

주거개발사업의 환경영향평가제도 개선방향

김홍식, 정진형, 최명수, 안정근, 김상규, 김종대, 전주영

대한주택공사

The Improvement Direction of the Environmental Impact Assessment System for Residential Developments

Heung-Sik Kim, Jin-Hyung Jeong, Myung-Soo Choi, Jung-Geun An,

Sang-gyu Kim, Jong-Dae Kim, Chu-Young Chun

Korea National Housing Corp.

Abstract

The present study was performed to improve the Environmental Impact Assessment system by comparing and analysing EIA systems for Residential Developments in the light of the business practice.

For the improvement of EIA system, future strategies from each of three part ; the organ of approval(Construction&Transportation Dept.) for residential developments, the organ of consultation(Environment Dept.) for EIA and a developer(Korea Nation Housing Corp.), were analysed, and EIA systems and the processes of Residential developments were analysed.

Results from the analysis of problems have provided a proposal for improvement of the Environmental Impact Assessment.

keywords: environmental impact assessment(EIA), residential development, improvement direction of EIA

I. 서 론

우리 나라의 환경영향평가는 1977년 환경보전법 제5조(사전협의)에 그 법적 근거를 마련함으로써 환경영향평가가 시작된 이래 1993년 6월 단일법으로

환경영향평가법이 제정되었다. 각종 개발사업으로 인하여 발생되는 환경영향을 예측하여 환경에 미치는 해로운 영향을 사전에 예방하고 저감방안을 통하여 환경보존과 지속 가능한 개발이 되도록 하는 환경영향평가의 기능에도 불구하고 본래의 기능을 확

보하지 못한 채 개발합리화 수단으로 활용되고 있다 는 문제점이 지적되어 왔다. 이에 따라 환경영향평가 대상사업의 확대, 중점평가항목의 도입, 평가서 초안과 최종평가서의 분리, 주민참여방법 개선, 사후 관리 등 여러 분야에서 개선이 이루어져 왔다. '97. 3 환경영향평가법 개정을 통하여 환경영향평가 대상 사업 규모이하라도 환경영향이 우려되는 사업은 시·도조례 고시를 통하여 실시할 수 있으며, 환경영향 재평가 실시, 평가서 전문검토기관인 한국환경정책·평가연구원의 기능강화, 협의내용 관리강화, 평가서 허위작성시 처벌강화등이 개선되어 환경영향평가의 내실을 기하고자 하였다. 최근에는 환경영향평가 관련 유사영향평가의 절차를 통합하여 시행하는 방안을 추진 중에 있으며 '97. 6에 환경부 입법예고를 통하여 토지구획정리사업, 택지개발사업, 유원지조성사업의 경우 환경영향평가 협의요청시기를 개발계획전으로 앞당겨 시행하고자 하는 노력도 있었다.

이에 본 연구에서는 주거개발정책 및 환경관련 정책 분석을 통한 주거개발사업의 환경영향평가제도 개선방향을 검토하고 주거개발사업(택지개발, 주택건설 및 도시재개발사업을 통칭)의 업무흐름 분석과 그 과정에서 환경영향평가제도의 문제점분석을 통하여 제도의 개선방향을 제시코자 하였다.

II. 연구내용 및 방법

주거개발승인기관인 건교부와 환경영향평가 심의 기관인 환경부, 주거개발사업자인 대한주택공사의 건설 및 환경관련 정책방향 검토를 통하여 환경영향평가제도의 향후 정책추진방향을 분석하였으며 국내 환경영향평가제도 관련 법규와 문헌 조사분석을 통하여 제도의 현황을 조사하였고 주거개발사업의 업무흐름 및 대한주택공사와 주거개발 관련 사업자의 환경영향평가서 및 보완서 분석을 통한 환경영향평가서의 현황과 문제점을 분석하여 주거개발사업 관

련 환경영향평가제도의 개선방향을 제시하였다.

III. 주거개발 및 환경관련 정책

건설교통부에서는 지난 5년간 주택시장 여건이 크게 변화하여 주택정책의 목표 및 수단을 재검토·정비하여 새로운 주택부문 정책비전을 수립하였다. 관련 주택공급계획을 살펴보면 주택의 질적수준을 개선하고 2002년까지 주택보급률 100% 달성을 위하여 연차별, 부문별 주택건설계획을 수립하며 원활한 주택건설을 위한 택지공급을 위하여 택지개발 및 공급체계를 개편하고 산지, 구릉지개발을 통하여 택지공급을 확대할 예정이다.

