

2018

5월

NIE

해외교류연구원 활동보고서



CONTENTS

1. 독일 및 유럽지역의 환경영향평가	1
2. 캐나다의 환경영향평가 동향	7
3. 호주의 환경영향평가 정책동향	13

I. 서론

경제, 사회의 발전을 위해서 개발은 필수적이며, 그에 따른 환경의 변화는 필수 불가결한 결과로 나타났다. 모든 발전은 인간사회에 긍정적인 영향을 미치기 위해 이루어지지만, 예상치 못한 부작용이 발생하기도 하였다. 과거 환경에 대한 지식이 축적되기 전, 전 세계에서는 삶의 질 향상을 위해 무분별한 환경 파괴가 동반된 개발이 이루어져왔고, 모순적이게도 급격한 개발이 삶의 질을 하락시키는 요인이 되었다. 그 결과, 개발에 따른 부작용을 최소화하고, 지속가능한 개발을 보장할 수 있는 방법을 모색하게 되었다. 환경영향평가는 이런 고민에 의해서 나온 정책으로서 유럽지역에서는 20세기 후반부터 EU 회원국들의 협약으로 모든 개발 계획에 적용되고 있다. EU는 다양한 국가가 인접한 지리적 특징을 가지고 있어 한 나라의 환경 변화를 야기할 수 있는 개발 계획은 인접 국가에도 영향을 미칠 가능성이 높기 때문에 국가 간 분쟁 조절을 위해 다양한 지침을 만들고 수정해 왔다. 최근 한국에서 대두되고 있는 환경문제는 더 이상 지역 제한적, 국가 제한적 문제가 아닌 범지역적, 범국가적 문제로 확대되고 있는 추세이기 때문에 이 시점에서 유럽지역의 환경영향평가 방법은 한국에서 발생하고 있는 환경문제를 현명하게 해결할 수 있는 길라잡이 역할을 할 수 있으리라고 판단된다. 이 보고서에서는 약 30년 동안 EU에서 시행되고 있는 환경영향평가 지침을 검토하고자 한다.

II. 본론(조사내용)

1. 환경영향평가의 정의

환경영향평가는 환경을 보호하는 데 중요한 정책 중 하나이다. 특히, 개발을 필수적으로 수반해야 할 경우, 개발하기에 앞서 환경에 미칠 영향을 사전에 평가하게 된다. 환경영향평가는 인간의 활동이 환경에 주는 부정적 영향을 최소화 할 수 있다. 이 과정은 주로 개발 구역 결정 단계에서 이루어지게 된다. EU는 지난 수십 년간 환경 분야에 기준이 될 수 있는 정책들을 모색해 왔고, 그 정책의 결과로서 유럽은 친환경, 자연 보호, 유럽인들의 건강과 삶의 질 향상을 이루었다. EU의 환경 정책은 자연 서식지 보호, 수자원 보호, 공기 질 향상, 독성 물질에 대한 지식 습득을 통해 많은 사업(Business)이 환경적으로 지속 가능한 경제 활동을 할 수 있도록 방향을 제시하고 있다.

EU와 회원국 중 하나인 독일에서는 환경영향평가를 수행하기 위해서 여러 평가가 이루어지는데 Environmental Impact Assessment (이하 EIA)와 Strategic Environmental assessment (SEA)가 대표적이다. 환경영향평가를 수행하는 목적은 개발이 환경에 미치는 예측 가능한, 부정적 영향을 최소화하는 것과 인간의 건강을 보호하는데 목적이 있다. 또한, 환경영향평가 수행 시 결정 과정을 대중에게 투명하게 공개하여 개발에 의해 발생하는 필수불가결한 문제들을 더 많은 사람들이 수궁하게 하는 목적이 있다.

2. 환경영향평가 관련 협약 및 정책

가. 환경 중요도 의존적 정책 시행

독일은 유럽과 국제 협약에 따라서 환경영향평가를 실시한다. 가장 기본적인 기준은 1998년에 제정된 Aarhus Convention이다. 모든 환경 관련 개발 계획은 부속서 1(Annex 1) 또는 부속서 2(Annex 2)로 분류된다. Annex1으로 분류된 개발 계획은 환경에 중대한 영향을 미치는 경우이며, 이 경우 EIA가 필수적으로 요구된다. 부속서 1로 분류되는 개발의 예로는 철로 건설 (2km 이상), 고속도로 확장 (10km 이상), 유해 폐기물 처리 시설 (100톤/일), 폐수 처리 시설 등이 포함된다. 부속서 2로 분류되는 개발 계획은 부속서 1에 포함되는 개발 계획에 비해 비교적 환경에 미치는 영향이 적을 것으로 예상되는 계획으로, EIA 지침에 포함된 회원국의 재량권에 의해 처리 가능하다. 이때, 각 회원국은 부속서 2에 포함되는 개발 계획이 EIA를 필요로 하는지 여부를 판단하며 이 과정을 선별작업(screening procedure)이라 한다. 부속서 2에 포함되는 개발 계획에 EIA를 적용할 지 여부는 개발 계획에 따른 특정 기준, 위치(생태적으로 민감한 장소인지), 환경에 미칠 잠재적인 영향을 기준으로 평가한다. 특히, 부속서 1에 포함되지 않은 도로의 건설, 폐수처리 시설, 쓰레기 처리장, 도시 개발 계획, 운하건설, 부속서 1, 부속서 2에 포함되었던 이전의 개발 지역에 추가적인 개발이 요구될 때 선별(Screening) 과정이 진행된다.

나. Environmental Impact Assessment (EIA)

EIA는 1985년 처음 협의된 후 1997년, 2003년, 2009년 세 번에 걸쳐 개정되었다. 개정이 진행됨에 따라서 EU는 부속서 1에 포함되는 개발의 범위를 넓히고 그 결과 필수적으로 EIA를 거쳐야 하는 개발의 수가 점차 증가하였다. 또한 선별 과정의 기준을 재정립하여 과거와 달라진 개발의 성격에 대처하였다. 또, 2003년에는 대중의 참여를 더 활성화하기 위해 EIA의 대중 참여에 관한 조항을 조정하였다. 2009년의 개정에서는 부속서 1과 부속서 2에

포함되는 개발의 종류를 개발 전 환경이 가지고 있는 이산화탄소의 수용능력을 고려하여 재수정하였다.

*. 최신개정안 (2011)

- (1) EU 회원국들 간의 다소 달랐던 EIA 절차를 간소화해야 한다.
- (2) 환경영향평가 시 각 단계에 필요한 최대 소요시간을 지정하여 합리적인 기간 내에 평가가 이루어지도록 해야 한다.
- (3) EIA로 선정 여부를 결정하는 절차를 간소화해야 한다.
- (4) 환경 영향 평가 보고서는 일반 대중이 읽고 쉽게 이해할 수 있도록 작성되어야 한다.
- (5) 개발이 환경에 심각한 부정적 영향을 미칠 것으로 예상될 경우, 개발에 참여하는 기관은 부정적 영향을 최소화해야 할 의무를 가진다. 개발 과정동안 당국의 지속적인 관찰이 의무적으로 진행되어야 한다.

