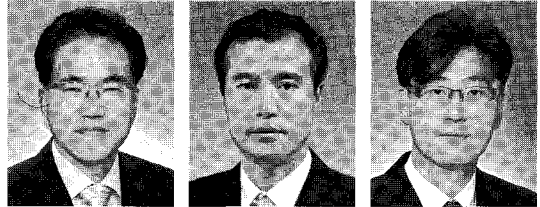


도로 민간투자사업의 사전환경성 검토제도에 관한 고찰



남관우 | 정회원 · (주)태영건설 토목공사팀 상무
우철식 | 정회원 · (주)태영건설 민자사업팀 이사
김상호 | 정회원 · (주)태영건설 민자사업팀 과장

1. 서론

- 인간은 문명생활의 이기를 이용하여 보다 풍요로운 삶의 질을 향상시켜 오고 있으나 과도한 개발로 인한 환경파괴로 종종 예견된 자연재해를 피할 수 없는 경우가 발생하고 있다.

각종 개발계획은 주변환경의 파괴를 불러올 수 밖에 없는 인식하에 환경친화적인 개발을 도모하고자 여러 가지 안전장치를 고안하고 있지만 제도적인 한계성을 극복하지 못하고 건설비용의 최소화와 같은 경제적인 논리하에 우리의 노력도 부족했던 것이 사실이다.

지난 수십년간 고도의 경제성장과 더불어 국토의 개발 및 건설로 인한 편리성은 누릴 수 있었으나 폭발적인 인구증가와 자연파괴 그리고 환경오염, 기후변화라는 심각한 문제에 당면하게 되었다. 이러한 환경오염의 위험수위는 인간의 삶에 직·간접적인 영향으로 다가와 사회적인 관심대상이 되었으며, “환경인가? 개발인가?”라는 숙명적 과제를 해결해야만 하는 상태이다. 사회적 문제로 대두되었던 새만금, 천성산, 사패산 건설공사 등과 현재 수많은 개발공사로 인한 환경분쟁이 끊이지 않는

현실이다.

- 현재 정부에서도 국토의 난개발 방지와 환경훼손, 환경오염, 환경분쟁을 해결하기 위하여 미래지향적인 대안을 지속적으로 검토중에 있으며, 개발사업관련 행정계획 및 사업시행에 따른 환경영향을 사전에 평가하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 실현하고자 사전환경성 검토제도를 실시하고 있다.
- 사전환경성 검토제도의 대상사업으로는 행정계획 및 보전지역내 일정규모 이상의 개발사업이 38개, 22개이며 환경영향평가 개발사업 74개이다. 민간투자에 의한 도로건설사업은 정부고시사업과 민간제안사업으로 대별되는데 민간제안사업의 경우 2005년 11월 이전의 사업은 사전환경성검토 협의 대상에서 제외되어 환경문제로 인한 사회적인 갈등이 야기된 바, 이를 해결하고자 2005년 11월 1일부터 최초제안서를 제출하는 사업자는 제안서 검토 의뢰시에 사전환경성검토 협의를 거치도록 법 개정이 이루어진 상태이다. 본 논고에서는 민간제안사업으로서 도로건설시 수행되는 사전환경성검토제도에 대한 문제점과 개선방안에 대하여 고찰하고자 한다.

2. 사전환경성검토 제도 (Prior environmental review system)

2.1 목적 및 배경

- 현행 환경영향평가제도는 대부분의 사업이 타당성조사와 병행하여 실시하지 않고 계획이 확정된 후 사업실시 단계에서 주로 오염의 저감방안을 검토하고 있어 입지의 타당성 등 근본적인 친환경적인 개발의 유도에 한계가 발생된다. 따라서 타당성 조사시 환경적측면이 고려되지 않아 계획이 확정된 이후의 사업 실시단계에서 환경영향평가 수행시 사업의 지연 및 취소등으로 인한 사회적 문제와 경제적 손실을 초래하게 되었다. 또한 국토의 난개발로 인한 국토훼손, 환경오염, 교통난 등이 사회적인 문제로 대두되고 있어 개발사업에 대한 사전환경성 검토의 필요성이 더욱 증대되고 있는 실정이다. 현재 사전환경성 검토제도는 환경정책기본법에 따라 2000년 8월 17일부터 시행된 제도이며 최근 시행령을 개정(2007년 6월)한 후 시행중에 있으며, 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 타당성 조사 등 계획 초기단계부터 계획의 적정성 및 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려하도록 하여 「개발과 보전의 조화」를 이루고 「환경친화적인 개발」을 도모하고자 도입된 제도이다.

