

연구논문

서울시 환경영향평가 제도에 대한 연구

김임순* · 한상욱**

광운대학교 환경대학원*, 광운전략환경평가연구소**

(2007년 10월 9일 접수, 2007년 11월 26일 승인)

A Study on Environmental Impact Assessment System of Seoul City

Im-Soon Kim* · Sang-Wook Han**

Graduate School of Environmental Studies, Kwangwoon University, Seoul, Korea*

Kwangwoon Strategic Environmental Assessment Institute**

(Manuscript received 9 October 2007; accepted 26 November 2007)

Abstract

Environmental Impact Assessment (EIA) is a kind of planning technique to seek ways to minimize environmental impact, a scheme to encourage sustainable development. With the launch of the Ministry of Environment in 1980, the EIA was introduced in Korea. Its full operation was initially driven by regulations on documenting EIA reports in 1981, which was piloted as a decision-making scheme where final decision were made at the development department after considering opinions suggested by the Ministry of Environment. At that time, dominance of the economic logic overwhelmed environ-friendly opinions, but thanks to the fourth revision of the Environmental Conservation Law in 1986, private projects came to be included on the EIA list. This was a turning point for the EIA to become a regulatory system.

Local governments are also conducting the EIA regardless of the national-level EIA. In order to prevent and resolve increasingly severe environmental problems in Seoul in advance due to various construction projects, the Seoul Metropolitan Government, for the first time as a local government in Korea, legislated city decrees to introduce the EIA which has been underway from September 1, 2002. In particular, the Seoul government, unlike the Ministry of Environment, has included construction works on the list of evaluation projects, adopting the scoping and screen procedure scheme. In addition, complementing operational setbacks, the city government has revised and implemented decrees and enforcement laws on the Impact Assessment on Environment, Transportation and Disasters by shortening the consultation period, eliminating the submission of reports on construction, and expanding the waiver requirements in consultation over the reports.

Therefore, development measures for the EIA scheme of the Seoul Metropolitan Government will be the target of the research. To that end, the up-to-date data of the Ministry of Environment, the Seoul government and local governments was collected, and latest materials from the EU, previous research and the Internet were gathered for analyses. By doing so, the flow of the EIA was reviewed, and the EIA schemes of local governments under the national EIA were analyzed. Furthermore, based on the Seoul government's recent data on the EIA based on the decrees, the background and legislation of the Seoul government's EIA were analyzed along with the developments for the environmental organizations. Setbacks were derived from the implementation period, evaluation procedures, consultation period and details of the EIA, and corresponding development measures were proposed.

Key words : EIA, PERS, SEA

1. 서론

1. 연구 배경

개발활동으로 인한 환경훼손과 환경오염의 예방을 위한 정책도구로 환경영향평가제도가 시행되고 있다. 환경영향평가제도는 1977년에 제정된 환경보전법에 근거하여 1980년도에 환경청이 설립되면서 도입되었다. 1981년에 환경영향평가서작성 등에 관한 규정제정으로 본격 시행되었으며 환경청이 의견을 개진하고 개발부서는 의견을 참작하여 개발여부의 결정을 내리는 의사결정형 제도로 시도되었다. 그러나 1986년 환경보전법 4차 개정에 의하여 민간사업이 환경영향평가 대상사업으로 포함되면서 규제형 제도로 전환되었다. 이는 협의내용의 반영요구, 사후관리제도 도입, 협의기준초과부담금제도, 벌칙조항 등이 포함된다. 이후 환경정책기본법, 환경영향평가법에 이어 환경·교통·재해등에관한영향평가법으로 시행근거가 변경되었다. 사전협의제도는 개별법령에 시행근거를 두고 부처 간 협의차원에서 운영되어 왔는데 1993년에는 환경정책기본법 시행령에 근거하여 국무총리훈령으로 [행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정]을 제정함으로써 시행근거가 마련되었다(김임순외, 2003).

이후 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA)와 사전환경성검토(Prior Environmental Review System, PERS)의 개선과 양제도의 효율적인 연계운영 등을 위하여 환경

부는 2006년 6월 1일 시행 목표로 2005년 5월 31일 환경정책기본법을 개정하였다.

국가의 환경영향평가와는 별개로 지방자치단체에서도 환경영향평가가 시행되고 있다. 광역자치단체인 시·도에서는 관할지역의 특수성을 고려하여 조례에 근거한 지방환경영향평가제도가 도입되었다. 지방자치단체의 환경영향평가제도의 시행근거는 1997년 개정된 환경영향평가법에서 처음 마련되었고 1999년 제정되고 2001년부터 시행된 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에서 그 근거를 이어받았다(김임순외, 2003).

서울시는 각종 개발 사업으로 날로 오염되어 가는 서울의 환경문제를 사전 예방 해결하기 위하여 국내 지방자치단체로서 처음으로 환경영향평가 조례를 제정하여 2002년 9월 1일부터 시행하고 있다. 서울시 환경영향평가는 사업자가 개발계획을 수립, 결정함에 있어 사업시행으로 주변 환경에 미치는 부정적인 요인을 제거하거나 최소화하는 절차적 수단이라고 할 수 있다. 이러한 절차를 통해 서울시는 환경에 대한 정보를 제공받고, 저감방안 및 완화수단을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 의사결정을 하고 있다. 제도 운영은 사업자가 작성 제출한 작성계획서 검토, 평가서 초안 검토, 평가서 협의, 각 분야의 전문가로 구성된 환경영향평가심의위원회의 심의, 평가서 협의내용 사후관리 등을 하고 있다. 특히 서울시는 환경부와는 달리 건축물을 평가 대상사업에 포함시키고, 스코핑·스크리닝 제

도를 도입하고 있다. 또한 시행상의 문제점을 보완하여 협의기간 단축, 건축물에 대한 작성계획서 제출생략, 평가서 협의절차 면제조건을 확대하는 등의 서울특별시환경 교통 재해영향평가조례 및 시행규칙을 개정하여 시행하고 있다(서울시, 2007).

서울시 환경영향평가 주요내용은 서울특별시환경·교통·재해영향평가조례에 의하여 연면적 10만 m²이상 건축물 등 26개 사업을 대상으로 하고 있다. 평가항목은 국가제도와는 달리 3개 분야 22개 항목으로 해양부문은 제외되어 있다. 자연환경분야에는 기상, 지형·지질, 동·식물, 수리·수문 등이 포함되어 있으며 생활환경분야는 토지이용, 대기질, 온실가스, 수질, 토양, 폐기물, 소음·진동, 악취, 전파 장애, 일조장애, 위락·경관, 위생·공중보건 등이 포함되어 있다. 사회·경제분야에는 인구, 주거, 산업, 공공시설, 교육, 교통(교통영향평가 제외대상 사업에 한한다), 문화재 또는 역사·문화적으로 보전가치가 있는 건조물, 유적 등이 포함된다.

서울시에서는 2차례의 조례 개정을 통하여 처리기간을 대폭단축 하고 주민 의견 수렴을 강화하기 위해 공람·공고 내용을 환경영향평가서에 첨부토록하고 특히 2007년부터는 사업지구 내 주민의 홍보방법으로 반경 500m내 주민들을 대상으로 통·반장을 통한 평가서 초안 요약본을 송부하도록 하고 있다. 이러한 노력에도 불구하고 사업자를 비롯한 일부에서는 환경영향평가 제도를 행정규제로 보는 시각이 있고 한편에서 개발을 위한 환경적 면죄부가 아니냐는 상반된 의견이 있다(조영호, 2007).

2. 연구 목적

환경영향평가제도는 1977년 12월 제정된 환경보전법에 도로의 건설 등 3개 사업을 대상으로 처음 도입되어 1981년 관련 규정이 제정되면서부터 본격적으로 시행되었으며, 2006년 현재 17개 분야 62개 사업을 대상으로 확대 시행되고 있다. 그러나 평가대상사업의 규모가 '택지개발사업 30만m² 이상' 등 대규모 개발사업 위주로 시행되고 있어, 도시가 이미 과밀 개발된 서울의 경우, 대형건물 건축사업

이나 재개발사업 등 도시환경문제를 유발할 우려가 있는 도시형 개발사업의 사전관리체계가 미흡한 상태이다. 이와 같은 점을 고려하여 국가의 환경영향평가제도와, 지방자치단체의 환경영향평가를 분석하고 개선방안을 제안하기 위하여 이 연구는 다음과 같은 목적을 가지고 수행하였다. 1) 지방자치단체의 환경영향평가의 이론적 체계를 정립한다. 2) 서울시의 조례에 의한 환경영향평가제도를 분석한다. 3) 이를 통하여 서울시의 환경영향평가의 발전방안을 제시하였다.

II. 연구내용 및 방법

1. 연구 내용

위와 같은 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체의 환경영향평가의 문제점과 제도화에 따른 선결과제를 이론적으로 체계화하였다. 이를 통하여 국가제도와 지방제도의 차이점을 분석하고 지역환경평가 도입시 고려사항을 기술하여 제도화방안을 도출하였다. 서울시의 환경영향평가를 분석하여 도입배경과 조례제정, 환경분야조직을 분석하고 추진현황을 정리하였다. 또한 서울시의 평가대상, 평가항목, 평가절차, 평가주체, 평가시기, 협의기간, 협의절차 면제조건, 사후관리 등을 연구 내용으로 하였다.

