

Research Paper

소규모 환경영향평가 제도개선을 통한 지자체 환경영향평가 효과성 증진방안

이중욱 · 조경두

인천연구원 기후환경연구센터

Effectiveness Enhancement Measures for Local Government Environmental Impact Assessment (EIA) by Improving Small-scale EIA Institution

Jongook Lee · Kyeong Doo Cho

Incheon Climate & Environment Research Center, The Incheon Institute

요약: 우리나라 소규모 환경영향평가의 대상사업 범위는 사업 유형 및 용도지역 구분에 따라 계획면적이 5,000~60,000㎡ 이상으로 규정되어 있지만, 지자체 환경영향평가 대상의 하한은 이보다 상단에 위치하므로 중복 범위가 존재한다. 이는 2016년 11월 일부 개정된 「환경영향평가법 시행령」에 소규모 환경영향평가 대상사업으로 도로사업과 지구단위계획이 포함되면서 확대된 사안으로, 기존에 지자체 환경영향평가 대상이었던 사업까지도 지역 차원의 의견수렴과 검토 절차 없이 소규모 환경영향평가만으로 협의가 완료되고 있는 현행 협의 제도는 논의가 필요하다. 지자체 환경영향평가 대상사업에 해당하였으나 소규모 환경영향평가로 협의 완료된 개발사업은 소수이므로 중요성이 작아 보일 수 있으나, 지방 정부가 지자체 환경영향평가 대상사업을 추가하고자 하더라도 소규모 환경영향평가로 인해 실행할 수 없는 상황이 조성되므로 주목할 필요가 있다. 본 연구는 지자체 환경영향평가의 효과성을 증진시키기 위한 제도개선 방안으로 다음을 제시하였다. 첫째, 소규모 환경영향평가 협의 과정에 지역의 구체적 환경특성과 지리 여건이 반영된 검토 의견이 제시될 수 있도록 제도적 장치를 보완하는 방안이다. 둘째, 「환경영향평가법」 제42조 1항의 지자체 환경영향평가 예외 조문에 대한 일부 개정을 통해, 대상사업 범위 중복구간의 사업들이 지자체 환경영향평가 대상으로 우선 협의되도록 하는 방안이다. 셋째, 규모가 작더라도 지역의 특수성을 반영하여 지자체 환경영향평가 수행이 꼭 필요하다고 판단되는 대상사업들을 조례에 포함하는 방안이다. 난개발과 보전 필요지역 훼손 방지라는 소규모 환경영향평가의 긍정적 기능이 있다 하더라도, 지자체 내 다수 사업이 지역으로부터의 검토 없이 협의되는 상황을 개선하기 위한 노력이 필요하다.

주요어: 소규모 환경영향평가, 지방자치단체 환경영향평가, 환경영향평가, 지구단위계획, 인천광역시, 지리정보시스템(GIS)

Abstract : In the Republic of Korea, the target project scope of the small-scale EIA is stipulated as the plan area above around 5,000~60,000m² depending on a type of project and classification of land use. Whereas, the lower limit of the corresponding local government EIA project is generally located above the small-scale EIA's limits, and overlapping ranges exist. This situation has been enlarged since road construction and district unit planning were included as the target projects for small-scale EIA in the "Enforcement Decree of the Environmental Impact Assessment Act", which was partially revised in November 2016, and the current consultation system needed discussion in that small-scale EIA is allowed to be done without gathering review opinions at the local level. In fact, projects subjected to local government EIA but consulted as small-scale EIAs may seem insignificant because of a small number of total cases; however, it is worth paying attention to the fact that a local government may not add a target project due to the small-scale EIA. This study suggested the three policy measures for improving small-scale EIA to enhance the effectiveness of local government EIA: supplementing the institutional arrangements to incorporate the review opinion from the local region in small-scale EIA, giving priority to local EIA for conducting the projects in overlapping ranges with partial amendments on EIA law regarding exceptions to local government EIA, including small target projects (not to be small-scale EIA targets) to the ordinance that are deemed necessary to be conducted as local government EIA. Even though a positive function of small-scale EIA has been confirmed, efforts should be made to improve the situation in which many projects within local governments are consulted without review from the region.

Keywords : small-scale Environmental Impact Assessment (EIA), local government EIA, district unit planning, Incheon Metropolitan City, Geographic Information System (GIS)

I. 서론

환경영향평가 관련 협의 제도의 근거 법률 일원화를 위해 기존의 「환경정책기본법」과 「환경영향평가법」에 각각 시행 근거를 두었던 사전환경성검토와 환경영향평가는 2011년 7월에 전부 개정된 「환경영향평가법」에 단일 근거를 두어, 전략환경영향평가, 소규모 환경영향평가, 환경영향평가로 분류되었고 지자체 환경영향평가까지 포함하여 총 4개의 유형으로 재편되어 운영되고 있다. 소규모 환경영향평가는 상대적으로 규모가 작은 개발사업을 대상으로 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 사업을 시행하기 전 환경보전방안을 마련하도록 하는 데 목적을 두고 있다.¹⁾ 「환경영향평가 정보지원시스템」(ECLASS)에 등록된 전국 단위 소규모 환경영향평가 수행 현황을 보면, 2015년부터 최근까지 가파른 상승세를 기록하고 있으며, 「환경영향평가법 시행령」 [별표4]에 기재된 총 9개 사업

유형 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 적용되는 대상사업이 대다수를 차지하는 것으로 나타났다 (ECLASS 2022).

그런데, 지방 정부의 관점에서 소규모 환경영향평가의 가장 큰 문제점은 관할 행정 구역 내에서 일어난고 있는 다수의 개발사업을 대상으로 운영되고 있는 제도에 지역 차원의 검토를 통한 의견반영과 사후환경조사 등의 절차가 생략되어 있다는 점이다. 그뿐만 아니라, 소규모 환경영향평가 대상사업에 해당하는 경우에는 예외 규정에 따라 지자체 환경영향평가를 실시하지 않게 되어있다.²⁾ 전국 단위에서 수행되고 있는 소규모 환경영향평가 대상사업의 규모를 보면 대형사업에 대한 소규모 환경영향평가 협의 건수가 증가하는 경향을 보여(대부분 사업이 1만~3만㎡ 사이에 분포하나, 9만㎡ 이상의 대규모 개발사업 증가)

1) 「환경영향평가법」 제43조, '소규모 환경영향평가의 대상'.

2) 「환경영향평가법」 제42조 1항, '시·도의 조례에 따른 환경영향평가'.

제도 보완의 필요성이 제기되고 있으며(Lee & Ha 2018), 사업 규모가 작은 소규모 환경영향평가 대상 사업이라 하더라도 개발사업의 성격에 따라 주변에 미치는 환경 영향이 예상보다 클 수 있으므로 지역에서 제기될 수 있는 의견들이 반영될 수 있도록 최소한의 제도적 장치가 필요하다.

