

地方環境影響評價의 概念 및 導入方案

Introduction of the Communal Environmental Impact Assessment in South-Korea

曹 珍 相

(東新大學校 教授)

<目 次>

I. 序 論

II. 地方環境影響評價의 概念

III. 地方環境影響評價의 導入方案

IV. 要約 및 結論

<ABSTRACT>

The Environmental Impact Assessment Act in South-Korea which was revised in december 1996 allows the possibility to implement the communal environmental impact assessment.

The communal environmental impact assessment has in general following characteristics; the means for voluntary impact assessment, for local government's self-control, for local government's decision-making and for environmental assessment analysis/ diagnosis.

Based on these features, local administrative activities as many as possible should be classified into the assessment objects. Particularly, decision-making of urban planning facilities should be included in the assessment objects. The problems by including the assessments objects as many as possible should be settled through improving the assessment procedures and the assessment methods. Two step assessment procedure (that is, preliminary assessment and main assessment) and

scoping procedure are helpful for this problem-solving. In addition, it is necessary to use communal environmental standards and communal environmental zones as assessment criteria/measures.

I. 序 論

우리나라 환경영향평가제도는 1977년 제정된 환경보전법에 “사전협의”라는 이름으로 최초로 그 근거를 마련하였으나 구체적인 시행지침이 마련되지 않아 평가를 실시하지 못하였다. 그 후 1981년 개정된 환경보전법에서 평가대상을 확대하고 환경영향평가서 작성에 관한 규정이 제정됨에 따라 비로소 환경영향평가제도가 시행된 바 있으며, 1993년에는 별도로 환경영향평가법이 제정된 바 있다.

우리나라의 환경영향평가법에 의한 환경영향평가대상은 도시개발사업, 공업단지조성사업, 도로건설사업 등으로서, 대부분 중앙부처의 관할하에 있는 대규모 건설사업들이다. 따라서, 지방자치단체가 시행 또는 계획중인 사업의 많은 부분이 환경영향평가법에서 규정하는 평가대상에 속하지 않고 있으며, 따라서, 환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도로서는 지역환경보전에 많은 문제점을 드러내고 있다.

지방환경영향평가제도는 이러한 문제점을 개선할 수 있다고 판단되는 바, 1997년 3월 7일 개정된 환경영향평가법 제4조 제3항에 의하면 “특별시·광역시 또는 도(“시·도”)는 제2항의 규정에 의한 대상사업의 범위에 해당하지 아니하는 사업에 대하여도 지역적 특수성을 고려하여 환경영향평가를 실시하여야 할 필요가 있는 때에는 당해 시·도의 조례로 대상사업의 범위를 정할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 제4항에서는 “제3항의 규정에 의하여 당해 시·도의 조례로 대상사업의 범위를 정하여 환경영향평가를 실시하는 경우에 있어서의 평가절차, 기타 필요한 사항은 당해 시·도의 조례로 정한다”고 규정하여 광역자치단체 차원에서 독자적인 환경영향평가제도를 수립할 수 있는 가능성을 열어 두었다.

그러나, 우리나라에서 이 규정에 의해 지방환경영향평가조례를 제정한 사례는 아직 없으며, 구체적 시행방안에 대해서도 별다른 논의가 진행되지 않고 있다. 이와 같은 배경하에서 본 논문은 지방환경영향평가의 개념과 바람직한 지방환경영향평가모형에 관한 이론적 논의를 진행하고자 한다.

II. 地方環境影響評價의 概念

1. 既存의 環境影響評價制度와 地方環境影響評價의 比較

우리나라에서 기존에 시행하고 있는 환경영향평가제도로는 환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도와 국무총리훈령에 의한 환경성검토협의제도를 들 수 있다. 환경성검토협의제도는 “국토이용변경에 관한 부처간 환경성 검토 협의”제도와 “행정계획 및 사업의 환경성 검토”제도로 나눌 수 있다.

환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도는 단위사업수준의 환경영향평가제도로서 제4조에서 평가대상을 명시하고 있는 바, 도시개발, 산업입지 및 공업단지조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발, 철도건설, 공항건설, 하천의 이용 및 개발, 매립 및 개간사업, 관광단지개발, 체육시설, 산지개발, 특정지역개발, 폐기물처리시설 및 분뇨처리시설, 국방·군사시설 등 17개 분야 63개 단위사업을 평가대상으로 하고 있다. 환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도는 대체로 중앙정부관할하에 있는 대규모 건설사업에 대해 사업시행자에 의해 사업승인직전에 환경영향평가가 실시되고 있다.

“국토이용변경에 관한 부처간 환경성검토협의”제도란 택지개발예정지의 지정, 공업단지의 지정, 국토이용계획의 입안 및 변경, 도시기본계획의 승인, 관광지의 지정 및 기타 농어촌개발계획, 제주도개발계획, 도건설개발계획 등에 대하여 각 개별법령에 의거하여 관계중앙행정기관의 장과 사전협의토록 하는 기존의 제도를 활용하여 사업시행부서가 관계 중앙행정기관의 장의 자격으로 환경부장관과 협의를 요청해 올 때 환경부장관이 당해 계획의 환경성을 검토하는 제도이다.

“행정계획 및 사업의 환경성검토협의”제도란 국무총리훈령 제270호 “행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정”에 근거를 둔 것으로 ① 상기의 계획을 제외한 지역종합개발계획, ② 산업·교통·교육·관광·에너지개발·농림수산 분야등의 계획으로서 자연생태계, 대기보전, 수질보전, 폐기물관리등 환경보전시책과 연계하여 검토되어야 하는 행정계획 및 ③ 환경영향평가제도의 대상이 되지 않는 규모이나 다음 <표 1>과 같은 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 개발사업에 대해 환경부장관과 사전협의토록 하는 제도이다.

