

지방자치단체 환경영향평가 조례 비교 연구

성현찬 · 민수현*

경기개발연구원 선임연구위원, 대통령자문 지속가능발전위원회 기획조정실 정책연구팀*
(2003년 5월 8일 접수, 2003년 6월 13일 승인)

A Comparative Study on the Local Governments' Environmental Impact Assessment Regulations in Korea

Sung, Hyun-Chan · Min, Soo-Hyun*

Senior Researcher, Kyonggi Research Institute

Policy Research Team, Presidential Commission on Sustainable Development of Korea*

(Manuscript received 8 May 2003; accepted 13 June 2003)

Abstract

This study aims to survey whether local governments have legislated laws and regulations on environment impact assessment system, to compare and analyze specific projects and their scale, assessment items, and procedures & discussion process, to identify issues and generate improvement plans, and to suggest a direction for future legislation to local governments that plan to legislate laws and regulations in the future. Major outcome of the study are as follows.

First, terminologies used for environment impact assessment by local governments need to be unified. Also, laws and regulations need to be legislated soon. Second, in "urban development project" areas, a total of nine project areas including "quarrying of soil and stone, sand, gravel, and minerals" was essential common projects. A total of six project types were added or newly established compared to national systems. Among them, four project types were added within national-level project areas and two project types were not available under the national-level project areas and newly added due to the nature of local governments. Third, in terms of project scale, scale enhancement of "urban development project" was most common. Analysis showed that in case of clean natural environment such as Cheju Island, it is necessary to consider reinforcing project areas where development activities take place directly in forests or rivers such

as “industrial base and complex development”, “water resource development”, and “development of tourism complex.” Fourth, the discussion and review procedures of assessment reports were similar to those at government level. However, in case of Seoul city, it is required to write a “preparation plan” before drafting an assessment report. The city features partial introduction of scoping and screening, which allows to exempt discussion procedures if impact on environment is found to be minimal after drafting the assessment report.

In case of national-level, it has a dual system that is split between Ministry of Construction and Transportation and Ministry of Environment. However, in case of environment impact assessment of local governments, it is a single system where city mayors and provincial governors are in charge of both project execution and environmental assessment. Therefore, the most important task is how to satisfy objectiveness and accountability.

Key words : project types, project scale, review procedures, assessment report

I. 서론

1995년 지방자치제의 본격적인 실시와 함께 행정의 효율성을 위하여 많은 행정업무가 중앙에서 지방으로 이전되었고 이에 따라 지방자치단체가 지역 환경보전의 주체가 되고 있다. 그러나 지방자치단체는 지역의 경제활성화를 이유로 각종 개발사업의 추진 등 개발 우선에 나서고 있어, 이에 따른 지역 차원의 환경대책 마련을 위한 제도적 뒷받침이 매우 필요한 시기라 할 것이다. 이에 국가에서는 개정된 환경영향평가법을 통해, 현행 국가의 평가대상사업 범위에 해당하지 않는 개발사업에 대해서도 지역적 특수성을 고려하여 지방자치단체의 조례로 환경영향평가를 실시할 수 있도록 규정하여 지방자치단체가 적극적이고 자율적인 환경성 검토를 할 수 있도록 하였고, 지방자치단체에서는 “환경·교통·재해등에관한영향평가법(이하 통합영향평가법이라 한다)”에 적극적으로 대응하고, 지역의 특성을 반영한 자율적인 지방자치단체의 환경영향평가 도입을 위한 방안을 마련하고 있다.

환경영향평가와 관련된 국내 연구들은 대부분이 국가 제도에 대한 연구로써 환경영향평가의 개념, 평가항목, 운영 및 절차, 변천사, 발전방향,

선진외국의 제도, 평가서 검토 등 다양한 내용으로 수행되어져 왔으며, 지방자치단체에서 실행하는 환경정책에 관한 연구도 최근 이슈로 부각되고 있는 지방의제 21을 비롯하여 환경행정, 지자체간의 환경협력, 환경관리 등 많은 연구가 진행되어져 왔다. 그러나 지방자치단체의 환경영향평가에 관한 연구는 남영숙(1995)의 ‘지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성 평가에 관한 연구’ 및 남영숙(1996)의 ‘지자체 실시에 따른 환경영향평가제도의 내실화를 위한 연구’와 조진상(1995)의 ‘독일지방자치단체의 환경영향평가 경험’을 제외하고는 부족한 상황이며, 이들 연구의 내용도 지방자치단체 환경정책의 지속가능성을 평가하는 환경적합성 평가기법의 도입 및 활용방안, 선진외국의 사례 전달에 치중하고 있어, 지방자치단체 환경영향평가 조례의 구체적인 방향과 세부내용에 대한 지침을 제공하고 있는 연구는 전무한 실정이라 하겠다.

이와 같은 배경 하에, 본 연구는 전국의 16개 광역 지방자치단체(이하 시·도라 한다)를 대상으로 환경영향평가 제도의 조례 제정여부와 조례에 제시된 구체적인 대상사업과 규모, 평가항목, 평가서의 작성 및 협의절차 등에 대한 비교·분

석을 통하여 문제점과 개선방안을 도출하고, 이 결과를 토대로 앞으로 조례를 제정할 지방자치단체(이하 지자체라 한다)의 향후 조례의 방향을 제시하고자 하는 것에 그 목적이 있다.

II. 연구범위 및 방법

1. 연구의 대상지역

지자체 환경영향평가 조례의 분석 대상지역으로는 전국의 16개 시·도를 설정하였고, 이중 조례가 이미 제정되어 시행중인 강원도, 인천광역시, 서울특별시, 제주도 등 4개 시·도와 최종적인 조례(안)를 작성해놓고 공식적인 제정시기를 기다리고 있는 경기도, 충청남도 등 2개 시·도, 총 6개 시·도의 환경영향평가 조례가 연구의 대상이 되었다.

2. 연구의 내용 및 방법

먼저, 연구방법으로는 전국 16개 시·도로부터 '환경기본조례'와 '환경영향평가 조례'를 입수하여 관련 내용을 조사하고 분석하는 문헌조사 방법과 세부적인 내용에 대해서는 16개 시·도의 담당부서와 유선통화 및 방문면담을 통한 인터뷰 방법을 이용하였다. 또한, 2000년 12월말을 기준으로 1차 조사를 실시하고, 2002년 12월말을 기준으로 2차 조사를 실시하여, 조례의 제정 관련 진행 사항과 제정에 이르기까지의 조례 조항의 변화사항을 분석하여 연구결과를 도출하는데 보완자료로 활용하였다.

