PERS, effectiveness security of consultations, inhabitants' substantial participation etc.. is handled importantly.

주 제 어 : 사전환경성검토제도, 협의, 전략환경평가, 협의의 실효성 확보, 주민참여
Keywords : Prior Environmental Review System(PERS), Consultation, Strategic Environmental Assessment(SEA), Effectiveness Security of Consultations, Inhabitants' Substantial Participation

<Abstract>

A Study on Prior Environmental Review System(PERS) in Public Law

Hahm, Tae Seong

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

In order to overcome a limit in EIA system, PERS was introduced for assessment of administrative plans mainly concerned with development projects to Prime Minister directive in 1993. In 1999, the regulations for PERS have been established by an amendment of the Framework Act on Environmental Policy.

According to this law, when the head of any administrative agency concerned intends to develop and determine the administrative plan affecting the environment or to grant permission, etc. for any development project, he shall consult with the Minister of Environment or the head of any local environmental agency(head of consultative agency) about the examination of its impact on the environment, before he determines the administrative plan or grant permission, etc. for the development project.

I examined legal meaning of 'Consultation' about Prior Environmental Review. This consultation occupies very important part in process of PERS, but is having fixed limit in legal side. It is not recognized legal binding force.

In these circumstance, role of court is expected. That is, legal binding force of consultation can be obtained through judicial review. Judicial review plays an important part to secure effectiveness of PERS. Forward, court may have to achieve judicial review more actively.

I described about future legal subject of PERS. Legislation scheme of

高橋滋, “環境影響評價法の檢討 : 行政法的見地から”, 『ジュリスト』, 1997. 7(No. 1115)
淡路剛久, “環境影響評價法の法的評價”, 『ジュリスト』, 1997. 7(No. 1115)
畠山武道, 井口博, 『環境影響評價法實務 : 環境アセスメントの總合的硏究』, 東京, 信山社, 2000.
淺野直人, 『環境影響評價の制度と法 : 環境管理システムの構築のために』, 信山社, 1998.
環境影響評價硏究會, 『わかりやすい 戰略的環境影響評價』, 中央法規, 2000.

국환경정책평가연구원 주최(2000. 4. 7).
한귀현, “유럽연합의 계획환경영향평가지침”, 공법학연구 제4권 제1호(2002.11).
한상욱, “전략적 환경평가의 미래와 현재”, 2003년 한국환경정책학회 학술대회 자료집, 2003.
原科幸彦, “일본의 전략적 환경영향평가의 동향”, 전략환경평가를 향한 새로운 움직임(2004년 한일환경영향평가학회 국제워크숍 자료집), 2004.
Alan Gilpin, Environmental Impact Assessment (EIA): cutting edge for the twenty-first century, Cambridge ; New York, Cambridge University Press, 1995.
Barry Dalal-Clayton and Barry Sadler, Strategic Environmental Assessment, Earthcan, 2005
Bregman, Jacob I., Environmental Impact Statements, 2nd ed., Lewis Publishers, 1999.
Emmett B. Moore, The Environmental Impact Statement Process and Environmental Law, Battelle Press, 2000.
Hubert Heinelt, European Union Environment Policy and New Forms of Governance : a study of the implementation of the environmental impact assessment directive and the eco-management and audit scheme regulation in three member states, Aldershot, Ashgate, 2001.
Maria Rosario Partidario Ray Clark, Perspectives on Strategic Environmental Assessment, Lewis Publishers, 2000
R. Therivel and M.K., Partidario, The Practice of SEA, 1996.
Richard K. Morgan, Environmental Impact Assessment : a methodological perspective, Boston, Kluwer Academic Publishers, 1999.
Riki Therivel, Strategic Environmental Assessment in Action, Earthscan, 2004.

참고문헌

김동희, 『행정법』, 박영사, 2005.
김임순 외, 『최신환경영향평가』, 동화기술, 2003.
박균성, 『행정법총론』, 박영사, 2006.
박균성·함태성, 『환경법』, 박영사, 2006.
박윤흔, 『(최신)행정법강의』, 박영사, 2004.
성현찬, 『외국의 전략환경영향평가 제도에 관한 연구』, 경기개발연구원, 1995.
송영일 외, 『사전환경성검토제도의 개선방안』, 환국환경정책평가연구원, 2002.
전재경, 『영향평가제도의 통합』, 서울, 한국법제연구원, 1998.
홍정선, 『행정법원론』, 박영사, 2005.
홍준형, 『환경법』, 박영사, 2005.
환경부, 한국환경정책·평가연구원, 환경정책기본법 발전방향 정립을 위한 토론회, 과천, 환경부, 1999.
_____, 『전략환경평가 기법개발 및 중점평가 도입방안에 관한 연구』, 환경부, 2000.
_____, 사전환경성검토 업무편람, 2004.
곽결호, “사전환경성검토와 환경영향평가제도의 운영방안”, 친환경적 국토관리방안 모색을 위한 대토론회(2000. 8. 31).
김용섭, “다른 행정청의 협력을 결한 행정행위의 효력 (上)”, 판례월보 316('97.1).
_____, “다른 행정청의 협력을 결한 행정행위의 효력 (下)”, 판례월보 317('97.2).
이상돈, “사전환경성검토제도와 환경영향평가의 역할 및 연계”, 환경영향평가제도 개선을 위한 세미나, 환경부·한국환경정책평가연구원 주최(2000. 4. 7).
전재경, “현행 환경영향평가법의 실태와 문제점 및 개선 방안”, 환경과생명 24 (2000.5).
_____, “환경영향평가의 사회적 기능과 활용방안”, 환경영향평가제도의 발전적인 방향제시를 위한 토론회(1999. 11. 23).
최상기, “통합영향평가발전방향”, 환경영향평가제도 개선을 위한 세미나, 환경부·한

