

事前豫防原則의 履行을 위한 國土環境法制에 관한 研究

金 海 龍*

차 례

I. 序 言

II. 國土계획에 있어서 환경보호를 위한 고려

1. 환경법상의 事前豫防原則(Vorsorgeprinzip)
2. 환경리스크에 대한 법적 대응
3. 행정작용에 있어서 환경보호를 위한 사전예방원칙의 구현

III. 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도

1. 사전환경성검토제도의 도입과 발전
2. 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도

IV. 사전예방원칙의 國土계획법제에의 반영

1. 國土計劃體系 개관
2. 國土기본법상의 사전환경성검토조항
3. 國土의계획및이용에관한법률상의 사전환경성검토조항

V. 현행 법제에 대한 평가

1. 일반적 평가
2. 문제점과 개선방안

* 韓國外國語大學校 法科大學 教授

I. 序 言

흔히 국토계획은 국토 및 지역의 개발을 위한 계획으로 인식되고 있다. 또한 중앙정부의 업무배분과 관련하여 국토계획을 주관하는 부서는 개발을 위주로 하는 건설관련 행정기관의 소관사항이 되어 있고, 환경 보호를 위한 업무는 환경관련 행정기관부의 소관사항으로 구분되어 있는 점에 비추어 흔히 국토계획은 그 적극적 개발을 전제로 하는 업무로, 그리고 환경보호 업무는 환경을 보전하기 위해 개발을 억제하는 업무로 인식되고 있다.

그러나 국토의 개발과 환경보호의 업무는 사실상 분리하여 다룰 수 없는 관계에 있다. 개발과 보전은 개념적으로는 차이가 나는 것이지만, 사회공동체의 생활과 관련해서 보면 동시에 해결해야 할 과제가 아닐 수 없다. 이 양자를 조화시킬 수 있는 대안으로 리우환경회의에서 지속가능개발(sustainable Development)이 주창되었다고 할 것이다.¹⁾ 인간의 공동체 생활은 끈임 없는 개발의 역사였다고 할 수 있으나, 그것이 한정된 지구자원을 이용하는 것인 한에서는 지구환경을 회복 불가능의 상태로 파괴시키는 결과를 초래하는 것이 아니라 지구환경의 회복과 치유가 가능한 개발을 실현하는 데에 주안점이 두어져야 할 것이라는 점²⁾은 다언을 요하지 아니한다.

이와 같은 점에 비추어 국토계획을 수립함에 있어서 개발계획의 실현에 따르는 환경리스크를 예측하고, 이를 사전에 회피하거나 예방하는 적극적인 노력이 요구된다.³⁾ 물론 국토계획의 수립에 있어서 고려해야할 요소는 다양하다. 개발을 통해 얻을 수 있는 공익과 개발로

1) 1992년 환경과 개발에 관한 리오선언(The Rio Declaration on Environment and Development).

2) 허성욱, 지속가능발전의 법경제학적 고찰, 환경법연구 제27권 제4호, 2005, 12, 39면.

3) 개발사업에 있어서 그로 인한 환경적 리스크의 사전예방(Risikovorsorge)의 의의에 관해서는 F. Ossenbuehl, Vorsorge als Rechtsprinzip in Gesundheits- Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, S. 161 ff.

인해 상실할 이익, 그리고 개발을 통해 얻을 수 있는 私益과 그로 인해 상실한 私益들의 比較衡量이 요구된다는 점은 행정계획재량이론에 비추어 자명하다. 개발을 통해 얻을 수 있는 공익과 그와 같은 개발로 인해 상실할 환경의 이익, 그리고 개발을 통해 상실될 수 있는 개인의 재산상의 손실 등에 대한 고려가 그 요체일 것이다.

II. 국토계획에 있어서 환경보호를 위한 고려

국토계획은 본질적으로 국토자원의 개발 내지 보전을 위한 구체적인 집행행위(개발행위나 보전행위)를 향후 일정한 방향으로 유도하기 위한 계획적 작용이다. 이러한 점에서 국토계획은 사후에 있을 국토개발행위의 목표를 제시하는 계획으로서의 의의를 지닌다. 국토의 개발과 보전을 위한 이와 같은 目標計劃(Zielplan)을 수립함에 있어서 환경적 고려요소를 미리 검토하는 것은 환경보호를 위한 事前豫防原則을 구현하는 중요한 수단임은 말할 나위가 없다.

1. 환경법상의 事前豫防原則(Vorsorgeprinzip)

환경보호를 위한 사전예방원칙은 일반적으로 ‘인간의 활동으로 인해 발생될 환경피해(Immission) 내지 환경리스크를 사전에 인식하고 그것을 방지하거나 완화시킬 대책을 강구하여야 한다는 원칙’이라고 정의할 수 있다.⁴⁾ 이는 환경행정상 요구되는 危害豫防을 위한 未來豫測의 주된 요소이다.⁵⁾ 이는 소위 환경리스크에 대한 事前 認識과 그에 대한 방지수단을 마련하는 것을 요체로 한다. 환경침해가 유발될 경우에 그로 인한 피해는 치유 불가능한 경우가 많을 뿐만 아니라 그

4) B. Bender/R.Sparwasser, Umweltrecht, Grundzuege des oeffentlichen Umweltschutzrechts, 1990, S. 16.

5) E. Rehbinder, Vorsorgeprinzip im Umweltrecht und praeventive Umweltpolitik, 1987, S. 1 ff.

피해의 구제가 가능하다고 해도 막대한 비용과 시간을 요한다는 점에
서, 환경리스크를 사전에 예상하거나 인식하고, 그로 인한 피해의 발
생을 사전에 방지하는 것이야말로 환경보호를 위한 노력에 있어 가
장 중요한 요소라고 할 것이다.

그러나 환경리스크에 대한 豫測은 쉬운 일이 아니다. 그것은 환경오
염원의 존재를 인식하고 오염결과에 대한 因果關係를 파악하고 환경
오염의 정도를 인식하는데 있어 수반되는 어려움이다. 이는 환경오염
원에 대한 자연과학적 인식의 한계, 복합적이고 잠재적인 환경오염경
로 그리고 환경오염결과의 장기적 잠복성 등 환경오염문제의 특징적
요소로부터 나오는 어려움이다. 또한 환경리스크를 예측하는데 있어
서의 어려움은 환경책임(Umwelthaftung)의 범위를 정하는데 있어서도
적지 아니한 문제점을 수반한다.⁶⁾ 환경오염원과 환경피해간의 인과관
계 증명의 어려움과 복합적 요인에 의한 환경침해에 있어서의 환경책
임의 배분의 난점은 오늘날 무과실책임 내지 사회적 위험책임이론의
배경이 되기도 한다. 이러한 점에서 환경피해유발요인을 사전에 예상
하고, 불가측의 환경피해를 예방할 수 있는 수단을 모색하는 일은 무
엇보다도 중요한 일이라 할 것이다.

2. 환경리스크에 대한 법적 대응

환경리스크의 존재 여부에 대한 인식은 자연과학적 지식을 토대로
하는 것이다. 그러므로 환경리스크의 존재 여부에 관한 예측에 있어
서는 고도의 학문적, 기술적 수준의 판단이 요구되는데, 그 판단의 주
체는 어디까지나 자연과학자의 몫이다. 그러나 이와 같은 자연과학적
판단문제에 관한 법적 대응은 어떻게 하여야 할 것인가 하는 점은 법
학과 관련된 문제라고 할 것이다.

6) 환경리스크의 예측과 환경위험책임문제에 관해서는 P. Henseler, Grundfragen einer Umweltgefahrhaftung, UTR. Bd. 5, q988, S. 205 ff.

이에 관한 법적 대응은 다음과 같은 몇 가지 영역으로 구분될 수 있다.

첫째, 환경리스크에 대비하는 立法이다. 환경관련법의 입법은 환경리스크에 대비하기 위한 국가의 의무와 사회구성원의 행동규범을 제시하는 것으로서, 이는 환경리스크에 대한 국가의 대응에 있어 가장 적극적인 수단이라 할 것이다. 그러나 환경리스크에 대비하는 입법의 수단은 법적 규율에 있어 일반적으로 존재하는 한계가 있다. 즉 입법 단계에서 특정한 환경리스크의 존재여부가 예측되기 어렵고, 또한 그것에 대처할 수 있는 수단을 미리 정하기 어려운 한계점이 그것이다.

이와 같은 입법적 한계를 다소간 완화하기 위하여 상위 법규범은 現狀에 대한 대응성이 보다 큰 하위 규범에 환경리스크에 대응할 요건 및 수단을 규율하도록 위임하는 경우가 적지 아니하다.

둘째, 환경리스크에 대비하는 행정작용이다. 환경리스크에 대응하는 행정작용은 행정계획 내지 행정시책으로 제시되는 정책형성적 작용과 환경리스크 방지를 위한 개별적 조치나 수단으로 구분될 수 있을 것이다.

환경보호를 위한 계획 내지 정책의 형성은 그 본질상 환경보호의 사전예방적 수단으로서 중요한 의미를 지닌다는 점은 전술하였다. 환경계획 내지 환경보호정책을 수립하는 데에 있어서 요구되는 환경리스크에 대한 인식은 그에 대한 미래예측(Prognose)에 근거할 수밖에 없다. 즉 환경보호를 위한 계획이나 정책은 그 본질상 현재의 현황에 관한 정확한 진단(Diagnose)이 요구되는 특정 조치나 시책을 강구하는 것에 비하여 더욱 장기적이고 개연적인 미래예측이 요구된다. 이는 곧 환경행정에 있어서 事前配慮의 요체이다.⁷⁾

환경리스크에 대한 예방 내지 대처수단은 종래 경찰법에서 요구되어왔던 위험(Gefahr)의 예측과 방지 수준을 넘어서 구체적 위험이 파

7) R. Breuer, Umweltschutzrecht, in: E. Schmidt-Assmann(Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10 Aufl. 1995, S. 441.

약될 수 있는 수준 보다 더 낮은 단계의 위험추정(gefahrenunabhaengige Vorsorge) 내지 잠재적, 개연적 위험의 존재가능성에 대한 예측까지 요구하는 것이다. 즉 환경법상의 사전배려원칙은 구체적인 위험의 한계를 하회하는 수준까지 예측하여 그 위험을 방지하는 수준의 사전배려를 의미한다.⁸⁾

환경리스크에 대한 미래예측은 법적으로 어떤 의미를 가지는 것인가? 이는 바로 환경리스크의 존재에 관한 미래예측이 법적으로 어떻게 평가될 수 있는가에 관한 물음이다.

