

Research Paper

## 지방자치단체의 환경영향평가 제도 운영현황 및 개선방안

– 서울, 제주, 부산, 대전 등 8개 지자체를 중심으로 –

김진오 · 민병욱

경희대학교 환경조경디자인학과

### 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 –

Jin-Oh Kim · Byoungwook Min

Department of Landscape Architecture, Kyung Hee University

**요약:** 본 연구는 그동안 지자체에서 시행해오던 환경영향평가 제도 현황 및 운영실태에 대한 분석을 통해 지자체 환경영향평가 운영체계의 성과와 한계를 파악하고 이를 개선하기 위한 정책 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 연구 과제 수행 방법으로는 행정분권화에 따른 지자체 환경영향평가의 긍정적·부정적 영향에 대한 선행 연구 고찰을 바탕으로 서울시, 제주도, 부산시, 대전시 등 주요 지자체들의 환경영향평가 조례 현황을 분석하고 해당 지자체 담당 공무원들과의 심층 인터뷰를 통해 협의 및 운영실태, 그리고 제반 문제점들을 파악하고자 하였다.

분석 결과, 지자체 환경영향평가제도 시행의 주요 성과는 지역 특성에 부합하는 평가대상 및 항목의 선정과 지속적 평가관리가 가능하고, 자체적인 사후조사 관리 등을 통해 평가 협의 후 지자체의 모니터링 및 관리 감독 기능이 강화될 수 있다는 것이었다. 주요 문제점으로는 지자체의 장이 사업 승인권과 환경영향평가 협의권을 동시에 갖게 됨으로써 발생하는 의사결정과정의 문제, 환경평가 부서와 타 부서와의 업무협력 시스템이 유기적으로 작동하지 못하는 문제, 평가담당 부서의 조직과 인력의 열악함, 그리고 심의위원 전문인력 풀 확보의 어려움과 비효율적 운영시스템 등이 도출되었다. 또한, 평가 대상사업 및 범위의 조율 과정에서 중복규제 가능성의 문제가 빈번하게 제기된다는 것도 지자체 환경영향평가 제도 이행상의 주요 문제로 제기되었다.

**주요어:** 환경영향평가, 지방자치제, 운영현황, 성과와 문제점

**Abstract:** The purpose of this study is to identify the accomplishments and limits of the local governments' environmental impact assessment operation system and to propose a policy plan to improve it through an analysis of the current status of the operations by local governments. As the research method, based on an understanding of the basic purpose and concept of the local

government's environmental impact assessment, the current status of environmental impact assessment by major local governments such as Seoul, Jeju, Busan, Daejeon, etc. is analyzed and in-depth interviews with public officials in charge are conducted. Through the extensive discussions, the current situation and the problems are identified.

The accomplishments of the local governments' operation of environmental impact assessment are: it is possible, first, to select evaluation targets and items in accordance with regional characteristics; second, to continuously strengthen the management and monitoring the evaluation result after through its own follow-up control. The limits revealed are; first, internal organization problems, which are largely due to the fact that the project approvers and the environmental impact assessment consultants are the same; second, poor cooperation system between the department of environmental impact assessment and other departments; third, lack of professionalism in the working forces; and forth, a limited pool of the skilled judges; and last, it was found that there could be frequent problems of overlapping regulation during coordinating target projects and evaluation contents.

**Keywords:** environmental impact assessment, local self-governing system, operation status, accomplishments and limits

## I. 서론

1995년 지방자치제의 본격적인 실시와 함께 지자체의 환경관리 역할과 책임이 중요시되면서 지자체가 지역 환경보전의 주체가 되고 있다. 정부는 2001년 환경영향평가법 개정을 통해 중앙정부 평가대상사업 범위에 해당하지 않는 사업에 관해 지자체 조례로 지역의 특수성을 고려하여 환경영향평가를 실시할 수 있도록 하는 규정을 마련하였다. 이에 따라 서울시와 제주도 등 8개 지자체는 시도 조례에 따른 지방자치단체 환경영향평가의 근거 규정을 마련하여 자체적으로 환경영향평가 제도를 운용해오고 있으며, 서울시의 경우 서울특별시 환경영향평가 조례(제6016호, 2015. 10. 8.)를 마련하여 도시개발 등 11개 분야 26개 사업에 대해 환경영향평가를 시행해오고 있다. 또한, 제주도의 경우 제주특별법 제364조(환경영향평가협의 등에 관한 특례)에 의거, 제주특별자치도 환경영향평가조례(제1885호, 2017. 7. 20.)를 마련하여 항만건설 등 16개 분야 34개 사업을 대상으로 환경영향평가를 실시해오고 있다. 부산광역시, 인천광역시, 대전광역시, 광주광역시, 경상남도, 강원도 등 광역지자체에서도 조례를 제정하여 일부 사업에 대해 환경영향평가를 수행해오고 있다. 그러나, 그동안 지자

체에서 조례를 기반으로 시행되어 오고 있는 환경영향평가 제도의 실제 운영실태 파악 및 문제점에 대한 분석은 매우 미흡한 실정이다.

국내외 지방자치단체의 환경영향평가제도 도입과 운영에 관한 연구는 주로 지방분권화에 따른 환경규제의 긍정적, 부정적 영향에 초점이 맞추어져 있으며, 경기도 등 일부 지자체의 경우 광역지자체 차원에서의 환경영향평가 제도 도입에 대한 연구를 진행한 바 있다 (Sung and Min 2000). 환경규제의 지방분권화 측면에서 지자체 환경영향평가 도입에 따른 긍정적 영향으로는, 각 지방정부가 오염원의 소재나 지형 등 지역의 특수한 사정을 잘 파악하고 대응할 수 있어 평가대상과 항목을 효과적으로 설정할 수 있으며 이에 따라 그 지역의 실정 및 도시계획과 연계하여 특화된 환경관리가 용이하다는 것이다 (Kellerher and Yackee 2004). 또한, 지자체의 환경영향평가는 중앙정부의 획일적인 평가제도의 부작용을 보완할 수 있으며, 각 지역의 특성에 맞는 지역 단위의 정책을 실험하고 혁신할 수 있다는 측면에서 지방분권화의 효과를 기대할 수 있다 (Kellerher and Yackee 2004). 이를 위해서는 시민들과 환경단체 등 지역 내 다양한 주체들의 요구에 신속히 대응할 수 있어야 하

