

개발사업 사전 환경성 검토 제도의 문제점과 개선 방안

강운산

2002. 6. 14

■서론	3
■현행 사전 환경성 검토 제도의 내용	4
■사전 환경성 검토 제도 운영 실태	8
■개발사업 사전 환경성 검토 제도의 문제점	10
■개발사업 사전 환경성 검토 제도의 개선 방안	13
■부록	17

요 약

- ▶ 최근 환경부는 개발 사업에 대한 사전 환경성 검토와 관련된 내용을 강화하여 시행하고 있음. 그러나, 소규모 개발 사업에 대한 사전 환경성 검토에 대해서는 많은 문제점이 제기되고 있음. 본 연구는 현행 개발 사업에 대한 사전 환경성 검토 제도의 내용과 운영 실태를 분석하여 문제점을 도출하고, 이에 대한 개선 방안을 제시하고자 함.

- ▶ **개발 사업의 사전 환경성 검토를 환경영향평가 체제로 수용**
 - 사전 환경성 검토시 행정계획에 대해서는 계획 단계에서 입지의 타당성을 중심으로 이루어져야 하며, 개발 사업의 경우는 입지의 타당성과 구체적인 환경 오염 저감 방법을 정성적·정량적으로 검토하여야 하나 현재는 큰 차이 없이 획일적으로 이루어지고 있어 제도의 실효성이 떨어지며, 대규모 개발 사업의 경우 사전 환경성 검토를 거친 후 환경영향평가를 다시 받는 경우 중복 평가 받는 부분이 있어 제도의 연계성이 떨어짐.
 - 현재 개발 사업의 경우 사전 환경성 검토 제도와 환경영향평가 제도의 연계성을 제고하기 위해 소규모 개발 사업을 대상으로 실시하는 사전 환경성 검토를 환경영향평가로 일원화하는 것이 필요함. 구체적으로 소규모 개발 사업은 현행 환경영향평가에 준하여 간이 또는 약식으로 평가하는 방안을 도입하는 것이 필요함.

- ▶ **변경·조정 및 부동의시 개발 사업자의 의견개진 절차 마련**
 - 현행 제도에 의하면 개발 사업에 대한 사전 환경성 검토 결과가 변경·조정 또는 부동으로 내려질 경우 개발 사업자는 결과에 대해 의견을 개진하는 절차가 없어 사업을 포기하거나 불복할 경우 행정 소송을 제기하게 되는 문제점이 있음.
 - 가칭 ‘환경성검토회의’를 신설하여 변경·조정, 부동의, 반려의 결정을 내릴 경우에는 반드시 개발 사업자의 의견을 개진할 수 있는 제도적 장치의 마련이 필요함.

- ▶ **환경 정보 DB의 구축**
 - 현재 자연생태계보전지역, 취수원, 대기환경규제지역, 녹지 자연도 등 개발 입지 지정상 제한 요인을 한눈에 알 수 있는 종합적인 도면 등 환경데이터가 구축되지 않아 사업자의 적정 입지 선정 애로 및 부적정 입지 선정에 따른 시행착오를 유발하고 있음.
 - 개발 사업자 또는 행정 계획의 수립 담당자들이 입지 선정에 있어 시행착오를 최소화하도록 개발 입지의 선정 및 사전 환경성 검토 자료 작성을 위한 DB를 구축하여 공유하는 것이 필요함.

- ▶ **기타**
 - 사전 환경성 검토서(구비 서류)의 작성시 입지의 적정 여부 판단에 필요한 최소한의 서류 제출만으로 협의가 가능하도록 제도의 보완이 필요하며, 사전 환경성 검토서 작성 용역 대가 기준의 마련이 필요함.
 - 사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회를 운영함에 있어 개발 계획 수립자의 의견을 존중하여 융통성 있는 사전 환경성 검토 의견을 제시하도록 유도하는 것이 필요하며, 위원을 풀(Pool)제로 운영하는 방안을 검토하는 것이 필요함.

■ 서론

- 사전 환경성 검토 제도¹⁾는 행정계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획 수립 또는 타당성 조사 등 계획 초기단계에서 사전적으로 환경적 측면을 검토하여 환경에 미치는 영향을 충분히 고려토록 함으로써 환경친화적 개발을 실현하기 위해 도입된 제도임.
 - 사전 환경성 검토 제도는 환경영향평가 제도의 한계인, 사업 계획이 확정된 후 사업실시 단계에서 환경영향의 저감 방안에 중점을 두고 이루어져 입지의 타당성 등에 대한 사전 검토 기능이 미흡한 것을 보완하는 사전 환경관리 정책 수단임.
- 사전 환경성 검토 제도는 종래에는 「행정계획 및 사업의 환경성 검토에 관한 규정(총리훈령 제299호)」을 근거로 하여 자연환경보전지역, 상수원보호구역 등 보전 목적의 용도지역 내의 공공사업에 대해 시행되었으나, 법적 기반의 부재로 인해 제도의 실효성을 확보하는 데는 한계가 있었음.
 - 이러한 사전 환경성 검토 제도가 사전 환경관리 정책 수단으로서의 기능과 역할을 제고할 수 있는 법적 기반을 갖추게 된 것은 지난 1999. 12. 31 기존의 사전환경성 검토 제도를 「환경정책기본법」에 통합하고, 2000. 8. 17 사전 환경성 검토 대상의 종류, 협의 방법, 구비서류 등을 동법 시행령에 규정하면서부터임.
 - 이를 통해 난개발의 주 원인으로 등장한 민간 개발사업의 환경친화적 개발을 유도하고 제도의 실효성을 제고하는 효과를 가져옴.
- 최근 환경부는 개발사업에 대한 사전 환경성 검토제도의 내용을 강화하여 지난 3월 1일 「환경정책기본법」 시행령을 개정하여 시행하고 있음.
 - 주요 내용을 보면 소규모로 분할 시행하는 개발 사업도 과거 10년 동안 개발사업에 대한 면적과 추가 개발하고자 하는 면적의 합계가 최소 사전 환경성 검토 대상 면적의 130% 이상 되는 때에는 사전 환경성 검토를 실시하도록 함.²⁾
 - 또한 사업 승인기관의 장은 사전 환경성 검토 협의 의견을 반영하기 곤란한 특별한 사유가 있는 때에는 그 내용 및 사유를 환경관서의 장에게 의무적으로 통보하도록 하여 사전 환경성 검토 협의 내용의 이행 및 사후 관리를 강화하였음.

