

사전환경성검토제도의 개선방안

2002.12

송영일
서성철
김시현
최준규
한상욱



서 언

최근 국토의 난개발로 인한 국토훼손, 수질오염, 교통난 등이 사회문제로 대두되고 있어 행정계획이나 개발사업에 대한 입지단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 「개발과 보전의 조화」 즉, 「환경친화적인 개발」을 유도할 수 있는 제도적 장치가 요구되어 왔습니다. 이에 무분별한 개발을 근원적으로 방지하고 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이념으로 하여, 선계획-후개발 체계를 확립하기 위해 개발을 전제로 한 행정계획이나 일정규모 이상의 개발사업 계획을 수립하는 단계에서 미리 환경에 미치는 영향을 검토하고 대책을 강구하도록 하는 사전환경성검토제도를 시행하기에 이르렀습니다. 그러나 사전환경성검토제도는 개발계획의 환경적 영향을 사전에 파악하고 지속가능한 개발을 유도하고자 하는 당초의 선계획-후개발의 체계를 제대로 구축하지 못하고 있습니다.

시화호와 새만금 개발사업에서 보듯이 사전에 환경적인 측면을 고려하지 못하고 개발을 추진함으로 인해 환경훼손과 막대한 경제적 손실을 가져왔습니다. 또한 발생되는 환경문제들에 대해 사후대책 차원에서 접근하는 피동적인 환경정책이 지속된다면 현재 우리가 다음 세대들로부터 차용하고 있는 국토는 급속도로 파괴될 것입니다. 우리는 다음 세대들에게 보다 나은 환경을 물려줄 의무가 있으며 우리 또한 쾌적한 환경을 향유할 권리를 가지고 있습니다. 그러므로 현재 시행되고 있는 사전환경성검토제도의 실효성을 확보하고 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 법적 체계를 확립할 필요가 있다고 하겠습니다.

이러한 관점에서 본 연구는 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 사전환경성검토제도의 실효성을 확보할 수 있는 개선방안을 제시하기 위해 법적 측면과 운영적 측면의 자료를 심층적으로 분석한 최초의 연구라는 점에서 그 의미가 매우 크다고 할 것입니다. 본 연구는 사전환경성검토제도의 개선방안을 제언하기

위해 사전환경성검토제도의 법적 분석을 실시하고 효율적인 환경성검토의 시행과 환경친화적인 행정계획 및 개발계획이 수립되도록 유도할 수 있는 제도적 방안을 모색하고, 현행 사전환경성검토제도의 현황을 파악하여 운용상의 문제점 도출과 이를 극복할 수 있는 방안도 아울러 모색하고자 하였습니다. 또한 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합방안에 대한 연구를 실시하고 법적 통합방안의 장·단점 분석과 통합방안의 추진전략도 제시하고자 하였습니다. 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 유기적 연계를 위해서 각 제도의 역할을 명확히 파악하고 상호보완적인 운영방안에 대해서도 제시하며, 사전환경성검토제도의 역할을 명확히 제시함으로써 향후 사전환경성검토제도의 정체성을 확고히 할 토대를 마련하고자 하였습니다.

따라서 본 연구결과가 정부의 지속가능한 발전을 유도하고 환경보전을 담보할 수 있는 사전환경성검토제도 운용에 실질적으로 반영되고 향후 사전환경성검토제도에 대한 구체적인 연구를 수행하도록 하는 촉매역할을 하기를 기대해 봅니다.

끝으로, 제한된 기간과 재원에도 불구하고 본 연구를 맡아 수행해 주신 본 원의 송영일 박사, 김시현 선임연구위원, 최준규 박사, 서성철 연구원과 아태환경·경영연구원의 한상욱 원장께 사의를 표합니다. 또한 바쁘신 중에도 불구하고 심사를 맡아주신 환경부 자연정책과 동덕수 서기관, 중앙대 도시 및 지역계획학과 문태훈 교수, 경기개발연구원 성현찬 선임연구위원, 그리고 본원의 김광임 박사, 정영근 박사, 변병설 박사께도 감사를 드립니다. 아울러 본 연구의 내용은 본 연구원의 공식견해가 아닌 연구자 개인의 견해를 밝혀둡니다.

2002년 12월
한국환경정책·평가연구원
원장 윤 서 성

국 문 요 약

우리나라는 급속한 경제성장으로 인구밀도가 높고 토지의 가용면적이 적은 국토여건에서 개발지향적인 정책들이 강조되어 왔으며 이로 인해 삶의 질과 직결되는 환경적 가치의 중요성은 간과되었다. 현재는 물론 미래에도 환경적으로 지속가능한 환경친화적인 개발이 이루어져야 할 것이다.

이에 1980년대 초부터 환경영향평가제도를 도입하여 개발사업의 사업계획을 수립하고 시행함에 있어서 미리 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 시행될 수 있도록 하였다. 그러나 환경영향평가제도는 개발사업의 기본계획이 수립된 이후, 당해 사업의 승인과정 중에 실시되어 왔으며 이로 인해 사전예방이라는 환경영향평가의 고유기능이 제대로 수행되지 못하였다.

이러한 환경영향평가제도의 한계성을 극복하기 위해 상위 행정계획에 대한 사전환경성검토제도를 실시하여 왔으며, 1999년 12월 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토제도를 법정제도로 개선하고 각종 행정계획 및 개발계획에 대해 보다 면밀한 환경성검토를 실시할 수 있는 토대를 마련하였다. 그러나 사전환경성검토제도는, 개발을 전제한 행정계획 또는 개발계획에 대한 환경성을 검토하고 계획수립과정에 참여하여 당해 행정계획 또는 개발계획의 환경적 영향을 사전에 파악하고 지속가능한 개발을 유도하고자 하는 당초의 선계획-후개발의 체계를 제대로 구축하지 못하고 있다.

이러한 문제점은 사전환경성검토제도 대상범위가 협소하고, 환경영향평가와의 차별성을 구현하는데 미숙하였으며, 사전환경성검토제도를 뒷받침할 수 있는 법적 제도적 장치가 미약한데 기인한다고 할 수 있다. 또한 사전환경성검토제도 대상범위에 행정계획과 개발사업이 혼재되어 있어 환경영향평가와 동일한 사전협의로 이해되는 경우가 허다하여 행정계획 수립시에 환경성에 대한 검토를 통해 환경적으로 건전한 계획이 수립될 수 있도록 유도하고자 하는 사전환경성검토제도의 취지가 반감되고

있는 실정이다.

환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 골격으로 한 행정계획 및 개발계획의 수립을 위해서는 사전환경성검토제도가 실효성있는 제도로 개선되어야 할 것이다. 이에 현재의 사전환경성검토제도에 대한 제고가 필요할 시점이다.

따라서 본 연구에서는 사전환경성검토제도에 대한 분석을 통해 동제도의 법적문제점과 운영상문제점을 도출하여 개선방안을 제시하고자 하였다. 환경정책기본법과 개별법령에 분산되어 있는 사전협의 대상 행정계획과 사전협의 근거가 필요한 행정계획 등 106개의 행정계획에 대한 세부적인 검토를 수행하고 사전환경성검토 협의근거의 일원화가 필요한 89개의 행정계획을 도출하였으며, 도출된 행정계획에 대해서 일원화 추진전략에 대한 연구도 수행하였다. 추진전략은 장기적 전략과 단기적 전략으로 구분하여 조속한 개선책과 장기적인 개선책을 동시에 제시하였다. 또한 사전환경성검토제도의 검토범위와 검토의 주안점 등을 제시함으로써 환경영향평가제도와 그 역할을 구분하고 두 제도가 효율적으로 연계될 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

차 례

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 내용 및 방법	3
II. 사전환경성검토제도의 현황	5
1. 사전환경성검토제도의 개요	5
가. 사전환경성검토제도의 의의	5
나. 사전환경성검토제도의 변천과정	5
1) 국무총리 훈령에 의한 사전협의	5
2) 환경정책기본법령에 의한 사전협의	6
다. 사전환경성검토의 대상	7
1) 환경정책기본법에 의한 사전협의대상	8
2) 관련법령 및 환경정책기본법에 의한 사전협의 대상	9
3) 기타 행정계획	11
라. 사전환경성검토서의 구비서류	11
마. 협의기관 및 협의기간	12
2. 사전환경성검토제도의 운영 실태	14
가. 사전환경성검토제도의 운영실적	14
나. 사전환경성검토 협의결과	18
III. 사전환경성검토제도에 대한 분석	23
1. 사전환경성검토제도의 필요성과 한계	23
가. 사전환경성검토제도의 도입 배경	23
나. 사전환경성검토제도와 전략환경평가의 비교	26
1) 전략환경평가와 사전환경성검토제도 비교 분석	26
2) 외국의 전략환경평가제도화 동향	30

3) 전략환경평가 도입의 검토	39
다. 대안으로서의 사전환경성검토제도	42
2. 사전환경성검토제도의 법체계분석	47
가. 사전환경성검토제도의 법적체계	47
나. 사전협의체계에 대한 법적 검토	51
1) 환경정책기본법에 근거한 사전협의대상 행정계획	51
2) 사전협의를 위해 서류를 구비하는 행정계획	60
IV. 사전환경성검토제도의 문제점 도출	63
1. 법적 문제점	63
가. 행정계획에 대한 사전협의근거 미흡	63
나. 행정계획과 개발사업의 사전환경성검토 기준 미흡	65
다. 사전환경성검토시기와 환경영향평가의 실시시기 중복	66
라. 협의체계와 협의절차의 일관성 미흡	67
2. 운영상 문제점	68
가. 사전환경성검토와 환경영향평가의 역할 혼란	68
나. 사전환경성검토서의 작성기준 미흡	70
다. 협의내용 이행방안 미흡	79
라. 사전협의대상 개발사업의 환경영향평가 연계성 부족	81
3. 현행 사전환경성검토제도에 대한 개선 방향성 설정	82
가. SWOT분석을 이용한 진단	83
나. 사전환경성검토 개선의 방향성 설정	86
V. 사전환경성검토제도의 개선방안	89
1. 제도개선의 목표와 방향	89
2. 법적 제도적 개선 방안	90
가. 사전환경성검토 협의근거의 일원화	90
1) 주요 행정계획에 대한 검토	91
2) 중복 사전협의대상 행정계획에 대한 법적검토	109

3) 사전협의를 근거로 일원화가 필요한 행정계획	117
4) 사전협의를 근거로 일원화 추진 전략	120
나. 협의사항 이행방안 마련	135
다. 중복되는 사전협의를 개선방안	136
3. 운영상 개선방안	137
가. 사전환경성검토제도와 환경영향평가의 역할 설정	137
나. 사전환경성검토대상 개발사업의 환경영향평가 연계방안	140
다. 사전환경성검토를 위한 환경성예산 편성	141
VI. 결론	143
참고문헌	147
부록 I 특정 계획 및 프로그램의 환경 영향에 대한 평가에 관한 유럽위원회 지령	153
부록 II 캐나다의 「정책, 계획, 프로그램 제안의 환경평가에 관한 내각지령」	167
부록 III 국제조약, 국제회의 등에서 규정한 환경성검토	171

표 차례

〈표 2-1〉 환경정책기본법에 의한 사전협의대상 행정계획	8
〈표 2-2〉 환경정책기본법에 의한 사전협의대상 개발사업의 종류 및 규모 ...	9
〈표 2-3〉 환경정책기본법시행령에 의한 구비서류 적용대상 행정계획	10
〈표 2-4〉 사전환경성검토 구비서류	12
〈표 2-5〉 총리훈령 및 개별법 적용	14
〈표 2-6〉 2000년도 협의실적(2000. 8.17 이후)	15
〈표 2-7〉 2001년도 협의실적	16
〈표 2-8〉 2002년도 협의실적(1/4분기)	17
〈표 2-9〉 협의유형별 접수 실태	17
〈표 2-10〉 사전환경성검토 협의결과	18
〈표 2-11〉 부동산의 협의현황	19
〈표 2-12〉 조건부 협의현황	20
〈표 2-13〉 사전환경성검토 협의 소요일수	21
〈표 3-1〉 전략환경평가와 사전환경성검토제도의 비교	28
〈표 3-2〉 네덜란드의 계획 및 프로그램에 대한 SEA	30
〈표 3-3〉 미국의 계획 및 프로그램에 대한 SEA	31
〈표 3-4〉 EU의 계획 및 프로그램에 대한 SEA	32
〈표 3-5〉 프랑스의 계획 및 프로그램에 대한 SEA	33
〈표 3-6〉 영국의 계획 및 프로그램에 대한 SEA	34
〈표 3-7〉 캐나다의 정책에 대한 SEA	35
〈표 3-8〉 네덜란드의 정책에 대한 SEA	36
〈표 3-9〉 덴마크의 정책에 대한 SEA	37
〈표 3-10〉 영국의 정책에 대한 SEA	38
〈표 3-11〉 환경정책기본법에 의한 사전협의대상 행정계획	48
〈표 3-12〉 환경정책기본법시행령에 의한 구비서류 적용대상 행정계획	49
〈표 3-13〉 개별법에 근거한 사전협의대상 행정계획	50

〈표 3-14〉 환경정책기본법에 명시된 서류구비 행정계획의 법적검토	60
〈표 4-1〉 사전협의근거가 없는 행정계획	64
〈표 4-2〉 환경영향평가와의 연계성을 위해 개선이 필요한 행정계획	66
〈표 4-3〉 행정계획의 사전협의시 구비서류	71
〈표 4-4〉 소규모개발사업의 사전협의시 구비서류	76
〈표 4-5〉 사전환경성검토서와 환경영향평가서의 비교	78
〈표 4-6〉 사전협의를 환경영향평가 협의의견의 비교	80
〈표 5-1〉 사전환경성검토 근거의 필요정도에 대한 판단기준	92
〈표 5-2〉 주요행정계획에 대한 법적검토 내용	93
〈표 5-3〉 세부검토가 필요한 행정계획	98
〈표 5-4〉 사전환경성검토 근거 필요성에 대한 검토결과	109
〈표 4-2〉 환경영향평가와의 연계성을 위해 개선이 필요한 행정계획	110
〈표 5-5〉 협의가 중복되는 행정계획에 대한 법적검토 결과	117
〈표 5-6〉 협의근거 일원화가 필요한 행정계획	118
〈표 5-7〉 사전환경성검토제도 개선방안별 비교 검토	124
〈표 5-8〉 대안에 대한 평가기준	125
〈표 5-9〉 대안별 평가기준에 따른 평가	126
〈표 5-10〉 사전환경성검토제도 개선을 위한 장·단기전략	129
〈표 5-11〉 사전환경성검토가 필요한 행정계획 중 개발을 전제한 행정계획	130
〈표 5-12〉 사전환경성검토가 필요한 행정계획 중 개발을 전제하지 않은 행정계획	132
〈표 5-13〉 중복협의를 개선되어야 할 행정계획 또는 개발계획	137
〈표 5-14〉 2001년 사전환경성검토 협의실적	138
〈표 5-15〉 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 역할	139

그 립 차 례

〈그림 1-1〉 연구의 추진체계도	4
〈그림 2-1〉 사전환경성검토대상	7
〈그림 2-2〉 사전환경성검토 협의절차	13
〈그림 3-1〉 전략환경평가와 행정계획 및 개발계획간의 관계	40
〈그림 3-2〉 시나리오분석을 통한 사전환경성검토와 전략환경평가의 비교 ..	43
〈그림 3-3〉 년도별 사전환경성검토 건수	45
〈그림 3-4〉 실시근거에 따른 사전환경성검토 유형 분석	45
〈그림 3-5〉 사전환경성검토대상의 분류	47
〈그림 3-6〉 마을정비구역지정절차	52
〈그림 3-7〉 광역시설계획의 행정절차	53
〈그림 3-8〉 폐광지역진흥지구의 지정 및 환경보전계획의 행정절차	55
〈그림 3-9〉 민간투자시설사업기본계획의 행정절차	56
〈그림 3-10〉 농공단지지정의 행정절차	57
〈그림 3-11〉 소하천정비사업의 행정절차	58
〈그림 3-12〉 온천개발계획의 행정절차	59
〈그림 4-1〉 온천개발에 대한 행정계획	64
〈그림 4-2〉 검토방법의 불일치 예	68
〈그림 4-3〉 검토절차의 불일치 예	68
〈그림 4-4〉 현행 사전환경성검토제도에 대한 SWOT 분석도	84
〈그림 5-1〉 도로건설시 노선협의를 환경영향평가 체계	105
〈그림 5-2〉 댐건설 기본계획의 행정체계 및 협의체계 개선안	111
〈그림 5-3〉 유통단지개발실시계획의 행정체계 및 협의체계 개선안	113
〈그림 5-4〉 공원계획의 행정체계 및 협의체계 개선안	114
〈그림 5-5〉 관광지 등의 조성계획의 행정체계 및 협의체계 개선안	115
〈그림 5-6〉 온천개발계획의 행정체계 및 협의체계 개선안	115
〈그림 5-7〉 청소년수련지구의 지정 행정체계 및 협의체계 개선안	116

〈그림 5-8〉 사전협의근거 일원화 방안	121
〈그림 5-9〉 사전환경성검토제도 협의근거 일원화 방안	134
〈그림 5-10〉 소규모개발사업에 대한 협의의견 이행방안	136
〈그림 5-11〉 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계검토	140

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라는 급속한 경제성장으로 인구밀도가 높고 토지의 가용면적이 적은 국토여건에서 개발지향적인 정책들이 강조되어 왔으며 이로 인해 삶의 질과 직결되는 환경적 가치의 중요성은 간과되었다. 현재는 물론 미래에도 환경적으로 지속가능한 환경친화적인 개발이 이루어져야 할 것이 자명하다.

이에 1980년대 초부터 환경영향평가제도를 도입하여 개발사업의 사업계획을 수립하고 시행함에 있어서 미리 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 평가·검토하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 시행될 수 있도록 하였다. 그러나 환경영향평가제도는 개발사업의 기본계획이 수립된 이후, 당해 사업의 승인과정 중에 실시되어 왔으며 이로 인해 사전예방이라는 환경영향평가의 고유기능이 제대로 수행되지 못하였다. 즉, 당해 사업에 대한 입지 및 규모의 변경, 사업의 취소 등과 같은 사업 관련 전반적인 부분에 대한 검토가 아닌 제안된 사업의 실시로 인한 환경적 영향을 저감하기 위한 수단으로 활용되어 왔으며 환경영향평가의 한계성이 나타나기 시작하였다. 시화호, 새만금호, 영월댐 등의 문제들이 표면화 되었고 용인, 김포 등 수도권지역의 난개발도 환경영향평가의 한계점을 보여준 계기가 되었다.

이러한 환경영향평가제도의 한계성을 극복하기 위해 상위 행정계획에 대한 환경성검토를 위해 개별법령 및 국무총리 훈령 행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한규정(총리훈령 제299호)을 근거로 사전환경성검토제도를 실시하여 왔으며, 1999년 12월 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토제도를 법정제도로 개선하였으며 각종 행정계획 및 개발계획에 대해 보다 면밀한 환경성검토를 실시할 수 있는 토대가 마련되었다. 무분별한 개발을 근원적으로 방지하고 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이념으로 하여 선계획-후개발 체계를 확립하고자 개발을 전제로 한 행정계획

이나 일정규모 이상의 개발사업 계획을 수립하는 단계에서 미리 환경에 미치는 영향을 검토하고 대책을 강구하도록 하는 사전환경성검토제도를 2000년 8월 17일부터 시행하기에 이르렀다.

그러나 사전환경성검토제도는, 개발을 전제한 행정계획 또는 개발계획에 대한 환경성을 검토하고 계획수립과정에 참여하여 당해 행정계획 또는 개발계획의 환경적 영향을 사전에 파악하고 지속가능한 개발을 유도하고자 하는 당초의 선계획-후개발의 체계를 제대로 구축하지 못하고 있다.

이러한 문제점은 사전환경성검토제도 대상범위가 협소하고, 환경영향평가와의 차별성을 구현하는데 미숙하였으며, 사전환경성검토제도를 뒷받침할 수 있는 법적 제도적 장치가 미약한데 기인한다고 할 수 있다. 사전환경성검토제도의 대상범위는 환경정책기본법에서 정하고 있거나 그 범위가 협소하며 개별법에서 사전협의를 대해 규정하고 있다고는 하나 그 실효성은 여전히 의문이다. 또한 사전환경성검토제도 대상범위에 개발사업이 혼재되어 있어 환경영향평가와 동일한 사전협의로 이해되는 경우가 허다하여 행정계획 수립시에 환경성에 대한 검토를 통해 환경적으로 건전한 계획이 수립될 수 있도록 유도하고자 하는 사전환경성검토제도의 취지가 반감되고 있는 실정이다. 사전환경성검토제도에 대한 법적·제도적 근거도 미약하여 사전환경성검토제도가 단순히 행정절차로 이해되고 있어 이에 대한 개선도 필요할 것이다.

환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 골격으로 한 행정계획 및 개발계획의 수립을 위해서는 사전환경성검토제도가 실효성있는 제도로 개선되어야 할 것이다. 또한 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 상호보완적으로 연계될 수 있는 방안을 마련하는 것도 필요할 것이다. 이에 현재의 사전환경성검토제도를 전반적으로 되짚어보고 협의시기, 협의체계, 협의근거 등의 법적·제도적 미비점을 파악하는 한편 사전환경성검토제도의 운영상의 보완점도 파악하고 사전환경성검토제도의 개선방안에 대한 제고가 필요할 시점이다.

본 연구에서는 이상에서 살펴본 바와 같이 사전환경성검토제도의 보다 효율적인 시행을 위해서 사전환경성검토제도의 법적·제도적 문제점과 운영상의 문제점을 파악하고, 도출된 문제점을 해결하기 위한 다양한 개선방안을 제시하고자 한다. 또한

사전환경성검토제도의 역할과 위상을 제고함으로써 향후 사전환경성검토제도의 운용에 있어 방향성을 제시하고자 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

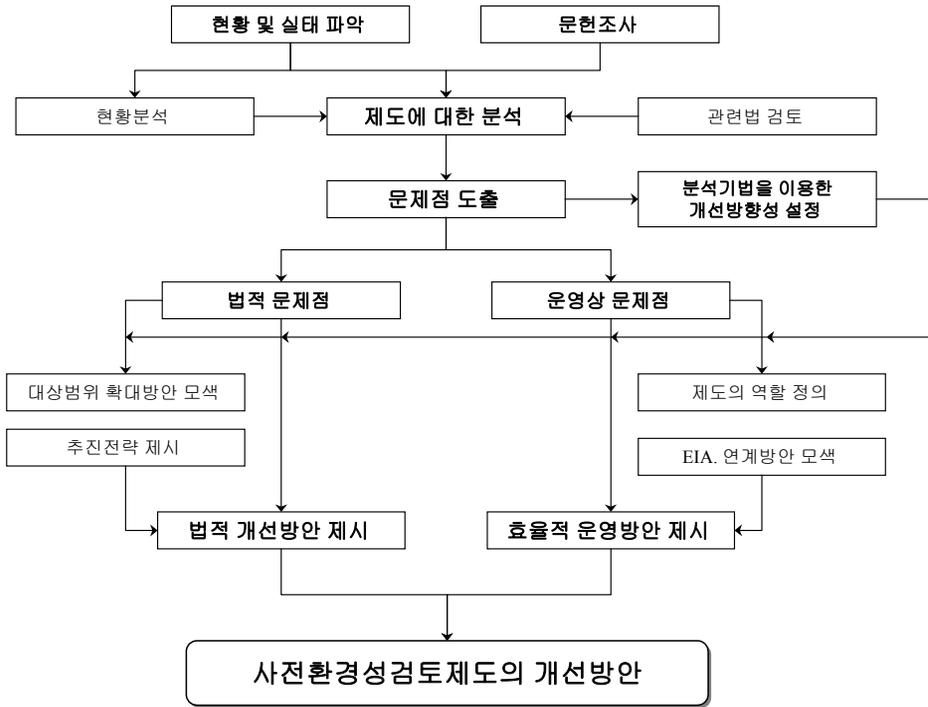
본 연구는 사전환경성검토제도의 개선방안을 제언하기 위해 사전환경성검토제도의 법적 분석을 실시하고 효율적인 환경성검토의 시행과 환경친화적인 행정계획 및 개발계획이 수립되도록 유도할 수 있는 제도적 방안을 모색하고, 현행 사전환경성검토제도의 현황을 파악하여 운용상의 문제점 도출과 이를 극복할 수 있는 방안도 아울러 모색하고자 하였다. 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합방안에 대한 연구를 실시하고 법적 통합방안의 장·단점 분석과 통합방안의 추진전략도 제시하고자 하였다. 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 유기적 연계를 위해서 각 제도의 역할을 명확히 파악하고 상호보완적인 운영방안에 대해서도 제언하고자 하였다. 또한 사전환경성검토제도의 역할을 명확히 제시함으로써 향후 사전환경성검토제도의 정체성을 확고히 할 토대를 마련하고자 하였다.

본 연구의 수행과정에서의 세부적인 연구내용은 다음과 같다.

- 사전환경성검토제도의 개요
- 사전환경성검토제도의 운영실태
- 사전환경성검토제도의 문제점 파악
- 사전환경성검토제도의 제도적 개선방안
- 사전환경성검토제도의 운영상 개선방안
- 사전환경성검토제도의 역할 설정
- 사전환경성검토제도와 환경영향평가의 유기적 연계방안

본 연구의 추진방법은 〈그림 1-1〉과 같다. 사전환경성검토제도의 현황과 실태를 파악하고 관련문헌에 대한 조사를 동시에 수행하며 관련법에 대해서 검토하여 제도에 대한 분석을 수행하고자 하였다. 제도에 대한 분석을 토대로 제도의 문제점을 도

출하고 분석기법을 이용한 제도 개선의 방향성을 설정하여 법적 문제점과 운영상 문제점의 해법을 찾고자 하였다. 법적 개선방안을 제시하고 효율적인 운영방안을 모색함으로써 사전환경성검토제도의 개선방안을 제안하고자 하였다.



〈그림 1-1〉 연구의 추진체계도

II. 사전환경성검토제도의 현황

1. 사전환경성검토제도의 개요¹⁾

가. 사전환경성검토제도의 의의

사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 「개발과 보전의 조화」 즉, 「환경친화적인 개발」을 도모하고자 하는 제도이다.

이러한 사전환경성검토제도는 환경영향평가제도와 더불어 대표적인 사전예방환경정책수단으로서 개별법 또는 행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정(총리훈령 제299호)을 근거로 실시하여 왔으나 환경영향평가제도는 대부분 대규모의 개발사업에 대하여 계획이 확정된 후 사업실시단계에서 주로 오염의 저감방안을 검토하고 있어 입지의 타당성 등 근본적인 친환경적인 개발의 유도에는 한계가 있다.

또한 최근 국토의 난개발로 인한 국토훼손, 수질오염, 교통난 등이 사회문제로 대두되고 있어 행정계획이나 개발사업에 대한 입지단계에서의 사전환경성검토가 더욱 필요하다.

나. 사전환경성검토제도의 변천과정

1) 국무총리 훈령에 의한 사전협의

일찍이 국토이용관리법에 의한 국토이용계획 변경, 전원개발특별법에 의한 전원개발실시계획, 해양오염방지법에 의한 해역이용 등 환경에 영향을 미치는 개발계획에

1) 환경부. 2000. 사전환경성검토 업무 편람

대하여는 각 개별법령에서 환경부장관과 사전협의 하도록 한 규정에 따라 부처협의 차원에서 협의가 이루어져 왔다.

그러다가 경제규모의 확대와 함께 도로, 항만 등 사회간접자본시설에의 투자가 확대되고, 국민소득 및 여가의 증대로 관광지, 체육시설 등 각종 위락시설에 대한 수요가 지속적으로 증가될 뿐 아니라 지방자치제도의 본격적인 실시로 지역개발사업 등이 가속화되고 있어 이들 개발행정계획이나 개발사업에 대하여 보다 적극적이고 체계화된 사전환경성 검토의 실시가 절실히 요청되었다.

이에 따라 1993년 1월 환경정책기본법 제11조를 근거로 '행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정'을 국무총리 훈령으로 제정하였고, 1994년 6월에는 협의절차를 간소화하는 등의 내용으로 동 규정을 개정하여 개별법령에 협의 근거가 없는 행정계획이나 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 중·소규모의 공공개발 사업에 대하여 사전환경성검토를 시행하여 왔다.

2) 환경정책기본법령에 의한 사전협의

총리훈령에 의한 사전환경성검토제도는 그 대상을 공공사업에 국한하고 있어 난개발의 주요원인인 민간개발사업에 대하여는 비록 입지가 부적정하다 할지라도 이를 제한할 수단이 없었으며, 환경영향평가대상사업은 제외토록 되어있어 사전예방적 수단으로서의 취지를 살리는데 한계가 있었고, 다른 법령의 규정에 의거, 환경부와 미리 협의하는 행정계획과 개발사업 또한 제외하고 있어 환경에 더 큰 영향을 줄 수 있는 주요계획이나 개발 사업에 대하여 심도있는 환경성검토가 이루어질 수 없는 문제를 지니고 있었다.

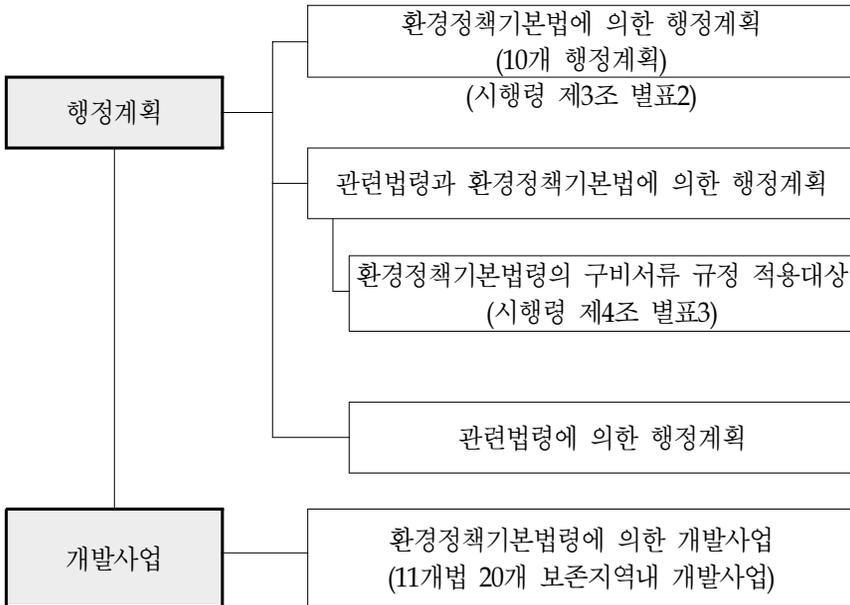
즉, 국토이용계획이나 관광개발기본계획과 같이 환경에 영향을 미치는 행정계획에 대하여는 당해 법령의 규정에 따라 환경행정기관과 미리 협의하여 왔으나 환경성검토에 필요한 구비서류 등에 대한 세부규정이 없었을 뿐아니라 사전협의 근거규정이 없는 행정계획도 많아 환경성 검토가 제대로 이루어질 수 없었다.

종전의 총리훈령에 의한 사전환경성 검토제도와 현행 환경영향평가제도가 안고 있는 문제점과 한계를 해소하기 위하여 1999.12.31 환경정책기본법을 개정하여 사전환

경성검토제도를 법정제도로 도입한데 이어 동법시행령을 개정하여 사전환경성 검토 대상 행정계획 및 개발사업을 대폭 확대하고, 사전환경성 검토시의 구비서류를 구체화하는 한편, 협의의 절차, 협의기간을 정함으로서 사전예방적 의사결정 수단으로서 환경성검토제도가 제 역할을 다 할 수 있도록 하였다.

다. 사전환경성검토의 대상

사전환경성검토 대상은 행정계획 또는 개발사업으로 환경정책기본법에 의한 경우와 관련법령에 의한 경우로 구분될 수 있다.



〈그림 2-1〉 사전환경성검토대상

1) 환경정책기본법에 의한 사전협의대상

가) 행정계획

행정계획이란 “행정주체가 일정한 행정활동을 위한 목표를 예측·설정하고, 서로 관련되는 행정수단의 조정과 통합화의 과정을 통하여 목표로 설정된 일정한 시점에 있어서의 일정한 질서를 실현할 것을 목적으로 하는 구상 또는 활동기준의 설정” 이라 정의할 수 있다. 환경에 영향을 미치는 행정계획으로서 당해 법령에 사전협의의 근거규정이 없는 행정계획을 대상으로 산업입지및개발에관한법률 제8조의 규정에 의한 농공단지의 지정 등 10개 행정계획이 있다.

〈표 2-1〉 환경정책기본법에 의한 사전협의대상 행정계획
(시행령 제3조제1항 별표 2 제1호)

구 분	관 계 법 령	행 정 계 획	협 의 시 기
국토·지역·도시의 개발	농어촌정비법	마을정비구역의 지정(제32조)	구역 지정전
	제주도개발특별법	광역시설계획(제8조)	계획 확정전
	폐광지역개발지원에 관한특별법	폐광지역진흥지구의 지정(제3조) 폐광지역환경보전계획(제5조)	지구 지정전 계획 수립시
	사회간접시설에 대한 민간투자법	민간투자시설사업 기본계획(제10조)	계획 수립시
농공단지의 조성	산업입지및개발에 관한법률	농공단지의 지정(제8조)	단지 지정전
수자원개발, 하천의 이용·개발	소하천정비법	소하천정비종합계획(제6조)	계획 승인전
	온천법	온천개발계획(제7조)	“
체육시설의 설치 및 수련지구 조성	체육시설의설치·이용에관한법률	사업계획(제12조)	“
	청소년기본법	수련지구 조성계획(제41조)	계획 수립시
계	9개 법률	10개 계획	

나) 개발사업

농림지역, 개발제한구역, 생태계보전지역 등 20개 보존용도지역에서의 5,000㎡ ~ 50,000㎡ 이상의 개발사업(민간개발사업 포함)이 사전환경성검토 대상이다.

〈표 2-2〉 환경정책기본법에 의한 사전협의대상 개발사업의 종류 및 규모
(시행령 제3조제1항 별표 2 제2호)

사업계획 면적 구 분	5,000㎡이상	7,500㎡이상	10,000㎡ 이상	50,000㎡ 이상
국토이용관리법	자연환경보전지역	농림지역	준농림지역	
개발제한구역의지정 및관리에관한특별조 치법	개발제한구역			
자연환경보전법	생태계보전지역 임시생태계보전지역 시·도생태계보전지역 자연유보지역	완충지역		
조수보호및수렵에관 한법률	조수보호지구			
산림법			공익임지	공익임지의 산림
자연공원법	자연보존지구	자연환경지구		
습지보전법	습지보호지역	습지주변관리지 역	습지개선지역	
수도법	광역상수도설치지역	광역상수도설치 지역		
하천법			하천구역	
소하천정비법	소하천구역			
지하수법	지하수보전구역			

2) 관련법령 및 환경정책기본법에 의한 사전협의 대상

당해 법령에 관계행정기관의 장과 사전에 협의토록 규정하고 있는 행정계획으로서 환경정책기본법시행령에서 정하는 구비서류를 갖추어 협의요청하여야 하는 행정계획은 국토이용관리법 제2조의 규정에 의한 국토이용계획 등 29개 행정계획이며, 협의 절차, 협의기간 등 구비서류외의 사항은 당해 법령의 규정에 따르고 있다.

〈표 2-3〉 환경정책기본법시행령에 의한 구비서류 적용대상 행정계획

구 분	근 거 법 령	행 정 계 획
국 토·지 역· 도 시의 개 발	국토이용관리법	국토이용계획(제2조)
	택지개발촉진법	택지개발예정지구의 지정(제3조)
	지역균형개발및지방중 소기업육성에관한법률	광역개발권역의 지정(제4조), 광역개발사업계획(제5 조), 개발촉진지구의 지정(제9조), 개발촉진지구개발 계획(제14조)
	농어촌정비법	한계농지지구의 지정(제79조)
산 업 단 지·유 통 단 지의 조 성	산업입지및개발에관한 법률	국가산업단지의 지정(제6조), 지방산업단지의 지정 (제7조)
	유통단지개발촉진법	유통단지의 지정(제5조)
에 너 지 개 발	전원개발에관한 특례법	전원개발사업예정구역의 지정(제11조)
	한국가스공사법	사업실시계획(제16조의2)
교 통 시 설 의 건 설	도시철도법	노선별 도시철도기본계획(제3조의2)
	고속철도건설촉진법	고속철도건설예정지역의 지정(제5조)
	공공철도건설촉진법	공공철도의 건설·개량사업 실시계획(제3조)
	수도권신공항건설촉진 법	수도권신공항건설예정지역의 지정 (제3조)
	신항만건설촉진법	신항만건설예정지역의 지정(제5조)
하 천의 이 용· 개 발 및 해 양 개 발	하천법	하천정비기본계획(제17조)
	어항법	어항시설계획중 기본계획(제7조제2항)
산 지 개 발 및 골 재 채 취	산림법	채석단지의 지정(제90조의4)
	골재채취법	골재채취단지의 지정(제34조)
	자연공원법	도립공원계획(제11조), 군립공원계획(제12조)
관 광 단 지 의 개 발 및 국 방 ·군 사 시 설 의 설 치	관광진흥법	관광개발기본계획·권역별관광개발계획(제47조), 관광지 등의 지정(제50조), 관광지 등의 조성계획(제 52조)
	청소년기본법	청소년 수련지구의 지정(제40조)
	국방·군사시설사업에 관한법률	국방·군사시설사업의 실시계획(제4조)

3) 기타 행정계획

관련법령에 관계행정기관의 장과 사전에 협의토록 규정하고 있는 행정계획으로는 도시계획법 제6조의 규정에 의한 도시기본계획, 도시개발법 제3조의 규정에 의한 도시개발구역의 지정, 개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법 제3조의 규정에 의한 개발제한구역의 지정 및 해제, 전원개발사업실시계획승인, 공유수면매립, 도로·철도계획, 항만계획, 제주도 종합개발계획, 광역개발권역계획 등이고, 원칙적으로 당해 법령에서 정하는 구비서류, 절차, 방법을 적용하고 있다.

라. 사전환경성검토서의 구비서류

어떤 행정계획이나 개발사업에 대하여 입지의 타당성이나 주변환경과의 조화 등 환경성을 제대로 검토하기 위해서는 관련자료가 충분히 제시되어야 한다.

행정계획을 수립·결정하거나 개발사업을 허가·승인·인가하는 관계행정기관의 장은 구비서류를 직접 작성하거나 개발사업에 대하여 공통적으로 갖추어야하는 공통 구비서류와 계획 또는 사업의 유형과 특성을 고려하여 계획 또는 사업별로 갖추어야 하는 개별서류로 구분된다.

개별구비서류에 대하여는 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시로 정하며, 행정계획 및 개발사업의 유형과 특성에 따라 구비하여야 할 환경성검토를 위한 기본현황 및 세부도면 등 서류를 사전환경성검토구비서류에 관한 규정(환경부 고시 제112호, 2000. 9. 8)을 고시하였다.

〈표 2-4〉 사전환경성검토 구비서류

구분	구비서류
공통구비서류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 목적·필요성·추진배경·추진절차 등 사업계획에 관한 내용 - 관계법령의 규정에 의하여 당해 계획에 포함되어야 하는 내용 포함 ○ 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용 현황 - 대상지역을 정할 수 없거나 대상지역이 광범위하여 토지이용 현황에 관한 서류를 구비하기 곤란한 경우 제외 ○ 대상지역안의 생태계보전지역 등 환경정책기본법시행령 별표 2 제2호의 규정에 해당하는 지역·지구·구역 등의 분포 현황 - 대상지역을 정할 수 없는 경우 제외
개별구비서류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정계획 및 개발사업의 유형과 특성을 고려하여 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 사항 - 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 - 기타 환경성검토에 필요한 당해 지역의 특성

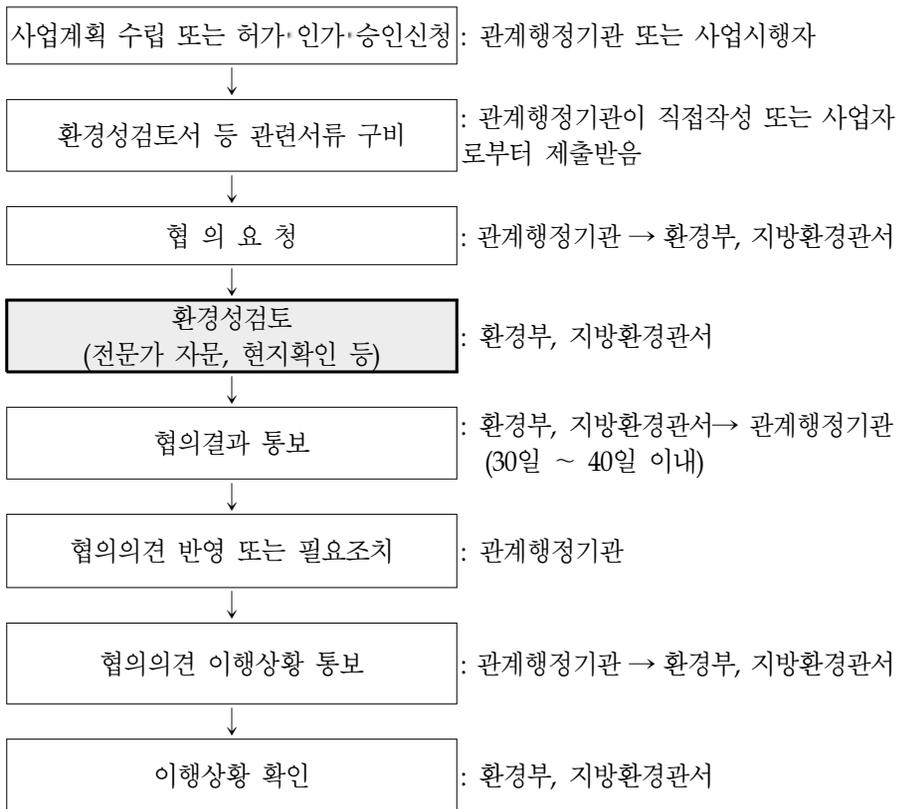
마. 협의기관 및 협의기간

사전환경성검토를 요청하는 자(계획을 수립 또는 확정하는 자, 사업을 허가·인가·승인하는 자)가 중앙행정기관의 장인 경우는 환경부장관과 협의하고, 사전협의를 요청하는 자가 중앙행정기관의 장이 아닌(시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 공공기관의 장 등) 경우 지방환경관서의 장(환경관리청장 또는 지방환경관리청장)과 협의한다.

사전환경성검토를 요청받은 환경부장관 또는 지방환경관서의 장은 요청받은 날로부터 30일 이내에 협의결과를 통보하여야 한다. 다만, 협의를 요청한 관계행정기관의 장과 협의하여 협의기간 10일 연장할 수 있다.

