

연구논문

한국과 일본의 지방자치단체 환경영향평가 제도 비교 연구 I  
- 대상사업 및 평가항목을 중심으로 -

성현찬\* · 강명수\*\*

경기개발연구원 선임연구위원\* · 경기개발연구원 초빙책임연구위원\*\*  
(2003년 11월 13일 접수, 2004년 3월 13일 승인)

A Comparative Study on the Local Governments' Environmental  
Impact Assessment Systems between Korea and Japan I

- focusing on target projects and assessment items -

Sung, Hyun-Chan\* · Kang, Myung-Soo\*\*

Senior Researcher, Kyonggi Research Institute\*, Visiting Researcher, Kyonggi Research Institute\*\*  
(Manuscript received 13 November 2003; accepted 13 March 2004)

Abstract

This study aims to review the environmental impact assessment systems of Japanese local governments, to compare its outcome with the systems of Korean local governments, and to suggest the development direction for the environmental impact assessment systems of Korean local governments based on the result.

The study results showed that, first, due to distinction in the political systems of Japan and Korea, while Japan has bottom-up environmental impact assessment systems, Korea has top-down environment impact assessment systems.

Second, although introduction of national systems on planning was put on hold as a future initiative, local governments including Tokyo and Saitama are experimenting evaluation procedures tailored to local features by legislating them as regulations. On the other hand, while 'prior environmental review system' was in effect as a national system, nothing was practiced at all by local governments.

Third, in a total of 47 Japanese local governments, about 45 projects and 44 assessment items

were added to local government environmental impact assessment only and designated as target projects and assessment items.

Fourth, in both national and local environment impact assessment systems in Japan, screening procedures to determine assessment by separating into Type 1 projects and Type 2 projects and scoping procedures to discuss assessment items in advance were introduced and in effect. This Japanese EIA system may serve as a good reference to the Korean national and local government EIA systems.

**Key words : Comparative Study, Screening, Scoping, Local Governments' Environmental Impact Assessment Systems**

## I. 서 론

1995년 지방자치제의 본격적인 실시와 함께, 환경분야에서도, 2001년 1월부터 시행된 '환경·교통·재해등에관한영향평가법' 상에, 현행 국가의 평가대상사업 범위에 해당하지 않는 개발사업에 대해서도 지역적 특수성을 고려하여 지방자치단체(이하 '지자체')의 조례로 환경영향평가를 실시할 수 있도록 규정되어, 지자체가 적극적이고 자율적인 환경영향평가 제도를 시행할 수 있게 되었다. 이에 따라 각 지자체에서는 지역의 특성을 반영한 자율적인 지자체의 환경영향평가 제도 도입을 위한 방안을 마련하고 있는 바, 이미 강원도, 인천광역시, 서울특별시, 제주도 4개 시·도는 2001년-2002년에 걸쳐 환경영향평가 조례를 제정하고, 환경영향평가 제도를 실시 중에 있으며, 경기도와 충청남도는 조례 안을 기 작성하고 적절한 제정 및 실시시기를 기다리는 등, 총 6개의 시·도가 제도를 시행 중 및 시행예정이며, 나머지 대부분의 시도에서도 현재 조례를 제정중이거나 제정을 검토 중에 있어, 2-3년 내에 전국의 지자체에서 실시될 것으로 판단된다.

따라서, 이제 제도 도입 초기단계인 우리나라에 있어서는, 지자체 환경영향평가 제도가 효율적으로 시행되고 있는 선진외국의 제도 및 절차 사례를 검토하고 고찰하여, 그 교훈을 얻고자 하는 연구가 매우 필요한 시점이라고 하겠다. 더구

나, 우리나라와 행정적 절차나 체제가 유사하고, 효율적인 제도시행으로 잘 알려져 있는 일본의 지자체 환경영향평가 제도를 고찰하고 이를 우리나라의 제도와 비교해 보는 것은 더욱 중요하다고 할 것이다.

선행연구를 검토한 결과, 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 오고 있으나, 지자체의 환경영향평가에 관한 연구는 상당히 드물게 이루어지고 있었다. 성현찬(1993)<sup>3)</sup>의 '환경영향평가서의 내실화를 위한 연구'에서 일본과 독일의 지자체 환경영향평가 제도의 절차가 일부 소개되었으며, 남영숙(1995)<sup>1)</sup>의 '지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성 평가에 관한 연구'에서는 지방자치단체 환경정책의 지속가능성을 평가하는 환경적합성 평가기법의 도입 및 활용방안을 제시하고 있다. 또한 남영숙(1996)<sup>2)</sup>의 '지자체 실시에 따른 환경영향평가제도의 내실화를 위한 연구'에서는 지자체의 환경영향평가 제도에 대한 선진국의 전반적인 개요와 우리나라에서의 도입 시 시사점을 논하고 있으며, 조진상(1995)<sup>5)</sup>의 '독일지방자치단체의 환경영향평가 경험'에서는 독일의 지자체 환경영향평가 제도에 대한 소개와 고찰이 이루어지고 있으나, 이것 외에, 지자체 환경영향평가에 대한 연구사

례가 매우 부족한 상황이며, 더구나 외국의 제도에 대한 구체적인 내용 고찰이 제시된 연구는 거의 전무하였다.

따라서, 본 연구는 이와 같은 배경 하에, 일본의 지자체 환경영향평가 제도를 구체적으로 고찰하고, 이 결과를 토대로 앞으로 우리나라의 지자체 환경영향평가 제도의 발전방향을 제시하고자 하는 것에 그 목적이 있으며, 본 논문에서는 대상 사업과 평가항목을 중심으로 고찰하고자 하였다.

## II. 연구범위 및 방법

### 1. 연구의 범위 및 내용

연구의 범위로서는, 한국과 일본의 지자체 환경영향평가 제도를 대상사업, 평가항목, 평가서 작성절차, 주민참여, 검토기구, 사후조사 등 일련의 체계를 가지고 구체적으로 고찰하는 과정에서, 본 논문에서는 우선 대상사업과 평가항목을 연구 범위로 하였으며, 주요 내용으로서는, 지자체 환경영향평가 제도의 도입 경위, 정책 및 계획의 평가 유무, 구체적인 대상사업과 규모, 스크리닝, 평가항목과 스코핑으로 나누어 분석하였다. 또한 한·일간의 비교에 있어서, 한국 제도의 세부적인 내용은 이미 본 학회지에 투고<sup>7)</sup>한 바 있어, 포괄적으로만 요약하여 제시하였다.

본 논문에서 다루지 못한 평가서 작성절차, 주민참여, 검토기구, 사후조사의 부분은 후속논문에서 다루고자 한다.

### 2. 연구의 방법

연구의 방법으로는 일본의 지자체 환경영향평가 제도 관련 각종 문헌과 47개의 도도부현(1都 1道 2府 43縣)의 '환경영향평가 조례'를 입수하여 관련 내용을 조사하고 분석하는 문헌조사 방

법과 세부적인 내용에 대해서는 담당 부서와 유선통화를 통한 인터뷰 방법을 이용하였다. 또한, 일본 환경청, 동경도, 후코오카현에 대해서는 현지를 방문하고 담당 공무원과 협의하는 현지조사 방법 등 3가지 연구방법을 이용하였다.

