연구논문 「환경정책」 제34권 제3호 2026. 9: 1-20
DOI http://dx.doi.org/10.15301/jepa.2026.34.3.1
pISSN 1598-835X eISSN 2714-0601

인천광역시 조례에 따른 환경영향평가 운영 실태와 전문 검토체계 도입 방안

Operational Status of Ordinance-Based Environmental Impact Assessment in Incheon Metropolitan City and the Introduction of a Specialized Review System

윤수향*
Soohyang Yoon

요약: 조례에 의한 환경영향평가는 국가 환경영향평가가 포착하지 못하는 지역 단위의 누적·복합환경영향을 관리하는 사전예방적 수단이다. 그러나 다수 광역지자체에서 조례평가는 제정에 그치고 운영은 정체된 상태에 머물러 있다. 인천광역시는 항만·산업단지·매립지·경제자유구역과 도서 갯벌·도시녹지가 집중된 공간 구조로 조례평가가 가장 절실한 지역임에도, 조례 제정 이후 14년간 협의 실적이 두 자릿수에 미치지 못하는 휴면 상태에 머물러 왔다. 본 연구는 시계열 운영 자료와 광역지자체 횡단 비교를 결합한 정량적 접근으로 이 격차를 규명하였다. 분석 결과, 인천광역시 조례평가의 운영 부진은 대상사업 구조, 소규모 환경영향평가와의 관계, 실제 개발수요, 협의절차 운영, 전문 검토역량 부족 등이 복합적으로 작용한 결과로 나타났다. 조례평가가 활성화된 지자체일수록 전문 검토기관의 존재, 절차 다변화, 도시형 개발에 특화된 대상 설계가 운영 실적을 좌우하였다. 이에 본 연구는 조례 개정과 전문 검토기관 운영을 동일 시간표 위에 결합한 통합 단계 전략을 제시하였다. 단계별 성과지표로 예산 전환과 조직 확대의 타당성을 실증적으로 축적하는 점진적 제도 진화 경로가 핵심이다. 본 연구는 조례 텍스트와 운영 인프라의 통합 설계라는 분석 틀을 통해 조례평가를 지역 환경관리의 정책 플랫폼으로 재구성하기 위한 시사점을 제공한다.
핵심주제어: 환경영향평가, 조례평가, 전문 검토기관, 지역 환경관리, 인천광역시

Abstract: Ordinance-based environmental impact assessment (EIA) is a preventive policy instrument designed to manage cumulative and complex environmental impacts at the local level—impacts that are not fully captured by the national EIA system. However, across many metropolitan governments in Korea, ordinance-based EIA has remained largely nominal, with limited practical implementation. Incheon Metropolitan City, characterized by the spatial concentration of ports, industrial complexes, reclaimed land, free economic zones, as well as ecologically sensitive tidal flats and urban green spaces, represents a case where ordinance-based EIA is most critically needed. Nevertheless, over the fourteen years since the enactment of the ordinance, the number of consultation cases has remained below double digits, indicating a de facto dormant system. This study identifies the sources of this operational gap through a quantitative approach that combines time-series operational data with cross-sectional comparisons across metropolitan governments. The results indicate that the limited implementation of ordinance-based EIA in Incheon stems from the combined effects of target project structure, its relationship with small-scale EIA,

* 인천연구원 인천탄소중립연구·지원센터 책임연구원

actual development demand, procedural operation, and insufficient professional review capacity. In jurisdictions where ordinance-based EIA operates effectively, performance is determined not by the ordinance provisions alone, but by the presence of a specialized review institution, diversified procedures, and assessment targets tailored to urban development contexts. Based on these findings, the study proposes an integrated phased strategy that aligns ordinance revision with the establishment and operation of a specialized review institution within a unified implementation framework. The core of this strategy lies in a pathway of gradual institutional evolution, in which stage-specific performance indicators are used to empirically justify budget transitions and organizational expansion. By presenting an analytical framework that integrates ordinance design with operational infrastructure, this study provides policy implications for reconstituting ordinance-based EIA as a functional policy platform for regional environmental management.

Key Words: Environmental Impact Assessment, Ordinance-Based EIA, Specialized Review Institution, Regional Environmental Governance, Incheon Metropolitan City

I. 서론

인천광역시는 항만·공항·산업단지·매립지·경제자유구역과 도서·갯벌·도시녹지 등 환경적으로 민감한 공간이 복합적으로 분포하는 도시이다. 이러한 공간 구조는 개발사업의 개별 영향뿐 아니라 동일 생활권과 환경권역 안에서 누적되는 생활환경 영향을 함께 고려할 것을 요구한다. 특히 대기질, 소음·진동, 교통, 녹지, 경관, 폐기물, 도시열섬 등 도시형 환경영향은 국가 환경영향평가 대상 규모에 미달하더라도 지역 차원에서는 중요한 관리 대상이 될 수 있다.

시·도 조례에 따른 환경영향평가는 「환경영향평가법」 제42조에 근거하여 광역지자체가 지역 특성을 반영하여 시행하는 환경영향평가로, 학술 및 실무에서는 통상 "지자체 환경영향평가" 또는 "조례평가"로 약칭된다(김진오와 민병욱, 2020; 윤수향, 2025; 이종욱·조경두, 2022). 본 연구도 이러한 통상적 용법에 따라 이를 "조례평가"로 지칭한다. 조례평가는 국가 환경영향평가 제도가 포착하지 못하는 지역 단위의 환경영향을 사전에 검토하기 위한 제도적 수단으로, 「환경영향평가법」상 평가체계와 병행하여 운영되며, 지방정부가 지역 특성과 개발 여건에 부합하는 대상사업과 검토 기준을 설정할

수 있다는 점에서 지역 환경관리 수단으로서 의의를 가진다.