환경부에서는 "환경비전 21"을 통해 오염과 해손이 생기기 전에 미리 예방하고 개발과 보전의 조화를 추구하며, 환경을 해손하는 자와 환경자원을 사용하는 자에게 그 비용을 부담시키고 국민의 자발적인 환경개선노력을 유도하기 위하여 경제적 유인책을 적극 활용하는 한편 정보의 공개와 국민의 참여로 환경정책의 투명성과 신뢰성을 확보해 나간다는 다섯가지 환경정책 추진전략을 세우고 있다.

주거개발사업자인 대한주택공사는 공공주택의 안정적 건설 및 공급, 양질·저렴주택의 건설을 경영 목표로 주택건설사업, 대지조성사업, 재개발, 재건축, 도시계획사업, 택지개발사업등 사업형태를 다양화하고 있으며 신도시 건설 및 산지·구릉지 개발, 간척 매립지의 택지활용 등을 통하여 택지확보에 주력하고 있다.

상기와 같이 향후 건교부에서는 택지개발·공급 체계를 개편하고 산지·구릉지 개발을 통해 택지공급을 확대하여 주택건설을 원활히 하겠다는 의지를 표명하였으며 환경부에서는 쾌적한 삶의 질을 달성하기 위하여 환경보전과 개발의 조화를 정책목표로 하여 최근에는 환경영향평가법 개정을 통하여 주거개발사업의 환경영향평가 대상사업 규모를 시·도조례를 통해 확대·강화하도록 개정하였다. 따라서

