

우리나라와 독일의 전략환경평가제도 비교 연구

남 영 숙



녹색성장 연구 13-23-④

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

우리나라와 독일의 전략환경평가제도 비교 연구

남 영 숙

우리나라와 독일의 전략환경평가제도 비교 연구

The Comparative Study on Strategic
Environmental Assessment in Korea and
Germany

연구자 : 남영숙 (한국교원대학교 교수)

Nam, Young Sook

2013. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 우리나라에서는 사전환경성검토와 환경영향평가제도가 환경정책기본법과 환경영향평가법 등 두 개의 법률에 따로 규정되어 있었으나 2012년 7월 22일에 ‘환경영향평가법’으로 통합 개정되면서, 전략환경영향평가, 환경영향평가 등으로 구분하여 운영하고 있음.
- 전략환경영향평가는 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성과 입지의 타당성을 검토하는 제도임. 전략환경평가제도를 도입 이후 독일 제도와의 비교 연구는 미비함.
- 따라서 이 연구의 목적은 우리나라의 전략환경평가제도의 조기 정착화와 실효성 확보를 위하여 독일과 우리나라의 전략환경평가제도의 비교분석에 있음.

II. 주요 내용

이 연구는 다음과 같은 주요 연구내용으로 추진하고자 함.

첫째, 우리나라 전략환경평가제도의 도입 및 법령체계

둘째, 전략환경평가제도의 이론적 고찰

셋째, 전략환경평가법제의 실효성 비교분석을 위한 분석도구의 개발

넷째, 우리나라와 독일의 전략환경평가제도의 비교 분석결과 도출

다섯째, 정책적 시사점 도출 등

Ⅲ. 기대효과

- 우리나라 선행연구에서 거의 체계적으로 실시되지 않은 독일의 전략환경평가제도를 분석함으로써 해외 우수 사례에 대한 학술적 기초 자료를 제공할 수 있음
- 전략환경평가제도의 실효성방안을 강구하여 우리나라 지속가능발전을 위한 예방적 관리정책의 제도 개선에 일익을 다할 수 있음

▶ 주제어 : 전략환경평가, SEA, 환경평가, 지속가능발전, 독일 전략환경평가

Abstract

I . Background and objectives

- In Korea, Prior Environmental Review System and Environmental Impact Assessment Policy used to be designated respectively in National Environmental Policy Act and Environmental Impact Assessment Act, but since combined and revised on July 22 2012, they have been in effect in Strategic Environmental Assessment and Environmental Impact Assessment.
- Strategic Environmental Assessment is the policy to investigate the appropriateness and place validity of environmentally influential plans in the aspect of environment.
- Therefore the purpose of this study is to compare and analyse Strategic Environment Assessment of Germany and Korea for early settlement of the Strategic Environment Assessment.

II . Main Contents

This study's contents as following.

First, the introduction and law system of the Strategic Environment Assessment in Korea

Second, Theoretical contemplation on Strategic Environment Assessment

Thrid, Developing tools for comparing and analyzing practical effects of Strategic Environment Assessment

Forth, Getting results from comparison and analysis of Strategic Environment Assessment of Germany and Korea

Fifth, Deriving political implications

III. Expected Effect

- Providing basic academic information of desirable foreign examples by analyzing Germany's Strategic Environment Assessment which was not covered in preceding studies in Korea.
- Suggesting practical implementation of Strategic Environment Assessment to contribute to improving management policy system for sustainable development of Korea.

▶ Key Words : strategic environmental assessment, SEA, environmental assessment, sustainable development

목 차

요 약 문	5
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	13
제 2 절 연구의 내용 및 방법	15
제 3 절 연구 도구	16
제 2 장 우리나라 전략환경평가제도의 도입 및 법제 현황	17
제 1 절 우리나라 전략환경평가법제의 발달	17
제 2 절 전략환경평가 관련 법령 체계	22
1. 환경영향평가법	22
2. 환경영향평가서작성등에관한규정	25
3. 환경영향평가서 등에 관한 협의업무 처리규정	26
4. 환경영향평가 대행비용 산정기준	27
5. 환경영향평가사 자격시험 등의 업무 위탁기관 지정 고시	28
6. 환경영향평가 정보지원시스템 운영지침	28
제 3 절 전략환경평가의 집행체계	28
1. 전략환경평가의 주체	28
2. 평가주체별 기능분담	29
제 3 장 전략환경평가제도의 이론적 고찰	37

제 1 절 전략환경평가의 정의	37
제 2 절 전략환경평가의 특성 및 의의	42
제 3 절 전략환경평가와 지속가능발전 연계	45
제 4 절 환경영향평가와 전략환경평가의 차이	47
제 5 절 전략환경평가의 접근방법	51
제 6 절 전략환경평가의 기대효과 및 제한점	54
제 7 절 외국의 전략환경평가제도 도입 현황	56
1. 유럽연합	57
2. 영 국	61
3. 프랑스	62
4. 네덜란드	64
5. 미 국	65
6. 일 본	68

제 4 장 전략환경평가법제의 효과성 비교 분석도구의 개발

71

제 1 절 관련 문헌 분석	71
1. 환경영향평가제도의 효과성에 대한 요인분석(1999)	71
2. 환경영향평가제도의 효과성 측정을 위한 이론적 근거와 적용(1997)	73
3. 전략환경영향평가 내실화를 위한 평가단계별 방법론 마련 연구(2010)	76
4. 전략환경영향평가 실효성제고를 위한 체크리스트 개발(2012)	84
5. 한국의 환경영향평가제도에 있어서 실효성 확보 방안(1996)	89

제 2 절 우리나라와 독일 전략환경평가제도 효과성 비교분석 도구 개발	90
1. 전략환경영향평가의 정책제도적 측면	92
2. 전략환경영향평가의 절차적 측면	93
3. 전략환경평가의 내용과 방법적 측면	94
제 5 장 우리나라와 독일의 전략환경평가제도의 비교 분석	97
제 1 절 정책제도적 차원 비교분석 결과	97
1. 법체계 및 목적 분석	97
2. 평가대상	102
3. 소 결	104
제 2 절 절차적 측면 비교분석 결과	106
제 3 절 전략환경평가의 내용과 방법적 측면	109
1. 평가 및 조사 항목의 결정	110
2. 환경보고서 작성	111
3. 관련 행정청의 참여와 주민참여	113
4. 전략환경영향평가 협의	117
5. 소 결	119
제 6 장 정책적 시사점 도출	121
제 1 절 정책제도적 측면	121
제 2 절 절차적 측면	121
제 3 절 내용 및 방법론적인 측면	122

제 7 장 결론 및 제언 125

참고문헌 127

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

우리나라의 환경영향평가제도는 사전환경성검토와 환경영향평가제도로 구분되어 각각 두 개의 서로 다른 법률인, 환경정책기본법과 환경영향평가법에 따로 규정되어 있었으나, 최근 하나로 통합한 ‘환경영향평가법’으로 개정되었다. 즉, 환경영향평가법¹⁾은 2012년 7월 22일 개정되었으며 기존의 사전환경성검토제도를 전략환경영향평가와 소규모 환경영향평가로 개편하였고, 기존의 환경영향평가는 기존의 방식에 따라서 운용하고 있다.

전략환경평가²⁾는 환경에의 배려를 의사결정 과정에 통합하는 도구로서 많은 국가들이 폭넓게 수용하고 있다. 이것은 일반적으로 제안된 정책, 계획, 프로그램의 환경영향평가의 과정으로 이해되고 환경과 지속가능한 발전의 관점에서 적절한 의사결정 시행을 지원하기 위한 수단으로 간주된다.³⁾ 전략환경평가는 환경에 영향을 미치는 상위 계획을 수립할 때 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성과 입지의 타당성을 검토하는 제도로 독일을 비롯한 유럽연합, 미국, 캐나다, 호주 등에서 시행되고 있다.

우리나라도 최근 전략환경평가제도가 도입되어 그 실효성 및 효과성 제고에 많은 관심을 나타내고 있다. 전략환경평가제도 및 환경영향평가제도의 국가 간 비교는 단일 국가의 환경영향평가제도를 연구하는 것보다 훨씬 더 명확하게 그 본질을 설명할 수 있다. 또한 각

-
- 1) 우리나라에서는 1977년 환경보전법에 ‘사전협의’ 형식으로 처음 도입되었으나, 1981년 시행령에 환경영향평가관련 내용을 포함함으로써 실질적으로 우리나라에 환경영향평가제도가 시행되었다. 1993년 환경영향평가법이 단일법으로 제정되었다.
 - 2) 전략환경평가는 Strategic Environmental Assessment(SEA) 또는 Strategic Impact Assessment(SIA)로 불리운다.
 - 3) 김임순과 한상욱(2006). 환경영향평가.

국가의 각종 환경영향평가제도를 비교 분석함으로써 어떤 특정한 지역이나 국가에서의 환경정책의 효과적인 실행을 위한 수단을 제공할 수 있다.⁴⁾

전략환경평가제도를 도입하기 이전의 기초 연구들을 보면 미국이나 일본의 법제, 유럽연합에 대한 분석 연구가 대부분이다. 선행연구분석 결과 전략환경평가의 이론적 고찰에 대한 연구⁵⁾, 전략환경평가의 동향 분석 및 국내 도입방안 연구⁶⁾, 환경평가제도 성과 분석⁷⁾, 전략환경평가제도의 효율적 운영기법을 강구한 연구⁸⁾, 환경영향평가 비교 분석 연구⁹⁾등 다양한 연구에서 외국의 사례를 분석하였으나 독일의 전략환경평가제도 분석 및 비교 연구는 거의 진행된 것이 없는 것으로 나타났다.¹⁰⁾

송동수(2007)는 독일의 환경영향평가 및 전략환경평가제도를 분석하는 연구를 진행하였다.¹¹⁾ 이 연구에서는 우리나라의 두 제도에 대한 통합적 측면에서 시사점을 제시하고 있으나, 실효성 및 효과성 측면에서의 체계적 분석은 미비하다. 또한 이 연구에서는 2005년 개정 독일환경영향평가법을 활용하여 분석하고 있어서 2012년에 개정된 내용과는 차이가 있을 수 있다.

따라서 전략환경평가를 활발히 진행해 오고 있는 독일 사례와의 비교분석은 우리나라의 전략환경평가제도의 효율적 운영을 위하여 많은 시사점을 도출할 수 있다고 본다. 이에 이 연구는 독일 사례와의 비

4) 이종열과 이재호, 1999

5) 박길용과 윤종설, 1999; 유현석, 2006; 홍상표, 2011

6) 김덕우, 2004; 김임순 외, 2003; 김임순 외, 2011

7) 조공장 외, 2008

8) 김지영 외(2007). 전략환경평가제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구. 환경정책평가연구원/환경부; 환경부(2008). 외국의 환경영향평가법령 및 제도의 조사·분석 연구.

9) 이종열과 이재호, 1999

10) 대부분 캐나다, 미국, 일본, 네덜란드 등을 다루고 있다.

11) 송동수(2007). 독일의 환경영향평가와 전략환경평가, 환경법연구, 29(2), 167-194.

교분석을 통해 우리나라 전략환경평가의 정착과 효과적 실행을 위한 정책적 개선 방안 강구를 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 내용 및 방법

우리나라의 전략환경평가제도의 조기 정착화와 실효성 확보를 위하여 독일과 우리나라의 전략환경평가제도의 법제를 비교분석하고자 하는 이 연구는 다음과 같은 주요 연구내용으로 추진하고자 한다.

첫째, 우리나라 전략환경평가제도의 도입 및 법령체계

둘째, 전략환경평가제도의 이론적 고찰

셋째, 전략환경평가법제의 실효성 비교분석을 위한 분석도구의 개발

넷째, 우리나라와 독일의 전략환경평가제도의 비교 분석결과 도출

다섯째, 시사점 도출 등이다.

이 연구는 문헌연구 방법으로 추진하였다. 이를 위하여 우리나라의 학술 연구 데이터베이스 www.riss.kr, 인터넷 검색엔진, 국회 도서관 등을 통하여 전략환경평가, 정책의 효과성, 실효성, 독일 전략환경평가, 환경영향평가 등의 주제어로 논문 및 연구보고서 등을 검색하였다. 또한 독일의 환경영향평가법(Gesetz ueber die Umweltverträglichkeitsprüfung: UVPG), 전략환경평가 가이드라인(Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung)¹²⁾, 전략환경평가 지침(Richtlinie 2001/42/EC des Europäischen Parlaments und Rates über die Prüfung des Umweltwirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 21.07.2001), 환경영향평가핸드북(Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung)¹³⁾과 우리나라 최근 개정된 환경영향평가법을 참조하였다.¹⁴⁾

12) Balla S., Wulfert, K., Bosch & Partner, Peters, H-J. (2008). Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung. Umweltbundesamt.

13) Storm, P., Bunge, T. (2009). Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Erich Schmidt Verlag.

제 3 절 연구 도구

독일과 우리나라의 전략환경평가법제 비교분석을 위한 연구도구는 다음과 같은 절차에 따라 개발하고자 한다. 첫째, 문헌 연구를 통하여 환경영향평가 또는 전략환경평가의 실효성 또는 효과성 분석을 위한 연구도구를 분석하였다. 둘째, 우리나라 전략환경평가제도의 실효성 구성요소를 제시하여 분석도구로 삼고자 하였다.

14) 2011년 개정, 2012.7월 발효

제 2 장 우리나라 전략환경평가제도의 도입 및 법제 현황

제 1 절 우리나라 전략환경평가법제의 발달

우리나라는 1977년 「환경보전법」에 ‘사전협의’ 형식으로 환경영향평가제도를 최초로 도입한 이후, 1981년 「환경보전법」의 제1차 개정 시에 ‘환경영향평가 및 협의’의 형식으로 정립함으로써 실제적으로 시행하여 왔다. 그러나 동 제도의 정착화를 위하여 수차례에 걸쳐 법 규정을 개정함으로써 평가제도의 미비성을 보완·수정 발전시켜 왔다.¹⁵⁾ 평가제도의 중요성이 더욱 부각됨에 따라 1991년에 「환경보전법」을 토대로 하여 「환경정책기본법」을 제정하고, 동 법에 주민참여 및 사후관리제도를 도입하는 등 동 평가제도의 개선을 지속적으로 강구하였다. 또한 1993년 6월 「환경영향평가법」을 단일법으로 제정하여 운용해왔다. 그리고 2000년 12월에는 그동안 환경·교통·재해·인구 등 영향평가가 각각 다른 법률에 근거를 두고 별도로 시행됨으로써 동일한 사업이 2가지 이상의 영향평가의 대상이 되는 경우 절차의 중복과 비용의 과다 지출 등으로 사업자에게 시간적·경제적으로 불필요한 부담이 가중된다는 지적에 따라 「환경·교통·재해등에관한영향평가법」을 제정하여 운영하였다.¹⁶⁾

이 후 환경, 교통, 재해, 인구영향평가 등 성격이 서로 다른 평가 제도를 통합하여 운영하여 오면서 평가제도 상호 간에 중복 현상이 발생하거나 각종 영향평가서 작성에 과다한 시간, 비용, 인력이 소요되는 등의 문제점이 제기됨에 따라 이를 개선하기 위하여 2008년 ‘환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법’ 전부 개정법¹⁷⁾에서 교통, 재

15) 1차 개정 (1979. 12), 2차 개정(1981 12), 3차 개정(1983. 4), 4차 개정(1986. 12).

16) 환경부, 환경백서, 2011.

해, 인구 영향평가 제도를 각각 분리하고 환경영향평가법을 단일법으로 재규정하기에 이르렀다.¹⁸⁾

사전예방, 관리 규제수단으로써 중요한 역할을 수행하고 있는 환경영향평가제도가 도입·시행되고 있음에도 불구하고 국토환경은 심각하게 훼손되었고 국토의 난개발은 지속적으로 진행되고 있다. 환경영향평가제도에 대해서는 이 제도가 효율적으로 작동하여 국토환경이 그나마 보전되었다는 평가도 있지만 개발의 면죄부, 사업의 합리화 등으로 환경오염의 사전예방과 지속가능한 개발이라는 역할기능을 제대로 수행하기 못하였다고 평가되고 있다.

사전환경성 검토제도는 ‘환경정책기본법’ 제25조와 개별법¹⁹⁾에 의거하여 실시되어왔다. 협의 대상은 도로, 댐, 철도 등 개발사업의 상위 행정계획을 포함하여 91개 행정계획이다. 그리고 개발사업의 경우 환경적으로 보전가치가 높은 19개 용도지역 내에서의 일정규모(5천~1만 m²) 이상의 개발사업에 대해 사전환경성 검토를 받도록 하였다. 그러나 환경영향평가보다 조기 단계, 상위 단계에서 이루어지는 사전환경성검토제도 또한 대상범위의 제한, 실효성 확보수단의 미흡 등 이유로 국토의 난개발 방지에 한계점을 드러내고 있는 것으로 나타났다.²⁰⁾

사전환경성검토제도는 환경영향평가제도와 입법기술상, 적용대상 및 실시시기에 차이는 있지만 목적, 취지, 그리고 기본적인 절차방법 등

17) 법률 제9037호: 시행일 2009년 1월1일

18) 통합평가법은 1999년 12월 31일 법률 제6095호로 제정되었으며, 동법의 목적은 “환경·교통·재해 또는 인구에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업이 환경·교통·재해 및 인구에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모”하는 데 있다. 통합평가법은 제6장 제42조로 구성되었다.

19) 국토기본법 의한 국토종합계획, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 광역도시계획과 도시기본계획, 개발제한구역관기계획에 의한 개발제한구역 지정 및 해제에 도시계획과 개발제한 구역 관리계획 등.

20) 이러한 부정적 평가는 새만금 간척사업, 서울외곽순환도로 사패산터널 건설사업, 경인운하 건설사업 등 대형 국책사업을 추진하는 과정에서 어김없이 불거져 나온 환경논란을 겪으면서 확신으로 바뀌고 있다.

실제적인 의미에서는 큰 차이가 없다고 평가되었다. 두 제도가 유기적으로 연계되어 운영되지 못하는 것은 절차의 중복문제를 초래할 뿐만 아니라 그 기능, 역할, 효율성에 대한 근본적인 회의로 이어졌다.

사전환경성검토제도는 미협의를, 협의의견의 미반영, 협의내용의 불이행, 사전환경성검토서의 부실 또는 허위작성 등에 대한 실효성을 확보하기 위한 법적수단이 미흡한 점 등이 문제점으로 나타났다. 또한 사전환경성검토 대상 개발사업에 도시지역 내의 개발사업이 포함되어 있지 않고 일정규모 미만의 개발사업의 경우(예: 50,000 m^2 미만의 공익용산지 외의 산지에서의 개발) 사전환경성검토를 거칠 필요가 없으므로 이러한 사업에 대한 환경친화적 개발의 유도에는 한계점이 나타났다. 또한 대상에 법령이 포함되어 있지 않아 법령의 제정이나 개정을 함에 있어 환경성검토가 불가능하며 그 결과 환경에 대한 고려가 미흡할 수밖에 없다는 점도 지적되었다.

전략환경평가 도입 이전에 운영되던 행정계획에 대한 사전환경성검토제도도 환경갈등의 소지를 예방을 위해서 다음과 같은 한계점 등이 지적되어 왔다.

첫째, 검토대상의 부족이다. 유럽연합의 경우에는 개발사업을 구상하는 모든 행정계획에 대하여 원칙적으로 전략환경평가를 통하여 환경성과 민주성을 고려하도록 하고 있으나, 우리나라의 경우 환경성을 검토하는 행정계획이 38개에 불과하고, 환경영향평가를 실시하는 개발사업과의 연계성이 없어 ‘계획에서 사업까지의 단계적 평가체계’가 구축되어 있지 않다는 것이다.

둘째, 사회적 합의형성 기능이 미흡하다는 점이다. 종전 사전환경성검토 제도에는 환경영향평가와는 달리 주민 등의 의견을 수렴하는 절차가 없었다. 따라서 행정계획에 대해 사전환경성검토를 거치더라도 계획 결정 후 시행되는 개발사업의 환경적인 영향에 대해 사회적인 합의를 거치지 못하고 사업추진 단계에서 갈등이 발생하기도 하였다.

즉, 행정계획 단계에서 체계적인 환경적 고려 없이 사업이 추진되거나 환경성을 검토하더라도 주민 등과의 사회적인 합의형성 기능이 없어 사업단계에서 주로 갈등이 발생하게 되는 경향이 있었기 때문이다.

셋째, 친환경적 계획수립 유도 기능이 미흡하다는 점이다. 기존의 사전환경성검토는 계획안을 확정된 이후에 환경성검토에 필요한 구비서류를 갖추어 환경관서에 제출하면 환경관서가 환경적 타당성과 환경적 영향을 저감할 수 있는 방안에 대한 의견을 계획수립기관에 제출하는 형식으로 운영되고 있다. 즉, 그간 계획을 수립하는 기관이 계획을 수립하는 과정에서 환경을 경제·사회성 등 여타 계획변수들과 함께 통합하여 고려하는 것이 아니라, 환경적 요소를 수립된 계획안에 대해 사후적으로 환경관서가 환경적인 조치를 취하는 것이었다.

넷째, 계획수립의 불편 및 절차적 비합리성 유발이다. 기존의 사전환경성검토는 계획안이 확정된 이후에 실시되므로, 검토결과 환경적인 의견이 있으면 이를 계획수립기관이 다시 반영하거나, 또는 계획안을 변경할 경우에는 계획을 수립하는 관계법령에 의해 주민의견 수렴이나 각종 위원회 심의 등 절차를 다시 거쳐야 하는 것이 타당하나, 실제로는 이러한 과정을 거치지 않는 경우가 대부분이므로 당해 계획은 관계법령에 의한 절차적 타당성을 확보했다고 보기 어려울 수 있다.

이러한 문제점 등에 대한 논의를 바탕으로 사전환경성검토 대상의 확대, 정책과 프로그램 단계에서의 환경영향평가 고려 등이 활발하게 논의되기 시작하였다. 2003년 4월 “사업시행전의 기안단계에서부터 환경적 요인을 고려하는 것이 필요하니, 환경부가 직접 관여하여 검토하는 방안과 각 부처 스스로 환경성을 검토하는 제도를 수립하여 운영하는 방안을 함께 검토”하라는 대통령 지시에 따라 종전 환경평가제도의 한계를 극복하기 위해 사전환경성검토 제도를 선진 “전략환경평가”체제로 개선하기 위한 정책방안이 수립되어 추진되었다.

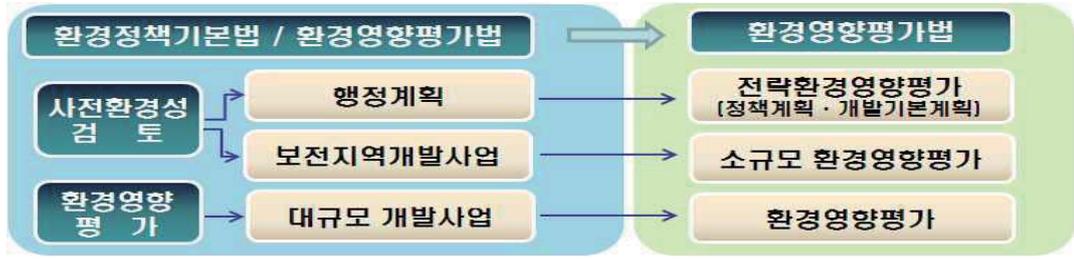
즉, 환경영향평가 대상 개발사업 구상의 기초가 되는 행정계획 수립 단계에서 계획수립기관이 스스로 계획의 적정성, 입지의 타당성을 조 기 평가하고, 주민·전문가·환경단체의 의견을 수렴토록 하며 환경 부는 최종적인 협의를 하도록 하는 제도 개선방안을 마련(2004.6), 법 령 개정작업을 추진하였다.

그 결과 사전환경성검토 제도의 근거법인 환경정책기본법이 2005년 5월 31일 개정·공포되었고, 하위법령이 동법 시행령이 2006년 5월 23일 국무회의를 통과함으로써 2006년 6월 1일부터 본격적으로 시행 되게 되었다.

이후 환경정책기본법에 의해 이루어지던 사전환경성검토와 환경영 향평가법상의 환경영향평가가 사전예방의 원칙을 구현하는 수단으로 써, 그 목적 및 취지, 기본적인 내용이나 절차 방법 등에 있어 실질적 으로 큰 차이가 없다는 점 등은 이 두 개 제도의 법제상 통합을 통한 운영 효율성 차원에서 활발히 논의가 전개되었다. 이에 따라서 양 제 도를 하나의 법으로 통합하는 계기를 마련하게 되었다. 즉, 환경정책 기본법상의 사전환경성검토제도를 환경영향평가법에서 다루되 법체계 상으로 사전환경성검토 대상 중 행정계획에 대해서는 대안검토, 입지 타당성 등에 중점을 두는 전략환경평가제도를 도입하게 되었다.

개발사업에 대해서는 사업규모에 따른 차등을 두어 소규모 개발사 업에 대하여는 입지타당성, 환경영향저감 방안 등을 검토하되 평가 절차와 평가서 내용 등을 간소화하는 소규모 환경평가를 실시하고, 대규모 개발사업에 대해서는 현행과 같은 환경영향의 저감방안에 초 점을 두어 환경영향평가를 실시하도록 하였다.

이와 같은 평가제도의 발달은 예방적 환경정책 도구인 환경영향평 가 및 전략환경평가의 중요성에 대한 인식을 바탕으로 지속가능발전 에 대한 강한 의지를 보여주고 있다고 본다.



<그림 II-1> 개선된 환경영향평가 체계

출처 : 환경부(2012).

제 2 절 전략환경평가 관련 법령 체계

전략환경평가의 실시관련 규정으로는 『환경영향평가법』, 『환경영향평가서작성등에관한규정』과 『환경영향평가서등에 관한 협의업무 처리 규정』, 『환경영향평가 대행비용 산정기준』 등이 있다(표 II-1).

1. 환경영향평가법

우리나라는 환경영향평가법을 근간으로 하여 전략환경평가 제도를 운용하고 있다. 환경영향평가법은 2012년에 전부 개정되었다.²¹⁾

환경영향평가제도에 대한 정의는 다양하지만 이 제도를 최초로 도입 운용한 미국의 경우는 ‘법적제안, 정책, 사업계획 및 운용절차 등이 생물학적 환경 및 보건과 안녕에 대하여 주는 영향을 확인하고 예상하며, 그 영향에 관한 정보를 해석하고 전달하기 위하여 계획된 하나의 활동’으로 정의하고 있다. UN환경계획(United Nations Environmental Program, UNEP)은 환경영향평가를 ‘인간활동이 환경변화를 유발할 염려가 있는 경우, 이에 대해서 어떻게 하는 것이 좋은가를 평가하고 결정하기 위한 행동’이라고 정의하고 있다.²²⁾ 우리나라의 환경

21) 법률 제10892호 환경영향평가법 전부개정

22) 환경영향평가에 대한 정의는 다양한 바, “개발활동으로 인한 자연 및 환경상의

영향평가법의 목적은 “환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모”함에 그 목적이 있다. 동 법은 제9장 제76조로 구성되어 있는데, 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 전략환경평가와 소규모 환경영향평가의 도입, 환경영향평가의 대상 계획 및 사업 등을 규정하고 있다.

둘째, 환경영향평가의 대행 등에 관한 내용과 새로이 도입되는 환경영향평가사에 관한 내용을 규정하고 있다.

셋째, 전략환경평가 및 환경영향평의 분야별 세부평가항목을 규정하고 있다. 전략환경평가는 정책계획시와 개발기본계획으로 구분하여 명시하고 있다. 정책계획의 경우, 환경보전과의 부합성, 계획의 연계성 및 일관성, 적정성 및 지속성을, 개발기본계획은 계획의 적정성, 입지의 타당성을 평가항목으로 규정하였다. 환경영향평가의 경우, 자연생태환경분야, 대기환경분야, 수환경분야, 생활환경분야, 사회환경·경제환경분야 등 6개 분야에 21개 인자로 세분하고 있다.

변화를 사전에 예측·평가하고 환경에 미칠 악영향을 규정하여 경감방안을 선택함으로써 환경보전대책을 강구하는 것(박수영)”, “제안된 활동 혹은 프로젝트에 의하여 야기되는 영향의 규명, 해설, 예측, 완화방법까지를 포함한 환경분석(권태준)”, “각종사업을 실시함에 당하여 당해 사업의 실시에 의하여 공해의 발생, 자연환경의 파괴 등 환경보전상 중대한 지장을 가져올 여부를 계획의 입안, 공사의 실시 등에 즈음하여 미리 필요에 응하여 그 환경에 미치는 영향의 정도, 환경파괴의 방지책, 대체안의 비교검토 등을 포함한 조정 검토를 행하는 것(후지따)”으로 정의되고 있으며 이에 대해서는 구연창, 환경법론 (서울: 법문사, 1991), p. 320; 박수영, 도시행정론 (서울: 박영사, 1994), pp. 758~759 참조.

