사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고*

金 泓 均**

<차 례>

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 의 의
Ⅲ. 변천과정
Ⅳ. 사전환경성검토 협의대상
Ⅴ. 시 기
Ⅵ. 협의요청·협의기관
Ⅶ. 구비서류(사전환경성 검토서)
Ⅷ. 협의기간
Ⅸ. 효 력
Ⅹ. 운영실태
Ⅺ. 문제점
Ⅻ. 개선방안
ⅩⅢ. 결 론

Ⅰ. 서 론

환경은 한번 훼손되면 원상회복이 사실상 불가능하고, 그 복원을 위한 시간과 비용이 엄청나게 소요된다. 이는 결국 사후감독 및 구제로는 일정한 한계가 있을 수밖에 없고, 사전에 환경오염 및 훼손을 막는 예방수단이 강구되어야 함을 의미한다. 이러한 점에서 대표적인 사전예방환경정책수단이라고 할 수 있는 사전환경성검토 협의제도는 그 중요성이 강조될 수밖에 없다. 각종 계획이나 개발사업의 초기단계에서부터 환경성검토를 제대로 하지 아니할 경우, 사후 감독이나 오염처리기술이 아무리 잘 발전하더라도 이는 사후처리대책에

* 이 논문은 2001년 한양대학교 교내연구비 지원으로 연구되었음
** 한양대 법학과 부교수

불과한 것으로 근본적인 해결책이 될 수 없는 것이다. 특히 최근의 개발에 대한 수요 급증과 이로 인한 국토의 난개발 또는 막개발은 사회적으로 개발과 보전의 조화에 관심을 갖도록 하고 있으며, 이를 도모하고자 하는 사전환경성검토 협의제도에 대한 관심은 증가할 수밖에 없다.

우리나라는 환경정책기본법에 사전환경성검토 협의제도를 명시함으로써, 사전환경성검토 협의제도를 법제화하고, 그 실효성을 확보하기 위한 약간의 규정을 마련하고 있다. 그러나 아직까지 사전환경성검토 미협의, 협의의견의 미반영, 협의 내용의 불이행, 환경성검토서 부실 또는 허위작성 등에 대한 법적 규제수단의 미비로 사전환경성검토의 미이행, 사전환경성검토서(구비서류)의 부실작성 사례 등이 빈번하게 발생하고 있다. 또한 주민의견을 수렴하는 절차가 마련되어 있지 않는 등 이유로 지역주민 도는 국민의 의견이 제대로 반영되지 않으면서 갈등의 해소가 아닌 증폭으로 이어지고 있다. 사전환경성검토 협의제도가 기본적으로 기존의 환경영향평가제도와 절차 및 방법이 흡사하고 그 운영함에 환경영향평가제도와의 연계성이 소홀히 다루어지고 있다는 점도 문제점으로 지적되어야 한다.

이러한 문제의식하에서 이 글에서는 동 제도의 성공적인 운영을 위해서 요구되는 다시 말하면 실효성의 확보, 갈등해소, 환경영향평가제도와의 상호보완 및 연계성 제고를 위한 방안을 중점적으로 검토하기로 한다.

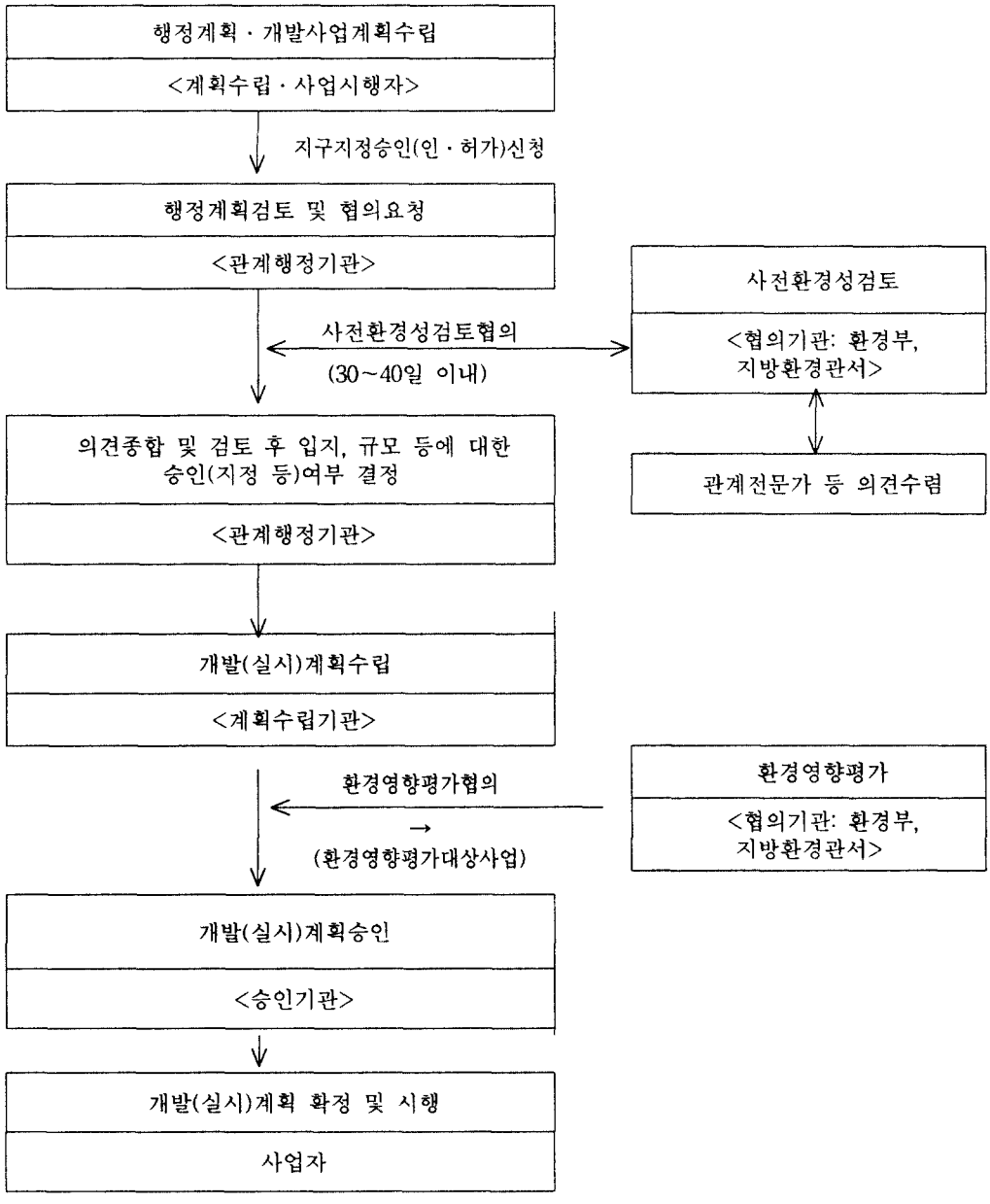
Ⅱ. 의 의

사전환경성검토 협의제도는 국토환경에 영향을 미치는 각종 행정계획이나 개발사업을 수립·시행함에 있어 계획의 초기단계에서 입지의 적정성, 규모의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 사전에 고려한 계획을 수립·시행토록 함으로써 환경친화적인 개발을 유도하고자 하는 제도이다. 동 제도의 궁극적인 목적은 계획이나 개발사업의 초기단계, 입지단계부터 환경성을 검토함으로써, 환경에의 영향을 최소화하고자 한다는 점에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 실현하고자 하는 제도라 할 것이다.