그러나 인천광역시 조례평가는 제도적 필요성에 비해 실제 운영 실적이 매우 제한적이다. 인천광역시는 2014년 5월 「인천광역시 환경영향평가 조례」 일부 개정을 통해 12개 분야의 조례평가 대상사업을 규정하였으나, 2012년부터 2025년까지의 분석기간 동안 조례평가 협의 실적은 2건에 그쳤다. 특히 최근 6년간 조례평가 협의 실적이 전무하다는 점은 조례가 제도적으로 존재함에도 실제 행정 과정에서는 충분히 작동하지 못하고 있음을 보여준다.

선행연구는 지방자치단체 조례평가의 대상사업 범위 협소성, 절차·기준의 불명확성, 소규모 환경영향평가와의 제도적 중복, 전문 검토체계의 부재 등을 지자체 환경영향평가의 주요 한계로 반복적으로 지적해 왔다. 그러나 이러한 한계는 주로 조례 텍스트 비교 또는 단일 시점의 운영 실태 진단 차원에서 다루어졌으며, 운영 격차의 구조적 원인과 단계적 해소 방안을 정량 자료에 기반하여 통합적으로 설계한 연구는 충분하지 않다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기초하여 인천광역시 조례평가의 운영 실태를 시계열 자료와 광역지자체 비교를 통해 분석하고, 제도 운영 격차의 구조적 원인을 규명하며, 조례 개정과 전문 검토기관 도입의 단계적 전략을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 조례평가가 형식적 제도에 머무르지 않고 지역 환경관리의 실질적 수단으로 작동하기 위한 전문 검토체계 도입 방안을 제시하고자 한다.

II. 선행연구 검토

1. 환경영향평가 협의제도와 조례평가의 제도적 의미

우리나라 환경영향평가 체계는 「환경영향평가법」을 근거로 한 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가와 동법 제42조에 근거한 조례평가가 병행되는 구조이다. 국가 환경영향평가는 법령상 정해진 계획·사

업과 일정 규모 이상의 개발사업을 중심으로 운영되기 때문에, 지역적으로 환경민감도가 높거나 생활환경 영향이 우려되는 사업이라도 평가대상에서 제외될 수 있다. 조례평가는 이러한 제도적 공백을 보완하여 지방정부가 지역 특성에 맞는 평가대상과 협의기준을 설정할 수 있도록 하는 지역 맞춤형 사전환경관리 수단이다.

환경영향평가 협의의 법적 성격에 관한 논의는 조례평가의 실효성을 이해하는 데 중요한 이론적 기반을 제공한다. 이순자(2012)는 환경영향평가법상 협의를 단순한 자문이나 협조 절차로 해석해서는 안 되며, 협의내용의 반영과 이행관리를 전제로 하는 실질적 절차로 보아야 한다고 지적하였다. 특히 협의내용은 사업자와 평가대상지역 주민에게 실질적 영향을 미칠 수 있으므로, 협의내용 결정과 통보의 법적 성격 및 이행력 확보가 중요하다고 보았다. 이러한 논의는 조례평가에서도 협의의견이 형식적 행정절차에 그치지 않고 실제 사업계획 조정과 사후관리에 연결되어야 함을 시사한다.

2. 지방자치단체 환경영향평가의 운영성과와 구조적 한계

지방자치단체 환경영향평가에 관한 비교 연구는 조례평가가 지역 환경관리 수단으로 기능할 가능성과 동시에 제도 운영상의 한계를 보여준다. 김진오와 민병욱(2020)은 서울, 제주, 부산, 대전 등 8개 지자체의 환경영향평가 조례 현황과 담당 공무원 심층 인터뷰를 결합하여 지자체 환경영향평가 제도의 운영 실태를 분석하였다. 이 연구는 지자체 환경영향평가의 성과로 지역 특성에 부합하는 평가대상 및 항목 선정, 자체 사후조사 관리를 통한 모니터링 및 관리·감독 기능 강화를 제시하였다. 한편 주요 한계로는 승인권자와 협의권자의 일치로 인한 의사결정 구조의 취약성, 부서 간 협력체계 미흡, 평가담당 조직·인력의 열악함, 환경부 평가와의 중복규제 논란이 제시되었다. 이와 관련하여 심의위원 전문인력 풀 확보 문제는 국가 환경영향평가와 동일한 전문가 풀을 공유하는 구조에서 비롯되므로 조례평가 고유의 한계로 보기는 어려우며, 외부 전문가 위촉을 통해 해소될 수 있는 운용상의 사안에 해당한다.

이러한 분석은 본 연구의 핵심 문제의식과 직접 연결된다. 인천광역시 조례평가의 부진은 특정 지자체의 개별적 문제가 아니라, 지자체 환경영향평가 제도 전반에서 반복적으로 나타나는 운영 인프라의 취약성과 관련된다. 즉, 조례평가의 실효성은 조례 조문 자체보다 평가서를 검토하고 협의의견을 구체화할 수 있는 조직·인력·전문성·사후관리 체계의 제도화 여부에 의해 좌우된다.

다만, 승인권과 협의권의 일치로 인한 의사결정 구조의 취약성은 외부 전문가로 구성된 심의위원회나 독립적 검토기관이 평가서 검토와 협의의견 작성을 실질적으로 수행할 경우 상당 부분 완화될 수 있다. 즉, 행정조직 내부의 권한 분리가 아니더라도, 외부 전문 검토자가 사실상 협의의견 형성 과정의 견제 기능을 수행함으로써 거버넌스적 균형을 회복할 수 있다는 점에서, 조례평가의 정당성은 행정조직의 권한 구조보다 검토 기능의 외부화·전문화 정도에 의해 더 크게 결정된다고 볼 수 있다.

3. 조례평가 대상사업과 제도 중복 문제

조례평가의 구체적 운영과 관련해서는 대상사업 범위, 협의절차, 소규모 환경영향평가와의 관계가 주요 쟁점으로 제기되어 왔다. 이종욱·조경두(2022)는 광역지자체 환경영향평가 조례를 비교하여 시행규칙 및 사후관리 규정의 부재, 대상사업 범위의 제한, 협의절차 안내의 미흡이 조례평가 실효성을 저하시키는 요인이라고 분석하였다. 특히 명확한 협의 절차, 일정, 역할을 제시하는 협의 지침서 마련의 필요성을 강조하였다.

