

사전환경성검토제도

환경부 국토환경보전과 김경호

1. 들어가는 글

우리가 삶을 영위하고 있는 이 국토는 우리 삶의 터전이면서 동시에 미래세대에게 물려주어야 할 소중한 자산이다.

그러나 우리국토는 지금 난개발로 몸살을 앓고 있으며, 최근 들어 무분별한 개발에 대한 우려의 목소리가 커가고 있고, 그 심각성에 대하여 우리 모두가 공감하고 있다. 일부언론에서도 집중 보도된 바 있는 용인·김포 등 수도권지역과, 농어촌 지역의 경관을 무시한 무분별한 고층아파트건축 등이 이러한 난개발의 실태를 우리에게 여실히 보여주고 있다.

이러한 난개발을 근원적으로 방지하기 위해서는 「환경적으로 건전하고 지속가능한 개발」을 이념으로 하는 국토관리 기본철학 하에 「선계획·후개발」체계가 우선 확립되어야 한다.

또한 보전가치가 큰 땅은 철저히 보전하고, 개발가능지는 계획수립 후 환경친화적으로 개발하되 환경용량, 생태용량이 허용하는 범위 안에서 국토의 환경성과 기능성을 전체적으로 고려하는 종합적인 국토관리체계의 구축이 필요하다.

이러한 시대적 요구에 부응하여 정부에서도 국토의 난개발을 방지하기 위하여 다양한 대책을 강구중에 있고 환경부에

서도 사전예방적 정책수단의 하나인 「사전환경성 검토제도」를 환경정책기본법령에 도입하여 2000년 8월부터 시행하고 있다.

2. 사전환경성검토 제도

가. 제도의 의의

국토의 환경관리를 위한 수단으로는 사전예방적 수단과 사후관리수단이 있으며, 사전환경성검토제도는 국토의 난개발을 방지하고 친환경적 개발을 도모하기 위한 대표적인 사전예방적 수단으로, 산림훼손, 하천오염, 습지 및 갯벌의 파괴 등 국토환경의 훼손과 파괴에 대처하기 위하여 행정계획과 개발계획 그리고 개발사업의 초기단계에서부터 입지의 타당성 등 환경성을 고려도록 함으로서 「개발과 보전의 조화」즉, 「환경친화적인 개발」을 도모하고자 하는 제도이다.

이러한 사전환경성검토제도는 환경영향평가제도와 더불어 대표적인 사전 예방환경정책수단으로서 종전에는 개발법 또는 '행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한규정(총리훈령 제 299호)'을 근거로 실시하여 왔으나 난개발의 원인인 소규모

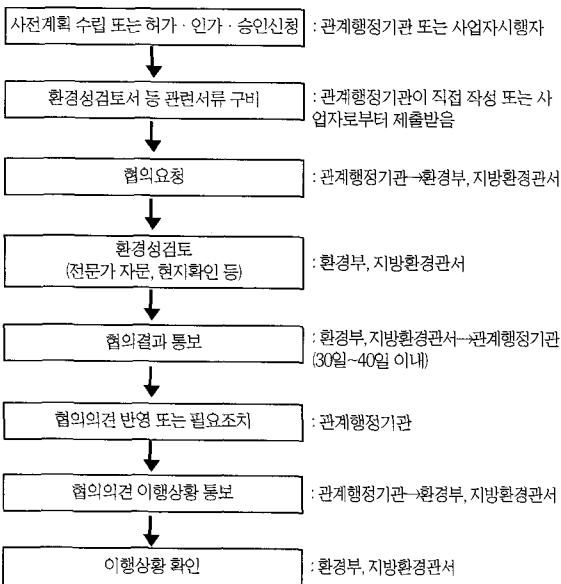
민간개발사업이 제외되고, 입법적 장치의 미흡에 따라 효율적인 운영이 이루어지지 못하였다. 그리고 환경영향평가제도도 대부분 ① 대규모의 개발사업에 대하여 ② 계획이 확정된 후 사업 실시단계에서 ③ 주로 오염의 저감방안을 검토하고 있어 입지의 타당성 등을 검토하는데는 한계가 있음으로 인해 근본적인 친환경적인 개발의 유도에는 미진한 측면이 있다.

이런 측면에서 볼 때 최근 국토의 난개발로 인한 국토훼손, 수질오염, 교통난 등의 사회문제 해소를 위해서는 행정계획이나 개발사업에 대한 입지단계에서의 사전 환경성검토가 더욱 필요하다고 하겠다.

