

환경평가의 공정성 제고를 위한 공탁제 도입방안에 관한 연구

유현석 | 이영준 | 전동준 | 황지원



■ 연구진

연구책임자 유현석 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원)
참여연구위원 이영준 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원)
 전동준 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원)
 황지원 (한국환경정책·평가연구원 연구원)

■ 연구자문위원 (가나다 순)

박민대 (한국환경영향평가협회 부회장, 동림건설컨트 전무)
조공장 (한국환경정책·평가연구원 연구위원)
최준영 (국회 입법조사처 조사관)
최준규 (한국환경정책·평가연구원 선임연구위원)
홍상표 (한국환경영향평가학회 회장, 청주대학교 교수)

© 2017 한국환경정책·평가연구원

발행인 조 명 래
발행처 한국환경정책·평가연구원
 (30147) 세종특별자치시 시청대로 370
 세종국책연구단지 과학·인프라동
 전화 044-415-7777 팩스 044-415-7799
 <http://www.kei.re.kr>
인 쇄 2017년 12월 26일
발 행 2017년 12월 31일
등 록 제 2015-000009호(1998년 1월 30일)
ISBN 979-11-5980-167-9 93530

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처를 표시해 주십시오.
유현석 외(2017), 「환경평가의 공정성 제고를 위한 공탁제 도입방안에 관한 연구」, 한국환경정책·평가연구원.

값 5,000원

서 언

우리나라는 사업 시행이 환경에 미치는 부정적인 영향을 피하거나 줄일 수 있는 방안을 마련하고자 환경평가제도를 도입하여 운영하고 있습니다. 환경문제를 예방하여 국민의 삶의 질을 높이기 위해서는 환경평가의 전문성·공정성 제고를 통한 국민의 신뢰성 확보가 필수적입니다. 최근 사회적으로 이슈화되고 있는 몇몇 개발사업들로 인하여 환경평가의 신뢰성에 의문이 제기되기도 했지만, 이를 발전의 기회로 삼아 환경평가의 제도적 개선방안을 마련하여야 합니다. 나라가 경제적으로 발전하고 이에 따른 국민의식수준도 향상함에 따라 환경평가제도 또한 계속하여 발전하여야 합니다.

본 연구는 새 정부 100대 국정과제로 지정된 ‘환경영향평가의 공탁제 도입’과 관련하여 바람직한 도입방안 및 발전 방향을 제시하기 위한 목적으로 시작되었습니다. 본 연구의 결과인 환경평가체계상 문제점과 평가서 부실작성의 근본적인 원인 및 해결 방안을 토대로 환경평가 신뢰성 및 공정성 확보 목표를 달성하고, 개발 정책으로부터 환경과 국민의 안전을 보호하는 정책을 수립하길 기대합니다.

본 연구가 보다 발전적인 연구가 될 수 있도록 귀중한 시간을 내어 공탁제 도입 필요성, 문제점, 개선 방향 등에 관한 다양한 관점에서 자문의견을 주신 홍상표 청주대학교 교수, 최준영 국회 입법조사처 조사관, 박민대 동림컨설턴트 전무께 깊은 감사의 마음을 전합니다.

더불어 심도 있는 연구를 수행하여 준 유현석 박사, 이영준 박사, 전동준 박사 및 황지원 연구원에게 감사를 드리며, 내부 자문위원으로서 여러 유익한 의견을 제시하여 준 최준규 박사, 조공장 박사의 수고에 진심으로 감사드립니다.

2017년 12월

한국환경정책·평가연구원

원장 조 명 래

국문요약

환경영향평가는 개발사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 예측하고, 저감 대책을 강구할 수 있는 제도적 장치로서 부정적 영향을 최소화하는 데 기여하여 왔다. 하지만 평가서 내 현황의 부실조사와 평가서 부실작성으로 인하여 환경영향평가 결과에 대한 신뢰성이 끊임 없이 문제되고 있고, 이와 더불어 막대한 사회적 비용을 유발하고 있다. 이를 해결하기 위하여 기존까지 법규정 개정 및 지침 개발 등의 여러 노력이 있었지만 가시적인 효과가 없었던 실정이다. 따라서 이번 정부에서는 신뢰성을 회복시키고자 ‘환경영향평가 공탁제 도입’을 100대 국정과제로 지정하였고, 이에 발맞춰 시급한 제도적 변화가 필요한 시점이다.

본 연구는 “왜 환경영향평가서의 신뢰성이 의심을 받고 있는가?”라는 의문을 제기함으로써 근본적인 원인을 파악하고자 하였고, 이를 개선하기 위한 전방위적 제도 개혁의 필요성 분석을 목적으로 하였다. 또한 국정과제로 제시된 가칭 ‘공탁제’ 도입과 관련하여 제도 도입의 필요성 및 효과 분석, 도입 시 주요 쟁점사항 등 구체적인 제도정비 방향을 제시함과 더불어 이 제도의 시행으로 근본적인 원인이 해소될 수 있는가에 대한 가능성을 알아보았다.

이번 연구에서 파악된 근본적인 문제점은 크게 사업자의 환경의식 부재로부터 나타나는 환경영향평가서 작성 ‘절차의 공정성 및 신뢰의 문제’와 평가대행업체 간 ‘갑을관계’에 의해 하도급자의 독립성 확보가 어려운 ‘환경평가 대행체계의 문제로 집약된다. 이는 사업자의 우월적 지위 및 이윤창출의 극대화라고 다시 표현할 수 있고, 이를 해결하기 위해서는 적절한 조사비용이 포함된 대행비용 산정이 필수적이다.

현행 제도의 운영체계와 활발히 제시되고 있는 여러 개선방안을 비교·검토하여 보았다. 공탁제 도입 및 공탁관리기관 지정의 경우 상대적으로 낮은 평가를 받았고, 평가 전 과정 공탁 전담조직 신설(안)이 공정한 환경영향평가의 이행과 운영 측면에서 우수한 것으로 나타났으나, 부정적인 측면도 예상되는 등 여러 대안들이 각각 장단점을 포함하고 있기 때문에, 융합적인 대안을 설정하여 개선 효과를 극대화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

공탁제도를 도입할 시 단순한 비용 공탁만을 다루어서는 성공할 수 없다고 판단한다.

따라서 이번 연구에서는 공탁제 도입 시 반영되어야 할 기본 원칙을 제시하였다. 중립적 역할을 할 수 있는 전담조직 마련, 적정 평가대행비용의 산정 업무와의 연계, 불필요하고 중복되는 현행 환경영향평가 절차의 간소화, 이해당사자 간에 윈-윈 할 수 있는 제도로의 전환, 평가대행기관의 전문성 및 독립성 보장 등이 기본적으로 반영되어야 할 원칙이다. 그리고 중립적 역할을 수행할 수 있는 환경영향평가전문기관(전담 관리기관)의 설립이 효과적이고 융합적인 방안이라고 판단한다.

전담 관리기관은 환경영향평가 전 단계에 걸쳐 참여하며 시간적, 비용적 지출을 절감하여 경제적 효과를 상승시킬 것이고, 사업자와 평가대행자의 종속관계를 끊음으로써 환경영향평가의 신뢰성을 향상시킬 것이다. 또한 환경전문가를 배출하고 환경영향평가제도의 질적 수준을 향상시키는 데 앞장설 것이라 기대한다.

이와 같은 제도의 개선은 많은 재정적 및 시간적 노력이 필요한 사안이므로, 중장기적인 시행이 필요할 것으로 판단된다. 따라서 단기적으로는 기존에 운영되고 있는 중립적 기관을 이용하여 입찰제 관장 기능 및 적정 대행비용 산정 기능을 부여하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 생각한다. 각 요소별로 복잡하게 얽힌 이해관계로 인하여 개선 및 조정이 어려울 수 있으나, 보다 객관적이고 신뢰받을 수 있는 환경영향평가제도로 거듭나기 위하여 제도 전반에 걸친 점검 및 개선을 통해 공정성을 확보할 수 있도록 노력하여야 한다.

주제어: 공탁제, 환경평가 공정성, 환경평가 신뢰성, 전담 관리기관, 환경영향평가제도

| 차례 |

제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 내용 및 범위	2
3. 연구의 방법 및 수행 체계	3
4. 선행연구 현황	4
제2장 현행 환경평가제도의 운영 실태	5
1. 환경평가 운영 관련 현황 분석	5
2. 환경평가제도 및 운영의 문제점	17
3. 환경평가 관련 영역의 향후 전망	25
제3장 공정성 확보를 위한 개선방안의 비교	27
1. 환경평가 공정성 제고 관련 개선안 검토	27
2. 공정성 개선방안별 적정성 분석	33
3. 국내의 유사 사례	35
제4장 공탁제 시행 전략	37
1. 공탁제의 정의	37
2. 공탁제 도입의 기본 원칙 및 도입 방향	40
3. 공탁제 도입을 통한 종합적 환경평가제도의 개선	42
4. 평가전문지원기관의 운영	47
5. 제도개선에 따른 예상 효과	48

제5장 결론 및 제언	51
1. 결론	51
2. 정책 제언	52
참고문헌	53
부록	55
[별표] 사업수행능력 세부평가항목 및 배점	57
[부표] 사업수행능력 평가에 대한 일반사항 및 항목별 세부평가방법	64
Abstract	67

| 표차례 |

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	4
〈표 2-1〉 환경영향평가기술자의 자격 및 등급	11
〈표 2-2〉 환경영향평가의 수행 실적 평가(업체의 능력 평가)	11
〈표 2-3〉 2017년도 지방청별 등록관리 중인 대행업체 현황	14
〈표 2-4〉 사업유형별 대행 실적	15
〈표 2-5〉 각국의 환경영향평가 체계 비교	16
〈표 2-6〉 환경영향평가서등의 거짓·부실작성 판단기준	19
〈표 2-7〉 항목별 부실평가 사례	21
〈표 2-8〉 사업 초기 단계의 운영 실태	22
〈표 2-9〉 평가서작성 및 협의단계의 운영 실태	23
〈표 2-10〉 발주기관별 PQ 기준 비교	25
〈표 3-1〉 공탁제도 도입을 포함한 환경평가 공정성 확보를 위한 개선(안) 비교	33
〈표 3-2〉 공탁제도를 포함한 제도개선(안)들에 대한 비교·검토	34
〈표 4-1〉 평가전문지원기관의 역할 설정을 위한 분석	42
〈표 4-2〉 현행과 평가전문지원기관 운영 시 평가서 작성 및 협의기간 비교	49
〈표 4-3〉 평가전문지원기관 운영 시 사업자 이자부담비용 및 절감금액 예측	50

| 그림차례 |

〈그림 1-1〉 연구 수행 체계도	3
〈그림 2-1〉 환경영향평가법 제53조	6
〈그림 2-2〉 환경영향평가법 제58조	7
〈그림 2-3〉 우리나라의 환경영향평가 절차	13
〈그림 3-1〉 현재 논의되고 있는 공정성 확보를 위한 다양한 환경영향평가제도 개선(안)	27
〈그림 3-2〉 공공투자관리센터의 업무처리 절차	36
〈그림 4-1〉 공탁제와 환경영향평가제도의 의미를 고려한 명칭 선정	40
〈그림 4-2〉 평가서 작성 전문 검토 기능의 개념	45
〈그림 4-3〉 전담 관리기관의 업무 영역	46
〈그림 4-4〉 현행 평가제도 절차에 따른 평가 소요기간 도로건설 사례	49

제1장

서론

1. 연구의 필요성 및 목적

환경영향평가는 개발사업이 기존의 안정적이고 지속적인 환경에 미치는 영향을 사전에 예측하고 부정적인 최소화할 수 있도록 사전에 저감 대책을 강구하도록 하는 제도적 장치이다.

1969년 미국의 「국가환경정책법(National Environmental Policy Act)」에 의거하여 최초로 도입된 이래, 현재 대다수의 국가에서 제도를 도입하여 운영 중에 있으며, 우리나라의 경우 1977년도에 도입되어 현재에 이르기까지 개발사업에 따른 자연환경 및 생활환경에 대한 영향을 최소화하는 데 기여해 왔다. 그간 많은 부분에서 지속적인 개정을 통해 제도의 발전적 변화가 이루어졌으며, 제도의 역할과 중요성과 더불어 제도에 대한 기대감도 매우 커졌다.

그러나 환경영향평가 결과에 대한 신뢰성에 있어서는 항상 문제가 제기되어 왔으며 심지어는 “개발의 면죄부”라는 오명을 듣는 경우도 비일비재하였다. 이러한 환경영향평가의 신뢰성은 평가서 내 각종 현황의 부실조사 또는 작성에서부터 출발한다고 할 수 있으며, 결과적으로는 저하된 신뢰성이 막대한 사회적 비용을 유발한다는 점에서 시급하게 개선안을 마련하여야 하는 문제라 할 수 있다.

환경부는 지난 수년간 이러한 문제를 개선하기 위하여 평가서 작성과 관련한 법규정의 개정 또는 관련 지침의 개발 등 많은 노력을 하고 있지만 개선에 대한 효과가 가시화되지는 않고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 환경영향평가제도상 이러한 신뢰성에 대한 문제 제기가 일어나는 근본적인 원인부터 파악하고 이를 개선하기 위한 전방위적 제도 개혁의 필요성에 대해 알아보는 것을

목적으로 하고 있다. 특히 이번 정부에서 100대 국정과제로 확정된 ‘환경영향평가의 공탁제 도입’과 관련하여 제도 도입의 필요성 및 효과의 분석, 도입 시 주요 쟁점사항 등 보다 구체적인 제도 정비를 위한 방향을 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 범위

본 연구는 위에서 제시한 연구 목적에 부합하도록 “환경영향평가서의 신뢰성이 왜 의심받고 있는가”에 대한 근본적인 문제 제기에서 출발한다. 그간 환경영향평가의 객관성을 확보하기 위한 많은 노력과 연구, 제도개선 등이 이루어졌으나 효과적 측면에서 만족할 만한 성과를 보이지 못한 것은 이러한 근본적인 원인에 대한 접근이 미흡하다는 판단에서이다. 따라서 근본적인 원인에서 기인하는 문제가 가칭 ‘공탁제’의 도입으로 해소될 수 있는가에 대한 가능성부터 짚어보고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 기존에 운영되고 있는 환경영향평가 제도의 운영 현황과 환경영향평가 작성 대행업무 현황 등에 대한 기초적 자료의 수집을 토대로, 기존의 유사연구에서 제시한 자료와 문제점을 중심으로 살펴본다.

제3장에서는 공탁제도의 정의와 도입의 필요성, 그리고 도입 시에는 어떠한 원칙하에 적용 대상의 범위와 내용을 정할 것인지에 대한 방향을 제시한다. 또한 공탁제도가 도입될 경우 기대되는 효과에 대해서도 검토한다.

제4장에서는 공탁제를 시행함에 있어서 운영체계, 담당기관 등 고려하여야 할 시행 전략에 대한 방향을 제시함으로써 향후 보다 구체적인 운영계획을 수립하기 위한 디딤돌이 될 수 있도록 하고, 마지막 장에서 본 연구에 대한 정리와 정책적 제언을 제시한다.

새로운 제도의 도입은 넓은 시각에서의 통찰과 효과에 대한 조심스러운 접근이 필요하다. 특히 기존에 운영되고 있는 제도의 패러다임이나 근본적인 체계를 바꾸는 것은 이미 자리 잡고 있는 사회적 틀에 매우 큰 파급 영향을 끼치므로 한층 더 신중하여야 한다.

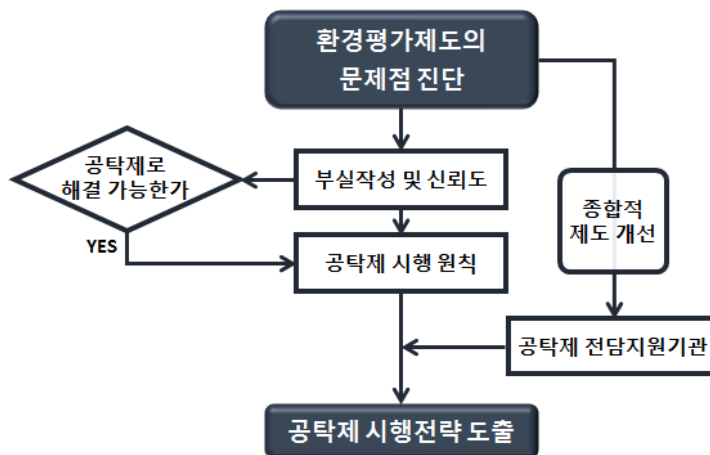
따라서 본 연구는 본격적인 제도의 시행 계획을 수립함에 있어서 방향을 설정하기 위한 전 단계적 연구로서 연구의 내용적 범위를 설정하고, 이를 토대로 향후 보다 체계적이고 구체적인 실행방안 마련을 위한 연구의 기초가 되고자 한다.

3. 연구의 방법 및 수행 체계

본 연구를 수행함에 있어서 가장 기본이 되는 방법은 정책적 연구가 대부분 그러하듯이 그간의 환경영향평가제도 관련 연구의 고찰과 현황 통계자료를 바탕으로 기존의 문제점을 해결하기 위한 정책적 해법을 제공하는 문헌 연구이다.

그간 다양한 분야에서 환경영향평가제도의 발전을 위한 연구가 진행되어 왔으며 연구 주제 및 목적과 연관된 분야에서의 제도적 문제점을 도출하여 왔다.

본 연구에서는 기존 연구에서 제시된 제도적인 문제점 중 부실작성에 따른 환경영향평가제도의 신뢰성 저하를 중심으로 한 개선방안을 도출하기 위하여 선택과 집중을 하였다. 이에 평가업계에 종사하는 전문가 및 실무자의 의견을 청취하고 다양한 시각에서 공탁제의 도입 필요성부터 검토하였다. 또한 현재의 환경영향평가제도 운영 실태와 향후 환경영향평가업계의 변화 예측을 토대로 공탁제 도입과 연계하여 개선되어야 할 제도의 범위 및 가능성을 타진하였으며 최종적으로 도입 시 추진전략의 방향을 제시하였다.



〈그림 1-1〉 연구 수행 체계도

4. 선행연구 현황

공탁제와 관련한 논의는 수년 전부터 제기되어 왔으나 이와 관련한 연구는 많지 않다. 그러나 유사한 연구로서 다음과 같은 연구를 들 수 있으며, 본 연구의 내실화를 위하여 기존 연구에 대한 충분한 이해를 바탕으로 연구를 수행하였다.

