

환 경 포 럼

사전환경성검토제도의 효율적 운영 방안

- I. 서언
- II. 사전 환경성검토제도의 추진현황
- III. 시행상의 문제점
- IV. 사전환경성검토제도의 개선방향
- V. 맺음말

우리나라에서는 개발과 보전의 조화를 이루어 환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발을 구현하기 위하여 사전협의제도를 운영하고 있는데 이는 크게 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도로 구분된다. 환경영향평가제도의 경우 오랜기간 동안 실시되어 왔으나 현재까지도 제도 시행에 따른 실효성이 문제시 되고 있다. 이에 대한 원인중 하나는 정책 및 계획수립 등과 같은 상위단계에서의 환경상의 배려가 부족하였기 때문이며 이러한 문제점을 개선하기 위하여 사전환경성검토제도가 실시중에 있다. 이와 같은 제도시행 취지 및 환경정책기본법의 개정(1999년 12월)을 통한 사전환경성검토제도의 실시 강화 등으로 인하여 동 제도의 필요성 및 중요성은 더욱 강조되고 있는 실정이다. 그러나 이러한 상황에도 불구하고 사전환경성검토제도는 제도시행과 관련된 운영방법 등에 있어서 유사개념인 외국의 전략환경평가제도와 비교할 때 미흡한 점이 많다. 따라서 동 제도가 보다 실효성 있는 제도로서 자리매김하기 위하여는 대상범위의 확대, 환경영향평가제도와 연계성 확보, 협의과정에서의 투명성 확보 등에 대한 법적·제도적 개선방안들이 마련되어야 한다

I. 서언

사전환경성검토제도는 각종 행정계획 및 개발계획의 수립시 환경에 미칠 영향을 미리 예측·평가하여 환경적으로 지속 가능한 계획을 수립하기 위하여 실시하는 제도를 말한다. 우리나라에서 실시하고 있는 사전환경성검토제도는 외국에서 실시하고 있는 전략환경평가제도와 마찬가지로 개별 개발사업에 대한 환경영향평가지 발생하는 한계성을 극복하기 위하여 상위단계인 계획수립단계에서 실시하는 환경평가를 의미한다. 그러나 우리나라의 사전환경성검토제도는 시행 취지에 있어서는 전략환경평가제도와 유사하나 실제적으로 대상범위, 실시방법 등에 있어서 전략환경평가제도와 많은 차이점을 보이고 있다. 지난 기간동안 줄곧 실시되어온 사전환경성검토제도는 환경적인 영향을 계획단계에서 검토함으로써 기대 할 수 있는 사전 예방적 기능을 제대로 수행하지 못하였으며 단지 계획수립과정에서 거쳐야 하는 하나의 행정절차로서 인식되어 왔다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 1999년 12월 31일 환경정책기본법이 개정되었으며 이로 인하여 사전환경성검토제도의 실시근거가 보다 강화되기는 하였으나 아직 까지도 제도 실시에 따른 실효성을 확보하기 위해서는 개선되어야 할 사항들이 많이 남아 있다.

이러한 배경 하에 본 고에서는 사전환경성검토제도의 효율적인 운영을 위한 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

II. 사전환경성검토제도의 추진현황¹⁾

1. 대상사업별 접수현황

1999년 12월 법제화 이후 실시되어온 사전환경성검토의 내용을 살펴보면 대상범위에 있어서 일부 보전지역 내에서 시행되는 개별 개발사업이

1) 환경부 국토환경보전과 내부자료

대다수를 이루고 있는 것으로 나타났다. 이는 행정계획단계에서의 환경평가를 위한 사전환경성검토제도가 아직까지는 개별사업에 대한 환경평가 정도로 주로 활용되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

○ 2000년 사업유형별 사전환경성검토서 접수현황(2000.8.17~2000.12.31)

구 분	계	환경정책기본법 행정계획	개별법 행정계획	개 발 사 업		
				소 계	공 공	민 간
계	388	169	72	147	61	86

○ 2001년 사업유형별 사전환경성검토서 접수현황(2001.1.1~2001.9.30)

구 분	계	환경정책기본법 행정계획	개별법 행정계획	개 발 사 업		
				소 계	공 공	민 간
계	1,696	368	263	1,065	598	467

2. 협의실적

사전환경성검토제도가 1999년 12월에 법제화되기는 하였으나 이와 관련한 사전환경성검토서의 접수는 2000년 8월 17일 이후부터 시작되었으며 현재(2001. 9.)까지 전국적으로 약 2,000건이 협의되었다.

