



# 전략환경평가제도 도입의 당위성과 전제조건



한 상 옥 | 광운대학교 환경대학원장

"환경·교통·재해등에관한영향평가법"에 따라 시행되고 있는 사업단계의 환경영향평가제도(EIA)와 "환경정책기본법"에 의한 사전환경성검토 협의제도(이는 EIA와 전략환경평가의 초기적제도가 혼재된 함축된 의미)등을 포괄하는 환경평가제도가 개발에 따른 환경적 피해를 사전에 예방한다는 본래 취지와는 다르게 개발의 면죄부, 통과의례식 제도로 폄하되고 있다.

시화담수호건설사업을 위시한 영월 동강댐건설사업, 새만금 간척사업, 서울외곽순환 북한산 관통도로사업 등의 환경영향평가 결과에서 보는바와 같이 사회적 갈등이 요인이 되어 사업추진이 중단되고 시간적으로나 금전면에서 국가적으로 큰 손실을 갔다 주고 있다.

이는 정책, 계획, 프로그램, 프로젝트로 이어지는 개발에 따른 의사결정의 계층구조하의 초기의사결정단계에서 이해관계자간의 개발에 따른 대안에 대한 논의가 간과되고 선택의 폭이 제한된 하위의사결정단계인 사업단계에서 환경

평가가 실시되고 대안이 제기되더라도 사회적 합의가 이루어지지 않은 상황에서 개발이 추진됨에 따른데 있다고 볼 수 있다.

또한, 개발과정에서 제기된 문제를 시기적으로 반영할 수 없는 한계성과 참여적 의사결정이라는 시대적 조류에 역행하는 의사결정구조가 원인이 된다.

이미 많은 나라에서는 지속성을 목표로 상위의사결정단계에서 전략환경평가(SEA)를 제도화하고 환경영향평가제도와 계층구조를 이루어 이해관계자들의 참여하여 개발측과 자유롭게 논의할 수 있는 구조로 되어 사회적합의 시스템으로 정착되고 있기도 하다.

세계 최초로 EIA와 함께 SEA를 제도화한 미국은 사업 뿐 만 아니라 정책, 계획, 프로그램을 국가환경정책법(NEPA) 체계하의 단일 제도로 두고 있다.

캐나다의 경우 정책, 계획, 프로그램의 환경평가를 위한 내각의 SEA지령이 마련되어 프로젝

트수준에서의 EIA를 별개의 제도로 운영하고 있다. EU의 경우 국가마다 EIA와 별개로 SEA를 제도화하기도 하고 양자를 병행하여 제도화하기도 하였다. 제도의 형식이 어떠하든지 간에 SEA는 EIA와 같은 원리와 방식에 따라 연계되어 수행되고 정책목표의 계층구조하에서 대안의 검토와 주민참여절차를 두어 환경평가과정의 객관성과 투명성이 보장되고 있다.

또한 사회 경제적인 평가와 함께 인간보존 영향을 중요한 요소로 다루고 있다.

반면 우리의 경우 이를 경시하여 왔거나 형식적이었음이 앞에 예시된 많은 대형 국책사업의 추진과정에서 드러났다.

또한 지방자치단체의 경우에 있어서도 환경영향평가 조례의 제정을 위한 법적 근거가 마련된 지 수년이 되도록 조례의 제정을 미루고 있거나 이미 제정된 조례에 규정된 사항마저 제대로 적용하지 않고 선언적이거나 지역특성의 배려가 미흡한 채 형식화되어 있음도 드러나고 있다.

정책목표의 계층구조, 인간의 사고체계와 연관과정, 그리고 환경영향의 인과관계와의 정합성이 미흡한 채 유사한 제도가 같은 방식으로 중복적으로 운영되고 있는 것 또한 문제이다.

이는 국가의 전반적인 정책, 계획, 프로그램, 프로젝트 수립에 따른 기획 메카니즘과 각종 환경평가과정이 열린구조하에 통합적으로 연계되어 종합적, 체계적으로 수행되어야 함을 시사하는 것이다.

그간 환경영향평가제도를 비롯한 각종 영향평가제도 등이 개발정책이나 계획 가운데서 환경적으로 건전하고, 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 대안의 선택을 지원하는 "의사결정지원 도구"라는 본질에 충실하기보다 기정화된 사업계획에 대한 환경영향을 평가하여 저감방안을

제시하고 이의 이행을 규제하는 "환경관리수단"으로서의 기능을 하는 제도로 전락되어 왔다.

이의 한계극복을 위해 도입된 예비타당성조사제도, 타당성조사제도, 사전환경성검토제도 역시 환경영향평가제도가 안고 있는 문제를 근본적으로 해결하기에는 많은 장애가 있었다.

사전환경성검토제도의 경우 개발부처의 반대로 평가대상에 포함되어야 할 상당수의 정책이나 계획 등이 누락되었고 환경영향평가 대상의 일부인 개발사업이 평가대상으로 혼재되어 있다.

또한 "예산회계법시행령"의 규정에 따른 예비타당성조사제도에 의해 실시되는 대형 국책사업의 경제적, 정책적 타당성을 검토하는 비용/편익분석이 자의적으로 이루어지거나 환경가치 등을 다루는데 한계가 있음이 감사원 감사 결과 등에서 드러났다.

