

사전환경성검토제도의 법적과제

A Legal Study on Prior Environmental Review
System(PERS)

2004. 11.

함 태 성(한국법제연구원 부연구위원)

Hahm, Tae-Seong

한국법제연구원

국문 요약

종래 환경영향평가제도는 대부분 대규모의 개발사업에 대하여, 계획이 확정된 후 사업실시단계에서, 주로 오염의 저감방안을 검토하는 데 그치고 있어 입지의 타당성 등 근본적인 친환경적인 개발의 유도에는 한계가 있다는 지적이 있어 왔다. 이러한 환경영향평가제도의 미비점을 보완하기 위하여 도입된 것이 사전환경성검토제도이다. 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모하고자 하는 것으로 그 역할이 기대되어 왔다.

그러나 동제도는 그 동안 지속적으로 개정작업을 거치면서 그 내용과 형태를 변화시켜 왔는데, 그 이유는 동제도가 본질적으로 계속 진화해가는 속성을 지니고 있다는 점에 기인하는 것도 있지만, 더 중요한 문제는 법적 측면에서 그리고 운영상의 측면에서 일정한 한계를 지니고 있었기 때문이다. 예컨대, 사전환경성검토 대상이 되는 행정계획의 범위 협소, 사전환경성검토 기준의 미흡, 사전환경성검토와 환경영향평가의 중복, 협의체계와 협의절차의 일관성 결여, 협의내용의 이행방안 미흡, 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계성 부족 등의 문제가 내포되어 있었다.

이에 본 보고서에서는 현재의 사전환경성검토제도를 재검토해보고, 동제도가 가지고 있는 문제점 및 개선방안, 그리고 앞으로의 법적과제는 무엇인지를 검토하고자 한다. 우선, 제2장에서 사전환경성검토제도의 의의를 기술하고 현행법제의 분석을 시도하면서, 사전환경성검토제도에 관한 관련법규정을 중심으로 현행 법체계를 살펴보면서, 사전환경성검토제도의 법적·운영상 문제점도 같이 살펴보기로 한다. 제3장에서는 사전환경성검토‘협의’에 관하여 법적인 고찰을 하고자 한다. 현행 법령에서는 사전환경성검토‘협의’에 대한 근거규정을 두어 규율하고 있음에도 협의의 구속력이 미약하여 무분별한 개발로 인한 환경훼손 행위들을 적절히 제어하지 못하고 있다. 이와 같은 상황에서 협의의 실효성을 확보하기 위

한 법적 방안으로 법원의 사법적 심사를 강구해 볼 수 있다. 제4장에서는 사전환경성검토제도와 전략환경평가와의 관계에 관하여 살펴보고자 한다. 우선 전략환경평가의 논의배경, 전략환경평가의 개념, 국제적 동향 등을 알아보고, 전략환경평가와 사전환경성검토제도와 유사점과 차이점을 검토해본다. 그리고 전략환경평가제도의 도입과 관련된 여러 문제점들에 대하여 고찰하고자 한다. 제5장에서는 사전환경성검토제도의 향후 법적과제에 관하여 검토한다. 사전환경성검토제도의 법적 과제와 관련하여서는 동제도의 향후 법제화 방안, 사전환경성검토대상의 확대방안, 사전환경성검토‘협약’의 실효성 확보방안, 주민참여의 문제 등을 중요문제가 된다.

※ 키워드 : 사전환경성검토제도, 사전환경성검토협약, 전략환경평가

Abstract

This Paper aims to review the legal subject of Prior Environmental Review System(PERS) and to find the improvement of it. This Paper is consisted as following.

I analyzed significance of Prior Environmental Review System (PERS) and current legislation in Chapter 2. In order to overcome a limit in EIA system, PERS was introduced for assessment of administrative plans mainly concerned with development projects to Prime Minister directive in 1993. In 1999, the regulations for PERS have been established by an amendment of the Framework Act on Environmental Policy. According to this law, when the head of any administrative agency concerned intends to develop and determine the administrative plan affecting the environment or to grant permission, etc. for any development project, he shall consult with the Minister of Environment or the head of any local environmental agency(head of consultative agency) about the examination of its impact on the environment, before he determines the administrative plan or grant permission, etc. for the development project.

In Chapter 3, I examined legal meaning of 'Consultation' about Prior Environmental Review. This consultation occupies very important part in process of PERS, but is having fixed limit in legal side. It is not recognized legal binding force. In these circumstance, role of court is expected. That is, legal binding force of consultation can be obtained through judicial review. Judicial review plays an important part to secure effectiveness of PERS. Forward, court may have to

achieve judicial review more actively.

In Chapter 4, I studied relation of Strategic Environmental Assessment(SEA) and PERS. The term SEA, however, is variously defined and understood, generally it means a formal process of systematic analysis of the environmental effects of development policies, plans, programmes and other proposed strategic actions. Now, introduction of SEA is discussed actively. However, I do not think that SEA may solve problems of PERS perfectly. SEA and PERS are similarity in purpose or meaning, but there is difference in detailed. However, I think that both are similar system essentially. We must consider harmony with PERS in introduction of SEA

In Chapter 5, I described about future legal subject of PERS. Legislation scheme of PERS, effectiveness security of consultations, inhabitants' substantial participation etc.. is handled importantly in this chapter.

※ key word : **Prior Environmental Review System(PERS), Consultation, Strategic Environmental Assessment(SEA)**

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 문제의 제기	11
제 2 절 연구의 목적 및 필요성	12
제 3 절 연구의 내용과 범위	13
제 2 장 사전환경성검토제도의 의의와 현행법제의 분석 ...	15
제 1 절 사전환경성검토제도의 의의	15
1. 사전환경성검토제도의 개념 및 제도적 의의	15
2. 사전환경성검토제도의 연혁	16
3. 환경영향평가제도와와의 관계	18
제 2 절 사전환경성검토제도의 현행 법제상 체계와 내용	20
1. 사전환경성검토제도의 법적 근거	20
2. 사전환경성검토제도의 유형	21
3. 사전환경성검토제도의 협의기관, 협의절차 등	29
4. 사전환경성검토협의의 실효성 확보	34
5. 계획에 대한 환경영향평가	34
6. 사전환경성검토제도의 운영실태	35
제 3 절 사전환경성검토제도의 문제점	36
1. 법적 문제	36
2. 운영상 문제	37
제 3 장 사전환경성검토‘협의’에 대한 법적 고찰	39
제 1 절 사전환경성검토‘협의’의 법적 성질	39

1. 행정기관간의 ‘협약’에 대한 행정법적 의미	39
2. 사전환경성검토제도상의 ‘협약’의 특수성	42
제 2 절 사전환경성검토‘협약’의 하자과 승인처분의 효력	44
1. 사전환경성검토‘협약’의 하자	44
2. 절차상 하자과 승인처분의 효력	45
3. 실체상 하자과 승인처분의 효력	46
제 3 절 사전환경성검토‘협약’의 실효성 확보	48
제 4 장 사전환경성검토제도와 전략환경평가와의 관계	49
제 1 절 전략환경평가의 논의배경	49
1. 전략환경평가의 개념	49
2. 전략환경평가의 국제적 동향	50
3. 우리나라에서의 전략환경평가에 대한 논의배경	51
제 2 절 전략환경평가와 사전환경성검토제도의 異同	53
1. 양자의 유사점	53
2. 양자의 차이점	54
3. 소 결	55
제 3 절 전략환경평가제도의 도입과 관련된 문제점	56
1. 전략환경평가 도입에 관한 접근론의 문제	56
2. 전략환경평가의 개념상 문제	57
3. 전제 개념의 불확실성에서 오는 문제	58
4. 현실적 여건상의 문제	59
5. 현행 환경평가관련체계와의 조화 문제	59
제 4 절 전략환경평가의 대안으로서의 사전환경성 검토제도	60
제 5 장 사전환경성검토제도의 향후 법적과제	61

제 1 절 서 설	61
제 2 절 사전환경성검토제도의 향후 법제화 방향	62
1. 단기적 방안 : 현행 제도의 보완·강화	62
2. 장기적 방안 : 통합영향평가법으로의 일원화	63
제 3 절 사전환경성검토대상의 확대방안	63
제 4 절 사전환경성검토 협의내용의 실효성 확보방안	65
제 5 절 주민참여의 실질화	66
제 6 절 기타 사전환경성검토제도와 관련된 문제와 개선방안 ...	66
제 6 장 결 론	69
참 고 문 헌	71

제 1 장 서 론

제 1 절 문제의 제기

환경은 일단 한번 파괴되면 회복이 어렵거나 아예 복구 불가능한 경우가 있고, 피해의 영역도 지역적으로나 시간적으로 매우 광범위하므로, 사전에 미리 예방하는 것이 가장 경제적이고 효과적인 방법이다. 따라서 오늘날 국가의 환경정책수단의 중심은 종래의 명령적·통제적 규제의 영역에서 사전예방적 영역으로 이동하고 있다. 이러한 사전예방적 정책수단의 대표적인 예로는 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도 등이 있다. 이 중 사전환경성검토제도는 행정계획 또는 소규모 개발사업을 대상으로, 환경영향평가제도는 주로 사업단계에 있는 대규모개발사업을 대상으로 이루어지고 있다.

그런데 오늘날 심각한 환경파괴의 현실에 직면하게 되자 개발사업 시행이전의 계획단계에서 환경성을 검토할 필요성이 커지면서, 사전환경성검토제도에 대한 중요성이 더욱 부각되고 있다. 더욱이 현행 환경영향평가제도의 문제점을 보완하기 위한 장치로서 그 역할이 기대되고 있다.

그러나 현행 사전환경성검토제도에 대하여는 여러 가지 문제점들이 제기되어 왔다. 먼저, 사전환경성검토‘협약’의 효력에 관한 문제이다. 현행 법령에서 사전환경성검토‘협약’에 대한 근거규정을 두고 있음에도 협약의 구속력이 미약하여 결국 무분별한 개발행위를 방치하는 결과를 낳고 있다. 이는 일차적으로 협약당사자들이 협약내용을 지키고자 하는 의지가 부족한 점에 있다고 본다. 특히 사전에 협의를 요청하는 개발관련 행정기관의 장은 사전환경성검토협의를 하나의 장애물로 여기는 경향이 있고 종종 환경관서의 협의의견이 무시되는 경우가 있다. 이와 같이 행정기관 스스로 협약의 구속력을 확보하지 못하는 상황이라면, 법을 적용하고 판결을 내리는 사법부의 역할을 기대하게 되는 것은 법치주의 국가에서는 지극히 당연한 것이다. 만일 협의를 하지도 않고 행정계획이나 개발사업에 대한 승인처분을 하거나 협약내용에 문제가 있음에도 이와 같은 승인

처분을 하는 경우, 이것이 법에 반하는 결과를 초래한다면 법을 수호할 의무가 있는 법원은 이에 대한 법적인 판단을 해야 할 것이다. 이러한 법원의 사법적 판단은 사전환경성검토협회의 효력을 제고시키는데 큰 역할을 할 것이다. 그렇다면 현재 사전환경성검토협회의에 대한 법원의 입장은 어떠하며, 그리고 바람직한 사법적 심사의 모습은 어떠한 것인지 생각해보지 않을 수 없다.

사전환경성검토제도를 보완 또는 대체하는 방안으로 전략환경평가의 도입이 주장되고 있다. 그런데 전략환경평가가 지니는 대안으로서의 설득력과 관련분야에서의 뜨거운 관심에도 불구하고, 동제도가 현행 사전환경성검토제도의 개선에 얼마만큼 실질적인 기여를 했는가에 대하여는 의문을 갖게된다. 특히 법제적인 측면에서의 성과를 따져 볼 때는, 그 동안의 전략환경평가에 대한 다양한 논의들이 실질적인 입법화로 연결되지 못하고 있음을 본다. 이와 같은 전략환경평가에 대한 논의와 입법적 현실사이의 괴리현상이 왜 일어나는지 고민해 볼 필요가 있다.

한편, 사전환경성검토제도에 대하여는 행정계획에 대한 사전협의 근거와 사전환경성검토 기준의 미흡, 사전환경성검토와 환경영향평가의 중복 문제, 협의체계와 협의절차의 일관성 결여, 협의내용의 이행방안, 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계성 부족 등의 문제점이 제기되고 있는 바, 이에 대한 합리적인 대안모색이 필요하다.

본고에서는 이와 같은 문제의식을 토대로 현재의 사전환경성검토에 대한 현안문제와 법적인 측면에서 과제를 검토해 보려고 한다.

제 2 절 연구의 목적 및 필요성

종래 환경영향평가제도는 대부분 대규모의 개발사업에 대하여, 계획이 확정된 후 사업실시단계에서, 주로 오염의 저감방안을 검토하는 데 그치고 있어 입지의 타당성 등 근본적인 친환경적인 개발의 유도에는 한계가 있다는 지적이 있어 왔다. 이러한 환경영향평가제도의 미비점을 보완하기 위하여 도입된 것이 사전환경성검토제도이다. 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획초기단계에서 입지

의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모하고자 하는 것으로 그 역할이 기대되어 왔다.

그러나 동제도는 그 동안 지속적으로 개정작업을 거치면서 그 내용과 형태를 변화시켜 왔는데, 그 이유는 동제도가 본질적으로 계속 진화해가는 속성을 지니고 있다는 점에 기인하는 것도 있지만, 더 중요한 문제는 법적 측면에서 그리고 운영상의 측면에서 일정한 한계를 지니고 있었기 때문이다. 예컨대, 사전환경성검토 대상이 되는 행정계획의 범위 협소, 사전환경성검토 기준의 미흡, 사전환경성검토와 환경영향평가의 중복, 협의체제와 협의절차의 일관성 결여, 협의내용의 이행방안 미흡, 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계성 부족 등의 문제가 내포되어 있었다.

따라서 사전환경성검토제도가 이와 같은 문제점을 내포하고 있는 한은 사전예방적 정책수단의 핵심도구로서의 역할을 수행하지 못할 것은 분명하다. 그러므로 동제도가 실효성있는 미래지향적 환경정책수단이 될 수 있도록 현재의 사전환경성검토제도를 재검토해보고, 동제도가 가지고 있는 문제점 및 개선방안, 그리고 앞으로의 법적과제는 무엇인지를 검토할 필요가 있다.

제 3 절 연구의 내용과 범위

본 보고서는 모두 6장으로 구성되어 있다. 우선 제1장에서는 보고서가 담고 있는 문제의식과 연구의 목적과 필요성, 연구의 내용과 범위에 관하여 기술하였다.

제2장에서는 사전환경성검토제도의 의의를 기술하고 현행법제의 분석을 시도하였다. 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모하고자 하는 것으로, 환경정책기본법에 그 근거규정을 두고 있으며, 개별법에서도 근거규정을 두고 있는 경우가 있다. 사전환경성검토제도에 관한 관련법규정을 중심으로 현행 법체계를 살펴보고, 사전환경성검토제

도의 법적·운영상 문제점도 같이 살펴보았다.

제3장에서는 사전환경성검토‘협약’에 관하여 법적인 고찰을 하였는바, 주된 내용은 사전환경성검토‘협약’의 효력에 관한 문제이다. 현행 법령에서는 사전환경성검토‘협약’에 대한 근거규정을 두어 규율하고 있음에도 협약의 구속력이 미약하여 무분별한 개발로 인한 환경훼손 행위들을 적절히 제어하지 못하고 있다. 이와 같은 상황에서 협약의 구속력을 확보하기 위한 법적 방안으로 법원의 사법적 심사를 통한 구속력확보에 대하여 살펴보았다. 또한 행정법상 ‘협약’의 의의를 살펴보면서 사전환경성검토협약과는 어떻게 다른지, 그리고 법적 구속력을 부여할 수 있는지 등에 관하여 고찰하였다. 그리고 행정법상의 ‘협약’와는 차별되는 특수성을 지닌 사전환경성검토‘협약’의 하자과 승인처분의 효력의 관계에 대하여 살펴보았다.

제4장에서는 사전환경성검토제도와 전략환경평가와의 관계에 관하여 고찰하였다. 우선 전략환경평가의 논의배경을 살펴보면서 전략환경평가의 개념, 국제적 동향, 우리나라에 있어서의 논의배경을 알아보았다. 그리고 전략환경평가와 사전환경성검토제도와 유사점과 차이점을 검토해보았으며, 전략환경평가제도의 도입과 관련된 문제점들에 대하여 고찰하였다.

제5장에서는 사전환경성검토제도의 향후 법적과제에 관하여 검토하였다. 사전환경성검토제도의 법적 과제와 관련하여서는 동제도의 향후 법제화 방안, 사전환경성검토대상의 확대방안, 사전환경성검토‘협약’의 실효성 확보방안, 주민참여의 문제 등을 중요문제로 다루었다. 사전환경성검토제도의 법제화와 관련하여서는 우선 환경정책기본법을 중심으로 한 기존의 법체계를 유지하면서 현재의 문제점을 보완하고 제도의 내용을 강화해 나가면서, 사전환경성검토제도에 관한 규율내용을 환경정책기본법에 담아두기에 부담스러워지는 단계가 되면 별개의 단행법을 제정하여 더욱 정치한 규율을 할 수 있으리라 본다. 다음으로 사전환경성검토제도를 통합영향평가법에 통합하여 서로 연계되는 하나의 시스템으로 운영하는 것이바람직하다는 입법론을 제시하였다.

제6장은 결론으로서 본 보고서의 내용을 요약 정리하였다.