2. 연구 방법

이 연구를 위하여 환경부 및 서울시와 지방자치단체의 자료 및 외국의 최신자료 등을 수집하였으며 EU의 문서, 선행 연구자료 및 인터넷검색 등을 통한 최신정보를 입수하여 분석하였다. 이를 통하여 환경영향평가의 흐름을 개관하고 국가의 환경영향평가제도하의 지방자치단체의 환경영향평가제도를 분석하였다. 또한 조례에 의한 서울시의 환경영향평가 현황자료를 통하여 서울시의 환경영향평가 도입배경과 조례제정부문을 분석하였으며 환경분야 조직과 추진현황을 분석하였다. 환경영향평가의 실시시기, 평가절차, 협의기간과 협의내용 등을 통하여 문제점을 도출하였으며 발전방안을 제시하였다.

III. 연구결과 및 고찰

1. 지방자치단체의 환경영향평가

1990년대에 접어들어 경제문제와 환경문제가 세계적인 논의의 양축을 이루며 1992년 6월 UNCED는 환경과 개발에 관한 리우선언과 의제 21를 통해 지속가능한 발전에 세계적인 합의를 보았다(IAIA, 2002; UNEP, 2004). 환경과 개발에 관한 리우선언에서는 개발과정에서 환경영향평가제도가 접목되어야 할 것을 천명하고 있다. 개발은 인간 중심으로 논의되어야 하며 인간은 자연과 조화를 이룬 건강하고 생산적인 삶을 향유하여야 한다. 또한 개발의 권리는 개발과 환경에 대한 현대와 차세대의 요구를 공평하게 충족할 수 있도록 실현되어야 하며 지속가능한 발전을 성취하기 위하여 환경보호는 개발과정에 중요한 일부로 구성되어야 한다. 환경에 심각한 악영향을 초래할 가능성이 있으며 관할 국가당국의 의사결정을 필요로 하는 사업계획에 대하여 환경영향평가가 국가적 제도로 실시되어야 한다. 또한 의제 21에서는 환경과 개발의 통합, 공공의 참여 등 법체제와 절차가 마련되고 자치단체의 역할을 강조하고 있다. 정책, 계획 및 집행단계에서 효과적인 법체제의 마련 및 환경과 경제의 통합회계 수립, 의사결정에 있어서 공공의 참여 그리고 지방자치단체의 참여와 협조가 지속가능한 개발의 실현에 있어 중요한 요인이다.

1995년 6월부터 주민직선에 의한 자치단체장과 지방의원의 선거로서 지방자치제도가 실시된 후 각종 환경관계 조례가 제정되고, 환경담당부서가 확대 개편되는 등 환경행정 조직이 강화되고 있다. 1998년 7월 제2기에 이어 2002년 7월의 제3기 지방자치시대에 접어들어 지역특성에 맞는 환경정책의 입안 및 집행능력이 요청되고 있다. 정책목표의 계층화 과정에 환경영향평가 절차의 통합과 함께 지방자치단체의 의사결정과정에 환경영향평가제도의 접목은 필연적인 과제이다.

1) 지방자치단체의 환경영향평가 문제점
평가대상으로 정책, 계획, 프로그램을 포함시키

는 것은 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거 등의 조치에 부합된다. 사업의 경우 국가제도에서 정하고 있는 대상사업의 종류로서 국가제도에서 정한 사업규모 미만으로서 100분지 50이상에 해당되는 사업과 100분의 50미만이거나 국가가 정한 사업이외의 사업으로서 미리 환경부장관과 협의한 사업으로 하고 있다. 문제점으로는 첫째 모법과의 부적합성 문제이다. 시행령 제3조(시, 도 영향평가 대상사업의 범위)에서는 법 제4조 제3항에서 대통령령이 정하는 범위라 함은 '시행령 별표 1에서 정한 규모 미만으로서 동 규모의 100분지 50이상 및 100분지 50미만 또는 별표 1에서 정하지 아니한 사업으로서 광역자치단체장이 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의한 범위'로 규정하고 있다. 따라서 입법취지로 볼 때, 지역환경영향평가는 법상의 환경영향평가와 어느 정도 적합성을 유지하도록 요구받고 있다. 그러나 환경영향평가서 초안의 작성을 생략하고 주민의견의 수렴절차를 간소화함으로써 절차이행이 국가제도보다 수월할 경우 국가제도에 의한 절차이행을 회피하기 위한 수단으로 이용될 소지가 있다. 둘째, 위임범위를 벗어난 축소 문제이다. 지방자치단체마다 통합평가법령상의 취지와 체계에서 벗어난 지역 환경영향평가가 제도화 될 경우 환경영향평가의 본질을 벗어날 수 있다. 법상의 위임범위가 본질적으로 평가대상사업의 범위에 한정되어 있다는 점을 고려할 때 국가와 자치단체간에 중점평가항목의 설정규정을 활용하여 대상항목을 과도하게 축소하거나 절차를 지나치게 축소시킬 우려가 있다. 셋째, 국가제도의 문제점의 답습가능성 문제이다. 우리나라는 중앙집권적 전통이 오랫동안 유지되어 지방단위의 고유제도를 가져보지 못한 것이 현실이다. 일본, 독일 등은 지방자치단체에서 환경영향평가제도를 먼저 도입하여 발전시켜 오다가 국가제도로 정착되는 과정을 겪었으며, 미국의 경우는 연방정부가 먼저 도입하고 이를 모형으로 하여 지방제도로 발전됨으로써 중앙과 지방간의 조화로운 제도운영을 하고 있다. 따라서 지방환경평가는 국가제도의 문제점이 보완될 수 있어야 한다.

2) 지방 환경영향평가제도화에 따른 선결과제

환경영향평가란 정책, 계획, 프로그램, 사업의 실시 등에 따라 사회·경제적·환경적인 직·간접·누적영향에 대하여 미리 조사·예측·평가하고 그 결과를 지역의 바람직한 환경기준과 비교하여 의사결정을 지원하게 된다. 그러나 현재의 환경영향평가는 사실상 정책, 계획, 프로그램과 관련이 미흡한 채 실시되고 있다. 따라서 지역의 환경수준을 결정짓는 '환경용량'에 대한 조사와 이에 기초한 지역 환경 기준의 설정 등 의사결정의 초기단계에서부터 환경관리방안이 마련되어야 한다. 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법상 평가기준은 환경정책기본법 제10조(환경기준의 설정)에 규정된 환경기준으로 하도록 하고 있다.

환경정책기본법 제10조제3항에 의하면 "서울특별시·광역시장 또는 도지사는 지역 환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경부장관의 승인을 얻어 당해 자치단체의 조례로 별도의 지역 환경기준을 설정할 수 있다"라고 규정하고 있다. 또한 동법 제11조(환경기준의 유지)에서는 환경에 관여되는 법령의 제정, 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거를 고려하도록 하고 있다. 이는 지역 환경관리방안으로서 환경보전계획의 수립 및 환경영향평가조례의 제정을 요구하는 것이다.

따라서 지역 환경기준의 설정과 지역 환경보전계획의 수립이 병행되어 진행되어야 한다. 지역 환경보전계획은 지역 환경기준의 유지 달성을 목표로 우선 지역의 환경용량의 파악과 사회·경제적인 변화에 따라 예견되는 환경의 문제를 중심으로 토지이용의 규제 및 배출규제 등이 포함되어야 한다. 또한 지속적인 환경조사가 실시되어야 하며 지역 환경질에 대한 정확한 자료가 필요하다.

3) 국가제도와 지방제도의 차이점

국가 환경영향평가제도는 광의로 보면 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 근거를 둔 환경영향평가제도와 토지이용 등 관계법령 및 행정계획·사업의 환경성검토에 관한 환경정책기본법에

의한 사전환경성검토제도가 있다. 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에서는 평가대상, 평가항목, 평가절차, 평가주체, 평가시기 등을 구체적으로 규정하고 있으며 전국에 공통적이다. 자치단체의 경우는 조례의 제정에 의하여 적용된다. 사전환경성검토협의제도는 개발부서의 의사결정 절차에 따라 환경부서와 협의하는 제도이나 자치단체 조례 제정시 이와 유사하게 행정계획 등을 평가대상으로 삼을 수 있을 것이다. 지방 환경영향평가제도는 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 따라 광역 자치단체의 장이 자발적으로 도입하여 시행하게 된다. 따라서 조례에 의해 평가대상, 평가항목, 평가절차, 평가시기, 협의주체, 평가서작성 및 검토·협의절차가 다양해질 수 있다.