<표 II-1> 전략환경평가 관련법규의 체계

관련 법규	목적 및 주요내용
환경영향평가법 ²³⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적함에 그 목적이 있음 - 전략환경평가 정의: 환경에 미치는 영향을 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합여부 확인 및 대안의 선정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 의미
환경영향평가서 작성 등에 관한 규정 ²⁴⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 환경영향평가계획서·평가서초안·평가서·환경보전방안·간이평가서 및 사후환경영향조사서(이하 “평가서등”이라 한다)의 기재사항과 작성방법 등에 필요한 사항에 관하여 위임된 사항을 정함을 목적으로 함. - 내용: 평가대행자 등의 명시, 평가서의 책임, 평가서의 구성 및 내용 등에 관한 규정이 주된 내용
환경영향평가서 등에 관한 협의업무 처리 규정 ²⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 환경부장관, 지방환경관서의 장이 환경영향평가서에 대한 검토 및 협의 등을 함에 있어 필요한 사항을 규정함에 그 목적이 있음 - 내용: 검토 및 협의절차, 검토사항, 검토기관, 협의내용의 결정 및 통보, 평가서 검토 등에 관한 규정이 주된 내용
환경영향평가서 대행비용 산정기준 ²⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 환경영향평가의 대행에 필요한 비용을 산정하는 기준을 정함에 그 목적이 있음 - 내용: 비용산정기준의 구성비목과 그 적용방법에 관한 규정이 주된 내용
환경영향평가사 자격시험 등의	<ul style="list-style-type: none"> - 목적: 환경영향평가법에 따라 환경부장관의 업무 일부를 위학할 기관, 위탁업무의 내용 및 처리방법 등을 정함

관련 법규	목적 및 주요내용
업무 위탁기관 지정 고시	목적으로 함 - 내용: 위탁 기관 및 위탁업무, 위탁업무의 처리방법에 관한 규정이 주된 내용
환경영향평가 정보지원시스템 운영지침	- 목적: 환경영향평가 관련정보의 체계적인 관리 및 대국민 정보제공을 위하여 구축된 환경영향평가 정보지원시스템의 운영 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 함 - 내용: 정보지원시스템의 설치, 관리, 운영 등에 관한 규정이 주된 내용

2. 환경영향평가서작성등에 관한규정

『환경영향평가서작성등에관한규정』은 ‘환경영향평가법’ 제6조부터 제11조, 제13조부터 제15조, 제21조·제22조·제24조·제29조·제31조·제32조, 같은 법 시행령 제6조·제12조·제21조·제31조·제32조·제33조·제38조·제39조에 따른 환경영향평가계획서·평가서초안·평가서·환경보전방안·간이평가서 및 사후환경영향조사서의 기재사항과 작성방법 등에 필요한 사항에 관하여 위임된 사항을 정함을 목적으로 한다. 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 평가서는 본문과 부록으로 구분하여 작성하도록 하고 있다. 평가서에는 시행령 제12조에 따라 요약문, 사업의 개요, 환경영향평가 대상지역의 설정, 지역개황, 평가항목·범위 등에 대한 결정내용 및 조치사항, 주민 및 관계 행정기관 의견수렴 결과, 평가항목별 환경영향조사, 예측·평가, 저감방안 및 사후환경영향조사 계획, 환경에 미치는 영향의 저감방안(총괄), 불가피한 환경영향 및 이에 대한 대책,

23) 시행 2013.3.23, 법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정

24) 환경부고시 제2012-112호(2012. 6. 28 개정)

25) 전부개정 2013.02.01. 환경부예규 제477호

26) 환경부고시 제2012-180호(2012. 9. 10.)

주민의 생활환경, 재산상의 환경오염피해 및 대책, 대안설정 및 평가, 종합평가 및 결론, 사전환경성검토 협의내용 반영여부 등이 포함되어야 한다. 그리고 부록에는 평가서 작성에 참여한 자의 인적사항, 사업 관련 상위계획 및 관계법령, 용어 해설, 평가서 작성 시 인용문헌 및 참고자료 등을 포함하도록 규정하고 있다.

둘째, 평가서는 과학적 사실에 근거를 두고 객관적·논리적으로 작성하여야 하며, 평가서에서 사용되는 전문용어는 일반인이 이해할 수 있도록 해설을 붙이도록 규정하고 있다.

셋째, 평가서 분량은 본문은 300면 내외, 부록은 본문 분량의 2분 1 이내로 함을 원칙으로 하고 있다.

넷째, 재협의를 평가서에는 사업계획 등의 변경사유 및 그 내용, 사업공정 등을 첨부하도록 규정하고 있다.

3. 환경영향평가서 등에 관한 협의업무 처리규정

‘환경영향평가서 등에 관한 협의업무 처리규정’²⁷⁾은 환경부장관과 지방환경관서의 장의 환경영향평가법에서 정하고 있는 사항, 즉, 전략환경영향평가서의 검토, 환경영향평가서의 검토, 소규모환경영향평가서의 검토 및 통보, 협의내용 이행의 관리·감독, 환경영향평가의 협의 절차 등에 관한 특례, 환경영향평가 정보지원시스템의 구축·운영 등에 대한 검토·보완·조정·협의 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다. 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 평가서에 대한 검토사항으로 환경영향평가대상사업의 범위·협의요청시기의 적정성 여부, 대행자의 지정여부, 평가서의 구성이 환경영향평가서작성등에관한규정에 적합하게 작성되었는지의 여부, 주

27) 일부개정 2013.07.04. 환경부예규 제492호. 예규란 상급행정청이 하급행정청에 대하여 그 감독권의 발동으로서 발하는 행정규칙의 한 형식을 의미하는데, 지시문서의 일종으로써 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리기준을 제시하는 법규문서 이외의 문서를 말한다.

민의견수렴의 적정 이행여부, 중점평가항목의 적정 설정여부, 평가서 내용의 충실성에 대한 평가를 규정하고 있다.

둘째, 평가서 및 보완서를 검토함에 있어 해당 사업의 특성, 환경에 미치는 영향 등을 고려하여 다음 기관으로부터 의견을 들을 수 있도록 명시하고 있다. 즉, 한국환경정책·평가연구원장, 국립환경과학원장(연구전략기획과), 녹색환경지원센터장, 한국환경공단, 지방환경관서의 장(환경부장관이 협의기관장인 사업에 한한다) 등이다. 또한 수질 오염총량제 또는 대기오염총량제 시행지역에서 계획되는 사업의 경우에는 총량관리제 업무와 관련된 부서, 건강영향평가 대상사업의 경우에는 건강영향 업무와 관련된 부서(환경부장관이 협의기관장인 사업에 한한다)가 검토의견을 제시할 수 있다.

셋째, 협의기관은 접수된 평가서의 기본요건을 검토한 결과 그 요건이 누락되었거나 현저히 결여되어 있는 경우에는 승인기관의 장 등에게 평가서의 반려나 재작성 혹은 자료의 보완을 요구할 수 있다.

넷째, 검토의견은 예상되는 주민의 생활환경 및 재산상의 환경오염 피해와 그 감소방안을 중심으로 구체적으로 제시되어 환경영향평가가 적절하게 이루어질 수 있도록 규정하고 있다.

4. 환경영향평가 대행비용 산정기준

‘환경영향평가 대행비용 산정기준’은 환경영향평가법 제16조의 규정에 의하여 환경영향평가의 대행에 필요한 비용을 산정하는 기준을 정함을 목적으로 마련되었다.²⁸⁾ 이 산정기준에서는 실비정액가산방식을 적용하며 직접인건비, 직접경비, 제경비 및 기술료를 주요 구성비목으로 하고 있다. 구성비목 중 직접인건비 및 직접경비는 「환경영향평가

28) 환경부고시 제2013-21호, 2013.2.27에 제정. 고시는 행정기관이 결정한 사항, 또는 일정한 사항을 공식적으로 일반에게 널리 알리는 일을 의미한다. 공시(公示)를 필요로 하는 경우에 내려지며, 대외적(對外的)이기는 하나 명령적인 것은 아니다.

서 작성 등에 관한 규정」(환경부 고시)에서 정한 평가항목 및 평가내용에 근거하여 산정한다.

5. 환경영향평가사 자격시험 등의 업무 위탁기관 지정 고시

‘환경영향평가사 자격시험 등의 업무 위탁기관 지정 고시’는 환경영향평가법 제72조 제2항 및 같은 법 시행령 제77조제2항 내지 제4항에 따라 환경부장관의 업무 일부를 위탁할 기관, 위탁업무의 내용 및 처리방법 등을 정함을 목적으로 한다.

6. 환경영향평가 정보지원시스템 운영지침

‘환경영향평가 정보지원시스템 운영지침’²⁹⁾은 「환경정책기본법」제24조(환경정보의 보급 등) 및 「환경영향평가법」제70조에 따른 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가 관련 정보의 체계적인 관리 및 대국민 정보 제공을 위하여 구축된 환경영향평가 정보지원시스템의 운영 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제 3 절 전략환경평가의 집행체계

1. 전략환경평가의 주체

전략환경영향평가 및 환경영향평가의 주체는 국가마다 다르나, 일반적으로 다음의 3가지 방식으로 도입되고 있음을 알 수 있다.³⁰⁾

29) 일부개정 2013.01.18. 환경부예규 제475호

30) 유철상, 「사전환경성검토제도의 발전방향」- 환경영향평가제도를 중심으로 -, 환경처 평가제도과 : 환경정책토론회 회의자료 1994.

첫째, 사업자 주체주의이다. 사업자 주체주의는 오염자부담원칙에 입각하여 환경에 영향을 주는 사업을 계획하고 시행하는 주체인 사업자가 자기비용으로 의사결정과정에서 환경배려의 검토를 한다.

둘째, 주도적 행정기관주의이다. 이 방식은 환경관리책임을 지고 있는 행정기관 중에서 그 활동, 사업에 관하여 행정감독 또는 관리책임을 지고 있는 행정기관이 단독 또는 타 관계기관과 공동으로 환경영향평가를 수행하는 방식이다. 이 경우 행정기관이 환경에 영향을 미치는 개발 사업을 계획하는 것은 물론이고, 민간 기업이 인·허가 또는 승인을 얻어 개발 사업을 추진하는 경우에 있어서도 관계행정청 책임 하에 평가서를 작성하게 된다.

셋째, 중립적 제3기관주의이다. 이는 각 분야의 전문가로 구성되는 상설 또는 임시적 평가기구를 설치하여 중립적 위치에서 평가주체를 제도화할 것을 도모한다.

우리나라의 경우, 위와 같은 유형의 선택과는 달리 평가주체가 복수이다. 즉, 계획과 프로그램을 수립하고자 하는 행정기관 및 개발사업자는 평가서를 작성하는 주체이고, 승인기관은 평가를 관리하는 주체가 된다. 관련 제도를 정비하고 개선 기능을 갖고 있는 환경부와 지방환경관서 등은 평가를 조정하는 주체라고 볼 수 있다.

2. 평가주체별 기능분담

(1) 전략환경평가의 조정 주체

1) 환경부

환경부장관 또는 승인기관의 장은 사업자에게 협의 내용의 이행에 관련된 자료를 제출하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 사업장에 출입하여 조사하게 할 수 있다. 또한 승인기관장 등은 해당 사업의 준

공검사를 하려는 경우에는 협의 내용의 이행 여부를 확인하고 그 결과를 환경부장관에게 통보하여야 한다. 이 경우 승인기관장 등은 필요하면 환경부장관에게 공동으로 협의 내용의 이행 여부를 확인하여 줄 것을 요청할 수 있다.

환경부장관은 협의 내용에 협의기준에 대한 내용이 포함되어 있으면 협의기준의 준수 여부를 확인하여야 하며, 협의 내용의 이행을 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 승인 등을 받지 않아도 되는 사업자에게 공사 중지나 그 밖에 필요한 조치를 할 것을 명령하거나, 승인기관의 장에게 공사 중지 명령이나 그 밖에 필요한 조치명령을 할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 승인기관장 등은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 또한 승인기관의 장이 조치명령 또는 공사 중지 명령을 하였을 때에는 지체 없이 그 내용을 환경부장관에게 통보하여야 한다.

환경부장관은 환경영향평가사업이 적정하게 수행되는지를 확인하기 위하여 필요하면 환경영향평가업자로 하여금 필요한 보고를 하도록 명하거나 자료를 제출하게 할 수 있으며, 관계 공무원으로 하여금 환경영향평가업자의 사무실, 사업장, 그 밖의 필요한 장소에 출입하여 장부·서류, 그 밖의 물건을 조사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다. 이러한 조사를 하는 경우에는 조사 7일 전까지 조사 이유 및 조사 내용 등에 관한 조사계획을 환경영향평가업자에게 알려야 한다. 다만, 긴급히 처리할 필요가 있거나 사전에 알리면 증거인멸 등으로 조사의 목적을 달성할 수 없다고 판단되는 경우에는 하지 않을 수 있다.

환경부장관은 환경영향평가 및 전략환경평가 등을 대행할 때 필요한 비용의 산정기준을 정하여 고시하여야 한다.

환경부장관은 효율적인 전략환경영향평가 등을 위하여 한국환경정책·평가연구원 또는 관계 전문기관 등에게 다음의 사항을 수행하게 할 수 있다.

- ㉠ 환경영향평가 등에 필요한 각종 지표(指標)의 개발·작성·보완
- ㉡ 환경영향평가등의 기법 및 예측기법의 적정성 여부 평가 및 개발
- ㉢ 제70조제3항에 따른 환경영향평가와 관련된 정보지원시스템의 운영
- ㉣ 그 밖에 환경영향평가 등을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 사항

환경부장관은 환경영향평가 등의 전문성, 객관성 및 예측 가능성 등을 높이기 위하여 환경영향평가 등에 관련된 정보를 수집하여 보급하여야 한다. 이를 위해 환경영향평가 등의 기술을 향상하고 전문 인력을 육성하는데 필요한 방안을 마련하여야 한다. 또한 정보의 수집·보급과 환경영향평가서 등의 공개 등을 위하여 환경영향평가 등과 관련된 정보지원시스템을 구축·운영하여야 한다. 이러한 정보지원시스템의 구축·운영 등에 필요한 사항은 환경부장관이 정한다.

환경부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방환경관서의 장에게 위임할 수 있으며 환경부장관의 업무는 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 협회나 관계 전문기관의 장에게 위탁할 수 있다.

2) 환경영향평가협회

환경영향평가업자 및 환경영향평가 등과 관련된 업무에 종사하는 자는 환경영향평가 등에 관한 조사·연구·교육·홍보와 그 밖에 환경영향평가등과 관련된 업무의 건전한 발전을 위하여 환경영향평가협회를 설립할 수 있으며 이러한 협회를 설립하기 위해서는 환경부장관의 허가를 받아야 한다.

환경부장관은 협회의 운영이 법령이나 정관에 위배된다고 인정할 때에는 그 정관 또는 사업계획을 변경하거나 임원을 바꾸어 임명할 것을 명할 수 있다.

3) 환경영향평가 협의회

설명회나 공청회의 생략 여부에 관한 사항이나 그 밖에 환경영향평가협의회의 위원장이 해당 계획 또는 사업에 대한 원활한 환경영향평가 등을 위하여 필요하다고 인정하는 사항에 대해 협의한다.

환경영향평가협의회의 위원장은 전략환경영향평가서 등의 협의기관의 장, 계획 수립기관의 장 또는 승인기관장 등이 소속 공무원 중에서 지명한다. 환경영향평가협의회의 위원은 협의기관의 장이 지명하는 소속 공무원 1명, 계획 수립기관의 장, 승인기관장 등이 지명하는 소속 공무원 1명, 해당 계획 또는 사업, 환경영향평가등과 관련한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉하는 사람 1명 이상, 해당 계획 또는 사업지역을 관할하는 지방자치단체의 장이 추천하는 소속 공무원이나 전문가 중에서 위원장이 임명하거나 위촉하는 사람 1명 이상, 해당 계획 또는 사업지역 관할 지방자치단체에 거주하는 주민대표나 시민단체 등 민간전문가 중 위원장이 위촉하는 사람 1명 이상 등으로 이루어진다. 환경영향평가협의회는 위원장 1명을 포함하여 해당 계획 또는 사업의 특성 등을 고려하여 위원장이 회의마다 지명하거나 위촉하는 10명 내외의 위원으로 구성한다.

위원장은 환경영향평가협의회를 대표하고 그 사무를 총괄한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명하는 위원이 그 직무를 대행한다. 환경영향평가협의회의 구성에 필요한 사항은 환경영향평가협의회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

환경영향평가협의회의 회의는 위원장이 소집하여 환경영향평가협의회의 회의에서 구성원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 그럼에도 불구하고 위원장은 해당 계획 또는 사업으로 인한 환경영향이 경미하다고 판단되는 경우나 해당 계획 또는 사업과 유사한 환경영향평가서등이 여러 번 제출되어 이미 심의된 경우, 또

는 해당 계획 또는 사업으로 인한 환경영향이 특정 분야에만 제한되어 있는 것으로 판단되는 경우중 하나에 해당할 경우에는 회의를 소집하지 않고 서면으로 심의할 수 있다.

환경영향평가협의회의 위원에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 소관 업무와 직접 관련하여 환경영향평가협의회에 출석하는 경우는 제외한다.

(2) 전략환경평가의 관리 주체

승인기관의 장은 승인 등을 받아야 하는 사업자가 협의 내용을 이행하였는지를 확인하여야 한다. 또한 환경부장관 또는 승인기관의 장은 사업자에게 협의 내용의 이행에 관련된 자료를 제출하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 사업장에 출입하여 조사하게 할 수 있다. 승인기관장 등은 해당 사업의 준공검사를 하려는 경우에는 협의 내용의 이행 여부를 확인하고 그 결과를 환경부장관에게 통보하여야 하는데 이 경우 승인기관장 등은 필요하면 환경부장관에게 공동으로 협의 내용의 이행 여부를 확인하여 줄 것을 요청할 수 있다.

승인기관의 장은 승인 등을 받아야 하는 사업자가 협의 내용을 이행하지 아니하였을 때에는 그 이행에 필요한 조치를 명하여야 한다. 승인기관의 장은 승인 등을 받아야 하는 사업자가 조치명령을 이행하지 아니하여 해당 사업이 환경에 중대한 영향을 미친다고 판단하는 경우에는 그 사업의 전부 또는 일부에 대한 공사 중지 명령을 하여야 한다.

(3) 전략환경평가서 작성주체

전략환경평가 및 환경영향평가 등을 하려는 자는 환경영향평가 등의 평가서 초안 및 평가서, 사후환경영향조사서, 약식평가서를 작성할 때에는 환경영향평가업의 등록을 한 자에게 그 작성을 대행하게 할 수 있다.

환경영향평가서 등을 작성하려는 자는 다음의 사항을 지켜야 한다.

- ① 다른 환경영향평가서 등의 내용을 복제하여 환경영향평가서등을 작성하지 아니할 것
- ② 환경영향평가서 등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 거짓으로 또는 부실하게 작성하지 아니할 것
- ③ 환경영향평가서 등과 그 작성의 기초가 되는 자료를 환경부령으로 정하는 기간 동안 보존할 것. 다만, 환경영향평가서 등을 전자문서로 작성하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 정보지원시스템에 입력한 경우에는 제외함
- ④ 환경영향평가업자와 환경영향평가서등의 작성에 관한 대행계약을 체결하는 경우에는 해당 사업의 공사에 관한 설계 등의 계약과 분리하여 체결할 것

환경영향평가 등을 대행하는 사업을 하려는 자는 환경영향평가사 등의 기술 인력과 시설 및 장비를 갖추어 환경부장관에게 등록을 하며 등록한 사항 중 기술인력 등 대통령령으로 정하는 중요 사항을 변경하는 경우에는 변경등록을 하여야 한다.

환경영향평가업의 기술 인력으로 등록된 환경영향평가사의 직무는 환경 현황 조사, 환경영향 예측·분석, 환경보전방안의 설정 및 대안 평가, 환경영향평가서등의 작성 및 관리 등이다. 환경영향평가업자는 매년 1월 31일까지 전년도에 환경영향평가 대행 실적을 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 보고하여야 하며 환경부장관은 매년 한 번 이상 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경영향평가 대행 실적과 행정처분 내용을 공고하여야 한다.

사업자는 사업계획 등을 시행할 때에 사업계획 등에 반영된 협의 내용을 이행하여야 하는데, 이를 위해 환경부령으로 정하는 바에 따라 협의 내용을 적은 관리대장에 그 이행 상황을 기록하여 공사현장에 갖추어 두어야 한다. 이러한 협의 내용이 적정하게 이행되는지를

관리하기 위하여 협의 내용 관리책임자를 지정하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관과 승인기관의 장(승인 등을 받아야 하는 환경영향평가 대상사업만 해당) 통보하여야 한다. 또한 사업자가 사업을 착공 또는 준공하거나 3개월 이상 공사를 중지하려는 경우에도 환경부장관과 승인기관의 장(승인 등을 받아야 하는 환경영향평가 대상사업만 해당)에게 그 내용을 통보하여야 한다.

이러한 관리책임자는 다음의 업무를 수행한다.

- ㉠ 협의 내용이 사업계획 등에 적정하게 반영되었는지의 확인 및 그 조치에 관한 사항
- ㉡ 협의 내용 이행 여부의 확인 및 관리대장 기록·보존에 관한 사항
- ㉢ 협의 내용 이행을 위한 환경오염 저감시설의 적정 설치 및 관리에 관한 사항
- ㉣ 그 밖에 협의 내용이 적정하게 이행되었는지를 관리하기 위하여 필요한 사항

관리책임자의 지정기간은 해당 사업의 공사를 시작한 날부터 제19조에 따른 사후환경영향조사의 조사기간이 끝나는 날까지로 한다.

제 3 장 전략환경평가제도의 이론적 고찰

제 1 절 전략환경평가의 정의

SEA(Strategic Environmental Assessment)라는 용어 자체는 1989년 영국에서 처음 고안된 것으로 알려져 있으며³¹⁾, SEA의 개념적 도입은 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act: NEPA)으로 볼 수 있다. NEPA에서는 환경평가(Environmental Assessment: EA)의 시행요건을 ‘환경질’³²⁾에 대한 영향 여부로 정의하였으며, 3P (Policy, Plan, Program)와 개별 사업계획에 대한 환경평가를 구별하지 않았다. 따라서 NEPA의 입안에서 상위단계의 전략적 의사결정과 개별사업 환경평가를 구분하는 체계적 사고는 고려되지 않았으나, 3P에 대한 환경평가의 길을 열어 줌으로서 SEA의 개념을 포함하여 EA로 사용하고 있는 것이다.

전략환경평가의 원칙이 제도적으로 의미를 갖게 된 결정적 계기는 ‘지속가능발전’이라는 새로운 발전방식에 대한 국제적 합의와 이해의 확산이다. 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의에서 각국 정부는 환경보호를 위해 요구되는 각국의 행동강령으로 다양한 분야에서 지속가능발전에 관한 국제법의 개념을 발전시키는 것을 목적으로 하는 Agenda 21을 채택하였다. Agenda 21의 8장 ‘의사결정에서 환경과 발전의 통합(Integrating environment and development in decision-making)’에서 ‘정책의 계획 및 집행단계에서 경제, 사회, 환경요인을 통합하며, 의사결정을 각국의 특성에 따라 조정 또는 근본적으로 재편성할 필요가 있음’을 제시한다. 이에 따라 각국 정부는 지속가능발전의 실현을 위해 다양한 법적, 제도적 기반을 마련하고 있으며, 전략환

31) Fischer, T. B.(2002). Strategic Environmental Assessment in Transport and Land Use Planning. Earthscan Publ. Ltd., London. 284p

32) NEPA. “인간을 둘러싼 환경의 질에 심각한 영향을 미치는 주요 법률안의 제안, 그 외의 주요한 연방정부의 행위에 관한 권고 또는 보고”

경평가는 환경영향평가를 상위행정 계획으로 확장함으로써 ‘개발과 보전의 통합’을 구체화하려는 수단이다.³³⁾

전략환경평가는 개별사업 수준이 아닌 상위단계의 정책, 계획, 프로그램 수준에서 환경영향 및 지속가능성을 고려하는 전략적 의사결정 과정이다. SEA는 사업실시 이전단계에 대한 환경평가를 의미하며, 사업단계의 환경평가인 환경영향평가(Environmental Impact Assessment)와는 구별되는 개념이다. 이 두 과정을 환경평가(Environmental Assessment)로 정의되고 있다. SEA의 개념적 출발은 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act: NEPA)에서이다. NEPA에서는 “인간을 둘러싼 환경의 질에 심각한 영향을 미치는 주요 법률안의 제안, 그 외의 주요한 연방정부의 행위에 관한 권고 또는 보고”를 환경영향평가의 대상으로 규정하였다.

김지영 등(2011)은 SEA 개념형성과 제도적 발달에 대해서는 그 시행을 필요로 하는 이유에 따라 크게 두 가지 관점으로 해석하고 있다³⁴⁾. 그 하나로는 개별사업 환경영향평가(project EIA) 시행 시 주로 발생하는 문제점을 해결하고자 환경영향평가를 발전시키는 과정에서 SEA의 중요성이 부각되었다는 것이다. 환경영향평가의 주요 문제점으로서 첫째, 개발계획이 수립되는 단계에 환경영향평가가 진행됨으로서 의사결정단계로서 너무 늦고 실효성 있는 저감방안 검토에 어려움이 많으며, 둘째, 타 사업에 관계될 수 있는 누적적·간접적 영향을 통합적으로 고려하기 어려우며, 셋째, 예산 등 여러 문제로 대안검토가 어려운 것 등이 지적된다.

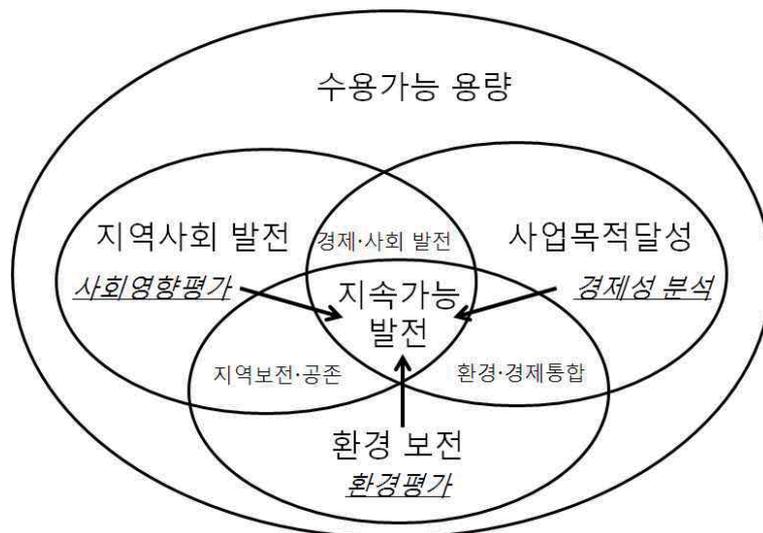
SEA의 개념 정의에 대한 다른 하나의 이유로는 SEA 시행을 지속가능성을 실현하는 방안으로 인식하는 것이다. 즉, 지속가능성에 대한

33) 김호석 외(2007). 환경평가와 지속가능발전지표 연계운용 방안에 관한 연구.

34) Therivel, R., E. Wilson, S. Thompson, D. Heaney and D. Pritchard. 1992. Strategic Environmental Assessment. Earthscan Publ. Ltd., London. 181p.

논의(Brundtland Commission, 1987)의 대두 이래로 상위 정책에서부터 계획, 프로그램, 개별 사업에 이르는 하위단계까지 지속가능성을 연계하는 정책수단을 고민하였으며, 이러한 실현 방안으로서 SEA를 제시하고 있다(그림 III-1). 즉, 지속가능발전을 포함하는 국가환경정책목표를 구성하고 이에 대한 실행계획을 구현하는 데에서는 SEA가 중요한 정책수단으로 적용되고 있다.

우리나라 환경영향평가법에서는 ‘환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것’으로 정의하고 있다.³⁵⁾



<그림 III-1> 지속가능발전을 지향하는 전략환경평가와 이행 수단

출처 : 김지영 외(2011)

따라서 SEA란 아직 승인되기 전의 제안된 PPP, 즉 정책(Policy), 계획(Plan), 혹은 프로그램(Program) 들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향

35) 환경영향평가법 제1장(총칙) 제2조(정의) 제1항

들을 사전에 평가하는 과정으로서 정의되어 질 수 있으며, 정책영향평가 혹은 대안적인 프로그램 환경영향평가 등으로 다양하게 명명되어져 오고 있다. 한편, 사업을 대상으로 실시하는 환경성 평가는 환경영향평가로 정의되고 있다. <그림 III-2>는 4P의 유형 및 체계를 나타내준다.

정부의 수준 (계획주체)	토지이용 계획 (SEA)	행위의 범주와 평가형태			
		부문 및 복합분야에 있어서 행위			
		정책 (SEA)	계획 (SEA)	프로그램 (SEA)	사업 (EIA)
국가/연방 (정부)	국가토지 이용계획	국가교통 정책	→ 장기국가 도로계획	→ 5개년 도로건설 프로그램	→ 도로의 건설
지역/주 (시·도)	지역토지 이용계획	→ 지역 전략계획			
단위지역 (구, 시, 군)	단위지역 토지이용계획			→ 단위지역 프로그램	
지방 (읍, 면, 동)	지방토지 이용계획				→ 지방기반 시설사업

<그림 III-2> 행위별 환경평가 유형

출처 : 한규영(2012)

Sadler(2000)는 EIA 발전을 위한 중요한 SEA의 역사적 발전을 3단계로 구분하여 제시하고 있다.³⁶⁾

36) Sadler, B. (2000). Environment Assessment in a changing World. Evaluation Practice to Improve Performance - Final Report.