다음 <표 2>는 기존의 환경영향평가제도와 지방환경영향평가제도를 비교 요약한 것이다. 기존의 환경영향평가제도의 시행은 환경영향평가법, 시행령, 시행규칙과 국무총리훈령에 법적 근거를 두고 있다. 동 법령은 평가대상, 평가절차, 평가주체, 평가시기 등을 자세하게 규정하고 있으며, 전국적으로 동일한 규정의 적용을 받으며, 의무적으로 시행해야 하는 특성

을 지니고 있다. 반면에 지방환경영향평가는 조례 또는 행정내규에 의해 자발적으로 제도를 도입·시행한다³²⁾. 또한, 환경영향평가법 제4조 제3항과 제4항에 의하면 지방환경영향평가의 대상 및 절차 등은 조례에 의해 정한다는 포괄적 규정만 두고 있을 뿐 다른 규정은 두고 있지 않다. 따라서, 지방환경영향평가는 지역의 특수성에 따라 평가대상, 평가주체, 평가내용, 평가절차, 평가방법의 결정에 있어서 다양한 형태의 제도도입 및 시행이 가능하다.

<표 1> 행정계획 및 사업의 환경성 검토 제도의 협의대상사업

대상행위	계획면적 및 길이	관련개별법령
자연환경보전지역안에서의 사업	5,500㎡ 이상, 500m 이상	국토이용관리법 제6조
농림지역안에서의 사업	7,500㎡ 이상, 750m 이상	국토이용관리법 제6조
준농림지역안에서의 사업	10,000㎡ 이상, 1,000m 이상	국토이용관리법 제6조
자연환경보전지역, 농림지역, 준농림 지역에서의 화장장·납골당 설치사업	10,000㎡ 이상, 1,000m 이상	
보전녹지지역에서의 사업	7,500㎡ 이상, 750m 이상	도시계획법 시행령 제15조
자연녹지지역에서의 사업	10,000㎡ 이상, 1,000m 이상	도시계획법 시행령 제15조
상수원보호구역에서의 사업	2,500㎡ 이상, 1,000m 이상	수도법 제5조
보전임지를 전용하는 행위의 사업	7,500㎡ 이상, 750m 이상	산림법 제18조
특수개발지역의 지정		산림법 제21조
자연생태계보전지역외의 지역 또는 타 법령에 의하여 보호구역 등으로 지정되지 않은 지역(습지, 철새 도래지, 원시림, 희귀야생 동식물 서식지 등)의 사업	1,000㎡ 이상	자연환경보전법 제15조

자료: 국무총리 훈령 제299호 (1994.6.24.) “행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정”에서 재구성

예를 들어 평가주체의 결정에 있어서 환경영향평가법에 의한 환경영향평가는 승인기관이 평가주체가 되고, 환경성검토협의를 환경부 및 환경부 산하 지방기관이 협의주체가 되나, 지방환경영향평가는 지방자치단체별 및 사안별로 행정내부(환경담당부서 또는 사업시행부서) 또는 외부기관 등 다양한 평가주체가 선택될 수 있다.

32) 물론 환경영향평가법 제4조 제3항과 제4항에 의하면 조례를 제정하여 지방환경영향평가제도를 도입할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 후술하는 지방환경영향평가의 성격에 비추어 보아 조례뿐만 아니라 행정내규에 의해서도 도입가능하다고 봄이 옳다.

<표 2> 기존의 환경영향평가제도와 지방환경영향평가의 구분

구 분	기존의 환경영향평가제도		지방환경영향평가
	환경영향평가	환경성 검토 협의	
법적 근거	환경영향평가법, 시행령, 시행규칙	국무총리훈령	조례, 행정내규
법적 성격	의무적 환경영향평가	의무적 환경영향평가	자발적 환경영향평가
평가대상	대규모건설사업위주	일부 토지이용계획, 행정계획, 민감한 지역·지구내에서의 사업	사업뿐만 아니라 도시계획을 비롯한 각종 계획, 조례, 정책, 프로그램, 조달물자 등 다양한 스펙트럼
평가주체	승인기관	환경부, 환경관리청, 지방환경관리청	환경담당과, 도시계획과 또는 외부전문기관 등 다양
평가시기	사업승인직전	관계행정기관의 협의시	계획초기부터 사후관리까지 여러 형태가 가능
평가내용	환경영향평가법에 규정, 사업에 대한 환경영향평가 실시하여 환경영향평가 보고서작성	행정내부문서 (환경성 검토서)의 작성	간단한 체크리스트에 의한 평가부터 자세한 평가보고서작성까지 다양
평가절차	사전 환경영향평가작성, 주민 및 전문가 의견수렴, 공청회 개최, 본 환경영향 평가서 작성등 평가절차가 정해져 있음.	사업시행부서가 관계행정기관과 협의, 개별 사업시행부서의 의사결정절차 다르나 주민의견수렴절차 대부분 없음.	행정내부에서 협의형식으로 간단히 처리하는 것에서부터 스크리닝, 스코우핑, 공청회, 본평가등을 모두 거치는 다양한 평가절차까지 사업 또는 계획에 따라 다양한 평가절차 필요. 보통 예비환경영향평가와 본환경영향평가를 나누어 실시함.
평가방법	중점평가항목의 선정 등 법에서 정하는 평가방법에 의해 평가	일정한 평가방법 개발되어 있지 않음. 대체로 평가자의 경험에 의해 서술식으로 평가	체크리스트방법, 시나리오기법, 지역환경보전지역 및 환경기준 설정 등 다양한 평가방법 가능.

2. 地方環境影響評價의 性格

지방환경영향평가는 기존의 환경영향평가제도와 다른 특성을 지니고 있는 바 이를 요약하면 ① 지방환경영향평가는 자발적 환경영향평가에 속한다는 점, ② 일상적 지방행정과제 중 하나로 인식된다는 점, ③ 일종의 지방행정내부 의사결정수단이라는 점 및 ④ 환경영향 분석 또는 환경영향진단의 수단으로 활용된다는 점을 들 수 있다.

