


전략환경평가실무

08. 우리나라에서의 SEA 제도정착 방향





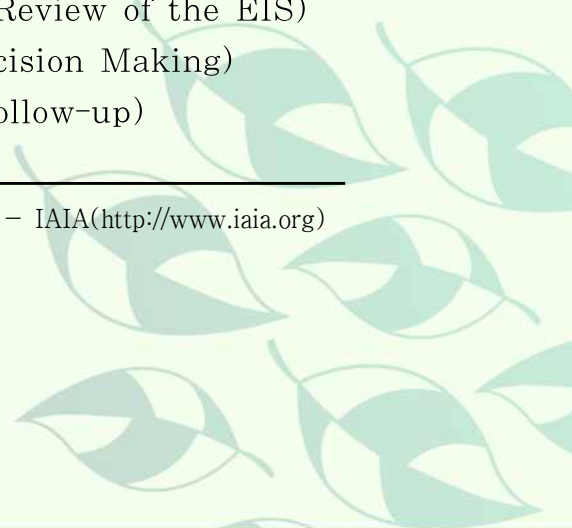
1. 환경평가의 기본원칙

환경평가에 대해 전세계적으로 통용되는 원칙의 입장에서 제도의 적용에 대해 검토해보고자 한다. SEA를 선진제도의 틀의 도입과 다양한 영향평가가 내재화된 구조로 연계, 통합할 필요가 있다. 아래는 환경영향평가의 기본원칙 및 운영원칙이다. 구체적인 내용에 대한 설명은 표 아래에서 하나씩 살펴본다.



기본원칙(Basic Principle)	운영원칙(Operational Principle)
<p>- 기본전제</p> <p>EIA의 모든 단계에 적용 또한 정책, 계획, 프로그램의 SEA에도 적용</p>	<p>- 기본전제</p> <p>기본원칙이 EIA의 주요단계와 특정행위 (예를 들면, 스크리닝, 스코핑, 영향규명, 대안평가)에 어떻게 적용되는지를 기술</p>
<p>- 추가되는 이념</p> <p>독립적으로 인식되면서, 단일 종합정책으로서 적용</p> <ol style="list-style-type: none"> 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(Systemetic) 	<p>- 적용방법</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의사결정의 초기단계에 적용 2. 잠재적으로 중요한 영향에 적용 3. 지속성 개념에 일치하는 영향 고려 4. 공중과 영향을 받는 지역사회 참여 5. 국제적으로 인정된 방법과 활동에 부합 <p>- 구성요건</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 스크리닝(Screening) 2. 스코핑(Scoping) 3. 대안조사 (Examination of Alternative) 4. 영향분석(Impact Analysis) 5. 저감 및 영향관리 (Mitigation and Impact Management) 6. 중대성 평가(Evaluation of Significance) 7. EIS와 보고서 준비(Preparing of EIS Report) 8. EIS의 심사(Review of the EIS) 9. 의사결정(Decision Making) 10. 사후검토(Follow-up)

출처: Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice - IAIA(<http://www.iaia.org>)



2. 바람직한 EIA 실행의 원칙

1) EIA의 정의

환경영향평가는 주요 결정이나 공약에 앞서 개발의 계획에 따른 생물물리학적(Biophysical), 사회적(Social) 또는 기타 관련 영향(Effects)을 확인(Identifying)하고 예측(Predicting), 평가(Evaluating)하며 완화(Mitigating)시키는 일련의 과정으로 정의된다.

2) EIA의 목적

- (1) 환경적인 고려가 분명히 언급되고 개발의사결정 과정에 결합되도록 보장키 위한 것이다.
- (2) 개발계획에서 파생될 수 있는 생물물리학적, 사회적 또는 기타 부정적인 영향(Effects)을 예측(Anticipate)하여 피하고(Avoid), 최소화(Minimize)하거나 상쇄(Offset)하기 위한 것이다.
- (3) 자연계(Natural Systems)와 그들의 기능을 유지시키는 생태적 과정의 생산성과 능력을 보호하기 위한 것이다.
- (4) 지속적이고 자원이용 및 관리기회를 최적화한 개발을 도모하기 위한 것이다.

3) 원칙의 개요(Introduction to the Principles)

EIA의 원칙(EIA Principle)은 두 단계(Two Tiers) - 기본원칙과 운영원칙(Basic & Operating Principles) -로 이 문서에 들어 있다.