## III. 연구결과 및 고찰

### 1. 지자체 환경영향평가 제도 도입 경위와 현황

환경영향평가 제도는 1969년, 세계 최초로 미국에서 국가환경정책법(NEPA)에 의해 정책·계획·프로그램·개발사업에 대해 도입된 이후 전세계로 파급되었다. 이에 따라 일본에서는 3년 후인 1972년도의 각의요해(閣議了解), 1973년도의 항만법 개정에 의해 환경영향평가 제도가 최초로 도입되었고, 세계적인 도입 추세와 같이 개발사업을 중심으로 한 환경영향평가 제도가 30년 간 발전되어 왔다.

환경영향평가 제도의 도입 경위에 있어서, 일본은 지방분권적 정치체제에 의해, 한국과는 서로 다른 방향으로의 제도 전개가 이루어졌다. 일본의 경우는, 1946년 개정된 명치헌법(明治憲法)과 동시에 제정된 지방자치법에 의거 약 60년의 역사를 가진 지방자치제도가 발달되어 왔으며, 이에 따라, 일본에서의 환경영향평가 제도는 지방자치단체에서부터 도입되었다. 1972년 「各種公共事業に係る環境保全対策について」 '각의요해'에 따라 1976년에 가와사키시(川崎市)에서부터 제도 도입이 시작되어, 1978년 홋카이도(北海道), 1980년 동경도, 카나가와현(神奈川県)이 조례를 제정하는 등<sup>29)</sup>, 전국 대부분의 지자체에서 조례 등에 근거하여, 약 30년 간 장기간의 경험을 가진 제도로 먼저 정착되었다. 이러한 지자체에서의 경험이 축적되면서, 국가에서는 1984년 「環境影響

評價の實施について」 ‘각의결정’ 을 거쳐 1997년 비로소 ‘환경영향평가법(법률 제81호)’ 이 국회의 인준 및 공포절차를 거치면서 1999년 6월부터, 국가의 ‘환경영향평가법’ 에 의거 환경영향평가서가 작성되게<sup>31)</sup> 되었다.

이에 반해, 한국은 중앙집권적인 정치체제에 따라, 국가가 주도하는 중앙집권식 환경영향평가 제도가 1981년 ‘환경보전법’ 의 개정 시 시행된 이후, 1993년도에 독립 법인 ‘환경영향평가법’ 이 제정되었고, 1999년 말에는 여러 개별 법에서 규정되어 시행되던 교통, 재해, 인구 영향평가와 환경영향평가를 통합한 ‘환경·교통·재해등에 관한 영향평가법(2001. 1월부터 시행)’ 이 새로이 제정되면서, 지방자치단체에도 환경영향평가 제도를 도입할 수 있게 되었고, 이에 따라 2001년부터 강원도, 인천광역시, 서울특별시, 제주도 등에서 조례를 제정하여 지자체 환경영향평가 제도를 시행하고<sup>4)</sup> 있다.

따라서, 일본에서는 지자체에서의 환경영향평가 제도 운용 경험이 국가 제도의 기초가 되는 상향식(Bottom-up Approach) 환경영향평가 제도가 되고 있으며, 한국에서는 국가의 제도 운용 경험이 지방자치단체에 전수되는 하향식(Top-down Approach) 환경영향평가 제도가 되고 있는 바, 이것이 정치체제의 차이에 따른, 한국과 일본의 환경영향평가 제도 도입 및 전개 과정상에서의 차이점이라고 할 수 있을 것이다.

## 2. 대상사업의 비교 검토

### 1) 정책 및 계획의 평가 유무

일본에서는, 계획 수준 이상에서의 환경영향평가 제도, 소위 ‘전략환경평가’ (일본에서는 ‘전략적 환경어세스먼트(戰略的 環境アセスメント)’ 라고 부른다)의 도입에 있어서, 환경영향평가 제도 초기에는 개발사업 실시 단계에서의 환경영향평

가와 계획이나 정책에 대한 환경평가가 병행되어 도입되고 있었다. 1972년의 ‘각의요해’ 에서는 각종 공공사업의 계획 입안, 공사의 실시 등의 각각의 단계에 있어, 환경보전에 필요한 조치를 강구할 것을 모두 요구하고 있으며, 1973년 7월 항만법의 대 개정에 의해, 항만계획에 환경영향평가의 실시가 의무화되어 여섯 개의 오가와라(小川原) 지역개발 계획 등의 입안 시 환경영향평가를 하는 등, 계획 단계에서의 환경영향평가도 진행되고 있었다. 그러나, 1984년에 제안된 환경영향평가 법안을 받아 제정된 ‘각의결정’ 에서는, 사업의 실시 단계에서의 환경영향평가만 도입<sup>24)</sup> 되게 되었으며, 1997년 6월에 제정된 국가 ‘환경영향평가법’ 에서도 항만법에 의해 환경영향평가가 실시되고 있던 항만계획에 대해서만 특례조항(47-48조)이 마련되어, 준비서 단계로부터 지자체나 주민 등의 의견을 청취하는 구조가 마련되었고<sup>23)</sup>, 이를 제외한 개별 사업 상위의 계획에 대한 국가 제도의 도입은 향후의 검토 과제로 보류되었다<sup>24)</sup>.

지자체에 있어서의 계획에 대한 환경영향평가는 1991년부터 나타나기 시작하였으며, 최근에 와서 활성화되고 있다. 1991년 가와사키시에서 ‘환경기본조례’ 에 근거하여 ‘환경조사’ 제도를 도입<sup>26)</sup> 하고, 1998년 미에현(三重縣)에서는 ‘미에현 환경조정시스템 추진요강’ 을 책정<sup>19)</sup> 하여, ‘환경조사서’ 나 ‘환경배려검토서’ 를 작성함으로써, 시와 현이 실시하는 개발 사업에 대해, 계획 단계에서 환경을 배려하도록 하는 ‘행정내부의 조정 수속’ 을 마련하였다. 그러나, 행정의 내부의 조정 제도가 되기 때문에 시민의 의견 청취 기회가 포함되지는 않고 있다. 또한, 1996년 후코오카(福岡市)에서는 환경기본조례에 ‘사업자가 스스로 환경에의 배려’ 를 실시할 수 있도록 하는 ‘환경배려지침’<sup>16)</sup> 을 정하고, ‘환경조정회의’ 를 통하여 환경기본계획과의 조화를 이룰 수 있도록 하여, 계획 단계에서의 환경배려 방안을 마련하고 있다. 1997년에서 2001년 사이에는 고오베시(神戸市(1997))<sup>21)</sup> 에

