

전략환경평가제도의 시행 및 기대효과

송영일*

Anticipated Effects of SEA Implementation in Korea

Yong-Il Song

I. 전략환경평가제도의 도입배경

우리나라의 환경영향평가제도는 1970년대 말 도입 이후 약 26년간 시행되면서 개발사업자(기관)에게는 환경친화적인 개발 의식을, 일반 국민에게는 환경보전의 중요성을 인식시키는 데 중요한 역할을 수행하여 왔다. 환경영향평가제도의 시행으로 인하여 고밀도 개발을 유발하는 택지개발사업의 경우 단지내 녹지면적의 확대, 대규모 절·성토사면 발생이 수반되는 도로건설사업의 경우 노선 대안 검토를 통한 훼손면적의 축소, 대규모 관광개발 사업의 경우 양호한 생태계 지역에 대한 보전구역 설정 등이 이루어져 왔다. 이와 같은 환경측면에서의 배려사항은 사전예방에 입각하여 개발과 보전을 조화롭게 이루고자 하는 동 제도의 순기능이라 할 수 있다.

그러나 환경영향평가는 이미 상위 행정계획 수립단계에서 시행이 확정된 개발사업에 대하여 적용되기 때문에 이상과 같은 순기능 이외에 환경배려 차원에서의 전면적인 사업계획의 재검토를 통한 대안의 설정, 사업범위의 수정 등과 같은 부분에 대해서는 한계점이 노출되어 왔다. 이러한 환경영향평가의 한계점으로 인하여 환경친화적인 개발사업 추진의 어려움은 물론 개발과 보전을 둘러싼 사회적 갈등이 발생하기도 하였다.

이와 같은 개발사업 추진단계에서 시행되는 환경영향평가제도의 한계를 극복하기 위하여 1993년에는 개발사업의 추진에 영향을 미치는 행정계획 수립단계에서 환경영향을 검토하는 사전환경성검토제도를 도입하였다. 그러나 사전환경성검토제도는 적용 대상범위의 협소, 시행시기의 부적절성, 의견수렴상의 문제, 환경영향평가제도와와의 차별성 구현 미흡 등의 이유

* 한국환경정책평가연구원 연구위원

로 당초 목표인 선계획-후개발의 체계를 제대로 구축하지 못하였다.

이상과 같이 우리나라에서는 사전예방적 정책수단으로 환경영향평가제도와 사전환경성검토를 실시하고 있으나, 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 위한 행정계획 및 개발계획의 수립을 위해서는 양 제도가 보다 실효성있는 제도로 개선되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 현재 양 제도와 관련한 주요 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

1. 개발계획의 수립과정과 연계되지 못한 환경성검토

환경친화적인 개발사업의 추진을 위해서는 개발사업 추진단계에서 뿐만 아니라 개발사업의 시행에 영향을 미치는 행정계획 수립단계에서 환경적인 영향을 미리 검토하는 것이 매우 중요하다. 이러한 측면에서 행정계획에 대한 환경영향을 검토하는 사전환경성검토제도의 시행은 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나 현행 사전환경성검토제도는 적용 대상 행정계획의 범위가 협소하여 한정적인 행정계획에 대해서만 환경성검토가 실시되고 있다. 이로 인하여 행정계획 수립단계부터 개발사업 추진시까지의 체계적인 환경평가가 이루어지기 어려운 실정이다. 또한 현행 사전환경성검토는 행정계획의 수립과정이 아닌 수립 이후 확정 또는 승인 단계에서 실시되고 있어 환경성검토 결과를 당해 계획에 반영하기가 어려운 실정이다.