으로 인해 정책적 효율성이 떨어지고 있다. 따라서 사전환경성검토협의가 제대로 이루어진 경우에는 환경영향평가 협의절차나 내용을 간소화하거나 또는 생략할 수 있도록 하고, 사전환경성검토와 환경영향평가가 단계적으로 이루어지는 개발사업에 대하여는 사전환경성검토를 담당한 위원이 환경영향평가서를 검토하도록 하며, 사전환경성검토단계에서 제시된 의견이나 조건들은 환경영향평가시에 반영하도록 함으로써 두 제도가 상호 유기적 관계에서 운용되도록 유도하여야 한다. 그리고 사전환경성검토제도의 운영이 자의적으로 이루어지지 않도록 검토기준 및 방법 등을 상세하고 체계적으로 수록한 지침을 마련하고, 업무담당자들에게도 환경부가 주관하는 교육이나 관계기관의 직무교육 기회를 통하여 동 제도운영의 객관성, 중립성, 전문성 등을 제고시켜 나갈 필요가 있다. 또한, 과학적인 검토기준을 정립하기 위하여 전국적인 환경현황 및 오염현황에 대한 정밀조사 자료가 확보되어야 하고, 이를 체계적으로 전산화하여 다양한 정보를 제공하고 일정한 절차를 통해 환경정보를 공개하는 등 환경정보망이 구축되어야 한다.

개정된 환경정책기본법(시행일: 2006.6.1)에서는 사전환경성검토 대상의 범위와 협의시기를 조정하고, 사전환경성검토서 작성시 관계전문가, 주민 등의 의견을 수렴하도록 하며, 사전환경성검토 협의를 실시한 경우에는 환경영향평가시 사전환경성검토서의 작성 및 조사내용을 인용할 수 있도록 하고, 의견수렴 내용을 대체할 수 있다고 판단되는 경우 환경영향평가시 이를 생략할 수 있도록 규정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하였다. 사전환경성검토제도의 기능과 역할, 그리고 환경영향평가제도와의 관계를 고려해 볼 때, 이와 같은 개정작업은 지속적으로 이루어지리라고 본다. 즉, 사전환경성검토제도는 앞으로 계속 진화되어 갈 것이며, 법제도 또한 지속적으로 개선되고 보완되어 갈 것이다. 이러한 과정에서 가장 중요한 것은 사전환경성검토제도를 환경적으로 건전하고 지속가능한 정책수단으로 정착시키고자 하는 운영주체들의 의지와 노력이라고 하겠다.

경단체들의 의견을 폭 넓게 수렴함으로써 동 제도가 제도운영주체의 일방적 의사결정수단으로 이용되어 신뢰성을 잃지 않도록 할 필요가 있다.[29] 행정계획이나 개발계획에 대한 사전환경성검토 단계에서 지역 주민 등 이해관계자들과 마찰이나 갈등이 발생할 수 있다. 따라서 사전환경성검토협의 과정에서도 공공의 참여가 적절하게 보장될 수 있도록 하여 환경문제에 대한 지역주민의 이해관계를 사전에 조정할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 개정 환경정책기본법이 의견수렴과 관련하여 관계행정기관의 장이 행정계획에 대한 검토서를 작성함에 있어서 관계전문가, 환경·시민단체, 주민 등으로부터 의견을 들어야 하며 제시된 의견이 환경측면에서 타당하다고 인정되는 때에는 이를 당해 행정계획에 반영하여야 한다고 규정하고 있는 것은 바람직한 일이다. 그러나 환경영향평가절차에 있어서의 의견수렴에서도 볼 수 있듯이 얼마만큼 실질적인 의견수렴절차가 될지는 의문이다.

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

Ⅳ. 결론

위에서 언급한 쟁점들 이외에 현행 사전환경성검토제도에 대하여는 여러 가지 문제점이 지적되고 있는바, 앞으로 다음과 같은 노력이 필요하다. 우선, 환경영향평가제도와 사전환경성검토협의제도가 연계되어 운용될 필요가 있다. 우리나라의 경우 계획단계와 사업단계의 규율이 각기 독립된 별개의 법체계에 의해 이루어짐

29) 곽결호, "사전환경성검토와 환경영향평가제도의 운영방안", 친환경적 국토관리방안 모색을 위한 대토론회(2000. 8. 31), 53면.

본법상의 사전환경성검토 관련규정의 적용을 받지 않는 개별법령상의 환경성 고려 조항으로서, 이들 조항은 당해부서에서 스스로 환경성을 고려하도록 되어 있다. 그러나 실제 이들 규정의 운영실태를 보면 대부분은 형식적인 '명목상의 환경성 고려조항'에 불과한 경우가 많다. 그러므로 실질적인 환경성 고려라는 측면에서 이들 조항을 사전환경성검토제도 또는 환경영향평가제도와 연결시킬 필요가 있다.

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

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

6. 주민참여의 실질화

사전환경성검토협의 과정에서 유관기관은 물론, 해당지역의 주민이나 민간환

7. 외국인투자지역에 대한 주요시설의 지원 계획
8. 개발사업의 시행자
9. 개발사업의 시행방법 및 시행기간
10. 토지이용계획 및 주요기반시설계획
11. 수용·사용할 토지·건축물 기타 물건이나 권리가 있는 경우에는 그 세목
12. 환경성 검토에 관련된 자료로서 산업자원부령이 정하는 자료
13. 기타 위원회가 정하는 사항

에서 정하고 있는 17개의 행정계획과 제2호에서 정하고 있는 22개의 개발사업[26]이다. 그리고 당해 개별법령에서 환경성검토에 대한 사전협의를 하도록 규정하고 있는 경우로서 환경정책기본법 시행령에서 정하는 구비서류를 갖추어 협의요청을 하여야 하는 31개의 행정계획이 있다. 그리고 개별법령에서 환경성검토에 대한 사전협의를 하도록 하고 있는 행정계획이 있다.