연구내용으로는 환경영향평가 조례의 제정과 관련된 기초적 사항, 평가 대상사업 및 평가항목, 평가서 작성 및 협의절차 전반의 내용 등 크게 3부분으로 구분하여 분석하였다.

III. 연구결과 및 고찰

1. 환경영향평가 조례의 제정 관련 기초적 사항

1) 환경기본조례 상의 '환경영향평가' 명칭 분석

전국 16개 시·도의 '환경기본조례'에서 환경영향평가를 언급하지 않고 있는 대구광역시를 제외한 15개 시·도의 환경영향평가에 대한 명칭을 분석한 결과, 10개 시·도에서는 '환경영향검토', 2개 시·도에서 '환경영향평가', 1개 시에서 '환경영향성평가', 2개 시·도에서 '지역환경영향평가'라는 명칭을 사용하고 있어 서로 제각각인 것으로 분석되었다. 이는 각 지자체가 지자체에 도입된 환경영향평가 제도에 대한 명확한 개념정립이 되어 있지 않음을 나타내는 것으로써 특히, 혼란을 유발하는 '지역환경영향평가' 및 '지방환경영향평가'의 개념과 지자체에서 실시되는 환경영향평가 제도와의 개념 차이를 명확히 정립해야 할 것이다.

'지방환경영향평가'란 중앙이 아닌 지방에서 실시되고 있는 환경영향평가를 의미한다. 지방이란 지자체와 유역 및 지방환경청을 함께 포함하고 있으나, 그 기능 및 법적 위치 등은 매우 상이하다. 따라서 지방환경영향평가의 경우 "중앙정부, 즉 환경부의 위임업무를 이행하는 특별행정기구인 지방환경청(또는 유역환경청)이 담당하고 있는 내용을 포함하여 말하는 것"(남영숙, 1996)이다. 또한 '지역환경영향평가'란 "지역환경용량 및 지역별 배출기준 등을 설정하여 일정지역의 광역적이고 누적적인 영향을 고려하는 환경영향평가"(김귀곤, 1993)를 말한다. 즉, 일정지역에 시차를 두고 여러 가지 사업들이 이루어질 때, 개별사업별 환경영향평가뿐 아니라, 각 사업이 지역전체의 환경에 미치는 광역적이고 누적적인 영향을 종합적으로 예측·평가하는 것을 말하는 것이다.

'통합영향평가법' 제4조에서 시·도에서도 독

자적인 영향평가를 실시할 수 있다는 개념은, '지방자치단체 환경영향평가'로서 "환경영향평가 제도가 중앙정부에서 실시하는 제도와는 별개로 지자체의 조례에 근거해 실시되어지는 평가"를 의미하는 것으로 지자체의 환경영향평가는 '지방환경영향평가' 및 '지역환경영향평가'의 개념과는 분명히 차이가 있는 것이다. 따라서, 앞으로 각 지자체에서는 '지방자치단체 환경영향평가'로 개념을 통일해야 할 것이다.

2) 조례의 제정 여부

대구광역시를 제외하고, '환경기본조례'에서 환경영향평가가 조례의 제정 필요성을 명시한 경우는 12개 시·도이나, 강원도, 경상남도, 전라북도 3개의 도에서는 조례 제정에 대한 규정이 없었다. 특이한 점은, 전국에서 가장 먼저 '환경영향평가

조례'를 제정한 강원도의 경우, 상위 조례인 '환경기본조례'에서 '환경영향평가 조례'의 근거규정을 마련하지 않았다는 점이었다.

다음으로, '환경영향평가 조례'의 경우, 2000년 12월 1차 조사당시, 대부분의 지자체에서는 조례 제정을 유보해놓고 있거나, 아예 조례제정에 대한 움직임이 거의 없는 상태였으나 서울특별시, 강원도, 충청남도, 제주도에서는 조례 기준안을 작성하고 있거나, 작성해놓고 의회의 심의에 대비하는 상황을 보이고 있었으며 경기도와 인천광역시의 경우는, 조례안 마련을 위한 연구가 진행 중이었다. 2002년 12월 2차 조사 결과, 강원도, 인천광역시, 서울특별시, 제주도가 2001년~2002년에 조례를 제정하였으며, 경기도와 충청남도는 아직 조례안을 작성한 후 공식적 제정시기를 기다리고 있는 중이다.

표 1. 16개 광역지자체의 환경영향평가조례 제정 관련 기초적 사항 분석

행정구역	환경기본조례			환경영향평가 조례	
	제정년도	조례의 필요성 언급 여부	환경영향평가 관련 용어명칭	조례제정여부	규칙제정여부
서울특별시	1996	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향검토	조례제정(2002)	규칙제정(2002)
광주광역시	1998	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향검토	미제정	미제정
대구광역시	1996	지자체 환경영향평가가 관련 조항 없음.	-	미제정	미제정
대전광역시	1996	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	지역환경영향평가	미제정	미제정
부산광역시	1997	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향검토	미제정	미제정
울산광역시	1997	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향성평가	미제정	미제정
인천광역시	1997	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향평가	조례제정(2002)	규칙제정(2002)
강원도	1997	지자체 환경영향평가가 조례 언급 안함	환경영향검토	조례제정(2001)	규칙제정(2001)
경기도	1997	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	지역환경영향평가	조례안 작성	미제정
경상남도	1996	지자체 환경영향평가가 조례 언급 안함	환경영향검토	미제정	미제정
경상북도	1997	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향검토	미제정	미제정
전라남도	1998	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향검토	미제정	미제정
전라북도	1999	지자체 환경영향평가가 조례 언급 안함	환경영향검토	미제정	미제정
충청남도	2000	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향평가	조례안 작성	미제정
충청북도	1998	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향검토	미제정	미제정
제주도	1998	지자체 환경영향평가가 조례 필요 언급	환경영향검토	조례제정(2001)	미제정
계	-	조례 필요 언급 : 12 조례 미 언급 : 3 영향평가 관련 조항 없음 : 1	환경영향검토:10 환경영향평가: 2 환경영향성평가: 1 지역환경영향평가: 2	조례 제정 : 4 조례안작성 : 2 미제정 : 10	규칙 제정 : 3 미제정 : 13

3) 시행규칙의 제정 여부

조례가 제정된 4개의 시·도 중 강원도와 서울특별시, 인천광역시는 시행규칙이 동시에 제정되었으나, 제주도의 경우는 아직 규칙의 제정이 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 따라서, 제주도는 환경영향평가 협의 및 절차 비교의 일부 사항에 대한 분석에서는 제외되었다.