법적으로 우선 논의되어야 할 것은 환경리스크에 대한 예측이 적절하였는가 하는 점이다.

이는 환경리스크에 대한 미래예측이 당시의 지배적인 혹은 최신의 학문적 과학적 기술수준에 부합하는 것인가 하는 잣대로 평가할 수 있다. 어떤 행정계획에 있어서 행해진 환경리스크에 대한 예측이 계획시점에서의 최신의 학문적, 기술적 수준에 부합되지 아니한 것이라고 한다면, 그 예측은 법적으로 오류가 있다고 판단하게 되는 것이다.

환경리스크 예측에 대한 또 다른 평가 잣대는 그것이 충분한 자료와 정보를 수집한 바탕위에서 수행되었는가 하는 점이다. 만약 어떤 환경리스크에 대한 예측이나 판단이 불충분한 정보와 자료에 의해 도출되었다고 한다면 그것은 위법한 것으로 평가될 것이다. 이러한 점에서 환경리스크에 대한 사전배려는 안전확보의 관점에서 위험에 대비한 사전배려(Gefahrenvorsorge)와 환경자원의 관리와 보전을 위한 사전배려(Resourcenvorsorge)가 동시에 요구되고, 이는 국토자원의 이용과 그 이용에 따른 리스크에 대한 총체적 분석을 필요로 하는 것이다.⁹⁾

8) U. Dio Fabiob, Vorsorge, Risiko; Die Gefahrenabwehr unter dem Einfluss des Vorsorgeprinzips, Jura, 1996, S. 567.

환경리스크의 개념과 그 법적 대응에 관한 국내문헌으로는 한귀현, 환경리스크의 통제에 관한 법리, 환경법연구 제27권 제4호, 7면 이하 참조.

9) 한귀현, 독일환경법론, 한국법제연구원, 2002, 42면 이하.

환경리스크의 존재에 대한 직접적인 판단은 자연과학자의 일이라고 할 것이지만, 그와 같은 일에 대한 이와 같은 규범적인 판단은 법학의 몫이라고 해도 좋을 것이다.

이와 같이 보면 환경리스크에 대한 사전적 예측에 대한 법적 평가는 그 오류가 진정 존재하지 않아야 한다는데 있는 것이 아니라, 그 예측 시점에서 그와 같은 오류가 가능한 한 발생하지 않도록 하는 노력이 기울어졌는가 하는 규범적 판단에 그 의미가 두어진다고 할 것이다. 그러므로 사전배려원칙에 대한 법적 평가는 위험의 실재보다는 위험의 개연성 인식을 위한 사전적 배려 여부, 즉 위험을 예측할 충분한 사실관계의 인식이 존재하기 이전의 단계에 까지 위험의 존재여부에 대한 조사와 배려가 요구되는 것이다.

3. 행정작용에 있어서 환경보호를 위한 사전예방 원칙의 구현

(1) 헌법과 개별 법령에서의 구현

환경보호를 위한 사전예방원칙은 제도적으로 어느 단계에서 어떻게 구현되어야 할 것인가 하는 점이 중요한 문제이다. 또한 무엇보다도 이 원칙은 헌법 제35조의 환경권조항으로부터 도출된다고 할 것이다. 헌법상의 환경권조항은 국가의 환경보호의무도 포괄하고 있기 때문이다. 이와 같은 국가의 환경보호의무는 모든 행정기관의 업무수행에 준수되지 않으면 안된다. 이와 같은 환경권조항은 국가기관의 입장에서 보면 국가목적조항(Staatzielbestimmung) 내지 국가의무조항으로서의 의의도 함께 지닌다고 할 것이다.¹⁰⁾ 즉 행정기관들이 그 소관업무와 관련하여 환경보호를 위한 자체적 계획과 시책을 마련해야할 의무를 가진다는 것이다.¹¹⁾ 이와 같은 계획이나 정책들은 전국단위의 종합적

10) T. Wuertenberger, Umweltschutz und Grundrechtsdogmatik, in: D. Leipold(Hrsg.), Umweltschutz und Recht in Deutschland und Japan, 2000, 3 ff.

11) 헌법상 환경보호조항의 규정형태에 관한 논의로서 국내문헌은 고문현, 환경헌법

환경계획으로서 환경정책기본법 제12조에 의한 국가환경종합계획이나 동법 제23조에 의거한 영향권별 환경관리계획, 그리고 개별 오염원에 대한 대책을 위주로 하는 계획, 즉 특정한 환경침해요소(Emission)의 저감과 배제를 위한 계획, 예를 환경오염리스크가 큰 화석연료사용의 축소, 친환경에너지자원의 개발과 이용확대를 위한 시책이나 조치들을 강구하고, 생활폐기물의 발생을 억제하기 제도적 장치를 마련하거나, 상수도주변지역에서의 건축이나 영업활동을 규제하는 등에 관한 계획들이 존재한다.¹²⁾ 뿐만 아니라 불가피하게 발생하는 환경오염(Imission)에 대한 보호대책, 예를 들어서 항공기소음을 방지하기 위해 공항주변 지역의 가옥에 대한 방음창문의 설치대책이나 도로 주변의 방음벽 설치, 생활하수의 처리를 위한 하수종말처리시설의 설치 및 가동에 관한 계획 등도 있다.

이와 같은 독자적인 환경보호정책 수립 내지 계획의 수립에 관하여는 우리나라에서도 환경정책기본법에 그 수립에 관한 근거조항을 두고 있을 뿐만 아니라, 여타의 환경보호를 위한 개별법들, 예를 들어 대기환경보전법, 수질환경보전법, 그리고 토양오염방지법 등에 각 환경오염대책을 위한 계획수립의 의무를 규정하고 있다.¹³⁾

뿐만 아니라 각종의 환경보호를 위한 개별법과 개발 관련법들에서도 개별적인 행정조치, 예를 들어 개발행위의 허가, 건축허가, 수질오염물질의 배출허가, 자동차 형식승인 등에 있어서 환경보호를 위한 고려사항을 요건으로 규정하고 있다. 이와 같은 개별적인 행정결정에 있어서도 그러한 결정사항으로 인해 행해지는 개인의 활동으로 발생될 환경침해요소를 예측하고, 진단하여야 할 의무가 행정청에게 있다.

의 바람직한 규정형태, 환경법연구 제26권 제3호, 2004, 6면 이하 참조.

12) 홍준형, 환경법, 2002, 142면 이하.

13) 이러한 계획들은 부문별 환경계획이라 일컬어지는데, 그 예로는 자연환경보전법 제7조 및 제9조에 의거한 자연환경보전계획, 생태계보전지역 관리기본계획이나 폐기물관리법 제28조에 의한 국가폐기물관리종합계획 등이 그것이다.

(2) 환경영향평가제도

환경리스크의 사전 예측을 위한 제도로는 환경영향평가제도 역시 중요한 의미를 지닌다. 사전환경성검토제도는 소위 전략적 환경성평가제도로 명명되고 있는 점에서 국토개발계획 등을 구상하는 단계에서 미리 개략적인 환경영향을 검토하는 제도이고, 환경영향평가제도는 구체적인 사업계획이 구상되어 그 실시를 위한 단계에서 수행되는 것이라는 점에서 제도적 차이가 있는 것이지만, 양자는 공히 환경보호를 위한 사전 예방적 수단이라는 점에서 공통점을 가진다. 현행의 환경, 교통, 재해영향평가에 관한 법률은 환경영향평가의 대상과 절차에 관하여 규율하고 있다.¹⁴⁾ 이 환경영향평가제도는 특정한 시설물을 건설하고자 하는 경우에 사업시행자는 스스로 환경영향평가를 실시하여 이를 관할 행정청에 보고하고 환경행정관서(협의기관)는 그것을 토대로 환경영향평가의견을 제시하는 것을 요체로 한다.¹⁵⁾ 그러나 우리나라에서 시행하고 있는 환경영향평가제도는 대체적으로 그 시행시점이 개발사업의 ‘실시계획 인가 전’으로 되어 있어, 환경영향평가가 사실상 개발사업의 준비가 완료된 상태에서 이루어지게 됨으로써 환경영향평가의 실효성을 확보하기 어려운 문제점이 있다. 뿐만 아니라 환경영향평가의 착수요건, 평가서 작성주체, 평가대상 및 범위 및 주민의 의견수렴 등의 절차법적 요소에 적지 아니한 문제점이 있는 것으로 지적되고 있다.

그럼에도 불구하고 이 제도는 절차법적으로 중요한 의미를 지닌다.¹⁶⁾ 즉 환경영향평가가 시행되어야 할 환경영향평가대상지역의 주민

14) 환경영향평가대상사업은 도시의 개발, 산업입지 및 산업단지의 조성, 에너지개발, 항만, 도로, 철도, 공항의 건설, 수자원개발, 하천의 이용과 개발, 관광단지, 산지의 개발, 체육시설, 폐기물시설 기타 대통령령이 정하는 사업이다.(환경·교통·재해등에 관한영향평가법 제4조 제1항. 동법시행령 제2조 제3항 별표 1에서는 환경영향평가 대상사업으로 17개 분야 63개 사업으로 정하고 있다.

15) 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제7조 제1항.

들에게 그 평가대상 사업에 관한 행정결정에 대항하여, 그 취소를 구할 법률상 이익을 인정하는 법적 근거가 된다는 점에서 더욱 그러하다.¹⁷⁾

(3) 국토계획의 수립단계에서의 환경리스크 예측의 중요성

환경·교통·재해에 관한 영향평가법에 의한 환경영향평가제도는 개별적인 환경오염시설물의 건설사업이 착수되기 전에 그 환경적 요소를 평가하는 제도라는 점에서 그와 같은 구체적인 개발계획이나 개발사업이 구체화되기 전의 단계에서의 환경보호를 위한 적절한 수단이 되지 못한다. 따라서 이와 같은 환경영향평가제도와는 달리 구체적인 행정계획이나 개발사업이 구상되기 전의 시점에서 불특정적인 개발사업들로 인한 환경영향을 평가하고, 그 부정적인 영향을 회피할 수 있는 제도적 장치를 모색할 필요성이 제기된다.¹⁸⁾

이를 위한 거의 유일한 제도는 어떤 특정한 개발사업이 추진되지 아니하는 단계, 즉 향후의 국토 내지 지역적 개발목표를 정하는 소위 종합적 건설목표 내지 유도계획(Bauleitplan)이 구상되는 단계에서 그 환경적 평가나 혹은 그 계획 속에 환경보호를 위한 고려사항을 반영시키는 것이라고 할 것이다. 소위 사전환경성 검토제도 내지 전략적 환경성평가제도가 그것이다.