2.2 사전환경성검토 제도의 기능

- 각종 행정계획 및 개발사업의 최초입안 구상단계부터 환경성 고려로 실질적 사전환경성 확보 및 지속 가능한 개발체제 확립
- 개발을 전제로 한 상위 기본계획 수립시 입지 및 규모, 개발구상안에 대한 환경성검토로 환경

친화적이고 합리적인 대안확보에 기여

- 환경영향평가가시 쟁점이 되고 있는 입지 및 토지이용계획의 타당성 등을 미리 스크린·확정하여 영향평가 협의기간 단축 등 효율성 제고
- 사업자 및 승인기관의 합리적인 의사결정 조정 기능 역할등

2.3 사전환경성검토 제도의 변천

- 환경영향평가 사업계획이 확정된 이후 시행단계에서 이루어지기 때문에 계획의 변경·취소가 필요하더라도 이를 실행하기 어렵다는 문제를 해결하기 위하여 사전환경성검토 제도를 도입하였다.
 - 1993. 1. “행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정(총리 훈령 제270호)”에 의거 공공기관에서 추진하는 행정계획을 대상으로 사전협의제도 도입
 - 1999. 12. 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토 근거 마련('00.8.17 시행)
 - 기존 사전환경성검토제도에 환경상 영향을 미치는 행정계획 수립시 대안설정·분석을 통하여 환경측면의 계획적정성·입지타당성을 검토하기 위한 전략환경평가 체계로 개선
 - 2005. 5. 31 : 환경정책기본법 개정
 - 2006. 5. 30 : 시행령 개정

3. 사전환경성검토 대상사업 및 수행절차

3.1 사전환경성검토 대상사업

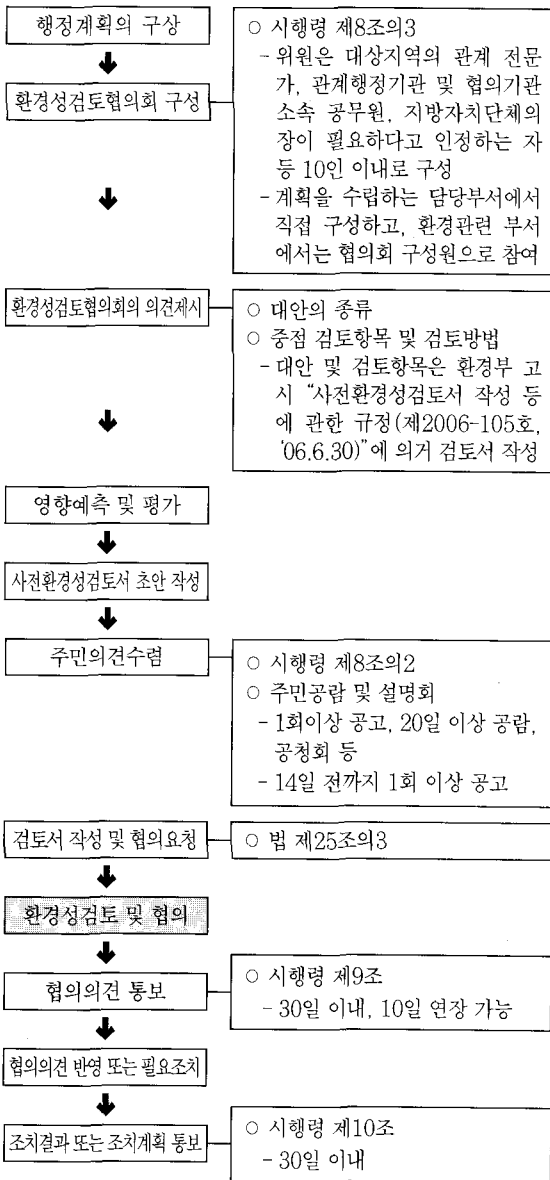
- 1) 행정계획(환경정책기본법 시행령 참조)
 - 구체적인 개발입지가 없는 행정계획(13개), 개발입지가 있는 행정계획(70개)으로 구성

2) 개발사업(환경정책기본법 시행령 참조)

