



사전환경성검토 도구로서의 전략환경평가 도입의 당위성



아태환경경영연구원장 · 한국환경영향평가학회장

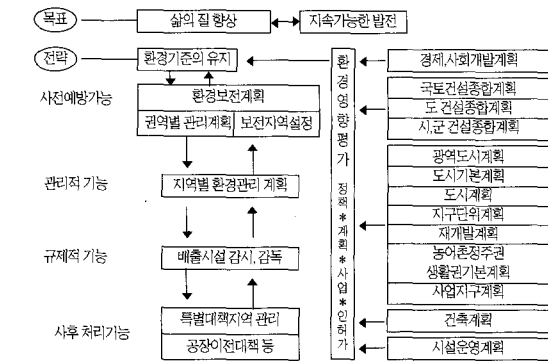
한 상 옥

목 차

1. 사전환경성검토제도의 도입 배경 및 발전방향
2. 사전환경성검토와 전략환경평가의 비교 및 진행 과정
3. 사전환경성검토의 실효성 확보를 위한 전략환경 평가 도입의 필요성
4. 전략환경평가 도입에 따른 기본이념의 정립 등 전제 조건
5. 사전환경성검토제도의 절차적인 수법으로서 전략 환경 평가 도입에 따른 유의사항

1. 사전환경성검토제도의 도입 배경 및 발전방향

우리나라는 지난 반세기 동안 경제적인 효용성만 강조된 개발 우선정책의 추진으로 고도의 경제성장을 이룩한 반면, 자연훼손과 함께 공기·물·토양오염 등 환경의 질 악화와 생태계의 파괴행위가 지속적으로 자행되어 왔다. 이의 근본 원인은 그간 경제성장을 위하여는 자연훼손과 환경오염은 불가피하다는 인식이 팽배되어 있는 가운데 근본적으로 국토계획 및 개발관련법, 환경보전관련법간 형평성·연계성 결여와 환경훼손을 사전에 예방할 수 있는 제도적인 장치의 미비에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 특히 문민정부의 출범과 함께 신경제 5개년 계획이라는 슬로건을 내걸고 준농림지역의 토지이용정책 및 건축규제 완화 등으로 국토이용관리 질서가 문란해진 난개발이 이를 부추겼다. 특히, 환경과 개발의 조화를 목표로 한 UNCED의 지속가능한 발전이념을 구현하기 위하여는 사람과 자연이 어우러지고, 수준 높은 삶의 질적 향상이 실현되어야 하기 때문에 개발위주, 공급위주의 현행 국토이용관리제도의 틀에서 국토환경용량의 범위 내에서 경제적 효용성, 환경적 건전성, 사회적 형평성이 배려된 지속가능한 발전이념 하에 경제·사회개발계획, 국토건설종합계획(도·시·군계획 포함), 광역도시계획 등 지역계획, 건축계획 및 시설은



(출처 : 한상욱 외, 2000, 신제환경영향평가론, 향문사, p26)에 기초하여 필자가 재구성한 것임

〈그림 1〉 환경기준의 유지와 각종 계획과의 관계

영제회에 환경영향평가를 도구로 한 환경보전계획 등 환경정책수단의 내재화를 위한 정책 패러다임의 변화가 필요하다.

이를 위하여 개발입지의 타당성, 주변환경과의 조화 여부 등 환경적 영향이 함께 배려되므로서 지속가능한 정책·계획이 효과적으로 수립되고 사업이 추진될 수 있을 것인 바 이의 제도적인 장치로서 환경성검토 제도가 정착·발전되어야 할 것이다. 그간 사전예방적 정책 수단으로 활용되어 온 환경영향평가제도 또한 정책, 계획, 사업, 인·허가로 구체화되는 개발의 추진과정의 초기단계에서부터 우리의 현실여건을 충분히 고려하여 계속 보완·발전시켜야 할 것이다.