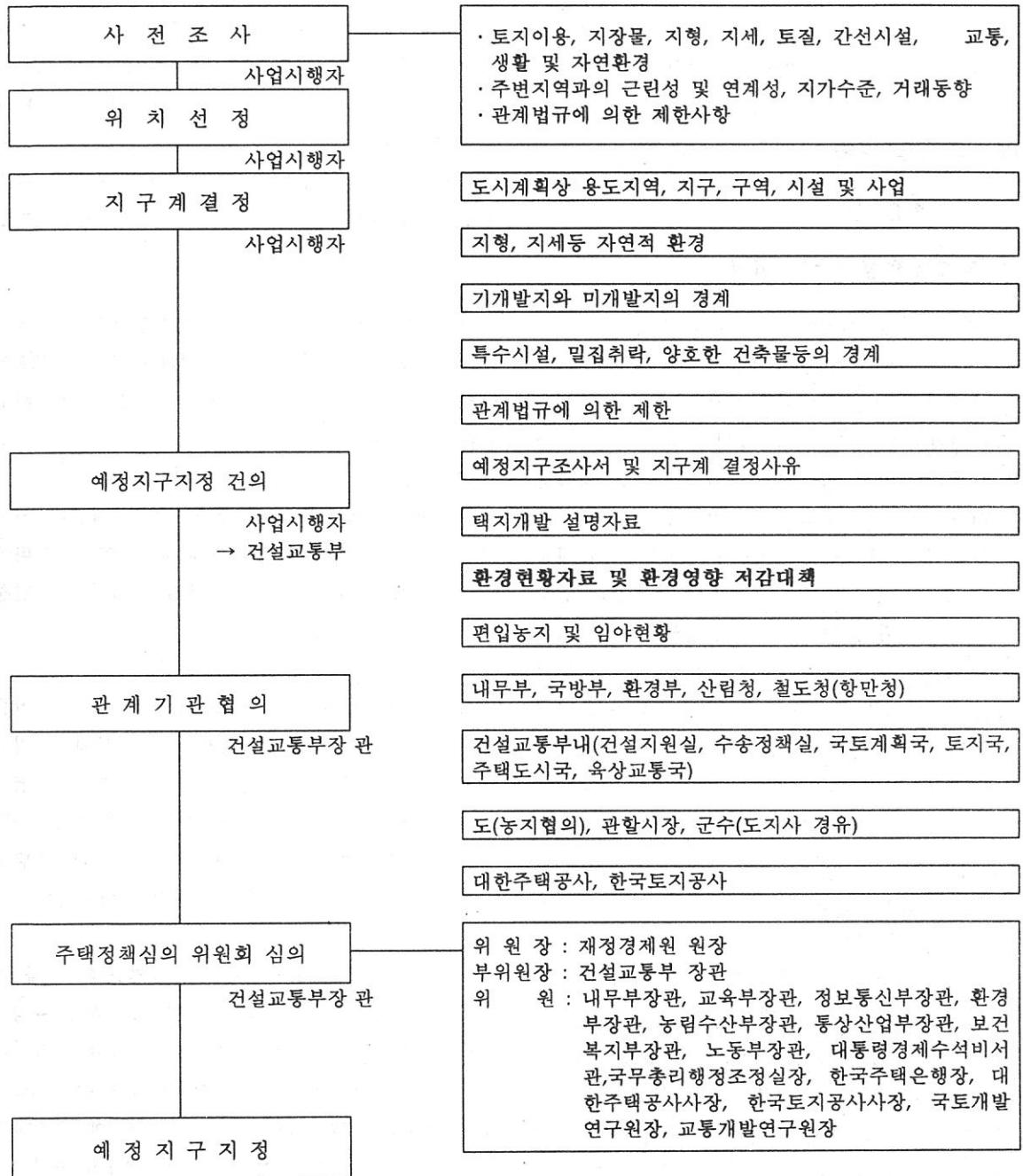


그림 1. 택지개발 예정지구 지정시 업무흐름도

향후 주거개발사업 확대에 따른 환경영향평가제도 개선 및 환경영향평가 대상사업 규모의 확대가 불가피하며 이에 따른 환경영향평가의 내실화를 위하여 지속적인 관심과 연구가 필요한 실정이다.

IV. 환경영향평가제도 현황 및 문제점 분석

1. 환경영향평가제도 현황

택지개발사업 개발예정지구지정 건의시 사업시행자가 개발지구의 예정지구조사서 및 지구계 결정 사유, 택지개발 설명자료, 편입농지 및

임야현황외 환경영향 및 개발시 환경영향 저감 대책에 대하여 환경영향평가서에서 검토되는 평가분야에 대한 자료를 제출하고 있으며 이에 대한 관계 기관 협의 및 주택정책심의위원회 심의를 거쳐 개발 예정지구로 지정되는데 이 과정에서 관계기관 협의 시 개발지구내 환경영향자료 및 환경영향저감대책에 대한 환경부 검토가 이루어지며 이 부분은 선진외국의 스크리닝제도와 유사하나 관계기관협의와 주택정책심의위원회 심의자체가 환경보전론보다 개발론에 치우쳐 환경적인 문제에 대해 적절한 환경저감대책을 세우고 개발하는 방향으로 협의가 이루어져 본질적 의미의 스크리닝제도와 차이가 있는 형식적인 단계에 머물고 있다. 그럼 1은 택지개발지구 예정지구 지정시 업무흐름도이다.

대행기관을 통해 환경영향평가를 시행하는 사업자의 경우 그림 2와 같이 택지개발예정지구로 지정된 후 개발지구에 대한 기본계획(안) 수립을 위한 조사설계시 용역에 착수하고 지자체와 사전협의를 통한 개발계획이 승인된 후 환경영향평가협의가 이루어지고 협의에 의해 변경되어진 사항을 개발계획에 수용하여 개발계획 변경승인을 받으며 다음단계로 실시계획을 수립하여 지자체의 실시계획 승인을 통한 상세계획을 결정하고 공사착공에 들어간다.

2. 환경영향평가제도 문제점 분석

1) 택지개발예정지구 건의시 형식적인 「환경현황자료 및 환경영향 저감대책」의 제시로 선진외국의 스크리닝제도와 성격이 유사하나 형식적인 절차단계를 벗어나지 못하여 차후 실시되는 환경영향평가의 성격이 사전예방적 차원의 중심이념에서 벗어나 사후 저감대책적 측면으로 운영되는 문제점을 발생시키고 있다.

2) 사업의 기본계획 수립후 환경영향평가가 실시되어 환경적인 고려요소가 개발계획시 적극적으로 반영되지 못하여 형식적인 평가서 작성을 초래하고 있다.

3) 설명회, 공청회 등을 통한 주민참여를 실시하고 있으나 실질적으로는 개발에 따른 이주보상비에 관한 의견만 거론되고 있어 본질적 의미의 주민참여가 이루어지지 않고 있다.