제 2 장 사전환경성검토제도의 의의와 현행법제의 분석

제 1 절 사전환경성검토제도의 의의

1. 사전환경성검토제도의 개념 및 제도적 의의

사전환경성검토제도라 함은 환경에 영향을 미치는 행정계획의 수립이 전 및 환경영향평가의 대상이 되는 사업이 아닌 사업중 일정한 규모의 개발사업 승인 이전에 환경에 대한 영향을 평가하여 이들 행정계획의 수립이나 개발사업의 승인에 있어서 환경에 대한 배려를 하도록 하는 제도를 말한다.

사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모하고자 하는 것으로, 동 제도가 지니는 중요한 의의는 국가·지방자치단체·공공단체 등이 각종 개발사업에 대한 개발예정지구지정, 기본계획수립, 실시계획승인에 있어서 미리 환경성을 고려하도록 함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 구현하자는 데 있다.

사전환경성검토제도는 개발계획의 실행단계에서 보다 수립단계에서 환경에 미치는 영향을 평가하는 것이라는 점에 중요한 의의가 있는바, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 환경에 영향을 미치는 행정계획 또는 개발사업이 확정·시행되기 이전에 환경적 영향을 고려토록 함으로써 지속가능 개발이념이 구현될 수 있도록 한다. 둘째, 환경영향평가지 배제되어 온 상위 기본계획에 대하여 입지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토함으로써 개발계획의 초기단계에 환경적으로 중요한 영향을 파악하여 계획을 합리적으로 변경·조정할 수 있도록 유도할 수 있다. 셋째, 관련 행정기관들의 협의과정을 거치면서 관련 부처 사이에 환경친화적인 계획수립의 공감대가 형성되고 환경보전과 개발을 조화시키는 효율적인 관계법령의 제정을 유도할 수 있다. 넷째, 환경영향평가 과정에서 쟁점이 되고 있는 입지의 타당성, 토지이용계획의 적정성 등을 사전환경성검토 과

정에서 미리 검토함으로써 환경영향평가 협의기간 단축 및 효율성을 제고시킬 수 있다.

2. 사전환경성검토제도의 연혁

과거에는 구국토이용관리법에 의한 국토이용계획 변경, 전원개발특별법에 의한 전원개발실시계획, 해양오염방지법에 의한 해역이용 등 환경에 영향을 미치는 개발계획에 대하여 각 개별법령에서 환경부장관과 사전협의 하도록 한 규정에 따라 부처간 협의차원에서 의견조정을 해왔다. 그 취지는 중앙행정기관의 장이 각종 환경관련 행정계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획초기단계에서 미리 환경에 미치는 영향을 고려함으로써 개발과 보전의 조화를 기하여 친환경적인 개발을 도모하고자 하는데 있었다.

그러나 경제발전에 따른 각종 도로, 항만시설 등의 확충이 계속적으로 이루어져왔고, 지방자치제도의 본격적인 실시에 따른 지역개발사업의 폭주 등 개발의 수요가 지속적으로 증가해왔으며, 소득 및 여가의 증대 등에 따른 관광, 체육시설 등 각종 위락시설에 대한 수요가 빠르게 증가하게 되었다. 이 과정에서 무분별한 개발로 인한 국토훼손, 수질오염, 교통난 등의 사회문제가 대두됨에 따라 개발계획 수립과정이나 개발사업의 입지결정단계에서 보다 적극적이고 체계적인 사전환경성검토를 실시해야 할 필요성이 더욱 절실한 과제로 부각되게 되었다. 뿐만 아니라 위와 같이 개별법령에서 환경부장관과 사전협의를 하여 환경성검토를 하도록 하는 경우에도 형식적인 검토에 흐르는 경우가 많았고, 환경관서의 협의결과를 관계행정기관이 행정계획에 반영하여야 되는지 여부 등에 대한 근거규정이 없음으로 인해 실효성 확보를 위한 수단이 전혀 없었다.

정부는 이러한 상황에 대처하기 위하여 1993년 1월 환경정책기본법 제 11조를 근거로 ‘행정계획및사업의환경성검토에관한규정’(국무총리훈령 제 299호)을 제정하여 개별법령에 협의에 대한 근거가 없는 계획이나 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 중·소규모 공공개발사업을 대상으로 사전환경성검토제도를 시행해 왔다.

그러나 이러한 국무총리훈령에 의한 사전환경성검토제도는 다음과 같은 점이 문제점으로 지적되었다.¹⁾ 첫째, 일부 행정계획에 대하여 당해 법령의 규정에 따라 환경행정기관과 사전협의를 실시되기는 했지만, 환경성검토에 필요한 구비서류 등에 대한 세부규정이 없었고, 뿐만 아니라 사전협의를 근거규정이 없는 행정계획이 많아 환경성검토가 제대로 이루어지지 못했다. 둘째, 국무총리훈령에 의한 사전환경성검토제도는 난개발의 주된 원인인 민간부문의 개발사업과 구환경영향평가법 제4조에 의한 환경영향평가대상사업을 그 대상에서 제외시키고 있었고, 다른 법령의 규정에 의거하여 환경부와 미리 협의하도록 되어 있는 행정계획과 개발사업을 제외하고 있어 적용대상의 범위가 매우 한정되어 심도있는 환경성검토를 기할 수 없었다. 셋째, 대상이 되는 행정계획의 협의여부도 관계 행정기관의 장이 필요하다고 판단되는 경우 등에 협의토록 규정되어 있어²⁾ 형식적인 제도로 되었다. 넷째, 사전환경성검토제도는 국회의 입법이 아닌 국무총리훈령의 형태로 규율되었기 때문에 실제 집행에 있어서는 법적 기속력이 약하였다. 다섯째, 개발사업을 위한 환경성검토는 협의된 내용들에 대한 이행의무가 마련되어 있지 않았고 협의이후에 시행되는 사업들에 대한 사후관리의 권한도 없었다. 그로 인하여 사업시행자가 협의내용들을 무시하고 사업을 시행할 경우 이를 제재하거나 사후에 발생하는 영향들에 대하여 시정을 요구할 권한이 없어 환경성검토제도 자

1) 홍준형, 환경법, 박영사, 2001, 178면; 이상돈, “사전환경성검토제도와 환경영향평가의 역할 및 연계”, 환경영향평가제도 개선을 위한 세미나(환경부·한국환경정책평가연구원 주최), 2000. 4. 7, 34면; 정연만, “사전환경성검토제도와 전략환경평가의 접목 방안”, 한국환경영향평가학회 워크숍 자료집(2001. 1. 30), 앞의 논문, 78면; 박결호, “사전환경성검토와 환경영향평가제도의 운영방안”, 친화경적 국토관리방안모색을 위한 대토론회(환경부, 조선일보 공동주관, 2000.8.31), 45면.

2) 국무총리훈령 제299호 제4조 “①지역종합개발·산업·교통·관광·에너지개발·농림수산업 등 행정계획을 수립하는 관계행정기관의 장은 계획수립의 최초 단계에서부터 환경보전에 대하여 충분히 고려하여야 하며, 필요하다고 판단되는 경우에는 환경처장관, 환경관리청장 또는 지방환경관리청장의 의견반영을 위하여 노력하여야 한다. ②제1항의 규정에 의한 행정계획에 대하여 승인(승인에 준하는 인가·허가·결정·지정 등을 포함한다. 이하 같다)을 하는 관계행정기관의 장은 동 계획이 환경에 미치는 영향이 크다고 판단될에도 불구하고 환경보전에 대한 고려가 충분하지 못하다고 판단하는 경우에는 당해 계획에 대한 승인 전에 환경처장관, 환경관리청장 또는 지방환경관리청장과 협의하여야 한다”

체가 요식적인 절차의 일환으로 시행되고 있었다.

이와 같은 국무총리훈령에 의한 사전환경성검토의 문제점과 한계를 해소하기 위하여 1999년 12월 31일 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토를 법제화하였는바, 사전환경성검토대상 행정계획 및 개발사업을 대폭 확대하고, 사전환경성 검토시의 구비서류를 구체화하는 한편, 협의의 절차, 협의기간을 정하여 사전환경성검토제도가 법적제도로서의 면모를 갖추도록 하였다.

그리고 2002년 12월 30일에는 환경정책기본법의 개정을 통하여 동법 제2장 제4절에 『사전환경성검토협의 등』을 신설하고, 사전환경성검토협회의 이행의 관리·감독, 개발사업의 사전 허가의 금지 등을 규정하는 등 사전환경성검토제도가 사전예방적 정책수단으로서의 본래취지대로 역할을 다 할 수 있도록 하였다.³⁾

3. 환경영향평가제도와의 관계

사전환경성검토제도는 행정계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성조사 등 계획이나 사업의 초기단계에서부터 사전에 입지의 타당성 등 환경에 미치는 영향을 충분히 고려토록 하는 제도인 반면, 환경영향

3) 한편, 지난 7월 환경정책기본법중개정법률안이 입법예고된 바 있다. 개정이유는 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 하기 위하여, 사전환경성검토 대상의 범위와 협의시기를 조정하고 의견수렴을 실시하며 환경영향평가지사 사전환경성검토서의 작성 및 조사내용을 인용하거나, 의견수렴 내용을 대체할 수 있도록 간소화하는 등 현행 규정의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다. 주요내용으로는 ①국가 및 지방자치단체의 장이 개발계획을 수립하거나 허가 등을 할 때 환경성평가지도의 환경성평가결과를 고려하도록 하고, 정부는 환경성평가지도를 작성·보급하도록 규정하고, ②국가는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토 및 환경영향평가를 실시하도록 하고, 사전환경성검토와 환경영향평가의 대상과 내용을 차별화하여 명시하고, ③사전환경성검토대상 행정계획 및 개발사업의 범위를 정하고 구체적인 대상사업의 종류·규모는 대통령령에서 정할 수 있도록 하고, ④사전환경성검토서 작성시 관계전문가, 주민 등의 의견을 수렴하도록 하고, 의견수렴의 대상·방법·절차 등은 대통령령에서 정할 수 있도록 하고, ⑤협의의견에 대하여 이의가 있는 경우 관계행정기관의 장이 협의기관의 장에게 이의신청을 할 수 있도록 규정하고, ⑥사전환경성검토 협의를 실시한 경우 환경영향평가지사 사전환경성검토서의 작성 및 조사내용을 인용할 수 있도록 하고, 의견수렴 내용을 대체할 수 있다고 판단되는 경우 환경영향평가지사 이를 생략할 수 있도록 규정하였다. 시행일은 2006년 1월 1일로 규정하고 있다.

평가제도는 대규모 개발사업을 대상으로 한다는 점, 주로 사업의 추진이 확정된 후 실시단계에서 이루어진다는 점, 입지의 타당성보다는 오염의 저감방안에 비중이 더 주어진다는 점에서 양자는 차이가 있다. 또한 실제 제도의 운영을 보면 근거법령, 협의대상, 협의서류, 협의시기, 주요협의내용 등에서 차이점을 보이고 있다.

< 사전환경성검토협의제도와 환경영향평가제도 비교 >

구 분	사전환경성검토협의	환경영향평가
의 의	행정계획 및 개발계획의 시행으로 인하여 환경에 미치는 영향과 입지선정의 적정성 등을 계획단계에서 검토하여 환경적으로 바람직한 행정계획 및 개발계획 마련	환경영향평가 대상사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하여 저감방안을 강구
근거법령	환경정책기본법	환경·교통·재해등에관한영향평가법
협의대상	국토이용계획 입안, 공단지정 등의 행정계획 및 보존용도지역내의 일정 규모 이상의 개발사업	환경영향평가대상사업 (17개분야 63개 단위사업)
협의서류 (작성자)	환경성검토서(사업자)	환경영향평가서(사업자)
협의시기	대상 행정계획 및 개발계획의 결정전	대상사업의 실시계획 승인전
주요협의내용	입지의 타당성 여부 및 주변 환경과의 조화여부 검토	대상 사업위주로 검토 자연환경·생활환경 등 23개 항목에 대한 예측·분석 평가

그러나 사전환경성검토제도는 행정계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 사업의 초기단계에서부터 미리 환경에 미치는 영향을 충분히 고려하도록 하여 환경친화적인 개발을 도모하고자 하는 점에서는 환경영향평가제도의 이념 및 취지와 맥을 같이하는 것이다. 환경영향평가의 개념

을 광의로 파악할 때는 개별법령이나 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토와 통합환경영향평가법에 의하여 실시하는 환경영향평가는 동일한 제도의 틀 안에서 유기적으로 연결되어지는 절차로 위치되어진다. 따라서 양 제도는 결코 분리된 별개의 제도는 아니며 연속선상에 있는 것으로 서로 적절하게 연계되어 운용될 수 있어야 한다.

그러나 현재의 법체계는 이 양자를 각각의 별개의 법에 의하여 규율하고 있어 양 제도를 유기적으로 연계하여 효율적으로 운영하는데 어려움이 있다. 미국의 경우는 대상의 선정 단계에서부터 최종 평가까지 하나의 법체계 내에서 단계별로 평가가 이루어지고 있음에 비해, 우리나라의 경우에는 사전환경성검토제도는 환경정책기본법과 관련개별법령에 의하여, 환경영향평가제도는 통합영향평가법에 의하여 규율됨으로 인해 제도 운영상에 있어서 양자간의 연계성이 부족하다고 하겠다.⁴⁾

제 2 절 사전환경성검토제도의 현행 법제상 체계와 내용

1. 사전환경성검토제도의 법적 근거

사전환경성검토는 환경영향평가제도와 더불어 대표적인 사전예방적 환경정책수단으로서 환경정책기본법 또는 개별법을 근거로 시행되고 있다.

환경정책기본법 제25조 제1항은 관계행정기관의 장은 동법 제11조의 규정에 의한 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역·지구·단지 등의 지정을 포함)하거나 개발사업의 허가 등을 하고자 할 경우에는 동조 각 호의 사항에 관하여 당해 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(협의기관의 장)과 환경영향의 검토에 관한 협의(이하 “사전환경성검토협의”라 한다)를 하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 제2항에서는 관계행정기관의 장이 사전환경성검토협의를 하고자 할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 행정계획 및

4) 정연만, 앞의 논문, 85면; 이상돈, 앞의 논문, 46면 이하.

개발사업으로 인한 환경영향을 검토하는 데 필요한 서류를 갖추어야 한다고 규정하고 있다. 또한 동법 제3항에서는 협의기관의 장은 관계행정기관의 장으로부터 제1항의 규정에 의한 행정계획 및 개발사업에 대하여 협의를 요청받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관계행정기관의 장에게 그 의견을 통보하여야 한다고 규정하고 있고, 동법 제4항에서는 사전환경성검토협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 종류·규모·시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다.

한편, 개별법에서 입지선정 또는 계획수립 단계에서부터 자연환경훼손 및 환경오염을 사전에 예방할 수 있도록 환경영향을 검토하도록 규정하고 있는 경우가 있다.

2. 사전환경성검토제도의 유형

사전환경성검토제도는 근거법률을 기준으로 다음과 같이 세가지 유형으로 분류할 수 있다.

유 형	대 상
① 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토	㉠ 동법 시행령 별표2의 1호에서 정하고 있는 행정계획 ㉡ 동법 시행령 별표2의 2호에서 정하고 있는 개발사업
② 개별법령 및 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토	당해 개별법령에 근거하여 관계행정기관의 장과 사전 협의를 하되, 환경정책기본법 시행령 별표3에서 정하는 구비서류를 갖추어야 하는 행정계획
③ 개별법령에 의한 사전환경성검토	개별법령에서 관계행정기관의 장과 사전에 협의토록 규정하고 있는 행정계획(이 경우의 행정계획은 개별법령의 규정이 적용됨).

(1) 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토

환경정책기본법에 의하여 사전에 환경성검토협의를 하여야 하는 대상은 동법 시행령 제7조 별표2의 1호에서 정하고 있는 행정계획(15개)과 2호에서 정하고 있는 개발사업(22개)이다.

1) 행정계획

우선 사전환경성검토대상이 되는 행정계획은 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 행정계획임에도 개별법에 사전에 환경부서와 협의를 하도록 하는 근거규정이 없는 행정계획으로, 농어촌정비법 제32조에 의한 마을정비구역의 지정, 폐광지역개발지원에관한특별법 제3조에 의한 폐광지역진흥지구의 지정 및 제5조에 의한 폐광지역환경보전계획, 사회간접시설에대한민간투자법 제10조에 의한 민간투자시설사업기본계획, 산업입지및개발에관한법률 제8조에 의한 농공단지의 지정, 온천법 제7조에 의한 온천개발계획 등의 행정계획이다.