1) 사전 환경성 검토 제도는 법률 상의 용어가 아니라 행정상 용어로 국무총리령에 의해 도입됨. 환경성 검토, 사전 환경성 협의 등의 용어로도 사용됨.

2) 시행령 개정 전 준농림지역의 경우 1만㎡ 이상의 개발사업을 사전 환경성 검토대상으로 규정하고 있기 때문에 대규모 사업이라도 1만㎡ 미만으로 분할해서 개발하면 사전환경성 검토 대상에서 제외됨. 이러한 법령상의 미비점을 악용해서 소규모로 분할 시행하는 방법으로 사전 환경성검토를 회피하는 등의 문제점이 발생하였음.

- 이러한 사전 환경성 검토 제도의 강화는 환경보전의 측면에서는 적절한 조치라고 할 수 있으나, 환경 규제의 지나친 강화로 적절한 개발사업을 위축시키는 결과를 가져올 우려도 제기되고 있음.
- 또한 제도 내용의 강화와 관계없이 현행 제도와 같이 소규모 개발사업에 대해 사전 환경성 검토 제도를 이용하여 환경에 미치는 영향을 평가하는 것이 과연 적절한 것인가 하는 의문이 제기되고 있음.
 - 그 이유는 사전 환경성 검토 대상인 행정계획과 개발사업을 동일한 기준으로 환경성을 평가하고 있다는 사실에 기초하고 있음. 행정계획에 대해서는 입지의 타당성에 중점을 두는 평가가 적절할 수 있지만, 개발사업에 대해서는 입지의 타당성과 실질적인 오염 저감 방법을 중심으로 평가가 이루어져야 함. 그러나 현행 사전 환경성 검토 제도의 경우 행정계획이든 개발사업이든 간에 작성되는 사전 환경성 검토서의 내용이 거의 동일하게 이루어지고 있음.
 - 또한 대규모 개발사업의 경우 사전 환경성 검토와 환경영향평가를 받아야 하는데, 사전 환경성 검토에서 평가된 내용이 다시 환경영향평가에서 다시 평가하는 현상이 발생하여 양 제도의 연계성이 크게 떨어지고 있으며, 이는 개발사업자에게 경제적인 손실을 초래하고 있음.
- 본 연구의 목적은 개발 사업에 대한 사전 환경성 검토 제도의 내용과 운영 실태를 분석하여, 현행 사전 환경성 검토 제도의 개선방안으로 소규모 개발사업에 대해서는 간이(약식) 환경영향평가로 전환하는 방안과 현 체계를 유지할 경우 제도의 실효성을 확보하기 위한 제도 개선 방안을 제안하고자 수행되었음.

■ 현행 사전 환경성 검토 제도의 내용

법률의 규정 내용

- 사전 환경성 검토 제도의 법적 근거는 「환경정책기본법」 제11조와 동법 시행령 제3조 1항에 두고 있음.

- 「환경정책기본법」 제11조

제11조 (환경기준의 유지)

- ① 국가 및 지방자치단체는 제10조의 규정에 의한 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우에는 다음 사항을 고려하여야 한다.
1. 환경악화의 예방 및 그 요인의 제거
 2. 환경오염지역의 원상회복
 3. 새로운 과학기술의 사용으로 인한 환경 위해의 예방
 4. 환경오염방지를 위한 재원의 적정배분
- ② 관계 중앙행정기관의 장, 시도지사 및 시장·군수·자치구의 구청장(이하 "관계행정기관의 장"이라 한다)은 제1항의 규정에 의한 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역·지구단지의 지정을 포함한다. 이하 같다)하거나 개발사업을 승인·인가허가면허·결정·지정(이하 "승인"이라 한다)하고자 할 경우에는 제1항 각호에 정한 사항에 관하여 당해 행정계획 및 개발사업의 확정·승인 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 미리 협의하여야 한다.
- ③ 관계 행정기관의 장이 제2항의 규정에 의한 사전협의를 하고자 할 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 행정계획 및 개발사업으로 인한 환경영향을 검토하는데 필요한 서류를 구비하여야 한다.
- ④ 제2항의 규정에 의하여 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 사전협의를 하여야 할 행정계획 및 개발사업의 종류·규모, 사전협의시기 및 방법 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑤ 환경부장관 또는 지방환경관서의 장으로부터 협의 의견을 통보 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 당해 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 사업자는 이를 성실히 이행하여야 한다.

