

전략환경평가(SEA)를 통한 국토관련계획의 친환경성 제고

- 친환경적 국토관련계획의 수립을 위해 현행 사전환경성검토제도의 한계를 극복하고 계획수립과정과 통합된 전략환경평가제도 도입을 검토할 필요가 있음
- 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA)란 의사결정의 상위단계인 정책(Policy) · 계획(Plan) · 프로그램(Program)부터 환경에 미칠 수 있는 중요한 영향을 사전에 평가하는 과정
 - 전략환경평가제도를 성공적으로 도입하기 위해서는 계획수립권자의 자발적 시행, 합목적적인 환경성평가, 시범적 적용과 단계적 도입이 필요함
- 국토관련계획에 전략환경평가를 도입하기 위한 세부방안으로
 - 스코핑위원회를 통한 평가항목 설정과 매트릭스기법에 의한 평가항목 구성
 - 추상적이며 정책적인 계획내용을 감안한 정성적 평가방법의 도입
 - 계획수립주체의 평가보고서 작성과 환경관련부처의 검토 등이 필요
- 전략환경평가 도입을 위한 제도개선방안으로
 - 환경영향평가의 시행근거를 ‘환경정책기본법’ 또는 ‘환경평가법’(가칭)으로 일원화
 - 전략환경평가제도의 적용대상을 국토관련계획 등 행정계획으로 국한
 - 국토관련계획의 특성을 반영한 ‘환경성평가보고서 작성지침’ 마련 등이 적극적으로 검토되어야 함

1. 국토관련계획에 대한 환경성검토의 현황과 문제점

- 각종 개발계획과 개발사업을 수립·시행하는 과정에서 환경에 미치는 부정적 영향을 예측·분석하여 저감방안을 강구하는 환경영향평가제도가 1980년부터 시행되고 있음
 - 1999년에는 계획 초기단계부터 입지타당성, 주변 환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 사전에 고려하기 위하여 사전환경성검토제도가 도입됨
- 국토관련계획에 대한 사전환경성검토는 ‘환경정책기본법’과 계획관련 개별법에 시행근거가 분산되어 있으며, 세부시행규정도 상이하여 일관되고 체계적인 사전협의가 어려움
 - 사전환경성검토는 적용대상이 행정계획과 개발사업으로 이원화되어 있어 환경영향평가와 명료하게 차별되지 않고, 개발사업은 중복 적용되는 경우가 있음
 - 국토종합계획, 도종합계획, 광역도시계획, 수도권정비계획, 도시기본계획 등 개별법에 근거한 사전협의대상 국토관련계획의 경우, 평가항목과 평가방법이 명료하지 않아 효율적인 환경성검토가 어려움
- 친환경적인 국토관련계획을 수립하기 위하여 현행 사전환경성검토제도의 한계를 극복하고 계획수립과정과 통합된 전략환경평가제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있음

2. 전략환경평가의 개요와 동향

1) 전략환경평가제도의 개념과 장점

- 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA)란 의사결정의 보다 상위단계인 정책(Policy)·계획(Plan)·프로그램(Program) 단계에서부터 환경에 미칠 수 있는 중요한 영향을 사전에 평가하는 과정 즉, 정책·계획·프로그램 단계에서 이루어지는 환경영향평가를 의미함
 - 전략환경평가는 개발사업의 상위단계인 정책·계획·프로그램의 수립시 경제 및 사회적 영향과 함께 환경적 영향을 통합적으로 고려함으로써 지속가능발전을 달성하는 체계적 의사결정 지원수단임

- 전략환경평가는 개발사업의 초기 의사결정단계부터 광범위한 환경영향 저감방안을 강구하게 함으로써 사전예방적 환경보전을 가능하게 함
 - 또한, 광범위하고 다양한 환경영향의 고려, 단계별 합리적인 대안선택으로 효율적인 의사결정, 계획수립과정과 병행한 환경평가, 최종 확정된 계획에 대한 신뢰도 제고 등을 가능케 하는 장점이 있음