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성

구 분		연구목적	연구 방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	- 과제명: 환경영향평가 대행체계 개선방안 마련연구 - 연구자(연도): 유현석 외(2012) - 연구목적: 평가서 작성과 관련한 공정성, 객관성, 신뢰성에 대한 우려가 제도 시행 초기부터 끊임없이 제기되는 현 시점에서, 평가서 내용과 작성 전반의 질을 높이기 위하여 대행체계 개선방안을 마련하는 데 목적이 있음	- 관련문헌 검토 - 환경평가 DB 검토	- 환경영향평가서 작성 및 대행제도 운영 현황 - 평가대행제도 개선방안 모색 - 평가전문지원기관 설립 방안 및 기대성과 추정 - 정책적 활용 및 제언
	2	- 과제명: 지속가능한 사회 구현을 위한 환경평가 미래 발전전략 - 연구자(연도): 이영준 외(2017) - 연구목적: 지속가능한 개발을 구현하기 위한 환경평가 선진화 및 과학화 실현을 목적으로 향후 사회시스템의 발전, 정부 정책 기조의 변화 등에 능동적으로 대처하기 위한 기반조성을 목적으로 함	- 관련문헌 검토	- 환경평가 관련 정책의 현행 문제점분석 및 개선방안 제시 - 미래사회를 대비한 환경평가 운영전략 - 제4차 산업혁명과 미래 정책 수요 - 새로운 기회로의 환경평가 논의
	3	- 과제명: 환경감리제도 도입에 대한 타당성 분석 - 연구자(연도): 전동준 외(2013) - 연구목적: 환경영향평가제도 운영에서 제기되고 있는 사후관리의 문제점을 해결하기 위한 감리제도 도입방안의 제시	- 관련문헌 조사	- 환경영향평가업무의 재편 - 감리제도의 도입을 통한 실효성 및 신뢰성 회복 - 최적안의 선정 및 효과 분석
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
본 연구		- 과제명: 환경평가의 공정성 제고를 위한 공탁제 도입에 관한 연구	- 관련문헌 조사 - 이해당사자 면담	- 공탁제 도입 제안의 배경 분석 - 공탁제 도입에 따른 효과 분석 - 공탁제 도입에 따른 예상 문제점 도출 - 공탁금 관리방안(관리 주체 및 방법 등) - 관리 주체의 구조 및 역할 정립 - 공탁제 시행을 전제로 한 전반적인 환경평가제도 개선 방향 정립 - 환경평가의 공정성 및 객관성 확보 효과 분석

제2장

현행 환경평가제도의 운영 실태

1. 환경평가 운영 관련 현황 분석

가. 환경영향평가 절차 및 체계

환경영향평가제도는 1993년 시작된 후로 여러 차례의 개정을 거쳐 2012년 7월 22일 이후로 정책계획 및 개발기본계획을 대상으로 하는 전략환경영향평가와 일반 개발사업의 환경영향평가 및 소규모환경영향평가를 포함하는 「환경영향평가법」으로 일원화하여 시행 중에 있다. 그간의 주요 개정 내용을 살펴보면, 초기에는 환경영향평가 대상 사업의 확대에 초점이 맞추어져 있었다. 1977년 「환경보전법」 제정에 따른 최초 도입 시에는 사전협의라는 명칭 아래 도시개발사업, 산업단지 조성사업, 에너지 분야의 개발사업 등 3개 분야에 대하여 실시하였으나 꾸준히 대상 사업이 확대되어 현재 환경영향평가의 경우 17개 분야 76개 단위사업이 평가 대상으로 정해져 있다. 환경영향평가의 초기 단계가 주로 대상 사업의 확대에 주안점이 맞추어졌다면 1997년 한국환경정책·평가연구원이 설립된 이후부터는 환경영향평가의 질적 수준, 객관성 및 효율성 제고를 위한 법 개정에 중점을 두었다고 할 수 있다. 특히 1993년에는 평가서 허위작성자에 대한 처벌조항을 신설하였으며, 이후 허위 및 부실작성에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 2,000만 원 이하의 벌금을 부과하는 등의 처분 근거를 마련하는 등 환경영향평가의 거짓작성에 대한 행정적 처벌이 강화되었다.

우리나라는 ‘사업자’에게 의무 규정을 두고 있는 사업자 중심의 환경영향평가서 작성 체계를 가지고 있으나, 환경영향평가서에는 다양한 환경 분야를 포함하고 있어 각 분야별로 적합한 전문지식을 요하기 때문에 사업자가 직접 환경영향평가서를 작성하기가 어렵다. 이에

별도로 환경영향평가서를 작성하는 환경영향평가 대행자가 대행계약에 의해 작성하는 것이 일반적이다. 이는 환경영향평가제도를 시행하고 있는 해외의 주요 국가도 마찬가지로 미국, 일본, 캐나다, 유럽연합 등에서도 평가대행자나 환경건설팅업자가 환경영향평가를 담당하게 되는데, 이들 국가와는 달리 우리나라의 평가대행자는 법령¹⁾에 의해 환경영향평가업의 등록을 한 자로 제한을 두고 있으며 협의기관의 관리 감독을 받고 있다.

제53조(환경영향평가의 대행 등) ① 환경영향평가 등을 하려는 자는 다음 각 호의 서류(이하 “환경영향평가서등”이라 한다)를 작성할 때에는 제54조제1항에 따라 환경영향평가업의 등록을 한 자(이하 “환경영향평가업자”라 한다)에게 그 작성을 대행하게 할 수 있다.

1. 환경영향평가 등의 평가서 초안 및 평가서
2. 사후환경영향조사서
3. 약식평가서

② 환경영향평가 등을 하려는 자는 다음 각 호의 사항을 지켜야 한다.

1. 다른 환경영향평가서등의 내용을 복제하여 환경영향평가서등을 작성하지 아니할 것
2. 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성하지 아니할 것
3. 환경영향평가서등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 환경부령으로 정하는 기간 동안 보존할 것. 다만, 환경영향평가서등을 전자문서로 작성하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 제70조제3항에 따른 정보지원시스템에 입력한 경우에는 그러하지 아니하다.
4. 환경영향평가업자와 환경영향평가서등의 작성에 관한 대행계약을 체결하는 경우에는 해당 사업의 공사에 관한 설계 등의 계약과 분리하여 체결할 것

③ 제2항 제2호에 따른 거짓 또는 부실 작성의 구체적인 판단기준은 환경부령으로 정한다.

〈그림 2-1〉 환경영향평가법 제53조

1) 「환경영향평가법」 제54조제1항.

제58조(등록의 취소 등) ① 환경부장관은 환경영향평가업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호부터 제3호까지 또는 제7호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우
2. 영업정지기간 중 환경영향평가 대행계약을 새로 체결한 경우
3. 최근 1년 이내에 두 번의 영업정지처분을 받고 다시 영업정지처분에 해당하는 행위를 한 경우
4. 등록 후 2년 이내에 환경영향평가업을 시작하지 아니하거나 계속하여 2년 이상 환경영향평가 대행 실적이 없는 경우
5. 제54조제1항에 따른 기술인력, 시설 및 장비를 갖추지 못하게 된 경우
6. 제54조제2항을 위반하여 변경등록을 하지 아니하고 중요 사항을 변경한 경우
7. 제55조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우. 다만, 제55조제5호에 해당하는 법인이 6개월 이내에 그 임원을 바꾸어 임명한 경우에는 그러하지 아니하다.
8. 제56조제1항 각 호의 준수사항을 위반한 경우

② 제1항에 따른 환경영향평가업 등록의 취소 또는 영업의 정지명령에 관한 기준은 그 처분의 사유와 위반의 정도 등을 고려하여 환경부령으로 정한다.

〈그림 2-2〉 환경영향평가법 제58조

따라서 이를 요약하면, 환경영향평가서 작성 주체 및 평가서 내용에 대한 책임은 오염자 부담의 원칙에 따라 사업자가 중심이 되고 있으나 사업자가 평가서를 작성하지 않을 땐, 등록된 환경영향평가업자에 대한 선정과 함께 선정된 환경영향평가업자가 사업자를 대신하여 평가서를 작성하게 되며 평가서의 거짓작성에 대한 행정적 책임도 대행업자에게 주어진다.

1) 사업자²⁾

- 사업자는 개발사업에 대한 환경영향평가 협의 완료 후 그 협의 내용을 준수하여 해당 개발사업으로 인해 나타날 수 있는 환경영향을 최소화할 수 있도록 노력하여야 함
- 환경영향평가제도의 실효성을 담보하기 위해서는 사후관리가 철저하게 이루어져야 하며, 이를 위해 사업 시행 주체로서 개발사업자의 역할 수행이 매우 중요
- 사업자는 협의 내용의 이행 주체로서 사업 진행으로 인한 환경문제 발생에 대해 일차적인 책임을 가짐

2) 승인권자³⁾

- 승인권자는 개발사업의 승인 후 사업자의 협의 내용 이행 여부를 점검할 1차적 책임과 의무가 있으며, 사업자가 이행 주체라면 승인기관은 관리 주체라 할 수 있음
- 사업자는 사후관리의 주체로서 환경영향을 최소화하기 위해 노력하여야 하나 현실적으로 환경저감시설을 설치하고 운영하기 위해서는 경제적 비용이 수반되기 때문에 일부 사업자는 이를 제대로 이행하지 않고 있는 것이 현실이며, 따라서 이를 관리·감독하는 승인권자의 역할은 실질적으로 환경영향평가의 사후관리를 원활히 수행하는데 중요함

3) 협의권자⁴⁾

- 협의권자는 사업자의 협의 내용 이행 여부 관리와 승인기관이 사업자에 대해 협의 내용 이행 점검을 잘 수행하고 있는지 관리하는 등 협의 내용 관리에 대해 2차적인 책임을 가지고 있음
- 협의권자는 협의 내용의 이행 주체라 할 수 있는 사업자와 이를 감독하여야 할 승인권자의 사후관리에 대한 인식 부족으로 사후관리가 원활하지 않은 현실에서

2) 유현석 외(2012a), pp.11-12.

3) 유현석 외(2012a), p.12.

4) 유현석 외(2012a), p.12.

실질적인 사후관리의 책임을 맡고 있음

4) 환경영향조사자⁵⁾

- 우리나라의 사후관리는 협의 내용의 관리와 사후환경영향조사로 이루어지고 있음.
협의 내용의 관리는 이행자인 사업자와 관리자인 승인기관과 협의기관에 의해 이루어지고 있으며, 환경영향조사는 평가업자에 의해 이루어지고 있음
- 환경영향조사 결과의 활용 여부에 따라 환경영향평가의 과학적이고 객관적인 작성과 검토가 이루어질 수 있는 점을 고려할 때 환경영향조사자의 역할이 매우 중요함

5) 협의내용관리책임자⁶⁾

- 사업자는 환경영향평가의 협의 내용 이행과 함께 사업장에서 발생하는 다양한 영향 예측 및 환경영향 저감방안을 수립하여 주변 지역에 미치는 환경적 영향을 최소화해야 하는 주체이며, 이러한 사업자의 책임과 역할을 주도적으로 시행하는 것이 사업장에 상근하는 협의 내용 관리책임자의 역할임
- 협의내용관리책임자는 환경적 지식을 바탕으로 사업자가 적절한 시기에 적절한 방법으로 협의 내용을 이행할 수 있도록 사업장의 전반적인 환경관리 상황에 대해 알려주어야 함
- 협의 내용 관리대장의 작성을 통해 공사 시 혹은 운영 시 발생하는 여러 가지 우발적이며 불가피한 환경현상을 파악하고 환경에 대한 영향 정도를 검토한 후 적절한 저감방안을 수립하도록 함

나. 환경영향평가 부실작성에 대한 그간의 개선 노력

그간 환경영향평가제도의 개선을 통하여 부적절한 환경영향평가나 환경영향평가서의 거짓작성 등 제도의 신뢰성을 저하하는 문제를 해결하기 위하여 부단한 노력을 해왔다.

5) 유현석 외(2012a), pp.12-13.

6) 유현석 외(2012a), p.13.

그중 중요한 사항으로는 앞서서도 언급한 부실 거짓작성에 대한 ‘처벌기준의 마련’ 이의에도 제도적인 미비점을 보완하여 근본적으로 신뢰성을 제고하는 방안으로서 환경영향평가사 제도의 도입과 제2종 환경영향평가업(자연생태계조사업)의 마련을 들 수 있다.

환경영향평가사는 2014년 1월에 제1회 시험을 실시한 이래 꾸준히 배출하고 있는 환경영향평가분야의 최고 전문기술자로서, 2020년부터는 평가서 부실작성으로 야기되는 협의기간의 지연 등을 사전에 방지하고, 환경영향평가서의 신뢰성에 대한 궁극적이고 최종적인 책임을 맡게 된다. 한편, 평가서의 신뢰성을 저하하는 가장 주요한 요인이라 할 수 있는 현황조사의 부실, 특히 자연생태분야의 조사를 전문화하고 강화하기 위하여 마련한 것이 제2종 환경영향평가업이라 할 수 있는데 그 효과성에 대해서는 논란의 여지가 많다고 할 수 있다.

또한 환경영향평가서를 대행하여 작성할 때 평가업자의 사업수행능력을 의무적으로 평가할 수 있는 법적 근거를 규정하였으며,⁷⁾ 2016년 1월 그 세부규정인 ‘환경영향평가업자의 사업수행능력 세부평가기준’을 마련하였다. 그 평가기준은 크게 환경평가 참여자의 능력 평가와 환경평가업체의 능력 평가로 구분할 수 있는데, 발주청은 환경영향평가의 종류와 난이도에 따라 단순사업과 복잡사업으로 구분하여 평가할 수 있다.

환경영향평가 참여자는 총괄 책임자와, 분야별 책임평가자, 분야별 평가자로 구분할 수 있으며 2020년부터는 환경영향평가사의 경우만 총괄책임자로 100% 인정받을 수 있다.

7) 환경영향평가법 제53조

① 환경영향평가등을 하려는 자는 다음 각 호의 서류(이하 “환경영향평가서등”이라 한다)를 작성할 때에는 제54조제1항에 따라 환경영향평가업의 등록을 한 자(이하 “환경영향평가업자”라 한다)에게 그 작성을 대행하게 할 수 있다. <개정 2016.5.29>

1. 환경영향평가등의 평가서 초안 및 평가서
2. 사후환경영향조사서
3. 약식평가서
4. 제33조에 따른 환경보전방안

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관이나 단체의 장(이하 “발주청”이라 한다)이 제1항에 따라 환경영향평가서등의 작성을 대행하게 하려는 때에는 이에 참여하려는 환경영향평가업자의 기술·경연능력 등의 사업수행능력을 평가하여야 한다. <신설 2015.1.20>

〈표 2-1〉 환경영향평가기술자의 자격 및 등급

구분		환경영향 평가사	해당 기술사	특급 평가자	고급 평가자	중급 평가자	초급 평가자
총괄		100%	95%	90%	-	-	-
분야별 책임 평가자	단순	-	100%	100%	90%	80%	-
	복잡	-	100%	90%	80%	-	-
분야별 평가자	단순	-	100%	100%	100%	100%	90%
	복잡	-	100%	100%	100%	90%	80%

자료: “환경영향평가업자의 사업수행능력 세부평가기준”, 환경부고시 제2015-245호, p.4.

또한 환경평가업체 능력 평가의 경우 환경영향평가등의 수행 실적이 14점으로 배점이 가장 높은데 환경영향평가등의 수행 건수(7점)와 수행 금액(7점)으로 구분하여 평가한다.

〈표 2-2〉 환경영향평가의 수행 실적 평가(업체의 능력 평가)

구 분		회사의 유사평가실적 평가				
유사평가 실적 건수	단순	10건 이상	8건 이상	6건 이상	4건 이상	4건 미만
	복잡	15건 이상	12건 이상	9건 이상	6건 이상	6건 미만
	배점	100%	90%	80%	70%	60%
유사평가 실적 금액	단순	250% 이상	200% 이상	100% 이상	50% 이상	50% 미만
	복잡	500% 이상	400% 이상	350% 이상	300% 이상	300% 미만
	배점	100%	90%	80%	70%	60%

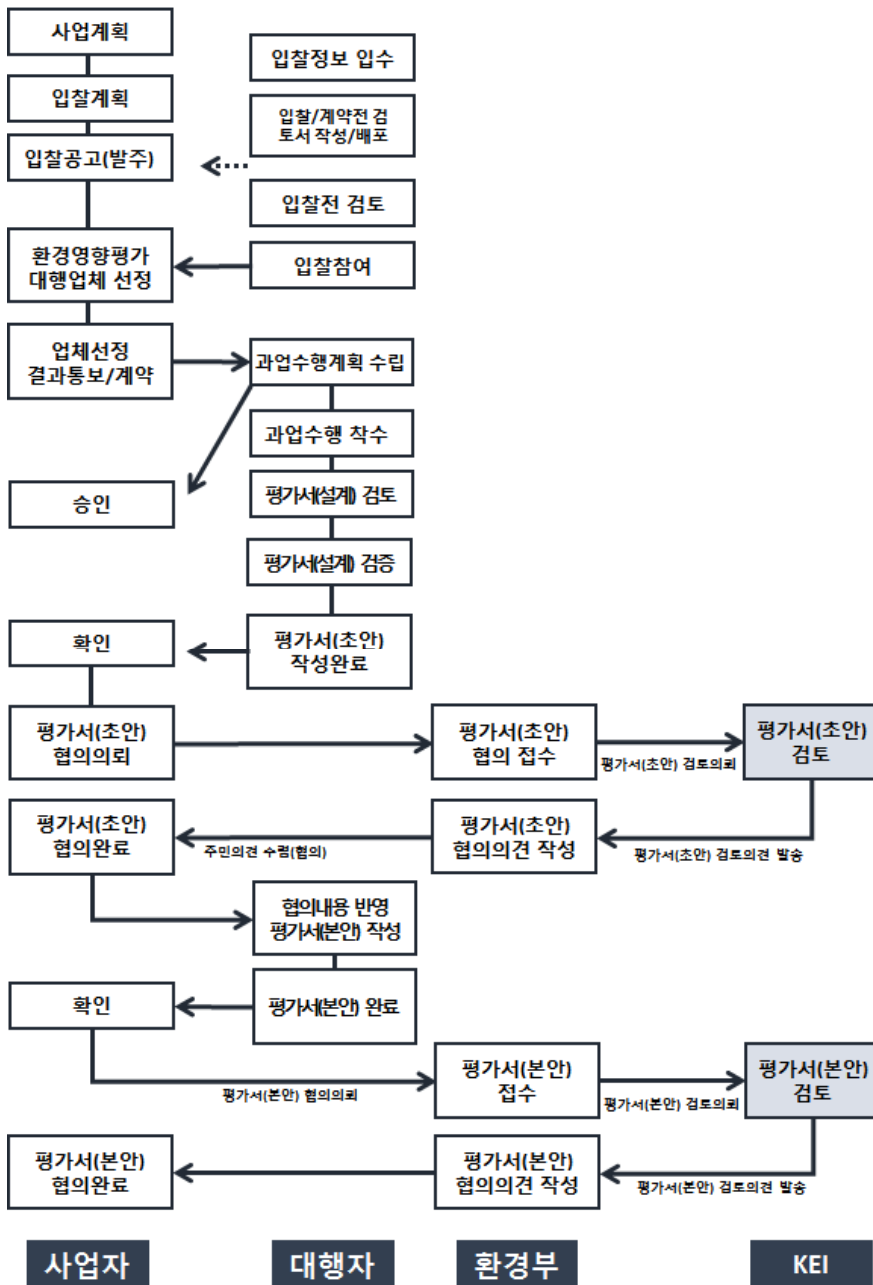
자료: “환경영향평가업자의 사업수행능력 세부평가기준”, 환경부고시 제2015-245호, p.7.

특히 업체의 능력 평가에 있어서 부실평가자 및 부실업체에 대한 감점처리조항이 포함되어 있는데, 입찰공고일 기준으로 최근 1년 내 별도 기준에 의한 행정처분을 받은 경우 감점처리를 하도록 되어 있다. 이는 평가업체 또는 평가자가 타 법령(「계약관련법」, 「건설기술진흥법」 등)에 의해 최근 1년 내 입찰 참가제한 또는 영업정지(과징금부과처분 포함), 기술 자격정지 또는 업무정지 등을 받은 경우도 포함되어 있어 치열한 공개경쟁 입찰에서 매우 민감한 사안으로 작용하고 있다.

이렇듯 그간 제도의 개선 및 보완을 통하여 환경영향평가의 신뢰성을 제고하려는 노력이 진행되었으며, 사실 제도의 중요한 전환점을 제공하는 개선사항의 대부분이 바로 부실작성을 미연에 방지하여 환경영향평가의 신뢰성을 높이기 위한 내용이라 해도 과언이 아닐 것이다.

그러나 이러한 제도적 보완에도 불구하고 끊임없이 제기되고 있는 부실·거짓작성에 대한 비판은 급기야 거짓·부실작성을 판단하기 위한 별도의 위원회를 구성하여 유역청별로 운영 하도록 하는 조치까지 취해졌으며, 실제로 한강유역환경청은 환경영향평가대행업체에 대한 특별 점검을 실시하고 있다.⁸⁾

8) 중도일보(2017.11.11), “한강청, 환경영향평가업체 특별점검 실시”, <http://www.joongdo.co.kr/main/view.php?key=20171111010004306>, 검색일: 2017.11.20.



자료: 유현석 외(2012b), p.14.

〈그림 2-3〉 우리나라의 환경영향평가 절차

다. 환경영향평가 작성 대행업무 현황

환경영향평가 작성 대행 현황을 파악하기 위하여 2014년도 및 2015년도의 자료를 사업 시행자별, 사업유형별로 분석하였다.

이에 앞서, 2017년도 협의기관인 유역환경청별로 관리되는 대행업체의 현황을 조사하였는데 전국적으로 1종 업체가 총 343개이고 2종 업체는 50개에 이른다.

〈표 2-3〉 2017년도 지방청별 등록관리 중인 대행업체 현황

		한강청	영산강청	낙동강청	금강청	원주청	대구청	새만금청	총합
1종	등록 업소	146	44	44	23	19	42	25	343
	비율	43	13	13	7	6	12	7	100
2종	등록 업소	28	8	8	4	-	2	-	50
	비율	57	15	15	8	0	4	0	100

자료: 환경영향평가협회, http://www.eiaa.or.kr/board_file_view.asp?num=3113&sj=&sw=,
검색일: 2017.11.13.

