

발간등록번호

12-1073500-000027-01

2019 연구보고서

포용적 균형발전을 위한 지역사회영향평가 도입방안 연구

2020. 5.



제 출 문

국가균형발전위원회 위원장 귀하

본 보고서를 「포용적 균형발전을 위한 지역사회영향평가 도입 방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2020. 5.

서울대학교 산학협력단 단장 윤 의 준

연구진

책임연구원	박인권 교수	서울대학교
-------	--------	-------

공동연구원	윤순진 교수	서울대학교
-------	--------	-------

연구보조원	엄지연 박사과정	서울대학교
-------	----------	-------

정이레 박사과정	서울대학교
----------	-------

오다원 박사과정	서울대학교
----------	-------

정하림 석사과정	서울대학교
----------	-------

조유나 석사과정	서울대학교
----------	-------

목 차

1. 연구의 개요	1
1.1. 연구의 배경 및 목적	1
1.2. 연구의 주요 내용 및 범위	2
1.3. 연구의 구성 및 방법	3
1.4. 기대효과	7
2. 지역사회영향평가제도 의의와 필요성	8
2.1. 포용적 균형발전의 개념과 의의	8
2.2. 지역정책과 포용적 균형발전	15
2.3. 지역사회영향평가제도의 개념과 필요성	53
3. 국내 관련 평가제도의 의의와 한계	59
3.1. 환경영향평가	59
3.2. 인권영향평가	81
3.3. 성별영향평가	87
3.4. 갈등영향분석	92
3.5. 국내 평가제도 시사점	98
4. 해외 유사제도 운용사례	101
4.1. 미국 사회영향평가	101
4.2. 미국 인종형평성영향평가	106
4.3. 영국 평등영향평가	109
4.4. 해외 사례의 시사점	114

5. 지역사회영향평가제도의 설계	116
5.1. 참여 주체와 역할분담	116
5.2. 평가의 대상	119
5.3. 평가의 시기, 단계 및 절차	124
5.4. 평가의 항목 및 범위	130
5.5. 평가의 방법	138
5.6. 주민참여 방안	139
5.7. 평가서류의 준비	146
6. 지역사회영향평가제도 도입방안	149
6.1. 제도화 방안	149
6.2. 기존 제도와의 관계	157
6.3. 제도 적용 예시: 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구	158
7. 결론 및 정책제안	175
7.1. 요약 및 정리	175
7.2. 정책제안	182
참고문헌	185
부록	194
〈부록 1〉 지역사회영향평가 설문지 양식	194
〈부록 2〉 지역사회영향평가 심층면접 문항	212
〈부록 3〉 2020년 LH의 주요 개발사업	214
〈부록 4〉 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 관련 주요 신문기사	215

표 목 차

〈표 1-1〉 전문가 FGI 회차별 주요 논의사항	4
〈표 1-2〉 전문가 FGI 주요 질문사항	5
〈표 1-3〉 정책세미나 개요	6
〈표 1-4〉 정책세미나 주요 논의사항	7
〈표 2-1〉 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에서 정하고 있는 기반시설	25
〈표 2-2〉 지역개발로 인해 발생하는 사회적 비용의 종류	44
〈표 2-3〉 신규택지 관련 갈등 유형	47
〈표 2-4〉 실제 발생한 갈등과 관리대상인 갈등 유형의 비교	47
〈표 2-5〉 개별법상 갈등관리 관련 규정(예시)	48
〈표 3-1〉 환경영향평가의 종류와 정의	60
〈표 3-2〉 정책계획 평가대상(환경영향평가법 시행령 [별표 2])	64
〈표 3-3〉 개발기본계획 평가대상(환경영향평가법 시행령 [별표 2])	65
〈표 3-4〉 정책계획의 전략환경영향평가 평가항목(환경영향평가법 시행령 [별표 1])	66
〈표 3-5〉 개발기본계획의 전략환경영향평가 평가항목(환경영향평가법 시행령 [별표 1])	66
〈표 3-6〉 환경영향평가 대상 (환경영향평가법 시행령 [별표 3] 요약)	68
〈표 3-7〉 환경영향평가 평가 항목(환경영향평가법 시행령 [별표 1])	70
〈표 3-8〉 환경영향평가협의회 구성 세부내용	71
〈표 3-9〉 소규모환경영향평가 대상(환경영향평가법 시행령 [별표 4])	73
〈표 3-10〉 소규모환경영향평가 평가항목(환경영향평가법 시행령 [별표 1])	73
〈표 3-11〉 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 사업개요	75
〈표 3-12〉 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 환경영향평가협의회 구성	76
〈표 3-13〉 각국의 환경영향평가 비교	80
〈표 3-14〉 성북구 인권영향평가의 대상, 시기, 평가방식	83
〈표 3-15〉 수원시 인권영향평가 대상, 시기, 방법	86
〈표 3-16〉 성별영향평가 운영체계	90
〈표 3-17〉 갈등영향분석 관련 법령	93

〈표 3-18〉 주요 갈등영향분석 현황	96
〈표 3-19〉 주요 갈등영향분석서	97
〈표 3-20〉 국내 관련 평가제도의 의의와 한계 비교	99
〈표 4-1〉 미국 사회영향평가 원칙과 지침	103
〈표 4-2〉 미국 사회영향평가 변수	105
〈표 5-1〉 평가협의회와 시민협의회의 구성과 역할	119
〈표 5-2〉 전략지역사회영향평가 의무평가대상	120
〈표 5-3〉 지역사회영향평가 의무평가대상 및 적용기준(1단계)	121
〈표 5-4〉 지역사회영향평가 의무평가대상 및 적용기준(2단계)	122
〈표 5-5〉 지역사회영향평가 대상 선별(screening) 기준	123
〈표 5-6〉 전략지역사회영향평가 절차	126
〈표 5-7〉 지역사회영향평가 절차	128
〈표 5-8〉 지역사회영향평가 항목별 일반적 평가지표(예시)	133
〈표 5-9〉 지역사회영향평가 항목별 평가지표: 신규개발형 사업(예시)	134
〈표 5-10〉 지역사회영향평가 항목별 평가지표: 기성시가지개발형 사업(예시)	135
〈표 5-11〉 Arnstein(1969)의 참여의 사다리	143
〈표 5-12〉 지역사회영향평가준비서 목차(예시)	147
〈표 5-13〉 지역사회영향평가서 목차(예시)	148
〈표 6-1〉 국가균형발전 특별법 개정안	151
〈표 6-2〉 한국토지주택공사법 개정안	153
〈표 6-3〉 한국토지주택공사법 시행령 개정안	154
〈표 6-4〉 제도화 대안에 대한 평가 결과	155
〈표 6-5〉 국가균형발전특별회계 편성체계(안)	157
〈표 6-6〉 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 사업개요	160
〈표 6-7〉 주암지구 사업추진 경위	160
〈표 6-8〉 주암지구 전략 및 환경영향평가 준비서(2016.2) 내용	162
〈표 6-9〉 과천지구 전략환경영향평가 협의내용의 ‘사회·경제환경과의 조화성’ 부문	162
〈표 6-10〉 주암지구 지역사회영향평가 절차	164
〈표 6-11〉 이해관계자의 구분 및 현안 정리	168

〈표 6-12〉 시민협의회 대상 FGI 질문 구성(예시)	169
〈표 6-13〉 주민 설문조사 주요 질의사항	170
〈표 6-14〉 항목별 예측 및 평가	171
〈표 6-15〉 주암지구 지역사회영향평가보고서 목차	172
〈표 6-16〉 영향요소별 저감방안	173
〈표 7-1〉 지역사회영향평가 제도화 대안	180

그 림 목 차

[그림 1-1] 연구의 구성	3
[그림 2-1] 국토 및 지역계획·사업체계	19
[그림 2-2] 7개 혁신도시 순유입인구의 지역별 구성(2012~2016)	34
[그림 2-3] 김천 혁신도시와 구도심의 전경	34
[그림 2-4] 도시재생 지역 유동인구, 임대료 및 젠트리피케이션 인식 조사	38
[그림 2-5] 뉴타운지구 자가거주자 및 세입자의 사업 반대이유	40
[그림 2-6] 불안사태 당시의 주민 반대 시위	42
[그림 2-7] 임대아파트의 공간적 분리 사례	45
[그림 2-8] 국민임대주택의 집단화에 의한 사회적 배제 매커니즘	46
[그림 3-1] 환경평가의 계층구조	59
[그림 3-2] 환경영향평가제도의 발전	61
[그림 3-3] 전략환경영향평가의 유형별 평가 절차	67
[그림 3-4] 환경영향평가의 평가 절차	72
[그림 3-5] 과천주암지구의 환경영향평가 초안 공람 시점	77
[그림 3-6] 서울특별시 성북구 인권영향평가 절차도	84
[그림 3-7] 법령·계획에 대한 성별영향평가의 절차	88
[그림 3-8] 사업에 대한 성별영향평가의 절차	88
[그림 3-9] 갈등영향분석 절차	95
[그림 4-1] 사회영향평가 과정의 단계	105
[그림 5-1] 지역사회영향평가 참여 주체별 역할분담	116
[그림 5-2] 지역사회영향평가 대상 선별 절차	124
[그림 5-3] 전략지역사회영향평가 시행 시기	124
[그림 5-4] 지역사회영향평가 본평가·사후평가 시기	127
[그림 5-5] 주민 설문조사 및 심층면접 질문지(예시)	139
[그림 5-6] 단계적 주민참여 방안	141
[그림 5-7] 전략지역사회영향평가의 주민참여	142

[그림 5-8] 지역사회영향평가의 주민참여	145
[그림 6-1] 과천주암지구 현재 이미지	159
[그림 6-2] 과천화훼유통종합센터 조감도	159
[그림 6-3] 과천화훼집하장의 사업장 생계 유지 방안 마련 촉구 현장 사진	161
[그림 6-4] 과천 주암지구 지역사회영향평가 참여 주체별 역할분담	163
[그림 7-1] 제도 추진을 위한 로드맵	183

1. 연구의 개요

본 연구는 포용적 균형발전을 달성하기 위한 제도적 수단으로서 ‘지역사회영향평가’의 도입을 제안하며, 본 장은 이를 원활하게 수행하기 위한 연구의 방향성을 제시함. 구체적으로는 연구의 배경 및 목적, 내용 및 범위, 구성 및 방법 그리고 연구의 기대효과에 대하여 개괄함.

1.1. 연구의 배경 및 목적

- 2004년 1월 「국가균형발전 특별법」이 제정된 이후 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전역량을 증진함으로써 균형발전을 도모하기 위한 노력이 꾸준히 지속되어 왔음.
- 2017년 7월, 문재인 정부는 「국정운영 5개년 계획」에서 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 설정, 자치분권과 균형발전을 실현하기 위한 정책적 토대가 마련되면서 현재 국민 모두가 어디서나 고루 잘사는 정책이 활발하게 추진되고 있음.
- 그 결과 인구·경제력, 생활서비스의 접근성 측면에서 ‘평균적인’ 지역 간 격차는 완화되었으며, 특히 수도권과 비수도권 사이의 격차가 점차 줄어들어 이제 곧 균형상태에 도달할 것처럼 보임(박인권, 2018).
- 그러나 이러한 ‘평균적 균형’의 흐름은 지역 간 ‘평균적인 구성원’의 삶의 질 격차가 줄어들었음을 의미하지만, 지역 내 불균형이나 사회적 약자의 소외는 여전히 심각한 상황임.
- 특히 이러한 ‘평균적인’ 발전의 혜택을 받지 못하는 사회적 약자들의 삶의 질은 아직도 낮은 수준이며(박인권, 2018), 이는 곧 지역개발의 혜택이 모든 지역주민에게 균등하게 이루어지지 않았음을 시사함.
- 더욱이 도시재개발, 도시재생 등 지역개발을 위한 각종 정책과 사업들이 해당 지역의 도시 빈민과 소상공인들의 내몰림으로 이어지거나, 사업의 성과가 일부 계층에만 국한되어 지역사회의 통합을 저해하는 결과로 이어지고 있음.
- 도시정비사업의 원주민 재정착률은 30%에도 미치지 못하고 있으나, 사업시행자 및 관계기관의 세입자 대책은 미흡하여 지역사회 해체, 사회갈등의 심화, 이에 따른 사업기간 장기화 등의 문제가 지속되고 있음.
- 도시재생에 따른 젠트리피케이션(gentrification)으로 임대료가 상승하여 소상공인들이 생계의 터전을 잃는 경우도 빈번하게 일어나고 있으나, 이에 대한 대책도 미흡하여

형평성의 문제가 꾸준히 제기되어 있음.

- 또한 신도시나 '혁신도시' 등 신시가지 개발은 해당 지역뿐만 아니라 인근 지역 구도심의 쇠퇴와 공동화, 공동체 붕괴 현상으로 이어지고 있으나 이에 대한 대책도 미흡한 실정임.
- 현재는 각종 지역개발 정책과 사업이 지역사회에 미치는 영향을 파악할 수 있는 체계적인 평가제도가 갖추어져 있지 않아, 지역사회의 해체와 붕괴를 방지하거나 최소화하기 위한 노력을 강제할 장치가 부재한 상황임.
- 환경영향평가 내의 사회영향평가는 인구, 주거, 산업, 공동시설 등 많은 내용을 지나치게 포괄적이고 광범위하게 다루고 있으며, 특히 사회·경제적 영향을 평가하기 위한 구체적인 지침이 마련되어 있지 않아 형식적인 서술에 그치고 있음.
- 정책 또는 사업이 지역사회 구성원에 미치는 차별적 영향과 지역공동체에 미치는 부정적 영향 등을 사전에 체계적으로 조사하고 평가해야 하지만, 이를 수행할 제도적 장치도 부재함.
- 따라서 이러한 지역 내부의 계층 간 불균형에 대응하고, 지역개발 정책 및 사업의 시행이 미치는 지역사회의 부정적 영향을 예방하면서 사업 추진에 따른 사회갈등과 사업지연 등의 부정적 요소를 최소화하기 위한 제도를 모색할 필요가 있음.
- 이에 본 연구는 먼저 지역사회영향평가의 의의와 필요성을 검토하고, 국내·외 관련 평가제도의 사례에 대한 고찰을 통해 최종적으로 제도 도입을 위한 구체적인 제도를 설계하고 제도화 및 운용을 위한 방안을 제시하는 것을 목적으로 함.

1.2. 연구의 주요 내용 및 범위

- 본 연구는 과거 우리나라의 지역개발 관련 정책과 사업이 지역사회에 미치는 영향을 파악하고, 국가균형발전의 '포용' 가치 실현이라는 측면에서 지역사회영향평가의 개념과 목적, 그리고 필요성에 대해 논의함.
- 이를 위해 현재 시행 중이거나 검토 중인 환경영향평가, 인권영향평가, 성별영향평가, 갈등영향분석 등 국내 영향평가제도의 의의와 한계, 시사점을 검토·진단하여 지역사회영향평가의 필요성을 제안함.
- 또한 미국의 사회영향평가, 영국의 평등영향평가 등 국외 유사제도의 운용사례를 분석하여 시사점을 도출함으로써 지역사회영향평가에 적용할 수 있는 방안을 모색함.
- 이후 지역사회영향평가의 참여주체와 역할분담, 평가의 대상, 평가의 시기와 단계 및 절차, 평가의 항목 및 범위, 평가의 방법, 주민참여 방안, 평가서류의 준비 등 전반적인 제도 설계를 위한 방안을 제시하고, 지역사회영향평가 도입을 위한 제

도화 방안을 제안함.

- 마지막으로 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구에 대한 사례적용을 통해 지역 사회영향평가의 필요성과 도입 효과를 살펴봄.

1.3. 연구의 구성 및 방법

- 본 연구의 구성은 아래의 [그림 1-1]과 같음.

1. 연구의 개요	
1.1. 연구의 배경 및 목적	1.2. 연구의 주요 내용 및 범위
1.3. 연구의 구성 및 방법	1.4. 기대효과
2. 지역사회영향평가제도의 의의와 필요성	
2.1. 포용적 균형발전의 개념과 의의	
2.2. 지역정책과 포용적 균형발전	
2.3. 지역사회영향평가제도의 개념과 필요성	
3. 국내 관련 평가제도의 의의와 한계	
3.1. 환경영향평가	3.2. 인권영향평가
3.3. 성별영향평가	3.4. 갈등영향분석
3.5. 국내 평가제도 시사점	
4. 해외 유사제도 운용사례	
4.1. 미국 사회영향평가	4.2. 미국 인종형평성영향평가
4.3. 영국 평등영향평가	4.4. 해외 사례의 시사점
5. 지역사회영향평가제도의 설계	
5.1. 참여 주체와 역할분담	5.2. 평가의 대상
5.3. 평가의 시기, 단계 및 절차	5.4. 평가의 항목 및 범위
5.5. 평가의 방법	5.6. 주민참여 방안
5.7. 평가서류의 준비	
6. 지역사회영향평가제도 도입방안	
6.1. 제도화 방안	6.2. 기존 제도와의 관계
6.3. 제도 적용 예시: 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구	
7. 결론 및 정책제안	
7.1. 요약 및 정리	7.2. 정책제안

[그림 1-1] 연구의 구성

- 본 연구의 수행방법은 크게 국내·외 유사제도 운용사례에 대한 문헌 분석과 전문가 자문 및 실무자 의견 조사, 정책세미나 개최 등으로 나누어 진행함.
- 국내·외 관련 평가제도 운용사례에 대한 문헌과 제도화 관련된 연구 및 보고서를 검토하여 제도의 추진체계, 의의 및 한계 등을 심층 분석하고, 이로부터 지역사회영향평가 도입에 대한 시사점을 도출함.
- 2020년 1월 16일부터 3월 6일까지 세 차례에 걸쳐 국토계획, 도시개발, 환경 등 관련 분야의 전문가들을 구성하여 전문가 표적집단면접(Focus Group Interview, 이하 FGI)을 진행하였으며, 지역사회영향평가 제도의 의의와 필요성, 제도 설계 방향 및 도입방안에 대해 논의함. 각 회차별 참석자와 주요 논의사항은 아래 <표 1-1>과 같음.

<표 1-1> 전문가 FGI 회차별 주요 논의사항

구 분	제1차 FGI	제2차 FGI	제3차 FGI
일시 및 장소	2020.01.16.(목) 10:30-13:30 서울대 환경대학원	2020.01.16.(목) 18:30-21:30 서울대 환경대학원	2020.03.06.(금) 10:00-13:00 서울대 환경대학원
참석자(소속)	조공장(KEI), 이영아(대구대), 김수진(국토연구원)	변필성(국토연구원), 김세신(서울시 도시계획 상임기획단), 이원호(용산참사범국민 대책위원회), 남은경(경실련)	윤종설(한국행정연구원), 남진(서울시립대), 조공장(KEI), 이강훈(법무법인 덕수)
전문 분야	국토계획/도시개발/ 환경/시민사회	국토계획/도시개발/ 시민사회	국토계획/도시개발/ 환경/법·제도
주요 논의사항	지역사회영향평가 제도의 의의 및 필요성, 제도 설계 방향 및 도입방안 논의		

- FGI에서는 포용적 균형발전을 달성하기 위한 제도적 수단으로서 지역사회영향평가 제도의 의의와 필요성, 그리고 제도의 설계 방향과 제도화 방안에 대해 연구책임자(박인권)의 사회(facilitator)에 따라 논의를 진행하였음.
- 포용적 국가균형발전을 실현하기 위한 지역정책의 가장 근본적인 가치와 목표는 무엇이 되어야 하는지, 역대 정부의 국가균형발전정책은 지역사회에 어떠한 부정적 영향을 미쳤는지, 이러한 부정적 영향을 최소화하기 위해 지역사회영향평가제도가 필요한지, 평가제도의 역할과 장단점은 무엇인지, 평가제도 이외의 다른 대안적 정책수단은 없는지 등 지역사회영향평가제도의 의의와 필요성에 전문가들과 대해 심도 있게 논의함.
- 이를 기초로 지역사회영향평가제도의 설계 방향은 어떻게 설정해야 하는지, 평가의 독립성, 공정성 및 투명성을 제고하기 위한 설계 방안은 무엇인지, 이의 실현을 위

한 제도화 방안은 단계적으로 어떤 것들이 되어야 하는지 등에 대해 사회자가 질문하고 자유 토론형식으로 의견을 교환함. 세부적인 질문사항은 아래의 <표 1-2>와 같음.

<표 1-2> 전문가 FGI 주요 질문사항

구분	질문내용
지역사회영향평가 제도의 의의와 필요성	<p>Q1) 포용적 국가균형발전을 실현하기 위한 지역정책의 가장 근본적인 가치와 목표는 무엇이 되어야 하는가? (e.g. 효율성 vs. 형평성, 장소의 번영 vs. 사람의 번영, ……)</p> <p>Q2) 역대 정부의 국가균형발전정책(혁신도시, 행정중심복합도시, 경제자유구역 등)은 지역사회에 미치는 영향(경제·사회문화적 등의 측면)을 어떻게 평가할 수 있겠는가?</p> <p>Q3) 각종 지역개발 정책과 사업이 지역사회에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 포용적 균형발전을 도모하기 위해 지역사회영향평가제도와 같은 평가제도를 도입할 필요가 있는가?</p> <p>Q4) 지역사회영향평가제도 이외에 지역개발 정책이나 사업 추진 시 지역 내 소외되는 사회적 약자의 안녕을 보장하기 위한 대안적 정책 수단에는 어떤 것이 있는가? 다른 대안들에 비해 지역사회영향평가제도는 어떤 장단점이 있겠는가?</p> <p>Q5) 현행 「국토계획평가」와 「환경영향평가」 내 사회·경제환경 부문의 평가항목들이 지역사회에 대한 정책적 영향을 실질적으로 평가하고 있는가? 미비하거나 개선이 필요한 사항은 무엇인가?</p> <p>Q6) 지역의 통합 및 발전과 사회적 약자의 안녕 도모를 위해 지역개발 정책 및 사업은 어느 정도까지 제한되거나 조정되어야 하는가? 지역사회영향평가제도는 이러한 목적을 달성하기 위해 어떤 역할을 수행해야 하는가?</p>
지역사회영향평가 제도의 설계	<p>Q7) 평가의 독립성, 공정성 및 투명성을 확보하기 위해서는 평가참여의 주체들이 어떻게 구성되어야 하는가? 본 연구에서 제시한 참여 주체 구성 및 역할분담 방안은 적합한가?</p> <p>Q8) 본 연구에서 제시한 전략지역사회영향평가 및 지역사회영향평가의 대상과 범위는 합리적인가?</p> <p>Q9) 본 연구에서 제안한 지역사회영향평가의 시행 시기와 절차는 적절한가?</p> <p>Q10) 지역정책·사업이 지역사회에 미치는 영향을 효율적으로 평가하기 위해 본 연구에서 제시한 평가항목·지표는 타당한가?</p> <p>Q11) 본 연구에서 주민참여의 기회를 높이하고자 제시한 주민참여 방안은 타당한가?</p>
지역사회영향평가 제도 도입방안	<p>Q12) 궁극적으로 지역사회영향평가의 독립적인 제도화를 위해 본 연구에서 제시한 제도의 단계적 도입방안은 타당한가? 아니면 대안은 무엇인가?</p>

- 2020년 2월에는 학회 및 연구기관과 정책세미나를 개최하여 지역사회영향평가의 합리적 도입방안에 대한 각계의 의견을 수렴하였으며, 세미나의 개요 및 주요 논의 사항은 아래의 <표 1-3> 및 <표 1-4>와 같음.

<표 1-3> 정책세미나 개요



구분	정책세미나
일시 및 장소	2020.02.18.(화) 15:00~18:30, 서울대 아시아연구소 삼익홀
주최	한국공간환경학회, 서울대 지속가능발전연구소, 서울대 아시아도시사회센터
후원	국가균형발전위원회
발제	발제1: 포용적 균형발전을 위한 지역사회영향평가 도입방안 (박인권, 서울대 교수) 발제2: 성북구 도시정비사업 인권영향평가 사례 (최은영, 한국도시연구소장)
토론자 (소속)	강현수(국토연구원장), 이상헌(한신대 교수), 이미홍(토지주택연구원 연구위원), 장경석(국회입법조사처 입법조사관), 썬미(맘편히장사하고픈상인모임)
참석인원	50인(외부)

<표 1-4> 정책세미나 주요 논의사항

- 토론자들은 개발사업 추진 시 지역사회에 미치는 영향을 진단하기 위한 제도적 수단으로서 지역사회영향평가 도입의 당위성, 의의 및 필요성에 모두 동의하면서, 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 법제화를 통한 의무화가 필요하다고 강조함.
- 지역사회영향평가를 제도화하기 위한 방안으로 기존 평가제도의 평가 부문을 보완·강화하는 방안, 독립된 지역사회영향평가제도를 신설하는 방안 등이 논의됨. 초기에는 시범사업을 통해 집단갈등이 높거나 사회적 이슈가 큰 지역개발 사업을 대상으로 우선적으로 시행하며, 이를 기초로 사업 규모, 총사업비 등의 구체적인 기준을 마련하여 평가대상의 범위를 점차 확대하는 방안이 제시됨.
- 지역사회영향평가의 설계방안으로 세부적인 평가기준과 방법 등의 내용이 담긴 구체적인 평가 매뉴얼을 마련하여 실무자의 행정 부담을 절감, 독립적인 평가재원 조성, 평가자 교육프로그램 설계 등이 제안됨.
- 지역사회영향평가의 기대효과로는 개발사업이 진행되는 과정에서 발생하는 여러 이해집단 간 갈등을 조정(예, 임대인과 임차인 간의 갈등), 공정한 정보의 제공(예, 세입자에게 대책 수립에 필요한 사업 정보 제공), 정책 입안과정에 필요한 기초자료 제공 등이 논의됨.
- 지역사회영향평가에 대한 우려사항으로는 규제라는 인식으로 인한 사업자들의 저항, 사업성 저하(예, 사업기간의 지연, 사업피해보상에 따른 비용 증가), 지역사회 내 다양한 이해관계 간 조정의 어려움 등이 제시됨.

1.4. 기대효과

- 본 연구를 통해 지역사회영향평가 도입의 필요성에 대해 사회적 논의를 위한 기반을 마련하고자 하며, 향후 이를 위한 근거자료로 활용할 수 있을 것으로 기대함.
- 각종 지역개발사업과 지역정책의 시행이 지역사회에 미치는 영향은 무엇인지, 사회계층별 차별적 영향과 공동체 약화, 사회갈등 심화와 같은 부정적 영향을 최소화하기 위한 제도적 장치는 무엇인지 등에 대한 사회적 논의를 촉발하는 계기가 될 수 있음.
- 사회적 공론화 과정에서 본 연구의 결과가 논의에 필요한 자료를 제공함으로써 문제해결의 실마리를 찾을 수 있는 생산적 논의를 이끌어낼 수 있을 것임.
- 또한 지역사회영향평가의 설계, 도입 및 운용방안 등 제도도입과 관련된 정보를 정책 입안의 기초자료로 활용할 수 있을 것으로 기대됨.
- 실제로 지역사회영향평가제도를 도입하기 위해서는 참여주체, 역할분담, 평가의 대상, 평가의 시기, 단계 및 절차, 평가의 항목 및 범위, 평가의 방법, 주민참여 방안, 평가서류의 준비 등 세부적인 사항에 대한 상세한 제도 설계가 필요한데, 본 연구의 결과는 이에 필요한 정보를 제공할 것임.
- 본 연구는 또한 이상적인 제도 설계(안)를 제시하는 것을 넘어서 여러 가지 현실적인 조건들을 고려하여 이행가능성이 있는 제도화 전략과 단계적 실천방안을 제시함.

2. 지역사회영향평가제도 의의와 필요성

본 장은 국가균형발전을 위해 시행되었던 기존의 지역정책이 그 취지와는 달리 지역사회에 미친 부정적인 영향을 경제·사회·문화적 측면에서 검토하고, 이를 해소하기 위해서는 '포용적 균형발전'을 지향할 것을 제시함. 그리고 포용적 균형발전을 달성하기 위해서는 지역정책이 지역사회에 유발할 수 있는 부정적인 영향을 초기 단계부터 최소화하기 위한 방안이 모색되어야 하며, 그 제도적 수단으로 지역사회영향평가의 도입을 제안함.

2.1. 포용적 균형발전의 개념과 의의

1) 국가균형발전 개념

(1) 국가균형발전의 개념 및 정의

- '국가균형발전'이란 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 살고 잘 사는 사회를 구현하는 것을 의미함(「국가균형발전 특별법」 제2조).
- 국가균형발전은 급속한 경제발전과 도시화의 결과로 나타난 지역 간의 불균형한 발전을 지양하기 위해 자원과 기회를 균등하게 배분하는 형태의 발전을 이르는 개념임.
 - 지역 간의 불균형을 해소하고 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 전 국토의 균형적인 개발을 도모함.
- 국가균형발전 정책은 일부 지역에만 개발의 혜택이 주어지고 결과적으로 국민들의 삶의 질 격차가 극단적으로 강화되는 것을 방지하고자 지역 간의 균형적인 발전을 도모하고자 함.

(2) 기존 지역정책 검토

- 과거 우리나라는 서울과 부산을 주요 성장거점으로 설정하고, 인구 100만이 넘는 지방의 대도시를 부가적인 성장거점으로 정하는 성장거점전략을 채택하였음.
 - 산업화 초기단계인 1960~1970년대에 급격한 도시화 과정을 거치면서 자원과 기회가 집중된 지역과 그렇지 못한 지역의 격차가 확대되었으며, 이러한 격차는 경제발전 속도와 비례하게 빠르게 증폭되었음.
- 이 시기의 국토개발 정책은 균형발전보다는 거점 개발방식을 택하여 일부 대도시를 중심으로 정부의 지원과 자원이 집중되었음.

- 성장거점 인근 지역에 주거 및 산업단지 등이 조성되어 장기적으로 성장효과가 주변으로 확산되는 긍정적인 순환효과를 기대하였으나, 서울과 부산 이외 지역에서는 주변 지역의 성장률이 이와 같은 기대에 미치지 못하였음.
- 1980년대에 이후부터 지역발전정책의 목표가 국토의 효율적인 활용에서 안정·능률·형평이라는 가치를 추구하는 방향으로 전환됨. 이에 따라 지역 간 균형적인 발전이라는 패러다임을 추구하기 시작함.
- 경제성장으로 인해 산업 기반이 안정되고, 절대적 빈곤이 어느 정도 해소되면서 기존의 성장 위주 전략에서 탈피하여 환경 훼손 및 사회적·지역적 불균형 문제에 초점을 맞추고자 함.
- 이를 실현하기 위해 수도권으로의 인구 집중을 억제하는 정책이 시행되었고, 다른 지역의 발전을 촉진하였음. 경쟁력이 부족한 지역에 집중적인 투자가 이루어짐과 동시에 수도권 지역에 집중되어 있던 공장, 대학 및 공공시설을 지방으로 이전하도록 유도하였음.
- 1980년대 중반부터 제조업이 기존의 집중지역인 수도권과 동남권이 아닌 기타 지역으로 반전되는 집중반전화(polarization reversal) 현상과 더불어 일부 지방 중소도시가 성장함.
- 또한 지역경제의 기반을 다지기 위해 단일 도시를 성장거점으로 하는 성장거점전략에서 벗어나 인근의 여러 도시를 연계하여 광역거점으로 개발하고자 하는 시도가 이루어졌음.
- 1990~2000년대에 이르러 민주주의의 정착과 세계화에 발맞추어 지방정부의 역량을 증진하기 위해 중앙정부 주도의 국토개발보다는 지자체의 권한을 강화하는 방향으로 지역발전 정책이 수립되었고, 지역경쟁력 강화를 통한 '지역균형발전'이 국가균형발전정책의 주요 가치가 되었음.
- 국가기반산업 구조가 제조업 중심에서 첨단기술산업 및 서비스산업 중심으로 개편되면서, 첨단산업 육성을 위한 과학산업단지가 대규모로 조성됨. 그리고 이들의 네트워크화를 통해 산업 클러스터를 활성화하고자 하는 정책들이 도입되었음.
- 이후 2003년에 들어서 수도권의 집중을 완화하고, 지역 간 균형발전을 추구하고자 세종시와 혁신도시 10개가 건설되었으며, 공공기관 지방이전을 통해 공간적인 측면에서의 국가균형발전이 추진되었음.

(3) 균형발전의 필요성

- 근본적으로 국가균형발전은 「대한민국헌법(이하 헌법)」 가치 실현 측면에서 국민

생활의 균등한 향상 및 균형 있는 국민경제 성장을 위해 지역 간 균형 있는 발전을 추구함. 이는 지역 간의 격차가 확대되어 발생할 수 있는 양극화 문제와 갈등을 방지하고, 사회 전반의 통합을 추구하는 데 필수적임.

- 그러나 지난 20년 동안의 지역 간 불균형은 정부가 적극적인 지역균형발전 정책을 추진하면서 다소 완화되었지만, 지역 내의 미시적인 격차 문제는 여전히 제대로 다루어지지 않고 있음.
- 앞으로의 국가균형발전 정책은 지역 간 균형발전뿐만 아니라 지역 내 균형발전도 함께 고려하는 의미에서 지역 내에서 상대적으로 낙후된 장소에 대한 배려가 필요함.
- 지역에 따라 삶의 질이 급격하게 차이 나는 것을 방지하고, 지역 내 공간을 골고루 발전시키기 위해서는 한정된 자원을 효율적으로 활용함으로써 균형 있는 발전을 추구하고, 지역 간 및 지역 내의 형평성을 증진하는 것이 필요함.

(4) 국가균형발전 추진현황

- 현 문재인 정부에서도 국가균형발전정책은 주요한 국정과제로 다루어지고 있으며, 역대 정부 중 처음으로 국가균형발전 어젠다를 5대 국정지표 중 하나로 포함하였음.
- 정부는 2017년 7월에 수립한 「국정운영 5개년 계획」에서 5대 국정목표 중 하나로 '고르게 발전하는 지역'을 선정하고, 4대 복합·혁신과제 중 하나로 '국가의 고른 발전을 위한 자치분권과 균형발전'을 정하였음.
- 또한 2018년 2월 국가균형발전 비전선포식에서 나타난 바와 같이 균형발전의 패러다임을 '포용' 가치 추구로 전환하여 국가균형발전을 포용적 성장을 위한 핵심정책으로 추진하고 있음.
- 이는 변화된 시대적 요구에 부합하는 3대 가치인 '분권'과 '포용', '혁신'에 기반하여 지역 주도로 균형발전 추진체계에 체화되어 정책과제를 통해 구현하는 것을 의미함.

2) 포용 가치 개념

(1) 포용 개념의 등장

- 포용(inclusion)은 사회적 배제(social exclusion)에 대비되는 개념으로, 기존 주류 사회에서 배제되었던 일부 구성원을 사회에 끌어들이는 것을 넘어서, 받아들이고 인정하는 것을 의미함.

- 사회적 배제는 단순한 경제적 빈곤의 차원을 넘어서는 사회적·문화적 의미를 가진 것으로, 경제 이외의 여러 차원에서 기회를 박탈당하는 것 혹은 그러한 상태에 이르는 '과정'을 의미하며 그 원인을 사회적 '관계'에서 찾음(Gerometta et al., 2005).
- 한 사회의 지배계층과 주류집단이 빈곤층, 외국인 노동자, 장애인 등 사회적 약자를 자신들과 동일한 사회 일원으로 받아들이지 않음을 의미하며 결과적으로 이러한 배제가 계층 간 소득 격차로 이어질 가능성이 높음.
- 경제성장의 초기 단계에서는 생산요소가 상대적으로 균등하게 분포하는 상태이기 때문에 차이가 크지 않지만, 경제성장이 이루어지면서 그 성과의 혜택을 받는 지역과 그렇지 못한 지역 간의 격차가 발생하게 되어 이들 지역에서 사회적 약자에 대한 배제가 심화됨.
- 윌리엄슨의 역U자형 곡선은 소득수준이 증가할수록 지역 격차가 증가하다가 임계점에 도달하고 나면 다시 소득격차가 줄어드는 현상을 보여주는데, 마찬가지로 쿠즈네츠 곡선도 경제가 성장함에 따라 소득불평등(지니계수)가 증가하나 일정 수준 이상에서 완화된 모습을 보여줌.
- 이는 개발도상국에서 중진국으로 발전함에 따라 격차와 불평등이 심화되지만 오히려 선진국으로 발전하는 과정에서 이러한 문제들이 점점 해소되는 것을 의미함. 따라서 중진국에서 선진국으로 나아가는 과정에서 격차와 불평등 문제의 해소가 필요함을 알 수 있음.
- 경제성장에 의해 계층 간 불평등 문제가 심화되고, 불평등이 야기하는 갈등과 대립으로 인해 사회의 양극화 문제가 심화됨. 결국 기존의 사회정책으로는 경제 성장으로 인해 발생하는 역진적 효과를 충분히 제어하기에 부족하였기 때문에 이 상황을 극복할 수 있는 대안적 가치의 필요성이 증대됨.

(2) 포용 가치의 도입

- 현대 사회에서 소득 격차가 심화되면서 사회적 약자들의 배제 문제가 심각해졌고, 이를 극복할 대안에 대한 논의가 활발하게 이루어짐. 맹목적인 성장 지향보다는 공정한 분배를 통한 성장과 분배의 선순환을 추구하는 포용의 가치관이 도입됨.
- 이러한 포용의 가치관을 반영하는 '포용적 성장(Inclusive Growth)' 및 '포용적 경제(Inclusive Economy)', '포용적 발전(Inclusive Development)' 개념들이 도입되어 범용 표현으로 자리 잡음.
- 포용적 성장은 '균등한 분배를 증진하는 성장'(Kireyev and Chen, 2017) 혹은 '근로자들에게 고용기회를 제공하고 빈곤의 감소를 통해 지속가능한 성장을 추구하는

것'(Samans et al., 2015)으로 기회의 균등한 분배를 지향함.

- 또한 '더 많은 사람들과 지역이 경제성장을 이루고 그 혜택을 공유하는 성장'(RSA, 2016) 및 '지속가능한 경제발전을 통해 성장을 추구하는 방향'(Ramos, 2014; Shah et al., 2015)이라는 관점에서 포용적 성장은 지속가능성을 추구함.
- '성장'이라는 어휘가 양적 팽창 내지는 규모의 증가를 내포한다는 점에서 포용 가치와 성장이라는 개념의 양립이 어렵기 때문에 포용적 경제라는 용어가 보다 적합하다는 의견이 있음(RSA, 2016).
- 그리고 포용의 의미가 적용될 수 있는 범위가 단지 경제적인 부분에 국한되는 것이 아니라 사회 전반에 해당한다는 관점에서 포용적 발전이라는 개념을 사용하기도 함(Lee, 2019).
- '포용도시(Inclusive City)'란 이러한 포용의 가치가 도시라는 공간적 단위에서 구현되는 것을 이르는 개념으로 빈곤층, 이주 노동자, 청년, 여성, 노인 등 사회적 약자가 도시의 각종 기회로부터 배제되지 않도록 하는 것을 지향함.
- 포용 가치의 실현을 위해서는 사회구성원들이 '상호의존'과 '참여'를 바탕으로 서로 도움을 주고받으며 커뮤니티를 위한 활동에 참여하는 것이 필요함(Gerometta et al., 2005).
- '상호의존'은 경제적이고 공식적인 활동뿐만 아니라 사적인 만남에 의해 형성되는 비공식적이며 정서적 관계를 포함함.
- '참여'는 정치적 의사결정 행위뿐만 아니라 사회의 전반적인 의제에 대해 주체적으로 관여하며 소통하는 것을 의미함.

(3) 포용 가치의 정책적 반영

- 이와 같은 포용의 가치는 정부의 정책 방향에도 반영되었는데, 현 정부는 양적 성장보다 질적 성장을 지향하며 공존과 상생의 가치를 정책과제에 반영하고자 함.
- 문재인 정부가 제시한 포용 국가의 3가지 주요 방안은 '사회안전망과 복지의 강화', '공정한 기회와 정의로운 결과의 보장을 통한 불평등 해소' 및 '성평등과 장애인 인권복지를 통한 차별 철폐'임.
- 저출산, 고령화 등 구조적 문제가 심화되고, 4차 산업혁명과 젠더 및 환경문제 부각 등 사회에 나타나는 양극화를 극복하기 위해 포용 가치를 포함하는 방향으로의 균형발전을 추진하여 '사람중심 사회'를 구현하고자 함.

3) 포용적 균형발전의 개념 및 의의

(1) 포용적 균형발전의 개념

- 국가균형발전위원회는 문재인 정부의 국정목표를 달성하기 위해 국가균형발전정책의 초점을 ‘분권, 포용, 혁신’에 두고, 공정한 재분배를 통해 격차를 완화하는 ‘포용’ 가치 실현을 목표로 하고 있음.
- 이러한 포용적 국가균형발전의 기초는 헌법에 명시되어 있는 국민의 행복추구권(제10조)과 인간다운 생활을 할 권리(제34조), 국가의 균형발전 의무(제123조)를 기반으로 함.
- 정부는 그동안 국가균형발전의 일환으로서 지역 내, 지역 간의 격차를 줄이고 지역의 역량을 강화하기 위해 지역개발과 관련된 정책과 사업을 중점적으로 추진해 왔음.
- 지역개발 정책과 사업을 통해 지역의 경기를 부양하고 부동산 시장의 활기를 유도하여 개발이 미진한 지역의 활성화를 도모하고자 하였으며, 결과적으로 인구나 경제력, 생활서비스의 접근성이 향상되면서 지역 간 ‘평균적인’ 삶의 질이 높아졌고, 지역 간 격차는 그만큼 다소 완화되었음.
- 그러나 포용적 균형발전은 이에서 한 발자국 더 나아가 지역의 총합 또는 평균에 초점을 맞추어 지역 간 격차 해소를 추구하는 기존의 방식에서 벗어나 지역정책이 지역의 다양한 계층들에게 어떤 차별적 영향을 미치는지 주목함.
- 그러므로 평균이나 종합의 개념의 격차를 해소하기 위한 균형발전이 아닌, 사회적 약자의 삶의 질을 증대시키고 그들의 역량을 강화하는 차원에서의 포용적 균형발전이 필요함.
- 포용적 균형발전은 모든 사람, 특히 사회적 약자의 삶의 질이 지역 간에 균등하게 배분된 상태를 추구하며, 이를 위해 지역 내의 동질성에 주목하기보다 계층 혹은 사회집단 간의 불균형 및 불평등 문제의 해소를 지향함.
- 요컨대 국가균형발전에서의 ‘포용’ 가치 실현은 지역의 총합이나 평균에 초점을 두어 지역 간 격차를 해소하는 기존 균형발전의 패러다임에서 벗어나 포용의 관점에서 모든 사람, 특히 사회적 약자의 삶의 질, 즉 안녕(well-being)이 지역 간에 균형을 이룰 수 있도록 하는 접근임.
- 포용적 균형발전이란 ‘사회적 통합과 지역 간 격차 해소를 함께 이루는 것을 목표로 지역 간 격차 및 불균형 문제를 해소하는 과정에서 지역 내 계층 간 차별과 불평등의 문제도 함께 해결하는 발전으로서 지역균형발전과 사회균형발전이 결합된 총체적 균형발전’이라고 정의할 수 있음.

(2) 포용적 균형발전의 의의와 필요성

- 현재로서는 지역의 발전과 격차를 평가하는 기준이 단지 거시적 관점에 따라 지역 성장의 총량과 평균만을 고려함. 따라서 지역 내부에서 일어나는 미시적 변화는 주목받지 못해 지역개발 정책의 성과와 기회로부터 소외된 사회적 약자들의 삶에 어떤 변화가 있었는지는 조명되지 않음.
 - 이들의 삶에 나타나는 변화는 지역별로 격차가 나타남. 지역 간의 자원 및 기회의 배분이 균등하지 않으므로 사회적 약자들의 역량도 지역별로 차이를 보임.
- 포용적 균형발전을 위한 정부의 노력에도 불구하고 삶의 질 측면에서 여전히 지역 간 격차가 존재하며, 특히 지역 내 계층 간 격차는 상당한 수준임.
 - 물질적 조건과 삶의 기능 측면에서 수도권과 비수도권 간의 격차, 그중에서도 대도시-중소도시-농촌에서의 사회적 약자의 안녕(well-being)에 대한 계층 간 격차가 더욱 뚜렷한 것으로 나타남(박인권, 2018).
 - 사회적 약자의 삶의 질 향상을 위해 그동안 정부는 개인의 자원 차이에 초점을 두고 복지 차원에서 사회정책을 추진해 왔으나, 공간적 측면을 고려하지 않아 지역발전의 혜택이 미치지 못하는 소지역과 지역 내 계층 간의 격차를 해소하기에는 한계가 있음.
- 각종 지역정책이나 사업의 시행으로 인한 지역 내부의 미시적 피해는 상대적으로 빈민, 저학력자, 여성, 장애인, 고령자 등 사회적 약자에게 보다 큰 영향을 미침.
 - 사회적 약자는 실질적인 거주 지역 선택의 자율성이 낮아 불리한 지역의 생활여건에 노출되기 쉽고, 지역개발에 따른 혜택보다는 부정적인 영향을 받기 쉬움.
 - 또한 이들은 이사에 따른 통근 비용 부담, 실업 위험, 사회관계 단절 및 새로운 주거환경 적응 비용 등 직간접 비용으로 인해 원 거주 지역에 고착되는 경향이 있어 불리한 생활여건을 감수해야 하는 경우가 많음.
 - 반대로 사회적 약자의 거주 지역에서 지역개발 사업이 추진되는 경우에는 임대료 증가를 감당하기 어려워 비자발적으로 거주지를 이전해야 하는 불이익을 받게 되는 경우도 많음.
- 신도시, 혁신도시 등 특정지구의 개발은 기성시가지와 구도심이 쇠퇴 및 공동화를 가속화하고, 시가지 발전 정도에 따라 사회·경제적 약자와 주류 계층의 거주지가 분리되는 공간적 배제 현상이 대두되고 있음.
 - 이러한 공간의 고착화로 인해 일부 지역에 빈곤이 집중되고, 해당 지역의 사회적 자본 및 기반시설 취약성이 증가하여 사회 및 경제적 배제 현상이 심화되는 부정적 순환이 일어남.

- 요컨대 지역개발 정책 및 사업이 추진되는 지역에서 발생하는 사회적 약자에 대한 경제 및 사회적 배제는 결국 지리·공간적 배제와 상호 불가분한 관계임.
- 지역발전정책의 결과로 지역 간 격차는 감소하였지만, 지역 내의 미시적인 차이는 사회적 약자들의 안녕에 지대한 영향을 미치고 있으므로, 지역 간의 차이성뿐만 아니라 지역 내의 이질성에 주목할 필요가 있음.
- 따라서 지역발전의 분배적 효과에 주목하여 지역의 총합적 혹은 평균적 발전도 중요하지만, 그에 따라 사회적 약자의 삶도 함께 나아지도록 하는 것이 포용적 균형발전이 추구하는 방향임.
- 사회적 약자의 낮은 모빌리티(mobilities) 자율성과 지역 내부의 이질성에 주목하여 지역 차원에서 접근한 공간 기반의 포용적 균형발전 정책이 추진되어야 함. 즉, 사회적 약자의 관점에서 지역의 균형을 이루기 위한 ‘포용적 균형발전을 위한 지역정책’ 도입이 필요함.

2.2. 지역정책과 포용적 균형발전

1) 지역정책의 개념과 현황

(1) 지역정책의 개념과 목표

- 지역정책이란 “중앙정부 또는 상위행정조직이 이질적인 두 개 이상의 지역을 대상으로 지역 간 격차 해소와 지역별 발전 촉진을 위해 기획, 추진, 평가하는 일련의 정책”을 의미함(장재홍 외, 2012).
- 여기서 지역 간 이질성은 소득 및 후생수준 격차 측면뿐 아니라 각 지역의 내재적 조건, 즉 지역별 자원 부존과 산업구조, 인문사회적 특성의 차이 개념도 포함됨.
- 지역정책은 특정 지역에서 발생하는 집합적인 문제들을 해결하기 위해 지방정부, 지역사회, 지역주민 등 여러 이해관계자가 직·간접적으로 개입하여 기업, 가게, 개인 등 민간부문의 주요 행위에 영향을 주는 공공정책의 한 분야라 할 수 있음.
- 여러 부문에 걸쳐 복합적으로 나타나는 종합적인 문제를 다룬다는 점에서 광범위하지만, 그 영향력이 지리적 범위가 전국적이지 않고 해당 지역에 제한된다는 점에서 국지적임(박인권, 2018).
- 지역정책의 가치 및 목표는 크게 1) 자원 배분의 효율성과 2) 지역 간 분배의 형평성 등으로 구분해볼 수 있으며, 궁극적으로는 공공의 개입을 통해 효율성과 형평성이 증진된다는 것을 중요한 전제로 함.

- 지역정책이 가지는 첫 번째 가치는 ‘자원 배분의 효율성’으로 궁극적으로는 해당 지역의 경제성장(economic growth)을 가져오는 것을 목표로 하며, 그 기저에는 공공의 개입을 통해 이러한 효율성이 증진될 수 있다는 전제가 있음.
- 효율성이란 하나의 자원 배분 상태가 있다고 할 때, 어떤 사람의 행복을 저해하지 않으면서 다른 사람의 행복을 향상시킬 수 있는 ‘파레토 개선(Pareto improvement)’이 불가능한 상태를 달성하는 것을 의미함(Sen, 1987).
- 일반적으로 완전경제시장에서는 ‘보이지 않는 손’이 작동하기 때문에 자원이 효율적으로 배분되지만, 외부효과나 정보의 비대칭성이 발생하는 경우 자원 배분의 비효율성을 초래해 시장이 실패하게 되므로 공공의 개입이 필요하다는 논리임(한국지역학회, 2018).
- 즉, 지역정책은 시장의 실패 상황에서 공공의 개입을 통해 이러한 비효율의 요소를 제거하는 것을 목표로 하며, 외부효과를 내재화하고 정보의 비대칭성을 제거함으로써 시장의 실패 상황을 극복하도록 돕는다는 것임(한국지역학회, 2018).
- 또한 경제적 효율성의 증대는 곧 생산성의 증대, 소비에 따른 효용의 증대 등을 가져와 궁극적으로 경제성장으로 이어지게 되는데, 이러한 선순환을 가져오도록 하는 것이 지역정책이 궁극적으로 지향하는 바임.
- 특정 지역의 경제성장은 해당 지역의 더 많은 부를 창출함으로써 지역주민의 복리를 평균적으로 증진시킬 뿐 아니라, 이러한 지역의 부는 지속적으로 노동과 자본을 유입시켜 지역혁신을 가능케 함으로써 더 많은 경제성장으로 이어짐.
- 지역정책이 가지는 두 번째 가치는 ‘지역 간 분배의 형평성’으로 궁극적으로는 해당 지역의 사회적으로 정의로운 발전을 목표로 하며, 공공의 개입을 통해 이러한 형평성이 증진된다는 것을 중요한 전제로 함.
- 형평성이란 사회적 정의와 관련된 가치로서, 누구나 사회로부터 정당한 대우를 받고 정당한 몫의 부를 가질 것을 요구함.
- 객관적으로 정의할 수 있는 효율성과는 다르게 형평성은 주관적인 가치판단을 요구하는데, 주로 어떤 사람 또는 지역의 상태를 다른 사람 또는 지역과 비교할 때 나타나는 차이와 차별을 극복한 상태를 의미하므로 상대성을 기초로 성립되는 개념, 즉 물질적 부의 상대적 배분과 관련됨(한국지역학회, 2018).
- 예컨대 인간으로서 존엄성을 유지하는 데 필요한 최소한의 물질적 부를 갖추고 있다 하더라도 어떤 사람이나 지역은 상대적으로 빈곤할 수 있으며, 이런 경우 형평성이 달성되지 않은 상태라 할 수 있음.

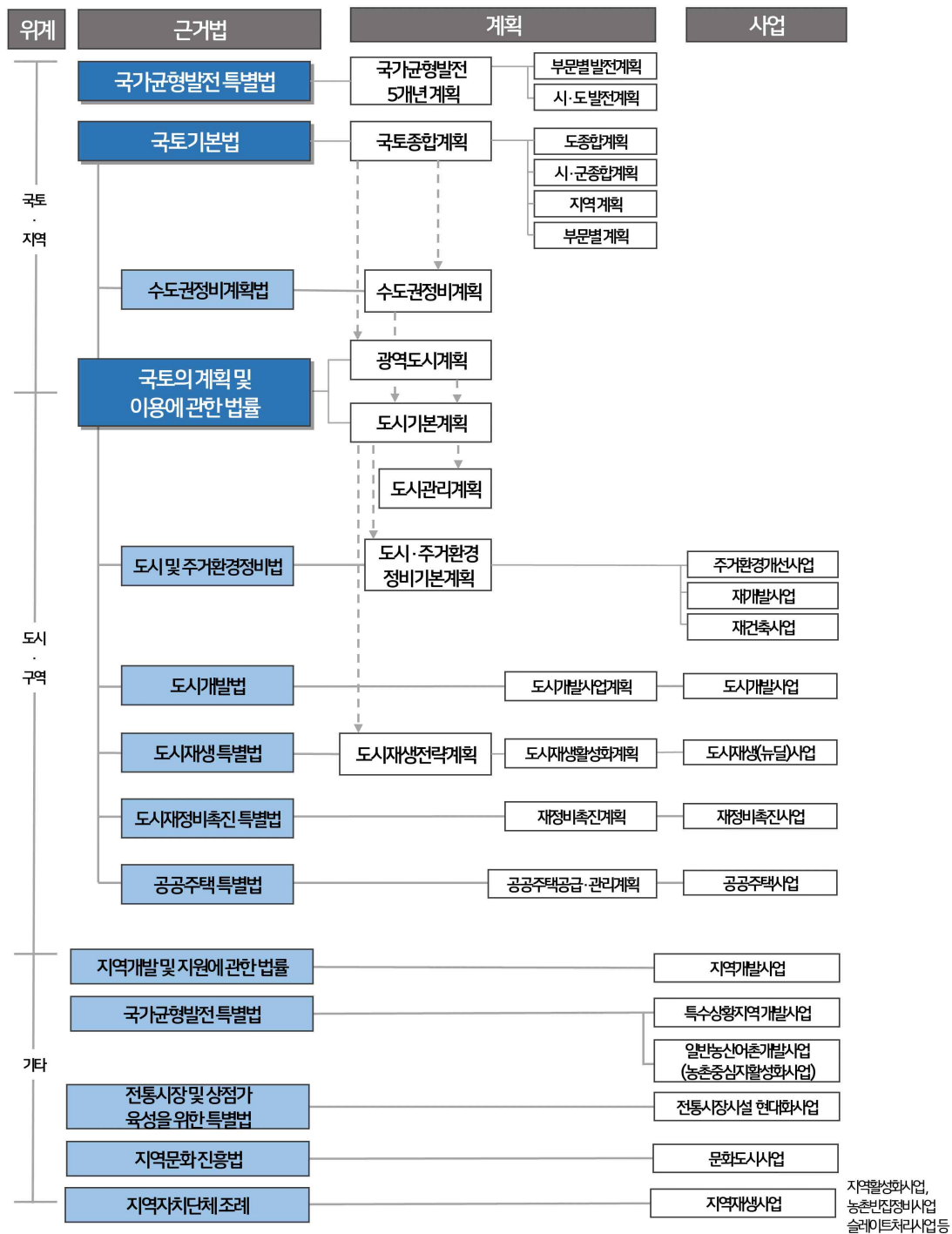
(2) 국내 지역정책의 현황

- 지역정책의 수단으로는 크게 정책의 기반이 되는 법·제도적 수단, 시행을 위한 계획수단, 경제적인 유인을 제공하는 재정정책과 세부시행수단인 사업으로 분류할 수 있음.
- 법·제도적 수단은 지역도시정책의 목표를 달성하기 위해 국가 또는 중앙정부가 가장 보편적으로 사용하는 정책수단으로, 법·제도가 종종 좁은 의미의 정책과 동일한 의미로 사용됨. 해당 수단에는 부정적인 행위를 금지하거나 억제하기 위한 규제와 긍정적인 행위를 장려하기 위한 지원제도를 모두 포함함(한국지역학회, 2018).
- 계획은 법제도수단을 통해 마련된 구조와 환경을 바탕으로 정책을 효율적 또는 효과적으로 집행하기 위해 도입한 체계적 행정행위로, 구체적으로는 국토·지역계획, 도시·구역계획을 의미함.
- 재정정책은 경제적 유인을 제공함으로써 스스로 바람직한 방향으로 행동하도록 유도하는 간접적인 규제수단임. 바람직한 행위에 대해서는 조세감면, 재정지원 등 금전적 보상을 제공하고, 부정적인 행위에 대해서는 과세함(한국지역학회, 2018). 법적 규제보다는 강제성이 약하고 효과가 바로 나타나지 않을 수 있지만, 정책수행 집단의 자율성이 보장된다는 장점이 있음.
- 사업은 법·제도와 상위계획, 재정정책 하에 실질적으로 정책을 시행하는 수단으로, 목적에 따라 세분화됨.

Ⅰ 법·제도적 수단

- 국내 지역 정책에서 가장 기본이 되는 법으로서 「국토기본법」과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」이 있으며, 이에 대한 하위 법으로서 「수도권정비계획법」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」, 「공공주택 특별법」 등이 존재함.
- 「국토기본법」(2002.2.4. 제정)은 국토 전반에 관한 계획 및 정책을 수립·시행함에 있어 지향하여야 할 이념과 기본방향을 명시하고, 국토계획의 수립과 이의 체계적인 실천을 위한 제도적 장치를 마련하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 제정됨(국토기본법 제2조).
- 「국토기본법」에서 정하고 있는 국토계획으로는 국토종합계획, 도종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획 및 부문별 계획이 있음(국토기본법 제6조).
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 국계법)」(2002.2.4. 제정)은 우리나라 대부분 도시계획의 근간이 되는 법률로서 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의

- 수립 및 집행 등에 필요한 사항들을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 제정됨(국계법 제1조).
- 광역도시계획 및 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획, 기반시설계획, 개발행위허가 등에 관한 계획수립 절차 및 내용에 대하여 규정함(국계법 제4조).
 - 「도시 및 주거환경정비법(이하 도정법)」(2002.12.30. 제정)은 ‘도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후 불량주택을 효율적으로 개량함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이고자(제1조)’ 제정되었음.
 - 도시·주거환경정비기본계획의 수립과 정비구역의 지정, 정비사업의 시행절차 등에 관하여 규정함(도정법 제4조, 제5조).
 - 「도시개발법」은 2000년 7월 「도시계획법」의 전면개정과 함께 「도시계획법」상 도시개발사업부문(일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 대지조성사업)과 「토지구획정리사업법」을 통합되어 제정됨.
 - 「도시개발법」은 ‘도시개발에 필요한 사항을 규정하여 계획적이고 체계적인 도시개발을 도모하고 쾌적한 도시환경의 조성과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적’(제1조)으로 함.
 - 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(이하 도시재생법)」(2013.6.4. 제정)은 ‘도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적’(제1조)으로 제정됨.
 - 도시재생전략계획의 수립과 도시재생활성화지역의 지정, 도시재생사업의 실행방안 등에 관하여 규정하고 있음.
 - 「도시재정비 촉진에 관한 특별법(이하 도시재정비법)」(2005.12.30 제정) ‘도시의 낙후된 지역에 대한 주거환경의 개선, 기반시설의 확충 및 도시기능의 회복을 위한 사업을 광역적으로 계획하고 체계적·효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 도시의 균형 있는 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적’(제1조)으로 제정됨.
 - 「공공주택 특별법」(2003.12.31. 제정)은 ‘공공주택의 원활한 건설과 효과적인 운영을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하여 국민의 쾌적한 주거생활에 이바지를 목적’(제1조)으로 제정됨.



[그림 2-1] 국토 및 지역계획·사업체계

- 국가 전체의 지역 간 지역 내의 균형발전을 목표로 하는 법으로는 「국가균형발전 특별법(이하 균특법)」(2004.1.16. 제정)이 존재함.
- 균특법은 '지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여

국민 생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적'(제1조)으로 하며, 국가균형발전 5개년 계획, 특수상황지역 개발사업, 일반농산어촌개발사업(농촌중심지 활성화사업) 등의 근거가 됨.

② 계획수단

- 계획수단은 크게 국토 전역 또는 시·도를 지역 범위로 하는 국토·지역계획과 도시 내부의 세부 계획을 마련하는 도시·구역계획으로 분류됨.

① 국토·지역계획

- 국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 국가의 최상위 국토계획임. 국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야함(국토기본법 제6조, 제9조).
- 도종합계획은 도 또는 특별자치도의 관할구역을 대상으로 하여 도지사(특별자치도의 경우에는 특별자치도지사)가 수립하게 되며, 해당 지역의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로서 해당 도 관할구역에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 됨(국토기본법 제6조, 제13조).
- 시·군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군(광역시의 군은 제외)의 관할구역을 대상으로 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 문화 등에 관하여 수립하는 계획임. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립됨. 도시기본계획과 도시관리계획이 본 계획에 속함(국토기본법 제6조).
- 지역계획은 특정 지역을 대상으로 특별한 정책 목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획임(국토기본법 제6조).
 - 지역계획의 종류에는 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업의 분산 및 적정배치를 유도하기 위하여 수립하는 수도권발전계획, 성장 잠재력을 보유한 낙후지역 또는 거점지역 등과 그 인근 지역을 종합적·체계적으로 발전시키기 위하여 수립하는 지역개발계획 등이 있음(국토기본법 제16조).
- 부문별계획은 국토 전역을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획임. 다만, 부문별계획에서는 국토종합계획의 내용을 반영하여야 하며, 이와 상충되서는 안됨(국토기본법 제6조).
- 수도권정비계획이란, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시계획, 그

밖의 다른 법령에 따른 토지이용계획 또는 개발계획보다 우선하는 계획으로, 수도권에 과도하게 집중된 인구와 산업을 적정하게 배치하도록 유도하여 수도권을 질서 있게 정비하고 균형 있게 발전시키기 위한 수도권 정비에 관한 종합적인 계획임. 현재는 제3차 수도권 정비계획(2011-2020)이 시행 중에 있음(수도권정비계획법 제1조, 제3조).

- 수도권정비의 기본방향, 인구 및 산업의 배치, 권역의 구분 및 정비, 인구집중 유발시설 및 개발사업의 관리, 광역적 교통 시설과 상하수도 시설 등의 정비, 환경 보전에 관한 사항, 수도권의 환경보전에 관한 사항 등을 계획 내용에 담고 있음(수도권정비계획법 제4조).
- 광역도시계획은 도시의 범위와 기능이 연담화됨에 따라 무질서한 도시확산과 중복투자를 방지하기 위하여 인접한 두 개 이상의 시·도를 대상으로 하는 광역계획권에 대하여 20년 내외를 기준으로 수립되는 장기적인 발전 방향을 제시함(국계법 제2조 제1호, 제10조).

② 도시·구역계획

- 우리나라 대부분의 도시계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거하여 시행되며, 이 법에 의한 도시기본계획 및 도시관리계획 외에도 도시 내 일정구역(단지)을 대상으로 하는 도시계획으로 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 도시·주거환경정비기본계획, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의한 도시재생전략계획 등이 있음.
- 도시기본계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 근거하여 시행되는 도시계획 최상위 법정 계획으로, 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 도시가 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시함. 도시관리계획 수립의 지침이 되는 계획임(국계법 제2조 제3호).
- 도시의 물적·공간적 측면뿐 아니라 환경·사회·경제적인 측면을 모두 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획이며, 도시행정의 바탕이 되는 주요 지표와 토지의 개발 및 보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리 전략을 제시함으로써 하위계획인 도시관리계획 등 관련 계획의 기본이 되는 계획으로, 5년마다 관할구역의 도시기본계획에 대하여 타당성 여부의 전반적 재검토가 이루어짐(국계법 제19조).
- 도시관리계획이란, 상위계획인 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 도시의 장기적인 발전 방향을 도시공간에 구체화하는 법정 도시계획으로서 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용, 교통, 환경, 경관, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 복지, 안보, 문화 등에 관한 계획을 말함(국계법 제2조 제4호).

- 도시·주거환경정비기본계획이란, 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이기 위해 「도시 및 주거환경정비법」에 의해 수립된 장기 도시계획으로, 10년 단위로 수립함.
- 크게 도시환경정비사업에 대한 기본골격을 제시하는 ‘도시환경정비기본계획’과 주거환경개선사업, 주택재건축사업, 주택재개발사업, 주거환경관리사업의 기본적인 정책방향과 기준을 제시하는 ‘주거환경정비기본계획’으로 구분됨.
- 도시개발사업계획이란 도시개발사업 실행을 위한 사업계획으로서, 도시개발사업구역 지정 이후 계획이 수립되며, 구역 내 각종 시설계획, 개발밀도계획내용 등이 포함됨. 도시개발사업계획은 필요에 따라 공모를 통해 추진될 수 있음(도시개발법 제4조, 제5조).
- 도시재생전략계획이란, ‘도시 전체 또는 일부, 필요한 경우 둘 이상의 도시에 대하여 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유형·무형의 지역자산 등을 조사·발굴하고, 도시재생활성화지역을 지정하는 등 도시재생 추진전략을 수립하는 계획’(도시재생법 제2조 제3호)으로, 10년 단위로 수립하고 필요한 경우 5년 단위로 정비함(도시재생법 제12조).
- 계획수립 시 시·도 기본계획의 내용에 부합하도록 하여야 하며, 도시재생과 관련한 각종 계획, 사업, 프로그램, 유·무형의 지역자산 등이 우선적으로 도시재생활성화지역에 연계·집중되게 함으로써 도시재생이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하여야 함(도시재생법 제12조).
- 도시재생활성화계획은 도시재생전략계획에 대한 실행계획으로, 주요 목적과 성격에 따라 ‘도시경제기반형 활성화계획’과 ‘근린재생형 활성화계획’으로 구분됨(도시재생법 제6조).
- 도시경제기반형 활성화계획은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시계획시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하기 위한 계획임(도시재생법 제6조 가목).
- 근린재생형 활성화계획은 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 계획임(도시재생법 제6조 나목).
- 재정비촉진계획이란, 재정비촉진사업을 위한 사업실행 계획으로, ‘재정비촉진지구의 재정비촉진사업을 계획적이고 체계적으로 추진하기 위한 계획으로, 재정비촉진지구의 토지이용, 기반시설의 설치 등에 관한 내용(도시재정비법 제2조 제3호)’을 담음.
- 공공주택 공급·관리 계획이란, 국토교통부장관에 의해 공공주택의 원활한 건설, 매입, 관리 등을 위하여 10년 단위 주거종합계획과 연계하여 5년마다 수립되는 계획으로, 공공주택의 지역별, 수요 계층별 공급에 대한 사항, 공공주택 재고 운영 및

관리에 관한 사항과 공급·관리 등에 필요한 비용과 재원 확보에 관한 사항을 포함함(공공주택 특별법 제3조).

- 국가균형발전 5개년 계획이란, 정부에 의해 국가균형발전을 촉진하기 위하여 부문별 발전계획안과 시·도 발전계획을 기초로 하여 5년을 단위로 하는 계획임(균특법 제4조 제1항).
- 국가균형발전계획은 국가재정운용계획 및 국토계획과 연계하여, 국가균형발전의 목표, 지역혁신체계의 구축 및 활성화, 주민 생활기반 확충과 지역발전역량 강화에 관한 사항, 지역 산업 육성에 관한 사항 등의 내용을 포함하여 수립됨(균특법 제4조 제2항).
- 국가균형발전 5개년계획은 관계 중앙행정기관 협의와 국가균형발전위원회 심의를 거쳐 수립지침을 작성하게 됨. 5개년계획은 부처가 작성하는 부문별 계획안과 광역자치단체가 작성하는 시·도 발전계획안을 토대로 수립하고, 국가균형발전위원회 심의를 거쳐 국무회의 심의 및 대통령 승인을 통해 최종 확정됨.