협의기간 내에 협의결과의 통보가 없는 경우에는 협의를 한 것으로 보아 협의기간의 지연으로 인하여 행정계획의 추진이나 개발사업의 시행이 늦어지는 일이 없도록 하고 있다.

환경부장관 또는 지방환경관서의 장으로부터 협의결과를 통보 받은 관계행정기관에서는 당해 행정계획 또는 개발사업에 협의의견을 반영하는 등 필요한 조치를 하여야 하고, 협의의견의 이행상황을 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 통보하여야 한다.



<그림 2-2> 사전환경성검토 협의절차

2. 사전환경성검토제도의 운영 실태²⁾³⁾

가. 사전환경성검토제도의 운영실적

1993년 4월 1일부터 시행된 총리훈령에 의하여 협의한 실적은 연평균 186건으로 해마다 증가하는 추세에 있고, 사전환경성검토제도의 법제화로 민간개발사업이 사전환경성검토 대상에 포함됨에 따라 더욱 더 늘어날 전망이다.

그간 총리훈령과 개별법령의 사전협의 규정에 따라 환경부 본부 및 지방환경관리청에서 협의한 실적은 연평균 539건이었다.

〈표 2-5〉 총리훈령 및 개별법 적용

(단위:건)

구 분	계			개별법령에 의한 협의			총리훈령에 의한 협의		
	계	본 부	지방청	소 계	본 부	지방청	소 계	본 부	지방청
계	4,726	1,309	3,417	3,475	1,305	2,170	1,251	4	1,247
'94	480	200	280	353	199	154	127	1	126
'95	616	160	456	458	157	301	158	3	155
'96	894	182	712	715	182	533	179	-	179
'97	881	266	615	673	266	407	208	-	208
'98	724	208	516	535	208	327	189	-	189
'99	758	192	566	502	192	310	256	-	256
'00 (8.17 까지)	373	101	272	239	101	138	134	-	134

사전환경성검토제도가 환경정책기본법상의 제도로 법제화되어 운영되기 시작한

- 2) 환경부. 2001. 사전환경성검토 관계자 연찬회 자료집
3) 환경부. 2002. 사전환경성검토 관계자 연찬회 자료집

2000. 8. 17일 이후부터 2000. 12. 31일까지는 총 388건이 접수되어 250건이 협의완료 되었다. 사전환경성검토대상의 범위가 넓어져 사전환경성검토 접수가 증가할 것으로 기대되었으나 접수건수는 다소 감소하였다. 이는 새롭게 도입된 구비서류의 작성에 상당기간이 소요되었고, 개발사업자가 사전환경성검토제도가 도입되기 전에 미리 인·허가를 득하거나 사업을 추진하였기 때문으로 판단되었다.

〈표 2-6〉 2000년도 협의실적(2000. 8.17 이후)

(단위:건)

구 분	접 수	협 의 결 과					비 고
		소 계	동 의	조건부	부동의	기 타	
계	388	250 (100%)	16 (6.4%)	190 (76.0%)	23 (9.2%)	21 (8.4%)	
환 경 부	81	44	7	36	1	-	기타는 반려건수
낙동강청	38	25	-	18	2	5	
금 강 청	47	26	-	20	4	2	
영산강청	42	26	-	26	-	-	
경 인 청	58	33	3	27	3	-	
대 구 청	29	19	6	13	-	-	
원 주 청	67	61	-	37	13	11	
전 주 청	26	16	-	13	-	3	

2001년도에는 2,448건의 사전환경성검토서가 접수되어 2,037건이 협의완료 되었으며 이는 2000년도의 접수건에 비해 134%가 증가한 것이다. 2001년에 협의된 총 2,307건에 대한 사전환경성검토 협의실태를 분석한 결과 14.9%인 344개 사업에 대해서는 사업취소(부동의)와 사전환경성검토서 반려(검토서 내용부실 및 미흡) 등의 조치를 관계행정기관에 요구하였으며, 나머지 82.7%인 1,908개 사업에 대해서도 사업규모의 축소·조정, 토지이용계획 조정 및 오염물질 처리수준 강화 등의 조건으로 사업을 시행토록 협의하였다.

사업시행의 취소를 요구한 주된 이유는 환경적으로 중요하고 민감한 지역의 조정과 생태계 연속성 및 상수원수질오염 방지 등을 위한 것으로, 유형별로는 국토이용계획 등의 행정계획이 51건 준농림지역에서 개발사업 45건 등 97건이며, 경기 29건, 강원 18건, 울산·경남 각 15건, 충남·충북·전북 각 14건, 부산 10건, 인천·경북 3건, 대구 2건, 광주·대전 각 1건으로 나타났다.

조건부로 협의한 1,908개 사업은 행정계획이 788건, 개발사업이 1,120건인바 행정계획은 국토이용계획변경 147건, 도시계획 113건, 하천정비기본계획, 107건, 소하천정비 77건, 개발제한구역 관련계획 37건 등이며, 개발사업은 준농림지역내 597건, 농림지역내 262건, 개발제한구역내 99건, 하천구역내 79건, 기타지역 83건 등이다.

〈표 2-7〉 2001년도 협의실적

(단위:건)

구 분	접 수	협 의 결 과					비 고
		소 계	동 의	조건부	부동의	기 타	
계	2,448	2,307 (100%)	55 (2.4%)	1,908 (82.7%)	148 (6.4%)	196 (8.5%)	
환 경 부	144	181	27	145	9	-	기 타 는 반려건수
낙동강청	387	338	-	256	39	43	
금 강 청	244	240	-	205	19	17	
영산강청	273	268	-	256	10	2	
경 인 청	362	315	-	260	18	36	
원 주 청	474	426	7	312	37	70	
대 구 청	301	289	16	254	3	16	
전 주 청	263	250	5	220	13	12	

2002년 1/4분기까지의 사전환경성검토서 접수건을 살펴보면 총 793건이 접수되었으며 월평균 264건으로 2001년 월평균 204건에 비해 1.3배가 증가하였다.

협의기관별로는 경인청 189건(23.8%), 원주청 134건(16.9%)이며 수도권과 강원지역이 전체의 40.7%를 차지하고 낙동강청 95건(12.0%), 대구청 67건(8.4%)으로 나타났다.

〈표 2-8〉 2002년도 협의실적(1/4분기)

(단위:건수)

구 분	접 수	협 의 결 과					비 고
		소 계	동 의	조건부	부동의	기 타	
계	793	652 (100%)	7 (1.1%)	545 (83.6%)	37 (5.7%)	63 (9.6%)	
환 경 부	33	17	6	11	-	-	기 타 는 반려건수
낙동강청	95	106	-	80	14	12	
금 강 청	88	66	-	54	3	9	
영산강청	110	97	-	95	2	-	
경 인 청	189	87	-	64	7	16	
원 주 청	134	135	1	112	9	13	
대 구 청	67	70	-	63	1	6	
전 주 청	77	74	-	66	1	7	

2002년 1/4분기에 접수된 793건의 사전환경성검토 협의 유형을 살펴보면 행정계획 342건(43.1%), 개발사업 451건(56.9%)이 접수되었다.

〈표 2-9〉 협의유형별 접수 실적

(단위:건수)

구 분	계	환경정책기본법 행정 계획	개 별 법 행정계획	개 발 사 업
계	793	224	118	451
환 경 부	33	23	9	1
지방환경청	760	201	109	450

2002년 1/4분기에 접수된 793건의 사전환경성검토의 협의실적은 652건(행정계획 263건, 개발사업 389건)을 협의완료 하였다. 원안 동의 7건(1.1%), 조건부 동의 545(83.6), 부동의 37건(5.7%), 반려 63건(9.6%)으로 전체의 98.1%가 사업취소, 규모 축소조정, 토지이용계획 변경, 오염물질 처리기준 강화 등의 조치를 요구하였다.

행정계획은 도시계획변경 88건(33.5%)으로 가장 많고 하천정비계획 43건(16.3%), 국토이용계획변경 39건(14.8%), 소하천정비기본계획 33건, 도로·철도 계획 17건 등의 순으로 조사되었다. 개발사업은 준농림지역내의 개발사업이 201건(51.7%)으로 가장 많고, 농림지역 111건(28.5%), 하천구역 33건(8.5%) 개발제한구역 15건, 산림지역 13건, 자연환경보전지역 7건, 기타 9건 등으로 나타났다.

나. 사전환경성검토 협의결과

〈표 2-10〉 사전환경성검토 협의결과

(단위:건수)

구 분	소 계	동 의	조건부	부동의	기 타	비 고
계	652 (100%)	7 (1.1%)	545 (83.6%)	37 (5.7%)	63 (9.6%)	
환 경 부	17	6	11	-	-	기 타 는 반려건수
낙동강청	106	-	80	14	12	
금 강 청	66	-	54	3	9	
영산강청	97	-	95	2	-	
경 인 청	87	-	64	7	16	
원 주 청	135	1	112	9	13	
대 구 청	70	-	63	1	6	
전 주 청	74	-	66	1	7	

2002년 1/4분기의 사전환경성검토의 협의실적인 652건 중 부동의 협의는 개발계획

및 개발사업에 대한 부동의 건수가 37건(5.7%)이며 그 중 14건은 낙동강청이 부동의 협의를 하였으며 부동의 협의결과중 37.8%를 차지하였다. 지역별로는 경남 11건 (19.6%), 경기 8건, 강원 6건, 충남·전남 각 3건, 부산 2건, 서울·울산·충북 각1건이 었다. 행정계획과 개발사업별로 구분하면 행정계획 14건(행정계획 협의건수 263건의 5.3%), 개발사업 23건(개발사업 협의건수 389건의 5.9%)이 부동의 되었다. 행정계획의 종류별로는 국토이용계획 7건, 도시계획변경 3건으로 71%를 차지하고, 농공단지·도 립공원·군립공원·도로철도가 각각 1건이며 부동의 사유는 상수원보호구역, 특정수 질입지제한지역, 자연환경훼손, 하천수질환경기준 초과, 경사도 30% 이상 급경사지 역, 자연생태계 단절, 주변경관과의 부조화 등이 주종을 이루었다. 개발사업은 9건이 준농림지역이고, 농림지역 6건, 하천구역 5건, 산림지역 1건, 기타 2건이었다.

점점 사전환경성검토제도가 정착됨에 따라 사업자의 환경보전의식 함양으로 부동 의 비율은 감소하고 있는 추세에 있는데 2001년 평균 부동의 비율은 6.4%였으며 2002년 1/4분기에는 5.7%로 감소하였다.

〈표 2-11〉 부동의 협의현황

(단위:건수)

구 분	계	환경부	지 방 환 경 청								
			소계	낙동강	금강	영산강	경인	원주	대구	전주	
계	37	-	37	14	3	2	7	9	1	1	
행 정 계 획	소 계	14	-	14	7	-	-	3	3	1	-
	국토이용계획	7	-	7	1	-	-	2	3	1	-
	농 공 단 지	1	-	1	1	-	-	-	-	-	-
	도 시 계 획	3	-	3	2	-	-	1	-	-	-
	항만공유수면 등	3	-	3	3	-	-	-	-	-	-
개 발 사 업	23	-	23	7	3	2	4	6	-	1	

2002년 1/4분기의 사전환경성검토의 협의실적인 652건 중 조건부 협의는 547건이 었으며 본부 11건(2.0%), 원주청 112건(20.6%), 영산강청 95건(17.4%), 낙동강청 80건

(14.7%) 등이었다. 조건부 동의된 행정계획은 263건 중 224건(85.2%), 조건부 동의된 개발사업은 389건 중 323건(83.0%)이었다. 행정계획의 종류별로는 도시계획이 88건 중 74건(84.1%), 하천정비기본계획 43건중 42건(97.7%), 국토이용계획변경이 39건중 28건(71.8%)이었다. 조건부 협의의 주요내용은 환경·생태적 보전가치가 큰 지역의 우회, 사업규모의 축소조정, 녹지의 확충, 오염물질 처리기준의 강화 등이었다.

〈표 2-12〉 조건부 협의현황

(단위:건수)

구 분	계	환경부	지 방 환 경 청								
			소계	낙동강	금강	영산강	경인	원주	대구	전주	
계	545	11	534	80	54	95	64	112	63	66	
행 정 계 획	소 계	224	11	213	64	5	23	37	49	18	17
	국토이용계획	28	-	28	2	3	1	8	11	-	3
	도시계획	74	1	73	27	-	14	13	12	1	6
	하천정비	42	-	42	11	1	6	2	11	11	-
	소하천정비	32	-	32	3	1	2	2	14	5	5
	도로·철도	12	-	12	9	-	-	3	-	-	-
	개발제한구역	5	3	2	2	-	-	-	-	-	-
	기 타	31	7	24	10	-	-	9	1	1	3
개 발 사 업	소 계	321	-	321	16	49	72	27	63	45	49
	농림지역	96	-	96	1	14	32	4	19	-	26
	준농림지역	165	-	165	6	24	28	14	37	35	21
	개발제한구역	13	-	13	3	-	4	4	-	1	1
	하천구역	23	-	23	5	8	1	2	-	6	1
	기 타	24	-	24	1	3	7	3	7	3	-

2002년 1/4분기의 사전환경성검토의 협의기간은 사전환경성검토서의 접수에서 협의의견 회신까지 평균 1건당 23일이 소요되어 법정기간(30~40일 이내) 이내에 처리

하고 있는 것으로 분석되었다. 사전환경성검토 전담인력의 추가확보와 검토인력의 전문성은 제고에 대한 논의가 이루어지고 있으며 일부 충족된 바가 있으나 협의건수의 증가로 협의기간은 전년보다 증가하고 있다. 2001년도는 협의기간이 평균 21일이었으나 2002년 1/4분기에는 평균 협의기간이 23일로 증가하였다. 또 협의기관별로는 14일에서 38일까지 다양하게 나타난 바 협의기관별로 담당인력, 협의건수 등의 차이가 있음을 보여주고 있다. 협의건수가 비교적 많고 복잡한 경인청, 원주청 및 금강청은 평균소요일수보다 높게 나타나 27~38일로 조사되었다. 지방환경청별로 큰 편차를 보이는 것은 지역별 환경특성, 협의대상의 성격, 지역별 환경특성, 협의담당인원의 차이 등에 기인하는 것으로 판단된다.

〈표 2-13〉 사전환경성검토 협의 소요일수

(단위 : 일/건)

구 분	평 균	환경부	지 방 환 경 청							
			평 균	낙동강	금 강	영산강	경 인	원 주	대 구	전 주
평 균	23	15	23	22	27	16	38	27	14	18
행정계획	22	15	23	20	22	15	37	31	14	19
개발사업	23	-	23	23	31	16	38	22	14	16

행정계획과 개발사업의 협의소요일수가 평균 22일과 23일로 차이가 없는 것은 개발사업이 규모는 적으나 환경민감지역 등에 입지하여 신중한 검토가 필요하다는 측면도 있지만 행정계획에 대한 전문적인 검토기술이 부족하고 기준이 확립되지 않아 개발사업과 유사한 협의소요일수가 나타났다고 판단되어진다.

III. 사전환경성검토제도에 대한 분석

1. 사전환경성검토제도의 필요성과 한계

가. 사전환경성검토제도의 도입 배경

사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 개발계획에 대하여 각 개별법령에서 환경부장관과 사전협의 하도록 한 규정과 일부 환경정책기본법의 규정에 의하여 부처간의 협의가 이루어지는 것이었다. 사전환경성검토제도의 도입은 환경영향평가제도의 시행과 밀접한 연관성을 가지고 있어 환경영향평가제도의 변천과정과 그 역할을 파악함으로써 사전환경성검토제도의 도입배경을 명확하게 이해할 수 있을 것으로 기대된다.

환경영향평가제도는 1971년에 제정된 공해방지법 제16조 「공해사전대책」에서 「도시개발, 산업입지의 선정·조성 및 준비에 관한 시책의 책정과 실시에 대해 지리·기상·수리·산업분포 등의 사항을 조사한다」라는 환경영향평가 관련내용의 기술이 있었으나 환경영향평가제도로서의 기능은 수행하지 못하였다. 1977년에 제정된 환경보전법 제5조 「사전협의」 조항에서 「도시의 개발이나, 산업입지의 조성, 에너지 개발 등 환경보전에 영향을 미치는 계획을 수립하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 계획에 관하여 미리 보건사회부장관과 협의하여야 한다」라고 규정함에 따라 환경영향평가제도의 근거가 마련되었다. 1979년에 개정된 환경보전법 제5조 「환경영향평가 및 협의」 조항에서 「환경영향평가 대상사업을 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지 조성, 에너지 개발, 도로건설, 수자원개발, 공항건설, 기타 대통령령으로 정하는 환경보전에 영향을 미치는 사업」으로 규정함으로써 평가대상사업의 범위가 명확하게 되었다. 1981년에 환경청이 「환경영향평가서 작성 등에 관한 규정」을 제정·고시함에 따라 환경영향평가제도가 비로소 시행되게 되었다. 한편, 1981년 환경보전법의 개정에 따라 평가주체를 행정기관뿐만 아니라 공공단체 및

정부투자기관의 장으로 확대시켰고 1986년에 개정된 환경보전법에서는 대통령령이 정하는 민간부문의 개발사업도 환경영향평가를 실시하도록 하였다. 1990년 환경청이 환경처로 승격되면서 환경보전법을 폐지하고 환경정책의 이념과 방향에 대한 규정을 주된 내용으로 하는 환경정책기본법을 새로이 제정하면서 환경보전법에 근거를 둔 환경영향평가제도를 환경정책기본법에 이관하면서 환경영향평가에 대한 규정도 대폭 보완·강화되었다. 그러나 환경정책의 기본방향을 정하고 있는 환경정책기본법에서 환경영향평가 대상사업의 범위, 시기, 협의절차 등을 구체적으로 정해야 하는 등 입법 기술상의 어려움으로 인해 1993년 6월 단일법으로서 환경영향평가법을 제정, 동년 12월부터 시행하기에 이르렀다. 그러나 환경정책기본법에서 국가의 기본시책으로 명시된 환경영향평가제도에 관한 조문(제26조 내지 제28조)이 삭제되어, 법제상 환경영향평가제도와 환경정책의 연계고리를 단절시키는 결과를 낳게 되었다.⁴⁾

또한 환경영향평가제도는 경제규모의 확대와 함께 도로, 항만 등 사회간접자본시설에의 투자가 확대되고, 국민소득 및 여가의 증대로 관광지, 체육시설 등 각종 위락시설에 대한 수요가 지속적으로 증가될 뿐 아니라 지방자치제도의 본격적인 실시로 지역개발사업 등이 가속화되고 있어 그 한계성이 표면화되기 시작하였다. 개발계획을 수립할 경우에 가용토지가 한정되어 개발구상단계에서의 입지계획 공표가 지가상승으로 이어지고 개발의 비용이 증가하는 문제점으로 인해 토지확보를 마친 후 환경영향조사를 실시하게 되므로, 행정절차상 개발계획서가 작성되지 않았을 뿐 내부적으로 이미 개발계획이 결정된 상태에서 환경영향평가를 시작하게 된다. 그 결과 환경영향평가의 본질인 의사결정수단으로서의 기능을 거의 상실하게 되었으며 환경오염저감에 주안점을 둔 제도로 변화되었다. 저감방안을 수립함에 있어서도 그 대안이 경제적·기술적으로 한정되어 있어 대안의 가치에 대한 확실성이 결여될 수밖에 없는 시점에 도달하게 되었다.

이에 개발사업은 물론 개발계획의 방향을 조절할 수 있는 보다 상위의 행정계획에 대해서 적극적이고 체계화된 사전환경성검토의 실시가 절실히 요청되었다.

환경영향평가제도가 환경정책기본법에서 삭제됨에 따라서 1993년 1월 환경정책기

4) 한상욱. 1999. 환경영향평가제도. 동화기술

본법 제11조를 근거로 '행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정'을 국무총리 훈령으로 제정하였고, 1994년 6월에는 협의절차를 간소화하는 등의 내용으로 동 규정을 개정하여 개별법령에 협의 근거가 없는 행정계획이나 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 중·소규모의 공공개발 사업에 대하여 사전환경성검토를 시행하기에 이르렀다.

총리훈령에 의한 사전환경성검토제도는 그 대상이 공공사업에 국한되어 있어 민간 개발사업에 대한 환경성검토가 미치지 못하는 등의 문제점을 안고 있었다. 또한 환경에 더 큰 영향을 줄 수 있는 주요계획에 대하여 사전협의 근거가 없어 심도있는 환경성검토가 이루어질 수 없는 문제를 지니고 있었다. 종전의 총리훈령에 의한 사전환경성검토제도와 현행 환경영향평가제도가 안고 있는 문제점과 한계를 해소하기 위하여 1999년 12월에 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토제도를 법정제도로 도입한데 이어 동법 시행령을 개정하여 사전환경성검토대상 행정계획 및 개발사업을 대폭 확대하고, 사전환경성검토시의 구비서류를 구체화하는 한편, 협의의 절차, 협의기간을 정함으로써 사전예방적 의사결정 수단으로서 환경성검토제도가 제 역할을 다할 수 있도록 하였다.

사전환경성검토제도는 결국, 환경영향평가제도의 문제점에 대한 대안으로서 도입되었으며 또한 개발계획의 보다 상위계획에서 환경성을 고려한 행정계획을 수립하여 지속가능하고 환경친화적인 개발이 이루어질수 있도록 하는 본질적인 환경영향의 저감 및 개선을 위해 도입되었던 것이다.

환경정책기본법에서 규정한 사전환경성검토제도는 주로 개발사업을 위주로 한 환경성검토이지만 본 제도가 가지고 있는 본래의 목적은 개발계획의 방향성을 제시하는 보다 상위의 행정계획에 대해서 친환경적인 개발을 유도할 수 있는 사전예방과 아울러 이를 구현하기 위한 행정계획 수립단계에서 부터 의사결정을 지원하는 것이다. 사전환경성검토제도는 현재 활발히 논의되고 있는 전략환경평가(SEA; Strategic Environmental Assessment)와 그 본래의 기능이 유사하며 사전환경성검토제도의 향후 개선방안도 전략환경평가제도와 고유의 기능을 파악함으로써 그 방향성을 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

나. 사전환경성검토제도와 전략환경평가의 비교

1) 전략환경평가와 사전환경성검토제도 비교 분석

환경정책기본법에 규정된 사전환경성검토제도와 전략환경평가의 비교를 통하여 향후 행정계획에 대한 환경성검토의 방향성을 모색하고자 하였다.

전략환경평가는 정책, 계획, 프로그램에 대해 환경적 영향을 사전에 검토하고 이를 토대로 환경적 측면을 고려한 정책이나 계획이 수립될 수 있도록 의견이나 대안을 제시하는 제도이다.

우리나라의 사전환경성검토제도도 전략환경평가의 기능을 확보하고 행정계획 등에 대해 수립단계에 미리 검토함으로써 개발과 환경보전의 조화를 통한 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 유도하고자 하고 있다. 그러나 현행 사전환경성검토제도는 제도적 문제점과 운영상의 문제점 등으로 인해 상위의 계획단계에서부터 환경성을 고려하고자 하는 애초의 목적이 미흡한 것이 사실이다.

전략환경평가의 법적 근거는 상위법 또는 상위규정에서 명시하고 있다. 네덜란드는 환경보호법(Environmental Protection Act : EPA 1987)에서 계획과 프로그램에 대해 전략환경평가의 실시근거를 명시하고 있으며, 영국은 Policy Appraisal and the Environment에서 공식적인 환경평가 지침이 마련되고 평가를 실시하고 있다. 미국은 국가환경정책법(National Environmental Policy Act : NEPA 1969)에서 환경평가의 실시근거를 제시하고 있으며, 캐나다의 경우에는 환경영향평가법을, 호주에서는 환경보호법(Environment Protection Act : EPA 1974)을 실시근거로 하고 있다. 사전환경성검토제도의 법적 근거는 환경정책기본법에 명시하고 있으나 대상행정계획 및 사업이 한정되어 있으며 그 외는 개별법령에 실시근거를 두고 있다.⁵⁾

전략환경평가는 운송, 에너지, 농업, 전력생산, 토지개발, 수자원개발, 폐기물관리, 교통, 통신, 자원관리, 재해관리, 도시, 산업 분야 등의 정책, 계획, 프로그램에 대해

5) Therival R. and Partidario M. R. 1996. The Practice of Strategic Environmental Assessment.

스크리닝을 통해 환경평가의 필요성이 확인된 PPP(Policy, Project, Program)에 대해서 환경평가를 실시하고 있다. 사전환경성검토제도는 환경정책기본법 시행령 별표 2에 명시된 10개 행정계획과 별표 3의 서류를 구비해야 하는 행정계획 그리고 별표 2에 명시된 보존지역 내 개발사업이 사전환경성검토 대상이며 그 외에는 개별법령에서 사전협의 근거를 제시하고 있어 실시근거가 이원화되어 있다.

〈표 3-1〉 전략환경평가와 사전환경성검토제도의 비교6)

구분	전략환경평가	사전환경성검토제도
법적근거	상위법 또는 상위규정에서 명시 네덜란드 : 환경보호법 영국 : Policy Appraisal and the Environment 미국 : 국가환경정책법 캐나다 : 환경영향평가법 호주 : 환경보호법	환경정책기본법과 개별법
적용범위	운송, 에너지, 농업, 전력생산, 토지개발, 수자원개발, 폐기물관리, 교통, 통신, 자원관리, 재해관리, 도시, 산업 분야 등의 정책, 계획, 프로그램에 대해 스크리닝	행정계획 및 개발사업 - 환경정책기본법에 의한 행정계획 - 개별법령에 의한 행정계획 - 환경정책기본법에 의한 개발사업
작성주체	해당정책, 계획, 프로그램을 수립하는 기관	해당 행정기관 또는 사업자
시행시기	정책, 계획, 프로그램의 수립과 동시	계획의 확정전, 사업의 승인전
평가내용	<ul style="list-style-type: none"> · 제안된 PPP의 목적과 필요성 · PPP에 대한 대안 · 평가의 범위 설정 · 다른 PPP와 환경요구들과의 관련성 · 이슈에 대한 스크핑 · 환경적 영향에 대한 기술 · 제안된 PPP와 대안의 환경영향 · 영향평가 · 제안된 저감방안 · 작성자 및 관련자의 명단 	<ul style="list-style-type: none"> · 계획의 목적 및 내용 · 환경현황 및 관련계획의 검토 · 환경보전목표의 설정 · 대안의 탐색 및 설정(입지대안 등) · 환경영향요소 추출 · 항목별 환경성검토 · 종합평가 및 결론
평가범위	거시적 검토와 세부적 검토	미시적 검토
평가기관	환경부 또는 환경기관	환경부, 지방환경관서

6) 환경부. 2000. 「전략환경평가 기법개발 및 중점평가 도입방안에 관한 연구」와 사전환경성검토 관련 문헌을 토대로 작성한 것임.

전략환경평가의 시행시기는 정책, 계획, 프로그램의 수립시작과 동시에 스크리닝을 통해 환경평가의 필요성이 인정되면 전략환경평가를 통해 친환경적인 정책, 계획, 프로그램이 수립될 수 있도록 의사결정지원을 수행함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 유지할 수 있는 PPP의 추진을 유도하는 역할을 수행할 수 있다. 사전환경성검토제도는 행정계획이나 개발계획이 수립안에 대하여 실시하게 되어 있어 단순한 행정절차로 인식될 우려가 있고 행정계획이나 개발계획의 친환경적인 방향으로의 유도기능이 발휘되기 어려운 실정이다. 따라서 사전환경성검토제도의 기능에 대한 정의를 명확히 하는 것이 필요한 시점이다. 사전환경성검토제도가 부처간의 협의기능을 수행하는 것인지 또는 행정계획 또는 개발사업을 시행하는 해당부처 또는 사업자에 의사결정을 지원하는 것인지에 대해서는 관계부처간의 대합의를 통해 사전환경성검토제도의 실효성을 확보할 필요가 있을 것이다.

전략환경평가는 해당 PPP와 다른 PPP와의 관련성과 중대한 환경적 요구에 대한 조사가 민밀히 이루어지고 있으며 해당 PPP의 필요성과 환경적으로 건전한 PPP의 대안을 제시함으로써 지속가능한 발전을 유도할 수 있도록 하고 있다. 또한 작성자와 해당 PPP 관련자의 명단을 제시함으로써 전략환경평가의 신뢰성과 질적 향상을 동시에 확보할 수 있도록 하고 있다.

사전환경성검토제도는 행정계획 또는 개발계획에 대해 사업의 적정성, 입지의 타당성, 환경보전대책 등을 주로 검토하고 있어 전략환경평가처럼 거시적이면서 세부적인 검토가 이루어지지 못하고 있다. 따라서, 상위 행정계획에 대해서는 현재의 사전환경성검토제도를 적용하기에는 어려움이 있어왔고 상위 행정계획은 거시적인 관점에서 환경적 영향을 고려해야 하는 만큼 상위 행정계획에 대한 검토방안을 마련할 필요가 있을 것이다.

2) 외국의 전략환경평가제도화 동향

가) 계획·프로그램을 주대상으로 하는 전략환경평가

① 네덜란드

〈표 3-2〉 네덜란드의 계획 및 프로그램에 대한 SEA

제도명	환경관리법(1987)
개요	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경관리법 제7장 및 동법에 기초한 환경영향평가령은 EU의 환경영향평가지령(1985)을 받아 제정된 것이며, 기본적으로는 사업을 대상으로 한 것이지만 계획 등도 일부 그 대상이 된다. ○ 이 때문에 계획 등에도 사업평가의 절차가 이용된다.
대상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경에 현저한 영향을 미치는 각 부문의 활동의 입지계획 및 지역개발계획이 대상이 된다. <p>예)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 도로, 철도, 수로, 항만, 파이프라인 등의 건설가능성을 정한 최초의 입지계획 - 지역개발계획 - 수도 및 공업용수의 공급, 확대에 관한 계획, 폐기물처리방법, 처리시설 입지에 관한 규칙
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 스크리닝, 스코핑이 도입되었다. ○ 주민이 관여가 중시되어 스코핑과 환경영향평가서의 단계로 한다. ○ 심사를 위한 환경영향평가위원회가 설치되어 있으며 스코핑과 환경영향평가서에 대한 심사를 하고 있다.
평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대안은 매우 중요시되어 최저한 ① 환경에 가장 좋은 대체안, ② 대책을 설정하지 않은 안의 영향을 비교평가하는 것이 의무화되어 있다.
적용 사례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 40건 이상의 안건에 대하여 적용한 사례가 있다.(1987-1998) - 국가전력공급구조계획 - 음료수 및 공업용수에 관한 국가계획 - 국가 폐기물 관리 10개년계획 등
비고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정책에 대한 SEA에 관하여는 별도 「환경테스트」가 도입되어 있다.

② 미국

〈표 3-3〉 미국의 계획 및 프로그램에 대한 SEA

제도명	국가환경정책법(National Environmental Policy Act, 1969)
개요	연방정부기관에 대하여 중요한 연방정부의 행위의 결정에 있어 환경영향에 관한 상세한 보고서(환경영향평가서:EIS)를 작성하는 것을 의무로 부여함
대상	<p>○ 모든 중요한 연방정부의 행위(연방정부기관이 책정하는 규칙, 계획, 정책, 절차, 법안 등이 포함된다)가 대상이다.</p> <p>* NEPA에는 아래와 같이 규정되어 있다. 인간을 둘러싼 환경의 질에 현저한 영향을 주는 입법의 제안, 기타 중요한 연방정부의 행위에 관한 모든 권고, 또는 보고</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 연방기관에 의한 용자, 원조, 실시, 승인된 신규 또는 계속중인 연방사업 2. 신규, 또는 개정된 연방정부기관의 규칙, 규제, 계획, 정책 및 절차 3. 법안의 제안 <p>○ 단, 환경에 현저한 영향을 미치지 않는 행위는 적용이 제외된다.</p>
절차	<p>○ 소관기관이 EIS내용 등에 대하여 책임을 지며 최종판단도 동기관이 행사한다.</p> <p>○ 스크리닝이나 스코핑이 도입되어지며 평가항목은 담당기관이 관계기관이나 공중의 의견을 고려하여 정한다.</p> <p>○ 공중의 관여가 중시되어 스코핑, EIS안, EIS 등의 각 단계에서 의견이 청취된다.</p>
평가	<p>○ 대안의 검토가 핵심부분이며 모든 합리적인 대안의 환경영향을 비교가능한 모양으로 제시할 의무가 주어진다.</p> <p>* 대안의 검토에 관한 유의사항(NEPA규칙 1502. 14)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 몇 개의 대안을 엄밀하게 평가, 검토하고 세부검토를 필요로하지 않는 것을 결정하고 그 이유를 간단하게 기술할 것 2. 제안행위를 포함하여 가능성이 있다고 생각되는 모든 대체안을 상회하게 검토하고 평가하는 자가 비교하여 메리트를 검토할 수 있도록 할 것. 3. 담당 연방기관의 소관 외의 타당한 대안을 검토할 것 4. 담당 연방기관이 우선하는 대안을 명확하게 할 것 5. 제안 행위나 기타 대체안에 적당한 완화조치도 추가할 것.
적용 사례	○ CALFED Baydelta program 등
비고	<p>○ 세계에서 처음인 환경영향평가제도 이다.</p> <p>○ 도입직후 1970년대는 사업의 실시단계였기 때문에 적용사례가 많았지만 이후 프로그램 단계에서 적용사례(Programmatic Assessment)가 증가하였다.(국가환경정책법-25년간의 유효성 연구(CEQ, 1997)에서)</p>

③ EU

〈표 3-4〉 EU의 계획 및 프로그램에 대한 SEA

<p>제도명</p>	<p>특정의 계획 및 프로그램이 환경에 미치는 영향 평가에 관한 EU의회 및 EU이사회 의 지령(SEA 지령) (2001년에 EU 위원회가 지령) (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plan and programs on the environment)</p>
<p>개요</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 높은 수준으로 환경을 보호하고 지속가능한 발전을 하기 위하여 어떤 계획 및 프 로그램의 작성 및 채택에 환경적 고려를 통합하기 위하여 어떠한 계획 및 프로그 램에 환경평가를 의무화 한 것. ○ 본 지령이 발효하면 각 EU가맹국은 본 지령의 요구사항을 계획, 프로그램을 작성 하기 위하여 기존의 절차에 통합하던가 이 지령에 적합하도록 만들어진 절차에 포함시키거나 혹은 국내조치를 마련할 필요가 있다.
<p>대상</p>	<p>환경에 현저한 영향을 미치는 다음과 같은 계획이나 프로그램</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 농업, 임업, 어업, 에너지산업, 교통, 폐기물처리, 수관리, 통신, 관광, 도시 및 농촌 계획, 또는 토지이용분야의 사업평가 대상사업의 계획 ○ 야생동·식물의 생식지 보전에 관한 지령에 따라서 평가가 필요하다고 생각되는 것
<p>절차</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계획·프로그램의 안 및 환경보고서는 환경영향에 관계하는 기관 및 공중에 통 지되어 의견을 표명하는 빠른 기간에 보다 효과적인 기회가 주어질 것 ○ 환경보고서에 대하여 표명된 의견 등은 계획·프로그램을 작성하는 과정에 있어 서 또한 그 채택전에 고려될 것 ○ 계획·프로그램이 채택된 경우에는 환경적 고려가 어떻게 통합되었는가, 표명된 의견 등이 어떻게 고려되었는가, 다른 합리적인 대체안에 반영된 해당계획 프로 그램을 선택한 이유를 밝힐 것
<p>평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경보고서에는 그 계획 및 프로그램의 실시에 의한 환경에 대한 현저한 영향과 함께 그 목적이나 지리적 범위를 고려한 합리적인 대체안을 밝히고 기술하고, 평 가할 것 ○ 평가서에 기재된 정보는 현재의 의견 및 평가방법, 계획, 프로그램의 내용 및 상세 한 정도, 의사결정과정의 다른 단계에서 적절하게 고려하는 것이 가능한가의 정 도를 고려하여 합리적으로 필요하다고 생각되는 정보가 포함될 것
<p>적용 사례</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ EU에서 검토중에 있으며 지령의 적용사례는 없지만 EU가맹국간에서 약 20건의 사례연구가 이루어 졌다.
<p>비고</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본 지령은 2000년 3월에 EU 이사회에서 채택되어 이듬해에 결정되었다. ○ 본 지령의 발효 후 가맹국은 3년 이내에 필요한 규정을 정비해야 한다.

④ 프랑스

〈표 3-5〉 프랑스의 계획 및 프로그램에 대한 SEA

제도명	자연보호법(1976, 1993 개정)
개요	<ul style="list-style-type: none"> ○1976년 유럽에서 처음으로 환경영향평가법을 법제화한 자연보호법은 기본적으로는 사업을 대상으로 하나 토지이용계획도 일부 대상으로 하고 있다. ○또한 장소 및 시기를 달리한 사업의 누적적인 영향을 억제하기 위하여 1993년에 동법을 개정하였고, 환경영향평가를 행하는 사업과 관련된 프로그램에 대해서도 프로그램 전체에 대하여 환경영향평가서를 작성하는 것이 의무화되었다.
대상	<ul style="list-style-type: none"> ○토지이용계획 ○중대한 활동에 관한 프로그램(교통계의 사업 및 가스파이프라인, 송전선, 다리의 건설을 포함한 지역개발계획이 포함된다)
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○토지이용계획에 대한 절차는 사업평가의 절차와 같다. 입안자는 환경영향조사 등을 실시하며, 보고서를 인허가기관에 제출한다. 인허가기관은 공중의 의견, 환경대신의 의견을 참고하여 결정을 한다. 그러나 스크리닝 및 스코핑 절차가 설치되어 있지 않다. ○프로그램에 대한 환경영향평가는 환경평가위원회(지방의회의 장과 지방정부의 장이 공동의장)가 이행하나 절차는 사업평가와 같고 공중의 의견수렴, 환경대신에 의한 의견청취가 행하여 진다.
평가	<ul style="list-style-type: none"> ○대안의 비교가 의무화되어 있다. ○또한, 프로그램에 대하여 환경평가는 소규모사업도 포함된 복합영향의 평가가 필요하다.
적용 사례	<ul style="list-style-type: none"> ○프로그램에 대한 환경평가는 연간 수십건 정도의 적용사례가 있는 것으로 보고되고 있으나, 구체적인 사례는 입수되지 않고 있다.
비고	

⑤ 영국

〈표 3-6〉 영국의 계획 및 프로그램에 대한 SEA

제도명	정책입안 가이드스노트 No. 12(1992) (Planning Policy Guidance Note No. 12)
개요	1990년의 도시·농촌계획법의 개정에 따라 지방공공단체가 책정한 개발계획의 책정에 있어서 환경에의 배려를 행하는 것을 받아 환경성은 동법을 해결하기 위하여 작성된 것.
대상	지방공공단체(county 및 district)가 책정하는 토지이용과 개발의 틀을 정하는 개발 계획
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경평가는 계획의 입안 및 채택을 담당하는 부국이 입안과정의 전체를 통하여 실시되며, 반복적인 과정에 있어서 고려된다. 환경평가의 결과의 작성·공표도 포함된 절차에 관한 규정이 설치되어 있지는 않다. ○ 또한 환경성, 민간단체와 폭넓은 상담을 하는 것도 권장되고 있다.
평가	가이드는 배려될 사항으로서 지구온난화, 자연보호 등 15개의 항목을 다루는데 이러한 문제와 지역개발계획과의 관련에 대해서 설명을 하게 된다. 환경성의 배려를 정책평가에 조합시키고 기입한 정책평가와 환경(후술)을 사용할 것을 권장하고 있다.
적용 사례	○ County의 구조계획 등
비고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1991년의 계획 및 보상법에 따라서 전지방공공단체가 개발계획을 작성하는 것이 의무화되어 있다. ○ 「적절한 실천을 위한 가이드」가 1993년에 발행되었다.

나) 정책을 주대상으로 하는 전략환경평가

① 캐나다

〈표 3-7〉 캐나다의 정책에 대한 SEA

제도명	정책, 계획 및 프로그램의 제안의 환경평가에 관한 각의 명령(1990, 1999 개정) (The 1999 Cabinet Directive on the Environment Assessment of Policy, Plan and Program Proposals)
개요	지속가능한 개발을 지원하며 의사결정을 행하는 자가 경제상, 사회상 및 환경상의 관리를 통합할 수 있도록 일정한 정책·계획 등에 대하여 환경평가의 실시를 의무화하는 것.
대상	정책, 계획, 프로그램의 제안에 있어서 다음의 요건에 부합되는 것. 1. 각 대신 또는 각의 승인을 얻기위해 제출되는 것 2. 그의 실시가 긍정적 또는 부정적인 환경상 중대한 효과 및 가능성이 있는 것.
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각 대신은 환경평가의 실시책임이 있어 환경에 관련이 있는 안전에 대하여 환경 평가를 실시하며 그 결과는 명확히 한 사항을 문서화하여 보고하는 것이 의무로 되어 있다. ○ 공중의 관여에 대하여는 공중의 관심을 파악하는 것에 따라 정책 등의 질 및 신뢰성을 높일 수 있기 때문에 적절한 경우로서 공중의 관여를 위한 기존의 구조를 가능한 한 충분히 활용되는 것이 권장되고 있다. ○ 환경성은 정책 등의 잠재적인 환경영향 등에 대하여 기술적이고 과학적인 분석 및 조언을 제공하게 된다.
평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경면의 효과, 환경에의 악영향의 완화조치의 필요성 등을 검토하게되는데 그 노력의 정도는 예상된 환경에의 효과의 정도에 응하게 된다. ○ 또한 대안의 환경영향을 평가하며 비교하는 것은 환경평가의 가장 중요한 측면으로서 강력히 권장되고 있다.
적용 사례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서부곡물수송법 등
비고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지령실시의 자세한 것은 「Guidelines for Implementing the Cabinet Directive」에 규정되어 있다. ○ 사업의 실시단계의 환경영향평가는 「캐나다 환경영향평가법」에 의함.

