

# 댐 건설사업 추진시 사전협의제도 운영 개선방안



송영일 | 부장, 한국환경정책평가연구원 환경영향평가부, yisong@kei.re.kr

## 1. 서론

우리나라에서는 경제성장 과정에서 개발수요를 충족시키고 경제발전을 위하여 댐건설, 도로건설, 항만건설 등 대규모 공공건설사업이 지속적으로 수행되어 왔으며, 이러한 개발사업으로 인하여 발생하는 환경적인 영향 예측 및 훼손 저감 등을 위하여 사전협의제도를 운영하고 있다. 사전협의제도는 환경영향평가제도와 사전환경성검토제도로 크게 구분된다.

환경영향평가제도의 경우 1970년대 말 도입 이후 20년 이상 실시되어온 결과, 제도적인 측면에서의 발전과 환경보전이라는 목표를 어느 정도 달성해 왔다고 볼 수 있으나 현재까지도 제도 시행에 따른 실효성이 문제시되고 있다. 이는 환경영향평가가 개발사업에 대한 입지 및 규모의 변경, 사업의 취소 등과 같은 사업 관련 전반적인 부분에 대한 검토가 아닌, 제안된 사업의 실시로 인한 환경적인 영향을 저감하기 위한 수단으로 활용되어왔기 때문이다. 이로 인하여 사전예방이라는 환경영향평가의 고유기능이 제대로 수행되지 못하였고, 결국 대규모 공공건설사업이 개발사업 도중 중단되거나 백지화되는 사례가 발생하는 등 한계점이 나타나기 시작하였다.

이러한 환경영향평가제도의 한계성 극복을 위하여 사전환경성검토제도가 시행 중에 있는데 동 제도는 각종 행정계획 및 개발계획 수립시 환경에 미치는 영

향을 미리 예측·평가하여 환경적으로 지속가능한 계획을 수립하기 위하여 실시하는 제도를 말한다. 그러나 사전환경성검토제도는 행정계획 또는 개발계획에 대한 환경성을 검토하고 계획수립과정과 통합되어 당해 계획의 환경적 영향을 사전에 파악하고 지속가능한 개발을 유도하고자 하는 당초의 선계획-후개발의 체계를 제대로 구축하지 못하고 있다. 이러한 문제점은 사전환경성검토제도 대상범위가 협소하고, 환경영향평가와의 차별성을 구현하는데 미숙하였으며, 사전환경성검토제도를 뒷받침할 수 있는 법적, 제도적 장치가 미약한데 기인한다고 할 수 있다.

예를 들어 댐건설사업의 경우 상위계획인 댐건설장기계획 이후 댐건설예정지역의 지정단계를 거쳐 댐건설기본계획수립, 댐건설실시계획 수립의 순으로 진행된다. 이러한 과정에서 상위 행정계획단계인 댐건설장기계획 단계에서는 사전환경성검토가 실시되고 있지 않으며, 댐건설예정지역의 지정단계에서는 개별법에 근거를 두고 사전환경성검토가 실시되고는 있으나 입지의 타당성 여부 및 입지대안 등과 같은 포괄적인 측면에서의 환경성은 제대로 검토되고 있지 않다. 또한 댐건설기본계획은 개별법에서 사전환경성검토를 실시토록 하고 있으나 동시에 “환경·교통·재해등에관한영향평가법”에서 환경영향평가 대상범위에 포함되어 있어 실질적으로 사전환경성검토가 이루어지고 있지 않다. 이는 특정 계획 및 사업이

사전환경성검토와 환경영향평가의 실시시기가 동일한 경우 관련법에 의거하여 사전환경성검토를 제외토록 규정하고 있기 때문이다”.

이상과 같은 사례를 살펴볼 때 우리나라의 행정계획과 이를 근거로 한 개발사업에 대한 단계별 환경성검토체계가 제대로 정립되어 있지 않음을 알 수 있다. 이로 인하여 행정계획 수립단계에서 논의되어야 하는 각종 사항(환경적인 사항 포함)이 사업의 시행단계에서 논의되며 이로 인하여 사회적인 합의 형성이 어렵고 경우에 따라 개발사업이 중단되거나 백지화되는 사례가 발생하고 있다.

따라서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 위해서는 상위 행정계획단계에서의 환경적인 고려가 절실하며 이를 위해서는 사전환경성검토제도가 보다 실효성 있는 제도로 개선되어야 할 것이다. 또한 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 역할을 명확히 정립하고 양 제도의 유기적인 운영을 통하여 개발계획의 입안에서 개발사업 실시까지 환경성을 체계적으로 고려할 수 있는 제도적인 준비가 필요하다.