이종욱·조경두(2023)는 소규모 환경영향평가 대상 확대 이후 지자체 조례평가와의 중복 문제가 발생하고 있음을 지적하였다. 인천광역시 사례에서도 조례평가 대상이 될 수 있는 사업이 소규모 환경영향평가로 처리되면서 지역 차원의 검토 기능이 충분히 작동하지 못한 사례가 확인되었다. 이는 조례평가와 소규모 환경영향평가의 관계가 명확히 정리되지 않을 경우, 조례평가가 제도적으로 존재하더라도 실제 운영에서는 배제될 수 있음을 보여준다.

인천광역시를 대상으로 한 연구들은 이러한 한계를 보다 구체적으로 다루

어 왔다. 조경두·이종욱(2021)은 조례평가 협의 절차와 기준 정비를 위한 가이드라인을 제시하였고, 조경두·이종욱(2022)은 인천광역시 환경영향평가 제도 운영 실태를 분석하여 소규모 환경영향평가 중심 운영이 지역 차원의 검토 기능을 제약한다고 보았다. 조경두·윤수향(2023)은 전문 검토·자문기구 도입 필요성을 제시하였으며, 윤수향·조경두(2024)는 평가서 작성 및 검토 기준 정비와 약식·통합심의 도입을 통한 행정 효율성 강화 방안을 제안하였다.

선행연구는 조례평가의 필요성과 제도적 한계를 다각도로 제시하였으나, 대부분 조례 조문 분석, 단일 시점의 운영 실태 진단, 특정 대상사업 확대 논의에 집중하였다. 이에 비해 조례평가가 실제로 작동하기 위해 필요한 조직·인력·재정 기반을 장기간 운영 실적과 연결하여 분석한 연구는 제한적이다.

본 연구는 인천광역시 환경영향평가등의 14년 시계열 자료와 광역지자체 조례평가 운영 사례를 결합하여 조례평가의 형식적 존재와 실질적 작동 사이의 격차를 분석한다. 특히 조례평가 실효성의 핵심을 조례 텍스트의 유무가 아니라 전문 검토역량과 운영 기반의 제도화 여부에서 찾고, 조례 개정과 전문 검토기관 도입을 하나의 단계적 전략으로 통합하여 제시한다는 점에서 기존 연구와 차별성을 가진다.

Ⅲ. 연구방법

본 연구는 인천광역시 조례평가의 운영 격차와 그 구조적 원인을 규명하기 위해 문헌조사, 관련 데이터 시계열 분석, 타 지자체 사례를 비교 분석하였다.

첫째, 환경영향평가정보지원시스템(EIASS) 협의대장과 인천광역시 내부자료를 활용하여 인천광역시 환경영향평가 등의 운영 현황을 14년간(2012~2025) 시계열로 분석하였다. 분석대상은 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가, 조례평가로 구분하였다.

둘째, 조례평가를 시행 중인 광역지자체 중 자료 확보가 가능한 9개 지자체(서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 경기, 전북, 경남, 제주)의 약 6년간(2020~2025.6.) 평가서 검토현황을 비교 분석하였다. 이와 함께 전담 인력 구성, 심의기구 운영, 전문 검토기관 지정 현황을 검토함으로써 운영 격차의 구조적 요인을 식별하였다.

셋째, 조례 개정과 전문 검토기관 운영의 단계별 대안을 검토하고, 인천광역시의 행정·재정 여건을 반영한 단계적 추진 시나리오를 도출하였다. 분석 기준은 조례평가 제도의 실효성을 구성하는 주요 요소인 법령 정합성, 운영 표준성, 전문 검토역량, 재정·조직 안정성, 검토결과 관리 및 성과환류로 설정하였다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 분석기준

구분	비교항목	주요 판단기준
법령 정합성	상위법 및 관련 법령과의 관계	조례·시행규칙·업무지침의 법적 안정성
운영 표준성	평가서 작성·검토·협의·사후관리 절차	절차 예측 가능성, 행정 효율성, 중복 최소화
전문 검토역량	전문기관, 전담인력, 외부 전문가 체계	검토 품질, 협의의견 일관성, 심의 지원 역량
재정·조직 안정성	보조금, 위탁사업, 출연금, 전담조직	제도 지속가능성, 상시 운영 가능성
검토결과 관리 및 성과환류	검토의견, 사후관리, 제도개선 연계	정책학습, 성과관리, 지역 환경관리 연계

Ⅳ. 인천광역시 조례평가의 운영 격차 진단

1. 조례평가의 형식·실질 격차

인천광역시는 2014년 조례 개정을 통해 항만, 수자원, 철도, 공항, 국방·군사사업을 제외한 12개 분야를 조례평가 대상으로 규정하였다. 이는 광역지자체 중 비교적 폭넓은 대상 범위를 확보한 것으로 볼 수 있다. 그러나 EIASS와 인천광역시 내부자료 분석 결과, 14년 누계 조례평가 협의 건수는 2건에 불과하였다. 해당 사업은 2013년 선두리골프장(9홀) 조성사업과 2014년 북

항목재단지 도시개발사업으로 확인된다.

선두리골프장 조성사업은 체육시설 설치에 따른 토지이용 변화와 생태·생활환경 영향을 지역 차원에서 검토한 사례로 볼 수 있다. 특히 골프장 개발에 따른 비점오염, 녹지 훼손, 경관 변화 등은 국가 환경영향평가 기준 규모 미만 사업이라 하더라도 지역 환경관리 측면에서는 중요한 검토 대상이 될 수 있다.