< 사전환경성검토대상 행정계획(시행령 제7조 제1항 별표2 제1호) >

구 분	행정계획의 종류	협의시기
가. 국토·지역·도시의 개발	(1) 농어촌정비법 제32조의 규정에 의한 마을정비구역의 지정	구역 지정전
	(2) 제주국제자유도시특별법 제8조의 규정에 의한 광역시설계획	계획 확정전
	(3) 폐광지역개발지원에관한특별법 제3조의 규정에 의한 폐광지역진흥지구의 지정 및 동법 제5조의 규정에 의한 폐광지역환경보전계획	지구 지정전 또는 계획 수립시
	(4) 사회간접자본시설에대한민간투자법 제10조의 규정에 의한 민간투자시설사업기본계획(이 영의 규정에 의하여 사전협의를 한 사업에 관한 계획을 제외한다)	계획 수립시

구 분	행정계획의 종류	협의시기
나. 농공단지, 협동화단지, 복합단지의 조성	(1) 산업입지및개발에관한법률 제8조의 규정에 의한 농공단지의 지정	단지 지정전
	(2) 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제19조제2항의 규정에 의한 단지조성사업이 포함되는 협동화실천계획 및 동법 제20조의 규정에 의한 단지조성사업의 실시계획	계획 승인전
	(3) 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제34조의 규정에 의한 복합단지의 개발계획 및 동법 제36조의 규정에 의한 복합단지의 실시계획	시행자 지정 또는 계획 승인전
다. 수자원 개발, 하천의 이용·개발	(1) 소하천정비법 제6조의 규정에 의한 소하천정비종합계획	계획 승인전
	(2) 온천법 제7조의 규정에 의한 온천개발계획	계획 승인전
라. 체육시설의 설치 및 수련지구 조성	(1) 체육시설의설치·이용에관한법률 제12조의 규정에 의한 사업계획	계획 승인전
	(2) 청소년기본법 제41조의 규정에 의한 수련지구조성계획	계획 수립시
마. 골재채취	(1) 골재채취법 제6조 및 동법시행령 제8조의 규정에 의한 하천골재 채취예정지의 지정	예정지 지정 전

2) 개발사업

다음으로 사전환경성검토의 대상이 되는 개발사업은 자연환경보전지역, 개발제한구역, 생태계보전지역 등 보존용도지역에서의 비교적 소규모에 해당하는 개발사업이다.⁵⁾

5) 종래 국무총리훈령에 의한 사전환경성검토는 그 대상을 공공사업에 국한하고 있었기 때문에 난개발의 주요원인이 되었던 소규모 민간개발사업에 대하여는 이를 제한할 수단이 없었다. 이에 환경정책기본법 시행령 개정(2000.8.17)을 통하여 국무총리훈령에서 배제하였던 민간부문이 시행하는 보존용도지역에서의 개발사업도 사전환경성검토대상으로 추가하였다.

국토의계획및이용에관한법률상의 관리지역·농림지역·자연환경보전지역, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법상의 개발제한구역, 자연환경보전법상의 생태계보전지역 등의 보존용도지역에서의 5000㎡ ~ 50,000㎡이상의 개발사업이 여기에 해당한다. 이 경우 개발사업의 시행자가 행정기관이든 민간사업자이든 구분없이 모두 협의대상에 포함된다.

< 사전환경성검토대상 개발사업(시행령 제7조 제1항 별표2 제2호) >

구 분	개발사업의 종류 및 규모	협의시기
가. 국토의계획 및이용에관한 법률 적용지역	(1) 국토의계획및이용에관한법률 제6조 제2호의 규정에 의한 관리지역에서의 사업계획 면적이 다음의 면적이상인 것 (가) 보전관리지역 : 5,000제곱미터 (나) 생산관리지역 : 7,500제곱미터 (다) 계획관리지역 : 10,000제곱미터	사업의 허가·인가·승인·면허·결정 또는 지정 등(이하 허가)전
	(2) 국토의계획및이용에관한법률 제6조 제3호의 규정에 의한 농림지역에서의 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것	사업의 허가전
	(3) 국토의계획및이용에관한법률 제6조 제4호의 규정에 의한 자연환경보전지역에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것	사업의 허가전
나. 개발제한 구역의지정 및관리에관한 특별 조치 법 적용지역	(1) 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제3조의 규정에 의한 개발제한구역에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것	사업의 허가전
다. 자연환경 보전법및 조수보호및 수렵에관한 법률 적용지역	(1) 자연환경보전법 제18조의 규정에 의한 생태계보전지역에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것	사업의 허가전

제 2 절 사전환경성검토제도의 현행 법제상 체계와 내용

구 분	개발사업의 종류 및 규모	협의시기
	(2) 자연환경보전법 제23조의 규정에 의한 임시 생태계보전지역 및 동법 제30조의 규정에 의한 시·도생태계보전지역에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것 (3) 자연환경보전법 제28조의 규정에 의한 자연유보지역에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것 (4) 자연환경보전법 제29조의 규정에 의한 완충지역에서의 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것 (5) 조수보호및수렵에관한법률 제4조의 규정에 의한 조수보호구역에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것	사업의 허가전 사업의 허가전 사업의 허가전 사업의 허가전
라. 산림법 적용지역	(1) 산림법 제16조 제1항 제1호 나목의 규정에 의한 공익임지에서의 사업계획 면적이 10,000제곱미터 이상인 것 (2) 공익임지외의 산림에서의 사업계획 면적이 50,000제곱미터 이상인 것	사업의 허가전
마. 자연공원법 적용지역	(1) 자연공원법 제18조 제1항 제1호의 규정에 의한 자연보존지구에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것 (2) 자연공원법 제18조 제1항 제2호의 규정에 의한 자연환경지구에서의 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것	사업의 허가전 사업의 허가전
바. 습지보전법 적용지역	(1) 습지보전법 제8조 제1항의 규정에 의한 습지보호지역에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것 (2) 습지보전법 제8조 제1항의 규정에 의한 습지주변관리지역에서의 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것 (3) 습지보전법 제8조 제2항의 규정에 의한 습지개선지역에서의 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것	사업의 허가전 사업의 허가전 사업의 허가전

제 2 장 사전환경성검토제도의 의의와 현행법제의 분석

구 분	개발사업의 종류 및 규모	협의시기
<p>사. 수도법, 하천법, 소하천정비법 및 지하수법 적용 지역</p>	<p>(1) 수도법 제3조 제7호의 규정에 의한 광역상수도가 설치된 호소의 경계면(계획홍수위를 기준으로 한다)으로부터 상류로 1킬로미터 이내인 지역(팔당댐 상류의 남한강·북한강의 경우에는 법 제22조 제1항의 규정에 의하여 지정된 특별대책지역 I 권역으로서 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률 제4조제1항제1호의 규정에 의하여 수변구역의 지정대상이 되는 지역의 경계선 이내의 지역으로 한다)에서의 사업계획 면적이 7,500제곱미터(주택건설촉진법 제3조 제3호의 규정에 의한 공동주택의 경우에는 5,000제곱미터) 이상인 것</p> <p>(2) 하천법 제2조 제1항 제2호의 규정에 의한 하천구역에서의 사업계획 면적이 10,000제곱미터 이상인 것</p> <p>(3) 소하천정비법 제2조 제2호의 규정에 의한 소하천구역에서의 사업계획 면적이 7,500제곱미터 이상인 것</p> <p>(4) 지하수법 제12조의 규정에 의한 지하수보전구역에서의 사업계획 면적이 5,000제곱미터 이상인 것</p>	<p>사업의 허가전</p>
<p>아. 수질환경보전법 적용지역</p>	<p>(1) 수질환경보전법 제34조 제1항의 규정에 의한 호소수질보전구역에서의 사업계획 면적이 7,500제곱미터(주택건설촉진법 제3조 제3호의 규정에 의한 공동주택의 경우에는 5,000제곱미터) 이상인 것</p>	<p>사업의 허가전</p>
<p>자. 그 밖의 개발사업</p>	<p>(1) 사업계획 면적이 가목 내지 아목의 규정에 의한 최소 사전환경성검토협의대상 면적의 60% 이상인 개발사업 중 환경오염, 자연환경훼손 등으로 지역균형발전과 생활환경이 파괴될 우려가 있는 사업으로서 미리 시·도 또는 시·군·구환경보전자문위원회의 의견을 들어 사전환경성검토가 필요하다고 관계행정기관의 장이 결정한 사업</p>	<p>사업의 허가전</p>

(2) 개별법령 및 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토

당해 개별법령에서 환경성검토에 대한 사전협의를 하도록 규정하고 있는 경우로서 환경정책기본법 시행령에서 정하는 구비서류를 갖추어 협의 요청을 하여야 하는 행정계획이 있다. 시행령 별표3에서 31개의 행정계획을 정하고 있다. 예컨대 택지개발촉진법 제3조에 의한 택지개발예정지구의 지정, 산업입지및개발에관한법률 제6조에 의한 국가산업단지의 지정, 전원개발에관한특례법 제11조 전원개발사업예정구역의 지정, 도시철도법 제3조의 2에 의한 노선별 도시철도기본계획 등의 행정계획이 여기에 해당한다. 시행령 별표3에서 정하고 있는 이들 행정계획은 관계행정기관의 장이 구비서류를 작성하여 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 제출하여야 한다. 다만 협의절차, 협의기간 등 구비서류 외의 사항은 당해 법령의 규정에 따르게 된다.

한편, 환경정책기본법 시행령 별표3에는 포함되어 있지는 않지만 개별법령에서 환경정책기본법 시행령에서 정하는 구비서류를 갖추어 제출하도록 규정하는 경우가 있다. 예컨대, 지역특화발전특구에대항규제특례법이에 해당한다. 즉, 동법 제8조 제2항에서는 특구신청 지방자치단체의 장이 환경정책기본법 제25조의 규정에 의한 사전환경성검토협의대상이 되는 개발사업을 포함한 특구계획을 제출하는 경우에는 환경정책기본법 제25조제2항의 규정에 따라 환경영향을 검토하는 데 필요한 서류를 함께 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

환경정책기본법 시행령에 의해 구비서류를 갖추어야 하는 행정계획
(시행령 제8조 별표3)

구 분	근 거 법 령	행 정 계 획
국토·지역·도시의 개발	국토의계획및이용에관한법률	용도지역의 지정 또는 변경에 관한 도시관리계획(제36조), 개발진흥지구의 지정에 관한 도시관리계획(제37조 제9호)
	택지개발촉진법	택지개발예정지구의 지정(제3조)

제 2 장 사전환경성검토제도의 의의와 현행법제의 분석

구 분	근 거 법 령	행 정 계 획
국토·지역·도시의 개발	지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률	광역개발권역의 지정(제4조), 광역개발사업 계획(제5조), 개발촉진지구의 지정(제9조), 개발촉진지구개발계획(제14조), 특정지역의 지정(제26조의3), 특정지역개발계획(제26조의4)
	농어촌정비법	한계농지지구의 지정(제79조)
산업단지·유통단지의 조성	산업입지및개발에 관한법률	국가산업단지의 지정(제6조), 지방산업단지의 지정(제7조), 도시첨단산업단지의 지정(제7조의2)
	유통단지개발촉진법	유통단지의 지정(제5조)
에너지 개발	전원개발에 관한 특례법	전원개발사업예정구역의 지정(제11조)
	한국가스공사법	사업실시계획(제16조의2)
교통시설의 건설	도시철도법	노선별 도시철도기본계획(제3조의2)
	고속철도건설촉진법	고속철도건설예정지역의 지정(제5조)
	공공철도건설촉진법	공공철도의 건설·개량사업 실시계획(제3조)
	수도권신공항 건설촉진법	수도권신공항건설예정지역의 지정(제3조)
	신항만건설촉진법	신항만건설예정지역의 지정(제5조)
하천의 이용·개발 및 해양개발	하천법	하천정비기본계획(제17조)
	어항법	어항개발계획 중 기존계획(제7조 제3항)
산지개발 및 골재채취	산림법	채석단지의 지정(제90조의4)
	골재채취법	골재채취단지의 조정(제34조)
	자연공원법	도립공원계획(제13조), 군립공원계획(제14조)
관광단지의 개발 및 국방·군사시설의 설치	관광진흥법	관광개발기본계획·권역별관광개발계획(제47조), 관광지 등의 지정(제50조)
	청소년기본법	청소년 수련지구의 지정(제40조)
	국방·군사시설 사업에 관한법률	국방·군사시설사업의 실시계획(제4조)

(3) 개별법령에 의한 사전환경성검토

개별법령에서 환경성검토에 대한 사전협의를 하도록 하고 있는 행정계획이 있는데, 이 경우에는 개별법령에 의하여 규율되므로 원칙적으로 개별법령에서 정하는 구비서류, 절차, 방법 등을 적용한다. 예컨대, 국토기본법 제9조·제13조·제16조의 규정에 의한 국토종합계획의 수립⁶⁾·도종합계획의 수립·지역계획의 수립, 국토의계획및이용에관한법률 제16조 및 제22조의 규정에 의한 광역도시계획의 승인 및 도시기본계획의 승인⁷⁾, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제10조의 규정에 의한 개발제한구역관리계획의 수립 및 변경에 대한 승인⁸⁾ 등 적지 않은 규정이 있다.

이와 같이 개별법령에 관계행정기관의 장과 사전협의를 대한 근거규정이 있는 행정계획에 대하여는 원칙적으로 개별법령에 의하여 규율된다. 그런데 개별법령에 의한 사전환경성검토는 환경정책기본법에 의한 행정계획에 비하여 이행방안 또는 조치사항의 확인이 어려워 사전환경성검토가 제대로 이루어지지 않는다. 따라서 정책적 측면에서는 환경정책기본법의 관련규정을 준용하는 방향으로 유도하는 것이 바람직할 것이다.

3. 사전환경성검토제도의 협의기관, 협의절차 등

(1) 협의기관

환경정책기본법 시행령 제7조 제2항에 의하면 사전환경성검토협의를 함에 있어 관계행정기관의 장이 중앙행정기관의 장인 경우에는 환경부장관

6) 국토기본법 제9조 제3항 “건설교통부장관은 제2항의 규정에 의하여 제출받은 소관별 계획안을 기초로 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 조정·총괄하여 국토종합계획안을 작성하며, 제출된 소관별 계획안의 내용 외에 국토종합계획에 포함되는 것이 타당하다고 인정되는 사항에 대하여는 관계 행정기관의 장과 협의하여 국토종합계획안에 이를 반영할 수 있다”.

7) 국토의계획및이용에관한법률 제22조 제2항 “건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 도시기본계획을 승인하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다”.

8) 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제10조 제6항 “건설교통부장관은 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 관리계획의 수립 및 변경에 대한 승인을 하고자 하는 때에는 관계중앙행정기관의 장과 협의한 후 국토의계획및이용에관한법률 제106조의 규정에 의한 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다”.

과 협의하고, 그 밖의 경우에는 유역환경청장 또는 지방환경청장과 협의하도록 되어있다. 즉 사전환경성검토협의를 요청하는 자(계획을 수립 또는 확정하는 자, 사업을 허가·인가·승인하는 자)가 중앙행정기관의 장인 경우는 환경부 장관과 협의를 하고, 사전환경성검토협의를 요청하는 자가 중앙행정기관의 장이 아닌 경우(시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 공공기관의 장 등)에는 지방환경관서의 장과 협의를 하게 된다.

(2) 사전환경성검토협의를 위한 구비서류

사전협의시 구비하여야 하는 서류에 관하여는 시행령 제8조가 규정하고 있다. 구비서류를 갖추어 협의요청 하도록 하는 이유는 일정한 행정계획이나 개발사업에 대하여 입지의 타당성이나 주변환경과의 조화 등 환경성을 제대로 검토하기 위해서는 무엇보다도 관련자료가 충분히 제시되어야 하기 때문이다.

관계행정기관의 장이 사전환경성검토협의를 하고자 하는 경우에는 시행령 제8조 제1항에서 규정하는 내용이 포함된 서류를 작성하거나 개발사업의 시행자로부터 제출받아 협의기관의 장에게 제출하여야 한다(시행령 제8조 ①).

사전환경성검토협의 대상인 개발사업이 동시에 환경·교통·재해등에 관한영향평가법에 의한 환경영향평가대상이 됨으로써 검토항목 및 제출서류가 중복되는 경우에는 제1항의 규정에 의하여 이미 제출한 서류에 대하여는 이를 환경영향평가지 다시 제출하지 아니한다(시행령 동조 ②).

위의 규정은 서류를 구비하여야 하는 행정계획(별표3에 해당하는 행정계획)에 대하여 관계법령에 의하여 협의를 하고자 하는 경우에 이를 준용한다(시행령 동조 ③).

구비서류에는 모든 사전환경성검토대상 행정계획 또는 개발사업에 대하여 공통적으로 갖추어야 하는 공통구비서류와 계획 또는 사업의 유형과 특성을 고려하여 계획 또는 사업별로 갖추어야 하는 개별구비서류가 있다.

	구 비 서 류
공 통 구 비 서 류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 목적·필요성·추진배경·추진절차 등 사업계획에 관한 내용 <ul style="list-style-type: none"> - 관계법령의 규정에 의하여 당해 계획에 포함되어야 하는 내용 포함 ○ 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 대상지역을 정할 수 없거나 대상지역이 광범위하여 토지이용현황에 관한 서류를 구비하기 곤란한 경우 제외 ○ 대상지역안의 생태계보전지역 등 환경정책기본법시행령 별표 2 제2호의 규정에 해당하는 지역·지구·구역 등의 분포 현황 <ul style="list-style-type: none"> - 대상지역을 정할 수 없는 경우 제외
개 별 구 비 서 류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정계획 및 개발사업의 유형, 규모, 특성 및 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가 대상여부 등을 고려하여 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 대상지역의 식생, 주변지역의 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 - 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 - 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 - 대상지역의 축척 1:25,000인 위치도 - 대상지역의 축척 1:3,000 내지 1:25,000인 토지이용계획도 - 그 밖에 사전환경성검토에 필요한 당해 지역의 특성

행정계획 및 개발사업별 구비서류는 『사전환경성검토구비서류에관한규정(환경부고시 제2003-128호, 2003.8.11)』에 따라 작성하고, 소규모개발사업(개발사업면적이 30,000㎡미만)과 환경영향평가 대상사업은 동규정에 의거 구비서류를 간소하게 제출하면 된다.