첫째로, 지방환경영향평가는 자발적 환경영향평가로서 특성을 지니고 있다 (Gassner/Winkelbrandt, 1992: 25-27). 환경영향평가는 그 법적 성격에 따라 의무적 환경영향평가와 자발적 환경영향평가로 구분할 수 있다. 의무적 환경영향평가란 법률에 의해 시행이 의무화되어 있는 것으로서 우리나라의 경우 환경영향평가법에 의한 환경영향평가와

국무총리훈령에 의한 환경성검토협의제도를 들 수 있다. 자발적 환경영향평가란 법에서 의무화하고 있지는 않지만 자체 판단에 의해 평가를 실시하는 것을 말한다. 환경영향평가법 제4조 제3항 및 제4항의 규정은 평가의 시행에 있어 법적 구속력이 있는 것이 아니므로 설혹 이 법의 규정에 근거하여 지방환경영향평가제도를 도입했는지라도 이는 소위 “자발적 환경영향평가”에 속한다고 볼 수 있다.

둘째로, 지방환경영향평가는 일상적인 지방행정과제중 하나로 이해되고 있다. 1986년 독일에서 가장 영향력있는 지방행정협회중 하나인 지방행정간소화협회 (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung)는 환경보존정책에 대해 과거에 매우 보수적 입장을 견지했던 것과는 달리 지방환경영향평가의 성격을 “지방행정의 지속적인 과제이며 모든 사업부서에서 당연히 해야 할 과제”로 규정했다 (Landeshauptstadt Wiesbaden, 1988: 8). 이 개념에 의하면 지방정부가 어떤 계획을 수립하고 집행하는데 있어서 계획의 비용과 편익을 따져 본다거나 인력및 조직 계획을 세우는 것이 아주 당연한 과정인 것처럼 어떤 사업 또는 계획에 대해 환경적 영향을 따져 보는 것은 행정의 당연한 과정에 속한다는 것이다.

또한, 이 협회의 견해에 따르면 지방환경영향평가는 행정의 자기통제수단이지 결코 외부로부터의 강제적 통제수단이 아니라는 점과 환경영향평가는 대규모 사업이나 계획에만 적용되는 것이 아니라 모든 지방행정과제에 적용되어야 한다는 점을 강조하고 있다 (Landeshauptstadt Wiesbaden, 1988: 8). 이와 같은 개념에 의하면 환경영향평가는 결코 사업계획이 거의 확정된 이후 승인 직전에 이루어지는 1회성 평가가 아니라 계획과정 전반에 관해 지속적으로 평가가 수반되어야 함을 의미하고 있다.

셋째로, 지방환경영향평가는 일종의 의사결정수단으로서 이해되고 있다 (Uwe Rath, 1992: 7-9). 지방환경영향평가는 지방자치단체의 계획결정과정에서 실행가능한 각종 대안간의 비교와 선택기준을 계획수립자에게 제공하는 의사결정수단으로서 활용되어진다. 이 견해에 따르면 환경영향평가란 토양, 물, 공기 및 기후, 경관, 인조물및 인체의 건강 등에 대해 단기적 및 장기적 영향과 직접적 및 간접적 영향을 (이들 요소간의 상호작용을 포함하여) 납득할 만하고 광범위하며 체계적인 방식으로 표현하고 평가하는 방법이다. 환경영향평가는 사업주체가 사업계획을 수립하면서 사업계획의 시행에 따르는 환경상의 영향을 미리 예측, 평가하고 이 결과에 따라 환경상의 영향을 최소화하도록 계획을 수정, 변경하거나 최적의 대안을 선택하는 계획과정의 일환으로 이해되어진다.

넷째, 지방환경영향평가는 환경영향분석 (Umweltverträglichkeitsanalyse) 또는 환경영향

진단 (Umweltverträglichkeitsuntersuchung)의 수단으로서 이해되고 있다. 만일 지방환경영향평가결과에 근거하여 어떤 사업 (또는 계획)을 불허 또는 조건부 허가하는 것이 가능한 것인가? 특히, 이 경우 사업(또는 계획) 시행자가 행정심판 또는 행정소송과 같은 법적 수단을 통한 해결에 의존할 때 지방환경영향평가결과는 어떤 역할을 할 것인가? 법적 성격으로 보면 지방환경영향평가결과 자체로서는 허가 또는 불허가를 결정하는 구속력을 가질 수는 없다. 그러나, 지방환경영향평가결과를 토대로 하여 지방자치단체가 행정(또는 계획)재량권의 범위내에서 허가여부를 결정하는 것은 통상의 행정행위와 다름없다 할 것이다. 따라서 지방환경영향평가는 직접 허가여부를 결정하지는 못할지라도 통상의 행정 (또는 계획)재량권을 행사하는데 있어 환경친화적 의사결정을 위한 환경영향분석 또는 환경영향진단의 성격을 수행한다고 볼 수 있다.

3. 地方環境影響評價의 바람직한 方向

지방환경영향평가의 성격상 지방환경영향평가제도가 다양한 형태를 지닐 수 있음은 앞에서 서술한 바와 같다. 그러나, 지방환경영향평가 도입시 지향해야 할 방향으로서 다음과 같은 점을 특히 유념할 필요가 있다.

첫째, 부문적 시각을 초월하여 종합적 시각에서 평가되어야 한다는 점이다 (Uwe Rath, 1992: 8). 부문계획의 시각과 전문적 지식은 무시되어서는 안되며 종합적 평가에 체계적으로 반영되어야 하지만 사업계획에 대한 환경영향을 부문적 시각만으로 평가하는 것은 충분하지 못하다. 오늘날의 환경문제는 대기오염으로 인한 삼림의 파괴, 녹지 잠식으로 인한 동식물의 감소, 주거지역 및 휴양지역에서의 증대되는 소음, 환경오염과 관련한 질병 (알레르기 등)의 증가 등을 부문적 시각만으로는 설명하기 어렵다.

둘째, 계획의 수정 또는 대안의 탐색뿐만 아니라 계획의 취소도 고려될 수 있을 만큼 평가가 가능한 한 조기에 실시되어야 한다는 점이다 (Jochaim Heiderich, Volker Kleinschmidt, 1993: 91-94). 우리나라의 환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도의 경험에서 잘 알 수 있듯이 사업계획이 이미 확정된 후 최종 승인 직전 단계에서 환경영향평가를 시행하는 것은 흔히 대안탐색이나 취소의 기회를 갖기 어렵게 만든다. 다만 환경영향평가 조기실시의 타당성이 충분히 인정된다고 할지라도 가능한 한 환경영향평가로 인해 계획의 지체가 초래되지 않도록 하여야 할뿐만 아니라 일련의 계획과정에서 평가의 중복이 초래되지 않도록 유념해야 한다(Michael Koch, 1992: 47-48).

