

## 전략환경평가의 제도화 동향과 국내 도입 방안

김임순\* · 김윤신\* · 서용석 · 장성언\*\* · 최원욱 · 한상욱

아태환경 · 경영연구원, 한양대학교 대학원\*, 건국대학교 대학원\*\*

(2003년 7월 8일 접수, 2003년 7월 14일 승인)

## The Study on the Institutional Trend and Introduction of SEA in Korea

Kim, Im-Soon\* · Kim, Yoon-Shin\* · Seo, Yong-Seok ·  
Chang, Sung-Oun\*\* · Choi Won-Wook · Han, Sang-wook

Asia Pacific Environment & Management Institute

Graduate school of Hanyang Univ\*., Graduate school of Konkuk Univ\*\*

(Manuscript received 8 July 2003; accepted 14 July 2003)

### Abstract

Environmental Impact Assessment(EIA) in Korea has been used to improve environmental conservation and decision-making since environmental impact statement(EIS) was introduced in 1981 with the promulgation of the Environmental Preservation Act in 1977, which replaced the Pollution Control Act legislated in 1963.

Together with a rapid growth of environmental perception as well as the diversification of development activities, however, it has recently bring about a strong demand for a new assessment process related to the strategic level of policies, plan, programs.

In order to overcome such a limit in EIA system, Prior Environmental Review System(PERS) was introduced for assessment of administrative plans mainly concerned with development projects in 1993. In 1999, the regulations for PERS have been established by an amendment of the Basic Environmental Policy Act.

Therefore the foundation of EIA system to integrate environmental concerns in planning processes and project works has been reformed. However the results of the execution of PERS were somewhat insufficient due to the institutional and technical matters.

As the world's attention turns to sustainability and the considerations of cumulative effects, the concept of strategic environmental assessment(SEA) has taken on more significance and

urgency and increasing number of countries and international organizations now undertake some form of SEA. The term SEA, however, is variously defined and understood, generally it means a formal process of systematic analysis of the environmental effects of development policies, plans, programmes and other proposed strategic actions.

This process extends the aims and principles of EIA upstream in the decision-making process, beyond the project level and when major alternatives are still open.

In this paper, we are discussing the significance of SEA and its relevance to EIA and the international trends and institutionalization of SEA.

In conclusion we are discussing the comprehensive developing plan for SEA in Korea, then proposing a plan to make institutional arrangements for its application.

Key words : EIA(Environmental Impact Assessment), EIS(Environmental Impact Statement), PERS(Prior Environmental Review System), SEA(Strategic Environmental Assessment), sustainability

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 연구목적

지속가능한 발전이념의 구현을 위한 사전예방적 의사결정 지원도구로 부각되고있는 환경영향평가(Environment Impact Assessment, EIA)제도가 1969년 세계최초로 미국의 국가환경정책기본법(National Environmental Policy Act, NEPA)에 규정된 이래 각국의 제도화에 영향을 끼쳤다. 이와같은 조류하에 1992년 리우에서 개최된 환경과 개발에 관한 유엔회의는 리우선언 원칙과 의제에서 환경영향평가가 국가의사결정의 지원도구로 도입할 것을 천명하였다(지구환경대책기획단, 1992).

이는 환경영향평가제도화를 촉진시키는 전기가 되었는데 1980년대의 70여개국가가 2002년 현재 100여개 국가로 확대되었다. 국내에서는 1977년 환경보전법 제정과 더불어 처음으로 제도화 되었고 이후 환경정책기본법(1990년 제정), 환경영향평가법(1993년 제정), 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(1999년 제정)으로 그 근거가 변경되어 오늘에 이르고 있다(한상욱, 2000 ; IAIA, 2002).

그러나 동 제도는 정책(Policy), 계획(Plan), 프

로그램(Program), 사업(Project), 개별활동(Activity)으로 구체화되어지는 정책의 계층구조하의 하위 단계인 사업단계에서 개별 단위사업에만 적용됨으로써 동일영향권내에서 연계되어 이루어지는 다른 사업에 의한 영향과 시간의 경과에 따른 누적영향을 간과하게 됨으로서 사전 예방적인 도구로서 한계가 노정되었다. 또한 환경영향의 최종 수용체인 인간과 생태계에 대한 영향보다는 대기질, 수질, 소음 등 환경기준과 비교 가능한 항목에 초점을 두고 환경평가가 단편적으로 이루어져 왔다. 또한 입지선정 등이 이루어진 이후에 환경영향평가가 실시됨으로서 대안의 검토가 사실상 불가능 하였다. 이에 따라 환경영향평가서가 개발의 면죄부로 비하되고 환경영향평가제도가 통과의례식 제도로 치부되었다(한상욱, 1999).

이와 같은 환경영향평가의 미비점과 한계점을 보완하고 일부 행정계획과 환경적으로 민감한 지역에서 이루어지는 개발사업을 대상으로 1993년 사전환경성검토협의제도가 도입되고 개선을 거듭하면서 운영되고 있으나 이 역시 사전예방적인 의사결정지원기능을 발휘하는데는 한계가 있다(한상욱, 1999).

이에 따라 대안선택의 폭이 넓은 의사결정의

초기단계 즉 전략적인 의사결정이 가능한 상위단계에서 환경영향평가를 위한 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA) 제도 도입과 더불어 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도가 통합되어야 한다는 의견이 비등하다. 이와 같은 분위기가 고조된 가운데 제 16대 대통령 인수위원회는 참여정부의 국정과제의 하나로 이의 채택을 논의하여 왔다. 2003년 3월 17일 발간된 「대화」라는 표제하의 백서에서는 환경개선대책의 강화와 함께 전략환경평가 제도 도입의 필요성을 시사하고 있다(제 16대 대통령 인수위원회, 2002).

이와 같은 배경하에서 세계적으로 도입이 늘어나고 있는 전략환경평가의 제도화 동향을 파악하고 기존 제도와 조화를 도모할 수 있는 합리적이고 효과적인 국내 도입방안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하였다.

## 2. 연구범위 및 접근방법

이와 같은 연구배경과 연구목적하에 새로운 제도로의 도입이 요청되고 있는 전략환경평가가 국제적으로 동의되고 우리의 여건에 부합되어야 한다는 전제하에 연구범위와 접근방법을 설정하였다.

전략환경평가 및 환경영향평가의 개관, 전략환경평가의 제도화 동향과 전망을 연구 범위로 하고 이를 기초로 전략환경평가의 제도화에 대한 논의를 하여 결론과 제언을 정리하였다. 연구 접근은 선행 연구결과, 전문가 의견, 국내외 관련 기관 및 연구소등의 발간자료를 종합하여 분석검토하는 방식으로하였다. 전략환경평가 및 환경영향평가의 개관에 있어서는 1) 전략환경평가의 의의와 환경영향평가와의 관계, 2) EIA의 실행원칙과 SEA의 실행기준 및 적용원칙, 3) 현행 환경영향평가 관련 국내제도를, 전략환경평가의 제도화 동향과 전망에 있어서는 1) 전략환경평가의 제도화 동향, 2) 전략환경평가의 유형 및 특성, 3) 전략환경평가 제도화에 따른 이점과 전망을 주제로

하였다. 이를 기초로한 전략환경평가의 제도화에 대한 논의에 있어서는 1) 현행 환경영향평가 관련 제도의 개선과제, 2) SEA 제도화 방향에 대한 논의, 3) SEA의 실행절차등을 다루었다. 마지막으로 이를 종합하여 결론과 제언을 제시하는 것으로 하였다.

## II. 전략환경평가 및 환경영향평가의 개관

### 1. 전략환경평가의 의의와 환경영향평가와의 관계

정책, 계획, 프로그램 그리고 사업의 구분은 전략환경평가(SEA)의 잠재적 범위를 이해하는데 매우 중요하다. 환경영향평가의 효과성에 관한 국제연구보고서인 International study of the effectiveness of environmental assessment(1996)에서는 정책(Policy), 계획(Plan or Planning), 프로그램(Program)(3P또는 PPP)의 개념을 다음과 같이 정리하고 있다(CEAA, IAIA, 1996).

- 정책: 정부가 추구하거나 지속적인 의사결정의 방향을 정해주는 일반적인 행동 방침이나 제의된 개괄적인 지침
- 계획: 목적이 있고 장래를 고려한 전략이나 설계
- 프로그램: 일관성 있고 조직적인 협의사항이나 공약에 관한 일정이나 제안도구로서 정책을 구체화시키거나 실행시키기 위한 활동의 조합
- 사업: 특별한 지역에서의 분리된 활동으로서 정책을 실현시키기 위한 행위

이들의 상호관계에 대하여 확정된 정의는 발견하기 어려우나 정책은 기획과정을 거쳐 계획, 프로그램, 사업으로 보다 세분화, 가시화, 행동화되어 간다고 볼 수 있다. 이와 같은 정책목표의 계층구조의 상위단계 즉, 전략적 단계인 3P단계에서의 환경영향평가를 전략환경평가라 한다(김임순 외, 2003 ; Riki *et al.*, 1996).