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

이와 같은 시각에서 우선 행정계획 중 환경상 영향을 초래하는 계획이면서 현재 환경정책기본법이나 개별법에 의한 환경성검토를 거치지 않는 계획들을 사전환경성검토대상에 포함시켜야 할 것이다. 예컨대, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행규칙 제3조[27], 외국인투자촉진법 시행령 제25조[28] 등은 환경정책기

---

26) 여기서의 개발사업은 자연환경보전지역, 개발제한구역, 생태계보전지역 등 보존용도지역에서의 비교적 소규모에 해당하는 개발사업이다.

27) 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행규칙 제3조 (개발제한구역관리계획의 환경성 검토)
"건설교통부장관은 법 제10조제9항의 규정에 의하여 개발제한구역관리계획의 수립에 관하여 필요한 사항을 정하는 때에는 그 시행에 따른 환경성 검토에 관한 사항을 이에 포함시켜야 한다"

28) 외국인투자촉진법 시행령 제25조 제3항
시·도지사는 법 제18조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 외국인투자지역을 지정하고자 하는 경우에는 다음 각호의 사항이 포함된 지정계획(외국인투자지역을 지방산업단지로 개발하는 경우에는 법 제18조제1항 후단의 규정에 의한 개발계획을 말한다. 이하 같다)을 수립하여 산업자원부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 이미 개발이 완료된 국가산업단지 및 지방산업단지의 일부 또는 전부를 외국인투자지역으로 지정하고자 하는 경우에는 제8호 내지 제12호의 사항을 생략할 수 있다.
1. 외국인투자지역의 명칭·위치 및 면적
2. 개발 또는 관리방법
3. 외국인투자지역에 입주할 외국인투자기업의 투자내역·고용규모 및 사업내용
4. 유치대상 외국인투자의 실행가능성
5. 외국인투자지역 지정에 따른 비용과 기대효과
6. 재원조달계획

는데는 어려움이 따른다. 그리고 법체계상 환경정책기본법에 규제법 내지 집행법의 역할을 부여하는 것은 바람직하지 않다. 또한, 환경영향평가와는 별개의 근거법으로 존재하게 되므로 상호 연계성이 떨어진다는 단점도 있다.[25]

한편, 장기적으로는 환경영향평가와 일원화하여 입법하는 방안을 강구할 필요가 있다. 사전환경성검토제도는 사전에 환경에 미치는 영향을 충분히 고려하도록 하여 환경친화적인 개발을 도모하는 사전예방적 환경정책수단이라는 점에서는 환경영향평가제도와 그 이념 및 취지를 같이 하고 있다. 따라서 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도는 동일한 제도의 틀 안에서 서로 유기적으로 연결되는 절차가 되며, 서로 연계되어 운용될 때 더 효율적인 결과를 낳을 수 있다. 그러므로 장기적으로는 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도를 동일한 법률에 통합하여 계획단계에서는 사전환경성검토가 행해지고 이 후 사업단계에서는 환경영향평가가 이루어지는 하나로 연결되는 효과적인 시스템을 만들 필요가 있다.

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

5. 사전환경성검토대상의 확대방안

현재 사전환경성검토의 대상은 우선 환경정책기본법 시행령 제7조 별표2의 제1호

25) 한편, 환경정책기본법의 '기본법'으로서의 성질을 고려하여 사전환경성검토에 관한 내용을 별도의 단행법률로 제정하여 규율하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 과거 환경영향평가제도의 경우에도 처음에는 환경정책기본법에 근거규정을 간략하게 두고 그 뒤 점차 규율내용이 복잡해지면서 환경영향평가법으로 분법화한 경우가 있었다. 이 경우에는 사전환경성검토협의의 근거를 명확히 할 수 있을 뿐만 아니라, 사전환경성검토의 대상, 협의시기, 사전환경성검토서의 작성방법, 대행에 관한 사항 등 세부규정을 실효성있게 마련할 수 있다는 장점이 있다.
그러나 신법을 제정하는 것이므로 시간이 많이 소요될 수 있고, 이에 따르는 여러 가지 절차상의 어려움이 있다. 또한 환경평가관련법규가 환경정책기본법, 사전환경성검토에 관한 법률, 통합영향평가법 등으로 나눠지게 되어 전체적인 효율성이 저해될 가능성이 있어 바람직한 방안은 아니라고 본다.

체적으로 전략환경평가를 수행할 수 있는 조직적 체계의 구축이 중요한 문제가 된다. 반면, 사전환경성검토제도는 관계행정기관의 장과 협의기관의 장으로 이원화 되어있어 관계행정기관의 장이 사전환경성검토협의를 요청하면 협의기관인 환경관서의 장이 환경성을 고려한 검토를 하게된다. 또한 주민 등 이해관계자에게 실질적인 참여를 보장하는지도 중요한 차이점이다. 우리나라의 종전 사전환경성검토제도에서는 실질적인 주민참여 절차가 보장되어 있지 않지만[24], 전략환경평가에서는 주민 등 이해관계자의 참여는 중요한 핵심절차가 된다.

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

4. 사전환경성검토제도의 법제화 방향

향후 법제화의 방향은 현행 제도를 보완·강화하는 단기적 방안과 환경영향평가와 일원화하는 장기적 방안을 생각해 볼 수 있다.

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

그러나 환경정책기본법은 근본적으로 법체계상 '기본법'이라는 한계점을 가지고 있다. 환경정책기본법은 환경법의 기본법으로서 헌법상의 환경권 규정의 이념에 따라 환경정책의 이념과 방향, 국가의 책무, 환경법의 기본원칙 등을 정하고 있다. 따라서 사전환경성검토제도에 대하여 자세하고 구체적인 내용까지 규율하

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

를 도모하고 미리 환경성을 고려하도록 함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 구현한다는 동일한 기본이념을 추구한다는 점에서 같다. 둘째, 전략환경평가제도와 사전환경성검토제도가 국가의 환경정책수단으로 채택되는 경우에는 오늘날 환경정책의 중심으로 이동하고 있는 사전예방적 정책수단의 하나로 위치지어지고, 환경법의 기본원칙인 사전예방의 원칙을 구현하는 중요한 수단이 된다는 점에서도 같다. 셋째, 전략환경평가제도나 사전환경성검토제도 모두 기존의 환경영향평가제도의 문제점을 보완하기 위한 대안으로 논의되거나 도입되었다는 점에서 같다. 종래 환경영향평가제도는 계획이 확정된 후 사업실시단계에서, 주로 오염의 저감방안을 검토하는 데 그치고 있어서 입지의 타당성 등 근본적인 친환경적인 개발의 유도에는 한계가 있다는 지적이 있어 왔는데, 양자는 이와 같은 환경영향평가제도의 미비점을 보완하기 위한 대안으로 논의가 시작된 것이다. 넷째, 전략환경평가제도와 사전환경성검토제도는 기본적인 절차, 방법 등에서 유사한 점을 지니고 있다.