3. EIA 기본원칙(Basic Principles)

- EIA의 모든 단계에 적용된다. 또한 정책, 계획, 프로그램의 전략환경평가(SEA, Strategic Environmental Assessment)에도 적용된다.
- 기본원칙의 목록들은 한 묶음으로 적용을 해야 한다. 다만 포함된 원칙은 상호 의존적(Interdependent)이며 어떤 경우에는 상호 충돌이 있을 수도 있다(예, 엄격함과 효율성).
- 이 원칙을 EIA가 그 목적을 충족시키고 국제적으로 인정된 표준에 맞게 시행되는가를 확인하기 위해 적용할 때는 균형된 접근이 매우 어렵다.
- EIA는 완전한 분석과 분명히 상호 충돌적인 원리들을 조화시키는 방법을 도출한다.
- 기본원칙(Basic Principles) ; EIA의 과정은 아래와 같아야 한다.
 - 목적성(Purposive)
의사결정에 정보를 제공하여 적절한 수준의 환경보호 및 지역사회의 복지를 이룰 수 있는 과정이어야 한다.
 - 엄격성(Rigorous)
조사되고 있는 문제점을 설명하는 데 있어 적절한 시행 가능한 방법과 기술이 채용될 수 있는 가장 실용적인 과학이 적용될 수 있는 과정이어야 한다.
 - 실용성(Practical)
문제해결에 도움이 되며 제안자(Proponent)가 시행수행할 수 있는 정보 및 결과물을 도출할 수 있는 과정이어야 한다.
 - 관련성(Relevant)
개발계획 및 의사결정을 위한 충분하고 믿을 수 있고 사용가능한 정보를 제공하는 과정이어야



한다.

－ 비용효과적(Cost-effective)

이용 가능한 정보, 시간, 자원, 방법론의 한계 내에서 EIA의 목적을 달성할 수 있는 과정이어야 한다.

－ 효율적(Efficient)

최소의 비용으로 주어진 시간, 제안자의 재정 및 참여자 입장에서 받아들일 수 있고 EIA의 목적에 맞는 과정이어야 한다.

－ 집중성(Focused)

중대한 환경영향과 주요문제에 집중될 수 있는 과정이어야 한다(의사결정에 고려될 필요가 있는 문제이다).

－ 적응성(Adaptive)

과정의 완전한 통합을 함이 없이 심사하여 계획의 객관적인 실체성, 문제 그리고 주변여건이 조정되어야 한다. 그리고 계획의 전과정을 통하여 반복되고 알 수 있도록 협력되어야 한다.

－ 참여성(Participative)

영향을 받거나 관심이 있는 대중에게 적절한 정보 및 참여기회를 제공함. 그들의 요구와 관심은 문서 및 의사결정에 확실하게 기술한다.

－ 학제성(Interdisciplinary)

연관된 전통적인 지식의 활용을 포함한 적절한 기술을 확인하고 생물, 물리 및 사회-경제 전문가를 과정에 고용한다.

－ 신뢰성(Credible)

과정은 전문적이고, 엄정하고, 공정하고, 객관적이고 형평성 있고 불편부당하게 수행되지 않아야 한다. 또한 독립적인 점검과 검증이 보장되어야 한다.

－ 통합성(Integrated)

사회, 경제, 생물-물리적 관점에서 상호관련성이 설명되어야 한다.

－ 투명성(Transparent)

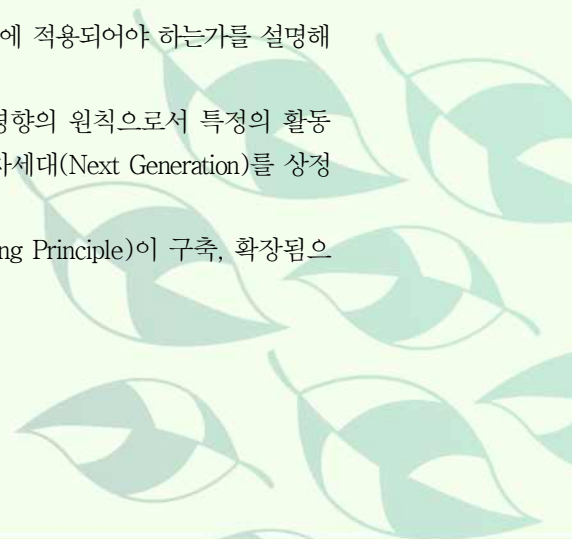
과정은 EIA 내용이 투명하고 쉽게 이해될 수 있는 요구사항, 대중의 정보접근의 보장이어야 한다. 의사결정에 고려되어야 할 인자의 확인, 한계 및 어려움이 있다.