나. 사전환경성검토 협의절차

각종 개발계획이나 개발사업을 수립·확정하거나 사업을 인가·허가·승인·지정하는 관계행정기관의 장은 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 미리 협의하여야 하며, 사전환경성검토 협의절차는 다음과 같다.

〈사전환경성검토 협의절차〉



다. 사전환경성검토 대상

사전환경성검토대상은 환경정책기본법시행령에 행정계획 및 개발사업으로 구분하여 규정되어 있으며, 환경에 영향을 미치는 행정계획으로서 당해 법령에 사전협의의 근거규정이 없는 행정계획(산업입지및개발에관한법률 제8조의 규정에 의한 농공단지의 지정 등 10개 행정계획)과 환경민감(보존용도)지역에서의 일정규모이상의 개발사업(농림지역, 개발제한구역, 생태계보전지역 등 20개 보존용도지역에서의 5,000㎡ ~ 50,000㎡ 이상의 개발사업)이 해당된다.

또한 당해 법령에 관계행정기관의 장과 사전에 협의토록 규정하고 있는 행정계획으로서 환경정책기본법시행령에서 정하는 구비서류를 갖추어 협의 요청하여야 하는 행정계획으로는 국토이용관리법 제2조의 규정에 의한 국토이용계획 등 29개 행정계획이 해당된다.

환경정책기본법외에 관련법령에 관계행정기관의 장과 사전에 협의토록 규정하고 있는 행정계획으로는 도시계획법 제6조의 규정에 의한 도시기본계획, 도시개발법 제3조의 규정에 의한 도시개발구역의 지정, 개발제한구역의 지정및관리에 관한특별조치법 제3조의 규정에 의한 개발제한구역의 지정 및 해제 등도 사전협의 대상이기에 법형식의 차이만 있을 뿐 실제적인 의미에서는 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토와 차이가 없다고 하겠다.

〈추가되는 사전환경성 검토대상 행정계획(10개)〉

관 련 법	행 정 계 획	관 련 법	행 정 계 획
○ 농어촌정비법	- 마을정비구역의 지정	○ 산업입지및 개발에관한 법률	- 농공단지의 지정
○ 제주도개발특별법	- 광역시설계획	○ 소하천정비법	- 소하천정비종합계획
○ 폐광지역개발지원에관한특별법	- 폐광지역진흥지구의 지정	○ 온천법	- 온천개발계획
○ 사회간접자본 확대한민간투자법	- 폐광지역 환경보전계획 - 민간투자시설 사업 기본계획	○ 체육시설의 설치·이용에관한법률	- 체육시설 사업계획
		○ 청소년기본법	- 수련지구조성계획

<사전환경성 검토대상 개별사업의 종류 및 규모>

구분	5,000㎡이상	7,000㎡이상	10,000㎡이상	50,000㎡이상
국토이용관리법	자연환경보전지역	농림지역	준농림지역	
개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법	개발제한구역			
자연환경보전법	생태계보전지역 인시생태계보전지역 시·도 생태계보전지역 자연유보지역	원충지역		
조수보호및수업에관한법률	조수보호구			
산림법			공익임지	공익임지의산림
자연공원법	자연보존지구	자연유보지역		
습지보전법	습지보호구	습지유보관리지역	습지개선지역	
수도법	광역상수도설치지역(공동주택의 건설)	광역상수도설치지역(공동주택의 경우 제외)		
하천법			하천구역	
소하천정비법		소하천구역		
지하수법	지하수보전구역			

<구비서류의 종류>

구분	구비서류
공통구비서류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 목적, 필요성, 추진배경, 추진절차 등 사업계획에 대한 내용 ○ 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용현황(대상지역을 정할 수 없거나 대상지역이 광범위하여 토지이용현황에 관한 서류를 구비하기 곤란한 경우 제외) ○ 대상지역 안의 생태계보전지역 등 보호하여야 할 지역·지구·구역 등의 분포현황(대상지역을 정할 수 없는 경우 제외)
개별구비서류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 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·약취 등 생활환경에 미치는 영향 예측 및 저감대책 ○ 대상지역의 축적 1:25,000인 위치도, 1:3,000 내지 1:25,000인 토지이용계획도

관련 법령에서 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 사전에 협의하도록 규정하고 있는 행정계획중 환경에 미치는 영향이 큰 국토이용계획이나 국가산업단지의 지정과 같은 29개 행정계획은 협의를 요청할 때 사전환경성검토를 위해 반드시 필요한 환경정책기본법 시행령에서 정하는 구비서류를 갖추어 제출하도록 하였다. 그러나 협의절차나 협의기간 등 구비서류 외의 사항은 당해 법령에서 정하는 바에 따르도록 하였다.