흔히 사전환경성검토 협의제도는 크게 환경에 미치는 영향을 사전에 고려, 검토한다는 점에서 환경영향평가와 흡사하나 다음과 같은 점에서 구분되고 있다. 즉, 환경영향평가제도가 ① 환경·교통및재해등에관한영향평가법에 근거하여 ② 대규모의 개발사업에 대하여

③ 계획이 확정된 후 사업실시단계(주로 실시계획단계)에서 ④ 개발사업의 시행으로 인한 환경오염저감대책을 중점적으로 검토하는 것인데 반하여, 사전환경성검토 협의제도는 ① 환경정책기본법과 또는 개별법에 근거하여 ② 행정계획과 환경적으로 민감한 용도지역에서의 소

<사전환경성검토 및 환경영향평가>



규모 개발사업에 대하여 ③ 계획이 확정·시행되기 이전 단계에서 ④ 입지나 개발계획의 필요성, 적정성, 타당성 등을 중심으로 환경적인 측면에서 이를 사전에 검토하기 위한 제도이다.

현행 환경영향평가제도는 흔히 타당성조사와 병행하여 실시하지 아니하고 계획이 확정된 후 사업실시단계에서 오염의 저감방안을 중점적으로 검토하고 있어 환경 친화적인 개발을 유도하는데에는 본질적인 한계가 있을 수밖에 없다. 사업의 적정성, 입지의 타당성 검토가 이루어질 때부터 환경성이 고려되지 않고, 계획이 확정된 이후에 사업실시단계에서 환경영향평가를 하고 그 과정에서 사업이 취소되는 것은 사회적으로 엄청난 비용과 시간의 손실을 초래하게 된다. 사업의 취소는 그나마 다행인데, 더 큰 문제는 환경에의 영향이 있음에도 사업이 강행됨으로써, 환경친화적인 개발이 아닌 무분별한 개발만이 횡행할 가능성이 있다는 것이다. 우리는 그 동안의 국토 난개발 현장에서 이러한 가능성을 수없이 확인하였다.

Ⅲ. 변천과정

1. 개별법령에 의한 사전협의

종래 관련 개별법령에서의 국토이용계획변경(구국토이용관리법), 전원개발실시계획(전원개발특별법), 해역이용(해양오염방지법) 등 환경에 영향을 미치는 개발계획에 대하여 환경부와 사전협의 하도록 한 규정에 의거 부처협의 차원에서 협의가 이루어져 왔다.

그러나 이러한 개별법령에 의한 사전협의는 관계행정기관의 협의 요청이 제대로 이루어지지 아니하면서 형식적인 검토에 그치는 경우가 많았다. 사전협의란 관계행정기관이 행정계획을 수립하고 구비서류를 첨부하여 환경관서에 협의요청 함으로써, 비로소 환경성 검토가 이루어 질 수 있는 것인데, 관련 개별법은 환경성 검토에 필요한 구비서류의 작성 및 제출에 관한 규정을 제대로 갖추고 있지 아니하였고, 서류보완 등 이유로 협의기간이 장기화되는 등 문제점이 발생하였다. 특히 협의대상 관계행정기관장에 환경관서의 장이 누락되어 있어 사전협의를 하지 않는 경우가 종종 발생하였으며, 협의관계행정기관이 협의결과를 행정계획에 반드시 반영하여야 하는지 여부 등에 대한 근거규정이 없어 사전협의제도의 실효성이 담보되지 못하였다.

2. 국무총리 훈령에 의한 사전협의

경제 논리에 따른 개발수요가 폭증하면서 환경오염은 점점 심각해지고, 난개발에 따른 사회, 경제적 문제까지 야기되면서 개발계획을 수립하는 초기단계에서 보다 적극적이고 체계적인 사전환경성 검토를 실시할 필요성이 강하게 제기되었다. 이러한 상황에서 1990년 8월 1일 제정된 환경정책기본법은 환경영향평가라는 표제하에 환경영향평가제도의 운영에 관한 규정(제2장 제4절)을 두게되었고, 동법 시행령 제3조 제1항에서 환경기준유지를 위한 사전협의제도의 근거규정을 마련하였다. 정부는 1993년 1월 위 환경정책기본법령 규정에 근거하여 "행정계획및사업의환경성검토에관한규정"을 국무총리 훈령(제270호)으로 제정하여 사전환경성검토 협의제도를 시행하였다. 1994년 6월에는 협의절차를 간소화하는 등의 내용으로 동 규정을 개정하여 개별법령에 협의 근거가 없는 행정계획이나 환경적으로 민감한 지역에서 시행되는 중·소규모의 개발사업에 대하여 사전환경성검토를 시행하여 왔다.

그러나 총리훈령에 의한 동 제도는 그 대상을 공공사업에 국한하고 민간개발사업을 제외하고 있어 난개발의 주요원인인 민간부문의 개발사업에 대하여는 비록 입지가 부적정하다 할지라도 이를 제한할 마땅한 수단이 없었다. 또한 환경영향평가대상사업을 제외하고 있어 환경영향평가제도와 연계되지 못하였으며, 다른 법령의 규정에 의거, 환경부와 미리 협의하는 행정계획과 개발사업 또한 제외하고 있어 환경에 큰 영향을 줄 수 있는 주요계획이나 개발 사업에 대하여 심도있는 환경성검토가 이루어질 수 없는 문제를 지니고 있었다. 특히 총리훈령에 의한 사전환경성검토 협의 제도는 환경정책기본법이 아닌 시행령에 근거 규정을 둠으로써 법령상 미비점이 있었을 뿐만 아니라 법적 구속력이 없어 설령 동 절차를 거치지 아니하고 개발사업이 승인, 시행되어도 법적 효력에는 영향이 없어 실효성을 확보하는데 미흡하였는데, 결국 사전예방적 수단으로서의 취지를 살리는데는 일정한 한계가 있었다.

3. 환경정책기본법에 의한 사전환경성검토

개별법 또는 국무총리 훈령을 근거로 실시하여 온 사전환경성검토 협의제도는 위와 같은 문제점으로 난개발을 방지하고 지속가능한 국토 개발을 실현하는데 본질적인 한계가

있었다. 그리고 현행 환경영향평가제도는 대부분 대규모의 개발사업에 대하여, 계획이 확정된 후 사업실시단계에서, 주로 오염 저감방안을 검토하고 있어 입지의 타당성 등 근본적인 친환경적인 개발의 유도에는 문제점을 지니고 있었다.

이러한 제반 문제점과 한계를 해소한다는 차원에서 정부는 1999년 12월 31일 환경정책기본법을 개정하여 사전환경성검토 협의제도를 환경기준의 유지 항목(제11조)에서 법제화하고, 동 법 시행령을 개정하여 2000년 8월 17일부터 시행하기에 이르렀다. 그 주된 내용은 사전환경성검토대상의 대폭 확대, 구비서류의 구체화 및 구비서류 제출의 의무화, 협의의 절차, 협의기간의 특정, 사후관리제도의 마련 등으로써, 사전예방적 환경정책수단으로서 환경성검토제도가 제 역할을 다 할 수 있도록 하였다.