③ 사업

- 사업은 법·제도와 상위 계획을 바탕으로 실제 도시·구역에서 실시하기 위한 하위 계획 및 절차로, 국내에서 실행되고 있는 주요 사업으로는 도시재생사업, 재정비촉진사업, 도시개발사업, 정비사업 등이 존재함.
- 도시재생(뉴딜)사업은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의거한 도시재생활성화계획에 따라 지정된 도시재생활성화지역에서 시행하는 사업으로, 정비사업 및 재정비촉진사업, 도시개발사업, 상권활성화 사업 등을 포함함(도시재생법 제2조 제7호).
- 이때, 도시재생활성화지역은 ‘국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하려는 전략적 대상지역으로 그 지정 및 해제를 도시재생전략계획으로 결정하는 지역’(도시재생법 제2조 제5호)임.
- 2017년 국토교통부는 기존 ‘도시재생사업’을 지역주도방식, 소규모사업중심, 전폭적인 지역확대를 강조하면서 ‘도시재생뉴딜사업’으로 개편하였음(안태훈, 2018).
- 도시재생사업에서 도시경제기반형, 근린재생형으로의 2개 유형으로의 사업구분을 우리동네살리기(소규모 주거), 주거지 지원형(주거), 일반근린형(준주거), 중심시가 지형(상업), 경제기반형(산업) 등 5개 유형으로 세분화함(안태훈, 2018).
- 재정비촉진사업은 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 의거한 재정비촉진계획에 따른 사업으로, 종래 기성 시가지에 대한 개발방식인 규모 단위개발 사업방식으로

인한 난개발 문제를 개선하기 위해 종합적인 정비를 목적으로 함. 정비사업, 도시개발사업, 시장정비사업, 도시계획시설사업을 포함함(도시재정비법 제2조 제2호).

- 재정비촉진지구(地區)는 지역특성에 따라 주거지형, 중심지형, 고밀복합형으로 구분됨(도시재정비법 제2조 제1호).

- 주거지형: 노후·불량 주택과 건축물이 밀집한 지역으로서 주로 주거환경의 개선과 기반시설의 정비가 필요한 지구
- 중심지형: 상업지역, 공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등의 도시기능의 회복이 필요한 지구
- 고밀복합형: 주요 역세권, 간선도로의 교차지 등 양호한 기반시설을 갖추고 있어 대중교통 이용이 용이한 지역으로서 도심 내 소형주택의 공급 확대, 토지의 고도이용과 건축물의 복합개발이 필요한 지구

○ 도시개발사업이란, 「도시개발법」을 기반으로 하여 ‘도시개발구역에서 주거, 상업, 산업, 유통, 정보통신, 생태, 문화, 보건 및 복지 등의 기능이 있는 단지 또는 시가지를 조성하기 위하여 시행하는 사업(도시개발법 제2조 제2호)’임.

- 도시개발구역에서 도시지역의 경우, 지정대상구역의 면적이 주거지역 및 상업지역에서는 1만㎡ 이상, 공업지역에서는 3만㎡ 이상, 녹지지역에서는 1만㎡ 이상으로 도시개발구역을 지정할 수 있음(「도시개발법 시행령」 제2조 제1항 및 「도시개발법 시행규칙」 제2조).

- 단 자연녹지지역인 경우에는 상위계획인 광역도시계획 또는 도시기본계획 상 개발 가능한 지역으로 계획되어 있어야하며, 생산녹지지역은 생산녹지지역이 도시개발구역 지정면적의 100분의 30이하인 경우 1만㎡ 이상이면 지정이 가능함(「도시개발법 시행령」 제2조 제1항 및 「도시개발법 시행규칙」 제2조).

○ 공공주택사업이란 「공공주택특별법」을 근거로 하며 서민의 주거안정 및 주거수준 향상을 도모하는 목적으로 실시되는 사업임. 공공주택지구를 조성하거나 공공주택을 건설하는 사업, 공공주택을 공급할 목적으로 주택을 매입하거나 인수하는 사업 및 운영·관리하는 사업이 포함됨(공공주택특별법 제2조 제3호).

- 2018년 12월에 발표된 제3기 신도시 개발은 택지개발촉진법이 아닌 공공주택특별법에 의거한 공공주택사업으로 진행되며, 공공주택사업은 이전의 택지개발사업에 비해 높은 공공주택비율을 보이는 특징을 가지고 있음.

○ 정비사업이란, 「도시 및 주거환경정비법」에서 정한 절차에 따라 ‘도시기능을 회복하기 위하여 정비구역에서 정비기반시설을 정비하거나 주택 등 건축물을 개량·건설하는 사업’(도정법 제2조 제2호)으로, 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업을 말함.

- 주거환경개선사업은 도시 저소득 주민이 집단거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역의 주거환경을 개선하거나 단독주택 및 다세대주택이 밀집한 지역에서 정비기반시설과 공동이용시설 확충을 통하여 주거환경을 보전·정비·개량하기 위한 사업임(도정법 제2조 제2호 가목).
- 재개발사업은 정비기반시설이 열악하고 노후·불량건축물이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하거나 상업지역·공업지역 등에서 도시기능의 회복 및 상권활성화 등을 위하여 도시환경을 개선하기 위한 사업임(도정법 제2조 제2호 나목).
- 재건축사업은 정비기반시설은 양호하나 노후·불량건축물에 해당하는 공동주택이 밀집한 지역에서 주거환경을 개선하기 위한 사업임(도정법 제2조 제2호 다목).
- 도시계획시설사업은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에서 정하고 있는 기반시설(7개 유형 53종의 기반시설) 중 도시관리계획으로 결정된 도시계획시설을 개발하는 사업을 말함.

<표 2-1> 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에서 정하고 있는 기반시설

구분	시설명
교통시설	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통·공급시설	유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비
공공·문화·체육시설	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 공공필요성이 인정되는 체육시설, 도서관, 연구시설, 사회복지시설, 공공직업훈련시설, 청소년수련시설
방재시설	하천, 유수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설	화장시설, 공동묘지, 봉안시설, 자연장지, 장례식장, 도축장, 종합의료시설
환경기초시설	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장

- 국토교통부 외 다른 중앙부처에서 진행하는 지역개발사업들로는 특수상황지역 개발사업, 전통시장 시설 현대화사업, 일반농산어촌개발사업, 문화도시사업 등과 지방자치단체가 주관하는 지역재생사업이 존재함.
- 특수상황지역 개발사업은 행정안전부가 주도하여 군특법에 의거하여 접경지역(15개 시·군), 도서지역(19개 시·군·구, 185개 도서)을 대상으로 기초생활기반시설과 주민소득시설 확충을 통해 주민의 복지증진 및 지역발전 도모를 목적으로 하는 사업임(행정안전부, 2017a).

- 전통시장 시설현대화사업은 중소벤처기업부에 의해 관리되는 사업으로, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」(2005.1.14. 제정)에 의거하여 전통시장 및 상점가의 상권활성화를 위해 환경 정비 및 시설보수를 통해 시장의 경쟁력 강화를 도모하는 사업임. 전통시장·상점가·상권 활성화 구역 중 임대인과 임차인 간 상생협약이 체결된 지역을 대상으로 함¹⁾.
- 일반농산어촌개발사업은 농림축산식품부에 관할 사업으로, 농산어촌 주민소득과 기초생활수준을 높이고, 계획적인 개발을 통하여 농산어촌의 인구유지 및 지역별 특화발전을 목적으로 함. 균특법과 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」(2004.3.5. 제정)에 의거하여 읍, 면 소재지를 대상으로 진행됨²⁾.
- 문화도시사업은 문화체육관광부 주도로 「지역문화진흥법」(2014.1.28. 제정)에 의거하여 광역·기초 지자체를 대상으로 한 사업임. 각 지방자치단체가 지역의 문화적 가치를 바탕으로 향후 5년간 꾸려갈 문화도시 조성 계획을 문화체육관광부에 제출하고 평가·컨설팅·심의를 거쳐 최종 심의에서 통과되면 정부에서 법정문화도시로의 육성을 지원하는 사업임(지역문화진흥법 제15조).
- 이외에도 지방자치단체가 주관하는 사업으로서, 원도심 활성화를 위해 경제, 공동체, 생활서비스, 주거환경, 경관, 개발 등의 측면에서 추진되는 지역재생사업, 지역활성화사업, 농촌빈집정비사업, 슬레이트 처리사업 등이 존재함.

2) 지역정책의 지역사회에 대한 부정적 영향

- 중앙정부 및 지방정부는 그동안 국가균형발전의 일환으로서 지역 간의 격차를 줄이고, 지역 자체의 역량을 강화하기 위해 지역개발을 위한 정책과 이를 기반으로 한 사업을 역점적으로 추진해 왔음.
- 그러나 지역의 문제를 해결하거나, 문제의 정도를 완화하고자 추진되었던 지역의 정책이나 사업들의 효과가 정부의 의도와는 다르게 지역사회에 경제적 및 사회·문화적 형평성 측면에서 부정적 영향을 미치게 되면서 지역정책의 근본적 한계가 드러나게 됨.
- 지역 내 낙후되었거나 쇠퇴 중인 지역을 회생시키고, 주민들을 지원한다는 명분으로 추진되었던 지역개발과 관련된 정책이나 사업들이 오히려 특정 지역에 집중되고, 개발이익이 특정 계층에만 편중되면서 지역 내, 그리고 계층 간의 격차를 확대하는 결과로 이어졌기 때문임.
- 따라서 지역개발을 위한 정책이나 사업이 지역사회의 통합을 저해하는 요인으로

1) 중소벤처기업부 홈페이지(<https://www.mss.go.kr/site/smba/main.do>)

2) 한국농어촌공사 홈페이지(<https://www.ekr.or.kr/homepage/main.krc>)

작용하고 있음을 인식하고, 형평성 차원에서 지역사회에 대한 부정적 영향을 살펴볼 필요가 있음.

- 본 절에서는 지역사회에 미치는 부정적 영향을 경제적, 사회·문화적 형평성 측면에서 개념 및 유형화하였으며, 각각의 영향이 실제 지역개발 사업에서 나타나는 양상을 살펴보았음.

(1) 지역사회에 대한 부정적 영향의 개념과 유형

① 경제적 측면

- 경제적 측면에서 지역정책과 사업이 지역사회에 미치는 부정적 영향은 기본적으로 정책의 평가기준인 효율성과 형평성을 이용하여 살펴볼 수 있는데, 이를 기반으로 본 절에서는 1) 자원 배분 및 이용의 효율성 저하, 2) 개발이익의 분배의 형평성 저해, 3) 지대상승의 부작용 발생 등으로 구분해 볼 수 있음.

① 자원 배분 및 이용의 효율성 저하

- 노동과 자본이 특정 지역에 공간적으로 밀집함으로써 발생하는 집적(agglomeration)은 산업화에 따른 인구집중을 수반하고 주택, 상하수도, 도로 등 인프라의 공급 부족, 양질의 일자리 부족, 범죄와 환경오염, 교통혼잡 등의 여러 가지 사회문제, 즉 외부불경제를 낳게 되므로 지역의 효율성이 저해되고 있음(한국지역학회, 2018).
- 예컨대 대도시 과밀에 따른 혼잡과 환경오염은 대표적인 부정적 외부효과로서 적절히 통제하지 않으면 원인 행위가 과대 생산되어 해당 지역뿐만 아니라 다른 지역의 효율성까지 저해하게 됨.
- 이에 시장메커니즘을 중시하는 신고전파(Neo-classical) 경제학자들은 특정 장소를 지원하는 지역정책이 생산요소들의 자연스러운 이동과 조정을 방해하기 때문에 결과적으로 사회 전체의 이익에 반하는 결과를 낳게 되므로, 장소에 대한 개입 없이 시장에 원리에 의해 생산요소들이 자연스럽게 이동하도록 두어야 함을 주장함(Winnick, 1966; World Bank, 2009).
- 특히 지역개발 정책이 추진되면 사람들이나 기업들의 자유로운 입지 선택에 영향을 주는데, 시장메커니즘을 통한 합리적 자원 배분 과정에서 왜곡이 생기기 때문에 시장에 맡겨야 한다는 주장임(강현수, 2010).
- 따라서 이들에게 최적의 지역정책은 집적이익이 커질 수 있도록 생산요소들이 자연스럽게 밀집할 수 있는 환경을 조성하는 것이며, 이를 통해 지역 간 격차가 해소될 수 있다고 보았음.

- 쇠퇴지역의 지대와 임금수준이 하락하고, 노동과 자본이 시장의 원리에 의해 활발하게 이동한다면 지역 간 생산과 소득, 성장률의 격차가 어느 순간 자연스럽게 수렴된다는 논리임(Martin and Sunley, 2008).
- 그러나 지역 간 불균형 문제가 일단 발생하면 시장의 자율적인 조절기능에 의해 균형상태를 회복하는 것이 아니라 오히려 시간이 경과할수록 더욱 악화되어 가는 경향이 있음을 주장하기도 함(Myrdal, 1957).
- 생산요소의 이동성, 즉 노동이나 자본의 유동성이 신고전학파의 주장처럼 완전한 것이 아니라 불완전하다고 말하면서, 생산요소 이동은 지역 간에 소득을 균형화하려는 방향으로 일어나는 것이 아니라 오히려 지역 간에 경제적 격차를 넓히고 성장을 지연시키는 메커니즘으로 작용한다는 것임.
- 이러하듯 공공의 개입을 통해 자원 배분의 효율성을 높여 지역의 경제성장을 도모하고, 지역이 갖는 문제를 해결하고자 추진되어 온 지역정책은 집적에 따른 외부불경제와 지역 간 불균형 문제 등을 야기하면서 그 본래의 목적과는 다른 비효율성을 초래한다는 점에서 논쟁이 지속되어 옴.

② 개발이익의 분배의 형평성 저해

- 효율적인 자원 배분이 이루어지더라도 사회적인 편익이 모든 사회구성원에게 골고루 분배된다는 보장이 없으며, 일반적으로 시장경제체제에서 형평성은 달성되기 어려운 측면이 있으므로 공공의 개입, 즉 지역정책의 당위적 필요성이 있으나 이는 형평성을 담보하지 못한다는 비판을 받게 됨.
- 실제 경제성장이 이루어지더라도 대도시에서는 빈부격차가 증가하고(Piketty, 2014), 교통과 통신의 발달에 따라 상품과 사람이 지역 간 이동하면서 지역 간 상품가격 격차와 소득격차가 줄어든다는 신고전파 경제학자들의 주장과는 달리 오히려 그 격차가 심화되었기 때문임(Fujita and Krugman, 2004; Krugman, 1991).
- 이는 결국 지역 내 불균형 문제를 초래하기도 하는데, 지역개발 사업의 과실이 지역 간 고르게 분배되지 않고 특정 지역에 집중되면서 열악하고 낙후된 지역일수록, 침체된 지역일수록 그 배분 과정에서 소외되거나 불평등하게 분배되어 그 격차가 더욱 벌어지게 됨.
- 이러한 낙후지역과 침체지역은 타 지역에 비해 높은 실업률로 인해 일자리를 찾아 다른 곳으로 이주하는 인구가 늘어나게 되면서 결과적으로 지역은 더욱 낙후되고, 쇠퇴하여 공동화 문제 등이 발생하게 됨.
- 이러한 낙후지역, 침체지역 등의 특정 장소를 지원하는 지역정책은 막대한 정부의 예산이 투입되는 데 비해, 정책적 지원이 절실히 필요한 사람들에게는 혜택이 가지

않게 되고, 오히려 공공이 지원할 필요가 없는 지역의 부유한 계층에게 더 많은 혜택이 가기 때문에 비효율적이며, 낭비적 정책이라는 비판을 받게 됨(Winnick, 1966).

- 예컨대 도시재개발 정책, 저소득층 주거지원 정책, 낙후지역 산업지원 정책 등의 지리적 재분배 정책의 경제적 혜택이 그 지역의 실업자, 노동자, 이주자 등 실제 도움을 필요로 하는 계층보다 주로 토지나 건물같이 지역에 고착된 자원을 가진 해당 지역의 부유한 계층에게 더 많이 분배되기 때문에 형평성에 어긋난다고 비판함.
- 즉, '의도된 개입에 의해 증가된 소득은 가장 도움이 필요한 사람들의 주머니에 들어가는 만큼이나 가장 도움이 필요없는 사람들의 주머니에도 흘러 들어간다'(Winnick, 1966, p.280)는 점에서 장소 기반의 지역정책이 형평성을 담보하지 못한다고 보았음.
- 더욱이 지역정책은 정작 도움이 필요한 이들을 선별하지도, 선별할 수도 없을 뿐만 아니라(Hoover and Giarratani, 1984), 특정 장소에 거주하는 사람들 모두가 그 지역의 평균적 특성에 도달함을 간주하는 오류 때문에 이들에게 필요한 도움을 제대로 제공하지 못한다는 것임(Edel, 1980).
- 이러한 점에서 지역 간 격차와 불평등 문제를 시장에 오롯이 맡기기보다는 형평성 강화 차원에서 지역정책의 의제로 삼아야 한다는 주장이 제기되면서 지역 내 형평성과 지역 간 형평성 모두를 증진시키기 위한 지역정책이 요구됨(한국지역학회, 2018).

③ 지대상승의 부작용 발생

- 지역개발 사업이 추진되면 해당 지역뿐만 아니라 그 주변 지역까지도 도시기반시설이 확보·확충되고 잠재적 입지조건이 향상되어 개발의 수혜지역이 되는데, 이는 개발에 따른 기대감으로 인근의 개발사업 지역까지 토지수요가 증가하여 지가를 상승시킴.
- 시장에서 지가가 형성되는 이유는 토지 역시 시장에서 서비스와 소득을 생산하기 때문이며, 토지소유자가 그의 토지를 사용할 권리를 개인이나 기업에게 제공하면 그 대가로 개인이나 기업은 토지소유자에게 '지대'를 지불하게 되는데, 바로 이 지대가 토지의 가격을 결정하게 되는 것임. 즉, 토지의 시장가치는 토지에서 나오는 지대 흐름의 현재가치라 할 수 있음(최수 외, 2009).
- 지역개발 사업이 시행될 경우 개발사업지구를 중심으로 거리가 가까울수록 입지적 편리성이 증가하므로 지가가 증가하고, 개발사업지구로부터 멀어질수록 지가가 감소하는 경향을 보임.

- 따라서 지역개발 사업은 지역 내 토지가격에 영향을 미치는 주요한 요인이 될 수 있으며, 토지가격의 상승은 토지를 보유하지 못하는 계층에 오히려 부정적인 외부 효과를 미칠 수 있다는 점을 인지해야 함.
- 예컨대 기업유치 촉진구역과 같이 특정 지역을 선정하여 그 지역만 선별 지원하는 지역정책의 경우, 공공이 제공하는 기업에 대한 보조금이나 조세감면 등의 인센티브에 따른 경제적 혜택은 유치기업이나 토지가격 상승으로 인해 그 지역의 토지소유자에게 주어지게 됨.
- 하지만 정작 그 지역의 실업자나 미취업자들에게 취업의 기회는 많지 않을뿐더러 기업 유치로 인해 오히려 토지가격이 상승하고 주택 임대료와 물가상승이 이어져 이들은 오히려 손해를 볼 수 있다는 것임.
- 이는 지역 간 불균형 문제를 해소하기 위한 공공의 개입이 오히려 지역에 거주하는 취약계층의 삶을 더 악화시킬 수 있는 부정적인 요소일 수 있음을 인식해야 함 (Glaeser, 2011).
- 가난한 ‘사람’을 돕는 것은 사회적 정의에 해당될 수 있지만, 가난한 ‘장소’를 돕는 것은 정당화될 수 없으며(Glaeser, 2011), 이러한 장소 기반의 정책은 쇠퇴지역의 ‘금칠하기(gilding)’라고 비판함(Kain and Persky, 1969).
- 더욱이 대도시 내부에 낙후된 서민 주거지역에 대한 재개발 과정에서 그 지역의 생활환경은 크게 개선되었지만, 기존에 살던 원주민들이 쫓겨나게 되면서 주거의 강제이주뿐만 아니라 생업에서의 강제이주, 나아가 젠트리피케이션에 의해 점진적으로 내몰림 현상까지 일어나면서 지역개발 정책의 근본적 한계가 드러나게 됨.
- 한편 장소 기반의 지역개발 정책의 필요성을 옹호하는 주장들도 등장했는데, 낙후지역을 발전시키려 하지 않고, 그 대신 낙후지역의 주민들에게 그 지역을 떠나 이주하도록 촉진하는 정책은 오히려 어느 곳이든 자신의 거주지를 자유롭게 선택할 수 있는 자유를 포기하도록 강요하는 것이라고 비판함(Clark, 1983).
- 그들이 거주하는 낙후된 지역이 최소한의 생활수준도 유지할 수 없도록 황폐해진다면 그곳을 떠나는 것 외에는 다른 선택의 여지가 없는 것이므로 강제적으로 내몰리게 되기 때문임.
- 따라서 주민들에게 거주지 선택의 자유를 보장해주기 위해서는 그들이 거주하는 지역에서도 어느 정도 수준의 삶이 가능하도록 정부가 보장해주어야 한다고 주장하면서 장소와 지역사회의 가치를 강조함(Clark, 1983).
- 이를 고려했을 때 한 가지 확실한 것은 정책에 따른 이러한 혜택이 가장 도움이 필요하지 않은 사람들에게 돌아간다는 것이며, 가장 도움을 필요로 하는 사람들, 즉 지역 내 취약계층에게는 혜택 여부가 불확실하다는 것임(Crane and Manville, 2008).

② 사회·문화적 측면

- 지역정책이 지역사회에 미치는 영향을 사회·문화적 측면에서 살펴보면, 크게 1) 지역공동체의 해체 및 약화, 2) 지역사회 갈등의 심화, 3) 사회문화적 배제 등으로 구분해볼 수 있음.

① 지역공동체의 해체 및 약화

- 지역개발로 인한 부정적 영향은 불평등한 자원 배분의 문제뿐만 아니라 지역 내 기존의 지역공동체가 해체되거나 약화되는 등 심각한 사회문제로 이어지기도 함.
- 지역 간 및 지역주민 간 사회적 갈등을 야기하면서 지역공동체 와해와 함께 이를 완화하기 위한 추가적인 비용이 발생하고 있으며, 낙인효과 등의 잠재적 갈등 문제도 발생함.
- 지역개발로 인해 많은 사람들이 자발적이든 비자발적 이유에서든 그 지역을 떠남으로써 지역 내 공동체와 사회관계가 해체되는데, 이때 이들이 서로 친밀하게 교류하면서 느낄 수 있는 장소의식(sense of place)조차 사라지게 되면서 그 지역에 부정적 외부효과가 나타날 수 있음을 인식해야 한다는 주장도 있음(Bolton, 1992).
- 낙후지역의 경우 이미 주거환경이 열악하고 지방재정도 취약하기 때문에 교육과 서비스 수준이 낮지만, 여기서 공공의 정책적인 지원마저 없으면 지방재정은 더욱 악화되고, 지역 쇠퇴의 악순환이 이어질 수 있기 때문임(강현수, 2010).
- 이는 그 지역에 남아있는 주민들을 더욱 빈곤하게 만들뿐더러, 낮은 이동성을 가지는 집단, 즉 사회적 약자들의 경우 생활환경이 열악한 지역을 벗어나 다른 지역으로 진입하기가 불가능하기 때문에 빈곤의 악순환에 갇힐 수 있다는 우려가 있음.
- 개개인에 대한 직접지원 정책을 통해 임대료 등의 일부를 지원받게 된다 해도 부담 가능한 주택을 쉽게 구할 수도 없을뿐더러, 그동안 살던 지역에는 자신을 도와주던 다양한 사회적, 문화적, 경제적 네트워크가 존재하기 때문에라도 이동성이 낮을 수 밖에 없음.

② 지역사회 갈등의 심화

- 지역의 공공복리를 증진시키기 위해 추진된 지역정책이라고 할지라도 정책이 직접적으로 실행되는 입지에 긍정적 혹은 부정적 외부효과를 유발하거나, '지역적으로 원하지 않는 토지이용(LULUs, Locally Unwanted Land Uses)'이 이루어질 때 인근 지역사회 간의 갈등을 초래할 수 있음.
- 대표적으로 님비(NIMBY, Not In My Back Yard) 현상은 부정적 외부효과를 야기

하는 혐오시설이 입지하게 될 때 이를 배타적으로 거부하는 지역사회의 행동이며, 핼피(PIMFY, Please In My Front Yard) 현상은 긍정적 외부효과를 유발하는 선호 시설을 무조건 유치하기 위한 지역사회의 행동임.

- 이와 같은 지역사회의 집단행동과 갈등에 대해서 공공선을 무시하고 지역의 이익만을 맹목적으로 추구하는 '지역이기주의'로 간주하는 공리주의적 시각도 있지만, 소수의 정당한 권리를 보장하는 정의론적 관점에서는 지역주민들을 배제한 채 일방적으로 추진되는 정부의 정책 의사결정과정과 그 과정에서 과도하게 요구당하기도 하는 주민들의 희생과 부담의 여부를 섬세하게 고려할 필요가 있음(조명래, 1996).
- 동일한 지역사회의 구성원이라고 할지라도 종사업종·경제력 등 사회·경제적 지위에 따라 정책과의 이해관계가 상이할 수 있으며, 이 역시 지역사회 내의 갈등을 초래할 수 있는 요소임.

③ 사회적 약자의 사회문화적 배제

- 지역정책이 자원배분의 효율성과 장소 기반의 접근에 치중하여 자원배분의 불균형이나 지역공동체의 붕괴를 초래될 경우, 지역사회의 취약계층은 사회문화적인 배제의 위험에 처할 가능성이 더욱 큼.
- 이러한 위험성을 대표하는 사회적 배제의 개념은 특정한 개인 혹은 집단이 '1) 지리적으로 한 사회에 거주하지만, 2) 자신의 통제 범위를 벗어나는 이유로 인해 소속된 사회의 정상적인 사회활동에 참여할 수 없으며, 3) 사회에 참여하기를 원할 때 사회적으로 배제된 상태'를 의미함(Burchardt, Le Grand and Piachaud, 1999).
- 취약계층을 대상으로 한 지역정책이라고 할지라도 정책이 세심하게 설계되지 않고 실효성이 미약하다면, 오히려 정책 목표대상의 정체성을 더욱 명확하게 부각시켜 '낙인효과'를 유발할 수 있음(정인철 외, 2007).
- 낙인효과는 사회의 주류집단이 특정 집단에게 고정관념이나 부정적 편견이 갖게 됨으로서, 낙인이 찍히는 집단의 사회문화적 배제를 더욱 심화시키거나 사회적 이탈행동을 야기할 수 있음.

(2) 지역개발사업 영향의 실제

- 국가는 지역개발을 통해 국가의 균형 있는 발전을 유도하고자 수도권외의 신도시개발, 행정신도시, 경제자유구역, 혁신도시, 대규모 기반시설 사업 등을 추진해 왔음.
- 그러나 수도권과 비수도권의 균형발전 문제를 넘어 대도시와 중소도시, 원도심과 신도시 간의 문제로 확대되었으며 산업, 경제성장, 복지, 의료, 교육, 정주환경, 문

화 등 삶의 질과 연결된 불균형의 문제로 확대되고 있음(이미애 외, 2017).

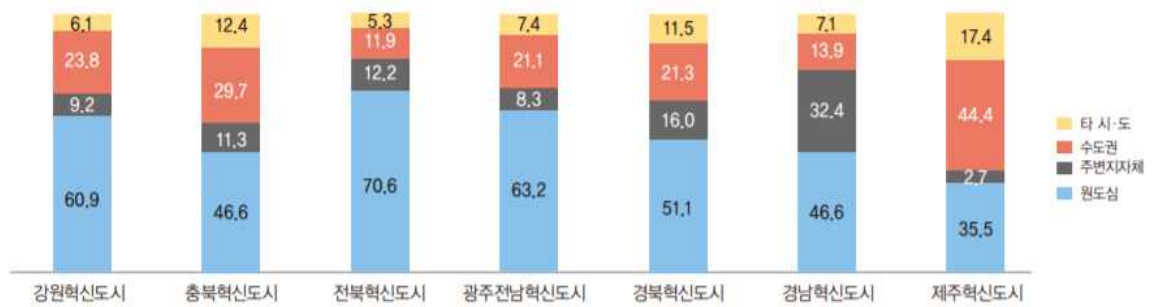
- 여기서는 사회적 갈등을 크게 불평등한 경제적 영향과 사회·문화적 영향으로 구분하여 이에 대한 구체적인 사례들을 살펴보고자 함.
- 먼저 경제적 영향 부문에서는 크게 불평등한 자원 배분 및 이용의 효율성 저하로 인해 발생하는 문제와 사회적 약자들의 공간적 배제로 발생하는 문제들을 살펴보았음. 특히 저소득층 등의 사회적 약자들의 공간적 배제 문제들이 어떤 양상으로 나타나는지 살펴보고, 이러한 문제점들이 발생하는 원인들을 분석하였음.
- 둘째로, 지역개발로 인해 발생하는 사회·문화적 영향을 다룸. 주로 나타나는 문제로는 공동체의 와해, 갈등의 지속으로 인한 사회적 비용 증가 그리고 사회적 약자들의 공간적 군집화로 인한 낙인효과 등이 있으며, 이들 사례를 구체적으로 살펴보았음.
- 사례를 통해 발생하는 문제점들의 주요 이슈들을 정리하고, 갈등의 원인, 유형과 이를 극복하기 위한 현 제도들에 대해 간략하게 검토함.

Ⅰ 경제적 영향

① 자원 배분 및 이용의 효율성 저하

- 국가균형발전을 위해 공공기관의 이전을 통한 지역혁신 거점을 육성하여 지역발전을 도모하고자 했던 혁신도시 정책은 해당 지역에 대한 충분한 이해가 결여된 신규택지 공급으로 인해 해당 지역 내 불균형의 문제가 대두되었음.
- 수도권 소재 공공기관(113개)을 지방 10개 혁신도시로 이전하여 경제의 지역거점으로 육성하여 수도권과 지방간의 불균형을 해소하고 지역의 특색있는 발전을 도모하는 것이 핵심목적임(윤영모, 2018).
- 정부는 2000년대 중반부터 지역혁신거점 육성을 위해 혁신도시 정책을 추진하였으며, 2012년 혁신도시 기반 조성이 완료되고 공공기관의 이전이 시작되면서 혁신도시의 인구가 크게 증가하였음.
- 그러나 혁신도시 개발은 기성시가지와 구도심의 쇠퇴 및 공동화를 가속화하고, 시가지 발전 정도에 따라 사회·경제적 약자와 주류 계층의 거주지가 분리되는 공간적 배제 현상이 나타났음.
- [그림 2-2]는 혁신도시의 인구유입을 나타낸 것으로 혁신도시 인구 중 원도심에서 유출된 인구는 36%~71% 수준임. 원도심에서 인구유출 비율이 높은 지역은 생산 및 소비활동 감소 등 지역 경제의 침체 우려가 제기됨.

- 윤영모(2018)에 따르면, 원도심에서 이주한 인구 중 유소년(0~4세) 및 핵심생산가능인구(25~49세)가 70%를 차지하고 있어 원도심의 인구구조 고령화 및 지역활력 저하가 초래된다고 분석하였음.
- 원도심에서 혁신도시로의 이주 목적은 '주거이전'이며, 신규주택, 양질의 도시환경, 교육환경 등이 주요 이주 원인으로 꼽히고 있음.



[그림 2-2] 7개 혁신도시 순유입인구의 지역별 구성(2012~2016)
(자료: 윤영모(2018))

- 실제로 김천시는 혁신도시가 조성된 후, 원도심의 쇠퇴하면서 상가들의 공실률이 크게 증가하였음.³⁾
- 정부는 혁신도시 정책으로 인한 원도심 및 주변 지역의 인구유출을 완화하기 위해 원도심의 보육, 교육여건을 개선하거나 정주 환경을 개선하기 위한 도시재생 지원 방안을 모색하고 있음.



[그림 2-3] 김천 혁신도시와 구도심의 전경
(자료: 한국일보(2017.09.05.))

- 2000년대 세계 경쟁력을 갖춘 국제도시를 조성하기 위해 경제자유구역 개발정책을 시행하였고, 인천을 비롯해 순차적으로 8개 구역(부산·진해, 광양만, 황해, 대구·경

3) 한국일보(2017.09.05.). '구도심 쇠퇴 부르는 '블랙홀'... 멀어지는 균형발전'.

북, 새만금·군산, 동해안권, 충북)을 지정하였음. 지역의 균형개발을 위한 산업단지 및 기업유치 역시 활발히 이루어졌음. 그러나 원래의 목적과는 달리 지역의 경제 파급효과는 미비하였고, 지역의 불균형이 더욱 심화되었음.

- 2003년 인천경제자유구역청은 인천경제자유구역의 개발을 통해 구도심 발전으로 확산하고 이를 인천시 전체 도시발전 기폭제로 활용하고자 하였으나(김병석 외, 2018), 지역경제활성화와 구도심 파급효과(주거, 경제, 재정, 공공부문)로 귀결되지 못했으며 오히려 경제자유구역의 개발로 인해 구도심의 지역경제가 오히려 침체되어 지역 간 불균형이 더욱 심화되었음(김보라 외, 2014).
- 인천경제자유구역의 개발로 인해 해당 자치구의 세입이 크게 증가하였고, 시간의 흐름에 따라 자치구의 세입, 지방세, 재산세 등 전체 세출도 크게 증가함. 결과적으로 공적 자금이 투입되어 개발된 신도시 등 개발된 지역 및 해당 지자체로 공공재가 재공급되어 지역 내 격차가 더욱 커질 수밖에 없었음(이미애 외, 2017).
- 이처럼 지역균형발전을 위한 지역개발은 대부분 해당 지역 내 격차를 더욱 확대·양산하는 결과를 가져왔음.

② 취약계층의 공간적 배제

- 지역개발로 인한 취약계층의 공간적 배제 문제는 심각한 사회문제로 대두된 사례가 많음. 공간적 배제 문제는 거주지의 비자발적 이주, 생업의 연속성 단절, 점진적인 내몰림 현상인 젠트리피케이션, 그리고 재개발 지역 등의 개발 후 원주민의 낮은 재정착률 등으로 나타나고 있음.

□ 비자발적 이주

- 지역 내 전면 재개발, 신규택지의 공급은 기존 원주민들의 이전을 전제로 하고 있음. 지역의 토지주, 가옥주에 대한 보상은 법적으로 규정이 되어 있으나, 취약계층인 영세 세입자들의 이주 보상 등과 관련된 대책은 미흡하여 강제이주와 관련한 문제는 끊임없이 사회적 문제로 거론되어 왔음.
- 그 대표적인 사례 중 하나는 용산참사(2003~2009) 사건임. 2009년 1월 20일 서울시 용산 4구역의 재개발 보상대책에 반발하던 철거민들과 전국철거민연합회 회원 등 30여 명이 재개발에 따른 적정 보상비를 요구하며 농성을 벌이던 중 경찰, 용역 직원들과 충돌이 벌어져 다수의 사상자가 발생함.
- 용산4구역 재개발계획은 2003년 말 용산구청의 용산4구역 재개발사업에 대한 공람·공고로 시작되었으며, 이후 2006년 도시·건축공동위원회의 심의를 거쳐 도심재개발사업의 일환인 도시환경정비사업으로 추진되었음. 2008년 07월 본격적인 철거가 시

작되면서, 철거과정에서 재개발조합과 이주민간의 극심한 갈등으로 인해 ‘용산참사’가 발생함(여관현 외, 2013).

- 용산참사는 재개발 과정에서 세입자의 이주 및 보상대책이 제대로 고려되지 못한 점을 단적으로 보여주는 사례로, 재개발 과정에서 세입자가 참여주체로 제대로 인정받지 못하고 배제되는 문제가 드러남.
- 마포 아현 철거민 사망사건(2010~2018)도 강제이주 문제의 심각성을 보여주는 사례임. 아현 2구역은 서울시가 지난 2010년 재정비사업 활성화를 위해 지정한 ‘아현 재정비촉진지구’의 8개 사업 중 유일한 재건축사업구역으로, 이곳에서 거주하던 세입자가 세 차례에 걸친 강제집행으로 쫓겨난 뒤 노숙을 전전하다 2018년 12월 3일 스스로 목숨을 끊는 사건이 발생함⁴⁾.
- 재개발사업과 재건축사업 모두 도시정비법에서 규정하는 정비사업의 유형이지만, 재개발 사업만 세입자에 대한 보상규정이 마련되어 있을 뿐 단독주택 재건축사업으로 분류된 사업은 세입자에 대한 보상 규정이 없어 문제가 대두됨.
- 재개발사업은 세입자와 소유자, 조합, 지방정부 간에 보상을 문제로 첨예한 대립에 따른 갈등구조가 주된 문제의 원인이 됨. 특히 재개발사업상 직접참여를 할 수 있는 소유자 집단과 직접참여를 할 수 없는 세입자집단 간의 갈등이 주를 이루고 있으며 이는 강제이주로 이어짐. 따라서 사업을 반대하는 집단에게 적당한 보상이 이루어질 수 있도록 행정지도나 법 규정의 정비에 대한 고려가 필요함(고상철 외, 2010).
- 주거의 강제이주에서 특히 세입자 혹은 저소득층의 문제는 사업의 이해당사자에서 그들이 제외되는 것에서부터 출발함. 개발계획의 논의 단계에서부터 보상, 대안마련의 단계에서 그들이 제외되거나 강제이주와 같은 일방적인 결과를 통보받고 있음.
- 결과적으로 지역개발이나 정책으로 인해 영향을 받는 이해관계자들을 어디까지 설정할 것인가의 문제로 귀결됨. 정책에 따라 보다 광범위한 이해관계자들을 포함해야 할 필요가 있는데, 각종 법, 주민참여 방안에서는 협의체의 대상을 사전에 정하는 등의 한계점이 있음.

□ 생업의 연속성 단절

- 지역개발 정책, 사업으로 인해 특화 산업이 집약되어 있는 산업생태계가 사라지거나 오랫동안 생계를 유지해온 사업지에서 내몰리기도 함. 이 과정에서 특화 산업이 다른 지역에 집적할 수 있도록 대안을 마련되기도 하였으나, 이해관계자들과의 소통 없이 추진되어 효과적으로 정착하지 못한 경우가 많음.

4) 경향신문(2019.11.17.). ‘마포아현 재건축 철거민 한강투신 사망’.

- 서울시의 청계천 복원 사업(2003~2005)은 생태하천 8.12km를 복개하여 생태환경 및 광장을 조성하는 사업으로 낙후된 주변지역의 재정비도 포함되었음. 이로 인해 청계천 주변 공구상가들이 이전이 필요했고 서울도시공사는 대안으로 장지동에 집단 이주 단지를 조성함.
- 청계천 주변 공구상가의 이주 대안으로 2008년 가든파이를 완공하고 전체 8,400여개 점포 마련함. 그러나 분양 대상 6,100여명 중 계약자는 30% 수준, 입점자는 300여명 수준에 그침. 공구상가의 집적에 의한 긍정적 효과가 사라지고, 상인들도 흩어질 위기에 처함⁵⁾.
- 제3기 신도시 중 과천은 수도권외 화훼 물류량의 40%이상을 차지하는 유통단지로 자연발생적으로 형성된 곳이었으나 신규택지로 사라지게 될 위기에 있음.
- 과천의 화훼산업은 생산, 유통, 관련 산업들이 집적되어 있어 과천의 주요 산업임에도 불구하고 개별 보상에 그치고 있고 화훼산업에 대한 대안 마련은 아직 구체적으로 마련되지 않음. 최근 화훼유통복합단지 건축 등이 논의되고 있으나, 확정되지 않아 관련 종사자들에게 오히려 혼란이 가중되고 있음.
- 특히 2016년 주암지구 지정으로 인해 과천 인근지역으로 이주한 주민들은 2018년 다시 과천지구로 지정이 되면서 다시 이주를 준비해야 하는 상황이 발생하는 등 주민들의 혼란이 생겨났음. 이에 따라 2019년 4월 25일에 3기 신도시 주민설명회를 개최하기로 하였으나 주민들의 반발에 의해 무산되는 등 주민들의 반발이 거세게 일어났음.
- 산업의 이주 대책은 종종 이해당사자들의 충분한 의견수렴 없이 진행되는 경우가 있으며, 이는 산업의 재집적화 하는데 실패로 이어짐.
- 청계천의 대안이었던 장지동 공구상가는 입지적 문제, 소음과 진동을 고려한 설계 미흡 및 높은 분양가 등이 현실적이지 않았음.

□ 점진적 내몰림: 젠트리피케이션

- 도시개발의 패러다임이 재건축 및 재개발을 넘어 도시재생으로 변화하여 철거에 의한 이주보다 젠트리피케이션에 의한 강제이주 빈도가 늘어나고 있음(김다운 외, 2017).
- 젠트리피케이션은 도시 취약계층의 주거 및 상업 공간이 중산층 및 상위계층에 의해 다른 지역으로 대체되는 현상으로 정의됨(이상호 외, 2018).
- 장소적인 측면에서 젠트리피케이션은 도심의 낡은 지역을 재개발, 재정비를 통해

5) 조선닷컴(2019.03.04.). '10년째 텅텅...1조짜리 애플단지' 된 가든파이크 톨동'.

도심의 어메니티가 증가하는 긍정적인 측면이 있지만, 지역의 사람의 관점에서 본다면 저소득층을 중산층으로 대체하는 부정적인 측면이 있음.

- 정부는 ‘도시재생 뉴딜사업’에 50조원의 대규모 예산을 투입할 예정임. 그러나 도심 재생의 진행과정에서 기존 임차인들이 높아지는 임대료를 감당하지 못하는 상황이 자주 발생함. 이로 인해 공적자금의 투입이 지역과 지역민을 되살리는데 기여하기 보다는 임대인, 대규모 자본에 그 편익이 불공평하게 분배되는 결과를 가져옴.
- 경남 창원 창동지역은 원도심으로 지난 2014년 도시재생 선도지역으로 선정되면서 인근 지역에 비해 임대료가 50% 이상 상승하는 등 도시재생 사업으로 인한 젠트리피케이션 현상이 나타남. 이에 창원시는 임차인과 임대인 간 상생협약 체결을 유도하는 등 젠트리피케이션을 막기 위한 대책을 2017년에야 뒤늦게 내놓음).
- 2018년 현재 창원소도시재생지원센터의 조사결과, 유동인구가 증가하면서 젠트리피케이션이 일부 발생했다는 의견이 67% 수준으로 나타나 상생협약이 지속적으로 유지될 것인지에 대한 의구심이 생겨나고 있음.



[그림 2-4] 도시재생 지역 유동인구, 임대료 및 젠트리피케이션 인식 조사
(자료: 경남신문(2019.03.03.))

- 반면 창원 창동지역과 함께 지난 2014년 도시재생 선도지역으로 선정된 군산은 도시재생 사업을 시작하면서 먼저 주민협의체를 형성하고 도시재생 사업에 주민들이 의견을 적극 반영하는 등 체계적으로 사업을 이끌어 성공적인 결과를 가져옴. 또한 도시재생 사업의 방향과 구체적인 계획을 위해 3년간 토론을 지속하는 등 적절한 사업 속도를 유지함으로써 도시재생 사업으로 인한 젠트리피케이션 문제를 최소화 함).
- 정부는 도시재생에 의한 영세상인들이 내몰리는 현상을 막기 위해 2019년 1월 ‘상생협약 표준안’을 고시하였음.

6) 조선일보(2019.01.29.). ‘도시재생 길을 묻다’.

7) 조선일보(2019.01.29.). ‘도시재생 길을 묻다’.

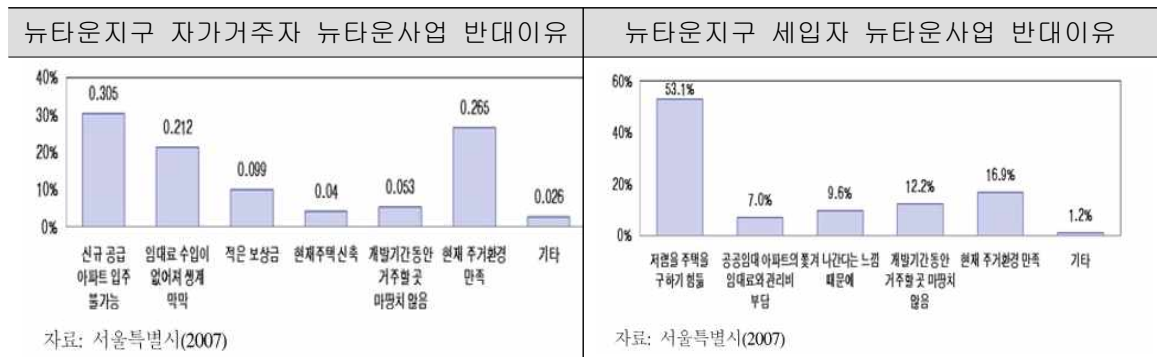
- 상생협약이란 도시재생활성화지역에서 임대인, 임차인, 지자체장 등이 임대료 안정화와 임대차기간 조정, 이행시 우대조치 등을 내용으로 자발적으로 체결하는 협약임.
- 이에 상생협약표준안에서는 「상가건물 임대차보호법」에서 정한 임대료 인상률(5% 이하)과 계약 갱신요구권(10년) 수준 이상으로 강화된 임대계약을 맺을 경우, 지자체장이 임대인에게 리모델링 비용 등 인센티브 부여하고, 위반 시 제재사항을 명시하여 실행력을 확보하며, 상생계획 수립을 의무화 하는 등 대책을 마련할 예정임.
- 그러나 자발적 참여에 의존하고 있으며, 의무사항이 아니기 때문에 협약을 한 이후에 이를 위반하더라도 제재방안이 없다는 한계가 있음.

□ 원주민의 낮은 재정착률

- 재정착률(거주기준)⁸⁾은 사업구역 내 소재한 토지 또는 건축물의 소유자 또는 그 지상권자와 세입자를 원주민으로 보고, 이들이 사업 후에 해당지역에 건설된 공동주택, 혹은 사업장에 재입주하는 비율을 의미함(이시경 외, 2015).
- 재정착률은 주거환경개선사업에서 주요한 쟁점이 되어 왔는데, 특히 공동주택방식으로 시행된 사업에서의 재정착률이 매우 낮게 나타남.
 - 주거환경개선사업의 원주민 재정착률(계약기준)은 전국 평균 51%이며, 수도권(서울, 경기, 인천)지역의 재정착률은 80%, 부산, 대구, 광주, 전주 등 지방의 재정착률은 30~40% 수준에 그쳐 수도권과 비수도권의 격차가 크게 나타남(이시경 외, 2015). 그중 대구의 주거환경개선사업에서 세입자들의 재정착률은 8.6% 수준으로 자가 거주자에 비해 더욱 낮게 나타났는데, 이는 계약기준의 재정착률을 기준으로 산정한 것이므로 실제 거주기준의 재정착률은 훨씬 낮을 것으로 예상됨(이시경 외, 2015).
- 주거환경정비사업에서 원주민의 재정착률이 주거안정을 나타내는 적절한 지표인가에 대한 논쟁이 있음.
 - 주거환경정비(혹은 개선)사업이 원주민의 주거안정을 나타낼 수 있는 주요지표임을 나타낸 연구(김성연 외, 2009; 이시경 외, 2015)와 재정착 능력이 없는 저소득층에 대해서는 대안적인 주택을 공급하거나 방안을 마련하는 것이 오히려 더 필요하다는 연구(이창무 외, 2009; 배순석 외, 2005; 안내영, 2002)가 서로 대립됨.
 - 실제로 뉴타운사업을 반대하는 자가거주자 및 세입자의 이유에서 신규공급 주택에 입주하기가 어려운 경제적 상황을 가장 큰 이유로 들고 있음. 이에 안내영(2002)은 전면재개발 방식의 경우 50% 이상이 높은 분양가 및 임대료로 입주하지 못하는 상

8) 재정착률은 3가지로 구분되는데 ①계약기준 재정착률은 보상대상 가구 중 분양계약한 가구 비율, ② 미전매기준 재정착률은 보상대상 가구중 분양계약 후 전매한 가구 제외한 미전매가구의 비율로 나타낸 재정착률이며, ③ 가장일반적으로 사용하는 거주기준 재정착률은 사업완료 후 새로 건립된 공동주택에 입주한 가구의 비율을 나타냄(배순석 외, 2005)

황에서 원주민에게 보다 필요한 주거의 제공기회로 바라볼 필요가 있다고 보았음.



[그림 2-5] 뉴타운지구 자가거주자 및 세입자의 사업 반대이유
(자료: 이창무 외(2009))

- 재정착률에 대한 논의는 관점에 따라 달라질 수 있으나, 사업의 특성에 따라서도 다르게 해석될 필요가 있음.
- 전면 재개발과 신규택지 공급의 경우에는 재정착률보다는 원주민들에게 대안적 주택공급이 필요하며, 도시재생과 같이 기존의 도심을 활성화하는 경우는 지역민들이 지속적으로 유지될 수 있도록 할 필요가 있음.
- 현재 기존의 거주지 인근의 대안주택에 입주하는 경우는 재정착률 산정에 포함되지 않는 등 재정착률을 산정하는 지표가 불완전하므로 대안적인 지표를 마련할 필요가 있음. 예를 들어, 기존 거주지 인근의 주택으로 이주하는 경우 재정착률에 포함되는 것으로 재정착률 산정 지표를 일부 수정하는 방법을 고려해야 할 필요가 있음

③ 경제적 영향 소결

- 지역개발로 인한 부정적 영향은 사회적 약자에게서 더욱 집중되는 경향이 있음. 특히 사회적 약자(저소득층 등)의 자기결정권이 낮은 모빌리티에 대한 고려가 필요함.
- Turner(2015)는 저소득층의 높은 주거 이동성은 더 나은 주거환경으로의 이주(긍정적 이동)일 수 있지만, 잦은 이동성은 불안정을 의미하는 경우가 많다고 보았음. 실제로 많은 저소득층의 가구에서 근거리의 잦은 이동성을 보이는데 이들은 임대인과 마찰 등과 같은 이유로 이동하기도 함.
- 국내의 사례에서 살펴본 바와 같이 지역개발은 많은 강제이주 즉 취약계층에서의 낮은 모빌리티를 반증하고 있으며 자기결정권이 결여되어 왔음. 강제로 내몰리거나 이동할만한 능력이 없어 열악한 주거환경에 머물 수밖에 없는 등 외부적 압력에 의해 이주가 결정됨.
- 지역개발정책과 사업에 따라 이해관계자의 범주를 해당 사업지역에서 논의할 필요

가 있음.

- 재건축·재개발 사업 등에서 세입자들은 개발계획의 논의 단계에서 제외되는 경향이 있어 왔음. 미리 이주에 대한 대안을 마련하고, 충분한 논의, 협의를 필요로 함에도 불구하고 논의의 대상에서 아예 제외되는 문제가 있음.
- 이주 등에 대책마련에서 이해관계자 혹은 당사자의 의견 반영은 반드시 필요함. 지역주민들의 지식(Local Knowledge)은 스스로 이주할 곳의 개발계획에 참여하여 실효성 있는 결과를 도출해 낼 수 있음.
- 청계천 공구상가의 이주 대안으로 장지동 가든파이가 조성되었으나, 입주당사자들이 필요로 하는 공간적 특성(규모, 소음, 진동 등)에 대한 논의 없이 서울주택도시공사(이하 SH)에서 자체적으로 개발하여 입주율이 낮아졌음.
- 개발계획이 수립되기 이전 혹은 수립단계에서 주민들과의 사전협의, 정보공개, 의견수렴 등과 같은 과정이 필요함.
- 군산의 도시재생은 ‘주민협의체’의 구성 및 의견수렴과정으로 사업 자체가 더딘 것처럼 보여졌으나, 지역민의 지속적인 운영관리를 통한 활성화, 젠트리피케이션 없는 상생전략 등으로 도시재생으로 발생될 수 있는 문제점을 예방함.
- 주거환경정비사업 등으로 인한 원주민의 낮은 재정착률이 낮다는 문제가 제기되어 왔음. 재정착률 자체가 목적이 되기보다는 원주민들의 안정적 주거 대안에 초점을 맞추는 것이 바람직함.
- 정비사업 이후 주택가격이 매우 높게 형성됨에 따라 실질적으로 원주민들이 지역에 재정착하기에는 한계가 있는 경우가 많음.
- 오히려 재정착률보다는 대안 주거의 마련이나 재정착지역의 범주를 확장하여 재정착률에 대한 정의를 현실적으로 재정의하는 등의 다른 방식의 접근이 필요함.

② 사회문화적 영향

- 지역개발로 인한 부정적 영향은 불평등한 자원의 분배나 사회적 약자의 공간적 배제의 문제에만 한정되지 않음. 기존 공동체의 붕괴 및 갈등의 확대, 증폭으로 이어져 심각한 사회문제로 이어지기도 함.
- 이러한 사회적 갈등은 이를 완화하기 위한 추가적인 비용의 발생으로 이어지고 있으며, 사회의 안전망인 사회적 자본을 파괴하기도 함.
- 여기서는 지역개발정책 및 사업으로 인해 발생하는 사회·문화적 문제들의 구체적인 사례를 통해 문제발생의 양상을 살펴보고자 함.

① 공동체 와해

□ 기존공동체의 붕괴

- 지역의 대규모 개발사업은 지역의 공동체를 완전히 와해시키기도 하는데, 댐의 건설로 마을 전체가 수몰되어 전통적인 마을 공동체와 문화, 생활방식이 완전히 사라지기도 함.
- 영천댐은 1974년 10월에 착공하여 1980년 12월에 준공하였으며, 댐이 건설됨에 따라 영천시 자양면 성곡 1·2·3리, 노항리, 삼구리, 충효리 등 6개 리가 수몰되어 이곳에 살던 수몰민들이 고향을 떠나게 됨.⁹⁾ 영천시는 고려 이전부터 오랜 역사를 지닌 지역으로 당시 수몰지역에 있던 삼휴정, 동린각 등 주요 유형문화재는 다른 곳으로 이전하여 복원하였으나, 수몰민들의 경우 선대로부터 내려온 삶의 터전을 잃고 일부는 자양주택단지로 이주하거나 전국 각지로 뿔뿔이 흩어져 공동체가 완전히 붕괴됨.¹⁰⁾

□ 지역공동체 약화

- 지역개발정책 및 사업은 다양한 갈등을 발생시키는 원인이 되고 있음. 특히 개발사업과 관련된 주체간 혹은 공동체 내부 간의 갈등이 사업진행단계에 따라 증폭되는 경우가 있음.
- 전북 부안군의 경우, 2003년 주민동의 없이 군수에 의해 방폐장 유치를 추진하다가 주민들이 이를 반대하는 운동을 펼쳐오는 등 이른바 ‘부안사태’에 직면하였음.
- 부안사태는 군수와 주민들간의 갈등은 1년 이상 지속되었으며, 군수가 주민들에게 감금되어 폭행당했고, 관련 주민들 160여명은 사법처리 되었음. 부상자도 500여명이 넘는 등 갈등이 최고조에 이르렀고 주민투표에서 91.8%가 반대하면서 일단락되었음.



[그림 2-6] 부안사태 당시의 주민 반대 시위
(자료: 동아일보(2013.04.20.))

9) 한국향토문화전자대전(<http://www.grandculture.net/ko/Contents/Index>)

10) 매일신문(2011.10.19.). ‘영천댐 망향공원에 오르니 물에 잠긴 고향생각이...’.

- 정부가 사전에 지역을 선정하고 통보하는 방식이 아니라, 주민들에게 사전에 투명하게 정보를 공개하고 사전 협의해 나가는 접근 방식의 전환이 필요했음.
- 서울시 백사마을 주택재개발사업은 2009년 정비구역으로 지정된 이후 현재까지 서울시-시행자-주민간의 갈등이 해결되지 못한 채 계속되고 있음.
- 서울시는 기존의 전면철거 재개발과 달리 백사마을의 골목길, 저층의 특성들을 보존하는 개발을 최초로 도입하고자 하였음.
- 그러나 초기 사업시행자로 지정된 한국토지주택공사(이하 LH)는 저층 보전방식의 사업성이 낮다는 이유로 사업시행을 포기(2016년)했고, SH가 시행자로 선정(2017년)되는 등 사업계획의 협의가 원만하게 이루어지지 않아 사업은 10년 이상 지연되고 있음.
- 해당 지역주민들 간에도 사업계획에 대한 의견이 나뉘면서 갈등의 양상도 더욱 확대되고 있었고 급기야 명예훼손 등 법정 다툼으로 이어지기도 함.
- 이 과정에서 이주할 여력이 없어 남아있는 세입자들은 재개발구역 지정 이후 더욱 낙후된 주거환경에 노출되었음. 임대인은 주택에 대한 하자 보수를 하지 않았고, 마을을 정비해야 할 지자체도 관련 민원들에 대해 소홀해졌음. 특히 마을은 빈집들이 생기면서 환경은 더욱 악화됨(장봄, 2014).
- 이러한 과정에서의 갈등원인은 주민의 사전 동의, 이해 없이 일방적인 계획의 통보에서 비롯되었고, 주민들의 의견 수렴과정을 충분히 거치지 못했다는 점임.
- 공동체 내 갈등으로 오랜 세월 동안 지역민들 내부에서 형성된 네트워크, 사회적 자본이 크게 약화되었고, 갈등이 지속되면서 인해 공동체가 사실상 와해되었음.

② 갈등에 따른 사회적 비용 증가

- 갈등은 많은 비용을 발생시키는데, 사업지연 혹은 철회로 인해 발생하는 직접적인 경제적 비용(손실)도 포함되지만, 공동체의 와해, 갈등 회피 및 관리와 같은 사회적 비용도 발생시킴.
- 갈등으로 인한 사회·경제적 비용은 갈등 상황에서 발생하는 사회·경제적 피해에 대해 사회 전체가 부담해야 하는 비용을 말하며 이해 당사자들의 생산손실, 갈등해소를 위한 공공지출 비용, 제3자의 손실 등 사회적 갈등 치유를 위해 사회가 부담하는 비용을 말함(김강민 외, 2015).
- 갈등으로 인한 공동체 와해, 신뢰 상실 등과 같은 사회적 자본의 감소로 인한 사회적 비용은 상당히 클 것으로 예상되나 누락되는 경우가 많음(신영철 외, 2011).

- 신영철 외(2011)는 지역개발에 의한 갈등의 사회적 비용을 크게 4가지로 분류함.
- 노동비용, 피해비용 등은 재화적 가치로 산출하는 것이 비교적 용이하나 비재화적 가치인 신뢰의 상실, 불쾌감, 사회적 자본의 와해와 같은 비용은 재화적 가치로 환산하는데 어려움이 있기 때문에 사회적 비용에서 누락되는 경우가 있음.

<표 2-2> 지역개발로 인해 발생하는 사회적 비용의 종류

비용의 종류	내용
상실 노동소득 비용	갈등으로 인해 상실하게 되는 노동소득 (갈등상황이 소득과 관련이 있는 근로시간을 이용하는 경우 발생)
갈등의 피해비용	집회, 시위로 표출되는 경우, 인적, 물적 피해의 복구 비용
갈등의 회피비용	갈등상황에서 발생할 수 있는 부정적 효과를 회피하기 위해 지출하는 비용(갈등관리비용, 갈등을 피하기 위한 다양한 노력)
갈등의 비효용 비용	갈등상황에서 발생하는 신뢰의 상실, 불쾌감 등의 비효용

자료: 신영철 외(2011), p.22

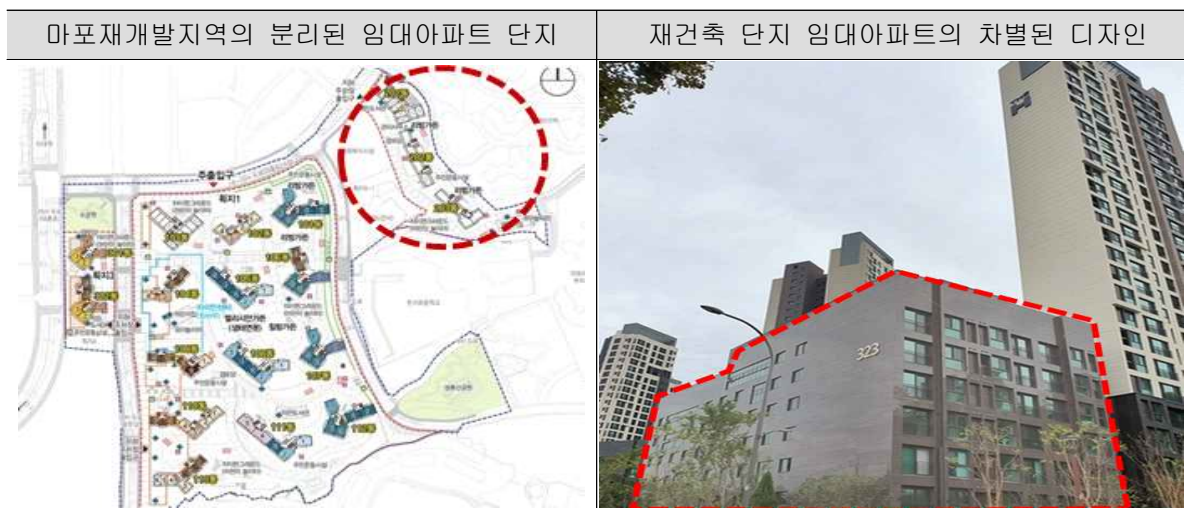
- 독일은 신공항건설과정에서 갈등관리를 통해 사회적 비용을 크게 절감한 바 있음. 이를 통해 계획수립단계에서의 주민과의 협의 및 갈등관리의 중요성을 알 수 있음.
- 독일 최대공항인 프랑크푸르트 국제공항의 활주로를 증설기로 1980년에 결정함. 1981년 이를 반대하는 시민 및 환경운동가들은 12만명이 시위에 참가하였고 정부는 대규모 기동경찰을 동원해 시위를 진압함. 1984년 활주로 증설 완공 이후까지 지역민과의 갈등이 지속되었고, 1987년 항의과정에서 경찰 2명이 총에 맞아 사망하는 사건 발생함(오성열, 2018).
- 15년간 진행된 갈등사태로 동원된 시위대와 경찰은 연인원 200만명, 갈등으로 인한 사회적 비용은 3천억 원으로 추산함(오성열, 2018).
- 이후, 2차 활주로 증설사업에서는 사업추진 초기단계부터 지역주민과 환경단체를 참여시키고 합의할 수 있는 결과를 유도하였음. 이러한 협의 과정은 18개월이 소요되었고 비용은 약 40억 원으로 축소됨(오성열, 2018).
- 지역개발에서 이해관계자들 간의 사전 협의과정은 시간과 비용이 추가적으로 소요되는 것처럼 여겨지나, 실제로 사회적비용을 크게 축소하여 왔음을 ‘방폐장 입지 선정 사례’와 ‘독일 공항의 확장 사례’를 통해 알 수 있음.

□ 낙인효과

- 지역개발정책 및 사업으로 인한 사회적 갈등은 사후적, 잠정적으로 내재되어 있는 경우가 있는데, 특히 저소득층 등과 같은 사회적 약자 계층의 공간적 집적, 차별화

로 인한 '낙인효과'로 인해 임대주택 거주민과 지역민들과의 갈등이 내재되어 있음.

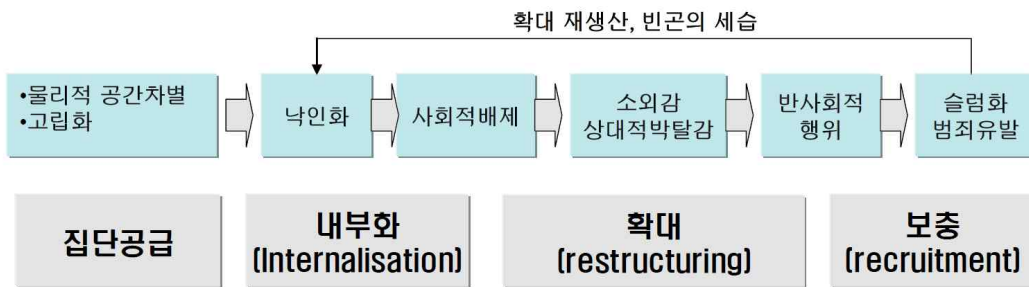
- 낙인이라는 사회학적 개념은 Goffman(1963)이 처음으로 제시하였으며, 사회적 낙인이란 사회생활이나 대인관계 등에서 상대방으로 하여금 부정적인 평가를 하게 하는 속성을 지님.
- 김위정(2003)은 임대주택에서의 사회적 낙인은 거주자들을 다른 지역의 주민들과 구분하는 집단범주화를 용이하게 함으로써 낙인 형성을 강화시킴. 또한 이렇게 부여된 사회적 낙인은 주거지 격리를 통해 편견과 차별을 한층 더 강화시켜 사회적 거리와 적대감을 유발하는 문제를 야기한다고 보았음.
- 공간적 분리 및 집단범주화는 최근의 개발사업에서 더욱 강하게 드러나고 있는데, 단지를 아예 분리시켜 공간적으로 분리하거나, 임대아파트의 형태(디자인, 색 등)를 아예 다르게 하여 구분하고 있으며 이는 잠재적인 갈등 요소로 작용할 가능성이 높음.
- 실제로 공간적 분리 및 집단화는 통학로 사용 금지 등과 같은 지역민들간의 분리, 차별화를 강화하고 있음.
- 서울 S구의 사례에서는 일반동과 임대동 사이에 출입문이 없는 높은 벽을 설치해 임대아파트 주민들이 일반 주민들이 거주하는 동으로 건너갈 수 없도록 하였으며, Y지역에서는 임대가구의 출입구와 엘리베이터를 일반 가구와 분리하여 임대가구와 일반가구의 차별성을 두었음. 이외에도 거주민 커뮤니티 시설 이용료를 임대가구에 게 별도로 비용 부담을 하거나 임대주택의 비상통로를 막아 옥상으로의 비상로를 이용할 수 없게 하기도 하는 등 차별적 행태가 강화되고 있음¹¹⁾.



[그림 2-7] 임대아파트의 공간적 분리 사례
(자료: (좌) 한국경제(2018.04.10.), (우) 비즈한국(2019.10.11.))

11) MBC(2019.08.05.). '설국열차 아파트? 생존까지 차별해야 했을까'.

- 이처럼 사회적, 공간적 격리로 인해 형성된 사회적 낙인은 낙인의 대상이 스스로 자신에 대한 사회적 편견을 인식하는데 더 용이하게 할 뿐만 아니라 낙인으로 형성된 부정적 이미지를 내면화하면서 거주민의 행태에도 영향을 미침(Taylor, 1988; 김위정, 2003). 이러한 낙인화는 상대적 박탈감, 반사회적 행위로 이어져 확대 재생산될 가능성이 있음(서수정 외, 2004)



[그림 2-8] 국민임대주택의 집단화에 의한 사회적 배제 매커니즘
(자료: 서수정 외(2004), p.29)

③ 종합 및 이슈 정리

① 갈등의 원인

- 지역개발로 인한 지역공동체의 갈등은 이해갈등, 가치갈등으로 구분할 수 있음.
 - 대부분의 갈등은 이해관계의 충돌로 발생하는데, 특정 사업, 정책 등이 추진되면서 민주적이지 않거나 불투명한 운영 등의 과정에서 갈등이 발생함. 특히 정부의 보상, 보조금 지급 등과 같이 경제적 이익이나 편익을 균등하지 않게 배분된다고 여겨질 때 갈등상황이 발생할 수 있음.
 - 가치갈등은 정부의 지원사업이 추진되면서 다양한 견해 차이로 인한 갈등 발생임. 예로 마을 발전을 위해 기업유치가 필요하다고 보는 주민이 있는 반면, 자연을 보호하는 방향으로 가야 한다고 보는 주민이 있을 수 있음.
- 이러한 견해 차이를 줄이기 위해서는 주민 및 지자체 등 이해관계자들 간의 소통이 지속적으로 이루어져야 함.

② 갈등의 유형 및 발생 시기

- 지역개발로 인한 갈등은 계획의 수립단계에서 공공-민간의 갈등간의 갈등이 가장 첨예하게 발생하고 있음.
 - 신규 택지의 공급의 경우, 정부-지역 간의 입지선정 갈등, 시행자-주민 간의 보상문

제가 가장 첨예한 갈등임. 특히 보상 문제는 시행자-주민 간의 갈등을 넘어 이해관계가 주민-주민의 갈등양상으로 확대되는 경향이 있음.

<표 2-3> 신규택지 관련 갈등 유형

구 분	정책적 갈등요인	보상 갈등요인
공공-공공	입지선정	지역발전 기여 방안
공공-주민	입지선정 관련 갈등	보상범위/감정가, 직간접보상(이주대책, 생계대책), 양도소득세 감면, 개발사업 참여(개발이익공유)

(자료: 윤성훈(2009) 발체, 재정리)

- 개발사업에 따른 갈등관리를 위해서는 사업 계획 이전의 이해관계자와의 충분한 논의와 소통 필요, 투명한 정보공개, 시행사와 주민 간의 충분한 협의 기간(보상 포함)과 의견수렴 기간 필요함(박정우 외, 2013; 윤성훈, 2009; 임미화 외, 2019). 즉, 개발사업의 계획 이전 단계에서의 협의 및 주민참여를 포함한 갈등관리 대안의 필요성이 제기되고 있음.
- 정부는 이러한 갈등을 사전에 예방하기 위해 도시재생 특별법 제정과 더불어 시행되는 ‘도시재생 뉴딜사업 및 선도사업’의 계획서에 진행단계 및 사후적 갈등관리 방안으로 민간-민간간의 갈등 관리방안을 계획하도록 하고 있음.