2) 전략환경평가제도의 국제적 동향

- 전략환경평가제도의 개념은 1970년 미국의 ‘국가환경정책법’(NEPA)에서 비롯됨
 - 전략환경평가제도는 환경친화적 개발에 대한 논의와 함께 1980년대 말부터 네덜란드, 호주, 캐나다, 영국, 뉴질랜드 등 세계적으로 도입이 확대되고 있음
 - 특히, 유럽연합은 회원국 의사결정체계의 다양성을 인정하여 정책을 제외한 계획과 프로그램에 대해서만 2004년부터 도입을 결정
- 해외 전략환경평가제도가 시사하는 바는 우선 국제적으로 제도도입이 확대되고 있으며, 제도형태는 국가여건에 따라 다양하다는 점임
 - 시행근거도 법률, 정부규정이나 행정명령, 지침 등으로 다양하며
 - 명칭도 프로그램환경영향평가, 환경성평가, 전략적 환경영향평가 등 상이함
 - 따라서, 우리나라에 전략환경평가를 도입함에 있어서도 우리의 실정을 최대한 반영하여 법적 근거나 명칭, 적용대상 등을 정하여야 할 것임

3. 전략환경평가제도 도입의 기본방향

- 계획수립권자의 자발적 시행
 - 전략환경평가제도 도입취지 중 하나는 계획수립권자가 계획수립과정과 병행하여 환경성을 검토·고려함으로써 계획수립과 환경평가를 통합함에 있음
 - 현실적으로도, 다양한 행정계획에 대해 환경관련부처에서 세부적인 적용방안을 일일이 제시하는 것은 전문성 부족 등의 문제가 따름
 - 따라서, 국토관련계획에 대하여 전략환경평가를 시행함에 있어서 계획수립권자가

평가항목과 방법 등을 관련전문가의 의견을 수렴하여 결정하고, 자체적으로 평가보고서를 작성하는 것이 바람직함

○ 합목적적 평가

- 행정계획은 계획마다 계획내용 및 상세도, 계획권역의 공간적 범위, 계획내용과 관련한 주요 환경이슈, 대안의 범주 등이 상이함
- 따라서, 계획의 목적과 범위에 부합하는 평가를 위해서는 계획별로 계획의 특성을 충분히 반영한 평가지침이 마련되어야 함

○ 시범적 적용과 단계적 도입

- 행정계획 중에서 시범적 도입대상계획을 선정하여 사례지역에 시범적으로 적용하고, 문제점을 파악·보완한 후에 점차적으로 적용지역과 도입대상계획을 확대하는 단계적 도입이 전략환경평가의 성공적 도입을 위해 바람직함
- 시범적용대상은 ▲ 계획의 목표나 내용이 세부적인 개발사업보다는 거시적인 방향과 전략적인 지침을 제공하는 정책적 성격이 강하고, ▲ 인구지표와 토지이용계획 등을 포함하고 있어 환경에 미치는 직접적인 영향력이 크며, ▲ 계획수립빈도가 높은 계획이 적합함

4. 전략환경평가제도의 세부도입방안

- 국토관련계획에 전략환경평가제도를 도입하기 위해서는 평가항목, 평가방법, 보고서작성 및 검토주체 등 세부도입방안이 적용대상의 계획내용을 고려하여 결정되어야 함

1) 평가항목 설정 및 구성방법

- 평가항목은 국토관련계획의 내용 중에서 환경성을 평가해야 하는 정책적 범위와 이들의 친환경성을 평가하기 위한 환경항목에 의해 결정됨
- 국토관련계획에 대한 전략환경평가의 평가항목은 계획수립지침 등을 충분히 고려하여 설정하여야 함
- 환경항목은 자연 및 사회경제적 환경 등 환경특성이나 지구환경, 자연자원, 지역환

