

연구논문

유럽연합의 EA에 비취본 한국의 환경평가제도 개선 방안

김임순 · 한상욱 · 박주현*

광운대학교 환경대학원, 광운전략환경평가연구소*
(2006년 2월 13일 접수, 2006년 4월 11일 승인)

Improvement Alternative of Korean Environmental Assessment through the EA of the European Union

Kim, Im-Soon · Han, Sang-Wook · Park, Joo-Hyun*

Graduate School of Environmental Studies, Kwangwoon University,
Kwangwoon Strategic Environmental Assessment Institute*
(Manuscript received 13 February 2006; accepted 11 April 2006)

Abstract

The introduction of Strategic Environmental Assessment (SEA) has strengthened and extended the value of Environmental Impact Assessment (EIA) as a fundamental tool for sustainable development. In particular, SEA helps to overcome the limitation of project EIA as a stand alone approach that is applied relatively late in the decision making cycle. SEA is applied to proposals of policy, plan, and/or programme when major alternatives are open.

In Korea, similar to SEA, the Prior Environmental Review System (PERS) was introduced to overcome the limitations of the EIA, by checking the environmental impacts on major policy and administrative actions in the early stage of decision making process.

SEA appears in various national, regional and international laws. SEA is addressed specifically in the UNECE SEA protocol to the Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a transboundary context, as well as the European Commission SEA Directive (2001/42/EC). SEA is a valuable tool for integrating sustainability decisions into country's policies, plans and programmes.

This paper reviews the policy direction for implementation of the SEA and efficient Environmental Assessment (EA) through integration of the PERS and the EIA.

Key words : SEA, EIA, PERS, EA, KOREA, EC, UNECE

1. 서론

1. 연구배경

환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA)와 사전환경성검토(Prior Environmental Review System, PERS)의 개선과 양제도의 효율적인 연계운영 등을 위하여 환경부는 2006년 6월 1일 시행 목표로 2005년 5월 31일 환경정책기본법을 개정하였다.

또한 2005년 12월 14일 PERS의 구체적인 대상, 작성방법, 주민 등의 의견수렴 방법 등에 관한 사항을 규정하고자 동법 시행령 개정령안을 입법예고하였다(송영일, 2005; 환경부, 2005a).

이의 후속조치로 대안의 설정, 분석방법, 평가항목, 스코핑, 환경성검토위원회 운영방법 등 사전환경성검토의 구체적인 수행방법을 제정하고 행정계획분야별(도시개발, 산업단지 조성, 도로건설 등)로 평가방법·대안분석 방법 등을 연구하여 제도화하는 방안을 모색하고 있다(임채환, 2005a). 또한 2006년부터는 환경부, 건교부, 감사원이 환경 교통 재해 등에 관한 영향평가법(이하 통합평가법이라 함)으로 통합시키는 법안마련에 착수하게 된다(환경부, 2005b).

이와 같이 PERS와 EIA를 포괄하는 환경평가(Environmental Assessment, EA)제도의 구조전환은 PERS와 EIA의 상호연계를 통하여 이해관계자간의 환경갈등을 해소하고자 하는 시도라 볼 수 있다.

환경갈등은 정부의 신뢰성 저하와 평가기간의 장기화로 엄청난 사회적비용을 유발시키고 정책수립과 집행의 비효율로 이어 진다(한상욱, 2003; 김임순 외, 2004; 윤서성, 2005; 김상일, 2005).

새만금간척사업, 경부고속철도 천성산 터널구간 건설사업, 북한산의 사패산 터널구간 건설사업 등 대형국책사업의 사회적 갈등은 지역과 계층간의 분열을 초래하였고 공사지역 및 증지로 이어져 엄청난 예산의 낭비 등 경제적, 사회적인 손실을 나타내고 있다(김은식, 한상욱, 2001; 임채환, 2005b). 이와 같은 사례가 재연되지 않도록 하기 위하여 PERS는 전

략환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)체계의 틀을 갖춘 제도로 전환되는 것이 바람직하고 세계적인 추세이기도 하다(성현찬, 1997; 한상욱, 1999; 김임순, 2005; World Bank, 2005).

EA제도발전에 선도적 역할을 하고 있는 유럽연합(European Union, EU; 1992년 Maastricht Treaty 이전에 EC)은 1985년에 채택되고 1988년에 발효된 “특정의 공공 및 민간사업의 EIA에 관한 유럽공동체이사회지령”과 2001년에 채택된 SEA지령에 기초하여 EA를 제도화 하므로써 EIA와 SEA가 계층구조를 이루게 되었다(World Bank, 2002; 김임순 외, 2003b).

한편 EU와 그 회원국 등이 가입된 유럽을 위한 UN경제위원회(United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)의 월경문제에 관한 EIA 1991년 협약(Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context done at Espoo (Finland), on 25 February 1991, 일명 Espoo 협약)과 2003년도에 체결된 SEA의정서를 통해서 향후 한국의 환경평가제도의 개선방안을 탐색할 수 있을 것이다.

2. 연구 목적

EU의 EA 지령 및 UNECE의 Espoo 협약의 영향을 받아온 EU의 국가들은 지속성을 지향목표로 상위 의사결정단계의 정책, 플랜, 프로그램(Policy, Plan, Program, 이하 3P라 함)을 대상으로 SEA를 도입하였다. 또한 하위 프로젝트단계에 EIA가 적용되는 구조로 계층을 이루어 다양한 이해관계자들의 참여를 통해 개발에 대한 사회적 합의를 이루는 EA 제도로 발전시켜 가고 있다.

국내의 경우 EIA와 유사한 인구, 재해, 교통 영향평가가 별개제도로 운영되고 일부행정계획과 EIA대상 보다 규모가 적은 개발 사업에 PERS 적용되고, 또한 이의 전단계에서 예비타당성조사제도, 타당성조사제도 등이 수직적, 수평적으로 분산 운영됨으로서 일관된 의사결정체계를 유지하는데 어려움이 있

었다. 이와 같은 점을 고려하여 정상적인 의사결정체계에 부합되는 EA제도의 기본틀을 탐색하고 한국의 EA제도와 EU의 EA에 관한 지령 및 UNECE의 EA에 관한 협약 및 의정서를 분석하여 한국 EA제도의 개선에 기여할 수 있는 방안을 연구하였다.

II. 연구내용 및 방법

우선 EA제도의 이론적 배경 및 기본틀을 분석하였다. 또한 한국의 EA제도와 EU 및 UNECE의 EA제도를 파악하고, 이의 비교 분석을 통해 한국 EA제도 개선방향 탐색을 연구내용으로 하였다. 또한 한국과 EU국가의 EA의 실시사례를 비교·분석하였다. 연구방법은 환경부 및 EU의 문서, 선행 연구자료 및 인터넷검색 등을 통한 최신정보를 입수하여 분석하였다.

III. 연구결과 및 고찰

본 연구결과 및 고찰은 EA제도의 이론적 배경 및 기본틀, 한국의 EA제도 분석, EU의 EA제도분석, 한국과 EU의 EA제도의 비교, 사례분석, 그리고 고찰의 순으로 기술하였다.

1. EA제도의 이론적 배경 및 기본틀

EA제도의 이론적 배경 및 기본틀과 관련하여 EA제도의 기본구조, EA의 실행원칙, EA의 수행절차 및 형태, SEA의 의미와 접근모델 그리고 통합적 EA모델의 기본구조 및 통합적 EA모형 예시 등에 대하여 문헌고찰을 한 바 아래와 같다.

1) EA제도 기본구조

EA제도는 자연과 인간의 상호관계, 정책목표의 계층성 및 정책목표수준과 기획수준의 관계, 합리적인 의사결정의 진행절차 등을 기본구조로 기획과정과 연계되는 것이 효과적이다(Barry Sadler, 1996).

2) EA의 실행원칙

국제영향평가학회(International Association for Impact Assessment, IAIA)는 1994년 미국에서

제정된 사회영향평가(Social Impact Assessment, SIA)와 유사한 절차로서 국제적인 기준에 부응하는 지침이 필요하다는 인식하에 1999년 EIA실행원칙(Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice)을 제정하였다.

동 원칙은 기본원칙과 운영원칙으로 구성되어 있는데 운영원칙의 기본전제에서 SEA에도 적용된다고 하고 있다(IAIA, 1999).

