

스크리닝 도입을 통한 환경평가 절차 효율화 방안

신경희^{1)*}·조공장¹⁾·임효숙²⁾

Efficiency Improvement of Environmental Assessment Procedure through Introduction of Screening

Kyung-Hee Shin, Kong-Jang Cho, and Hyo-Sook Yim

1) 한국환경정책·평가연구원(Korea Environment Institute)

2) 고려대학교(Korea University)

제 출 : 2010년 10월 22일 수 정 : 2011년 2월 8일 승 인 : 2011년 3월 17일

국 문 요 약

본 논문은 현행 환경평가 제도가 평가 대상을 규모 기준으로 규정함으로써 발생하는 비효율성을 개선하기 위해 스크리닝의 도입을 통한 환경평가 절차 효율화 방안을 제안하였다. 대상사업은 환경적 영향이 미미한 소영향 사업으로 한정하였다. 우선, 국내에서 추진되었던 절차 효율화 사례 등을 살펴보고 그 특징 및 한계점을 도출하였다. 또한 사업의 특성 및 환경적 영향을 고려하여 후속 환경평가 실시 여부와 그 정도를 개별적으로 판단하는 평가 대상 선별 과정인 스크리닝의 국내 도입 가능성을 검토하였다. 외국의 스크리닝 제도 및 그 시사점 분석을 통해 국내 적용 가능한 스크리닝 도입 시나리오 제시를 통해 절차 효율화를 도모하고자 하였다.

소영향 사업들에 대해 환경평가 현황 및 소영향 사업들의 특징을 분석하여 스크리닝의 도입 필요성과 가능성을 확인한 후 절차 효율화 방안을 제시하였다. 본 연구에서 제안하는 개선 방안은 소영향 사업에 대해 환경영향평가 실시를 면제하여 줄 수 있는 스크리닝 절차의 도입이다. 이는 규제완화의 효과 및 평가기간과 협의기간의 단축을 기대할 수 있다. 또한, 사업자들에게 스크리닝을 통한 평가절차 간소화 기회를 제공하여 계획 초기 단계에서부터 친환경적 계획 수립을 위해 노력하도록 유도하여 계획기간의 단축까지 기대할 수 있다. 즉, 사업자의 자율적인 노력을 도모하고 스크리닝으로 평가 절차를 생략하는 대신 저감대책 반영 여부에 대한 승인기관의 확인을 강조하여 사업자와 승인기관의 책임의식을 강화시킬 수 있는 방안이 될 수 있다.

■ 주제어 ■ 스크리닝, 환경평가, 절차 효율화

Abstract

This paper proposes an improvement to differentiate assessment procedure for projects in consideration of their environmental impact as a means to improve efficiency in environmental impact assessment ("EIA") procedure. The targets of analysis were limited to lower impact projects. The current EA system in Korea has already attempted to introduce separate proceedings for certain projects.

* 교신저자: khshin@kei.re.kr

** 본 연구는 한국환경정책·평가연구원의 2009년도 녹색성장연구 중 「환경평가 절차 효율화를 위한 스크리닝의 단계별 도입방안」의 지원으로 이루어졌으며 이에 감사를 드린다.

Tangible results from these efforts, however, have been limited. Other countries have adopted a “screening” system to determine whether EIA is applicable to a particular project, and if so, what procedure will be used therein.

Therefore, this study suggests the screening as the process wherein need for EIA is determined with respect to projects which have undergone Prior Environmental Review System(PERS) and which appear to have comparatively negligible environmental impact. In this case, EIA can be omitted and the developer can then draft a mitigation plan instead. This study found that exempting certain projects deemed as having low environmental impact can considerably shorten the duration required for both environmental assessment and consultation, thereby improving efficiency. Other expected effects from the adoption of this screening include reduction in delays in project execution due to environmental assessments and reduced red tape through the provision of increased autonomy to developers and the approving authorities.

▣ **Keywords** ▣ Screening, Environmental Impact Assessment

I. 서론

1. 연구 목적 및 필요성

환경평가 제도는 지속가능한 사회를 위한 친환경적 계획 수립을 지원하는 유용한 제도이다. 사업의 초기 단계에서부터 환경적 영향을 고려한 계획을 수립할 수 있게 하고, 이를 위해 구체적이고 합리적인 정보를 제공하는 것이 환경평가의 역할이다. 하지만 일각에서는 환경평가가 사업자의 신규 개발사업 추진에 있어 과도한 간섭을 하고 있다고 지적하기도 한다(김홍균, 2008; 최준규, 2008). 이러한 지적은 특히 환경적 영향이 미미하고 저감방안 수립이 용이한 사업의 경우, 환경평가로 인한 조사의 회수, 검토 및 협의 등의 과정이 필요 이상으로 과도하게 적용될 수 있다는 점을 그 근거로 제시한다. 결국 개별사업의 특성과 해당 지역의 환경적 특성 및 영향정도를 고려한 평가·운영이 이루어지지 못하고 있다는 것이 이와 같은 비판이 제기되게 된 한 가지 원인이라 할 수 있다.

현행 환경평가 제도는 규모를 기준으로 평가 대상을 규정하고 있다. 이는 제도 운영의 편의와 명료함을 도모하는 데는 유용할 수 있으나 규모가 작지만 환경적 영향이 큰 사업들의 경우 환경평가가 필요함에도 평가 대상에서 제외될 수 있고, 평가 대상 규모일지라도 환경적 영향이 크지 않은 일부 사업들의 경우에는 불필요한 평가 절차를 모두 거쳐야 하는 상황이 발생할 수 있다. 또한 평가 대상사업이라 할지라도 환경적

영향이 큰 사업과 미미한 사업에 대해 동일한 절차를 적용하고 있어 절차상의 비효율을 내포하고 있다. 즉, 현행 제도를 보다 효과적이고 효율적으로 적용하기 위해 환경평가 절차 효율화를 도모하는 방안이 강구되어야 한다.

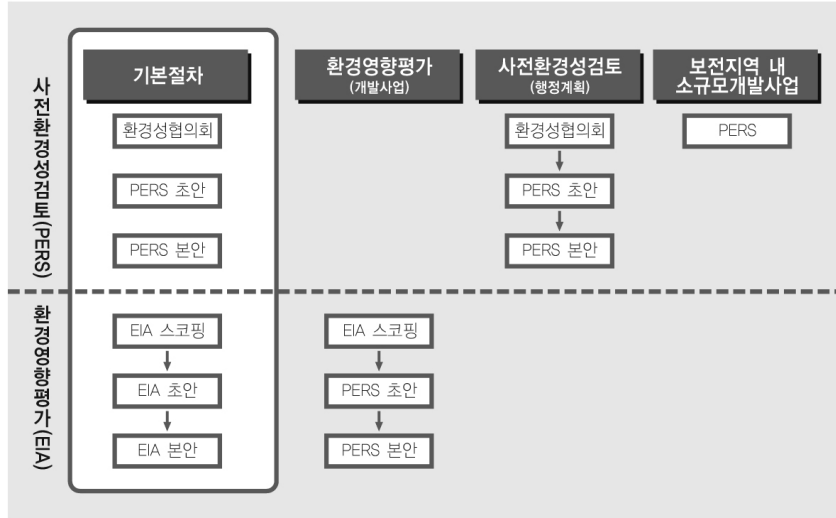
평가 절차 효율화란 조사 및 영향예측, 저감방안 수립 등의 환경평가 내용의 수준은 동일하게 유지하되 불필요한 절차들을 최소화하여 평가에 소요되는 기간 및 비용의 효율화를 도모하는 것을 의미한다. 본 연구는 이러한 환경평가 절차 효율화의 필요성에 주목하여 이에 대한 개선 방안으로서 국내에는 도입하지 않고 있으나 미국, 영국, 캐나다 등 외국의 평가제도에서 활용하고 있는 스크리닝을 살펴보았다. 외국의 스크리닝에 대한 고찰과 기존의 국내 제도 개선 노력 등을 함께 고려하여 사업의 특성 및 환경적 영향을 고려하여 국내 환경평가 절차 효율화 방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구의 대상 범위