첫 번째 발전단계는 미국의 환경정책법(National Environmental Policy Act: NEPA, 1969)이 발효된 1970년 ~ 1989년까지 20년간의 시기이다. 동법 제 102조의 절차에서 환경에 중대한 영향을 미치는 법률과 그 외의 정부활동 제안에 대한 평가를 명시함으로써 법률과 정책을 포함한 행위에 대해 EIA와 SEA의 실시와 도입이 이루어지게 된 것이다.³⁷⁾ 이 시기에는 개발사업 단계에서의 환경영향평가가 여러 국가들에서 점차 도입되며, 미국 등에서 운용하고 있는 전략환경평가의 개념이 형성되기 시작하는 시기이다.

다음 두 번째 단계는, 1990년부터 2000년의 형성기로서, 많은 국가에서 SEA시스템이 도입되고 다양화되었다. 캐나다, 덴마크에서는 기존의 EIA법과는 별개의 PPPs에 관한 SEA를 도입하였다. 또한 영국에서는 SEA란 용어의 사용과 함께 정책과 계획에 대한 환경 정책 심사의 형태를 도입하였다. 체코, 슬로바키아 등은 기존의 EIA 제도를 개선하였고, 뉴질랜드, 호주 등은 자원관리나 생물다양성보전과 연계하여 SEA를 다루게 되었다. 우리나라에서도 전략환경평가의 도입에 대한 논의가 이 시기에 진행되기 시작하였다.

마지막 단계는, 2001년부터 현재까지의 확대기로, 국제적인 법정책의 발전에 수반되는 폭넓은 도입과 통합단계이다. 이 단계를 촉진하는 중요한 요인으로써, 유럽국가들에 SEA를 확산하도록 강제하는 SEA에 관한 EU지령(Directive 2001/42/EC)과, ‘국경을 초월한 EIA’에 관한 UNECE조약과 SEA 의정서를 들 수 있다.

우리나라는 이 SEA확대기에 전략환경평가제도를 법제화하여 시행하기에 이르렀다.

37) NEPA법에서는 ‘인간을 둘러싼 환경의 질에 중대한 영향을 주는 입법의 제안, 그 외의 주요한 연방정부의 행위에 관한 모든 권고 내지 보고’가 대상이다. 즉, ①연방정부가 용자, 원조, 실시, 승인하는 사업 ② 연방정부가 작성하는 규칙, 규제, 계획, 정책 및 절차 ③ 법률의 제안 등을 대상으로 환경보고서의 작성을 의무화시키고 있다.

제 2 절 전략환경평가의 특성 및 의의

전략환경평가는 사업단계의 EIA의 한계점을 보완하고 지속가능한 발전이념의 구현을 위한 정책도구로 점차 그 적용이 확대되고 있는데, 다음과 같은 특성을 나타내고 있다.

- ① 사업 환경영향평가에서 제외되거나 무시되는 대안에 대한 사전 검토가 가능하다.
- ② 사업 환경영향평가를 거쳐야 할 사업들에 대한 적절한 부지선정에 도움을 줄 수 있다.
- ③ 잠재적인 환경문제를 예측하고 규명하여 장기적인 환경계획 수립을 용이하게 할 수 있다.
- ④ 누적영향, 간접영향, 복합영향, 장기적인 영향, 이동되어 나타나는 영향 혹은 지구적 영향들을 보다 효과적인 방법으로 용이하게 평가될 수 있다.
- ⑤ 이슈의 규명, 기초연구의 시작, 초기단계에서의 자료수집 등을 통해 사업환경영향평가에서 요구되는 평가를 하게 됨으로써 사업 단위마다의 개별 환경영향평가가 필요하지 않을 수 있게 된다.
- ⑥ 단위사업을 포함하고 있지 않은 정책들의 환경적 결과에 대한 평가를 가능하게 할 수 있다.

International Association for Impact Assessment(IAIA, 2002)는 새로운 과정의 SEA의 구축과 현존하는 SEA의 효과적인 평가 방법의 지침으로서 SEA 이행기준을 제시하고 있다.³⁸⁾

첫째, 통합적(integrated)이어야 한다. 이를 위하여 지속가능한 발전의 성취를 위해 관련된 모든 전략적 결정의 적합한 환경평가를 보장해야 한다. 생물물리학적, 사회적, 경제적인 상호관계를 검토하고, 특히 관

38) IAIA(2002). The Linkage between Impact Assessment and the Sustainable Development Agenda, and Recommendation for Actions.

련된 분야와 지역의 정책, project EIA와 의사결정이 계층화되어야 한다.

둘째, 지속가능성(sustainability-led)을 추구해야 한다. 좀더 지속가능한 대안과 개발의 선택방안의 확인을 촉진한다.

셋째, 중점(focused)을 두어야 한다. 개발계획과 의사결정을 위한 풍부하고 신뢰도 높고 유용한 정보를 제공해 주고 지속가능한 개발의 중요한 문제에 대해 집중하며 의사결정과정의 특징을 규정한다. 또한 비용과 시간이 절약된다.

넷째, 책임성(accountable)이 있어야 한다. 전략적 결정이 취해질 수 있도록 하는 것은 주도 기관의 책무이다. 따라서 전문성, 열정, 공정성, 공정성과 균형을 가지고 수행되어야 한다. 또한, 의사결정과정에서 지속성에 관한 문제가 어떻게 고려되는지에 대해 문서화하고 정당화하여야 한다.

다섯째, 참여적(participative)이어야 한다. 의사결정과정에서 관심있고 영향을 받은 공중과 정부 기관에게 정보가 제공되고 참여시켜야 한다. 의사결정과정과 문서화에 그들의 의견과 관심이 명시적으로 언급되어야 한다. 그리고 명백하고 쉽게 이해할 수 있는 정보의 필요요건들을 확보하고, 모든 관련 정보에의 접근을 보장해야 한다.

여섯째, 반복적(iterative)이어야 한다. 평가결과의 유용성이 의사결정 과정에 충분히 빠르게 영향을 주도록 보장해야 하고 미래의 계획에 영향을 주어야 한다. 전략적인 결정을 실행했을 때의 실제적인 영향에 관한 충분한 정보를 제공하여 결정이 수정되어야 하는지를 판단하고 장래의 결정에 대한 근거를 제시하도록 해야 한다.

이와 같이 SEA 과정은 계획자, 의사결정자, 영향 받는 공중에게 지속성에 관한 정보를 제공하고 민주적 의사결정 과정을 보장해야 하며 통합, 지속, 책임, 참여, 반복을 핵심적인 요소로 하고 있다. 또한, 양질의 SEA 과정은 계획자, 의사결정자, 영향 받는 공중들에게 전략적 의사결정의 지속성에 관한 정보를 제공하고 가장 적절한 대안의 조사

를 용이하게 하며, 민주적 의사결정과정을 보장한다. 이는 프로젝트 수준에서 의사결정의 신뢰성을 높여주고 보다 더 비용 및 시간 효과적이어야 함을 시사한다.

UNDP(2003)는 효과적인 SEA가 되기 위해서는 의도한 목적과 제안의 목표를 만족해야 하며 또한 이들 목적 및 목표가 환경적인 목적과 지속가능한 발전 목적과 통합되어야 한다고 전제하고 SEA의 적용원칙을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, SEA는 중대한 환경영향을 미칠 수 있는 제안된 모든 정책, 계획, 프로그램을 포함해야 한다. 또한 SEA는 이슈의 중요성과 비례하여 그 범위를 가지고 있어야 하며 SEA가 의사결정의 다양한 계층 구조 하에서 이러한 이슈들을 다룰 수 있는 잠재성을 인지하고 있어야 한다.

둘째, SEA는 정책, 계획, 프로그램 제안자에 의해 실시되어야 하며 제안을 형성하고 의사결정에 필요한 관련된 정보를 제공해야 한다.

셋째, SEA는 의사결정의 단계에 따라 고려사항의 범위가 다양함을 인지하면서 합리적인 범위 내에서 제안된 발의의 대안이 환경에 미치는 영향을 평가해야 한다. SEA는 가능하다면 최적의 실행 가능한 환경대안을 확인해야 한다.

넷째, SEA는 정책, 계획, 프로그램 결정과정의 적절한 단계에서 적절한 이슈에 중점을 두어야 하며 정책계획과 프로그램 결정 체제와 일관되면서 체계적이고 반복적으로 실시되어야 한다.

다섯째, SEA는 초기에 이해관계자들의 참여를 용이하게 할 수 있어야 하며 목표가 되는 집단에 적절한 이용하기 쉬운 자문기법을 적용해야 한다.

여섯째, SEA는 적절하고 비용 효과적인(Cost-effective) 방법 및 분석 기법을 이용해야 하며 완전한 의사결정에 필요한 정보만을 수집해야 한다.

일곱째, SEA는 주요 절차적인 단계에서 정책, 계획, 프로그램 결정 과정에 통합되어야 한다. 또한 목적 지향적인 평가로서 가능한 빨리 시작되어야 하며 정책, 계획, 프로그램 결정의 모든 단계에서 요구되는 정보를 제공해야 한다.

이러한 전략환경평가는 사업수준에서 실제화될 환경영향을 상위 수준인 정책, 계획 수준에서 미리 단계적으로 검토함으로써, 사전예방이라는 환경평가의 본연의 목적을 달성할 수 있는 기틀이 된다. 또한 환경에의 악영향을 사전에 방지할 수 있고, 불필요한 사업별 환경평가를 제거함으로써, 시간과 비용을 절약하게 되어, 효율적인 환경평가 제도의 정착에 기여하게 된다.

제 3 절 전략환경평가와 지속가능발전 연계

‘지속가능발전(sustainable development)’은 다양한 측면에서 정의되어져 오고 있는데, 그 개념은 환경, 인권, 그리고 다양한 사회적 규범을 존중하면서 인류 전체의 경제 발전을 도모하는 것으로 정의된다.³⁹⁾ 환경보전의 구체적 방안을 제시한 21세기 행동지침인 의제21은 “발전에 대한 권리는 현세대와 후세대 모두의 발전 및 환경과 관련된 필요를 공정하게 충족시킬 수 있는 방식으로 실현되어야만 한다. 또한 지속가능한 발전에 도달하기 위해서는 환경보호를 별도로 간주해서는 안되고 발전과정에 있어 필요 불가결한 일부로 두어야만 한다”고 제시하고 있다.

즉, 현 세대뿐만 아니라 미래 세대를 배려하게 함으로써 서로 공존 가능하며, 상호도달 가능한 경제적·사회적·환경적 목표들의 통합적 채택을 말하는 것이다. 이것은 향후 개발에 관한 계획 혹은 지침 수

39) 지속가능발전 개념은 1987년 브룬트란트보고서에서 도입된 이후 1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 지구정상회의인 유엔환경개발회의(UNCED)가 채택한 ‘의제 21’에 분명하게 나타나있다.

립시 경제적, 사회적, 환경적 고려를 통합하도록 요구한다.

지속가능발전을 증진시키는 가장 효과적인 수단들은 아직 논의 중에 있지만, 다음과 같은 4개 유형의 방법들이 일반적으로 정의되어져 있다.

첫째, 환경질 목표의 수립 그리고 이들 목표를 달성하기 위한 배출 목표(Target)의 설정 및 달성

둘째, 경제개발 목표와 환경질의 종합적인 달성을 증진시킬 수 있는 제도의 확충

셋째, 보다 지속가능한 개발 경로의 방향으로 경제를 유도할 수 있는 경제적 수단들의 광범위한 이용

넷째, 모든 수준의 의사결정에서 새로운 정책, 계획, 프로그램들과 프로젝트를 평가하고 구성할 때, 환경적 고려, 경제적·사회적 고려를 통합하기 위한 절차와 평가방법의 확충 등이다.

SEA와 EIA절차와 이용이 바로 이 4번째 방법이며, 가장 좋은 기능적 체계가 되기 위해서는 4가지 수단 모두가 필요하다고 할 수 있다.

지속가능성을 위한 SEA의 단계를 구분하면 다음과 같다.

- 1) 지속가능성의 목표에 대한 글로벌 책무
- 2) 지속가능성의 달성을 위한 매개 변수의 결정(ex. 지역, 자원, 사용, 시간, 지속가능성에 대한 기대 수준)
- 3) 위의 내용을 토대로 환경용량 결정(ex. 이산화탄소 배출량을 90%에서 70%로 감축하겠다는 국제적 목표 결정)
- 4) 모든 PPPs의 SEA는 환경에 영향을 미침-적절한 대안적 시나리오는 환경용량을 초과하지 않는 범위 내에서, 정치 및 사회 경제적 요인을 최적화하고, 다양한 생산과 소비의 증가와 감소가 환경용량에 어떤 영향을 주는지 테스트
- 5) SEA에 의한 통제 내에서 개별적인 프로젝트의 EIA

6) 위의 모든 조정들을 포함하는 피드백을 주는 모니터링 프로그램
지속가능성을 위한 SEA의 특징은 첫째, 지속가능성의 원칙이 개별
프로젝트를 넘어 정책 내에서 이루어지도록 하여야 한다. 둘째, 지속
가능성의 이론적 요구사항을 수렴하고, 프로젝트 EIAs가 수행될 수
있는 프레임 워크를 설정하고, projects, programs, plans, politics로 점진
적으로 확대하여 지속가능성을 달성하는 데 목표를 두어야 한다.

지속가능성을 위한 SEA의 역할은 자연 자원의 보호를 강화하고, 잠
재적인 토지 이용 전략에 대한 통합적 접근을 가능하게 한다.

제 4 절 환경영향평가와 전략환경평가의 차이

일반적으로 전략환경평가는 정책(policy)과 계획(plan) 및 프로그램
(program)에 대한 평가로서 단위 개발사업(project)에 대한 환경영향평
가 이전에 실시되는 절차적 요소를 의미한다. 개별 사업은 그 보다
더 근본적인 정책, 계획, 프로그램이 어떻게 정해지느냐에 따라 커다
란 영향을 받는다. 개별사업에 대한 평가를 실시하는 환경영향평가제
도와 달리 이러한 정책, 계획, 프로그램에 대한 평가를 실시하는 것이
바로 전략환경평가이다.

SEA와 사업단계에서의 EIA는 원칙적으로 환경영향평가의 기본틀인
스크리닝, 스코핑, 환경평가, 보고서 작성 공표, 의사결정을 위한 고
려, 모니터링 및 추가적인 환경평가 단계를 거쳐 진행된다는 점에서
절차상 동일하다. 환경영향평가과정에 대응한 SEA와 EIA의 일반적인
관계를 보면 다음 <그림 III-3>과 같다.

계획과정의 일반적 단계

SEA	EIA
1. 계획과정의 이 단계에서 공식적 SEA가 요구되는 정책, 계획, 프로그램인지 여부결정에 대한 스크리닝	1. 공식적 EIA가 요구되는 프로젝트 인지 여부 결정에 대한 스크리닝
2. SEA의 세밀 정도와 범위의 결정에 대한 스코핑	2. EIA 세밀 정도와 범위의 결정에 대한 스코핑
3. 제안자가 제안된 사업의 평가를 실행, SEA결과를 고려하여 제안서를 수정	3. 개발자가 제안된 사업의 평가를 실행, EIA의 결과를 고려하여 제안서를 수정
4. 제안자가 제안사업의 최종화된 초안에 대해 SEA보고서를 작성, 허가기관이 사업의 승인에 대한 적절한 지원을 하도록 SEA 보고서를 제출	4. 개발자가 제안사업의 최종화된 초안에 대해 EIA보고서를 작성, 허가기관이 허가에 대한 적절한 지원을 하도록 EIA보고서를 제출
5. SEA보고서를 정보제공측면과 의견을 듣기 위하여 다른 환경기관과 주민에게 공포	5. EIS보고서를 정보제공 측면과 의견을 듣기 위하여 다른 환경기관과 주민에게 공포
6. 허가기관이 SEA 보고서와 자문결과를 포함하여 모든 적절한 정보를 제안된 사업에 대한 의사결정에 고려	6. 허가기관이 EIS와 자문결과를 포함하여 모든 적절한 정보를 제안된 프로젝트에 대한 의사결정에 고려
7. 사업의 실행과 그것의 환경영향에 대한 모니터링방법이 작성되고, 계획과정의 후반 단계에서 필수적으로 고려되어야 할 세부적 환경평가(SEA/EIA)를 수행	7. 프로젝트 실행과 그것의 환경영향에 대한 모니터링방법의 작성

<그림 III-3> EIA와 SEA의 비교분석

한상욱(1988)에 따르면, 전략환경평가와 기존 환경영향평가와의 차이점은 대상 행위의 차이점, 절차상의 차이점, 방법론상의 차이점 등으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 대상 행위의 차이점으로는 전략환경평가 대상이 ‘계획 과정의 다른 단계(초기 또는 마지막)에서는 이들에 대한 보다 만족할 만한 평가나 저감이 이루어질 수 없는 범위’의 사업으로서 이들의 실제적인 실행이 심각한 환경영향을 일으키는 사업, 누적 영향 또는 비프로젝트 영향들을 가지고 있어 프로젝트 수준의 허가 이전에 계획 과정의 어떤 단계에서 사전에 평가되어질 필요가 있는 정책과 계획, 프로그램 범주의 목록(대안 포함), 이들 범주 각각에 전략환경평가가 수행되어질 가장 적절한 단계를 결정하는 선별체계의 수립이 필요한 사업 등이다. 또한 전략환경평가의 대상이 되는 PPPs는 토지이용, 특정 지리적 지역 내에서 서로 다른 분야의 사업들을 촉진시키거나 또는 연계되는 지역개발 계획, 개발의 형태나 그들의 환경적 결과에 영향을 주는 제정 정책들, 기술적 변경의 방향과 그 환경적 결과에 영향을 주는 R&D 정책과 계획, 프로그램들이다.

절차상의 차이점은 전략환경평가와 환경영향평가간의 유사성에도 불구하고, 실제적으로 전략환경평가는 어떤 계획과정의 초기단계에서 적용되고, 환경영향평가는 그 계획과정의 후반 단계에서 적용되므로 이에 따라 전략환경평가와 환경영향평가 사이에는 어떤 차이점들이 발생한다.

특히, 전략환경평가 과정과 관련되어 첫째, 비밀의 정도이다. 즉, 어떤 정책, 계획, 프로그램의 초안 내용들은 그들의 승인 전에 주민 자문을 위하여 공표되기에는 곤란하고 민감한 측면들이 있을 수 있다. 환경영향평가의 경우에 있어서는 이것을 기밀사항으로 분류하여 자문 목록에서 제외시킴으로써 손쉽게 다루어질 수 있을 것이나 환경평가에 있어서는 이러한 경우 제외 사항이 너무 광범위해지기 때문에 조기에 판단할 수 있다.

둘째, 법상의 이슈이다. 즉, 어떤 사업들은 여러 부처들의 책임 하에서 정부 내각의 승인을 받게 된다. 만일, 이것들이 전략환경평가법에 적용된다면 그들과 관련된 내각의 결정들은 법정에서 법적 소송의 대상이 될 수 있을 것이다. 캐나다에서는 이것을 연방내각의 의사결정 절차내에 환경평가절차를 통과시킴으로써 해결하였다.

셋째, 절차적 미흡이다. 전략환경평가는 정책, 계획, 프로그램에 대한 주요 의사결정 시점에서 효과적으로 기존의 절차 내에 통합되어야 한다. 많은 국가들에 있어서 계획과정의 초기 단계 내에 전략환경평가를 도입하는 규정을 기존의 환경영향평가 규정 내에 확장 도입하는 방법으로 이용하고 있으나, 환경평가의 단계별 체계 내에서 계획과정 내에 평가를 실행시키는 단계를 선택하는 데에는 상당한 어려움이 있다.

넷째, 제안자와 허가기관과의 관계성이다. 특정한 경우에 제안자가 허가기관과 동일한 기관일 수 있는데, 이러한 경우는 정책·계획·프로그램의 경우에 자주 일어날 수 있다. 프로젝트 수준의 평가에서는 환경영향평가 과정의 목적과 질을 완전하게 보호하는 방법으로 독립적 환경기관 또는 환경위원회가 환경영향평가서를 검토하도록 하고 있다. 또한 유사한 방법의 해결책이 전략환경평가 과정에도 적용되어 전략환경평가 절차를 완전하게 보호하도록 할 수 있을 것이다.

다섯째, 권한의 축소이다. 전략환경평가는 정책수립자들에게 그들의 권한에 대한 침해자로 인식되어 어떤 정부부처에 의해서는 저항을 받을 수도 있다. 사실상 전략환경평가는 허가권자의 의사결정 책임을 바꾸자는 의도는 아니나, 특히 전략환경평가의 도입이 국가 정책 수립 수준에서는 민감한 이슈라는 데 의심할 여지가 없다. 전략환경평가는 정부와 특히 각 부처에게 진정한 개혁을 제공하며, 지속가능한 개발의 증진에 있어서의 그들 역할에 대해서 보다 강력한 의미와 신뢰성을 주는 것이다.

방법론상의 차이점은 전략환경평가와 환경영향평가에 이용되는 평가업무와 방법론 사이에는 유사성과 차이점이 있다는 것이다. 광범위한 평가업무는 기본적으로 동일하나 세부적으로 보면 첫째, 전략환경평가의 규모는 환경영향평가의 규모보다 상당히 대규모적인 경향이 있다. 전략환경평가가 적용될 제안된 사업은 서로 다른 여러 개의 사업들을 포함하고 있으며, 고려해야 할 대안들의 범위가 보다 광범위하다. 평가가 수행되는 지역범위, 평가해야 할 환경영향의 범위도 또한 보다 광범위할 것이다. 둘째, 사업의 계획·승인과 환경영향을 일으키게 되는 특정 사업의 실행 시까지의 ‘기간간격’이 환경영향평가에서 보다 전략환경평가에서 더 장기간이다. 결과적으로 제안한 사업의 내용이 덜 세부적으로 알려지게 되고, 계획과정의 후반 단계에서 변화될 가능성이 크며, 영향의 예측이 보다 더 불확실성에 의하여 제한 받게 된다.

제 5 절 전략환경평가의 접근방법

SEA에 대한 이해를 도모하기 위해서는 먼저 정책, 계획, 프로그램, 사업의 구분에 대한 이해가 필수적이다. 즉, 정책(policy)이란 공공문제를 해결하고자 정부에 의해 결정된 행동방침을 말한다. 정책은 일반적으로 법률·정책·사업·사업계획·정부방침·정책지침·결의 사항과 같이 여러 형태로 표현된다.⁴⁰⁾ 계획(plan)은 앞으로 할 일에 대하여 그 방법·순서·규모 등을 미리 생각하여 정해 놓은 것으로서 목적이 있고 미래를 고려한 전략과 설계를 의미한다.⁴¹⁾ 프로그램(program)이

40) 정책은 정부가 추구하거나 의도하고 있는 행동의 일반적인 방침 또는 제의된 개괄적인 지침으로 의사결정의 진행을 안내하는 역할을 하게 되며 특수한 지역 안에서 정부의 전략목적들과 프로그램과 정책결정을 위한 기본 틀이 된다.

41) 계획은 의도적, 전향적으로 정책을 구체화하고 이행하기 위한 우선순위, 선택사항 그리고 수단을 조정하는 전략이나 설계로서 정책을 구체화하는 수단이나 행위를 제시하게 된다. 이와 같은 것을 행하는 활동 또는 활동결과를 총칭하여 계획이

란 계획의 하위 개념으로서 일관성 있고 조직적인 협의사항이나 공익에 관한 일정이나 제안도구로서 정책을 구체화하거나 실행시키기 위한 활동의 조합을 뜻한다.⁴²⁾ 사업(project)은 어느 특정의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 사업 내지는 과정계획을 의미한다.⁴³⁾

그러나 실제 정책, 계획 그리고 프로그램이 서로 중복되어 있고 그 경계가 항상 뚜렷하지 않으며, 국가나 입안자에 따라 차이를 지니게 된다.

정책에는 목표들 간의 상하관계(정책목표의 계층제)를 가지며, 계층제하에서의 하위 목표는 상위목표를 달성하기 위한 수단이 된다. 이와 같은 목표들 간의 연속적인 조역 연결 관계 즉, 목표수단연쇄 관계 하에서 정책의 수립과 집행이 이루어진다. 정책은 기획과정을 거쳐 계획, 프로그램, 사업으로 보다 세분화, 가시화, 행동화되어간다고 볼 수 있다(그림 III-4)

목표 수준	상위목표 → 일반목표 → 하위목표 → 세부목표 → 산출 → 투입 (Goals) ← (Objective) ← (Purpose) ← (Target) ← (Output) ← (Input)
기획 수준	정책기획 → 부문기획 → 사업계획 → 세부사업 → 세부사업 → 세부사업 ← ← ← ← 검토 ← 집행 ← 평가

<그림 III-4> 목표수준과 기획수준의 관계

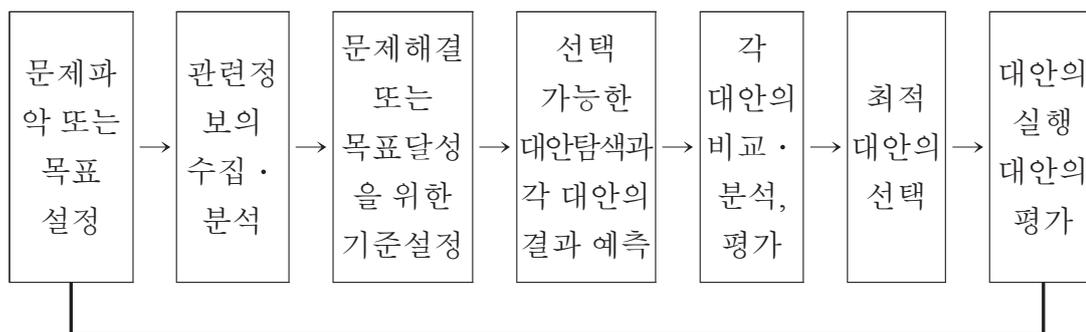
합리적인 의사결정과정을 서열화 시켜보면 문제파악 또는 목표설정, 관련정보의 수집·분석, 문제해결이나 목표달성을 위한 기준설정, 선

라고 하며 계획의 과정만을 기획이라고 한다.

42) 프로그램은 정책을 구체화하고 이행함에 있어 제안된 수단이나 행위들을 대외 또는 내부공약의 의제나 일정에 일관성 있게 포함시키는 것으로서 정책에 영향을 주는 관련된 활동들의 조합을 나타낸다.

43) 사업은 특별한 지역에서의 분리된 활동으로서 정책을 실현시키는 행위가 된다. 따라서 정책, 계획, 프로그램은 전국적(범정부적), 부문적 또는 공간적인데 초점을 두게 되고 연속적, 가변적 또는 복합적인 방법을 취하게 된다.

택 가능한 대안탐색과 가 대안의 결과 예측, 각 대안의 비교·분석평가, 최적의 대안선택, 대안의 실행, 대안의 평가단계로 이루어진다(그림 III-5).



<그림 III-5> 합리적인 의사결정을 위한 일반적인 절차

이와 같은 의사결정과정에서 대안선택이 합리적으로 되게 하기 위해서는 다음과 같은 요건이 갖춰져야 한다.

- 가. 정확한 사실정보의 토대위에서 검토되어야 한다.
- 나. 과학적인 접근방법이 적용되어야 한다.
- 다. 두 가지 이상의 경쟁대안이 있고 의사결정자에게 유용해야 한다.
- 라. 의사결정의 결과는 사회정의에 부합되어야 한다.

정책의 계층제하에서 상위단계 국가교통정책으로부터 하위단계인 장기국가도로계획, 5개년 도로건설 프로그램, 도로건설사업으로 구체화되는 과정에서 의사결정과 전략환경평가(SEA) 및 환경영향평가(EIA)와의 관계는 <그림 III-6>와 같이 표현할 수 있다. 이 그림에서 볼 수 있듯이 하나의 정책과 토지이용, 계획의 일관된 환경적인 고려를 위해서는 SEA와 EIA가 계획과 행위의 수준에 따라 적절하게 활용되어야 한다.

정부의 수준 (계획주체)	토지이용계획 (SEA)	행위의 범주와 평가형태			
		부문 및 복합분야에 있어서 행위			
		정책 (SEA)	계획 (SEA)	프로그램 (SEA)	사업 (EIA)
국가/연방 (정부)	국가토지 이용계획	국가교통 정책	→ 장기국가 도로계획	→ 5개년 도로건설 프로그램	→ 도로의 건설
지역/주 (시·도) 단위지역 (구, 시, 군)	지역토지 이용계획 단위지역 토지이용계획	국가경제 정책	→ 지역 전략계획	→ 단위지역 프로그램	
지방 (읍, 면, 동)	지방토지 이용계획				지방기반 → 시설사업

<그림 III-6> 광역교통정책의 틀 안에서 행위의 범주와 평가형태

제 6 절 전략환경평가의 기대효과 및 제한점

전략환경평가는 현행 환경영향평가제도(사업단계의 EIA)의 한계점을 보완하고 지속가능한 발전이념의 구현을 위한 정책도구로 점차 그 적용이 확대되고 있다. 현재까지 SEA를 이용한 실제적인 경험은 미국, 호주, 뉴질랜드, 네덜란드와 세계은행과 같은 기관들을 포함하는 소수의 국가와 기관에 한정되어 있으나 다음과 같은 효과를 기대할 수 있게 되었다.