- 「환경정책기본법」 시행령 제3조 1항

제3조 (사전협의대상 및 협의방법 등)

- ① 법 제11조 제2항 및 제4항의 규정에 의하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수, 자치구의 구청장(이하 "관계행정기관의 장"이라 한다)이 환경부장관 또는 지방 환경관서의 장과 협의(이하 "사전협의"라 한다)하여야 하는 행정계획 및 개발사업의 종류·규모 및 그 협의시기는 별표 2와 같다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 행정계획 및 개발사업을 제외한다.
1. 환경·교통·재해 등에 관한 영향 평가법에 의한 환경영향평가대상이 되는 사업 중에서 사전협의 시기가 환경영향평가서의 협의시기와 같은 행정계획 또는 개발사업
 2. 토지의 형질변경, 나무의 벌채 또는 흙·돌 등의 채취를 수반하지 아니하는 개발사업
 3. 「자연재해대책법」 제36조의 규정에 의한 재해응급 대책사업
 4. 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 요구된다고 인정하거나 군사작전의 수행을 위하여 긴급을 요한다고 인정하여 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 협의한 행정계획 또는 개발사업
 5. 특별히 다른 법령에 의하여 사전 환경성 검토가 이루어지는 행정계획 또는 개발사업

사전 환경성 검토 대상

- 사전 환경성 검토의 대상은 행정계획 또는 개발사업임. 사전 환경성 검토 대상이 되는 개발사업은 다음의 표와 같이 준농림지역, 개발제한구역, 생태계보전지역 등 20개 보존용도 지역에서의 5,000㎡ 이상의 공공·민간 개발사업임.

<표1> 사전 환경성 검토 대상 개발사업의 종류 및 규모(시행령 제3조 제1항 별표 2 제2호)

구 분	5,000㎡ 이상	7,500㎡ 이상	10,000㎡ 이상	50,000㎡ 이상
국토이용관리법	자연환경보전지역	농림지역	준농림지역	
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별 조치법	개발제한구역			
자연환경보전법	생태계보전지역 임시생태계보전지역 시·도생태계보전지역 자연유보지역	완충지역		
조수보호 및 수렵에 관한 법률	조수보호구			
산림법			공익임지	공익임지와 산림(생산임지, 준보전임지)
자연공원법	자연보전지구	자연환경지구		
습지보전법	습지보호지역	습지주변관리지역	습지개선지역	
수도법	광역상수도설치지역 (공동주택의 건설)	광역상수도설치지역 (공동주택의 경우 제외)		
하천법			하천구역	
소하천정비법	소하천구역			
지하수법	지하수보전구역			

사전 환경성 검토시 구비서류

- 공통 구비서류는 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용 현황³⁾과 대상 지역 안의 생태계 보전지역 등 「환경정책기본법」 시행령 별표 2 제2호의 규정에 해당하는 지역·지구·구역 등의 분포 현황임.

3) 대상지역을 정할 수 없거나 대상지역이 광범위하여 토지이용 현황에 관한 서류를 구비하기 곤란한 경우는 제외함.

- 개별 구비서류는 대상지역의 식생, 주변지역의 개발 현황 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 영향 예측 및 저감 대책, 대상지역의 축척 1:25,000인 위치도, 대상지역의 축척 1:3,000 내지 1:25,000인 토지이용계획도, 기타 환경성 검토에 필요한 당해 지역의 특성에 관한 자료임.
 - 이러한 구비서류의 준비 및 작성 주체는 개발사업자임.

사전 환경성 검토 협의 기관, 협의 기간 및 협의 절차

- 개발사업의 사전 환경성 검토 협의 기관은 검토를 요청하는 자가 중앙 행정기관의 장인 경우는 환경부장관이며, 중앙 행정기관의 장이 아닌 경우 지방환경관서의 장(환경관리청장 또는 지방환경관리청장)임.
 - 기간은 원칙적으로 검토를 요청받은 날부터 30일 이내에 검토 결과를 통보하여야 하며, 필요한 경우 10일 연장도 가능함.

검토 사항 및 검토 결과 조치 사항

- 사전 환경성 검토 협의시 주요 검토 사항은 협의 요청 시기의 적정성 여부, 개발사업의 내용 및 구비서류가 적합하게 포함·작성되었는지 여부, 환경 현황조사(결과) 및 환경보전(관리) 대책 수립 여부 등임.
- 사전 환경성 검토의 객관성, 공정성 및 전문성을 확보하기 위해 환경부 및 지방 환경관서에 '사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회'를 설치하여 운영함. 위원회의 위원은 30인의 관계전문가로 구성하고, 환경영향평가 대상 규모의 50% 이상인 사전협의 대상사업, 다수인 민원발생 사업 등 환경 피해의 우려가 크다고 판단되는 사안에 대한 환경성 검토를 심의함.
 - 검토 결과 조치 사항은 협의요청 시기가 부적정한 경우 반려하고, 개발사업 등이 적정할 경우 검토기관에 환경성 검토를 의뢰함.

사전 환경성 검토 협의 내용 결정 및 통보

○ 사전 환경성 검토 협의 결과는 부동의, 조정·변경, 동의 등으로 내려짐.