② 네덜란드

〈표 3-8〉 네덜란드의 정책에 대한 SEA

제도명	환경Test(각의 명령) (1995) (Environmental Test)
개요	국가의 정책책정에 있어서 환경 및 지속가능성에 관한 배려에 충분한 여지를 주기 위하여 환경상 현저한 영향을 주게되는 법령안에 환경에 관한 설명을 기재하는 것을 의무화 하는 것.
대상	환경에 현저한 영향을 줄 가능성이 있는 법령(법인, 명령, 각성의 규칙 및 명령과 아울러 그 개정도 포함)
절차	<p>○ 절차에 관한 요건은 최소한 억제하고, 다른 프로세스에 유연하고 효율적인 형태로 통합되는 것이 배려되고 있다. 구체적인 것은 다음의 순서에 따르게 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관계부처에 의한 작업그룹에 의해 환경test를 필요로 하는 법안과 그에 대한 질문항목을 결정한다. (스크리닝 및 스코핑) 2. 입안부처가 질문에 대하여 화답을 법안의 설명문서로서 작성한다. 3. 이때 입안부처의 취급이 쉽고 필요에 따라 합동 Support Center(환경성과 산업성이 공동으로 개설)의 지원을 얻는 것이 가능하다. 4. 합동 Support Center가 각의 결정에 충분한 환경정보가 설명문서에 포함되고 있는가 판정을 한다. 그러나 국민 및 환경성으로부터 의견청취 절차가 되어있지 않다. <p>각 부처는 실질적으로 그의 내용에 대하여 각 방면의 조정을 도모하는 것이 그 이 유로 됨</p>
평가	<p>○ 관계부처에 의한 작업그룹에 의해 결정된 질문항목에 대한 화답을 법안의 설명문서로서 작성됨.</p> <p>○ 설명문서의 범위와 상세한 정도는 제기된 문제의 중요성의 정도에 부합되는 것이 필요하고 질문항목은 중요 항목이 엄선된다.</p>
적용사례	<p>○ 전 법안에 대하여 개략적으로 5%정도를 대상으로 한다.</p> <p>○ 사례로서는 질소화합물의 배출량에 관한 연소시설에 대한 행정명령 등이 있다.</p>
비고	○ 이외 타의 관점에서 평가시스템이 별도 설치되어 있다. (비즈니스 테스트, 강제력·실행가능 테스트)

③ 덴마크

〈표 3-9〉 덴마크의 정책에 대한 SEA

제도명	법안 기타의 정부제안에의 의견에 관한 행정명령(1993, 95개정) (Administrative Order on Commentaries made on bills and other government proposals of 26 Febreary 1993, replaced by the Administrative Order 11 January 1995)
개요	법안 기타의 정부제안 및 예상되는 영향을 평가하기 위하여 적절한 기초를 의회의 의원 및 대중에게 제공하기 위하여 법률 기타 정부의 제안을 의회에 제출하는 경우에 환경평가 결과를 기재한 문서를 작성하는 것을 의무화 한 것.
대상	환경에 현저한 영향을 주거나 어떠한 법안 기타 의회의 제안 (정책, 계획, 프로그램을 포함함)
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 유연성을 높이기 위하여 환경에 현저한 영향을 주는 어떤 사안에 대하여 환경평가를 실시하며 그 결과를 기재한 문서를 작성한 것은 보여줄 의무가 있다. ○ 제안을 하는 각성 대신이 실시한다. 환경·에너지성의 관여를 얻는 것이 부결되는 것은 각성의 판단에 위임되어 있다.
평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의무가 부여되어 평가결과를 기재한 문서를 작성하는 것을 보여지고 있으며 실제로 대안의 비교 등이 행해지고 있다. ○ 1995년에 개정에 따라 평가항목으로서 건강, 생물물리학적 영향, 자원, 건축물, 문화적 유산 등이 추가되었다.
적용사례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연간 수십건의 적용사례가 있다. 환경, 교통, 에너지, 농업 등에 관한 계획이 주요 대상이나 구체적인 사례는 입수되지 않고 있다.
비고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 환경·에너지성은 스크리닝을 위한 체크리스트와 그의 사용방법, 평가해야할 대상항목과 그의 평가방법 등을 담은 「법안 기타의 정부제안의 환경평가를 위한 절차에 관한 지침」을 발행하고 있다. ○ 경제면에서의 평가에 관한 별도 절차가 설치되어 있고 환경에의 고려는 이 평가결과와 같이 계획의 의사결정과정에서 통합되기 위한 기반으로 기대된다.

④ 영국

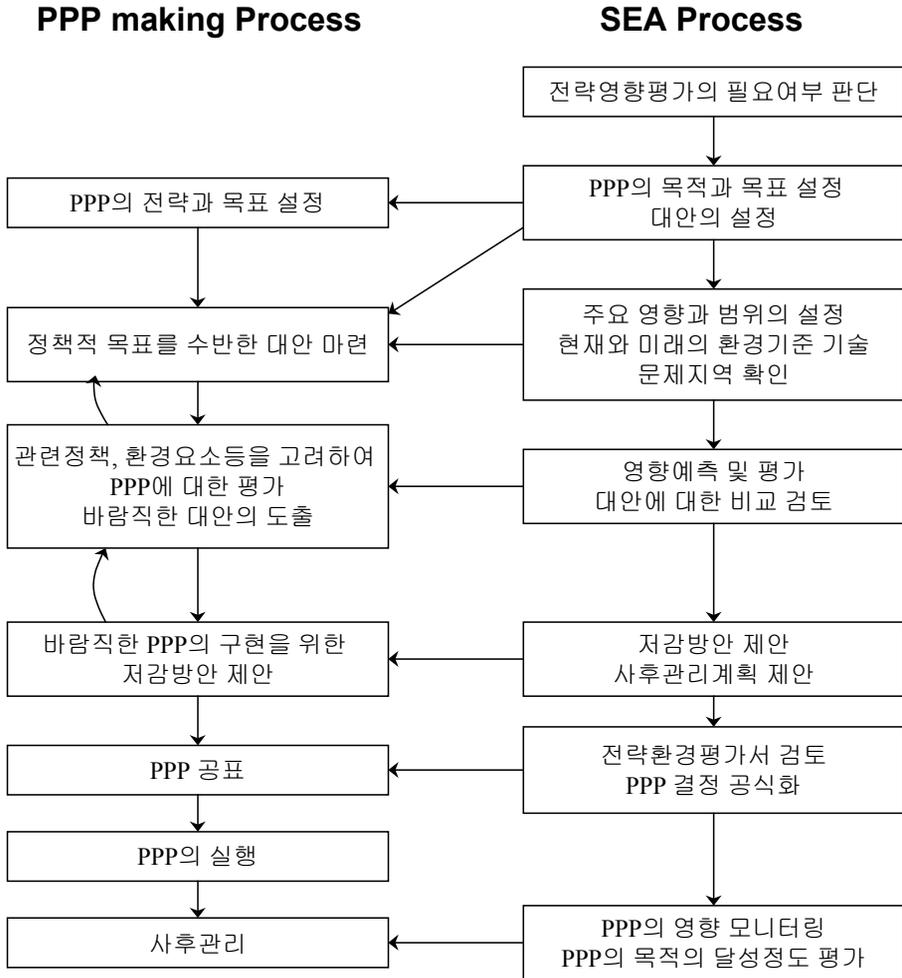
〈표 3-10〉 영국의 정책에 대한 SEA

제도명	정책평가와 환경(중앙정부 담당자에 대한 지침) (1991, 1998 개정) (Policy Appraisal and the Environment)
개요	정책결정에 있어서 충분한 환경배려를 하는 것은 중요하다는 인식에서 환경성은 정책의 입안을 하는 중앙정부의 직원에 대하여 정책평가에 있어서 환경면에서의 평가를 하기 위한 수순 및 기법을 안내하는 것을 다룬 것.
대상	정부의 정책이 광범위한 대상임. (본 보고서의 정책이라고 하는 것은 계획, 프로그램이 폭넓게 포함됨)
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○SEA의 절차에 대하여는 명확히 규정되어 있지 않다. ○국민의견의 청취절차에 대하여도 명확한 규명이 없으나 새로운 정책의 도입을 공표함에 있어서는 환경평가의 결과를 병행하여 공표하는 것이 권장되고 있다.
평가	<ul style="list-style-type: none"> ○대책을 설정하지 않는 안 및 환경영향을 최소한으로 억제하는 안을 포함해 폭넓은 범위의 대안을 검토하게 된다. ○비용-편익분석에 환경영향도 포함되고 간단히 쉽게 정량화가 되지 않는다는 이유로 환경영향이 무시되지 않도록 하고 있다. 또한 화폐환산평가수법에 대해서도 소개되고 있다.
적용 사례	불명
비고	<ul style="list-style-type: none"> ○1990년의 환경백서에 이의 작성이 결정되어 있다. ○환경성 작성지침으로 적용에 구속력으로 없다. 이 때문에 1994년과 1997년에 행해진 리뷰에는 환경영향이 보다 고려될 수 있도록하기 위하여는 정부전체가 보다 체계적인 접근이 필요하다는 평가를 하였다. ○또한 경제면에서의 평가에 관해서는 재무성이 경제적 평가에 관한 지침을 작성하였다.

3) 전략환경평가 도입의 검토

행정계획에 대한 환경성 검토를 위해 전략환경평가는 도입하는 방안은 이미 수차례 논의되어 왔다. 전략환경평가는 다양한 정책이나 계획을 대상으로 각 행정계획의 입안에서 결정에 이르는 과정까지에 대하여 환경적인 측면에서 평가를 시행하고, 그 결과를 당해 정책이나 계획에 반영하는 평가수법으로 사용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 전략환경평가는 추상적이고 포괄적인 상위 행정계획에서 구체적인 개발계획까지 전략적인 의사결정 지원 측면의 환경평가라 할 수 있다.

이러한 의사결정지원 시스템으로서의 전략환경평가는 환경성검토의 실효성을 확보하는 측면에서는 매우 효과적일 수 있다. 그러나, 전략환경평가는 해당부처가 행정계획을 입안하는 단계에서 이루어져야 하므로 결국 해당부처가 주체적으로 전략환경평가를 실시하는 것이 바람직하다. 상위 행정계획에서 부터 해당부처가 환경성을 고려하여 입안하고 전략환경평가를 실시하여 계획을 수립함과 아울러 상위 행정계획의 정책적 기조에 의해 수립되는 하위 행정계획에 대해서도 해당부처가 주도적으로 전략환경평가를 실시하는 것이 매우 이상적인 체계라 할 수 있다. 〈그림 3-1〉에서는 전략환경평가가 의사결정 지원시스템으로써 상위 행정계획, 하위 행정계획 또는 개발계획의 입안과 수립과정에서의 이상적인 역할을 보여주고 있다. 정책, 상위 행정계획, 하위계획 등을 입안하고 수립하는 전과정에 걸쳐 전략환경평가가 의사결정을 지원하고 있다. 해당부처의 주관으로 전략환경평가를 실시하고 이를 통해 보다 환경친화적이고 지속가능한 개발을 달성하기 위해서는 행정계획의 입안단계에서 수립까지 매단계마다 전략환경평가와 유기적으로 긴밀하게 연계하여야 하며 이를 위해서는 해당부처가 자체적인 전략환경평가를 수행할 수 있는 조직적 인프라의 구축이 우선하여야 할 것이다.



〈그림 3-1〉 전략환경평가와 행정계획 및 개발계획간의 관계7)

전략환경평가가 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 유도하는데 효과적인 방안임에는 틀림없지만 전략환경평가 수행을 위한 인적·기술적 기반을 충분히 확보한 후에 점차적으로 도입하는 것이 바람직할 것이다. 해당부처가 전략환경평가를 자체

7) Therival R. and Partidario M. R. 1996. The Practice of Strategic Environmental Assessment.

적으로 실시하고 이를 행정계획의 입안과 수립에 유기적으로 연계시킬 수 있는 전문가 집단의 구축이 미비하고 해당부처의 특성에 맞는 전략환경평가의 세부적인 기술을 확보하지 못한 상태에서 전면적인 전략환경평가의 도입은 그 실효성을 보장할 수 없을 뿐 아니라 현재 구축해놓은 환경성검토제도의 체계마저 무너뜨릴 우려가 있을 것으로 판단된다. 따라서 전략환경평가의 도입은 장기적인 계획 하에서 단계적으로 추진되어야 할 것이 자명하다.

전략환경평가제도를 도입에 있어 문제점을 간략하게 요약한다면 다음과 같다.

① 전략환경평가제도의 도입을 위해 환경성검토의 체계를 전면 수정하여야 한다. 현재 환경정책기본법과 통합환경영향평가법에서 법적 체계를 구축하고 있는 환경평가 체계를 전면수정하는 것이 불가피하며 사전환경성검토와 환경영향평가제도를 통합하여야 하는 어려움이 있다. 또한 해당부처가 주관하는 전략환경평가제도의 시행을 위해서는 해당부처별 관련 법규를 제정하거나 개정하는 등 입법의 문제점도 있다. 성급한 전략환경평가의 도입은 현재 구축되어 있는 환경평가체계마저 무너뜨릴 우려가 있다.

② 국내실정에 맞는 전략환경평가 시행방안의 구축이 우선되어야 한다. 해당부처가 전략환경평가를 실시하기 위해서는 해당부처의 특성에 맞는 전략환경평가의 세부적인 기술을 확보할 필요가 있으며 검증된 시행방안과 효과적인 평가기법을 축적할 필요가 있다. 이러한 방안이나 기법들의 확보 없이 전략환경평가를 도입하는 것은 그 실효성을 보장할 수 없을 것이다.

③ 전략환경평가를 실시할 수 있는 전문가 집단의 구성이 필요하다. 전략환경평가는 행정계획 등의 입안에서 수립과정까지 전 단계에 걸쳐 의사결정을 지원하고 이를 통해 친환경적이고 지속가능한 개발을 가능토록 한다. 이를 위해서는 부처별 특성을 고려한 전략환경평가를 실시할 수 있는 조직적 인프라를 구축하여야 할 것이다.

④ 행정계획을 수립하는 해당부처의 환경적 인식이 여전히 미흡하다. 전략환경평가는 행정계획을 수립하는 과정에서 친환경적인 인식을 행정계획에 반영하는 것이나 여전히 개발의 논리가 환경보전을 앞서가고 있다. 사전환경성검토제도가 법정제도로 도입된 이유도 환경성을 고려하지 않는 개발지향적 행정계획으로 인한 환경적인 사

회문제를 사전에 예방하기 위한 것임을 볼 때 여전히 개발부처의 환경적 인식이 미흡함을 알 수 있다.

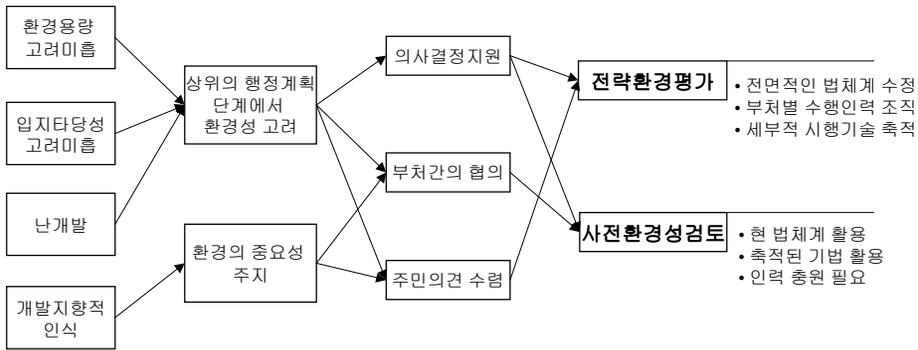
다. 대안으로서의 사전환경성검토제도

경제규모의 확대와 함께 사회간접자본시설의 확충이 필요하여지고 삶의 질을 고려한 각종 위락시설에 대한 수요가 증가하면서 개발이 가속화되고 있는 시점에서 개발 관련 행정계획과 개발사업에 대한 보다 적극적이고 체계적인 환경성검토가 요구되고 있다. 특히 개발계획에 지대한 영향을 미칠 수 있는 보다 상위의 행정계획에 대하여 환경성을 고려하여 하위의 행정계획이 친환경적인 계획을 수립할 수 있도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

1980년대 초부터 실시되었던 환경영향평가제도는 앞서 언급한 바와 같이 환경정책기본법에서 그 근거가 되는 조항이 삭제되고 개별법령으로 실시근거가 이관된 이후 개발사업으로 인한 환경영향을 최소화 할 수 있는 저감대책을 제시하는 제도로 변화하였다. 따라서 개발에 지대한 영향을 미칠 수 있는 보다 상위의 행정계획을 수립하는 단계에서 환경성을 고려하여 상위의 행정계획으로 수립되는 하위의 행정계획 또는 개발계획이 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 도모할 수 있도록 유도할 수 있는 제도의 필요성에 따라 사전환경성검토제도가 도입되었다. 사전환경성검토제도는 환경정책기본법에 실시근거를 두고 있으며 협의근거는 환경정책기본법과 개별법령에 분산되어 있다. 따라서 사전환경성검토제도의 협의근거가 복잡하고 사전환경성검토를 관할하는 부서로 행정계획의 결정권이 집중될 수 있다는 지적이 있어왔으며, 이에 대한 대안으로 전략환경평가가 거론되고 있다. 실제로 현재에도 전략환경평가에 대한 연구와 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 사전환경성검토제도는 전략환경평가제도와 유사한 기능을 수행하고 있으면서도 행정계획을 수립하는 부처와 검토를 수행하는 부처가 분리되어 있다는 점에서 상당한 차이점이 있다. 전략환경평가제도는 해당부처가 행정계획을 입안하고 수립하는 전과정에 걸쳐서 의사결정지원을 하도록 하고 있어 수립하는 행정계획에 대하여 효과적으로 환경성을 고려토록 할 수 있는

제도이다. 그러나, 해당부처가 전략환경평가를 실시할 수 있는 인력·기술 인프라를 구축하지 못하고 있는데 문제가 있다. 장기적인 전략을 수립하고 전략환경평가를 도입하는 것이 가장 바람직한 방안일 것이다. 다만, 당면하고 있는 많은 환경적 문제점들을 조속히 해결하기 위해서는 현재 구축되어진 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 활용하는 방안이 보다 설득력이 있을 것으로 판단된다. 지적되고 있는 사전환경성검토제도의 문제점들을 파악하고 이를 개선하여 효과적인 환경성검토를 실시하는 것이 단기적으로는 최상의 전략이라는 것은 자명하다.

〈그림 3-2〉은 최적의 대안을 제안해 주는 의사결정시스템이 전문가시스템(Expert System)을 구축할 때 사용되는 지식베이스와 추론엔진을 도출할 때 사용되는 시나리오 분석방법⁸⁾을 적용하여 현재 직면한 문제점으로부터 해결과정까지의 알고리즘을 작성하여 전략환경평가제도와 사전환경성검토제도의 역할을 도식화하였다.



〈그림 3-2〉 시나리오분석을 통한 사전환경성검토와 전략환경평가의 비교

〈그림 3-2〉에서는 현재 발생되고 있는 문제점의 일부를 추출하고 이를 해결할 수 있는 방안과 그 방안을 구현할 수 있는 방법들을 논리적으로 배열하고 이를 연결하여 적절한 해결책을 제안하도록 하는 지식베이스를 구축하는 과정을 보여주고 있다. 전략환경평가제도와 사전환경성검토제도의 역할들은 거의 유사함을 알 수 있으며, 구

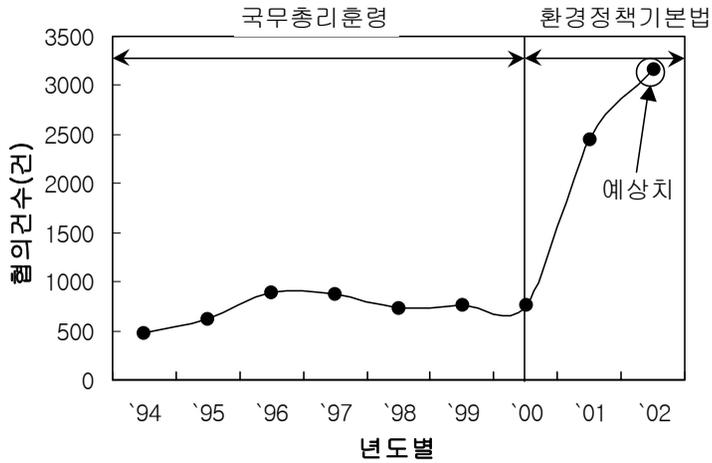
8) 전문가시스템의 추론 경로를 설정하기 위해 시나리오를 작성하고 그 결과를 지식베이스화 하는 방법임.

현방법에서 사전환경성검토제도와 전략환경평가의 큰 차이는 부처간의 협의를 거치는 것임을 보여주고 있다. 사전환경성검토제도는 현행의 법체계를 활용할 수 있다는 장점이 있는 반면, 전략환경평가제도는 시행을 위해 새로운 법적근거가 필요하며 수행인력을 새로이 구축해야하는 등의 문제점을 안고 있다.

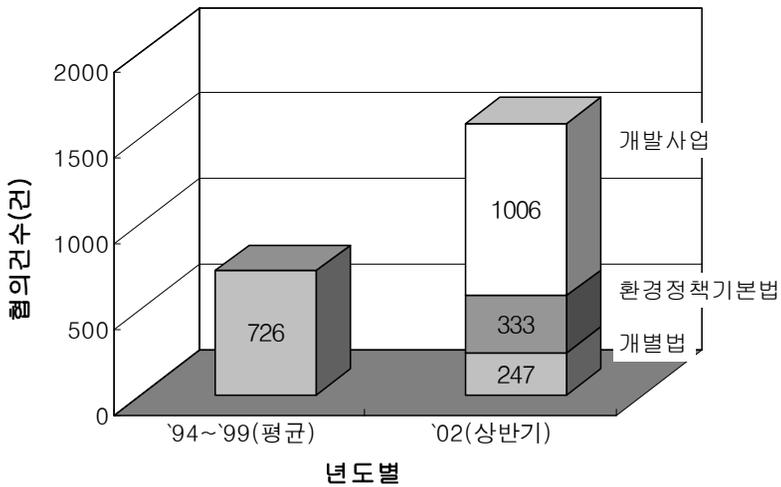
사전환경성검토제도는 2000년도에 환경정책기본법에 실시근거가 마련되었고 사전환경성검토를 수행할 수 있는 조직적인 체계도 갖추고 있다. 따라서 사전환경성검토제도는 단기적으로 무계획적인 개발로 인해 발생될 수 있는 문제점을 해결할 수 있는 방안이라 할 수 있다. 실제로 2000년도에 환경정책기본법에 실시근거가 마련된 이후 사전환경성검토 건수가 급격히 증가하고 있으며 이는 보다 폭넓은 행정계획과 개발계획에 대해 환경성을 고려하게 되었다는 증거이다.

〈그림 3-3〉은 사전환경성검토가 시행된 1994년 부터 2002년 까지의 사전환경성검토 건수를 나타낸 것이다. 국무총리훈령에 의해 사전환경성검토를 실시하는 1994년에서 1999년 까지의 검토건수를 살펴보면 약 연간 480건에서 890건 정도였다. 사전환경성검토제도가 환경정책기본법에 실시근거가 마련되고 법정제도로 도입된 이후인 2000년 이후부터는 검토건수가 급격히 증가하고 있다. 2001년에는 거의 2,500건으로 증가하였으며 2002년에는 3,000건을 초과할 것으로 예상된다. 사전환경성검토제도의 실시근거가 명확해지면서 보다 많은 개발행위에 대하여 사전예방을 위한 환경성검토를 실시할 수 있게 된 것은 매우 고무적인 일이다.

사전환경성검토 건수의 증가는 환경정책기본법에서 명시한 개발사업에 대한 협의 건수의 증가에 기인하는 것이라는 일각의 지적에 대하여 〈그림 3-4〉에서는 사전환경성검토제도가 법정제도로 도입된 후의 협의 유형을 분석하였다.



〈그림 3-3〉 년도별 사전환경성검토 건수



〈그림 3-4〉 실시근거에 따른 사전환경성검토 유형 분석

국무총리 훈령에 의해 실시하던 사전환경성검토의 협의건수와 환경정책기본법에 실시근거를 두게된 현재의 협의건수 및 유형을 분석하여 보면, 1994년 부터 1999년 까지의 연간 평균 협의건수는 726건으로 나타났다. 이에 반해 2002년 6월 현재 (상반

기) 총 협의건수는 1,586건이며 이중 1006건이 개발사업이었다. 일각의 지적대로 개발사업에 대한 협의건수가 대폭 증가한 것은 사실이지만 580건이 행정계획에 대한 협의건수였으며 환경정책기본법에 의한 행정계획이 333건이었고 개별법에 의한 행정계획이 247건이었다.⁹⁾ 또한 상반기의 협의실적임을 감안한다면 국무총리훈령에 의해 실시되었던 사전환경성검토의 연간 협의건수를 훨씬 능가할 것으로 판단된다. 1994년 부터 1999년 까지의 연간 평균 협의건수는 726건은 개발사업과 행정계획을 모두 포함한 것임을 고려한다면 행정계획에 대한 사전환경성검토의 협의가 크게 증가된 것임을 알 수 있다.

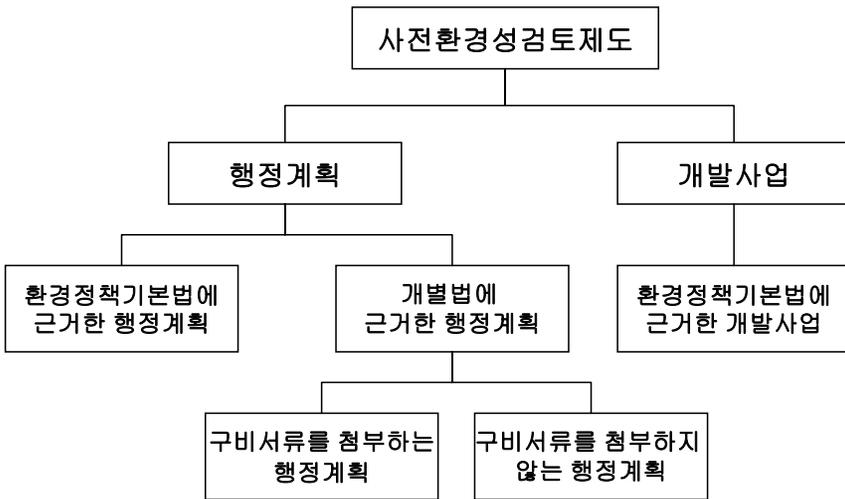
사전환경성검토의 협의건수의 증가가 내실있는 사전예방적 환경성고려의 척도가 될 수는 없지만 사전환경성검토제도가 환경정책기본법에 그 실시근거가 마련되어 법정제도로 도입됨으로 인해 보다 폭넓은 개발행위에 대해 사전환경성검토를 실시할 수 있는 근거가 마련되었다는 것은 부인할 수 없다.

9) 2001년도 사전환경성검토 협의실적은 관련법 개정 직후인 관계로 그 동안 사전환경성검토대상이 아니었던 행정계획 또는 개발사업이 집중되어 대표성을 유지하기 어려울 것으로 판단되어 2002년도 협의실적을 비교대상으로 정하였다.

2. 사전환경성검토제도의 법체계분석

가. 사전환경성검토제도의 법적체계

사전환경성검토제도는 환경정책기본법과 개별법에 근거하여 시행되고 있으며 또한 행정계획과 개발사업으로 분류되어 있어 그 체계가 복잡하여 명확한 법적체계를 제시할 필요가 있다.



〈그림 3-5〉 사전환경성검토대상의 분류

사전환경성검토제도 대상은 우선 행정계획과 개발사업으로 분류된다. 사전환경성검토 대상 개발사업은 환경정책기본법 제3조제1항과 관련한 동법 시행령 별표2에 명시된 개발사업이며 사전환경성검토대상 행정계획은 환경정책기본법 시행령 별표2에 규정한 행정계획과 개별법에서 사전협의를 하도록 하고 있는 행정계획으로 분류되어진다. 개별법에 근거한 행정계획은 구비서류를 첨부하는 행정계획과 구비서류를 첨부하지 않아도 되는 행정계획으로 분류된다. 사전협의를 위해 서류를 구비하는 행정

계획은 환경정책기본법 시행령 별표3에서 정하고 있다. 따라서 사전환경성검토대상 행정계획은 세가지 유형으로 구분되어진다. 1)환경정책기본법 시행령 별표2에 명시된 10개 행정계획과 2)개별법에서 사전협의토록 명시하고 있는 행정계획 중 서류를 구비하여야 하는 29개 행정계획(환경정책기본법 시행령 별표3과 3)개별법에서 사전협의를 명시하고 있는 행정계획으로 분류할 수 있다.

〈표 3-11〉, 〈표 3-12〉 그리고 〈표 3-13〉 에서 해당 행정계획을 제시하였으며 해당행정계획들은 2003년 1월 1일을 기준으로 개정되는 법률을 바탕으로 하였다.

〈표 3-11〉 환경정책기본법에 의한 사전협의대상 행정계획

구 분	관 계 법 령	행 정 계 획	협 의 시 기
국도·지역·도시의개발	농어촌정비법	마을정비구역의 지정(제32조)	구역 지정전
	제주국제자유도시특별법	광역시설계획(제8조)	계획 확정전
	폐광지역개발지원에 관한특별법	폐광지역진흥지구의 지정(제3조) 폐광지역환경보전계획(제5조)	지구 지정전 계획 수립시
	사회간접시설에 대한 민간투자법	민간투자시설사업 기본계획(제10조)	계획 수립시
농공단지의 조성	산업입지및개발에 관한법률	농공단지의 지정(제8조)	단지 지정전
수자원개발, 하천의 이용·개발	소하천정비법	소하천정비종합계획(제6조)	계획 승인전
	온천법	온천개발계획(제7조)	"
체육시설의 설치 및 수련지구 조성	체육시설의설치·이용에 관한법률	사업계획(제12조)	"
	청소년기본법	수련지구 조성계획(제41조)	계획 수립시
계	9개 법률	10개 계획	

〈표 3-12〉 환경정책기본법시행령에 의한 구비서류 적용대상 행정계획

구 분	관 계 법 령	행 정 계 획
국토·지역·도시의 개발	국토의계획및이용에관한법률	도시관리계획(제30조)
	택지개발촉진법	택지개발예정지구의 지정(제3조)
	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	광역개발권역의 지정(제4조), 광역개발사업계획(제5조), 개발촉진지구의 지정(제9조), 개발촉진지구개발계획(제14조)
	농어촌정비법	한계농지지구의 지정(제79조)
산업단지·유통단지의 조성	산업입지및개발에관한법률	국가산업단지의 지정(제6조), 지방산업단지의 지정(제7조)
	유통단지개발촉진법	유통단지의 지정(제5조)
에너지 개발	전원개발에관한특례법	전원개발사업예정구역의 지정(제11조)
	한국가스공사법	사업실시계획(제16조의2)
교통시설의 건설	도시철도법	노선별 도시철도기본계획(제3조의2)
	고속철도건설촉진법	고속철도건설예정지역의 지정(제5조)
	공공철도건설촉진법	공공철도의 건설·개량사업 실시계획(제3조)
	수도권신공항건설촉진법	수도권신공항건설예정지역의 지정(제3조)
하천의 이용·개발 및 해양개발	하천법	하천정비기본계획(제17조)
	어항법	어항시설계획중 기본계획(제7조제2항)
산지개발 및 골재채취	산림법	채석단지의 지정(제90조의4)
	골재채취법	골재채취단지의 지정(제34조)
	자연공원법	도립공원계획(제11조), 군립공원계획(제12조)
관광단지의 개발 및 국방·군사시설의 설치	관광진흥법	관광개발기본계획·권역별관광개발계획(제47조), 관광지 등의 지정(제50조), 관광지 등의 조성계획(제52조)
	청소년기본법	청소년 수련지구의 지정(제40조)
	국방·군사시설사업에관한법률	국방·군사시설사업의 실시계획(제4조)
계	21개법률	29개 행정계획

〈표 3-13〉 개별법에 근거한 사전협의대상 행정계획

구분	관계 법령	행정 계획
국토·지역·도시의 개발	국토기본법	제9조 국토종합계획
		제13조 도종합계획
		제16조 지역계획
	국토의계획및이용에관한법률	제16조 광역도시계획
		제22조 도시기본계획
		제88조 도시계획시설사업에 관한 실시계획
	수도권정비계획법	제4조 수도권정비계획
	도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법	제3조 주거환경개선지구의지정
	농어촌정비법	제4조 농어촌정비종합계획
농어촌주택개발촉진법	제3조 농어촌주거환경개선종합계획 제5조 농어촌주거환경개선사업계획	
제주도국제자유도시특별법	제5조 종합계획	
산업단지·유통단지의 조성	공업배치및공장설립에관한법률	제3조 공업배치기본계획 제35조의3 외국인기업전용단지의지정
	유통단지개발촉진법	제4조 유통단지개발종합계획 제11조 유통단지개발실시계획
에너지개발	원자력법	제8조의2 원자력진흥종합계획
항만의 건설	항만법	제5조 항만기본계획
	신항만건설촉진법	제3조 신항만건설기본계획
도로의 건설	도로법	제23조의2 도로정비기본계획
수자원의 개발	댐건설및주변지역지원등에관한법률	제5조 댐건설예정지역의 지정 제7조 기본계획
	지하수법	제6조 지하수관리기본계획 제12조 지하수보전구역 지정
철도의 건설	도시철도법	제3조의2 도시철도기본계획
	고속철도건설촉진법	제3조 고속철도건설기본계획
공항의 건설	수도권신공항건설촉진법	제4조 수도권신공항건설기본계획
	항공법	제89조 공항개발기본계획

(계속)

하천의이용 및 개발	하천법	제11조 수자원장기종합계획
	소하천정비법	제8조 소하천정비시행계획
공유수면의매립	공유수면매립법	제4조 공유수면매립기본계획
관광단지의 개발	자연공원법	제4조 자연공원의 지정
		제6조 산림기본계획
산지의 개발	산림법	제7조 지역산림계획
		제21조 특수개발지역의 지정
토석·모래·자갈·광물 등의 채취	골재채취법	제5조 골재수급기본계획
해양 및 수산개발	연안관리법	제5조 연안통합관리계획
		제8조 연안관리지역계획
		제13조 연안정비계획
		제17조 연안정비사업실시계획

주) 개별법에 사전협의 근거가 있는 행정계획에 대해 제시하였으며 실제로 제시된 행정 계획중에는 사전협의를 실시하지 않는 행정계획도 포함되었으며 또한 누락된 행정 계획도 있음.

나. 사전협의체계에 대한 법적 검토

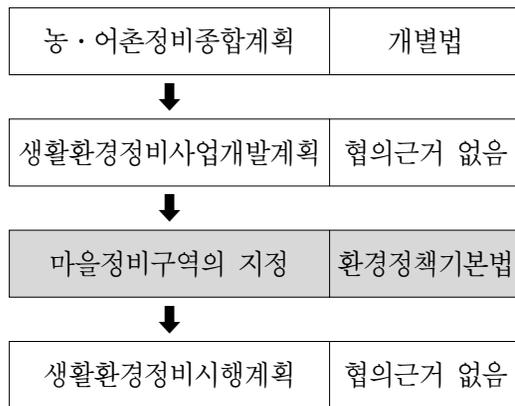
사전환경성검토제도는 법적근거가 분산되어있고 그에 따른 사전협의절차에도 다소간의 차이가 있는바, 본 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 상위행정계획과 하위 행정계획간의 유기적인 연계성을 확보하는 방안이 필요할 것이다. 상·하위행정계획 간의 검토방법이나 절차가 일관성이 결여되어 있는 등 검토체계상의 문제점들에 대해 파악하기 위해 환경정책기본법에 명시된 사전협의대상 10개중 문제점이 있는 8개 행정계획과 사전협의를 위해 서류를 구비하는 행정계획을 대상으로 행정절차와 검토 시기 등을 조사하였다.

1) 환경정책기본법에 근거한 사전협의대상 행정계획

가) 마을정비구역의 지정

마을정비구역의 지정은 농어촌정비법 제32조 규정에 의한 것으로 마을정비구역이

지정된 지역에 대해서는 집단화된 농어촌주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌 마을의 건설사업, 기존마을의 토지·주택 등의 합리적인 재배치를 위한 농어촌마을의 재개발사업 등을 수행할 수 있게 된다. 마을정비구역은 국토이용관리법 제6조의 규정에 의한 도시지역, 준도시지역 또는 준도시지역으로 개발될 예정지역과 그 주변의 농경지 등 토지 및 연안해면을 포함하는 지역에 한해서 마을 정비구역을 지정할 수 있다. 마을정비구역의 지정을 위한 행정체계는 <그림 3-6> 과 같다.



<그림 3-6> 마을정비구역지정절차

농·어촌정비종합계획에 따라 생활환경정비기본방침을 수립하는데 생활환경정비기본계획을 수립할 때에는 국토기본법에 의한 국토종합계획, 도시계획법(국토의계획 및이용에관한법률)에 의한 도시기본계획 및 환경정책기본법에 의한 환경보전장기종합계획 기타 법률의 규정에 의한 계획과 조화를 이루어야 한다고 규정하고 있다. 농어촌생활환경정비기본방침을 바탕으로 생활환경정비사업개발계획이 수립되며 이때 마을정비구역을 지정하도록 하고 있다. 마을정비구역에 대해서는 별도의 생활환경정비시행계획을 수립하도록 하고 있다.

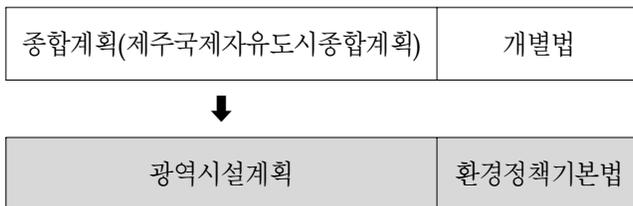
마을정비구역의 지정은 생활환경정비사업개발계획에 따라서 이루어지는 행정계획이며 생활환경정비사업개발계획에는 다음의 사항이 포함된다.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 생활환경정비사업의 목표와 기본방향 2. 농어촌마을의 정비·개발 3. 농어촌생활환경기반조성을 위한 도로의 정비·개발 4. 문화복지시설의 정비·확충 5. 농공단지 등 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충 6. 농어촌용수 및 배수시설의 정비·개발 7. 사업시행에 따른 자연환경보전계획 8. 기타 대통령령이 정하는 사업 |
|--|

따라서 마을정비구역의 지정 시에만 사전협의를 하도록 하고 있는 현재의 규정을 생활환경정비사업개발계획으로 확대할 필요가 있다. 마을정비구역의 지정이 상위행 정계획에 의해 발생하는바 이에 대한 사전협의로도 필요할 것이다.

나) 광역시설계획

광역시설계획은 제주도개발특별법¹⁰⁾ 제8조에 규정에 의한 것으로 제주국제자유도 시종합계획의 원활한 추진을 위하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역을 광역적으로 개발할 필요가 있는 경우 관할 시장·군수의 의견을 들어 광역시설계획을 수립도 록 하고 있으며 광역시설계획의 내용에는 교통시설·용수공급시설·하수처리시설· 폐기물처리시설, 에너지공급시설, 정보·통신시설 등에 관한 사업계획이 포함되며, 필요한 경우 개별시설에 한하여 계획을 수립할 수도 있다. 사전환경성검토는 광역시 설계획의 확정 전에 실시하도록 하고 있다.



〈그림 3-7〉 광역시설계획의 행정절차

10) 제주도개발특별법은 2003년 부터 제주국제자유도시특별법 개정됨

광역시설계획은 제주국제자유도시종합계획에 의해 도출되는 행정계획으로 종합계획의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 제주도를 국제자유도시로 개발하기 위한 기본 시책에 관한 사항
2. 세계 평화의 섬 지정 등 국제교류·협력의 증진에 관한 사항
3. 토지·물 그 밖의 천연자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
4. 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
5. 자연환경의 보전 및 오염방지에 관한 사항
6. 지역사회의 개발 및 생활환경 개선에 관한 사항
7. 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항
8. 관광산업, 첨단지식산업, 물류산업, 금융산업 등 지역산업의 진흥에 관한 사항
9. 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항
10. 관광자원(문화관광자원을 포함한다)의 이용·개발 및 보전에 관한 사항
11. 보건·의료 및 사회복지에 관한 사항
12. 외국인의 생활편의 증진에 관한 사항
13. 교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항
14. 도로·항만·공항·정보통신 등 사회간접자본시설에 관한 사항
15. 수자원·전력 그 밖의 에너지 개발에 관한 사항
16. 지역정보화의 기반구축 및 진흥에 관한 사항
17. 개발사업 등에 필요한 투자재원의 조달에 관한 사항
18. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

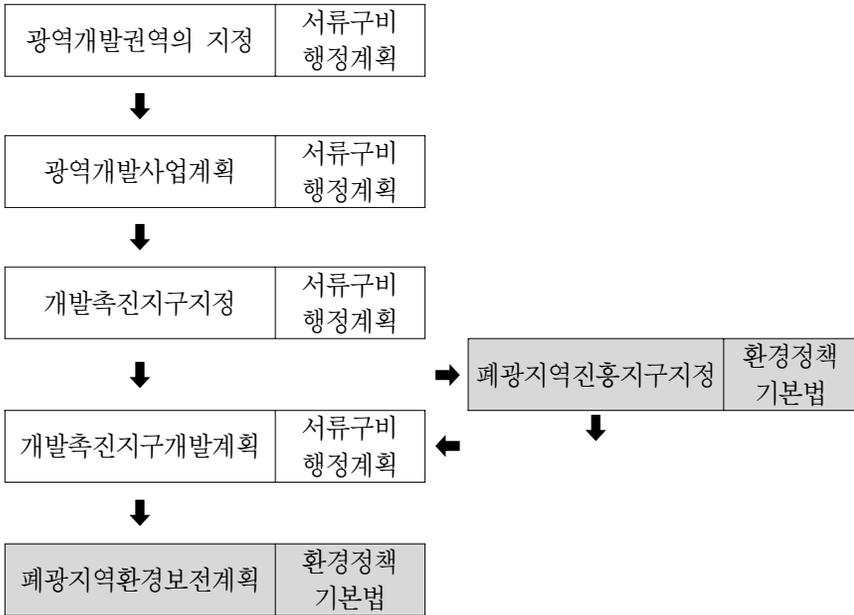
종합계획은 대부분이 개발을 전제로 수립되는 행정계획으로 입지의 타당성과 규모의 적정성을 파악하기 위해서는 사전환경성검토를 수행하는 것이 바람직할 것이다. 또 이를 통해 개발사업의 전반적인 내용을 파악하고 하위행정계획인 광역시설계획에 대한 사전환경성검토를 실시하는 것이 타당할 것으로 보인다.

다) 폐광지역진흥지구지정 및 폐광지역환경보전계획

폐광지역진흥지구지정 및 폐광지역환경보전계획은 폐광지역개발지원에관한특별법 제3조 및 제5조의 규정에 의한 것으로 폐광지역진흥지구는 산업자원부장관이 폐광지역 중 다른 산업의 유치가 곤란한 지역의 경제를 진흥시키기 위하여 필요한 경우에는 도지사의 신청을 받아 지정할 수 있으며 지역균형개발및지방중소기업육성에관

한법률 제9조의 규정에 의한 개발촉진지구 중 특별한 개발이 필요한 지역에 대하여 행하도록 하고 있어 폐광지역진흥지구의 지정 이전에 개발촉진지구의 지정이 선행되어야 한다.

개발촉진지구가 지정되면 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률에 의해 개발촉진지구개발계획을 수립하도록 하고 있는데 폐광지역진흥지구에 대한 개발계획도 개발촉진지구개발계획에 포함되어서 수립된다. 또한 폐광지역환경보전계획은 폐광지역진흥지구의 환경보전 및 폐광으로 인한 환경오염을 해소하기 위한 계획으로 수립시에 사전환경성검토 대상 행정계획이다.