북항목재단지 도시개발사업의 경우에는 항만·산업·도시 기능이 중첩된 공간에서 도시개발사업의 생활환경 영향을 검토한 사례라는 점에서 의미가 있다. 대기질, 소음·진동, 교통, 경관 등 도시형 환경영향은 개별 사업 규모보다 입지 특성과 누적 영향을 고려한 지역 차원의 관리가 중요하다.

또한 두 사례 모두 주민 의견수렴과 평가서 초안 공람 등 절차적 정당성을 확보하였으며, 협의 과정에서 사후환경조사 조건이 부여되었다는 점은 조례평가가 단순 사전검토 절차에 머무르지 않고 협의 이후 관리 단계까지 연계될 수 있음을 보여준다. 이는 조례평가가 소규모 환경영향평가를 단순히 대체하는 제도가 아니라, 지역 특성을 반영한 보완적 환경관리 수단으로 기능할 가능성을 시사한다.

한편, 동 기간 인천광역시에서 처리된 환경영향평가 등 협의실적은 총 799건으로, 전략환경영향평가 199건, 환경영향평가 231건, 소규모 환경영향평가 367건, 조례평가 2건으로 나타났다. 이 중 소규모 환경영향평가가 46.0%를 차지하였으며, 이는 조례평가 대상으로 검토될 수 있었던 도시형 개발사업 중 일부가 소규모 환경영향평가를 통해 처리되었을 가능성을 시사한다(〈표 2〉 참조). 즉 인천광역시 조례는 대상사업 범위의 제약은 부분적으로 작용하지만, 도시 및 주거환경정비사업 등 실제 빈도가 높은 도시형 개발사업이 누락되어 있으며, 소규모 환경영향평가 대상사업이 조례평가 대상으로 대체될 수 있도록 규정하고 있어 조례평가 대상에 해당하는 사업이 소규모 환경영향평가로 처리되는 사례가 일부 있었던 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 인천광역시 조례평가가 제도적으로 존재함에도 부분·간접적 요인(대상사업 범위·수요 부족)과 제도 운영의 구조적 요인(소규모 평가와의 중

복·전문 검토체계 부재)으로 실제 운영에서는 충분히 활용되지 못하고 있음을 보여준다.

〈표 2〉 인천광역시 환경영향평가제도 협의실적

연도	전략환경영향평가	환경영향평가	소규모환경영향평가	조례평가	계
2012	5	19	14	-	38
2013	14	14	11	1	40
2014	18	20	7	1	46
2015	13	14	17	-	44
2016	19	22	26	-	67
2017	12	24	37	-	73
2018	17	18	44	-	79
2019	18	20	53	-	91
2020	18	16	49	-	83
2021	23	19	27	-	69
2022	13	10	24	-	47
2023	9	9	20	-	38
2024	10	10	13	-	33
2025	10	16	25	-	51
총계	199	231	367	2	799

자료: 환경영향평가정보지원시스템(EIASS) 및 인천광역시 내부자료를 바탕으로 저자 재구성

2. 광역지자체 사례 비교의 정책적 함의

조례평가를 시행 중인 12개 광역지자체의 조례평가 대상사업 분포를 비교하면, 도시개발사업, 도로건설사업, 산지개발사업 등은 다수 지자체에서 공통적으로 채택되고 있는 반면, 건축물 설치사업은 서울특별시, 부산광역시, 경기도, 제주특별자치도 등 도시화 수준이 높거나 개발밀도가 높은 지자체를 중심으로 운영되고 있다. 특히 제주특별자치도는 건축물 외에도 육상어류양식장 설치사업 등 지역 특화 사업유형을 포함하고 있어, 조례평가가 지역 여건에 따라 차별적으로 설계될 수 있음을 보여준다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 광역지자체 조례평가 대상사업 현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	경기	강원	충남	전북	경남	제주
도시 개발	●	●		●	●	●	●		●	●	●	●
건축물	●	●					●					●
산업입지·산업단지 조성	●			●	●	●					●	●
에너지 개발	●	●		●	●	●	●			●	●	●
항만 건설		●										●
도로 건설	●	●		●	●	●					●	●
수자원 개발												●
철도(도시철도·삭도·궤도) 건설	●	●			●						●	●
하천의 이용·개발	●	●		●	●	●					●	●
개간·공유수면 매립		●		●				●			●	●
관광단지 개발	●	●		●	●	●					●	●
산지 개발	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●
특정 지역 개발				●								●
체육시설 설치	●	●		●	●	●					●	
폐기물·분뇨·가축분뇨처리시설 설치	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●
국방·군사시설 설치	●	●			●							
토석·모래·자갈·광물 등 채취		●		●	●	●		●	●	●	●	●
육상어류양식장 설치												●

자료: 국가법령정보센터; 김동우·한송희(2024); 윤수향·조경두(2024); 광역지자체 환경영향평가 조례를 저자 재구성

이 중 2025년 제도를 시행한 대구광역시와 충청남도를 제외하고, 자료 확보가 가능한 9개 광역지자체의 조례평가 협의현황을 분석한 결과, 2020년부터 2025년 6월까지 총 398건의 조례평가 협의가 이루어진 것으로 나타났다. 지자체별 누적 협의건수는 경기도가 158건으로 가장 많았고, 다음으로 서울특별시 90건, 부산광역시 76건, 제주특별자치도 63건 순이었다. 반면 인천광역시, 광주광역시, 전북특별자치도는 같은 기간 협의 실적이 전무하였으며, 대전광역시와 경상남도 역시 각각 4건, 7건에 그쳐 지자체 간 운영 격차가 뚜렷하게 나타났다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 9개 광역지자체 조례평가 협의현황

구분	서울	부산	인천	광주	대전	경기	전북	경남	제주	계
2020	10	6	-	-	-	16	-	1	10	43
2021	17	22	-	-	4	34	-	2	14	93
2022	12	16	-	-	-	28	-	2	16	74
2023	18	16	-	-	-	30	-	1	10	75
2024	19	8	-	-	-	34	-	-	10	71
2025.6	14	8	-	-	-	16	-	1	3	42
계	90	76	-	-	4	158	-	7	63	398