## 2. 댐 건설사업 추진 체계 및 환경성 고려실태<sup>2)</sup>

### 2.1 댐 건설추진체계

댐 건설 관련 행정적인 체계는 앞서 언급한 바와 같이 “댐건설및주변지역지원등에관한법률”에 근거하여 댐건설장기계획 - 댐건설예정지역의 지정 - 댐건설기본계획 - 댐건설실시계획의 순이며, 이 중 댐건설예정지역의 지정 이후 특정지역에서의 댐 건설을 위한 구체적인 조사 및 설계가 진행된다. 행정적인 체계 내에서는 댐건설기본계획 단계가 댐 건설을 위한 초기단계라 볼 수 있으나 실질적으로 댐 건설사업

은 예비타당성조사 - 타당성조사 - 기본설계 - 시설설계 - 건설 단계로 추진된다.

이상과 같은 단계를 종합하면 행정계획단계인 댐건설예정지역의 지정 이후 댐 건설을 위한 예비타당성조사가 시작되며, 이후 타당성조사 실시, 기본계획 수립, 실시계획 수립, 시공 순으로 댐 건설사업이 진행됨을 알 수 있다.

예비타당성조사는 정부 예산의 효율적인 집행, 투자우선 순위의 결정 등을 위하여 예산당국에 의하여 실시되는데, 개발사업 주관기관이 제안한 사업에 대한 정책적 타당성, 경제성 분석 등을 실시한다. 동 단계에서 사업시행에 대한 타당성이 인정되는 경우 비로소 제안된 사업에 대한 기본구상, 사전조사단계를 거쳐 타당성조사 및 기본계획의 수립작업이 실시된다.

### 2.2 댐 건설시 환경성 고려실태

댐 건설을 위한 단계별 추진체계를 면밀히 살펴보면 실질적인 환경에 대한 고려는 타당성조사단계에 비로소 실시됨을 알 수 있다. 상위계획인 댐건설장기계획 단계에서는 비록 관련법에 따라 동 계획 수립시 댐 건설이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안을 고려토록 하고는 있으나, 동 계획 수립에 따른 전반적인 환경에 미치는 영향을 체계적으로 검토하기 위한 사전환경성검토는 실시되고 있지 않다. 댐건설예정지역의 지정단계에서는 사전환경성검토를 위한 법적 근거가 있기는 하나 입지의 타당성 여부 및 입지대안 등과 같은 포괄적인 측면에서의 환경성은 제대로 검토되고 있지 않다. 예비타당성조사단계에서도 환경적인 사항은 정책적 고려사항으로 포함되어 있기는 하나 경제적인 타당성에 주안점을 두고 실시하는 조사의 특성상 환경적인 배려는 미흡하다.

1) 환경정책기본법 시행령 제3조제1항의 규정에 따라 “환경·교통·재해등에관한영향평가법”에 의한 환경영향평가 대상이 되는 사업 중에서 협의시기가 같은 행정계획 또는 개발사업에 대하여는 사전환경성검토를 제외토록 하고 있음

2) 공공건설사업의 사전환경성 평가체계 구축 연구보고서, 건교부, 2001

타당성조사단계에서는 사업의 범위와 규모의 결정, 구조물의 기본적인 배치와 예비설계 등이 이루어지며 기술적, 경제적, 재무적 타당성 등이 검토되는데 주요 업무 수행내용은 다음과 같다.

- 사업지역의 개황조사
- 용수수요조사, 홍수피해 및 경제조사, 지질조사, 재료원조사, 보상조사, 입지조사 등 실시
- 기상 및 수리·수문 분석 실시
- 최적 개발규모 및 개발방식 결정
- 예비설계 실시
- 연차별 투자계획 수립
- 재무분석 및 목적별 비용배분 실시

이밖에 타당성조사 단계에서는 환경기초시설계획 및 댐건설에 따라 발생하는 환경피해 및 저감방안, 댐의 수질보전에 관한 사항 등에 대한 검토가 실시된다. 그러나 타당성조사 단계에서의 환경상의 배려는 엄밀히 말해 댐 건설을 전제로 한 것이어서 환경적인 고려에는 한계가 있다<sup>3)</sup>.