평가 대상사업을 환경적 영향에 따라 재구성하고 그에 따른 절차 효율화 방안을 강구할 때, 환경적 영향이 큰 대규모 국책사업과 같은 사업들에 대해서는 보다 강화된 절차 적용을 하고 환경적 영향이 적은 사업(이하 소영향 사업)들에 대해서는 비교적 간소화된 절차를 통해 평가가 진행될 수 있도록 해야 한다. 이 두 가지 측면을 함께 고려하는 것이 필요하나 본 연구에서는 그중 환경적 영향이 미미하고 정형화되어 있어 일정부분 예측 가능한 소영향 사업들을 연구의 대상으로 삼았다. 이는 대규모 국책사업의 환경평가에 대해서는 사회적으로 문제 제기가 되고 논의가 진행된 바 있으나, 비교적 간단한 조사·예측의 과정을 통해 저감대책 수립이 가능한 소영향 사업에 대해서도 대규모 사업과 동일한 절차로 진행되고 있는 문제점에 대한 개선 방안 논의가 상대적으로 한정되어 이루어져 왔기 때문이다.

또 다른 연구 대상 범위 차원으로서 현행 환경평가 절차의 유형을 구분하는 것이 필요하다. 환경평가 제도는 사전환경성검토 및 환경영향평가라는 두 제도로 운영되고 있기 때문에 평가의 유형이 <그림 1>과 같이 네 가지 유형으로 구분될 수 있기 때문이다. 이 중, 본 연구에서는 사전환경성검토 후 환경영향평가까지 수행하는 '기본절차'를 따르는 개발사업을 대상으로 개선방안을 도출하고자 한다. 가장 표준화된 환경평가 절차로서 도출된 연구 결과의 적용 시 활용범위의 폭을 넓게 활용할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구의 대상은 기본절차를 따르는 개발사업들 중 환경적 영향이 미미하거나 정형화되어 있는 소영향 사업으로 대상을 한정하고자 한다.

그림 1 환경평가 절차의 유형



II. 절차 효율화를 위한 기존 환경평가 개선사례

1. 현황

환경적 영향이 크지 않은 소영향 사업들을 대상으로 한 평가 절차의 개선의 필요성이 인식됨에 따라 크고 작은 개선방안이 앞서 추진된 바 있다. 이러한 절차 효율화를 위한 기존 환경평가 개선사례들은 <표 1>과 같이 정리할 수 있다(환경부, 2005; 환경부, 2008). 각 사례들은 크게 법·조례 개정을 통한 제도상의 개선과 지방청 등을 중심으로 추진된 운영상의 노력들로 구분할 수 있다.

제도상 개선사례로는 2009년 「환경영향평가법」개정을 통해 도입된 간이평가와 스코핑 및 의견 수렴 생략이 있다. 또한 서울시에서 실시하고 있는 환경영향평가 특례 제도가 있다. 간이평가는 환경적 영향이 적은 사업에 대해 간이평가서를 작성하고 의견수렴과 협의를 함께 실시할 수 있도록 함으로써 절차를 간소화하고자 한 것이다. 스코핑 및 의견 수렴 면제는 사전환경성검토를 실시한 개발사업의 경우, 스코핑 및 초안 작성을 생략할 수 있도록 하여 중복되는 절차를 생략할 수 있도록 배려한 것으로 보인다.

운영상의 개선사례로는 원주지방환경청에서 실시한 환경영향평가 단심제 및 협의기간 단축계획 등이 있다. 환경평가 단심제의 경우, 환경적 영향이 경미한 사업에 대해 검토 및 현장검증을 일괄 처리하여 협의절차 간소화 및 기간 단축의 효과를 도모한 것으로서 지방청의 업무 처리 과정을 개선하여 협의기간을 단축하고자 한 것이다. 또한 소규모 개발사업 협의기관 단축계획의 경우, 환경적 영향이 경미한 면적 3만㎡ 미만의 사업 중 오염물질 배출이 없거나 저감방안이 구체적으로 수립된 사업에 대해 협의기간을 단축시켜 주도록 한 것으로서, 이 역시 환경평가 단심제와 유사한 취지로 수립된 방안이라 할 수 있겠다.

표 1 절차 효율화를 위한 기존 환경평가 개선사례 현황

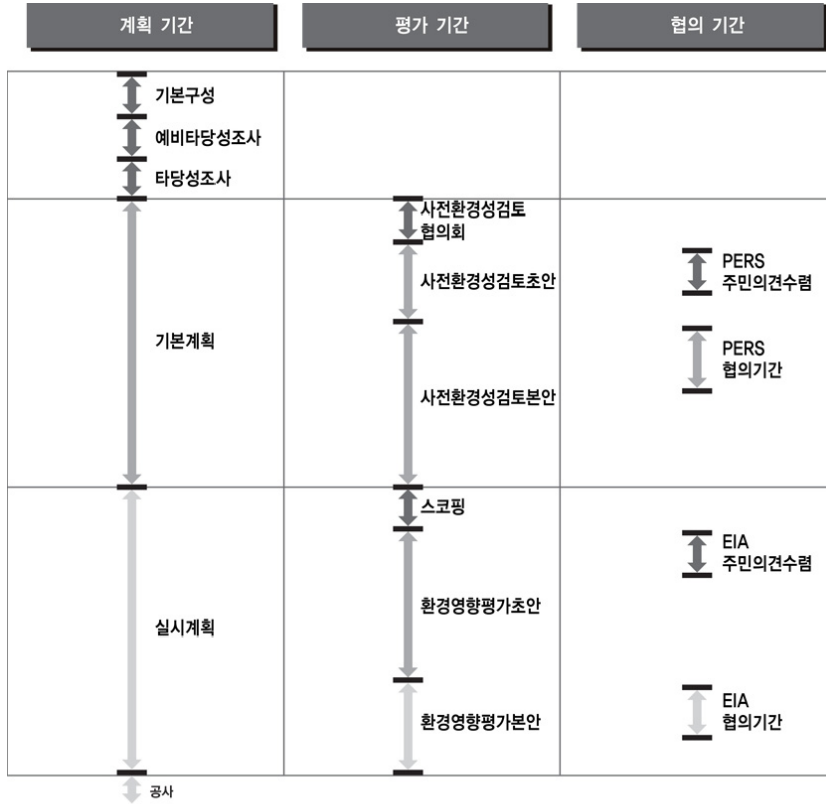
구분	개선사례		내 용
제 도 상	환경영향 평가법	간이평가법(31조)	환경영향이 적은 사업에 대해서는 간이평가서를 작성하고 의견수렴과 협의를 함께 실시
		스코핑 및 의견 수렴 면제등(법33조)	환경영향평가 대상인 개발사업의 행정수립단계에서 사전환경성검토를 실시한 경우 스코핑 및 의견 수렴을 위한 초안 작성 생략 가능
	서울시 환경·교통 ·재해 영향평가 조례	환경영향평가에 관한 특례(조례24조)	평가서 초안 검토 결과 환경적 영향이 미미하거나 충분한 저감대책이 세워진 경우 환경영향평가 협의절차를 면제할 수 있음.
운 영 상	환경영향평가 단심제(원주청)		상대적으로 환경영향이 경미한 사업에 대해 검토 및 현장검증 등의 일괄 처리를 통해 협의절차 간소화와 협의기간 단축을 실현토록 함.
	소규모 개발사업 협의기간 단축 계획(원주청)		환경영향이 경미한 사업면적 3만㎡ 미만의 소규모 사업으로 오염물질 배출이 없거나 환경영향 저감방안이 구체적인 사업의 협의기간을 단축
	사전환경성검토Pre-Screening (환경부 국토환경정책과)		사전환경성검토 초기 검토단계에서 담당자·과장·청장 등 협의의견 결정 참여자 및 사업주체 등이 미리 협의방향, 중점검토 항목 등을 논의·검토하도록 함.
	사전입지상담제도(모든 지방청)		사업자의 사업구상 단계에서 환경성검토 담당공무원이 입지의 적정 여부 등을 상담해 줌.
	협의기간 단축방안 (서울시, 2008년)		현행 4단계인 환경영향평가를 3단계로 축소하여 초안서 작성기간 단축 및 미흡사항 사전 보완을 통해 충실한 평가서를 작성하도록 유도함으로써 불필요한 행정기간을 단축

