

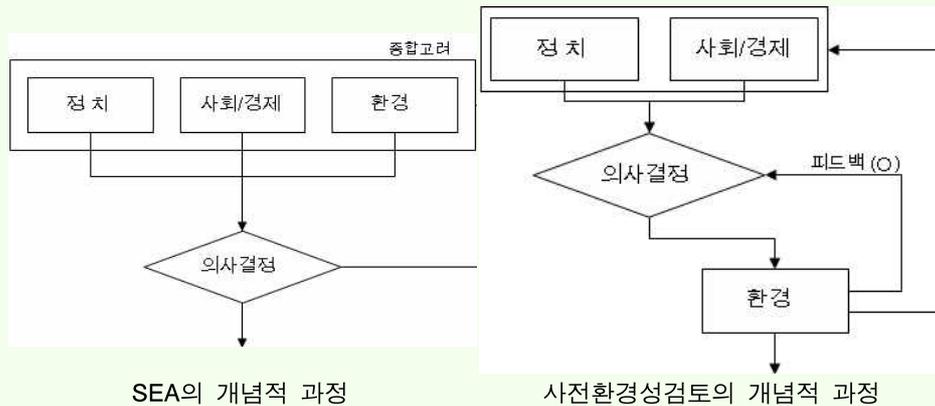
전략환경평가실무

10. 전략환경평가사례 : 경제자유구역 추가지정 사례



1. 경제자유구역 지정이 SEA인가?

앞 장에서 제시된 '경제자유구역 지정'이 SEA과정인가? 만약 SEA가 아니라면 어떠한 절차로 이루어져야 하는가에 대해 살펴보고자 한다. SEA에 관해 개념적으로 그려보면 아래 그림과 같이 될 수 있을 것이다. 그림에서 보듯이 SEA는 정치, 사회경제만이 아니라 환경성 분석을 포함하여 종합적인 판단이 요구됨에 비하여, 사전환경성검토제도는 환경성분석을 중심으로 하는 협의제도이다.



<그림 > SEA와 사전환경성검토의 개념적 과정(김지영 외, 2008)

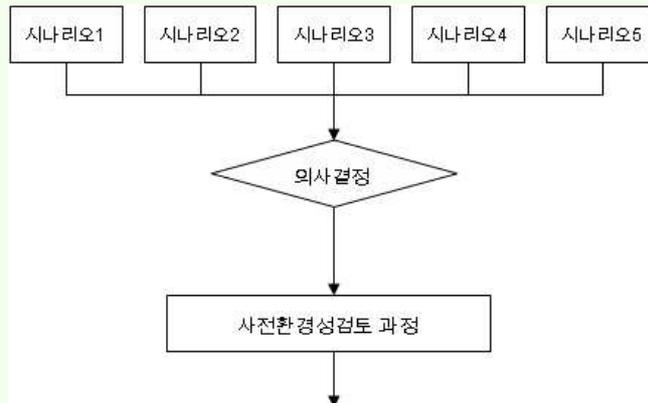
경제자유구역 추가지정은 5개 지역에 대한 종합판단 이후 개발계획이 구체화되는 단계에서의 판단은 사전환경성검토에서 수행하는 단계로 이루어진 것으로 판단되므로, SEA의 한 형태로 생각할 수 있다.

- 경제자유구역을 지정하고자 하는 의사결정
- 후보지를 만드는 의사결정(각 지역마다 입지를 결정하는 과정)
- 최종 지정을 위한 의사결정

을 하고자 하는 세 가지의 의사결정이 있다고 할 수 있다. 각각의 의사결정 과정은 모두 SEA인데, 이와 같은 모든 과정에서 조금씩 형태는 다르겠지만, 내재화된 SEA가 필요하다.

정치성, 경제성, 환경성 간의 관계와 피드백 과정에 따라 SEA와 사전환경성검토의 차이가 나타난다고 판단된다. SEA는 세 가지 측면에서의 종합에 따른 판단과정이며, 사전환경성검토는 정치성과 경제성(사회성)에 대해 고려한 다음에 실제적으로 추진하는 과정에서 뒤늦게 환경적인 고려를 하는 전형적인 과정으로, 협의와 피드백 과정에서 한계와 차이가 나타나는 것이라 볼 수 있다.

