의 장은 제 1항의 통합영향평가서에 대하여 환경영향평가법 등 관계법령의 규정에 불구하고 도지사 및 협의하여야 한다. 이 경우 환경영향평가법 제 16조 내지 제 21조의 2의 환경부장관, 자연대책법 제 30조의 행정자치부장관은 이를 도지사로서 본다.
- ④ 도지사는 제 3항의 규정에 의한 통합영향평가서에 대하여 협의할 때에는 제주도통합영향평가심의위원회(이하 "통합영향평가심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐야 한다. 통합영향평가심의위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다.
- ⑤ 사업시행자는 제 1항의 규정에 의한 통합영향평가서를 작성함에 있어서 통합영향평가의 실시를 도조례가 정하는 바에 따라 등록한 자(이하 "평가대행자"라 한다)로 하여금 대행하게 할 수 있다.
- ⑥ 제 5항의 규정에 의한 평가대행자의 기술·능력·시설·설비 등 등록기준, 등록 및 취소 등에 관하여는 도조례로 정한다.

제주도개발특별법개정안에서는 통합영향평가를 추진할 의지를 내포하고 있

다. 그러나 교통영향평가의 심의 권한에 대한 부분은 규정을 못하고 있으며, 경관영향평가에 대해서는 별도로 보고서를 작성할 수 있도록 하고 있다.

최근 대규모 리조트개발과 관련하여 제주도 관광지 개발 정책방향 설정과 관련된 연구에서도 허가 절차에서 환경, 경관, 재해, 교통, 지하수영향평가의 통합영향평가 실시가 기정 사실화 되고 있는 상황이다.⁴⁾

VI. 통합영향평가가도입시 논의해야 할 제도

1. 지역 환경기준의 설정

환경부는 1997년 9월 지역 환경기준 설정 및 운영에 관한 규정을 제정·공포하여 도지사는 환경부장관의 승인 절차와 기준의 운영 관리 등에 필요한 사항을 정하여 지역환경기준의 효율적인 운영을 하도록 하고 있다.

제주도에서도 이러한 지역환경기준을 「제주도 친환경개발을 위한 환경지표 설정」이라는 용역에서 설정하여 운영하고 있다.⁵⁾ 과제는 통합영향평가시 이러한 기준을 어떻게 적용할 것인가이다.

다음과 같은 방안을 고려할 수 있다.

- 지역 환경기준 설정 방안
 - 「제주도 친환경개발을 위한 지표 설정」에 제시된 내용을 참고하고 추가할 내용을 추가하여 통합영향평가지 적용될 제주지역 환경기준을 설정하고 공포한다.
 - 섬으로서 제주도가 지탱할 수 있는 환경수용능력(환경용량)을 제시한다.
 - 지하수 부존량 및 지역별 사용 가능한도를 제시한다.
 - 제주도가 혼잡을 느끼지 않을 정도로 자동차를 수용할 수 있는 능력, 대기오염 및 소음의 문제를 일으키지 않을 정도의 자동차의 양 및 도로 공급 계획과 장기적으로 시기별 자동차 수용량등과 같은 내용들을 제시한다.

4) 제주대학교 관광산업연구소, 「제주도 관광지개발 정책방향 설정에 관한 연구」, 토론회 자료, 1999.3.30, p.28.

5) 제주도, 「친환경개발을 위한 환경지표설정」, 1997, pp.794-959.

2. 전략환경영향평가 실시

제주도의 「친환경개발을 위한 환경지표 설정」에서는 분야별 친환경적 전략을 위한 제도로써 네가지를 제시하고 있다.⁶⁾

첫째, 자연환경감사제도이다. 환경 문제의 해결을 위하여 환경 현황을 파악하고, 각각의 요소에 대한 문제점 및 원인을 조사한 후, 해당 지방자치단체에서 시행하고 있는 각종 정책 및 계획에 대한 평가를 실시하는 것이다.⁷⁾

둘째, 환경용량평가제도이다. 환경용량평가제도는 기존에 환경수용능력(환경용량)을 산출하지 않은 상태에서 개발 함으로써 환경관리에 효율적이지 못했던 취약점을 개선하기 위한 것으로서 환경용량 개념 적용 및 수용력 내에서 개발을 허용하도록 하는 제도이다.⁸⁾

셋째, 통합·광역 환경영향평가제도이다.

넷째, 전략환경영향평가제도(SEA : Strategic Environment Assessment) 등이다. 전략환경평가제도는 '아직 승인되기 전의 제안된 정책(Policy), 계획(Plan), 혹은 프로그램(Program)⁹⁾들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향들을 사전에 평가하는 과정(Process of Evaluation)'이다.¹⁰⁾ 즉, 상위 개발계획 단계에서부터 환경영향을 고려하여 평가할 수 있는 제도를 말한다.

<그림 VI-1>¹¹⁾은 정책, 계획, 프로그램, 그리고 프로젝트 수준으로 구분되는 사업의 범주 및 SEA 혹은 EIA(Environment Impact Assessment)의 평가체계와 국가, 도, 그리고 시, 군으로 구분되는 정부 수준에서의 토지이용 계획을 상호 관련지어 순서대로 보여주고 있다.

6) 제주도, 「친환경개발을 위한 환경지표설정」, 1997, p.599.

7) 제주도, 상계서, 1997, p.704.

8) 제주도, 상계서, 1997, p.708.

9) 이 정책, 계획, 프로그램을 PPPs 또는 3Ps라 함.

10) 정책환경평가 혹은 대안적인 프로그램 환경평가(PEA : Programmatic Environmental Assessment) 등으로 다양하게 명명되고 있다.

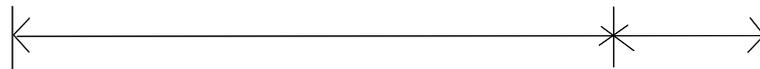
11) Nixon, J.A., B.D. Clark, "Environment Impact Assessment and Sustainable Development : Key Issues and Future Direction," 「지속가능한 환경영향평가 : 제 22회 세계환경의 날 기념 세미나 논문집, 1994, pp 49-70.

<그림 VI-1> 포괄적인 계획과 평가체계내에서의 사업과 평가의 순서

정부의 수준	행위와 평가의 유형(SEA혹은EIA)				
	토지이용 계획(SEA)	정책 (SEA)	계획 (SEA)	프로그램 (SEA)	사업 (EIA)
국가/연방 (국가)	국가토지 이용계획	국가교통 정책	장기국가 도로계획	5개년 도로건설 프로그램	도로의 건설
	↓	국가경제 정책			
지역/주 (도)	지역토지 이용계획		지역전략 계획		
	↓				
하위지역 (시,군관계기관)	하위지역 토지이용 계획			하위지역 투자프로그램	
	↓				
지방 (시,군)	지방토지 이용계획				지방기반 시설사업

전략환경평가(SEA)

환경영향
평가(EIA)



제주도는 현재 이 체계내에서 볼 때 계획 단계에서의 환경영향평가는 이루어지지 않고 있으며 단지 프로젝트에 대한 환경영향평가만 이루어지고 있다.