셋째, 환경영향평가과정에 주민, 전문가, 환경단체, 행정, 기타 관계인들을 가능한 한 광

범위하게 참여시키는 것이다. 환경영향평가과정에 주민참여가 중요하게 인식되는 것은 환경영향이 복잡하고 다양해 경우에 따라서는 전문가마저도 이를 정확히 진단하기 어렵기 때문에 다양한 집단으로부터 환경영향평가에 도움이 되는 정보나 아이디어를 얻는 것이 가능하고 환경영향평가의 성과를 주민에게 정확하게 인식시켜 협력 및 수용의 가능성을 높일 수 있기 때문이다.

넷째, 환경적 측면에서 지역주민에게 민감한 이슈에 대해서는 과정환경영향평가를 통해 주민의견이 폭넓게 수렴될 수 있도록 하여야 한다. 과정환경영향평가란 계획의 개념설정, 계획입안, 집행, 사후통제등 일련의 계획과정에 통합하여 영향평가가 실시되는 것을 말한다(Heino Kamieth, 1993: 83). 이때 환경영향평가는 사업 최종승인과정에서 1회적 평가에 그치는 것이 아니라 사업이 진행되는 일련의 과정에 걸쳐 평가가 이루어져야 한다.

Ⅲ. 地方環境影響評價의 導入方案

환경영향평가를 구성하는 부문은 크게 평가내용, 평가방법, 평가절차로 구분할 수 있다(Uwe Rath, 1992: 23-35). 지방환경영향평가를 도입하는데 있어서 고려될 수 있는 항목은 ① 평가내용에 있어서는 평가대상의 선정, 평가항목 및 평가인자의 선정, ② 평가방법에 있어서 평가방법 및 기법의 개발, 평가기준 및 척도의 선정, 환경정보의 분석 방법 및 취득방법, ③ 평가절차에 있어서는 평가서 작성자의 결정, 평가서작성의 대행여부, 주민 및 전문가 의견수렴절차 및 방법, 다단계환경영향평가제 및 스코우핑제의 도입여부 등을 들 수 있을 것이다.

그러나, 본 논문에서는 이 모든 항목에 대해 검토하기보다는 지방환경영향평가의 시행에 있어서 특히 중요하다고 생각되는 다음의 네가지 항목, 즉 ① 평가대상의 확대, ② 다단계 환경영향평가절차의 도입, ③ 도시계획시설결정단계에 대한 지방환경영향평가의 시행 ④ 평가의 판단기준 또는 준거로서 지역환경기준 및 지역환경보전지역의 적극적 활용에 한해 중점적으로 검토하기로 한다.

1. 評價對象의 擴大

지방환경영향평가대상의 선정에 있어서는 크게 두가지 견해가 대립된다. 가능한 한 많은 지방행정행위를 평가대상에 포함하는 적극적 견해와 지방여건을 고려하여 실질적으로 평가

효과가 기대되는 행위에 한정해야 한다는 소극적 견해가 그것이다.

독일지방행정간소화협회는 적극적 견해를 대표하고 있는 바, 이 협회의 개념에 따르면 원칙적으로 지방행정의 모든 행위가 환경영향평가의 대상이 된다 (Landeshauptstadt Wiesbaden, 1988: 8). 환경영향평가의 대상은 도로건설, 주택단지건설등의 물적 건설사업 뿐만 아니라 도시계획절차나 주민참여절차의 변경등 추상적인 것도 포함될 수 있다. 지방쓰레기 관리계획이나 지방도로건설계획등과 같은 각종 계획도 환경영향평가의 대상이 될 수 있다. 상수보호구역내에서 디디티와 같은 유해한 농약사용을 허용할 것인지 아닌지의 여부를 가리는 것도 평가대상이 될 수 있으며, 쓰레기 수거요금체계에 관한 조례의 변경도 환경영향평가의 대상에 포함될 수 있다.

반대되는 견해의 근거로는 지방행정이란 원래 수많은 잡다한 사무·사업을 포함하고 있기 때문에 이 모든 것에 대해 일일이 환경영향평가를 수행하는 것은 오히려 행정비용의 과다, 평가의 일상화 및 형식화, 행정처리시간의 지연 등의 문제점이 발생할 가능성이 높다는 점을 들고 있다.

지방환경영향평가대상은 양 견해의 장·단점을 고려하여 지역실정에 맞게 결정되어야 하지만, 지방환경영향평가의 기본 성격에 비추어 볼 때 우선 가능한 한 많은 지방행정행위를 평가대상에 포함시키되, 여기에서 발생하는 문제점들은 평가절차와 평가방법의 개선을 통해 보완하는 방향으로 나아가야 할 것이다 (Uwe Rath, 1992: 110-111).

한편, 평가대상의 확대에 있어서 기존의 환경영향평가제도와 관련하여 두가지 논란이 제기될 수 있다.

첫째, 환경영향평가법 제4조 제3항은 지방환경영향평가대상을 사업으로 한정하고 있는 바³³⁾, 그러면 이 법 규정에 근거해 제정되는 환경영향평가조례는 사업 이외의 것 즉 정책, 프로그램, 계획은 평가대상에 포함시킬 수 없는가 하는 점이다. 이 법의 규정을 조문 그대로 엄격하게 해석하면, 지방환경영향평가대상은 사업에 국한된다³⁴⁾. 그러나, 지방환경영향평가의 일반적 성격에 비추어 보아 사업만이 평가대상이라는 주장은 지나치게 소극적으로 해석하는 것이라고 보여진다. 지방환경영향평가의 대상을 사업에 한정하는 환경영향평가법

33) 동 규정에 의하면 같은 법 제4조 제2항의 규정에 의한 대상사업의 범위에 속하지 아니하는 사업에 대하여 지방자치단체가 환경영향평가를 시행할 수 있도록 규정하고 있다.