운영원칙에서는 적용원칙으로 의사결정의 초기단계에 적용, 잠재적으로 중요한 영향에 적용, 지속성 개념에 일치하는 영향고려, 주민과 영향을 받는 지역 사회의 참여, 국제적으로 인정된 방법과 활동에 부합 등을 들고 있다.

수행과정으로 스크리닝, 스코핑, 대안조사, 영향 분석, 저감 및 영향관리, 중대성평가, EIA와 보고서 준비, 의사결정, 사후검토 등을 제시하고 있다(IIED, 1998; UNEP, 2002).

2002년 1월에는 SEA의 효과적인 평가방법에 대한 일반적인 지침으로 SEA의 이행 기준(Strategic Environmental Assessment Performance Criteria)을 제정하였다. 동지침은 양질의 SEA 과정은 “계획자, 의사결정자, 영향 받는 주민들에게 전략적 의사결정의 지속성에 관한 정보를 제공하고 가장 적절한 대안의 조사를 용이하게 하며, 민주적 의사결정과정을 보장하고 프로젝트 수준에서의 의사결정의 신뢰성을 높여주며 비용 및 시간 효과적인 EA를 가능하게 한다.”

또한 이러한 목적을 위해서 “SEA 과정은 ①통합적, ②지속성 추구, ③핵심사항, ④책임성, ⑤참여적, ⑥반복적인 요소들을 이행해야 한다.” 라고 밝히고 있다. 2003년에는 사회영향평가(Social Impact Assessment, International Principles)를 2005년에는 영향평가에 있어서 생물다양성(Biodiversity in Impact Assessment)을 지칭적인 성격을 띤 문서로 제시하고 있다.

3) EA의 수행절차 및 형태

EA제도는 환경에 중대한 영향을 미칠 행위로 인한 환경영향을 계획의 입안단계에서 사전에 배려하

게 되는데 이때 개발을 둘러싼 이해관계자들의 의견이 개발계획과정에 반영될 수 있어야 한다. 즉 EA제도를 통하여 환경적 건전성과 사업의 수익성, 그리고 사회적 형평성을 동시에 실현시키는데 목표를 둔다.

따라서 EA과정은 정책의 틀, 사업의 틀, 대안검토, 평가, 의사결정 및 환류의 과정으로 개발과정과 상호 연계된 틀 속에서 계층적, 체계적으로 실시되어야 한다(Barry Sadler, 1996).

예를 들면 국가교통정책으로부터 하위단계인 장기국가도로계획, 5개년 도로건설 프로그램, 도로건설사업으로 구체화되는 과정에서의 정책목표는 궁극적인 목표로부터 단위목표에 이르기까지 연속적인 계층관계를 이루게 된다(UNEP, 2004).

국가·지역·단위지역·지방수준의 계획주체는 토지이용계획과도 밀접한 관계를 맺게 된다. 개별 및 복합행위는 정책, 계획, 프로그램 및 프로젝트로 구체화되고 이에 대한 EA의 평가형태는 SEA 및 EIA 형태를 취하게 된다(Kim, Han, 2005).

그림 1은 이와 같은 정책의 계층구조하의 SEA와 EIA의 관계에서 대안, 불확실성, 상세성, 영향예측의 속성을 나타낸 것이다.

정책, 계획, 프로그램, 그리고 프로젝트의 구분은 전략환경평가의 잠재적 범위를 이해하는데 매우 중요하다. 이들의 상호관계에 대하여 확정된 정의는 발

견하기 어려우나 정책은 기획과정을 거쳐 계획, 프로그램, 프로젝트로 보다 세분화, 구체화, 행동화되어 간다고 볼 수 있다(김임순 외, 2003; Riki et al., 1996).

그림 1에서 보는 바와 같이 정책 계획 프로그램의 SEA는 의사결정의 더 이른 단계에서 실시되고 프로젝트의 EIA는 의사결정 과정의 후반부에서 실시된다. 따라서 SEA는 광범위한 대안의 고려가 가능하고 EIA는 한정된 대안을 고려할 수 있다. 불확실성의 수준은 상위단계일수록 높고, 상세성은 상위단계일수록 낮다. 이에 따라 영향예측은 상위단계일수록 정성적이고 하위단계일수록 정량적인 것이 된다.

그 결과 EIA는 개발 제안에 대해 예민한 접근으로 특정의 환경영향을 확인하게 되고 SEA는 개발 제안에 대해 예견적 접근으로 지속가능한 발전의 환경적 관련 이슈를 확인하게 된다.

즉 EIA는 표준 의제에 초점을 두어 환경악화의 징후를 다룸으로서 명확한 과정, 분명한 시작과 결말을 유추할 수 있다. 이에 따라 영향의 저감 및 최소화를 유도할 수 있으나 한정된 누적영향만을 심사하게 된다. 반면 SEA는 지속성 의제에 초점을 두고, 환경악화의 근원에 대한 정보에 입각해 다단계의 과정, 중복적인 구성요소를 지닌 정책단계를 지속적이며 반복적으로 다루게 됨으로써 환경목표의 충족 및 자연

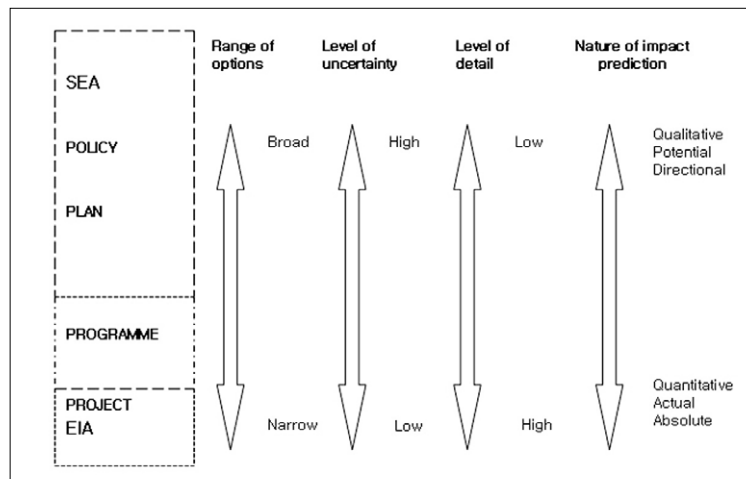


그림 1. Broad trend in the nature of appraisal at different levels in the decision-making hierarchy
출처: Imperial College London Consultants, 2005, The Relationship EIA and SEA Directives, pp.15-17.

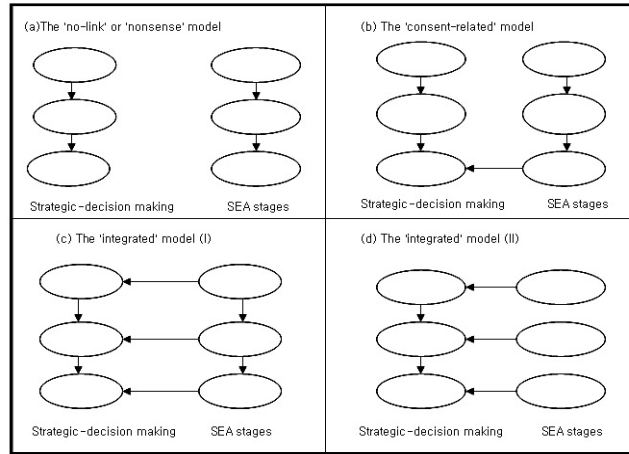


그림 2. Links between strategic decision-making stage and SEA stage
출처: Michael Schmidt, 2003, Implementing Strategic Environmental Assessment.

체계의 유지를 강조하게 됨으로 초기단계에서부터 누적영향을 고려하게 된다(UNEP, 2002).

SEA개념은 여러 가지로 정의되고 있으나 IAIA는 지속가능한 공간적 부문적인 정책, 계획, 프로그램의 기획을 환경적인 고려사항과 통합하기 위한 사전행동적인 도구라 하고 정책, 계획, 프로그램, 프로젝트로 구체화되는 과정에서의 일관된 환경적인 배려가 되도록 하는 것이 중요하다라 하고 있다(한상욱, 2003).

이를 위하여서는 환경영향평가의 실행원칙에 입각하여 3P의 기획과정과 환경평가를 접목시킨 단계별 접근법을 활용하여 환경평가를 실시하는 것이 요청된다.