이와 관련하여 여러 가지 개선방안이 제시될 수 있으나 중요한 것은 원칙없이 유사한 제도가 의사결정의 메카니즘이 무시된 채 중구난방식으로 남발되어 국가의사결정체계의 복잡화와 중복화를 초래하여 업무의 중복수행 등 비효율의 원인이 되어 왔음도 염두에 두어야 할 것이다.

2002년의 지속가능한 발전에 관한 세계정상회의(WSSD)와 국제환경영향평가학회(IAIA)에서 2002년 천명된 지속성과 영향평가의 연계를 위한 지침과 1999년 이후 천명된 환경평가 실행을 위한 원칙 등 각종 원칙에 부합하도록 제도가 통합 재편되고 개발의 기획과정(Planning Process)과 연계된 절차가 마련되어야 할 것이다. 이를 위하여 10여년의 검토를 거쳐 최근에 제도화 방향이 드러나고 있는 2001년도 EU의 특정의 계획 및 프로그램의 환경평가에 관한 지령(Directive)과 유럽경제위원회 월경성 환경영



향평가 협약을 보강하고 보건영향평가를 추가 시키기 위한 SEA에 관한 2003년도 ESPOO Protocol, 일본에서의 SEA도입을 위해 1998년부터 설치 운영되고 있는 전략적환경평가 총합 연구회의 논의사항들을 유념하여야 할 것이다.

우리의 제도는 통합화, 단순화의 세계적 추세와 다르게 부처별로 개별법령에 각종영향평가를 다기화함으로써 합리적, 통합적인 의사결정의 장애가 되고 있다.

"환경정책기본법"에 근거를 둔 사전환경성검토 협의제도, 개별법에 규정되어 있는 유사한 사전협의제도, "환경·교통·재해등에관한영향평가법"에 근거를 둔 환경·교통·재해·인구영향평가제도(광역자치단체의 같은 제도 포함), 예산회계법시행령"에 근거를 둔 대형공공사업과 관련된 예비타당성조사제도, "건설기술관리법"에 의한 환경영향조사제도(타당성조사제도), "국토의계획및이용에관한법률"에 의한 도시관리계획의 환경성검토등과 같은 개별법에 근거를 둔 사전환경성검토 협의제도가 국가정책의 정책과의 연계가 미흡한 채 같은 부처내에서 뿐만 아니라 개별부처별로 수직적, 수평적으로 분산되어 별개 시스템으로 운영되고 있어 인적, 물적 역량을 분산시키고 사회적 요구를 종합적, 체계적으로 수용하는데 저해요인이 되고 있을 뿐 더러 책임전가의 빌미가 되고 있는 것이 현실이다.

지속성 관점에서 개발과 보전이 효과적·합리적으로 통합되고 이해관계자의 의견이 일관되게 수렴되기 위하여 정책·계획·프로그램·프로젝트 으로 이어지는 전과정에서 예비타당성조사제도, 타당성조사제도, 사전환경성검토 협의제도, 환경영향평가제도가 계층을 이루어 수행되고 체계화될 필요가 있다.

또한 경제적, 사회적, 환경적으로 조화로운 통

합을 위해서는 규제, 환경, 교통, 재해, 인구, 보건, 에너지 등의 영향평가가 통합적으로 이루어져야 한다.

이를 위해서는 자연과학, 사회과학, 환경설계 기술을 가진 여러 전문가들의 협력에 의한 학제적인 접근과 함께 관계 행정당국, 개발사업자, 그리고 관련주민 등 이해관계자들의 참여와 협력이 필수적이다. 이는 정책, 계획, 프로그램 및 프로젝트의 기획과정과 환경영향평가과정을 전문적·체계적·통합적으로 관리할 수 있는 강력한 조정기구의 설립과 이를 전문적으로 지원할 프로젝트 매니저의 양성과 함께 자문기구, 자문회사의 육성이 필요함을 시사하는 것이다.

결론적으로 세계적인 요청인 지속성에 입각한 새로운 발전패러다임으로의 전환과 국가적인 차원에서 통합적이고 체계화된 제도와 일관된 의사결정시스템의 구축과 협력적 사고로의 전향적인 자세가 전제되어야 함을 강조한다.

이는 지속성을 상류(Up stream)로 하고 EMS를 하류(Down Stream)로 하여 SEA와 EIA가 계층을 이루어 합리적 의사결정 및 관리방향을 제시하여 주는 역할을 할 수 있도록 재정립되어야 함을 의미한다.

즉 개발의 기획과정과 SEA, EIA, EMS가 병행되는 것을 주류(Main stream)로 경제적타당성(Economic Feasibility), 환경적수용성(Environmental Capacity), 사회적형평성(Social Equity)이 기저(Triple Bottom line)를 이루어 개발의 기획과정에 환경평가과정이 연계되어야 한다.

이를 위해서는 환경평가 전과정이 과학성, 민주성에 입각하여 전문가, 이해관계자가 참여할 수 있는 열린 구조로 되어야 한다. 정보통신기술로 상징되는 IT와 환경기술로 상징되는 ET가 이를 뒷받침하게 될 것이다. ◀