<표 2-4> 실제 발생한 갈등과 관리대상인 갈등 유형의 비교

실제 발생한 갈등		평가항목에서 정한 관리대상 갈등 유형	
발생빈도	갈등주체	갈등 부문	발생빈도
6 (4.8%)	공공-공공	공공	8 (16.6%)
79 (63.7%)	공공-민간	민간 (거주자+상인+거대자본)	40 (83.4%)
6 (4.8%)	민간-민간	-	-
33 (26.6%)	복합	-	-

(자료: 임미화 외(2019), p.12)

- 그러나 임미화 외(2019)에 따르면 도시재생 뉴딜사업에서 나타나는 실제 갈등양상은 <표 2-4>에서 보는 바와 같이 공공-민간에서 발생하는 경우가 많으며 이는 주로 사업의 계획, 초기단계에서 나타나는 갈등의 유형임. 즉, 도시재생 선도지역의 선정과 지원방안, 사업계획 등 사업계획 단계에서 발생하는 갈등이 훨씬 다양하고 빈번하게 발생하고 있으나 현실에서는 이에 대한 관리방안은 마련되어 있지 않음.
- 한성수(2015)는 도시재생 사업 중 물리적 정비사업을 중심으로 단계별 갈등 발생빈도를 분석하였는데, 분석결과 사업준비단계와 시행단계에서 전체의 80%가 넘는

갈등이 발생한다고 밝히고 있어 사업의 계획단계에서 이해관계자들 간의 갈등관리가 필요함을 보이고 있음.

③ 개별법상 갈등관리 규제의 한계

- 지역개발정책 및 사업으로 인한 부정적 영향, 갈등관리의 필요성은 끊임없이 논의되어왔고 다수의 개별법상에서 이를 규정하고 있음.
- 그러나 개별사업의 계획 수립 이전단계에서의 참여가 보장되어 있지 않고, 주민과의 협의의 단계라기보다는 계획 결정단계에서의 정보공개 수준에 머물러 있음.
- 특히 각 사업들의 특성에 따라 이해관계자들은 다양해질 수 있음에도 불구하고 법적으로 사전에 규정하는 경우가 많아 한계가 있음.

<표 2-5> 개별법상 갈등관리 관련 규정(예시)

법률	갈등관리 관련 규정
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 광역도시계획 및 도시·군 기본계획 수립시 공청회를 통한 주민의견 수렴(제14조 및 제 20조) • 도시·군 관리계획 입안시 주민 및 지방의회 의견 청취(제 28조) 등
「환경영향평가법」	<ul style="list-style-type: none"> • 전략환경영향평가서 및 환경영향평가 초안에 대한 공청회 등 의견수렴 실시(제13조 및 제25조)
「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물처리시설 입지 선정시 주민대표가 참여하는 입지선정위원회를 구성하고, 입지 후보지에 대한 타당성 조사의 과정과 그 결과를 해당지역 주민에게 공개(제9조) • 폐기물처리시설의 설치로 발생할 것으로 예상되는 피해에 관하여 분쟁이 발생한 경우 환경분쟁조정위원회에 분쟁 조정 신청(제13조) 등
「중저준위 방사성 폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법」	<ul style="list-style-type: none"> • 중저위 방사성폐기물 처분시설 유치지역 선정시 주민투표법에 따른 주민투표를 거치고, 해당 지역주민 대상 설명회 또는 토론회 실시(제7조)
「방사성폐기물 관리법」	<ul style="list-style-type: none"> • 방사성 폐기물 관리 기본계획 수립시 공론화위원회를 구성하여 이해관계인, 일반시민, 전문가 등으로부터 광범위한 의견 수렴(제6조의2)

(자료: 유항재(2016), p.9)

- 공동체 내의 갈등은 소통과 의견수렴의 부재가 큰 원인임. 공동체 스스로가 가치를 공유하고 방향을 스스로 결정할 수 있는 장이 필요함.
- 예로 부안사태 이후 언론 등 외부에서는 님비현상 혹은 집단이기주의로 비판이 일어나자 주민들은 스스로 청정농업과 변산반도 국립공원 등 지역자원을 스스로 지키

고자 하는 공동 유대감을 형성하면서 주민공동체를 중심으로 에너지자립마을 만들기 운동으로 전환되는 계기가 되었음(행정안전부, 2017b)

- 지금까지 다양한 사례들을 검토한 결과, 지역개발의 영향이 지역의 저소득 계층, 취약계층에게 불균등하게 분배되어 오히려 사업 이전보다 사회적 격차가 더 크게 발생하는 경우가 발생함. 따라서 지역개발 이후 사회적 격차가 사업이전 수준을 최저선으로 두고 향후 개선될 수 있도록 해야 함(윤순진, 2002).

3) 포용적 균형발전을 위한 지역정책

(1) 지역정책과 사회정책의 융합

- 포용적 균형발전을 실현하기 위해서는 지역정책과 사회정책의 수렴 및 결합이 필요하며, 이를 위해 지역정책의 ‘사회화(socialization)’와 사회정책의 ‘지역화(regionalization)’를 동시에 추구해야 함.
- 장소기반(place-based) 접근을 강조하는 지역정책은 어떤 문제적 현상을 해결하기 위해 장소를 단위로 복지가 이루어져야 하며, 사람기반(people-based) 접근을 취하는 사회정책은 지역 간의 차이보다는 개인을 단위로 함(Winnick, 1966).
- 지역정책과 사회정책의 융합을 위해서는 전통적 지역균형발전 정책에 따라 지역의 총합 또는 평균에 초점을 맞추어 지역 간 격차 해소를 추구하는 기존의 방식에 더해 지역정책이 지역의 다양한 계층들에게 어떤 차별적 영향을 미치는지 살펴볼 필요가 있음.
- 또한 지역 내에서 나타나는 동질성을 주목하기보다 개인 차원에서의 형평성 증진을 추구하는 전통적 사회정책은 지역 간 여건의 차이를 고려하고, 개인적 속성과 지역의 특성을 더불어 반영하여 지역별로 차별화된 정책을 추진해야 함.
- 어떤 문제가 지역적으로 집중되어 나타나는 경우, 해당 지역에 대한 장소적 접근을 바탕으로 개인의 상황을 더 효율적으로 고려하여 문제를 효율적으로 해결할 수 있음.
- 국가균형발전을 주요한 국정정책으로 고려하였음에도 발전주의 패러다임을 반영한 지역발전정책의 경로의존성으로 인해 폐단을 답습하면서 포용성은 지역발전정책의 주요한 이슈로 다루어지지 못함.
- 개발이익이 일부 집단에게만 편중되는 현상은 재개발·재건축과 같은 지역개발 과정에서 확연히 드러났는데, 세입자들과 영세상인들은 개발사업 이후 토지주나 건물주에 비해 확연히 낮은 재정착률을 보임.
- 이와 같은 개발이익의 불균등한 분배는 개발의 물리적 성과에 가려 상대적으로 오랜 기간 비가시화 되었으나 용산 참사와 같은 극단적인 형태로 표출되어 사회갈등

문제를 야기함.

- 즉, 평균 혹은 총량의 관점에서 바라본 지역성장이 지역 내의 모든 개개인의 삶의 질이 향상되었음을 의미하는 것은 아님. 지역 내 일부 계층은 이러한 성과에서 배제될 뿐만 아니라, 개발로 인해 오히려 부정적인 영향을 받기도 함.
- 지역개발로 인한 성과의 총량이 증가하더라도 지역 내에서 격차 문제가 심화된다면, 소외된 계층은 개발의 성과에서 배제될 뿐만 아니라, 지역개발로 인한 부정적인 영향이 상대적으로 심화되는 결과를 야기함.
- 이와 같이 지역개발과 관련하여 추진된 정책이나 사업의 개발이익은 특정 계층에만 편중되어 계층 간의 갈등을 유발하였고, 이는 결국 지역 내 계층 간 격차를 확대시켜 지역사회의 통합을 저해하는 등의 문제를 야기하게 됨.
- 지역정책은 지역 간 차별적 정책수단을 갖고 지역 간의 이질성으로 인한 격차 문제를 해소함으로써 형평성을 증진하는 것을 목표로 하고 있음. 여기서 지역 간 이질성은 소득 및 후생수준 격차 측면뿐만 아니라, 각 지역의 내재적 조건, 즉 지역별 자원부존과 산업구조, 인문사회적 특성 차이 측면도 포함함(장재홍 외, 2012).
- 이러한 지역 간 이질성에 기반하여 각 지역의 경제, 인문사회적 특성에 부합하는 적절한 정책 수단의 조합은 지역별로 다르게 나타남. 또한 지역별 발전 촉진을 위한 지원에서 지역 간 차등을 둘 수 있는데, 이 또한 중장기적 관점에서 지역 간 발전 격차를 해소하기 위한 것으로 봄(장재홍 외, 2012).
- 지역정책의 필요성에 대해서는 논쟁이 꾸준히 진행되었으며, 장소기반의 접근인 지역정책의 정당성에 대한 핵심에는 장소와 사람의 관계에 관한 인식론적 차이가 자리 잡고 있음(박인권, 2018).
- 사람기반의 사회정책은 장소와 상관없이 개인을 대상으로 하여 정책을 집행하여 사람번영을 추구함. 개인의 계층적 차별성에 주목하고 장소는 무차별적이라고 보아, 정책에서 장소를 무시해야(space-blinded)한다고 주장함. 각종 복지급여, 교육, 고용 정책 등이 대표적인 예시임.
- 장소접근이 결여된(space-blind) 사회정책을 지지하는 학자들의 주장과 같이 정보 및 교통기술의 발달이 사람들의 이동성을 높이는 것에 기여함.
- 하지만 여전히 사람들은 주거 이동성이 낮고 장소에 고착되어 있는 경우가 많음(김현호, 2019). 또한 현실에서는 사람의 이동이 자유로워질수록 주택과 노동시장이 완전하게 작동한다고 볼 수 없으며, 사회적 약자의 경우엔 공간적 배제가 우선적으로 발생하여, 낮은 이동성과 공간 고착화가 이루어지는 경우가 빈번함.
- 이처럼 사회정책은 장소기반의 접근을 고려하지 않는다면, 사람번영의 정책효과를 높이는 것에 한계가 있음.

- 교육과 복지급여와 같은 비물리적인 필수공공서비스의 경우에도 지역마다 공간 구조와 밀도가 다르므로, 공간을 고려하지 않고 서비스를 공급하게 되면 비효율적이고 효과가 떨어지는 정책이 됨(Garcilazo et al., 2010)
- 또한 자원과 사람의 이동성을 높인다고 해도 경제적 번영의 수혜가 모든 지역에 고르게 미치지 않기 때문에, 공간기반 접근 없이는 격차의 수렴을 기대하기 어려움.
- 반면, 장소기반으로 접근하는 지역정책은 사람과 장소의 불가분성을 강조하고 지역 간의 장소차별성에 주목하여 지역을 정책의 대상으로 삼음. 도시재생, 쇠퇴 및 낙후 지역개발, 공공임대주택 개발이 지역정책의 대표적인 예라고 할 수 있음.
- 장소기반의 지역정책은 지역발전을 도모하기 위해 고려해야 할 제도 및 거버넌스 이슈와 경제 지리적 현황과 관련된 요소들이 지역별로 큰 격차를 보인다는 것을 기저에 둠(McCann, 2013).
- 특히 OECD는 지역정책의 새로운 접근에서는 선도지역에서 낙후지역으로 자원을 이동시키거나 보조하는 제로섬(zero-sum)게임을 지향하고, 낙후지역 내 혁신사업 시행을 통해 지역 내 생산 및 성장 역량을 향상시키는 접근을 추구한다고 밝힘. 이를 위해서는 사람기반의 접근이 함께 통합되어야 한다고 명시하고 있음(Garcilazo et al, 2010)
- 세부적으로는 지역의 요소들의 이동성 증진을 위해서는 장소 간 격차를 인정하면서 기관 간에 거버넌스가 이루어져야 함을 강조함. 또한 인프라와 같은 물리적 자본과 사업지원, 네트워킹 시스템과 같은 비물리적 자본을 함께 고려하는 통합적인 발전 전략의 필요성을 강조함.
- 이처럼 지역개발 정책 및 사업이 추진되는 지역에서 발생하는 사회적 약자에 대한 경제 및 사회적 배제는 결국 지리·공간적 배제와 상호 불가분한 관계이며, 공간기반의 접근 없이 신고전경제학파가 주장하는 사회정책만으로는 불균등이 해소되는 것은 불가능함.
- 따라서 사회정책과 지역정책이 이분화되어 설계될 경우 두 정책 모두에서 목표를 효과적으로 달성하기 어려우므로, 사람을 중심에 둔 사회정책과 공간기반의 지역정책이 결합하여 통합적 접근의 사업을 개발하고 추진해야 함.
- 사회정책의 경우, 지역적 차이를 고려하는 사람기반의 정책 설계를 통해 사회정책의 지역화가 이루어져야 함.
- 개인의 자원 차이 위주의 접근을 지양하고, 지역 간 약자의 역량과 자원 차이를 심화시키는 지역적 차이를 함께 고려하여 차별적 영향을 최소화하려는 노력이 필요함.
- 주거 급여, 교통 급여, 새로운 공동체 적응에 대한 지원과 같은 정책들과 같이 모빌

리티의 자유를 높이는 것에 기여하는 사회정책의 설계가 이에 해당함.

- 지역정책 또한 기존의 지역 정책에서 소외되었던 사회적 약자들을 대상으로 하는 지역정책을 설계함으로써 지역정책의 사회화가 필요함.
 - 장소기반의 접근의 정책 혜택이 지역 내 모든 개인에게 균등하게 영향을 미치기 어려운 상황에서는 정책에서 소외된 개인이 처한 지역사회적 조건과 개인적 자원을 함께 고려한 사회적 약자의 안녕에 대한 역량 접근이 필요함.
 - 사회적 약자의 눈높이에서 지역적 과제를 해결하고 그들 역량의 확대를 위한 지역적 조건을 갖추기 위한 노력이 함께 이루어져야 포용적 지역정책으로서 의미가 있음(박인권, 2018).
- 기존의 지역정책이 물리적 개발에 집중되어 있었다면, 지역정책의 사회화를 통하여 커뮤니티의 발전에 기여할 수 있는 지역정책의 우선순위 재설정이 필요함.
 - 지역 내 물리적 인프라 개발보다는 사회적 약자의 역량을 강화할 수 있는 지역 내 사회·경제·문화적 조건의 형성에 초점을 두어야 함.
 - 지역 기반 고용의 기반이 될 수 있는 지역 인재 육성, 사회관계 복원을 위한 커뮤니티 활동 지원, 사회활동 지원, 저렴 주거 및 활동 공간 형성, 공유지(common)의 확보 등이 지역정책과 사회정책을 결합함으로써 지역사산 형성 및 활성화를 지원하는 노력이라고 할 수 있음.
- 이에 앞으로는 지역사회를 ‘평균적’ 지역주민이 아닌 다양한 이질적 구성원으로 이뤄진 공간임을 인식하고, 지역사회에서 배제되기 쉬운 사회적 약자의 관점에서 지역 간 격차와 균형발전의 문제를 바라보아야 할 필요가 있음.
 - 변화된 시대에 맞는 지역균형발전 정책은 지역 내부의 이질성에 주목하고, 지역발전의 혜택이 미치지 못하는 소지역과 사회적 약자들을 위한 사회적 포용 정책과 결합되어야 하며, 이들의 관점에서 지역의 균형을 이루기 위한 정책을 개발해야 함(박인권, 2018).
 - 특히 지역사회 전체의 평균적 역량보다는 최소한의 역량을 지닌 사회적 약자의 역량에 주목하여 지역개발로 인해 이들이 겪는 차별적 영향을 살펴보아야 하며, 이를 체계적으로 분석, 평가하기 위해서는 제도적 차원의 접근이 요구됨.

2.3. 지역사회영향평가제도의 개념과 필요성

1) 지역사회영향평가제도의 개념

- ‘지역사회영향평가제도’란 국가 또는 지방자치단체가 관여하는 행위가 지역사회에 미치는 영향을 사전에 종합적으로 진단하고 분석하여 그 부정적 영향을 최소화하는 대응방안을 마련하고, 사후적으로 지역사회에 대한 영향을 지속적으로 모니터링하고 환류하는 일련의 계획과 과정, 그리고 그 평가의 결과를 보여주는 체계적인 평가제도라 할 수 있음.
- 특히 지역사회에서 배제되기 쉬운 빈민, 저학력자, 여성, 장애인, 고령자 등의 사회적 약자에 미치는 차별적 영향과 지역공동체에 미치는 부정적 영향에 주목하여, 이를 사전에 체계적으로 평가하고 진단함으로써 지역 내부의 계층간 불균형에 대응하고, 지역사회 내 갈등 등의 부정적 요소를 최소화할 수 있을 것으로 보임.
- 먼저 지역사회영향평가의 대상이 되는 행위에는 지역사회에 영향을 미치는 지역개발 관련 법령, 자치법규, 정책, 계획과 공공 및 민간부문에 의해 추진되는 각종 개발사업이 모두 포함될 수 있음.
- 국토 및 지역개발 관련하여 국가나 지방자치단체 또는 공공기관에 의해 제정된 법령이나 자치법규(조례, 규칙/규정), 그리고 이를 집행하기 위해 수립된 정책이 평가의 대상으로 고려됨.
- 또한, 국가균형발전 5개년계획, 국토종합계획, 도시기본계획 등 국토 및 지역개발 관련한 중장기적·지침적 성격의 계획, 그리고 주거환경개선사업, 재개발·재건축사업 등의 정비사업, 도시재생사업 등 공공과 민간부문에 의해 추진되는 각종 개발사업이 평가의 대상임.
- 그밖에도 지역사회에 갈등을 유발하거나 지역공동체의 통합을 촉진할 것으로 예상되는 정책이나 사업, 즉 지역사회영향평가가 필요하다고 생각되는 정책이나 사업을 평가의 대상으로 고려할 수 있음.
- 지역사회영향평가제도는 평가대상의 성격에 따라 전략적 의사결정 단계에서 사전적으로 이뤄지는 ‘전략지역사회영향평가’와 구체적 사업단계에서 이뤄지는 ‘지역사회영향평가’를 모두 포괄하는 제도임.
- 전략지역사회영향평가는 의사결정의 상위단계인 정책·계획 단계에서 지역사회에 미칠 수 있는 영향을 사전에 평가하는 전략적 성격의 영향평가단계로, 여기에는 국토 및 지역개발 관련한 상위단계의 정책이나 중장기적·지침적 성격의 계획이 평가의 대상으로 고려됨.
- 지역사회영향평가는 의사결정의 사업단계에서 지역사회에 미치는 영향을 종합적으로

로 평가하는 단계로, 이 단계에서는 도시정비사업과 도시재생사업 등 국토 및 지역 개발을 위해 추진되는 사업이 평가의 대상임.

- 현재 이와 유사한 영향평가제도로는 환경에 미치는 영향을 평가하는 제도인 환경영향평가제도가 있으며, 평가의 대상에 따라 정책 및 계획결정 단계에서 이뤄지는 평가로 '전략환경영향평가'와 구체적 개별 사업에 대해 이뤄지는 '환경영향평가'로 구분됨.
- 환경영향평가가 개발사업의 시행과정에서 나타날 수 있는 환경영향을 미리 예측·분석하여 환경에 미치는 영향을 최소화하는 제도인 것처럼 지역사회영향평가도 지역사회에 직·간접적으로 미치는 전반적인 영향을 체계적으로 진단하고 종합적으로 평가하는 제도로 이해될 수 있음.
- 세부적으로 사전적 평가인 전략환경영향평가가 정책계획 및 개발기본계획을 대상으로 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때 환경보전계획과의 부합 여부를 확인하고, 그에 대한 대안을 설정 및 제시하는 것처럼 '전략지역사회영향평가'도 국토 및 지역개발 관련한 상위계획을 수립할 때 지역사회에 직·간접적으로 미치는 영향을 종합적으로 검토하여 해당 계획의 적정성 등을 평가하는 단계를 의미함.
- 또한, 환경영향평가가 사업계획이 확정된 이후 실시단계에서 시행하는 사후적 성격의 영향평가 단계이듯이, 마찬가지로 '지역사회영향평가'도 계획이 수립된 이후 사업단계에서 시행되는 각종 개발사업의 직·간접적 영향을 지속적으로 모니터링하고 분석하여 종합적인 대응방안을 마련하기 위한 영향평가 단계임.
- 본 연구에서는 지역사회영향평가제도의 도입을 통해 지역개발과 관련한 정책과 사업이 지역사회에 미치게 될 혹은 미치는 영향을 종합적으로 진단하고 평가함으로써 지역의 갈등을 유발하거나 통합을 저해하는 부정적 요인들을 방지 또는 최소화하고, 궁극적으로 이에 대한 적극적인 대안이나 해결책을 제시하는 것을 목적으로 함.
- 특히 이러한 정책이나 사업의 추진이 지역의 구성원이나 지역공동체에 미치는 부정적 영향뿐만 아니라, 지역사회에서 배제되기 쉬운 빈민, 저학력자, 여성, 장애인, 고령자 등의 사회적 약자에 미치는 차별적 영향에 주목하고자 함.
- 지역개발에 따른 영향은 지역사회에 속한 개개인의 역량에 따라 그 영향의 정도가 다르게 나타날 수 있는데, 상대적으로 높은 사회·경제적 결핍이나 부족, 박탈 등을 경험하는 사회적 약자는 개발사업의 추진으로 인해 변화하는 지역 여건에 대응할 수 있는 역량이 낮으므로 더욱 취약할 수밖에 없으며, 오히려 이들의 생활여건을 더욱 악화시킬 가능성이 높기 때문임.
- 더욱이 지역발전으로 인한 혜택이 균등하게 분배되지 않으면서 지역 내 계층 간 격차나 갈등이 점차 심화되고 있는 상황임을 고려할 때, 향후 이들이 겪는 차별의 부

정적인 영향은 더욱 커질 것으로 예상됨.

- 따라서 사회적 약자의 관점에서 지역개발이 이들에게 미치는 차별적 영향에 주목하여, 이를 사전에 체계적으로 진단하고 평가할 때 지역 내부의 계층 간 불균형에 대응하고, 지역사회 내 갈등 등의 부정적 요소를 최소화할 수 있으며, 궁극적으로는 지역사회의 해체와 붕괴를 방지함으로써 지역사회의 통합을 유도할 수 있을 것으로 보임.
- 이러한 점에서 지역사회영향평가제도는 지역개발에 대한 정보를 정책결정자에게 제공함으로써 정책결정자가 지역사회를 위한 더 나은 결정을 할 수 있도록 영향을 주고자 하는 목적을 가지며, 이를 통해 포용적 균형발전의 일환으로서 이를 실현하기 위한 제도적 기반이 마련될 수 있을 것으로 기대됨.

2) 지역사회영향평가제도의 필요성과 기대효과

- 앞서 살펴본 바와 같이 지역개발 정책 및 사업에 의해 발생하는 주민들의 피해, 분배적인 측면의 불평등 문제가 심각한 수준임.
- 해당 지역주민들의 내몰림 현상, 재개발 혹은 정비된 구역으로 다시 재정착되지 못한 원주민들, 도시의 재생을 위해 공적 자금의 투입되었으나, 임대료가 상승하여 지역 영세상인들을 몰아내고 대규모 자본으로 대체되는 등 다양한 부작용이 생겨남.
- 이러한 문제들은 지역개발이 공간적, 물리적 환경개선에만 집중되고 지역민 중에서도 특히 사회적 약자인 영세임차인들, 즉 낮은 모빌리티를 갖는 이들에 대한 정책적 대안 없이 지역 토지주(임대인)에 의해 사업의 합의가 이루어지고 추진되기 때문임.
- 재개발 지역은 실제 임차인들이 지역주민인 경우가 많으나 이들은 사업시행인가단계에서 개발에 대한 정보를 알게 되는 경우가 많아 사업계획에 반대하거나 의견 제안 기회가 거의 없으며, 실태조사 및 의견수렴도 매우 소극적이어서 실효성이 없음 (조공장 외, 2011).
- 사업추진에 있어서 정보의 공유가 원활하게 이루어지지 못하는 것 역시 지역주민들의 정착을 방해하는 주요요인임. 특히 사업의 동의 단계에서 주민들이 감당해야 할 비용에 대해 투명하게 공개하지 않은 채 동의 절차만 진행하는 경우가 많은 영세한 가옥주는 사업 진행단계에서 부담해야 할 비용이 너무 높아 다른 지역으로 내몰릴 수밖에 없음.
- 공적자금이 투입되는 도시재생 뉴딜사업 및 선도사업의 경우, 지역의 임차 상인들의 내몰림 현상이 발생하지 않도록 자체적으로 규약을 만들도록 하고 있으나, 법적 구속력이 없어 한계가 있음.

- 지역개발로 인해 발생하는 주민들의 직접적인 피해 이외에도 사회적 갈등의 문제는 공동체 와해, 갈등 확대로 인한 사회적 비용증가(사업지연, 분쟁 등)로 이어지고 있음.
- 백사마을은 2009년 주택재개발 정비사업구역으로 현재까지 개발에 대한 구체적인 협의가 이루어지지 못한 채 현재까지 사업이 지연되고 있음. 이로 인해 공공-지역 주민들 간의 갈등은 첨예하게 대립되었고, 지역주민들마저 개발계획에 따라 분리되어 분쟁까지 일어나게 됨.
- 특히 재개발 구역으로 지정된 이후 임대인이 주택에 대한 수리를 미루고 해당 지역에서 환경 정비를 소홀히 하고 있어 영세한 입주주민들의 주거환경은 더욱 열악해지고 있음. 결국 갈등이 지속되면서 가장 약자인 영세 세입자들에게 피해가 가고 있으나, 현실적인 대안은 마련되고 있지 못함.
- 이러한 문제는 지역 간의 불평등 문제로도 이어지고 있음. 2000년대 중반 전국의 균형발전을 위해 주요 거점에 혁신도시를 건설하였음. 그러나 혁신도시의 건설지역의 원도심의 인구, 경제유출로 인한 원도심 쇠퇴가 심각한 문제로 대두되었고, 원도심을 재생시키기 위한 도시재생 사업이 계획됨.
- 도시재생사업으로 인한 사회적 갈등의 주체와 시점의 연구결과에 따르면, 갈등의 주체는 공공-민간에서 가장 많이 나타났고, 그 시점은 사업의 초기단계에 집중되고 있음을 보였음(임미화 외, 2019; 한성수, 2015). 이는 사업을 계획하고 추진하는 주체인 공공이 주민들과의 충분한 협의, 논의의 과정이 없이 일방적으로 추진함으로써 갈등이 확산되고 사업이 지연되는 등의 부정적 영향으로 나타남.
- 지역개발 사업에 의해 발생하는 문제점들은 사업의 초기단계에서 사전적이고 예방적 접근을 필요로 하고 있음.
- 도시재생사업 주거환경정비사업, 도시재생뉴딜, 선도사업에서 발생하는 대부분의 갈등은 사업의 계획단계에 가장 집중적으로 발생하는데, 이는 사업입지, 계획의 단계에서 이해관계자, 지역민들과의 협의 및 논의가 충분히 이루어지지 않은 상황에서 정부의 일방적인 사업계획 발표에 의한 것임.
- 특히 사회적 약자에 대한 충분한 대안이나 대책이 마련되지 않았을 뿐 아니라, 소통의 창구나 정보의 제공도 원활하게 이루어지지 못했기 때문임.
- 지역개발 사업에 따라 사회적 갈등이 문제점으로 제기되면서 도시재생 특별법에 의한 뉴딜사업, 선도사업에서는 이에 대한 관리방안을 제안하도록 하고 있으나, 갈등의 주요 발생 시점과 갈등의 주체가 주로 사업초기(계획과 시행) 단계에서 공공-민간에서 주로 발생한다는 기존의 연구결과로 비추어 볼 때, 사전적 예방적 차원에서의 관리방안이 요구됨.

- 지역개발로 인해 발생하는 문제, 갈등을 해결하기 위해 제도적 방안을 마련하기도 하였으나, 현재의 제도적 방법 등으로는 한계가 있음.
- 환경영향평가는 정책, 계획, 프로그램, 개별사업에서 환경에 영향을 미칠 수 있는 영향을 종합적으로 예측하고 분석·평가하여 부정적 영향을 사전에 저감하고자 하는 수단으로 도입되었음.
- 전략환경영향평가는 정책의 계획에서 각 사업의 계획의 적정성, 입지의 타당성만을 다루며, 개별사업을 대상으로 하는 환경영향평가에서는 사회·경제환경 분야에서 인구, 주거, 산업부문의 영향을 평가, 부정적 영향의 저감방안을 마련토록 하고 있으나, 환경영향평가 내에서 사회·경제환경 분야가 다루고 있는 부분이 지역개발에서 발생하는 부정적 영향, 갈등을 포괄하기에는 한계가 있음.
- 평가항목의 문제뿐 아니라, 관련 이슈를 다루기 위한 주민의 참여 확대, 논의의 시기, 거버넌스의 구성, 논의 주제(사업 추진에 대한 전반적 논의가 필요하나, 현행에서는 사후 발생 문제에 대한 저감방안을 논의) 등의 차원에서 볼 때, 환경영향평가 내에서 이를 포괄하기에는 어려움.
- 도시재생 특별법에 의한 뉴딜·선도사업의 제안서 평가항목에서는 갈등관리라는 부분이 있으나 개발 이후에 발생하는 부정적 영향을 관리하는 사후적 관리 성격이 강함.
- 현재 각종 지역개발 관련 정책과 사업이 지역사회에 미치는 영향을 파악할 수 있는 체계적인 평가제도가 갖추어져 있지 않아 지역 내부의 계층간 불균형에 대응하여 정책 및 사업 추진에 따른 사회갈등과 사업지연 등의 부정적 외부효과를 최소화하면서 지역역량을 강화할 수 있는 제도적 장치가 필요함.
- 사례들을 통해 살펴본 결과, 지역개발의 과정에서 이해관계자들 간의 충분한 합의, 논의의 단계가 생략되어 왔으며, 사회적 약자를 위한 대안, 대책이 부재했음을 확인할 수 있었고, 이는 심각한 사회적 갈등을 야기하고 불필요한 비용을 증가시킴.
- 지금까지의 지역개발은 중앙정부가 주도하는(top-down) ‘평균적 평등’을 기준으로 삼았고 이는 국민의 누구도 만족시키지 못한 자원 낭비, 기회의 낭비, 자원의 낭비를 초래했다고 보았음(소진광, 2016).
- 또한, 지역발전의 목표를 지역민들이 스스로 확인하고 관련된 이슈, 예측, 대안(계획) 마련에 이르는 일련의 계획과정을 모든 이해당사자들이 공유할 필요가 있으며 이러한 과정은 공공재의 공급과잉을 방지하고 자원의 최적화를 가능케 한다고 보았음. 결국, 모든 당사자가 소통하고 결정하고 과정을 공유하는 거버넌스, 협치(Governance) 방식을 통해 지역개발이 이루어져야 할 필요가 있다고 봄(소진광, 2016).

- 그러나 현재의 제도적 장치들로는 사업의 계획(초기)단계에서 공공-민간에서 발생하는 갈등, 문제점들을 해결하기 위한 거버넌스를 구성하고 운영하는데 한계가 있음. 사전적이고 예방적으로 대안을 마련할 수 있도록 이해관계자들 간의 협의를 유도하는 제도적 장치가 필요함.
- 이에 지역사회영향평가제도의 도입을 통해 지역개발과 관련한 크고 작은 사업단위에서 부정적 외부효과 및 사회적 갈등을 사전에 예방하고 관리할 필요가 있음.
- 지역사회영향평가제도가 도입되어 지역개발 관련 각종 정책과 사업의 수행과정에서 유발되는 부정적인 영향을 사전에 다각적으로 진단하고 이를 저감하기 위한 방안을 계획에 반영한다면 다양한 긍정적 기대효과를 거둘 것으로 기대됨.
- 지역공동체의 해체 및 약화, 사회적 약자의 배제 및 소외 등 지역개발 관련 정책 및 사업이 지역사회에 미치는 각종 부작용을 최소화할 수 있을 것임.
- 지역사회영향평가를 통해 정책과 사업의 이해관계자 간에 발생하는 갈등이 예방, 완화 혹은 해소될 경우, 적은 갈등회피비용의 투입만으로도 갈등의 사회적 비용을 줄일 수 있으므로 궁극적으로는 사업에 소요되는 시간적·금전적 비용이 절감될 수 있음.
- 정책 및 사업의 종류, 시행 여건 및 이해관계에 따라 특정 집단(특히 사회적 약자)이 어떤 영향을 받는지에 대한 데이터 및 근거자료 생산이 가능하며, 이는 향후 관련 정책의 결정이나 사업에서의 부작용 해소방안 수립에 있어서 근거가 될 수 있음.

3. 국내 관련 평가제도의 의의와 한계

본 장은 국내에서 시행되고 있는 관련 영향평가제도인 환경영향평가, 인권영향평가, 성별영향평가, 갈등영향분석에 대하여 고찰하고 그 의의 및 한계를 평가함. 국내 관련 평가제도의 시사점은 크게 1) 지역사회에 대한 영향을 대상으로 하는 체계적인 평가제도 부재, 2) 법적 구속력 및 실효성 결여, 3) 평가의 공정성 미흡으로 정리될 수 있으며, 이는 지역사회영향평가 제도의 설계에 반영하도록 함.

3.1. 환경영향평가

1) 환경영향평가의 개요

- 환경영향평가란 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA), 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA) 등 정책 계층구조와 관계있는 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program), 사업(Project)이 환경에 미칠 영향을 종합적으로 예측하고 분석·평가하는 과정임.



[그림 3-1] 환경평가의 계층구조

(자료: 환경영향평가 정보지원시스템(<https://www.eiass.go.kr/>))

- 2011년 이전 운영되었던 「환경정책기본법」의 '사전환경성검토'와 「환경영향평가법」의 '환경영향평가' 제도가 동일 목적의 사전 협의 제도임에도 불구하고 각각 운용되고 있어 처리절차가 복잡하고 적용에 일부 혼선도 있는 등의 문제점이 나타남.
- 현재 우리나라는 2012년 7월 22일부터 전면 시행에 들어간 「환경영향평가법」에 따라 두 제도를 통합하여 '전략환경영향평가', '환경영향평가', '소규모환경영향평가'로 나누어 진행하고 있음(<표 3-1>).

<표 3-1> 환경영향평가의 종류와 정의

환경영향평가 (대규모 개발사업)	전략환경영향평가 (정책계획, 개발기본계획)	소규모 환경영향평가 (소규모개발사업)
환경에 영향을 미치는 실시 계획·시행계획 등의 허가, 인가, 승인, 면허 또는 결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사, 예측, 평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거, 감소시키는 방안 마련	환경영향평가법에 의해 환경에 영향을 미치는 상위 계획을 수립할 때에 환경보전 계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토	환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사, 예측 평가하여 환경보전 방안 마련

(자료: 환경영향평가 정보지원시스템(<https://www.eiass.go.kr/>))

(1) 환경영향평가 도입배경

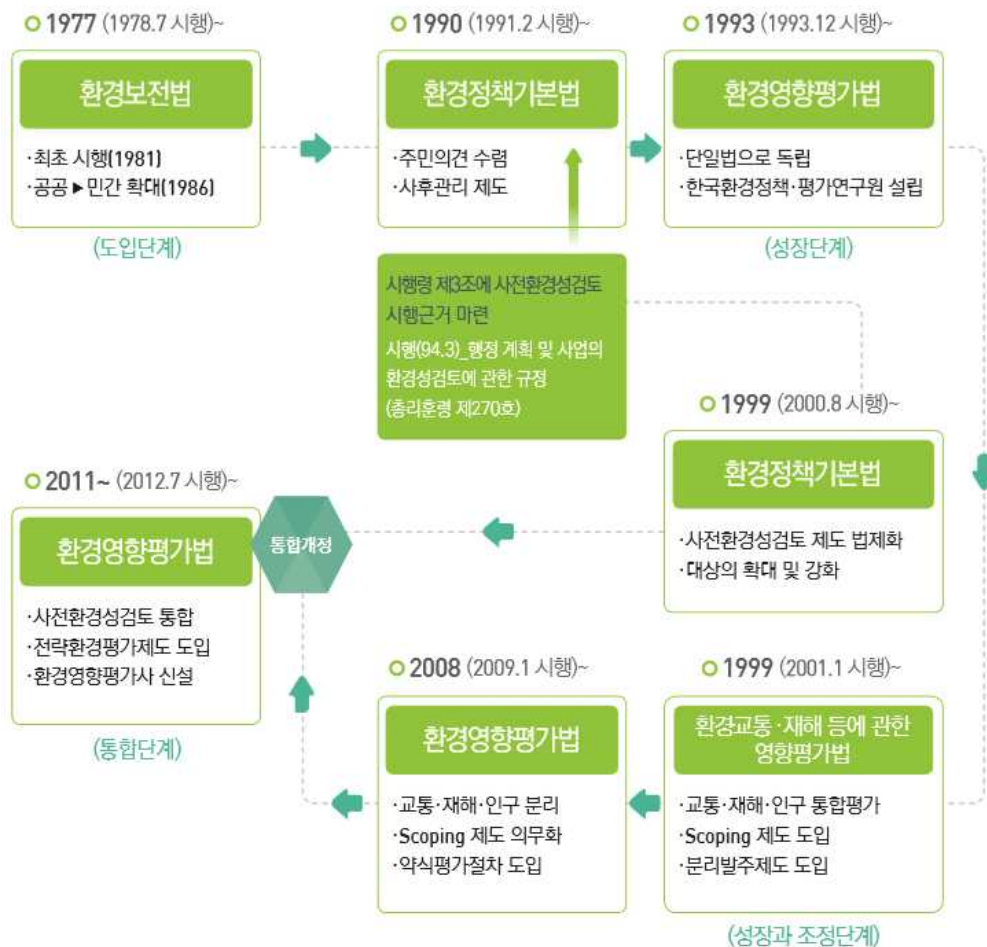
- 환경영향평가는 개발사업이나 중요한 개발 프로그램의 시행과정에서 나타날 수 있는 환경영향을 미리 예측·분석하여 환경에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 저감 방안을 강구하는 예측 기법임(환경부, 2016).
- 과거의 환경정책은 환경오염 방지시설 설치, 배출허용기준 설정 등 사후관리의 해결방식에 치중되었으나 다양하고 복잡한 환경문제의 발생으로 사전 예방적 정책수단이 필요하게 됨(환경부, 2016).
- 1970년대 급격한 산업화의 진행과 국토개발로 인해 심각한 환경오염과 지역간 불균형 문제가 대두되었고, 국토의 균형개발과 환경오염의 대책을 사전적으로 협의하기 위하여 1977년 「환경보전법」에서 환경영향평가제도의 도입근거를 마련함.
- 「환경보전법」에서는 ‘사전협의’로 도시개발, 산업단지의 조성, 에너지개발 등 환경에 영향을 미치는 계획에 관해 미리 보건사회부장관과 협의할 것을 규정하였으며, 1981년에는 중앙정부기관이 행하는 사업의 10개 분야사업에 대해 시행하기 시작함.
- 환경영향평가법의 목적(제1조)은 ‘환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할때에 해당계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전 방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함’으로 규정하고 있음.

(2) 환경영향평가 발전과정

- 1977년 「환경보전법」의 제정으로 ‘환경영향평가’가 최초로 도입되었으며, 도시개발이나 산업입지의 조성, 에너지개발 등 환경에 영향을 미치는 계획에 관해 미리

보건사회부장관과 사전에 협의할 것을 규정함.

- 1981년 3월부터 실질적으로 시행되기 시작했는데, 초기에는 중앙정부기관이 행하는 도시지역 개발사업, 공업단지 조성, 에너지개발, 항구 및 공항건설, 도로와 철도 및 지하철 건설 등 10개 분야에 우선적으로 실시하였고 시범적 성격이 강했음.
- 이후 공기업으로 대상 확장하였으나 구체적인 사업계획 이전에 실시하여 사실상 무의미하였다고 평가되었고, 오히려 영향력 없이 행정적 절차로만 인식되었음.
- 1986년 대상사업을 공공사업에서 민간사업으로 확장되면서 대상사업으로 관광사업이 포함되는 등 영역이 확장되어 가는 듯 보였으나, 환경청장이 필요 조치를 요구하더라도 구속력이 없어 한계가 존재하게 됨.



[그림 3-2] 환경영향평가제도의 발전
 (자료: 환경부(2016))

- 환경영향평가는 1990년 제정된 「환경정책기본법」(1991.02 시행)에 의해 관리되기 시작했는데, 특히 주민의견을 수렴하도록 법이 개정되었고, 환경영향평가의 평가조치가 사업 이후에 제대로 관리되고 있는지를 조사하는 사후관리제도도 규정됨.

- 기존에는 사업계획 이전에 시행됨에 따라 구체적 조치나 대안을 마련하기에는 한계가 있었으나, 「환경정책기본법」 시행령 제3조에 따라 행정계획 및 사업에 대한 사전환경성검토 시행근거가 마련됨.
- 그러나 환경처와의 협의내용 이행 촉구에 관한 구속력이 없고, 평가대상도 매우 제한적이라는 한계가 존재함.
- 1993년에는 「환경영향평가법」(1993.12 시행)으로 환경영향평가가 단일법으로 독립하게 되면서 평가대상이 15개 분야로 확대되었으며, 전문적인 평가기관인 ‘한국환경정책·평가연구원’이 설립되면서 환경영향평가에 대한 전문성을 확립함.
- 1999년에는 환경·교통·재해·인구 등에 대한 각각의 영향평가를 통합하는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」을 제정하였으며, 정부는 통합영향평가서 작성을 통해 영향평가의 효율성 제고하고자 하였음.
- 그러나 환경부에서 제시하는 환경영향평가의 항목이 일부 사업에는 적절하지 않거나 무의미한 경우가 발생하게 되면서 평가항목을 사전에 협의하여 ‘선택과 집중’을 할 수 있도록 하는 환경영향평가항목·범위확정(Scoping)제도 도입하였고, 이를 통해 구체적인 저감, 대안을 마련하고 사업자에게는 시간적·비용적 효율성을 제고하도록 하였음.
- 또한 분리발주제도를 도입하여 환경영향평가를 전문적으로 수행할 수 있도록 법제화함.
- 1999년에는 기존에 국무총리훈령에 근거를 두고 시행되던 사전환경성검토¹²⁾ 제도를 「환경정책기본법」 개정(2000년 8월 시행)을 통해 법률에 근거를 두도록 제도화하였으며 대상을 확대하고 강화하였으나, 환경영향평가와 유사한 성격을 가지는 사전평가제도라는 점에서 이분화되는 한계를 보임.
- 2008년에는 「환경영향평가법」이 다시 별도로 분리¹³⁾되면서 평가기준이 강화되었는데, 특히 범위확정제도가 의무화되었고, 환경영향이 적으면서 「환경영향평가법 시행령」에서 규정된 사업인 경우 평가계획서심의위원회의 심의를 거쳐 간이화된 환경영향평가를 실시할 수 있는 ‘약식평가절차’를 도입함.
- 평가의 기준이 환경오염 저감에서 지속가능평가로 전환되었으며, 온실가스항목도 추가되었음.

12) 사전환경성검토는 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 입지의 타당성 및 주변 환경과의 조화여부, 환경친화적인 대안을 제시하고자 계획 초기단계에서 환경에 미치는 영향을 검토하기 위한 제도임. 기존 환경영향평가에서 지적된 평가의 시점을 개발계획 확정 이전에 환경성을 고려할 수 있도록 함. 이를 통해 환경영향평가에서 개선하기 어려운 상위계획에서의 입지 타당성, 주변 환경과의 조화 여부를 검토하고 합리적인 대안을 모색할 수 있게됨.

13) 교통영향평가는 「도시교통정비촉진법」의 교통영향분석 및 개선대책으로 변경되었고, 재해영향평가는 「자연재해대책법 시행령」의 사전재해영향성검토 협의제도로 대체됨. 인구영향평가는 완전폐기되었음.

- 2011년에는 「환경영향평가법」(2012년 7월 시행)에서 '사전환경성검토'를 통합 개정하면서 '전략환경평가제도'와 '소규모환경영향평가'가 도입되었고, 전문인력을 양성하는 환경영향평가사 제도가 도입됨.

2) 주요 평가 내용

(1) 전략환경영향평가

- 기존 환경영향평가제도는 대부분의 사업계획이 확정된 후 실시단계에서 주로 오염물질의 저감 등 환경 훼손을 최소화하는 데 있으므로 계획의 적정성 및 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향 등 근본적인 친환경적 개발 유도에 한계가 있음.
- 특히 타당성조사 단계에서 환경적 측면에 고려되지 않아 계획이 연장된 이후의 사업 실시단계에서 환경영향평가 시 사업의 지연, 취소 등으로 인한 사회문제와 경제적 손실(동강댐, 사패산, 천성산 등)을 초래하게 됨.
- 이러한 한계를 극복하기 위해 의사결정의 상위단계인 정책·계획·프로그램(Policy·Plan·Program) 단계에서 미리 환경에 미칠 수 있는 영향에 대한 전략적 접근이 요구되었으며, 이러한 영향을 평가하는 과정을 전략환경영향평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)라 함.
- 1999년에 법제화된 「환경정책기본법」의 사전환경성검토에 해당함.

① 평가대상

- 전략환경영향평가의 평가대상은 정책계획과 개발기본계획, 그리고 기타 행정계획으로 구분됨.
- 정책계획은 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발과 보전에 관한 기본방향이나 지침을 제시하는 계획이며, 총 9개 분야의 33개 계획을 대상으로 규정하고 있음.
- 개발기본계획은 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획이나 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획임.
- 개발기본계획에는 도시개발(도시개발구역지정, 도시·주거환경정비기본계획, 공공주택지구의 지정, 택지개발지구 지정 등), 산업입지, 에너지, 항만건설, 공항건설 등 총 16개 분야의 84개 계획(환경영향평가법 시행령 [별표 2])이 포함됨.

- 2016년에는 전략환경영향평가에 대한 시행령 개정이 이루어지면서 평가 대상계획의 추가 또는 제외 여부를 결정하는 스크리닝(screening) 제도를 도입함.
- 사업의 내용을 가장 잘 알고 있는 계획 수립 부처가 주기적으로 일정 기준¹⁴⁾에 따라 1차적으로 검토하고, 전문가 의견청취, 환경부 장관과의 협의를 거쳐 전략환경영향평가 대상계획의 추가 또는 제외 여부를 결정하는 방식임.
- 다른 계획에서 실시한 전략환경영향평가와 내용이 중복되는 등 동일한 평가가 시행된 것으로 볼 수 있는 경우 해당 계획의 평가를 생략할 수 있는 제도인 티어링(Tiering) 제도를 도입함.

<표 3-2> 정책계획 평가대상(환경영향평가법 시행령 [별표 2])

구분	정책계획의 종류
도시의 개발	수도권 대기환경관리 기본계획/ 실내공기질 관리기본계획
항만의 건설	연안통합관리계획/ 연안정비기본계획
도로건설	국가기간교통망계획/ 대도시권 광역교통기본계획
수자원의 개발	물 재이용기본계획/ 대권역 물환경관리기본계획/ 지하수관리기본계획/ 유역하수도정비계획/ 수자원장기종합계획/ 수변구역관리기본계획 (한강수계, 낙동강수계, 금강수계, 영산강·섬진강수계)
관광단지의 개발	관광관리기본계획/ 권역별관광개발계획/ 온천발전종합계획/ 공원녹지기본계획/ 생태·경관보전지역관리기본계획/ 시·도 생태·경관 보전 지역관리계획
산지 개발	사방사업 기본계획/ 산림기본계획/ 산림문화·휴양기본계획/ 산촌진흥기본계획/ 전국임도기본계획
특정지역의 개발	농어촌 정비종합계획/ 농업생산기반 정비계획 / 지역개발계획
폐기물·분뇨·가축분뇨 처리시설의 설치	자원순환기본계획/ 축분뇨관리기본계획
에너지개발	전력수급기본계획

14) 전략평가 실시여부 결정 시 고려사항(제10조의 2 제1항) : ① 계획에 따른 환경영향의 중대성, ② 계획에 대한 환경성 평가의 가능성, ③ 대상계획이 다른 계획 또는 개발사업 등에 미치는 영향

<표 3-3> 개발기본계획 평가대상(환경영향평가법 시행령 [별표 2])

구분	개발기본계획의 종류
도시의 개발	총공사비 500억 원 이상의 건설공사계획/ 혁신도시개발예정지구/ 도시·군관리계획/ 도시개발구역의 지정 및 개발계획(25만㎡ 이상)/ 재정비촉진지구(도시지역 외)/ 재정비촉진계획(도시지역 외)/ 도시·주거환경정비기본계획 및 정비구역의 지정(30만㎡ 이상)/ 도시첨단물류단지개발계획 및 도시첨단물류단지의 지정/ 공공주택지구의 지정/ 민간투자시설사업기본계획/ 역세권개발구역의 지정 및 사업계획/ 공동집배송센터개발촉진지구의 지정/ 택지개발지구의 지정 및 택지개발계획/ 기업형임대주택 공급촉진지구의 지정
산업입지· 산업단지 조성	공장의 건축이 가능한 지역의 지정/문화산업진흥지구의 지정/ 국가산업단지의 지정/ 일반산업단지의 지정/ 도시첨단산업단지의 지정/ 농공단지의 지정/ 재생사업지구 지정을 위한 재생계획/ 산업유치지역의 지정/ 외국인투자지역의 지정/ 단지조성사업이 포함된 협동화실천계획
에너지개발	전원개발사업 예정구역의 지정
항만의 건설	신항만건설예정지역의 지정/어촌종합개발사업계획/ 어항의 지정/ 항만기본계획/ 항만재개발사업계획/ 마리나항만의 사업계획
도로건설	농어촌도로기본계획/ 도로건설공사계획(고속도로제외)/ 도시교통정비 기본계획
수자원의 개발	댐건설기본계획
철도의 건설	도시철도기본계획/ 철도건설기본계획
공항·비행장의 건설	공항 또는 비행장의 개발에 관한 기본계획
하천의 이용 및 개발	소하천정비종합계획/ 하천기본계획
개간·공유수면 매립	공유수면매립 기본계획
관광단지의 개발	관광지등의 지정/ 온천공보호구역의 지정/ 온천개발계획/ 국립공원에 관한 공원계획의 결정/ 도립공원계획의 결정/ 군립공원계획의 결정
산지 개발	임업진흥계획/ 산촌개발사업계획/ 묘지 등의 수급 중·장기 계획/ 산림복지단지 조성계획
특정지역의 개발	경제자유구역개발계획 및 경제자유구역의 지정/ 농업생산기반 정비사업 기본계획/ 농어촌 생활환경정비계획/ 한계농지 등 정비지구의 지정/ 농어촌 마을정비구역의 지정/ 연구개발특구개발계획 및 특구관리계획/ 개발대상도서의 지정 및 사업계획/ 탄광지역진흥사업 추진대상지역의 지정 및 탄광지역진흥사업계획/ 지역개발사업구역의 지정/ 행정중심복합도시개발계획/ 주한미군기지 이전에 따른 평택시 국제화계획지구의 지정/ 특구의 지정 및 특구계획 / 제주광역시시설계획/ 친수구역의 지정 또는 사업계획/ 폐광지역환경보전계획/ 기업도시개발계획/ 새만금 광역기반시설설치계획/ 혁신도시 개발계획/ 도청이전신도시 개발계획/ 동·서·남해안 및 내륙권개발구역/ 접경특화발전지구 지정
체육시설의 설치	청소년수련지구의 지정
폐기물·분뇨· 가축분뇨 처리시설의 설치	폐기물처리시설의 입지 선정/ 건설폐기물 재활용기본계획/ 자원순환시행계획/ 공공폐수처리시설기본계획/ 수도권매립지환경관리계획
국방·군사시설의 설치	국방·군사시설사업계획/군사기지 및 군사시설 보호구역지정

② 평가항목

- 전략환경영향평가의 평가항목은 정책계획과 개발기본계획에 따라 구분할 수 있는데, 주로 상위계획과의 부합성, 공간적, 물리적 환경 측면에 집중되어 있음.
- 먼저 정책계획은 크게 환경보전계획과의 부합성, 계획의 연계성과 일관성, 계획의 적정성과 지속성을 평가하고 있으며 세부항목은 다음과 같음.

<표 3-4> 정책계획의 전략환경영향평가 평가항목(환경영향평가법 시행령 [별표 1])

평가항목	세부내용
1) 환경보전계획과의 부합성	가) 국가 환경정책 나) 국제환경 동향·협약·규범
2) 계획의 연계성·일관성	가) 상위 계획 및 관련 계획과의 연계성 나) 계획목표와 내용과의 일관성
3) 계획의 적정성·지속성	가) 공간계획의 적정성 나) 수요 공급 규모의 적정성 다) 환경용량의 지속성

- 개발기본계획의 평가항목은 계획의 적정성, 입지의 타당성 두 가지이며 세부내용은 다음과 같음.

<표 3-5> 개발기본계획의 전략환경영향평가 평가항목(환경영향평가법 시행령 [별표 1])

평가항목	세부내용
1) 계획의 적정성	가) 상위계획 및 관련 계획과의 연계성 나) 대안 설정·분석의 적정성
2) 입지의 타당성	가) 자연환경의 보전 (1) 생물다양성·서식지 보전 (2) 지형 및 생태축의 보전 (3) 주변 자연경관에 미치는 영향 (4) 수환경의 보전 나) 생활환경의 안정성 (1) 환경기준 부합성 (2) 환경기초시설의 적정성 (3) 자원·에너지 순환의 효율성 다) 사회·경제환경과의 조화성: 환경친화적 토지이용

③ 평가절차

- 전략환경영향평가는 먼저 관계행정기관이 계획을 구상하고 평가준비서 초안을 작성하여 공람 및 의견수렴의 기간 동안 주민, 관계기관의 의견을 수렴하는 절차를 거침.

- 관계행정기관은 평가준비서를 토대로 평가서를 작성, 환경부 및 지방환경관서의 검토, 협의, 의견을 반영하여 필요한 사항을 조치한 후, 조치 계획을 환경부에 통보하도록 규정하고 있음.
- 또한 전략환경영향평가는 시행령 제14조에 따라 평가서의 초안을 주민들에게 공람하도록 하고 공람 기간이 끝난 후 7일 이내에 의견 제출 및 공청회 개최 등을 요구할 수 있는데, 이러한 주민설명회 및 공청회 절차는 개발기본계획에만 해당하는 내용임.
- 이후 2016년 환경영향평가법이 개정되면서 전략환경영향평가 중 정책계획이 '행정예고'를 추진하게 되면서 「행정절차법」 상에 주민의견을 수렴할 수 있도록 하였으나, 평가절차 중 주민의 의견을 수렴하는 절차는 평가서 초안 단계에서 1회에 한해 보장될 뿐 이후 협의과정에서의 주민 참여방안은 매우 제한적임.
- 또한 이해관계자들이 해당 지역주민으로만 한정되어 있어 전략환경영향평가의 대상이 해당 행정기관의 주민 이외에도 영향권에 있을 수 있는 주민들을 배제하고 있다는 한계가 있음.



[그림 3-3] 전략환경영향평가의 유형별 평가 절차
(자료: 환경부(2016))

(2) 환경영향평가

- 전략환경영향평가제도가 정책 및 계획에 관한 사전적 영향평가라면, 환경영향평가는 실시계획, 시행계획 등에 대해 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 부정적인 영향을 제거하고, 저감방안을 마련하는 제도임.
- 환경영향평가는 계획 또는 사업이 특정 지역에 집중되는 경우 이에 대한 누적적 환경영향을 고려하도록 하고 있으며, 특히 어린이, 노인, 임산부, 저소득층 등 환경유해인자의 노출에 민감한 집단에게 미치는 사회·경제적 영향을 고려하여 실시하도록 「환경영향평가법」 제4조(환경영향평가등의 기본원칙)에서 규정하고 있음.
- 그러나 취약계층에 대한 사회·경제적 고려가 평가항목에 구체화되어 있지 않아 다수의 환경영향평가에서 사실상 반영되지 못하고 있음.

① 평가대상

- 현재 환경영향평가는 17개 분야의 총 80개 사업을 대상으로 규정하고 있으며, 주로 25만~30만㎡ 이상의 대규모 사업단위에 적용하고 있음(환경영향평가법 시행령 [별표 3]).

<표 3-6> 환경영향평가 대상 (환경영향평가법 시행령 [별표 3] 요약)

구분	사업의 종류 및 범위
1. 도시의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 25만㎡ 이상인 도시개발사업 • 30만㎡ 이상인 도시정비사업 • 도시·군계획시설사업(운하, 20만㎡ 이상 유통업무설비, 20만㎡ 이상 주차장, 15만㎡ 이상 시장) • 30만㎡ 이상 주택건설 및 대지조성사업 • 30만㎡ 이상 공공주택지구조성사업 • 20만㎡ 이상 유통단지개발사업 또는 공동집배송센터 조성사업 • 20만㎡ 이상 여객자동차터미널 설치공사 • 20만㎡ 이상 물류터미널 개발사업 또는 물류단지개발사업 • 30만㎡ 이상 학교의 설치공사 • 10만㎡ 이상 하수종말처리시설의 설치공사 • 20만㎡ 이상 마을정비구역의 조성사업 • 15만㎡ 이상 혁신도시개발사업 • 25만㎡ 이상 역세권개발사업
2. 산업입지·산업단지 조성사업	15만㎡ 이상의 산업단지 재생사업/ 중소기업단지조성사업/ 자유무역지역 지정/ 공장설립/공업용지조성사업/ 산업기술단지조성사업/ 연구개발특구 조성사업
3. 에너지개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 해저에너지 개발사업 • 에너지목적 광업개발사업 중 30만㎡ 이상 • 전원개발사업(1만kw 이상 발전소, 댐 및 저수지개발 수반시 3천kw 이상, 태양력·풍력·연료전지발전소 시설용량 10만kw 이상, 냉각수 활용한 해양소수력 발전소 3만kw 이상, 345Kv 이상 지상송전선 10km 이상,

	<p>765kv 이상 옥외변전소, 회처리장 30만㎡ 이상, 저탄장 5만㎡이상)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 전기사업(전원개발사업과 유사) • 집단에너지사업 발전시설용량 1만KW 이상) • 10만ℓ 이상 저유시설/ 10만ℓ 이상 석유비축시설/ 10만ℓ 이상 가스사업
4. 항만의 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> • 어항시설 건설사업 또는 어항개발사업(외곽시설 길이 300m 또는 3만㎡ 이상 공유수면매립, 계류시설 3만㎡ 이상 매립, 15만㎡ 이상 또는 3만㎡ 이상 매립) • 항만법에 의한 시설(외곽시설 300m 또는 3만㎡ 이상 공유수면매립, 계류시설 3만㎡ 이상 매립, 15만㎡ 이상 또는 3만㎡ 이상 매립) • 준설사업 면적 10만㎡ 이상 또는 준설량 20만㎡ 이상 • 신항만건설사업(어항시설과 동일) • 항만재개발사업 30만㎡ 이상 또는 외곽시설, 계류시설, 항만시설(어항시설과 동일) • 마리나항만의 조성(어항시설과 동일)
5. 도로건설사업	<ul style="list-style-type: none"> • 도로건설사업(4km 신설, 2차로 이상 10km 이상 확장, 신설과 확장→도시지역 폭 25m 이상, 고속국도, 지하도로, 자동차전용은 무관, 도시/비도시지역)
6. 수자원의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 댐 만수면적이 200만㎡이상 또는 총저수 용량2천만㎡이상 • 하구둑 만수면적 200만㎡이상 또는 총저수 용량2천만㎡이상 • 저수지·보 또는 유지(웅덩이)만수 면적 200만㎡이상 또는 총저수 용량 2천만㎡ 이상
7. 철도의 건설(도시 철도포함)	<ul style="list-style-type: none"> • 철도/고속철도 4km이상이거나 철도시설면적 10만㎡이상 • 도시철도 4km이상이거나 철도시설면적이 10만㎡ 이상 • 궤도(삭도길이 2km 이상, 궤도 4km 이상, 궤도시설 10만㎡ 이상)
8. 공항의 건설 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 육상비행장의 신설 / 길이가 500m이상인 활주로의 건설 / 공항 및 비행장개발사업 20만㎡이상
9. 하천의 이용 및 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 하천구역, 홍수관리구역에서의 하천 공사 중 공사구간이 하천중심길이로 10km 이상
10. 개간·공유수면 매립사업	<ul style="list-style-type: none"> • 무역항·신항만·자연환경보전지역 매립 3만㎡ 이상, 그 외 지역 30만㎡ 이상 • 간척사업 또는 개간사업 중 100만㎡ 이상
11. 관광단지의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 관광사업 30만㎡ 이상 • 관광지 및 관광단지 조성 30만㎡ 이상 • 온천개발사업 30만㎡ 이상 • 공원사업 10만㎡ 이상 • 유원지시설설치 10만㎡ 이상 • 공원면적합계가 10만㎡ 이상 / 공원시설 및 비공원시설면적 합계가 10만㎡ 이상
12. 산지 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 산지에서 시행되는 사업(묘지 등 25만㎡ 이상, 초지조성 30만㎡ 이상, 산지전용허가 20만㎡ 이상) • 임도설치(8km이상, 생태자연도 1등급 권역에서 임도 설치) • 산림복지시설 20만㎡ 이상
13. 특정지역의 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> • 1~12, 14~17사업 중 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 사업 • 지역개발사업 20만㎡ 이상 • 주한미군시설사업

	<ul style="list-style-type: none"> • 평택국제화계획지구 개발사업 • 평택시개발사업 • 행정중심복합도시 건설사업 • 경제자유구역개발사업 • 기업도시개발사업 • 친수구역조성사업
14. 체육시설의 설치사업	<ul style="list-style-type: none"> • 체육시설설치공사 25만㎡ 이상 • 경륜 또는 경정시설 25만㎡ 이상 • 청소년수련시설 30만㎡ 이상 • 청소년수련지구조성 30만㎡ 이상 • 경마장 설치 25만㎡ 이상
15. 폐기물·분뇨·가축분뇨 처리 시설의 설치사업	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물처리시설(매립시설 30만㎡ 이상 또는 용적을 330만㎡ 이상, 지정폐기물매립 5만㎡ 이상 용적 25만㎡ 이상, 소각시설 100톤/일 이상) • 처리용량 100㎡/일 이상의 분뇨처리시설, 가축분뇨처리시설·공공처리시설, 폐기물중간처분시설·재활용시설로서 음식물류 폐기물처리시설
16. 국방·군사시설의 설치사업	<ul style="list-style-type: none"> • 국방·군사시설 33만㎡ 이상, 골프장 25만㎡ 이상 • 군사기지의 비행장신설, 300m 이상 활주로 신설, 사업면적 20만㎡ 이상 • 군사시설 설치로 비행장신설, 300m 이상 활주로 신설, 사업면적 20만㎡ 이상 • 해군기지에서 시행되는 15만㎡ 이상, 공유수면 3만㎡ 이상 매립시설
17. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업	<ul style="list-style-type: none"> • 하천·홍수관리구역 내 채취사업(상수원보호구역 2만㎡ 이상, 상수원보호구역 5km 이내 5만㎡ 이상) • 산지에서 토석·광물채취 10만㎡ 이상 • 채석단지 지정 • 해안(육지 쪽 1km 이내, 바다쪽 10km 이내)에서 광물채취사업(단위구역 당 광물채취면적 강원·경북 2만㎡ 이상, 그 외 지역 3만㎡ 이상) • 골재채취예정지 25만㎡ 이상이거나 채취량 50만㎡ 이상 • 해안골재채취 25만㎡ 이상이거나 채취량 50만㎡ 이상 • 골재채취단지의 지정

② 평가항목

○ 환경영향평가의 평가 분야는 6개 분야로 각 세부평가항목에 따라 평가함.

<표 3-7> 환경영향평가 평가 항목(환경영향평가법 시행령 [별표 1])

평가분야	세부평가항목
가. 자연환경생태분야	동·식물상/ 자연환경자산
나. 대기환경분야	기상/ 대기질/ 악취/ 온실가스
다. 수환경분야	수질/ 수리·수문/ 해양환경
라. 토지환경분야	토지이용/ 토양/ 지형·지질
마. 생활환경분야	친환경적 자원순환/ 소음·진동/ 위락·경관/ 위생·공중보건/ 전파장해/일조장해
바. 사회환경·경제환경 분야	인구/ 주거(이주의 경우를 포함한다)/ 산업

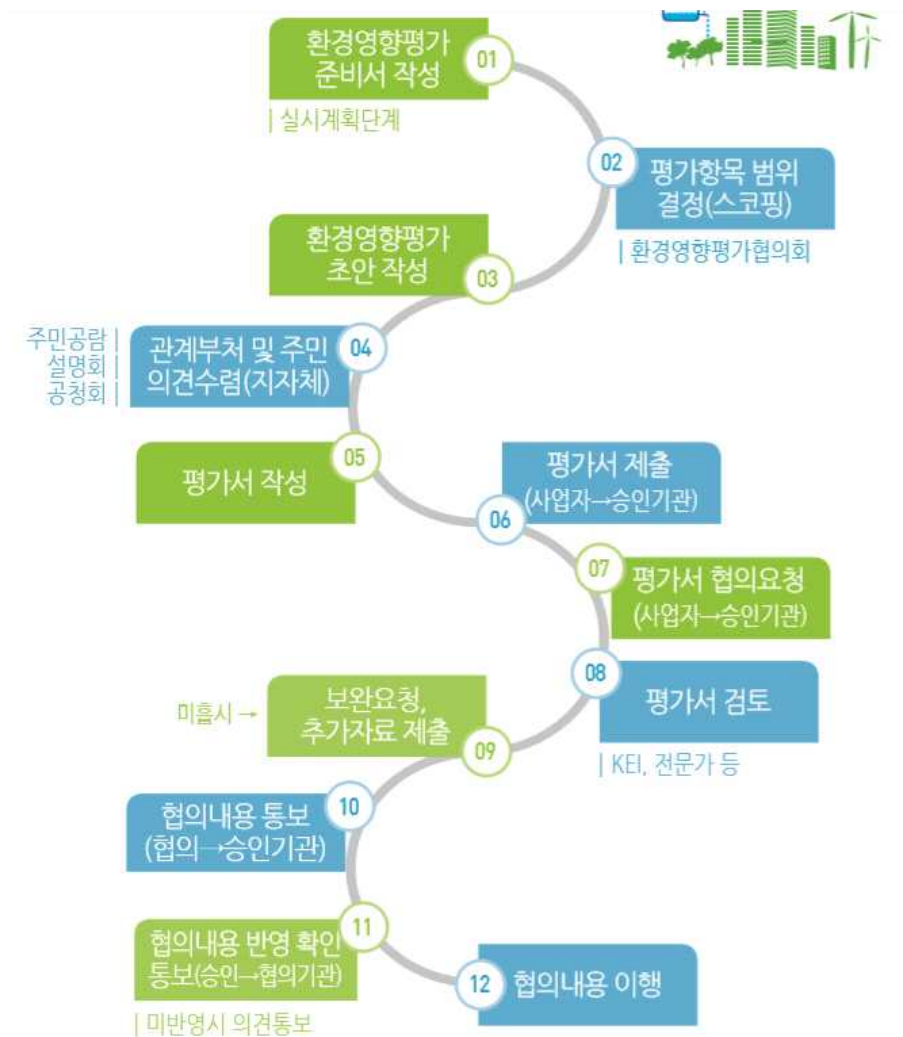
③ 평가절차 및 주민의견 수렴

- 환경영향평가의 평가절차는 전략환경영향평가와 유사하지만, 평가항목·범위 확정(scoping) 단계가 추가됨.
- 1999년 도입된 평가항목·범위 확정제도는 환경영향평가서를 작성할 때 반드시 평가해야 하는 항목과 범위를 미리 정하는 것을 의미하는데, 법에서 정하는 평가항목 중 사업과 지역 특성에 따라 영향이 크지 않은 일부 항목을 제외하여 평가의 질적 향상과 사업자의 시간적 경제적 부담을 줄이고자 도입된 것임.
- 사업자가 평가준비서를 제출한 후 ‘환경영향평가협의회’가 이를 심의하여 평가항목과 평가범위를 결정하도록 규정하고 있음.

