

ORIGINAL ARTICLE

제주특별자치도 환경영향평가제도의 제도적 특징에 관한 고찰

양순미 · 이기호 · 허철구*

제주대학교 (대학원) 환경공학과

Institutional Features of Environmental Impact Assessment System in the Jeju Special Self-Governing Province

Soon-Mi Yang, Ki-Ho Lee, Chul-Goo Hu*

Department of Environmental Engineering, Jeju National University, Jeju 63243, Korea

Abstract

Jeju Special Self-Governing Province has implemented a self-governing environmental impact assessment system (Jeju-EIAS) in recognition of its autonomy. In this study, the institutional features of Jeju-EIAS were examined by analyzing the development projects whose consultation under Jeju-EIAS were completed from 1994 to 2019. The consultation procedure of Jeju-EIAS, such as the actual operation of Review Committee for Environmental Impact Assessment (EIA), the consent of the provincial council, and the regular follow-up activities for the implementation of EIA consultations, has been implemented differently from those of other metropolitan cities and provinces. Under Jeju-EIAS, types of development projects subject to consultation on EIA also take into account local conditions, and include the construction of aquarium basin and building. In addition, provisions concerning the scale of development projects is strengthened above the Korean Environmental Impact Assessment Act (EIA Act).

Key words : Environmental impact assessment (EIA), Types of development projects, Scale of development projects, EIA follow-up management

1. 서론

제주특별자치도는 천혜의 자연환경을 인정받아 세계 최초로 유네스코 생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원에 지정되어 있으며, 제주만의 독특한 자연환경과 아름다운 자연경관을 자랑하고 있어 국내외 관광객들의 지속적인 관심을 받고 있다. 이에 따라 제주의 자연환경을 기반으로 한 개발사업의 지속적인 증가로 인한 환경적 영향도 불가피하게 발생하고 있으며, 이에 따른 사전

예방적 조치방안으로 환경영향평가제도가 다른 지역에 비해 강화된 기준으로 운영되고 있다.

「환경영향평가법」에 의하면 환경영향평가란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때 해당사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것으로 정의된다.

우리나라에서 이 제도가 30여 년 시행되어오면서 법의

Received 16 June, 2021; Revised 19 July, 2021;

Accepted 19 July, 2021

*Corresponding author: Chul-Goo Hu, Department of Environmental Engineering, Jeju National University, Jeju 63243, Korea
Phone: +82-64-754-3443
E-mail: huchulgo@jejunu.ac.kr

© The Korean Environmental Sciences Society. All rights reserved.

© This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

제·개정, 영향평가 방법 등의 개선이 꾸준히 이루어져 왔으나 환경영향평가의 작성 기간, 협의 기간, 공정성, 객관성, 사후관리 등의 문제점이 여전히 제기되고 있다 (Lee, 2008).

제주특별자치도의 경우, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제364조(환경영향평가 협의 등에 관한 특례)에 따라 개별법인 「환경영향평가법」에도 불구하고 제주특별자치도의 특수성과 자치권을 인정받아 협의주체, 평가대상사업, 평가절차 등에 관한 독자적인 환경영향평가제도를 운영하고 있다. 그리고 환경영향평가 대상사업의 범위와 시행에 필요한 사항은 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」로 정하고 있다.

Kim and Min(2020)은 우리나라의 지방자치단체 중 환경영향평가 조례를 운영하고 있는 서울시, 제주특별자치도, 부산광역시, 대전광역시, 경상남도, 강원도, 광주광역시, 인천광역시에 대한 환경영향평가 사례를 검토하여 지자체 환경영향평가제도의 한계와 개선방안을 제시하였고, Lee(2020)는 입지타당성 분석에서 중요한 토지환경과 자연생태환경 분야의 평가항목에 대해 환경관련 토지이용규제와 환경 관련 등급을 중심으로 개발사업에 대한 환경영향평가 협의내용 결정 시의 개선방안 등과 같은 제도 개선을 위한 연구를 수행한 바 있다.

본 연구에서는 제주특별자치도에서 환경영향평가와 관련하여 현재 적용하고 있는 법적·행정적 제도와 절차적 특성 및 대상사업 범위를 국가 및 타 지역과 비교·분석하고, 국가 및 타 시·도의 환경영향평가제도의 시행 절차를 비교함으로써 제주특별자치도 환경영향평가제도의 특징을 파악하였다. 이로써 제주도종합개발계획 수립 이후에 실시된 환경영향평가 협의결과와 협의이행 실태에 대한 사례분석을 통해 개발사업 인허가 과정에서 환경영향평가제도의 실효성 증진과 개선방안을 모색하는데 활용할 수 있는 기초자료를 확보하고자 하였다.

2. 연구내용 및 방법

제주특별자치도의 환경영향평가에 있어서 그간 적용되었던 관련 법령, 조례, 행정지침 등 자료를 수집·분석하여 제주지역에서의 환경영향평가제도의 변천 과정을 분석하였다. 그리고 「환경영향평가법」에서 제시하고 있는 환경영향평가 협의절차와 독자적인 환경영향평가제

도를 도입하고 있는 지방자치단체의 조례에 근거한 협의 절차 그리고 제주특별자치도 환경영향평가제도에서의 협의과정을 비교·분석함으로써 제주특별자치도 환경영향평가제도의 특징을 파악하고자 했다.

본 연구에서는 1994년부터 2019년까지 제주지역에서 협의가 이루어진 환경영향평가 대상사업 현황을 시기적으로 세 단계로 구분하여 파악했다. 첫 단계는 본격적인 자치환경영향평가가 시행된 1994년부터 2005년까지, 두 번째는 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」가 제정된 2006년부터 2012년까지, 그리고 세 번째는 현재의 환경영향평가 체계(전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모환경영향평가)가 마련되어 시행된 2013년부터 2019년까지이다. 이 시기 동안에 대상사업의 종류, 범위와 규모의 변화 등은 「환경영향평가법」에 따른 17개 분야 81개 대상사업과 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」에 규정된 16개 분야 40개 사업을 검토 대상 사업으로 하였으며, 이들 사업 중에서 제주특별자치도에서 환경영향평가 협의가 완료된 사업을 중심으로 비교·분석하였다.

3. 결과 및 고찰

3.1. 제주특별자치도 환경영향평가제도의 변천

환경영향평가제도는 1969년 미국에서 「국가환경정책법(National Environmental Policy Act; NEPA)」이 처음으로 법제화되면서 도입되었고(Jay et al., 2007), 우리나라에서는 1977년 「환경보전법」에 환경영향평가제도 실시 근거가 마련되어 1981년부터 시행하였다(ME, 2016).