2. 환경영향평가 조례의 대상사업 및 평가 항목

1) 정책 및 계획의 평가 대상 여부

‘통합영향평가법’ 제3조에서 “국가 및 지방자치단체는 각종 정책 또는 계획을 수립·시행하고자 하는 때에는 환경·교통·재해 및 인구에 미치는 영향을 고려하고, 이에 대한 대책을 강구하여야 한다”고 규정함으로써, 법 규정상으로는 지자체 환경영향평가 제도의 도입시 사업의 상위수준인 정책, 계획에 대해서도 평가를 할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라, 국가에서는 정책에 대한 평가는 아직 이루어지지 않고 있으며, 계획에 대해서는 ‘환경정책기본법’에 근거하여 별도의 ‘사전환경성 검토협의 제도’를 운영하고 있다.

이에 근거하여, 6개 시·도의 조례를 분석해 본 결과, 강원도, 인천광역시, 서울특별시, 경기도 등 4개 시·도에서는 조례의 제3조에서 법 상의 조항과 동일한 선언적 규정만 명문화하고, 평가대상으로는 설정하지 못하고 있었으며, 제주도와 충청남도 2개의 시·도는 조항 자체가 발견되지 않았다.

이러한 결과는 환경영향평가 제도를 처음으로 운영하는 지자체로서는, 사업(project)의 경우도 개발자로부터 규제강화라는 비판을 받고 있고, 처음 도입하는 제도로 운영에 대한 자신이 없는 상황에서, 제도 초기 단계에서 정책 및 계획까지 다루는 것은 현실적으로 불가능하다고 판단하고 있기 때문이었다.

2) 평가대상 사업분야의 비교 검토

먼저, 대상 사업분야의 수를 보면, 강원도를 제외하고 국가의 17개 대상 사업분야 중 평균 13개 정도의 사업분야를 대상으로 하고 있어, 국가보다 4개 정도의 사업분야가 줄어든 수준이었다. 강원도의 경우는 대상사업이 3개의 사업분야에 불과한 것으로 나타났는 바, 이는 강원도의 경우 타 시·도보다 개발을 더 받아들여야 하며, 국가의 환경영향평가 대상사업을 제외한 규모의 개발은 최대한 수용하겠다는 의도인 것으로 분석되었다.

다음으로 대상 사업분야를 보면, 강원도를 제외한 5개 시·도에서 공통적으로 수용하고 있는 필수 사업분야로서는 ‘도시의 개발사업’ 분야에서 ‘토석·모래·자갈·광물 등 채취사업’ 분야 등 총 9개의 사업분야였으며, 이들 사업분야를 중심으로 각 시·도의 지역환경적 특성, 개발의 발생빈도, 현재의 이슈에 따라 대상사업 분야를 가감하고 있었다.

가감되고 있는 나머지 8개 사업분야를 살펴보면 ‘항만건설’, ‘수자원개발’, ‘철도건설’, ‘공항건설’ 등 교통과 관련된 대규모 인프라 구축으로서 소규모 개발의 발생빈도가 낮은 4개 사업분야와 ‘매립 및 개간사업’, ‘체육시설의 설치’, ‘특정지역의 개발’, ‘국방군사시설의 설치’ 등 지역환경적 특성, 개발의 발생빈도, 현재의 이슈에 따라 대상여부의 조정이 가능한 4개의 사업분야로 분석되었다.

3) 대상사업 중 추가사업과 사업규모의 비교 검토

(1) 추가 대상사업의 검토

표 3에서와 같이, 국가 환경영향평가 제도의 대상사업 종류에 비해 총 6개의 사업종류가 추가되거나 신설되었는데, 4개의 사업종류는 국가의 대상사업분야 내에 세부사업으로 추가된 사업이었고, 2개의 사업종류는 국가의 대상 사업분야에는 없는 것으로 지자체의 특성에 따라 신설된 사업이었다.

표 3. 대상사업 규모의 비교 검토

대상사업	국가	국가의 50%	강원도	인천광역시	서울특별시	제주도	경기도	충청남도	
아파트지구개발	25만m ² 이상	12.5만m ² 이상	-	-	12.5만m ² 이상	10만m ² 이상	12.5만m ² 이상	15만m ² 이상	
대지조성	30만m ² 이상	15만m ² 이상	-	15만m ² 이상	9만m ² 이상	15만m ² 이상	15만m ² 이상	20만m ² 이상	
택지개발	30만m ² 이상	15만m ² 이상	-	15만m ² 이상	9만m ² 이상	15만m ² 이상	10만m ² 이상	20만m ² 이상	
도시재개발	30만m ² 이상	15만m ² 이상	-	-	9만m ² 이상	15만m ² 이상	15만m ² 이상	-	
도시개발사업	25만m ² 이상	12.5만m ² 이상	-	12.5m ² 이상	7.5만m ² 이상	15만m ² 이상	12.5만m ² 이상	-	
도시 의 개발	도시계획시설사업중 1) 운하	전체							
	2) 유통업무설비	20만m ² 이상	10만m ² 이상	-	10만m ² 이상	10만m ² 이상	10만m ² 이상	15만m ² 이상	
	3) 주차장	20만m ² 이상	10만m ² 이상	-	10만m ² 이상	10만m ² 이상	10만m ² 이상	15만m ² 이상	
	4) 시장	15만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	7.5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	10만m ² 이상	10만m ² 이상	
	유통단지개발사업	20만m ² 이상	10만m ² 이상	-	10만m ² 이상	10만m ² 이상	10만m ² 이상	15만m ² 이상	
	공동주택배출단지조성사업							15만m ² 이상	
	여객자동차터미널	20만m ² 이상	10만m ² 이상	-	10만m ² 이상	10만m ² 이상	10만m ² 이상	15만m ² 이상	
	화물터미널	20만m ² 이상	10만m ² 이상	-	10만m ² 이상	10만m ² 이상	10만m ² 이상	15만m ² 이상	
	학교	30만m ² 이상	15만m ² 이상	-	-	-	-	15만m ² 이상	
	하수종말처리장	10만m ³ /일이상	5만m ³ /일이상	-	-	-	-	5만m ³ /일이상	
건축물의 건축 (주택개발사업 포함)	제외	제외	-	-	연면적합계 10만m ² 이상	-	-	-	
산업 입지 및 공업 단지 조성	산업단지개발사업	15만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	7.5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	
	농공단지	제외	제외	-	-	-	10만m ² 이상	-	
	중소기업단지조성	15만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	7.5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	
	자유지역조성	15만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	-	-	5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	
	공장설립	15만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	7.5만m ² 이상	-	5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	
	공업용지조성	15만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	7.5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	7.5만m ² 이상	
산업기술단지조성	15만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	7.5만m ² 이상	7.5만m ² 이상	-	7.5만m ² 이상		
도로 건설	도로신설	4km이상 폭25m이상 (녹지지역 3만 m ² 이상 포함. 고속국도, 자동 차전용도로, 지 하도로 제외)	2km이상	-	3km이상 (도시계획구 역내 폭25m 이상, 녹지지 역 1.5-3m ² 이상포함시)	4km이상 (도시계획구 역내 폭25m 이상, 녹지지 역 1.5-3m ² 이상포함시)	-	2km이상 폭12.5~25m 이상(녹지지 역이 1.5만m ² 이상 포함 되 는 경우)	폭25m 이상 2km 이상
	도로확장	2차선 이상 10km이상	5km이상	-	2차선이상, 5km이상	2차선이상, 5km이상 (녹지지역 1.5만m ² 이상 포함경우)	-	2차선이상, 5km이상	2차선 이상 8km이상(단, 녹지면적이 70%이상편입 되는 경우)
	지하도로	제외	제외	-	-	-	1km이상	-	-
하천 이용 개발	하천공사	하천중심길이 10km이상	5km이상	-	5km이상	하천중심길이 3km이상	5km이상	5km이상	5km이상
	하천의 복개공사	제외	제외	-	-	-	1km이상 (3.3만m ² 이상)	-	-
관광 단지의 개발	관광사업	30만m ² 이상	15만m ² 이상	-	15만m ² 이상	15만m ² 이상	5만m ² 이상	15만m ² 이상	
	관광지 및 관광단지	30만m ² 이상	15만m ² 이상	-	15만m ² 이상	-	10만m ² 이상	15만m ² 이상	