2. 사전환경성검토와 전략환경평가의 비교 및 진행과정

사전환경성검토제도는 정책, 계획, 프로그램 및 사업으로 구체화되는 정책의 계층제하에서 인간 행위에 따른 환경에의 영향을 예측하여 불건전한 영향을 최소화하고 건전한 영향을 극대화하는 의사결정을 지원하는 도구인 환경영향평가제도에 비하여 평가의 범위가 넓어진 점, 평가시기가 앞당겨진 점, 비가시적의

사결정행위에 대한 평가를 시행할 수 있다는 점에서 차이를 보이고 있다. 제도의 기본적인 절차는 ① 계획(사업)의 추진배경 및 개요의 기술, ② 환경현황 및 관련계획 등 검토, ③ 환경보전 목표의 설정, ④ 대안의 탐색 및 설정, ⑤ 스코핑의 실시, ⑥ 환경영향의 예측, 평가 및 대안의 검증·선택, ⑦ 종합평가 및 결론, ⑧ 협의내용의 관리·감독으로 진행되는 바 최근에 시행·확대되고 있는 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment : SEA)와 흡사하고 현행 환경영향평가의 절차와도 유사하다. 전략환경평가의 절차는 일반적으로 ① 목적과 목표의 설정, ② 대안의 설정, ③ 정책 또는 계획 내용의 설명, ④ 스코핑의 실시, ⑤ 환경지표의 설정, ⑥ 기본이 되는 환경 상황의 설명, ⑦ 영향의 예측, ⑧ 영향의 평가 및 대안의 비교, ⑨ 저감방안의 검토, ⑩ 사후모니터링의 순으로 이루어진다.

〈표 1〉 사전환경성검토와 전략환경평가의 내용비교

사전환경성검토(행정계획 및 개발사업)	전략환경평가(정책, 프로그램, 계획)
· 계획(사업)의 추진배경 및 개요기술	· 목적 및 목표의 설정
· 환경현황 및 관련계획 등 검토	· 대안의 설정
· 환경보전 목표의 설정	· 정책 및 계획내용의 설명
· 대안의 탐색 및 설정 (입지대안 등)	· 스코핑의 실시(주민들이해관계자참여)
· 스코핑의 실시(내부행위)	· 환경지표의 설정
· 환경영향의 예측·평가 및 대안의 검증·선택	· 기본적인 환경상황의 설명
· 종합평가 및 결론	· 영향의 예측
· 협의내용의 관리·감독	· 영향의 평가 및 대안의 비교
	· 저감방안의 검토
	· 사후 모니터링

우리나라에서 제도화된 사전환경성검토에서는 전략환경평가절차의 요체가 되고 있는 주민 등 이해관계자의 참여가 허용되지 않고 있다. 전략환경평가의 진행과정을 단계별로 보다 구체화시켜 살펴보면 다음과 같다.

1) 목적과 목표의 설정

정책이나 계획에는 달성하여야 할 목적이 당연히 설



정되어야 할 것이나, 개별사업에 비하여 그 구체성이 낮기 때문에 각 부문과의 조정을 실행하는 과정에서 그 내용의 변경도 유연성을 지녀야 한다. 따라서 정책이나 계획의 입안, 대안 등을 설정할 때에는 그 정책이나 계획이 당초의 목적에 부합하는가와 목적이 효과적으로 달성되고 있는가를 검증하기 위해서 우선 목적이 명확하게 설정되지 않으면 안된다. 또한, 목적은 계층구조로 형성된 경우도 있다. 예를 들어 에너지분야에서는 우선 "경제적 및 환경적으로 최소한의 비용으로 에너지수요를 충족시킨다." 라는 목적이 설정되었다고 가정하면, 그 하위목적으로서 "에너지소비를 절감 또는 다양한 에너지원의 확보 및 환경의 보호"라는 목적이 설정될 수 있으며, 그 아래에는 "질소산화물의 배출량을 최소화한다"라는 목적이 설정될 수 있을 것이다. 목적이 "야생생물의 보호지역을 증가시킨다." 등과 같이 변화의 방향이 정상적으로 표시된 것임에 비하여 목표는 "이산화탄소배출량을 2010년까지 10% 절감한다"와 같이 달성기간과 양을 표시한 정량적인 것이라 할 수 있다. 목표를 설정하는 것은 단순히 방향성을 제시하는 것뿐만 아니라 구체적인 행동유발에 대한 효과를 기대할 수 있으며, 또한 책정된 정책이나 계획의 효과의 고찰이나 모니터링에 있어서도 매우 바람직하다.