2. 환경현안에 대한 사회적 통합기능 부재

주요 개발사업에 대한 정책결정 및 사업계획의 입안 단계에서 지역주민 및 시민·환경단체의 참여가 제한적이었던가, 환경영향평가 과정에서 구체화된 사업계획이 주민 및 시민·환경단체에 공개되고 있기 때문에 환경영향평가 진행 중 또는 협의 완료 이후에도 개발과 보전의 갈등, 다양한 이해관계 등으로 인하여 해당 사업의 추진에 대한 사회적 합의가 도출되지 않는 경우가 발생하고 있는 실정이다. 행정계획에 대한 사전환경성검토제도는 환경적으로 사회갈등을 초래할 수 있는 계획 및 사업에 대해서 여론을 수렴하는 과정이 생략되어 있고 부처간의 협의 위주로 이루어지기 때문에, 결국 상위행정계획의 수립시 공중의 참여가 이루어지지 않고 있지 않다. 이에 따라 상위 행정계획에 의거한 개발사업 추진시 해당지역 주민들과 사업주체간의 의견 차이로 인해 심각한 갈등이 초래되어 지역 이기와 결합된 지역간의 반목 또는 주민간의 반목, 사업의 지연 등으로 인해 막대한 인적·물적 자원의 손실 발생하고 있다.

3. 개발사업에 대한 인·허가 절차로 인식

사전환경성검토제도가 부처간의 협의를 위한 행정절차로 인식되고 있는 실정이며 이로 인해 기존의 사전협의제도의 효율성에 대한 의문이 제기되고 있다. 환경영향평가제도에 대한 사업자의 인식도 이와 유사하여 사업추진을 위한 통과 절차정도로 인식되고 있다. 지역주민들은 보상 등 이해관계 해결수단의 한 방법으로 환경영향평가제도를 인식하고 있고, 사업자는 행정절차로 인식하고 있어, 환경단체들은 환경영향평가가 개발사업을 허용하는 개발의 면죄부에 불과하다는 인식이 팽배한 실정이다.

사전환경성검토제도와 환경영향평가제도 모두 개발계획 또는 개발사업에 대한 환경적 영향을 사전에 판단하고 친환경적인 개발이 이루어질 수 있도록 의사결정을 지원하는 역할을 수행하는 것이 아니라 사업의 시행으로 발생할 수 있는 환경적 문제에 대한 책임의 도피처를 제공한다는 지적이 있어왔고, 이로 인해 개발부처 또는 사업자는 환경성의 고려보다는 개발의 편의성을 우선으로 하는 계획을 수립하고 개발을 시행하는 악순환이 계속되고 있다.

이상의 문제점과 함께 1990년대 이후 국민의 환경에 대한 인식 증대와 새만금간척사업, 서울외곽순환고속도로(벽제-퇴계원) 건설사업 등과 같은 대형 국책사업 시행과정에서 발생한 개발과 보전과 관련한 사회적인 갈등으로 인하여 행정계획 수립단계에서의 환경성 고려를 위한 전략환경평가의 시행에 대한 사회적인 요구가 증가하여 왔다. 이에 정부에서는 환경영향평가제도의 한계점 극복 및 환경친화적인 개발계획 수립 등을 위하여 전략환경평가의 도입·시행을 결정하였다.

전략환경평가 시행과 관련하여 우리나라에서는 이미 1993년도부터 행정계획수립단계에서의 환경성 검토를 위한 사전환경성검토제도를 수행 중에 있어 동 제도의 개선 통하여 전략환경평가를 실시토록 방향이 설정되었다. 이와 같은 방향성정에 따라 전략환경평가 시행 토대구축의 일환으로 관련법인 “환경정책기본법”에 대한 개정안이 마련되었다. 동 법 개정안은 2004년도 입법예고 이후 2005년 5월에는 국회에서 통과되었으며 2006년 6월 1일부터 전면적으로 시행될 예정이다.

