

연구보고 2016-09

행정계획에 대한 환경성 평가제도에 관한 법제개선방안 연구

현준원



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2016-09

행정계획에 대한 환경성 평가제도에 관한 법제개선방안 연구

현 준 원



행정계획에 대한 환경성 평가제도에 관한 법제개선방안 연구

A Legislative Study on the Improvement
of the Environmental Assessment System
for Administrative Plans

연구자 : 현준원(연구위원)
Hyon, Jun-Won

2016. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 2012년 「환경영향평가법」 개정을 통하여 국내에 도입된 ‘전략환경영향평가(Strategic Environmental Impact Assessment)’와 관련하여 지난 19대 국회에서 평가대상을 대폭 확대하는 문제를 놓고 상당한 논란이 제기된 바 있음
- 특히 중장기적 국토계획과 에너지계획 등을 새롭게 전략환경영향평가의 대상으로 포함시키는 방안은 해당 계획을 수립하는 담당부처의 상당한 반대에 부딪히면서 전략환경영향평가제도의 본질적 취지와 합리적 운영방안에 대한 재검토를 통하여 제도 개선을 모색할 필요성이 제기됨
- 물론 올해 5월에 전략환경영향평가의 근거법인 「환경영향평가법」이 개정되어, 그간 학계에서 제기되어 왔던 제도의 문제점의 상당부분이 보완된 것으로 보이긴 하지만, 전략환경영향평가의 본질적인 도입취지에 비추어 볼때 여전히 우리의 현행 제도가 미진한 부분은 없는지 검토해 볼 필요성이 높다고 할 수 있음

□ 연구의 목적

- 주요국가에서 시행 중인 행정계획에 대한 환경성 평가제도(전략환경평가(Strategic Environmental Assessment))의 도입취지와 그

운영현황에 대한 분석을 통하여 동 제도의 본질적 도입취지의 도출을 시도함

- 도출된 전략환경평가제도의 본질적 도입취지와 우리나라의 현행 제도를 비교하여 문제점 및 개선방안의 도출을 시도함
 - 특히 올해 5월의 「환경영향평가법」 개정에서 미진하다고 평가할 수 있는 부분과 이를 개선하기 위한 방안의 도출을 시도함

II. 주요 내용

- 현대사회에서는 대규모 개발사업을 수행하기 이전에 그 사업의 방향성을 결정하기 위한 정책(policy), 계획(plan), 프로그램(program)을 수립하고 이에 따라 사업을 추진하는 것이 일반적이기 때문에, 개별사업(project)에 대한 환경성 평가제도(환경영향평가(Environmental Impact Assessment))만으로는 상위의 정책, 계획, 프로그램의 큰 방향을 변경하지 않는 한 반영할 수 없는 대안은 고려할 수 없는 한계가 존재함
 - 결국 정책, 계획, 프로그램의 수립단계에서부터 이에 대한 환경성 평가가 이루어지지 않으면, 이후에 확정된 정책, 계획, 프로그램의 내용에 따라 수행되는 개별사업 단계에서 환경성을 평가하여 도출할 수 있는 대안은 극히 제한적일 수밖에 없는 문제가 있음
- 이러한 문제를 해결하기 위하여 정책, 계획, 프로그램의 수립단계에서부터 환경성을 평가하여 더 좋은 대안이 있다면 이를 해당 정책, 계획, 프로그램에 반영하여야 할 필요성이 높으므로, 행정계획에 대한 환경성 평가제도인 전략환경평가(국내에서는 전략환경영향평가)가 도입됨

- 그러나 정책, 계획, 프로그램 단계에서는 사업의 규모나 입지 등이 구체적으로 정해지지 않는 경우가 대부분이기 때문에, 과학기술적 관점에서 해당 정책, 계획, 프로그램이 환경에 미치는 영향을 평가하기 어려운 문제가 있음
- 그렇기 때문에, 전략환경평가는 해당 정책, 계획, 프로그램이 과학적으로 환경에 미칠 수 있는 영향을 정량적으로 평가하기 보다는 다양한 의견의 수렴을 통하여 합리적 대안을 도출하기 위한 정성적 평가를 중심으로 이루어질 수 밖에 없음
 - 결국 공공참여를 통한 다양한 의견의 수렴, 공공참여를 보장하기 위한 관련 정보의 공개 그리고 제시된 의견이 보호하고자 하는 다양한 가치들에 대한 합리적인 비교형량과 그 결과에 대한 이유제시 등이 전략환경평가의 핵심적 구성요소가 됨
- 또한 전략환경평가제도는 정책, 계획, 프로그램을 수립하는 기관의 계획수립권한을 존중하고 그에 대한 책임을 명확히 하기 위하여, 공공참여를 통하여 수렴된 의견들에 대한 최종적인 가치판단은 계획수립기관이 결정하고 그러한 결정의 내용과 이유를 모두 공개함으로써 결정에 대한 책임을 물을 수 있는 근거를 마련하기 위한 제도라고 할 수 있음
- 반면에 우리나라의 전략환경영향평가제도는 공공참여 보다는 과학기술적 관점에서의 정량적 평가에 치중하고 있고, 특히 환경부의 평가의견에 계획수립기관이 일정하게 구속되도록 하는 구조로 되어 있어서 행정계획에 대한 환경성 평가제도의 본질적 도입취지와는 일부 다른 형태를 취하고 있었으며, 이로 인하여 이러한 제도의 도입목적을 달성하기에 일정한 한계가 존재하는 상황이었음

- 다행히도 올해 5월에 「환경영향평가법」이 개정됨으로써, 전략환경영향평가(SEA) 대상계획을 주기적으로 검토하여 갱신할 수 있도록 하고, 계획수립기관의 책임성 강화 측면에서 환경부 장관의 자문역할을 명확히 하며, 중복된 평가절차를 간소화하고, 약식전략환경영향평가를 도입하는 등의 제도개선이 이루어진 바 있음
- 이러한 개정을 통하여 대체로 전략환경영향평가제도가 긍정적인 방향으로 진일보하였다고 평가할 수 있겠으나, 여전히 공공참여의 관점에서는 미진한 부분이 많은 것으로 보임
- 특히 「환경영향평가법 시행령」에서 전략환경영향평가를 받아야 하는 대상계획을 나열하고 있는 형태는 자칫 평가가 필요한 계획이 누락되거나 불필요한 평가를 수행하여야 하는 문제가 발생할 수 있으므로, 수립이 의무화되어 있는 모든 행정계획을 전략환경영향평가의 대상으로 하되, 스크리닝(screening) 과정을 통하여 평가가 불필요한 계획을 배제하는 방식으로 평가대상계획을 선정할 필요가 있음
- 또한 전략환경영향평가의 핵심은 합리적인 행정의사결정을 돕기 위한 공공참여의 보장이라는 점을 고려하여 평가대상계획의 초안과 이에 대한 환경성 평가 보고서 등을 모두 공공에 공개하고 다양한 의견 제시기회가 보장될 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있음
- 결국 전략환경평가는 협치의 거버넌스를 구축하기 위한 제도이므로 이러한 제도도입 취지를 달성하기 위해서는 협치에 방점을 두고 이것이 가능하도록 하는 충분한 수단을 보완하는 지속적인 노력이 필요함

Ⅲ. 기대효과

- 전략환경영향평가제도의 개선을 위한 이론적 근거 및 개선방향을 제시함으로써 행정계획에 대한 환경성 평가제도가 합리적으로 운영될 수 있도록 기여함

▶▶ 주제어 : 전략환경영향평가, 전략환경평가, 환경영향평가, 지속가능성 평가, 공공참여

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- The ‘Strategic Environmental Impact Assessment’ introduced through the revision of the Environmental Impact Assessment Act of 2012 has been a main controversy to expand the scope of the evaluation in 19th National Assembly.
- In particular, the plan to include min-long term national land plan and energy plan as targets for Strategic Environmental Impact Assessment was strongly opposed by the relevant Ministries. Therefore it is necessary to review the fundamental purpose and rational operation for Strategic Environmental Impact Assessment.
- The Environmental Impact Assessment Act, which is the basis of the strategic environmental impact assessment, was amended in this May, and it seems that many drawbacks which have been raised to the system in the academic field have been supplemented. However there is necessity to examine to figure out the part of lack of Strategic Environmental Impact Assessment compare to its fundamental purpose.

Purpose of this study

- This study will figure out fundamental purpose of Strategic Environmental Assessment by analyzing the purpose and operation status of this system for administrative plan of major countries.
- The fundamental intention of Strategic Environmental Assessment will be compared with current system to figure out the problems and improvements.
 - The amended Environmental Impact Assessment Act in this May will be analyzed to find problems of this system and to suggest the measurement for improvement in this study.

II. Main Contents

- It is common to establish policies, plans and programs to determine the direction of the project prior to implement a large-scale development project, and then the projects will be promoted in modern society. Therefore there is limitation that the Environmental Impact Assessment could not be reflected for individual project without change of high-rank policy, plan and program.
 - Eventually, if the Environmental Impact is not implemented from the establishment of the policy, plan and program. There is limitation to derive alternative solutions by assessing the Environmental Impact for individual projects which is performed according to the finalized policy, plan and program

- In order to solve these problems, the Environmental Assessment was necessary to evaluate from establishment of policy, plan and program, and to reflect to policy, plan and program, if there is better alternatives. Therefore the Strategic Environmental Assessment (Strategic Environmental Impact Assessment in Korea) was introduced for administrative plan.
- However, it is difficult to assess the environmental impact of the policy, plan and program with technological perspective because the scale and location of the project was not determined in the stage of the policy, plan and program.
- Therefore, the Strategic Environmental Assessment should be focused on qualitative assessment to derive rational alternatives with diverse opinions for individual project rather than technologically quantitative assessment.
- The Strategic Environmental Assessment will be the key components with comparable value of public participation, public disclosure of relevant information to ensure public participation, and the various values to be protected by the diverse opinions and cause of the results.
- The Strategic Environmental Assessment is a system to respect the authority and to define the its responsibility of authorities which establish the policy, plan and program. Moreover, the Strategic Environmental Assessment plays a role as a basis that the planing agency determines the final decision by participating with public and disclose both the reasons and contents of the decision.

- On the other hand, the Strategic Environmental Impact Assessment in Korea focuses on quantitative evaluation with perspectives of science and technology rather than public participation. In particular, since the assessment opinions of the Ministry of Environment affect to the planing agency, it is somewhat different form the fundamental purpose of Environmental Assessment System to administrative plan. Therefore there is limitation to achieve the goal for its fundamental purpose.
- The Environmental Impact Assessment amended in this May to improve the system consisting of updating with periodically review for the objectives of the Strategic Environmental Assessment, clarifying of the role of consulting the Minister of Environment, simplifying of process for duplicated assessment, and introducing the Simple Strategic Environmental Impact Assessment.
- The Strategic Environmental Impact Assessment have developed to be a positive system by amending, but the system is still lacking for public participation.
- In particular, the list of target project for the Strategic Environmental Impact Assessment could be missed plans which are necessary to assessment or implemented assessment which is unnecessary. Therefore, to select the assessment target plan, there is necessities that all administrative plan which is mandatory to establish should be a objective for the Strategic Environmental Impact Assessment, and the unnecessary plans should be excluded by screening.

- The Strategic Environmental Impact Assessment is the key to ensure the public participation to facilitate rational administrative decision, so that the draft of the assessment target plan and the report of environmental assessment should be disclosed to the public. Moreover, the system should be improved to ensure to address the diverse opinions.
- In the end, the Strategic Environmental Assessment is a system to establish the governance of cooperation. Therefore, in order to achieve the purpose of this system, the cooperation should be focused on continued efforts to develop to be sufficient measurement.

III. Expected Effect

- This study will suggest to improve the Strategic Environmental Impact Assessment and contribute to facilitate the Environmental Assessment system to the administrative plan.

➤ **Key Words : Strategic Environmental Impact Assessment, Strategic Environmental Assessment, Environmental Impact Assessment, Sustainability Appraisal, Public Participation**

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 배경 및 목적	19
제 2 절 연구의 범위 및 방법	21
제 2 장 행정계획에 대한 환경성평가제도 개관	23
제 1 절 행정계획에 대한 환경성평가제도 도입의 배경	23
제 2 절 전략환경평가제도의 개념	26
1. 전략환경평가제도의 이론적 배경	26
2. 전략환경평가제도의 유·무용론	29
3. 유사 환경성평가제도와 비교	31
4. 평가대상	36
5. 절 차	37
6. 평가주체	39
제 3 장 주요국가의 전략환경평가제도	41
제 1 절 유럽연합(EU)	41
제 2 절 독 일	48
1. 도입 연혁	48
2. 법적 근거	48

3. 평가 절차	49
제 3 절 영 국	57
1. 법적 근거	57
2. 평가대상	58
3. 평가수행기관	62
4. 평가 절차	63
제 4 절 미 국	64
1. 개 관	64
2. 평가 절차	68
제 5 절 소 결	80
제 4 장 국내 전략환경영향평가제도의 현황 및 문제점	85
제 1 절 2016년 「환경영향평가법」 개정 이전의 전략환경영향평가제도	85
1. 연 혁	85
2. 주요내용	88
3. 문제점	101
제 2 절 2016년 「환경영향평가법」 개정에 의한 전략환경영향평가제도의 변화	109
1. 개정배경	109
2. 주요 변경사항	111
3. 한 계	122

제 5 장 결 론 : 전략환경영향평가제도 개선방향 125

참 고 문 헌 131

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

1990년 「환경정책기본법」 제정을 통하여 우리나라에 ‘환경영향평가제도(Environmental Impact Assessment; EIA)’가 도입된 지 벌써 25년이 지났고, 2012년 「환경영향평가법」 개정을 통하여 ‘전략환경영향평가제도(Strategic Environmental Impact Assessment; SEIA)’가 도입된 지도 4년이 지났다. 환경영향평가제도(EIA)는 오랜시간 시행을 거쳐 오면서 상당히 정착되어 있는 것으로 보이지만 여전히 중요한 개발사업과 관련하여서는 사회적 이슈가 되는 경우가 많다. 반면에 전략환경영향평가제도(SEIA)는 비교적 그 시행역사가 짧음에도 불구하고 적어도 겉으로는 큰 쟁점을 만들지 않는 것으로 보인다. 그러나 어쩌면 전략환경영향평가제도(SEIA)가 사회적 쟁점을 만들지 않고 있는 이유는 이 제도를 통하여 환경성 평가를 하고자 하는 대상이 이른바 행정계획, 그것도 구체적인 집행내용을 담고 있지 않는 경우가 많은 상위계획이어서 국민에게 직접적으로 어떠한 영향을 미치는 것으로 느껴지지 않기 때문일 수 있다. 하지만 일부 행정계획, 예컨대 전력수급계획과 같은 에너지계획이나 국토계획, 도시기본계획과 같은 토지이용과 관련한 계획 등의 경우엔 환경문제에 대한 시민사회의 관심 증가와 맞물려 행정계획에 대한 환경성을 평가하는 제도인 전략환경영향평가제도(SEIA)의 중요성이 점차로 강조되고 있는 현실이다. 또한 계획을 수립하는 정부부처와 환경보호 책무를 갖고 있는 정부부처간의 전략환경영향평가(SEIA)를 대상으로 한 이견이 꾸준히 있어 왔던 것이 사실이다. 특히 지난 19대 국회 때 전략환경영향평가(SEIA)의 시행대상 계획을 대폭 확충하고자 하는 논의가 활발하게 진행되면서, 그간 크게 이목을 끌지 못했던 전략환경영향평가제도(SEIA)에 관심이 집중되

었다.¹⁾ 일부에서는 개발사업 등의 초기구상단계에 수립되는 행정계획들을 대폭 전략환경영향평가(SEIA) 대상으로 포함시켜 이러한 계획들에 대한 환경성 평가를 강화하자는 주장이 있었고, 다른 일부에서는 지나치게 환경적 고려만 강조하는 것은 계획을 수립하는 기관의 권한을 침해할 우려가 있을 뿐만 아니라 경제적인 관점에서 바람직한 일이 아니라는 우려로 대상확대에 반대하는 주장을 하면서 두 주장이 충돌했었던 것이다.

그러나 우리나라의 전략환경영향평가제도(SEIA)가 단순히 그 평가 대상의 폭이 좁은 것만이 문제는 아닌 것으로 보인다. 사실 우리나라의 전략환경영향평가제도(SEIA)가 벤치마킹했던 유럽연합(European Union; EU)의 ‘전략환경평가제도(Strategic Environmental Assessment; SEA)’는 우리의 그것과 많이 닮은 듯 하면서도 몇 가지 지점에서 중요한 차이점을 발견할 수 있다. 이러한 차이점은 유럽연합(EU)이 전략환경평가제도(SEA)를 도입하면서 목적했던 취지가 우리나라식 전략환경영향평가제도(SEIA)로 변형되어 도입되면서 발생한 것들이 아닌가 생각된다. 그러나 외국의 어떠한 제도를 국내에 도입하면서 국내 사정에 맞게 일부 변형한 부분들이 종종 제도 그 본래의 취지를 몰각시키거나 그 취지가 제대로 빛을 발하지 못하도록 하는 경우도 종종 발생하는 것이 현실이다.

이러한 점에서 도입 4년을 넘어 5년차를 맞는 전략환경영향평가제도(SEIA)의 집행 현실을 살펴보면 제도 그 본래 그 도입취지에 맞게 잘 운영되고 있는지, 또한 2016년 5월의 「환경영향평가법」 개정을 통한 동 제도의 변화가 적절하고 충분한 것이라고 평가할 수 있는지,

1) 2013년 4월에 전정희의원이 대표발의한 「환경영향평가법 일부개정법률안」, 심상정의원이 대표발의한 「환경영향평가법 일부개정법률안」, 그리고 2014년 1월에 장하나의원이 대표발의한 「환경영향평가법 일부개정법률안」, 2015년 4월 정부가 제안한 「환경영향평가법 일부개정법률안」, 2015년 11월 이인영의원이 대표발의한 「환경영향평가법 일부개정법률안」 등이 전략환경영향평가 대상계획의 확대, 제도개선 등을 주요골자로 하고 있었다.

그리고 여전히 남아있는 개선점을 없는지 등을 검토해 봄으로써, 제도가 본래의 취지에 맞게 실효적으로 시행될 수 있도록 하는 방안을 찾아보기 위한 연구의 필요성이 높다고 할 것이다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 우리나라의 현행 전략환경영향평가제도(SEIA)의 문제점 및 그 개선방안을 도출하기 위하여 우선 동 제도와 유사한 제도를 선도적으로 도입하여 상당히 합리적으로 추진되고 있다고 평가되고 있는 유럽연합(EU)과 그 주요 회원국에서 이 제도를 도입한 취지와 관련 절차, 운영현황 등을 살펴볼 것이다. 사실 우리의 전략환경영향평가제도(SEIA)는 유럽연합(EU)의 전략환경평가제도(SEA)를 참고하여 도입한 제도라고 할 수 있기 때문에, 원형의 제도가 어떠한 모습이었는지를 살펴보다보면 발견할 수 있는 유사점과 상이점을 통하여 많은 시사점을 도출해 볼 수 있을 것으로 기대된다.

실제로 우리나라에서 ‘전략환경영향평가’라고 명명된 행정계획에 대한 환경성 평가제도의 영문명칭은 ‘Strategic Environmental Assessment’이기 때문에, 이를 직역하자면 ‘전략환경평가’라고 할 수 있을 것이다. 벤치마킹의 대상인 제도의 명칭이 ‘전략환경평가’이지만 우리나라에서 ‘전략환경영향평가’로 이름을 일부 변경한 것으로만 미루어 보아도 우리의 제도는 원형의 제도와 상당한 차이점을 갖고 있을 것이라는 점을 유추해 볼 수 있다.

그 다음 우리의 전략환경영향평가제도(SEIA)의 내용과 절차, 운영현황 등을 검토하여 제기될 수 있는 문제점을 발굴하고자 한다. 그리고 그러한 문제점의 해결방안을 제시하기 위하여 동 제도의 벤치마킹 대상이었던 유럽연합(EU)의 전략환경평가제도(SEA) 그리고 미국 등 주요국가에서의 유사한 제도 운영현황과의 비교·분석을 수행하여 시사

점을 도출하고자 한다. 아울러 이처럼 발굴된 시사점을 통하여 우리 전략환경영향평가(SEIA)가 실효적으로 추진됨으로써 행정계획 단계에서부터 충분한 환경적 고려가 이루어질 수 있도록 기여하기 위한 관계 법령의 개선방안을 제안하고자 한다. 특히 올해(2016년) 5월에 전략환경영향평가제도(SEIA)의 근거법인 「환경영향평가법」의 개정이 있었는데, 이때 전략환경영향평가제도(SEIA)가 가지고 있었던 상당부분의 개선필요사항이 반영되어 개정이 이루어졌던 것으로 파악된다. 그러나 본래 전략환경영향평가제도(SEIA)의 취지에 비추어 여전히 개선이 미진한 부분도 있는 것으로 보여진다. 그러므로 이때의 개정에서 적절히 반영되어 개선된 부분과 아직 그렇지 못했던 부분을 검토하여 좀 더 합리적이고 실효적인 전략환경영향평가제도(SEIA)로 고도화 하기 위한 추가적인 개선방향을 제시해 보고자 한다.

제 2 장 행정계획에 대한 환경성평가제도 개관

제 1 절 행정계획에 대한 환경성평가제도 도입의 배경

산업의 발전과 도시의 대형화가 급속도로 진전되면서 이로 인한 자원의 대규모 소비 및 환경오염물질의 대량 배출이 환경의 자정능력을 넘어섰다는 우려가 제기되기 시작한지 이미 오래되었다. 이는 결국 더 이상 산업발전과 도시화가 지속가능하게 이루어질 수 없음을 의미한다. 즉 환경의 자정능력을 넘어선 자원소비와 오염물질 배출은 결국 인류가 생존할 수 있는 건강한 환경을 유지할 수 없게 된다는 것이고, 인류의 생존을 담보로 산업발전만을 꾀하는 것은 결국 파국에 이를 수 밖에 없기 때문에, 발전도 일정한 금도를 지키는 범위에서만 추구하여야 한다.

이와 같은 이유로 현대사회에서는 국가, 기업, 국민 등 경제주체가 일정한 행위를 할 때, 그러한 행위가 환경에 미치는 영향이 어떠한지 미리 평가해보고 지속가능한 환경유지를 위협하는 수준의 행위는 하지 못하도록 통제하거나, 환경적 관점에서 더 나은 대안이 없는지 살펴보고 그러한 대안이 있다면 가급적 이를 선택하도록 유인 또는 강제할 필요가 생기게 되었다. 특히 대량의 자원소비와 오염물질 배출이 예상되는 대규모 도시개발, 산업 또는 공업 등 단지의 개발, 도로·항만·공항 등의 개발, 에너지시설 등의 개발, 댐 등 수자원의 개발과 같은 대규모 개발사업의 경우에는 더욱 해당 개발사업이 환경에 미칠 수 있는 영향을 미리 예측해 보고 바람직한 대안을 모색해 보도록 할 필요가 높을 수 밖에 없다.

이러한 필요성에 기하여 우리나라에서도 이미 1990년 제정된 「환경정책기본법」에 대규모 개발사업에 대한 ‘환경영향평가제도(Environmental

Impact Assessment; EIA)’가 도입되어 시행돼 왔다.²⁾ 그러나 이러한 환경영향평가제도(EIA)는 대규모 개발사업의 시행단계에서 실시하는 것이라는 점에서 일정한 한계가 있을 수 밖에 없다. 즉 현대국가에서의 대규모 개발사업은 그 착수 이전에 정책(policy)과 계획(plan)을 수립하는 과정을 거쳐 개별적인 사업들(project)이 시행되는 것이 일반적이기 때문에, 정책과 계획 수립단계에서 이미 일정한 환경적 고려가 반영되지 못하면 개별사업 단계에서 환경영향평가(EIA)를 실시하여 환경

2) 우리나라에서는 1990년 8월 1일에 제정되어 1991년 2월 2일부터 시행된 법률 제 4257호인 「환경정책기본법」 제26조에서부터 제28조까지에 처음으로 환경영향평가 제도가 규정되었다.

제26조(환경영향평가서의 작성등) ① 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지의 조성, 에너지개발, 항만건설, 도로건설, 수자원개발 기타 대통령령이 정하는 환경보전에 영향을 미치는 사업을 하고자 하는 자(이하 이 절에서 "사업자"라 한다)는 사업계획안과 그 사업이 환경에 미치게 될 영향의 예측 및 평가에 관한 서류(이하 "환경영향평가서"라 한다)를 작성하여 미리 환경처장관에게 협의를 요청하여야 한다.

② 사업자는 당해 사업시행으로 인하여 영향을 받게 되는 주민의 의견을 수렴하여 이를 환경영향평가서의 내용에 포함시켜야 한다.

③ 사업자는 환경영향평가서를 작성함에 있어서 그 환경영향평가서의 실시를 대통령령이 정하는 바에 의하여 국·공립연구기관, 정부출연연구기관등 환경영향평가능력이 있다고 환경처장관이 지정·고시하는 자로 하여금 대행하게 할 수 있다.

④ 환경영향평가의 범위·절차 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(환경영향평가서의 검토) ① 환경처장관은 제26조제1항의 규정에 의하여 작성된 환경영향평가서를 검토한 후, 그 사업이 환경보전에 지장을 초래할 위험이 있어 사업계획의 조정이 필요하다고 인정할 때에는 그 사업자 또는 관계행정기관의 장에게 사업계획의 조정 및 보완등 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다.

② 환경처장관은 환경영향평가서를 검토함에 있어서 필요하다고 인정할 때에는 사업자에 대하여 관련자료등의 제출을 요청할 수 있다.

③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 환경처장관의 요청을 받은 자는 이에 상응하는 조치를 하여야 한다.

제28조(환경영향평가의 사후관리) ① 환경처장관은 제26조제1항 또는 제27조제1항의 규정에 의한 환경영향평가서에 대한 협의내용의 이행여부를 조사·확인하여야 한다.

② 환경처장관은 제1항의 규정에 의한 조사·확인결과 사업자가 환경영향평가서에 대한 협의내용을 이행하지 아니하였다고 인정하는 때에는 관계행정기관의 장에게 시정을 위한 필요한 조치를 할 것을 요청하여야 한다. 이 경우 관계행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

③ 제1항의 규정에 의한 조사·확인에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위하여 개별사업의 방향을 전환하는데 한계가 있을 수 밖에 없는 것이다. 즉 정책과 계획이 확정되어 그 세부적인 시행단계인 개별사업 단계에서 일정한 환경적 문제가 발견되었다고 하여도 그 상위단계인 정책과 계획이 변경되지 않는 이상 개별사업만을 변경하는 것에는 분명한 한계가 있을 수 밖에 없기 때문이다. 그래서 각 개별사업에 대한 환경영향평가(EIA)만으로는 대규모 개발사업에서의 환경적 고려가 충분히 이루어지기 어려울 수 있으니, 현실적으로 그 상위단계인 정책과 계획수립 과정에서부터 해당 정책과 계획에 대한 환경성 평가가 필요하다는 인식을 하게 된 것이다.

그러나 세부적인 개발내용 등이 구체화되어 있는 단계인 개별사업에 대한 환경성 평가와 그 내용이 아직 구체화되지 않고 일정한 추상성을 갖고 있는 정책과 계획 단계에서의 환경성 평가가 동일한 방법으로 이루어질 수는 없기 때문에, 정책과 계획수립 단계에서의 환경성 평가제도는 ‘전략환경평가(Strategic Environmental Assessment; SEA)’라고 하여 환경영향평가제도(EIA)와 다른 명칭과 방법으로 도입되게 된다. 즉 전략환경평가제도(SEA)는 개별사업에 국한하여 주로 환경적 요인을 중심으로 검토하는 환경영향평가제도(EIA)의 한계와 개별사업 단계에서 그 사업의 내용을 크게 변경하는 것이 곤란한 한계를 극복하기 위하여 고안된 제도라고 할 수 있다. 실효적으로 각 개별사업들이 충분한 환경적 고려하에서 수행될 수 있도록 하기 위해서는 개별사업의 상위 단계인 정책 또는 계획 단계에서부터 환경성 평가가 이루어질 필요가 있는 것이고, 이처럼 정책 또는 계획 단계에서부터 환경성 평가가 이루어지면 환경적 요인 뿐만 아니라 사회·경제적 요인을 종합적으로 검토하여 더욱 합리적인 대안을 도출할 수 있는 가능성을 높이기 위한 제도라고 할 수 있다.

본 보고서에서는 ‘전략환경평가(SEA)’라는 용어와 ‘전략환경영향평가(SEIA)’라는 용어가 혼재되어 사용될 수 있고 사실 두 용어가 개념

상 큰 차이를 갖는 것은 아니지만, 정확히는 개별사업의 상위 단계인 정책 또는 계획 단계에서 합리적 대안도출을 위하여 환경성을 평가하는 제도를 통칭하여 ‘전략환경평가’라고 지칭하고, 이러한 전략환경평가제도가 우리나라 현실에 맞추어 일부 변형되면서 도입된 것을 ‘전략환경영향평가’라고 부르기로 한다.