자료: 윤수향·김성우(2025); 제주특별자치도 환경영향평가 누리집; 지자체 담당자 자문의견서(서울, 부산, 광주, 대전, 경기, 전북, 경남, 제주)를 바탕으로 저자 재구성

연도별로는 전체 협의건수가 2020년 43건에서 2021년 93건으로 크게 증가한 이후, 2022년 74건, 2023년 75건, 2024년 71건으로 일정 수준을 유지하였다. 2025년은 6월 기준 42건으로 집계되어 전년도와 직접 비교하기에는 한계가 있으나, 조례평가 협의가 일부 지자체를 중심으로 지속적으로 운영되고 있음을 확인할 수 있다. 특히 경기도는 분석기간 전체 협의건수의 약 39.7%를 차지하여 가장 높은 운영 실적을 보였고, 절차 간소화와 유형 다변화가 병행되는 정책 실험이 진행되고 있다(김동우·한송희, 2024). 서울특별시와 부산광역시도 각각 90건과 76건으로 비교적 안정적인 협의 실적을 보이고 있으며, 서울특별시의 경우 협의절차 특례 관련 조례 개정을 통해 절차 간소화와 제도 운영의 예측 가능성을 높이는 방향으로 제도개선을 추진하고 있다. 제주특별자치도 역시 2020년부터 2024년까지 매년 10건 이상을 유지하여 지역 특화 대상사업을 기반으로 조례평가가 지속적으로 작동하고 있음을 보여준다.

이상의 비교분석은 조례평가의 실효성이 조례의 존재 여부만으로 결정되지 않음을 시사한다. 인천광역시와 같이 조례상 대상사업을 규정하고 있음에도 협의 실적이 없는 지자체가 있는 반면, 경기도·서울특별시·부산광역시·제주특별자치도는 지속적인 협의 실적을 보이고 있다. 따라서 조례평가의 실제 작동 여부는 평가서 검토와 협의의견 작성 역량, 도시형 개발사업과 지역 특화 사업을 포괄하는 대상사업 설계, 협의절차와 사후관리를 지속적

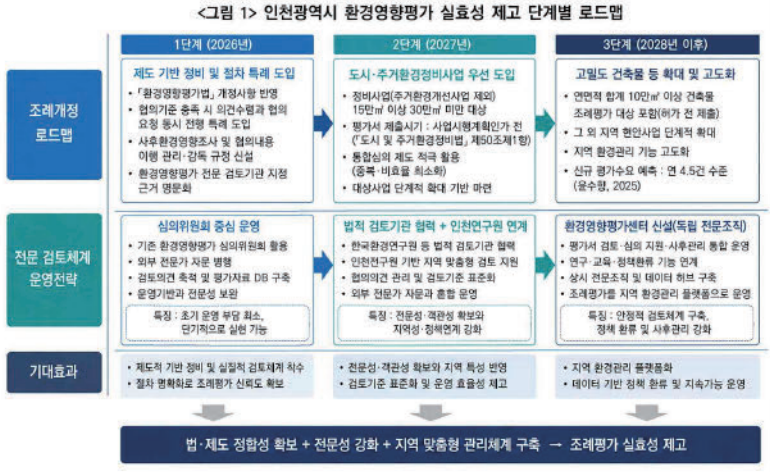
으로 운영할 수 있는 행정·재정 기반이 복합적으로 결합될 때 확보될 수 있는 것으로 해석된다. 특히 광역지자체 비교에서와 같이 전문 검토역량을 확보한 지자체는 협의실적이 지속적으로 누적되는 반면, 그렇지 않은 지자체는 인천과 유사한 휴면 상태에 머물러 있다. 이러한 차이는 조례 텍스트의 유무보다 이를 지속적으로 운영할 전문 검토체계와 조직 기반의 제도적 부재가 핵심 변수로 작용함을 시사하며, 이후 본 연구가 전문 검토체계 도입에 초점을 맞추는 근거가 된다.

V. 인천광역시 환경영향평가 실효성 제고 방안

본 연구가 제안하는 조례 개정과 전문 검토기관 운영의 통합 단계별 로드맵은 제도적 기반과 운영 기반을 동일 시간표 위에서 결합하는 방식으로 구성된다. 조례의 대상사업을 확대하더라도 이를 상시적으로 검토할 조직과 전문성이 확보되지 않으면 제도 실효성은 제한될 수밖에 없다. 따라서 인천광역시 조례평가 개선은 조례 개정, 대상사업 단계화, 전문 검토기관 운영을 동시에 설계하는 방식으로 추진될 필요가 있다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 인천광역시 환경영향평가 실효성 제고 단계별 로드맵

<그림 1> 인천광역시 환경영향평가 실효성 제고 단계별 로드맵



1. 조례 개정 단계적 로드맵

선행연구가 공통적으로 지적해 온 조례평가의 주요 한계, 즉 대상사업 범위의 제한성, 소규모 환경영향평가와의 중복, 절차·기준의 불명확성, 전문 검토체계의 부재를 해소하기 위해서는 조례 개정이 단순한 대상사업 확대가 아니라 제도 간 정합성과 수용성을 동시에 확보하는 구조적 개편으로 추진되어야 한다. 본 연구는 이를 3단계 로드맵으로 구성하였다.

1단계는 「환경영향평가법」 개정사항 반영을 통한 법령 정합성 확보, 협의기준 충족 시 의견수렴과 협의 요청을 동시에 진행할 수 있는 협의절차 특례 도입, 사후환경영향조사 및 협의내용 이행 관리·감독 규정 신설, 환경영향평가 전문 검토기관 지정의 법적 근거 명문화를 핵심 내용으로 한다. 이는 조례평가가 절차적 형식을 갖추는 데 그치지 않고 실질적 검토 역량을 확보할 수 있도록 제도 기반을 재정비하는 단계이다.