환경정책기본법은 2002년 12월 30일 법률 6846호로써 일부 개정되었는데, 제25조 이하에 별도 항목(제4절)으로 사전환경성검토 협의제도를 신설하고, 그 실효성을 높이기 위하여 동 제도의 시행에 따른 이행의 관리·감독수단 등을 보완하였다.

Ⅳ. 사전환경성검토 협의대상

현행법상 관계 행정기관의 장이 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 사전환경성검토하여야 하는 대상은 환경정책기본법령에 의한 경우와 관련 개별법령에 의한 경우로 구분된다.

1. 환경정책기본법상의 사전환경성검토 협의 대상

환경정책기본법에 근거하여 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사 및 시장·군수, 자치구의 구청장(관계행정기관의 장)이 환경부장관 또는 지방환경관서의 장(협의기관의 장)과 사전협의하여야 하는 대상은 환경에 영향을 미치는 10개 행정계획과 환경적으로 보전가치가 높은 20개 용도지역내에서의 일정규모 이상의 개발사업이다(환경정책기본법 시행령 제3조 제1항). 구체적으로 사전환경성 검토 대상이 되는 행정계획 및 개발사업의 종류·규모 및 그 협의시기는 아래 표와 같다.

가. 행정계획

행정계획	관련법
· 마을정비구역의 지정	농어촌정비법
· 광역시설계획	제주도개발특별법
· 폐광지역진흥지구의 지정 · 폐광지역 환경보전계획	폐광지역개발지원에관한법률
· 민간투자시설사업 기본계획	사회간접자본에대한민간투자법
· 농공단지의 지정	산업입지및개발에관한법률
· 소하천정비종합계획	소하천정비법
· 온천개발계획	온천법
· 체육시설 사업계획	체육시설의설치·이용에관한법률
· 수련지구조성계획	청소년기본법

나. 개발사업

보 존 용 도 지 역	사업규모
보전관리지역, 자연환경보전지역, 개발제한구역, 생태계보전지역, 시·도생태계보전지역, 자연유보지역, 조수보호구역, 자연보호지구, 습지보호지역, 광역상수도설치지역(공동주택 건설), 지하수보전구역	5,000㎡ 이상
생산관리지역, 농림지역, 완충지역, 자연환경지구, 습지주변관리지역, 습지개선지역, 광역상수도설치지역(공동주택건설사업외의 개발사업), 소하천구역	7,500㎡ 이상
계획관리지역, 공익임지, 하천구역	10,000㎡ 이상
공익임지외 산림	50,000㎡ 이상

<환경정책기본법 시행령 제3조 제1항, 별표2 참조>

그러나 다음에 해당하는 행정계획 및 개발사업은 사전환경성검토 협의 대상에서 제외된다:

① 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가대상이 되는 사업중에서 사전협의의 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 재해응급대책사업;

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(동항 단서).

2. 개별법상의 사전협의 대상

관련 법령에 관계행정기관의 장과 사전에 협의하도록 규정하고 있는 행정계획에는 국토의계획및이용에관한법률에 의한 도시관리계획(제30조), 산업입지및개발에관한법률에 의한 국가·지방산업단지의 지정(제6조, 제7조), 전원개발에관한특례법에 의한 전원개발사업예정지구의 지정(제11조 제3항), 국토기본법에 의한 국토종합계획(제9조 제3항) 등 많은데, 원칙적으로 당해 법령에서 정하는 절차, 방법 등을 따른다. 다만 국토의계획및이용에관한법률에 근거한 도시관리계획 등 29개 행정계획은 환경정책기본법 시행령에서 정하는 구비서류를 갖추어 사전협의를 요청하여야 한다(시행령 제4조 3항, 별표 3)

주의 할 것은 토지법제상에서의 협의는 환경부장관과의 협의를 통해 환경성검토의 의미를 가질 수 있지만, 자연공원법에 의한 국립·도립·군립공원계획(제12조 내지 제14조), 지하수법에 의한 지하수관리기본계획, 지하수 조사(제6조 제4항, 제5조 제3항) 및 지하수보전구역 지정(제12조), 특정도서지정(독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 제4조) 등 환경법상 환경당국이 아닌 타행정기관의 협의를 전제로 하는 사전협의는 여기에서 말하는 사전환경성검토 협의가 아니다.

V. 시 기

사전환경성검토 협의 시기는 당해 행정계획 및 개발사업의 확정, 허가 등을 하기 전이

다. 구체적인 협의시기는 행정계획 및 개발사업의 종류에 따라 다소 다른데, 시행령에서 이를 특정하고 있다(제25조 제1항, 시행령 별표 2). 일반적으로 사전환경성검토는 최초의 입지 및 기본계획 구상단계에서 시행된다. 이에 반하여 환경영향평가는 대부분의 입지 및 기본계획이 확정된 이후의 하위단계인 실시계획 단계에서 시행된다. 다시 말하면, 환경영향평가가 사업 결정 이후에 실시되는데 반해, 사전환경성검토 협의는 사업결정 이전에 사업시행여부를 판단하기 위하여 실시된다 할 것이다.

Ⅵ. 협의요청 · 협의기관

행정계획을 수립, 결정하거나 개발사업을 승인하는 관계행정기관의 장은 구비서류를 갖추어 협의기관의 장에게 제출하여야 한다(제25조 제2항). 협의기관의 장은 환경부장관과 지방환경관서의 장인데, 사전협의를 함에 있어서 관계행정기관의 장이 중앙행정기관의 장인 경우에는 환경부장관과 협의하고 그 밖의 경우에는 지방환경관서의 장과 협의한다(시행령 제3조 제2항).

사전환경성 검토 협의요청은 행정계획을 수립, 결정하거나 개발사업을 승인하는 관계행정기관이 책임의식을 가지고 행하는 것이 무엇보다도 중요한바, 관계행정기관이 주체적으로 나서지 아니하고 오히려 사업자가 적극적으로 관여할 경우에는 사전환경성 검토협의제도의 취지가 퇴색될 우려가 있다.

Ⅶ. 구비서류(사전환경성 검토서)

어떤 행정계획이나 개발사업에 대하여 환경영향을 제대로 검토하기 위하여는 관련 자료가 충분히 제시되어야 한다. 관계행정기관은 사전환경성 검토서를 직접 작성하거나 사업자로부터 제출받는다. 구비서류는 모든 환경성검토대상 행정계획 또는 개별사업에 대하여 공통적으로 갖추어야하는 공통구비서류와 당해계획 또는 사업의 유형과 특성을 고려하여 계획 또는 사업별로 갖추어야하는 개별구비서류로 구분된다.