제 2 절 전략환경평가제도의 개념

1. 전략환경평가제도의 이론적 배경

현대행정에서는 이해관계 충돌로 인한 갈등의 최소화, 정책상대방의 수용성 극대화, 합리적 대안의 도출 그리고 의사결정의 투명성 담보의 관점에서 의사결정과정의 공공참여(public participation) 확대를 중요한 요소로 인식하고 있는 듯 하다. 실제로 공공행정부문에 있어서 공공참여의 확대는 행정의사 결정권자에게 다양한 정보를 제공하여 합리적 의사결정을 도울 수 있다는 점과 이해관계자들에게 사전에 충분한 정보를 전달하고 이에 대한 의사를 개진할 수 있는 기회를 보장함으로써 사전적으로 갈등을 관리할 수 있다는 점에서 많은 장점을 찾아볼 수 있다.

특히 환경문제와 같이 첨예한 이해관계의 충돌이 발생할 우려가 높은 영역에서 행정의사 결정과정에서의 공공참여 보장은 불필요한 갈등으로 인한 막대한 사회적 비용발생을 방지하기 위하여 매우 중요한 요소일 수 있다. 때문에 1998년 유럽국가들을 중심으로 체결되어 현재는 국제사회에서 마치 한 국가의 환경정책 부문의 건전성을 평가하는 척도인 것처럼 인식되고 있는 것으로 보이는 이른바 「오루후스협약(The UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision- Making and Access to Justice in Environmental Matter; Aarhus Convention)」도 환경정책 수립에 있어서 공공참여(public participation)를 보장하기 위하여 공공이 보유하고 있는 환경정보에 대한 공공의

접근을 보장하고 이것이 제한받지 않도록 하기 위한 사법적 해결방법을 보장하라는 것을 주요한 내용으로 하고 있다.³⁾

물론 그 이전으로 거슬러 올라가면 1980년대 이후 영미국가를 중심으로 득세하였던 신공공관리론(New Public Management)도 환경정책 등 공공행정에서의 공공참여 확대에 일정한 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 본래 신공공관리론이란 작고 효율적인 정부를 목표로 신자유주의 이념을 공공행정 부문에 접목시키고자 했던 이론이라고 할 수 있는데,⁴⁾ 작은 정부를 추구하기 위하여 지역주민과 지역공동체를 행정 서비스 공급의 주체의 일원으로 참여시킬 것을 강조하였고, 이는 결국 공공참여 필요성 강조로 연결되면서 특히 환경행정영역에 있어서의 공공참여가 중요한 요소로 인식되기 시작한 것으로 보인다.

이와 같은 공공행정영역에서의 공공참여 보장의 이념은 환경문제와 관련하여서는 일종의 ‘평가제도’를 통하여 제도적으로 자리를 잡은 것으로 보이는데, 실제로 공공참여를 실효적으로 보장하기 위해서는 관련 정보에 대한 접근권 보장, 의견개진 가능성 보장 그리고 개선된 의견이 최종적 행정결정에 어떻게 반영되었는지(또는 어떠한 이유로 반영되지 않았는지) 설명(공개)하는 과정이 중요할 것이므로, 이를 ‘환경성 평가’라는 방식으로 제도로 정착시키고 있는 것이다.

이와 같은 공공행정에 대한 환경성 평가가 제도로써 가장 먼저 도입된 것은 개별사업(project)에 대한 환경영향평가제도(EIA)이라고 할 수 있다. 우리나라의 경우에도 1990년 제정된 「환경정책기본법」을 통하여 주요 개발사업⁵⁾에 대한 환경영향평가제도가 도입되었는데, 환경

3) <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>(최근검색일자: 2016.10.14); 오루후스협약의 전문은 <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>(최근검색일자: 2016.10.14)에서 확인할 수 있다.

4) 자세한 내용은 홍준형, 신공공관리론의 공법적 문제, 행정법연구, 행정법이론실무학회, 1999, 18면 이하를 참조.

5) 도시의 개발, 산업입지 및 공업단지 조성, 에너지개발, 항만·도로·철도·공항의 건설, 수자원개발, 하천의 이용 및 개발, 철도건설, 매립 및 개간사업, 관광단지의 개발, 체육시설의 설치, 산지의 개발, 폐기물처리시설의 설치 등.

영향평가제도는 개별 사업에 대한 환경성 평가라는 방식으로 행정의 사 결정에 공공참여를 보장하기 위한 취지로 도입된 제도라고 평가된다. 때문에 현행 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가제도(EIA)는 평가항목 등의 결정내용, 평가서 초안 등의 공개와 이러한 과정들에서의 주민 등의 의견수렴이 중요한 절차로 규정되어 있다.⁶⁾ 그러나 이러한 환경영향평가는 아무래도 기술적 평가를 중심으로 운영되는 면이 있어서 공공행정에 대한 공공참여 보장의 이념이 충실히 반영되기에는 일정한 한계가 있는 것이 사실이다.

전략환경평가제도(SEA)는 현대사회에서 정책 또는 계획수립 이후에 그에 기반한 개별사업의 추진이 일반적인 상황에서 개별사업에 대한 환경영향평가(EIA)를 통해서는 도출할 수 있는 대안의 범위가 크지 않기 때문에, 개별사업 이전 단계인 정책 또는 계획에 대한 환경성 평가가 필요하다는 인식에서 도입된 제도라고 할 수 있으므로, 초기의 전략환경평가제도(SEA)의 구상은 환경영향평가제도(EIA)와 마찬가지로 정책 및 행정계획 등의 환경성을 기술적 평가하는 것에 방점을 찍고 있었을지도 모른다. 그러나 정책 또는 계획의 내용이 갖는 일정한 추상성을 고려한다면 실제로 이에 대한 환경성을 기술적으로 평가하는 것에 한계가 드러나면서, 정책을 둘러싼 기관간 갈등을 사전에 조정하고 국민의 선호를 반영하여 합리적으로 공공행정을 운영하기 위한 일종의 ‘합리적 정책 형성 수단’의 하나로 발전하게 된다. 즉 전략환경평가제도(SEA)의 평가대상인 정책 또는 계획은 일정한 불확실성, 모호성 등을 내포하고 있기 때문에, 처음에는 정책 또는 계획의 환경성에 대한 기술적 평가에 초점을 맞추어 제도를 운영하려고 했을지 몰라도 결국은 합리적 의사결정과 사전적 갈등조정을 위한 수단으로 발전하는 경향을 가지게 되었다. 따라서 전략환경평가제도(SEA)가 애초에 의도했던 정책 또는 계획의 환경성에 대한 기술적 평가 기능

6) 「환경영향평가법」 제24조, 제25조, 제26조, 제28조, 제32조 등.

이 다양한 불확실성 요인의 개입으로 다소 미진해 지는 점에 주목하는 경우에는 전략환경평가제도(SEA) 무용론이, 반대로 전략환경평가제도(SEA)가 갖는 ‘합리적 의사결정에 기여’한다는 기능에 주목하는 경우에는 유용론이 주장될 수 있다.

2. 전략환경평가제도의 유·무용론

전략환경평가제도(SEA)가 정책결정과정에서의 합리적 대안 도출을 위한 기술적 평가 기능이 중요하다고 보는 입장에서는 전략환경평가(SEA)의 평가대상인 정책 또는 계획이 내포하고 있는 다양한 불확실성 요인의 개입으로 실질적인 기술적 평가가 사실상 곤란하기 때문에, 이러한 제도의 필요성이 높지 않다고 생각할 수 있다. 특히 전략환경평가(SEA)는 일반적으로 환경에 미치는 영향이 클 수 있는 내용을 담고 있는 정책이나 계획을 대상으로 하기 때문에, 평가 시에 고려하여야 하는 환경의 범위가 어디까지이고, 어느 정도까지의 환경영향은 수인한도의 범위 안에 들 수 있으며, 어떠한 방법으로 환경적 영향을 측정하고, 영향을 측정하는 고려기간 등은 얼마로 하여야 하는가 등의 문제에서 수많은 불확실성이 발생할 수 밖에 없는 것이 사실인데, 이러한 불확실성의 범위가 지나치게 넓기 때문에 그 평가결과가 신뢰가능한 것인지에 대한 의문이 들 수 밖에 없다. 결국 전략환경평가(SEA)는 구체적인 사업의 내용, 규모, 입지 등이 정해지기 이전 단계에서 ‘사전적으로’ 환경성을 평가하는 것이기 때문에, 구체적인 개별사업(project)에 대하여 환경성을 평가하는 환경영향평가(EIA)에 비해 불확실성의 범위와 정도가 클 수 밖에 없고, 특히 전략환경평가(SEA)의 평가대상인 정책이나 계획은 그 실행에 관한 매우 구체적인 내용을 담고 있는 경우가 드물기 때문에, 전략환경평가(SEA)를 기술적 평가에 중점을 두게 되면 기본적으로 평가의 목적 및 평가지표를 설정하는 것에서부터 쉽지 않을 수 밖에 없는 것이 사실이다.

이러한 전략환경평가제도(SEA)의 한계점을 지적하면서 이 제도의 무용론을 제기하는 견해도 적지 않게 제기되고 있는 것으로 보이고, 전략환경평가제도(SEA)를 선도적으로 도입·발전시켜 오고 있는 유럽 등의 국가에서도 이러한 제도무용론 주장이 공식적으로 제기된 바 있다. 실제로 2001년에 「전략환경평가에 관한 입법지침(Directive 2001/42/EC on Strategic Environmental Assessment)」을 제정하고 매우 선도적으로 전략환경평가제도를 활용하고 있다고 평가되고 있는 유럽연합(EU)(EU)에서도 공식적으로 전략환경평가제도(SEA)의 실효성을 비판하는 내용의 보고서가 제출된 바 있다.⁷⁾

그러나 일부의 이러한 전략환경평가제도(SEA)의 실효성에 대한 회의적 시각에도 불구하고, 세계은행(World Bank; WB), 아시아개발은행(Asian Development Bank; ADB) 등 국제개발은행은 국제원조 및 개발사업에 대하여 전략환경평가와 유사한 평가를 전제로 사업을 런칭하는 추세에 있는 것으로 보이며,⁸⁾ UN의 경우에도 UNDP(United Nations Development Programme)을 중심으로 전략환경평가(SEA)와 관련한 다양한 워크숍이나 담당공무원 능력배양프로그램을 개최하는 등 각 회원국에 전략환경평가제도(SEA) 도입을 권장하고 있는 현실이다.⁹⁾

7) EU Commission, Report from the Commission : On the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment(Directive 2001/42/EC), 2009.

8) 예컨대 세계은행의 경우에 공식적으로 전략환경평가(SEA)가 전제되는 경우에만 사업을 추진한다는 명시적인 의사를 표명한 경우를 찾아볼 수는 없으나, 세계은행이 다루는 주요 주제(topic)의 하나로 전략환경평가(SEA)를 소개하면서 그 중요성을 강조하고 있으며, 실제 주요한 프로젝트를 추진할 때에 그에 대한 전략환경평가(SEA) 수행을 요구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 관련하여 자세히는 세계은행 홈페이지의 소개내용 <http://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/strategic-environmental-assessment>(최근검색일자: 2016.10.14) 등을 참조.

9) UN이 명시적으로 전략환경평가제도(SEA)의 도입을 권장하고 있는 자료는 발견하기 어려우나, UN 또는 UNDP의 홈페이지에서 ‘strategic environmental assessment’를 키워드로 검색해보면 전략환경평가와 관련한 다양한 워크숍과 교육프로그램 등이 지속적으로 개최되고 있는 기록을 발견할 수 있는 것에 미루어 최소한 동 제도의 확산을 위하여 노력하고 있다는 점은 확인할 수 있다.

이처럼 전략환경평가제도(SEA)에 대한 일부의 비판적 견해에도 불구하고 이 제도가 점차로 확대 도입되고 있는 이유는 무엇보다 복잡·다양화 되어 있는 현대사회에서 갈등관리의 중요성이 매우 강조될 수밖에 없고, 성장과 보존의 담론 속에서 이른바 지속가능한 발전의 개념이 일반적으로 수용되고 있는 상황에서 행정의사결정에 있어서 공공참여가 중요한 요소로 받아들여지고 있기 때문이라고 추론해 볼 수 있다. 특히 공공부문의 투명성 및 책임성 강화가 강조되고 있는 현대 행정에서 정책결정과정에서의 공공참여는 그 정책의 투명성 및 책임성을 확보할 수 있는 주요한 수단이 될 수 있을 것인데, 전략환경평가(SEA)는 환경에 미치는 영향이 클 수 있는 정책의 결정과정에 충분한 공공참여를 보장하기 위한 훌륭한 도구가 될 수 있기 때문에, 위와 같은 일부의 비판적 견해에도 불구하고 많은 국가들과 국제기구 등이 이 제도를 선호하고 있는 것으로 보인다. 또한 전략환경평가제도(SEA)는 정책결정권자의 입장에서도 잘못된 정책을 선택할 가능성을 줄일 수 있고, 혹시 정책이 실패하는 경우에도 정책결정과정에 참여한 타 기관 및 공공과 연대책임을 짊어으로써 자신의 책임부담을 완화할 수 있다는 장점이 있어 정책결정권자와 공공이 모두 선호하는 제도로 평가되고 있는 것으로 보인다.¹⁰⁾

3. 유사 환경성평가제도와의 비교

(1) 환경영향평가제도(EIA)와의 비교

전략환경평가제도(SEA)와 유사한 이론적 배경을 갖고 있으나 이보다 먼저 도입된 환경영향평가제도(EIA)는 환경에 미치는 영향이 클

10) Jan De Mulder, The Protocol on SEA: a matter of good governance?, 2011년 5월에 개최된 Seminar on Law and Policy under the Espoo Convention에서의 발표자료, 관련자료는 https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/mop5/Seminar_De_Mulder.pdf(최근검색일자: 2016.10.14)에서 검색할 수 있다.

수 있는 정책결정과정에서 공공참여를 강화하기 위한 제도라는 점에서 유사점을 갖고 있으나, 그 평가의 대상이 전략환경평가제도(SEA)와 다르기 때문에 평가방법 및 절차 등에서 큰 차이를 갖는다. 환경영향평가(EIA)는 개별사업(Project)을 대상으로 그 사업이 환경에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 수 있는 대안 도출을 목적으로 시행되지만, 전략환경평가(SEA)는 개별사업의 상위단계인 정책과 계획을 대상으로 그러한 정책과 계획을 수립할 때 지속가능한 발전의 시각에서 환경적 고려가 반영되도록 하는 것을 주요한 목적으로 한다.¹¹⁾

환경영향평가(EIA)와 전략환경평가(SEA)는 둘 다 법적인 근거를 두고 시행되는 것이 일반적인데, EU의 경우 환경영향평가제도는 이른바 「환경영향평가지침(Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment; EIA Directive)」¹²⁾에 근거를 두고 있고, 전략환경평가(SEA)는 이른바 「전략환경평가지침(Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment; SEA Directive)」에 근거를 두고 있다. 이 두 지침에 따르면 환경영향평가(EIA)는 개별사업(project)에 대한 환경성 평가를 내용으로 하지만, 전략환경평가(SEA)는 개별사업의 상위수준인 정책(policy), 계획(plan) 또는 프로그램(program)에 대한 환경성 평가를 내용으로 하고 있어 그 평가의 대상이 다르다. 특히 「환경영향평가지침」은 환경영향평가의 평가대상인 개별사업의 목록을 별표(Annex) I 과 II에 열거하고 있으나, 「전략환경평가지침」은 전략환경평가의 대상을 제2(a)조와 제3조제4항에서 추상적으로만 규정하고 있다.

11) The Royal Society for the Protection of Birds(RSPB), Key differences: Environmental Impact Assessment(EIA), Strategic Environmental Assessment(SEA), Sustainability Appraisal (SA) and Appropriate Assessment(AA), 관련자료는 http://www.rspb.org.uk/Images/environmentalassessment_tcm9-257008.pdf(최근검색일자: 2016.10.14)에서 검색할 수 있다.

12) 동 지침은 1997년에 Directive 97/11/EC amending Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment을 통하여 개정된 바 있다.

「전략환경평가지침」 제2(a)조는 특정한 계획이나 프로그램의 명칭을 명시하지 않고 ① 중앙 정부나 지방 정부가 수립하거나 도입하는 계획 또는 프로그램, ② 법령, 행정규정 등이 수립을 규정하고 있는 계획 또는 프로그램은 전략환경평가(SEA)를 받아야 한다고 규정하고 있으며, 동 지침 제3조제4호는 농림, 수산, 에너지, 산업, 수송, 폐기물, 수자원관리, 통신, 관광, 지역계획, 국토이용 등을 위해 수립되는 것으로서, 「환경영향평가지침(Directive 85/337/EEC)」의 부속서(Annex) I 과 II에 열거된 개별사업(project)의 체계를 결정(set the framework)하게 되는 계획 또는 프로그램은 전략환경평가(SEA)를 받아야 한다고 규정하고 있다. 즉 전략환경평가(SEA)의 대상은 환경영향평가(EIA)의 대상이 되는 개별사업(project)과 연계성이 있는 계획 또는 프로그램이 중심이 되긴 하지만, 실제로 전략환경평가(SEA)가 환경영향평가(EIA)에 비해 내용적 구체성이 떨어지는 계획 또는 프로그램을 대상으로 수행되는 것이기 때문에, 평가대상 선정기준으로 명확한 정량적 기준을 제시하기 보다는 환경에 미치는 영향이 클 수 있는 ‘부문(sector)’을 명시하는 방식으로 규정하고 있는 것으로 보인다.

전략환경평가제도(SEA)와 환경영향평가제도(EIA)는 평가를 하는 시점에서 있어서도 차이가 있는데, 환경영향평가(EIA)는 개별사업(project)의 세부내용이 거의 정해진 이후여서 구체적 내용에 대한 기술적 검토가 가능한 시점이긴 하지만 대신에 다른 대안을 도출하여 반영하기 곤란한 시점에 실시하는데 반하여, 전략환경평가(SEA)는 아직은 불확실성이 크고 구체적인 내용까지는 정해지지 않은 시점이지만 지속가능한 발전 또는 개발이라는 장기적 관점에서 가능한 다양한 대안을 고려해 볼 수 있는 시점에 실시한다는 점에서 차이가 있다. 즉 두 제도는 공공행정의 의사결정과정에서 공공참여를 통하여 환경적 고려가 충분히 반영될 수 있도록 하기 위한 제도이라는 점에서는 공통점이 있으나, 환경영향평가(EIA)는 평가대상이 미칠 수 있는 환경적 영향에 대한 기

술적 검토에 방점이 있는 반면에, 전략환경평가(SEA)는 고려가능한 모든 대안에 대한 환경적 검토에 방점이 있는 제도라고 할 수 있다.

이러한 제도의 특징은 각각의 평가방법에 있어서도 차이를 만들고 있는 것으로 보이는데, 환경영향평가(EIA)는 환경성에 대한 기술적 평가가 중심이므로 나름의 표준화된 평가방법론이 정립되어 있지만, 전략환경평가(SEA)의 경우에는 글로벌스탠다드로 받아들여질 만한 평가방법론이 있는 것은 아닌 것 같다. 실제로 전략환경평가(SEA)를 시행함에 있어서 기술적 또는 정량적 평가가 가능한 부분은 정량적으로 평가하되 그렇지 않은 부분은 대부분 정성적으로 평가서가 작성되고 있다고 볼 수 있다. 그래서 독일 등 주요국가에서의 전략환경평가서를 살펴보면 평가대상인 계획 또는 프로그램의 내용 중에서 환경적 영향이 있을 수 있을 것으로 판단되는 이슈제시와 그러한 이슈에 대한 전문가 또는 이해관계자의 의견 그리고 그에 대한 계획수립권자의 검토의견 등이 주요한 내용이 되고 있는 것을 확인할 수 있다.

<환경영향평가제도(EIA)와 전략환경평가제도(SEA) 비교>¹³⁾

환경영향평가 (EIA)	전략적 환경평가 (SEA)
개별사업(Project)가 대상	정책(Policy) · 계획(Plan) · 프로그램(Program) 등 전략수준의 의사결정이 대상
개별사업 착수 초기단계에서 평가	전략수립 초기 단계에서 평가
개별사업과 관련된 유사 대안만 고려	넓은 범위의 다양한 대안들을 고려
평가결과는 해당 개별사업에 대하여만 영향을 미침	향후 하급 계획이나 개별사업에 관한 의사결정에 지속적으로 영향을 미침

13) OECD, Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, 2006, 32면.

(2) ‘지속가능성 평가제도’와의 비교

전략환경평가(SEA)와 유사한 환경성평가제도로 영국이 시행중인 ‘지속가능성 평가제도(Sustainability Appraisal; SA)’가 있다. 이러한 지속가능성평가(SA)는 영국의 「Planning and Compulsory Purchase Act(2004)」에 근거를 두고 개발계획(Development Plans)을 수립할 때 사회·환경·경제적 요인을 종합적으로 고려하도록 하는 것을 목적으로 시행되는 환경성 평가제도이기 때문에, 본질적으로 전략환경평가제도(SEA)와 큰 차이가 없는 제도로 보인다.¹⁴⁾ 다만 일부에서는 지속가능성평가(SA)는 전략환경평가(SEA)에서 고려되는 환경·경제·사회적 요소에 대한 검토에 더하여 지속가능성에 대한 검토도 요소로 하고 있는 것이기 때문에, 지속가능성평가(SA)가 전략환경평가(SEA) 보다 더 넓은 개념의 평가제도라고 설명하기도 한다.¹⁵⁾ 결국 지속가능성평가(SA)는 전략환경평가(SEA)와 유사하거나 또는 더 많은 요소를 검토하는 것이기 때문에, 지속가능성평가(SA)가 이루어진 경우 같은 대상을 가지고 전략환경평가(SEA)를 다시 할 이유는 없으므로, 영국은 지속가능성평가(SA)를 실시하는 경우 EU의 「전략환경평가지침(Directive 2001/42/EC)」이 전략환경평가(SEA) 시에 요구하는 요건을 모두 채우도록 하는 대신 별도의 전략환경평가(SEA)는 생략할 수 있도록 하는 방식으로 정책·계획·프로그램에 대한 환경성 평가를 시행하고 있다.

14) The Royal Society for the Protection of Birds(RSPB), Key differences: Environmental Impact Assessment(EIA), Strategic Environmental Assessment(SEA), Sustainability Appraisal(SA) and Appropriate Assessment(AA), 관련자료는 http://www.rspb.org.uk/Images/environmentalassessment_tcm9-257008.pdf(최근검색일자: 2016.10.14)에서 검색할 수 있다.

15) 영국 Department for Communities & Local Government의 홈페이지 <http://planningguidance.planningportal.gov.uk/blog/guidance/strategic-environmental-assessment-and-sustainability-appraisal/sustainability-appraisal-requirements-for-local-plans/> (최근검색일자: 2016.10.14)를 참조.

다만 전략환경평가(SEA)의 경우에는 평가대상을 선정하는 스크리닝(Screening) 절차를 두고 있는 것에 반하여, 지속가능성평가(SA)는 스크리닝 절차가 없는 대신 근거법인 「Planning and Compulsory Purchase Act(2004)」에 그 평가대상을 명시적으로 규정하고 있는 점이 특이점이라고 할 수 있다. 동 법이 정하고 있는 지속가능성평가(SA)의 대상은 지역공간전략의 변경(revisions of Regional Spatial Strategies), 새로운 개발계획 또는 개발계획의 변경(new or revised Development Plan), 보조계획서(Supplementary Planning Documents) 등이 포함되며, 다만 보조계획서의 경우엔 원칙적으로 지속가능성평가(SA)의 대상은 아니나, 환경적 영향이 심각할 것으로 예상되고 지역계획(Local plan)을 준비하는 과정에서 상당한 수준의 환경성 평가가 이루어지지 않은 예외적인 경우에 지속가능성평가를 실시하도록 하고 있다.¹⁶⁾

4. 평가대상

위에서 설명한 바와 같이 전략환경평가(SEA)는 환경에의 영향이 클 것으로 예상되는 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)을 대상으로 그 환경적 요인을 검토하는 제도이다. 그러나 일반적으로 주요국가에서 시행되고 있는 전략환경평가제도(SEA)의 예를 살펴보면 정책(policy)을 평가의 대상으로 삼고 있는 경우는 많지 않은 것으로 보인다. 그 이유를 추론해 보면 우선 정책의 경우 계획에 비하여 더더욱 추상적인 경우가 많아서 환경적 영향을 분석하는 것이 거의 불가능한 경우가 많고, 정책이란 결국 입법을 통하여 실현될 수 밖에 없다는 점을 고려하면 그 입법화 과정에서 ‘규제영향평가’라는 전략환경평가(SEA) 보다 상위개념의 평가를 받게 되는 것이 일반적이므로, 그 규

16) 자세한 내용은 영국 Department for Communities & Local Government의 홈페이지 <http://planningguidance.planningportal.gov.uk/blog/guidance/strategic-environmental-assessment-and-sustainability-appraisal/sustainability-appraisal-requirements-for-local-plans/> (최근 검색일자: 2016.10.14)를 참조.

제영향평가 과정에서 환경적 요인을 검토할 수 있다는 점 때문이 아닐까 생각된다.

그러나 사실 정책(policy)과 계획(plan) 또는 프로그램(program)의 개념이 명확하게 구분될 수 있는 것이 아니고 국가마다 각각의 개념을 구분하여 파악하는 정도도 그 국가의 문화적·사회적 배경에 따라 상당한 차이가 있는 것으로 보이기 때문에,¹⁷⁾ 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)의 개념을 명확히 구분하고 어떤 것이 정책에 해당하는 것이어서 전략환경평가(SEA)의 평가대상에서 제외된다고 일률적으로 판단하기는 곤란한 면이 있다. 이에 우리나라를 포함하여 전략환경평가제도(SEA)를 시행하고 있는 국가들은 평가의 대상이 되는 정책과 계획의 종류를 관계 법령에 명시하고 있는 경우도 많다.¹⁸⁾

5. 절 차

위에서 언급한 전략환경평가제도(SEA) 도입의 이론적 배경, 즉 공공정책의 수립에 있어서 공공참여 보장, 정보교환 확대, 이해관계자의 파트너쉽과 연대책임(joint responsibility) 제고 등을 위한 신공공행정 개념을 생각해보면, 전략환경평가제도(SEA)의 핵심은 관련 정보의 공개와 시민, 전문가, 관계 기관 등의 협의(consultation) 등이 될 수 밖에 없다. 또한 전략환경평가제도(SEA)의 문제점으로 주로 지적되는 것은 그 평가대상의 추상성, 모호성으로 인한 평가가능성 여부와 일련의 중복평가 가능성이기 때문에, 일반적으로 전략환경평가제도(SEA)는 이러한 불필요한 평가 및 중복평가 가능성 배제와 관련 정보의 공개 그리고 이해관계인과의 협의 등이 중요한 절차를 구성한다.

17) 우리나라의 경우에도 사실상 정책(policy)인 내용이 계획(plan)에 담기는 경우도 많은 등 양자를 구분하기 쉽지 않은 것이 사실이다. 특히 우리나라에서는 계획(plan)과 프로그램(program)의 개념을 잘 구분하지 않고 일반적으로는 계획이라는 명칭으로 부르고 있는 것 같다.

18) 예컨대 영국의 「Planning and Compulsory Purchase Act(2004)」 등.

실제 전략환경평가(SEA)는 불필요한 평가로 인한 행정낭비를 방지하기 위하여 평가대상인 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)의 환경적 관련성 또는 환경적 평가가능성 등을 검토하여 평가 적용여부를 결정하는 스크리닝(Screening) 절차에서부터 시작되는 경우가 많다. 물론 우리나라나 영국과 같이 전략환경평가(SEA)의 대상계획을 관련 법령이 나열하고 있는 경우는 이러한 스크리닝(Screening) 절차가 해당 법령의 입법과정에서 이미 이루어진 결과라고 보아야 할 것이기 때문에, 이러한 경우엔 별도로 스크리닝(Screening) 절차를 두고 있는 않는 경우도 있다.

이와 같은 스크리닝(Screening) 과정을 통하여 환경적 관련성 및 평가가능성이 인정되는 경우엔 그 다음 단계로 현재 평가대상인 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)의 수립 이전 단계로써 유관성을 갖고 있는 정책 등에 대하여 전략환경평가(SEA)를 수행할 때에 지금 평가하고자 하는 것과 같은 요소에 대하여 평가를 수행한 바가 없는지 등을 검토하여 이미 평가된 요소를 배제한 후 이번 전략환경평가(SEA)를 통하여 평가할 요소와 평가와 관련한 이해관계자의 범위를 확정하는 스코핑(Scoping) 단계를 거친다. 이러한 스코핑 단계는 동일한 요소에 대하여 불필요하게 중복적인 평가를 수행함으로써 행정낭비가 발생하는 것을 방지하기 위한 절차라고 할 수 있다.