2) 대안의 설정

정책이나 계획의 복수 대안이 설정되고 이들간의 비교를 통하여 어떠한 안이 최적인가를 명확하게 하여야 한다. 일반적으로 고려할 수 있는 대안으로는 (1) 아무것도 행하지 않는(No Action) 안 (2) 수요와 공급의 조정을 도모하기 위해 공급을 증가시키는 방법이 아닌, 수요를 감소시키는 안(예컨대 전력공급계획에 있어서 에너지절약을 추진하는 방안) (3) 입지의 대안 (4) 기술적인 대안(예컨대 연료의 전환, 폐기물처리공법의 전환 등) (5) 소프트적 측면의 대안(예컨대 도로

통행요금의 징수, 오염유발부담금의 부과 등) 등을 들 수 있다. 다만, 검토된 대안은 제약요인이 충분히 고려됨과 동시에 채택할 수 있는 범위 내에서 제시될 필요가 있다. 대안은 전문가와의 논의에 의하여 설정되는 경우가 많으며 대안 상호간의 비교에 있어서는 비용·편익분석 등의 수법을 사용하는 경우가 외국의 제도에서도 많이 보여진다. 또한 광범위하게 대안이 설정될 수 있는 경우에는 가장 심각한 영향을 야기하는 극단의 대안을 우선 검토하는 방법도 이용되고 있다.

3) 정책·계획 내용의 설명

정책·계획 내용의 설명이란 정책 또는 계획이 실제에 어떠한 영향력이나 효과가 있으며 해당 정책·계획이 책정됨에 따라 어떠한 변화가 발생하는가를 설명하는 것으로서 고려될 수 있는 형태로는 (1) 정책·계획에 의하여 유발되는 개발의 예측 (2) 대책의 목록 (3) 선행의 개발에 있어서는 그 노선의 지도 (4) 장래의 개발구역을 나타낸 지도 등을 들 수 있다. 이러한 것은 환경적인 측면에서의 평가를 수행하기 위해서는 당연히 필요한 것이나, 정책이나 계획, 특히 추상적인 면이 많은 정책은 그 영향력이나 효과를 구체적으로 설명하는 것이 곤란한 경우가 많아 사전환경성검토중 가장 어려운 단계라 할 수 있다. 따라서 해당 정책·계획을 분야별(지역개발계획이라면 교통, 레크레이션 등의 분야), 단계별(신기술의 개발단계와 실용화단계 등)로 구분하여 설명하는 등의 시도를 유도할 수 있다.

4) 스코핑

스코핑이란 해당 정책·계획에 있어서 고려하여야 할 중요한 환경항목이 무엇이며, 그 항목에 대하여 어떠한 방법으로 평가할 것인가를 설정하는 의사결정과정이라 할 수 있다. 스코핑은 사전환경성검토의 실행이 가능하고 보다 유효하게 그 기능을 발휘하기 위해 가장 중요한 단계라 할 수 있다. 정책·계획은 다양하



고 영향이 광범위한 지역에 미칩과 동시에 그 책정에 있어서는 광범위한 대안을 검토할 수 있기 때문에 영향이 있을 환경항목도 다단계를 거쳐 가시화되는 경향이 있다. 예를 들어 사업의 실시단계에서 환경의 배려를 통하여 환경부하를 저감할 수 있는 항목도 다수 존재하며 정책을 결정하는 단계에서 그 결정에 영향을 미칠 정도의 중요한 환경항목도 있을 것으로 생각된다. 즉, 환경영향평가에서 "불가피한 영향"으로 구분되는 경우와 저감방안을 적용하여도 환경기준을 초과하는 환경항목이 주요 대상이 될 것이다. 예를 들어 고속철도건설기본계획이라면 자연환경으로의 영향, 에너지소비량의 변화, 역세권의 개발압력에 의한 토지이용의 변화, 소음·진동 및 안전성이 정책이나 계획의 결정을 행하는데 있어서 중요하며 이들 항목에 대해서 집중적인 평가가 이루어지는 것을 상정할 수 있다. 스코핑의 기법으로서 체크리스트의 사용, 문헌조사, 지도상의 환경항목별 영향권의 중첩, 주민과의 협의, 전문가에 의한 판단 등이 많이 이용된다.