우리나라에서는 1993년 「환경영향평가법」이 별도로 제정되기 전에는 「환경정책기본법」에서 환경영향평가 관련 규정을 다루었으나 개별법 제정 이후에는 환경영향평가 대상사업의 범위, 주민의견 수렴에 관한 방법과 절차 등 제도적 내용들을 구체적이고 명확하게 제도화하였다. 이후 2012년에는 「환경정책기본법」에 규정되어 있던 사전환경성검토 제도를 「환경영향평가법」으로 통합함으로써 현재의 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모환경영향평가의 체계를 갖추게 되었다.

제주특별자치도에서는 1991년 「제주도개발특별법」이 제정되기 전에는 국가에서 정한 환경영향평가 관련

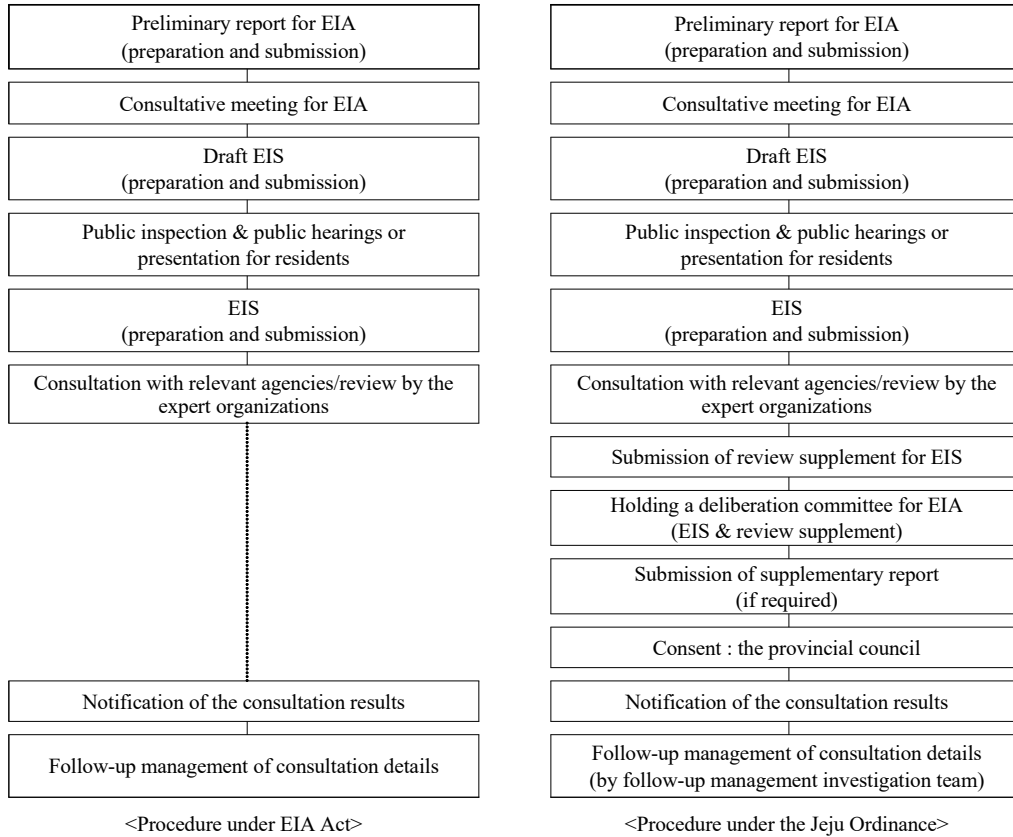


Fig. 1. Consultation procedures of EIA prescribed by EIA Act and Jeju-EIAS.

규정을 그대로 적용하였으나 1992년 「제주도개발특별법 시행령」과 1993년 「제주도개발특별법 시행조례」가 제정되면서 각종 환경영향평가 대상사업과 평가방법·절차 등 전반적인 사항을 제주도지사와 협의하도록 하는 자치환경영향평가제도를 운영하게 되었다.

제주특별자치도에서 개발계획을 수립·시행함에 있어서 자연환경을 보다 철저히 보전하기 위하여, 2006년 「제주특별자치도 (환경·교통·재해) 영향평가 조례」를 별도로 제정하여 환경영향평가 대상 사업의 범위와 규모를 타 시·도에 비해 확대, 강화하였다. 이 조례는 다시 2011년에 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」로 개정하여 제주지역의 특수성을 고려한 환경영향평가 대상사업의 범위 등을 정하였다. 2015년에는 중산간 지역의 난개발 방지를 위하여 환경영향평가 대상사업의 규모 및 심의위원회의 의결권 강화 등의 내용을 반영하였고,

2017년에는 환경영향평가 대상사업 범위를 강화하는 등 지속적으로 조례 개정이 이루어져 왔다. 특히, 2008년에는 환경영향평가 협의내용의 철저한 이행을 위한 관리·감독에 필요한 사항을 「제주특별자치도 환경영향평가 협의내용 사후관리에 관한 조례」로 별도 제정하여 운영하고 있으며, 2017년에는 평가준비서 심의의 신뢰성을 담보하고자 「제주특별자치도 환경영향평가협의회 구성 및 운영 지침」을 별도로 제정하여 시행하고 있다. 이 처럼 제주특별자치도에서는 환경영향평가제도의 내실화를 위한 시도가 꾸준히 이루어져 왔다.

3.2. 제주특별자치도 환경영향평가제도의 절차적 특징

Fig. 1에는 「환경영향평가법」에서 제시한 환경영향평가 협의절차(「평가법의 협의절차」)와 제주특별자치도에서 적용하는 절차(「제주의 협의절차」)를 비교하여 나타냈다.

Fig. 1에서 보듯이, 「평가법의 협의절차」는 네 단계(평가 준비서 작성, 평가서 작성, 주민 등의 의견수렴, 협의내용 관리)로 구성되어 있으며(Lee et al., 2018), 타 시·도에서는 대부분 「평가법의 협의절차」를 그대로 적용하고 있다. 그렇지만 환경영향평가 조례를 제정하여 시행하는 9개 지방자치단체(서울시, 제주특별자치도, 경기도, 경상남도, 광주광역시, 부산광역시, 인천광역시, 대전광역시, 강원도) 중 경기도와 강원도를 제외한 7개 지방자치단체에서는 「평가법의 협의절차」에는 없는 환경영향평가심의 과정을 추가하여 시행하고 있다. 「제주의 협의절차」에서도 「평가법의 협의절차」의 틀을 기본적으로 유지하고 있지만, 환경영향평가 심의 기능을 크게 강화하고 있을 뿐 아니라 환경영향평가 협의내용의 철저한 관리를 위한 사후관리조사단의 구성 및 운영을 위한 별도의 조례도 마련하고 있다. 게다가 협의권과 승인권을 가진 제주특별자치도가 마련한 협의내용에 대해 도의회의 동의를 구하도록 하는 독특한 협의절차도 도입하고 있다. 이러한 제주특별자치도 환경영향평가제도의 절차적 특징을 「평가법의 협의절차」 및 타 시·도의 협의절차와 비교하였다.