4) SEA의 의미와 접근 모델

SEA란 용어는 1990년대를 전후하여 일반화 되었다. 이는 제안된 개발 정책, 계획, 프로그램의 실행으로 인한 환경에 미치는 영향을 체계적으로 분석하는 과정으로 지속성에 부합되는 3P의 산출을 위한 의사결정 지원도구로서의 역할을 하게 된다. 구체적인 대안들을 선택할 수 있는 행위 이전의 의사결정 과정에서 실시되므로 대안의 조정 및 변경이 용이하고 그 절차와 방법을 다양화시킬 수 있다(Sadler, 1996; IIEA, 1998; UNEP, 2002).

Riki Therivel et al.(1996)은 SEA의 두 가지 유형

의 접근모델을 그림 2와 같이 제시하고 있다. 하나는, 전략적의사결정과 SEA단계가 분리된 모델이다(그림 2. a, b). 이는 3P의 의사결정 과정과 SEA과정이 분리된 형태이다. SEA 과정은 스크리닝 및 스코핑 단계를 거쳐 환경적인 정보 및 지식 등을 파악하고 환경영향평가서에 포함되어야 할 내용들을 다룬다. 이러한 방식은 우리나라 EIA 및 PERS 등에서 볼 수 있다.

다른 하나는, 전략적의사결정과 SEA과정이 연계 통합된 모델이다(그림 2. c, d). 이는 개발에 대한 필요성과 이에 대한 선택사항 및 대안들의 존재 확인을 통해 정책과 계획, 그리고 프로그램의 형성시 SEA과정이 연계되고 SEA원칙들이 적용된다. 지속가능한 발전을 전제로 수행되며, 투명성과 주민 등 이해관계자의 책임성을 중시하는 모델이다. 네덜란드, 뉴질랜드, 영국, 체코, 불가리아 등에서 변형된 통합 모델이 적용되고 있다(김임순, 한상욱, 2006). 이와 같은 모델은 의사결정자들에게 모든 3P 수립단계에서 SEA가 통합되도록 하는 것이다.

5) 통합적 EA모델의 기본구조 및 통합적 EA모형 예시

(1) 통합적 EA모델의 기본구조

SEA는 3P의 결정과정과 연계되어 환경목표에 순

응할 수 있고, 3P결정에 앞서 지속가능한 발전을 가능하게 하며, 국제적 협약을 준수하고, 개발제안의 지속성을 보장하며, 특정 부문의 기관에 대하여 환경적인 책임을 부여한다. 또한 의사결정의 투명성, 참여성과 정보의 공개성이 중요한 요소가 된다. 반면에 EIA는 3P에 의해 구체화된 개발의 실행단계에서 야기되는 세세한 환경영향에 중점을 두어 환경친화적인 관리를 도모하는 역할을 하게 된다(Barry Sadler, 2005; Imperial College London Consultants, 2005; UNDP, 2003; World Bank, 2005).

SEA의 수행과정은 EIA과정과 마찬가지로 스크리닝, 스코핑, 환경평가, 보고서 작성, 보고서 공표, 의사결정을 위한 정보의 고려, 모니터링 및 추가적인 EA과정을 거치게 되는데 SEA가 먼저 수행되고 EIA가 나중에 수행된다.

(2)통합적 EA모형 예시

UNEP는 미래의 EA모형을 개발의 기획과정과 3P의 SEA, 프로젝트의 EIA, 환경경영체계(Environmental Management System, EMS)와 같은 지속가능한 발전을 지원하는 정책도구들의 수직적, 특정형태의 영향들의 수평적 통합 형태라 하고 있다(UNEP, 2002).

이는 향후 지속성심사 또는 평가로 경제, 사회, 환경적인 이슈들이 함께 평가받도록 요구하는 목표지향적인 접근을 강조한 통합된 형태의 도구들로 EIA와 SEA시행 개선에 크게 기여하게 될 것이라 하고 있다(UNEP, 2004; John Glasson, 2006).

ICON(2001)은 정책과정과 정책수준의 SEA에서 정책과정으로 ①이슈의 선정 및 정의, ②목적설정, ③예측, ④대안개발, ⑤대안분석, ⑥정책결정, ⑦감시 및 심사를 제시하고 있다. 또한 ①스크리닝, ②스코핑, ③영향평가, ④보고서 작성과 비 기술적 요약, ⑤감시 및 심사로 이루어지는 SEA 과정과 정책과정이 연계된 통합적 모형을 제시하고 있다. 이는 IAIA(1999, 2002)가 제시한 바람직한 EIA 실행원칙과 SEA 이행평가기준에 부합되는 형태이다.

UNDP는 “효과적인 SEA가 되기 위해서는 제안의

목적과 SEA 목표를 만족해야 하며 또한 이들 목적 및 목표가 지속가능한 발전 목적과 통합되어야 한다”라 하고 있다(UNDP, 2003). 김임순 등은 여기에 IAIA가 제시한 바람직한 EIA 실행원칙에 의한 절차를 통합시켜 APEMI IA Model이라 명명하였다(김임순 외, 2004; 한상욱, 2005).

이를 종합하면 EA모형은 지속성을 지향목표로 4P의 수립 및 실시를 위한 기획과정과 EA과정(SEA, EIA, EMS)이 수직적으로 통합되고 특정영향(SIA, HIA, 기타 평가의 통합)이 수평적으로 연계 통합된 구조가 된다.

2. 한국의 EA제도 분석

관련법령의 제·개정 상황 및 정부의 발표 자료를 분석하여 한국의 EA 관련제도체계 및 한국의 EA제도의 방향성을 정리한바 다음과 같다.

1) 한국의 EA 관련제도 체계

한국의 PERS와 EIA제도는 별개 제도로 규정되어 있다. 그러나 PERS제도에서 제시된 의견이나 조건들이 EIA과정에서 반영되고 이를 확인하는 절차로 발전시킬 수 있는 구조로 되어 있다고 볼 수 있다. 그림 3은 PERS제도와 EIA제도를 포괄하는 현행 한국의 EA제도 체계이다.

PERS제도는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립, 시행함에 있어 타당성조사 등 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변 환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려하도록 함으로써 「개발과 보전의 조화, 즉 환경 친화적 개발」을 도모하고자 도입된 제도이다. 이는 환경정책기본법에 의한 제도와 개별법에 의한 제도로 구분된다. 유사한 제도로서, 국토의 계획 및 이용에 관한 도시 관리계획 수립시 적용되는 환경성검토제도, 건설기술관리법에 의거한 타당성조사 및 기본계획 수립시 수행하는 PERS제도 및 예산회계법 시행령에 근거한 예비타당성 조사제도 등이 있다.

EIA는 통합평가법에 규정되어 있는데 자연훼손과 환경오염의 사전예방수단으로서 개발계획을 수립함에 있어서 당해 개발의 경제성·기술성뿐만 아니라

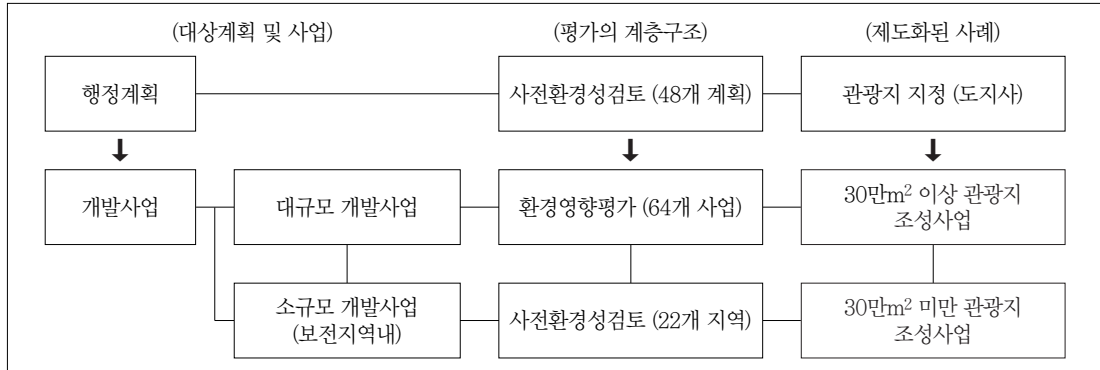


그림 3. 현행 한국의 EA제도 체계

출처: 전략환경평가 도입을 위한 법령 개정현황 및 향후계획(임채환, 2005a)을 재편집함.