〈표 2-4〉 사업유형별 대행 실적

	2014				2015			
	1종		2종		1종		2종	
사업 유형	건수	1종 대행비/ 사업비	건수	2종 대행비/ 사업비	건수	1종 대행비/ 사업비	건수	2종 대행비/ 사업비
개간 및 공유수면의 매립사업	2	1.0000		-	2	0.0000		-
공항의 건설사업	1	0.0023		-	1	0.0004	2	0.0001
관광단지의 개발사업	5	0.0011		-	8	0.0004	2	0.0002
국방·군사시설의 설치사업	4	0.0006	2	0.0006	5	0.0023	2	0.0005
도로의 건설사업	21	0.0002	5	0.0001	22	0.0004	3	0.0000
도시의 개발사업	289	0.0006	79	0.0001	305	0.0001	88	0.0001
산업입지 및 산업 단지의 조성사업	24	0.0013	3	0.0001	26	0.0013	7	0.0020
수자원의 개발사업					13	0.0041	1	0.0006
철도의 건설사업	1	0.0002		-	3	0.0001	3	0.0000
체육 시설의 설치사업	6	0.0013	2	0.0001	6	0.0005		-
특정지역의 개발사업	28							
폐기물 처리시설· 분뇨처리시설 및 가축분뇨처리 시설의 설치사업	3	0.0004		-	14	0.0005	2	0.0006
하천의 이용 및 개발사업	134	0.0045	67	0.0012	197	0.0003	74	0.0008
항만의 건설사업	8	0.0006	1	0.0000	7	0.0003		-
계	526		167		610		184	

환경영향평가업자의 규모는 매년 성장하는 추세로 업소 수, 업계 실적, 대행비용 전반에서 양적 성장을 하고 있으나 환경영향평가업자 간, 지역 간 격차가 발생하는 문제점을 안고 있다. 등록업체의 50%에 가까운 43%의 업체가 경기도와 서울(수도권)에 집중하고 있고, 평균 사업실적과 대행비용 역시 수도권 환경영향평가업자 또는 대규모 환경영향평가업자를 중심으로 그 실적이 집중되는 경향을 보인다.⁹⁾

9) 유현석 외(2012b), pp.19-20.

해외의 주요 국가와 환경영향평가제도를 비교해 보면 우리나라와 일본의 경우 인허가 담당기관이 심의를 하되 환경부처의 의견을 요청하여 그 결과를 반영하거나 중시하는 특징을 보이는 데 비하여, 캐나다와 미국은 다소 독특한 체계를 보인다. 캐나다는 포괄적 조사는 환경평가청이 심사를, 더욱 상세한 조사가 필요한 조정과 패널 리뷰는 공개심사를 받도록 하고 있으며 미국은 환경보호청이 평가서에 대한 의견을 진술하면서 평가서에 대한 등급을 정하여 평가하고 있다.¹⁰⁾

〈표 2-5〉 각국의 환경영향평가 체계 비교

	미국	캐나다	일본	독일	한국
근거법	국가환경 정책법 1969	캐나다환경영향 평가법 1992	환경영향 평가법 1997	연방환경조화심 사법 1990	환경영향 평가법 1993
평가대상 선정	Screening	Screening	Positive list-제1종 사업 Screening- 제2종 사업	Screening	Positive list
평가항목 선정	Scoping	Scoping	Scoping	Scoping	정해진 항목에 따름
평가서 작성 주체	연방정부 기관	연방정부 기관	사업자	사업자	사업자
평가서 심사 주체	기본: 인허가기관 EPA가 참여	포괄적 조사- 환경평가청 panel Review	준비서- 인허가기관 검토, 환경청 검토의견 반영	소관관청	인허가기관이 검토 KEI 및 환경부 의견 중시

자료: 유현석 외(2012b), p.34.

10) 유현석 외(2012b), pp.33-34.

2. 환경평가제도 및 운영의 문제점

가. 절차의 공정성 및 신뢰의 문제

사업자는 개발사업에 대한 환경영향평가 협의 완료 후 그 협의 내용을 준수하여 해당 개발사업으로 인해 발생할 수 있는 환경영향에 대하여 일차적인 책임을 가짐으로써 환경영향을 최소화하도록 노력하여야 한다. 그러나 환경영향평가서 작성에 있어서는 그 책임을 대행업자에게 일임하고 있어 부실작성에 대한 처벌은 대행업자만의 몫이 된다.

한편으로는 앞서 설명한 바와 같이 해외 주요 국가에서도 환경영향평가에 대한 대행 작성을 인정하고 있으며, 오히려 우리나라처럼 협의기관이 대행업체를 관리 감독하지도 않는 상황임에도 불구하고 유독 우리나라에서만 대행업자가 작성한 환경영향평가서의 신뢰성 여부가 문제되고 있는 것은 대행 작성 체계에 대한 문제가 아님을 반증하는 것이라 할 수 있다. 여기에서 가장 근본적으로 제기할 수 있는 문제는 ‘부실 환경영향평가서에 대한 처벌은 사업자를 대신해서 환경영향평가서를 작성하는 대행업자가 받는 것이 적절한가’ 라는 것이다.

즉, 환경영향평가서의 대행 작성은 사업자를 대신하는 것이고 사업자와 대행자 간에는 신뢰에 근거한 계약 절차가 진행되어야 하는데, 사업자의 사업계획과 설계는 환경영향평가서에서 제시된 저감방안과 매우 밀접한 관련이 있는 만큼, 환경영향평가서의 책임을 사업자도 동일하게 갖는 것이 필요하다. 그러나 현실적으로는 사업자가 환경영향평가서를 단순히 번거로운 법적 절차로만 인식하고 있다면 동일한 책임의식을 갖기 어려울 것이다.

실제로 우리나라는 선진국에 비하여 사업자의 친환경 의식이 다소 미약하며,¹¹⁾ 사업자의 환경의식 부재가 사업계획에 대한 환경영향평가를 대행하는 평가대행자에게 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다.¹²⁾ 이것이 환경영향평가서 부실작성의 근본적인 원인들 중 가장 중요한 것이라 볼 수 있는데, 직·간접적으로 영향을 미치게 하는 것이 계약과 관련된 사항인 것이다.

11) 유현석 외(2012b), p.59.

12) 유현석 외(2012b), p.59.

나. 환경평가 대행체계의 문제점

환경영향평가의 대행을 위해서는 용역계약서를 작성하게 되는데, 흔히 계약서를 작성함에 있어서 발주자를 ‘갑’으로, 도급자를 ‘을’로 표기하고 있다. 여기에서 요즘 사회적 문제를 야기하고 있는 ‘갑을관계’ 또는 ‘갑질’이라는 단어가 탄생하게 되었으며, 이는 결국 사업자 우위의 평가 대행체계를 유발하여 환경영향평가 조사 및 평가서 작성의 독립성 확보가 곤란하고 이로 인한 환경현황의 은폐나 축소, 평가서 부실작성 등이 공통적인 한계점으로 지적되고 있다.

환경영향평가서의 부실작성과 관련된 조항은 1999년 12월 31일 개정된 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에서 최초로 명문화된 이후 2011년 3월 25일 개정법령에서 부실 및 거짓작성에 대한 보다 구체적인 판단기준이 제시되었으며, 「환경영향평가법」의 거짓 또는 부실작성의 판단기준은 동법 시행규칙 제23조 및 별표 2에서 <표 2-6>과 같이 규정하고 있다.

환경영향평가의 대행체계를 형성함에 있어서 발생하는 문제점의 기본적 원인은 이윤창출에 있다. 개발사업을 중심으로 각각의 이해당사자들은 경제적 논리에 따라 행동하게 되는데, 각각의 이해당사자들의 환경영향평가와 관련한 업무 행태를 다음과 같은 최악의 시나리오를 상정해 보기로 하자.

1) 사업자

- 사업자는 최소한의 비용으로 최대한의 이득을 창출하기 위해 사업계획을 수립한다.
- 이를 위해서는 공사비용이나 환경영향평가서 작성 비용을 최소화할 필요가 있다.
- 민간사업자의 경우 환경영향평가 대행비용의 잔금납부를 거부하거나 지연하는 경우도 있다.

2) 대행업체

- 대행업체(1종)는 수주한 금액에서 지출을 최소화하기 위해 자연환경조사 및 측정 대행 등에 필요한 비용을 최소화하며 많은 사업 수주를 위하여 노력한다.

〈표 2-6〉 환경영향평가서등의 거짓·부실작성 판단기준

구분	「환경영향평가법 시행규칙」 제23조 및 별표2
거짓 작성에 대한 판단 기준	가. 현황자료 등을 사실과 다르게 작성하여 환경영향이 적은 것으로 인지되도록 하는 경우 1) 환경현황을 조사하지 않거나 일부만 조사하고도 환경현황을 적절하게 조사한 것으로 환경영향평가서에 제시한 경우 2) 「자연환경보전법」 제34조에 따른 생태·자연도, 같은 법 시행령 제24조제1항제4호에 따른 녹지등급 등 국가기관 및 공공기관에서 제공하는 자료를 사실과 다르게 인용한 경우 나. 경사분석, 동·식물 조사자료 등 현황조사 자료를 고의로 사실과 다르게 작성하여 환경영향이 적은 것으로 인지되도록 한 경우 다. 환경영향평가서등의 현황조사 및 작성 등에 참여하지 않았음에도 참여한 것으로 거짓 작성한 경우
부실 작성에 대한 판단 기준	가. 지역주민과 관계기관의 의견제출 현황과 그 반영 여부 등을 누락한 경우 나. 법 제34조제1항에 따른 사전공사 또는 해당 사업을 위한 별목공사를 하였음에도 이에 대해 환경영향평가서등의 현황자료에 제시하지 않은 경우 다. 전략환경영향평가를 거친 경우 전략환경영향평가의 협의 내용, 환경영향평가협의회 심의 결과 및 전략환경영향평가서 또는 환경영향평가서 초안에 대한 검토의견을 반영하지 않으면서 그 사실과 이유를 누락한 경우 라. 환경영향평가등의 대상 지역 안에 자연환경보전지역, 생태·경관보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 특별대책지역, 자연공원, 습지보호지역, 야생동·식물보호구역, 백두대간보호지역, 특경도서 등 환경보전을 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·폐기물처리시설 등 환경기초시설을 누락한 경우 차. 그 밖에 환경영향평가협의회 심의를 거쳐 결정된 평가 항목·범위 등을 특별한 사유 없이 누락한 경우

- 대행업체(2종)는 부적절한 하도급 금액이지만 이익창출을 위하여 저가 수주를 대량으로 하고 부실한 현장조사결과를 제공한다.

- 원도급자에게 향후 지속적으로 환경영향평가 대행업무를 수주하기 위해서는 발주자의 의견을 최대한 수용한다.

이러한 시나리오는 현실적으로 정도의 차이는 있지만 대체적으로 납득할 만한 시나리오로서 평가서의 부실작성이 비의도적인 기술적 오류를 제외한다면 가장 신뢰도를 저하시키는 인과관계를 형성할 것이다. 따라서 신뢰도를 높이기 위한 근본적인 방향 설정은 기업의 이윤창출 극대화 및 사업자의 우월적 지위를 제어할 수 있는 수단을 중심으로 접근할 필요가 있다.

그간 다양한 매스컴에서 환경영향평가의 부실작성에 대한 비판의 목소리가 제기되고 있는데, 가장 최근에는 설악산국립공원 케이블카 건설사업과 관련하여 사회 각계에서의 의견대립이 경제성 평가보고서와 더불어 동식물 조사의 부실 등으로 한층 증폭되고 있다.

〈표 2-7〉은 과거 환경영향평가서 작성과 관련하여 부실평가 사례로 제제를 받은 사업을 평가항목별로 분류 정리한 것이다. 가장 많은 사례가 자연생태계 조사 분야이며, 그 외에 현황 측정 및 영향 축소 등과 같은 것이 있다

또한 〈표 2-8〉 및 〈표 2-9〉는 현행 환경영향평가제도의 운영 실태에서 발생하는 각종 문제점을 취합 정리한 것으로서 사업 초기 단계와 평가서 작성 및 협의 단계에서 제시되는 문제점과 더불어 사후환경관리로 대변되는 착공 이후 단계의 문제점을 열거하였다.

〈표 2-7〉 항목별 부실평가 사례

항목	사 업 명	부실평가 내용
대 기 질	○○시 자원회수시설 환경영향평가	· 현황조사 지점(8지점)과 예측 지점(15지점)의 불일치 · 상층기상 1년 측정 요구(검토 시) → 9개월 실시
	○○ 자원회수시설 환경영향평가	· 환경질 측정결과 허위 주장 · 난지도 오염 실태 은폐(대기질, 수질)
	○○시 생활폐기물 처리시설 환경영향평가	· 인근 주거지역에 미치는 환경영향 미예측
소음 진동	○○항 배후도로 확포장공사 환경영향평가	· 공사 시 소음영향 축소
	○○ 토지구획정리 환경영향평가	· 공사 시 소음영향 축소
수 질	○○스키리조트 조성사업 환경영향평가	· 갈수기 하천유량 과다 산정
	○○강 살리기 환경영향평가	· 현황조사 부실 및 수질 예측의 적정성
	○○ 간척사업 환경영향평가	· 담수호 수질농도 예측
	○○고속철도 환경영향평가(천성산 일원)	· 지하수 고갈과 활성단층 문제 · 천연기념물과 법적보호동식물, 고층습지 조사 부실
	○○외곽(일산-퇴계원) 건설공사 환경영향평가	· 지하수위 변동 · 대기질 예측 범위 및 환경기준 초과 시 대책
	○○ LNG복합화력발전소 환경영향평가	· 어업 현황 조사 및 온배수 영향 검토
동 · 식 물 상	○○대교 건설사업 환경영향평가	· 을숙도 생태조사 문제 및 교통량 조사 문제
	○○○리조트 환경영향평가	· 현황조사 부실(멸종위기종, 희귀동식물 등)
	김해 ○○골프장 환경영향평가(재협의)	· 녹지자연도 조작
	○○-○○도로공사 환경영향평가	· 계룡산국립공원 생태계 조사 및 교통량 예측 부실
	○○우회도로 환경영향평가	· 현황조사 부실(천연기념물, 왜가리 및 백로서식지 누락)

자료: 박동철(2011), p.24.

〈표 2-8〉 사업 초기 단계의 운영 실태

사업 단계	현황	문제점
사업 초기 단계	공공사업자: 공개경쟁 입찰형 계약 수행	민간사업에 비하여 비교적 업체 선정 방식이 투명하다고 볼 수 있으나, 지방, 소규모 업체의 진입규제가 적용될 가능성이 높아 특정 업체의 독과적인 평가대행이 수행될 개연성이 높아짐
	민간사업자: 주로 수의계약에 의하여 대행기관이 선정	수의계약 방식으로 계약이 진행되는 민간사업의 경우 사업자와 대행기관 간의 우월적 계약관계가 형성될 요인이 높아짐
	공통: 계약체결 및 계약 이후 필요서류 요건이 프로젝트 전체의 공정별 공정계획을 다루고, 그 부분별 요소로서 환경현황조사가 다루어지고 있음. 환경조사계획, 측정 등의 조사 인력 운영 계획, 평가서 작성 계획 등은 전체 공정에 초점을 맞추어 계획수립	사업자의 과업지시와 대행기관의 과업수행계획이 환경영향평가를 위한 환경조사 및 평가서 작성계획이 아니라 전체 사업 공정관리의 일부로 고려되면서 사업 초기 조사 및 보고서 작성계획이 미비한 편이며 이는 협의기간의 지연으로 연계될 가능성이 높아짐
	공통: 입찰 단계에서 사업자가 발주비용을 최소화하는 등 비용산정과 관련한 문제	대행비용의 산정이 적정하게 운영되지 못하면서 저가하도급 운영 등 조사 및 평가서 작성 질이 떨어질 개연성이 높아짐

자료: 유현석 외(2012b), p.89.

〈표 2-9〉 평가서 작성 및 협의 단계의 운영 실태

사업 단계	현황	문제점
평가서 작성 및 협의 단계	환경현황조사, 분석 등의 결과에 대한 공식적인 Review는 대행자-사업자-협의기관의 단계를 거쳐 KEI가 맡고 있어 문서 발송, 처리 등 행정 처리를 위한 비용과 시간이 추가적으로 소요됨	불필요한 행정비용, 경제비용이 투입되고 이에 대한 부담이 그대로 사업자에게 전가되는 형태
	조사 및 영향예측 등에 대한 검토, 검토내용의 반영이 주된 의견수렴, 공공 의견수렴 단계 이후 본안 작성에 투입	공식화된 또는 전문적인 계획검토가 평가서 증반에 투입되면서 전체 평가서 작성과 협의기간의 장기화의 근본적인 원인으로 작용
	승인기관은 환경평가 이후 인허가 단계에 개입함으로써 공공에 의한 관리감독 기능이 현저히 과소하며, 평가서 작성 결과에 대한 부담이 사업자에게만 집중	실질적인 평가서 작성에 관여하는 대행기관, 승인 기관 등의 평가서 작성에 대한 책임이 약하고 평가서 작성과 관련된 사후 문제의 귀속이 사업자에게 지나친 부담요인으로 작용함으로써 제도 운영에 가장 중요한 주체가 되는 사업자의 제도 인식이 부정적으로 작용하게 됨
착공 이후 단계	개발 인허가 완료 이후 공공에 의한 사후관리는 협의 내용 이행 결과를 중심으로 운영되며 사후 조치가 실질적으로 이뤄지는 경우는 드물	· 사후환경관리 결과, 평가결과의 환류적 대응은 미비한 실태이며, 이는 전적으로 사업자와 대행 기관에 의존되어 있어 제도운영의 성과 측정이 어려움 · 사업 이후 사업 대상 지역의 지속가능한 환경 관리를 실질적으로 담보하기 어려운 실정임
	매년 소수의 공무원으로 구성된 협의기관에서 유일한 사후환경관리 업무로 보이는 사후관리 점검을 수행하고 있어 그 실적이 저조함	
	사후관리 단계에서 사후환경영향 조사 결과 보고서 및 사후관리 현황에 대한 전문가 개입에 의한 검토가 이뤄지지 않음	

자료: 유현석 외(2012b), pp.92-97.

다. 환경평가의 신뢰도를 높이기 위한 방향

앞서 언급한 이윤창출의 극대화 및 사업자의 우월적 지위를 제어할 수 있는 수단을 마련하기 위해서는 적절한 조사비용이 포함된 대행비용의 산정이 전제되어야 한다.

그간 환경부 및 환경영향평가협회는 적정 대행비용을 산정하기 위하여 많은 노력을 하였으나 발주처에서부터 고시에서 정하는 관련 해당 규정을 적정하게 적용하고 있지 않은 경우가 다수인 것으로 나타났다. 이러한 결과로 인해 환경영향평가와 관련된 대행비용이 발주처의

원설계부터 이미 상당 부분 저가로 발주되고 있으며, 이는 대행비용이 산정기준에 의거하기 보다는 정해진 관련 예산에 맞춰 책정되고 있음을 의미하는 것으로 판단하고 있다.¹³⁾ 따라서 환경평가의 신뢰도를 높이기 위해서 우선 원도급의 적정 대행비용 확보가 필요하고 이를 위해서는 발주처의 환경평가 관련 용역의 대행비용 산정 시에 ‘환경영향평가 대행비용 산정 기준’을 유도하는 제도적 방안이 필요하다.

또한 대행 계약상의 갑을관계로부터 수급자와 도급자의 동등한 지위를 확보하기 위해서는 당사자 간 직접적인 계약 체결부터 조정자가 관여할 수 있는 방안이 필요하며, 대행비용에 관련된 사항은 현재 운용 중인 공탁제도와 유사한 제도의 도입이 바람직할 것이다.

따라서 이를 종합하면 적정 대행비용 산정을 바탕으로 한 공탁제도의 도입이 고려될 수 있다.

다만 평가대행업체의 선정과 관련해서는 평가대행업체의 전문성과 독립성을 인정하여야 하며, 조정자가 대행업체를 선정하는 것은 매우 조심스러운 접근이 필요하다. 이를 위해서는 기존의 발주 체제에서 크게 벗어나지 않는 범위에서 제도를 개선하여야 할 것이다.