*. EIA 3단계

- (1) EIA의 지정된 개발은 국민의 건강, 동물, 식물, 생물다양성, 토양, 수자원, 공기, 기후, 주변 경관 그리고 문화재에 미칠 영향에 관한 보고서를 작성한다.
- (2) 공공기관, 해당전문기관, 시민 그리고 개발에 영향을 받을 것으로 예상되는 인접 국가는 보고서를 평가하고 의견을 제시한다.
- (3) 개발에 책임을 가지고 있는 기관은 보고서와 보고서에 대한 의견을 수렴하고 개발을 승인할 것인지 최종 결정한다.

다. Strategic environmental assessment(SEA)

SEA는 EIA의 부족한 점을 보완하고 특히, EIA보다 전단계의 의사 결정 단계에 관여한다. EIA는 환경에 영향을 미칠 수 있는 개발이 승인절차에 들어가기 전까지는 이행되지 않지만, 종종 환경과 관련된 중요한 결정은 개발을 예비 계획하는 단계에서 취해져야하기 때문에 SEA는 개발을 계획하는 초기 단계부터 이행된다. SEA는 환경과 관련된 분야 마다 이행되어야 한다. 예를 들어 폐기물 관리, 소음 문제 관리, 교통 인프라 계획, 지역 개발 계획 등을 미리 확인하여 개발 예정인 지역이 향후 다른 계획들과 충돌하지 않는지, 환경적 문제를 야기하지 않는지를 개별적으로 검토한다. 결과적으로 SEA에서는 개발에 따른 예상 가능한 환경에 미치는 영향 또는 합리적인 대안들을 세부적으로 평가한다. EIA와 동일하게 SEA 또한 환경당국은 물론 대중들이

평가에 포함된다. 평가 후 개발 담당 기관은 평가 보고서와 보고서에 대한 의견을 수렴하고 개발 지역을 결정하게 되며, 이때 결정한 것에 대한 합리적인 이유를 설명해야 한다.

결과적으로 개발의 성격에 따라서 EIA와 SEA의 이행 여부가 결정되며, 두 평가 과정은 환경 영향 평가의 가장 기본이 되는 규율이다.

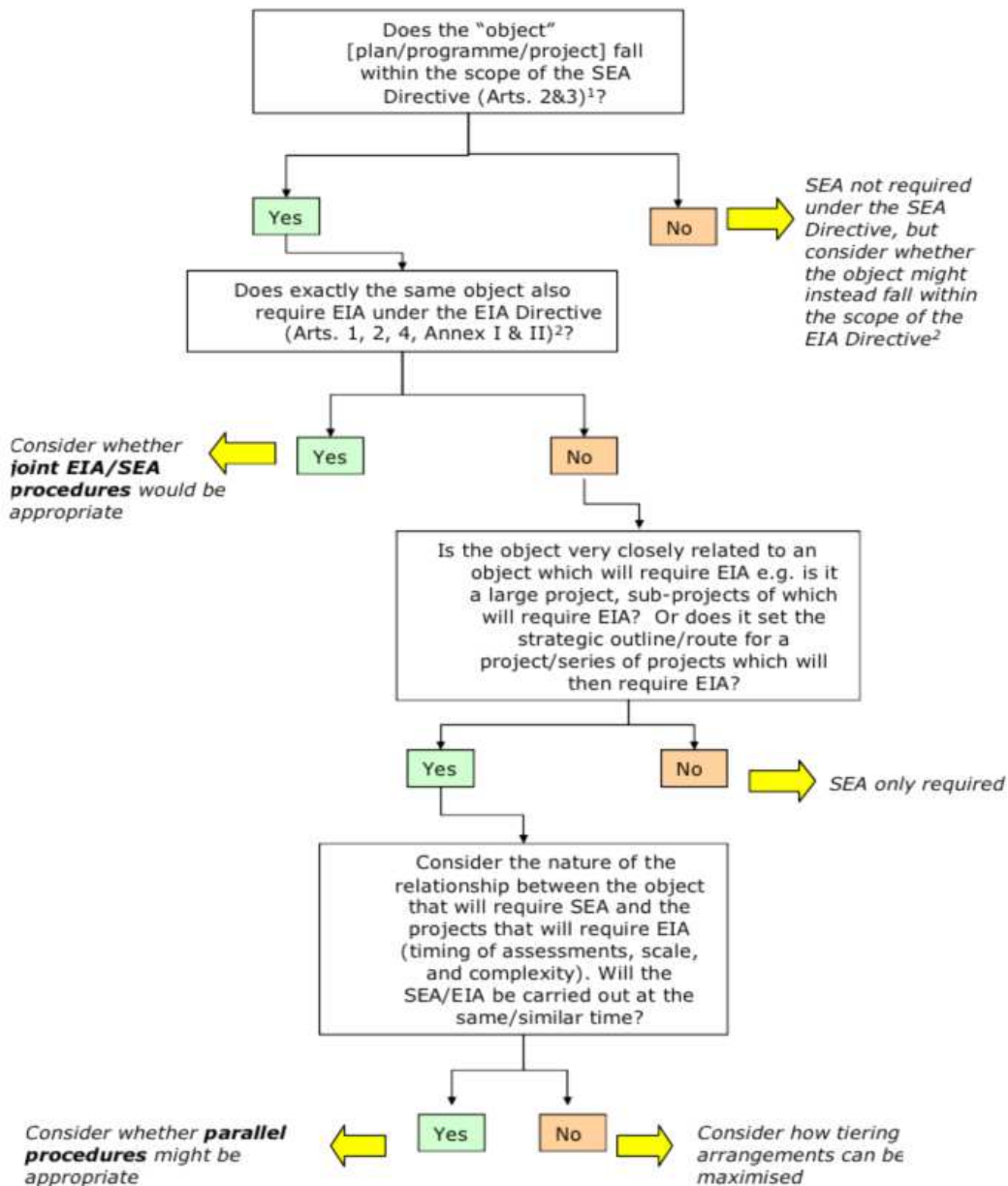


그림1. 개발 계획에 따른 EIA, SEA 의사 결정 과정

라. 대중의 참여 의무화

2001년에 EU는 환경에 관련된 계획을 할 때 공공의 참여를 의무화하고 있다. 의무화에 관련된 협약은 1998년 덴마크의 Aarhus 협약의 내용에 기초 한다.