2001년에 제정된 국토기본법은 국토계획의 수립에 있어서 환경보호를 고려하여야 하는 것으로 규정하고 있고, 환경정책기본법에서도 소

16) 김성수, 환경관련 절차법, 보상법, 쟁송법의 입법정책적 과제, 고시계 1993, 3, 95면 이하, 함태성, 환경영향평가제도에 대한 법원의 심사, 환경법연구, 제24권 제1호, 2002, 213면 이하 참조.

17) 대법원은 속리산 용화지구사건 I 과 II, 영광원자력발전소사건, 양수발전소사건 등에서 환경영향평가 대상지역안의 주민에게 환경피해유발사업에 대한 허가 등의 행정처분에 대한 취소를 구할 원고적격을 인정하였다. 대판 1998. 4. 24 선고 97누 3286 판결, 대판 2001. 7.27 선고 99두2970판결, 대판 1998. 9. 4 선고 97누 19588 판결 등.

18) 이와 같은 사전환경성평가는 정책, 시책 내지 프로그램의 형성 내지 결정 전 단계에서 그것이 환경에 미칠 영향을 짐치는 소위 전략적 환경영향평가(Strategic Environmental Assessment:: SEA)로 일컬어지고 있다.

위 사전환경성검토제도를 규정하고 있다. 국토계획법상의 규정이나 환경정책기본법의 규정은 다 같이 종합적 국토계획 또는 환경적 영향을 지닌 여타의 경제적 내지 사회적 계획의 수립단계에서 그 계획내용이 가지는 환경적 의미(환경성여하)를 평가할 것을 의무화하고 있다는 점에서 그 제도적 의의는 동일하다고 할 것이다.

Ⅲ. 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도

1. 사전환경성검토제도의 도입과 발전

사전환경성검토제도는 우리나라에서도 오래 전부터 실시되어왔던 환경영향평가제도의 미비점을 보완하기 위한 것이다.¹⁹⁾ 즉 전술한 바와 같이 환경영향평가제도가 구체화된 개발사업의 실시계획 단계에서 그 환경영향을 평가하는 제도이므로 그것 보다 더욱 앞선 시점에서 그와 같은 사업이 가져올 환경적 영향을 검토하고 보완할 제도적 장치가 요청되었기 때문이다.²⁰⁾

(1) 국무총리 훈령에 의한 도입 시기

정부는 1993년 1월 환경정책기본법 제11조를 근거로 ‘행정계획및사업의환경성검토에관한규정(국무총리 훈령)’을 제정하여 행정계획이나 환경영향으로 인해 갈등이 제기될 지역에서의 중·소규모 공공개발사업에 대하여 환경성검토를 행하였다. 이 훈령은 대체적으로 환경침해나 환경보호문제와 관련하여 개별법령에 관계 행정기관들간의 협의

19) 우리나라의 환경영향평가제도는 1977년 구환경보전법 제75조에서 최초로 도입되었고, 현재는 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의해 시행되고 있다.

20) 환경영향평가제도는 대규모 개발사업을 대상으로 사업의 실시단계에서 당해 개발사업으로 인해 발생할 오염의 방지대책이라는 점에서 종합적 지역계획단계에서 고려해야할 총체적 환경영향평가제도로서는 그 기능을 수행하는데 한계가 있는 것이다.

나 주민참여등에 관한 구체적인 규정이 없는 경우에 적용되었다. 이와 같은 사전환경성검토는 비록 그것이 법령상의 근거를 갖지 못한 것이었으나 어떤 지역에서 추진중인 사업에 대하여 그 실시계획이 마련되기 전에 그 입지의 타당성이나 주변지역과의 조화여부 등을 검토하고 관련 행정기관들과 협의함으로써 문제사항에 대하여 조정하고 보완할 수 있는 기회를 제공해주는 장점이 있을 뿐만 아니라, 당해 계획을 입안하는데 있어 중요한 자료를 제공하는 의의를 가진 것이었다.

그러나 이와 같은 제도는 과거 난개발의 주된 요인으로 인식되어왔던 민간부분의 개발사업과 관련해서는 실시되지 못한 한계가 있었을 뿐만 아니라, 그것이 단지 행정내부적인 규범에 의해 도입된 것이었기 때문에 그 실시를 강제할 수단이 없는 등 제도적 실효성이 크지 아니하였다.

(2) 사전환경성검토제도의 법제화

1999년 12월 환경정책기본법이 개정되어 사전환경성검토를 법제화하였다. 최근 2005년 5월 31일에는 관련 규정을 개정하여 이 제도의 실효성을 보다 강화하는 법적 조치를 취하였다. 이와 같은 법제개선 노력은 1994년 이래 시행되어온 사전환경성 검토제도가 그 본격적인 제도적 취지를 구현하지 못하였기 때문이다. 즉 그간의 시행실적은 대체적으로 도시근교 내지 국토의계획및이용에관한법률에 의거 수립되는 도시관리계획에서 지정되는 관리지역에서의 개별적인 개발사업들을 대상으로 환경관련 행정기관이 그것에 대한 환경성여하를 검토하여 통보해주는 제도로 활용되어온 것이었다.

그간의 사전환경성검토제도는 환경영향평가법에 의해 행해지는 환경영향평가대상 사업 이외의 개발사업들에 대해 환경영향을 형식적으로 평가, 검토하고 협의하는 것이 주된 것이었다고 해도 과언이 아니다. 따라서 그 제도적 의의를 살리지 못한 것이었다고 할 것이다.

2000년 4월부터는 민간부분의 개발사업에 대해서까지 사전환경성검토 대상이 확대되기는 하였으나 2006년 5월 현재까지 12,934건에 이르는 사전환경성검토업무가 행해져다는 통계는 사전환경성검토업무가 매우 형식적으로 이루어져 왔다는 판단을 뒷받침한다.

사전환경성검토의 제도적 의의를 확보하기 위해서는 개발유도적 계획인 국토 및 지역계획의 수립단계에서 미리 당해 계획사항을 대상으로 수행되는 것이 매우 중요하다고 할 것이다.

2. 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도

2005년 5월 31일 개정된 환경정책기본법은 이와 같은 관점에서 보완된 것이었다. 현행 환경정책기본법 제25조는 “환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보호를 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획이나 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립, 시행될 수 있도록 사전환경성검토를 실시할 것”을 의무화 하고 있다.

(1) 사전환경성검토대상

환경정책기본법에 의해 행해지는 사전환경성검토대상은 내용적으로 상당히 제한적이다. 즉 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제4조 제1항의 규정에 의한 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역안에서 시행되는 개발사업을 대상으로 실시할 것을 규정하면서(법 제25조의2 제1항), 그 구체적인 대상²¹⁾에 대해서는 대통령에 위임하고 있기 때문이다.

환경정책기본법에 의거하여 행해져야할 사전환경성검토대상인 행정계획은 동법시행령 제7조 별표2 제1호에서 정하고 있는 17개의 행정계획에 국한된다. 개별적인 개발사업인 경우는 동 별표에서 정하고

21) 사전환경성검토 대상 계획, 개발사업의 종류, 규모 및 보전이 필요한 지역의 범위에 관한 사항.

있는 22개 개발사업이 있다. 그리고 개별 법령에서 환경성검토에 관한 사전협의를 규정하고 있는 행정계획으로는 31개의 행정계획이 있는 것으로 분석되고 있는데,²²⁾ 경우에 따라서는 정작 환경에 영향을 미치는 행정계획이라도 사전환경성검토가 이루어지지 못할 경우가 존재하는 문제점이 있다.

사전예방원칙의 견지에서 보면, 환경보호를 위한 사전환경성검토는 보다 앞선 단계에서 수립되는 행정계획의 수립시점 부터 이루어지는 것이 바람직하다고 할 것이다. 앞선 단계의 행정계획과 후속하는 행정계획간의 관계는 일반적으로 국토 및 지역계획에 있어서 상위계획과 하위계획의 관계가 그것이다.

국토 및 지역계획에 있어서는 보다 광범위한 지역을 대상으로 하는 계획이 좁은 지역 범위를 대상으로 하는 계획에 대한 지침적 목표계획으로서의 지위를 가지게 된다. 즉 하위의 행정계획의 내용이 상위의 행정계획의 내용에 부합되지 않으면 안된다는 점이다. 이러한 점에서 보다 넓은 지역을 대상으로 하는 지역계획이 先계획이 되고 그 지역 범위에 속하는 좁은 지역을 대상으로 하는 계획이 後계획이 되는 관계이다. 이와 같은 계획들은 흔히 일정한 지역 전반의 발전을 위해 수립되는 종합적, 범지역적 계획이라는 의미에서 소위 종합계획(Gesamtplan)이라고 불리운다.

이와 같은 종합계획들간의 관계와는 달리 또 다른 관점에서 선계획 - 후계획의 관계로서 논의되고 있는 것이 소위 多段階行政節次에 따라 결정되는 특정한 전문계획(개별적인 거대시설물 건설계획)들이 있다. 이러한 계획들의 관계에 있어서도 환경성평가가 가능하면 앞선 단계에서의 행정계획에서 이루어지는 것이 바람직하다.

국토 및 지역계획을 수립함에 있어서 행해지는 사전환경성검토와 관련하여 특히 문제가 되는 것은 앞선 단계에서 수립되는 계획 일수

22) 함태성, 사전환경성검토제도에 관한 공법적 검토, 환경법연구 제28집 제1호, 2006, 427면.