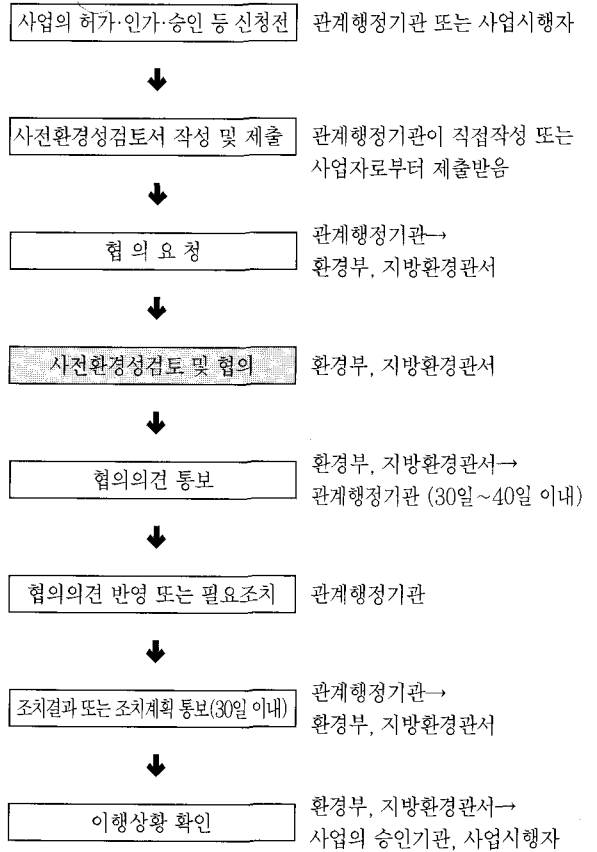
- 보존용도지역에서의 일정규모이상의 개발사업
- 농림지역, 개발제한구역, 생태계보전지역 등 보존용도지역에서 5,000㎡~50,000㎡ 이상의 개발사업

3.2 사전환경성검토 수행절차

1) 행정계획



2) 개발사업



4. 민자사업의 사전환경성검토 적용시 문제점

4.1 검토목적

- 사회기반시설에 대한 민간투자 사업방식은 민투법 제9조(민간부분) 및 10조(정부고시)사업으로 대별되며 많은 민간사업자가 추진중에 있다. 또한 환경정책기본법(이하 환기법)시행령 개정(2006.5.30)으로 인하여 민투법 제9조와 제10조 사업이 사전환경성검토 대상사업에 포함된다. 이 중 민투법 10조에 의한 사업의 경우는 추진절차가 명확하나 제9조에 의한 사업의 경우 사전환경성검토 절차가 불명확하여 큰 혼선이 예상된다.

4.2 문제점

1) 사전환경성검토 협의절차

- 환경정책기본법 시행령(2005.9) 제7조 1항에 의거 민간제안사업의 사전환경성검토 협의시기는 제안서 검토의뢰시에 사전환경성 협의를 거치도록 되어 있으며, 민간투자법과 사전환경성검토 처리절차는 그림 1과 같이 요약할 수 있다.
- 환경부 인터넷 민원답신내용에 민투법 제9조 대상 사전환경성검토 문의사항의 답신내용은 다음과 같다.
- 사전환경성검토 협의절차에 대한 환경부 질의 결과는 상기와 같으며, 사전환경성검토서 작성 및 주민의견 수렴주체는 민간사업자로 해석되며, 검토서 제출시기는 주무관청이 공공투자관리센터(PIMAC)에 제안서를 검토의뢰하는 때로 해석된다.

2) 사전환경성검토 문제점

- ① 민간사업자가 환경성검토협의회를 소집 의결 권한이 없다.
 - 환경성검토협의회는 관계행정기관의 장(주무관청)이 구성하여 운영한다.
 - 환경성검토협의회는 위원장이 소집하고 위원장은 관계행정기관의 장 소속 공무원(이상환기법 시행령 8조의 3)으로 한다.
- ② 제안서의 보안 및 최초제안자 문제
 - 민투법(시행령 7조 9항)에 의해 최초제안자는 평가점수의 5~10%의 가산점을 부여받는다.
 - 최초제안자는 제안서 접수순서이며 같은 날 접수하여도 첫 번째 접수자로 한다(민간투자사업 기본계획(2006.1, 76p)).
 - 제안서 제출 전 주민의견수렴시 최초제안자

의 사업계획안이 노출되어 다른 민간사업자가 이를 도용한 후 제안서를 먼저 제출할 경우가 발생할 수 있다. 따라서 이를 제지할 법률적인 조치가 현재 없는 실정이다.

