

전략환경평가제도의 국내 도입 및 관련제도 정비방안



김임순 | 광운대학교 환경대학원 교수

1963년에 제정된 공해방지법을 대체한 1977년의 환경보전법 제정(1978년 시행)과 더불어 개발에 따른 환경훼손과 환경오염의 사전예방을 위한 의사결정 지원도구로서 환경영향평가가 제도화되고 1981년부터 시행되었다.

이후 제도의 근거가 환경정책기본법(1990년 제정, 1991년 시행), 환경영향평가법(1993년 제정·시행), 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(1999년 제정, 2001년 시행)으로 변경되어 오늘에 이르고 있다.

하지만 정책·계획·프로그램·프로젝트로 그내용이 구체화되는 의사결정의 계층구조하의 하위수준에서 단위프로젝트를 대상으로 환경영향평가를 실시하므로써 연계된 다른 프로젝트에 의한 환경영향(복합영향)과 시간의 흐름에 따른 누적적인 영향(누적영향)의 고려가 간과되고 있다.

이에 따라 개발의 방향을 지시하여 주는 상위수준의 정책, 계획, 프로그램의 수립단계에서 환

경영향평가가 요청되고 있다. 이러한 요구에 부응하기 위하여 1993년 환경정책기본법 시행령에 근거하여 개발과 관련된 행정계획과 환경적으로 민감한 지역에서 이루어질 환경영향평가 대상범위를 벗어난 프로젝트 시행에 따른 환경영향의 고려를 위한 사전환경성검토협의제도가 도입되었지만 계획과정과 환경영향평가과정이 분리되고 환경영향평가와 차별화되어 있지 않아 환경영향평가가 안고 있는 문제를 답습하는 결과를 초래하였다.

1972년 스톡홀름에서의 인간환경선언과 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회의 보고서 "우리공동의 미래"의 발간 그리고 1992년 리우정상회의를 계기로 새로운 발전이념으로서의 환경적으로 지탱가능한 지속가능발전(Environmental Sound and Sustainable Development, ESSD) 또는 지속성(Sustainability)에 대한 천명과 2002년 요하네스버그에서 있었던 지속가능한 발전에 관한 선언과 이행계획이다.



이와같이 거듭된 정상회의는 환경영향평가제도(Environmental Impact Assessment, EIA)의 강화와 함께 새로운 환경평가도구로서 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)의 제도화를 촉진시키는 계기가 되었다. 최근 SEA라는 용어가 다양하게 정의되고 여러 가지 형태로 제도화 방안이 제안되고 있으나 이의 요체는 정책·계획·프로그램 등 전략적인 단계의 제안이 환경에 미치는 영향을 형식을 갖춰 체계적으로 접근하는 과정으로 요약된다.

환경영향평가의 제도와 새로운 개념의 전략환경평가제도의 도입요구는 지난 세기 후반부터 현재에 이르기까지 세계적으로 발전전략이 되어왔던 성장위주의 개발정책으로 인한 사회·경제적인 불균형과 더불어 각종위협요소의 증가와 생태계의 파괴로 인간환경의 열악화로 인간건강을 위협하는 등 각종 위협요소의 증대에서 비롯된 것이다.

이는 각종위험의 제거와 경제개발, 사회개발 그리고 생태적 개발이 조화를 이룰 수 있는 지속가능한 발전을 목표로 삼고 있는 UN을 비롯한 각종국제기구들의 일련의 문서등 노력에서 엿볼 수 있다. UN 주도하에 스톡홀름(1972), 리우데자네이루(1992), 요하네스버그(2002)에서 개최된 일련의 세계정상회의는 지속가능한 발전이념의 구현을 위한 원칙과 행동방향을 제시하고 이를 구체화하여 실행할 것을 촉구하여 왔다.

이의 구현을 위한 핵심적인 도구로서 EIA가 적용되고 발전되어 왔으나 정책, 계획, 프로그램, 프로젝트, 개별 활동으로 구체화되는 정책의 계층구조하의 하위단계에서 적용됨으로서 지속가능한 발전이념을 구현시키는데 한계가 있음이 확인되었다.

연계된 지역과 시간의 경과에 따른 누적적인

영향의 고려와 대안선택의 한계에 봉착하여 이의 보완대책으로서 일부 행정계획과 환경적으로 민감한 지역에서 이루어지는 개발사업을 대상으로 하는 환경영향평가의 다른 유형으로 전략환경평가의 요소가 내포된 사전환경성검토협의제도가 도입 운용되게 되었다.