환경성까지 종합적으로 고려하도록 규정하고 있다. 따라서 환경적으로 건전한 사업계획안을 모색하는 과정이자 하나의 계획기법이라 할 수 있다.

한국 EA제도는 국토자원의 효율적 이용을 도모하고 “환경적으로 건전하고 지속가능한 개발”을 실현하고자 도입된 정책수단이다. EIA가 먼저 제도화(1977년) 되고, 이의 한계 극복을 위해 PERS가 제도로 도입(1993년) 되었다. 이에 따라 현행 제도상 EA는 계획수립단계(행정계획)와 사업시행단계(개발사업)로 나누어 환경영향을 분석·검토하는 체계로 운영되고 있다. EIA는 1982년부터 본격 시행되었고 주민 의견수렴 및 사후관리제도 도입(1990. 8), 주민의 견수렴을 위한 설명회·공청회 개최 의무화(1993. 6), 환경영향평가 재평가 및 협의기준초과부담금 부과(1997. 3), 스코핑제도 및 평가서 분리발주 도입(2004. 7 시행) 등의 개선이 있었다. 2006년 2월 3일에는 EIA 대상사업의 추가와 PERS 대상사업 중 일부를 EIA 대상사업으로 변경하는 통합평가법의 개정이 있었다(김임순 외, 2003a; 환경부, 2005a; 환경부, 2006).

2) 한국의 EA제도의 방향성

통합평가법에 규정된 EIA제도는 법령에 규정된 대상사업과 환경평가항목의 범위내에서 환경영향평가서의 초안 작성을 하게 된다. 이어서 이에 기초한 주민의견수렴, 평가서작성, 평가서제출, 협의요청, 평가서검토, 협의내용 통보, 협의내용의 반영 확인·

통보, 협의내용 이행, 협의내용 관리·감독의 순으로 운용된다. 이때 사업자, 관할시, 군, 구청장과 관련 부처가 관여하고 한국환경정책·평가연구원이 검토에 관여하도록 규정되어 있다. 이와 같은 절차로 되어 있는 통합평가법의 시행령과 시행규칙이 2006년 2월 3일 개정 공포되었다. 주요 개정내용은 ①EIA 대상을 현행 64개 사업에서 74개 사업으로 확대, ② 기존 EIA 대상사업의 범위(규모) 및 협의시기 조정, ③재협의 대상에 “공사가 7년 이상 중지되었다가 다시 착공하는 경우”를 추가하고, 협의 후 사업계획의 변경에 따라 협의기관의 검토를 받아야 하는 변경규모를 “100분의 15”에서 “100분의 10” 이상으로 강화, ④환경정책기본법의 개정(2005. 5. 31)에 의하여 사전환경성 검토시 의견수렴 제도가 도입되어 환경영향 평가시 의견수렴을 생략할 수 있게 되었다, ⑤ 하수종말처리시설의 방류수수질기준 초과농도에 대한 배출 부과금 부과에 있어 EIA 협의기준초과부담금과 중복부과의 불합리한 점을 시정하고자 이를 초과부담금 부과대상에서 제외 하였다(환경부, 2006).

또한 환경부는 PERS를 개발계획의 수립단계에서 입지의 적정성 검토 강화 및 주민의견을 수렴·반영하는 SEA 제도로 발전·정착시켜 나아갈 것으로 전망된다. 중장기적으로 환경정책기본법에 의하여 통합평가법에 의한 EIA 제도를 단일법으로 통합·발전시켜나아갈 계획이다(환경부, 2005a; 환경부, 2005b; 환경부, 2006).

표 1. 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도 개선 전후의 변화 모습

구 분	사전환경성검토제도개선		환경영향평가제도 (2006. 2. 3 이후)
	2006년 6월1일 이전(개선전)	2006년 6월 1일 이후(개선후)	
의 의	행정계획 및 개발계획의 시행으로 인하여 환경에 미치는 영향과 입지 선정의 적정성 등을 계획단계에서 검토하여 환경적으로 바람직한 행정 계획 및 개발계획 마련	개발 계획의 수립단계에서 입지의 적정성 강화 및 주민의견을 수렴, 반영	환경영향평가 대상사업의 시행으로 인하여 환경에 미치는 해로운 영향을 미리 예측·분석하여 저감방안을 강구
근거 법령	환경정책기본법 및 개별법령	환경정책기본법	환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법(이하 통합평가법이라 함)
협의대상	토지이용계획입안, 공단지정등의 행정계획 및 보존용도 지역내의 일정 규모이상의 개발사업	환경정책기본법시행령개정안: 환경영향평가 대상사업(도시개발 등 17개분야 64개 사업)을 내용으로 하는 132개 행정계획	환경영향평가대상사업 *통합평가법시행령개정: 74개 단위 사업
협의시기	대상 행정계획 및 개발계획의 인가·허가·승인·면허·지정·결정전	정책, 계획, 프로그램의 수립과 동시에 작성을 실시하며 협의는 부처협의 또는 위원회 심의 이전	대상사업의 실시계획 인가전, 승인전
주민의견 수렴	의견 수렴 과정 없음	주민, 이해당사자 참여 가능	환경영향평가서 주민 공람, 주민설명회 개최 등
평가서 작성자	자격제한 없음 (사업자 직접 작성 가능)	해당정책, 계획, 프로그램을 수립하는 기관	유역(지방)환경청에 등록된 환경영향평가대행자
처벌규정	검토서 부실작성시 처벌규정 없음	사전환경성검토의 재협의 개발사업의 사전허가 등의 금지	평가서 부실·허위 작성시 2년이하의 징역 또는 2천만원 이하 벌금
주요검토 사항	입지의 타성성 여부 및 주변환경과의 조화여부 검토	복수대안 검토 거시적 검토와 세부적 검토 타계획, 정책과의 조화성 검토	대상사업위주로 검토 자연환경·생활환경 등 23개 항목에 대한 예측·분석·평가

출처: 송영일, 2005, 전략환경평가제도의 시행 및 기대효과, 환경정책연구, 4(2), p. 27.를 재편.

한편 2005년 5월 31일 전략환경평가체계를 갖춘 사전환경성검토제도로의 전환을 위한 환경정책기본법의 개정에 이어 2005년 11월 14일에는 동법시행령의 개정령이 입법예고가 있었다. 이를 종합하여 보면 표 1에서 보여주는 바와 같이 법령개정에 따른 제도 개선 전 후의 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 변화 모습을 통해 한국의 EA제도의 방향성을 가늠할 수 있다.

3. EU의 EA제도 분석

EC 및 UNECE의 발간 자료를 토대로 EU의 EA 관련 지령, UNECE Espoo 협약 및 SEA 관련 의정서 그리고 EC 국가의 SEA 제도를 분석한바 다음과 같이 요약 정리된다.

1) EU의 EA관련 지령

(1) 1985년 특정의 공공 및 민간사업의 환경영향에

관한 EC이사회 지령(Directive 85/337/EEC)은 EIA 과정의 기본적인 구조를 나타내고 있다. 그러나 EIA의 구체적인 요건이 상세하게 규정되어 있지 않아 회원국의 재량을 인정하는 부분이 많았다. 이에 따라 회원국 간에 EIA제도에 상당한 차이가 있었다.

(2) 85/337/EEC 이사회 지령을 수정한 1997년 특정의 공공 및 민간사업의 EIA에 관한 EC 이사회 개정지령(Directive 97/11/EC)에서는 평가절차의 실행에 있어서 고려되어야 할 사항으로 ①환경정보 제공의 목적, ②예방원칙, ③주요 원칙과의 조화 및 엄격한 법 제정, ④공식적인 보고서에서 문제의 제기, ⑤개발승인대상의 확대, ⑥회원국 상황을 고려한 대상사업의 확대와 회원국의 대응을 위한 스크리닝, 스코핑, 모니터링을 명확히 하는 등 상당 부분의 규정 변경 및 추가가 있었다. 이때 스크리닝, 스코핑, 및 심사에 대한 근거가 마련되었다. 이의 후속조치로서 2001년 스크리닝, 스코핑, 심사 관련 지침이 제정되

표 2. EC EIA Directive와 SEA Directive의 차이점

단 계	EIA	SEA
스크리닝	· 환경당국의 자문 불필요 · 공고: 결정과 이유제시	· 환경당국의 자문 필요 · 공고: 결정과 이유제시
환경정보/보고서	· 최소한 요구되는 정보 · 질적 관리 요구하지 않음	질적으로 충족된 환경보고 강조
자문(협의)	공중, 당국과 관련회원국(자문은 공중참여지령에 따라 구체화)	공중, 당국과 관련되는 회원국
의사결정	환경정보와 자문의견 고려	환경보고와 자문의견 고려
결정의 정보	요구	상세한 요구
모니터링	요구되지 않음	요구됨

출처: Imperial College London Consultants, 2005, The Relationship EIA and SEA Directives. p.11.