5) 환경지표의 설정

환경지표는 스코핑에서 선정된 환경항목에 관하여 기준이 되는 환경의 상황이나 정책·계획에 따른 영향을 설명하기 위해 사용되는 이외에 정책·계획의 실시상황을 모니터링하는 것에도 이용된다. 지표에는 일반적으로 환경의 상황에 관한 지표(예컨대 질소산화물의 대기중 농도), 환경에 대한 인위적 활동을 가리키는 것(예컨대 영향-압력에 관한 지표, 질소산화물 배출량), 다양한 주체가 행동하는 정도를 가리키는 행동지표(예컨대 천연가스를 사용하는 시내버스의 비율)와 같이 3가지로 구분할 수 있다. 그 중 행동지표는 정책·계획의 일부로서 이용되는 것이며, 전략적 환경평가에서는 환경의 상황에 관한 지표와 영향-압력에 관한 지표가 주로 이용된다.

6) 기본환경현황의 파악

기본이 되는 환경의 파악이란 스코핑단계에서 선택된 환경항목에 대하여 현재의 환경의 상황을 환경지표를 이용하여 파악하거나 필요에 따라서는 정책·계획이 추진되지 않을 경우를 설정하여 미래의 상황을 인식하는 것이라 할 수 있다. 환경의 현황을 파악함으로써 정책이나 계획의 실시를 통해 환경기준 등을 초과하여 문제를 발생시킬 우려가 있는 환경항목이나 문제가 일어날 수 있는 지역을 명확하게 파악할 수 있다. 이 단계는 환경보전상 주목할 만한 문제발생을 미연에 방지하거나 저감방안을 도모하는 것이 가능하기 때문에 사전환경성검토의 실효성 확보를 위해서 매우 중요한 단계라 할 수 있다. 환경의 현황은 문서나 도표로 설명되는 외에 지도도 환경상 중요한 지역이나 영향을 받을 지역을 표시하는데 유용하게 사용된다. 특히 지리정보시스템이 급속도로 보급되는 현 시점에서 지리정보시스템을 유용하게 사용하면 그 효과는 극대화될 것이다.

7) 영향의 예측

스코핑에서 도출된 환경항목에 대하여 정책·계획이 환경현황에 가해지는 영향을 예측하는 것으로서 환경영향평가에서 시행하기가 곤란한 누적적인 영향을 사전환경성검토에서는 평가할 수 있다는 점이 특징이라 할 수 있다. 정책·계획에 의한 환경영향의 예측은 환경영향평가만큼 상세하게 행하거나 정량적인 예측결과를 제시하는 것은 곤란하나 대부분의 경우 장래의 영향이 어떠한 것이며, 어느 정도인가를 시사하는 것만으로도 영향·예측을 충분히 활용할 수 있는 것이다. 정책·계획의 영향을 예측하는 방법으로는 (1) 체크리스트 방법 (2) 정책·계획내부의 구성요소의 양립성이나 일치성의 평가 (3) 영향을 받는 지역을 지도상에 중첩(overlay)하거나 지리정보시스템의 사용 (4) 지표, 가중치 사용법 (5) 컴퓨터 모델링 (6) 전문가의



의견 등을 들 수 있다. 정책·계획의 실제의 효과나 영향력, 다른 정책·계획 등의 영향, 장래의 기술수준의 변화 등의 다양한 요인이 존재하므로 정책이나 계획의 환경으로의 영향예측에는 불확실성이 항상 존재한다고 할 수 있다. 따라서 환경영향평가에서 많이 사용되고 있는 다음과 같은 원론적 방법들, 즉 (1) 예측을 위하여 설정한 가정을 명확하게 하는 것 (2) 예측의 결과를 범위로 나타내는 것 (3) 상정된 몇 가지의 시나리오별로 예측결과를 제시하는 것 (4) 예방적인 접근 방법의 하나로서 최악의 조건을 투영한 시나리오를 사용하는 것 (5) 감도분석을 시행하는 것을 주시시킬 필요가 있으며, 이를 통하여 불확실성을 줄이거나 불확실하다는 내용을 확인시킬 수 있을 것이다.

8) 영향의 평가 및 대안의 비교

영향의 평가는 이른바 객관적인 영향의 예측결과와 환경영향의 노출용이도를 바탕으로 이러한 영향이 얼마나 현저한가를 평가하는 것이다. 환경영향의 노출용이도가 높은 지역은 야생생물의 서식지나 경관, 문화재 등의 관점에서 지정되는 경우가 많으며, 인구의 밀집도가 높을수록, 교통이나 소음 등의 생활환경에 관련된 영향의 노출이 커지게 된다. 영향의 현저함은 규제기준이나 가이드라인, 지속가능한 환경용량, 형평성과 더불어 주민의 의견에 의하여 결정된다. 정책·계획을 경제, 사회, 환경적 측면으로부터 평가하는 가장 효과적인 방법은 대안간의 비교형량을 하는 것이다. 또한 환경상 바람직한 대안의 판단으로서 각 항목에 가중치를 적용하는 수법, 전문가의 판단에 의한 수법을 고려할 수 있다.