2. 한계

환경평가 절차 효율화를 위한 기존의 개선사례들 각각의 내용을 보면 환경적 영향이 미미한 소영향 사업들에 대해 협의 및 평가에 소요되는 기간을 줄이고 일부 중복되는 절차들을 생략할 수 있도록 개선하고자 한 것임을 알 수 있다. 환경평가 절차 효율화를 위해 노력했다는 점에서 긍정적이거나 다만, 이러한 개선 노력들이 어느 정도 효과를 발휘할 수 있는지를 본다면 제한된 효과만을 제공할 수 있을 것으로 보인다. 이는 <그림 2>의 환경평가 관련 기간을 통해 설명할 수 있다.

환경평가와 관련된 기간은 협의기간, 평가기간, 계획기간으로 구분하여 볼 수 있는데 기존의 절차 효율화 노력은 협의기간에 대해서만 이루어져 왔다. 협의기간은 사업자가 평가서 본안을 제출하여 최종 협의가 이루어지기까지의 기간이다. 평가기간이란 환경영향평가서를 작성하기 시작하는 시점부터 환경영향평가서를 승인기관에 제출하여 사업에 대한 인·허가를 받기까지의 기간으로서 평가기간 내에 협의기간이 포함된다. 평가기간을 좀 더 세분하여 보면, 평가계획서 작성, 협의회 검토, 평가서 초안 작성, 평가서 초안 공람 및 의견 수렴, 평가서 본안 작성, 평가서 본안 검토 및 협의 각각에 소요되는 모든 기간들로 구분할 수 있으며, 이 모든 단계에 소요되는 기간의 합이 최종 평가기간이 된다. 계획기간은 사업자의 사업구상 시점에서부터 개발 기본계획 수립, 실시계획 수립 후 최종 사업 승인을 받기까지의 기간을 포함한다. 결국 계획기간 안에 평가기간이 포함되며, 협의기간도 포함된다. 전체 계획기간 안에 협의기간은 극히 일부를 차지할 뿐이다. 이전의 개선 노력들은 협의기간의 단축에만 초점을 두어왔다. 협의기간을 파격적으로 줄인다고 하더라도 전체 계획기간에 미치는 영향은 매우 적다. 물론 간이평가, 스코핑 및 의견 수렴 면제들의 사례에서는 평가 절차의 일부를 생략할 수 있도록 하였으나 전체 계획절차·계획기간을 볼 때 극히 한정적인 범위에서 이루어진 개선 노력이라 평가할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 환경평가 절차 효율화를 위한 개선방안을 강구함에 있어 보다 효과적이고 획기적인 개선책은 전체 계획 절차를 고려한 평가 절차의 개선이 필요함에 주목하였다. 즉, 평가 절차 개선은 평가기간을 줄이고 나아가 환경친화적 계획의 조기 수립을 통해 계획기간의 단축으로 연결될 수 있어야 한다.

그림 2 계획·평가·협의 기간의 개념도



환경적 영향이 미미한 소영향 사업의 경우 비교적 간단한 조사·예측만으로도 저감 대책 수립이 가능하다. 계획 초기 단계에서부터 사업자 스스로 환경영향을 고려한 대책을 마련할 경우 평가기간 자체를 줄일 수 있도록 한다면 평가기간 단축뿐 아니라 계획기간의 간소화까지 기대할 수 있을 것으로 보인다.

환경적 영향이 크지 않을 경우 평가 자체를 면제할 수 있도록 하는 제도로써 스크리닝이 있다. 국내에는 현재 도입되지 않은 상태이나 외국의 일부 국가에서 채택하고 있는 제도이다. 그 동안은 국내 환경평가 내에 스크리닝을 적용하는 것에는 다소 무리가 있다는 입장이 대다수였다(송영일 외, 2002; 최상기 외, 2004). 이는 국내 평가제도는 평가 대상을 직접 규정하고 있는 포지티브리스트(positive list) 방식을 채택하고 있는 반면 스크리닝을 채택하고 있는 국가들에서는 환경평가 대상을 규정짓지 않은 채 대상에서 제외되는 사업들을 단계별로 제외시켜 나가는 네거티브리스트(negative list) 방

식을 적용하고 있기 때문이다. 하지만 개별사업의 특성 및 환경적 영향 정도를 고려하여 평가의 후속 절차를 결정할 수 있는 스크리닝을 국내 제도 틀에 맞게 변형·적용한다면 현재 제기되고 있는 국내 제도의 한계를 수정·보완할 수 있는 유용한 방법이 될 수 있을 것이다. 이에 외국의 스크리닝 제도에 대해 고찰하고 이를 통해 스크리닝의 국내 도입 가능성 및 적용 방안을 모색하고자 한다.

III. 외국의 스크리닝 제도 고찰

1. 스크리닝의 정의

스크리닝의 정의를 명확히 하고자 관련 문헌을 통해 그 정의를 검토하였다. 유럽 공동체(European Communities)가 발간한 환경평가 가이드라인(Guidance on EIA)에는 “스크리닝은 특정 사업의 환경영향평가 실시 여부를 결정하기 위한 과정”이라 제시하고 있다.¹⁾ 또한 Hanna(2005)는 “스크리닝이란, 환경영향평가가 필요한지에 대한 대답으로서 제안된 사업의 환경영향평가 실시 여부를 결정하고, 평가를 실시할 경우에는 평가의 수준·정도를 결정하기 위한 것”으로 정의하고 있다.²⁾ 이러한 정의를 종합할 때, 스크리닝(Screening)은 “환경적 영향을 고려하여 각 사업에 대해 환경영향평가 실시 여부와 환경영향평가의 정도를 개별적으로 판단하는 절차”라고 할 수 있다.