34) 이와 유사한 예는 환경영향평가법에 의한 환경영향평가의 정의에서도 나타나고 있다. 같은 법 제2조에 의하면 “환경영향평가라 함은 당해 사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측, 분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것”이라고 정의하고 있다. 이는 환경영향평가대상을 정의에서부터 사업에 국한시키고 있으며, 정책, 계획, 프로그램 등 사업수준 이상에서의 환경영향평가는 제외하고 있음을 알 수 있다.

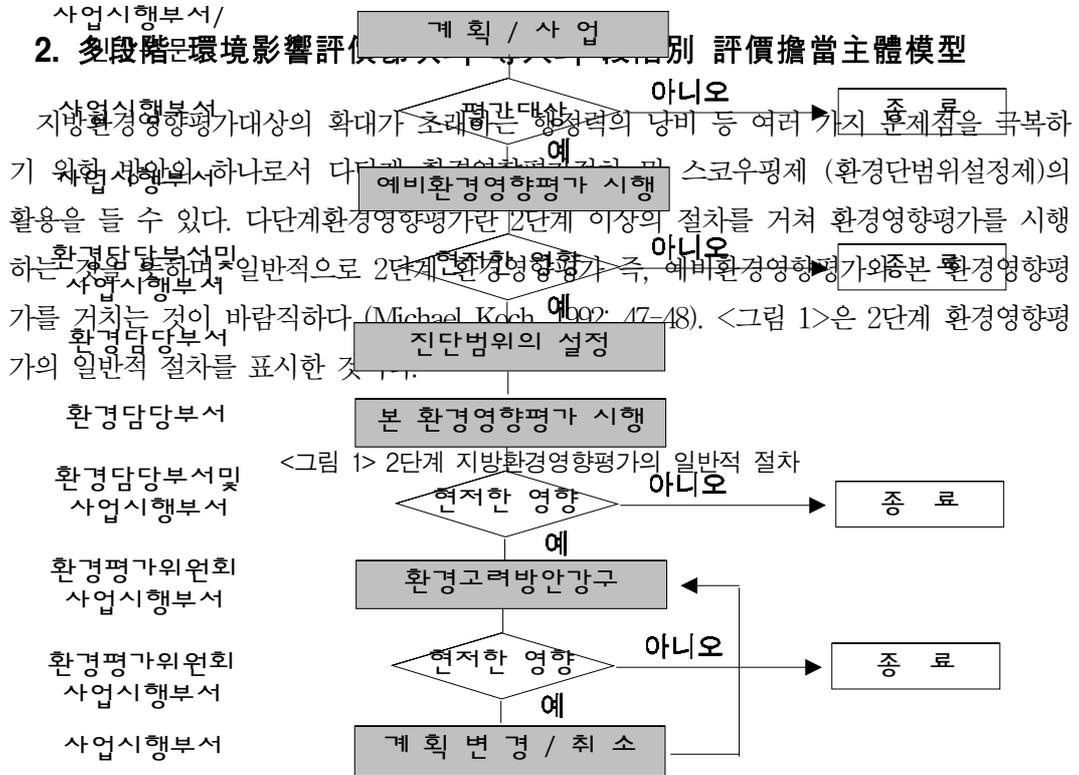
제4조 제3항의 규정은 법적 미비로 보아야 하며, 추후 법개정시 이와 같은 문제점이 보완 되어야 할 것이다. 자발적 환경영향평가로서 지방환경영향평가의 성격을 고려하여 볼 때 지방자치단체가 자체판단에 의해 사업뿐만 아니라 정책, 프로그램, 계획도 평가대상에 포함 시키고자 할 경우 굳이 법에서 이를 제한할 이유가 없다고 보기 때문이다.

둘째, 환경영향평가법상 또는 환경성검토에 관한 국무총리훈령에 명시한 대상사업에 대해 지방환경영향평가를 시행해도 좋은가에 대한 논의이다. 환경영향평가법이나 환경성검토에 관한 국무총리훈령은 원칙적으로 평가절차만을 규정하고 있을 뿐, 평가내용이나 평가방법에 대해서는 특별히 규정하지 않기 때문에 지방환경영향평가가 별도로 필요하다고 인정하는 경우에는 기존의 평가제도와 병행 또는 추가하여 평가를 시행하는 것도 원칙적으로 가능하다고 할 수 있다. 다만, 지방환경영향평가가 기존의 제도상의 평가절차를 보완·개선하는 것은 가능하지만 이를 배제하거나 제한하는 것은 허용될 수 없다. 기존 제도상의 대상사업에 대해 지방환경영향평가를 시행할 경우에는 평가내용과 평가절차 등에 있어서 평가의 중복을 피하기 위한 노력이 요구된다.

이와 같은 점을 고려할 때, 지방환경영향평가대상은 법적 성격으로 보아 크게 세가지로 구분될 수 있는 바, ① 기존의 환경영향평가제도상의 평가대상이지만 경우에 따라 지방환경영향평가를 시행할 수 있는 사업 또는 계획 (<표 3>의 A부분), ② 기존의 환경영향평가제도상의 평가대상 이외의 사업 또는 계획으로서 환경영향평가법 제4조 제3항에 지방환경영향평가대상으로 규정되어 있지는 않는 사업 또는 계획 (<표 3>의 B부분), ③ 기존의 환경영향평가제도상의 평가대상 이외의 사업 또는 계획으로서 환경영향평가법 제4조 제3항에 지방환경영향평가대상으로 법적 근거를 갖는 사업(<표 3>의 C부분)이 그것이다.

<표 3> 지방환경영향평가대상

구		분	일정규모이상	일정규모미만
계획	환경성 검토협의	대상계획	A	B
		대상이외의 계획	B	B
사업	환경성 검토 협의	대상사업	A	B
		대상이외의 사업	B	B
	환경영향평가법에 의한 평가	대상사업	A	C
		대상이외의 사업	C	C



자료 : 독일 노이스시의 2단계 환경영향평가모형 (Michael Marwede, 1994: 89)을 참고하여 필자가 일부 수정 제작.