3.2.1. 환경영향평가 절차

환경영향평가의 첫 단계로 이루어지는 스코핑 과정에서 사업자는 사업의 개요, 지역개황, 환경영향평가 대상 지역의 설정, 평가항목 및 범위 등의 설정 등에 관한 내용으로 구성된 평가준비서(preliminary report)를 제출하여 심의를 받아야 한다. 우리나라는 「환경영향평가법 시행령」에 규정된 평가항목 중 해당 사업에서 환경적 영향이 거의 없거나 매우 미미할 것으로 예상되는 항목에 대하여는 사유를 명시하여 제외할 수 있도록 하고 있다. 그렇지만 심의위원들의 입장에서는 사업에 따라 불필요한 평가항목으로 단정하여 제외하는 결정을 내리는데 큰 부담을 가질 수 있는 문제점은 내재하고 있다(Park and Choi, 2018).

제주특별자치도의 경우, 환경영향평가서 평가준비서 작성에 공정성과 객관성을 유지하고, 환경영향평가협의회 회의자료 및 심의결과서 작성에 통일을 기하여 평가준비서 심의의 신뢰성을 담보하고자, 협의회 구성과 운영에 관한 지침을 별도로 제정하여 시행하고 있다. 환경영향평가협의회는 제주특별자치도 환경영향평가심의위원회 위원 중에서 해당 사업에 대한 관련 분야 위원들로

구성되고 있으며, 심의위원들이 평가준비서 작성 단계에서부터 관여함으로써 체계적이고 실효성 있는 환경영향평가가 이루어질 수 있도록 하는 역할을 하고 있다.

사업자는 환경영향평가협의회를 거쳐 확정된 평가준비서에 근거하여 환경영향평가서 초안(draft)을 작성하고 이를 협의부서에 제출하게 된다. 제출된 초안은 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」에서 정한 주민의견수렴 절차에 따라 중앙 및 도내 일간신문에 각 1회 이상 공고하여 주민 의견 수렴 과정(초안 공람 및 주민설명회 개최), 전문가관/관계기관 및 환경영향평가심의위원 등의 검토 과정을 거치게 된다. 사업자는 전문가관/관계기관 그리고 환경영향평가 심의위원회 등에서 검토한 검토의견과 주민의견 수렴 내용 등을 반영하여 환경영향평가서(EIS, Environment Impact Statement)를 작성하여 제출하면 협의부서에서는 제출된 평가서에 대한 검토와 협의절차를 진행하게 된다.

따라서 평가준비서 작성, 환경영향평가서 초안 작성, 초안 공람 및 주민의견수렴, 환경영향평가서 작성·제출 및 평가서에 대한 전문가관 검토과정까지는 타 지역에서 시행하고 있는 절차와 제주특별자치도의 절차는 거의 유사하다. 「평가법의 협의절차」에서는 환경영향평가서 검토의견을 협의내용으로 간주하여 협의절차가 마무리되지만, 「제주의 협의절차」에서는 환경영향평가서 검토의견에 대해 사업자의 의견을 반영한 검토보완서(review supplement)를 다시 제출하게 되며, 환경영향평가서 심의과정에서는 환경영향평가서와 검토보완서를 근거로 환경영향평가심의위원회의 심의를 거쳐 최종 협의내용이 의결된다. 이처럼 「제주의 협의절차」는 그 과정이 다소 복잡하고 절차이행기간이 길어지는 문제점이 제기되기도 하지만 제주지역 내 기반시설 현황, 환경분야별 쟁점사항 등을 심의단계에서 논의함으로써 협의 완료 후 승인단계에서 환경문제에 대한 논란을 최소화할 수 있다는 긍정적인 면이 있다.

3.2.2. 환경영향평가서 협의 과정

「평가법의 협의절차」에 있어서는 환경영향평가서에 대한 심의 과정은 없으나, 환경영향평가 조례를 제정하여 시행하는 9개 지방자치단체 중 경기도와 강원도를 제외한 7개 시·도의 환경영향평가 협의절차에서는 환경영향평가 심의과정을 포함하고 있다. 이들 지자체의 환경영향평가 심의에서는 대부분 제출된 평가서의 내용을

중심으로 한 검토의견이 제시되면 이에 대한 사업자의 보완이 제시되고 이를 바탕으로 협의내용을 결정함으로써 협의절차가 마무리 된다.

제주특별자치도의 경우, 환경영향평가서 검토의견에 따른 검토보완서가 제출되면 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」에 따라 구성된 환경영향평가심의위원회를 개최하게 된다. 환경영향평가심의위원회에는 심의위원들과 사업자가 함께 참석하여 환경영향평가서의 각종 평가항목에 대한 평가 내용 및 사업자가 제시한 대안의 타당성 및 실행 가능성, 주민의견의 반영 수준 등 평가의 전반에 대해 심층적인 논의를 거쳐 협의내용을 도출한 후 심의위원들의 의결(‘동의’, ‘조건부 동의’ 또는 ‘재심의’)을 통해 최종적인 결정을 하고 있다. 이와 같이 관련 분야 전문가들로 구성된 환경영향평가심의위원회는 환경영향평가서의 내용의 심층적인 검토는 물론이고 관련부서와 전문기관의 의견 및 주민의견에 대한 반영 여부 등을 종합적으로 고려한 협의내용을 도출할 수 있는 이점이 있다. 특히, 환경영향평가심의위원회에 참여하고 있는 전문가들은 평가준비서 심의단계에서부터 평가서 심의까지 환경영향평가 협의의 전 과정에 참여함으로써 대상사업에 대한 충분한 이해와 환경 요소들 사이의 연계성을 바탕으로 실질적인 협의내용을 도출하여 제시할 수 있다는 장점이 있다.

또한, 제주특별자치도지사는 환경영향평가심의위원회의 심의를 거친 협의내용에 대하여 도의회의 동의를 받는 절차를 밟게 된다. 이렇게 도의회의 동의를 받아 확정된 협의내용을 승인기관의 장에게 통보함으로써 협의절차가 마무리된다(Jeju, 2017). 이처럼 환경영향평가의 협의내용에 대해 도의회의 동의 절차를 거치는 제도를 채택한 지자체는 제주특별자치도가 유일하다.

환경영향평가 협의내용에 대한 도의회 동의를 구하는 제도의 도입 취지는 승인권과 협의권을 가진 제주특별자치도를 견제하는 입장에서 해당사업에 대한 주민수용성과 자본검증 등과 같은 사회적 요소를 검증할 수 있을 뿐 아니라 도민 대의기구의 관점에서 환경영향평가 협의내용에 대한 사회적 주요 쟁점이나 의혹 등에 대한 대응 및 사업시행에 따른 악영향의 저감방안의 타당성 등 협의내용의 실효성 확보의 기회로 활용할 수 있다는 순기능이 있기 때문으로 판단된다.