이 후엔 스코핑(Scoping) 절차를 통하여 확정된 이해관계자, 유관기관, 관계 전문가 등에게 의견을 구하고 협의(consultation)하기 위한 절차 및 방법, 평가기준, 정보의 관리 및 분석방안을 결정하고, 그 후 관련 정보의 수집과 분석을 통하여, 평가대상의 부정적 영향을 최소화할 수 있는 방안과 그 대안들을 도출하여 비교·분석하고, 그 방안과 대안들에 대한 이해관계자, 유관기관, 관계 전문가 등과의 협의를 실시한 후, 최선의 대안을 선택하여 경우에 따라 평가대상에 대한 수

정·보완안을 제시하고, 사후적으로 평가결과의 이행에 관하여 사후 검토(review)와 모니터링을 거치는 과정을 통하여 전략환경평가(SEA)가 이루어진다.

무엇보다 전략환경평가(SEA)와 관련하여 평가대상인 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)의 추상성에 기인한 평가가능성이 문제로 지적될 수 있고, 또한 정책수립, 계획 또는 프로그램 수립, 개별사업 수행 등이 일련의 과정으로 진행되는 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)이 평가대상인 경우에 정책과 계획 등 수립단계에서의 중복 평가 또는 전략환경평가(SEA)와 개별사업 단계에서의 환경영향평가(EIA)의 중복 등이 문제로 지적될 수 있다. 그래서 이러한 문제점을 해소하기 위한 절차, 즉 평가대상의 환경적 고려필요성, 즉 평가필요성 또는 가능성을 검토하는 스크리닝(screening) 절차와 동일한 요소에 대한 동일한 평가의 중복을 배제하기 위한 스코핑(scoping) 절차가 본래적인 전략환경평가(SEA) 그 자체는 아니지만 전략환경평가(SEA)의 필수적인 요소인 것처럼 대부분 함께 규정되고 있다.

6. 평가주체

위에서도 언급한 바와 같이 전략환경평가제도(SEA)가 신공공행정 개념에 기반한 제도인 이유는 환경에 미치는 영향이 클 수 있어 전략환경평가(SEA)의 대상이 되는 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)의 대부분이 이른바 개발계획일 수 밖에 없기 때문에, 평가대상인 정책·계획·프로그램의 수립 주체는 전략환경평가(SEA) 과정에서 적극적으로 의견을 제시할 가능성이 높은 환경부처가 아니라 개발부처 또는 기관일 가능성이 높다. 즉 정책·계획·프로그램을 수립하는 개발부처와 환경성 평가에 있어서 주도적인 역할을 할 수 밖에 없는 환경부처간에 거버넌스(governance)가 원활하게 구축되지 못하면 심각한 부처간 갈등을 야기할 수도 있다.

이러한 갈등을 방지하고 정책·계획·프로그램 등의 수립에 관한 권한과 책임을 명확하게 하기 위하여 전략환경평가(SEA)를 시행하고 있는 주요 국가들은 평가의 주체를 평가대상인 정책·계획·프로그램의 수립부처로 하는 경우가 많다. 대신 계획수립주체가 스스로 자신이 수립하는 정책·계획·프로그램에 대한 환경성 평가를 수행함으로써 환경적 고려가 심도있게 이루지지 못할 수 있는 부작용을 방지하기 위하여 전략환경평가(SEA)를 시행할 때 반드시 환경부처의 의견을 조회하도록 하고, 환경부처가 제출한 의견과 그 의견의 반영결과 등은 모두 공개하도록 하고 있다. 즉 계획수립부처가 의무적으로 환경적 검토의견을 청취하도록 하되, 제출된 의견을 반영할지 여부는 계획수립부처 스스로가 결정하는 것이지만, 그 결정과정에 관한 정보를 투명하게 공개하여, 잘못된 판단에 대해서는 정치적 책임이 물을 수 있도록 하여 사실상 충실하게 환경적 고려가 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 이러한 방법으로 부처간 또는 행정기관 간 이해상충으로 인한 부작용을 예방하면서 그 권한과 책임을 명확히 하여 간접적으로 환경적 고려를 경시할 수 없도록 거버넌스 체계를 구축하고 있는 것이라고 할 수 있다.

결국 전략환경평가(SEA)는 그 평가대상인 정책·계획·프로그램의 수립주체가 스스로 평가의 주체가 되고, 평가에 주도적으로 참여할 수 밖에 없는 환경부처는 명확한 자문자의 역할을 수행할 수 있도록 제도가 구축되어 있는 것이 일반적인 경우이다.

제 3 장 주요국가의 전략환경평가제도

제 1 절 유럽연합(EU)

유럽연합(EU)에서는 1980년대부터 전략환경평가(SEA)의 도입 필요성에 대한 논의가 있었던 것으로 보이는데, 네덜란드의 경우에 1987년에 개별사업과 관련한 일부의 계획·프로그램에 대한 환경영향평가(EIA)를 시행하도록 함으로써 전략환경평가(SEA) 개념을 받아들이게 된다.¹⁹⁾ 1996년에 유럽연합(EU)집행위원회가 유럽의회에 제출한 전략환경평가지침 입법제안서²⁰⁾를 보면 유럽연합(EU)집행위원회는 전략환경평가제도(SEA)를 도입하면 평가를 위한 추가비용 발생과 계획수립기간의 추가 소요 등의 문제가 우려될 수 있으나, 장기적 관점에서는 오히려 비용편익이 높고 원인자 부담의 원칙 측면에서 전략환경평가(SEA) 도입이 바람직하다는 입장을 정리하고 있었던 것으로 보인다. 이와 같은 유럽연합(EU)집행위원회의 입장에도 불구하고 유럽연합(EU) 차원에서의 전략환경평가제도(SEA) 도입은 입법제안서 제출 이후에도 수년간의 논의를 거쳐 2001년에 이르러서야 「전략환경평가지침(Directive 2001/42/EC)」을 제정함으로써 결정되게 되었다. 유럽연합(EU)의 입법지침은 특별한 규정이 없는 한 발효 후 3년 이내에 각 회원국이 자국의 국내법으로 입법화하여야 하기 때문에, 유럽연합(EU) 회원국들은 2000년대 초반부터 전략환경평가제도(SEA)가 대부분 도입·시행하게 되었다고 할 수 있다.

「전략환경평가지침」은 각 회원국들이 상당한 환경적 영향(significant environmental effects)이 있는 계획 및 프로그램(Plan and Program)에 대

19) 함태성, 우리나라에서의 전략환경평가 논의에 대한 법적 검토, 중앙법학, 2006, 216면.

20) Commission of the European Communities, Proposal for a Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, 1996.

하여 전략환경평가(SEA)를 실시할 수 있도록 가이드라인을 제시하는 역할을 하고 있으며,²¹⁾ 그 주요내용은 다음과 같다.

<「전략환경평가지침」의 주요내용>

- 제1조 (목적): 「전략환경평가지침」의 목적이 a) 상위 수준에서의 환경보호, b) 지속가능한 발전의 추구라는 관점에서 환경에 상당한 영향을 미칠 가능성이 큰 계획과 프로그램을 추진할 때 환경에 대한 고려가 반영될 수 있도록 함.
- 제2조 (정의): 계획과 프로그램, 환경평가, 환경보고서, 공공(the public) 등에 대한 정의를 규정함.

- 계획 및 프로그램(plan and programmes): ① 중앙 정부나 지자체에 의해 준비되었거나 도입된 계획 및 프로그램 또는 의회와 정부에 의해 법률로 정해진 계획 및 프로그램, ② 입법, 규제 또는 행정 규정에 의해 정해진 계획 및 프로그램, ③ EU가 출자하여 지원하는 계획과 프로그램
- 공공(the public): 1인 또는 다수의 자연인 또는 법인. 그들의 협회, 조직 또는 그룹

- 제3조 (대상(Scope)): ① 제4조와 제9조에서 상당한 환경적 영향을 줄 가능성이 높다고 언급된 범주에 속하는 계획 및 프로그램, ② 농림, 수산, 에너지, 산업, 수송, 폐기물, 수자원관리, 통신, 관광, 지역계획, 국토이용 등과 관련된 계획 및 프로그램으로, 「환경영향평가지침(Directive 85/337/EEC)」의 별표(Annex) I과 별표 II에 열거된 개별사업(project)의 체계를 결정(set the framework)하는 계획 및 프로그램, ③ 지역(sites)에 영향을 줄 가능성이 높은 계획 및 프로그램

※ 전략환경평가의 대상이 아닌 계획 및 프로그램 :

- ① 안보 및 응급상황에 대한 대처가 유일한(the sole purpose) 목적인 계획 및 프로그램, ② 재정 및 예산 계획 및 프로그램

21) Article1 Directive 2001/42/EC.

- 제4조 (일반 의무사항): 제3조에 해당하는 계획 및 프로그램은 도입되거나 입법과정을 밟기 전, 계획과 프로그램을 준비하는 과정에서 환경평가를 받아야 함. 다만 계획 및 프로그램이 일련의 단계에서 한 부분인 경우 제5조제2항와 제3항에 따라 중복 평가를 피할 수 있도록 함.
- 제5조 (환경보고서): 제3조제1항에 따라 상당한 환경적 영향이 있는 계획 및 프로그램과 고려해야할 합리적인 대안(reasonable alternatives)으로 지적된 경우, 별표 I에서 요구되는 정보를 담은 환경보고서를 작성해야 함.
- 제6조 (협의(Consultations)): 제5조에 따라 작성한 환경보고서와 계획 및 프로그램의 초안은 제6조제3항에서 정한 부처(환경부처)와 공공에 제시(공개)되어야 하며, 이에 대하여 유효한 의견이 제기될 수 있도록 협의 대상에게 충분한 시간이 주어야 함. 각 회원국은 협의대상이 되는 정부 부처를 지정해야 하며, 이 부처는 계획 및 프로그램 실행에 따른 환경영향에 관심을 가진 부처가 되도록 하여야 함. 각 회원국은 제6조제2항의 대상이 되는 ‘공공(the public)’이 누구인지를 명시하여야 하며, 여기에 영향을 받았거나 받을 것으로 예상되거나, 「전략환경평가지침」에 따른 의사결정에 관심이 있는 환경 NGO 등이 공공에 포함되도록 하여야 함(단 ‘공공’의 구체적인 내용은 회원국이 자율적으로 결정).
- 제7조 (인접국간 협의(Transboundary consultations)): 계획 및 프로그램의 영향이 1개이상의 국가에 영향을 미칠 경우의 전략환경평가 절차에 대하여 정함.
- 제8조 (의사결정(Decision making)): 제5조에 따라 작성된 환경보고서, 제6조에 따라 제시된 의견들, 제7조에 따른 국가간 협의 결과 등은 계획 및 프로그램을 수립하는 과정에서, 그리고 입법화를 위해 제안되기 전에 고려(shall be taken into account)되어야 함.
- 제9조 (의사결정을 위한 정보): 계획 및 프로그램을 수립할 때 제6조에 명시된 관련부처, 공공, 제7조에 따라 자문을 받은 다른 회원국들에게 ① 수립되는 계획 및 프로그램, ② 계획 및 프로그램을 결정할 때 어떤 환경적 요인이 고려되었는지를 요약한 내용, 전략환경평가 보고서를 작성하면서 함께 고려된 대안들이 무엇이었는지, 그리고 자문과정에서 제시된 의견에 대한 응답, 왜 현재의 계획 및 프로그램을 채택하려고 하는지, ③ 제10조에 따라 모니터링을 하기로 한 사항에 대해 어떤 식으로 모니터링을 할 것인지에 대한 내용을 통보하여야 함.

- 제10조 내지 제15조: Monitoring, Relationship with other Community legislation, Information, reporting and review, Implementation of the Directive, Entry into force, Addressees 등을 규정함.

「전략환경평가지침」은 「환경영향평가지침」과는 달리 구체적인 평가 대상인 계획 및 프로그램의 리스트를 명시하지 않고, 대신에 비교적 광범위하게 전략환경평가(SEA)를 받아야 하는 부문(농림, 수산, 에너지, 산업, 수송, 폐기물, 수자원관리, 통신, 관광, 지역계획, 국토이용 등)을 정하고, 각 회원국이 이 입법지침을 국내법으로 전환과정에서 법령의 규정으로 또는 스크리닝(screening)을 통해 전략환경평가(SEA)의 평가대상을 선정하도록 하고 있다.²²⁾ 하지만 유럽연합(EU)(EU)이 재정을 투하한 계획 및 프로그램은 각 회원국의 국내법에 따라 전략환경평가(SEA) 대상이 아닌 경우라에도 유럽연합(EU)이 자체적으로 전략환경평가(SEA)를 실시하고 있다. 반면에 「전략환경평가지침」은 평가대상을 ‘계획 및 프로그램(plans and Program)’이라고 규정하고 있어서, ‘정책(policy)’은 전략환경평가(SEA)의 대상으로 고려하고 있지 않는 것으로 보인다.

「전략환경평가지침」은 환경에 미치는 영향이 클 수 있는 특정 부문을 상정하고 이러한 부문과 관련하여 수립되는 계획 및 프로그램은 전략환경평가(SEA)를 받도록 하는 것이 필요하다고 보면서, 그러한 특정 부문을 명시적으로 규정하고 있는데,²³⁾ 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

- 다음에 해당하는 계획 및 프로그램 이면서, 향후 환경영향평가(EIA)의 대상이 되는 개별사업(project)의 근거가 되는 계획 및 프로그램
 - 농림수산업(agriculture, forestry, fisheries), 에너지(energy), 산업(industry),

22) <http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>(최근검색일자: 2016.10.14).

23) Article3(2) Directive 2001/42/EC.

교통 및 수송(transport), 폐기물관리(waste management), 수자원관리(water management), 통신(telecommunications), 관광(tourism), 지역개발(town and country planning), 토지이용(land use) 부문과 관련하여 수립되는 계획 및 프로그램

- 서식지 지침(The Habitats Directive, 92/43/EEC5)의 평가대상인 계획 및 프로그램
- 심각한 환경적 효과를 초래할 것으로 예상되는 개별사업(「환경영향평가지침」에서 환경영향평가(EIA) 대상으로 명시하고 있는 개별사업에만 국한하는 것은 아님)의 내용을 규정하는 계획 및 프로그램

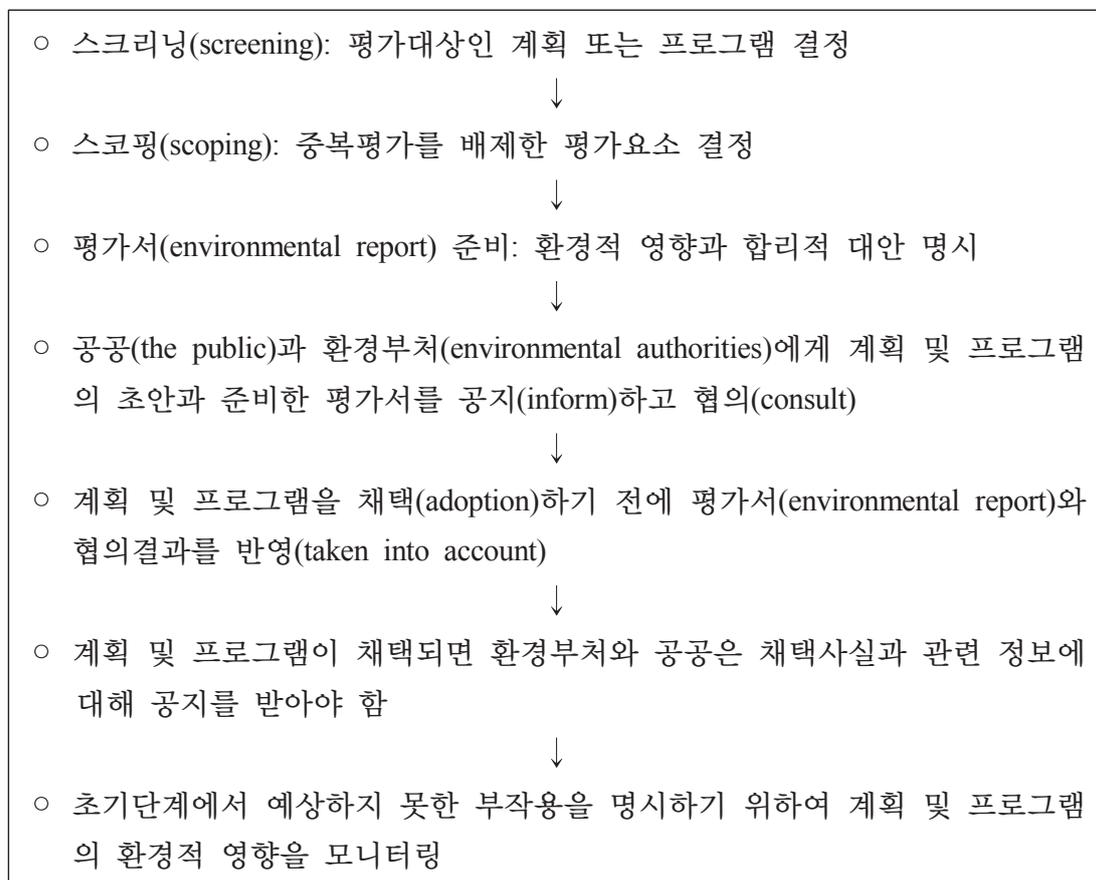
※ 제한된 지역에 대해, 제한된 수준에서, 미세한 수정만이 이루어진 계획 및 프로그램의 경우, 스크리닝(Screening) 과정에서 심각한 환경적 영향을 초래할 가능성이 높다고 평가된 경우에 한하여 전략환경평가(SEA)를 실시

※ 「전략환경평가지침」이 전략환경평가(SEA) 대상에서 제외하고 있는 계획 및 프로그램: 국가 방위, 비상상황, 금융이나 예산과 관련된 부문의 계획 및 프로그램

이와 같이 의무적으로 전략환경평가(SEA)를 실시하여야 하는 부문과 관련한 계획 및 프로그램이 아니여도, 각 회원국은 ‘환경에 대해 상당한 영향을 미칠 것으로 예상되는’ 계획 및 프로그램은 「전략환경평가지침」 별표 II(Annex II)에 명시된 기준에 따라 스크리닝(Screening) 과정을 거쳐 전략환경평가(SEA) 실시 여부를 결정하여야 하므로,²⁴⁾ 실제로 농림, 수산, 에너지, 산업, 수송, 폐기물, 수자원관리, 통신, 관광, 지역계획, 국토이용 등의 부문과 관련한 계획 및 프로그램만 전략환경평가(SEA) 대상이 되는 것은 아니다. 즉 「전략환경평가지침」 제3조제2항이 열거하고 있는 부문은 전략환경평가(SEA)를 받아야 하는 부문의 예시일 뿐이지, 이 부문에 해당하여야만 전략환경평가(SEA)를 받을 수 있다는 의미는 아니다.

24) Article3(5) Directive 2001/42/EC.

그 밖에 「전략환경평가지침」이 규정하고 있는 전략환경평가(SEA)의 평가절차는 ① 스크리닝(screening) 과정을 거쳐 평가대상인 계획 또는 프로그램 결정, ② 스코핑(scoping) 과정을 거쳐 중복평가를 배제한 평가요소 결정, ③ 평가서(environmental report) 작성, ④ 환경부처와 공공에 계획 또는 프로그램의 초안 및 평가서를 공지(정보공개), ⑤ 협의(Consultations), ⑥ 환경보고서와 협의결과를 반영하여 계획 또는 프로그램 확정, ⑦ 확정된 계획 또는 프로그램의 내용을 환경부처와 공공에 공지(정보공개), ⑧ 사후 모니터링의 순이다.



전략환경평가(SEA)와 환경영향평가(EIA)는 관련 법령이 규정하고 있는 절차가 상당히 유사하게 보이기도 하지만, 실제 평가에서 환경영향평가(EIA)는 기술적 요소가 중요한 반면에, 전략환경평가(SEA)는

이해관계자와의 협의(consultation)가 중요하다는 점에서 차이가 있다. 또한 전략환경평가(SEA)는 불필요한 평가 및 중복평가를 회피하기 위하여 스크리닝(screening) 단계와 스코핑(scoping) 단계를 거치도록 한다는 점에서 환경영향평가(EIA)와 차이점이 있는데, 이는 전략환경평가(SEA)가 그 평가대상으로 하고자 하는 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)이 매우 다양한 방식과 형태로 수립되기 때문에, 일률적으로 평가대상을 선정하는 기준을 제시하기 어려운 점이 있어 ‘환경에 심각한 영향(significant environmental effect)’을 미칠 수 있는 정책·계획·프로그램과 같은 추상적인 평가대상 선정기준만을 제시할 수 밖에 없는 점과 전략환경평가제도(SEA)가 도입되기 훨씬 전부터 환경영향평가(EIA)가 시행되고 있었던 점 때문인 것으로 생각된다.

또한 환경영향평가(EIA)는 검토된 대안 중 하나를 개별사업을 추진하는 주체가 선택하도록 하는데 반하여, 전략환경평가(SEA)는 정책·계획·프로그램의 수립주체가 스스로 합리적 대안을 도출하고 이에 대하여 평가하도록 한다는 점에서 차이가 있다. 그 밖에 전략환경평가(SEA)는 계획 및 프로그램의 예상치 못한 부작용을 밝히고 적절한 대책을 취할 수 있도록 하기 위하여 정책·계획·프로그램이 수립되어 실행에 착수한 이후에 반드시 모니터링(monitors)을 통하여 그 정책·계획·프로그램의 실행에 따른 환경적 영향을 검토하도록 한다.²⁵⁾

모든 평가제도가 그러하듯 전략환경평가제도(SEA)의 경우에도 평가서(environmental report)가 부실한 경우 평가가 무의미하게 될 수 있기 때문에, 평가서의 질적 수준을 담보하는 것이 매우 중요하다. 이에 「전략환경평가지침」은 각 회원국이 평가서(environmental report)가 ‘충분히 높은 수준의 질(a sufficient quality)’을 확보할 수 있도록 필요한 조치할 것을 요구하는 규정을 두고 있으나,²⁶⁾ 평가서(environmental report)의 질적 수준을 확보하기 위한 구체적인 방법은 각 회원국이 규정하도록 하고 있다.

25) Article10 Directive 2001/42/EC.

26) Article12(2) Directive 2001/42/EC.

제 2 절 독 일

1. 도입 연혁

독일은 2001년에 유럽연합(EU)이 「전략환경평가지침」을 제정한 이후 2004년에 우선적으로 환경영향을 가장 크게 미치는 공간계획 수립 시 전략환경평가(SEA)가 적용될 수 있도록 독일연방 「연방건축법전(Baugesetzbuch; BauGB)」에 공간계획(Bauleitplan) 수립 시 환경보고서(Umweltbericht)²⁷⁾ 작성의무를 우선 반영하였고,²⁸⁾ 2005년에 「연방환경영향평가법(Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung; UVPG)」를 개정하여 제14a조에서부터 제14n조까지를 추가함으로써 전략환경평가(SEA)²⁹⁾의 세부이행절차를 규정하고 그 다음해에서부터 본격적으로 전략환경평가(SEA)를 시행하게 되었다.

2. 법적 근거

독일의 전략환경평가제도(SEA)의 법적 근거는 유럽연합 「전략환경평가지침」에 따라 개정된 「연방환경영향평가법」 제3장(Teil 3)과 주(州)단위에서의 「주환경영향평가법」이라고 할 수 있다. 기본적으로 하위의 법령은 상위의 법령이 규정하고 있는 내용을 전제로 추가적인 부분만을 규정할 수 있으므로, 「연방환경영향평가법」은 유럽연합 「전략환경평가지침」의 내용을 반영하여 규정되고, 「주환경영향평가법」은 「연방환경영향평가법」이 규정하고 있는 사항 이외에 각 주의 특성에 맞게 추가적으로 규정할 필요가 있는 사항을 정한다. 그러므로 독일

27) 전략환경평가(SEA)의 결과보고서를 우리는 ‘전략환경영향평가서’라고 부르지만 독일의 경우엔 ‘환경보고서(Umweltbericht)’라고 명칭한다.

28) §2(4) BauGB.

29) 전략환경평가는 영어로는 ‘strategic environmental assesment(SEA)’이라고 하나, 독일어로는 ‘Strategische Umweltprüfung(SUP)’이라고 한다.

의 전략환경평가제도(SEA)의 전반적인 모습을 보고 싶으면 「연방환경영향평가법」 제3장(Teil 3)의 내용을 살펴보면 된다.

「연방환경영향평가법」은 제3장의 제목을 전략환경평가(Strategische Umweltprüfung(SUP))라고 하고, 그 밑에 2개의 절과 제14a조에서부터 제14n조까지 14개 조문을 두고 있다. 「연방환경영향평가법」 제3장 전략환경평가의 장은 위에서도 언급한 바와 같이 2001년 제정된 유럽연합 「전략환경평가지침」의 내용을 국내법으로 전환입법하기 위하여 2005년에 이루어진 「연방환경영향평가법」 개정을 통하여 규정된 것이다. 「연방환경영향평가법」 제3장은 전략환경평가(SEA)의 전제로써 평가대상 선정에 관한 규정과 스코핑(scoping), 환경보고서, 공공참여 및 모니터링 등에 관한 규정을 두고 있다.

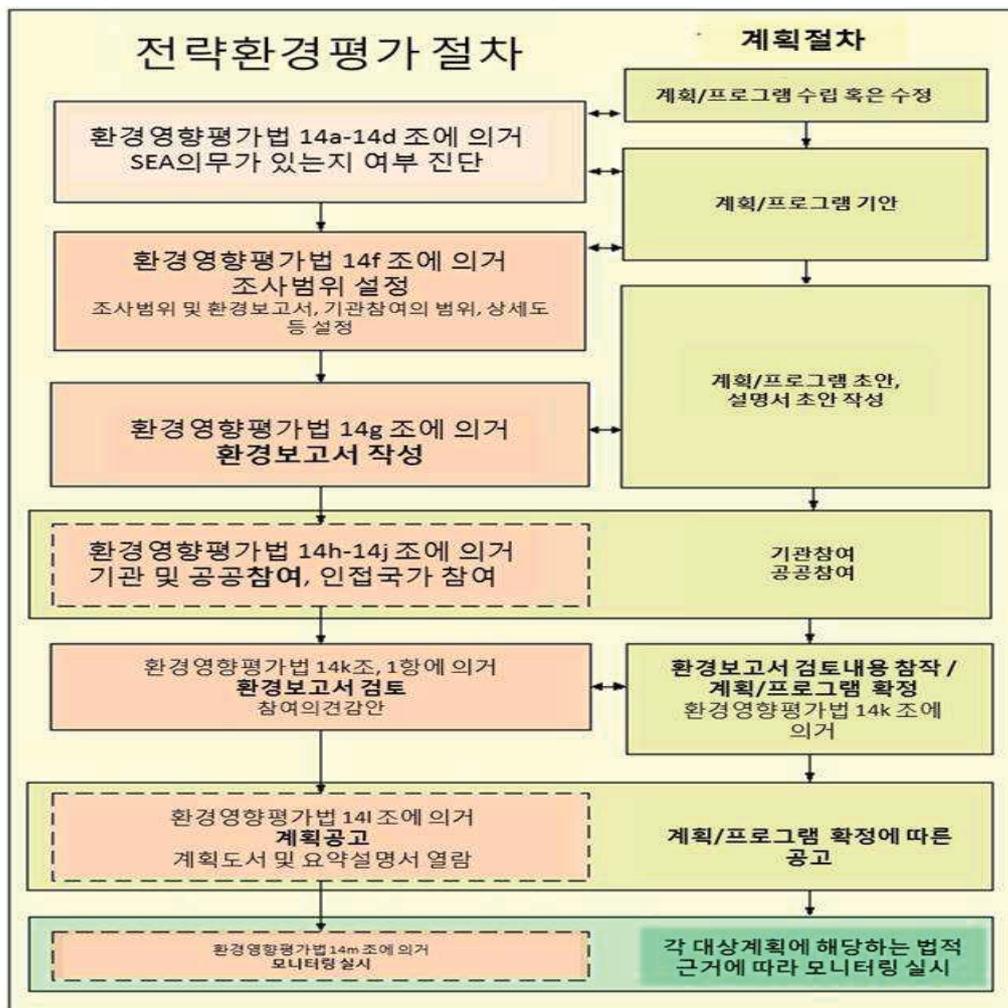
3. 평가 절차

「연방환경영향평가법」 제14a조는 계획수립기관이 계획수립 초기에 해당 계획이 동 법 제14b조에서부터 제14d조까지에 따라 전략환경평가(SEA)를 받아야 하는 대상인지 확인(feststellung)하여야 하며, 이러한 확인결정은 독립하여 취소할 수 없다고 규정함으로써, 전략환경평가(SEA)가 계획수립과 독립된 절차가 아니라는 점을 명시하고 있다. 즉 독일 「연방환경영향평가법」에 따른 전략환경평가(SEA)는 계획수립에 속하는 일련의 절차 중 하나인 것이다.