II. 주요 제도 개선사항¹⁾

1. 사전환경성검토 대상범위 확대

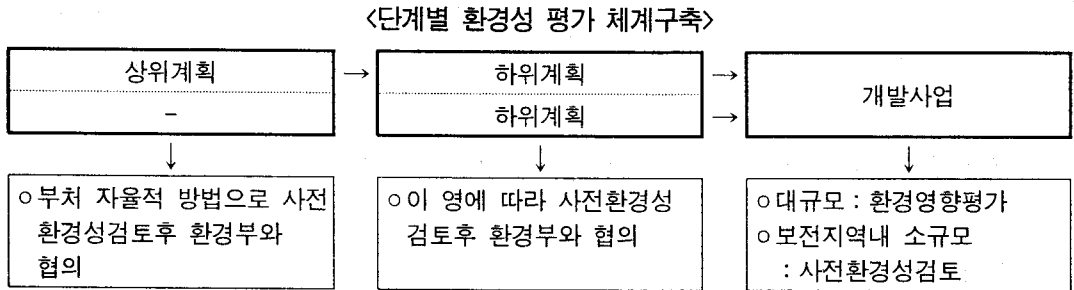
- 환경영향평가 대상사업의 상위 행정계획에서부터 단계적으로 사전환경성검토를 실시토록 방향설정
- 이에 따라 개정법률에서 환경영향평가 대상사업(도시의 개발 등 17개분야 63개 개발사업)을 내용으로 하는 132개 행정계획을 검토대상으로 규정
 - 132개 행정계획에 대하여 성격에 따라 상·하위 행정계획으로 분류하여 각각 별표 3과 별표 2에 규정
 - 하위계획은 이 영에 따르되, 상위계획은 관계중앙행정기관의 장이 정하는 방법(검토서 작성·의견수렴 등)에 따라 사전환경성검토를 실시하고 환경부와 협의할 수 있도록 함
 - ※ 상위계획은 개발사업에 간접영향을 미치는 정책적 성격이므로 부처에 자율권 부여
 - 하위계획 중 동일 법령·동일 목적의 계획이 둘 이상 있는 경우(예 : 개발촉진지구 지정과 개발촉진지구 개발계획) 선행계획에서 환경성을 검토함을 원칙, 구체적인 검토가 어려운 경우 후행계획에서 실시토록 함

〈상·하위 행정계획의 구분기준 및 검토대상〉

구분	구분기준	검토대상	비고
상위 계획	○정책·지침적 성격의 중장기 계획 ○후행계획이 있어 개발사업에 간접영향을 주는 계획	31개 법률 46개 계획	별표 3
하위 계획	○개발사업 직전에 수립, 직접영향을 주는 계획 ○구체적인 입지를 결정하는 계획 ○후행계획이 없이 개발사업이 시행되는 계획	58개 법률 86개 계획	별표 2

1) 전략환경평가체계 도입 관련 환경정책기본법 시행령 개정 추진계획, 환경부 내부자료, 2005

- 행정계획 수립단계부터 개발사업 시행에 이르기까지 단계별 환경평가체계를 구축하여 체계적인 환경성검토가 이루어지도록 제도 개선
- 개발사업의 원천이 되는 상위 행정계획에 대한 사전환경성검토를 강화하여 개발과 보존 관련 사회갈등 예방



2. 사전환경성검토 협의시기 조정(시행령(안) 제7조)

- 계획수립과정에서 사전환경성검토를 실시하고 협의는 부처협의시 또는 위원회 심의 이전에 실시
- 개별법령을 분석하여 행정계획별로 구체적인 협의요청시기를 규정
 - 승인이 필요하지 않은 행정계획은 계획을 수립·확정하는 과정에서, 승인이 필요한 행정계획은 승인단계에서 협의를 요청
 - 계획수립·확정 또는 승인단계의 “부처협의시”, “법정 위원회 심의전” 또는 “계획확정전(또는 승인전)”에 협의를 요청하도록 규정
- ※ 개별법에 부처협의를 하는 경우 행정효율성을 위해 부처협의시 사전환경성검토 협의를 요청(이유 : 사전환경성검토 협의로 인한 계획기간 연장 방지)
- ※ 개별법에 법정 위원회 심의가 있는 경우에는 위원회 심의전에 협의 요청(이유 : 위원회는 구속력 있는 의사결정을 내리는 사실상의 최종단계)