표 3. 계속

대상사업		국가	국가의 50%	강원도	인천광역시	서울특별시	제주도	경기도	충청남도
관광 단지의 개발	온천개발	30만m ² 이상	15만m ² 이상	-	15만m ² 이상	-	10만m ² 이상	15만m ² 이상	20만m ² 이상
	자연공원시설	10만m ² 이상	5만m ² 이상	-		5만m ² 이상	-	5만m ² 이상	-
	유원지	10만m ² 이상	5만m ² 이상	-		-	-	5만m ² 이상	7만m ² 이상
	도시공원시설	25만m ² 이상	12.5만m ² 이상	-		12.5만m ² 이상	10만m ² 이상	12.5만m ² 이상	15만m ² 이상
육상 어류양 식	육상양식어업 또는 종묘생산어업	-	-	-	-	-	시설면적 5천m ² 이상	-	-
건축물 · 공작물 의 설 치	도시계획구역안 (녹지지역·관광지)	-	-	-	-	-	연면적 1만m ² 이상	-	-
	도시계획구역외	-	-	-	-	-	연면적 1만m ² 이상	-	-
	절대·상대보전지역 경관보전지구 1, 2등급	-	-	-	-	-	연면적 2천m ² 이상	-	-

주: 분량상 대상사업 중에서 시·도별로 규모의 변화가 많은 사업만을 정리한 것임.

건설 사업분야 중 ‘지하도로’, 하천의 이용 및 개발 사업분야 중 ‘하천의 복개공사’ 등 3개의 사업과 ‘육상의 어류양식장’ 사업, ‘건축물·공작물의 설치’ 사업 등 2개의 사업이 제주도에 의해 추가되거나 신설되고 있었다.

(2) 사업규모의 비교 검토

먼저, 전체적으로 분석해보면, 강원도, 인천광역시, 경기도는 법 상에서 정한 하한 규모인 1/2 수준을 그대로 따르고 있으며, 충청남도는 대부분의 사업에 대해 법 상에서 정한 하한 규모보다 상향하여 설정하고 있다. 서울특별시, 경기도의 경우는 일부 사업에 대해서는 더 하향하여 강화하고 있으며, 제주도의 경우는 사업에 따라서 강화와 완화를 조절하고 있다. 특이한 점은, 제주도의 경우는 자연환경의 특성상 댐, 관광지 사업의 경우 법상에서 정한 하한 규모보다 3배 이상 강화(1/6 수준)하고 있으나, 자연환경의 특성이 비슷하다고 할 수 있는 강원도의 경우에는 대상사업에서 아예 제외하고 있어, 환경보전적 측면보다는 지자체의 의도가 더 강하게 작용되었음을 간접적으로 분석할 수 있었다.

다음으로, 각 시·도별로 분석해보면, 강원도와

인천광역시의 경우는 해당 대상사업이 모두 법 상에서 정한 하한 규모를 그대로 따르고 있으며, 서울특별시의 경우는, 서울 도심지의 과밀개발을 감안하여, 도시의 개발 사업분야 중 “대지조성”, “택지개발”, “도시재개발”, “도시개발사업”, 하천의 이용 및 개발 사업분야 중 “하천공사”, 산지의 개발 사업분야 중 “산림형질변경” 등 6개의 세부 사업을 국가 대상사업의 1/3규모로 강화하였으며, 나머지 대상사업들은 법 상에서 정한 하한 규모를 따르고 있다.

제주도의 경우는, 도시의 개발사업 분야 중 “아파트지구개발”, 산업단지 및 공업단지 조성사업 전 분야, 매립 및 개간사업 분야 중 “공유수면매립”, 관광단지의 개발사업 분야 중 “관광지 및 관광단지”, “온천개발”, “도시공원시설”, 폐기물 처리시설사업 분야 중 “일반폐기물매립”, 토석·모래·자갈·광물 등 채취사업 분야 중 “하천골재” 등의 세부사업은 국가 대상사업의 1/3규모로 강화하고, 에너지 개발사업 분야 중 “옥외변전소”, 수자원 개발사업 전 분야, 철도건설사업 분야 중 “삭도 건설”, 관광단지의 개발사업 분야 중 “관광사업”, 폐기물 처리시설사업 분야 중 “지정폐기물매립” 등의 세부사업은 모든 규모, 또는 국가 대

상사업의 1/5~1/6 수준으로 매우 강화하고 있으며, 반대로 도시의 개발사업 분야 중 “도시개발사업”, “시장”, 항만건설 사업 분야, 철도의 건설사업 분야 중 “궤도의 건설”, 토석·모래·자갈·광물 등 채취사업 분야 중 “산림·육상골재” 등의 세부사업은 국가 대상사업 규모와 동일 또는 2/3 규모로 완화하고 있다.