한편, 사전환경성검토제도와 전략환경평가제도는 적용범위, 작성주체, 시행시기, 평가내용, 평가범위 등 세부적인 면에서 차이를 보인다.[23] 적용범위와 관련하여서는 현행 사전환경성검토는 일정범위의 행정계획 및 개발사업을 대상으로 하는 반면, 전략환경평가는 개발과 관련된 대부분의 정책·계획·프로그램에 대한 스크리닝을 통하여 대상범위를 정하게 된다. 작성주체와 관련하여서는 사전환경성검토는 해당 행정기관 또는 사업자가 주체가 되는 반면, 전략환경평가는 해당 정책·계획·프로그램을 수립하는 기관이 주체가 된다. 시행시기는 사전환경성검토가 계획의 확정전 또는 사업의 승인전이 되는 반면, 전략환경평가는 정책·계획·프로그램의 수립과 동시이 이루어진다. 평가범위는 사전환경성검토가 미시적 검토를 주로 하는 반면, 전략환경평가는 거시적 검토와 세부적 검토를 병행하게 된다.

이와 같은 차이점 중에서도 누가 주체가 되어 주도적으로 제도를 운영해 가느냐라는 점이 가장 중요한 차이점이라고 볼 수 있다. 전략환경평가의 경우에는 행정계획을 입안하고 수립해 가는 과정에서 해당부처가 주체적으로 환경성을 고려한 전략환경평가를 실시하는 것이 이상적인 체계가 된다. 따라서 해당부처가 자

23) 송영일 외, 앞의 책, 28면.

획(Plan), 프로그램(Program)의 3P 단계에서부터 환경영향을 고려하는 전략적 접근의 필요성이 요구되고 있는바, 이러한 3P가 환경에 미칠 수 있는 중요한 영향들을 사전에 평가하는 과정, 즉 3P단계에서 이루어지는 환경영향평가를 「전략환경평가(Strategic Environmental Assessment : SEA)」라 한다.[20] 전략적 의사결정단계(3P)는 추상적인 「정책(Policy)」단계에서부터 좀더 구체적인 내용을 담게되는 「계획(Plan)」과 「프로그램(Program)」의 단계를 지나, 사업(Project)의 실시에 이르기까지의 의사결정과정을 통하여 언제, 어디서, 어떻게 사업과 여러 활동을 행하는가를 결정해 가는 과정을 의미한다.[21]

우리나라의 경우 처음에는 환경영향평가제도의 문제점에 대한 대응으로 전략환경평가가 논의되었지만, 현재는 사전환경성검토제도의 중요성이 점차 부각되면서 이와 관련하여 전략환경평가의 논의가 전개되고 있다. 이는 오늘날 사전환경성검토제도가 가지고 있는 사전예방적 정책수단으로서 의미가 재조명되고 있고, 사전환경성검토제도가 지니고 있는 본래의 기능이 전략환경평가와 유사하다는 점에 기인한다.[22]

사전환경성검토와 전략환경평가는 다음과 같은 점에서 유사하다고 볼 수 있다. 첫째, 전략환경평가와 사전환경성검토제도는 궁극적으로 개발과 환경보전의 조화

---

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

21) 環境影響評價研究會, 『わかりやすい 戰略的環境影響評價』, 中央法規, 2000, 4면. 이러한 전략환경평가의 궁극적 목적은 환경을 보전하고 지속가능성을 증진시키는데 조력하는 것이다. 물론 환경을 보전하고 지속가능성을 증진시키기 위한 방법은 다양하지만, 전략환경평가는 의사결정과정에서 환경적인 이슈들을 통합하는데 도움을 줌으로서 환경보전과 지속가능성의 증진이라는 목적달성에 기여한다(Riki Therivel, Strategic Environmental Assessment in Action, Earthscan, 2004, p7).

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

에 고양시 덕양구 지축동에 살고 있는 원고가 인가처분의 취소를 구한 사안이다.[18]

이에 대하여 행정법원은 "①환경정책기본법상 사전환경성검토협의를 거치도록 하고 있는 것은 개발사업에 따른 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전한다는 취지로 마련되었다고 할 것인데, 피고는 사전환경성검토협의를 전혀 거치지 아니하였다면 환경정책기본법 제27조 제1항에 따라 인가를 하여서는 아니될 이 사건 인가처분을 하여 위 조항의 규정을 명시적으로 어겼다는 점, ②사전환경성검토협의절차를 마치기 전에 시행한 개발사업에 대하여 관할 지방환경청장은 공사중지 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있고, 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다는 환경정책기본법 제27조 제2항의 규정 내용, … 등을 모두 감안하여 보면, 피고가 이 사건 인가처분을 하기 전에 필요한 관련 행정청의 협의를 얻지 못한 잘못은 단순한 절차의 흠결이 아니라 이 사건 인가처분을 위법하게 하는 하자라고 보지 아니할 수 없다. 따라서 이 사건 인가처분은 위법하여 취소되어야 한다"고 판시하였다.