예비환경영향평가에서는 평가대상사업 (또는 계획)의 환경영향현저성여부 (Umwelterheblichkeitsprüfung)³⁵⁾를 결정하는 것이 주요 기능이다. 예비환경영향평가는 본환경영향평가를 진행하기 위한 필터역할을 수행한다(Michael Koch, 1992: 46). 사안이 단순하며 환경에 별다른 문제가 없다고 판단되면 본 환경영향평가를 거치지 않고 종료시킨다. 본환경영향평가를 시행해야 할 경우에는 평가효율의 향상과 평가중복의 문제를 피하기 위해 중점평가항목을 정하는 스코우핑제를 적극 활용한다(Michael Koch, 1992: 49). 본환경영향평가에서는 현재의 환경상황, 평가대상이 환경에 미치는 영향의 종류와 범위 및 예상되는 상태의 변화를 추계한다. 또한 지켜야 할 의무사항이나 수정사항의 확정 및 경우에 따라 대안 또는 취소안을 작성하고 평가한다. 본환경영향평가결과 당해 사업 또는 계획에 있어 현저한 환경영향이 예상되는 경우 환경을 고려하는 방안을 강구하여 사업시행부서에 (경우에 따라서는 취소까지 포함하여) 계획의 변경을 요구한다.

여기에서 논의되는 예비환경영향평가는 환경영향평가법에 의한 사전환경영향평가와 차이가 있음을 유의할 필요가 있다. 환경영향평가법에 의한 사전환경영향평가는 본 환경영향평가보고서를 작성하기 전 단계에서 주민 및 전문가 의견청취를 위한 초안작성의 의미가 강한 반면에, 지방환경영향평가제도상의 예비환경영향평가는 본 환경영향평가를 시행하기 앞서 환경영향현저성을 평가하는 절차로서 그 자체가 하나의 완결된 환경영향평가로서, 영향이 현저하지 않을 경우 평가절차가 종결된다는 차이가 있다.

평가담당 주체로서는 외부기관이 담당하는 방안, 환경담당부서가 주관하는 방안, 사업시행부서가 주관하는 방안을 고려할 수 있다. 외부기관이 평가를 담당하는 경우 비용의 과다, 행정의 번잡, 처리의 지연현상이 우려된다. 또한 일상적 및 반복적 사무가 많은 지방사무·사업의 특성과 지방환경영향평가가 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 업무과다 및 평가의 매너리즘화의 문제점이 우려되며, 사업시행부서에 환경마인드 확산을 저해하고, 환경보전의 방관자로 머물게 하는 문제점이 있다. 사업시행부서가 직접 담당하는 것은 일련의 계획과정에서 통합적인 환경영향평가가 가능한 반면에 사

35) 환경현저성평가, 환경영향평가의 다단계적 성격, 스코우핑의 정의 및 개념에 대한 자세한 내용에 대해서는 Michael Koch, "Umwelterheblichkeitsprüfung und Scoping : Definitionen, Ziele und Vorgehensweise, in: Herbert Pfaff-Schley (Hrsg.), Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Plaungsinstrument : Planings-UVP und Anlagen-UVP, Taunusstein 1992, 46-59.를 참조.

업시행부서에 유리하게 평가하려는 경향과 평가의 형식화 및 부실화 가능성을 배제할 수 없다.

바람직한 평가주체모형으로서는 사업시행부서가 예비환경영향평가를 시행하고, 환경담당 부서가 본환경영향평가를 시행하는 방안을 들 수 있다. 다만, 예비환경영향평가지 사업시행 부서가 사실과 달리 고의로 환경영향을 축소하였다고 판단할 경우 환경담당부서는 자체 판단에 의해 본환경영향평가를 실시할 수 있다. 환경담당부서는 환경적 시각 또는 환경에 대한 전문적 지식이 부족한 사업시행부서가 예비환경영향평가를 용이하게 시행할 수 있도록 사안별로 평가기준 또는 지표, 평가양식, 평가방법 등이 포함된 환경영향평가지침 또는 체크리스트를 작성하여 사업시행부서에 제공한다.

본환경영향평가의 시행에 있어 환경영향이 매우 크고 전문적 지식이 요구되는 특수한 사안에 대해서는 외부의 전문가에게 평가서 작성을 의뢰할 수도 있다. 본 환경영향평가결과 현저한 환경영향이 예상되는 경우에는 환경영향을 최소화할 수 있는 방안을 마련하기 위해 환경담당부서, 사업시행부서, 외부의 전문가 및 주민대표가 참여하는 소위 환경영향평가위원회 구성할 수도 있다.

3. 都市計劃施設決定段階에서의 地方環境影響評價의 施行

환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도는 평가절차가 법령에 의해 엄격하게 정해져 있다. 그러나, 지방환경영향평가의 경우 모든 사안에 동일하게 적용되는 평가절차를 규정하는 것은 바람직하지 않다. 지방환경영향평가의 시행에 있어서는 사업시행부서의 기존의 (승인·허가 등) 의사결정절차를 존중하고, 가능한 한 환경영향평가절차를 의사결정절차와 통합하여 시행 (Konrad Otto-Zimmermann, 1992: 42)하는 것이 행정의 자기통제수단으로서의 지방환경영향평가의 성격상 바람직하다³⁶⁾.

다만, 환경영향평가가 실효를 거두려면 사업시행부서의 기존의 의사결정절차가 환경영향을 충분히 고려할 수 있어야 한다는 전제가 있다. 만약 현 의사결정절차 자체가 환경영향을 제대로 고려하기에 미흡하다면 기존의 의사결정절차의 기본틀을 존중하는 가운데 환경영향평가절차를 보완 또는 추가하는 것이 필요하다.

36) 국무총리훈령에 의한 환경성검토협의제도는 환경성검토를 위해 기존의 사업시행부서의 의사결정절차를 활용하는 좋은 예이다.