경기도의 경우는, 서울특별시와 같이, 도시의 개발사업 분야 중 “택지개발”, 체육시설의 설치사업 분야 중 “체육시설설치공사”, 토석·모래·자갈·광물 등 채취사업 분야 중 “해안의 광물채취” 등 3개의 세부사업을 국가 대상사업의 1/3규모로 강화하였으며, 나머지 대상사업들은 법 상에서 정한 하한 규모를 따르고 있다. 충청남도의 경우는 나머지 5개의 시·도와 달리, 14개의 대상사업 분야 중 도시의 개발사업 등 10개 분야의 대부분의 사업에서 2/3~3/4 수준으로 완화하고 있으며, 매립 및 개발사업 분야 등 4개 분야의 사업에서만 법 상에서 정한 하한 규모를 따르고 있다.

종합해보면, 대부분 ‘도시의 개발사업’ 분야의 사업들에 대한 강화가 가장 많았으며, 제주도와 같이 청정한 자연환경을 가진 경우는 주로 ‘산업입지 및 공업단지조성’, ‘수자원개발’, ‘관광단지

의 개발’, ‘폐기물처리시설 및 분뇨처리시설의 설치 사업’ 분야 등 산림이나 하천 등에 대한 직접적인 개발이 이루어지는 사업분야에 대한 강화를 검토할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

4) 평가항목의 비교 검토

평가항목의 경우는, 대부분 국가의 평가항목을 따르고 있으며, 해당 지자체의 특성에 따라 약간의 변형만 이루어지고 있다. 강원도의 경우는 국가의 평가항목을 가감없이 그대로 따르고 있으며, 인천광역시의 경우는 자연환경·생활환경분야의 총 16개 항목은 국가의 평가항목을 그대로 따르되, 사회·경제환경분야의 평가항목은 모두 제외시키고 있다. 서울특별시의 경우는 바다가 없는 관계로 자연환경분야 중 “해양환경”을 제외한 22개의 항목을 국가의 평가항목 그대로 따르되, 자연환경과 도시의 과밀환경을 반영하여, 기상항목에 “미기상”을, 토지이용항목에 “녹지계획”을, 토양항목에 “토양피복”을 좀 더 세부적으로 검토하도록 강조하고 있는 것이 특징이다.

제주도의 경우는 국가의 평가항목을 그대로 수용하되, 제주도의 특성상 새로이 추가된 2개의 대상사업에 대해서는 별도의 축소된 평가항목을 설

표 4. 환경평가항목의 비교

분야별	국가	강원도	인천광역시	서울특별시	제주도	경기도	충청남도
자연환경 분야	기상/지형·지질/동·식물/해양환경/수리·수문(5)	3개분야, 국가항목과 동일	2개분야, 국가항목과 동일	기상(미기상)/지형·지질/동·식물/수리·수문(4)	3개분야, 국가항목과 동일 (단, 제주도의 특성사업인 육상어류양식장은 (해양) 동식물/해양환경/토지이용/경관 4개항목, 건축·공작물 설치사업은 동식물/토지이용/ 경관 3개항목)	3개분야, 국가항목에서 가감	환경영향평가서 작성등에 관한규정별표1에 의한 주요평가항목만 평가하는 것을 원칙으로 하되 도지사가 필요하다고 인정되는 경우 추가 평가
생활환경 분야	토지이용/대기질/수질(지표·지하)/토양/폐기물/소음·진동/악취/전파장애/일조장애/위락·경관/위생·공중보건(11)			토지이용(녹지계획)/대기질/수질(지표·지하)/토양(토양피복)/폐기물/소음·진동/악취/전파장애/일조장애/위락·경관/위생·공중보건(11)			
사회·경제 환경 분야	인구/주거/산업/공공시설/교육/교통/문화재(7)			-			

정하고 있는데, 사업의 규모와 환경에의 영향이 크지 않다는 것을 고려하여, 3-4개의 중점평가항목만을 설정하고 있는 것이 특징이다. 경기도의 경우는 국가의 평가항목을 재검토하여 자체 평가항목을 앞으로 가·감하겠다는 방안을 검토 중에 있으며, 충청남도의 경우는 국가의 평가항목보다 줄여, 대상사업별 중점평가항목에 대해서만 평가를 하도록 하고 있어, 대상사업 규모와 평가항목 측면을 동시에 고려해볼 때, 타 시·도 보다 대상사업 규모도 완화되었으며, 평가항목도 축소하고 있는 점이 특징이었다.

3. 환경영향평가 조례상의 평가서 작성 및 협의 절차

1) 평가서의 작성자

6개 시·도가 모두 국가 제도와 같이 '사업자'가 '평가서'를 작성하되, '영향평가대행자'가 작성 가능하며, 대행용역의 계약시 분리계약 및 대행비용의 명시를 규정하고 있는 것으로 나타났다.

2) 평가서 초안의 주요 내용

5개 시·도가 모두 국가 제도에서 명시한 ① 영향평가대상지역의 설정에 관한 사항 ② 현황조사에 관한 사항 ③ 영향의 예측 및 분석 ④ 영향저감방안 또는 개선대책의 내용 ⑤ 사후환경영향조사에 관한 사항 등 5가지의 내용을 그대로 따르고 있었다. 서울특별시는 이에 더하여, 도시계획의 입안시에는 '도시계획의 환경성 검토결과'를 제시하도록 하고 있는 바, 이는 상위계획 단계에서의 환경성검토 결과를 최대한 검토하고 반영하여, 해당사업의 환경영향평가 결과를 검토하겠다는 내용으로서, 미국의 환경영향평가 제도에서 채용하고 있는 'Tiering system(단계별 접근법)'¹⁾을 반영한 사례로 볼 수 있을 것이다. 이러한 사례는 앞으로 다른 시·도에서도 조례제정시 도입해야 할 것으로 판단된다.