며, 지자체 정책수립 및 시행과정에 지역 주민들의 참여 기회도 확대되어야 한다 (Eggers and O'Leary 1995). 특히 지역의 대학, 기업, NGO 등의 적극적인 참여는 지역의 환경영향평가에 매우 유용하게 활용될 수 있다. 반면, 환경영향평가의 지방분권화시 가장 심각하게 우려되는 부정적 효과는 지방자치단체의 개발 선호 정책으로 인해 지역의 환경오염을 더욱 부추길 수 있다는 것이다. 유권자의 경제적 이익에 민감할 수밖에 없는 지자체의 여건상 정치·경제적 이익에 우선한 환경기준 완화 경쟁(Race to Bottom)이 우려되고 있으며 (Peterson 1981; Cho et al. 2008), 특히 지자체는 지역에 토착화된 지역 유지나 특권층의 조직화한 이익에 더욱 취약할 수 있어서 이를 견제할 수 있는 장치가 필요하다 (Schattschneider, 1960). 또한, 환경규제에 대한 권한이 독자적인 이익을 추구하는 지자체로 분산되었을 때 지역 이기주의 및 그에 따른 지역 간 갈등이 촉발될 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 특히 일부 공공 및 혐오시설을 유치하는 데 있어서 지역 간 첨예한 갈등을 초래한 사례가 있었으며 (Lee et al. 2004), 더 나아가 지자체 간 환경의 불평등으로 이어진다는 주장도 제기되었다 (Kenyon and Kincaid 1991). 환경영향평가의 지방분권화는 환경적 갈등과 불평등 이외에도 행정적인 업무 효율성에 대한 문제점도 일으킬 수 있다. 특히, 대기 및 수질오염 등 행정적 경계를 초월하는 특성이 있는 환경 문제에 광역적 대응을 끌어내는 데 어려움이 있을 뿐만 아니라 (Memon 2000), 같은 문제에 대응하느라 지자체의 업무 및 규제가 중복되거나 행정력이 분산되는 문제점도 빈번하게 제기되고 있다 (Koh 2007; Memon 2000). 특히, 지방자치제의 역사가 길지 않은 우리나라의 경우 심의위원회의 전문가 풀 등 지방정부의 인력 및 협의 업무의 전문성을 확보하는데 대한 어려움과 운영관리 측면에서 시간과 예산이 부족하다는 문제가 제기되었다 (Sun and Cho 2015). 또한 정부뿐만 아니라 전문가 경쟁에서 벗어나 있는 지역 내 평가업체의 기술 수준의 차이에서 오는 환경평가질의 하락에 대한 비판적 시각도 중요한 한계로 지적되었다 (Sun and Cho 2015).

본 연구는 선행연구에서 제기된 다양한 문제점들을

바탕으로 그동안 지자체에서 시행해오던 환경영향평가 제도 현황 및 운영실태에 대해 분석하고 지자체 환경영향평가 운영체계의 성과와 문제점을 파악한 후, 이를 개선하기 위한 정책 방안을 제시하고자 한다. 연구 과제 수행 방법으로는 서울시, 제주도, 부산광역시 등 주요 지자체들의 환경영향평가 조례 현황을 분석하고 해당 지자체 담당 공무원들과의 심층 인터뷰를 통해 협의 및 운영실태, 제반 문제점들을 파악하고자 한다. 본 연구는 지금까지 진행되고 있는 지자체 환경영향평가 제도 운영상의 한계와 문제점을 파악하고 정책적 시사점을 제시함으로써 지자체 환경영향평가가 중앙정부와의 상호 협력을 통해 더욱 발전적으로 개선되는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

## II. 연구방법

본 연구를 수행하기 위해 사전 온라인 조사, 문헌 조사, 대면 심층 인터뷰, 전화 인터뷰, 포커스그룹 인터뷰 등의 연구방법을 적용했다(Figure 1). 사전 온라인 조사에서는 각 지자체 홈페이지에 제공되고 있는 환경영향평가에 관한 내용을 수집, 분석하였고 문헌 조사에서는 8개 지자체(서울시, 제주특별자치도, 부산광역시, 경상남도, 강원도, 광주광역시, 대전광역시, 인천광역시)에 대한 조례 내용과 협의 현황 및 실적 등을 분석하였다. 관련 선행연구에 대한 조사는 문헌 자료를 주로 활용하였고, 국내외 논문과 정부 보고서, 학위논문 등의 자료를 조사했다. 대면 심층 인터뷰는 서울시, 부산광역시, 제주특별자치도에서 각각 진행하였으며 환경영향평가 담당자와 약 1시간 정도 실시하였다. 지자체 환경영향평가 심의위원회에 참여하고 있는 전문가 2인(부산발전연구원, 한국환경정책·평가연구원)과도 별도의 대면 인터뷰를 진행하였다. 제주특별자치도의 경우 지자체 환경영향평가 담당자 이외에도 중앙정부 환경직 파견 공무원과의 인터뷰를 통해 지자체 환경영향평가 운영현황과 문제점을 파악하였다. 경상남도, 강원도, 인천광역시, 대전광역시, 광주광역시의 경우, 환경영향평가 담당자를 대상으로 전화 인터뷰를 진행하였으며 부가적 자

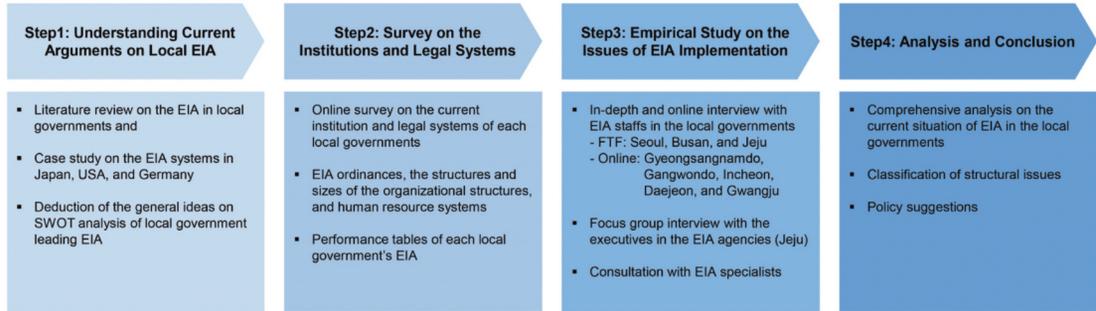


Figure 1. Research Process

료요청 등을 통해 협의 현황과 문제점에 관한 내용을 조사하였다. 특히, 제주특별자치도에서는 제주 지역 내 평가대행업체 대표 6명을 대상으로 별도의 포커스 그룹 인터뷰를 수행하였으며 이를 통해 대행업체 입장에서의 지자체 환경영향평가 협의 현황 및 문제점을 파악하였다.