었다. 특히 97/11/EC 지령의 부속서 I은 21개의 의무적 대상사업, 부속서 II는 13개의 선택적 대상사업, 부속서 III는 부속서 II의 프로젝트 특성, 위치, 잠재적 영향을 고려한 선택기준이, 부속서IV는 정보에 관한 내용을 제시되고 있다.

EU국가의 EIA의 기본틀은 1985년 특정의 공공 및 민간사업의 환경영향에 관한 EC이사회 지령(Directive 85/337/EEC), 97/11/EC로 수정된 85/337/EC, 그리고 2003/35/EC에 의해 형성된다. 그리고 SEA의 절차는 특정의 계획 및 프로그램의 환경영향에 관한 유럽의회와 이사회 지령(Directive 2001/42/EC)에 의해 제도화 된다(Imperial College London Consultants, 2005).

(3) 2001년 6월 27일 특정의 계획 및 프로그램의 EA에 관한 유럽의회와 이사회 지령(Directive 2001/42/EC)이 발령되었다. 이에 따라 회원국가는 동지령이 EC관보에 게재된 이후 3년 이내에 국내법에 따라 제도적인 조치를 하도록 되어 있다. 이 지령은 지속가능한 개발을 지향목표로 이차적 또는 누적 영향을 포함하는 환경보고서의 요구 등 SEA제도화의 지침적인 방향을 제시하고 있다.

동 지령의 부속서 I은 정보에 관한 것이고, 부속서 II는 중대성 결정 기준을 제시하고 있다. 그 절차는 ①계획, 프로그램 또는 프로젝트 준비, ②스크리닝, ③평가 틀의 준비(스코핑), ④환경보고서, ⑤지정된 당국과 주민과의 자문(협의), ⑥환경정보의 적절성 검토, ⑦의사결정, ⑧모니터링 단계로 이루어진다.

특히 EU는 1990년대 중반이후 부터 SEA에 관한 다양한 지침 등을 제공하여 회원국가에 보급하여 왔다 (European Commission, 1996, 1997, 1998).

표 2는 EC의 EA지령 하에서 계획과 프로그램에서 SEA의 절차를 채택하는 경우 프로젝트단계에서 EIA의 절차와 다른 양상을 띠게 됨을 보여주는 것이다. 특히 EC Commission Guidance Implementation of Directive 2001/42/EC(2003. 9. 23)에서는 SEA 단계에서의 자문 및 정보 등 요구를 강조하고 있다.

2) UNECE Espoo 협약 및 SEA 관련 의정서

1991년 UNECE는 국경간의 관계에 있어서의 EIA에 대한 협약(Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1991, Espoo Convention)을 체결하였다. 동 협약의 당사자들은 계획과정의 초기에 특정행위가 미치는 환경영향을 평가해야 할 의무가 있다. 당사국들은 국경간의 중대한 환경적인 악영향을 줄 수 있는 모든 주요 프로젝트를 공지하여 자문(협의)해야 함을 국가의 일반적인 의무로 규정하고 1997년 9월 10일부터 그 효력이 발생되었다. 부속서 I에서는 17개 분야의 필수 대상사업을, 부속서 II에서는 EIA 문서에 포함될 내용을, 부속서 III에서는 부속서 I에 등재되지 아니한 사업의 환경영향의 중대성 결정을 지원하는 일반적인 기준을, 부속서 IV에서는 요구되는 절차를, 부속서 V에서는 사후 사업분석에 포함될 목적을, 부속서 VI에서는 양자간·다자간의 협력에 관한 요소를, 부속서 VII에서는 분쟁의 중재에 관한 사

항을 규정하고 있다.

또한 2003년 5월 21일에는 우크라이나 Kiev에서 1991년 Espoo 협약에 보건을 포함한 SEA의 보안을 위한 목적으로 국경간의 관계에 있어서 EIA에 관한 협약의 SEA 의정서(Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, SEA Protocol)에 EU를 포함 36개 국가가 서명하였다. 이 의정서가 효력을 발생하면 당사자들은 공식적인 계획과 프로그램 안이 미치는 환경영향에 대한 평가를 요구할 것이다. 26개 조문(Articles)과 5개의 부속서(Annex)로 구성되어 있는 SEA의정서가 UNECE하에 있지만 모든 UN 회원국에게 개방되어지고 있기 때문에 전 세계적으로 영향을 미쳐 SEA의 적용 확대에 선도적인 역할을 할 것이다. 부속서 I은 대상계획의 틀을 만들어 주는 상위의 계획과 프로그램을, 부속서 II는 국내법에서 EIA를 요구하는 프로젝트에 대한 틀을 만들어주는 계획 및 프로그램을, 부속서 III은 보건영향을 포함하여 환경영향의 결정에 대한 기준을, 부속서 IV는 계획, 프로그램, 대안의 실시로 인한 보건영향을 포함한 환경영향의 판단기준을, 부속서 V는 주민에게 공지하고 자문에 대한 세부적인 절차와 이용에 관한 정보를 구체화한 내용을 수록하고 있다.

동남유럽지역의 EA의 발전을 위한 연구의 중심적인 기관인 The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe(REC)는 2005년에 발간한 SEA Training Manual for South Eastern Europe에서 SEA의 정서와 EU의 2001/42/EC가 SEA제도화를 위한 기본틀이 된다고 하고 있다.

3) EU 국가의 SEA 제도 분석

1992년 지속가능한 발전을 지향 목표로 한 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED) 이후 SEA가 의사결정의 상위수준에서 기획과정과 연계되어 환경적 고려가 사회적, 경제적 이슈와 같은 차원에서 동시에 이루어짐으로써 지속가능한 발전에

대한 평가의 출발점이라는 인식이 많은 나라들로 확산되어가고 있다. 이러한 가운데 2001년 EU에서의 SEA지령의 발표, UNECE에서의 SEA 관련 의정서의 체결은 EU 국가정책의 SEA적용을 촉진시키는 계기가 되었다.

정책에는 계획, 프로그램과 법안이나 추상도 높은 전략 등 다양한 사항이 포함된다. 또한, 국제교섭에 관련된 사항, 예를 들면, 지역의 자유무역협상 교섭 등도 정책의 일부로 생각할 수 있다. 이 정책 수준에 포함되는 것으로써 구체적으로보면 다음과 같이 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 정부의 시책방향을 제시하고, 시책체계 속에서 계획과 개개의 사업 등에 대한 방향을 제시하는 것이 있다. 예를 들면, 국가 에너지 수급에 관계된 전망이나 정책, 국가 폐기물 처리에 관련된 정책 등이다. 둘째, 새로이 입안되는 법안의 경우이다. 이들 두 가지는 국가 내의 제도가 해당 국내에 적용되는 것이다. 셋째, 여러 국가 간에 이루어지는 국제교섭이다. 예를 들면, 양국 간에 이루어지는 자유무역협상 체결 등이 있다.

4. 한국과 EU의 EA제도 비교 분석

한국의 EIA는 통합평가법에 근거를 두고 있다. 2006년 2월 3일 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 등 개발사업을 대상사업에 추가하고, PERS 대상사업 중 일부를 EIA 대상사업으로 변경하는 내용의 개정 공포가 있었다.

EU는 1985년 특정의 공공 및 민간사업의 EIA에 관한 EC이사회 지령(85/337/EEC)과 1997년에는 이의 개정 지령(97/11/EC)을 발표하였다. 그리고 2001년 특정의 계획 및 프로그램의 SEA에 관한 지령(2001/42/EC)을 발표하였다. EU국가의 경우 한국에서와 마찬가지로 개발사업에 대한 EIA 수행시 발생하는 한계점을 경험하였고 이를 극복하기 위한 방안으로 개발사업의 상위 단계인 3P단계에서의 SEA 필요성을 인식하게 되었다. 이에 따라 EU회원국에서는 3P 단계에서의 SEA를 위한 절차 마련을 위하여 기존의 법령 및 제도를 수정하게 되었다.