○ 2000년도 협의실적(2000.8.17~2000.12.31)

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%)	기타는 반려건수

○ 2001년도 협의실적(2001.1~2001.9.30)

구 분	접 수	협 의 결 과					비 고
		소 계	동 의	조건부	부동의	기 타	
계	1,696	1,584 (100%)	45 (2.8%)	1,322 (83.5%)	107 (6.8%)	110 (6.9%)	기타는 반려건수

III. 시행상의 문제점²⁾

현재 실시되고 있는 사전환경성검토제도는 다음에 제시한 바와 같은 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 사전환경성검토 대상 범위가 협소하여 계획수립 이후 하위단계인 사업추진 단계에서 환경적으로 영향을 지대하게 미치는 광역도시계획, 도시기본계획 등과 같은 일부 공간계획은 대상범위에 포함되어 있지 않다. 비록 이들 공간계획에 대하여는 개별 법령에서 부처간 사전협의를 실시하도록 규정하고 있으나 입법적인 규정의 미비 등으로 인하여 체계적이고 일관적인 환경성 검토가 어려운 실정이다.

현재 전국적으로 지속적인 택지개발 및 주거용지개발에 따라 인구 및 교통량의 증가에 따른 대기오염, 소음문제, 녹지면적의 감소 등과 같은 환경상의 문제가 대두되고 있다. 이러한 문제점에 대한 근본적인 원인은 개별 사업에 대한 환경영향평가가 환경상의 영향을 예측하고 이에 대한 대처방안을 제대로 제시하지 못하였기 때문이라기 보다는 이와 같은 개발사업이 진행될 수 있는 토대가 상위단계에서 마련되었기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 주거용지의 보급 및 주택건설을 가능케 하는 상위단계인 도시기본계획 및 도시계획 등과 같은 상위계획에 대한 사전환경성검토가 제대로 이루어져야 한다.

둘째, 비록 사전환경성검토제도가 해당 부처간 협의를 토대로 진행되는 것이기는 하나 동 제도의 실시근거를 규정하고 있는 환경정책기본법 및 개별법령에는 사전환경성검토의 실시 근거만을 명시하고 있을 뿐 협의결과의 미이행에 대한 행정처분을 포함한 벌칙규정이 없어 제도 실시에 따

2) 환경부, 전략환경평가 기법개발 및 중점평가 도입방안에 관한 연구, 2000, 9.

른 실효성 확보가 어려운 실정이다. 현재 진행되고 있는 사전환경성검토에 있어서 국토이용계획변경 및 지구지정 관련 사전환경성검토 대상 사업(행정계획 포함)의 일부는 사전환경성검토 이후 계획이 구체화되어 환경영향평가가 실시되기도 한다. 이러한 경우 사전환경성검토 단계에서는 계획 수립의 타당성 및 입지의 적정성에 대하여 중점적인 검토가 이루어지며 동 검토결과를 토대로 협의의견이 제시된다. 그러나 사전환경성검토 이후 실시되는 환경영향평가 과정에서 사전환경성검토 당시 언급된 환경적인 내용 및 협의의견이 소홀하게 다루어지는 경우가 빈번하다.

셋째, 사전환경성검토제도의 대상범위에는 행정계획은 물론 개별개발사업도 포함되어 있어 평가기준, 평가범위, 주요 환경적 영향에 대한 예측방법 등에 대한 혼란이 발생한다. 행정계획과 개발사업에 대한 환경평가는 서로 다른 접근방법을 적용하여야 하나, 현재 접수되는 사전환경성검토서의 내용을 살펴보면 대부분이 환경영향평가서의 작성범주를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 향후 이러한 문제점이 재발되지 않도록 하기 위하여는 사전환경성검토제도의 대상 범위를 상위단계인 계획수립단계로 한정하고 행정계획에 대한 평가기법을 지속적으로 개발하여야 한다.

이밖에도 주민의견 수렴과정이 누락되어 있어 사회적 합의를 도출하기 위한 토대의 구축이 미흡한 실정이다.

IV. 사전환경성검토제도의 개선방안³⁾⁴⁾

상위단계인 정책 및 계획수립단계에서부터 환경적인 영향을 고려함으로써 지속가능한 개발을 가능케 하도록 사전환경성검토제도를 발전시키기 위하여는 다음과 같은 개선방안이 강구되어야 한다

1. 대상범위의 확대

3) 환경부 권고서

4) 정연만, 환경영향평가법의 입법체계에 관한 연구, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2000

환경적으로 민감하며 하위단계의 개발사업에 영향을 지대하게 미치는 국토건설종합계획 및 도시계획 등과 같은 국토공간계획 관련 행정계획을 환경정책기본법상의 협의대상범위로 수용하여야 한다.

현재 각종 행정계획 수립과 관련하여 환경상의 영향을 고려토록 하는 환경성검토 지침이 환경부들 비롯하여 타 정부부처에서도 발간되었으나 계획수립시 지침의 내용이 제대로 반영되지 않는 경우가 발생 한다. 이러한 단점을 보완하기 위하여는 이상에서 언급한 국토공간계획 관련 행정계획 등을 협의시 구비하여야 할 서류 및 협의기간, 협의절차 등을 규정하고 있는 환경정책기본법상의 협의대상범위로 수용하여 보다 체계적인 사전환경성검토가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 대상범위를 확대하는 경우에는 현재 협의완료된 환경영향평가 사례들 토대로 상위계획 수립단계에서 환경상의 고려가 반드시 필요하다고 판단되는 사업 관련 공간계획 등을 조사하여 대상범위로 편입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