동 판례는 피고가 이 사건 인가처분을 하기 전에 사전환경성검토협의를 제대로 거치지 아니하였으므로 이 사건 인가처분은 위법하다고 하고 있다. 이는 대법원이 절차상 하자가 독립된 취소사유가 될 수 있다고 보는 것과 그 맥을 같이 하는 것이라 하겠다.[19]

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

3. 전략환경평가와의 관계

오늘날은 의사결정(decision-making)의 보다 상위 단계인 정책(Policy), 계

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

19) 대법원 1991. 7. 9. 선고 91 누 971판결.

2. 사전환경성검토'협의'의 하자와 승인처분의 효력

사전환경성검토제도상의 협의는 구속력이 없는 행정법상의 일반적인 협의와는 다른 특수한 성질을 가지고 있지만, 현실적으로 관계행정기관의 장이 협의를 하지 않거나 협의내용과 다른 처분을 하는 경우가 종종 있어왔다. 행정법적인 측면에서 검토해보면, 이 경우에는 사전환경성검토협의에 하자가 있다고 볼 수 있고, 따라서 법원을 통한 사법적 심사가 가능하다.[16] 그리고 이와 같은 사법적 심사는 사전환경성검토제도의 실효성을 확보하는데 중요한 역할을 할 수 있다.

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

사전환경성검토협의와 관련된 다음 행정법원의 판례[17]에서는 사전환경성검토협의절차를 거치지 않는 잘못은 단순한 절차의 흠결이 아니라 인가처분을 위법하게 하는 하자라고 보아 당해 인가처분은 위법하여 취소되어야 한다고 판시하고 있다.

이 사건은 피고 고양시장이 도시계획도로에 대하여 폭 12.5m, 연장 1,700m로 된 고양도시계획시설 사업에 관한 실시계획을 작성하고 이를 인가하였고, 이

16) 사전환경성검토협의의 하자는 사전환경성검토협의를 함에 있어서 실체상 또는 절차상 하자가 있는 경우를 말한다. 사전환경성검토협의의 실체상 하자라 함은 사전환경성검토서가 부실하게 작성되어 제출되고 그 부실이 환경관서의 장과의 협의과정에서 보완되지 않은 것을 말한다. 사전환경성검토협의의 절차상 하자라 함은 환경관서의 장과의 협의절차를 거치지 않은 경우 등과 같이 그 절차에 흠결이 있는 경우를 말한다.

17) 서울행정법원 2003구합30071 도시계획실시계획인가처분취소

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

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

그리고 환경정책기본법상의 사전환경성검토제도의 법조문들은 협의와 관련된 사항에서 "… 하여야 한다" 등으로 기속적으로 규정하고 있다. 또한 동법 제26조에서는 사전환경성검토협의 이행의 관리·감독 등에 관하여 규정하고 있고, 제26조의2는 사전환경성검토 재협의 등에 관하여 규정하고 있으며, 제27조에서는 개발사업의 사전허가 등의 금지에 관하여 규정하여 사전환경성검토제도가 그 실효성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련해 두고 있다. 이러한 점들은 단지 조언이나 자문에 해당하여 아무런 구속력이 없는 일반적인 협의와는 구별되는 특징이라 하겠다.

따라서 사전환경성검토제도의 도입취지와 환경정책기본법상의 규정들의 의미를 살펴보건대, 일반적인 행정법상의 협의와는 다른 의미로 해석되어야 한다. 즉 사전환경성검토제도상의 협의는 승인 등을 하는 관계행정기관의 장에게 적어도 직무상 구속력 또는 사실상의 구속력을 부여하고 있다고 보아야 하고, 나아가 일정부분 어느 정도의 법적 구속력까지도 인정되고 있다고 해석해야 한다.

참작한다는 취지에 불과한 경우도 있다. 구속되는 경우는 관계 행정청의 협의의 성질이 동의 내지 승낙에 해당될 때이다. 반면, 단순히 조언을 듣는데 불과한 경우로는 자문, 의견의 청취 등이 이에 해당될 것이다.

법규범의 성질에 따라 협의의 구속력 여부를 판단할 수 있는가에 대하여는 좀 더 많은 논의가 필요하겠지만, 대법원 판례중에는 시내버스운송사업자의 노선연장과 관련하여 피고 경산시장이 이해관계있는 관계 행정청인 대구광역시장과 협의 절차를 거치지 않고 사업개선명령을 내린 경우 그 효력을 어떻게 볼 것인가가 문제된 경우가 있다. 여기서 판례는 자동차운수사업법시행규칙 상의 협의에 관한 규정들은 비록 부령의 형식을 취하고 있으나 상위법의 명시적인 위임이 없으며, 행정청 내부의 사무처리기준을 규정한 것에 불과하다고 하여 행정명령의 성격을 지니는 규율로 보면서 이에 대하여 법규성을 부인하고 있다.[13]

한편, 법령상 다른 행정기관과 협의하도록 되어 있음에도 관계 행정청과의 협의를 결한 행정행위의 효력에 대하여는 견해가 나뉘어 질 수 있다. 주체의 하자라고 하는 견해는 행정행위의 설립요건 중 주체의 흠에 관한 문제로 보면서 그 효과를 무효라고 볼 것이다.[14] 그러나 절차의 하자라고 보는 견해는 관계 행정청의 협의에 관한 사항은 행정내부의 절차의 문제로 보아 그에 대한 하자는 당현히 무효라고 볼 수 없고, 절차의 하자 법리에 따라 취소할 수 있는 행정행위로 볼 것이다.[15]

(2) 사전환경성검토에서의 '협의'의 특수성

환경정책기본법 제25조의3(사전환경성검토협의 요청), 제25조의4(사전환경성검토서), 제25조의6(사전환경성검토협의 의견의 통보 등), 제26조 (사전환경성검토협의 이행의 관리·감독 등), 제26조의2(사전환경성검토 재협의 등), 제27조(개발사업의 사전 허가 등의 금지) 등의 내용을 살펴볼 때, 사전환경성검토협

13) 대법원 1992. 12. 31 선고 91누4928 판결
14) 박윤흔, 『행정법강의(상)』, 2004, 434면.
15) 김용섭, "다른 행정청의 협력을 결한 행정행위의 효력 (上)", 『판례월보』 316('97.1), 39-40면.