### III. 국내 지자체의 환경영향평가 협의 현황 및 쟁점

#### 1. 서울특별시

서울특별시는 시 조례에 근거하여 2008년부터 도시개발 사업 위주로 환경영향평가 제도를 운용하고 있으며 2018년 8월 현재까지 총 95건의 협의를 완료했다. 사업종류별로는 도시개발 사업이 92건, 하천이

용 및 개발사업이 3건으로 도시개발 사업이 전체의 96% 이상을 차지하고 있다. 협의 건수는 2018년(1건)을 제외하면 매년 평균 9.4건으로 2008년과 2015년이 13건으로 가장 많았고, 2011과 2012년이 각각 5건으로 가장 적었다. 현재 협의 중인 사업은 총 72건으로 이중 도시개발 사업이 65건, 하천이용 및 개발사업이 3건, 도로건설과 철도 건설이 각각 2건의 분포를 보였다(Figure 2).

서울특별시의 경우 2010년까지 독립적으로 운영되던 환경영향평가팀이 분쟁조정위원회와 합쳐져 환경분쟁조정평가팀으로 개편되었다. 환경영향평가 담당 인원 또한 1명이 줄어 2018년 현재 2명의 인력(계약직 포함)으로 한 해 평균 80건의 평가서 검토 업무와 40여 건의 심의위원회 운영, 80여 건의 현장점검 업무를 담당하고 있다. 서울시의 경우 조례에 따른 환경

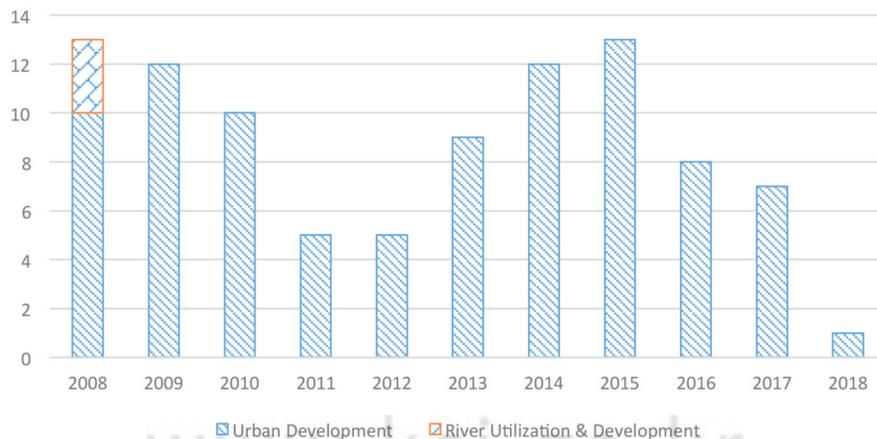


Figure 2. Annual Changes of EIA Practices in Seoul (2008-2018)

영향평가를 수행하는 과정에서 이미 환경부 환경영향 평가를 마친 사업을 대상으로 다시 평가하게 되는 경우가 종종 있었으며 이러한 사업들에 대해 환경부로부터 중복평가를 피해달라는 요청을 받기도 한 것으로 확인되었다. 서울시 관계자와의 인터뷰에 따르면 “환경부 환경영향평가의 경우 토지이용, 토목, 인프라 등 주로 광역적인 영향평가에 초점을 맞추지만, 서울시 조례상의 환경영향평가는 에너지, 일조 등 개별 건축물의 세밀한 환경 영향에 집중하므로 실제 중복평가라 보기 어려운 경우가 많다”라며 “중앙정부와 지자체 조례상의 환경영향평가 대상 사업의 규모에 따른 구분은 물론 평가대상에 대한 구체적인 구분이 명확히 설정되어야 중앙정부와 지방자치단체 간 중복평가 문제에 대한 논란이 줄어들 것”이라고 지적했다.

서울시는 환경영향평가 사후조사를 위해 매년 2번의 공사 현장점검을 시행하고 있으며 협의부서와 승인부서, 심의위원이 함께 참여하며 환경영향평가 협의 내용에 대한 철저한 준수를 확인하고 있다. 서울시에 따르면 매년 평균 80개 현장에 대해 점검을 하고 있으며 협의 내용에 대한 무단 변경 또는 미이행으로 인해 1년에 평균 2~3건은 행정처분을 받는 것으로 확인되었다.

## 2. 제주특별자치도

제주특별자치도는 조례에 근거하여 2008년부터

도시개발 사업 위주로 환경영향평가 제도를 운용하고 있으며 2018년 8월 현재까지 총 74건의 협의를 완료했다. 주요 사업 유형은 관광단지, 도시개발, 체육시설, 도로건설, 건축물 설치, 항만건설, 환경 등으로, 이중 관광단지 사업이 21건으로 가장 많았으며, 다음으로 건축물 설치와 환경사업이 각각 12건, 도시개발과 항만건설 사업이 각각 6건, 도로건설이 5건, 체육시설이 3건을 차지했다. 현재 협의가 진행 중인 사업은 총 74건으로 이중 관광단지가 21건으로 가장 많았고, 환경사업과 건축물 설치는 각각 12건, 항만건설과 도시개발이 각각 6건, 도로건설이 5건으로 확인되었다. 연도별 협의 건수는 2008년 11건, 2009년 15건, 2010년 7건, 2011년 7건, 2012년 3건, 2013년 6건, 2014년 2건, 2015년 3건, 2016년 5건, 2017년 9건, 2018년 6건으로 나타났다 (Figure 3). 협의 건수의 연도를 분포를 고려해 볼 때 도로나 항만건설, 도시개발 사업, 체육시설 등은 줄어든 반면, 관광단지와 환경시설, 건축물 설치는 꾸준하거나 조금씩 증가하고 있는 것으로 확인되었다.