경제자유구역 추가지정은 다음 <그림>과 같이 5개 지역에 대한 종합판단과 결정이 이루어진 이후 개발계획이 구체화되는 단계에서의 판단은 사전환경성검토에서 수행하는 과정으로 이루어지므로, SEA의 형태로 생각할 수 있다. 즉, 경제자유구역의 추가지정단계는 복수의 후보지역에 대하여 환경성과 경제성 등을 종합검토하는 단계이며 이는 SEA의 한 형태로 볼 수 있다.



<그림> 경제자유구역 추가지정에서의 과정 - SEA의 형태

상위 5개 지역에 대한 판단이 SEA에서 경제자유구역 대안이나 시나리오를 검토하는 과정이라고 볼 수 있어서 이 부분에서 환경적 고려를 얼마나 많이 하는가가 SEA의 포인트라고 생각된다.

2. 의사결정과정에서의 SEA

개발계획가들이 실제 개발계획을 수립하는 과정에서 환경적 부분에 대한 고려가 매우 부족한 것을 알 수 있는데 개발계획 수립과정에서 환경에 대한 고려를 하고 개발계획을 수립하는 것이 SEA라고 할 수 있다. 하지만 아직 실제로는 환경에 대한 고려가 없으며, 경제자유구역 지정의 경우 재정경제부 같은 경우 위원회를 통해 환경을 약간 고려하기 시작한 것으로 판단된다.

우리나라에서 SEA를 어떻게 적용할 것인가에 대해 생각해볼 때 대체로 정책은 최상위 기관에서 결정되는데 그와 같은 의사결정과정에서 SEA를 통해 의사결정을 했을까 하는 의문이 생긴다. 이 부분은 그러나 여기서는 논외로 하고자 한다. 정책결정 이후 계획단계에서 현실적으로 SEA를 하고자 한다면, 경제자유구역 추가지정에 있어 SEA를 수행하고자 한다면, 왜 후보지역으로 5군데가 제시되었는지, 또 제시된 5군데 지역에 대하여 각 지역의 지자체에서의 몇 가지 대안과 환경적 검토 부분에 대한 고려와 논의가 있어야 할 것으로 생각된다.

경제자유구역 지정은 계획 또는 프로그램 단계라고 볼 수 있으며, 상위단계에서 이미 SEA과정을 거치지 않고 결정되어 내려오는 것이기 때문에 환경을 고려하기 위한 제도적 장치를 마련하는 당위성과 필요성을 스스로 인지하지 않으면 하위 단계에서 SEA를 하는 것은 의미가 없다고 생각할 수도 있다. 한편, 정책적



결정에서 SEA가 없기 때문에 우리나라에는 SEA가 없다라고 말하기도 어렵다.

3. 우리나라에서의 SEA의 위치

우리나라의 경우 주택건설종합계획과 같이 10~20년 장기계획을 수립하고 신도시와 택지를 개발하는 등의 계속적 개발로 인해 탄력을 받는 계획 수립이 이루어지고 있는데, 영국을 예시로 든다면 10년 후에 주택이 모자라게 되면 어떻게 해야 할까라는 고민부터 시작하는 것으로 보인다. 바로 이와 같은 것이 SEA적 접근이라 할 수 있다. 우리나라에서는 정책적 SEA를 만들어내기 어려운 토양이라 할 수 있겠다.

우리나라의 현실과 제약조건에 맞는 SEA의 접근방법과 의사결정 과정을 찾아야 할 것이며, SEA를 명확히 규정하기보다는 상황에 맞게 환경적 고려가 들어갈 수 있는 의사결정 과정 또는 법규의 제정 등이 요구된다고 생각한다. 따라서 SEA는 여러 가지 단계에서 변화해서 들어갈 수 있는 형태라고 생각한다. SEA를 형식화된 제도로서 환경영향평가 제도처럼 이해를 하려고 하니 실체가 잡히지 않는 것으로 생각된다.