전략환경평가에 대한 개념은 여러 가지로 정의되고 있으나 IAIA는 지속가능한 발전을 위한 공간적, 부문적인 정책, 계획, 프로그램의 기획을 환경적인 고려사항과 통합하기 위한 사전행동적인 도구라 하고 있다. 따라서 정책, 계획, 프로그램, 사업으로 구체화되는 과정에서의 일관된 환경적인 배려가 되도록 하는 것이 중요하다. 이를 위하여는 환경영향평가의 실행원칙에 입각하여 3P의 기획과정(Planning process)과 환경평가를 접목시킨 단계별 접근법을 활용하여 환경영향평가를 실시하는 것이 필요하다(한상욱, 2000).

지금까지의 환경영향평가는 주로 정책, 계획, 프로그램 및 사업으로 구체화되는 정책의 계층구조하의 목표·수단 연쇄과정의 하위단계인 사업수준에서 이루어졌다. 이는 의사결정의 상위단계에서 고려되어질 수 있는 가치판단과 관련집단간 고려될 수 있는 대안선택들을 제약하는 결과를 초래하였다. 결과적으로 입지선정이나 개발의 주요 재원이 결정된 이후 환경영향평가가 실시됨으로써 대안검토의 제약과 동일한 경제단위 지역내에서의 서로 다른 수많은 사업들로부터 야기되는 누적영향을 고려할 수 없는 문제를 낳게 되었다.

이러한 문제를 해결하기 위한 노력의 산물이 전략환경평가라 할 수 있다. EIA와 SEA를 비교하면 다음과 같다(표 1 참조).

## 2. EIA의 실행원칙과 SEA의 실행기준 및 적용원칙

1999년 IAIA는 1994년 미국에서 제정된 사회영향평가와 유사한 절차로서 국제적인 기준에 대응하는 지침이 필요하다는 인식하에 최상의 환경영향평가 실행원칙(Principle of EIA best practice)을 제정하였다. 동 원칙은 기본원칙과 운영원칙의 2개 부문으로 구성되어 있는데 운영원칙의 기본전제에서 SEA에서도 적용된다고 하고 있다.

운영원칙에서는 적용원칙으로 의사결정의 초기 단계에 적용, 잠재적으로 중요한 영향에 적용, 지속성 개념에 일치하는 영향고려, 공중과 영향을 받는 지역사회 참여, 국제적으로 인정된 방법과 활동에 부합 등을 들고 있으며 수행과정으로 스크리닝, 스코핑, 대안조사, 영향분석, 저감 및 영향관리, 중대성 평가, EIS와 보고서 준비, EIS의 심사, 의사결정, 사후검토 등을 제시하고 있다(IAIA, 1999)(표 2 참조).

또한 IAIA는 SEA 과정의 구축과 현존하는 SEA의 효과적인 평가방법에 대한 일반적인 지침으로 2002년 전략환경평가의 실행기준(SEA Performance Criteria)을 제정하였는데 이는 전략환경평가 제도화에 있어 기본원칙으로 삼아야 할 것이다(표 3 참조).

표 1. EIA와 SEA의 비교

프로젝트의 EIA	정책·계획·프로그램의 SEA
· 의사결정 과정의 후반부에서 실시	· 의사결정의 더 이른 단계에서 실시
· 개발 제안에 대해 민감한 접근	· 개발 제안에 대해서 예견적 접근
· 환경에 대한 특정 영향을 확인	· 지속가능한 발전의 환경적 관련 및 이슈를 확인
· 한정된 수의 실행 가능한 대안을 고려	· 광범위하며 가능한 대안을 고려
· 누적영향의 한정된 심사	· 누적영향을 초기에 경고
· 영향의 저감 및 최소화를 강조	· 환경 목표의 충족 및 자연체계(Natural system)의 유지를 강조
· 협소한 조망, 높은 수준의 상세성	· 광범위한 조망, 비전과 전반적인 틀을 제공하는 낮은 수준의 상세성
· 명확한 과정, 분명한 시작과 결말	· 다단계 과정, 구성요소가 중복, 정책단계가 지속적이며 반복적임
· 표준 의체에 초점을 맞추고 환경열화의 징후를 다룸	· 지속성 의체에 초점을 두고, 환경열화의 근원을 입수

출처 : UNEP(2002)(pp 494)를 재구성.

표 2. IAIA의 최상의 환경영향평가 실행원칙

기본원칙(Basic Principle)	운영원칙(Operational Principle)																								
<p><b>【기본전제】</b>                      ·EIA의 모든 단계에 적용. 또한 정책, 계획, 프로그램의 SEA에도 적용                      ·다음의 목록은 한 묶음으로 적용하되 균형된 접근</p>	<p><b>【기본전제】</b>                      ·기본원칙이 환경영향평가의 주요단계와 특정행위(예를 들면, 스크리닝, 스코핑, 영향규명, 대안평가)에 어떻게 적용되는지를 기술                      ·후속 단계들이 발전해 나아가도록 구상</p>																								
<p><b>【지도이념】</b>                      독립적으로 인식되면서, 단일 종합정책으로써 적용</p> <table border="0"> <tr> <td>1. 목적성(Purposive)</td> <td>2. 엄격성(Rigorous)</td> </tr> <tr> <td>3. 실용성(Practical)</td> <td>4. 관련성(Relevant)</td> </tr> <tr> <td>5. 비용효과성(Cost-effective)</td> <td>6. 효율성(Efficient)</td> </tr> <tr> <td>7. 집중성(Focused)</td> <td>8. 적응성(Adaptive)</td> </tr> <tr> <td>9. 참여성(Participative)</td> <td>10. 학제성(Interdisciplinary)</td> </tr> <tr> <td>11. 신뢰성(Credible)</td> <td>12. 통합성(Integrated)</td> </tr> <tr> <td>13. 투명성(Transparent)</td> <td>14. 체계성(Systematic)</td> </tr> </table>	1. 목적성(Purposive)	2. 엄격성(Rigorous)	3. 실용성(Practical)	4. 관련성(Relevant)	5. 비용효과성(Cost-effective)	6. 효율성(Efficient)	7. 집중성(Focused)	8. 적응성(Adaptive)	9. 참여성(Participative)	10. 학제성(Interdisciplinary)	11. 신뢰성(Credible)	12. 통합성(Integrated)	13. 투명성(Transparent)	14. 체계성(Systematic)	<p><b>【적용방법】</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 의사결정의 초기단계에 적용</li> <li>2. 잠재적으로 중요한 영향에 적용</li> <li>3. 지속성 개념에 일치하는 영향 고려</li> <li>4. 공중과 영향을 받는 지역사회 참여</li> <li>5. 국제적으로 인정된 방법과 활동에 무합</li> </ol> <p><b>【구성요건】</b></p> <table border="0"> <tr> <td>1. 스크리닝</td> <td>2. 스코핑</td> </tr> <tr> <td>3. 대안조사</td> <td>4. 영향분석</td> </tr> <tr> <td>5. 저감 및 영향관리</td> <td>6. 중대성 평가</td> </tr> <tr> <td>7. EIS와 보고서 준비</td> <td>8. EIS의 심사</td> </tr> <tr> <td>9. 의사결정</td> <td>10. 사후검토</td> </tr> </table>	1. 스크리닝	2. 스코핑	3. 대안조사	4. 영향분석	5. 저감 및 영향관리	6. 중대성 평가	7. EIS와 보고서 준비	8. EIS의 심사	9. 의사결정	10. 사후검토
1. 목적성(Purposive)	2. 엄격성(Rigorous)																								
3. 실용성(Practical)	4. 관련성(Relevant)																								
5. 비용효과성(Cost-effective)	6. 효율성(Efficient)																								
7. 집중성(Focused)	8. 적응성(Adaptive)																								
9. 참여성(Participative)	10. 학제성(Interdisciplinary)																								
11. 신뢰성(Credible)	12. 통합성(Integrated)																								
13. 투명성(Transparent)	14. 체계성(Systematic)																								
1. 스크리닝	2. 스코핑																								
3. 대안조사	4. 영향분석																								
5. 저감 및 영향관리	6. 중대성 평가																								
7. EIS와 보고서 준비	8. EIS의 심사																								
9. 의사결정	10. 사후검토																								

특히 세계은행은 PPP에 대한 SEA의 적용원칙을 제시하고 있는데 고려사항으로는 재생 가능한 자원의 이용, 재생 불가능한 자원의 이용, 폐기물과 오염, 토지의 저이용으로부터 고이용으로의 전환, 사회비용의 명확화를 항목으로 설정하고 있다. 각 항목별 예방적 기본원칙, SEA의 적용방식을 살펴보면 다음과 같다(표 4 참조).