- 민간부문 제안사업자가 제안서 제출 후 주무관청의 지위에서 주체가 되어 사업진행을 수행할 경우, 주무관청이 제안서 접수 후 공공투자관리센터 검토의뢰시기가 15일 이내로 규정되어 있는 바, 이 기간동안 환경성검토협의회 및 주민의견수렴, 검토서(최종)작성일정이 부족하여 업무수행이 현실적으로 불가능 하다.
- 민간부문 최초제안 사업자가 제안서 제출시 해당 한강유역환경청(이하 환경청이라 함)과 사전환경성검토 협의를 요청한 후 제3자공고전 협의를 완료하여야 하나, 제3자가 협상자로 선정되기 위하여 제안노선에 따라 동일한 목적의 사전환경성검토 협의를 득해야 하는 경우가 발생할 수 있다. 그러나 환경청에서는 최종노선에 대한 협의검토만 수행할 의지가 기본적인 입장인 바, 중복협의를 불가한 실정이다. 또한 중복협의를 이루어져도 제3자의 경우 공고기간이 90일~120일로 규정되어 있어 사전환경성검토 협의를 득하는데 시간적 불리함을 받게 된다.
- 아울러, 민간부문 최초제안자가 공공투자관리센터 및 환경청의 검토의견을 통보 받은 후 민투법 절차에 의해 제3자 경쟁이 성립될 경우, 제안서 검토 및 평가가 진행되는데 제3자가 협상대상자로 지정되면 해당노선은 구체적인 협의를 하지 않았으므로 노선변경절차는 불가피하게 수반되며, 환경청에서도 선정된 최종노선에 대한 협의검토를 기본으로 하는 입장이라, 기협의를 사전환경성검토 또한 재협의 등의 절차가 수반되어야 하는 문제점이 발생할 것으로 판단된다.

민간제안사업 업무 순서도(환경부안)

