

## 제7-1장 전략환경영향평가 (Strategic Environmental Assessment)

브룬트란트 보고서 이후 지속가능한 개발에 대한 수많은 논의가 이루어져 왔으나 지역차원에서 어떻게 이 지속가능한 개발을 달성할 수 있는가에 대해서는 아직 해결해야 할 많은 연구과제들이 있다.

전략환경영향평가는 이에 대한 하나의 해답이 될 수 있다.

환경보전을 통합적으로 고려하는 국토 및 지역계획은 그 아이디어에도 불구하고 상당한 제도적인 긴장과 기술적인 문제를 제기한다.

여기서 전략영향평가는 이러한 아이디어를 실현시킬 수 있는 중요한 방법으로 제안되는데 상당한 집행상의 문제를 가지고 있다.

환경영향평가의 한계: 단위사업의 시행자체가 타당한가에 대한 평가는 하지 못한다  
전략환경영향평가는 환경영향평가를 정책, 계획, 프로그램의 차원으로 그 개념을 확대한다.  
SEA는 현재 미국의 캘리포니아, 네덜란드, 약한 정도로 캐나다, 독일, 뉴질랜드등에서 이미 적용되고 있다. 유럽연합에서도 이를 도입하고 있다.

전략환경영향평가는 정책, 계획, 또는 프로그램들이 환경에 미칠 영향을 종합적으로, 체계적으로 평가하는 과정이다. 이 평가의 과정에는 그 결과에 대한 보고서의 출간 및 정책결정에의 이용 등을 포함한다 (Glasson, 1995:715).

여기서 정책은 -국가에너지정책이나 교통정책 등- 행동을 위한 지침을 제공해주는 것이며, 계획 -영국의 구조계획(structural plan)이나 지역계획지침(regional planning guidance)등- 은 정책의 목표를 달성하기 위한 일련의 행동들을 의미한다. 그리고 프로그램 -영국의 원자력발전 소프로그래프-은 특정한 지역에서 진행되는 일련의 단위사업들을 총칭하는 것이다 (Glasson, 1995:715).

SEA의 장점은 (Glasson, 1995:716).

- ㄱ) EIA가 사후적이고 소극적인 접근이라면 SEA는 사전적(proactive)이고 적극적인 접근이다.
- ㄴ) 대안의 제시에 보다 유리하다. 예를 들면 에너지의 생산 對 에너지 절약
- ㄷ) 개개의 활동자체만으로는 환경에 미미한 영향을 미치는 것이어도 이들이 종합적으로 시행될 때 나타날 수 있는 환경에 대한 누적적인 영향을 종합적으로 파악할 수 있다.
- ㄹ) 단위사업에서 발생하는 이차적인 영향들도 파악한다
- ㅁ) 사업활동이 아닌 행동, 예를 들면 농촌다양화프로그램, 철도의 민영화작업등-의 영향을 탐지할 수 있다.
- ㅂ) 지속가능한 발전을 위해 효과적인 수단이 될 수 있다.

전략환경영향평가의 방법

| Environmental criteria | Local environment                                                                 |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   | Sound county environmental policies                                               |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   | Global sustainable policies                                                       |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |   |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---|
|                        |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |   |
| Policy                 |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |   |
| Policy T1              |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   | ✓                                                                                 | ✓                                                                                 | ✓                                                                                 |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   | ✓                                                                                 |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     | ✓                                                                                   | ✓ |
| T2                     | ✓                                                                                 |                                                                                   |                                                                                   | XX                                                                                | XX                                                                                | XX                                                                                | XX                                                                                |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   | XX                                                                                | X                                                                                   | X                                                                                   |                                                                                     | XX                                                                                  | X |
| T3                     | ✓                                                                                 | ✓                                                                                 |                                                                                   |                                                                                   | ✓                                                                                 |                                                                                   | ✓                                                                                 |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   | ✓                                                                                 |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     | ✓                                                                                   | ✓ |
| etc                    |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |   |

Key:

Local environment

 Human beings

 Townscape

 Cultural heritage

 Noise

 Open space/Access to countryside

Global sustainable policies

 Renewable natural resources

 Non renewable natural resources

 Non renewable energy resources

 Energy

 Sustainability/Global change

Sound county/environmental policies

 Ecology

 Air quality

 Water

 Land/Ground pollution

 Landscape

Policy evaluation

 Concerted environmental action

 Some environmental action

 Neutral-no effect

 Some deterioration in environmental quality

 Major environmental deterioration

| Criteria                                                                                      | Global Sustainability                       |                                             |                                               |                                     |                                        |                        | Natural Resources |                                        |                            |                             | Local Environmental Quality      |                                           |                         |                                   |                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------|------------------------|-------------------|----------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|------------------------|
|                                                                                               | 1<br>Transport energy:<br>Efficiency: trips | 2<br>Transport energy:<br>Efficiency: modes | 3<br>Built environment:<br>Energy: efficiency | 4<br>Renewable energy:<br>potential | 5<br>Rate of CO <sub>2</sub> "trading" | 6<br>Wildlife habitats | 7<br>Air quality  | 8<br>Water conservation<br>and quality | 9<br>Land and soil quality | 10<br>Minerals conservation | 11<br>Landscape and open<br>land | 12<br>Urban environmental<br>"livability" | 13<br>Cultural heritage | 14<br>Public access open<br>space | 15<br>Building quality |
| Policies                                                                                      |                                             |                                             |                                               |                                     |                                        |                        |                   |                                        |                            |                             |                                  |                                           |                         |                                   |                        |
| 1 To provide a network for open space corridors                                               | ●                                           | ✓                                           | ●                                             | ●                                   | ✓                                      | ✓                      | ✓                 | ●                                      | ✓                          | ●                           | ✓?                               | ✓                                         | ✓                       | ✓                                 | ●                      |
| 2 To concentrate residential development on an existing public transport corridor of the city | ●                                           | ✓                                           | ✓                                             | ●                                   | ●                                      | ✓?                     | x                 | ●                                      | ●                          | ●                           | ✓?                               | ✓                                         | ✓?                      | x                                 | ✓                      |
| or                                                                                            |                                             |                                             |                                               |                                     |                                        |                        |                   |                                        |                            |                             |                                  |                                           |                         |                                   |                        |
| 3 To concentrate residential development on a new rural "green" settlement (c. 8000 pop)      | x                                           | x                                           | ✓                                             | ✓?                                  | ✓?                                     | ✓?                     | ●                 | ✓?                                     | x                          | ✓?                          | x                                | ✓                                         | ✓?                      | ✓                                 | x                      |

Context: District-wide plan for a city of 150,000 and its hinterland  
 Illustrative policies: 1 For open space. For fuller explanation see Figure 5.5

2 & 3 Represent options for the location of housing

Suggested  
Impact  
Symbols



No relationship or insignificant impact



Likely, but unpredictable impact



Significant beneficial impact



Significant adverse impact



Uncertainty of prediction or knowledge

## SEA의 기술적, 정치적 문제

### 기술적문제:

- ㄱ) 정책, 계획, 프로그램의 영향은 공간적으로 광범위한 영향을 미치기 때문에 이들의 영향을 분석한다는 대단히 복잡한 일이며 정보가 충분히 존재하지 않는다.
- ㄴ) 정책, 계획, 프로그램 자체의 성격이 기본적으로 분명하지 않은 경우가 많아 그 영향을 예측하는 것이 힘들다.
- ㄷ) 정책, 계획, 프로그램간의 경계가 분명하지 않다. 어디까지가 정책이고 어디까지가 계획인지가 분명하지 않은 경우가 많다.
- ㄹ) SEA를 어떻게 시행하는지 성공적인 모델이 적다.

### 정치적문제:

- ㄱ) 기술적문제보다 정치적인 문제가 더 심각하다. 즉, 전략환경영향평가를 수행할 수 있는 능력의 문제는 이를 수행하겠다는 의지의 문제보다는 심각하지 않다.
- ㄴ) 정책입안가들은 자신들의 정책이 잘 개발될 때까지는 비밀을 유지한다.
- ㄷ) SEA는 정책입안가들과 환경평가자들간의 새로운 정치적역학관계의 형성을 의미하는 것이다.
- ㄹ) 효과적인 SEA는 서로다른 부서간에 긴밀한 체크와 협조를 요구하는 것인데 현재의 행정가는 정치가들은 이에 익숙치 않다. 기존의 행정가들에게 이러한 SEA는 덕이되지 않는 것으로 간주된다.

외국의 예

In England, the Environmental Appraisal of Development Plans: A Good Practice Guide was published to facilitate the process of SEA at the local government level.

Unfortunately, even if the recommended appraisal techniques within the guide were widely implemented, it still leaves the question of how strategic issues which span several local authorities will be covered.