경 등 환경이 영향을 미치는 공간적 범위 등으로 구분하여 도출할 수 있음

- 평가항목을 구성하는 방법은 매트릭스기법이 체크리스트기법에 비해 계획과정과 병행하여 반복 평가와 환류를 가능하게 하고 계획내용과 평가항목간의 연계를 용이하게 함
 - 영국의 도시기본계획(Structure Plan)에 대한 환경성검토는 매트릭스기법에 의해 평가항목을 구성하는 반면에, 우리의 도시기본계획에 대한 환경성검토는 체크리스트기법에 의함
- 국토관련계획에 대한 평가항목을 객관적이고 효율적으로 설정하기 위해서는 스코핑 제도를 도입하는 것이 바람직함
 - 스코핑위원회는 계획주관부처가 중심이 되어 범부처적으로 설치·운영
 - 국토관련계획에서 검토해야 하는 환경측면의 복수대안도 스코핑위원회에서 설정

2) 평가방법

- 국토관련계획은 계획내용이 추상적이거나 구체적인 개발사업을 포함하지 않아 정량적 평가보다 정성적인 평가가 바람직함
 - 전략환경평가의 목적은 계획내용이 미칠 영향을 평가하여 부문별 계획들의 친환경성 순위를 매기는 것이 아니라, 부정적 영향을 미칠 계획내용을 찾아내어 대안을 제시하는 것이므로, 정량적 평가를 고수할 필요가 없음
 - 영국의 도시기본계획에 대한 환경성평가에서도 정성적 평가가 이루어짐
- 정성적 평가의 평가근거는 일반인도 쉽게 이해할 수 있도록 객관적이고 명료하게 기술되어야 함
 - 다만, 정성적 평가가 국토관련계획의 친환경성을 충분하게 객관적으로 평가하지 못하고 국토의 미래비전을 구체적으로 제시하지 못하는 한계가 있으므로
 - 이를 극복하기 위한 수단으로 환경지표를 개발하여 보완적으로 사용하는 것이 필요함

3) 평가보고서 작성 및 검토주체

- 전략환경평가가 시행되고 있는 외국의 경우 자료수집과 평가보고서 작성은 계획수립

주체가 담당하고, 검토는 환경관련부처나 전문위원회가 담당하는 것이 일반적임

- 영국, 네덜란드, 미국 모두 계획수립기관이 평가보고서를 작성함

- 평가보고서 검토의 경우 영국은 지방정부와 환경청, 네덜란드는 독립기관인 환경영향평가위원회, 미국은 환경위원회와 환경보호청에서 각각 담당함

- 행정계획에 대한 전략환경평가보고서도 수립주체가 작성하는 것을 원칙으로 함
 - 다만, 평가보고서가 보다 내실 있게 작성되도록 국토·도시계획분야 전문가의 자문, 평가과정에 주민참여를 제도화하는 방안 마련이 바람직함
- 작성된 평가보고서의 검토는 환경부나 지방환경청으로 하되, 전문적인 검토를 위하여 환경분야 연구기관이나 위원회의 자문을 받도록 하고, 주민참여를 제도화함

5. 전략환경평가 도입을 위한 제도개선방안

- 복잡다기한 환경영향평가제도의 시행근거를 ‘환경정책기본법’ 또는 ‘환경평가법’(가칭)으로 일원화하는 방향으로 법체계를 정비
 - 전략환경평가제도의 도입을 위해서는 부분적인 법개정보다 현행 환경영향평가제도의 법체계 및 적용상 문제점을 종합적으로 개선함으로써 환경영향평가제도 전반에 대한 유관부처 및 이해당사자들의 합의 도출이 필요함
- 개발계획수립 이전단계부터 환경을 고려하고자 하는 제도 본래의 취지를 살려 전략환경평가의 적용대상을 국토관련계획 등 행정계획에 국한
 - 개발사업에 대해서는 환경영향평가만 적용하도록 하여 중복적인 환경성검토를 방지
- 국토관련계획의 특성에 따라 평가항목 및 평가방법 등을 구체적으로 담은 ‘환경성평가보고서 작성지침’을 별도로 마련
 - 또한, 계획수립주체의 능동적 참여를 유도하기 위하여 제도시행과 관련한 자율성을 충분하게 보장하여야 하며
 - 제도의 성공적인 정착을 위해 전면적인 적용보다는 시범적·단계적 도입이 필수적임

국토연구원 이용우 연구위원 (ywlee@krihs.re.kr, 031-380-0243)