그러나 계획과정과 환경영향평가 과정이 분리되어 시행되고 개발사업자, 개발인·허가승인부처 및 지역주민 등의 이해관계자들의 환경평가에의 참여도가 미흡으로 개발의 면죄부, 통과의례식 제도로 폄하되고 있다.

이의 이면에는 경제위주의 국가정책에 그 연유를 찾아 볼 수 있다고 할 수 있는 바 2003년 3월 17일 「대화」라는 표제하의 제 16대 대통령인수위원회의 백서에 잘 표현되어 있다.

동 백서는 환경분야의 주요쟁점 사항으로 「현세대의 삶의 질 개선 뿐 만 아니라 미래세대의 삶의 질을 훼손하지 않기 위해서는 우선 국토를 보전하고 자원을 고갈시키지 않는 경제체제를 만드는 것을 전제로 한다라고 언급하고 그러한 면에서 환경부문은 경제분과와 함께 논의하는 것이 마땅함에도 기존의 경제위주의 틀에 따라 사회문화여성분과의 '참여복지와 삶의 질 향상' 국정과제에 국한해 참여할 수밖에 없었다」라고 기술하고 있다.

이어서 이것은 환경에 대한 우리 사회인식의 한 단면을 드러내는 것으로 향후 환경부문의 과제가 구체적인 사업에 대한 논란을 넘어 현시대의 경제우선 가치체계를 설득하고 극복하는 보다 근본적인 것임을 시사하는 것이다라고 기술하고 있다. 또한, 동 백서에서는 환경영향평가와 관련하여 환경부문의 쟁점에 대한 대응 과제로서 전략환경평가제도를 거론하고 개발과 환경보존 제하의 집중탐구관에서 전략환경평가의 필요성을 강조하였다.

그러나 지속가능한 발전을 최상의 목표로 두는 환경영향평가제도 운영에 있어 기본적으로 지켜져야 할 원칙마저 지켜지지 않고 지속성의 필수요건인 보전이 위생·공중보건 항목하에 소홀히 다루어지고 사회영향평가는 거의 무시됨으로서 환경의 개선은 커녕 도처에서 환경과 파괴가 진행되고 의사결정의 혼란마저 갖다 주고 있다. 따라서 이와같은 현실적인 상황인식을 기초로 전략환경평가제도의 도입과 함께 현행 제도의 정비방안을 함께 다루는 것은 당연하다 할 것이다.

세계적으로 SEA제도의 역사는 EIA제도와 맥을 같이 하고 있는바 1970년 미국은 세계 최초로 국가환경정책법(1969년도의 National Environmental Policy Act, NEPA)를 통해 EIA와 함께 SEA를 제도화하였고 이후 네덜란드(1987), 호주(1989), 캐나다(1990), 영국(1991) 등으로 제도화가 파급되었다. 2001년 EU는 회원국의 본격적인 제도화를 위한 계획과 프로그램을 대상으로 계획과 프로그램의 환경평가를 위한 지령을 마련하여 공포하였는바 동 지령은 EU 관보에 게재(2001. 7. 27)된 이후 3년 이전인 2004년 7월 26일까지 가입 각국에서 자국의 제도로 수용하여야 한다. 특히 EU에서 2004년에 10개국 이 회원국가로 추가되고, 1991년에 체결된 국경간의 EIA에 관한 협약에 SEA와 함께 건강영향평가(HIA)를 보충하기 위한 SEA의 ESPOO Protocol에 35개국 이 서명함에 따라 이의 도입요구는 더욱 증대되고, 형태도 다양해 질 것으로 전망된다.

이와같이 EU를 비롯한 WHO, IAIA, World Bank, UNDP, UNCEC 등 국제기구들은 독자적, 협력적으로 SEA의 확장과 효과성제고를 위해 다양한 활동을 전개하고 있다. 이와 같은 개별국가에서의 제도화와 국제기구들의 활동은 SEA

의 제도화와 관련제도 정비에 있어 유념하여야 할 사항인바 특히 NEPA에 내재되어 있는 지속성 이념과 EIA, SEA의 실시구조는 세계적으로 제도도입에 교훈적인 내용을 담고 있다.