서부터 센다이시(仙台市)<sup>20)</sup>·치바시(千葉市)<sup>27)</sup>·쿄토시(京都市(1998))<sup>7)</sup>, 히로시마시(廣島市(1999))<sup>8)</sup>, 나고야시(名古屋市(2001))<sup>15)</sup>에서 환경영향평가 조례에 근거한 ‘사전배려지침’을 마련하여, 사업의 구상이나 입안 단계로부터 충분한 환경 배려를 의무적으로 부여하도록 기존의 환경영향평가 수속 전 단계에서 ‘사전 배려’의 구조가 설치<sup>23)</sup>되었다. 그러나 이의 문서 작성이 의무화되어 있지 않고, 관련 부서나 주민의 의견 청취 기회가 포함되지 않고 있다. 1998년이 되자, 동경도에서는 ‘종합 환경영향조사 제도’를 도입하여 약 2년간 예비로 시행하다가, 그 결과에 기초하여, 2002년 7월 환경영향평가 조례를 개정하고, 사업단계 환경영향평가 수속 앞에 ‘환경배려서’를 작성하고 설명회 및 주민 의견을 수렴하는 과정을 포함하는 계획단계 환경영향평가 수속을 새로이 만들<sup>13)</sup>으로서, ‘계획에서 개발사업에 이르는 통합된 환경영향평가 체제’를 구축하였다(그림 1 참조). 또한, 2002년 사이타마현(埼玉縣)에서는 개발사업에 대한 환경영향평가 조례와 별도로 독립된 ‘전략적 환경영향평가실시요강’<sup>10)</sup>을 만들고, 현의 계획 등의 입안 단계에서 전략적 환경영향평가계획서를 작성하여 주민의 의견을 듣고, 전략적 환경영향평가보고서를 작성하여 주민의 의견과 전략적 환경영향평가기술위원회의 의견을 들어, 그 결과를 계획에 반영하도록 하는, 2개의 분리된 환경영향평가 체제를 운영하고 있다. 동경도와 사이타마현의 이 두 가지 유형은 관련 부서 및 환경보전국의 협의, ‘평가서’ 작성의 의무화, 설명회의 개최나 심사회 및 주민 의견청취 등의 수속, 평가의 수법으로서 복수안의 작성을 의무화하고 있는 것 등이 특징이다.

즉, 일본에서의 정책 및 계획의 평가제도 유무는, 정책은 평가하고 있지 않으며, 국가 제도에서의 항만계획 등을 제외하고는, 동경도 등 지방자치단체에서부터 지역 특성에 맞는 계획에 대한 평가 절차를 실험적으로 운영해오고 있는 시점이

라고 볼 수 있으며, 계획에서 개발사업까지 일원화된 평가 체제를 갖추고 있다. 이러한 지자체에서의 실험적인 경험이 어느 정도 성숙해지게 되면, 국가의 제도가 표준화된 틀을 가지고 탄생하게 될 것으로 보이며, 개발사업에 대한 환경영향평가 제도의 구축과 같이 상향적 제도 도입의 형태를 보여주고 있다.

한국에서는, ‘환경·교통·재해등에관한영향평가법’ 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

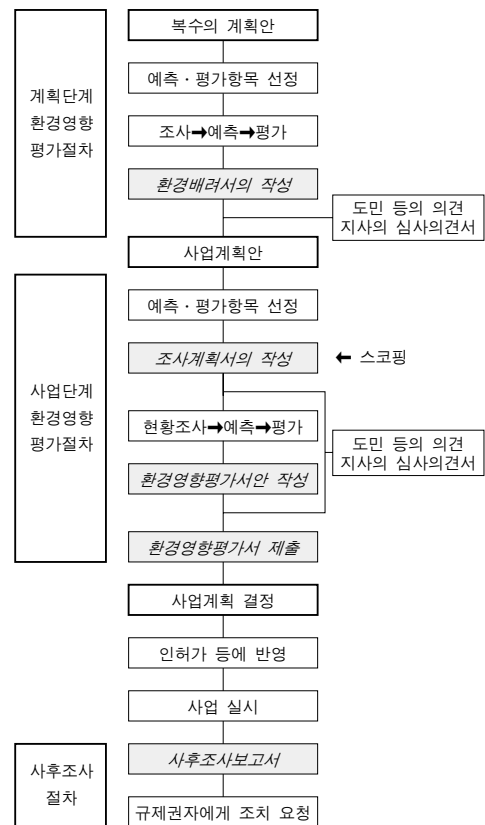


그림 1. 일본 동경도의 계획에서 개발사업에 이르는 통합된 환경영향평가 절차도

표 1. 일본 동경도와 후코오카현의 대상사업 및 규모 비교

| 대상사업                |              | 국 가                         |   | 동경도   | 후코오카현              |
|---------------------|--------------|-----------------------------|---|---|--------------------|
|                     |              | 제1종 사업                      | 제2종 사업  |   |                    |
| 1. 도로               | 고속자동차도로      | 전 사업                        | -   | 전사업   | -                  |
|                     | 수도고속도로       | 전 사업(4차선)                   | -   | -   | -                  |
|                     | 일반국도         | 4차선, 10km이상                 | 7.5-10km  | 4차선, 1km이상  | 4차선, 5km이상(현도 포함)  |
|                     | 대규모 임도       | 2차선(폭6.5m 이상)20km이상         | 15-20km   | 폭6.5m 이상, 15km이상  | 2차선, 10km이상        |
| 2. 하천               | 댐            | 저수면적 100ha이상                | 75-100ha  | 높이 15m이상, 저수면적 75ha이상   | 저수면적 50ha이상        |
|                     | 저수지          | 침수면적 100ha이상                | 75-100ha  | 75ha이상(37.5ha이상 증설)   | 50ha이상 (25ha이상 증설) |
|                     | 호소수위 조절시설    | 개변면적 100ha이상                | 75-100ha  | 75ha이상  | -                  |
|                     | 방수로          | 개변면적 100ha이상                | 75-100ha  | 폭 30m, 길이 1km이상 /개변면적 75ha이상  | 50ha이상             |
| 3. 비행장              | 활주로 길이       | 활주로 연장2500m이상(500m이상 연장 포함) | 1875-2500m  | 전 사업  | 1250m이상(250m이상 연장) |
| 4. 철도               | 신간선철도        | 전 사업                        | -   | -   | -                  |
|                     | 보통철도         | 10km이상                      | 7.5-10km  | 전 사업(1km이상 개량)  | 신설 및 개량 5km이상      |
|                     | 궤도           | 10km이상                      | 7.5-10km  |   | 신설 및 개량 5km이상      |
| 5. 발전소              | 수력 발전소       | 출력 3만kW이상                   | 2.25-3만kW   | 2.25만kW이상(1.125만kW 이상 증설)   | 1.5만kW이상           |
|                     | 화력 발전소(지열이외) | 출력 15만kW이상                  | 11.25-15만kW   | 11.25만kW이상(5.625만kW 이상 증설)  | 7.5만kW이상           |
|                     | 화력 발전소(지열)   | 출력 1만kW이상                   | 7,500-1만kW  | 7,500kW이상(3,750kW이상 증설)   | -                  |
|                     | 원자력 발전소      | 전 사업                        | -   | 전 사업  | -                  |
|                     | 송전선로         | -                           | -   | 17만V이상, 1km이상   | -                  |
| 6. 폐기물              | 폐기물최종처분장     | 30ha이상                      | 25-30ha   | 1ha이상, 5만m <sup>3</sup> 이상(0.5ha, 2.5만m <sup>3</sup> 이상 증설)                               | 15ha이상(15ha이상 증설)  |
|                     | 분뇨처리시설       | -                           | -   | 100kl/일이상(50kl/일이상 증설)  | -                  |
|                     | 소각시설         | -                           | -   | 200톤/일이상(100톤/일이상증설)  | -                  |
|                     | 산업폐기물 중간처리시설 | -                           | -   | 9천m <sup>2</sup> 이상, 건축3천m <sup>2</sup> 이상(4.5천m <sup>2</sup> , 1.5천m <sup>2</sup> 이상 증설) | -                  |
| 7. 공유수면매립및간척        | 50ha 이상      | 40-50ha                     | 15ha이상  | 25ha이상  |                    |
| 8. 토지 구획정리 사업       | 100ha이상      | 75-100ha                    | 40ha이상(수립지15ha이상시 20ha)   | -   |                    |
| 9. 신주택시가지개발사업       |              |                             | 40ha이상  | -   |                    |
| 10. 공업단지조성사업        |              |                             | 전 사업  | 50ha이상  |                    |
| 11. 신도시기반정비사업       |              |                             | 전 사업  | -   |                    |
| 12. 유통업무단지조성사업      |              |                             | 전 사업  | 50ha이상  |                    |
| 13. 택지 조성사업 -       |              |                             |   | 50ha이상  |                    |
| 14. 공장, 사업장의 설치, 변경 | -            |                             | 9천m <sup>2</sup> 이상, 건축3천m <sup>2</sup> 이상(4.5천m <sup>2</sup> , 1.5천m <sup>2</sup> 이상 증설) | 배출수량 5천m <sup>3</sup> /일, 배출가스량 15만m <sup>3</sup> /시 이상 신증설                               |                    |
| 15. 하수종말처리장         | -            |                             | 5ha이상, 100톤/일이상(2.5ha이상, 50톤/일이상 증설)  | 계획처리인구 15만명 이상  |                    |
| 16. 토석사리채취          | -            |                             | 10ha이상  | 50ha이상  |                    |
| 17. 광물채굴            | -            |                             |   | 50ha이상  |                    |