협약에 기초하여 ‘공공’의 참여는 의사 결정 과정에 개입되며, 관련 정보에 접근이 허락된다. 이때 ‘공공’은 야기될 수 있는 환경문제에 관련된 개인 또는 모든 협회들을 의미한다. 시민들이 접근할 수 있는 환경 정보에는 환경의 현재 상태, 환경 정책, 취해진 조치들, 환경에 의해 영향을 받을 수 있는 시민의 건강과 안전이 포함된다. 위의 정보들은 어떤 이유 없이 모두 얻을 수 있다.

일반 시민들은 환경 정책의 의사 결정과정에 참여할 수 있는 권리를 가진다. 공공 기관들은 일반 시민들 또는 비정부 기관이 의사 결정 과정에 참여할 수 있도록 조정을 한다. 이 과정에서 일반 시민과 비정부 기관은 의사 결정 과정에 대한 모든 과정에 의견을 제안할 수 있다. 이 의견들은 의사결정 과정에 반영된다. 이후 공공기관은 최종 결정된 의사 결정에 대한 정보와 결정 이유에 대한 정보를 시민과 비정부 기관에 제공해야 한다. 또한, 개발에 직접적인 영향이 없는 일반 대중들은 위의 두 권리와 일반적인 환경법을 위배한 채 진행되는 환경 정책, 개발에 반대를 할 권리를 가지게 된다.

III. 결론

환경을 개발하는 이유는 인간이 편리한 삶을 살기 위해서다. 한국은 전 세계적으로 빠른 성장을 이루어 냈고 비교할 수 없는 삶의 질 향상이 이루어졌다. 그 과정동안 많은 환경파괴가 발생하였다. 대부분의 환경파괴는 개인 혹은 특정집단의 이익을 위해서 발생하기 때문에 이를 막기 위해서는 정부 차원에서의 강력한 제제가 필요하다. EU의 환경영향평가는 개정을 거듭할수록 개발에 대한 합리적 제재를 이행하고 있다. EU는 여러 나라가 국경을 맞대고 있는 만큼 한 국가 내에서 이루어진 개발은 이웃 국가에도 직접적인 영향을 미친다. 지난 30년 간 이 문제를 해결하기 위해서 논의, 조정되어 온 EU의 환경영향평가는 현재의 범국가적 영향을 미치고 있는 환경문제에 참고할 수 있는 지침이 될 수 있다. 또, EU는 환경영향평가에 대중의 참여를 독려하여 평가 과정을 더 투명하게 하고 특정 집단 기관의 이익을 위한 환경파괴를 방지하고 있다.

환경영향평가에 따라서 개발 여부가 결정될 수 있는 만큼 평가 과정은 더 투명하게 하고 오래된 평가 기준은 현 시점에 맞게 개정을 해야 현시대를 살고 있는 세대 뿐 아니라 다음 세대에도 잘 보전된 환경을 물려줄 수 있을 것이다.

참고문헌

<http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

http://ec.europa.eu/environment/eia/index_en.htm

www.fao.org

www.bmu.de/en/topics/strategy-legislation/environmental-assessments/general-information/?cHash=708635c8a9f766bc5d0c165b53867c44

캐나다 환경 영향 평가 동향

Environmental Impact Assessment Trend in Canada

장지훈

I. 서론

2018년 2월 8일, 연방 정부는 캐나다 환경평가법 (Canadian Environmental Assessment Act), 2012년 국가 에너지위원회법 (National Energy Board Act), 항법 보호법 (Navigation Protection Act)에 대한 개정안을 오랜 기간의 검토 끝에 발표했다. 지난 40년간 캐나다의 환경영향평가와 그 관련 법령은 환경적 요인과 사회적 저항에 주로 주의를 기울이면서, 재정적, 기술적 및 정치적 고려 사항과 함께 주요한 사업을 진행했다. 그러나 대부분의 경우, 오히려 중대한 환경적 악영향을 초래하였고 사회·경제적 뿐만 아니라 환경의 생물·물리학적 측면에 대한 비판적인 시각을 가져오게 되어 프로젝트 목적을 초월하고 공익의 개념이 변질되어 버렸다. 비록 불평등하게 부여된 기회였지만 효과적인 대중 참여를 촉진하기 위해 지난 정권들은 투명성에 대한 요구를 받아 들어서 환경 영향 평가에 적용하는 발전이 있어왔지만 현재 다수의 연구와 더 나은 평가 프로세스는 정부에 의해 오히려 사장 될 우려가 있는 게 현실이다.

본 조사는 최근 개정된 캐나다의 환경영향평가 관련 법률에 대한 소개와 평가에 대하여 서술하고자 한다.

II. 본론

1. 캐나다의 환경영향평가법

가. 개정 환경영향평가법

(1) 변경 법률 및 평가 대상

캐나다 환경영향평가법은 2018년 개정되었고, 영향평가법 (Impact Assessment Act)은 "영향평가기관 (Impact Assessment Agency of Canada)"이라는 단일 영향평가기관을 설립하여 실시하게 된다. 이 법에 따라 실시된 영향 평가는 환경 영향에 국한되지 않고 환경, 건강, 사회·경제적 영향을 포함하여 더 광범위한 영향을 평가하게 된다.

이 법안은 프로젝트 목록을 통해 계속 프로젝트를 유지하도록 하지만 프로젝트 계획 목록에 포함되지 않은 경우라도 프로젝트를 선택하여 지정할 수 있는 장관의 권한을 유지하는 형태로 운영된다. 그러나 연방 정부는 영향 평가의 대상이 될 프로젝트 목록에 무엇을 포함해야 하는 지에 대한 의견을

청취하고 있고 지난 2018년 4월 15일까지 접수를 받은 바 있다.

(2) 조기 참여 및 검토 시한

평가 기관은 주정부, 공공 및 기타 이해 관계자와 함께 지정된 프로젝트의 영향을 받을 수 있는 캐나다 토착민 그룹과 협의해야 하는 초기 계획 단계를 거쳐야 한다. 이 단계에는 최대 180일이 걸릴 수 있는데, 정부는 원주민, 지역, 공공 및 이해당사자와의 조기 계획 및 참여의 잠재적 효과 및 이점을 확인하고 논의하여 더 나은 프로젝트 설계를 이끌어 낼 것이라는 점을 강조하지만, 이러한 투입 요소가 영향 평가 단계 또는 평가 과정의 계획에 의미 있는 결과를 가져올 것이라는 부분에 대해서는 아직 명확하지 않다. 초기 계획 단계가 완료되면 평가 기관은 영향 평가의 당위성 여부를 결정해야 하며, 프로젝트의 잠재적 부작용, 원주민 및 조약의 권리와 상충, 대중 의견 및 관련 관할 지역에서 실시한 조사 등을 수집해야 한다. 영향 평가는 기구에 의해 수행되거나 검토 패널에 회부 될 수도 있다. 기구에 의해 수행되는 경우, 기구는 300일 이내에 장관에게 보고서를 제출해야 한다. 검토 패널에 회부 된 경우 검토 패널은 600일 이내에 장관에게 보고해야 한다. 일정은 90일 동안 장관에 의해 연장 가능하다. 또한 법률로 정해진 일정에 따라 중지해야 할 수도 있다.