<표2> 사전 환경성 검토 협의 내용의 결정 통보

구 분	내 용
부동의 (개발사업의 재고·부적정)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 각종 법률, 규정, 고시 등에 의해 개발이 제한되는 경우 ▪ 개발사업 관련 법률에 규정하고 있는 행위제한에 저촉되는 경우(예 : 「국토이용관리법」상 준농림지역 내 개발사업) ▪ 당해 사업의 성격, 입지 여건상 주변지역 및 당해 사업지구의 자연 및 생활 환경에 중대한 영향을 미치는 경우
조정·변경	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자연환경을 지나치게 훼손하거나 주변 생활 환경에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상될 경우, 개발계획을 축소·조정하는 방안을 강구(계량화)하여 협의 의견 제시
동의 (환경보전·관리대책 및 환경영향의 저감 대책 제시)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 개발대상 지역이 환경상 특별한 문제가 없을 경우에는 최적의 환경영향 저감 대책 제시 ▪ 친환경적 토지이용계획 및 시설물배치계획, 환경보전용지 확보, 이용과정에서의 환경기준 유지방안 위주로 저감대책 마련

개발사업 사전 환경성 검토 체계

○ 개발사업 사전 환경성 검토는 개발사업의 특성 및 환경 현황 파악, 환경보전 목표 설정, 대안의 탐색 및 설정, 스코핑, 환경영향의 예측·평가 및 대안의 선택, 종합평가 및 결론의 단계로 이루어지며, 단계별 검토 내용은 부록 1에 제시하며, 중점 검토 사항은 부록 2에 제시함.

■ 사전 환경성 검토 운영 실태

○ 2001년에 사전 환경성 검토는 총 2,448건이 접수되었으며, 이 중 개발사업이 1,469건으로 60%를 차지하고, 행정계획이 980건으로 40.0%를 차지하고 있으며, 개발사업 1,469건 중 공공개발이 789건, 민간개발이 679건을 차지하고 있음.

○ 위와 같이 접수된 사전 환경성 검토 건 중에서 2,307건을 협의함. 이 중 행정계획은 948건, 개발사업은 1,359건임.

- 이 중 개발사업을 보면 준농림지역 내의 개발사업이 730건(53.7%)으로 가장 많고 농림

지역이 301건(22.1%), 개발제한구역이 107건(7.9%), 하천구역이 100건, 산림지역 51건, 자연환경보전지역 30건, 기타 40건으로 나타남.

- 협의 결과를 보면 원안 동의가 55건(2.4%), 조건부 동의가 1,908건(82.7%), 부동이가 148건(6.4%), 반려가 196건(8.5%)으로 나타남. 전체의 97.6%가 사업취소, 규모 축소 조정, 토지이용계획 변경, 오염물질 처리기준 강화 등 엄격 조치가 요구된 것으로 나타남.
- 개발사업에 대한 부동의 협의 건수는 전체 협의 건수 1,357건 중 97건으로 나타나 7.1%를 차지함. 부동의 협의 개발사업 중 45건이 준농림지역이고, 농림지역이 23건, 산림지역이 14건, 하천구역이 11건, 개발제한구역이 4건으로 나타남.
 - 부동의 사유는 상수원보호구역, 특정수질입지제한지역, 자연환경 훼손, 하천수질 환경기준 초과, 경사도 30% 이상 급경사지역, 자연생태계 단절, 주변경관과의 부조화 등이 주요 사유임.
 - 민간사업자가 수행하는 개발사업이 행정계획의 부동의 비율보다 다소 높은 것으로 나타남.
- 개발사업의 조건부 협의 결과는 다음의 표와 같음.

<표3> 2001년 개발사업 조건부 협의 결과

(단위: 건수)

구 분	계	환경부	지 방 환 경 청								
			소 계	낙동강	금 강	영산강	경 인	원 주	대 구	전 주	
계	1,120	2	1,118	75	161	197	131	224	207	123	
개 발 사 업	농림지역	262	-	262	8	36	65	6	64	51	32
	준농림지역	597	2	595	29	70	91	74	138	117	76
	개발제한구역	99	-	99	26	17	9	36	-	6	5
	하천구역	79	-	79	7	15	9	7	10	28	3
	기 타	83	-	83	5	23	23	8	12	5	7

자료 : 환경부.

- 개발사업에 대한 조건부 협의는 전체 1,359건 중 1,120건(82.4%)으로 나타남. 준농림지역이 597건으로 가장 많고, 농림지역이 262건, 개발제한구역이 99건, 그리고 하천구역이 79건이며, 기타가 83건으로 나타남.
- 조건부 협의의 주요내용은 환경·생태적 보전 가치가 큰 지역의 제척, 사업규모의 축

소조정, 녹지의 확충, 오염물질 처리기준의 강화 등임.

- 사전 환경성 검토 협의 기간은 사전 환경성 검토서의 접수에서 협의 의견 회신까지 평균 1건당 21일이 소요되어 법정기간(30~40일 이내) 이내에 처리하고 있는 것으로 나타남.