환경영향평가와 관련된 용역은 국토해양부(지방국토청, 해양항만청, 행정중심복합도시건설청 등), 특별시·광역시·도, 지방자치단체(시·군·구), 공공기관(도로공사, 수자원공사, LH공사, 한국철도시설공단, 항만공사, 한국전력공사, SH공사 등), 지방공기업 등의 공공부문과 민간부문에서 발주 시행되고 있다.

환경영향평가 관련 용역을 수행하는 낙찰자를 결정하는 방법은 크게 적격심사제도 및 입찰참가자격사전심사제(PQ: Pre-Qualification)로 구분할 수 있다.

적격심사제도는 입찰가격 이외의 비가격 요소인 계약이행 실적, 재무 상태, 신인도 등을 종합적으로 심사하여 낙찰자를 결정하는 제도로 1차로 가격입찰을 실시하여 최저가격으로 입찰한 업체 순으로 적격 대상자를 선정한 다음 2차로 해당 업체의 이행 능력을 심사하여 종합 평점이 적격 통과점수 이상이면 낙찰자로 결정하고 없으면 순차로 차순위자를 심사하는 제도이다.

13) 유현석 외(2012c), p.142.

〈표 2-10〉 발주기관별 PQ기준 비교

구분	국토해양부	지식경제부	조달청
관련법	「건설기술관리법」 제21조	「엔지니어링산업진흥법」 제28조	「건설기술관리법」 제21조
평가기준	설계 등 용역업자 및 건축사법에 따른 설계자의 사업수행능력 세부평가기준	엔지니어링 사업자 선정에 관한 기준	조달청 설계 등 용역업자 사업수행능력 세부평가기준
고시 시행일	고시 제2010-15호 (2010.1.18)	고시 제2011-182호 (2011.9.19)	기술심사팀-10454호 (2011.12.14)
내 용	건설 설계, 감리, CM 등 발주 시 평가기준	일부 건설기술, IT, 전자 등 발주시 평가기준	국토부의 기준을 근거로 자체 세부기준 제정

자료: 유현석 외(2012c), p.33

민간사업자가 시행하는 환경영향평가 관련 용역을 수행하는 업체는 대부분 업체 간의 견적을 통한 최저가 업체로 선정하는 방식을 택하고 있기 때문에 수행 업체의 기술능력, 신용도, 경험 등에 대한 적절한 평가가 이루어지지 않고 있는 실정으로 규모가 작은 사업일 수록 평가대행업체의 영업능력이나 학연, 지연 등 개인적인 인연에 영향을 받을 소지가 있다.

3. 환경평가 관련 용역의 향후 전망

그동안 개발사업의 지속적이고 광범위한 성장으로 인하여 우리나라의 환경시장 규모는 급격히 증가하여 왔다. 그러나 환경영향평가의 발주 현황은 2009년을 기점으로 최고치에 도달한 후 점차 감소되는 경향을 보이고 있다.

이에 비하여 사후환경영향조사는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는데, 이러한 사후환경영향조사 용역의 증가는 사후환경영향조사 용역이 환경영향평가 협의 완료 후 2~3년 뒤인 사업 착공 이후에 발주되는 특성이 있고, 환경부의 대행 실적 신고는 공사 기간 또는 준공 후 운영 시 사후조사기간이 완료된 이후에 신고되는 경우가 많기 때문인 것으로 판단된다. 이처럼 개발사업의 변화가 환경영향평가보다는 사후환경영향조사에 더 늦게 반영되기 때문에 환경평가 관련 용역의 시장 변화는 개발사업의 시장 변화보다 2~3년 늦게 나타난다.

하지만 우리나라가 과거와 같은 유형의 개발사업은 한계에 도달했다는 것과 향후에 기존과 같은 개발사업보다는 개발된 사업의 관리, 유지 및 복원과 같은 유형의 사업이 주류를 이룰 것이라는 것에는 실무자 대부분이 동의하고 있으며, 향후 환경평가 관련 용역은 정부의 정책목표, 국제적인 변화 등에 따라 크게 변화할 여지는 충분하다. 하지만 위와 같은 모든 면을 종합해 보면 개발사업에 따른 환경영향평가 및 사후환경영향조사 등 현재와 같은 유형의 환경평가 관련 용역이 점차 감소할 것만은 분명해 보인다.

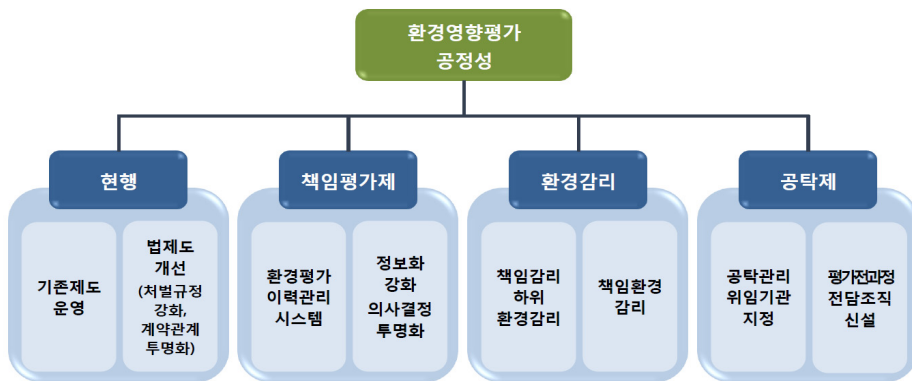
즉, 현재와 같은 대행비용과 대행체계를 유지하면서 전체 환경영향평가 시장의 규모가 작아진다는 것은 전문인력의 공급에 어려울 수도 있으며, 이런 이유로 환경영향평가서의 질적 수준 저하 내지는 부실작성의 증가를 우려하는 것도 지나치지 않다. 이는 궁극적으로 환경훼손의 증가와 환경질 저하로 이어질 뿐 아니라 환경영향평가제도의 기능 상실을 초래할 수도 있다.

제3장

공정성 확보를 위한 개선방안의 비교

1. 환경평가 공정성 제고 관련 개선안 검토

앞장에서 기술하였듯이 환경영향평가의 부실·거짓작성을 방지하고 대국민 신뢰성과 공정성을 높이기 위한 관련 제도의 다양한 개선방안에 대해 심도 있는 논의와 검토가 진행 중이다. 지금까지 환경영향평가에 대한 개선방안, 특히 공정성 확보를 위한 제도 개선방안으로 논의·제시되고 있는 사안을 보면 기존 평가제도의 일부 개선부터 전담조직 신설에 이르기까지 다양하다. 기존 제도 운영체계 등을 포함하여 현재 정부, 학계 등에서 활발하게 논의되고 있는 개선방안들에 대해 비교·검토해보고자 한다.



〈그림 3-1〉 현재 논의되고 있는 공정성 확보를 위한 다양한 환경영향평가제도 개선(안)

가. 현행 환경영향평가제도 운영

현재 운영되고 있는 환경영향평가제도는 사업자 스스로가 평가하고 판단하는 친환경적인 계획·개발 기법 수립과 이행을 제도의 기본적인 취지와 목적으로 하고 있다. 그러나 사업자가 경제성과 효율성을 강조하다 보니 제도의 취지와 다르게 적지 않은 부작용들이 나타나고 있으며, 2016년 5월 일부 개정을 포함하여 최근까지 단행된 주요 환경영향평가법의 제정 및 개정 사유 중 하나가 환경영향평가의 공정성 확보임에도 불구하고 그 실효성은 논란의 여지가 크다.

사업자를 대신하여 조사·평가를 수행하는 대행자의 경우 환경영향평가서를 작성함에 있어 다양한 법과 제도에서 공정성 확보를 위한 장치가 마련되어 있으나 도급, 하도급이라는 계약관계의 구조적인 취약성으로 인해 공정하고 신뢰성이 높은 평가서 작성이 쉽지 않다. 또한, 자율적으로 환경영향평가를 수행한다는 제도의 취지가 경제성과 효율성을 강조하는 사업 주체의 개발 우선 인식, 그리고 사업자와 대행자 간 계약관계의 취약성으로 인해 제도 운영에서 나타나는 공정성 문제들은 지속적으로 발생할 수밖에 없다. 따라서 환경영향평가의 공정성 확보를 위한 근본적인 해결책을 현행법과 제도 내에서 찾기란 쉽지 않은 상황이다.

나. 규정 강화, 합리적 계약에 의한 책임 강화

환경평가제도의 공정성 확보를 위해 환경영향평가서에 수록되는 정보들에 대한 거짓·부실작성을 방지하기 위해 처벌 규정을 강화하는 방안들이 그 동안의 법과 규정에 반영되어 왔다. 이를 위한 전제 조건으로 사업자는 대행자에게 적정비용을 지급하고, 마찬가지로 대행자도 조사업체에서 적정비용을 지급할 수 있도록 환경영향평가 조사 및 보고서 작성 비용을 환경부가 제시하여 이행될 수 있도록 하고 있다.

공정성 강화를 위한 방안과 유인책들이 그 동안 법과 제도의 제정과 개정을 통해 시행됐음에도 불구하고 아직까지 환경영향평가의 공정성 문제는 해결되지 않고 있으며, 최근 들어 처벌 규정의 강화를 통해 사업자, 대행자 또는 조사업체의 책임을 묻는 방안들이 논의되고 있다. 특히 2020년부터 환경영향평가사의 총괄책임제도가 시행되게 되는데 이러한 처벌 규정의 강화를 통해서 일부 효과를 기대할 수 있으나 문제의 발생 원인에 대한 근본적인 해결

방안이라고 보기는 어려우며, 책임 소재를 전가하는 해결이라 할 수 있겠다.

정부 혹은 지자체에서 발주하는 공공사업의 경우 평가대행자의 선정과정이 상대적으로 투명하고 환경영향평가 공정성 문제도 상대적으로 적다. 그러나 소규모 평가대행업체의 진입 장벽이 높아 이들 대행업체가 민간사업 환경영향평가 대행을 저가로 수주함으로써 결국 환경영향평가서 부실 또는 거짓작성의 한 원인으로 작용하고 있다고 할 수 있다.

처벌규정 강화를 통한 환경영향평가 공정성 확보의 경우 상대적으로 규모가 작은 대행업체 또는 조사업체들이 처벌 대상이 될 가능성이 높으며, 따라서 소수의 특정 업체들이 평가대행을 독과점할 가능성 또한 배제할 수 없을 것이다.

사업자와 대행자, 대행자와 조사업체 사이의 계약관계 투명성을 강화하는 제도개선이 이행된다고 하더라도 수의계약이 많은 민간사업의 경우 사업자와 대행자 사이의 우월적 계약관계로 인해 환경평가의 결과를 왜곡하는 문제가 개선될 가능성은 높지 않으며, 이러한 한계에도 불구하고 이 개선안의 장점은 현재의 법과 제도를 개선하지 않고도 현 상황에서 수행 가능하다는 것이라 할 수 있다.

다. 환경평가 이력관리 시스템

환경평가 이력관리 시스템은 환경영향평가 전 과정에 대한 의사결정의 근거와 그 과정을 기록하여 환경평가의 공정성과 신뢰성을 강화하는 방안이라 할 수 있다. 근거와 과정의 기록은 ROD(Record of Decision, 결정의 기록)의 작성과 공개가 수반되어야 하며, 현재 선진 외국에서는 이 과정을 반드시 포함하여 환경영향평가를 수행하고 있다.

결정 과정의 경위와 고려된 요소, 다양하게 검토된 대안들과 최종안 선정의 사유, 확정된 보전 및 저감 대책의 결정 근거 등을 ROD에 담아 공개함으로써 환경영향평가 과정 중 각 단계별 결과의 결정에 대한 의사결정자의 서명을 첨부하여 절차의 투명성과 책임성을 강화하고 최종적으로 작성된 환경영향평가서에 ROD를 포함하고 총괄작성자 또는 총괄책임자가 서명을 함으로써 평가서의 내용과 의사결정의 책임성을 부여한다.

환경영향평가서 작성의 총괄책임자는 현재의 대행자 중에서 담당할 수도 있으며, 2020년부터 기능하게 되는 국가공인의 환경영향평가사가 그 업무를 수행하도록 하여 자격과 지위에

대한 문제를 사전에 차단할 수도 있을 것이다.

아울러 환경영향평가서의 부실 또는 거짓이 확인될 경우 ROD를 통해 문제된 부분에서의 책임 소재를 규명하고, 책임에 따르는 법적·제도적 제재를 통해 공정성과 신뢰성을 강화하도록 한다.

라. 정보화 기반 의사결정 투명화

데이터 과학을 기반으로 환경영향평가 의사결정 지원체계를 과학적이고 합리적으로 향상시켜 환경평가의 불확실성을 제거하고 신뢰성을 높이는 방안이라 할 수 있다. 1982년 환경영향평가 제도가 시행된 이후 7만 건에 가까운 개발사업의 환경영향평가 정보가 축적되어 있어, 데이터 과학의 최신 분석기법을 활용하여 합리적이고 투명한 의사결정체계를 유도할 수 있는 기반이 마련되어 있다.

요즘 각 분야에서 적용되고 있는 빅데이터 분석기법을 활용하여 공간과 매체의 특성이 반영된 맞춤형 환경영향평가를 실시할 수 있으며, 특히 환경영향평가 본 과정을 수행하기 전에 입지의 타당성과 계획의 적정성을 파악하여 불필요한 예산의 낭비를 줄이고 사회적 논란을 사전에 예방할 수 있을 것으로 기대된다.

특히 축적된 환경영향평가 정보를 개방·활용하고, 웹 기반으로 현장정보 저장 및 평가서 작성을 유도할 경우 환경평가 의사결정체계의 투명성과 신뢰성이 높아질 수 있는 장점이 있다. 그러나 이를 위해서는 현재의 환경영향평가 정보지원시스템의 대폭적인 개선이 선제적으로 수행되어야 하며, 환경평가 분석기법과 더불어 데이터의 축적, 활용, 개방 등 기술적 문제를 해결해야 할 것으로 판단된다. 나아가 인공지능(Artificial Intelligence)을 활용하여 축적된 데이터에 의한 추론기능을 확률적 의사결정체계와 결합한다면 그 효과는 더욱 커질 것으로 예상된다.

마. 책임감리 내 환경관리 추가·신설

국토교통부 「건설기술관리법」에 의거해 시행되고 있는 건설감리제도는 현장의 환경관리 임무가 포함되어 있으나 감리현장에서는 환경관리가 실효적으로 수행되지 못하고 있다.

이렇게 건설감리 시 환경관리가 수행되지 못하는 이유는 전문성 결여, 업무 수행 강제성 부재, 현장책임자 및 감리원의 환경 인식 부재 등을 꼽을 수 있을 것이다.

따라서 이 개선(안)은 현장에서 책임감리를 수행하는 감리원(또는 조직)이 환경감리를 수행하도록 제도를 강화하는 방안으로서, 책임감리 업무에 구체적으로 환경관리를 명기함으로써 보다 가시적으로 현장 환경감리가 수행될 수 있는 장점이 있는 반면 책임감리의 인적 구성 시 환경관리를 전문적으로 수행할 수 있는 인력 배치가 현실적으로 어려울 수 있다는 한계도 동시에 내포하고 있다.

바. 책임환경감리제도 도입

앞 절에서 제시한 기존의 건설감리제도와는 별도로 책임환경감리라는 제도를 신설하고 각 현장에 책임환경감리원을 배치하여 환경영향평가 협의 과정 이후 사후환경관리 및 평가가 실효적으로 수행될 수 있도록 하는 것으로서, 전문인력과 전문조직에 의해 사후환경평가 전 과정을 모니터링함으로써 협의 내용의 성실 이행을 유도하며, 저감방안의 실효성을 실시간으로 검토하고, 현장에서 예기치 않게 발생하는 환경문제에 대해 즉각적으로 대응·해결할 수 있는 장점이 있다.

그러나 책임환경감리와 같은 새로운 제도를 도입하기 위해서는 여러 가지 해결되어야 할 문제들이 산재하는데, 먼저 또 다른 규제의 신설이라는 건설업계의 반발과 더불어 국토교통부와 의 제도 도입에 대한 협의 역시 쉽지 않을 것이며, 환경감리를 수행하기 위한 예산·비용의 지불 주체에 대해 논란도 있을 것으로 예상된다.

사. 공탁관리 위임기관 지정

환경영향평가와 관련한 사회적 논란은 평가서의 작성 과정에서 나타나는 부실 및 거짓 작성이 사업자와 대행자 간의 수직적이고 불공정한 계약관계에 의한 공정성 문제로부터 발생한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이에 따라 사업자는 공인된 제3의 기관에서 환경영향평가서 작성 관련 비용을 공탁하고, 공탁을 위임받은 제3의 기관이 공정한 방식에 따라 대행자를 선정하여 사업자와 대행자 간의 수직적 계약관계를 수평적 계약관계로 유도하는

것을 목적으로 하고 있다.

이와 관련하여 논의되고 있는 주요 내용으로는 환경영향평가 전문검토기관에 협의기관장인 환경부 장관이 운영을 위임하여 공탁제도를 수행하는 것이다.

이러한 공탁관리 위임기관을 지정하는 방안은 환경영향평가서를 작성하면서 대행자는 사업자로부터 독립적으로 환경평가를 분석하고 결과를 도출하게 되어 공정성과 신뢰성이 증대된다는 장점이 있는 반면 사업자의 책임이 면책 또는 회피되는 수단으로 악용될 소지와 더불어 거짓 또는 부실이 확인될 경우 책임 소재가 불분명해질 수 있다는 단점이 제기되고 있다.

아. 평가 전 과정 조정의 전담기관 신설

독립적인 환경평가 결과 도출과 합리적인 의사결정을 위해서는 적정 대행비용 산정을 바탕으로 사업자와 대행자 간의 수평적인 계약관계를 유도하는 것도 필요하지만, 이해당사자들인 사업자와 대행자로부터 독립적이고 전문적인 조정자가 환경평가 과정을 조정·관리함으로써 보다 공정한 결과를 도출할 수 있다,

조정자 역할을 하는 전문가 혹은 전문기관에 원칙적으로 사업계획의 가능성 여부, 지속가능한 계획 및 공정 유도, 평가결과에 대한 구체적인 피드백, 사업의 종합적인 환경관리 체계 구축 등에 직·간접적으로 관여·조정할 수 있는 기능을 부여하여 공정한 의사결정을 유도하고 지속가능한 개발을 지향할 수 있도록 하여야 한다.

이러한 경우, 개발계획 또는 개발사업에 대한 중립적이고 독립적인 전담조직의 조정과 관리는 평가절차의 간소화를 유도하며, 불필요한 과정을 사전에 조율함으로써 보다 신속하고 효과적으로 개발을 유도할 수 있는 장점이 있다.

다만, 공탁제도 관련 평가 전 과정 조정에 대한 전담조직을 통한 환경영향평가 절차의 공정성 확보는 기존 법과 제도를 개정·개선해야 하며, 새로운 조직체계를 구성해야 하는 절차적, 행정적 어려움이 있다.

〈표 3-1〉 공탁제도 도입을 포함한 환경평가 공정성 확보를 위한 개선(안) 비교

구분	개선방식	장 점	단점
기존제도 운영	관리·감독 강화	일부 지침 개선 등 현행 체계 내에서 수행 가능	환경평가 공정성 문제 근본적인 해결 미흡
법·제도 개선	처벌규정 강화 징벌적 배상제도	환경평가 작성 개선 기대	부실·거짓 결정에 대한 반발과 불복
환경평가 이력관리 시스템	ROD 도입	일부 법·제도 개선으로 수행 가능	환경평가 과정에 소요되는 시간 증가 결정사항 공개에 대한 논란
정보화 강화를 통한 의사결정 투명화	빅데이터 분석기법 도입 웹기반 환경평가 플랫폼 구축	현행 체계 내에서 수행 가능	플랫폼 구축에 소요되는 시간과 예산 필요
책임감리 하위 환경감리	환경감리 신설 건설감리 하위에 환경감리 실시	사후평가 및 환경관리 개선	부처 협의 필요 사업자 반발 사후환경관리에 한함
책임환경감리	환경감리원 신설 건설감리와 별도로 환경감리 독자 수행	전문인력에 의한 독립적인 환경관리	부처협의 필요 기존 감리사 반발 사후환경관리에 한함
공탁관리 위임기관 지정	위임기관 대행비용 공탁 관리	사업자와 대행자 간의 왜곡된 계약관계 개선	환경평가 외 행정업무 증대 책임 소재 논란
평가전과정 전담조직 신설	공탁비용 관리·평가 전 과정 조정 역할 부여	환경평가 전 과정의 지속가능성 확보 및 의사결정의 공정성 증대	조직 신설의 어려움 환경평가제도 전면 개편 필요

2. 공정성 개선방안별 적정성 분석

환경영향평가의 공정성을 제고하고 신뢰도를 높이기 위해 열거한 개선방안별로 적정성 및 효과를 검토하여 상대적인 우위를 파악하고자 긍정적(+), 부정적(-), 영향 없음(○) 등 3단계로 등급화하여 〈표 3-2〉와 같이 비교를 시행하였다. 비교의 틀로는 공정성, 효율성, 효과성, 협조성, 경제성, 사회성 등 6개 항목을 선정하였으며 각 항목별 질문의 내용은 다음과 같다.