최적 입지를 선정하는 최적의 방법론은 사실상, 입지가 선정되었을 때에, 즉 이 계획이 결론에 도달했을 때에야 알 수 있다. 즉, 입지에 대한 접근 방법은 다양하고 사실상 어떤 것이 최적의 방법이라고 말하기는 어려운 것이다. 그래서 실제로는, 모순되게 들릴 수 있겠지만, 유효한 입지전략은 입지가 확정되었을 때에 분명해지는 것이다. 이러한 사례로는 화장장의 입지선정, 방사성폐기물 처분장의 입지 선정 등을 자세히 살펴보면 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 사실상 이러한 종류의 입지계획은 적절한 입지를 결정하는 것이 중요한 것이지 그를 위한 접근 방법은 어느 나라나 상이한 과정을 거치는 것이다. 물론 해당 입지가 환경적으로나 기술적으로 충분히 포용가능한 수준에서 결정되는 것을 전제로 하고 있다.

4. SEA 과정과 체계

경제자유구역 선정 과정에 있어서 국가정책연구기관에서 경제자유구역 지정이 가져오는 산업적 효과, 환경적 영향 등에 대해 SEA적 접근을 하고 지침을 수립하는 것이 가장 커다란 SEA가 아닌가 하는 생각이 든다. 다음 과정으로는 지표에 대한 테이블을 만드는 작업이라 생각한다. 계획의 적정성을 평가하기 위해서 가장 중요한 것은 이러한 평가를 위해 사용되는 평가표 같은 것들인데, 이러한 평가표 들이 대개는, 아마도, 관련 분야의 행정가들이 쉽게 고안해내어 사용하고, 별다른 논의 없이 동의되었을 가능성이 높다.

하지만 실행정수도 (세종시) 결정사례에서도 알 수 있듯이 그 표를 구성하고 만드는 작업은 가장 중요하고 오래 걸리는 작업인 것이며 이를 위해 전문가 그룹이 많은 시간을 투자하여 평가표를 만들고 적용하여야 하는 것이다. 그 평가표는 물론 예기치 않은 불특정한 오류를 최대한 배제하기 위해서 가장 단순하고도 명쾌한 형태로 만들어져야 한다. 이러한 평가표를 통해서 실제적인 SEA적 접근이 이루어져야 할 것이다.

5. 경제자유구역 지정의 의사결정

‘경제자유구역 지정이 필요하다’, 그리고 ‘몇 개가 필요하다’라는 이러한 의사결정부터 경제자유구역 지정 까지 모든 과정이 각각 SEA의 과정이라 생각하며, 앞서 언급된 바와 같이 여기에서는 크게 3가지 단계로 나눌 수 있으며 각각의 단계에서 SEA가 들어간다고 생각할 수 있다. 3단계로 정리될 수 있는 각각의 SEA에 대한 절차를 만드는 것이 중요한 문제일 것이다. 한 지자체에서 어느 지역을 경제자유구역으로 지정하려고 하는 하나의 의사결정 과정은 각 지자체가 하는 SEA라 할 수 있으며, 이것과 관련된 가이드라인, 요구사항 등을 만드는 것도 SEA의 주요한 과정이라 할 수 있다.

최고 상위단계에서 지구 지정까지 하나의 과정으로 수직적인 의사결정 과정으로서 SEA를 생각할 수 있으며, 또 각 단계별로 나누어 변형된 SEA가 될 수 있을 것 같다. 예를 들어, 대구경북지역에서 도단위에서의 경제자유구역 지정을 어떻게 하고, 또 후보지역을 몇 군데를 제시하는 등 사업 아이টে를 결정하는 과정 모두 개별 지자체에서 수행할 수 있는 SEA의 과정이라 생각한다. 물론 전체 경제자유구역 지정 단계에서 보면 하나의 후보지가 들어오는 과정이며, 각 후보지와 사업아이টে에 대한 환경적 문제를 어느 정도 고려하게 하는 과정도 SEA라 할 수 있을 것이다. SEA를 하나의 절차, 단계라고 생각하지 말고 SEA를 하나의 개념으로서 볼 필요가 있다고 생각한다. 유연성 있게 접근하여 이러한 모든 과정을 SEA라 할 수 있을 것이다.