특히 조례평가의 협의절차를 실효성 있게 운영하기 위해서는 협의의견이 단순 권고에 머무르지 않도록 협의내용 반영 여부와 사후관리 절차를 명확히 규정할 필요가 있다. 환경영향평가법상 협의가 단순 자문이 아니라 협의내용의 반영과 이행관리를 전제로 하는 절차라는 법리적 논의는 조례평가에서도 협의의견의 구체성과 이행력 확보가 중요함을 뒷받침한다.

2단계는 1단계에서 정비된 제도를 기반으로, 인천광역시의 도시 구조의 특성상 환경영향이 누적적으로 발생할 가능성이 높은 도시 및 주거환경정비사업을 조례평가 적용 대상으로 우선 검토하는 단계이다. 구체적으로는 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 정비사업(주거환경개선사업 제외) 중 사업면적이 15만㎡ 이상 30만㎡ 미만인 사업을 대상으로 설정할 수 있다. 평가서 제출 시기는 「도시 및 주거환경정비법」 제50조제1항에 따른 사업시행계획 인가 전으로 규정하는 방안이 검토될 수 있다. 또한 통합심의 제도를 적극 활용하여 기존 개별 심의 방식의 중복과 비효율을 줄일 필요가 있다.

3단계는 고밀도 건축물을 포함하여 조례평가 대상사업을 본격적으로 확대하고, 지역 환경관리 기능을 고도화하는 단계이다. 「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물 중 연면적 합계가 10만㎡ 이상인 건축물을 조례평가 대

상으로 포함하고, 평가서 제출시기는 건축허가 전으로 규정하는 방안을 검토할 수 있다. 선행연구에 따르면 건축물 및 정비사업을 조례평가 대상에 포함할 경우 연평균 약 4.5건의 신규 평가 수요가 발생할 것으로 예측되어, 대상사업 확대의 정책적 타당성이 확인된다(윤수향, 2025).

장기적으로는 인천의 도시·산업·연안 공간 특성을 반영하여 대상사업을 단계적으로 확대할 필요가 있다. 다만 대상사업 확대는 행정 부담을 수반하므로, 신규 평가 수요와 전문 검토역량을 함께 고려하여 정비사업, 고밀도 건축물, 지역 현안사업 순으로 단계화하는 것이 타당하다.

2. 전문 검토기관 단계적 운영 전략

조례 개정과 병행하여 평가서 검토를 안정적으로 지원할 수 있는 검토기능 강화방안 마련이 필요하다. 이에 심의위원회 방식, 법적 검토기관 협력 방식, 인천연구원 기반 운영방식의 장단점과 적용 가능성을 비교하였다. 분석 결과, 인천광역시에는 단일 운영모델을 즉시 도입하기보다 조례평가 수요와 행정 여건에 맞추어 단계적으로 검토체계를 확대하는 방식이 현실적인 대안으로 판단된다(〈표 5〉 참조).

우선 1단계에서는 기존 환경영향평가 심의위원회와 외부 전문가 자문체계를 활용하여 평가서 검토 기능을 운영할 필요가 있다. 현 시점에서 인천광역시 조례평가 협의 실적은 제한적이므로, 별도의 독립 조직을 즉시 설치하기보다 기존 위원회 구조를 활용하면서 검토의견 축적과 평가자료 데이터베이스 구축 기능을 병행하는 방식이 효율적이다. 특히 외부 전문가 자문을 통해 분야별 전문성을 보완하고, 향후 검토 수요 증가에 대비한 운영 기반을 축적할 필요가 있다.

2단계에서는 한국환경연구원 등 법적 검토기관과의 협력체계를 구축하는 동시에, 인천연구원을 중심으로 지역 맞춤형 검토 기능을 강화할 필요가 있다. 법적 검토기관 협력은 국가 환경영향평가 검토 경험과 전문인력 활용 측면에서 전문성과 객관성을 확보하는 데 유리하다. 동시에 인천연구원은 지역 환경정책, 도시개발 특성, 공간환경 자료 축적 기능을 기반으로 지역 맞춤

형 검토기준 마련과 협의의견 관리 기능을 수행할 수 있다. 다만 환경영향평가 전 분야 전문가를 상시 확보하기 어렵다는 한계가 있으므로, 외부 전문가 자문체계와 병행하는 혼합형 구조가 필요하다.

3단계에서는 조례평가 대상사업 확대와 검토 수요 증가를 전제로, 평가서 검토·심의 지원·사후관리·연구 기능을 통합 수행하는 독립적 환경영향평가 센터 설치를 검토할 필요가 있다. 이 단계에서는 조례평가를 단순 협의 절차 수준이 아니라 지역 환경관리 플랫폼으로 운영할 수 있는 상시 전문조직 기반을 구축하는 것이 핵심 과제가 된다. 또한 전문 검토역량, 협의자료 데이터베이스, 사후관리 체계, 정책 환류 기능을 통합 운영함으로써 지역 환경관리의 안정적 운영기반을 확보할 필요가 있다.

〈표 5〉 인천광역시 환경영향평가 전문기관 운영 단계별 전략

구분	운영방식	주요내용	기대효과
1단계 (2026년)	심의위원회 중심 운영	- 기존 환경영향평가 심의위원회 활용 - 외부 전문가 자문 병행 - 검토의견 및 평가자료 DB 구축	- 초기 운영 부담 최소화 - 분야별 전문성 보완 - 향후 확대를 위한 운영 기반 축적
2단계 (2027년)	법적 검토기관 협력 + 인천연구원 연계	- 한국환경연구원 등 법적 검토기관 협력 - 인천연구원 기반 지역 맞춤형 검토 지원 - 협의의견 관리, 검토기준 축적	- 전문성·객관성 확보 - 지역 정책 연계 강화 - 검토기준 표준화 기반 마련
3단계 (2028년 이후)	환경영향평가센터 신설	- 평가서 검토·심의·사후관리 통합 운영 - 연구·교육·정책 환류 연계 - 상시 전문조직 기반 구축	- 지역 환경관리 플랫폼 구축 - 안정적 검토체계 운영 - 정책 환류 및 사후관리 강화

이러한 단계적 접근은 단일 조직을 즉시 확대하는 방식보다 행·재정적 부담을 줄일 수 있으며, 각 단계에서 축적된 운영성과를 다음 단계 제도 설계의 실증적 근거로 활용할 수 있다는 점에서 정책적 의미를 가진다.