제주도의 경우 우리나라 지자체중 가장 많은 건수의 환경영향평가를 조례로 시행하고 있음에도 불구하고 이를 효과적으로 운영할 수 있는 담당 인력이 매우 부족한 것으로 나타났다. 제주도의 환경영향평가 업무는 환경정책과 환경영향평가계에서 3명의 인력(계약직 포함)이 담당하고 있으나 각종 사업의 평가관리

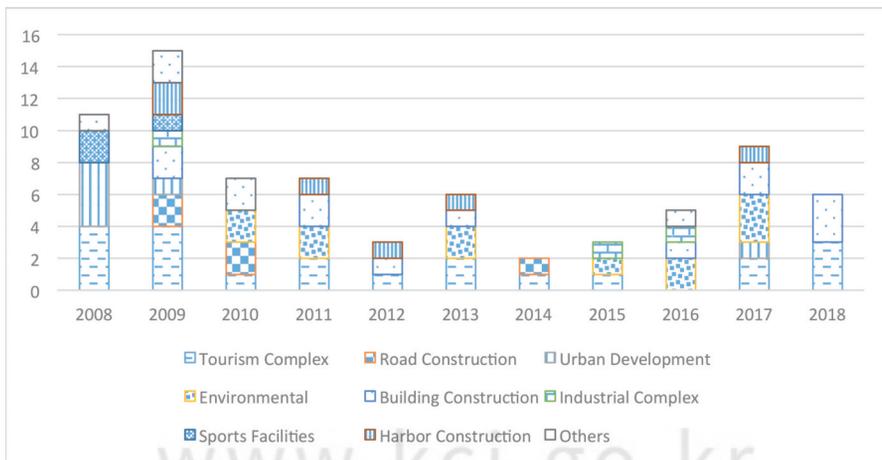


Figure 3. Status of Jeju's EIA Operations (2008-2018)

와 조율 및 협의, 사후관리 등 해당 업무를 감당하기에는 한계가 있는 것으로 파악되었다. 제주도는 많은 유형의 개발사업에 대한 승인권과 협의권을 동시에 가지고 있어 시간과 비용 측면의 효율성을 기대할 수 있는 장점이 있으나 사안에 따라 승인부서와의 역할 분담 및 상호 협력에 어려움이 따르는 것으로 파악되었다. 특히 개발사업의 경우 최종 승인권을 가진 승인부서가 교통, 재해, 환경영향평가 등 다양한 종류의 협의 의견들을 종합적으로 조율&#8901;결정해야 하지만, 환경영향평가에 대한 충분한 이해가 부족하고 유사시 협의 담당 부서에게 책임을 전가할 수 있다는 우려도 제기되었다. 심의위원회의 구성 및 운영관리 측면에서는 제주도라는 지역 특성상 전문 인력풀을 확보하는 데 가장 큰 어려움을 겪는 것으로 나타났다. 제주도 관계자에 따르면 환경영향평가의 중요한 의결기구인 환경영향평가심의위원회 구성 시 지리적 한계로 인한 교통 접근성 문제와 예산부족 등으로 더 폭넓은 전문가 풀을 확보하는 데 큰 어려움을 안고 있는 것으로 파악되었다. 이러한 문제는 심의과정에서 비현실적 의견 제시 및 무리한 계획변경 등을 요구함으로써, 사업자는 물론, 조정 및 협의를 진행해야 할 담당 공무원의 업무수행에 어려움을 초래하기도 한다.

제주도는 또한 환경영향평가 심의위원회 심의를 거친 협의 내용에 대하여 승인기관에 통보하기 이전에 반드시 제주특별자치도의회 동의의를 얻어야 하는데, 이는 사업의 지연이나 보류 등에 대한 중요한 이유가 되기도 한다. 제주도 환경영향평가 관계자와의 인터뷰에 따르면 “심의위원회를 거쳐 환경영향평가 협의가 완료된 사업에 대하여 도의회에서 별도의 승인을 받도록 하는 것은 중요한 사안에 대한 의회 차원에서의 필터링이라는 순기능이 있지만 최근 빈번하게 추진되고 있는 주택사업 등 소규모 개발사업까지도 모두 의회의 동의를 얻도록 하는 것이 지나칠 수 있다”는 것이다. 특히, 도의회에서 환경 분야에 대한 전문성이 부족하여 사업변경에 대해 무리한 요구를 하거나 특별한 이유 없이 동의를 미루는 경우 해당 사업자가 피해를 보는 문제점도 안고 있는 것으로 나타났다. 제주도의 제한된 평가대행업체 수와 시장 규모, 그리고 다른 지역 우수업체들의 참여 부족 또한 평가서 작성을

위한 기술력 향상에 적지 않은 걸림돌이 될 수 있는 것으로 분석되었다. 제주도의 경우 도내 등록된 환경영향평가 대행업체 수가 총 6개로 타 지자체와 비교하면 용역업체 수는 물론 시장 규모 또한 작은 편이다. 특히 이들 대부분은 제주 출신인데다 타 지역의 평가대행업체가 진출하기에는 부담을 안고 있어 경쟁을 통한 시장의 확장성과 이에 따른 평가서 작성수준의 향상에 대한 우려가 제기되고 있다. 서울의 한 환경영향평가 대행 업체에 따르면 “제주도의 경우 지역성이 강해 다른 지역 업체가 뛰어들어 평가대행업을 하기에 적지 않은 부담이 있는 것이 사실”이라며 이는 “제주도라는 특수한 환경에 대한 이해 부족과 지역 담당 공무원과의 소통 및 협의 문제, 비용 등 여러 복합적인 문제”에 기인하고 있다고 분석했다.