승인이 필요하지 않은 행정계획 수립·확정 과정							협의요청시기	
계획안수립	⇒	부처협의	⇒	위원회	⇒	확정	⇒	부처협의시
"	⇒	-	⇒	위원회	⇒	확정	⇒	위원회 심의전
"	⇒	-	⇒	-	⇒	확정	⇒	확정전

승인이 필요한 행정계획 수립·승인과정								협의요청시기		
계획안수립	⇒	승인요청	⇒	부처협의	⇒	위원회	⇒	승인	⇒	부처협의시
"	⇒	"	⇒	-	⇒	위원회	⇒	승인	⇒	위원회 심의전
"	⇒	"	⇒	-	⇒	-	⇒	승인	⇒	승인전

3. 사전환경성검토서의 작성내용·방법(시행령(안) 제7조의3)

○ 현행 구비서류 목록 중에서 환경성 검토에 기본적·필수적인 사항과 개정법률에서 신설된 대안분석·의견수렴 결과를 사전환경성검토서(이하 “검토서”라 한다)에 포함·작성하도록 함

- 행정계획 및 개발사업의 개요
- 대상지역의 토지이용현황
- 대상지역 및 주변지역의 자연생태적 특성, 오염현황
- 대안의 설정 및 대안에 따른 환경영향 예측·분석결과 및 저감대책
- 의견수렴 결과 및 반영내용 등

○ 개발사업자의 부담경감을 위해, 환경적 영향이 미미한 소규모 개발사업은 “사업의 개요”와 “토지이용현황”은 기본적으로 작성하되, 기타 항목은 전부 또는 일부를 생략가능토록 함

※ 현행 개발사업의 구비서류도 사업개요, 토지이용현황 이외에는 고시에 의하여 구비서류의 종류를 선별적으로 규정하고 있음

※ 운영 초기에는 현행 구비서류 종류를 검토서에 포함하도록 하되, 장기적으로는 사업개요, 토지이용현황만 작성토록 하는 방안 검토

4. 주민 등의 의견수렴 방법과 절차·내용(시행령(안) 제8조 및 제8조의2)

□ 검토서 초안 작성

- 관계행정기관(계획 수립기관)이 의견을 수렴하기 전에 환경성검토위원회(이하 “위원회”라 한다)의 의견을 들어 검토서 초안을 작성토록 함
 - 초안 작성시 위원회 의견청취 사항 : 대안의 종류, 중점 검토항목(scoping), 의견수렴 절차와 방법, 검토서 초안의 공개범위 등
 - 초안의 내용 : 검토서 내용중 “의견수렴 결과” 만 제외한 전체 내용

□ 의견수렴 방법 : 주민 의견수렴에 중점(focus)

- 주민공람은 의무적으로 실시, 공청회·토론회·설명회(이하 “공청회 등”이라 한다)는 위원회의 의견을 들어 실시
 - 주민공람은 최소 20일 이상 실시하고, 검토서 초안·공람장소·시기·의견제출 방법 및 시기 등을 일간신문에 1회 이상 공고
 - ※ 환경영향평가의 경우 20일 이상 60일 미만 동안 공람
 - 공청회 등은 개최 14일 전까지 1 이상의 중앙일간신문 및 대상지역 지방일간신문에 각각 1회 이상 공고
 - ※ 환경영향평가의 경우에도 공청회 개최예정일 14일 이전에 공고
- 다만, 주민의견 수렴시 다음 사유에 해당하는 경우 위원회의 심의를 거쳐 검토서 초안의 일부를 비공개할 수 있도록 함
 - 군사상의 기밀보호 등 국가안보를 위하여 필요한 경우
 - 법령에 의하여 공개가 제한되어 있는 경우
 - 기타 공개함이 행정목적 달성에 현저한 지장을 초래하는 경우

□ 위원회 구성·운영 : 전문가 의견수렴에 중점(focus)

- 행정계획 수립 초기단계부터 대안모색·중점 검토항목 선정 등 환경성검토를 적정하게 수행할 수 있도록 위원회를 구성·운영토록 함

- 현재 계획안이 확정된 이후 사전환경성검토를 실시함에 따라 검토결과가 계획에 환류·반영되지 않는 문제점을 개선
- 계획안 수립과정에서 위원회가 환경성을 미리 검토하여 그 결과가 계획에 환류·반영 되도록 하여 친환경적인 계획수립을 유도