그러나 제주도의 경우 1994년 수립된 제주도종합개발계획의 평가는 전략환경평가를 이용하여 환경성 검토 및 계획간의 일치성의 평가를 수행한 바 있다.¹²⁾ 그리고 환경과 경제가 통합된 의사결정 과정의 구축과 전략적 환경영향

12) 제주도, 상거서, 1997, p.429.

제주발전연구 제3호

평가를 실시하겠다는 계획을 2001년부터 2010년까지 제 2단계 주요 추진 과제에 넣고 있다.¹³⁾

전략환경영향평가를 도입할 경우 문제가 제기될 수도 있다. 환경영향평가는 해당 사업의 의미있는 정보를 담기 위하여 개발 과정에서 되도록 구체화되는 과정을 보고 늦게 작성하는 것이 보다 바람직하다.

전략환경영향평가가 실시되면 의사 결정 과정에서 유용하게 쓰일 수 있도록 모든 정보를 참고하여 조기에 작성되어야 한다. 사전 기본 구상이나 계획 단계에서 환경영향평가를 하는 것도 중요하지만 구체적인 정보를 갖추지 못한 상태에서 평가한다는 것도 영향평가를 왜곡시킬 수 있다는 지적을 받을 수 있다.¹⁴⁾

사실 여러가지 이유로 전략영향평가의 필요성은 인정하면서도 현재로서는 국가차원에서 도입하기 어려운 것이 현실이다.¹⁵⁾

그러나 제주도는 섬이라는 지리적 특수성을 갖고 있으므로 이러한 제도 도입을 적극 검토해야 한다. 제주도의 우수한 자연환경은 큰 재산이며 앞으로 이러한 환경을 잘 보전해야 1차산업이나 관광산업 등 제반산업이 발전하게 되므로 자연환경의 이용을 근본적으로 논의할 수 있는 전략환경영향평가제 도입이 필요하다. 제주도종합개발계획시에 이 전략환경평가가 실시되어야 한다. 최근까지 환경성 검토라는 형태로 전략환경영향평가 개념이 도입된 바 있으므로 지방자치단체의 의지가 있을 경우 전략환경영향평가의 도입은 용이할 수 있다.

· 전략환경영향평가 도입 방안

- 제주도종합개발계획과 자치단체의 개발계획 수립시 전략환경영향평가를 시행하도록 한다.
- 심의를 제주도지사가 하며 계획 수립시 전략환경평가 보고서를 제출하도록 한다.
- 개발사업으로 인한 전략환경평가는 Screening기법을 적용할 수 있도록 한다.
- 자치단체의 계획에 따른 전략환경영향평가의 비용은 자치단체가 부담한다.
- 일반 사업의 경우 전략환경영향평가 비용은 사업자가 부담하되 그 비용을 자치단체에 납부하면 자치단체가 집행한다. 이러한 전략영향평가의 현실성을 담보하기 위해서 기금을 조성한다.

13) 제주도, 상계서, 1997, p.597.

14) 한국법제연구원, 전계서, 1994, p.94.

15) 홍준석, “제주도 지하수 보전을 위한 환경영향평가제도의 발전방향,” 제주발전연구원·제주대학교환경연구소 학술세미나, 「제주지하수 영원한 자원인가?」, 1999.3.24, p.43.

3. 축적영향평가의 도입

축적영향평가는 개별적으로는 사소한 효과 밖에 없는 행위도 집적과 상호작용에 의하여 중요한 효과를 가져올 수 있다는 인식에서 출발한다.

미국 환경질위원회(CEQ : Council on Environmental Quality)에서는 1978년 축적영향을 “기관 또는 개인의 행위를 모두 포함하며 과거·현재 및 합리적으로 예견 가능한 미래에 다른 행위에게 증가적으로 미치는 환경영향”이라고 정의 했다.¹⁶⁾

이러한 접근에 있어서는 간단한 집계에 의하여 전체의 영향을 확인하는 것만으로는 불충분하다. 행위가 반복적이기 때문에 증량적 효과를 가지는가, 다양한 다른 활동이 동시에 또는 장래에 일어나 특정한 측면에 영향을 미칠 것인가, 결국은 어느 정도의 기간이 경과하여야 측정 가능한 정도에 도달할 것인가 등 “반복적·집적적·계속적·지연적” 기타 여러 종류의 요인이 있을 수 있다.

앞으로 통합영향평가를 논의할 때는 어느 하나의 행위가 교통에 미치는 영향, 환경에 미치는 영향, 그리고 재해에 미치는 영향이나 경관에 미치는 영향 등을 통합적으로 검토하는 것이 중요하다는 점에 동의할 것이다. 그러나 축적영향에 대한 평가를 어떻게 할 것인가에 대한 합의는 지금까지 논의의 결론을 맺지 못하고 있다.

제주도와 같이 환경영향을 완화시킬 수 있는 충격 완화 장치로서의 면적이 충분하지 않은 곳에서는 축적영향평가제도를 실질적으로 모색해야 할 것이다.

- 축적영향평가 도입 방안
 - 통합영향평가 운영 부서에서는 현재의 환경 수준과 기존 개발사업 결과 누적적으로 훼손된 내용과 정도를 기록하여 개발사업자와 대행기관에 제시하고, 개발하고자 하는 사업이 여타 개발사업으로 인한 누적적인 훼손 결과와 어떠한 관계가 있는지를 보고하여 심사 받도록 한다.
 - 전략환경영향평가지 축적 영향에 대한 평가를 실시하여 개발허가 여부를 결정하는 방안도 고려할 수 있다.

16) 한국법제연구원, 전계서, 1994, p.61.

4. 평가사업의 결정에 Screening 기능 도입

전략환경평가제도는 기법상 Screening 과정을 통해서 나타난다. 따라서 Screening제도의 도입은 공공기관이나 민간기관들이 추진하고자 하는 계획이든 구체적인 사업이든 환경영향평가를 받아야 하는 사업인지 혹은 아닌지를 검토하는 과정으로서 의미를 가지게 된다.

이 Screening제도는 일명 초기평가(Initial Assessment)제도라 할 수 있으며 이러한 초기평가를 통하여 환경영향평가 대상 사업 여부를 판단하게 되므로 정식 환경영향평가의 실시 여부를 판단하는 Screening 과정 다음 단계인 예비환경평가(IEE : Initial Environmental Evaluation)와는 구별된다.