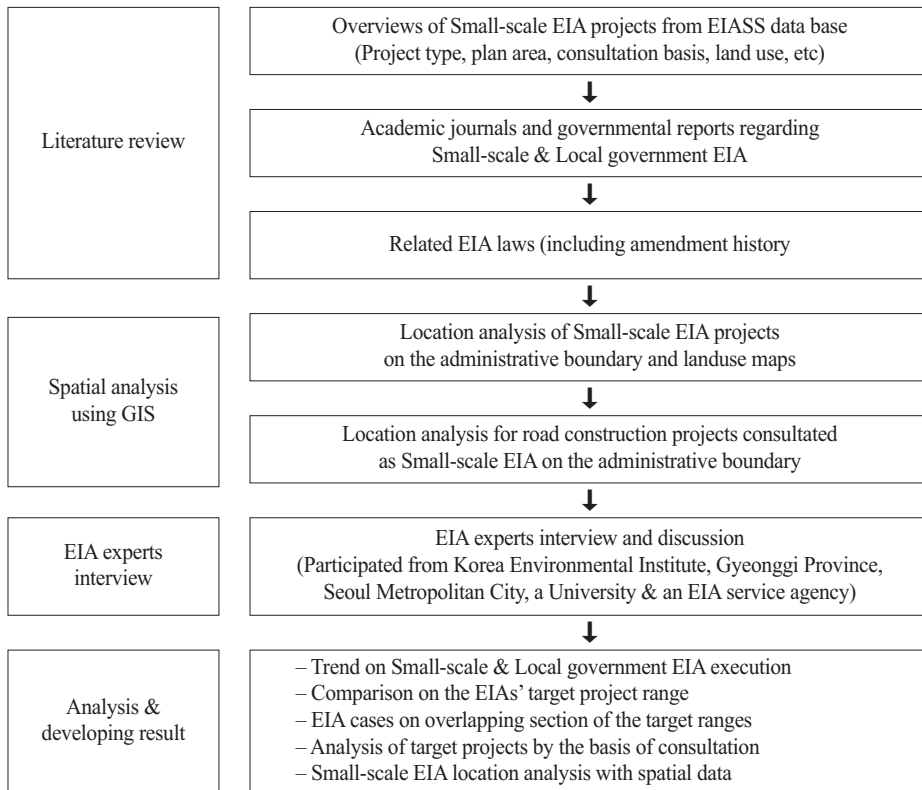
현재의 환경영향평가 제도에서 실행되고 있는 소규모 환경영향평가 수행 현황이나 보완 필요 사항, 지자체 환경영향평가와의 상관관계 등에 대해 심층적으로 논의된 연구는 매우 부족한 상황이다. 기존의 관련 연구를 검토해보면, Lee & Ha (2018)는 도시개발과 태양광 등 재생에너지 개발 사례를 중심으로 하여 소규모 환경영향평가의 제도적 한계를 분석하였고, 대규모 개발사업들이 주민 의견수렴 절차 없이 소규모 환경영향평가로 추진되는 현실에 대한 문제를 제기하였으며 그 개선방안에 대하여 논의하였다. 다만, 해당 논의에서는 지자체 환경영향평가와의 연관 관계와 실효성 저하 문제에 대한 상세 분석이 부족하여 이에 관한 후속 연구가 필요하다. Sung & Kang (2003)은 한국과 일본의 지방자치단체 환경영향평가 제도에 관한 비교연구에서, 소규모 개발사업을 대상으로 지자체 환경영향평가를 진행하고자 할 때 이해관계자들이 규제로 인식하게 되는 어려움 등을 지적하면서 해외사례를 참조한 개선방안을 제시하기도 하였다. 그러나 해당 연구는 과거 사전환경성평가 운영 시점에서의 논의이므로 소규모 환경영향평가 제도가 실행된 이후의 현황을 반영한 연구가 필요하다. 그 외, 소규모 환경영향평가의 대상과 의의를 포함하여 전반적인 우리나라 환경영향평가 제도 운영에 관한 입법론적 연구를 진행한 사례(Kim 2022), 지자체 환경영향평가 조례 현황을 분석하면서 소규모 환경영향평가에 의한 지자체 환경영향평가 실효성 저하 문제를 거론한 사례(Lee & Cho 2022), 지자체 환경영향평가 조례와 운영 상태의 시·도 간 비교를 통해 문제점과 개선방안을 도출한 사례(Kim & Min 2020; Sun & Jo 2015; Sung & Min 2003) 등이 존재하나 모두 소규모 환경영향평가에 대한 상세 분석을 다루고 있지 않아 이에 관한 연구가 필요한 실정이다. 해외 연구에서도, 관련 제도와 지역 여건이 달라 소규모 환경영향평가

와 동일한 사례는 찾아보기 어려웠다. 다만, 캐나다의 환경영향평가 관련법(Canadian Environmental Assessment Act, CEAA 2012) 개정으로 인하여 발생한 중앙정부의 역할 축소에 대한 논의를 다룬 사례가 있었으며(Joao 2012), 영국 남동부의 우회 도로건설 사업을 대상으로 하여 환경영향평가 규모 변경에 따라 변동될 수 있는 영향평가의 정확성에 대하여 연구한 사례가 있었다(Joao 2002). 그 외에도, 개발사업의 진행속도 증진과 투자 촉진을 위해 도입하고 있는 단순화된 환경영향평가 제도의 장·단점에 관하여 논의한 사례 등이 있었다(Enriquez-de-Salamanca 2021; Fonseca & Rodrigues 2017).

본 연구는 지자체 환경영향평가의 제도의 효과성을 감소시키는 요인 중의 하나인 소규모 환경영향평가를 지자체 환경영향평가와의 상관성을 중심으로 분석하고 개선방안을 제시하는 데 목적이 있다. 본고에서는 인천광역시를 사례로 소규모 환경영향평가와 지자체 환경영향평가의 수행 현황 분석, 대상사업 비교, 대상사업 중복사례 분석, 협의 근거별 대상사업 분석, 대상사업 입지 공간분석 등의 결과를 기반으로, 소규모 환경영향평가 제도개선의 필요성과 이를 통한 지자체 환경영향평가 실효성 증진방안을 제시하였다. 또한, 공간분석을 통해 소규모 환경영향평가 제도 보완사항을 제시함으로써, 지자체 환경영향평가의 실효성을 높이고자 한다.

II. 연구방법

본 연구는 자료 조사 및 문헌검토, 위치 정보를 통한 공간분석, 실무 전문가 인터뷰를 통한 논의 사항 도출의 순서로 진행되었다(Figure 1). 분석 범위는 지방 정부 관할 행정 구역 중 인천광역시 내에서 수행된 소규모 환경영향평가와 지자체 환경영향평가 중 2022년 2월까지 본안 협의가 완료된 전체 사업을 대상으로 하였다. 우선 자료 조사와 문헌검토를 위해 환경영향평가 정보지원 시스템(EIASS)에 등록된 소규모 환경영향평가 사업 개요(사업 유형, 사업계획 규모, 협의 근거, 계획입지 용도지역 등)를 분석하였으며, 선행연구 조사를 위해 관련 학술논문과 정부 기



* Part of participants were previously, but recently, belong to the listed institutes.
The scope of spatial analysis was limited to Incheon Metropolitan City.