### 3. 현행 환경영향평가 관련 국내제도

전술한 바와 같이 환경영향평가제도와 같은 유형의 국내제도로는 사전환경성검토협의제도(사전협의제도), 환경영향평가제도, 지방환경영향평가 제도로 구분할 수 있는데 이들을 비교하면 다음과 같다(표 5 참조).

## III. 전략환경평가의 제도화 동향과 전망

### 1. 전략환경평가의 제도화 동향

EC는 1992년 지속가능한 발전을 지향목표로 한 UNCED 회의 이후 SEA가 의사결정의 상위수준에서 기획과정(Planning process)과 연계되어 환경적 고려가 사회적, 경제적 이슈와 같은 차원에서 동시에 이루어짐으로써 지속가능한 발전에 대한 평가의 출발점이라는 인식이 많은 나라들로 확산되어가고 있다(한상욱, 2000).

각국에 있어서 SEA의 제도화 동향을 살펴보면 미국은 이미 1969년에 도입하였고 1990년 전후로 호주, 캐나다, 덴마크, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국이 도입을 하였다. 2001년에는 유럽연합(EU)이 계획과 프로그램의 평가에 관한 지령을 발표하였고 World Bank에서는 자금지원과 관련하여 적용하여 왔다(김임순 외, 2003).

표 3. IAIA의 SEA 실행기준

- 
1. 이 기준은 효과적이고 새로운 SEA 과정의 구축과 현존하는 SEA의 효과적인 평가 방법에 대한 일반 지침을 제공하는데 목적을 두고 있으며 IAIA가 2002년 1월에 제시한 자료이다.
  2. 양질의 전략적환경평가(SEA) 과정은 계획자(Planners), 의사결정자(Decision makers), 영향 받는 공중들에게 전략적 의사결정의 지속성에 관한 정보를 제공하고 가장 적절한 대안의 조사를 용이하게 하며, 민주적 의사결정과정을 보장한다. 이는 프로젝트 수준에서 의사결정의 신뢰성을 높여주고 보다 더 비용 및 시간 효과적인 EA를 안내한다. 이러한 목적을 위해서 양질의 SEA 과정은 아래에 열거된 요소들을 이행해야 한다.
    - 통합적이어야 한다.(Is integrated)
      - 지속가능한 발전의 성취를 위해 관련된 모든 전략적 결정에 대해서 적절한 환경성 평가를 확실히 한다.
      - 생물·물리학적, 사회적, 경제적 요소의 상호관계를 다룬다.
      - 관련된 분야와 지역의 정책, 가능하면 프로젝트 EIA와 의사결정을 계층화한다.
    - 지속성을 추구해야 한다.(Is sustainability-led)
      - 보다 더 지속가능한 개발방안을 선택하고 그 대안의 확인이 용이하게 하도록 한다.
    - 초점을 두어야 한다.(Is focused)
      - 개발계획과 의사결정을 위한 충분하고 신뢰성 있고 유용한 정보를 제공한다.
      - 주요 지속가능한 발전의 이슈에 대해 집중한다.
      - 의사결정과정의 특징을 규정한다.
      - 비용 및 시간 효과적이다.
    - 책임성이 있어야 한다.(Is accountable)
      - 전략적 결정이 취해질 수 있도록 하는 것은 주관 기관의 책무이다.
      - 전문성, 엄격성, 공정성, 투명성과 균형을 가지고 수행할 수 있게 한다.
      - 독립된 감독·검증이어야 한다.
      - 의사결정에서 지속성에 관한 문제가 어떻게 고려되는지에 대해 문서화하고 충분한 근거를 제시한다.
    - 참여적이어야 한다.(Is participative)
      - 의사결정과정을 통해서 이해관계가 있고 영향을 받는 공중과 정부기관에게 알리고 참여시킨다.
      - 문서화와 의사결정에서 이들의 의견과 관심사항을 명확하게 취급한다.
      - 명백하고 쉽게 이해할 수 있는 정보의 필요조건들을 확보하고, 모든 관련정보에 대한 접근을 보장한다.
    - 반복적이어야 한다.(Is Iterative)
      - 의사결정과정에 영향을 주고 미래의 계획에 대해 자극을 줄 수 있도록 초기에 평가결과의 유용성을 보장한다.
      - 전략적인 결정을 실행했을 때의 실제적인 영향에 관한 충분한 정보를 제공한다. 이는 이러한 결정이 수정되어야 하는지를 판단하고 장래의 결정에 대한 근거를 제시하기 위함이다.
- 

주요 국가 및 기관들의 SEA 적용실태를 보면 다음과 같다(표 6 참조).

각국 제도에 대해서 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 미국은 환경보호와 환경영향평가의 성전(Bible)으로 일컬어지고 있는 미국의 국가환경정책법(1969)은 PPP를 포함한 모든 연방 정부의 결정에 대해서 사전에 환경에 미치는 영향의 평가를 의무화하였다.

사업의 실시단계에서의 EIA외에 자원 개발이나 수자원 개발 등의 프로그램에 대한 종합평가를 실시하고 있다. 또한 1997년 1월에 미국 대통령실의 환경위원회(Council on Environmental Quality, CEQ)에 의해 발간된 “NEPA 25년 후의 효과성에 관한 연구” 보고서에서는 환경과 개발에 관한 유엔회의의 지속가능한 발전이념을 내재하고 있음을 확인하였다(CEQ, 1997).

표 4. 세계은행의 PPP에 대한 SEA의 적용원칙

고려사항	예방적 기본원칙	SEA에의 적용방식
재생가능한 자원의 이용	재생가능한 자원의 획득율 및 투입량은 당해자원을 산출하는 자연계의 재생가능량의 범위내에서 이루어져야 함	회복가능한 자원(목재, 어류 등)의 이용에의 영향을 명확히 함
재생불가능한 자원의 이용	재생가능한 자원의 투입량의 감소율은 변혁과 투자에 의해 개발되는 재생가능한 대체 자원의 대체율과 동등하지 않으면 아니됨	회복불가능한 자원(에너지, 광물, 원료)에의 영향을 명확히 함. 또한 에너지의 소비와 이 동의 영향을 기술함
폐기물과 오염	폐기물의 배출은 환경이 장래의 폐기물을 흡수 하는 능력 및 기타의 중요한 기능을 손실하지 않고 환경이 동화할 수 있는 능력의 범위내에서 이루어져야 함	폐기물의 배출과 토양, 대기, 수중에의 배출의 양적, 질적 영향을 명확히 한다. 또한 제품의 질 및 생산과정의 영향(제품의 수명, 구성)을 기술함
토지의 저이용으로 부터 고이용으로의 전환	양적으로는 자연의 생식지의 양적 손실방지에 두고 질적으로는 생물다양성(생태계 개체수, 유전자들)의 보전에 돕	공간 및 현존하는 기능(토지이용, 야생생물의 회랑)의 이용에의 영향을 확인 함
사회비용의 명확화	회복불가능한 변화의 회피 및 장래의 선택가능성의 유지비용을 명확히 함	현상을 유지하는 경우의 이익을 포함하여 환경가치의 선택(미사용)에 따른 영향을 확인 함

출처 : Barry Sadler, 1998 ; 한상욱, 2000.

표 5. 사전협의제도, 환경영향평가제도, 지방환경영향평가제도의 비교

구 분	사전협의제도	환경영향평가제도	지방환경영향평가제도
근거법령	· 토지이용등 관계법령(개발법령) · 환경정책기본법	· 환경 · 교통 · 재해등에 관한영향평가법	· 환경 · 교통 · 재해등에 관한영향평가법, 지방자치법 및 조례
협의주체	· 국가 · 자치단체 · 공공기관 등	· 국가 · 자치단체 · 공공기관 · 사업자	· 좌동
법적성격	· 의무적, 임의적	· 의무적	· 자발적, 의무적
협의대상	· 개발관련계획의 입안 변경 등 · 개발관련 행정계획 및 환경민감지역내 개발사업	· 환경영향평가 대상사업	· 환경 · 교통 · 재해등에 관한영향평가 법에서 정한 대상사업외의 사업 · 지방자치단체의 행정업무
협의서류	· 행정계획, 개발사업 입안서류 (행정계획 및 사업의 개발사업 입안자, 개발사업, 인허가 승인기관 및 개발사업자)	· 환경영향평가서 (사업자 및 대행자)	· 환경영향평가서 (사업자, 계획입안자, 대행자)
협의시기	· 계획의 입안 및 승인전 · 행정계획 및 사업 결정전	· 실시계획 승인전	· 계획의 수립과정 · 좌동
협의내용	· 입지의 적정성, 토지이용계획의 용도지역 및 규모의 적정성 · 오염물질배출과 그 처리대책, 환경기초시설 설치, 녹지자연도 및 생태계보전 등	· 환경영향평가서 작성의 적절성 및 환경영향 · 자연환경, 생활환경 및 사회 · 경제환경분야 23개 항목에 대한 환경영향평가	· 사전환경성 검토협의 제도 및 환경영향평가제도와 유사
협의절차	· 개발부서의 의사결정 절차에 따라 환경부서와 협의 · 협의문서로 환경성 검토서첨부	· 환경영향평가서 초안작성 주민 및 전문가의견수렴, 공청회 개최, 환경영향평가서 작성 · 환경영향평가서 협의 및 사후관리	· 행정내부에서 협의형식으로 처리 · 전문가로 구성된 심의회의 심의 · 자치단체 업무 처리절차속에 환경영향평가 편입

출처 : 최신환경영향평가제도(김임순 외, 2003) pp. 231.