### 3. 대규모 건설사업(댐 건설사업 포함) 시행 관련 사전협의제도 운영 실태

#### 3.1 환경영향평가제도<sup>4)</sup>

##### 1) 사회적 합의형성 부족으로 인한 협의기간 장기화

- 환경영향평가 진행 중 또는 협의 완료 이후에도 개발과 보전의 갈등, 다양한 이해관계 등으로 인하여 해당 사업의 추진에 대한 사회적 합의가 도출되지 않는 경우가 발생하고 있다. 또한 협오시설 혹은 기피시설에 대한 개발이 이루어지는 경

우 해당지역 주민들과 사업주체간의 의견 차이로 인해 심각한 갈등이 초래되고 막대한 인적·물적 자원의 손실이 발생하고 있다. 이는 주요 개발사업에 대한 정책결정 및 사업계획의 입안 단계에서 지역주민 및 시민·환경단체의 참여가 제한되었다가 환경영향평가 과정에서 구체화된 사업계획이 주민 및 시민·환경단체에 공개되고 있기 때문이기도 하다<sup>5)</sup>.

- 환경영향평가는 개발사업의 시행에 앞서 실시되고는 있으나, 이미 상위단계(계획단계, 예산배정단계 등)에서 사업의 시행여부가 확정된 개발사업을 대상으로 시행되고 있기 때문에 의사결정과정에서 사업 철회 등과 같은 사회적인 요구를 반영하기 어려운 실정이다. 우리나라의 환경영향평가제도는 개발계획의 대안 가운데서 최적의 대안을 선택하는 '의사결정수단'으로서 보다는 선택된 사업계획에 대한 환경영향을 평가하여 이를 규제하는 '환경관리수단'으로서의 성격이 짙어 사회적인 합의를 이끌어내는데 어려움이 있다.

#### 2) 환경영향평가제도에 대한 사회적 인식

- 지역주민, 환경단체의 인식
  - 지역주민들은 보상 등 이해관계 해결수단의 한 방편으로 환경영향평가를 인식하고 있으며 환경단체들은 모든 개발사업을 허용하는 개발의 면죄부에 불과하다는 인식이 팽배해 있다. 또한 평가 결과 환경에 영향이 있을 경우 사업계획을 취소시키고, 경제성 등 사업타당성까지도 평가대상에 포함시켜 사업시행여부를 판단하는 사업통제수단으로 활용할 것을 요구하는 경향이 있다.

3) 타당성조사는 예정지 및 댐 규모가 확정된 상태에서 이루어지므로 환경적인 이유로 인한 입지대안에 대한 평가나 환경적인 영향 저감을 위한 규모의 축소 등은 현실적으로 이루어지기 어려움

4) 한국환경정책평가연구원 내부자료

5) 환경영향평가 대상사업의 근거 법률(55개) 중 주민의견수렴 절차를 규정하고 있는 법률(개별법)은 7개에 불과하며, 실질적인 주민의견수렴은 환경영향평가단계에서 이루어지고 있음

- 사업자 및 사업승인기관의 인식
  - 사업자는 환경영향평가를 사업추진을 위한 통과절차 정도로 인식하고 있으며 환경영향평가 절차가 까다롭고 자의적인 규제로 사업 지연의 주요 요인이라고 주장하고 있다. 사업 수익성을 우선 고려하여 평가결과 제시된 협의내용의 이행 및 환경훼손 저감비용 지출은 가급적 회피하려는 경향이 있다.

한 행정계획에 대해 개별법에서 조차 그 근거가 누락된 경우가 있으며 현행 사전환경성검토 대상은 그림 1과 같이 구분된다.

댐 건설사업의 경우를 살펴보면 수자원을 효율적이고 환경친화적으로 개발하기 위하여 “댐건설및주변지역지원등에관한법률(제4조)”에 근거하여 10년마다 댐건설장기계획을 수립하도록 하고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

1. 댐건설의 기본방침
2. 각종 용수의 수급전망
3. 수계별 댐건설계획 (농업용수댐은 저수량이 1천만톤 이상인 것에 한한다)
4. 재원조달계획
5. 입지선정기준
6. 댐건설이 환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 방안
7. 기타 대통령령이 정하는 사항

### 3.2 사전환경성검토제도<sup>6)</sup>

#### 1) 행정계획에 대한 환경성검토 근거 미흡

현재 행정계획 및 개발계획에 대한 사전환경성검토 협의근거는 환경정책기본법에 명시된 15개 행정계획을 제외하고는 개별법에 사전환경성검토를 위한 협의근거가 규정되어 있다<sup>7)</sup>. 그러나 사전협의를 필요