또한 인천광역시의 전문 검토체계 구축 방향을 보다 구체적으로 검토하기 위하여 국가 검토체계 우선 활용 전략과 독자적 전문 검토체계 구축 전략에 대한 SWOT 분석을 실시하였다(〈표 6〉 참조). 분석 결과, 국가 검토체계 활용

전략은 국가 환경영향평가 검토 경험과 전문인력을 활용하여 단기간 내 전문성과 객관성을 확보할 수 있다는 장점이 있으나, 지역 특성 반영과 지역 검토역량 축적에는 한계가 존재한다. 반면 독자적 전문 검토체계 구축 전략은 지역 환경현안 대응과 정책 환류 기능 측면에서 유리하지만, 초기 조직·예산 확보와 전문인력 운영 부담이 수반된다.

따라서 인천광역시의 경우 단기적으로는 한국환경연구원 등 법적 검토기관 협력을 통해 전문성을 확보하고, 중장기적으로는 인천연구원 및 환경영향평가센터를 중심으로 지역 검토역량을 단계적으로 구축하는 혼합형 전략이 가장 현실적인 대안으로 판단된다.

〈표 6〉 전문 검토체계 운영 대안 SWOT 분석

구분	국가 검토체계 우선 활용 (KEI 등 법적 검토기관 협력)	독자적 전문 검토체계 구축 (환경영향평가센터 신설)
Strength (강점)	- 국가 환경영향평가 검토 경험 및 전문인력 즉시 활용 가능 - 검토 품질 및 객관성 확보 용이 - 초기 조직 신설 부담 최소화 - 전문기관 지정 체계(환경영향평가법 시행령 제58조의2) 활용 가능	- 연안·산단 등 인천 지역 특성 반영 - 협의의견 관리, 사후관리, 정책환류 기능 통합 운영 가능 - 지역 환경자료 축적 및 정책 연계 높음 - 상시 운영 기반 구축 가능
Weakness (약점)	- 지역 특성 반영 한계 - 검토 결과의 지역 정책 연계성 부족 - 위탁·협력 비용 발생 - 지역 데이터 축적, 사후관리 기능 취약	- 환경영향평가 전 분야 상시 전문가 확보 어려움 - 초기 조직·예산 확보 부담 - 협의 실적이 적은 현 단계에서는 과잉투자 가능성 존재
Opportunity (기회)	- 법적 검토기관 협력 근거 확대 추세 - 통합심의·약식평가 등 절차 효율화 정책과 연계 가능 - 초기 평가 수요가 적은 지자체 여건에 적합	- 기존 조직 활용 가능 - 정비사업·건축물 등 신규 대상사업 확대에 즉각적 대응 가능 - 단계별 조직 확대, 예산 확보 근거 마련
Threat (위협)	- 수요 증가 시 지역 검토역량 축적 지연 - 중앙 의존성 심화 우려 - 협력 종료 시 검토 공백 발생	- 수요 미확보 시 조직 운영 효율성 저하 - 전문인력 이탈 시 역량 단절 위험 - 재정 지속성 확보 실패 시 운영 불안정

3. 단계적 전략의 정책적 함의

이러한 단계적 접근은 단일 대안의 즉각적 선택이 갖는 행정적 부담과 재정적 위험을 줄이면서, 각 단계의 운영 성과를 다음 단계 설계의 근거로 활용

한다는 점에서 의의가 있다. 1단계에서는 검토 건수, 처리 기간, 보완 요구 유형, 외부 전문가 활용 실적을 중심으로 전문 검토 기능의 필요성을 확인하고, 2단계에서는 협의의견 반영률, 심의 지원 건수, 지침 표준화 수준을 통해 상시 운영체계의 정착 여부를 판단할 수 있다. 3단계에서는 사후관리 이행률, 제도개선 과제 도출, 정책 반영 실적을 중심으로 독립 전담센터 설치의 타당성을 검토할 수 있다(〈표 7〉 참조).

〈표 7〉 단계별 성과관리 지표(안)

구분	주요 성과지표	활용 목적
1단계 (2026년)	검토 건수, 처리 기간, 보완 요구 유형, 외부 전문가 활용 실적	전문기관 지정 및 예산 전환 근거 확보
2단계 (2027년)	협의의견 반영률, 심의 지원 건수, 지침 표준화 수준, 검토결과 관리 수준	상시 운영체계 정착 및 제도 안정화
3단계 (2028년 이후)	사후관리 이행률, 정책 반영 실적, 제도개선 과제, 지역 환경영향 분석 결과	통합 환경관리 플랫폼으로의 고도화

결국 조례평가의 실효성은 대상사업의 확대 여부만으로 결정되지 않는다. 제도를 실제로 운영할 전문 검토역량과 안정적 재정 기반이 함께 확보될 때, 조례평가는 지역 개발사업의 환경성을 사전에 검토하고 관리하는 실질적 정책수단으로 기능할 수 있다.

Ⅵ. 결론 및 정책제언

본 연구는 인천광역시 조례평가의 운영 실태를 EIASS 시계열 자료와 광역지자체 비교를 통해 분석하고, 그 구조적 원인을 토대로 전문 검토체계 도입 방안을 제시하였다. 분석 결과, 인천광역시는 항만·산업단지·매립지·경제자유구역과 도서·갯벌·도시녹지 등이 중첩된 공간 구조로 인해 조례평가의 필요성이 높은 지역임에도, 2012년부터 2025년까지의 분석기간 동안 협의 실적이 2건에 그치는 등 사실상 휴면 상태에 가까운 운영 격차를 보였다.