Screening 과정을 통하여 환경영향평가 대상 사업을 선정하는 방법은 미국, 캐나다 등에서 채택하고 있다. 이들 국가들은 환경영향평가 대상 사업을 개별 사업 뿐만 아니라 법령, 행정 개혁들도 그 범위에 넣고 있다. 이 방법은 각종 행위와 활동 그리고 당해지역의 환경 여건 등을 감안하여 미래에 어떠한 영향이 있을지를 감안하여 환경영향평가가 필요한지 또는 필요가 없는지를 미리 명확하게 객관화시키기가 어렵다는 점에서 출발하고 있다.

따라서 미리 환경영향평가 대상의 범위를 정하기 어려운 점을 해결하고, 꼭 필요한 사업에 대해서만 환경영향평가를 시행케 하고자하는 합리적인 제도라 할 수 있다.¹⁷⁾

이러한 Screening 결과에 대한 내용은 다음과 같은 3가지 유형 가운데 하나로 나타난다.

- ① 부정적 환경영향이 없어서 더 이상의 활동이 요구되지 않거나, 규명된 영향이 관계 규정에 따라 환경 문제를 고려한 설계가 될 경우 부정적 영향은 방지될 수 있다.
- ② 예측되는 환경적 영향의 성질이나 범위가 충분히 알려지지 않기 때문에

17) 미국의 경우 환경영향평가를 받아야 할 대상에 대해, “인간 환경의 질에 중요한 영향(significantly affecting)”을 미치는 행위로 규정하고 있다. 그리고 독일의 경우는 “유해한 환경영향(schädliche Umwelteinwirkungen)을 부인할 수 없는 한” 적용되도록 되어 있다. 여기서 유해한 환경이란 특히 토지·물·대지·기후 등 생태계 및 자연계에 대한 인간 활동의 영향으로서, 그 모양·범위·지속 시간으로 인해서 넓게 그리고 전반적으로 중대한 불이익을 유발할 가능성이 있는 것은 모두 환경영향평가의 대상이 된다고 하고 있다.

초기약식평가(Initial Environmental Evaluation)를 통하여 더 자세한 영향의 규명이 요구된다.

- ③ 심각한 악영향이 있다고 판단되어 환경평가 패널(Environmental Assessment Panel)을 통하여 정식 평가(Formal Assessment) 절차가 이루어져야 한다.

Screening 결과 유형이 ①과 같이 나타났을 경우는 정식 환경평가 절차에 따른 더 이상의 후속 조치를 할 필요가 없이 사업에 관한 사항만을 검토하여 사업을 실시하게 되고, ②와 같이 될 경우는 초기약식평가를, ③과 같을 때는 정식 환경영향평가 단계로 넘어가게 된다.¹⁸⁾

이 Screening의 의도 중 하나는 법령이나 계획 단계에서도 환경영향평가를 실시함으로써 '인간환경의 질에 중대한 영향을 미치는' 사업인 경우 환경영향평가를 실시토록 하여 사업이 결정되기 이전부터 환경에 대한 영향을 검토하는 것에 있다.

다른 한편으로는 분야를 정해놓고, 그 분야에 포함되는 모든 사업은 환경영향평가를 받도록 하자는 것이 아니라 Screening 과정을 통해서 반드시 필요한 사업만을 대상으로 환경영향평가를 시행케 한다는 의도가 있어서 개발사업자에게도 부담을 덜어주는 합리적인 제도라고 할 수 있다.

김귀곤은 「우리나라에서도 환경영향평가 절차에는 환경영향을 야기시키리라고 기대되는 모든 행위에 적용되어야 하며, 포괄적 환경영향평가제도의 잠재적 범위는 상당히 넓으므로 정책, 계획, 프로그램, 그리고 사업을 환경영향평가에 포함할 수 있어야 한다」라고 강조하고 있다.¹⁹⁾

제주도의 경우에도 통합영향평가 시행시 정책이나 계획 과정의 영향을 평가할 수 있는 Screening제도를 도입해야 할 것이다.

5. 평가의 구체적 항목 및 범위 결정에 Scoping 기능 도입

환경영향평가 과정에서 평가 항목의 선정 방법은 크게 2가지 유형에 따르고 있다.

18) 윤창원, 「환경영향평가제도」, 환경청, 1983, p.92 / 최병찬·최원영, 「환경영향평가제도-이론과 실제」, 녹원출판사, 1993, p.44.

19) 김귀곤, 「환경영향평가기법 발표회」 자료, 환경영향평가협회, 1987.11, p.6 / 최병찬·최원영, 「환경영향평가제도-이론과 실제」, 녹원출판사, 1993, p.45.

- ① 환경영향평가 대상 사업을 미리 정하지 않은 것처럼 평가 항목도 미리 정하지 않고 제안된 사업 활동의 성격과 규모를 미리 분석한 예비 환경 평가를 통하여 평가 항목을 선정하는 Scoping 방법이 하나의 유형이다.
- ② 환경영향평가 대상 사업별로 평가 항목을 미리 정하여 운용하는 방법도 또한 하나의 유형이다.

이들 2가지에는 물론 어느 한 방법이 환경영향평가 과정에서 반드시 적용되어야 한다는 공식 검증된 자료는 없지만 우리나라의 평가 항목은 여러가지의 불합리한 점이 나타나고 있음을 고려할 때 어떠한 형식을 취하던지 환경영향평가의 활동 개시 이전에 일정한 평가 범위를 규정하기 위한 Scoping 과정이 도입될 필요가 있다.

1978년 미국 환경위원회규정에서는 Scoping에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.

“다루어질 문제의 범위를 결정하고 제안된 활동과 관계된 중요 문제를 선별하기 위한 공개된 과정이 조기에 마련되어야 하며 이 과정을 Scoping이라 칭한다”

따라서, Scoping 과정은 환경영향평가에 있어서 하나의 혁신적인 것으로서 무엇이 정말 제안된 사업에 관하여 의미있고 없는가에 대하여 조기에 의견 일치를 보기 위한 노력이며, Scoping은 또한 제안 사업에 대한 반대자들을 포함하여 모든 당사자들과 함께 주요 문제들을 조사하도록 하는 것 이외에도 Scoping 과정은 환경영향평가 실시의 기간과 환경영향평가서의 작성 시간 및 기관간의 책임을 규정한다.²⁰⁾

즉, Scoping의 목적은 환경영향평가 과정에서 심층 분석을 요하는 다음과 같은 이슈를 파악하기 위한 것이다.