○ 위원회 구성

- 위원장 : 관계행정기관 소속 공무원
- 위 원 : 관계 전문가, 환경단체, 민간단체, 관계행정기관과 협의기관 소속 공무원, 대상지역 관할 지자체의 장이 추천하는 주민대표 또는 지방의회 의원(필요시에 한함) 등 10인 내외

○ 위원회 운영

- 재적위원 과반수 출석, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
- 세부적인 구성·운영방법은 환경부장관이 관계 행정기관의 장과 협의하여 고시하도록 함
- ※ 예시 : 위원은 관계 행정기관의 장이 1/2, 협의기관의 장이 1/2 추천 등

<환경영향평가 및 사전환경성검토제도 비교>

구분	환경영향평가	사전환경성검토제도 (2006년 6월 이전)	개선된 사전환경성검토 (2006년 6월 1일 이후)
법적 근거	환경·교통·재해등에관한영향평가법	환경정책기본법과 개별법	환경정책기본법
적용 범위	17개분야 63개 개발사업 - 도로, 철도, 택지개발, 발전소건설 등 63개 사업	행정계획(48개) 및 개발사업(22개) - 환경정책기본법에 협의근거가 있는 행정계획(17개) - 협의근거는 개별법에 있으며 환경정책기본법의 구비서류 조항을 따르는 행정계획(31개) - 환경정책기본법에 의한 개발사업(22개 분야)	환경영향평가 대상 개발사업에 영향을 미치는 행정계획(132개) 및 소규모 개발사업 - 상위행정계획(46개) - 하위행정계획(86개) - 환경정책기본법에 의한 개발사업(22개 분야, 기존과 동일)
작성 주체	사업자	해당 행정기관 또는 사업자	해당정책, 계획, 프로그램을 수립하는 기관
대안 검토	협의하고자 하는 계획안(단일)	협의하고자 하는 계획안(단일)	복수대안 검토
의견 수렴	주민, 이해당사자 참여 가능	전문위원회, 전문기관 참여	주민, 이해당사자 참여 가능
시행 시기	기본 및 실시계획 승인이전	계획의 확정전, 사업의 승인전	정책, 계획, 프로그램의 수립과 동시에 작성을 실시하며 협의는 부처협의 또는 위원회 심의 이전
평가 내용	자연환경, 생활환경, 사회·경제 환경 등 3개분야 23개 평가항목	· 계획의 목적 및 내용 · 환경현황 및 관련계획의 검토 · 환경보전목표의 설정 · 대안의 탐색 및 설정(입지대안 등) · 환경영향요소 추출 · 항목별 환경성검토 · 종합평가 및 결론	· 제안된 PPP의 목적과 필요성 · PPP에 대한 대안 · 평가의 범위 설정(스코핑) · 상위계획 및 연관된 타 계획과의 부합성 · 환경적 영향에 대한 기술 · 제안된 PPP와 대안의 환경영향 · 영향예측 및 저감방안
평가 범위		입지 관련 환경적인 사항에 국한된 미시적 검토	거시적 검토와 세부적 검토 타 계획, 정책과의 조화성 검토