「연방환경영향평가법」 제14e조에서부터 제14n조까지에 따른 전략환경평가(SEA) 수행절차는 일반적으로 전략환경평가(SEA)를 실시하는 다른 국가들의 절차와 유사하다. 즉 계획수립기관이 해당 계획이 전략환경평가(SEA) 대상인지 여부를 확인(Feststellung)한 후(스크리닝(screening)), 해당 계획이 전략환경평가(SEA) 대상으로 확인되는 경우 환경 및 보건(건강보호) 유관 기관, 공인된 환경단체 등과 협의하여 평가요소를 결정하고(스

코핑(Scoping)), 이후 계획수립기관 주관으로 환경보고서(Umweltbericht)를 작성한 후, 해당 계획의 초안과 작성한 환경보고서에 대하여 유관 기관, 공공, 인접국가의 의견수렴을 거친 후, 제시된 의견을 반영하여 계획 초안과 환경보고서를 수정하여 최종적으로 해당 계획과 환경보고서를 확정하는 절차를 따라 전략환경평가(SEA)가 이루어진다. 이러한 전략환경평가 절차와 계획수립 절차를 도식으로 표현하면 다음과 같다.

<전략환경평가 절차와 계획절차간의 관계>³⁰⁾



30) 독일연방환경청(Bundesumweltamt), Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung(SUP), 2009, 3면.

(1) 스크리닝(Screening)

해당 계획이 전략환경평가(SEA)를 수행하여야 하는 계획인지 여부를 결정하는 스크리닝(screening) 절차는 「연방환경영향평가법」 제14a조에서부터 제14d조까지에서 규정하고 있다. 스크리닝 절차는 국가, 지역 또는 지방행정단위의 법정 계획 또는 프로그램을 수립할 때 적용된다. 스크리닝은 농업, 임업, 어업, 에너지, 산업, 교통, 폐기물 관리, 물(수자원, 호소) 관리, 통신, 관광, 공간계획 또는 토지 이용 등과 같은 분야의 계획·프로그램에 실시함으로써, 후에 환경영향평가를 받아야 하는 사업 계획의 프레임을 미리 설정하는 기능을 한다. 또한 야생 동식물의 자연 서식지 보호에 관한 유럽연합 「동식물 서식지 지침(Fauna-Flora-Habitat Richtlinie; FFH)」³¹⁾에 따라 동식물 서식지 평가³²⁾를 받아야 하는 계획과 프로그램도 스크리닝의 대상으로 한다. 「연방환경영향평가법」 별표3에는 스크리닝을 할 필요가 없이 무조건 전략환경평가를 받아야 하는 ‘전략환경평가 의무 대상계획’과 스크리닝을 통해 전략환경평가를 수행해야 하는 계획·프로그램을 구분하여 목록을 규정하고 있다.

<독일의 전략환경평가 의무대상계획>³³⁾

	계획/프로그램 Plan oder Programm
1.	연방환경영향평가법 제14b조제1항제1호에 따라 전략환경평가 실시 의무가 있는 계획·프로그램

31) Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

32) 유럽연합 「동식물 서식지 지침」에 따라 지정되는 자연보호구역인 Natura 2000과 관련된 계획 또는 프로그램 등이 Natura 2000에 미칠 수 있는 잠재적 영향을 평가하는 제도.

33) 「연방환경영향평가법」 별표3.

	계획/프로그램 Plan oder Programm
1.1	연방도로건설법(Verkehrsweageausbaugesetz)에 따른 연방차원의 도로 건설계획(Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene)과 관련한 수급계획(Bedarfspläne)
1.2	항공교통법(Luftverkehrsgesetz) 제12조1항에 따른 공항건설계획(Ausbaupläne)
1.3	수자원법(Wasserhaushaltsgesetz) 제75조에 따른 위험관리계획(Risiko-managementpläne) 및 동법 제75조제6항에 따른 유사한 계획의 재수립
1.4	수자원법 제82조에 따른 하천이용에 관한 조치 프로그램(Maßnahmenprogramme)
1.5	공간이용계획법(Raumordnungsgesetz) 제8조에 따른 공간이용계획(Raumordnungsplanungen)
1.6	공간이용계획법 제17조제2항 및 제3항에 따른 공간이용계획(Raumordnungsplanungen)
1.7	삭제
1.8	연방건축법전(Baugesetzbuch) 제6조 및 제10조에 따른 토지이용계획(Bauleitplanungen)
1.9	수자원법 제45h조에 따른 조치프로그램(Maßnahmenprogramme)
1.10	에너지법(Energiewirtschaftsgesetz) 제12e조에 따른 연방에너지수급계획(Bundesbedarfspläne)
1.11	연방망구축촉진법(Netzausbaubeschleunigungsgesetz) 제4조와 5조에 따른 연방전문계획(Bundesfachplanungen)
1.12	유럽연합(EU) 농업폐수로 인한 하천질소오염방지지침(Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen) 제5조1항에 따른 국가집행프로그램(Nationale Aktionsprogramme)

	계획/프로그램 Plan oder Programm
1.14	에너지법 제17a조에 따른 연방해상풍력전문계획(Bundesfachpläne Offshore)
1.15	원자력에너지폐기물처리장선정법(Standortauswahlgesetz) 제14조제2항에 따른 지상폐기물처리장 선정(Festlegung der Standortregionen und Standorte für die übertägige Erkundung)
1.16	원자력에너지폐기물처리장소선정법 제17조제2항에 따른 지하폐기물처리장 선정(Festlegung der Standorte für die untertägige Erkundung)
2.	연방환경영향평가법 제14b조제1항제2호에 따라 환경영향평가(EIA) 대상인 개별사업의 기본방향을 설정하는 계획·프로그램
2.1	연방임미시온방지법(Bundes-Immissionsschutzgesetz) 제47d조에 따른 소음방지계획(Lärmaktionspläne)
2.2	연방임미시온방지법 제47조제1항에 따른 대기정화계획(Luftreinhaltepläne)
2.3	자원순환법(Kreislaufwirtschaftsgesetz) 제21조에 따른 폐기물처리구상(Abfallwirtschaftskonzepte)
2.4	자원순환 및 폐기물법 2차 개정법(2. Alternative des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) 제16조제3항제4문에 따른 폐기물처리구상 보완방안(Fortschreibung der Abfallwirtschaftskonzepte)
2.5	자원순환법 제30조에 따른 폐기물처리계획(독성폐기물, 배터리, 포장폐기물 등 특수폐기물처리부분계획 포함)(Abfallwirtschaftspläne einschließlich von besonderen Kapiteln oder gesonderten Teilplänen über die Entsorgung von gefährlichen Abfällen, Altbatterien und Akkumulatoren oder Verpackungen und Verpackungsabfällen)
2.6	자원순환법 제33조에 따른 폐기물저감프로그램(Abfallvermeidungsprogramme)
2.7	유럽연합(EU)의 지역개발지원금, 사회지원금, 유럽권교통네트워크지원금, 유럽연합의 해양 산업 및 어업지원금으로 운영되는 집행프로그램

	계획/프로그램 Plan oder Programm
	(Operationelle Programme) 및 유럽연합 농업지원금에서 지원하는 낙후 지역개발계획(Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum)

(2) 스코핑(Scoping)

스코핑(Scoping)이란 전략환경평가의 결과보고서인 환경보고서(Umweltbericht)를 작성하는 범위를 결정하는 절차를 말한다.³⁴⁾ 기본적으로 전략환경평가(SEA)에서 스코핑 단계는 평가대상인 정책·계획·프로그램이 하나의 목적달성을 위한 일련의 과정의 하나로 수립되는 것일 때, 다른 정책·계획·프로그램에서 이미 평가된 요소를 중복적으로 평가하는 것을 회피하기 위한 절차이나, 독일의 경우엔 「연방환경영향평가법」 별표3이 전략환경평가(SEA) 대상인 계획·프로그램을 명시하고 있고, 이때 상당부분 중복평가 우려를 고려하여 대상계획을 선정하였기 때문에, 독일에서의 스코핑 단계는 그 보다는 전략환경평가(SEA) 시에 어떠한 정보에 대한 조사가 필요한지 파악하는 것을 주목적으로 하고 있는 것 같다. 즉 전략환경평가(SEA)의 평가범위를 정하여 결국 환경보고서를 어떤 내용으로 구성할 것인지를 결정하는 절차라고 할 수 있다.

「연방환경영향평가법」 제14f조는 이러한 스코핑(scoping) 절차를 통하여 대상계획의 성격에 부합되도록 평가 범위가 설정되도록 할 것과 스코핑 과정에 반드시 환경 및 보건(건강보호) 관련 업무를 수행하는 행정기관이 참여하도록 하여야 한다는 점을 규정하고 있다. 일반적으로 환경부, 보건부, 문화재보호기관 및 해당 계획·프로그램이 집행될

34) 「연방환경영향평가법」 제14f조제1항.

지역의 지방자치단체관 등이 포함되며, 환경단체 또는 전문가도 참여가 가능하다.

(3) 환경보고서

환경보고서(Umweltbericht)의 작성은 「연방환경영향평가법」 제14f조에 따라 이루어지며, 보고서에는 기본적으로 계획·프로그램의 내용과 주요 목표에 대한 간략한 설명과 함께 계획·프로그램의 환경보호 목표가 제시되어야 한다. 또한 대상지역의 환경 현황에 대한 설명 및 계획·프로그램을 실행하지 않는 경우 예상되는 환경현황에 대한 설명이 제시되어야 한다. 계획·프로그램에 저촉되는 현존하는 환경문제, 특히 Natura 2000 지역에 관한 문제에 대하여 보고하여야 하며, 예상되는 현저한 환경영향에 대한 묘사가 있어야 한다. 나아가 중요한 환경에 대한 악영향을 줄이기 위한 계획과 가능한 상쇄조치(offset)에 대하여 설명하고, 평가가 수행된 방법 및 그러한 방법을 선택한 이유에 대한 설명, 그리고 도출된 대안에 대한 비교분석 결과를 포함하여야 한다. 그 밖에 평가결과를 모니터링할 수 있는 조치에 관한 서술이 포함되어야 한다.

(4) 공공참여

「연방환경영향평가법」 제14i조는 전략환경평가(SEA)에서의 공공참여에 관하여 규정하고 있다. 이에 따르면 계획수립기관은 평가대상이 되는 계획·프로그램의 계획안 및 환경보고서 초안, 기타 관련자료(전문가보고서, 관련된 상위계획내용 등)를 한 달 간 공개하여야 한다. 그리고 공공의 의견제출이 용이하도록 관련 지역의 지방 언론매체와 인터넷 등에 정보공개 내용을 공고하는 등의 노력을 하여야 한다. 또한 공공참여는 제시된 의견이 계획에 충분히 반영할 수 있도록 가급적 이른 시기에 이루어져야 한다는 점을 규정하고 있다.

공공참여 규정을 통하여 공개된 정보는 누구나 열람이 가능하나, 계획·프로그램 및 환경보고서의 초안에 대한 의견을 제시할 수 있는 권한은 계획·프로그램으로 인해 영향을 받는 개인과 법인 및 단체(환경단체 포함) 등에 한하며, 계획·프로그램 및 환경보고서의 초안에 대해 제시된 의견은 계획수립기관이 검토하고 이를 문서화하여야 하는데, 이 문서에는 제시된 의견에 대한 계획수립기관의 결정사항 및 그 결정이유에 대한 논리적 설명이 포함되어야 한다.

(5) 인접국가 참여

「연방환경영향평가법」 제14j조 및 에스포협약(Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context; Espoo Convention)의 규정에 따라 주변 인접국가에 환경적 영향을 미칠 수 있는 계획·프로그램의 경우 또는 인접 국가가 요청하는 경우엔 외국의 관련 기관과 공동도 공공참여절차에 참여할 수 있다.

(6) 계획 공고

「연방환경영향평가법」 제14i조에 따라 계획·프로그램이 전략환경평가(SEA)를 마치고 최종적으로 승인된 경우에 계획수립기관은 최종승인된 계획·프로그램의 내용 및 요약서, 모니터링 방안에 관한 자료를 공개하여야 하지만, 더 이상 이해관계자 등이 의견을 제시할 수는 없다.

(7) 모니터링

「연방환경영향평가법」 제14g조제2항에 따라 전략환경평가(SEA)를 수행한 계획·프로그램이 최종 승인된 이후에도 계획수립기관은 예상하지 못한 환경적 영향을 감시하기 위하여 평가 시에 예정한 모니터

링 방법에 따라 지속적으로 모니터링을 실시하여야 하며, 계획·프로그램에 대한 최종승인 이후에 공개한 모니터링 방안(모니터링 방법, 모니터링 일정 등)에 따라 그 결과를 공개하여야 한다.

제 3 절 영 국

1. 법적 근거

영국은 유럽연합(EU)의 「전략환경평가지침」을 국내법으로 전환입법하기 위하여 2004년에 각 지방정부마다 법규명령에 해당하는 시행령(regulation)을 제정하였으며, 이 시행령들이 전략환경평가(SEA)의 법적 근거가 되고 있다. 다만 위에서도 언급한 바와 같이 영국의 경우엔 독특하게 ‘지속가능성평가제도(SA)’를 두고 있고, 이 지속가능성평가(SA)는 사회·경제·환경적 요인뿐만 아니라 지속가능성에 대한 평가도 포함하고 있어서 전략환경평가(SEA) 보다 더 넓은 범위에서의 평가도구라고 설명하고 있으므로,³⁵⁾ 영국에서의 전략환경평가제도(SEA)의 법적 근거인 위 시행령(regulation)들은 공히 ‘계획 및 프로그램의 환경평가(environmental assessment)령’이라는 제명을 써서, 전략환경평가(SEA)이 아니라 ‘환경평가(environmental assessment)’라는 명칭을 쓰고 있다.

- 잉글랜드 : The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004 (Statutory Instrument 2004 No.1633)
- 북아일랜드 : The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations (Northern Ireland) 2004 (Statutory Rule 2004 No.280)
- 스코틀랜드 : The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Scotland) Regulations 2004 (Scottish Instrument 2004 No.258)

35) 영국의 지속가능성평가(SA)에 대한 자세한 내용은 ODPM, Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents, 2005를 참조.

- 웨일즈: The Environmental Assessment of Plans and Programmes (Wales) Regulations 2004 (Welsh Statutory Instrument 2004 No.1656(W.170))

위 각 지방정부의 시행령들 외에 중앙정부에서도 각 지방정부가 해당 시행령에 따라 전략환경평가(SEA)를 수행할 때에, 통일적으로 업무수행이 가능하도록 부총리실(Office of the Deputy Prime Minister; ODPM)이 2005년에 ‘전략환경평가 실무가이드(A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive)’를 마련하였다.

2. 평가대상

영국에서 전략환경평가(SEA) 대상인 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)은 유럽연합(EU) 「전략환경평가지침」을 준용하는 방식으로 규정하고 있으며, 구체적인 정책·계획·프로그램의 목록은 부총리실(ODPM)의 전략환경평가 실무가이드에서 찾아볼 수 있다. 즉 유럽연합(EU) 「전략환경평가지침」 제3조제3항 및 제4항의 규정에 해당하는 정책·계획·프로그램으로써 스크리닝(screening) 과정을 거쳐 평가대상으로 결정되면 해당 정책·계획·프로그램은 전략환경평가(SEA)를 받아야 하는 것이며, ‘전략환경평가 실무가이드’가 발간된 2005년 당시를 기준으로 수립되어 있거나 수립하여야 하는 정책·계획·프로그램들 중 전략환경평가(SEA) 대상인 정책·계획·프로그램을 동 실무가이드가 예시로 명시하고 있는 것이다. 때문에 여기에 명시되지 않은 계획이라고 하여 전략환경평가(SEA)가 면제되는 것은 아니며, 명시되지 않은 계획의 경우엔 계획수립기관이 자문기관(환경관련 업무를 담당하는 행정기관 등)의 자문을 받아 전략환경평가(SEA) 실시여부를 결정하도록 하고 있다.³⁶⁾

36) ODPM, A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive, 2005, 16면.

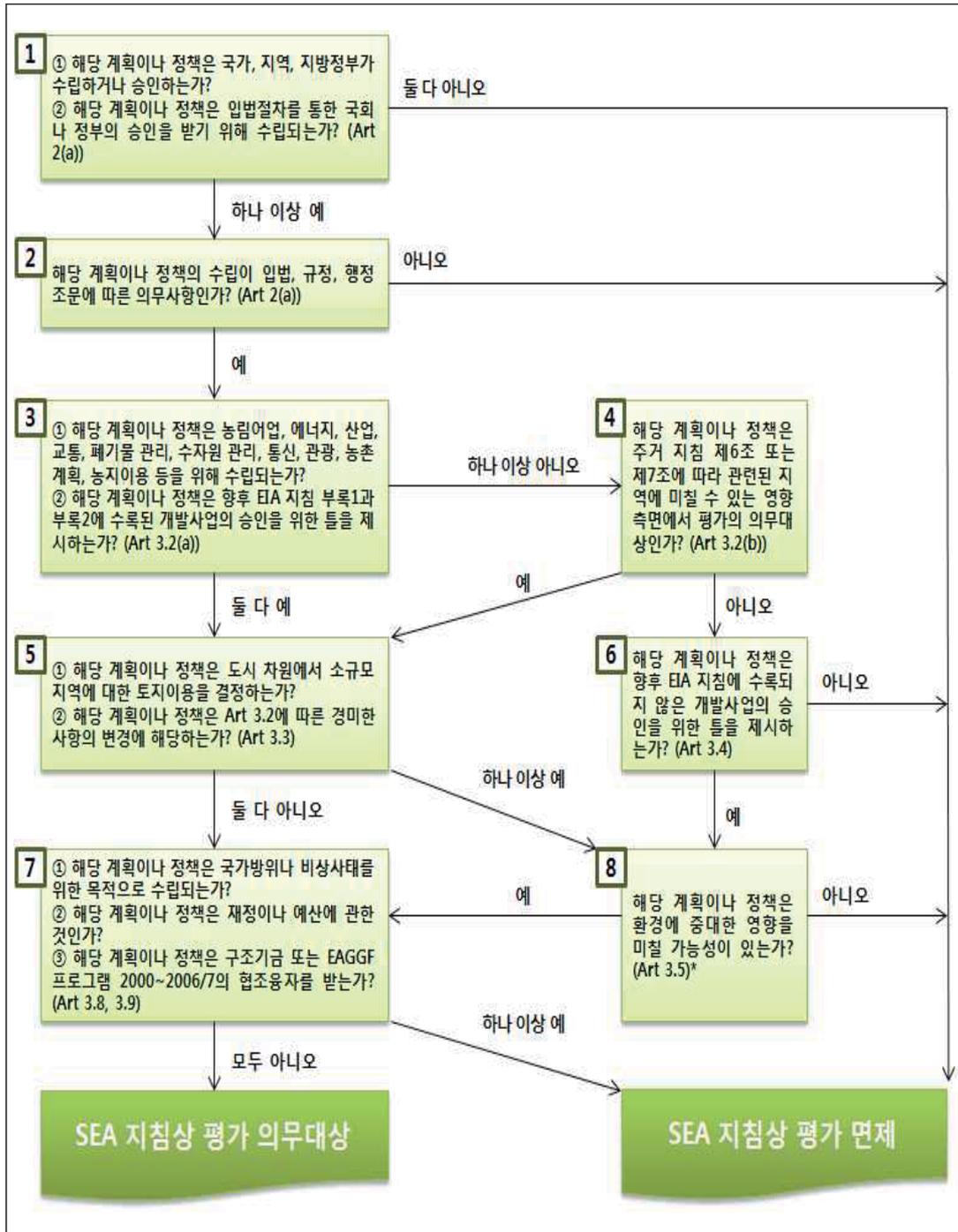
<영국의 전략환경평가 대상 계획>³⁷⁾

- ① 토지이용 및 공간 관련 계획
 - 전략환경평가(SEA) 대상
 - 구조계획
 - 도시계획
 - 단일개발계획
 - 도시공간개발전략 (런던)
 - 광역계획 (북아일랜드)
 - 하위도시계획 (스코틀랜드)
 - 국토계획체계 (스코틀랜드)
 - 국립공원계획 (스코틀랜드)
 - 웨일즈공간계획
 - 도시광물계획
 - 광물 계획 (스코틀랜드)
 - 도시폐기물계획
 - 도시 광물 및 폐기물 통합계획
 - 광역폐기물계획 (스코틀랜드)
 - 지속가능성평가(SA) 대상(「Planning and Compulsory Purchase Act 2004」에 따른 지속가능성평가)
 - 도시개발문서 (개발계획문서 및 보완계획문서로 구성됨)
 - 도시개발계획 (웨일즈)
 - 광역지역공간전략 (지역교통전략 포함) - 현재는 평가대상에서 제외
- ② 기타 지역 및 도시 관련 계획 · 프로그램
 - 도시대기질 실행계획
 - 도시주택전략
 - 도시교통계획

37) 국토교통부 연구용역보고서, 국토관리 지속가능성 평가제도 발전방안 연구, 국토연구원, 2013, 71-72면에서 ODPM, A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive, 2005, 44-45면의 내용을 인용한 것을 재인용.

- 도시폐기물관리전략
 - 북아일랜드 지역개발전략 (관련 검토보고서 포함)
 - 지역경제전략
 - 지역교통전략 검토보고서 (북아일랜드)
- ③ 환경보호 및 관리 관련 계획 · 프로그램
- 광역자연경관관리계획
 - 국립공원관리계획
 - 폐기물관리계획에 관한 국가정책보고서
 - 북아일랜드 폐기물관리계획
 - 국가폐기물계획 (스코틀랜드)
 - 하천유역관리계획 및 하천유역측량프로그램
 - 연어(어류)실행계획
- ④ 기타 계획 · 프로그램
- 석유 및 천연가스 교류
 - 연안풍력발전소 교류
 - 핵처리전략
 - 폐기물처리서비스프로그램 (북아일랜드)

<전략환경평가 대상계획 선정 가이드>³⁸⁾



38) 국토교통부 연구용역보고서, 국토관리 지속가능성 평가제도 발전방안 연구, 국토연구원, 2013, 69면.

3. 평가수행기관

유럽연합(EU) 「전략환경평가지침」이 명시적으로 어떠한 기관이 전략환경평가(SEA)를 수행한다고 정하고 있지는 않으나, 일반적으로는 계획수립기관의 계획수립 권한을 존중하는 관점에서 계획수립기관이 해당 계획의 전략환경평가(SEA)를 주관하며, 다만 필요에 따라 다른 기관의 협조를 받아 시행한다.³⁹⁾ 그러나 실제 계획수립기관이 직접 전략환경평가(SEA)를 주관하는 경우는 많지 않고, 대부분 민간컨설팅 업체에서 평가서 작성 등의 업무를 위탁받아 수행하는 경우가 많은 것으로 알려져 있다.

그 밖에 전략환경평가(SEA)에서 가장 중요한 절차라고 할 수 있는 ‘협의(consultation)’과정에서는 반드시 환경책무(environmental responsibilities)를 갖는 기관의 의견을 듣도록 하고 있다.⁴⁰⁾ 영국의 경우 중앙정부에서 환경책무를 갖는 기관은 ‘환경식품농업부(Department for Environment Food & Rural Affairs; DEFRA)’이기 때문에, 중앙정부의 기관에서 수립하는 계획 등에 대한 전략환경평가(SEA)를 수행하는 경우에 환경식품농업부가 의무적 협의기관의 역할을 수행한다. 지방정부가 수립하는 계획 등의 경우엔 각 지방정부에서 환경책무를 갖는 기관과 의무적 협의를 하여야 하는데, 그 기관이 지방마다 다르기 때문에, ‘전략환경평가 실무가이드’에서는 각 지방의 전략환경평가(SEA) 의무 협의기관을 명시하고 있으며, 그 기관은 다음과 같다.

39) ODP, A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive 2005, 92면.

40) Article6(3) Directive 2001/42/EC.

<지방정부 법정 자문·협의기관>⁴¹⁾

- 잉글랜드 : Countryside Agency, Natural England, English Heritage, Environment Agency
- 북아일랜드 : The Department of the Environment's Environment and Heritage Service
- 스코트랜드 : Historic Scotland, Scottish Natural Heritage, The Scottish Environment Protection Agency
- 웨일즈 : Cadw(Welsh Historic Monuments), Countryside Council for Wales, The Environment Agency Wales

의무적 협의기관과의 협의(consultation)는 일반적으로 전략환경평가(SEA) 실시여부를 결정하는 스크리닝(screening) 과정이나 평가범위를 선정하는 스코핑(scoping) 과정에서도 동일하게 요구된다. 결국 의무적 협의기관은 전략환경평가(SEA)의 실시여부, 평가범위를 결정하는 단계부터 평가하는 단계까지 모두 참여하여 의견을 제시할 수 있다.

4. 평가 절차

영국에서 전략환경평가(SEA)를 수행하는 절차는 유럽연합(EU) 「전략환경평가지침」의 규정에 따른 일반적인 전략환경평가 절차와 별 차이점이 없다. 즉 ① ‘전략환경평가 실무가이드’에 명시되어 있는 계획·프로그램은 전략환경평가를 실시하되, 그 밖의 계획·프로그램의 경우에는 계획수립기관의 주관으로 의무적 협의기관의 의견을 듣고 스크리닝(screening) 과정을 거쳐 평가 실시 여부를 결정하고, 역시 ② 계획수립기관이 의무적 협의기관의 의견을 들어 평가목적, 평가범위, 평가요소 등을 정하는 스코핑(scoping) 과정을 거친 후, ③ 계획수립기

41) ODPM, A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive 2005, 17면.

관이 계획·프로그램으로 인한 환경적 영향의 예측 및 대안이 포함된 평가서(environmental report)를 작성하고, ④ 계획·프로그램의 초안과 평가서 초안에 대하여 의무적 협의기관 및 공공의 협의(consultation)를 진행하고, ⑤ 협의 시 제시된 의견을 반영하여 계획·프로그램 및 평가서를 수정하여 확정된 후, ⑥ 확정된 평가서에 명시된 모니터링 방법에 따라 모니터링을 수행한다.⁴²⁾

제 4 절 미 국

1. 개 관

1969년에 제정된 미국의 「국가환경정책법(National Environmental Policy Act; NEPA)」⁴³⁾ Sec. 102(2)(C)는 ‘인간과 관련된 환경질(環境質)에 중대한 영향을 미치는 입법(legislation)이나 중요한 연방의 행위(major Federal action)에 관한 제안(proposal)은 그 제안이 실현될 경우의 환경영향을 설명’할 것을 요구하고 있다. 이에 따라 미국에서는 연방이 시행하거나 지원하는 모든 개별사업(project) 뿐만 아니라 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program) 그리고 입법(legislation)까지 환경성 평가의 대상이 되고 있다. 다만 위에서 살펴본 유럽연합(EU)에서와 같이 평가대상에 따라 전략환경평가(SEA)와 환경영향평가(EIA)를 별도로 구분하지 않고 환경성 평가를 시행하고 있지만, 평가대상이 미칠 수 있는 환경영향의 심각성에 따라 심도를 달리하여 평가를 시행하고 있다.

「국가환경정책법」은 입법 및 중요한 연방의 행위는 환경성 평가를 하여야 한다는 점만 명시하고 있지만, 동 법에 의하여 설치된 대통령

42) 영국의 전략환경평가 수행절차와 관련하여 자세히는 ODPM, A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive, 2005를 참조.

43) 42 U.S.C. 4321-4347.

직속기관인 ‘환경질위원회(Council on Environmental Quality; CEQ)’가 「국가환경정책법」에 따른 환경성 평가의 절차 및 방법 등을 구체적으로 규정하기 위하여 「국가환경정책법 이행을 위한 환경질위원회 규정(CEQ Regulations for Implementing NEPA)」을 마련하였다.

특히 이 환경질위원회 규정은 평가대상(입법 및 중요한 연방의 행위)이 미칠 수 있는 환경영향의 심각성을 고려하여 몇 개의 환경성 평가를 구분하고 있는데, 우선 평가대상의 환경영향이 심각하지 않다고 판단되면 ‘범주적 제외(categorical exclusion)’에 해당한다고 보고 원칙적으로 환경성 평가를 실시하지 않으며, 환경영향이 심각하다고 판단되는 경우에는 ‘환경영향진술서(environmental impact statement; EIS)’를 작성하도록 하고, 환경영향의 심각성을 판단하기 곤란한 경우에는 ‘환경(관련성)평가(Environment Assessment; EA)’를 거쳐 심각한 영향이 없다고 평가되면 ‘심각한 영향이 없음을 발견(Finding of no significant impact; FONSI)’에 관한 설명서를 작성하고, 반대로 심각한 영향이 있을 것으로 평가되면 환경영향진술서(EIS)를 작성하도록 한다.⁴⁴⁾

즉 미국의 경우엔 개별사업(project)와 그 상위단계인 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)을 나누어 환경영향평가(EIA)와 전략환경평가(SEA)를 구분하여 실시하는 것이 아니라, 모든 평가대상을 단지 환경에 심각한 영향을 미칠 가능성이 있는지의 여부만으로 구분하여 가능성이 있다면 환경성 평가를 받도록 하고, 그렇지 않은 경우에는 평가를 면제해주는 방식으로 제도를 운영하고 있는 것이다.