■ 개발사업 사전 환경성 검토 제도의 문제점

검토 기준 및 내용의 문제점과 환경영향평가 제도와의 연계성 부족

- 현행 법 체계상 사전 환경성 검토 대상은 행정계획과 보전지역에서의 일정 규모 이상의 소규모 개발사업임. 행정계획에 대한 사전 환경성 검토는 계획단계에서 입지의 타당성을 중심으로 이루어져야 하며, 개발사업의 경우는 입지의 타당성과 구체적인 환경오염 저감 방법이 함께 평가되어야 함. 그러나 실제적으로 작성되는 사전 환경성 검토서는 행정계획과 개발사업이 큰 차이가 없이 획일적으로 이루어지고 있음.
 - 행정계획의 사전 환경성 검토서의 경우 현황조사, 각종 규제 저촉 여부, 녹지훼손 여부 등 환경현황 위주로 작성되며, 환경영향 예측과 저감방안 등이 대략적·정성적인 방법으로 제시되고 있으며, 이러한 내용이 개발사업의 사전 환경성 검토서의 주요 내용이 되고 있음.
 - 그러나 개발사업의 경우 프로젝트 단계에서 사전 환경성 검토가 이루어지기 때문에 환경영향 예측과 저감방안에 대해서는 정성적인 검토 결과뿐만 아니라 정량적인 검토 결과가 제시되어야 환경성을 검토하여 환경친화적 개발을 유도한다는 제도의 실효성을 확보할 수 있음.
- 또한 대규모 개발사업의 경우는 사전 환경성 검토를 거친 후 환경영향평가를 다시 받아야 함. 이 경우 사전 환경성 검토시 제출하는 토지이용 현황, 지역·지구·구역 등의 분포 현황, 식생 현황, 오염원 현황 등 세부적인 현황 자료 등 사전 환경성 검토시 평가를 마친 자료를 환경영향평가시에 다시 제출하여 평가를 받는 등 중복 평가하는 문제점이 발생함.
 - 이로 인해 사전 환경성 검토 제도와 환경영향평가 제도 사이의 연계성이 떨어지고, 개발사업자의 경제적 손실을 초래하는 문제점이 발생함.

변경·조정 또는 부동의 결정시 개발 사업자의 의견 개진 절차 미비

- 사전 환경성 검토의 핵심 내용은 개발 사업자와 환경부 또는 지방 환경부서가 개발사업이 환경에 미치는 영향을 검토하고 환경영향을 최소화하는 방안을 협의하여 환경친화적 개발을 유도하는 것임.
 - 그러나 현행 사전 환경성 검토의 운영은 개발 사업자가 사전 환경성 검토서를 제출하면 환경부 또는 지방 환경부서가 자체적으로 검토하거나, 사전환경성검토전문위원회 또는 전문기관에 검토를 의뢰하여 그 결과를 개발 사업자에게 통보하는 일방적인 메커니즘으로 이루어지고 있음.
 - 따라서 개발 사업에 대한 사전 환경성 검토 결과가 변경·조정 또는 부동의로 내려질 경우 개발 사업자는 결과에 대해 의견을 개진하는 절차가 없어 사업을 포기하거나 불복할 경우 행정소송을 제기하게 됨.

개발 사업 입지 선정을 위한 사전 정보 공유의 미흡

- 개발 사업자가 개발 사업을 구상하기 전에 계획입지에 대한 환경관련 정보를 참고할 경우 입지의 선정 애로 및 부적정 입지선정의 시행착오를 크게 줄일 수 있을 것임.
 - 그러나 현재 자연생태계보전지역, 취수원, 대기환경규제지역, 녹지 자연도 등 개발입지 지정상 제한 요인을 한눈에 알 수 있는 종합적인 도면 등 환경 데이터가 구축되지 않아 사업자의 적정 입지 선정애로 및 부적정 입지선정에 따른 시행착오를 유발하고 있음.
 - 이 경우 사전 환경성 검토 시점이 개발 사업자가 토지를 매수한 이후이므로 부적정 입지 통보시 경제적 손실이 발생함.

사전 환경성 검토서 작성과 관련된 문제점

- 사전 환경성 검토서(구비서류)의 난이도가 높고 복잡하여 시간·인력·경비의 지출이 과다해짐.
 - 법률상 전문용역 기관이 작성하여야 한다는 명문 규정은 없으나 사실상 용역시행을 하지 않고 개발 사업자가 직접 작성하는 것은 사실상 불가능하며, 개발사업의 사전 환경성 검토서 작성 용역 1건당 수천만원 이상의 용역비가 소요됨.

- 사전 환경성 검토서 작성 용역 대가 기준이 마련되어 있지 않아 예산 확보 및 용역 설계 등의 추진에 애로가 있음.
 - 환경영향평가서 작성 용역 대가의 기준을 준용하여 활용하고 있으나 발주청별로 적용 방법이 달라 혼선이 발생하고 감사시 논란 소지가 있음.

사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회 구성 및 운영의 문제점

- 현재 사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회 위원 30인 중 지역개발 분야 전문가는 11인(도시계획, 토목, 건축 등)에 불과하고 그 외의 인원은 환경단체 또는 시민단체 등 환경 보전 성향이 강한 인사로 구성됨.
 - 이로 인해 개발사업의 당위성·필요성 등에 대한 심도있는 검토가 미흡함.
 - 또한 사전 환경성 검토시 기본계획에서 확정된 계획 또는 당해 개발부문의 전문가의 자문을 거쳐 수립한 계획(사업)에 대해서 추상적인 이유를 들어 계획의 수정을 요구하는 사례가 발생하고 있음. 일례로 도시계획 재정비를 위한 국토이용계획 변경의 경우 이미 도시기본계획으로 확정된 계획 인구의 축소, 토지이용계획의 수정 등을 요구하는 경우가 있음.
- 또한 현재 위원회 운영은 모든 평가대상 사업에 대해 항상 동일한 30인의 위원이 환경성을 검토하여 사업 시행 여부를 결정하도록 되어 있음. 이로 인해 해당 위원들이 개발 사업자 등에 인지되어 부조리의 발생 가능성이 있음.