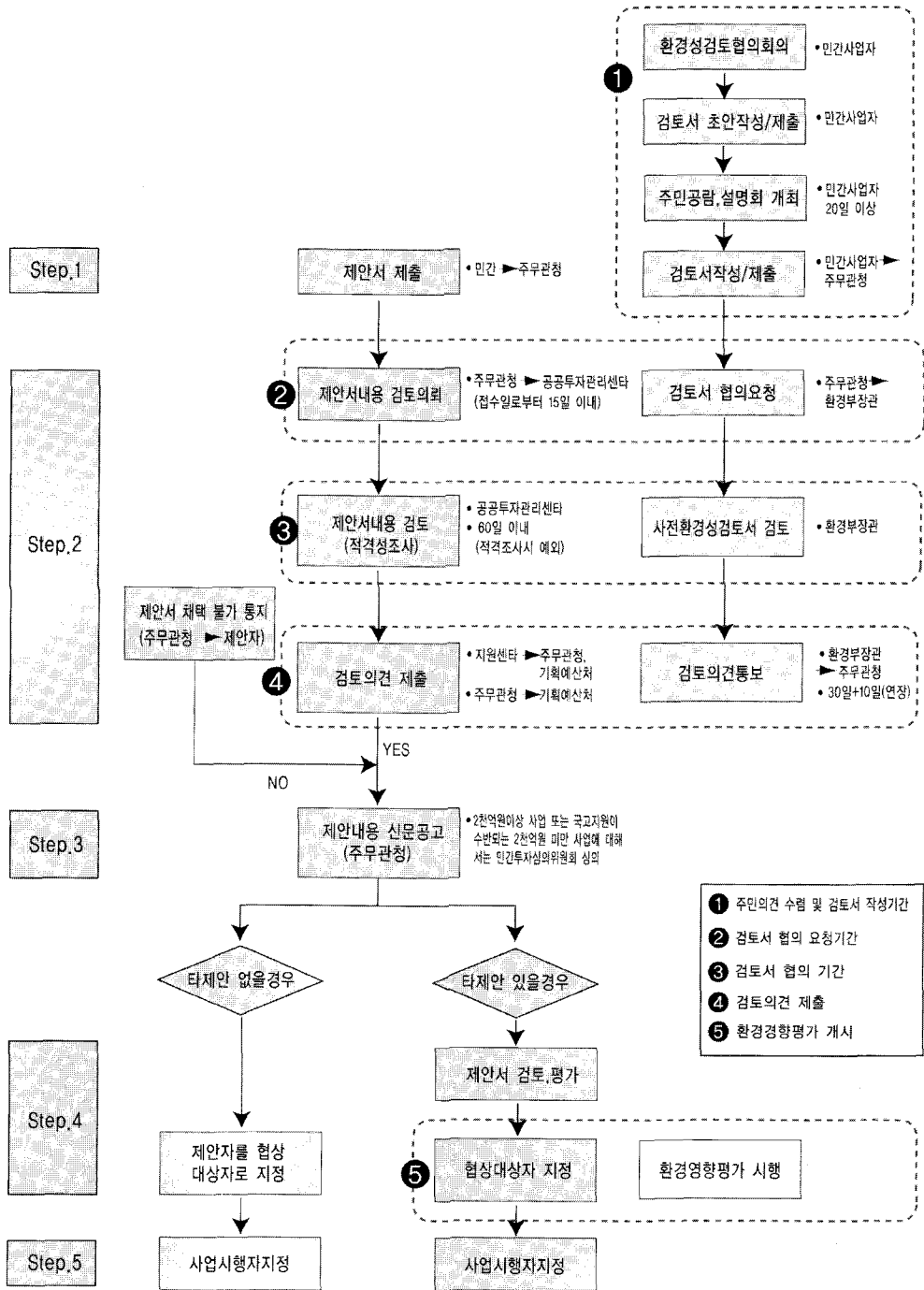


그림 1. 사전환경성검토 협의절차

- 또한 사전환경성검토의 재협의 등의 절차가 진행되는 기간이 상당 소요되어 우선협상자지정 후 실시설계 및 환경영향평가를 진행하는 일정에 영향을 미칠 수 있다.

기협의된 사전환경성검토 또한 재협의를 해야하는 문제점이 발생한다. 환경청은 가능한한 우선적으로 검토협의를 협조하고 협의기간을 최소화하여 공고기간내 제출할 수 있도록 관계기관이 상호 협조하는 방안을 제시하고자 한다.

5. 민자사업의 사전환경성검토 개선방안

5.1 사전환경성검토 협의시기 및 절차

- 민간부문 제안사업자가 제안서 제출전 환경성검토협의회 및 주민의견수렴과정을 주체가 되어 진행 할 수 있는 자격조건에 대한 명확한 법률적 조치가 선행 되어야 한다.
- 민간부문 제안사업자가 제안서 제출후 주무관청의 지위에서 주체가 되어 사업진행을 수행할 경우, 주무관청이 제안서 접수후 공공투자관리센터 검토의뢰 시기가 15일 이내로 규정되어 있는 바, 환경성검토협의회 및 주민의견수렴, 검토서(최종)작성일정 기간이 약 4개월정도 소요되기 때문에 검토의뢰 시기에 대한 조정이 이루어져야 할 것으로 판단된다(대안 1, 2 참조).
- 대안 2와 같이 제3자공고기간 (90일~120일) 동안 제3자가 협상대상자로 선정되기 위하여 제시한 신규노선일 경우, 동일한 목적의 사전환경성검토 협의를 환경청으로부터 검토받아야 하는 경우가 발생 될 수 있으므로 환경청의 경우 중복되는 협의절차가 진행될 수 있도록 검토수행이 요구되며, 제3자는 환경청이 검토할 수 있는 시간적 여유를 주기 위하여 제안서 제출 최소 60일전까지 환경청에 협의의사를 통보하는 방안으로 제시하고자 한다.
- 따라서, 민간부문 최초제안자가 공공투자관리센터의 장 및 환경청의 검토의견을 통보 받은 후 절차에 의한 제3자 경쟁사 수정제안자나 제3자에 의한 노선변경절차는 불가피하게 수반되므로