4) 환경영향평가는 인구, 교통, 경관 등의 분야를 포함하고 있으나 교통영향평가, 인구영향평가, 경관 영향평가, 재해영향평가 등 유사영향평가의 중첩으로 사업주관기관에서는 이중 행정업무로 인한 부담과 사업자에게는 경제적, 시간적 불필요한 부담을 가중시켜 사업시행이 지연되는 원인이 되고 있다.

5) 현행 환경영향평가법에는 환경영향평가서를 개발사업자가 작성하거나 환경부장관으로부터 환경영향평가 대행자로 지정받은 대행자로 하여금 작성하게 할 수 있다. 대행기관의 입장에서는 주거개발사업 기본계획과 환경영향평가용역을 동시에 수주하므로 단가가 큰 기본계획을 수주하기 위하여 환경영향평가의 단가를 낮춰 주는 등 입찰과 계약에 따른 영리목적에 의해 평가내용의 부실, 베끼기식 환경영향평가서 작성, 데이터 조작 등의 문제를 야기시키고

있으며 사업자의 입장에서는 평가서 내용에 대한 이해부족으로 환경영향평가 협의시 발생되는 문제에 대한 적극대처가 어려운 문제가 발생되고 있다.

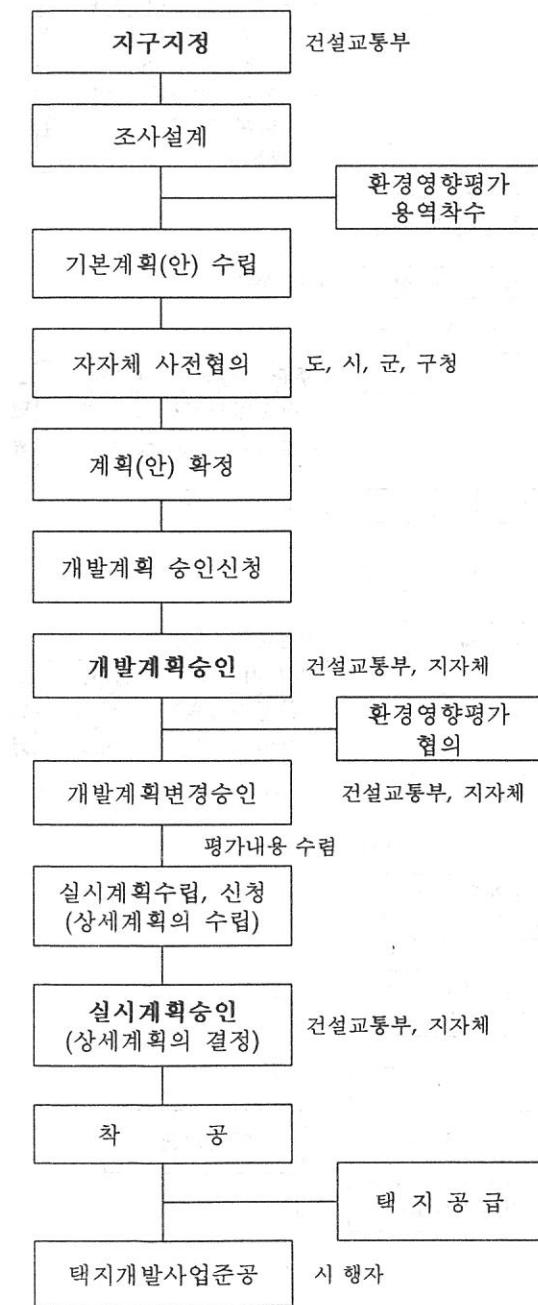


그림 2. 택지개발사업 및 환경영향평가 업무 흐름도

6) '94년 중점평가항목을 도입하여 환경영향평가서 작성의 효율을 높이고자 하였으나 개발사업의 입지조건 및 개발사업에 대한 특성이 고려되지 못한 중점평가항목의 설정으로 일률적인 환경영향평가서 작성률 초래하고 있다.