2. 외국의 스크리닝 제도

1) 캐나다 북서준주 매켄지밸리³⁾

매켄지밸리의 환경평가제도는 <그림 3>과 같이 예비 스크리닝 단계(Preliminary Screening, PS), 환경평가단계(Environmental Assessment, EA), 환경영향리뷰단계(Environmental Impact Review, EIR) 세 단계로 구성되어 있다. 관련 기관으로는 개발

1) 이에 대한 원문은 다음과 같다. “Screening is the process of determining whether or not EIA is required for a particular project(EUROPEAN COMMUNITIES, 2001)”

2) “Screening: It answers the basic question, is an EIA required? Screening is used to determine whether or not a proposal should be subject to EIA and, if so, at what level of detail(Hanna, 2005)”

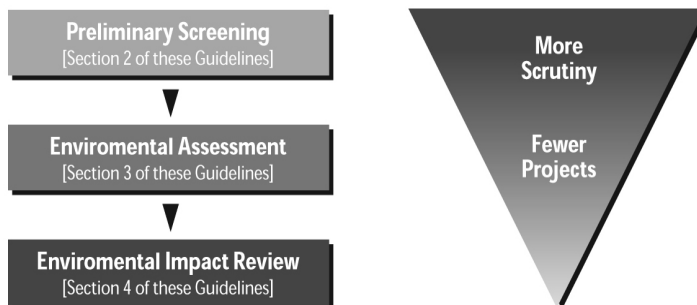
3) 매켄지밸리(Mackenzie Valley)는 캐나다 북서준주(Northwest Territories)에 위치한 지역으로서 5개의 원주민 정부로 구성되어 있는 곳이다. 또한 다양한 지하자원이 매장되어 있어 해당 지역의 자원개발을 둘러싼 원주민 정부와 연방정부 간에 이해관계가 얽혀 있는 지역이다. 이러한 배경 하에 매켄지밸리 환경평가제도는 원주민 정부 및 연방정부가 공동 참여하는 공동관리 형태로 운영되고 있다.

사업의 인·허가를 맡고 있는 승인기관인 ‘토지 및 물 위원회(Land and Water Board, LWB)’와 환경평가 시 관련 내용 협의 및 검토를 담당하는 ‘환경평가 검토위원회(Environmental Impact Review Board, EIRB)’가 있다.

환경평가는 이 지역에 개발사업을 추진하고자 하는 사업자가 승인기관인 LWB에 사용허가 신청을 하는 시점부터 시작된다. 1단계인 PS단계는 LWB의 주도 하에 이루어진다. LWB는 사업관련 제출서류 및 토지이용계획의 적정성을 검토하고 지역사회, NGOs, 관련부처 등 이해관계자 및 EIRB와의 협의를 통해 해당 사업에 대한 환경적 영향 및 사회적 문제 유발 가능성을 판단하게 된다. 대부분의 사업들이 1단계(PS) 스크리닝을 통해 평가 대상에서 제외되며 몇몇 소수의 환경적 영향이 크다고 판단되는 사업들에 대해서만 EA, EIR을 순차적으로 이행하도록 하고 있다.

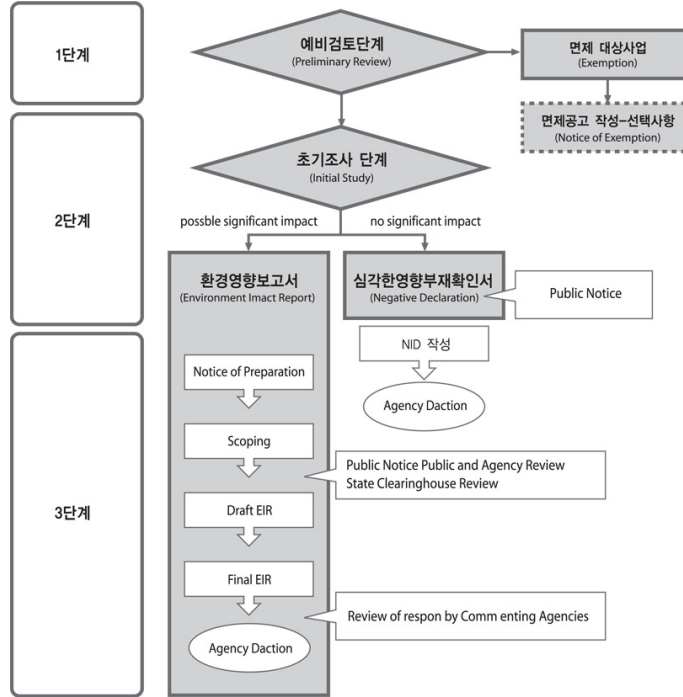
이후 EA단계에서는 EIRB가 주도하여 진행한다. 1단계 검토 결과를 근거로 EIRB가 사업자에게 사업평가보고서를 작성토록 하고 사업자가 작성한 내용 및 추가적인 의견 수렴을 거친 후 최종 환경평가보고서를 작성하여 주정부장관에게 제출하도록 하고 있다. EIRB가 작성한 보고서에는 사업에 대한 동의, 부동의, EIR 실시 등의 의견을 제시하고 있는데, 주정부장관의 결정은 EIRB의 의견을 거의 따르는 것으로 알려져 있다. 최종 EIR 단계에서는 EIRB가 임명한 패널 위원들의 검토 후 패널보고서를 작성하고 그 결과에 따라 최종 사업 동의 혹은 부동의를 결정하고 있다(Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board, 2004).

그림 3 캐나다 북서준주 매켄지밸리의 스크리닝



자료: HVEIRV(2004), *Environmental Impact Assessment Guideline*.

그림 4 미국 캘리포니아 주 스크리닝



2) 미국 캘리포니아 주

캘리포니아 주의 환경영향평가는 <그림 4>와 같이 크게 3단계로 구분된다. 1단계 ‘예비 검토(Preliminary Review)’ 단계로서 사업이 캘리포니아환경질법(CEQA)의 법적 대상 사업인지, 면제대상 사업은 아닌지 등에 대해 검토하고 사전 컨설팅을 받는 단계이다. 2단계는 ‘초기조사(Initial Study)’ 단계로서 사업의 환경적 영향의 정도를 판단하기 위한 기초조사를 실시하는 단계이다. 초기조사는 사업의 승인절차의 주된 책임을 담당하는 주관기관(Lead Agency)이 주도하게 된다.⁴⁾ 주관기관은 환경성 체크리스트(Environmental Checklist Form) 등 활용하여 해당 사업의 특성 및 지역의 상황 및 여건 등을 고려하고 환경적으로 심각한 영향이 발생할 가능성에 대해 판단한다. 영향이 없거나 미미할 것으로 판단되는 사업에 대해서는 ‘심각한 영향 부재 확인서(Negative

4) 주관기관은 사업의 승인기관을 뜻하며 사업의 승인절차에 관련된 공공기관이 둘 이상 존재할 경우 가장 큰 책임을 갖는 기관을 주관기관으로 선정한다. 주관기관 이외의 관련 기관들은 책임기관(Responsible Agency)으로 지정되며, 평가 시 함께 협의하게 된다. 보통의 경우 주관기관은 사군청 등이 담당하며 일부 지역에 대해 관할권을 행사하는 공원관리청과 같은 공공기관들이 책임기관이 되는 경우가 많다(Bass et al., 1996).

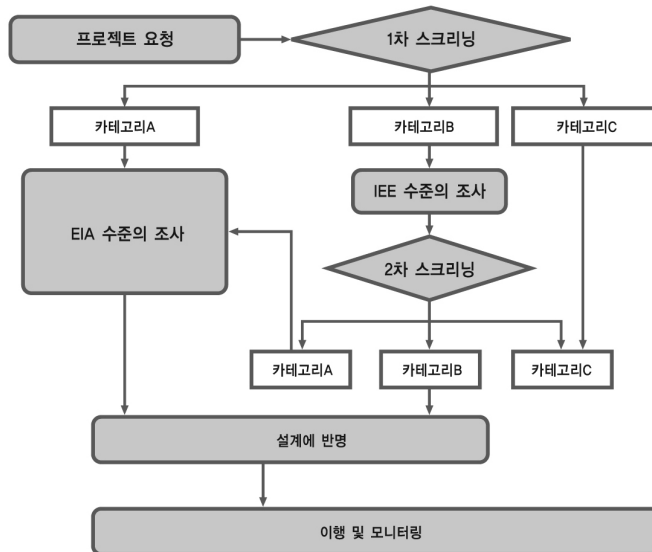
Declaration, ND)’의 작성으로 조사내용을 정리한 후 평가를 종료하며, 그렇지 않은 사업들에 대해서는 스코핑, 초안, 의견 수렴, 공공기관 협의 등과 같이 비교적 복잡한 절차를 거치는 3단계 ‘환경영향평가서(Environmental Impact Report, EIR)’를 작성하도록 하고 있다(California Natural Resources Agency. 2009).