〈그림 2〉 도시계획과 환경영향평가와의 관계

사업시행부서의 기존의 의사결정절차를 존중하는 가운데, 평가가 종합적 시각에서, 가능한 한 계획과정의 초기부터, 계획과정별로 평가가 이루어지는 것이 바람직하다고 할 때, 도시계획과정과 환경영향평가과정의 통합은 매우 중요하다. 하나의 도시계획시설이 건설되면 대체로 도시기본계획에 그 내용이 반영된 후³⁷⁾, 구체적인 단위사업 시행단계에서는 도시계획시설결정, 실시계획인가, 사용 허가의 3단계 계획과정을 거치게 된다.

한편, 계획과정별 환경영향평가는 <표 4>와 같은 3단계 과정을 거치게 된다. 수요판단단계는 사업시행부서가 부문계획적 시각을 갖고 수립한 계획을 다른 부문과의 종합적 고려를 거쳐 원칙적으로 도시기본계획에 반영되는 단계에 해당된다. 입지결정단계란 도시계획상 도시계획시설결정단계에 해당되며, 시설결정단계란 도시계획상 실시계획인가 단계에 해당한다.

37) 도시계획시설결정이 이루어지기 위해서 그 사업내용이 반드시 도시기본계획에 반영되어야 하는 것은 아니다.

<표 4> 환경영향평가의 유형 (하수처리장의 경우)

계획단계	도시계획과정	환경영향평가의 유형	환경영향평가의 내용
수요판단	도시기본계획	프로그램 또는 부문계획 환경영향평가	하수처리장이 추가로 필요한 지 아닌지 여부를 가리기 위한 평가 (if?)
입지결정	도시계획시설결정	도시계획 또는 지역계획 환경영향평가	하수처리장을 어디에 설치하는 것이 환경측면에서 가장 바람직한 것인지 결정하기 위한 평가 (What and where?)
(하수처리)시설결정	실시계획인가	사업 또는 시설환경영향평가	계획하고 있는 시설이 환경측면에서 적합한지 여부를 가리기 위한 평가 (how?)

기존의 환경영향평가제도에 의하면 수요판단단계에서는 도시기본계획에 대해 환경성검토협의를 시행되며, 입지결정단계에서는 택지개발예정지구, 산업단지, 관광지의 지정에 있어서 지방자치단체가 시행자가 되는 경우 환경성검토협의를 해야 한다. 마지막으로 시설결정단계에서는 환경영향평가법에 의한 평가대상인 경우 실시계획승인직전 사업환경영향평가를 거치게 된다.

도시기본계획은 도시발전의 장기적 비전을 제시하는 계획으로서 제3자에 대하여 법적 구속력을 갖지 않지만, 도시계획시설결정은 시설의 입지를 결정할 뿐만 아니라 제3자에게 법적 구속력을 갖기 때문에 지역환경에 미치는 영향은 매우 크다. 그러나, 지방자치단체가 시행하는 도시계획사업에 있어서 도시계획시설결정단계에서 국무총리훈령에 의한 환경성검토협의를 거쳐야 하는 경우는 그다지 많지 않다. 그럼에도 불구하고 국무총리훈령에 의한 환경성검토협의대상에서 제외된 도시계획사업에 대해 현행 도시계획법에 의하면 도시계획시설결정단계에서 자체적으로 환경성을 검토할 만한 절차나 장치는 마련되어 있지 않다. 물론, 이 단계에서 지방의회 의견청취, 주민공람공고, 도시계획심의회 심의 등의 절차가 마련되어 있긴 하지만, 이와 같은 절차는 도시계획시설의 전반적인 문제에 대해 검토하는 절차이며, 환경문제는 그중의 일부로 취급되어 환경문제만을 집중적으로 검토하기는 곤란하다.

따라서, 지방환경영향평가대상을 결정함에 있어서 실시계획인가단계에서의 시설에 대한 환경영향평가가 우선적으로 포함되어야겠지만, 그 이전단계인 도시계획시설결정단계에서 지방환경영향평가대상의 범위를 정하고 도시계획심의회 심의 이전 단계에서 지방환경영향평가를 시행하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다.

4. 評價基準/準據로서 地域環境基準 및 地域環境保全地域의 積極活用

지방자치단체는 매우 다양한 사무·사업을 다루고 있는 바, 사안별로 적합한 환경영향평가방법을 개발하는 것은 환경영향평가의 실효성 확보에 있어 매우 중요하나 실제로 적절한 평가방법을 개발하는 것은 매우 어려운 과제에 속한다. 그 이유중 하나는 적절한 평가기준 또는 평가척도가 개발되어 있지 않아 사업시행자에게 환경악영향을 이유로 사업의 변경 또는 취소를 설득하기가 매우 어렵고, 그 근거를 입증하지 못하거나 일반적인 서술에 그치는 경우가 자주 발생한다는 점이다.

이러한 문제점을 보완하기 위한 하나의 방안으로서는 환경정책기본법에서 정하는 지역환경기준을 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 환경정책기본법 제10조 (3)에 의하면 “지역환경의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정하는 때에는 환경부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 별도의 환경기준을 설정”할 수 있도록 하고 있다. 또한 대기환경보전법 및 수질환경보전법은 시·도지사가 국가보다 더 엄격한 배출허용기준을 설정할 수 있는 규정을 마련하고, 지역오염개선을 위하여 오염물질배출실태를 파악하고 연도별 저감계획을 수립하여 추진할 수 있도록 하고 있다.

또한 지역환경보전지역의 지정도 환경영향평가의 기준 또는 근거를 마련하는데 있어서 적절한 수단중 하나이다. 자연공원법상 자연공원, 수도법상 상수원보호구역, 도시계획법상 개발제한구역, 환경정책기본법상 특별대책지역, 자연환경보전법상 자연생태계보전지역 등 법적 근거를 갖고 있는 환경보전지역의 지정이 국토환경보전에 많은 기여를 하고 있음은 주지의 사실이다. 이와 마찬가지로 지방자치단체가 조례에 의해 지역 특수성을 반영하는 지역 및 지방차원의 환경보전지역을 지정·관리하는 것은 지역환경보전을 위해 매우 중요한 환경계획수단에 속한다. 지하수법 제11조에 의하면 시·도지사가 조례제정을 통해 지하수보전구역을 지정하고 행위제한을 할 수 있도록 한 것은 하나의 예이다.