(3) 평가 항목

영향 평가를 수행 할 때 다음을 포함하여 여러 가지 요인을 고려해야 한다.

- (가) 누적 효과를 포함한 프로젝트의 효과
- (나) 원주민과 조약의 권리에 대한 영향
- (다) 필요와 목적
- (라) 지정된 프로젝트 또는 프로젝트의 대안을 수행하기 위한 대안 수단
- (마) 원주민 문화와 관련된 고려 사항
- (바) 지역 사회에 대한 정보
- (사) 과학적 정보
- (아) 원주민 전통 관습 및 지식
- (자) 토착민 그룹에 의해 수행된 지정 사업의 효과에 대한 평가
- (차) 프로젝트가 지속 가능성에 기여하는 정도
- (카) 대중 의견 수렴
- (타) 성적 정체성 요소

나. 의사 결정

(1) 의사 결정 과정

개정된 법률에서 가장 두드러지는 부분은 원주민이 의사 결정 단계에서 차지하는 부분이 확대 되었다는 데 있다. 평가 기관 또는 재검토 패널이 프로젝트의 영향을 평가하는 동안 프로젝트가 "공공의 이익"에 있는지를 결정할 수 있는 궁극적인 권한은 장관 또는 총재 보좌역 (Minister or the Governor in Council, "GIC")에게 있다. 이 법안의 의도는 프로젝트가 꼭 "공공의 이익"에 있다고 단정 짓지 않고 있다. 그러나 프로젝트가 공익에 있는지 여부를 결정할 때 다음을 포함하여 많은 요인을 고려해야 한다고 기술하고 있다.

- (가) 원주민과 조약의 권리에 대한 프로젝트의 영향
- (나) 프로젝트가 지속 가능성에 기여하는지 여부
- (다) 프로젝트의 영향이 불리한 정도
- (라) 제안된 모든 완화 조치
- (마) 프로젝트의 효과가 기후 변화와 관련하여 환경 의무와 약속을 지키거나 방해하는 범위

(2) 원주민의 감독과 개입

장관이나 내각이 결정을 내릴 때 장관이나 내각이 위에 나열된 모든 요소를 고려한 서면 진술서를 제출해야 한다. 원주민과 조약의 권리에 대한 프로젝트의 영향에 대한 고려는, 비록 판례법에 의해 이미 요구되고 있기는 하지만, 이번 개정에서 긍정적으로 평가되는 부분이다. 장관 또는 GIC는 환경영향평가가 끝난 후 각각 30일 또는 90일 이내에 결정 진술서를 발급해야 한다.

법에 따라 권한을 부여받은 장관은 원주민과의 협의 또는 약정을 통해 해당 기관이 권한을 행사하거나 법에 따른 영향 평가와 관련하여 의무 또는 기능을 수행하도록 승인 할 수 있다. "원주민 관리기구"는 "의회, 정부 또는 원주민 그룹, 지역 사회를 대신할 권리를 부여받게 된다. 해당 기구가 원주민의 이익에 대해서 자문위원회를 통해 "자문위원 회의"를 만들어야 하며, 그 위원회는 원주민 대표를 포함해야 한다. 누적 효과를 평가하기 위해 지역적 및 전략적 평가를 수행하도록 기관에 권한을 부여해야 하지만 필요 조건은 아니다. 또한 이러한 전략적 또는 지역적 평가가 원주민 그룹이 원주민과의 조약에 대한 권리 행사를 계속하기 위해 요구하는 조건을 고려할 필요는 없다.

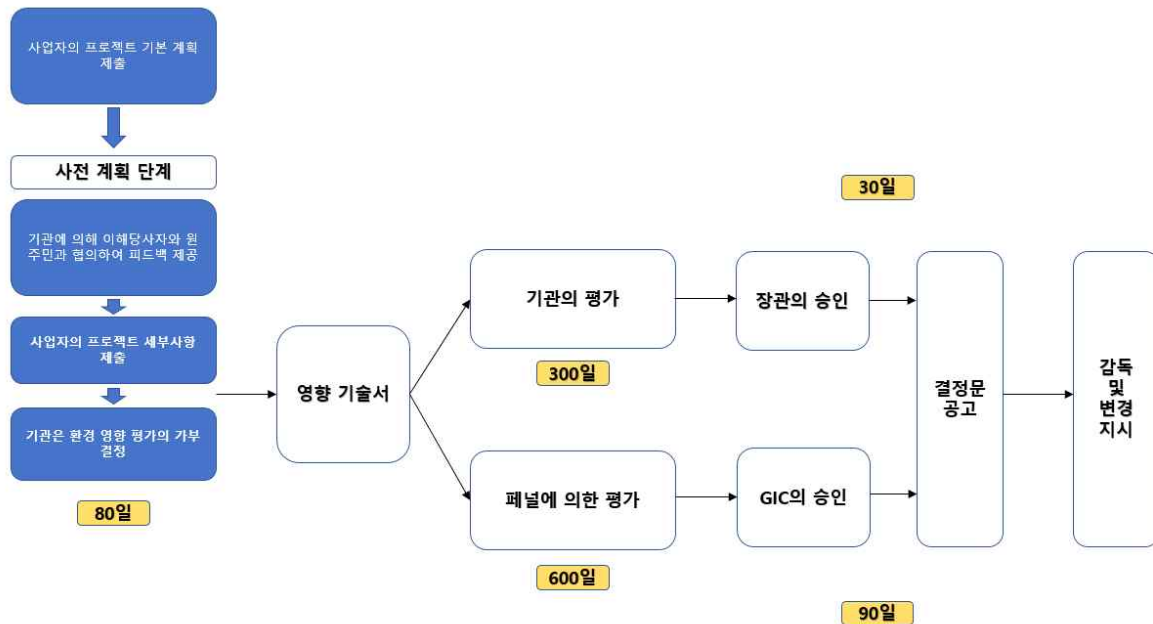


그림1. 개정 캐나다 환경영향평가 절차

다. 에너지 규제법

(1) 변경 법안 내용

기존 국가 에너지위원회법은 폐지되고 이를 대체 할 캐나다 에너지 규제 기관 ("Regulator")을 설립하게 되었다. 규제 기관의 역할은 연방 관할 구역 내에서의 착취, 무분별한 개발 및 운송을 규제하는 것이다. 이 법은 다수의 에너지 관련 프로젝트 및 인프라 개발을 규제하게 될 것이다.