### 3. 부산광역시

부산광역시는 시 조례에 근거하여 2008년부터 환경영향평가 제도를 운영하고 있으며 2018년 8월 현재까지 총 41건의 협의를 완료했다. 주요 사업 유형은 도시개발, 도로건설, 건축물, 산지개발, 항만매립, 공원 조성, 공유수면 매립 등이며 이중 건축물이 22건으로 가장 많았으며 도로건설이 7건, 도시개발이 4건, 항만매립이 3건을 차지했다. 현재 협의가 진행 중인 사업은 총 41건으로 이중 건축물이 22건으로 가장 많았으며, 도로건설이 7건, 도시개발이 4건, 항만매립이 3건을 차지하고 있다 (Figure 4).

부산광역시 환경영향평가의 경우 생태시설팀에서 1명의 전문관이 환경영향평가 업무를 담당하고 있으며 주요 평가 대상은 건축물로, 고층으로 인한 일조, 경관, 공사 시 소음 등의 영향평가에 중점을 두고 있다. 부산광역시에서의 환경영향평가 협의 시 발생하는 주요 문제점으로는 건축심의위원회와 환경영향평가심의위원회의 심의내용이 상당 부분 중복되어 있어 같은 사안에 대해 이견이 발생하는 등 사업자와 협의담당자 간의 갈등이 종종 발생한다는 것이다. 이처럼 건축 심의위원회가 환경영향평가보다 선행됨으로 인해 건축 심의에서 결정된 사안에 대한 환경영향평가의 역할이 한계를 가질 수밖에 없다는 비판도 제기되고 있다. 이는 건축심의회와 환경영향평가 심의가 거의 동

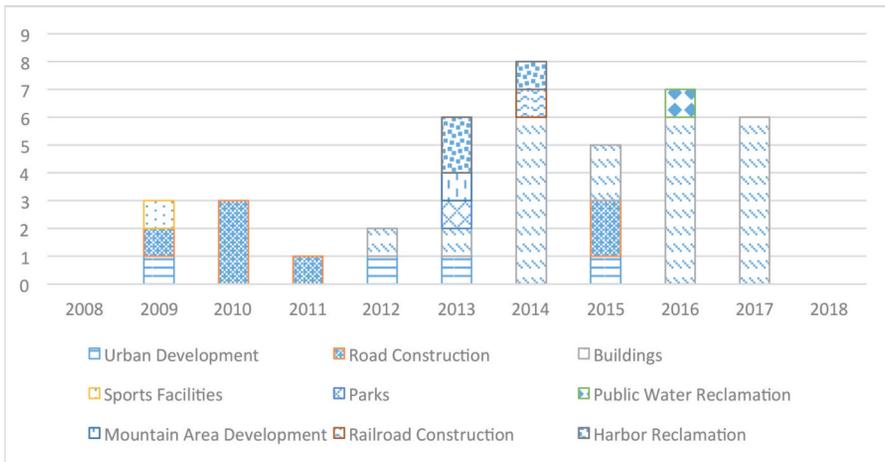


Figure 4. Annual Changes of EIA Practices in Busan (2008-2018)

시에 진행되는 서울시의 경우처럼 상호 긴밀하게 연관된 평가 심의들의 경우 시간적 우선순위를 배제함으로써 상호 견제와 조율의 가능하도록 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 또한, 부산광역시의 경우 환경부 환경영향평가를 마친 사업에 관해서도 조례에 기반을 둔 건축물 단위의 환경영향평가를 시행함으로써 중복성 문제가 지속해서 제기되었는데, 이는 2017년 조례 개정을 통해 환경부 평가사업의 경우 조례상의 환경영향평가 대상에서 제외하도록 변경하였다. 그러나 이러한 조치는 환경부 환경영향평가가 개발사업의 토지이용 등 거시적 환경 영향에 초점을 맞추는데 반해, 지자체 평가는 건축물에 초점을 둔다는 두 평가시스템의 차별성을 고려하지 않는다는 비판을 야기하고 있다. 또한 부산광역시의 경우 조례에 따른 환경영향평가 대상이 주상복합 건축물에 한정되어 있어 아파트 등에 대한 환경영향평가 필요성도 제기되고 있다.

#### 4. 대전광역시

대전광역시는 2008년부터 조례에 따른 환경영향평가를 시행해오고 있으며 2018년까지 총 6건의 협의의 완료하였다. 이중 도시개발이 4건, 체육시설이 1건, 주택재건축 사업이 1건이며 총 2개의 사업이 대전광역시 및 자치구, 그리고 4개의 사업이 도시개발 등 민간사업으로 추진되었다(Figure 5). 대전광역시 환경영향평가의 협의 기간은 초안 6~7개월, 본안 2

개월 정도로 평균 8~9개월 정도 소요되는 것으로 나타났다. 협의 진행 사업은 1년 평균 1~2건 정도이며, 환경영향평가 업무는 환경정책과 자연환경팀에서 맡고 있으며 담당 인력은 1명이다. 대전광역시의 환경영향평가 담당자는 환경영향평가 외에도 자연환경관리 업무와 동물원관리, 빛공해 예방대책 등 다양한 업무를 맡고 있어 환경영향평가 업무 비중은 상대적으로 낮은 편이다. 대신 개발사업이 조례에 따른 환경영향평가 대상인지에 대한 문의가 1주일에 평균 6~10건 정도 공문으로 접수되고 있어 이에 대한 업무가 환경영향평가 자체 업무보다 오히려 많은 것으로 파악되었다. 대전광역시 환경영향평가 담당자에 따르면 “환경영향평가 업무가 쉽지 않은 일이라 전문성이 부족한 지자체 공무원의 경우 꺼리는 측면이 없지 않다”라며 “전문관 제도나 공모직 등을 통해 환경평가사 자격증 소지자 등 전문인력을 채용하여 환경영향평가 업무를 담당하도록 하는 것이 가장 바람직하다”라고 밝혔다.