록 그 내용이 덜 구체적이고 개연적인 것이기 때문에 구체적인 사전 환경성 검토의 적실성이 약화될 수밖에 없다는 점이다. 이러한 점에 따라 현재 실시되고 있는 사전환경성검토 역시 전국단위의 국토계획이나 광역적 지역계획 보다는 하위의 지역계획 내지 구체적인 실시계획이 단계에서 시행되고 있다고 해도 과언이 아니다. 지역계획의 내용이 추상적이고 개연적인 것일수록 사전환경성검토 작업 역시 그 명확성이 덜하다는 점은 이해할 만하다. 그러나 상위계획단계에서도 국가의 주요 사회간접자본시설의 건설계획이 반영되는 경우가 적지 아니하고, 특정 지역의 개발과 관련된 대체적인 방안이 마련되는 경우가 적지 아니하다. 국토계획의 실제에 비추어 보면 앞선 단계의 상위의 국토계획들은 대체적으로 넓은 지역에 걸친 개발 및 보전을 위한 목표계획이라는 성격이라는 점에서 체계적이고 본격적인 지리적, 지질학적, 환경적 조사를 수행하지 아니한 상태에서 수립되고 있는 상황이다. 사전환경성검토가 실효성을 확보하기 위해서는 가능한 한 앞선 단계의 상위계획의 수립시점에서 적실한 사전환경성 검토가 이루어질 수 있는 방안을 강구하는 것이 매우 중요하다고 할 것이다. 엄밀하고 체계적인 국토의 지리적 지질학적, 그리고 경제, 환경생태적 조사자료를 토대로 하지 아니하는 사전환경성 검토작업은 그 실효성이 없다고 할 것이다.

사전예방적 환경보호의 수단인 사전환경성검토 작업은 보다 적절한 국토환경에 관한 조사자료와 정보를 바탕으로 가능한 한 앞선 단계의 국토 및 지역계획단계에서 실시될 수 있도록 하여야 할 것이다.

(2) 사전환경성 검토절차

환경정책기본법 제25조의3 제1항은 “관계행정기관의 장은 행정계획의 경우에 해당 계획을 수립, 확정 전까지, 개발사업의 경우에는 허가 등을 하기 전까지 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(이하 협의 기

관의 장이라 한다)에게 사전환경검토에 관한 협의를 요청하여야 한다”고 규정하고 있다. 또한 동법 제25조의4 제1항은 이 협의 요청시에 “사전환경검토서를 작성하여 협의기관의 장에게 제출한다”고 규정하면서 “개발사업에 대한 환경성검토협의를 위한 때에는 개발사업의 시행자가 사전환경성검토서를 제출할 수 있다”고 규정하고 있다.

환경정책기본법 제25조의5 제1항은 “관계 행정기관의 장이 행정계획에 대한 검토서를 작성함에 있어서는 사전환경성검토에 관한 주민, 관계전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 환경측면에서 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 당해 행정계획에 반영하여야 한다. 다만, 다른 법령에 의하여 환경영향에 관한 주민 등의 의견을 들은 경우에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있다.

그리고 환경정책기본법 제25조의6은 “협의기관의 장은 행정계획 및 개발사업에 대하여 사전환경성검토협의를 요청받은 때에는 대통령령이 정하는 기간 이내에 관계 행정기관의 장에게 그 의견(협의의견)을 통보하여야 하며(동조 제1항), 협의의견을 통보하기에 앞서 필요한 경우 관계 전문가의 의견을 듣거나 전문가에게 현지조사를 의뢰할 수 있으며, 검토서가 적합하게 작성되지 아니한 경우 이를 보완하게 할 수 있다.”고 규정하고 있다.(동조 제2항)

다른 한편 개별법령에서 사전환경성검토를 의무화하고는 있으나, 환경부장관 등의 협의기관에 대한 협의의무가 규율되어 있지 아니한 것도 적지 아니하다. 이와 같은 경우는 환경정책기본법에서 규정하고 있는 바와 같이 환경관련 행정기관에 대한 협의절차가 의무화되어 있지 않음으로써, 사전환경성검토의 제도적 의의가 약화되는 문제점이 있다. 그 예로서는 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행규칙 제3조,²³⁾ 외국인투자촉진법시행령 제25조 등을 꼽을 수 있는데, 이들 규정에는 사전환경성검토를 의무화하고 있으면서도 환경관련 행

23) 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행규칙 제3조: “건설교통부장관은 ... 개발제한구역관리계획의 수립에 관하여 필요한 사항을 정할 때에는 그 시행에 따른 환경성검토에 관한 사항을 이에 포함시켜야한다.”

정기관과의 협의절차를 규정하고 있지 않다.

이와 같이 개별 법령들에서 개발계획이나 개발사업을 추진하는 때에 사전환경성을 검토할 것을 규정함으로써,²⁴⁾ 환경적 사항에 대한 고려의무를 적극적으로 반영하고 있으나, 관계 행정기관과의 협의절차나 그 협의 해태에 따른 제재조항과 같이 그 실효성을 담보할 수 있는 장치가 없다는 점이 문제가 된다. 따라서 이들 각 법령들의 환경성고려조항의 적용실태와 관련하여 “대부분은 형식적인 명목상의 환경성고려조항에 불과하다”는 평가까지 받고 있다.²⁵⁾

(3) 사전환경성검토의 실효성 확보수단

환경정책기본법은 사전환경성검토제도의 실효성을 확보하기 위하여 사전환경성검토협의의 이행의 관리, 감독(제26조), 사전환경성검토재협의(제26조의 2), 개별사업의 사전허가금지(제27조) 등의 규정을 두고 있다.

그 구체적인 내용을 보면,

협의기관의 장으로부터 협의의견을 통보받은 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한, 이를 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 그 조치결과 또는 조치계획을 협의기관의 장에게 통보하여야 한다.²⁶⁾

또한 관계행정기관의 장은 협의의견을 통보받은 후 행정계획 및 개발사업을 대통령령이 정하는 일정 사업규모를 변경하는 경우나 사전환경성검토협의 결과 행정계획 및 개발사업에서 제외하도록 한 지역을 포함하거나 보전하도록 한 지역을 개발하고자 하는 경우에는 검토서를 재작성하여 협의기관의 장에게 재협의를 요청하도록 하는 제도

24) 먹는물관리법 제9조의3, 농어촌정비법 제38조, 개발제한구역의지정및관리에관한 특별조치법시행규칙 제3조등과 각종의 국토 및 지역개발법의 규정이 있다.

25) 함태성, 전계논문, 428면.

26) 환경정책기본법 제26조 제1항.

를 두고 있다.²⁷⁾

현행의 환경정책기본법이 사전환경성검토의 실효성을 확보하기 위한 수단으로 규정하고 있는 것은 단지 환경관련부서와의 협의를 의무화하고, 별다른 사정이 없는 경우에 협의사항을 반영해야한다는 정도의 의무규정, 그리고 그 조치결과를 협의기관인 환경관련부서에 통보하여야 한다는 정도에 한정된다. 이와 같은 수단만으로는 환경오염 사전예방원칙이 구현되기 어렵다고 할 것인 바, 법제개선방향으로는 환경침해방지를 위한 확고한 대책이 강구되지 아니하는 한, 당해 행정계획사항의 실현을 위한 후속조치를 유보하게 하거나, 환경행정기관이 요구하는 내용이 반영된 행정계획으로 변경할 것을 의무화 하는 조항을 둘 필요가 있다고 할 것이다. 개발사업을 수행함에 있어서 환경보호이익만을 고려할 수는 없다는 점에서, 경우에 따라서는 사전환경성검토 결과 요구되는 환경적 고려사항이 당해 계획을 추진하는 데 있어서 유보되어야 할 사정도 있을 것이다. 그러나 최소한 이와 같은 경우가 아닌 한에서는 환경적 고려사항을 우선시하는 법제가 요청된다.

IV. 사전예방원칙의 국토계획법제에의 반영

2001년 2월 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률이 제정, 공포되었다. 국토기본법은 새로운 국토계획제도의 도입에 부응하여 그 내용상 구 국토건설종합계획법을 대폭 개정한 것이고, 국토의계획및이용에관한법률은 국토이용관리법과 구 도시계획법을 통합하여 국토 내지 지역계획 및 개발행위 등과 관련된 제도에 대폭적인 수정을 기한 것이다.

이와 같은 국토 및 지역계획 법제의 대폭적인 개선은 과거 구 국토이용관리법에 의해 지정되었던 도시계획지역 밖에서의 심각한 亂開發

27) 환경정책기본법 제26조의 2의 제1항.

현상을 해소하기 위한 것이라고 해도 과언이 아니다. 새로운 국토계획 법제의 기본적인 개념(Concept)은 先計劃·後開發制度의 정착과 국토 전반에 걸친 開發行爲許可制 등의 채택이라고 할 것이다.

1. 國土計劃體系 개관

국토기본법과 국토의계획과이용에관한법률의 제정으로 우리나라의 국토계획체계는 적지 아니하게 변화되게 되었다.

새로이 제정된 국토기본법의 내용은 기존의 국토건설종합계획법의 내용을 근간으로 새로이 국토계획의 효율적 추진 내지 국토계획의 실효성 보장을 위한 조치들, 환경친화적 국토관리 원칙의 천명,²⁸⁾ 국토정보체계의 구축과 국토정책위원회의 설치와 권한에 관한 규정들을 보강한 것이다.

국토기본계획법에 의해 새로이 체계화된 국토계획은 전국단위의 국토종합계획(소위 전국계획), 도종합계획, 시군종합계획과 지역계획으로서는 수도권발전계획,²⁹⁾ 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획들로 이루어진다.³⁰⁾ 시·군단위에서 수립되는 시군종합계획은 전국단위의 국토종합계획과 도종합계획을 근간으로 수립되어야 하는 것이지만, 그 실체는 국토의계획및이용에관한법률에 의해 수립되는 도시계획, 즉 도시기본계획과 도시관리계획을 말하는 것으로 규정함으로써 국토기본법에 의한 국토계획과 국토의계획과이용에관한 법률에 의한 도시계획체계의 연계성을 도모하고 있다. 이와 같은 점에서 우리나라의 국토계획체계는 국토종합계획·지역계획·도시계획이라

28) 국토기본법 제5조; 국토계획과 환경보전의 조화문제에 관하여는 한국환경법학회 가 2001년 가을 환경보전과 국토개발·난개발 대응책 모색·이라는 주제 하에 국제학술회의를 개최한 바 있다. 당시 발표논문은 환법연구 제23집 2호 참조.

29) 동 계획은 수도권정비계획법 제4조에 의해 수립되는 수도권정비계획을 의미하는 것으로 보이는데, 국토기본법상의 계획과 수도권정비계획법상의 계획의 명칭이 상이한 점은 입법의 과오로 생각된다.

30) 국토기본법 제6조.

는 3 단계적 국토공간계획체계를 유지하고 있다고 할 것이다.