새로운 법안은 파이프라인, 전력선 및 해양 재생 에너지 프로젝트와 버려진 파이프라인과 관련하여 캐나다 원주민과 원주민 단체의 관여를 강화하기 위한 목적으로 위원회 또는 프로그램을 설립하도록 규정하고 있다. 원주민 조직은 원주민 통치기구 또는 원주민 그룹 및 그 회원의 이해관계를 대표하는 다른 단체를 의미하므로 위원회를 포함 할 수 있다.

(2) 어업법

수산업법에 대한 개정은 이전에 제외시켰던 모든 어류 및 어류 서식지에 대한 "해양 서식지의 해로운 변경 및 파괴"에 대한 금지를 통해 복원되었다. 또한, 상업, 레크리에이션 또는 원주민 어업과 관련된 서식지가 아닌 모든 서식지를 보호 대상으로 확대하였다. 장관에게 어업 관리 및 물고기 보호에 대한 예기치 못한 위협에 신속하게 대응할 수 있는 단기 조치를 취할 수 있는 권한도 부여되었다. 개정안은 해양 생물의 보전과 보호의 목적뿐만 아니라 어류의 재건 및 어류의 수입에 관한 새로운 규정을 제정 할 수 있도록 권한을 부여하게 되었다. 법령에 따라 결정을 내리는 장관은 결정이 원주민과 조약의 권리에 미칠 수 있는 부정적 영향을 고려해야한다고 명시하고 있다.

(2) 항해 가용 수역

항해와 관련된 법은 캐나다 항해수역법(Canadian Navigable Water Act)으로 이름이 바뀌었으며 원주민이 원주민 및 조약의 권리를 행사하기 위해 운송 수단 또는 여행 수단으로 사용되는 수역을 포함한 항해용 물에 대한 포괄적인 정의를 내리고 있다. 그러나 이 법은 물 회수 및 유량 규제와 같은 항행 물에 영향을 줄 수 있는 프로세스 또는 조치를 포함하는 보다 폭 넓은 접근법을 취하기보다는 "작업"이라는 용어의 사용을 여전히 유지하고 있다.

III. 결론

40여년을 유지돼온 캐나다의 환경 영향 평가에 대한 법률은 2018년 개정을 계기로 큰 전환을 모색하고 있다. 전반적으로 원주민과 조약의 권리를 보호하고 원주민을 의사 결정에 포함시키는 긍정적인 변화가 두드러지는데, 즉, 원주민 및 조약의 권리가 이러한 행위에 따라 결정을 내릴 때 고려되어야 한다는 요구 사항, 장관이 원주민 단체와 협약을 체결하여 해당 기관이 권한을 행사하거나 영향과 관련하여 의무 또는 기능을 수행하도록 승인 할 수 있는 법령에 따른 평가, 원주민 전통 지식에 대한 요구 사항 등이 포함된다.

그러나 다른 측면에서, 특히 전문가 보고서에 제시된 권고 사항 중 일부를 고려할 때 변경 사항이 충분히 적용되기 쉽지 않다는 평가다. 2014년 교체된 새로운 정권은 아직 지역 및 전략적 영향 평가를 의무화하지 못했다. 이 법안은 공익에 대한 정의를 포함하지 않아 장관이 원주민이나 조약의 권리와 환경에 미치는 영향을 "공익"에 있는 경우 경제 발전에 유리한 방향으로 유도하기 어렵게 만들었다. 변화는 원주민 단체에 대한 권한 위임을 허용하는 측면에서 충분하지 않다. 그리고 과거보다 단축된 검토 시간은 원주민 그룹이 준수하기가 더 어려워 질 수도 있다는 평가다. 캐나다 정부는 현재 다음 분야와 관련하여 발표 한 자문 보고서에 대한 공람 절차를 거치고 있다.

- (가) 프로젝트 목록 개정 방안에 관한 협의서
- (나) 영향 평가 대상 프로젝트 목록을 수정하는 데 사용될 제안된 기준
- (다) 지정된 프로젝트 목록을 검토해야 하는 빈도
- (라) 환경 영향의 본질을 평가하기 위한 기준
- (마) 초기 프로젝트 설명에 필요한 구성 요소
- (바) 정보 요구 사항 및 시간 관리에 관한 컨설팅 문서
- (사) 초기 프로젝트 설명에 필요한 구성 요소
- (아) 영향 평가가 필요하다고 결정되면 화학 물질 청이 제공해야 할 문서
- (자) 장관이 영향 평가 과정에서 입법 된 일정에 대한 중단 할 수 있는 상황

참고문헌

- Government of Canada (2018) Better rules for major project reviews, to protect canada' s environment and grow the economy, A Handbook.
- Government of Canada (2018) Consultation Paper on Information Requirements and Time Management Regulations: A Proposed Impact Assessment System.
- Government of Canada (2018) Government of Canada takes steps to ensure a clean environment and strong economy.
- Price, Mae (2018) Canadian Impact Assessment Act, Regulations and the Duty to Consult, JFK Law Corporation, <http://jfklaw.ca/canadian-impact-assessment-act-regulations-and-the-duty-to-consult/>
- Robert B. Gibson, Meinhard Doelle & A. John Sinclair (2016) Next generation environmental assessment for Canada: basic principles and components of generic design. University of Waterloo, https://uwaterloo.ca/next-generation-environmental-assessment/sites/ca.next-generation-environmental-assessment/files/uploads/files/gibsondoellesinclair_nextgenea_monograph_3aug16.pdf

호주 환경영향평가 정책동향

Environmental Impact Assessment Policy in Australia

지형근

I. 서론

환경영향평가(Environmental Impact Assessment: 이하 EIA)는 계획 중이거나 계획 단계를 거친 개발 프로젝트가 환경에 미칠 잠재적 영향을 평가하는 기술로 프로젝트 관계자들 및 해당 정부기관이 시행 판단을 결정하는 기준이 된다. 유럽의 “The Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment as amended by EC Directive 97/11/EC”에서 시작되었으며, 미국의 US National Environmental Policy Act(NEPA) (1969년)와 영국의 Town and Country Planning(Assessment of Environmental Effects)Regulations(1999년)이 많은 나라와 국제 기구의 EIA규정에 중대한 영향을 미친 것으로 알려져 있다. 환경영향평가의 세계적인 확산과 시행의 과정 속에서 효율적인 제도와 기술적 측면을 보완하기 위한 다양한 대안들이 제시되어 왔다. 이번 보고서는 호주 환경영향평가 사례조사를 통해 정책의 성격과 특성을 분석하고 있다.