3) 평가서 초안의 공고·공람

공고와 공람기간은 국가 제도와 유사하나, 공고 방법에 있어서 약간의 차이가 나타났다. 강원도와 인천광역시의 경우는 일간신문 1가지에, 서울특별시와 충청남도는 일간신문과 지역신문 2가지에 공고하도록 하고 있으며, 경기도는 시·군·읍·면·동의 게시판에 공고하도록 하고 있다.

그러나, 지방일간신문이나 지역신문은 행정기관을 제외하고는 지역주민들이 거의 접하지 않는 매체로서, 이러한 공고의 방법은 국가제도만을 복사한 것일 뿐, 주민의 참여가 거의 이루어질 수 없게 된다. 또한, 개발자의 입장에서도 소규모의 사업에 중앙일간지나 지방일간지에 공고하는 비용도 만만치 않을 것이다. 이러한 점에서 볼 때, 경기도의 방법이 지역주민들에게 이러한 사업이 있음을 알릴 수 있는 더 효과적인 방법이라고 볼 수 있을 것이다. 따라서, 앞으로 시·도의 조례 제정시에는, 경기도의 방법을 고려하고 인터넷 홈페이지 및 지방에서 정기적으로 발행되는 소식지나 홍보지도 활용해야 할 것이며, 무엇보다도 실제로 주민들이 얼굴을 맞대고 대화할 수 있는 '반사회'를 최대한 활용하는 것도 적극적으로 고려해야 할 것이다.

또한, 평가서 초안에 대한 의견제출시기에 있어서는, 국가와 같이 행정기관장과 주민의 제출시기를 분리한 방법과 동일하게 한, 두 가지로 나누어지고 있는 바, 두 가지 모두 기간의 차이만 존재할 뿐이나, 행정기관장의 의견과 주민의 의

1) Tiering system(단계별 접근법)은 정책, 계획, 프로그램에 대한 환경영향평가로 부터 대상사업에 대한 환경영향평가로 연속적으로 문서작성이 이루어 질 때나, 초기단계의 특정 사업에 대한 EIS로 부터 다음단계의 뒤이은 사업의 EIS로 연속적인 전개가 있을 때 적합한 접근법으로, 첫 번째의 광범위하고 상위의 평가에서는 일반적인 이슈를, 두 번째의 보다 세부적인 평가에서는, 해당 사업에 초점을 맞춘 특정 이슈로 범위를 줄여가는 방법이다(성현찬, 1995, 외국의 전략환경평가 제도에 관한 연구, 경기개발연구원보고서, P.27 참조)

표 5. 평가서 초안의 공고·공람 및 의견제출시기

구 분	국가	강원도	인천광역시	서울특별시	경기도	충청남도
초안의 공람공고	-초안접수10일이 내 -1개 이상의 중앙 일간신문 및 지방 일간신문에 공고 -30-50일간공람	-초안접수10일이 내 -1개 이상의 지방 일간신문에 공고 -30-50일간공람	-초안접수10일이 내 -1개 이상의 일간 신문에 공고 -30-50일간공람	-초안접수10일이 내 -1개 이상의 중앙 일간신문 및 지 역신문에 공고 -30일이상공람	-초안접수10일이 내 -시·군·읍· 면·동 게시판 -20일이상공람	-초안접수7일이 내 -1개 이상의 지방 일간신문 및 지 역신문에 공고 -20-30일간공람
초안의 의견제출	-행정기관장은 초안접수 30일내 -주민은 공람만 료 7일내	-행정기관장은 초안접수 30일내 -주민은 공람만 료 7일내	-행정기관장, 주 민 모두 공람만 료 7일내	-행정기관장, 주 민 모두 공람만 료 7일내	-행정기관장은 초안접수 14일내 -주민은 공람만 료 7일내	-행정기관장은 초안접수 20일내 -주민은 공람만 료 7일내

견이 동일한 중요도로 취급될 수 있도록 배려한다는 의미에서 인천광역시와 서울특별시의 방법처럼 의견제출시기를 동일하게 하는 방법도 충분히 고려할 가치가 있을 것이다.

4) 공청회 요구 주민수

5개 시·도가 모두 국가 제도에서 규정한 '주민 30인 이상, 5인이상으로 초안 의견을 제출한 주민총수의 100분의 50 이상' 과 유사하게 규정하고 있으나, 인천광역시와 경기도의 경우는 '5인이상' 이라는 최소인원수를 정하지 않고 있다. 사업이 시행되는 지역주민들에게 최대한의 알 기회를 제공한다는 입장에서는 '5인이상' 이라는 최소규정을 정하지 않는 것도 한 방법일 것이다.

5) 평가서의 협의 및 검토 절차

평가서의 협의 및 검토절차에 있어서 우선, 국가 제도와의 근본적인 차이점이 발생하고 있다. 국가는 건교부가 승인하고 환경부가 협의 및 검토하는 승인-검토의 2원화 체제로서 조화와 감시가 이루어지나, 지자체 제도의 경우에는, 승인기관과 협의 및 검토기관이 시·도지사로서 동일한 1원화 체제로서, 제도의 객관성 부족과 제도의 장식화가 우려된다. 반면, 1원화 체제의 장점으로서 조속한 환경검토가 이루어져 사업의 시행이 쏠데

없이 지연되는 것을 줄일 수 있다는 장점도 있다. 따라서, 중요한 점은 제도 시행 시·도의 자율적 책임이 강조되며, 시·도의 개발의지와 제도시행에 따른 환경보전의 의지를 어떻게 조화시키느냐에 그 열쇠가 있을 것이다.

둘째, 세부절차에 있어서는, 2개 시·도에서 국가 제도와 상당한 차이를 보이고 있다. 국가의 경우는 환경부장관이 검토하되 한국환경정책평가연구원장 및 주민이 추천하는 전문가의 의견을 들도록 하고 있는 바, 강원도, 인천광역시, 경기도의 경우는 국가와 유사하나, 서울특별시의 경우는 그림 1과 같이, 국가제도에서는 전혀 없는, 평가서 초안의 작성 이전에 '환경영향평가서 작성계획서'를 제출하는 단계를 추가하고, 이에 따른 주민참여도 한 단계 추가함으로써, 선진국 제도에서의 스코핑(Scoping) 절차를 부분적으로 도입하고 있다. 즉, 사업자가 '평가서 초안'을 작성하기 전 단계에서 조사...예측...평가해야 할 내용 등에 대해 주민의 의견을 사전에 충분히 들음으로써, 보다 효율적이고 실제적인 예측·평가를 실시하는 것이 가능해지는 것이다.