현행 국토의계획및이용에관한법률은 전국의 모든 시,군(광역지방자치단체의 자치구는 제외)에서 도시계획(도시기본계획 및 도시관리계획)을 수립하도록 규정하고 있다는 점에서, 과거 구 국토이용관리법에서 지정된 도시계획구역에서만 소위 건설유도계획이라고 할 수 있는 도시계획이 수립되고, 전국의 기타 지역(도시계획구역에 속하지 아니한 지역)에서는 단지 용도지역만이 지정되어 있어 구체적인 건설유도계획이 부재하여 난개발이 초래되었던 문제점을 해소하였다. 새로운 국토계획법제에서는 국토의계획및이용에관한법률에 의거 국토의 전지역에서 지방행정기관의 관할구역 별로 도시계획(도시기본계획과 도시관리계획)이 수립되게 되었다는 점에서 국토계획체계상 실질적으로 큰 변화가 이루어졌다고 할 것이다.

새로운 국토계획법은 지역종합계획의 일종으로 광역권개발계획과 국토 전역을 대상으로 하여 특정부문에 관한 장기적인 발전방향을 제시하는 부문별 계획을 새로이 규정하였다.³¹⁾ 또한 국토 전역을 대상으로 하는 국토종합계획과 도를 단위로 하는 도종합계획 아래에 국토의계획및이용에관한법률에 의해 수립되는 도시계획을 시군종합계획으로 한다는 규정을 두어 국토기본법상의 지역계획과 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시계획간의 연계를 확보하고자 하였다.(국토기본법 제6조) 한편 국토의계획과이용에관한법률은 도시계획의 내용도 매우 다양하게 수립될 수 있도록 하는 규정들을 마련하였다. 첫째, 건설교통부장관이 광역계획권으로 지정한 지역에서의 광역도시계획제도의 도입하였고,³²⁾ 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분함과

31) 국토기본법 제17조. 이와 같은 부문별계획은 특정된 분야에서의 발전계획이라는 점에서 소위 독일에서의 전문계획(Fachplanung)에 비유된다.

종합계획과 전문계획에 관해서는 J. Ziekow(Hrsg.), *Praxis des Fachplanungsrechts*, 2004, S. 5 ff.; 줄고, 사회간접자본 입지의 조기확보를 위한 국토계획법제의 정비에 관한 연구, 공법연구 제27집 제2호, 1999, 381면 이하 참조.

32) 광역도시계획은 건설교통부장관이 인접한 2 이상의 특별시, 광역시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부에 대하여 지정하는 광역계획권에 대하여 건교부장관 또는

동시에,³³⁾ 도시관리계획의 형태로 수립되는 지구단위계획제도를 도입한 것이 그것이다.(동법 제5조)

한편 용도지역 및 용도지구의 지정(동법 제36조, 제37조), 개발제한구역의 지정(동법 제38조), 시가화조정구역의 지정(동법 제39조), 수상자원보호구역의 지정(동법 제40조), 그리고 도로, 철도, 항만, 공장, 공원 등과 같은 도시기반시설(도시계획시설)의 설치(동법 제43조) 등에 관한 사항이 국토의계획및이용에관한법률에 의거 수립되는 도시관리계획으로 지정 또는 결정되어야 할 사항으로 규정되어 있고, 도시관리계획으로 지정되는 용도지역은 국토이용계획법에서와는 달리 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고(동법 제36조)³⁴⁾, 도시지역인 경우는 주거지역, 상업지역, 공업지역 및 녹지지역으로, 관리지역인 경우는 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 구분하여 지정할 수 있도록 규정하고 있는 것도 국토의 효율적 개발과 환경보전을 조화시키기 위한 입법적 개선조치였다고 할 것이다.³⁵⁾

다른 한편 국토의계획및이용에관한법률에서는 전술한 바와 같이 도시계획법에 반영되어 있던 바와 같이 도시관리계획의 형식으로 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획을 결정할 수 있도록 하는 규정도 채택하고 있는데(동법 제49조), 이 지구단위계획은 계획대상지역의 토지이용을 보다 구체화하고, 대통령이 정하는 기반시설의 배치, 용도지역 내지 용도구역의 세분, 건축물의 높이의 최고한도 및 용적율, 건폐율의 개별적 적용, 기타 교통처리계획 및 환경관리계획등의 추진을

도시사가 수립하는 장기발전방향을 제시하는 계획이다(국토계획및이용에관한법률 제10조 및 제2조 제1호).

33) 국토계획및이용에관한법률 제18조 이하.

34) 구 국토이용관리법에서의 용도지역은 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역 및 자연환경보전지역으로 구분하고 있었다(국토이용관리법 제14조의 2).

35) 관리지역은 대체적으로 국토이용관리법에 의한 국토이용계획으로 지정된 준도시지역과 준농림지역을 대상으로 지정되게 되는데, 이들 지역을 관리지역으로 지정함과 동시에 향후 토지적성평가를 통하여 더 세부적으로 보전관리지역, 생산관리지역 및 계획관리지역으로 지정하게 되어 있다.

위해 수립되는 계획으로서,³⁶⁾ 새로운 계획법제에서 그 활용도가 상당히 클 것으로 기대된다.

2. 국토기본법상의 사전환경성검토조항

국토기본법은 국토계획에 있어서 환경보호를 위한 사전환경성검토를 의무화하고 있다. 동법 제5조는 “국가 또는 지방자치단체는 국토에 관한 계획이나 사업을 수립, 집행함에 있어서 자연환경과 생물생활환경에 미치는 영향을 사전에 고려하여야 하며, 환경에 미치는 부정적인 영향이 최소화될 수 있도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 동 조항은 국토계획 및 개발행위에 있어서 환경친화적 국토관리 원칙을 천명한 점 이외에도 보다 실제적으로는 국토기본법과 여타 지역계획관련법에 의해 이루어지는 모든 국토 및 지역계획의 수립에 있어 사전환경성검토를 의무화하고 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 할 것이다.

다른 한편 국토기본법은 국토계획의 궁극적 목적으로서 국토의 균형발전과 개발과 함께 국토환경의 보전을 천명하고 있다. 즉 국토기본법 제5조 제3항이 “국가 및 지방자치단체는 산·하천·호소·연안·해양으로 이어지는 자연생태계를 통합적으로 관리·보전하고 훼손된 자연생태계를 복원하기 위한 종합적인 시책을 추진함으로써 인간이 자연과 더불어 살 수 있는 쾌적한 국토환경을 조성하여야 한다.”고 규정하고 있는 것이 그것이다.

국토계획을 수립함에 있어서 그 계획으로 인하여 발생할 수 있는 환경적 영향을 사전에 평가하는데 가장 어려운 문제는 그 평가를 어

36) 국토의계획및이용에관한법률 제52조에서 규정하고 있는 지구단위계획에 포함되어야 할 내용을 보면 동 계획은 구체적인 지구상세계획으로 수립될 수 있다. 동 계획이 구체적인 건설유도계획으로 수립될 경우 독일의 지방자치단체 지구상세계획(Bebauungspläne)과 비견될 수 있을 것이다. 독일의 지방자치단체 지구상세계획(Bebauungsplanung)에 관하여는 Winfried Brohm, Öffentliches Baurecht, 2. Aufl. 1999, 88면 이하 참조.

땡게 적실하게 수행할 수 있겠는가 하는 문제이다. 사전환경성검토는 단지 환경적 요소에 대한 부정적인 영향이 있을 것이라는 막연한 예측만으로는 충분하지 않다. 이와 같은 막연한 예측만으로는 오히려 잘못된 결과만을 초래할 가능성이 크다. 예를 들어 어떤 지역에 환경적 영향이 큰 시설물의 立地를 정하는 계획인 경우에 당해 지역이 실제적으로는 지리적으로나 지질학적으로 최선의 대안이라고 할 수 있음에도 불구하고 불확실한 정보와 자료 때문에 그 입지가 부적당한 것으로 평가되었을 경우에는 오히려 적절한 후보지를 상실하는 결과를 초래하게 되는 것이다.

국토계획에 있어서 사전환경성검토는 보다 정확한 지리적 지역적, 사회경제적 정보와 자료를 토대로 행해질 때 그 제도적 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 점에서 국토기본법 제23조 제1항은 “국가는 국토계획 또는 정책의 합리적인 수립과 집행을 위하여 지형·지물 등의 위치 및 속성, 토지이용, 수계 등에 대한 다양한 지리정보와 도로·교통·물류·산업·수자원·도시 등에 대한 다양한 인문·사회정보를 활용할 수 있는 국토정보체계를 구축·관리하여야 한다.”고 규정하여 사전환경성검토를 위한 중요한 요소인 국토정보체계의 구축과 관리를 강조하고 있다. 그러나 이와 같은 원칙적 사항에 관한 강조만으로 국토정보의 집적이 성공적으로 이루어지기 어렵다고 할 것이므로, 국토기본법은 더 나아가서 제25조에 “인구·경제·사회·문화·교통·환경·토지이용 그밖에 대통령령이 정하는 사항에 대하여 조사할 수 있다.”고 규정하여 소위 국토조사의 필요성과 국가의 국토조사 업무 및 동 업무의 민간기관에의 위탁 근거규정을 두고 있다.

이와 같은 규정에도 불구하고 국토계획에 있어서 충분한 국토 환경에 관한 조사가 이루어지고 있는가 하는 점은 의문이다.

본격적인 국토조사를 실시하는 것은 많은 예산과 인력을 필요로 한다는 점에, 각종의 국토 및 지역계획의 수립에 있어서 국토환경조사

를 바탕으로 하는 사전환경성조사가 만족할만하게 이루어지고 있다고 하기 어렵다고 할 것이다.

국토 및 지역계획을 수립하는데 있어서 요구되는 사전환경성검토가 어느 정도 적실하게 수행되고 있는지는 정확한 통계자료가 없어 판단하기 어렵다. 이는 설문조사를 통해서도 정확한 자료를 구득하기 어려운 일이라 할 수 있다. 중요한 사회간접자본시설의 입지에 관한 국토계획을 수립하는 경우에 국립지리원과 같은 국가기관의 국토정보가 활용되고, 필요한 경우에 현지조사도 실시되고 있음은 물론이다. 다만 그와 같은 국토정보의 조사업무가 만족스럽게 이루어지고 있지 못한 간접적인 증거는 최근 사회적 이슈가 되었던 울산 천성산 터널공사 시행과 관련하여 철저한 환경영향평가가 미흡하였다는 환경단체의 주장에 따라 환경영향평가를 재차 시행하였던 일이다. 이러한 점에 비추어 개별적 구체적 개발사업이 추진되는 단계가 아닌 그것 보다 훨씬 앞선 시점에서 수립되는 국토계획에서 만족할만한 구체적인 사전환경성검토가 이루어지고 있다고 기대하기는 어려울 것이다.