표 6. 주요 국가 및 기관들의 SEA 적용실태

국가/조직	규정	범위와 의사결정과의 관련성	과정 및 절차의 핵심
호주	· 자원평가위원회법 (1989) · 위원회 해체(1993), 법률은 존속	· 총리부가 주요 자원 간행물을 참조	· 공중조사, 생태학적· 사회적· 경제적 관점
캐나다	· 내각지령(1990)(1999년 개정)	· 내각에 정책, 계획, 프로그램 제안을 제출	· 비공식적인 절차, 프로젝트 EIA와는 개별적
덴마크	· 총리부 회보(1993)(1995, 1998년에 개정되었으며 법적인 구속력이 있게됨)	· 법안과 다른 정부의 제안을 의회에 송부하거나 의회가 이를 논의	· 비공식적인 절차, 프로젝트 EIA와는 개별적
네덜란드	· 환경영향평가법(1987)(1994년 개정) · 내각명령(1995)	· 전략적 EIA(SEIA)라고도 하는 목록화된 계획과 프로그램 · E-test라고도 하는 내각지령에 대한 법률안	· EIA 절차가 전반적으로 적용 · 업무 및 법령검사와 관련된 비공식적이며 개별적인 절차
뉴질랜드	· 자원관리법(1991)	· 정책 보고서, 지역 및 지구 계획에 의해 SEA 요소가 제공되며 이러한 요소들이 resource consents*를 결정	· 정의할 수 없는 절차:효과를 기반으로 하는 정책 및 계획결정
영국	· 정책평가와 환경에 관한 지침(1991)(1997년 개정) · 지방 기관에 대한 계획 및 지침 노트12(1992)(1998년 개정) · 지역계획의 지속성 평가에 대한 제안	· 중앙정부기관이 정책, 계획, 프로그램을 개발 · 자치단체(County) 수준에서 지방계획기관이 개발계획을 준비 · 자치단체 수준에서 개발을 안내하기 위한 지역전략	· 환경 비용편익분석의 내부절차 · 계획결정에 반드시 필요한 환경평가 · 전략결정에 반드시 필요한 지속성평가
USA	· 국가환경정책법(1969)과 시행령(1978)	· 법률과 프로그램 · 일반적, 지리적, 기술적으로 그룹화 할 수 있는 행위들	· 일반적이고 프로그램적 EISs의 준비에 대한 특정 지침을 NEPA 과정에 적용
EU	· 특정의 계획과 프로그램의 평가에 관한 이사회지령(2001)	· 부문과 토지이용을 포함하는 제한된 지역의 계획과 프로그램	· 회원국가가 지켜야할 최소한의 절차를 법에서 명시
World Bank	· 환경평가에 관한 운영지령(OD 4.00, Annex A, 1989 : 1991,1999년도에 OD 4.0로 개정)	· 특정 부문과 지역에 대해서 은행의 자금지원을 위한 계획, 프로그램, 일련의 프로젝트	· 차용국가로 하여금 정책을 통해 부문 및 지역적 EA를 고안.

출처 : UNEP Environmental Impact Assessment Training Resource Manual, pp.531-532, 재인용.

\* resource consents : 뉴질랜드는 1991년에 Resource Management Act(RMA)를 제정한 바가 있으며 뉴질랜드의 지방 자치 단체는 RMA를 시행할 책임이 있다. 천연 자원을 이용하려고 하거나 어떠한 방법으로도 환경에 영향을 미치는 일을 하려고 하면 관할 지자체에 "resource consents"를 신청할 필요가 있다.

EC는 1985년에 채택되고 1988년에 발효된 특정의 공공 및 민간사업의 환경영향평가에 관한 구주 공동체 의회와 이사회 지령(1997년 스크리닝, 스코핑, 심사에 대한 근거를 마련하는 등 조문을 추가하여 개정)에 따라 환경영향평가를 실시해왔다.

2001년 6월 27일에는 "특정의 계획 및 프로그램의 환경영향평가에 대한 유럽의회와 위원회의 지

령"(Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the Assessment of the Effects of Certain Plans, Programmes on the Environment)을 제정함으로써 전략환경평가 제도화를 위한 지령이 공식화 되었다.

12개의 조문과 2개의 부속서로 구성된 동 지령의 적용범위는 공식적 농업, 임업, 어업, 에너지,

산업, 교통, 폐기물 관리, 수질관리, 통신, 관광, 도시 및 농촌 계획 또는 토지 이용과 같은 계획 및 프로그램을 포함시키고 있다. 지령상으로는 지령 발령후 3년 이내가 되는 2004년까지 회원국들은 자국의 입법과정 등을 거쳐 제도화 하도록 규정되어 있다.

SEA 도입과 관련하여 1998년 SEA의 국제적인 발전과 정책단계에서 이의 적용에 관한 Hague의 워크샵에서는 20개 국가의 전문가와 이 분야에 관해 특별한 경험을 가진 국제기구가 참가하여 다양한 관점과 정보에 대한 교류가 있었다 (Environmental Agency, Government of Japan, 1998).

영국은 중앙정부와 지방자치단체가 각각 전략환경평가를 도입하고 있는데 중앙정부에서는 정책평가와 환경에 관한 지침(1991년 제정, 1997년 개정)을 지방자치단체 수준에서는 지방기관에 대한 계획 및 지침노트(1992년 제정, 1998년 개정)의 지역계획의 지속성평가에 대한 제안 등의 제도가 운영되고 있다.

한편 새로운 EC 지령(EC directive)은 도시 및 지방계획 법률하의 현 시스템에 적합할 것으로 기대하고, 2002년 10월 23일 “The Strategic Environmental Assessment Directive(2001/42/EC) : Draft Guidance”를 제안하였는데 이는 지방의 하부수준(sub-local) 계획까지 적용되는 것을 목표로 하고 있다.

지침안의 자문 내용과 병행하여 정부는 지침의 적용 가치를 판단하기 위해서 pilot 연구의 수행을 통하여 2003년 초에 이 지침안이 공표될 것이다 (Office of the Deputy Prime Minister, 2002).

네덜란드는 사업의 환경평가와 더불어 일부의 계획·프로그램에 대한 EIA(1987년 제정, 1994년 개정)를 도입하였다. 환경영향평가 위원회가 영향평가에 대하여 독립적인 입장에서 자문과 심사를 하는 것이 특징이다. 1995년에는 내각명령으로 법률안에 대해서 E-test라는 명칭하에 전략환경평가를 하도록 조치한 바 있다. 2001년 유럽지령에 따

라 더욱 발전된 제도를 모색해 나아가고 있다.

캐나다는 1990년 제정되고 1999년 개정된 내각 지령에 따라 연방 정부 기관이 정책이나 계획을 내각 회의에 제안하는 경우에는 그 환경영향을 평가한 문서를 첨부하는 것이 내각 결정에 의해 의무 지워지고 있다. 환경부와는 별도의 환경영향평가청이 설치되어 있다.

호주는 1989년에 제정된 자원평가위원회법에 따라 실시하고 있으며 덴마크는 총리부 회보(1993년)에 따라 법안과 정부의 제안을 의회에 송부하거나 논의에 있어서 프로젝트 EIA와는 별도로 환경영향평가를 하게 된다.

뉴질랜드는 1991년에 제정된 자원관리법에 따라 천연자원을 이용하거나 환경에 영향을 미치는 행위를 하고자 하는 경우 “resource contents”를 지방자치단체에 제출한다. 이에 따라 지역 및 지구 계획에 SEA 요소가 제공된다.

일본의 경우 1997년 환경영향평가법의 제정과 더불어 의회에서 선진사례 등을 조사하여 전략환경평가 도입방안을 강구하여 도입할 것을 권고하였다. 이에 따라 환경청(현재 환경성)은 1998년 전략환경평가 총합연구회를 발족시켜 제도 도입방안을 강구하고 있다(Study Group on SEA, 2000).

남아프리카공화국에서는 2000년 2월에 계획, 프로그램 단계에 전략환경평가를 염두에 두고 기본적으로 고려해야 할 방향에 관한 지침을 작성하는 등 SEA 도입을 향한 노력을 하고 있다(CSIR, South Africa, 2000).