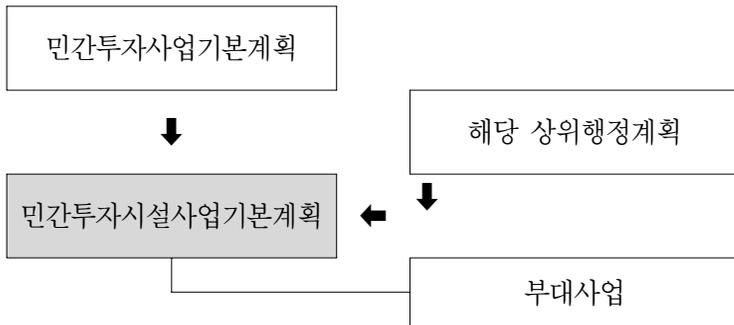
〈그림 3-8〉 폐광지역진흥지구의 지정 및 환경보전계획의 행정절차

폐광지역진흥지구지정과 폐광지역환경보전계획은 환경정책기본법에 사전협의 근거가 있으며 그 상위행정계획인 광역개발권역의 지정, 광역개발사업계획, 개발촉진지구지정, 개발촉진지구개발계획 등은 환경정책기본법에서 사전협의를 위하여 서류를

구비하여야 하는 행정계획으로 명시되어 있어 일관성 있는 사전협의가 이루어지 어려울 것으로 판단된다.

라) 민간투자시설사업기본계획

민간투자시설사업기본계획은 사회간접시설에대한민간투자법 제10조의 규정에 의해 수립되는 행정계획으로, 국토의 균형개발과 산업의 경쟁력강화 및 국민생활의 편익증진을 도모할 수 있도록 사회간접자본시설에 대한 민간투자사업기본계획이 수립되면 사회간접자본시설사업의 추진을 위하여 민간부문의 투자가 필요하다고 인정하는 대상사업에 대해 민간투자사업기본계획에 의하여 민간투자시설사업기본계획을 수립하도록 하고 있다.



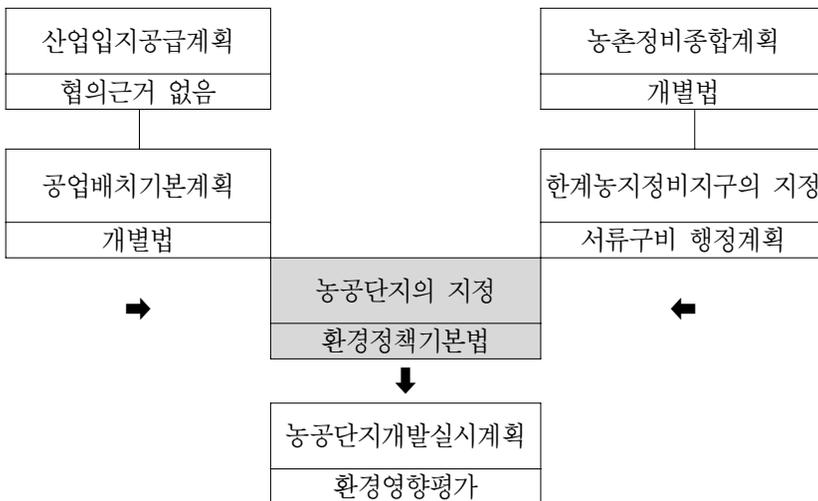
〈그림 3-9〉 민간투자시설사업기본계획의 행정절차

민간투자시설사업은 사회간접자본시설에 대한 것으로 도로 및 도로부속물, 철도, 도시철도, 항만시설, 공항시설, 다목적댐, 수도, 하수도, 하수종말처리시설, 하천부속물, 어항시설, 폐기물처리시설, 전기통신설비, 전원설비, 가스공급시설, 집단에너지시설, 정보통신망, 유통단지, 화물터미널 및 창고, 여객자동차터미널, 항만종합여객시설, 관광지 및 관광단지 등에 대한 것이다. 따라서 민간투자시설사업의 내용에 따라 해당사업의 상위행정계획을 고려하여야한다. 민간사업시행자가 민간투자사업을 시행함에 있어서 사회간접자본시설의 투자비 보전 또는 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 부대사업을 민간투자사업과 연계하여 시행하게 할 수

있는데 부대사업의 종류는 주택건설사업, 택지개발사업, 도시계획사업, 도심재개발사업, 산업단지개발사업, 관광숙박업, 관광객이용시설업 및 관광지·관광단지 개발사업, 화물터미널사업, 항만운송사업, 대규모점포, 도매배송업 또는 공동집배송단지사업, 복합단지개발사업 등이다.

마) 농공단지의 지정

농공단지의 지정은 산업입지및개발에관한법률 제8조의 규정에 의거하여 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형있는 국토개발과 지속적인 산업 발전을 촉진하기 위한 것이다. 산업단지의 경우에는 건교부장관이 '산업입지개발지침' 을 작성하고 지침에 의거하여 산업입지공급계획을 수립하도록 하고 있다. 그러나 농공단지에 한해서만 별도의 '농공단지의 지정 및 개발에 관한 기본지침' 을 작성하고, 농림부장관은 농어촌정비법의 규정에 의한 '농공단지의 개발에 관한 세부지침' 을 작성하도록 하고 있다. 산업입지공급계획은 공업배치및공장설립에관한법률 제3조의 규정에 의한 공업배치기본계획과 조화를 고려하여 작성하고 이루도록 하여야 한다. 농공단지가 지정되면 농공단지개발실시계획을 수립하도록 하고 있다.

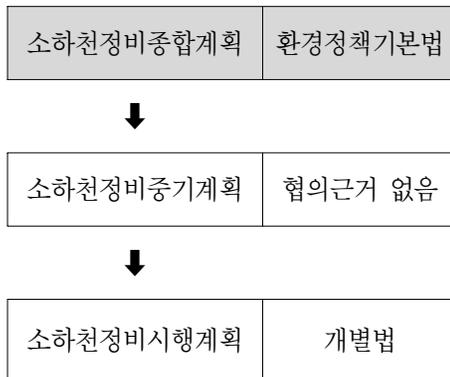


〈그림 3-10〉 농공단지지정의 행정절차

농공단지지정의 상위행정계획인 산업입지공급계획과 공업배치기본계획 중 산업입지공급계획은 협의근거가 없으며 공업배치기본계획은 개별법에서만 사전협의를 규정하고 있다. 또한 농공단지를 지정하기 위해서는 우선적으로 한계농지정비지구 지정되어야 하는데 농촌정비종합계획에 의거하여 지구지정을 수행하도록 하고 있다. 이에 따라 농촌정비종합계획은 개별법에 의해 사전협의를 수행하고 한계농지정비지구지정은 사전협의를 위하여 서류를 구비하여야 하는 행정계획으로 명시되어 있다.

〈그림 3-10〉에서와 같이 행정계획에 대한 협의근거가 일관성 없이 혼재하고 있어 체계적인 사전환경성검토를 위해서는 이에 대한 개선책이 필요할 것이다.

바) 소하천정비종합계획



〈그림 3-11〉 소하천정비사업의 행정절차

소하천정비종합계획은 소하천정비법 제6조에 의해 소하천에 대한 정비방향의 지침을 마련하는 것이다. 소하천정비종합계획에는 소하천의 정비에 관한 기본방침, 수계별 소하천망의 구성, 재해예방 및 환경개선과 수질보전에 관한 사항, 소하천의 다목적 이용과 주민의 소득증대에 관한 사항 등의 내용을 포함하며 소하천정비종합계획을 수립하면 소하천정비중기계획과 소하천정비시행계획을 수립하도록 하고 있다.

소하천정비중기계획은 종합계획에 따라 5년마다 수립하고 년도별 소하천정비에

관한 사항 등을 포함한다. 중기계획에 의하여 매년 다음 년도의 소하천정비시행계획을 수립하도록 하고 있다.

소하천정비종합계획은 환경정책기본법을 근거로 사전환경성검토를 실시하고 있다. 그러나 5년단위 중기계획에 대해서는 사전협의근거가 없고 또한 년단위수립계획인 소하천정비시행계획에 대해서는 개별법에서 사전협의근거를 제시하고 있다. 소하천종합계획에 대해서는 사전협의를 위한 서류를 구비하도록 하고 있는 반면 중기계획 및 시행계획에 대해서는 근거가 없거나 서류 구비 의무화 조항이 없어 이에 대한 개선책을 마련할 필요가 있을 것이다.

사) 온천개발계획

온천개발계획은 온천법 제7조 규정에 의한 것으로 온천에 대한 적절한 보호와 온천의 공공적 이용증진 및 효율적인 개발을 위하여 온천원이 부존되어 있는 지역을 온천원보호지구로 지정하거나 온천원보호지구로 지정되지 아니한 지역으로서 소규모 온천개발이 필요하다고 인정하는 지역에 대하여는 온천공보호구역으로 지정하며 온천원보호지구나 온천공보호구역이 지정되면 온천개발계획을 수립하도록 하고 있다. 사전환경성검토는 온천개발계획 단계에서 실시하는데 온천원보호지구의 지정 또는 온천공보호구역의 지정 등 상위계획에서 사전환경성검토를 실시할 필요가 있다. 보호지구 또는 보호구역으로 지정되면 지하수법 제12조의 규정에 의하여 지하수보전구역으로 지정된 지역인 경우에는 지하수보전구역의 지정이 해제되며 온천공보호구역으로 지정된 지역에 대하여는 온천개발을 위하여 토지용도를 변경할 수 있기 때문에 환경성검토를 실시하는 것이 바람직할 것이다.



〈그림 3-12〉 온천개발계획의 행정절차

2) 사전협의를 위해 서류를 구비하는 행정계획

사전협의를 위하여 필요한 서류를 구비하여야 하는 행정계획은 환경정책기본법 시행령 별표3에 명시되어 있다. 동법 시행령 별표2의 사전협의대상 행정계획과는 달리 사전협의 근거가 개별법에 있어 협의시기 등에 대한 규정도 개별법의 협의시기를 준용하고 있다. 또 환경영향평가의 협의시기와 중복되는 등 체계적이지 못한 면이 있어 이에 대한 법적검토를 실시하였다.

〈표 3-14〉 환경정책기본법에 명시된 서류구비 행정계획의 법적검토

구분	관계법령	행정계획	사전환경성 검토 협의시기	환경영향평 가 시기
국 토 · 지 역 · 도 시 의 개발	국토의계획및이용에 관한법률	도시관리계획	계획수립시	
	택지개발촉진법	택지개발예정지구	지구 지정전	계획 승인전
	지역균형개발및지방 중소기업육성에관한 법률	광역개발권역의 지정	권역 지정전	
		광역개발사업계획	계획 확정전	
		개발촉진지구의 지정	지구 지정전	
	개발촉진지구 개발계획	계획 고시전		
농어촌정비법	한계농지정비지구의 지정	지구지정 승인전		
산 업 단 지 · 유통 단지의 조 성	산업입지및개발에관 한법률	국가산업단지 지정	단지 지정전	실시계획 승인전
		지방산업단지 지정	단지 지정전	실시계획 승인전
	유통단지개발촉진법	유통단지의 지정	단지 지정전	실시계획 승인전

(계속)

에너지개발	전원개발에관한특별법	전원개발사업예정구역의 지정	구역 지정전	실시계획 승인전
	한국가스공사법	사업실시계획	실시계획 승인전	
교통시설의 건설	도시철도법	노선별 도시철도 기본계획	기본계획 확정전	사업계획 승인전
	고속철도촉진법	고속철도건설예정지역의 지정	지역 지정전	실시계획 승인전
	공공철도건설촉진법	공공철도의 건설·개량사업 실시계획	실시계획 승인전	실시계획 승인전
	수도권신공항건설촉진법	수도권 신공항 건설예정지역의 지정	예정지역 지정전	실시계획 고시전
	신항만건설촉진법	신항만 건설예정지역의 지정	예정지역 지정전	실시계획 승인전
하천의 이용·개발 및 해양의 개발	하천법	하천정비 기본계획	기본계획 수립전	실시계획 수립전
	어항법	어항시설계획중 기본계획	개발계획 수립전	실시계획 확정전
산지개발 및 골재채취	산림법	채석단지의 지정	단지 지정전	채석 허가전
	골재채취법	골재채취단지의 지정	단지 지정전	허가·협의 전
	자연공원법	도립공원계획 군립공원계획	공원계획 결정전	공원계획 결정전
관광단지의 개발 및 국방·군사시설의 설치	관광진흥법	관광개발기본계획	기본계획 확정전	
		권역별 관광개발계획	개발계획 확정전	
		관광지 등의 지정	단지 지정전	
		관광지 등의 조성계획	조성계획 승인전	조성계획 승인전
	청소년기본법	청소년수련지구의 지정	지구 지정전	지정 고시전
	국방·군사시설사업에관한법률	국방·군사시설의 실시계획	실시계획 승인전	기본설계 승인전

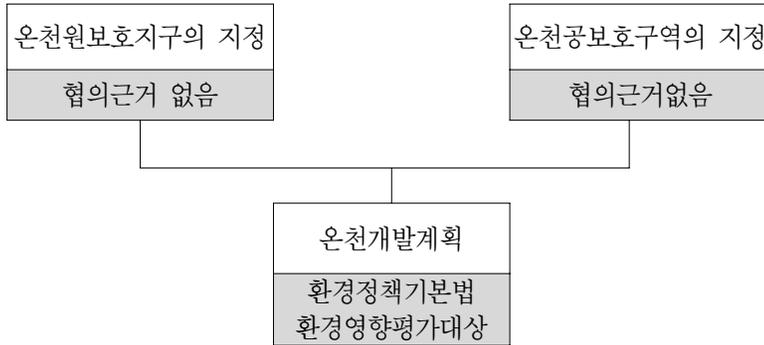
IV. 사전환경성검토제도의 문제점 도출

1. 법적 문제점

가. 행정계획에 대한 사전협의근거 미흡

사전환경성검토의 사전협의근거는 환경정책기본법에 명시된 10개 행정계획을 제외하고는 개별법에 사전협의 규정을 따르고 있다. 그러나 사전협의를 필요한 행정계획에 대해 개별법에서 그 근거가 누락된 경우가 다소 있다.

온천개발의 경우 온천개발계획의 상위계획인 온천원보호구역의 지정과 온천공보호구역의 지정시에는 사전환경성검토에 대한 협의근거가 없는 실정이다. 온천개발계획에 대해서만 사전환경성검토대상으로 환경정책기본법에서 명시하고 있으나 온천개발계획은 또한 환경영향평가대상사업으로 환경정책기본법 시행령제3조1항에서 「환경·교통·재해등에관한환경영향평가법에 의한 환경영향평가대상이 되는 사업 중에서 사전협의의 시기가 같은 행정계획 또는 개발사업에 대해서는 사전협의대상에서 제외한다」 라고 명시하고 있기 때문에 실제로 온천개발에 대한 지구지정 또는 구역지정, 개발기본계획에 대해서는 사전환경성검토가 이루어지지 않고 있다. 특히 온천원보호지구 또는 보호구역으로 지정되면 지하수법 제12조의 규정에 의하여 지하수보전구역으로 지정된 지역인 경우에는 지하수보전구역의 지정이 해제되며 온천공보호구역으로 지정된 지역에 대하여는 온천개발을 위하여 토지용도를 변경할 수 있도록 하고 있기 때문에 이에 대한 사전환경성검토가 절실하다.



〈그림 4-1〉 온천개발에 대한 행정계획

〈표 4-1〉에서는 개발사업으로 연계되는 상위 행정계획 중 개별법에 협의근거가 누락된 행정계획에 대해서 제시하였다. 해당 행정계획 중에는 일부 환경영향평가대상인 행정계획도 있었다.

〈표 4-1〉 사전협의근거가 없는 행정계획

구분	해당법률	행정계획	사전환경성 검토근거
국토·지역·도시의 개발	국토의계획및이용에관한법률	제49조 지구단위계획	협의근거 없음
	수도권정비계획법	제5조 추진계획	협의 근거없음
	도시재개발법	제3조 재개발기본계획	협의 근거없음
		제4조 재개발구역의 지정	환경영향평가
	개발제한구역의지정및관리에 관한특별조치법	제3조 개발제한구역의지정 및 해제	협의 근거없음
		제4조 도시계획	협의 근거없음
		제10조 개발제한구역관리계획	협의 근거없음
	택지개발촉진법	제8조 택지개발계획	환경영향평가
주택건설촉진법	제4조 주택건설종합계획	협의근거없음	
도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법	제6조 주거환경개선계획	협의근거없음	

(계속)

국도·지역·도시의 개발	농어촌정비법	제7조 농업기반정비사업계획	협의근거없음
		제31조의2 생활환경정비사업개발계획	협의근거없음
		제34조 생활환경정비시행계획	협의근거없음
산업단지·유통단지의 조성	산업입지 및 개발에관한법률	제5조의2 산업입지공급계획	협의근거없음
에너지개발	에너지이용합리화법	제4조 국가에너지기본계획	협의근거없음
도로의 건설	교통체계효율화법	제3조 국가기간교통망계획	협의근거없음
		제5조 교통시설투자계획	협의근거없음
	도로법	제25조 도로구역의 결정	환경영향평가
수자원의 개발	댐건설 및 주변지역지원등에관한법률	제4조 댐건설장기계획	협의근거없음
공항의 건설	수도권신공항건설촉진법	제16조의2 주변개발예정지역의 지정	협의근거없음
하천의이용 및 개발	소하천정비법	제7조 소하천정비중기계획	협의근거없음
관광단지의 개발	온천법	제3조 온천원보호지구의 지정	협의근거없음
		제4조 온천공보호구역의 지정	협의근거없음
토석·모래·자갈·광물 등의 채취	골재채취법	제6조 연도별골재수급계획	협의근거없음
해양 및 수산개발	해양개발기본법	제3조 해양개발기본계획	협의근거없음

주) 환경영향평가로 표기된 것은 환경영향평가 근거가 있으나 사전환경성검토가 필요한 행정계획임

나. 행정계획과 개발사업의 사전환경성검토 기준 미흡

사전환경성검토 대상은 행정계획과 개발사업으로 분류되어 있다. 행정계획의 사전환경성검토와 개발사업의 사전환경성검토의 기준이 불분명하다는 지적이 있어왔다. 실제로 사전환경성검토대상 개발사업의 경우 환경영향평가의 검토기준과 동일시하여 환경영향예측과 저감방안에 중점을 두어 사전환경성검토서가 작성되어온 것이

사실이다. 또한 행정계획에 대해서도 명확한 검토기준이 부재한 상태여서 이에 대한 명확한 기준을 확립할 필요가 있을 것으로 판단된다.

다. 사전환경성검토시기와 환경영향평가의 실시시기 중복

환경정책기본법 별표3에 명시된 사전협의 대상 행정계획들 중 환경영향평가와의 협의시기가 중복되는 문제점들이 지적되고 있는데 <표 4-2>은 환경정책기본법에 명시한 사전협의대상 행정계획 중 환경영향평가와 협의시기가 중복되는 항목들이다.

<표 4-2> 환경영향평가와의 연계성을 위해 개선이 필요한 행정계획

관계법령	행정계획	사전환경성검토 시기	환경영향평가 시기
댐 건설 및 주변지역 지원 등에 관한 법률	댐 건설 기본계획	기본계획 승인전	기본계획 승인전
유통단지개발촉진법	유통단지개발 실시계획	실시계획 승인전	실시계획 승인전
공공철도건설촉진법	공공철도의 건설·개량사업 실시계획	실시계획 승인전	실시계획 승인전
자연공원법	도립공원계획 군립공원계획	공원계획 결정전	공원계획 결정전
관광진흥법	관광지 등의 조성계획	조성계획 승인전	조성계획 승인전
온천법	온천개발계획	계획 승인전	계획 승인전
청소년기본법	청소년수련지구의 지정	지구 지정전	지정고시전

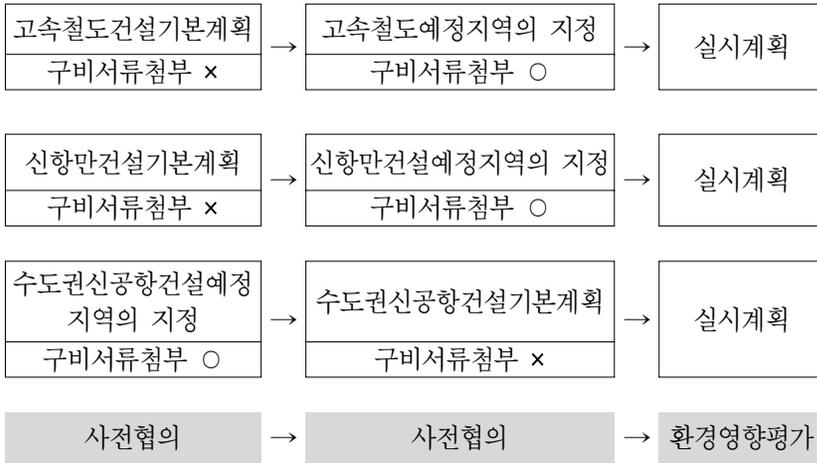
<표 4-2>의 항목은 현재 사전환경성검토제도와 환경영향평가의 중복성 여부가 문제시되는 경우가 있으므로 이를 해결하기 위한 방안으로 사전환경성검토와 환경영향평가를 단일화 하거나 또는 보다 세부적으로 사전환경검토단계를 분할하고 이후 환경영향평가를 실시하는 등 현재와 같이 획일화된 사전환경검토 대상(사업 및 계획)의 운영방안을 다양화할 필요가 있다.

라. 협의체계와 협의절차의 일관성 미흡

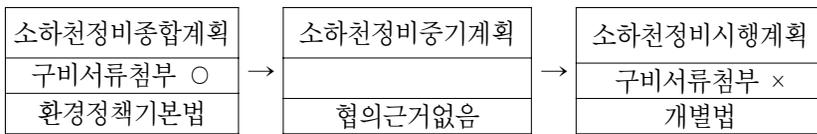
행정계획의 체계와 사전환경성검토의 체계가 일치되지 못하거나 검토방법이 동일하게 규정되지 못하는 등 일관성 있는 사전협의를 이루어지지 않을 우려가 있어왔다. 상위계획이 제외된 하위계획만 사전환경성검토를 실시하거나 상·하위행정계획중 일부만 서류를 구비하여 입지의 타당성이나 규모의 적정성을 검토함으로써 사전환경성검토의 실효성이 저하되거나 협의기간이 지연되는 등의 문제점을 안고 있다.

상위의 행정계획에 대해서는 별도의 구비서류를 할 필요는 없겠으나, 사업의 규모, 면적, 위치 등을 포함하는 공간적인 행정계획에 대해서는 구비서류를 필요로 하며 첨부되는 구비서류는 사전환경성검토시에 가장 기초가 되는 자료들로서 이를 통해 입지의 타당성과 규모의 적정성을 판단할 수 있을 것이다. 그러나 현재는 환경정책기본법에서 정하고 있는 사전협의대상 10개 행정계획과 서류를 구비하도록 정하고 있는 29개 행정계획에 대해서만 환경성검토에 필요한 서류를 첨부하고 있어 상위행정계획과 하위행정계획간의 연계성 및 검토의 효율성이 저하될 우려가 있어왔다.

고속철도건설촉진법, 수도권신공항건설촉진법 그리고 신항만건설촉진법에 따른 행정계획의 사전협의절차와 검토방법을 살펴보면 상·하위 행정계획간의 검토방법이 서류를 구비하여 사전협의를 실시하는 것과 서류를 구비하지 않고 사전협의를 하는 것으로 나뉘어져 있다. 일각에서는 개발사업이 구체화되는 단계에서 서류를 구비하고 사전협의를 실시하는 것이 타당하며 지구지정이나 예정지역의 지정단계에서 서류를 첨부하여 사전협의를 실시하는 것이 바람직하다는 의견도 있다. 그러나, 개발을 전제로 한 행정계획의 경우에는 상위계획에서부터 보다 심도있는 검토가 이루어지는 것이 사전환경성검토제도의 순기능에 부합하는 것일 것이다.



〈그림 4-2〉 검토방법의 불일치 예



〈그림 4-3〉 검토절차의 불일치 예

소하천정비종합계획은 환경정책기본법에서 협의근거를 두고 있는 행정계획이지만 소하천정비중기계획은 협의근거가 없어 사전환경성검토대상이 아니다. 또한 시행계획은 개별법에 협의근거를 두고 있으며 구비서류첨부 대상도 아니다. 검토방법과 검토절차의 일관성이 미흡하다는 지적은 계속 있어왔으며 이에 대한 개선이 필요한 시점이다.

2. 운영상 문제점

가. 사전환경성검토와 환경영향평가의 역할 혼란

사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 행정계획 등이 확정되기 전에 환경성

을 고려토록 함으로써 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 함과 아울러, 주로 실시계획단계에서 이루어지는 환경영향평가에서는 개선하기 힘든 상위 기본계획에서의 입지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하고 환경친화적이고 합리적인 대안을 모색하는 것이 주된 기능이다.

환경영향평가는 개발계획을 수립 및 시행하는 과정에서 당해 사업의 경제성, 기술성 뿐만 아니라 환경요인까지 종합적으로 비교·검토하여 환경적으로 바람직한 사업계획안을 모색하는 과정이라 할 수 있다. 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 환경영향평가의 정의는 “사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구” 하는 것이라고 정하고 있다. 따라서 대상 사업의 시행에 의한 영향을 파악하고 이에 대한 저감방안을 마련하는 것이 환경영향평가의 주된 기능이다.

사전환경성검토제도와 환경영향평가의 주된 기능은 명백히 차이가 있으며 검토대상에도 구별될 수 있다. 입지의 타당성 및 주변환경과의 조화여부, 그리고 환경친화적인 대안을 제시하고자 하는 사전환경성검토제도의 검토대상은 행정계획 및 상위 기본계획이 타당할 것이다. 반면에 환경영향평가는 사업의 시행을 전제로 한 개발사업의 기본 또는 실시계획 단계에서 실시되는 것이 타당할 것이다. 그러나 현재의 사전환경성검토제도의 대상범위는 행정계획과 아울러 개발사업을 모두 포함함으로써 환경영향평가제도와 유사하다는 점에서 사전환경성검토제도의 기능에 대해 회의적인 시각도 있어왔다.

환경정책기본법시행령 별표2와 3에서는 사전환경성검토 대상에 대하여 정하고 있는데 행정계획과 보존지역내의 개발사업을 제시하고 있다. 보존지역내 개발사업에 대한 사전환경성검토는 입지의 타당성 및 환경적 영향을 사전에 예측한다는 측면에서 매우 당연하다.

다만, 사전환경성검토서의 작성방법이 환경영향평가서와 유사하고 평가방법 차이가 없어 사전환경성검토제도의 본질적인 목적인 입지선정의 타당성 검토와 친환경적인 토지이용계획으로의 유도가 효과적으로 이루어지지 못하고 있는 지적도 일정부분 일리가 있는 것으로 판단된다. 따라서 사전환경성검토의 역할과 환경영향평가의 역

할을 분명히 구분할 필요가 있을 것이다.

나. 사전환경성검토서의 작성기준 미흡

사전환경성검토제도는 행정계획은 관계행정기관의 장이, 개발사업은 개발사업의 시행자가 구비서류 등을 작성토록 하고 있다. 사전환경성검토서 등의 작성방향은 결국 사전환경성검토제도의 기능과 실효성을 결정하는 중요한 사안이다. 현재의 사전환경성검토서의 작성기준은 2000년 9월에 고시된 「환경부고시 제 112 호 사전환경성검토구비서류에관한규정」의 구비서류에 관한 규정과 2000년 8월에 발간된 「사전환경성검토 업무 편람」에서 사전환경성검토관련 구비서류 및 사전환경성검토서에 포함되어야 할 내용 등을 제시하고 있다. 또한 소규모개발사업에 대한 사전환경성검토서 작성요령 등도 제안되어 있다.

환경정책기본법시행령 별표 2의 1. 및 별표 3의 규정에 의한 행정계획의 경우 구비하여야 할 서류는 〈표 4-3〉과 같다

〈표 4-3〉 행정계획의 사전협의시 구비서류

관계법령	행정계획	구비서류
농어촌정비법	마을정비구역의 지정	(1)대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (6)기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
제주도개발특별법	광역시설계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지 이용계획도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
폐광지역개발지원에관한특별법	폐광진흥지구의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
	폐광지역 환경보전계획	(4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
사회간접자본시설에대한민자유치법	민간투자시설사업 기본계획	(2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황, 내지 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
소하천정비법	소하천정비 종합계획	(2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
온천법	온천개발계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성

(계속)

<p>체육시설의설 치·이용에관 한법률</p>	<p>사업계획</p>	<p>가. 의 (1) 내지 (3),(6) (1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·약취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성</p>
<p>청소년기본법</p>	<p>청소년수련지구 의 지정</p>	<p>(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성</p>
	<p>수련지구구성계 획</p>	<p>(3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·약취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지 이용계획도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성</p>
<p>국토이용관리 법</p>	<p>국토이용계획 입 안 및 변경</p>	<p>(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지 이용계획도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성</p>
<p>택지개발촉진 법</p>	<p>택지개발예정지 구</p>	<p>(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성</p>

(계속)

지역균형개발 및지방중소기업육성에 관한 법률	광역개발권역의 지정	(2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도
	광역개발사업계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지 이용계획도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
	개발촉진지구의 지정	(2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도
	개발촉진지구 개발계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지 이용계획도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
농어촌정비법	한계농지정비지구의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
산업입지및개발에 관한 법률	국가산업단지 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지
	지방산업단지 지정 농공단지의 지정	(6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
유통단지개발촉진법	유통단지의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지 이용계획도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성

(계속)

전원개발에 관한특별법	전원개발사업예 정구역의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
한국가스공사법	사업실시계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
도시철도법	노선별 도시철도 기본계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
고속철도촉진법	고속철도건설예정지역의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
공공철도건설촉진법	공공철도의 건설·개량사업 실시계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
수도권신공항건설촉진법	수도권 신공항 건설예정지역의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
신항만건설촉진법	신항만 건설예정 지역의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
하천법	하천정비 기본계획	(2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성

(계속)

어항법	어항시설계획중 기본계획	(2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
산림법	채석단지의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
골재채취법	골재채취단지의 지정	(2) 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
자연공원법	도립공원계획 군립공원계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지이용계획도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
관광진흥법	관광개발기본계획	-
	권역별 관광개발계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도
	관광지등의 지정	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지이용계획도
	관광지등의 조성계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
국방·군사시설사업에 관한법률	국방·군사시설 의 실시계획	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성

환경정책기본법시행령 별표 2의 2 규정에 의한 개발사업의 경우 구비하여야 할 서류는 다음과 같다.

〈표 4-4〉 소규모개발사업의 사전협의시 구비서류

구 분	구비서류
국도이용관리법 적용지역에서의 개발사업	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
개발제한구역의 지정및관리에 관한특별조치법 적용지역에서의 개발사업	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
자연환경보전법 및 조수보호및수렵에관한법을 적용지역에서의 개발사업	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (3) 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
산림법 적용지역에서의 개발사업	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
자연공원법 적용지역에서의 개발사업	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료 (4) 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도 (5) 대상지역의 축적 1 : 3,000 내지 1 :25,000의 토지이용계획도 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
습지보전법 적용지역에서의 개발사업	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성
수도법, 하천법, 소하천정비법 및 지하수법 적용지역에서의 개발사업	(1) 대상지역의 식생, 주변지역 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료, 내지 (6) 기타 환경성검토에 필요한 당해지역의 특성

법적으로 규정하고 있는 행정계획 또는 개발사업 등에 대한 개별 구비서류 외에 사전환경성검토 업무 편람에서 제시하고 있는 행정계획 또는 개발사업에 대한 공통 구비서류는 다음과 같다.

공통구비서류
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 목적·필요성·추진배경·추진절차 등 사업계획에 관한 내용 ○ 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용 현황 ○ 대상지역안의 생태계보전지역 등 환경정책기본법시행령 별표 2 제2호의 규정에 해당하는 지역·지구·구역 등의 분포 현황

현재 법적 또는 지침 등으로 제시되고 있는 사전환경성검토서의 작성기준은 전반적인 체계가 미약하고 다양하고 특성이 뚜렷하게 구별되는 행정계획들에 대해 동일한 작성기준을 적용하고 있어 사전환경성검토제도의 기능과 실효성을 반감시키는 결과를 초래할 우려가 있어왔다. 사전환경성검토서의 작성내용의 전반을 살펴보면 환경영향평가서와 거의 유사하며 주로 영향의 예측과 저감방안을 제시하고 있어 사전환경성검토제도의 주된 기능인 입지의 타당성 및 사업 규모의 적절성에 대한 평가가 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

현재 작성되고 있는 사전환경성검토서의 주요내용과 중점사항을 환경영향평가서와 비교하여보면 거의 유사하거나 환경영향평가서에 미치지 못하는 사례가 발견된다.

〈표 4-5〉 사전환경성검토서와 환경영향평가서의 비교

구 분	사전환경성검토서	환경영향평가서
주요 내용	사업의 개요 : 사업의 배경 및 목적, 사업추진경위, 사업의 내용, 사업의 기대효과 지역개황 : 토지이용현황, 환경관련지역 지정현황, 환경기준 및 녹지자연도, 환경피해유발시설물, 주요 보호대상시설물 현황, 환경기초시설 환경현황조사 및 예측, 평가, 저감방안 : 자연환경, 생활환경	사업의 개요 : 사업의 배경 및 목적, 사업추진경위, 사업의 내용, 사업의 기대효과 지역개황 : 토지이용현황, 환경관련지역 지정현황, 환경기준 및 녹지자연도, 환경피해유발시설물, 주요 보호대상시설물 현황, 환경기초시설 평가항목의 설정 : 환경영향요소 추출, 중점평가항목의 설정 주민의견수렴 환경현황조사 및 예측, 평가, 저감방안 : 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 사후환경조사계획 대안의 설정 및 평가
중점 사항	자연환경, 생활환경에 대한 영향예측 및 저감방안	자연환경, 생활환경, 사회·경제환경에 영향예측 및 저감방안

사전환경성검토서는 입지의 타당성이나 규모의 타당성 혹은 사업의 적절한 대안과의 비교평가 없이 환경영향평가와 유사하게 작성되어 그 기능을 발휘하지 못하고 있다. 사전환경성검토서의 중점사항을 살펴보면 자연환경과 생활환경에 대한 영향예측 및 저감방안에 치중하고 있다. 이는 환경영향평가의 중점사항과 유사할뿐만 아니라 그 영역면에서 환경영향평가에 못 미치고 있는 것으로 나타났다.

사전환경성검토가 환경영향평가와 유사하게 추진되는 이유는 작성기준의 미약으로 판단된다. 환경정책기본법에 명시된 사전환경성검토 대상이 행정계획과 개발사업을 모두 포함하고 있기 때문에 현재 법적으로 규정하고 있는 「환경부고시 제 112호 사전환경성검토구비서류에관한규정」에 의거한 사전환경성검토서의 작성은 행정계획과 개발사업의 각각의 특성과 차별성을 유지하기에는 어려움이 있다. 따라서 행정계획과 개발사업을 명확하게 분류하고 이에 따른 작성기준을 작성할 필요가 있을 것이다.

다. 협의내용 이행방안 미흡

사전환경성검토제도의 목적은 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위하여 설정한 환경기준이 적절히 유지되도록 하기 위한 것으로 사전환경성검토제도는 개발사업은 물론 개발사업의 상위 행정계획에 대해 사전에 그 영향을 파악하고 환경적으로 지속가능한 발전이 가능한 방향을 제시하는 제도이다. 특히 개발사업의 입지 타당성과 사업의 필요성 그리고 사업의 규모 등에 상위 행정계획에서부터 환경성을 고려하여 최적을 대안을 선정할 수 있도록 한다는 측면에서 그 의의가 매우 크다.

사전환경성검토는 행정계획의 수립시에 수행하거나 개발사업의 허가·인가 또는 승인 전에 수행하도록 정하고 있다. 따라서 행정계획이나 개발사업이 확정되기 전에 지속가능한 개발을 유도할 수 있도록 대안을 제시하고 있다.

그러나 사전환경성검토에 대한 근거를 제시하고 있는 환경정책기본법에는 실시근거만 있을 뿐 사전검토를 통해 도출된 협의내용에 대한 이행규정이 없어 협의내용과 무관하게 행정계획이 수립되거나 개발사업이 시행되는 사례가 발생하고 있다.

사전환경성검토를 통해 도출된 협의내용의 미이행 사례는 다음과 같다.

〈표 4-6〉 사전협의와 환경영향평가 협의의견의 비교

항 목	사전환경성검토	환경영향평가
동·식물상	<ul style="list-style-type: none"> - 동·식물상(식생 및 포유류, 조류, 양서류충류, 어류, 곤충류) 현황조사는 전문가의 도움을 받아 현지조사를 실시하여야 함 - 임상이 양호한 지역은 원형보전하여야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 조류현황조사 중 겨울철조사(특히 낙동강주변의 겨울철새)가 누락된 바, 전문가의 의견을 참조하여 추가로 조사를 실시하고 결과를 보완하여 제시 - 어류에 관한 조사를 전문가의 도움을 받아 사업지역 내 하천을 중심으로 조사를 실시하고 결과를 보완하여 제시 - 사업지역 내 임상양호지역이 217,895m² 임에도 불구하고 보전되는 지역은 114,011m²에 불과한 바, 보전지역을 늘려 설정하여 녹지율을 제고하는 방안 제시
토지이용	<ul style="list-style-type: none"> - 지방산업단지의 입지상 인접한 ○○지방산업1단지와 연계하여 지점함으로써 토지이용의 효율성을 증대할 수 있을 것으로 사료되나, 지구내에 확보한 녹지의 대부분이 부지정지시 발생하는 사면에 의한 녹지로 판단됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 본 사업지역에 설정한 녹지중 대부분이 지형의 변화로 인하여 발생할 절성토사면일 것으로 판단되는 바, 실질적인 기능간 완충효과를 재검토하고 녹지율은 상향조정할 수 있도록 토지이용계획을 재수립 제시
수리·수문	<ul style="list-style-type: none"> - 개발사업으로 인하여 동 시설로부터의 용수공급이 계획되어 있는지의 여부를 검토하여야 하며, 타 지역으로의 용수공급으로 인하여 본 사업지구로의 용수공급이 원활하지 않을 경우에는 별도의 용수공급방안을 수립하여야 함. - 공사 전·중·후에 대하여 우수유출량 증가 정도를 예측하고 필요시 공사시 및 운영시 본 사업으로 인한 우수유출량 증가를 저감하기 위한 대책(저류조 등)을 수립하여야 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 본 사업으로 인하여 사업지구내 총 3개소의 간이상수도가 철거되며 이로 인하여 해당 지역으로의 용수공급에 차질이 발생할 것임을 명시하고 있으나 이에 대한 대책이 제시되고 있지 않음. 따라서 간이상수도 철거로 인하여 피해가 예상되는 지역에 대한 용수공급방안을 구체적으로 수립 제시 - 본 사업이 시행됨에 따라 증가하는 우수유출량에 의한 복측의 ○○천과 남측의 농경지에 미치는 영향을 예측(우수유출량 변화 정도 명시)하고 집중호우시 유출량 증가로 인한 이들 지역에 미치는 영향(월류피해, 침수피해 등)을 저감하기 위한 대책(저류조, 유속감속장치 등)을 수립하여 제시
⋮		

지방산업단지 지구지정에 따른 사전환경성검토의 협의내용과 지구지정 후 개발사업시의 환경영향평가의 협의내용을 살펴보면 사전환경성검토 협의내용이 이행되지 않고 있음을 알 수 있다. 협의내용 미이행으로 인해 환경영향평가지 동일한 사안에 대해 검토의견이 도출되고 사업의 지연이 초래되는 등 문제가 발생하고 있다.¹¹⁾

협의내용의 미이행은 사전환경성검토제도의 순기능을 약화시키고 본 제도를 유명무실하게 만들뿐만 아니라 사전에 예방가능한 환경적인 문제를 유발시킬 수 있어 반드시 개선해야 할 것으로 판단된다.

환경영향평가제도의 경우에는 협의내용 미이행에 대한 강제규정을 두고 있어 법적 인 장치가 마련되어 있는 상태이다. 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제26조(협의내용의 관리·감독)에서는 승인기관의 장은 승인을 얻어야하는 사업자가 협의내용을 위한 조치명령을 이행하지 아니하여 환경·교통·재해 또는 인구에 중대한 영향을 미치는 것으로 판단되는 때에는 당해 사업에 대한 공사중지를 명할 수 있도록 하고 있으며, 평가서협의기관장은 협의내용의 이행관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 사업자 또는 승인기관의 장에게 협의내용의 이행을 위하여 공사중지 등 필요한 조치를 요청할 수 있도록 하고 있다. 또한 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제6장에 벌칙규정을 명시하여 협의내용이 충실히 이행될 수 있도록 하고 있다.

사전환경성검토제도는 쌍방의 협의제도이므로 강제이행을 규정하는데는 다소간의 문제가 있고 행정계획은 각 부처간의 의견을 조율하는 행정행위임으로 사전환경성검토에서 도출된 협의내용을 타부처 의견보다 우선하여 이행할 수는 없을 것이다. 다만, 사전환경성검토가 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위해 시행되고 있는 만큼 협의내용은 이행되는 것이 바람직하다.

라. 사전협의대상 개발사업의 환경영향평가 연계성 부족

사전협의대상 개발사업은 환경정책기본법 시행령 별표2의2에서 협의근거를 명시

11) 사전환경성검토와 환경영향평가를 모두 수행한 사업을 선정하여 그 협의내용을 제시하였음.

하고 있다. 환경보전가치가 높은 20개 용도지역내 개발사업에 대해서 사전환경성검토를 실시하고 있다.

환경보전가치가 높은 용도지역내에서의 사업의 필요성, 입지의 타당성, 규모의 적정성, 환경보전대책 등을 검토함으로써 환경보전지역을 보호하고 지속가능한 개발을 유도하기 위한 것으로 용도지구내 개발사업에 대해서는 사전환경성검토가 매우 필요하다. 그러나 사전환경성검토제도는 입지의 타당성, 규모의 적정성, 환경보전대책 등을 주로 검토하는 것으로 환경영향에 대한 예측이나 저감방안에 대한 검토는 주로 환경영향평가에서 이루어지고 있어 환경영향평가 대상규모 미만 개발사업에 대해서는 환경영향을 저감할 수 있는 방안에 대한 검토가 누락되고 있다. 사전협의대상 개발사업의 규모가 환경영향평가 대상규모 미만이라 하더라도 환경보전가치가 높은 용도지구내에서 시행되는 개발사업임을 고려한다면 반드시 환경영향평가에 준하는 환경영향예측 및 저감방안의 강구 등이 필요할 것이다.