1. 환경영향평가 유형

환경영향평가는 크게 ‘프로젝트기반 평가방법 Project-based (EIA)’과 ‘전략환경평가 방법 Strategic environmental assessment (SEA)’로 구분된다(Macintosh 2010). 전자가 더 널리 사용되는 보편적 방법으로 특정한 프로젝트에 맞춰 평가가 이뤄지는 형태인 반면에 후자는 개별 프로젝트보다 상위의 개념에서 더 넓은 지역의 환경 및 경제적 영향을 검토하여 결정에 도움을 주기 위한 방법으로 활용된다. 두 방법의 차이는 제시된 (좌측)그림에서 설명하듯이 성격, 시기, 목적, 강조하는 부분에서 차이점을 보인다.

Difference between EIA and SEA

Environmental Impact Assessment of projects	Strategic Environmental Assessment of strategic initiatives
A Technical instrument related to activities with geographic and technical specifications	A Political instrument related to concepts
A Reactive approach - at the end of the decision-making process	A Proactive approach - at earlier stages of the decision-making process
Identifies specific impacts in the environment	Addresses issues of sustainable development
Limited review of cumulative effects	Gives early warning of cumulative effects
Emphasis on mitigating and minimizing impacts	Prevention in terms of identified environmental objectives
Least strategic Most detailed	Most strategic Least detailed

그림1. 환경영향평가(EIA)와 전략환경평가(SEA) 방법의 차이점
(출처: <http://www.grida.no/resources/6287>)

2. 호주정부의 환경영향평가 정책

가. 정책 수립과 발전 양상

호주 정부는 1999년 국가 환경에 관한 중추적인 역할을 수행할 ‘Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (EPBC Act) (환경보호와 생물다양성 보전을 위한 법)’ 법을 제정하고 9가지 중점사안을 정리하였다 (국제 및 국내 자연유산, 멸종위기생물, 그레이트 베리어 리프 포함). 이 법안에서 주정부·지방정부의 필요한 활동과 노력이 명시되는 한편 9대 중점사안에 대한 보호(protection)의 근본적인 책임이 특별히 호주 중앙정부에 있음을 명시했다. 따라서 호주 환경법이 명시하는 자연보호에 대한 책임에 대해 다양한 형태의 주체들이 함께 협력 하지만 환경에 영향을 주는 요소를 감시하고 조절하는 역할과 책임의 중심에 중앙정부가 위치해 있다.

“Under the Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 (EPBC Act), environment assessments are undertaken to enable environment and heritage protection and biodiversity conservation”
(Department of the Environment and Energy)

이러한 흐름 속에서 환경영향평가 정책은 중앙정부의 환경보호 책임을 실질적인 행동으로 수행하는 노력으로 해석 할 수 있다. 호주는 1970년 중반 세계 최초로 프로젝트 기반 환경영향평가 방법을 도입하였으며, 1999년 EPBC Act 아래 환경영향평가를 제도화 하였다. EPBC Act의 환경영향평가에 관한 조항에 따라 토지 소유주, 개발업자, 민간회사 뿐만 아니라 의회, 주정부 등

다양한 형태의 공공기관 및 정부 역시 호주 환경부(federal environment minister)에 사업계획서를 제출하여 환경영향평가를 받도록 되어 있는데 주정부(state government)의 활동마저도 중앙정부의 환경영향평가 감독을 받는다는 측면에서 EPBC Act가 강조하는 호주 환경 보호에 대한 중앙정부의 역할과 책임이 환경영향평가 제도에 반영된 것으로 보인다.

나. 환경영향평가 구성과 절차

EPBC 법안의 세부 조항을 살펴보면 호주정부의 환경영향평가 성격을 알 수 있다. 먼저 EPBC Part7~9는 프로젝트 기반 환경영향 평가에 관한 내용을 담고 있다. Part7은 ‘승인 필요여부 심사 (Deciding whether approval of action is needed)’ Part8 ‘통제된 사업의 영향평가 (Assessing impacts of controlled actions)’ Part9 ‘사업 승인 (Approval of actions)’에 대해 설명하고 있다. 환경에 영향을 미칠 것으로 고려되는 프로젝트 (법률상 용어로는 ‘Action’)를 신고하면 20일 내에 영향평가 필요여부에 대한 중앙정부의 발표가 있고, 영향평가가 필요한 사업은 이후 10일 동안 중앙정부의 관련부처와 주정부, 시민사회 관련자들이 구체적인 협의 내용을 발표한다(‘Referral’ 과정으로 불림). 발표 내용은 제출된 사업이 EPBC Act를 기준으로 환경평가가 필요한지 즉시 승인될 사업인지에 대한 내용이며 환경에 미칠 영향이 심각한 사업에 대해서는 추가적인 평가와 법률이 말하는 승인 절차를 따르도록 한다. 평가와 승인 절차가 요구되는 사업을 ‘controlled action’이라 부르며 평가방법은 사업의 규모와 성격에 따라 다양한 방법들이 적용될 수 있다.

표1. 호주 환경영향평가 결과 범주

결 과	내 용
Controlled action	상당한 환경영향이 예측되는 사업으로 추가적인 평가가 필요한 경우. 추가적 평가의 방법은 해당 사업의 규모와 성격을 고려하여 상이하게 정해질 수 있다.
Not controlled action, particular manner	추가적인 평가가 필요치 않는 사업이지만 반드시 결정문에 명시된 방법을 준수해야하는 경우.
Not controlled action	환경에 심각한 영향을 주지 않을 것 같은 사업으로 추가적인 평가가 필요 없는 경우.
Action clearly unacceptable	심각한 환경 영향 가능성이 명백하여 해당 사업의 불허를 판정하는 경우.

Part7~9와 대조적으로 Part10에서는 전략환경평가(Strategic Environmental

Assessment, SEA)에 대해 설명하고 있으며 조경·경관(Landscape)과 일반적인 프로젝트 규모 이상의 지역 전체를 고려한(Regional scale) 환경영향 평가를 실시한다. Part10의 전략환경평가는 5가지 원칙에 기초하고 있다.

- (가) 관련 부처는 해당 사업이 환경영향평가와 관련이 있을 경우 개별적인 평가를 진행하기보다는 사업 제안서에 환경영향평가 요소가 함께 들어가도록 권장한다.
- (나) 관련 부처는 해당 사업 제안서가 전략환경평가 기준이 정하는 범주로 분류시킴으로 (a class of actions) 제시된 행동범주와 예상되는 환경 결과가 일치되도록 한다.
- (다) 전략환경평가 보고서의 세부 정보는 EPBC법률의 Part7~9 단계에서 각각 이첩, 평가, 승인 단계를 거칠 때 함께 제시한다.
- (라) Class of actions에 분류된 프로젝트는 Part7~8이 요구하는 이첩, 평가, 승인 단계를 요구하지 않는다.
- (마) 승인된 프로젝트는 승인서에 명시된 조건과 이행사항을 반드시 준수한다.