환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 환경영향평가제도에서의 절차진행은 인·허가·승인권관이 주도하고 사전환경성검토협의제도인 경우에도 개발계획을 수립하는 행정기관이 주도한다. 환경영향평가서 및 환경성검토서의 협의의견은 환경부 및 지방 환경관서가 주로 제시하고 있다. 지방 환경영향평가인 경우 절차진행의 주도부서는 사안별로 행정내부 또는 외부기관이 되며 의견제시에 있어서는 개발부서, 환경부서 및 전문가 등으로 다양하게 선택될 수 있다.

지방자치단체는 지방자치법에 따라 관할지역내 구역의 조정 및 행정관리, 주민의 복리증진, 농업·상공업 등 산업진흥지역개발 및 주민생활시설 설치·관리, 교육·체육·문화·예술진흥, 지역민방위 등의 업무와 계획수립 및 인·허가·승인 등 지도·감독 업무 등 관계법령과 중앙행정기관의 위임 사무를 처리하는 등 종합적으로 사무를 취급하기 때문에 환경영향평가대상이 다양해질 수 있다.

이와 같이 지방 환경영향평가제도는 환경영향평가 대상사업을 다양화 할 수 있고 국가 환경영향평가제도와 다른 특성을 지닐 수 있다. 첫째, 지방 환경영향평가는 자발적 환경영향평가에 속한다. 둘째, 일상적 지방행정과제중 하나로 인식된다. 셋째, 일종의 지방행정내부 의사결정수단이다. 넷째, 환

경영향 분석 또는 환경영향진단의 수단으로 활용된다는 점 등으로 다음과 같이 규정할 수 있다.

(1) 환경영향평가는 개념적으로 볼 때 의무적 환경영향평가, 임의적 환경영향평가, 자발적 환경영향평가로 구분할 수 있다. 의무적 환경영향평가란 법률에 의해 시행이 강제화 되어 있는 것으로서 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 환경영향평가와 토지이용 관련법령과 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토제도를 들 수 있다. 임의적 환경영향평가란 개발부처의 의사결정과정에서 필요에 따라 환경부서와 협의하는 과정에서 환경성검토를 하게 되는 것을 말한다. 현행제도상 자발적 환경영향평가란 법에서 의무화되고 있지는 않지만 지방자치단체의 자체판단에 의해 평가를 실시하는 것을 말한다. 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제4조 제4항 및 제5항의 규정은 법적 구속력이 있는 것이 아니나 이 법의 규정에 근거하여 지방자치단체의 지방 환경영향평가제도를 조례로 도입하였을 경우에는 구속력을 갖게 된다.

(2) 지방 환경영향평가는 지방자치단체의 통상적인 행정업무의 하나이기도 하다. UNCED의 원칙과 의제 21은 개발과 환경은 통합되어야 하고 의사결정을 위한 도구이며 지방정부의 역할을 강조되고 있다. 계획을 수립하고 집행하는데 있어서 비용과 편익을 따져 본다거나 인력계획을 수립하는 것이 아주 당연한 과정인 것처럼 어떤 사업 또는 계획에 대해 환경영향을 따져 보는 것은 당연하다. 따라서 지방자치단체의 계획, 인·허가, 구매, 시설설치 등 일상적인 업무를 평가대상으로 삼는 것은 필연적이다.

(3) 지방 환경영향평가는 지방자치단체의 지방행정업무의 계획과정에서 실행 가능한 각종 대안간의 비교와 선택을 위한 정보와 자료를 계획수립자에게 제공하는 의사결정수단으로서 활용된다. 그러나 실제로는 의사결정수단이기보다 절차적수단으로 시행되고 있다. 환경영향평가는 사업주체가 사업계획을 수립하면서 사업계획의 시행에 따르는 환경상의 영향을 미리 조사·예측·평가하고 계획시행에 따라야기될 수 있는 환경상의 악영향을 최소화하도록

계획을 수정, 변경하거나 최적의 대안을 선택하는 계획과정의 일환이기도 하다.

(4) 법적 성격으로 볼 때 지방 환경영향평가제도가 계획의 승인, 시설의 설치 및 행위 등의 허가 또는 불허가를 결정하는 구속력을 가질 수는 없다 할지라도 지방자치단체가 행정재량권의 범위 내에서 인·허가 등 여부를 결정하는 것은 통상의 행정행위와 다를 바 없다. 따라서 지방 환경영향평가는 직접 인·허가 등 여부를 결정하지는 못할지라도 통상의 행정재량권으로서 환경영향평가를 하고 그 결과에 따라 제안행위에 대하여 환경적인 관점에서 행위의 제한이 가능하다고 볼 수 있다. 근거법령, 협의주체, 법적성격, 협의대상, 협의서류(작성자), 협의시기, 협의내용, 협의절차로 구분하여 사전환경성검토협의제도, 환경영향평가제도 및 지방 환경영향평가제도의 주요 차이점과 유사점은 다음과 같다(표 1).

4) 지방 환경영향평가제도 도입 시 고려사항

지방 환경영향평가제도는 다양한 형태를 나타낼 수 있다. 그러나 현행 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제4조 제4항 및 제5항에 따라 지방 환경영향평가제도 도입시 환경영향평가제도의 본질이 왜곡되어서는 안 된다. 따라서 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

(1) 환경영향평가대상이 되는 계획 및 사업의 사회성, 경제성, 기술성, 환경성 등이 개별적, 체계적으로 검토·평가되고 이를 종합하여 결론이 내려져야 한다. 어느 한 부분만이 강조되어 공정성, 형평성을 잃은 결정이 되어서는 안 된다.

(2) 환경영향평가대상계획 및 사업의 수정 또는 대안의 탐색뿐만 아니라 계획 및 사업의 취소를 고려할 수 있도록 가능한 한 조기에 평가가 착수될 수 있어야 한다. 사업계획이 이미 확정된 후 최종 승인 직전 단계에서 환경영향평가를 실시하면 대안탐색이나 취소의 기회를 갖기 어렵다.

(3) 환경영향평가과정에 주민, 전문가, 환경단체, 행정, 기타 관계인들을 가능한 한 광범위하게 참여시키는 것이 중요하다. 환경영향평가과정에 주민참

표 1. 사전환경성검토제도 · 환경영향평가제도 및 지방환경영향평가제도의 비교

구분	사전환경성검토제도	환경영향평가제도	지방환경영향평가제도
근거 법령	• 환경정책기본법	• 환경 · 교통 · 재해등에 관한 영향 평가법	• 환경 · 교통 · 재해등에 관한 영향 평가법, 지방자치법 및 조례
협약주체	• 국가 · 자치단체 · 공공기관 · 사업자	• 국가 · 자치단체 · 공공기관 · 사업자	• 좌동
법적성격	• 의무적	• 의무적	• 자발적, 의무적
협의 대상	• 행정계획 • 일정규모이상의 대상사업	• 환경영향평가 대상사업	• 환경 · 교통 · 재해등에 관한 영향 평가법에서 정한 대상사업외의 사업 • 지방자치단체의 행정업무
협의서류 (작성자)	• 사전환경성검토서 (사업자 및 대행자)	• 환경영향평가서 (사업자 및 대행자)	• 환경영향평가서 (사업자, 계획입안자, 대행)
협의 시기	• 행정계획의 수립확정전 • 개발사업 인허가전	• 실시계획 승인전 • 좌동	• 계획의 수립과정
협의 내용	• 입지의 적정성 • 개발사업의 적정성	• 환경영향평가서 작성의 적절성 및 환경영향 • 자연환경, 생활환경 및 사회 · 경제 환경등 항목에 대한 환경영향평가	• 사전환경성 검토협의 제도 및 환경 영향평가제도와 유사
협의 절차	• 개발부서의 의사결정 절차에 따라 환경부서와 협의 • 협의문서로 환경성 검토서 첨부	• 환경영향평가서 초안작성 주민 및 전문가 의견수렴, 공청회 개최, 환경영향평가서 작성 • 환경영향평가서 협의 및 사후관리	• 행정내부에서 협의형식으로 처리 • 전문가로 구성된 심의회의 심의 • 자치단체 업무 처리절차속에 환경 영향평가 편입

출처: 김임순외, 2003, 최신 환경영향평가제도 p231을 기초로 수정함.

여가 중요하게 인식되는 것은 환경영향이 복잡하고 다양해 경우에 따라서는 전문가마저도 이를 정확히 진단하기 어렵기 때문에 다양한 집단으로부터 정보나 아이디어를 얻는 것이 가능하다. 또한 환경영향평가의 성과를 주민에게 정확하게 인식시켜 환경영향평가에의 협력 및 평가결과에 대한 순응성을 제고시킬 수 있다.

5) 지방 환경영향평가의 제도화 방향

환경영향평가를 구성하는 부문은 크게 평가대상, 평가항목, 평가절차, 평가담당주체로 구분할 수 있다. 지방 환경영향평가제도를 도입하는데 있어서 고려될 수 있는 사항은 다음과 같다. ① 평가대상 설정에 있어서는 사업뿐만 아니라 정책, 계획, 프로그램의 포함 가능여부, ② 평가항목설정에서 환경 · 교통 · 재해 등에 관한 영향평가법에서 정하고 있는 항목의 취사선택의 가능 여부, ③ 환경영향평가절차에 있어서는 평가서 초안의 작성, 주민 및 전문가의 의견수렴, 협의 및 검토, 사후관리 등의 절차 및 방법, ④ 평가담당주체에 있어서는 내부기관과 외부기관 등을 들 수 있다.