그렇지만 도의회 동의과정에서 전문가 그룹에서 심의

한 환경영향평가의 구체적인 평가항목에 대한 협의내용에 주목하기보다는 사업내용에 대한 주민 민원과 사회수용성 등과 같은 측면에서 포괄적으로 검토하는 경향이 갈수록 두드러지고 있다. 또한 개발사업시행승인 인·허가 의제협의를 위해 환경영향평가서 초안에 대한 주민의견 수렴 후 실시되는 도시계획심의 등 여러 단계의 행정절차를 통해 사업계획을 확정하고, 이 확정된 사업계획을 바탕으로 환경영향에의 예측과 그에 따른 저감방안 등을 구체적으로 마련한 것임에도 불구하고 다른 개별법에 따른 행정절차에서 이미 검토되었던 사업타당성, 경관적 요소, 기반시설의 확충 문제 등이 환경영향평가 협의내용의 동의 과정에서 다시 논의되는 것은 불합리하다는 지적이 꾸준히 제기되고 있다. 그리고 환경영향평가심의위원회 심의를 거쳐 마무리된 협의내용에 대하여 도의회의 동의를 얻게 함으로써 사업의 지연 또는 보류 등에 대한 빌미가 되기도 하며, 특히, 도의회에서 전문적인 검토가 없이 사업변경에 대해 무리한 요구를 하거나 동의를 미루게 되면 해당사업자가 피해를 보는 문제점이 지적되기도 한다(Kim and Min, 2020).

따라서 도의회의 환경영향평가 협의내용 동의절차는 환경영향평가 심의 이전단계에서 이루어지는 개발사업심의 결과 보고 과정에서 충분히 사업계획에 대한 심층적인 검토를 실시하여 필요한 경우 사업계획의 수정·보완이 이루어지게 하는 방안을 강구함으로써 환경영향평가협의제도의 절차적 타당성을 확보해 나가도록 할 필요가 있다고 판단된다.

3.2.3. 협의내용의 사후관리

환경영향평가법상 환경영향평가 사후관리에서는 사업을 착공한 후에 주변 환경에 미치는 영향을 조사하고, 사업계획에 반영된 협의내용에 대한 이행여부를 확인하여 사후환경영향조사 결과통보서를 작성하여 승인기관 등에게 제출해야 한다. 그리고 사업자로부터 받은 사후환경영향조사의 결과 및 조치의 내용 등은 국립환경과학원 등의 검토기관에서 검토하고, 같은 법 제36조에 따라 환경영향평가 정보지원시스템에 공개하고 있다(ME, 2019).

제주특별자치도는 환경영향평가 협의완료 후 협의내용의 철저한 이행을 위한 관리·감독에 필요한 사항을 별도의 조례(「제주특별자치도 환경영향평가 협의내용 사후관리에 관한 조례」)로 정하고 있다(Jeju, 2021). 조례

에서는 사후관리조사단의 구성·운영 및 연차별 사후관리계획 수립, 사후관리 횡수, 사후관리 방법, 사후관리결과 등의 관리, 협의내용 관리 등 사후관리에 대한 전 과정이 체계적으로 명시되어 있다. 사후관리는 환경분야 전문가와 환경단체 활동가들로 구성된 사후관리조사단을 중심으로 현장조사를 병행하면서 실시함으로써 실효성을 담보할 수 있는 제도적 체계를 갖추고 있다. 또한, 조례에서는 사후관리결과를 인터넷 또는 언론매체 등에 공개하도록 하고 있으며, 사후관리 이행 우수사업장을 지정하여 사후관리 점검 횡수 경감 또는 면제, 사후관리 우수 인증마크를 부착하는 등 우대 조치도 시행함으로써 사업자의 적극적인 참여를 유도하고 있다. 사후관리조사단은 학계, 전문가 외에 해당지역 주민을 참여시켜 공사 및 운영 시 현장에서 주민의견 청취가 가능하도록 하고 있다.

특히, 제주특별자치도에서는 연간 사후관리계획을 수립하여 승인부서에 통보하고 원칙적으로 연 1회 사후관리를 실시하도록 하고 있다. 또한, 집단민원이 발생한 사업이나 환경영향이 큰 대규모 개발사업의 경우 사후관리 횡수를 추가할 수 있도록 함으로써 대상사업에 대한 보다 효율적인 사후관리가 이루어지도록 하고 있다.

제주특별자치도의 사후관리절차는 Fig. 2와 같다. 사후관리는 협의기관 관점에서 보면, 협의내용의 이행여부, 평가시 예측치와 사후관리 단계에서 실측치와의 비교, 추가적인 오염원 발생 등 사후관리의 전과정에 대해 객관적이고 효율적으로 확인할 수 있게 진행되고 있다고 할 수 있다. 그리고 사업자의 관점에서는 매년 현장방문과 점검이 이루어지므로 사업장 협의내용 이행에 대한 심리적 압박의 효과가 있다. 환경적 관점에서는 사업의 추진과정에서 사전에 예상하지 못한 상황의 발생 시에 적절히 대응하기 위한 추가적인 저감방안을 이행토록 함으로써 환경영향을 최소화하는 긍정적인 측면도 있다. 그러나 이미 협의한 협의내용에 포함된 조사항목 외에 부가적인 조사로 인한 추가적인 재정적 부담, 공사 일정 지연 등 사업 진행에 차질이 발생하는 상황이 나타나기도 하여 이에 대한 개선안을 마련할 필요가 있다. 사업자는 환경영향평가 협의내용을 어쩔 수 없이 준수해야만 하는 규제로만 인식하는 소극적 자세를 견지하기보다는 협의내용을 환경관리를 위한 체크리스트 및 길라잡이로 활용하여 능동적으로 환경관리에 임하려는 인식 전환이 무엇보다도 선행되어야 할 것이다. 즉, 사업자는 현장에

서 직면하는 각종 환경관리 문제점에 대해서 실효적인 관리 방안을 사후관리조사단에 적극적으로 제시하여 공동으로 실효적 방안을 마련해 나가려는 자세가 절실하다고 판단된다. 또한 사후관리조사단은 환경영향평가심의 위원회를 거쳐 최종으로 마련된 협의내용에 대해 깊이 숙지하고, 그러한 협의내용이 현장에서 순기능을 발휘하고 있는지 확인함과 동시에 보다 개선된 방안을 제시하여 현장에서의 어려움이나 불편함이 해소될 수 있도록 노력함으로써 실효성 있는 환경관리를 위한 도우미 역할을 견지해야 할 것이다.