3. 정책의 성격과 최근 동향

호주정부가 2008년 발표한 자료에 따르면 프로젝트기반의 환경영향평가가 전통적이고 주된 방법이며 보다 더 큰 규모에서의 환경영향평가를 고려하기 위해 Part 10에서 전략환경평가를 추가한 것으로 설명하고 있다. 2008년 6월 기준으로 총 2,696건의 프로젝트 기반 환경영향평가가 진행된 반면에 전략환경평가는 5건에 그치는 것으로 봤을 때, 호주의 환경영향 정책이 두 가지 유형을 모두 고려하고 있지만 실질적으로는 프로젝트기반 방법이 더 널리 사용되고 있는 주된 방법임을 알 수 있다 (Australian Government, 2008).

호주정부의 환경·에너지청(Department of the Environment and Energy)이 제시하고 있는 최근 주요 평가 프로젝트 8건의 사례에 아래 요약된 내용이 포함되어 있다. 각 사업의 특성에 맞춰 승인 조건들이 발표되어 있으며 불가피한 환경 파괴가 있을 경우 그에 상응하는 복구노력(offset과 minigation)이 수반되는 조건들이나 기금을 조성해서 프로젝트 지역 외에서라도 환경 보호를 위해 투자하는 내용들이 명시되어 있다. 아래 소개된 Queensland의 2개 사업은 중앙정부와 퀸즈랜드 주정부 그리고 그레이트 베리어 리프 관리 기관이 공동으로 참여하여 평가 및 승인 조건을 도출하였다. 이러한 점에서 다양한 형태의 정부기관이 환경영향평가를 위해 유기적인 협력관계를 구축하고 있음을 짐작할 수 있다.

표2. 최근 환경영향평가 사례 예시

사업명	사업내용 / 특징	승인 조건
Lower Fitzroy River Infrastructure (Queensland)	- 강둑 보강 및 신축 사업 - 관련 생태통로 설치 - 도로 및 강 생태계 영향	- 자연보호지역 생태계와 수질 영향을 지속적으로 관찰하고 평가 할 시스템 구축 - 건설된 보는 농수공급을 위해 사용하지 않을 것을 정부기관에 보고
Expansion of New Acland Coral Mine (Queensland)	750 만 톤의 석탄을 추가 생산하기 위해 기존 광산의 사업장을 확대	- 사업장내 70.8 헥타르 영역 이상의 Homopholis belsonii 제거를 금한다. - 사업시행으로 제거된 Homopholis belsonii 를 복구하기 위한 대안을 제시한다.
New Western Sydney airport (New South Wales)	공항 신축을 위해 생물다양성, 소음, 자연유산 등 40 여 종류의 환경영향평가가 진행	- 환경영향을 최소화하기 위한 종합적인 방법을 구상하고 공사기간 동안 시행 \$1 억 8 천 규모의 생물다양성보전을 위해 투자할 것

한편 현재의 환경영향평가 방법이 생물다양성보전 측면에서 적절히 적용되지 못하는 점이 비판 받고 있다. 예를 들어, 호주 북서 지역의 해안 돌고래의 개체 수 감소와 피해 상황이 심각하지만 프로젝트 중심의 환경영향평가는 이를 고려하지 못하기 때문에 정부 및 다양한 주체들의 적절한 행동을 이끌어 내는데 어려움이 생기고 있다. 따라서 감소하는 개체들에 대한 연구와 보고를 중점으로 생물다양성 보전을 위한 새로운 환경영향평가 접근법 및 패러다임이 필요하다는 목소리가 학계에서 나타나고 있다(Bejder 외 2012). 또한, EIA가 생물다양성에 적절히 활용되기 위해서는 생물 개체 수 연구와 자료 수집과 더불어 생물다양성에 대한 개념과 평가 및 모니터링 방법에 대한 구체적인 내용들이 발전돼야 한다는 주장이 나오고 있다(Wegner 외 2005).

Ⅲ. 결 론

일반적인 프로젝트기반의 환경영향평가와 전략환경평가 성격이 EPBC Act에 모두 고려되어 있지만 실질적으로는 프로젝트기반 평가방법이 널리 사용되고 있다. 법률에서 중앙정부의 역할과 권한을 강조하고 있으며, 실질적으로는 주정부를 포함한 다양한 주체들의 유기적인 협력관계 속에서 정책이 실현되고 있다. 평가 절차와 필요 서류들은 호주정부가 제공하는 설명 자료에 자세히 소개되어 있어 일반인들의 접근과 이해를 돕고 있는 것이 인상적이다. 현 환경영향평가 방법과 절차가 통합적이라는 일반적인 평가와 함께 생물다양성 분야에 대해서 적절히 대응하지 못한다는 한계점이 지적되고 있다. 따라서 호주의 환경영향평가는 현재의 정책을 기반으로 현 법률과 평가방법이 적절히 적용되지 못하는 분야에 대해 새로운 환경평가 접근법 대안이 필요한 것으로 보이며 이에 따른 정책의 발전이 기대된다.

참고문헌

(호주 정부에서 발간한 팜플렛 자료 포함)

- Australian Government (2008) Chapter 4: Environmental impact assessment (in) Independent review of the Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999 Interim Report
- Australian Government (2013) EPBC Act - Frequently asked questions. Department of the Environment, Australian Government.
- Australian Government (2013) National Environment Law - The basics-environment impact assessments and approval of projects. Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities, Australian Government.
- Australian Government (no date) Strategic Assessment: Policy statement for EPBC Act referrals. Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities, Australian Government.
- Bejder L., Hodgson A., Loneragan N & Allen S. (2012) Coastal dolphins in north-western Australia: The need for re-evaluation of species listings and short-comings in the Environmental Impact Assessment process. *Pacific Conservation Biology*, 18(1), pp. 22-25.
- Cashmore , Richard Gwilliam , Richard Morgan , Dick Cobb & Alan Bond (2004) The interminable issue of effectiveness: substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 22(4), 295-310
- Friends of the Earth (2005) Environmental impact assessment (EIA): a campaigner' s guide. Accessible at: https://friendsoftheearth.uk/sites/default/files/downloads/environmental_impact_asses1.pdf
- Macintosh A. (2010) The Australian Government' s environmental impact assessment (EIA) regime: using surveys to identify proponent views on cost-effectiveness. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 28(3), pp. 175-188.
- Wegner A., S.A. Moore & J. Bailey (2005) Consideration of biodiversity in environmental impact assessment in Western Australia: practitioner perceptions. *Environmental Impact Assessment Review*, 25(2), pp. 143-162.

참고 웹사이트

기관: 호주정부 환경부 (내용: EPBC Act)

www.environment.gov.au/epbc.