(1) 평가대상의 설정

환경영향평가 개념에 따르면 원칙적으로 지방자치단체의 모든 행위가 환경영향평가의 대상이 된다. 그러나 지방행정업무는 방대하기 때문에 이들 모두에 대해 환경영향평가를 실시하는 것은 오히려 행정효율 및 행정비용의 과다, 평가의 일상화 및 형식화, 행정 처리의 지연 등의 문제점이 수반된다. 지방 환경영향평가대상은 이러한 점을 고려하여 지역실정과 행정여건에 맞게 결정되어야 하지만, 지방 환경영향평가의 기본 성격에 비추어 볼 때 가능한 한 많은 지방행정행위를 평가대상에 포함시키되 평가절차와 평가방법의 민주화와 과학화를 통해 평가결과의 객관성과 신뢰성을 제고시켜야 한다.

(2) 평가항목의 선정

평가항목의 선정과 관련하여 개정된 현행법에서 자연환경, 생활환경, 사회 · 경제 환경의 6개 분야 22개 항목을 설정하고 중점평가 항목의 설정 근거 규정을 두고 있다. 따라서 조례에서는 현행제도에서 정해진 항목을 중심으로 평가대상사업과 지역특성을 고려하여 선별하고 그 사유를 평가서에 명시

하거나 사전에 환경부장관과 협의하는 것이 바람직하다. 지방자치단체가 임의로 평가항목을 줄이거나 늘리는 것은 법적안정성을 해칠 우려가 있고 국가제도와 부합성으로 제도운영의 혼란을 야기할 수도 있다. 서울시의 경우 이미 많은 부분이 개발된 도시임에도 동·식물 항목을 평가하면서 건강에 관련된 위생·공중보건 항목은 평가하지 않는 모순이 나타나고 있다.

(3) 평가절차

지방 환경영향평가대상의 확대에 따라 자치단체 행정업무의 증가가 수반되므로 환경영향평가절차의 간소화도 필요하다. 그러나 법적으로 정해진 환경영향평가서 초안의 작성, 주민의견의 수렴, 환경영향평가서의 작성, 검토 및 협의의견 제시, 사후관리 등의 기본적인 절차가 생략될 경우 국가제도와 부합성으로 제도의 본질을 훼손시킬 우려가 있다. 환경영향평가서 초안의 작성결과 환경상 별 문제가 없는 경우 굳이 환경영향평가서를 작성하는 절차를 이행토록 하는 것은 불합리하다. 따라서 환경영향이 충분히 고려되도록 하면서 절차를 간소화시키는 것이 하나의 과제가 되고 있다.

지방 환경영향평가의 절차가 제도화될 경우 예비 환경영향평가 시행이전단계에서는 평가대상사업의 환경영향평가서 작성여부를 결정하는 것이 중요하다. 예비환경영향평가 검토 결과 환경상 문제가 없다고 판단되면 환경영향평가서 작성절차를 생략하고 환경영향평가 절차의 진행을 종료시킬 수 있다. 환경영향평가서를 작성해야 할 경우에는 평가의 적정화와 효율적 수행을 위해 관계기관, 전문가, 지역주민 및 시민단체 등이 함께한 자리에서 환경영향평가의 범위, 평가항목의 종류 및 평가방법 등을 설정하는 과정으로서의 스코핑 절차를 활용한다. 환경영향평가 작성단계에서는 현재의 환경상황, 평가대상이 환경에 미치는 영향의 종류와 범위 및 예상되는 상태의 변화를 예측한다. 또한 지켜야 할 의무사항의 확정 및 대안을 작성하고 평가한다. 환경영향평가결과 현저한 환경영향이 예상되는 경우 환경을 고려하는 방안을 강구하여 사업시행부서에 계

획의 변경을 요구할 수 있다.

(4) 평가주체

평가담당 주체로서는 외부기관이 담당하는 방안, 환경담당부서가 주관하는 방안, 사업시행부서가 주관하는 방안을 고려할 수 있다. 외부기관이 평가를 담당하는 경우 비용의 과다, 행정의 번잡, 업무처리의 지연현상이 우려된다. 또한 일상적 및 반복적 사무가 많은 지방사무의 특성과 지방 환경영향평가가 일상적 지방행정과제중 하나라는 점 및 행정내부통제수단으로서 의사결정수단의 하나라는 점을 고려하여 볼 때 외부기관이 환경영향평가를 전담하는 것은 바람직하지 않다. 환경담당부서가 평가를 주관하는 것은 평가의 전문성 및 책임성 확보의 장점이 있으나 환경담당부서의 환경우선의 치우친 불균형의 문제가 우려된다. 또한, 사업시행부서 또는 인허가승인부서가 환경보전의 방관자로 머물게 하는 문제점이 있다. 사업시행부서 또는 인허가승인부서가 직접 담당하는 것은 일련의 계획과정에서 통합적인 환경영향평가가 가능하고 환경배려에 대한 책임성을 제고시킬 수 있다. 반면에 사업시행자에게 유리하게 평가하려는 경향과 평가의 형식화 및 부실화 가능성이 있다. 이는 개발계획과 이해관계가 없는 제3자 등으로 구성된 환경영향평가심의회의 운영으로 해소될 수 있을 것이다.

이상과 같이 지방자치단체에서의 환경영향평가 제도화에 따른 문제점과 해석상의 혼란을 줄이고자 환경부는 2001년 5월 23일 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 제4조 제4항 및 제5항의 규정된 조례제정과 관련하여 목적 및 배경, 일반지침 및 세부지침으로 구성된 환경영향평가 조례지침과 함께 4개장 19조 부칙으로 구성된 환경영향평가조례를 작성하여 지방자치단체에 시달하였다. 환경영향평가조례의 조문 구성 체계는 다음과 같다(그림 2).

이에 따라 서울시는 2002년 3월 20일에 2002년 9월 1일부터 적용되는 [서울특별시 환경·교통·재해영향평가조례]를 공포하였다.

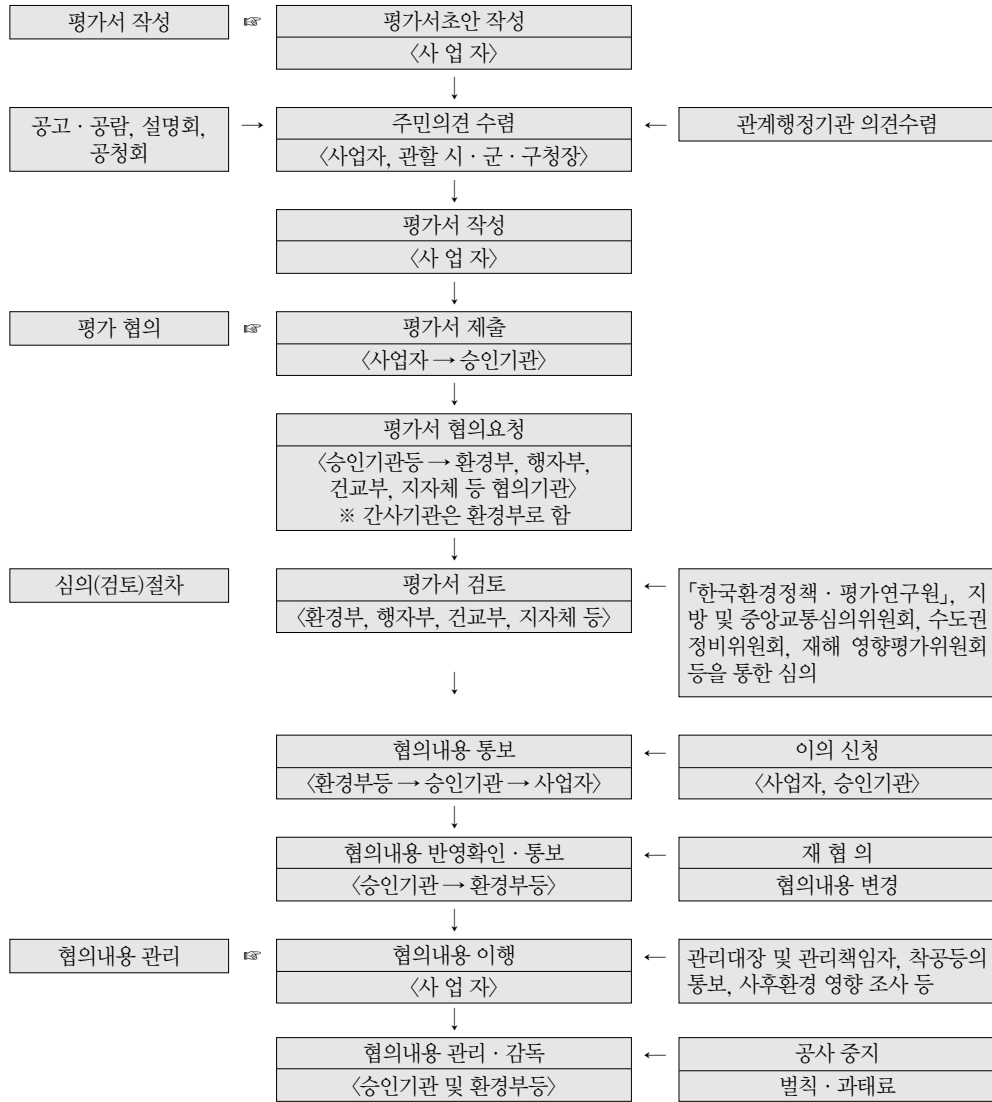


그림 1. 서울시 환경영향평가의 절차
출처; 서울시 환경영향평가제도 운영지침

2. 서울시 환경영향평가

1) 도입배경

환경영향평가제도는 환경오염 사전예방수단의 하나이다. 사업자가 개발사업의 계획을 수립·시행함에 있어, 사업의 경제성·기술성뿐만 아니라 환경에 미치는 영향을 예측·분석하여 환경에 대한 영향을 저감시킬 수 있어야 한다. 따라서 여러 가지 대안을 비교·검토하고 최선의 안을 사업의 시행과