- ① 환경영향평가에서 평가되어야 하는 주요한 환경 이슈(주요 평가 항목의 선정)를 판별하고,
- ② 평가되어야 할 제안 사업에 대한 대안의 범위 결정 등과
- ③ 기타 환경영향평가의 범위, 환경영향평가 절차와 평가서의 작성 방법 등을 결정하기 위한 것이다.

이러한 Scoping은 환경영향평가나 의사 결정 과정(Decision-making

20) A Rivera-Cordero, 「환경영향평가에 관한 세미나 발표집」, 환경청, 1982, p.172 ; 최병찬·최원영, 전계서, p.60.

Process)에서 대중의 신뢰도를 높이는 첫 단계이며 이와 같은 절차를 통해서 제안 사업과 관련된 심각한 문제를 초기에 판별할 수 있도록 하고 있다.

우리나라의 현행 환경영향평가서의 작성 방법은 일정한 환경영향평가서 작성 규정에 따라 사업자나 또는 환경영향평가 대행자가 평가의 범위를 정하여 환경영향평가 과정을 수행하게 됨에 따라 중국에 가서는 개발사업의 면죄부라는 비난을 받고 있는 것이 사실이다. 그렇지만 Scoping 과정을 도입하게 되면 이러한 문제점을 해소시킬 수 있다.

그리고 환경영향평가서 작성 규정 등으로는 규정의 경직성으로 인하여 다양한 환경 조건에 적절한 대응을 기대한다는 것은 한계에 부딪치게 되므로 제주도의 통합영향평가 실시 과정에서 이러한 Scoping제도는 적극 검토해야 한다.

- Scoping제도 도입 방안
 - 순차적으로 실시할 수 있다. 우선은 기존 평가 항목 중 해당 사업에 대해서 영향 조사나 저감 방안 수립시 더욱 강화해야 할 분야를 자치단체가 사업자와 대행기관에게 제시하는 방법이다.
 - 이러한 제도가 정착된 후 통합영향평가지 축소해도 될 항목을 자치단체가 정해주는 방법이다.
 - 비용은 Screening비용과 함께 사업자가 부담한다.

Ⅶ. 통합영향평가지행시 예상되는 문제점

1. 관련법규의 저촉

제주도가 통합영향평가를 실시하더라도 건설교통부가 심의권을 갖고 있는 교통영향평가는 심의할 수 없게 된다. 이러한 권한상의 문제는 재해영향평가도 마찬가지이다.

따라서 제주도개발특별법 개정안을 적용하여 통합영향평가제도를 시행하기 전에는 중앙부처와 협의하여 교통영향평가와 재해영향평가의 심의권을 위임 받는 것이 선결 과제이다.

2. 통합영향평가 시행시 예상 문제점

통합영향평가제도를 도입하게 될 경우 예상되는 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 시책이 필요하다.

첫째, 개별 영향평가제도를 통합하게 되면 운영 관리를 어느 부서에서 해야 할 것인지 업무 분장을 조정해야 한다.

둘째, 통합영향평가의 대상 범위를 하나로 조정해서 실시해야 하는 것인지에 대한 합의가 전제되어야 한다. 그렇지 않고 개별 영향평가를 실시하던 범위를 그대로 통합영향평가에 적용하게 되면 운영 방법에 혼란이 야기될 수 있다. 개별영향평가시 지적되었던 문제점들을 개선하기 보다는 오히려 개발 절차의 간소화와 사업 범위의 축소를 야기하게 되고, 무분별한 개발을 허락하게 되므로써 환경보전 보다는 개발 위주로 정책이 전환될 수 있다.

셋째, 개별영향평가 업체들이 경영난을 겪게 될 것이다. 통합영향평가를 시행할 경우 사업 범위가 축소될 수 있으므로 종합적으로 영향평가를 시행하고 있는 종합엔지니어링업체가 아닌 경우 존립이 어렵게 될 것이다. 따라서 몇 개의 업체만이 통합영향평가를 시행할 경우 영향평가가 독점되므로써 평가를 부실하게 할 우려가 있다.

넷째, 업무독점을 예방하기 위해 전문인력 확보 기준을 완화하더라도 영향평가는 부실하게 실행될 수 있다.

다섯째, 운영상의 문제점은 다음과 같이 예상된다.²¹⁾

- ① 교통영향평가가 도입된 1986년말 현재 전국 자동차 보유 대수는 1,611,375대였다. 그러나 1998년말 현재는 10,469,599대로 약 10년전보다 6배가 증가한 현시점에서 교통영향평가를 규제로 간주하여 환경 및 건축분야에 통합한다는 것은 대도시 교통문제를 포기하는 것이며, 시민들의 통행권은 실종당하는 것으로 보게된다.
- ② 현재 교통영향평가 심의를 받아야 하는 건축물은 1년간 건축 허가 건수의 0.15% 정도로 1만건 중 15건 정도의 초대형 건축물만이 평가 대상이 된다.

21) 정의용, “교통영향평가제도, 독립적으로 문제점을 보완 발전·강화시켜야,” 월간 「교통」, 1999.2.

주변 교통의 개선없이 대형 건축물이 완공되어 극심한 교통체증을 빚는 주변 도로를 통행하는 일반 통행인들은 당해 건축물로 인해 엄청난 통행 규제를 받고 있다.

- ③ 교통영향평가의 목적 및 기능은 쾌적한 교통환경 조성 및 개발 기능이지만 환경영향평가의 경우는 환경 보존 목적과 보존 기능이기 때문에 기능상 서로 상치된다. 평가지역 및 대상에서도 교통영향평가는 일반적으로 도시 내부에서의 택지·산업단지·도시설계·도로·철도개발 등의 사업이나 업무·판매·위락·전시·관람집회 등의 용도의 대형 건축물을 대상으로 한다. 반면 환경영향평가의 경우는 지방부 4대강 수계지역의 수자원·하천개발·매립개간사업·도시·에너지·산지개발을 그 대상으로 하기 때문에 서로 다르며, 현재 중복해서(교통과 환경영향평가) 동시에 평가를 받는 사업 건수는 15%내외이다.

평가 기간도 교통의 경우는 3-5개월이 소요되나 환경의 경우는 4계절 변화가 포함되어야 하기 때문에 약 12개월 내외 소요된다. 따라서 두 기능이 통합되더라도 통합되는 사업의 평가만 심의 기능이 더 추가될 것이고, 기간 단축면에서도 효과가 없는 것으로 판단되며, 단지 전문성만 결여될 것이다.

- ④ 교통영향평가는 건축분야와는 달리 공공의 도로 및 각종 교통시설과 건축 계획을 수립하는 개별 부지 사이의 유기적인 동선체계를 제고시켜주는 유일한 제도로써 부지 내부만 고려하는 건축 계획과는 그 기능 및 업무 영역이 다르다. 따라서 상기 두 기능을 통합하는 것은 본질적으로 학문적 상이성과 공공적 평가 척도의 차이로 성과를 기대할 수 없다.