한국의 경우 EIA제도의 한계점을 보완하고자 이

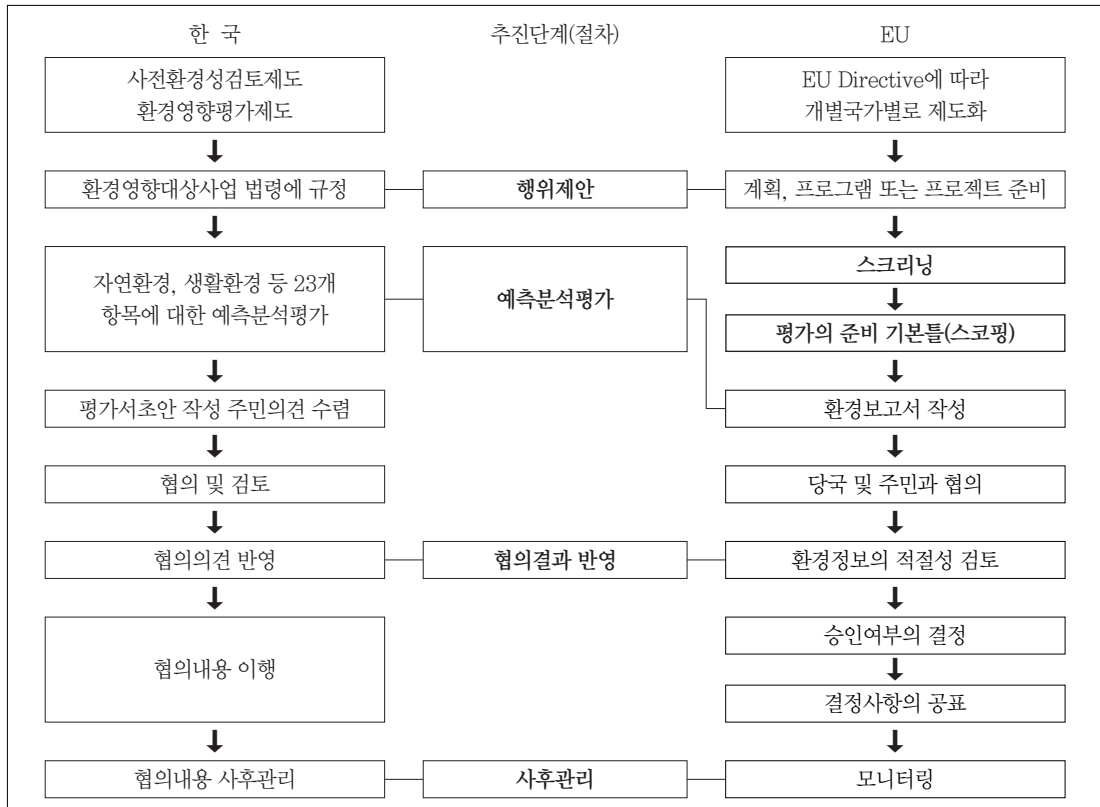


그림 4. 한국과 EU의 EA제도의 기본틀 비교

출처: 김임순 외, 2003a, 최신환경영향평가, 동화기술, pp. 271. 및 Albert Dupagne et al., 2002, SUIT, LEMA, p.11.을 재편.

미 PERS제도를 도입·시행하고 있어 SEA제도가 도입되어 있다고 볼 수 있다. 다만 외국제도와 비교할 때 PERS에 SEA의 개념을 보다 심화시키는 것이 필요하다.

환경부는 PERS제도의 구체적인 대상, 검토서의 작성 방법, 의견수렴 방법 등에 관한 사항을 규정하고자 하는 환경정책기본법 개정령을 마련하고, 2006년 6월 1일 시행을 목표로 2005년 12월 14일 입법 예고를 하였다.

현재 행정계획 및 개발계획에 대한 PERS 협의의 근거는 환경정책법에 명시된 15개 행정계획을 제외하고는 개별법에 PERS를 위한 협의의 근거가 규정되어 있다.

PERS는 환경에 영향을 미치는 행정계획 등이 확정되기 전에 환경성을 고려하도록 함으로써 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 하고 있다. PERS단

계인 상위 기본계획에서 입지의 타당성, 주변 환경과의 조화 여부 등을 검토하고 EIA 단계인 실시계획 단계에서는 환경 친화적이고 합리적인 대안을 모색하는 것이 주된 기능이라 할 수 있다.

그림 4는 한국과 EU의 EA의 기본틀의 비교한 것이다. 한국의 경우 환경영향대상과 항목을 법령에 규정하고 있어 스크리닝, 스코핑 절차의 필요성에 대한 요구가 미약한 것이 현실이다.

5. 사례분석

한국의 경우 SEA의 사례는 법령상 SEA의 한 형태인 PERS의 실시 사례를 포함시킬 수 있겠으나 실질적으로는 호남고속철도 기본계획에 따른 최척 노선의 선정과 관련된 사전환경성검토가 있다(건교부, 2003; 이춘원, 2004). 유럽의 경우 SEA의 사례는 여러 연구 등에 다양하게 소개되고 있다. 이와 같은

표 3. 한국과 유럽 국가별 사례 분석

구 분	한국	덴마크	벨기에·네덜란드	네덜란드
사 례	호남고속철도건설계획	국토이용계획	고속철도계획	국가전력공급계획
평가항목	교통수요, 경제성지표, 지역경제효과, 철도 시공기술, 지형, 동 식물, 토지, 수질, 소음, 경관, 문화재	수질, 대기, 동 식물, 사람의 건강, 문화적 유산, 토양	건설지역, 경관, 동식물, 토양 및 수질, 위락, 산림, 농업, 소음	대상후보지관련, 연료종류 선택
평가항목의 선정방법	분야별 전문가에 의해 선정	-	-	Scoping
대안의 선정	각 분야별 대안 제시 자연환경: 5개 생활환경: 11개 사회 경제환경: 7개	다양한 시나리오를 검토	14개 대안 제시	대상후보지: 24개 연료종류: 6개
종합 평가	유사한 이전의 사업은 경제적 측면을 중심으로 대안선정이 이루어진 반면 본 사업의 경우 환경적 측면을 대안선정의 중요 요소로 고려	실효성이 미약	양국이 공동으로 수행	후보지는 정성적 평가, 연료종류는 정량적 평가

출처: 건교부, 2003, 호남고속철도기본계획조사연구, 사전환경성조사, 한국환경영향평가학회, 80-213; 환경부, 2000, 전략환경평가기법 개발 및 중점평가도입 방안에 관한 연구, 243-282; Ministry of the Environment Government of Japan, Mitsubishi Research Institute, INC of Japan, 2003, Effective SEA System and Studies, 35-43(Japanese version).

점을 고려하고 선행연구 결과에 제시된 몇 개의 사례를 대상으로 평가항목, 평가항목의 선정 방법, 대안의 선정 및 종합평가에 대하여 검토하였다. 표 3은 한국과 유럽지역의 사례를 비교 분석한 결과이다.

평가항목의 분석결과를 보면 한국의 경우 기존의 환경영향평가항목을 크게 벗어나지 못하고 있다. 환경적 측면 이외의 교통 및 사업성 측면, 정책적 측면, 기술적 측면, 문화재 측면 등 사업의 모든 결정 요인을 평가하였다. EU국가의 경우 사업의 유형별로 매우 다양하게 선정되어 평가되었는데, 이는 SEA대상인 상위 계획과 행정계획의 다양성에 기인한다고 볼 수 있다. 국가별로 제도의 틀이나 전문가의 구성이 다른 것도 같은 이유인 것으로 추측된다.

대안의 선정에서는 한국의 경우 환경적 민감지역을 경유하는 노선이 검토되었으나, 이는 검토대상 대안에서 제외되는 등 대안선정에서 환경적인 배려가 절대적인 요소로 고려되었다. EU국가의 경우 대안이 선정된 과정을 상세히 제시한 경우도 있었으며 평가되지 않는 대안에 대해서도 제시하는 경우도 있었다.

종합평가에서는 한국의 경우 기획예산처(2003)의 예미타당성조사 선정지침에 제시되어 있는 계층화 분석법(Alytic Hierarchy Process, AHP)을 통한 체계적인 절차를 통하여 정량적인 평가를 하였다.