<표 3-8> 환경영향평가협의회 구성 세부내용

구성주체	환경부장관, 계획수립기관장, 승인기관장 또는 사업자
구성시기	환경영향평가 등이 실시될때마다 구성
협의회기능	환경영향평가의 항목과 범위결정, 협의내용 조정, 약식절차 실시 여부, 설명회와 공청회 생략여부, 기타 필요한 사항 심의
구성방법 및 구성원 속성	주민대표, 시민단체 관계자 등 민간전문가 포함, 협의기관장이 지명하는 소속공무원, 계획수립기관장 또는 승인기관장이 지명하는 소속공무원, 해당계획 또는 사업, 환경영향평가 등과 관련해 학식과 경험이 풍부한 사람, 관할지자체장 추천자 등 10명 내외로 구성

- 평가항목·범위 확정제도를 통해 작성된 환경영향평가는 초안 제출 후 10일 이내, 1회 이상 공고, 20~60일 동안 공람할 수 있는데, 주민 등의 의견이 있을 시 공람 종료 후 7일 이내 의견 제출 가능하며, 사업자는 초안 공람 기간 내 설명회 개최, 주민의 30인 이상의 요구 시 공청회를 실시해야 함(그러나 조건에 따라 설명회와 공청회 생략 가능).
- 공람 및 주민의견을 수렴한 이후 환경영향평가서의 본안이 작성되고 승인기관과 협의를 거쳐 최종 승인이 이루어짐.
- 전략환경영향평가와 마찬가지로 주민의 의견을 수렴할 수 있는 기회는 초안 평가 1회로 제한적이며, 평가항목·범위 확정제도를 통해 주민대표 및 민간전문가가 참여한 협의회가 구성되기는 하지만 주민대표에 한정되어 있음.
- 또한 주민대표가 다수의 의견을 반영한다 하더라도 개발사업에 대한 전문지식이 결여되어 있을 수 있으므로 주민 컨설팅 제도 등의 보완책 마련이 필요함.



[그림 3-4] 환경영향평가의 평가 절차
(자료: 환경부(2016))

(3) 소규모환경영향평가

- 소규모환경영향평가는 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사, 예측, 평가하여 환경보전 방안을 마련하기 위한 제도임.
- 5,000㎡ 이상의 개발사업으로 환경영향평가 대상사업에 해당하지 않는 사업이 소규모 환경영향평가의 대상으로 고려됨.
- 소규모 환경영향평가의 평가대상은 11개의 개별법이 적용되는 지역으로서 일정 면적 이상인 사업이 평가의 대상이 되며, 전략환경영향평가와 환경영향평가에 비해

비교적 간소화된 평가항목으로 구성되어 있음.

<표 3-9> 소규모환경영향평가 대상(환경영향평가법 시행령 [별표 4])

구분	정책계획의 종류
「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 적용지역	<ul style="list-style-type: none"> 도시지역의 경우 사업계획 면적이 6만제곱미터(녹지지역의 경우 1만제곱미터) 이상 관리지역의 경우 사업계획 면적이 다음의 면적 이상인 것 <ol style="list-style-type: none"> 1) 보전관리지역: 5,000제곱미터 2) 생산관리지역: 7,500제곱미터 3) 계획관리지역: 10,000제곱미터 농림지역의 경우 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것 자연환경보전지역의 경우 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것
「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 적용지역	<ul style="list-style-type: none"> 개발제한구역의 경우 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것
「자연환경보전법」 및 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 적용지역	<ol style="list-style-type: none"> 1) 생태·경관핵심보전구역 : 5,000제곱미터 2) 생태·경관완충보전구역 : 7,500제곱미터 3) 생태·경관전이보전구역 : 10,000제곱미터
「산지관리법」 적용지역, 「자연공원법」 적용지역, 「습지보전법」 적용지역, 「수도법」, 「하천법」, 「소하천정비법」 및 「지하수법」 적용지역, 「초지법」 적용지역 등	

<표 3-10> 소규모환경영향평가 평가항목(환경영향평가법 시행령 [별표 1])

분야	세부평가항목
가. 사업개요 및 지역 환경현황	<ol style="list-style-type: none"> 1) 사업개요 2) 지역개황 3) 자연생태환경 4) 생활환경 5) 사회·경제환경
나. 환경에 미치는 영향 예측·평가 및 환경보전방안	<ol style="list-style-type: none"> 1) 자연생태환경(동·식물상 등) 2) 대기질, 악취 3) 수질(지표, 지하), 해양환경 4) 토지이용, 토양, 지형·지질 5) 친환경적 자원순환, 소음·진동 6) 경관 7) 전파장해, 일조장해 8) 인구, 주거, 산업

3) 환경영향평가 내 사회·경제적 평가

(1) 사회·경제환경 분야의 평가 내용

- 환경영향평가는 각 평가별, 사업별 영향평가 보고서의 작성 가이드라인을 제시하고 있으며, 특히 평가항목별로 세부조사항목과 작성요령을 구체적으로 제안하고 있음.
- 사회·경제환경 분야의 평가항목은 크게 인구, 주거, 산업으로 구분하여 작성하도록

하고 있는데, 기존의 평가항목 중 공공시설, 교육, 교통, 문화재 등은 별도의 평가로 분리되거나 축소됨.

- 사회·경제환경 분야는 세부항목별로 1) 현황, 2) 사업시행으로 인한 영향예측, 3) 저감방안, 4) 사후환경영향조사로 이루어지도록 제시하고 있음.

○ 먼저 인구 분야의 제시된 세부 작성 방법은 다음과 같음.

- 조사항목은 인구현황 인구구성 현황(민감계층: 어린이, 노인, 장애인 등), 인구증감 현황 등이며, 예측항목은 인구변화 구성의 변화, 민감계층 밀집도 등을 포함하며 사업시행으로 인한 민감계층의 영향이 예상되는 지역을 대상 범위로 함.
- 사업으로 인한 인구변화 및 민감계층에 미치는 영향을 전반적 환경 특성을 고려하여 평가하고 이를 바탕으로 사업규모 조정, 토지이용변화, 사업내용조정 등을 포함한 저감방안을 수립함.
- 사후환경영향조사는 인구변화와 민감계층에 미치는 영향을 확인하고 필요시 추가대책을 수립할 수 있도록 규정하고 있음.

○ 주거 분야는 세부 작성 방법은 다음과 같음.

- 조사항목으로 가구수, 주택수, 주택보급률, 주택의 형태와 구조, 주거환경, 소유현황, 이주민 발생현황 등을 고려하고 있으며, 공간적 범위는 대상 사업지역과 밀접한 지역을 대상으로 하되 사업의 종류, 규모를 감안하여 설정함.
- 영향예측은 사업으로 인해 변화될 주거특성과 이주단지의 설치 등 이주에 관한 내용을 포함하는데, 사업의 시행으로 인해 대상지역과 관련 있는 주변지역 및 이주단지 등에서의 영향 등을 포함하여 주거환경에 미치는 영향을 평가하며, 지역의 다양한 환경적 특성을 고려하여 주거환경의 영향을 저감하는 방안을 수립함.

○ 산업 분야는 세부 작성 방법은 다음과 같음.

- 조사항목은 산업별 활동현황을 알 수 있는 항목들로 산업구조, 주변 관련 산업, 산업진흥계획, 산업배치, 산업별 생산물 특성 등을 포함하되, 대상사업의 종류, 규모 및 지역의 환경적 특성을 고려하여 산업에 미치는 영향을 적절히 파악할 수 있도록 설정함.
- 공간적 범위는 대상지역과 인근의 밀접한 관련이 있는 지역을 대상으로 하되 사업의 종류, 규모를 감안하여 설정하고 있으며, 사업시행으로 인한 영향예측은 사업으로 인해 변화될 주변환경을 고려하여 항목을 추가하되 공간적 범위는 사업으로 인해 변화가 예상되는 지역으로 확대할 수 있음.
- 예측결과는 산업별 구조변화, 소득변화 등을 포함하여 정리·기술하여 저감방안을 수립하도록 규정하고 있는데, 사후환경영향조사를 통해 사업으로 인해 산업에 미치

는 영향을 확인하고, 필요시 추가적인 대책을 수립할 수 있도록 함.

(2) 사회·경제환경 분야의 평가 사례

- 환경영향평가 중 사회·경제환경 분야의 평가 사례로 과천주암 기업형임대주택 공급 촉진지구를 살펴보고자 함.
- 위 사업은 과천시 과천동과 주암동 일대에 주택 5,700여 가구를 공급하는 사업(2016~2020)으로, 사업에 대한 전략환경영향평가는 2016년 3월에, 환경영향평가는 2016년 6월에 진행되었으며, 평가서 초안에 대한 주민 공람이 이루어진 바 있음.

<표 3-11> 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 사업개요

위치	과천시 과천동, 주암동 일원
면적	929,080㎡ (5,701호 주택공급, 계획인구 13,901인)
사업시행자	LH
사업기간	2016~2020년
추진현황	<ul style="list-style-type: none"> · 2016.01 : 지구지정 공람공고 · 2016.06 : 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 지정 고시 · 2018.06 : 지구계획 승인 · 2019 상반기: 보상착수(예정)

- 과천시는 화훼산업의 생산 및 유통의 중심지로서 수도권 분화유통의 40% 이상이 이곳을 통해 이루어지고 있음.
- 주암지구가 지정되기 이전, 과천시는 해당지구 내 ‘과천화훼유통종합센터’ 건립을 위해 해당 사업지의 개발제한구역을 해제한 상황이었으며, 이를 위해 각각 2006년, 2011년 두 번에 걸쳐 유통센터건립을 위한 용역을 시행하여 민간사업자를 선정하기도 하였으나, 해당 지구의 지정으로 인해 무산되었음.
- 특히 주암지구는 화훼의 생산과 유통에 대한 시설들이 집적하고 있어 주민들은 이를 유지하기 위한 대책을 과천시에 요구해 왔음.
- 2018년 하반기에 주암지구에 인접한 지역에 3기 신도시로 과천지구가 지정되면서 다수의 화훼종사자가 지역을 떠나게 될 상황에 놓이게 되었고, 이를 둘러싼 이슈들이 더욱더 제기됨(<부록 4> 과천주암 지구 관련 신문기사 스크랩 내용 참고).
- 환경영향평가에서 인구, 주거, 산업 등의 사회·경제환경 분야를 평가하도록 규정하고 있지만, 주암지구의 경우 산업은 누락된 채 인구와 주거만 평가한 사실을 환경영향평가 초안에서 확인할 수 있었는데, 이는 이해당사자인 주민의 참여가 제한적으로 이루어지고 있는 것에 원인을 찾을 수 있음.

- 주암지구, 과천지구가 연속으로 지정되면서 과천화훼종사자들의 다수가 내몰리게 될 위기에 처했음에도 불구하고 환경영향평가의 사회·경제환경 분야에서는 이와 관련된 논의가 이루어지지 않았음.
- 환경영향평가협의회를 통해 환경영향평가의 대상지역과 환경보전방안의 대안, 평가항목과 범위, 방법 등을 선정하기 때문에 그 구성이 중요한데, 해당지구의 협의회는 국토부 승인기관 2인, 환경부 협의기관 1인, 지자체 1인, 주민대표 및 시민단체 각 1인과 전문가 2인 등으로 구성되어 있어 주민의 참여가 제한적이었음을 알 수 있음.

<표 3-12> 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 환경영향평가협의회 구성

구분	성명	소속	직책	비고
위원장	김OO	국토교통부 뉴스테이정책과	과장	승인기관
위원	엄OO	국토교통부 뉴스테이정책과	사무관	승인기관
위원	박OO	환경부 국토환경평가과	사무관	협의기관
위원	노OO	과천시 환경위생과	팀장	지자체
위원	송OO	과천동 주민자치위원회	주민대표	주민대표
위원	서OO	과천시 화훼협회	회장	시민단체
위원	박OO	(주)이 산	전무	전문가
위원	신OO	(주)한국종합기술	상무	전문가

* 심의: 2016.08.04.~2016.08.22

** 주민공람: 2016.09.13.~2016.10.14

(자료: 환경영향평가 정보지원시스템(<https://www.eiass.go.kr>))

- 해당 지구의 환경영향평가 내 사회·경제환경 분야의 평가서 초안¹⁵⁾에서는 인구변화와 이주민이 발생할 것으로 보았고, 이에 대응하여 인구유입에 필요한 사업시설, 업무시설, 화훼유통센터 등을 계획하여 주거환경을 조성한다는 내용을 골자로 하고 있음.
- 그러나 초안 작성 이후, 과천시에 추진해 왔던 화훼유통센터 조성에 관한 논의가 이루어지지 않았다가 보상시점인 2018년 상반기에 이르러 사업자인 LH가 건립에 관한 사업계획 수립 및 타당성 평가를 시작하였음.
- 즉, 2020년 하반기에 현재의 영업장을 떠나야 하는데도 불구하고 화훼유통센터는 아직 논의 단계에 그치고 있어 지역주민의 혼란이 더욱 가중되고 있으며, 시행의 주체나 책임 주체에 대한 내용 또한 누락되어 있음.
- 이와 같은 경직된 평가항목의 선정은 개별사업의 특성을 제대로 파악하지 못한 결

15) 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 환경영향평가 평가서 초안
(https://www.eiass.go.kr/biz/eiass/search/viewForChoan.do?EIA_CD=ME2016A007&EIA_SEQ=43346&TAB_GUBUN=1)

과이며, 이를 해소하기 위한 방안으로는 주민참여가 필수적인 요소로 논의되어 왔음(KEI, 2011).

- 그러나 전략환경영향평가 혹은 환경영향평가는 평가서 초안(평가항목 및 범위선정)에 대한 공람과 의견수렴과정만 1회로 제한을 두고 있어 주민참여가 제한적이라는 한계를 보임.

(3) 사회·경제환경 분야 평가의 한계

- **(평가항목의 제약)** 사회·경제적 영향을 평가하도록 규정한 유일한 제도임에도 불구하고 구체적인 지침이 없이 형식적으로 인구수나 주택수와 같은 통계자료에 의존하고 있음.
- 사회·경제환경 분야의 평가항목은 인구, 주거, 산업 등 많은 내용을 지나치게 포괄적으로 다루고 있어 개별사업이 갖는 특성에 따라 반드시 미리 논의되고 방안이 마련되어야 하는 쟁점들이 누락되는 경우가 있음.
- **(논의 시기의 문제)** 구체적인 사업에 대한 환경영향평가가 지구지정 고시 직후에 이루어지고 있음에 따라 논의 시기에 대한 문제가 있음. 사회·경제적 영향에 관한 사안에 대해 논의하고 이에 대한 대안을 마련하기 위한 충분한 시간적 여유가 없음.



[그림 3-5] 과천주암지구의 환경영향평가 초안 공람 시점

- **(이해관계자의 제한적 참여기회)** 전략환경영향평가 및 환경영향평가의 초안 공람 이후 이해관계자들이 관련 내용에 대한 의견을 제시하거나 참여할 수 있는 기회가 제공되지 않음.

4) 시사점 및 한계

- **(평가대상 및 목적)** 환경영향평가는 각종 사업으로 인한 자연환경과 생활환경의 영향에 중점을 두고 있어 사회·경제적 영향평가는 실효성이 없음.
- 주민들의 사회·경제적 부문 역시 광범위한 '환경'이라는 범주에 포함하여 환경영향평가의 일부에서 평가되고 있으나, 그 평가의 내용은 매우 제한적이고 형식적인데 그치고 있음.

- 예컨대 과천 주암지구의 사회·경제적 영향평가 중 제시된 대안으로는 공사 중 지역 주민에게 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안을 마련하겠다는 등 그 접근이 매우 제한적임.
- 평가를 주관하는 부처인 환경부는 「정부조직법」상 “자연환경, 생활환경의 보전, 환경오염방지, 수자원의 보전·이용 및 개발에 관한 사무를 관장”(법 제39조)하도록 명시하고 있어, 사회·경제적 영향을 평가하고 이에 대한 문제를 해결하기에는 한계가 있다고 평가되고 있음.
- **(주민참여)** 전략환경영향평가 중 개발기본계획만 평가보고서 초안의 공람기간을 규정하고 있으며, 정책계획의 주민참여는 절차상 없었으나 2016년 전략환경영향평가 중 정책계획이 ‘행정예고’를 추진하면서 「행정절차법」에 따라 주민의견을 수렴할 수 있도록 하였음.
- 환경영향평가의 주민참여는 평가보고서의 초안을 주민에게 일정 기간 동안 공람하도록 하고 의견을 받도록 하고 있으며, 필요에 따라 설명회를 개최하도록 하고 있으나 다양한 이유로 생략되고 있음.
- 과천 주암지구는 2016년 10월 환경영향평가서에 관한 주민설명회를 개최하려고 하였으나, 주민들의 반대로 설명회가 무산되었고 사업시행자는 주민설명회의 생략하기로 한 바 있음.
- 환경영향평가의 주민설명회가 주민들의 반대로 인해 무산되는 가장 큰 이유는 지구 지정 이후 이해관계자인 주민들이 사업시행자들을 대면하여 의견을 제시할 수 있는 공식적인 첫 자리이기 때문임.
- 실질적으로 환경영향평가 관련한 내용에 앞서 관련 계획 및 사업으로 인한 지역주민들에게 미치는 영향에 관해 사전적 논의가 부재하기 때문에 이와 같은 상황이 자주 발생함. 환경영향평가서에 대한 논의 자체도 이루어지지 않을 뿐 아니라, 보다 근본적으로 사업 자체에 대해 이해관계자들이 관련 정보를 듣거나 소통할 수 있는 장이 부재한 상황임.
- 따라서 사업에 대한 객관적인 정보 제공과 더불어 지역주민들에게 미치는 영향에 대해 충분히 논의하고 사업으로 인한 영향 및 대안을 마련할 수 있도록 해야 함. 더불어 지역의 이해관계자들은 관련 사업에 관한 사전지식이 거의 없으므로 이에 대한 객관적인 교육 및 정보 제공을 통해 이해도를 높일 필요가 있음.
- **(평가주체)** 전략환경영향평가는 관련행정기관이 평가서를 작성하여 협의기관(환경부)과 협의, 의견을 수렴 반영하여 협의기관에 최종 통보하는 방식이며, 환경영향평가는 사업시행자가 승인기관에 평가서를 제출하여 승인기관이 환경부와 협의하는 과정을 거치도록 하고 있음.

- 관련 행정기관 및 승인기관이 평가서를 검토함으로써 사업에 관한 객관적인 평가가 이루어질 수 있을 것인가 대한 회의적인 시각이 있음.
- **(평가의 강제성)** 관련법에서 규정하는 사업에 대해 영향평가를 실시하여야 하지만, 스크리닝 제도를 통해 계획수립부처가 대상 사업의 추가 혹은 제외 여부를 환경부와 협의할 수 있도록 규정함에 따라 평가의 강제성은 없다는 한계가 있음.
 - 모든 사업을 대상으로 하지 않고 필요한 사업에 집중적으로 하도록 하는 융통성이 있지만 스크리닝이 관련 행정기관에서 하는 데에 따른 문제점이 제기되고 있음.
 - 또한 환경부는 환경영향평가의 협의기관으로서 의견을 제시할 수 있으나 관련 후속 조치, 대안마련에 대한 강제성이 결여되어 있음.
- **(기금 및 재원)** 환경영향평가법은 원인자 책임의 원칙에 따라 전략환경영향평가는 개발계획을 수립하는 행정기관의 장이, 환경영향평가는 사업자에게 작성의 책임을 두고 있음.
 - 환경영향평가 보고서는 사업의 시행자가 평가 대행업체에게 의뢰하고 비용을 지불하고 있어 공정성 문제가 꾸준히 제기되어 왔음. 즉, 대행업체가 발주처의 영향에서 자유로울 수 없으며, 결과적으로 평가보고서의 작성이 절차적 의미에 불과하다는 것임.
 - 따라서 관련 평가의 비용 부담을 원인자에게 두되, 객관성을 확보할 수 있는 방안(예, 공탁금제도)을 검토할 필요가 있음(유현석 외, 2017).
- **(평가 방식 및 절차)** 스코핑 제도의 도입 배경은 기존에 제시된 평가항목에 해당하지 않는 사업들에 대해 필요한 평가항목에 선택과 집중을 할 수 있도록 하는 것임.
 - 평가항목은 사업에 따라 '환경영향평가협의회'를 구성하여 스코핑 과정을 거치고 있음. 협의회의 구성은 관련법에서 정하고 있어 영향을 직접적으로 받는 이해관계자를 포함하지 않는 경우가 발생함.
 - 따라서 스코핑을 하는 주체가 누가 되어야 할 것인지에 대해 재정의할 필요가 있으며, 환경영향평가와 같이 협의회 구성을 정하기보다는 사업마다 이해관계자가 달라질 수 있음을 고려할 필요가 있음.
 - 보다 근본적으로는 주어진 평가항목에서 스코핑을 해야만 한다는 한계가 있으며, 이러한 항목의 제한은 주민참여의 효과를 제한할 수 있음(윤순진, 2004). 따라서 사회영향평가에 있어서는 주민참여를 확대하는 방안과 더불어 평가방법에 대한 제고가 필요함.
- 현 환경영향평가는 관련 행정기관의 장이 스크리닝 제도를 통해 환경영향평가의 대상을 정하고 협의기관(환경부)과 협의토록 하고 있음.

- 현재 지역개발사업 중 도시재생사업은 공적자금이 투입되어 실질적으로 지역사회에 미치는 영향이 클 것으로 예상되나 규모나 관련 대상사업에 해당되지 않아 환경영향평가의 대상에서도 누락되는 경우가 많음.
- 도시재생은 실질적으로 환경적 영향보다는 사회적 영향(갈등)이 클 수 있으므로 지역사회영향평가의 대상을 광범위하게 설정하되, 스크리닝 제도를 통해 필요한 사업에 평가가 시행될 수 있도록 방안이 마련될 필요가 있음.
- 미국, 캐나다 등의 평가대상 및 평가항목 선정에 있어 스크리닝과 스코핑 방법을 도입하고 있음.
- 그러나 현재 우리나라에서 도입한 스크리닝과 스코핑 방법은 평가대상 리스트 선정을 위한 방식 혹은 주어진 항목 내에서 선택하도록 하는 형태로 운영되고 있어 앞서 언급한 한계가 드러나고 있음.
- 따라서 지역사회영향평가를 위한 대상과 평가항목을 정하는 방법에 대해 현 환경영향평가의 한계를 보완할 수 있는 방안이 고려될 필요가 있음.

<표 3-13> 각국의 환경영향평가 비교

	미국	캐나다	일본	독일	한국
근거법	국가환경정책법(1969)	캐나다환경영향평가법(1992)	환경영향평가법(1997)	연방환경조화심사법(1990)	환경영향평가법(1993)
평가대상 선정	Screening	Screening	Positive list (제1종 사업), Screening (제2종 사업)	Screening	Positive list
평가항목 선정	Scoping	Scoping	Scoping	Scoping	정해진 항목에 따름
평가서 작성 주체	연방정부 기관	연방정부 기관	사업자	사업자	사업자
평가서 심사 주체	인허가기관 EPA가 참여	포괄적 조사 (환경평가청) Panel review	준비서(인허가 기관검토), 환경청 검토의견 반영	소관관청	인허가기관이 검토, KETI 및 환경부 의견 중시

(자료: 유현석 외(2012), p.34)

3.2. 인권영향평가

1) 인권영향평가 개요

- 인권영향평가는 국가나 지방자치단체 또는 공공기관에 의해 제정된 법령이나 조례 또는 규칙/규정, 이를 집행하기 위해 수립된 정책이나 프로그램에서 필수적으로 요구되는 제도나 절차가 인권에 미치는 영향을 사전에 예측하고 평가하는 행위임 (이준일 외, 2018).
- 현재 중앙정부 차원에서의 인권영향평가를 위한 지침은 존재하지 않으며, 공공부문 인권영향평가에 도입에 대해서는 연구 및 논의가 이루어지고 있는 단계인데, 지방자치단체와 기초자치단체 차원에서 실험적으로 평가를 진행하고 있음.
 - 인권센터 설치, 인권영향평가 조례 수립, 인권영향평가 실질적 시행을 모두 만족하는 자치단체는 드물며, 서울특별시 성북구와 수원시, 광명시, 광주광역시에서 선별적으로 시행하고 있음.
- 우선 헌법 제10조는 인간의 존엄성과 행복추구권을 명시하고, 헌법 제37조는 자유와 권리의 본질적인 내용이 침해될 수 없음을 선언하고 있음.
 - (헌법 제10조) 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
 - (헌법 제37조) ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.
- 헌법은 인권을 추상적으로 설명하고 있으나 인권영향평가를 명시적으로 언급하지 않고 있으며, 이 제도를 실행할 구체적인 지침도 마련되어 있지 않음.

2) 주요 평가 내용

(1) 서울시 성북구 인권영향평가¹⁶⁾

- 서울시 성북구는 2012년에 인권증진 기본조례를 수립하였으며, 전국 지자체 중에서 가장 상세하게 인권영향평가에 대해 규정하고 있음.

16) 성북구청 홈페이지(2020) 내 ‘인권영향평가’ 참고
(<http://www.sb.go.kr/PageLink.do?link=forward:use/PageContent.do&menuNo=060000000&subMenuNo=06150000&thirdMenuNo=06150500&fourthMenuNo=06150501>)

- 「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」는 인권영향평가를 하나의 장으로 구성하고 있으며, 실시주체 및 실시대상, 실시방법, 후속이행절차 등을 규정하고 있음. 인권센터 설치 의무(제11조), 인권영향평가의 규정 및 의무(제24조) 내용을 포함함. 실제로 인권영향평가를 실시하고 있음.
- 조례·규칙의 제·개정과 정책수립 및 집행, 공공사업 발주 등 과정에서 사전에 인권에 미칠 요인을 체계적으로 분석하고 평가함으로써 행정체계 내에서 작동하고 주민생활 속에서 보장받는 행정시스템을 구축하는 것을 목적으로 함(김정아, 2016).

① 관리주체

- 평가의 시행 주체는 성북구청장이며, 실질적 평가는 인권위원회와 성북구 인권센터가 실시하도록 규정하고 있음.
- 구청장은 대상 정책에 대하여 인권영향평가를 실시하고 그 평가서를 위원회에 제출하여야 하며, 대상 정책의 중간 평가 또는 개선 등을 위하여 필요한 경우에는 대상 정책을 시행하는 중에도 평가를 실시하여 제출할 수 있음(제25조 제1항).
- 특히 공공건축물에 대한 인권영향평가를 실시할 때에는 건축 및 인권전문가로 구성된 5인의 평가단의 심의와 함께 인권센터 시민위원의 의견(제12조)을 수렴함으로써 민관거버넌스를 이루고자 하는 것이 특징임.

② 평가대상 및 범위

- 평가대상은 구청장이 추진하는 조례와 규칙의 제정 및 개정, 주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거하는 사업, 3년 이상 주기의 계획, 세출예산의 단위사업, 구청장 정책사업의 계획임(제24조 제1항).
- 사업 중 공공건축물에 대한 사업의 경우, 예산을 활용하여 신축, 증축 및 개보수를 하는 건축물이 대상이 되며, 연면적이 1,000㎡ 이상 건축물에 대해서는 의무적으로 실시해야 함(김정아, 2016).
- 1,000㎡ 미만 건축물에 대하여도 주관부서와 인권센터 협의하여 인권약자들의 이용편의를 위해 평가가 필요하다고 판단될 시에 선택적으로 실시함(김정아, 2016).
- 평가대상에서 제외되는 항목으로는 조직, 업무처리 절차 등 행정내부의 운영 관리사항, 인권에 미치는 영향이 없거나 평가가 불가능한 경우와 규칙으로 정한 경우가 있음(제24조 2항).
- 인권영향평가를 실시하는 시기는 평가대상에 따라 다소 상이하지만, 공통적으로 의회 의결 전 또는 해당계획 확정 전에 실시하여야 함(제24조 제2항).

③ 평가 방식 및 절차

- 인권영향평가의 표준 방식은 부서 자체의 평가방식이며, 주민이 퇴거하는 사업계획은 특정평가 방식을 사용하도록 함. 단, 100세대 이상의 퇴거사업의 경우에는 외부 전문 연구용역에 의뢰하도록 규정하고 있음.

<표 3-14> 성북구 인권영향평가의 대상, 시기, 평가방식

평가대상	평가지기	평가방식의 유형	비고
조례, 규칙의 재·개정	조례·규칙심의회의 심의·의결 전	<ul style="list-style-type: none">• 부서 자체 평가방식 사용• 특정 평가 방식 사용• 장애인, 아동, 여성, 다문화 등 인권 취약계층과 관련된 조례나, 규칙, 예산 사업계획• 주민 다수가 이용하는 공원, 도로, 건축물 등 공공시설 건축사업 계획• 기타 구청장, 인권위원회에서 필요하다고 판단할 경우	공공발주 사업의 경우, 입찰업체 심사 시 노동관계, 체불임금, 외국인 노동자 차별 등 인권 준수 사항 별도 평가
3년 이상 주기의 계획	해당 계획 확정 전		
세출예산 단위사업	세출예산안의 구의회 제출 전		
구청장 추진 사업계획	해당 계획 확정 전	<ul style="list-style-type: none">• 특정평가 방식 사용• 단, 100세대 이상 퇴거사업의 경우에는 외부전문 연구용역 의뢰	
주민이 퇴거하는 사업계획	해당 계획 확정 전		

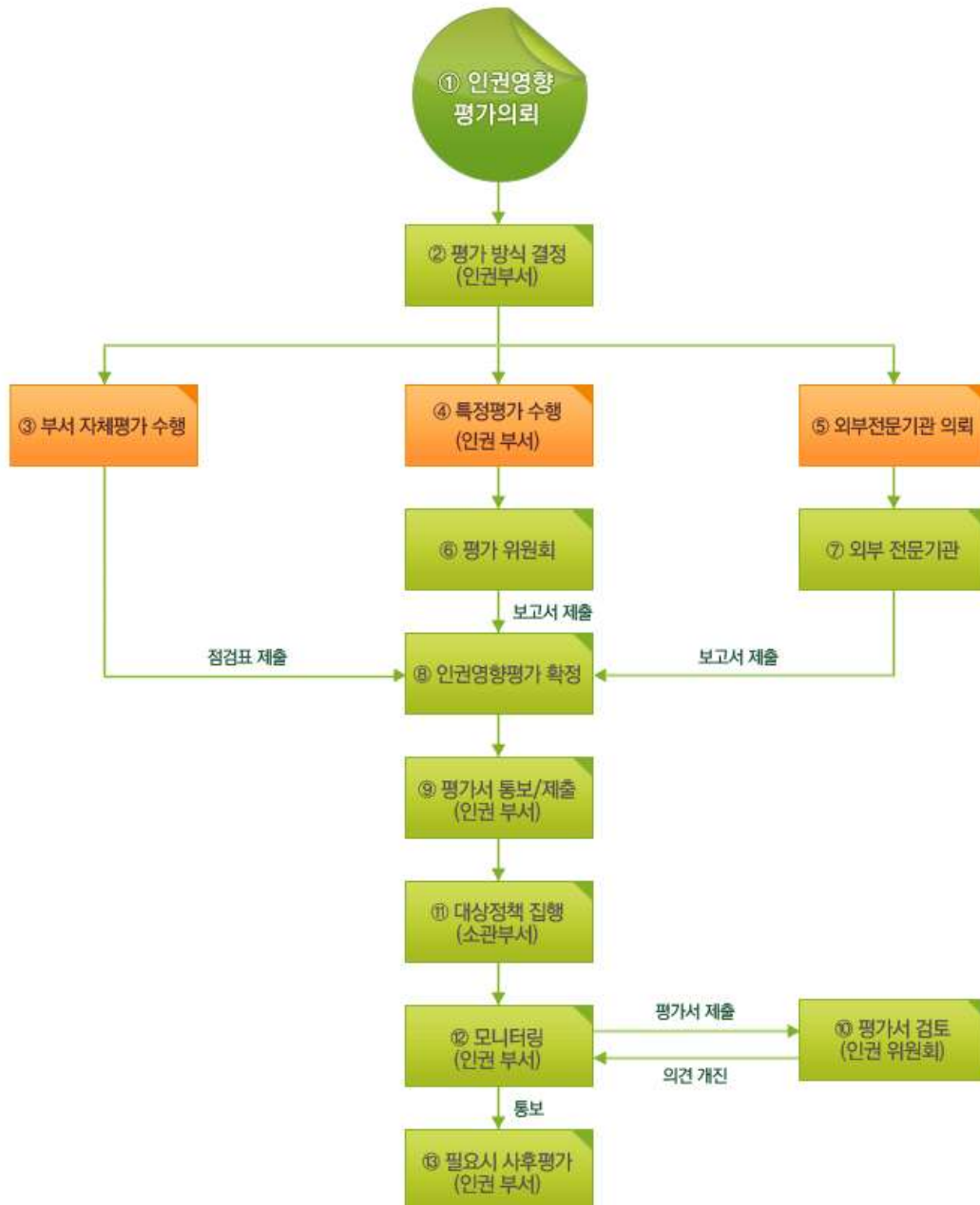
(자료: 성북구청 홈페이지(2020))

- 인권영향평가를 실시할 때에는 우선 해당 부서에서 조례 및 규칙에 대한 인권영향평가 기초점검표를 작성하면, 감사담당관이 해당 부서의 기초점검표에 의거하여 인권영향평가의 결과를 검토하고, 성북구 인권위원회가 기초점검표와 결과점검표에 대한 인권영향평가를 심의하는 절차를 거침.

④ 평가 시행 사례

- 성북구에서 실시한 인권영향평가의 대표적인 사례는 다음과 같음.
 - 2012년 19대 국회의원선거 및 대선 투표소별 인권영향평가를 실시하였는데, 접근권과 이동권을 제한하거나 안전성을 확보하지 못하는 곳인지에 대한 여부를 평가함.
 - 정릉천 산책로(북한산 국립공원~정릉시장) 조성사업에서는 안전성, 친환경성, 주민 참여 보장 등 인권친화적 요소 반영여부를 평가함. 성북구청 관계자, 장애인 단체 활동가, 주민대표 등 13명으로 구성하여 평가하였으며, 위험지역 난간 높이, 폭우시 대피기준, 치안방법 안전대책, 산책로 주변 주민참여 등의 열린행정 구현 여부가 평가기준에 포함됨.

- 2013년 세출예산 단위사업 총 243개 중에서 1개 부서 1개 단위사업(총 36개 단위사업)에 대한 인권영향평가를 실시함. 부서의 자가진단으로 이루어졌으며, 권리제약 및 침해 여부, 구제수단과 부정적이거나 차별적인 용어 사용 여부, 정보의 접근성이 평가 기준으로 포함됨.



[그림 3-6] 서울특별시 성북구 인권영향평가 절차도
(자료: 성북구청 홈페이지(2020))

- 성북구 안암동 복합청사 신축에 대한 인권영향평가를 실시함. 평가 결과 전면계단, 지하주차장에 보행자 및 장애인 공간확보, 이동 약자 민원안내 도우미 배치, 인권

약자 위한 실내건축 및 집기구매, 헬스장을 보다 접근하기 편한 층으로 조정, 1층에 주민카페를 주민 커뮤니티로 명칭을 변경하는 성과를 거둠.

- 재개발사업(주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거하는 사업의 계획)에 대한 인권영향평가를 연구용역의 형태로 시범실시하여 완료하였으나, 이후 사업계획에 대한 인권영향평가 실시가 계획되거나 예산이 확보되어 있지는 않은 상태이기에 향후 실시여부가 불확실함(이준일 외, 2018).
- 조례 제24조 제1항 제2호(주민이 주거 또는 사업장에서 퇴거되는 사업의 계획)에 근거하여 실시됨.
- 성북구 인권센터의 주관하에 2017년에 한국도시연구소를 용역수행기관으로 선정하여 재개발인권영향평가사업을 실시함. 대상 정책 사업은 성북구 관내에서 실시되고 있는 성북2구역 재개발정비사업 및 삼선5구역 재개발정비사업이었음(최은영 외, 2018).

(2) 수원시 인권영향평가¹⁷⁾

- 수원시는 경기도에서 인권영향평가를 가장 적극적으로 실시하고 있는 기초자치단체로서, 2017년 9월 27일 수원시 인권 기본 조례를 수립함. 인권센터 의무설치 및 운영(제20조), 인권영향평가 의무실시(제8조)을 규정하고 있으며, 인권영향평가를 실제로 시행하고 있음.

① 관리주체

- 평가시행주체는 수원시장으로 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에 인권영향평가를 실시해야 함(제8조).
- 실질적인 관리주체는 수원시 인권센터로, 인권영향평가에 관한 사항이 인권위원회 심의 사항(제13조 제2항 제4호)이지만, 정책에 대한 인권영향평가 의뢰를 정책 주관부서의 자율에 맡기고 있어 행정에 의해 임의적으로 이뤄지고 있음.
- 1차적으로 수원시 인권센터에서 평가하고, 평가내용이 중대하거나 1차 평가에 대해 담당부서가 수용하지 않는 경우에는 수원시 인권위원회 산하 인권영향평가 소위원회에서 2차 평가를 진행하고 있음.
- 자치법규와 정책의 경우에는 인권센터가 평가주체가 되지만, 공공건축물의 경우에는 인권센터뿐만 아니라 인권전문가, 디자인전문가 복지관리전문가로 구성된 외부

17) 수원시청 홈페이지(2020) 내 ‘인권영향평가’ 참고
(<https://www.suwon.go.kr/sw-www/www02/www02-11/www02-11-11.jsp>)

전문 평가단의 참여가 함께 이루어지며, 설계지침서를 마련하기 전 인권담당관에 의해 시민의견을 수렴하는 절차가 포함됨.

② 평가대상 및 범위

- 평가대상은 자치법규(조례, 규칙), 정책 및 계획, 공공건축물이며, 평가시기와 주제, 평가방법, 평가 내용면에서 다소 차이가 존재함(이영안, 2017).

<표 3-15> 수원시 인권영향평가 대상, 시기, 방법

평가대상	자치법규(조례, 규칙)	정책(계획)	공공건축물
평가시기	조례, 규칙 심의회 심의 및 의결 전	해당 정책 확정 전	해당 사업계획 수립 시
평가주체	인권센터 인권영향평가소위원회(15인 구성)		인권센터 인권영향평가 협의회 (인권전문가, 디자인전문가, 복지관리전문가)
평가방법	1차: 자체점검표(담당부서) 2차: 인권센터 평가		외부 전문 평가단
평가내용	4대 평가영역: 인권침해, 침해구제, 참여권, 인권증진		주민의견 수렴, 인권을 반영한 설계지침 마련

(자료: 수원시청 홈페이지(2020))

③ 평가 방식 및 절차

- 인권영향평가를 규제 수단인 것이 아니라, 정책 실효성을 제고하고 인권 감수성을 향상시키는 것에 초점을 두고 있으며, 주요 대상정책에 대한 선별적이고 시범적인 운영 후 점진적인 확대를 추구하고 있음. 또한 기존 평가제도(성별영향평가 등)와의 중복을 피하고 상호보완적으로 운영을 방향으로 잡고 있음(이영안, 2017).
- 자체 매뉴얼을 통해 인권영향평가 평가원칙으로 법률 유보의 원칙, 법률우위의 원칙, 비례의 원칙(과잉금지의 원칙), 평등의 원칙, 명확성의 원칙, 한글화의 원칙을 사용하고 있음(이준일 외, 2018).
- 기본 절차는 정책 및 조례 담당부서가 평가 대상에 인권 증진 및 침해요소의 포함 여부에 대해서 자체점검표를 작성하여 인권센터에 송부하면, 인권센터의 인권담당관이 검토의견서와 함께 담당부서에 회신함.
- 이때 담당부서가 검토의견서를 보고 수용여부를 결정하며, 수용하지 않을 시에 인권위원회 내에 있는 인권영향평가 소위원회에서 재검토를 하고 다시 검토의견서를 담당부서에 송부하며, 해당 의견서를 바탕으로 담당부서는 정책 및 조례를 제정함.

- 계획에 대해서는 조례 및 규칙의 인권영향평가와 달리 담당부서가 계획의 법적 근거와 계획수립의 배경 및 목적을 담은 기초자료를 작성하여 자체점검표와 함께 제출해야 함.

3) 시사점 및 한계

- **(관리주체)** 인권영향평가의 평가주체는 각 자치단체장으로 해당 정책의 소관 부서가 자체 평가방식에 의해 평가서를 작성하고 있으며, 관리주체도 해당 자치단체에서 설치한 인권센터이기 때문에 대부분의 평가가 형식적으로 진행되고, 시행에 대한 강제성도 약하다는 한계가 있음.
- 의무평가가 아니기 때문에 일부 지방자치단체와 기초자치단체에서 시범적으로 수행되고 있으며, 중앙정부 차원에서의 지침도 마련되어 있지 않음.
- 운영경비도 시장 및 구청장이 예산의 범위 내에서 인권센터의 운영과 활동에 필요한 경비를 지원하도록 조례에서 규정하고 있으므로 많은 예산이 소요되는 큰 규모의 정책이나 사업에 대한 평가를 시행하기에는 한계가 존재함.
- **(평가대상 및 범위)** 인권영향평가는 공공정책과 사업이 소수자의 인권에 미치는 영향에 대해 검토하는 것에 목적은 둔다는 측면에서 정책의 포용성을 높이는 의의가 있지만, 주요 대상이 자치법규와 정책에만 한정되어 있음.
- 특히 재개발·재건축 사업 등 지역개발 관련 사업 추진에 따른 인권의 사회적 갈등은 평가되지 않아 종합적인 영향평가제도로서의 한계를 가짐.
- 최근에서야 성북구에서 ‘주택재개발정비사업 인권영향평가 시범실시 연구용역(2017)’이 추진되었으나, 실시계획 부재와 예산 미확보로 인해 향후 실시여부는 불투명한 상황임.
- **(평가 방식 및 절차)** 평가의 절차적 측면에서도 직접적으로 시민 의견을 수렴하는 창구는 제한적인 편임. 성북구와 수원시 모두 공공건축물에 대한 인권영향평가에 한해 시민 의견을 수렴하고 있으며, 평가단의 경우에도 전문가들 위주로 구성이 되기 때문에 일반 시민들의 의견을 듣는 것에 제한적임.

3.3. 성별영향평가

1) 성별영향평가 개요

- 성별영향평가는 법령·계획·사업 등 주요 정책을 수립 및 시행하는 과정에서 성별적 요소와 원인을 파악하기 위한 제도로, 성별에 따른 사회적·지위적 격차와 문

제 등을 해결하고 남성과 여성에게 국가정책의 혜택이 골고루 돌아갈 수 있는 성평등사회 실현을 위해 2005년에 도입됨¹⁸⁾).

- 「양성평등기본법」 제15조와 「성별영향평가법」 및 「성별영향평가법 시행령」에 법적 근거를 두고 있으며, 여성가족부가 성별영향평가제도 운영을 총괄함.

2) 주요 평가 내용

① 관리주체

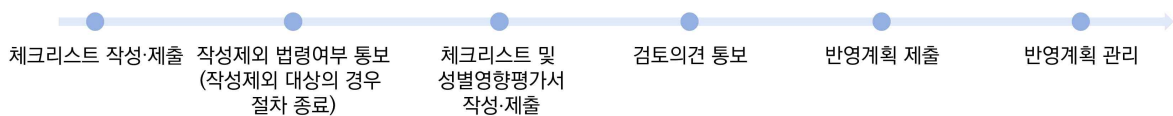
- 여성가족부가 성별영향평가 운영을 총괄하고 있으며, 전문가로 구성된 성별영향평가기관이 평가하는 방식임.

② 평가대상 및 범위

- 법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙의 제정 또는 개정안과 법률에 따라 3년 이상의 주기로 수립하는 계획, 중앙행정기관의 주요한 정책으로서 추진하는 사업 및 지방자치단체 세출예산의 세부사업을 대상으로 함.

③ 평가 방식 및 절차

- 자체 성별영향평가시스템(GIA)을 통해 평가서 제출, 반영 결과 처리 등의 모든 절차가 진행되는 방식임.
- 성별영향평가의 평가유형은 대상에 따라 크게 법령/계획/사업에 대한 성별영향평가 및 특정성별영향평가로 구분되며 각 성별영향평가의 절차는 다음과 같은 단계로 구성됨.



[그림 3-7] 법령·계획에 대한 성별영향평가의 절차



[그림 3-8] 사업에 대한 성별영향평가의 절차

18) 여성가족부 홈페이지(2020). http://www.mogef.go.kr/sp/geq/sp_geq_f001.do

- 성별영향평가 작성 대상 여부 확인 후 체크리스트 및 성별영향평가서를 작성하여 제출하고 '검토의견 통보서'의 결과가 '개선의견'인 경우 해당 부처/부서는 개선의견에 대한 '반영계획서'를 작성하여 제출하여야 함.
- 성별영향평가 책임관이 '반영계획서'의 내용을 확인 후 '수용·불수용·일부수용·중단'으로 표시하는데, '수용'이나 '일부수용'인 경우 해당 내용을 반영계획 제출서에 표시하고 '불수용'이나 '중단'으로 확인한 경우 그 이유를 설명하여야 함.
- (법령에 대한 성별영향평가) 성별영향평가 작성 대상 법령의 경우 법령안 부처/부서 협의 시 성평등에 미칠 영향에 대한 체크리스트 및 성별영향평가서를 작성하여야 함.
- 법령에 대한 성별영향평가의 지표는 '성별 구분 또는 고정관념', '성별 특성', '성별 균형 참여', '성별 통계'의 총 4가지 상위 항목으로 구성됨.
- (계획에 대한 성별영향평가) 계획에 대한 성별영향평가의 경우 '계획확정 3개월전', '위원회 상정 60일 전', '계획안 중간보고 전', '계획안 초안에 대한 부서 협의 전' 중 가장 빠른 시기에 비전과 목표, 전략 및 중점과제에 대한 체크리스트 및 성별영향평가서를 작성하여 제출하도록 함.
- 계획에 대한 성별영향평가의 지표는 '비전과 목표에 대한 성별영향평가', '전략 및 중점과제에 대한 성별영향평가'의 상위 항목으로 구성되어 있으며 하위 항목으로 성별에 따른 영향 발생 가능성 및 성별에 따른 수혜의 차이 등을 포함함.
- (사업에 대한 성별영향평가) 사업에 대한 성별영향평가를 작성, 중앙행정기관은 2월말까지 여성가족부에, 지방자치단체는 7월말까지 해당 기관의 성별영향평가책임관에게 제출함.
- 국가와 지방자치단체는 사업에 대한 성별영향평가의 결과를 「국가재정법」 및 「지방재정법」에 따른 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서 작성시 반영하고 이를 해당 연도의 「기관별 성별영향평가 종합결과보고」 제출시 첨부함.
- 사업에 대한 성별영향평가의 지표는 '정책환경의 성별특성', '성평등을 위한 조치사항'의 상위 항목으로 구성되어 있으며 하위 항목으로 성별에 따른 사회문화적·신체적·경제적 차이, 예산배분에서의 성별 특성 및 성별에 따른 수혜의 특성 반영 여부 등을 포함함.
- (특정 성별영향평가) 특정 성별영향평가는 시행 중인 법령이나 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책 또는 공공기관이 수행하는 사업 중 성평등 실현을 위해 개선이 필요한 정책 및 사업을 대상으로 함.
- 중앙행정기관 및 지방자치단체 등 관계기관 수요조사, 전문가와 일반 국민 및 NGO를 대상으로 한 의견수렴을 바탕으로 심의·조정을 거쳐 대상사업을 확정함.

대상정책에 대한 심층적 성별영향평가를 위하여 전문연구기관 등에 위탁하여 실시 가능하며, 성평등 실현을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 정책개선을 권고함.

- 정책개선을 통보받은 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 해당 정책에 대한 개선대책을 수립하고 이를 시행해야하며, 수립·시행 결과를 여성가족부장관에게 보고하여야 함.

<표 3-16> 성별영향평가 운영체계

평가대상		각 기관	여성가족부
성별영향평가	중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> • 성별영향평가 실시 • 체크리스트와 성별영향평가서 작성·제출 • 평가서 검토를 위한 자료 제출(요청 시) • 반영 계획 제출(개선 의견을 받은 경우) 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별영향평가 검토 및 검토 의견 통보 • 정책개선 실적 관리 • 성별영향평가 컨설팅·교육 프로그램 운영 • 부처별 성평등목표를 고려하여 성별영향평가 대상사업 선정, 협의
	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 성별영향평가 실시 • 체크리스트와 성별영향평가서 작성·제출 • 반영 계획 제출(개선 의견을 받은 경우) • 성별영향평가서 검토 및 정책개선 실적 관리는 각 기관별 성별영향평가책임관이 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별영향평가 컨설팅·교육 프로그램 운영
특정 성별영향평가	중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> • 대상정책에 대한 자료 제출 • 개선대책 수립·시행 및 반영 계획 통보 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정성별영향평가 실시 • 정책개선 권고 및 의견표명 • 반영결과 점검
	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 특정성별영향평가 실시, • 정책개선 추진 및 반영결과 점검 • 대상정책에 대한 자료 제출 • 개선대책 수립·시행 및 반영 계획 통보 	
성별영향평가 결과 제출		<ul style="list-style-type: none"> • 기관별 종합결과보고서 제출(다음년도 2월말) 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합분석 결과보고서 작성 및 보고(국무회의) • 국회 제출 및 공표

(자료: 여성가족부 홈페이지(2020))

3) 시사점 및 한계

- (관리주체) 성별영향평가는 여성가족부가 운영을 총괄하며, 전문가로 구성된 성별

영향평가기관이 정책에 대한 평가를 시행하는데, 그 과정에서 가장 중요하게 활용되는 것 중 하나는 통계자료를 이용해 성별 격차를 분석하고 원인을 파악하는 것임. 그러나 이는 성별 차이를 양적인 부분으로 국한시키는 오류를 범할 수 있으며 표면적인 분석에 그칠 수 있다(이선민, 2013)는 우려가 있음.

- 또한 정책을 담당하는 공무원이 주체가 되는 자체평가를 하기보다는 평가기관을 통해 정책을 평가하는 만큼 구조적인 맥락을 고려하지 못한 형식적인 성평등 개념에 기초하여 평가가 이루어질 수 있으며, 정책적 개선을 도출해야 하는 지침으로 인해 장기적인 구조의 개선보다는 단기적인 개선에 치중하기 쉬워 근본적인 문제 해결에 어려움이 있을 수 있음(김수완 외, 2018).
- **(평가대상 및 범위)** 성별영향평가는 법령·계획·사업 등 주요 정책을 수립 및 시행하는 과정에서 성 차별적 요소와 원인을 파악하기 위한 제도로, 성별에 따른 사회적·지위적 격차와 문제 등을 해결하는데 그 목적을 두고 있기 때문에(여성가족부 홈페이지, 2020) 성별에 따른 차별뿐만 아니라 사회적 빈곤층, 장애인, 외국인, 성적 소수자 등 지역공동체 내의 사회적 약자들을 고려한 정책을 평가하는 데 한계가 존재함.
- 대상으로 사업과 법령, 계획을 포함하고 있지만, 이는 사전 평가를 통해 정책의 기획에서부터 평가까지 전반에 걸쳐 성인지적 관점이 적용될 수 있도록 제도화한 것으로 볼 수 있음(김수완 외, 2018).
- 그러나 현재는 계획이 발표된 이후에 성별영향평가가 이루어지기 때문에 성별영향평가가 이루어진다 하더라도 정책이나 사업을 바꾸기 어려워 정책에 대한 사후분석의 성격에 가까움.
- 따라서 성별영향평가의 실효성을 높이기 위해서는 계획이 수립되는 과정이나 목표를 세우는 단계에서부터 사전적인 성별영향평가가 도입되어야 함.
- **(평가 방식 및 절차)** 여성가족부는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 관료를 대상으로 성인지적 관점을 개선하기 위한 교육프로그램을 제공함으로써 정책의 개선을 이끌어내는 것을 목표로 하는 만큼 성별영향평가는 전 과정에 걸쳐 관료와 전문가의 역할을 매우 강조하고 있음.
- 그러나 성별영향평가위원회는 기획재정부·행정안전부·여성가족부 등의 책임관과 성별영향평가에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람으로 구성되어 있어 일반 시민이 정책의 결정과정에서 참여하거나 시민의 의견이 반영되기 어려운 구조임.
- **(평가의 강제성)** 성별영향평가는 관료의 역할이 상당히 중요한 만큼 관료가 성인지관점을 인지하고, 정책에 대한 성별영향평가의 중요성을 인식하는 정도가 제도의 효과에 큰 영향을 미칠 수 있음.

- 예를 들어, 전문가의 평가 결과를 바탕으로 정책을 수정할 수도 있지만, 성별영향평가가 대상인 정책을 입안하거나 실행하는 담당자가 성인지적 관점이 부족하고 평가결과에 동의하지 않을 경우, 정책에 반영되는 정도는 낮아질 수 있음(김수완 외, 2018).
- 따라서 대상 기관의 정책개선안에 대한 수용도에 따라 성별영향평가제의 효과가 차이가 발생해 지역별로 성 평등 격차가 발생하는 문제점으로 이어질 수 있음.
- (기금 및 재원) 성인지 예산제도는 예산이 여성과 남성의 경제적, 사회적 기회에 미치는 영향을 분석하여 자원이 성평등적으로 배분될 수 있도록 예산배분구조와 규칙을 변화시키는 제도로(조민경, 2010), 성별영향평가제를 활용한 성인지 예산과의 연계성을 강조하는 현 제도 하에서는 여성가족부의 예산만으로 큰 규모의 사업들에 대한 지원에 한계가 있음.
- 예컨대 ‘여성친화도시’와 같은 도시 차원의 사업에서도 여성 친화적인 ‘화장실’, ‘주차장’ 및 ‘안전 귀가 서비스’와 같은 미시적인 규모의 사업에 그쳐 근본적인 문제해결로 이어지지 못하는 경우가 발생함.
- 요컨대 성별영향평가가 도입된 이후 성 차별적 제도와 사업들이 개선되어 온 것은 사실이지만, 성별영향평가에 따른 평가결과 이행에 강제성이 없어 실효성에 대한 한계가 있음.

3.4. 갈등영향분석

1) 갈등영향분석 개요

- 공공정책이나 공공사업을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 공공갈등¹⁹⁾의 요인을 사전에 예측, 분석할 필요성이 증가하면서 정부는 체계적으로 갈등을 관리하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 마련하고자 함.
- 2005년, 정부 입법으로 「공공기관의 갈등관리에 관한 법률안」을 추진하였으나, 정부위 법안 소위에서 계류되면서 결국 회기만료로 자동 폐지된 바 있음.
- 이후 2007년에 국무조정실이 대통령령으로 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 제정하여 현재 시행 중임.
- 2009년 「사회통합을 위한 정책갈등관리법안(임두성 의원)」 및 「공공정책갈등 예방 및 해결을 위한 기본법안(권택기 의원)」 등 2개의 법률안이 발의되었으나, 마찬가지로 회기만료로 자동 폐지되었음.

19) 공공갈등이란 공공의 사업이나 정책을 추진하면서 발생하게 되는 개인, 집단 및 공공기관 상호 간에 발생하는 의견, 이해, 상황, 상태 등에서 대립이나 충돌이 일어나는 것을 의미함(윤종설, 2017).

- 2011년에는 사회통합위원회가 갈등관리기본법 제정의 필요성을 인식하고 연구용역 후 입법을 추진하였으나 여건 미성숙으로 무산되었으며, 2013년에도 「공공정책 갈등에 관한 법률안(김태호 의원)」도 발의되었으나 회기만료로 자동 폐지되었음²⁰⁾.
- 현행 규정이 상위법 없이 대통령령으로 운영되고 있어 갈등영향분석 제도의 집행력 및 실효성 문제가 꾸준히 제기되어 왔으며, 현재까지도 관련 법률(안) 제정에 대한 논의가 지속되고 있음.
- 일반적으로 법체계는 헌법-법률-명령-규칙-조례의 순이고, 하위법에서 중요사항을 규정하기 위해서는 상위법의 위임이 필요하지만, 본 제도는 규정에 그치기 때문에 법령 구속력이 없는 상황임.
- 또한, 최근 증가하고 있는 지자체 갈등관리 관련 조례도 상위법(규정 제3조제2항)의 근거가 부족하여 주민생활에 영향을 미치는 사항(국민 등의 권리·의무나 재산 등)을 강제하기 어려운 상황이므로 현행 규정을 법률로 격상해 실효성을 확보해야 한다는 주장도 제기됨(은재호, 2018).
- 갈등영향분석을 명시하고 있는 상위법에는 대통령령의 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(2007)」이 있으며, 이와 관련된 시행규칙이 총리령으로 제정되어 있음.

<표 3-17> 갈등영향분석 관련 법령

구분	주요 내용	
관련 법령	대통령령	「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」 (2007.2.12. 제정)
	정부부처 훈령	9부 4처 총 11개 훈령이 있음
	지자체 조례	총 81개 광역·시·도의 조례가 있음

(자료: 윤종설(2017), p.70)

2) 주요 분석 내용

① 관리주체

- 현행 대통령령에 따르면 “국무조정실은 갈등관리매뉴얼을 작성하여 중앙행정기관에 통보하고, 갈등관리의 실태 등을 점검·평가” 하도록 규정하고 있음에 따라 갈등관리업무를 중앙행정기관에 부여하고 있음.

20) 2013년에 발의된 「공공정책 갈등에 관한 법률안」의 검토의견에 따르면, “모든 공공기관을 포함하여 갈등관리를 안정적이고, 체계적으로 추진한다는 제정 취지에는 공감. 다만, 법률안 내용이 現 대통령령에 대부분 규정되어 있어 법률제정의 실효성은 낮으며, 향후 국회 논의과정에서 지원, 협조” 예정이라고 언급함.

- 중앙행정기관이 공공정책 갈등예방을 위한 종합시책을 수립·추진하도록 규정하고 있으며, 갈등관리심의위원회를 중앙행정기관에 설치하고, 필요시 갈등조정협의회를 구성할 수 있도록 함.

② 분석대상 및 범위

- 현행 대통령령은 갈등관리 대상을 중앙행정기관의 정책 및 사업에 제한하고 있으며, 지방자치단체, 그 밖의 공공기관의 경우 임의적용하고 있음.
- 규정 제3조(적용대상)에 따라 중앙행정기관(총리령으로 정하는 대통령 소속기관 및 국무총리 소속기관 포함)에 적용함을 원칙으로 하며, 지방자치단체 및 그 밖의 공공기관은 동일한 취지의 갈등관리제도를 운영할 수 있다고 규정하고 있음.
- 그러나 규정 제10조에 의거하여 사전적으로 갈등 예방의 차원에서 “중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다”라고 명시하면서 분석대상을 ‘갈등이 우려되는 경우’ 등으로 포괄적으로 규정함.²¹⁾
- 국무조정실의 「갈등영향분석 가이드라인(2015, p.22-28)」에서는 다음과 같은 구체적인 실시 기준을 제시하고 있음:
 - 공공사업의 총사업비가 500억 원 이상인 경우, 공공사업이 기피시설(Not In My Back Yard, NIMBY) 또는 선호시설(Please In My Front Yard, PIMFY)의 설치에 해당하는 경우, 개인의 재산권 침해가 예상되는 경우, 공공사업이 환경보존·국민건강·문화유산 보호 등의 가치를 훼손할 우려가 있는 경우, 다수의 이해관계 집단이 존재하는 경우, 반복적으로 갈등이나 집단민원이 발생하는 분야의 경우

③ 분석 방식 및 절차

- 갈등영향분석은 크게 문헌연구와 심층면접 기법을 사용하고 있으며, 각각의 주요 내용은 다음과 같음.
- 문헌조사: 해당 사안에 대한 기초조사로서 1) 사업개요, 2) 지역의 특징, 3) 갈등발생가능성, 사업의 영향력 등의 파악, 4) 신문보도 내용의 조사, 주요 예상 이슈 및 예상 이해관계자, 5) 정부의 대응 상황 등이 있으며, 그밖에도 해당 지역 내 과거의 갈등발생 사례, 유사갈등 사례에 대한 조사 등이 포함됨.

21) 다만, 전략환경영향평가 및 환경영향평가 또는 교통영향평가 등을 실시하면서 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 갈등영향분석을 실시한 것으로 고려하고 있음.

- 심층면접: 개별 또는 집단 면담으로 진행되며, 면담 내용이 객관식이나 주관식이나에 따라 표준화(객관식), 비표준화²²⁾(주관식) 방식으로 구분됨.
- 각 부처에서 일반적으로 사용하고 있는 갈등영향분석의 절차는 다음과 같이 보통 6단계로 구성되어 있음: 1) 갈등영향분석 실시결정, 2) 갈등영향분석 착수, 3) 심층면담, 4) 면담 결과 분석, 5) 합의 형성 절차 설계, 6) 분석서 작성 공유
- 이러한 기본적인 단계를 바탕으로 각 정부부처에서는 사업별 상황과 특성에 맞게 절차를 추가하거나 축약하여 갈등영향분석을 진행하고 있음. 대표적으로 국토교통부에서는 도로·철도·수자원분야 건설사업과 주택·도시분야 개발사업에 해당하는 정부 정책 및 사업에 따라 분야별 절차를 구성하여 각각에 맞는 절차에 따라 갈등영향분석을 진행하고 있음.



[그림 3-9] 갈등영향분석 절차

(자료: 윤종철, 2017, p.48)

- 갈등영향분석서의 경우, 중앙행정기관의 장이 작성하여 갈등관리심의위원회에 심의를 요청해야 함.

22) 비표준화 방식이란 면담진행자가 상황에 맞게 표현을 바꾸거나 질문의 순서에 상관없이 자유롭게 진행되는 방식을 의미함.

- 규정 제10조 제2항에 따라 갈등영향분석서에는 1) 공공정책의 개요 및 기대효과, 2) 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용, 3) 관련 단체 및 전문가의 의견, 4) 갈등유발 요인 및 예상되는 주요쟁점, 5) 갈등으로 인한 사회적 영향, 6) 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 7) 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항 등이 포함됨.

④ 주민참여

- 공공갈등의 해결을 위한 방법으로 규정 제15조에 따라 참여적 의사결정방법을 활용하도록 명시하고 있음.
- 참여적 의사결정은 합의회의, 공론조사, 시나리오, 워크숍, 시민배심원제 등 다양한 기법들을 활용하여 갈등영향분석에 국민들의 여론과 의견을 수렴하도록 하여 기존의 여론조사 방식의 한계를 보완하고자 개발된 방법임.
- 제15조에 따르면, 갈등영향분석에 대한 심의결과 갈등의 예방·해결을 위하여 이해관계인·일반시민 또는 전문가 등의 참여가 중요하다고 판단되는 경우에는 이들도 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다고 명시하고 있음.

⑤ 분석 시행 사례

- 정부부처 갈등영향분석의 5년간(2012-2016) 현황을 살펴보면, 국토교통부가 총 91건으로 가장 많으며, 국방부(34건), 보건복지부(28건), 교육부(17건) 등의 순으로 많음.

<표 3-18> 주요 갈등영향분석 현황

구분	주요 내용	
갈등영향분석 현황	정부부처 갈등영향분석 추진현황	국토부 91건, 국방부 34건, 보건복지부 28건, 교육부 17건, 산업자원부 15건, 환경부 11건, 법무부 4건
	주요 갈등영향분석 보고서	총 13개 정부부처 및 공공기관 21개 갈등영향분석 보고서

(자료: 윤종설(2017), p.70)

<표 3-19> 주요 갈등영향분석서

연도	제목	담당 부처
2015	기금연구단지 이전 갈등영향분석	국립축산과학원
2007	해군작전사령부 이전 관련 갈등영향분석서	국무조정실
2014	행복주택 공릉지구 시범사업 갈등영향분석	국무조정실
2007	구리-포천 고속도로 갈등영향분석	국토교통부
2008	경인운하사업 갈등영향분석	국토해양부
2008	공공기관 지방이전 및 혁신도시건설 갈등관리방안 갈등영향분석	국토해양부
2014	문정댐 갈등영향분석	국토교통부
2014	공항 관련 갈등영향분석	국토교통부
2005	국립서울병원 재건축에 따른 갈등영향분석	보건복지부
2015	부개4구역 주택재개발사업 갈등영향분석	부평구청
2013	345kV 군산-새만금 송전선로 건설사업 갈등영향분석	산업통상자원부
2013	개포동 재건마을 주거환경개선사업 갈등영향분석	서울시
2016	서천국 태양광발전소 건설 갈등영향분석	충청남도
2009	765kV 신고리-북경남 송전선로 건설사업 갈등영향분석	한국전력공사
2015	345kV 당진화력-북당진변전소 송전선로 건설 갈등영향분석	한국전력공사
2016	달산댐 갈등영향분석	한국수자원공사
2015	인천해역방어사령부 이전 관련 갈등영향분석	국무총리실
2012	강원도 골프장 갈등에 관한 갈등영향분석	강릉시

(자료: 윤종설(2017), p.67-68)

3) 시사점 및 한계

- 갈등영향분석은 공공정책을 수립·추진하는 과정에서 공공정책이 개인·집단·사회에 미치는 공공갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 마련한다는 점에서 중요한 제도임.
- 그러나 상위법 없이 대통령령(「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」)만으로 운영되고 있어 법적 구속력 및 실효성 측면에서 한계가 크다는 비판이 제기되나, 수차례의 법률 제정 논의에도 불구하고 제도적으로 정착하지 못함.
- 현행 규정은 분석대상을 중앙행정기관의 정책·사업에만 제한하고 그 밖의 공공기관 및 지자체에 대해서는 임의적용하고 있으며, 민간사업에 의한 갈등은 아예 고려되지 않고 있음.

- 각 정부부처가 5년(2012~2016)간 시행한 갈등영향분석은 총 200건이나, 분석의 매뉴얼과 프로세스의 구체성이 부족하고, 보여주기식의 형식적 실시 등이 한계점으로 평가됨(은재호, 2018).

3.5. 국내 평가제도 시사점

- 현행 국내 영향평가제도들은 환경, 인권, 성별, 갈등 등 다각적인 측면에서 정부의 정책이나 사업이 다양한 집단과 사회에 미치는 영향을 진단·평가하고 있으나, 지역 개발 관련한 정책과 사업이 지역사회에 미치게 될 혹은 미치는 영향을 파악할 수 있는 체계적인 평가제도는 부재한 것으로 확인됨.
- 평가제도의 시행이 법령에 근거하고 있지 않아 법적 구속력 및 실효성이 결여되어 평가가 반드시 필요한 정책이나 사업에 대해서도 평가가 누락되는 경우가 있으므로 이를 강제할 법적 근거 마련이 필수적임.
 - 환경영향평가를 제외한 인권영향평가와 성별영향평가, 갈등영향분석은 아직 제도의 강제성이 부족하여 시행에 한계가 있는 것으로 나타남. 환경영향평가는 시행령에 따라 시행토록 하고 있으나, 스크리닝 제도의 도입으로 대상에서 제외될 수 있도록 하고 있음.
- 사업시행자가 평가서를 작성하거나 독립기관이 평가를 하는 경우도 있지만 평가의 공정성을 유지하기 어렵다는 한계가 있으므로 독립성이 담보된 제3의 평가기관이 전문성을 갖고 평가할 필요가 있음.
 - 환경영향평가는 관련부처 및 사업시행자가 직접 평가보고서를 작성하여 전문기관(KEI)의 심의를 받는 반면, 인권 및 성별영향평가는 평가기관이 별도로 있어 인권센터 및 성별영향평가기관이 평가를 수행하게 됨.
 - 해당 부처 및 시행자가 평가보고서를 작성하게 되면 관련 내용의 파악이 유리하여 평가가 맥락에 적절하게 진행될 수 있으나 객관적인 평가를 담보하기 어려움. 반대로 외부 기관이 평가하는 경우 객관적인 평가가 가능하지만 관련 내용에 대한 충분한 인지 없이 진행되어 평가 및 대안마련 등의 한계가 있을 수 있음.
 - 평가의 재원도 인권영향평가나 성별영향평가는 평가를 실시하는 기관이 예산을 편성 받아 운영하지만, 환경영향평가는 외부 전문기관에 직접 발주하기 때문에 객관성을 담보하기 어렵다는 지적이 있음. 한편, 평가기관의 예산으로 평가가 시행되는 경우 예산확보의 정도에 따라 평가 수용능력 및 평가의 질까지도 영향을 미칠 수 있음을 고려해야 함.
- 주민참여의 경우, 환경영향평가에서 1회 공람 및 의견수렴의 과정을 거치고 있으

나, 나머지 평가에서는 공식적인 의견수렴과정은 마련되어 있지 않기 때문에 주민 참여도 제한적으로 이루어지고 있음.