- ① 사업 환경영향평가에서 제외되거나 무시되는 대안에 대한 사전 검토가 가능하다.
- ② 사업 환경영향평가를 거쳐야 할 사업들에 대한 적절한 부지선정에 도움을 줄 수 있다.

- ③ 잠재적인 환경문제를 예측하고 규명하여 장기적인 환경계획 수립을 용이하게 할 수 있다.
- ④ 누적영향, 간접영향, 복합영향, 장기적인 영향, 이동되어 나타나는 영향 혹은 지구적 영향들을 보다 효과적인 방법으로 용이하게 평가될 수 있다.
- ⑤ 이슈의 규명, 기초연구의 시작, 초기단계에서의 자료수집 등을 통해 사업환경영향평가에서 요구되는 평가를 하게 됨으로써 사업 단위마다의 개별환경영향평가 필요 없게 된다.
- ⑥ 단위사업을 포함하고 있지 않은 정책들의 환경적 결과에 대한 평가를 가능하게 할 수 있다.

반면, SEA의 적용에는 사업 환경영향평가에 비해 다음과 같은 실행상의 어려움을 유념하여 대응책을 강구하여 두는 것이 필요하다.

- ① 사업 1개의 개발과 관련되어 있지만 계획은 서로 다른 지역에서의 수많은 잠재적인 개발과 관련되어 있어 이들에 대한 종합적인 조사·분석평가가 수반된다.
- ② PPPs에 포함된 사업들의 특성, 규모, 위치들은 사업단계에서와 같이 명료하지 않다. 따라서 사업환경영향평가와 같은 동일한 정밀성을 달성하기가 어렵다.
- ③ PPPs에 대한 종합적이고 체계적인 환경평가의 실제적인 경험이 사업 환경영향평가 경험보다 부족하기 때문에 본래 의도하는 대로 시행에는 위험이 있다.
- ④ PPPs에서 요구되는 환경상황은 사업 환경영향평가에서 요구하는 것보다 광범위하고 덜 명료하기 때문에 환경데이터의 수집에 있어서의 시간과 범위의 설정이 어렵다.

이와 같은 어려움을 극복하기 위해서는 진술한 바와 같은 환경영향평가의 본질을 염두에 두고 정책, 계획, 프로그램의 개발을 위한 전략 계획, 사업개발, 정책검토 및 장래설계를 위한 사업계획, 연속적인 스

크리닝, 스코핑 과정에서의 환경적 스크리닝과 스코핑, 시나리오의 공식화·예측 및 저감기술의 적용을 위한 환경영향평가와 승인 등 의사결정·감사 그리고 실행 및 환경영향평가감사, 사후사업분석 등, 영향관리정책 및 적용과정을 종합적으로 고려함으로써 환경영향평가단계에서 뿐만 아니라 개발행위 이후의 후속단계에서도 영향과 예측과 관리를 보다 향상시킬 수 있는 방안들이 강구될 수 있을 것이다.

제 7 절 외국의 전략환경평가제도 도입 현황

경제·사회적 평가방법을 포함하는 SEA는 지속가능한 발전을 평가하는 기본 틀이 된다. 이러한 측면에서 SEA는 의사결정의 상위수준에서 환경적 고려가 사회적, 경제적 이슈와 함께 같은 차원에서 같은 시간에 이루어짐으로서 지속가능한 발전에 대한 평가의 출발점이라는 인식이 많은 나라들로 확산되어가고 있다. 그러나 근거규정, 적용범위, 제도적인 형태가 다양하고 또한 용어의 차이에 따라 해석이 다양하여 SEA 수행을 기술하고 실행의 효율성을 도모하기 위한 일치된 기준을 제공하는데 어려움이 있다. 주요 국가 기관들의 SEA의 근거 규정, 적용범위와 형태 및 접근방식 등 적용실태는 다음 <표 III-1>와 같다.

<표 III-1> 주요 국가 및 기관들의 SEA적용실태

국가 또는 기관	근거 규정	적용범위	형태 및 접근방식
네덜란드	Environmental Impact Assessment(1987) Cabinet Order(1995)	명시된 계획과 프로그램에 대한 SEIA, 법과 규정 에 대한 환경테스트(SEIA)	2계역 체제 Objectives-led Model
뉴질랜드	Resource Management Act(1991)	정책보고, 광역적·지방적 계획과 자원이용 형태의 광역시스템	Integrated Model

국가 또는 기관	근거 규정	적용범위	형태 및 접근방식
영국	Discretionary Guidance on Best Practice: Policy Appraisal and the Environment(1991) PPG Note 12(1992)	국가차원 정책과 지방차원 개발계획의 환경평가	Integrated Model
미국	NEPA(1969)	원칙적으로 주요제안들 (실제상으로 프로그램과 법령들)	EIA에 기초 (Incremental 모델)
세계은행	Operational Directive(1989)	개발 프로그램의 부문별 · 지역별 환경평가	EIA에 기초 (Incremental 모델)
European Commission	Proposed Directive(1996)	토지이용결정에 영향을 주는 계획과 프로그램들	EIA에 기초 (Incremental 모델)

1. 유럽연합

유럽연합의 EIA의 기본틀은 1985년 제정된 특정의 공공 및 민간사업의 환경영향에 관한 EC이사회 지령(85/337/EEC)⁴⁴⁾, 97/11/EC⁴⁵⁾로 수정된 85/337/EEC와 2003/35/EEC에 의해 제공되고 있다. SEA의 절차는 특정 계획 및 프로그램의 환경영향에 관한 유럽의회와 이사회 지령(2001/42/EC)⁴⁶⁾에 의해 제도화되었다.⁴⁷⁾

44) EIA기본구조를 제시하나 구체적 요건에 대한 상세한 규정은 제시되지 않음.

45) 평가 절차에 있어 고려해야할 사항 명시 및 스크리닝, 스코핑, 모니터링을 명확히 함

46) 지속가능한 개발을 지향목표로 누적영향을 포함하는 환경보고서의 요구 등 SEA 제도화의 지침적인 방향제시

47) 유럽연합에 주어진 입법권의 대표적 수단은 命令(Verordnug, regulation), 指針

유럽연합이 단일 공동체로 나가는데 있어 입법적 행위의 주목적은 일원화된 단일법의 제정이 아니라, 각국의 독특한 법체계의 특성을 유지하며 공동체의 목적아래 조화시킨다는 것이다. 여타의 유럽지침과 마찬가지로 환경영향평가지침도 각 회원국들에게 광범위한 입법형성권을 부여하고 있으며 환경영향평가를 어떻게 법률로 규정할 지에 대해 전적으로 재량에 맡기고 있다. 이런 이유로 환경영향평가는 유럽 각국에서 다양한 법제와 내용으로 운용하고 있는 실정이다.

유럽연합에서는 1993년에 수립한 제 5차 환경행동계획에서 ① 유럽 공동체의 모든 정책에 환경 배려를 포함시킬 것, ② 유럽 공동체의 정책 및 입법 과정에서 환경에의 영향을 평가할 것, ③ 가맹국은 계획 혹은 프로그램에 대해서도 환경영향평가를 적용할 것을 방침으로 나타내고 있다. 이러한 방침을 따라 동년 7월에는 유럽위원회의 규칙이 개정되어, 유럽 연합의 지역개발 기금에 해당되는 구조기금의 적용을 받는 국가의 지역개발 계획에 대해 사전에 환경영향평가가 의무화되고 있다.

그 후, 1996년 12월엔 각 유럽연합 가맹국에 대해서 계획 및 프로그램을 입안할 때에 환경영향평가를 실행하기 위한 국내 제도를 정비하는 것을 의무화하는 ‘계획 및 프로그램에 대한 환경영향평가와 관련된 지령안(SEA 지령안)이 유럽위원회에서 제안되었다. 2001년 6월에는 Directive 2001/42가 제안되었다,

(Richtlinie, direktive)이다. “명령”은 구속적이고 모든 회원국에 직접 적용되는 행위이기 때문에 각 회원국의 특별한 부수적 행위 없이도 유럽연합의 모든 영토에서 유럽주민에게 직접적 법적 효력을 발생한다. 이에 반해 “지침”은 달성하려고 하는 목적에 관해서는 각 회원국에 구속력이 있지만, 근본적으로 각 회원국이 그 실행을 위해 국내법으로 轉換(Umsetzung)시켜야 하는 행위이다. 다만 그 전환의 형식과 방법에 대해서는 각 회원국에게 일임하고 있다. 각 회원국은 지침을 국내법으로 전환시키는데 있어서 자유로운 선택권을 갖기 때문에, 지침의 요구사항이 충족되는 범위 내에서 지침의 내용을 새로운 法規를 제정해 전환시키든지, 기존의 法規에 추가시키든지 자유로이 선택할 수 있다. 새로운 법규를 제정하여 전환할 경우에도 法律로 하든지 法規命令(Rechtsverordnung)으로 하든지 자유로이 선택할 수 있다(송동수, 2007).

본 지령안은 행정기관이 특정의 계획·프로그램의 작성·결정시에 환경영향평가를 실시해 그 결과를 해당계획·프로그램의 작성·결정에 고려하는 것을 의무화하는 것이다. 각 국에 있어 전략환경평가의 실시가 이루어지고 있기 때문에 유동적이지만 1985년 2월의 개발사업 평가에 관한 환경영향평가 지령을 보어나하는 것으로, 1998년 2월의 수정안에서는 ‘사업의 입지나 성격, 규모나 실시 조건 등을 정하는 것으로서 해당사업의 장래 발전의 틀을 규정할 계획 및 프로그램’이라고 규정하고 있다. 구체적으로는 교통, 항만, 공항 등의 교통 분야, 에너지, 폐기물 관리, 수자원 관리, 광공업, 통신, 관광, 도시·농촌 계획이나 토지이용계획 등의 계획·프로그램이 포함되었다.

평가절차는 사업 평가절차와 같이 계획·프로그램을 관할하는 기관이 환경보고서를 작성해 환경 당국 및 그 외의 관련 단체 및 관심을 가지는 사람들의 의견 청취를 거쳐 관할 기관이 결정되게 되어 있다. 관할 기관은 계획·프로그램을 결정했을 경우, 관련된 환경 당국과 그 외의 관련 단체에 그 취지를 통지해 환경보고서 및 그에 대한 의견 등이 어떻게 고려되었는지를 설명하는 것이 의무화되어 있다.

환경보고서의 기재사항으로 계획·프로그램을 수립하지 않는 대안 및 합리적인 대안을 기재하는 것이 의무화되어 있다. 또한 평가방법서의 작성은 의무화되어 있지 않지만 환경보고서에 포함시켜야 할 환경 항목 등의 정보의 범위나 그 세부사항에 대해서는 관할기관이 환경 당국 등과 협의하여 결정하고 환경보고서로 밝혀지게 된다.

<표 III-2> 유럽연합의 전략환경평가 제도

구분	내 용
제도명	<ul style="list-style-type: none"> • 특정계획 및 프로그램이 환경에 미치는 영향평가에 관한 EU 의회 및 이사회의 지령 (Directive 2001/42/EC of the European parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plan and programs on the environment)

제 3 장 전략환경평가제도의 이론적 고찰

구분	내 용
개요	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 수준으로 환경을 보호하고 지속가능한 발전을 하기 위하여 계획 및 프로그램의 작성과 채택에 환경적 고려를 통합하기 위하여 환경평가를 의무화 • 유럽연합 가맹국은 본 지령의 요구사항을 계획, 프로그램을 작성하기 위하여 기존의 절차에 통합하든가 이 지령에 적합하도록 만들어진 절차에 포함시키거나 혹은 국내조치 마련 의무
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 농업, 임업, 어업, 에너지산업, 교통, 폐기물처리, 수관리, 통신, 관광, 도시 및 농촌계획, 또는 토지이용분야의 사업평가대상사업의 계획 • 야생 동·식물의 서식지 보전에 관한 지령에 따라서 평가가 필요하다고 생각되는 것
절차	<ul style="list-style-type: none"> • 계획, 프로그램의 안 및 환경보고서는 환경영향에 관계하는 기관 및 공중에게 통지되어 빠른 기간에 의견을 표명하는 기회가 주어질 것 • 환경보고서에 대하여 표명된 의견 등은 계획, 프로그램을 작성하는 과정에서 고려될 것 • 계획, 프로그램이 채택된 경우에는 환경적 고려가 어떻게 통합되었는가, 표명된 의견이 어떻게 고려되었는가, 선택된 계획 프로그램을 선택한 이유를 밝힐 것
평가	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보고서에는 계획, 프로그램의 실시에 의한 환경에 대한 현저한 영향과 함께 그 목적이나 지리적 범위를 고려한 합리적인 대안을 밝히고 기술하고, 평가할 것 • 평가서에 기재된 정보는 현재의 의견 및 평가방법, 계획, 프로그램의 내용 및 상세한 정도, 의사결정과정의 다른 단계에서 적절하게 고려하는 것이 가능한가의 정도를 고려하여 합리적으로 필요하다고 생각되는 정보가 포함될 것
적용사례	<ul style="list-style-type: none"> • 유럽연합 가맹국에서 약 20여건의 사례연구
비고	<ul style="list-style-type: none"> • 본 지령의 발효 후 가맹국은 3년 이내에 필요한 규정을 정비해야 한다.

출처 : 김지영 외 (2007)⁴⁸⁾

2. 영 국

영국의 중앙정부는 국가환경정책, 전략환경평가 및 환경영향평가 제도와 관련하여 방향과 지침만 제시하는 역할을 하며, 실질적인 시행에는 관여하지 않는다. 그러나 비교적 SEA 체계가 잘 마련되어 있으며, 유럽연합의 SEA Directive 이행을 위하여 다양한 분야의 전략환경평가규칙을 마련하였다.

영국의 전략환경평가 대상은 제한되어 있지만 주로 농업, 공업, 에너지, 교통, 통신, 주택 정책, 홍수대비, 해안 방어 전략, 강수량 관리 계획 등의 정책, 계획, 프로그램을 대상으로 한다.

영국은 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어 권한의 범위가 명확하게 구분되어 있는데, 중앙정부는 국가환경정책, SEA 및 EIA 제도와 관련하여 방향과 지침만 제시할 뿐 실질적인 시행에는 관여하지 않고 있다. 유럽연합의 SEA Directive 이행을 위하여 전략환경평가규칙⁴⁹⁾을 마련하였으며, 그 외에 중앙정부에서 간행하는 문서로 UK Sustainable Development Strategy, Sustainable Communities Plan, Planning Policy Statements⁵⁰⁾, 전략환경평가를 위한 계획부서 지침⁵¹⁾ 등이 있다.

영국의 전략환경평가 대상은 토지이용 및 공간계획⁵²⁾, 그 외의 권역 및 지역당국의 계획과 프로그램⁵³⁾, 환경보호와 관리 관련 계획⁵⁴⁾, 그

48) 김지영 외 (2007). 전략환경평가제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구

49) Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004

50) PPSs. 지역정부의 계획에 중요한 것은 PPS11(권역공간전략), PPS12(지역개발체계)이다. Planning Policy Guidance Notes(PPG)를 점차 대체하고 있는데, PPS11, 12 외에도 PPS1(지속가능한 개발), PPS3(주택), PPS6(도심지계획), PPS7(농촌의 지속가능한 개발), PPS9(생물다양성과 지질의 보전), PPS10(폐기물관리), PPS22(재생에너지) 등이 있다.

51) The Office of the Deputy Prime Minister (2003). The Strategic Environmental Assessment Directive: Guidance for Planning Authorities.

52) RSS, DPS, SPD.

53) 지역교통계획, 대기질계획, 지역주택전략, 지역폐기물관리전략, 권역경제전략.

54) 국립공원관리계획, 국가폐기물관리계획, 하구역관리계획, 연어보호활동계획.

외의 특정 계획들⁵⁵⁾로 구분할 수 있다.⁵⁶⁾

영국의 전략환경평가는 계획체계와 밀접하게 관련되어 있다. 즉, 토지이용 및 공간계획을 대상으로 하는 지속가능성평가(SA)는 근거법⁵⁷⁾에 의하여 SEA Directive의 요구사항에 적합하도록 되어 있으므로 SEA의 한 형태라고 할 수 있다.

3. 프랑스

프랑스는 유럽에서 처음으로 환경영향평가를 규정한 1976년에 제정된 자연 보호법에 의해 환경영향평가를 시행하고 있다. 자연 보호법의 대상은 주로 사업을 대상으로 하며, 예외적으로 토지이용계획의 결정에 대해서도 시행하도록 하고 있다.

환경영향평가보고서는 사업의 실시와 관련되는 환경의 현황, 토지이용 계획의 영향 및 환경 보호나 그 평가를 계획서 안에 포함시키도록 한다.

1993년에는 장소나 시기가 다른 사업의 누적영향을 제한하기 위하여 영향 조사를 실시하는 중대한 활동에 관한 프로그램을 대상으로 하도록 자연보호법 및 동법 시행령이 개정되었다.

또한 EU SEA Directive를 반영한 환경 현장은 정부가 2003년 6월에 제안하였고, 헌법에는 의회가 2005년 3월에 삽입하여 시행하였다.⁵⁸⁾

55) 석유 및 가스 개발 개발 면허, 연안풍력단지 지정, 핵발전소 해체.

56) Tanya Burdett, DCLG, UK, Strategic Environmental Assessment & Sustainability Appraisal- Requirement & Implementation, Two years on. RTPI Yorkshire Conference Series 2006 - SEA & SA. 15 November 2006.

57) Planning and Cumpulsory Purchase Act 2004

58) 이광윤, 2009, 프랑스 환경법전에 관한 연구, 한국환경법학회 환경법연구 31권 1호 p.227

<표 III-3> 프랑스의 전략환경평가 제도

구분	내 용
제도명	자연보호법(1976, 1993 개정)
개요	<ul style="list-style-type: none"> • 1976년 유럽에서 처음으로 환경영향평가법을 법제화한 자연보호법은 기본적으로는 사업을 대상으로 하나 토지이용계획도 일부 대상으로 하고 있다. • 또한 장소 및 시기를 달리한 사업의 누적적인 영향을 억제하기 위하여 1993년에 동법을 개정하였고, 환경영향평가를 행하는 사업과 관련된 프로그램에 대해서도 프로그램 전체에 대하여 환경영향평가서를 작성하는 것이 의무화되었다.
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용계획 • 중대한 활동에 관한 프로그램(교통계의 사업 및 가스파이프라인, 송전선, 다리의 건설을 포함한 지역개발계획이 포함된다.)
절차	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용계획에 대한 절차는 사업평가의 절차와 같다. 입안자는 환경영향조사 등을 실시하며, 보고서를 인허가 기관에 제출한다. 인허가기관은 공중의 의견, 환경대신의 의견을 참고하여 결정을 한다. 그러나 스크리닝 및 스코핑 절차가 설치되어 있지 않다. • 프로그램에 대한 환경영향평가는 환경평가위원회(지방의호의장과 지방정부의 장이 공동의장)가 이행하나 절차는 사업평가와 같고 공중의 의견수렴, 환경대신에 의한 의견청취가 행하여진다.
평가	<ul style="list-style-type: none"> • 대안의 비교가 의무화되어 있다. • 프로그램에 대하여 환경평가는 소규모사업도 포함된 복합영향의 평가가 필요하다.
적용사례	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램에 대한 환경평가는 년 간 수십 건 정도의 적용사례가 있는 것으로 보고되고 있다.

출처: 김지영 외 (2007)⁵⁹⁾

4. 네덜란드

네덜란드에서는 2006년 9월 28일, EU SEA-directive를 적용하여 환경평가 관련법(Environmental Management Act)을 제정하였으며, 향후 실시되는 환경영향평가(EIA-projects)에 대한 법적근거와 나투라 2000(Natura 2000)지역의 보호에 대한 법적 근거이다.⁶⁰⁾

네덜란드의 전략환경평가는 크게 부문별, 공간별 계획과 프로그램에 대한 전략적 환경영향평가(Strategic EIA)와 법령안에 대한 환경테스트(Environmental Test)로 이원화 되어있다. 전략적 환경평가는 환경보호법(Environmental Protection Act, EPA, 1987)에 근거하며, 비공식적으로는 국가환경정책계획(National Environmental Policy Plan, NEPP, 1989)에 의해 환경영향평가를 하도록 제안되어 있다.⁶¹⁾

평가대상으로는 주로 폐기물 관리, 전력생산, 토지개발 및 수자원공급과 같은 국가계획이 대상이 되며, 환경테스트는 에너지의 이용과 교통량, 원료의 사용량 공급, 폐기물 및 유해가스의 배출, 물리적 공간의 이용과 같은 이슈의 평가에 이용된다.

평가절차는 스크리닝 과정부터 시작하여 평가범위 및 항목을 설정하는 스코핑 단계를 거쳐 최종적으로 의사결정 및 모니터링 단계로 이루어진다. 또한 환경평가에 대한 결과를 검토하기 위해 ‘환경영향평가위원회’(MER)라는 독립기관을 두고 있다.

<표 III-4> 네덜란드의 전략환경평가 제도

구분	내용
제도명	자연보호법(1987)

59) 김지영 외 (2007). 전략환경평가제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구

60) http://www.eia.nl/netherlands/default.asp?type=en_eiaseaneth(네덜란드 환경부 웹사이트)

61) 환경부, 2007, 전략환경평가 제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구 제1부, p.24

구분	내 용
개요	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보호법 제7장 및 동법에 기초한 환경영향평가령은 유럽연합의 환경영향평가지령(1985)을 받아 제정하였다. • 기본적으로는 사업을 대상으로 한 것이지만 계획 등도 그 일부 그 대상이 되므로, 계획 등에도 사업 평가의 절차가 이용된다.
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 환경에 현저한 영향을 미치는 각 부문 활동의 입지계획 및 지역개발계획 - 도로, 철로, 수로, 항만, 파이프라인 등의 건설가능성을 정한 최초의 입지계획 - 지역개발계획 - 수도 및 공업용수의 공급, 확대에 관한 계획, 폐기물처리방법, 처리시설입지에 관한 규칙
절차	<ul style="list-style-type: none"> • 스크리닝, 스코핑 도입 • 주민의 관여가 중시되어 스코핑과 환경영향평가서의 단계로 수행 • 환경영향평가위원회가 설치되어 스코핑과 환경영향평가서에 대한 심사
평가	<ul style="list-style-type: none"> • 대안은 매우 중요시되어 최저한 ① 환경에 가장 좋은 대안, ② 대안을 설정하지 않은 안의 영향을 비교 평가하는 것이 의무화
적용사례	<ul style="list-style-type: none"> • 40건 이상의 안건에 대하여 적용사례(1987~1998) - 국가전력공급구조계획 - 음료수 및 공업용수에 관한 국가계획 - 국가 폐기물 관리 10개년 계획 등
비고	<ul style="list-style-type: none"> • 정책에 대한 SEA에 관하여는 별도 「환경테스트(E-Test)」가 도입되어 있다.

출처: 김지영 외 (2007)⁶²⁾

5. 미 국

미국에서는 1969년에 제정된 국가환경정책법에 근거해 환경영향평가와 전략환경평가 제도가 도입되고 있다. 동법에서는 ‘인간을 둘러싼

62) 김지영 외 (2007). 전략환경평가제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구

환경의 질에 중대한 영향을 주는 입법의 제안, 그 외의 주요한 연방 정부의 행위에 관한 모든 권고 내지 보고'가 대상이 되며, 구체적으로는 ① 연방 정부가 용자, 원조, 실시, 승인을 실시하는 사업, ② 연방 정부가 작성하는 규칙, 규제, 계획, 정책 및 절차, ③ 법률의 제안에 대해서 환경보고서의 작성을 의무화하고 있다. 캐나다와 유럽 연합 등이 개발사업, 계획과 프로그램, 정책에 대해 다른 제도를 적용하고 있는데 비해 이 법에서는 하나의 제도로 연방 정부의 의사결정을 포괄적인 대상으로 하고 있는 점이 특징적이다.

국가환경정책법에서는 환경영향평가의 주제에 있어서 환경영향평가서의 내용 등에 대해서는 담당 연방정부기관이 책임을 지고, 환경영향평가서에 대한 최종적인 판단도 담당 연방기관이 맡게 된다. 한편, 환경보호청(EPA) 및 관계기관은 환경영향평가서 초안 및 최종평가서에 대한 의견을 제출하여 충분한 조정이 이루어지게 된다. 국민의 참여도 중시되어 스코핑, 환경영향평가 등의 단계에서 참여가 이루어지도록 하고 있다.

환경영향평가서에서는 대안의 검토가 핵심 부분으로 설정되어 있어, 모든 합리적인 대안의 환경 영향을 비교 가능한 형태로 제시하는 것이 의무화 되고 있다. 한편, 각 주에서 주관하는 정책, 계획, 프로그램에 대한 환경영향 평가는 주마다 개별적인 주 환경정책법에 의해 실시되고 있다.

<표 III-5> 미국의 전략환경평가제도

구분	내 용
제도명	국가환경정책법(National Environmental Policy Act, 1970)
개요	<ul style="list-style-type: none"> 연방정부기관에 대하여 중요한 연방정부의 행위의 결정에 있어 환경영향에 관한 상세보고서(환경영향평가서: EIS) 작성을 의무화

구분	내 용
대상	<ul style="list-style-type: none"> • 인간을 둘러싼 환경의 질에 현저한 영향을 주는 입법의 제안, 기타 중요한 연방정부의 행위에 관한 모든 권고, 또는 보고 1. 연방기관에 의한 용자, 원조, 실시, 승인된 신규 또는 계속 중인 연방사업 2. 신규, EH는 개정된 연방정부기관의 규칙, 규제, 계획, 정책 및 절차 3. 법안의 제안 • 환경에 현저한 영향을 미치지 않는 행위는 적용이 제외된다.
절차	<ul style="list-style-type: none"> • 소관기관이 평가서 내용 등에 대하여 책임을 지며 최종판단도 동 기관이 행사 • 스크리닝이나 스코핑이 도입되어지며 평가항목은 담당기관이 관계기관이나 공중의 의견을 고려하여 확정한다. • 주민참여가 중시되어 스코핑, 평가서 초안, 평가서 등의 각 단계에서 의견이 청취된다.
평가	<ul style="list-style-type: none"> • 대안의 검토가 핵심부분이며 모든 합리적인 대안의 환경영향을 비교가능한 모양으로 제시할 의무가 있다. • 대안의 검토에 관한 유의사항(NEPA규칙 1502. 14) 1. 몇 개의 대안을 엄밀하게 평가, 검토하고 세부검토를 필요로 하지 않는 것을 결정하고 그 이유를 간단하게 기술할 것 2. 제안행위를 포함하여 가능성이 있다고 생각되는 모든 대안을 상세하게 검토하고 평가하는 자가 비교하여 메리트를 검토할 것 3. 담당 연방기관 소관 외의 타당한 대안을 검토할 것 4. 담당 연방기관이 우선하는 대안을 명확하게 할 것 5. 제안 행위나 기타 대안에 적당한 완화조치도 추가할 것
적용사례	<ul style="list-style-type: none"> • CALFED Baydelta program 등
비고	<ul style="list-style-type: none"> • 세계 최초의 환경영향평가제도 • 도입 직후 1970년대에는 사업의 실시단계였기 때문에 적용사례가 많았지만 그후 프로그램 단계에서 적용사례

출처: 김지영 외 (2007)⁶³⁾

6. 일 본

일본에서는 환경영향평가제도 초기에는 개발사업 실시 단계에서의 환경영향평가와 계획이나 정책에 대한 환경평가가 병행되어 도입되고 있었다.⁶³⁾ 1972년에는 각종 공공사업의 계획 입안, 공사의 실시 등의 각각의 단계에 있어서 환경보전에 필요한 조치를 강구할 것을 요구하였으며, 1973년 7월에는 항만법의 개정에 의한 항만계획에 환경영향평가의 실시가 의무화되어 여섯 개의 오가와하라(小川原) 지역개발 계획 등의 입안 시 환경영향평가를 하는 등 계획단계에서의 환경영향평가도 진행되었다. 그러나 1984년에 폐안된 환경영향평가 법안을 받아 제정된 ‘각의결정’에서는 사업의 실시 단계에서의 환경영향평가만 도입되게 되었으며, 1997년 6월에 제정된 환경영향평가법에서도 항만법에 의해 환경영향평가가 실시되고 있던 항만계획에 대해서만 특례조항(47-48조)이 마련되어 준비서 단계부터 지방공공단체나 주민 등의 의견을 청취하는 구조가 마련되었고, 이를 제외한 개별 사업 상위의 계획에 대한 국가 제도의 도입은 향후의 검토 과제로 보류되었다.