정에 반영하여야 한다. 서울시의 환경영향평가제도는 1977년 12월 제정된 환경보전법에 도로의 건설 등 3개 사업을 대상으로 처음 도입되어 1981년 관련 규정이 제정되면서부터 본격적으로 시행되었으며, 2006년 현재 11개 분야 26개 단위사업을 대상으로 시행되고 있다.

현행 환경영향평가제도는 전국을 획일적으로 대규모 사업에 대해서만 환경영향평가를 실시하도록

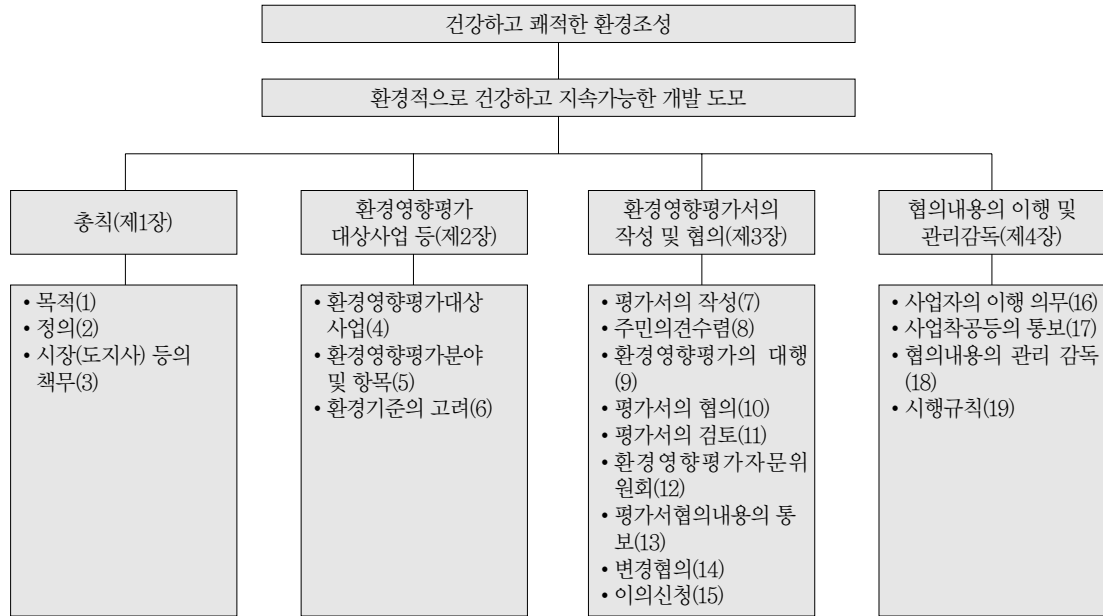


그림 2. 환경영향평가조례의 조문구성체계: 서울시

되어 있다. 따라서 서울시의 경우 고층건물 건축, 재개발 사업 등 도시환경문제가 우려되는 사업의 경우 이를 사전에 예방할 수 있는 제도적인 환경관리체계가 미비하였다. 서울시에서는 현행 법령상 평가대상사업에 해당하지 않는 사업이라도 지역적 특성을 고려하여 평가가 필요하다고 판단되는 사업에 대하여 범위 및 절차 등을 자율적으로 정하여 환경영향평가를 실시할 수 있도록 환경영향평가법령을 개정하여 줄 것을 환경부에 건의(1996.3.27)하였다. 이에 따라 환경영향평가법(1997.9.8)과 동법시행령(1997.9.8)이 개정되어, 시·도의 경우에도 조례를 제정하여 환경영향평가제도를 도입할 수 있게 되었다. 이어 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법이 제정·공포되었고(1999.12.31), 시행령이 제정 공포되어(2000.12.30) 2001년1월1일부터 시행되었다.

2) 조례제정

서울시는 환경영향평가대상사업 및 평가절차 등을 정하여 서울시에 적합한 환경·교통·재해영향평가조례를 제정하였으며(2002.3.20), 6월 25일 조례시행규칙을 제정 공포하였다. 8월 22일 도시계

획, 자연생태, 환경 등 6개분야의 전문가로 구성된 서울특별시 환경영향평가심의위원회가 구성되어, 환경영향평가심의위원회 운영세칙을 마련하고 2002.9.1부터 시행해 오고 있다. 조례로 정한 환경영향평가 대상사업은 연면적 10만²이상 건축물의 건축 등 총 11개 분야 26개 단위사업으로 법령에서 정한 대상사업 규모의 100분의 50이상을 기준으로 하되 사업의 특성에 따라 '100분의 30이상'으로 대상을 확대하거나 새로이 대상사업을 정하였다. 평가서의 작성에 대하여는 사업자가 평가 주체로서 분야별 협의시기가 같은 경우 통합평가서를 작성하도록 하여 사업자의 시간적, 경제적 부담을 줄이면서 종합적인 시각에서 최선의 대안을 검토할 수 있도록 하였다.

조례의 주요내용은 다음과 같다. 사업자의 작성 계획서 제출을 의무화하고 서울시정개발원에서 중점평가항목의 적정성을 검토한다. 평가서초안은 20일 이상 공람하여 의견수렴을 하며 승인기관장은 시장에게 평가서 협의를 요청하며 환경영향평가심의위원회 심의를 거쳐야 한다. 사업자의 의무로서 사업자는 협의 등의 절차가 완료되기 전에 사업에 관

련된 공사를 시행해서는 안 되며, 평가서의 협의내용을 성실히 이행하여야 한다. 환경영향평가의 특례로서 스크린·스코핑 제도를 도입하여 제도의 실효성 확보 방안을 마련하였다. 평가서초안의 검토결과 환경에 미치는 부정적 영향이 미미하다고 판단되는 사업은 협의절차를 면제받을 수 있도록 하여 평가절차를 간소화하였고, 평가서초안 작성 이전에 영향평가계획에 대한 사전검토 과정을 두어 중점평가항목 적정 설정 여부를 검토하는 등 평가의 방향을 제시하여 영향평가의 효율을 기하였다. 또한 서울의 지역특성을 고려하여 대상사업의 범위를 확대하였다. 법령상 환경영향평가 대상사업의 100분의30까지 확대(3개 분야 6개 사업)하였고, 서울의 지역적 특성을 반영하여 대상사업(2개 분야 2개 사업)을 새로이 규정하였다.

서울시 환경영향평가제도의 평가절차는 사업자가 환경영향평가서 초안을 작성하여 주민 및 관계기관의 의견을 수렴하는 절차를 거쳐 환경영향평가서를 작성하고, 승인기관장등을 통해 시장(환경과)에게 협의토록 한다는 점에서 국가의 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 평가절차와 크게 다르지 않으나, 환경영향평가서 초안의 작성 전에 환경영향평가서 작성계획서를 작성 제출하여 중점 평가항목의 설정에 대한 적정성 여부를 자문 받도록 한 스크핑 절차와 환경영향평가서 초안 검토 단계에서 당해 사업의 시행으로 환경에 미치는 부정적 영향이 미미하거나 부정적 영향에 대하여 저감대책이 충분히 세워진 경우 및 심의기준을 충족한 경우 협의 절차를 면제할 수 있도록 한 스크린 절차는 평가절차상 주요특징이라 할 수 있다.