호주 환경영향평가 참고 자료

<http://www.environment.gov.au/epbc/assessments/process.html>

호주 전략환경영향평가 참고 자료

<http://www.environment.gov.au/epbc/assessments/strategic.html>

참고 자료

EPBC Act environment assessment process—referral

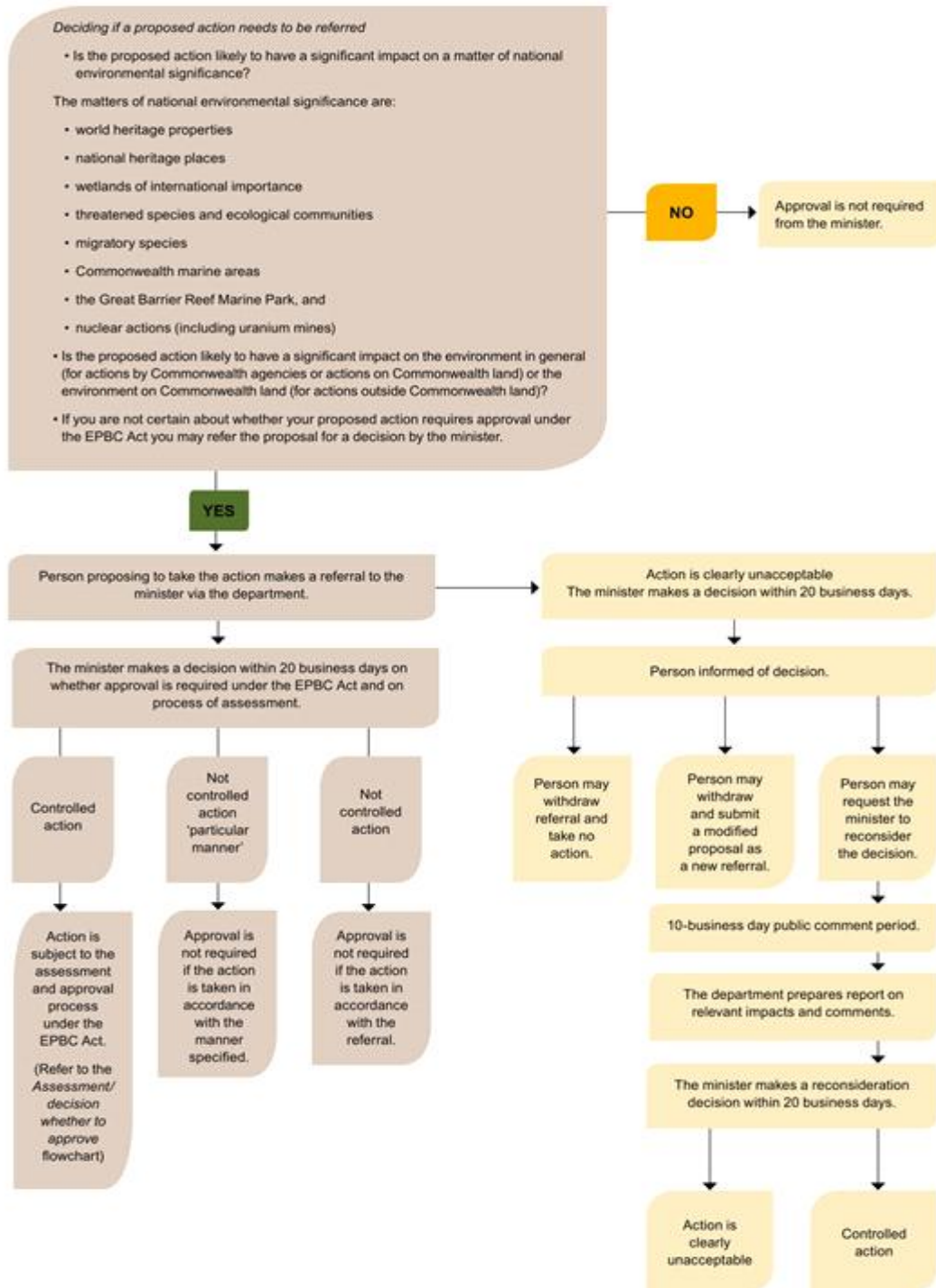


그림2. 호주 환경영향평가 Referral 과정 (출처:

https://www.environment.gov.au/system/files/resources/d60cdd6a-8122-473a-bbd0-d483662cef3e/files/assessment-process_1.pdf)

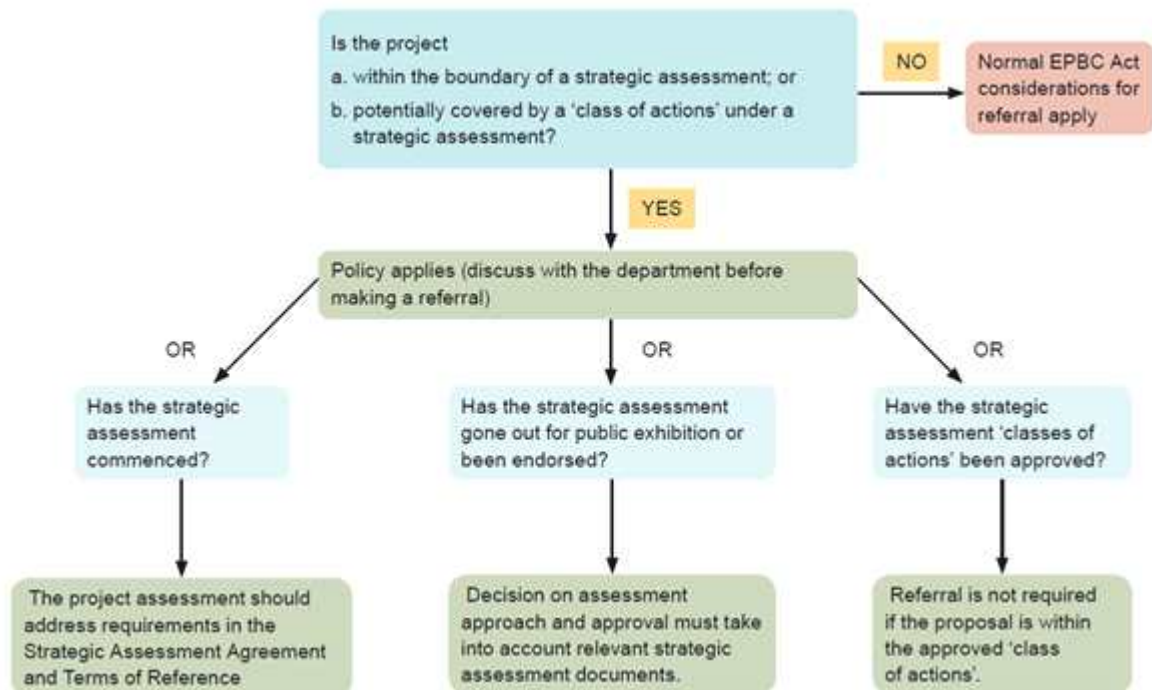


그림3. 호주 전략환경평가의 행정적 절차
(출처: <http://www.grida.no/resources/6287>)