44) Part 1501 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

<미국의 환경성 평가대상 구분>⁴⁵⁾

구 분	내 용
범주적 제외(CE) (Categorical Exclusion)	경험적으로 환경에 심각한 영향을 미치지 않는 것으로 판단되는 경우로써 이에 해당하면 환경영향평가대상에서 제외되므로, 환경성평가(EA)나 환경영향진술(EIS)를 실시하지 않는다.
환경(관련성)평가(EA) (Environmental Assessment)	환경영향의 심각성을 판단하기 곤란한 경우 실시하는 약식의 환경성 평가로, 심각한 환경영향의 가능성이 발견되면 환경영향진술(EIS) 절차로 넘어가고, 그렇지 않은 경우엔 평가대상인 입법 또는 연방의 주요행위가 환경에 심각한 영향을 미치지 않는다는 내용의 설명서를 작성한다
환경영향진술(EIS) (Environmental Impact Statement)	환경영향이 심각할 수 있다고 판단되는 입법 또는 연방의 주요 행위의 경우 실시하는 정식의 환경성 평가로, 정해진 규정에 따라 환경영향진술서를 작성한다

45) Cheryl Wasserman, Environmental Impact Assessment, EPA, 2014.

<「국가환경정책법 이행을 위한 환경질위원회 규정(CEQ Regulations for Implementing NEPA)」에 따른 환경성 평가 절차>⁴⁶⁾



이러한 미국의 환경성 평가 절차를 살펴보면, 평가대상으로는 개별 사업(project), 정책(policy), 계획(plan), 프로그램(program) 뿐만 아니라 입법(legislation)까지를 포함하고 하고 그 범위가 매우 넓다고 할 수 있으나, 실제 중요한 것은 평가대상이 환경에 심각한 영향을 미칠 가능성이 있는지 여부이고, 심각한 영향의 가능성이 인정되면 결국 환경영향평가(EIA)의 방법으로 환경성 평가가 이루어지는 것이므로, 유럽연합(EU)이 채택하고 있는 전략환경평가제도(SEA)의 협치의 거버넌스 구축을 목적으로 하는 제도는 없는 것으로 보인다.

46) 목진용, 환경평가제도 도입방안, 한국해양수산개발원, 2006, 49면.

물론 미국의 환경성 평가는 크게 개별사업(project)에 대한 환경성 평가, 연방행위에 대한 환경성 평가, 입법에 대한 환경성 평가로 구분해 볼 수 있고, 개별사업에 대한 환경성 평가가 환경영향평가제도(EIA)와 유사한 것이고, 연방행위에 대한 환경성 평가가 「국가환경정책법(NEPA)」 40CFR 1502. 4(b)에 근거하여 정책·계획·프로그램 등에 대하여 실시하는 전략환경평가제도(SEA)와 유사한 것이며, 입법에 대한 환경성 평가는 법률제안서를 제출할 때에 연방기관이 그 영향을 평가하여 함께 제출하는 것이므로 일종의 규제영향평가나 입법영향평가와 유사한 것이라고 구분해 볼 수도 있다. 그러나 이러한 구분에 따라 환경성 평가의 방법론을 달리 규정하고 있는 것은 아니어서, 환경영향평가(EIA)와 제도의 취지가 상당히 다른 제도인 전략환경평가(SEA)가 미국에서 시행되고 있다고 볼 수 있는지 의문이다.

2. 평가 절차

(1) 범주적 제외행위(CE)의 적용여부 결정

위에서도 언급한 바와 같이 미국은 정책·계획·프로그램·개별사업 등 수준별로 환경성 평가제도를 구분하여 운영하지 않으며, 일단 연방재정 투입이 예정되어 있는 모든 정책·계획·프로그램·개별사업을 환경성 평가의 대상으로 한다. 다만 평가대상이 환경에 미칠 수 있는 심각한 영향의 가능성 여부를 기준으로 환경영향 가능성이 없는 것들은 범주적 제외(CE)와 약식의 환경(관련성)평가(EA)를 통하여 걸러냄으로써 불필요한 평가실시로 인한 행정낭비를 방지하고 있을 뿐이다. 즉 중요한 연방의 행위임에도 불구하고 환경성 평가가 면제되는 경우는 ① 법에 의하여 제외된 경우, ② 범주적 제외행위(CE)에 해당하는 경우, ③ 환경(관련성)평가(EA)를 거쳐 ‘심각한 영향이 없음을 발견(FONSI)’으로 평가된 경우이다.

정책·계획·프로그램 및 개별사업을 제안하는 기관은 먼저 해당 계획 등이 범주적 제외행위(CE)에 해당하는지를 판단해 보고, 여기에 해당하지 않으면 일종의 약식 사전환경성 평가라고 할 수 있는 환경(관련성)평가(EA)를 실시하여, 환경영향진술서(EIS)를 작성하여야 하는 경우와 ‘심각한 영향이 없음을 발견(FONSI)’에 해당하여 평가에서 제외하는 경우를 구분한다.

‘심각한 영향이 없음을 발견(FONSI)’이란 환경성 평가대상인 중요한 연방의 행위가 매우 전략적인 성격이 강하고, 개별사업(project) 등의 승인과 특별한 관련성이 없으며, 국민의 권리를 제한하거나 의무를 발생시키는 내용이 포함되어 있지 않는 경우를 말하는데,⁴⁷⁾ 범주적 제외행위(CE)로 인정되면 환경(관련성)평가(EA)나 환경영향진술서(EIS) 작성 등이 면제된다. 이러한 범주적 제외행위(CE)는 전략환경평가제도(SEA)에서의 스크리닝(screening)과 같은 역할을 수행하는 것이라고 할 수 있으며, 결국 환경성 평가의 필요성이 높지 않은 대상을 제외함으로써 불필요한 행정낭비를 방지하기 위한 절차라고 할 수 있다.

「국가환경정책법(NEPA)」이 환경성 평가의 대상으로 규정하고 있는 중요한 연방의 행위가 범주적 제외행위(CE)에 해당하여 환경성 평가를 면제받는다든 결정은 환경영향진술서(EIS)의 검토권한을 갖고 있는 연방환경보호청(US Environmental Protection Agency; EPA)의 권한인데, 연방환경보호청이 사전적으로 범주적 제외행위(CE)에 해당함을 결정해 주는 경우와 해당 행위를 제안한 관계기관이 범주적 제외행위(CE) 적용을 요청하여 승인하는 경우가 있다. 범주적 제외행위(CE) 해당 승인은 주기적으로(7년) 재심사하거나 행위의 내용이 변경된 경우에 다시 심사한다.

범주적 제외행위(CE) 승인여부는 2010년 「국가환경정책법 이행을 위한 환경질위원회 규정(CEQ Regulations for Implementing NEPA)」의

47) Sec. 1508.13 CEQ Regulations for Implementing NEPA..

개정 이전에는 별도의 정보공개 및 공공협의 절차가 필요하지 않았으나, 동 규정의 개정 이후에는 범주적 제외행위(CE)로 승인하기 이전에 관련 정보의 공개 및 공공의견 수렴이 의무화되었다.⁴⁸⁾

<범주적 제외행위(CE)의 목록>⁴⁹⁾

A. - Categorical Exclusions Applicable to General Agency Actions

- A1 - Routine DOE business actions
- A2 - Clarifying or administrative contract actions
- A3 - Certain actions by Office of Hearings and Appeals
- A4 - Interpretations and rulings for existing regulations
- A5 - Interpretive rulemakings with no change in environmental effect
- A6 - Procedural rulemakings
- A7 - [Reserved]
- A8 - Awards of certain contracts
- A9 - Information gathering, analysis, and dissemination
- A10 - Reports and recommendations on non-DOE legislation
- A11 - Technical advice and assistance to organizations
- A12 - Emergency preparedness planning
- A13 - Procedural Documents
- A14 - Approval of technical exchange arrangements
- A15 - International agreements for energy research and development

B1. - Categorical Exclusions Applicable to Facility Operation

- B1.1 - Changing rates and prices
 - B1.2 - Training exercises and simulations
 - B1.3 - Routine maintenance
 - B1.4 - Air conditioning systems for existing equipment
 - B1.5 - Existing steam plants and cooling water systems
-

48) Sec. 1501.4(e) CEQ Regulations for Implementing NEPA.

49) <http://energy.gov/nepa/categorical-exclusion-cx-determinations-cx>(최근검색일자: 2016.10.14).

-
- B1.6 - Tanks and equipment to control runoff and spills
 - B1.7 - Electronic equipment
 - B1.8 - Screened water intake and outflow structures
 - B1.9 - Airway safety markings and painting
 - B1.10 - Onsite storage of activated material
 - B1.11 - Fencing
 - B1.12 - Detonation or burning of explosives or propellants after testing
 - B1.13 - Pathways, short access roads, and rail lines
 - B1.14 - Refueling of nuclear reactors
 - B1.15 - Support buildings
 - B1.16 - Asbestos removal
 - B1.17 - Polychlorinated biphenyl removal
 - B1.18 - Water supply wells
 - B1.19 - Microwave, meteorological, and radio towers
 - B1.20 - Protection of cultural resources, fish and wildlife habitat
 - B1.21 - Noise abatement
 - B1.22 - Relocation of buildings
 - B1.23 - Demolition and disposal of buildings
 - B1.24 - Property transfers
 - B1.25 - Real property transfers for cultural resources protection, habitat preservation, and wildlife management
 - B1.26 - Small water treatment facilities
 - B1.27 - Disconnection of utilities
 - B1.28 - Placing a facility in an environmentally safe condition
 - B1.29 - Disposal facilities for construction and demolition waste
 - B1.30 - Transfer actions
 - B1.31 - Installation or relocation of machinery and equipment
 - B1.32 - Traffic flow adjustments
 - B1.33 - Stormwater runoff control
 - B1.34 - Lead-based paint containment, removal, and disposal
 - B1.35 - Drop-off, collection and transfer facilities for recyclable materials
-

B1.36 - Determinations of excess real property

B2. - Categorical Exclusions Applicable to Safety and Health

- B2.1 - Workplace enhancements
 - B2.2 - Building and equipment instrumentation
 - B2.3 - Personnel safety and health equipment
 - B2.4 - Equipment qualification
 - B2.5 - Facility safety and environmental improvements
 - B2.6 - Recovery of radioactive sealed sources
-

B3. - Categorical Exclusions Applicable to Site Characterization, Monitoring, and General Research

- B3.1 - Site characterization and environmental monitoring
 - B3.2 - Aviation activities
 - B3.3 - Research related to conservation of fish, wildlife, and cultural resources
 - B3.4 - Transport packaging tests for radioactive or hazardous material
 - B3.5 - Tank car tests
 - B3.6 - Small-scale research and development, laboratory operations, and pilot projects
 - B3.7 - New terrestrial infill exploratory and experimental wells
 - B3.8 - Outdoor terrestrial ecological and environmental research
 - B3.9 - Projects to reduce emissions and waste generation
 - B3.10 - Particle accelerators
 - B3.11 - Outdoor tests and experiments on materials and equipment components
 - B3.12 - Microbiological and biomedical facilities
 - B3.13 - Magnetic fusion experiments
 - B3.14 - Small-scale educational facilities
 - B3.15 - Small-scale indoor research and development projects using nanoscale materials
 - B3.16 - Research activities in aquatic environments
-

B4. - Categorical Exclusions Applicable to Electrical Power and Transmission

- B4.1 - Contracts, policies, and marketing and allocation plans for electric power
- B4.2 - Export of electric energy
- B4.3 - Electric power marketing rate changes
- B4.4 - Power marketing services and activities
- B4.5 - Temporary adjustments to river operations
- B4.6 - Additions and modifications to transmission facilities
- B4.7 - Fiber optic cable
- B4.8 - Electricity transmission agreements
- B4.9 - Multiple use of powerline rights-of-way
- B4.10 - Removal of electric transmission facilities
- B4.11 - Electric power substations and interconnection facilities
- B4.12 - Construction of powerlines
- B4.13 - Upgrading and rebuilding existing powerlines

B5. - Categorical Exclusions Applicable to Conservation, Fossil, and Renewable Energy Activities

- B5.1 - Actions to conserve energy or water
 - B5.2 - Modifications to pumps and piping
 - B5.3 - Modification or abandonment of wells
 - B5.4 - Repair or replacement of pipelines
 - B5.5 - Short pipeline segments
 - B5.6 - Oil spill cleanup
 - B5.7 - Import or export natural gas, with operational changes
 - B5.8 - Import or export natural gas, with new cogeneration powerplant
 - B5.9 - Temporary exemptions for electric powerplants
 - B5.10 - Certain permanent exemptions for existing electric powerplants
 - B5.11 - Permanent exemptions allowing mixed natural gas and petroleum
 - B5.12 - Workover of existing wells
 - B5.13 - Experimental wells for injection of small quantities of carbon dioxide
-

-
- B5.14 - Combined heat and power or cogeneration systems
 - B5.15 - Small-scale renewable energy research and development and pilot projects
 - B5.16 - Solar photovoltaic systems
 - B5.17 - Solar thermal systems
 - B5.18 - Wind turbines
 - B5.19 - Ground source heat pumps
 - B5.20 - Biomass power plants
 - B5.21 - Methane gas recovery and utilization systems
 - B5.22 - Alternative fuel vehicle fueling stations
 - B5.23 - Electric vehicle charging stations
 - B5.24 - Drop-in hydroelectric systems
 - B5.25 - Small-scale renewable energy research and development and pilot projects in aquatic environments
-

B6. - Categorical Exclusions Applicable to Environmental Restoration and Waste Management Activities

- B6.1 - Cleanup actions
 - B6.2 - Waste collection, treatment, stabilization, and containment facilities
 - B6.3 - Improvements to environmental control systems
 - B6.4 - Facilities for storing packaged hazardous waste for 90 days or less
 - B6.5 - Facilities for characterizing and sorting packaged waste and overpacking waste
 - B6.6 - Modification of facilities for storing, packaging, and repacking waste
 - B6.7 - [Reserved]
 - B6.8 - Modifications for waste minimization and reuse of materials
 - B6.9 - Measures to reduce migration of contaminated groundwater
 - B6.10 - Upgraded or replacement waste storage facilities
-

B7. - Categorical Exclusions Applicable to International Activities

- B7.1 - Emergency measures under the International Energy Program
 - B7.2 - Import and export of special nuclear or isotopic materials
-

(2) 환경(관련성)평가(EA)

범주적 제외행위(CE)에는 해당하지 않지만 평가대상이 심각한 환경영향 가능성이 있는지 여부가 불명확한 경우엔 환경(관련성)평가(EA) 절차를 거쳐 환경영향진술서(EIS)를 작성하여야 하는지 여부를 결정한다.

환경(관련성)평가(EA)를 위해서 중요한 연방의 행위를 제안하는 기관이 행위 목적과 필요성, 현재 환경상황 및 대안 분석, 환경영향 완화방안, 주요 협의내용 및 공공의견수렴 내용 등이 포함된 환경정보 문서(Environmental Information Document) 또는 환경(관련성)평가 보고서 초안(Draft Environmental Assessment)을 작성하여 연방환경보호청(EPA)에 제출하면 최종적인 환경(관련성)평가 보고서는 연방환경보호청(EPA)에서 작성한다.

환경(관련성)평가(EA) 결과 환경적 영향이 심각하지 않다고 평가되면, 연방환경보호청(EPA)은 ‘심각한 영향이 없음을 발견(FONSI)’에 대한 보고서 초안(preliminary FONSI)을 공시하고, 30일 이상 공공의견수렴 절차를 거쳐 최종적으로 ‘심각한 영향이 없음을 발견(FONSI)’을 결정하고 환경성 평가대상에서 제외한다. 그러나 환경(관련성)평가(EA) 결과 ‘심각한 영향이 없음을 발견(FONSI)’으로 판단되지 않으면 해당 중요한 연방의 행위는 환경영향진술서(EIS)를 작성하여야 한다.

(3) 스코핑(scoping)

환경영향진술서(EIS) 작성 대상으로 정해지면 해당 평가대상에 대한 평가항목 및 범위는 스코핑(Scoping) 과정을 통해서 결정된다. 기본적으로 환경영향진술서(EIS)는 인간환경(human environment)에 대한 직접적·간접적 영향을 평가하는데, 여기서의 영향의 개념에는 자연자원, 생태계의 구성, 구조, 기능 등에 미치는 영향을 포함하여 심미적, 역

사적, 문화적, 경제적, 사회적 및 건강상 영향이 간접적이거나 직접적이거나를 불문하고 모두 포함된다.⁵⁰⁾ 또한 인간환경이란 경제적 환경이냐 또는 사회적 환경이냐 그리고 자연적 환경이냐 또는 인위적 환경이냐를 불문한다.⁵¹⁾ 결국 환경영향진술서(EIS)에서 평가하는 환경성 평가범위는 상당히 광범위하다고 할 수 있다.

절차적으로는 환경(관련성)평가(EA) 결과 환경영향진술서(EIS) 작성 대상으로 결정되면 해당 평가대상에 대한 평가가 시작됨을 공고한 후, 우선적으로 평가항목과 범위 등을 선정하기 위한 스코핑을 실시한다.⁵²⁾ 이러한 스코핑 과정에서 무엇보다 중요한 절차는 평가대상인 (입법, 정책·계획·프로그램 및 개별사업 등) 연방행위를 주관하는 기관(lead agency)이 해당 연방행위로 인하여 영향을 받을 수 있는 연방·주·지방의 기관과 이해관계자 및 공공(public)의 의견을 수렴하는 절차로써 이는 관계규정이 의무로 정하고 있다.⁵³⁾ 스코핑 과정에서의 의견수렴절차는 평가 시작 공고 후 30일 이내와 스코핑 결과(평가항목 및 범위 결정)의 초안에 대하여 45일 이내로 두 번 이루어진다.⁵⁴⁾

그러나 관계규정은 스코핑 과정을 주관하는 기관과 의견수렴절차 이외에 다른 사항에 대하여 특별히 규정하고 있지 않다. 결국 반드시 관련 기관 및 이해관계자, 공공의 의견을 수렴하긴 하여야 하지만, 평가항목 및 범위에 대한 최종적인 결정은 해당 연방행위를 주관하는 기관이 하게 되는 것이다.⁵⁵⁾

50) Sec. 1508.8 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

51) Sec. 1508.14 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

52) Sec. 1501.7 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

53) Sec. 1501.7(a) & Sec. 1503.1 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

54) 환경부 연구용역보고서, 전략환경평가 제도 도입에 따른 환경영향평가 제도의 개선 방안 연구, 한국환경정책평가연구원, 2006, 66면 이하.

55) Sec. 1501.7 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

(4) 환경영향진술서(EIS) 작성

1) 환경영향진술서(EIS) 작성 주관기관

환경영향진술서(EIS) 작성은 평가대상인 해당 연방행위를 주관하는 기관(lead agency)이 최종적으로 책임을 지지만, 실제로는 해당 연방행위의 실제 시행담당자(특히 개별사업(project)인 경우에 이를 시행할 사업자)가 진술서를 작성한다.⁵⁶⁾ 우선 해당 연방행위의 시행담당자가 환경영향진술서 초안(DEIS)을 작성하여 이를 공개한 후, 관계 기관 및 이해관계자, 공공의 의견수렴 절차를 진행하고, 이때 수렴된 의견을 반영하여 최종 환경영향진술서(FEIS)를 작성하는 것이 일반적인 프로세스이다.⁵⁷⁾

2) 환경영향진술서(EIS) 검토

「청정대기법(Clean Air Act)」은 「국가환경정책법(NEPA)」에 따라 환경성 평가를 받아야 하는 주요 연방행위에 대한 환경영향진술서(EIS)의 검토 권한을 연방환경보호청(EPA)에게 부여하고 있다. 이에 따라 연방환경보호청(EPA)이 환경영향진술서(EIS)를 검토하는 경우에 검토 결과로 다음과 같은 4가지 종류의 의견을 제시할 수 있다.⁵⁸⁾

- i) 이견없음(Lack of Objection; LO)
- ii) 환경적인 고려사항 있음(Environmental Concern; EC)
- iii) 환경적인 이견있음(Environmental Objection; EO)
- iv) 환경적인 미흡함 있음(Environmental Unsatisfactory; EU)

56) Sec. 1502.4 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

57) Sec. 1502.9 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

58) 미국 연방환경보호청(EPA)의 홈페이지

<https://www.epa.gov/nepa/environmental-impact-statement-rating-system-criteria>(최근검색일자: 2016.10.14)를 참조.

연방환경보호청(EPA)이 ‘환경적인 미흡함 있음(EU)’을 환경영향진술서(EIS)에 대한 검토의견으로 제시하는 경우에는 이를 환경질위원회(CEQ)에 회부하여 환경성 평가의 대상인 해당 주요 연방행위의 전면적인 재검토를 요청할 수 있다. 이러한 연방환경보호청(EPA)의 환경영향진술서(EIS) 검토와 더불어 90일 이상의 관계 기관 및 이해관계자, 공공의견수렴 절차도 수행하여야 한다.⁵⁹⁾

3) 평가기법

미국은 유럽연합(EU)에서의 사례에서와 같이 개별사업(project)에 대한 환경성 평가(환경영향평가(EIA))와 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)에 대한 환경성 평가(전략환경평가(SEA))를 별도로 구분하지 않고, 환경영향진술(EIS)이라는 하나의 평가제도로 정책·계획·프로그램·개별사업에 대한 환경성을 평가하기 때문에, 정책·계획·프로그램에 대한 환경영향진술서(EIS)를 작성할 때의 환경성 평가방법과 개별사업에 대한 환경영향진술서(EIS)를 작성할 때의 환경성 평가방법을 별도로 달리 규정하고 있지 않다. 즉 기본적으로 양자간의 평가방법론에 있어서는 큰 차이를 두고 있지 않다.

평가는 관계 기관 및 이해관계자, 공공의견 수렴과 과학기술적 검토 등을 통하여 대안을 도출하고 각 대안별로 환경영향을 검토하는 방식으로 시행하며, 경우에 따라서는 ‘아무 것도 하지 않음(No Action)’도 하나의 대안이 될 수 있다. 위에서도 언급한 바와 같이 환경성을 평가하는 기준인 ‘인간환경(human environment)’의 개념에는 건강상 영향뿐만 아니라 역사적, 문화적, 경제적, 사회적 그리고 심미적 부분에 대한 직·간접적 또는 누적적(cumulative) 영향이 모두 포함되기 때문에, 반드시 인간의 건강보호, 생태계 보호 또는 자연보호의 관점에서 바람직한 대안만을 도출하여 검토하는 것은 아니다.

59) Sec. 1506.10 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

(5) 공공참여

위에서 설명한 바와 같이 미국의 경우엔 모든 입법 및 주요한 연방행위가 환경성 평가의 대상이다. 이러한 입법 또는 주요 연방행위는 범주적 제외행위(Categorical Exclusion)에 해당하지 않는 이상 환경(관련성)평가(EA)를 실시하여 환경영향진술서(EIS) 작성대상을 선정한다. 이와 같은 과정을 거쳐 해당 주요한 연방행위가 환경영향진술서(EIS) 작성대상으로 선정되면, 본격적으로 해당 행위에 대한 환경성 평가를 실시한다는 점을 공고하고 스코핑(scoping) 과정을 거쳐 평가항목과 범위를 선정한 후 환경영향진술서(EIS) 작성에 들어간다.⁶⁰⁾

이 과정에서의 공공참여는 스코핑(scoping) 과정에서의 환경영향진술서(EIS) 작성과정에서의 공공참여가 보장되어 있다.

1) 스코핑 과정에서의 공공참여

평가대상인 주요 연방행위를 주관하는 기관(lead agency)은 본격적인 환경영향진술서(EIS) 작성에 들어가기에 앞서 먼저 스코핑(scoping) 과정을 거쳐 평가할 항목과 범위를 결정하게 되는데, 이때 반드시 관련 기관(연방, 주, 지방에서 해당 주요 연방행위와 유관성이 있는 기관이나 환경책무를 갖고 있는 기관), 이해관계자 및 공공(public)의 의견을 청취하여야 한다.⁶¹⁾

공공 등의 의견제출은 환경영향진술서(EIS) 실시공고 후 30일 이내와 스코핑 초안의 공고 후 45일 이내의 기간에서 보장된다.⁶²⁾

60) Sec. 1501.7 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

61) Sec. 1501.7(a)(1)&(2) & Sec. 1503.1 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

62) 환경부 연구용역보고서, 전략환경평가 제도 도입에 따른 환경영향평가 제도의 개선방안 연구, 한국환경정책평가연구원, 2006, 67면.

2) 환경영향진술서(EIS) 작성 단계에서의 공공참여

위와 같이 스코핑(scoping) 과정을 거쳐 평가할 항목과 범위를 결정하고 나면 평가대상 행위를 주관하는 기관은 본격적으로 환경영향진술서(EIS)를 작성에 들어가는데, 우선 환경영향진술서 초안(DEIS)이 작성되면 이를 공고하고 90일간 관계 기관, 이해관계자, 주민 등에 대한 공공의견수렴 절차를 실시하고 이때 제출된 의견을 반영하여 최종 환경영향진술서(FEIS)를 작성한다.⁶³⁾ 최종 환경영향진술서(FEIS) 작성이 완료되면 이를 관보(federal register)를 통하여 공고하고, 다시한번 30일간의 공공의견수렴 절차를 실시한다.⁶⁴⁾

주민 등에 대한 공공의견수렴 절차는 공고 및 의견제출, 공청회, 설문조사, 워크숍 등의 다양한 방법을 활용할 수 있는데, 평가대상인 주요 연방행위를 주관하는 기관은 가급적 최대한 많은 의견이 제시될 수 있는 방법으로 공공의견수렴 절차를 진행하는 것이 일반적이며, 무엇보다 환경영향진술서(EIS) 실시공고 후, 스코핑 초안의 공고 후, 환경영향진술서 초안(DEIS) 작성 후, 최종 환경영향진술서(FEIS) 작성 완료 후 등 총 4회에 걸친 공공참여절차를 보장하고 있어 충분한 의견수렴이 가능하도록 법적으로 보장함으로써 정책·계획·프로그램에 대한 환경성 평가제도(전략환경평가제도(SEA))의 가장 중요한 취지라고 할 수 있는 공공참여가 최대한 확보될 수 있도록 하고 있다.

제 5 절 소 결

위에서 살펴본 유럽연합(EU) 및 몇 개의 그 회원국, 그리고 미국 등의 사례만을 가지고 전략환경평가제도(SEA)의 본질적 도입 취지와 운영형태에 대한 이른바 글로벌 스탠다드를 유추한다는 것은 한계가 있

63) Sec. 1502.9 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

64) Sec. 1506.10 CEQ Regulations for Implementing NEPA.

는 것인지도 모른다. 그러나 주요국가의 전략환경평가제도(SEA)는 다음과 같은 점에서 일정한 유사점을 갖고 있기 때문에, 이를 통하여 제한적으로나마 제도의 도입취지와 전형적인 제도의 모습을 살펴볼 수 있을 것 같다.

우선 첫째로, 전략환경평가(SEA)는 개별사업(project)에 대한 환경영향평가(EIA)가 갖는 한계를 극복하기 위하여 개별사업 착수의 이전(상위) 단계에서의 행정의사결정의 내용인 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)을 대상으로 환경성 평가를 실시하는 제도이다. 그러나 개별사업의 상위단계인 정책·계획·프로그램은 매우 다양한 형태와 명칭으로 수립될 수 있기 때문에, 일단 모든 법정 행정계획을 그 평가의 대상으로 하고, 다만 각 계획의 환경성 평가 필요성 또는 가능성 등을 따지는 스크리닝(screening) 과정을 거쳐 구체적인 평가 실시 여부를 결정하는 것이 일반적이다. 반면 관계 법령에서 전략환경평가(SEA) 대상계획의 목록을 열거하고 있는 경우도 있는데, 이러한 경우에도 여기에 해당하는 정책·계획·프로그램만이 전략환경평가(SEA)를 받아야 한다는 것은 아니고 최소한 이 정책·계획·프로그램들은 전략환경평가(SEA)를 실시하여야 하고, 그 외의 정책·계획·프로그램은 스크리닝(screening)을 통하여 평가 실시 여부를 결정하도록 하는 것이 일반적이다.