(3) 협의기간

협의기관의 장은 관계행정기관의 장으로부터 사전환경성검토협의를 요청받은 경우에는 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 관계행정기관의 장에게 사전환경성검토협의 의견(이하 “협의 의견”이라 한다)을 통보하여야 한다. 다만, 부득이한 사유가 있는 경우에는 협의기간을 10일의 범위 내에서 연장할 수 있다(시행령 제9조 ①). 협의기간 내에 협의 의견의 통보가 없는 경우에는 협의기관의 장이 당해 행정계획 또는 개발사업에 대하여 사전환경성검토협의를 한 것으로 본다(시행령 동조 ②).

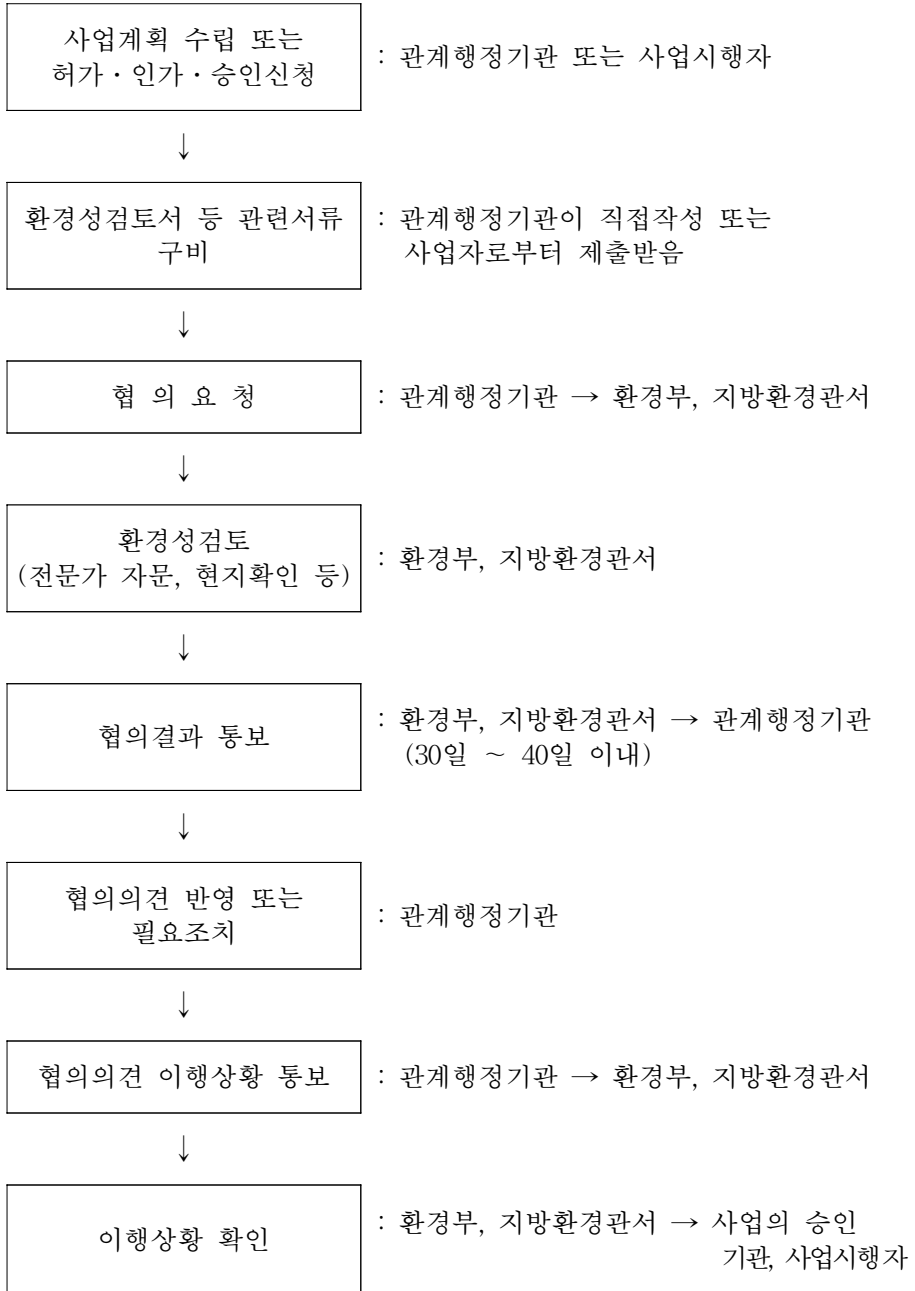
(4) 협의절차

관계행정기관의 장은 협의의견을 통보받은 날부터 30일 이내에 조치결과 또는 조치계획을 협의기관의 장에게 통보하여야 하며(시행령 제10조 ①), 통보받은 협의 의견을 반영하기 곤란한 특별한 사유가 있는 때에는 지체없이 그 내용 및 사유를 협의기관의 장에게 통보하여야 한다(시행령 동조 ②).

협의기관의 장은 협의의견 및 그에 따른 조치결과 또는 조치계획(이하 “협의 내용”이라 한다)의 이행 여부를 확인하기 위하여 필요한 경우에는 관계행정기관의 장 또는 사업자에 대하여 협의 내용의 이행 여부 및 이행 상황 등을 확인할 수 있으며(시행령 동조 ③), 확인결과 협의 내용을 이행하지 아니한 사항에 대하여는 관계행정기관의 장에게 그 이행을 위하여 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다(시행령 동조 ④). 사전환경성검토협의 절차를 정리하면 다음과 같다.⁹⁾

9) 사전환경성검토 업무편람 2004. 3, 12면.

< 사전환경성검토협의 절차 >



4. 사전환경성검토협의를 실효성 확보

(1) 사전환경성검토협의를 이행의 관리·감독 등

협의기관의 장으로부터 사전환경성검토협의를 의견을 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 당해 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 그 조치결과 또는 조치계획을 협의기관의 장에게 통보하여야 한다(환경정책기본법 제26조 ①). 그리고 사전환경성검토협의를 의견이 당해 행정계획이나 개발사업에 반영된 경우에 관계행정기관의 장 및 사업자는 이를 성실히 이행하여야 한다(동조 ②).

(2) 개발사업의 사전 허가 등의 금지

관계행정기관의 장은 제25조의 규정에 의한 협의절차가 완료되기 전에 개발사업에 대한 허가 등을 하여서는 아니된다(동법 제27조 ①). 협의기관의 장은 협의절차가 완료되기 전에 시행한 개발사업에 대하여는 관계행정기관의 장에게 공사중지 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(동조 ②).

5. 계획에 대한 환경영향평가

환경정책기본법은 2002년 12월 30일 개정시 제28조를 신설하여 “국가는 환경에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 사업시행으로 인하여 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 환경영향평가를 실시하여야 한다”라고 하여 계획단계에 있어서의 환경영향평가에 관하여 규정하고 있다. 즉, 국가는 환경에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서는 환경영향평가를 실시하도록 하고 있다.

현재 시행되고 있는 사전환경성검토제도는 제한되고 불완전한 형태의 계획단계에 있어서의 환경영향평가라고 말할 수 있는데¹⁰⁾, 동 조항은 국가에게 이를 보다 완전한 형태의 환경영향평가로 시행하도록 의무를 과하는 것이며 현재의 환경영향평가제도와 연계하여 규율하는 것을 예정하고 있는 의미로 해석해야 할 것이다.

현재의 환경영향평가제도는 주로 사업단계에 있어서의 환경영향평가제도로서 사업이 한번 결정되고 나면 이 후 사업의 취소나 타당성의 재검토 등이 사실상 어려운 구조로 되어 있는데, 이러한 한계점이 계획단계에서부터 환경성검토를 하도록 하는 사전환경성검토제도의 도입을 불러온 요인 중의 하나이다. 그 결과 계획단계와 사업단계의 규율이 각기 독립된 별개의 법체계에 의해 이루어짐으로 인해 정책적 효율성이 떨어지고 있는 것이 현실이다. 따라서 동법 제28조는 계획단계에 있어서도 환경영향평가를 행하도록 함으로써 사전환경성검토제도와 현행 환경영향평가제도가 통합될 수 있는 계기를 마련하고, 또한 전략환경평가(SEA)와의 적절한 관계의 모색이 보다 수월해질 것으로 본다. 앞으로 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 하나로 묶어 단일한 환경영향평가체제로 규율하기 위한 다양하고 내실있는 연구가 요구된다.

6. 사전환경성검토제도의 운영실태¹¹⁾

(1) 사전환경성검토 협의실적

개별법령 및 국무총리훈령에 의한 협의실적을 살펴보면, 1994년 4월 1일부터 2000년 8월17일 이전까지 개별법령에 의거한 협의는 총 3,475건(월평균 45건), 국무총리훈령에 의거한 협의는 총 1,251건(월평균 16건)으로 모두 4,726건(월평균 61건)을 협의하였다.

한편, 환경정책기본법에 사전환경성검토를 법제화하고 개발사업까지 확대 시행한 이후로 총 9,169건에 대하여 사전협의를 실시하였다. 2003

10) 사전예방적 차원에서 이루어지는 환경정책수단이라는 점에서 환경영향평가제도와 차이가 없으나, 주민의견수렴절차가 없고, 협의대상계획이나 사업이 한정되어 있는 등 여러 가지 점에서 환경영향평가제도와 차이점이 있다.

11) 환경백서, 2004, 253-255면.

년도에는 3,617건을 협의하여 전년도 대비 1.2배가 증가하였는바, 이는 국토의계획및이용에관한법률에 따라 종전 준도시지역 및 준농림지역이 관리지역으로 개편되어 사전환경성검토 대상이 증가하였기 때문인 것으로 분석된다.

협의기관 중 한강유역환경청은 정부조직 개편에 따라 2002년 8월 17일부터 사전환경성검토 협의업무를 담당하게 되었다.

(2) 사전환경성검토 협의결과

2000년 8월 17일부터 2003년 12월 31일까지의 사전환경성검토 협의 결과를 분석해보면, 상수원 악영향, 자연환경훼손, 하천 수질기준 초과, 자연생태계단절, 주변경관과의 부조화 등 입지·계획의 부적정을 사유로 부동의한 건수는 567건(6.2%)이며, 규모조정 및 토지이용계획 변경, 공공녹지 확보, 오염물질 처리기준 강화 등 계획의 조정·저감방안 강화를 사유로 조건부 동의한 건수는 7,462건(81.4%)이었으며, 개발계획에 대한 원안동의를 245건(2.6%)으로 나타냈다.

제 3 절 사전환경성검토제도의 문제점

1. 법적 문제

법적 문제점으로는 다음과 같은 사안들이 거론되고 있다. 첫째, 사전환경성검토제도는 그 실시근거가 환경정책기본법과 개별법령으로 분산되어 있는 결과, 유형과 법체계가 복잡하여 효율적인 제도의 운영이 곤란하다.

둘째, 환경정책기본법 시행령에서는 행정계획과 개발사업을 모두 협의의 대상으로 규정하고 있는바, 행정계획에 대한 사전환경성검토와 개발사업에 대한 사전환경성검토의 기준이 분명하지 않다는 지적이 있어왔다. 또한 사전환경성검토대상 개발사업의 경우 환경영향평가의 검토기준과 동일시하는 경향이 있어 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 역할구분이 모호한 측면이 있다.

셋째, 사전환경성검토시기와 환경영향평가의 실시시기가 중복되는 경우가 있다. 환경정책기본법 시행령상의 별표3에 명시된 사전협의 대상

행정계획들 중 환경영향평가와의 협의시기가 중복되는 문제점들이 지적되고 있다.¹²⁾

넷째, 사전환경성검토대상이 협소하여 본래의 취지대로 운영되고 있지 못하다. 행정계획에 대한 사전협의 근거는 환경정책기본법과 개별법의 규정에 의하여 제한적으로 규정되어 있어, 그 외 다수의 환경에 영향을 미치는 행정계획에 대하여는 사전환경성검토가 이루어지지 않고 있다.

2. 운영상 문제

제도운영상의 문제점은 다음과 같은 사안들을 거론할 수 있다. 첫째, 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도가 유기적으로 연계되어 운용되고 있지 못하다. 계획단계와 사업단계가 각기 독립적으로 규율되어짐으로 인해 정책적 효율성이 떨어지고 있다.

둘째, 개발사업에 대한 사전환경성검토의 경우 환경영향평가와 달리 협의된 내용에 대한 실질적인 이행장치가 마련되어 있지 않고, 협의이후 시행되는 사업에 대한 사후관리방안도 미흡한 상태이다.

셋째, 사전환경성검토는 아직 구체화되지 못한 계획단계에서 상이한 분야를 다루는 관계로 해당분야별로 명확한 사전환경성검토기준을 마련한다는 것이 쉽지 않다.

넷째, 환경상태를 제대로 반영하는 사전환경성검토를 실시하기 위해서는 환경전문가 등이 참여하여 사전환경성검토서가 마련되어야 하나, 현재 일정한 요건만 있으면 누구나 만들 수 있도록 되어 있으며 그 작성비용 또한 저렴하기 때문에 부실한 사전환경성검토서가 작성될 수 밖에 없다.

12) 송영일 외, 사전환경성검토제도의 개선방안, 한국환경정책평가연구원, 2002.12, 66면.

제 3 장 사전환경성검토‘협약’에 대한 법적 고찰

제 1 절 사전환경성검토‘협약’의 법적 성질

1. 행정기관간의 ‘협약’에 대한 행정법적 의미

(1) 행정기관간의 ‘협약’의 의미

일반적으로 행정법상의 협약은 공식적인 행정작용에 앞서 그 준비행위로서 또는 그 대체적인 것으로서 행해지는 비공식적 행정작용의 하나로 분류되어진다. 협약을 이러한 비공식적 행정작용의 하나로 보는 경우, 협의란 둘 이상의 당사자가 서로 토의하고 의논하여 일정한 사항을 결정하는 법적 구속력 없는 행위형식이라 말 할 수 있다.¹³⁾ 이 경우 행정청과 국민사이에 이루어지는 협약은 법적 구속력이 없는 것으로, 관계당사자가 협의의 결과에 대하여 법적 구속력을 부여하려고 한다면 공법상 계약, 사전결정, 확약 등의 행위형식에 의하여야 하는 것이다.¹⁴⁾

그런데 행정법분야에서의 협약은 특히 국가·지방자치단체 등의 행정기관이 일정한 행위를 할 때 이에 대한 권한이 있는 다른 행정기관과 의논하도록 하는 경우가 많다. 일정한 사항에 대하여 행정기관 사이의 의사통일을 위하여 서로 협약을 하도록 하는 경우, 그 협약의 성질이 문제된다.

법령상에 많이 사용되는 동의와 승인은 상대방의 긍정적인 의사표시가 있어야 한다는 것은 명확하지만, 협약의 경우에는 그 성격을 파악하는데 애매 모호한 경우가 많다. 여기서 어떤 행정기관이 일정한 행정처분을 하는데 있어서 미리 다른 관계행정기관과 협의할 것을 규정하고 있는 경우, 단지 의논을 하기만 하면 상대방의 동의의 여부에 관계없이 협약을 한다는 요건이 충족되는 것인지 아니면 양자의 의사가 합치되지 않으면 협약을 하였다고 할 수 없는가 하는 것이 문제된다.

13) 김동희, 행정법 I, 박영사, 2004, 201면; 박근성, 행정법론(상), 박영사, 2004, 344면; 홍정선, 행정법원론(상), 박영사, 2004, 411면.

14) 김동희, 위의 책, 203면.

행정기관 사이의 ‘협의’는 당해 기관들 사이의 관계에 따라 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 하나는 2이상의 행정기관이 공동으로 주된 행정청이 되어 대등하게 협의하는 경우이다. 이 경우에는 행정청의 의사는 공동명의로 외부에 표시하며 행정청간의 합의가 당해 행정행위의 유효요건이 된다. 다른 하나는 주된 행정청이 관계 행정청과 협의하는 경우로서, 주된 행정청이 협의를 요청하면 관계 행정청이 이에 응하는 형태로 되어 있다.

한편, 행정기관 사이의 ‘협의’는 그 내용과 성질에 따라 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 하나는 협의의 내용과 성질이 단순히 관계 행정청의 조언이나 자문을 들어 이를 행정결정시에 참작한다는 취지에 불과한 경우이다. 대부분의 행정법규상의 협의가 이에 해당하는 것으로 이때에는 주된 행정청은 그 의견에 구속되지 않는다.¹⁵⁾ 다른 하나는 협의의 내용과 성질이 단순한 자문이나 조언을 구하는 경우가 아니라 관계 행정청의 동의나 승낙을 얻는 정도의 구속력을 지닌 경우이다.¹⁶⁾

(2) 행정기관간의 ‘협의’의 법적 성질

주된 행정청이 법령상 직무권한과 관련된 행정결정을 내리는데 있어서 그것이 관계 행정청의 직무권한 내지 법적지위와 관련되어 있거나 관계 행정청의 전문적인 견해와 결부되는 경우에는 관계 행정청과 협의절차를 거친 다음 행정행위를 발령하도록 법령에 규정된 예가 적지 아니하다. 이 경우에는 주된 행정청이 독자적으로 결정을 할 것이 아니라, 관계 행정청과의 협의 하에 일정한 행정처분을 할 것이 요망된다.