표 1. 계속

| 대상사업                | 국 가   | 동경도  | 후코오카현               |
|---------------------|-------|--|---------------------|
| 18.주택단지조성           | -     | 1,500호이상   | -                   |
| 19.대규모건축물건설         | -     | 연면적 10만㎡이상,<br>높이 100m이상                                 | -                   |
| 20.토지조성             | -     | 40ha이상(수림지15ha이상시20ha)                                   | -                   |
| 21.가스제조소 설치,변경      | -     | 150만Nm <sup>3</sup> /일이상<br>(75만Nm <sup>3</sup> /일이상 증설) | -                   |
| 22.석유파이프 라인,저장소     | 파이프라인 | -  | 15km이상(7.5km이상 연장)  |
|                     | 저장소   | -  | 3만kl이상(1.5만kl이상 증설) |
| 23.부두신설             | -     | 수심 12m이상, 길이 240m이상                                      | -                   |
| 24.자동차주차장 설치,변경     | -     | 1,000대이상(500대이상 증설)                                      | -                   |
| 25.도매시장 설치,변경       | -     | 10ha이상(5ha이상 증설)   | -                   |
| 26.주택가구정비사업         | -     | 20ha이상   | -                   |
| 27.제2종 특정공작물 설치, 변경 | -     | 40ha이상(수림지15ha이상시20ha)<br>(20ha이상 증설)                    | -                   |
| 28.레크리에이션용지조성       | -     | -  | 50ha이상              |
| 29.골프장              | -     | -  | 30ha이상              |
| 30.묘원조성             | -     | -  | 50ha이상              |

자료 : 관련 자료로 연구자가 작성

제도의 도입 시 사업의 상위수준인 정책, 계획에 대해서도 평가를 할 수 있도록 하고 있다. 이에 근거하여, 현재 제정되었거나 제정 중인 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. 이것은 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 사업분야

일본의 국가 환경영향평가 대상은 대규모 사업

을 중심으로 13개 분야(26개 세부사업)의 사업으로 규정하고 있으며, 지자체에서는 중·소규모 사업을 평가대상으로 설정하고 있다. 1997년 국가 환경영향평가법의 제정 전에는 대부분의 지자체가 환경영향평가 관련 '요강'으로 실시해오다가, 국가법이 제정된 후 법적으로 '조례'를 제정하여 시행하고 있는 바, 조례의 제정 시, 국가의 대상 사업은 환경적 영향이 있다고 국가가 인정한 기본적인 사업이기 때문에, 대부분의 지자체에서는 국가의 대상사업을 기본적으로 모두 수용(발생할 수 없는 사업만 제외, 사업의 규모 등에서만 차이)하고, 국가의 대상사업이 아닌 사업 종류를 지자체의 특성에 맞게 추가하고 있다.

예로서, 총 47개 도도부현 중 하수종말처리장, 송전선의 설치 등 약 45개의 사업들이 지자체 환경영향평가에서만 추가하여 대상사업으로 설정되고 있으며, 그 중에서도 주택단지 조성사업(29개 현), 폐기물처리시설(43개 현), 하수도종말처리장

(34개 현), 레크리에이션 시설(42개 현), 공장·사업장(44개 현), 토석 채취사업(41개 현) 등 6개 사업은 대부분의 지자체(과반수 이상)에서 대상사업으로 규정<sup>32)</sup>하고 있다. 또한 국가 사업에 더하여, 5개 사업을 추가한 미야기현(宮城縣)에서부터 19개 사업을 추가한 군마현(郡馬縣)에 이르기까지 각 현 평균 9.8개 사업을 추가하고 있는 것으로 분석되었다. 앞의 표 1과 같이, 동경도와 후코오카현을 예로 구체적으로 살펴보면, 국가의 13개 사업분야를 모두 포함하되, 동경도의 경우 지역의 특성을 감안한 17개 사업을, 후코오카 현에서는 8개 사업을 추가하여 설정하고 있다.

한국의 6개 지자체의 경우, 국가 사업 전체를 수용하고 있는 일본과는 달리, 국가의 17개 대상사업 중에서 선별하여 평균 11개 사업만을 수용하고 있는 것에 차이가 있으며, 추가되는 지자체 고유의 사업도 6개 지자체 총 6개 사업에 불과<sup>4)</sup>하여, 앞으로 지자체의 특성을 반영한 사업의 추가를 좀더 전향적으로 충분히 고려할 필요가 있을 것이다.

### 3) 평가대상 사업규모

#### (1) 스크리닝(Screening)의 도입

일본의 경우, 기존의 '각의결정'에서의 환경영향평가 제도에서는, [법적 평가 대상사업 → 평가서 초안의 작성 → 주민참여 → 평가서의 작성 → 평가서 제출 및 협의 → 사후 환경영향조사]의 기본적인 절차로서 우리나라와 동일하였다. 그러나, 1997년 환경영향평가법이 새로이 제정되면서, 현재 선진국에서 시행하고 있는 스크리닝 및 스코핑(Scoping) 절차가 국가 및 지자체에 새로이 도입<sup>31)</sup>되었다. 새로이 도입된 스크리닝 제도란, 대상사업의 결정시 선진국에서와 같이 '평가하지 않아도 되는 사업목록의 제시(Negative Lists)방식'에 예비평가를 도입한 완전한 스크리닝 제도가 아니라, 기존의 '목록제시법(Positive