The European Commission (EC) is working to advance the idea of SEA as evidenced most recently in the new guidelines for applications to the Structural Funds. The guidelines for SF insist upon an environmental appraisal of all proposed programmes and plans.

환경정책: 1-5차까지의 환경행동프로그램(EAPs)에 의하여 진행됨

5차행동프로그램에서 환경보전이 유럽연합의 다른 정책의 입안과 집행에 통합되어야 할 필요성을 제기함.

지역정책:

1988년 유럽연합의 지역정책은 큰 변화를 겪게된다.

구조기금 -유럽지역개발기금(ERDF), 유럽사회기금(ESF), 유럽농업지도및보장기금(European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)들- 은 유럽연합내의 지역적인 격차를 해소하기 위한 목적으로 만들어진 기금이였다.

1993년 7월에 채용된 1994-1999년까지 유럽연합의 구조기금에 대한 개정된 규제는 여러 변화를 가져온다.

낙후지역의 개발과 구조조정, 산업쇠퇴로 심각하게 영향을 받은 지역의 발전, 농촌지역의 개발 등을 목적으로 각종 지역개발계획을 작성할 경우 이 계획들 속에 그 지역의 환경상태에 대한 평가를 포함시키고 계획이 미칠 각종 영향을 지속가능한 개발의 관점에서 평가하도록 하였다 (Glasson, 1995:719).

DG XVI에는 결국 지역개발계획(RDP)에 고려하여야 할 환경문제를 non-statutory guidance 의 형태로 포함하게된다. p.722 의 Table 2 참조

Glasson, John. 1995. "Regional Planning and The Environment: Time for a SEA Change" . pp.713-731. *Urban Studies*. Vol 32. No. 4-5.

우리나라에서의 전략환경영향평가제도

우리나라에서 전략환경영향평가는 환경부에서 사전환경성검토라는 이름으로 시행하고 있다. 건설교통부에서는 환경부에서 전략환경영향평가체제를 도입하기 시작한 2006년보다 앞선 2004년부터 이 제도를 "전략환경평가"라는 이름으로 시행중이다.

## 환경부의 사전환경성검토제도

사전환경성검토제도는 환경영향평가제도와 함께 대표적인 사전예방적 환경정책수단에 속한다. 양 제도 모두 환경에 미치는 영향을 사전에 고려, 검토·평가하여 친환경적인 개발이 되도록 한다는 점에서 유사하다. 그러나 환경영향평가제도는 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 근거하여, 대규모 개발사업을 대상으로 환경영향 줄이기 방안을 중점 검토하는 제도인데 비하여 사전환경성검토제도는 환경정책기본법과 개별법에 근거하여, 행정계획과 환경민감지역의 소규모 개발사업을 대상으로, 계획이 확정되기 이전단계에서, 입지나 개발의 적정성·타당성을 환경적 측면에서 사전검토한다는 점에서 차이가 있다. 계획단계에서 사업의 적정성과 입지의 타당성 등 환경성을 사전 평가함으로써 환경영향평가의 한계를 보완하기 위한 제도로 기능해 왔다.

2006년 6월 사전환경성검토제도는 환경정책기본법 개정을 통해 전략환경영향평가 체제로 개편되었다. 이에 따라 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립 시행될 수 있도록 관계행정기관의 장이 사전환경성검토를 실시하되(환경정책기본법 제25조) 환경부장관 또는 지방환경관서의 장에게 행정계획의 경우에는 해당계획을 수립 확정하기전까지, 개발사업의 경우에는 허가 등을 하기 전까지 그 협의를 요청하도록 하고 있다. (환경정책기본법 제25조의 3).

검토대상으로는 환경영향평가대상 사업을 내용으로 하는 행정계획과 보전이 필요한 지역안에서 시행되는 개발사업으로 하고 있다. 검토대상 행정계획의 수를 구체적인 개발사업의 상위 행정계획으로 확대, 입지의 적정성, 계획의 타당성을 미리 검토할 수 있도록 한 것이다. 행정계획으로 사전환경성검토의 대상이 되는 계획은 도시의 개발, 산업입지및산업단지조성, 에너지개발사업예정구역의 지정, 항만의 건설, 도로건설, 수자원개발, 철도의 건설, 공항의 건설, 하천의 이용및개발, 개간 및 공유수면의 매립, 관광단지의 개발, 특정지역개발, 폐기물처리시설 분뇨처리시설 및 축산폐수공공처리시설의 설치, 국방 군사시설의 설치, 토석 모래 자갈 광물등의 채취 등이며, 보전이 필요한 지역내에서의 개발사업 등이 검토의 대상이 된다 (환경정책기본법시행령 제7조별표2).