Figure 1. Overall process of the study

관 보고서 등을 검토하였고, 「환경영향평가법」 등의 법규 자료도 연혁 정보와 함께 면밀히 검토하였다. 지리정보시스템(GIS)를 이용한 공간분석은 EIASS에 등록된 대상사업 주소를 활용하여 위치 정보를 입력(주소 확인이 가능한 면형사업과 선형사업 중 도로사업 대상)하는 방식으로 진행하였다. 인천지역 지자체 환경영향평가 관련 정보는 환경영향평가 업무들을 담당하고 있는 인천광역시로부터 협조받아 분석하였다. 또한, 중앙정부와 지자체에서 환경영향평가 업무를 담당하고 있거나 담당했던 실무자와 전문가를 대상으로 인터뷰를 시행하는 등 다양한 의견수렴 과정을 거쳤다.

III. 결과

1. 소규모 환경영향평가와 지자체 환경영향평가 수행 현황

소규모 환경영향평가와 지자체 환경영향평가 수행 현황을 알아보기 위하여 인천광역시에서 협의 완료된 사업 건수를 분석하였다. 소규모 환경영향평가는 2012년 제도 시행 이후 연구 범위로 설정한 2022년 2월까지 인천지역에서 전체 286건이 수행된 것으로 집계되었다(EIASS 2022). 수행 건수의 추이는 2014년 8건을 기록한 이후 전반적으로 증가 추세를 보여 2020년 57건을 기록하였다(Figure 2). EIASS 시스템에 등록된 대상사업 분류에 의하면 여러 가지 사업 유형이 섞여 있는 '기타' 항목을 제외하고 Table 1과 같이 도로사업이 63개로 가장 많았으며, 이외에 기반 시설(공원), 주택, 체육·관광 사업 등이 다수를 차지

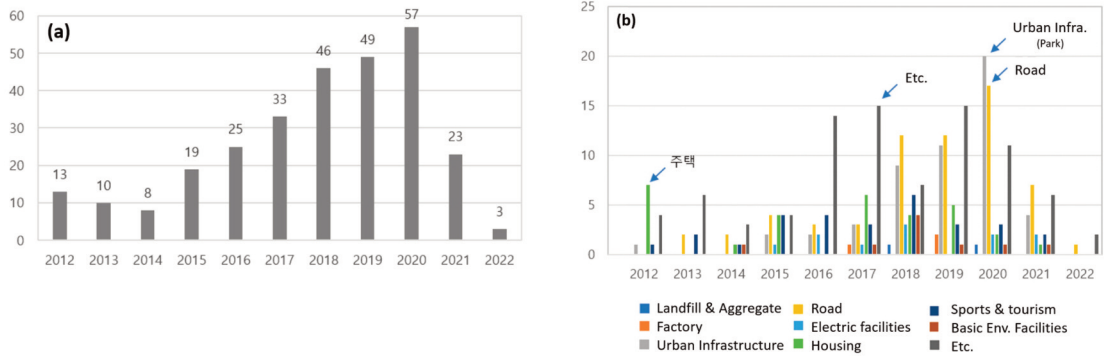


Figure 2. Trend on Small-scale EIA execution by project types and by year in Incheon; (a) status by year, (b) yearly status by project types

Table 1. Small-scale EIA execution status by project types and year

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Landfill & aggregate							1		1			2
Factory						1		2				3
Urban Infra	1			2	2	3	9	11	20	4		52
Road		2	2	4	3	3	12	12	17	7	1	63
Electric facilities				1	2	1	3		2	2		11
Housing	7		1	4		6	4	5	2	1		30
Sports & tourism	1	2	1	4	4	3	6	3	3	2		29
Basic Env. Facilities			1			1	4	1	1	1		9
Etc.	4	6	3	4	14	15	7	15	11	6	2	87
Total	13	10	8	19	25	33	46	49	57	23	3	286

Table 2. Local government EIA consultation status in Incheon

No.	Project title	Plan area	Consultation request	Project start date	Post-Environmental Investigation
1	Sinhyeon Jugong urban redevelopment	160,485m ²	2004.12.27	2007.01.15	3 years
2	Namdong Industrial Complex Incineration	96ton/day	2005.12.22	2004.09.03	5 years
3	Incheon Samsan #3 District Housing Site	176,320m ²	2005.10.04	2007.02.21	3 years
4	Songdo Coastal Road Expansion	5.92km	2006.09.18	2006.09.20	3 years
5	Dongchun District 2 Urban Development	240,925m ²	2007.08.07	2012.12.20	3 years
6	Gyulhyeon District Urban Development	182,340m ²	2008.11.20	2010.10.20	3 years
7	Seonwonri Golf Course	245,000m ²	2013.09.04	2018.08.07	3 years
8	Bukhang Timber Complex Urban Development	128,986m ²	2014.07.28	2016.04.27	3 years

Source : Department in charge of EIA, Incheon Metropolitan city

하였다.

반면, 인천광역시에서는 협의 요청일 기준 2014년 7월까지 총 8건의 지자체 환경영향평가가 Table 2의 내역과 같이 수행되었으며, 그 이후 실행 건수는 없는 것으로 파악되었다. 대상사업의 종류는 재건축·택

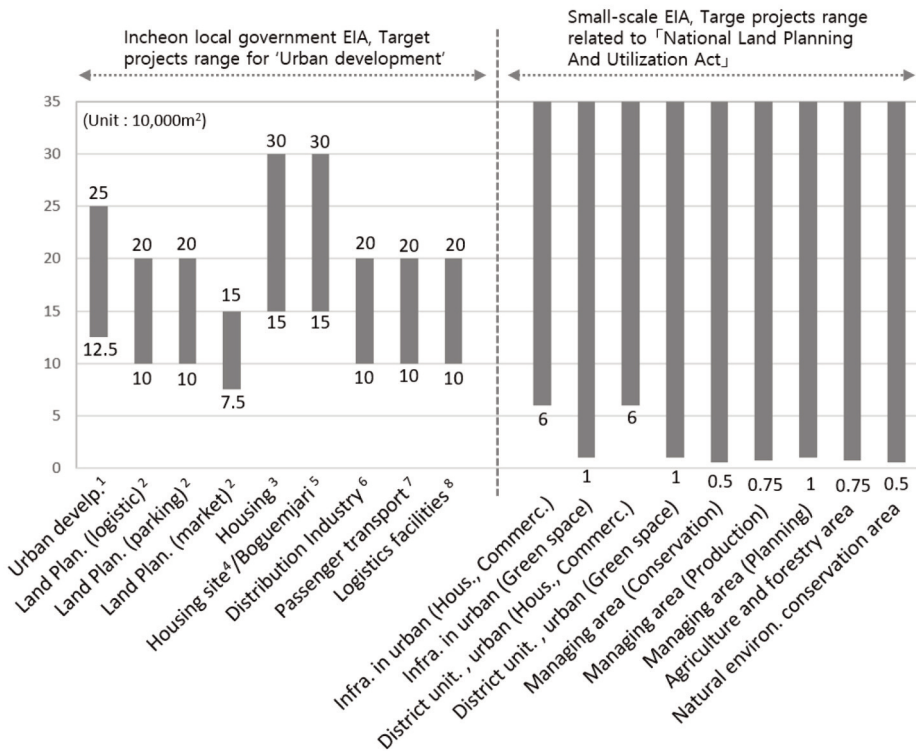
지 등 도시개발 사업, 환경기초시설, 도로 개발, 골프장 조성 등이 있었으며, 그중 도시개발 관련 사업이 총 4건으로 다수를 차지하였다. 인천광역시를 사례로 소규모 환경영향평가와 지자체 환경영향평가의 협의 건수를 비교하여 보았을 때, 지자체 환경영향평가의

수행 규모는 소규모 환경영향평가에 비해 현저히 낮았다. 특히 2015년 이후 지자체 환경영향평가의 협의 건수가 없는 등 실효성 저하의 문제가 큰 것으로 나타났다.