지방자치단체에 있어서의 계획에 대한 환경영향평가는 1991년부터 나타나기 시작하였으며 최근에 와서 활성화되고 있다. 1991년 가와사키시에서 환경기본조례에 근거하여 ‘환경조사’ 제도를 도입하고 1998년 미에현(三重)에서는 ‘미에현 환경조정시스템 추진요강’을 수립하여, ‘환경조사서’나 ‘환경배려검토서’를 작성함으로써, 시와 현이 실시하는 개발 사업에 대해 계획 단계에서 환경을 배려하도록 하는 ‘행정내부의 조정수속’을 마련하였다. 그러나 행정의 내부의 조정 제도이기 때문에 시민의 의견 청취 기회가 포함되지 않고 있다. 또한, 1996년 후쿠오카시에서는 환경기본조례에 ‘사업자가 스스로 환경에의 배려’를

63) 김지영 외 (2007). 전략환경평가제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구

64) 성현찬(2006). 외국의 전략환경평가. 대한지방행정공제회 발행 도시문제 11월호.

실시할 수 있도록 하는 환경배려지침을 정하고, ‘환경조정회의’를 통하여 환경기본계획과의 조화를 이룰 수 있도록 하여, 계획 단계에서의 환경배려 방안을 마련하고 있다.

1997년에서 2001년 사이에는 고베시(1997)에서부터 센다이시, 치바시, 교토시(1998), 히로시마시(1999), 나고야시(2001)에서 환경영향평가 조례에 근거한 ‘사전배려지침’을 마련하여 사업의 구상이나 입안 단계로부터 충분한 환경 배려를 의무적으로 부여하도록 기존의 환경영향평가 절차 전 단계에서 ‘사전 배려’의 구조가 설치되었다. 그러나 이의 문서 작성이 의무화되어 있지 않고 관련부서나 주민의 의견 청취 기회가 포함되지 않는 것으로 나타난다.

1998년, 동경도에서는 ‘종합환경영향조사 제도’를 도입하여 약 2년간 예비로 시행되다가 그 결과에 기초하여 2002년 7월 환경영향평가 조례를 개정하고, 사업단계 환경영향평가 수속 앞에 ‘환경배려서’를 작성하고 설명회 및 도민 의견을 수렴하는 과정을 포함하는 계획단계 환경영향평가 체제를 구축하였다.

또한 2002년 사이타마현에서는 개발 사업에 대한 환경영향평가 조례와 별도로 독립된 ‘전략적 환경영향평가실시요강’을 만들고 현의 계획 등의 입안 단계에서 전략적 환경영향평가 계획서를 작성하여 도민의 의견을 듣고 전략적 환경영향평가보고서를 작성하여 도민의 의견과 전략적 환경영향평가기술위원회의 의견을 들어 그 결과를 계획에 반영하도록 하는 2개의 분리된 환경영향평가 체제를 운영하고 있다.

이 두 가지 유형은 관련 부서 및 환경보전국의 협의, ‘평가서’ 작성의 의무화, 설명회의 개최나 심사회 및 도민 의견청취 등의 수속, 평가의 수법으로서 복수안의 작성을 의무화하고 있는 것 등이 특징이다.

제 4 장 전략환경평가법제의 효과성 비교 분석도구의 개발

제 1 절 관련 문헌 분석

1. 환경영향평가제도의 효과성에 대한 요인분석(1999)

환경영향평가제도의 효과성에 대한 요인분석 연구⁶⁵⁾는 환경영향평가 실시에 따른 미비점을 보완하고 지속적 제도개선을 위하여 무엇보다도 환경영향평가의 효과성을 검토할 필요성을 인식하고, 다양한 종류의 사업을 선정하여 환경영향평가의 실질적 효과성을 요인분석방법을 통하여 분석하였다.

환경영향평가제도의 궁극적인 목적을 달성하기 위한 기재들은 과학모형, 외부개혁모형(정치모형), 내부개혁모형(조직모형)으로 구분하였다. 과학모형은 환경문제를 해결하는데 과학을 이용할 것을 주장하는 모형이고, 법원소송 등을 통하여 참여로써 환경문제를 해결하고 참여자들의 정치적 감시 기능을 강조하는 것이 외부개혁모형이다. 또한 개발과 성장위주의 기존 정부조직의 가치를 변화시켜 보자는 것으로 조직이론의 문화이론과 맥을 같이하는 것이 내부개혁모형이다.

외부개혁모형과 내부개혁모형은 상호보완관계에 있고 이를 과학모형과 결부시킨다면 환경영향평가제도의 효과성 분석에 아주 유용한 도구가 될 수 있다고 판단되며, 이를 설문조사에서 각 모형에 맞는 변수를 구성하여 나타낸 것이 <표 IV-1>이다. 이연구에서는 설문조사 결과를 이용하여 요인별 분석을 통하여 환경영향평가 효과성을 측정하고자 하였다.

65) 이종열, 이재호(1999). 환경영향평가제도 효과성에 대한 요인분석. 한국정책학회보 제3권 제1호.

<표 IV-1> 환경영향평가제도 효과성 측정을 위한 모형에 대한 설정변수

모형	번호	설정변수	척도화
과학 모형	2	환경영향평가가 환경적 영향을 파악하는데 도움이 되는지의 여부	1‘전혀’ ~ 5‘매우’
	3	환경영향평가가 환경오염 저감에 어느 정도 효과가 있는지의 여부	
	15	사업자가 사전에 환경영향평가서를 제대로 검토하고 있는지의 여부	
	18	환경영향평가서의 내용이 계량화 되어있는지의 여부	
	19	환경영향평가서의 내용이 과학적 기법에 의존하고 있는지의 여부	
	20	환경영향평가서의 내용이 정확한지의 여부	
외부 개혁 모형	1	환경영향평가 제도가 우리 나라 실정에 맞는지의 여부	
	5	환경영향평가에 대한 협의 내용 이행이 제대로 감독되는지의 여부	
	6	환경영향평가 협의 내용이 사업에 적절히 반영되고 있는지의 여부	
	7	환경영향평가 과정에서 주민의 의견 수렴 여부	
	8	환경영향평가 과정에서 주민의 의견 반영 여부	
	9	환경영향평가서의 협의내용이 해당지역주민에게 제대로 전달되는지의 여부	
	11	환경영향평가가 사업승인 결정에 영향을 미치는 정도	
내부 개혁 모형	4	환경영향평가의 내용이 영향력이 있는지의 여부	
	10	환경영향평가 제도에 주민의 의견을 현재보다 참작해야 하는지의 여부	
	12	환경영향평가의 절차가 타당한지의 여부	
	13	환경영향평가 대상 상버의 범위가 적절한지의 여부	
	16	환경영향평가 위원이 환경영향 평가서를 제대로 검토하고 있는지의 여부	
	17	환경영향평가의 내용이 포괄적인지의 여부	

요인 분석 결과 <표 IV-2>과 같이 여섯 가지의 요인을 변수로 설정하였다. 이런 여섯 가지 변수의 빈도를 통하여 환경영향평가제도의 효과성을 분석하였다.

<표 IV-2> Varimax 회전 후의 PCA를 통한 동질적 요인의 변수 묶음

요인 1	요인 2	요인 3	요인 4	요인 5	요인 6
환경영향평가서	환경영향평가의 영향력	환경영향평가에 대한 주민의견 수렴·반영	환경영향평가의 타당성	환경영향평가제도의 현실 적합성	환경영향평가 내용의 포괄성

2. 환경영향평가제도의 효과성 측정을 위한 이론적 근거와 적용(1997)

최용복(1997)은 환경영향평가제도의 효과성 측정을 위하여 이론적 기반을 포괄적인 기준으로 삼아 실효성 측정을 위한 틀을 제시하였다. 개발한 분석틀을 토대로 우리나라 환경영향평가제도의 실효성을 실제적으로 적용 평가를 실시하였다.

이 연구에서는 먼저 유럽의 여러 학자⁶⁶⁾들의 이론을 분석함으로써 환경영향평가의 효과성 측정을 위한 2개 영역, 6개 조건을 제시하였다.

첫째, 제도적 측면이다. 제도적 측면은 법적 조건(legal context), 경제적 조건(economic context), 조직적 조건(organizational context)등 3개 조건을 제시하였다. 법적 조건은 환경영향평가에 관련된 법적측면으로 제도시행에 대한 법적 강제성, 법의 구체성, 직간접으로 영향을 미치는 정보공개법의 존재유무를 들 수 있다. 경제적 조건은 환경영향평

66) Gibson, R.B.(1993); Ensminger, J.T. & McLean, R.B.(1993); Kennedy, W.V.(1988); Holic(1986); Price(1971);

가에 관련된 경제적 조건으로서 노동력의 효율적 분배와 자원의 분배를 의미한다. 조직적 조건에서는 통제장치가 폭넓고 유용하게 효과적 측정에 사용되는 인자라 할 수 있다.

둘째, 절차적 측면이다. 이 측면에서는 기획접근방식(planning approach), 환경영향평가서 내용과 관련된 조건(contents of EIS), 시민참여(public involvement) 등 3개의 조건을 제시하고 있다. 기획접근방식(Planning Approach)이란 평가서 조기준비의 원칙과 다양한 전문분야(Interdisciplinary Approach)와의 조화를 이끌어 내는 것이다.⁶⁷⁾ 환경영향평가서 내용과 관련된 조건 (Contents of EIS)으로는 환경영향평가서에서는 사업대안, 환경인자, 환경영향과 저감방안에 대한 여러 가지 조건을 반드시 평가서에서 다룸을 의미한다. 시민참여(Public involvement)는 의사결정부분에 속하는 주요한 제도화된 장치로 여겨지고 있다.

이 6개 영역에 따라 체크리스트를 <표 IV-3>와 같이 개발하였다. 이 개발된 지표에 따라 개발사업 등을 평가하였다.

<표 IV-3> 환경영향평가의 효과성 측정을 위한 체크리스트

● 법적조건과 관련된 항목

- 환경영향평가제도는 법에 의해 강력히 시행되고 있는가?
- 법이 아주 명확히 환경영향평가 참여자의 활동 범위를 진술하고 있는가?
- 법으로 요구되어지는 환경영향평가 의무과정은 집행하기에 실제적이고도 타당 한가?
- 환경영향평가서 작성에 도움이 되는 정보의 입수가 법적으로 보장되고 있는가?
- 환경평가서 초안에 대한 시민의 충분한 참여를 법이 제공함으로써 효과적인

67) 조기준비 원칙은 평가서가 의사결정과정에 이용될 수 있을 정도로 일찍 준비되어야 하는 것이다. 미국의 경우, 환경영향평가서는 의사결정과정에 중대하거나 혹은 일부가 이용될 수 있을 정도로 충분히 일찍 준비되어야 하며, 이미 정해진 결정을 합리화하거나 정당화하기 위해 사용되어서는 아니됨을 명시하고 있다. 예를 들면, 연방정부가 사업의 경제적 타당성을 조사할 단계와 기관이 사업시작을 신청한 직후에 환경영향평가서는 준비되어야 한다.

시민참여가 환경평가과정에서 이루어지는가?

● **경제적 개념(일의 분담과 자원분배)에 관련된 항목**

- 현 환경영향평가제도는 적절한 수준의 환경영향참여자의 참여를 보장하는가?
- 환경영향평가가 참여자의 충분한 상호교감과 함께 진행되는가, 따라서 환경영향평가서 작성 시 영향평가 참여자 사이에 책임감과 권위가 골고루 분배되어 있는가?
- 환경영향평가 작성자에게 평가서작성에 필요한 충분한 재원이 지원되는가?
- 시민참여를 위한 충분한 재원이 지원되고 있는가?

● **조직과 관련된 항목**

- 환경영향평가에 협의된 사항에 대해 그 실행을 지시할 수 있는 충분한 공적 권위가 법정에 주어지는가?
- 환경부(처)에서 작성된 환경영향평가작성을 위한 지침서(환경영향평가서 작성 등에 관한 규정)가 환경영향평가 평가자에게 잘 이용되는가?
- 환경영향평가에 협의된 사항에 대한 사업자의 불실행에 대해 환경부에서는 그의 적합한 조치 및 제재를 취하는가?
- 적절한 물적 인센티브(MATERIAL INCENTIVE)가 환경영향평가서를 작성한 사업자에게 주어지는가?
- 환경영향평가자는 전문적이고 윤리적인 기준에 의거하여 환경영향평가서를 작성하는가?
- 환경영향평가서를 작성하는 기관에 주민이 중요한 영향을 미치는가?

● **기획과정과 관련된 항목**

- 환경영향평가서가 의사결정과정에 이용될 수 있을 정도로 일찍 준비되어지는가?
- 환경영향평가지 필요한 여러 분야의 전문가들과 원활한 토의 및 의견 수렴 하에 환경영향평가서가 작성되는가?

● **평가서 내용에 관련된 항목**

- 환경영향평가참여자와 평가자간에 적절한 의사소통이 있어 참여자의 의견이 환경영향평가서에 반영되는가?
- 사업내용에 관련된 모든 충분한 대안들이 환경영향평가서에서 다루어지는가?
- 환경영향평가서의 모든 대안들은 공정하고 체계적으로 비교되어지는가?
- 최종대안의 선택은 정확 명료히 분석된 데이터와 합리적인 기준에 의하여 정해지는가?

- 해당사업에 관련된 중요한 모든 환경영향평가인자가 환경영향평가서에서 다루어지는가?
- 해당사업으로 인한 긍정적, 부정적 영향 및 직·간접적인 영향까지 환경영향평가서에서 다루어지는가?
- 해당사업에 관련된 모든 행위의 총체적 영향이 환경영향평가서에서 파악되어지는가?
- 환경피해를 절감하는 대책이 환경영향평가서에서 체계적으로 다루어지는가?
- 파악되어진 모든 대안 하나 하나와 관련된 환경영향이 모두 평가서에서 다루어지는가?
- **주민의견수렴에 관련된 항목**
 - 환경영향평가서는 모든 사람들이 이해할 수 있는 쉬운 언어로 작성되어지는가?
 - 최종결정이 내려지기 전에 환경영향평가서 초안이 해당사업 지역주민에게 공개되어지는가?
 - 해당사업의 정보가 공청회나 설명회를 통하여 주민에게 잘 전달되는가?
 - 공청회나 설명회는 해당사업을 이해하는데 주민에게 큰 도움이 되는가?
 - 주민은 해당사업결정에 관련된 문제파악과 토의과정에서의 참여가 허용되는가?
 - 환경영향평가서 초안은 주민이 읽고 반응할 수 있을 정도로 충분히 오래 공개되어지는가?
 - 사업결정은 주민의 충분한 의견수렴과 함께 이루어지는가?

3. 전략환경영향평가 내실화를 위한 평가단계별 방법론 마련 연구(2010)

이현우 외(2010) 전략환경영향평가 내실화를 위한 평가단계별 방법론 마련 연구의 목적은 전략환경영향평가를 위한 구체적 평가분석방법 및 기법 등을 마련하여 계획수립 단계부터 환경 친화적 입지선정 및 계획수립의 유도에 있다.⁶⁸⁾ 환경보전목표 설정 및 대안선정평가

68) 이현우 외(2010) 전략환경영향평가 내실화를 위한 평가단계별 방법론 마련 연구. 환경부.

과정을 중심으로 실제 적용가능한 효과적 방법론을 제시하여 평가의 내실화 도모하고자 하였다. 따라서 이 연구에서는 전략환경영향평가서 작성자 관점에서 쉽게 이해할 수 있고 수용될 수 있는 평가단계별 방법론을 마련하고 있을 예정이다.

관련문헌 및 국내외 사례의 종합적인 분석을 통해 우리나라 전략환경영향평가의 평가항목 및 지표를 도출하고 지표를 활용한 평가방안을 아래 <표 IV-4>와 같이 마련하였다.

<표 IV-4> 평가항목별 평가지표

	평가항목	평가지표	평가방안
계획의 정 합 성	1.1. 국가정책 및 발전목표 (지향성)	국가정책기조 및 발전목표	<ul style="list-style-type: none"> • 학술적, 문화적, 지형학적으로 보전가치가 있는 지역(천연기념물, 화석 등)보전 고려의 적절성 평가 - 학술적으로 가치 있는 암석, 토양과 백두대간을 비롯한 주요 대간 및 정맥의 훼손 여부 평가
		지속가능 지역발전목표	<ul style="list-style-type: none"> • 주변지역의 지형적인 여건과의 조화에 영향을 미치는 지형학적 변화 평가 - 표고와 경사도, 재해 취약성 및 지반안정성, 토지피복, 질성토면 등 지형변화의 최소화 평가
	1.2. 상위계획 및 관련계획 (정합성)	국가의 환경관련 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 국가차원의 환경계획과의 부합성 평가 - 환경관련 법규에 기반하여 수립되는 국가단위의 각종 법정계획과 실행계획(국가환경종합계획, 자연환경보전기본계획, 토양보전기본계획, 지하수관리기본계획, 야생동·식물보호기본계획, 물다양성 국가전략 등)의 내용을 검토하여 해당 계획과의 부합성을 평가

제 4 장 전략환경평가법제의 효과성 비교 분석도구의 개발

	평가항목	평가지표	평가방안
		상위(개발, 환경) 계획	<ul style="list-style-type: none"> • 상위 개발 및 환경계획의 분석과 이를 반영한 계획의 합리성 평가 - [부록 2]에서 구체적인 상·하위계획 제시 - 시·도의 환경보전계획, 지역환경계획, 제방의제21, 생태도시계획, 어메니티 계획, 경관계획, 공원녹지기본계획 등의 내용 등과의 정합성을 평가 - 환경보전조례, 녹지보전조례, 자연경관보전조례 등 관련 조례상의 환경계획 내용과의 정합성을 평가
		관련(개발, 환경)계획	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 개발 및 환경계획의 분석과 이를 반영한 계획의 합리성 평가 - [부록 5]에서 계획별 관련계획을 일부 제시 - 평가대상계획과 연계성을 가지는 환경계획들과의 연계성은 물론, 관련계획, 지침과의 부합성을 평가 - 예: ‘택지개발예정지구의 지정’시 해당 도시의 도시기본계획과 지속가능한 신도시계획 기준, 권역별 수질보전계획 등을 고찰하여 연계, 반영 유무 평가
	1.3. 환경적 수요 (타당성)	개발수요 및 환경적 수요	<ul style="list-style-type: none"> • 개발수요 및 환경적 수요를 고려한 개발범위의 적절성 평가 - 인구배분계획(개발수요), 보전가치가 있는 지역의 확보 가능성(환경적수요), 오염총량기준의 충족 등 보전 및 개발과의 조화 평가
자연	2.1. 지형·지질	가치가 높은 지형·지질의 보전	<ul style="list-style-type: none"> • 학술적, 문화적, 지형학적으로 보전가치가 있는 지역(천연기념물, 화석 등)보전 고려의 적절성 평가 - 학술적으로 가치있는 암석, 토양과 백

	평가항목	평가지표	평가방안
및 생 활 환 경 부 문			두대간을 비롯한 주요 대간 및 정맥의 훼손 여부 평가
		지형변화의 최소화	<ul style="list-style-type: none"> 주변지역의 지형적인 여건과의 조화에 영향을 미치는 지형학적 변화 평가 - 표고와 경사도, 재해 취약성 및 지반안정성, 토지피복, 절성토면 등 지형변화의 최소화 평가
	2.2. 생물 다양성	중요 생물종 보전	<ul style="list-style-type: none"> 법적 보호종 및 보전가치가 있는 생물종의 서식처에 미치는 영향 평가 - 보호가치가 있는 생물 및 서식처에 직, 간접적으로 미치는 잠재적 영향 평가 - 예: 보호종의 번식지 및 채식지의 훼손 우려, 보호종의 서식반경내에서의 개발입지 지정에 따른 영향 우려 등
		서식처의 보전 및 복원	<ul style="list-style-type: none"> 습지(갯벌, 산림습지 등), 해양, 극상림, 종다양성이 높은 지역 및 동물의 이동이 필요한 서식지 등 생물다양성 향상이 요구되는 지역의 보전 및 복원의 적절성 평가 - 보전지역의 가치유지 및 향상에의 기여와 영향의 최소화를 평가하며, 불가피할 경우 복원 및 대체계획의 적절성 평가
	2.3. 수환경	수질, 수량	<ul style="list-style-type: none"> 목표 수질(수질 기준) 및 수량 산정의 적절성 평가 - 목표 수질의 충족 여부 및 수량 확보와 유출량 등의 적절성 평가
		수환경 보전	<ul style="list-style-type: none"> 양호한 자연수공간의 자연성, 연결성, 경관성 및 지하수 등의 보전 적합성 평가 - 생물의 서식처 및 자연성, 경관성 등의 측면에서 보전가치가 있는 수공간의

제 4 장 전략환경평가법제의 효과성 비교 분석도구의 개발

	평가항목	평가지표	평가방안
			보전 및 향상의 고려 등을 평가하며, 지하수에의 영향이 예측되는 계획의 경우 지하수의 보전적 측면에서 적합성 평가
2.4. 녹지 및 자연경관	기존 자연녹지 보전		<ul style="list-style-type: none"> • 생태적 건전성 확보를 위한 녹지축 보전 및 훼손지역의 연결가능성 평가 - 기존의 생태축 지역의 보전과 기 훼손된 지역의 복원 등을 함께 고려하고 있는지의 유무 평가
	녹지수준		<ul style="list-style-type: none"> • 수용 인구 당 녹지면적 및 녹지 간 연결을 위한 계획의 적절성 평가 - 녹지면적 및 녹지총량의 변화, 수용인구 당 녹지면적, 녹지의 파편화정도, 공간계획이 녹지 네트워크 보전에 미치는 영향, 기존 녹지와 계획 수립으로 인하여 조성되는 녹지의 연결가능성 등을 평가 - 예: 공원녹지면적의 경우 녹지 확보 기준면적(3m²) 혹은 전국 평균 5.0m² 이상을 고려하고 있는지 평가
	경관의 변화		<ul style="list-style-type: none"> • 계획으로 인한 기존 자연경관에의 영향 평가 - 주요 조망점에서 조망의 대상이 되는 자연경관이 계획으로 인한 질적 저하 및 훼손의 가능성을 평가
2.5. 대기 및 기후변화	목표 대기환경		<ul style="list-style-type: none"> • 목표 대기질 및 관리 계획(배출량 관리, 바람댐 및 바람통로 확보등)의 적절성 평가 - PM10, NOx, SOx 등 민간한 주요 대기오염원의 배출 및 관리에의 영향과 바람댐과 바람통로 확보의 고려하고 있는지 등을 평가

	평가항목	평가지표	평가방안
		온실가스 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 온실가스 감축을 위한 배출(수송, 난방, 산업분야 등) 및 흡수(산림등) 관리의 적절성 평가 - 온실가스 배출의 최소화와 흡수의 최대화를 위해 고려되는 목표 감축량의 적절성과 계획안을 평가
2.6. 토양		토양의 보전 및 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 토양의 보전(토양의 보전 및 재활용) 및 개선(농약 및 비료 사용억제 등)을 위한 방안의 적절성 평가 - 토양의 생산성과 보전가치 등을 고려한 보전계획의 적절성과 건강한 토양의 재사용방안(예: 표토의 공원지반 조성 시 활용 등)의 제시 및 토질 향상(토양 복원, 우수침투의 고려)을 위한 방안의 적절성을 평가
		투수성 지반	<ul style="list-style-type: none"> • 토지이용의 변화 및 시설도입에 따른 투수면적 변화의 적절성 평가 - 자연지반률 및 생태면적률의 확대 측면에서 토지이용의 변화를 통해 투수면적의 확대를 위한 적절하게 고려하고 있는지를 평가
2.7. 에너지/자원		물/자원 절약	<ul style="list-style-type: none"> • 물(우수, 중수 등), 자원의 절약 및 재이용(폐기물 재활용 등)의 적절성 평가 - 우수의 저류와 침투향상을 고려하고 있으며, 중수와 폐기물 등의 자원을 절약하고 재이용하기 위한 고려가 적절한지를 평가
		신재생에너지 이용	<ul style="list-style-type: none"> • 신재생에너지 이용의 고려 및 적절성 평가 - 태양광, 풍력 등의 신재생에너지의 활용을 고려하고 있으며, 자연지반의 영향을 최소화하면서도 최적의 효율을

제 4 장 전략환경평가법제의 효과성 비교 분석도구의 개발

	평가항목	평가지표	평가방안
사			<p>높일 수 있는 입지에서의 활용을 고려하고 있는지 평가</p>
	2.8. 생활환경	재해(난) 및 건강	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민들의 유해환경(대기오염, 수질오염, 전파장해, 악취 등 기타 유해물질 등), 자연재해(침수, 산사태 등), 안전사고 등에 대응 적절성평가 - 생활에 유해한 영향요소(악취, 대기 및 수질오염 등)들로부터의 영향을 최소화하기 위한 방안을 고려하고 있으며, 자연재해의 피해로부터 근본적인 해결방안(침수지역을 회피한 계획안 마련, 산사태에의 대응을 위한 복원공법의 적용 등)을 모색하고 있는지를 평가
		쾌적한 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 정온환경 확보(소음에의 영향권 회피) 및 충분한 일조확보 적절성 평가 - 쾌적하고 정온한 거주공간을 위해 소음에의 영향을 최소화하고, 충분한 일조를 확보할 수 있는 계획이 이루어지고 있는지 평가
	3.1. 인구	인구구성	<ul style="list-style-type: none"> • 해당 계획 구성원의 인구규모, 성비, 연령구성, 노령인구수, 계층, 가족구성 등의 변화 적절성 평가 - 상위 행정계획에서 설정한 인구목표와의 부합성 및 해당계획 내 인구구성(규모, 계층 등)의 합리적 설정 평가 - 예: 다양한 계층이 생활하고 거주할 수 있는 계획안의 평가도 가능
3.2. 지역경제	고용창출	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민들을 위한 직, 간접적 고용기회의 증·감에의 영향 평가 - 계획으로 인해 지역주민의 고용기회 확대 및 경제적 효과창출이 가능한 것인 	

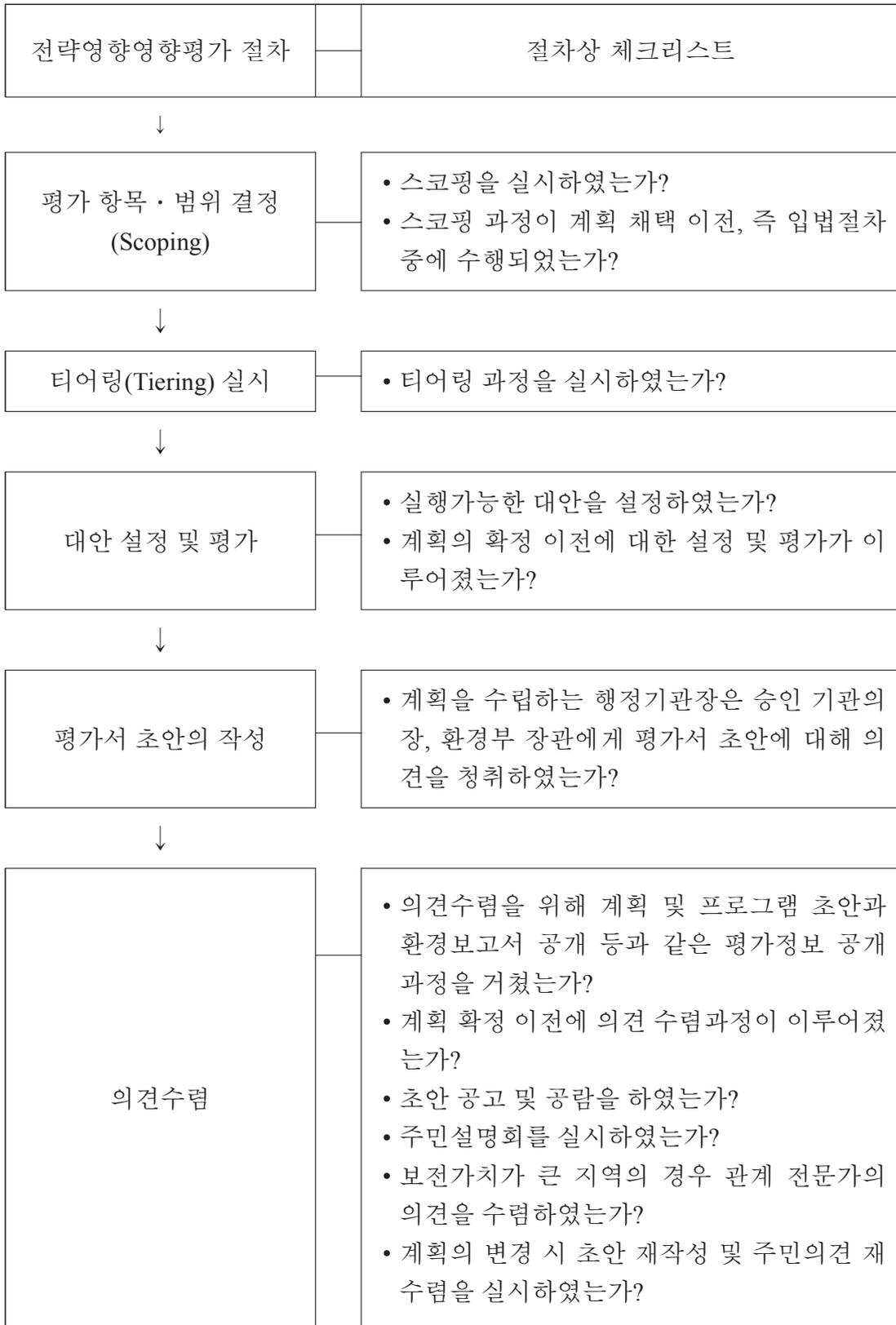
	평가항목	평가지표	평가방안
회 및 경 제 환 경 부 문			지에 대한 평가
		지역소득 및 복지	<ul style="list-style-type: none"> 지역소득 및 복지향상에의 영향 평가 계획이 지역의 소득과 경제적 활성화, 복지 향상에 기여하고 있는지를 평가
	3.3. 공공시설	교통통신시설	<ul style="list-style-type: none"> 교통수요의 변화를 고려한 효율적인 교통시스템(대중교통 시스템, 안전한 보행자도로 네트워크) 구축 및 시설계획의 적절성 평가 교통수요 예측을 기반으로 기존의 교통 기반시설을 최대한 활용한 효율적인 교통시스템 및 시설 구축계획의 적절성 평가
		에너지공급시설	<ul style="list-style-type: none"> 전력, 가스, 열공급 등 지역주민의 일상 생활에 필요한 에너지 공급시설 계획의 적절성 평가 에너지 소비예측치를 기반으로 요구되는 효율적인 전력, 가스, 열공급 계획의 적절성 평가
		교육, 문화, 공원녹지 시설	<ul style="list-style-type: none"> 수요를 고려한 교육, 문화 및 공원녹지 시설 면적 및 입지의 적절성과 접근성 평가 수요와 지역간 형평성, 적절한 입지 등을 고려하여 교육, 문화, 공원녹지시설의 적절한 배치와 분배계획의 적절성 평가
	3.4. 역사성 및 장소성	역사성	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 역사적인 건축물, 국가적 자산인 유물, 상징물, 전통 및 문화, 생활양식 등의 보전을 위한 보호구역의 면적 변화 평가 역사적인 지역과 상징물에 영향을 미칠 가능성 평가