6. SEA에서의 환경부분의 중요성

경제자유구역 추가지정에 있어 환경은 매우 작은 하나의 부분으로만 작용하고 경제사회적 분야가 더 큰 비중을 차지하고 있어 내용적으로 SEA라 할 수 있는 것인지 의문이 발생한다. 의사결정에 있어서 환경적인 부분이 어느 정도 차지하여야 하는가의 문제는 지역사회의 특성, 시대상황, 사업특성에 따라 달라질 것이다. 여기서 유의해야 할 점은 SEA가 사회성과 경제성만이 아니라 환경성을 포함하여 종합적인 고려를 하기위한 절차를 규정하는 것이지, 내용에 대한 규정을 하는 것은 아니라는 점이다. 즉, 의사결정과정에 환경적인 정보를 제공하며 의사결정시에 환경적인 고려를 해야한다는 절차를 규정하는 것이 SEA의 중요한 역할이다.

SEA가 절차적이라는 부분에 있어 동의는 하지만, 운영상으로 절차적 과정을 지향하면서 실제적으로 절차적으로 하기에 어려운 부분도 있다. 기존의 SEA 연구자들 및 학자들의 주장에는 SEA가 갖는 거버넌스를 너무 강조하는 부분이 있다고 생각한다. 환경이 정책적인 결정에 있어 가장 중요한 고려사항이어야 한다는 의견이 기본적으로 깔려 있다 보니 SEA 거버넌스 입장이 강조된다. 실제 의사결정 과정에 있어서는 어느 단계까지는 환경관련 사항이 고려되지 않는 경우가 많으며, 실제로는 이러한 제약조건을 수용하면서 거기에 맞추어 SEA가 이루어져야 하는 경우도 많이 발생할 수 있다고 생각한다. 신행정수도(현, 세종시)의 건설계획과 같은 경우, ‘이전한다’와 ‘중부권이다’라는 것이 전제된 상태에서 SEA의 형태를 갖추어 가며 진행된 유사사례라고 생각할 수 있다.

SEA의 역할과 환경적 부분이 단지 이 사례에서는 크지 않을 뿐인 것이다. 태권도 공원의 선정 사례와 유사한 점이 있다. 후보 지자체에서 제공하는 자료를 받고, 논의도 일회적으로 모여서 수행하였는데, 이와 같은 방식으로는 기간도 짧아지고 비용도 적게 들며 신속히 추진되는 장점들이 있겠지만, 후에 여러 문제점들이 발생할 수 있다고 생각한다. 위원회 형식 또는 리뷰 패널을 두는 형식은 복잡한 절차가 아니라 전문가 그룹의 건의와 결정을 존중하여 그대로 진행하는 방식으로 SEA의 개념을 도입하기에 적합한 방법이라고 생각한다.

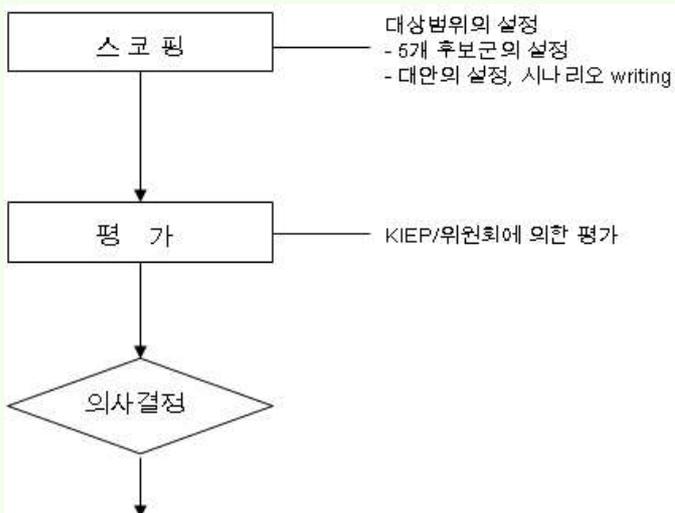
그렇다면 SEA에서의 환경분야의 배점은 어느 정도가 적합한가? 경제자유구역 경우에는 환경분야가 5점이었는데 어느 정도 수준이 적합한 것인가? 전체 의사결정을 봤을 때 5점 정도면 충분한 부분이라고 생각한다. 단 기업도시와 같이 과락이 있는 평가방법을 도입하는 것이 바람직할 것이라 생각한다. 한편 경제자유구역 지정에서의 환경적 이슈는 산업단지 또는 대규모 면적개발사업과 동일하다고 생각하며, 따라서 살펴봐야 할 환경적 이슈는 기존의 항목들과 유사한 측면이 있을 것이다.