lists)' 방식을 그대로 유지하되, 이 방식의 단점을 보완하기 위하여 대상사업을 제1종 사업, 제2종 사업, 두 부류로 나누어 평가대상 여부를 융통성 있게 판단할 수 있도록 한 것이다. 즉, 제1종 사업에 해당하는 사업은 무조건 환경영향평가 대상사업으로 바로 스코핑을 실시하며, 제2종 사업에 해당하는 사업(제1종 사업의 75% 규모 수준의 사업, 표 1의 국가 대상사업 참조)은 법 제 4조 3항의 규정에 의한 판정기준에 근거<sup>30)</sup>하여, 해당사업이 환경에 미치는 영향이 지대하여 평가를 실시할 필요가 있다고 판단될 경우에만 환경영향평가를 실시하도록 하는 것이다. 제2종 사업의 신설은 제1종 사업에 해당되는 사업의 범위가 크다는 점을 고려하여, 그 범위 이하에 해당하는 사업이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 도입되었다. 제2종 사업 중 환경에 영향이 크지 않은 일반적인 사업인 경우에는 환경영향 저감방안만으로 사업을 승인하여 불필요한 시간과 예산 낭비를 줄이기 위한 융통성 있는 제도인 것이다. 판정기준에 의한 판정은, 환경성 장관의 가이드라인에 따라 사업의 인허가권자(예를 들어, 도로라면 국토교통성 장관, 발전소라면 경제산업성 장관)가 판정기준에 맞추어 60일 이내에 판정하는데, 이때 지역의 상황을 잘 알고 있는 도도부현 지사의 의견을 청취하도록 되어있다.

이에 따라, 지자체 환경영향평가 제도를 시행하고 있는 모든 지자체에서도 국가와 같이 제1종 사업의 대상규모를 설정한 다음, 75% 규모의 사업을 제2종 사업으로 설정하여 대상사업으로 규정하고 있다.

#### (2) 사업규모

대상사업의 규모에 있어서는, 첫째, 지자체 환경영향평가에서는 국가의 환경영향평가보다 소규모의 사업까지 규모기준을 강화하고 있다.

우리나라에서는 법 상 국가 대상사업 규모의 50% 수준으로 규정하고 있으나, 일본의 경우는

국가의 제도가 나중에 제정된 관계로 이러한 관련 규정이 없다. 다만, 법 상의 대상사업을 지자체의 조례에서 침해할 수 없도록 규정(법 제 60조)하고 있다. 따라서, 각 지자체 별로 대상사업의 규모는 상당히 다양하게 나타나고 있다. 이를 세부적으로 살펴보기 위하여 표 1에서의 동경도, 후코오카현의 대상사업 규모를 살펴보면, 동경도<sup>14)</sup>의 경우, 기본적으로는 국가 대상사업 규모의 75% 수준으로 설정하고 있으며, 동경도의 고밀화를 반영하여 길이가 길거나, 면적이 많이 소요되는 사업인 도로, 철도, 폐기물처리장, 공업단지, 신도시 기반정비, 유통업무 등의 사업에 대해서는 국가 규모의 전 사업 또는 국가 규모의 10%, 30% 수준으로 강화하고 있다. 후코오카현<sup>17)</sup>의 경우는, 기본적으로 국가 대상사업규모의 50% 수준으로 설정하고 있는데, 이는 조례 제정 이전 '요강'에 의한 대상사업의 규모를 그대로 산정한 결과 국가 규모의 50%으로 설정된 것이다. 또한, 사가현(左賀縣) 등 8개 현의 대상사업 규모를 특징적으

로 비교해보아도, 현마다 대상사업의 규모가 서로 다양하지만, 대부분 국가의 대상사업 규모보다 강화된 규모기준을 볼 수 있는데, 오이타현(大分縣)<sup>11)</sup>의 경우는 국가 규모의 75%수준을, 카가와현(香川縣)<sup>28)</sup>의 경우는 75%의 규모수준으로 하되, 넓은 토지면적이 필요한 주택단지 조성 등의 사업에서는 국가수준의 20~30% 수준까지 강화, 사가현<sup>25)</sup>의 경우는 30~40% 수준으로, 군마현(郡馬縣)<sup>9)</sup>과 오사카부(大阪府)<sup>12)</sup>는 50% 수준으로, 오카야마현(岡山縣)<sup>6)</sup>의 경우는 50% 수준으로 강화하되, 넓은 토지면적이 필요한 주택단지 조성 등의 사업에서는 국가수준의 10% 수준으로 매우 강화하고 있으며, 이와테현(岩手縣)<sup>22)</sup>과 토야마현(富山縣)<sup>18)</sup>은 모든 사업을 국가수준과 동일하게 설정하고 있는 것이 특징이다.

둘째, 규모의 설정 시, 기본적으로는 사업의 규모와 종류에 따라 환경영향의 크기를 판단하고, 대상사업과 규모를 정하는 경향이 있으나, 환경에 민감한 지역 등 사업의 입지지역에 따라 대상

표 2. 일본 지자체에서 입지지역 특성을 감안하여 대상사업의 규모를 정한 사례

| 입지지역 특성                           | 대상사업 종류                         | 대상사업의 규모  |
|-----------------------------------|---------------------------------|---|
| 자연공원<br>특별지역,<br>도시계획구역,<br>수림지 등 | 골프장, 제2종 특정공작물, 택지조성            | - 부지면적이 20ha 이상의 것 (자연공원 특별지역 내 및 현 자연환경 보전지역 특별지구 내는 10ha 이상의 것) : 미에현, 사이타마현, 시가현(滋賀縣), 교토시, 고오베시 등<br>- 부지면적이 80ha 이상의 것, 단 해당부지에 도시계획구역이 포함될 경우에는 해당부지에 도시계획구역에 관한 부지면적이 50ha 이상의 것으로 함 : 나가노현(長野縣), 요코하마시(横浜市)<br>- 사업구역이 40ha 이상의 것, 단 사업구역에 수림지 등을 15ha 이상 포함한 경우이며, 사업구역 20ha 이상의 것 : 동경도 |
|                                   | 도로 (임도 등을 포함)                   | - 4차선 이상의 도로의 신설 또는 4차선 이상의 도로의 개축에서 10km 이상의 것, 자연공원의 특별보호지구 또는 특별지역에서의 2차선 도로의 신설 또는 2km 이상의 것 : 시가현, 홋카이도(北海道), 치바현, 나가노현, 미에현, 효고현(兵庫縣), 나가사키현(長崎縣), 치바시(千葉市), 교토시, 고오베시 등  |
|                                   | 댐                               | - 담수면적 면적 200ha (특별지역 등 (자연공원 특별지역 등)에서 30ha 이상) : 홋카이도, 사이타미현, 나가노현  |
| 표고                                | 일단의 토지에 대해 실시하는 구획형질의 변경에 관한 사업 | - 시행하는 토지 구역의 면적이 40ha 이상의 것 (표고 1,500m 이상의 토지에서는 5ha 이상의 것) : 나가노현 등   |

자료 : 일본 환경성, 環境影響評價制度の現状と課題について, 환경영향평가제도종합연구회 보고서, pp23, 1996에서 수정 편집.

사업의 규모 기준 등을 더욱 강화시키고 있다.