3. 국토의계획및이용에관한법률상의 사전환경성 검토조항

국토의계획및이용에관한법률 역시 도시계획의 수립에 있어 환경의 사전예방을 위한 사전환경성검토를 의무화하는 규정을 두고 있다.

동법 제3조는 “국토는 자연환경의 보전 및 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 이용 및 관리되어야 한다”고 규정하여 ‘자연환경의 보전 및 그를 통한 지속가능한 발전’을 국토계획 및 국토이용의 목표로 설정하고 있고, 동법 제13조와 제27조는 도시기본계획과 도시관리계획을 수립함에 있어서 사회, 환경 경제, 토지이용 등의 상태를 사전조사, 검토할 것을 의무화하고 있어, 국토계획 및 지역계획의 수립에 있어서 일관되게

환경보호를 위한 사전예방원칙의 구현을 위한 입법적 노력을 기울이고 있다.

그러나 동법에 있어서도 도시계획의 수립시에 이루어진 사전환경성 검토의 실효성보장을 위한 구체적인 수단에 관한 규율은 존재하지 아니한다.

동법에 의거 수립되는 계획은 전술한 바와 같이 2개 이상의 광역시 또는 시·군지역에 걸쳐 이루어지는 광역도시계획과 특별시, 광역시, 그리고, 시, 군의 행정구역을 대상으로 수립되는 도시기본계획과 도시관리계획으로 구분되는데, 그 계획 내용의 구체성의 정도에 따라 사전환경성 검토수준은 차이가 있다고 할 것이다.

V. 현행 법제에 대한 평가

1. 일반적 평가

환경법영역에서의 중요한 法制인 환경정책기본법과 환경영향평가법에는 전술한 바와 같이 환경상 영향이 심대한 것으로 인정되는 행정계획이나 개발사업 등에 대한 사전환경성 검토와 환경영향평가제도를 규정하고 있고, 국토 및 지역계획의 근간이 되는 국토기본법과 국토의계획및이용에관한법률에서도 국토계획의 수립에 있어서 미리 그 환경적 영향을 검토하고 평가할 것을 의무화하고 있는 규정을 두고 있다. 이와 같은 점에서 볼 때, 환경관련 법제와 국토계획관련 법제에서는 공통적으로 국토계획의 수립에 있어서 개발과 환경보호의 두 가지 가치를 상호 조화시킬 수 있는 제도를 강구하고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 현재 국토계획의 수립에 있어서 행해지는 사전환경성평가제도는 법령에서 그 제도적 의의가 크게 강조되고 각종의 국토 및 지역계획의 수립시에 사전환경성검토를 행할 것이 의무화되어 있으나, 그 실효성을 담보할 제도적 장치는 미흡하다고 할 것이다.

2. 문제점과 개선방안

(1) 사전환경성검토협의제도의 개선

환경정책기본법은 국토계획을 수립하는 관계 행정기관의 장이 스스로 사전환경성평가서를 작성하여 이를 환경관련 행정기관의 장(환경부장관 또는 지방 환경관련 행정관서의 장)에게 제출하여 사전환경성검토협의를 요청하면, 협의기관은 이에 대한 검토의견을 통보하도록 하는 제도와 협의를 요청한 기관의 장은 별다른 사유가 없는 한, 이 협의기관의 검토의견서에 따라야 하는 것으로 규정하고 있는 바, 논의하여야 할 사항은 무엇보다도 사전환경성검토 협의의 법적 효력에 관한 사항이라고 할 것이다.

이때의 협의의 효력에 대해서는 상이한 견해가 있을 수 있다.

첫째는 협의통보의 구속력을 인정하고자 하는 견해이다.

이 견해는 협의기관의 협의통보에 대하여 협의요청기관의 장은 별다른 사유가 없는 한, 이에 따라야 한다는 조항을 근거로 한다. 그러나 협의요청기관의 장이 그것에 따르지 아니할 별다른 이유가 있을 경우에는 그 내용을 도외시킬 수 있는 매우 제한적인 효력이 있다고 할 뿐이다.

둘째는 사전환경성검토협의를에 대한 효력을 부인하는 입장이다. 이 견해는 사전환경성검토협의를에 대하여 협의요청기관의 장이 별다른 사유가 있을 경우에는 그에 따르지 않을 수 있다는 점에서, 사전환경성검토의견에 우선하는 여타의 공익적 요소가 존재할 경우에는 환경침해가 예상되는 국토계획은 그대로 수립될 수 있다고 할 것이기 때문에 국토계획에 있어서 환경적 고려사항은 어디까지나 여타의 공익적 이해관계 요소와 상호간에 비교교량에 의해서 선택될 수밖에 없는 것이고, 따라서 환경적 고려요소가 여타의 고려요소에 비하여 당초부터 우월적인 지위를 보장받지 아니한다는 점에서 사전환경성평가 역시

그 독자적인 효력을 인정받을 수 없다는 논리이다.

일반적으로 개별 법령들에서는 행정기관들간의 협의에 관한 규정들을 많이 두고 있으나, 각종의 법률들에서 규율하고 있는 협의규정들의 내용과 그 법적 효력에 대해서는 일반적으로 말할 수 없다고 할 것이다.

이 협의의 법적 제도에 관한 본격적인 연구는 아직 찾아보기 어렵지만, 이를 관련기관들 간의 공동결정(Mitbestimmung)으로 해석될 수 있는 것(법령에서 ‘동의를 받아’ 또는 ‘합의를 받아’라고 표현하고 있는 경우가 그러하다고 할 것임) 으로부터³⁷⁾ 단순한 의견의 개진 정도로 해석되는 것까지 그 편차가 크다고 할 것이다.

이와 같이 법령상에 ‘합의’나 ‘동의’와 같이 공동결정적 사항으로 해석될 수 있는 규정이 아닌 한, 행정기관들간의 협의라는 조항은 협의의 상대방인 행정기관이 동의하지 아니하면 아무런 행정조치를 할 수 없는 것으로 되는 것은 아니라고 할 것이다. 즉 협의의 법적 효력은 구속력이 없다고 할 것이다.

행정기관들간의 협의에 관한 규정을 해석함에 있어서 그 협의절차를 거치지 아니한 행정결정의 효력과 관련하여 논의하는 것도 의미가 있다. 일반적으로 법령상 다른 행정기관과 협의하도록 규정되어 있음에도 불구하고, 그 협의절차가 이루어지지 아니한 행정행위의 효력에 대하여 이를 주체상의 흠결로 보고, 그 행정행위를 무효로 보아야 한다는 견해가 있으나,³⁸⁾ 이를 행정절차상의 흠결로 보는 입장에서는 당연 무효로 보지 아니하고 취소할 수 있는 행위로 보는 견해도 유력하다.³⁹⁾

37) 어떤 행정업무를 수행하는 데 있어서 2개 이상의 행정기관이 대등한 관계에서 업무를 공동으로 수행하며, 이들 대외적으로 공동으로 표시하는 경우에는 공동결정의 형태라고 할 것이다.

38) 박윤훈, 행정법강의(상), 2004, 434면.

39) 김용섭, 다른 행정청의 협력을 결한 행정행위의 효력(상), 판례월보, 316, 1997년 1월, 39면 이하.

필자가 생각하건데, 이는 그 협의 조항이 관계행정청간의 공동결정 행위로서의 성격으로 해석되지 아니하는 한, 협의를 요청하지 아니한 것이 당해 행정청의 관할권의 행사상의 오류, 즉 행정권 행사주체상의 흠결이라고 볼 수는 없다고 할 것이다. 이러한 점에서 그 하자가 중대하고 명백한 것이 아닌 한 취소할 수 있는 행정절차상의 흠결 있는 행위라고 보는 것이 옳을 것이다.

사전환경성검토협의를 거치지 아니한 행정결정에 대하여 이를 절차상의 흠결로 보고, 그 행정처분의 취소를 판시한 판결례도 이와 동일한 입장에서 있다고 할 것이다. 즉 고양시장이 폭 12미터 연장 1700미터의 도시계획도로의 건설과 관련된 도시계획시설사업실시계획을 인가한 데 대하여 원고가 동 실시계획의 인가는 사전환경성검토협의를 거치지 아니한 흠결이 있다고 하여 그 취소를 구하는 소송을 제기하였는 바, 대법원은 “피고가 이 사건 인가처분을 하기 전에 필요한 관련 행정청의 협의를 얻지 못한 잘못은 단순한 절차의 흠결이 아니라, 위법하여 취소되어야 한다”고 판결한 것이 그것이다.⁴⁰⁾

이와 같은 판결은 협의를 거치지 아니한 절차, 즉 협의가 없었던 행정결정에 실체적 흠결이 있었는가의 여부는 불문하고 동 협의절차를 거치지 아니한 행정결정은 취소사유가 된다고 판시한 것에 그 의의가 있다. 이 문제는 어떤 행정행위를 함에 있어서 절차상의 하자가 있을 경우에 그 절차상의 하자가 있었다는 이유만으로 당해 행정결정의 흠결을 인정하고 있다는 점에서 절차상의 하자가 독자적으로 행정행위의 위법성을 구성할 수 있다는 논지를 배경으로 한다고 할 것이다.

이와는 다른 입법례가 독일 연방행정절차법 제46조의 규정인 바, “어떤 행정결정에 있어서 비록 절차상의 흠결이 있었다고 하더라도 행정행위 자체의 실체적 흠결이 없을 경우에는 당해 절차상의 흠결은 치유된다”고 하는 내용의 규정이 그것이다. 이와 같은 입법례는 행정절차의 흠결만으로서 그러한 절차를 거쳐 내려진 행정결정의 위

40) 대법원 1991. 7. 9 선고 91 누 971판결.

법성을 인정할 독자적인 요건이 되지 못한다는 법리에 근거한 것이다. 우리나라에서의 경우는 이와 같은 법리를 배경으로 하는 입법례는 존재하지 아니한다.

전술한 대법원 판례에 비추어 볼 때, 국토계획의 수립에 있어서 환경정책기본법이나 국토기본법 등에서 규정하고 있는 사전환경성검토 협의절차를 거치지 아니한 경우에 그 법적 효력은 어떠한가 하는 의문이 제기된다.