3.3. 제주특별자치도 환경영향평가 대상사업의 특징

3.3.1. 환경영향평가 협의 현황

제주특별자치도에서는 1994년부터 2019년까지 26년간 총 225건의 환경영향평가가 협의되었다. 대상사업별 협의완료 현황은 시기적으로 3 단계로 구분하여 Table 1과 Fig. 3에 나타내었다. 1994년부터 2005년까지 12년 동안 제주특별자치도에서는 총 116건의 환경영향평가 협의가 이루어졌는데, 대상사업별로 관광단지의 개발사업 24%, 도로의 건설사업 20%, 체육시설의 설치 사업 17% 순으로 나타났으며, 2006년~2012년에 실시된 총 63건의 환경영향평가 협의 중 관광단지의 개발사업은 전체 협의 건수의 36%로 월등히 높은 비중을 차지하며, 도로 건설과 체육시설 설치, 도시개발 사업이 각각 10%로 같은 비중을 차지한 반면 2013년~2019년에는 관광단지의 개발사업이 차지하는 비중이 20%로 감소하는 반면에 일반 건축물의 설치가 차지하는 비중이 41%로 급격히 상승하는 특징을 보였다. 이러한 현상은 제주지역 관광산업의 활성화에 기인한 관광인프라 구축과 급증한 관광객 및 귀농 인구의 증가에 따른 숙박 및 거주용 건축물 수요 등과 같은 지역적 여건 변화가 반영된 결과로 생각된다. 한편, 지난 26년간 시행된 환경영향평가 사례를 분석해보면, 관광단지의 개발사업(60건)이 전체 협의 건수(총 225건)의 26.7%를 차지했으며, 도로의 건설은 13.3%, 체육시설 설치 11.6%, 일반 건축물의 설치 11.1% 등으로 관광개발에 대한 비중이 다른 대상사업에 비해 월등히 높은 것을 알 수 있다.

여기서 일반 건축물의 설치에 대한 협의 건수가 상대적으로 적게 나타나는 것은 관광개발 사업지구에 속한 건축물은 규모가 환경영향평가 대상이라도 환경영향평가

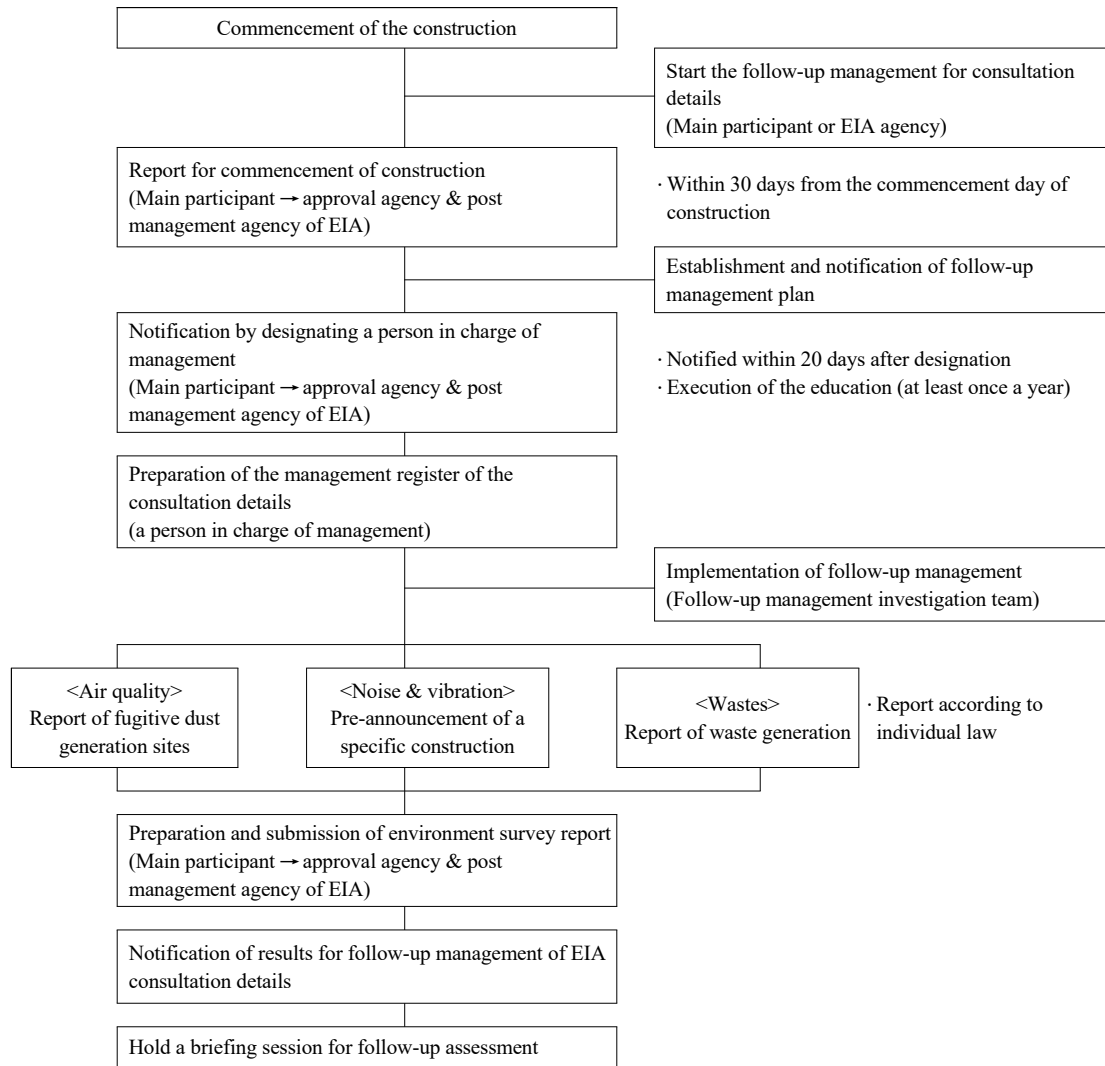


Fig. 2. Implementation procedure of the follow-up management of the consultation details for EIA in Jeju Special Self-Governing Province.

실시 근거가 관광지, 관광단지 등으로 제시되어 일반 건축물의 설치에 개별 건축물에 대해서만 집계되었다는 점과 2011년부터 일반 건축물의 설치사업 중 도시계획구역 내의 관광지 및 관광단지에 설치하는 건축물은 환경영향평가 대상사업에서 제외하도록 개정된 것에 기인한다.