－ 체계성(Systematic)

과정은 영향 받는 환경에 관련된 정보, 대안의 제안 및 영향과 잔류영향의 모니터와 조사에 대한 수단을 최대한 고려해야 한다.

4. EIA 운영원칙(Operating Principles)

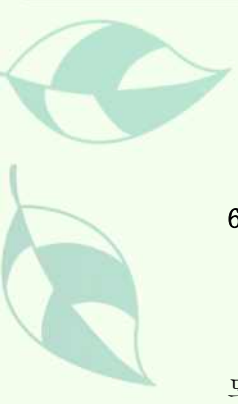
- 운영원칙은 기본원칙이 어떻게 EIA 과정의 주요단계 및 특별활동에 적용되어야 하는가를 설명해 준다(예, 스크리닝, 스코핑, 영향의 확인, 대안의 평가 등).
- 원칙의 후속단계들이 발전해 나아가도록 구상되었다. 예컨대 영향의 원칙으로서 특정의 활동(Activity-specific), 가장 최근(State-of-the-Art)의 평가원칙, 차세대(Next Generation)를 상징할 수 있다.
- 원칙의 발전은 아래에 제시된 기본원칙/운영원칙(Basic/Operating Principle)이 구축, 확장됨으로써 이루어질 것이다.



- Operating Principles(운영원칙) ; EIA 과정은 다음과 같이 적용되어야 함.
 - 의사결정에 있어 가급적 일찍이 그리고 계획된 활동의 전과정을 통해 계속 적용한다.
 - 잠재적인 중요한 영향을 미칠 모든 개발계획에 대해 적용한다.
 - 지속가능한 개발원칙과 개념에 일치하는 영향 및 생물물리학적 영향 그리고 보건, 문화, 성, 연령을 포함한 관련 사회적인 인자와 누적영향에 대해 적용한다.
 - 관심을 가진 공중을 포함해 계획에 의해 영향받는 기업 및 지역사회에 적용함.
 - 국제적으로 인정된 방법과 활동에 부합되게 적용한다.
 - 특히, EIA 절차는 다음 사항이 마련되어야 한다.

5. EIA 절차에 포함되어야 하는 사항

- 스크리닝(Screening)
 - 사업계획이 EIA에 적합한지 여부를 결정하고 어느 수준인지 구체화되어야 한다.
- 스코핑(Scoping)
 - EIA에 필요한 조건의 설정 및 중요성이 있는 이슈 및 영향이 확인되어야 한다.
- 대안의 조사(Examination of alternatives)
 - 제안된 목적을 달성하는 데 필요하고 환경적으로 가장 바람직한 대안이 설정되어야 한다.
- 영향분석(Impact analysis)
 - 사업수행상 가능한 한 환경사회적인 영향을 확인 및 예측하여야 한다.
- 저감 및 영향관리(Mitigation & Impact Management)
 - 예측된 부정적 영향(Adverse Impact)을 회피하고, 최소화하거나 상쇄하기 위한 대책을 수립하여 환경관리계획이나 시스템에 연계(incorporate)한다.
- 중대성의 평가(Evaluation of Significance) : 잔여영향(개선될 수 없는 영향)을 수용할 것인가와 그에 대한 상대적 주요도를 결정한다.
- EIS나 보고서의 준비(Preparation of Environment Impact Statement or Report) 계획이 가져올 영향, 저감대책의 제안, 영향의 중대성, 사업으로 인해 영향을 받는 지역사회와 시민의 관심 등을 투명하고 편견 없이 서류화한다.
- EIS의 심사(Review of the EIS)
 - 보고서가 위임사항(Terms of Reference)을 지켰는가, 사업에 대한 만족스러운 평가를 했는가, 의사결정에 필요한 정보를 포함하고 있는가를 결정한다.
- 의사결정(Decision Making)
 - 사업을 승인할 것인가 거부할 것인가와 사업의 기간 및 시행조건을 설정할 것인가 여부를 결정한다.
- 사후검토(Follow up)
 - 승인기간과 조건이 충족되었는지 확인, 사업 영향관찰, 대안의 효과성 미래의 EIA 적용과 대안의 강화, 환경관리를 최적화하기 위한 환경감사 과정평가 등을 수행한다.