- 절차적인 측면에서 환경영향평가는 스코핑 제도 운영부문의 한계점이 존재하며, 인권과 성별영향평가는 평가의 시행과 수용이 담당기관(공무원)의 재량에 맡겨져 있다는 한계가 있음.
- 환경영향평가의 스코핑제도는 해당 시행령에 따라 ‘환경영향평가협의회’를 구성하여 평가항목과 평가범위를 정하도록 하고 있음. 사업에 따라 필요한 평가항목들이 누락되는 경우가 있어 협의회의 구성 혹은 주민참여에 대한 제고가 필요함.
- 요컨대 지역 내부의 계층 간 불균형에 대응하고, 사업추진에 따른 사회갈등을 최소화하기 위해서는 현행 제도에서 부각된 문제점과 시사점을 종합적으로 검토하여 이를 보완할 수 있는 설계(안)과 도입방안을 제시할 필요가 있음.

<표 3-20> 국내 관련 평가제도의 의의와 한계 비교

구분	환경영향평가	인권영향평가	성별영향평가
목적	<ul style="list-style-type: none"> 정책·계획·사업의 ‘환경’ 영향을 평가하고 저감하기 위한 사전적 대응 	<ul style="list-style-type: none"> 각종 법·조례·규제·정책·프로그램·제도 및 절차가 인권에 미치는 영향을 예측·평가 일부 지자체 및 기초자치단체에서 시범도입 	<ul style="list-style-type: none"> 법령·계획·사업 등 주요 정책을 수립 및 시행하는 과정에서 성 차별적 요소와 원인을 파악하여 문제해결이 목적
대상	<ul style="list-style-type: none"> 전략환경영향평가: 정책 계획과 개발기본계획 환경영향평가: 17분야 80개 사업 	<ul style="list-style-type: none"> 성북구: 인권증진 기본조례 수립(2012)하여 조례·규칙의 재·개정과 3년이상 주기의 계획, 세출예산단위사업, 구청장추진사업계획, 주민이 되거하는 사업계획이 대상 	<ul style="list-style-type: none"> 법령·계획·사업 등 주요 정책을 수립 및 시행
주관기관 및 평가주체	<ul style="list-style-type: none"> 전략 환경영향평가는 관련 행정기관이, 환경영향평가는 승인기관이 작성 및 제출(객관성 결여될 수 있다는 우려) 협의기관: 환경부 평가전문기관: KEI 	<ul style="list-style-type: none"> 주무부서에서 평가 의뢰 시 실시 별도로 설치된 인권센터에서 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 여성가족부가 운영 총괄 전문가로 구성된 성별영향평가기관이 평가(정책의 맥락을 모르는 외부전문가의 평가로 형식적인 평가가 될 수 있다는 우려 존재)
평가의 강제성	<ul style="list-style-type: none"> 관련법에서 제시하는 모든 사업 스크리닝 도입으로 제외 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 조례에 의한 사업 평가대상이 실질적으로 평가되지 않는 경우가 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 평가결과의 수용정도는 해당기관의 결정에 따름.

기금 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 환경영향평가는 사업 시행자가 부담, 직접 전문업체에 발주하여 객관성 문제 대두 	<ul style="list-style-type: none"> • 별도의 예산 편성이 없음 (센터 내 운영경비로 충당) 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별영향평가제와 성인지예산과의 연계성 부족으로 실질적인 문제 해결을 위한 사업으로 이어지기 어려움.
주민참여	<ul style="list-style-type: none"> • 평가보고서 초안 공람 1회(필요시 주민설명회 개최) 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가 내 의견수렴 절차는 없으나, 공공건축물에 한해 시민위원회 구성하여 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> • 성별영향평가의 전 과정에서 전문가 및 관료 역할 중시 • 시민의 참여 및 의견이 반영되기 어려운 구조
절차적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 스코핑제도: 환경영향평가협의회에서 결정, 협의체 구성도 관련법에 정의되어 있음. • 스크리닝제도: 관련행정기관이 스크리닝 대상을 선정하여 공정성(객관성 유지)의 문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 세출예산 사업 및 정책을 주관하는 부서에서 기초점검표를 인권센터에 제출해야 평가시행 가능 (실질적으로 평가가 누락되는 경우가 많음) 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가의 대상은 법령, 계획을 포함하고 있으나 현재는 계획 발표 이후 평가가 이루어지고 있어 정책 및 사업을 변경하기 어려움(사후분석의 성격)

4. 국외 유사제도 운용사례

본 장은 국외에서 시행되고 있는 유사 평가제도인 미국의 사회영향평가와 인종형평성영향평가, 영국 평등영향평가에 대하여 고찰하고 그 의의 및 한계를 평가함. 국외 유사제도의 시사점은 크게 1) 직접적인 영향을 받는 지역뿐만 아니라 인근 지역의 사회적 약자까지도 겪을 수 있는 차별적 영향을 진단, 2) 민간 참여사업까지도 대상으로 하는 영향평가 시행 및 지역주민의 주체적 참여, 3) 법적 강제력이 없는 일부 사례에서는 실효성 미흡으로 정리될 수 있으며, 이는 지역사회영향평가제도의 설계에 반영하도록 함.

4.1. 미국 사회영향평가

- 미국의 사회영향평가(Social Impact Assessment, SIA)는 연방환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)에 따라 시행되고 있는 환경영향평가의 과정에서 수행되고 있으며, 특정 사업이 미치는 사회·경제적 영향에 대한 평가제도임. 사회영향평가의 상위에서 시행되는 환경영향평가는 현재 미국 17개 주의 지방정부에서 관련된 법령을 규정하고 있음.
- 우리나라와 마찬가지로 SIA가 독립적으로 시행되지 않고, NEPA 하에서 환경영향평가에 편입되어 시행되고 있음. 비록 독자적인 법적 효력은 없지만, 빌 클린턴(Bill Clinton) 대통령의 행정명령 12898에 포함된 ‘환경정의(Environmental Justice)’에 의해 환경영향평가 내에서 ‘사회영향’을 반드시 고려하도록 규정하고 있음.

1) 미국 사회영향평가 개요

- 미국은 1969년에 국가환경정책법(NEPA)을 제정하면서 정부의 계획과 정책이 환경에 미치는 영향을 평가할 때 자연과학뿐만 아니라 ‘사회과학’의 측면에서도 함께 고려할 것을 규정하였음. 여기서 사회과학이란 ‘사회적 분석, 사회·경제 평가, 지역 사회영향평가, 사회영향평가’ 등을 포함함(정주철 외, 2007).
- NEPA의 1조 102항은 “미국의 정책, 규제, 공법은 NEPA적 맥락에서 해석되고 집행되어야 하며, 연방정부의 모든 기관들은 인간의 환경에 끼칠 수 있는 영향력을 가지는 계획이나 정책결정에 있어서 자연과학, 사회과학, 환경설계 기술들을 통합하는, 체계적이고, 학제적 접근방법을 사용할 것”을 규정함.
- 1973년, 특히 ‘알래스카 송유관 연결(Trans-Alaska Pipeline)’ 프로젝트²³⁾가 추진되면서 ‘사회영향평가’를 시행해야 할 필요성이 강하게 제기됨.

23) 알래스카의 북쪽 끝, 프로드 베이(Prudhoe Bay)의 원유를 유조선에 실어 미국 본토로 수송하기 위해 알래스카의 남쪽 항구 발데즈(Valdez)까지 연결되는 길이 1,280km, 지름 1.22m의 송유관을 설치

- 당시의 환경영향평가는 생물리적(bio-physical) 영향에만 초점을 두었고, 인구 및 주거에 미치는 사회적 영향은 사업승인이 인가된 이후에나 고려되었기 때문임. 송유관을 설치하고 그에 대한 환경영향평가를 공개하자 환경단체들이 토착민들의 사회적, 경제적 영향을 고려하지 않았음을 주장한 것임(Burdge, 1999).
- 1978년, 환경질위원회(CEQ, Council on Environmental Quality) 법규에서 인간환경의 개념에 자연환경뿐만 아니라 ‘사회환경’도 포함할 것을 규정함.
- CEQ Regulations 1508.14에 따르면, “인간환경은 자연·물리적 환경과 그것들이 인간과 맺는 관계들을 포괄한다. 다시 말하자면, 경제적 또는 사회적 효과 그 자체만으로는 환경영향평가가 실시될 수 없다. 하지만 경제적·사회적 그리고 자연·물리적 효과들이 상호 연계될 때에는, 환경영향평가에서는 인간의 환경에 끼치는 이러한 효과들을 모두 고려해야 한다”는 내용이 규정되어 있음.
- 1994년, 상무부 등 일부 연방정부가 공동으로 ‘사회영향평가의 지침과 원칙(Guidelines and Principles for Social Impact Assessment)’을 발표, 사회영향평가의 상세한 내용을 규정하였으며, 총 9가지 원칙을 제시함(IOC GP, 1994).
- 9가지 원칙으로는 ① 공공 참여 유도, ② 영향의 형평성 분석, ③ 평가의 초점, ④ 방법, 가정, 의의의 규정, ⑤ 사회적 영향의 피드백 제공, ⑥ 사회영향평가 전문가 활용, ⑦ 모니터링 및 완화 프로그램 도입, ⑧ 데이터 출처 확인, ⑨ 데이터 부족에 대한 대책 마련 등이 포함됨.
- 1997년, 환경질위원회(CEQ)는 ‘행정명령 12898’과 NEPA적 맥락을 고려하여 ‘환경정의: NEPA 맥락에서의 지침’을 작성, 환경정의와 관련한 다음의 6가지 일반원칙을 제시함.
 - ① 연방기관은 영향지역의 소수 인종과 저소득층을 파악해야 한다.
 - ② 정보를 취합함에 있어 소수 인종이나 저소득층에 불공평한 악영향이 끼치지 않았는지를 파악해야 한다.
 - ③ 제안된 조치가 자연적·물리적 환경에 끼치는 영향을 더 악화시키는 상호 문화·사회·역사·경제적 요소를 파악해야 한다.
 - ④ 연방기관은 주민참여를 고무하기 위한 효과적인 전략을 수립해야 한다.
 - ⑤ 의미 있는 주민참여를 보장해야 한다.
 - ⑥ 미국 인디언의 참여를 보장해야 한다.
- 2003년, 위의 ‘지침과 원칙’을 개정하여 개발사업(project)에서 점차 정책(policy), 계획(plan), 프로그램(program)까지도 포함되도록 그 영역을 넓히고, 아래의 <표 4-1>과 같이 6개의 원칙과 세부지침을 제시함.

- NEPA에 의거하여 “연방정부의 어떠한 기관이라도 인간의 환경의 질에 영향을 끼칠 수 있는 주요 정책을 시행하기 전에, 그 기관이 사회과학을 이용한 환경평가(Environment Assessment) 또는 환경영향평가서(Environment Impact Statement)를 마련”하고, 사회영향평가는 사회학자 중심의 전문 인력(social assessors)이 수행하도록 규정하고 있음.

<표 4-1> 미국 사회영향평가 원칙과 지침

원칙(Principles)	지침(Guidelines)
1. 영향 범위 이해	1.1. 이해관계자, 그리고 피 영향집단을 파악하고 기술하라. 1.2. 국지적/지역사회의 기본정보를 파악하고 기술하라.
2. 인간환경과 관련된 핵심요소 파악	2.1. 조치 또는 정책과 관련하여 지역사회와 이해관계자의 상황부터 주요 사회적·문화적 이슈를 파악하라. 2.2. 파악된 문제점들을 측정하고 설명할 수 있는 사회적, 문화적 변수를 선별하라.
3. 과학적 연구개념 및 방법론 확인	3.1. 연구방법은 그 범위에 있어서 전체적(holistic)이어야 한다. 3.2. 연구방법은 조치 또는 정책에 관련된 누적된 사회영향을 기술해야 한다. 3.3. 방법론과 가정은 투명하고 반복 가능해야 한다. 3.4. 조치 또는 정책의 중요성에 적합한 정보 구축과 분석의 형태와 수준을 선별하라.
4. 의사결정을 위한 질적 데이터 제공	4.1. 조치에 대한 합리적 대안을 기술하고, 분석을 위한 질적/양적 사회적, 경제적, 문화적 데이터를 구축하라. 4.2. 데이터 구축 방법과 분석의 형태는 과학적으로 엄격해야 한다. 4.3. 구축된 데이터의 엄격성을 확보하라.
5. 환경정의 이슈 등 문제 파악 및 분석	5.1. 연구방법론과 데이터 분석은 취약집단과 인구를 고려해야 한다. 5.2. 누가 혜택을 받을지, 손실을 볼지를 파악하고, 취약집단의 인구의 취약성을 강조하라.
6. 정책 사후평가와 완화방안 제시	6.1. 제안된 조치에 대한 사후평가와 감시에 기관, 이해관계자, 지역사회를 포함할 수 있도록 하는 기제를 구축하라. 6.2. 영향의 완화가 요구되는 곳에서는 대안에 대한 분석과 평가를 제공하라. 6.3. 데이터 부족 부분을 파악하고, 데이터의 필요성을 평가하라.

(자료: IOCGP(2003), p.233)

2) 주요 평가 내용

① 관리주체

- 사회영향평가 시행의 필요성이 제기되면서 일부 연방정부가 공동으로 제도적 틀을

마련하였으며, 연방정부의 기관이 영향평가를 주관하고 사회학자 중심의 전문인력이 사회영향평가를 시행하고 있음.

- 민간사업이라고 하더라도 스스로 평가를 주관할 수 없음. 평가서의 작성은 민간사업자가 직접 작성하거나 전문업체를 대행할 수도 있으나, 주관기관의 책임 하에 대행업체를 선정하고 평가서를 검토하므로 공공이 평가상 가장 중요한 주체로 기능함.

② 평가대상 및 범위

- 사회영향의 범위는 “어떠한 사적 공적 조치가 인간에게 끼치는 영향 그리고 그것에 의해서 인간이 살고, 일하고, 즐기고 서로 연관되고, 사회 구성원으로서 그들의 필요를 충족시키는 방식이 변경되는 것을 포괄(IOC GP, 2003)”하고 있음.
- IOC GP(2003)는 사회영향평가를 시행하기 위한 개발사업을 ① 계획/정책개발 예비평가, ② 세부계획, 자금 및 영향평가, ③ 건설/이행단계, ④ 운영/유지보수단계, ⑤ 해체/폐지단계의 5단계 구성하고, 각 단계마다 미칠 수 있는 ‘사회영향’을 분석함.

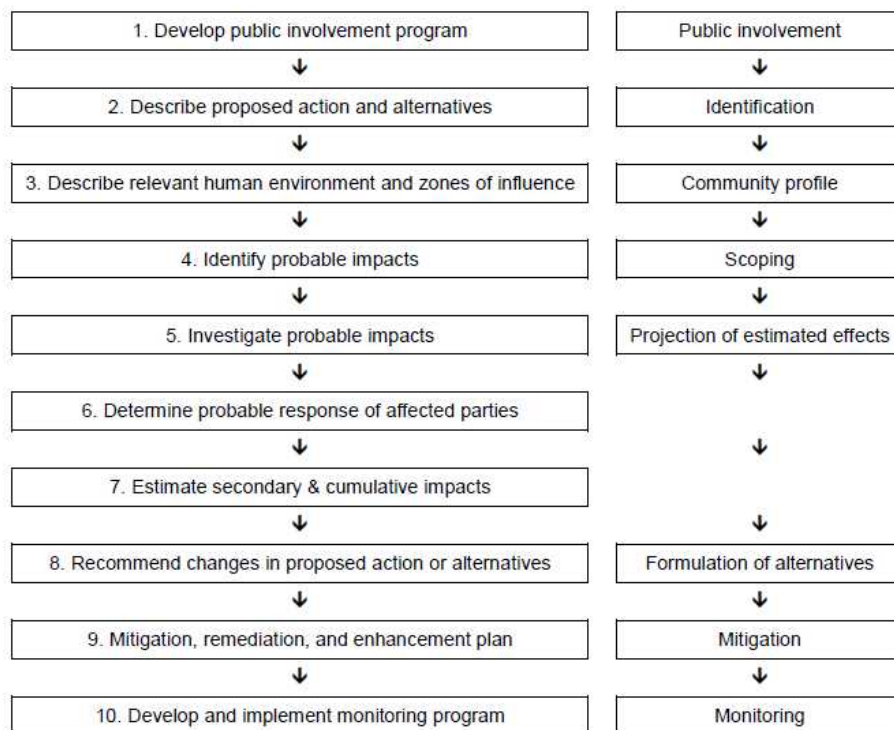
③ 평가 방식 및 절차

- 사회영향평가를 위한 변수는 크게 ① 인구 특징, ② 지역사회 및 제도적 구조, ③ 정치적·사회적 자원, ④ 지역사회 및 가구의 변화, ⑤ 지역사회 자원으로 구분하여 선정하도록 제안 등으로 구분되며, 정부의 사업이나 정책 성격에 따라 사회영향평가에서 사용하는 분석 변수는 달라질 수 있음.
- 변수의 사용에 있어서는 두 가지 방법이 존재하는데, ① 사전에 전문가와 이해당사자들이 모여서 주요 변수를 결정하고, 그것을 중심으로 평가하는 것으로 사전에 분석의 범위를 결정, ② 위 30개의 변수를 일단 조사하여 해당되지 않는 변수, 즉 최저수준(bottom line)에서 의미가 없는 변수를 버리고 나머지 변수를 가지고 평가함.
- 미국 공동위원회에서 제안한 절차는 크게 공공의 참여, 제안된 조치와 대안 파악, 해당지역 현황 파악, 잠재적 영향을 고려한 범위 설정, 잠재적 영향 조사, 대안 제공, 완화를 통한 저감방안 설정, 사후환경조사와 감시로 구분됨.
- 사회영향평가 과정의 모든 단계에서 이익/피 영향집단을 포함하도록 규정하고 있음.

<표 4-2> 미국 사회영향평가 변수

구분	변수	
인구 특징	1. 현 인구와 예상되는 변화 2. 인종의 다양성/분포도 3. 이주민	4. 임시노동자의 유입과 유출 5. 계절별 거주민
지역사회 및 제도적 구조	6. 자발적 집단 7. 이익집단의 활동 8. 지역정부의 규모와 구조 9. 역사적 경험/변화 10. 취업/소득의 특징	11. 취약계층의 취업 형평성 12. 국지/지역/국가적 연계성 13. 산업/상업의 다양성 14. 계획과 용도지역 현황
정치적·사회적 자원	15. 권력과 권위의 배분 16. 이해관계자들 간의 갈등 파악 17. 이익/피 영향집단 구분 18. 리더십 역량 및 특징	
지역사회 및 가구의 변화	19. 위험, 건강, 안전에 대한 관점 20. 퇴거/이주에 대한 관점 21. 정치/사회 제도에 대한 신뢰 22. 주거 안정성	23. 사교의 밀도 24. 정책/사업에 대한 의견 25. 가족/교우의 연계망 26. 사회복지에 대한 우려
지역사회 자원	27. 지역사회의 인프라에 대한 변화 28. 토착민 29. 토지이용 패턴의 변화 30. 문화, 역사, 고고학적 자원에 대한 영향	

(자료: IOCGP(2003), p.243)



[그림 4-1] 사회영향평가 과정의 단계

(자료: IOCGP(2003), p.244)

3) 시사점 및 한계

- (평가대상 및 범위) 미국의 사회영향평가는 이해관계자들 간의 손익과 갈등을 파악하여 이익/피영향집단을 구분하여 평가할 것을 규정하고 있음. 특히 평가상의 인구특징 변수로는 인종, 임시노동자, 계절별 거주민, 이주민 등을 포함하고 있어 취약계층에 대한 영향에 집중하여, 특정 정책 및 사업이 지역사회 주민들의 사회·경제적 특성에 따라 차별적으로 미치는 영향을 평가한다는 점에서 의의가 있음.
- (관리주체) 연방정부를 중심으로 영향평가가 시행되고 있으나, 별도의 법적 구속력 없이 환경영향평가 내에서 유동적으로 시행되기 때문에 실질적인 평가는 이루어지지 않고 있음.
- 그럼에도 미국에서는 ‘원칙과 지침’을 토대로 다양한 사회·경제적 변수들을 활용하여 사회영향평가를 위한 30개의 구체적인 항목을 제시하면서, 평가항목에 대한 정보의 확보·관리 등 사회영향평가의 전문성을 갖출 수 있는 여건인 것으로 조사됨.

4.2. 미국 인종형평성영향평가

1) 인종형평성영향평가의 개요

- 인종형평성영향평가(Racial Equity Impact Assessment, REIA)는 여러 다른 인종 및 민족 집단이 제안된 조치 또는 결정에 의해 어떠한 영향을 받을지에 대한 조사임.
- REIA는 제안된 정책, 제도적 관행, 프로그램, 계획 및 예산 결정의 분석을 포함하여 다양한 상황에서 예상치 못한 부작용을 최소화함으로써, 제도적 인종 차별을 방지하고 오랜 불평등을 해소 할 수 있는 새로운 옵션을 찾기 위한 도구임.
- 정책 안전과 계획에서의 편익과 서비스에서의 불평등을 줄이고 형평성을 높이는 것을 목적으로 함(Brenman, 2010).
- 각 인구집단에 정책이 끼치는 잠재적인 영향들을 파악하는 것에서 지속적이고 규칙적인 접근을 제공하며, 모든 층위의 정부에 대해 의사결정과정에서의 불평등 결과와 불평등의 근거를 찾는 수단을 제공함.
- 해당 평가를 통해 인종에 대한 정책, 서비스, 예산 결정에 대한 현재 및 미래의 영향을 평가함. 평가항목들은 기관들이 프로그램, 정책, 결과들이 기관의 인종 형평성과 관련된 목적이나 결과에 얼마나 연관되어 있는지 이해할 수 있도록 도움.
- 새로운 저렴주택(affordable housing)을 배치하는 지역에서 인종분리현상에 대해 분석함으로써 좀 더 공정한 주택을 제공할 수 있음. 미리 재개발지역에 대해 사업에 대한 인종 및 사회경제적인 영향을 검토함으로써 대상지에서의 인종 및 경제적인

균형의 균열을 예방할 수 있음.

2) 주요 평가 내용

① 평가대상 및 범위

- 인종형평성영향평가는 주요 정책, 사업, 법안 및 예산 등의 문제에 초점을 두고, 이들이 가장 크게 영향을 미칠 수 있는 지역이나 분야를 대상으로 함.
- 영향을 받을 것으로 예상되는 분야는 커뮤니티·경제 개발, 공공사업, 환경·지속가능성, 안보, 일자리, 주거, 교통, 화재, 안전 및 예방, 교육·청년사업, 공원·여가활동 및 공정한 계약 및 공정한 노동 등임.
- 평가의 대상자는 해당 계획에 의해 영향을 받는 모든 집단을 광범위하게 다루고, 영향을 받는 당사자뿐만 아니라 영향을 미치는 당사자도 평가의 대상이 됨.

② 평가 방식 및 절차

- 사전 단계에서는 주요 영향요인을 분석하기 위해 다음의 절차를 거치는데, 1) 평가 대상이 되어야 할 편익과 비용 선택, 2) 분석의 대상집단과 지리적 범위 설정, 3) 심각한 부정적인 영향을 판별하기 위한 영향의 임계치 설정, 4) 데이터의 불확실성을 고려할 수 있는 방식 선정 등의 내용임.
- 스코핑(scoping) 단계에서는 형평성 영향 분석을 위한 범위를 설정함. 스코핑 대상에는 시행(상당히 연관된, 누적적인, 또는 비슷한 시행), 대안(시행하지 않음. 다른 가능한 대안, 완화할 수 있는 조치), 그리고 영향(직접적, 간접적, 누적적인 영향)에 대한 범위가 포함됨.
- 스코핑을 통해 권한의 범위를 설정하고, 형평성의 관점(접근, 자원, 결과)을 명확히 하며, 정책으로 인해 발생가능한 영향에 대한 모색과 결과를 측정할 수 있는 방법을 정의하고 해당 방법이 어떻게 모니터링에 쓰일 수 있을지에 대해서 고려함. 또한 평가의 시기, 관리, 보고 및 책임과 같은 항목을 포함한 평가의 계획을 세우는 것 행위가 모두 스코핑에 포함됨.
- 독립적인 프로젝트는 거의 존재하지 않으므로, 스코핑 과정을 통해서 어떠한 사람이나 기관이 관여되어야 하는지도 신중히 고려해야 함.
- 스코핑에 대한 과정은 시민참여를 통한 피드백의 순환으로 이루어져야 하며, 이 과정을 통해 커뮤니티가 관심을 가지고 필요로 하는 것들에 대해 다루어져야 함.
- 본 평가에서는 다음과 같은 사항들이 포함되는데, 1) 이동이 발생하는 커뮤니티에

대한 분석, 2) 특별한 요건(법제도적 요건)을 만족할 수 있도록 하는 계획, 3) 기관이 형평성영향평가를 실시하기 위한 재정적 및 인적 자원을 충분히 제공하였는지에 대한 판단, 4) GIS와 매핑을 통한 저소득층 및 소수자 집단의 위치 시각화, 5) 영향을 받는 지역에 대한 정보, 프로젝트 시행 이전, 과정, 그 이후에 특별한 조치가 필요한 집단 탐색 및 명시, 6) 시민참여 및 의미 있는 시민 관여 여부 등에 대한 내용임(Brenman, 2010).

③ 평가 도입 지역

- 미국에서도 비교적 최근에 도입되어 많은 주에서 채택되지 않았으나 워싱턴주(Washington), 아이오와주(Iowa), 코네티컷주(Connecticut), 미네소타주(Minnesota)의 일부 도시에서 자체적으로 채택하여 시행하고 있음.
- 워싱턴주의 킹 카운티(King County) 정부는 형평성 평가 검토 도구(Equity Impact Review Tool)를 도입하여 핵심적인 정책과 프로그램, 예산 결정에 있어서 활용하고 있으며(King County, 2010), 시애틀(Seattle)시에서도 인종형평성영향평가(Racial Equity Toolkit)를 시행하고 있음(City of Seattle, 2012).
- 아이오와와 코네티컷주는 개정된 형법이 통과되기 전에 새 법의 인종 및 민족적 영향을 조사하도록 하는 법안을 통과시켰고, 일리노이와 위스콘신주도 유사한 법률을 만들기 위해 노력하고 있음.
- 미네소타주의 세인트폴(St. Paul)시에서는 인종형평성영향평가 도구(Racial Equity Assessment Tool)를 개발하여 모든 부서에서 주요 정책, 절차 및 서비스 결정시 이를 활용하도록 하고 있음(City of St. Paul, 2020). 특히 제도를 통해 10만 달러 이상의 공공 지원을 받는 사업을 시행하는 공공 및 민간 사업시행자가 사업이 다양한 계층에 미치는 차별적인 영향을 평가하고자 함.
- 미니애폴리스(Minneapolis)시에서 가장 먼저 인종형평성영향평가(Racial Equity Assessment)가 시행되었는데, 눈이 왔을 때 특정 지역에서 사고차량을 견인하는 것이 다른 지역보다 어려운지를 규명하는 평가였음(City of Minneapolis, 2008). 결과적으로, 거주 밀도가 높고 소득이 낮은 지역일수록 차를 대피시킬 공간이 부족하기 때문이라는 결과가 도출되었음.

3) 시사점 및 한계

- 미네소타주에서 도입하고자 한 인종형평성영향평가는 인종과 소득 및 사회적 계층에 따른 불평등 문제의 심화를 방지하기 위해 어떤 사업이나 정책이 특정 인종에 미치는 차별적 영향에 주목하였음.

- 인종형평성영향평가에 대한 논의가 가장 활발하게 이루어진 미니애폴리스시의 경우 2014년 시장 당시 시장인 Betsy Hodges의 주도로 본격적으로 제도화되었음.
- 시 정부 차원에서 관할 부서를 신설하고, 영향평가 가이드라인을 제작하는 등 제도화를 위한 노력을 기울이는 동시에, 기관 내부에서부터 영향평가의 필요성을 이끌어내기 위한 노력을 하였음.
- 제도 도입을 위한 준비 단계에서는 임시 부서를 신설하여 내부 정책을 검토하는 것으로 시작하였으나, 지속적인 노력에 따라 영향평가 제도에 대한 공감대가 확대되면서 내부 인프라의 변화를 가져옴.
- 그러나 대부분의 영향평가 결과가 권고사항에 그쳐, 법적 구속력이나 행정적 강제집행을 구현하기에 어려움이 있음.

4.3. 영국 평등영향평가

1) 영국 평등영향평가의 개요

- 2010년부터 평등인권위원회(EHRC)가 관리 주체가 되어 성별(gender) 외에도 사회적인 차별과 불평등의 모든 요인들(장애, 임신 및 출산, 인종, 종교, 동성애 및 성적 소수자)을 통합적으로 고려하는 평등영향평가(Equality Impact Assessment, EqIA) 시행함.
- 2010년 평등법 시행하면서 성별영향분석평가에서 평등영향평가로 확대 전환됨.

2) 주요 평가 내용

① 관리주체

- 영국의 평등인권위원회(EHRC)가 평가 관리 주체가 되며, 위원회는 각 정책 수행기관이 진행하는 평가들을 관리함.
- 정책의 책임을 지닌 기관 및 담당자가 실제로 영향평가를 실시하는 주체가 됨. 각 기관은 평등영향평가를 실시함으로써 정책을 검토할 책임을 지님. 작성이 완료된 평가서를 검토하고 승인을 내리는 과정 또한 기관 내부의 상위 관리자, 위원 또는 법률팀에 의해 이루어짐.
- 평등인권위원회에서 발간된 가이드(EHRC, 2010)에 따르면, 각 공공기관은 평가를 수행하는 주체이므로 각 기관의 성격에 맞는 평등영향평가 도구를 개발하는 것을 권장함.

② 평가대상 및 범위

- 평가대상은 기본적으로 정책, 기관과 조직이 행하는 모든 활동 그리고 기획 및 개발단계의 새로운 정책임.
- 2011년 평등영향평가의 적용대상이 공공부문까지 확대됨(UK Equality Act, 2010).
- 이때 평등법 제149조 공공부문의 평등의무는 공공기관과 공공기능을 수행하는 기관에 적용되며, 다양한 사람들이 공공부문의 사업과 활동에 어떠한 영향을 받는지 고려됨. 이를 통해 공공기관이 수행하는 정책과 서비스들이 효과적으로 효율적으로 전달될 수 있도록 하며, 다양한 국민들의 요구에 부응하도록 함(UK EHRC, 2010)
- 특정 평등의무가 적용되는 기관들은 분석 결과와 정책 결정에 사용하였던 관련 정보들을 공개해야하는 의무가 있음(김경희, 2013).
- 평등영향평가는 사전심사(screening)를 통해 평가의 필요 여부를 점검하여 해당 정책이 평등영역에 잠재적으로 영향을 미치는 것이 확인된 후 전체평등영향평가를 진행함(김경희, 2013).
- 사전심사에서는 정책의 주요 목적과 목표를 확인하고, 정책의 세부내용들이 평등의무를 가지는지와 다양한 집단사람들에게 어떤 영향을 미치는지를 확인하는 절차를 거침. 이때 해당 정책이 평등영역에 잠재적 영향이 미치는 것으로 확인된다면, 전체 평등영향평가의 대상이 되며, 평가를 진행함.
- 전체 평등영향평가가 필요하지 않다고 판단되는 경우, 반드시 근거자료 및 평가면제 사유를 서류로 제출하고 평등담당부서의 확인을 받은 후에 평가가 면제 가능함.
- 평등영향평가 평가서에 들어가야 할 내용은 다음과 같음(UK EHRC, 2010).
 - 1) 저자, 편집자, 평가자
 - 2) 시행기관 및 결정자
 - 3) 시작 및 종료 기간
 - 4) 평등의무에 대한 타당성, 적절성: 정책의 어떤 부분이 어떤 평등의무와 관련 있는지 등
 - 5) 정책의 목적
 - 6) 이해관계자 참여와 협의에 대한 증거
 - 7) 참여와 협의과정에서 있었던 이해관계자 집단 사이의 의견 차이
 - 8) 참여와 협의과정과 그 결과
 - 9) 핵심 영향: 정책이 평등의무와 관련하여 미치는 영향 (누가 이득을 보고 안 보는지, 누가 혜택을 받는 것으로 기대되고, 왜 그러지 못하는지)

- 10) 영향 조절에 대한 방안
- 11) 모니터링과 리뷰
- 12) 실질 수행 방안
- 13) 의사결정과 질에 대한 관리

③ 평가 절차

○ 전체평등영향평가는 구체적으로 9단계의 순서를 거침(김정희, 2013).

- 1) 평등영향평가의 범위설정: 정책이 평등 이슈와 어떤 관련을 맺는지를 관련 자료를 통해 확인함.
- 2) 참여 및 컨설팅: 정책개발과정에서 불평등을 경험한 집단의 사람들의 참여를 끌어내는 방법 및 자문을 받는 방법과 과정에 대해서 구체적으로 서술함.
- 3) 자료 수집 및 증거 확인: 양적 및 질적자료를 모두 활용하여 다양한 집단의 요구를 확인하고, 참여 및 컨설팅 과정에서 발견된 정책으로 인한 불평등 또는 격차를 감소시키기 위해서 필요한 것들이 무엇인지 기술함.
- 4) 영향평가 및 정책강화: 다양한 집단이 정책으로부터 받을 수 있는 다양한 간접 및 직접적 영향들을 파악하고, 불평등을 해소하고 평등을 추구하기 위한 방법들을 고안하여 정책 수정방안을 제시함.
- 5) 정책 조달 및 파트너십: 해당 정책의 입안주체와 실행주체가 다른 경우 또는 여러 부서가 협력하여 정책이 시행되는 경우, 평등 및 인권 관련 사항들의 수행방법을 부처 및 주체간 협력 방안을 고려하여 점검함.
- 6) 분석결과를 평가서로 정리함.
- 7) 사후에 정책을 모니터링하고 재검토할 수 있는 방안을 기술함.
- 8) 분석결과 시행의 구체화: 2~7단계에서 이루어진 분석결과가 세부적으로 어떻게 실행될 수 있는지 구체화함. 목표 날짜와 정책 책임자, 모니터링 평가에 대한 책임자를 설정하고 평가서에 함께 명시함.
- 9) 평등영향평가 마무리: 전체영향평가의 내용을 해당 기관 내의 상위 관리자 또는 위원들이 검토하고 문제가 없을 시에 서명하고 승인함. 또한 해당 기관 안에 법률관련 팀이 있다면, EqIA 승인 역할을 함께 맡음.

④ 주민참여

○ 전체평등영향평가에서 평가 근거자료 수집의 핵심 과정에 정책개발과정에서 불평

등을 경험한 집단을 참여시켜 실질적으로 발생한 차별과 불평등을 줄이려는 노력을 가함(UK EHRC, 2010).

- 정책개발과정에서 불평등을 경험하는 집단의 참여와 협의 과정을 모두 평가서에 담음으로써, 불평등에 대한 핵심 영향을 파악하고 격차감소를 위한 개선과 조치방안을 구체화함.
- 부정적인 영향을 최소화할 위해 여러 부서의 협력 필요 여부를 살펴보고, 필요하다면 파트너십에 대한 계획을 수립하여 평등 및 인권 관련 사항들이 어떻게 지켜질 수 있는지 점검함.

3) 영국의 기타영향평가

- 영국은 평등영향평가 이외에도 지역사회영향평가제도(Community Impact Analysis, CIA)나 종합영향평가제도(Integrated Impact Assessment, IIA)와 같은 다양한 영향평가제도를 운용하여, 사업이나 계획에 특성에 적합한 영향평가를 탄력적으로 적용하고 있음.
- 영국의 지역사회영향평가제도와 종합영향평가제도는 엄격한 규정과 평가의 틀을 적용하기보다 평가담당자의 재량을 장려하는 유연한 평가제도임.

(1) 지역사회영향평가

- 지역사회영향평가(CIA)는 평등영향평가(EqIA, Equality Impact Analysis)와 건강영향평가(HIA, Health Impact Analysis)가 결합된 것으로, 지역사회 집단에 미치는 사회적 영향에 주목하여 우수한 사회 및 환경 정책을 평가하기 위한 목표를 설정하고 이에 대한 평가체계를 구축함(MacDonald, 2019).
- 지역사회영향평가는 공공기관이 정책 개발, 의사결정, 서비스 제공 등을 수행하는 과정에서 사회·경제적으로 다양한 특성을 지닌 개인에게 미치는 영향을 진단하고, 그들의 요구를 다각적으로 검토하고자 함.
- 영국의 지역사회영향평가는 「평등법(Equality Act 2010)」에 근거하고 있으며 해당 법은 기존의 평등 관련 법인 「성차별법(Sex Discrimination Act 1975)」, 인종차별법(Race Relations Act 1976), 「장애차별법(Disability Discrimination Act 1995)」의 조항을 통합하여 제정됨.
- 「건강 및 사회복지법(Health and Social Care Act 2012)」에서도 지방 당국이 지역 현황을 고려하여 불평등 및 건강 문제를 해결할 것을 요구함. 이를 위해 지역사회영향평가를 수행하여 정책적 결정이 지역사회의 건강 및 불평등 문제에 미치는

영향을 고려하도록 함.

- 지역사회영향평가를 수행하는 사업은 기반시설 건설사업, 환경오염 저감사업 등의 물리적 사업뿐만 아니라 특정 인구집단에 대한 복지사업도 포함하고 있으며, 주거 보조금 지급 사업과 같은 재정계획까지 다양한 분야를 대상으로 함.
- 평가항목은 연령, 장애, 성별, 임신 및 출산, 인종, 종교 또는 신념, 성적 취향, 결혼 및 생활 동반자(civil partnership) 등으로 구성되어 있으며, 평가대상 집단에 정부 정책이 미치는 영향의 정도를 진단하고자 함.
- 이들 평가항목 중 일부를 지역사회영향평가를 수행하는 지방정부의 재량으로 추가하거나 변경할 수 있음.
- 센서스 등의 국가 통계 및 관련 연구가 지역사회영향평가의 근거로 사용되며, 지역 커뮤니티, 자원봉사단체 및 사회적 기업 등에서 제공하는 자료도 지역사회영향평가에 활용할 수 있음.

(2) 종합영향평가

- 종합영향평가(IIA)는 정책이나 사업 시행 지역에서 변화가 예상되는 다양한 안전을 종합적으로 검토하는 영향평가로, 지역의 지속가능한 발전을 위해 정책이나 사업의 효과를 다각적인 관점에서 평가함.
- 종합영향평가는 2017년 런던광역정부(Greater London Authority)에서 런던계획(London Plan) 2019 개정판을 계획하면서 이 계획이 런던 지역에 미치는 영향을 진단하기 위해 실시된 바 있음(Greater London Authority, 2017)
- 종합영향평가는 평등영향평가(EqIA)와 건강영향평가(HIA) 뿐만 아니라 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA), 지속가능성 제언(Sustainability Appraisal, SA), 공동체안전영향평가(Community Safety Impact Assessment, CSIA), 주거규제영향평가(Habitats Regulation Assessment, HRA) 등 다양한 영향평가의 내용을 포괄함.
- 평가는 평가의 목표와 범위를 정하는 스코핑 단계, 평가 실시 단계, 보고서 작성 단계, 평가 검증단계 그리고 모니터링 단계로 구성됨.
- 스코핑 단계에서의 의사결정은 종합영향평가에서 포괄하는 다른 영향평가의 기존 기준에 근거함.
- 평가에서는 정성적 자료와 정량적 자료를 모두 사용하며, 계획의 지속가능성 향상을 위해 가용한 대안을 찾는 것을 목적으로 함.
- 런던 시장은 평가자들의 권고사항을 반영하여 계획을 수정하거나 거절할 수 있음

나, 거절하는 경우 타당한 사유를 제공하여야 함.

- 계획에 중합영향평가의 권고사항이 반영되면, 런던 시장은 그 결과를 국무부 (Secretary of State, SoS)에 제출하고, 국무부에서는 런던 계획의 내용이 국가 기조 정책 방향과 정합성을 가지는지 검토하고 다시 시장에게 통보하는 형식을 취함. 이후 런던 의회에서 계획을 인준하게 되면, 공식적으로 계획이 발표됨.

4) 시사점 및 한계

- **(관리주체)** 평가의 최상위 관리기관은 평등인권위원회(UK EHRC)라는 독립기관이지만, 실질적으로 평가를 시행하고 검토하는 일련의 과정은 정책을 담당하는 기관 내부에서 모두 이루어짐. 실질적으로 평가는 해당 정책의 담당자가 실시함으로써 정책에 대한 충분한 인지를 바탕으로 평가를 실시한다는 점에서 의의가 있으나, 평가하고 검토하는 것이 한 기관에서 모두 이루어지므로 평가의 객관성의 문제가 발생할 수 있음.
- **(평가대상 및 범위)** 평등영향평가는 공공부문이 시행하는 모든 정책과 기획 및 개발활동을 대상으로 하여 평가대상의 범위가 넓다는 점에서 공공부문의 활동에서 발생할 수 있는 불평등을 최소화할 수 있다는 점에서 의의가 큼.
- **(평가 방식 및 절차)** 평등영향평가는 평가의 의무규정과 사전심사제도를 통해 평가의 효과성과 효율성을 높이하고자 한 점에서 시사하는 바가 큼.
 - 평등법에 의해 모든 공공부문의 활동에 대해 의무적으로 실시하도록 규정되어 있기 때문에 정책 시행의 효과성을 높일 수 있었으며, 동시에 사전 심사(screening)을 통해 평가의 필요 여부를 점검하여 평등영역에 잠재적으로 영향을 미치는 대상에 한해 평가를 실시함으로써 평가의 효율성도 증진시킬 수 있었음.
- **(주민참여)** 평가과정에 사회적 소수자를 직접 참여시켜, 그들 관점에서 공공부문 정책의 평등에 대한 부정적인 영향을 찾아내고 개선하려는 노력에서 시사하는 바가 큼.
 - 본 평가는 공공부문의 활동에 의해 불평등을 경험하거나 경험할 가능성이 있는 집단의 목소리를 직접 수렴함으로써 전문가 및 공공기관이 간과할 수 있는 요소를 찾아내는 것에 효과적인 주민참여 방법을 수행한다고 할 수 있음.

4.4. 국외 사례의 시사점

- 국외 영향평가제도의 경우, 특정 정책이나 사업이 행해졌을 때 해당지역 뿐만 아니

라 인근 지역까지도 평가대상으로 고려하여 이들 지역에 거주하는 사회적 약자가 어떤 차별적 영향을 받는지를 진단·평가하고, 이를 최소화하기 위해 노력하고 있음을 확인함.

- 또한 공공이 주도하는 사업뿐만 아니라 민간이 참여하는 사업에도 영향평가를 시행하고 있으며, 그 과정에서 지역주민이 주체가 되어 참여하고 있는 것으로 조사됨.
- 일부는 객관적인 지표들을 활용하여 평가결과를 도출함으로써 실효성 있는 대안을 제시하기도 하지만, 법적 강제력이 없는 국가에서는 실효성이 약하다는 한계도 존재하는 것으로 나타남.
- 이에 본 연구에서는 이러한 국외 유사제도의 시사점을 종합적으로 검토하여 지역 사회영향평가제도에 적용할 수 있는 방안을 모색하고자 함.

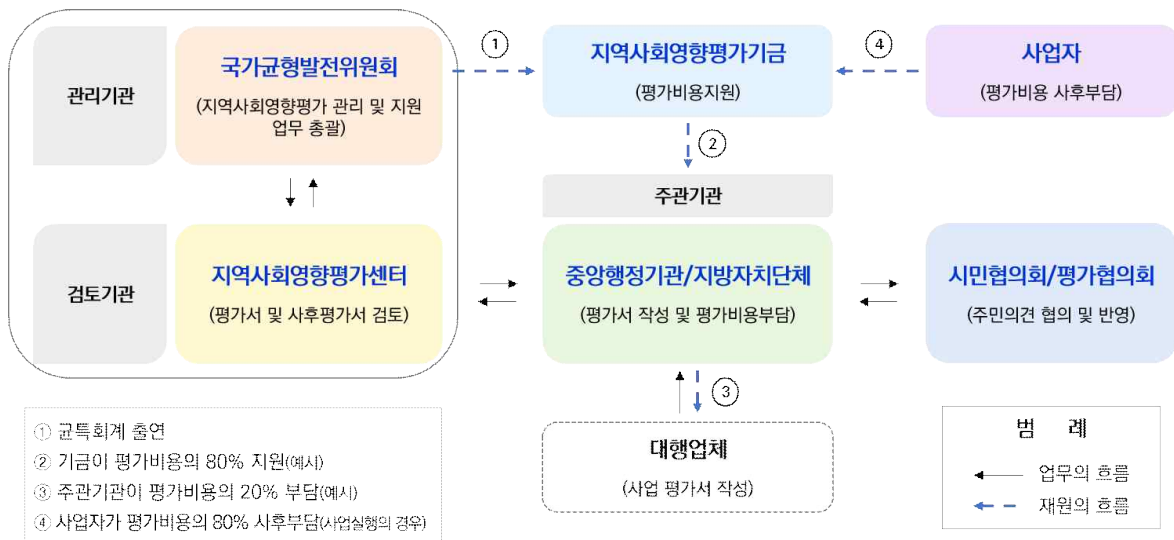
5. 지역사회영향평가제도의 설계

본 장은 여러 제도화의 단계를 거쳐 최종적으로 달성해야 할 이상적인 형태로서 지역사회영향평가제도가 갖추어야 할 모습을 설계하고 있음. 구체적으로 참여 주체와 역할분담, 평가대상, 평가시기·단계 및 절차, 평가항목 및 범위, 평가방법, 주민참여 방안, 평가서류 준비 등의 요소에 따라 구체적인 설계(안)을 구상함. 구체적으로는 ‘지역사회영향평가센터(가칭)’ 신설을 통한 평가의 공정성·투명성 확보, 평가대상의 선별(screening) 및 평가항목·범위의 확정(scoping)을 통한 평가의 효율성 제고, ‘주민’ 범위의 정의 및 주민참여 방법 확보방안 등을 제시함.

5.1. 참여 주체와 역할분담

1) 참여 주체의 구성

- 지역사회영향평가의 참여 주체는 크게 관리기관, 검토기관, 주관기관, 지역사회영향평가 시민협의회(약칭 시민협의회), 지역사회영향평가협의회(약칭 평가협의회)와 사업자 등으로 구분할 수 있음.



[그림 5-1] 지역사회영향평가 참여 주체별 역할분담

- 관리기관은 평가의 전반적인 관리 및 지원 업무를 총괄하며, 검토기관은 평가의 항목, 지표, 방법 등에 전문적 지침을 제공하고 평가서를 분석 및 검토하는 기능을 담당함.
- 주관기관은 평가서 작성 주체로서 평가대상 정책이나 사업을 담당하는 공공기관이고, 시민협의회는 주민 대표들로 구성되어 주민의견을 제시하며, 평가협의회는 전문가들로 구성된 심의 및 자문기구로서 시민협의회 구성에 대해 자문하고, 평가항목

및 범위 획정을 심의하며, 평가서 작성과정에서 자문 기능을 담당함.

- 관리기관은 국가균형발전의 컨트롤 타워인 대통령 직속의 '국가균형발전위원회(이하 균형위)'가 맡고, 산하에 '지역사회영향평가센터(가칭)'를 설치하여 검토기관으로서 역할을 담당하도록 하는 것이 타당함.
- 2003년에 국가균형발전 정책을 체계적으로 수행하기 위해 설립되어 현재 균형발전의 기본방향과 관련 정책을 조정·심의하고, 균형발전에 대한 지표를 개발·관리하는 기능을 수행하고 있음.
- 특히 국가균형발전 관련 시책이나 사업을 조사·분석·평가하는 기능을 담당하고 있으며, 위원회 산하에 국가균형발전사업 평가자문단(전문평가기관)을 운영하고 있음에 따라 지역사회영향평가의 관리기관으로서 역할을 수행할 수 있음(균특법 제22조 제2항 제5호).
- 지역사회영향평가센터는 검토기관으로서 평가서를 분석 및 검토하는 역할을 담당하는데, 관리기관이 독자적으로 수행하기 어려운 부분을 지원하는 것임.
- 주관기관은 공공의 시행기관, 중앙행정기관 및 지방자치단체가 맡아 평가서 작성의 책임 및 관리를 담당함으로써 사업자와 평가 대행사 간에 공정성과 형평성이 유지되도록 함.

2) 운용비용의 부담

- 평가의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 평가서 작성 비용은 '지역사회영향평가기금(가칭)'을 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)에서 출연하여 운영하되([그림 5-1]의 ①), 대상사업의 진행결과에 따라 관리기관과 주관기관, 사업자가 공동으로 부담하도록 함.
- 예컨대 대상사업의 구역지정 이전에는 기금에서 평가비용의 80%를 선지급하고(②) 주관기관에서 평가비용의 20%를 부담하도록 하며(③), 이후 사업이 시행되는 경우에 한해서 사업자가 평가비용의 80%를 사후 부담하는 방식임(④).
- 기금을 활용한 공동 부담 방식은 사업자의 평가서 작성 비용 부담을 줄여줄 뿐만 아니라 주관기관에도 평가서 작성에 책임을 부여하기 때문에 보다 체계적이고 효율적인 평가가 이뤄질 수 있음.
- 지역사회영향평가기금의 운용 및 관리는 지역사회영향평가의 전반적 과정에 대한 지침을 제공하는 전문 연구조사기관인 검토기관 지역사회영향평가센터에서 담당하는 것이 타당함.
- 또한 평가서 작성에 독립성을 확보하기 위해서 주관기관이 실제 평가서를 작성하

는 대행업체와 직접 계약을 체결함으로써 사업자와 대행업체 간의 '갑을관계'가 형성되지 않도록 설계하고자 함.

- 현재 환경영향평가에서 평가 자체의 비용부담은 사업자에게 있지만, 평가서 작성은 각 분야별로 적합한 전문지식을 요하기 때문에 환경영향평가업의 등록을 한 대행자가 대행계약에 의해 작성하는 것이 일반적이며, 이로써 사업자와 대행자 간의 '갑을관계'가 형성되는 구조임.
- 이는 결국 사업자 우위의 평가 대행체계를 유발하여 환경영향평가 조사 및 평가서 작성에 있어서 독립성, 공정성을 유지하기 어렵게 만들고, 이로 인한 환경영향의 은폐나 축소, 평가서 부실작성 등이 한계점으로 지적되고 있음(유헌석 외, 2017). 따라서 평가서 작성의 독립성과 공정성 유지를 위해 주관기관이 실제 사업의 평가서를 작성하는 대행업체와 직접 계약을 체결하도록 설계함.

3) 시민협의회와 평가협의회

- 지역사회영향평가는 초기 단계에서부터 주민참여를 보장하고 활성화하기 위해 주민들로 이루어진 '지역사회영향평가 시민협의회(약칭 시민협의회)'를 구성하고, 그들의 다양한 의견과 견해가 참여의 과정에서 반영되도록 중립성을 유지할 수 있는 전문가 중심의 '지역사회영향평가협의회(약칭 평가협의회)'를 도입하고자 함.
- 예컨대 OO지구 지역사회영향평가협의회 등의 사업별 명칭을 부여하고 각 협의회는 지역사회영향평가기금으로 운영하도록 함.
- 시민협의회는 다양한 이해당사자와 주민을 대표하여 10인 내외로 구성되며, 평가의 초기부터 전과정에서 주민의견을 제시하고, 평가준비서, 평가서 초안, 평가서 최종 보고서 등을 우선적으로 공람하여 의견을 제시하는 역할을 수행함.
- 평가협의회는 외부시민단체, 학계, 공무원 등 10인 내외의 전문가들로 구성된 심의 및 자문기구로서 시민협의회 구성에 대해 자문하고, 평가항목 및 범위 설정을 심의하며, 평가서 작성과정에서 자문 기능을 담당함.
- 시민협의회와 평가협의회의 구성과 역할은 아래의 <표 5-1>과 같음.

<표 5-1> 평가협의회와 시민협의회의 구성과 역할

시민협의회	평가협의회
<ul style="list-style-type: none"> 구성: 시민협의회는 주관기관이 다양한 이해관계자들이 포함되도록 10인 이내로 구성하되, 평가협의회와 협의를 통해 구성함. 역할: ① 시민협의회는 평가준비서, 초안, 최종보고서의 작성 과정에서 의견을 자유롭게 제안하는 역할을 함. ② 시민협의회회의의 회의는 주관기관이 필요하다고 판단할 때 소집할 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> 구성: 평가협의회는 주관기관이 10인 이내의 관련 전문가로 구성하되, 외부시민단체, 학계, 공무원 등이 포함되도록 함. (시민사회단체 대표를 최소 1인 이상 포함) 역할: ① 평가협의회는 대상주민의 식별, 시민협의회의 구성, 조사 및 평가 방법, 평가서 작성 등 평가 과정 전반에 대해 자문을 제공함. ② 주민들의 의견을 종합하여 평가항목과 범위를 심의 확정하며, 주민의견 반영사항에 대해 투명하게 공개함.

5.2. 평가의 대상

1) 지역사회영향평가의 구분

- 지역사회에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 국토 및 지역개발과 관련된 법령·자치법규·정책, 계획, 사업 등을 사전결정방식(positive list)를 통해 ‘의무평가대상’으로 규정하며, 평가의 단계에 따라 그 종류는 다음과 같이 구분할 수 있음.
 - ✓ **전략지역사회영향평가(1단계):** 국토 및 지역개발 관련하여 행정부에서 관할하는 법령이나 자치법규(조례, 규칙/규정), 그리고 이를 집행하기 위해 수립된 정책 및 계획(예, 국가균형발전 5개년계획, 도시기본계획 등 기타 중장기적·지침적 성격의 계획)
 - ✓ **지역사회영향평가(2단계):** 국토 및 지역개발을 위해 추진되는 사업(예, 주거환경 개선사업, 재개발·재건축사업 등의 정비사업, 도시재생사업 등)
- 의무평가대상은 법령 및 정책과 사업의 규모, 총사업비 등을 기준으로 적용하였으며, 사업의 경우 예외 적용기준을 제시하여 평가의 내용을 준용할 수 있도록 규정하고자 함.
- 예컨대 의무평가대상에 포함되더라도 과거(5년 이내)에 동일 지역 내 준용할 평가가 존재하는 경우 해당 평가내용을 준용하여 동일 평가서에 나오는 내용을 권고사항으로 제안하는 방식임.

- 또한 동일 생활권 내 유사한 사업을 4년 이내에 추진할 계획이 있는 경우 지역사회 영향평가를 한꺼번에 동시에 실시하는 것을 원칙으로 함.
- 전략지역사회영향평가의 경우, 국토 및 지역개발과 관련된 법령과 중장기적·지침적 성격의 계획으로 의무평가대상을 구분하여 별도의 적용기준 없이 모두 평가하고자 함.
- 전략지역사회영향평가의 의무평가대상에는 「국토기본법」, 「수도권정비계획법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시개발법」, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」, 「도시재정비촉진 특별법」, 「공공주택 특별법」, 「국가균형발전 특별법」 등의 법령이 포함됨.
- 각 법령에 따른 계획으로는 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별 계획, 수도권정비계획, 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획, 도시·주거환경정비기본계획, 도시개발사업계획,²⁴⁾ 도시재생전략계획, 국가균형발전 5개년 계획 등이 포함됨.

<표 5-2> 전략지역사회영향평가 의무평가대상

구분	법령 및 계획의 종류		
전략지역사회 영향평가	국토기본법	국토종합계획	도종합계획
			시·군종합계획
			지역계획
			부문별 계획
	수도권정비계획법	수도권정비계획	
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	광역도시계획	
		도시기본계획	도시관리계획
	도시및주거환경정비법	도시·주거환경정비기본계획	
	도시개발법	도시개발사업계획(30만㎡ 이상)	
	도시재생특별법	도시재생전략계획	
	도시재정비촉진특별법	-	
	공공주택특별법	-	
	국가균형발전 특별법	국가균형발전 5개년 계획	

- 지역사회영향평가의 경우, 국토 및 지역개발과 관련된 부처별 사업(기본계획, 실시 계획 포함)이 의무평가대상으로 포함되며, 대상사업의 규모나 총사업비 등의 기준을 적용하여 제도의 점진적 도입을 위해 단계별 의무평가대상을 선정하였음.

24) 도시개발사업계획의 경우, 기본계획이기보다는 사업계획의 성격이지만 도시지역 외의 지역에서 추진되는 30만㎡ 이상의 대규모 도시개발사업계획에 한해서는 의무평가대상으로 고려하고자 함.

- 먼저 우선적으로 제도를 시행하기 위한 1단계에는 국토교통부가 담당하는 국토 및 지역개발과 관련된 사업으로서 LH가 관장하는 주거환경개선사업, 재개발사업, 재정비촉진사업, 공공주택사업, 도시개발사업 등이 포함되는데, 2020년도 LH 사업 중 도시개발사업의 면적과 총사업비의 중위값을 근거로 하여 사업 규모가 50만㎡ 이상일 경우 또는 총사업비가 4,000억 원 이상일 경우에 의무평가대상으로 고려함(<표 5-3>).

<표 5-3> 지역사회영향평가 의무평가대상 및 적용기준(1단계)

구분	부처별 사업계획 및 사업의 종류		적용기준
지역사회 영향평가	국토교통부 (LH 시행)	주거환경개선사업	사업 규모 50만 제곱미터(㎡) 이상 또는 총사업비 4,000억 원 이상 ¹⁾
		재개발사업	
		재정비촉진사업	
		공공주택사업	
		도시개발사업 ²⁾	

1) 2020년도 LH 사업 중 도시개발사업의 면적과 총사업비의 중위값을 근거로 한 것으로 LH 사업 리스트는 <부록 3>를 참고.

2) 도시개발사업: 「도시개발법」에 의거하여 구역지정 요건은 도시지역 주거·상업지역(1만㎡ 이상), 공업지역(3만㎡ 이상), 자연녹지(1만㎡ 이상)이며, 도시지역 외의 지역은 광역도시계획 또는 도시·군기본계획 상 개발 가능한 지역(30만㎡ 이상, 시가화 예정용지 등)임.

- 1단계 제도화가 원활히 이뤄지고 계획대로 제도가 정착되면, 2단계에서는 의무평가 대상의 범위를 확대하여 국토교통부가 담당하는 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업, 재정비촉진사업, 공공주택사업, 도시개발사업 등이 포함되는데, 도시개발사업의 최소 규모 기준인 1만㎡를 근거로 하여 사업의 규모가 해당 기준 이상일 경우 의무평가대상으로 고려됨(<표 5-4>).
- 또한, 국토교통부의 도시재생뉴딜, 지역개발사업, 행정안전부의 특수상황지역 개발사업, 중소벤처기업부의 전통시장 시설현대화사업, 농림축산식품부의 일반농산어촌 개발사업, 문화체육관광부의 문화도시사업, 그리고 지방자치단체의 지역재생사업의 경우, 총사업비가 100억 원 이상일 때 의무평가대상으로 선정함. 이는 도시재생뉴딜(주거지원형)의 최소 총사업비 기준인 100억 원을 근거로 함.

<표 5-4> 지역사회영향평가 의무평가대상 및 적용기준(2단계)

구분	부처별 사업계획 및 사업의 종류		적용기준
지역사회 영향평가	국토교통부	주거환경개선사업	1만 제곱미터(㎡) 이상 ¹⁾
		재개발사업	
		재건축사업 ³⁾	
		재정비촉진사업	
		공공주택사업	
		도시개발사업	
		도시재생뉴딜 ⁴⁾	총사업비 100억 원 이상 ²⁾
		지역개발사업 ⁵⁾	
	행정안전부	특수상황지역 개발사업 ⁶⁾	
	중소벤처기업부	전통시장 시설현대화사업 ⁷⁾	
	농림축산식품부	일반농산어촌개발사업 ⁸⁾	
	문화체육관광부	문화도시사업 ⁹⁾	
	지방자치단체	지역재생사업 ¹⁰⁾	

1) 도시개발사업의 최소 규모 기준인 1만㎡를 근거로 함.

2) 도시재생뉴딜(주거지지원형)의 최소 총사업비 기준인 100억 원을 근거로 함.

3) 재건축사업: 재건축 대상은 정비구역의 경우 노후·불량건축물로서 기존 또는 예정세대수가 300세대 이상이거나 부지면적이 10,000㎡ 이상이지만, 정비구역이 아닌 지역의 경우 「주택법」에 의거하여 기존세대수가 20세대 이상이거나 기존 세대수가 20세대 미만이지만 20세대 이상으로 재건축하고자 하는 경우에는 대상이 될 수 있음.

4) 도시재생뉴딜: 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」에 의거하여 주거지지원형(100억 원/4년), 일반근린형(150억 원/5년), 경제기반형(250억 원/6년) 사업을 지원(균특회계)

5) 지역개발사업(투자선도지구): 「지역개발 및 지원에 관한 법률」에 의거하여 수도권·제주 제외 지역개발사업 중 발전잠재력이 있고 경제적 파급효과가 큰 지역 전략사업을 대상으로 최대 100억 원(성장촉진지역) 지원(균특회계)

6) 특수상황지역 개발사업: 「국가균형발전 특별법」에 의거하여 접경지역 15개 시·군, 도서지역 19개 시·군·구, 185개 도서를 대상으로 국고 80%, 지방비 20% 지원(균특회계)

7) 전통시장 시설현대화사업: 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」에 의거하여 전통시장·상점가·상권 활성화 구역 중 임대인과 임차인 간 상생협약이 체결된 지역을 대상으로 최대 80~110억 원 지원(균특회계)

8) 일반농산어촌개발사업(농촌중심지활성화사업): 「국가균형발전 특별법」 및 「농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」에 의거하여 읍, 면 소재지를 대상으로 150억 원 이하/5년 지원(균특회계)

9) 문화도시사업: 「지역문화 진흥법」에 의거하여 광역·기초 지자체를 대상으로 200억 원 이하/5년 지원(협의중)

10) 지역재생사업: 지자체의 조례에 따라 추진되고 있는 지역활성화사업 또는 농촌빈집정비사업, 슬레이트처리사업 등이 포함됨.

2) 평가대상 선별 제도

- 의무평가대상 이외에도 지역사회 갈등을 유발하거나 지역공동체 통합을 저해할 것으로 예상되는 정책이나 사업, 즉 지역사회영향평가가 필요하다고 생각되는 정책이나 사업을 평가의 대상으로 포함하고자 함.
- 이는 선별(screening) 제도를 통해 평가의 대상을 ‘선별평가대상’으로 규정하여 지역사회에 미치는 영향의 정도에 따라 자율적으로 결정할 수 있도록 설계하고자 함.
- 예컨대 가로주택정비사업, 도시계획시설사업과 같이 사업의 규모 혹은 사업비의 규모가 작지만, 지역사회에 미치는 영향이 예상되는 경우 선별평가대상으로 고려할 수 있음.
- 선별평가대상에 대한 선정기준은 <표 5-5>와 같이 고려해볼 수 있으며, 이 중 하나라도 해당하는 정책이나 사업에 한해서 ‘지역사회에 대한 영향이 상당한지’ 여부에 따라 지역사회영향평가를 실시하도록 함.
- 선별의 주체는 지역사회영향평가의 관리기관으로서 국가균형발전 관련 시책이나 사업의 조사·분석·평가·조정에 관한 사항을 심의·의결하는 기능을 수행하는 균형위가 맡는 것을 고려해볼 수 있음(균특법 제22조 제2항 제5호).

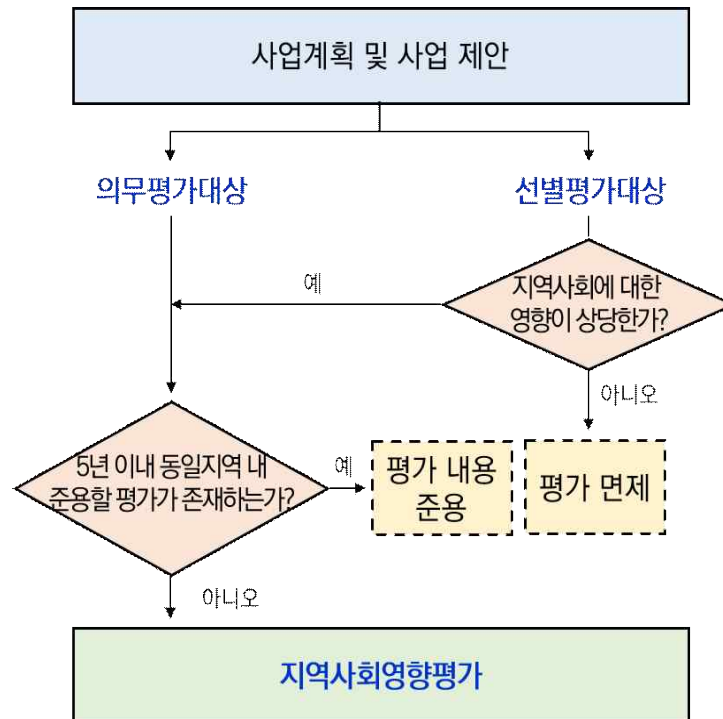
<표 5-5> 지역사회영향평가 대상 선별(screening) 기준

<ul style="list-style-type: none"> ✓ 경제적 및 사회·문화적 형평성 측면에서 지역사회에 부정적 영향을 미칠 우려가 큰 정책이나 사업 ✓ 취약계층 등 사회적 약자가 밀집되어 있는 지역에서 실시하는 사업 ✓ 지역사회 문제가 오랜 기간 동안 또는 복합적으로 발생해 그 영향을 쉽게 예측하기 어려운 사업 ✓ 지역사회 갈등을 유발하거나 지역공동체 통합을 저해할 것으로 예상되는 정책이나 사업
--

3) 평가대상 선별 절차

- 지역사회영향평가의 대상은 아래의 [그림 5-2]와 같은 절차에 의해 선정될 예정임.
- 먼저 제안된 사업계획과 사업은 <표 5-3>과 <표 5-4>의 적용기준에 따라 의무평가대상 여부가 결정되는데, 5년 이내 동일지역 내 준용할 평가가 존재하는 경우 해당 평가내용을 준용하여 동일 평가서에 나오는 내용을 권고사항으로 할 수 있음. 동일 생활권 내 유사한 사업을 4년 이내에 추진할 계획이 있는 경우 지역사회영향평가를 동시에 실시하는 것을 원칙으로 함.
- 제안된 사업계획과 사업이 의무평가대상이 아닌 경우, <표 5-5>에서 제시한 선정기

준에 의해 선별대상으로 고려되는데, 그중에서도 ‘지역사회에 대한 영향이 상당한지’ 여부에 따라 지역사회영향평가 실시 여부가 결정됨.

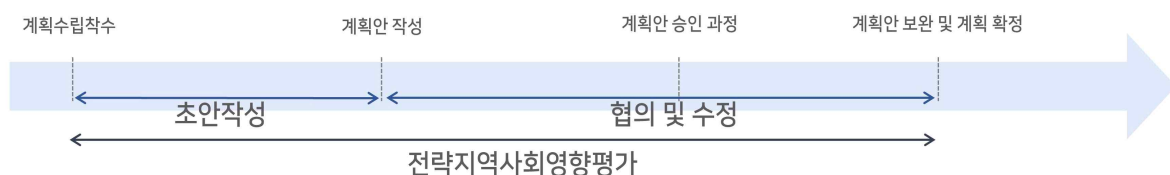


[그림 5-2] 지역사회영향평가 대상 선별 절차

5.3. 평가의 시기, 단계 및 절차

1) 전략지역사회영향평가의 시기, 단계 및 절차

- 전략지역사회영향평가는 정책·계획 수립이 착수된 이후부터 평가를 시작하여 계획안 작성 이전까지 평가서 초안을 작성한 후, 계획·정책 등의 확정 전까지 협의 및 수정과정을 거침([그림 5-3] 참고).
- 계획 수립이 착수된 이후, 계획안을 작성하기 전에 주민 의견 수렴을 기반으로 한 평가항목 및 범위를 설정하고 계획이 지역사회에 미칠 수 있는 영향에 대해 사전에 진단함으로써 부정적인 영향을 최소화하는 정책안이 수립되도록 함.



[그림 5-3] 전략지역사회영향평가 시행 시기

- 전략지역사회영향평가의 구체적인 절차는 다음 <표 5-6>과 같으며, 크게 '초안작성 단계'와 '협의 및 수정단계'로 구분할 수 있음.

① 평가 실시여부 결정

- 주관기관은 계획 구상안을 기반으로 하여 평가대상 기준에 따라 평가 실시여부를 결정함.