Fig. 4에서 협의 현황의 연도별 변화추이를 보면, 연구 대상기간 중 제주특별자치도에서 실시된 환경영향평가

협의 건수는 1994년에 1건으로 시작하여 1995년에는 17건으로 가장 많았으며, 이 기간 연간 평균 협의 건수는 8.65건이었다. 시기별로는 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」가 제정되기 이전인 1994년~2005년에는 연평균 협의 건수가 9.67건, 환경영향평가 조례 시행 초기인 2006년~2012년의 연평균 협의 건수는 9건으로 큰 차이가 없었으나 현재의 환경영향평가 체계가 시행된 시기인 2013년~2019년의 연평균 협의 건수는 6.57건으로

Table 1. Number of EIA consultation conducted in Jeju Special Self-Governing Province during the survey period of this study

Period	Type of Projects*										Total	
	TOURIST	ROADs	SPORTs	PORTs	CITY	ENERGY	WASTEs	MININGs	Fish farm	BUILDINGs		Others
1994~2005	28	23	20	12	8	7	2	2	3	2	9	116
2006~2012	23	6	6	5	6	1	2	2	4	4	4	63
2013~2019	9	1	0	2	1	3	6	3	0	19	2	46
Total	60 (26.7%)	30 (13.3%)	26 (11.6%)	19 (8.4%)	15 (6.7%)	11 (4.9%)	10 (4.4%)	7 (3.1%)	7 (3.1%)	25 (11.1%)	15 (6.7%)	225 (100%)

*: The abbreviations are as follows.

TOURIST : The development of tourist complex

ROADs : The construction of roads

SPORTs : The installation of sports facilities

PORTs : The construction of ports

CITY : The development of city

ENERGY : The development of energy

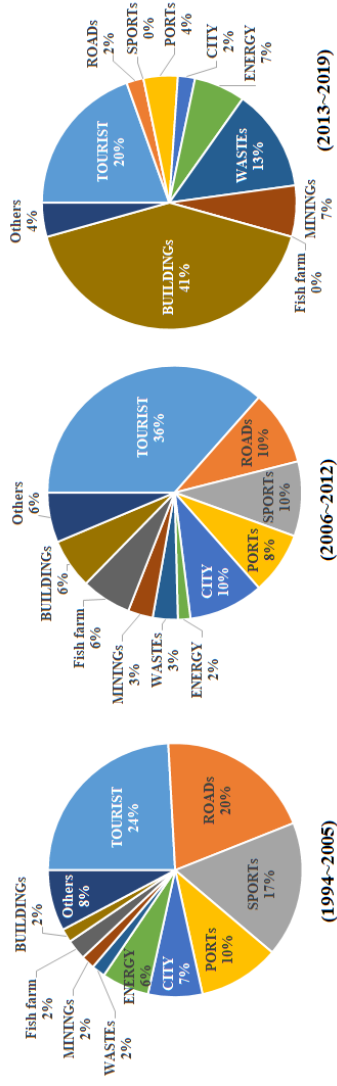
WASTEs : The establishment of waste and sewage treatment facilities

MININGs : The mining of earth, sand, gravel and mineral

Fish farm : The establishment of fish farm in land

BUILDINGs : The installation of building

Others : The others

**Fig. 3.** The status of the development projects in which consultation for EIA was conducted in Jeju Special Self-Governing Province.

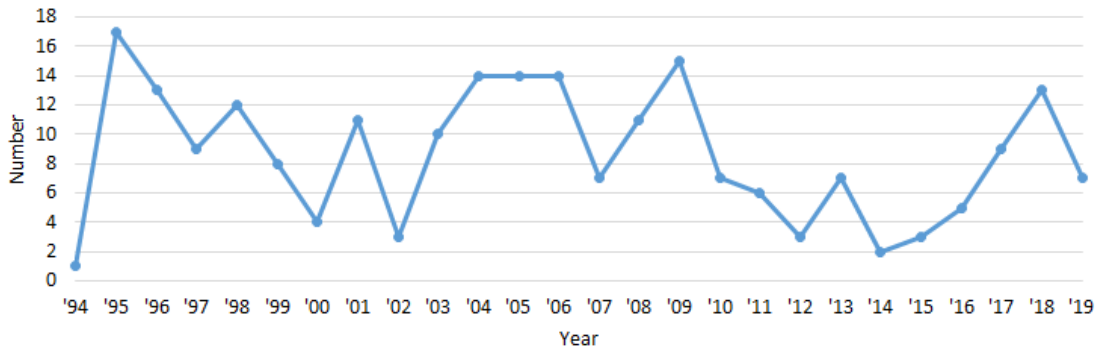


Fig. 4. Yearly variation of number of the development projects in which consultation for EIA was conducted in Jeju Special Self-Governing Province.

크게 감소하는 경향을 보였다.

3.3.2. 환경영향평가 대상사업의 종류

「환경영향평가법 시행령」에 따른 환경영향평가 대상 사업은 도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지의 조성 사업 등 총 17개 분야 81개 사업을 대상사업으로 규정하고 있다.

자치환경영향평가제도를 시행하고 있는 대부분의 시·도에서는 환경영향평가 대상사업의 종류는 시행령에서 정한 기준을 그대로 준용하고 있다. 그러나 제주특별자치도에서는 지역적 특성을 반영하여 「환경영향평가법 시행령」에 규정된 대상사업 중 철도의 건설사업, 공항 또는 비행장의 건설사업, 체육시설의 설치사업, 국방·군사시설의 설치사업 등은 제외한 반면 건축물의 설치사업, 육상어류 양식장의 설치사업 등을 추가한 특징이 있다. 평가대상사업에서 제외된 체육시설의 설치사업의 경우, 도내 골프장이 2019년 기준 제주시 14개소, 서귀포시 16개소 총 30개소가 등록되어 운영 중에 있는 점을 감안하면 지하수, 경관 등 환경에 미치는 영향이 크므로 관광·휴양 관련 사업 비중이 높은 제주특별자치도의 지역특성을 반영하여 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」 개정 시 환경영향평가 대상사업의 종류에 포함시키는 것이 바람직하다고 본다.

2006년에 제정되어 현재 시행되고 있는 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」에서는 16개 분야 40개 사업을 환경영향평가 대상사업으로 규정하고 있으며, 이는 타 시·도에 비해 대상사업의 종류가 많은 편이다. 앞으로

도내 산업구조 변화를 반영하여 개선할 필요가 있다고 보인다. 특히, 건축물의 설치사업의 경우 「환경영향평가법」에 규정된 대상사업은 아니지만, 조례가 마련된 지자체 중 서울시, 경기도는 건축물 연면적 기준으로 하고, 부산시는 건축물 연면적 또는 건축물의 층수와 높이를 기준으로 환경영향평가 대상사업으로 포함시키고 있다. 제주특별자치도에서도 건축물 설치사업에 대해서 타 시·도에 비해 매우 강화된 기준을 적용하여 대상사업에 포함시키고 있다(Jeju, 2017; Busan, 2019; Gyeonggi, 2021; Seoul, 2021). 다만, 타 시·도에 비해 경관의 중요성이 매우 강조되는 제주의 지역적 특성을 고려할 때 건축물의 연면적에 더하여 경관에 큰 영향을 미치는 건축물의 층수나 높이에 대한 기준을 별도로 추가할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다.