15) 법규에 “...의견을 들어야 한다”라고 규정되어 있는 경우에도 주된 행정청은 관계 행정청의 의견에 구속되지 않는 것이 보통이다.

16) 방송법 제27조는 “위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다. 다만 위원회는 제1호의 사항을 심의·의결할 경우 방송영상정책과 관련된 사항은 문화관광부장관과 협의하여야 하고, 방송기술 및 시설에 관한 사항은 정보통신부장관의 의견을 들어야 하며, 제7호의 사항을 심의·의결할 경우에는 공정거래위원회 위원장의 의견을 들어야 한다”고 규정하고 있는바, 전단의 ‘협의’는 동의 내지 승낙 정도의 의미를 지닌 행정법상의 ‘협의’라고 볼 것이다. 후단의 ‘의견을 들어야 한다’는 조언이나 자문에 해당하는 의미를 지닌 것이라 해석된다.

이 경우 관계 행정청과의 협약이 있고 난 후에 비로소 행정행위가 발하여지므로, 협약자체는 처분이 아니며 처분에 해당하는 것은 모든 절차를 거치고 난 후에 발하여지는 최종처분이다. 따라서 관계 행정청과의 협약행위는 대개의 경우 행정내부적 행위에 그칠 뿐 직접적으로 대외적 효력을 갖지 아니하고, 그 처분성은 부인된다.

그러나 관계 행정청과의 협약행위가 단순한 자문이나 조언을 구하는 경우가 아니라 관계 행정청의 동의나 승낙을 얻는 형태일 경우, 관계행정청이 협약을 거부하거나 협약내용을 부실하게 하여 최종처분을 아예 받을 수 없는 상황이 되어 제3자의 실제적 사항이나 법적이익을 침해한 경우에는 협약의 거부나 부실한 내용의 협약은 단순한 행정내부적 행위라기 보다는 독자적인 행정행위로 평가할 수 있다고 본다.

(3) 행정기관간의 ‘협약’의 구속력 여부

주된 행정청이 행정결정을 함에 있어 관계 행정청의 협약 내용에 구속되는가가 문제된다. 이는 협약의 형태(예컨대, 관계 행정청이 단순한 자문기관인가 또는 동의 내지 승낙을 해주는 기관인가) 또는 법규범의 성질에 따라 달리 나타날 여기가 있다. 즉, 행정결정을 내리는 주된 행정청이 협약권한이 있는 관계 행정청의 협력행위에 구속되는 경우도 있고, 그렇지 아니하고 단순히 조언을 들어 이를 참작한다는 취지에 불과한 경우도 있다. 구속되는 경우는 관계 행정청의 협약의 성질이 동의 내지 승낙에 해당될 때이다. 반면, 단순히 조언을 듣는데 불과한 경우로는 자문, 의견의 청취 등이 이에 해당될 것이다.

한편, 법규범의 성질에 따라 협약의 구속력 여부를 판단할 수 있는가에 대하여는 좀 더 많은 논의가 필요하겠지만, 대법원 1992. 12. 31 선고 91누4928 판결에서는 시내버스운송사업자의 노선연장과 관련하여 피고 경산시장이 이해관계있는 관계 행정청인 대구광역시장과 협약 절차를 거치지 않고 사업개선명령을 내린 경우 그 효력을 어떻게 볼 것인가가 문제되고 있다. 여기서 판례는 자동차운수사업법시행규칙 상의 협약에 관한 규정들은 비록 부령의 형식을 취하고 있으나 상위법의 명시적인 위

임이 없으며, 행정청 내부의 사무처리기준을 규정한 것에 불과하다고 하여 행정명령의 성격을 지니는 규율로 보면서 이에 대하여 법규성을 부인하고 있다.

한편, 법령상 다른 행정기관의 협의하도록 되어 있음에도 관계 행정청과의 협의를 결한 행정행위의 효력에 대하여는 견해가 나뉘어 질 수 있다. 주체의 하자라고 하는 견해는 행정행위의 설립요건 중 주체의 흠에 관한 문제로 보면서 그 효과를 무효라고 볼 것이다.¹⁷⁾ 그러나 절차의 하자라고 보는 견해는 관계 행정청의 협의에 관한 사항은 행정내부의 절차의 문제로 보아 그에 대한 하자는 당연히 무효라고 볼 수 없고, 절차의 하자 법리에 따라 취소할 수 있는 행정행위로 볼 것이다.¹⁸⁾

2. 사전환경성검토제도상의 ‘협의’의 특수성

환경정책기본법 제25조에서 관계행정기관의 장으로 하여금 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역·지구·단지 등의 지정을 포함한다. 이하 같다)하거나 개발사업의 허가 등을 하고자 할 경우에는 동조 각호의 사항에 관하여 당해 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(이하 “협의기관의 장”)과 미리 환경영향의 검토에 관한 협의를 하도록 하고 있고(제1항), 사전환경성검토협의를 하고자 할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 행정계획 및 개발사업으로 인한 환경영향을 검토하는데 필요한 서류를 갖추어야 한다고 규정하고 있다(제2항). 또한 협의기관의 장은 관계행정기관의 장으로부터 위와 같은 행정계획 및 개발사업에 대하여 협의를 요청받은 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관계행정기관의 장에게 그 의견을 통보하여야 한다고 규정하고 있다(제3항).

한편, 동법 제26조는 사전환경성검토협의 이행의 관리·감독 등에 관하여 규정하고 있는데, 협의기관의 장으로부터 사전환경성검토협의 의견

17) 박윤훈, 행정법강의(상), 2004, 434면.

18) 김용섭, “다른 행정청의 협력을 결한 행정행위의 효력 (上)”, 판례월보 316(’97.1), 39-40면.

을 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 당해 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 그 조치결과 또는 조치계획을 협의기관의 장에게 통보하여야 한다고 정하고 있고(제1항), 관계행정기관의 장과 사업자는 이와 같은 사전환경성검토협의 의견을 당해 행정계획이나 개발사업에 반영한 경우에는 이를 성실히 이행하여야 한다고 규정하고 있다(제2항).

그리고 동법 제27조는 개발사업의 사전허가 등의 금지에 관하여 정하고 있는바, 관계행정기관의 장으로 하여금은 사전환경성검토 협의절차가 완료되기 전에 개발사업에 대한 허가 등을 하여서는 아니 된다고 규정하고(제1항), 협의기관의 장은 협의절차가 완료되기 전에 시행한 개발사업에 대하여는 관계행정기관의 장에게 공사중지 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있고, 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다고 정하고 있다(제2항).

이와 같은 환경정책기본법상의 내용을 살펴볼 때, 사전환경성검토협의를 행정법상의 일반적인 협의와는 조금 다른 성질을 지니고 있다고 생각된다. 즉, 현재의 사전환경성검토제도에 있어서의 협의는 승인 등을 하는 관계행정기관의 장이 협의기관인 환경관서의 장의 조언이나 자문을 들어 이를 승인처분시에 단순히 참작한다는 취지에 불과한 경우라고는 볼 수 없다. 그렇다고 여기서의 협의를 협의기관인 환경관서의 장의 동의나 승낙을 얻는 정도의 구속력을 지닌 경우라고 보기에는 현실적으로 약간의 무리가 있다.

생각건대, 환경정책기본법에 사전환경성검토 협의절차를 둔 기본취지는 개발계획이나 개발사업 등을 수립·시행하고자 하는 때에는 환경을 배려해야 하고 이 경우 환경관서의 전문적 입장에서의 의견을 구하도록 하자는데 있다고 할 것이다. 즉, 환경관련분야에 대하여는 환경관서가 전문적 입장에서 환경오염을 방지 또는 저감하는 방안을 제시하고 조정할 수 있어야 할 것인데, 여기서 협의를 단지 형식적으로 거치기만 하는 것으로 해석한다면 동 법의 입법취지에서 벗어나는 것이다.

그리고 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도의 법조문들은 협의와 관련된 사항에서 “... 하여야 한다” 등으로 기속적으로 규정하고 있다. 또

한 동법 제26조에서는 사전환경성검토협약 이행의 관리·감독 등에 관하여 규정하고 있고, 제27조에서는 개발사업의 사전허가 등의 금지에 관하여 규정하여 사전환경성검토제도가 그 실효성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 이러한 점들은 단지 조언이나 자문에 해당하여 아무런 구속력이 없는 일반적인 협의와는 구별되는 특징이라 하겠다.

따라서 사전환경성검토제도의 도입취지와 환경정책기본법상의 규정들의 의미를 살펴보면, 일반적인 행정법상의 협의와는 다른 의미로 해석되어야 한다. 즉 사전환경성검토제도상의 협의는 승인 등을 하는 관계행정기관의 장에게 적어도 직무상 구속력 또는 사실상의 구속력을 부여하고 있다고 보아야 하고, 나아가 일정부분 어느 정도의 법적 구속력까지도 인정되고 있다고 해석해야 한다. 따라서 관계행정기관의 장이 사전환경성검토협약을 하지 않거나 협의내용과 전혀 다른 처분을 하는 경우에는 법에 위배되는 처분으로 법원에 소송을 제기하여 다투어 취소할 수 있도록 해야한다.

제 2 절 사전환경성검토‘협약’의 하자과 승인처분의 효력

1. 사전환경성검토‘협약’의 하자

사전환경성검토제도상의 협의는 구속력이 없는 행정법상의 일반적인 협의와는 다른 특수한 성질을 가지고 있지만, 현실적으로 관계행정기관의 장이 협약을 하지 않거나 협의내용과 다른 처분을 하는 경우가 종종 있어왔다. 행정법적인 측면에서 검토해보면, 이 경우에는 사전환경성검토협약에 하자가 있다고 볼 수 있고, 따라서 법원을 통한 사법적 심사가 가능하다. 그리고 이와 같은 사법적 심사는 사전환경성검토제도의 실효성을 확보하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

사전환경성검토협약의 하자는 사전환경성검토협약을 함에 있어서 실체상 또는 절차상 하자가 있는 경우를 말한다. 사전환경성검토협약의 실체상 하자라 함은 사전환경성검토서가 부실하게 작성되어 제출되고 그 부

실이 환경관서의 장과의 협의과정에서 보완되지 않은 것을 말한다. 사전 환경성검토협약의 절차상 하자라 함은 환경관서의 장과의 협의절차를 거치지 않은 경우 등과 같이 그 절차에 흠결이 있는 경우를 말한다.

2. 절차상 하자과 승인처분의 효력

사전환경성검토절차에 일정한 위법사유가 있고(예컨대 협의절차를 거치지 않은 경우), 이 후 이어지는 승인처분이 존재하는 경우, 절차상 위법이 당해 행정처분의 독립된 취소사유가 되는가가 문제되는데, 이에 대한 논의가 행정법상 절차상 하자이론이다. 달리 말하면 법원은 취소소송의 대상이 된 처분이 절차상 위법한 경우 당해 처분의 실체법상의 위법 여부를 따지지 않고 또는 실체법상 적법함에도 불구하고 사전환경성검토 절차상의 위법만을 이유로 취소할 수 있는가가 문제된다. 예컨대 사전환경성검토 규정에 위반하여 협의절차를 거치지 않고 승인처분을 한 경우, 이러한 사전환경성검토의 하자가 개발계획이나 개발사업의 승인처분의 전제가 되는 절차상 하자가 되는가 하는 점이다.

사전환경성검토협약과 관련된 다음 행정법원의 판례¹⁹⁾에서는 사전환경성검토협의절차를 거치지 않는 잘못된 단순한 절차의 흠결이 아니라 인가처분을 위법하게 하는 하자라고 보아 당해 인가처분은 위법하여 취소되어야 한다고 판시하고 있다.

이 사건은 피고 고양시장이 도시계획도로에 대하여 폭 12.5m, 연장 1,700m로 된 고양도시계획시설 사업에 관한 실시계획을 작성하고 이를 인가하였고, 이에 고양시 덕양구 지축동에 살고 있는 원고가 인가처분의 취소를 구한 사안이다.²⁰⁾

이에 대하여 행정법원은 “①환경정책기본법상 사전환경성검토협약을 거처도록 하고 있는 것은 개발사업에 따른 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전한다는 취지로 마련되었다고 할 것인데,

19) 서울행정법원 2003구합30071 도시계획실시계획인가처분취소

20) 피고 고양시장은 이 사건 도시계획도로를 개설하기 위한 이 사건 인가처분을 하기 전에, 관련법령에 따른 지방환경청장과 사전환경성검토협약을 하여야 함에도 그 협의를 마치지 아니한 채 이 사건 인가처분을 하였다.

피고는 사전환경성검토협의를 전혀 거치지 아니하였다면 환경정책기본법 제27조 제1항에 따라 인가를 하여서는 아니될 이 사건 인가처분을 하여 위 조항의 규정을 명시적으로 어겼다는 점, ②사전환경성검토협의를 철차를 마치기 전에 시행한 개발사업에 대하여 관할 지방환경청장은 공사중지 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있고, 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다는 환경정책기본법 제27조 제2항의 규정 내용, … 등을 모두 감안하여 보면, 피고가 이 사건 인가처분을 하기 전에 필요한 관련 행정청의 협의를 얻지 못한 잘못은 단순한 절차의 흠결이 아니라 이 사건 인가처분을 위법하게 하는 하자라고 보지 아니할 수 없다. 따라서 이 사건 인가처분은 위법하여 취소되어야 한다”고 판시하였다.

동 판례는 피고가 이 사건 인가처분을 하기 전에 사전환경성검토협의를 제대로 거치지 아니하였으므로 이 사건 인가처분은 위법하다고 하고 있다. 이는 대법원이 절차상 하자가 독립된 취소사유가 될 수 있다고 보는 것과 그 맥을 같이 하는 것이라 하겠다.²¹⁾

따라서 사전환경성검토협의를 철차상 하자가 무시할 수 있을 정도의 경미한 하자가 아닌 한 당해 사전환경성검토의 대상이 된 개발사업의 인·허가처분은 위법한 것이고 취소되어야 할 것이다.

3. 실제상 하자과 승인처분의 효력

사전환경성검토협의를 하자, 특히 그 중에서 실제상의 하자가 승인처분의 효력에 어떠한 영향을 미치는가가 문제된다. 사전환경성검토시 환경에 대한 영향을 조사·평가하여야 할 사항을 누락하였거나, 조사·평가하기는 하였으나 그 내용이 부실한 경우를 실제상의 하자라고 한다. 문제는 사전환경성검토의 부실이 어느 정도인 경우에 계획승인처분이나 사업승인처분의 위법사유가 되는가 하는 것이다.

이에 관한 직접적인 판례는 아직 없으나 환경영향평가와 관련된 판례를 살펴보면, 법원은 실제상의 하자를 인정하여 승인처분을 취소하는

21) 대법원 1991. 7. 9. 선고 91 누 971판결.

경우는 혼하지 않을 것이라 생각된다.

대법원은 환경영향평가와 관련된 실체상의 하자과 관련하여 “그 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 부실이 아닌 경우”에는 그 부실은 당해 승인 등 처분에 재량권 일탈·남용의 위법이 있는지 여부를 판단하는 하나의 요소로 됨에 그칠 뿐, 그 부실로 인하여 당연히 당해 승인 등 처분이 위법하게 되는 것이 아니다라고 보고 있다.²²⁾ 환경영향평가와 관련된 이러한 판결로 미루어 보건대 사전환경성검토협외와 관련하여서도 실체상의 하자가 승인처분의 효력에 영향을 미치는 경우는 아주 예외적일 것이라는 예상을 할 수 있다.

생각건대, 사전환경성검토협외의 내용상 부실이 중대하여 승인처분 여부의 결정에 중대한 영향을 미치는 정도의 것인 경우에는 승인처분의 위법사유가 된다고 보아야 한다. 달리 말하면 사전환경성검토협외가 부실하게 됨으로써 승인기관이 사업계획승인 여부의 판단에 있어 중요한 고려사항을 고려하지 못하게 된 경우에는 당해 사전환경성검토협외의 부실은 사업계획승인처분의 위법사유가 되는 실체상 하자가 된다고 보아야 한다.

다만, 사전환경성검토협외의 전문성·기술성을 고려하면 환경관서의 사전환경성검토협외에 대한 내용을 존중하여야 하고, 사전환경성검토협외의 부실이 사업계획승인처분의 위법사유가 되는 정도로 중대한 것인지 여부를 법원이 판단한다는 것은 쉽지 않을 것이다. 그러나 환경관서의 검토가 항상 적절하게 행하여지는 것은 아니므로 환경관서의 장이 사전환경성검토협외를 하였다는 것만으로 사전환경성검토협외의 적절성에 대한 법원의 심사가 포기되어서는 아니된다고 본다.

22) 대법원 2001.6.29. 99두9902. 그러나 이러한 대법원의 판시 내용에는 어떠한 경우에 환경영향평가의 내용상 부실이 사업계획승인처분의 위법사유가 되는지를 구체적으로 제시하고 있지 못해 문제가 된다. 만일 대법원이 환경영향평가의 내용상 부실의 정도가 환경영향평가제도를 둔 입법 취지를 달성할 수 없을 정도이어서 환경영향평가를 하지 아니한 것과 다를 바 없는 정도의 것인 경우에 한하여 환경영향평가의 하자가 사업계획승인처분의 독자적인 위법사유가 된다고 본 것이라면 이러한 대법원의 입장은 너무 엄격한 것이다.