	평가항목	평가지표	평가방안
3.5. 공동체적 사회			- 역사적으로 중요한 지역, 유물의 보존을 고려한 계획안의 적절성을 평가
		지역문화와 장소성	• 지역의 장소성을 기억하고 보존할 수 있는 지형지세, 인공건조물의 배치와 형태, 용도, 이용체계, 주변환경과의 관계 등을 훼손시키지 않고 최대한 계승, 보존할 수 있는 방안을 반영하였는지 여부 평가
	공동체적 관계 및 의식	• 공동체적 관계의 개선을 고려한 공동체 형성 공간 계획 및 프로그램의 적절성 평가 - 공동체 의식의 향상을 위한 공동체 활동이 가능한 공간의 확보 및 공동체 활동 프로그램의 고려 유무 등을 평가	
	사회적/ 환경적 약자 배려	• 사회적/환경적 약자를 배려한 계획수립 평가 - 노인, 장애인, 아토피 어린이 등 사회적, 환경적 약자들을 고려한 계획이 적절하게 수립되었는지를 평가	

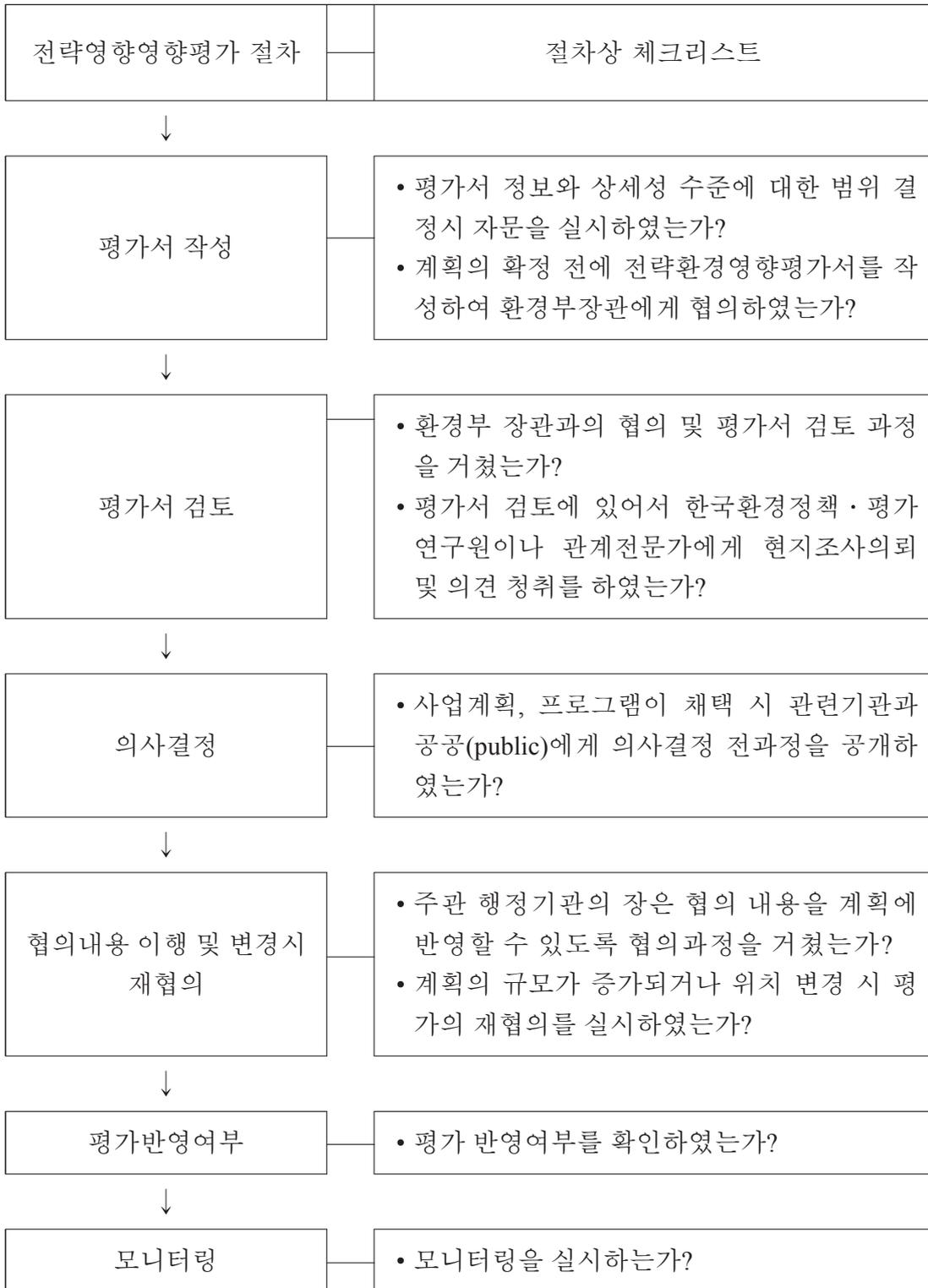
4. 전략환경영향평가 실효성제고를 위한 체크리스트 개발(2012)

한규영(2012)은 전략환경영향평가 실효성제고를 위한 체크리스트 개발하였다.⁶⁹⁾ 전략환경영향평가의 절차적 요건을 종합하여 사례분석을 위한 절차상 체크리스트와 내용상 체크리스트를 각각 개발하였다. 절차상 체크리스트는 다음 <그림 IV-1>와 같다.

69) 한규영(2012). 전략환경영향평가 실효성제고를 위한 체크리스트 개발. 연세대학교 대학원 석사학위 논문.

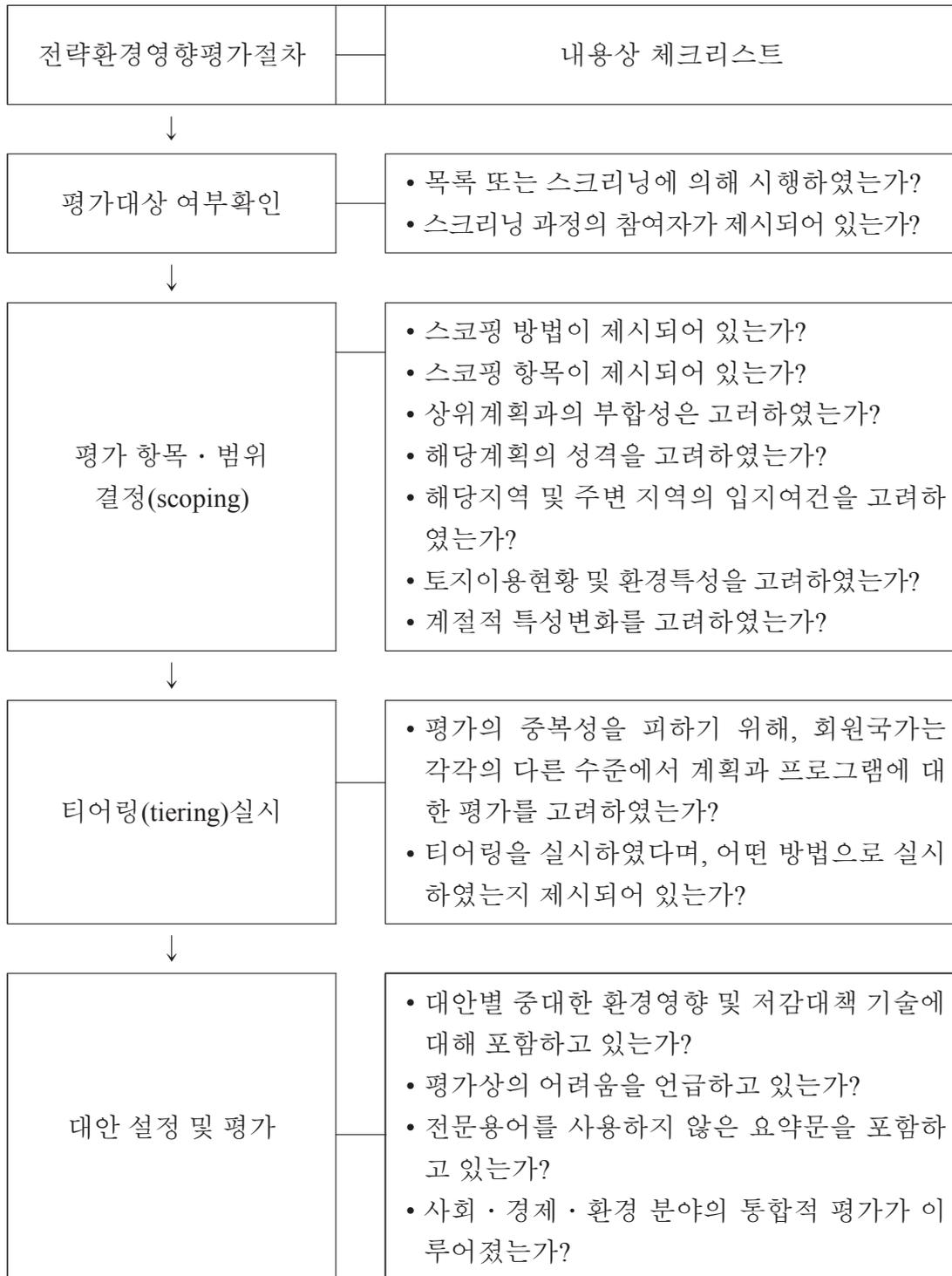


제 4 장 전략환경평가법제의 효과성 비교 분석도구의 개발

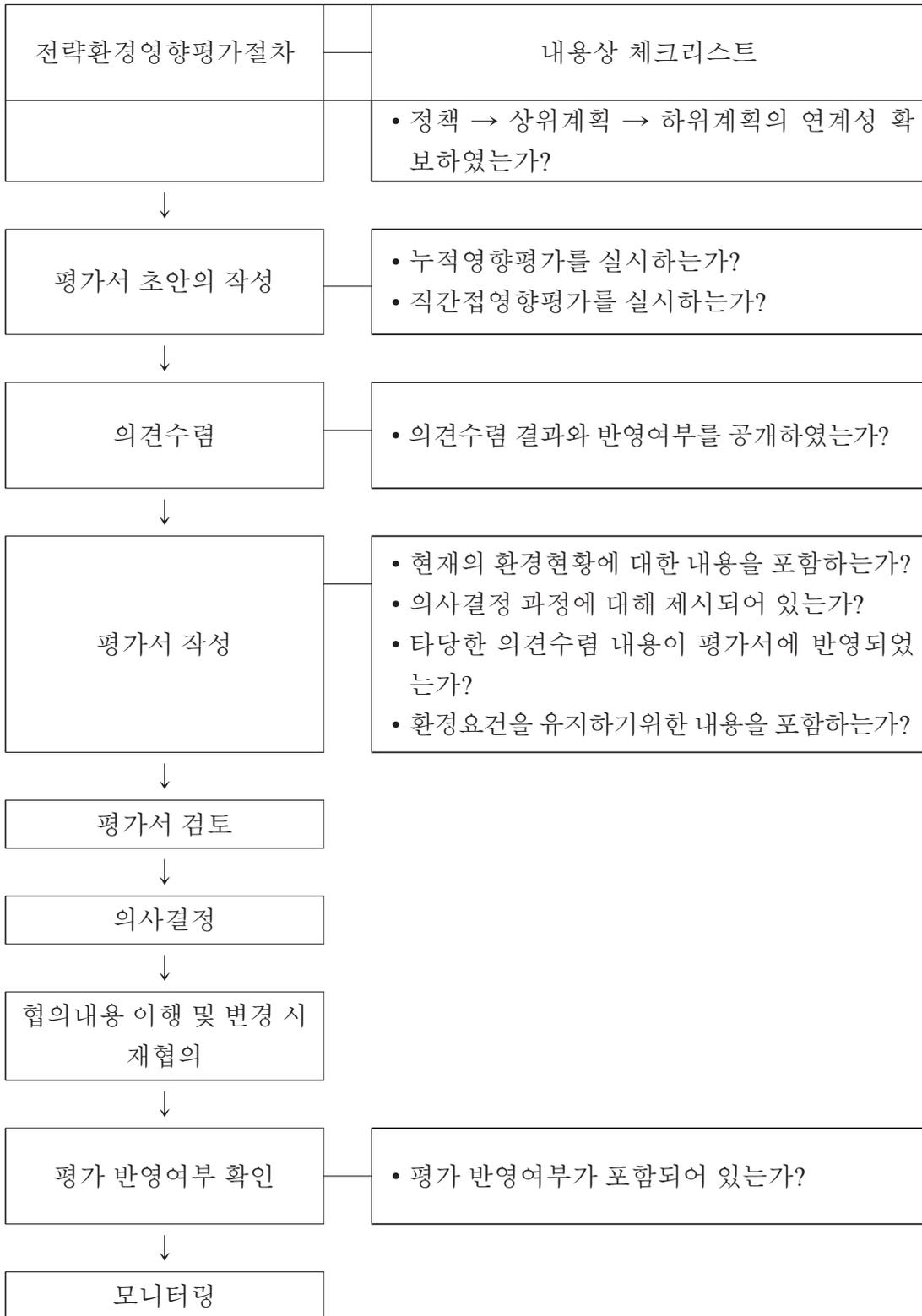


<그림 IV-1> 전략환경영향평가의 절차상 체크리스트

그리고 전략환경영향평가의 내용적 요건을 종합하여 사례분석을 위한 내용상 체크리스트를 <그림 IV-2>와 같이 개발하였다.



제 4 장 전략환경평가법제의 효과성 비교 분석도구의 개발



<그림 IV-2> 전략환경영향평가의 내용상 체크리스트

이 연구에서 제시하고 있는 체크리스트의 경우, 특히 내용상의 체크리스트는 전략환경영향평가서 사례분석을 위해서 개발되어져 있어서 제도적 측면에서의 분석을 위한 도구로 활용하기에는 한계점을 나타내고 있다.

5. 한국의 환경영향평가제도에 있어서 실효성 확보 방안(1996)

조해용(1996)은 우리나라 환경영향평가제도의 실효성 확보 방안강구를 목적으로 하여 우리나라와 독일의 EIA제도를 비교분석한 연구 결과는 다음과 같이 요약하여 제시할 수 있다.⁷⁰⁾

첫째, 우리 나라의 현행 EIA 적용대상은 개발사업으로 인한 환경의 악영향을 고려하지 않고 단지 17개 유형으로 분류하여 사업의 면적만을 기준으로 정하고 있는데, 보다 합리적인 운영을 위해서는 Screening 방법을 통하여 반드시 필요한 사업만을 대상으로 하는 방법을 택하여 실시하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, EIS작성을 사업자가 주도함을 원칙으로 하되 대행자로 하여금 대리수행이 가능하여 EIS의 내용이 부실하게 작성되는 경우가 많이 때문에 대부분의 주민들은 그 내용을 부정적으로 보는 경향이 높다. 신뢰성 확보를 위해서는 각 분야의 전문가로 구성된 독립적인 제3의 기관을 신설하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

셋째, EIS 평가항목의 선정에 있어서 현행법상 23개 항목으로 규정하고 있는데 구성항목과 평가서 구성만을 따르고 있어 획일적으로 EIS가 작성되므로 내실을 기하기가 어려운 실정이다. 이를 해결하기 위해서는 Scoping 제도를 도입하여 사업의 특성에 따라 주요 평가항목만을 조사, 예측 및 평가함으로써 EIS내용에 충실을 기할 뿐만 아

70) 조해용(1996)은 우리나라 환경영향평가제도의 실효성 확보 방안강구: 한국과 독일 환경영향평가의 비교, 분석. 첨단과학기술연구소 논문집, 1(1), 169-181.

나라 평가 및 검토기간을 단축할 수가 있을 것이다.

넷째, 현행 EIA제도에서는 주민참여의 기회가 지역주민으로 한정되어 있어 폐쇄적이다. 이를 독일의 경우와 같이 일반에게 널리 개방하여 보다 광범위한 정보와 합리적 의견을 얻을 수 있도록 참여자격을 완화하여야 할 것이다.

다섯째, EIS의 심사와 사업승인이 서로 다른 기관에서 이루어지고 있는데, 이는 EIS 심사의 주체가 환경관계 전문 관서라는 점에서 바람직하지만 EIS과정이 환경적 전문성으로만 이루어지는 것이 아니라 사업의 경제성과 기술적 가능성의 비교, 분석 등 경험적 측면이 고려되어야 하므로 대부분의 국가에 있어 사업 승인 기관이 EIS 심사의 주체가 되고 있다. 그러나 EIS에 대한 보다 합리적이고 현실적인 심사를 위해선 사업계획에 대한 경험과 전문성이 모두 고려되어야 하므로 제3의 기관, 즉 사업 승인기관도 환경관서도 아닌 EIS전담기관을 설치하여 운영하는 방법이 우리나라의 여건상 바람직한 방안이 될 수 있을 것이다.

이 연구에서는 실효성 분석도구는 제시되지 않았으며, EIA의 주요 요소별로 접근하여 분석 제시하였다.

제 2 절 우리나라와 독일 전략환경평가제도 효과성 비교분석 도구 개발

전략환경영향평가제도의 실효성이란 평가제도 관련 행정이 내건 목표의 달성도를 즉 효과성으로 정의할 수 있다.⁷¹⁾ 효과성은 행정이 그 동안 사회의 여러 문제를 해결하고 목표를 달성하는데 부족했다는 인

71) 법의 실효성이란 법이 실제로 효력을 가지고 있는가 없는가의 성질을 말한다. 법이 실제로 시행되고 있을 때에는 법은 실효성을 가지고 있다고 하고, 법이라 하더라도 시행되고 있지 않을 때에는 실효성이 없다고 한다(법률용어사전, 2010, 법문북스)

식에서 미국 등 선진국가들에서도 행정의 효과성을 강조하고 있는 추세이다.⁷²⁾ 특히 최근에 이르러서는 정책수립(→정책결정)이나 정책평가에 관심이 집중됨에 따라 자연스럽게 효과성도 중요시되고 있다.⁷³⁾

따라서 전략환경영향평가제도의 효과성 분석은 정책수립 및 정책평가의 질을 높일 수 있는 근거를 마련할 수 있다고 본다. 이와 같이 제도의 체계적 평가는 하나의 정책이 국민의 요구에 얼마만큼이나 부응하고 있나를 파악해 보는데 그 목적이 있다. 이와 같은 평가는 장차 다시 정책을 수립할 때 참고가 될 유익한 자료를 얻는 데 필요하다. 그 이유는 정책개선이나 발전은 과거에 단행한 정책집행의 결과를 평가함으로써 얻어진 자료가 환류 과정을 통해 다시 대안(alternative)으로 선택되어 나타날 수 있기 때문이다.⁷⁴⁾

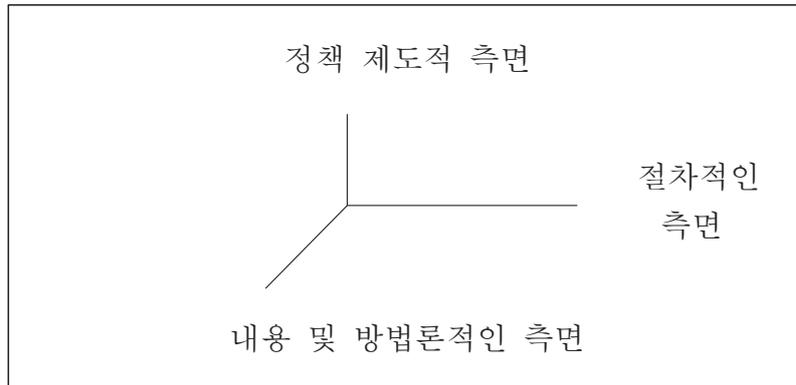
남영숙(2007)은 환경영향평가제도의 내실화를 위한 연구에서 환경영향평가의 실효성을 확보하기 위하여 다음 세 차원에서의 균형 있는 운용의 중요성을 제시하였다. 즉, 첫째, 정책 제도적 측면, 둘째, 절차적인 측면, 셋째, 내용과 방법론적인 측면 등 3 차원이다(그림 IV-3). 이 세 측면은 환경영향평가를 구성하는 요소이다. 상술한 바와 같이, 미국의 경우에는 환경영향평가가 전략환경영향평가라는 개념을 포함하고 있다.⁷⁵⁾ 따라서 세 측면은 환경영향평가뿐만 아니라, 전략환경평가에도 적용가능한 것이라고 본다.

72) 효과성이 행정의 이념으로서 강조되기 시작한 것은 1960년대에 들어와 발전도상국이나 후진국에서 발전행정(development administration)이 중요시 되면서부터이다. 이러한 국가들이 근대화를 추진하는데 있어서 가장 절박한 과제는 목표의 달성이었다. 즉, 이들 국가들은 행정이라는 도구를 사용하여 근대화를 위한 국가발전의 목표를 성취하는 것이 당면 과제로서 그 어느 이념보다 최우선시 하였던 것이다.

73) 이와 같이 목표의 달성도를 의미하는 효과성은 능률성과 매우 유사한 개념이다. 그러나 행정의 효과성은 투입과 산출의 비율로 파악하지 않고 목표의 성취도만을 따진다는 점에서 능률성과 구별되며, 또 효과성은 목표의 성취와는 상관없이 단순히 저렴과 신속에 역점을 둔 능률성에 비하여 높은 행정이념이라 하겠다.

74) 행정학사전, 2009, 대영문화사

75) 제III장 1.1 전략환경평가의 정의를 참조



<그림 IV-3> 환경영향평가의 구성체계

1. 전략환경영향평가의 정책제도적 측면

전략환경영향평가의 정책적 기능은 의사결정의 준비에 있다. 전략환경영향평가는 계획하고 있는 사업으로 인한 생태학적인 영향이 있음을 전제로 하여 환경영향의 정도를 평가하여 사업의 실시여부에 관한 의사결정에 영향을 줄 수 있는 중요한 자료가 된다. 그러므로 전략환경영향평가는 정책계획 및 개발기본계획의 수립시에 의사결정의 중요한 도구의 하나이므로 그 결과는 의사결정절차에서 서로 고려해야 되는 많은 정보 중의 하나이다. 환경영향평가를 해야 되는 사업의 실시여부 등에 관한 결정 그 자체가 이미 정책적인 결정의 범주에 속한다.

이 연구에서는 최용복(1997)이 환경영향평가의 효과성을 측정하기 위하여 제시한 6개 조건중 제도적 측면에서의 법적 조건을 전략환경평가의 정책제도적 측면 비교분석을 위하여 아래와 같은 지표를 활용하고자 한다.

- 첫째, 전략환경영향평가제도의 법적 입지,
- 둘째, 법률의 전략환경영향평가 주체 참여범위에 대한 명확성,
- 셋째, 환경영향평가 집행하기에 법률의 실제적 타당성.
- 넷째, 환경영향평가서 작성에 도움이 되는 정보 획득의 법적 보장성

다섯째, 환경평가서 초안에 대한 공중의 충분한 참여를 법이 제공함으로써 효과적 시민참여가 환경평가과정에서 이루어지는가 등이다.

Sabatier와 Mazmanian은 법적 제도적 인자가 집행과정에 가장 큰 영향을 미치는 요인이라고 강조하면서 법적 정책적 인자를 분석함으로써 정책효과를 측정하는 접근방식을 제안하였다. 따라서 전략환경평가를 정책제도적 측면의 내실화를 위하여 정책지향의 일관성과 명확성, 정책입안 및 집행권자들의 권위, 지속적 제도적 지원 등은 필수적이다. 이로써 평가 결과가 정책적으로 계획 및 프로그램의 수정 및 보완되거나, 계획의 취소 등의 정책적 결정은 전략환경평가제도의 위상을 높이고, 지속가능발전을 달성할 수 있다.

2. 전략환경영향평가의 절차적 측면

환경정책의 도구인 환경영향평가는 법적 절차로서의 의미가 있다. 즉, 환경영향평가는 법률에 의해 정해진 제도화된 절차 - 의사결정의 준비과정을 위한 - 에 의해 실시되어지는 것을 말한다. 특히, 전략환경평가는 정책, 계획, 프로그램에 대한 주요 의사결정 시점에서 효과적으로 기존의 절차내에 통합되어야 함을 의미한다. 많은 국가들에 있어서 계획과정의 초기 단계내에 전략환경평가를 도입하는 규정을 기존의 환경영향평가 규정내에 확장 도입하는 방법으로 이용하고 있으나, 환경평가의 단계별 체계내에서 계획 과정내에 평가를 실행하는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 위의 4P와 결합하여 추진하게 되는데, 환경영향평가 및 전략환경영향평가 등 2가지 절차에 의하여 접근할 수 있다.

첫째, 환경영향평가 및 전략환경영향평가의 효과 여부는 어떤 행위를 시작하기 전에 가능한 가장 빠른 단계에서 환경에 미치는 영향을 분석하고 평가하여 대안을 강구하거나 적절한 대책을 강구에 달려 있

다하여도 과언이 아니다.

둘째, 환경영향평가와 전략환경영향평가와의 관계에서 제도의 내실화를 위하여 추구하여야하는 기본원칙은 중복방지를 통한 절차의 간소화이다. 즉 계획단계에서 전략환경영향평가가 이루어지고 그 결과가 도출된 경우에는 이어서 실시되는 동일사안에 대한 환경영향평가에서는 전략환경영향평가 당시 그 성격상 조사할 수 없었던 환경영향에 대해서만 그 조사할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 이는 전략환경영향평가든 환경영향평가든 양자가 가지고 있는 상호관련성을 최대한 고려하여 실질적이고 효율적인 환경평가를 하여 양 절차간의 조화를 이룬다는 측면에서 효율성을 제고할 수 있다.

3. 전략환경평가의 내용과 방법적 측면

전략환경영향평가를 구성하는 세 번째 요소는 내용 및 방법론적인 측면이 있다. 전략환경영향평가서의 문서적 기록은 의사결정시의 중요한 기본 자료가 되므로 평가서는 과학적 사실에 근거를 두고 객관적, 이론적, 체계적으로 작성되어야 한다. 이를 위하여 자연과학, 사회과학, 응용과학 등이 종합적으로 활용되어야 한다. 환경영향평가서 또한 그 내용은 환경영향평가의 핵심적인 부분이므로 모든 사업으로 인해 영향 받는 환경매개체를 조사, 서술, 분석하여야 한다.

환경영향평가서 및 전략환경영향평가서는 정책결정에 중요한 기본 자료가 되기 때문에 평가서의 질적 수준은 제도의 실효성에 영향을 미친다. 따라서 내용 및 방법론적 측면에서의 질적 수준의 제고는 사전환경평가의 목적 달성에 크게 영향을 미칠 수 있다. 상술한 바와 같이 최용복(1999)은 전략환경평가의 효과적 운용을 위하여 다음과 같은 내용상 체크리스트를 제공하고 있다.⁷⁶⁾ 즉,

76) 제III장 1.2를 참조

첫째, 환경영향평가참여자와 평가자간에 적절한 의사소통이 있어 참여자의 의견이 환경영향평가서에 반영되는가?

둘째, 사업내용에 관련된 모든 충분한 대안들이 환경영향평가서에서 다루어지는가?

셋째, 환경영향평가서의 모든 대안들은 공정하고 체계적으로 비교되어지는가?