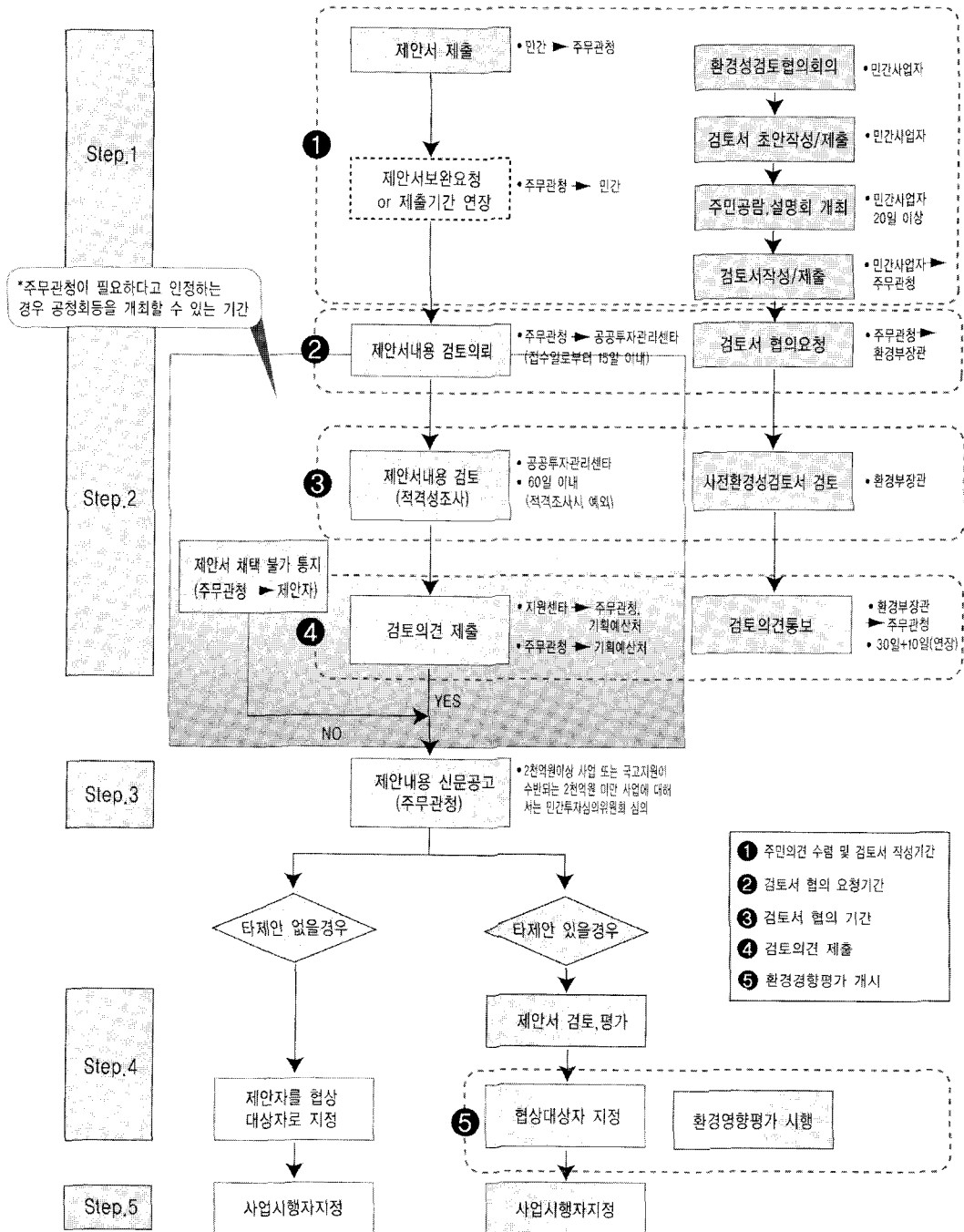
5.2 주민설명회 및 제안서 보안문제

- 현행법상 민투법(시행령 7조 9항)에 의해 최초 제안자는 평가점수의 5~10%의 가산점을 부여받으며, 제안서 제출전 주민의견 수렴이 진행될 경우, 최초제안자 사업계획안이 노출되어 다른 민간사업자가 도용한 후 제안서를 먼저 제출할 수 있는 경우가 발생할 수 있다. 현행법상을 제지할 만한 법률적인 조치가 없는 실정이다. 따라서 문제점을 해결하기 위하여 사전환경성검토 절차 진행시 주민의견 수렴절차 간소화 방안이 모색되어야 할 것으로 판단된다(대안 2).
- 제3자안 검토 및 평가과정에서 노선변경은 불가피하기 때문에 협상대상자 선정후 주민설명회를 실시하여 주민의견수렴을 최종반영한 후 환경부장관의 협의를 거치는 효율적인 방안이 검토되어야 할 것으로 판단된다. 그러나 주민의견에 따라 노선조정에 대한 문제가 수반될 수 있으며 사업계획에 영향을 미칠 수 있다(대안 2).