선행된 연구나 관련 텍스트에서는 SEA가 의사결정에 있어 매우 중요한 요소로 언급되고 있으나, 오늘 논의에서는 실제 SEA 적용에서는 의사결정에 있어서 환경적 요인의 중요성과 SEA의 중요성이 상대적으로 적은 것으로 논의되었는데, 이 부분에 대해서 어떻게 생각하는지 논의가 필요하다.

현실적으로 생각했을 때, 정책 단계에서 계속적으로 SEA를 수행하여야 한다고 이야기하는 것은 그만큼 현실에서는 적용되기가 어렵다. 따라서 정책 단계 이후 결정된 이후 진행되는 과정에서 실제로 적용이 가능할 것이다.

7. SEA 범위와 절차

EIA나 SEA는 의사결정 그 자체가 아니고 의사결정의 기록으로서 정보를 제공하는 과정이라 정의한다면, 스코핑, 조사·예측·평가, 의사결정으로 다음 <그림>과 같이 간단하게 구성할 수 있을 것이다.



<그림> SEA의 개략적 과정



평가대상으로 무엇을 잡느냐 하는 것이 스코핑이며 여기서는 각 지자체에서 5개의 후보지역을 제시하는 것으로서, 이는 각각의 지자체에서 수행하게 될 것이다. 또한 예측평가의 수행은 국가정책관련연구기관 또는 위원회가 하는 것으로 생각할 수 있다. 이들을 포함하는 전 과정이 SEA라고 한다면 SEA는 누가 수행하는가, 국가정책관련연구기관이 하는 것인지 지자체가 하는 것인지 하는 문제가 생긴다. 각 주체별로 모두가 다 SEA를 실시하는 것이라 생각한다. 각 지자체에서도 후보지역을 선정하고 개발계획을 수립하는데 있어서 환경적 관리, 복원계획이 포함되어 있지 않다고 판단된다. 따라서 이 단계에서도 환경이 들어가는 SEA를 실시하여야 할 것이다.

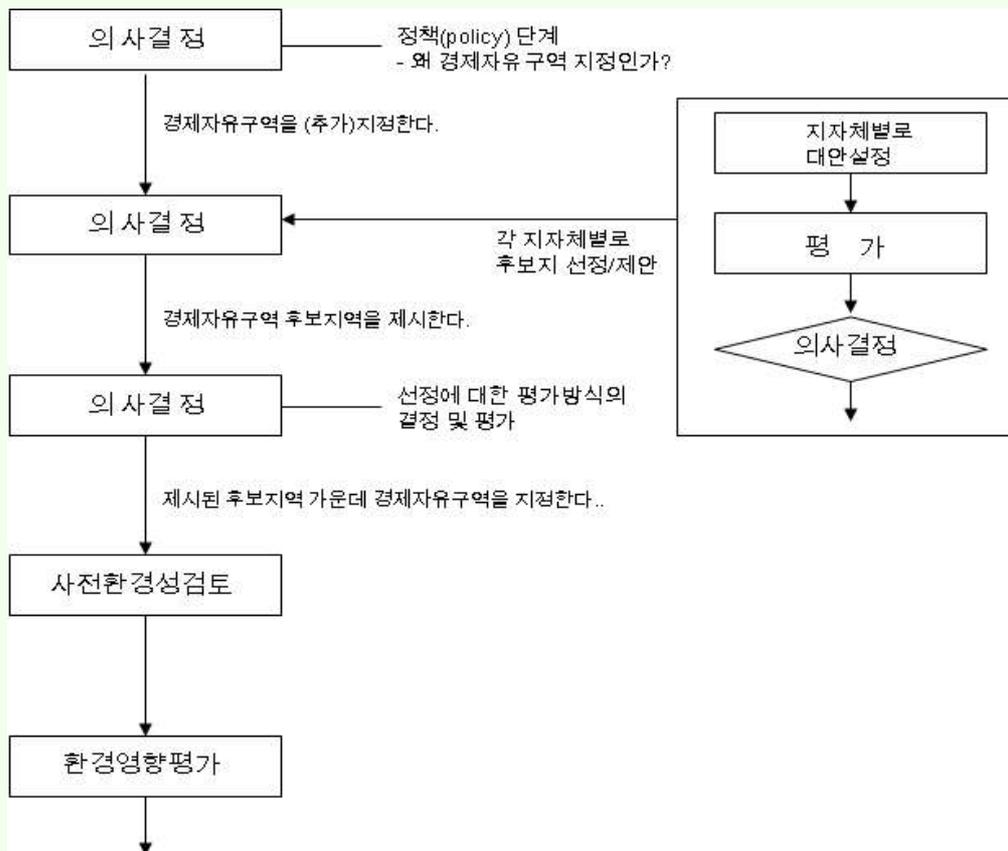
한편 경제자유구역 후보지역의 입지를 선정하는 과정은 지자체가 각기 SEA를 통해서 나왔을 수도 있고 나오는 것이 바람직할 것이지만, 전체 경제자유구역 추가지정에 있어서는 그냥 후보지를 가져오는 과정으로 단순하게 생각하고 KIEP 또는 위원회에서 SEA를 하여야 할 것이다. 이때 여기서 고려할 사항들은 물, 대기, 교통, 또는 산업 등으로 선택될 수 있다.