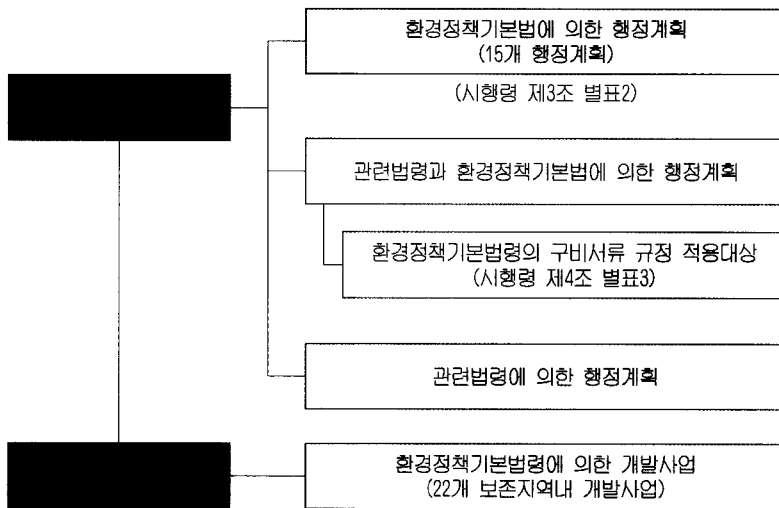


그림 1. 사전환경성검토대상

6) 송영일, 사전환경성검토제도의 개선방안, 한국환경정책평가연구원, 2002

7) 현재 우리나라에는 환경영향평가 대상 62개 개발사업에 직·간접적으로 영향을 미치는 상위 행정계획은 약 120여개가 있으나 이 중 환경정책기본법에 사전협의근거가 있는 행정계획 및 개발계획은 15개에 불과한 실정임. 31개의 행정계획에 대하여는 사전환경성검토 협의근거는 각 계획을 규정하고 있는 당해 법령에 있으며, 다만 협의시 필요한 구비서류 관련 사항은 환경정책기본법시행령에서 규정하고 있음. 이밖에 약 40여개의 행정계획 및 개발계획에 대하여는 개별법에 협의근거는 있으나 환경정책기본법시행령에서 규정하고 있는 구비서류 조항이 적용되지는 않음. 따라서 상기에 명시한 120개 행정계획 및 개발계획 중 46개의 계획이 현재 환경정책기본법에 의거하여 사전환경성검토가 실시되고 있음.

그러나 댐건설장기계획의 경우 사전환경성검토협 의 근거가 없어 계획 수립시 환경적인 배려가 제대로 이루어지기 어렵다. 댐건설예정지역지정의 경우 개별 법에 사전협의근거가 있어 입지의 타당성 여부를 검토 를 포함한 포괄적인 측면에서의 환경상의 검토가 이루어져야 하나 실제적으로는 사전환경성검토가 제대로 이루어지고 있지 않다. 이는 댐건설예정지역의 지정이 기본계획 수립과 거의 동시에 이루어지기 때문 이기도 하다<sup>8)</sup>.

댐건설기본계획은 “댐건설및주변지역지원등에관 한법률”에서 사전협의토록 규정하고 있으며 동시에 “환경·교통·재해등에관한영향평가법”에서 환경영향 평가 대상범위에 포함되고 있어 사전환경성검토가 이 루어지고 있지 않다<sup>9)</sup>. 이상의 내용을 종합하여 볼 때 댐건설 추진과정에서 사전환경성검토가 제대로 이루 어지고 있지 않음을 알 수 있다.

## 2) 사전환경성검토와 환경영향평가의 역할 혼란

사전환경성검토제도는 환경에 영향을 미치는 행정 계획 등이 확정되기 전에 환경성을 고려토록 함으로써 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 함과 아울러, 주로 실시계획단계에서 이루어지는 환경영향평가 에서는 개선하기 힘든 상위 기본계획에서의 입지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하며 환경 친화적이고 합리적인 대안을 모색하는 것이 주된 기 능이다.

환경영향평가는 개발계획의 수립 및 시행과정에서 당해 사업의 환경요인을 종합적으로 검토하여 환경적 으로 바람직한 사업계획안을 모색하는 과정이라 할 수 있다. 환경·교통·재해등에관한영향평가법에서 환경영향평가의 정의는 “사업의 시행으로 인하여 자연

환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구”하는 것이라고 정하고 있다. 따라서 대상 사업의 시행으로 인한 영향을 파악하고 이에 대한 저감방안을 마련하 는 것이 환경영향평가의 주된 기능이다.