국제기구인 World Bank, UNDP 등에서도 내부 규정으로 SEA가 도입되어 있고 UNEP와 IAIA는 영향평가에 관한 각종 원칙을 제정하고 영향평가의 역량구축을 위한 연구개발과 자료보급에 기여하여 왔다. 특히 IAIA는 WSSD에 제출한 건 의서에서 2012년까지 각국은 보건영향평가(Health Impact Assessment, HIA) 사회영향평가(Social Impact Assessment, SIA) 등 각종 영향평가제도의 통합과 SEA가 제도화되어야 함을 천명하고

있다(LAIA, 2002).

이상에서 살펴본 바와 같이 SEA 제도화가 늘어남과 동시에 근거규정, 적용범위등 다양해지고 있다. 한편 용어의 차이에 따라 여러 가지 해석으로 SEA 수행의 효율성을 도모하기 위한 일치된 기준의 제공에 애로가 되고 있다는 지적도 있다.

## 2. 전략환경평가의 유형 및 특성

전략환경평가는 전략적 환경평가(Strategic Environmental Assessment), 정책영향평가(Policy Impact Assessment), 지역환경평가(Regional Environmental Assessment), 정책평가(Policy Assessment), 프로그램적 환경평가(Programmatic Environmental Assessment) 등으로 다양하게 명명되고 그 접근방법도 이론적으로나 제도적으로 매우 다양하다(김임순 외, 2003).

EU의 SEA의 지령(Directive)의 공포를 준비해 온 유럽위원회는 2001년 5월 EC 국가 및 World bank가 실시한 20개의 SEA사례를 분석하여 정리한 내용을 수록한 SEA and Integration of the environment into strategic decision making이라는 보고서에서 환경적인 통합과 SEA의 역할을 수용

하고 있는 다음과 같은 4가지의 광범위한 SEA 모형을 확인하였다(ICON, 2001).

- EIA에 기초한 SEA(EIA-inspired SEA)
  - 정책분석과 평가에 기초한 SEA(Policy analysis / appraisal-inspired SEA)
  - 통합적인 SEA(Integratory SEA)
  - 환경통합을 위한 특별 메카니즘(Ad hoc SEA)
- 이러한 모형들은 실시되는 연구의 단계와 형태와 관련하여 차이점과 유사점을 동시에 가지고 있다.

다음은 EIA에 기초한 SEA 접근방법과 정책평가에 의한 SEA 접근방법의 비교한 것이다. 여기에서는 일반적인 단계와 특성들이 중복되고 있음을 보여주고 있으며 일부의 경우 일치하기도 한다(표 7 참조).

EIA에 기초한 접근방법의 일부로서 공중참여가 포함되어 있다는 것과 정책평가에 의한 접근방법의 일부로서 환경영향의 비용편익분석을 통합시키고 있다는 점이 뚜렷한 특징이다.

미국 및 네덜란드는 제도상 사업실시단계의 EIA와 SEA를 분리치 않고 동일법 제도에 양자를 규정하고 있다.

캐나다에서는 각의 명령에 따라 SEA가 규정

표 7. EIA에 기초한 SEA 접근방법과 정책평가에 의한 SEA 접근방법의 비교

정책평가에 의한 접근방법	EIA에 기초한 접근방법
제약요인과 교량관계를 확인하여 제안의 목적을 목록화하고 정책 이슈를 요약	SEA의 실시 및 요구되는 심사의 가능한 범위를 확인하기 위하여 스크리닝을 실시
'아무것도 하지 않는 대안(No action options)'을 포함하여 목적달성을 위한 대안의 범위를 기술	주요 이슈와 대안의 확인과 목적의 명확화와 SEA에 대한 과업지시서의 개발을 위하여 스코핑을 실시한다.
환경에 대한 모든 영향을 확인 및 목록화하고 이를 제거하기 위한 저감대책을 고려	관련성 및 교량관계를 명확히 하기 위하여 "아무것도 하지 않는 대안(No action options)"을 포함하고 있는 대안들을 비교
다른 비용 및 편익과 관련된 영향의 중대성 평가 선호되는 대안을 기술	충분한 정보를 가지고 초기 단계(예 : 스코핑)에 공중을참여
가능하면 초기에 이에 대한 준비를 하면서 결과의 감시 및 평가	영향분석, 대안 평가, 저감대책 및 사후관리 대책을 확인
	정보가 충분한지와 의사결정에 대한 관련성이 있는지를 조사하기 위하여 SEA 보고서의 질을 심사
	영향을 감시하고 필요하다면 사후관리대책을 실시
출처 : UK 환경부(1991, 1998년 갱신)	출처 : UNECE(1992)

된 EIA와 별도의 제도로 위치가 부여되고 있다.

영국은 중앙정부 및 지방공공단체는 SEA를 각각 취급하고 있는데 정책 또는 계획에 관한 환경정책평가를 한다. 환경정책평가는 정책의 경제적 의미에 대하여 평가를 할 때 환경면의 비용편익을 통합하는 것으로서 비용편익의 계측이 중시되고 있는 것이 특징이다.

### 3. 전략환경평가 제도화의 전망과 도입에 따른 이점

전략환경평가는 현행 환경영향평가제도(Project 단계의 EIA)의 한계점을 보완하고 지속가능한 발전이념의 구현을 위한 정책도구로 점차 그 적용이 확대될 것으로 전망된다. 현재까지 SEA를 이용한 실제적인 경험은 미국, 영국, 네덜란드, 캐나다, 호주, 뉴질랜드와 같은 국가와 세계은행, UNDP와 같은 지원기관들을 포함하는 소수의 국가와 기관에 한정되어 있다. 그러나 최근 영국 등에서는 지방정부개발계획 수립시 이와 같은 전략환경평가의 도입에 대해 특별한 관심이 모아지고 있으며 [지방의제 21]과 연계시켜 환경평가(Environmental Assessment)를 실시함으로써 다음과 같은 것을 기대할 수 있게 되었다(Barry Sadler, 1998).

- 사업 환경영향평가에서 제외되거나 무시되는 대안에 대한 사전 검토가 가능하다.
- 사업 환경영향평가를 거쳐야 할 사업들에 대한 적절한 부지선정에 도움을 줄 수 있다.
- 잠재적인 환경문제들을 예측하고 규명하여 장기적인 환경계획 수립을 용이하게 할 수 있다.
- 누적영향, 간접영향, 복합영향, 장기적인 영향, 이동되어 나타나는 영향 혹은 지구적 영향들을 보다 효과적인 방법으로 용이하게 평가할 수 있다.
- 이슈의 규명, 기초연구의 시작, 초기단계에서의 자료수집 등을 통해 사업 환경영향평가에서 요구되는 평가를 하게 됨으로써 사업 단위마다의 개별환경영향평가가 필요 없게 된다.

- 단위사업을 포함하고 있지 않은 정책들의 환경적 결과에 대한 평가를 가능하게 할 수 있다.

SEA의 발전과 관련하여 향후를 전망할 수 있는 2000년 이후의 주요 활동사항을 소개하면 다음과 같이 요약된다.

EC 국가 및 국제적인 기관의 SEA 실행에 대한 사례에 기초한 연구보고서에서는 가장 전략적인 의사결정 단계에서 SEA를 적용, 통합의 효과성을 도모, 공중 및 이해관계자의 참여, SEA와 지속성 평가, SEA의 실시, 지침과 훈련에 대한 최적화 방법을 권고하고 있다(EC, 2001).

WHO Europe은 보건영향을 적절하게 다루고 있는 Espoo 협약(Espoo Convention)에서 SEA에 관한 Protocol의 발전을 지원하기 위하여 보건영향평가(Health Impact Assessment, HIA)에 관한 연구보고서를 발간하였다(WHO Europe, 2001).

국가마다 다양한 형태로 SEA를 도입하고 있는데 그 형태에도 불구하고 기획과정(Planning process)과 연계되어 환경영향평가가 실시됨으로서 지속가능한 발전에 부합되는 보다 나은 3P가 될 수 있다. 이는 SEA의 특성으로 의사결정의 상위 단계에서 환경적 고려가 사회적, 경제적 이슈와 함께 같은 차원에서 같은 시간에 이루어짐으로써 지속가능한 발전에 대한 평가의 출발점이라는 인식이 많은 나라들로 확산되어가고 있다(LAIA, 2002).

## IV. 전략환경평가의 제도화에 대한 논의

### 1. 현행 환경영향평가 관련 제도의 개선과제

우리나라 환경영향평가제도와 사전환경성검토 협의제도는 본래의 취지와는 다르게 개발의 면죄부, 통과 의례식 협의제도로 치부될 정도로 많은 문제를 야기시켜 왔다.

그간의 제도운영과 관련하여 논의의 초점이 모아지고 있는 개선과제는 다음과 같이 요약된다.