제 3 절 사전환경성검토‘협약’의 실효성 확보

위에서 살펴보았듯이 사전환경성검토제도상의 협약의 성질은 협의기관인 환경관서의 장의 동의나 승낙을 얻는 정도의 구속력을 지닌 경우라고 보기 어렵지만, 그렇다고 협의기관인 환경관서의 장의 조언이나 자문을 들어서 단순히 참작한다는 취지에 불과한 경우라고도 볼 수는 없다. 그러나 사전환경성검토제도의 도입취지와 환경정책기본법상의 규정들의 의미를 살펴볼 때, 사전환경성검토제도상의 협약은 승인 등을 하는 관계행정기관의 장에게 적어도 직무상 구속력 또는 사실상의 구속력을 부여하고 있다고 보아야 하고, 나아가 어느 정도까지는 법적 구속력도 인정되고 있다고 해석해야 한다. 따라서 협의당사자들은 환경정책기본법의 입법취지에 따라 협약내용이 실효성을 갖도록 노력해야 할 법적 의무가 있다고 할 것이다.

그리고 관계행정기관의 장이 사전환경성검토협약을 하지 않거나 협약내용과 전혀 다른 처분을 하는 경우에는 법에 위배되는 처분으로 법원에 소송을 제기하여 그 취소를 구할 수 있다고 해석해야 한다. 이와 같은 법원을 통한 사법적 심사는 사전환경성검토제도의 실효성을 제고하는 방안의 하나가 된다.

한편, 관계행정기관의 장과 협의기관의 장이 협약내용에 대하여 서로 이견이 있거나 또는 이의를 제기하는 경우, 이를 공식적인 절차를 통하여 처리할 수 있는 이의제기 절차를 법에 규정하는 것도 검토해볼 필요가 있다. 그리고 관계행정기관의 장과 협의기관의 장 사이의 협약내용에 대한 견해대립이 있을 경우 이를 객관적인 입장에서 조정할 수 있는 조정기구의 설치방안도 검토해 볼 수 있다.

제 4 장 사전환경성검토제도와 전략환경평가와의 관계

제 1 절 전략환경평가의 논의배경

1. 전략환경평가의 개념

오늘날은 의사결정(decision-making)의 보다 상위 단계인 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program)의 3P 단계에서부터 환경영향을 고려하는 전략적 접근의 필요성이 요구되고 있는바, 이러한 3P가 환경에 미칠 수 있는 중요한 영향들을 사전에 평가하는 과정을 『전략환경평가(Strategic Environmental Assessment : SEA)』라 한다.²³⁾ 이러한 전략환경평가의 궁극적 목적은 환경을 보전하고 지속가능성을 증진시키는데 조력하는 것이다. 물론 환경을 보전하고 지속가능성을 증진시키기 위한 방법은 다양하지만, 전략환경평가는 의사결정과정에서 환경적인 이슈들을 통합하는데 도움을 줌으로서 환경보전과 지속가능성의 증진이라는 목적달성에 기여한다.²⁴⁾

전략적 의사결정단계(3P)는 추상적인 『정책(Policy)』단계에서부터 좀더 구체적인 내용을 담게되는 『계획(Plan)』과 『프로그램(Program)』의 단계를 지나, 사업(Project)의 실시예에 이르기까지의 의사결정과정을 통하여 언제, 어디서, 어떻게 사업과 여러 활동을 행하는가를 결정해 가는 과정을 의미한다.²⁵⁾

『정책』·『계획』·『프로그램』은 추상적인 개념이고, 나라마다 또는 이용방법에 따라 그 범위가 다르므로 엄밀한 정의는 어렵지만, SEA에 관한 외국의 여러 제도와 문헌에서는 특히 정책·계획·프로그램의 차이에

23) R. Therivel and M.K., Partidario, The Practice of SEA, 1996, p. 6.

24) Riki Therivel, Strategic Environmental Assessment in Action, Earthscan, 2004, p7.

25) 環境影響評價研究會, わかりやすい 戦略的環境影響評價, 中央法規, 2000, 4면. ‘전략적’이란 용어는 영어의 ‘Strategic’을 번역한 것이지만, 이것은 특별히 전쟁과는 관련이 없고, 사업실시단계와 비교하여 보다 거시적인 차원에서 폭넓은 검토를 행하는 『정책, 계획, 프로그램(3P)』의 단계를 Strategic의 단계라고 부르고 있다.

대해서 어느 정도 구별하는 것이 전제되고 있다.²⁶⁾

전략환경평가(SEA)는 사업단계의 환경영향평가 원칙의 대부분이 적용된다. 양자는 정책과 계획 등의 성숙도를 높여 가는 과정에 있어서 충분한 환경정보를 토대로 적절하게 환경보전상의 배려를 행하고, 그 결과를 당해 의사결정에 반영시키기 위한 절차라는 점에서 공통점을 갖는다.

2. 전략환경평가의 국제적 동향

전략환경평가에 대한 다른 나라의 동향을 살펴보면, 미국은 1969년에 제정된 국가환경정책법(NEPA)에서 세계 최초로 환경영향평가를 제도화하였는바, 여기에서는 정책·계획·프로그램을 포함한 모든 연방정부의 결정에 대하여 사전에 환경영향평가를 시행하도록 하고 있다. 사업의 실시단계에서의 환경영향평가 외에 자원개발이나 수자원개발 등의 프로그램에 대한 환경영향평가가 행해지고 있다.

그 외 선진국에서는 사업실시단계에서의 환경영향평가가 주류를 이루었던 시기 이후, 1990년 전후부터 전략환경평가의 도입이 급속하게 진행되고 있다. 네덜란드는 1987년 사업계획과 병행하여 일부의 계획·프로그램에 대한 환경영향평가를 도입하였고, 캐나다는 1990년 연방정부기관이 정책과 계획을 각의에서 제안한 경우에는, 그 환경영향을 평가했던 문서를 첨부하는 것을 의무로 하고 있다. EU의 경우는 1996년에 제안되었던 『일정한 계획 및 프로그램의 환경에 미치는 영향의 평가에 관한 유럽의회 및 유럽이사회의 지령』이 2000년 3월 유럽이사회에서 채택되고, 2001년 6월 유럽의회의 심의를 거쳐 통과되었다.²⁷⁾ 그리고 EU 각국에서 전략환경평가의 법제화가 진행되어 2004년 7월에 시행되었다.

일본의 경우는 중앙정부차원에서는 유일하게 항만계획에 대해서 환경영향평가법에 의해 계획단계에서의 환경배려가 제도화되어 있지만 주민참여의 규정이 불충분하다. 일본에서의 전략환경평가는 환경영향평가제도의

26) United Nations Economic Commission for Europe, Application of Environmental Impact Assessment Principles to Policies, Plans and Programmes, New York, U.N., 1992.

27) 環境影響評價研究會, 위의 책, 8면

도입에서와 마찬가지로 중앙정부보다 지방자치단체 차원에서의 제도 도입이 앞서 이루어지고 있다.²⁸⁾

3. 우리나라에서의 전략환경평가에 대한 논의배경

우리나라의 경우 오래 전부터 세계적인 환경영향평가의 패러다임이 변화하고 있다는 점을 강조하면서 전략환경평가의 도입을 주장하는 견해가 있었다. 즉, 국제적으로 1990년대 초반 이후부터는 사업단계에서의 환경영향평가의 한계성을 극복하기 위해 의사결정 초기단계인 정책·계획·프로그램 수준에서부터 환경영향평가가 실시되어야 하는 당위성이 부각되고 있다고 하면서, 이러한 세계적 흐름에 맞추어 우리도 전략환경평가를 도입해야 한다는 주장이 있었다.²⁹⁾

구체적으로는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 문제점 및 한계와 관련하여 전략환경평가의 도입논의가 이루어졌다. 논의의 시작은 환경영향평가제도의 문제점에 대한 개선방안을 모색하는 과정에서 이루어졌다. 우리나라의 환경영향평가제도는 도입시의 의도와는 다르게 주로 사업단계에서 적용되고 있다는 점, 환경오염 저감에 주안점을 둔 제도로 변질되었다는 점에서 지속가능한 발전의 실현과 사전예방이라는 고유한 기능을 수행하지 못하고 있어 이에 대한 개선책이 요구되었고, 또한 환경영향평가제도를 사전환경성검토제도와 통합하여 운영하는 것이 바람직하다는 관점에서, 이에 대한 대안으로 전략환경평가의 도입이 주장되었다.

28) 原科幸彦, “일본의 전략적 환경영향평가의 동향”, 전략환경평가를 향한 새로운 움직임 (2004년 한일환경영향평가학회 국제워크숍 자료집), 2004.11, 18-19면.

29) 2001년 5월에 개최된 국제환경영향평가학회(International Association for Impact Assessment, IAIA)의 회의에서는 환경영향평가가 EIA(Environmental Impact Assessment)를 시작으로 SIA(Social Impact Assessment), TIA(Technology Impact Assessment), SEA(Strategic Environmental Assessment), HIA(Health Impact Assessment), CIA(Cumulative Impact Assessment)의 과정을 거쳐 발전되어 왔으며 앞으로는 지속성의 실현을 위한 환경영향평가(ESA : EA for Sustainability)로 발전될 것임을 시사하였고, EU는 2001년 6월 계획과 프로그램을 환경영향평가 대상으로 하는 전략영향평가 지침(Directive)을 회원국에 통보함으로써 2004년 7월부터 각국이 공식적으로 제도화하여 실시하기로 한 것 등을 볼 때, 이러한 일련의 움직임은 전략환경평가의 도입에 대한 국제적 관심이 높아지고 있음을 시사하는 것이라고 한다(한상욱, “전략적 환경평가의 미래와 현재”, 2003년 한국환경정책학회 학술대회 자료집, 2003.2, 23면).

한편, 현재는 사전환경성검토제도의 중요성이 점차 부각되면서 이와 관련하여 전략환경평가의 논의가 전개되고 있다. 이는 오늘날 사전환경성검토제도가 가지고 있는 사전예방적 정책수단으로서 의미가 재조명되고 있고, 동제도의 문제점 및 한계의 극복은 국가의 중요한 환경정책적 과제가 되었기 때문이다. 또한 사전환경성검토제도가 지니고 있는 본래의 기능이 전략환경평가와 유사하다는 점에 기인한다.

현행 사전환경성검토제도는 계획초기단계에서 환경에 미치는 영향을 고려토록 하는 사전예방적 정책수단으로서 전략적환경평가제도의 한 유형이라 볼 수 있으나, 외국의 전략환경평가같은 수준의 사전예방적 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있으며, 단지 당해 계획수립 과정에서 거쳐야 하는 하나의 행정적인 절차 정도로 인식되어 왔다.³⁰⁾ 그리고 사전환경성검토제도는 지역주민 등의 실질적인 참여가 이루어지지 못한 상태에서 행정기관간에 사업의 적정성, 입지의 타당성 등을 주로 검토하고 있어, 외국의 전략환경평가처럼 거시적이면서 세부적인 검토가 이루어지지 못하고 있다는 지적이 있었다. 이러한 점들 때문에 사전환경성검토를 전략환경평가와 유사한 체계로 보완하거나 대체하자는 주장이 제기되고 있다.

생각건대, 우리나라의 전략환경평가에 대한 현실적 논의는 사전환경성검토제도와 관련하여 논하는 것이 더 실질적인 시사점을 우리에게 줄 수 있다고 본다. 왜냐하면, 사전환경성검토제도가 가지고 있는 본래의 목적은 상위단계에 있는 행정계획에 대하여 사전에 환경성을 고려한다는 사전예방의 원칙을 실현하고 행정계획의 수립단계에서부터 의사결정을 지원하는 것이라는 점에서, 전략환경평가와 그 본래의 기능이 유사하다고 볼 수 있기 때문이다.

다만, 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도는 그 이념 및 취지를 같이하는 것으로, 동일한 틀 안에서 유기적으로 연결되어질 수 있는 제도이므로, 궁극적으로는 전략환경평가와 관련된 논의는 이 양자를 모두 포괄하는 형태가 되어야 할 것이다.

30) 종래 개발계획을 수립하는 행정기관은 사전환경성검토의 결과를 최종 승인단계에서 협의기관에 제출하기만 하면 된다는 사고방식을 가져왔으므로, 실질적으로 사전환경성검토제도는 의사결정을 지원하기 위한 협의제도라기 보다는 계획의 승인에 따른 요식절차로 이용되어왔다고 볼 수 있다.

제 2 절 전략환경평가와 사전환경성검토제도의 異同

1. 양자의 유사점

첫째, 전략환경평가와 사전환경성검토제도는 궁극적으로 개발과 환경보전의 조화를 도모하고 미리 환경성을 고려하도록 함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 구현한다는 동일한 기본이념을 추구한다는 점에서 같다. 전략환경평가제도는 정책·계획·프로그램에 대하여 환경적 영향을 사전에 검토하고 이를 토대로 환경적 측면을 고려한 정책이나 계획이 수립될 수 있도록 의견이나 대안을 제시하도록 하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전의 실현이 가능하도록 한다. 한편, 사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모하고자 한다.

둘째, 전략환경평가제도와 사전환경성검토제도가 국가의 환경정책수단으로 채택되는 경우에는 오늘날 환경정책의 중심으로 이동하고 있는 사전예방적 정책수단의 하나로 위치지어지고, 환경법의 기본원칙인 사전예방의 원칙을 구현하는 중요한 수단이 된다는 점에서도 같다.

셋째, 전략환경평가제도와나 사전환경성검토제도 모두 기존의 환경영향평가제도의 문제점을 보완하기 위한 대안으로 논의되거나 도입되었다는 점에서 같다. 종래 환경영향평가제도는 계획이 확정된 후 사업실시단계에서, 주로 오염의 저감방안을 검토하는 데 그치고 있어서 입지의 타당성 등 근본적인 친환경적인 개발의 유도에는 한계가 있다는 지적이 있어 왔는데, 양자는 이와 같은 환경영향평가제도의 미비점을 보완하기 위한 대안으로 논의가 시작된 것이다.

넷째, 전략환경평가제도와 사전환경성검토제도는 기본적인 절차, 방법 등에서 유사한 점을 지니고 있다.

2. 양자의 차이점

전략환경평가제도와 사전환경성검토제도는 아래와 같이 법적근거, 적용범위, 작성주체, 시행시기, 평가내용, 평가범위, 평가기관 등 세부적인 면에서 차이를 보인다.

< 전략환경평가와 사전환경성검토제도의 異同 >³¹⁾

구 분	전략환경평가	사전환경성검토제도
법적근거	상위법 또는 상위규정에서 명시 - 네덜란드 : 환경보호법 - 미국 : 국가환경정책법 - 캐나다 : 환경영향평가법 - 호주 : 환경보호법	환경정책기본법과 개별법
적용범위	운송, 에너지, 농업, 전력생산, 토지개발, 수자원개발, 폐기물관리, 교통, 통신, 자원관리, 재해관리, 도시, 산업분야 등의 정책·계획·프로그램에 대하여 스크리닝	행정계획 및 개발사업 - 환경정책기본법에 의한 행정계획 및 개발사업 - 개별법령에 의한 행정계획
작성주체	해당 정책·계획·프로그램을 수립하는 기관	해당 행정기관 또는 사업자
시행시기	정책·계획·프로그램의 수립과 동시	계획의 확정전, 사업의 승인전
평가내용	- 제안된 PPP의 목적과 필요성 - PPP에 대한 대안 - 평가의 범위 설정 - 다른 PPP와 환경요구들과의 관련성 - 이슈에 대한 스코핑 - 환경영향에 대한 기술 - 제안된 PPP와 대안의 환경영향 - 영향평가 - 제안된 저감방안 - 작성자 및 관련자의 명단	- 계획의 목적 및 내용 - 환경현황 및 관련계획의 검토 - 환경보전목표의 설정 - 대안의 탐색 및 설정(입지대안 등) - 환경영향요소 추출 - 항목별 환경성 검토 - 종합평가 및 결론
평가범위	거시적 검토와 세부적 검토	미시적 검토
평가기관	환경부 또는 환경기관	환경부, 지방환경관서

31) 송영일 외, 앞의 책, 28면. 표 3-1 인용

이와 같은 세부적인 차이점 이외에 양자는 누가 주체가 되어 주도적으로 제도를 운영해 가느냐라는 점에서 차이점을 보인다. 전략환경평가의 경우에는 행정계획을 입안하고 수립해 가는 과정에서 해당부처가 주체적으로 환경성을 고려한 전략환경평가를 실시하는 것이 이상적인 체계가 된다. 따라서 해당부처가 자체적으로 전략환경평가를 수행할 수 있는 조직적 체계의 구축이 중요한 문제가 된다. 반면, 사전환경성검토제도는 관계행정기관의 장과 협의기관의 장으로 이원화 되어있어 관계행정기관의 장이 사전환경성검토협의를 요청하면 협의기관인 환경관서의 장이 환경성을 고려한 검토를 하게 된다.

양자는 또한 주민 등 이해관계자에게 실질적인 참여를 보장하는지와 관련하여 차이점을 보인다. 우리나라의 현행 사전환경성검토제도에서는 실질적인 주민참여 절차가 보장되어 있지 않지만³²⁾, 전략환경평가에서는 주민 등 이해관계자의 참여는 중요한 핵심절차가 된다.

3. 소 결

일부견해는 전략환경평가와 관련된 국제적 흐름과 사전환경성검토제도와 구별되는 제도적 우수성을 강조하면서, 현행 사전환경성검토제도를 전략환경평가로 전환해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 견해는 양자의 차이점을 강조하면서 현행 사전환경성검토제도의 결함을 전략환경평가의 도입을 통해서 시정해야 한다는 입장이므로, 의견상 전략환경평가와 사전환경성검토제도는 서로 기능과 역할이 다른 제도라는 오해를 주기 쉽다.