앞의 표 2에서 보는 것처럼, 각 지자체들은 자연공원이나 도시계획구역, 수립지와 표고가 높은 보전성 지역에 대해서는 일반적인 규모에 비해 더 강화하여, 대상사업의 규모를 2배 이상 강화하여 설정하고 있다.

우리나라는 국가 제도에서는 환경에 민감한 입지지역에 따른 대상사업 규모의 강화가 이루어지고 있으나(민감한 지역에 있어서의 국가 대상사업 규모 이하의 소규모 사업에 대한 사전환경성 검토가 실시되고 있음), 지자체에서는 이러한 규정이 아직 만들어지지 않고 있다. 지자체에서는 국가 대상사업보다 소규모 사업에 대해 지자체 환경영향평가를 실시한다는 사실 자체가, 개발사업에 대한 규제로 인식되고 있어, 또 다른 사업규모의 강화를 통한 대상사업의 편입은 상당한 반발이 예상되기 때문일 것이다. 이에 대한 증거로서, 서울, 인천, 경기도의 조례 상 대상사업 중 '도로건설'을 예로 들면, '신설 도로 4km이상'을 대상사업 규모로 설정하고는 세부규정으로 팔호 속에 '도시계획구역 내 폭25m 이상, 녹지지역 1.5-3만<sup>2</sup>m<sup>2</sup>이상 포함 시'로 한정함으로써, 도리어 환경에 민감한 지역만을 대상사업을 포함시켜, 대상사업을 축소(민감지역 외에는 평가대상에서 제외되는)하고 있는 경향을 나타내고 있다.

### 3. 평가항목의 비교 검토

#### 1) 평가항목 설정

일본 국가제도에서의 평가항목은 크게 4가지 범주로 분류되고 있는데, '환경의 자연적 구성요소와 양호한 상태유지' 부문, '생물다양성의 확보 및 자연환경의 체계적 보전' 부문, '인간과 자연의 풍부한 융합' 부문, '환경에의 부하' 부문이다. 국가의 환경 평가항목은 표 3에서와 같이, '환경의 자연적 구성요소와 양호한 상태유지' 부

문의 항목은 크게 대기질·악취·소음·진동·수질·저질·지하수·지형지질·지반·토양환경 등 10개 항목이며, '생물다양성의 확보 및 자연환경의 체계적 보전' 부문의 항목은 식물·동물·생태계 등 3개 항목, '인간과 자연의 풍부한 융합' 부문의 항목은 경관·자연과 융합되는 활동의 장 등 2개 항목, '환경에의 부하' 부문의 항목은 폐기물·온실효과가스 등 2개 항목, 총 17개의 평가항목을 설정하고 있다.

지자체에서는 평가항목의 설정 시, 기본적으로 국가의 17개 평가항목은 전부 포함시키고, 각 도도부현의 특성에 맞는 항목을 추가하고 있다. 구체적으로 표 3에서 살펴보면, 총 47개 도도부현 중 저주파 공기진동, 수상(水象) 등 약 44개의 항목들이 지자체 환경영향평가에서만 추가하여 평가항목으로 설정되고 있으며, 그 중에서도 일조저해(27개 현), 사적·문화재(22개 현), 저주파공기진동(21개 현), 수상(19개 현) 등 4개 항목은 대부분의 지자체에서 가장 많이 나타나는 항목이었다. 또한 국가의 17개 평가항목만을 그대로 수용한 가고시마현(鹿兒島縣) 등 9개 현에서, 최고 16개 항목을 추가한 오사카부에 이르기까지, 각 현 평균 4.3개 항목을 추가하여 평균 21.3개 항목이 설정되고 있는 것으로 분석되었다.

또, 지자체의 제도에서는 수는 적지만 '안전', '지역분단' 등의 지역사회에 대한 영향을 대상으로 하는 것들도 있으며, '경관'에 대해서도 '자연경관'에 한정되는 것이 아니라 '역사적·문화적 경관'과 '지역경관과의 조화', '도시경관'도 포함한 양호한 경관의 형성 같은 관점에서 예측평가를 실시하는 경우가 있다. 누적적 영향을 평가하기도 하는데, 예로는 해당 사업 이외의 활동에 의한 대기와 수질 등의 오염의 종합적 부하를 들 수 있다. 또한 최근 국제적인 경향을 반영하여 일부 지자체에서는 지구적인 항목을 고려할 수 있도록 '온실효과가스(국가에도 포함)', '오존층 파괴물질' 등이 포함되어 있는 것이 특징이며, 주민

이 실제적으로 바로 느낄 수 있는 환경지표인 '저주파 공기진동', '일조저해', '전파장해' 등도 추가로 포함되어 있다.

지자체에서는 위에서와 같이 기본적으로 설정한 평가항목을 기본으로 하여, 스코핑(Scoping) 과정에서 평가항목을 가감하여 설정하게 된다. 국

가에서도 평가항목은 강제규정이 아니며, 17개의 기본항목 중에서 사업의 특성과 사업의 장소별로 스코핑을 하도록 하고 있는 것과 마찬가지로이다.

평가항목 중 '생태계' 항목의 '식물', '동물' 항목과의 차이에 있어서는 환경성, 동경도와의 협의결과, '식물'과 '동물'은 각 종들 개체를 보

표 3. 일본 국가와 동경도, 후코오카 현, 47개 도도부현의 평가항목 분석결과

| 구 분 | 자연적 구성요소와 양호한 상태 유지       |  |   | 생물다양성 확보 및 자연환경의 체계적 보전                        | 인간과 자연의 풍부한 융합                               | 환경에의 부하  | 항목 합계   |
|-----|---------------------------|--|---|--|--|--|---|
|     | 대기환경                      | 수환경  | 토양환경  |  |  |  |   |
| 국가  | -대기질<br>-악취<br>-소음<br>-진동 | -수질<br>-저질<br>-지하수   | -지형·지질<br>-지반<br>-토양  | -식물<br>-동물<br>-생태계                             | -경관<br>-자연과 융합하는 활동의 장                       | -폐기물 등<br>-온실효과가스 등  | 17개 항목  |
| 지자체 | 동경도                       | -저주파공기진동<br>-풍해<br>-전파장해   | -수상   |  | -일조저해<br>-사적·문화재                             |  | 23개 항목  |
|     | 후코오카                      |  | ※국가항목중 지하수 제외   |  | -일조저해  |  | 17개 항목  |
|     | 47개 도도부현                  | -저주파공기진동(21)<br>-기상(11)<br>-풍해(7)<br>-국지풍(1)<br>-전파장해(13)<br>-전자파(1) | -수상(19)<br>-수환경(1)<br>-지하수의 변화(1)<br>-하천의 변화(2)<br>-해황의 변화(1)<br>-유량·유속(6)<br>-조류(4)<br>-수온(3)<br>-수이용(2)<br>-우수배수(2) | -토지의안정성(1)<br>-토사유출퇴적(1)<br>-지상(3)<br>-국토보전(1) | -수림지(1)<br>-수생생물(8)<br>-해역생물(3)<br>-해역생태계(2) | -자연경관(1)<br>-도시경관(1)<br>-역사문화적 경관(2)<br>-야외레크레이션지(3)<br>-가까운자연(1)<br>-일조저해(27)<br>-광해(光害)(6)<br>-지역분단(1)<br>-안전(1)<br>-지역교통(1)<br>-문화환경(1)<br>-사적·문화재(22)<br>-매장문화재포장지(4)<br>-전승문화(1)<br>-역사문화적특성(3) | -건설공사부산물(11)<br>-대기·수질부하(1)<br>-수(水)사용(1)<br>-지구환경(1)<br>-오존층 파괴물질(5) |

주 : 지자체 란은 국가 항목을 기본으로 하고 추가항목만 제시된 것임.