6. 계획기관에 의한 SEA 제도 운영

우리나라는 국토교통부와 환경부에 의하여 각각 별도로 국토계획평가제도와 전략환경영향평가(SEIA) 제도를 운영하고 있다. 각 행정부처가 관련된 법을 근거로 각각 SEA를 시행하면 SEA의 기본 이념을 달성하기에는 어려움이 있을 것이다. 계획과 관련된 큰 틀에서의 평가보다는 각 부처를 위해 제도화되는 경향이 있을 수 있다.

계획수립기관인 국토교통부의 제도는 운영시 환경적인 것을 충분히 고려하지 않고 있다. SEA는 각 부처보다 상위단계에서 진행되어야 할 것으로 생각된다. 그러나, 지속가능발전위원회와 지속가능발전기본법은 현 시점에서는 유명무실해진 측면이 있다. 환경부와 국토교통부의 SEA, 그리고 예비타당성조사까지 모두 포함할 수 있는 상위규정이 필요할 것이라 생각된다.

우리나라의 경우 SEIA를 비롯한 환경평가제도는 다른 나라와 비슷한데, 정치지도자들에 의해 새로운 계획의 수립되기도 하는게 현실이어서 절차법과 제도권 내에서 제도의 적용이 어려움이 있으므로, 우리나라의 신도시 개발과 같은 특수계획의 경우는 논외로 해야 할 것으로 생각된다.

7. 계획에 내재화되는 평가가 바람직

제도권 내에서의 계획에 대해서는 국토부의 국토계획평가제도가 SEA 절차를 내재화 하고 있다는 점에서 SEA제도의 본 의미에 가깝다고 보기 쉬우나 실제로는 국토계획평가가 제한적인 자체계획의 평가를 위한 제도로 운영되고 있고 피드백이 부족하며 실제적인 환경적 고려가 거의 이루어지기 어렵다는 문제를 가지고 있다. 영국의 경우 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 DOE(Department of Environment)를 만들었으며, 우리나라도 이를 참조하여 국토부와 환경부의 절차를 통합하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 국토부의 SEA 절차를 바탕으로 환경적 마인드를 가지고 환경부가 반영 및 연계할 수 있는 방안으로 검토할 필요가 있을 것이라 생각된다.

절차 강화라고 하는 것은 SEA의 중심이 계획가(planner), 즉 국토부를 중심으로 그 안에 내재화된 절차를 강화하는 것이며, 외부부처(환경부)와의 절차적 강화는 SEA의 발전방향으로 바람직하지 않은 것으로 생각된다. 현재는 국토계획평가제도와 예비타당성검토제도 내에서 환경에 대한 검토가 매우 제한적인 것이 사실이다. 실제로 환경적인 검토가 의사결정과정에 고려되기 어려운 형태라고 보아도 될 것이다. 국토교통부 또는 산업부 등 계획입안부서를 중심으로 SEA를 진행하면서, 환류시스템을 적용하여 환경부와 함께 참여적으로 계획을 수립할 수 있는 방향으로 강화하여야 할 것이다.

8. SEA 대상계획의 체계

현재 SEA 문제 중의 하나는 평가시스템의 부재라고 볼 수 있다. 평가하는 참여자에 따라 결과가 매우 상이하다. SEA와 EIA의 절차를 따지기에 앞서 법과 절차에 있어 평가시스템을 먼저 체계적으로 갖추어야 할 것이다. 전략환경평가가 상위계획부터 하위계획까지 모두 포함하는 것이 바람직할 것이며, EIA는 프로젝트 수준에서만 진행되어야 할 것으로 생각된다. 상위계획, 중장기 기본계획까지만 SEA로 하고 하위계획부터는 EIA로 하려고 할 때 하위계획에서의 입지검토 문제는 어떻게 해야 할 것인가에 대한 토론이 필요할 것이다. 현재는 전략환경영향평가 제도를 통해 하위계획을 다루고 있다.


우리나라 EIA에서는 입지대안의 검토는 할 수 없다. 다만 토지이용대안에 대한 검토가 시행되고 있을 뿐이다. 현재 우리나라 환경영향평가는 저감대책 마련에 한정되고 있는데 입지타당성은 전략환경영향평가 단계에서 검토하게 되어 환경영향평가에서 입지대안에 대한 피드백이 어렵게 되었다고 생각한다. 전략환경평가에서의 입지대안은 개별 사업이 여기가 아니면 어디서 할 수 있는가 하는 대안 선정에 관한 문제인 것이고, EIA에서의 입지대안은 토지이용계획 대안의 선택의 문제이므로 두 개는 서로 다른 의미로 이해할 수 있는데, 현실적으로 두 개의 의미가 혼용되고 있다.