3) 환경분야 조직과 추진현황

환경국은 기존 환경과, 청소과, 대기과, 수질과, 공원과, 조경과, 민주공원 조성추진반, 서울숲조성추진단, 서울대공원관리사업소, 공원녹지관리사업소, 차량정비사업소 등 7과 1단 3사업소로 구성되고 환경과 공원·조경을 전반적으로 관리하는 조직이었다. 2005.1.15 푸른도시국이 신설되어 공원·녹지분야가 이관되었고 2006.7.22 대기질 개선업

무를 전담하는 맑은서울추진본부가 신설되어 대기업무가 이관되면서 현재는 환경과, 자원순환과, 수질과 등 3과 1반 1사업소로 구성된 폐기물, 수질 등 환경관련 사업을 관리하는 조직으로 변경되었다. 또한 환경과는 환경행정팀, 환경협력팀, 환경경제팀, 환경분쟁조정팀, 환경평가팀, 재활용팀으로 구성되어 있다(서울시, 2006). 환경국의 부서별 분장 사무는 표 2와 같다.

서울시의 환경분야 공무원수는 환경국 163명, 푸른도시국 575명, 하수분야 414명, 상수도 분야 2,662명, 맑은서울추진본부 88명, 한강사업본부 239명, 자치구 2,913명으로 총 7,054명이 근무하고 있으며, 이는 서울시 전체 공무원의 17.4%이다.

서울시 환경영향평가는 시행결과 2006년말 현재 가산동 아파트형공장 신축사업 등 총 62건이 접수되어 44건이 협의를 완료하고 18건에 대해서 협의가 진행 중이며, 사업별로는 대도시 특성상 주상복합건물 등 건축물의 건축사업에 대한 비중이 높은 것으로 나타났다.

한편, 그간의 운영결과, 사업자가 평가서 등을 협의기관(서울시 환경과)에 제출하고 검토의견을 통보 받는 과정에서 주관구청을 경유함으로써 시간이 많이 소요되는 것으로 분석되어 주관구청을 경유하지 않고 사업자가 협의기관에 평가서 등을 직접 접수토록 하고, 협의기관에서도 사업자에게 검토의견을 직접 알려주도록 하여 사업자의 시간적 부담을 줄이고자 하였으며 환경영향평가 대상사업이 동시에 교통영향평가 대상인 경우 주민의견 수렴을 함께 이행토록 안내 하는 등의 제도 운영상 개선방안을 마련하여 시행하고 있다. 아울러, 환경영향평가제도상 심의기간의 장기화 및 절차의 복잡으로 겪는 민원 불편 사항을 해소하기 위하여 2004년부터 2006년까지 단계적으로 개선·보완 운영함으로써 각종 개발사업으로 인한 환경훼손을 최소화하여 쾌적한 도시환경이 조성되도록 노력하고 있다.

4) 대상사업 및 평가항목

현재 서울시 환경영향평가 대상사업은 건축 연면

표 2. 환경국의 부서별 분장사무

부서명	분 장 사 무	기 타
환경과	1. 환경보전기본계획의 수립 및 조정 2. 환경보전 홍보 및 교육에 관한 사항 3. 환경정보시스템 구축 기타 환경정보에 관한 사항 4. 국가 또는 지방자치단체간의 환경협력 및 국제환경협력에 관한 사항 5. 민간환경단체와의 협력 및 지원 6. 시민참여에 의한 환경보전에 관한 사항 7. 녹색서울시민위원회 운영에 관한 사항 8. 환경개선부담금에 관한 사항 9. 환경기술개발 지원 및 분쟁조정위원회 운영 10. 환경오염분쟁 조정 및 분쟁조정위원회 운영 11. 환경영향평가 및 환경성 검토에 관한 사항 12. 쓰레기 감량화·재활용의 기본계획 수립·시책개발 및 홍보 13. 재활용업자의 육성 지원 14. 재활용품 분리수거 및 처리시설에 관한 사항 15. 사업장폐기물 수집·운반·처리에 관한 사항(사업장 생활계 폐기물 제외) 16. 대형폐기물 및 폐형광등·폐건전지 수집·운반·처리에 관한 사항 17. 음식물류 폐기물 수집·운반·처리에 관한 사항 18. 폐기물 재활용 신고에 관한 사항 19. 폐기물 중간처리업 및 최종처리업에 관한 사항 20. 기타 국내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항	환경행정팀 환경협력팀 환경경제팀 환경분쟁 조정팀 환경평가팀 재활용1팀 재활용2팀

표 3. 서울시 환경영향평가 추진현황 (2006.12.31)

구 분	계	건 축 물	하 천	공원조성	정비사업	도 로	소각시설	택지개발
접 수	62건	44건	2건	1건	9건	1건	1건	4건
완 료	44건	35건	2건	1건	2건		1건	3건
진 행	18건	9건				1건		1건

적합계 10만m²이상 건축사업 등 11개 분야 26개 사업이다.

서울시의 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 세부사업을 국가 대상사업의 1/3규모로 강화하였으며, 나머지 대상사업들은 법에서 정한 하한 규모를 따르고 있다. 서울시의 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 있다.

환경영향평가항목상의 쟁점으로는 도심경관 저해, 고층화 추세에 따른 일조장해, 소음저감대책,

지하개발로 인한 환경성 지하 문제 등이 두드러지게 나타나고 있다. 경관에서는 남산 등 서울의 자연 자원에 대한 조망권 훼손과 초고층화로 인한 주변 경관과의 부조화, 지나치게 큰 건축물 부피로 인한 위압감등이 거론되고 있다. 일조부문에서는 사업지구내의 일조장애와 가조시간의 감소 등이 쟁점화되고 있다. 소음부문에서는 소음저감을 위한 방음벽 설치와 도시경관과의 문제 등이 제시되고 있다. 지하개발 최소화에 대하여는 지하층의 깊이 제한과 지하개발 면적에 대한 기준이 명확하지 않다는 것이 문제로 지적되고 있으며 신재생에너지 부문에서는 표준건축공사비의 1%이상 투자나 건물에너지 사용량의 1%이상이 권고되고 있다.

자연환경부문의 기상에는 미기상변화 예측에 따라 국지풍 영향 저감을 위한 수목식재, 녹지확보 등이 중요하게 다루어지고 있다. 지형·지질에서는 지하굴착에 따른 지하수 유출 최소화와 지하수 보

존이 중요하게 다루어진다. 이를 위하여 지하수위계 설치, 지하수 변동사항 조사 및 수위 변동시 추가적인 차수대책 실시를 실시하고 있다. 또한 차수공법적용, 굴착에 따른 지하수 유출 최소화 공법 등이 제시되고 있다.

동·식물분야에서는 생태 면적률 증대를 위하여 자연 지반녹지 확보, 비오톱 조성, 옥상녹화 및 벽면녹화실시, 투수성 포장 실시 등이 이루어지고 있다. 녹지축과 연계한 수림대조성, 다층구조 식재, 고유종 식재등도 제안되고 있다. 토지이용에서는 녹지축 확보 및 녹도 조성등이 중요하게 다루어지고 있으며 이를 위하여 공원조성지역과 공개공지가 상호 연결되어 녹지축을 이루도록 조성되고 있다. 대기질의 경우는 실내공기 환기시설 설치와 더불어 온실가스저감을 위하여 신·재생에너지 도입 확대, 건축물 설계시 에너지 소비절약 시스템 도입, 에너지절약형 제품의 사용을 유도하고 있다.

생활환경분야의 수질부분의 문제점은 지하과다개발에 따른 자연지반 감소, 지하개발에 의한 지하수 흐름 차단, 지하수 유출 등으로 지반안정성 및 지하생태계 저해등의 문제가 대두되고 있다. 또한 빗물 저장조 및 정화조를 지하 최하층으로 설치하는 경우 동력비 과다의 문제와 미사용등의 문제도 지적되고 있다. 정화조 지하설치에 의한 일시 펌핑시 악취발생도 문제로 지적되고 있다. 이를 개선하기 위하여는 지하개발에 대한 세부적인 지표가 개발되어야 하며 유출지하수에 대한 재활용 및 토양침투 등의 방안도 검토되어야 한다. 따라서 지하 오수정화조 설치위치 및 악취저감 방안을 검토한다. 또한 우수유출 최소화하기 위하여 기존 하수관거 통수능을 검토한다. 동시에 용수절감 및 재활용을 위하여 중수도 설치, 빗물받이, 빗물 저장저류조 설치 위치 등을 검토하며 절수 및 절수기기 사용을 위하여 세척시설에 절수설비제품 설치하도록 하고 있다.

토양분야에서는 오염이 우려되는 경우 토양분석 및 기준초과 토양 처리대책을 검토하며 양질토사의 재활용 및 반출처분 계획 등을 다루고 있다. 폐기물의 경우는 친환경 건설자재 활용과 건설폐기물 재

활용 폐기물분리 처리장소 설계, 폐기물자동이송처리설비 설치 등을 제시하고 있다. 소음의 경우는 대부분의 서울시 도로변 소음이 환경기준을 이미 초과하고 있으며 소음 민원이 증가하고 있는 상황이므로 이용시 소음저감 대책을 위하여 이중창설치, 경계부 수림대 형성, 방음창 설치 및 차음효과 벽체 구조 선정, 냉각탑주변 방음벽 설치 등을 고려하고 있다. 건물 입주자 공모시 층별 소음예측결과를 사전에 공고하고 아파트 고층부의 소음 저감을 고려한 대안도 검토되고 있다. 또한 신설·확장되는 도로공사의 경우 계획수립시에 환경문제를 고려하여야 하며 적극적인 대책과 더불어 주민의 이해와 설득 과정도 필요하다.