우가 많다. 여기서 어떤 행정기관이 일정한 행정처분을 하는데 있어서 미리 다른 관계행정기관과 협의할 것을 규정하고 있는 경우, 단지 의논을 하기만 하면 상대방의 동의의 여부에 관계없이 협의를 한다는 요건이 충족되는 것인지, 아니면 양자의 의사가 합치되지 않으면 협의를 하였다고 할 수 없는가 하는 것이 문제된다.

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

그리고 행정기관 사이의 '협의'는 그 내용과 성질에 따라 다음과 같이 나누어 볼 수 있다. 하나는 협의의 내용과 성질이 단순히 관계 행정청의 조언이나 자문을 들어 이를 행정결정시에 참작한다는 취지에 불과한 경우이다. 대부분의 행정법규상의 협의가 이에 해당하는 것으로 이때에는 주된 행정청은 그 의견에 구속되지 않는다.[11] 다른 하나는 협의의 내용과 성질이 단순한 자문이나 조언을 구하는 경우가 아니라 관계 행정청의 동의나 승낙을 얻는 정도의 구속력을 지닌 경우이다.[12]

한편, 주된 행정청이 행정결정을 함에 있어 관계 행정청의 협의 내용에 구속되는가가 문제된다. 이는 협의의 형태(예컨대, 관계 행정청이 단순한 자문기관인가 또는 동의 내지 승낙을 해주는 기관인가) 또는 법규범의 성질에 따라 달리 나타날 여지가 있다. 즉, 행정결정을 내리는 주된 행정청이 협의권한이 있는 관계 행정청의 협력행위에 구속되는 경우도 있고, 그렇지 아니하고 단순히 조언을 들어 이를

11) 법령에 "…의견을 들어야 한다"라고 규정되어 있는 경우에도 주된 행정청은 관계 행정청의 의견에 구속되지 않는 것이 보통이다.

12) 방송법 제27조는 "위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다. 다만 위원회는 제1호의 사항을 심의·의결할 경우 방송영상정책과 관련된 사항은 문화관광부장관과 합의하여야 하고, 방송기술 및 시설에 관한 사항은 정보통신부장관의 의견을 들어야 하며, 제7호의 사항을 심의·의결할 경우에는 공정거래위원회 위원장의 의견을 들어야 한다"고 규정하고 있는 바, 전단의 '합의'는 동의 내지 승낙 정도의 의미를 지닌 행정법상의 '협의'라고 볼 것이다. 후단의 '의견을 들어야 한다'는 조언이나 자문에 해당하는 의미를 지닌 것이라 해석된다.

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

Ⅲ. 사전환경성검토제도의 주요 쟁점들에 관한 검토

1. 사전환경성검토'협의'의 법적 성질

(1) 행정기관간의 '협의'에 대한 행정법적 의미

일반적으로 행정법상의 협의는 공식적인 행정작용에 앞서 그 준비행위로서 또는 그 대체적인 것으로서 행해지는 비공식적 행정작용의 하나로 분류되어진다. 협의를 이러한 비공식적 행정작용의 하나로 보는 경우, 협의란 둘 이상의 당사자가 서로 토의하고 의논하여 일정한 사항을 결정하는 법적 구속력 없는 행위형식이라 말 할 수 있다.[9] 이 경우 행정청과 국민사이에 이루어지는 협의는 법적 구속력이 없는 것으로, 관계당사자가 협의의 결과에 대하여 법적 구속력을 부여하려고 한다면 공법상 계약, 사전결정, 확약 등의 행위형식에 의하여야 하는 것이다.[10]

그런데 행정법분야에서는 특히 국가·지방자치단체 등의 행정기관이 일정한 행위를 할 때 이에 대한 권한이 있는 다른 행정기관과 협의하도록 하는 경우가 많다. 일정한 사항에 대하여 행정기관 사이의 의사의 통일을 위하여 서로 협의를 하도록 하는 경우, 그 협의의 성질이 문제된다.

법령상에 많이 사용되는 동의와 승인은 상대방의 긍정적인 의사표시가 있어야 한다는 것은 명확하지만, 협의의 경우에는 그 성격을 파악하는데 애매모호한 경

9) 김동희, 『행정법 Ⅰ』, 박영사, 200, 202면; 박균성, 『행정법론(상)』, 박영사, 2006, 386면; 홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2005, 419면.
10) 김동희, 위의 책, 204면.

유형과 법체계가 복잡하여 효율적인 제도의 운영이 곤란하다.

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

셋째, 사전환경성검토시기와 환경영향평가의 실시시기가 중복되는 경우가 있다. 환경정책기본법 시행령상의 별표3에 명시된 사전협의 대상 행정계획들 중 환경영향평가와의 협의시기가 중복되는 문제점들이 지적되고 있다.[7)]

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

(2) 운영상 문제

제도운영상의 문제점은 다음과 같은 사안들을 거론할 수 있다.[8)] 첫째, 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도가 유기적으로 연계되어 운용되고 있지 못하다. 계획단계와 사업단계가 각기 독립적으로 규율되어짐으로 인해 정책적 효율성이 떨어지고 있다.

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

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

---

7) 송영일 외, 『사전환경성검토제도의 개선방안』, 환국환경정책평가연구원, 2002.12, 66면.
8) 박균성·함태성, 앞의 책, 94면.

(4) 사전환경성검토협의의 실효성 확보

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

관계 행정기관의 장은 협의의견을 통보받은 후 행정계획 및 개발사업을 ① 대통령령이 정하는 일정 사업규모를 변경하는 경우, ② 사전환경성검토협의 결과 행정계획 및 개발사업에서 제외하도록 한 지역을 포함하거나 보전하도록 한 지역을 개발하고자 하는 경우에는 검토서를 재작성하여 협의기관의 장에게 재협의를 요청하여야 하며(제26조의2 ①), 위의 2가지의 경우에 해당하지 아니하는 경우로서 대통령령이 정하는 사업규모를 변경하고자 하는 경우에는 미리 협의기관의 장과 변경내용에 대하여 협의하여야 한다(동조 ②).