전략환경평가는 예비타당성조사제도나 국토부의 국토계획평가제도를 고려하고 추진주체도 그대로 하되, 환류시스템을 강조하여 절차적 성격을 강화하는 방향으로 발전하는 것이 전략환경평가의 원래 취지에 부합하고, 시스템적으로도 작용할 것이다. 현재의 협의제도와 협의단계가 어떠한 계획을 환경적으로 유효하게 이끌고 가는 데 별로 도움이 되지 않는다는 견해가 있으므로, 그와 관련된 발전방향으로 절차적 규정의 강화, 사업주체의 실시, 환류기능의 강화 등을 생각할 수 있다.

9. SEA와 정보공개

SEA의 본질이 무엇인지에 대하여 다시 생각해볼 필요가 있다. 정보공개가 되지 않는다면 SEA가 아닌 사업자 내부에서의 자체적인 환경검토절차일 뿐이다. SEA는 환경적 이슈에 대하여 사회적인 논의와 합의를 이끌어 가는 절차적 의미를 갖는다. 환경적 요소만을 반영하기 위한 제도가 아닌 의사결정의 투명성을 확보하기 위한 절차인 것이다.

SEA의 정보공개는 이론적으로 좋으나 현실적으로는 문제가 될 수 있다. 예를 들어 신도시사업은 국내의 특수성을 고려해야 하는 문제일 것으로 생각된다. 신도시개발사업의 경우 사전에 정보가 알려지는 경우 다양한 요인에 의하여 표류할 가능성이 있다는 지적도 있다.



SEA와 같은 계획구상단계 또는 종합계획단계에서의 정보공개와 주민참여는 불가능하다는 주장도 있다. 계획이 확정되지 않은 상태에서 정보가 공개되면 오히려 주민반발 및 부동산 투기와 같은 혼란을 야기한다는 이유에서이다. 그렇다면 계획이 확정된 상태에서 공개되면 그러한 사회적 혼란은 없어지는가? 행정부의 일방적인 결정에 국민이 무조건 따르도록 요구하는 것은 사전정보가 있는 일부 특수계층의 사람을 제외한 일반국민의 부동산 투기는 막을 수 있을 것이다.


이러한 상황은 1970년대, 1980년대의 우리나라에서는 있었을 법한 일이다. 그러나, 지금의 우리나라와 같이 민주적인 의사결정을 추구하는 나라에서라면 빠른 단계에서의 정보공개와 사회적 토의가 갈등관리에 효율적이라는 것은 여러 국책사업의 경험에서 알 수 있을 것이다. 무엇보다도 사업이나 계획의 필요성, 당위성에 대한 사회적 합의가 SEA의 근본 목적 중의 하나임이 강조될 필요가 있다.

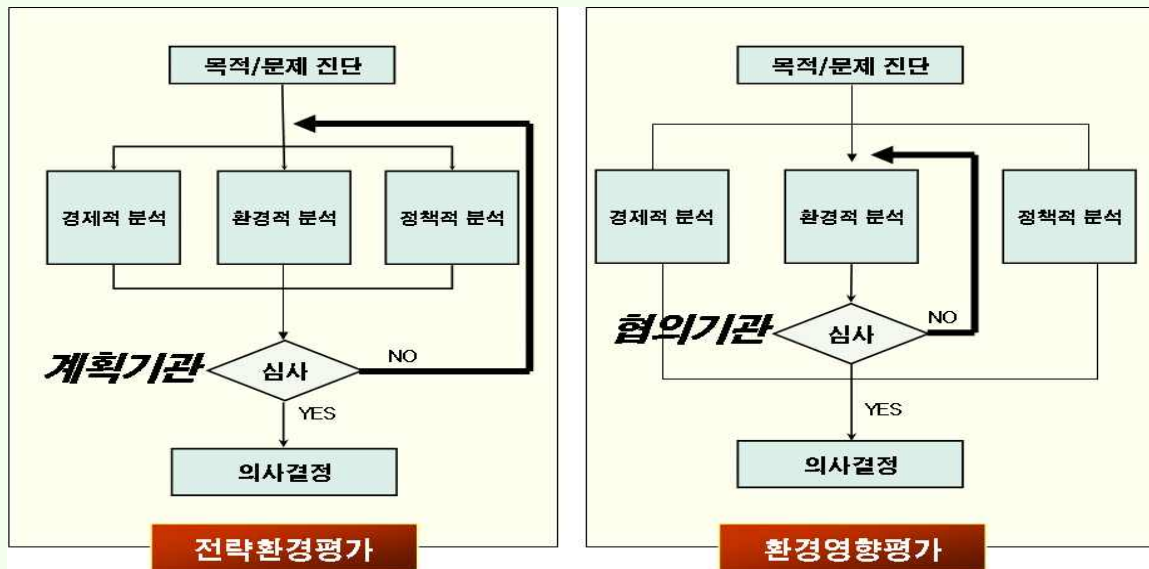
이와 같은 문제를 해결하는 데 있어 두 가지 방법을 생각할 수 있다. 입지를 복수로 선정하여 공개함으로써 주민들도 그 지역이 복수의 입지 후보지 중의 하나로 인식하게 하여 투기를 방지하는 방법과 사전에는 공개하지 못할 지라도 입지 결정 발표 이후 어떠한 환경적 검토를 하였는지를 문서로 공개함으로써 환경성 부분에 대한 논의를 하는 형태를 생각할 수 있겠다.