이상의 내용을 종합해 볼 때 사전환경성검토제도 와 환경영향평가의 주된 기능은 명백히 차이가 있으며 검토대상에도 차이가 있음을 알 수 있다. 그러나 현재 진행되는 댐건설사업 관련 환경영향평가 실태 를 살펴보면 상위 행정계획단계에서 거론되었어야 하는 댐 건설의 타당성, 입지의 적정성 등과 같은 사항과 기본계획 수립 이후 실시계획 수립단계에서 고 려할 수 있는 세부적인 저감방안 마련과 같은 사항까 지 다양한 내용이 거론되고 있다. 예를 들어 수자원 장기종합계획과의 연관성, 댐 건설예정지의 입지 안 정성 여부, 생태적으로 우수한 지역에 대한 수물 방 지방안, 각종 수해방지대책과의 비교(대안 비교), 댐 규모의 적정성 등은 댐건설장기계획 및 댐건설예정 지역의 지정단계에서 검토하여야 할 사항이나 개발 사업 단계에서 시행되는 환경영향평가지 거론되고 있다. 반면 댐 건설시 환경영향평가가 기본계획 단계 에서 실시됨에도 불구하고 댐건설시 발생하는 토공 량 변동에 대한 검토, 수목이식계획 및 조경계획, 공사 시 및 운영시 대기질 및 소음 저감대책, 이설도로 설치로 인한 주변에 미치는 영향 및 저감대책 등과 같은 실시계획 수립단계에서 정확한 자료가 생산되 는 내용도 거론되고 있다. 이상과 같이 환경영향평가 단계에서의 광범위한 내용이 다루어지므로 댐건설사 업에 대한 환경영향평가 협의가 지연되는 경향이 있 으며 효율적인 제도 운용이 어려운 상황이 발생하 기 도 한다.

8) 행정체계상 댐예정지역이 지정된 이후 댐기본계획이 수립되어야 하나 현재 기본계획 승인 과정에서 시간이 장기간 소요되어 댐 예정지역을 행정절차대로 미리 지정할 경우 기본계획승인시까지 예정지내 행위제한에 따른 많은 민원이 발생할 수 있음. 이로 인 하여 댐예정지역 지정 및 댐기본계획 수립은 거의 동시에 진행되고 있다. 이에 대한 근본적인 원인 중의 하나로는 기본계획수립 단계에서 진행되는 환경영향평가 협의가 댐건설의 경우 통상적으로 장기간 소요되기 때문이기도 함.

9) 특정 행정계획 또는 개발사업이 환경영향평가와 사전환경성검토 대상범위에 동시에 포함되어 있으며 협의시기가 같은 경우 환경 정책기본법 시행령 제3조제1항의 규정에 의거하여 사전환경성검토는 실시하지 않음.

따라서 사전환경성검토의 역할과 환경영향평가의 역할을 분명히 구분하여 양 제도가 서로 유사하며 중복적인 검토 정도로 인식되어 있는 현 상황을 개선하고 양 제도가 유기적으로 연계 운용될 수 있도록 하기 위한 제도적인 준비가 필요하다.

#### 4. 개선방안

##### 4.1 전략환경평가제도 도입

사전환경성검토제도는 상위 행정계획에 대한 환경성을 평가하는 전략환경평가제도와 비교할 때 시행주체, 대상범위 등에 있어 차이가 있으나, 행정계획의 입안에서 실시단계까지 전 과정에 걸쳐 환경성을 고려한다는 시행목적에 있어서는 그 기능을 같이 하고 있다. 따라서 현행 사전환경성검토제도에 전략환경평가제도의 장점이 충분히 반영될 수 있도록 제도적 개선을 실시하여 효율적인 환경성검토가 이루어 질 수 있도록 하는 경우 사전협의제도의 실효성 확보는 물론 전략환경평가제도의 도입 및 조기정착에 기여할 수 있다.