3) 일본국제협력기구의 환경사회배려조사

일본국제협력기구(JICA)는 개발조사 프로그램과 무상협력자금 사업을 추진함에 있어 사업 전 사전조사로서 환경사회배려조사를 실시하도록 하고 있다. 환경사회배려조사는 자연환경에 미치는 영향과 주민이전, 인권존중 등 사회환경에 미치는 영향을 포괄하여 해당 사업으로 인한 수원국에 미치는 영향을 평가하여 사업에 반영하기 위한 것이다. 일종의 환경평가 제도로 볼 수 있다. 환경사회배려조사의 수행주체는 수원국 정부이다. JICA와의 협력에 의해 조사를 수행하되 수원국 스스로 자국의 환경을 보호하는 노력을 기할 수 있도록 지원하고 있다.

무상원조 사업에 대한 환경사회배려조사는 <그림 5>와 같이 두 차례에 걸친 스크리닝을 통해 대상사업의 환경영향 정도를 분류하고 있다.

그림 5 JICA 환경사회배려조사의 스크리닝(무상원조 사업)



자료: 한국국제협력단(2008), 「지속가능한 개발원조를 위한 KOICA 환경가이드라인 연구보고서」.

1차 스크리닝은 사업 유형에 따른 분류로서 일반적인 환경적 영향의 심각성 정도에 따라 카테고리 A, B, C를 분류한다. 카테고리A에 해당하는 사업은 EIA 수준의 상세조사를 실시하고, 카테고리B의 경우 초기환경조사(Initial Environmental Examination, IEE) 수준의 조사를 실시한 후 그 결과를 토대로 2차 스크리닝을 실시하게 된다. 2차 스크리닝에 의해 카테고리 A로 변경될 경우에는 EIA 수준의 조사를 거쳐 결과를 기초설계조사에 반영해야 하지만, 변경없이 B로 분류된 경우는 바로 기초설계에 반영, C로 변경되었을 시에는 바로 조사를 종료하게 된다(JICA, 2004; KOICA, 2008).

3. 시사점

외국의 스크리닝 제도를 보면, 세부 형태 및 운영방안 등에는 다소 차이가 있지만 근본적으로는 개별사업의 환경적 영향을 고려하여 사후 평가 절차를 결정한다는 점에서 동일하다. 즉, 간단한 예비조사를 통해 사업의 특성 및 환경적 영향 정도를 판단한 후, 그 결과에 따라 환경적 영향이 미미한 사업에 대해서는 환경영향평가 자체를 실시하지 않거나 혹은 간략한 수준에서 종료하도록 하고, 심각한 영향을 끼칠 수 있거나 민감한 사업에 대해서는 심도 있는 평가 절차를 따르도록 하고 있다.

또한 스크리닝에서 가장 문제가 될 수 있는 판단 결과에 대한 책임 소지에 대한 부분을 살펴보면, 매켄지밸리의 경우 승인기관의 주도 하에 사업 내용 검토 및 다양한 이해관계자의 의견수렴 및 협의가 이루어진 후 환경평가 실시 여부를 결정하고 있으며, 캘리포니아 주의 경우도 승인기관이라 할 수 있는 주관기관이 스크리닝에 필요한 기초조사를 주관하고 있음을 알 수 있다. 즉, 승인기관에 판단결과에 대한 책임이 집중되어 있음을 알 수 있다. 이에, 결정을 책임져야 하는 승인기관은 이러한 부담을 줄이고자 판단에 활용했던 관련 자료 모두를 기록하고 열람하는 체계를 구축하고자 노력하고 있음을 알 수 있다.

IV. 스크리닝 도입을 통한 환경평가 절차 효율화 방안

앞서 검토한 내용들을 총괄하여 절차 효율화를 위한 스크리닝 도입 방안을 제시하고자 한다. 먼저 절차 효율화가 필요한 소영향 사업들의 특징들을 살펴보고 이러한 사업들을 대상으로 절차의 효율화를 도모할 수 있도록 스크리닝을 적용하는 개선방안을 수

립하였다. 또한 스크리닝에 있어서 판단의 책임에 대한 문제는 매우 중요하다. 이러한 판단에 대한 책임문제를 최소화하기 위해서는 스크리닝 판단의 주체, 판단시점 등을 포함한 실제 운영방안을 어떻게 수립하느냐가 중요한 요소이다. 이에 그 중요성을 견지하여 제안된 절차 개선방안에 대한 구체적인 운영방안도 함께 제시하였다.

1. 소영향 사업의 특징

먼저, 본 연구의 절차 효율화 대상인 환경적 영향이 미미한 소영향 사업들의 특징을 도출하였다. 소영향 사업들이 현행 평가제도 내에서 기간 상, 평가의 내용 상 어떠한 특징을 갖고 있는지 검토하였다. 소영향 사업의 특징을 도출하는 과정은 소영향 사업이라 판단되는 사례를 선정하여 해당 사례들의 특징을 도출하는 방법을 활용하였다. 사례선정을 위한 초기 대상사업은 2008년 환경영향평가 협의완료된 사업 중 사전환경성검토와 환경영향평가를 모두 거친 30개의 사업이다. 이들 각각의 사업개요, 사업유형, 지역 환경정보 및 평가서 검토의견 등을 토대로 1차 선정 후 보다 합리적인 판단을 위해 KEI 전문가 그룹 10인의 토의를 통해 최종 5개의 사업을 소영향 사업으로 선정하였다.⁵⁾

선정된 사업들의 평가기간상의 특징을 보면 소영향 사업의 경우 사전환경성검토 협의 이후 환경영향평가 초안까지의 기간이 보통 3개월 미만으로 일반 사업에 비해 짧게 나타났다. 이는 소영향 사업의 경우 저감대책을 수립하기 위한 추가조사가 거의 필요 없다는 것을 시사한다. 또한 해당 사업의 평가서 검토의견을 통해 도출한 소영향 사업의 평가내용상의 특징을 보면, 환경영향평가 단계에서 사업계획의 변경을 수반하는 저감대책이 필요하지 않은 경우와 이미 수립된 저감대책으로 충분하여 추가적인 검토의견이 제시되지 않은 경우로 드러났다. 물론 저감대책 수립을 요구하고 있는 검토의견도 있었으나 그 내용을 보면, 영향이 크지 않고 쉽게 예측가능한 형태로서 사업자의 자구적 노력으로 보다 사업 초기에 충분히 대책 수립이 가능한 것들을 확인할 수 있었다. 이러한 특징들은 소영향 사업의 경우 계획 초기 단계부터 환경적 영향을 반영한 대책 마련이 용이하며, 불필요한 조사 및 협의 등의 과정이 간소화되더라도 최종평가완료된 계획의 수준은 크게 달라지지 않을 수 있음을 시사하고 있다.