또한, '평가서 초안'의 1차 검토 후, 환경에 미치는 영향이 경미한 경우에는 '협의절차 면제'가 가능하도록 하여, 주민의견의 수렴과 평가서의 작성 후 바로 사업의 시행이 가능하도록 하는, 선

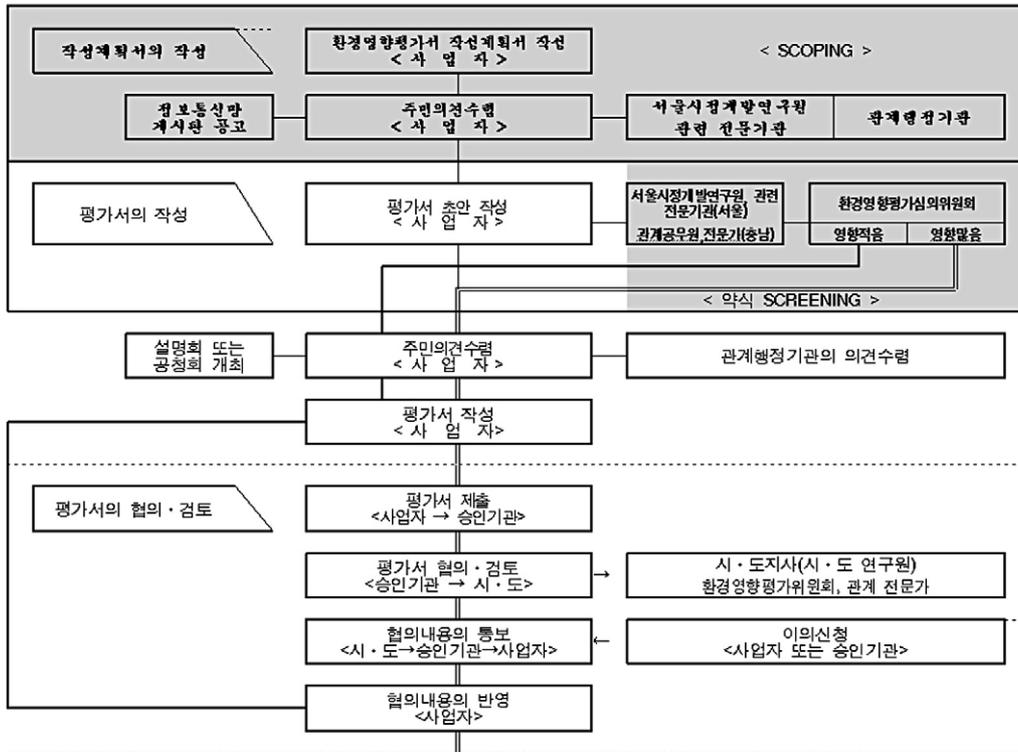


그림 1. 지자체 환경영향평가 제도의 협의 및 검토절차의 종합분석도

주 : 작성계획서가 포함된 공서 부분은 서울특별시의 추가절차이며, 약식 screening이 포함된 중고덕 부분은 서울과 충남에서의 추가 절차임.

진국에서의 스크리닝(Screening) 절차를 약식으로 일부 도입하고 있다. 이는 '작성계획서'의 한가지 절차가 추가됨으로서 발생하는 협의기간의 지연을 해결하고, 사업자의 편의를 도모하기 위한 배려일 수도 있을 것이다. 이 절차는 충청남도에서도 동일하게 도입하고 있다.

따라서, 앞으로 지자체 환경영향평가 제도가 보다 지역적이고, 주민과의 긴밀한 협조 하에 효율적으로 이루어지기 위해서는, 서울특별시에서의 2가지 추가된 절차의 운영상황과 경험을 지켜본 다음, 향후 조례 제정 시·도에서부터 '평가서 작성계획서'의 작성→주민참여→'평가서 초안'의 작성 및 면제여부 결정→주민참여→'평가서'작성의 단계를 거치는 것이 바람직 할 것이다.

6) 평가서 협의내용의 통보 및 이의신청

평가서 협의내용의 통보에 있어서, 강원도와 서울특별시의 경우는 국가 제도에서 명시한 평가서 초안 접수일로부터 45일 이내를 따르고 있으며, 인천광역시와 경기도의 경우는 30일 이내로서 더 짧게, 충청남도의 경우는 50일 이내로서 더 길게 설정하고 있다. 또한 이의신청의 경우는, 강원도와 충청남도의 경우는 국가 제도에서 명시한 협의내용 통보일로부터 90일 이내 이의신청과 30일 이내 결과통보를 따르고 있으며, 서울특별시와 인천광역시, 경기도의 경우는 60일, 30일, 60일 이내 이의신청과 30일, 20일, 30일 이내 결과통보로서 더 짧게 설정하고 있다.

제도 시행의 효율화와 협의의 조속화를 위해서는 앞으로, 30일 이내의 협의내용 통보(1회 연장 가능)와 60일 이내 이의신청, 30일 이내 결과통보로 단축하는 것이 좋을 것이다.

7) 평가서의 재협의

평가서의 재협의에 있어서는, 5개 시·도가 국가 제도에서 명시한 ① 5년 이내 사업 미착공 ② 규모가 100분의 30이상 증가 ③ 최소 영향평가 대상사업 규모 이상 증가 등 3가지의 내용을 그대로 따르고 있었으며, 재협의에 해당되지 않는 변경에서도 협의내용의 변경을 가져오는 경우에는 영향의 저감방안을 강구하도록 한 규정도 5개 시·도 모두에서 동일한 규정이 제시되고 있다.

8) 사업착공 등의 통보

5개 시·도 모두, 국가 제도에서 명시한 대상사업의 착공, 준공, 3개월 이상 공사 중지시 통보 규정을 따르고 있었으며, 이에 추가하여 서울특별시의 경우, 공사 재개시에도 통보하도록 하는 규정과, 인천광역시의 경우 20일 이내에 통보하도록 기간을 정하는 규정이 마련되어 있다. 이는 대상사업의 실제 시행과 관련된 중요한 사항이므로, 앞으로는 공사중지 후 공사의 재개시에도 통보하는 규정과, 행위의 시점에서 10-20일 이내에 통보하도록 하는 통보기간 규정을 추가로 설정하는 것이 타당할 것이다.