Ⅷ. 통합영향평가제도의 세부 추진전략

1. 통합영향평가 담당 업체

통합영향평가를 시행할 경우 대행기관을 어떻게 정하며 관리할 것인가가 주요 과제이다.

제주발전연구 제3호

우리나라에서 시행하고 있는 여러 영향평가제도의 경우 영향평가대행자를 개별법규에서 달리 규정하여 운영하고 있다.

환경	교통	인구	재해
○평가대행자 지정제 - 전문기술인력과 장비·시설 보유	○교통영향평가기관 - 엔지니어링 활동 주체 또는 교통관리 비영리 법인(기술인력 보유)	○영향평가 작성기관 - 국·공립 연구기관 - 정부출연연구소 - 대학부설연구소 - 엔지니어링 활동 주체	○ 전문기술업체 대행

이러한 영향평가업체들 가운데 1998년 12월 현재 환경영향평가와 교통영향평가를 동시에 수행할 수 있는 업체현황은 <표 VIII-1>와 같다.

<표 VIII-1>에 따르면 환경영향평가와 교통영향평가 대행기관으로 동시에 등록되어 있는 대행기관은 총 50여 개이다. 소재지는 43개가 서울에 집중되어 있다.

현재 재해영향평가는 사전등록 등의 절차없이 평가서 심의요청시 자격이 있는지의 여부를 행정자치부가 확인하는 방법으로 운영되고 있으므로 통합영향평가를 수행할 수 있는 업체는 재해영향평가를 수행할 수 있는 것으로 간주해도 큰 문제는 없다.

<표 VIII-1> 환경영향평가 대행업체 및 교통영향평가 지정업체

구 분	계	환경영향평가 대행기관의 성격			교통대행기관 동시 등록 여부
		정부출연 기관	대학부설	용역업체 및 기타	
계	112	3	16	93	50
한강환경관리청	75	2	1	72	43
낙동강환경관리청	10	-	3	7	2
영산강환경관리청	4	-	4	-	-
금강환경관리청	7	1	2	4	2
대구지방환경관리청	8	-	3	5	1
원주지방환경관리청	4	-	1	3	2
전주지방환경관리청	4	-	2	2	-

제주도 개별영향평가실적 통합영향평가 도입 세부추진전략

자료 : 환경영향평가협회와 교통기술사협회의 내부자료, 1998.12. 참고 재작성.

교통영향평가 대행기관 등록 현황은 1998년 12월 현재 71개소이다.

실제 1997년 5월 현재의 기준으로 재해영향평가를 9건 수행했는 바 9개사업체 중 4개업체는 환경·교통·경관·재해 등 4개 영향평가 가능 사업자였으며, 환경·교통·재해영향평가를 수행할 수 있거나 환경·경관·재해영향평가를 수행할 수 있는 3개 영향평가 가능 사업자가 5개 업체였다.²²⁾

중앙정부의 통합영향평가시의 방침은 각 영향평가제도 및 대행자 요건을 통합하여 일원화하되 평가항목 분야별 대행기관과 전분야(5개분야) 평가를 대행할 수 있는 평가 대행자 요건을 별도로 마련하여 운영하는 것으로 하고 있다.

앞에서도 살펴 보았듯이 중앙정부에서 준비하고 있는 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제정안 제 11조에 따르면 관계중앙행정기관의 장에게 영향평가대행자로 등록하도록 하고 있다. 다만, 기존 각 영향 평가 대행자들을 보호하기위하여 2개이상의 업체가 공동으로 통합영향평가를 대행할 수 있도록 일정기간 경과 조치를 마련할 계획이다.²³⁾

□ 제주도의 대행기관 지정 방안.

제 1안 : 통합영향평가 업체로 등록 된 업체만을 대행기관으로 지정하여 통합영향평가를 대행할 수 있도록 하는 방안이다.

문제점 : 전국적으로 시행되는 통합영향평가를 현재 50여개의 업체가 수용한다는 것은 거의 불가능하다. 통합영향평가가 진행될 경우 기존의 대행기관들이 통합영향평가를 담당할 수 있도록 조직을 확대시키면 통합영향평가 업체가 많아지게 되어 통합업체로 등록 받아 시행할 수 있다. 그러나 대행기관의 기준을 완화하여 기존의 인력과 편성으로 통합영향평가를 담당할 수 있도록 할 경우 통합영향평가의 부실화 우려가 있다.

22) 1999.2.26 규제개혁위원회 안건 중 “각종 영향평가제도의 통합·개선” 중 참조.
23) 1999.2.26 규제개혁위원회 안건 중 “각종 영향평가제도의 통합·개선” 중 참조.

제 2안 : 통합영향평가라 하더라도 재해영향평가나 환경영향평가, 교통영향평가 하나만을 시행할 경우도 있고, 두 개의 영향평가를 시행할 경우도 있다. 이 경우 해당되는 영향평가를 하나의 업체에서 실시할 수 있으며, 해당 업체는 통합영향평가중에서 해당 영향평가만을 시행할 수 있도록 하는 방안이다.

이 경우 모든 영향평가를 실시해야하는 사업이 경우 제 1안과 같아지게 되므로 제 2안이 보다 포괄적인 안이라 할 수 있다.

제 3안 : 지금과 같이 개별영향평가를 이행하되 컨소시엄을 구성하여 통합영향평가를 담당하도록 하는 방안이다.

제 3안의 방식으로 실시하면 제주도내에 있는 단종업체로 등록된 영향평가업체들이 참여할 수 있고, 실제 현황 조사 등을 직접 담당함으로써 기여도가 높아질 수 있어 제주도내의 통합영향평가의 내실을 기하는 데 도움을 줄 수 있다.

단종업체들이 전문성을 확보하고 있다면 컨소시엄으로 진행하는 것이 전체적인 보고서의 질을 높이는 효과를 가져올 수 있다.

문제점 : 컨소시엄을 구성하는데 소요되는 기간, 그리고 평가 비용이 전체적으로 상승할 우려가 있다.

2. 통합영향평가의 운영 주체

지금은 환경영향평가와 교통영향평가 업무를 운영하는 주관 부서가 다르다. 통합영향평가를 실시할 경우 어느 부서에서 담당 할 것인지에 대한 논의가 필요하다. 그 방안은 다음과 같이 모색할 수 있다.

제 1안 : 통합영향평가는 환경정책과에서 주관하되, 기존처럼 소관 부서의 협조를 얻는 방안이다.