환경정책기본법과 국토기본법 등에서 규정하고 있는 사전환경성검토 협의가 국토계획 수립기관과 사전환경성검토 협의기관간의 공동결정적 협의로 보지 않는 한, 동 협의절차가 없었다고 하더라도 당연무효가 된다고 할 수 없고 그 흠결의 크기에 따라 취소될 수 있는 사유가 된다고 할 것이다. 그리고 협의절차는 있었으나, 국토계획 행정기관이 사전환경성검토협의를 도외시한 경우에는 그 사유만으로 당해 행정계획의 흠결을 주장할 수는 없고, 사전환경성협의내용을 도외시한 것이 당해 계획의 내용상 중대한 결함이 될 경우에 한하여 당해 계획의 위법성을 인정할 수 있을 것이다.

일반적으로는 협의는 법령에 별다른 규정이 없는 한 협의요청기관은 타 행정기관의 협의의견에 구속되는 것은 아니고, 다만 참고할 정도의 효력이 있는 것으로 인식되고 있다.⁴¹⁾

이러한 행정법상의 일반적인 협의규정의 효력에 비추어 환경정책기본법상의 협의는 그 협의사항인 사전환경성검토협의 내용을 따르지 아니할 별다른 이유가 있지 아니한 한에서 그 효력이 인정되는 것이므로 동 협의는 단순한 자문이나 의견개진의 경우보다 강화된 협의라고 할 수 있을 것이지만, 동 협의의 내용과 사위한 다른 고려요소가 있는 한에서는 그에 따르지 아니할 수 있다는 점에서 환경고려요소와 여타의 공익적 고려요소 간에는 상호간에 우열관계에 있지 아니하고, 국토계획의 수립에 있어 상호 비교형량이 되어야할 관계에 있는 것이

41) 함태성, 전제논문, 418면.

라 할 것이다. 이러한 점에서 국토계획에 있어서 사전환경성검토 내용은 동 계획을 결정하는 데 있어서 요구되는 형량명령과정에서 필수적으로 고려되어야 할 사항이라는 한계 내에서의 법적 지위를 가진다고 할 것이다.

사전환경성검토결과의 실효성을 제고하기 위해서는 전술한 바와 같이 동 검토결과에 대하여 우선적 지위를 인정하는 법제가 마련될 필요가 있다. 즉 국토계획의 내용을 사전환경성판단에 부합되도록 수정, 변경할 것을 의무화하거나, 사전환경성판단에서 제시된 환경침해의 우려사항을 불식시킬 수 있는 대책이 강구되지 아나는 한, 동 국토계획의 수립이나 수립된 국토계획의 효력을 유보하는 등의 강력한 법제를 마련할 필요가 있다. 이는 개발과 환경보전이라는 두 가지의 가치 중에서 환경보전의 가치를 우선시하는 입법의지가 요구되는 것이고, 그렇게 함으로써 지속가능개발의 이념이 구현될 수 있을 것이다.

국토계획에 반영되는 개발사업으로 인해 초래되는 환경침해의 심각성 내지 환경상 위험의 크기에 따라 사전환경성검토에 대한 준수 내지 고려의무를 다르게 규정하는 법제도 고려할 수 있을 것이다. 환경침해가 심각히 예견되거나, 환경침해가 유발될 경우에 그것을 제거하기가 매우 어려운 시설물, 예를 들어 원자력관련시설의 설치 등에 관한 계획인 경우에는 그에 관한 사전환경성검토 의견을 절대적으로 준수해야 할 것으로 규정하는 반면에, 그렇지 아니한 경우는 환경보호적 이익과 개발이익적 이익간의 비교교량을 통하여 행정계획을 수립하는 법제를 구축하는 것도 바람직한 입법태도라고 할 것이다.

(2) 민간 참여의 보장 필요성과 개선

현행의 국토계획 및 지역계획에 있어서 사전환경성검토 과정에 민간의 참여를 보장하는 제도는 각 계획마다 차이가 있다.

국토기본법에 의해 수립되는 국토종합계획과 도종합계획 및 수도권정비계획법 등에 의해 수립되는 수도권정비계획과 같은 지역계획을

수립하는 절차에서는 민간의 참여가 제도화되어 있지 않다.

한편 도시기본계획과 도시관리계획의 수립에 있어서는 주민의 참여가 인정되고 있다. 즉 국토의계획과이용에관한법률 제20조는 도시기본계획을 수립함에 있어서 공청회를 개최할 것을 규정하고 있는 것이 그것이다. 이와 같은 공청회 이외에는 지방의회의 의견청취를 거칠 것을 규정하고 있을 뿐이어서, 도시기본계획의 수립에 있어서는 주민의 참여가 상당히 제한적으로 이루어진다고 할 것이다.

이와는 달리 주민에 대한 구체적이고 직접적인 구속력을 지닌 도시관리계획의 경우, 그 수립절차에 있어 주민의 참여가 인정되고 있다. 즉 국토의계획및이용에관한법률 제26조 제1항은 利害關係人을 비롯한 주민들에게 ‘기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항과 지구단위계획구역의 지정 및 변경, 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항과 관련하여 도시관리계획 입안권자에게 도시관리계획의 입안을 제안할 수 있다’고 규정하고 있을 뿐만 아니라, 동법 제28조는 ‘도시계획 입안권자(건설교통부장관, 시·도지사, 시장 또는 군수)가 도시관리계획을 입안하는 때에는 주민의 의견을 들어야 하며 그 의견이 타당하다고 인정되는 때에는 이를 도시관리계획안에 반영하여야 한다’고 규정하고 있다.

도시관리계획의 수립에 있어서 주민의 의견청취가 의무화되어 있는 것은 동 계획이 주민의 권리, 의무에 직접적인 영향을 가지는 구속적 계획이고, 그 수립여하를 둘러싼 이해관계의 대립이 심각하여 당해 계획으로 인해 권리를 침해당할 利害關係者는 물론 一般人의 참여를 보장함으로써 당사자의 사전적 권리구제의 기회를 제고하고 도시계획결정의 민주적 정당성과 동 계획의 적절성을 확보하고자 한 것이었다고 할 것이다.

그러나 도시관리계획 보다 앞선 단계에서 수립되는 국토계획, 즉 도시계획의 상위계획들의 수립절차에서는 엄밀한 의미에서의 주민참여의 절차적 보장이 없다. 국토계획에 있어서 환경보호의 사전 예방적

수단인 사전환경성평가 내지 검토작업은 가능한 한 앞선 시점에서 이루어지는 것이 바람직하고, 이들 환경성검토절차에 있어서 후일 당해 계획이 구현됨에 따라 환경침해를 받게 될 이해관계자가 그의 권리보호적 차원에서 이의를 제기할 수 있는 기회를 제공하고, 다른 한편으로 환경보호에 관심을 가지고 있는 일반인, 특히 환경보호단체들의 견해와 주장들이 국토계획의 수립과정에 투입될 수 있다면 보다 바람직한 친환경적 국토계획이 수립될 수 있을 것이라는 점에서 국토계획의 수립시에 행해지는 사전환경성검토과정에 시민의 참여를 보장하는 것은 환경침해의 사전예방원칙의 구현에 크게 기여할 것이다.⁴²⁾

상위의 국토계획의 수립시에 주민의 참여를 규정하고 있지 않는 법제는 이와 같은 계획들이 내용적으로 덜 구체적인 것이고, 단지 향후에 이루어질 행정결정(건설허가나 구체적인 개발행위)에 대한 지침으로서의 意義 만이 있을 뿐이라는 데서 그 입법적 이유를 찾을 수 있을 것이다. 그러나 다른 한편으로 생각하면 향후의 국민생활에 큰 영향을 미칠 국토계획 단계에서 주민들의 환경 이익과 같은 보호이익을 반영하거나 투입할 수 있는 제도를 강구하는 것이 진정한 의미에서 환경오염을 회피하기 위한 수단이라고 할 것이기 때문에 당해 계획의 개인에 대한 구속성 여부와는 무관하게 그 수립과정에 있어 주민의 참여를 보장하고 확대하는 것이 옳다고 할 것이다.⁴³⁾

다른 한편으로는 국토종합계획과 같은 상위의 국토계획의 수립시점에 주민의 참여를 인정하면 계획의 수립에 큰 애로가 있을 것이라는 견해도 있을 것이다. 그러나 주민의 참여는 일정한 기간을 정하여 의견을 수렴하는 제도를 도입함으로써 그 문제를 해소할 수 있을 것이다. 다만 상위의 국토종합계획의 수립시에 그 내용상 보안이 유지될 필요가 있기 때문에 그것이 수립, 공표되기 전에 일반인에 대하여 비

42) 독일에서의 환경영향평가절차에 주민참여제도에 관해서는 Alexander Schink, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, UPR, 2004, S. 81 ff.

43) Stuer/Hoenig, Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit, in: Ziekow(Hrsg.), Bewertung von Fluglaerm - Regionalplanung - Planfeststellungsverfahren, 2003, S. 225 ff.

공개로 하여야 할 것이라는 현실론도 존재한다. 그러하지 아니한 경우에는 국토전반에 걸친 개발정보가 공개되어 부동산투기행위가 조장될 것이라는 우려가 그것이다. 이와 같은 사정까지 감안한다면 그 폐해의 심각성의 회피하기 위하여 주민참여를 제한할 정당성도 인정할 수도 있을 것이다. 여하튼 향후 이와 같은 사정들에 대한 면밀한 연구가 요망된다. 생각하건데 행정계획의 유형, 그 내용의 구체성의 정도, 구속성 여부 등에 따라 주민참가의 수준을 정하는 입법적 조치가 필요하다고 할 것이다.

(3) 국토조사의 적실성 제고

국토계획의 사전환경성검토에 있어 무엇보다 중요한 것은 그 평가작업이 충실한 국토환경관련 자료를 바탕으로 이루어지는가 하는 점이다. 과학적이고 신뢰할만한 방법으로 수집된 정보와 자료에 근거하지 아니한 환경성평가는 별다른 의미를 가지지 못할 것이고, 오히려 국토계획 자체의 오류를 초래할 뿐이다. 이와 같은 점에 비추어 국토조사업무에 있어서 적지 아니한 비용과 함께 인력과 조직이 필요하다고 할 것이다.

환경정책기본법 제25조에 의하면 행정계획이나 개발사업을 추진하는 행정기관의 장은 사전환경성검토를 스스로 수행하거나 다른 전문기관에 위탁하여 수행할 수 있다고 규정하고 있는데, 문제는 그와 같은 환경성검토서를 어느 정도 적실한 자료를 바탕으로 작성하여 협의기관에 제출하는가 하는 점과 협의기관(환경관련 부서)은 그 나름대로 국토 전반에 걸친 환경관련 정보와 자료를 어느 정도 충실하게 비축하여 활용하고 있는가 하는 점이 문제이다. 이를 위하여 동 법은 국토정보의 체계적인 수집과 관리에 관한 조항을 두고 있는데, 이 역시 적지 아니한 예산과 인력이 투입되지 않는다면 공염불이 될 것이다.