2. 시행절차 개선

환경성검토결과에 대한 신뢰성 확보 여부 등과 같은 협의단계에서의 불필요한 논쟁을 해소하기 위해서는 현재의 협의과정을 다단계로 구분할 필요가 있다. 협의과정을 다단계로 구분하는 경우 환경성검토 과정에 지역주민을 비롯한 다양한 계층의 참여를 보장하기 위한 방안이 수립되어야 한다. 환경성검토서 작성초기부터 여러 계층이 참여하는 경우 대안에 대한 검토는 물론 평가의 투명성이 보장되어 평가결과에 대한 신뢰성 확보가 보장될 수 있을 것이다.

이상과 같이 환경성검토서 작성단계들 다단계로 구분하기 위하여는 협의시 구비서류의 제출을 규정하고 있는 환경정책기본법의 내용에 대한 개정을 고려할 수 있다. 현행 환경정책기본법 시행령 제3조의2의 내용중 “사전협의시 구비서류” 조항을 수정하여 환경성검토 착수단계 및 검토완료

단계에서 제출하여야 하는 구비서류로 일원화하는 방안을 고려할 수 있다.

3. 법·제도적 개선방안

○ 사전환경성검토제도의 환경·교통·재해등에관한영향평가법 체계내 수용방안

환경영향평가제도와 사전환경성검토제도는 적용대상 및 실시시기에 있어서 차이가 있을 뿐 환경에 미치는 영향예측 측면에서 차이가 없으며 오히려 협의대상 규모나 협의시기 등에서 상호보완관계에 있다고 볼 수 있다. 따라서 이들이 유기적으로 연계되어 운영되어 질 때에 환경에 이바지하는 바가 더욱 크다고 할 수 있다.

환경영향평가제도와 사전환경성검토제도간의 유기적인 관계정립 및 사전환경성검토제도의 시행을 통한 실효성을 확보하기 위하여는 환경정책기본법 및 개별법령에서 이루어지고 있는 사전환경성검토를 환경영향평가와 통합하여 일원화 할 필요가 있다. 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 통합하여 일원화 하는 경우 환경에 지대한 영향을 미칠 수 있는 행정계획 등에 대하여 계획수립의 타당성 및 입지의 타당성을 중점적으로 검토하는 전략환경평가로서의 역할을 수행할 수 있도록 하며, 개별사업에 대하여는 사전환경성검토 결과를 토대로 환경영향평가를 실시하되 사업시행에 따른 환경오염 저감방안 수립에 보다 비중있는 협의가 진행되도록 평가체계를 정립할 필요가 있다. 또한 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 통합하여 일원화 하는 경우 현재 실시되고 있는 소규모 개발사업에 대한 사전환경성검토는 별도의 평가범위로 개편하여 환경영향평가 기준에 맞추어 평가를 실시하는 방안도 고려하여야 한다.

○ 사전환경성검토제도의 실효성 확보방안

개별법령에서 이루어지는 사전환경성검토는 물론 환경정책기본법에 의한

사전환경성검토제도에 있어서는 미협약, 협의의견 미반영, 협의내용 미이행 등에 대한 벌칙이나 행정처분을 규정하는 조항이 없어 동 제도 시행에 따른 실효성 확보가 어려운 실정이다. 따라서 동 제도를 환경·교통·재해등에관한영향평가법 체계로 이관하여 협의내용 미이행 등에 대한 벌칙 조항을 신설하는 등 제도적인 정비방안 마련이 필요하다.

그러나 환경영향평가제도의 경우 협의결과 미이행에 따른 행정처분 규정이 있음에도 불구하고 협의내용 이행이 무시되는 경우가 발생하기도 함을 고려하여 행정처분을 위한 벌칙조항의 신설과 동시에 협의결과 이행을 준수할 수 있게 하기 위한 유인책의 마련도 필요하다.

V. 맺음말

우리나라에서는 20년이 넘는 기간동안 환경영향평가제도를 실시해 왔으나 현재까지도 환경영향평가제도의 실효성에 대한 논란이 지속되고 있다. 이는 상기에서 언급한 바와 같이 환경영향평가제도 자체에 한계성이 내포되어 있기 때문이며 이를 개선하기 위해서는 상위단계에서의 환경평가가 불가피하다. 다행히도 우리나라에서는 행정계획 등에 대한 환경평가들 목적으로 사전환경성검토제도가 시행 중에 있으며 이에 대한 중요성은 날로 강조되고 있는 실정이다. 그러나 사전환경성검토제도가 환경영향평가제도의 한계점을 극복하고 보다 견고한 사전협의제도로 자리잡기 위해서는 개선되어야 할 점도 많다. 본 고에서는 이와 관련하여 사전환경성검토제도의 개선방안에 대하여 살펴보았으며 이러한 개선방안은 사전협의제도의 효율적 운영을 위한 체계의 구축을 위하여 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

책임연구원 송영일