3. 현행 사전환경성검토제도에 대한 개선 방향성 설정

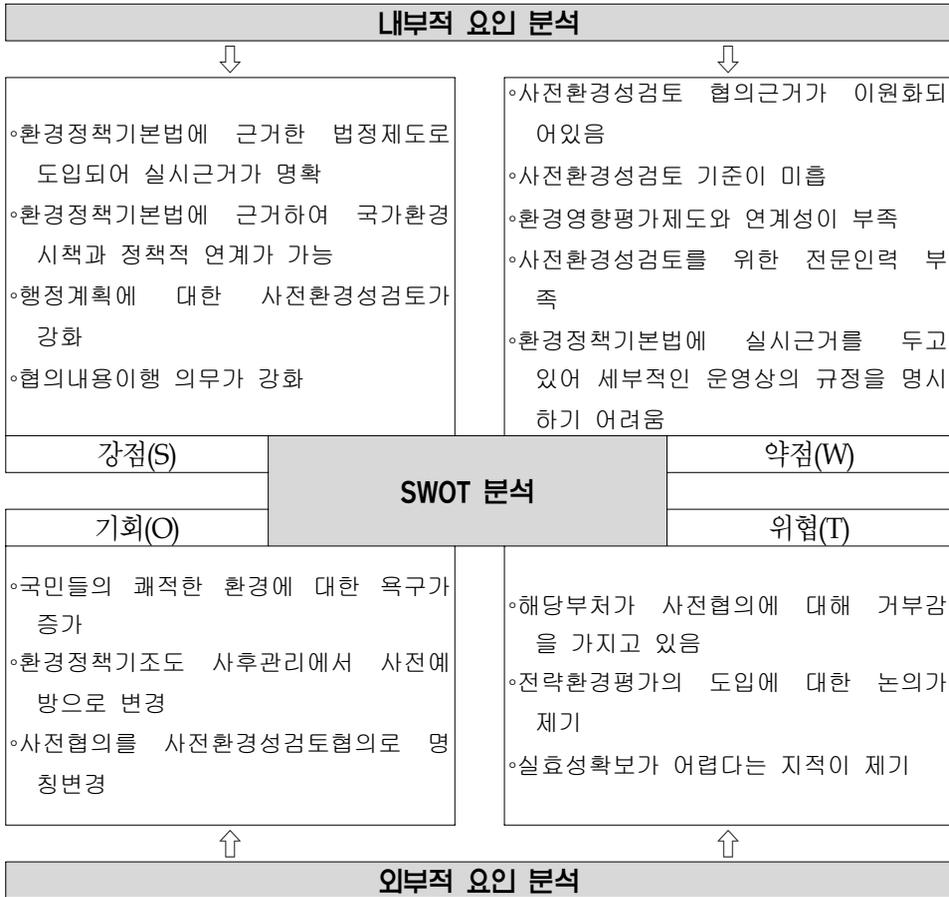
사전환경성검토제도는 사전예방 중심의 환경정책을 구현하는 수단으로서 활용되고 있는 제도이다. 장기적인 정책방향으로서는 자율적인 환경관리차원에서 개발관련 계획을 수립하는 해당부처가 환경성을 고려하는 전략환경평가를 도입하는 것이 바람직하지만 환경적 문제가 산재한 현시점에서 사전환경성검토제도를 유지하고 향후 장기적인 안목을 가지고 점진적으로 전략환경평가제도를 도입하는 것은 적절한 방안일 것이다. 따라서 현행 사전환경성검토제도를 보다 효율적으로 개선하는 것이 바람직한 방향이라 할 수 있을 것이다. 또한, 사전환경성검토제도의 효율적인 개선을 위해서는 현행의 사전환경성검토에 대한 분석을 실시하고 향후 사전환경성검토제도의 개선 방향성을 설정할 필요가 있을 것이다.

가. SWOT분석을 이용한 진단

사전환경성검토제도에 대한 SWOT분석은 현행 사전환경성검토제도의 특징과 문제점, 외부적 인식과 아울러 환경정책과 연계한 사전환경성검토의 개선방향을 다각도로 조명해 볼 수 있는 기회를 제공한다. 사전환경성검토제도의 강점과 약점을 파악하기 위하여 내부적 요인분석을 실시하고 강점요소(strengths)와 약점요소(weaknesses)를 파악하며 외부적 요인분석을 실시하여 기회요소(opportunities)와 위협요소(threats)를 파악하고자 하였다.

강점요소(strengths)는 환경적 문제점에 대한 사전예방의 방안으로 시행되는 상위 계획에 대한 환경성검토를 위한 제도로서의 사전환경성검토제도가 가지는 내부적 요소(주로 법적 체계)에 대한 잇점을 기술하였다. 약점요소(weaknesses)는 현행 사전환경성검토제도의 운영적 측면에서 문제점들을 주로 기술하였다. 기회요소(opportunities)는 사전환경성검토제도에 대한 외부적 또는 국민적 인식과 정책기조 등의 변화에 따른 사전환경성검토제도의 입지 등을 주로 기술하였으며 위협요소(threats)는 기회요소와 반대로 사전환경성검토제도에 대한 부정적 인식 등을 기술하였다.

사전환경성검토제도에 대한 SWOT 분석의 결과는 〈그림 4-4〉에서 제시하였다.



〈그림 4-4〉 현행 사전환경성검토제도에 대한 SWOT 분석도

현재 시행되고 있는 사전환경성검토제도의 강점요소(strengths)는 1999년에 환경정책기본법에 실시근거가 명시되면서 법정제도화 되었다. 이로 인해 사전환경성검토제도의 위상이 격상되고 개발관련 계획을 수립하는 부처 또는 개발자가 사전환경성검토의 필요성을 인식하게된 계기가 되었다. 또한 환경정책기본법에서 규정하는 환경시책을 반영하여 연계할 수 있을 것으로 기대된다. 환경영향평가제도는 환경정책기본법에서 실시근거가 삭제되어 환경정책과 단절을 초래하였다. 이에 현재 새로이 환경정책기본법에 환경영향평가제도의 근거를 설정하고자 하고 있다. 사전환경성검토

제도의 실시근거가 명시됨으로 인해 1994년 부터 행정계획에 대한 사전환경성검토가 보다 강화되게 되었다. 또한 사전환경성검토제도가 법정제도로 규정되면서 의무규정도 강화되었다.

사전환경성검토제도의 약점요소(weaknesses)로는 협의근거가 환경정책기본법과 개별법령으로 분산되어 있어 체계가 복잡하다는 지적이 있어왔고 개별법령에 근거한 경우에는 환경정책기본법에서 정하고 있는 협의내용이행의 의무 규정에 해당하지 않아 사전환경성검토간의 형평성을 유지하기에 어려움이 있다. 또한 사전환경성검토 대상이 행정계획과 개발사업을 모두 포함하고 있어 사전환경성검토제도의 기능에 대한 혼란이 제기되었으며 사전환경성검토 기준의 마련이 미흡하여 혼란이 가중되고 있는 실정이다. 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도는 그 기능을 달리하는데 두 제도간의 연계성을 통해 사전협의제도의 전체적인 조화를 구현할 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 앞서 말한 바와 같이 환경정책기본법에서 환경영향평가제도에 대한 근거가 삭제되었으며 두 제도간의 근거법이 달라 연계성을 확보하기 어렵다는 지적이 있어왔다. 사전환경성검토제도가 환경정책기본법에 근거를 두고 있어 환경정책 등을 제시하는 동법의 특성상 사전환경성검토제도의 세부적인 규정을 명시하기에 어려움이 있었으며 사전환경성검토제도를 하위법으로 이관하거나 통합영향평가법과 통합해야한다는 논의가 있어왔다.

사전환경성검토제도의 기회요소(opportunities)를 살펴보면 우선 국민들의 환경에 대한 인식이 변화하고 있으며 삶의 질이 향상되면서 쾌적한 환경에 대한 욕구가 증가하고 있다. 이에 발맞추어 환경정책기조도 사후관리에서 사전예방으로 변하는 시점에 와있다. 2002년 11월에 발표된 환경정책기본법 개정(안)을 살펴보면, 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 기술적 방안을 마련하여 제공함으로써 행정계획이나 개발사업으로 인한 환경영향의 저감을 도모하도록 하는 내용을 포함하고 있다. 또한 사전협의라는 용어를 대신해서 '사전환경성검토협의' 라는 용어가 법정용어로 정해졌다. 물론 개발사업에 국한된 것이긴 하지만 사전환경성검토제도가 법정용어로 규정되었다는 것은 매우 고무적인 현상이다.

사전환경성검토제도의 위협요소(threats)를 살펴보면, 행정계획을 수립하는 해당부처가 사전환경성검토제도에 대한 거부감을 가지고 있으며 해당부처의 행정행위에 대해 타부처가 관여한다는 인식을 가지고 있다. 이로 인해 해당부처가 행정계획을 입안하고 수립하는 과정에서 자율적으로 환경성을 고려할 수 있는 전략환경평가의 도입에 대한 논의가 제기되고 있다. 사전환경성검토제도가 전략환경평가 개념의 제도로 변화해야 하는 것은 필요하지만 전략환경평가의 도입은 이미 앞에서 언급한 바와 같이 장기적인 안목을 가지고 점차적으로 도입해야 할 것이다. 또한 사전환경성검토제도의 약점 즉, 법체계가 복잡하고, 검토기준이 미약하며, 환경영향평가제도와 연계성이 부족하다는 점을 들어 실효성 확보가 어려운 제도라는 지적도 제기되고 있다.

나. 사전환경성검토 개선의 방향성 설정

SWOT분석을 통해 도출된 현행 사전환경성검토제도의 강·약점과 기회, 위협요소를 토대로 향후 사전환경성검토제도의 나아가 할 방향을 조명해보고 이를 근거로 본 연구의 범위를 설정할 필요가 있다. 사전환경성검토제도의 개선은 본 분석에서 얻어진 약점요소(weaknesses)와 위협요소(threats)를 극복할 수 있는 수단을 파악하는데서 그 방향성을 찾을 수 있을 것으로 기대되었다. 즉, 약점요소와 위협요소의 극복수단이 사전환경성검토제도의 개선방향일 것이다.

환경정책기본법과 개별법령으로 협의근거가 분산되어 있어 체계가 복잡하다는 약점요소(weaknesses)에 대해서는 현재의 사전환경성검토제도의 법체계를 분석하고 협의근거를 일원화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있을 것으로 판단된다. 또한 사전환경성검토제도가 환경정책기본법에 근거를 두고 있어 환경정책 등을 제시하는 동법의 특성상 사전환경성검토제도의 세부적인 규정을 명시하기에 어려움이 있고 환경영향평가제도와 연계성 확보가 미흡하다는 약점에 대해서는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도에 관한 법률을 통합하고 두 제도간의 체계를 구축하는 방안을 모색할 필요가 있을 것으로 판단된다. 또한 두 제도간의 역할을 구분하고 효율적인 운

영이 될 수 있도록 운영상의 개선방안도 파악할 필요가 있을 것이다.

위협요소(threats)인 사전환경성검토제도의 실효성이 적다는 지적에 대해서는 사전환경성검토제도의 약점요소를 개선함으로 극복가능할 것으로 판단된다. 또한 사전환경성검토제도에 대한 부정적 인식(거부감)을 극복하기 위해서는 사전환경성검토제도의 문제점을 조속히 시정하고 지속적으로 환경성의 중요성을 주지시키는 시키는 것이 중요하다. 행정계획을 수립하는 해당부처가 자율적으로 환경성을 고려하려는 인식을 가지게 되면 사전환경성검토제도는 그 기능이 축소될 것이고 자연스럽게 전략환경평가제도와 같이 해당부처가 환경성을 자율적으로 검토하는 제도로 변모될 것으로 판단된다.

V. 사전환경성검토제도의 개선방안

1. 제도개선의 목표와 방향

사전환경성검토제도의 개선 목표는 동 제도가 향후 효율적이고 실효성을 가질 수 있도록 실시근거를 명확히 하며 동 제도의 역할을 정의하여 환경영향평가제도와 역할구분은 물론 연계성 방안을 모색하는 것이다. 현재 사전환경성검토제도는 실시근거가 환경정책기본법과 개별법령으로 분산되어 있어 법체계가 복잡하다는 지적이 있어왔으며 개별법령에 근거한 사전환경성검토는 환경정책기본법에 근거한 행정계획에 비해 협의내용의 이행방안 또는 조치사항 확인 등이 어려워 효율적인 환경성검토를 수행하기 위해서는 이에 대한 개선이 필요하다. 또한 일부 행정계획에 대해서는 협의근거가 누락되어 있어 체계적인 환경성검토를 위해서는 이에 대한 파악과 개선도 필요하다. 또한 행정계획과 개발사업이 혼재하고 있어 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 역할이 모호한 측면이 있어 이에 대한 법적·운영적 측면에서의 개선이 필요할 것이다.

따라서 환경정책기본법과 개별법령에 분산되어 있는 사전협의 대상 행정계획과 사전협의 근거가 필요한 행정계획들에 대한 세부적인 검토를 수행하고 사전환경성검토 협의근거의 일원화가 필요한 행정계획을 도출하고자 하였다. 도출된 행정계획에 대해서 일원화 추진전략에 대한 연구도 수행하고자 하였다. 또한 사전환경성검토제도의 검토범위와 검토의 주안점 등을 제시함으로써 환경영향평가제도와 그 역할을 구분하고 두 제도가 효율적으로 연계될 수 있는 방안을 모색하고자 하였다.

2. 법적 제도적 개선 방안

가. 사전환경성검토 협의근거의 일원화

사전협의대상이 환경정책기본법과 개별법에 의한 협의대상으로 혼재되어 있고 협의근거에 따라 검토방법이 달라 효율적이 사전환경성검토제도의 운영이 곤란하다는 지적이 있어왔다. 환경정책기본법에 의한 사전협의대상 행정계획과 개발사업에 대해서는 밀도 있는 자료를 토대로 사전환경성을 검토하고 특히 시행령 제4조의2의 규정에 의하여 사전협의 의견 반영여부 등 그 조치결과를 협의기관의 장에게 통보토록 되어 있어 지속적인 사후관리 및 협의의견 실효성 확보가 가능하였으나 개별법에 의해 사전협의를 하는 행정계획은 서류를 구비하는 행정계획이 환경정책기본법 시행령에 명시되어 있고 그 외의 개별법에 근거한 행정계획은 서류를 구비하지 않고 사전협의를 실시하고 있다. 또한 개별법에 의한 사전협의를 협의의견에 대한 반영여부 등 조치결과를 협의기관의 장에게 통보토록 하는 규정이 없어 실효성 확보가 곤란한 실정이다. 또한 서류를 구비하는 행정계획과 그렇지 않은 행정계획이 혼재함으로 인해 사전환경성검토제도 운영의 복잡성과 혼란을 야기하고 상위계획에서 하위계획으로 연계되는 행정계획들 간의 일관성있는 사전협의를 어려운 실정이다.

또한 개별법에 의한 일반적인 사전협의를 경우 사전협의 누락 및 환경성검토 구비서류 미제시로 인해 사전환경성검토제도 운영의 형평성과 효율성이 저하된다는 지적이 있다. 개별법에 의한 협의근거 행정계획의 경우 관계행정기관의 장과 협의토록 한 규정에 대해 환경관서가 포함되지 않는 것으로 해석하고 협의를 누락할 가능성이 상존하고 있다. 실례로 도시계획법 제24조의 규정에 근거한 도시계획시설¹²⁾의 경우 관계행정기관인 환경관리청과 협의하여야 함에도 협의사례가 거의 없는 실정이다.

따라서 현재 환경정책기본법 및 각 개별법에 분산·혼재되어 있는 협의근거 및 협의대상행정계획을 사전환경성검토제도의 실효성확보를 위해 환경영향평가제도와

12) 도시계획법 제24조 도시계획시설은 2003년 1월 1일 부터 국토의계획및이용에관한법률 제88조 도시계획시설사업에 관한 실시계획으로 개정.

같이 협의대상·협의시기 등 사전환경성검토 협의근거를 환경정책기본법령상에 설정하거나 별도의 사전환경성검토제도에 관한 법률을 제정하는 시도가 필요할 시점이다.

1) 주요 행정계획에 대한 검토

행정계획에 대한 법적 검토를 통해 사전환경성검토가 필요한 행정계획들을 파악하고자하였다. 개발을 전제한 행정계획, 또는 향후 개발에 영향을 미치는 행정계획을 파악하기 위하여 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 제시하고 있는 환경영향평가대상사업의 상위행정계획들을 전반적으로 조사하여 나열하고 행정계획별 협의근거와 사전협의의 필요성을 <표 5-2>에 제시하였다. 국토·지역·도시의 개발, 산업단지·유통단지의 조성, 에너지개발, 항만의 건설, 도로의 건설, 수자원의 개발, 철도의 건설, 공항의 건설, 하천의 이용 및 개발, 공유수면 매립, 관광단지의 개발, 산지의 개발, 체육시설의 설치, 국방·군사시설의 설치, 토석·모래·자갈·광물 등의 채취, 해양 및 수산개발 등으로 개발사업을 구분하고 그에 해당하는 상위 행정계획을 조사하였다. 또한 법적검토를 통해 해당행정계획의 사전협의 근거를 파악하였다. <표 5-2>에서 행정계획의 사전협의 근거는 기본법·서류·개별·없음·평가 등으로 기재하였다.

기본법 : 환경정책기본법에 사전협의 근거 서류 : 개별법에 사전협의 근거, 환경정책기본법에 서류구비 명시 개별 : 개별법에 사전협의 근거 없음 : 사전협의 근거 없음 평가 : 환경·교통·재해등에관한영향평가법의 환경영향평가 대상
--

<표 5-2>에서 개발으로 연계되는 행정계획에 대한 사전환경성검토의 필요성도 제시하였는데 필요성 정도를 상·중·하로 구분하였다. 사전협의의 필요성 정도를 판단하는데는 <표 5-1>에서와 같은 판단기준을 수립하고 이에 따라 그 필요 정도를 분류하였다. 또한 필요정도가 '중'으로 제시된 행정계획에 대해서는 별도의 심도 있는 분석을 수행하였다.

〈표 5-1〉 사전환경성검토 근거의 필요정도에 대한 판단기준

사전협의 필요정도	분 류 기 준
상	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 환경정책기본법에 사전협의를 명시하고 있는 행정계획 ▪ 개별법에 사전협의 근거가 명확하고 환경정책기본법에서 사전협의를 위해 서류를 구비토록 한 행정계획 ▪ 개별법에 사전협의 근거가 명확한 행정계획 ▪ 해당행정계획이 실시계획으로 연계되는 행정계획 ▪ 환경영향평가실시단계의 전단계의 행정계획 ▪ 지구 또는 구역을 지정하는 행정계획 ▪ 해당행정계획보다 상위의 행정계획이 사전협의토록 규정되어 있는 행정계획
중	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 부문별 최상위 정책적 행정계획 ▪ 사전협의를 필요할 것으로 판단되지만 환경영향평가와 중복되는 행정계획 ▪ 실시 또는 시행계획이면서 환경영향평가대상이 아닌 행정계획 ▪ 사전협의를 실시로 상위 행정계획과 일부분 중복될 우려가 있는 행정계획 ▪ 환경영향평가대상이지만 사전협의를 필요한 행정계획
하	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 해당행정계획의 상위 행정계획이 이미 사전협의대상이고 해당행정계획이 환경영향평가대상인 행정계획 ▪ 지구나 구역의 지정을 포함하지 않고 개발내용도 포함되지 않은 행정계획 ▪ 사전협의대상이면서 환경영향평가대상인 행정계획 중 실시계획인 행정계획

〈표 5-2〉 주요행정계획에 대한 법적검토 내용

구분	해당법률	행정계획	사전협의 근거	협의근거 필요성		
				상	중	하
국토·지역·도시의 개발	국토기본법	제9조 국토종합계획	개별		○	
		제13조 도종합계획	개별	○		
		제16조 지역계획	개별	○		
	국토의계획및이용에관한법률	제16조 광역도시계획	개별	○		
		제22조 도시기본계획	개별	○		
		제30조 도시관리계획	개별, 서류	○		
		제49조 지구단위계획	없음		○	
	수도권정비계획법	제4조 수도권정비계획	개별	○		
		제5조 추진계획	없음	○		
	도시재개발법	제3조 재개발기본계획	없음	○		
		제4조 재개발구역의 지정	없음, 평가		○	
	개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법	제3조 개발제한구역의지정 및 해제	없음	○		
		제4조 도시계획	없음	○		
		제10조 개발제한구역관리계획	없음	○		
	택지개발촉진법	제3조 택지개발예정지구의지정	개별, 서류	○		
제8조 택지개발계획		없음, 평가			○	
주택건설촉진법	제4조 주택건설종합계획	없음	○			
도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법	제3조 주거환경개선지구의지정	개별법	○			
	제6조 주거환경개선계획	없음	○			

(계속)

국토·지역·도시의 개발	지역균형개발및중소기업육성에관한법률	제4조 광역개발권역의지정	개별, 서류	○		
		제5조 광역개발사업계획	개별, 서류	○		
		제9조 개발촉진지구의지정	개별, 서류	○		
		제14조 개발촉진지구개발계획	개별, 서류	○		
	사회간접시설에대한민간투자법	제10조 민간투자시설사업 기본계획	기본법	○		
	농어촌정비법	제4조 농어촌정비종합계획	개별		○	
		제7조 농업기반정비사업계획	없음	○		
		제31조의2 생활환경정비사업개발계획	없음	○		
		제32조 마을정비구역의 지정	기본법	○		
		제34조 생활환경정비시행계획	없음		○	
	제79조 한계농지정비지구의지정	개별, 서류	○			
	농어촌주택개발촉진법	제3조 농어촌주거환경개선종합계획	개별	○		
		제5조 농어촌주거환경개선사업계획	개별	○		
	제주도국제자유도시특별법	제5조 종합계획	개별	○		
		제8조 광역시설계획	기본법	○		
	폐광지역개발지원에관한특별법	제3조 폐광지역진흥지구의 지정	기본법	○		
		제5조 폐광지역환경보전계획	기본법	○		
	산업단지·유통단지의 조성	산업입지및개발에관한법률	제5조의2 산업입지공급계획	없음		○
			제6조 국가산업단지의 지정	개별, 서류	○	
제7조 지방산업단지의 지정			개별, 서류	○		
제8조 농공단지의 지정			기본법	○		
공업배치및공장설립에관한법률		제3조 공업배치기본계획	개별	○		
		제35조의3 외국인기업전용단지의 지정	개별	○		
유통단지개발촉진법		제4조 유통단지개발종합계획	개별	○		
		제5조 유통단지의 지정	개별, 서류	○		
		제11조 유통단지개발실시계획	개별, 평가			○

(계속)

에너지개발	에너지이용합리화법	제4조 국가에너지기본계획	없음		○	
	전원개발특례법	제11조 전원개발사업예정지구의 지정	개별, 서류	○		
	원자력법	제8조의2 원자력진흥종합계획	개별		○	
	한국가스공사법	제16조의2 사업실시계획	개별, 서류	○		
항만의 건설	항만법	제5조 항만기본계획	개별	○		
	신항만건설촉진법	제3조 신항만건설기본계획	개별	○		
		제5조 신항만건설예정지역의 지정	개별, 서류	○		
도로의 건설	교통체계효율화법	제3조 국가기간교통망계획	없음		○	
		제5조 교통시설투자계획	없음			○
	도로법	제23조의2 도로정비기본계획	개별	○		
		제25조 도로구역의 결정	없음, 평가		○	
수자원의 개발	댐건설 및 주변 지역지원등에관한법률	제4조 댐건설장기계획	없음		○	
		제5조 댐건설예정지역의 지정	개별	○		
		제7조 댐건설기본계획	개별, 평가		○	
	지하수법	제6조 지하수관리기본계획	개별	○		
		제12조 지하수보전구역 지정	개별	○		
철도의 건설	도시철도법	제3조의2 도시철도기본계획	개별	○		
		제3조의2 노선별 기본계획	개별, 서류	○		
	고속철도건설촉진법	제3조 고속철도건설기본계획	개별	○		
		제5조 고속철도에정지역의 지정	개별, 서류	○		
	공공철도건설촉진법	제3조 공공철도의 건설·개량사업실시계획	개별, 서류, 평가			○
공항의 건설	수도권신공항건설촉진법	제3조 수도권신공항건설예정지역의 지정	개별, 서류	○		
		제4조 수도권신공항건설기본계획	개별	○		
		제16조의2 주변개발예정지역의 지정	없음	○		
	항공법	제89조 공항개발기본계획	개별	○		

(계속)

하천의 이용 및 개발	하천법	제11조 수자원장기종합계획	개별		○	
		제17조 하천정비기본계획	개별, 서류	○		
		제27조 하천정비시행계획	없음, 평가			○
	소하천정비법	제6조 소하천정비종합계획	기본법	○		
		제7조 소하천정비중기계획	없음	○		
제8조 소하천정비시행계획		개별	○			
공유수면의 매립	공유수면매립법	제4조 공유수면매립기본계획	개별	○		
		제15조 실시계획	없음, 평가			○
산지의 개발	산림법	제6조 산림기본계획	개별(시행령)		○	
		제7조 지역산림계획	개별(시행령)	○		
		제21조 특수개발지역의 지정	개별	○		
		제90조의4 채석단지의 지정	개별, 서류	○		
관광단지의 개발	온천법	제3조 온천원보호지구의 지정	없음	○		
		제4조 온천공보호구역의 지정	없음	○		
		제7조 온천개발계획	기본법, 평가		○	
	자연공원법	제4조 자연공원의 지정	개별	○		
		제13조 도립공원계획	개별, 서류, 평가		○	
		제14조 군립공원계획	개별, 서류, 평가		○	
	관광진흥법	제47조 관광개발기본계획	개별, 서류	○		
		제49조 권역별관광개발계획	개별, 서류	○		
		제50조 관광지 등의 지정	개별, 서류	○		
		제52조 관광지 등의 조성계획	개별, 서류, 평가		○	
체육시설의 설치	체육시설의 설치·이용에 관한 법률	제12조 사업계획	기본법	○		
		청소년기본법	제40조 청소년수련지구의 지정	개별, 서류, 평가		○
		제41조 수련지구조성계획	기본법			○
국방·군사시설의 설치	국방·군사시설사업에 관한 법률	제4조 국방·군사시설사업 실시계획	개별, 서류	○		

(계속)

토석·모래·자갈·광물 등의 채취	골재채취법	제5조 골재수급기본계획	개별	○			
		제6조 연도별골재수급계획	없음	○			
		제34조 골재채취단지의 지정	개별, 서류	○			
해양 및 수산개발	해양개발기본법	제3조 해양개발기본계획	없음		○		
		연안관리법	제5조 연안통합관리계획	개별	○		
			제8조 연안관리지역계획	개별	○		
			제13조 연안정비계획	개별	○		
	제17조 연안정비사업실시계획		개별	○			
어항법	제7조 어항시설계획 중 기본계획	개별, 서류	○				

〈표 5-1〉의 사전환경성검토의 필요정도에 대한 판단기준에 따라 구분된 행정계획 중 ‘상’으로 분류된 행정계획은 사전협의를 필요한 행정계획들이며 ‘하’로 분류된 행정계획에 대해서는 사전협의 대상에서 제외해도 무방한 행정계획 들이다. ‘중’으로 분류된 행정계획은 부문별 최상위 정책적 행정계획으로 판단되는 것과 사전협의를 필요할 것으로 판단되지만 환경영향평가와 중복되는 행정계획, 실시 또는 시행계획이면서 환경영향평가대상이 아닌 행정계획, 사전협의의 실시로 상위 행정계획과 일부분 중복될 우려가 있는 행정계획 그리고 환경영향평가대상이지만 사전협의를 필요한 행정계획들이다. 이에 대해서는 보다 세밀한 검토를 통해서 사전협의 근거 필요여부를 결정할 필요가 있다.

〈표 5-3〉에서 세부검토가 필요한 행정계획들을 제시하였다. 각 행정계획에 대해서 법률검토와 기존의 협의내용들을 토대로 사전협의대상 행정계획, 환경영향평가 대상 행정계획, 사전협의대상에서 제외해도 무방한 행정계획인지를 판단하고자하였다. 다만, 사전협의와 환경영향평가가 중복되는 행정계획은 별도로 정리하였다.

〈표 5-3〉 세부검토가 필요한 행정계획

구분	해당법률	행정계획	사전협의 근거
국 토 · 지 역 · 도시의 개발	국토기본법	제9조 국토종합계획	개별
	국토의계획및이용에관 한법률	제49조 지구단위계획	없음
	도시재개발법	제4조 재개발구역의 지정	없음, 평가
	농어촌정비법	제4조 농어촌정비종합계획	개별
제7조농업기반정비사업기본계획 제34조 생활환경정비시행계획		없음 없음	
산업단지 · 유통단지의 조성	산업입지및개발에관한 법률	제5조의2 산업입지공급계획	없음
에너지개발	에너지이용합리화법	제4조 국가에너지기본계획	없음
	원자력법	제8조의2 원자력진흥종합계획	개별
도로의 건설	교통체계효율화법	제3조 국가기간교통망계획	없음
	도로법	제25조 도로구역의 결정	없음, 평가
수자원의 개 발	댐건설 및 주변지역지원 등에관한법률	제4조 댐건설장기계획	없음
하천의이용 및 개발	하천법	제11조 수자원장기종합계획	개별
산지의개발	산림법	제6조 산림기본계획	개별
해양 및 수 산개발	해양개발기본법	제3조 해양개발기본계획	없음

▪ 국토기본법 제9조 규정에 의한 국토종합계획은 국토전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전방향을 제시하는 종합계획으로 20년 단위로 계획되며 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 된다. 국토종합계획의 내용은 다음과 같다.

1. 국토의 현황 및 여건변화 전망에 관한 사항
2. 국토발전의 기본이념 및 바람직한 국토 미래상의 정립에 관한 사항
3. 국토의 공간구조의 정비 및 지역별 기능분담방향에 관한 사항
4. 국토의 균형발전을 위한 시책 및 지역산업육성에 관한 사항
5. 국가경쟁력 제고 및 국민생활의 기반이 되는 국토기간시설의 확충에 관한 사항
6. 토지·수자원·산림자원·해양자원 등 국토자원의 효율적 이용 및 관리에 관한 사항
7. 주택·상하수도 등 생활여건의 조성 및 삶의 질 개선에 관한 사항
8. 수해·풍해 그 밖의 재해의 방제에 관한 사항
9. 지하공간의 합리적 이용 및 관리에 관한 사항
10. 지속가능한 국토발전을 위한 국토환경의 보전 및 개선에 관한 사항

국토종합계획은 최상위 행정계획이고 또한 정책적인 행정계획으로 이에 대한 사전협의근거를 별도로 명시할 필요는 없을 것으로 판단된다. 또한 최상위 정책적 행정계획의 경우에는 해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 가장 바람직하기 때문에 사전협의 근거를 별도로 마련하기보다는 현행의 개별법에 근거한 사전협의 절차가 더 바람직할 것으로 판단된다.

· 국토의계획및이용에관한법률 제49조 규정에 의한 지구단위계획은 개별법에 대한 협의근거가 없고 환경영향평가대상도 아니므로 이에 대해 사전협의의 필요성 여부를 판단할 필요가 있다. 지구단위계획이라 함은 도시계획 수립대상 지역안의 일부에 대하여 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 당해 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시관리계획을 말한다. 또한 지구단위계획은 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획으로 구분되는데 제1종지구단위계획은 토지이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획이며 제2종지구단위계획은 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발 또는 관리하기 위하여 용도지역의 건축물 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등에 대한 제한을 완화하거나 건폐율 또는 용적률을 완화하여 수립하는 계획

이다.

지구단위계획은 도시기본계획의 일부분이고 도시기본계획에 대해서는 사전협의를 실시하고 있으므로 지구단위계획에 대한 사전협의를 중복적이라는 의견이 있어왔고, 지구단위계획이 도시기본계획에서 정하는 지역이나 지구의 지정을 변경할 수는 없고 용도지구 내에서의 지구의 세분 또는 변경에 대해서만 수립하는 계획이므로 사전협의 대상에서 제외하여도 무방할 것으로 판단된다.

▪ 도시재개발법 제4조 규정에 의한 재개발구역의 지정은 구역의 지정임에도 불구하고 사전환경성검토 협의근거가 없고 다만 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 환경영향평가대상으로 규정하고 있다. 환경영향평가 대상사업의 범위는 도시재개발법 제2조제2호의 규정에 의한 재개발사업중 면적이 30만 m^2 이상인 것으로 정하고 있다. 그러나 현재까지 재개발구역의 지정에 대한 환경영향평가를 실시한 예는 단 1건에 불과하다. 대상사업의 범위가 사업면적 30만 m^2 이상으로 정하고 있기 때문에 이에 준하는 대규모의 재개발사업이 거의 없고, 또한 재개발사업의 특성상 재개발구역을 분할하여 사업을 실시하기 때문에 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 정하고 있는 사업대상의 범위가 지나치게 크다는 지적이 있어왔다.

따라서 재개발구역의 지정 전에 사전협의를 실시하는 것이 바람직하지만 재개발구역의 지정은 도시관리계획으로 정하고 있으며, 도시관리계획은 사전협의 대상으로 도시관리계획에 대해 사전협의를 실시하였다면 재개발구역의 지정에 대해서도 사전협의를 실시한 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 다만, 도시관리계획에서 심도 있는 검토가 이루어지는지에 대해서는 의문이다.

결론적으로 재개발구역의 지정에 대해서는 별도의 사전협의를 실시하는 것은 부적당하고 다만 환경영향평가시 대상사업의 범위를 축소하는 것이 매우 타당할 것으로 판단된다.

▪ 농어촌정비종합계획은 농어촌정비법 제4조의 규정에 의한 것으로 개별법에서 사전협의의 규정을 두고 있다. 농업생산기반, 수산업생산기반, 농어촌생활환경, 농어촌휴양자원, 한계농지 등의 개발 및 정비를 위해 농어촌정비종합계획을 수립하고 있는

바, 이에 대해 별도의 사전협의근거를 마련할 필요는 없을 것으로 판단된다.

▪ 농업기반정비사업기본계획은 농어촌정비법 제7조의 규정에 의한 것으로 개별법에서 사전협의 근거가 없어 사전협의근거를 마련하는 것이 바람직하며 이미 이에 대하여 언급하였다. 그러나, 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 저수지·보 등에 대한 조성 및 보수 시에는 환경영향평가를 받도록 규정하고 있어 이에 대한 조정이 필요할 것으로 판단된다. 환경영향평가단계는 농어촌정비법 제8조의 규정에 의한 농업기반정비사업시행계획단계에서 실시하는 것이 바람직할 것이다.

▪ 생활환경정비시행계획은 농어촌정비법 제34조 규정에 의한 것으로 사전협의 규정이 없으며 또한 시행계획이 환경영향평가대상도 아니다. 생활환경정비시행계획은 마을정비구역의 지정에 따른 시행계획으로 다음의 내용을 포함한다.

1. 사업의 목표 및 기본방향
2. 농업기반정비사업 시행계획
3. 수산업기반정비사업 시행계획
4. 농어촌마을건설 또는 재개발을 위한 주택조성계획 및 주택등 건축계획
5. 편익·복지시설과 간이상수도시설·마을하수도시설 및 수질오염방지시설등 환경정비시설의 설치 또는 확충
6. 주차장 등 마을공동이용시설 및 농어촌생활환경기반조성을 위한 도로의 정비·개발

마을정비구역을 지정할 때 사전협의를 실시하고 있어 생활환경정비시행계획에 대한 사전협의를 재차 사전협의를 실시하는 중복성이 문제될 수 있으나 농어촌정비법 제38조에 규정한 환경영향평가의 특례조항을 살펴보면 생활환경정비시행계획에 대한 사전환경성검토가 필요함을 알 수 있다.

제38조 (환경영향평가의 특례) 농림부장관은 마을정비구역의 지정을 승인하고자 할 때 환경부장관에게 미리 환경영향평가 또는 환경성 검토에 대한 협의를 요청할 수 있으며, 이 경우 환경·교통·재해등에관한영향평가법의 규정에 의한 협의로 본다.

마을정비구역의 지정시에 사전협의 근거에 따라 사전환경성검토를 실시하면 마을

정비구역에서 시행되는 개발행위는 환경영향평가를 실시한 것으로 간주하기 때문에 개발사업에 대한 협의근거가 없고 마을정비구역의 지정시에 세부개발계획이 포함되어 있지 않기 때문에 생활환경정비시행계획에 대해 사전환경성검토를 실시하는 것이 바람직하다.

▪ 산업입지및개발에관한법률 제5조의2 산업입지공급계획은 산업입지정책의 수립 및 산업입지의 원활한 공급을 위하여 수립하는 행정계획으로 다음의 내용을 포함한다.

1. 산업입지정책의 기본방향
2. 지역별·산업단지 종류별 공급전망
3. 지역별·산업단지 종류별 산업용지의 공급에 관한 사항
4. 산업용지의 원활한 공급을 위한 각종 지원에 관한 사항
5. 기타 대통령령이 정하는 사항

산업입지공급계획은 동법 제6조의 국가산업단지의 지정, 제7조의 지방산업단지의 지정, 제8조의 농공단지의 지정 등의 상위 행정계획으로 정책적인 행정계획이다. 하지만 개발에 관련된 행정계획일 뿐만 아니라 산업단지의 입지에 중요한 방향성을 제시하는 행정계획으로 이에 대한 사전협의를 실시하는 것이 매우 바람직할 것으로 판단된다.

▪ 에너지이용합리화법 제4조 국가에너지기본계획은 국민경제의 건전한 발전에 필요한 에너지의 수급안정, 에너지이용의 합리화와 이를 통한 환경피해요인의 최소화 및 에너지관련기술의 개발촉진에 관한 국가에너지정책목표를 효과적으로 달성하기 위해 수립하는 행정계획이다. 국가에너지기본계획의 내용은 다음과 같다.

1. 국내의 에너지수급 정세의 추이와 전망
2. 소요에너지의 안정적 확보 및 공급을 위한 대책
3. 환경친화적 에너지의 이용을 위한 대책
4. 에너지이용의 합리화와 이를 통한 이산화탄소의 배출감소를 위한 대책
5. 에너지관련기술의 개발 및 보급을 촉진하기 위한 대책
6. 에너지 및 에너지관련 환경정책의 국제적 조화와 협력을 위한 대책
7. 기타 국가에너지정책목표를 달성하기 위하여 필요한 사항으로서 산업자원부령이 정하는 사항

국가에너지기본계획은 에너지이용의 합리화와 안정적인 에너지수급을 목표로 하는 정책적인 행정계획인 바, 사전협의의 필요성은 높지 않은 것으로 판단된다.

▪ 원자력법 제8조의2에 규정된 원자력진흥종합계획은 개별법에서 사전협의의 근거를 두고 있다. 원자력진흥종합계획은 원자력이용 및 안전관리를 위하여 5년마다 수립하고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

1. 원자력이용 및 안전관리에 관한 현황과 전망에 관한 사항
2. 원자력이용 및 안전관리에 관한 정책목표와 기본방향에 관한 사항
3. 부문별 과제 및 그 추진에 관한 사항
4. 소요재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항
5. 기타 원자력이용 및 안전관리를 위하여 필요한 사항

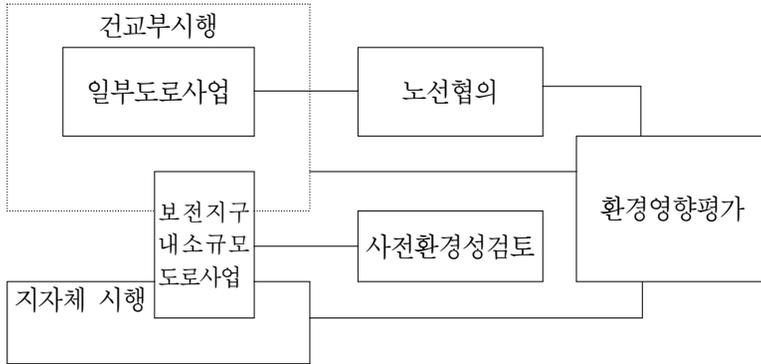
원자력진흥종합계획은 원자력이용 및 안전관리에 관한 정책적인 행정계획으로 개별법에 근거한 사전협의 외의 별도의 협의근거를 마련할 필요는 없을 것으로 판단된다.

▪ 교통체계효율화법 제3조의 규정에 의한 국가기간교통망계획은 국가의 효율적인 교통체계를 구축하기 위하여 20년 단위로 수립하는 행정계획이다. 그 내용은 다음과 같다.

1. 교통여건의 전망과 교통수요의 예측
2. 국가기간교통망구축의 목표와 단계별 추진전략
3. 국가기간교통시설의 신설·확장 또는 정비사업 및 연계수송체계
4. 국가기간교통시설개발사업에 필요한 재원확보의 기본방향과 투자의 개략적인 우선순위
5. 교통수단의 개발·운영 및 관리에 관한 기술과 교통시설의 운영 및 관리에 관한 기술의 활용
6. 종합적인 교통정책방향
7. 기타 교통체계의 개선에 관한 사항

국가기간교통망계획은 기간교통망의 구축을 위한 추진전략과 재원확보방안 등에 대한 정책적 행정계획으로 사전협의 근거를 마련할 필요는 없을 것으로 판단된다.

▪ 도로법 제25조 규정에 의한 도로구역의 결정은 도로노선의 지정이 있거나 도로노선의 인정 또는 변경의 공고가 있는 때에 지체없이 시행하는 행정절차이다. 상위 행정계획으로는 제23조의2에 규정된 도로정비기본계획이 있으며 도로정비기본계획은 개별법에서 사전협의토록 정하고 있다. 도로구역의 결정은 환경·교통·재해등에 관한영향평가법에서 정하는 환경영향평가대상에 포함된다. 그러나 현재 도로건설에서 가장 문제점으로 부각되고 있는 것이 노선의 선정단계이다. 노선의 선정단계에서는 사전협의의 절차가 없어 건설교통부의 노선협의 협조공문에 근거해 건설교통부에서 시행하는 일부 도로건설사업에 대해서만 노선협의를 시행하고 있다. 이 또한 협조공문에 의거한 것이어서 협의를 요청하는 경우에만 사전노선협의를 실시하고 있는 실정이다. 도로건설시 노선협의와 환경영향평가의 체계는 <그림5-1> 과 같다.