9) 저감방안의 검토

저감방안은 정책·계획의 환경으로의 영향을 회피, 최소화, 완화, 소실, 회복 또는 보상하기 위한 조치로서, 사전환경성검토에는 환경영향평가와 비교하여 보

다 빠른 시점에서 영향을 피하기 위한 조치를 검토하는 것이 가능하기 때문에 보다 광범위한 저감방안을 검토하는 것이 용이하다. 따라서 정책·계획단계에서의 저감조치는 보다 적극적이며 다양한 것이 될 가능성이 높다. 전략환경평가를 도입하고 있는 나라의 경우 개발계획에 대한 전략환경평가를 시행할 때, 영향을 받기 쉬운 지역을 작성단계에서 제외하거나 입지를 변경한다는 사례가 많이 보여지고 있다. 또한 자연보전지역이나 관광지를 새로 설정하는 적극적인 방법이나 해당계획의 실시에 따른 관리계획을 책정, 하위계획에 대한 제약을 규정하는 등 환경관리의 기틀을 제공하는 것도 가능할 것이다.

10) 사후영향조사(모니터링)

사후영향조사를 통하여 환경으로의 악영향을 완화하기 위한 추가적인 조치를 강구할 것인가, 말 것인가를 결정할 수 있어 저감조치를 보완할 수 있다. 그 외에도 장래 유사한 평가를 실시할 경우에 영향의 예측으로의 실증적 자료 역할을 할 수 있어 환경영향평가의 경우와 마찬가지로 중요하게 인식하여야 한다.

이상과 같은 전략환경평가절차중 평가항목추출방안과 관련하여 물리적으로 계획 또는 사업대상지역이 정해진 경우와 불특정지역을 대상으로 하거나 정책적 성격이 강한 종합계획의 경우는 기존의 환경영향평가나 사전환경성검토에서 검토되어져 온 환경항목과는 다른 시각에서 접근할 필요가 있다. 이러한 계획에 대하여 기존에 널리 사용되던 자연환경분야와 생활환경분야 보다는 사회·경제환경으로부터의 접근이 필요할 것이다. 즉, "목적과 부합하는 목표를 설정하였는가, 목표를 달성하기 위한 수단으로 제시하는 방법이 검토되어야 한다. 예컨대 도로의 구조기준, 지역간 연계결정점 설정이 친환경적인가(Land-Mans Chain의 환경성), 중복투자나 시공으로 불필요한 환경훼손이 일어나지 않는가, 화석연료소비를 효과적으로 절감할



수 있는 계획인가" 등과 같이 상이한 검토가 될 것이며 이러한 평가를 수행하기 위한 적절한 기초자료의 제시가 필요하다.

3. 사전환경성검토의 실효성 확보를 위한 전략환경평가 도입의 필요성

사전환경성검토에 있어서는 진술한 바와 같이 전략환경평가기법이 적용되게 되므로 사전환경성검토의 실효성 확보를 위하여는 전략환경평가제도의 도입과 도입의 실효성 확보 방안이 강구되어야 한다. 전략환경평가도입의 필요성을 요약하면 다음과 같다.

1) 정책·계획의 다양성에 부응한 탄력적인 접근방법으로서 전략환경평가의 필요전략환경평가는 다양한 정책이나 계획을 대상으로 한 것으로, 이는 시책의 방향을 제시하는 추상적인 것부터 사업의 실시 등의 기틀이 되는 비교적 구체성이 높은 것까지 매우 다양하다. 또한 정책이나 계획에는 개별 사업과는 달리 복수의 시책이 포함되는 경우도 있으며 그 효과 또한 복잡하다. 입안에서 결정에 이르는 과정도 긴급성이나 비밀성 등의 안건의 사정에 따라 다양하다. 전략환경평가는 각 안건의 입안에서 결정에 이르는 과정까지에 대하여 환경적인 측면에서의 평가를 시행하여, 그 결과를 당해 정책이나 계획에 반영하는 것이기 때문에 대상이 되는 정책이나 계획에 적합한 평가수법을 사용하는 것이 필요하나 평가를 행하는 과정도 원칙으로서 대상이 되는 안건의 책정과정에 부응하는 탄력적인 접근이 필요하다. 즉 정책이나 계획의 책정주체가 반영하기 쉽도록 실현가능성을 높이는 것도 중요한 것이다. 특히 정책을 대상으로 하는 제도를 구축할 경우 그 평가수법이나 절차도 다양하지 않으면 안되므로 제도로서는 원칙적인 사항만을 정한 후 유연하게 운영하도록 접근되어야 한다. 유럽의 경우와 같이