반면 육상어류 양식장의 설치사업을 환경영향평가 대상사업으로 추가한 것은 육상어류 양식장으로부터 인근 연안으로 배출되는 유출수가 연안 해양환경에 미치는 영향이 우려되기 때문이다. 2019년 기준 제주도내 육상어류양식어업 허가건수가 432건, 허가면적이 155.33 ha로 그 숫자도 많고 면적도 방대해 유출수량이 매우 많을 뿐 아니라 많은 수의 양식장이 특정 지역 해안가에 집중적으로 분포하고 있어 연안 해양환경에 매우 심각한 영향을 미칠 수 있다는 우려가 제기되고 있어 적절한 관리가 필요한 실정이다. 이러한 해양환경에 미치는 영향의 정도와 지역 내 해양수산업 여건을 고려하여 2017년 조례의 일부 개정을 통해 육상해수양식어업 중 양식수산물 종류의 종류를 어류인 경우로 명확하게 한정하고 그 외의 양식

수산물 육상양식장은 대상사업에서 제외하였다.

3.3.3. 환경영향평가 대상사업의 규모

환경영향평가 대상사업의 종류별 규모는 「환경영향평가법 시행령」에서 정하고 있는데 환경영향평가 조례를 제정하여 시행하고 있는 제주특별자치도를 포함한 9개의 시·도에서는 지역적 특성을 고려하여 법으로 규정된 대상사업의 규모 보다 다소 강화된 별도의 대상사업 규모를 정하고 있다. 제주특별자치도는 「제주특별자치도 환경영향평가 조례」에 환경영향평가 대상사업별 규모를 정하고 있는데, 환경훼손이 많이 발생하는 에너지 개발사업, 항만의 건설사업, 도로의 건설사업, 하천의 이용 및 개발사업, 관광단지의 개발사업, 산지의 개발사업, 폐기물처리시설 등의 설치사업, 토석채취사업 등에 대한 평가대상 규모를 대폭 강화하여 별도로 대상규모를 정하고 있는 9개 지자체 중 가장 강화된 기준을 적용하고 있다.

연구대상기간 동안 제주특별자치도에서 환경영향평가 협의가 완료된 사업(Table 1) 중 협의 비중이 3.1%~26.7%로 높은 환경영향평가 대상사업을 중심으로 대상사업 종류별 규모를 시기별로 비교하였다(Table 2). Table 2에서 보는 바와 같이 관광단지의 개발사업의 경우 관광지 및 관광단지 조성사업 면적이 10만 m² 이상인 경우 평가대상이었던 것을 난개발 방지를 위해 관광사업이 포함된 경우 5만 m² 이상인 경우 평가대상 사업으로 포함시켜 규모를 대폭 강화하였다. 그리고 도로의 건설사업은 「환경영향평가법 시행령」에서는 4 km 이상의 도로를 신설하는 경우를 평가대상 사업규모로 규정하고 있으나, 제주특별자치도에서는 2 km 이상의 도로를 신설하는 경우 평가대상 사업으로 포함하여 평가법상의 기준보다 2배 강화하였고, 항만건설사업의 환경영향평가 대상사업 규모도 평가법상의 기준보다 3배 정도 강화된 기준이 적용되고 있다. 또한, 도시개발사업, 풍력사업, 가축분뇨처리시설 등에 대해서는 평가법상의 기준 보다 2배 이상 강화된 기준을 적용하고 하고 있음에도 불구하고 환경영향평가 대상사업을 확대하는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다는 요구가 꾸준히 제기되고 있다. 아울러 대상사업의 규모를 강화하고자 할 경우에는 이해당사자의 수용성을 확보하기 위해 해당 사업의 시행에 따른 오염물질 배출특성, 주변 환경에 미치는 영향, 대상지역의 환경용량 등에 대한 명확한 과학적 근거의 제시가 선행될 필요가 있다는 주장도 제기되고 있다. 이와 같은 객

관적이고 종합적인 사전 검토가 선행된 후 제주지역 환경이 수용할 수 있는 범위에서 환경영향평가 대상사업의 확대에 대한 제도적 강화가 이루어져야 할 것이다.

4. 결론

제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 개별법인 「환경영향평가법」에도 불구하고 제주특별자치도의 특수성과 자치권을 인정받아 협의주체, 평가대상사업, 평가절차 등에 관한 독자적인 환경영향평가제도를 운영하고 있다. 제주도 종합개발계획 수립 이후 1994년부터 2019년까지 제주특별자치도의 환경영향평가에 적용되었던 관련 법령, 조례, 행정지침, 환경영향평가 협의 사례 등의 자료를 수집·분석하여 제주특별자치도 환경영향평가제도의 변천과정과 환경영향평가의 절차, 대상사업, 협의과정 및 협의 내용 사후관리 등 환경영향평가의 제도적 특성을 분석하였다.

제주특별자치도의 환경영향평가제도는 1991년 자치 환경영향평가제도를 전국에서 처음으로 도입한 후 2011년에 이르러 「제주특별자치도 환경영향평가조례」 제정으로 자치환경영향평가의 제도적 근간이 확립했으며, 특히 2008년에는 협의내용의 철저한 이행을 위한 「제주특별자치도 환경영향평가 협의내용 사후관리에 관한 조례」를 별도로 제정하여 운영하고 있다.

제주특별자치도에서 시행하는 환경영향평가의 전체 협의절차 중 평가준비서 심의와 주민 등의 의견수렴 및 평가서 작성까지는 타 지역과 다를 바 없지만 환경영향평가서 심의과정, 협의내용에 대한 도의회의 동의, 협의내용 이행관리를 위한 사후관리조사단의 구성·운영 등에 있어서는 타 시·도와는 차별성이 있는 절차적 특징이 있다. 이러한 특화된 협의과정을 거침에 따라 전문적이고 실효성 있는 협의, 그리고 체계적이고 현장 중심의 사후관리, 주민 수용성의 반영 강화 등의 긍정적인 면이 있다. 그렇지만 절차적으로 복잡하고 시간 소모적인 협의 기간, 그리고 도의회 동의에 대한 부정적 요소들에 대한 개선을 위한 지속적인 고민이 필요하다고 판단된다.

제주특별자치도의 환경영향평가 대상사업의 종류는 지역적 특성이 반영되어 철도의 건설사업, 공항 또는 비행장의 건설사업 등은 제외한 반면 건축물의 설치사업, 육상어류 양식장의 설치사업을 포함하고 있다. 아울러

Table 2. The scale of development projects subject to EIA prescribed by EIA Act and Jeju-EIAS.