##### 4.2 사전환경성검토제도의 확대 시행을 통한 전략환경평가 실시<sup>10)</sup>

댐건설 관련 행정체계 및 현행 사전협의 실태, 사전협의체계 개선방안을 그림 2에 나타내었다. 댐건설장기계획은 현재 사전협의근거가 없으나 댐 건설을 위한 최상위 계획으로 동 계획 수립시 수계별 댐건설계획 및 입지선정기준에 대한 고려가 포함되어 있음을 고려하여 사전환경성검토를 실시하는 것이 타당할 것이다. 댐건설예정지역의 지정은 댐건설에 필요한 일정지역을 지정하고 예정지역내에서 행위를 제한하는 행정계획으로 개별법에서 협의근거를 명시하고 있다.

현재 진행되는 환경영향평가 협의 과정을 살펴보면 환경적인 이유로 협의가 지연되는 가장 큰 이유는 댐 예정지 입지의 적정성 여부와 관련한 사항으로 동 단계에서 사전환경성검토가 면밀히 시행되어 환경적으로 적절한 입지가 선정되는 경우 이후 단계에서의 환경적인 문제는 상당 부분 해소될 것으로 기대된다.

댐건설 기본계획은 사전협의 대상인 동시에 환경영향평가대상 행정계획이다. 그러나 댐건설기본계획은 댐건설의 행정절차상 환경영향평가보다는 사전환



그림 2. 댐건설 관련 행정체계 및 사전협의

10) 송영일 외, 전계서 6)

경성검토가 타당할 것으로 판단된다. 댐건설기본계획을 살펴보면 다음과 같이 댐건설의 목적, 위치, 규모 및 형식 등을 주요 내용으로 하고 있다. 댐건설예정 지역의 지정단계에서 입지의 타당성을 파악하였다면 댐건설기본계획단계에서는 규모의 적정성과 환경적 영향을 검토하는 것이 바람직하다.

1. 건설의 목적
2. 위치 및 명칭
3. 규모 및 형식
4. 저수량 및 저수의 용도별 배분에 관한 사항
5. 댐사용권을 설정받기로 예정된 자의 성명 또는 명칭과 댐사용권의 내용
6. 댐건설비용 및 그 부담에 관한 사항
7. 댐건설사업시행자
8. 사업기간
9. 수용·사용할 토지·건물 기타 물건이나 권리가 있는 경우 그 세목
10. 댐건설에 따라 예상되는 환경피해 및 이의 감소방안과 댐의 수질보전에 관한 사항
11. 제41조의 규정에 의한 댐주변지역정비사업에 관한 사항
12. 기타 댐건설에 관한 기본적인 사항

이상과 같은 단계별 사전환경성검토 이후 댐건설 실시계획 단계에서 환경영향평가를 실시하여 세부적인 환경적 영향예측과 이에 대한 저감방안을 수립한다면 현재보다는 개선된 환경친화적인 댐건설사업이 이루어질 것으로 판단된다.

#### 4.3 전략환경평가와 환경영향평가의 역할 설정

댐건설과 관련하여 댐건설장기계획, 댐건설예정 지역의 지정, 댐건설기본계획단계에서 사전환경성검토(전략환경평가)를 실시하는 경우 각각의 단계별로 적절하게 환경적인 사항이 검토되어야 할 것이다.

댐건설장기계획의 경우 댐 건설사업을 위한 최상위 계획이기는 하나 동 계획은 국가 상위 행정계획(정책) 중의 하나인 수자원장기종합계획에 영향을 받는 점을

고려하여 동 계획(정책)과 연계하여 환경성검토시 생태적 지속성 유지 가능 여부, 입지선정기준에 대한 환경적인 사항, 용수공급과 재해방지를 위한 각종 대안과의 비교 검토 등을 실시함으로써 동 계획 수립시 개발과 보전이 적절한 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다. 댐건설예정지역의 지정 및 댐건설기본계획에 대한 환경성검토시에는 댐 예정지의 지반안정성, 입지적 대안비교 및 검토, 댐 규모의 적정성, 환경보전(관리)계획, 주변환경과의 조화여부, 생태계 훼손을 최소화하기 위한 수물지역 범위설정 등에 대한 환경상의 검토를 실시하여야 한다. 이후 필요시 제안된 댐 건설사업의 입지 및 규모의 수정이 가능토록 하여 환경친화적인 댐 건설사업이 이루어질 수 있도록 하기 위한 토대를 구축하여야 할 것이다. 마지막으로 실시계획 단계에서 환경영향평가를 실시하여 공사시 및 운영시 발생 가능한 환경상의 영향을 예측하고 이에 대한 저감대책을 수립하도록 하는 경우 댐 건설로 인한 환경상의 논란은 상당부분 해소가 가능할 것이다. 이상과