2. 소규모 환경영향평가와 지역 환경영향평가 대상사업 범위 비교

우리나라에서 지자체 환경영향평가 대상사업의 규모는 일반적으로 「환경영향평가법」에서 규정하는 대상사업 범위의 50% 이상 100% 미만을 적용하거나 지역 특성을 반영하여 50% 이하 크기에 사업까지 대상

사업으로 포함하므로 「환경영향평가법」에 의한 대상사업과 중복이 되지 않도록 규정되어 있다. 그러나, 소규모 환경영향평가는 제도 도입 취지와 대상사업의 구분이 지자체 환경영향평가 또는 환경영향평가와 다르므로 대상사업의 규모 비교에 어려운 점이 있다. 그렇지만, 부분적인 사례로 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 적용되는 소규모 환경영향평가와 인천광역시 지자체 환경영향평가 대상사업 해당 면적을 종합하여 비교해보면, 소규모 환경영향평가는 사업 유형 및 용도지역 구분에 따라 사업계획 면적이 5,000 ~ 60,000㎡ 이상으로 규정되어 있지만,³⁾ 지자체 환



* Only the lower limits were stipulated by the law for the small-scale EIA target project ranges; however, full-scale EIA must be conducted when a minimum requirement is met.

** Full name of the law for Incheon local government EIA is as below;

1. Urban Development Act
2. National Land Planning And Utilization Act
3. Housing Act
4. Housing Site Development Promotion Act
5. Special Act on Bogeumjari Housing Construction (Before amendment)
6. Distribution Industry Development Act
7. Passenger Transport Service Act
8. Act On The Development And Management Of Logistics Facilities

Figure 3. Partial case of the comparison on the small-scale and local government EIA target projects range

경영향평가 대상사업의 사업계획 면적은 75,000~100,000㎡ 이상 150,000~200,000㎡ 이하로 규정되어 있어⁴⁾ 중복되는 범위가 존재하게 된다.

지자체 환경영향평가 대상사업에 해당한다 하더라도 소규모 환경영향평가 협의 근거가 복수로 성립하는 경우가 가능하고(대형사업 부지 내에 용도지역 혼재 시) 근거별로 범위 구분에 차이가 있으므로 예외가 없는 명확한 비교는 불가하나, 중복구간에 대하여 알아보기 위하여 소규모 환경영향평가 대상사업 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 관련 사업과 인천광역시 지역 환경영향평가 대상사업 중 ‘도시의 개발’ 관련 사업 규모를 그래프 형식으로 나타내면 Figure 3와 같다. 분석 사례에서 볼 수 있듯이, 현행 소규모 환경영향평가 대상사업 최소 한계 범위는 지자체 환경영향평가보다 낮은 구간에 설정되어있으며, 인천광역시 이외에 환경영향평가 조례를 제정하고 있는 여타 지방 정부의 대상사업 규모도 상당 부분 유사하게 규정되어 있으므로(Lee & Cho 2022), 이러한 상태는 다른 지방 정부의 사례에서도 확인할 수 있다.

3. 소규모 환경영향평가 협의 사업 중 지자체 환경영향평가 대상 요건 충족 사례

실제 인천지역에서 지자체 환경영향평가 대상사업에 해당하였으나 소규모 환경영향평가로 협의 완료된 개발사업이 있었는지 알아보기 위하여, 협의 완료 사업들을 면형과 선형사업(도로)으로 구분한 후 규모를 분석하였다. 분석 결과 Figure 4와 같이 규모가 커서 인천지역에서도 지자체 환경영향평가 대상사업에 해

당될 가능성이 큰 10만㎡ 이상의 면형사업과 3km 이상의 도로사업이 다수 존재하는 것으로 나타났다. 실제로 소규모 환경영향평가 대상으로 협의 완료된 사업 중 ‘인천 가정2 공공주택지구 조성사업’(사업코드: ME20190093, 총 사업계획 면적:262,760㎡)은 「주택법」에 의한 사업으로 면적이 15만㎡ 이상이므로 지자체 환경영향평가 대상사업이나, 사업 구역에 개발제한구역이 5천㎡ 이상이 포함된다는 협의 근거가 적용되어 소규모 환경영향평가로 진행되었다.

도로사업에서는 최근의 실제로 2021년 1월 협의 완료된 ‘인천광역시 검단신도시 광역교통(검단~경명로간) 도로신설 건설공사’ [사업코드:HG20200862]가 있으며, 해당 신설도로는 길이가 3.61km에 달하는 4차선 도로이기 때문에 인천광역시 조례에 의한 지자체 환경영향평가 대상이었으나, 보전관리지역 5천㎡ 이상이 사업면적에 포함되었기 때문에 소규모 환경영향평가로 협의가 진행되었다. 이처럼 소규모 환경영향평가와 지자체 환경영향평가의 대상사업 요건에 모두 해당하였으나, 「환경영향평가법」 제42조 1항의 지자체 환경영향평가 대상 예외 조문에 의해 소규모 환경영향평가로 협의 완료된 인천지역 사례는 Table 3과 같이 전체 3건으로 조사되었다.

3)「환경영향평가법 시행령」 [별표 4] ‘소규모 환경영향평가 대상사업의 종류, 범위 및 협의 요청 시기’.

4)「인천광역시 환경영향평가 조례」 [별표1] ‘환경영향평가를 실시하여야 하는 대상사업의 범위, 평가서 제출시기 및 협의 요청시기’.

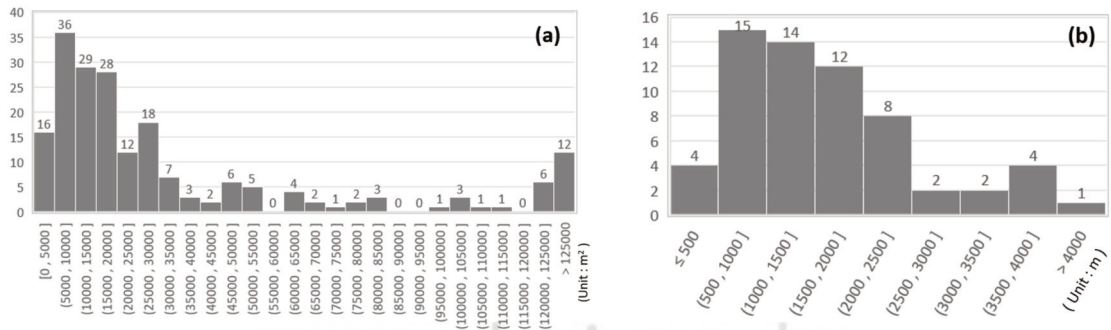


Figure 4. Small-scale EIA projects' size analysis in Incheon; (a) Plan area histogram of planar type projects (b) Plan length histogram of line type projects (road construction only)

Table 3. Projects consulted as Small-scale EIA, which were satisfying Local government EIA requirements in Incheon