Type of Projects*	EIA Act	Jeju Provincial Ordinance (Amendment)		
		2011	2015	2017
TOURIST	<ul style="list-style-type: none"> • Tourism business area over 300,000 m² • Tourist area and tourism complex business area over 300,000 m² • Hot spring development area over 300,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50,000 m² - over 100,000 m² - over 100,000m² 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50,000 m² - over 100,000 m² (over 50,000 m², including tourism business) - over 100,000 m² (over 50,000 m², including tourism business) 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50,000 m² - over 100,000 m² (over 50,000 m², including tourism business) - over 100,000 m² (over 50,000 m², including tourism business)
	<ul style="list-style-type: none"> • New construction of over 4 km of road construction projects 	<ul style="list-style-type: none"> - • New underground road within the urban planning zone over 1 km 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - over 2 km (from 2017) - over 1 km
ROADS	-	-	-	-
PORTS	<ul style="list-style-type: none"> • Construction of fishing port, port, new port facilities - Over 300 m of outdoor facilities length or over 30,000 m² of shared water reclamation 	<ul style="list-style-type: none"> - over 200m or over 10,000m² 	<ul style="list-style-type: none"> - over 200 m or over 10,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> - over 100 m or over 10,000 m²
City	<ul style="list-style-type: none"> • Urban envelopment area over 250,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> - over 150,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> - over 150,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> - over 100,000 m²
ENERGY	<ul style="list-style-type: none"> • Power plant with over 10,000 kW of power generation capacity among electrical facilities - However, in the case of solar and wind power plants, the capacity of power generation facilities over 100,000 kW 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50,000 kW (from 2017)
WASTES	<ul style="list-style-type: none"> • Livestock manure treatment facility treatment capacity over 100 m³/day • Food Waste Disposal Facility capacity over 100 m³/day 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50 m³/day 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50 m³/day 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50 m³/day
	<ul style="list-style-type: none"> • Waste treatment facility: - Over 300,000 m³ of waste landfill facility or over 3,300,000 m³ of landfill volume - Incineration facility treatment capacity over 100 tons/day 	<ul style="list-style-type: none"> - over 100,000 m³ or over 1,000,000 m³ 	<ul style="list-style-type: none"> - over 100,000 m³ or over 1,000,000 m³ 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50 m³/day (from 2017) - over 100,000 m³ or over 1,000,000 m³
MININGS	<ul style="list-style-type: none"> • Area for collecting forest aggregate, over 100,000 m³ 	<ul style="list-style-type: none"> - over 100,000 m³ 	<ul style="list-style-type: none"> - 	<ul style="list-style-type: none"> - over 50 tons/day (from 2017) - over 50,000 m³
Fish farm	-	<ul style="list-style-type: none"> • The establishment area of fish farm in land or fisheries seed production facility area over 5,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> • The establishment area of fish farm in land, over 5,000 m² (for fish) 	
BUILDINGS	-	<ul style="list-style-type: none"> • Green areas in urban areas(excluding tourist area and tourist complexes area) and buildings installed outside of urban areas total floor area over 10,000 m² • Installation of building in absolute/relative conservation area or landscape protected zone, total floor area over 2,000 m² 	<ul style="list-style-type: none"> • Green areas in urban areas(excluding tourist area and tourist complexes area) and buildings installed outside of urban areas total floor area over 10,000 m² • Installation of building in absolute/relative conservation area or landscape protected zone, total floor area over 2,000 m² 	

*: The abbreviations are same as Table 1.

대상사업의 규모는 주요 사업별로 평가법상 기준에 비해 2~3배 수준으로 강화함으로써 평가대상사업을 확대하는 추세를 유지하고 있다. 다만 대상사업의 규모를 강화할 경우에는 이해당사자의 수용성을 확보하기 위해 해당 사업의 시행에 따른 오염물질 배출특성, 환경 영향, 대상 지역의 환경용량 등에 대한 명확한 과학적 근거에 대한 검토가 선행될 필요가 있다. 특히, 건축물의 설치사업은 연면적을 기준으로 규정하고 있으나 경관의 중요성이 강조되는 제주의 지역적 특성을 고려할 때 건축물의 층수나 높이에 대한 추가기준이 필요하다고 본다.

REFERENCES

- Busan (Busan Metropolitan City), 2019, Ordinance on environmental impact assessment, <https://www.elis.go.kr/>.
- Gyeonggi (Gyeonggi Province), 2021, Ordinance on environmental impact assessment, <https://www.gg.go.kr/contents/contents.do?ciIdx=675&menuId=2454>.
- Jay, S., Jones, C., Slinn, P., Wood, C., 2007, Environmental impact assessment: Retrospect and prospect, *Environ. Impact Assess. Review*, 27(4), 287-300.
- Jeju (Jeju Special Self-Governing Province), 2017, Ordinance on environmental impact assessment, <https://www.elis.go.kr/>.
- Jeju (Jeju Special Self-Governing Province), 2021, Ordinance on the follow-up management for the contents of environmental impact assessment consultation, <https://www.elis.go.kr/>.
- Kim, J. O., Min, B. W., 2020, Problems and improvement strategies of environmental impact assessment by local government in South Korea; Case studies of 8 local governments including Seoul, Jeju, Busan and Daejeon, *J. Environ. Impact Assess.*, 29, 132-143.
- Lee, J. H., 2020, Environmental impact assessment consultation based on land environment and natural & ecological environment, *J. Environ. Impact Assess.*, 29, 45-60.
- Lee, S. W., Kim, J. G., Seo, J. K., 2018, A Study on the issues and improvement of the existing environmental impact assessment system - Evaluation in an operator viewpoint, *Journal of Environmental Science International*, 27, 281-289.
- Lee, Y. G., 2008, A Study environmental impact assessment report and deliberation period reduction, Master Thesis, Chonnam University, Chonnam, Korea.
- ME (Ministry of Environment), 2016, Environmental impact assessment system, The policy brochure, http://www.me.go.kr/home/web/policy_data/read.do?menuId=10261&seq=6880.
- ME (Ministry of Environment), 2019, Environmental impact assessment Act, <https://www.law.go.kr>.
- Park, J. H., Choi, J. G., 2018, A Study on the improvement of the EIA items and the operating system based on the analysis of EIA items usage, *J. Environ. Impact Assess.*, 27, 1-16.
- Seoul (Seoul Metropolitan Government), 2021, Ordinance on environmental impact assessment, <https://www.law.go.kr>.

-
- Doctor's course. Soon-Mi Yang
Department of Environmental Engineering, Jeju National University
dollyang6@naver.com
 - Professor. Ki-Ho Lee
Department of Environmental Engineering, Jeju National University
leekiho@jejunu.ac.kr
 - Professor. Chul-Goo Hu
Department of Environmental Engineering, Jeju National University
huchulgo@jejunu.ac.kr