기타

- 계획에서 착수까지 빈번한 사전 환경성 검토 및 환경영향평가 절차의 이행에 따른 개발자의 경제적 손실이 과다 발생하여 경쟁력이 약화되는 결과를 가져옴.
 - 환경부에서 발간한 「사전 환경성 검토 업무 편람(2000. 8)」 203쪽을 보면 관광지 개발 사업의 경우 「관광진흥법」 제47조 규정에 의해 기본계획 수립, 권역계획 수립, 국토이용계획 변경, 조성계획 작성의 각 단계에서 4회의 사전 환경성 검토를 거치고, 다시 환경영향평가를 거쳐야 함. 이 경우 5번의 용역을 시행하게 되어 경제적인 손실이 크게 발생함.

○ 사전 환경성 검토에 대한 지방자치단체의 역할이 미흡함.

- 모든 행정계획 및 개발사업에 대한 사전 환경성 협의 권한이 환경부 또는 지방 환경관서에 있으므로 지방자치단체의 환경관리부서는 사전 환경성 검토에 관한 법적 기능이 전무한 상태임.

■ 개발사업에 대한 사전 환경성 검토 제도의 개선 방안

개발사업의 사전 환경성 검토를 환경영향평가 체계로 수용

○ 현재 개발사업의 경우 사전 환경성 검토 제도와 환경영향평가 제도의 연계성을 제고하기 위해 소규모 개발사업을 대상으로 실시하는 사전 환경성 검토를 환경영향평가로 일원화하는 것이 필요함.

- 구체적으로 「환경정책기본법」에 의한 사전 환경성 검토의 경우 행정계획에 대해서는 현행 사전 환경성 검토를 계속해서 시행하거나 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment)⁴⁾를 도입하여 실시하고, 소규모 개발사업에 대하여는 현행 환경영향평가에 준하여 간이 또는 약식으로 평가하는 방안을 도입하는 것이 필요함.
- 즉, 개발사업에 대한 환경영향평가에 있어서는 보전지역 내에서의 소규모 개발사업에 대하여는 간이(약식) 환경영향평가를 실시하고, 대규모 개발사업에 대해서는 현행과 같은 환경영향평가를 실시하는 것임. 이 경우 간이(약식) 환경영향평가에서 검토된 내용은 환경영향평가에서 제외함이 타당함.

○ 이러한 체계를 정립하기 위해서는 「환경정책기본법」에 환경영향평가 및 간이(약식) 환경영향평가를 실시할 수 있는 근거 규정을 두고, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 소규모 개발사업에 대한 간이(약식) 환경영향평가 실시에 관한 세부 내용을 규정하는 것이 필요함.

- 또한 평가 대상을 명확하게 규정할 필요가 있음. 예를 들어 나대지인 준농림지역에서 10,000㎡ 이상의 초지를 개발할 경우에도 현행 규정에 의하면 사전 환경성 검토를 받아야 함.

4) 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment)는 제안된 정책(Policy), 계획(Plan) 또는 프로그램 등이 미칠 수 있는 중요한 환경영향을 사전에 평가하는 과정(Process of Evaluation)을 말하며, 정책환경평가 또는 프로그램평가 등의 용어로 사용됨. 사전 환경성 검토 제도와의 차이점은 계획수립 과정을 통합하여 환경성을 검토하고, 주민의견 수렴 절차가 있으며, 검토 결과에 대한 구속력이 있다는 점 등임.

- 또 개발사업의 유형에 따라 평가하는 방법을 다양화하고, 유형별로 다양한 표준안을 제시하는 것이 필요함. 현재는 사전 환경성 검토서를 작성하는 경우 제시된 검토 분야에 의해 다소 획일화된 형식으로 작성되고 있어 다양한 개발사업 특성을 제대로 반영하기 어려움.

변경·조정 및 부동의시 개발 사업자의 의견 개선 절차 마련

- 현행과 같은 환경부 또는 지방 환경부서가 사전 환경성 검토서를 검토하여 그 결과를 개발 사업자에게 통보하는 일방적인 메커니즘을 양방향 메커니즘으로 전환하기 위해 개발 사업자와 환경부 또는 지방 환경부서가 상호 의견을 수렴하고, 대안을 모색할 수 있는 제도적 장치로 가칭 '환경성검토회의'의 도입이 필요함.
 - 양방향 환경성 검토를 실현하는 제도적 장치인 가칭 '환경성검토회의'는 개발사업에 대한 사전 환경성 검토 결과 조건 부동의, 부동의, 반려의 결정을 내릴 경우에는 반드시 개발 사업자와 환경부 또는 지방 환경부서가 회의를 개최하여 개발 사업자의 의견을 개선하고 대안을 함께 검토하는 방법으로 운영되어야 함.

환경 정보 DB의 구축

- 개발 사업자 또는 행정계획의 수립 담당자들이 입지선정에 있어 시행착오를 최소화하도록 개발입지의 선정 및 사전 환경성 검토자료 작성을 위한 DB를 구축하고, 이 정보를 공유하는 것이 필요함.
 - 이러한 환경정보 DB에는 전국적인 환경 현황 및 오염 현황에 대한 정밀조사 자료, 경관생태지도 및 경관생태계획 등이 포함되어야 하며, 이의 전산화가 이루어져야 함.
 - 특히, 개발입지 선정 등에 필요한 정보 중 토지이용계획 확인서를 발급받아 확인할 수 없는 모든 정보(식생, 취수원, 녹지 자연도, 생태계보전지역, 입지 관련 중점 검토지역 등)를 체계적으로 정리하여 시군별 또는 권역별로 DB화하거나 자료로 발간하는 것이 필요함.
 - 이와 함께 개발사업에 대한 환경입지기준을 수립하여 고시하는 방안도 검토하여야 함.