심의와 운영은 환경정책과에서 주관하되 협의 이행이나 점검 등은 소관 부서에서 실시토록 하는 방안이다. 물론 심의와 운영시에도 소관 부서의 협조를

언어 운영함으로써 행정기관의 전문성도 반영할 수 있다.

문제점 : 업무 협조상의 문제가 있을 수 있다. 그리고 지금처럼 개별영향평가 마다 심의 기구를 만들면 통합영향평가의 본래 의도였던 심의위원들이 공동으로 종합적인 평가를 수행하는 기능은 담보되지 못한다.

제 2안 : 통합영향평가는 모두 환경정책과에서 주관하는 방안이다.

통합영향평가를 실시할 경우 통합영향평가 심의 기구를 환경정책과에서 관리하게 된다면 통합영향평가 업무 전체를 환경정책과에서 주관하는 방법이다.

문제점 : 환경정책과내에 교통 실무자가 있는 것이 아니므로 교통영향평가 부분을 환경정책과에서 통제하는 것은 한계가 있을 수 있다. 그리고 환경정책과에 교통영향평가 담당자를 배치시켜도 교통행정과와 실질적으로 2중 업무를 수행하는 결과를 초래할 수 있다.

제 3안 : 통합영향평가를 위한 전담부서를 설치하는 방안이다.

통합영향평가를 담당할 전담부서를 「통합영향평가단」이나 「통합영향평가과」를 신설하여 운영하는 방법이다.

문제점 : 구조조정 방향이 기구를 축소하는 것인바 축소지향적인 구조조정 맥락에서 보면 과를 신설하는 것은 어려운 점이 있다.

3. 통합영향평가의 심의 주체

통합영향평가를 심의하는 심의위원회를 어디에 둘 것이며 어떻게 운영할 것인가에 대한 방법 모색이다.

심의의 전문성을 확보하고, 협의 내용의 이행과, 점검 등을 관리하기 위해서는 심의담당 부서내에 전문직 연구원을 두어야 할 것이다. 통합영향평가의 운영은 전문적이며, 학술적인 면까지를 요구하는 것이다. 따라서 심의를 위한 전문직 요원을 확보하여 그들로 하여금 깊이 있는 심의를 할 수 있도록 해야 할 것이다.

제주발전연구 제3호

중앙정부에서는 지방자치단체의 전문성 확보와 통합영향평가제도 정착시까지 현행 위임의 정도를 유지하는 것을 원칙으로 하되 시·도조례로 확대되는 통합영향평가대상의 협의(심의)는 지방자치단체 등 공공기관 직접 개발사업은 제외하고 시·도에서 담당하도록 할 계획이다.²⁴⁾ 이렇게 되면 법정 평가대상 최소범위 상향조정으로, 시·도조례로 정하게 되는 규모확대와 평가서 취합·통보 등의 기능을 승인기관이 수행하게 되어 사실상 상당한 위임이 이루어지게 될 것이다.

그리고 중앙정부에서는 각 부처의 심의(협의)절차는 해당부처에서 자율적으로 정할 수 있도록 하되 장기적으로 심의를 한 곳에서 종합적으로 전담할 수 있는 전문기관을 육성할 계획이다.²⁵⁾

□ 제주도의 심의 절차 방법

제 1안 : 통합영향평가를 환경정책과에서 심의하는 방안이다.

통합심의위원을 위촉하여 운영하는 방법이다. 심의할 때는 전원 참석하여 심의하도록 하는 방안이다. 심의를 종합적으로 할 수 있다는 이점이 있고, 운영상 편리하다.

문제점 : 통합영향평가는 심의대상 모든 업무를 한번에 심의하는 경우는 드물 것이므로 심의위원 전원 출석은 비효율적일 수 있다.

24) 지방화시대를 맞아 중앙정부가 시·도 등 지방자치단체에 대한 영향평가심의를 위임할 필요성은 증가하고 있으나 대부분의 각종 대규모 개발사업이 지방자치단체가 직·간접적으로 주체가 되어 추진하고 있음에 비추어 사업승인권과 함께 영향평가의 심의기능을 과다위임할 경우 견제기능 상실과 영향평가를 사업승인을 위한 절차로 인식하는 등 형식화되거나 시·도의 영향평가에 대한 전문성결여로 평가제도의 부실화를 우려하고 있다.

25) 중앙부처의 경우 환경영향평가는 환경부(본부) 및 지방환경청이 담당하며 전문기관인 「한국환경정책·평가연구원」에서 검토하고 있다. 환경부(본부)협의사업으로는 승인기관이 중앙행정기관인 사업, 중앙행정기관 및 시·도지사가 직접 시행하는 사업이다.

그리고 교통영향평가는 규모에 따라 건교부 및 시·도지사가 담당하며 중앙교통심의회(건교부), 지방교통심의회(시·도)를 구성하여 이원적으로 운영하고 있다.

인구영향평가는 건교부에서 담당하고 있으며, 수도권 정비 심의위원회의에서 심의를 담당하고 있다.

제 2안 : 통합영향평가와 개별평가를 동시에 운영하며, 소관부서도 다르게 하는 방안이다.

통합영향평가 심의위원과 개별평가 심의위원을 따로 정하고 관리하며, 현재의 제도처럼 개별평가로 진행하되 통합해야 할 영역만 합쳐서 심의하는 방안이다.

문제점 : 통합영향평가와 전체적인 관리를 환경정책과에서 운영하면 원만하게 진행되나 그 역할을 환경정책과에서 하지 않게 되면 지금 제도와 다름바가 없게 되며, 중첩되는 부분은 통합으로 평가해야하기 때문에 조정의 어려움을 겪게 될 것이다.

4. 통합영향평가의 시기

환경영향평가·경관·교통·재해영향평가는 사업 승인 전에 영향평가를 시행하도록되어 있다. 그러나 지하수영향평가는 사업 승인과 관계없이 지하수 굴착(개발)·이용 허가전에 실시하도록 되어 있다.

일반적으로 지하수영향평가는 다른 영향평가와 달리 사업이 승인되고 착공된 후, 일정 기간이 지나서 지하수 관정을 개발할 때 영향평가를 받게 된다. 이 지하수영향평가를 어떻게 할 것인가를 모색해야 한다.

제 1안 : 통합이 가능한 경우에만 지하수영향평가를 통합운영하는 방안이다.

제주도개발특별법시행조례 제 57조의 2에 따르면 토지굴착 예정 지점을 기준으로 반경 1km이내의 지역에 지하수 영향조사서 작성에 활용 가능한 지하수공이 없는 경우는 지하수 개발후 지하수 이용허가시 제출토록 되어 있다. 따라서, 지하수 공이 있는 경우는 사업 승인전에 지하수 영향조사가 가능할 것이다. 이렇게 토지굴착 예정 지점을 기준으로 반경 1km이내에 지하수공이 있는 경우에 한하여 통합영향평가하도록 한다.