Project code	Type	Project title	Consultation completion	Location	size	Consultation basis
ME20190093	housing	Incheon Gajung #2 Public Housing Project	2019.10.21	Simgok-dong, Seo-gu, Incheon	262760m ²	Development restricted area (≥5000m ²)
HG20210533	Road	Road expansion work (Dream-ro ~ Road No.39)	2021.10.12	Seonju-dong, Gyeong-gu, Incheon (start point)	L:3.08km W:25.5m	Infrastructure construction
HG20200862	Road	Incheon Geomdan New Town Broad area Traffic Road	2021.01.28	Gongchon-dong, Seo-gu, Incheon	L:3.61km W:24m	Conservation Management Area (≥5,000m ²)

4. 소규모 환경영향평가 대상사업의 협의 근거별 분석

소규모 환경영향평가가 실제 난개발을 방지하고 보전가치가 높은 지역을 대상으로 수행되는지 알아보기 위하여 협의 근거별 분석을 실시하였다. 인천지역 내 소규모 환경영향평가로 협의 완료된 면형사업의 협의 근거 중 가장 많은 수를 차지하는 것은 계획면적에 계획관리지역이 10,000m² 이상을 포함하는 사업과 보전관리지역이 5,000m² 이상 포함되는 사업으로 각각 47건이 수행된 것으로 조사되었다. 다음으로는 기반시설 설치·정비 또는 개량에 관한 계획에 따라 시행하는 사업으로 총 42건이 기록되었다(Figure 5-a). 분석 결과를 보면, 기준이상의 계획관리지역과 보전관리지역이 면형사업 계획에 포함되어 소규모 환경영향평가로 협의된 사업이 가장 많으므로, 난개발 혹은 보전지역 훼손 방지를 목적으로 하는 소규모 환경영향

평가의 본래 취지에는 일정 부분 부합하는 결과를 보였다.

인천지역 내 소규모 환경영향평가 대상사업으로 협의 완료된 선형사업의 협의 근거 중 가장 많은 수를 차지하는 것은 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획에 따라 시행하는 사업으로 전체 21건이 수행된 것으로 조사되었다(Figure 5-b). 다음으로 농림지역이 7,500m² 이상 계획면적에 포함되는 사업으로 총 15건이 기록되었고, 그다음으로는 보전관리지역이 5,000m² 이상 포함되는 사업으로 총 13건, 그리고 계획관리지역이 10,000m² 이상을 포함되는 사업으로 총 10건이 기록되어 있었다. 선형사업의 분석 결과에서도, 사업 중 대다수를 차지하는 도로사업에 대하여 총연장 1km 이하의 상대적으로 작은 규모의 공사까지 소규모 환경영향평가의 대상으로 협의를 진행

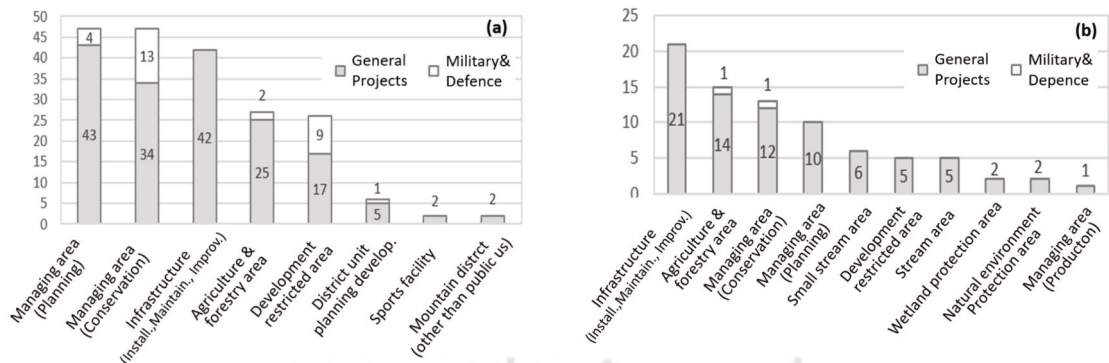


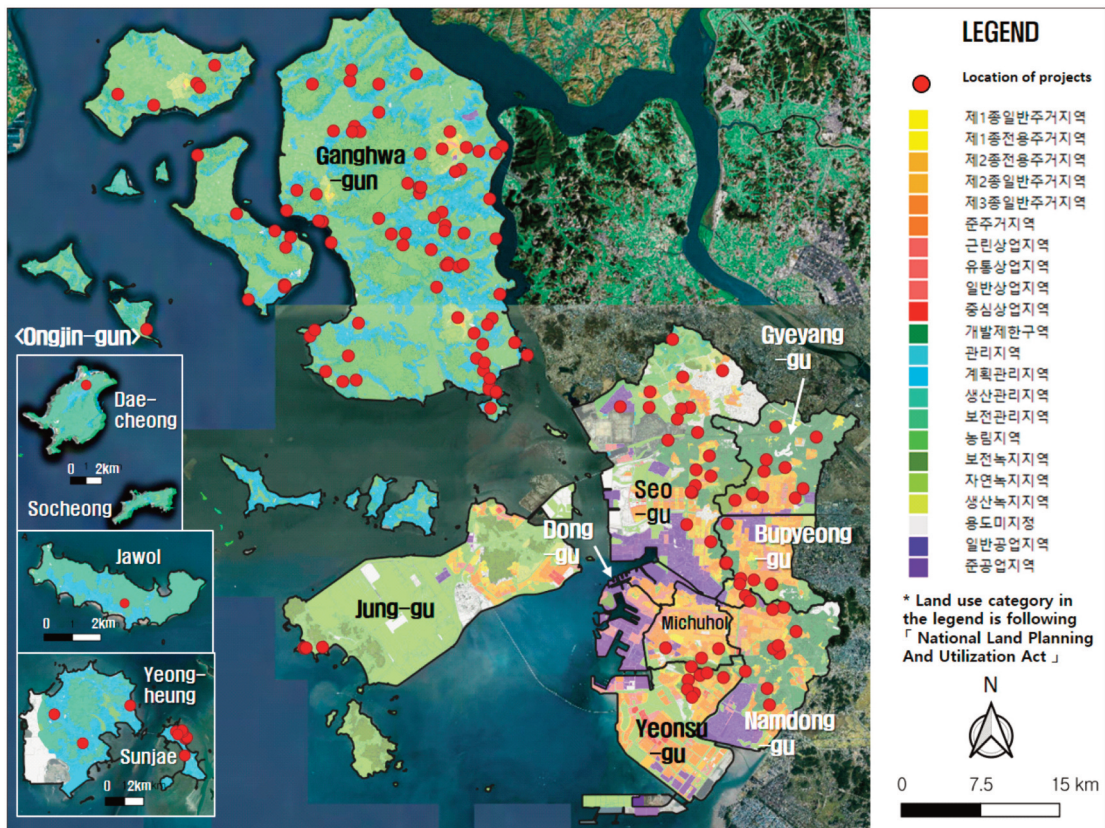
Figure 5. Analysis on consultation basis for Small-scale EIA in Incheon; (a) Area type projects, (b) Line type projects (including road construction)

했다는 점에서는 분명 소규모 환경영향평가 제도의 긍정적 기능을 확인할 수 있었다.