그러나 전략환경평가와 사전환경성검토제도는 위에서와 같이 세부적인 차이점은 있지만, 기본적으로 양자는 같은 목적과 취지를 가지며 환경정책수단으로서의 기능과 역할 또한 유사하다고 본다. 다시말하면, 전략환경평가와 사전환경성검토제도는 본질적으로 유사한 제도라고 할 수 있다.

32) 입법예고된 환경정책기본법중개정법률안에서는 사전환경성검토서 작성시 관계전문가, 주민 등의 의견을 수렴하도록 하고, 의견수렴의 대상·방법·절차 등은 대통령령에서 정할 수 있도록 하고 있으나, 종래의 환경영향평가제도의 운영에서도 볼 수 있듯이 얼마나 실질적인 주민참여가 보장될지 의문이다.

제 3 절 전략환경평가제도의 도입과 관련된 문제점

1. 전략환경평가 도입에 관한 접근론의 문제

그 동안 사전환경성검토제도를 보완 또는 대체하는 방안으로 전략환경평가의 도입이 주장되고 있었는데, 전략환경평가가 지니는 대안으로서의 설득력과 관련분야에서의 뜨거운 관심에도 불구하고, 동제도가 현행 사전환경성검토제도의 개선에 얼마만큼 실질적인 기여를 했는가에 대하여는 의문을 갖게된다. 특히 법제적인 측면에서의 성과를 따져 볼 때는, 그 동안의 전략환경평가에 대한 다양한 논의들이 실질적인 입법화로 연결되지 못하고 있음을 본다.

이와 같은 전략환경평가에 대한 논의와 입법적 현실사이의 괴리현상은 아직 우리나라가 전략환경평가를 도입할 만한 여건을 갖추지 않은 못하고 있는 데에도 이유가 있지만, 한편으로는 우리나라의 법적 시스템, 현실적 상황 등을 고려하지 않은 채 외국에서의 논의를 그대로 도입하려고 했던 것에 기인한다고도 볼 수 있다.

물론 전략환경평가가 지니고 있는 정책적 함의는 잘 살려서 우리나라의 환경정책에 반영하여야 할 것이다. 그러나 전략환경평가라는 나무를 옮겨 심을 때에는 뿌리를 내릴 토양의 조건 등 여러 가지 사항들을 꼼꼼히 고려할 필요가 있다. 그리고 기존의 토양에 사전환경성검토제도라는 부실하고 허약한 나무가 있다면 뽑아버리기보다는 전략환경평가라는 나무처럼 튼튼한 나무가 되도록 더 많은 보살핌이 있어야 할 것이다.

이러한 관점에서 우리나라에서의 전략환경평가에 대한 논의는 완전한 '이식'이 아니라 '접목'이라는 형태를 지녀야 할 것이다. 즉, 사전환경성검토제도라는 주된 가지에 전략환경평가라는 가지를 접부치는 방식이 바람직하다고 본다. 위에서 살펴보았듯이 전략환경평가와 사전환경성검토제도는 본질적으로 유사한 제도라고 할 수 있으므로, 위와 같은 방식은 향후 사전환경성검토제도의 개선방안을 강구하는데 있어 보다 효율적인 논의를 가능하게 할 것이다.

2. 전략환경평가의 개념상 문제

전략환경평가의 개념에 대하여는 보통 정책, 계획, 프로그램에 대하여 환경적 영향을 사전에 검토하고 이를 토대로 환경적 측면을 고려한 정책이나 계획이 수립될 수 있도록 의견이나 대안을 제시하는 제도라고 설명되어 지는바, 여기서는 의사결정의 체계가 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program)이 단계적인 의사결정과정을 이루고 있다.

전략환경평가에 있어서의 이와 같은 3P는 일반적으로 다음과 같은 개념을 지니는 것으로 보고 있다. 정책(Policy)은 정부가 추구하거나 의도하고 있는 행동의 일반적인 방침 또는 제의된 개괄적인 지침으로서 의사결정의 진행을 안내하는 역할을 하게 되며 특수한 지역 안에서 정부의 전략목적들과 프로그램과 정책결정을 위한 기본틀이 된다. 계획(Plan)은 의도적, 전향적으로 정책을 구체화하고 이행하기 위한 우선순위, 선택사양 그리고 수단을 조정하는 전략이나 설계로서 정책을 구체화하는 수단이나 행위를 제시하게 된다. 이와 같은 것을 행하는 활동 또는 활동결과를 총칭하여 계획이라고 한다. 프로그램(Program)은 정책을 구체화하고 이행함에 있어 제안된 수단이나 행위들을 대외 또는 내부공약의 의제나 일정에 일관성 있게 포함시키는 것으로서 정책에 영향을 주는 관련된 활동들의 조합을 나타낸다.³³⁾

이와 같이 전략환경평가는 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program)의 3P의 구분을 전제로 하여 논해지고 있다고 할 수 있다. 그러나 실제에 있어서는 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program)이 서로 중복되어 있고 그 경계가 항상 뚜렷하지 않으며, 국가나 입안자에 따라 차이를 지니게 된다. 특히 프로그램(Program)과 관련하여서는 그 의미가 더욱 애매모호하여 우리나라의 어떠한 형태의 행위들이 여기에 해당하는지 분명하지 않다.

따라서 우리나라에서의 전략환경평가에 대한 논의에 있어서는 먼저 3P에 대한 분명한 개념이 설정되어야 하고, 구체적으로 우리나라의 어떠

33) 김임순 외, 최신환경영향평가, 동화기술, 2003, 239면.

한 행위들이 각각 3P에 해당하는지 설명되어질 필요가 있다. 그래야만 우리나라의 현실에 맞는 전략환경평가 도입에 관한 논의가 실질적으로 이루어질 수 있다고 본다.

한편, 입법단계에서 ‘법률’에 대한 환경성검토가 이루어 질 수 있다면, 환경과괴적인 ‘법률’에 의한 무분별한 개발행위들을 사전에 예방할 수 있기 때문에, 법률에 대한 환경성검토는 실제로 중요한 의미를 지닐 수 있다. 미국의 NEPA(National Environmental Policy Act)상의 환경영향평가제도에서는 법령에 대한 환경영향평가도 포함되어 있다고 평가할 수 있다. 즉, 미국 NEPA상의 환경영향평가의 시행근거가 되는 제102조 (2) (C)에서는 “인간환경의 질에 중대한 영향을 미치는 입법제안과 기타 중요한 연방의 행위에 관한 모든 건의서 또는 보고서에는···”라고 규정³⁴⁾하여 법률안뿐만 아니라 기타 중요한 연방행위에 대하여도 환경영향평가를 하도록 하고 있는바, 입법단계에서 이루어지는 환경성 검토는 환경법상의 사전예방의 원칙을 구현하는 주요 장치가 될 수 있다.

그러나 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program)의 3P를 전제로 하는 전략환경평가에 있어서는 ‘법률’에 대한 환경성 검토가 제외되는 결과가 된다.

3. 전제 개념의 불확실성에서 오는 문제

전략환경평가는 구체적인 사업과 비교해 볼 때 추상적인 정책, 계획, 프로그램을 대상으로 하기 때문에, 환경영향의 예측결과 등에서는 불확실성이 동반하게 된다. 따라서 이러한 불확실성을 제거하기 위해 스코핑과 복수안의 비교평가 등을 활용하고, 계획 등에 적합한 평가를 행하면 좋다고 한다.³⁵⁾

이처럼 전략환경평가의 대상이 지니고 있는 추상성은 전략환경평가의 효과를 매우 불확실하게 만든다. 정책이나 계획을 세울 때 그 전제가 되

34) “in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment···”

35) 環境影響評價研究會, わかりやすい 戰略的環境影響評價, 中央法規, 2000, 56면

는 경제적·사회적 여건 등은 장래에 언제든지 변할 수 있는 가변성을 지니고 있어, 정책이나 계획 등에는 예측결과의 불확실성이 내포되어 있다. 또한 해당 정책이나 계획의 결정으로 이를 수 있는 효과에 관해서도 상세한 분석이 어려운 경우가 많다. 이러한 불확실성은 활용할 수 있는 정보의 양과 범위가 매우 한정되어 있다는 측면에서도 기인한다고 볼 수 있다.

4. 현실적 여건상의 문제

지금까지 전략환경평가에 대한 논의는 주로 환경분야의 연구자나 관련 부서를 중심으로 전개되어온 경향이 있어서 현실적으로 일반인이나 다른 행정부서에서는 전략환경평가 도입에 대한 인식이 아직 성숙되어 있지 못한 실정이다.

또한, 전략환경평가를 실시하기 위해서는 이에 대한 구체적인 법규정이나 제도적 시스템이 구축되어 있어야 하나 아직 이에 대한 준비가 미흡한 실정이다. 그리고 전략환경평가를 효과적으로 실시하기 위해서는 해당부처의 특성에 맞는 전략환경평가의 시행방안이나 평가기법이 필요하지만 아직까지 검증된 시행방안이나 효과적인 평가기법의 축적이 이루어지지 않고 있다. 또한, 전략환경평가는 행정계획 등의 입안에서 수립과정까지 여러 단계의 복잡한 과정을 거쳐 행해지는 것이기 때문에, 전략환경평가의 도입을 위해서는 전문적 인력의 확보가 필수적이나 아직 전문적 인력이 많지 않다.

5. 현행 환경평가관련체계와의 조화 문제

외국에서 논의되고 있는 전략환경평가제도를 충분한 검토없이 도입하는 경우에는 현행 사전환경성검토제도의 체계를 일부 또는 전면적으로 수정을 해야하는 상황이 생긴다. 그리고 사전환경성검토제도 자체만의 수정뿐만 아니라, 사전환경성검토제도의 근거가 되는 환경정책기본법, 그리고 통합영향평가법상의 법적 체계도 변경이 불가피하다. 또한 환경영향평가제도 등 환경평가 관련 시스템들의 통합문제도 함께 제기된다.

따라서 전략환경평가의 도입이 그 동안 점진적으로 발전되면서 구축되어 온 사전환경성검토제도나 환경영향평가제도 등 현재의 환경평가체계를 무너뜨리지 않도록 이에 대한 체계적이고 세심한 검토가 필요하다.

제 4 절 전략환경평가의 대안으로서의 사전환경성 검토제도

전략환경평가는 보통 정책, 계획, 프로그램에 대하여 환경적 영향을 사전에 검토하고 이를 토대로 환경적 측면을 고려한 정책이나 계획이 수립될 수 있도록 의견이나 대안을 제시하는 제도라고 설명되어 지는바, 국제적으로도 이에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 우리나라의 경우에도 여러 선진국에서 주장되어온 전략환경평가의 내용을 토대로 하여 다양한 전략환경평가 방안들이 주장되고 있다.

그런데 만일 우리나라의 현실적인 여건을 다양하게 고려하여 전략환경평가의 내용을 재구성한 결과, 그 내용이 실질적으로 사전환경성검토제도에서 규율하는 내용과 유사하게 되는 경우에는, 사전환경성검토제도를 대신하여 전략환경평가를 도입해야 한다는 주장은 그 실익이 감소하게 된다. 왜냐하면 이때의 전략환경평가는 사전환경성검토제도의 또 다른 이름에 불과하기 때문이다.

따라서 외국에서 논의하고 있는 전략환경평가를 현실적으로 수행하기 위한 인적·기술적 기반이나 법적·제도적 토대가 충분히 확보되지 못한 상태라면, 차라리 현재 시행중인 사전환경성검토제도를 보완하고 강화하여 전략환경평가제도의 역할을 하도록 하는 것이 바람직하다고 본다.³⁶⁾ 전략환경평가와 사전환경성검토제도의 異同에서도 살펴보았듯이 양자의 기능은 유사하며 단지 세부적인 부분에서 차이를 보이고 있을 뿐이다. 따라서 그 동안 지속적으로 법과 제도의 보완을 통해 운영되어졌던 사전환경성검토제도를 효율적으로 활용을 하면서, 지금까지 제기되었던 문제점들을 개선해 나간다면 사전예방적 환경정책수단으로서 역할을 충분히 수행할 수 있으리라고 본다.

36) 송영일 외, 앞의 책, 43면.

제 5 장 사전환경성검토제도의 향후 법적과제

제 1 절 서 설

사전환경성검토제도의 법적 과제와 관련하여서는 동제도의 향후 법제화 방안, 사전환경성검토대상의 확대방안, 사전환경성검토‘협약’의 실효성 확보방안, 주민참여의 문제 등이 중요하게 다루어 질 수 있다.

먼저 사전환경성검토제도를 어떠한 형태로 법제화하여 발전시켜나갈 것인가에 대하여는 여러 견해가 있을 수 있겠지만 사견으로는 다음과 같은 순서로 법제화가 되는 것이 바람직하다고 본다. 우선 환경정책기본법을 중심으로 한 기존의 법체계를 유지하면서 현재의 문제점을 보완하고 제도의 내용을 강화해 나간다. 다만, 사전환경성검토제도에 관한 규율내용을 환경정책기본법에 담아두기에 부담스러워지는 단계가 되면 사전환경성검토에 관한 별개의 단행법을 제정할 수도 있다고 본다. 다음으로 사전환경성검토제도를 통합영향평가법에 통합하여 서로 연계되는 하나의 시스템으로 운영하는 것이다.

사전환경성검토대상의 확대와 관련하여서는, 개발관련부서들의 반대 등 현실적으로 많은 어려움이 있겠지만, 사전환경성검토제도가 사전예방적 정책수단으로서의 제구실을 다하기 위해서는 현재보다는 그 범위가 더 확대되어야 하고, 장기적으로는 주요정책 및 법령도 사전환경성검토대상에 포함시키는 바람직하다.

사전환경성검토‘협약’의 실효성 확보와 관련하여서는 협약내용을 준수하고자 하는 관계행정기관과 협의기관의 의지가 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 특히 승인권을 가지고 있는 관계행정기관의 장은 협약내용을 준수할 의무가 직무상, 법률상 있다고 해석을 해야할 것이다. 한편, 협약내용을 이행하지 않은 사업자에 대하여 협약내용을 이행하도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

사전환경성검토제도에 환경영향평가제도와 마찬가지로 합리적인 의사결정을 지원하는 도구로서의 성질을 부여한다면, 당연히 주민 등 이해관

계자들에게 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회가 부여되어야 할 것이다. 이렇게 함으로써 사전환경성검토제도는 환경영향평가제도와 하나의 틀속에서 유기적으로 작동되고, 나아가 합리적이고 민주적인 의사결정지원수단으로서의 역할을 할 수 있게 된다.

제 2 절 사전환경성검토제도의 향후 법제화 방향

1. 단기적 방안 : 현행 제도의 보완·강화

단기적으로는 환경정책기본법의 개정을 통하여 사전환경성검토제도의 내용을 보완·강화시키면서 제도의 틀을 정비해 나가는 것이 바람직하다. 기존의 법체계를 그대로 이용하기 때문에 추진이 용이하고, 그 동안 여러 차례의 개정을 통하여 사전예방적 정책수단의 틀을 어느 정도 갖추어 왔기 때문이다.

그러나 환경정책기본법은 근본적으로 법체계상 ‘기본법’이라는 한계점을 가지고 있다. 환경정책기본법은 환경법의 기본법으로서 헌법상의 환경권 규정의 이념에 따라 환경정책의 이념과 방향, 국가의 책무, 환경법의 기본원칙 등을 정하고 있다. 따라서 사전환경성검토제도에 대하여 자세하고 구체적인 내용까지 규율하는데는 어려움이 따른다. 그리고 법체계상 환경정책기본법에 규제법 내지 집행법의 역할을 부여하는 것은 바람직하지 않다. 또한, 환경영향평가와는 별개의 근거법으로 존재하게 되므로 상호 연계성이 떨어진다는 단점도 있다.³⁷⁾

37) 한편, 환경정책기본법의 ‘기본법’으로서의 성질을 고려하여 사전환경성검토에 관한 내용을 별도의 단행법률로 제정하여 규율하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 과거 환경영향평가제도의 경우에도 처음에는 환경정책기본법에 근거규정을 간략하게 두고 그 뒤 점차 규율내용이 복잡해지면서 환경영향평가법으로 분법화한 경우가 있었다. 이 경우에는 사전환경성검토협의의 근거를 명확히 할 수 있을 뿐만 아니라, 사전환경성검토의 대상, 협의시기, 사전환경성검토서의 작성방법, 대행에 관한 사항 등 세부규정을 실효성있게 마련할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 신법을 제정하는 것이므로 시간이 많이 소요될 수 있고, 이에 따르는 여러 가지 절차상의 어려움이 있다. 또한 환경평가관련법규가 환경정책기본법, 사전환경성검토에 관한 법률, 통합영향평가법 등으로 나뉘지게 되어 전체적인 효율성이 저해될 가능성이 있어 바람직한 방안은 아니라고 본다.

2. 장기적 방안 : 통합영향평가법으로의 일원화

사전환경성검토제도는 사전에 환경에 미치는 영향을 충분히 고려하도록 하여 환경친화적인 개발을 도모하는 사전예방적 환경정책수단이라는 점에서는 환경영향평가제도와 그 이념 및 취지를 같이 하고 있다. 따라서 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도는 동일한 제도의 틀 안에서 서로 유기적으로 연결되는 절차가 되며, 서로 연계되어 운용될 때 더 효율적인 결과를 낼 수 있다.