- (1) 환경영향평가의 공정성 및 객관성 확보, (2)

평가대상 및 평가시기의 합리적 조정, (3) 스크리닝, 스코핑, 간이영향평가의 도입, (4) 환경영향평가의 작성 주체의 탄력적 운영, (5) 지역환경영향평가의 실시, (6) 환경영향평가대상과 범위 확대, (7) 건강영향평가 및 위해성평가기법 도입, (8) 환경영향평가제도와 유사제도의 통합, (9) 환경영향평가의 전문성 제고, (10) 환경영향평가 협의의 책임성 제고, (11) 지방자치단체 역할 제고, (12) 환경영향평가서 작성의 내실화, (13) 주민의견수렴의 활성화, (14) 업무상 이해관계자의 환경영향평가서 작성 배제, (15) 환경영향평가 대행기관 관리의 개선, (16) 환경영향평가서 작성 책임제 도입(환경영향평가사제도 도입), (17) 환경감사(감리)제도의 도입 등과 함께 환경영향평가기법 및 기술의 지속적인 개발 적용 등이다(한상욱, 1999; 김임순 외, 2003).

이와 같은 문제를 원천적으로 해결하기 위한 방안으로서 SEA의 제도화가 제기되어 왔으나 정부차원에서의 본격적인 논의는 참여정부 탄생 이후라 할 수 있다.

동강댐 건설, 새만금 간척사업, 북한산 도로건설 등을 둘러싼 사회적 논란과 함께 사업추진의 중단 등은 EIA의 한계극복과 지속성의 보장을 위한 도구로서의 전략환경평가의 제도화를 촉진시키는 계기가 될 것이다.

## 2. SEA 제도화 방향에 대한 논의

전략환경평가의 국내 제도화와 관련하여 논의된 바 있는 몇 가지 사항을 간추려 보면 다음과 같다. 전략환경평가제도는 이미 시행되고 있는 사전환경성검토제도와 그 절차 및 방법이 유사하다. 따라서 도입하고자 하는 전략환경평가 적용의 순응성을 높이기 위해서는 현행 사전환경성검토제도를 전환 및 발전시키는 것이 바람직하다(송영일 외, 2002; 정연만, 2000; 한상욱, 1999).

또한 환경영향평가와의 연계성 확보와 운영의

실효성 확보를 위하여 국가환경영향평가 기본법의 제정을 통하여 양 제도를 동일법 체계내에 두고 환경영향평가의 본질과 원칙에 충실한 제도적 기반이 구축되도록 한다. 이렇게 함으로서 전략환경평가를 포함한 환경영향평가제도가 지속가능한 발전이념과 사전예방적 정책의 구현을 위한 명실상부한 의사결정 지원도구로 정착될 수 있을 것이다(김임순 외, 2003; 한상욱, 1999).

환경영향평가를 선도적으로 수행하고 있는 미국, 영국, 네덜란드, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등은 SEA를 제도화하였고 World Bank, UNDP, IAIA와 같은 국제기구 등은 환경영향평가의 원칙 등을 정하거나 이에 입각하여 환경영향평가를 실시하고 있다. 또한 평가과정과 절차에 있어서 스크리닝, 스코핑 절차와 함께 주민참여 등 공공참여의 기회를 여러 번 두어 공중의견이 충분히 반영되어질 수 있도록 하고 있다. 아울러 환경상 문제가 없는 사업의 평가절차를 약식으로 처리하는 등 유연성이 부여되고 있는 것이 특징이라 할 수 있다. 반면 우리나라는 수직적으로는 개발관련법 및 환경정책기본법에 의한 사전환경성협의제도와 환경영향평가제도가 별개 제도로, 수평적으로는 환경, 인구, 교통, 재해, 경관, 에너지 등 영향평가제도가 산발적으로 운영되고 있다. 이에 따라 정부의 의사결정상 혼란이 초래되어 제도의 신뢰성이 저하되고 있고 중복되는 평가서의 작성과 협의 및 관리에 있어 행정 및 개발사업자에게 이중적인 부담을 줌으로서 국가적으로 필요한 개발조차 지연시키는 제도가 되고 있어 이들 제도의 통합과 절차의 개선은 시급을 요한다고 할 수 있다.

## 3. SEA의 실행절차

SEA는 해당 PPP와 다른 PPP와의 관련성과 중대한 환경적 요구에 대한 조사가 면밀히 이루어지는 구조로 되어 있어 해당 PPP의 필요성과 환경적으로 건전한 PPP의 대안을 제시함으로써

지속가능한 발전을 유도할 수 있다.

SEA는 PPP과정에서 환경문제의 통합시키는 역할을 하며 이를 통하여 개발정책에 환경정책을 내재화시킬 수 있다. 또한 SEA는 상위 단계인 정책수립 단계부터 하위 단계인 개별 사업에 이르기까지 지속성의 원칙이 전달될 수 있도록 하는 역할을 하게 된다(한상욱, 1999a; Barry Sadler, 1996; Riki Therivel *et al.*, 1996 ; UNEP, 2002).

UNEP이 제시한 SEA의 적절한 실행을 위한 원칙(세부목록)은 다음과 같다(표 8 참조).

이는 IAEA가 제시한 EIA 실행원칙, SEA의 실행

행기준 및 세계은행의 PPP에 대한 SEA 적용원칙과 맥락을 같이한다. SEA 제도화와 관련하여 여러 사람들이 절차를 제시하고 있는데 제안의 설명, 스크리닝, 스코핑, 정보, 대안, 영향분석, 저감, 보고, 심사, 의사결정, 모니터링이 공통적인 요소이다.

## V. 결론 및 제언

연구배경 및 연구목적, 연구내용 및 접근방법에 따른 전략환경평가 및 환경영향평가 개관, 전

표 8. SEA의 적절한 실행을 위한 원칙의 세부목록

- 
- 정책적인 틀
    - SEA를 효과적으로 적용하기 위해서는 개방적이고 책임 있는 정치적·조직적 시스템이 요구된다.
    - SEA는 국가적·제도적인 지속성 정책 및 전략을 배경으로 수행되어야 한다.
    - 전략적 행위가 미치는 환경영향을 벤치마킹 함으로서 지속가능한 발전을 위한 실행 계획은 상세하고 양적인 환경목표를 제공해줄 수 있다.
    - SEA와 의사결정에서 다른 정책기구와의 관계를 확인하고 통합적인 의사결정을 보장해주는 메카니즘을 구축한다.
    - 중대성을 평가할 수 있는 기준과 메카니즘을 확인하고 환경목표와 기준에 대한 정책 구조에 대응하는 수용성(Acceptability)을 결정한다.
  - 제도적인 틀
    - 통합적 의사결정을 용이하게 해주는 제도적인 틀을 제공한다.
    - 다양한 SEA 과정을 통해서 지속적인 진행과 상호작용을 보장해 줄 수 있는 내·외부적으로 조직적인틀을 구축한다.
    - 주요 의사결정이 이루어진 곳에 특정한 책임을 부여한다.
    - 가능하다면 법적인 틀을 제공한다.
  - 절차적인 틀
    - SEA는 정책 및 프로그램 개발과정에서 본질적인 요소이어야 하며 가능한 한 조기에 적용되어야 한다.
    - SEA는 정책 제안의 기본적인 구성요소에 초점을 두어야 한다.
    - 어떤 종류의 기구가 SEA에 적용되어야 하는지 정한다.
    - 언제 SEA가 적용되어야 하는지 정한다.
    - SEA를 이용할 때 적절한 질문을 한다.
    - SEA의 범위는 지속성의 도구로서의 역할을 하기 위해서 광범위하고 다방면이어야 한다.
    - 평가의 범위는 제안이 가질 수 있는 잠재적인 영향이나 환경영향과 균형을 이루어야 한다.
    - 물리적·생태학적·사회경제학적·제도적·정치적 인자들을 포함한 관련 인자들이 가능하다면 SEA에 포함되어야 한다.
    - 목표와 과업범위가 확실하게 정의되어야 한다.
    - SEA를 추진할 수 있는 지침을 개발한다.
    - 간단한 방법론적인 접근법을 이용한다.
    - 평가와 결정사항에 대한 공중보고를 제공한다.
    - 대안을 추적하기 위해서 감시 및 사후검토 프로그램을 수립한다.
    - 평가 실행, 기관의 순응, 범 정부적인 실행에 대해서 독립적인 감시를 한다.
-

략환경평가의 제도화 동향과 전망, 전략환경평가의 제도화에 대한 논의를 종합하여 결론과 제언을 제시하면 다음과 같다.