1. 공통구비서류

관계행정기관의 장이 사전협의를 하고자 하는 경우에는 다음의 내용이 포함된 서류를 작성하거나 개발사업의 시행자로부터 제출받아 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 제출하여야 한다:

① 사업의 목적·필요성·추진배경·추진절차 등 사업계획에 관한 내용(관계 법령의 규정에 의하여 당해 계획에 포함하여야 하는 내용 포함);

② 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용 현황(대상지역을 정할 수 없거나 대상지역이 광범위하여 토지이용 현황에 관한 서류를 구비하기 곤란한 경우 제외);

③ 대상지역 안의 생태계보전지역 등 별표 2 제2호의 규정에 해당하는 지역·지구·구역 등의 분포 현황(대상지역을 정할 수 없는 경우 제외)(시행령 제4조 제1항 제1내지 제3호)

2. 개별구비서류

개별구비서류에는 환경성 검토를 위한 다음의 기본현황 및 세부도면중 당해 행정계획 및 개발사업의 유형과 특성을 고려하여 환경부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 고시하는 사항이 포함되어야한다:

① 대상지역의 식생(植生), 주변지역의 개발 현황 등 생태적 특성에 관한 자료;

② 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황;

③ 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책;

④ 대상지역의 축척 1 : 25,000인 위치도;

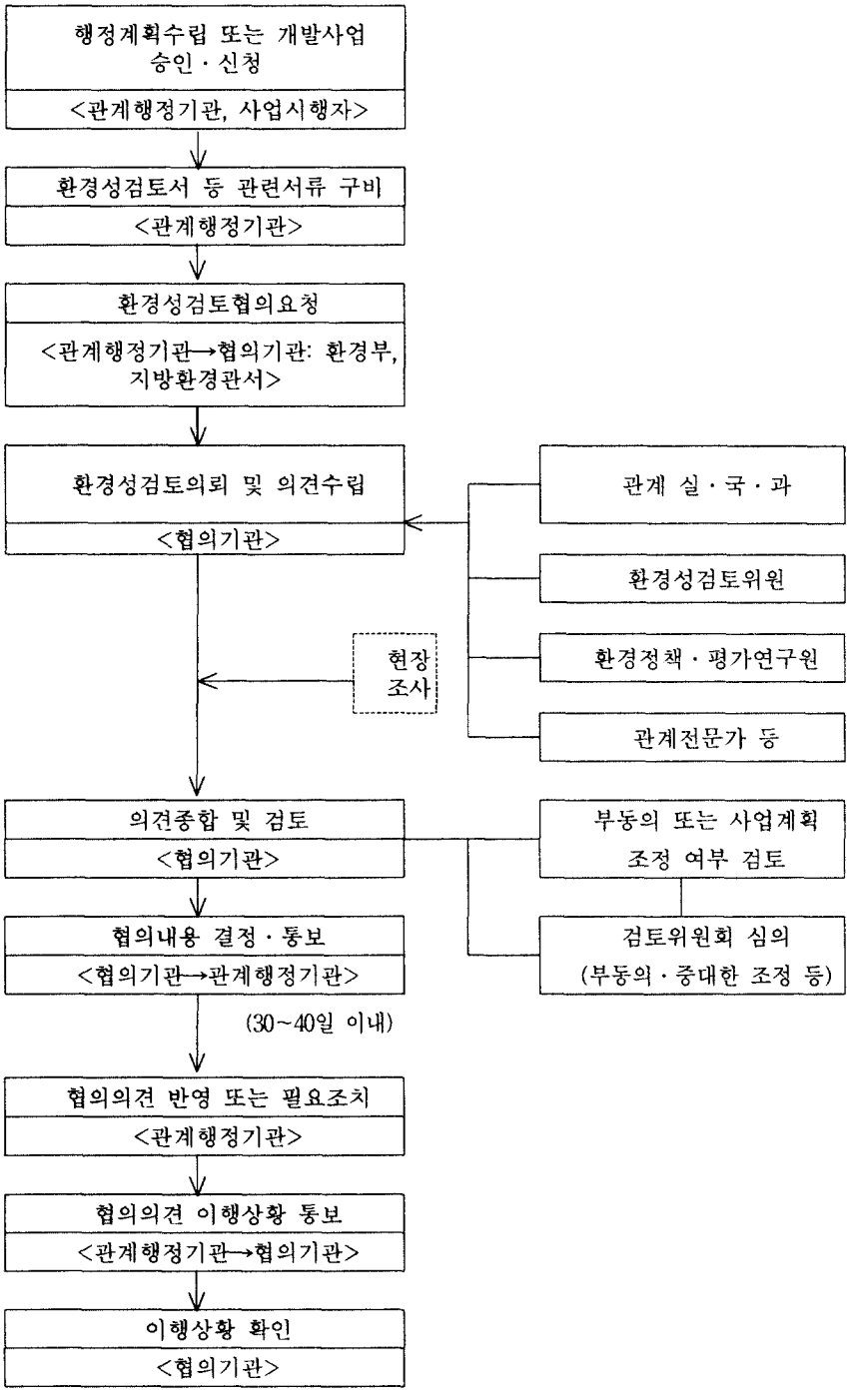
⑤ 대상지역의 축척 1 : 3,000 내지 1 : 25,000인 토지이용계획도;

⑥ 기타 환경성 검토에 필요한 당해 지역의 특성(동 항 제4호).

Ⅷ. 협의기간

환경부장관 또는 지방환경관서의 장은 관계행정기관의 장으로부터 제1항의 규정에 의한

<사전환경성검토 협의절차>



행정계획 및 개발사업에 대하여 협의를 요청받은 경우에는 30일 이내에 관계행정기관의 장에게 그 의견을 통보하여야 한다(제25조 제3항, 시행령 제3조 제3항). 다만, 협의를 요청한 관계행정기관의 장과 협의하여 협의기간을 10일의 범위 내에서 연장할 수 있다(시행령 제3조 제3항). 협의기간 내에 통보가 없는 경우에는 협의를 한 것으로 본다(동조 제4항). 이는 협의기간의 지연으로 행정계획 및 개발사업의 시행이 지체되는 것을 막기 위한 입법적 배려라 할 것이다.

Ⅸ. 효 력

동법은 사전환경성검토협의 의견을 통보받은 관계행정기관의 장에게 특별한 사유가 없는 한 이를 당해 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하고, 그 조치결과 또는 조치계획을 협의기관의 장에게 통보할 의무를 부과하고, 사업자에 대해서도 이를 성실히 이행하여야 한다고 규정하고 있다(제26조). 구체적으로 관계행정기관의 장은 협의 의견을 반영하기 위하여 필요한 조치를 한 때에는 지체없이 이를 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 통보하여야 하며, 사업자가 이를 성실히 이행하도록 하여야 한다. 환경부장관 또는 지방환경관서의 장은 사전협의 내용 및 그에 따른 필요한 조치의 이행 여부를 확인하기 위하여 필요한 경우에는 관계행정기관의 장 또는 사업자에게 협의내용의 이행 여부 및 이행 상황 등을 확인할 수 있다(시행령 제4조의2).

종전에는 사전환경성검토협의를 거치지 아니하고 개발사업을 승인하여도 이에 대한 특별한 규제수단이 없어 사전환경성검토 협의제도의 실효성을 확보하기 어렵다는 문제점이 지적되었다. 이에 2002년 12월 30일 개정 법은 관계행정기관의 장은 협의절차가 완료되기 전에 개발사업에 대한 허가 등을 하여서는 아니된다(제27조 제1항)라고 규정, 그 실효성을 확보하려고 하고 있다. 한편, 협의기관의 장은 협의절차가 완료되기 전에 시행한 개발사업에 대하여는 관계행정기관의 장에게 공사중지 등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(동조 제2항).