V. 환경영향평가제도 개선방안

1) 택지개발예정지구 지정시 제출하는 「환경현황자료 및 환경영향저감대책」 제도를 내실화한 「예비환경성평가」(스크리닝)제도를 도입하여 개발사업이 환경에 미치는 영향을 충분히 검토한 후 환경영향평가서 작성여부를 결정하며 인접한 유사환경지역의 환경영향평가서 작성 중첩으로 시간적, 경제적, 행정적 손실이 발생하고 있으므로 예비환경성평가를 통해 환경영향평가의 중복시행을 생략토록 한다.

2) 「스코핑」 제도 도입 및 개발사업 종류별가이드라인 지침마련으로 개발사업의 특성 및 지역적 특성이 고려된 평가항목을 재설정한다.

스크리닝, 스코핑제도 도입은 일정기간동안 주거개발사업 관련기관의 시범실시후 발생되는 문제점을 보완하여 단계적으로 전면 확산토록 한다. <표 1>은 스코핑단계에서의 주거개발사업 관련 권장평가항목에 대한 설정(안)을 나타낸 것이다.

3) 주환경성평가 시기는 주민의식 성숙 및 사업시행의 어려움을 고려하여 단계적으로 다음과 같이 시행 한다.

- 1단계 : 현행과 같이 개발 계획 승인 후 시행하되 「예비환경성평가」의 내실화를 통하여 개발계획 수립시 환경요소를 적극 도입하여 주환경성평가 시행시기에 따른 문제점을 보완한다.

- 2단계 : 향후 환경에 대한 주민의식 성숙 후 개발 계획 승인전 기본계획 수립시 주환경성평가를 시행한다.

표 1. 스코프단계에서의 주거개발사업 관련 권장 평가항목 설정(안)

구 분	권장평가항목	비 고
사업의 계획단계 (공사전)	지형·지질, 동·식물, 토지이용	-
사업의 실시단계 (공사중)	지형·지질, 동·식물, 대기 질, 수질, 폐기 물, 소음·진 동, 교통, 경관	-
사업의 운영단계 (공사후)	토지이용, 대기 질, 수질, 소 음·진동, 교 통, 인구, 전파 장해, 사회환 경, 프라이버 시, 생활쓰레 기, 에너지활용	<ul style="list-style-type: none"> 사회환경 : 개발에 따른 이주민과 인접 기존주민과의 경제·사회적 충돌방지를 위한 개선대책 프라이버시 : 세대간 시각적 피해 및 소음 등으로 인한 프라이버시 침해방지를 위한 대책 생활쓰레기 : 쓰레기 자가처리 및 콤포스트 처리, 분리수집처리 등의 활용 에너지활용 : 청정연료사용 및 폐열(쓰레기 소각로, 배기 및 배수) 이용수법

4) 유사영향평가의 통합으로 행정절차 및 사업시행의 지연을 방지하도록 한다.

5) 환경영향평가시 주민참여를 위한 「공청회」 실시 이전에 개발사업 시행자에 의한 「보상간담회」 단계에서 개발에 따른 이주보상비 문제를 해결하고 「공청회」에서는 환경문제에 대한 본질적인 의미의 주민참여가 이루어지도록 한다.