한편, 관계행정기관의 장은 제25조의6제1항의 규정(제26조의2제3항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)에 의하여 협의의견을 통보받기 전에 개발사업에 대한 허가등을 하여서는 아니된다(제27조 ①). 협의기관의 장은 협의절차가 완료되기 전에 시행한 개발사업에 대하여는 관계행정기관의 장에게 공사중지, 원상복구, 개발사업의 허가등의 취소 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(동조 ②).

3. 현행 사전환경성검토제도의 문제점

(1) 법적 문제

법적 문제점으로는 다음과 같은 사안들을 거론할 수 있다.[6] 첫째, 사전환경성검토제도는 그 실시근거가 환경정책기본법과 개별법령으로 분산되어 있는 결과,

6) 박균성·함태성, 환경법, 『박영사』, 2006, 93면.

유형	대상
① 환경정책기본법에 의하여 사전협의를 하는 경우	㉠ 동법 시행령 별표2의 1호에서 정하고 있는 행정계획 ㉡ 동법 시행령 별표2의 2호에서 정하고 있는 개발사업
② 개별법령 및 환경정책기본법에 의하여 사전협의를 하는 경우	당해 개별법령에 근거하여 관계행정기관의 장과 사전협의를 하되, 환경정책기본법 시행령 별표3에서 정하는 구비서류를 갖추어야 하는 행정계획
③ 개별법령에 의하여 사전협의를 하는 경우	개별법령에서 관계행정기관의 장과 사전에 협의토록 규정하고 있는 행정계획(이 경우의 행정계획은 개별관련법령에서 구체적으로 규정하고 있음)

(3) 협의절차

사전환경성검토협의는 다음과 같은 절차를 거쳐서 이루어진다.[5)]

사업계획 수립 또는 허가인가승인신청 : 관계행정기관 또는 사업시행자
↓
환경성검토서 등 관련서류 구비 : 관계행정기관이 직접작성 또는 사업자로부터 제출받음
↓
협 의 요 청 : 관계행정기관 → 환경부, 지방환경관서
↓
환경성검토 (전문가 자문, 현지확인 등) : 환경부, 지방환경관서
↓
협의결과 통보 : 환경부, 지방환경관서 → 관계행정기관(30일 ~ 40일 이내)
↓
협의의견 반영 또는 필요조치 : 관계행정기관
↓
협의의견 이행상황 통보 : 관계행정기관 → 환경부, 지방환경관서
↓
이행상황 확인 : 환경부, 지방환경관서 → 사업의 승인기관, 사업시행자

5) 사전환경성검토 업무편람 2004. 3, 12면.

유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토를 실시하도록 책무를 과하고 있고, 이하 규정에서 구체적인 내용을 규정하고 있다.[3)]

한편, 개별법에서 입지선정 또는 계획수립 단계에서부터 자연환경훼손 및 환경오염을 사전에 예방할 수 있도록 환경영향을 검토하도록 규정하고 있는 경우가 있다.[4)]

(2) 사전환경성검토제도의 유형

사전환경성검토제도는 근거법률을 기준으로 다음과 같이 세가지 유형으로 분류할 수 있다.

---

3) 사전환경성검토는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조제1항의 규정에 의한 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 개발사업을 대상으로 실시하여야 하며(제25조의2 ①), 사전환경성검토의 대상이 되는 행정계획·개발사업의 종류·규모 및 보전이 필요한 지역의 범위 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동조 ②). 그리고 관계 행정기관의 장은 행정계획의 경우에는 해당 계획을 수립·확정하기 전까지, 개발사업의 경우에는 허가등을 하기 전까지 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(이하 "협의기관의 장"이라 한다)에게 사전환경성검토에 대한 협의(이하 "사전환경성검토협의"라 한다)를 요청하여야 하며(제25조의3 ①), 사전환경성검토협의를 하고자 하는 때에는 사전환경성검토서를 작성하여 협의기관의 장에게 제출하여야 하고, 다만, 개발사업에 대한 사전환경성검토협의를 하고자 하는 때에는 개발사업의 시행자가 작성한 검토서를 제출할 수 있다(제25조의4 ①). 관계 행정기관의 장이 행정계획에 대한 검토서를 작성함에 있어서는 사전환경성검토에 관한 주민, 관계 전문가, 환경단체, 민간단체 등 이해당사자의 의견을 들어야 하며, 환경측면에서 타당하다고 인정되는 의견에 대하여는 해당 행정계획에 반영하여야 한다. 다만, 다른 법령에 의하여 환경영향에 관한 주민 등의 의견을 들은 경우에는 그러하지 아니하다(제25조의5 ①). 협의기관의 장은 행정계획 및 개발사업에 대하여 사전환경성검토협의를 요청받은 때에는 대통령령이 정하는 기간 이내에 관계 행정기관의 장에게 그 의견(이하 "협의의견"이라 한다)을 통보하여야 하며(제25조의6 ①), 협의의견을 통보하기에 앞서 필요한 경우 관계 전문가의 의견을 듣거나 전문가에게 현지조사를 의뢰할 수 있으며, 검토서가 적합하게 작성되지 아니한 경우 이를 보완하게 할 수 있다(동조 ②). 한편, 동법은 사전환경성검토협의 이행의 관리·감독(제26조), 사전환경성검토 재협의(제26조의2), 개발사업의 사전 허가등의 금지(제27조) 등의 규정을 두어 사전환경검토제도가 실효성을 확보할 수 있도록 하고 있다.

4) 먹는물관리법 제9조의3, 농어촌정비법 제38조, 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 시행규칙 제3조 등이 그 예이다.

이 약하다는 문제점이 지적되었다.