경제자유구역 지정과 관련된 SEA는 크게 세 가지로 정리할 수 있을 것이다. 전체과정을 SEA로 보는 부분도 있지만 첫 번째 의사결정으로서 경제자유구역이 필요하며 이를 추진할 것인가? 하는 sub-SEA가 있을 수 있다고 생각하며, 어떠한 과정으로 무엇을 중심으로 봐야 할 것인가 하는 SEA의 요소들이 필요할 것이며 이러한 것으로 물, 대기, 교통, 또는 산업 등이 있을 것이며, 여기서 한 단계 더 발전하면 세부적인 평가항목들이 제시될 수 있을 것이다.

8. 하위단계 SEA

지구지정에 따른 평가는 굉장히 하위단계에서의 전략환경평가라 할 수 있을 것이라 생각한다. 지구지정이 결정된 이후 그 입지에 대해서는 비교대안으로 검토하지는 못하지만, 지구 경계선의 변경과 지구의 내에서의 변화 등을 제한할 수 있기 때문에 굉장히 하위단에서 이야기하계의 SEA라 할 수 있는 측면이 있다. 사업 수준에서의 대안 검토는 환경영향평가 과정과 거의 동일하다. 우리나라에서는 매우 하위단계의 저감대책 수준으로 환경영향평가를 축소해석하고 있다고 생각하는데, 크게 생각한다면 SEA는 EIA와 동일한 수준의 개념이라 할 수 있다고 생각한다.

‘경제자유구역 후보지역을 제시한다’라는 의사결정은 각 지자체별로 후보지를 선택하는 전략과 과정이 하나의 SEA의 과정이라 할 수 있을 것이다. 또한 최종적으로 ‘제시된 5개의 후보지역 가운데 경제자유구역을 지정’하는 의사결정은 KIEP나 위원회에서 어떠한 방식으로 평가를 할 것이며, 그것을 평가를 하는 과정이 하나의 SEA라 할 수 있을 것이다. 그 다음으로 경제자유구역으로 지정된 지역에 대해서 사전환경성검토와 환경영향평가 과정이 있을 수 있을 것으로 생각하며 일련의 절차를 모식화하면 다음 <그림>과 같이 나타낼 수 있다.



<그림 > 경제자유구역 지정 과정에서의 SEA의 전체 흐름

이러한 일련의 과정 가운데 지구지정까지를 SEA로, 그 이하 과정에서는 EIA로 생각할 수 있을 것이다. 사전환경성검토는 실제로 지구지정이 적당함을 파악하는 과정으로 환경부에서 주로 하는 것은 하위적인 과정만을 다루고 있다고 생각한다.