## 1. 결론

### 1) SEA 적용에 따른 실제적인 이점과 방법의 제시 및 전파

지속가능한 발전을 위한 의사결정 과정에서 환경성이 배려되도록 하는데 초점을 두고 있는 SEA는 3P 지원도구로서 급속히 자리매김을 하고 있다. 수많은 기획과정에서 SEA를 좀 더 폭넓게 이용하려고 함에 대해서 여전히 일부 반론이 제기되고 있다. 그러나 SEA의 진가가 발휘됨으로서 평판도 좋아지고 있다. 이러한 분위기속에서 SEA에 대한 도입의 당위성을 부각시키기 위하여 행정 당국과 전문가들이 해야할 중요한 일은 SEA의 이점들을 좀 더 광범위하게 조사하고 사례를 통한 경험적인 자료를 제시하고 어떤 목적과 어떤 방법으로 의사결정을 개선하는데 도움이 되었는지를 전파시켜 제도 도입의 긍정적인 분위기를 조성시켜야 할 것이다.

### 2) SEA에 대한 지식과 이론의 한계점과 제도화의 제약요인의 확인

다양한 시스템에서 적용된 자료를 근간으로 하는 SEA 이론들은 좀 더 발전되어야 한다. 몇 년 전만 하더라도 이론적인 전개가 다소 무시되었다. 그러나 최근에는 광범위한 기획과정과 의사결정 과정에서의 토론과 관련하여 SEA에 대한 이론적인 연구를 기본으로 제도화 방안이 모색되어야 한다는 의견이 강력하게 개진되고 있다. 또한 SEA 이론과 경험의 연계를 시도하고 있는 연구자료들의 발간이 점점 증가하고 있다.

이러한 가운데 많은 연구자들이 제안한 바와 같이 한편으로는 정책에 대한 평가와 다른 한편으로는 계획과 프로그램 평가에 대해서 좀 더 분

명한 차이를 두어야 하는지에 대한 의문도 제기되고 있다. 이는 SEA 제도화를 위하여 노력하고 있는 정책당국, 전문 컨설턴트, 이해관계자 모두에게 지식과 이론의 한계점 등 제도화의 제약요인을 분명히 하여 이의 보완을 요구하는 신호라 할 수 있다.

### 3) EIA 제도에서의 시행 착오의 개선과 원칙에 충실화

그간의 환경영향평가의 제도화와 운영과정에서 사회경제환경에 대한 평가, 인간보건영향에 대한 평가가 무시되고 지역 특성의 배려가 간과된 채 실천용보다는 홍보성으로 치장되고 “의사결정지원도구”이기보다는 선택된 사업계획에 대한 “환경관리수단”으로 이용되어온 점, 영향평가가 부처별로 산재되어 중복 규제되어 온 점 등 비합리적이고 낭비적인 요소가 시정되어야 한다.

제도의 형식에도 불구하고 SEA는 EIA와 같은 원리와 방식에 따라 수행되고 정책목표의 계층구조 가운데 어느 수준에서 적용되느냐의 차이가 있다고 볼 수 있다. 이는 EIA 시행과정에서의 문제점이 SEA 시행과정에 전가될 소지가 있음을 시사하는 것이다. 따라서 EIA에서 제기된 문제점을 명확히 하고 EIA 제도하에서와 같은 우를 범하지 않도록 사전대비가 중요하다.

### 4) SEA 제도화를 계획하고 있는 국가들의 준비과정에서의 논의사항에 유념

SEA의 도입에 앞서 다른 나라에서의 제도의 생성배경과 제도의 운영실태를 파악하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 제도화와 제도운영의 경험이 있는 행정가와 국제기구 관계자 및 전문가와의 교류가 필요하다.

최근의 WSSD와 IAIA에서 논의되고 있는 지속성과 영향평가와 관련된 의제와 각종 원칙들은 SEA의 제도화에 기본이념과 원칙으로 삼아야 할 것이다. 특히 EC의 특정의 계획 및 프로그램의

환경평가에 관한 지령의 준비와 자국제도화 과정에서 검토된 사항과 일본에서의 SEA도입을 위해 설치 운영되고 있는 전략적환경평가 총합연구회의 논의사항 등은 SEA 제도화에 유용한 것이다. 동 연구회에서는 전략적 환경평가라는 용어의 사용에 대해서도 유념하여야 한다고 언급하면서 그간 EIA 제도가 그 본질과는 다르게 개발의 면죄부로 치부되어 있음을 감안하여 이미지 개선 차원에서 다른 명칭의 사용도 검토되어야 함을 시사하는 것이라 할 것이다.

5) 지속성과 이의 실현을 용이하게 하기 위한  
탄력적인 SEA 적용절차 구축

지속성의 실현을 위하여는 경제적 · 사회적 · 환경적인 요소가 조화를 이룬 절차의 마련이 중요하다. 지속성 목표의 실현을 상향적인 흐름(Upstream)으로 하고 이를 3P의 이행과정에 내재화시키는 것을 하향적인 흐름(Downstream)으로 하는 SEA 적용과 이후의 관리 체계가 일관성 있게 구축되어야 할 것이다. 이를 위해서는 SEA 제도화에 있어서 지속성을 기본 이념으로 개별적인 영향평가가 통합되고 이를 체계적으로 지원할 수 있는 환경관리체계(Environmental management system)와 접목되어야 할 것이다.

6) NEPA를 기본모형으로 한 통합평가법 제정

1995년 CEQ의 조사에 의하면 그간 세계적으로 환경영향평가제도의 표본이 되어 온 NEPA하의 미국의 제도는 EIA와 SEA를 함축하고 있고 또한 리우선언과 의제21의 본질에 입각한 내용과 절차를 담고 있음이 확인되었다. EIA, SEA의 전 단계라고 할 수 있는 사전환경성협의제도를 병행하여 운영하고 현행 제도개선과 SEA 제도화를 과제로 안고 있는 우리에게 벤치마킹의 표본으로 삼아야 할 것을 강력히 시사하는 것이라 할 수 있다.

제도화에 있어서는 UNCED, WSSD, World

Bank, IAIA, UNEP 등 국제기구의 지침이 배려되고 미흡하게 이루어져 온 SIA, HIA 등 제반 영향평가가 통합되도록 한다. 또한 상위단계로 전략 환경평가절차를 하위단계로 환경영향평가 절차를 규정하는 구조로 법 체계를 구축하고 새로운 제도의 조기 정착을 위해 전 부처와 자치단체 모두가 수용하고 있는 현행 절차법인 규제기본법의 관련 규정이나 예산 회계법 시행령에서 규정하고 있는 대규모 공공 개발사업에 적용되는 예비 타당성 조사 절차규정을 모형으로 삼는 것도 바람직하다 할 것이다.

7) EIA와 SEA의 차별성 및 관계성의 명료화

EIA와 SEA의 차별화와 관계성의 명료화는 동 제도 운영의 일관성과 효율성확보라는 측면에서 반드시 고려되어야 할 과제이다. 이를 위하여는 2001년도 EC의 계획, 프로그램에 관한 환경평가지령 및 EIA와 SEA를 함께 규정하고 있는 미국의 NEPA 및 네덜란드의 환경평가령 등을 분석함으로써 구체적인 방안이 모색될 수 있을 것이다.

2. 제언

합리적인 SEA의 제도화와 이의 내실화를 위하여는 관련 조직과 인프라의 구축이 중요하다. 이와 관련된 사항을 제언으로 하고 말미에 벤치마킹 대상을 제시한다.

1) 지속성과 환경관리를 주류(Mainstream)로 하는 SEA 제도 마련

ESSD적 관점에서 개발과 보전이 효과적 · 합리적으로 통합되고 일관되게 운영되기 위해서는 IAIA가 제정한 환경영향평가의 실행원칙(1999), SEA의 실행기준(2002), 사회영향평가의 국제원칙(2003)이 적용될 수 있도록 한다. 이를 위하여는 이들 원칙과 기준이 SEA와 EIA 수행 그리고 이후의 절차에 내재화되어야 한다(NEPA / USA,

ISO 14000 / EU EMAS).

## 2) EIA와 SEA를 둘러싼 이견의 조정과 통제를 위한 기구의 설치

사회정의에 부합되는 합리적이고 효율적인 SEA제도가 마련되기 위하여는 기득권의 고수와 특정 부문의 비호를 위한 집단 이기주의가 불식되어야 한다. 이와 함께 특정 이론이나 특수 지식으로 정책을 포획하여 독점적 이익을 누려온 일부 계층의 배제가 요구된다. EIA 및 SEA 제도화와 집행과정에서 필연적으로 대두될 집단 이기주의와 이해관계의 상충을 실질적으로 조정할 수 있는 강력한 기구의 설치는 필연적일 것인바 이에 대한 검토가 요구된다(CEQ / USA).