② 평가항목·범위 확정(scoping)

- 평가 실시 여부가 확정되면 주관기관은 정책 및 계획의 기본 정보를 담은 평가준비서를 작성하여 관리기관(검토기관)의 심의를 거침.
- 주관기관은 해당 정책 및 계획 분야의 관련 전문가로 전략지역사회영향평가협의회를 구성함. 이후 온라인 플랫폼, 민원실 등의 온·오프라인 지역사회영향평가 창구를 통해 수렴된 시민 의견을 기반으로 평가협의회는 핵심 이슈들을 도출함.
- 도출된 이슈를 바탕으로 평가협의회는 세부 평가기준과 범위, 평가방법을 결정하고, 주관기관은 결정된 항목들을 주민들에게 공개함으로써 평가의 투명성을 제고하도록 함.

③ 조사 및 분석·계획안 작성

- 주관기관은 평가협의회에서 결정한 세부 평가기준과 범위에 따라 정책계획을 분석하는데, 이 과정에서 지역사회에 미칠 수 있는 부정적인 영향을 조사하고 이를 저감할 수 있는 방안과 절차를 담은 평가서 초안을 작성해야 함.

④ 검토 및 협의

- 주관기관은 분석결과와 방안들을 기술한 평가서 초안을 공람하고, 전략지역사회영향평가협의회가 주민 의견을 수렴하도록 함.
- 주관기관은 평가서를 관리기관(검토기관)에 제출하여 심의를 받으며, 관리기관은 이에 대한 검토 결과를 주관기관에 전달함.

⑤ 계획안 보완 및 계획 확정

- 주관기관은 검토된 결과를 기반으로 관리기관(검토기관)과 협의한 내용과 평가서공람을 통해 수렴한 주민의견을 바탕으로 필요한 조치를 취해야 하며, 관리기관에 조치 결과를 송부해야 함.
- 이후 관리기관(검토기관)이 계획 조정이 추가적으로 필요하다고 판단할 시에, 주관

기관에 계획 재조정을 요청할 수 있음.

<표 5-6> 전략지역사회영향평가 절차

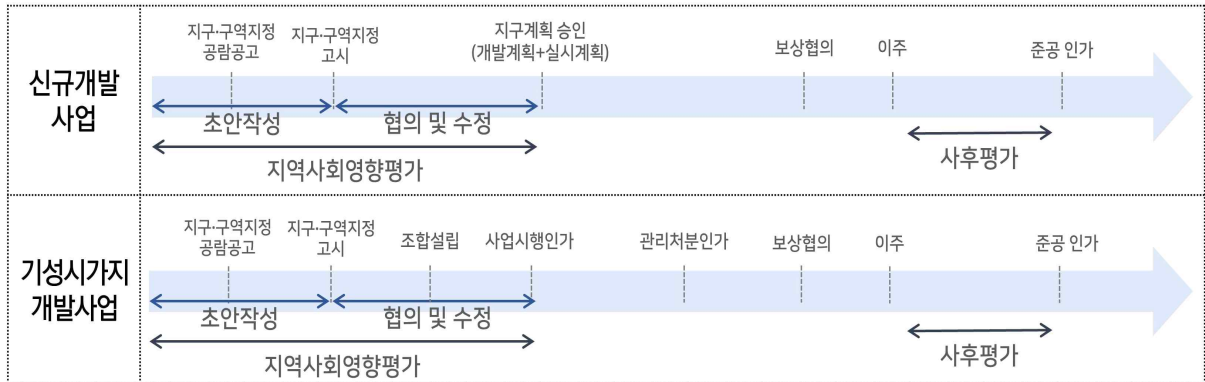
※ 국토계획평가, 전략환경영향평가의 절차 참고

전략지역사회영향평가 세부단계			수행 주체
초 안 작 성 단 계	1. 평가 실시 여부 결정	계획 구상안을 기반으로 평가 실시 여부 결정	주관기관
	2. 평가항목· 범위 확정 (scoping)	평가준비서 작성	주관기관 작성, 관리기관(검토기관) 심의
		전략지역사회영향평가협의회 구성	주관기관
		온·오프라인 창구를 통한 시민 의견 수렴 및 이슈 도출*	주관기관, 전략지역사회영향평가협의회
		세부 평가기준 및 범위, 평가방법 결정	전략지역사회영향평가협의회
		평가기준 및 범위 공개	주관기관
	3. 조사 및 분석 계획안 작성	계획 분석	주관기관
		영향저감 방안 및 절차 설계	주관기관
		평가서 초안 작성	주관기관
협 의 및 수 정 단 계	4. 검토 및 협의	평가서 초안 공람 및 주민 의견 수렴*	주관기관, 전략지역사회영향평가협의회
		평가서 제출	주관기관→관리기관(검토기관)
	5. 계획안 보완 및 계획 확정	심의 및 검토결과 통보	관리기관(검토기관)→주관기관
		협의 내용 반영 또는 필요 조치	주관기관
		평가결과에 대한 조치 결과 송부	주관기관→관리기관(검토기관)
		계획 재조정 요청(필요시)	관리기관(검토기관)→주관기관

* 음영은 '시민 및 주민 의견수렴을 민원실 또는 지역사회영향평가 온라인 플랫폼을 활용하여 진행함'을 의미함.

2) 지역사회영향평가의 시기, 단계 및 절차

- 지역사회영향평가에서는 사업이 평가대상으로 고려되므로 본 평가(사업시행인가 이전)와 사후평가(준공 이전) 구분하여 실시하도록 함([그림 5-4] 참고).
- 세부 사업의 경우 주민들의 주거지 및 일자리 퇴거가 직접적으로 발생할 수 있는 사항이므로, 본 평가를 통해 진단된 지역사회에 대한 사업의 부정적인 영향을 저감하는 대안들을 마련하고, 대안 적용 여부와 그 효과성을 준공 이전에 사후평가를 통해 점검하는 절차가 필요함.



* 기성시가지 개발사업 절차 용어는 재개발·재건축사업의 용어를 사용함.

※ 부동산 투기 과열이 예상되는 사업의 경우, 지구·구역지정 공람공고 이후부터 평가를 실시함.

[그림 5-4] 지역사회영향평가 본평가·사후평가 시기

- 본 평가를 통해 개발사업 지구·구역지정에 대한 논의가 시작될 때부터 지구계획승인(또는 사업시행인가) 이전에 지역사회에 대한 사업의 부정적인 영향을 발견하고 저감하는 대안들을 마련하여 사업계획에 반영되도록 함.
- 지구·구역지정 고시 단계 이전부터 본 평가를 시작함으로써 주민참여를 통해 사업의 주요 이슈 및 영향에 대해 논의하여 평가항목을 선정하고 부정적 영향 저감 조치를 향후 사업계획의 용이성을 높임.
- 이후 평가서 초안을 시도·군 도시계획위원회와 도시정비위원회 등의 사업검토위원회에 송부하여 평가에 고려될 수 있도록 함.
- 단, 부동산 투기 과열이 예상되어 투기 방지를 위해 지구·구역 지정에 대해 정보 기밀 유지가 필요한 사업의 경우 지구·구역 지정 공람 공고 이후부터 지역사회영향평가를 실시하도록 함.
- 사업시행계획인가 절차에서 주민 이주대책 및 임대주택 건설계획 등 사업계획을 검토하므로 지역사회영향평가 결과가 사업계획에 반영되기 위해서는 사업시행계획인가 이전 단계에 본 평가가 마무리되는 것이 바람직함.
- 본 평가를 마친 이후에도, 관리처분계획인가 이후에 주거권 및 일터를 유지하는 면에서 물리적인 폭력 등이 발생한 가능성이 있으므로 현장방문을 통한 지속적인 점검(모니터링)이 필요함(성북구청, 2018).
- 사후평가는 준공 이전에 본 평가결과를 잘 반영하여 개발사업을 진행했는지를 점검하고 사후평가서를 제출함으로써 모니터링을 진행하는 평가로, 관리기관(검토기관)이 실시 필요 여부를 결정하여 선택적으로 실시함.
- 사후평가는 본 평가결과의 반영 여부를 점검하는 것이 주요 목적이나, 부정적인 영

향 저감을 위한 조치들의 효과성을 확인함으로써 추후 평가에서의 대안 마련에 도움이 될 기초 데이터를 구축한다는 측면에서도 의미가 큼.

- 지역사회영향평가의 구체적인 절차는 <표 5-7>과 같음.

<표 5-7> 지역사회영향평가 절차

※ 환경영향평가, 갈등영향분석, 성북구인권영향평가(퇴거사업)의 절차 참고

지역사회영향평가 세부단계				주민참여방법	수행주체
지 역 사 회 영 향 평 가	초 안 작 성 단 계	1. 평가항목· 범위 확정 (scoping)	평가준비서 작성	-	주관기관
			지역사회영향평가협의회 구성	-	주관기관
			공청회 및 설명회 실시 및 대상 주민·평가항목 1차 도출	온라인플랫폼 통한 의견 개진, 공청회 참여	주관기관, 평가협의회, 주민
			시민협의회 구성 및 시민협의회 회의 진행	시민협의회 회의(최소 2회)	주관기관, 평가협의회, 시민협의회
			평가항목 및 범위 도출	-	평가협의회
		2. 조사 및 분석	(통계)자료조사, 설문조사·심층면접 실시	설문조사, 심층면접	주관기관
			조사결과 분석	-	주관기관
		3. 평가서 초안 작성	영향저감방안 및 절차 설계	-	주관기관
	협 의 및 수 정 단 계	4. 평가서 초안 공람	평가서 초안 공람 및 주민 의견 수렴	시민협의회 회의(최소 1회), 민원실·온라인플랫폼	주관기관, 시민협의회, 주민
		5. 최종평가서 작성	최종평가서 작성	-	주관기관
		6. 검토 및 협의	최종평가서 제출	-	주관기관 → 관리기관(검토기관)
			검토결과 통보 및 협의, 사후평가 실시 여부 결정	검토결과를 시민협의회에 전달, 시민협의회 회의(최소 1회)	주관기관 ⇄ 관리기관(검토기관) → 시민협의회
			검토 및 협의 결과 반영하여 사업계획 수립	-	사업자(주관기관 감독)
	7. 사업 진행		사업계획에 따라 사업 집행	-	사업자(주관기관 감독)
	8. 사후평가 (선택적 실시)	협의내용 반영 확인 및 검토 수행		-	사업자, 주관기관
		사후평가서 제출		-	주관기관 → 관리기관(검토기관)
		사후평가서 검토		시민협의회 회의(최소 1회)	관리기관(검토기관), 시민협의회

① 평가항목·범위 확정(scoping)

- 주관기관은 대상사업의 개요와 사업대상지의 기본 정보를 담은 평가준비서를 작성하고, 지역 내 전문가를 포함하여 지역사회영향평가협의회를 구성함.
- 주관기관과 평가협의회는 온라인 지역사회영향평가 플랫폼과 공청회 및 설명회를 통해 주민의견을 수렴하고, 해당 지역에서 주요 이슈가 되는 항목들과 이해관계자를 1차적으로 도출해야 함.
- 평가협의회는 주요 이해당사자 집단으로 구분하여 각각의 시민협의회를 구성하고, 시민협의회 회의를 통해 주요 영향권에 놓여 있는 주민들 의견들을 수렴하여 이해당사자, 지리적 범위, 평가항목 설정과 관련된 이슈를 도출함. 이를 토대로 평가협의회는 평가항목과 범위를 최종적으로 결정함.

② 조사 및 분석

- 주관기관은 평가협의회에서 결정한 세부 평가기준과 범위를 토대로 지역사회영향평가를 시행함.
- (통계)자료조사와 함께 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 설문조사, 심층면접조사 등의 방법을 통해 지역사회에서 발생가능한 부정적인 영향을 예측·조사·분석하며, 이를 저감할 수 있는 방안과 절차를 설계함.
- 부정적 영향에 대한 저감방안을 설계할 때에는, 사업자로부터 설계 방안에 대한 의견을 수렴함으로써 방안에 대한 이행가능성에 대해 진단하여 실현가능한 방안을 모색하도록 함.

③ 평가서 초안 작성

- 조사·분석 내용을 담은 평가서 초안이 작성되면, 주관기관은 이를 시도·군 도시계획위원회와 도시정비위원회 등의 사업검토위원회에 자료를 송부하여 사업이 지역사회에 미칠 영향이 평가 및 검토에 고려될 수 있도록 함.

④ 평가서 초안 공람

- 평가서 초안 공람을 진행하고 민원실과 온라인 지역사회영향평가 창구를 통해 시민협의회와 일반 주민들로부터 의견을 수렴함.

⑤ 최종평가서 작성

- 주관기관은 평가협의회와 함께 수립된 주민의견을 반영하여 최종평가서를 작성함.

⑥ 검토 및 협의

- 주관기관은 평가서를 관리기관(검토기관)에 제출하여 심의를 받아야 하며, 관리기관(검토기관)은 심의 및 검토의견서를 주관기관과 시민협의회에 전달함.
- 사업자는 주관기관과 관리기관의 협의 내용을 전달받아 이를 바탕으로 사업계획을 수립하는데, 이 단계에서 검토기관은 사후평가실시 필요여부에 대한 의견을 관리기관에 전달하여 이를 바탕으로 관리기관이 사후평가 실시대상 여부를 결정함.

⑦ 사업진행

- 사업자는 검토 및 협의 내용을 반영한 사업계획에 대해 시행인가를 받은 후, 주관기관의 감독 하에 사업을 진행함.

⑧ 사후평가(선택적 실시)

- 사후평가 실시대상사업의 경우, 준공인가 이전, 주관기관은 사업자가 협의 내용을 제대로 반영했는지 여부를 확인하고 부정적인 영향 저감조치에 대한 검토를 수행함.
- 주관기관은 검토내용을 담은 사후평가서를 관리기관(검토기관)에 제출하며, 관리기관은 시민협의회와 함께 평가서를 검토하여 협의 내용 반영여부 및 효과를 확인함.

5.4. 평가의 항목 및 범위

1) 평가항목 및 범위 획정의 원칙

- 지역사회영향평가제도의 평가항목은 평가 단계에 따라 다음과 같이 구성해볼 수 있음.
 - ✓ 전략지역사회영향평가(정책 및 계획): 지역 및 계층간 형평성(정책 대상, 참여 기회 등 절차적 형평성과 자원 및 기회에 대한 접근성, 서비스의 질 등 측면의 결과적 형평성), 지역사회 갈등 영향 등을 전반적으로 평가
 - ✓ 지역사회영향평가(사업): 정보 공개 및 관계자 협의 노력, 주거/영업 안정, 지역 공동체에 대한 영향(사회 집단별 삶의 질의 차별적 변화), 지역공동체의 사회적 자본, 주변지역에 대한 영향, 기회 접근성 등의 변화
- 평가항목 선정은 정책이나 계획 및 사업으로 영향을 받는 모든 요인들을 평가하는

것은 사실상 불가능하므로 현실적인 여건을 고려하여 평가항목·범위획정(scoping) 제도를 도입하여 결정함.

- 획정 제도를 통해 평가항목과 지리적 범위, 효과의 범위(직접, 간접, 누적 효과), 조사 대상의 범위(주민 등)를 미리 정하고, '기초조사항목'과 '필수 평가항목' 이외에도 사업과 지역의 특성에 따라 영향이 크지 않는 항목을 제외하여 평가할 수 있도록 '선택 평가항목'을 규정함.

2) 평가의 항목

(1) 필수 평가항목

- 필수 평가항목은 영향을 받는 사람들을 대상으로 크게 1) 정보 공개 및 관계자 협의 노력, 2) 주거 안정성 또는 영업 안정성, 3) 지역공동체(communitiy)에 대한 영향, 4) 주변지역에 대한 영향 등으로 구성되며, 각각의 평가항목의 지표들은 평가서에 필수적으로 반영되어야 함.
- 정보 공개 및 관계자 협의 노력 부분은 사업이 진행되는 과정에서 정보 공개가 얼마나 적절하고 적절한 절차에 따라 이루어졌는지 점검하는 항목으로, 사업 진행상황 및 사업에 대한 주민들의 이해도와 보상계획 및 이주대책 정보에 대한 인지 정도를 점검하고, 각종 관계기관 및 이해당사자와의 협의 여부, 지역주민의 참여 절차와 결과 평가에 대해 진단함.
- 주거 안정성 부분은 임대료 상승에 따른 강제이주로 주거의 질이 하향 이동한 가구나 주택 임대료 상승으로 인해 주거불안 등 주거안정의 변화를 평가하는 항목임. 사업 이후 해당 지역에 재정착 희망 여부에 대한 내용도 포함될 수 있으며, 당사자의 의사에 반하여 이주하게 되는 경우 그 원인과 강제이주로 인한 영향을 중점적으로 다룸.
- 해당 사업지가 영업장일 경우, 주거 안정성이 아닌 영업 안정성을 평가하게 되는데, 이는 임대료 상승에 따라 사업체를 이전한 후 어려워지거나 폐업을 하는 등 사업체의 강제 이전으로 인해 발생하는 부정적인 영향을 평가하는 부분임. 영업 안정의 변화를 파악하기 위해 사업체 임대료 상승 정도, 실업률 및 이직률, 영업권 및 재산권의 변화 등에 관한 내용을 포함함.
- 지역공동체에 대한 영향은 사업시행으로 인해 나타나는 지역공동체의 변화에 초점을 두고, '지역사회 통합'과 '다양성 유지'라는 관점에서 거주지 분리 등의 영향과 사회집단별 삶의 질에 미치는 차별적 변화를 평가함. 또한 취약계층(장애인, 빈곤층, 노인, 임산부 등)의 보호 여부에 관한 항목도 포함함.

- 주변지역에 대한 영향은 사업시행에 의해 발생하는 인근 지역의 물리적 환경 변화와 사회·경제적 환경 변화를 평가하는 항목이며, 주로 인구 및 상권 변화, 임대료 변동률, 토지이용 변화와 지역 활력 변화 등을 다루고, 신개발로 인한 구도심 또는 원도심의 쇠퇴 문제와 같이 예상되는 부정적인 영향과 지역적 범위를 평가하는 부분임.

(2) 선택 평가항목

- 선택 평가항목은 1) 지역공동체 사회적 자본의 변화, 2) 공공시설 및 서비스에 대한 기회접근성, 3) 기타 항목 등으로 구성되며, 대상사업이나 지역의 특성을 고려하여 영향이 크지 않는 항목은 제외하여 평가함.
- 지역공동체 사회적 자본의 변화 부분은 사업의 시행으로 인해 지역사회가 겪게 되는 사회적 관계 변화를 중점적으로 다루며, 사회적 자본의 변화를 평가하는 지표로는 지역주민 간의 네트워크 결속력, 서로에 대한 신뢰 수준과 규범의 변화 등을 고려함.
- 공공시설 및 서비스에 대한 기회 접근성 부분은 지역의 주민들에게 주어지는 기회의 변화를 진단하는 항목으로, 물리적 장벽 또는 공간적 단절로 인해 지역주민들의 공공시설 및 서비스 이용의 접근성 저하와 같은 물리적 접근성뿐만 아니라 정보 및 교육 접근성, 재정적 보조와 같은 간접적인 기회의 접근성 정도도 진단할 수 있음.
- 기타 항목은 사회적 이동성(social mobility)의 변화, 미관의 변화, 지역사회 정체성의 변화 등 필요에 따라 지역사회영향평가협의회가 자유롭게 추가 가능한 항목임.

(3) 기초조사항목

- 기초조사항목에는 제안된 정책이나 사업에 의해 영향을 받는 사람들의 일반적인 가구특성(가구구성원, 경제활동 상태 등)에 대한 내용과 평가 대상자의 주거 또는 영업 실태 등이 포함되며, 해당 내용은 모든 평가서에 담겨야 할 필수항목임.
- 주거 실태에는 주택면적, 유형, 점유형태, 거주기간, 주거환경 만족도, 주거비 등을 다루고, 영업 실태에는 업종, 사업체 형태, 종업원 수, 임대료 등을 평가함.
- 항목별 평가지표에 대한 예시는 <표 5-8>과 같이 제시함.

<표 5-8> 지역사회영향평가 항목별 일반적 평가지표(예시)

평가·조사항목		평가지표
필수 평가 항목	정보 공개 및 관계자 협의	사업 진행상황 인지 정도, 사업추진 찬성(또는 반대) 이유, 동의서 작성 단계에서의 적법성, 의견 차이 및 갈등의 이유 및 대처 방법, 다양한 주체(토지소유주, 거주자, 지역산업 종사자 등)의 의견 반영 정도
	주거 안정성	조합원 입주 의향, 세입자 입주 의향, 이주 예정지역, 부담가능한 주택임대료 증가액, 주택임대료 변화, 임대주택 비율, 이주대책의 적절성
	영업 안정성	일자리 변화, 단골 및 유동인구 변화, 영업환경·상권의 변화, 재산권(권리금 등) 변화, 사업장 임대료 변화, 사업장 분양 의향, 부담가능한 사업장 임대료 증가액, 사업장 이전 계획, 이주대책의 적절성
	지역공동체 영향	이웃과의 관계 변화, 지역모임 빈도 변화, 지역모임 참여 정도 변화, 지역 내 갈등 정도, 공동체 지속가능성 변화, 기타 지역공동체의 변화
	주변지역 영향	상주인구 변화, 유동인구 변화, 상권 변화, 임대료 변화, 토지이용 변화, 구도심 기능쇠퇴, 교통 접근성 변화, 기반시설 접근성 변화
선택 평가 항목	사회적 자본	사회적 관계망의 변화, 사회적 신뢰의 변화, 사회적 규범의 변화, 공공의 역할을 보조하는 시민사회 활동 변화
	기회 접근성	공공시설 접근성 및 서비스의 질 변화, 계층별 기회 접근성 변화, 정보소통 정도 변화, 사회적 약자 기회 보장을 위한 노력 정도
	기타 항목	필요시 평가협의회에서 추가 선정
기초 조사 항목	가구특성	나이, 성별, 가구원 수, 취약계층 여부, 경제활동(경상소득, 비경상소득), 근무 유형, 고용형태
	주거 실태	거주 기간, 주택 유형, 점유형태, 주택 건축연한, 주거면적 * 주택 소유자: 주택마련 방법, 주택가격 ** 임대 사업자: 세입자 세대 수, 임대 소득 *** 세입자: 임대주택 유형, 월평균 임차료, 임차료 마련 방법, 임대료 상승 시 대처 방법
	영업 실태	영업기간, 사업체 유형, 점유형태, 사업장 임차료, 종업원 수, 임대료 상승 시 대처 방법

(4) 주요 사업유형별 평가항목 예시

① 신규개발형 사업

- 신규개발형 사업은 주로 개발되지 않은 비도시지역의 대규모의 토지를 신규개발하는 사업을 의미하는데, 개발사업 전후의 토지이용 차이가 큰 택지개발사업이나 도시개발사업 등이 여기에 포함됨.
- 이 유형에서는 신규개발사업 전후의 차이에 주목하여 개발사업의 시행이 기존 주민들의 삶의 질과 지역공동체에 미치는 영향을 진단하고 평가하는 것을 목적으로 함.

- 신규개발사업이 시행되면서 해당 지역의 인프라 등 물리적 환경이 변화할 뿐만 아니라 기존 주민들의 삶의 질 수준이나 생활여건의 변화, 인구 및 자본 유출로 인한 원도심과 인근 지역 구도심의 쇠퇴 등의 문제가 발생할 수 있음.
- 도시지역과 대비되는 비도시지역의 물리적인 특성과 지역사회 주민들의 사회·경제적 환경 및 주민들 간의 이해관계의 양상을 고려하여 개발사업의 특성을 반영한 평가지표를 선택하도록 함. 이를 통해 향후 발생할 수 있는 문제점이나 사업 과정에서 갈등 발생의 원인이 되는 요소들을 진단함.
- 신규개발형 사업에서 평가항목별 평가지표는 <표 5-9>와 같음.

<표 5-9> 지역사회영향평가 항목별 평가지표: 신규개발형 사업(예시)

평가·조사항목		평가지표
필수 평가 항목	정보 공개 및 관계자 협의	토지소유주 외 이해당사자(지역산업 종사자 등)의 의견 반영 여부
	주거 안정성	주민 재정착 의향, 이주 예정지역, 이주대책의 적절성
	영업 안정성	일자리 변화, 생업 여건의 변화
	지역공동체 영향	이웃과의 관계 변화, 지역모임 빈도 변화, 지역모임 참여 정도 변화, 지역 내 갈등 정도, 공동체 지속가능성 변화
	주변지역 영향	신개발지로의 이주 의향, 상주인구 변화, 유동인구 변화, 상권변화, 임대료 변화, 구도심 기능쇠퇴, 교통 접근성 변화, 기반시설 접근성 변화
선택 평가 항목	기회 접근성	사회적 약자 기회 보장을 위한 노력 정도
	기타 항목	평가협의회에서 추가 선정
기초 조사 항목	가구특성	<표 5-8>의 일반적 지표와 동일
	주거 실태	
	영업 실태	

- 필수 평가항목 중 주변지역 영향에 대한 항목을 선택하여 개발사업 이후에 발생할 수 있는 구도심 거주자의 이주 의사와 이로 인해 야기될 인근 지역 쇠퇴, 도로혼잡도, 대중교통과 기반시설의 접근성 등을 평가함.

② 기성시가지개발형 사업

- 기성시가지개발형 사업은 주로 기개발 도시지역의 기성시가지 일부를 개선하기 위해 시행되는 정비사업을 의미하며, 주거환경개선사업, 재개발·재건축사업, 재정비촉진사업, 도시재생사업 등이 포함됨.

- 이 유형에서는 기성시가지 내 낙후된 지역에서 이루어지는 정비사업이 기존 주민들의 삶의 질과 지역공동체에 미치는 영향을 진단하고 평가하는 것을 목적으로 함.
- 특히 정비사업의 시행으로 인해 해당 지역 물리적 환경의 급변, 기존 공동체의 해체 및 약화, 세입자들의 강제이주 등의 문제가 발생할 수 있으므로 이를 중점적으로 평가함.
- 기성시가지개발형은 신규개발형보다 사업의 규모는 작지만, 토지이용은 더 조밀하므로 기존의 지역공동체를 더 깊이 이해하고 신중하게 접근하려는 노력이 필요함.
- 다양한 이해당사자들 간의 이해관계를 고려하면서도 특히 개발사업의 성과로부터 소외되기 쉬운 사회적 약자의 입장을 반영하여 평가하도록 함.
- 기성시가지개발형 사업에서 사용할 평가항목과 지표는 주로 사업대상지구 자체에 대한 평가에 집중되어 있으며, 아래의 <표 5-10>과 같음.

<표 5-10> 지역사회영향평가 항목별 평가지표: 기성시가지개발형 사업(예시)

평가·조사항목		평가지표
필수 평가 항목	정보 공개 및 관계자 협의	<표 5-8>의 일반적 지표와 동일
	주거 안정성	
	영업 안정성	
	지역공동체 영향	
	주변지역 영향	인접 상권 변화, 교통 접근성 변화, 기반시설 접근성 변화
선택 평가 항목	사회적 자본	<표 5-8>의 일반적 지표와 동일
	기회 접근성	계층별 기회 접근성 변화, 정보 소통 정도 변화, 사회적 약자 기회 보장을 위한 노력 정도
	기타 항목	평가협의회에서 추가 선정
기초 조사 항목	가구특성	<표 5-8>의 일반적 지표와 동일
	주거 실태	
	영업 실태	

3) 평가의 범위

(1) 지리적 범위

- 개발사업의 지역사회영향평가 과정에서 평가의 범위는 해당 사업지구뿐만 아니라 인근 지역까지도 영향권에 포함되기 때문에 평가대상지역의 지리적 범위를 명확하게 설정할 필요가 있음.

- 이를 구분하는 근거는 일반적으로 개발사업에서 사용하는 상권분석이나 시장 권역의 범위를 준용하여 설정할 수 있음.
- 또한 평가협의회에 속한 전문가 및 관계자들의 의견을 바탕으로 물리적 환경 이외에도 인구구성, 산업구조 등 지역의 특성을 고려하여 지리적 범위 설정에 반영함.
- 사전에 설정한 지리적 범위와 실제로 나타나게 되는 사업의 영향의 범위가 일치하지 않을 수 있으므로 이해당사자 및 효과의 범위도 함께 고려되어야 함.

(2) 이해당사자 범위

- 지역사회영향평가를 위한 개발사업의 이해당사자의 범위는 지역의 주민, 사업시행자, 지자체 등을 기본으로 함.
 - 통상적인 의미에서의 주민은 해당 지역에 거주하는 사람만을 지칭하지만, 본 영향평가에서의 주민은 사업체를 운영하거나 지역 내 산업에 종사하며 생계를 유지하는 사람들을 모두 포괄함.
 - 해당 지역의 주민뿐만 아니라 개발사업의 시행으로 인해 영향을 받는 인근 지역의 주민까지도 이해당사자의 범위에 포함됨.
- 이해당사자 중에서는 특히 개발사업의 성과로부터 소외되는 사회적 약자에 평가의 초점을 맞추어 개발사업 시행으로 인한 불평등 심화나 불균등한 분배 문제를 방지함.

(3) 효과의 범위

- 지역사회영향평가에서 다루는 개발사업의 효과는 크게 직접효과, 간접효과 및 누적효과로 분류하며, 평가의 범위 확정 과정에서 각 효과의 범위를 설정함.
- 직접효과는 개발사업이 대상지역에 미치는 1차적인 영향을 의미하며, 예시로는 개발사업으로 인해 변화되는 경관이나 밀도와 같은 도시공간의 물리적 변화나 인구구성 변화 및 산업구조 변화 등이 있음.
- 간접효과는 개발사업의 시행으로 인해 야기되는 2차적인 영향을 의미하는데, 예컨대 인근 지역에 미치는 외부효과와 지역구성원 변화로 인한 지역공동체의 변화, 인구 및 토지이용의 밀도 변화로 인한 기반시설 수요 및 접근성 변화 등이 포함됨.
- 누적효과는 현재 진행 중인 지역의 변화와 과거의 어떤 사건으로 인한 영향이 결합된 것을 의미하는데, 이는 특정 공간에서 누적된 그동안의 영향과 어떤 사건의 영향이 결합하고 상호작용하는 것을 통해 형성됨(Spaling, 1994; Duinker et al., 2013).

- 예를 들면, 지역 내 이미 내재되어 있던 집단간 갈등이 개발사업으로 인해 심화되는 경우가 이에 해당함. 또한 하나의 사업이 지역사회에 현저한 영향을 미치지 않았더라도, 비슷한 영향들이 누적되면 효과의 범위가 확대될 수 있음.

(4) 주요 사업유형별 평가범위 예시

① 신규개발형 사업

- 신규개발형 사업은 미개발지 또는 저개발지를 도시적 용도로 개발하는 사업으로서 사업대상지구 내에는 많은 사람들이 살거나 경제활동을 하지 않아 그 영향이 작지만, 기성시가지개발 사업에 비해 사업규모가 크기 때문에 인근 지역에 미치는 간접적인 효과가 더 큼. 따라서 신규개발형 사업은 기성시가지개발형 사업에 비해 평가의 범위가 더 넓게 설정되어야 함.
- 또한 신규개발형 사업은 수도권 혹은 비수도권 여부에 따라 평가의 범위도 달라질 수 있는데, 예컨대 인근 지역에 위치한 구도심이 많은 수도권 지역이 주변에 구도심이 적은 비수도권 지역보다 지리적 범위가 더 클 수 있으므로 지역특성을 고려하여 적절한 평가범위를 설정해야 함.
- 이해당사자는 사업시행자, 지자체, 주민들로 구성되며, 주민의 경우 사업대상지의 주민뿐만 아니라 인근 지역의 주민이 중요하게 고려되어야 함.

② 기성시가지개발형 사업

- 기성시가지개발형 사업은 토지이용의 밀도가 높은 사업대상지구 자체에 미치는 영향을 중점적으로 평가해야 함.
- 반면 기성시가지의 일부를 개발하는 사업이므로 신규개발에 비해 사업규모가 작아서 직접효과에 비해 간접효과가 작은 경향이 있으므로 평가의 범위가 신규개발형 사업에 비해 대체로 좁을 것으로 기대됨.
- 해당 유형의 사업은 지역 내 고용 및 주택 시장의 특성과 주변 지역과의 네트워크 및 연결성을 고려하여 평가의 범위를 설정함.
- 평가의 이해당사자로는 사업대상지 내 주택 혹은 건물 소유주뿐만 아니라 세입자와 상가 임차인을 반드시 포함하여 사업의 성과로부터 소외되지 않도록 함.

5.5. 평가의 방법

1) 조사 방법

- 평가에 도입하는 조사방법은 문헌연구, 공식통계 및 정부 자료 이용, 주민설문조사, 심층면접, 전문가 자문, FGI 등 모든 방법을 동원하여 질적, 양적 자료를 수집하여 평가에 활용해야 함.
- 문헌연구는 사업이 지역사회에 미치는 영향을 선행연구나 이전 유사 사례로부터 시사점 획득이 가능함.
- 주민설문조사는 사업에 대한 이해당사자들의 견해를 직접적으로 확보할 수 있으며, 리커트 척도 등의 설문기법을 통해 정량적 지표 도출도 가능함.
- 심층면접은 개방형 질문을 통해 사업에 대한 이해관계와 지역사회의 특수성이 반영된 심층적인 정보(응답 이유·의견·경험 등) 획득이 가능함.
- FGI는 6~10명으로 구성된 집단을 대상으로 일정한 주제에 대해 집단 토론을 진행하는 과정에서 참여자들이 논점을 보다 명확히 파악하고, 다양한 의견을 개진하도록 설계된 집단 면접 방법임.
- 전문가들은 전문적 지식을 바탕으로 하여 대상사업이 유발할 수 있는 상황을 예상하고, 부정적 영향을 최소화하기 위한 대안을 마련하는 데 자문을 제공할 수 있으며, AHP 등의 방법을 통해 정량적 지표의 도출도 가능함.

2) 영향 예측 및 저감 방안 제시 방법

- 평가항목에 대한 대상 사업의 영향 예측·평가는 다양한 조사결과를 복합적으로 활용하여 수행함으로써 한쪽으로 편향되지 않도록 평가의 객관성을 제고해야 함.
- 정보공개 및 관계자 협의에 대한 영향 예측·평가는 주민 설문조사, 심층면접조사, 시민협의회 FGI 등의 조사를 바탕으로 함.
- 주거 안정성 항목은 가구 및 주거 실태 조사결과, 주민 설문조사, 심층면접조사, 시민협의회 FGI, 주택 가격 및 임대료 관련 문헌, 유사사례, 전문가 FGI 등을 통해 영향을 예측하고, 평가함.
- 영업 안정성에 대한 영향은 영업 실태 조사 결과와 주민 설문조사, 심층면접조사, 시민협의회 FGI, 상가 임대료 관련 문헌, 유사사례, 전문가 FGI 방법을 토대로 예측·평가함.
- 지역공동체에 대한 영향도 마찬가지로 주민 설문조사, 심층면접조사, 시민협의회

FGI, 지역공동체 관련 문헌, 유사사례, 전문가 FGI 등을 통해 평가함.

- 요컨대 지역사회에 대한 부정적 영향에 대한 저감 방안은 주민 의견 수렴, 전문가 FGI, 사업시행자 의견 등을 종합적으로 검토하여 최적의 대안을 제시함.

3) 주민 조사 방법

- 주민들을 대상으로 조사할 때 원칙적으로 설문조사는 사업이 시행되는 지역 내 가구와 사업체를 대상으로 하고, 이후 평가협의회의 지침과 주관기관의 판단에 따라 일부 대상자에 대해 심층면접을 진행하는 것으로 함.
- 설문조사는 사업이 지역사회에 미치는 영향을 정량적으로 평가하는 것을 목표로 하며, 정량화가 불가능한 지표들에 대해서는 심층면접을 통해 정성적 평가를 실시함. 이때 사업 규모에 따라 설문조사는 전수조사를 표본조사로 대체 가능함.
- 설문조사나 심층면접을 통해 주민의견을 수렴하고, 주관기관이 전문가의 도움을 받아 평가의 객관성을 유지하도록 함.
- 인구이동이나 경제적 여건 변화에 관련된 항목과 같이 통계적 혹은 경제적 배경지식을 요구하는 항목은 평가자의 재량에 따라 작성하도록 하지만, 이에 대한 구체적인 근거를 제시하는 것이 필요함. 설문조사지와 심층면접에 대한 세부 문항은 각각 <부록 1>과 <부록 2>를 참고.

〈설문지 문항(예시)〉

1. 정보 공개 및 관계자 협의	
1. 해당 사업의 진행 상황에 대해 알고 있습니까?	
1) 잘 안다	2) 조금 안다
3) 모른다	
1-1. 누구를 통해 알게 되었습니까?	
1) 이웃 주민	2) 조합
4) 풍인공개사	5) 인터넷
3) 동사무소 또는 구청	
6) 기타 ()	
2. [지역 거주자만 응답] 해당 사업 추진에 찬성합니까?	
1) 찬성 (2-1 응답)	2) 반대 (2-2 응답)
3) 중립	
2-1. 찬성하는 이유는 무엇입니까?	
1) 주거환경 개선	
2) 자산가치 상승	
3) 임대소득 증가	
4) 아파트 선호	
8) 기타 ()	
2-2. 반대하는 이유는 무엇입니까?	
1) 현재 주거환경에 만족	
2) 자산가치 하락	
3) 임대소득 감소	
4) 추가분담금 부담	
5) 아파트 비선호	
6) 지역공동체 해체	
7) 조합을 신뢰하기 어려움	
8) 시공사를 신뢰하기 어려움	
9) 기타 ()	

〈심층면접 질문지(예시)〉

[주거 안정성]

- 1) 해당 사업으로 인해 주거 불안을 느끼고 있습니까? 불안을 느끼고 있다면, 구체적인 내용을 말씀해 주십시오.
- 2) 사업 이전과 비교하여 응답자의 주거환경과 삶의 질은 어떻게 변화할 것으로 예상됩니까? (긍정적/부정적, 구체적으로 응답)
- 3) 사업을 시행하는 것과 시행하지 않고 현상 유지를 하는 것 중 어느 것이 더 본인의 주거 권리 보장에 도움이 될 것이라고 생각하십니까?
- 4) 사업 이후 동일 지역에 재정착하기 위해서 가장 필요한 지원은 어떤 것입니까?

[그림 5-5] 주민 설문조사 및 심층면접 질문지(예시)

5.6. 주민참여 방안

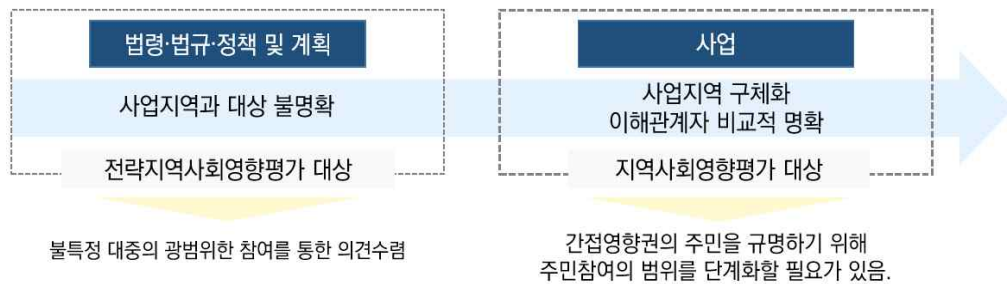
- 지역사회영향평가는 평가과정에서 해당 정책이나 사업에 연관된 다양한 이해관계

자들의 참여가 중시되며, 특히 지역사회 구성원에 미치는 차별적 영향과 지역공동체에 미치는 부정적 영향에 대한 평가가 체계적으로 이루어지도록 이들의 적극적인 참여를 유도하는 것이 중요함.

- 따라서 주민참여 방안은 우선적으로 1) 주민에 대한 범위 정립이 필요하며, 2) 주민참여 방식이 사전에 논의되어야 함.

1) 주민에 대한 범위 정립

- 지역사회영향평가의 평가과정에서 주민참여가 매우 중요하기 때문에 사전에 ‘주민’에 대한 범위를 명확하게 정립해야 함.
 - 특히 지역개발 사업으로 인해 직접적 영향을 받는 주민들 혹은 간접적 영향을 받는 주변지역의 주민들까지도 포함시킬 것인지에 대한 사전적 정립이 필요함.
 - 영향을 받는 공간적 범위(주변지역의 범위)까지도 사전에 정립이 필요하지만, 개별사업이나 정책의 성격을 고려하여 범위를 유연하게 설정해야 함.
- 참여하는 주민들의 대표성을 어떻게 확보할 것인지 정하기 위해 ‘시민협의회’와 광범위한 의견 수렴 과정을 거치는데, 최종적으로 평가협의회의 ‘평가항목·범위 확정’을 통해 주민의 범위를 명확히 정의하도록 함.
- 먼저 전략지역사회영향평가에서의 평가 대상은 구체적인 지역이나 주민이 대체로 불명확하기 때문에 참여 주민의 범위를 불특정 다수로 개방함.
 - 법령, 법규, 정책 및 계획은 구체적인 지역과 이해당사자를 정의하기 어렵지만, 지역사회에 미치는 영향력은 개별사업에 비해 클 수 있으므로 이에 대해 다수의 다양한 의견을 사전에 수렴하여 반영하여야 함.
- 구체적인 사업을 대상으로 하는 지역사회영향평가는 사업구역과 직접영향권에 있는 주민의 범위가 비교적 명확하지만, 사회적 영향권은 사업마다 상이할 수 있으므로 주민참여의 범위를 다음과 같이 단계적으로 설정함.
 - 우선적으로 사업에 따른 영향권 및 주민을 규명하기 위해 불특정 다수를 대상으로 의견수렴을 진행하여 지역사회영향에 대한 의견들을 주요한 이슈로 구분하여 관련 주민들을 규명함.
 - 1단계에서 규명된 주민들을 대상으로 다양한 참여방식을 통해 구체적인 평가항목 및 이슈를 도출함.



[그림 5-6] 단계적 주민참여 방안

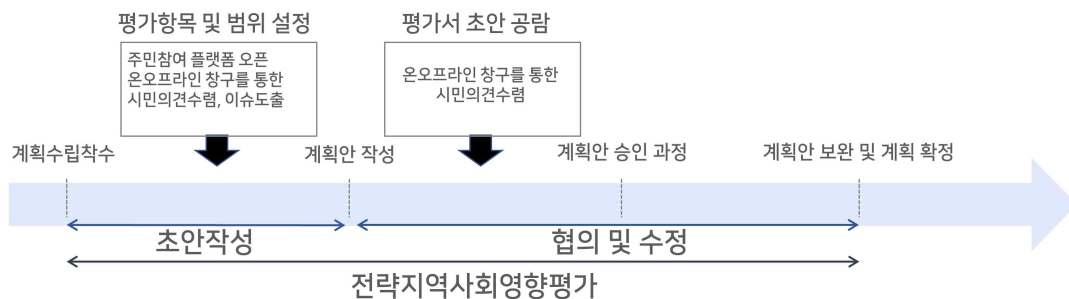
- 지역사회영향평가는 지역개발로 인한 지역주민들에게 미치는 구체적인 영향에 대한 파악이 필수적이므로 지역주민들의 의견이 매우 중요함.
- 의견을 수렴할 대상 주민의 특성(복잡한 대중, 단일한 모임 등)에 따라, 참여의 정도에 따라 주민참여 방식을 달리할 필요가 있음.
- 주민참여의 단계를 범주화한 Arnstein(1969)의 참여의 사다리와 Thomas(1990)의 의사결정유형에 따른 공공참여 매트릭스를 검토하여 다양한 범주의 주민의견을 어떤 방법으로 수용할 것인지 검토하였음(<표 5-10> 참고).
- 주민이 명확하지 않은 단계에서는 공적모임, 시민자문위원회 등을 통해 의견을 수렴할 수 있음.
- 일련의 주민이 규명되면 관련 집단과의 모임 혹은 시민협의회의 성격을 갖는 모임을 통해 주민 의견을 수렴할 수 있음.

2) 주민참여 방식

- 주민참여가 효과적인 제도 정착에 도움이 되기 위해서는 온·오프라인 주민참여 플랫폼 및 창구 등과 같이 참여의 기회를 높일 수 있는 다양한 방식이 마련되어야 함.
- 특히 지역개발 사업으로 인해 실제 영향에 가장 취약하지만 생업으로 인해 참여에 제약이 있는 사회적 약자의 참여를 독려하기 위한 방안이 필요한데, 해당 사업의 특성에 따라 지역의 민원실을 활용하거나 퇴근 후 방문 설문조사 등을 고려해볼 수 있음.
- 정보공개와 주민의견 청취를 위해 신문광고, 공청회와 같은 형식적 절차에만 의존하기보다 전단지 배포, 지역행사 참여, 주민설명회, 타운홀 미팅(town hall meeting) 등 다양한 형식을 도입해야 함.
- 각 평가의 조사과정에서 주민참여를 활성화시키기 위한 방안과 더불어 다양한 이해관계 속에서 예상되는 갈등에 대한 대책도 검토함.

3) 전략지역사회영향평가의 주민참여

- 전략지역사회영향평가의 참여 대상은 국내 거주하는 내·외국인을 대상으로 광범위한 의견을 수렴하도록 함.
- 참여 단계는 총 2단계로 구성하되, 1차에서는 평가항목 공람 후에 의견수렴을 진행하며, 2단계에서는 평가내용 공람 후에 의견을 수렴하도록 함.
 - ✓ 1차 의견수렴: 평가 준비서를 통해 구체적인 내용을 파악하고, 계획된 평가항목과 선정 이유에 대해 시민들의 의견을 수렴함.
 - ✓ 2차 의견수렴: 1차 의견수렴을 반영한 평가항목을 중심으로 평가서의 초안을 공람하고 의견을 수렴함. 이때 1차 의견수렴의 반영 여부 등에 대한 설명이 첨부되도록 함.
- 전략지역사회영향평가협의회는 주관기관이 해당 사업에 관련한 전문가로 구성하여 평가항목과 범위를 정하되, 주민에게서 수렴된 의견을 어떻게 반영하였는지에 대한 피드백을 명확히 공개해야 함.



[그림 5-7] 전략지역사회영향평가의 주민참여

- 의견수렴 방법은 전략지역사회영향평가의 경우 불특정한 대상으로 광범위하게 의견을 수렴하여야 하므로 온라인을 적극적으로 활용할 필요가 있음. 다만, 온라인으로만 의견을 수렴할 경우 접근의 제약이 있는 계층이 소외될 수 있으므로 지역의 민원실을 공람 및 의견수렴이 가능하도록 하여 참여의 기회를 높이는 방안을 마련하도록 함.
- 예컨대 '지역사회영향평가의 통합 온라인 시스템'을 구축하여 평가와 관련한 모든 정보를 제공할 수 있도록 하며, 시스템 내 '지역사회영향평가주민참여 플랫폼'을 두어 평가 내용을 확인하고 의견을 제안할 수 있도록 전용 창구를 마련함.
- 온라인 창구 이용이 어려운 주민들을 위해 주관기관 내 민원실을 통해서도 의견을 접수할 수 있도록 함.
- 주민의견 청취를 위한 효과적인 홍보를 위해 전단지 배포, 우편발송, 지역 점포 내 홍보,

타운홀 미팅, 각종 온라인 홍보, 지역 행사에서 부스 설치 등 다양한 방식을 채택함.

<표 5-11> Arnstein(1969)의 참여의 사다리

*** Arnstein(1969)의 참여의 사다리**

- 도시행정의 시민참여에 대한 자문관이었던 Arnstein(1969)은 미국의 주택 및 도시개발부의 모형인 지역사회와 정부간의 상호작용을 참여의 사다리로 범주화하였으며(김성균 외, 2016), 참여의 사다리는 시민들의 참여의 단계를 8단계로 구분하고 있음.
- 1~2단계는 실질적으로 시민들의 비참여 단계로 보고 있으며, 행정의 일방적인 지도 수준을 보임. 3~5단계는 정보제공, 협의, 회유 등의 단계로 공청회, 의견 조사 등을 실시하지만 최종적인 판단은 행정기관이 한다는 점에서 시민 권력이 제한적인 것으로 보고 있음. 시민권력 단계는 6~8단계로 주민들이 행정기관의 결정을 협상으로 유도하는 수준에서 스스로 입안과 평가까지 통제하는 완전 시민통제의 단계의 수준까지 포함됨.

1. Arnstein의 참여의 사다리 단계별 특성

단계		특성과 참여 예시	
비참여 단계	1. 조작단계 (manipulation)	행정과 주민이 서로 간의 관계를 확인	공무원의 일방적 교육, 설득, 지역유지 중심형 자문위원회, 참가서명
	2. 처방단계 (therapy)	행정의 일방적 지도, 사회적 약자의 문제 치유만 지원, 미봉적인, 구조적 해결 지양	
명목 단계	3. 정보제공 (informing)	일방적 정보제공대비 환류와 협상 미흡 계획의 마지막 단계에서 정보제공 주민은 자기이익보호 기회 상실	
	4. 협의 (consultation)	공청회나 집회 등의 방법으로 행정 참여를 유도하고 있으나 형식적인 단계	형식적인 공청회와 집회 의견 조사, 반상회, 공청회 정도 진행
	5. 회유 (placation)	각종 위원회 등을 통해 주민의 참여범위가 확대되지만 최종적인 판단은 행정기관이 한다는 점에서 제한적	소수자 중심의 위원회 운영
시민 권력 단계	6. 파트너십 (partnership)	행정기관이 최종결정권을 가지고 있지만 주민들이 필요한 경우 그들의 주장을 협상으로 유도 가능	시민과 힘있는 자간의 협상하는 권력 재분배, 기획, 의사결정의 공동협력과 책임
	7. 권한위임 (delegated power)	주민들이 특정한 계획에 관해서 우월한 결정권을 행사하고 집행단계에 있어서도 강력한 권한 행사	시민지배적 의사결정 공공계획에서의 시민결정권 부여 주민의 비토(veto)권 부여
	8. 시민통제 (citizen control)	주민들이 스스로 입안하고 결정에서 집행 그리고 평가단계에까지 주민이 통제하는 단계	입안, 결정, 집행, 평가단계에 참여

(자료: 오수길 외(2007), p.38 및 김성균 외(2016), p.157을 참고하여 재구성함.)

*** Thomas(1990)의 의사결정유형에 따른 공공참여 매트릭스**

- 정책문제의 특성에 따라 참여유형이 분리되고 불연속적이 될 수 있으며, 이에 Thomas는 정책문제의 일정한 핵심 속성이 참여의 가치, 그리고 결정에 관여될 사람들에 따라 접근방법을 모델화 함(오수길 외, 2007).
- 2는 의사결정유형을 1~5단계까지 분류한 것으로 주민참여가 전혀 없는 1단계에서 공공이

결정하는 5단계로 주민참여 및 의사결정 단계를 구분함.

2. 의사결정유형의 분류 및 특성

의사결정 유형		특성
1	자율적 관리 결정 (autonomous managerial decision)	관리자가 문제를 해결하거나 공공의 참여 없이 혼자서 결정
2	수정된 자율적 관리 결정 (modified autonomous managerial decision)	관리자가 일부 대중으로부터 정보를 얻으려고 하지만 집단의 영향력을 반영할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다는 방식으로 혼자서 결정
3	부분적 공공 협의 (segmented public consultation)	관리자는 일부 대중과 따로따로 문제를 공유하며 아이디어와 제안을 구한 다음 집단의 영향력을 반영하는 결정
4	단일한 공공 협의 (unitary public consultation)	관리자는 하나의 결집된 집단으로서 대중과 문제를 공유하며 아이디어와 제안을 구한 다음 집단의 영향력을 반영하는 결정을 내림
5	공공의 결정(public decision)	관리자는 결집된 대중과 문제를 공유하고, 관리자와 대중이 함께 하나의 해결책을 합의하기 위해 노력

(자료: 오수길 외(2007), p.42-43)

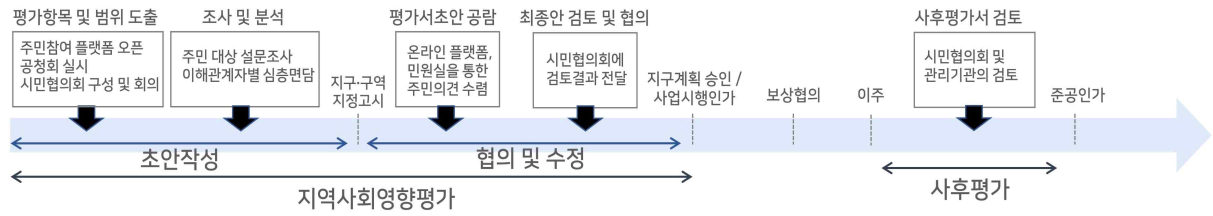
3. Thomas의 공공 참여 매트릭스

의사결정 유형		하나의 조직화된 집단	다수의 조직화된 집단	조직화되지 않은 대중	복잡한 대중*
2	수정된 자율적 관리	핵심적 접촉	핵심적 접촉	시민 서베이	핵심적 접촉/서베이
3	부분적 공공 협의	핵심적 접촉	접촉/일련의 모임	시민 서베이	시민 서베이/모임
4	단일한 공공 협의	집단과의 모임	시민자문위원회 혹은 일련의 모임	일련의 공적 모임	시민자문위원회/ 혹은 모임
5	공공의 결정	집단과의 협상	시민자문위원회와 협상	일련의 공적 모임	시민자문위원회/ 공적 모임

(자료: 오수길 외(2007), p.44)

4) 지역사회영향평가의 주민참여

- 지역사회영향평가에서는 사업에 따른 영향력이 미치는 대상 주민을 정의하기 위해 다음과 같은 단계별 주민참여 전략이 필요함.
- 1단계: 광범위한 대중 참여(대상 주민 규정 및 개략적 평가항목 확정)
- 2단계: 구체화된 주민(여러 집단)들을 중심으로 시민협의회 구성, 평가항목 항목 확정 및 주요 이슈 도출
- 3단계: 평가보고서 초안 공람 후 의견 제시, 시민협의회를 포함한 다수의 의견수렴
- 4단계: 최종 평가보고서 내 의견수렴 반영결과를 시민협의회에 전달
- 5단계(선택적): 사후평가 단계에서 시민협의회 및 관계기관 의견수렴



[그림 5-8] 지역사회영향평가의 주민참여

(1) 1단계: 광범위한 대중 참여와 주민 규명

- 지역사회영향평가의 평가항목 및 범위를 확정하기 위해 해당 사업의 평가준비서를 공개하고, 이에 대한 주민 의견을 수렴함. 이때 평가준비서의 주요 내용은 '사업의 개요'와 '평가항목 확정 및 선정 이유'를 포함함.
- 전문가를 중심으로 구성된 평가협의회는 주민 의견을 중심으로 사업에 대한 이해 관계자인 지역주민을 규명하고, 주민이 제시한 의견을 근거하여 개략적 평가항목과 범위를 확정하되, 중점 검토항목을 도출함.
- 주민참여방법은 온·오프라인을 모두 포함하여 가급적 다수의 주민들이 의견을 자유롭게 제시할 수 있도록 함.

(2) 2단계: 시민협의회 구성, 평가항목 확정 및 주요 이슈 도출

- 지역사회영향평가를 위한 보다 구체적인 평가항목을 확정하기 위하여 1단계에서 평가협의회가 규명한 주민들을 대상으로 평가항목 및 주요 이슈에 대한 주민 의견을 수렴하여 최종적으로 평가항목과 범위를 확정함.
- 주관기관에 의해 구성된 시민협의회는 평가항목 및 범위, 주요 이슈들에 관한 회의를 진행하며, 의견을 제시할 수 있음.
 - 시민협의회를 통해 1차 도출된 평가항목과 주요 이슈들에 대한 의견을 나누고, 추가되는 이슈들에 대해 토론함.
 - 시민협의회를 통해 제시된 의견들을 종합하여 평가협의회가 최종적으로 평가항목과 범위를 확정하되, 중점 검토 항목을 도출함. 필요에 따라 항목별 세부 방법에 대한 의견을 제시할 수 있음.
- 평가협의회는 시민협의회 회의 토론 내용을 중심으로 의견을 수렴하되, 추가적인 의견 수렴이 필요하다고 판단될 경우 설문조사, FGI, 주민가치평가 등의 다양한 사회조사 방법론을 권고할 수 있음.

- 최종적으로 도출된 평가항목과 범위, 주요 이슈들을 중심으로 지역사회영향평가를 실시함.

(3) 3단계: 평가보고서 초안 공람 후 의견 제시

- 평가보고서의 초안은 온라인, 민원실을 통해 주민들이 공람할 수 있고, 주민들은 이에 대한 의견을 제시할 수 있으며 시민협의회는 회의를 통해 의견을 제시하도록 함.
- 평가협의회는 시민협의회를 포함한 다수의 의견을 수렴하는데, 특히 주민 의견이 어떻게 반영되었는지를 검토하고, 이에 대한 결과를 공개할 의무가 있음.

(4) 4단계: 최종 평가보고서 시민협의회에 전달

- 주관기관은 최종 평가보고서 내 의견수렴 반영결과와 협의 결과를 시민협의회에 전달하며, 일반 주민들은 온라인 시스템을 통해 공람할 수 있도록 투명하게 공개함.

(5) 5단계: 사후평가(선택적)

- 사업의 준공 후, 지역사회영향평가에서 제시된 영향의 저감방안들이 제대로 수행되었는지에 대한 영향을 평가하기 위해 시민협의회는 평가 의견을 수렴하고 추가적인 방안에 대해 논의함.

5.7. 평가서류의 준비

1) 평가준비서 작성

- 평가항목·범위 확정 절차는 주관기관이 평가준비서를 제출하게 되면 평가협의회가 이를 심의하여 평가항목과 평가의 범위 등을 결정하게 되는데, 평가준비서 내용은 다음과 같이 구성함(<표 5-12>).
- ① 사업의 개요: 대상사업의 배경 및 목적, 실시근거, 추진경위 및 계획, 사업의 내용, 기대효과 등
 - ② 지역의 현황: 일반현황, 토지이용 및 개발 현황, 지역현황도 등 영향을 받는 지역에 대한 현황 조사와 함께 사업이 추진될 경우 예상되는 영향을 종합적으로 고려하여 영향의 집중도, 확률, 중요도 등에 따라 평가 필요
 - ③ 평가항목 및 범위 설정 방안: 평가항목 및 범위 등의 개요, 지역의 지리적 범위, 이해당사자의 범위, 평가항목 범위, 지역사회영향평가 예측 및 분석방법 등

- 지역의 지리적 범위: 대상사업의 종류와 규모를 고려하여 구체적인 지리적 범위 설정 필요. 행정구역에 따른 범위 설정보다는 영향을 받는 지역의 물리적 특성 및 기반시설 여건 등을 종합적으로 고려하여 설정
- 이해당사자의 범위: 대상 지역의 사회적 약자를 포함하여 주민들 간의 이익·피해 집단을 구분
- 평가항목 범위: 대상사업이 지역사회에 미치는 영향의 정도가 미미하다고 판단될 경우 평가항목·범위·방법 설정에 있어서 방안 제시 필요(‘기초조사항목’, ‘필수 평가항목’, ‘선택 평가항목’으로 구분하여 결정)

④ 주민 등 이해당사자의 의견수렴 계획 등

<표 5-12> 지역사회영향평가준비서 목차(예시)

< 지역사회영향평가준비서 목차 >	
제1장 사업의 개요	제3장 평가항목 및 범위 설정 방안
1.1. 사업의 배경 및 목적	3.1. 평가항목·범위 등의 개요
1.2. 사업 실시근거	3.2. 지리적 범위
1.3. 사업의 추진경위 및 계획	3.3. 이해당사자의 범위
1.4. 사업의 내용	3.4. 평가항목 범위
1.5. 사업의 기대효과	3.5. 지역사회영향평가 예측 및 분석방법
제2장 지역의 현황	제4장 이해당사자의 의견수렴 계획
2.1. 일반현황	4.1. 주민 등
2.2. 토지이용 및 개발 현황	
2.3. 지역현황도	

2) 평가서 초안 작성

- 평가서 초안은 기본적으로 평가준비서에 반영된 대상사업의 개요 및 지역의 현황과 함께 평가항목 및 범위, 평가결과에 대한 구체적인 내용이 요구되며, 이에 대한 목차는 <표 5-13>과 같이 구성해볼 수 있음.

- ① 사업의 개요: 대상사업의 배경 및 목적, 실시근거, 추진경위 및 계획, 사업의 내용, 기대효과 등
- ② 지역의 현황: 일반현황, 토지이용 및 개발 현황, 지역현황도 등
- ③ 평가항목 및 범위 설정: 평가항목 및 범위 등의 개요, 지리적 범위, 조사 대상(주

민 등)의 범위, 평가항목 범위, 지역사회영향평가 예측 및 분석방법 등

- ④ 지역사회조사, 영향 예측·평가: 지역사회 기초조사(주민 및 가구 특성, 주거 실태, 영업 실태 등), 필수 평가항목(정보공개 및 관계자 협의, 주거 안정성, 영업 안정성, 지역공동체 영향, 주변지역 영향 등), 선택 평가항목
- ⑤ 지역사회에 대한 영향 저감방안 총괄: 지역사회에 미치는 영향, 지역사회영향 저감방안 등
- ⑥ 대안의 설정 및 평가: 대안의 설정, 대안의 비교 및 평가 등
- ⑦ 종합평가 및 결론: 종합평가, 권고사항 등

<표 5-13> 지역사회영향평가서 목차(예시)

< 지역사회영향평가서 목차 >	
제1장 사업의 개요	2) 주거 실태
1.1. 사업의 배경 및 목적	3) 영업 실태
1.2. 사업 실시근거	4.2. 필수 평가항목
1.3. 사업의 추진경위 및 계획	1) 정보공개 및 관계자 협의
1.4. 사업의 내용	2) 주거 안정성
1.5. 사업의 기대효과	3) 영업 안정성
	4) 지역공동체 영향
	5) 주변지역 영향
제2장 지역의 현황	4.3. 선택 평가항목
2.1. 일반현황	
2.2. 토지이용 및 개발 현황	제5장 지역사회에 대한 영향 저감방안 총괄
2.3. 지역현황도	5.1. 지역사회에 미치는 영향
	5.2. 지역사회영향 저감방안
제3장 평가항목 및 범위 설정	
3.1. 평가항목·범위 등의 개요	제6장 대안의 설정 및 평가
3.2. 지리적 범위	6.1. 대안의 설정
3.3. 조사 대상(주민 등)의 범위	6.2. 대안의 비교 및 평가
3.4. 평가항목 범위	
3.5. 지역사회영향평가 예측 및 분석방법	제7장 종합평가 및 권고사항
제4장 지역사회조사, 영향 예측· 평가	7.1. 종합평가
4.1. 지역사회 기초조사	7.2. 권고사항
1) 주민 및 가구 특성	

6. 지역사회영향평가제도 도입방안

본 장은 지역사회영향평가를 제도화하기 위한 방안을 도출하기 위해 여러 대안들을 설정하고 이 중에서 가장 적절한 안을 선정함. 구체적으로는 1) 기존 평가제도의 보완·강화, 2-1) 군특법 시책의 우선 적용 후 단계적 확대, 2-2) 시범사업의 실시 후 독립법 제정, 2-3) LH 사업 대상 우선 시행 후 확대를 대안으로 설정하여 이들을 효과성, 민주성, 이행가능성이라는 세 가지 평가기준에 의거하여 평가함. 또한, 지역사회영향평가 도입 시의 시나리오를 「과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구」 사례에 적용하여 제도의 도입 효과를 검토함.

6.1. 제도화 방안

1) 독립제도 도입 여부 판단

- 지역사회영향평가를 제도화하기 위한 방안으로는 기존 평가제도를 보완·강화(대안 1)하거나 별도의 제도를 신설(대안 2)하는 대안을 고려할 수 있으나, 독립적인 제도화(대안 2)가 평가의 근본적인 목적에 부합함.
 - ✓ 대안 1: 기존 평가제도의 평가 부분을 보완·강화하는 방안
 - ✓ 대안 2: 독립된 지역사회영향평가제도를 신설하는 방안
- 대안 1(기존 평가제도의 평가 부분을 보완·강화하는 방안)은 환경영향평가, 국토계획평가, 예비타당성조사 등에서 미비하지만 관련 내용을 다루는 항목이 있으므로 사회·경제영향 분야를 실효성 있게 보완·강화하는 방안을 의미함.
 - 신규 제도를 도입할 때 발생할 수 있는 리스크(관련법 제정, 규제 저항 등) 없이 적용 가능하기 때문에 이행가능성이 높다는 장점이 있음²⁵⁾.
 - 그러나 기존 제도에 편입되더라도 주관부처가 사회 영향 부분을 다루기에는 업무영역이 다르거나 전문성이 부족하여 효과성이 낮을 수밖에 없는데, 특히 주관부처가 담당하는 대상에만 적용되므로 지역개발 전반에 대한 포괄적 접근에 한계가 존재함.
- 대안 2(독립된 지역사회영향평가제도를 신설하는 방안)는 기존 평가제도와 독립된 제도 신설을 통해 실질적이고 독립적으로 제도의 운용 및 평가가 이루어지도록 하는 방식임.
 - 제도화를 통해 시행에 대한 강제성을 부여할 수 있으며, 평가제도가 정권의 교체와

25) FGI 1~2차에서 논의된 전문가 의견들을 종합한 결과임.

상관없이 평가 주체에 의해 지속될 수 있다는 장점이 있음.

- 그러나 또 하나의 규제 제도의 도입이라는 인식으로 인해 사업시행자 및 타제도 주관부처의 반발이 예상되며, 환경영향평가, 인권영향평가 등 다른 평가제도와의 중복 여부 검토와 관계 설정 내용을 사전에 명확히 규명할 필요가 있음²⁶⁾.

2) 단계적 제도 도입 방안

- 지역사회영향평가제도의 의의에 대한 공감대 형성과 수용성 증진을 위해서는 제도의 단계적 확대 전략이 요구되는데, 가시성 측면에서 지역개발 ‘사업’을 대상으로 하는 지역사회영향평가를 우선적으로 도입하여 발생할 수 있는 혼란·갈등을 줄이고, 이후 제도가 안정화되면 ‘법령·법규·정책’ 및 ‘계획’에 대한 평가인 전략지역사회영향평가로 범위를 확대하는 전략이 필요함.
- 환경영향평가의 경우에도 구체적인 개발사업을 대상으로 평가하는 환경영향평가를 우선적으로 도입하여 시행하고 평가의 정당성에 대한 공감대가 확산됨에 따라 평가 대상을 정책과 계획으로 확대하기 위해 전략환경영향평가를 도입함.
- 위에 제시한 대안 2에서 제도의 적용 범위를 단계적으로 확대하는 전략으로는 다음의 세 가지 방안을 고려할 수 있음.
 - ✓ 대안 2-1: 균특법 시책 우선 적용 후 독립하는 방안
 - ✓ 대안 2-2: 시범사업 실시 후 독립법 제정
 - ✓ 대안 2-3: LH 사업 대상 우선 시행 후 확대
- 대안 2-1(균특법 시책 우선 적용 후 독립하는 방안)은 균특법에 관련 조항을 추가하여 법적근거를 마련하고, 균특법에서 관할하는 시책에 대해 우선적으로 제도를 실제 적용하면서 문제점을 수정·보완한 후 관련 정책과 사업으로 전면 확대하는 방안을 의미함.
- 균특법의 제1조(목적)와 제2조(정의) 1을 <표 6-1>과 같이 개정하여 법의 목적과 국가균형발전의 정의를 지역 간 균형뿐만 아니라 지역사회의 통합을 통해 지역 내 균형과 사회계층 간 균형까지 포괄하도록 하며, 지역사회영향평가 관련 조항(제20조의 2)과 균특회계의 기존 4개 계정에 ‘지역사회영향평가계정’을 추가(제32조 및 제35조의 4)하여 법적근거를 마련함.
- 신규 법률제정에 따른 리스크(관계부처 협의, 규제 저항 등) 없이 적용할 수 있고, 균형위가 직접 관장하는 시책에 적용하기 때문에 이행가능성이 매우 높다는 장점이

26) FGI 1~3차에서 논의된 전문가 의견들을 종합한 결과임.

있음.

- 또한 환경영향평가 등 기존 제도와는 다른 독립된 제도로써 평가의 전문성과 독립성을 확보할 수 있으며, 타 부처사업까지 전면확대 시행 전까지 필요한 조직과 규칙, 매뉴얼을 준비할 시간을 가질 수 있음.²⁷⁾
- 그러나 균특법의 시책만을 대상으로 평가를 시행하기 때문에 도시정비사업, 재생사업 등 각종 지역개발사업이 평가대상에서 제외되어 독립법률로서 완전히 정착되기 전까지는 불완전한 제도로 남을 가능성이 존재함.