1. 공정성 - 이해당사자 또는 조직으로부터 독립적으로 환경관리를 수행할 수 있는 공정

여부

2. 효율성 - 환경영향평가 과정 성실 이행의 효율성 정도
3. 효과성 - 환경영향평가 과정 및 사후환경관리 효과 정도
4. 협조성 - 관련 제도 및 지침 개선 시 부처 간 협의 정도
5. 경제성 - 관련 제도 운영 시 지불되어야 하는 사업자의 경제적 부담 정도
6. 사회성 - 사회적 갈등 예방 및 관련 분야 일자리 창출 정도

평가항목 중 공정성, 효율성, 효과성 및 사회성의 경우 현 제도 하에서 개선되어야 할 사안들이 있는바, 부정적인(-) 기준을 적용하였다. 반면 제도개선이 이루어지지 않을 경우 경제적 추가부담 및 타 부처와의 협조관계에서 특별한 현안이 발생되지 않는바, 긍정적인(+) 기준을 적용하여 비교기준을 삼았다.

〈표 3-2〉 공탁제도를 포함한 제도개선(안)들에 대한 비교·검토

	공정성	효율성	효과성	협조성	경제성	사회성
기존제도 운영	-	-	-	+	+	-
법·제도 개선	○	+	-	○	-	○
환경평가 이력관리 시스템	+	○	-	-	-	+
정보화 강화를 통한 의사결정 투명화	+	○	○	+	+	○
책임감리 하위 환경감리	○	+	+	○	-	+
책임환경감리	+	+	+	-	-	+
공탁관리 위임기관 지정	○	+	○	-	○	+
평가 전 과정 전담조직 신설	+	+	+	-	○	+

각 개선(안)들에 대한 비교·분석 결과, 기존 제도 운영과 정보화 강화를 통한 의사결정 투명화 방안 등은 현 제도 내에서 일부 규정 또는 지침을 수정하는 수준에서도 적용 가능한 대안으로 판단되어, 협조성과 경제성 항목에서 상대적으로 긍정적인 효과가 있는 것으로 분석되었다. 반면 환경평가 이력관리 시스템 도입, 정보화 강화를 통한 의사결정 투명화

방안, 책임환경감리 도입과 평가 전 과정 전담조직 신설 등의 경우 환경영향평가의 공정성 확보 측면에서 우위에 있는 것으로 판단되었다. 다만 이들 개선방안들의 경우 중앙정부 및 지자체 개발 부서와의 협조성 측면에서는 상대적으로 불리한 것으로 나타났다.

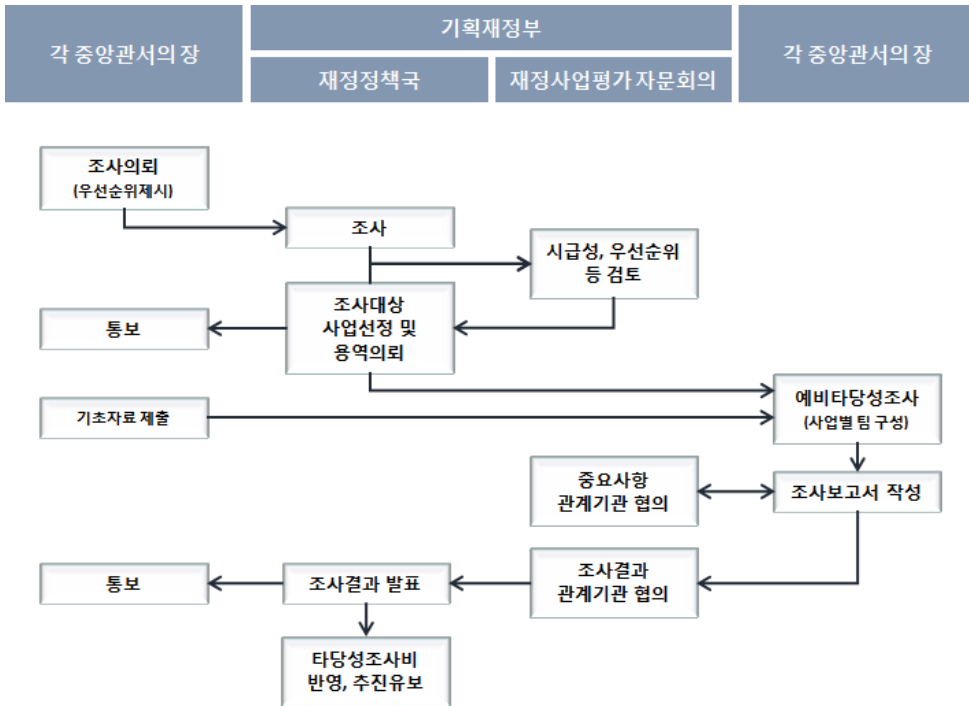
본 연구의 대상이 된 공탁제도의 도입과 공탁관리 위임기관 지정의 경우 효율성 및 사회성에서 긍정적인 인식을 보이고 있으나 그 이외의 항목에서는 관련이 없거나, 특히 협조성 분야에서는 부정적인 효과를 보이고 있어 현재 논의되고 있는 제도 개선방안 중에서 상대적으로 낮은 평가를 받고 있다. 오히려 책임환경감리 방안이나 평가 전 과정 전담조직을 신설하는 경우가 공정성 및 신뢰성을 제고할 수 있는 방안으로서 우수한 평가를 보이고 있는 것은 정책적 시의성이 매우 크다고 할 수 있다.

그러나 평가 전 과정 공탁 전담조직 신설(안)의 경우 공정한 환경영향평가의 이행과 운영 측면에서 우수한 것으로 판단되나, 새로운 제도와 조직 신설에 따른 비용 증가, 개발 부처의 반발이 있을 것으로 예상되었다. 다만 지속가능한 국토환경을 유지·관리한다는 국가환경 전략의 이행과 목적 달성을 위해서는 장기적인 안목의 정책 결정과 실행이 요구된다.

따라서 단일 개선방안을 적용하는 것보다 종합적이고 융합적인 대안을 설정하여 그 개선 효과를 극대화하는 방안의 설정이 절실히 요구된다.

3. 국내의 유사 사례

환경영향평가에 대한 인식과 우리나라에서 유독 문제되고 있는 계약상의 갑을관계 등, 특수한 배경으로부터 파생한 문제인 만큼 국내에서 유사한 기관 및 제도 운영사례를 찾아보는 것이 적절하다.



자료: KDI 공공투자관리센터 홈페이지, <http://pimac.kdi.re.kr/>, 검색일: 2017.11.12.

〈그림 3-2〉 공공투자관리센터의 업무처리 절차

이에 KDI에서 부설기관으로 운영하고 있는 공공투자관리센터의 사례를 소개하고자 한다. 공공투자관리센터는 “국가재정법 제38조 및 동법 시행령 제13조의 규정에 따라 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위하여 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증·평가”인 예비타당성소사를 실시하고 있다.

총사업비가 500억 원 이상이면서 국가의 재정지원 규모가 300억 원 이상인 건설사업, 정보화사업, 국가연구개발사업을 위시하여 중기 재정지출이 500억 원 이상인 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업 등을 대상으로 재정사업의 타당성에 대하여 객관적이고 중립적인 조사를 통해 재정사업의 신규 투자를 우선순위에 입각하여 평가 분석을 하고 있다.

제4장

공탁제 시행 전략

1. 공탁제의 정의

공탁은 법률적으로 공탁자가 법령에 따른 공탁원인에 따라 금전, 유가증권, 그 밖의 물품을 공탁소에 맡기고 피공탁자 등 일정한 자가 공탁물을 받게 하여 공탁근거법령에서 정한 목적을 달성하게 하는 제도를 의미한다.¹⁴⁾ 즉, 채무를 갚으려고 하나 채권자가 이를 거부하거나 혹은 채권자를 알 수 없는 경우, 상대방에 대한 손해배상을 담보하기 위하여 하는 경우, 타인의 물건을 보관하기 위하여 하는 경우 등이 있으며, 그 절차는 「공탁법」에 정해져 있다. 공탁의 종류에는 변제공탁, 보관공탁, 담보공탁, 집행공탁, 몰취공탁이 있다.

가. 변제공탁¹⁵⁾

변제공탁은 채무자가 변제를 하려고 하여도 채권자가 변제를 받지 않거나, 변제를 받을 수 없는 경우 또는 과실 없이 채권자가 누구인지 알 수 없는 경우에 채무자가 채무이행을 하는 대신 채무의 목적물을 공탁소에 공탁하고 그 채무를 면할 수 있는 제도를 말한다. 이해관계 없는 제3자는 채무자의 의사에 반해 변제공탁할 수 없으나, 이해관계 있는 제3자는 채무자의 의사에 반해서도 변제공탁할 수 있다. 변제공탁의 목적물은 금전, 유가증권, 물품이며 부동산의 경우는 변제공탁이 불가능하다. 변제공탁은 채무이행지의 공탁소에 해야 하며

14) 찾기 쉬운 생활법령정보, “공탁”, <http://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csMSeq=565&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1>, 검색일: 2017.11.20.

15) 네이버 지식백과, “변제공탁”, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=585802&cid=42094&categoryId=42094>, 검색일: 2017.11.20.

변제공탁자는 지체 없이 채권자에게 공탁통지를 해야 한다. 공탁규칙에서는 공탁통지를 보다 확실하게 하기 위해 공탁자가 공탁을 신청하는 경우 공탁통지서를 공탁소에 제출하게 하고, 공탁물이 납입된 후에 공탁관이 공탁자 대신 피공탁자에게 공탁통지서를 발송하고 있다. 공탁통지는 공탁이 성립된 경우에 공탁자가 피공탁자에게 공탁물 출급청구권이 발생하였음을 알려 주어 피공탁자가 공탁물 출급청구권을 행사하는 데 편의를 제공하기 위한 것일 뿐 공탁의 유효요건은 아니므로 공탁통지가 되지 않은 변제공탁도 원칙적으로 유효하다. 따라서 공탁통지서를 피공탁자의 주소로 발송한 이상 그 통지서가 수취인 부재로 반송된 경우에도 채무소멸이라는 변제공탁의 효과는 발생한다. 근거법은 「민법」 및 「공탁규칙」이다.

나. 보관공탁¹⁶⁾

법률적 이해관계가 없는, 보관을 위한 공탁을 말한다. 목적물을 단순히 보관하기 위하여 하는 공탁이므로 다른 공탁과는 달리 피공탁자가 존재하지 않는다.

다. 담보공탁¹⁷⁾

특정의 상대방이 앞으로 받을 수 있는 손해를 담보하기 위한 공탁을 말하며, 손해담보 공탁이라고도 한다. 강제집행이나 가압류 등에서 그 실행을 위한 담보, 강제집행, 가압류 등을 정지나 취소하기 위한 담보를 위한 공탁이다

라. 집행공탁¹⁸⁾

「민사집행법」상의 강제집행이나 보전집행절차의 어느 단계에서 집행기관이나 집행당사자 또는 제3채무자가 「강제집행법」상의 권리, 의무로서 집행의 목적물을 공탁소에 맡겨

16) 네이버 지식백과, “공탁”, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=929360&cid=43667&categoryId=43667>, 검색일: 2017.11.20.

17) 네이버 지식백과, “공탁”, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=929360&cid=43667&categoryId=43667>, 검색일: 2017.11.20.

18) 네이버 지식백과, “공탁”, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=929360&cid=43667&categoryId=43667>, 검색일: 2017.11.20.

그 목적물의 관리와 집행당사자¹⁹⁾에의 교부를 공탁절차에 따라 이행하도록 하기 위한 공탁을 말한다.

마. 몰취공탁¹⁹⁾

일정한 사유가 발생하였을 때 공탁물을 몰취할 수 있도록 하기 위하여 인정된 공탁으로, 당사자 또는 법정대리인으로 하여금 소명에 갈음하여 보증금을 공탁하고, 이를 당사자 또는 법정대리인이 고의 또는 중과실로 허위의 진술을 한 때 법원의 결정으로 보증금을 몰취하도록 한 것이다. 이는 국가에 대하여 자기의 주장이 허위인 때에는 공탁물을 몰취당하여도 이를 감수한다는 취지의 공탁을 말한다.

공탁제가 채권과 채무관계에 관련된 의미가 크고 공탁의 절차를 별도의 법령인 「공탁법」으로 정하고 있으므로 환경평가에서 추구하는 공탁제가 기존 공탁제의 법적 요건에 부합한다고 보기 어려우며, 가장 유사한 의미로는 보관공탁을 꼽을 수 있다. 환경평가제도와 관련한 별도의 적합한 어휘를 다음과 같이 고려해 볼 수 있다.

- 환경평가 전담 책임제도
- 환경평가 공공보증제도
- 환경평가 인증제도
- 환경평가 책임보증제도

이러한 어휘들은 환경평가의 신뢰성 제고와 대행계약 수립 시 대등한 갑과 을의 관계를 유지할 수 있도록 한다는 취지로 이해할 수 있을 것이다.

그러나 현재 공탁제라는 용어가 일반적으로 사용되고 있으므로 본 연구에서는 이를 차용하되 향후 구체적인 시행방안을 수립할 경우 명칭 변경을 권고할 수 있다.

19) 네이버 지식백과, “공탁”, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=929360&cid=43667&categoryId=43667>, 검색일: 2017.11.20.

공탁제의 정의

공탁자가 법령에 따른 공탁원인에 따라 금전, 유가증권, 그 밖의 물품을 공탁소에 맡기고 피공탁자 등 일정한 자가 공탁물을 받게 하여 공탁근거법령에서 정한 목적을 달성하게 하는 제도

종류: 변제공탁, 보관공탁, 담보공탁, 집행공탁, 물취공탁 등

환경평가에서 추구하는 공탁제와 법적 요건이 부합하지 않음
(가장 유사한 의미: 보관공탁)

환경평가제도 관련 별도의 적합한 어휘 선정 필요

환경평가
전담
책임제도

환경평가
공공
보증제도

환경평가
인증제도

환경평가
책임
보증제도

〈그림 4-1〉 공탁제와 환경영향평가제도의 의미를 고려한 명칭 선정

2. 공탁제 도입의 기본 원칙 및 도입 방향

앞서 제2장 및 제3장에서 언급한 바와 같이 적정한 대행비용 산정을 전제로 한 공탁제도는 환경영향평가 대행계약에서 갑과 을의 동등한 지위를 보장할 수 있으므로 제도를 구상함에 있어서 전반적인 제도의 보완과 더불어 그 효과적 측면을 극대화할 수 있도록 환경평가관련 제도의 전반적인 보완이 필요하다. 특히 환경평가의 순기능이 공탁제 시행으로 증대될 수 있도록 제도적 정비의 범위도 규정할 필요가 있다.

예를 들어, 현재 운영 중인 환경영향평가협의회의 역할을 재정비하고 실질적인 스코핑이 이루어질 수 있도록 한다거나 적정 대행비용의 산정, 평가 관련 의사결정체계 및 협의 절차의 개선 등을 생각할 수 있으며, 대부분의 사업자가 너무 복잡하고 어려운 환경영향평가 절차를 조정할 수도 있을 것이다. 본 연구에서는 이 모든 내용에 대하여 구체적인 방안을 수립하기

보다는 도입 방향을 설정하기 위한 원칙을 제시하기로 한다.

공탁제도는 기존 환경영향평가제도의 틀을 바꾸는 매우 방대한 작업이며 단순한 비용의 공탁만을 다루어서는 성공할 수 없다. 이에 공탁제도 도입 시 반영되어야 할 기본 원칙을 다음과 같이 제시한다.

- 1) 중립적 역할을 할 수 있는 전담조직 마련
 - 전담조직은 환경영향평가 협의기관과는 별도로 중립적인 지위를 확보하여야 함
 - 평가 대행비용의 적정 산정부터 계약 전반에 관련한 사항, 평가비용의 예치와 같은 회계적 업무가 가능하여야 함
 - 아울러 평가의 진행 절차, 분야별 전문성을 아우를 수 있는 평가 전문가가 관리 감독을 할 수 있도록 하여야 함
- 2) 적정 평가 대행비용의 산정 업무와 융합
 - 향후 환경평가업계의 발전과 전문가의 양성, 일자리 창출, 부실작성의 근절을 위해서 적정한 평가비용으로 작성 대행이 이루어지게 하여야 함
- 3) 현 제도상의 불필요하고 중복적인 환경영향평가 절차의 간소화
 - 유명무실한 환경영향평가협의회의 역할 조정 등을 통한 평가 간소화
- 4) 이해당사자 간에 윈-윈 할 수 있는 제도로 전환
 - 평가 대행비용의 상승을 보완할 수 있는 평가기간의 단축방안이 강구되어야 함
 - 환경평가에 대한 대국민적 신뢰도 및 효용성을 최대한 높일 수 있도록 하여야 함
- 5) 평가대행기관의 전문성 및 독립성 보장
 - 기존의 공개입찰제도를 활용한 업체의 선정 체제 유지
 - 업체 선정 시 전담조직의 개입은 큰 저항을 불러올 소지가 큼

이중 가장 중요한 것은 단순한 공탁제도의 도입과 공탁전담기관의 운영으로는 그 효과성이 미미하다는 것을 염두에 두고 융합적인 방안으로서의 중립적 역할을 수행할 수 있는 환경영향평가전문기관을 설립하는 것이라 할 수 있다.

전문기관은 공탁제도의 도입에 따른 업체의 선정과 평가비용의 예치와 더불어 환경영향

평가 비용의 현실적 산정 등과 같은 주요한 역할과 함께 환경영향평가 단계별 전문적 자문을 작성 과정에서 진행할 수 있도록 하여야 한다.

〈표 4-1〉 평가전문지원기관의 역할 설정을 위한 분석

사업단계	운영상 확인된 문제점	주요 기능 설계(안)
사업 초기 단계	평가대행 시장 내 중소, 지방업체의 진입규제에 따른 대행기관 격차 발생	사업계획의 친환경성 지원
	사업자, 대행자 간의 우월적 지위관계 성립에 따른 환경평가서 작성 및 조사대행의 부실화	대행계약 체계의 형평성, 전문성, 공정성 실현
	인허가 기간 및 비용 증가	조사계획 수립 단계의 전문성, 적절성, 효율성 강화
	저가 대행업무 수행에 따른 평가서 작성 및 현황 조사 질 약화	대행비용의 현실화
평가서 작성 및 협의단계	불필요한 행정비용, 처리기간 소모	제도 효율성 강화
	전문가 의견 반영 시점과 대응 시기가 평가서 작성 중반 이후(본안 작성 단계)가 되면서 협의기간 장기화 초래	조사 및 평가서 작성 구상 단계의 전문성 강화
	사업자 책임 위주의 평가서 작성 체계로 인한 평가제도 운영, 제도 인식에 대한 부정적 시각 팽배	대외 인식 향상
사후관리 단계	사후환경관리 결과, 평가결과의 환류적 대응은 미비	평가결과의 피드백과 평가제도 실효성 지원
	제도운영의 성과 측정이 어려움	개발사업의 모니터링과 DB 구축
	사업 이후 사업 대상 지역의 지속가능한 환경 관리 불가	개발사업 종합환경관리시스템 구축

자료: 유현석 외(2012b), p.75.

3. 공탁제 도입을 통한 종합적 환경평가제도의 개선

앞에서 언급한 공탁제 도입과 관련하여 고려해야 할 기본적인 원칙을 준수하기 위해서는 다양하고 복합적인 환경평가 운영체계에 관한 종합적인 개선 대책이 필요하다. 단순한 환경평가 비용에 대한 공탁만으로는 현재 문제로 지적되고 있는 환경평가 자료의 불확실성과 신뢰성 문제를 해결하기 힘들다. 본 연구에서는 공탁제 도입의 효율성 제고와 관련하여

세계적으로 통용되는 자율적 환경평가의 기본 가치를 유지할 수 있고, 동시에 공정성을 담보할 수 있는 제도적 측면에서의 다양한 접근방안을 제시하고자 한다.