5. 인천지역 소규모 환경영향평가 대상사업 군·구별 공간분석

인천지역 협의 완료된 소규모 환경영향평가 중 국방사업을 제외하고 EIASS를 통해 위치 정보 파악이 가능한 면형사업 170건에 대해 지리정보시스템(GIS)을 이용한 공간분석을 진행하였으며, 소규모 환경영향평가 대상사업의 기초지자체별 밀집도, 주변부의 토지이용현황, 대상사업 집중 지역 등을 알아보았다. 총 10개 군·구에 대한 분석 결과는 Figure 6과 같으며, 강화군에 타 군·구에 비하여 많은 수(90건)의 소규모

환경영향평가 사업이 협의된 것으로 파악되었다(그중 민간 주택 단지 조성 관련 사업이 31건으로 다수를 차지). 대상사업 집중 지역은 강화군의 동검도와 선두리 인근, 석모도와 교량 연결이 있는 외포리 등으로 나타났으며, 중구의 을왕리와 용유해변 인근, 옹진군의 선재도 북측 지역 등도 확인되었다. 소규모 환경영향평가로 협의 완료된 선형사업 중 위치 정보 파악이 가능한 57개 도로사업(신설 41건, 확장 16건)에 대해서도 동일하게 군·구별 공간분석을 진행하였으며, 분석 결과 강화군 내 도로 신설공사가 16건, 확장 공사가 11건으로 대상사업이 가장 많이 분포한 것으로 나타났다(Figure 7).



* The category of land use following 「National Land Planning And Utilization Act」 was written in Korean for easy referencing to the terminology in laws of Rep. of Korea)

Figure 6. Spatial analysis on Small-scale EIA target projects (Area type) in Incheon

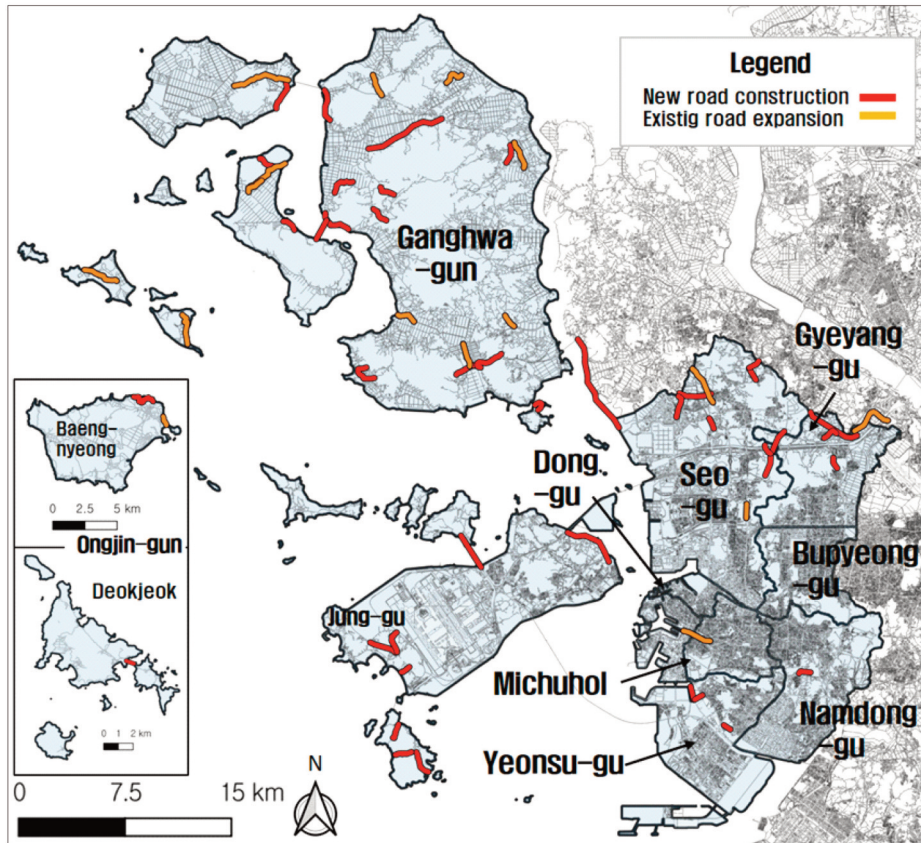


Figure 7. Spatial analysis on Small-scale EIA target projects (line type) in Incheon

IV. 고찰

1. 지역 관점의 소규모 환경영향평가 제도개선 필요성

소규모 환경영향평가에 대비하여 현저히 저조한 사례 지역의 지자체 환경영향평가 수행 현황에서 볼 수 있듯이, 지자체 환경영향평가 실효성 저하의 문제가 존재한다. 이는 분석 대상지인 인천광역시의 환경영향평가 조례 특성 때문일 수도 있으나(조례로 규정하는 대상사업에 건축물 등이 제외), 이미 이전 연구 결과에서도 나타난 바와 같이 지자체 환경영향평가 수행 저조 현황은 서울특별시와 제주특별자치도 등 일부를 제외 한수의 지자체에서도 확인이 가능하다(Sun & Jo 2015). 물론, 지역 여건을 고려하여 지자체 환경영향평가 수행에 비중을 두지 않고자 하는 경우도 있겠지만, 지자체 환경영향평가를 통해 지역의 환경 건전성을 증진시키고 환경관련 민원을 사전에

줄이고자 하는 지방 정부는 이 문제에 대한 개선이 필요할 것이다.

2. 환경영향평가법 시행령 일부 개정으로 인한 문제의 심화

소규모 환경영향평가 대상사업 협의 근거별 분석 결과에서도 볼 수 있듯이, 소규모 환경영향평가 제도는 보전 필요 지역에 사업면적 5천㎡~1만㎡ 이상 면형사업과 총연장 1km 이하의 작은 규모의 도로 공사까지도 대상사업으로 하여 환경영향 저감을 위한 기본 검토를 수행한다는 점에서 분명 긍정적인 역할을 수행해왔다. 그러나, 일부 개정된 「환경영향평가법 시행령」이 2016년 11월 30일부터 시행되면서(개정된 시행령에 도로가 포함되는 기반시설⁵⁾과 지구단위계획이 소규모 환경영향평가 대상에 포함) 기존에 지자

5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제4호 다목.

체 환경영향평가 대상이었던 일정 규모 이상의 도로 사업까지도 지역 차원의 의견수렴과 검토 절차 없이 소규모 환경영향평가만으로 협의가 완료되고 있는 현행 협의제도는 논의가 필요하다.

지자체 환경영향평가 대상사업에 해당되었으나 시행령 개정으로 소규모 환경영향평가로 협의 완료된 ‘검단신도시 광역교통 검단~경명로간 도로신설 사업’을 보더라도, 총연장 3.61km에 달하는 신설도로 노선 구간은 인천광역시 서구 공촌동 도심, 계양산 서측 자락, 경인아라뱃길 등을 통과하여 주변 지역에 환경 영향이 있을 수 있다. 시행령 개정 후 포함된 대상사업 중 지구단위계획도 사업면적이 6만㎡(도시지역 중 주거, 상업, 공업지역) 혹은 1만㎡(도시지역 중 녹지지역) 이상이면 협의 근거가 성립되어, 대단위 도심지 재개발 사업 혹은 주택 개발사업이 지역 차원의 협의 과정 없이 소규모 환경영향평가로 대체될 수 있는 가능성이 커진다. 실제로, 소규모 환경영향평가로 2019년에 협의 완료된 강화군 선원면 창리 456번지 일원 지구단위계획[사업코드:HG20190105]은 그 사업계획면적이 108,952㎡에 달하였다.