라. 구비서류

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

행정계획을 수립·결정하거나 개발사업을 허가·승인·인가하는 관계행정기관의 장은 구비서류를 직접 작성하거나 개발사업의 시행자로부터 제출 받아 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 제출하여야 한다.

구비서류는 모든 사전환경성 검토대상 행정계획 또는 개발사업에 대하여 공통적으로 갖추어야 하는 공통구비서류와 계획 또는 사업의 유형과 특성을 고려하여 계획 또는 사업별로 갖추어야 하는 개별구비서류로 구분된다.

개별구비서류에 대하여는 환경부장관이 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 고시로 정하도록 하고 있으며, 사전환경성 검토구비서류에관한규정(환경부고시 제112호)을 2000. 9. 8 일부터 시행하고 있다.

<구비서류를 갖추어야 하는 행정계획>

구분	근거법령	행정계획
국토·지역·도시의 개발	국토이용관리법	국토이용계획(도시지역·준도시지역→농림지역·준농림지역·자연환경보전지역으로 변경하는 경우 제외) (제2조)
	택지개발촉진법	택지개발예정지구의 지정(제3조)
	지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률	광역개발권역의 지정(제4조), 광역개발사업계획(제5조), 개발촉진지구의 지정(9조), 개발촉진지구개발계획(제14조)
	농어촌정비법	한계농지구의 지정(제79조)
산업단지·유통단지의 조성	산업입지및개발에관한법률	국가산업단지의 지정(제6조), 지방산업단지의 지정(제7조)
	유통단지개발촉진법	유통단지의 지정(제5조)
에너지 개발	전원개발에관한특별법	전원개발사업예정구역의 지정(제11조)
	한국가스공사법	사업실시계획(제16조의2)

구 분	근거법령	행정계획
교통시설의 건설	도시철도법	노선별 도시철도기본계획(제3조의2)
	고속철도건축촉진법	고속철도건설예정지역의 지정(제5조)
	공공철도건설촉진법	공공철도의 건설·개량사업 실시계획(제3조)
	수도권신공항건설촉진법	수도권신공항건설예정지역의 지정(제3조)
	신항만건설촉진법	신항만건설예정지역의 지정(제5조)

마. 사전환경성검토 처리결과(2000년도)

사전환경성검토제도가 환경정책기본법상의 제도로 새로이 운영되기 시작한 2000.8.17일 이후부터 2000년 말까지 환경부 및 지방환경관리청에 총 388건이 접수되어, 250건이 협의 완료 되었다.

사전환경성검토 처리결과를 분석해본 결과 23개 사업(9.2%)은 사업취소(부동의), 190개 사업(76%)은 조건부 협의(사업규모의 축소, 토지이용계획의 변경, 오염물질 처리기준의 강화 등), 21개 사업(8.4%)은 반려(사유 : 구비서류 미비로 검토 곤란하는 등 234개 사업(93.6%)에 대하여 사업취소, 규모축소 등 엄격 조치 요구한 바 있다.

사업의 취소를 요구한 23개의 사업 중 행정계획은 골프장 건설, 공동주택의 건설, 공장 건설 등을 위해 준농림지역을 준도시지역으로 용도지역을 변경하고자 하는 국토이용계획변경 15건 등 18건이며, 개발사업은 모두 준농림지역내의 개발사업 5건이었고 모두 보전가치가 큰 지역을 사업대상지역으로 하고 있었다.

조건부로 협의한 190개 사업은 행정계획이 112건, 개발사업이 78건인 바, 행정계획은 국토이용계획변경 54건, 산업단지 지정 18건, 개발촉진지구 관계계획 9건, 개발제한구역 관계계획 9건 등이며, 개발사업은 준농림지역내 30건, 농림지역내 28건, 개발제한구역내 12건, 하천구역내 3건, 기타지역 5건 등이었다.

이러한 결과가 도출된 점에 미루어 볼 때 아직까지도 개발계획 수립자들이 구조적으로는 환경친화성을 강조하지만 실제

이해가 걸린 계획수립에 있어서는 환경성을 제대로 고려하지 않고 있음을 나타내고 있는 것이라고 하겠다.

바. 사전환경성검토제도 발전방안

지난해 새로이 도입된 사전환경성검토제도가 난개발의 예방 등에 크게 기여하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 지금까지 운영실태를 분석해본 결과 개선하여야 할 사항이 도출되고 있다.