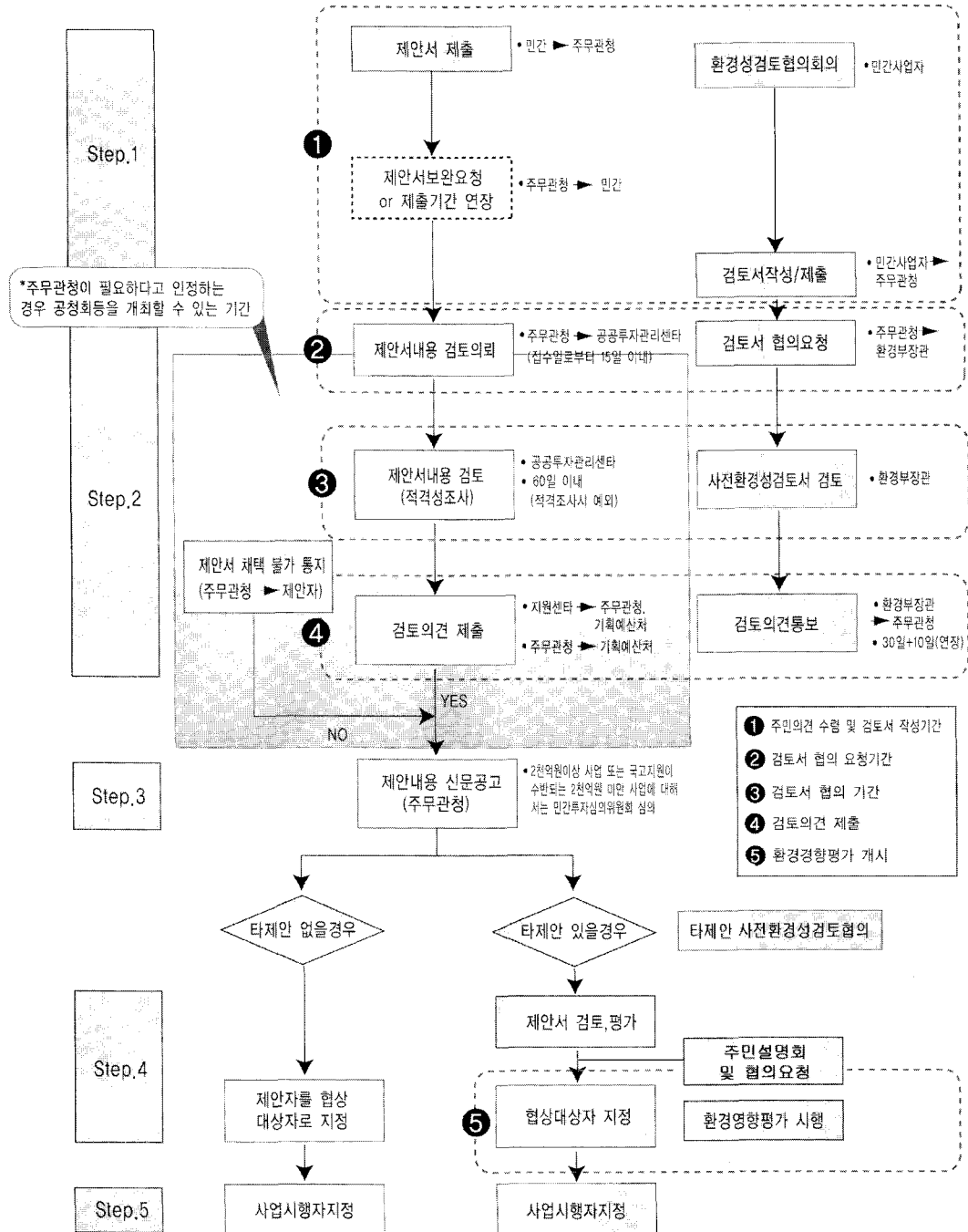
5.3 사전환경성검토서 작성 및 검토

- 상기 5.2항과 관련하여 주민설명회시 제3자안과 함께 노선을 전문적으로 검토한 결과를 제시하고 선정안에 대한 주민의견을 충분히 수렴하며, 사전환경성검토(최종)에 제3자안 노선을 상호 비교할 수 있는 전략평가를 시행하고 환경청과의 협의과정에서 상호 보완적인 노선검토가 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 따라서 협상자 지정후 노선조정에 대한 사업계획의 변경절차가 원만히 이루어 질 수 있는 법적절차도 검토

민간제안사업 업무 순서도(대안1)



민간제안사업 업무 순서도(대안2)



도되어야 할 것으로 판단된다.