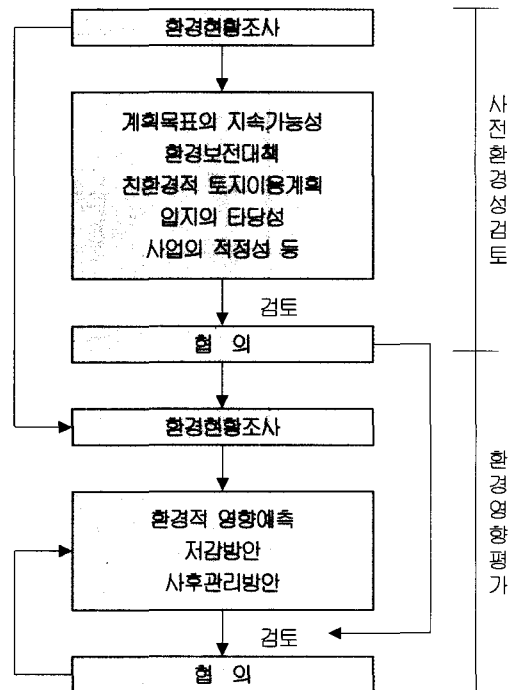


그림 3. 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계검토

같이 사전환경성검토제도와 환경영향평가의 유기적인 연계와 협의의 중복성을 피하기 위해서는 그림 3과 같은 연계검토방안을 고려할 수 있다.

#### 4.4 전략환경평가와 환경영향평가의 연계 운영 방안(Tiering)<sup>11)</sup>

댐 건설과 관련된 수자원장기종합계획, 댐건설장기계획, 댐건설예정지역의 지정 등과 같은 상위 행정계획단계에서 전략환경평가가 적절히 이루어지는 경우 동 협의내용이 다음 단계의 환경평가기 제대로 반영되도록 하여야 한다. 상위단계에서 결정된 사항에 대하여는 하위단계의 환경영향평가기 반드시 반영하되 변경 등이 필요한 사유를 명시하며, 각종 상위 행정계획 등이 수립된 이후 개발사업단계에서의 환경영향평가기 상위단계에서의 전략환경평가 협의내용을 토대로 스코핑<sup>12)</sup>을 실시하는 것도 현재 댐 건설시 시행하는 환경영향평가의 어려움을 상당 부분 해소할 수 있을 것으로 기대된다.

개발사업에 직·간접적으로 영향을 미치는 행정계획 등에 대한 전략환경평가기에는 대안별 검토를 실시하되 입지의 타당성, 규모의 적정성 등을 포함한 지속가능한 개발과 환경보존이 조화를 이룰 수 있는 최적의 대안을 선정하고, 이후에 진행되는 환경영향평가에서는 사업의 시행으로 인한 환경적 위해를 최소화할 수 있는 저감대책 수립 위주로 협의를 진행하는 것이 타당하다. 이 때 행정계획에 대한 전략환경평가 협의결과는 개발사업단계에서의 환경영향평가를 위한 Guidance로 활용하는 것도 효율적인 제도 운용을 위한 좋은 방안이 될 수 있을 것이다.

그러나 댐건설예정지역의 지정 및 댐건설기본계획에 대하여는 댐 건설실시계획과 밀접한 사항이 다수 포함되어 있어 전략환경평가가 환경영향평가와의 중

복 여부에 대한 논란이 발생할 수 있다. 댐건설예정 지역의 지정 및 댐건설기본계획에 대한 전략환경평가기에는 상위단계인 수자원장기종합계획 및 댐건설장기계획 단계에서 협의되었던 환경상의 배려사항이 동 계획상에 충분히 반영되었는지의 여부와 함께 상위 단계에서 세밀하게 검토하기 어려웠던 입지의 타당성, 규모의 적정성 등에 대한 평가를 집중적으로 실시한다. 이후 환경영향평가 단계에서는 이미 입지의 타당성 검토 등 대부분의 댐 건설사업의 시행과 관련한 내용이 검토된 단계이므로 사업 시행에 따른 각종 영향을 저감하기 위한 저감대책 위주의 평가를 실시하는 경우 단계별 평가기 논란이 될 수 있는 중복에 대한 문제는 피할 수 있을 것이다.