이와 같은 국무총리훈령에 의한 사전환경성검토의 문제점과 한계를 해소하기 위하여 1999년 12월 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토를 법제화하였고, 나아가 2002년 12월 개정을 통하여 동법 제2장 제4절에 「사전환경성검토협의 등」을 신설하여 사전환경성검토협의 이행의 관리·감독, 개발사업의 사전 허가의 금지 등을 규정하는 등 사전환경성검토제도가 본래의 취지대로 역할을 할 수 있도록 하였다.

한편, 2005년 5월 31일에 환경정책기본법이 일부개정되었는 바(시행일 : 공포후 1년), 동법의 개정은 현행 사전환경성검토제도가 대안에 대한 환경성 검토·분석, 이해관계자의 의견수렴 절차 등의 결여로 사회적 갈등을 사전에 예방하는 기능을 충분히 수행하지 못하고 있는 한계를 개선하기 위해 이루어졌다.[2)]

2. 현행 법제상의 주요 내용

(1) 사전환경성검토제도의 법적 근거

환경정책기본법 제25조는 관계 행정기관의 장으로 하여금 환경기준의 적정성

2) 사전환경성검토제도의 협의실적(환경백서, 2005, 280-282면) : 개별법령 및 총리훈령에 의한 협의실적을 살펴보면, 1994년 4월 1부터 2000년 8월 17일 이전까지 개별법령에 의거 총 3,475건(월평균 45건), 총리훈령에 의거 총 1,251건(월평균 16건)을 협의하여 총 4,726건(월평균 61건)을 협의하였다. 한편, 환경정책기본법에 의한 협의실적을 살펴보면, 도시근교 및 관리지역에서의 산발적인 소규모 개발 등으로 국토의 난개발 문제가 환경적·사회적 이슈화됨에 따라 사전환경성검토제도를 환경정책기본법에 법제화하고 민간부문의 개발사업까지 확대시행(2000. 8)하여 지금까지 총 12,934건에 대하여 협의를 실시하였다. 2004년도에는 3778건을 협의하여 전년도 대비 1.04배로 조금 증가한 것으로 나타났다. 협의기관중 한강유역환경청은 정부조직 개편에 따라 2002년 8월 17일부터 사전환경성검토 협의업무를 담당하게 되었다. 그 간의 협의결과 상수원 악영향, 자연환경훼손, 하천 수질기준 초과, 자연생태계 단절, 주변경관과의 부조화 등 입지·계획의 부적정을 사유로 부동의한 건수는 721건(5.5%)이며, 규모 조정 및 토지이용계획 변경, 공공녹지 확보, 오염물질 처리기준 강화 등 계획의 조정·줄이기방안 강화를 사유로 조건부동의한 건수는 10,705(82.8%)건이었으며 개발계획에 대한 원안동의는 276건(2.2%)으로 나타났다.

획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 환경보전의 조화를 도모하고자 하는 것으로, 동 제도가 지니는 중요한 의의는 국가·지방자치단체·공공단체 등이 각종 개발사업에 대한 개발예정지구지정, 기본계획수립, 실시계획승인에 있어서 미리 환경성을 고려하도록 함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 구현하자는 데 있다.[1)]

본래 사전환경성검토협의는 환경영향평가제도의 미비점을 보완하기 위하여 도입된 제도이다. 기존에 시행되고 있는 환경영향평가제도는 대부분 대규모의 개발사업에 대하여, 계획이 확정된 후 사업실시단계에서, 주로 오염의 저감방안을 검토하는 데 그치고 있어 입지의 타당성 등 근본적인 친환경적인 개발의 유도에는 한계가 있다는 지적이 있어 왔다. 그리하여 이에 대한 대안으로서 사전환경성검토협의제도의 도입이 시급하다는 주장이 제기되어 왔다. 이에 1993년 1월 환경정책기본법 제11조를 근거로 '행정계획및사업의환경성검토에관한규정'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 환경성검토를 시행하여 왔다. 그러나 국무총리훈령에 의한 사전환경성검토는 사전협의 근거규정이 없는 행정계획이 많아 환경성검토가 제대로 이루어지지 못하였고, 난개발의 주된 원인인 민간부문의 개발사업을 그 대상에서 제외시키고 있었으며, 국회입법이 아닌 국무총리훈령의 형태로 규율되었기 때문에 실제 집행에 있어서는 법적 기속력

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

계에서 환경성을 검토할 필요성이 커지면서, 사전환경성검토제도에 대한 중요성이 더욱 부각되고 있다. 더욱이 현행 환경영향평가제도의 문제점을 보완하기 위한 장치로서 그 역할이 기대되고 있다.

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

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

Ⅱ. 사전환경성검토제도의 의의와 현행 법제상의 주요 내용

1. 사전환경성검토제도의 의의

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

사전환경성검토제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계

사전환경성검토제도에 관한 공법적 검토

成 泰 成*

차 례

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 사전환경성검토제도의 의의와 현행 법제상의 주요 내용
Ⅲ. 사전환경성검토제도의 주요 쟁점들에 관한 검토
Ⅳ. 결론

Ⅰ. 서론

환경은 일단 한번 파괴되면 회복이 어렵거나 아예 복구 불가능한 경우가 있고, 피해의 영역도 지역적으로나 시간적으로 매우 광범위하므로, 사전에 미리 예방하는 것이 가장 경제적이고 효과적인 방법이다. 따라서 오늘날 국가의 환경정책수단의 중심은 종래의 명령적·통제적 규제의 영역에서 사전예방적 영역으로 이동하고 있다.

이러한 사전예방적 정책수단의 대표적인 예로는 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도 등이 있는바, 이 중 사전환경성검토제도는 행정계획 또는 소규모 개발사업을 대상으로, 환경영향평가제도는 주로 사업단계에 있는 대규모개발사업을 대상으로 이루어지고 있다.

오늘날 심각한 환경파괴의 현실에 직면하게 되자 개발사업 시행이전의 계획단

* 한국법제연구원 부연구위원