Ⅲ. 기대효과

1. 개발계획과 환경계획과의 조화

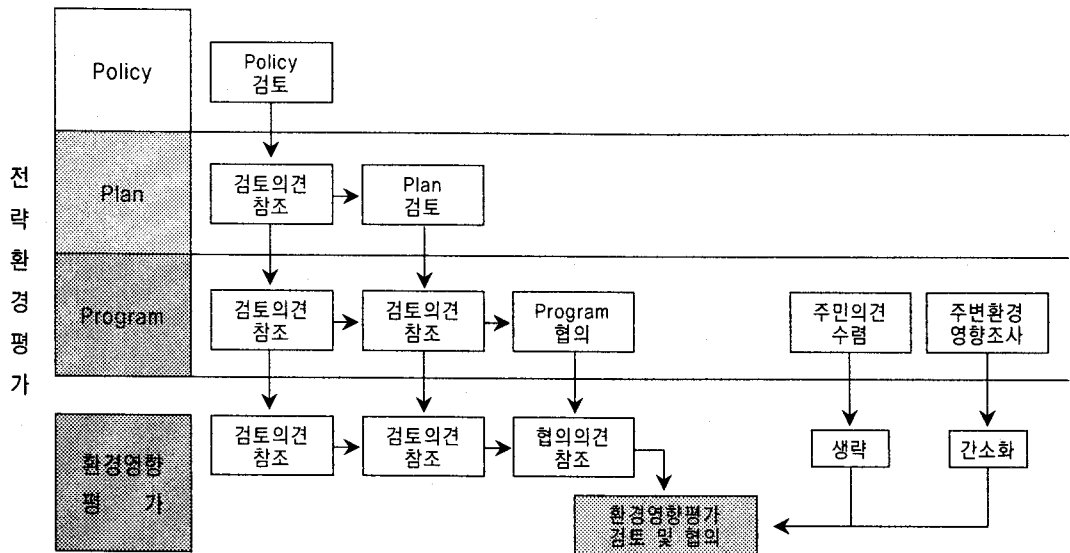
개선된 사전환경성검토는 행정계획 수립 초기단계부터 환경적인 영향에 대한 검토를 실시토록 하고 있으며 이 때 고려해야 하는 주요 사항 중의 하나는 관련계획과의 부합성이다. 관련계획이라 함은 당해 행정계획의 상위 행정계획은 물론 연관된 동일 위계의 타 계획 및 각종 환경계획(시책)이 포함된다. 따라서 사전환경성검토서 작성시 환경계획 및 기준과의 부합성에 대한 평가가 이루어 질 수 있다. 또한 국제 동향과의 부합성에 대한 평가도 실시토록 하고 있어 국내뿐만 아니라 국제적인 환경관련 협약, 조약, 거래 등도 평가사항에 포함된다. 이와 같이 국내·외 환경계획(시책)과의 조화성에 대한 검토를 실시하게 되는 경우 환경친화적인 행정계획의 수립이 가능할 것이고, 이는 환경친화적인 개발사업계획 수립으로 이어질 수 있다.

2. 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계운영

사전환경성검토제도의 개선을 통한 전략환경평가의 시행에서 중요한 또 하나의 요인은 전략환경평가와 환경영향평가의 연계운영이다. 두 제도간의 연계가 이루어짐으로서 최상위 행정계획에서 고려된 환경적인 배려사항이 하위의 개발사업까지 일관되게 적용될 수 있다. 전략환경평가와 환경영향평가의 연계방법으로 상위계획에 대한 전략환경평가시의 검토의견을 하위 단계의 행정계획에 대한 검토기준으로 사용하고, 환경영향평가시에는 상위에서 검토된 사항을 토대로 개발사업의 환경적인 배려 방향을 설정할 수 있다. 즉 전략환경평가단계에서 이미 협의된 내용을 환경영향평가에서 준용하여 환경적 영향을 평가함으로써 일관적이고 포괄적인 관점에서 개발사업에 대한 환경평가가 이루어질 수 있다.

또한 전략환경평가단계에서 주변환경영향조사를 실시하였다면 그 결과를 환경영향평가에서 준용하며 다만, 미약하거나 부족한 환경영향예측부분에 대해서만 주변환경영향조사를 추가적으로 실시하여 주변환경영향조사의 간소화는 물론 궁극적으로 환경영향평가의 시행을 효율적으로 진행하는 방안도 강구할 수 있다. 이러한 전략환경평가와 환경영향평가의 연계 방안은 다음과 같다.