명목상 이러한 사례들이, 전체 분석된 238건의 소규모 환경영향평가 중 소수이므로(조사된 중복구간 사업은 총 3건) 그 비중이 작게 보일 수 있다. 그러나, 현재 상황은 향후 지자체 환경영향평가 실효성 증진 차원에서 지방 정부에서 추가하고자 하는 대상사업이 있더라도 소규모 환경영향평가 때문에 수행 불가능하게 되는 여건을 조성한다. 이러한 관련 법규 개정 연혁과 실제 소규모 환경영향평가 협의 사례를 교차로 분석하여 보았을 때, 시행령 개정으로 인한 지자체 환경영향평가 실효성 저하 문제는 현재 발생하고 있고, 개선을 위한 노력 없이는 미래에도 지속될 것으로 예상된다.

3. 제도의 개선을 통한 지자체 환경영향평가 실효성 증진 방안

소규모 환경영향평가는 지역주민의 의견수렴 절차, 지역 전문가 의견반영을 위한 환경영향평가협의회 검토, 사후환경영향조사 등이 면제되는 규제 완화 측면에서의 특성이 있으므로 지자체 행정 구역 내에서

다수 수행되고 있는 현황과 제도개선 방향이 다양하게 검토되어야 한다. 우선, 소규모 환경영향평가 협의 과정에 지역의 구체적 환경특성과 지리 여건이 반영된 검토 의견이 개진될 수 있도록 제도적 장치를 보완하는 방안이 있다. 소규모 환경영향평가에 주민 의견수렴 등의 절차를 포함시키는 것은 전체 협의 기간 증가로 인해 사업자의 불편이 증가하는 등 제도운영의 본래 취지가 변질될 수도 있으므로 신중한 접근이 필요하다. 그러나, 사업 대상지의 환경 현황과 지리적 특성을 숙지하고 있는 지역 전문가의 의견이 협의에 반영될 수 있도록 중앙정부 관계부처에서 조치한다면 문제의 개선이 가능하다.

다음으로, 지자체 환경영향평가 대상사업에 해당됨에도 불구하고 소규모 환경영향평가 협의 요건을 충족하여 진행되는 사업들에 대하여 지자체 환경영향평가 우선하여 수행될 수 있도록 「환경영향평가법」의 제 42조 1항의 대상사업 예외 조문을 일부 개정하는 방안도 가능하다. 상대적으로 규모가 큰 대형사업에 대한 소규모 환경영향평가 수행 사례는 증가 추세에 있으며, 지자체 환경영향평가 대상임에도 지역 차원의 검토 없이 소규모 환경영향평가로 협의 완료되는 실제 사례가 있었다. 특히, ‘인천 가정2 공공주택지구 조성사업’에서는, 총 사업계획 면적 262760㎡의 92.3%가 개발제한구역인 사업을(환경영향평가 적용기준인 30만㎡ 이상 주택조성 사업에 매우 근접) 인근 지역 주민의 의견수렴과 지자체의 검토 과정을 생략하고 소규모 환경영향평가로 진행할 수 있는 현행 제도의 모순점을 발견할 수 있었다. 아울러, 소규모 환경영향평가 대상사업 종류 중 ‘그 밖의 개발사업’에 따르면, 소규모 환경영향평가 대상 면적의 60% 이상인 개발사업 중 조례로 정하는 사업 등은 소규모 환경영향평가 실행이 가능하므로,⁶⁾ 지역으로부터의 검토 의견이 반영된다는 조건과 함께 실제 인용이 활발히 일어난다면 실효성 증진에 보탬이 될 수 있을 것이다.

마지막으로, 소규모 환경영향평가 운영 관행과 제도의 변경 없이 지자체의 자체 노력을 통하여, 규모가 작더라도 지역의 특수성에 의해 지자체 환경영향

6) 「환경영향평가법」 [별표4] 9. 그 밖의 개발사업.

평가 수행이 꼭 필요하다고 판단되는 사업을 조례에 따른 지자체 환경영향평가 대상으로 규정하는 방안이 있다. 일조 장애를 일으킬 수 있는 일정 규모 이상의 건축물, 악취를 유발할 수 있는 환경기초시설, 기존 공단에서 증설 예정인 대기오염 배출시설 등이 대상 사업 추가 검토를 위한 예시가 될 수 있다.

4. 공간분석 결과로 본 소규모 환경영향평가의 역할과 한계점

인천지역 협의 완료된 소규모 환경영향평가 중 위치 정보 파악이 가능한 대상사업에 대하여 GIS 활용한 군·구별 공간분석을 시행한 결과, 강화군에서 수행된 사업이 면형사업 90건, 도로사업 총 27건으로 가장 많은 것으로 나타났다. 이 결과를 보더라도, 강화군과 같이 자연환경이 우수하고 생태보전가치가 큰 지역에서 일어나고 있는 다수의 개발사업이 지자체로부터의 구체적 검토 없이 소규모 환경영향평가로 협의가 이루어지는 현 상황을 개선하기 위한 노력이 필요하다는 것을 알 수 있다. 소규모 환경영향평가를 통해 지역 특성이 반영된 협의 의견이 제시되고 민원 가능 사안에 대한 저감방안이 철저히 마련된다면, 현행 제도에 대한 문제 제기는 불필요한 일이 될 수도 있다. 그러나, 일반적으로 개선되는 소규모 환경영향평가 검토 의견을 공개된 EIASS 데이터를 통해 확인해보면, 현장 상황을 반영하는 구체성과 지역 환경특성에 대한 고려가 부족한 경우가 많았다. 이에 관한 확인을 위해, 소규모 환경영향평가 검토 의견에 대한 종합분석과 관련 지역 민원 사안에 대한 빅데이터 분석 등이 추가 연구로 진행될 필요가 있다.

V. 결론

본 연구에서는 지자체 환경영향평가의 제도의 실효성을 감소시키는 요인 중의 하나로 지목되고 있는 소규모 환경영향평가의 수행 현황, 대상사업 범위, 사업 규모 등을 인천광역시와 지자체 환경영향평가 사례와 비교하여 분석하였다. 또한, 지자체 환경영향평가 대상이지만 소규모 환경영향평가로 협의가 이뤄진 실제 사례와 공간분석으로 파악된 소규모 환경영

향평가 대상사업의 기초지자체별 분포 등을 함께 알아보았다. 이를 통해, 사례 지역의 지자체 환경영향평가 수행 저조 현황과, 「환경영향평가법 시행령」 일부 개정으로 인한 지자체 환경영향평가 실효성 저하에 대한 문제를 제기하고, 제도개선을 통한 지자체 환경영향평가 실효성 증진방안을 제안하였다.