〈그림 5-1〉 도로건설시 노선협의와 환경영향평가 체계

건교부에서 시행하는 도로사업중 일부도로사업의 건교부의 사전협의 요청에 의해서 노선협의를 실시하고 있다. 건교부가 사전노선협의를 요청하지 않는 사업에 대해서는 노선협의를 실시할 근거가 없다. 현재 지자체에서 시행하는 도로건설사업에 대해서는 노선협의를 실시하지 못하고 있다. 도시계획도로에 한해서는 국토의계획및이용에관한법률 제88조 도시계획시설사업에 관한 실시계획에 대해 사전협의 근거가 있으므로 도시계획도로에 대해서는 사전노선협의 근거를 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

그 외의 도로사업에 의해서는 건교부의 사전노선협의요청이 없는 한 노선협의를 실시하기 어렵고 또한 노선의 지정에 대한 협의를 생략한 경우에 환경영향평가에서 협의기간이 길어지는 등 문제가 발생하고 있는바, 도로사업에 대한 사전노선협의 근거를 마련할 필요가 있다. 도로법에서는 도로정비계획과 도로구역의 결정 등의 행정절차를 통해 도로를 건설하도록 하고 있는데 도로정비계획은 사전협의 근거가 명시되어 있으나 개별도로사업에 대한 사전노선협의를 실시하기에는 상위 행정계획이고 도로구역의 결정은 환경영향평가대상으로 규정되어 있어 사전노선협의 근거를 규정할 수 있는 행정절차가 없다. 다만, 도로법 제25조의 규정에서 명시하고 있는 「도로노선의 지정 또는 도로노선의 인정 또는 변경」 전에 사전노선협의를 실시하도록 하는 협의근거를 마련하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

제25조 (도로구역의 결정) ①도로의 관리청은 도로노선의 지정이 있거나 도로노선의 인정 또는 변경의 공고가 있는 때에는 지체없이 그 도로구역을 결정하여야 한다.

만약 도로법에서 사전노선협의 근거를 마련하지 못하는 경우에는 건설기술관리법 시행령 제38조의7에 명시된 사전협의 근거에 따라 노선협의를 실시하도록 한다.

제38조의7 (건설공사기본계획) ①발주청은 제38조의6의 규정에 의한 타당성조사를 실시한 결과, 그 필요성이 인정되는 건설공사에 대하여는 기본구상을 기초로 하여 다음 각호의 사항을 포함한 기본계획을 수립하여야 한다.

1. 공사의 목표 및 기본방향
2. 공사내용·공사기간·시행자 및 공사수행계획
3. 공사비 및 재원조달계획
4. 개별공사별 투자우선순위(도로공사·하천공사·지역개발사업 등 동일 또는 유사한 공종의 공사를 묶어 하나의 사업으로 기획 및 예산편성을 하는 경우에 한한다)
5. 연차별 공사시행계획
6. 시설물 유지관리계획
7. 환경보전계획
8. 기대효과 기타 발주청이 필요하다고 인정하는 사항

② 발주청은 기본계획을 수립하는 때에는 국토이용계획·도시계획 등 다른 법령에 의한 계획과의 연계성을 고려하여야 하며, 당해 건설공사의 시행이 환경 등에 미치는 영향을 분석하여야 한다.

③ 발주청은 기본계획을 수립하는 때에는 **관계 행정기관의 장과 미리 협의**하여야 한다.

그러나 건설기술관리법 시행령 제38조의7에 따른 사전협의 근거는 도로건설에만 국한되는 것이 아니라는 문제점도 있다.

결론적으로 도로법 제25조에 근거해서 노선의 지정, 인정 또는 변경 전에 사전노선협의를 실시하고 도로구역의 결정전에는 환경영향평가를 실시하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단된다. 대상사업의 규모는 환경영향평가대상의 규모를 준용하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

- 댐건설및주변지역지원등에관한법률 제4조에 규정된 댐건설장기계획은 수자원

을 효율적이고 환경친화적으로 개발하기 위하여 10년마다 수립하도록 하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

1. 댐건설의 기본방침
2. 각종 용수의 수급전망
3. 수계별 댐건설계획(농업용수댐은 저수량이 1천만톤이상인 것에 한한다)
4. 재원조달계획
5. 입지선정기준
6. 댐건설이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안
7. 기타 대통령이 정하는 사항

또한 댐건설장기계획을 수립하고자 하는 때에는 관계중앙행정기관의 장으로부터 소관별로 댐의 건설에 관한 장기계획을 제출 받아 댐건설장기계획을 수립하도록 하고 있으며 개별법에 사전협의 근거도 없다. 그러나 댐건설은 사회적으로 민감한 사안이고, 환경적으로도 미치는 영향이 큰 만큼 댐건설의 상위계획부터 사전환경성검토를 실시하는 것이 타당할 것이다.

▪ 하천법 제11조 규정에 의한 수자원장기종합계획은 수자원의 안정적인 확보와 효율적인 관리를 위해 10년 단위로 수립하도록 하고 있으며 사전협의 근거도 마련되어 있어 별도의 사전협의 근거를 마련할 필요는 없을 것으로 판단된다.

▪ 산림법 제6조 규정에 의한 산림기본계획은 산림사업의 합리화를 기하기 위하여 전국의 산림을 대상으로 산림의 상황, 장기산림정책의 방향, 경제·사회여건의 장기전망, 지속가능한 산림경영 등을 감안하여 다음과 같은 내용을 작성한다.

1. 산림의 상황과 기본목표에 관한 사항
2. 국토의 보존과 산림의 공익적기능의 증진에 관한 사항
3. 주요임산물의 수급에 대한 장기전망에 관한 사항
4. 산림자원의 구성에 관한 사항
5. 산림의 보호육성 및 산림의 경영기반의 조성을 위한 각종 산림사업별 목표와 그 추진에 관한 사항
6. 임산물의 가공·유통 및 수출 등에 관한 사항
7. 산림의 임지별 장기수요전망에 관한 사항
8. 산림의 이용구분 및 이용원칙에 관한 사항
9. 주요한 산을 중심으로 한 권역별 산림의 관리 및 이용개발에 관한 사항
10. 산림의 소유상황과 이용계획에 관한 사항
11. 기타 산림사업 및 산림이용의 기본이 되는 사항

산림기본계획은 산림의 보존과 산림의 이용 및 개발에 관한 정책적인 행정계획이고 산림법 시행령 제6조에 관계기관의 장의 의견을 듣도록 하고 있어 별도의 사전협의 근거를 마련할 필요는 없을 것으로 판단된다.

▪ 해양개발기본법 제3조 규정에 의한 해양개발기본계획은 해양개발에 관한 종합적이고 기본적인 계획을 수립하는 행정계획으로 다음의 내용을 포함한다.

1. 해양개발에 관한 정부의 기본구상
2. 해양개발의 추진 목표
3. 해양개발을 위한 과학기술의 진흥
4. 해양환경의 보전·관리
5. 해양개발의 합리적 조정 및 관리
6. 해양기술도시의 건설 및 관리
7. 해양연구기관의 육성 및 전문인력의 양성
8. 해양개발의 추진을 위한 정보류통의 원활화
9. 해양개발에 관한 국제협력
- 9의2. 해양문화의 창달
10. 기타 해양개발의 종합적이고 계획적인 추진을 위하여 필요한 사항

해양개발기본계획은 해양개발의 추진목표와 해양환경의 보전·관리 등에 대한 정책적인 방향을 제시하는 상위 행정계획으로 사전협의 근거를 마련할 필요는 없을 것으로 판단된다.

이상에서 사전협의 근거의 필요여부에 대해 심도 있는 검토가 필요한 14개 행정계획에 대해서 행정계획의 내용 및 상·하위 계획과의 관계, 환경영향평가와의 연계성 등을 살펴보았다. 14개 행정계획에 대한 검토결과를 요약하면 <표5-4> 와 같다.

<표 5-4> 사전환경성검토 근거 필요성에 대한 검토결과

행정계획	협의 근거	검토결과	검토내용
국토종합계획	개별	기존유지	해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 가장 바람직
지구단위계획	없음	기존유지	지구단위계획은 도시기본계획의 일부
재개발구역의 지정	없음, 평가	기존유지	다만, 환경영향평가대상 범위 축소 필요
농어촌정비종합계획	개별	기존유지	해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 바람직
생활환경정비시행계획	없음	협의근거 마련	농어촌정비법 제38조 환경영향평가의 특례 규정에 의해 환경영향평가 생략될 수 있으므로 사전협의 필요
산업입지공급계획	없음	협의근거 마련	산업단지의 입지에 중요한 방향성을 제시하는 행정계획
국가에너지기본계획	없음	기존유지	정책적인 행정계획으로 해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 바람직
원자력진흥종합계획	개별	기존유지	정책적인 행정계획으로 해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 바람직
국가기간교통망계획	없음	기존유지	정책적인 행정계획으로 해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 바람직
도로구역의 결정	없음, 평가	기존유지	기존유지하되 도로법에서 사전노선협의 근거를 마련할 필요가 있음
댐건설장기계획	없음	협의근거 마련	사회적, 환경적 중요한 사안이고 댐건설의 방향성을 제시하는 행정계획으로 사전협의 필요
수자원장기종합계획	개별	기존유지	정책적인 행정계획으로 해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 바람직
산림기본계획	개별	기존유지	정책적인 행정계획으로 해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 바람직
해양개발기본계획	없음	기존유지	정책적인 행정계획으로 해당부처가 계획 수립 시에 환경성을 고려하는 것이 바람직

2) 중복 사전협의대상 행정계획에 대한 법적검토

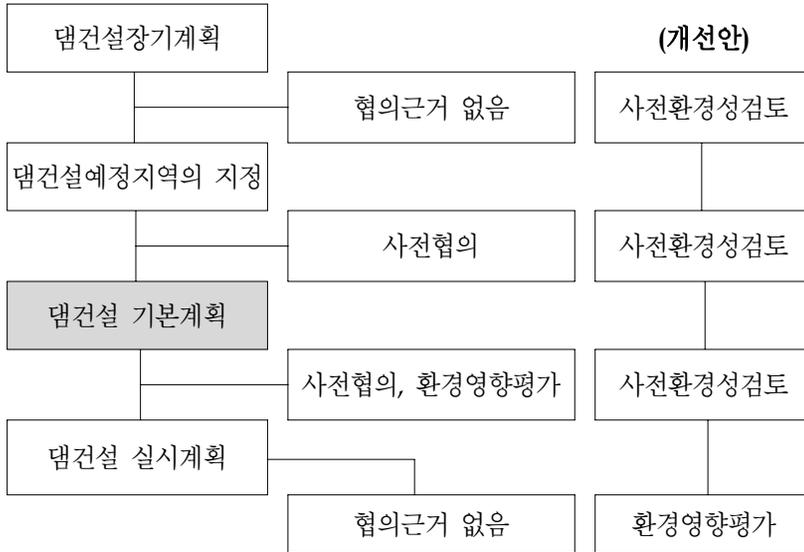
현행 사전협의대상 행정계획중 환경영향평가와 검토시기가 중복되는 행정계획들

에 대해서 제4장의 <표 4-2>에서 제시하였다. 검토시기가 중복되는 8개의 행정계획에 대해서 사전환경성검토의 순기능과 환경영향평가의 역할이 모두 구현될 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 한다. 검토시기가 중복되는 행정계획에 대해서는 상·하위 행정계획을 조사하고 사전환경성검토시기와 환경영향평가기기를 조정할 필요가 있다.

<표 4-2> 환경영향평가와의 연계성을 위해 개선이 필요한 행정계획

관계법령	행정계획	사전환경성검토 시기	환경영향평가 시기
댐건설및주변지역지원등에관한법률	댐건설기본계획	기본계획승인전	기본계획승인전
유통단지개발촉진법	유통단지개발실시계획	실시계획승인전	실시계획승인전
공공철도건설촉진법	공공철도의 건설·개량사업 실시계획	실시계획승인전	실시계획승인전
자연공원법	도립공원계획 군립공원계획	공원계획결정전	공원계획결정전
관광진흥법	관광지 등의 조성계획	조성계획승인전	조성계획승인전
온천법	온천개발계획	계획승인전	계획승인전
청소년기본법	청소년수련지구의 지정	지구지정전	지정고시전

· 댐건설기본계획은 댐건설및주변지역지원등에관한법률에서 규정한 행정계획으로 개별법에서 사전협의토록 규정하고 있으며 동시에 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 환경영향평가 대상범위에 포함되고 있다. 이러한 경우에는 환경정책기본법 시행령 제3조제1항의 규정에 의거하여 「환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가대상이 되는 사업 중에서 사전협의의 시기가 같은 행정계획 또는 개발사업」에 대해서는 사전협의 대상에서 제외하도록 하고 있다.



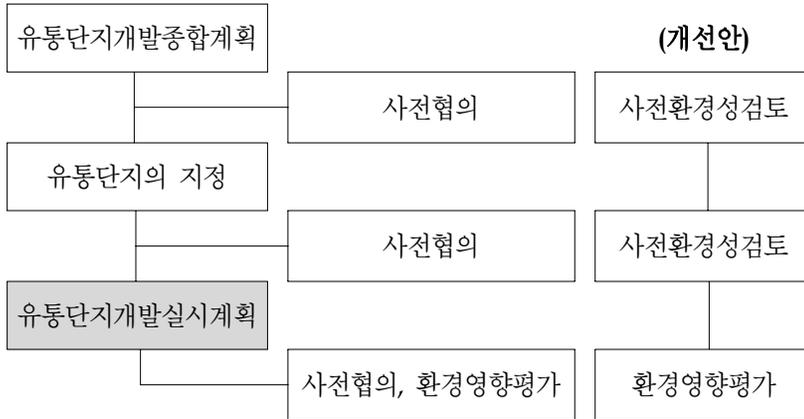
〈그림 5-2〉 담건설 기본계획의 행정체계 및 협의체계 개선안

담건설 기본계획의 행정체계는 〈그림 5-2〉에서와 같이 담건설장기계획, 담건설 예정지역의 지정 등의 상위행정계획과 담건설 실시계획의 하위계획을 가지고 있다. 담건설장기계획은 협의근거가 없거나 이미 그 필요성에 대해서 언급하였다. 담건설 예정지역의 지정은 담건설에 필요한 일정지역을 지정하고 예정지역내에서 행위를 제한하는 행정계획으로 개별법에서 협의근거를 명시하고 있다. 담건설 기본계획은 사전협의대상인 동시에 환경영향평가대상 행정계획이다. 담건설기본계획은 담건설의 행정절차상 환경영향평가 보다는 사전환경성검토가 타당할 것으로 판단된다. 담건설 기본계획을 살펴보면 담건설의 목적, 위치, 규모 및 형식 등을 주내용으로 하고 있다. 담건설예정지역의 지정단계에서 입지의 타당성을 파악하였다면 담건설기본계획단계에서는 규모의 적정성과 환경적 영향을 검토하는 것이 바람직하기 때문이다.

1. 건설의 목적
2. 위치 및 명칭
3. 규모 및 형식
4. 저수량 및 저수의 용도별 배분에 관한 사항
5. 댐사용권을 설정받기로 예정된 자의 성명 또는 명칭과 댐사용권의 내용
6. 댐건설비용 및 그 부담에 관한 사항
7. 댐건설사업시행자
8. 사업기간
9. 수용·사용할 토지·건물 기타 물건이나 권리가 있는 경우 그 세목
10. 댐건설에 따라 예상되는 환경피해 및 이의 감소방안과 댐의 수질보전에 관한 사항
11. 제41조의 규정에 의한 댐주변지역정비사업에 관한 사항
12. 기타 댐건설에 관한 기본적인 사항

사전환경성검토제도의 주 기능이 입지의 타당성 및 규모의 적정성과 환경보전에 관한 사항을 검토하는 것임을 염두에 둔다면 댐건설기본계획은 사전환경성검토 대상에 포함되는 것이 바람직할 것이다. 또한 댐건설 실시계획 단계에서 환경영향평가를 실시하고 환경적 영향과 저감방안을 강구할 수 있을 것이다.

▪ 유통단지개발실시계획은 유통단지개발촉진법에 의거하여 사전협의토록 정하고 있으며 또한 환경영향평가 대상이다. 유통단지개발실시계획의 행정체계 및 협의체계는 <그림 5-3> 과 같다. 상위 행정계획으로는 유통단지개발종합계획과 유통단지의 지정이 있으며 모두 개별법에서 사전협의토록 정하고 있다. 유통단지개발종합계획은 개발의 방향성을 제시하고 있으며, 종합계획에 따라 유통단지의 지정 전에 사전협의토록 하고 있어 개발실시계획에서는 환경영향평가를 실시하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.



〈그림 5-3〉 유통단지개발실시계획의 행정체계 및 협의체계 개선안

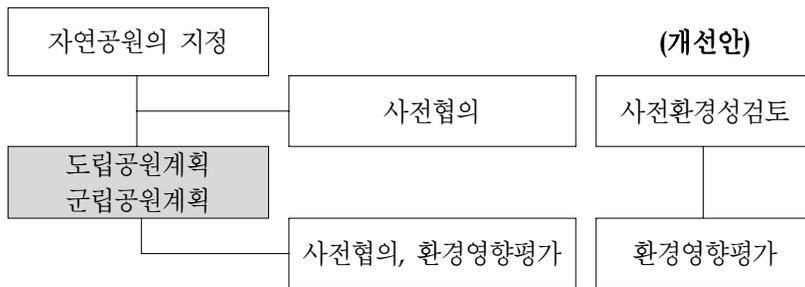
▪ 공공철도의 건설·개량사업 실시계획은 공공철도건설촉진법 제3조의 규정에 의한 것으로 실시계획의 내용은 다음과 같다.

1. 사업의 명칭
2. 사업의 개요
3. 사업의 설계도서
 - 가. 위치도(축척 5만분의 1 또는 2만5천분의 1)
 - 나. 계획평면도(축척 1천200분의 1 내지 5천분의 1)
 - 다. 계획중단도(축척 가로 1천200분의 1 세로 400분의 1)
 - 라. 지적도
4. 투자계획
5. 시행기간
6. 공공시설의 설치·이설·철거 및 귀속·이관·양여 등에 관한 조서
7. 공공철도의 건설·개량사업용지로 사용할 토지 또는 지장물의 세목 및 그에 관한 소유권외의 권리에 관한 명세
8. 사업구역안에 농지가 포함되어 있는 경우에는 농지에 관한 조서
9. 토지 등의 매수계획 또는 보상계획 및 주민의 이주대책
10. 사업시행자의 성명·주소

공공철도의 건설·개량사업 실시계획은 동법에 근거한 상위행정계획이 없고 해당계획이 개발사업의 실시설계단계임으로 인해 환경영향평가 대상사업으로 포함하

는 것이 바람직할 것이다.

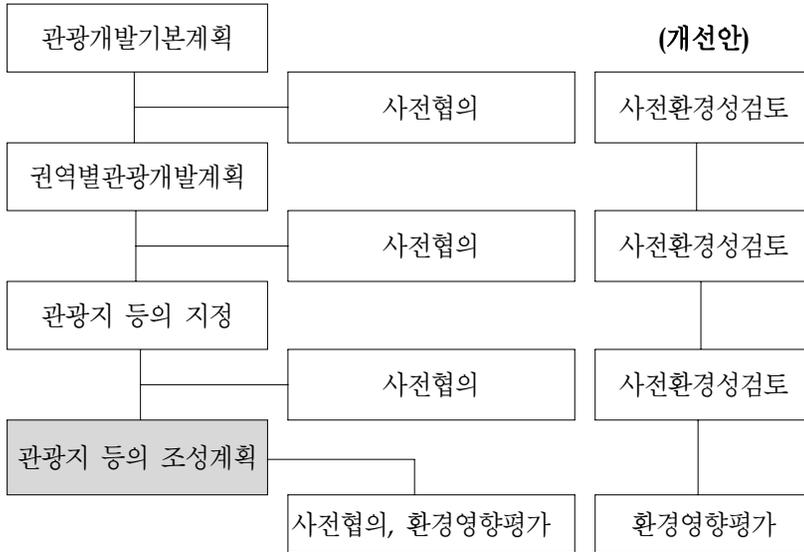
▪ 도립공원계획, 군립공원계획은 자연공원법 제13조, 제14조의 규정에 근거하여 수립하는 행정계획으로 공원용도지구계획, 공원보전계획, 공원시설계획, 공원관리계획 등의 내용을 포함한다. 도립공원계획 및 군립공원계획의 행정체계와 협의체계는 <그림 5-4> 와 같다.



<그림 5-4> 공원계획의 행정체계 및 협의체계 개선안

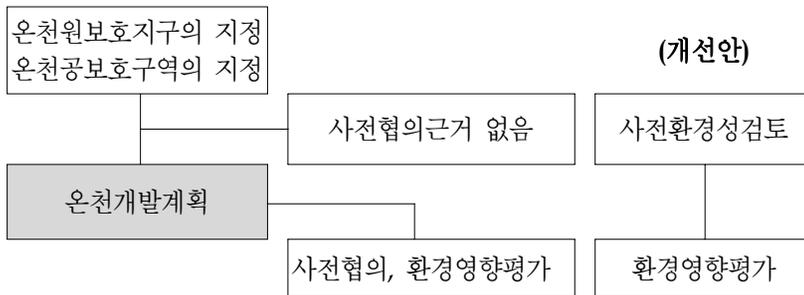
자연공원의 지정단계에서는 사전협의를 근거가 있으며 지구지정단계에서 사전협의를 실시하고 있으므로 공원계획단계에서는 환경영향평가를 실시하는 것이 바람직하다.

▪ 관광지 등의 조성계획은 관광진흥법 제52조의 규정에 근거한 것으로 사전협의대상 행정계획인 동시에 환경영향평가대상이다. 해당계획의 행정체계 및 협의체계는 <그림 5-5> 과 같다. 관광개발기본계획, 권역별관광개발계획, 관광지 등의 지정 등의 상위 행정계획이 있으며 모두 사전협의 대상 행정계획이다. 따라서 사업시행에 있어 수립하는 관광지 등의 조성계획은 환경영향평가를 실시하는 것이 타당할 것으로 판단된다.



〈그림 5-5〉 관광지 등의 조성계획의 행정체계 및 협의체계 개선안

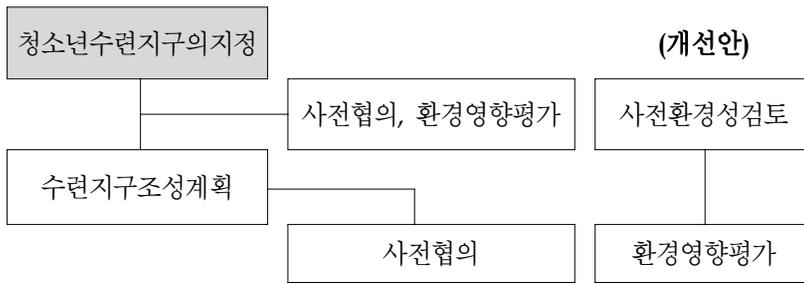
▪ 온천개발계획은 온천법 제7조의 규정의 근거한 것으로 온천보호지구의 지정에 따라 수립하는 개발계획이다. 해당계획의 행정체계와 협의체계는 〈그림 5-6〉 과 같다.



〈그림 5-6〉 온천개발계획의 행정체계 및 협의체계 개선안

온천개발계획은 온천보호지구의 지정으로 수립되는 행정계획이지만 온천원보호지구의 지정 또는 온천공보호구역의 지정 단계에서는 사전협의를 실시하고 있지 않다. 따라서 지구지정단계에서 사전협의를 실시하고 온천개발계획에 대해서는 환경영향평가를 실시하는 것이 타당하다. 현재의 온천개발계획에 대한 사전협의를 지구지정 후에 실시되는 것임으로 사전환경성검토의 기능을 기대하기 어려울 것이다.

· 청소년수련지구의 지정은 청소년기본법 제40조 규정에 근거한 행정계획으로 해당계획의 행정절차와 협의체계는 <그림 5-7> 과 같다.



<그림 5-7> 청소년수련지구의 지정 행정체계 및 협의체계 개선안

청소년 수련지구는 지구지정단계와 조성계획 수립단계로 분류되는데 현재의 환경정책기본법과 환경·교통·재해등에관한영향평가법상 청소년수련지구의 지정단계에서는 사전협의를와 환경영향평가를 실시하도록 하고 있으며 수련지구구성계획단계에서는 사전환경성검토를 실시하도록 하고 있다. <그림 5-7> 에서와 같이 청소년수련지구의 지정단계에서는 사전협의를 실시하고 수련지구구성계획단계에서는 환경영향평가를 실시하는 것이 바람직할 것이다.

협이가 중복되는 8개 행정계획에 대한 법적검토를 실시하고 그 검토결과를 <표 5-5> 에 요약하였다.

〈표 5-5〉 협의가 중복되는 행정계획에 대한 법적검토 결과

행정계획	검토결과	검토내용
댐건설기본계획	사전협의, 환경영향평가 ➔ 사전환경성검토	댐건설기본계획 : 사전환경성검토 댐건설실시계획 : 환경영향평가
유통단지개발실시계획	사전협의, 환경영향평가 ➔ 환경영향평가	유통단지개발실시계획 : 환경영향평가
공공철도의 건설·개량사업 실시계획	사전협의, 환경영향평가 ➔ 환경영향평가	공공철도의 건설·개량사업 실시계획 : 환경영향평가
도립공원계획 군립공원계획	사전협의, 환경영향평가 ➔ 환경영향평가	도립공원계획 : 환경영향평가 군립공원계획 : 환경영향평가
관광지 등의 조성계획	사전협의, 환경영향평가 ➔ 환경영향평가	관광지 등의 조성계획 : 환경영향평가
온천개발계획	사전협의, 환경영향평가 ➔ 환경영향평가	온천원보호지구의 지정 : 사전환경성검토 온천공보호구역의 지정 : 사전환경성검토 온천개발계획 : 환경영향평가
청소년수련지구의 지정 수련지구조성계획	사전협의, 환경영향평가 ➔ 사전환경성검토 사전협의 ➔ 환경영향평가	청소년수련지구의 지정 : 사전환경성검토 수련지구조성계획 : 환경영향평가

3) 사전협의 근거의 일원화가 필요한 행정계획

개발이 전제된 행정계획과 개발이 전제되지 않으나 개발행위에 지대한 영향을 미칠 수 있는 106개의 행정계획에 대해서 사전협의 근거의 필요여부, 환경영향평가와의 중복성, 연계성 등을 검토하여 사전협의 근거가 필요한 행정계획을 추출하였다. 당해 행정계획들은 사전협의 근거를 일원화할 필요가 있을 것으로 판단되며, 해당 행정계획들을 〈표 5-6〉에 제시하였다.

〈표 5-6〉 협의근거 일원화가 필요한 행정계획

구분	해당법률	행정계획
국 토 · 지 역 · 도시의 개발	국토기본법	제13조 도종합계획
		제16조 지역계획
	국토의계획및이용에관한법률	제16조 광역도시계획
		제22조 도시기본계획
		제30조 도시관리계획
		제88조 도시계획시설사업에 관한 실시계획
	수도권정비계획법	제4조 수도권정비계획
		제5조 추진계획
	도시재개발법	제3조 재개발기본계획
	개발제한구역의지정및관리에 관한특별조치법	제3조 개발제한구역의지정 및 해제
		제4조 도시계획
		제10조 개발제한구역관리계획
	택지개발촉진법	제3조 택지개발예정지구의지정
		제8조 택지개발계획
	주택건설촉진법	제4조 주택건설종합계획
	도시저소득주민의주거환경개 선을위한임시조치법	제3조 주거환경개선지구의지정
		제6조 주거환경개선계획
	지역균형개발및중소기업육성 에관한법률	제4조 광역개발권역의지정
		제5조 광역개발사업계획
		제9조 개발촉진지구의지정
		제14조 개발촉진지구개발계획
	사회간접시설에대한민간투자 법	제10조 민간투자시설사업 기본계획
	농어촌정비법	제7조 농업기반정비사업계획
제31조의2 생활환경정비사업개발계획		
제32조 마을정비구역의 지정		
제34조 생활환경정비시행계획		
제79조 한계농지정비지구의지정		
농어촌주택개량촉진법	제3조 농어촌주거환경개선종합계획	
	제5조 농어촌주거환경개선사업계획	
제주도국제자유도시특별법	제5조 종합계획	
	제8조 광역시설계획	
폐광지역개발지원에관한특별 법	제3조 폐광지역진흥지구의 지정	
	제5조 폐광지역환경보전계획	

(계속)

산업단지·유통단지의 조성	산업입지및 개발에관한법률	제5조의2 산업입지공급계획
		제6조 국가산업단지의 지정
		제7조 지방산업단지의 지정
		제8조 농공단지의 지정
	공업배치및공장설립에관한법률	제3조 공업배치기본계획
		제35조의3 외국인기업전용단지의지정
유통단지개발촉진법	제4조 유통단지개발종합계획	
	제5조 유통단지의 지정	
에너지개발	전원개발특례법	제11조 전원개발사업예정지구의 지정
	한국가스공사법	제16조의2 사업실시계획
항만의 건설	항만법	제5조 항만기본계획
	신항만건설촉진법	제3조 신항만건설기본계획 제5조 신항만건설예정지역의 지정
도로의 건설	교통체계효율화법	제5조 교통시설투자계획
	도로법	제23조의2 도로정비기본계획
		제25조 도로구역의 결정
수자원의 개발	댐건설 및 주변지역지원등에 관한법률	제4조 댐건설장기계획
		제5조 댐건설예정지역의 지정
		제7조 댐건설기본계획
	지하수법	제6조 지하수관리기본계획 제12조 지하수보전구역 지정
철도의 건설	도시철도법	제3조의2 도시철도기본계획
		제3조의2 노선별 기본계획
	고속철도건설촉진법	제3조 고속철도건설기본계획
		제5조 고속철도에정지역의 지정
공항의 건설	수도권신공항건설촉진법	제3조 수도권신공항건설예정지역의 지정
		제4조 수도권신공항건설기본계획
		제16조의2 주변개발예정지역의 지정
	항공법	제89조 공항개발기본계획
하천의이용 및 개발	하천법	제17조 하천정비기본계획
		제27조 하천정비시행계획
	소하천정비법	제6조 소하천정비종합계획
		제7조 소하천정비중기계획 제8조 소하천정비시행계획
공유수면의매립	공유수면매립법	제4조 공유수면매립기본계획
		제15조 실시계획

(계속)

산지의 개발	산림법	제7조 지역산림계획
		제21조 특수개발지역의 지정
		제90조의4 채석단지의 지정
관광단지의 개발	온천법	제3조 온천원보호지구의 지정 제4조 온천공보호구역의 지정
	자연공원법	제4조 자연공원의 지정
	관광진흥법	제47조 관광개발기본계획
		제49조 권역별관광개발계획
		제50조 관광지 등의 지정
체육시설의 설치	체육시설의설치·이용에 관한법률	제12조 사업계획
		청소년기본법
국방·군사시설의 설치	국방·군사시설사업에관한법률	제4조 국방·군사시설사업 실시계획
토석·모래·자갈·광물 등의 채취	골재채취법	제5조 골재수급기본계획
		제6조 연도별골재수급계획
		제34조 골재채취단지의 지정
해양 및 수산 개발	연안관리법	제5조 연안통합관리계획
		제8조 연안관리지역계획
		제13조 연안정비계획
		제17조 연안정비사업실시계획
	어항법	제7조 어항시설계획 중 기본계획

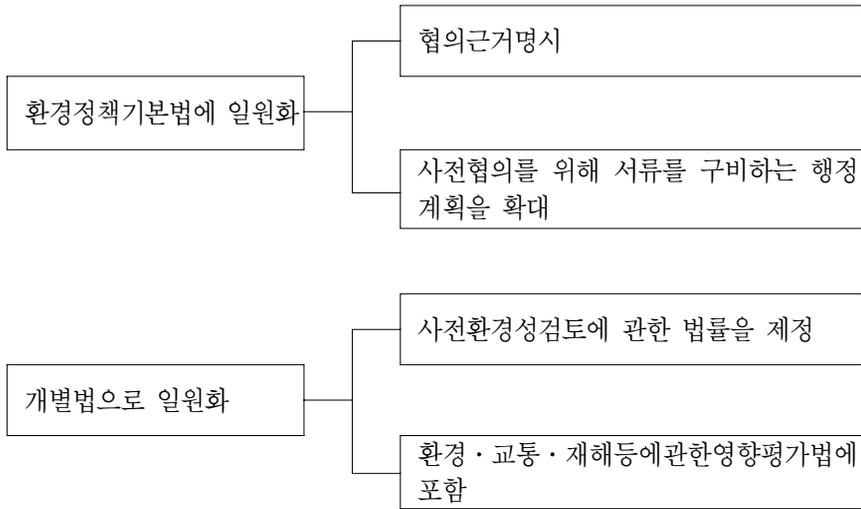
4) 사전협의 근거의 일원화 추진 전략

가) 대안의 모색

환경정책기본법과 개별법령에 분산되어 있는 사전협의 근거를 일원화하는 것은 사전환경성검토의 법적근거를 제시함으로써 그 실효성을 확보하고 행정절차에 따른 환경성을 검토함으로써 개발의 계획단계에서부터 친환경적이고 지속가능한 발전을 유도할 수 있는 중요한 사안이다.

사전협의근거의 일원화 방안에 대한 추진전략은 대략 두가지로 요약될수 있다. 첫째, 환경정책기본법에 협의근거를 명시하는 방안, 둘째, 별도의 사전환경성검토에 관한 법률을 제정하는 방안이다. 그 외에도 환경정책기본법 시행령 별표3과 같이 사전

협의를 위하여 서류를 구비하여야 하는 행정계획을 확대하는 방안과 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 포함시키는 방안 등이 있다.



〈그림 5-8〉 사전협의근거 일원화 방안

① 환경정책기본법에 협의근거를 명시

환경정책기본법에 행정계획에 대한 사전협의 근거를 명시하는 것은 행정계획에 대한 사전협의의 이행을 법적으로 규정하는 것이다. 관계중앙행정기관의 장과 협의토록 한 현재의 개별법 사전협의 근거는, 행정계획의 주무부서가 자위적인 해석으로 관계행정기관 여부를 판단하고 있으므로 주무부서의 판단여부에 따라 사전협의를 실시하거나 생략할 수 있어 왔다. 이에 반해 환경정책기본법에 검토된 행정계획에 대한 협의근거를 명시하는 것은 반드시 사전협의를 실시하도록 하는 강력한 근거를 제시하는 것이다. 현재 환경정책기본법 시행령 별표2에서 10개의 행정계획에 대한 사전협의 근거를 명시하고 있고 이에 대한 사전협의를 해당 구비서류를 첨부하여 실시되어지고 있다. 따라서 <표5-6> 에서 제시한 89개 행정계획들을 「사전협의대상 행정계획」으로 편입하는 방안을 검토해볼 필요가 있을 것이다.

본 방안은 사전협의근거가 법적으로 명시됨으로 인해 <표5-6> 에서 제시한 89개

행정계획에 대해 의무적으로 사전협의를 실시하도록 하는 것이며, 환경정책기본법 시행령 별표2에 해당 행정계획을 첨가하는 것으로 기존의 법체계를 이용함으로써 인해 시간이나 추진의 용이성 면에서 타 방안에 비해 유리하다. 그러나 사전환경성검토서의 작성방법, 환경성검토의 대행, 대행자의 등록, 검토절차 등에 대한 세부규정을 포함시키는데 어려움이 있다.

② 환경정책기본법에 서류구비 행정계획으로 명시

환경정책기본법 시행령 별표3에는 사전협의를 위하여 필요한 서류를 구비하여야 하는 행정계획들을 명시하고 있다. <표5-6>에서 제시한 89개 행정계획들을 「사전협의를 위하여 필요한 서류를 구비하여야 하는 행정계획」으로 편입하는 방안을 고려할 수도 있다. 그러나 이 방안은 개별법에 사전협의를 근거로 명시되어 있는 행정계획에 대해서만 가능하며 <표5-6>에서 제시한 89개 행정계획중 개별법에는 협의근거가 없어 새로이 협의근거가 필요한 행정계획은 누락될 수 있으며, 편입했다고 하더라도 현재의 사전협의체계를 존속시키는 것과 동일하므로 적절한 방안은 아닐 것으로 판단된다.

③ 사전환경성검토 관련 법률 제정

현재의 사전협의근거는 환경정책기본법과 개별법에 명시되어 있는데 개별법은 사전환경성검토에 대한 규정을 자세히 언급하고 있지 않으며 각 개별법을 사전환경성검토제도의 개선방안에 맞추어 모두 개정하는 것도 무리가 있다. 또한 환경정책기본법에서도 사전환경성검토제도에 대해서 자세한 규정을 언급하기 쉽지 않다. 환경정책기본법은 「환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적」으로 하는 것으로 사전환경성검토제도에 비해 상위적인 법으로 환경정책기본법에서 사전환경성검토를 규정하는 것 또한 적절치 못하다는 지적이 있어왔다. 따라서 사전환경성검토제도에 대한 규정 또는 절차를 별도의 사전환경성검토법률을 제정

하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

본 방안은 우선 대상행정계획에 대한 사전협의근거를 명확히 할 수 있을 뿐만 아니라 사전환경성검토서의 작성방법, 환경성검토의 대행, 대행자의 등록, 검토절차 등에 대한 세부규정을 정할 수 있어 사전환경성검토제도의 운영의 방향성을 제시할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 사전환경성검토제도의 법적지위를 부여할 수 있어 본 제도가 조기에 정책될 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 신규법을 제정하여야 하고 이를 위해서 시간의 소요가 많을 것으로 예상되어 추진에 어려움이 있을 것으로 판단된다.

④ 환경영향평가법에 통합

사전환경성검토는 환경영향평가가 실시되기 전에 대상사업 또는 개발을 전제한 행정계획의 환경성을 검토하는 것으로, 환경영향평가제도와 밀접한 연계성을 가지고 있다. 행정계획단계에서 환경성을 검토하고, 행정계획에 의한 개발사업단계에서 환경적 영향을 평가하는 것이 가장 보다 이상적인 방향일 것이다. 따라서 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 동일한 법에서 각 제도의 특성과 역할을 규정하는 방안도 고려할 필요가 있다.

본 방안도 사전협의근거가 명확해지고 사전환경성검토제도에 법적인 지위를 부여할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 절차 및 운영방법에 대한 규정을 제정할 수 있을 것이다. 무엇보다도 환경영향평가제도와 연계성 면에서 타방안에 비해 유리할 것으로 판단된다. 그러나 법을 제정 또는 개정해야 하므로 이에 대한 시간적인 소요가 많을 것이다. 특히 환경·교통·재해등에관한영향평가법과의 통합에 있어서 교통·재해영향평가를 별도로 분리해야 하는 것도 고려해야 할 점이다.

나) 대안별 검토

사전환경성검토 협의근거의 일원화를 위해 제시된 4가지 대안에 대한 평가를 위하여 장·단점을 파악하고자 하였다.

〈표 5-7〉 사전환경성검토제도 개선방안별 비교 검토

대안		추진전략	장단점
1안	환경정책기본법에 협의근거를 명시	환경정책기본법 시행령 별표2에 편입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전협의근거가 명확 ○ 기존의 법체계를 이용하므로 추진이 용이 ● 세부규정들을 포함시키기 어려움 ● 환경영향평가제도와와의 연계성 부족
2안	환경정책기본법에 서류구비 행정계획으로 명시	환경정책기본법 시행령 별표3에 편입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존의 법체계를 이용하므로 추진이 용이 ● 사전협의근거가 명확치 않음 ● 세부규정들을 포함시키기 어려움 ● 환경영향평가제도와와의 연계성 부족
3안	사전환경성검토 관련 법률 제정	사전환경성검토제도 법률을 제정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전협의근거가 명확 ○ 절차 및 운영방법 등에 대한 규정 제정가능 ○ 사전환경성검토의 법적지위 등을 부여 ● 신규법을 제정 ● 추진에 어려움 ● 시간소요가 많음 ● 환경영향평가제도와와의 연계성이 다소 낮음
4안	환경영향평가법에 통합	환경영향평가법에 사전환경성검토제도법을 포함	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전협의근거가 명확 ○ 절차 및 운영방법 등에 대한 규정 제정가능 ○ 환경영향평가제도와와의 연계성 확보가능 ○ 보존용도지구내 개발사업의 특수성 확보가능 ● 추진에 어려움 ● 시간소요가 많음

〈표 5-7〉에서 제시한 4가지 대안의 추진전략과 장단점을 토대로 각 대안에 대한 평가를 실시하고자 하였다. 대안별 평가를 위해 협의근거명확성, 적용법의 적정성, 추진의 신속성, 연계성, 실효성 확보, 운영의 탄력성 등을 고려사항으로 하여 각 대안에 대해서 상·중·하로 평가하였다.

〈표 5-8〉 대안에 대한 평가기준

평가항목	평가내용
협의근거의 명확성	사전환경성검토 대상 행정계획에 대한 협의근거가 명확한가? 사전협의 대상 행정계획은 현재 개별법과 환경정책기본법에 그 협의근거가 있지만 행정주체의 판단에 따라 협의를 실시하거나 생략할 수 있다. 따라서 사전환경성검토를 실시하도록 하는 명확한 근거가 마련되는 가를 평가할 필요가 있다.
적용법의 적정성	사전환경성검토 대상 행정계획을 편입하는 적용법이 법체계 및 범위계상 적정한가? 사전환경성검토제도는 현재 환경정책기본법에서 그 근거를 마련하고 있다. 그러나 환경정책기본법은 범위계상 상위법이고 환경정책의 목표와 목적을 제시하는 최상위 기본법으로 사전환경성검토제도를 포함하는 것에 대해서 논란의 소지를 가지고 있었다. 또한 법체계상 운영규정 등을 마련하는데 어려움이 있어왔다. 따라서 대안별 적용법의 법체계와 범위계를 검토할 필요가 있다.
추진의 신속성	대안의 추진에 있어 신속한 조치가 이루어 질 수 있는가? 사전환경성검토제도는 환경친화적이고 지속가능한 개발을 유도하는 환경적으로 중요한 제도이다. 따라서 각 대안이 신속히 추진되어 새로운 사전환경성검토제도의 틀이 조기에 정착될 수 있는가 하는 것도 평가할 필요가 있다.
연계성	환경영향평가제도와 연계성은 어떠한가? 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도는 역할이 구분되어 있으나 두제도의 연계가 매우 중요하므로 이에 대한 평가가 필요하다.
실효성 확보	대안별로 사전환경성검토제도가 개선되었을 경우 그 효율성을 확보할 수 있는가? 사전환경성검토제도는 협의근거의 확보만으로는 실효성을 확보하기는 어려운 것이다. 운영규정 등 제반사항들의 뒷받침이 필요할 것이다. 각 대안별로 세부적인 운영규정들을 마련하고 이를 토대로 본 제도의 실효성을 확보할 수 있는가를 평가할 필요가 있다.
탄력적 대처	대안에 따라 본 제도를 개선한 후 문제점이 발생할 경우 탄력적으로 대처할 수 있는가? 제도의 개선 후에도 운영현황 등을 토대로 지속적으로 최적의 방안에 대한 연구를 수행하고 이로부터 도출되는 개선방안에 따라 제도를 탄력적으로 보완할 수 있는 가하는 것도 중요한 사안이다.

〈표 5-8〉에서 제시한 대안에 대한 평가기준에 따라 4가지 대안에 대해 평가하고자 하였다.