전략환경평가단계에서 주변환경현황조사를 실시하였거나 주민의견을 충분히 수렴하였을 경우 그 결과를 환경영향평가에서 준용하며, 다만 미약하거나 부족한 부분에 대해서만 추가적인 주변환경현황조사를 실시하는 경우 결과적으로 환경영향평가 협의과정이 간소화되며 나아가 환경영향평가의 협의시기가 단축되는 효과를 기대할 수 있다.

#### 5. 결론

우리나라에서는 경제성장과 더불어 각종 용수의 원활한 공급을 위하여 지속적으로 댐을 건설하여 왔으나 90년대 이후 사회 전반에 걸쳐 환경에 대한 관심이 고조되면서 점차 댐 건설에 대한 부정적인 여론이 증가하고 있다. 이러한 상황에서 환경영향평가를 통하여 환경에 지대한 영향을 미치는 댐 건설 이전에 환경에 미치는 영향을 예측하고 이를 토대로 각종 대책을 마련한다는 것은 큰 의미가 있다. 그러나 현재 까지 수행된 댐 건설시의 환경영향평가 사례를 토대로 볼 때 환경영향평가가 개발과 보전의 조화를 이루

11) 환경부, 전략환경평가 도입에 관한 연구, 2003. 12.

12) 2003년 말 “환경·교통·재해등에관한영향평가법”의 개정으로 인하여 환경영향평가 초기단계에서 스코핑을 실시할 수 있는 법적 인 토대가 마련되어 향후 이를 적절히 활용할 경우 환경영향평가 협의단계 또는 협의완료 이후에 의견수렴 미흡 등으로 인한 논란은 상당부분 해소될 것으로 전망됨.



고 합리적인 의사결정을 위한 훌륭한 지원수단으로 활용되었다기보다는 오히려 사회적인 합의를 형성하는데 있어 한계가 노출되었으며, 각종 사회 갈등을 유발시키는 하나의 원인으로 작용한 측면이 더욱 크다고 할 수 있다.

이러한 결과에는 현재의 환경영향평가가 시행이 전제된 개발사업의 추진단계에서 수행된다는 데에 가장 큰 원인이 있다. 개발사업 시행 직전 단계에서 수행되는 환경영향평가에서는 입지 및 제안된 사업의 규모 등에 대한 변경은 물론 이해당사자 등의 요구사항을 폭넓게 반영하는데 한계가 있다. 또한 환경영향평가 과정에서 도출되는 환경상의 배려사항도 당해 건설계획에 반영하기도 어려운 실정이다.

댐 건설을 포함한 각종 개발사업의 수행을 위하여 상위단계에서 각종 행정계획 또는 개발계획이 수립되고 확정되는 일련의 과정자체에는 별다른 문제가 없다고 볼 수 있다. 다만, 환경에 지대한 영향을 미치는 개발사업의 시행 여부 등을 결정하는 행정계획 및 개발계획 수립단계에서 환경상의 배려가 충분치 못했고 또한 이해당사자의 의견을 충분히 수렴하지 못했다는 데에 문제가 있다. 이로 인하여 상위 행정계획 단계부터 내제된 각종 문제들이 누적되고 환경영향평가단

계에서 그 동안 누적된 문제들이 동시에 노출됨에 따라 사회적인 갈등이 발생한다. 현재 나타나고 있는 환경영향평가 과정에서의 문제점들은 주로 이와 같은 배경에 따라 발생하고 있어 환경영향평가와 관련된 문제점을 해결하고 효율적인 평가제도 운용을 위해서는 계획수립단계에서의 환경상의 영향을 적절히 고려할 수 있는 제도적인 정비가 필요한 시점이다.

전략환경평가제도는 개발사업에 영향을 미치는 각종 계획 및 정책 등의 수립시 환경에 미치는 영향을 예측·평가하는 제도로서 개발사업단계에서 수행되는 환경영향평가의 한계성을 해결하기 위한 훌륭한 대안이다. 우리나라의 경우 1993년 국무총리 제정, 2000년 환경정책기본법 개정 등을 통하여 행정계획 등에 대한 환경평가를 사전환경성검토를 통하여 실시하고 있다. 그러나 우리나라의 사전환경성검토제도도 시행목적에 있어서는 전략환경평가와 유사하다고 할 수 있으나 현재까지도 법·제도적, 운영상 개선해야 할 사항이 많다. 따라서 향후 사전환경성검토제도를 전략환경평가와 버금가게 개선하는 경우 행정계획 등에 대한 환경평가는 물론 이로 인하여 개발사업 단계에서 이루어지는 환경영향평가의 효율성 제고도 도모할 수 있을 것이다.