9) 사후영향조사

사후영향조사에 대한 절차의 경우, 경기도에서는 아직 사후영향조사에 대한 조항이 설정되어 있지 않았으며, 나머지 4개 시·도에서는 국가 제도와 같이 '사업자'가 사후영향조사를 실시하고 30일 이내에 결과를 통보하도록 하고 있으며, 대상사업별 조사기간의 규정도 국가 규정에 준하여 일부를 줄이고 있는 수준이었다.

10) 평가서 검토위원회의 설치

5개 시·도 모두 시·도지사의 평가서 협의 검토 업무를 지원할 수 있도록 '환경영향평가(심의, 자문)위원회'를 설치하고 있는 바, 15인에서 30인 이내의 인원과 임기 2-3년으로 비상임이고, 주로 환경영향평가서의 검토와 제도의 개선에 대한 업무를 맡게 하고 있다. 서울특별시의 경우 타 시·도와는 달리, 전체 위원의 회의보다는 매 회의시 위원장이 이슈에 따라 10인 이상을 지명하여 분야별 회의를 하도록 하는 것이 특이한 점이라 하겠다.

또한 강원도의 경우, 제도의 객관성과 투명성 확보 및 주민참여의 확대를 위하여, 민간, 환경단체, 학계, 지역주민, 행정 등 10명 이내로 구성된 '환경영향평가 감시단'을 설치하여, 협의사항의 이행실태를 조사하고 대책 마련을 위한 건의하도록 하고 있는 바, 협의내용의 결정에 영향을 주지 않고 이권에 개입하지 않도록 유도하여 본래의 설치 목적만을 충실히 수행하도록 한다면, 앞으로 타 시·도에서도 도입할 필요가 있을 것이다.

IV. 결 론

본 연구는 전국의 16개 시·도를 대상으로 환경영향평가 조례의 구체적인 내용을 분석하고, 문제점과 개선방안을 도출하여, 앞으로 조례를 제정할 지자체의 향후 조례의 방향을 제시하고자 하는 것에 목적이 있었다. 지금까지의 연구결과와 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, '지방자치단체 환경영향평가'의 용어 통일이 있어야 할 것이며, 지역의 지속가능한 개발을 위하여 조속히 조례와 규칙의 제정이 있어야 할 것이다. 둘째, 대상사업에 있어서는, '도시의 개발사업' 분야에서 '토석·모래·자갈·광물 등 채취사업' 분야 등 총 9개의 사업분야가 공통적으로 설정하고 있는 사업인 바, 이를 감안하면서 각 시·도의 지역환경적 특성, 개발의 발생빈도, 현

제의 이슈에 따라 대상사업 분야를 가감하는 방향이 검토되어야 할 것이다. 셋째, 사업규모에 있어서는 '도시의 개발사업'에 대한 규모 강화가 가장 많았으며, 제주도와 같이 청정한 자연환경을 가진 경우는 주로 '산업입지 및 공업단지조성', '수자원개발', '관광단지의 개발' 등 산림이나 하천 등에 직접적인 개발이 이루어지는 사업 분야에 대한 강화를 검토할 필요가 있었다. 넷째, 평가서의 협의 및 검토 절차 대부분 국가의 절차와 유사하나, 앞으로 지자체 환경영향평가 제도가 보다 지역적이고, 주민과 보다 밀착된 제도로 이루어지기 위해서는, 향후 조례 제정 시·도에 서부터 '평가서 작성계획서'의 작성→주민참여→'평가서 초안의 작성 및 면제여부 결정'→주민참여→'평가서' 작성의 단계를 거치게 함으로써, 스크핑과 스크리닝 절차를 일부 도입하는 것이 바람직 할 것이다. 다섯째, 평가서 초안의 내용에서도 지자체에서는 상위 '사전환경성 검토' 내용을 반영하도록 하고, 초안의 공고·공람방법을 인터넷 홈페이지, 소식지, 홍보지 등으로 다양화하고, 실제로 주민들이 얼굴을 맞대고 대화할 수 있는 '반사회'를 최대한 활용하는 것도 충분히 고려해야 할 것이다. 여섯째, 협의내용 통보시기와 이의신청 기간, 이의신청 결과통보 기간을 30일, 60일, 30일 정도로 단축하여 최대 4개월을 넘지 않도록 하는 것이 검토되어야 할 것이며, 객관성의 보다 강력한 담보를 위하여, 강원도에서 설치하고 있는 '환경영향평가 감시단'의 설치도 앞으로 충분히 고려해볼 가치가 있을 것이다.

마지막으로, 국가의 경우는 건설교통부와 환경부가 분리된 2원화 체제로서 조화와 감시가 이루어지나, 지자체 환경영향평가의 경우는 시·도지사 사업의 시행과 환경영향평가의 책임을 모두 가진 1원화 체제로서, 앞으로 시·도의 개발의지와 제도시행에 따른 환경보전의 의지를 어떻게 조화시키느냐가 과제라고 할 것이다.

참고문헌

- 김귀곤, 1993, 우리나라 환경영향평가제도 및 기법의 발전방향, 환경영향평가학회지, 2(1), 19.
- 김선희, 2000, 환경영향평가의 역할 및 범위 재정립 방안연구, 환경영향평가학회지, 9(4).
- 남영숙, 1995, 지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성 평가에 관한 연구, 환경리포트, 14.
- 남영숙, 1996, 자자체 실시에 따른 환경영향평가제도의 내실화를 위한 연구, 한국환경기술개발원, p.12.
- 성현찬, 1995, 외국의 전략환경평가 제도에 관한 연구, 경기개발연구원 보고서.
- 성현찬, 1996, 환경영향평가제도의 개선방안에 관한 연구, 경기개발연구원 경기연구, 1.
- 성현찬, 2000, 경기도의 지방자치단체 환경영향평가제도 도입방안 연구, 경기개발연구원 보고서.
- 성현찬 등, 1993, 환경영향평가서의 내실화를 위한 연구, 환경처.
- 성현찬 등, 2000, 신제 환경영향평가론, 향문사.
- 성현찬, 한상욱, 1995, 미국의 환경영향평가, 동화기술.
- 이무춘, 2000, 우리나라 환경영향평가제도의 발전과정과 개선방안에 관한 연구, 환경영향평가학회지, 9(1).
- 조진상, 1995, 독일지방자치단체의 환경영향평가경험.
- 한상욱, 2001, 지역환경보전계획과 환경영향평가의 연계, 첨단환경기술 10월호.
- 환경부, 1999, 각종 영향평가제도의 통합방안에 관한 연구.
- 환경부, 2000, 4, 환경영향평가 제도 개선을 위한 세미나 자료집.