사전 환경성 검토서 작성과 관련된 문제의 해결 방안

- 입지의 적정 여부 판단에 필요한 최소한의 서류 제출만으로 협의가 가능하도록 제도의 보완이 필요함.
 - 예를 들어 전원주택단지 개발의 경우 유독성 폐기물 관련 내용은 형식적인 사항임.
- 사전 환경성 검토서 작성 용역대가 기준의 제정이 필요함.
 - 개발사업에 있어서는 현행처럼 복잡한 환경영향평가 작성 비용 기준을 적용시키는 것보다 기본설계나 실시설계처럼 개략 공사비 대비 각각의 요율을 적용하는 방법으로 운영하는 것이 타당할 것으로 판단됨.
 - 환경영향평가 자료 작성 용역시에 기 작성된 사전 환경성 검토자료를 활용하도록 하여 대가의 일부를 감액 조정하는 방안도 검토하여야 함.

사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회 운영의 개선

- 사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회를 운영함에 있어 개발 계획 수립자의 의견을 존중하여 융통성 있는 사전 환경성 검토 의견을 제시하도록 유도하는 것이 필요함.
 - 이를 위해 사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회 운영에 있어 도시계획·토목·건축전문가·주민대표·경제단체임원 등의 수를 현행보다 늘려 개발과 보전의 조화로운 검토가 가능하도록 유도하는 것이 필요함.
- 이와 함께 사전환경성검토 및 환경영향평가 전문위원회의 위원을 풀(Pool)制로 운영하는 방안을 검토하는 것이 필요함. 현재 인원의 4~5배에 이르는 충분한 관련 전문인력을 확보하여 사전 환경성 검토시마다 검토위원을 다르게 배정하여 운영할 경우 개발 사업자의 개입을 차단하여 부조리를 예방할 수 있음.

기타

- 계획단계에서 착수단계까지의 각 단계별 환경성 검토 절차를 간소화하는 것이 필요함.
 - 앞에서 예를 든 관광지 개발의 경우 현재 기본계획, 권역계획, 국토이용계획 변경, 조성계획 수립시 등 총 4회 사전 환경성 검토를 실시하는 것을 기본계획, 국토이용계획

변경시 2회로 조정하는 것이 타당할 것으로 판단됨.

- 사전 환경성 검토 권한의 일부를 지방자치단체에 위임하는 것이 필요함. 즉, 행정계획 및 개발사업의 종류 또는 규모에 따라 일정 부분을 지방자치단체에 위임하여 역할을 분담하도록 함.
 - 이 경우 지방자치단체가 피검토자가 아닌 협의 관리자로서 관할 지역에 대한 환경 부분의 책임성이 강화되는 효과가 있음.

부록 1. 개발사업 사전 환경성 검토 체계

구 분	세부 검토 사항
개발사업의 특성 및 환경현황 파악	<ul style="list-style-type: none"> - 개발사업의 특성파악(시행 주체, 사업 성격, 대상지역 및 입지여건, 규모, 추진방법 등) - 사업계획에 제시된 환경현황 조사결과 및 환경보전(관리) 대책 수립 여부 및 내용파악 - 환경성 검토에 필요한 환경현황, 환경기준 및 행위제한 조사파악 - 개별사업 대상 용도지역의 내용파악(입안기준, 행위제한 등)
환경보전 목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> - 당해 개발사업의 특성, 환경현황파악 결과 등을 토대로, 당해 개발사업에서 달성해야 할 환경보전 목표를 설정 - 목표달성 기준은 「환경정책기본법」상의 환경기준 유지와 환경보전시책상의 목표달성 기준을 기본으로 함
대안의 탐색 및 설정	<ul style="list-style-type: none"> - 환경보전 목표달성을 위한 대안들을 탐색하여 대안을 설정 - 대안은 제약요인, 채택가능성, 환경보전목표, 환경기준 등을 고려하여 설정 - 협의대상 개발사업은 특성상 소규모로 시행되므로 개발사업 입지, 토지이용계획, 시설물 배치계획(층고 포함)과 이용과정에서의 경감방안(부가적 저감대책) 위주로 대안설정
스코핑	<ul style="list-style-type: none"> - 개발사업 시행으로 영향을 받게 되는 환경요소를 설정 - 개발사업의 입지단계, 공사진행단계, 공사완료 후 각종 시설이용단계로 구분하여 환경에 미치는 주요 요인을 추출
환경영향의 예측·평가 및 대안의 선택	<ul style="list-style-type: none"> - 환경영향의 예측·평가 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 개발사업의 시행으로 인하여 환경요소에 미치게 될 영향을 예측하고 지역의 특성, 환경보전시책, 환경기준 등을 감안하여 평가 ▪ 예측범위는 공간적으로는 환경현황의 조사 범위로 하고, 시간적으로는 공사시행중과 공사완료 후로 구분 설정 - 대안의 선택 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 환경영향의 예측·평가결과, 환경보전시책, 환경목표달성 및 환경기준 등을 종합하여 사업내용 및 환경요소별로 대안을 비교하여 최적의 대안 선택 ▪ 환경적으로 민감하거나 보전가치가 높은 지역은 우선적으로 보전하고 사업지역의 위치, 규모, 노선, 토지이용계획 등을 변경·조정
종합평가 및 결론	<ul style="list-style-type: none"> - 개발사업의 특성, 선택된 대안, 실현 가능성 등을 종합하여 환경영향 요소별(자연환경, 수질 등)로 개별평가 실시 - 부문별·개별평가에 따른 영향정도를 가능한한 정량적으로 종합하여 당해 개발 사업과 환경보전시책과의 조화성 여부에 대한 종합평가 및 결론 도출 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 협의 의견은 당해 개발사업의 시행시 달성해야 할 환경보전 목표·환경기준유지방안을 중심으로 환경보전 관리대책 및 추진방향(방법) 위주로 작성