대전광역시 환경영향평가 심의위원회는 총 15명으로 이중 공무원 4명(의회의원 1명 포함)을 제외하면 총 11명의 민간위원으로 구성된다. 심의위원회는 초안에 대한 심의위원들의 의견 반영 후 본안 심사 때에만 비공개로 개최되며 개최횟수는 1년에 평균 2번으로 재보완까지 고려하면 총 4번 정도 개최된다. 심의위원회에는 보통 10명 정도의 심의위원이 참석하며 재

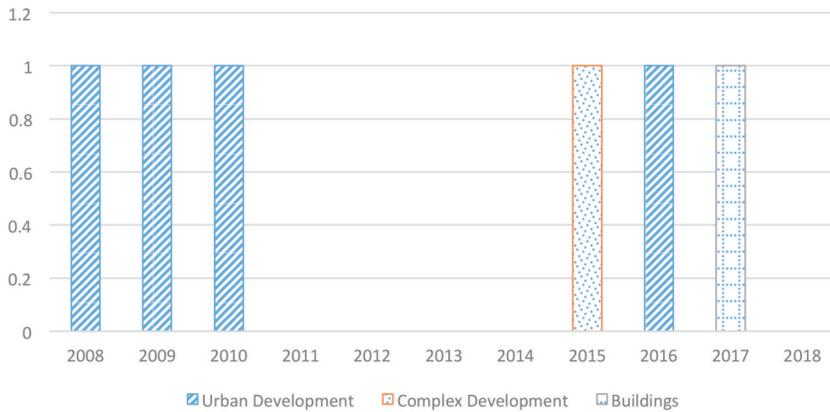


Figure 5. Status of Daejeon's EIA Operations (2008-2018)

적 과반의 출석과 출석위원 과반으로 의결하게 된다. 대전광역시 환경영향평가 담당자에 따르면 평가 심의 시 보완의견이 너무 많아 사업자들이 어려워하는 경우가 있는데 전문적이지 않은 의견으로 인해 협의 시 어려움을 겪는 경우가 많다. 담당자도 보직 이동이 잦아 업무에 대한 적응이 채 이루어지기도 전에 다른 부서로 이전하고 새로운 담당 직원이 또 업무를 배우게 되는 악순환이 문제점으로 지적되고 있다. 대전광역시 관계자에 따르면 승인부서와의 협조 관계가 매우 중요한데, 과거에는 승인기관(주택정책과)이 환경영향평가에 대한 이해가 낮아 협의 의견에 대한 조정 시 어려움이 있었으나 지금은 환경부서의 의견을 잘 경청하고 협조하는 편이다.

### 5. 기타 지자체

경상남도의 경우 2008년부터 2017년 12월까지 총 33건의 조례 대상 환경영향평가를 협의하였으며 이 중 29개 사업이 완료되었고 4개의 사업이 철회되었다. 강원도의 경우 지자체 조례에 따른 환경영향평가는 2018년 2월에 협의회가 이뤄진 사업이 유일하며 2019년 현재 3건의 토석채취 사업과 3건의 관광지 개발사업에 대한 환경영향평가 협의가 진행되고 있다. 광주광역시시는 지난 5년 동안 4건의 사업에 대한 환경영향평가 협의가 완료되었으며 인천광역시의 경우 2007년부터 도시개발 3건, 골프장 1건에 대한 환경영향평가 협의가 완료되었다. 경남, 강원도 등 비도시지역

내 개발사업이 많은 경우엔 지자체의 역할 및 지원의 한계가 드러났다. 전담관리 인력 부족으로 사후관리가 어려워 환경영향평가 협의 미이행 등으로 민원이 지속적으로 제기되고 있다. 개발사업에 대한 승인권과 협의권 대부분이 중앙정부나 시·군에 있으므로 광역자치단체의 역할과 관리에 한계가 있고, 환경영향평가 심의위원회를 운영하기 위한 지역 내 전문인력이 확보되지 못하는 어려움을 겪고 있다.

## IV. 분석결과

### 1. 지자체 환경영향평가제도의 성과 및 한계

#### 1) 지자체 환경영향평가제도의 성과

지자체의 환경영향평가 제도는 환경부 환경영향평가 대상에 포함되지 않는 사업들을 대상으로 하고 있지만, 지역의 상황을 잘 알고 있는 지역 전문가들의 참여로 지역 특성에 부합하는 평가대상 및 항목의 선정과 지속적 평가관리가 가능하다. 또한, 자체적인 사후조사 관리 등을 통해 평가 협의 후 지자체의 모니터링 및 관리 감독 기능이 강화되는 사례를 볼 수 있다. 예를 들어, 서울시는 협의부서와 승인부서, 심의위원들로 구성된 사후관리조사단이 매년 80개의 현장을 직접 방문하고 협의 의견 준수사항을 점검함으로써 환경영향평가 협의 내용 이행에 긍정적인 영향을 미치고 있다.

## 2) 지자체 환경영향평가제도의 한계

지자체 환경영향평가에서 가장 논란의 소지가 있는 부분은 무엇보다 지자체의 장기 사업 승인권과 환경영향평가 협의권을 동시에 행사한다는 것이다. 이는 지자체의 장기 환경보다는 개발 우선의 태도로 정책을 추진할 경우 환경영향평가 협의가 개발을 위한 형식적 과정으로 전락할 수 있음을 보여주고 있다. 조례에 따른 환경영향평가를 시행하는 대부분의 지자체는 협의부서와 승인부서가 실질적인 독립성을 갖기 어려워 상호 견제가 불가능하고 지자체장은 물론, 부서 간의 힘의 논리에 종속될 수밖에 없는 구조적 문제를 안고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 지자체의 환경영향평가 시 환경평가 부서와 타 부서와의 업무 협력 시스템 또한 체계적이지 않은 문제점을 드러내고 있다. 부산광역시의 경우 건축 심의가 끝난 후 환경영향평가 심의가 이루어지는 관계로 건축에서 논의되었거나 정리된 사안이 환경영향평가 심의에서 다시 논의되기 어려운 구조적 문제를 안고 있다. 이는 두 심의과정의 시간적 선후 관계가 아니라 각각 독립된 의사결정 시스템 아래에서 진행되고 중요한 사안에 대해서는 상호 보완 협력할 필요가 있음을 보여주고 있다. 셋째, 지자체의 환경영향평가 업무를 담당하는 담당 부서의 조직과 인력 또한 매우 열악한 실정이다. 대부분의 지자체가 1~3명의 인력으로 환경영향평가 업무를 수행하고 있으며 특히 평가 업무가 많은 서울시와 제주도의 경우 소수의 인력으로 평가관리, 사후조사 등 과중한 업무를 담당하고 있어 업무의 연속성과 전문성 유지에 대한 우려가 제기되고 있다. 특히 지자체 대부분의 경우 환경영향평가에 대한 지식과 경험이 풍부한 전문인력이 지속적으로 배치되지 못해 일관되고 전문적인 평가 업무 수행에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 넷째, 지자체 환경영향평가 심의위원의 전문인력 풀 확보 및 운영의 효율성에 대한 우려도 제기되고 있다. 환경영향평가 심의위원회는 지자체 환경영향평가 시 검토의견에 대한 협의 및 이견 조율에 핵심적인 역할을 하는 의결기구로서 지자체 환경영향평가의 질적 향상 및 지역 환경개선에 크게 기여할 수 있다. 비교적 인력풀이 다양한 서울시의 경우 대학과