동법하의 환경평가제도는 지속성의 요소인 환경적·사회적·경제적 통합을 효과적으로 수행할 수 있는 5가지 실행요소와 5가지 명령사항을 내포하고 있을 뿐만 아니라 4P 순환과정에 순응할 수 있는 하부구조를 내포하고 있다.

캐나다의 정책·계획·프로그램에 대한 내각지령을 EIA와는 별개로 SEA를 비형식적인 유연성 있는 제도로 정착시키고 있는데 이의 주도적 역할을 해 온 연방환경영향평가심사부서(Federal Environmental Assessment Review Office, FEARO)를 대체하여 신설된 환경영향평가청(Canada Environmental Assessment Agency, CEAA)과 IAIA는 1993-1995년에 걸쳐 환경영향평가의 효과성에 관한 국제공동연구를 수행하고 그 결과를 보고서를 발간하였다.

동 보고서에서는 SEA제도화를 뒷받침할 수 있는 이론적인 논거와 구조를 제시하고 있다.

EU는 1992년 제 5차 행동계획(93-2000)에서 지속성에 대한 실천방침을 제시하고 1993년에는 SEA의 실시방침의 천명, 1996년 계획, 프로그램에 대한 SEA 지령안이 제안된 이후 많은 회원국가에서 10여 년에 걸쳐 SEA가 시범적으로 적용되어 왔다. 이러한 상황에서 특히 유럽위원회(European Commission)는 회원국의 본격적인 제도화를 지원하는 연구결과 보고서(2001년 5월에 발간) ; SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making에서 각국의 본격적인 제도화에 맞추어 20개의 사항을 권고하고 있다.

특히 1999년 네덜란드에서 발간된 "전략적 결정과 프로젝트 결정의 환경평가 : 상호작용



과 이익"이라는 보고서에서 문헌 및 사례검토를 통해 SEA의 강점과 EIA와의 관계를 제시하고 있다.

영국에서는 2002년 유럽의 SEA지령(2001/42/EC)의 적용을 위한 지침초안을 제시하고 있다. 일본의 경우 환경영향평가법 제정에 앞서 3년여에 걸쳐 관련부처가 합동으로 환경영향평가 연구회를 운영하였듯이 1998년 8월부터 SEA 총합연구회를 운영함으로써 전세계적으로 실시되는 전략환경평가의 실시상황을 토대로 제도화의 방안과 함께 자치단체에서 모색되고 있는 다양한 제도의 유형 등을 소개하고 있다. 이와 같이 SEA 제도화와 관련하여 1998년 동경과 2002년 홍콩에서 있었던 발표회에서는 국제적인 전문가가 여러 가지 방안을 제시하고 있다.

국내의 경우 1990년도 중반부터 전략환경평가제도 도입과 관련된 연구결과의 발표가 있었는데 주로 사전환경성검토제도를 중심으로 한 개선점과 함께 SEA로의 전환에 따른 여러 가지 방안들이 제시되고 있는데 ESSD적 관점에서 개발과 보전이 정책·계획·프로그램·프로젝트의 기획과정에서 효과적·합리적으로 통합되기 위해서는 각종 영향평가 제도가 통합되고 체계화될 필요가 있음을 강력히 시사하고 있다고 볼 수 있다.

이는 환경정책의 바이블로 일컬어지는 NEPA와 같은 구조로 EIA와 SEA를 동일법 체계에 두는 영향평가기본법의 제정으로 각종 영향평가가 수직적·수평적으로 통합되고 체계적으로 수행되어야 할 필요성이 있음을 의미한다.

지속적인 발전의 구현을 도모하기 위해서는 정책, 계획, 프로그램, 프로젝트의 기획과정과 실행과정에 있어서 경제적, 사회적, 환경적 통합을 주류로 하는 것이 요구된다. 이를 위하여 상

향적인 흐름(Up stream)에는 SEA와 EIA를 하향적 흐름(Down stream)에는 EMS를 위치시키는 구조로 평가 및 관리구조가 체계화되어야 한다. 또한 정책·계획·프로그램·프로젝트의 개발과정과 환경평가 과정이 연계된 구조로 절차화 되어야 한다.

이와 같은 과정과 절차 속에서 개발부서가 환경평가의 주도 기관이 되어야 하고 환경부는 환경에 대한 전문기관으로서 조언을 하는 틀로 그 역할이 재정립되어야 한다.