그러므로 장기적으로는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 동일한 법률에 통합하여 계획단계에서는 사전환경성검토가 행해지고 이 후 사업단계에서는 환경영향평가가 이루어지는 하나로 연결되는 효과적인 시스템을 만들 필요가 있다.

그러나 현행 통합영향평가법은 환경뿐만 아니라 교통·재해 등의 평가 절차도 규율하고 있으므로 법체계상 사전환경성검토절차와 이들 절차를 어떻게 조화시킬 것인가가 문제된다.³⁸⁾

제 3 절 사전환경성검토대상의 확대방안

현재 사전환경성검토의 대상은 우선 환경정책기본법 시행령 제7조 별표2의 1호에서 정하고 있는 15개의 행정계획³⁹⁾과 2호에서 정하고 있는 22개의 개발사업⁴⁰⁾이다. 그리고 당해 개별법령에서 환경성검토에 대한 사전협의를 하도록 규정하고 있는 경우로서 환경정책기본법 시행령에서 정하는 구비서류를 갖추어 협의요청을 하여야 하는 31개의 행정계획이 있다. 그리고 개별법령에서 환경성검토에 대한 사전협의를 하도록 하고

38) 예컨대, 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 동일한 법률에 통합하여 일원화 하는 경우, 만일 이것이 다른 재해·교통 등의 영향평가절차와 분리되는 결과를 가져 온다면 이는 통합영향평가법 제정취지에 반하게 된다.

39) 종래 환경에 중대한 영향을 미칠 수 있는 행정계획임에도 개별법에 사전에 환경부와 협의할 하도록 하는 근거규정이 없는 행정계획이다.

40) 자연환경보전지역, 개발제한구역, 생태계보전지역 등 보존용도지역에서의 비교적 소 규모에 해당하는 개발사업이다.

있는 행정계획이 있다.

이와 같이 사전환경성검토의 대상이 되는 행정계획과 개발사업의 범위가 협소하여 동제도가 사전예방적 정책수단으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있으므로, 환경에 부정적인 영향을 미치는 행정계획과 개발사업들을 전체적으로 재검토하여 이에 대한 협의근거를 환경정책기본법과 개별법에 마련해야 할 것이다.

이와 같은 시각에서 우선 행정계획 중 환경상 영향을 초래하는 계획이면서 현재 환경정책기본법이나 개별법에 의한 환경성검토를 거치지 않는 계획들을 사전환경성검토대상에 포함시켜야 할 것이다. 예컨대, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행규칙 제3조⁴¹⁾, 외국인투자촉진법 시행령 제25조⁴²⁾ 등은 환경정책기본법상의 사전환경성검토 관련규정의 적용을 받지 않는 개별법령상의 환경성 고려 조항으로서, 이들 조항은 당

41) 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행규칙 제3조 (개발제한구역관리계획의 환경성 검토)

“건설교통부장관은 법 제10조제9항의 규정에 의하여 개발제한구역관리계획의 수립에 관하여 필요한 사항을 정하는 때에는 그 시행에 따른 환경성 검토에 관한 사항을 이에 포함시켜야 한다”

42) 외국인투자촉진법 시행령 제25조 제3항

시·도지사는 법 제18조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 외국인투자지역을 지정하고자 하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함된 지정계획(외국인투자지역을 지방산업단지로 개발하는 경우에는 법 제18조제1항 후단의 규정에 의한 개발계획을 말한다. 이하 같다)을 수립하여 산업자원부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 이미 개발이 완료된 국가산업단지 및 지방산업단지의 일부 또는 전부를 외국인투자지역으로 지정하고자 하는 경우에는 제8호 내지 제12호의 사항을 생략할 수 있다.

1. 외국인투자지역의 명칭·위치 및 면적
2. 개발 또는 관리방법
3. 외국인투자지역에 입주할 외국인투자기업의 투자내역·고용규모 및 사업내용
4. 유치대상 외국인투자의 실행가능성
5. 외국인투자지역 지정에 따른 비용과 기대효과
6. 재원조달계획
7. 외국인투자지역에 대한 주요시설의 지원 계획
8. 개발사업의 시행자
9. 개발사업의 시행방법 및 시행기간
10. 토지이용계획 및 주요기반시설계획
11. 수용·사용할 토지·건축물 기타 물건이나 권리가 있는 경우에는 그 세목
12. 환경성 검토에 관련된 자료로서 산업자원부령이 정하는 자료
13. 기타 위원회가 정하는 사항

해부서에서 스스로 환경성을 고려하도록 되어 있다. 그러나 실제 이들 규정의 운영실태를 보면 대부분은 형식적인 ‘명목상의 환경성 고려 조항’에 불과한 경우가 많다. 그러므로 실질적인 환경성 고려라는 측면에서 이들 조항을 사전환경성검토제도 또는 환경영향평가제도와 연결시킬 필요가 있다.

한편, 하위계획뿐만 아니라 상위계획도 사전환경성검토의 대상에 포함될 수 있도록 해야한다. 일반적으로 행정계획은 상위계획에서부터 하위계획으로 이어지는 구조로 되어 있는바, 현재는 주로 상위계획이 제외된 하위계획만을 사전환경성검토의 대상으로 하는 경우가 많다. 그 결과 사전환경성검토제도의 실효성을 저하되고 있다. 따라서 상위계획과 하위계획이 밀접하게 연계되어 있는 경우에는 모두 사전환경성검토대상에 포함시켜야 한다.

장기적으로는 주요정책 및 법령(법률, 법규명령 등)도 사전환경성검토대상에 포함시키는 방안도 강구할 필요가 있다. 현실에 있어서는 환경과피가 법률에서부터 시작되는 경우가 종종 있다. 예컨대, 난개발을 불러왔던 많은 개발관련법률들이 환경성 고려가 배제된 채 정치적 논리와 개발논리에 좌우되어 제정되는 경우가 있었다. 만일 법률에 대해서도 사전환경성검토가 가능해진다면, 입법과정에서 환경성을 고려하지 않은 법률들을 일정부분 걸러낼 수가 있어 ‘법률’에 의한 환경과피를 막을 수 있을 것이다.

제 4 절 사전환경성검토 협의내용의 실효성 확보방안

협의내용을 미이행한 사업자에 대해서는 그 동안 마땅한 처벌규정이 없어 협의내용에 대한 이행방안이 적절하지 못하다는 지적이 있어왔다. 따라서 협의의 실효성을 확보한다는 차원에서 협의내용 미이행 등에 대한 벌칙조항을 두는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

이와 함께 협의내용 미이행 사업자에 대하여 행정청이 지속적으로 행정지도를 해나가는 한편, 협의내용 미이행 사업자에 대한 명단공표 등의 행정상 의무이행수단을 강구해 볼 필요가 있다.

제 5 절 주민참여의 실질화

사전환경성검토협의 과정에서 유관기관은 물론, 해당지역의 주민이나 민간환경단체들의 의견을 폭 넓게 수렴함으로써 동 제도가 제도운영주체의 일방적 의사결정수단으로 이용되어 신뢰성을 잃지 않도록 할 필요가 있다.⁴³⁾ 행정계획이나 개발계획에 대한 사전환경성검토 단계에서 지역 주민 등 이해관계자들과 마찰이나 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 사전환경성검토협의 과정에서도 공공의 참여가 적절하게 보장될 수 있도록 하여환경문제에 대한 지역주민의 이해관계를 사전에 조정할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 환경정책기본법 개정법률안이 의견수렴과 관련하여, 관계행정기관의 장이 행정계획에 대한 검토서를 작성함에 있어서 관계전문가, 환경·시민단체, 주민 등으로부터 의견을 들어야 하며 제시된 의견이 환경측면에서 타당하다고 인정되는 때에는 이를 당해 행정계획에 반영하여야 한다고 규정하고 있는 것은 바람직한 일이다. 그러나 환경영향평가절차에 있어서의 의견수렴에서도 볼 수 있듯이 얼마만큼 실질적인 의견수렴절차가 될지는 의문이다.

사전환경성검토제도에 도입되는 주민의견수렴제도는 사업계획의 확정 전에 주민의견을 반영하여 그 결과를 환경영향평가이전에 반영하도록 하며, 이를 통하여 합리적인 의사결정을 위한 정보의 교류가 이루어질 수 있는 실질적 장치가 되도록 해야 할 것이다. 그렇게 되면 이후에 이루어지는 환경영향평가제도하의 주민의견수렴절차는 대폭 간소화될 수 있어 생산적이고 효율적인 환경평가체계를 구성할 수 있게 된다.

제 6 절 기타 사전환경성검토제도와 관련된 문제와 개선방안

현행 사전환경성검토제도에 대하여는 여러 가지 문제점이 지적되고 있는바, 앞으로 다음과 같은 노력이 필요하다.

43) 박결호, “사전환경성검토와 환경영향평가제도의 운영방안”, 친환경적 국토관리방안 모색을 위한 대토론회(2000. 8. 31), 53면.

첫째, 환경영향평가제도와 사전환경성검토협의제도가 연계되어 운용될 필요가 있다. 미국의 경우는 대상의 선정 단계에서부터 최종 평가까지 하나의 법체계 내에서 단계별로 평가가 이루어지고 있음에 비해 우리나라의 경우는 계획단계와 사업단계의 규율이 각기 독립된 별개의 법체계에 의해 이루어짐으로 인해 정책적 효율성이 떨어지고 있다. 또한 사전환경성검토협의가 제대로 이루어진 경우에는 사업계획의 확정 후 행해지는 환경영향평가 협의절차나 내용을 간소화하거나 또는 생략할 수 있도록 하고, 사전환경성검토와 환경영향평가가 단계적으로 이루어지는 개발사업에 대하여는 사전환경성검토를 담당한 위원이 환경영향평가서를 검토하도록 하며, 사전환경성검토단계에서 제시된 의견이나 조건들은 환경영향평가시에 반영하도록 하고 그 이행 상황을 점검함으로써 두 제도가 상호 유기적 관계에서 운용되도록 유도하여야 한다.⁴⁴⁾

둘째, 사전환경성검토제도가 업무 담당자의 자의적 관점에 따라 불합리하게 운영되지 않도록 검토기준 및 방법 등을 체계적이고 상세하게 수록한 지침을 마련하여 활용하도록 하고, 대상이 되는 행정계획이나 개발사업을 수립하고 시행하게 될 유관기관 담당자들에게도 환경부가 주관하는 교육이나 관계기관의 직무교육 기회를 통하여 동 제도운영의 객관성, 중립성, 전문성 등을 제고시켜 나갈 필요가 있다.

셋째, 현재 사전환경성검토협의 건수가 지속적으로 증가하고 있는바, 전담조직의 보강 및 소요예산의 확보 등 사전환경성검토협의를 위한 지원·운영체계의 개선을 통하여 사전환경성검토 업무가 내실있게 운영되도록 하여야 한다.

넷째, 과학적인 검토기준을 정립하기 위하여 전국적인 환경현황 및 오염현황에 대한 정밀조사 자료가 확보되어야 하고, 이를 체계적으로 전산화하여 국토환경관리를 위한 다양한 정보를 제공하고 일정한 절차를 통해 환경정보를 공개하여 이용 가능하게 하는 등 환경정보망이 구축되어야 한다.

44) 광결호, 위의 논문, 51면.

제6장 결론

사전환경성검토제도는 환경영향평가제도의 미비점을 보완하기 위하여 도입된 것으로, 이는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모하고자 하는 것으로 그 역할이 기대되어 왔다.

그러나 동제도는 법적 측면에서 그리고 운영상의 측면에서 일정한 한계를 지니고 있었다. 예컨대, 사전환경성검토 대상이 되는 행정계획의 범위 협소, 사전환경성검토 기준의 미흡, 사전환경성검토와 환경영향평가의 중복, 협의체계와 협의절차의 일관성 결여, 협의내용의 이행방안 미흡, 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계성 부족 등의 문제가 내포되어 있었다. 따라서 동제도가 실효성있는 미래지향적 환경정책수단이 될 수 있도록 실질적인 개선방안들이 제시되어야 할 시점이다.

이러한 노력의 하나로 올해 환경정책기본법 개정법률안이 입법예고된 바 있다. 개정법률안에서는 사전환경성검토 대상의 범위와 협의시기를 조정하고, 사전환경성검토서 작성시 관계전문가, 주민 등의 의견을 수렴하도록 하며, 사전환경성검토 협의를 실시한 경우에는 환경영향평가지사 사전환경성검토서의 작성 및 조사내용을 인용할 수 있도록 하고, 의견수렴 내용을 대체할 수 있다고 판단되는 경우 환경영향평가지서 이를 생략할 수 있도록 규정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하였다. 사전환경성검토제도의 기능과 역할, 그리고 환경영향평가제도와 의 관계를 고려해 볼 때, 이와 같은 개정작업은 지속적으로 이루어지리라 본다. 즉, 사전환경성검토제도는 앞으로 계속 진화되어 갈 것이며, 법제도 또한 지속적으로 개선되고 보완되어 갈 것이다. 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 사전환경성검토제도를 환경적으로 건전하고 지속가능한 정책수단으로 정착시키고자 하는 운영주체들의 의지와 노력이라고 하겠다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 김동희, 행정법, 박영사, 2004.
- 김임순 외, 최신환경영향평가, 동화기술, 2003.
- 박균성, 행정법총론, 박영사, 2004.
- 박균성 · 함태성, 환경법, 박영사, 2004.
- 박윤흔, (최신)행정법강의, 박영사, 2004.
- 성현찬, 외국의 전략환경영향평가 제도에 관한 연구, 경기개발연구원, 1995.
- 송영일 외, 사전환경성검토제도의 개선방안, 한국환경정책평가연구원, 2002.
- 전재경, 영향평가제도의 통합, 서울, 한국법제연구원, 1998.
- 홍정선, 행정법원론, 박영사, 2004.
- 홍준형, 환경법, 박영사, 2001.
- 환경부, 한국환경정책·평가연구원, 환경정책기본법 발전방향 정립을 위한 토론회, 과천, 환경부, 1999.
- 환경부, 전략환경평가 기법개발 및 중점평가 도입방안에 관한 연구, 환경부, 2000.
- 환경부, 사전환경성검토 업무편람, 2004.
- 환경부, 환경백서, 2004.

2. 논 문

- 곽결호, “사전환경성검토와 환경영향평가제도의 운영방안”, 친환경적 국토관리방안 모색을 위한 대토론회(2000. 8. 31).
- 김용섭, “다른 행정청의 협력을 결한 행정행위의 효력 (上)”, 판례월보 316('97.1).
- _____, “다른 행정청의 협력을 결한 행정행위의 효력 (下)”, 판례월보 317('97.2).
- 송영일, “전략환경평가 도입을 통한 사전환경성검토 제도의 실효성 확보방안”, 사전협의제도의 합리적 운영방안모색(한국환경기술인회 2000년 추계세미나), 2000. 9. 29.
- 이상돈, “사전환경성검토제도와 환경영향평가의 역할 및 연계”, 환경영향평가제도 개선을 위한 세미나, 환경부·한국환경정책평가연구원 주최(2000. 4. 7).
- 전재경, “현행 환경영향평가법의 실태와 문제점 및 개선 방안”, 환경과 생명 24 (2000.5).
- 전재경, “환경영향평가의 사회적 기능과 활용방안”, 환경영향평가제도의 발전적인 방향제시를 위한 토론회(1999. 11. 23).
- 최상기, “통합영향평가발전방향”, 환경영향평가제도 개선을 위한 세미나, 환경부·한국환경정책평가연구원 주최(2000. 4. 7).
- 한귀현, “유럽연합의 계획환경영향평가지침”, 공법학연구 제4권 제1호 (2002.11).
- 한상욱, “전략적 환경평가의 미래와 현재”, 2003년 한국환경정책학회 학술대회 자료집, 2003.

原科幸彦, “일본의 전략적 환경영향평가의 동향”, 전략환경평가를 향한 새로운 움직임(2004년 한일환경영향평가학회 국제워크숍 자료집), 2004.

II. 외국문헌

1. 구미문헌

Alan Gilpin, Environmental Impact Assessment (EIA): cutting edge for the twenty-first century, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 1995.

Bregman, Jacob I., Environmental Impact Statements, 2nd ed., Lewis Publishers, 1999.

Emmett B. Moore, The Environmental Impact Statement Process and Environmental Law, Battelle Press, 2000.

Hubert Heinelt, European Union Environment Policy and New Forms of Governance : a study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in three member states, Aldershot, Ashgate, 2001.

R. Therivel and M.K., Partidario, The Practice of SEA, 1996.

Richard K. Morgan, Environmental Impact Assessment : a methodological perspective, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1999.

참 고 문 헌

Riki Therivel, Strategic Environmental Assessment in Action, Earthscan, 2004.

2. 일본문헌

高橋滋, “環境影響評價法の検討 : 行政法的見地から”,
ジュリスト, 1997. 7(No. 1115)

淡路剛久, “環境影響評價法の法的評價”,
ジュリスト, 1997. 7(No. 1115)

畠山武道, 井口博, 環境影響評價法實務 : 環境アセスメントの総合的研究,
東京, 信山社, 2000.

浅野直人, 環境影響評價の制度と法 : 環境管理システムの構築のために,
信山社, 1998.

環境影響評價研究會, わかりやすい 戦略的環境影響評價, 中央法規, 2000.