지방자치단체 행정구역 전반에 걸쳐 지역환경기준의 설정과 지역환경보전지역의 지정을 통해 토지이용을 차등화하는 것은 지방자치단체가 어떤 사업 또는 계획의 환경영향을 평가하는데 있어 중요한 판단기준 및 준거가 된다.

IV. 要約 및 結論

1996년 12월 개정된 환경영향평가법 제4조 제3항과 제4항에 의해 지방자치단체가 지역환

경보전을 위해 자발적으로 지방환경영향평가를 도입할 수 있는 법적 근거가 마련되었다. 그러나, 동 조항들은 환경영향평가법 제4조 제2항에 규정한 대상사업 이외의 사업에 대하여 지방자치단체가 조례제정을 통해 지방환경영향평가를 도입할 수 있도록 한 것으로 동 조항을 엄격하게 적용하면 단위사업수준 이상의 것, 즉 정책, 프로그램, 계획 등은 평가대상에서 제외된다. 이는 법적 미비라고 판단되며 장차 환경영향평가법을 개정할 경우 반드시 보완되어야 할 것이다.

지방환경영향평가의 성격으로서는 첫째, 자발적 환경영향평가라는 점, 둘째, 행정의 자기 통제수단임과 동시에 일상적 행정과제중 하나라는 점, 셋째, 지방자치단체 행정내부의 의사 결정수단이라는 점, 넷째, 환경영향분석 또는 환경영향진단의 수단으로 이해된다는 점을 들 수 있다.

지방환경영향평가의 성격에 비추어 볼 때, 지방환경영향평가는 가능한 한 많은 지방행정 행위가 평가대상에 포함되도록 할 필요가 있다. 따라서, 사업뿐만 아니라 계획도 평가대상에 포함시켜야 하며, 경우에 따라서는 기존의 환경영향평가제도상 평가대상에 대해서도 평가의 중복을 초래하지 않는 범위내에서 평가의 추가 또는 보완이 이루어질 수 있는 것으로 보아야 한다.

평가대상의 범위를 광범위하게 책정함으로써 인한 문제점은 평가절차와 평가방법의 개선 등을 통해 보완될 수 있다. 그 방안의 하나로서 2단계환경영향평가제도와 스코우핑의 개념을 도입하여, 예비환경영향평가와 본 환경영향평가를 구분해 시행한다. 예비환경영향평가가 현저한 환경영향이 있다고 인정되는 경우에 한해 본환경영향평가를 계속한다. 예비환경영향평가는 사업시행부서가 직접 담당하며, 본 환경영향평가는 환경담당부서에서 담당하는 것이 바람직하다.

또한, 도시계획시설결정이 지역환경에 미치는 현저한 영향을 고려하여 볼 때, 이 단계에서의 지방환경영향평가가 반드시 시행되어야 한다. 또한 지방환경영향을 평가하기 위한 판단기준 또는 준거를 마련하기 위해서는 지방행정구역 전반에 걸쳐 지역환경보전지역의 지정 및 지역환경기준의 설정을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

參 考 文 獻

- 성현찬, "전략환경영향평가모형의 개발과 적용에 관한 연구 - 도시기본계획평가를 중심으로", 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997.2.
- 조진상, "독일의 지방환경영향평가경험", 대한지방행정공제회, 『월간 도시문제』 1995년 10월호.
- Blasig, Jürgen, Ersteinschätzung der umweltrelevanten Auswirkungen der EXPO 2000 in Hannover, UVP-report 4/1991, S.182-184
- Dirks, Georg, U. Tietz, Th. Votsmeier, Umweltverträglichkeitsprüfung in der kommunalen Planung, Dortmunder Materialien zur Raumplanung Bd. 13, Universität Dortmund, Dortmund 1986.
- Gassner, Erich, Arndt Winkelbrandt, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis, München 1992.
- Heiderich, Joachim, Volker Kleinschmidt, "einstufige und zweistufige UVP", in : Volker Kleinschmidt (Hrsg.), UVP-Leitfaden für Behörden, Gutachter und Beteiligte, Dortmund 1993, 91-106.
- Kamieth, Heino, "Konferenzen zur Prozess-UVP als Bestandteil der EXPO-Planungen in Hannover", in: M. Zimmermann (Hrsg.), Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-Verfahren, Bonn 1993, S.82-89.
- Kleinschmidt, Volker (Hrsg.), Kommunale UVP - Erfahrungen aus alten und neuen Bundesländern, Dortmund 1994.
- Koch, Michael, "Umwelterheblichkeitsprüfung und Scoping: Definition, Ziele und Vorgehensweise, in: Herbert Pfaff-Schley, Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Planungsinstrument - Planungs-UVP und Anlagen-UVP, Taurusstein 1992, 46-59.
- Konrad Otto-Zimmermann, "Die UVP als umfassender Auftrag in der Kommune", in: UVP-Förderverein (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfung - Erfahrungen und zukünftigen Anforderungen für die Praxis, Dortmund 1992, 41-48.
- Landeshauptstadt Wiesbaden, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Wiesbaden - ein Instrument des vorbeugenden Umweltschutzes, Wiesbaden 1988.

- Marwede, Micahel, "Das UVP-Konzept der Stadt Neuss - Bilanzierung : 1 Jahr UVP in Neuss", in: Volker Kleinschmidt (Hrsg.), Kommunale UVP - Erfahrungen aus alten und neuen Bundesländern, Dortmund 1994, 81-90.
- Pfaff-Schley, Herbert, Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Planungsinstrument - Planungs-UVP Anlagen-UVP, Taunusstein 1992.
- Rath, Uwe, Kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung, Dortmund 1992.
- UVP-Förderverein (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfung - Erfahrungen und zukünftigen Anforderungen für die Praxis, Dortmund 1992.
- Votsmeier, Thomas, "Kommunale Verfahren und Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen - Beispiel Wiesbaden", in: M. Zimmermann (Hrsg.), Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP- Verfahren, Bonn 1993, S.67-72.
- Weiland, Ulrike, Strukturierte Bewertung in der Bauleitplan -UVP - ein Konzept zur Rechnerunterstützung der Bewertungs- durchführung, Dortmund 1994.