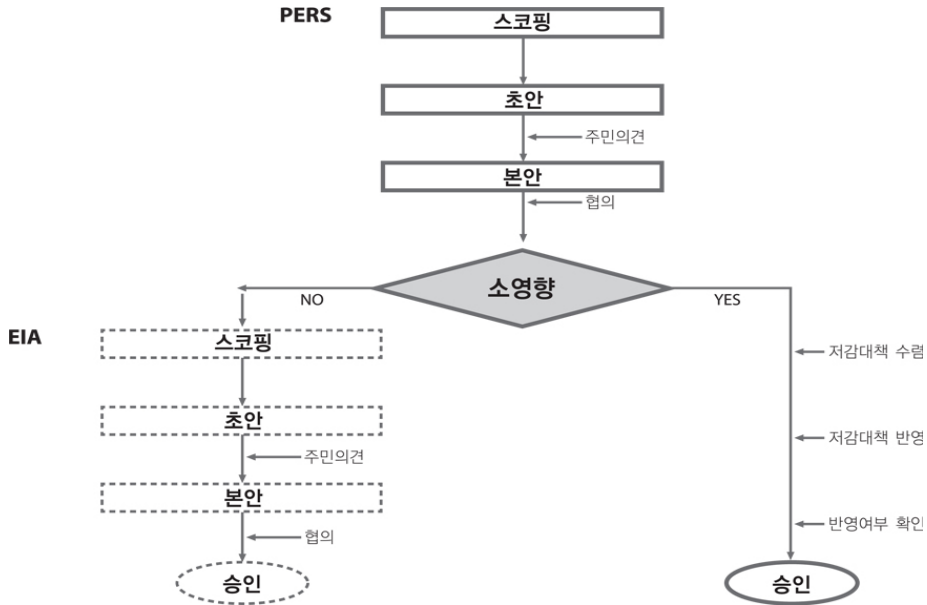
5) 소영향 사업 사례 선정은 전문가 의견 수렴을 통해, 환경적 영향이 미미하여 추가적인 조사나 정밀한 영향예측 과정이 상대적으로 불필요했다고 판단되며 최종 수립된 저감방안이 비교적 간단하고 일반적이었던 사업들로 하였다. 다양한 사업 관련 정보들을 수집, 종합하고 전문가 그룹의 의견 수렴을 거쳐 소영향 사업으로 볼 수 있는 적합한 사례들을 최종 선정하였다.

2. 스크리닝을 적용한 절차 효율화 방안

대상사업의 환경적 영향을 고려한 절차 효율화 방안으로서 국내 환경평가 제도의 큰 틀을 벗어나지 않는 범위 내에서 스크리닝을 적용·도입하는 방안을 강구하였다. 이는 보다 현실적인 방안으로서 사전환경성검토 협의를 통해 수행된 조사결과를 토대로 스크리닝을 실시하여 환경적 영향이 미미한 소영향 사업의 경우 환경영향평가 시행을 면제토록 하는 방안이다. 이에 대한 내용은 <그림 6>과 같이 도식화할 수 있다.

사업자는 해당 개발사업 시행으로 인한 환경적 영향이 미미하다고 판단하는 경우, 사전환경성검토 협의시 소영향 사업인지에 대한 판단을 협의기관의 장에게 요청할 수 있도록 한다. 스크리닝 결과 소영향 사업으로 분류될 경우 환경영향평가를 수행하지 않는 대신 저감계획을 마련하고 실시계획에 반영한 후, 반영 여부를 승인기관이 확인하는 절차를 거치는 것으로 평가를 종료하게 된다.

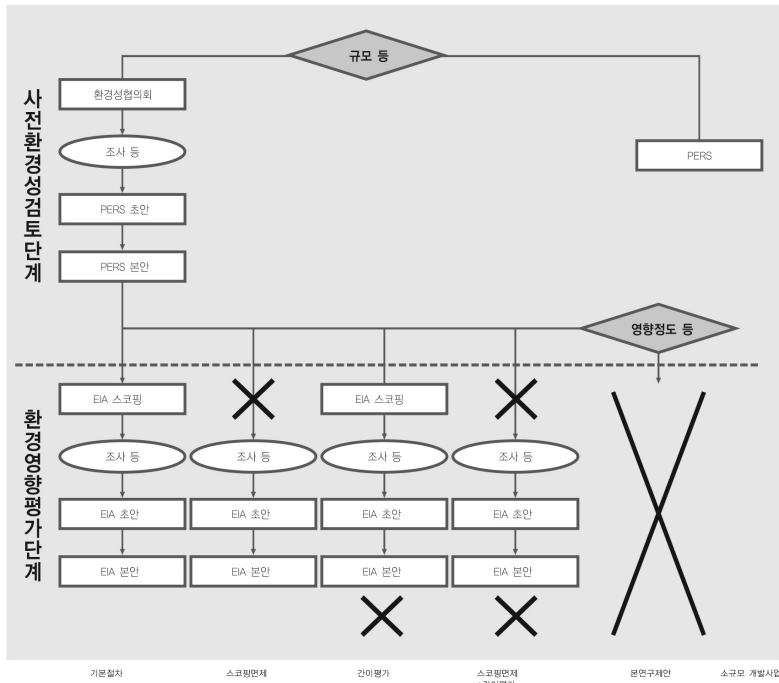
그림 6 본 연구가 제안하는 절차 효율화 방안



본 연구가 제안하는 개선방안은 기존의 절차 효율화를 위한 개선사례들과 비교할 때, 절차 개선의 면에서 획기적이며, 근본적으로는 계획절차 및 계획기간을 염두에 둔 평가 절차 개선방안으로서 의의가 있다(<그림 7> 참조). 기존의 스코핑 면제, 간이평가의 경우 일부 절차는 생략할 수 있으나 근본적으로 평가서 작성 회수 및 협의 회수는 크게 달라지지 않는다. 반면, 본 연구가 제안하는 개선방안의 경우 평가서 작성 및 협의 회수를 최소화하는 방안으로서 환경평가에 임하는 사업자에 대한 규제완화의 측면에서 정책적으로도 호응을 얻을 수 있을 것으로 사료된다.

또한 이 방안은 스크리닝을 통한 평가 절차 간소화 기회를 사업자들에게 제공함에 따른 부차적인 효과도 기대할 수 있다. 즉, 사업자가 추진계획이 소영향 사업으로 분류될 수 있도록 계획 초기 단계에서부터 친환경적 계획 수립을 위해 노력하도록 유인할 수 있다. 이는 사업자의 자율성 강화 측면에서도 바람직하며 기간의 측면에서도 단기적으로는 평가기간의 단축을 또한 장기적으로는 조기 친환경 계획 수립을 통한 계획기간의 단축까지 기대할 수 있음을 암시한다.

그림 7 기존 개선사례들과 본 연구 제안 비교



아울러 본 연구의 개선방안은 사업자가 수립한 저감대책의 반영 여부를 승인기관이 최종 확인하도록 함으로써 승인기관의 책임의식도 높일 수 있을 것으로 보인다. 스크리닝을 통해 환경영향평가를 면제 받은 사업의 경우, 승인기관에 최종 승인 전에 수립된 저감대책의 반영 여부를 더욱 철저히 확인해야 하는 부담을 지을 수 있다.

3. 운영방안

제안한 개선방안의 구체적인 운영방안은 <표 2>와 같다.⁶⁾ 먼저 스크리닝 신청은 사업자가 사전환경성검토 평가계획서에 신청 여부를 명기하는 것으로 한다. 이 때, 스크리닝을 신청할 수 있는 신청기준은 민감사업이 아닌 사업으로서 사업으로 인한 환경적 영향이 적거나 정형화되어 예측 가능한 사업, 주변에 민감지역이 포함되지 않은 사업, 환경영향평가 대상 최소규모의 200%를 넘지 않은 사업일 경우 신청할 수 있도록 한다. 이러한 기준은 운영시 혼란을 줄이고자 제시한 최소한의 제약조건이라 할 수 있다. 스크리닝을 신청한 사업의 경우 사전환경성검토 협의회 심의 시 추가적으로 현행 환경영향평가에서 이루어졌던 일부 내용에 대해서도 모두 수행할 수 있도록 함께 자문해야 한다. 스크리닝의 판단은 사전환경성검토 협의 시 이루어지며, 소영향 사업인지 여부는 협의기관이 판단하고, 최종 저감대책 수립 여부에 대해서는 승인기관이 확인하도록 한다.