일조장해 분야는 일조장해를 감안한 건물배치 및 충분한 이격거리 확보를 검토한다. 그러나 일조장에 저감 대책 시 층고하향이나 용적률 축소 등으로 사업성이 저하되는 문제도 있다. 또한 일조장에 분석에 따른 수인자 협의기간 장기화도 나타나고 있다. 따라서 일조장에 관련 사업동의서를 확보하는 방안과 사업지구내 일조피해는 분양시 공고하는 방안 등도 고려되어야 한다. 일조영향이 예상되는 구간의 건축물은 입면적을 최소화하고 일조피해 예상 주민에 대한 손실보상 및 건축동의를 병행한다. 위락·경관은 최근에 더욱 중요하게 다루어지고 있다. 통경축 확보와 건축물 슬림화 및 이격거리 증대, 가로경관 식재를 통한 녹시율 증대방안이 강구되고 있다.

5) 실시 시기

환경영향평가는 그 사업에 관한 기본적인 결정이 이루어지기 이전에 시행되어야 하는데, 이는 환경영향평가가 사업계획과 상호 밀접하게 연계 수행되어야 하기 때문이다. 사업계획이 수립·확정된 다음에 시행되는 환경영향평가는 사업지연, 비용 및 노력이 추가 소요되어 환경영향평가를 정당화하기 위한 요식행위로 전락시키게 된다. 따라서 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에서는 환경영향평가서를 승인기관에 제출하고 승인기관이 환경부와 협의하여야 할 시기를 대상사업별로 자세히

정하고 있다.

6) 평가절차

평가절차는 3단계로 이루어졌다. 작성계획서 검토, 평가서초안 검토 심의, 평가서 심의이다. 1단계는 작성계획서 검토단계로 사업자가 작성계획서 제출하면 전문기관 및 관련부서검토를 통하여 검토결과를 통보한다. 2단계는 평가서초안 검토심의 단계로 사업자가 평가서초안을 제출하면 전문기관 및 심의위원 관련부서 주민의견 수렴과 평가서초안 검토 심의회가 개최되고 결과를 통보한다. 3단계는 평가서 심의단계이다. 사업자가 평가서를 제출하면 심의위원 및 관련부서의 의견수렴과 평가심의회의 개최를 통하여 결과를 통보한다.

7) 협의기간과 협의시기

협의기간은 3단계로 103일이다. 평가서작성계획서 19일, 평가서초안 44일, 평가서 40일이 협의기간이다. 1단계 작성계획서는 19일(조례시행규칙 제23조)로 접수 후 관계행정기관 송부 5일 이내, 관계행정기관장 의견제출 7일 이내, 제출된 의견 사업자 통보 7일 이내이다. 2단계 평가서초안은 44일(조례시행규칙 제5조 및 제6조)로 접수 후 관계행정기관 송부 10일 이내, 주민 공람공고 20일 이상, 공람만료일로부터 사업자통보 14일 이내이다. 3단계 평가서는 40일(조례 제11조)이다. 평가서 접수한 날로부터 40일 이내 승인기관장에게 통보한다. 협의 시기는 사업계획 등의 승인·인가·허가·면허 또는 결정전이다. 사업자의 부담을 줄이기 위해 건축물은 평가서작성계획서 단계를 폐지하고 협의 기간을 줄이는 방향으로 개정되고 있다.

8) 평가서 협의내용의 이행확보 및 관리·감독의 강화

환경영향평가제도는 그 본질이 규제에 있는 것이 아니라, 개발과 보전의 조화를 위하여 사업자 스스로가 계획 수립과정에서 환경영향을 예측·평가하고 대체방안을 마련하도록 하는데 있다. 따라서 평가과정에서 마련된 오염저감대책이나 협의 시 제시된 조건들을 사업자가 스스로 이행하여야 하며, 당

해 사업계획의 인가·허가 또는 승인에 관련된 법령에 의해 그 이행이 보장되도록 하고 있다. 따라서 확실하게 이행될 수 있도록 1993. 6. 11 제정·공포된 환경영향평가법에서는 협의내용의 사업계획 수립 시 반영 및 관리감독 제도를 강화 하였다.

사업시행과정에서 협의내용을 이해하지 않은 경우 공사 중지 등의 조치를 할 수 있도록 하고, 협의내용 미 이행으로 주변 환경에 중대한 영향을 미치는 것으로 판단되는 경우 또는 협의를 완료하지 아니하고 공사를 진행 중일 때에는 공사 중지 명령을 할 수 있도록 하였다. 공사 중지 명령에 위반하여 계속 공사를 하는 경우에는 5년 이하의 징역 또는 5천만원이하의 벌금에 처하도록 하는 등 협의내용 이행확보를 위한 강력한 제재수단을 확보하였다. 1997년 개정된 환경영향평가법 및 동법시행령에서는 환경영향평가 협의당시 예측하지 못했던 환경영향이 발생하여 주변 환경에 중대한 영향을 미칠 경우 환경영향재평가의 실시와 평가서 재협의대상 범위를 확대하였다. 따라서 일정범위(당초 규모보다 30%이상 확장·변경 등) 이상으로 증가된 경우와 환경영향평가 협의 후 5년 이내에 사업을 착공하지 아니하는 경우를 추가하였다. 평가대행자 관리·감독 강화를 위하여 사업자와 계열회사관계인 경우 평가대행업무 금지하였다. 평가서의 부실작성을 방지하기 위하여 사업자가 평가서 제출 시 공사에 관한 다른 계약과 분리하여 별도로 계약을 체결하고 분리계약 여부를 증명하는 서류 사본을 제출하도록 하였다. 또한 평가대행자의 업무수행능력 향상을 위하여 평가대행실적 등을 정기적으로 공고하도록 하였다.

환경영향평가 협의시 개별법령상의 오염물질 배출 농도치보다 엄격한 기준치가 제시된 경우 등 협의기준 초과 시 협의기준 초과부담금을 부과·징수토록 하였다. 또한 협의내용 관리대장 비치 등 협의내용 이행관련 의무사항을 미 이행한 사업자에 대한 과태료 부과규정을 신설하였다.

V. 결론 및 제언

1. 결론

지방자치단체는 개발업무와 환경보전 업무를 동시에 종합적으로 다루고 있기 때문에 일상적인 업무수행과정에 환경영향평가제도의 절차를 통합시키는 것이 중앙정부보다 용이하다. 또한 개발에 따른 의사결정의 초기단계에서부터 개발과 환경의 종합적, 체계적, 일관적인 검토가 가능하다. 따라서 지역실정을 고려한 지방 환경영향평가제도의 도입과 이를 뒷받침할 수 있는 지원체제가 구축된다면 중앙정부보다 합리적이고 효율적인 환경영향평가제도가 될 것이다. 지방자치단체는 이와 같은 점을 고려하여 헌법, 지방자치법, 환경정책기본법, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법 및 환경기본조례 등 법률 및 조례에서 규정한 범위 내에서 지방자치단체의 환경영향평가제도화의 원칙을 정하고 지방자치단체의 특성을 고려하여 평가대상, 평가범위의 설정 및 평가절차 등을 정함으로서 보다 합리적인 지방제도화가 가능해질 수 있다.

2002년 9월 1일부터 시행되고 있는 서울시의 환경영향평가제도는 심의기간의 장기화 및 절차의 복잡한 사항을 해소하기 위하여 2004년부터 2006년까지 단계적으로 개선 보완하였다. 2004.9.24(조례 제4227호), 2005.9.30(조례 제4313호) 2회에 걸쳐 조례를 개정하고 2005.1.15(규칙 제3427호), '06.1.5(규칙 제3469호) 2회에 걸쳐 규칙을 개정하였다.

서울시의 환경영향평가는 모법과의 부적절성의 문제는 나타나지 않고 있다. 그러나 초기정책단계부터 환경평가가 이루어지지 못한다는 측면에서는 국가환경영향평가의 한계를 재현하고 있다. 또한 본질적인 위임범위를 벗어나는 축소는 이루어지지 않고 있으며 일부는 오히려 강화되어 시행되고 있으나 지역의 환경수준을 결정짓는 환경용량의 조사는 꾸준히 연구되고 개선되어야 한다.

1) 평가대상은 건축 연면적합계 10만²m²이상 건축사업 등 11개 분야 26개 사업이다. 서울시의 경우

는, 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 세부사업을 국가 대상사업의 1/3규모로 강화하였으며, 나머지 대상사업들은 법에서 정한 하한 규모를 따르고 있다.

2) 평가항목은 서울시의 경우 바다가 없으므로 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 있다.

3) 평가절차는 3단계로 구성된다. 1단계는 작성계획서 단계이며 2단계는 평가서초안단계이고 3단계는 본평가서 단계이다. 초기에는 사업자가 환경영향평가서 초안을 작성하기 전에 작성계획서를 제출하도록 하였으나 건축물의 경우는 작성계획서 과정에서 검토되었던 평가항목과 심의기준을 미리 별도로 고시하여 평가서초안을 사업자가 바로 작성할 수 있도록 작성계획서 제출을 생략하였다.