첫째, 우선적으로 중립적인 국가 전문기관을 지정(설립)하여 환경평가 공탁업무를 비롯한 관련 분야를 지원할 수 있는 체계를 마련하는 것이 필요하다. 전문기관은 공탁업무와 더불어 환경평가 시행에 관한 전반적인 관리·지원 업무를 통해 외부의 압력이나 사업자와 대행자와의 유착관계 등 현재 제기되고 있는 문제점을 해소할 수 있도록 독립적으로 환경평가 절차를 진행되도록 하여야 한다. 이를 위해서는 환경평가가 공정한 절차를 거쳐 시행될 수 있도록 환경평가 시행에 대한 대행사를 선정하는 업무뿐 아니라, 추가적인 조사나 측정과 관련된 사항에 대하여 관련 전문기관 등을 통하여 자료를 생산하도록 하여 자료의 정확성 및 공정성에 대한 전 과정을 관리할 수 있도록 하여야 한다. 한정된 비용을 가지고 평가 대행업체가 모든 개별 항목별 자료를 축적하는 것보다 공탁기관, 국가전문기관 등 전문성을 가진 공공 영역에서 환경평가를 지원하기 위한 기초자료를 생산하여 개별 평가 주체가 감당하기 어려운 분야에 대해 적절히 지원할 수 있는 백업 자료와 모델링 등 지원시스템을 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 이와 병행하여 부실평가의 방지와 평가 수준의 향상을 위하여 환경평가 비용의 현실화가 이루어져야 한다. 현재 전체 사업비의 0.05% 수준에 불과한 환경평가 비용을 목적에 맞게 현실화하는 것이 필요하다. 환경평가는 다양한 매체별, 항목별 종합적인 영향을 평가함에도 불구하고 우리나라는 다른 선진국과 비교하여 매우 낮은 비용에 환경평가가 수행되고 있다.²⁰⁾ 이는 궁극적으로 조사결과에 대한 신뢰성 문제의 또 다른 주요 원인으로 작용하고 있다. 환경평가 비용이 현실화될 수 있다면 전문인력에 대한 수요로 이어져 관련 산업의 확대와 함께 일자리 창출에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 공탁에 따른 환경평가 절차를 개선하기 위해서는 현재 제대로 시행되고 있지 않은 사전입지상담제, 환경영향평가협의회 등 스코핑 기능을 보완하고, 환경영향의 경중을 고려하지 않고 평가 대상 사업의 규모만으로 평가 실시 여부를 결정하고 있는 현행 환경영향평가 대상 선정 시스템을 개선할 수 있는 스크리닝 제도의 도입방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 우선적으로 공탁 절차의 초기에 환경적 영향이 미미할 것으로 예상되는 사업에 대해

20) 이영준 외(2017a), p.26.

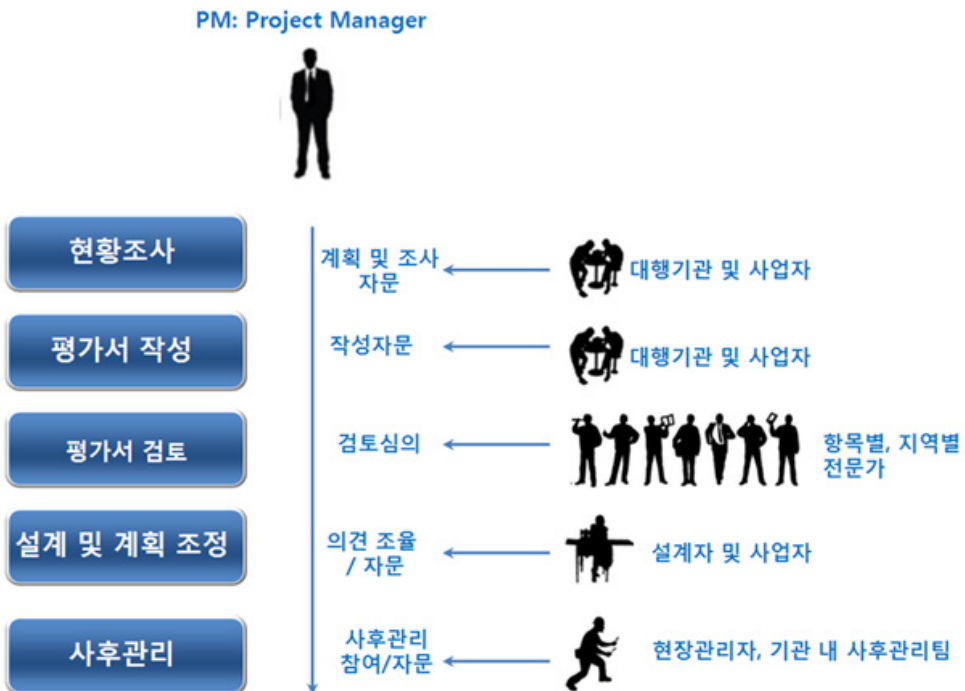
서는 사전에 환경영향평가 생략 여부를 판단할 수 있도록 하여 사업이 신속하게 진행될 수 있도록 하고, 심각한 환경적 영향이 예상되는 사업에 대해서는 적정 비용 산정 등을 통하여 더 심도 있게 환경평가를 실시하도록 유도하여야 한다. 이는 궁극적으로 환경평가의 절차에 필요한 시간과 비용을 효율적으로 투입하는 동시에 절차의 신뢰성을 확보하여 선택과 집중을 통한 환경영향평가의 실효성을 높이는 최선의 방안이라고 할 수 있다.

넷째, 스코핑 및 스크리닝 절차의 실효성을 높이기 위해서는 이를 판단하고 조정할 수 있는 지역, 계획, 환경매체별 특성에 대한 과학적 예측·분석이 뒷받침된 분석 시스템이 마련되어야 한다. 기존 환경평가 자료의 빅데이터화 및 분석 등을 통하여 입지 타당성 및 계획의 적정성을 사전에 파악하는 사전 현황분석 시스템을 마련하여 해당 지역의 환경영향을 사전에 파악함으로써 지역의 환경 용량을 고려한 적정 개발을 유도할 수 있는 환경평가의 과학화가 수반되어야 한다. 공탁 전담기관은 이러한 기능을 수행할 수 있는 역량을 동시에 갖추어 중점 평가 요소 도출, 적정 비용 산정 등에 활용하여 공탁업무의 효율성을 높일 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 단순한 공탁제 도입은 평가대행업무의 독립성을 강화하는 부분적인 효과는 크다고 할 수 있으나, 사업자가 일단 환경평가 비용을 공탁한 후에는 환경평가 시행과 관련한 어떠한 책임도 지지 않기 때문에 사업자 스스로가 환경보전이라는 가치를 인식하고 이를 실현하기 위한 제도인 환경영향평가의 기본 가치와 부합하지 않는다고 할 수 있다. 오염원인자 부담 원칙에 입각하여 환경에 영향을 제공하는 주체가 스스로 환경을 고려한다는 원칙에 입각하여 평가서 작성 책임은 선진국의 경우 일반적으로 사업자에게 있다²¹⁾). 공탁 전담기관은 평가 시행 여부(스크리닝), 중점 평가 범위 선정(스코핑), 적정 비용 산정을 포함한 평가대행자 선정, 환경평가 자료 및 결과의 신뢰성 확보, 최종 의사결정 과정 등에 있어 환경평가 이력 관리 시스템(ROD: Record of Decision) 등 다양한 부수적인 시스템을 마련하여 환경평가 전 과정 절차의 투명성 및 공정성을 담보하여야 한다. ROD에는 채택된 대안 및 저감방안의 선정 사유 등을 포함하여 해당 결정이 이루어진 자세한 경위를 단계별로 해당 의사결정자의 서명을 받아 절차의 투명성을 확보하여야 한다. 특히 최종 환경영향평가서는 총괄 담당자가 서명을 하도록 하여 내용 및 의사결정 과정에 대한 책임을 강화하여야 한다.²²⁾

21) 이영준 외(2017b), p.9.

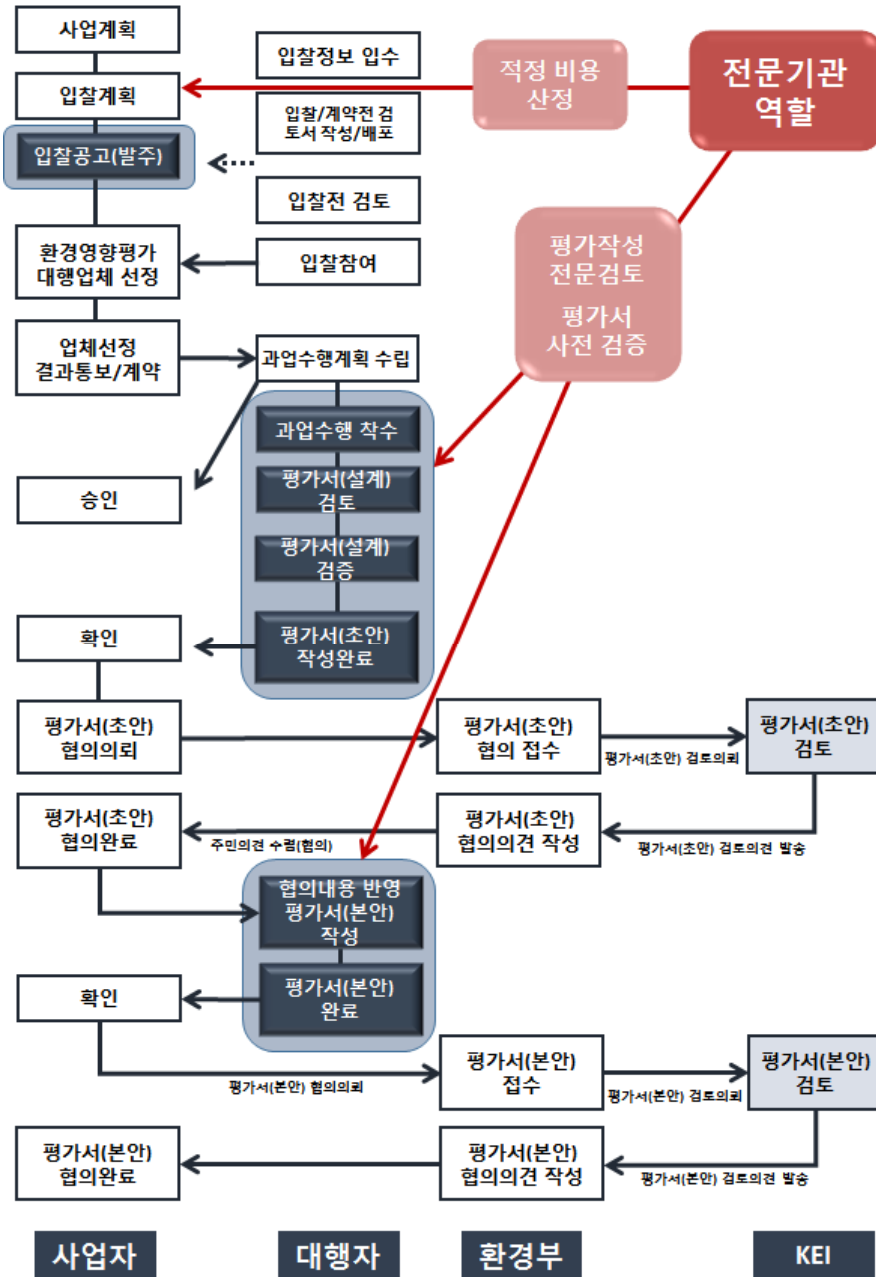
마지막으로 공탁 과정에서 이루어지는 의사결정 과정에 관한 내용을 이해관계자 및 일반 주민이 충분히 이해하도록 전달하는 노력이 필요하다. 공탁업무를 전담하는 평가지원기관은 기존의 주민 설명회를 비롯한 공식 인터넷 사이트 등을 통해서 공탁과 관련된 다양한 결정 사항에 대한 사유를 이해관계자 및 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 전달하여 과거 환경평가와 관련하여 야기된 대부분의 환경 갈등의 원인이 되는 환경평가 정보 공개의 투명성, 신뢰성 그리고 소통 노력에 관한 역할을 강화할 필요가 있다



자료: 유현석 외(2012b), p.78.

〈그림 4-2〉 평가서 작성 전문 검토 기능의 개념

22) 이영준 외(2017a), p.66.



〈그림 4-3〉 전담 관리기관의 업무 영역

4. 평가전문지원기관의 운영

기존의 사업자 중심의 평가체계를 유지하되, 적정 평가대행 비용 산출을 통한 평가비용의 현실화와 대행업체의 독립적인 업무 수행을 위한 평가비용의 영치, 지속적이고 책임 있는 평가 컨설팅 등을 위한 제3의 독립적인 기관을 신설하는 방안을 제안하였다.

평가대행업체의 선정 단계는 기존의 공개입찰제도를 활용하는 방안을 우선적으로 검토하여 대행업체의 독립성과 전문성을 보장함으로써 관리기관의 조직 및 기능 분배 정도에 따라 다양한 환경평가제도권 내 현안문제들을 감소시킬 수 있어 국내 환경평가체계에 맞춤형 제도 개편이 가능할 것으로 판단된다.

그러나 사업자의 반발이 예상되며 기능, 조직, 예산 등 관리체계의 배분에 대한 의사결정자 간 협의의 어려움이 발생할 수도 있을 것이다. 또한 기능 분배 수준과 범위에 따라 비용 발생과 산출될 성과에 차이가 발생할 수 있으며, 승인기관의 적극적인 협조 없이는 승인기관의 평가제도 내 책임과 기능 강화 효과를 기대하기 어려울 수도 있다.

이에 사업자, 대행업체, 협의기관, 승인기관이 공히 만족할 수 있는 제도를 마련하기 위해서 각각의 이해당사자의 예상 반대 사유를 도출하고 제도를 수용할 수 있는 반대급부적 성격의 장점을 제공하는 시나리오가 필요하며, 그 시나리오에 의거하여 공탁제 전담 관리기관의 주요 업무 범위와 역할을 설정하였다.

평가전문지원기관이 환경영향평가의 초기 단계인 비용 산정 및 계약 단계부터 작성 단계와 사후관리까지 전 단계에 걸쳐 참여하여 책임 코디네이터의 역할을 함으로써 기존의 환경영향평가제도에서 오랜 검토 기간으로 인해 발생했던 시간과 비용 낭비를 줄일 수 있어 결과적으로 사업자의 대출비용 이자에 따른 부담을 경감시킬 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

평가서 작성 및 협의 단계에서는 제도의 효율성을 강화하여 불필요한 행정비용, 처리기간 소모를 줄이고 전문가 의견 반영 시점과 대응 시기가 평가서 작성 중반 이후, 즉 본안 작성 단계가 되면서 협의기간의 장기화를 초래하는 문제점을 보완하며, 대외 인식을 개선함으로써 현행 평가제도에서 문제점으로 지적되어온 사업자 책임 위주의 평가서 작성 체계로 인한 평가제도 운영 및 제도인식에 대한 부정적 시각을 완화할 수 있을 것이다.

또한 사후관리 단계에서 현행 사후환경관리 결과와 환경영향평가 결과의 환류적 대응은

미비하며, 이는 새로 신설되는 전담 관리기관에서 평가결과의 피드백과 평가제도 실효성 지원 기능을 강화하여 해결할 수 있다.

제도 운영의 성과 측정이 어렵고 사업 이후 사업 대상 지역의 지속가능한 환경관리가 불가능한 문제점에 대해서는, 해당 기관이 개발사업에 대한 모니터링과 DB 구축, 종합환경 관리시스템 구축 기능을 강화하도록 하여야 할 것이다.

5. 제도개선에 따른 예상 효과

가. 환경평가의 신뢰성 향상

공탁제를 도입함으로써 기대할 수 있는 가장 큰 효과는 사업자와 평가대행자와의 종속 관계를 끊어서 사업자가 우월적 지위를 이용하여 환경영향 최소화에 반하는 의사결정을 강요하지 않도록 하는 것이라 할 수 있다. 이를 제도적으로 정착시킴으로써 신뢰도를 높이는 비계량적 효과는 가장 중요한 효과라 할 수 있다.

나. 경제적 효과

공탁제와 더불어 공탁 전담기관에 평가지원기능을 포함할 경우 현행 환경영향평가제도의 복잡한 절차와 장기간 소요되는 검토기간의 단축이 가능해질 전망이다.

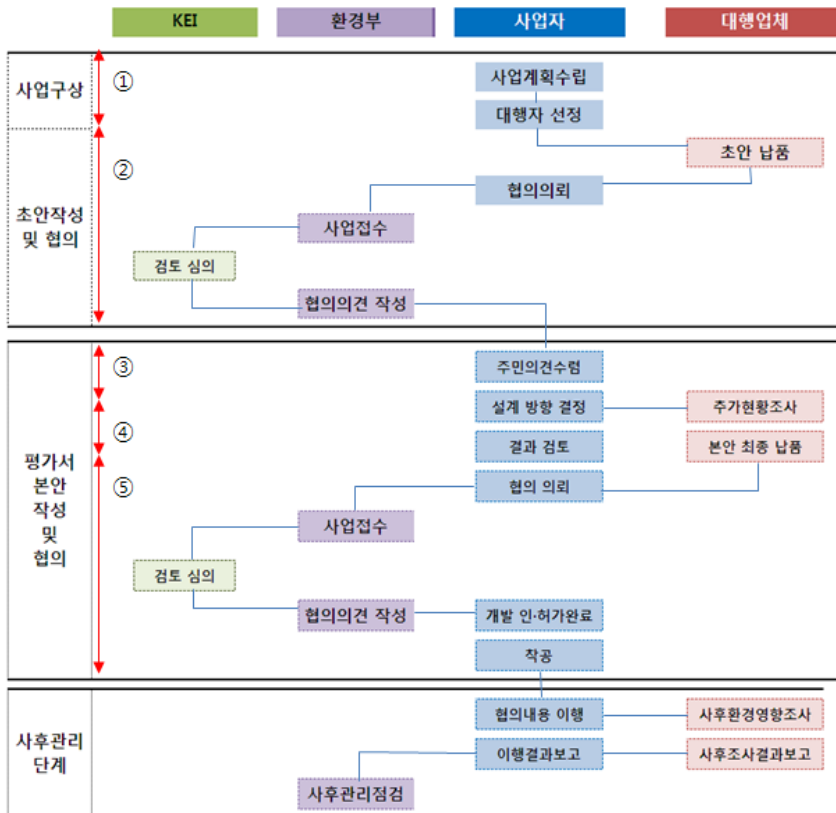
기존 연구에서 유현석 외(2012b, pp.99-100)는 현행 제도상에서의 도로건설 사례를 분석하여 환경영향평가서(초안) 작성 이후 총 기간을 협의기간으로 볼 때 총 210여 일 소요되나 평가전문지원기관 도입 이후 적어도 세부설계 시행, 추가 현황조사 등에 따르는 협의 및 평가서 전체 작성기간을 최소한 150여일을 감축시킬 수 있을 것으로 예상하였다.

또한 비용적 측면에서 볼 때, 사업자의 총 이자부담금의 1.2% 수준의 비용 절감 효과가 있는 것으로 제시하고 있다.

〈표 4-2〉 현행과 평가전문지원기관 운영 시 평가서 작성 및 협의기간 비교

구분		현행	평가전문지원기관 운영 시
계획구상	사업구상	150~300일	현행 이상
조사 및 평가서 작성기간	환경현황조사에서 초안보고서 작성	30~60일	현행 이상 (기존+세부설계 시행, 추가 현황조사 이전분 전이)
협의기간	세부설계 시행, 추가 현황조사 등	150일	0
	성과품 인쇄 및 협의 완료	30여 일	30여 일

자료: 유현석 외(2012b), p.100.



자료: 유현석 외(2012b), p.99.

〈그림 4-4〉 현행 평가제도 절차에 따른 평가 소요기간 도로건설 사례

〈표 4-3〉 평가전문지원기관 운영 시 사업자 이자부담비용 및 절감금액 예측

(단위 : 원)

	원금	이자비용(금리 5% 적용 시, 3년 적용)	매년사업자 부담 이자비용 (3년 적용)	매월 사업자 부담 이자비용 (12개월 기준)	매일 사업자 부담비용	협약기간 150여일 단축 시 절감 금액
금액	433,167,294,769	64,975,094,215	21,658,364,738	1,804,863,728	4,944,832	741,724,820

자료: 유현석 외(2012b), p.100.