- 환경청과 노선에 대한 1차적인 기협이가 이루어진 상태에서 최종노선에 대한 협의검토가 기본적인 입장인 바, 제3자안에 의한 협상자 선정 후, 주민의견을 수렴한 최종 노선 결정이기 때문에 사전환경성검토 재협의시 새로운 대안노선 검토는 사실상 불가능하다. 따라서 신규 대안노선에 대한 검토항목은 제외되어야 할 것으로 판단된다.

6. 결론

- 민간부문 제안사업자가 제안서 제출전 환경성검토협의회 및 주민의견수렴과정을 주체가 되어 진행 할 수 있는 자격조건에 대한 명확한 법률적 조치가 필요하다.
- 민간부문 제안사업자가 제안서 제출 후 주무관청의 지위에서 주체가 되어 사업진행을 수행할 경우, 주무관청이 제안서 접수 후 공공투자관리센터 검토의뢰시기가 15일 이내로 규정되어 있는 바, 이 기간동안 환경성검토협의회 및 주민의견수렴, 검토서(최종)작성일정이 부족하다. 따라서 제안서 보완요청 또는 제출기간 연장에 대한 조치가 필요하다.
- 현행법상 민투법(시행령 7조 9항)에 의해 최초 제안자는 평가점수의 5~10%의 가산점을 부여 받으며, 제안서 제출전 주민의견수렴이 진행될 경우, 최초제안자 사업계획안이 노출되어 다른 민간사업자가 도용하여 제안서를 먼저 제출할 수 있는 경우가 발생할 수도 있다. 현행법상을 제지할 만한 법률적인 조치가 없는 실정이다. 따라서 문제점을 해결하기 위하여 사전환경성검토 절차 진행시 주민의견수렴절차 간소화 방안이 강구되어야 할 것으로 판단된다.
- 제3자가 협상대상자로 선정되기 위하여 제시한

신규노선의 경우, 동일한 목적의 사전환경성검토 협의를 환경청에 검토받아야 하는 경우가 발생될 수 있다. 대안 1의 경우는 현행 환기법과 민투법과 유사한 순서도로서 이를 고려할 만한 단계가 확보되지 못하는 상황이다. 따라서 대안 2와같이 환경청의 경우 중복되는 협의절차가 진행될 수 있도록 검토협이가 요구되며, 제3자는 환경청이 검토할 수 있는 시간적 여유를 주기 위하여 제안서 제출 최소 60일전까지 환경청에 협의 의사를 통보하는 방안으로 제시하고자 한다.

- 최초제안자나 제3자 모두, 절차에 의한 제3자안 검토 및 평가과정에서 노선변경 및 수정은 불가피하기 때문에 환경청과 1차적으로 기협의 검토 내용과 차이가 발생될 수 있으므로 협상대상자 선정후 주민설명회를 실시하고 주민의견 수렴을 최종 반영한 후 2차적인 환경청 협의를 거치는 효율적인 방안이 검토되어야 할 것으로 판단된다. 그러나 주민의견 수렴 및 환경청 협의과정에서 노선조정에 대한 문제가 재수반될 수 있으며 당초 사업계획에 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 최초제안자가 추진하기 곤란한 사업계획의 조정을 동반하는 신규노선의 추가검토는 사실상 불허하는 방안으로 제시할 수 밖에 없으며 현실의 한계성을 극복하기 위해 상호간 향후 개선해야 할 숙제이다.

참고문헌

- 환경정책기본법 시행령 제19038호
 사회기반시설에 대한 민간투자법/시행령/민간투자사업 기본계획
 (2007, 기획예산처, KDI 공공투자관리센터)
 사전환경성검토제도 운영 및 개선현황 (2006, 한강유역 환경청)
 민자사업 추진의 효율성·투명성 제고를 위한 업무수행지침 작성연구 (2004, 국토연구원 민간투자지원센터)