이러한 격차는 조례 대상사업 규정의 존재 여부만으로 설명되기 어렵다.

중요한 요인 중 하나는 조례평가를 지속적으로 검토하고 협의의견으로 구체화할 조직·인력·재정 기반이 충분히 제도화되지 못하였다는 점이다. 조례평가가 활성화된 지자체의 사례에서도 전문 검토기관의 존재, 절차의 다변화, 도시형 개발사업에 특화된 대상 설계가 운영 실적을 좌우하는 주요 요인으로 확인되었다.

따라서 인천광역시 조례평가의 실효성 제고를 위해서는 조례 개정과 전문 검토체계 구축이 병행되어야 한다. 단기적으로는 조례 전부 개정을 통해 법령 정합성, 협의절차 특례, 전문 검토기관 지정 근거를 마련하고, 중기적으로는 정비사업 등 도시형 개발사업을 우선 적용하면서 전문 검토기관을 공식 지정할 필요가 있다. 장기적으로는 고밀도 건축물과 지역 현안사업으로 대상사업을 확대하고, 독립적 전담센터 설치를 통해 평가서 검토, 심의 지원, 사후관리, 제도개선 기능을 통합적으로 운영하는 체계를 구축할 필요가 있다.

본 연구의 의의는 인천광역시 조례평가의 운영 부진이 단순한 조례 조문상의 한계가 아니라 대상사업 구조, 제도 간 관계, 행정운영 기반, 전문 검토역량 등이 복합적으로 작용한 결과임을 규명하였다는 데 있다. 즉, 조례평가의 실효성은 조례 텍스트의 정비만으로 확보되지 않으며, 이를 실제로 작동시킬 전문 검토역량과 재정·조직 기반이 결합될 때 확보될 수 있다. 본 연구는 조례 개정과 전문 검토기관 도입을 하나의 단계적 전략으로 통합함으로써, 조례평가를 지역 환경관리의 실질적 정책수단으로 재구성하기 위한 방향을 제시하였다.

다만 본 연구는 광역지자체 단위의 운영 실태와 제도 비교에 분석을 집중하였으므로, 개별 사업 평가서의 검토의견 내용과 협의조건 이행 수준을 직접 분석하지는 못하였다. 향후 연구에서는 조례평가 검토의견, 협의조건, 사후관리 자료를 활용하여 평가 품질과 제도 효과성을 정량적으로 검증할 필요가 있다. 아울러 국가 검토체계 활용 방식과 독자적 전문 검토체계 구축 방식의 정책적·재정적 효과를 비교하고, 광역지자체별 전문 검토기관 운영성과를 실증적으로 분석하는 후속 연구가 필요하다.

▮참고문헌▮

건축법, 2026, 법률 제21035호.

김동우·한송희, 2024, 『경기도 환경영향평가 발전 방안 연구』, 수원: 경기연구원.

김진오·민병욱, 2020, "지방자치단체의 환경영향평가 제도 운영현황 및 개선방안: 서울, 제주, 부산, 대전 등 8개 지자체를 중심으로," 『환경영향평가』, 29(2), pp.132-143, DOI:10.14249/eia.2020.29.2.132.

도시 및 주거환경정비법, 2026, 법률 제21738호.

윤수향, 2025, "인천광역시 환경영향평가 조례 대상사업 확대 방안에 관한 연구: 건축물 및 정비사업을 중심으로," 『환경영향평가』, 34(6), pp.363-374, DOI:10.14249/eia.2025.34.6.363.

윤수향·김성우, 2025, 『인천광역시 기후변화·환경영향평가제도 실효성 제고 방안』, 인천: 인천연구원.

윤수향·조경두, 2024, 『인천광역시 조례에 의한 환경영향평가서 작성 지침』, 인천: 인천연구원.

이순자, 2012, "환경영향평가법상 협의에 대한 고찰," 『환경법연구』, 34(3), pp.73-106.

이종욱·조경두, 2022, "지방자치단체 환경영향평가 조례 현황 분석과 협의 지침서 작성 방안," 『환경영향평가』, 31(4), pp.226-240, DOI:10.14249/eia.2022.31.4.226.

_____, 2023, "소규모 환경영향평가 제도개선을 통한 지자체 환경영향평가 효과성 증진방안," 『환경영향평가』, 32(1), pp.15-28, DOI:10.14249/eia.2023.32.1.15.

인천광역시 환경영향평가 조례, 2014, 인천광역시조례 제5383호.

조경두·윤수향, 2023, 『지역 환경영향평가 제도 개선 및 효율적인 운영을 위한 연구』, 인천: 인천연구원.

조경두·이종욱, 2021, 『인천광역시 지역 환경영향평가 협의 가이드라인 작성』, 인천: 인천연구원.

_____, 2022, 『인천광역시 지역 환경영향평가 실효성 증진을 위한 현황 분석 및 개선방안』, 인천: 인천연구원.

환경영향평가법, 2025, 법률 제21065호.

웹사이트

법제처, 2026, "국가법령정보센터," www.law.go.kr, [2026.4.20]

제주특별자치도, 2025, "환경영향평가," https://www.jeju.go.kr/jejuenv/index.htm, [2026.4.20]

환경부 국립환경과학원, 2026, "환경영향평가정보지원시스템," www.eiass.go.kr, [2026.4.20]

윤수향: 동국대학교 건설환경공학과에서 공학 박사학위를 취득하고 현재 인천연구원 인천탄소중립연구·지원센터 책임연구원으로 재직 중이다. 환경영향평가서 검토 및 협의와 환경영향평가, 기후변화영향평가제도 관련 정책연구, 지역 맞춤형 환경관리 등 다양한 연구를 수행하고 있다(perfume3443@ii.re.kr).

투 고 일: 2026년 05월 08일
심 사 일: 2026년 05월 10일
게재확정일: 2026년 05월 30일