인천지역 소규모 환경영향평가는 2012년 제도 시행 후 전반적으로 증가 추세를 보이며 전체 286건이 수행되었다. 반면에 지자체 환경영향평가는 2002년 관련 조례가 제정되었음에도 협의 요청일 기준 2014년 7월까지 총 8건의 지자체 환경영향평가가 수행되어 실효성 저하의 문제를 나타냈다. 소규모 환경영향평가는 대상사업의 구분 체계가 타 유형의 환경영향평가와 달라 예외 없는 명확한 비교는 불가하나, 소규모 환경영향평가의 범위는 사업 유형 및 용도지역 구분에 따라 계획면적이 5,000~60,000㎡ 이상으로 규정되어 있고, 지자체 환경영향평가 대상사업 범위의 하한은 이보다 위에 위치하므로 중복 범위가 발생한다. 이는, 일부 개정 후 2016년 11월부터 시행된 「환경영향평가법 시행령」에 따른 소규모 환경영향평가 대상사업에 도로사업과 지구단위계획이 포함되면서 확대된 사안으로, 기존에 지자체 환경영향평가 대상이었던 일정 규모 이상의 사업까지도 지역 차원의 의견수렴과 검토 절차 없이 소규모 환경영향평가로 협의 완료되는 현행에 문제가 없는지 논의가 필요하다.

실제 인천지역에서 지자체 환경영향평가 대상사업에 해당하였으나 소규모 환경영향평가로 협의 완료된 개발사업은 면형사업 1건과 선형사업(도로) 2건이 파악되었는데, 이는 모두 인근 주민들로부터 주변에 미칠 수 있는 환경 영향 대한 우려가 제기될 수 있는 사업들로 판단되었다. 이러한 사례들은 전체 분석된 238건의 소규모 환경영향평가 중 소수이므로 중요도가 작게 보일 수 있다. 그러나, 향후 지방 정부가 지자체 환경영향평가 실효성 증진 차원에서 대상사업을 추가하고자 하더라도 소규모 환경영향평가로 인해 실행이 불가능한 상황이 발생하게 되므로 주목할 필요가 있다. 이러한 문제들을 개선하여 지자체 환경영향평가의 실효성 증진시키기 위한 방안들은 다음과 같다.

첫째, 소규모 환경영향평가 협의 과정에 지역의 구체적인 환경특성과 지리 여건이 반영된 검토 의견이 제시될 수 있도록 제도적 장치를 보완하는 방안이다. 둘째, 「환경영향평가법」 제42조 1항의 지자체 환경영향평가 대상사업 예외 조문에 대한 일부 개정을 통해, 대상사업 범위 중복구간의 사업들에 대하여 지자체 환경영향평가를 우선 수행하도록 하는 방안이다. 셋째, 규모가 작더라도 지역의 특수성을 반영하여 지자체 환경영향평가 수행이 꼭 필요하다고 판단되는 대상사업들을 조례에 포함하는 방안이다. 한편, 소규모 환경영향평가 대상사업 종류 중 [별표4]의 ‘그밖의 개발사업’에 따르면, 조례로 정하는 사업 등은 그 대상 면적의 60% 이상인 개발사업까지도 소규모 환경영향평가 실행이 가능하므로, 지역으로부터의 검토 의견이 반영될 수 있다는 전제하에 실제 인용이 활발히 일어난다면 지자체 환경영향평가 실효성 증진에 보탬이 될 수 있을 것이다. 결국, 소규모 환경영향평가와 지자체 환경영향평가 대상사업의 종류, 범위, 평가항목 등에 대한 기준 재정립이 중앙정부와 지자체 사이에 필요하다. 아울러, 지자체 특성에 따른 사업별 중점 평가항목, 범위, 방법 등이 지역주민 의견 수렴과 지역 환경영향평가협의회 검토 절차에 의해 결정될 수 있도록 구체적인 법적 근거 마련이 필요할 것이다.

분석 대상인 소규모 환경영향평가 사업의 협의 근거별 분석 결과를 보았을 때, 면형사업의 협의 근거 중 가장 많은 수를 차지하는 것은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 계획관리지역을 10,000㎡ 이상을 포함하는 사업과 보전관리지역을 5,000㎡ 이상 포함하는 사업으로 각각 47건이 수행되었다. 또한, 1km 이하 작은 규모의 도로 공사까지도 대상사업으로 하여 협의를 진행했다는 점에서는 난개발 혹은 보전지역 훼손 방지를 목적으로 하는 소규모 환경영향평가의 긍정적 기능을 물론 확인할 수 있었다. 그러나, 인천지역에서 협의 완료된 소규모 환경영향평가 대상사업이 강화군에서 면형사업 90건, 도로사업 27건으로 가장 많이 나타나는 등, 다수의 개발사업이 자연환경이 우수하고 생태보전가치가 큰 지역에서 일어나고 있으므로, 지역 차원의 검토와 사후환경조사 요건 없

이 지역 내의 많은 사업들이 협의되는 상황을 개선하기 위한 노력은 계속될 필요가 있다.

References

- Enriquez-de-Salamanca A. 2021. Simplified environmental impact assessment processes: review and implementation proposals. *Environmental Impact Assessment Review* 90: 106640.
- Environmental Impact Assessment Support System (EIASS). 2022. Small-scale EIA Statistics, Available from: <https://www.eiass.go.kr/> [Korean Literature]
- Fonseca A, Rodrigues SE. 2017. The attractive concept of simplicity in environmental impact assessment: Perceptions of outcomes in southeastern Brazil. *Environmental Impact Assessment Review* 67: 101-108.
- Gibson RB. 2012. In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30(3): 179-188.
- Joao E. 2002. How scale affects environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 22(4): 289-310.
- Kim JO, Min BW. 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. [Korean Literature]
- Kim K. 2022. A Study on the Legislative Research for the Operation of the Environmental Impact Assessment System. *Law and Policy* 28(1): 1-20.
- Korean Law Information Center, EIA Environmental

- Impact Assessment Act. 2022. Available from: <https://www.law.go.kr/> [Korean Literature]
Korean Law Information Center, Enforcement Decree Of The Environmental Impact Assessment Act. 2022. Available from: <https://www.law.go.kr/> [Korean Literature]
Korean Law Information Center, Incheon Metropolitan City Environmental Impact Assessment Ordinance. 2022. Available from: <https://www.law.go.kr/> [Korean Literature]
Korean Law Information Center, National Land Planning And Utilization Act. 2022. Available from: <https://www.law.go.kr/> [Korean Literature]
- Lee J, Cho KD. 2022. Analysis of Local Government Environmental Impact Assessment (EIA) Ordinances and Preparation of Consultation Guidelines for EIA: A Case of Incheon Metropolitan City. J. Environ. Impact Assess. 31(4): 226-240. [Korean Literature]
- Lee SB, Ha JY. 2018. The Study of the Improvement of Minor Environmental Impact Assessment. Korean Environmental Institute. [Korean Literature]
- Sun HS, Cho KJ. 2015. Local Government Environmental Impact Assessment Ordinance Operating Status and Efficiency Measures. Korean Environmental Institute. [Korean Literature]
- Sung HC, Kang MS. 2004. I Focusing on target projects and assessment items: A Comparative Study on the Local Governments' Environmental Impact Assessment Systems between Korea and Japan. J. Environ. Impact Assess. 13: 57-71. [Korean Literature]
- Sung HC, Min SH. 2003. A Comparative Study on the Local Governments' Environmental Impact Assessment Regulations in Korea. J. Environ. Impact Assess. 12: 137-150. [Korean Literature]