부록 2 개발사업 사전 환경성 검토시 중점 검토 사항

○ 개발사업에 대한 사전 환경성 검토시 입지 관련 중점 검토 사항

- 환경현황 조사 및 예측분석 결과를 토대로 한 장래 환경기준 유지(수질·대기·소음 등) 가능성 여부
- 개별 법령, 고시, 지침 등에서 규정하고 있는 입지제한 사항·저촉 여부
- 환경보전정책 또는 환경보전시책 부합 여부
- 동·식물의 서식환경 등의 자연생태계 및 보전 목적으로 지정된 지역·지구 등의 보전에 미치는 영향 정도
- 자연생태계 단절 및 녹지축에 미치는 영향 정도
- 토지이용 기능간의 상충 여부(주거기능과 생산기능 또는 특정시설 등)
- 환경오염 요인의 공간적 차단 가능 여부(대기질, 소음·진동, 악취, 상수원 및 주요 공수역의 오염 등)
- 상수원 및 하천수질 보전에 미치는 영향 정도
- 자연경관 및 위락경관에 미치는 영향 정도
- 침수지역, 재해위험지역, 위험시설지역 등으로부터의 안전성

○ 입지 관련 중점 검토 대상 지역

- 「환경정책기본법」 등에서 규정하고 있는 환경기준 유지 달성이 곤란한 지역
- 상위 계획(법), 환경보전 관련법, 개별 법령, 고시 등에서 규정하고 있는 입지규제 내용에 해당되거나 저촉되는 지역
- 풍수해, 산사태, 지반 붕괴, 기타 재해발생 가능 지역
- 개발사업 시행으로 자연환경 및 자연생태계에 중대한 부정적 영향이 미칠 것으로 예상되는 지역⁵⁾
- 환경오염이 심화된 지역 또는 심화가 예상되는 지역⁶⁾

5) 자연환경 보전 관련 용도지역(자연생태계보전지역, 지하수보전구역 등), 「자연환경보전법」상 ‘생태자연도 II등급이상 권역내’인 지역, 조수보호구역으로부터 0.2~1km 이내인 지역, 자연생태계가 매우 우수한 지역(녹지자연도 8등급 이상 지역, 녹지자연도 7등급 이상으로서 급경사지역(경사도 20°~30°이상)이 사업면적의 50%이상 되는 지역), 산지내 개발로 산림축 및 자연생태계의 연속성을 과도하게 단절시키는 지역(면적사업(택지, 관광지, 산업단지 등))은 산림지역의 5~7부 능선 이상 지역

6) 기존의 산업단지 등으로 인해 대기(악취) 오염이 심화된 지역으로서, 추가사업 조성시 대기오염 물질증가로 인해 대기환경 기준 달성이 불가능한 경우, 「도로법」에 의한 도로의 경계(도로구역 경계선)로부터 50m 이내인 지역(다만, 도시계획구역 내인 경우에는 도로의 경계선으로부터 20~30m 이내인 지역)

- 상수원 및 하천수질 보전 등에 중대한 영향을 미치는 지역⁷⁾
- 기타 개발사업 시행시 환경에 미치는 영향이 클 것으로 예상되어 입지 제한이 필요하다고 인정되는 지역

강운산(책임연구원-wskang@cerik.re.kr)

7) 이용시 발생 오·폐수로 인해 방류지점 하천의 수질오염을 증가시켜 수질환경 기준 달성에 지장이 있는 지역(다만, 고도처리, 인공습지 등의 수질오염 방지대책을 수립하여 수질 목표 기준을 달성할 수 있는 경우에는 예외), 저수를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획홍수위선(계획홍수위선이 없는 경우에는 상시 만수위선)으로부터 1km 이내인 집수 구역, 저수를 광역상수원으로 이용하는 댐의 계획홍수위선으로부터 수계상 상류 방향으로 유하 거리가 20km 이내인 하천의 양안 중 당해 하천의 경계로부터 500m 이내인 집수 구역, 상수원보호구역 경계로부터 500m 이내인 집수 구역, 상수원보호구역으로 유입되는 하천의 유입지점으로부터 수계상 상류 방향으로 유하 거리가 10km 이내인 하천의 양안 중 당해 하천의 경계로부터 500m 이내인 집수 구역, 취수장(상수원보호구역 미고시 지역)의 유입지점으로부터 수계상 상류 방향 유하 거리 10km 이내인 하천의 양안 중 당해 하천의 경계로부터 1km 이내인 집수 구역, 유효 저수량이 30만^m 이상인 농업용 저수지의 계획홍수위선의 경계로부터 200m 이내인 집수 구역, 「하천법」에 의한 국가 하천·지방 1급 하천의 양안 중 당해 하천의 경계로부터 50~100m 이내인 집수 구역(「하천법」 제10조의 규정에 의한 연안구역은 제외)