제 2안 : 평가 시기가 불일치하는 지하수 영향평가는 통합영향평가에서 제외하는 방안이다.

구조적으로 지하수 영향평가를 타 영향평가와 시기적으로 일치시키는 방법은 사실상 불가능하다. 그러므로 지하수영향평가는 성격상 통합영향평가를 시행하지 않고 단독으로 영향평가를 받도록 하는 방안이다. .

5. 환경관련 정보의 집성·체계화 및 공개

환경의 변화와 추세를 전망하기 위해서는 환경 구성 요소의 주요 인자에 대한 정확한 정보가 필수적이며, 각각의 환경 변수는 상호 복합적으로 직·간접적으로 영향을 주고 받으며 시간의 변화에 따라 장·단기적으로 누적·상승적 영향을 미치고 있다.

기상 및 기후의 경우에도, 사업지역에 해당하는 기상 정보가 필요하지만 이러한 자료의 부족과 시일의 촉박 등으로 실측없이 광역적인 기존 자료를 사용하는 경우가 대부분이므로 현지성이 결여된 환경영향평가가 이루어지고 있어 불신의 요인이 되고 있다.

또한 산업계의 자연자원 현황 및 이용 실태, 하천 및 수자원의 수리·수문, 각종 기상 자료와 국토이용계획 등이 환경영향평가에 필요하지만 이러한 자료를 생산·소유하고 있는 정부, 지방자치단체 및 기관의 정보 접근 제한과 자료 부족, 기관별 목적에만 사용 가능한 단편적 관리 등으로 환경영향의 예측·평가에 이용이 제한되어 있다.

따라서 각종 환경 관련 자료를 체계화하고 자료의 축적과 개발된 기법의 검증 및 활용을 위한 환경 정보망의 구축을 지속적으로 추진해야 한다.

또한 조사·예측·평가의 불확실성, 환경영향의 중대성 및 대안 범위의 불명확성, 환경보전 대책의 실현 가능성 여부에 대한 객관적인 자료의 제시와 검증 절차가 도입되어야 한다. 미국, 일본에서와 같이 환경 관련 정보를 활용할 수 있도록 공공기관의 정보공개에 관한 법률에 정보공개 범위와 이용 방법을 명시하도록 하여 환경영향평가에 활용되도록 함으로써 평가의 질을 높이도록 하여야 할 것이다.²⁶⁾

환경영향평가의 현지성을 확보하고 구체적인 자료를 통해서 과학적으로 평가하도록 유도하기 위해서는 우선 정보 습득에 자치단체가 많은 예산을 투자해야 한다. 그리고 여러 가지 방법을 사용하여 기금을 조성할 필요가 있다.

현재 환경영향평가를 위한 자료는 물론 교통영향평가나 경관영향평가를 위한 자료 DB가 전혀 이루어지지 못한 실정이다. 지역단위의 상세한 자료는 순차적으로 정리해 나간다 하더라도 제주도 전체적으로 적용할 수 있으면서 지역의 내용을 담아낼 수 있는 DB화가 필요하다.

운영 방법은 통합영향평가 대행기관에게 파일 자료를 주고 미시적인 자료는 추가적으로 조사하여 영향평가할 수 있도록 하면 자료 조사에 대한 비용이 절감될 뿐 아니라 평가의 엄밀성도 담보할 수 있으리라 본다.

- 환경관련 정보의 공개·제시 방안
- 자치단체는 환경기준과 수용 능력등의 자료와 함께 공통적으로 이용하여 참고하여야 할 자료를 사업자와 대행기관에게 제시한다.

IX. 제 언

지금까지 기존에 시행되고 있는 환경, 교통, 재해, 경관, 지하수영향평가제도에 대한 내용, 외국의 환경영향평가제도에 대한 특징, 우리나라의 제도상의 문제점을 도출, 통합영향평가제도 운영을 위한 세부 추진 전략을 대안별로 제시하였다.

영향평가제도와 관련하여 최근에 논의되고 있는 문제들은 규제의 완화, 개발사업상 장애되는 제도의 개선, 자치단체의 업무의 과다와 중복에서 오는 부담, 중복 조사와 중복 평가로 인한 비용 부담, 주민참여제도의 형식성 등에 초점이 맞추어져 있다.

물론 이러한 문제들이 제도 개선의 동기를 가져온 것은 사실이나 본 연구에서 지적한 것처럼 여러 영향평가제도들을 만들어낸 배경들을 이해하고 그에 다른 문제점을 해결하기 위한 단초로서 개선안이 만들어져야 할 것이다.

남은 과제는 지금까지 논의된 내용과 문제점, 세부추진 전략을 중심으로

26) 부산광역시, 「부산광역시 환경보전 종합계획」, 1998.8, p.148.

통합영향평가 사업 범위의 지정과 사업 내용 지정 등 구체적인 전략을 수립하는 일이다. 아울러 제주도 당국에서 통합영향평가를 운영함에 있어서 도출될 수 있는 문제점들을 충분히 논의한 후에 운영방법에 대한 구체적인 전략을 수립할 필요가 있다.

본 연구에서는 제주도 통합영향평가 실천방안으로 다음 사항을 요약 제안하는 바이다.

- ① 통합영향평가 담당업체에 대해서는 첫째, 통합영향평가를 대행할 수 있는 기관으로 등록케 하여 등록된 업체만 통합영향평가를 수행하게 하는 방법이다. 둘째, 제주도에서 현재 활동하고 있는 환경영향평가 대행기관과 경관영향평가대행기관들이 참여 컨소시엄형태로 2-3개의 업체를 설립, 통합영향평가를 수행할 수 있도록 하는 방안을 모색한다. 중앙정부는 한시적으로만 이를 허용하는 것으로 계획하고 있지만 제주도는 계속적으로 이 방안을 유지해야 할 것이다.
- ② 통합영향평가의 운영 주체는 우선은 한 부서에서 추진하고 운영하는 방법이다. 환경정책과에서 담당하는 방법을 제안한다. 이는 심의주체와는 별개의 문제이다. 장기적으로는 운영과 심의기능을 담당하게 될 부서나 기관을 신설하는 방법을 고려해야 할 것이다.
- ③ 심의는 환경정책과에서 하되 먼저 개별 과에서 분과별 심의(소심의)를 거쳐서 제안된 것을 환경정책과에서 통합심의하는 방안을 모색할 수 있다. 분과별 심의와 통합심의를 동시에 수행하면 기존 개별영향평가제도가 가지는 심도있는 영향평가의 장점을 살리고 개별영향평가를 수행함으로써 각 분야간에 중첩되는 부분을 조정하기 어려웠던 문제를 해결하는 효과를 가져올 수 있다.