47개 도도부현 란은 국가 란에 제시된 항목을 제외하고 제시된 것이며, (괄호) 안 숫자는 도도부현의 수입.

자료 : 47개 도도부현 조례, 협의결과 및 관련 자료에 근거하여 연구자가 작성

는 것이고, '생태계'는 예를 들면 한 종이 멸종될 경우 먹이사슬의 변화 등에 대한 영향 등 종합적인 것을 보는 항목이라고 설명하고 있다. 물론 이러한 '생태계' 항목을 평가하는 것은 어렵고 실제 평가서에도 상당히 개념적으로 평가되고 있는데, 평가항목에 대한 세부적인 평가방법의 기준 정립이 일본에서도 아직 되어있지 않은 상태이다. 다만 평가작업의 진행과정에서 가능한 범위 내에서 평가하도록 하고 있으며, 이 항목은 개발사업자에게 이러한 내용도 평가하라는 상징적인 의미로 삽입한 것이라고 설명하고 있다. 또한 평가항목 중 '온실효과가스' 항목을 포함시킨 이유도 지역의 온실가스 전체 총량을 점차 줄여가자는 의식을 갖도록 한 것이다.

한국의 6개 지자체의 경우, 국가의 평가항목을 대부분 수용하고 상당한 특성적인 평가항목들을 추가하고 있는 일본과는 달리, 국가의 23개 평가항목 중에서 역시 선별하여 축소 채택하거나, 그대로 수용하고 있다. 예를 들면, 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 수준이다.

따라서, 앞으로 일본과 같이 지자체의 지역적·환경적 특성을 반영한 평가항목의 재검토가 필요할 것이며, 지역의 환경을 토대로 지구적인 환경에 기여할 수 있도록, '온실효과가스', '오존층 파괴물질' 등의 항목을 추가로 포함시키는 방향으로의 전향적인 검토가 필요할 것이다.

## 2) 스코핑의 도입

일본 국가제도에서 새로이 도입된 스코핑 제도란, 과거에는 평가항목을 법 상에 고정하여 규정하였으나, 대상사업이 환경에 주는 영향을 고려하여 평가항목 및 범위, 깊이 등을 사전에 협의를 통하여 결정할 수 있도록 '방법서'를 작성하는 단계를 새로이 추가한 것인데, 이 단계에서 주민참여도 1회 추가하게 되었다. 이에 따라, 일본에서의 국가제도 절차는 [대상사업의 결정(제1종 사업, 제2종 사업) → 방법서의 작성 → 주민참여 1차 → 준비서(평가서 초안)의 작성 → 주민참여 2차 → 평가서의 작성 → 평가서 제출 및 협의 → 사후 환경영향조사]의 순서가 되고 있다.

이에 따라, 지자체의 경우도 국가와 마찬가지로 '방법서(동경도와 후코오카현에서는 '조사계획서', 그 외 지자체에 따라 '실시계획서', '사전조사서', '자연개관조사의 제출' 등 명칭이 다양함)의 '사전수속' 규정을 도입한 단체가 총 47개 시도부현 중 28개 현이며, 또 규정은 갖지 않지만 실제적으로 '사전지도'를 실시하고 있는 현을 포함하면 47개 시도부현 모두에서 어떠한 형태로든 '사전지도'를 실시<sup>29)</sup>하고 있다(그림 1 참조).

한국의 경우는, 일본의 과거 '각의결정'에서의 절차와 동일한 [법적 평가 대상사업 → 평가서 초안의 작성 → 주민참여 → 평가서의 작성 → 평가서 제출 및 협의 → 사후 환경영향조사]의 기본적인 절차를 국가 환경영향평가 제도에서 현재에도 그대로 채용하고 있다. 그러나, 그동안의 제도 시행과정에서 대상사업의 경직성과 평가항목의 과다에 따른 백과사전식 획일적인 평가결과의 문제점이 노정되면서, 스크리닝과 스코핑의 도입 필요성이 수없이 논의되어 왔다. 또한 유사한 절차를 가졌던 일본에서 스크리닝과 스코핑이 일부 도입되자, 한국에서도 환경영향평가 절차의 개선에 대한 논의가 무르익게 되었다. 이에 따라,

최근에 도입되고 있는 지자체 환경영향평가 조례에서는 이점을 반영하여, 서울특별시, 충청남도에서 평가서 초안의 작성 이전에 '환경영향평가서 작성계획서'를 제출하고, 이에 따른 주민참여도한 단계 추가함으로써, 일본의 '방법서' 단계를 부분적으로 도입하고 있다. 또한 이에 더하여, '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 약식 스크리닝 절차를 일부 도입<sup>4)</sup>하고 있다.

#### IV. 결 론

본 연구는 일본의 지자체 환경영향평가 제도를 구체적으로 고찰하고, 우리나라 지자체의 제도와 비교한 뒤, 이 결과를 토대로 앞으로 우리나라의 지자체 환경영향평가 제도의 발전방향을 제시하고자 하는 것에 그 목적이 있었으며, 본 논문에서는 대상사업과 평가항목을 중심으로 고찰하였다. 지금까지의 연구결과와 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 일본과 한국의 정치체제의 차이에 따라, 일본에서는 지자체에서의 환경영향평가 제도 운용 경험이 국가 제도의 기초가 되는 상향식(Bottom-up Approach) 환경영향평가 제도가 되고 있으며, 한국에서는 국가의 제도 운용 경험이 지방자치단체에 전수되는 하향식(Top-down Approach) 환경영향평가 제도가 되고 있었다.

둘째, 계획에 대한 평가 유무에 있어서, 일본에서는 항만계획에 대한 특례조항을 제외하고 상위의 계획에 대한 국가 제도의 도입은 향후 과제로 보류되었으나, 지자체에 있어서의 계획에 대한 환경영향평가는 현재 동경도, 사이타마 현 등에서부터 지역 특성에 맞는 계획에 대한 평가 절차를 조례의 제정을 통해 실험적으로 운영하고

있으며, 계획에서 개발사업까지 일원화된 평가 체제를 갖추고 있다. 이러한 지자체에서의 실험적인 경험 후, 국가의 제도가 표준화된 틀을 가지고 탄생하게 될 것으로 보이며, 개발사업에 대한 환경영향평가 제도의 구축과 같이 상향적 제도 도입의 형태를 보여주고 있다. 한국의 경우는 국가제도에서는 사전환경성 검토 제도가 시행되고 있으며, 지자체에서는 전혀 시행이 고려되지 않고 있으나, 지자체 환경영향평가 제도의 경험과 함께 조기에 계획평가가 도입되어야 할 것이다.