(4) 주요 사회간접자본시설 입지의 조기확보

최근 국가적으로 중요한 사회간접자본시설의 입지선정과 관련하여 많은 사회적 갈등을 겪고 있다. 그 대표적인 사례가 방사성물질의 폐기장 건설문제였다고 할 것이다. 오래 전부터 대상입지로 거론되었던 지역마다 주민들과 환경단체의 반대로 그 입지선정이 미루어져 왔고, 중국에서는 그것을 유치하고자 하는 지역의 주민들의 주민투표에 의해 결정되게 되었다. 방폐장시설을 유치하고자 하는 지역에 대하여 정부가 막대한 지원자금을 제공할 것을 미끼로 그 유치를 위한 투표가 이루어졌는데, 유치를 희망하는 후보지들 중에서 慶州市에서 주민투표결과 가장 많은 찬성표가 나왔다는 이유로 경주지역이 방폐장 후보지로 선정된 것이다.

당시 방폐장 유치후보지들이 그와 같은 시설물을 위한 최적의 입지로서의 요건을 갖추었는가 하는 점은 의문이다. 당시 신문보도에 의하면 정부는 방폐장건설후보지의 입지조건에 대한 개략적인 타당성조사만을 행한 상태에서 건설후보지로서 주민투표를 실시토록 하였다는 것이다.

이와 같은 방식의 입지선정은 적지 아니한 문제점이 있다고 할 것이다. 환경적으로 매우 위험한 시설물인 방폐장은 지질학적으로 안정적이어야 할 것이라는 점에서 뿐만 아니라, 불의의 사고가 발생할 경우에 초래될 피해범위 등을 고려하는 지리, 경제적 관점에서 볼 때, 최적의 입지는 그리 많지 않을 것이다. 그러므로 이와 같은 시설물은 국가가 事前에 전문적이고 기술적인 관점에서 最適의 立地를 선정하는 작업이 선행되고, 그 입지가 결정된 후에는 국가는 강력한 공권력의 행사를 통하여 그 최적의 입지에 건설할 수 있도록 해야 할 것이다. 주민들과 시민단체의 반대에 부딪쳐 여러 곳에 입지를 물색하다가 결국의 막대한 지원자금을 얻기 위한 주민들의 지역이기주의적 투

표방식에 의해 그 입지가 결정되게 된 점은 매우 유감스런 일이라고
아니할 수 없다. 오늘날 선진제국들에서는 국가의 중요 기간시설의
건설입지를 조기에 철저히 조사하고 검토하여 그 대상 입지를 국토계
획 등을 통하여 미리 확보하는 노력을 기울이고 있는 점은 참고해야
할 것이다.⁴⁴⁾

대부분의 사회간접자본시설은 그 시설물의 특성에 따라 그 建設立
地가 매우 限定되어 있다. 예를 들어 원자력발전소, 쓰레기처리장이나
공항 등과 같은 시설물인 경우에 지반구조, 안개, 풍향 등의 기후조
건, 주거지와와의 거리 등 시설물 자체의 안전성과 경제성 등에 비추어
적합한 건설입지는 매우 한정적이고, 더욱이 매우 광대한 토지가 소
요된다는 점에서 그와 같은 시설물 입지의 早期 확보는 매우 중요한
과제이다. 대도시지역 隣近에 반드시 요구되는 施設, 예를 들면 쓰레
기처리장이나, 화물터미널과 같은 物流施設, 鐵道驛, 空港 등과 같은
교통시설들이 適所에 건설되지 못하고 遠隔地에서 그 立地를 구할 수
밖에 없게 되어 매우 큰 物流費用과 交通問題를 야기하게 된다. 설사
대도시주변에서 적절한 건설입지가 발견된다고 해도 이미 주거지로
되어버렸기 때문에 부득이 많은 비용을 들여 용지를 收用하여 건설입
지를 확보하여야 할 경우도 있다. 산업입지만 하더라도 그 선정문제
는 기업만의 일이 아니다. 그러한 사업의 추진에 따르는 非經濟的 要
素는 기업만의 부담이 아니고, 종국적으로는 국민경제에 波及될 수밖
에 없다. 뿐만 아니라 거대한 산업시설물의 조성은 그로 인하여 肯定
的, 또는 부정적인 영향을 받게 될 사회 여러 세력들간의 이해관계가
첨예하게 대립되는 상황이 수반된다. 경우에 따라서는 集團利己主義
的 葛藤으로 전개되어 國民統合에 장애가 되는 경우로 까지 발전하게
된다. 현재 大邱 근교에 조성하고자 하였으나 결실을 보지 못했던 위
천공단의 지정문제만 하더라도 그 좋은 예가 되는데, 이러한 문제는

44) F. Walter, Konkurrenz von Planfeststellungsbehoerden ?, in: J. Zikow(Hrsg.), Bewertung von Fluglaerm - Regionalplanung - Planfeststellungsverfahren, 2003, S. 191 ff.

본질적으로는 경제적 측면에서나, 환경적 측면에서 汎地域적으로 중요한 의미를 가진 산업시설물의 立地選定을 위한 法과 制度를 적절하게 마련하여야 할 숙제를 안겨준다.

국토계획의 수립단계에서 앞으로 건설될 주요한 사회간접자본시설들의 대상입지를 조기에 검토하여 거기에 반영될 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다고 할 것이다. 우리나라 법제에 있어서도 어떠한 주요한 법규상의 행정결정이 이루어지면 여타의 관련법에서 요구하고 있는 행정청의 허가나 승인, 인가 등과 같은 행위가 있는 것으로 의제되는 소위 특정행정결정의 集中效(Konzentrationswirkung)가 인정되고 있는데, 이와 같은 제도는 어떠한 시설물의 건설계획의 결정에 있어서 그 시설물의 건설과 관련하여 이루어져야할 각종의 개별법상의 요건들을 주무 행정청이 관계 행정기관들과의 협의를 거쳐 모두 고려하여야 할 의무를 지고 있음을 의미하다.

이와 같은 점을 감안할 때 국토계획단계에서 주요한 사회간접자본시설의 입지들을 미리 물색하고 그에 대한 사전환경성 검토작업을 충실히 수행함으로써 국민경제의 토대가 되는 사회간접자본시설을 환경보호 관점에서 적기에 그리고 적절한 장소에 건설할 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 같은 노력만이 환경법제와 개발법제상의 공동목표인 지속가능개발의 이상을 구현할 수 있을 것이다.

주제어 환경보호를 위한 사전예방원칙, 사전환경성검토, 국토계획법제, 환경영향평가, 도시계획시설

Vorzeitige Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Aufstellung des Landesplans

Kim, Hae - Ryong*

In der verschiedenen Landesplanungen sollen die umweltschützende Belange sehr sorgfältig berücksichtigt werden. Deshalb schreiben manches Planungsgesetz und Umweltschutzrelevante Gesetze Koreas dies vor.

§ 2 des koreanischen Rahmengesetzes für Landesplanung schreibt wie folgt vor: Landesraumplanungen sollen eine nachhaltige Entwicklung des Landes und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine natürlichen Lebensgrundlage und Umwelt zu schützen.

Bei der Aufstellung der Landesplanung sollen alle Belangen untereinander gerecht abgewogen werden. Der Kern der Planung ist die planerische Abwägung (sog. Abwägungsgebot).

Bei der planerischen Abwägung ist es nötig, daß alles für die Planung Wichtige bekannt und untersucht worden ist und daß alle Interessen untereinander abgewogen worden sind. Die Umweltschutzbelange wurde besonders in dem Rahmengesetz für Landesentwicklung vorgehoben. Hier ergibt sich die Frage, ob die Belange zum Umweltschutz gegenüber anderen Belangen vorrangig sind oder nicht. Nach der herrschenden Auffassung der Literatur und Rechtsprechung in Korea haben Belange zum Umweltschutz keine vorrangige Stellung gegenüber anderen Belangen bzw. Interessen.

Die Berücksichtigung der Umweltschutzbelange bei dem Aufstellungsverfahren der Landesplanung bedeutet, daß die Umweltschutzbelange frühzeitig für die Landesentwicklung berücksichtigt werden können. In diesem Sinne

* Professor Dr. Jura, Hankuk University of Foreign Studies

wurden in dem neu erlassenen Rahmengesetz für Landesplanung einige Vorschriften eingeführt, die die frühzeitige Berücksichtigung der Umweltschutzbelange bei der Aufstellung der Raumplängen betonten. Aber Sie sind nur programatische Vorschriften. Das heißt, daß es keine konkreten Verfahrensvorschriften, wie die Umweltschutzbelange beim Aufstellungsverfahren der Landesplanung verfahrensrechtlich behandelt werden soll, gibt. Angesichts der Funktionen der Landesplanung und Stadtbaumanagementplanung ist es erforderlich, daß eine umfangreiche Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Aufstellung dieser Raumplanung durchgeführt wird. Der Stadtbaumanagementsplan hat nicht nur die Funktion als ein Zielplan für jeweilige Gebietskörperschaft, sondern auch die Funktion als ein Standortvorentseidungsplan der Großprojekten. Nach koreanischem Gesetz für Umweltverträglichkeitsprüfung kann diese Prüfung vom Unternehmer mit eigenen Finanzmittel finanziert, nur in dem Zeitpunkt durchgeführt werden, wenn die konkrete Durchführungsplanung des jeweiligen Projektes zustande kommt. Es erscheint mir zu spät, um effektiven Umweltschutz zu verwirklichen, weil die wichtigsten Aspekte für Bauvorhaben bereits bei der Aufstellung des Stadtbaumanagementsplans entschieden werden.

Nicht nur die Landesplanungsgesetze, sondern auch die Gesetze fuer Umweltschutzpolitik schreibt ein Verfahren fuer die fruezeitige Pruefung der Umweltvertraeglichkeit einer Verwaltungsplanung und Bauvorhaben.

Bei dieser Abhandlung wurde die Rechtsprobleme dieser Verfahren behandelt.

KEY WORDS Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Strategic Environmental Assessment, Sustainable Development, Standortvorsorgeplanung, Umweltschutz bei der Landesplanung