X. 운영실태

1994년 4월 1일부터 2000년 8월 17일까지 총리훈령에 의하여 협의한 실적은 1,251건(연평균 192건)이고, 개별법령에 의거하여 환경부와 협의한 실적은 3,475건(연평균 540건)이다.[1] 그 동안 근거규정이 법령이 아닌 국무총리훈령이고, 미협의에 따른 벌칙, 행정처분 등 제재수단의 미흡 등 이유로 사전환경성검토를 이행하지 않은 사례가 많았으며, 구비서류를 부실작성한 사례도 다수 발견되었다. 사전환경성 검토실적은 매년 증가하는 추세에 있는데, 동 제도가 본격적으로 시행되면서 더욱 늘어날 것으로 전망된다. 참고적으로 2000년도(8. 17 이후)에는 250건, 2001년도에는 2,307건에 대한 검토가 이루어졌다.[2]

실제 운영은 개발사업 위주로 이루어지고 있는 것으로 분석된다.[3] 구체적 개별사업 전 단계에서 계획의 타당성, 적정성, 필요성 등에 대한 평가를 중점으로 하는 것이 사전환경성 검토제도의 핵심적인 내용으로 이해할 경우 동 제도의 핵심은 개발사업이 아닌 행정계획이라 할 것이다. 이러한 측면에서 사전환경성검토가 많은 경우 개발사업에 대하여 이루어지고 있다는 것은 동 제도가 아직 본 궤도에 이르지 않았음을 의미한다고 할 것이다.

XI. 문제점

1. 환경영향평가제도와의 연계성 부족

사전환경성검토 협의제도는 환경영향평가제도와 입법기술상의 차이는 있지만 실제적인 의미에서는 큰 차이가 없다고 할 것이다. 현행 환경영향평가제도와 사전환경성검토 협의제도는 적용대상 및 실시시기에 있어서 차이가 있을 뿐 환경에 미치는 영향을 사전에 예측한다는 면에서 차이가 없으며, 오히려 적용대상 규모나 시기 등에서 서로 보완하는 관계에

1) 환경부, 환경백서, 2002, 90면.
2) 환경백서(앞의 책), 91면.
3) 2001년도 총 2,307건의 사전협의중 행정계획은 948건, 개발사업은 1,359건을 차지하고 있는데, 개발사업이 압도적으로 많다. 환경백서(앞의 책), 91면.

있다고 할 수 있다. 사전협의 대상 행정계획들 중 일부는 환경영향평가와 협의시기가 중복되는 경우도 발견되고 있는데,[4] 동법 시행령에서는 환경영향평가 대상이 되는 사업 중에서 환경영향평가서의 협의시기가 사전환경성검토 협의시기와 같은 경우 사전환경성검토 협의를 제외하도록 함으로써 제도의 유사성을 인식하고 있다.

특히 환경정책기본법에 의한 사전협의 대상에는 행정계획뿐만 아니라 일정 규모이상 개발사업을 포함하고 있는데, 이러한 개발사업이 용도지역내에서 이루어지는, 그리고 환경영향평가 대상사업에 비하여 소규모인 사업으로 제한되고 있지만 그것이 개발단위의 사업이라는 점에서는 환경영향평가 대상사업과 본질적으로 큰 차이가 없다. 실제 운영면에서는 사전환경성검토 대상 개발사업의 경우 종종 입지선정의 타당성 등 사전환경성검토 협의제도의 중요한 목적을 등한히 하고 환경영향평가와 유사하게 환경영향예측과 저감방안에 중점을 두고 사전환경성검토서가 작성되어오고 있으며, 환경영향평가시 사전환경성검토 과정에서 다루어졌던 내용 및 협의 의견이 소홀하게 다루어지고 있다. 이는 사전환경성검토 협의제도의 취지 및 기능에 대한 근본적인 회의로 이어질 수 있는 것이다.

또한, 사전환경성검토 협의대상에는 각종 행정계획, 개발계획과 이와 성질 및 접근방법이 다른 개별 단위의 개발사업이 혼재되어 있는데, 이러한 대상의 혼재는 그 운영에 있어서 불필요한 혼란을 초래할 수 있다. 이는 검토시기, 기준, 구비서류 작성방법, 범위, 평가방법 등에서 차이가 있을 수 있는 대상을 특별한 구분없이 동일하게 규정하는 것이어서 환경영향평가와의 연계 및 운영을 어렵게 하고 있다. 이러한 제 사정은 사전환경성검토 협의제도를 환경영향평가제도와 연계하여 운영할 필요성을 제기한다.

2. 실시근거의 2원화

사전환경성검토 협의제도는 크게 환경정책기본법과 개별법에 의거하여 시행되고 있고 또한 행정계획과 개발사업으로 분류되어 있어 그 체계가 복잡하다. 환경정책기본법에 의거하여 이루어지는 사전협의는 개별법령에 의하여 이루어지는 사전협의와 근거법을 달리하고, 환경성검토를 위해 제출되는 구비서류가 법으로 정해져 있다는 등 약간의 점에서는 차이가 있으나 양자간에 실질적으로 큰 차이가 없다.

4) 이에 대한 상세는 송영일 외 4, 사전환경성검토제도의 개선방안, 한국환경정책평가연구원, 2002. 12, 66면.

한편, 개별법에 근거한 사전협의제도는 그 자체에 많은 문제점이 발견되고 있다. 예컨대, 개별법에 의한 사전협의가 사전협의시 필요한 구비서류, 조치결과의 협의기관장에 대한 통보 등에 관한 규정을 정하지 않는 경우가 많아 형식적인 검토에 그칠 가능성이 있고, 실효성 확보의 어려움이 상존하고 있다. 협의대상 관계행정기관의 장에 환경관서의 장이 누락되어 있어 환경성에 대한 고려가 무시되고 환경성검토를 회피할 가능성도 있다. 사전협의의 필요성이 있음에도 그 근거조차 마련되어 있지 아니한 경우도 있다.[5]

3. 실효성 확보수단의 부재

현행 사전환경성 검토협의 제도하에서는 사전환경성검토 미협의, 협의의견의 미반영, 협의 내용의 불이행, 환경성검토서 부실 또는 허위작성 등에 대한 실효성을 확보하기 위한 법적 수단이 마련되어 있지 아니하다. 이는 사전환경성검토 미이행사례의 빈번, 사전환경성검토서(구비서류)의 부실작성 등으로 이어지고 있다.

한편, 환경영향평가제도하에서 평가대행제도를 두고 있는 것에 반해서 사전환경성 검토협의제도하에서는 평가대행제도를 두고 있지 않는데, 이는 전문 인력을 갖추고 있지 않는 일반인도 사전환경성 검토서를 작성할 수 있다는 것을 의미하는 것이고 결과적으로 사전환경성 검토서의 부실 및 허위작성으로 이어질 수 있다.