EU국가의 경우도 정성적 방법과 정량적 방법이 사안별로 각각 적용되었다.

6. 고 찰

EA제도의 이론적 배경 및 기본틀, 한국의 EA제도 분석, EU의 EA제도분석, 한국과 EU의 EA제도의 비교 및 사례분석 결과를 연구목적에 연계시켜 고찰한바 다음과 같다.

첫째, EA제도의 이론적 배경 및 기본틀과 관련하여 EA제도의 기본구조, EA의 실행원칙, EA의 수행 절차 및 형태, SEA의 의미와 접근모델 그리고 통합적 EA모델의 기본구조 및 통합적 EA모형 예시 등은 EA제도의 개선 및 운영에 있어 준거 요소로 삼아야 할 것이다.

둘째, 한국의 EA제도 분석에서 행정계획과 개발 사업을 분리하여 계획에 대하여는 SEA체제로 개발 사업에 대하여는 EIA체제로 전환하고 서열화함으로써 의사결정의 일관성과 계획의 특성이 반영된 환경영향평가가 가능해질 것으로 판단된다.

또한 계획수립기관이 계획을 수립하는 과정에서 환경을 고려한 대안을 설정, 분석하도록 하고, 동 과정에서 이해관계자를 참여시켜 대안의 종류, 중점평가항목 등에 관한 의견을 수렴하도록 함으로써 친환

경적인 계획이 수립될 수 있는 기반이 조성될 것이나, 이를 제도적으로 뒷받침 할 지침의 개발보급이 뒤따라야 할 것이다.

셋째, PERS는 개발사업 이전 행정계획 단계에서 입지의 적정성을 검토하고, EIA는 입지가 결정된 이후의 개발사업 단계에서 구체적인 환경영향 저감방안을 검토하는 것으로 차별화할 수 있도록 한다. 양제도간의 중복성 문제를 해소하기 위하여 사전환경성검토서의 내용을 환경영향평가서에 인용할 수 있도록 함으로서 행정계획에 대한 사전환경성검토시 논의되었던 중점 평가항목들이 EIA 단계에서 세밀하게 조사하여야 할 항목들을 판별하는데 기준이 될 수 있다. 이는 PERS가 EIA 제도의 효율성을 제고하는 데에 도움을 줄 것으로 PERS와 EIA의 통합적 운영을 통한 양제도의 차별화와 중복성 문제를 효과적으로 해소시킬 수 있음을 시사하는 것이다.

넷째, EU의 EA제도분석과 관련하여 EU의 EA 관련 지령, UNECE Espoo 협약 및 SEA 관련 의정서 그리고 EC 국가의 SEA 제도를 분석한바 프로젝트 단계의 EIA가 먼저 제도화 되고 계획과 프로그램 단계의 SEA가 제도화 하는 과정으로 발전되고 있다. 특히 UNECE SEA 관련 의정서에서는 보건영향을 고려하는 SEA의 도입과 정책과 법령에 적용을 확대시키는 규정을 포함시키고 있어 정책과 법령에 SEA 적용은 촉진시키는 기폭제가 될 것이다. 이는 SEA와 EIA의 서열화와 통합화 그리고 보건영향평가의 도입을 시사한다. 광역적, 장기적인 영향이 예상되는 개발정책에 대하여는 행정규제기본법에 적용을 받도록 하거나 특별법의 제정을 통해 SEA적용을 보장토록 하는 방안도 고려될 수 있다.

다섯째, 한국과 EU의 EA제도의 비교분석을 통해 EU국가의 경우 한국에서와 마찬가지로 개발사업에 대한 EIA 수행시 발생하는 한계점을 경험하였고, 이를 극복하기 위한 방안으로 개발사업의 상위 단계인 3P단계에서의 SEA필요성을 인식하게 되었다. 이에 따라 각국에서는 3P 단계에서의 SEA를 위한 절차 마련을 위하여 기존의 법령 및 제도를 수정하게 된바 이들의 경험을 한국의 EA제도 개선에 교훈으로 삼

아야 할 것이다.

여섯째, 한정된 자료가긴 하나 사례분석을 통해 SEA유형이 다양하고 한국의 경우 EIA제도의 한계점을 보완하고자 PERS를 도입 시행함으로써 이미 SEA제도가 도입되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 PERS에 SEA의 개념을 보다 심화시키기 위해서는 SEA의 사례에 대한 광범위한 조사와 함께 SEA의 시범적 실시를 통한 경험축적이 필요하다.

이와 같은 고찰 결과 시사점이 통합법 개정내용과 전략환경평가체계의로의 전환을 목표로 한 환경정책기본법령의 개정내용에 일부 반영되었다. 그러나 예비타당성 조사제도 등 유사한 영향평가제도와의 중복성 등의 관점에서 종합적인 검토가 요망된다. EC 지령과 UNECE 협약 및 의정서의 부속서에 제시된 평가대상목록, 평가대상 선택기준, 정보의 범위기준과 환경영향의 중대성 결정기준 등은 한국제도의 개선에 있어서 조속히 본받아야 할 내용이라 할 수 있다.

V. 결론

그간 PERS와 EIA의 연계가 미흡한 채 운영됨에 따라 정책집행의 혼선과 환경갈등이 야기되었다. 이로 인해 엄청난 사회적비용이 발생되어 왔다. 환경부는 이와 같은 문제를 원천적으로 해결하고자 PERS와 EIA를 포괄하는 EA제도의 개선을 위해 SEA체계를 갖춘 PERS를 도입하고 이들의 효율적 연계운영을 위해 환경정책기본법령 및 통합평가법령의 개정 작업을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 EA의 본질과 원칙이 간과되어 제도개선이 미흡하다는 지적을 끊임없이 받고 있다. 이와 같은 점을 고려하여 EA의 이론적인 틀과 선도적인 제도로 알려진 유럽연합의 환경평가에 비취 한국의 환경평가제도 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) EA의 본질과 원칙에 부합될 수 있도록 PERS 및 EIA의 통합적 실시가 가능하도록 EA의 기본틀이 마련되어야 한다. 즉 지속성구현을 지향목표로 4P의 기획과정과 EA과정이 계층화(PERS 및 EIA의 서열화)되고 여기에 각종 영향평가가 편입, 그리고 EMS

가 연계되는 구조로 개편, 제도화 되어야 한다.

2) EA의 수행절차는 EA제도의 이론적 배경 및 기본틀과 EU의 EA제도 분석결과에서 확인된 바와 같이 개발의 제안, 스크리닝, 스코핑, 대안조사, 영향분석, 저감 및 영향관리, 중대성평가, EIA와 보고서 준비, 의사결정, 사후검토 등의 과정을 거치도록 한다. 이때 민주적인 의사결정이 가능하도록 충분한 정보의 제공과 함께 이해관계자가 참여가 용이하도록 그 과정이 개방되어야 한다.

3) PERS 및 EIA실시를 통합적으로 지원될 수 있도록 종합성, 과학성에 입각한 다양한 전문가의 참여와 조연을 위한 학제적 팀의 운영과 이를 전문적으로 지원 관리할 컨설턴트 및 프로젝트 매니저가 제도화 되어야 한다.

4) 4P의 기획과정과 환경평가를 지원하는 예측, 평가, 의사결정기법이 마련되고 지적, 물적, 정보 인프라의 구축과 인력양성과 교육훈련프로그램의 개발 및 지원체제가 국가적 차원에서 마련되어야 한다.

5) 선진사례의 수집분석과 벤치마킹을 위한 사례집의 발간 및 시범적인 평가의 실시와 워크숍의 개최를 통해 적응성을 검토하는 계기가 마련되어야 한다.

6) 환경평가의 기술적 실시지침을 마련한다. 이때 EU의 스크리닝, 스코핑, 심사 및 간접, 누적영향평가지침의 적응성도 검토한다.

7) 매체중심의 평가에서 수용체 중심의 환경평가를 위해 보건영향평가가 포함된 실직적인 보건영향평가제도가 도입되고 정책과 법령을 대상으로 하는 SEA제도가 도입되어야 한다.

8) EIA와 SEA관계의 속성을 고려한 차별화되고 다양한 EA방법의 개발 등 새로운 지식과 발전추세에 부응하기 위한 관련 연구가 지속적으로 이루어질 수 있도록 국가적인 연구개발프로그램이 마련되어야 한다.