〈표 5-9〉 대안별 평가기준에 따른 평가

대안		1안	2안	3안	4안
협의근거의 명확성	상(3)	○		○	○
	중(2)				
	하(1)		○		
적용법의 적정성	상(3)			○	○
	중(2)				
	하(1)	○	○		
추진의 신속성	상(3)	○	○		
	중(2)				
	하(1)			○	○
연계성	상(3)				○
	중(2)	○		○	
	하(1)		○		
실효성 확보	상(3)			○	○
	중(2)	○			
	하(1)		○		
탄력적 대처	상(3)			○	○
	중(2)				
	하(1)	○	○		
합계*		12	8	15	16

주) 대안별 점수는 가중치가 고려되지 않은 것이며 합계의 점수는 단지 상·중·하의 빈도를 나타내는 것임

협의근거의 명확성에 대해서는 1안, 3안, 4안은 사전환경성검토제도의 근거가 마련되는 반면, 2안의 경우에는 개별법의 협의근거를 그대로 존속시키는 것이며, 개별법에도 협의근거가 없어 추가적으로 협의근거가 필요한 행정계획에 대해서는 적용할 수 없는 문제점이 있었다.

적용법의 적정성에 대해서는 1안과 2안은 환경정책기본법에서 사전환경성검토제도를 규정하는 것으로, 환경정책의 목표와 환경기준의 제시와 환경기준달성을 위한

방향을 제시하는 기본법의 성격상 사전환경성검토제도를 포함하는 것은 적절한 방안이 아니었다. 현재 사전환경성검토제도가 환경정책기본법에 근거를 두고 있지만 법체계와 범위계상 개선이 필요할 것으로 판단된다. 3안과 4안은 사전환경성검토에 대한 개별법을 제정하는 것으로 사전환경성검토제도에 대한 운영규정 등을 폭넓게 수용할 수 있는 장점이 있다.

추진의 신속성에 대해서는 1안과 2안은 현재 환경정책기본법 시행령 별표2 또는 3에 사전협의대상 행정계획을 수용하는 것으로 부처간의 협의만 도출되면 신속하게 개선안이 추진될 수 있다. 3안과 4안은 별도의 법률을 제정하여야 하므로 부처간의 협의가 도출되더라도 장기간의 시일이 소요될 것으로 판단된다. 또한 4안의 경우에는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 통합할 경우 환경·교통·재해등에관한 영향평가법에 포함되어 있는 교통영향평가와 재해영향평가에 대해서 사전환경성검토제도와 연계방안을 새로이 모색하거나 분리하는 절차가 추가로 필요하므로 보다 많은 시일이 요구될 것으로 판단된다.

사전환경성검토제도와 환경영향평가제도와 연계성에 대해서는 1안과 2안은 사전환경성검토제도의 협의근거만을 명시하는 것으로 현재 지적되고 있는 연계성 부족의 문제점을 개선할 수는 없을 것으로 판단된다. 3안은 경우도 사전환경성검토제도만의 개별법을 제정하는 것으로, 4안의 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 통합하여 협의대상과 시기, 협의방법 등을 명확히 구분하는 방안에 비해서는 다소 개선여지가 낮을 것으로 판단되었다.

실효성 확보면에서는 1안과 2안은 3안과 4안에 비해 낮을 것을 판단된다. 사전환경성검토제도는 협의근거의 확보만으로는 실효성을 확보하기는 어려울 것이다. 운영규정 등 제반사항들의 뒷받침이 필요한데 환경정책기본법에서는 상위법이라는 당해법의 특성상 사전환경성검토제도의 운영규정을 수용할 수 없는 현실적인 한계를 가지고 있다. 반면에, 3안과 4안은 개별법의 운영규정을 세부적으로 명시함으로써 사전환경성검토제도의 실효성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

탄력적 대처면에서는 3안과 4안이 1안과 2안에 비해 효과적일 것으로 기대된다. 제도의 개선 후에도 운영현황 등을 토대로 지속적으로 최적의 방안에 대한 연구를 수행

하고 이로부터 도출되는 개선방안에 따라 제도를 탄력적으로 보완할 수 있어야 할 것이다. 환경정책기본법에서는 운영에 관한 규정이 세부적으로 포함되기 어려울 뿐 아니라 상위법 특성상 탄력성이 둔화될 우려가 있을 것으로 판단된다.

다) 사전환경성검토제도 협의근거 일원화를 위한 장·단기 추진전략

상기에서 제시한 각 대안에 대한 평가결과를 토대로 보다 적절한 개선 방안을 모색하고 사전환경성검토제도에 대한 제언을 하고자 한다.

3안과 4안 모두 평가에서 높은 점수를 받았지만 두 방안 모두 사전환경성검토제도에 대한 별도의 개별법을 제정하는 것으로 4안이 3안에 비해 환경영향평가의 연계성 면에서 좀더 적절한 방안으로 나타났다. 두 방안의 추진절차가 기대효과 등이 유사하고 특히 동일한 장점과 동일한 단점을 가지고 있는데 신속성이 결려되어 있다는 것이다. 3안과 4안은 장기적인 연구와 추진을 통해서 달성될 수 있는 반면에 1안의 경우에는 단기적인 전략으로서 적당한 방안으로 판단된다. 이에 단기적인 전략과 장기적인 전략으로 1안과 4안을 채택하여 추진방안을 제시하고자 한다.

사전환경성검토제도 개선을 위한 장·단기전략은 <표 5-10> 에서와 같이 장기적으로는 환경영향평가제도와와의 통합 방안을 마련하고 이에 대해 지속적인 연구를 추진하는 한편, 현재 지적되고 있는 사전환경성검토제도의 조속한 개선을 위해 단기적 전략으로 환경정책기본법 시행령 별표2에 해당 행정계획에 대한 사전환경성검토의 실시근거를 마련하는 것이다.

〈표 5-10〉 사전환경성검토제도 개선을 위한 장·단기전략

구분	추진안	추진방법
단기적 전략	환경정책기본법에 사전환경성 검토 협의 근거 마련	부처간의 협의를 통해 환경정책기본법 시행령 별표2에 89개 행정계획에 대한 사전환경성검토 협의 근거마련
장기적 전략	사전환경성검토제도와 환경영향평가제도 통합	부처간의 협의를 통해 환경·교통·재해등에 관한영향평가법에 89개 행정계획을 수용하고 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 역할설정 및 연계성을 확보 교통 및 재해영향평가와 사전환경성검토제도의 연계방안 모색

단기적 전략의 일환으로 환경정책기본법 시행령에 사전환경성검토 대상 행정계획의 실시근거를 마련하기 위해서는 부처간의 협의를 도출하여야 한다. 그러나 행정계획의 수립은 해당 행정부처 고유의 행정행위인 만큼 쉽게 협의를 도출할 수 있을 것 같지는 않다. 따라서, 사전환경성검토의 필요성에 대해서 부처간의 교감을 확보할 수 있는 행정계획에 대해 우선적으로 협의근거를 마련할 필요가 있다. 사전환경성검토가 필요한 89개 행정계획에 대해서 개발을 전제한 행정계획과 개발을 전제하지 않은 행정계획으로 분류하고 1단계로 개발을 전제한 행정계획의 사전환경성검토 실시근거를 마련하고 2단계로 개발을 전제하지 않은 행정계획을 지속적인 부처간의 협의를 통해 사전환경성검토 실시근거를 마련하는 것이 타당할 것이다. 개발을 전제한 행정계획과 개발을 전제하지 않은 행정계획은 〈표 5-11〉, 〈표 5-12〉와 같다. 사전환경성검토가 필요한 89개 행정계획 중 개발을 전제한 행정계획으로 55개의 행정계획을 선정하였으며, 개발을 전제하지 않은 행정계획은 34의 행정계획을 선정하였다. 개발을 전제한 행정계획은 지구 또는 구역의 지정, 개발기본계획 또는 실시계획, 환경정책기본법에 명시되어 있는 9개 행정계획으로 하였다.

〈표 5-11〉 사전환경성검토가 필요한 행정계획 중 개발을 전제한 행정계획

구분	해당법률	행정계획	
국토·지역·도 시의 개발	국토의계획및이용에관한법률	제88조 도시계획시설사업에 관한 실시 계획	
	수도권정비계획법	제5조 추진계획	
	도시재개발법	제3조 재개발기본계획	
	개발제한구역의지정및관리에 관한특별조치법	제3조 개발제한구역의지정 및 해제	
	택지개발촉진법	제3조 택지개발예정지구의지정 제8조 택지개발계획	
	도시저소득주민의주거환경개 선을위한임시조치법	제3조 주거환경개선지구의지정 제6조 주거환경개선계획	
	지역균형개발및중소기업육성 에관한법률	제4조 광역개발권역의지정 제5조 광역개발사업계획 제9조 개발촉진지구의지정 제14조 개발촉진지구개발계획	
	사회간접시설에대한민간투자 법	제10조 민간투자시설사업 기본계획	
	농어촌정비법	제31조의2 생활환경정비사업개발계획 제32조 마을정비구역의 지정 제34조 생활환경정비시행계획 제79조 한계농지정비지구의지정	
	농어촌주택개량촉진법	제5조 농어촌주거환경개선사업계획	
	제주도국제자유도시특별법	제8조 광역시설계획	
	폐광지역개발지원에관한특별 법	제3조 폐광지역진흥지구의 지정	
	산업단지·유통 단지의 조성	산업입지및 개발에관한법률	제6조 국가산업단지의 지정 제7조 지방산업단지의 지정 제8조 농공단지의 지정
		공업배치및공장설립에관한법 률	제35조의3 외국인기업전용단지의지정
유통단지개발촉진법		제5조 유통단지의 지정	
에너지개발		전원개발특별법	제11조 전원개발사업예정지구의 지정
	한국가스공사법	제16조의2 사업실시계획	

(계속)

항만의 건설	신항만건설촉진법	제3조 신항만건설기본계획
		제5조 신항만건설예정지역의 지정
도로의 건설	도로법	제25조 도로구역의 결정
수자원의 개발	댐건설 및 주변지역지원등에관한법률	제5조 댐건설예정지역의 지정
		제7조 댐건설기본계획
철도의 건설	지하수법	제12조 지하수보전구역 지정
		도시철도법
고속도로의 건설	고속철도건설촉진법	제5조 고속철도예정지역의 지정
		공항의 건설
하천의 이용 및 개발	하천법	제4조 수도권신공항건설기본계획
		제16조의2 주변개발예정지역의 지정
		제27조 하천정비시행계획
공유수면의 매립	소하천정비법	제6조 소하천정비종합계획
		제7조 소하천정비중기계획
		제8조 소하천정비시행계획
공유수면의 매립	공유수면매립법	제15조 실시계획
산지의 개발	산림법	제21조 특수개발지역의 지정
		제90조의4 채석단지의 지정
관광단지의 개발	온천법	제3조 온천원보호지구의 지정
		제4조 온천공보호구역의 지정
		자연공원법
체육시설의 설치	관광진흥법	제50조 관광지 등의 지정
		체육시설의 설치·이용에관한법률
국방·군사시설의 설치	청소년기본법	제40조 청소년수련지구의 지정
		국방·군사시설사업에관한법률
토석·모래·자갈·광물 등의 채취	골재채취법	제34조 골재채취단지의 지정
		연안관리법
해양 및 수산개발	어항법	제7조 어항시설계획 중 기본계획

〈표 5-12〉 사전환경성검토가 필요한 행정계획 중 개발을 전제하지 않은 행정계획

구분	해당법률	행정계획
국토·지역·도시의 개발	국토기본법	제13조 도종합계획 제16조 지역계획
	국토의계획및이용에관한법률	제16조 광역도시계획
		제22조 도시기본계획
		제30조 도시관리계획
	수도권정비계획법	제4조 수도권정비계획
	개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법	제4조 도시계획
		제10조 개발제한구역관리계획
	주택건설촉진법	제4조 주택건설종합계획
	농어촌정비법	제7조 농업기반정비사업계획
	농어촌주택개량촉진법	제3조 농어촌주거환경개선종합계획
제주도국제자유도시특별법	제5조 종합계획	
폐광지역개발지원에관한특별법	제5조 폐광지역환경보전계획	
산업단지·유통단지의 조성	산업입지및 개발에관한법률	제5조의2 산업입지공급계획
	공업배치및공장설립에관한법률	제3조 공업배치기본계획
	유통단지개발촉진법	제4조 유통단지개발종합계획
항만의 건설	항만법	제5조 항만기본계획
도로의 건설	교통체계효율화법	제5조 교통시설투자계획
	도로법	제23조의2 도로정비기본계획
수자원의 개발	댐건설 및 주변지역지원등에관한법률	제4조 댐건설장기계획
	지하수법	제6조 지하수관리기본계획
철도의 건설	도시철도법	제3조의2 도시철도기본계획
	고속철도건설촉진법	제3조 고속철도건설기본계획
공항의 건설	항공법	제89조 공항개발기본계획
하천의이용 및 개발	하천법	제17조 하천정비기본계획
공유수면의매립	공유수면매립법	제4조 공유수면매립기본계획

(계속)

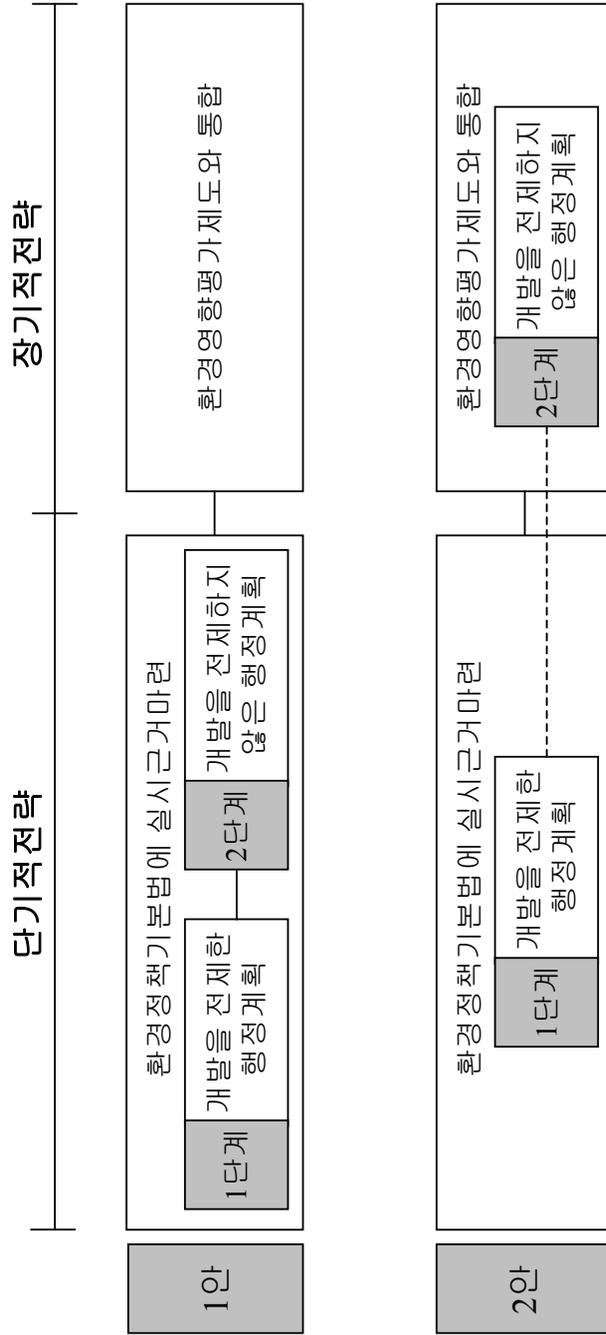
산지의 개발	산림법	제7조 지역산림계획
관광단지의 개발	관광진흥법	제47조 관광개발기본계획
		제49조 권역별관광개발계획
토석·모래·자갈·광물 등의 채취	골재채취법	제5조 골재수급기본계획
		제6조 연도별골재수급계획
해양 및 수산개발	연안관리법	제5조 연안통합관리계획
		제8조 연안관리지역계획
		제13조 연안정비계획

상기에서 제안한 단기적 전략과 장기적전략으로의 구분과 사전환경성검토가 필요한 89개 행정계획을 두 단계로 구분하여 실시근거를 마련하는 방안을 조합하면 사전환경성검토제도의 협의근거를 일원화하는 방안은 대략 2가지로 요약되어진다.

첫번째 방안은 단기적전략을 1·2단계로 분류하여 1단계로 개발을 전제한 행정계획에 대한 사전환경성검토제도 실시근거를 마련하고 2단계로 개발을 전제하지 않은 행정계획에 대해서도 환경정책기본법에서 그 실시근거를 마련하는 것이다. 또한 장기적으로는 환경정책기본법에 마련된 실시근거를 환경영향평가제도와 통합된 법률로 수용하는 것이다.

두번째 방안은 단기적 전략으로 개발을 전제한 행정계획에 대해 환경정책기본법에 실시근거를 마련하고 장기적전략인 환경영향평가제도와 통합시 개발을 전제하지 않은 행정계획에 대한 실시근거를 마련하는 것이다.

두가지 방안은 〈그림 5-9〉에서 도식화 하였다. 실제로 두 방안은 실제로 실시근거를 마련하는 시기를 제외하고는 큰 차이가 없다. 다만, 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 통합시기가 지연되는 경우에는 첫번째 방안으로 추진하여 조속히 사전환경성검토제도의 전체적인 틀을 확립하는 것이 바람직할 것이다.

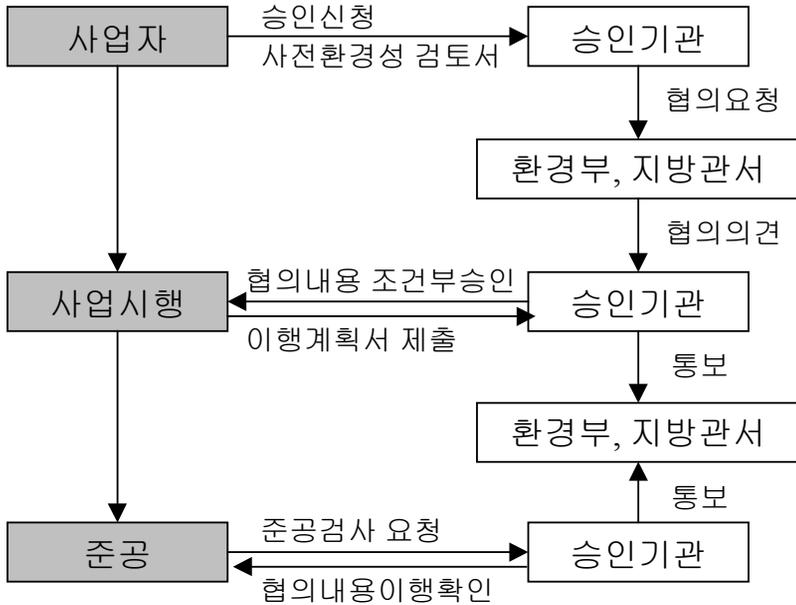


<그림 5-9> 사전환경성검토제도 협의근거 일원화 방안

나. 협의사항 이행방안 마련

사전환경성검토제도의 협의에 있어 협의내용 미이행에 대한 행정처분 등 처벌규정이 없다는 지적이 있어왔다. 현행 사전환경성검토 협의대상은 행정계획과 개발사업으로 분류되어 있는데, 행정계획은 행정주체가 행정계획안을 수립하여 관계부처의 협의를 거쳐 최적의 대안을 확정하는 것으로 환경성검토를 통해 도출된 협의내용이 반영되지 않았다고 하여 미이행으로 간주할 수 없을 것으로 판단된다. 협의내용을 반영하는 것은 행정부처의 고유의 권한이고 행정부처가 여러 부처의 의견을 조율하는 절차상의 문제이기 때문에 이에 대한 강제규정을 설정하는 것은 무리가 있다. 다만, 개발사업에 대해서는 환경성검토를 통해 도출된 협의내용의 이행이 이루어질 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있을 것이다. 현재의 사전환경성검토는 환경정책기본법에 근거하여 실시되고 있는데, 환경정책기본법은 상위법 성격상 처벌규정을 둘 수 없는 등의 문제가 있다. 그리고 개발사업의 경우에도 매년 2,000여건의 협이가 이루어지고 있어 협의내용 관리는 현실적으로 어려울 뿐 아니라 사전협의의견은 사업승인내용에 반영되어 승인되는 조건부 행정행위이고 또한 준공시 협의조건이 이행되지 않은 경우에는 준공이 되지 않으므로 개발사업에 대해서도 협의내용 이행규정을 두는 것은 그 실효성 면에서 적절치 못한 것으로 판단된다.

다만, 개발사업의 경우 승인기관의 고의 또는 과실로 인해 협의의견이 승인조건에 반영되지 않는 경우에 대해서는 이를 제어할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있을 것이다. 그 대안으로 사전환경성검토를 통한 협의내용에 대해 협의내용이행계획서를 승인기관이 사업자로부터 제출받아 이를 환경부, 지방관서 등에 제출하도록 한다. 준공검사시에는 협의의견과 협의내용이행계획서를 토대로 충분히 이를 반영하였는가를 판단하고 승인기관이 준공을 승인하며 준공검사시 협의내용 및 협의내용이행계획서에 따른 조치사항 등을 환경부 및 지방관서에 통보하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 체계는 승인기관의 고위 행정행위를 침해하지도 않을 뿐아니라 개발사업에 대한 협의내용이행을 적절히 확인할 수 있는 방안으로 판단된다. <그림 5-10>에서 본 방안을 도식화하였다.



〈그림 5-10〉 소규모개발사업에 대한 협의의견 이행방안

다. 중복되는 사전협의의 개선방안

사전환경성검토와 환경영향평가의 원활한 연계를 위해 사전협의를 중복되는 행정 계획 또는 개발계획에 대한 개선안은 이미 법적 개선방안에서 제시하였다. 따라서 본 편에서는 사전협의를 유기적 연계를 위해 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 새로이 추가되거나 삭제되어야 할 행정계획 또는 개발계획과 사전환경성검토대상에서 제외하여야 할 행정계획 또는 개발계획을 요약하고자 한다.

〈표 5-13〉 중복협의를 개선되어야 할 행정계획 또는 개발계획

사전환경성검토 제외 행정계획 또는 개발계획	환경영향평가 제외 또는 추가 행정계획 또는 개발계획
유통단지개발실시계획 공공철도의 건설·개량사업 실시계획 도립공원계획 군립공원계획 관광지 등의 조성계획 온천개발계획 수련지구조성계획	댐건설기본계획 제외 댐건설실시계획 추가 청소년수련지구의 지정 제외 수련지구조성계획 추가

3. 운영상 개선방안

가. 사전환경성검토제도와 환경영향평가의 역할 설정

사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 행정계획 등이 확정되기 전에 환경성을 고려토록 함으로써 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 함과 아울러, 주로 실시계획단계에서 이루어지는 환경영향평가에서는 개선하기 힘든 상위 기본계획에서의 입지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하고 환경친화적이고 합리적인 대안을 모색하는 것이 주된 기능이다.

환경영향평가는 개발계획을 수립 및 시행하는 과정에서 당해 사업의 경제성, 기술성 뿐만 아니라 환경요인까지 종합적으로 비교·검토하여 환경적으로 바람직한 사업계획안을 모색하는 과정이라 할 수 있다. 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 환경영향평가의 정의는 “사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구” 하는 것이라고 정하고 있다. 따라서 대상 사업의 시행에 의한 영향을 파악하고 이에 대한 저감방안을 마련하는 것이 환경영향평가의 주된 기능이다.

현재의 사전환경성검토제도의 대상범위는 행정계획과 아울러 개발사업을 모두 포

함함으로써 환경영향평가제도와 유사하다는 점에서 사전환경성검토제도의 기능에 대해 회의적인 시각도 있어왔다. 그러나 사전환경성검토제도의 기능은 환경영향평가제도와 명백한 차이가 있다. 사전환경성검토제도는 입지의 타당성 및 주변환경과의 조화여부, 그리고 환경친화적인 대안에 대해 검토하고 사업의 적정성 여부를 판단하는 반면, 환경영향평가는 사업의 시행으로 인해 발생할 수 있는 환경적 영향을 예측하고 그 영향을 저감할 수 있는 방안을 모색하는 것이다. 실제로 사전환경성검토제도의 운영현황을 살펴보면 검토대상 행정계획 또는 개발사업에 대해 부동의(사업취소) 또는 반려 등의 조치를 취한 경우를 찾아볼수 있다. 2001년에 협의된 총 2,307건에 대한 사전환경성검토 협의실태를 분석해보면, 14.9%인 344개 사업에 대해서는 사업취소(부동의)와 사전환경성검토서 반려(검토서 내용부실 및 미흡) 등의 조치를 관계행정기관에 요구한 것으로 나타났다.

〈표 5-14〉 2001년 사전환경성검토 협의실적

구 분	접 수	협 의 결 과					비 고
		소 계	동 의	조건부	부동의	기 타	
계	2,448건	2,307건 (100%)	55건 (2.4%)	1,908건 (82.7%)	148건 (6.4%)	196건 (8.5%)	기타는 반려

반면에 환경영향평가의 2001년도 협의결과를 살펴보면 단 1건의 사업취소도 없었다. 환경영향평가제도의 경우에는 환경적 영향에 대한 저감방안을 검토하는 기능이 대부분이었음을 알 수 있다.

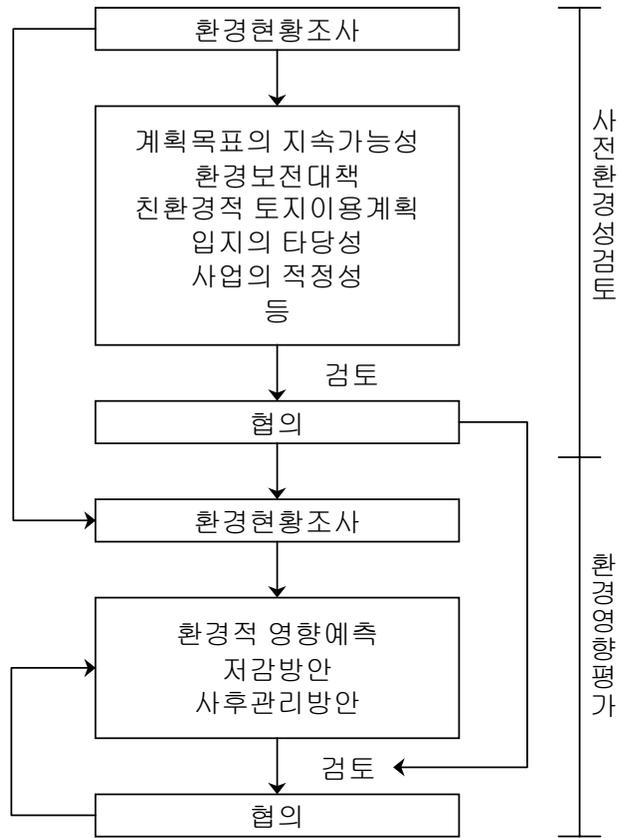
현재의 사전환경성검토제도의 대상범위는 행정계획과 아울러 개발사업을 모두 포함하고 있어 환경영향평가제도와 유사하다는 지적에 대해서도, 〈표 5-14〉의 협의결과를 살펴보면 환경정책기본법시행령 별표3에서의 용도보존지역내의 개발사업은 사전환경성검토대상으로 존속시키는 것이 보다 타당함을 알 수 있다. 용도보존지역내 개발사업에 대한 사전환경성검토는 입지의 타당성 및 환경적 영향을 사전에 예측한다는 측면에서 매우 당연하며 사업의 적정성과 입지의 타당성을 고려하여 사업의 승인여부를 판단할 수 있다는 면에서 사전환경성검토를 실시하는 것이 바람직 할 것

이다. 다만, 사전환경성검토제도의 본질적인 목적인 입지선정의 타당성 검토와 친환경적인 토지이용계획으로의 유도가 효과적으로 이루어질 수 있도록 소규모개발사업에 대한 검토기준과 사전환경성검토서 작성방안에 대한 연구가 지속적으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 역할은 검토사항의 중복이라는 측면에서 그 구분이 모호하다는 지적이 있어왔다. 따라서 검토대상과 검토사항에 대해 추가적인 연구를 통해 명백한 구분이 이루어진다면 두 사전협의제도의 역할은 조기에 정착될 수 있을 것으로 판단된다. 사전환경성검토제도와 환경영향평가의 유기적인 연계와 협의의 중복성을 피하기 위해 그 역할을 구분한다면 <표 5-15> 과 같다. 또한 구분된 역할을 통해서 사전환경성검토제도와 환경영향평가는 <그림 5-11> 과 같이 연계검토가 가능할 것으로 기대된다.

<표 5-15> 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 역할

구분	사전환경성검토제도	환경영향평가제도
검토대상	개발이 전제된 행정계획, 개발이 전제되지는 않으나 개발에 지 대한 영향을 미치는 행정계획	개발기본계획, 개발실시계획
검토사항	관련계획과의 부합성, 계획목표의 지 속가능성, 환경보전대책,친환경적인 토지이용계획, 입지의 타당성, 사업 의 적정성 등	환경적 영향예측, 환경적영향에 대한 저감방안, 사후환경관리계획
협의조건	동의, 조건부 동의, 부동의, 반려	협의, 보완, 반려



〈그림 5-11〉 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계검토

나. 사전환경성검토대상 개발사업의 환경영향평가 연계방안

환경정책기본법에서 정하고 있는 20개 용도지역내의 개발사업과 개발 행정계획에 대해 사전환경성검토를 실시하고 있는데 사전환경성검토제도는 입지의 타당성, 규모의 적정성, 환경보전대책 등을 주로 검토하고 있다. 그러나 환경보전가치가 높은 용도지역 내에서 시행되는 개발사업이거나 용도지구외의 개발계획에 대해서도 사전

환경성검토시 환경영향예측 및 저감방안의 강구 등이 필요할 것이다. 따라서 환경영향평가 대상 미만 규모의 개발사업 또는 개발 행정계획에 대해서는 사전환경성검토시 입지의 타당성, 규모의 적정성, 토지이용계획 등과 아울러 환경영향예측과 저감방안에 대해서도 검토하는 것이 바람직할 것이다.

개발사업 또는 개발계획의 사전환경성검토는 개발사업의 유형과 성격, 당해지역의 입지여건 및 환경적 특성을 토대로 입지와 토지이용계획의 적정성을 검토할 필요가 있는데 입지의 적정성은 우선 개별법 상의 행위규제저촉 및 환경보전시책 부합여부를 중점 검토하고 환경성 검토항목을 추출하여 이에 대한 환경영향예측과 보전대책을 검토할 필요가 있다.

다. 사전환경성검토를 위한 환경성예산 편성

행정주체가 행정계획 수립시 환경성을 고려하는 것이 행정계획 수립안에 대해 환경성을 검토하는 것보다 바람직한 방향일 것이다. 행정계획 수립시 환경성이 확보되도록 하기 위해서는 전문가에 의한 환경현황조사 및 보전대책을 마련하는 것이며, 환경성검토를 실시하기 위해서 필요한 구비서류를 작성할 시에도 환경현황조사 등을 실시하고 이를 기초자료로 하여 사전환경성검토서를 작성하는 것이 필요하다. 그러나 현재는 행정계획 수립단계에서 환경현황조사 등 환경성 고려를 위한 예산의 확보가 어려워 행정계획 수립시 환경성을 고려하는 것과 환경성검토를 위한 구비서류 작성에도 애로가 있다는 지적이 있어왔다. 따라서 개발을 전제한 행정계획을 수립할 경우에는 개발계획 구상단계 및 타당성조사 분석단계에서 예산을 확보할 수 있는 근원적인 제도적 개선방안이 강구되어야 할 것이다.

건설기술관리법 시행령 제38조의6에서 발주청이 시행하고자 하는 건설공사에 대해서 타당성조사를 실시하도록 하고 있으며 타당성조사를 통해 기본계획을 수립할 경우에는 환경적 영향을 분석하도록 정하고 있다. 따라서 개발이 전제된 행정계획을 수립할 경우에는 상기 법률에 의거하여 타당성조사 분석단계에서 환경성 예산을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

제38조의6 (타당성조사) ①발주청은 시행하고자 하는 건설공사에 대하여 타당성조사를 실시하여야 한다. 다만, 총공사비가 500억원 미만으로 예상되는 건설공사로서 발주청이 당해 건설공사의 특성상 타당성조사를 실시할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제38조의7 (건설공사기본계획) ②발주청은 기본계획을 수립하는 때에는 국토이용계획·도시계획 등 다른 법령에 의한 계획과의 연계성을 고려하여야 하며, 당해 건설공사의 시행이 환경 등에 미치는 영향을 분석하여야 한다.

③발주청은 기본계획을 수립하는 때에는 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

자료 : 건설교통부, 2001. 건설기술관리법 시행령

VI. 결론

사전환경성검토제도의 보다 효율적인 시행을 위해서 사전환경성검토제도의 법적·제도적 문제점과 운영상의 문제점을 파악하고, 도출된 문제점을 해결하기 위한 다양한 개선방안을 제시하며 사전환경성검토제도의 역할과 위상을 제고하기 위한 본 연구의 결론은 다음과 같다.

■ 사전환경성검토제도의 법적 개선방안

- 사전환경성검토제도 협의근거 일원화가 요구되는 행정계획 선정

현재 환경정책기본법 및 각 개별법에 분산·혼재되어 있는 협의근거 및 협의대상 행정계획을 사전환경성검토제도의 실효성확보를 위해 환경영향평가제도와 같이 협의대상·협의시기 등 사전환경성검토 협의근거를 환경정책기본법령상에 설정하거나 별도의 사전환경성검토제도에 관한 법률을 제정하는 시도가 필요할 시점이었다. 사전협의를 필요한 106개 행정계획에 대해서 법적 검토를 실시하는 한편, 환경영향평가와 중복되는 사전협의대상 행정계획에 대해서도 법적 검토를 실시하여 사전환경성검토와 환경영향평가제도의 원활한 운영을 위한 적절한 협의시기를 파악하고자 하였다. 이를 통해 사전협의 근거의 일원화가 필요한 89개 행정계획을 도출하였다.

- 협의사항 이행방안 마련

사전협의대상 행정계획에 대해서는 행정주체가 행정계획안을 수립하여 관계부처의 협의를 거쳐 최적의 대안을 확정하는 것으로 환경성검토를 통해 도출된 협의내용이 반영되지 않았다고 하여 미이행으로 간주할 수 없을 것으로 판단되어 강제적인 이행방안을 마련할 수는 없을 것이다.

사전협의 대상 소규모개발사업에 대해서는 사전환경성검토를 통한 협의내용에 대해 협의내용이행계획서를 승인기관이 사업자로부터 제출받아 이를 환경부, 지방관서

등에 제출하도록 하며, 준공검사시에는 협의의견과 협의내용이행계획서를 토대로 충분히 이를 반영하였는가를 판단하고 승인기관이 준공을 승인하며 준공검사시 협의내용 및 협의내용이행계획서에 따른 조치사항 등을 환경부 및 지방관서에 통보하도록 하는 방안을 검토하였다.

■ 사전환경성검토의 운영상 개선방안

- 사전환경성검토제도와 환경영향평가의 역할 설정

사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 행정계획 등이 확정되기 전에 환경성을 고려토록 함으로써 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 함과 아울러, 입지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하고 환경친화적이고 합리적인 대안을 모색하는 것이 주된 기능이며, 환경영향평가는 개발계획을 수립 및 시행하는 과정에서 당해 사업의 경제성, 기술성 뿐만 아니라 환경요인까지 종합적으로 비교·검토하여 환경적으로 바람직한 사업계획안을 모색하는 것으로 두 사전협의제도의 역할을 설정하였다.

- 사전환경성검토대상 개발사업의 환경영향평가 연계방안

환경영향평가 대상규모 미만의 개발사업에 대해서는 사전환경성검토에 대하여 사전환경성검토서 작성시 입지의 타당성, 규모의 적정성, 환경보전대책 등과 아울러 환경영향에 대한 예측과 저감방안을 모두 포함시키도록 하는 방안을 제안하였다.

■ 사전환경성검토제도의 협의근거 일원화 추진전략

도출된 89개 행정계획에 대하여 사전협의 근거의 일원화 전략을 수립하고자하였으며 그 대안으로 단기적 전략과 장기적 전략을 제시하였다. 단기적 전략은 환경정책기본법 시행령에 사전환경성검토 대상 행정계획의 실시근거를 마련하는 것이며 부처간의 합의를 도출하기 위하여 사전환경성검토의 필요성에 대해서 부처간의 교감을 확보할 수 있는 행정계획에 대해 우선적으로 협의근거를 마련하는 방안도 고려되었다.

사전환경성검토가 필요한 89개 행정계획에 대해서 개발을 전제한 행정계획과 개발을 전제하지 않은 행정계획으로 분류하고 1단계로 개발을 전제한 행정계획의 사전환경성검토 실시근거를 마련하고 2단계로 개발을 전제하지 않은 행정계획을 지속적인 부처간의 협의를 통해 사전환경성검토 실시근거를 마련하는 방안으로 세분화 하였다. 장기적 전략으로는 부처간의 협의를 통해 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 89개 행정계획을 수용하고 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 역할설정 및 연계성을 확보할 수 있도록 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 통합하는 것이다.

이상에서 사전환경성검토제도의 개선방안과 사전환경성검토제도의 역할과 위상을 제고함으로써 향후 사전환경성검토제도의 운용에 있어 방향성을 제시하고자 하였다. 사전환경성검토제도는 시행목적에 있어 그 취지가 환경오염의 사전예방 뿐 아니라 환경을 고려한 정책의 수립을 유도한다는 차원에서 매우 중요한 제도이다. 따라서 향후 사전환경성검토제도는 그 실효성이 확보될 수 있도록 제도적인 개선이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 건설교통부. 2000. 제4차 국토종합계획
- 건설교통부. 2000. 지구단위계획 수립지침
- 김임순, 한상욱. 2001. 지속가능한 개발이념의 구현을 위한 환경영향평가제도의 역할 제고방안. 아태환경·경영연구원
- 문화관광부. 2001. 제2차 관광개발기본계획
- 법제처. 대한민국법령집
- 성현찬. 1995. 외국의 전략 환경평가제도에 관한 연구. 경기개발연구원.
- 성현찬. 1999. 전략환경평가 제도의 도입방안.
- 송영일, 유현석, 최준규. 2000. 사전환경성검토제도의 실효성 확보방안. 한국환경영향평가학회 추계학술발표회
- 양원호, 김임순, 최원욱, 한상욱. 2002. 환경영향평가에 있어서 신속영향평가(RIAM) 기법 적용방안. 환경영향평가 7(3):223-230
- 原科幸彦. 2000. 환경영향평가(改訂版)
- 일본환경기술연구협회. 1998. 환경영향평가
- 정연만. 2001. 환경영향평가법의 체계정립에 관한 연구. 환경영향평가 10(3)
- 제주도. 2002. 제주국제자유도시종합계획(안)
- 한국환경영향평가학회. 2002. Environmental Impact Assessment for Sustainable Society
- 한상욱. 1997. 21세기 환경문제와 대응방안. 환경영향평가 6(2):17-28

- 한상욱. 2000. 환경영향평가제도의 현상과 과제. 아태환경경영연구원.
- 한상욱. 2000. 환경영향평가제도의 회고와 전망. 한국환경영향평가학회 추계학술발표회
- 한상욱. 2001. 21세기 벽두에 있어서 환경영향평가의 새로운 과제. 환경영향평가 10(4):287-296
- 환경부. 1999. 도시계획수립 환경성검토지침(안)
- 환경부. 2000. 고시 제112호 사전환경성검토구비서류에관한규정
- 환경부. 2000. 사전환경성검토 업무 편람
- 환경부. 2000. 전략환경평가 기법개발 및 중점평가 도입방안에 관한 연구
- 환경부. 2001. 사전환경성검토 관계자 연찬회 자료집
- 환경부. 2001. 사전환경성검토 협의 사례집
- 환경부. 2001. 친환경적인 국토관리방안에 관한 연구
- 환경부. 2001. 친환경적인 도시계획을 위한 환경성검토 협의업무 편람
- 환경부. 2002. 보전관리지역등의 지정기준 및 협의방안에 관한 연구
- 환경부. 2002. 사전환경성검토 관계자 연찬회 자료집
- 환경처. 1993. 행정계획 및 사업의 추진에 따른 사전환경성 고려지침
- Annandale, D., Bailey, J., Ouano, E., Evans, W. and King, P. 2001. The potential role of strategic environmental assessment in the activities of multi-lateral development banks. *Environmental Impact Assessment Review* 21(5):407-429

- Arce, R. and Gullon, N. 2000. The application of Strategic Environmental Assessment to sustainability assessment of infrastructure development. *Environmental Impact Assessment Review* 20(3):393-402
- B. Sadler. 1996 International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment: Final Report. U.S. EPA.
- Berube, G. G. and Cusson, C. 2002. The environmental legal and regulatory frameworks. *Assessing fairness and efficiency, Energy Policy* 30(14):1291-1298
- Blaikie, P. and Brookfield, H. 1987. *Land Degradation and Society*. Methuen: London and New York.
- Devuyst, D., Thomas van Wijngaarden and Hens, L. 2000. Implementation of SEA in Flanders: Attitudes of key stakeholders and a user-friendly methodology. *Environmental Impact Assessment Review* 20(1):65-83
- Executive Office of the President CEQ. 1997. The National Environmental Policy Act ; A Study of its Effectiveness After Twenty-five Years
- Feldmann, L. 1998. The european commission's proposal for a strategic environmental assessment directive: expanding the scope of environmental impact assessment in europe. *Environmental Impact Assessment Review* 18(1):3-14
- Feldmann, L., Vanderhaegen, M. and Pirotte, C. 2001. The EU's SEA Directive: status and links to integration and sustainable development. *Environmental Impact Assessment Review* 21(3):203-222
- Fischer, T. B. 1999. Benefits arising from sea application a comparative review of north west england, noord-holland, and brandenburg-berlin. *Environmental Impact*

Assessment Review 19(2):143-173

Fischer, T. B. 1999. Comparative analysis of environmental and socio-economic impacts in sea for transport related policies, plans, and programs. *Environmental Impact Assessment Review* 19(3):275-303

Geraghty, P. J. 1996. Environmental impact assessment practice in Ireland following the adoption of the European directive. *Environmental Impact Assessment Review* 16(3):189-211

Hauke von Seht. 1999. Requirements of a comprehensive strategic environmental assessment system. *Landscape and Urban Planning* 45(1):1-14

Hedo, D. and Bina, O. 1999. Strategic environmental assessment of hydrological and irrigation plans in castilla y leon, spain. *Environmental Impact Assessment Review* 19(3):259-273

Horton, S. and Memon, A. 1997. Sea: the uneven development of the environment? *Environmental Impact Assessment Review* 17(3):163-175

Kessler, J. J. and M. Van Dorp 1998. Structural adjustment and the environment: the need for an analytical methodology. *Ecological Economics* 27(3):267-281

Marsden, S. 1998. Why is legislative sea in canada ineffective, and how can it be enhanced? *Environmental Impact Assessment Review* 18(3):241-265

Noble, B. F. 2002. The Canadian experience with SEA and sustainability. *Environmental Impact Assessment Review* 22(1):3-16

Parkhurst, G. and Richardson, J. 2002. Modal integration of bus and car in UK local transport policy: the case for strategic environmental assessment *Journal of Transport*

Geography 10(3):195-206

Partidario, M. R. 1996. Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice. *Environmental Impact Assessment Review* 16(1):31-55

Partidario, M. R. 2000. Elements of an SEA framework improving the added-value of SEA. *Environmental Impact Assessment Review* 20(6):647-663

Rumble, J. 1996. SEA of Hertfordshire County Councils Structure Plan. In *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, R. Therivel and M. Partidario (eds). London: Earthscan.