더욱이 협의의 성질을 자문에 불과하다면서 "관계중앙행정기관의 장과 협의를 하라는 의미는 그의 자문을 구하라는 것이지 그 의견을 따라 처분을 하라는 의미는 아니라 할 것이므로 이러한 협의를 거치지 아니하였다고 하더라도 이는 해당 처분을 취소할 수 있는 원인이 되는 하자 정도에 불과하고 당연무효가 되는 하자에 해당하지 아니한다[6]는 판례의 입장에 따를 경우에는 그 실효성을 확보하기가 여간 어려운 것이 아니다.

---

5) 개발사업으로 연계되는 상위 행정계획 중 개별법에 협의 근거가 없는 행정계획으로는 국토의계획및이용에관한법률상의 지구단위계획(제49조), 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 기한 개발제한구역의 지정 및 해제(제3조) 등 다수가 있다. 기타 개별법에 근거한 사전협의제도의 문제점에 대한 상세는 송영일 외 4(앞의 책), 64 내지 65면, 90면 참조.

6) 대법원 2000. 10. 13. 선고 99두653 판결.

4. 대상범위의 협소

사전환경성검토 협의 대상 개발사업에 도시계획구역내의 개발사업이 포함되어 있지 아니하고, 50,000㎡이하의 공익임지외의 산림에서의 개발사업의 경우 사전환경성검토 협의를 거칠 필요가 없으므로 이러한 사업에 대한 환경친화적 개발을 유도하는데에는 한계가 있다. 한편, 환경정책기본법 제11조 제1항은 환경기준이 적절히 유지되도록 환경에 관련되는 법령의 제정과 행정계획의 수립 및 사업의 집행을 할 경우 환경에 대한 영향을 고려하도록 규정함으로써, 환경성 고려대상에 행정계획 및 개발사업뿐만 아니라 관련법령도 포함하고 있다. 그러나 정작 사전환경성검토 협의 대상에는 관계법령이 포함되어 있지 않아 법령의 제정이나 개정을 함에 있어 환경성검토가 불가능하며 그 결과 환경에 대한 영향의 고려가 미흡할 수밖에 없다.

또한 동법은 환경영향평가 대상사업중 사전협의 시기가 같은 행정계획 또는 개발사업을 사전협의 대상에서 제외하고 있는데(시행령 제3조 제1항 제1호), 경우에 따라서는 환경영향평가단계보다 앞선 단계에서 입지의 타당성이나 사업의 타당성에 대한 검토를 통하여 사업에 대한 가부를 결정하기 위한 사전환경성검토의 가장 중요한 목적이 몰각될 우려가 있다.

5. 주민의견수렴과정의 미비

현행 사전환경성검토 협의제도상에서는 주민의견을 수렴하는 절차가 마련되어 있지 아니하다. 이는 동 제도가 주민 또는 국민의 의견이 반영되지 않는 관주도형 의사결정 방식을 채택하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 관주도형 의사결정방식은 폐쇄성, 비민주성이라는 한계를 가질 수밖에 없는 것이다. 이러한 의견수렴과정의 미비는 갈등의 증폭을 초래하게 된다.

XII. 개선방안

1. 환경영향평가제도와의 통합 및 연계성 제고

사전환경성검토 협의제도가 환경정책기본법에 법제화되면서 동 제도와 환경영향평가제

도간의 상호 보완 그리고 연계성을 제고시키는 것이 새로운 과제로 떠오르고 있다. 환경정책기본법에 의하여 이루어지는 사전환경성검토 협의와 환경·교통·재해등에관한영향평가법상의 환경영향평가가 사전예방의 원칙을 구현하는 수단으로써, 그 내용이나 방법 등에 있어 실질적으로 큰 차이가 없다는 점은 이들의 법제상 통합, 운영에 큰 무리가 없음을 시사한다. 법률의 일원화 내지 단순화 필요성, 일반 국민의 접근 및 이해의 용이성 등을 고려할 때 이러한 제도들을 단일법에 수용하는 작업은 설득력을 갖는다. 이 경우 별도의 법을 새로이 제정하는 것을 생각해 볼 수 있으나 제정을 위한 시간적 소요 및 추진의 지연 등을 고려할 때 현실성이 떨어진다 할 것이다.

결국 환경·교통·재해등에관한영향평가법으로의 통합이 자연스러워 보인다. 프로그램적 성격을 갖는 환경정책기본법에 구체적 효력을 갖는 규정을 두는 것이 입법론적으로 바람직하지 않다는 점, 현행 사전환경성검토 협의제도의 근거법인 환경정책기본법의 성격상 사전환경성검토 미협의, 협의내용의 미반영, 협의내용의 불이행, 환경성검토서의 부실 또는 허위작성 등에 대한 벌칙조항을 두기가 곤란하고, 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 관련 벌칙조항을 신설하는 것이 바람직하다는 입법 기술상의 문제점 등을 고려할 때 설득력을 갖는다. 이는 결국 환경정책기본법에는 환경영향평가나 사전환경성검토 협의제도를 위한 이념적, 정책적 방향만을 제시하고 현행 환경정책기본법에 규정되어 있는 사전협의 관련규정을 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 이관하고 보충하여 정비하는 것을 의미한다.

이때 중요한 것은 사전환경성검토 협의제도와 환경영향평가의 역할을 분명하게 인식하고 분류하는 것이다. 사전협의제도가 환경영향평가와 비교하여 특징적인 것은 사전협의 대상으로 행정계획을 들고 있다는 것인 바, 이는 동 제도가 계획의 수립과정이나 입지의 결정단계에서의 타당성 검토를 염두에 둔다는 점에서 동 제도의 핵심적인 사항이라 할 것이다. 이러한 관점에서 행정계획에 대한 사전협의와 관련하여서는 환경·교통·재해등에관한영향평가법상에 규정하더라도 현행 환경영향평가제도와 달리 취급한다는 차원에서 별도의 장을 마련하여 규정할 필요성이 있다.

사전협의 대상중 개발사업에 대해서는 용도지역내에서의 소규모 사업에 국한하지만 개발사업인 점에서는 환경영향평가 대상사업과 본질적으로 다르지 않다. 이는 사전환경성검토 대상인 용도지역의 소규모 개발사업을 환경·교통·재해등에관한영향평가법상의 환경영향평가대상으로 통합하여 규정하더라도 큰 문제가 없다는 것을 의미한다. 다만 사전협의제도와 환경영향평가를 유기적으로 연계, 운영하기 위해서 소규모 용도지역내의 개발사업

은 현행 환경영향평가와 달리 간이(약식)평가할 수 있는 여지를 두는 등 차이를 두는 것이 설득력을 갖는다.[7] 경우에 따라서는 사전환경성검토 협의대상이지만 환경영향평가 대상사업 규모미만이어서 사전환경성검토만 이루어지는 경우가 있을 수 있다. 그러나 환경영향평가 대상 규모 미만이라고 하더라도 환경에 예민한 개발사업의 경우는 환경영향평가에 준하는 환경영향예측 및 저감방안의 강구 등이 심도있게 이루어져야 할 것이다.[8]

이러한 체계를 요약하면 현행 환경정책기본법상의 사전협의제도를 환경영향평가제도와 함께 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 다루되 법체계상으로 사전협의의 대상중 행정계획에 대하여는 대안검토, 입지타당성 등에 중점을 두는 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA)[9]로서의 역할을 할 수 있도록 하고, 개발사업에 대하여는 사업규모에 따른 차등을 두어 소규모 개발사업에 대하여는 입지타당성 등에 중점을 둔 간이(약식)환경영향평가를 실시하고, 대규모 개발사업에 대하여는 현행과 같은 환경영향평가를 실시하는 것이다. 이 경우 각 단계별로 사전환경성검토서의 작성기준과 검토 방법 등에 대한 명확한 제시가 요구된다. 사전환경성검토 협의제도와 환경영향평가제도의 연계성을 제고하기 위해서는 환경영향평가시 사전환경성검토시의 협의 결과를 토대로 구체적인 환경영향예측 및 환경오염저감에 중점을 두어 협의하도록 관계규정을 정비할 필요가 있다.