1) 신청시점 및 주체	<ul style="list-style-type: none"> - 사전환경성검토협의회 의견 수렴을 위한 문서(PERS 평가계획서) 작성 시에 스크리닝 신청 여부를 기입하도록 함. - 이 때 신청을 하는 주체는 사업자로 함 .
2) 신청기준	<ul style="list-style-type: none"> - 사업으로 인한 환경적 영향이 적거나 환경적 영향이 정형화되어 있어 예측 가능한 사업 - 사업 대상지 주변에 주요 민감지역(생태·자연도 1등급지역, 습지, 국립공원, 야생동식물보호구역, 천연기념물 보호구역, 수변구역 등 환경·생태적으로 보전가치가 높은 지역)이 포함되지 않아야 함. - 단, 대상사업의 규모가 환경영향평가 대상 최소규모의 200%를 넘는 경우는 제외 - 민감사업(대형 댐 및 도로 건설, 생태적으로 중요한 지역에서 이루어지는 대형사업, 민원이 많은 사업 등)일 경우 제외

6) 본 운영방안은 환경영향평가협회 제도분과위원회 위원(총 10인)을 대상으로 전문가 포커스그룹 인터뷰 결과 및 KEI 전문가 의견 수렴 등을 통해 수립하였다.

표 2 스크리닝 운영방안 (계속)

<p>3) 사전환경성검토협의회에서 추가적으로 심의하게 될 내용</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 신청기준과의 적합성을 확인 후 조언 및 자문을 통해 소영향 사업으로서 환경영향 평가 면제 가능한지 검토함. - 현행 환경영향평가에서 이루어졌던 일부 내용에 대해 사전환경성검토 단계에서 모두 수행할 수 있도록 자문해야 함. - 자문은 사전환경성검토 작성지침에 없으나 환경영향평가 시에 해야 할 사항 중 해당 사업의 사전환경성검토에서 수행해야 할 것으로 판단되는 사항에 관한 것임. - 이 때 유의할 것은 협의회 단계에서 스크리닝의 판단을 하는 것은 아니며, 판단은 사전환경성검토 협의 시에 실시함.
<p>4) 사전환경성검토 협의 시 유의사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 스크리닝을 신청한 사업에 대해서는 예측 가능한 정형적인 영향을 고려한 저감 방안도 함께 협의하는 것이 필요함.
<p>5) 스크리닝 판단기준</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 판단은 사전환경성검토 협의 시에 이루어짐. - 사전환경성검토 시에 검토된 사항만으로도 환경에 미치는 영향이 매우 미미한 경우인지 판단 - 추가로 상세한 조사(환경영향평가)를 하지 않더라도 저감대책이 충분히 마련될 수 있는 경우인지를 판단.
<p>6) 스크리닝 판단 및 반영 여부 최종 확인 주체</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 소영향 사업인지에 대한 판단 주체는 협의기관 - 최종 저감대책 반영 여부 확인 주체는 승인기관
<p>7) 저감대책 반영 여부 확인</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 소영향 사업으로 분류된 사업은 환경영향평가를 대신하여 저감대책을 수립하여야 함. - 사업자는 사전환경성검토 협의의견과 추가로 제시된 저감계획을 반영하여 적절한 사업계획이 수립되었음을 승인기관에 제출하고 승인기관은 이를 확인함.

4. 도입 가능성

현행 환경평가제도는 현행법상으로 사전환경성검토와 환경영향평가로 이원화되어 있다. 스크리닝의 의미가 후속 평가 절차와 실시 여부를 결정하는 장치라고 할 때, 현재 상태에서는 사전환경성검토에 대한 실시 여부를 판단하는 스크리닝과 환경영향평가의 실시 여부를 결정하는 스크리닝을 생각할 수 있다. 사전환경성검토의 필요성을 판단하는 스크리닝이 보다 초기사업 단계의 절차이며, 외국의 스크리닝과 비슷한 절차라고 할 수 있으나, 본 연구에서는 사전환경성검토를 거치고 난 후 환경영향평가의 실시 여부를 판단하여 환경영향평가의 생략을 가능하게 하는 스크리닝 도입방안을 제안하였다. 즉, 스크리닝을 위한 새로운 절차를 도입하는 것이 아니라, 사전환경성검토 과정을 일종의 스크리닝 과정으로 해석할 수 있다는 제안이다. 이러한 스크리닝 도입방안은 다음과 같은 몇 가지 측면에서 그 도입 가능성을 고찰해 볼 필요가 있다.

1) 사전환경성검토와 환경영향평가의 통합 가능성

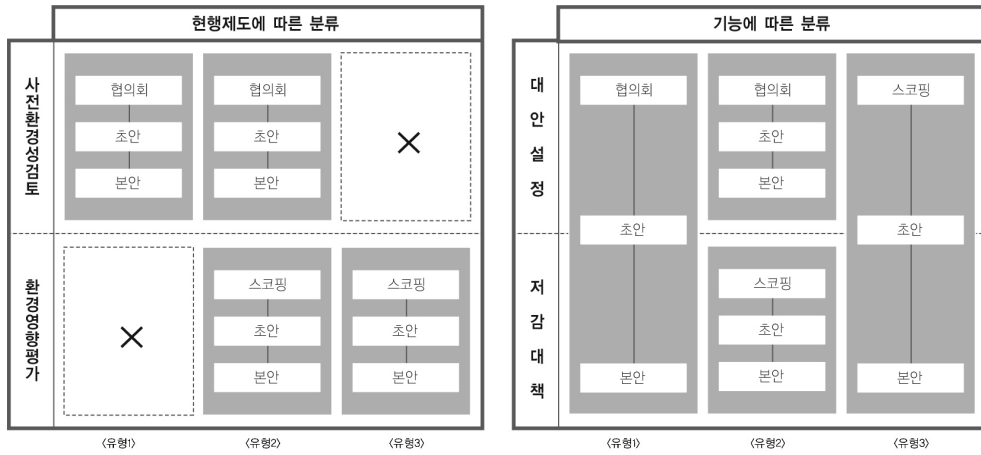
현행 환경평가 제도의 이중 구조 안에서, 환경영향평가가 생략 가능한지에 대해 살펴 봐야 한다. 이 부분에 대해서는 이미 산업단지특례법을 통해 사전환경성 검토를 면제하고 영향평가를 실시할 수 있도록 하고 있다. 그렇다면 사전환경성검토와 환경영향평가는 목적이 다른데 어떻게 생략 또는 통합이 가능한가라는 논의가 가능하다. 이는 기존의 평가 절차를 기능에 따라 재분류해 보면 그 답을 찾을 수 있다.

제도에 따라 절차를 분류해 보면, 사전환경성검토만 수행하는 경우(유형1), 환경영향평가만 수행하는 경우(유형3), 둘 다 수행하는 경우(유형2)로 구분할 수 있다. 하지만 <그림 8>과 같이, 현행 제도의 평가 절차를 기능에 따라 재분류할 경우 세 가지 유형(유형 1 ~ 3) 모두 동일하게 대안 설정 및 저감대책 수립의 기능을 모두 수행하고 있음을 알 수 있다(조공장 외, 2008).