<표 6-1> 국가균형발전 특별법 개정안

현행	개정안
제1조(목적) 이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 지역 간 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 지역사회의 통합 및 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 한다.
제2조(정의) 1. “국가균형발전”이란 지역 간 발전의 기회균등을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다.	제2조(정의) 1. “국가균형발전”이란 지역 간 발전의 기회균등과 사회통합을 촉진하고 지역의 자립적 발전역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 발전을 도모하여 전국이 개성있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 말한다.
제20조의 2(지역사회영향평가) <신설>	제20조의 2(지역사회영향평가) 국가와 지방자치단체는 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 지역사회에 대한 영향이 현저할 것으로 예상되는 사업에 대해서는 지역사회영향평가를 실시하여야 한다.
제32조(계정의 구분) 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.	제32조(계정의 구분) 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정 및 지역사회영향평가계정 으로 구분한다.
제35조의 4(지역사회영향평가계정의 세입과 세출) <신설>	제35조의 4(지역사회영향평가계정의 세입과 세출) ① 회계의 지역사회영향평가계정의 세입은 다음 각 호와 같다. 1. 일반회계나 다른 특별회계로부터의 전입금 2. 회계의 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로부터의 전입금

27) FGI 1~3차에서 논의된 전문가 의견들을 종합한 결과임.

	3. 제37조제1항에 따른 일시차입금 4. 제45조에 따른 전년도 결산상 잉여금 5. 그 밖에 다른 법률에 따라 회계로 귀속되는 수입금 ② 회계의 지역사회영향평가계정의 세출은 다음 각 호와 같다. 1. 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로부터 지원을 받는 사업 중 제20조의 2에 따라 지역사회영향평가를 실시하는 사업으로 평가에 필요한 비용 지원 2. 그 밖에 지역사회 갈등을 유발하거나 지역공동체 통합을 저해할 것으로 예상되는 사업으로서 국가균형발전위원회에서 선정하는 사업으로 평가에 필요한 비용 지원
--	---

- 대안 2-2(시범사업 실시 후 독립법 제정)는 「지역사회영향평가 지원사업」을 통해 균형위가 지자체에 인센티브를 제공하고, 대표적인 개발사업에 대해 시범 실시하면서 제도의 도입 필요성을 알린 후 독립된 법률을 제정하여 전면 도입하는 방안임.
- 시범사업을 통해 제도의 필요성에 대한 사회적 공감대 형성 및 수용성 확보가 가능하며, 시범사업에서 발생하는 문제점을 사전에 개선·보완할 수 있음.²⁸⁾
- 시범사업에 대한 평가결과는 향후 평가의 제도화를 위한 데이터 및 근거자료로 활용될 수 있으며, 균특법에서 관할하지 않는 사업(정비사업 등)도 시범사업의 대상으로 포함하여 제도의 합목적성을 높일 수 있음.²⁹⁾
- 하지만 지자체의 자발적 참여에 의존하여 실시해야 하기 때문에 참여가 저조할 가능성이 있고, 지자체의 협조를 이끌어내기 위한 인센티브 등의 비용이 소요됨.
- 또한 시범사업 이후 신규 법률의 제정으로 인해 이행할 때 제도적 준비가 부족하여 긴 시간이 필요할 수도 있음.
- 대안 2-3(LH 사업 대상 우선 시행 후 확대)은 한국토지주택공사법(이하 LH법) 개정을 통해 지역사회영향평가를 실시해야 한다는 내용의 조항을 추가하는 방안임.
- <표 6-2>와 같이 LH법 제8조(사업)에 제4항을 추가하여 제1항의 각호에 해당하는 사업을 수행할 때 ‘지역사회에 미치는 영향이 큰 사업에 대해서는 지역사회영향평가를 실시하여야 한다’는 조항을 추가하고, 시행령에 ‘지역사회영향평가’ 관련 조항을 추가하고 ‘지역사회에 미치는 영향이 큰 사업’의 정의를 구체화하는 내용임.

28) FGI 1차~3차에서 논의된 전문가 의견들을 종합한 결과임.

29) FGI 1차에서 논의된 전문가 의견들을 종합한 결과임.

<표 6-2> 한국토지주택공사법 개정안

현행	개정안
<p>제8조(사업)</p> <p>① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <p>1. 토지의 취득 등에 관한 다음 각 목의 사업 가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대 ... (이하 생략)</p> <p><④ 신설></p>	<p>제8조(사업)</p> <p>① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.</p> <p>1. 토지의 취득 등에 관한 다음 각 목의 사업 가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대 ... (이하 생략)</p> <p><u>④ 제1항의 각 호에 해당하는 사업을 수행할 때 지역사회에 미치는 영향이 큰 사업에 대해서는 지역사회영향평가를 실시하여야 한다.</u></p>

- 아래의 <표 6-3>와 같이 시행령 개정을 통해 지역사회에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 세부적인 범위를 규정하는데, 예컨대 대상사업의 기준은 초반에는 사업 규모 50만㎡ 또는 총사업비 4,000억 원 이상인 사업³⁰⁾을 위주로 시작하여 점차 규모나 총사업비를 낮춰서 예산 규모에 따라 단계적으로 범위를 확대해가는 것을 제안함.
- 대안 2-1과 마찬가지로 신규 법률제정에 따른 리스크(관계부서 협의, 규제 저항 등) 없이 적용할 수 있으며, LH가 직접 관장하는 시책에 적용하기 때문에 시행령 또는 시행규칙의 일부 개정만으로도 단기간에 이행가능성이 매우 높고, 별도의 기금을 설치하지 않아도 LH 자체 예산으로도 평가비용을 충당할 수 있는 장점이 있음.
- 또한 LH의 시책을 대상으로 평가를 시행하기 때문에 도시정비사업, 재생사업 등 각종 지역개발사업이 평가대상으로 포함될 수 있으며, 제도의 틀이 확립된 이후에는 산업단지, 주택, 택지개발 등의 LH 사업으로 확대하여 불필요한 입법 절차를 간소화하고 사업의 추진으로 인해 발생하는 사회적 갈등비용을 감소시킬 수 있음.
- 그러나 LH 자체 사업에 대한 평가이므로 평가의 독립성 및 객관성 확보에 한계가 있으며, 초기에는 LH 사업의 수익성이 감소하여 LH의 사업경쟁력을 약화시킬 수 있음.
- 민간사업은 제외된 채 LH의 사업만을 대상으로 평가하기 때문에 평가결과가 제한적이라는 한계도 존재함.

30) 2020년도 LH 사업(도시개발사업, 제2기 및 제3기 신도시사업)의 규모와 총사업비의 중위값을 기초로 한 것으로 LH 사업 리스트는 <부록 3>를 참고.

<표 6-3> 한국토지주택공사법 시행령 개정안

현행	개정안
<p><u>제11조의 2(지역사회영향평가)</u> <신설></p>	<p><u>제11조의 2(지역사회영향평가) 법 제8조제4항에서 “지역사회영향평가”란 개발사업이 지역사회에 미치는 영향을 종합적으로 분석·평가하는 제도를 말한다.</u></p> <p>① 공사는 제8조제1항에 따른 개발사업이 시행되는 경우에는 개발사업시행지구 또는 구역을 지정하기 전에 제8조제1항에 따른 개발사업의 시행이 지역사회에 미칠 영향을 분석·평가하여야 한다.</p> <p>② 지역사회영향평가에는 지역사회에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 방안을 수립하고, 지역사회에서 배제되기 쉬운 사회적 약자의 차별적 영향을 지원하기 위한 대책을 포함하여야 한다.</p> <p>③ 공사는 개발사업 시행계획에 다음 각 호의 사항이 포함된 지역사회영향평가서를 첨부하여야 한다. 다만, 사업 규모가 50만㎡ 미만이고 총사업비가 4,000억 원 미만인 사업의 경우에는 지역사회영향평가를 생략할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업의 개요 2. 지역의 현황 3. 평가항목 및 범위 설정 4. 지역사회조사, 영향 예측·평가 5. 지역사회에 대한 영향 저감방안 총괄 6. 대안의 설정 및 평가 7. 종합평가 및 권고사항 8. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 사항 <p>④ 제3항에 따른 지역사회영향평가서의 작성 기준 및 방법 등 세부기준과 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.</p>

3) 대안에 대한 평가

- 앞서 제시한 제도도입에 대한 대안은 각 평가기준에 따라 점수화하여 가장 높은 점수를 받는 대안을 최종적으로 선정하도록 함.
- 대안에 대한 평가기준의 적정성 및 가중치에 대한 근거는 세 차례에 걸쳐 진행된 FGI와 정책세미나에서 논의된 전문가들의 자문 의견, 연구진의 의견을 종합한 결과이며, 평가기준은 다음과 같음(권기현, 2010).

- ✓ 효과성(effectiveness): 목표의 달성 정도와 평가내용에 있어서 전문성이 갖추어져 있는가를 판단하는 기준으로 본 연구에서는 지역사회영향평가제도의 목적의 달성여부와 평가의 전문성을 평가
 - ✓ 민주성(democracy): 절차적 측면에서 민주성의 가치가 실현되었는가를 판단하는 기준이며, 이1런 의미에서 민주성은 공정성, 투명성, 숙의성이라는 요소를 내포하고 있음에 따라 본 연구에서는 평가기관의 독립성을 평가
 - ✓ 이행가능성(feasibility): 제도의 도입 가능성, 평가의 실현가능성 등을 종합적으로 평가
- 이러한 평가기준을 적용하여 5점 만점 척도로 각각의 대안에 대해 평가한 결과, 대안 2-3(LH 사업)이 효과성, 민주성, 이행가능성 측면에서 가장 높은 점수를 받음.

<표 6-4> 제도화 대안에 대한 평가 결과

구 분	평가기준별 점수(가중치)			합 계 (5점 만점)	평가결과 순위
	효과성 (40%)	민주성 (30%)	이행가능성 (30%)		
대안 1(기존 제도)	2.0	3.0	5.0	3.2	4
대안 2-1(균특 사업)	4.0	4.0	3.0	3.7	2
대안 2-2(시범사업)	4.0	4.0	2.0	3.4	3
대안 2-3(LH 사업)	5.0	2.0	4.0	3.8	1

- 그러나 대안 2-3과 대안 2-2간의 점수 차가 크지 않고, 시기적으로도 동시에 수행할 수 있으므로 절충안으로서 LH법과 균특법에 관련 조항을 삽입하여 제도를 각 개별법의 시책에 대해 우선적으로 적용하고, 기타 사업에 대해서는 평가지원사업을 통해 시범실시함으로써 이 제도에 대한 국민적 공감대를 형성하는 안도 적절할 것으로 판단됨.

4) 선택 대안의 이행

(1) LH 사업 및 균특회계 지원 대상사업 중 선별 평가

- 대안의 평가에서 최적의 현실적 대안으로 채택된 대안 2-3과 대안 2-1은 LH법과 균특법에 관련 조항을 추가하여 법적근거를 마련하고, 각 개별법에서 관할하는 시책에 대해 우선적으로 제도를 실제 적용하면서 문제점을 수정·보완한 후 관련 정책과 사업으로 전면 확대하는 방안임.

- 이 대안의 이행을 위해서는 LH법과 균특법 시책 중 어떤 사업을 대상으로 지역사회영향평가를 실시할지를 결정해야 함. LH 사업과 균특회계 지원 대상사업 중에서 지역사회에 대한 영향이 현저할 것으로 예상되는 사업에 대해 LH는 LH법 시행령 개정을 통해 세부적인 범위를 규정하며, 균형위는 「균특법」 제38조 제4항에 따라 기획재정부장관 및 과학기술정보통신부장관에게 의견을 통보할 때 평가 대상사업을 특정하는 것이 적절함.
- 구체적으로 다음의 LH 사업 및 균특회계 지원 대상사업이 우선 선별대상이 될 것임.
 - LH 사업: 사업 규모 50만㎡ 또는 총사업비 4,000억 원 이상인 사업을 평가대상으로 포함시키는 것이 타당함.
 - 지역자율계정 대상사업: 총사업비가 100억 원 이상인 사업을 평가대상으로 포함시키는 것이 타당함.
 - 지역지원계정 대상사업: 선별(screening)제도에서 제시한 선별평가대상에 대한 선정 기준에 따라 균형위가 선별하여 의견을 제시함.
 - 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정 대상사업: 시·도자율편성사업과 시·군·구 자율편성사업은 지역자율계정 대상사업과 동일한 방식으로 선별하고, 특별지방행정 기관 사업과 부처직접편성 사업은 지역지원계정 대상사업과 동일한 방식으로 선별함.

(2) 「지역사회영향평가 지원사업」의 실시

- 대안평가에서 차선택으로 평가된 대안 2-2는 「지역사회영향평가 지원사업」을 통해 균형위가 지자체에 인센티브를 제공하고, 대표적인 개발사업에 대해 시범 실시하면서 제도의 도입 필요성을 알린 후 독립된 법률을 제정하여 전면 도입하는 방안임. 이를 위해서는 다음과 같은 조치들을 시행해야 함.
- 이 대안의 이행을 위해서 균특회계의 기존 4개 계정에 ‘지역사회영향평가계정’을 추가하여 구성하고, 이 계정의 재정을 이용하여 시도, 시군구 자율편성사업과 부처 직접편성 형태로 신청한 사업 중에서 ‘지원사업’을 선정, 지원함.
 - 지역사회평가의 대상이 되는 사업은 제5장 지역사회평가제도 설계에서 제시한 의무평가 대상사업으로서 지자체 또는 부처가 평가를 실시하고자 균특회계의 지원을 신청한 사업임.
 - 지원대상 사업은 균형위가 예산의 범위 내에서 평가의 시급성, 대표성, 파급력 등을 고려하여 선정함.
 - 사업당 지원액은 지자체와 부처의 참여를 장려하기 위해 초기에는 지역사회영향평

가에 소요되는 비용의 100%를 지원함.

- 지원을 받은 지자체와 부처는 평가 종료 후, 평가보고서와 함께 평가결과 반영 성과를 종합한 결과보고서를 균형위에 제출해야 하며, 균형위는 이를 바탕으로 정기적으로 백서를 발간함.

<표 6-5> 국가균형발전특별회계 편성체계(안)

편성방식 \ 계정		지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정	지역사회영향평가계정(신설)
지자체 자율 편성	시·도	시·도 자율편성사업	-	시도, 시군구 자율편성사업	시도, 시군구 자율편성사업	시·도 자율편성사업
	시·군·구	시·군·구 자율편성사업	-	시도, 시군구 자율편성사업 * 시·군·구 기반구축사업 등 포함	* 시·군·구 기반구축사업 등 포함 특별지방행정 기관이관사무 수행경비	시·도 자율편성사업
부처직접편성		-	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업

6.2. 기존 제도와와의 관계

- (국토계획평가제도와의 관계) 전략지역사회영향평가를 도입하기 이전까지는 기존의 국토계획평가에 지역개발과 관련된 법령, 법규, 정책 및 계획에 대한 평가기준을 추가하여 지역사회에 미칠 수 있는 부정적 영향에 대한 평가가 이루어지도록 함.
- 국토계획평가는 중장기적·지침적 성격의 국토계획이 국토관리의 기본 이념에 따라 수립되었는지를 평가하며(국토기본법 제19조의 2), 평가기준은 균형적 국토발전, 국토의 경쟁력 강화, 환경친화적 국토관리, 계획의 적정성임(국토기본법 시행령 제8조의 2).
- 국토계획평가와 전략지역사회영향평가는 공통적으로 종합계획·지역계획에 해당하는 도종합계획, 수도권정비계획, 도시·군 기본계획을 평가대상으로 포함하고 있으므로, 국토계획평가를 전략지역사회영향평가를 시행하기 전 일부 역할을 시범적으로 시행하는 평가로서 활용할 수 있음.
- 현행 국토계획 평가기준 중 ‘균형적 국토발전’의 세부 평가기준으로서 ‘지역사회에 끼치는 부정적 영향 저감 및 해소’에 대한 기준을 추가하여 전략지역사회영향평가의 기능을 시범적으로 시행하는 방법을 제안함.

- **(환경영향평가와의 관계)** 지역사회영향평가가 전면적으로 시행되기 전까지는 환경영향평가 내 사회영향평가를 병행하되, 지역사회영향평가 도입 이후 이 평가를 받는 사업에 대해서는 평가의 중복을 방지하기 위해 사회영향평가의 시행을 면제함.
- 지역사회영향평가와 환경영향평가가 동시에 진행되는 사업의 경우, 두 평가의 주민참여절차(평가서 공람, 공청회 등)를 연계하여 실시함으로써 불필요한 행정절차의 중복을 줄여 평가의 효율성을 높임.
- **(도시계획위원회 심의 및 지자체 사업시행계획 인허가와의 관계)** 지역사회영향평가는 사업 구역, 시행계획 등에 대한 도시계획위원회의 심의와 지자체 인허가 과정에서 사업이 지역사회에 미칠 영향에 대한 기초자료를 제공하고, 인허가의 전제조건에 대한 권고를 제시할 수 있음.
- 지역사회영향평가서 초안이 완성되면, 주관기관은 이를 시도·군 도시계획위원회와 도시정비위원회 등의 사업검토위원회에 송부하여 사업이 지역사회에 미칠 영향이 평가 및 검토될 수 있도록 함.
- 도시계획위원회에 자료를 심의기초자료로 송부함으로써³¹⁾ 심의검토항목 중 입지의 적정성에 해당하는 '해당 개발행위와 주변지역과의 조화 여부, 인근 지역에 피해가 없는지 여부 및 토지 이용계획의 적정성'을 검토하고 심의하는 데 용이할 것임.

6.3. 제도 적용 예시: 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구

- 사례의 적용은 「과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구」로 정하여 지금까지의 추진 상황과 지역사회영향평가 도입 시의 시나리오를 적용하여 비교 검토하여 이 제도의 도입 효과를 살펴보고자 함.

1) 과천지역의 특성

- 과천은 면적 35.86km²(행정동 6개, 법정동 10개)과 인구 58,289명(2019년 주민등록 기준)으로 구성되어 있으며, 1982년 정부 제2종합청사 이전으로 세종시가 건설되기 전까지 오랫동안 행정 기능의 중심지였음. 또한, 서울대공원, 국립현대미술관, 서울랜드, 경마장 이전, 과천과학관 등 연간 1,000만이 방문하는 여가 문화 공간이기도 함.
- 과천은 화훼산업이 크게 발달되어 있으며, 생산, 유통을 중심지로서 수도권 분화 유통의 45% 이상이 이곳을 통해 이루어지는데, 유통단지(과천화훼단지)와 연계하여

31) 도시계획위원회의 심의항목으로는 입지의 적정성, 기반시설계획, 주변지역 환경 및 경관보호, 안전 및 방재계획이 있음. 그중에서도 입지의 적정성에 포함되는 “기타 주변지역에 미치는 영향” 항목은 중점심의 사항에 해당됨(토지이용 인·허가에 따른 지방도시계획위원회 운영지침, 2-3-1 지방도시계획위원회 심의시 검토항목)

집적화된 1천여 동의 비닐온실에서 화훼 작물을 재배하고 유통하고 있음.

- 2011년 과천시식정보타운, 2016년 주암기업형임대주택 공급촉진지구, 2017년 과천시도시가 지정되면서 과천 내 주거 및 자족기능의 공급이 점차 더 활발해 지고 있음.
- 2011년 기준으로 '2020년 과천도시기본계획'에 따르면 과천시 면적의 89%가 녹지지역이었으나 과천 주암지구, 과천 과천지구 지정으로 개발제한구역이 해제되면서 주거, 상업 등의 용도로 전환될 예정임(과천시, 2008).



(자료: (좌) 네이버 항공사진, (우) 중부일보(2016.01.26.))

[그림 6-1] 과천주암지구 현재 이미지

- 2010년에는 과천시와 과천 화훼인들을 주축으로 과천화훼유통종합센터를 조성하기 위해 개발제한구역을 해제하여 사업을 추진 중에 있었으나, 그 과정에서 2016년에 과천 주암지구가 지정되면서 사업이 무산됨.
- 과천 주암동의 면적 25만1,100㎡를 중앙도시계획심의를 거쳐 저밀 개발을 하는 조건으로 개발제한구역이 해제되었고, 사업을 추진하던 중 과천주암지구가 지정됨.



[그림 6-2] 과천화훼유통종합센터 조감도

(자료: 중부일보(2015.12.24.))

2) 사업의 목적 및 개요

- 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구(이하, 주암지구)는 과천동, 주암동 일원에 업무·주거·상업시설 조성을 하여 자족도시로서의 기반을 마련하고, 무주택 실수요자를 위한 공공지원 민간임대주택을 도입한 복합주거단지 조성을 목표로 국책사업으로 추진됨.
- 주암지구의 사업 면적은 약 93만㎡로 2020년까지 총 5,701호의 주택이 공급될 예정이며, 사업시행자는 LH임.

<표 6-6> 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 사업개요

	<p>과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ 위치: 과천시 과천동, 주암동 일원 ◦ 면적: 929,080㎡ ◦ 주택호수: 5,701호(인구 13,901인) ◦ 사업시행자: LH ◦ 사업기간: 2016~2020년 ◦ 사업내용: 주택건설용지, 판매업무시설용지, 기반시설용지, 기타시설용지 조성 <p>(자료: 서울경제(2018.06.20.))</p>
--	--

- 주암지구는 2016년 1월 지구지정 공람공고 이후, 2020년 1월 현재 보상진행 중에 있음. 상세한 추진 경위는 다음과 같음.

<표 6-7> 주암지구 사업추진 경위

주암지구 사업추진 경위
<ul style="list-style-type: none"> • 2016.01.14. 기업형임대주택 지구지정 공람공고 • 2016.03.02. 전략환경영향평가 초안 공람 • 2016.06.29. 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 지정고시 (국토교통부 고시 제2016-390호) • 2016.09.12.~10.14. 환경영향평가 초안 공람 • 2016.09.27. 환경영향평가서(초안) 주민설명회 개최 예정³²⁾ (주민반대로 생략) • 2016.12.07. 공청회 (2차) 진행(1차 무산) • 2017.03. 환경영향평가 협의 완료 • 2018.06.19. 지구계획 승인 (국토교통부 고시 제2018-338호) • 2019.06.28. 보상계획 공고 • 2019.11.27. 보상착수 • ※ 「민간임대주택에 관한 특별법 개정」(2018.7.17. 시행)으로 기업형임대주택이 공공지원민간임대주택으로 공공성이 강화됨에 따라 지구계획 변경 추진

3) 주요 이슈 사항

(1) 주민과의 갈등 야기

- 과천 주암지구의 지구지정의 공람 공고는 2016년 1월에 진행되었고, 전략환경영향평가를 수행하기 위한 주민설명회를 갖고자 하였으나, 주민들의 사업 추진 반대로 무산됨.
- 지역주민들은 일방적인 사업추진, 설명 및 정보제공의 부족, 보상과 관련한 계획 공유, 기 추진 중이던 과천화훼유통종합센터와 관련한 대안 마련을 요구함.
- 지역 주민들은 사업계획과 보상절차 등 사업과 관련한 설명이 먼저 선행되어야 하는데, 사업시행자인 LH가 지구지정 후에 일방적으로 사업을 추진하는 것에 대해 불만을 표출함. 주민들은 시행사가 토지와 지장물 보상 등 구체적인 계획에 대해 사전에 논의할 것을 요구함³³⁾.
- 사업지구 지정으로 인해 기 추진 중이던 과천화훼종합센터 사업이 지역의 수요에 맞지 않게 과도하게 축소되는 등의 문제가 제기되고 있으므로 이에 관련하여 생계의 연속성을 보장하기 위한 대안검토가 필요하다고 주장함³⁴⁾.
- 일부 주민들은 주암지구 내 화훼센터 부지 건립에 대해 직접 건립하는 계획을 수립, 추진하고자 하는 움직임이 나타나는 등 스스로 자구책을 마련하기 시작함³⁵⁾.



[그림 6-3] 과천화훼집하장의 사업장 생계 유지 방안 마련 촉구 현장 사진

(자료: (좌) 중부일보(2016.09.06.), (우) 중앙일보(2016.09.07.))

(2) 환경영향평가 내 사회경제환경 부문 평가 미비

- 주암지구의 전략 및 환경영향평가 준비서에는 평가항목의 선정과 선정이유에 대해

32) 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 환경영향평가서(초안) 주민설명회 자료를 과천시청에 비치하고 과천시 및 서초구 홈페이지와 환경영향평가정보지원시스템에 게재하여 열람 후, 의견을 제시하도록 하였음. 과천시와 사업시행자의 담당자의 연락처를 공개하여 문의, 질의를 받도록 함.

33) 중부일보(2016.10.13.), '과천 주암뉴스테이 조성... LH-주민 '강대강' 대립'.

34) 경인일보(2016.01.26.), '[과천] 주암동 화훼종사자, 뉴스테이 지정 집단반발'.

35) 중부일보(2016.09.06.), '정부 개발논리에... 과천 화훼집하장 고사위기'.

작성되어 있으나, 주암지구의 평가항목 중 사회·경제환경 부문의 인구, 주거의 평가항목만 선정되었고, 산업부문은 제외됨. 주암지구의 사업 면적 70%에서 1천500동이 넘는 비닐하우스가 화훼영업을 하고 있었음에도 불구하고 이에 대한 평가항목이 누락됨³⁶⁾.

- 주암지구에 이어 2018년 12월 과천 과천지구(과천공공주택지구)의 지구지정 공람이 되면서 해당 지구 내 화훼농가 및 유통 관련 종사자들의 항의가 지속됨. 연이은 과천지역의 택지 공급계획이 추진되어 주민들의 항의가 계속되자, 과천 공공주택지구의 전략환경영향평가의 협의내용에서는 인구·주거 부문에 대해 주민의견 수렴을 보다 적극적으로 수행할 것을 제안하고 있음.

<표 6-8> 주암지구 전략 및 환경영향평가 준비서(2016.2) 내용

주암지구 전략 및 환경영향평가 준비서 내용			
2.2.2 환경영향평가 평가항목			
○ 환경영향평가 대상항목은 「환경영향평가법」 제24조제6항에 의거한 전략환경영향평가 항목 등이 결정된 경우로서 결정된 전략환경영향평가 관련사항을 환경영향평가에 준용함			
구 분	중점항목 13항목	일반항목 3항목	제외항목 6항목
대기환경	○ 대기질 ○ 온실가스	○ 기상	○ 악취
수환경	○ 수질 ○ 수리·수문	-	○ 해양환경
토지환경	○ 토지이용 ○ 토양 ○ 지형·지질	-	-
자연생태환경	○ 동·식물상 ○ 자연환경자산	-	-
생활환경	○ 친환경적자원순환 ○ 소음·진동 ○ 경관 ○ 일조장애	-	○ 위락 ○ 위생·공중보건 ○ 전파장애
사회경제환경	-	○ 인구 ○ 주거	○ 산업

<표 6-9> 과천지구 전략환경영향평가 협의내용의 ‘사회·경제환경과의 조화성’ 부문

과천과천지구 전략환경영향평가 협의내용 중 발췌
<p>2) 인구·주거</p> <p>○ (주민 수용성) 주민반대가 심한 계획으로 민원이 적절히 해결되지 않으면 사회적 갈등으로 발전하여 불필요한 비용 발생의 우려가 있으므로 추가적인 의견 수렴을 통해 주민수용성을 확보하는 방안을 검토·시행하여야 함</p> <p>- 설문조사, 간담회, 갈등조정협의회 등 다양한 방법 활용</p> <p>- 수렴된 의견의 반영결과를 온라인 뿐 아니라 공고문 부착, 유인물 배포, 유관기관과 협력 등 다양한 공유방법 구축.</p> <p>- 미반영된 의견의 경우 해당 주민에게 사유를 반드시 제시. 《끝》</p>

36) 경인일보(2019.08.12.), ‘보상금 감정평가 착수… ‘과천 주암지구’ 사업 본격화’.

(2) 사업 추진경위와 평가 절차

- 평가 절차는 지구 공람 직후, 평가준비서의 작성을 시작으로 주민의견 수렴을 통해 도출된 평가항목과 주요 이슈들을 기반으로 평가서를 작성하도록 함.
- 최종평가서의 결과를 시민 및 관계기관과 협의하여 평가를 완료하게 되는데, 일련의 절차는 지구계획승인 이전에 이루어지며, 사업 종료 후 사후평가를 실시함.
- 주암지구 사업추진 경위를 바탕으로 지역사회영향평가 절차의 예상 흐름을 보면 다음과 같음.

<표 6-10> 주암지구 지역사회영향평가 절차

주암지구 사업추진 경위 및 지역사회영향평가 절차		
초안작성 단계	1. 평가항목·범위 확정	평가준비서 작성/ 지역사회영향평가협의회 구성
		2016. 01. 14. 기업형임대주택 지구지정 공람공고
		공청회 및 설명회 실시/온라인플랫폼을 통한 주민의견수렴(대상 주민 및 평가항목 1차 도출)
		시민협의회 구성/시민협의회 회의 진행
	2. 조사 및 분석	평가항목 및 범위 도출
		(통계)자료조사, 주민대상 설문조사 및 심층면접 실시
	3. 평가서 초안작성	조사결과 분석
		영향저감방안 및 절차 설계
협의 및 수정 단계	4. 평가서 초안공람	초안작성 완료 후 도시계획 위원회에 송부
		2016. 06. 29. 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 지정고시 (국토교통부 고시 제2016-390호)
	5. 최종평가서 작성	2016. 09. 12 ~ 10. 14 : 환경영향평가 초안 공람 지역사회영향평가 초안 공람 주민의견수렴(시민협의회회의 및 민원실 및 온라인플랫폼을 통한 의견 개선)
	6. 검토 및 협의	
		최종평가서 제출/ 검토결과 통보 및 협의/시민협의회에 검토결과 전달 검토 및 협의 결과 반영하여 사업계획 수립/지역사회영향평가 협의 완료 2017. 03 : 환경영향평가 협의 완료
	7. 사업진행	2018. 06. 19. 지구계획 승인 (국토교통부 고시 제2018-338호)
		2019. 06. 28. 보상계획 공고 2019. 11. 27. 보상착수 이주
8. 사후평가		2020(예정). 준공인가
		협의내용 반영 확인 및 검토 수행/ 사후평가서 제출 / 사후평가서 검토

(3) 평가항목·범위 확정

- **(평가준비서 작성)** 평가항목·범위 확정을 위해 주관기관은 평가준비서를 작성하여 평가협의회의 심의를 통해 확정해야 하며, 평가준비서 내용은 다음과 같이 구성함.

「과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구」 지역사회영향평가 준비서

제1장 대상사업의 목적 및 개요

1.1 사업의 배경 및 목적

- 본 사업은 중산층의 주거안정 및 전월세난을 해결하고 정부의 주택정책 패러다임 변화를 도모하기 위한 사업임.
- 이에 과천동, 주암동 일원에 업무·주거·상업시설 조성을 하여 자족도시로서의 기반을 마련하고 무주택 실수요자를 위한 공공지원 민간임대주택을 도입한 복합주거단지 조성을 목표로함.

1.2 사업의 개요

- 위치: 과천시 과천동, 주암동 일원
- 면적: 929,080㎡
- 주택호수: 5,701호(인구 13,901인)
- 사업시행자: LH
- 사업기간: 2016~2020년
- 사업내용: 주택건설용지, 판매업무시설용지, 기반시설용지, 기타시설용지 조성



[주암지구 위치 및 영향 범위권역(3km 이내 구역)]

제2장 지역사회영향평가 심의내용

2.1 지역의 개요 및 현황

1) 인구

- 과천시 2017년 기준 인구 57,738명, 20,903 세대이며, 세대당 2.75명, 인구밀도는 16.1 인/ha으로 저밀도의 토지이용을 보이고 있으며 최근 인구가 감소하고 있는 것으로 나타남.

① 과천시 인구변화

시점	세대 수	인구(명)	남	여	인구증가율(%)
2011	25,832	72,286	35,322	36,964	-0.30
2012	25,413	71,378	34,759	36,619	-1.26
2013	25,233	70,875	34,492	36,383	-0.71
2014	25,251	70,448	34,262	36,186	-0.61
2015	25,030	69,220	33,619	35,601	-1.91
2016	23,454	64,013	31,114	32,899	-7.52
2017	20,903	57,738	28,180	29,558	-9.80

(자료: 과천시(2017))

- 지식정보타운, 주암지구, 과천 과천지구 등 다수의 개발이 진행되고 있어, 향후 인구가 급격히 증가할 것으로 예상함.

2) 산업

- 과천시의 산업 입지계수(Location Quotient, 이하 LQ)는 ‘예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업’, ‘공공행정, 국방 및 사회보장 행정’, ‘전문, 과학 및 기술 서비스업’ 순으로 특화 정도가 높게 나타남. ‘예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업’의 입지계수는 6.7로, 특화 정도가 높음. 이는 서울대공원, 서울랜드, 렛츠런파크, 국립과천과학관 등 관광 시설의 고용 인구가 높기 때문으로 보임. 더불어, 공공행정과 전문과학 및 기술 서비스업 등 관련 업종의 집적이 상대적으로 높은 것으로 나타남.

② 과천시 산업 입지계수 및 종사자수

산업분류	LQ 지수	종사자수
R.예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(90~91)	6.7	4,518
O.공공행정, 국방 및 사회보장 행정(84)	4.4	5,030
M.전문, 과학 및 기술 서비스업(70~73)	2.7	4,430
J.정보통신업(58~63)	2.0	1,835
E.수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업(36~39)	1.7	290
G.도매 및 소매업(45~47)	1.0	5,069

(자료: 통계청(2017))

- 과천시는 과천의 주요 기반산업으로 화훼 부문이 주요하게 다루어지고 있으나, 종사자 통계상으로는 화훼의 집적여부를 판단하기 어려움.
- 다만, 화훼산업이 집적되었다 하더라도 생산(농업), 유통(도소매업)등 다양한 업종으로 분류되었을 것으로 추정되며, 생산과 유통량이 집적되어 있어 전체 산업에서 차지하는 비중이 높다 하더라도 실제 종사자 수는 타 산업에 비해 적기 때문일 것으로 보임. 도매 및 소매업 중 세세분류에서 화훼 분야 유통업종사자는 870명으로 높은 비중을 보임.
- 과천의 화훼 유통단지와 연계하여 자연 발생적으로 형성된 1천여 동의 비닐온실에서 화

훼 작물을 재배하고 작목작별 공동판매로 전국각지로 공급하고 있음.

③ 과천시 화훼농가 면적 및 농가수

	계	초화	분화	절화
면적(ha)	173.9	72.5	89.2	12.2
농가수(호)	390	152	217	21

(자료: 과천시청 홈페이지(2020))

3) 사업으로 인한 영향 예측

- 본 사업구역은 과천화훼집하장 및 화훼농가, 조정 사업체 등이 다수 집적하고 있음에 따라 집적에 따른 지역의 산업을 지탱해 나갔던 인근지역 주민들에게도 영향을 미칠 것으로 예상됨.

2.2 이해당사자의 범위

- 해당 구역 내 화훼유통(집하장)/농가 등 종사자, 해당 구역 내 거주민, 주변 지역 화훼농가 및 유통의 집적의 해체로 인해 영향을 받는 영업장/농가, 해당지역 내 사업체 및 상가

2.3 평가항목 선정 및 평가방법

④ 평가항목의 선정

	중점평가항목	일반평가항목	선정이유
필수평가항목	정보 공개 및 관계자 협의, 영업 안정성, 지역공동체 영향	주거 안정성, 주변지역 영향	해당 구역 내 화훼산업(농업, 유통 등)이 집적되어 있으므로 이전 등 생계 연속성을 위한 관계기관과의 협의, 정보 공개 등의 계획, 화훼산업의 집적이익의 감소 등 사업지 주변에 미치는 영향 등을 중점 평가할 필요가 있음.
선택평가항목	사회적 자본	기회 접근성	대안 마련 과정에서 지역민들 간의 갈등 발생 가능성에 대해 검토할 필요가 있음.
기초조사항목	주거실태	가구특성	해당 구역 온실 내 거주민 파악을 위해 기초조사 중 주거실태를 중점 조사함.

2.4 주민의견 수렴 계획

- 평가준비서 공개 후 2주간 오픈 플랫폼과 과천시 민원실에 공람, 의견을 수렴할 수 있도록 함.
- 주관기관이 구성한 시민협의회와 2회 회의
- 설문조사: 본사업구역 및 주변 화훼종사자 대상(추후 범위 재조정)
- 평가서 초안 및 최종 평가서에 대한 시민협의회 각 1회 회의 및 주민공람 예정

- (시민협의회 구성과 주민의견 수렴) 오픈플랫폼 등 주민공람을 통해 수렴된 의견은 다음과 같으며, 이해관계자(주민)들을 다음과 같이 구성하여 주요 이슈를 도출함.

- 이해관계자들을 분류하고 주요 현안과 제시하고 있는 대안들을 정리하고, 이 지역 대표적 주민들로 '시민협의회(화훼유통, 농가, 거주민, 영세업체 등)'를 구성하여 형평성 있게 구성되도록 함.
- 평가협의회는 지역사회에 대한 공간적 범위도 함께 규정하도록 하며, 이 사업의 추진으로 인해 과천시 화훼산업 전반에 영향을 미칠 것으로 보이므로 공간적 영향 범위는 사업지구와 과천시 전반으로 규정하였음.
- 본 연구에서의 주민의견은 <표 6-11>과 같이 신문기사의 내용을 스크랩하여 이해관계자와 주요 현안, 주민들이 제시하는 대안들로 구분하여 정리하는 것으로 대체함. 주요 신문기사는 <부록 4> 참고.

<표 6-11> 이해관계자의 구분 및 현안 정리

주민구성	현안	대안 제안
화훼 유통업	<ul style="list-style-type: none"> • 과천의 자연발생적 화훼 유통중심지 해체로 인한 손실발생이 큼. • 과천시의 주도로 과천화훼종합센터가 건립 예정이었으나 뉴스테이 개발로 인해 사업이 본래의 취지를 잃거나 크게 축소됨¹⁾. • 주암지구 내 화훼유통센터는 수요 부족의 이유로 계속 축소되고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 과천 화훼종합센터 건립과 더불어 화훼산업 고도화를 위한 R&D 센터 부지를 비롯해 최소 9만 9천㎡ 이상의 면적이 확보되어야 함²⁾.
화훼 농가	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 면적의 70%(1천500동)가 비닐 하우스로 화훼영업을 하고 있으며, 개발 시 영업에 대한 막대한 피해 예상됨³⁾. • 뉴스테이 개발 이후에는 보상금액의 4배가 되는 비용을 부담해야 본업을 이어갈 수 있을 것임⁴⁾. • 지역 생활인들을 보호하는 법이 부재한 상황임⁵⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> • 현 시세에 맞는 적절한 보상과 화훼업체 및 토지주에게 영업권, 대체부지확보, 대토 공급 등의 실질적 대책 마련이 필요⁶⁾. • 주암지구 내 화훼센터용지에 대한 수의계약과 조성원가의 70% 이하로 공급하는 정책이 필요⁷⁾.
거주민	<ul style="list-style-type: none"> • 화훼단지 내 거주자도 전체 20%인데, 거주지와 생계지도 한꺼번에 잃는다는 점에서 심각성이 더함⁸⁾. 	<ul style="list-style-type: none"> • 임대주택 등 거주지 마련도 필요
영세업체	<ul style="list-style-type: none"> • 의견 제시는 없었으나 고려할 필요가 있음. 	-

1) 경인일보(2016.01.26.). '[과천] 주암동 화훼중사자, 뉴스테이 지정 집단반발'.

2), 6) 경기일보(2018.06.25.). '과천 뉴스테이, 국토부 일방적 사업 추진에 주민들 집단 반발'.

3) 경인일보(2019.08.12.). '보상금 감정평가 착수... '과천 주암지구' 사업 본격화'.

4), 5) 중부일보(2017.02.20.). '과천 주암 뉴스테이, 화훼유통센터 건립 요구 부딪혀 사업 난항'.

7) 중부일보(2016.09.06.). '정부 개발논리에... 과천 화훼집하장 고사위기'.

8) 조선비즈(2016.01.25.). '뉴스테이에 짓밟힌 과천 화훼단지... "집도 일터도 잃어"'.

- (평가항목별 시민협의회 대상 FGI 질문 구성) 시민협의회 회의록을 통해 평가준비서의 평가항목을 재검토하며, 시민협의회에 각 항목에 따라 주요 질문 구성은 <표 6-12>와 같이 제시함.
- 시민협의회 구성원들이 사전에 질의 사항에 대해 숙지하고 참여할 수 있도록 하고, 해당 평가항목 이외의 추가적인 의견도 자유롭게 논의할 수 있도록 하되, 주요 논의 관점에서 벗어나지 않도록 미리 준비된 질의 사항을 중심으로 회의를 진행함.
- 시민협의회는 ‘영업 안정성’과 ‘정보공개 및 관계자 협의’ 부문을 가장 중요한 항목으로 보았음.
- 특히 농가, 유통, 사업체, 영세업체 등은 생업의 연속성이 유지될 수 있는 대안이 필요하다고 제안하였으며, 사업 추진 상황 및 대안, 보상 등 구체적인 계획들에 대해 주민들이 알 방법이 없어 불안함과 불편함을 호소함.

<표 6-12> 시민협의회 대상 FGI 질문 구성(예시)

항목	주요 질의 내용
정보공개 및 관계자 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 사업의 진행 상황에 대해 어느 정도 알고 계십니까. 어떤 경로로 알게 되셨나요? • 이 사업에 대한 궁금한 사항에 대해 문의할 곳은 알고 계시나요? • 문의해 보신 적이 있나요? 불편한 사항이 있으셨나요? 적절한 답변을 들으셨나요? • 이 사업에 대해 어떤 궁금한 점이 있으신가요? 가장 알고자 하시는 사항은 무엇인가요?
영업 안정성	<ul style="list-style-type: none"> • 이 사업으로 인한 사업장 혹은 영업에 어떤 문제가 발생하나요?(고용인, 피고용인 등) • 문제를 해결하기 위한 가장 좋은 방안은 무엇이라고 보시나요? 어떤 대안 마련이 필요하다고 보시나요?
지역공동체 영향	<ul style="list-style-type: none"> • 이 사업으로 인해 주변 이웃 간의 의견 상충 등의 문제를 겪으셨나요? 어느 정도인가요? • 사업의 추진으로 인해 이웃과의 관계에는 어떤 변화가 있었나요? (소속감의 상실, 소외감, 공동체 활동(만남) 감소, 다툼 등)
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 이 사업으로 어떤 분들이 가장 취약하다고 생각하시나요? (당사자 제외) • 취약한 분들에게 적절한 보상, 주거 및 영업 대안 등이 마련된다고 생각하시나요? 어떤 대안들이 필요할까요?

- 시민협의회를 통해 제시된 내용들을 중심으로 평가협의회는 평가항목을 선정하고, 평가를 위한 주요 지표들을 제안함.
- 평가서의 작성자는 이를 토대로 설문 조사지를 구성하되, 각 항목에서 중점적으로 검토해야 할 내용들을 포함하도록 설계함.

- 더불어 시민협의회에서 제안한 대안들에 대한 일반 주민들의 의견을 수렴할 수 있도록 하되 제안된 대안들은 사업자 및 주관기관이 실질적으로 수행 가능한 대안이어야 함.

(4) 조사 및 분석

- **(주민 설문조사)** 시민협의회와 FGI를 통해 도출된 평가항목, 주요 이슈 및 대안에 대한 논의와 사업시행자와 대안에 대해 사전에 협의가 필요하며, 이를 토대로 주민 설문조사 내용을 구성함.
- 주암지구는 사업지구 내 주거지보다는 화훼 관련 산업이 집중되어 있으므로, 기초조사항목 중에서도 사업장 및 영업, 비주택(비닐하우스) 거주자의 특성에 대한 질의를 중점적으로 구성함.
- 필수평가항목 중에서는 정보공개 및 관계자 협의, 영업 안정성이 중요한 항목으로 도출되었으므로, 이에 대한 저감방안 및 의견수렴을 중요하게 다룸.
- 특히 대안으로 거론되었던 화훼유통센터 건립에 대한 찬성 여부 및 개발 방향, 입주 여부(수요조사) 등을 포함하여 대안에 따라 필요시 구체적인 수요조사도 포함하도록 함.
- 설문조사에서 제시되는 대안은 사업의 시행자와 그 실행 가능성에 대해 사전에 협의하도록 하여 현실적인 대안으로 조율해 나갈 수 있어야 함.

<표 6-13> 주민 설문조사 주요 질의사항

구분	주요 평가항목	주요 질의사항
필수 평가항목	정보 공개 및 관계자 협의	대안 등에 대한 질의
	영업 안정성	대안에 대한 동의 여부, 대안에 따라 수요조사
	지역공동체 영향	갈등의 유형과 대안에 대한 동의 및 기타 의견수렴
	주변지역 영향	주변지역에서 발생하는 갈등의 유형 및 대안
선택 평가항목	기타	취약계층 정의, 차별적 대우 여부, 대안
기초조사항목	가구 특성	연령, 성별, 가구원수 등
	주거 실태	비주택(비닐하우스 등) 거주 실태
	사업장의 특성	유형, 이주계획(입지, 가격 등), 애로사항 등
	(피고용인) 고용의 특성	이주 시 사업장과 동반 이동 여부 등

(5) 영향 예측·평가

- **(영향권 및 지역 주민의 범위)** 주암지구 개발로 인한 직접적인 영향은 사업지구이나, 화훼 농가 및 주요 유통지(과천화훼 집하장)가 포함되어 화훼산업이 미치는 영향이 크므로, 영향권과 지역주민은 과천시와 과천 내 화훼 관련 종사자로 함.
- **(항목별 예측 및 평가)** 각 항목별 평가방법은 주민설문과 시민협의회의 의견을 기본으로 하되, 추가적으로 다음과 같은 내용을 검토함.
 - ‘정보공개 및 관계자 협의’ 부문에서는 사업시행자의 정보공개 수준을 추가적으로 조사할 수 있음. 특히 공청회 및 사업 관련 설명회의 개최 횟수, 과천시 및 온라인 플랫폼으로 접수된 민원의 건수 및 대응건수, 민원인의 대응 만족도 등을 통해서 관련 항목을 평가할 수 있음.
 - ‘영업 안정성’ 부문에서는 과천시의 화훼종사자 이외에도 화훼 전문가의 객관적 의견 청취를 통해서 과천 화훼산업의 특성을 파악하고 이에 대한 대안을 마련할 수 있음. 또한 화훼유통센터와 같은 이주 대안이 마련되는 경우에는 유사사례의 이전 입지검토, 분양 및 임대료 수준, 이주수요 검토 및 결과 등을 토대로 본 사업에의 시사점을 도출해 낼 수 있음.
 - ‘지역공동체 영향’에서는 유사사례와 전문가의 의견을 통해 지역공동체의 갈등을 완화하는 방안에 대한 등을 검토할 수 있음.
 - ‘기타’ 항목으로 비주택 거주자의 주거 실태를 파악하여 대안 주택 마련을 위해 과천시 관련 부처와의 협의 등을 통해 대안을 추가적으로 검토해 볼 수 있을 것임.

<표 6-14> 항목별 예측 및 평가

항목	예측 및 평가 방법
정보 공개 및 관계자 협의	<ul style="list-style-type: none"> • 주민설문 및 시민협의회 의견 • 사업시행자의 정보공개 수준 조사: 공청회 및 설명회 횟수, 민원 건수 및 대응에 대한 검토 등
영업 안정성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민설문 및 시민협의회 의견 • 화훼 관련 전문가 의견조사: 과천 화훼산업의 특성 및 대안 마련에 관한 의견 • 유사사례(이전부지 대안의 사례 및 시사점 검토): 이전 입지, 분양 및 임대료, 이주수요 검토 등 검토
지역공동체 영향	<ul style="list-style-type: none"> • 주민설문 및 시민협의회 의견 • 유사사례 및 전문가 FGI 의견 검토: 지역공동체 갈등의 완화방안 등
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 설문조사: 비주택 거주자의 실태 파악 및 대안 주택에 대한 의견 조사 • 과천시 관련 부처의 대안 주택 마련 가능성에 대한 의견

(6) 평가서 초안 작성 및 저감방안 제시

- 일련의 평가 내용들은 다음과 같은 목차로 정리하여 평가서 초안을 작성함.

<표 6-15> 주암지구 지역사회영향평가보고서 목차

목차	세부 목차
제1장 사업의 개요	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 배경 및 목적 - 사업의 개요 및 방향 - 사업의 추진계획
제2장 지역의 현황	<ul style="list-style-type: none"> - 일반현황 - 사업구역 내 주요 현황
제3장 평가항목 및 범위 설정	<ul style="list-style-type: none"> - 평가항목 및 범위 - 지리적(공간적) 범위 - 조사대상의 범위 - 지역사회영향평가 예측 및 분석방법
제4장 지역사회조사, 영향 예측 평가 및 저감방안	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회 기초조사 - 필수평가항목 조사 내용 - 선택평가항목 조사내용 - 항목별 영향 예측 및 대안 검토
제5장 저감방안 검토	<ul style="list-style-type: none"> - 저감방안 검토 및 비교 분석
제6장 대안 설정 및 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 대안의 설정 및 대안의 추진 계획 협의
제7장 종합 및 결론	<ul style="list-style-type: none"> - 종합평가 - 권고사항

- **(영향요소별 저감방안)** 마지막으로 각 평가항목들의 영향들을 종합적으로 예측하여 각 부문별 저감방안을 검토하도록 하며, 주암지구의 각 항목별 부정적 영향을 저감하기 위한 방안은 다음과 같음.

- 정보공개 및 관계자 협의: 과천시청 내 시행자(사업 및 보상 관련 내용 등) 및 과천시 담당자가 상주하는 상설 전용 창구 설치를 통해 주민들이 사업에 관한 질의, 의견 등에 대해 지속적으로 소통이 가능하도록 함.
- 영업 안정성: 화훼 유통을 위해서는 집적의 효과가 지속될 수 있도록 ‘화훼유통센터’를 건립할 수 있도록 사업지구 내 토지용도를 별도로 지정하여 LH와 과천시가 사업을 수행하도록 함. 화훼 농가는 과천시 내 혹은 인근지역에 대체 농지를 마련하며, 영세업체는 건립되는 화훼유통센터 내 영업장을 저가로 임대할 수 있도록 함.
- 지역공동체 영향: 화훼종사자 간, 지역민과 사업시행자 및 과천시와의 갈등을 방지하기 위해 정기적 토론회 및 설명회를 개최하여 사업추진 상황에 대해서 공유할 수 있도록 함.

- 기타: 사업지구 내 비주택 거주자들이 주암지구 내 건립되는 공공임대주택에 우선 입주할 수 있는 방안을 검토하도록 함.

<표 6-16> 영향요소별 저감방안

항목	저감방안	
정보 공개 및 관계자 협의	상설 전용 창구 설치: 과천시 및 시행자 상주	
영업 안정성	화훼유통 종사자	사업지구 내 화훼유통센터 건립: 사업주체, 방법 등 구체적 계획 제시
	화훼농가	타 지역 대체 농지지 지정 혹은 과천지역 내 농지 추가 확보 검토
	기타: 영세업자	화훼유통센터 내 공공임대형 매장 설치 후 저가로 임대
지역공동체 영향	화훼종사자 간 이견으로 인한 갈등을 방지하기 위해 정기적 토론회 실시 (해당 분야별 진행사항을 공유)	
기타	비주택 거주자 등 사업지구 내 공공임대주택 입주 우선 검토 (공사기간 중 대안주택 추가 검토)	

5) 지역사회영향평가 기대효과 예시

- (지역사회영향평가의 실시에 따른 기대효과) 주암지구의 지역사회영향평가 실행으로 인한 기대효과는 크게 ‘화훼산업의 지역 내 재정착’, ‘사업기간의 단축’, ‘주민 간 갈등(불안) 완화’로 볼 수 있음.
- 첫째, 지역사회 영향평가의 실행으로 화훼산업의 와해를 방지하고 ‘지역 내 화훼산업의 재정착’을 도모할 수 있음.
 - 과천은 수도권 화훼 생산 및 유통에 있어 중요한 부분을 담당하고 있으나, 주암지구 개발로 농가와 유통기능(과천화훼집하장)이 사라질 위기에 처함.
 - 이에 과천시와 화훼종사자들이 추진해오던 ‘화훼유통센터’가 주암지구 내 입지할 수 있도록 토지이용계획 내 반영하고 사업 방식, 주체에 대한 논의를 사업 초기단계부터 진행하여 보상 및 이주시기에 맞추어 입주하여 영업을 지속할 수 있도록 함.
 - 농가들은 대체 농지를 과천시와 인근 지역에 확보하여 화훼 생산을 지속함.
- 둘째, 지역사회영향평가의 실행으로 주암지구 ‘사업기간이 단축’될 것으로 기대됨.
 - 지역사회영향평가의 평가와 대안 마련(화훼유통센터건립계획, 대체농지 및 비주택

(비닐하우스 등) 거주자 대안 주택 마련 등의 논의)으로 초기 계획 단계의 사업기간은 기존 방식보다 더 소요될 수 있음.

- 그러나 주민들의 협조로 보상 및 이주가 빠르게 진행되어 전체 사업 기간은 크게 단축될 것으로 기대됨.
- 마지막으로, 지역사회영향평가의 실행으로 지역 주민들 간의 갈등 및 불안을 완화할 수 있음.
- 사업추진으로 인한 이주, 보상에 대한 불확실한 정보(소문)보다 직접 소통을 통한 주민들의 불안감 및 갈등 요소를 제거함.
- 사업계획 단계부터 주택, 생업 등의 대안 마련을 통해 주민 불안감 해소와 시행자에 대한 신뢰 확보로 사업의 원활한 추진이 가능함.

7. 결론 및 정책제안

본 장은 포용적 균형발전을 달성하기 위한 지역사회영향평가 도입방안의 연구결과를 요약 및 정리함. 또한 제도를 성공적으로 도입하기 위하여 1) 시범평가 실시, 2) 제도화 방안 연구, 3) LH법 및 균특법 개정, 4) LH 사업 및 균특법 시책 사업 적용, 지역사회영향평가 지원사업 시행, 5) 독립법 제정, 6) 전략지역사회영향평가 제도 도입 순의 로드맵을 제안함.

7.1. 요약 및 정리

[지역사회영향평가제도의 의의와 필요성]

- 2004년의 「국가균형발전 특별법」 제정 이후 정부는 ‘국가균형발전’을 도모하기 위하여 지역개발과 관련한 정책과 사업을 역점적으로 추진해 왔으며 이를 통해 ‘평균적인’ 지역 간 격차가 완화되는 소기의 성과를 거두었으나, 경제적 및 사회·문화적 형평성 측면에서 지역사회에 대한 부정적 영향이 나타나면서 지역정책의 근본적 한계가 드러남.
- 경제적 측면에서는 1) 개발 대상 지역과 주변지역 간 불균형 및 격차가 발생하는 ‘자원 배분 및 이용의 효율성 저하’와 2) 개발이익이 특정 계층에만 편중되고 사회적 약자는 공간적으로 배제되거나 기회가 박탈되는 ‘개발이익 분배의 형평성 저해’, 3) 개발로 인해 토지가격 및 주택 임대료 상승으로 인해 원주민들이 강제이주하거나 소수만이 재정착하게 되는 ‘지대상승의 부작용 발생’의 부정적 영향이 나타남.
- 사회·문화적 측면에서는 1) 지역주민 간의 갈등이나 그들의 이주로 인한 ‘지역공동체의 해체 및 약화’와 2) 개발사업에 대해 지역 간의 거부/선호도에 따라 발생하는 ‘지역사회 갈등의 심화’, 3) 낙인효과와 같은 ‘사회적 약자의 사회·문화적 배제’의 부정적 영향이 나타남.
- 국가균형발전이 지역의 총합이나 평균에 초점을 두어 지역 간 격차를 해소하는 기존 균형발전의 패러다임에서 벗어나 포용의 관점에서 모든 사람, 특히 사회적 약자의 삶의 질이 지역 간에 균형을 이룰 수 있도록 하려면 ‘포용’의 가치를 실현해야 함. 즉, 사회적 통합과 지역 간 격차 해소를 함께 이루는 것을 목표로 지역 간 격차 및 불균형 문제를 해소하는 과정에서 지역 내 계층 간 차별과 불평등의 문제도 함께 해결하는 발전으로서 지역균형발전과 사회균형발전이 결합된 ‘포용적 균형발전’을 달성해야 함.
- 포용적 균형발전을 달성하기 위해서는 지역정책의 초기 단계부터 정책이 유발할 수 있는 지역 내 계층 간 불균형이나 사회적 갈등, 지역공동체의 약화·붕괴 등 부

정적 영향의 최소화를 모색해야 함. 본 연구는 그 제도적 수단으로서 '지역사회영향평가'를 제시하고, 이의 제도 설계 및 도입방안을 구상하였음. 연구의 수행을 위하여 국내외 유사제도 운용사례를 검토하고, FGI 및 정책세미나 등을 통해 전문가와 실무자들의 의견을 수렴함.

- 지역사회영향평가는 국가 또는 지방자치단체가 관여하는 행위가 지역사회에 미치는 영향을 사전에 종합적으로 진단하고 분석하여 그 부정적 영향을 최소화하는 대응방안을 마련하고, 사후적으로 지역사회에 대한 영향을 지속적으로 모니터링하고 환류하는 일련의 계획과 과정, 그리고 그 평가의 결과를 보여주는 평가제도임. 특히 지역사회에서 배제되기 쉬운 사회적 약자에 미치는 차별적 영향과 지역공동체에 미치는 부정적 영향을 주목함.
- 지역사회영향평가의 도입을 통해 1) 지역개발 관련 정책과 사업의 수행과정에서 유발되는 부정적인 영향을 사전에 다각적으로 진단하여 지역공동체의 해체 및 약화, 사회적 약자의 배제 및 소외 등 지역사회에 대한 부작용을 최소화할 수 있으며, 2) 정책과 사업의 이해관계자 간에 발생하는 갈등이 예방·완화 혹은 해소될 경우 갈등의 사회적 비용이 절감되므로 궁극적으로는 사업에 소요되는 시간적·금전적 비용이 절감됨. 또한, 3) 정책 및 사업의 종류, 시행 여건 및 이해관계에 따라 특정 집단이 받는 영향에 대한 데이터 및 근거자료 생산이 가능하기 때문에 향후 관련 정책의 결정이나 사업에서의 부작용 해소방안 수립에 있어서 근거가 될 것으로 기대함.

[국내·외 관련 평가제도의 운용사례 및 시사점]

- 지역사회영향평가의 구상을 위해 검토한 국내(환경영향평가, 인권영향평가, 성별영향평가, 갈등영향분석)와 국외(미국 사회영향평가, 영국 평등영향평가와 지역사회영향평가)의 유사제도 운용사례로부터 도출한 시사점은 다음과 같음.
 - 현행 국내 영향평가제도에서는 1) 아직 지역개발 관련 정책·사업이 지역사회에 미치는 영향을 파악할 수 있는 체계적인 평가제도가 부재함. 2) 기존 평가제도의 시행이 법령에 근거하고 있지 않아 법적 구속력 및 실효성이 결여되어 있으며, 3) 사업시행자가 평가서를 작성하거나 독립기관이 평가를 하는 경우도 있지만 평가의 공정성을 유지하기 어려움. 요컨대, 지역사회영향평가는 법적 구속력 및 실효성을 확보하면서 제3의 평가기관이 전문성을 갖고 평가하는 독립성을 담보해야 함.
 - 국외 영향평가제도 사례 중에서는 1) 정책이나 사업이 직접 행해지는 해당 지역뿐만 아니라 인근지역까지도 평가대상으로 고려하여 이들 지역에 거주하는 사회적 약자가 겪을 수 있는 차별적 영향을 진단·평가하고, 2) 공공이 주도하는 사업뿐만 아니라 민간이 참여하는 사업에도 영향평가를 시행하며 그 과정에서 지역주민이 주체가 되어 참여하며, 3) 일부 법적 강제력이 없는 국가에서는 실효성이 약하다는

점이 국내 제도 설계에 있어 참고할만한 시사점으로 손꼽힘.

[지역사회영향평가제도의 설계]

- 지역사회영향평가제도의 설계에 있어 참여 주체와 역할분담, 평가대상, 평가시기·단계 및 절차, 평가항목 및 범위, 평가방법, 주민참여 방안, 평가서류 준비 등의 요소가 고려되어야 함. 요소별 설계(안)은 다음과 같음.
- 첫째, 지역사회영향평가의 참여 주체는 크게 관리기관, 검토기관, 주관기관, 시민협의회, 평가협의회와 사업자 등으로 구분함.
 - 균형위가 관리기관으로서 지역사회영향평가의 전반적인 관리 및 지원 업무를 총괄하며, '지역사회영향평가센터(가칭)'를 신설하여 평가서를 분석 및 검토하는 기능을 담당하도록 함.
 - 개발사업을 추진하는 공공의 시행기관, 중앙행정기관 또는 지방자치단체를 평가서 작성 주체인 주관기관으로 정하고 평가서 작성을 관리하도록 하여 사업자와 평가대행사 간에 공정성과 형평성이 유지되도록 함.
 - 평가의 공정성과 투명성을 확보하기 위해 평가서 작성 비용은 '지역사회영향평가금(가칭)'을 출연하여 운영하되, 대상사업의 진행 결과에 따라 관리기관과 주관기관, 사업자가 공동으로 부담하도록 함.
 - 지역사회영향평가의 참여 주체에는 주민들로 구성된 '지역사회영향평가 시민협의회(약칭 시민협의회)'와 전문가로 구성된 '지역사회영향평가협의회(약칭 평가협의회)'도 포함하여 평가 과정에서 주민들의 의견을 반영함.
- 둘째, 평가대상은 지역사회에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있는 국토 및 지역개발과 관련된 법령·자치법규·정책, 계획, 사업 등을 사전결정방식을 통해 '의무평가대상'으로 규정하며, 그 기준은 법령 및 정책과 사업의 규모, 총사업비 등으로 함. 또한 평가의 단계 따라 평가 종류를 전략지역사회영향평가(1단계)와 지역사회영향평가(2단계)로 구분하여 이에 부합하는 의무평가대상을 설정함. 의무평가대상 이외의 사업계획과 사업에 대해서는 선별(screening) 제도를 통해 지역사회에 대한 영향이 상당한지를 기준으로 판단하여 평가대상으로 선정함.
 - 전략지역사회영향평가는 국토 및 지역개발 관련하여 행정부에서 관할하는 법령이나 자치법규에 적용되며, 이를 집행하기 위해 수립된 정책 및 계획을 대상으로 함.
 - 지역사회영향평가는 국토 및 지역개발을 위해 추진되는 사업을 대상으로 함.
 - 선별의 주체는 균형위로, 국가균형발전 관련 시책이나 사업의 조사·분석·평가·조정 에 관한 사항을 심의·의결함에 따라 고려해볼 수 있음.

- 평가대상을 선별하는 단계에서 의무평가대상인 사업계획과 사업은 5년 이내 동일지역 내 준용할 평가가 존재하는 경우 해당 평가 내용을 준용하고, 동일 생활권 내 유사한 사업을 4년 이내에 추진할 계획이 있는 경우에는 지역사회영향평가를 동시에 실시하는 것을 원칙으로 함. 의무평가대상이 아닌 사업계획과 사업은 지역사회에 대한 영향이 상당한지에 따라 실시 여부를 결정함.
- 셋째, 평가시기·단계 및 절차에 대해서는 전략지역사회영향평가와 지역사회영향평가 모두 정책·계획 및 사업이 확정되기 이전에 선제적으로 평가를 실시하는 방안을 제시함.
- 전략지역사회영향평가는 정책·계획 수립이 착수된 이후부터 평가를 시작하여 계획안 작성 이전까지 평가서 초안을 작성한 후, 계획·정책 등의 확정 전까지 협의 및 수정과정을 거침.
- 본 평가(지역사회영향평가)를 통해 지역사회에 대한 사업의 부정적인 영향을 발견하고 저감하는 대안들을 마련하고, 선택적으로 사후평가를 실시하여 저감대안 적용여부와 그 효과성을 준공 이전에 점검함.
- 넷째, 평가의 항목 및 범위는 정책이나 사업의 영향을 받는 모든 요인들을 평가하는 것이 불가능한 현실적인 여건을 고려하여, 평가항목·범위 확정(scoping) 제도를 도입하여 결정하고자 함. 평가항목은 기초조사항목, 필수 평가항목, 선택 평가항목으로 구성되며, 기초조사항목은 지역의 특성을 파악하기 위해 반드시 실시하는 기초조사를 위한 항목이며, 필수 평가항목의 모든 항목은 모든 지역사회영향평가에서 항상 포함함. 선택 평가항목은 지역 및 사업의 특성을 반영하여 선택 적용함.
- 기초조사항목은 가구특성, 주거 실태, 영업 실태로 구성되고, 평가의 필수 평가항목은 정보 공개 및 관계자 협의 노력, 주거·영업 안정성, 지역공동체에 대한 영향, 주변지역에 대한 영향을 포함하며, 선택 평가항목은 지역공동체의 사회적 자본, 기회접근성의 변화를 포함함.
- 다섯째, 평가방법에 대해서는 조사방법, 영향 예측 및 저감 방안 제시 방법, 주민조사 방법 등이 설계되어야 함.
- 항목을 조사하기 위한 방법으로는 문헌연구, 공식통계 및 정부 자료 이용, 주민설문조사, 심층면접, 전문가 자문, FGI 등 모든 가용수단을 동원하여 질적, 양적 자료를 수집하여 활용함.
- 평가항목에 대한 대상 사업의 영향 예측·평가는 다양한 조사결과를 복합적으로 활용하여 수행함으로써 한쪽으로 편향되지 않도록 평가의 객관성을 제고하고, 지역사회에 대한 부정적 영향에 대한 저감 방안은 주민 의견수렴, 전문가 FGI, 사업시행자 의견 등을 종합적으로 검토하여 최적의 대안을 제시함.

- 주민조사는 원칙적으로 사업이 시행되는 지역 내 가구와 사업체를 대상으로 설문조사를 시행하고, 이후 평가협의회의 지침과 주관기관의 판단에 따라 일부 대상자에 대해 심층면접을 진행함. 설문조사나 심층면접을 통해 주민의견을 수렴하는 과정에서 주관기관이 전문가의 도움을 받아 평가의 객관성을 유지하도록 함.
- 여섯째, 주민참여 방안을 설계함에 있어서는 ‘주민’에 대한 범위를 명확하게 정립하는 것이 선행되어야 함. 주민들의 의견을 다각적으로 수렴하기 위해서는 다양한 방식이 마련되어야 함.
- 참여하는 주민들의 대표성을 어떻게 확보할 것인지 정하기 위해 ‘시민협의회’와 광범위한 의견수렴 과정을 거치고, 최종적으로 평가협의회의 ‘평가항목·범위 확정’을 통해 주민의 범위를 명확히 정의함.
- 전략지역사회영향평가에서의 평가 대상은 구체적인 지역이나 주민이 대체로 불명확하기 때문에 참여 주민의 범위를 불특정 대중으로 개방함. 이때 관련 전문가로 구성된 전략지역사회영향평가협의회를 구성하여 평가항목과 범위를 설정함.
- 구체적인 사업을 대상으로 하는 지역사회영향평가는 사업구역과 직접영향권에 있는 주민의 범위가 명확하지만, 사회적 영향권은 사업마다 상이할 수 있으므로 단계별 주민참여 전략이 필요함.
- 일곱째, 평가의 절차를 거치면서 평가준비서와 평가서 초안 등의 평가서류를 작성하게 되는데, 주관기관이 평가준비서를 제출하게 되면 평가협의회가 이를 심의하여 평가항목과 평가의 범위 등을 결정하여 평가항목·범위를 확정함.
- 평가준비서는 대상사업의 목적 및 개요, 대상 지역의 지리적 범위, 이해 당사자의 범위, 지역 개요 및 현황, 평가항목 범위방법 등의 설정 방안과 주민 및 시민사회, 사업자 등의 의견 수렴 방안으로 구성됨.
- 평가서 초안에는 사업의 개요, 지역의 현황, 평가항목 및 범위설정, 지역사회조사, 영향 예측평가 및 저감방안, 지역사회에 대한 영향 저감방안 총괄, 대안의 설정 및 평가, 종합평가 및 결론 등의 항목이 포함됨.

[지역사회영향평가제도 도입방안]

- 지역사회영향평가를 제도화하기 위한 방안으로는 기존 평가제도를 보완·강화(대안 1)하거나 별도의 제도를 신설(대안 2)하는 대안을 고려할 수 있음. 독립적인 제도를 신설하는 대안 중에서도 단계적 확대방안에 따라서도 균특법 시책을 우선 적용(대안 2-1)하거나 시범사업을 실시(대안 2-2)한 후에 독립법을 제정하는 유형, 그리고 LH의 사업을 대상으로 우선 시행 후 확대(대안 2-3)하는 유형을 설정할 수 있음. 본 연구에서는 평가기준에 따라 대안별로 점수화하여 가장 적절한 대안을 설정하

고, 이를 이행하기 위한 방안을 강구하였음.