9. SEA와 EIA의 관계

지구지정도 대안설정의 시나리오의 한 과정일 수 있으므로 지구지정의 과정까지 포함하는 단계를 EIA라고 할 수 있을 것이다. 따라서 지구지정 이전까지 각 지자체에서 후보지를 제시하는 과정까지가 SEA이며, 그 이하 과정은 하나의 큰 EIA라 할 수 있다고 생각한다. 사업단계, 즉 개별 프로젝트에서의 SEA는 우리나라에서 예비타당성조사 단계 등으로서 그 단계에서는 SEA라 하는 것에 동의할 수 있는데, 지금 이 지구지정과 같은 사업단계에서의 평가는 예비타당성조사를 거친 후, 사업시행이 확정된 이후 하는 것이므로 EIA로 할 수 있으며, 따라서 사업단계에서의 SEA와 EIA는 차이가 있다고 생각한다.

SEA의 과정을 규정함에 있어 지구지정까지, 또는 지구지정 윗 단계까지로 파악하는 것에 대하여 약간의 이견이 있는 것으로 생각되며 이에 대해서는 향후 추가적인 논의가 좀 더 필요할 것이라 생각한다.

10. SEA의 의미

SEA가 정확한 환경분석을 기반으로 하는 환경평가가 아니라면, 또한 그럼에도 불구하고 SEA를 주장하는 이유는 생태자연도, 녹지자연도, 개발제한구역 등의 자료들은 완전히 개방되어 제공되는 자료로서 최소한의 환경적 의사결정 과정으로 어느 정도 그러한 사항들을 포함하고 고려하는 것이 바람직하다고 생각한다. 한편으로 국가에서 수행하여야 하는 중요한 개발사업을 수행하는 데 있어, 이를 수행함에 의해 환경이 훼손될 가능성이 있는데 이를 SEA가 용인해줄 것인가 말 것인가를 고민하는 것도 하나의 SEA 과정일 수 있으며, 따라서 그와 같은 환경자료들도 포함되는 것이 바람직할 것이다.

녹지자연도 8등급지역이 사업계획, 또는 포괄적인 정책대상지역에 포함되었다는 사실을 알고 고민하지는 의미가 SEA이지 녹지자연도 8등급이라서 안 된다는 것이 SEA가 아닌 것이다. 그러한 환경적 특성을 알고 계획을 수립하자고 하는 것이 진정한 SEA라 할 수 있음. SEA는 8등급이 들어갔는지 안 들어갔는지를 고려하는 것이 아니라, 8등급이 들어가 훼손됨에도 불구하고 이러한 개발사업이 유익한가를 고려하는 과정이 진정한 의미에서의 SEA라는 것으로 정의할 수 있을 것이다.

11. SEA의 절차: 누가 SEA를 수행하는가?

‘경제자유구역 후보지역을 제시한다’라는 의사결정은 각 지자체별로 후보지를 선택하는 전략과 과정이 하나의 SEA의 과정이라 할 수 있을 것이다. 또한 최종적으로 ‘제시된 5개의 후보지역 가운데 경제자유구역을 지정하는 의사결정은 국가정책관련 연구기관이나 위원회에서 어떠한 방식으로 평가를 할 것이며, 그것을 평가하는 과정이 하나의 SEA라 할 수 있다. 그 다음으로 경제자유구역으로 지정된 지역에 대해서 사전환경성 검토와 환경영향평가 과정이 있을 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강원도, 2007, 동해안권 경제자유구역 개발계획
- 김지영 외, 2008, 2008 전략환경평가포럼, KEI 2008 FR-03 정책자료집, 111쪽
- 대구시.경상북도, 2007a, 지식창조형 대구경북 경제자유구역 개발계획 사전환경성검토서
- 대구시.경상북도, 2007, 지식창조형 대구경북 경제자유구역 개발계획
- 전라남도, 2007, 서남권 경제자유구역 개발계획
- 전라북도, 2007a, 새만금.군산 경제자유구역 지정을 위한 개발계획 사전환경성검토서
- 전라북도, 2007b, 새만금.군산 경제자유구역 지정을 위한 개발계획
- 충청남도.경기도, 2007a, 황해 경제자유구역 지정관련 사전환경성검토서
- 충청남도.경기도, 2007b, 황해 경제자유구역 지정을 위한 개발계획
- 충청남도.경기도 2007c, 평가단자료요청에 대한 답변
- 한국토지공사, 2007, 부산진해 경제자유구역 거주지구 개발사업 환경영향평가