검토과정에서 주민, 전문가, 시민단체 등 이해관계자의 의견수렴을 거치도록 하여 환경갈등으로 인한 사회·경제적 예방할 수 있는 기반이 보다 강화되었다. 개발사업에 대한 사전환경성검토는 현행 절차와 방법을 따르지만 행정계획의 경우 대안검토 및 스코핑을 위한 환경성검토협의회 구성 및 설명회·공청회 주민의견수렴절차를 추가적으로 이행해야 한다. 그리고 협의의견을 통보받은 관계행정기관의 장은 이를 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위한 필요한 조치를 해야 하고 조치결과를 협의기관의 장에게 통보하도록 하고 있다. 그리고 협의의견을 통보받은 후 사업규모가 변경되는 경우 혹은 행정계획과 개발사업에서 제외되도록 한 지역을 포함하게 되거나 개발하고자 하는 경우 재협의를 하도록 하고 있다. (환경정책기본법 제26조의2).

## 건설교통부의 전략환경평가제도

한편 건설교통부는 환경부보다 앞서 2004년 12월 “전략환경평가업무처리규정”을 통하여 자체적으로 건설교통부 소관 중장기 기본계획에 대한 “전략환경평가”를 시행하고 있다. “전략환경영향평가”라는 용어와 제도를 선점당한 셈이다. 평가대상 기본계획은 국토 도시분야, SOC, 교통물류분야 등의 기본계획으로 환경과 가장 밀접한 관련을 지닌 대표적인 개발계획

들이다.

<표> 건설교통부소관 전략환경영향평가 대상 계획

| 분 야   | 계 획 명               | 관 련 법 령                                           |
|-------|---------------------|---------------------------------------------------|
| 국토·도시 | 국토종합계획              | 국토기본법                                             |
|       | 도종합계획               |                                                   |
|       | 수도권정비계획             | 수도권정비계획법                                          |
|       | 산업입지공급계획            | 산업입지및개발에관한법률                                      |
|       | 주택종합계획              | 주택법                                               |
|       | 광역도시계획              | 국토의계획및이용에관한법률                                     |
|       | 도시기본계획              |                                                   |
|       | 행정중심복합도시<br>광역도시계획  | 신행정수도 후속대책을 위한 연기·<br>공주지역 행정중심복합도시 건설을<br>위한 특별법 |
|       | 행정중심복합도시 건설<br>기본계획 | “                                                 |
| SOC   | 골재수급기본계획            | 골재채취법                                             |
|       | 수자원장기종합계획           | 하천법                                               |
|       | 댐건설장기계획             | 댐건설및주변지역지원등에관한법률                                  |
|       | 지하수관리기본계획           | 지하수법                                              |
|       | 도로정비기본계획            | 도로법                                               |
|       | 국가철도망구축계획           | 철도건설법                                             |
| 교통·물류 | 국가기간교통망계획           | 교통체계효율화법                                          |
|       | 국가물류기본계획            | 화물유통촉진법                                           |
|       | 공항개발중장기종합계획         | 항공법                                               |
|       | 유통단지종합개발계획          | 유통단지개발촉진법                                         |

건설교통부훈령 제2006-646호. “전략환경평가업무처리규정”

전략환경평가지 고려해야 할 사항은 ① 정책목표, 추진방향과 전략, 추진방법의 환경적 적정성, ② 대안의 설정, ③ 계획의 자원과 에너지 효율성 여부, ④ 계획이 지구환경 등에 미치는 영향 등이다. 평가대상 계획은 <표>와 같다.

전략환경평가를 위해서 전략환경평가위원회를 구성하도록 되어 있는데 위원회의 구성은 위원장은 건설교통부 차관(지방자치단체의 경우 부시장 부지사 또는 부군수), 부위원장은 당해 계획을 수립하는 분야의 담당 본부장 또는 기획관(자치단체의 경우 당해계획을 수립하는 분야의 실국장급 공무원)이 되고 의결은 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로

하도록 하고 있다 (건설교통부훈령 제2006-646호. 전략환경평가업무처리규정, 2006.12.26). 전략환경평가를 둘러싼 환경부와의 조정과 통합이 원활하지 못할 가능성이 크고 전략환경평가의 원래 의도와 실효성이 감소될 우려가 크다.