다. 환경전문가의 배출 및 환경영향평가제도의 질적 수준 향상

이를 위해서는 평가비용의 현실화에 따른 시장의 확대가 전제되어야 하지만, 평가전문 지원기관이 이 역할을 철저히 수행할 경우 환경전공자의 배출이 원활해지고 전문가의 인적 자원이 풍부해짐에 따라 환경영향평가의 현황분석 및 예측 등 전문적 기술을 요하는 부문에서도 질적인 수준이 향상될 것이다.

궁극적으로는 제도의 수준이 제고됨과 동시에 전공자의 일자리 창출에도 큰 역할을 할 것으로 기대된다.

제5장

결론 및 제언

1. 결론

우리나라에 환경영향평가제도가 도입되고 나서 그간 많은 발전을 이루며 개발사업으로 인한 환경훼손을 막는 파수꾼의 역할을 수행해 왔음에도 제도적 한계로 인한 거짓·부실 평가서에 대한 시비는 끊임없이 제기되었고 이로 인해 신뢰도와 공정성은 저하되었다. 이를 개선하기 위하여 다양한 정책 및 제도적 개선이 이루어져 왔음에도 불구하고 평가서의 신뢰성에 대한 시비는 여전히 발생하고 있다.

이에 국정과제로 환경영향평가의 공탁제 도입과 공탁 전담기관의 운영이 제시되었다. 사실 이러한 공탁제의 도입은 과거부터 빈번히 제기되던 제도개선의 수단 중 하나였다.

본 연구에서 공탁제 도입의 필요성과 효과성을 검토 분석한 결과, 민간부문의 환경영향평가를 대행 작성함에 있어서는 갑을관계를 차단하는 일부 효과가 있다고 판단되나 기타 부분에 있어서는 기존의 제도상 규정되어 있는 규정의 정확한 적용 등을 통해서도 가능하다고 판단하고 있다. 오히려 공탁제도를 전담하는 기관에 평가전문지원기능을 포함하도록 하고 적정하고 현실적인 환경영향평가 대행비용을 책정하여 시행하도록 하는 것이 훨씬 효과적이라 할 수 있을 것이다. 그러나 이와 같은 제도의 개선은 많은 재정적 및 시간적 노력이 필요한 사안인 만큼 중장기적인 시행이 필요할 것이다.

따라서 단기적으로는 기존에 운영되고 있는 중립적 기관에 민간사업의 환경영향평가대행 시 형성되는 갑을관계의 완충역할을 할 수 있도록 입찰제 관장기능과 적정 대행비용 산정 기능을 부여하여 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2. 정책 제언

이번 정부에서 제시한 100대 국정과제에서 환경영향평가의 실효성과 공정성을 제고하기 위해 개선해야 할 사안으로는 비단 본 연구에서 검토한 공탁제뿐만 아니라 기존 제도의 환경영향평가협의회의 운영에 대한 보다 적극적인 환경부의 관여나 불필요한 절차의 통합 조정 등 많은 요소들이 산재해 있다. 비록 각 요소별로 이해관계가 복잡하게 얽혀 개선 및 조정이 어려울 수는 있으나 보다 객관적이고 국민의 신뢰를 받을 수 있는 환경영향평가제도를 위해서는 공정성이 생명인 만큼, 환경영향평가제도 전반에 걸친 점검을 통하여 서로 상충되지 않도록 제도를 개선하는 등 폭넓은 관점에서 접근하여야 할 것이다.

| 참고문헌 |

[국내문헌]

- 박동철(2011), 「평가서 부실작성 등의 판단기준 및 자연생태계조사 개선방안 마련을 위한 연구」, 환경부.
- 유현석 외(2012a), 「사후환경관리 평가제도 도입방안 마련연구」, 환경부.
- 유현석 외(2012b), 「환경영향평가 대행체계 개선방안 마련연구」, 환경부.
- 유현석 외(2012c), 「환경평가의 공정한 하도급거래 정착 및 부실업체 합리적 제재방안 마련 연구」, 환경부.
- 이영수 외(2006), 「환경영향평가제도 혁신포럼 2006 최종보고서」, 환경부.
- 이영준 외(2017a), 「지속가능한 사회 구현을 위한 환경평가 미래 발전전략」, 한국환경정책·평가연구원.
- 이영준 외(2017b), “환경평가의 공정성 및 신뢰성, 어떻게 확보할 것인가?”, 「KEI포커스」, 5(4), 한국환경정책·평가연구원.
- 전동준 외(2013), 「환경감리제도 도입에 대한 타당성 분석」, 한국환경정책·평가연구원.
- 환경부고시 제2015-245호 환경영향평가업자의 사업수행능력 세부평가기준.

[온라인 자료]

- 네이버 지식백과, “변제공탁”, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=585802&cid=42094&categoryId=42094>, 검색일: 2017.11.20.
- 네이버 지식백과, “공탁” <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=929360&cid=43667&categoryId=43667>, 검색일: 2017.11.20.
- 중도일보(2017.11.11), “한강청, 환경영향평가업체 특별점검 실시”, <http://www.joongdo.co.kr/main/view.php?key=20171111010004306>, 검색일: 2017.11.20.
- 찾기쉬운 생활법령정보, “공탁의 의의”, <http://www.easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=565&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1>, 검색일: 2017.11.20.

환경영향평가협회, <http://www.eiaa.or.kr/>, 검색일: 2017.10.13.

환경영향평가협회, http://www.eiaa.or.kr/board_file_view.asp?num=3113&sj=&sw=,
검색일: 2017.11.13.

KDI 공공투자관리센터, <http://pimac.kdi.re.kr/>, 검색일: 2017.11.12.

부록

[별표] 사업수행능력 세부평가항목 및 배점

[부표] 사업수행능력 평가에 대한 일반사항 및 항목별
세부평가방법

[별표] 사업수행능력 세부평가항목 및 배점

평가항목	평가요소	배점	세 부 평 가 방 법																																																																		
1. 환경평가 참여 자 능 력 평 가		[100]																																																																			
	(1) 자격 및 등급	[14]																																																																			
	(가) 총괄	(3)	○ 참여평가자의 자격 및 등급 평가는 「환경영향평가법 시행령」 별표 5의2 및 「환경영향평가기술자의 기술자격 및 학력·경력 등의 인정방법 및 절차 등의 세부기준」(환경부고시)에 따라 평가한다. <table><tr><th colspan="2">구분</th><th>환경영향평가사</th><th>해당기술사</th><th>특급평가자</th><th>고급평가자</th><th>중급평가자</th><th>초급평가자</th></tr><tr><td colspan="2">총괄</td><td>100%</td><td>95%</td><td>90%</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td></tr><tr><td rowspan="2">분야별 책임 평가자</td><td>단순</td><td>-</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>-</td></tr><tr><td>복잡</td><td>-</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>-</td><td>-</td></tr><tr><td rowspan="2">분야별 평가자</td><td>단순</td><td>-</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td></tr><tr><td>복잡</td><td>-</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td></tr></table> ※ 단순사업 및 복잡사업의 기준은 부표에서 정하는 기준에 따른다. ※ 구분란 중 총괄의 기술사는 환경분야 기술사에 한하되, 2020.1.1부터는 환경영향평가사만 총괄로 인정한다.	구분		환경영향평가사	해당기술사	특급평가자	고급평가자	중급평가자	초급평가자	총괄		100%	95%	90%	-	-	-	분야별 책임 평가자	단순	-	100%	100%	90%	80%	-	복잡	-	100%	90%	80%	-	-	분야별 평가자	단순	-	100%	100%	100%	100%	90%	복잡	-	100%	100%	100%	90%	80%																				
	구분			환경영향평가사	해당기술사	특급평가자	고급평가자	중급평가자	초급평가자																																																												
	총괄			100%	95%	90%	-	-	-																																																												
	분야별 책임 평가자	단순		-	100%	100%	90%	80%	-																																																												
		복잡		-	100%	90%	80%	-	-																																																												
	분야별 평가자	단순		-	100%	100%	100%	100%	90%																																																												
		복잡		-	100%	100%	100%	90%	80%																																																												
	(나) 분야별 책임평가자	(6)																																																																			
(다) 분야별 평가자	(5)																																																																				
(2) 환경영향평가 등 경력	[17]																																																																				
(가) 총괄	(4)	○ 참여평가자의 경력은 환경영향평가등(「환경영향평가법」 제2조제4호)과 사후환경영향조사(「환경영향평가법」 제36조) 및 기타 환경분야를 포함하여 평가한다. - 환경영향평가 등: 100% - 기타 환경분야: 60% <table><tr><th colspan="2" rowspan="2">구 분</th><th colspan="7">경력년수</th></tr><tr><th>17년 이상</th><th>15년 이상</th><th>13년 이상</th><th>10년 이상</th><th>9년 이상</th><th>7년 이상</th><th>7년 미만</th></tr><tr><td rowspan="2">총괄</td><td>단순</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td><td>50%</td></tr><tr><td>복잡</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td><td>50%</td><td>40%</td></tr><tr><td rowspan="2">분야별 책임 평가자</td><td>단순</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td></tr><tr><td>복잡</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td><td>50%</td></tr><tr><td rowspan="2">분야별 평가자</td><td>단순</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td></tr><tr><td>복잡</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td></tr></table>	구 분		경력년수							17년 이상	15년 이상	13년 이상	10년 이상	9년 이상	7년 이상	7년 미만	총괄	단순	100%	100%	90%	80%	70%	60%	50%	복잡	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	분야별 책임 평가자	단순	100%	100%	100%	90%	80%	70%	60%	복잡	100%	100%	90%	80%	70%	60%	50%	분야별 평가자	단순	100%	100%	100%	100%	100%	90%	80%	복잡	100%	100%	100%	100%	90%	80%	70%
구 분					경력년수																																																																
			17년 이상	15년 이상	13년 이상	10년 이상	9년 이상	7년 이상	7년 미만																																																												
총괄	단순		100%	100%	90%	80%	70%	60%	50%																																																												
	복잡		100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%																																																												
분야별 책임 평가자	단순		100%	100%	100%	90%	80%	70%	60%																																																												
	복잡		100%	100%	90%	80%	70%	60%	50%																																																												
분야별 평가자	단순		100%	100%	100%	100%	100%	90%	80%																																																												
	복잡		100%	100%	100%	100%	90%	80%	70%																																																												
(나) 분야별 책임평가자	(7)																																																																				
(다) 분야별 평가자	(6)																																																																				

평가 항목	평가요소	배점	세 부 평 가 방 법																																																			
1. 환경평가 참여자 능력 평가	(3) 환경영향평가 등 실적	[17]																																																				
	(가) 총괄	(4)	○ 환경영향평가등의 실적은 공고일부터 최근 10년간 환경영향평가등의 종류와 정책 및 계획, 사업의 종류를 고려하여 평가한다. ○ 환경영향평가등의 종류에 따른 실적계수 적용 - 환경영향평가등이란 전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모환경영향평가와 사후환경영향조사를 포함한다. - 사업발주 시 해당평가 및 환경영향평가: 1.0 - 해당평가 외: 0.6 ○ 정책 및 계획, 사업의 종류에 따른 실적계수 적용 - 발주사업과 동일하거나 유사한 사업: 1.0 - 기타사업: 0.6 <table><tr><th colspan="2" rowspan="2">구분</th><th colspan="5">실적건수</th></tr><tr><th>15건이상</th><th>13건이상</th><th>11건이상</th><th>9건이상</th><th>9건미만</th></tr><tr><td rowspan="2">총괄</td><td>단순</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td></tr><tr><td>복잡</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td></tr><tr><td rowspan="2">분야 책임평가자</td><td>단순</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td></tr><tr><td>복잡</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td></tr><tr><td rowspan="2">분야 참여평가자</td><td>단순</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td></tr><tr><td>복잡</td><td>100%</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td></tr></table> ※ 참여한 평가자가 공공기관에서 평가서 협의, 검토, 감독 등의 환경영향평가실무 업무에 종사한 경우에는 연간 3건을 수행실적으로 인정	구분		실적건수					15건이상	13건이상	11건이상	9건이상	9건미만	총괄	단순	100%	100%	90%	80%	70%	복잡	100%	90%	80%	70%	60%	분야 책임평가자	단순	100%	100%	90%	80%	70%	복잡	100%	90%	80%	70%	60%	분야 참여평가자	단순	100%	100%	100%	100%	90%	복잡	100%	100%	100%	90%	80%
	구분					실적건수																																																
				15건이상	13건이상	11건이상	9건이상	9건미만																																														
	총괄	단순		100%	100%	90%	80%	70%																																														
		복잡		100%	90%	80%	70%	60%																																														
	분야 책임평가자	단순		100%	100%	90%	80%	70%																																														
		복잡		100%	90%	80%	70%	60%																																														
	분야 참여평가자	단순		100%	100%	100%	100%	90%																																														
		복잡		100%	100%	100%	90%	80%																																														
(나) 분야별 책임평가자	(7)																																																					
(다) 분야별 참여평가자	(6)																																																					
(4) 업무여유도	[17]																																																					
(가) 총괄	(4)	○ 모든 참여평가자를 대상으로 평가하되 발주기간(공고일기준 최대 1년)과 중복되어 수행중인 환경영향평가등(사후환경영향조사를 포함한다)의 중복금액으로 평가한다. ○ 1인당 중복금액의 평가 $\sum [(\text{계약금액} \times (\text{공고일기준 향후 1년이내의 잔여개월수} / \text{총계약기간})) / 10\text{인}]$ ※ 3개월 이상 과업중지중인 사업은 제외 ※ 협의 완료된 사업은 여유도 평가 시 제외 ○ 평가자별 업무여유도 점수 계산 배점 - [배점 × (1인당 중복금액 2.5억 초과금액/2.5억)] ※ 1인당 수행금액이 5.0억 이상인 경우는 “0”점으로 평가한다. ※ 인건비의 변동 및 대행비용산정기준 금액의 변동이 있을 경우 기준금액을 변경할 수 있다. ※ 계약금액은 계약서상의 총계약(지분을 미고려) 금액을 의미함																																																				
(나) 분야별 책임평가자	(7)																																																					
(다) 분야별 참여평가자	(6)																																																					

평가 항목	평가요소	배점	세 부 평 가 방 법
1. 환경평가 참여자 능력평가	(5) 교육훈련	[2]	○ 참여한 평가자가 최근 3년간 환경 관련 교육·훈련을 이수한 정도에 따라 평가한다. - 2주 이상 교육을 이수한 경우: (교육이수인원/평가대상인원) × 2점 - 1주 이상 2주 미만 교육을 이수한 경우: (교육이수인원/평가대상인원) × 1점 ※ 「건설기술 진흥법」에 따른 건설기술자 교육훈련, 「국가기술자격법」에 의한 해당분야의 교육, 「환경영향평가법」에 의한 교육, 기타 환경영향평가 등의 역량강화를 위하여 환경부장관이 인정하는 교육과 기타 타 법령 규정에 의한 환경 교육·훈련 등을 포함한다. ※ 2020.1.1일부터는 「환경영향평가법」에 따른 교육 및 국립환경인력개발원, 한국환경정책·평가연구원, (사)환경영향평가협회(환경부장관의 승인을 받은 것에 한한다.) 등에서 실시하는 환경영향평가 분야 교육만 인정한다.
	(6) 과업의 이해도 (前次)	[1]	
			○ 과업의 이해도는 전(前)단계 용역에 참여한 평가자에 대해 점수를 부여한다. 이 경우 수년에 걸친 사후환경영향조사의 전(前)단계 용역을 포함한다. - 전차점수 = 배점 × 전차평가에 참여한 평가인원수/총평가인원수 ※ 전차평가 참여 인원은 총 과업기간의 1/2이상 참여한 기술자에 한한다.
	(7) 이적계수		
			○ 최근 이적 3개월 미만: 0.8 ○ 최근 이적 3개월 이상 6개월 미만: 0.9 ○ 최근 이적 6개월 이상: 1.0 ※ ① 회사의 부도, 파산, 해산, 양도·양수 등 부득이한 사유로 인한 이적, ② 이적 직전(直前) 회사에서 5년 이상 장기 근속한 경우, ③ 이적직전(直前) 무직기간이 6개월 이상 지속된 경우에는 각각 이적계수 1.0을 적용한다. ※ 해당평가자별 총 점수에 대한 이적계수비율을 적용하여 평가한다.

평가 항목	평가요소	배점	세 부 평 가 방 법																																												
2. 환경평가업체 능력평가	(1) 환경영향평가 등 수행실적	[14]																																													
	(가) 환경영향평가 등 수행건수	(7)	○ 환경영향평가등의 실적은 공고일부터 최근 5년간 환경영향평가등의 종류와 정책 및 계획, 사업의 종류를 고려하여 평가한다. ○ 환경영향평가등의 종류에 따른 실적계수 적용 - 환경영향평가등 구분 : 전략환경영향평가, 환경영향평가 및 소규모환경영향평가와 사후환경영향조사 - 사업발주 시 해당평가 및 환경영향평가: 1.0 - 해당평가 외: 0.6 ○ 정책 및 계획, 사업의 종류에 따른 실적계수 적용 - 발주사업과 동일하거나 유사한 사업: 1.0 - 기타사업: 0.6 ○ 사후환경영향조사는 1차 연도 이상 준공실적을 포함한다(1차 연도 이상 준공실적은 1건으로 평가하되, 금액은 합산 한다) ²³⁾																																												
	(나) 환경영향평가 등 수행금액	(7)																																													
		<table><tr><th colspan="2">구 분</th><th colspan="5">회사의 유사평가실적 평가</th></tr><tr><td rowspan="3">유사평가 실적건수</td><td>단순</td><td>10건이상</td><td>8건이상</td><td>6건이상</td><td>4건이상</td><td>4건미만</td></tr><tr><td>복잡</td><td>15건이상</td><td>12건이상</td><td>9건이상</td><td>6건이상</td><td>6건미만</td></tr><tr><td>배점</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td></tr><tr><td rowspan="3">유사평가 실적금액</td><td>단순</td><td>250%이상</td><td>200%이상</td><td>100%이상</td><td>50%이상</td><td>50%미만</td></tr><tr><td>복잡</td><td>500%이상</td><td>400%이상</td><td>350%이상</td><td>300%이상</td><td>300%미만</td></tr><tr><td>배점</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td></tr></table>	구 분		회사의 유사평가실적 평가					유사평가 실적건수	단순	10건이상	8건이상	6건이상	4건이상	4건미만	복잡	15건이상	12건이상	9건이상	6건이상	6건미만	배점	100%	90%	80%	70%	60%	유사평가 실적금액	단순	250%이상	200%이상	100%이상	50%이상	50%미만	복잡	500%이상	400%이상	350%이상	300%이상	300%미만	배점	100%	90%	80%	70%	60%
구 분		회사의 유사평가실적 평가																																													
유사평가 실적건수	단순	10건이상	8건이상	6건이상	4건이상	4건미만																																									
	복잡	15건이상	12건이상	9건이상	6건이상	6건미만																																									
	배점	100%	90%	80%	70%	60%																																									
유사평가 실적금액	단순	250%이상	200%이상	100%이상	50%이상	50%미만																																									
	복잡	500%이상	400%이상	350%이상	300%이상	300%미만																																									
	배점	100%	90%	80%	70%	60%																																									
	(2) 신용도	[9]																																													
	(가) 부실평가자 및 부실업체 등	(6)	○ 입찰공고일 기준으로 최근 1년내 「환경영향평가법 시행규칙」[별표 3] 기준에 의한 행정처분을 받은 경우에 감점처리 한다. - 업무정지: 0.2점/월 감점(거짓·부실작성, 복제는 제외하며, 1월 미만인 경우 1월로 계산) - 거짓작성 및 복제: 4점/건 감점, 부실작성: 2점/건 감점 ○ 평가업체 또는 평가자가 타 법령(계약관련법, 「건설기술 진흥법」등)에 의해 최근 1년내 입찰참가제한 또는 영업정지(과징금 부과처분 포함), 기술자격정지 또는 업무정지를 받은 기간을 합산하여 합산기간 1월마다 0.2점씩 감점(1월 미만인 경우 1월로 계산) ²⁴⁾ ※ 점수계산은 참여업자 및 참여평가자의 누계 벌점에 따라 감점																																												

23) 광양 성황 도이지구 도시개발사업 사후환경영향 조사 용역(박병인, 2017).