넷째, 최종대안의 선택은 정확 명료히 분석된 데이터와 합리적인 기준에 의하여 정해지는가?

다섯째, 해당사업에 관련된 중요한 모든 환경영향평가인자가 환경영향평가서에서 다루어지는가?

여섯째, 해당사업으로 인한 긍정적, 부정적 영향 및 직 간접적인 영향까지 환경영향평가서에서 다루어지는가?

일곱째, 해당사업에 관련된 모든 행위의 총체적 영향이 환경영향평가서에서 파악되어 지는가?

여덟째, 환경피해를 절감하는 대책이 환경영향평가서에서 체계적으로 다루어지는가?

아홉째, 파악되어진 모든 대안 하나 하나와 관련된 환경영향이 모두 평가서에서 다루어지는가? 등이다.

이러한 기준들은 전략환경평가 실시사례 분석을 위하여 효과적으로 활용할 수 있다. 그러나 이 연구에서는 실시사례 분석연구가 아닌 제도의 비교분석연구이다. 이를 위하여 두 국가의 법제에서 명시하고 있는 절차에 따른 법령에서 제시하고 있는 내용을 비교분석하고자 한다.

제 5 장 우리나라와 독일의 전략환경평가제도의 비교 분석

제 1 절 정책제도적 차원 비교분석 결과

1. 법체계 및 목적 분석

(1) 한국 환경영향평가법

상술한 바와 같이 우리나라의 환경영향평가제도는 환경정책기본법과 환경영향평가법으로 나누어져 규정되어 있던 것을 2012년 환경영향평가법을 단일법으로 통합하여 규정하기에 이르렀다.⁷⁷⁾ 개정된 환경영향평가법은 그 동안 운영되는 과정에서 나타난 문제점과 미비점을 대폭 개선 보완하였다는 점과 환경평가에 대하여 그 대상과 목적에 따라 세분하고 필요한 절차를 합리적으로 조정하여 환경영향평가의 목적을 달성하면서도 개발과정에서 지나친 행정적 절차적 부담이 발생하지 않도록 하였다는 점에서 그 의의가 있다고 할 것이다.

환경영향평가법 제1조에서는 “환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적”으로 하고 있다. 동 법에서는 전략환경영향평가를 “환경에 미치는 영향을 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합여부 확인 및 대안의 선정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것”으로 정의하고 있다.

77) 제II장 1. 우리나라 전략환경영향평가법제의 발달 참조

전략환경영향평가는 특히, 결정된 전략환경영향평가항목 및 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안에 대해서도 주민의견 수렴 등의 절차를 거쳐 전략환경영향평가서를 작성하도록 함으로써 우리나라 지속가능발전을 위하여 절차적 정의를 대폭 강화하였다는 점은 큰 의의가 있다.

환경영향평가와 전략환경영향평가를 통합하여 규정하고 있는 환경영향평가법은 총 9장으로 76조로 구성되어 있다.⁷⁸⁾ 제1장은 환경영향평가의 일반 규정인 「총칙」이며 제2장과 제3장이 「전략환경영향평가」와 「환경영향평가」의 내용이다. 제4장은 「소규모 환경영향평가」⁷⁹⁾이고 제5장은 「환경영향평가 등에 관한 특례」를 규정하고 있다. 제6장은 「환경영향평가 대행」에 관한 내용이고, 제7장은 2014년부터 도입될 「환경영향평가사」⁸⁰⁾에 관한 내용을 명시하고 있다. 제8장과 제9장에서는 각각 「벌칙」과 「보칙」을 명시하고 있다. 우리나라 환경영향평가법은 제2장과 제3장에 환경평가의 핵심적 내용인 전략환경영향평가와 환경영향평가를 절차의 순서에 맞추어 체계적으로 규정하고 있음을 알 수 있다.

제2장 전략환경평가 규정을 분석하여 보면, 제3절, 13개조로 구성되어 있다. 제1절(제9~11조)은 전략환경영향평가의 대상을 규정하고 있다. 제9조에서는 전략환경평가의 대상을, 제10조는 전략환경영향평가 대상 제외를 명시하고 있다. 제11조는 평가 항목·범위 등의 결정에 관한 사항을 명문화하고 있다. 제2절(제12조~15조)은 전략환경영향평

78) 환경영향평가법: 전부개정 2011.7.21 법률 제10892호, 시행령: 전부개정 2012.7.20 대통령령 제23966호, 시행규칙: 전부개정 2012.7.20 환경부령 제467호

79) ‘소규모 환경영향평가’란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 의미

80) ‘환경영향평가사’란 환경현황 조사, 환경현황예측·분석, 환경보전방안의 선정 및 대안평가 등을 통하여 환경영향평가서 등의 작성 등에 관한 업무를 수행하는 사람으로서 법률 제63조 제1항에 따른 자격을 취득한 사람을 의미

가서 초안에 대한 의견수렴 등을 규정으로서 의견수렴방법 및 수렴절차 생략과 의견 재수렴에 관한 내용 등을 제시하고 있다. 제3절(제16조~21조)은 전략환경영향평가서의 협의 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 즉, 전략환경영향평가서의 작성 및 협의요청(제16조), 전략환경영향평가서의 검토(제17조), 협의내용의 통보기간 등(제18조), 협의내용의 이행(제19조), 재협의(제20조) 및 변경협의(제21조) 등을 각각 명시하고 있다.

(2) 독일 환경영향평가법(UVPG)⁸¹⁾

독일에 환경영향평가제도가 도입된 것은 자체적인 노력에 의해서보다는 유럽지침의 영향으로 인한 것이었다. 1971년 독일연방정부가 환경프로그램(Umweltprogramm)을 최초로 발표함으로써 환경에 대한 관심이 고조되고 사전배려의 원칙에 따라 환경영향평가에 대한 필요성이 제기되기도 하였다. 이로써 연방내무부의 행정규칙으로 1974년 ‘환경영향평가수행표준’과 1975년 ‘환경영향평가원칙’이 제정되었다.

1985년 유럽환경영향평가지침이 공포되자 독일은 이를 3년 이내에 국내법으로 전환시켜야 하는 의무에 직면하게 된다. 결국 기존의 법률에 환경영향평가와 같은 유사규정이 없었기 때문에 1990년 「환경영향평가법(UVPG: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung)」을 단일 법으로 법률을 제정, 공포하게 된다.

독일의 UVPG는 2001년과 2005년, 2010년 개정, 마지막으로 2013. 7.23에 변경되는 등 커다란 변화가 있었는데, 2005년에 계획과 프로그램에 대한 전략환경평가(Strategische Umweltprüfung: SUP)의 도입이었다. 이미 유럽연합에서는 2001년 전략환경평가지침이 제정 공포되었으며, 독일을 비롯한 각 유럽국가들에서는 전략환경평가를 국내법으로 전환시켜야 할 상황이었다.⁸²⁾ 독일에서는 이와 관련하여 전략환경

81) Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010(BGBl. I. S. 94)

평가법이라는 새로운 법률을 제정할 것인지 아니면 기존의 환경영향평가법에 전략환경평가를 수용할 것인지에 대해 많은 논의가 있었지만 기존의 환경영향평가와 전략환경평가를 “환경평가”라는 이름하에 기존의 환경영향평가법에 통합하여 규정하게 되었다.⁸³⁾

환경영향평가법의 목적은 UVPG 제1조에 명시하고 있는 것처럼 특정개발사업 또는 계획과 프로그램에 있어 효과적인 환경상의 사전배려를 위하여 통일적 기본원칙에 따라 ① 환경평가(환경영향평가와 전략환경평가를 포함)를 통하여 환경에 끼치는 영향을 최대한 빠르고 광범위하게 조사, 서술, 그리고 평가하고, ② 환경평가지행의 결과를 개발사업의 승인과 관련된 행정청의 결정이나 계획과 프로그램의 수립·변경과정에서 가능한 한 초기에 고려하도록 하는 것이다. 제①항에서 전략환경평가의 의미를 포함하고 있다.

동 법에서의 전략환경평가란 계획이나 프로그램의 실행과 관련하여 발생하는 환경영향을 감시하고 최대한 빠른 시점단계에서 예상가능한 부정적 영향을 분석함으로써 최적의 보완책을 강구하는 것을 목적으로 한다.⁸⁴⁾

독일의 경우 전략환경평가는 2005년의 독일 환경영향평가법의 전면 개정을 통해 법제화되었다. 환경영향평가법은 환경영향평가와 전략환경평가 양자에 있어 일반법적 성격을 지니고 있지만, 양자 모두 기타

82) 환경영향평가만으로는 효율적인 사전예방적 환경보전이 어렵다는 판단 아래 그 시점을 앞으로 앞당기는 전략환경평가의 필요성이 대두되었고, 그 결과 2001년 6월 27일 「전략환경영향평가지침(SUP-RL)」이 공포되었다. 이는 개발사업 단계에서 나타날 수 있는 환경적인 영향을 개발사업에 앞서 이루어지는 계획, 프로그램 수립단계에서 미리 경제적 영향, 사회적 영향과 함께 환경영향을 통합 고려케 함으로써 사전예방기능을 한층 강화시키는 전략환경영향평가를 주 내용으로 하는 지침이다. 즉 전략환경영향평가지침은 아직 승인되기 전의 제안된 정책, 계획, 혹은 프로그램들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향을 사전에 평가하는 것을 내용으로 하고 있다. 전략환경지침은 2003/35/EG 지침에 의해 한차례 개정된 바 있는데 그 주요 내용은 주민참여에 관한 대폭적 확대이다.

83) 송동수, 2007.

84) 유럽 전략환경영향평가지침 제10조에 규정되어 있음

특별법에 다른 규정이 있을 경우 환경영향평가법은 오로지 보충적으로 적용될 뿐이다.⁸⁵⁾ 예컨대 연방건설법전(BauGB) 제3조는 도시계획과 관련한 주민참여에 대하여 특별규정을 가지고 있으며, 국토계획법(ROG) 제18a조는 관련 행정기관의 참여에 대해 별도의 규정을 가지고 있기에, 이와 관련하여서는 환경영향평가법이 적용되지 않는다.

환경영향평가와 전략환경평가를 함께 단일법으로 규정하고 있는 2010년에 개정된 독일 환경영향평가법은 총 6장으로 구성되어 있다. 제1장은 「환경평가의 일반규정(Allgemeine Vorschriften für die Umweltprüfungen)」이며 제2장과 제3장이 「환경영향평가」와 「전략환경평가」의 내용이다. 제4장은 「특별절차규정」이고 제5장은 「특정 시설물에 대한 규정」이며 마지막 제6장은 「보칙」에 관한 내용이다. 이렇듯 독일 환경영향평가법은 제2장과 제3장에 환경평가의 핵심적 내용인 환경영향평가와 전략환경평가를 규정하고 있으며 시점상 우선순위인 전략환경평가보다는 내용상 더 중요하다고 판단되는 환경영향평가를 우리나라와는 달리 먼저 규정하고 있는 것이 특징이다.

UVPG중 제3장 전략환경평가는 2개의 절과 14개의 조로 구성되어 있다.

제1절에서는 전략환경평가의 조건들에 관한 규정이고, 제2절은 전략환경평가의 절차 단계를 명시하고 있다. 중요 내용을 분석해보면, 제1절에서는 제14a조는 SUP의무를 확정하고, 제14b는 특정한 계획과 프로그램영역과 특수한 경우의 SUP의무조항을 제시하고 있다. 제14d는 SUP의무 예외조항을 두고 있다. 다음 제2절 제14f조는 조사범위의 명확화, 환경보고서(제14g조), 다른 기관의 참여(제14h조), 공중의 참여(제14i조), 국경을 통과하는 행정기관 및 주민의 참여(제14j조), 결정을 위한 평가 및 검토(제14k조), 계획과 프로그램 수용에 관한 결정사항의 공지(제14l조), 모니터링(제14m조) 등을 명문화하고 있다.

85) 송동수 전게서

2. 평가대상

(1) 한 국

우리나라의 전략환경영향평가의 대상계획은 도시 개발, 산업입지 및 산업단지의 조성, 에너지 개발, 항만의 건설, 도로 건설, 수자원 개발, 철도(도시철도) 건설, 공항 건설, 하천이용 및 개발, 개간 및 공유수면의 매립, 관광단지 개발, 산지 개발, 특정지역 개발, 체육시설 설치, 폐기물 처리시설 설치, 국방·군사 시설 설치, 토석·모래·자갈·광물 채취 등 환경에 영향을 미치는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치 등 18개 계획을 포함하고 있다.⁸⁶⁾ 이 중 어느 하나에 해당하는 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하여야 한다고 명시하고 있다.

전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회 심의를 거쳐 전략환경영향평가 항목을 선정하여야 한다. 전략환경영향평가 평가준비서에는 전략환경영향평가 대상계획의 목적 및 개요, 대상지역의 설정, 토지이용구상안(구체적인 입지가 있는 경우), 지역 개황, 평가 항목·범위·방법의 설정 방안, 주민 등의 의견수렴을 위한 방안(개발기본계획만 해당)이 포함되어야 한다.

그러나 위의 대상계획에 해당되더라도 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획이나 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획의 경우 전략환경영향평가를 실시하지 않을 수 있다.

이러한 전략환경영향평가 대상계획은 그 계획의 성격 등을 고려하여 다음과 같이 구분하고 있다.⁸⁷⁾

86) 환경영향평가법 제2장 제9조 ①항

- 1) 정책계획: 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획을 뜻한다.
- 2) 개발기본계획: 국토의 일부 지역을 대상으로 하는 계획으로서 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획이거나, 또는 개별법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획의 기준이 되는 계획을 의미한다.

단, 개발기본계획의 사업계획 면적이 6만㎡ 미만인 경우에는 환경영향평가협의회의 심의를 거치지 않고 전략환경영향평가서 초안의 사항을 결정할 수 있도록 하고 있다.

(2) 독 일

유럽 전략환경평가지침상 전략환경평가의 적용대상이 되는 분야는 자연경관과 산림, 교통, 에너지, 폐기물과 수자원, 관광, 국토개발과 토양개발 등과 같은 특정분야의 계획과 프로그램이 이에 해당한다.⁸⁸⁾ 이 지침은

독일 환경영향평가법 제14b조(별표3)에 따르면, 전략환경평가의 의무적 대상이 되는 계획과 프로그램은 ① 연방도로건설법에 의한 수요계획과 연방차원의 도로계획, ② 항공교통법 제 12조1항에 의한 공항건설계획, ③ 물관리법 제75조에 의한 위기관리계획, ④ 물관리법 제 82조에 의한 조치명령프로그램, ⑤ 국토계획법 제8조에 의한 국토이용계획, ⑥ 국토계획법 제17조 2항과 3항에 의한 독일의 배타적 경제구역에 있어서 연방의 국토이용, ⑦ 건설법전 제6조 및 제10조에 의한 건설관리계획, ⑧ 에너지경제법전 제12e에 따른 연방수요계획 등

87) 환경영향평가법 제2장 제9조 ②항

88) Richtlinie 2001/42/EC des Europäischen Parlaments und Rates über die Prüfung des Umweltwirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 21.07.2001. 이는 2003/35/EC 지침에 의하여 주민참여의 확대를 내용으로 개정된바 있음

14개 계획과 프로그램 등이다.⁸⁹⁾

의무적 전략환경평가의 대상이 되는 계획 외에도 연방임미씨온방지법에 의한 소음조치계획이나 대기청정계획, 순환관리·폐기물법에 의한 폐기물관리방안 등과 같이 환경영향평가의 대상사업이나 주법에 의해 환경영향평거나 사전심사를 받아야 하는 사업의 승인결정에 대한 대강을 정하는 계획 및 프로그램의 경우도 일정한 조건에서 전략환경평가의 대상이 된다.⁹⁰⁾

전략환경평가가 필요한지 여부의 결정적 기준은 부정적인 것이든 긍정적인 것이든 가리지 않고 계획이나 프로그램이 “중대한 환경 영향”을 지니고 있는지에 달려 있다.⁹¹⁾

3. 소 결

우리나라의 전략환경영향평가제도가 도입된 것은 사전예방에 대한 정책지향의 일관성과 명확성을 갖고 있었기 때문이다. 관련되는 주체들 간의 지속적인 논의와 자체적으로 개선시키고자 하는 행정기관의 책임의식을 바탕으로 만들어낸 정책결정의 소산물이라고 볼 수 있다. 반면 독일의 경우는 자체적인 노력에 의해서보다도 유럽지침에 의한 것이었다. 하지만 유럽지침의 영향을 받았지만, 정책입안자, 학자, 민간단체 등의 구성원들의 끊임없는 논쟁과 논의 결과물이라고 보아야 할 것이다.

89) 유럽 전략환경영향평가지침상 전략환경영향평가의 적용대상이 되는 분야는 자연경관과 산림, 교통, 에너지, 폐기물과 수자원, 관광, 국토개발과 토양개발 등과 같은 특정분야의 계획과 프로그램이 이에 해당한다. UVPG 제14조(별표3) ⑦ 해양관리법 제3a조에 의한 특별한 정구역의 확정은 2010년 UVPG 개정에 의하여 삭제되었음.

90) 여기서 전략환경영향평가가 필요한지 여부의 결정적 기준은 부정적인 것이든 긍정적인 것이든 가리지 않고 계획이나 프로그램이 “중대한 환경 영향”을 지니고 있는지에 달려 있다. 송동수, 2007

91) 송동수, 2007

우리나라와 독일의 전략환경평가의 정책제도적 측면에서 비교분석한 결과, 공통점은 다음과 같다. 첫째, 우리나라와 독일의 전략환경평가법은 ‘환경영향평가법’을 단일법으로 제정하여 운용하는 공통점을 나타내고 있다. 둘째, 전략환경평가의 도입목적은 동일하다고 하겠다.

반면 다음과 같은 차이점을 나타내고 있다.

첫째, 우리나라는 법률적 용어로 ‘전략환경영향평가(Strategic Environmental Impact Assessment: SEIA)’로 사용하고 있는 반면, 독일의 경우는 ‘전략환경평가(Strategische Umweltprüfung: SUP)’으로 사용하고 있다. 이는 유럽연합의 지침에 따라 영향을 받았을 것으로 추측된다.

둘째, 평가대상계획은 우리나라가 18개인 반면, 독일은 14개 계획을 포함하고 있다. 그러나 계획의 범위를 분석해 보면 우리나라는 일반적인 계획을 포함하고 있는 반면, 독일은 보다 구체적인 계획과 프로그램을 포함하고 있는 것으로 분석되었다. 즉,물관리법 제75조에 의한 위기관리계획과 물관리법 제82조에 의한 조치명령프로그램 등이 그러하다.

셋째, 전략환경평가 관련 법률조항을 비교분석한 결과는 다음 <표 V-1>와 같다.

<표 V-1> 우리나라와 독일의 전략환경평가 법규 비교

구분	한 국	독 일
전략환경영향평가 대상	제1절 제9조 전략환경영향평가 대상 제10조 전략환경영향평가 대상 제외 제11조 평가 항목·범위 등의 결정에 관한 사항	제1절 제14a조 전략환경평가 의무 제14b조 특수한 경우의 전략환경평가 의무 제14d조 전략환경평가 의무예외
	제2조 제12~15조 전략환경영향평가서	제14f조 조사범위의 명확화 제14g조 환경보고서

구분	한 국	독 일
전략환경영향평가서에 대한 규정	초안에 대한 의견수렴 등의 규정, 의견수렴방법 및 수렴절차 생략과 의견 재수렴에 관한 내용 등	제14h조 다른 기관의 참여 제14i조 공중의 참여 제14j조 행정기관 및 주민의 참여
전략환경영향평가서의 협의	제3절 제16조 전략환경영향평가서의 작성 및 협의요청 제17조 전략환경영향평가서의 검토 제18조 협의내용의 통보기간 등 제19조 협의내용의 이행 제20조 재협의 제21조 변경협의	제2절 제14k조 결정을 위한 평가 및 검토 제14l조 계획과 프로그램 수용에 관한 결정사항의 공지 제14m조 모니터링

Sabatier와 Mazmanian(1989)⁹²⁾에 따라서 정책지향의 일관성과 명확성, 집행기관의 집행자의 책임의식과 맡겨진 일을 감당할 수 있는 기술력, 지속적 제도적 발전 등이 이루어진 점을 미루어 우리나라와 독일의 전략환경평가제도의 정책제도적 측면에서는 보다 강한 의지와 성과를 나타내고 있다고 볼 수 있다.

제 2 절 절차적 측면 비교분석 결과

1. 실시시기

(1) 한 국

우리나라 전략환경영향평가제도의 실시시기는 행정기관의 장이 전략환경영향평가 대상계획을 수립하고자 할 때 전략환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회의 심의를 거

92) Sabatier와 Mazmanian(1989). Implementation and public policy: With a new postscript. University Press of America (Lanham, MD)

치도록 하고 있다. 평가준비서를 작성하여 SEA대상계획을 수립하는 행정기관의 장에게 전략환경영향평가항목 등을 결정하여 줄 것을 요청하여야 하는데, 이 단계가 SEA 절차가 시작된 시점이라 볼 수 있다.

요청을 받은 행정기관의 장은 대통령령으로 정하고 있는 기간인 30일 내에 환경영향평가협의회의 심의를 거쳐 SEA 대상계획을 제안하는 자 또는 기관에 그 결과를 통보하여야 한다.⁹³⁾

(2) 독일

독일은 전략환경평가 의무가 확정되어 있다. UVPG⁹⁴⁾에 따르면 관할 행정청은 해당 계획과 프로그램이 전략환경평가를 실행할 의무가 있는지 여부에 대해 최대한 빠른 시점에 확정하여야 한다. 전략환경평가 실시여부에 대한 확정시점을 이렇게 “최대한 빨리”로만 규정하고 있는데, 그 구체적 시점은 실효성의 원칙 아래 정해지는 것이 타당하다. 즉 환경평가가 실제로 실효성 있게 실행가능하고 이를 위한 수단과 방법, 데이터 자료가 제공될 수 있는 시점을 의미한다.⁹⁵⁾ 그리고 이러한 확정은 환경정보공개법의 규정에 따라 즉시 일반 국민에게 그 정보가 열람되어야 하며, 전략환경평가가 불필요하다고 결정된 경우에는 그 사실과 주된 논거가 공고되어야 한다.

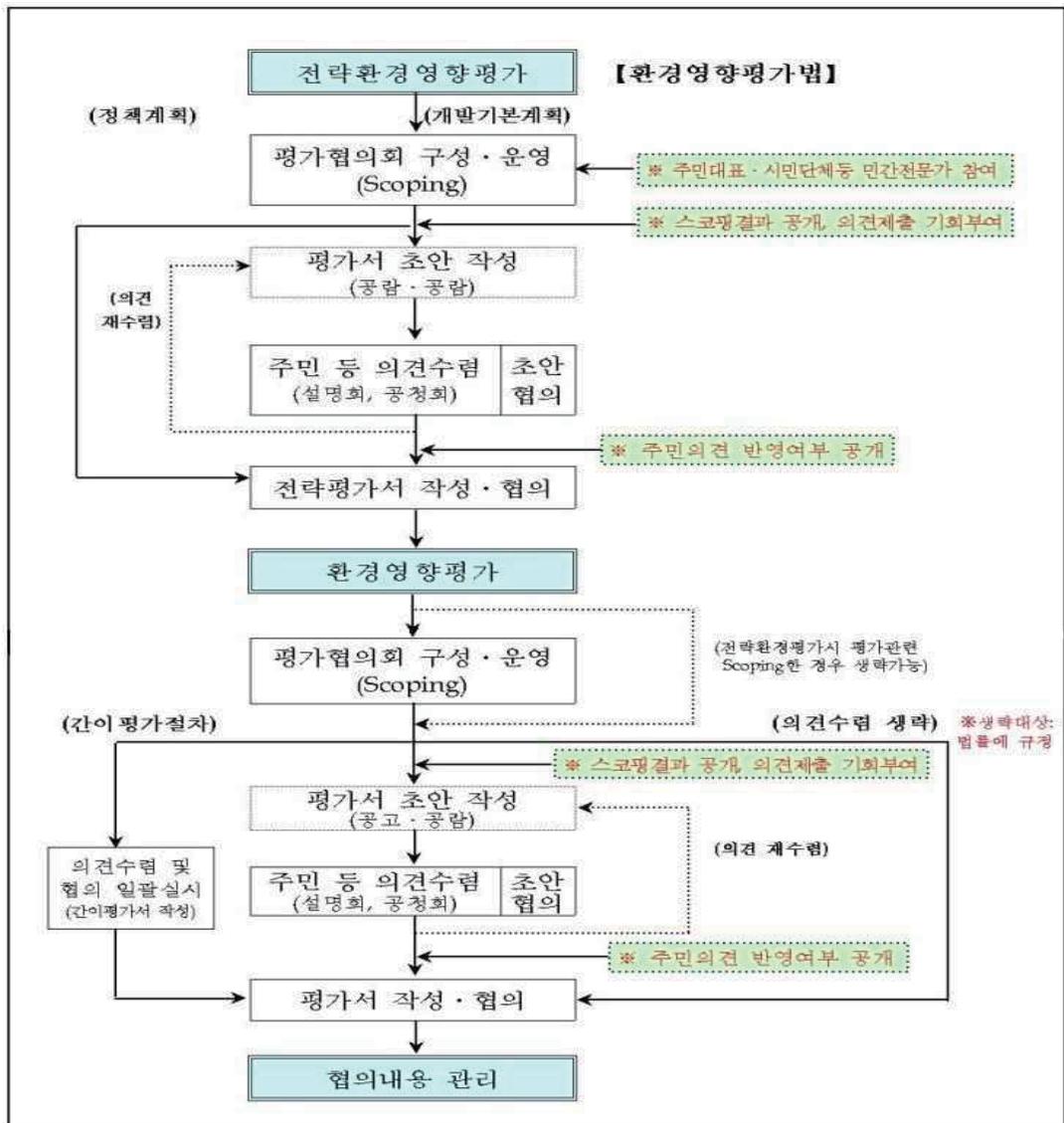
독일 환경영향평가법 제14f조에 따르면 관할 행정청은 해당 계획과 프로그램이 전략환경평가를 실행할 의무가 있는지 여부에 대해 최대한 빠른 시점에 확정하여야 한다. 전략환경평가 실시여부에 대한 확정시점을 이렇게 ‘최대한 빨리’로만 규정하고 있는데, 그 구체적 시점은 실효성의 원칙 아래 정해지는 것이 타당하다. 즉 환경평가가 실제

93) SEA 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 SEA 대상계획 중 개발기본계획의 사업계획 면적이 6만m² 미만인 경우에는 환경영향평가협의회의 심의를 거치지 않고 평가항목을 결정할 수 있다(평가법 시행령 제8조).

94) UVPG 제14a조 1항

95) 송동수, 2010

로 실효성 있게 실행가능하고 이를 위한 수단과 방법, 데이터 자료가 제공될 수 있는 시점을 의미한다. 그리고 이러한 확정은 환경정보공개법의 규정에 따라 즉시 일반 국민에게 그 정보가 열람되어야 하며, 전략환경평가가 불필요하다고 결정된 경우에는 그 사실과 주된 논거가 공고되어야 한다.



<그림 V-1> 전략환경영향평가 절차도

2. 소 결

환경영향평가 및 전략환경영향평가의 효과 여부는 어떤 행위를 시작하기 전에 가능한 가장 빠른 단계에서 환경에 미치는 영향을 분석하고 평가하여 대안을 강구하거나 적절한 대책을 강구에 달려 있다.

독일과 우리나라의 전략환경평가는 법적 절차로서의 의미를 갖고 전략환경평가를 실시하고 있는 것으로 분석되었다. 즉, 4P와 결합하여 추진하고 있는데, 법률에 명시된 계획 및 프로그램의 수립 시에 전략환경평가가 실시되고 있다. 이 의미는 정책결정 체계의 상위 정책결정 단계는 전략환경평가의 대상이 아님을 알 수 있다.

우리나라와 독일 환경영향평가법이 추구하는 절차의 기본원칙은 중복방지를 통한 절차의 간소화를 추구하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 계획단계에서 전략환경평가가 이루어지고 그 결과가 도출된 경우에는 이어서 실시되는 동일사안에 대한 환경영향평가에서는 전략환경평가 당시 그 성격상 조사할 수 없었던 환경영향에 대해서만 그 조사 범위를 한정하고 있음을 알 수 있다. 이는 전략환경평가든 환경영향평가든 양자가 가지고 있는 상호관련성을 최대한 고려하여 실질적이고 효율적인 환경평가를 하여 양 절차간의 조화를 이룬다는 의미이다.

제 3 절 전략환경평가의 내용과 방법적 측면

전략환경영향평가를 구성하는 세 번째 요소는 내용 및 방법론적인 측면이 있다. 내용 및 방법론적인 측면을 비교분석하기 위하여 전략환경영향평가의 절차별 내용 및 방법을 체계적으로 비교분석하고자 한다. 이를 위하여 비교가 가능한 양 국가 제도에서 갖고 있는 공통적인 내용을 중심으로 접근하고자 한다.