10. SEA의 대상체계

우리나라의 계획체계는 국토종합계획, 도시기본계획과 같이 입지가 정해지지 않은 상태의 중장기 종합계획, 지구지정단계와 같은 개발사업의 기본계획 단계, 실시계획과 같은 사업계획단계의 3단계로 나눌 수 있다. 여기서 전략환경(영향)평가와 환경영향평가가 구분될 수 있다. 환경영향평가는 환경적인 분석을 통하여 계획안에 대한 협의를 실시한다. 환경영향평가에 대한 보완요구는 협의기관에 의해서 이루어지며 그 근거는 환경적 분석의 불충분성이 요인이 된다. 즉, 환경적인 측면만에서의 고려이며, 보완요구자는 협의기관이 된다.

이에 반하여 전략환경평가는 환경적인 분석만이 아니라 정책적 수요, 경제적 수요에 의한 분석을 포함한 종합적인 의사결정을 위한 시스템이다. 즉, 환경적인 측면만이 아닌 경제성, 정치성을 고려한 종합판단이며, 이에 대한 보완요구자는 승인기관 또는 계획수립기관이 된다(참조 그림 7-1).





<그림 7-1> 전략환경평가와 환경영향평가의 구분점

: 환경영향평가는 협의기관이 환경적인 측면에서 검토하는 제도이며, 전략환경평가는 계획수립기관 또는 승인기관이 환경성과 경제성, 정책적 필요성에 대해 종합 검토하는 시스템이다

11. SEA와 계획과의 관계

SEA는 의사결정을 위한 정보지원 시스템이며 SEA가 의사결정을 하는 것은 아니다. 따라서 SEA의 결과가 계획에 반영되는지 여부는 의사결정자인 계획기관 또는 승인기관의 역할이다. 그런데 여기서 주의해야 할 점은 결정권은 계획기관 및 승인기관에 있으나, 왜 그러한 결정을 하였는지에 대한 명확한 근거를 제시하여야 한다는 점이다. 이는 설명책임(accountability)이라는 개념에 해당된다.

한편, SEA의 결과가 계획에 반영되기 위해서는 계획의 빠른 단계에서 SEA가 시작되어야 한다는 점에 유의하여야 한다. 평가의 개념은 수립된 계획을 심사/협의하는 기능보다도 계획을 수립하기 위한 예측평가(assessment)임을 상기할 필요가 있다.

12. SEA제도의 운영기관

계획에 평가가 내재화되어야 한다고 언급한 바와 같이, 평가는 협의를 위한 도구보다도 계획을 위한 도구임이 강조되어야 한다. 협의가 강조되면 사업자는 정보 공개를 늦추게 되며, 행정부에 의한 조정기능을 우선할 뿐 사회적 갈등관리나 주민의견수렴 등에는 등한시하게 되며, 결과적으로 계획의 사회적 수용성이 떨어지게 될 우려가 있다. 그렇다면 SEA의 수립주체는 계획기관이 되어야 하며, SEA 제도의 운영관리를 계획승인기관이 하는 방안을 검토하여야 한다.

참고문헌 :

김지영 외, 2008, 2008 전략환경평가포럼, KEI 2008 FR-03, 정책자료집, 111쪽