환경평가는 여러 전문가들의 협력에 의한 학제적인 접근과 함께 관계 행정당국, 개발사업자 그리고 주민 등 이해관계자들의 참여와 협력이 필수적이다. 이와 같은 평가구조에 대하여 평가의 공정성과 신뢰성에 대한 논란이 제기될 수 있으나 이는 개발과정, 평가과정의 과학화와 공중참여의 강화 등 민주적 절차의 담보를 통해 사회적 합의가 이루어질 수 있을 것으로 기대된다.

개발을 둘러싼 이해당사자간의 상충되는 의견의 수렴과 조정은 현재 대통령직속으로 설치된 지속가능발전위원회의 책무로 하고 중앙정부 및 자치단체의 여러 부서에서 산발적으로 처리하고 있는 검토업무를 통합하여 일관성 있게 체계적으로 처리하기 위한 기구로서 캐나다의 환경영향평가청과 같은 기관을 두는 방안도 고려하여 볼 필요가 있다.

환경평가의 학제성에 비취 분야별 전문가로 구성된 네덜란드의 EIA위원회와 같은 기구의 설치로 다양한 지식과 기술을 종합적이고 체계적으로 통합시킬 프로젝트 매니저 제도의 도입도 검토되어야 할 것이다.

환경영향평가의 역량구축과 제도운영의 내실화를 위하여는 각종 평가기법의 개발과 각종 데이터의 구축 및 활용을 위한 정보 인프라의 구축이 필요하다.

1992년 리우데자네이루에서 개최된 UNCED는 지속가능한 발전(지속성)의 구현을 위한 실천강령으로 리우선언과 Agenda 21의 핵심요소는 보건과 환경의 실질적인 연계라 천명하고 있다. 리우선언에서는 "인간은 지속가능한 발전의 중심이며 자연과 조화하여 건강하고 생산적인(풍요로운) 삶을 누릴 자격이 있다."라고 하고 있다.

지속성의 구현을 위하여는 사회적·경제적·환경적인 요소의 통합적인 접근의 중요성을 강조하고 이의 중심은 최상의 보건이라 하고 있다. 이는 보건의 지속가능한 발전의 요체일 뿐만 아니라 지속성의 성과를 나타내는 지표임을 시사하는 것이라 할 수 있다.

2002년 8월 26일부터 9월 4일까지 개최되었던 요하네스버그에서의 지속가능한 발전에 관한 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development, WSSD) 준비의 일환으로 UN 사무총장의 제안으로 보건과 환경의 통합적 접근을 모색하기 위한 작업단인 WEHAB Working group이 설치되었다.

동 작업단은 물(Water), 에너지(Energy), 보건(Health), 농업(Agriculture) 그리고 생물다양성 및 생태계 관리(Biodiversity and ecosystem management) 부문이 불가분의 관계가 있음을 천명하고 이의 연계를 위한 실천방안으로 빈곤과 영양실조의 퇴치, 적정하고 효율적·효과적인 보건서비스 이용경로 개선 및 유아·모성사망률 감소, 주요 질병의 제어 및 근절, 보건과 지속가능한 발전계획의 개선, 보건과 환경의 연계 방안 전파, 위해성 관리의 역량 및 보건 관련 재난 대비책의 개선을 제시하고 있다.

아울러 이를 효과적으로 실현시키기 위해서는 보건과 환경 그리고 이를 위한 주요 협약의 이행과 이의 이행을 위한 UN System의 역량 제

고를 통해 뒷받침되어야 함을 강조하고 있다.

이는 역학조사, 독성평가 방법 등을 활용한 보건영향평가와 함께 최근의 세계적인 관심사가 되고 있는 기상이변으로 인한 새로운 질병 발생이 부적절한 에너지의 이용에 의한 것임을 주시하여 화석연료에 의한 위해성이나 원자력에 의한 위험성 등을 포함한 에너지 및 위해성 평가가 강화되어야 할 것이다.

앞에서 제시한 실천방안 중 후자의 보건과 지속가능한 발전계획의 개선, 보건과 환경의 연계 방안 전파, 위해성 관리의 역량 및 보건관련 재난 대비책의 개선은 환경영향평가와 직결되는 것이다.