둘째로, 동일한 사항에 대한 중복적인 환경성 평가로 인하여 불필요한 행정낭비가 발생하는 것을 방지하기 위하여 주요국가에서의 전략환경평가제도(SEA)는 본격적인 평가에 들어가기에 앞서 스코핑(scoping) 과정을 거쳐 평가항목, 범위, 방법 등을 결정하도록 하고 있다. 특히 대규모 개발사업의 경우는 그로 인한 환경적 영향이 막대할 수 있기 때문에, 사전적으로 환경성이 고려된 사업계획이 수립될 수 있도록 유도할 필요성도 높을 수 밖에 없는데, 이러한 대규모 개발사업의 대부

분은 관련 정책 또는 계획의 수립의 과정을 거쳐 최종적으로 개발사업의 내용이 결정되는 경우가 많으므로, 그 개발사업의 방향을 결정하는 사전적 단계인 정책·계획·프로그램을 전략환경평가(SEA)의 대상으로 하는 것이지만, 결국 일련의 행정의사결정 과정에서 단계별로 전략환경평가(SEA)와 환경영향평가(EIA)를 실시하는 것이기 때문에, 양 평가제도에서 동일한 사항이 중복적으로 평가됨으로써 행정낭비가 발생할 수 있고, 이러한 낭비를 방지하기 위하여 스코핑(scoping) 과정을 거치도록 하는 것이다. 즉 주요국가에서의 전략환경평가제도(SEA)는 다른 전략환경평가(SEA)나 환경영향평가(EIA)와 평가항목 등에 있어서의 중복을 회피하기 위한 절차를 두고 있는 것이 일반적이다.

셋째로, 주요국가에서의 전략환경평가제도(SEA)는 대상계획의 환경성에 대한 기술적 평가에 초점이 맞춰져 있는 제도가 아니고, 계획수립기관이 해당 계획을 수립함에 있어서 이른바 형량명령을 준수하여 계획재량을 행사할 수 있도록 돕기 위한 ‘협치(協治)의 거버넌스(governance)’를 구축하고자 하는 제도로써의 성격이 강하다. 물론 평가대상에 따라 기술적 평가가 필요할 수도 있고, 또한 평가(assessment)라는 명칭 때문에, 기술적 평가가 필수적 요소인 것처럼 인식될 수도 있겠으나, 실제 전략환경평가(SEA)는 이해관계자 등을 비롯한 다양한 측면에서의 이견을 조정하는 정성적 평가에 더욱 중점을 두고 운영되고 있는 것으로 보인다.

마지막 넷째로, 이와 같은 전략환경평가제도(SEA)가 협치의 거버넌스를 구축하고자 하는 것을 본질적 취지로 한다는 점 때문에, 결국 동 제도에서는 공공참여가 가장 중요한 요소가 되며, 공공참여를 보장하기 위하여 관련 정보의 공개와 다양한 의견수렴 기회의 보장에 방점을 두고 있는 제도이다. 즉 다양한 의견수렴 및 이견조정을 통한 협치가 목적인 제도이므로, 다양한 의견수렴이 가능하도록 필수적으로 관련 정보를 공개하도록 하고, 필요한 경우엔 의무적 의견조회 대

상까지 지정하여 가급적 많은 의견이 제출될 수 있도록 유도한다. 결국 전략환경평가제도(SEA)의 핵심은 정보공개와 공공의 의견제출 기회 보장에 있다.

유사한 취지의 전략환경평가제도(SEA)가 각 국가에서 도입되면서 해당 국가의 특성에 따라 일부 변형되어 시행되고 있기 때문에, 구체적인 그 시행방법과 절차는 각 국가마다 다양한 형태로 나타나고 있지만, 제도의 본질적 취지를 몰각시키지 않기 위해서, 위에서 언급한 사항들은 대체로 존중되고 있는 듯 하다. 결국 이러한 사항들이 전략환경평가제도(SEA)의 글로벌 스탠다드라고 할 수 있을 것이고, 우리의 전략환경평가제도(SEA)인 전략환경영향평가제도(SEIA)에서 이 같은 부분들이 적절히 잘 반영되어 있는 지를 검토하고 그 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 부분이 있다면 이를 개선하여 합리적이고 실효적인 전략환경영향평가제도가 운영될 수 있도록 할 필요성이 크다.

제 4 장 국내 전략환경영향평가제도의 현황 및 문제점

제 1 절 2016년 「환경영향평가법」 개정 이전의 전략환경영향평가제도

1. 연 혁

(1) 환경영향평가제도(EIA)의 도입

1993년 제정된 「환경영향평가법」은 환경영향평가제도(EIA)에 대한 규율만을 두고 있었다. 「환경영향평가법」은 1999년에 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」이 제정되면서 폐지되었다가, 2008년에 으로 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」이 폐지되면서 다시 「환경영향평가법」으로 돌아오는 과정을 거치는데, 이때까지도 개별사업(project)에 대한 환경영향평가(EIA)를 규정하고 있을 뿐 전략환경평가(SEA)와 같은 개별사업(project) 이전 단계의 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)에 대한 환경성 평가제도를 도입하고 있지 않았다.

(2) 사전환경성검토제도의 도입

「환경영향평가법」은 개별사업(project) 이전 단계의 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)에 대한 환경성 평가제도를 규정하고 있지 않았으나, 「환경정책기본법」 2002년 개정을 통하여 낮은 수준의 전략환경평가(SEA)라고 할 수 있는 ‘사전환경성검토’제도를 도입하고 있었다. 구 「환경정책기본법」⁶⁵⁾ 제25조는 “환경기준의 적정성 유지 및

65) 2002년 12월 30일 「환경정책기본법」 일부개정에 의하여 2003년 7월 1일 시행된 법률 제6846호.

자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역·지구·단지 등의 지정을 포함한다)하거나 개발사업의 허가 등을 하고자 할 경우에는 … 당해 행정계획 및 개발사업의 확정·허가등을 하기 전에 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 환경영향의 검토에 관한 협의를 하여야 한다”고 규정하여 행정계획의 수립 시에 환경부에 해당 계획의 환경성 검토를 받도록 하고 있었다.

이러한 사전환경성검토는 환경부 등 협의기관이 주관하여 계획의 환경영향을 평가한 후, 협의의견을 계획수립기관에 통보하면, 계획수립기관은 협의의견에 대한 조치결과 또는 조치계획을 수립하여 협의기관에게 통보하는 방식으로 진행된다. 특히 구 「환경정책기본법 시행령」⁶⁶⁾ 제10조제3항은 협의기관인 환경부가 계획수립기관이 협의의견을 제대로 이행하고 있는지를 확인하고 “확인결과 협의 내용을 이행하지 아니한 사항에 대하여는 관계행정기관의 장에게 그 이행을 위하여 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다”고만 규정하고 있었기 때문에, 계획수립기관이 그러한 요청에 따르지 않는 경우의 처리에 대하여 논란이 있을 수 밖에 없었다. 또한 계획수립기관이 협의기관인 환경부에 사전환경성검토를 요청할 때 제출하여야 하는 서류를 명시하고는 있었으나, 이를 가지고 구체적으로 어떠한 평가방법에 의하여 평가를 할 것인지 등에 대해서는 자세히 정하고 있지 않았다.

<구 「환경정책기본법 시행령」 제8조제1항에 따른
사전환경성검토 협의요청 시 제출서류>

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. 사업의 목적·필요성·추진배경·추진절차 등 사업계획에 관한 내용2. 대상지역의 용도지역 구분 등 토지이용현황3. 대상지역 안의 생태계보전지역 등의 분포현황 |
|--|

66) 2003년 6월 30일 「환경정책기본법 시행령」 일부개정에 의하여 2003년 7월 1일 시행된 대통령령 제18041호.

4. 사전환경성검토를 위한 다음 각목의 기본현황 및 세부도면중 당해 행정계획 및 개발사업의 유형, 규모, 특성 및 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 의한 환경영향평가 대상여부 등을 고려하여 환경부장관이 고시하는 사항
- 가. 대상지역의 식생, 주변지역의 개발현황 등 생태적 특성에 관한 자료
 - 나. 대상지역의 현재 오염도 및 오염원 현황
 - 다. 개발사업의 시행으로 인한 생태계 등 자연환경 및 대기질·수질·토양·폐기물·소음·진동·악취 등 생활환경에 미치는 영향예측 및 저감대책
 - 라. 대상지역의 축척 1 : 25,000인 위치도
 - 마. 대상지역의 축척 1 : 3,000 내지 1 : 25,000인 토지이용계획도
 - 바. 그 밖에 사전환경성검토에 필요한 당해 지역의 특성

이러한 사전환경성검토제도는 행정계획 등에 대한 환경성 평가제도 이긴 하지만, 개별사업(project) 이전 단계의 정책(policy)·계획(plan)·프로그램(program)에 대한 일반적인 환경성 평가제도인 전략환경평가제도(SEA)와 비교하여 몇 가지 특이점이 발견되는데, 첫째는 환경성 평가를 계획수립기관이 아니라 환경책무를 갖고 있는 기관(환경부)가 주관한다는 점이고, 둘째는 공공참여에 기반하여 환경적 영향을 최소화할 수 있는 대안 도출에 방점이 있는 제도가 아니라 행정계획 등의 시행으로 인한 환경영향을 기술적으로 평가하는데 방점이 있는 제도라는 점이다. 사전환경성검토제도가 기술적 평가에 방점이 있었다는 점은 동 제도가 관련 정보의 공개 및 이해관계자 의견수렴을 규정하지 않고 있었고, 구 「환경정책기본법 시행령」 제8조제1항에 따른 사전환경성검토 협의요청 시 제출서류가 결국 어떠한 환경영향이 있을지를 예측하기 위한 서류들이라는 점에 미루어 짐작할 수 있다.

뒤에서 언급하게 되겠지만 이러한 사전환경성검토제도의 특징은 결국 우리나라 전략환경영향평가제도(SEIA)가 유럽연합(EU) 등에서 시행하는 전략환경평가(SEA)와 커다란 차이를 만든 원인인 것으로 보인다.

즉 연혁적으로 우리나라 전략환경영향평가제도(SEIA)의 이전 제도였던 사전환경성검토제도의 특징이 상당부분 현행 전략환경영향평가제도(SEIA)에도 이식되어 국제적으로 통용되는 일반적인 전략환경평가제도(SEA)와는 일부 차이점이 발생한 것으로 생각된다.

(3) 전략환경영향평가제도(SEIA)의 도입

사전환경성검토제도는 2011년 「환경영향평가법」 개정을 통하여 전략환경영향평가제도가 도입되면서 여기에 흡수되면서 폐지된다. 「환경영향평가법」 제2조제1호는 ““전략환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다”고 정의하고 있으며, 총 9개 장 76개 조문으로 이루어진 「환경영향평가법」에서 제2장의 제명을 ‘전략환경영향평가’로 하고, 제2장에 속하는 제9조에서부터 제21조까지의 13개 조문에서 전략환경영향평가(SEIA)에 대하여 규정하고 있다.

2. 주요내용

(1) 평가대상

「환경영향평가법」 제9조제1항은 ① 도시의 개발에 관한 계획, ② 산업입지 및 산업단지의 조성에 관한 계획, ③ 에너지 개발에 관한 계획, ④ 항만의 건설에 관한 계획, ⑤ 도로의 건설에 관한 계획, ⑥ 수자원의 개발에 관한 계획, ⑦ 철도(도시철도 포함)의 건설에 관한 계획, ⑧ 공항의 건설에 관한 계획, ⑨ 하천의 이용 및 개발에 관한 계획, ⑩ 개간 및 공유수면의 매립에 관한 계획, ⑪ 관광단지의 개발에 관한 계획, ⑫ 산지의 개발에 관한 계획, ⑬ 특정 지역의 개발에 관한

계획, ⑭ 체육시설의 설치에 관한 계획, ⑮ 폐기물 처리시설의 설치에 관한 계획, ⑯ 국방·군사 시설의 설치에 관한 계획, ⑰ 토석·모래·자갈·광물 등의 채취에 관한 계획 및 ⑱ 그 밖에 대통령이 정하는 시설의 설치에 관한 계획인 가축분뇨관리 기본계획을 수립하여고 하는 경우 동 법에 따른 전략환경영향평가(SEIA)를 실시하여야 한다고 규정하고 있다. 다만 이에 해당하는 계획일지라도 ① 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획과 ② 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획은 평가대상에서 제외할 수 있다.⁶⁷⁾ 즉 개발과 관련한 행정계획은 원칙적으로 전략환경영향평가의 대상으로 하되, 국방·국가안보와 관련한 내용이 포함된 행정계획의 경우에는 예외로 할 수 있는 것이다.

그 밖에 「환경영향평가법」 제9조제2항은 위 전략환경영향평가(SEIA) 대상계획을 ‘정책계획’과 ‘개발기본계획’으로 구분하고, 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획은 ‘정책계획’이라고 정의하고, 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획이나 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획은 ‘개발기본계획’이라고 정의하면서, 이후 양자의 평가절차를 구분하여 규정하고 있다.

「환경영향평가법」 제9조제1항은 전략환경영향평가(SEIA)를 받아야 하는 대상을 ‘무엇에 관한 계획’과 같이 일부 추상적으로 정하고 있어, 이 규정에 따라 실제 어떠한 행정계획이 평가대상에 해당하는지 여부를 직관적으로 알기는 힘든데, 동 조 제3항이 전략환경영향평가

67) 「환경영향평가법」 제10조.

(SEIA)를 받아야 하는 구체적인 행정계획은 정책계획과 기본개발계획으로 구분하여 대통령령으로 정한다고 위임하고 있고, 이러한 위임에 따라 「환경영향평가법 시행령」 별표 2에서 평가대상 계획을 구체적으로 규정하고 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

<전략환경영향평가 대상계획>⁶⁸⁾

1. 정책계획	
구 분	정책계획의 종류
가. 도시의 개발	1) 「유통산업발전법」 제5조에 따른 유통산업발전기본계획 2) 「유통산업발전법」 제6조에 따른 유통산업발전시행계획
나. 도로의 건설	「도로법」 제6조제1항에 따른 도로건설·관리계획
다. 수자원의 개발	「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제4조에 따른 댐건설장기계획
라. 철도의 건설	「철도건설법」 제4조에 따른 국가철도망구축계획
마. 관광단지의 개발	1) 「관광진흥법」 제49조제1항에 따른 관광개발기본계획 2) 「관광진흥법」 제49조제2항에 따른 권역별관광개발계획 3) 「온천법」 제3조의2에 따른 온천발전종합계획
바. 산지의 개발	1) 「사방사업법」 제3조의2에 따른 사방사업 기본계획 2) 「산림기본법」 제11조에 따른 산림기본계획 3) 「산림문화·휴양에 관한 법률」 제4조에 따른 산림문화·휴양기본계획

68) 「환경영향평가법 시행령」 제7조제2항에 따른 별표 2의 규정.

	<ul style="list-style-type: none"> 4) 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제23조에 따른 산촌진흥기본계획 5) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제9조제5항에 따라 수립되는 전국임도기본계획 6) 「산림복지 진흥에 관한 법률」 제5조에 따른 산림복지진흥계획
사. 특정지역의 개발	<ul style="list-style-type: none"> 1) 「농어촌정비법」 제4조에 따른 농어촌 정비 종합계획 2) 「농어촌정비법」 제7조에 따른 농업생산기반 정비 계획
아. 폐기물·분뇨·가축분뇨처리시설의 설치	<ul style="list-style-type: none"> 1) 「폐기물관리법」 제9조에 따른 폐기물 처리 기본계획 2) 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제5조에 따른 가축분뇨관리기본계획
2. 기본개발계획	
구 분	개발기본계획의 종류
가. 도시의 개발	<ul style="list-style-type: none"> 1) 「건설기술 진흥법 시행령」 제81조에 따라 국가 또는 지방자치단체가 타당성조사를 실시하는 총공사비 500억원 이상의 건설공사계획(도로건설공사는 고속국도건설공사로 한정한다) 2) 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 제6조에 따른 혁신도시개발예정지구의 지정 3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획 4) 삭제 <2014.11.11.> 5) 「도시개발법」 제3조 및 제4조에 따른 도시개발구역의 지정 및 개발계획(별표 3 제1호가목에 따른 환경영향평가 대상사업 규모 이상인 경우로 한정한다)

- 6) 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제5조에 따른 재정비촉진지구의 지정(대상지역이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호에 따른 도시지역 외의 지역인 경우로 한정한다)
- 7) 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」 제9조에 따른 재정비촉진계획(대상지역이 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항제1호에 따른 도시지역 외의 지역인 경우로 한정한다)
- 8) 「도시 및 주거환경정비법」 제4조에 따른 정비계획의 수립 및 정비구역의 지정(별표 3 제1호나목에 따른 환경영향평가 대상사업 규모 이상인 경우로 한정한다)
- 9) 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조에 따른 일반물류단지개발계획 및 일반물류단지의 지정 또는 같은 법 제22조의2에 따른 도시첨단물류단지개발계획 및 도시첨단물류단지의 지정
- 10) 「공공주택건설 등에 관한 특별법」 제6조에 따른 공공주택지구의 지정
- 11) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제9조에 따른 민간부문 제안사업 및 같은 법 제10조에 따른 민간투자시설사업기본계획
- 12) 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제4조 및 제7조에 따른 역세권개발구역의 지정 및 사업계획
- 13) 「유통산업발전법」 제7조에 따른 지역별 시행계획
- 14) 「유통산업발전법」 제34조에 따른 공동집배송센터 개발촉진지구의 지정
- 15) 「택지개발촉진법」 제3조 및 제8조에 따른 택지개발지구의 지정 및 택지개발계획

	<p>16) 「민간임대주택에 관한 특별법」 제22조에 따른 기업형임대주택 공급촉진지구의 지정</p>
<p>나. 산업입지·산업단지 조성</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 별표 20 제1호자목(7) 단서에 따른 공장의 건축이 가능한 지역의 지정 2) 「문화산업진흥 기본법」 제28조의2에 따른 문화산업진흥지구의 지정 3) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조에 따른 국가산업단지의 지정 4) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조에 따른 일반산업단지의 지정 5) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조의2에 따른 도시첨단산업단지의 지정 6) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조에 따른 농공단지의 지정 7) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제39조의2에 따른 재생사업지구 지정을 위한 재생계획 8) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제23조에 따른 유치지역의 지정 9) 「외국인투자 촉진법」 제18조에 따른 외국인투자지역의 지정(이미 개발된 산업단지 또는 개별 공장 부지에 지정하는 경우는 제외한다) 10) 「중소기업진흥에 관한 법률」 제29조제2항에 따른 단지조성사업이 포함된 협동화실천계획
<p>다. 에너지 개발</p>	<p>「전원개발촉진법」 제11조에 따른 전원개발사업 예정구역의 지정</p>
<p>라. 항만의 건설</p>	<p>1) 「신항만건설촉진법」 제3조에 따른 신항만건설기본계획</p>

제 4 장 국내 전략환경영향평가제도의 현황 및 문제점

	<ol style="list-style-type: none"> 2) 「신항만건설촉진법」 제5조에 따른 신항만건설예정 지역의 지정 3) 「어촌·어항법」 제17조에 따른 어항의 지정 4) 「어촌·어항법」 제19조제2항제1호에 따른 어항개발계획 중 어항시설기본계획 5) 「항만법」 제5조에 따른 항만기본계획 6) 「항만법」 제51조에 따른 항만재개발기본계획 7) 「항만법」 제54조에 따른 항만재개발사업계획 8) 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제8조에 따른 사업계획
마. 도로의 건설	<ol style="list-style-type: none"> 1) 「농어촌도로 정비법」 제6조에 따른 도로기본계획 2) 「도로법」 제2조제1호 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 도로(고속국도는 제외한다)의 건설공사 계획(별표 3 제5호에 따른 환경영향평가 대상사업 규모 이상인 경우로 한정한다)
바. 수자원의 개발	「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제7조에 따른 댐건설기본계획
사. 철도의 건설	<ol style="list-style-type: none"> 1) 「도시철도법」 제6조제1항에 따른 노선별 도시철도 기본계획 2) 「철도건설법」 제7조에 따른 사업별 철도건설기본 계획
아. 공항의 건설	<ol style="list-style-type: none"> 1) 「수도권신공항건설 촉진법」 제4조에 따른 신공항 건설에 관한 기본계획 2) 「항공법」 제89조제2항에 따른 공항개발기본계획
자. 하천의 이용 및 개발	<ol style="list-style-type: none"> 1) 「소하천정비법」 제6조에 따른 소하천정비종합계획 2) 삭제 <2015.12.30.>

	3) 「하천법」 제25조에 따른 하천기본계획
차. 개간·공유수면 매립	「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제22조에 따른 공유수면매립 기본계획
카. 관광단지의 개발	<ol style="list-style-type: none"> 1) 「관광진흥법」 제52조에 따른 관광지등의 지정 2) 「온천법」 제5조에 따른 온천공보호구역의 지정 3) 「온천법」 제10조에 따른 온천개발계획 4) 「자연공원법」 제13조에 따른 도립공원계획의 결정 5) 「자연공원법」 제14조에 따른 군립공원계획의 결정
타. 산지의개발	<ol style="list-style-type: none"> 1) 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제21조에 따른 임업진흥계획 2) 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제25조에 따른 산촌개발사업계획 3) 「장사 등에 관한 법률」 제5조제2항에 따른 묘지등의 수급 중·장기 계획 4) 「산림복지 진흥에 관한 법률」 제33조에 따른 산림복지단지 조성계획
파. 특정지역의 개발	<ol style="list-style-type: none"> 1) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조에 따른 경제자유구역개발계획 및 경제자유구역의 지정 2) 「농어촌정비법」 제8조에 따른 농업생산기반 정비사업 기본계획(「농어촌정비법」 제2조제5호나목의 경우는 제외한다) 3) 「농어촌정비법」 제54조에 따른 생활환경정비계획 4) 「농어촌정비법」 제94조에 따른 한계농지등 정비지구의 지정 5) 「농어촌정비법」 제101조에 따른 마을정비구역의 지정

- 6) 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제4조에 따른 특구의 지정
- 7) 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제6조의2에 따른 특구개발계획
- 8) 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제34조에 따른 특구관리계획
- 9) 「도서개발 촉진법」 제4조에 따른 개발대상도서의 지정 및 같은 법 제6조에 따른 사업계획
- 10) 「석탄산업법」 제39조의8에 따른 탄광지역진흥사업 추진대상지역의 지정 또는 같은 법 제39조의9에 따른 탄광지역진흥사업계획
- 11) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제7조에 따른 지역개발계획
- 12) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조에 따른 지역개발사업구역의 지정
- 13) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제20조에 따른 개발계획
- 14) 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법」 제21조에 따른 국제화계획지구의 지정
- 15) 삭제 <2014.12.30.>
- 16) 삭제 <2014.12.30.>
- 17) 삭제 <2014.12.30.>
- 18) 삭제 <2014.12.30.>
- 19) 삭제 <2014.12.30.>
- 20) 삭제 <2014.12.30.>

	<p>21) 삭제 <2014.12.30.></p> <p>22) 삭제 <2014.12.30.></p> <p>23) 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 제4조에 따른 특구의 지정 및 특구계획</p> <p>24) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제224조에 따른 광역시설계획</p> <p>25) 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제4조에 따른 친수구역의 지정 또는 사업계획 수립(같은 법 제26조에 따른 친수구역조성사업에 직접 관련되는 사업을 포함한다)</p> <p>26) 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제3조에 따른 폐광지역진흥지구의 지정</p> <p>27) 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제5조에 따른 폐광지역환경보전계획</p> <p>28) 「기업도시개발 특별법」 제5조에 따른 개발구역의 지정 및 같은 법 제11조에 따른 기업도시개발계획</p>
<p>하. 체육시설의 설치</p>	<p>1) 「청소년활동 진흥법」 제47조에 따른 청소년수련지구의 지정</p> <p>2) 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조에 따른 사업계획(25만제곱미터 미만으로 한정한다)</p>
<p>거. 폐기물·분뇨·가축분뇨 처리시설의 설치</p>	<p>1) 「폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제9조에 따른 폐기물처리시설의 입지선정</p> <p>2) 삭제 <2014.11.11.></p>
<p>너. 국방·군사시설의 설치</p>	<p>1) 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제4조에 따른 국방·군사시설사업계획</p> <p>2) 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제4조에 따른 보호구역등의 지정</p>

더. 토석·모래·자갈·광물 등의 채취	「골재채취법」 제21조의2에 따른 골재채취 예정지의 지정(공유수면에 지정할 때에는 10만제곱미터 이상 25만제곱미터 미만으로 한정한다)
----------------------	---

즉 「환경영향평가법 시행령」 별표 2는 97개의 법정계획(18개의 정책계획과 79개의 기본개발계획)을 전략환경영향평가(SEIA) 대상으로 명시하고 있다. 전략환경영향평가(SEIA) 대상계획의 숫자로만 보면 앞에서 소개한 주요국가 중 전략환경평가(SEA) 대상계획을 관련 법령에서 명시하고 있는 국가들의 대상계획 숫자에 비하여 현저히 많은 것처럼 보이는데, 이러한 현상은 우리나라 법령의 상당 수가 법정계획을 규정하고 이를 수립하도록 하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

이처럼 「환경영향평가법 시행령」 별표 2가 구체적인 전략환경영향평가(SEIA) 대상계획을 하나하나 나열하고 있다는 것은 우리나라 전략환경영향평가제도에서는 전략환경평가(SEA)의 중요 절차 중 하나인 스크리닝(screening) 과정이 존재하지 않다는 것을 의미하기도 한다. 즉 스크리닝 절차는 해당 계획이 환경적으로 상당한 영향을 미칠 가능성이 큰 것인지 또는 환경성 평가의 가능성이 있는지 여부를 살펴 보아 궁극적으로 전략환경평가(SEA) 대상인지 여부를 결정하기 위한 절차인데, 우리나라의 경우엔 전략환경영향평가(SEIA) 대상계획을 법령에서 명시적으로 규정하고 있으므로, 결국 우리의 전략환경영향평가제도(SEIA)는 스크리닝(screening) 절차를 「환경영향평가법 시행령」 입법과정 중에 사실상 실시하고 그 결과를 별표로 규정한 것이라고 이해하여야 할 것이다.

(2) 평가주체

「환경영향평가법」 제11조에서부터 제16조까지와 제19조에서부터 제21조까지의 규정은 주어를 “전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장”, “개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장” 또는 “주관 행정기관의 장” 등으로 하고 있다. 다만 제17조의 전략환경영향평가서의 검토에 관한 규정과 제18조의 협의 내용의 통보기간에 관한 규정만이 “환경부장관”을 주어로 하고 있을 뿐이다. 즉 전략환경영향평가의 평가항목 및 범위 등의 결정, 평가서 초안의 작성, 주민 등의 의견수렴과 같은 전략환경영향평가(SEIA) 절차를 주관하는 기관은 계획수립기관이고, 환경책무를 가진 기관인 환경부장관은 계획수립기관이 작성한 전략환경영향평가서를 검토하여 의견(협의내용)을 통보하는 역할을 수행할 뿐이다. 이는 위에서 소개한 주요국가에서의 전략환경평가(SEA) 거버넌스와 큰 틀에서 유사한 것이나, 「환경영향평가법」 제17조제3항이 “환경부장관은 … 전략환경영향평가서를 검토한 결과 전략환경영향평가서 또는 계획 등을 보완·조정할 필요가 있는 등 … 사유가 있는 경우에는 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장에게 전략환경영향평가서 또는 해당 계획의 보완·조정을 요청하거나 보완·조정을 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자에게 요구할 것을 요청할 수 있다”고 규정하면서 “이 경우 보완·조정을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다”고 규정하고 있어, 환경부장관은 전략환경평가제도(SEA)에서 일반적인 거버넌스와 같이 자문기관으로써의 역할을 수행하는 것을 넘어서 실질적으로 해당 계획의 내용결정에 개입할 수 있는 여지가 두고 있다.

이는 전략환경평가제도(SEA)에서의 일반적인 거버넌스가 계획수립기관의 계획수립권한을 존중하는 관점에서 환경책무를 가진 기관 등에게는 자문기관으로써의 역할만 부여하고 있는 것과는 매우 큰 차이

가 있는 것이라고 할 수 있다. 특히 환경부장관이 ‘전략환경영향평가서 초안의 보완’ 뿐만 아니라 ‘해당 계획의 보완·조정’까지 요청할 수 있고, 그러한 요청을 받은 계획수립기관은 “특별한 사유가 없으면 이(요청)에 따라야 한다”고 규정함으로써, 계획수립기관의 계획수립권한 침해 우려도 발생할 수 있게 된다. 물론 특별한 사유가 없음에도 불구하고 환경부장관의 보완·조정 요청에 따르지 않았을 경우의 제재는 규정하고 있지 않기 때문에, 이러한 규정이 구속력은 없는 단순한 선언적 규정인 것으로 이해하여 환경부장관이 실질적으로 계획수립기관의 계획수립권한을 침해하는 것은 아니라고 볼 수 있는 여지도 있긴 하다.