24) 광주역세권 도시개발사업 환경영향평가용역(박재욱, 2016).

평가항목	평가요소	배점	세 부 평 가 방 법																									
2. 환경평가업체 능력평가	(나) 재정상태 건실도	(3)	○ 재정상태는 다음 표에 따른다. <table><tr><td>회사채</td><td>A-</td><td>A-미만 BBB-이상</td><td>BBB-미만 B-이상</td><td>CCC+이하</td></tr><tr><td>기업어음</td><td>A2-</td><td>A2-미만 A3-이상</td><td>A3-미만 B-이상</td><td>C이하</td></tr><tr><td>기업신용</td><td>A-</td><td>A-미만 BBB-이상</td><td>BBB-미만 B-이상</td><td>CCC+이하</td></tr><tr><td>대기업/중기업</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td></tr><tr><td>소기업</td><td>100%</td><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td></tr></table> ※ 「신용정보의이용및보호에관한법률」에 따른 신용정보업자 또는 「자본시장과금융투자업에관한법률」에 따라 신용평가업자가 평가한 회사채에 대한 신용평가등급, 기업어음에 대한 신용평가등급, 기업신용평가등급 기준 등에 따라 평가한다.	회사채	A-	A-미만 BBB-이상	BBB-미만 B-이상	CCC+이하	기업어음	A2-	A2-미만 A3-이상	A3-미만 B-이상	C이하	기업신용	A-	A-미만 BBB-이상	BBB-미만 B-이상	CCC+이하	대기업/중기업	100%	90%	80%	70%	소기업	100%	100%	90%	80%
	회사채	A-	A-미만 BBB-이상	BBB-미만 B-이상	CCC+이하																							
	기업어음	A2-	A2-미만 A3-이상	A3-미만 B-이상	C이하																							
기업신용	A-	A-미만 BBB-이상	BBB-미만 B-이상	CCC+이하																								
대기업/중기업	100%	90%	80%	70%																								
소기업	100%	100%	90%	80%																								
(3) 기술개발 및 투자실적	[6]																											
(가) 개발실적	(2)	○ 산출식 = $\Sigma(\text{환경분야 건당 } 1.0 \times A \times B) + \Sigma(\text{환경분야 외 건당 } 0.6 \times A \times B)$ ※ 단, 신기술은 보호기간에 있는 경우만 인정하며, 이 경우 B=1.0을 적용한다. 〈등급별 가중치(A)〉 <table><tr><td>구 분</td><td>신기술</td><td>특 허</td><td>실용신안</td><td>연구보고서*</td></tr><tr><td>계 수</td><td>1.0</td><td>0.6</td><td>0.3</td><td>0.1</td></tr></table> * 연구보고서 실적은 환경영향평가 제도개선 등과 관련된 연구보고서 등을 기준으로 (사)환경영향평가협회로부터 인정을 받은 것에 한한다. 〈경과기간에 따른 가중치(B)〉 <table><tr><td>구 분</td><td>5년미만</td><td>5년이상 10년미만</td><td>10년이상 20년미만</td></tr><tr><td>특허</td><td>1.0</td><td>0.8</td><td>0.6</td></tr><tr><td>실용신안 / 연구보고서</td><td>1.0</td><td>0.8</td><td>-</td></tr></table> ※ 본 항목은 고시 제정일로부터 5년이 경과한 날부터는 환경분야만 인정하며, 특허 및 실용신안의 환경분야 인정여부는 (사)환경영향평가협회에서 인정한 것으로 한정한다.	구 분	신기술	특 허	실용신안	연구보고서*	계 수	1.0	0.6	0.3	0.1	구 분	5년미만	5년이상 10년미만	10년이상 20년미만	특허	1.0	0.8	0.6	실용신안 / 연구보고서	1.0	0.8	-				
구 분	신기술	특 허	실용신안	연구보고서*																								
계 수	1.0	0.6	0.3	0.1																								
구 분	5년미만	5년이상 10년미만	10년이상 20년미만																									
특허	1.0	0.8	0.6																									
실용신안 / 연구보고서	1.0	0.8	-																									

평가 항목	평가요소	배점	세 부 평 가 방 법																																	
2. 환경 평가 업체 능력 평가	(나) 투자실적	(2)	○ 최근 3년간 기술개발 투자실적의 총매출액에 대한 비율 (기술개발투자액/총매출액)에 따라 계산 〈기술개발 투자실적 평가방법〉 <table><tr><th>구분</th><th>3%이상</th><th>3.0% 미만 2.5% 이상</th><th>2.5% 미만 2.0% 이상</th><th>2.0% 미만 1.5% 이상</th><th>1.5% 미만 1.0% 이상</th></tr><tr><td>점수</td><td>2</td><td>1.8</td><td>1.6</td><td>1.4</td><td>1.2</td></tr></table>	구분	3%이상	3.0% 미만 2.5% 이상	2.5% 미만 2.0% 이상	2.0% 미만 1.5% 이상	1.5% 미만 1.0% 이상	점수	2	1.8	1.6	1.4	1.2																					
	구분	3%이상	3.0% 미만 2.5% 이상	2.5% 미만 2.0% 이상	2.0% 미만 1.5% 이상	1.5% 미만 1.0% 이상																														
점수	2	1.8	1.6	1.4	1.2																															
(다) 활용실적	(2)	○ 산출식 = $\Sigma(\text{환경분야 } 1.0 \times A \times B \times C) + \Sigma(\text{환경분야 외 건당 } 0.6 \times A \times B \times C)$ ※ 단, 신기술은 보호기간 중에 설계에 반영되어 보호기간 만료일로부터 3년 이내에 공사에 반영된 경우만 인정하며, 이 경우 C=1.0을 적용한다. (A) 신기술, 특허, 실용신안 각 1건별 활용건수 및 활용금액에 따른 인정점수 (B) 등급별 계수 (C) 경과기간에 따른 가중치 〈활용건수 및 금액(A)〉 <table><tr><th>활용건수 (건)</th><td>5이상</td><td>5미만 4이상</td><td>4미만 3이상</td><td>3미만 2이상</td><td>2미만 1이상</td></tr><tr><th>활용금액 (억원)</th><td>20이상</td><td>20미만 18이상</td><td>18미만 16이상</td><td>16미만 14이상</td><td>14미만 12이상</td></tr><tr><th>가중치</th><td>100%</td><td>90%</td><td>80%</td><td>70%</td><td>60%</td></tr></table> ※ 활용건수, 활용금액 중 하나의 조건을 만족하면 인정 〈등급별계수(B)〉 <table><tr><th>구 분</th><th>신기술</th><th>특 허</th><th>실용신안</th></tr><tr><th>계 수</th><td>1.0</td><td>0.6</td><td>0.3</td></tr></table> 〈경과기간에 따른 가중치(C)〉 <table><tr><th>구 분</th><th>5년미만</th><th>5년이상 10년미만</th><th>10년이상 20년미만</th></tr><tr><th>특허 / 실용신안</th><td>1.0</td><td>0.8</td><td>0.6</td></tr></table> ※ 본 항목은 고시 제정일로부터 5년이 경과한 날부터는 환경분야만 인정하며, 특허 및 실용신안의 환경분야 인정여부는 (사)환경영향평가협회에서 인정한 것으로 한정 한다.	활용건수 (건)	5이상	5미만 4이상	4미만 3이상	3미만 2이상	2미만 1이상	활용금액 (억원)	20이상	20미만 18이상	18미만 16이상	16미만 14이상	14미만 12이상	가중치	100%	90%	80%	70%	60%	구 분	신기술	특 허	실용신안	계 수	1.0	0.6	0.3	구 분	5년미만	5년이상 10년미만	10년이상 20년미만	특허 / 실용신안	1.0	0.8	0.6
활용건수 (건)	5이상	5미만 4이상	4미만 3이상	3미만 2이상	2미만 1이상																															
활용금액 (억원)	20이상	20미만 18이상	18미만 16이상	16미만 14이상	14미만 12이상																															
가중치	100%	90%	80%	70%	60%																															
구 분	신기술	특 허	실용신안																																	
계 수	1.0	0.6	0.3																																	
구 분	5년미만	5년이상 10년미만	10년이상 20년미만																																	
특허 / 실용신안	1.0	0.8	0.6																																	

평가항목	평가요소	배점	세 부 평 가 방 법
2. 환경평가업체 능력평가	(4) 공동도급	[1]	○ 다음과 같이 공동도급할 경우 배점 범위 내에서 점수를 부여한다. - 제1종업체↔제2종업체 공동도급: 0.5 - 제1종업체↔소기업(1,2종 포함) 공동도급: 0.5 ※ 1종과 2종을 동시에 등록한 업체는 하나의 사업자로 보며, 1종업체와 2종업체가 공동도급하는 경우에는 분담이행방식을 말한다. ※ 공동도급의 최소 지분율은 10%이상인 경우만 인정한다(인원기준). ※ 중·소기업 구분은 「중소기업기본법 시행령」 제8조에 따른다.
	(5) 업체능력평가	[2]	○ 사업책임평가자 능력평가 및 참여의향서 평가 - 발주기관별 평가가 필요하다고 인정되는 항목(예 ; 사업책임평가자 능력평가, 참여의향서 등)에 대해 2점의 배점 범위 내에서 발주기관이 선택하여 적용토록 한다.
	(6) 하도급준수		
			※ 최근 3년간 하도급 준수여부에 따른 점수 부여 - 「하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령」 별표3에 의한 ‘별점의 부과 기준’에 따른다. 이 경우 발주청은 공정거래위원회에 이를 확인하여 평가한다.
	(7) 청년고용		
		0.1 0.2 0.3	○ 환경영향평가업 신규고용율에 따라 가점 부여 · 1% 이상: 0.1점 · 2% 이상: 0.2점 · 3% 이상: 0.3점 ※ 신규 고용율 = 최근 3년간 신규로 등록된 환경영향평가업 기술인력의 합(입찰 공고일 전월 기준) / 최근 1년간의 환경영향평가업 기술인력의 평균(입찰 공고일 전월 기준) - 소숫점 이하는 절삭 ※ 신규 기술인력은 입찰공고일 현재 해당업체에 신규 채용되어(3년내 퇴사한 경우 제외) 환경영향평가업의 기술인력으로 등록된 자로서 만 35세 이하인 자를 대상으로 함(평가분야에서 근무경력이 없는 자) ※ 최초 입사일 현재 만 32세를 초과하여 신규 고용된 자는 만 35세를 초과한 경우에도 최초 입사일로부터 만 3년간 청년고용 가점을 인정함 ※ 환경영향평가업 기술인력의 평균은 월단위로 산정(월말 기준) - 경력관리 수탁기관이 발급한 자료로 평가 - 공동이행방식으로 용역을 수행하는 경우에는 공동수급체의 구성원별 평가점수에 용역참여지분율을 곱하여 산정한 후 이를 합산 ※ 본 평가항목은 환경영향평가 경력/실적관리 시스템 구축 완료 후 1년 후부터 평가한다.

* 비교: 위 별표의 사업수행능력평가에 대한 일반사항 및 항목별 세부평가방법은 부표에 따른다.

[부표] 사업수행능력 평가에 대한 일반사항 및 항목별 세부평가방법

I. 일반사항

1. 참여평가자의 경력 및 실적은 「환경영향평가기술자의 기술자격 및 학력·경력 등의 인정방법 및 절차 등의 세부기준」(환경부고시)에 따른다. 다만, 환경부의 경력관리제도(시스템 등) 시행전(前)까지는 「건설기술자 등급 인정 및 교육·훈련 등에 관한 기준(국토부고시)」을 준용한다.
2. 참여평가자의 경력 및 실적(민간사업실적을 포함한다)은 건설기술자 경력관리수탁기관 또는 (사)환경영향평가협회 등의 확인을 받아야 하며, 유사평가수행실적·신용도·기술개발 및 투자실적·해외평가수행실적·전차용역수행실적·참여평가기술자 해외용역 참여실적 등은 실적관리수탁기관, 해당 전문기관 또는 해당 용역 발주자의 확인을 받아야 한다.
3. 발주청은 이 기준을 적용함에 있어 기간의 계산은 입찰공고일을 기준으로 하며, 평가점수계산은 소수점 2째자리로 하고 소수점 3째자리에서 반올림한다.
4. 평가자료 제출 시에 본 평가기준을 적용하여 과업에 참여하고자 하는 자는 스스로 사업수행능력을 평가한 자기평가서를 포함하여 제출할 수 있다.

II. 항목별 세부평가방법

1. 평가대상사업에 대한 총괄, 분야별책임평가자 및 분야별평가자는 반드시 당해 용역수행에 참여하여야 하며, 당해 용역에 참여하지 아니하는 경우로서 그 평가기술자에 대한 평가가 업체선정의 중요한 요소인 경우에는 계약해제 또는 해지의 사유가 될 수 있으며, 발주청별로 차기용역 평가 시 이를 감점할 수 있다.
2. 공동이행방식으로 용역을 수행할 경우에는 공동수급체 구성원별로 유사용역 수행실적·재정상태 건실도·기술개발 및 투자실적에 용역참여 지분율을 곱하여 산정한 후 이를 합산하여 평가한다. 단 공동이행방식으로 수행 시 사업수행능력평가 대상자에 해당되는 공동도급자의 참여기술자는 지분율대로 참여하여야 하며, 지분율에 의해 산정시 소수점 이하는 반올림하여 조정할 수 있다.
3. 관계법령에 따라 적법하게 하도급계약을 체결한 용역업자의 경우에는 하도급을 받은 만큼 그 실적을 인정한다.
4. 해외평가 용역수행실적은 용역계약서류 또는 해당국 발주청의 확인서 등 사실여부를 판단할 수 있는 증빙서류를 해외건설협회가 확인한 후 발급한 실적에 한하여 평가한다.
 - 해외평가 용역비는 해당 국가의 발주기관과 준공금액을 준공일 기준으로 한국 화폐단위로 환산하여 산정한 금액으로 한다.
5. 참여평가자의 해외용역 참여실적은 용역계약서류 또는 해당국 발주청의 확인서 등 사실여부를 판단할 수 있는 증빙서류를 한국건설기술인협회 또는 (사)환경영향평가협회가 확인한 후 발급한 실적에 한하여 평가한다.
6. 환경영향평가등 종류 및 난이도에 따른 구분
 - 발주청은 환경영향평가등의 종류를 고려하여 구분 평가토록 하되, 사업특성을 고려하여 조정할 수 있다.

구 분	환경영향평가등의 종류에 의한 기준
단순사업	복잡사업에 포함되지 않는 환경영향평가등
복잡사업	환경영향평가(재협의 포함) 전략환경영향평가(정책계획에 한한다.)

7. 참여평가자의 구성

- 「환경영향평가법 시행령」 [별표1] '환경영향평가등의 분야별 세부평가항목' 과 「환경영향평가법 시행령」 [별표5] '등급별 환경영향평가업의 기술인력 및 시설장비기준' 을 고려하여 환경영향평가 및 소규모환경영향평가는 총괄포함 최소 7인 평가, 전략환경영향평가는 최소 5인을 기준으로 하며, 사후환경영향조사는 최소 8인을 평가 기준인원으로 한다. 단, 기준인원은 사업특성 및 평가항목을 고려하여 인원을 조정할 수 있다.

8. 참여평가자 경력산정

- 평가인력의 경력은 환경영향평가등의 경력과 사업의 종류를 고려하여 평가하되, 발주청은 환경영향평가등의 작성 외에 「환경영향평가법 시행령」 [별표5]에 따른 검토·협의·감독 등의 환경영향평가 실무에 종사한 기간을 환경영향평가등의 경력으로 인정한다.

9. 참여평가자 실적산정

- 평가인력의 실적은 발주청이 환경영향평가서등의 작성 외에 「환경영향평가법 시행령」 [별표 5]에 따른 검토·협의·감독 등 환경영향평가 실무에 종사한 경우에는 연간 3건을 수행한 것으로 인정할 수 있다.

10. 업무여유도 평가

- 업무여유도 평가는 발주기간 내(발주기간이 1년을 초과하는 경우는 1년을 적용한다)에 중복 되는 환경영향평가등의 수행금액의 합계로 평가한다.

11. 민간사업 실적 인정

- 참여평가자 및 평가업체의 민간사업실적 평가는 (사)환경영향평가협회가 발급한 실적을 인정한다.

Abstract

A Study on Introduction of Deposit System for Fairness of Environmental Assessment

Heonseok Yoo et al.

The environmental impact assessment has contributed to minimizing the negative impact as an institutional device to anticipate the environmental impact of development projects and to take mitigation measures. However, the reliability of the results of the environmental impact assessment is constantly problematic due to the insufficient investigation of the status in the evaluation report and the failure to prepare the evaluation report, which is causing huge social costs. To solve this problem, there have been many efforts such as amendment of legal regulations and development of guidelines, but there has been no clear effect. Therefore, in order to restore credibility, the government has designated the introduction of the environmental impact assessment depositary system as one of the top 100 national affairs, and it is time for urgent institutional change in line with this.

The purpose of this study was to investigate the root cause of the question, “Why is the reliability of the environmental impact assessment question doubted?”, and to analyze the necessity of the whole system reform to improve it. In addition, in relation to the introduction of the so-called “depositary system” proposed as a national task, we proposed the direction of concrete system improvement such as the necessity and effect analysis of the introduction of the system and the main issues in the introduction, and the possibility.

The fundamental problems identified in this study are that ‘the issue of fairness and trust in the procedure’ of writing the environmental impact assessment report resulted from the lack of environmental consciousness of the business operator, and ‘the issue of the environment assessment agency system’ under which securing of independence of subcontractor is difficult by ‘boss-subordinate relationships’ between evaluation agencies. This can be reexamined as the maximization of the superiority and profit creation of the operator. To solve this problem, it is necessary to calculate the agency cost including the appropriate investigation cost. The current operating system and various improvement measures actively proposed are compared and examined. In the case of the introduction of the depository system or the appointment of the depository management agency, the evaluation was relatively low, and the establishment of a specialized depository agency involved in the whole evaluation procedure was found to be superior in terms of implementation and operation of fair environmental impact assessment. However, since the alternatives include the advantages and disadvantages of each, it is necessary to establish a plan to maximize the improvement effect by setting up a convergent alternative.

When introducing the deposit system, it is judged that it can not be succeeded by only handling the cost deposit. Therefore, this study presented the basic principles that should be reflected in the introduction of deposit agents. To establish a dedicated organization capable of carrying out a neutral role, to merge with the work of calculating the appropriate evaluation agency expenses, to simplify the unnecessary and redundant environmental impact assessment procedure in the current system, to switch to the win-win system between stakeholders, and to guarantee the professionalism and independence of evaluation agencies are principles that should be basically reflected. And the establishment of an environmental impact assessment agency(dedicated

management agency) capable of performing a neutral role is an effective and convergent measure.

Specialized management agencies will participate in all stages of the environmental impact assessment and will improve economic effectiveness by reducing time and cost expenditure and improve the reliability of environmental impact assessment by breaking down the dependency between the operator and evaluation agency. It is also expected to lead environmental experts and improve the quality of environmental impact assessment system.

The improvement of this system is a matter that requires a lot of financial and time efforts, so it is considered that mid- to long-term implementation will be necessary. Therefore, in the short term, it would be desirable to use the existing neutral organization to operate the bidding system as a function of the bidding agent and to calculate the appropriate agency cost. Although it may be difficult to improve and adjust due to the complex interdependence of each factor, efforts should be made to ensure fairness through overall inspection and improvement of the system for the objective and reliable environmental impact assessment system.

Keywords : Deposit System, Fairness of EA, Reliability of EA, Dedicated Management Agency, Environmental Impact Assessment System

■ 저자약력

유현석 (연구책임)

일본 국립 큐슈대학교 공학 박사

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)

E-mail: hsyoo@kei.re.kr

주요 연구실적

- 녹색경제 확산을 위한 국제협력 방안(II): 메콩지역의 월경성 전략환경평가 체계 구축을 중심으로 (2015)
- 캄보디아-한국 환경연구센터 설립의 계획수립에 관한 연구 (2015)

이영준

미국 Texas A&M 대학교 지질학 박사

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)

E-mail: yilee@kei.re.kr

전동준

러시아과학원 동물학연구소 계통진화학 박사

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원(현)

E-mail: djchun@kei.re.kr

황지원

연세대학교 지구시스템과학 석사

한국환경정책·평가연구원 연구원(현)

E-mail: jwhwang@kei.re.kr