2. 사전협의제도의 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 수용

동일하거나 유사한 제도가 여러 법에 분산되어 규정되고 있는 것은 상호 연계성을 해칠 뿐만 아니라 그 운영을 필요 이상으로 복잡하게 만들면서 제도의 효율성을 해칠 수 있다. 또한 법 규정의 분산 및 복잡성은 국민의 법에 대한 이해 및 접근을 어렵게 함으로써 제도의 실효성 확보를 어렵게 한다. 이는 여러 법에 의해 시행되고 있는 사전협의제도를 단일법에서 다룰 필요성을 강하게 제기하는 것이다.

---

7) 정연만, "사전환경성검토제도의 의의 및 향후 과제", 사전환경성검토제도 발전방향 모색을 위한 세미나 자료집, 2000. 11. 30, 29 내지 30면.

8) 송영일 외 4(각주 4), 82면.

9) 전략환경평가는 정책, 계획, 프로그램에 대하여 환경적 영향을 사전에 검토하고 이를 토대로 환경적 측면을 고려한 정책이나 계획이 수립될 수 있도록 의견이나 대안을 제시하는 제도이다. 개인적으로는 전략환경영향평가라는 표현보다는 전통적인 환경영향평가의 상위단계에서 이루어지는 영향평가라는 점과 일반 국민의 이해를 쉽게 할 수 있다는 점에서 "상위단계에서의 환경영향평가"라는 표현이 적절하다고 생각된다.

또한 환경정책기본법에 의하여 이루어지는 사전환경성검토 협의제도와 개별법에 의하여 이루어지는 사전협의제도가 실질적으로 동일하거나 유사하다는 점은 이들의 법제상 통합, 운영에 대한 필요성을 뒷받침하고 있다. 동일한 내용을 다른 법체계에서 다루고 있다는 것은 통일성, 효율성의 관점에서 바람직하지 아니하다.

결론적으로 환경정책기본법에 의하여 이루어지는 사전환경성검토 협의제도와 개별법에 의한 사전협의제도를 통합하고, 더 나아가 이러한 제도를 현행 환경·교통·재해등에관한 영향평가법에 일원화하여 수용하는 것이 큰 무리가 없다고 보인다. 구체적으로는 동법에 개별법령에 의거하여 추진되는 행정계획중 환경에 영향을 미치는 주요 행정계획에 대해서 반드시 환경전담기관에 의한 환경성검토 협의를 받도록 하는 규정을 신설하고, 개별법에서는 계획수립시 고려할 환경성검토 내용을 행정계획 단계별로 명시하는 방법이 무난해 보인다.[10]

3. 실효성 확보수단의 구비

사전환경성검토의 실효성을 확보토록 하는 방안으로써, 사전환경성검토 미협의, 협의내용의 미반영, 협의내용의 불이행, 환경성검토서의 부실 또는 허위작성 등에 대한 벌칙조항을 마련하는 것이 바람직하다. 평가대행제도를 두고 일정 규모 이상의 사업의 경우에는 사전환경성 검토서를 전문성을 갖춘 기관에서 작성하도록 의무화하고, 부실 또는 허위작성이 발견될 경우에는 인·허가의 취소, 과태료 등 행정제재를 취할 수 있는 방안도 고려해야 한다. 현행과 같이 협의기관장에게 관계 행정기관의 장에 대한 공사중지 등 필요한 조치의 요청권을 주는데 그치지 아니하고 직접 개선명령 또는 공사중지명령 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 하는 것도 실효성 확보 차원에서 검토할 필요가 있다. 이와 함께 그 이행의 준수를 유인하기 위한 유인책의 마련도 중요하다.

협의 내용의 이행여부를 확인하는 것은 동제도의 실효성을 확보하기 위한 중요한 작업이다. 특히 현실적으로 조건부 동의가 월등히 많은 비중을 차지하고 있는 상황에서[11] 조건부 동의의 경우에 조건의 충족 여부를 확인하는 것은 큰 의미가 있다. 조건의 이행여부를 확인하지 아니하는 경우는 사실상 동의와 마찬가지의 의미를 갖게 되기 때문이다. 흔히

10) 장연만(각주 7), 28면.

11) 2001년 현재 협의 결과는 원안 동의 55건, 조건부 동의 1,908건, 부동의 148건, 반려 196건으로써, 협의대상 97.6%에 대해 조치요구 및 부동의가 이루어졌다. 환경백서(각주 1), 91면.

조건부 동의를 사실상의 동의로 이해하고 사업을 강행하는 경향이 있는 현실에서는 차제에 조건부 동의 자체를 없애는 것도 고려해 보아야 한다.

사전환경성검토 협의에 대한 법원의 인식 및 사법심사의 정도 여하는 동제도의 실효성 문제와 밀접한 관련이 있다. 이러한 관점에서 협의 내용 자체에 중대한 하자가 있다거나, 처분청이 협의 내용에 반하는 처분을 한 경우에는 당해 처분을 무효로 본다든지 하는 효력 규정을 두어 법원에 사전환경성검토 협의에 대한 적극적인 심사를 촉구하는 것도 고려할 만 하다.

4. 검토대상의 확대

사전환경성검토 협의 대상에서 누락되어 있는 도시계획구역내의 개발사업, 50,000㎡이하의 공익임지외의 산림에서의 개발사업, 환경에 관련되는 관계법령의 제정 또는 개정을 검토 대상에 포함시켜 환경성검토를 거치도록 하여야 할 것이다.

검토대상의 확대를 위해서는 사전환경성검토 협의를 거칠 필요가 있는 행정계획에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 협의 근거기준이 없는 행정계획에 대하여도 사전환경성검토 협의를 거칠 필요가 있는지 여부를 치밀하게 검토하여 그 필요성이 있는 경우 사전환경성검토 협의대상으로 명시하여야 한다. 개별 법령에서 사전협의를 거칠 것을 요구하는 행정계획에 대하여도 가능한한 사전환경성검토 협의제도를 다루는 법에 근거규정을 마련하는 것이 바람직하다. 사전환경성검토 협의대상을 특정하는 것은 불필요한 분쟁을 예방하고 그 실효성을 제고하는 역할을 할 것이다. 그러나 이와 같이 협의대상을 특정하는 방법은 자칫 지나친 경직성을 초래할 수 있는바, 제도의 유연성을 확보하기 위해서는 미국에서 시행하고 있는 스코핑(Scoping)제도[12]의 도입, 운영을 검토할 필요가 있다.