(3) 평가절차

「환경영향평가법 시행령」 별표 2에 해당하는 계획을 수립하려고 하는 경우 계획수립기관은 우선 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회 심의를 받아 ① 전략환경영향평가 대상지역, ② 토지이용구상안, ③ 대안, ④ 평가 항목·범위·방법 등을 결정하여야 한다.⁶⁹⁾ 그리고 결정된 전략환경영향평가 항목 등은 그 결정이 있는 날로부터 20일 이내에 계획수립기관의 홈페이지 등에 14일 이상 게시하여 주민 등의 의견을 청취하고 제출된 의견을 이후 전략환경영향평가서 초안을 작성할 때 반영하여야 한다.⁷⁰⁾ 평가항목 등의 결정이 끝나면 개발기본계획인 경우에는 계획수립기관이 평가서 초안을 작성하여 이를 공고·공람·설명회 개최를 통하여 평가 대상지역 주민의 의견을 청취하여 평가서를 작성하여야 하고, 정책계획의 경우엔 정보공개 및 주민의견수렴절차를 거치지 않고 바로 평가서를 작성한다. 전략환경

69) 「환경영향평가법」 제11조제1항.

70) 「환경영향평가법」 제11조제5항 및 동법 시행령 제10조.

영향평가서가 작성되면 계획수립기관은 환경부장관에게 협의를 요청하여야 하고, 환경부장관은 협의요청을 받은 날로부터 30일 이내(부득이한 사유가 있는 경우엔 40일 이내)에 평가서의 내용 등을 검토하여 전략환경영향평가서 또는 계획 등을 보완·조정할 필요가 있는 등의 경우에는 계획수립기관에 보완·조정을 요청할 수 있다. 그리고 이러한 요청을 받은 계획수립기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 하며, 이를 반영하기 위하여 필요한 조치를 한 결과 또는 조치계획을 환경부장관에게 통보하여야 한다.⁷¹⁾ 또한 환경부장관은 이 통보된 조치결과 또는 조치계획이 제대로 이행되었거나 되고 있는지 확인할 수 있으며, 협의 내용대로 이행되고 있지 않을 경우에는 계획수립기관에 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있다.⁷²⁾ 그리고 이러한 요청을 받은 계획수립기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야만 하도록 하여 전략환경영향평가(SEIA) 결과의 사후 모니터링이 가능하도록 하고 있다.⁷³⁾

3. 문제점

(1) 평가대상 선정에 관한 문제

현행 전략환경영향평가제도(SEIA)는 평가대상 계획을 「환경영향평가법 시행령」 별표2로 규정하고 있다. 즉 개별법령들이 수립하도록 하고 있는 계획들 중 전략환경영향평가가 필요하다고 판단되는 계획들의 목록을 「환경영향평가법 시행령」 별표2에 나열하고 있는 방식으로 평가대상을 선정하고 있는 것이다. 이는 곧 「환경영향평가법 시행령」의 입법과정에서 계획의 환경성 평가 필요성 또는 가능성 여부를 판단하는 스크리닝(screening)을 한다는 의미로 받아들일 수 있다. 그

71) 「환경영향평가법」 제12조에서부터 제19조까지.

72) 「환경영향평가법 시행령」 제27조제1항 및 제2항.

73) 「환경영향평가법 시행령」 제27조제3항.

러나 이러한 방식은 「환경영향평가법 시행령」 별표2가 나열하고 있는 계획이 항상 환경에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 내용을 포함하고 있다는 것을 전제로 할 때 합리성을 인정할 수 있다. 실제로 「환경영향평가법 시행령」 별표2가 나열하고 있는 계획들은 차수를 변경해가면서 주기적으로 새로 수립되는 것이거나, 필요성이 생길때 각각 수립되는 것인데, 매번의 모든 계획이 항상 환경에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는 내용을 포함하고 있다고 단정할 수는 없다. 즉 1차 계획에서는 환경성 평가가 필요한 내용이 포함되었으나 2차 계획에서는 그러한 내용이 전혀 없을 수도 있는 것이다. 예컨대 정책계획으로써 전략환경영향평가(SEIA) 대상인 「유통산업발전법」 제5조에 따른 유통산업발전기본계획은 5년 마다 수립되는 것인데, 1차 유통산업발전기본계획에는 환경성 평가의 필요성과 가능성이 인정되는 내용이 담겨있었으나, 2차 기본계획에는 그러한 내용이 존재하지 않을 수도 있다. 그러나 현행 전략환경영향평가제도는 「환경영향평가법 시행령」 별표2에 해당하는 계획이면 평가의 항목 및 범위 등을 결정할 수 있는 절차(스코핑(scoping) 과정)는 두고 있으나,⁷⁴⁾ 평가의 필요성 또는 가능성을 판단하여 평가가 불필요 또는 불가능한 경우 이를 평가대상에서 배제하는 절차(스크리닝(screening) 과정)는 존재하지 않는다. 이러한 구조 하에서는 2차 기본계획의 경우에는 환경성 평가의 필요성 또는 가능성이 없음에도 불구하고 전략환경영향평가를 실시하여야 하는 행정낭비가 발생하게 된다.

이러한 행정낭비 가능성을 회피하기 위해서는 각 개별계획마다 계획의 초안이 마련되었을 시점에 우선 그 계획이 환경성 평가가 필요한지 또는 평가가 가능한지 여부를 판단하는 절차를 두어야 할 것으로 보인다. 물론 이러한 절차를 규정하는 경우 매번 새로운 계획을 수립할 때마다 계획수립기관과 환경책무가 있는 기관 간에 전략환경

74) 「환경영향평가법」 제11조.

영향평가(SEIA) 실시 여부를 두고 갈등이 발생할 가능성도 존재하는 것이 사실이고, 이러한 행정기관간 갈등은 더 큰 공익상 문제를 발생시킬 수도 있다. 그러므로 이 문제는 이후 설명하게 될 계획수립기관의 계획수립권한 및 환경채무가 있는 기관의 자문역할 명확화와 공공참여 보장을 위한 정보공개 및 참여기회 확대 등과 연계하여 해결방안을 모색해 보아야 할 것이다. 즉 전략환경영향평가도 계획수립을 위한 일련의 절차 중 하나로 이해하고 그 평가 실시 여부의 결정도 계획수립기관의 권한에 속하는 것이므로 스크리닝(screening)에 따른 평가 실시 여부는 계획수립기관이 최종적으로 결정도록 하면서, 대신 그 결정에 대한 정치적 책임을 지도록 계획 초안의 내용, 스크리닝(screening) 과정에서의 고려사항, 그리고 평가 여부 결정의 이유 등에 관한 정보를 모두 공개하고 그 과정에 공공이 적극적으로 의견을 개진할 수 있도록 하는 기회를 보장함으로써 위에서 언급한 평가대상계획을 법령에 사전적으로 열거하는 방식이 갖는 부작용과 매번 스크리닝(screening)을 함으로써 발생할 수 있는 부작용을 최소화할 수 있는 방안도 고려해 볼만하다고 생각된다.

그 밖에 환경성 평가의 필요성은 높으나 평가 가능성이 낮은 계획의 경우에는 공공 의견수렴 절차 등만으로 전략환경영향평가(SEIA)를 대신하는 약식평가 방식을 도입할 필요성도 높다. 구체성이 떨어지는 행정계획의 경우엔 「환경영향평가법」 제11조가 규정하고 있는 평가대상지역, 토지이용구상안, 평가 항목·범위·방법 등의 결정 자체가 쉽지 않을 것인데, 그럼에도 불구하고 환경적 고려요인이 많은 계획의 경우에는 구체적 기술적 평가는 불가능하더라도 공공의견수렴 등을 통해서 계획수립 시 고려가 누락되거나 중요도가 낮게 반영된 환경적 고려요인이 없는지는 확인해 볼 필요가 크기 때문에, 약식의 전략환경영향평가 절차를 두는 것이 바람직하다고 판단된다.

(2) 계획수립권한의 침해 문제

위에서 전략환경평가제도(SEA)의 해외 사례를 소개하면서도 언급한 바 있지만, 본질적으로 이 제도는 협치의 거버넌스 구축을 목적으로 하는 제도이다. 즉 법이론적으로 전략환경평가제도(SEA)는 계획수립기관의 계획수립권한을 존중하는 범위에서 계획수립기관이 형량명령을 준수하여 계획재량을 행사하도록 돕기 위한 제도라고 할 수 있다. 이때 협치의 거버넌스를 위하여 개입하는 다른 기관이 계획수립기관의 계획수립권한을 침해하지 않도록 하는 것이 중요하다. 왜냐하면 권한과 책임은 항상 일치하여야만 하는 것이기 때문이다. 예컨대 계획수립 과정에서 계획수립권한을 갖고 있는 기관 이외의 제3자가 그 계획의 내용을 사실상 변경할 수 있는 힘이 있다면 만일 그 계획의 실패에 따른 책임은 계획수립기관이 지는 것인지 아니면 계획실패의 원인이 된 계획 내용의 변경에 영향을 미친 제3자가 지어야 하는 것인지 불명확하게 될 것인데, 이러한 상황은 바람직하다고 할 수 없다. 물론 행정계획의 실패가 법적인 책임의 문제를 야기하는 경우 보다 정책적인 책임이 문제가 되는 경우가 많을 것이긴 하나, 그럼에도 불구하고 그 책임자가 불명확해질 수도 있는 제도 구축은 바람직하다고 할 수 없다.

그러나 현행 「환경영향평가법」 제17조제3항은 환경부장관이 전략환경영향평가서를 검토하여 전략환경영향평가서 뿐만 아니라 계획 등의 보완·조정을 요청할 수 있도록 규정되어 있다. 특히 이러한 요청을 받은 계획수립기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다고 규정하고 있다. 그런데 이는 환경부장관이 타 기관에서 수립하는 계획의 실질적인 내용의 수정까지 요구할 수 있고 계획수립기관이 사실상 매우 예외적인 상황이 아닌 이상 그러한 요구를 수용하지 않을 수 없도록 규정하고 있는 것으로 해석된다. 그러나 이러한 현행 법규정은

계획 실패에 대한 책임을 명확하게 하지 못하는 문제가 있다고 판단된다. 즉 환경부장관의 요청에 의하여 계획의 내용이 변경된 경우에, 그러한 계획변경이 일부 영향을 미쳐 계획의 목적달성이 실패한 경우에 그 책임을 계획수립기관이 져야 하는 것인지 아니면 환경부장관이 져야 하는 것인지가 불명확하게 된다는 것이다. 물론 특별한 사유가 있으면 계획수립기관이 환경부장관의 요청을 수용하지 않을 수 있고, 또한 그러한 불수용에 대한 제재가 있는 것도 아니므로 여전히 최종적인 책임은 계획수립기관에게 속하는 것이라고 볼 수도 있겠으나, 법적 명확성의 관점에서 해석에 따라 논란이 가능한 규정은 가급적 개선하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 특히 전략환경평가제도(SEA)는 계획수립기관의 최선의 결정을 유도하기 위한 협치의 거버넌스를 구축하는 것이 본질적인 목적인 제도인 것이지 계획수립 과정에 환경적 고려를 강제하기 위한 목적의 제도는 아니기 때문에, 책임소재의 명확성 확보를 희생시키며까지 계획수립기관의 권한이 침해될 수 있는 여지를 두는 것은 바람직하지 않다고 판단된다.

(3) 공공참여의 한계문제

위에서도 언급한 바와 같이 전략환경평가제도(SEA)는 계획수립 과정에서 공공참여를 보장하여 계획수립기관이 형량명령을 준수하여 계획재량을 행사할 수 있도록 함으로써 합리적으로 계획이 수립될 수 있도록 돕는 것이 목적인 제도이다. 그리고 공공참여 보장을 위해서는 공공이 의견을 제시할 수 있도록 충분한 정보공개가 전제되어야 하고, 매 단계에서의 의견제시 기회가 보장되어야 한다.

반면에 현행 전략환경영향평가제도(SEIA)에서 충분한 정보공개와 공공의견제시 기회를 보장하고 있는지 의문이다. 현행 「환경영향평가법」은 전략환경영향평가 대상계획의 선정은 그 하위법령인 「환경영향평가법 시행령」에서 정하고 있으므로, 그 입법예고 과정에서 (입법예고

과정에서 충분한 의견수렴이 가능한지 여부는 별론으로 하고) 정보공개와 공공의견수렴이 이루어질 수 있다고 인정한다고 하더라도, 「환경영향평가법」 제10조에 따른 평가대상 제외 결정에서는 아무런 공공참여가 이루어질 수 없다. 물론 전략환경영향평가 대상 제외는 군사상 기밀보호나 국가안보 등이 이유이므로, 관련 정보의 공개가 불가능하다고 말할 수도 있겠으나, 공공참여를 통한 협치의 거버넌스 구축이 주된 목적인 전략환경평가제도의 취지를 고려한다면 간략하게나마 평가대상 제외 사유를 공개하고 공공의 의견을 수렴하는 절차가 필요할 것이다.

반면 전략환경영향평가(SEIA)의 평가 항목, 범위, 방법 등을 정하는 절차(스코핑(scoping) 과정)에서는 정보공개와 주민 등의 의견 수렴을 규정하고 있고,⁷⁵⁾ 개발기본계획의 경우엔 전략환경영향평가서 초안이 마련되면 이를 공고하고 설명회를 개최하여 주민 의견을 수렴하도록 하고 있긴 하다.⁷⁶⁾ 그러나 정작 행정계획의 초안이나 최종 전략환경영향평가서의 공개와 환경부장관이 계획수립기관에게 협의(평가서나 계획의 보완·조정)을 요청한 내용 등에 대한 공개절차는 규정하고 있지 않기 때문에, 공공참여 보장을 통하여 계획수립기관의 합리적 결정을 유도 또는 감시하기 위한 기능은 일정한 한계가 있을 것으로 생각된다. 특히 전략환경영향평가의 대상인 행정계획의 내용이 공개되지 않은 상황에서 그에 대한 평가서 초안만을 갖고 실효적인 공공의견 수렴이 가능할 지 의문이다. 물론 행정계획은 「행정절차법」 제46조에 따라 행정예고하여야 하는 사항이므로, 이를 통하여 정보공개가 이루어질 수 있다고도 말할 수 있겠으나, 「행정절차법」 제46조제1항은 ① 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, ② 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, ③ 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, ④

75) 「환경영향평가법」 제11조제6항.

76) 「환경영향평가법」 제13조제1항.

그 밖에 널리 국민의 의견을 수렴할 필요가 있는 사항에 해당하는 계획 등을 행정예고의 대상으로 규정하고 있고, 이에 해당하는지 여부에 대한 판단은 계획수립기관이 스스로 하는 것이며, 특히 동 조항은 “다만, 예고로 인하여 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있거나 그 밖에 예고하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우에는 예고하지 아니할 수 있다”는 단서조항까지 달고 있기 때문에, 계획수립기관이 「행정절차법」 상 행정예고를 통한 정보공개를 회피할 수 있는 가능성을 배제하기 어렵다는 점에서 「환경영향평가법」이 전략환경영향평가 대상계획의 경우에는 평가서 초안과 함께 계획의 초안도 함께 공개하도록 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 물론 전략환경영향평가서 초안에는 계획의 개요가 포함되어 있긴 하지만,⁷⁷⁾ 개요 수준의 계획 내용 파악만으로 평가서의 적절성과 실효적인 관련 의견 제출이 가능할지 의문이 든다. 또한 정책계획의 경우엔 전략환경영향평가서 초안의 공개 및 공공 의견수렴 조차 규정되어 있지 않기 때문에, 더욱 공공참여 보장을 통하여 전략환경평가제도(SEA)가 달성하고자 하는 목적을 이루기는 곤란할 것으로 보인다.

물론 각종 행정계획 수립 내용의 사전적 공개가 부동산 가격 등에 민감하게 작용하는 우리나라의 특수한 현실이나 님비현상으로 인한 불필요한 사회적 논란을 야기할 가능성이 있는 것도 사실이기 때문에, 사전적 정보공개 범위 확대 등이 조심스러울 수 있다는 점을 이해 못하는 바는 아니나, 어차피 현행 「환경영향평가법」은 이와 같은 부작용 발생 가능성이 큰 개발기본계획의 경우에 이미 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하도록 규정하고 있으므로,⁷⁸⁾ 추가적인 이와 같은 부작용 발생우려는 크지 않을 것으로 판단된다.

77) 「환경영향평가법 시행령」 제11조제1항.

78) 「환경영향평가법」 제13조제1항.

(4) 기술적 평가가 중심인 문제

현행 전략환경영향평가제도(SEIA)는 구(舊) 사전환경성검토제도의 영향으로 공공참여 보장을 통한 협치의 거버넌스를 구축함으로써 계획수립기관이 합리적 결정을 할 수 있도록 기여하는 것을 목적으로 하는 전략환경평가제도(SEA)의 본래적 취지보다는 기술적 평가를 중심으로 평가대상인 계획인 어떠한 또는 어느 정도의 환경적 영향을 미치는지를 평가하는 것에 조금 더 방점을 두고 제도가 설계된 것으로 보인다. 이는 전략환경영향평가의 평가 항목, 범위 등을 결정할 때, 평가대상지역과 토지이용구상안 등을 포함하도록 하고 있고,⁷⁹⁾ 해당 지역 및 주변 지역의 입지여건, 토지이용 현황, 환경 특성, 계절적 특성 변화 등을 고려하도록 규정하고 있는 것⁸⁰⁾에서 미루어 짐작이 가능하다. 이처럼 현행 전략환경영향평가제도가 기술적 평가를 중심으로 운영되고 있는 것은 평가의 가능성 문제를 야기할 수 있기 때문에, 결국 평가대상 계획의 범위를 상당히 축소시킬 위험이 있다.

그러나 전략환경평가제도(SEA)는 공공참여 보장을 통한 협치의 거버넌스 제도라고 이해하여야 한다. 그렇기 때문에 공공이 참여하여 다양한 의견을 제시할 수 있는 가능성만 확보되면 평가의 가능성은 존재한다고 보아야 할 것이고, 기술적 평가 가능성에 매몰되어 제도의 본래 취지를 살리지 못하는 경우가 발생하지 않도록 유의할 필요가 있다고 생각된다.

79) 「환경영향평가법」 제11조제1항.

80) 「환경영향평가법」 제11조제3항.

제 2 절 2016년 「환경영향평가법」 개정에 의한 전략환경영향평가제도의 변화

1. 개정배경

국내 전략환경영향평가제도(SEIA)의 개선 논의의 국회 내 본격적 시작은 2013년 4월 전정희의원 대표발의 「환경영향평가법 일부개정법률안」과 심상정의원 대표발의 「환경영향평가법 일부개정법률안」이 발의되면서부터인 것으로 보인다. 19대 국회 의안번호 제4488호인 전정희의원 대표발의 「환경영향평가법 일부개정법률안」은 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따른 에너지기본계획을 포함한 에너지 개발에 관한 계획과 전력 수급에 관한 계획을 전략환경영향평가 대상으로 포함시키는 내용을 담고 있었고,⁸¹⁾ 의안번호 제4494호인 「환경영향평가법 일부개정법률안」은 실질적인 전략환경영향평가제도 운영을 위해서는 국토·에너지분야 상위계획이 평가대상에 포함될 필요가 있으므로, 전략환경영향평가 대상에 국토·에너지관련 상위계획이 의무적으로 포함되도록 하는 것을 제안이유로 밝히면서, 이를 위하여 「환경영향평가법」 제9조제3항을 개정하여 「국토기본법」 제19조의2에 따른 중장기적·지침적 성격의 국토계획과 「전기사업법」 제25조에 따른 전력수급 기본계획 및 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제5조에 따른 기본계획은 반드시 정책계획으로써 전략환경영향평가를 받도록 하고, 그 외의 평가대상계획의 목록은 지금과 같이 대통령령으로 정하도록 하고 있었다.⁸²⁾ 그런데 중장기적·지침적 성격의 국토계

81) 2013년 4월 11일 의안번호 제4488호 전정희의원 대표발의 「환경영향평가법 일부개정법률안」의 제안이유 및 개정법률안 참조.

82) 2013년 4월 11일 의안번호 제4494호 심상정의원 대표발의 「환경영향평가법 일부개정법률안」의 제안이유 및 개정법률안 참조.

획과 전력수급기본계획 등을 전략환경영향평가의 대상으로 확대하는 이 법률안은 국회 심의과정에서 관계 부처가 적극적으로 반대의견을 제시함으로써, 결국 현재의 전략환경영향평가 대상이 적절한지 여부가 쟁점이 되었다.⁸³⁾ 이후 19대 국회 의안번호 제9138호로 2014년 1월 23일에 장하나의원이 대표발의한 「환경영향평가법 일부개정법률안」은 이전 심상정의원이 대표발의한 「환경영향평가법 일부개정법률안」보다 전략환경영향평가 대상계획을 훨씬 넓게 규정하는 내용을 담고 있어⁸⁴⁾ 더욱 논란이 커지면서 전략환경영향평가제도(SEIA) 자체에 대한 재검토와 제도개선이 필요하다는 인식이 생겼던 것으로 보인다.

이후 관계부처간 협의를 통하여 정부 내 이견을 조정한 전략환경영향평가제도(SEIA) 개선방안이 담긴 「환경영향평가법 일부개정법률안」을 의안번호 제17887호로 2015년 11월 25일 이인영의원이 대표발의하였고, 이를 2015년 4월 13일 정부가 전략환경영향평가서 작성의 예외 근거 등의 마련 등을 이유로 제출한 의안번호 제14677호 「환경영향평가법 일부개정법률안」과 통합·조정한 대안이 2016년 5월 19일 국회 본회의를 통과하였다. 동 「환경영향평가법 일부개정법률안」은 2016년 5월 29일에 공포되어 2017년 5월 30일부터 시행예정에 있다.

83) 제316회 국회 환경노동위원회회의록(2013년6월19일) 70면 이하.

84) 2014년 1월 23일 의안번호 제9138호 장하나의원 대표발의 「환경영향평가법 일부개정법률안」의 제안이유 및 개정법률안 참조, 본 법률개정안은 광역도시기본계획, 도시·군기본계획, 공항개발 중장기 종합계획, 유역종합치수계획, 해안권 및 내륙권 발전종합계획, 도종합계획, 수자원장기종합계획, 항공정책기본계획, 국가기간교통망계획, 산업입지수급계획, 대도시권 광역교통기본계획, 연안정비기본계획, 어항발전기본계획, 에너지기본계획, 전력수급기본계획 및 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제5조에 따른 기본계획은 반드시 정책계획으로써 전략환경영향평가를 받도록 하는 내용을 포함하고 있었다.

2. 주요 변경사항

(1) 대상계획 결정절차 규정

2016년 5월 개정된 「환경영향평가법」은 우선 전략환경영향평가(SEIA) 대상계획을 주기적으로 평가하여, 대상계획의 추가나 제외를 결정하도록 하고 있다. 기존 「환경영향평가법」 제9조제3항은 “전략환경영향평가 대상계획 및 제2항에 따른 정책계획 및 개발기본계획의 구체적인 종류는 대통령령으로 정한다”고만 규정하고 있었다. 그러나 개정법률은 신설된 제10조의2에 따라 전략환경영향평가 대상계획을 주기적으로 검토하여 업데이트하도록 규정하고 있다.

현 행 법 률	개 정 법 률
제 9 조(전략환경영향평가의 대상) ① ~ ② (생 략) ③ 전략환경영향평가 대상계획 및 제2항에 따른 정책계획 및 개발기본계획의 <u>구체적인 종류는 대통령령으로 정한다.</u>	제 9 조(전략환경영향평가의 대상) ① ~ ② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- <u>구체적인 종류는 제10조의2에서 정한 절차를 거쳐</u> -----
<u><신 설></u>	제10조의2(전략환경영향평가 대상계획의 결정 절차) ① 행정기관의 장은 소관 전략환경영향평가 대상계획에 대하여 대통령령으로 정하는 기간마다 다음 각 호의 사항을 고려하여 전략환경영향평가 실시 여부를 결정하고 그 결과를 환경부장관에게 통보하여야 한다. 1. 계획에 따른 환경영향의 중대성

현행 법률	개정 법률
	<p>2. 계획에 대한 환경성 평가의 가능성</p> <p>3. 계획이 다른 계획 또는 개발사업 등에 미치는 영향</p> <p>4. 기존 전략환경영향평가 실시 대상 계획의 적절성</p> <p>5. 전략환경영향평가의 필요성이 제기되는 계획의 추가 필요성</p> <p>② 제1항에 따른 검토결과 전략환경영향평가를 실시하지 않기로 결정하려는 행정기관의 장은 그 사유에 대하여 관계 전문가 등의 의견을 청취하여야 하고, 환경부장관과의 협의를 거쳐야 한다.</p> <p>③ 환경부장관은 제2항에 따라 협의요청을 받은 사유를 검토하여 전략환경영향평가가 필요하다고 판단되면 해당 계획에 대한 전략환경영향평가 실시를 요청할 수 있다.</p> <p>④ 행정기관의 장은 소관 전략환경영향평가 대상계획 중 다른 계획에서 실시한 전략환경영향평가가 내용이 중복되는 등 동일한 평가가 시행된 것으로 볼 수 있는 계획에 대하여는 대통령령으로 정하는 기간마다 검토하여 해당계획에 대한 전략환경영향평가를 생략할 수 있다. 이 경우 관계전문가 등의 의견을 청취하여야 하고, 환</p>

현 행 법 률	개 정 법 률
	<p>경부장관과의 협의를 거쳐야 한다. ⑤ 제1항에 따른 통보, 제2항에 따른 협의, 제3항에 따른 실시요청, 제4항에 따른 협의에 필요한 절차는 환경부령으로 정한다.</p>

이는 위에서 언급한 스크리닝(screening) 과정을 도입하여 매 계획마다 환경성 평가의 필요성 또는 가능성 여부를 판단하는 정도는 아니지만 적어도 주기적으로 일괄적인 스크리닝(screening)을 할 수 있도록 한 것이기 때문에, 과거에 비하여 진일보한 것이라고 평가할 수 있다. 물론 평가대상 계획을 업데이트하는 주기 사이에 전략환경영향평가(SEIA)의 필요성이 있는 계획임에도 평가대상으로 미처 선정되지 못하여 평가가 누락되거나, 또는 평가 필요성이 없는 계획임에도 평가대상에서 제외되지 못하여 불필요한 평가를 실시함으로써 행정낭비가 발생할 우려가 여전히 존재할 수 있는 문제가 여전히 있긴 하다. 그러나 이러한 개정을 통하여 이와 같은 부작용의 상대부분을 해소할 수 있을 것으로 기대되며, 특히 매 계획마다 스크리닝(screening)을 통하여 전략환경영향평가 실시 여부를 결정하는 경우 생길 수 있는 기관간 갈등문제를 최소화할 수 있는 측면도 있어 전반적으로 긍정적인 개정으로 평가할 수 있을 것 같다.

(2) 약식전략환경영향평가의 도입

개정 「환경영향평가법」은 전략환경영향평가(SEIA) 대상계획이 입지등과 같은 구체적인 사항을 정하고 있지 않거나 기술적·정량적 평가가 곤란한 내용인 경우에는 약식의 전략환경영향평가를 실시할 수 있도록 하고 있다.

현행법률	개정법률
<p><u><신설></u></p>	<p>제11조의2(약식전략환경영향평가)</p> <p>① 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 해당 계획이 입지 등 구체적인 사항을 정하고 있지 않거나 정량적인 평가가 불가능한 경우 등에는 제11조제1항제4호의 사항을 간략하게 하는 약식전략환경영향평가 실시를 결정할 수 있다.</p> <p>② 평가대상, 평가항목, 평가절차 등 약식전략환경영향평가를 실시하기 위하여 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

즉 환경성 평가의 필요성은 있으나 기술적·정량적 평가의 가능성이 없는 계획에 대해서는 약식으로 평가를 실시할 수 있도록 한 것인데, 상당 수의 계획들이 기술적·정량적으로 환경성을 평가할 수 있는 가능성이 없다는 것이 전략환경영향평가(SEIA) 대상계획에 포함될 수 없다는 근거로 활용될 수 있었다는 점을 고려하면, 동 조항의 신설을 통하여 평가의 필요성이 있으면 일단 전략환경영향평가를 받도록 하여 대상계획의 범위를 상당히 넓힌 개정이어서 긍정적으로 평가될 수 있을 것 같다. 위에서도 언급한 바와 같이 전략환경평가제도(SEA)는 공공참여 보장을 통하여 계획수립기관이 다양한 의견을 수렴하여 합리적으로 계획재량을 행사할 수 있도록 유도할 수 있는 협치의 거버넌스를 구축하고자 하는 목적의 제도이기 때문에, 환경성 평가의 필요성이 있는 행정계획이라면 일단 전략환경평가를 받도록 하는 것이 바람직할 것이기 때문에, 기술적·정량적 평가의 가능성이

없다는 이유로 전략환경평가의 대상에서 제외하는 것은 동 제도의 본래의 취지와 맞지 않는 것이다.