## 3) EIA와 SEA의 공정성, 신뢰성 제고를 위한 위원회 설치

경제적, 사회적, 환경적으로 조화를 이루는 평가가 되기 위해서는 각부문의 연계에 의한 다부문적 접근과 자연과학, 사회과학, 환경설계 기술분야의 여러 전문가들의 협력에 의한 학제적인 접근과 함께 관계 행정당국, 개발사업자, 그리고 관련 주민 등 이해관계자들의 참여와 협력이 필수적이다. 이에 부합되는 범부처적인 위원회가 설치되어야 한다 (EIA COMMISSION/NETHERLAND).

## 4) 환경영향평가청의 설치와 EIA, SEA 전문 자격 제도의 도입

EIA 및 SEA 제도가 정착되기 위하여 우리의 행정체계에 적합한 정책적·제도적·절차적 틀을 구비해야 한다. 이와 함께 4P 개발과 EIA, SEA 전과정에서 이해관계자의 의견을 전문적·체계적으로 수렴하고 이를 의사결정 과정에 통합적으로 반영시키고 관리할 수 있는 시스템의 구축과 역량제고가 필수적이다. 이를 위하여는 EIA 및 SEA의 정책과 운영전반에 관련된 정책기획 과

집행을 통괄조정할 전문적인 기구로서 환경평가청의 설치와 함께 EIA 및 SEA 실시프로젝트매니저의 도입이 필요하다(CEAA / CANADA).

## 5) EIA 및 SEA 관련 정보, 지적 인프라의 구축

EIA와 SEA가 합리적, 효율적으로 운영되는 등 이의 성공적인 수행을 위하여는 국내외 관련 자료의 집적과 이용 그리고 새로운 지식의 활용을 위한 인프라의 구축과 함께 EIA와 SEA의 과정을 공개하고 공중의 의견을 들어 3P 과정에 내재화시키는 지원체제의 구축이 필수적이다. 이를 위해서는 분산되어 있는 정보원을 연결하는 네트워크와 관련 전문인력의 활용시스템이 구축되어야 한다. 지적 인프라와 관련하여 그간 정부는 여러 가지 시책을 펴 왔지만 뚜렷한 성과를 보지 못하였다. 공공·민간이 공유할 수 있는 정보 인프라의 구축과 평가의 질적수준을 제고시키기 위한 기술개발에 획기적인 투자가 이루어져야 한다 (EIC / JAPAN).

끝으로 본 연구는 EIA와 SEA의 발전방안과 제도화를 모색하는데 있어서 시작에 불과하다. 따라서 아래와 같은 추가적인 연구가 계속될 것임을 밝혀둔다.

도입코자 하는 SEA는 현재의 사회적·경제적·행정적인 여건에 부합되고 기존 제도와의 조화를 이루고 세계적인 조류에 부응하여야 한다. 따라서 연구결과에 대하여는 행정관 및 전문가 등의 이해관계자의 의견을 수렴하여 제도의 적응성을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 교통영향평가제도, 재해영향평가제도, 인구영향평가제도 등 분산된 유사제도의 통합방안이 강구되어야 한다. 특히 그간에 경시되어 온 HIA에 대한 실용적인 적용방안이 강구되어야 하는바 이는 현재 UNECE가 주도하고 WHO와 합의되어 가고 있는 SEA Protocol(HIA에 초점을 둔)의 분석을 통해서 제시될 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 경기개발연구원, 1995, 외국의 전략환경평가 제도에 관한 연구, 연구보고서 95-02.
- 김명진, 1996, 환경정보체계를 이용한 환경영향평가, 서울대학교 박사학위논문.
- 김임순, 김윤신, 한상욱, 2003, 전략환경평가의 도입 및 관련제도의 정비방안에 관한 연구, 한국 EHS 평가학회, 1(1), 128-195.
- 김임순 외, 2002, 환경영향평가 교재의 내실화방안, 환경영향평가학회지 11(3).
- 김임순 외, 2003, 최신 환경영향평가, 도서출판 동화기술.
- 김임순, 최원욱, 한상욱, 2003, 환경영향평가의 효율적 수행을 위한 역량구축과 전문자격제도 도입방안에 관한 연구, 아태환경·경영연구원.
- 김임순, 한상욱, 2000, 지속성의 구현을 위한 환경영향평가 내실화 방안, 아태환경·경영연구원.
- 김임순, 한상욱, 2001, 지속성의 구현을 위한 환경영향평가제도의 역할 제고방안, 아태환경·경영연구원.
- 도명정, 2001, 서울시 도시개발관련법제의 지속가능성 평가에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 성현찬, 1997, 전략환경평가 모형의 개발과 적용에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문.
- 송영일, 2000, 전략환경평가 도입을 통한 사전환경성검토제도의 실효성 확보방안.
- 아태환경·경영연구원, 1995, 미국의 환경영향평가, 도서출판 동화기술.
- 정연만, 2001, 환경영향평가법의 체계정립에 관한 연구, 환경영향평가학회지, 10(13).
- 제 16대 대통령 인수위원회, 2003, 대화.
- 지구환경대체기획단, 1992, 21세기 지구환경실천강령.
- 한국환경정책평가연구원, 2002, 사전환경성검토제도의 개선방안.
- 한상욱, 1999, "사전협의제도 합리적 운영방안 모색"을 위한 세미나, 한국환경기술인회.
- 한상욱, 2000, 신제 환경영향평가론, 향문사.
- 한상욱, 2001, 환경영향평가론, 도서출판 동화기술.
- 한상욱, 2002, 환경영향평가론, 도서출판 동화기술.
- 홍상표, 1997, 수질원 오염 취약성을 고려한 매립지 유해성 평가모형, 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 환경부, 2000, 전략환경평가 기법개발 및 중점평가 도입방안에 관한 연구.
- ATSDR, 1998, Public Health Assessment Guidance Manual.
- CEAA, IAIA, 1996, International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment, final report.
- CEQ, 1997, The National Environmental Policy Act : A Study of its effectiveness after twenty-five years.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2002, Communication from the commission on impact assessment.
- Department of Environmental Affairs and Tourism, 2000, Strategic Environmental Assessment in South Africa.
- Environment Agency, Government of Japan, 1998, International Workshop on Strategic Environmental Assessment.
- EPA, 1983, Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis.
- European Commission, 2003, Environmental Impact Assessment, 23 June 2003 - Adoption of the 5 Years Report on the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC).

- European Union, 1998, Interrelationship between IPPC, EIA, SEVESO Directives and EMAS Regulation, Final report.
- Government of India/Asian Development Bank/ Escap, 1988, Training Workshop on Environmental Impact Assessment and Evaluation: Proceedings and Training Manual Volume I, II, 18-24.
- H.Y.Wong, 2002, After SEA...What's next?, Conference on Reshaping Environmental Assessment Tools for Sustainability, 8-13 December 2002.
- IAIA, 1999, Principles EIA best practice.
- IAIA, 2002, The Linkage Between Impact Assessment and the Sustainable Development Agenda, and Recommendation for Actions.
- IAIA, 2003a, Social Impact Assessment, International Principle.
- IAIA, 2003b, Impact Assessment & Capacity Building(Abstract Volume).
- ICON, 2001, SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision making, EC.
- Imsoon Kim *et al.*, 2002, The Study of Capacity Building and Professional Certificate system for effective EIA Capacity in Korea, 21st Annual Conference event of the International Association for Impact Assessment, Seoul, Korea.
- Joe Weston, 1997, Planning and Environmental Impact Assessment in Practice.
- Lee, N and Hughes, J, 1995, SEA Legislation and Procedures in the Community. EIA Center, Univ. of Manchester UK.
- London(HMSO), 1991, Policy Appraisal and the Environment (A guide for government departments).
- Maria Rosario Partidario Ray Clark, 2000, Perspectives on Strategic Environmental Assessment.
- OECD, 1995, Report of the OECD Workshop on Environmental Hazard/Risk Assessment, OECD Environmental Monographs, No. 105.
- Office of the Deputy Prime Minister, 2002, Draft guidance on the Strategic Environmental Assessment Directive.
- Paulo C sar Gon alves Egler, 1998, Improving the Environmental Impact Assessment Process in Brazil(I).
- Paulo C sar Gon alves Egler, 1998, Improving the Environmental Impact Assessment Process in Brazil(II).
- Riki Therivel and Maria Rosario Partidario, 1996, The Practice of Strategic Environmental Assessment.
- Sangwook Han, 2001, Current System of Environmental Impact Assessment in Korea, 21st Annual Conference event of the International Association for Impact Assessment, Seoul, Korea.
- Sangwook Han, 2002, EIA for Sustainable Society in Korea, International Symposium for the 10th Anniversary of Korean Society of Environmental Impact Assessment, Seoul, Korea.
- Study Group on Strategic Environmental Assessment, 2000, A Study to Introduce SEA System in Japan.
- UK, 2002, Draft guidance on the Strategic Environmental Assessment Directive.
- UNEP, 2002, EIA Training Resource Manual, 2nd edition, pp 494.
- WHO EUROPE, 2001, Health Impact Assessment as part of strategic environmental assessment.