연구원 등 전국의 다양한 전문가들을 확보하여 심의 위원회를 운영하는 장점이 있지만, 제주도의 경우 지역적으로 고립되어 접근성이 쉽지 않으며 예산도 충분히 확보되지 않아 다양한 인력풀을 확보하는데 어려움을 안고 있다. 이러한 문제는 간혹 비전문가들에 의해 현실성이 떨어지거나 무리한 계획변경 요구 등으로 이어져 담당 부서가 협의하는데 오히려 어려움을 가중시키기도 한다. 다섯째, 환경부 환경영향평가 대상 사업에 대해 조례에 근거한 지자체 환경영향평가 대상으로 포함할 경우 중복규제라는 사업자의 민원으로 인해 적지 않은 논란이 야기되어 왔다. 대표적인 사례가 건축물에 대한 환경영향평가로, 부산광역시의 경우 환경부 환경영향평가 대상 사업이라 하더라도 조례에서 규정하는 건축물 단위에서의 평가가 미흡하거나 빠진 사업에 대해서는 지자체가 자체적으로 판단하여 건축물에 대한 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다. 서울특별시의 경우 환경부 환경영향평가를 거친 사업에 대해서도 건축물 단위에서의 환경영향평가를 시행해왔으나 중복규제에 대한 논란으로 2016년부터 시행하지 않고 있으며 2019년 1월 3일 조례개정을 통해 환경부 환경영향평가를 받은 모든 사업은 지자체 평가를 받지 않도록 명시했다. 서울시의 이러한 결정은 관내 개발부지 면적이 부족해 타 지자체처럼 환경부 환경영향평가를 받아야 할 대규모 도시개발 사업의 가능성이 현저히 낮은 것에 기인한다고 볼 수 있다. 부산광역시의 경우 대규모 도시개발사업에 대한 환경영향평가 시 환경부에서는 토지이용 단위에서의 대기과 수질, 소음 등 거시적 규모에서의 환경 영향과 저감에 초점을 맞추지만, 지자체에서는 개별 건축물의 친환경 에너지 운용, 철거 시 소음과 비산먼지 저감, 인접 건물들에 대한 일조, 인근 주민들과의 조정 및 보상 등 실제 주변 여건과 연계된 미시적 차원의 환경 영향에 초점을 맞추고 있어 명확한 중복이라 보기는 어렵다는 지적이다. 환경부 평가 대상 사업이라 하여 무조건 지자체 환경영향평가에서 제외하기보다는 사업 및 지역 특성을 고려하여 지자체 조례에 따라 실질적 평가내용이 중복되지 않도록 명확한 기준을 정해 판단하도록 유도할 필요가 있다.

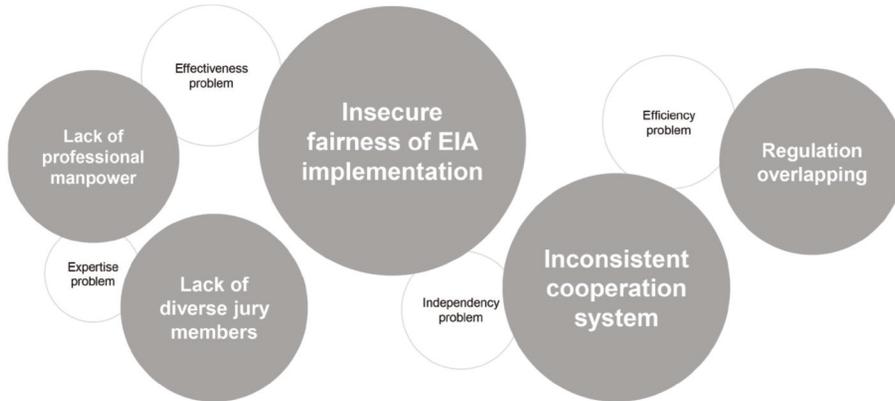


Figure 6. Summary of issues

## V. 결론 및 제언

지자체의 환경영향평가는 지방자치의 강화와 더불어 지역의 경제·문화적 자생력을 키워나가는 동시에 지역 환경의 가치를 스스로 높이고 지켜나갈 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 한국의 경우 1995년 지방자치제 시행 이후 지자체의 자율성이 점차 강화되고 있으며 이에 따른 지역 환경 파괴 논란 속에서도 개발사업과 연계된 환경영향평가를 지자체의 자율적 판단에 맡기자는 의견 또한 적지 않다. 따라서 본 연구는 지난 10여 년간 시행되어 온 지자체 환경영향평가의 성과와 협의 및 운영 관리상의 다양한 문제점 분석을 바탕으로, 향후 지자체 환경영향평가의 안정적 도입과 발전을 위해 다음과 같은 정책적 개선방안을 제시하고자 한다.