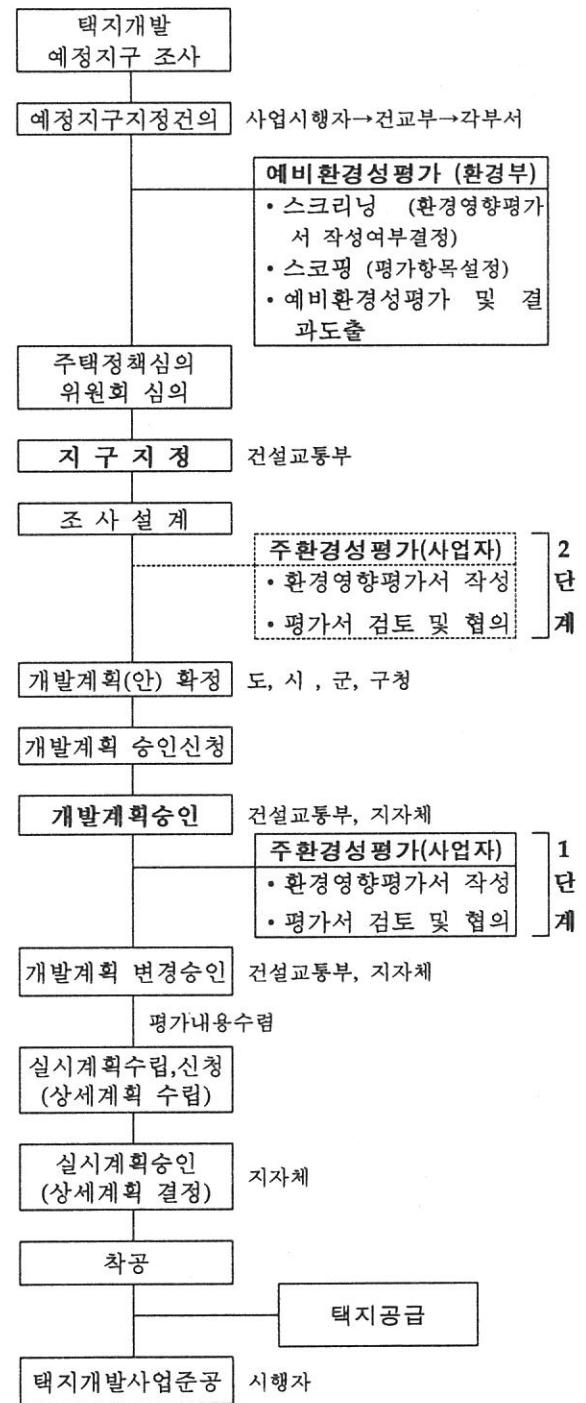


그림 3. 택지개발사업 업무흐름도와 환경영향평가 개선(안)

기존의 택지개발사업의 업무흐름도와 연관된 환경영향평가제도 개선방안은 그림 3과 같다.

VII. 결 론

본 연구는 향후 주거개발사업 및 환경관련 정책 추진방향을 검토하고 주거개발사업의 실무적 차원에서의 문제점 검토를 통하여 환경영향평가제도 개선 방향의 제시를 목적으로 하였으며 연구의 주요결과는 다음과 같다.

택지개발예정지구 지정시 제출하는 「환경현황 및 환경영향저감대책」 방안을 내실화한 「예비환경성평가」(스크리닝)제도 및 「스코핑」제도를 도입하여 환경영향평가서 작성여부를 결정하고 개발사업 종류별 스코핑가이드라인 지침마련으로 개발사업 특성 및 지역적특성이 고려된 평가항목을 재설정한다. 「주환경성평가」 시기는 주민의식 성숙 및 사업시행의 어려움을 고려하여 단계적으로 시행한다. 1단계에서는 시행시기를 현행과 같이 개발계획 승인후 시행하되 「예비환경성평가」의 내실화를 통하여 개발 계획 수립시 환경요소를 적극 도입하며 향후 주민의식 성숙후 2단계로 개발계획 승인전 기본계획 수립시 주환경성평가를 시행한다. 또한 유사영향평가의 통합으로 행정절차 및 사업시행 지연을 방지도록 하며 「공청회」 이전에 개발사업 시행자에 의한 보상 간담회를 시행하여 개발에 따른 이주보상비문제를 해결하고 공청회에서는 환경문제에 대한 본질적인 의미의 주민참여가 이루어 지도록 한다.

참 고 문 헌

1. 경기개발연구원, 1995. 7, 외국의 전략환경평가제도에 관한 연구
2. 국립환경연구원, 1993. 11, 환경영향평가서 분석자료집
3. 국립환경연구원, 1988, 환경영향평가제도의 정착 및 개발에 관한 연구
4. 남영숙, 1996.12, 지자체 실시에 따른 환경영향평가제도의 내실화를 위한 연구, 한국환경정책기술개발원
5. 대한주택공사, 1995.10, VISION 21
6. 윤서성, 1997.10, 우리나라 환경정책의 현황과 과제, 환경영향평가 제6권 제2호
7. 한국환경영향평가학회, 1995. 11, 환경영향평가를 위한 정책토론회
8. 환경부, 1997, 환경백서
9. 환경부, 1996. 1, 환경비전 21
10. 일본 환경청, 1996. 8, 環境影響評價制度の現況と課題について
11. 일본 환경청, 1996. 8, 世界の環境アセスメント
12. 일본 환경청, 1997. 3, 環境影響評價法案参考資料
13. OECD, 1990, Environmental Policies for Cities in the 1990s
14. OECD, 1989, Environmental Policy Benefits : Monetary Valuation