유형1의 경우 소규모 골프장 사업과 같이 사전환경성검토의 대상이나 환경영향평가 대상이 아닌 경우로서 사전환경성검토 시 저감계획도 함께 검토하고 있다. 유형2는 기본절차를 따르고 있는 형태로서 사전환경성검토에서 입지와 계획의 적절성을 검토한 후 환경영향평가에서 저감대책을 검토하고 있다. 유형3은 사전환경성검토 대상은 아니나 환경영향평가 대상인 개발사업으로서 이 경우에는 환경영향평가에서 입지 및 계획의 적절성까지 함께 검토하고 있는 것이다. 결국 제도의 기능을 중심으로 볼 때, 개발사업의 환경평가에서는 입지 및 계획 적절성을 검토하는 대안검토 단계와 저감대책을 검토하는 단계가 모두 필요함을 알 수 있으며 사전환경성검토와 환경영향평가 기능상 매우 유사하게 운영되고 있다.

이러한 이유로 인해 유형2와 같이 기본절차를 따를 경우 상당부분 절차의 중복이 발생할 수 있다. 즉, 스크리닝을 통해 사업의 성격을 고려하여 사후 평가 절차를 규정할 때, 현 상태의 기본절차는 각 단계들 중 상당 부분이 생략이 가능함을 인식하는 것이 필요하다. 또한 두 제도 중 하나만 진행해도 된다는 것은 절차의 면제를 의미하는 것일 뿐, 그 기능의 면제가 아님을 인식하여야 하겠다(조공장 외, 2008).

그림 8 기능에 따른 평가 절차 재분류



자료 : 조공정 외(2008), p.131.

2) 사전환경성검토의 역할 재조명

본래 사전환경성검토는 환경영향평가의 미비점을 개선하기 위해 도입된 것이었다. 환경영향평가 단계에서는 이미 사업계획이 구체화 된 상태이기에 근본적인 친환경적 계획수립을 유도하기에는 한계가 있다는 지적에 따라 도입되었다. 따라서 사전환경성검토는 행정계획과 개발사업의 초기 단계에서 입지 타당성 및 환경에 미치는 영향을 고려한 계획을 수립하기 위한 제도로 도입되었다. 또한 환경부는 현행 사전환경성검토를 전략환경평가로 전환·도입하고자 하고 있다.

그런데 사전환경성검토가 전략환경평가인가라는 주장에 대해서는 논란의 여지가 있다. 우선, 전략환경평가는 행정계획을 대상으로 하지만 현행 사전환경성검토는 중장기 계획이 아닌 사업계획을 대상으로 하는 경우가 대부분이다. 또한 전략환경평가는 계획수립기관 혹은 승인기관에 의한 종합판단이 이루어져야 함에 비해, 사전환경성검토는 환경부의 협이가 강조되고 있는 실정이다. 더욱이 실제 운영에서 사전환경성검토는 환경영향평가와 같이 상세한 조사 및 저감대책 마련 등이 요구되는 경우도 있어 두 제도의 차이가 모호한 상태이다. 그러므로 사전환경성검토는 전략환경평가라기보다는 오히려 환경영향평가 초기 단계의 역할을 담당하고 있다고 할 수 있겠다.

그러나 만일, 사전환경성검토단계에서 상세한 조사나 저감대책을 요구하지 않고 대안의 적정성만을 개략적으로 검토한다면 스크리닝을 위한 예비조사의 성격으로 볼 수

도 있을 것이다. 다만 국내 환경평가 제도에서는 사전환경성검토에서 협의 완료된 사업이 환경영향평가에서 부동의되는 경우는 거의 드물고 대부분의 경우 사전환경성토의 협의 완료가 곧 사업의 최종 승인을 보장하는 일종의 면죄부로 이해되고 있는 실정 이기에 사전환경성검토에서 상세한 조사까지 요구하게 되는 것이다. 즉, 환경영향평가의 협의단계에서 최종적으로 부동의가 가능하다면 사전환경성검토는 스크리닝을 위한 예비조사의 성격으로 활용될 수 있으며 조사의 내용 및 범위도 현재보다 대폭 간소화 될 수 있을 것으로 사료된다.

사전환경성검토의 역할에 대한 재조명은 스크리닝의 도입단계(사전환경성검토 단계, 또는 환경영향평가 단계) 즉, 초기 단계에서의 전면적인 스크리닝의 도입 가능성 등과 연계되어 반드시 필요한 논의과정으로 판단된다.

IV. 결론

본 연구에서는 기존의 국내 환경평가 제도가 규모를 기준으로 대상사업을 규정함에 따라 나타나는 절차의 비효율성을 개선하기 위한 방안으로 스크리닝 도입을 통한 절차 효율화 방안을 제안하였다. 환경적 영향이 크지 않은 소영향 사업들의 경우 스크리닝을 통해 평가 절차 간소화 기회를 가질 수 있도록 개선하는 방안이다.

물론, 기존의 제도 개선 노력에서도 환경평가 절차 효율화를 위한 사례들을 찾을 수 있다. 하지만 기존사례들은 대부분이 협의기간 단축에 초점을 두어 왔으며, 평가기간과 계획기간의 측면에서는 극히 한정적인 효과만을 기대할 수 있다는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 개별사업의 특성 및 환경적 영향정도를 고려하여 평가 후속절차를 결정하는 스크리닝 도입을 통해 절차의 효율화를 도모하고자 하였다. 이는 평가기간의 직접적인 단축효과뿐 아니라 장기적으로는 조기 친환경 계획 수립을 통한 계획기간의 단축까지도 기대할 수 있는 방안이라 할 수 있다.

본 연구의 개선방안은 현행 법체계의 근본에서부터의 대대적인 정비를 유발하지 않으면서도 스크리닝의 도입을 통해 절차 효율화를 꾀할 수 있는 방안이다. 또한 규제 완화, 사업자 자율성 강화 등 도입 효과의 측면에서도 기존의 제도 개선 사례들보다 더 크게 기대할 수 있다. 다만, 제안된 개선방안이 효과가 극대화되기 위해서는 도입가능성에서 논의했던 사전환경성검토 및 환경영향평가의 통합 가능성, 사전환경성검토

의 역할에 대한 재조명 등에 대한 고민과 논의들이 추가적으로 이루어질 필요가 있다. 이는 향후 보다 근본적이고 진보된 환경평가 절차 효율화 방안들을 강구하기 위해서도 필요한 부분일 것으로 사료된다.

참고문헌

- 김홍균. 2008. “사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합”. 『저스티스』 통권 제 105호: 250-276.
- 송영일 외. 2002. 『환경영향평가 제도 개선 포럼 운영』. 환경부.
- 조공장 외. 2008. 『환경평가제도 30년의 성과분석과 발전방향』. 한국환경정책·평가연구원.
- 최상기 외. 2004. 『환경영향평가 협의·관리 표준화 및 스크리닝제도 등 평가항목·대상별 평가내실화 방안 연구』. 한국환경정책·평가연구원.
- 최준규 외. 2008. “환경영향평가 문제의 원인 및 연계성 분석을 통한 제도개선 연구”. 『환경영향평가』 17(1): 11-24.
- 한국국제협력단(KOICA). 2008. 『지속가능한 개발원조를 위한 KOICA환경가이드라인 연구보고서』.
- 환경부. 2005. 『사전입지상담제도 운영지침』.
- _____. 2008. 『사전환경성검토 Pre-Screening 시행지침』.
- Bass, R. E., A. I. Herson, and K. M. Bogdam. 1996. *CEQA Deskbook*. Solano Press Book.
- California Natural Resources Agency. 2009. “California Environmental Resources Evaluation System”. Available at : <http://ceres.ca.gov/ceqa/> [2010. 10. 1]
- European Communities(EC). 2001. *Guidance on EIA-Screening*. Office for official publications of the EC.
- Hanna, Kevin S. 2005. *Environmental Impact Assessment- practice and participation*. Oxford University press.
- Japan International Cooperation Agency(JICA). 2004. *JICA guidelines for environmental and social considerations*.
- Mackenzie Valley Environmental Impact Review Board. 2004. *Environmental Impact Assessment Guideline*.