5. 주민의견의 수렴

한 정책이 개발과 보전을 조화시키기 위해서는 정책결정단계에서 환경성이 충분히 고려되어야 한다. 개발계획의 수립뿐만 아니라 저감방안의 마련 등에 대하여 다양한 방면으로

12) 스코핑이란 제기된 행위와 관련한 쟁점을 규명하고, 다루어질 쟁점의 범위를 정하기 위해 조기에 이루어지는 공개적인 과정이다. 40 C. F. R. § 1501.7.

부터 폭 넓은 의견이 제시되고 이러한 의견이 많이 고려, 수용될수록 그 정책은 지속성을 유지하게 된다. 이러한 관점에서 다양한 주민의견의 수렴은 제도의 성공적인 운영을 담보하게 된다. 계획이나 사업 초기부터 관련 지방자치단체, 주민, 환경단체 등의 의견을 수렴하는 것은 투명성, 공개성을 위하여서도 바람직하다. 또한 여러 각도에서 주민의견을 수렴하는 것은 심도있는 환경성 검토를 통하여 난개발을 예방할 수 있으며, 이해관계자들간의 불필요한 갈등을 해소함으로써 궁극적으로는 지속가능한 개발을 유도하게 된다.

XIII. 결 론

우리나라 국토는 급격한 산업화와 개발의 여파로 빚어진 환경파괴로 신음하고 있다. 농경지 및 산지의 무분별한 개발 등으로 녹지 면적 및 야생 동·식물의 서식공간이 축소되는 등 생태계 보전기능은 저하되고 있다. 국립공원, 습지, 백두대간 등 생태적으로 중요한 지역 역시 골프장, 도로, 댐, 리조트 시설 등이 들어서면서 훼손되고 있다. 국토개발과 보전을 둘러싼 갈등은 첨예화되면서 재산권, 환경권, 개발권 등을 둘러싼 이해관계자들 간의 대립, 갈등 역시 심화되고 있다. 이와 같이 우리의 자연환경 및 국토가 무분별하게 파괴, 훼손되고, 이를 둘러싼 갈등이 심화되기에 이른데에는 국토보전을 위해 마련된 여러 법·제도가 그동안 제대로 그 기능을 수행하지 못하였기 때문이다. 이러한 반성은 우리에게 그동안 국토보전을 위한 법·제도를 운영하면서 경험한 문제점을 되돌아보게 하고, 개선해 나가야 하는 과제를 우리에게 주고 있는 것이다.

사전환경성협의제도는 환경적인 악영향을 사전에 예측·분석하고 그 대응방안을 모색한다는 점에서 지속가능한 개발을 위한 필수적인 제도이다. 개발계획이나 개발사업을 수립, 시행함에 있어 타당성 조사 등 각종 계획이나 개발사업의 초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 개발과 보전의 조화 즉, 환경친화적인 개발을 도모하고자 하는 사전환경성검토 협의제도는 최근 환경의 오염 및 훼손이 심각해지고 국토가 난개발로 신음하고 있는 상황에서 크게 주목을 받을 만하다. 행정계획 또는 개발사업이 확정·시행되기 전에 환경성을 고려하는 것이 지속가능한 계획수립 또는 사업 추진을 가능하게 한다. 각종 계획이나 개발사업의 초기 단계에서부터 환경적 영향을 검토하는 것은 사후의 오염저감 노력보다 더욱 효율적인 오염규제수단이 된다.

이러한 관점에서 동 제도가 갖는 사전예방적 환경정책수단으로서의 중요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없을 것이다.

그러나 동 제도가 환경영향평가제도와는 현재 별개의 법에 근거하여 시행되고 있으나 그 절차나 방법 등이 유사하고 그 운영함에 있어 연계성이 소홀히 다루어지고 있다는 점에서 상호보완 및 연계성을 제고시키는 노력이 필요하다. 양 제도간의 연계성을 제고하기 위해서는 현행 환경정책기본법에 규정되어 있는 사전협의 관련규정을 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 이관하고 보충하여 정비할 필요성이 있다. 구체적으로는 양 제도의 목적 및 취지를 살려 사전협의의 대상중 행정계획에 대하여는 대안검토, 입지타당성 등에 중점을 두는 전략환경평가로서의 역할을 할 수 있도록 하고, 개발사업에 대하여는 환경영향평가를 실시하는 것이다. 다만 개발사업중 환경에 예민한 소규모 개발사업에 대하여는 입지타당성 등에 중점을 둔 간이(약식)환경영향평가를 실시하고, 대규모 개발사업에 대하여는 현행과 같은 환경영향평가를 실시하는 것을 검토할 필요가 있다.

또한 제도의 성공적인 운영을 위해서는 사전환경성검토 미협의, 협의내용의 미반영, 협의내용의 불이행, 환경성검토서의 부실 또는 허위작성 등에 대한 벌칙조항을 마련하는 등 사전환경성검토의 실효성을 확보하는 것이 중요하며, 그 동안 문제점으로 지적되어 온 검토대상의 미비, 주민의견 수렴절차의 미비 등을 보완하여야 한다. 환경영향평가단계보다 앞선 단계에서 계획이나 사업의 필요성, 적정성, 입지의 타당성 등에 대한 심층적 검토를 큰 목적으로 하는 사전환경성검토 협의제도는 궁극적으로 지속가능한 개발을 실현하는 중요한 수단이라 할 것이다. 이러한 정책수단의 성공을 위해서는 제도의 정비만으로는 부족하다. 국토의 난개발을 막고 지속가능한 개발을 위해서는 우리의 환경보전에 대한 의식을 재무장할 때이다.

주제어 : 사전환경성검토협의제도, 환경영향평가, 사전협의, 환경·교통·재해등에 관한영향평가법, 환경성검토서, 행정계획, 개발사업

【Abstract】

AThe Measures to Enhance the Enforcement of the Advance Consultations about Examination of Environmental Impact

Kim, Hongkyun

The Advance Consultations about Examination of Environmental Impact, implemented to review necessity, applicability and feasibility of administrative plan and project, prior to Environmental Impact Assessment(EIA) is crucial measure to achieve sustainable development. For the system to be succeed, amendment to get over the weak point is needed.

First of all, co-relation and connection with EIA shall be enhanced. This means the integration of two similar systems. For this, current related provisions set out in the Framework Act on Environmental Policy shall be moved to Act on Assessment of Impacts of Works on Environment · Trafic · Disasters, Etc. and the problem causing provisions shall be revised. Advance Consultations about administrative plan which is an object of the system shall be play a role as Strategic Environmental Assessment(SEA), focusing on reviewing alternatives, feasibility of site selection. On the other hand, EIA is carried out in the area of development project. The important is that two tiered EIA may be performed. One is simple EIA in the field of small scale project, usually implemented environmentally sensitive area, and another is traditional EIA in the area of big scale project.

To enhance the enforcement, it is essential to charge penalty on no advance consultation, no reflection of the consultation results, violation of the content of consultation, and false or fraudulent preparation of related-documents. Also, extension of the object, and preparation of the procedure concerning public participation are important.