이는 우리나라 환경영향평가제도 운영에 있어서 보건영향평가가 위생·공중보건 항목하에 미흡하게 수행되고 에너지 영향평가와 위해성 평가가 적용되지 않고 있는데 대한 개선을 강력히 시사하는 것이라 할 수 있다.

따라서 보건영향평가(에너지영향평가 및 위해성 평가 포함) 방법의 정립과 이의 환경영향평가 및 전략환경평가에 효과적으로 내재화시키는 것이 필요하다.

보건영향평가의 접근방법으로는 WHO의 견해와 함께 Canter와 WHO의 워크샵에서 제안된 보건영향평가 방법, 캐나다, 독일, 영국 등 각국의 방법 그리고 Rainer Fehr의 10단계 환경보건영향평가 모형의 평가(Environmental Health Impact Assessment, Evaluation of a Ten-Step Model)등이 소개되고 있다.

미국의 독성물질등록처(Agency for Toxic Substance and Disease Registry, ATSDR)에서는 보건영향평가와 함께 위해성 평가방법을 제시하고 있다.

유럽을 위한 경제위원회(UNECE)는 국경간의 환경영향에 관한 ESPOO협약(1991년 체결,



1997년 발효)을 주도하고 영향평가에 보건영향평가를 포함시키기 위하여 WHO Europe이 ESPOO의 SEA협약을 주도하고 있다. 이는 향후 전략환경평가의 확대와 보건영향평가의 강화를 예고하는 것이라 할 수 있다.

이와 같은 세계적인 추세는 현재 환경영향평가항목으로 설정되어 있는 위생·공중보건을 환경보건영향항목으로 변경하고 우리 실정에 적합한 환경보건영향평가가 될 수 있도록 접근방법의 개발과 함께 보건과학자가 관여할 수 있도록 하는 조치와 함께 인구조제로부터 출발되는 사회영향평가와 같은 차원에서 보건영향평가가 이루어질 수 있도록 해야 함을 강조하는 것이라 할 수 있다.

IAIA에 관여하고 있는 많은 학자들은 1970년 NEPA하의 환경영향평가가 시행된 이래 그 필요성이 계속 제기되어온 사회영향평가의 지침과 원칙이 제정(1994년 9월)된데 대해 찬사를 아끼지 않았고 이를 모방한 환경영향평가의 실행원칙의 제정을 촉구하여 1999년 1월 IAIA 이름으로 발간되었다. IAIA의 사회영향평가(Social Impact Assessment, SIA) 지침과 원칙에서는 CEQ 지침에 기재되어 있는 환경영향평가의 과정에 따라 10단계의 사회영향평가 단계

를 제시하고 프로젝트 단계와 SIA 변수와의 관계를 나타내는 모형을 제시하고 있다.

이 모형에서 사회영향평가 변수에 위해성·보건·안전의 인식에 대한 항목을 포함시키고 있다.

또한 환경영향평가의 실행원칙은 전략환경평가에도 적용되는데 기본원칙과 함께 운영원칙을 제시하고 있다. 이는 현재의 환경영향평가제도의 개선과 전략환경평가제도 도입의 기본지침으로 삼아야 할 것이다.

특히 운영원칙에서는 환경영향평가 과정으로 스크리닝, 스코핑, 대안조사, 영향분석, 영향 및 저감대책, 중대성 평가, EIS와 보고서 준비, EIS 심사, 의사결정, 사후검토와 프로젝트 관리를 제시하고 있다.

2003년 IAIA는 환경영향평가의 원칙에 입각한 절차를 따르는 등 범용적으로 이용될 수 있는 보건영향평가, 에너지영향평가, 위해성평가 방법이 포함된 사회영향평가 원칙을 발간하였다.

따라서 전략환경평가제도의 도입과 관련제도의 정비에 있어서는 실용적인 SIA, HIA의 개발과 함께 이를 SEA, EIA에 내재화시킬 수 있는 SEA와 EIA가 연계된 실시구조(시스템과 절차)와 제도적인 조치가 필요할 것이다. ◀

11월 환경기술인 실무교육

용·폐수 재이용 기술과 설치운영 관리실무

- 일시 | 2004년 11월 3일(수) ~ 11월 5일(금)
- 장소 | 한국산업기술협회 교육장
- 문의 | (02)852-2291(연합회 사무국)
- ※ 자세한 내용은 홈페이지 참조 : www.keef.or.kr