다만 입법예고된 「환경영향평가법 시행령 일부개정안」⁸⁵⁾ 제8조의2에 따르면 약식전략환경영향평가는 (일반적인) 전략환경영향평가에서 입지타당성 검토항목을 평가항목에서 제외하는 것에 불과하다. 또한 약식전략환경영향평가를 받아야 하는 대상계획을 신설되는 별표 2의2에서 열거하고 있는 형식으로 규정하고 있다. 반면에 유럽연합 등에서 시행하고 있는 전략환경평가제도의 원형적인 모습은 모든 법정계획은 전략환경평가의 대상으로 삼고, 다만 스크리닝(screening) 과정을 통하여 평가의 필요성과 기술적·정량적 평가의 가능성이 없는 경우에는 평가대상에서 제외하되, 평가의 필요성은 있으나 기술적·정량적 평가가 곤란한 경우에 약식의 방법으로 전략환경평가를 시행하도록 하는 것인데, 개정을 통하여 도입예정인 약식전략환경영향평가는 이미 그 대상계획을 확정해 두고 단지 이 계획들에 대해서는 입지타당성 검토만 면제해주겠다는 식이어서 실질적인 약식평가의 취지를 달성할 수 있을지 의문이 든다. 결국 별도의 스크리닝(screening) 절차를 두지 아니하고 「환경영향평가법 시행령」의 입법과정에서의 논의로 스크리닝을 대체하고 있는 현행 전략환경영향평가 시스템이 갖는 한계가 약식평가를 도입하여도 그 취지를 충분히 달성하기 어렵도록 만드는 원인이 되고 있다고 평가할 수 있을 것 같다.

(3) 중복된 평가절차 간소화

전략환경평가(SEA)는 개별사업(project)의 상위계획 등을 대상으로 하기 때문에, 개별사업에 대한 환경영향평가(EIA)와 평가요소 등이 중

85) 입법예고된 「환경영향평가법 시행령 일부개정안」은 통합입법예고센터 홈페이지 <https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/ogLmPp/34167?lsNm=%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%98%81%ED%96%A5%ED%8F%89%EA%B0%80%EB%B2%95+%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(최근검색일자: 2016/10.14)에서 검색할 수 있다.

에 대한 전략환경평가 과정에서 어떠한 평가항목이 개별사업 단계에서 평가될 것이라는 것을 미리 예측하기 어려운 면도 있기 때문에, 스코핑(scoping)을 통하여 언제, 어떠한 중복적인 평가항목을 배제하여 중복평가를 방지할 것인가의 판단이 쉽지 않은 문제가 있다. 그러므로 스코핑(scoping) 과정에서도 공공의견수렴은 중요한 의미를 갖는데, 개정 「환경영향평가법」은 스코핑(scoping) 과정에서의 정보공개를 생략할 수 있도록 함으로써 결국 공공의견수렴이 불가능하게 만들었다는 점에서 중복평가 방지의 취지를 제대로 살리지 못한 측면이 있어 보인다. 특히 중복평가 방지를 위하여 생략할 수 있도록 하여야 하는 부분은 평가항목인 것이지 평가항목 등 결정사항의 공개는 아니기 때문에, 「환경영향평가법」 제11조제5항에 단서를 신설하는 개정이 합리적인지에 대한 의문이 있다.

(4) 정책계획에 대한 전략환경영향평가에서 정보공개 강화

위에서 현행 전략환경영향평가제도(SEIA)의 문제점 중 하나로 지적한 것이 정책계획의 경우엔 평가서 등에 대한 정보공개와 공공의견수렴 절차가 존재하지 않는다는 점이었다. 그런데 개정 「환경영향평가법」은 정책계획의 경우에도 전략환경영향평가서를 「행정절차법」에 따른 행정예고를 실시하도록 하여 이 문제를 해소하였다.

현 행 법 률	개 정 법 률
<p><u><신 설></u></p>	<p>제15조의2(정책계획의 의견 수렴) 정책계획을 수립하려는 행정기관의 장은 제16조에 따라 협의를 요청할 때 해당 계획의 전략환경영향평가서에 대한 행정예고를 「행정절차법」에 따라 실시하여야 한다.</p>

전략환경평가제도(SEA)의 공공참여 보장이라는 본래적 취지에 비추어 볼 때, 그간 가장 취약하였던 정책계획의 경우에도 평가서 등의 정보공개 근거가 마련되었다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있을 것 같다. 그러나 위에서도 언급한 바 있지만 행정예고에 관한 「행정절차법」 제46조제1항의 규정은 “예고로 인하여 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있거나 그 밖에 예고하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우에는 예고하지 아니할 수 있다”는 단서가 존재한다. 그러므로 민감한 사안에서 계획수립기관이 이 단서조항을 근거로 행정예고를 회피할 가능성도 배제하기 어려우며, 이러한 점에서 정책계획에 대한 전략환경영향평가(SEIA)에서의 정보공개는 개발기본계획에 비하여 낮은 수준이라고 할 수 있다. 관련 정보의 적극적인 공개와 공공의견수렴 기회 확대를 통하여 공공참여를 보장하고자 하는 것이 근본적인 전략환경평가제도(SEA)의 취지라는 점을 고려하면 특히 정책계획의 경우에 공공참여가 제한될 수 있는 근거를 두는 것은 바람직하다고 보기 어렵다. 우리나라에서 행정계획 내용의 사전적 공개가 님비현상의 발현이나 부동산 등의 이상문제를 일으킬 가능성이 있어 정보공개에 소극적인 것도 이해 가능하다는 입장에 서더라도 이러한 부작용을 우려한 정보공개의 제한은 오히려 개발기본계획의 경우가 더 필요성이 큰 것이지 입지 등 구체적인 내용을 거의 포함하기 어려운 정책계획은 이를 이유로 정보공개에 소극적이 이유가 없다고 생각된다.

(5) 평가의 책임성 강화

아무리 전략환경평가제도(SEA)가 긍정적인 요소가 많은 제도라고 할지라도 실제 평가가 부실하게 이루어지는 경우엔 제도 자체가 무의미해지게 될 것이다. 이에 개정 「환경영향평가법」은 평가서 작성 담당자 실명제를 규정하고 있다.

현 행 법 률	개 정 법 률
제16조(전략환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등) ① ~ ④ (생략) <신 설>	제16조(전략환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ <u>전략환경영향평가서를 작성한 행정기관의 담당자 및 책임자의 소속, 직책, 성명은 전략환경영향평가서에 반드시 포함되어야 한다.</u>

최근엔 공공행정의 책임성 강화차원에서 정책실명제 등이 적극적으로 도입되고 있는 추세에 있다. 특히 전략환경평가제도(SEA)에선 그 평가서의 내실이 떨어지는 문제는 제도의 실효성을 담보할 수 없는 중요한 문제가 아닐 수 없다. 그러므로 평가서를 작성하는 담당자의 책임성을 담보하기 위한 최소한의 수단이라고 할 수 있는 실명제를 규정한 것은 매우 긍정적인 개정이라고 평가된다.

(6) 환경책무기관의 자문역할 명확화

위에서도 언급한 바와 같이 현행 전략환경영향평가제도(SEIA)는 계획수립에 관한 권한과 책임의 일치를 저해할 수도 있다는 점이 가장 큰 문제였던 것으로 보인다. 즉 현행 「환경영향평가법」 제17조제3항은 환경부장관이 전략환경영향평가서를 검토하여 전략환경영향평가서 뿐만 아니라 계획 등의 보완·조정을 요청할 수 있고, 특히 이러한 요청을 받은 계획수립기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다고 규정하고 있는데, 이는 환경부장관이 타 기관에서 수립하는 계획의 실질적인 내용의 수정까지 요구할 수 있고 계획수립기관은 사실상 매우 예외적인 상황이 아닌 이상 그러한 요구를 수용하지 않을 수 없도록 규정하고 있는 것이기 때문에, 결국 환경부장관의 요청에 의

현 행 법 률	개 정 법 률
<p><u>요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</u></p> <p><u><신 설></u></p> <p>④ 제1항에 따른 전략환경영향평가서 등의 검토 기준·방법과 제3항에 따른 전략환경영향평가서 등의 <u>보완·조정</u>에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p><u>2회에 한하여 할 수 있다.</u></p> <p>④ <u>환경부장관은 제3항에 따라 보완 요청을 하였음에도 불구하고 요청한 내용의 중요한 사항이 누락되는 등 전략환경영향평가서가 적절하게 작성되지 아니하여 협의를 진행할 수 없다고 판단되는 경우에는 전략환경영향평가서를 반려할 수 있다.</u></p> <p>⑤ ----- ----- ----- -- <u>보완 및 제4항에 따른 반려에</u> -----.</p>

원칙적으로 전략환경평가제도(SEA)는 계획수립기관의 합리적 계획수립을 돕기 위한 제도이지 계획수립기관의 계획수립권한을 침해하는 것을 허용하는 제도는 아니다. 오히려 공공행정의 책임성 강화의 측면에서 계획수립기관의 계획수립권한은 명확히 지킴으로써 추후 그 책임을 정확히 묻는 것이 합리적이다. 이러한 관점에서 그간 환경부장관이 전략환경영향평가서 뿐만 아니라 대상계획의 내용까지 변경을 요구할 수 있도록 했던 것은 이제는 평가서의 보완만을 요청할 수 있도록 한 개정은 바람직한 방향으로의 개선이라고 평가할 수 있다.

다만 전략환경평가(SEA)에서 환경채무기관이 자문자의 역할을 수행하는 것임을 명확히 하는 것은 계획수립기관의 책임성을 강화하기 위한 조치와 연동되어야만 하는 문제로 보인다. 즉 계획수립기관이 수립하고자 하는 계획이 어떠한 내용인지와 이에 대하여 환경채무기관

과 공공은 어떠한 의견을 제출하였고 그러한 의견을 어떻게 반영하였고 또는 어떠한 이유로 반영하지 않았는지 등의 정보를 상세하게 공개함으로써 결국 환경적 측면의 정당한 의견을 계획수립기관이 반영하지 않을 수 없도록 유도하고, 그럼에도 불구하고 이를 무시하였을 때의 정치적 책임을 물을 수 있는 자료를 제공하는 절차를 강화하였을 때, 환경책무기관의 역할을 자문자로 한정하는 것이 합리성을 갖추게 되는 것이다. 그러나 개정된 전략환경영향평가제도(SEIA)도 여전히 정보공개에 있어서 일부 소극적인 면이 남아있는 것으로 보여 아쉬움이 남는다.

3. 한 계

2016년 5월의 「환경영향평가법」 개정을 통하여 기존의 전략환경영향평가제도(SEIA)가 제도의 본래적 취지를 온전히 살리지 못했던 문제점의 상당부분을 개선한 것이 사실이다. 즉 이번 개정을 통하여 전략환경영향평가 대상계획이 주기적 검토를 통하여 갱신될 수 있도록 하고, 계획수립기관의 책임성 강화 측면에서 환경부 장관의 자문역할을 명확히 하며, 중복된 평가절차를 간소화하고, 약식전략환경영향평가를 도입하는 등의 전략환경영향평가제도 개선이 이루어졌으며, 대체로 제도가 긍정적인 방향으로 진일보하였다고 평가할 수 있다.

그러나 위에서 언급한 전략환경영향평가제도(SEA)의 본질적 취지와 주요 국가들의 동 제도 시행모습에 비추어 여전히 부족한 부분이 눈에 띄는 것도 사실이다. 우선 전략환경영향평가제도(SEA)는 행정계획 결정과정에서의 공공참여 보장이 주목적인 제도임에도 불구하고 우리의 전략환경영향평가제도(SEIA)는 관련 정보의 공개와 공공의 의견제출 기회 보장, 그리고 제출된 의견에 대한 응답의무 등이 충분히 보장되고 있는지 의문이다. 또한 전략환경영향평가 대상계획의 목록을 「환경영향평가법 시

행령」 별표 2로 규정하는 방식을 유지하면서 단지 주기적으로 그 대상 계획의 목록의 적절성을 검토하여 갱신하도록 하였기 때문에, 검토 주기의 도래 전 새로 법정 계획으로 규정된 경우 그 계획은 평가를 받지 않아도 되는 규율공백이 존재한다. 그리고 평가중복의 방지를 위한 스코핑(scoping)도 본래 취지와는 다르게 정보공개를 생략할 수 있는 방법으로 절차를 간소화시킨 아쉬움이 있다. 그 밖에 우리의 전략환경영향평가제도(SEIA)는 여전히 환경성과 관련한 기술적 평가에 방점이 찍혀있는 것으로 보이는데, 이 또한 전략환경평가제도(SEA)의 본질적 취지와는 차이가 있는 것이어서 아쉬움이 남는다.

제 5 장 결론 : 전략환경영향평가제도 개선방향

이번 「환경영향평가법」 개정을 통하여 전략환경영향평가제도(SEIA)와 관련한 많은 부분이 보완되기는 하였지만 위에서 언급한 바와 같은 몇몇의 문제점은 여전히 남아있는 것으로 보인다. 이에 우리의 전략환경영향평가제도(SEIA)가 전략환경평가제도(SEA)의 도입 취지나 목적을 실효적으로 달성할 수 있도록 하기 위하여 여전히 남아있는 문제점에 대한 개선방안 도출이 필요할 것으로 보이는데, 본 연구를 통하여 발견된 문제점과 이를 해결할 수 있는 개선방안을 제안해 보자면 다음과 같다.

우선 전략환경평가제도(SEA)란 실제 환경에 영향을 미치는 것은 개별사업(project)이지만 그 사업의 내용, 입지, 규모 등의 방향을 결정하는 상위의 정책·계획·프로그램을 수립하는 단계에서부터 환경성에 대한 고려가 이루어지지 아니하면 단순히 개별사업에 대하여 환경영향평가(EIA)를 수행하는 것만으로는 실효성을 거두기 어렵다는 반성에서부터 시작하여 도입된 제도이다. 그렇다면 향후 개별사업(project)으로 실현될 수 밖에 없는 정책·계획·프로그램들은 모두 전략환경평가(SEA)의 대상으로 삼는 것이 합리적이다. 그런데 법령이 수립하도록 하고 있는 행정계획들은 궁극적으로 특정한 행정목적 달성하기 위한 것이므로, 이후 행정목적 달성을 실현하기 위한 수단으로서의 개별사업(project)으로 구체화되는 경우가 일반적이다. 결국 대부분의 법정계획은 개별사업(project)의 상위계획으로써의 역할을 수행하는 것이 일반적이다. 그렇다면 전략환경영향평가(SEIA)는 법령에 근거를 두고 수립하는 모든 행정계획을 평가대상으로 하여야 하는 것이 논리적이다. 물론 모든 행정계획이 환경에 중대한 영향을 미칠 가능성을 갖고 있는 것은 아니겠으나, 실제 어떠한 행정계획이 환경에 중대한

영향을 미칠 수 있는 내용을 담고 있는지 여부는 그 행정계획의 초안 정도가 마련된 이후에나 판단이 가능하다. 즉 계획의 제목이나 관계 법령이 규정하고 있는 그 행정계획에 포함되어야 하는 사항만으로 동 계획이 환경에 중대한 영향을 미칠 가능성이 있는지 여부를 예단할 수 있는 것이 아니기 때문에, 계획에 담긴 내용을 예측하여 환경성 여부를 예단하고 전략환경영향평가 대상계획의 목록을 「환경영향평가법 시행령」에 규정하는 현행 방식은 합리성이 떨어지는 방법으로 보인다. 그러므로 주요국가의 전략환경평가제도(SEA)와 같이 법령에 근거를 두고 수립하는 모든 행정계획이 원칙적으로 평가의 대상이 되도록 하되, 스크리닝(screening) 과정을 거쳐 환경성 평가의 필요성이 크지 않은 경우엔 평가대상에서 제외하는 방식이 바람직할 것으로 판단된다. 물론 원칙적으로 전략환경평가제도(SEA)는 계획수립기관의 계획수립권한을 존중하기 때문에, 평가대상계획을 수립하는 기관이 평가대상계획에 대한 환경성 평가를 주관하는 주체가 되며, 스크리닝(screening), 스코핑(scoping) 등 평가와 관련한 과정들도 계획수립기관이 주관한다는 점을 고려하면, 실효적으로 환경성 평가가 가능하겠느냐는 의문이 제기될 수도 있다. 그렇다면 모든 행정계획을 전략환경영향평가(SEIA)의 대상으로 하고 다만 스크리닝(screening) 과정을 통하여 구체적인 평가대상을 선별한다는 생각은 계획수립기관이 번거로운 절차인 전략환경영향평가(SEIA) 실시에 소극적일 가능성이 높다는 것을 전제로 오히려 계획수립기관이 전략환경영향평가(SEIA)을 회피할 수 있도록 길을 열어주는 것이 될 수도 있다고 생각할 수 있다. 때문에 해당 계획의 평가실시 여부를 결정하는 스크리닝(screening)은 예컨대 환경채무기관 등과 같은 제3의 기관에서 수행하여 결론을 내는 것이 합리적이라고 생각할 수도 있다. 그러나 전략환경영향평가를 거쳐 계획을 수립할 것인지 여부에 대한 결정 역시 계획수립기관의

계획수립권한의 범위 안에 있는 것이라고 할 것이므로, 스크리닝(screening) 등을 계획수립기관이 아닌 다른 기관에서 수행하여 결론을 내도록 하는 방식은 자칫 계획수립기관의 계획수립권한을 침해하는 것이 될 수도 있다. 오히려 스크리닝(screening)을 포함한 모든 평가는 계획수립기관이 주관하도록 하여 계획수립권한을 보장하고, 계획수립기관이 평가를 회피할 수 있는 등의 부작용은 모든 평가과정에 대한 투명한 정보공개를 통하여 간접적으로 통제하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

그리고 전략환경평가제도(SEA)가 궁극적으로는 공공참여를 통한 협치의 거버넌스를 구축하고자 하는 제도라는 점을 고려한다면, 이러한 스크리닝(screening) 과정에서 평가대상계획의 환경성 평가 필요성을 검토하기 위하여 해당 계획의 초안을 공개하고 공공의 의견을 수렴하는 것이 필수적이다. 물론 스크리닝(screening)을 위하여 매번의 계획수립 시마다 공공의 의견을 수렴하는 것의 비효율성을 지적하며 이에 반대하는 의견이 제시될 수도 있겠으나, 이미 「행정절차법」 제46조는 원칙적으로 정책, 제도, 계획 등의 수립·변경 시에는 행정예고를 하여 공공의견수렴을 하도록 규정하고 있으므로, 이러한 반대의견은 설득력이 낮다고 할 것이다.

그러나 만일 매번의 계획수립 시마다 스크리닝(screening) 과정을 거치도록 하는 것이 일정한 비효율성이 있다고 한다면, 해당 계획의 제목과 관계 법령이 규정하고 있는 그 행정계획에 포함되어야 하는 사항만 보더라도 충분히 환경성 평가의 필요성이 인정되는 계획들을 현행과 같이 「환경영향평가법 시행령」 별표로 규정하고, 이 목록에 해당하는 행정계획들은 당연히 전략환경영향평가를 실시하도록 하되, 그 외의 법정 행정계획들만 스크리닝(screening) 과정을 거쳐 평가 실시여부를 결정하게 하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉 의무적으로 전략

환경영향평가를 받아야 하는 대상계획을 법정하고, 그 외의 계획은 스크리닝(screening) 과정을 통하여 평가 여부를 결정하도록 함으로써, 「환경영향평가법 시행령」의 입법과정에서 누락되어 환경성 평가의 필요성이 높음에도 불구하고 평가를 회피할 수 있는 가능성을 배제하는 장치가 필요한 것으로 보인다. 특히 수시로 법령이 개정되고 있는 현대사회의 특성을 고려한다면 더욱이 현행과 같이 「환경영향평가법 시행령」이 전략환경영향평가의 대상계획을 열거하여 규정하고 있는 방식은 바람직하다고 생각되지 않는다.

그리고 우리의 전략환경영향평가제도(SEIA)가 전략환경평가제도(SEA)의 본질적 도입 취지를 실효적으로 달성할 수 있도록 하려면, 공공참여 기회를 현행 보다 확대하여 보장할 필요가 있다. 이는 위에서도 언급한 바와 같이 전략환경평가제도(SEA)가 계획수립기관의 합리적 행정의사결정을 돕기 위하여 공공참여를 보장하기 위한 제도이기 때문이다. 반면에 현행 우리나라의 전략환경영향평가제도(SEIA)는 어떠한 행정계획에 대한 평가 실시여부를 결국 「환경영향평가법 시행령」의 입법과정을 통하여 결정하는 방식이기 때문에, 입법예고 절차를 통한 일부 소극적인 공공참여만이 보장되고 있다. 또한 평가 항목, 범위, 방법 등을 결정하는 스코핑(scoping) 과정에서는 계획수립기관이 결정한 평가항목 등에 대한 정보공개와 주민의견수렴만이 규정되어 있고, 해당 계획의 적절성을 판단하기 위하여 필요한 계획의 초안 등은 공개를 의무화하고 있지 않다. 물론 계획의 초안은 「행정절차법」에 따른 행정예고를 통하여 공개되기 때문에, 이를 별도로 「환경영향평가법」에 규정할 필요가 없다고도 할 수 있을 것이나, 「행정절차법」 제46조제1항은 단서로 “(행정)예고로 인하여 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있거나 그 밖에 예고하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우에는 예고하지 아니할 수 있다”고 규정하고 있어 상당히 넓은

범위에서 행정예고를 하지 않을 수 있는 가능성을 갖고 있기 때문에, 실효적인 전략환경영향평가(SEIA)를 위해서는 「환경영향평가법」이 그 대상계획의 초안 공개를 의무화할 필요가 있다고 생각된다.

그 밖에 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가에서는 그 평가서 초안의 공개와 이에 대한 설명회 개최, 주민의견수렴 등을 자세히 규정하고 있으면서, 정책계획의 경우에는 평가서를 「행정절차법」에 따라 행정예고 하기만 하면 되도록 규정하고 있는데, 공공참여를 가장 중요한 요소로 하고 있는 전략환경평가제도(SEA)의 취지를 고려한다면 특별히 정책계획에 대해서는 공공참여의 기회를 제한적으로 부여하여야 하는지가 의문이다. 전략환경평가제도(SEA)는 환경영향평가제도(EIA)와는 달리 평가대상이 환경에 미칠 수 있는 영향을 기술적·정량적으로 평가하기 위한 제도라기 보다는 계획을 수립하는 기관이 다양한 의견을 청취하여 합리적으로 의사결정을 할 수 있도록 돕기 위한 제도이다. 이러한 점에서 정책계획은 다양한 의견 청취의 필요성이 낮은 것이 아닌 이상 정책계획이라고 하여 공공참여의 기회를 제한적으로 부여할 필요가 별도로 있는 것은 아닌 것으로 보인다.

그리고 현행 전략환경영향평가제도(SEIA)는 전략환경영향평가서 초안에 대하여 환경부장관이 계획수립기관에 어떠한 사항을 협의요청하였는지와 이러한 사항이 어떻게 반영되었는지에 대한 사항 등이 정보공개 대상으로 규정되어 있지 않다. 물론 이러한 정보들은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 정보공개신청이 가능한 것들이므로, 이에 따라 정보접근을 원하는 자가 정보공개를 신청하여 필요한 정보를 얻으면 되는 것 아니냐는 의견도 있을 수 있겠으나, 이러한 소극적인 정보공개는 전략환경평가제도(SEA)가 적극적인 공공참여를 유도함으로써 궁극적으로는 행정기관이 합리적으로 의사를 결정할 수 있도록 돕기 위한 제도라는 본질적인 도입 취지와는 맞지 않는 것이라고 생각된다. 그러므로 전략환경영향평가(SEIA)의 모든 과정에서 정보

공개와 공공의 의견제출 기회를 폭넓게 확대하여 보장할 필요가 있다. 나아가 공공의 무관심으로 충분한 의견제출이 이루어지지 않는 경우에 대비하여 환경책무기관 뿐만 아니라 일정한 관련 전문가나 환경단체 등에게 의무적으로 의견을 조회하도록 하는 방안도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다고 생각된다.

전략환경평가제도(SEA)는 결국 협치의 거버넌스이다. 즉 전략환경평가제도(SEA)는 평가를 통하여 계획수립기관이 제대로 계획을 수립하도록 감독하는 것이 중요한 제도가 아니라, 계획수립기관이 공공 및 다른 행정기관들과 협치를 통하여 합리적으로 의사를 결정할 수 있도록 돕는 것이 중요한 제도인 것이다. ‘Strategic Environmental Assessment’에서의 ‘assessment’를 ‘평가’라는 의미로 이해하면 계획수립기관에 대한 감독, 통제, 특히 제3자에 의한 객관적인 가치부여 등이 제도의 중요요소가 되는 것처럼 보일 수 있으나, 이를 ‘진단’과 같은 의미로 이해하면 전략환경평가제도(SEA)는 계획수립기관이 문제점 등을 파악하고 합리적인 결정을 할 수 있도록 돕는 것이 중요한 취지인 제도인 것으로도 이해가 가능하다. 이러한 점에서 계획수립기관의 합리적 의사결정을 실효적으로 돕기 위한 수단들, 즉 충분한 정보를 공개하고 공공이 적극적으로 의견을 제시할 수 있는 기회를 보장함으로써 협치의 틀을 구축할 수 있는 수단들이 전략환경평가제도(SEA)에 있어서 가장 중요한 요소라고 할 수 있으며, 이러한 협치가 실효적으로 가능하도록 보완하는 지속적인 노력이 필요해 보인다.

참고 문헌

<국내자료>

- 목진용, 환경평가제도 도입방안, 한국해양수산개발원, 2006.
- 함태성, 우리나라에서의 전략환경평가 논의에 대한 법적 검토, 중앙법학, 2006.
- 홍준형, 신공공관리론의 공법적 문제, 행정법연구, 행정법이론실무학회, 1999.
- 국토교통부 연구용역보고서, 국토관리 지속가능성 평가제도 발전방안 연구, 국토연구원, 2013.
- 환경부 연구용역보고서, 전략환경평가 제도 도입에 따른 환경영향평가 제도의 개선방안 연구, 한국환경정책평가연구원, 2006.

<국외자료>

- Cheryl Wasserman, Environmental Impact Assessment, EPA, 2014.
- Commission of the European Communities, Proposal for a Council Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, 1996.
- Jan De Mulder, The Protocol on SEA: a matter of good governance?, Seminar on Law and Policy under the Espoo Convention, 2011.
- EU Commission, Report from the Commission : On the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC), 2009.

참 고 문 헌

ODPM, A Practical Guide to the Strategic Environmental Assessment Directive, 2005.

ODPM, Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents, 2005.

OECD, Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation, 2006.

The Royal Society for the Protection of Birds(RSPB), Key differences: Environmental Impact Assessment(EIA), Strategic Environmental Assessment(SEA), Sustainability Appraisal(SA) and Appropriate Assessment(AA), 2010.

Bundesumweltamt, Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung(SUP), 2009, p.3

<인터넷홈페이지>

미국 에너지부(U.S. Department of Energy)의 홈페이지

<http://energy.gov/nepa/categorical-exclusion-cx-determinations-cx>.

미국 연방환경보호청(U.S. Environmental Protection Agency)의 홈페이지

<https://www.epa.gov/nepa/environmental-impact-statement-rating-system-criteria>

세계은행(World Bank)의 홈페이지

<http://www.worldbank.org/en/topic/environment/brief/strategic-environmental-assessment>

영국 Department for Communities & Local Government의 홈페이지

<http://planningguidance.planningportal.gov.uk/blog/guidance/strategic-environmental-assessment-and-sustainability-appraisal/sustainability-appraisal-requirements-for-local-plans/>

유럽연합 유럽위원회(European Commission)의 홈페이지

<http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-legalcontext.htm>

유엔 유럽 경제 위원회(United Nations Economic Commission for Europe, UNECE)의 홈페이지

<http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>(2016.10.14.)

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>(2016.10.14.)

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/mop5/Seminar_De_Mulder.pdf(2016.10.14.)

영국야생생물보호협회(The Royal Society for the Protection of Birds, RSPB)의 홈페이지

http://www.rspb.org.uk/Images/environmentalassessment_tcm9-257008.pdf(2016.10.14.)

통합입법예고센터 홈페이지 : 「환경영향평가법 시행령 일부개정안」

<https://www.lawmaking.go.kr/lmSts/ogLmPp/34167?lsNm=%ED%99%98%EA%B2%BD%EC%98%81%ED%96%A5%ED%8F%89%EA%B0%80%EB%B2%95+%EC%8B%9C%ED%96%89%EB%A0%B9>(2016/10.14)