Shepherd, A. and Ortolano, L. 1996. Strategic environmental assessment for sustainable urban development. *Environmental Impact Assessment Review* 16(4/6):321-335

Shi, C., Hutchinson, S. M., Yu, L. and Xu, S. 2001. Towards a sustainable coast: an integrated coastal zone management framework for Shanghai, People's Republic of China. *Ocean & Coastal Management* 44(5/6):411-427

Simpson, J. 2001. Developing a review package to assess the quality of EA reports of Local Authority structure and local plans in the UK. *Environmental Impact Assessment Review* 21(1):83-95

Smith, C. S. and McDonald, G. T. 1998. Assessing the sustainability of agriculture at the planning stage. *Journal of Environmental Management* 52(1):15-37

Steinemann, A. 2000. Rethinking human health impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review* 20(6):627-645

Teller, J. and Bond, A. 2002. Review of present European environmental policies and legislation involving cultural heritage. *Environmental Impact Assessment Review*.

22(6): 611-632

Therival R. and Partidario M. R. 1996. *The Practice of Strategic Environmental Assessment*. EARTHSCAN.

Therivel, R. 1998. Strategic environmental assessment of development plans in great britain. *Environmental Impact Assessment Review* 18(1):39-57

Theveniaut, H. and Freyssinet, P. 1999. Paleomagnetism applied to lateritic profiles to assess saprolite and duricrust formation processes: the example of Mont Baduel profile (French Guiana). *Palaeogeography, Palaeoclimatology, Palaeoecology* 148(4):209-231

Treweek, J. R., Hankard, P., Roy, D. B., Arnold, H. and Thompson, S. 1998. Scope for strategic ecological assessment of trunk-road development in England with respect to potential impacts on lowland heathland, the Dartford warbler (*Sylvia undata*) and the sand lizard (*Lacerta agilis*). *Journal of Environmental Management* 53(2):147-163

Tzilivakis, J., Broom, C., Lewis, K. A., Tucker, P., Drummond, C. and Cook, R. 1999. A strategic environmental assessment method for agricultural policy in the UK. *Land Use Policy* 16(4):223-234

Xiuzhen, C., Jincheng, S. and Jinhu, W. 2002. Strategic Environmental Assessment and its development in China. *Environmental Impact Assessment Review* 22(2):101-109

Zakkour, P. D., Gaterell, M. R., Griffin, P., Gochin, R. J. and Lester, J. N. 2002. Developing a sustainable energy strategy for a water utility. Part II: a review of potential technologies and approaches. *Journal of Environmental Management* 66(2):115-125

부록 I 특정 계획 및 프로그램의 환경 영향에 대한 평가에 관한 유럽위원회 지령

2001년 6월 27일에 유럽공동체는 공식적으로 “특정의 계획 및 프로그램의 환경에 대한 영향의 평가에 대한 유럽의회와 위원회의 지령”(Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans, Programmes on the Environment)을 발표하였다. 동 지령 No. 2001/42/EC는 2004년 6월 20일까지 회원 각국들은 동 지령에 따라 국가적 입법 과정을 거쳐 자국법에 반영시켜 환경영향평가 법령으로 시행될 것이다. 12개의 조문과 2개의 부록으로 구성된 동 지령의 적용범위는 공식적 농업, 임업, 어업, 에너지, 산업, 교통, 폐기물 관리, 수질관리, 통신, 여행, 도시 및 농촌 계획 또는 토지 이용과 같은 계획 및 프로그램을 포함시키고 있다.

“특정의 계획 및 프로그램의 환경에 대한 영향의 평가에 관한 유럽위원회 지령 (2001. 6. 27)”의 전문은 다음과 같다.

DIRECTIVE 2001/42/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
OF THE COUNCIL of 27 June 2001

on the assessment of the effects of certain plans and programmes
on the environment

유럽의회(European Community)는 조약을 제정함에 있어서 특히 175조(1)를 고려하고, 위원회로부터의 제안을 고려하며, 경제·사회 위원회의 의견을 고려하며, 지역위원회의 의견을 고려하며 2001년 3월 21일 조정위원회(Conciliation Committee)에 의해 승인된 공동문서(Joint Text)의 견지에서, 조약의 251조에 의해 정해진 절차에 따라 행한다.

- (1) 이 조약(Treaty)의 174조는 환경에 대한 지역공동체 정책(Community policy)이 환경의 보전(Preservation)·보호(Protection) 및 환경질의 개선, 예방원칙에 근거한 인류보건의 보호와 신중하고 합리적인 자연자원의 이용에 기여해야 함을 규정한다. 이 조약의 6조는 특히 지속가능한 개발을 위해서, 환경보호를 위한 필수조건이 지역공동체의 정책과 행위로 통합되어야 함을 규정한다.

- (2) 지속성을 향한 제 5회 환경 실행 프로그램 (The Fifth Environment Action Programme)
: 환경과 지속가능한 발전에 관련하여 정책과 실행에 대한 유럽공동체(European Community) 프로그램(Decision No 2179/98/EC에 의해 추가)은 '계획과 프로그램이 환경에 미치는 영향을 평가하는 것의 중요성을 주장한다.

- (3) 생물 다양성에 관한 협약(The Convention on Biological Diversity)은 생물 다양성의 보전 및 지속적인 이용을 관련 분야별 계획과 프로그램과 통합되기를 요구한다.

- (4) 환경영향평가는 환경에 대한 고려사항과 회원국가내의 환경에 대해 중대한 영향을 미칠 수 있는 특정한 계획과 프로그램을 준비하고 채택함에 있어서 이를 통합할 수 있는 중요한 도구이다.

- (5) 계획과 프로그램 단계에서 환경영향평가의 절차를 채택하는 것은 관련된 환경정보를 의사결정에 포함시키고 보다 일관성 있는 조치를 제공하게 됨으로써 사업수립에 있어서 이익을 주기 위함이다. 의사결정을 함에 있어서, 좀 더 폭 넓은 인자를 포함시켜, 더욱 더 지속가능하고 효과적인 해결책이 되도록 해야 한다.

- (6) 회원국가내에서 운영중인 다른 환경영향평가 체계는 고차원의 환경보호에 필요한 공통적인 절차상의 요구사항을 포함해야 한다.

(7) 양 회원국가와 다른 국가에 적용하는 “The United Nations / Economic Commission for Europe Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context of February 2 1991” 은 집회(Convention)의 관계자들이 이러한 원리를 계획과 프로그램에 적용할 것을 촉구한다. 두 번째 모임(The Parties to the Convention in Sofia on 26~27 February 2001)에서는 국경간의 환경영향평가에 대해 기존의 조항을 보충할 전략환경평가에 관해서 법적으로 구속력을 갖 추도록 결정이 이루어졌다.

계획이나 프로그램의 환경영향평가를 위해서 위원회 내에서 운영하고 있는 시스템은 다음과 같은 사항을 보장해야 한다.

즉, 회원국가내에서 준비되고 있는 계획이나 프로그램의 실행이 다른 회원국가의 환경에 대해 중대한 영향을 미칠 수 있는 적절한 국경간 자문이 있어야 한다. 다른 국가의 환경에 대해 중대한 영향을 가지고 있는 계획과 프로그램에 관한 정보는 회원국과 다른 국가들 사이의 적절한 법적 절차 내에서, 호혜적이고 동등한 입장에서 제공되어야 한다.

(8) 그러므로, 환경영향평가에 대한 조치(이는 환경영향평가 체계의 다양한 원리를 포함하고 있으며, 부차적인 원리도 고려하고 있으며, 세부사항은 회원국가에게 일임한다.)를 최소한으로 하기 위해서 적절한 조치가 위원회(Community)수준에서 요구된다.

(9) 이 지령의 요구조건은 회원국가내의 기존 절차와 통합되든지, 확정된 절차와 통합되어야 한다는 것이다. 평가의 중복성을 피하기 위해, 회원국가는 각각의 다른 수준에서 계획과 프로그램에 대한 평가가 이루어 질 것이라는 사실을 명심해야 한다.

(10) 많은 부문에서 이루어진, 프로젝트의 미래개발승인을 위한 틀의 마련을 위한 모든 계획과 프로그램(Annex I, II에 기재)은 환경에 대해 중대한 영향을 끼칠 수 있고 일반적으로 체계적인 환경영향평가가 이루어질 수 있다.

- (11) 프로젝트의 미래개발승인을 위한 틀을 세우는 다른 계획과 프로그램은 모든 경우에서 환경에 대해 중대한 영향을 미치지 않을 수도 있고, 회원국가가 이러한 영향을 가질 수 있을 때에만 이들 계획과 프로그램에 대한 평가가 이루어져야 한다.
- (12) 회원국가가 그러한 결정을 할 때, 회원국가들은 이 지령에 기재되어 있는 관련 기준들을 고려해야 한다.
- (13) 몇몇 계획과 프로그램은 각각의 특이성 때문에 이 지령의 비준이 필요 없다.
- (14) 이 지령이 평가를 요구할 경우, 이 지령에서 기술되어 있는 관련정보를 포함한 환경 보고서가 작성되어야 한다. 이 지령은 계획이나 프로그램을 실행함에 있어서 발생가능한 환경영향을 규명·기술 및 평가하고 계획이나 프로그램의 목적과 지리학적 범위를 고려한 합리적인 대안도 고려해야 한다.
- (15) 좀 더 투명한 의사결정과 평가하는데 필요한 정보가 포괄적이고 신뢰성을 갖추기 위해서는, 관계 당국에게 관련성 있는 환경적 책임을 부여하고, 공중은 계획과 프로그램이 평가되는 동안, 자문을 얻어야 하며, 의견을 표출할 수 있는 충분한 시간이 허락된 적절한 시간적인 틀이 설정되어야 한다.
- (16) 한 회원국가가 입안된 계획이나 프로그램을 실행하는 것이 다른 회원국가의 환경에 대해 중대한 영향을 미칠 가능성이 있다면, 자문하기를 원하는 회원국가와 자신들의 의견을 표출하는 관계기관이나 공중을 위해서 조항(Provision)이 만들어져야 한다.
- (17) 국경간의 자문(Transboundary Consultation)의 결과뿐만 아니라 관계기관이나 공중이 표출한 환경보고서와 의견들은 계획이나 프로그램의 준비과정에서 준비되어야 하며, 법적인 절차로 채택되거나 제출되기 전에 고려되어야 한다.

- (18) 계획이나 프로그램이 채택될 때, 관련기관과 공중이 알 수 있도록 하고, 관련 정보가 이들이 이용할 수 있도록 회원국가는 이를 보장해야 한다.
- (19) 환경영향평가를 수행하기 위한 책임이 지령이나 다른 위원회 법률상(예를 들면, Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild bird, Directive 92/43/EEC, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy 등)에서 생기면, 평가의 중복성을 피하기 위해 회원국가는 관련위원회의 법률의 요구조건을 수행할 통합적이거나 협력적인 절차를 해야 한다.
- (20) 이 지령의 적용과 효과에 대한 최초의 보고서는 효력 발휘 5년 후, 위원회에 의해 수행되어야 하며, 이후 7년의 간격을 둔다.
 좀더 완전한 환경보호를 위한 요구조건과 습득한 경험을 고려하여, 가능하면 최초 보고서는 이 지령의 개정을 위한 제안이 수반되어야 하며, 특히 다른 지역이나 부분, 다른 형태의 계획이나 프로그램까지 그 범위를 확장시킬 가능성을 고려한다.

제1조 - 목적

본 지령(Directive)의 목적은 높은 수준의 환경보호를 제공하고, 지속가능한 발전을 증진시키기 위한 계획과 프로그램의 준비 및 채택을 할 때 환경적 고려를 반영하는데 대한 기여에 있다. 그렇게 함으로써 환경에 영향을 미칠 수 있는 계획과 프로그램에 대하여 환경영향평가 본 지령에 따라 이루어지는 것이다.

제2조 - 정의

(a) "계획과 프로그램"은 EC(European Community)가 투자하는 계획과 프로그램은 물론, 그것들과 유사한 것도 포함된다. 예를 들면

- 국가, 지역기관이 준비, 채택하거나 유럽의회나 정부가 입법하여 채택하기로 한 것들
- 법적, 제도적, 행정적 근거(Provisions)를 가진 것들이다.

(b) "환경평가"란 환경보고서 작성, 자문수행, 환경보고서 참고하기, 의사결정시 자문 결과, 4조에서 9조에 따른 의사결정시 정보를 제공하는 것 등이다.

(c) "환경보고서"란 5조와 부록 I 에 필요한 정보를 가지고 있는 계획과 프로그램문서 부분을 의미한다.

(d) "공중(Public)"이란 하나 또는 그 이상의 자연인 및 법인과 국가입법, 시행령과 일치된 협회, 조직 및 단체를 말한다.

제3조 - 범위(Scope)

①항 4조에서 9조에 의거하여 환경평가는 ②항에서 ④항(paragraph)에 언급된 환경에 영향을 미칠 수 있는 계획이나 프로그램에 대하여 이루어진다.

②항 ③항에 속한 환경평가는 아래의 모든 계획과 프로그램에 대하여 이루어진다.

(a) 농업, 임업, 수산업, 에너지, 산업, 운송업, 폐기물관리, 수자원관리, 통신, 관광, 도시 및 국토개발계획, 토지이용 혹은 85/337/EEC 지침서의 부속서 I, II에 수록된 사업의 미래 개발승인을 위해 설정된 체제

(b) 현장에서 발생가능한 영향의 견지에서, 92/43/EEC의 6조, 7조에 따라 평가의 필요성이 결정된 것

③항 ②항에서 언급된 계획과 프로그램으로서 회원국가가 꼭 필요하다고 판단할 때에만 지방의 소규모지역이라도 영향평가를 할 수가 있다.

④항 회원국은 ②항에 언급되지 않는 계획과 프로그램도 환경영향을 미칠 수 있는지를 결정해야 한다.

⑤항 회원국은 ③항과 ④항의 계획과 프로그램이 환경영향이 있는가를 판단할 때 사안별 검증방법과 특성화법 또는 혼합방법을 써서 결정한다. 이를 위해 회원국들은 모든 경우에 부속서 II에 있는 관련기준을 참고할 것이다. 그리하면 계획이나 프로그램이 환경에 영향을 미치는 지를 본 지령으로 판단이 가능한가를 확인할 수 있다.

⑥항 ⑤항의 사안별 검증방법과 특성화법에 대한 관련기관은 6조 ③항을 참고할 것.

⑦항 회원국들은 4조에서 9조에 의한 환경평가를 필요로 하지 않는 이유를 포함하여 5조에 의한 결론을 공중에게 공개하도록 확인하여야 한다.

⑧항 아래 계획과 프로그램은 이 지령에 해당되지 않는다.

- 국가방위와 시민 응급사항만을 목적으로 하는 계획과 프로그램
- 금융 또는 예산계획과 프로그램

⑨항 이 지령은 Council regulation인 (EC) No 1260/99 및 No 1257/99에 대한 현재의 프로그램 작성기간 중에 있는 공동투자(Co-financed)계획이나 프로그램에는 적용되지 않는다.

제4조 - 일반의무(General obligation)

①항 3조에 언급된 환경평가는 계획 또는 프로그램이 준비기간 중에 또는 채택 전에 또는 입법절차 중에 수행된다.

②항 이 지령의 요구사항(requirements)은 계획이나 프로그램 채택을 위하여 회원국이 가지고 있는 현재 절차에 통합되거나 이 지침서에 맞도록 작성된 절차에 통합(incorporated)될 수 있다.

③항 계층구조의 한 부분으로서 계획이나 프로그램에 있어서 평가의 중복성을 피한다는 관점에서 이 지침서에 따라 평가계층구조의 다른 수준에서 이루어진다는 사실을 고려해야 한다. 이때 회원국은 평가의 중복성을 피하기 위해 5조 2항과 3항을 적용해야 한다.

제5조 - 환경보고서(Environmental report)

①항 3조 ①항에서 언급된 환경평가에서 환경보고서는 계획이나 프로그램을 시행(implementing)할 때 수반되는 환경에 대한 영향 가능성이 있을 경우에 작성하되, 계획이나 프로그램의 지리학적 범위와 사업목적에 고려한 합리적인 대안을 찾아내고(identified), 표현하고(described), 평가해야(evaluated) 한다. 이러한 목적에 주어진 정보는 부속서에 언급되었다.

②항 ①항에 따라 작성된 환경보고서는 평가의 중복을 피하기 위해 현재의 지식과 평가방법, 계획과 프로그램의 내용과 상세성, 의사결정 과정 중의 단계, 의사결정과 정에서 어떤 문제가 다른 각도에서도 적절하게 평가되었는가 하는 정도를 고려하기 위해 필요할 수도 있는 정보를 포함해야 한다.

③항 계획과 프로그램의 환경영향과 의사결정단계에서 얻어진 유럽공동체의 다른 법에서 얻어진 관련정보는 부록 1에 언급된 정보로 제공하기 위해 사용될 수 있다.

④항 6조 3항에 언급된 기관들은 환경보고서에 반드시 포함되어야 할 정보의 상세성 수준과 범위를 결정할 때 자문을 받아야 한다.

제6조 - 자문(Consultations)

①항 제5조에 따라 작성된 계획 및 프로그램초안과 환경보고서는 6조 ③항에 언급된 기관과 공중(public)에게 공개하여야 한다.

②항 ③항에 언급된 기관과 ④항에 언급된 공중은 계획과 프로그램이 채택되거나 입법절차에 접수되기 전에 이들의 초안과 환경보고서에 대한 의견제시를 하기에 충분한 시간적 기회를 부여받아야 한다.

③항 회원국은 기관들로 하여금 자기들의 특정한 환경적 책임 때문에 사업수행에 따른 영향이 어떤 것과 관계가 있는 지를 자문을 받도록 해야 한다.

④항 회원국들은 ②항의 목적을 위한 공중(public)을 찾아내야 하는데, 그중에는 이 지침서에 속하는 의사결정에 의해 영향 받거나 받을 수 있는 공중과 이해관계가 있는 공중, 환경보호를 증진시키기 위한 관련 NGO와 다른 관련 기구들이 포함되어야 한다.

⑤항 회원국은 정보를 정리하고 기관의 자문과 공중을 결정해야 한다.

제7조 - 국경을 초월한 자문(Transboundary Consultation)

①항 회원국은 자기들의 국경과 관계되어 준비되고 있는 계획과 프로그램시행이 다른 회원국의 환경에 상당한 영향을 미치는 경우 또는 어떤 회원국이 심하게 영향을 받는 경우, 자기들 영토에서 계획과 프로그램이 준비되고 있는 회원국은 그것의 채택이나 입법절차 접수이전에 다른 회원국에게 계획 및 프로그램 초안과 관련 환경보고서를 송달(forward)하여야 한다.

②항 어떤 회원국이 ①항에서 언급한 계획 및 프로그램 초안과 환경보고서를 받았다면, 그것은 그 나라로 하여금 언급된 사업이 입법절차에 들어가기 전에 의견제출의사가 있는지를 묻는 것이다. 그럴 경우 그 나라는 사업으로 인해 발생 가능한 국경환경문제(Transboundary environmental effect)에 대한 의견을 제시하고 문제발생의 저감(reduce) 또는 제거(eliminate)방안을 제시해야 한다.

그러한 의견제시가 될 경우, 관련 회원국들은 법 6조 ③항의 기관과 법 6조 ④항의 관련 공중(public)에게 알리고 합리적인 시간계획(time-frame)안에 자기들의 의견을 제시할 수 있도록 상세한 지원(arrangement)을 하여야 한다.

③항 회원국들이 본 조항에 따라 의견제시요청을 받는다면, 그들은 자문초기에 합리적인 시간계획에 따라 동의하여야 한다.

제8조 - 의사결정(Decision making)

제5조에 의거 작성된 환경보고서, 6조에 의거 제시된 의견, 7조에 의거 제시된 국가간 의견(transboundary consultation)은 사업계획, 프로그램이 채택되어 입법절차에 접수되기 전에 반영(taken into account)되어야 한다.

제9조 - 의사결정에 대한 정보(Information on the decision)

①항 회원국은 사업계획, 프로그램이 채택될 때 6조 ③항의 기관과 7조에 언급한 개인 (public)과 회원국에게 알려줘야 하며 아래 사항을 그들에게 알려줘야 한다.

(a) 채택된 사업계획 또는 프로그램

(b) 사업계획 또는 프로그램을 위해 어떠한 환경고려(consideration)가 통합 (integrated)되었는지, 5조에 따르는 환경보고서는 어떻게 작성되었는지, 6조에 의거한 제시된 의견들, 7조에 의거한 의견제시 결과가 8조에 의거(in accordance with) 반영되었는지, 사업 또는 계획이 채택된 이유 등이 다른 합리적인 대안과 비교된 요약서

(c) 10조에 의한 감시(monitoring)에 관해 결정된 방법들

②항 1조에 의거 정보에 관련된 상세한 지원을 회원국들이 결정해야 한다.

제10조 - 감시

①항 회원국들은 초기단계에서 보이지 않는 부정적 효과(adverse effect)를 찾아내어 적절한 처치방법(remedial action)을 취할 수 있도록 감시(monitor)하여야 한다.

②항 ①항에 규칙에 따름(comply with)에 있어 감시가 중복되지 않는다면 기존의 감시체계(monitoring arrangements)를 활용할 수 있다.

제11조 - 다른 유럽연합(community)의 법과의 관계

①항 이 지령에서 수행된 환경평가는 지침서 85/337/EEC 및 다른 유럽연합의 법적 요구사항과 배치되지 않는다. (without prejudice)

②항 사업계획 및 프로그램에 대한 환경영향평가 의무는 이 지령이나 다른 유럽연합의 법률에서 동시에 발생하므로 회원국은 중복평가를 피하기 위해 관련 유럽연합입법요건(requirement)을 충족시키는 합동 절차를 밟아야 한다.

③항 유럽연합의 공동투자 사업계획과 프로그램에 대하여는 이 지침서에 의거 환경 평가는 관련 유럽공동체 입법특정 조항에 맞도록 수행해야 한다.

제12조 - 정보, 보고, 검토(Information, reporting and review)

①항 회원국과 위원회는 이 지령을 적용하는 과정에서 얻어진 경험에 대한 정보를 교환해야 한다.

②항 회원국들은 환경보고서가 이 지령의 요구조건을 충족시키도록 충분한 품질을 확보해야 한다. 그리하여 이들 보고서의 질에 대하여 그들이 취한 조치를 위원회에 보고해야 한다.

③항 보고하기 전에 위원회는 이 지령의 응용과 효용성에 대한 1차 보고서를 유럽의 회나 European Council에 보내야 한다.

조약 6조에 따라 환경보호 요구사항을 집적하고, 회원국들간에 이 지령을 응용하면서 얻어진 경험들을 반영하고자 적절하다면 이 지령의 수정안을 보고할 것이다. 특히, 위원회는 이 지령의 범위를 다른 분야/부분과 다른 형태의 계획과 프로그램으로 확장할 것을 고려하고 있다.

새로운 평가보고는 7년 간격으로 이어질 것이다.

④항 이 지령 및 유럽연합 규정의 관련성을 확인하기 위해, 유럽연합규정 중에 있는 프로그램 기간이 종료되기 전에 위원회는 이 지령과 EC 규정 No 1260/99 및 No 1207/99간의 관계에 대해 보고해야 한다.

제13조 - 지령의 시행(Implementation of the Directive)

①항 회원국은 이 지령이 공포된 후 3년 이전에 이 지령에 맞도록 법, 시행령, 시행규칙(administrative provisions)들을 발효시켜야 한다. 그리고 위원회에 그 사실을 통보해야 한다.

②항 회원국이 이 제도를 채택할 때, 이 지령에 대한 언급을 하거나 자기들의 정부간 행물에 그러한 언급을 해야한다. 언급하는 방법은 회원국가에 일임한다.

③항 4조 ①항의 의무는 첫 공식적 준비조치(formal preparatory act)가 ①항에 언급된 날짜 이후의 사업계획과 프로그램에 적용된다.

첫 공식적 준비조치가 그 날 이전인 사업계획과 프로그램, 24개월 이상 이후에 채택되었거나 입법절차에 접수된 것은 회원국이 사안별로 이것은 불합리하여 자기들의 결정을 개인들에게 알리지 않았다면 4조 ①항에 따른 의무에 속하게 된다.

④항 이 지령 발효공포 이후 3년이 되기 전에 회원국들은 위원회에 ①항에 언급된 제도에 추가하여 3조에 따라 환경평가가 되어야 할 계획과 프로그램 유형별로 별개의 정보를 위원회(Commission)에 보고해야 한다. 위원회는 이 정보를 회원국에 알려야 한다. 이 정보는 정기적으로 개정된다.

제14조 - 공포발효(Entry into force)

이 지령은 EC의 관보(Official Journal)의 발행일에 발효될 것이다.

제15조 - 통보(addresses)

이 지침은 모든 회원국에 통보한다.

※ 전략환경평가 보고서에 포함될 정보 및 중대성 결정의 기준

① 부록 I (제5조 (1) 환경보고에서 언급될 정보)

다음과 같이 10가지를 제시하고 있음.

- (a) 내용의 개요, 계획 또는 프로그램의 주된 목적 그리고 다른 관련 계획 및 프로그램의 연관성
- (b) 계획 또는 프로그램의 실행 없이 환경과 그에 따른 자연적인 전개의 최근 상태의 관련 측면
- (c) 유의하게 영향 받을 수 있을 것 같은 지역의 환경적 특성
- (d) 특별한 환경 중요성의 어떤 지역과 관련된 것을 포함한 계획 또는 프로그램의 현존하는 환경문제
- (e) 국제적, 공동체 또는 회원각국 수준에서 성립된 환경보호 목적들은 계획 또는 프로그램이 준비되는 동안 어떤 환경적 고려를 취해야 한다.

- (f) 환경에 유의한 영향들은 생물다양성, 인구, 인구건강, 식물상, 동물상, 토양, 수질, 공기, 기후요인, 물질자산, 고고학적 및 건축적인 유산을 포함한 문화적 유산과 그들의 관련성
- (g) 계획 또는 프로그램이 실행될 때 환경에 중대한 악영향을 최대한 상쇄, 감소, 방지시킬 방법
- (h) 평가가 기술적 부족 또는 know-how의 부족과 같은 난점의 기술과 취급되는 대안을 선택할 때 그 이유의 개요
- (i) 사후평가와 관련된 방법의 기술
- (j) 정보의 기술적 요약
- ② 부록II (제3조 (5) 범위에 있어서 영향의 중대성 결정의 기준)
 계획 및 프로그램의 특성으로 제시된 5가지는 다음과 같음.
- (a) 계획 또는 프로그램의 수준은 위치, 크기, 운영조건 또는 할당된 자원에 대한 것임.
- (b) 계획 또는 프로그램의 수준은 다른 계획 및 프로그램에 계층적으로 영향을 끼친다.
- (c) 지속적 발전을 향상시키기 위하여 환경적 고려를 통합
- (d) 계획 및 프로그램과 연관된 환경문제
- (e) 환경에 대한 공동체 입법의 실행에 대한 계획 및 프로그램의 관련성 (예컨대 폐기물관리나 수질보전과 연계된 계획이나 프로그램)
- 지역 및 영향의 특성으로 제시된 7가지는 다음과 같음.
- (a) 확률, 기간, 빈도, 영향의 가역성
- (b) 영향의 누적성
- (c) 영향의 월경성
- (d) 인간건강 또는 환경에 위해성(예컨대 사고에 의한 것)
- (e) 영향의 크기 및 공간적 정도(지리적 범위와 영향을 받게될 인구의 크기)
- (f) 영향 받기 쉬운 지역의 가치 및 취약성
- 특별한 자연적 특성이나 문화적 유산
 - 환경기준이나 한도치의 초과
 - 집약적인 토지이용
- (g) 공동체 또는 국제적 보호위치를 갖는 지역 및 경관의 영향

부록II 캐나다의 「정책, 계획, 프로그램 제안의 환경평가에 관한 내각지령」

지속가능한 발전에 대한 정부의 강한 의지와 더불어, 각 부서들과 기관들의 정책, 계획, 프로그램 계획안이, 필요하다면 잠재적인 환경영향을 고려해야 할 것으로 장관들은 기대하고 있다.

특히, 정책, 계획, 프로그램의 전략환경평가(SEA, Strategic Environment Assessment)가 다음의 두 가지 조건을 만족시켰을 때 수행되어야 할 것으로 장관들은 기대하고 있다.

1. 계획안이 승인을 받기 위해 각 장관이나 내각에 제출되어야 한다.
2. 계획안을 실행하는 것이 긍정적이거나 부정적으로, 환경에 대해 중대한 영향을 미칠 수 있다.

각 부서들과 기관들도 여건이 보장되면, 다른 정책, 계획, 프로그램 계획안을 위한 전략환경평가를 수행하도록 요구를 받고 있다. 의안제출권(initiative)도 지속 가능한 발전에 대한 각 부서나 기관의 목적을 수행하기 위한 평가로서 채택되어야 한다. 각 장관들도 SEA가 발생 가능한 환경영향의 범위와 특성, 악영향을 감소나 제거시킬 수 있는 완화정책의 필요성, 악영향의 심각성을 고려할 것으로 기대하고 있다.

SEA는 경제·사회분석과 더불어 같은 조건에서 정책, 계획, 프로그램의 개발에 기여해야 한다. 잠재적인 환경영향의 분석에 요구되는 노력 수준은, 예상되는 환경영향과 균형을 이루어야 한다. 환경에 대한 고려사항은 이를 위해 개발된 각각의 선택사항의 분석사항에 완전하게 통합되어야 하며, 결정은 SEA의 결과를 통합해야 한다. 각 부서들과 기관은 공중참여를 위하여 최대한 기존의 방법을 이용하고, 필요하다면 SEA 조사결과에 대한문서와 보고서를 이용한다.

내각지령 실행을 위한 지침

개요 - 문서의 목적
내각지령 실행을 위한 지침
전략환경평가 수행과정
예비조사 착수 - 유용한 도구 및 기준
공중의 관심사항
문서조사 및 보고
역할과 책임
정의

○ 개요 - 문서의 목적

이 문서는 정책, 계획 및 프로그램의 환경평가에 대한 내각지령(Cabinet Directive) 실행을 대해서 연방 부서와 기관들을 위한 지침을 제공하기 위해 만들어졌다.

○ 내각지령 실행을 위한 지침

여기에서는 각 부서와 기관들에게 원리지침(Guiding Principles), 적용성(Applicability), 방법론(Methodology), 공중의 관심사항에 대한 기술, 문서조사 및 보고, 역할과 책임 등의 범위에서 내각지령 실행을 위한 지침을 제공한다.

○ 전략환경평가 수행과정

정책, 계획, 프로그램의 계획안의 전략환경평가를 수행하는데 있어서 최적의 방법론이 한 가지만 있는 것이 아니다. 연방 부서와 기관들은 적절한 체제나 기술을 적용하거나, 이들이 특별한 목적이나 상황에 맞는 접근법을 개발하도록 요구받고 있다.

여기에서 제시된 일반적인 지침들은, 연방 부서와 기관들이 가지고 있는 현재의 실행이나, 이미 입증되었거나, 모범이 되는 실행들에 기초를 두고 있다.

여기에 있는 지침들은

1. 유연성(Flexible)이 있다. 즉, 다양한 정책적인 상황에 적용된다.
2. 실용적(Practical)이다. 즉, 전문가의 정보나 기술 혹은 자원이나 시간의 상당한 투자를 필요로 하지 않는다.
3. 체계적(Systematic)이다. 즉, 논리적이고 명쾌한 분석에 기초한다.

○ 예비조사 착수 - 유용한 도구 및 기준

계획안 조사를 하기 위해 분석가는 유용한 모형이나 체크리스트를 이용하거나 현 부서나 다른 부서에 있는 전문가들의 도움을 받을 수도 있다.

○ 공중의 관심사항

잠재적인 환경영향에 대한 분석은, 필요할 경우 가장 많은 영향을 받는 이해당사자(Stakeholder)들 사이에서 아니면, 다른 이해당사자나 공중들 사이에서 이들 영향에 대한 관심사항을 나타내어야 한다.

공중참여는 정책, 계획, 프로그램, 계획안의 전반적인 개발에 대한 공중참여와 균형을 유지해야 하며, 또한 계획안의 일부로서 현재 진행중인 어떠한 공중참여 행위라도 이용해야 한다. 만약 공중문서가 자문행위를 위해 마련된다면, 이 공중문서와 잠재적인 환경적 중요성을 기술하는 전략환경평가의 결과를 통합시키는 것이 바람직하다.

○ 문서조사 및 보고

보고(Reporting)는 공개되고 책임 있는 과정을 보장하는데 중요하며, 최대한 기존의 보고체계와 통합되어야 한다. 각각의 전략환경평가에 대한 보고는 필요 없다.

○ 역할과 책임

정부는 지속가능한 발전에 전념하여야 하고, 지속가능한 발전의 원칙과 이들 원칙에 대한 정책, 계획, 프로그램, 의사결정과정을 통합하는데 전념하여야 한다. 정책, 계획, 프로그램 등의 계획안에 대한 환경영향을 평가하는 것은, 이러한 전념행위를 행동으로 전환시킬 중요한 단계이다.

○ 정의

환경(Environment)이란,

다음을 포함하는 지구의 구성요소이다.

- a. 토양, 물, 모든 대기층을 포함한 공기
- b. 유기물, 무기물, 생물체
- c. a, b에서 언급된 요소를 포함하는 상호작용 하는 자연계

환경영향(Environmental Effect)이란

- a. 환경 내에서 (보건이나 사회·경제학적 상황, 물질적·문화적 관습, 현재의 토지 이용 혹은 역사적·고고학적, 고생물학적, 건축학적 변화를 포함) 정책, 계획, 프로그램 등이 야기하는 변화
- b. 환경에 의해 야기되는 정책, 계획, 프로그램 등의 변화

완화책(Mitigation)이란

정책, 계획 및 프로그램 등의 환경적 악영향의 제거, 감소, 통제로서, 교체나 복구 및 보상 혹은 다른 수단을 통해서 야기되는 악영향에 대한 손해배상

정책평가(Policy assessment)란

정책이 환경에 미치는 영향을 규명하고 분석하는 과정으로 정책, 계획, 프로그램 등의 전략영향평가를 위한 일반적인 용어로 사용된다.

지속가능발전(Sustainable development)이란

미래세대의 욕구를 만족시키기 위해 미래세대에 피해를 주지 않고, 현재의 욕구를 만족시키는 개발행위

전략환경평가(Strategic environmental assessment)란

정책, 계획, 프로그램 및 이들의 대안에 대한 환경영향을 평가하는 체계적이고, 포괄적인 과정("The Practice of Strategic Environmental Assessment", Riki The'riviel and Maria Rosa'rio Partida'rio, 1990에서 채택)

부록Ⅲ 국제조약, 국제회의 등에서 규정한 환경성검토

(1) 생물다양성에 관한 조약 (1992)

제6조 보전 및 지속가능한 이용을 위한 대책

각 협약 당사국은 각국의 특수한 상황 및 능력에 따라,

(b) 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용이, 가능한 한 그리고 적절하게, 관련 분야 또는 종합적인 계획, 프로그램 및 정책에 포함되도록 하여야 한다.

제14조 영향평가 및 악영향의 최소화

1. 협약당사국은 최대한 그리고 적절하게 다음 사항을 이행하여야 한다.

(b) 생물다양성에 심각한 악영향을 초래할 수 있는 계획 또는 정책의 환경에 미치는 결과를 충분히 고려될 수 있도록 보장할 수 있는 제도 도입

(2) 기후변동에 관한 UN조약 (1992)

제4조 약속사항

1. 공동의 차별적 책임, 개발 우선순위, 목적, 각국의 여건 등을 고려하여 모든 당사국은 다음 사항을 이행하여야 함.

(f) 기후변화 대응정책이 경제, 공중보건, 환경에 미치는 부작용을 최소화함. 사회, 경제, 환경정책 수립시 기후변화 문제를 고려하고 영향평가제와 같은 평가기법을 적용.

(3) 아젠다 21 (1992, 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED)결정)

제8장 의사결정에 있어서 환경과 개발의 통합

A. 정책, 계획 및 집행단계에서의 환경과 개발의 통합

8.5(b) 모든 단계의 계획과 집행에서 자료와 정보이용의 개선, 사회, 경제, 개발, 생태, 환경관련 자료의 체계적이며 동시적인 인용. 결정사항의 영향에 대한 사전적, 동시적 평가를 위한 포괄적인 분석절차의 채택, 분석에는 비용과 편익, 그리고 위험의 평가도 포함되어야 함. 다수의 목적을 고려하고 변화하는 필요에 부응하는 유연하고 통합적인 계획을 채택. 자연자원의 관리를 위한 통합관리체계의 채택, 여성의 역할이 새 제도의 도입결과로 크게 변화되지 않도록 함.

4. IAIA : SEA 이행평가기준

1. 이 기준은 효과적인 새로운 SEA 과정의 구축과 현존하는 SEA의 효과적인 평가 방법에 대한 일반 지침으로 제공하는데 목적을 두고 IAIA가 2002년 1월에 제시한 자료이다.
2. 양질의 전략환경평가(SEA) 과정은 계획자와 의사결정자 그리고 공중 등 이해당사자들에게 전략적 의사결정에 있어서 지속성에 관한 정보를 제공하고, 가장 적절한 대안을 찾는 방법을 용이하게 하며, 민주적 의사결정과정을 보장한다. 이 전략환경영향평가는 결정의 신뢰성을 제공하며, 프로젝트 수행시 비용과 시간을 절약하는 환경영향평가를 수행하게 한다.

이러한 목적을 위해 양질의 SEA 과정은,

통합된다.

- 지속가능한 발전의 성취를 위해 관련된 모든 전략적 결정을 적절한 환경영향평가로 보장한다.

- 생물·물리학적, 사회적, 경제적 요소의 상호관계를 다룬다.
- 관련된 분야와 지역의 정책, 적절한 곳에서의 환경영향평가 프로젝트와 의사결정을 계층화 한다.

지속가능성을 유도한다.

- 개발에 관련된 선택사항들과 보다 더 지속가능하게 제안된 대안들의 확인을 쉽게 해준다.

초점이 맞춰진다.

- 개발계획과 의사결정을 위한 풍부하고 신뢰도 높고 유용한 정보를 제공해 준다.
- 지속가능한 개발의 중요한 문제에 대해 집중한다.
- 의사결정과정의 특징을 규정한다.
- 비용과 시간이 절약된다.

설명할 수 있다.

- 전략적 결정이 취해질 수 있도록 하는 것은 주도 기관의 책무이다.
- 전문성, 열정, 공정성, 공평성과 균형을 가지고 수행할 수 있게 한다.
- 독립된 점검사항과 유효성확인에 의존한다.
- 의사결정에서 지속성에 관한 문제가 어떻게 고려되는지에 대해 문서화하고 충분한 이유를 제시한다.

참여한다.

- 의사결정과정 전체에서 관심있고 영향을 받는 사람들과 정부에게 알리고 참여시킨다.
- 문서화와 의사결정에서 그들의 의견과 관심을 명확하게 취급한다.
- 명백하고 쉽게 이해할 수 있는 정보의 필요조건들을 확보하고, 모든 관련정보에의 접근을 보장한다.

반복된다.

- 의사결정과정에 영향을 주고 미래의 계획에 대해 자극을 줄 수 있도록 충분히 빠르게 평가결과의 이용가능성을 보장한다.

Abstract

Improvement Scheme of Prior Environmental Review System(PERS)

In early 1980's, Environmental Impact Assessment(EIA) System was introduced in Korea to ensure that environmental matters should be considered in the decision-making process particularly for environmentally sensitive projects.

However the effectiveness of EIA system was hampered by institutional and technical factors. The EIA system usually carried out after many important strategic decisions have already been made. Therefore, it often addresses only a limited range of alternatives and mitigation measures. As the EIA system for project works generally limited to the direct impact of projects, various impacts such as additive impacts, synergistic impacts, global impacts and etc. would often be ignored.

In order to overcome such a limit in EIA system, Prior Environmental Review System(PERS) was introduced for assessment of administrative plans mainly concerned with development projects. In 1999, the regulations for PERS have been established by an amendment of the Basic Environmental Policy Act. Therefore the foundation of Environmental Assessment(EA) system to integrate environmental concerns in planning processes and project works has been reformed.

However the results of the execution of PERS were somewhat insufficient due to the institutional and technical matters such as followings;

- 1) very limited range of threshold values for PERS
- 2) absence of legal methods to confirm the execution of PERS results

Therefore, it was required to review the PERS associated with both institutional and technical matters and these were studied in this research.

In the research, a total of 106 administrative plans which are stipulated for PERS in the Basic Environmental Policy Act and other laws were thoroughly investigated to reform the PERS, especially in terms of legal basis for execution. As a result, 89 administrative plans necessary for legal reformation were selected.

In addition, the strategies for legal reformation regarding execution of PERS have also been studied. Both the short and long term strategies to enhance the effectiveness of PERS are presented. Finally, the integrated execution framework for both EIA and PERS is suggested to maximize the effectiveness of EA system.

집필자 약력

宋榮一

Polytechnic University 토목환경공학 박사(1996)

한국환경정책·평가연구원 연구위원

(현, E-mail: yisong@kei.re.kr)

徐成哲

건국대학교 환경공학 박사(2002)

한국환경정책·평가연구원 연구원

(현, E-mail: scseo@kei.re.kr)

金是憲

Duke University 환경학 석사(1988)

한국환경정책·평가연구원 선임연구위원

(현, E-mail: ksheon@kei.re.kr)

崔峻奎

건국대학교 환경공학 박사(2002)

한국환경정책·평가연구원 책임연구원

(현, E-mail: jgchoi@kei.re.kr)

韓相旭

성균관대학교 약학 박사(1985)

아태 환경·경영연구원 원장

(현, E-mail: swan39@hanmail.net)

연구진

연구책임자 송영일

참여연구원 서성철

김시현

최준규

한상욱(아태 환경·경영연구원)

산·학·연·정 연구자문위원

동덕수 (환경부 자연정책과 서기관)

문태훈 (중앙대 도시 및 지역계획학과 교수)

성현찬 (경기개발연구원 선임연구위원)

© 2002 한국환경정책·평가연구원

발행인 윤서성

발행처 한국환경정책·평가연구원

서울시 은평구 불광동 613-2

우편번호 122-706

전화 380-7777 팩스 380-7722

<http://www.kei.re.kr>

인쇄 2002년 12월

발행 2002년 12월

출판등록 제17-254호

ISBN 89-8464-048-46

값 6,000원