4) 협의기간은 1단계 작성계획서는 19일(조례시행규칙 제23조)이며 후 관계행정기관 송부 5일 이내, 관계행정기관장 의견제출 7일 이내, 제출된 의견 사업자 통보 7일 이내이다. 2단계 평가서초안은 44일(조례시행규칙 제5조 및 제6조)로 접수 후 관계행정기관 송부 10일 이내, 주민 공람공고 20일 이상, 공람만료일로부터 사업자통보 14일 이내이다. 3단계 평가서는 40일(조례 제11조)이다. 평가서 접수한 날로부터 40일 이내 승인기관장에게 통보한다. 협의 시기는 사업계획 등의 승인 인가 허가 면허 또는 결정전이다. 사업자의 부담을 줄이기 위해 건축물은 평가서작성계획서 단계를 폐지하고 협의기간을 줄이는 방향으로 개정되고 있다.

5) 평가주체는 국가환경평가제도와 동일하며 평가 시기는 그 사업에 대한 기본적인 결정이 이루어지기 전에 시행되어야 하므로 대상사업별로 자세히 정하고 있다.

6) 평가서 협의절차 면제조건이 확대된다. 환경에 미치는 영향이 미미할 경우에만 협의절차를 면제할 수 있도록 하여 왔으나 부정적 영향에 대하여 저감대책이 충분히 세워진 경우, 서울시 심의기준을 충족한 경우를 면제조건에 추가하였다.

7) 건축물 환경영향평가 대상 중 단독주택 및 공동주택 제외

면적 10만 제곱미터 이상의 모든 대형 건축물에 대하여 환경영향평가를 실시하도록 하여 왔으나 단독 및 공동주택의 경우 다른 건축물에 비하여 개발 밀도가 높지 않고, 부지의 구역지정·계획결정·세부계획결정 등의 절차에서 환경의 주요사항은 환경평가가 이루어지고 있으므로 대상사업에서 제외하였다.

8) 사후관리 내실화

협의내용의 이행관리를 위해 승인기관장 등에게 공사중지 등 필요한 조치만을 요청할 수 있었다 그러나 환경영향평가서 협의내용의 적정 반영여부를 확인할 수 있는 서류를 추가하여 사후관리를 강화하고 사업자가 적정하게 이행할 수 있도록 한다.

서울시에서 조례로 환경영향평가를 시행하게 되면서 사업자는 시간적, 경제적 부담을 지게 된다. 그러나 주민들에게는 보다 쾌적한 환경을 제공하는 성과가 있으며 생태면적율의 향상, 자연지반 녹지율, 옥상 녹화 확대 등 긍정적 효과가 나타나고 있다. 에너지 절약시스템과 신·재생에너지 적용 등 온실가스 저감에 대한 노력과 폐기물 발생억제, 석면 등 유해성 폐기물 안전처리등도 중요하게 다루어지고 있다. 일조장해의 완화 및 피해예상 주민의 사업동의, 지하개발의 억제 및 유출지하수 재이용, 건축물의 공간이용성 확대, 주요 경관 보전지역에서의 경관성 향상등도 진행되고 있다.

환경영향평가서 작성 수준은 많이 현실화되었으나 조사부실, 타보고서 인용·복사, 문제부분의 평가누락 등의 사례가 지적되고 있다. 지구단위계획결정에 따른 건축계획의 환경영향평가시 경관, 일조장해분야의 적극적인 저감방안 제시는 지구단위계획의 변경을 수반하므로 부담이 되고 있다. 환경

영향평가의 효율적 시행을 위해 평가서 작성대행자는 서울시 주관부서에 사전 신고하고 지구단위계획에 따른 개발계획은 도시·건축공동위원회 심의 전에 환경영향평가를 선행 하도록 하는 등 개선이 요구되고 있다.

현재의 서울시 환경영향평가는 여러가지 측면의 중요성이 있으며 지방 환경영향평가의 선도적인 역할을 위해 다양한 방안을 모색하고 있으며 충분한 연구도 병행되어야 한다.

2. 제언

앞으로 더 나은 방향으로 개선되기 위한 제언은 다음과 같다.

1) 현재는 보건·공중위생 분야가 검토되지 않고 있다. 서울시의 경우 동·식물의 영향이 많은 녹지가 많지 않은데도 동·식물 분야는 검토되고 인간에 대한 영향이 많은데도 위생·공중보건항목은 검토되지 않고 있다. 위생·공중보건 분야의 검토가 이루어져야 한다. 이는 모든 항목을 검토하여 제외되는 항목에 대한 제외 사유를 명시하고 중점평가를 하는 방안이다.

2) 개발사업자가 환경적 영향을 적극 검토하기보다는 절차를 통과하는데 중점을 두고 있다. 이는 현재의 환경영향평가제도가 인·허가 제도와 거의 동등한 효력을 발휘하기 때문이다. 절차를 통과하는데 많은 역량을 동원하게 되며 문제 발생시 환경영향평가 협의를 거쳤다는 사유로 책임을 회피하고 있는 것이 문제이다. 따라서 환경영향평가서는 개발사업자가 계획단계부터 운영단계까지 환경친화적 결정을 하도록 유도되어야 한다.

3) 규제형 운영방식에서 의사결정형 운영방식으로 전환되어야 한다. 이는 승인부서에서 권한과 책임을 담당하고 지역주민의 감시역할을 분담하게 되면 가능해진다.

4) 환경영향평가 전문가가 육성되어야 한다. 개발 사업에 대한 이해와 이로 인하여 발생 가능한 문제를 알고 해결책과 대안을 제안할 수 있어야 한다. 논리성을 갖춘 자문의견 검토가 가능해야 하며 자

문의건의 조정이 가능해야 한다. 이런 전문가는 대학교육과정의 개발과 재교육에 의하여 해결될 수 있다.

5) 환경영향평가 전문 인력풀이 확보되어야 한다. 또한 환경이외의 전문가도 참여되어야 한다. 서울시 심의제도는 환경요소만을 근거로 사업추진을 결정하게 되므로 다양한 분야의 전문가 참여도 수반되어야 한다. 그러나 심의위원의 전문분야가 달라 의견조정에 어려움이 발생할 수도 있다.

6) 평가제도 및 기법발전에 대한 연구 및 지원이 필요하다. 개발사업의 기술지침에 비하여 환경지침서는 부족하다는 것과 추가예산이 소요되는 환경친화적 설계에 소극적이라는 점 등은 환경영향평가제도내에서 최선책을 도출하는데 한계이다.

7) 주민참여 시스템이 개발되어야 한다. 이는 인터넷을 이용하여 정보공개 및 정보공유로 가능하다. 단계별 추진 상황이나 협의의견 및 검토의견등도 포함될 수 있다. 이는 주민감시기능의 확대를 가능하게 해준다.

8) 이미 사업이 결정된 단계에서 환경영향평가가 실시되고 있다. 이는 국가 환경영향평가에서도 나타나는 문제이다. 따라서 가능하면 초기단계에 평가가 이루어질 수 있도록 조정되어야 한다.

감사의 글

본 논문은 2007학년도 광운대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 연구되었습니다.

참고문헌

김임순, 한상욱, 2005, 대안적 환경평가 시스템 연구; 통합적 의사결정을 위한 새로운 개념의 영향평가모형의 국내 적용방안 탐색, 환경영향평가학회지, 14(4), 179-193.

김임순외, 2003, 최신환경영향평가, 동화기술, pp225-238.
 서울시, 2001, 환경영향평가제도 운영지침, 환경부예규, 210.
 조영호, 2006, 서울시 환경영향평가제도 운영 및 성과, 환경영향평가심의위원회 워크숍, pp1-3.
 조영호, 2007, 환경영향평가심의 운영성과 보고, 서울시 환경영향평가심의위원회 워크숍, pp3-6.
 최준규, 2007, 환경영향평가제도의 원리와 현안항목 검토, 서울시 환경영향평가심의위원회 워크숍, pp59-68.
 환경부, 2005, 환경정책기본법 시행령 일부 개정령안 입법예고, 환경부.
 환경부, 2006, 환경 교통 재해 등에 관한 영향평가법 시행령 개정 공포, 환경부.
 환경부홈페이지, www.me.go.kr.
 Bjørn Lomborg, 2004, Global Crises, Global Solutions, Cambridge University Press. pp129-150.
http://www.seoul.go.kr/seoul/citynews/newsdata/1224795_8736.html 서울시청 사이트.
 IAIA, 2002b, The Linkages Between Impact Assessment and the Sustainable Development Agenda, and Recommendations for Actions, pp.1-12.
 Larry Canter and Barry Sadler, 1997, A Tool kit for effective eia practice--Review of Methods and Perspectives on their Application. IAIA. pp. 5-40.
 UNEP, 2004, Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, pp.1-147.