〈전략환경평가와 환경영향평가의 연계방안〉



이상의 내용을 종합하면 사전환경성검토 즉, 전략환경평가에서는 당해 계획과 관련된 타 계획과의 부합성, 지속가능성 유지 여부, 입지의 타당성 및 주변환경과의 조화여부, 그리고 환경친화적인 대안에 대해 검토하고, 환경영향평가에서는 사업의 시행으로 인해 발생할 수 있는 환경적 영향 예측 및 그 영향을 저감할 수 있는 방안을 모색하도록 역할을 분담할 수 있다.

구 분	사전환경성검토	환경영향평가제도
검토대상	개발이 전제된 행정계획, 개발이 전제되지 않으나 개발에 지대한 영향을 미치는 행정계획	개발사업, 개발기본계획, 개발실시계획
검토사항	관련계획과의 부합성, 지속가능성 유지 여부, 환경보전 대책, 친환경적인 토지이용계획, 입지의 타당성, 사업의 적정성 등	환경적 영향예측, 환경적영향에 대한 저감방안, 사후환경관리계획

3. 사회적 합의 도출에 기여

2006년 6월 이후 시행되는 사전환경성검토제도는 외형적으로는 기존의 사전환경성검토제도를 개선한 것이며 동시에 내용적으로는 외국의 전략환경평가와 유사하게 개선되었다. 현재 개선된 사전환경성검토제도는 환경영향평가제도 자체가 가지고 있는 한계점을 극복하고

이를 통하여 사회적인 갈등까지도 저감하고자 하는 제도 개선의 취지가 있으며 환경영향평가제도와 밀접한 관계하에서 운영될 예정이다.

현행 환경영향평가 시행시 주민의견수렴과정에서 발생하는 개발과 보전을 둘러싼 사회적인 갈등의 주요 원인 중 하나는 당해 사업의 추진여부를 결정하는 행정계획 수립단계에서 다양한 여론을 수렴하지 않았기 때문이기도 하다. 이러한 측면에서 볼 때 금회 개선된 사전환경성검토과정에서의 주민의견수렴절차는 행정계획의 수립단계부터 다양한 이해당사자의 참여의 기회를 보장함으로써 개발사업 추진과정에서 발생하는 사회적인 갈등을 해소하는데 많은 기여를 할 것으로 예상된다. 또한 사전환경성검토서 작성 초기단계에서 지역주민, 시민단체, 관계기관 공무원, 전문가 등으로 구성되는 환경성검토협의회의 활동을 통하여 전문성, 객관성, 투명성이 확보된 사전환경성검토서의 작성이 가능하게 되었으며 이를 통하여 환경평가 결과의 신뢰성 등에 대한 사회적인 논란이 해소될 수 있다.

이상과 같이 사전환경성검토 시행과정에 다양한 이해당사자의 참여 기회를 폭넓게 제공함으로써 환경평가와 관련한 사회적인 합의도출에 많은 기여가 있을 것으로 기대된다.

IV. 결 론

현행 환경영향평가와 사전환경성검토의 문제점 개선과 양 제도의 효율적인 연계운영 등을 위하여 사전환경성검토제도의 개선을 골자로 환경정책기본법과 동법 시행령이 개정되었으며, 이에 따라 2006년 6월 이후부터는 전략환경평가가 본격적으로 시행될 예정이다. 이에 따라 개발사업 추진단계에서 논의되었던 개발과 보전 관련 다양한 환경 이슈들이 행정계획 수립단계에서 논의되는 방향으로 환경평가의 패러다임이 전환될 것으로 예상된다. 이러한 변화에 대처하고 효율적인 제도의 운영을 위해서는 다양한 행정계획 또는 개발계획 수립시 참고하거나 반영해야 할 환경계획, 기준 등이 충분히 마련되어야 한다. 국가의 최상위 계획인 국토종합계획으로부터 이어지는 부문별 최상위 행정계획과 이들로부터 발단되는 세부추진계획 및 개발사업 단계별로 환경계획 및 기준 등이 체계적으로 마련되어야 한다. 현재 환경평가 단계에서 논란이 되는 환경의 가치평가, 보존구역의 설정방안, 개발허용범위 등과 같은 사항에 대한 지속적인 연구가 수행되어야 할 것이다.