<표 7-1> 지역사회영향평가 제도화 대안

구 분	내 용
대안 1	기존 평가제도의 평가 부문을 보완·강화하는 방안
대안 2	독립된 지역사회영향평가제도를 신설하는 방안
대안 2-1	균특법 시책 우선 적용 후 독립하는 방안
대안 2-2	시범사업 실시 후 독립법 제정
대안 2-3	LH 사업 대상 우선 시행 후 확대

- 대안 1은 기존 제도에서 미흡하지만 관련 내용을 다루는 항목이 있으므로 이를 보완·강화하는 방안으로 신규 제도 도입의 리스크 없이 적용 가능하기 때문에 이행가능성이 높은 장점이 있으나, 주관부처의 업무영역이 다르거나 전문성이 부족하여 효과성이 낮다는 한계가 있음.
- 대안 2는 기존 평가제도와 독립된 제도를 신설하여 정권의 교체와 상관없이 평가주체에 의해 지속되도록 하고 제도시행에 대한 강제성을 부여할 수 있다는 점에서 평가의 근본적인 목적에 부합함. 다만, 또 하나의 규제 제도의 도입이라는 인식으로 인해 사업 시행자 및 타제도 주관부처의 반발이 예상됨.
- 한편, 지역사회영향평가제도의 의의에 대한 공감대 형성과 수용성 증진을 위해서는 제도의 단계적 확대 전략이 요구되는데, 가시성 측면에서 지역개발 ‘사업’을 대상으로 하는 지역사회영향평가를 우선적으로 도입하고, 이후 제도가 안정화되면 ‘법령·법규·정책’ 및 ‘계획’에 대한 평가인 전략지역사회영향평가로 범위를 확대하는 전략이 필요함.
- 단계적 확대 전략에 있어서 대안 2-1을 택할 경우 신규 법률의 제정에 따른 리스크 없이 적용할 수 있고, 독립된 제도로써 평가의 전문성과 독립성을 확보할 수 있으나, 일부 지역개발사업이 평가대상에서 제외되어 불완전한 제도로 남을 위험이 있음.
- 대안 2-2는 시범사업을 통해 제도의 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 시범사업의 평가결과를 향후 평가의 근거자료로 활용될 수 있으며, 시범사업의 대상으로 포괄적으로 설정할 수 있으나 지자체의 자발적 참여와 협조를 이끌어내기 위한 비용이 소요됨. 또한 이후 신규 법률의 제정으로 이행할 때 제도적 준비가 부족하여 긴 시간이 필요할 수도 있음.
- 대안 2-3은 LH의 시책을 대상으로 평가를 시행하기 때문에 시행령 또는 시행규칙의 일부 개정만으로도 단기간에 이행가능성이 매우 높고, 별도의 기금을 설치하지 않아도 LH의 자체 예산으로도 평가비용을 충당할 수 있으나, 자체 사업에 대한 평

가이드로 독립성 및 객관성 확보에 한계가 있으며, 초기에는 LH 사업의 수익성이 감소하여 LH의 사업경쟁력을 약화시킬 수 있음.

- 점수화를 통한 대안을 평가한 결과, 대안 2-3 > 대안 2-1 > 대안 2-2 > 대안 1 순으로 높은 점수로 평가되었음. 이에 본 연구는 대안의 절충안으로서 LH법과 균특법에 관련 조항을 삽입하여 제도를 각 개별법 시책에 대해 우선적으로 적용하고, 기타 사업에 대해서는 평가지원사업을 통해 시범 실시함으로써 이 제도에 대한 국민적 공감대를 형성하는 안을 제시함.
- 지역사회영향평가를 우선 시행하기 위해 LH 사업과 균특회계의 지원을 받는 사업 중 지역사회에 대한 영향이 현저할 것으로 예상되는 사업을 평가 대상사업으로 우선 선별하는 것을 제안함. LH 사업은 사업 규모가 50만㎡ 또는 총사업비 4,000억 원 이상인 경우이며, 균특회계 지원 대상사업은 총사업비가 100억 원 이상인 사업을 평가 대상사업으로 우선 선별하고, 균특회계의 지원을 받지 않는 사업이지만 도시개발, 재개발사업 등 지역사회영향평가가 필요한 사업을 대상으로 「지역사회영향평가 지원사업」을 균특회계로 실시하도록 함.
- 이때 기존 제도와 상호보완적이면서도 독립적인 관계를 설정하기 위해 해당 제도들 간의 유기적인 연계방안이 고려되어야 함.
 - 전략지역사회영향평가를 도입하기 이전까지는 기존의 국토계획평가에 지역개발과 관련된 법령·법규·정책 및 계획에 대한 평가기준을 추가하여 지역사회에 미칠 수 있는 부정적 영향에 대한 평가가 이루어지도록 함.
 - 지역사회영향평가가 전면적으로 시행되기 전까지는 환경영향평가 내 사회영향평가를 병행하되, 지역사회영향평가 도입 이후에는 평가의 중복을 방지하기 위해 사회영향평가는 시행을 중단하고, 지역사회영향평가와 환경영향평가가 동시에 진행되는 사업의 경우에는 두 평가의 주민참여 절차를 연계하여 불필요한 행정절차를 줄임.
 - 도시계획위원회 심의 및 지자체 사업시행계획 인허가 과정에서 사업 구역, 시행계획 등에 대한 기초 자료를 제공하고 인허가의 전제조건에 대한 권고를 제시할 수 있음.
- 마지막으로, 지역사회영향평가 도입 시의 시나리오를 특정 사례에 적용하고 비교 검토하여 제도의 도입 효과를 검토하였음. 적용대상은 과천주암의 「기업형임대주택 공급촉진지구」로 선정하였음. 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 개발사업은 과천동과 주암동 일원에 업무·주거·상업시설 조성을 하고 공공지원 민간임대주택을 도입하기 위한 사업임.
 - 본 사업은 사업계획과 보상절차 등에 대한 설명 없이 일방적으로 사업을 추진하여 주민들의 불만이 높아진 바 있고, 사업지구 지정에 따라 화훼유통종합센터 건립이 무산되어 화훼종사자의 불만이 증대됨에 따라 이에 대한 대안 검토가 요구됨.

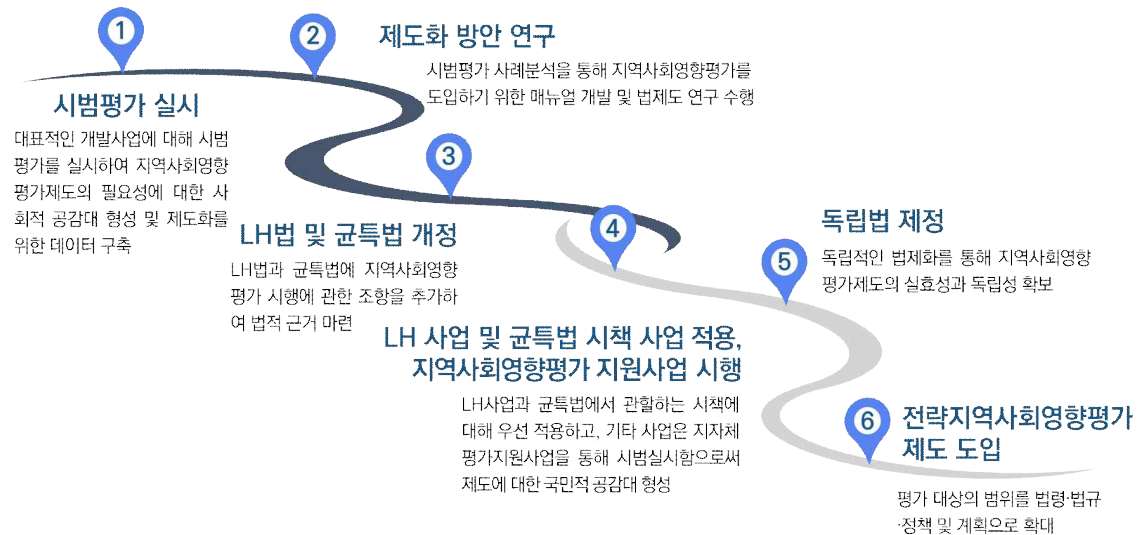
- 지역사회영향평가를 시행할 경우, 과천주암지구 사업은 국토교통부에서 추진하는 국책사업이므로 '국토교통부'와 '과천시'가 주관기관 역할을 담당하도록 함. 이에 따라 과천시가 평가서의 작성주체가 되고, 'LH'가 사업시행자로서 평가의 비용을 사후 부담하는 방식을 택함.
- 평가 절차는 지구 공람 직후, 평가준비서의 작성을 시작으로 주민의견 수렴을 통해 도출된 평가항목과 주요 이슈들을 기반하여 평가서를 작성하는 단계로 구성함. 이후 최종평가서의 결과를 시민 및 관계기관과 협의하여 평가를 완료함. 일련의 절차는 지구계획승인 이전에 이루어지며, 사업 종료 후 사후평가를 실시함.
- 평가준비서에는 대상사업의 목적 및 개요, 지역사회영향평가의 심의 내용이 반영됨. 평가준비서 단계에서 포함하는 심의 내용은 지역의 개요 및 현황, 이해당사자의 범위, 평가항목 선정 및 평가방법 구성, 주민의견 수렴 계획 등이 있음.
- 평가항목·범위 확정 단계에서는 오픈플랫폼 등 주민의견 수렴을 통한 이해관계자 구성과 주요 이슈를 도출함. 또한 이 지역 대표적 주민들로 '시민협의회(화훼유통, 농가, 거주민, 영세업체 등)'를 구성함.
- 이후 주민 설문조사를 통해 현황 파악 및 대안에 대한 동의여부, 필요시 수요조사 내용을 포함하고, 시민협의회와 FGI를 통해 평가항목, 주요 이슈 및 대안에 대해 논의와 사업시행자와 대안에 대한 사전에 협의하도록 함.
- 개발사업의 영향권 및 지역 주민의 범위를 설정하는 단계에서는 영향권과 지역주민은 과천시와 과천 내 화훼 관련 종사자로 설정하고, 정보공개 및 관계자 협의, 고용안전성, 지역공동체 영향 및 기타항목에 대해 평가함.
- 주암지구 개발로 인한 직접적인 영향은 사업지구이나, 화훼 농가 및 주요 유통지(과천화훼 집하장)가 포함되어 화훼산업에 미치는 영향이 크므로, 평가의 대상자는 화훼유통 종사자, 화훼 농업 종사자 및 기타 영세업체로 설정함.
- 평가서에는 과천시청 내 시행자 및 과천시 담당자가 상주하는 상설 전용 창구 설치하고, 화훼종사자들 간 이견으로 인한 갈등을 방지하기 위해 정기적 토론회를 개최하며 비주택 거주자 중 사업지구 내 공공임대주택 입주 우선 검토하는 등의 영향요소별 저감방안을 포함함.
- 해당 사업에 지역사회영향평가를 적용함에 따른 기대효과는 화훼산업의 지역 내 재정착, 갈등 저감으로 인한 사업기간 단축 및 주민 간 갈등(불안) 완화 등이 있음.

7.2. 정책제안

- 지역사회영향평가의 의의에 대한 공감대를 형성하고 수용성을 증진시키기 위해서

는 제도가 단계적으로 확대 적용되어야 하는데, 두 가지 정책적인 방안으로 LH법 및 군특법 개정과 「지역사회영향평가 지원사업」 시행을 제안함.

- ① **LH법 및 군특법 개정:** LH법과 군특법에 관련 조항을 추가함으로써 지역사회영향평가의 법적 근거를 마련하고, LH법 및 군특법 시책에 우선적으로 적용함. 이를 통해 평가의 문제점을 수정·보완하면서 적용대상 사업도 확대해나갈 수 있음.
 - ② 「**지역사회영향평가 지원사업**」 시행: 지자체에 대한 인센티브 제공을 통해 군특법 관할 이외의 대표적인 개발사업을 평가 시범사업으로 선정함. 이를 통해 평가제도의 필요성을 널리 알리고, 독립된 법률로 평가제도를 전면 도입할 수 있는 환경을 조성할 수 있음.
- 위의 정책들을 절충한다면 LH법과 군특법에 관련 조항을 삽입하여 각 개별법의 시책에 대해 평가제도를 우선적으로 적용하고, 기타 사업에 대해서는 평가지원사업을 통해 시범 실시하는 방안도 고려할 수 있음.
 - 제도 추진을 위한 로드맵은 총 6단계로 구성하였으며, 아래의 [그림 7-1]에 제시함.



[그림 7-1] 제도 추진을 위한 로드맵

- ① **시범평가 실시:** 대표적인 개발사업에 대해 우선적으로 시범평가를 실시하여 지역사회영향평가제도의 필요성에 대한 사회적 공감대 형성 및 제도화를 위한 데이터 구축을 목표로 함. 신규개발형과 기성시가개발형으로 개발사업의 유형을 구분하여 지역사회영향평가를 시행하는데, 평가항목, 평가방법, 평가시기, 조사방법 등 평가에 필요한 세부적인 사항들을 사전에 검토하고, 평가과정에서 발생할 수 있는 문제를 사전에 점검 및 보완함.
- ② **제도화 방안 연구:** 시범평가의 데이터 분석과 국내외 문헌 및 관련 법제도 고찰을 통해 지역사회영향평가를 도입하기 위한 제도화 방안을 마련함. 또한 제도의 원활

한 추진을 위해 지역사회영향평가의 평가서류(평가준비서 및 평가서), 설문조사지, 면접조사지, 조사방법, 평가방법 등 평가 실행에 대한 매뉴얼을 개발하여 지역사회영향평가에 대한 실무자의 이해를 증진하고, 업무 부담을 완화하고자 함.

- ③ **LH법 및 균특법 개정:** LH법과 균특법에 지역사회영향평가 시행에 관한 조항을 추가하여 법적 근거를 마련함으로써 제도의 체계적이고 안정적인 운영을 도모함. 구체적으로 균특법에서는 국가균형발전의 정의와 목적을 지역 내 발전과 지역사회의 통합까지 포괄하는 개념으로 확대하고, 지역사회영향평가의 도입과 지역사회영향평가제정 신설과 같은 재정 확보방안을 규정함. LH법에서는 시행령 개정을 통해 평가의 대상, 시기, 방법 등을 세부적으로 규정함.
- ④ **LH 사업 및 균특법 시책 사업 적용, 지역사회영향평가 지원사업 시행:** LH법과 균특법에서 관할하는 시책에 대해 우선 적용하고, 기타 사업은 지자체를 대상으로 지역사회영향평가 지원사업을 시범실시함으로써 제도에 대한 국민적 공감대를 형성할 수 있도록 함.
- ⑤ **독립법 제정:** 독립법인 법제화를 통해 지역사회영향평가가 실질적이고 독립적으로 운용 및 평가될 수 있도록 함. 이를 통해 시행에 대한 강제성을 부여하고, 평가제도의 실효성과 독립성을 확보함.
- ⑥ **전략지역사회영향평가제도 도입:** 평가 대상의 범위를 기존의 사업 수준보다 상위에 있는 법령, 법규, 정책 및 계획 등으로 확대하여 지역사회에 직·간접적으로 미치는 영향을 종합적으로 검토하여 그 적정성 등을 평가함.

참고문헌

[논문, 단행본 및 보고서]

- 강현수(2010). “‘장소의 번영’과 ‘사람의 번영’: 두 접근방식의 차이에 대한 이론과 사례”. 「지방행정연구」. 24(3): 3-32.
- 고상철·김천권(2010). “도시재개발사업의 갈등모형분석과 해소방안 연구”. 한국지역개발학회 학술대회.
- 과천시(2008). 「2020년 과천도시기본계획」.
- 과천시(2017). 「과천시 통계연보」.
- 권기현(2010). 「정책분석론」. 서울: 박영사
- 김강민·김재인(2015). “지방정부의 공공갈등 쟁점확대에 따른 사회·경제적 비용항목탐색과 적용”. 「한국지방행정학보」. 12(2): 259-291.
- 김경희(2013). “특정성별영향분석평가 과제발굴 및 전략개발”. 한국여성정책연구원.
- 김다윤·김경민·김건(2017). “주거지 상업화 젠트리피케이션이 빈곤밀집지역에 끼치는 영향: 동자동 쪽방촌 사례를 중심으로”. 「서울도시연구」. 18(2): 159~175.
- 김병석·김수연(2018). “인천경제자유구역개발이 인천시 인구이동에 미치는 영향”. 「국토계획」. 55(2): 201-210.
- 김보라·최진무(2014). “인천 경제자유구역이 인천시 자치구(군)간 지역불균형에 미치는 영향분석”. 「한국경제지리학회지」. 17(1): 86-97.
- 김성균·김찬수(2016). “‘참여의 사다리’로 본 민관협치에 관한 연구: 서울시 자치구 사례를 중심으로”. 「NGO연구」. 11(2):153~187.
- 김성연·최승배·서원석·양광식(2009). “주거환경개선사업의 원주민 재정착을 위한 요인분석연구”. 「주택연구」. 17(3): 63-82.
- 김수완·류연규(2018). “특정성별영향평가의 정책 과정에 관한 연구”. 「한국여성학」. 34(3): 39-80.
- 김위정(2003). 공공임대주택 주민들에 대한 사회적 배제 연구. 서울대학교 석사학위논문.
- 김정아(2016). “성북구 인권영향평가 제도”. 성북구 인권센터.
- 김현호(2019). “포용적 지역발전, 쟁점과 과제”. 「지방자치 이슈와 포럼」. 24: 14-29.
- 박인권(2018). “사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차 분석”. 「공간과 사

- 회」. 28(2): 71-114.
- 박정우·송태수(2013). “도시재생사업에서의 갈등 완화방안”. 「한국정책연구」. 13(3): 133-148.
- 배순석·천현숙·김승중(2005). “주거환경개선사업의 원주민 재정착 제고방안 연구”. 국토연구원.
- 서수정·김주진·정경일·설정임(2004). “국민임대주택의 사회통합적 계획방안 연구”. 주택도시연구원.
- 소진광(2016). “지역발전 패러다임 연구”. 「지방행정연구」. 30(1): 3-39.
- 신영철·안흥기·이순자(2011). “지역갈등의 사회적 비용에 관한 연구: 개발사업 유치 지역 갈등의 비용 추정을 중심으로”. 국토연구원.
- 안내영(2002). 순환재개발 방식의 효과 분석 및 임대주택과의 연계방안: 세입자를 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 안태훈(2018). “도시재생 뉴딜 분석”. 국회예산정책처.
- 여관현·최근희(2012). “정책네트워크 관점의 도시재개발사업 갈등구조 연구”. 「도시행정학보」. 25(1): 109-137.
- 오성열(2018). “신공항건설관련 갈등사례조사연구”. 국토교통부.
- 오수길·유문종·이은석(2007). “주민참여의 촉진을 위한 민간참여 현황 분석”. 행정자치부 정책연구보고서.
- 유항재(2016). “공공갈등 관리현황 분석: 국회의 갈등관리 기능을 중심으로. 사업평가현안분석”. 61. 국회예산정책처.
- 유현석·이수재·노태호·조공장·박주현·박하늘·지노을(2012). “환경영향평가 대행체계 개선방안 마련 연구”. 환경부.
- 유현석·이영준·전동준·황지원(2017). “환경평가의 공정성 제고를 위한 공탁제 도입방안에 관한 연구”. KEI 정책보고서. 한국환경정책·평가연구원.
- 윤성훈(2009). 도시개발 과정의 갈등 구조 특성에 관한 연구: 혁신도시 사례를 중심으로. 강원대학교 박사학위논문.
- 윤순진(2002). “기후변화와 기후변화정책에 내재된 환경불평등”. 「환경사회학연구 ECO」. 8-42.
- 윤순진(2004). “환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안”. 「한국사회와 행정연구」. 15(1): 283-311.
- 윤영모(2018). “혁신도시와 주변지역의 인구이동 특성과 대응과제”. 국토정책 Brief.

693. 국토연구원.

윤종설(2017). “공공갈등 영향분석제도의 운영활성화 방안에 관한 연구”. 한국행정연구원.

은재호(2018). “공공갈등 예방과 해결을 위한 법률(안)”. ISSUE PAPER. 64. 한국행정연구원.

이미애·안지선(2017) “지방정부 지역개발정책과 지방재정의 관계: 인천경제자유구역 조성 정책을 중심으로”. 한국정책학회 춘계학술대회.

이상호·신선옥(2018). “도시재생, 젠트리피케이션 그리고 공간 불평등: 서울시 사례를 중심으로”. KLI 패널 위킹페이퍼. 한국노동연구원.

이선민(2013). “성별영향분석평가의 여성주의적 재구성 방안 모색”. 「젠더연구」. 18: 63-88.

이시경·안경옥(2015). “주거환경개선사업의 원주민 재정착물의 제고방안: 대구광역시를 중심으로”. 「한국자치행정학보」. 29(2): 67-88.

이영안(2017). “수원시 인권친화적 정책 실현을 위한 인권영향평가 연구”. 수원시정연구원.

이준일·유승익·이승택·박진아(2018). “공공부문 인권영향평가 도입 방안 실태조사”. 국가인권위원회.

이창무·김미경(2009). “뉴타운 사업에 대한 재진단”. 「주택연구」. 17(2): 283-308.

임미화·박희태·최성윤·김진영·김현수(2019). “도시재생사업에서 발생하는 갈등과 갈등관리 계획상의 갈등 유형 간 차이에 관한 연구: 도시재생 선도지역 사업과 도시재생 뉴딜 사업계획서를 중심으로”. 「국토계획」. 54(1): 5-17.

장봄(2014). “재개발을 앞둔 104마을의 현재”. 작은연구 좋은서울. 서울연구원.

장재홍·송하율·김찬준·김동수·변창욱·서정해·정준호(2012). 「한국 지역정책의 새로운 도전」. 서울: 산업연구원.

정인철·배미애(2007). “도시정책논리에 의한 사회공간적 배제: 프랑스 ZUS를 사례로”. 「대한지리학회지」. 42(1): 63-81.

정주철·임재영(2007). “사회영향평가의 원칙 및 지침에 관한 연구: 미국 사례를 중심으로”. 「환경영향평가」. 16(1): 45-58.

조공장·정주철·신경희·이희선·최준규·이상범·안승혁(2011). “사회영향평가 지표 개발 및 운영 가이드라인 마련 연구”. 한국환경정책·평가연구원.

조명래(1996). “지방자치시대의 지역갈등: 지역이기주의의 올바른 이해를 위해”. 「지역사회개발연구」. 21(1): 27-41.

- 조민경(2010). “성별영향평가 제도의 개편 방향”. 한국행정학회 학술발표논문집.
- 최수·서순탁·박지영(2009). “개발사업이 주변지역의 지가에 미치는 영향권 설정에 관한 연구”. 「국토연구」. 235-262.
- 통계청(2017). 전국산업체조사.
- 한국지역학회(2018). 「지역·도시정책의 이해」. 서울: 홍문사.
- 한성수(2015). 도시재생사업의 갈등유형 분류 및 중요도 산정: 공공사업시행자 입장에서. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 행정안전부(2017a). 특수상황지역 개발사업 설명자료.
- 행정안전부(2017b). 「지역공동체의 이해와 활성화」.
- 환경부(2016). 함께 만들어가는 녹색세상 환경영향평가제도.
- Arnstein, S. R. (1969). “A Ladder Of Citizen Participation”. *Journal of the American Planning Association*. 35(4): 216-224.
- Bolton, R. (1992). “‘Place Prosperity vs. People Prosperity’ Revisited: An Old Issue with a New Angle”. *Urban Studies*. 29(2): 185-203.
- Brenman, M. (2010). “Equity Impact Assessment (Social Equity Analysis)”. Minnesota Department of Health.
- Burchardt, T., Le Grand, J. and Piachaud, D. (1999). “Social Exclusion in Britain 1991-1995”. *Social Policy Administration*. 33(3): 227-244.
- Burdge, R. J. (1999). 「A Community Guide to Social Impact Assessment: Revised Edition」. Middleton: Social Ecology Press.
- City of Minneapolis. (2008). Equitable Solutions for One Minneapolis.
- City of Seattle. (2012). Racial Equity Toolkit to Assess Policies, Initiatives, Programs, and Budget Issues.
- City of St. Paul. (2020). Racial Equity Assessment Toolkit.
- Clark, G. L. (1983). 「Interregional migration, national policy and social Justice」. Totowa: Rowman and Allanheld.
- Crane, R. and Manville, M. (2008). 「People or Place? Revisiting the Who Versus the Where of Urban Development」. Cambridge: Land Lines.

- Duinker, P. N., Burbidge, E. L., Boardley, S. R., and Greig, L. A. (2013). "Scientific dimensions of cumulative effects assessment: toward improvements in guidance for practice". *Environmental Reviews*. 21(1): 40–52.
- Edel, M. (1980). 'People' versus 'Places' in Urban Impact Analysis in Glickman, N. J. *The Urban Impacts of Federal Policies*. 175.
- Fujita, M. and Krugman, P. (2004). "The new economic geography: Past, present, and the future". *Papers in Regional Science*. 83: 139–164.
- Garcilazo, J. E., Martins, J. O., and Thompson, W. (2010). "Why policies may need to be place-based in order to be people-centred". VOX Online. Retrieved from <https://voxeu.org/article/why-policies-may-need-be-place-based-order-be-people-centred>.
- Gerometta J., Häussermann, H., and Longo, G. (2005). "Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City". *Urban Studies*. 42(11): 2007–2021.
- Glaeser, E. L. (2011). 「Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier」. New York: Penguin Press.
- Goffman, E. (1963). 「Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity」. New York: Simon & Schuster.
- Greater London Authority. (2017). Integrated Impact Assessment of The London Plan: IIA Scoping Report.
- Hoover, E. M. and Giarratani, F. (1984). 「An Introduction to Regional Economics (3rd edition)」. New York: Alfred Knopf.
- IOCGP (Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment). (1994). "Guidelines and Principles for Social Impact Assessment". U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Marine Fisheries Service.
- IOCGP. (2003). "Principles and guidelines for social impact assessment in the USA: The Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment. Impact Assessment and Project Appraisal". 21(3): 231–250. DOI: 10.3152/147154603781766293.
- Kain, J. and Persky, J. (1969). "Alternatives to the 'Gilded Ghetto'". *The Public Interest*. 14: 77–91.

- King County. (2010). King County Equity Impact Review Tool.
- Kireyev, A. and Chen, J. (2017). “Inclusive Growth Framework”. International Monetary Fund(IMF) Working Paper.
- Krugman, P. (1991). “Increasing returns and economic geography”. *Journal of Political Economy*. 99(3): 483-499.
- Lee, N. (2019). “Inclusive Growth in cities: a sympathetic critique”. *Regional Studies*. 53(3): 424-434.
- MacDonald, M. (2019). Cambridgeshire and Peterborough Combined Authority Local Transport Plan: Community Impact Assessment.
- Martin, R. and Sunley, P. (2008). “Slow Convergence? The New Endogenous Growth Theory and Regional Development”. *Economic Geography*. 74(3): 201-227.
- McCann, P. (2013). 「Modern urban and regional economic policy analysis in Modern Urban and Regional Economics」. Oxford University Press.
- Myrdal, G. (1957). 「Economic Theory and Underdeveloped Regions」. London: Duckworth.
- Piketty, T. (2014). 「Capital in the Twenty-First Century」. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ramos, G. (2014). “Inclusive growth: Making it happen”. Organization for Economic Cooperation and Development. *The OECD Observer*. 16.
- RSA (Royal Society of Arts). (2016). Inclusive Growth Commission: Prospectus of Inquiry.
- Samans, R., Blanke, J., Corrigan, G., and Drzeniek, M. (2015). The Inclusive Growth and Development Report 2015. In Geneva: World Economic Forum.
- Sen, A. (1987). 「On Ethics and Economics」. Oxford and New York: Basil Blackwell.
- Shah, P., Hamilton, E., Armendaris, F., Lee, H., and Armendaris, F. (2015). 「World: Inclusive Cities Approach Paper」. Washington, DC: World Bank Group.
- Spaling, H. (1994). “Cumulative effects assessment: concepts and principles”. *Impact Assessment*. 12(3): 231-251.
- Taylor, M. (1998). “Combating the Social Exclusion of Housing Estates”. *Housing*

- Studies*. 13(6): 819-832.
- Thomas, J. C. (1990). "Public Involvement in Public Management: Adapting and Testing a Borrowed Theory". *Public Administration Review*. 50(4): 435-445.
- Turner, M. A. (2015). "A place-conscious approach can strengthen integrated strategies in poor neighborhoods". *Economic Studies*. 1: 1-6.
- UK EHRC(2010). Equality Impact Assessment Guidance Quick-start Guide.
- Winnick, L. (1966). "Place prosperity vs. people prosperity: Welfare considerations in the geographic redistribution of economic activity". In Real Estate Research Program, UCLA. Essays in Urban Land Economics in Honor of the Sixty-Fifth Birthday of Leo Grebler. 273-283.
- World Bank. (2009). 「World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography」. Washington DC: World Bank.

[법령]

- 「공공주택 특별법」
- 「국가균형발전 특별법」
- 「국토기본법」
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
- 「대한민국헌법」
- 「도시 및 주거환경정비법」
- 「도시개발법」(도시개발법 시행령, 도시개발법 시행규칙)
- 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」
- 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」
- 「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」
- 「수도권정비계획법」
- 「수원시 인권 기본 조례」
- 「지역문화진흥법」

「환경영향평가법」(환경영향평가법 시행령)

「UK Equality Act」

[신문기사]

- 경기일보(2018.06.25.). ‘과천 뉴스테이, 국토부 일방적 사업 추진에 주민들 집단 반발’.
- 경남신문(2019.03.03.). 도시재생의 길을 찾다 ② 도시재생 시초 마산.
- 경인일보(2016.01.26.). ‘[과천] 주암동 화훼종사자, 뉴스테이 지정 집단반발’.
- 경인일보(2019.08.12.). ‘보상금 감정평가 착수... '과천 주암지구' 사업 본격화’.
- 경향신문(2019.11.17.). ‘마포아현 재건축 철거민 한강투신 사망’.
- 동아일보(2013.04.20.). [토요뒷담]부안 방파제 사태 10년... 거부한 부안-유치한 경주 지금은.
- 매일신문(2011.10.19.). ‘영천댐 망향공원에 오르니 물에 잠긴 고향생각이...’.
- 비즈한국(2019.10.11.). ‘디에이치아너힐즈 '임대주택 차별 논란', 소셜믹스는 가능할까’.
- 서울경제(2018.06.20.). ‘“준강남” 과천주암지구 개발 본래도 오른다.’
- 서울경제(2019.05.16.). ‘LH, 과천 화훼유통복합센터 용역보고회 개최’.
- 조선닷컴(2019.03.04.). ‘10년째 텅텅...1조짜리 애물단지' 된 가든파이프 톨동’.
- 조선비즈(2016.01.25.). ‘뉴스테이에 짓밟힌 과천 화훼단지... “집도 일터도 잃어”’.
- 조선일보(2019.01.29.). ‘도시재생 길을 묻다’.
- 중부일보(2015.12.24.). ‘경제성 낮은 과천종합화훼센터, 사업 축소마저 '공공성'에 발목’.
- 중부일보(2016.01.26.). ‘과천화훼종합센터 뉴스테이 지구내에 재추진하라’.
- 중부일보(2016.09.06.). ‘정부 개발논리에... 과천 화훼집하장 고사위기’.
- 중부일보(2016.10.13.). ‘과천 주암뉴스테이 조성... LH-주민 '강대강' 대립’.
- 중부일보(2017.02.20.). ‘과천 주암 뉴스테이, 화훼유통센터 건립 요구 부딪혀 사업 난항’.
- 중앙일보(2016.09.07.). ‘과천화훼농가 '생계 대책' 요구’.
- 한국경제(2018.04.10.). ‘[집코노미] 재개발 임대아파트, 어쩌다‘왕따’됐나’.
- 한국일보(2017.09.05.). ‘구도심 쇠퇴 부르는 ‘블랙홀’... 멀어지는 균형발전’.

MBC(2019.08.05.). ‘설국열차 아파트? 생존까지 차별해야 했을까’.

[웹사이트]

과천시청 홈페이지 <https://www.gccity.go.kr/>

성북구청 홈페이지 <http://www.sb.go.kr>

수원시청 홈페이지 <https://www.suwon.go.kr>

여성가족부 홈페이지 <http://www.mogef.go.kr>

중소벤처기업부 홈페이지 <https://www.mss.go.kr/site/smba/main.do>

한국농어촌공사 홈페이지 <https://www.ekr.or.kr>

한국향토문화전자대전 <http://www.grandculture.net>

환경영향평가 정보지원시스템 <https://www.eiass.go.kr/>

사업 지역사회영향평가 주민 설문지

지역사회영향평가는

지역개발 사업 및 계획 등이 지역사회에 미치는 영향을
사전에 분석하고 평가함으로써 부정적인 영향을 방지하고
건강한 지역공동체의 지속성을 증진하기 위하여 시행됩니다.

귀하의 답변은 「통계법」 제33조에 의해 비밀이 보장되며,
전산처리 후 연구목적으로만 이용할 것을 약속드립니다.

대단히 감사합니다.

조사원 성명		구역명	
조사원 가구 주소			

A. 기초 조사항목

(* 다음의 문장은 가구주 혹은 가구의 대표자께서 작성해주십시오.)

I. 가구 특성

1. 응답자의 만 나이를 응답해주십시오.
만 ()세
2. 응답자의 성별은 무엇입니까?
(남성, 여성)
3. 응답자의 총 가구원 수는 몇 명입니까?
총 ()명
4. 가구 구성 중 다음 항목에 해당하는 이가 각각 몇 명입니까?
노인 ()명, 아동 및 청소년 ()명, 장애인 ()명, 외국인 및 귀화자 ()명,
만성질환자()명
5. 다음의 가구 특성에 해당하는 것에 표시해 모두 표시해주십시오(없으면 무시하십시오).
(생활보호대상자 기초수급가구, 조손 및 소년·소녀가장가구, 한부모 가구)
6. 응답자의 가구원 중 경제활동을 하는 이가 있습니까?
총 ()명
 - 6-1. 귀 가구 전원의 경상소득을 합하면 얼마입니까?
(지난 1년간의 월평균 금액으로 기입해 주십시오.)

소득원	금액
1) 근로사업 소득	월평균 ()만원
2) 재산소득 (금융소득, 부동산소득, 사적연금 등)	월평균 ()만원
3) 사회보험 수혜금 (국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 사회보험금 등)	월평균 ()만원
4) 정부 보조금 (기초연금, 생계비 지원금, 장애 수당 등)	월평균 ()만원
5) 사적 이전 소득 (부모, 자녀 등)	월평균 ()만원
월 평균 총 경상소득 [1)+2)+3)+4)+5)]	월평균 ()만원

- 6-2. 귀 가구 전원의 비경상소득을 합하면 얼마입니까?
(지난 1년간을 기준으로 기입해 주십시오.)

소득원	금액
비경상소득 (경조소득, 퇴직금, 부동산 매매차익 등)	연총액 ()만원

7. 응답자께서는 지난 1주간 1시간 이상 소득을 얻는 일을 하였거나, 무급(무보수)로 일을 하신 적이 있습니까?
(있다 / 없다)

[7번 문항에 '있다'라고 답변 시]

7-1. 지난 1주간 어떤 일을 하였습니다?

- | | | |
|------------------|-------------------|----------|
| 1) 관리자 | 2) 전문가 및 준 전문가 | 3) 사무업무 |
| 4) 서비스업 | 5) 판매업 | 6) 농림어업 |
| 7) 기능적 업무 (가공 등) | 8) 장치·기계 조작 및 조립 | 9) 단순 노무 |
| 10) 군인·군무원 | 11) 기타 () | |

7-2. 다음 중 어떤 근무형태(종사상 지원)에 해당합니까?

- | | | |
|----------------|-------------|------------------|
| 1) 상용근로자 | 2) 임시·일용근로자 | 3) 고용원이 있는 사업자 |
| 4) 고용원이 없는 사업자 | 5) 무급 가족종사자 | 6) 기타 () |

7-3. [7-2의 1], 2) 응답자만] 귀하의 현재 고용형태는 무엇입니까?

- | | | |
|--------|---------------|----------------|
| 1) 정규직 | 2) 비정규직 (풀타임) | 3) 비정규직 (파트타임) |
|--------|---------------|----------------|

[7번 문항에 '없다'라고 답변 시]

7-4. 응답자께서는 다음 중 어디에 해당합니까?

- | | | |
|--------|-------|-------|
| 1) 주부 | 2) 학생 | 3) 무직 |
| 4) 은퇴자 | 5) 기타 | |

(* II장은 해당 지역에 거주하시는 분께서 작성해주십시오.)

II. 주거실태

1. 해당 지역에 거주한 기간은 몇 년입니까?

()부터, 총 ()년

2. 귀 닥의 주택유형은 무엇입니까?

- | | | | |
|-------------------|------------|---------------------------|--------|
| 1) 일반단독주택 | 2) 다가구단독주택 | 3) 영업용겸용단독주택 | 4) 아파트 |
| 5) 연립주택 | 6) 다세대주택 | 7) 비주거용건물(상가·공장·여관 등)내 주택 | |
| 8) 오피스텔 | 9) 고시원 | 10) 판잣집·비닐하우스·컨테이너·옴막 | |
| 11) 기타 () | | | |

3. 귀 닥의 거주 위치는 어디에 해당됩니까?

- | | | | |
|-------|--------|-------|-----------|
| 1) 지상 | 2) 반지하 | 3) 지하 | 4) 옥상(옥탑) |
|-------|--------|-------|-----------|

4. 귀 닥의 점유형태는 어디에 해당됩니까?

- | | | | |
|--------------|-------|--------------|--------------|
| 1) 자가 | 2) 전세 | 3) 보증금 있는 월세 | 4) 보증금 없는 월세 |
| 5) 사글세 또는 연세 | 6) 일세 | 7) 무상 | |

5. 현재 거주하고 있는 주택은 언제 지어졌습니까?

- 1) 2018년 1월 이후 (건축연도 3년 미만) 2) 2015~2017년 (건축연도 3~5년)
 3) 2010~2014년 (건축연도 6~10년) 3) 2005~2009년 (건축연도 11~15년)
 3) 2000~2004년 (건축연도 16~20년) 3) 1995~1999년 (건축연도 21~25년)
 3) 1990~1994년 (건축연도 26~30년) 3) 1989년 이전 (건축연도 30년 초과)
 9) 잘 모르겠음

6. 현재 거주하고 있는 주택의 구조는 어떻습니까?

- 1) 원룸형 2) 원룸형이 아님

7. 현재 거주하는 주택의 면적은 얼마입니까?

일반·다가구 단독주택 및 영업겸용 단독주택 거주자만 응답	1) 주택사용면적 (전용면적)	()평 혹은 ()m ²
	2) 주택총면적 (연면적)	()평 혹은 ()m ²
	3) 대지총면적	()평 혹은 ()m ²

[현재 자가주택에 거주하고 있는 가구만 응답]

8. 현재 거주하는 주택을 언제 마련하셨습니까?

()년부터, ()년 전

9. 현재 거주하는 주택을 어떻게 마련하였습니까?

- 1) 신규주택 분양 또는 구입(재건축 포함) 2) 기존주택 구입
 3) 개인주택을 신축 4) 증여나 상속 5) 기타

10. 현재 거주하는 주택의 가격은 얼마입니까?

구분	금액
1) 현재 주택가격 매입·증여·상속	()억 ()만원
2) 매입·증여·상속 당시 주택가격	()억 ()만원

11. 현재 거주하는 주택의 구입자금은 어떻게 마련하였습니까?

구분	금액
1) 자기자금	()억 ()만원
2) 금융기관 융자 금액 (총합)	()억 ()만원
3) 금융기관 외에서 빌린 금액	()억 ()만원
4) 부모, 친지 등에게 무상으로 받은 금액	()억 ()만원

[자가에 거주하는 가구 중 임대주택 사업을 하고 있는 가구만 응답]

12. 현재 거주하는 주택에 세입자가 있습니까?

(있다 / 없다)

13. 세입자는 각각 몇 세대입니까?

전세	()세대
월세	()세대

14. 세입자의 총 보증금과 월세는 얼마입니까?

전세 보증금 총액		()억 ()만원
월세	보증금 총액	()억 ()만원
	월세 총액	()억 ()만원

15. 현재 주택에서 나오는 임대소득이 없다면 생계가 곤란해집니까?

(그렇다 , 아니다)

[현재 임대주택에 거주하고 있는 가구만 응답]

16. 현재 거주하는 주택을 언제 임대하셨습니까?

()년부터, ()년 전

17. 현재 거주하는 임대주택의 유형은 무엇입니까?

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| 1) 민간임대 | |
| 2) 공공임대 - 영구임대주택 | 3) 공공임대 - 국민임대주택 |
| 4) 공공임대 - 행복주택 | 5) 공공임대 - 장기전세주택 |
| 6) 공공임대 - 기존주택 매입·전세임대 | 7) 공공임대 - 기타 () |
| 8) 분양전환공공임대 - 5년 공공임대주택 | 9) 분양전환공공임대 - 10년 공공임대주택 |
| 10) 기타임대주택 () | |

18. 현재 거주하는 주택의 임차료는 얼마입니까?

구분	금액	
1) 전세	전세보증금:	()억 ()만원
2) 보증금 있는 월세	보 증 금:	()억 ()만원
	월 세:	()억 ()만원
3) 보증금 없는 월세 (사글세, 연세, 일세 포함)	월 세:	()억 ()만원

19. 현재 거주하는 주택의 임차자금은 어떻게 마련하였습니까?

구분	금액
1) 자기자금	()억 ()만원
2) 금융기관 융자 금액 (총합)	()억 ()만원
3) 금융기관 외에서 빌린 금액	()억 ()만원
4) 부모, 친지 등에게 무상으로 받은 금액	()억 ()만원

20. 사업 이후 현재 거주하는 지역의 임대료가 현재보다 인상될 경우, 어떻게 하겠습니까?

- 1) 인상 수준을 보고 결정할 것이다.
- 2) 인상 금액과 상관없이 다른 지역으로 이주할 것이다.

20-1. [27번 질문에서 1)을 선택한 경우] 현재 지역에 계속 살기 위해 현재 임차료에서 얼마까지 더 낼 수 있습니까?

보증금 ()만원, 월세 ()만원

21. 해당 주택에 거주한 기간은 몇 년입니까?

()부터, 총 ()년

21-1. 해당 지역으로 이주한 시기는 언제입니까?

()년

22. 현재 거주하는 주택의 물리적 상태는 다음 중 어느 것에 해당합니까?

(양호함, 보수가 필요하나 구조는 문제 없음. 구조 상의 문제로 재건축이 필요함)

29-1. 해당 주택의 건축연도는 언제입니까?

()년

23. 현재 월평균 주거비는 얼마입니까?

월평균 ()만원

23-1. 주거비 중 임차료가 차지하는 비용은 얼마입니까?

()만원

24. 현재 거주하는 주택을 대상으로 한 주택담보대출이 있습니까?

(예 / 아니오)

31-1. 주택담보대출의 비용은 얼마입니까?

총 ()만원

25. 타 지역에 현재 거주하는 주택 이외의 주택을 소유하고 있습니까?

(예 / 아니오)

Ⅲ. 영업실태

- | 구분 | 금액 | |
|-------------------------------|--------|--------------------|
| 1) 전세 | 전세보증금: | ()억 ()만원 |
| 2) 보증금 있는 월세 | 보 증 금: | ()억 ()만원 |
| | 월 세: | ()억 ()만원 |
| 3) 보증금 없는 월세 (사글세, 연세, 일세 포함) | 월 세: | ()억 ()만원 |

B. 필수 평가항목

1. 정보 공개 및 관계자 협의

1. 해당 사업의 진행 상황에 대해 알고 있습니까?

- 1) 잘 안다 2) 조금 안다 3) 모른다

1-1. 누구를 통해 알게 되었습니까?

- 1) 이웃 주민 2) 조합 3) 동사무소 또는 구청
4) 공인중개사 5) 인터넷 6) 기타 ()

2. [지역 거주자만 응답] 해당 사업 추진에 찬성합니까?

- 1) 찬성 (2-1 응답) 2) 반대 (2-2 응답) 3) 중립

2-1. 찬성하시는 이유는 무엇입니까?

- 1) 주거환경 개선
2) 자산가치 상승
3) 임대소득 증가
4) 아파트 선호
8) 기타 ()

2-2. 반대하시는 이유는 무엇입니까?

- 1) 현재 주거환경에 만족
2) 자산가치 하락
3) 임대소득 감소
4) 추가분담금 부담
5) 아파트 비선호
6) 지역공동체 해체
7) 조합을 신뢰하기 어려움
8) 시공사를 신뢰하기 어려움
9) 기타 ()

3. [지역 영업자만 응답] 해당 사업 추진에 찬성합니까?

- 1) 찬성 (3-1 응답) 2) 반대 (3-2 응답) 3) 중립

3-1. 찬성하시는 이유는 무엇입니까?

- 1) 영업환경 개선
2) 자산가치 상승
3) 상권 활성화
4) 신규 상점가 선호
8) 기타 ()

3-2. 반대하시는 이유는 무엇입니까?

- 1) 현재 영업환경에 만족
2) 자산가치 하락
3) 단골 고객 상실
4) 임대료 상승
5) 신규 상점가 비선호
6) 지역상인공동체 해체
7) 조합을 신뢰하기 어려움
8) 시공사를 신뢰하기 어려움
9) 기타 ()

4. 조합 결성 시 동의서를 받는 과정은 적절하게 이루어졌습니까?

- 1) 그렇다 2) 아니다 (4-1 응답) 3) 모른다

4-1. 적절하지 않다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

- 1) 사업성 등 의사결정에 필요한 정보가 부족하였음.
- 2) 조합 결성에 찬성하는 주민들이 부정확한 정보 제공하였음.
- 3) OS(outsourcing)요원, 용역 등이 부정확한 정보를 제공하였음.
- 4) 기타 ()

5. 사업이 추진되는 과정에 대해 만족합니까?

- 1) 그렇다
- 2) 아니다 (5-1 응답)

5-1. 적절하지 않다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

- 1) 의사결정에 필요한 정보가 부족하였음.
- 2) 의견청취 기간이 짧음
- 3) 투표일, 투표장소 등 의결과정이 적절하지 않음
- 4) 주민들의 의견이 충분히 반영되지 않음.
- 5) 기타 ()

6. 사업 추진과 관련하여 응답자의 의견을 다음 각각에 표시해주십시오.

구분	매우 그렇다	그렇다	보통이 다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 정보제공은 충분함	①	②	③	④	⑤
2) 의견 개진 등 참여 기회는 충분함	①	②	③	④	⑤
3) 예산 등과 관련하여 조합은 투명하게 운영되고 있음	①	②	③	④	⑤
4) 주택, 토지 및 상가 소유자 및 임차인에 대한 이주대책은 충분함	①	②	③	④	⑤
5) 서울시, 구청 등 공공의 역할은 충분함	①	②	③	④	⑤

7. [조합 구성원만 응답] 의견 차이로 다른 조합원과 갈등을 겪은 적이 있습니까?

- 1) 있다
- 2) 없다

7-1. 갈등의 이유는 무엇입니까? (주관식, 간략하게)

()

8. 사업 계획 과정에서 주민들의 의견이 충분히 반영되지 않거나 참여기회가 주어지지 않을 경우 어떤 행동을 취하시겠습니까? (복수 선택 가능)

- 1) 사회단체나 정치단체를 통해 항의한다.
- 2) 혼자 또는 지역 주민 및 이웃들과 함께 집단행동을 한다.
- 3) 진정서 제출 혹은 서명운동을 한다.
- 4) 시위나 집회에 참가한다.
- 5) 담당자 혹은 관련 부서 공무원에게 항의한다.
- 6) 아무런 행동도 하지 않는다.

(* II장은 해당 지역에 거주하시는 분께서 작성해주십시오.)

II. 주거 안전성

1. 조합원 분양을 받을 예정입니까?

1) 그렇다 (1-1, 1-2 응답)

2) 아니다 (1-3, 1-4, 1-5 응답)

1-1. 입주를 희망하는 이유는 무엇입니까?

- 1) 자산 가치 상승에 대한 기대
- 2) 아파트
- 3) 이웃과의 관계가 좋아서
- 4) 자녀가 인 학교에 다니고 있어서
- 5) 직장과 가까워서
- 6) 교통이 편리해서
- 7) 주변 거주 환경이 쾌적해서
- 8) 기타 ()

1-3. 희망하지 않는 이유는 무엇입니까?

- 1) 원하는 소규모 주택이 없어서
- 2) 추가분담금이 부담스러워서
- 3) 다른 곳으로의 이사를 원해서
- 4) 아파트를 선호하지 않아서
- 5) 다른 지역에 정착했다 다시 이사하는 것이 번거로워서
- 8) 기타 ()

1-2. 가능한 추가분담금은 얼마입니까?
()억 ()만원

1-4. 분양 받지 않는 조합원 대상의
공공임대주택에 입주를 원하십니까?

1) 그렇다 2) 아니다

1-5. 사업 이후 어디로 이주할 계획입니까?

- 1) 동일 생활권 내 다른 지역
- 2) 동일 생활권 이외 서울의 다른 구
- 3) 타 시·도
- 4) 아직 계획 없음
- 5) 기타 ()

2. 사업이 진행될 경우 응답자에게 미치는 전반적인 영향에 대해 어떻게 예상하십니까?

1) 매우 긍정적 2) 긍정적 3) 영향 없음 4) 부정적 5) 매우 부정적

3. 정비사업이 진행될 경우 응답자에게 미칠 영향에 대해 어떻게 예상하십니까?

(각각 응답해주십시오)

구분	매우 긍정적	긍정적	영향 없음	부정적	매우 부정적
1) 주거환경	①	②	③	④	⑤
2) 재산권	①	②	③	④	⑤
3) 경제활동	①	②	③	④	⑤
4) 이웃 등 사회적 관계	①	②	③	④	⑤

(* Ⅲ장은 해당 지역에서 영업하시는 분께서 작성해주십시오.)

Ⅲ. 영업 안전성

1. 사업 이후 상가 분양을 받을 예정입니까?

1) 그렇다 (1-1, 1-2 응답)

2) 아니다 (1-3, 1-4, 1-5 응답)

1-1. 입주를 희망하는 이유는 무엇입니까?

- 1) 자산 가치 상승에 대한 기대
- 2) 아파트
- 3) 이웃과의 관계가 좋아서
- 4) 자녀가 인 학교에 다니고 있어서
- 5) 직장과 가까워서
- 6) 교통이 편리해서
- 7) 주변 거주 환경이 쾌적해서
- 8) 기타 ()

1-3. 희망하지 않는 이유는 무엇입니까?

- 1) 원하는 규모의 상가가 없어서
- 2) 임대료 상승이 부담스러워서
- 3) 다른 곳으로의 이전을 원해서
- 4) 신규 형성 상권을 선호하지 않아서
- 5) 다른 지역에 정착했다 다시 이사하는 것이 번거로워서
- 8) 기타 ()

1-2. 현재 임대료보다 추가적으로 부담 가능한 임대료 상한선은 얼마입니까?
월 ()만원

1-4. 사업 이후 어디로 이전할 계획입니까?

- 1) 동일 생활권 내 다른 지역
- 2) 현 생활권 이외 시내 다른 지역
- 3) 타 시·도
- 4) 아직 계획 없음
- 5) 기타 ()

2. 사업이 진행될 경우 응답자에게 미치는 전반적인 영향에 대해 어떻게 예상하십니까?

1) 매우 긍정적 2) 긍정적 3) 영향 없음 4) 부정적 5) 매우 부정적

3. 정비사업이 진행될 경우 응답자에게 미칠 영향에 대해 어떻게 예상하십니까?

(각각 응답해주십시오)

구분	매우 긍정적	긍정적	영향 없음	부정적	매우 부정적
1) 영업환경	①	②	③	④	⑤
2) 재산권	①	②	③	④	⑤
3) 단골 및 이용자	①	②	③	④	⑤
4) 주변 점포와의 관계	①	②	③	④	⑤

IV. 지역공동체 영향

1. 이웃이나 동네에서 응답자와 가깝게 지내는 사람은 몇 명입니까?

- 1) ()명 2) 없다

1-1. 이들을 어느 정도 자주 만나거나 방문합니까?

- 1) 매일
- 2) 전혀 만나지 않음
- 3) 1주일에 몇 번
- 4) 1주일에 한 번
- 5) 1달에 두세 번 이하
- 6) 1달에 한 번
- 7) 적어도 1년에 몇 번
- 8) 적어도 1년에 한 번

1-2. 이들과 직접 만나는 것 이외에 전화, SNS 등으로 어느 정도 자주 연락하니까?

- 1) 매일
- 2) 전혀 만나지 않음
- 3) 1주일에 몇 번
- 4) 1주일에 한 번
- 5) 1달에 두세 번 이하
- 6) 1달에 한 번
- 7) 적어도 1년에 몇 번
- 8) 적어도 1년에 한 번

2. 응답자는 해당 지역에서 이루어지는 주민 모임이나 공동체 활동에 참가한 적 있습니까?

- 1) 있다 (2-1, 2-2 응답) 2) 없다

2-1. 주민 모임이나 공동체 활동에 얼마나 적극적으로 참여하십니까?

- 1) 적극적으로 참여함 2) 자주는 아니지만 참여함
3) 소속되어 있지만 참여하지 않음 4) 소속되어 있지 않음

2-2. 어떤 주민 모임이나 공동체 활동에 참여하십니까?

- 1) 주민협회, 반사회
- 2) 사회봉사(자원봉사, 비영리단체)
- 3) 종교집단
- 4) 친목모임, 동창모임, 향우회
- 5) 여가모임(취미 및 스포츠)
- 6) 직업 단체/상인 단체 및 노동조합
- 7) 지역기반 조한
- 8) 기타(시민사회단체, 정치모임 등)

3. 사업이 시행될 경우 지역공동체는 어느 정도 잘 유지될 것이라 예상하십니까?

- 1) 매우 잘 유지될 것으로 예상함 2) 비교적 잘 유지될 것으로 예상함
3) 잘 유지되지 못할 것으로 예상함 4) 전혀 유지되지 못할 것으로 예상함

4. 지역공동체와 관련하여 응답자의 의견을 다음 각각에 표시해주시시오.

구분	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 우리 지역 사람들은 서로 관심을 가짐	①	②	③	④	⑤
2) 우리 지역 사람들은 서로 사이가 좋음	①	②	③	④	⑤
3) 도움이 필요할 때 기꺼이 서로를 도움	①	②	③	④	⑤
4) 지역주민들과 이웃이 서로를 신뢰함	①	②	③	④	⑤

1) 있다 2) 없다

1) 그렇다 (6-1 응답) 2) 아니다

1) 주택 및 토지 소유자 - 세입자 갈등 2) 상가 소유자 - 상가 세입자 갈등
3) 조합원 간 갈등 4) 기타 ()

C. 선택 평가항목

I. 사회적 자본

1. 지난 1년 동안 이웃들에게 다음과 같은 일을 해준 적이 있습니까?

- | | |
|---------------------------|------------------|
| 1) 집안일이나 장보기를 도와줌 | 2) 돈을 빌려줌 |
| 3) 낙심하거나 우울하게 지내는 이웃을 격려함 | |
| 4) 노인 및 유아 돌봄을 도움 | 5) 직장 구하는 것을 도와줌 |

2. 응답자는 공공이 다음의 사항들을 어느 정도 책임져야 한다고 생각하십니까?

구분	반드시 책임져야 함	책임져야 함	책임질 필요 없음	전혀 책임질 필요 없음	잘 모르겠음
1) 노인 및 아동 돌봄	①	②	③	④	⑤
2) 취약계층의 생활수준	①	②	③	④	⑤
3) 양호한 주거환경	①	②	③	④	⑤
4) 생계 안정	①	②	③	④	⑤
5) 소수집단 보호	①	②	③	④	⑤
6) 차별 및 불평등 방지	①	②	③	④	⑤

3. 공공행정기관의 지원이 부족할 때, 이웃의 어려움을 돕는 이는 누구입니까?

- | | | |
|-------------|--------------------------------|---------|
| 1) 지역 주민 모임 | 2) 이웃 (개인) | 3) 종교단체 |
| 4) 없음 | 5) 기타 () | |

Ⅱ. 기회 접근성

1. 지역의 공공시설 접근성 및 서비스 질은 어느 정도라고 생각하십니까?

구분	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 공공시설(주민센터, 도서관, 마을자치공간 등)이 충분히 있음	①	②	③	④	⑤
2) 조깅이나 걷기 같은 야외활동을 하기 적합한 공간이 있음	①	②	③	④	⑤
3) 녹지 및 공원이 충분히 있음	①	②	③	④	⑤
4) 양로시설(양로원, 요양원, 실버타운 등)이 충분히 있음	①	②	③	④	⑤
5) 보육시설(유치원, 어린이집, 돌봄센터 등)이 충분히 있음	①	②	③	④	⑤
6) 학교시설(초·중·고등학교 및 유치원 등)이 충분히 있음	①	②	③	④	⑤
7) 청소년시설(공공독서실, 수련원) 등이 충분히 있음	①	②	③	④	⑤
8) 공공체육시설(체육관, 야외구장 등)이 충분히 있음	①	②	③	④	⑤

1-1. 사업 이후 공공시설 접근성 및 서비스의 질은 어떻게 변화할 것으로 예상하십니까?

- 1) 매우 좋아질 것이다 2) 약간 좋아질 것이다 3) 변화가 없을 것이다
4) 약간 나빠질 것이다 5) 매우 나빠질 것이다

2. 현재 지역의 정보나 소식은 어떻게 전달받고, 어느 정도로 소통하고 있습니까?

구분	매우 그렇다	그렇다	보통 이다	그렇지 않다	전혀 그렇지 않다
1) 공공기관을 통해 생활정보 (각종 지원 및 수급 제도 등)를 제공받음	①	②	③	④	⑤
2) 공공기관을 통해 기타 소식을 제공받음	①	②	③	④	⑤
3) 지역 매체를 통해 지역 소식을 제공받음	①	②	③	④	⑤
4) 이웃이나 속해있는 지역 모임을 통해	①	②	③	④	⑤

2-1. 사업 이후 지역의 정보나 소식에 대한 소통이 어떻게 변할 것으로 예상하십니까?

- 1) 매우 편리해질 것이다 2) 약간 편리해질 것이다 3) 변화가 없을 것이다
4) 약간 불편해질 것이다 5) 매우 불편해질 것이다

3. 사회적 약자를 포함한 지역 내 모든 사람들이 어울려 살아가도록 하기 위하여 개발주체가 충분히 노력하고 있다고 생각하십니까?

- 1) 매우 충분함 2) 약간 충분함 3) 보통
4) 약간 충분하지 않음 5) 전혀 충분하지 않음

<부록 2> 지역사회영향평가 심층면접 문항

지역사회영향평가 심층면접 문항

[필수 평가항목]

• 정보 공개 및 관계자 협의

- 1) 사업에 동의하는 절차에서 본인의 의견이 적절하게 포함되었습니까?
만약 그렇지 않았다면 그 이유는 무엇입니까?
- 2) 관계기관(지자체, 사업자, 시행자, 조합 등)의 협력이 원만하게 이루어졌습니까?
만약 그렇지 않았다면 그 이유는 무엇입니까?
- 3) 보상 및 이주대책에 관한 정보가 원활하게 전달되었습니까?
만약 그렇지 않았다면 그 이유는 무엇입니까?

• 주거 안정성

- 4) 해당 사업으로 인해 주거 불안을 느끼고 있습니까? 불안을 느끼고 있다면, 구체적인 내용을 말씀해 주십시오.
- 5) 사업 이전과 비교하여 응답자의 주거환경과 삶의 질은 어떻게 변화할 것으로 예상됩니까? (긍정적/부정적, 구체적으로 응답)
- 6) 사업을 시행하는 것과 시행하지 않고 현상 유지를 하는 것 중 어느 것이 더 본인의 주거 권리 보장에 도움이 될 것이라고 생각하십니까?
- 7) 사업 이후 동일 지역에 재정착하기 위해서 가장 필요한 지원은 어떤 것입니까?

• 영업 안정성

- 8) 다른 지역으로 사업체를 이전할 경우, 단골 손님 혹은 유동인구가 지금보다 줄어들 것으로 예상됩니까?
- 9) 다른 지역에 비해 현재 영업하시는 지역의 장점은 무엇이며, 사업 이후에도 이 점이 유지될 것으로 생각하십니까?
- 10) 사업을 시행하는 것과 시행하지 않고 현상 유지를 하는 것 중 어느 것이 더 본인의 영업 권리 보장에 도움이 될 것이라고 생각하십니까?
- 11) 사업 이후 현재 지역의 상권이 유지되려면 가장 필요한 지원은 어떤 것입니까?

• 지역공동체 영향

- 12) 현재 이웃들과 친밀한 관계이시다면, 사업 이후 본인 혹은 이웃이 다른 지역으로 이주하더라도 지금과 같이 긴밀한 관계를 유지할 수 있다고 생각하십니까?
- 13) 개발사업이 현재의 지역공동체에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상하십니까, 아니면

오히려 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상하십니까?

- 14) 사업시행이 지역사회 구성원들의 다양성(연령, 성별, 소득, 장애 유무 등) 유지와 지역사회 통합에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상하십니까?
- 15) 개발사업으로 인한 계층별 거주지 분리가 지역공동체에 어떤 영향을 미칠 것으로 예상하십니까?
- 16) 개발사업이 사회집단별 삶의 질에 차별적 변화를 유도한다고 생각하십니까?

[선택 평가항목]

• 사회적 자본

- 17) 지금 현재 지역의 이웃들이 응답자 본인이 심리적 혹은 물리적으로 도움을 받고 있다고 생각하십니까? 만약 도움을 받고 있다면, 그 내용은 무엇입니까?
- 18) 공공행정기관의 지원이 부족할 때, 지역사회의 구성원들은 서로를 어떻게 도왔나요?
- 19) 사업 과정에서 취약계층(장애인, 빈곤층, 노인, 임산부 등 사회적 약자)에 대한 보호가 적절하게 이루어졌습니까?

• 기회 접근성

- 20) 지역의 공공시설 접근성 및 서비스의 질이 사업 이후 개선될 것으로 기대하십니까?
- 21) 사업 이후 지역의 정보나 소식에 대한 소통이 더 원활해지거나/ 어려워지는 이유는 무엇입니까?
- 22) 사업 과정에서 혹은 사업시행 이후 겪는 물리적 단절이 있습니까?
(예: 늘 다니던 길에 아파트 단지가 건설되었고, 아파트 단지 내부는 입주자만 통행 가능하여 원래 다니던 길보다 빙 둘러서 다니느라 시간이 더 많이 소요됨.)
- 23) 사업 이후 접근성의 차별이 생긴 공간이 있습니까?
(예: 아파트 단지 내부에 어린이 공원이 위치하고 있지만, 입주자들만 사용 가능한 시설이어서 인근 어린이들이 뛰어놀 수 있는 공원이 부족함.)

<부록 3> 2020년 LH의 주요 개발사업

연번	지구명	면적 (천㎡)	총세대수 (호)	총사업비 (억 원)	사업종류	사업부처
1	루원시티	934	9,521	23,661	도시개발사업	스마트도시계획처
2	고양덕은	646	4,815	13,121	도시개발사업	스마트도시계획처
3	화성병점	376	1,589	4,365	도시개발사업	스마트도시계획처
4	내포신도시	6,170	27,821	21,862	도시개발사업	스마트도시계획처
5	광주용산	192	2,249	1,665	도시개발사업	스마트도시계획처
6	칠곡복삼	791	4,956	1,408	도시개발사업	스마트도시계획처
7	광주효천1	938	4,546	3,896	도시개발사업	스마트도시계획처
8	남양주양정	2,063	13,927	28,270	도시개발사업	스마트도시계획처
9	광명유통	299	-	2,590	도시개발사업	스마트도시계획처
10	부천운동장	490	1,506	4,629	도시개발사업	스마트도시계획처
11	충주안림(환)	476	2,894	1,123	도시개발사업	스마트도시계획처
12	진천성석	371	2,640	1,203	도시개발사업	스마트도시계획처
13	남원구암(환)	172	1,107	331	도시개발사업	스마트도시계획처
14	목포임성(환)	1,991	9,031	4,002	도시개발사업	스마트도시계획처
15	구미거의2(환)	72	142	145	도시개발사업	스마트도시계획처
16	아산탕정	3,572	-	-	도시개발사업	스마트도시계획처
17	대전연축	249	-	-	도시개발사업	스마트도시계획처
18	남양주왕숙	8,890	53,300	-	3기신도시조성	공공택지기획처
19	남양주왕숙2	2,447	12,700	-	3기신도시조성	공공택지기획처
20	인천계양	3,349	17,000	-	3기신도시조성	공공택지기획처
21	하남교산	6,491	32,000	-	3기신도시조성	공공택지기획처
22	부천대장	3,435	19,691	-	3기신도시조성	공공택지기획처
23	고양창릉	8,127	38,313	-	3기신도시조성	공공택지기획처
24	성남판교	8,922	29,263	8,700	2기신도시사업	도시사업처
25	김포한강	11,744	61,333	8,300	2기신도시사업	도시사업처
26	대전도안	6,109	24,538	3,000	2기신도시사업	도시사업처
27	위례	6,753	44,877	11,100	2기신도시사업	도시사업처
28	화성동탄1	9,035	41,417	4,200	2기신도시사업	도시사업처
29	화성동탄2	24,039	117,295	16,100	2기신도시사업	도시사업처
30	파주운정	9,452	47,776	7,700	2기신도시사업	도시사업처
31	파주운정3	7,157	42,329	5,200	2기신도시사업	도시사업처
32	양주옥정	7,061	42,019	4,100	2기신도시사업	도시사업처
33	양주회천	4,107	22,853	3,100	2기신도시사업	도시사업처
34	평택고덕	13,409	59,512	8,200	2기신도시사업	도시사업처
35	인천검단	11,105	75,851	8,400	2기신도시사업	도시사업처
36	아산탕정	5,131	25,745	3,200	2기신도시사업	도시사업처
37	아산배방	3,663	9,242	1,700	2기신도시사업	도시사업처

<부록 4> 과천주암 기업형임대주택 공급촉진지구 관련 주요 신문기사

no	기사 제목	언론사	날짜
1	주말 뉴스테이 현장 둘러본 국토부장관	아시아경제	2016-01-17
2	'강남 인근' 과천 주암 뉴스테이, 임대료는 얼마?	한국경제	2016-01-18
3	“그린벨트 땅 나온 것 없나요?”…꿈틀대는 과천	헤럴드경제	2016-01-18
4	송호창 의원, 뉴스테이 주민 간담회 개최	경기일보	2016-01-25
5	과천화훼종합센터 뉴스테이 지구내에 재추진하라	중부일보	2016-01-26
6	[과천] 주암동 화훼종사자, 뉴스테이 지정 집단반발	경인일보	2016-01-27
7	“뉴스테이 개발에 삶의 터전 잃었다” 과천 화훼농민 대책 호소	경기일보	2016-01-27
8	정부 개발논리에… 과천 화훼집하장 고사위기	중부일보	2016-09-06
9	과천 주암뉴스테이 조성… LH-주민 '강대강' 대립	중부일보	2016-10-13
10	과천 주암 뉴스테이, 화훼유통센터 건립 요구 부딪혀 사업 난항	중부일보	2017-02-20
11	과천 주암동은 지금 “신혼타운이라도…”	헤럴드경제	2017-08-30
12	과천 주암 뉴스테이 사업, 본격적으로 추진될 전망	경기일보	2018-06-21
13	과천 뉴스테이, 국토부 일방적 사업 추진에 주민들 집단 반발	경기일보	2018-06-25
14	과천 선바위역 7100가구·안산 2곳에 1만7000가구…	매일경제	2018-09-05
15	신창현 의원, 과천 화훼종합센터 부지 이전 반대	전자신문	2019-04-04
16	과천 주암지구 자족용지, 화훼특구로 지정해야	경인일보	2019-04-05
17	보상금 감정평가 착수… '과천 주암지구' 사업 본격화	경인일보	2019-08-12
18	LH, 과천 주암지구 대토부지보상 계획 '상업·근생용지 제외' 토지주들 불만	경기일보	2019-11-25
19	LH 법적 근거없이 대토 대상자 순위 결정, 토지주 집단 반발	경기일보	2019-12-09
20	과천 주암지구 토지주, LH 대토사업 전횡 집단 반발	경기일보	2019-12-24