이와 같은 사항들이 범정부적으로 종합적, 체계적으로 추진되기 위해서는 EIA와 SEA에 대한 본질의 이해가 무엇보다 우선되어야 한다. 이를 바탕으로 PERS제도를 본격적인 SEA제도로 전환하고 EIA제도와 동일 법령 하에 두며, 그 틀은 전략적 의사결정

과 SEA 과정이 연계된 접근 방식이 바람직하다. 이는 세계적인 추세이기도 하다. 이러한 관점에서 현재 정부가 추진하고 있는 환경평가통합화 방안은 올바른 정책결정이라 볼 수 있다. 그러나 전략적 의사결정과 SEA과정이 연계되고, SEA와 EIA가 계층적으로 실시되고 EMS가 연계되는 체제로 구축되는 것이 바람직하다. 본 연구를 수행함에 있어서 한계점은 국내에서 본격적인 SEA에 대한 사례가 없다는 것과 환경평가제도에 대한 개념의 차이로 의사소통에 어려움이 있었다는 점이다.

감사의 글

본 논문은 2005학년도 광운대학교 광운전략환경평가연구소의 연구비 지원에 의해 연구되었습니다.

참고문헌

- 건교부, 2003, 호남고속철도 기본계획 조사연구 사전환경성조사(최종보고서), 한국환경영향평가학회, 80-213.
- 기획예산처, 2003, 예비타당성조사 대상사업선정지침, 1-8.
- 김상일, 2005, 지속가능한 국토환경보전정책방향, 지속가능발전을 위한 전략환경평가 KWSEAI · KEI 공동주최 2005년 심포지엄(2005. 4. 22), 1-13.
- 김은식, 한상욱, 2001, 정책개발사업(새만금간척사업)과 환경영향평가: 공공사업 추진절차의 재정립과 전략환경평가제도 도입, 한국환경영향평가학회 학술대회 발표자료집, 3-24.
- 김임순 외, 2003a, 최신환경영향평가(이론과 실제), 동화기술, 267-272.
- 김임순 외, 2003b, 전략환경평가의 제도화 동향과 국내 도입 방안, 환경영향평가학회지, 12(3), 178-179.
- 김임순 외, 2004, 전략환경평가를 통한 환경영향평가의 개선방안에 관한 연구: 대안적환경평

- 가, 한국환경정책학회지, 12(2), 83.
- 김임순, 2005, 지속성에 입각한 대안적 환경평가, 지속가능발전을 위한 전략환경평가 KWSEAI · KEI 공동주최 2005년 심포지엄(2005. 4. 22), 26-51.
- 김임순, 한상욱, 2005, 대안적 환경평가 시스템 연구; 통합적 의사결정을 위한 새로운 개념의 영향평가모형(APEMI IA Model)의 국내 적용방안 탐색, 환경영향평가학회지, 14(4), 179-193.
- _____, _____, 2006, 전략환경평가, (주)북스힐.
- 성현찬, 1997, 전략환경평가모형의 개발과 적용에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 13-14.
- 송영일, 2005, 전략환경평가시행에 대비한 제도 정비방안, 지속가능발전을 위한 전략환경평가 KWSEAI · KEI 공동주최 2005년 심포지엄(2005. 4. 22), 14-25.
- 이춘원, 2004, 전략환경평가를 위한 종합평가시스템에 관한 연구, 광운대학교 석사학위논문, 15-32.
- 임채환, 2005a, 전략환경평가 도입을 위한 법령 개정현황 및 향후계획, 광운대학교 전략환경평가 포럼집, 1.
- _____, 2005b, 환경평가와 환경경영, 한국환경기술인회 2005년추계세미나(2005.11.18), 한국환경기술인회연보, 10, 269-289.
- 윤서성, 2005, 환경갈등의 현상과 과제, 지속가능발전을 위한 전략환경평가 KWSEAI · KEI 공동주최 2005년 심포지움 특별강연자료(2005. 4. 22), 3-4.
- 한상욱, 1999, 지속가능한 개발과 전략환경평가, 지속가능개발위원회 설치 운영에 관한 토론회, 서울특별시, 녹색서울시민위원회, 69-124.
- _____, 2003, 전략적환경평가- 현재와 미래- 2003년도 한국환경정책학회 정기총회 및 학술대회 자료집, 9-49.
- 환경부, 2000, 전략환경평가기법 개발 및 중점평가 도입 방안에 관한 연구, 243-282.
- _____, 2005a, 환경정책기본법 시행령 일부 개정령안 입법예고자료.
- _____, 2005b, 환경정보 DB구축사업 신청서, 1-2.
- _____, 2006, 환경 교통 재해 등에 관한 영향평가법, 동시행령, 동시행규칙 개정령자료, 1-9.
- Albert Dupagne, Jacques Teller and Christine Ruelle, 2002, Guidance for Environmental Assessment of impacts of certain plans, programmes or projects upon the heritage value of historical areas, in order to contribute to their long-term sustainability, SUII(Sustainable development of Urban historical areas through an active Integrated within Towns), LEMA, 11.
- Barry Sadler, 1996, International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment (Final Report)-Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance, CEAA, IAIA, 139-182.
- _____, 2005, Current Status and Future Prospects, Strategic Environmental Assessment at the Policy Level Recent Progress, 1-10.
- Council of the European Communities, 1985, Council Directive of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment(85/337/EEC).
- _____, 1997, Council Directive 97/11/EC, of 3 March 1997 amending Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment.
- European Commission, 1996, Manual on Strategic

- Environmental Assessment of Transport Infrastructure Plans, DG Energy and Transport.
- _____, 1997, A study to develop and implement an overall strategic for EIA/SEA research in the EU.
- _____, 1998, A Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, DGXI, Environment, Nuclear Safety and Civil Protection, 1-23.
- _____, 2001, Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment.
- _____, 2003a, Directive 2003/35/EC of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC.
- _____, 2003b, Commission Guidance on Implementation of Directive 2001/42 on the Assessment of the Effects of Certain Plans, 34.
- _____, 2006, Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive), as amended, Clarification of the Application of Article 2(3) of EIA Directive.
- IAIA. 1999, Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice, 1-4.
- _____, 2002, Strategic Environmental Assessment Performance Criteria, 1.
- _____, 2003, Social Impact Assessment, International Principles, 1-4.
- _____, 2005, Biodiversity in Impact Assessment, 1-8.
- ICON, 2001, SEA and International of the Environment into Strategic Decision Making Final Report, Vol. 1., Executive Summary, 1, 81.
- Imperial College London Consultants, 2005, The Relationship EIA and SEA Directives, 11.
- International Institute for Environmental and Development(IIED), 1998, A Directory of Impact Assessment Guidelines, 3-13.
- John Glasson. et al., 2005, Introduction to Environmental Impact Assessment, 221-240.
- Kim Im soon, Han Sangwook, 2005, EIA and SEA Practical Training Resource Manual, GSESKWU · KWSEAI, APEMI, 29-486.
- Ministry of the Environment Government of Japan, 2003, Effective SEA System and Studies, Mitsubishi Research Institute, INC of Japan, 35-43(Japanese version).
- Michael Schmidt, Elsa Joao and Eike Albrecht, 2005, Implementing Strategic Environmental Assessment, 3-13.
- The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe(REC), 2005, SEA Training Manual for South Eastern Europe, 6-37.
- Riki Therivel and Maria Rosario Partidario, 1996, The Practice of Strategic Environmental Assessment, Earthscan Publications Ltd, London, 3-44.
- UNDP, 2003, Benefits of Strategic Environ-

- mental Assessment, REC, 1-5.
- UNECE, 1991, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context done at Espoo (Finland), on 25 February 1991, 1-19.
- _____, 1998, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus, 1-25.
- _____, 2003, Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1-14.
- UNECE, 2004, Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context/Consolidated version with NO Legal Status.
- UNEP, 2002, EIA Training Resource Manual 2nd Edition, 494, 535-547.
- _____, 2004, Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, 113-133.
- World Bank, 2002, Strategic Environmental Assessment in World Bank Operations: Experience to Date-Future Potential, Background Paper Prepared for the Environment Strategy, World Bank, 18-21.
- World Bank, 2005, Integrating Environmental Considerations in Policy. Formulation: Lessons from Policy-Based SEA Experience Environment Department Environmentally and Socially Sustainable Development Vice Presidency, 1-5.