이에 따라 환경부에서는 사전환경성검토대상을 확대할 계획이다. 산업입지 공급계획, 온천지구 지정 및 온천공 보호구역 지정, 대형건설공사, 도시지역내 녹지에서의 개발사업과 도시공원내 공원시설 설치사업을 대상사업으로 추가할 계획이고, 공익입지외의 산림지역에서의 검토대상 면적기준을 상향 조정하고 협의내용의 이행확보를 위하여 승인기관이 협의의견 이행을 위한 필요조치를 한 경우 조치내용을 협의기관에 통보토록 하고 있는 것과 함께 필요조치를 하지 아니한 경우에도 그 사유를 명시하여 지체 없이 통보하도록 하는 방안을 마련하는 등 동 제도의 운영과정에서 나타난 미비점을 보완·발전시켜나갈 계획이다. 장기적으로는 개별법령에 의한 사전협의와 환경정책기본법에 있는 사전협의를 통합환경영향평가법으로 일원화하여 환경성검토제도와 기존의 환경영향평가제도가 연계되어 운영되어질 수 있도록 입법체계를 정비할 방안을 강구하고 있다

이와 함께 사전환경성검토제도를 보다 충실하게 운영하기 위하여 현재 환경부에만 사전환경성검토제도를 전담하는 기구(국토환경보전과)를 지난해 10월부터 신설·운영중에 있으나 지방환경관서에도 전담기구(국토환경관리과)를 신설하고 인력도 확충하여, 사전협의를 보다 충실하고 내실있게 운용할 계획이다. 또한 사전환경성검토 협의절차 및 방법을 개선하고 사전환경성검토서의 합리적인 작성방안을 강구하며 미이행사업장에 대한 벌칙조항을 신설하고, 환경전문가 및 인근지역 주민이 사전협의과정에 참여할 수 있도록 하여 투명성을 확보하는 방안 등도 적극 추진할 계획이다.

3. 마치는 글

환경정책기본법령의 개정으로 사전환경성 검토대상 계획 및 사업이 대폭 확대됨과 함께 사전환경성 검토시 구비서류를 구체화하고 검토절차, 검토방법 등을 명문화하여 사전환경성 검토기능을 강화하여 주요행정계획 및 개발사업에 대하여 계획의 최초단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 난개발을 방지하고 환경친화적인 개발을 유도하는 데 상당히 기여하고 있는 것으로 평가되고 있다.

이번에 환경정책기본법령상의 제도로 출발하는 사전환경성 검토제도가 개발과 환경보전을 조화시키는 수단으로서 정착되도록 하기 위하여는 사전환경성 검토제도의 주체인 개발사업자, 인·허가기관 및 환경관서가 상호 유기적인 협조체계를 구축하고 합심하여 도출된 문제를 해결하려고 하는 자세를 견지하여야만 가능할 것이다.

새로이 도입·운영중인「사전환경성 검토제도」를 엄격히 운용함과 아울러 보완 발전토록 하여, 환경에 미치는 영향이 정성적·정량적 관점에서 심대할 경우 당해 개발계획 자체를 취소, 축소조정하거나, 보전가치가 비록 낮은 지역이라 하더라도 환경적 영향이 최소화되도록 철저히 친환경적계획을 수립·개발토록 유도하여야 할 것이다.

앞으로 사전환경성검토제도가 정착·발전되어 제대로 그 기능을 발휘한다면 환경에 영향을 미치는 행정계획 또는 개발사업이 확정·시행되기 전에 환경적 영향을 고려할 수 있게 되어 개발과 보전이 조화를 이루는「지속가능한 개발」의 이념이 실현되게 되고, 수질·대기·폐기물오염으로 인한 국토환경의 훼손이나 오염의 피해를 먼저 생각하는 의식의 전환으로 승화될 때 울창한 숲, 맑은 물, 빼어난 경관을 자랑하던 산과 강, 계곡을 일컫는 [삼천리 금수강산]의 옛 명성을 되찾을 수 있을 것이다. ◀

원고를 모집합니다.

- 어려운 현실에서도 환경보전을 위한 작은 실천 내용을 나누고 싶습니다.
- 주위의 따뜻하고 진솔한 삶의 소리를 듣고 싶습니다.
- 열심히 공부하고 모은 기술자료를 공유하고 싶습니다.
- 좋은 것은 나누고 슬픔은 함께 했으면 합니다.

- 자격 : 회원 및 가족
- 접수 : E-mail 및 우편
- 문의 : 2638-0186(편집국)

※ 채택된 원고에는 소정의 교료를 드립니다.