첫째, 지자체 환경영향평가의 성공적 도입과 정착을 위해서는 지자체 환경영향평가 역량과 조직 시스템이 우선하여 구축되어야 할 것이다. 특히 지자체의 경우 개발사업의 승인권과 환경영향평가의 협의권을 동시에 가지므로, 환경영향평가 담당 기관의 독립성이 최대한 보장되어야만 한다. 이는 본 연구를 통해 발견된 지자체 환경영향평가 제도 운용상의 가장 큰 문제로 환경영향평가 담당 기관 또는 부서의 독립성이 전제되지 않으면 지자체장 또는 승인부서의 눈치를 볼 수밖에 없는 현실을 보여주고 있다. 또한, 지자체에서 환경영향평가를 안정적으로 수행할만한 담당 인력과 조직의 구축이 선행되어야 할 것이다. 조례에

따라 환경영향평가를 시행하고 있는 대부분의 지자체는 협의 담당 부서의 부족한 인력과 조직, 전문성과 행정지원의 부족으로 어려움을 겪고 있어 인력 및 조직의 전문성과 안정성이 보장될 수 있도록 법적·행정적 지원이 이루어져야 한다. 이를 위해 일반직 공무원들을 대상으로 하는 전문관 제도나 환경영향평가사 또는 석·박사급을 대상으로 하는 공모직 제도를 활용하여 환경영향평가 업무의 전문성과 지속성을 확보해 나갈 필요가 있다.

둘째, 이미 운영되고 있는 지자체 환경영향평가의 효과적 이행을 위해 지방 및 중앙정부 간의 협력적 노력이 수반되어야 할 것이다. 환경부는 지자체 환경영향평가의 제반 문제들을 함께 공유하고 개선하기 위해 지자체 담당자들과의 교류 및 교육을 지원할 필요가 있으며, 지자체 환경영향평가의 문제점 개선을 위해 지자체 환경영향평가 협의 및 운영방법에 대한 가이드라인 등 실무에 유용한 정보를 지자체와 협력하여 개발·지원할 필요가 있다. 이는 단기적으로 인력과 조직의 전문성 및 행정적 지원이 열악한 지자체들의 환경영향평가 수행 관리에 큰 도움이 될 것이며 장기적으로는 지자체들의 환경영향평가에 관한 관심과 자발적 투자를 유도하는 동기를 부여할 수 있을 것이다. 또한, 지자체의 심의위원회 운영방안에 대해서도 지자체와의 협력을 통해 선진국과 국내 타 지자체들의 사례를 바탕으로 한 다양한 의사결정 모델을 개발하고 인력풀 및 경험을 공유함으로써 지자체 여건과 특

성에 부합하는 효과적 의사결정 시스템이 구축될 수 있도록 지원할 필요가 있다.

셋째, 각 지자체는 자연적·사회문화적 특수성이 다르기에 환경영향평가 시 대상 사업 종류와 규모, 평가항목 등을 지역 환경에 부합하도록 결정하도록 하되, 일정 규모 이상이거나 특정 사업 등 지자체의 환경 영향의 범위를 넘어서는 사업들의 경우 환경부와 협의를 통해 중앙정부의 평가를 받도록 하는 것이 바람직하다. 또한, 환경부 평가 대상 사업이라도 지자체의 특수한 환경과 관심에 따라 평가내용이 중복되지 않는 선에서 지자체 환경영향평가를 받을 수 있도록 허용해야 할 필요가 있다. 지자체 환경영향평가 시 협의를 지자체와 지방환경청이 공동으로 수행하거나 사업 유형에 따라 협의 주체를 탄력적으로 지정하는 것도 대안이 될 수 있으며, 사후조사 및 관리의 경우에도 지자체와 지방환경청이 더욱 긴밀하게 협력할 방안의 모색이 필요하다.

마지막으로 지자체 환경영향평가가 지역 환경의 특수성을 반영하되 국토 전체의 환경관리 목표를 함께 달성할 수 있도록 중앙 및 지방정부가 적극적으로 공동 대응할 필요가 있다. 특히 지자체가 조례로 시행하고 있는 환경영향평가는 소규모 및 건축물 중심으로 이루어지며 시간적·공간적 누적영향에 따라 장기적으로 국토 전체의 환경에 영향을 미칠 수 있다는 사실에 유념할 필요가 있다. 최근 주목받고 있는 미세먼지 문제 또한 국지적·광역적 규모의 오염원 관리를 위한 범정부 차원의 총체적 대응 필요성이 제기되는 만큼, 환경 영향에 대한 보다 면밀한 예측과 평가 및 관리를 위해 중앙 및 지방정부 간의 역할을 정립하고 보완과 협력을 통해 공동 대응할 필요가 있다.

## 사 사

본 연구는 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원과제 (NRF-과제번호)(NRF-2019S1A5A2 A03049104) 및 2018년 환경부 연구과제 『지자체 환경영향평가 협의 운영실태 파악 연구(20180604C33-00)』의 지원을 받아 수행되었습니다.

## References

- Cho KJ, Choi JG, Park YM, Song YI, Sagong H, Lee SB, Jung JC, Im YS. 2008. Achievement and development of EIA over the last 30 years, Korea Environment Institute research report, RE-12. [Korean Literature]
- Eggers, WD, O'Leary J. 1995. Revolution at the Roots: Making Our Government Smaller, Better, and Closer to Home, New York: Free Press.
- Kelleher CA, Yackee SW. 2004. An empirical assessment of devolution's policy impact, Policy Stud J. 32: 253-270.
- Kenyon DA, Kincaid J. 1991. Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Koh JK. 2007. The impact of decentralized environmental regulation on local environmental management. Journal of Korean Society and Public Administration. 18(1): 145-175. [Korean Literature]
- Lee CH, Jeong HS, Lee BJ. 2004. A study on local environmental management and policy options in localization and globalization era, Korea Environment Institute research report. RE-04. [Korean Literature]
- Memon PA. 2000. Devolution of environmental regulation: environmental impact assessment in Malaysia. Impact Assessment and Project Appraisal 18(4): 283-293.
- Peterson PE. 1981. City Limits. Chicago: University of Chicago Press
- Schattschneider EE. 1960. The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America. Boston, MA: Wadsworth,

Sun HS, Cho KJ. 2015. Local government environmental impact assessment ordinance operating status and efficiency measures. Korea Environment Institute research report, 1-47. [Korean Literature]

Sung HC, Min SH. 2000. A Study on Implementation of Local Environmental Impact Assessment in Kyonggi-Do. Gyeonggi Research Institute. [Korean Literature]