1. 평가 및 조사 항목의 결정

(1) 한 국

전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 환경영향평가협의회 심의를 거쳐 전략환경영향평가 대상지역, 토지이용구상안, 대안, 평가 항목·범위·방법 등을 결정하여야 한다. 행정기관 외의 자가 제안하여 수립되는 전략환경영향평가 대상계획의 경우에는 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자가 평가준비서를 작성하여 전략환경영향평가 대상계획을 수립하는 행정기관의 장에게 전략환경영향평가항목등을 결정하여 줄 것을 요청하여야 한다. 요청을 받은 행정기관의 장은 30일 내에 환경영향평가협의회 심의를 거쳐 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자에게 그 결과를 통보하여야 한다.

우리나라의 전략환경영향평가항목은 ① 전략환경영향평가 대상지역 ② 토지이용구상안 ③ 대안 ④ 평가항목·범위·방법 등을 법령에 제시하고 있다. SEA 평가준비서에는 다음의 사항 등이 포함되어야 한다.

- ① SEA 대상계획의 목적 및 개요
- ② SEA 대상지역의 설정
- ③ 토지이용구상안
- ④ 지역개황⁹⁶⁾
- ⑤ 평가항목·범위·방법의 설정 방안
- ⑥ 주민 등의 의견수렴 방안

전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가항목등을 결정할 때에 해당 계획의 성격, 상위계획 등 관련 계획과의 부합성, 해당 지역 및 주변 지역의 입지 여건, 토지이용

96) 대상계획이 실시되는 지역 및 그 주변지역에 대한 환경현황을 포함한다.

현황 및 환경 특성, 계절적 특성 변화, 그 밖에 환경기준 유지 등과 관련된 사항 등에 대해 고려해야 한다. 또한 결정된 전략환경영향평가항목등을 결정된 날부터 20일 이내에 전략환경영향평가 대상지역을 관할하는 시·군·구 또는 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 정보통신망 및 정보지원시스템에 14일 이상 공개하고 주민 등의 의견을 들어야 한다. 환경영향평가항목등에 대하여 주민 등이 의견을 제출한 경우에는 이를 검토하여 정책계획의 경우에는 전략환경영향평가서에, 개발기본계획의 경우에는 전략환경영향평가서 초안에 그 내용을 포함하여야 한다.

(2) 독 일

전략환경평가를 관할하는 행정청은 환경보고서에 포함될 조사사항의 범위와 세부적 정도에 대하여 확정하여야 한다. 이러한 조사항목은 사후 계획이나 프로그램의 수립 또는 변경에 관한 행정청의 결정에 중대한 기준이 된다.

또한 유럽 전략평가지침의 중심내용인 중복평가금지원칙에 따라 계획 및 프로그램이 다단계 계획·허가과정의 구성요소인 경우에는, 어느 단계에서 특정한 환경영향을 중점으로 심사해야 하는지를 먼저 정하고 이에 따라 조사항목도 정해야 한다.⁹⁷⁾

2. 환경보고서 작성

(1) 한 국

전략환경영향평가서에는 전략환경영향평가항목등의 결정내용 및 조치 내용, 주민 등의 의견 검토내용, 전략환경영향평가서 초안의 사항, 전략환경영향평가서 초안에 대한 주민, 관계 행정기관의 의견 및 이

97) 송동수, 2007

에 대한 반영 여부(개발기본계획만 해당), 부록(전략환경영향평가 시 인용한 문헌 및 참고한 자료, 전략환경영향평가에 참여한 사람의 인적사항, 용어 해설 등)이 포함되어야 한다.⁹⁸⁾

승인기관의 장은 하나의 계획이 동일한 목적을 가진 여러 개의 개발기본계획을 연속하여 결정하는 경우 또는 동일한 목적으로 불가분의 관계에 있는 둘 이상의 개발기본계획을 포함하고 있는 경우에는 이를 통합하여 전략환경영향평가 협의를 요청할 수 있다. 또한 전략환경영향평가서를 제출받은 승인기관의 장은 전략환경영향평가서를 제출받은 날부터 10일 이내에 협의기관의 장에게 협의를 요청하여야 한다.

(2) 독 일

독일 환경영향평가법 제14g조에 따르면 관할 행정청은 최대한 빠른 시점에 환경보고서(Umweltbericht)를 작성하여야 하는 바, 여기에는 계획이나 프로그램의 수행과 관련하여 예상되는 중대한 환경영향과 합리적인 대안책의 조사, 예측, 평가되어 있어야 한다. 그리고 이러한 환경보고서에는 최소한 ① 계획 또는 프로그램의 내용과 가장 중요한 목표, 관련 계획·프로그램과의 관계에 대한 개요, ② 계획 또는 프로그램에 적용된 환경보전의 목표와 그 목표 및 기타 환경검토가 계획 또는 프로그램에 적용된 환경보전의 목표와 그 목표 및 기타 환경검토가 계획 또는 프로그램의 작성 시 어떻게 고려되었는지에 관한 방법에 대한 서술, ③ 환경의 특징, 현재의 환경상태와 이러한 특징 및 상태가 계획 또는 프로그램이 실시되지 않을 경우 예상 가능한 전개 상황에 대한 서술, ④ 현재 계획 또는 프로그램에 있어서 중요한 환경문제, 특히 별표4 제2.6호의 생태적으로 민감한 구역과 관련된 문제

98) 전략환경영향평가서는 책자의 형태로 인쇄·제본하여 제출하며, 제출부수는 승인기관의 장은 5부, 협의기관의 장은 20부로 한다.

점에 관한 사항, ⑤제2조4항2문에 따른 예상되는 중대한 환경영향에 대한 설명, ⑥ 계획 또는 프로그램의 실시예 근거한 중대한 환경에의 부정적 영향을 방지·저감하며, 가능한 한 填補하기 위해 계획되는 조치에 대한 서술, ⑦ 보고서 기재사항을 정리할 때 나타나는 어려움의 지적. 예컨대 기술결함, 지식부족. ⑧ 평가대안을 선택한 경우에 있어 그 이유에 대한 약술 및 그 평가의 실시방법에 대한 설명, ⑨ 제14m조에 따른 예정된 감독조치에 대한 서술 등의 내용이 포함되어 있어야 한다.

이처럼 환경보고서는 계획이나 프로그램과 관련하여 야기될 수 있는 모든 종류의 환경영향정보와 자료를 총망라한 보고서이며, 행정청은 경우에 따라 이를 직접 작성하지 않고 평가대행자(Gutachter, Sachverständigen)로 하여금 작성하게 할 수 있다.

3. 관련 행정청의 참여와 주민참여

(1) 한 국

1) 주민참여의 범위

개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획 대상지역이 둘 이상의 시·군·구에 걸치는 경우에는 각각의 시·군·구에서 설명회를 개최하여야 한다. 다만, 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장이 각각의 시장·군수·구청장과 협의한 경우에는 설명회를 하나의 시·군·구에서 개최할 수 있다. 또한 개발기본계획이 생태계의 보전가치가 큰 지역으로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제6조제4호에 따른 자연환경

보전지역, 「자연공원법」제2조제1호에 따른 자연공원, 「습지보전법」제8조제1항에 따른 습지보호지역 및 습지주변관리지역, 「환경정책기본법」제38조에 따른 특별대책지역을 포함하는 경우에는 관계 전문가 등 평가 대상지역의 주민이 아닌 자의 의견도 들어야 한다.

2) 주민참여 절차 및 방법

개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 또한 주민이 전략환경영향평가서 초안의 공람기간이 시작된 날부터 전략환경영향평가서 초안의 공람기간이 끝난 후 7일 이내에 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장에게 해당 계획의 수립으로 예상되는 환경영향, 환경보전방안 및 공청회 개최 요구 등에 대한 의견을 제출할 수 있다. 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 30명 이상인 경우나, 공청회 개최가 필요하다는 의견을 제출한 주민이 5명 이상이고, 전략환경영향평가서 초안에 대한 의견을 제출한 주민 총수의 50퍼센트 이상인 경우 공청회를 개최하여야 한다.

개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가서 초안의 공람기간이 끝난 후 관계 전문가 및 주민의 의견을 폭넓게 수렴할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 공청회를 개최할 수 있다. 따라서 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 「환경영향평가법 시행령」제13조에 따라 전략환경영향평가서 초안을 주민 등에게 공람하게 할 때에는 공람장소에 주민의견 제출서를 갖추어 두어야 한다.

3) 설명회와 공청회 개최

개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 설명회를 개최하기 7일 전까지 일간신문과 지역신문에 개발기본계획의 사업개요, 설명회 일

시 및 장소 등을 각각 1회 이상 공고하여야 한다. 다만, 전략환경영향평가서 초안의 공고사항에 이를 포함하여 공고하는 경우는 제외한다. 또한 설명회가 주민 등의 개최 방해 등의 사유로 개최되지 못하거나 개최되었더라도 정상적으로 진행되지 못한 경우 설명회를 개최하지 않을 수 있다. 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 설명회를 생략한 경우에는 다음의 조치를 하여야 하며, 그 밖의 방법으로 주민 등의 의견을 듣기 위하여 성실히 노력하여야 한다.

가. 일간신문과 지역신문에 설명회를 생략하게 된 사유 및 설명자료 열람방법 등을 각각 1회 이상 공고

나. 개발기본계획 대상지역을 관할하는 시·군·구 또는 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 정보통신망 및 환경영향평가 정보지원시스템에 설명회를 생략하게 된 사유 및 설명자료 등을 게시
개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 공청회를 개최하려는 경우에 공청회를 개최하기 14일 전까지 일간신문과 지역신문에 개발기본계획의 개요, 공청회 일시 및 장소, 그 밖에 원활한 공청회 운영을 위하여 필요한 사항에 대해 각각 1회 이상 공고하여야 한다. 또한 공청회가 끝난 후 7일 이내에 환경부령으로 정하는 바에 따라 공청회 개최 결과를 개발기본계획 대상지역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 통지하여야 한다.

그러나 공청회가 주민 등의 개최 방해 등의 사유로 2회 이상 개최되지 못하거나 개최되었더라도 정상적으로 진행되지 못한 경우 공청회를 개최하지 않을 수 있다. 공청회를 생략한 경우 공청회를 생략하게 된 사유, 의견제출 시기 및 방법, 설명자료 열람방법 등을 일간신문과 지역신문에 각각 1회 이상 공고하여야 하며, 그 밖의 방법으로 주민 등의 의견을 듣기 위하여 성실히 노력하여야 한다.

공청회의 주재자는 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장이 해당 개발기본계획이나 환경영향평가등과 관련된 학식과 경험이 풍부한

사람 중에서 정하게 되는데 평가 대상지역 주민이 공청회에서 의견을 진술할 사람을 추천하려는 경우에는 공청회 개최 예정일 7일 전까지 의견진술자 추천서를 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장에게 제출하여야 한다. 의견진술자가 추천된 경우 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 의견진술자를 정하고, 그 결과를 추천한 사람에게 알려야 하며 공청회의 주재자 및 의견진술자를 정할 때에는 공정하게 하여야 한다.

공청회 주재자는 공청회의 원활한 진행을 위하여 의견진술 시간 등을 미리 정하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. 의견진술자는 해당 개발기본계획과 관련하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등에 한정하여 발표하여야 한다. 공청회 주재자는 의견진술자의 발표가 끝난 후에는 의견진술자 상호간에 질의·답변을 할 수 있도록 하고, 방청인에게도 의견을 제시할 기회를 주어야 한다.

4) 주민의견 수렴 및 검토

개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 법 제13조제4항에 따라 주민 등의 의견 수렴 결과와 반영 여부를 개발기본계획 확정 이전에 개발기본계획 대상지역을 관할하는 시·군·구 또는 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 정보통신망 및 환경영향평가 정보지원시스템에 14일 이상 게시하여야 한다. 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 의견 수렴 절차를 거친 후 협의 내용을 통보받기 전에 개발기본계획의 규모의 30퍼센트 이상 증가하는 경우 전략환경영향평가서 초안을 다시 작성하여 주민 등의 의견을 재수렴하여야 한다.

(2) 독일

UVPG 제14h조에 따르면 관할 행정청은 계획이나 프로그램과 관련하여 그 업무영역이 중복되는 행정청에 계획과 프로그램의 초안과 환

경보고서를 제출하고 그로부터 의견을 청취하여야 한다. 이 경우 의견청취를 위한 기간은 최소한 1개월이 주어져야 한다.

동 법 제14i조는 전략환경평가에 있어서 주민참여는 환경영향평가와 기본적으로 동일하며, 특별한 규정이 없는 한 환경영향평가규정이 그대로 적용된다고 제시하고 있다. 즉 계획과 프로그램의 초안과 그에 따른 환경보고서는 최대한 빠른 시점에 1개월 이상 열람되어야 하며, 공람 장소는 가장 효과적인 주민참여가 보장될 수 있는 장소로 관할 행정청이 정한다. 공람 이후 주민들은 이에 대해 의견을 제출할 수 있으며 의견제출기간은 최소한 1개월이 보장되어야 한다. 다른 법률에 특정 계획과 프로그램에 대하여 공청회개최가 규정되어 있으면 공청회를 개최하여야 한다.

4. 전략환경영향평가 협의

(1) 한 국

환경부장관은 협의를 요청받은 날부터 30일 이내에 주관 행정기관의 장에게 협의 내용을 통보하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있을 때에는 협의기간이 끝나기 전에 주관 행정기관의 장에게 그 사유와 연장한 기간을 통보하여 기간을 40일까지 연장할 수 있다. 환경부장관은 보완·조정하여야 할 사항이 경미한 경우, 해당 계획을 수립·결정하기 전에 보완·조정이 가능한 경우 중 하나에 해당할 때 해당 계획에 관련 내용을 반영할 것을 조건으로 주관 행정기관의 장에게 협의 내용을 통보할 수 있다.

협의기관의 장은 전략환경영향평가서에 대하여 협의대상 여부 등 형식적 요건에 관한 사항, 주민 등의 의견 수렴 절차 이행 및 주민의견 반영에 관한 사항, 전략환경영향평가서 내용의 타당성 여부를 검토하여야 하며 필요하면 관계 전문가의 의견을 들을 수 있다. 또한

협의기관의 장은 전략환경영향평가서의 검토를 위하여 필요한 경우 주관 행정기관의 장에게 관련 자료 등의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 주관 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

주관 행정기관의 장은 통보받은 협의 내용을 해당 계획에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하거나 전략환경영향평가 대상계획을 제안하는 자 등에게 필요한 조치를 할 것을 요구하여야 하며, 그 조치결과 또는 조치계획을 30일 이내에 환경부장관에게 통보하여야 한다. 그러나 주관 행정기관의 장은 협의 내용을 해당 계획에 반영하기 곤란한 특별한 사유가 있을 때에는 그 내용 및 사유를 협의기관의 장에게 제출하여야 하며, 협의기관의 장은 제출받은 날부터 20일 이내에 제출받은 내용에 대한 타당성을 검토하여 그 결과를 주관 행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 또한 전략환경평가 대상계획을 수립하는 자는 조치결과 및 조치계획을 성실히 이행하여야 한다.

협의기관의 장은 조치결과 및 조치계획의 이행 여부를 확인하기 위하여 필요한 경우에는 주관 행정기관의 장에 대하여 협의 내용의 이행 여부 및 이행 상황 등을 확인할 수 있으며 확인 결과 협의 내용을 이행하지 아니한 사항에 대해서는 주관 행정기관의 장에게 그 이행을 위하여 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다. 주관 행정기관의 장은 협의기관의 장이 요청하는 경우 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

(2) 독 일

독일의 경우는 전략환경평가에 대한 협의조항이 포함되어 있지 않다. 대신 최종적 평가 및 결과반영 조항이 있다.⁹⁹⁾ UVPG 제14k조에 따르면 관할 행정청은 관련 행정청과 주민의 참여를 통한 의견제출 등을 최대한 반영하여 환경보고서에 대한 평가를 최종적으로 심사하

99) 송동수, 2007

며, 그 심사결과는 계획의 수립이나 변경절차에 반영되어야 한다. 또한 전략환경평가를 통한 계획이나 프로그램이 원래대로 채택되었는지 또는 거부되었는지 여부가 모두 공식적으로 공고되어야 한다. 특히 계획이나 프로그램이 채택된 경우에는 계획이나 프로그램과 관련된 환경적 요소가 어떻게 고려되었는지, 관련 주민들의 의견 등이 어떻게 반영되었는지 등의 사항이 감독적 조치에 관한 사항과 함께 열람할 수 있도록 하여야 한다(동법 제141조). 특히 전략환경평가를 통한 계획의 채택여부에 대한 공고제도는 환경영향평가와는 상이한 제도로써 전략환경평가의 실효성을 제고시키는 제도이다.

5. 소 결

우리나라와 독일의 전략환경평가제도의 내용 및 방법적 측면의 비교분석결과 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 우리나라의 전략환경평가 규정이 독일 규정보다 보다 구체적으로 제시되어 있다. 예를 들면, 평가서 작성, 협의 관한 사항, 주민참여 관련 내용이 그러하다.

둘째, 양 국가의 내용들은 서로 유사한 내용들로 이루어져 있으나, 독일의 경우 결정된 사항들에 대한 모니터링을 포함하고 있다는 점에 차이가 있다. 또한 국경을 걸치는 월경성 계획과 프로그램의 수립시에 타 국가의 참여 행정기관과 주민참여 등의 내용을 명시하고 있다(UVPG 제14j).

제 6 장 정책적 시사점 도출

이 연구에서는 우리나라와 독일의 전략환경평가제도의 비교 분석을 통하여 우리나라의 전략환경평가제도의 내실화를 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 개선방안 강구를 위한 시사점은 전략환경평가의 구성요소별로 제시하고자 한다. 우리나라와 독일의 전략환경평가의 절차적 측면은 유사하게 운용되고 있음을 알 수 있었다. 절차적 측면에서의 개선방안에 대한 논의는 생략하고, 다른 두 측면에서의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

제 1 절 정책제도적 측면

우리나라에서는 ‘전략환경영향평가’(Strategic Environmental Impact Assessment: SEIA)로 사용하고 있는데, 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA)로 통일시키는 것이 합리적이라고 생각한다. 그 이유는 독일 뿐만 아니라 많은 국가 등 국제사회에서 전략환경평가로 통용되고 있으므로, 용어의 접근성을 보다 용이하게 할 수 있기 때문이다.

우리나라의 전략환경평가대상은 매우 일반적인 계획을 포함하고 있으나, 독일은 보다 구체적인 이슈가 되고 있는 영역도 포함하고 있다. 따라서, 우리나라 평가대상을 보다 구체화시키는 방안을 강구하는 것에 대한 검토가 필요하다고 본다.

제 2 절 절차적 측면

전략환경평가의 구성요소인 절차적 측면에서는 두 국가가 공통적으로 계획과 프로그램의 수립시에 전략환경평가를 각각 도입 운용하고 있다. 정책결정단계에서의 전략환경평가 도입방안을 강구하는 것이 필

요하다. 캐나다의 경우, 정책결정 및 법령 또는 규정의 제정시에도 전략환경평가를 운용함으로써 지속가능발전을 달성하고 있다. 화학산업 정책에서 폐기물의 재활용 및 교환정책의 실행에 따른 전략환경평가를 실시하였다. 유해물질의 운반 등에 따른 예상되는 환경적 이슈를 예측하였고 폐기물을 운반하는 동안 누출될 수 있는 유해물질로 인해 야기되는 위험성을 저감시키는 방안 등을 강구하여 정책을 집행하였다. 또한 업조사냥시에 납탄사용을 금지하는 규정을 제정하기 위하여 전략환경평가를 실시하기도 하였다. 예상되는 환경적 이슈로서 업조에 대한 납탄의 위해성을 검토하고, 대체탄이 환경에 미치는 영향, 새로운 탄약에 대한 사냥꾼들의 적응, 남아있는 재고납탄의 처리 문제 등을 검토하였다. 이러한 행위로 인하여 발생될 수 있는 업조의 개체 수 증가 또는 감소, 서식환경의 변화 등 환경적 영향을 분석 예측하였다. 이와 같은 환경문제를 해소하기 위하여, 사냥꾼들이 탄약교체에 따른 변화에 적응하고, 남아있는 납탄을 처리할 수 있도록 몇 년간의 유예기간을 두고 점진적으로 규정을 도입하기도하였다.

이와 같이 4P(Policy, Plan, Program, Project)의 관점에서 현재 운용되고 있는 계획과 프로그램의 수립시의 전략환경평가를 보다 더 이른 시기인 정책결정 단계 및 법령의 발의단계에서의 전략환경평가 도입 방안을 강구하는 것이 지속가능한 사회 구축에 일익을 담당할 수 있을 것으로 본다.

제 3 절 내용 및 방법론적인 측면

우리나라의 전략환경평가제도의 평가서 작성, 협의 관한 사항, 주민 참여 관련 내용 등에 대한 규정이 독일 규정보다 보다 구체적으로 제시되어 제도를 운영함에 있어서 편리를 제공할 수 있는 것으로 분석되었다. 내용 및 방법론적인 측면의 질적 향상을 위하여 전략환경평

가서 작성지침 또는 작성을 위한 매뉴얼을 확대 개발하여 평가서작성자에게 제공하는 것이 중요하다.

우리나라의 경우, 전략환경평가 협의결과에 대한 모니터링 시스템을 구축 등 사후관리 방안을 개선하는 것이 중요하다. 특히 불확실한 예측내용의 모니터링을 통한 확인 및 대책이 마련되어야 할 것이다.

최근 환경영향평가의 계획단계, 시행단계, 사후관리 등을 포함하는 전과정 환경영향평가 강화정책을 발표한바 있다. 이와 아울러 전략환경평가 및 환경영향평가 등 환경평가의 실효성 확보를 위한 수단으로써 사후환경관리의 중요성도 제기되어야 할 것이다. 사후환경관리는 영향의 파악 및 개선, 평가서 작성단계에서의 불확실성에 대한 검증을 가능하게 하고, 예측기법의 개선을 도모할 수 있기 때문이다.

제 7 장 결론 및 제언

지속가능발전을 위하여 환경영향평가와 전략환경영향평가의 역할이 제고되고 있으며 국제사회를 비롯한 국내에서도 전략환경영향평가의 수요가 증가하고 있다.

우리나라의 전략환경영향평가제도의 조기 정착화와 실효성 확보를 위하여 독일과 우리나라의 전략환경영향평가제도의 법제를 비교분석을 목적으로 한 이 연구는 다음과 같은 주요 연구내용으로 추진하였다.

첫째, 우리나라 전략환경영향평가제도의 도입 및 법령체계

둘째, 전략환경영향평가제도의 이론적 고찰

셋째, 전략환경영향평가법제의 실효성 비교분석을 위한 분석도구의 개발

넷째, 우리나라와 독일의 전략환경영향평가제도의 비교 분석결과 도출

다섯째, 정책적 시사점 도출 등이다.

이 연구에서는 독일과 우리나라의 전략환경영향평가를 비교 분석함으로써 우리나라 전략환경영향평가제도의 실효성을 확보할 수 있는 정책적 개선 방안을 제시하고자 하였다. 이로써 우리나라 선행연구에서 거의 체계적으로 실시되지 않은 독일의 전략환경영향평가제도를 분석함으로써 해외 우수 사례에 대한 기초 자료를 제공할 수 있다. 지속가능발전을 위한 예방적 관리기법인 환경영향평가제도 개선에 기여할 수 있다.

이 연구는 다음과 같이 제언하고자 한다. 이 연구에서는 전략환경영향평가법제를 중심으로 한 비교분석연구를 추진하였으므로 갖는 한계점을 해결하기 위하여 추후 전략환경영향평가 실시사례를 중심으로 분야별 비교분석 연구를 통하여 전략환경영향평가의 구성요소인 내용 및 방법론적인 측면에서의 개선방안을 강구할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 구연창(1991). 환경법론. 서울 : 법문사
- 김덕우(2004). 전략환경평가의 국내도입 및 관련제도정비방안 연구. 광운대학교 환경대학원 석사학위논문
- 김임순, 김윤신, 서용석, 장성언, 최원욱, 한상욱(2003). 전략환경평가의 제도화 동향과 국내 도입 방안. 환경영향평가, 12(3), 171-188.
- 김임순, 송철우, 한상욱, 장성언, 신강수, 유현석, 정종관(2011). 환경평가 제도개선에 관한 연구-국내외 환경평가제도의 비교 고찰. 환경영향평가, 20(3), 411-424.
- 김임순, 최원욱, 한상욱(1998). 환경영향평가제도. 신광문화사
- 김임순, 한상욱(2006). 환경영향평가-전략환경평가-. 북스힐
- 김지영 외(2007). 전략환경평가제도 도입에 관한 연구. 환경부.
- 김호석, 송영일, 김이진, 임영신(2007). 환경평가와 지속가능발전지표 연계운용 방안에 관한 연구. 한국환경정책·평가연구원.
- 남영숙(2007). 지속가능한 사회를 위한 환경영향평가론. 한국교원대학교 환경정책평가연구실.
- 남영숙(2013). 창조경제와 환경영향평가. 환경영향평가론(미발간).
- 박길용, 윤종설(2000). ESSD를 위한 전략적 환경영향평가 모델. 한국사회과학논총, 10(2), 117-141.
- 박수영(1994). 도시행정론. 서울: 박영사.
- 송동수(2007). 독일의 환경영향평가와 전략환경평가, 환경법연구, 29(2), 167-194.

참 고 문 헌

- 송동수(2008). 유럽환경법의 독일에서의 전환과 적용. 유럽헌법학회연구
논문 제4호. 131-149.
- 유헌석(2006). 전략환경평가제도의 이해. 도시정보, 297, 7-12.
- 이광윤(2009). 프랑스 환경법전에 관한 연구. 환경법연구, 31(1), 227.
- 이무춘 외(2013). 전략환경영향평가 업무매뉴얼 개발에 관한 연구. 환경부.
- 이병태(2010). 법률용어사전. 법문북스.
- 이종수(2009). 행정학사전. 대영문화사.
- 이종열, 이재호(1999). 환경영향평가제도 비교 연구. 한국행정학보, 33(3),
145-160.
- 이현우 외(2010) 전략환경영향평가 내실화를 위한 평가단계별 방법론 마
련 연구. 환경부/환경정책평가연구원.
- 조공장, 최준규, 박영민, 정주철, 임영신(2008). 환경평가제도 30년의 성과
분석과 발전방향. 한국환경정책평가연구원 연구보고서.
- 조해용(1996). 한국의 환경영향평가제도에 있어서 실효성 확보 방안: 한
국과 독일 환경영향평가의 비교, 분석. 첨단과학기술연구소 논문
집, 1(1), 169-181.
- 한규영(2012). 전략환경영향평가 실효성제고를 위한 체크리스트 개발. 연
세대학교 대학원 석사학위 논문.
- 홍상표(2011). 지속가능성과 환경평가의 연계에 관한 연구. 환경영향평가,
20(3), 269-280.
- 환경부(2007). 전략환경평가 제도의 효율적 운영기법 마련을 위한 연구.
- 환경부(2008). 외국의 환경영향평가법령 및 제도의 조사·분석 연구.
- 환경부(2011). 환경백서.

환경부(2012). 환경부 보도자료: 전면 개편된 환경영향평가제도, 7월 22일
부터 시행.

Balla S., Wulfert, K., Bosch & Peters, H-J. (2008). Leitfaden zur Strategischen
Umweltprüfung. Umweltbundesamt. Fassung der Bekanntmachung
vom 24. Februar 2010(BGBl. I. S. 94)

Fischer, T. B. (2002). Strategic Environmental Assessment in Transport and
Land Use Planning. Earthscan Publ. Ltd., London. 284p.

Gibson, R.B.(1993); Ensminger, J.T. & McLean, R.B.(1993); Kennedy,
W.V.(1988); Holic(1986); Price(1971);

Goodland, R. (2005). Strategic Environmental Assessment and the World
Bank Group. *International Journal of Sustainable Development and
World Ecology*, 12(3), 245-255.

IAIA (2002). The Linkage between Impact Assessment and the Sustainable
Development Agenda, and Recommendation for Actions.

Partidario, M. R. (2003). Strategic Environmental Assessment(SEA). Current
Practices, Future Demands and Capacity-building Needs. *IAIA
Training Courses*.

Partidario, M. R. (1996). Partidario, M. R. (1996). Strategic Environmental
Assessment(SEA): Key Issues. Emerging from Recent Practice.
Environmental Impact Assessment Review 16: 31-55.

Sabatier, P.A., Mazmanian, D.A.(1989). Implementation and public policy:
With a new postscript. University Press of America(Lanham, MD).

Sadler, B. (2000). Environment Assessment in a changing World. Evaluation
Practice to Improve Performance - Final Report.

참 고 문 헌

Stoeglehner, G. (2004). Integrating Strategic Environmental Assessment into Community Development Plans - A Case Study from Austria. *European Environment*, 14(2), 58-72.

Storm, P., Bunge, T. (2009). Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Erich Schmitt Verlag.

Therivel, R., E. Wilson, S. Thompson, D. Heaney and D. Pritchard. 1992. Strategic Environmental Assessment. Earthscan Publ. Ltd., London. 181p.

기 타

Richtlinie 2001/42/EC des Europäischen Parlaments und Rates über die Prüfung des Umweltwirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 21.07.2001.

네덜란드 환경부 웹사이트 <http://www.eia.nl/netherlands>