셋째, 일본의 대부분의 지자체에서는 국가의 대상사업을 기본적으로 모두 수용하고, 국가의 대상사업이 아닌 사업을 지자체의 특성에 맞추어, 총 47개 시도부현에서 하수종말처리장 등 약 45개의 사업들이 지자체 환경영향평가에서만 추가하여 대상사업으로 설정되고 있었다. 또한 국가 사업에 더하여, 5개 사업을 추가한 미야기현에서부터 19개 사업을 추가한 군마현에 이르기까지 각 현 평균 98개 사업을 추가하고 있는 것으로 분석되었다. 한국의 6개 지자체의 경우는 국가의 17개 대상사업 중에서 선별하여 평균 11개 사업만을 수용하고 있는 것에 차이가 있으며, 추가되는 지자체 고유의 사업도 6개 지자체 총 6개 사업에 불과하여, 앞으로 지자체의 특성을 반영한 사업의 추가를 좀더 전향적으로 충분히 고려할 필요가 있었다.

넷째, 스크리닝 절차를 도입하여, 대상사업을 제1종 사업과 이의 75% 규모수준 사업인 제2종 사업, 두 부류로 나누어, 제2종 사업의 경우에는 판정기준에 따라 평가대상 여부를 융통성 있게 판단할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 지자체 환경영향평가에서는 한국과 같이 국가 사업규모의 50%라는 특정한 기준 없이 지자체의 특성에 따라, 국가보다 소규모의 사업까지 규모기준을 강화하고 있다. 또한, 규모의 설정 시, 기본적으로는 사업의 규모와 종류에 따라 환경영향의 크기를 판단하고, 대상사업과 규모를

정하는 경향이 있으나, 자연공원, 도시계획구역, 수립지와 표고가 높은 보전성 지역 등 환경에 민감한 지역에서는 대상사업의 규모 기준 등을 2배 이상 강화시키고 있다. 한국의 지자체 경우에는 이러한 강화기준이 없이 도리어 완화되고 있어 일본과 같은 강화기준의 마련이 재검토되어야 할 것이다.

여섯째, 평가항목의 경우, 국가의 17개 평가항목은 전부 포함시키고, 각 도도부현의 특성에 맞는 항목을 추가하고 있는데, 총 47개 도도부현에서 약 44개의 항목들이 추가되었으며, 일조저해, 사적·문화재, 저주과공기진동, 수상 등 4개 항목은 대부분의 지자체에서 가장 많이 나타나는 항목이었다. 또한 국가의 17개 평가항목 항목만을 그대로 수용한 가고시마현 등 9개 현에서, 최고 16개 항목을 추가한 오사카부에 이르기까지, 각 현 평균 4.3개 항목을 추가하여 평균 21.3개 항목이 설정되고 있는 것으로 분석되었다. 한국의 6개 지자체의 경우는 국가의 23개 평가항목 중에서 선별하여 축소 채택하거나, 그대로 수용하고 있었다. 따라서, 앞으로 일본과 같이 지자체의 지역적·환경적 특성을 반영한 평가항목의 재검토가 필요할 것이며, 지역의 환경을 토대로 지구적인 환경에 기여할 수 있도록, '온실효과가스', '오존층 파괴물질' 등의 항목을 추가로 포함시키는 방향으로의 전향적인 검토가 필요할 것이다.

마지막으로, 일본에서는 스코핑 절차를 도입하여, '방법서'를 작성하는 단계를 새로이 추가하고, 이 단계에서 주민참여도 1회 추가하게 되었다. 한국의 경우도 최근 서울특별시, 충청남도에서 평가서 초안의 작성 이전에 '환경영향평가서 작성계획서'를 제출하고, 이에 따른 주민참여도 한 단계 추가함으로써, 일본의 '방법서' 단계와 유사한 제도를 도입하고 있었다. 따라서, 우리나라의 국가 제도에서도 지자체에서의 도입 및 정착과정을 선도할 수 있는 스코핑 절차의 도입을 적극적으로 추진해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 남영숙, 1995, 지속가능한 지역사회 건설을 위한 지방자치단체 환경성 평가에 관한 연구, 환경리포트 14.
- 남영숙, 1996, 지자체 실시에 따른 환경영향평가 제도의 내실화를 위한 연구, 한국환경기술 개발원, 12.
- 성현찬 등, 1993, 환경영향평가서의 내실화를 위한 연구, 환경저.
- 성현찬·민수현, 2003, 지방자치단체 환경영향평가 조례 비교 연구, 한국환경영향평가학회지 12(3): 137-150.
- 조진상, 1995, 독일지방자치단체의 환경영향평가 경험.
- 岡山縣, 1999, 岡山縣環境影響評價等に關する條例(條例 7).
- 京都市, 1998, 京都市 環境影響評價等に關する條例(條例 44).
- 廣島市, 1999, 廣島市 環境影響評價條例(條例 30).
- 群馬縣, 1999, 群馬縣環境影響評價條例(條例 19).
- 埼玉縣, 2002, 埼玉縣 戰略的 環境影響評價實施要綱.([http://www.pref.saitama.jp/A09/BB00/a\\_sesu/saitamaSEA/index.html](http://www.pref.saitama.jp/A09/BB00/a_sesu/saitamaSEA/index.html))
- 大分縣, 1999, 大分縣環境影響評價條例(條例 11).
- 大阪府, 1998, 大阪府環境影響評價條例(條例 3).
- 東京都 環境局, 2003, 計劃段階 環境影響評價(計劃アセス)手續について, 1.
- 東京都, 2002, 東京都環境影響評價條例(條例 127).
- 名古屋市, 1998, 名古屋市 環境影響評價條例(條例 40).
- 福岡市, 1996, 福岡市 環境基本條例(條例 41).
- 福岡縣, 1998, 福岡縣環境影響評價條例(條例 39).
- 富山縣, 1999, 富山縣環境影響評價條例(條例 38).
- 三重縣, 2002, 三重縣 環境調整システム推進要綱.
- 仙台市, 1998, 仙台市 環境影響評價條例(條例 44).
- 神戸市, 1997, 神戸市 環境影響評價等に關する條

- 例(條例 29).
- 岩手縣, 1998, 岩手縣環境影響評價條例(條例 42).
- 戰略的 環境アセスメント研究會, 2001, わかりやすい戰略的 環境アセスメント, 「戰略的 環境アセスメント綜合研究會報告書」, 中央法規出版, 37.
- 戰略的 環境アセスメント綜合研究會, 1999, 戰略的 環境アセスメントに關する國內外の取組と我が國における今後の展望について, 「戰略的 環境アセスメント綜合研究會中間報告書」, 1-2, .11-27.(<http://assess.eic.or.jp/houkokusho/sea9907/>)
- 佐賀縣, 1999, 佐賀縣環境影響評價條例(條例 25).
- 川崎市, 1991, 川崎市 環境基本條例(條例 28).
- 千葉市, 1998, 千葉市 環境影響評價條例(條例 39).
- 香川縣, 1999, 香川縣環境影響評價條例(條例 2).
- 環境省, 1996, 環境影響評價制度の現狀と課題について, 環境影響評價制度綜合研究會報告書, 5-6, 22.
- 環境省, 1997, 環境影響評價 技術指針等に關する 基本的事項, 457.
- 環境省, 2003, 環境影響評價情報支援ネットワーク, 環境影響評價法について(<http://assess.eic.or.jp>)
- 環境省, 2003, 環境影響評價制度 관련 자료 4-④.



K C I