따라서 심의기관도 환경정책과에서는 통합영향평가를 수행하고 개별영향평가부분은 해당과의 심의위원회에서 먼저 심의를 하도록 하면 된다.

- ④ 통합영향평가의 시기는 사업승인전에 실시해야 한다. 그러나 지하수 영향평가의 경우는 사업승인후 지하수 관정을 개발할 때 영향평가를 받아야 하는 문제점이 있다.

지하수 영향평가는 별도의 영향평가를 실시하도록 하며, 사업승인후 지하수 관정을 개발할 때 받도록 하되, 토지굴착 예정 지점 기준 반경

1km이내에 지하수공이 있는 경우는 사업승인전에 받을 수 있도록 하면 될 것이다.

- ⑤ 자치단체는 통합영향평가 관련 정보를 제공해야 한다. 예를 들면, 서울시의 경우 대행기관들이 사용할 수 있는 자료를 GIS data 형태로 편집한 후 CD롬으로 배부하고 있다.

대행기관들이 타 기관에서 조사한 내용을 중복 조사하거나 자치단체가 가지고 있는 정보를 다시 조사하여 파악하는 중복의 문제를 해소하고, 대행기관들이 비용을 줄일 수 있는 방법을 모색해야 한다.

통합영향평가 관련 정보를 제공하기 위해서는 기금이 필요하다. 개발사업자와 대행기관들이 절약한 영향평가의 비용 중 일정부분을 자치단체에 기부하도록 하여 통합영향평가기금을 만드는 방법이다.

이러한 방법을 통하여 자료 조사등의 노력을 함으로써 자료를 충실히 비축하고 비용을 절약하는 효과를 가져올 수 있다.

그리고 장기적으로 풀어야 할 숙제들이 있다.

- ① 통합영향평가가 이루어지므로써 기존에 활동하던 영향평가업체들이 여러 가지 측면에서 어려움을 겪게 될 것이다. 수입이 줄어들고, 덤핑의 방법으로 객관적이며, 전문적인 영향평가를 수행하지 못하는 사례까지 일어날 수 있다.

통합영향평가제도를 실시하고 있는 분야의 대학교육에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 평가제도의 존재, 성장여부가 해당분야 대학교육의 존재, 성장여부에 큰 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 통합영향평가를 추진하되 기존 제도의 장점을 살리는 것은 물론 통합영향평가 대행기관들이 피해를 입지않는 방법을 모색해야 할 것이다.

- ② 장기적으로는 계획에 대한 환경영향평가라 할 수 있는 전략환경평가를 시행해야 하며, 그 환경영향평가 대상 여부를 정하는 스크리닝제도와 중점적으로 평가할 항목을 정하는 스코핑제도를 도입하여야 한다.

기존 제도의 문제점 중 하나가 영향평가제도 운영의 경직성이다. 전략환경평가, 스크리닝제도, 스코핑제도 등은 운영의 경직성을 해소해 줄 것이며, 비용의 절약과 평가제도의 현실 적합성을 확보해 줄 것이다.

- ③ 축적영향평가제도를 도입할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 기본 전제는 어떠한 사업이 끼치는 영향 정도를 추산하는 기법의 개발이다. 우리나라의 경우 축적영향평가제도를 시행하지 않으므로써 대상사업 미만의 소규모 사업들이 시간적인 차이를 두고 이루어지거나 동시에 인접 지역에서 이루어질 경우는 통제를 하지 못하는 실정이며, 평가하는 기법도 개발되지 않은 실정이다. 앞으로는 축적영향평가제도를 도입하고 적극적으로 평가기법을 개발해야 개별 사업들이 누적적으로 미치는 영향을 평가할 수 있다.

참고문헌

- 고창훈·강영훈, “한국과 주요제국의 환경영향평가제도에 관한 고찰,” 「법과 정책」 제3호, 제주대학교 법과 정책연구소, 1997.
- 김귀곤, 「환경영향평가기법 발표회」 자료, 환경영향평가협회, 1987.11.
- 김황배·추상호, 「교통영향평가 제도개선 및 '96년 교통영향평가서 분석」, 교통개발연구원, 1998.2.
- 노재식, 「환경영향평가에 관한 세미나발표집」, 환경청, 1981.10.
- 부산광역시, 「부산광역시 환경보전 종합계획」, 1998.8.
- 부산광역시 연구단, 「재해영향평가제의 실효성 확보방안」, 제 34회 지방행정 연수대회, 1996.11.14.
- 심재현, 「재해영향평가제 시행방안」, 한국지방행정연구원, 1994.
- 유철상, 「사전환경성검토제도의 발전방향」, 환경처 평가제도와 환경정책토론회 회의자료, 1994.11.22.
- 유충렬, “중복적이고 불합리한 영향평가제도들 종합적이고 실효성있게 통합하여야,” 「월간 교통」, 1992. 2.
- 윤창원, 「환경영향평가제도」, 환경청, 1983.
- 정의용, “교통영향평가제도, 독립적으로 문제점을 보완 발전·강화시켜야,” 「월간 교통」, 1999.2.
- 제주대학교 관광산업연구소, 「제주도 관광지개발 정책방향 설정에 관한 연

- 구」, 토론회자료, 1999.3.30.
- 제주도, 「제주도개발특별법 운영성과 평가보고서」, 1997.8.
- 제주도, 「제주도 친환경개발을 위한 환경지표설정」, 1997.
- 제주도, 「환경·경관·교통·지하수영향평가(조사)에 따른 통합영향평가서 작성 운영지침」, 1996. 12.
- 최병찬·최원영, 「환경영향평가제도-이론과 실제」, 녹원출판사, 1993.
- 한국법제연구원, 「환경영향평가법연구」, 1994.
- 한상욱, “환경영향평가제도의 변천 및 향후과제,” 「환경관리인」, 1995.9.
- 홍준석, “제주도 지하수 보전을 위한 환경영향평가제도의 발전방향,” 제주발전연구원·제주대학교 환경연구소 학술세미나, 「제주지하수 영원한 자원인가?」, 1999.3.24.
- A Rivera-Cordero, 「환경영향평가에 관한 세미나 발표집」, 환경청, 1982.
- Nixon, J.A., B.D. Clark, "Environment Impact Assessment and Sustainable Development : Key Issues and Future Direction," 「지속가능한 환경영향평가」, 제 22회 세계환경의 날 기념 세미나 논문집, 1994.
- Ronald E. Boss & Albert I. Herson. 「Mastering NEPA : A step-by-step Approach」, SOLAND PRESS BOOKS, 1993.