그 대상을 사업의 실시예 초점을 맞출 경우 환경영향평가와 같이 항목의 선정방법, 환경적 측면으로의 평가를 기재한 보고서의 기재사항, 주민의사의 반영절차와 더불어 대안과의 비교검토의 의무화 등의 상세한 규정을 준비하는 것도 고려될 수 있다.

2) 정책이나 계획에 대한 평가와 불확실성에 대한 대처방법 제시

전략환경평가는 전략적인 의사결정을 행하는 단계에서의 환경평가라 할 수 있으므로 대상이 되는 안건은 매우 추상적일 수밖에 없다. 따라서 그 효과가 매우 불확실하다. 환언하면, 전략적인 의사결정은 불확실성과는 본질적으로 연계되어 있다고 할 수 있다. 각각의 정책이나 계획에는 그 전제가 되는 장래의 경제성장이나 수요공급의 균형 등이 어느 정도의 불확실성을 내포하고 있으며, 해당 정책이나 계획의 결정으로 이를 수 있는 효과에 관해서도 상세하게 분석되어지는 경우도 흔치 않다. 또한 이를 결정하기 위한 정보의 범위는 매우 한정되어 있다. 따라서 전략환경평가에 있어서 평가할 항목을 결정하는 스코핑의 절차는 매우 중요하다. 환경영향평가단계와 같이 정량적인 예측을 통하여 그 결과를 환경보전목표와 비교하여 평가하거나 계량적으로 유도할 수 있는 사항이 아니므로 정성적인 평가가 주를 이룰 것이며 이러한 정성적인 평가를 행하는 것에 큰 의미를 두어야 할 경우가 많다. 이러한 불확실성에 대처하기 위해서는 예측에 사용된 가정을 명확하게 하여야 하며 예측결과의 적용범위를 명시하여야 한다. 또한 적용시킬 가정 또는 조건을 조정하여 시나리오를 설정하고 민감도분석을 하는 시나리오기법을 이용하는 것이 가능할 것이다.

3) 현행 제도 및 기술수준을 고려한 실현가능한 대안의 설정



위에서 언급한 바와 같이 각종 시나리오를 토대로 예측함에 있어서 환경적인 측면에서 보다 나은 정책 또는 계획안을 채택하기 위해서는 아무것도 행하지 않는 경우에 일어날 수 있는 환경적 폐해에 대한 영향도 검토되어야 하며, 대안자체에 포함되어야 한다. 또한 시나리오기법을 통한 대안의 설정시 유의할 사항은 현행 제도 및 기술수준을 고려하여 실현가능한 안으로 범위를 국한시켜야 할 것이다.

4) 정책이나 계획 결정의 지원을 위한 간결성, 명확성과 이해의 용이성 확보

정책이나 계획의 결정은 이로 인한 효과가 환경분야 뿐만 아니라 건설, 경제등 광범위한 분야까지 고려되어 최종적으로 결정된다는 점에서 전략환경평가에서 추구하여야 할 사항은 당해 정책, 계획이 환경보전의 관점에서 가장 우수한 것인가를 간결하고 명확하게 나타낼 필요가 있으며 이를 통하여 최종 의사결정자의 판단에 도움이 되도록 하여야 할 것이다.

4. 전략환경평가 도입에 따른 기본이념의 정립 등 전제조건

사전환경성검토의 절차와 시행을 어떻게 진행시킬 것인가에 관해서는 경험을 축적하는 것이 가장 중요하다. 사전환경성검토를 적절히 하기 위한 수법으로서 전략환경평가를 도입하여 적정하게 실시하기 위한 기본이념을 정립하는데 있어 중요한 관점으로서 다음과 같은 사항이 제시되고 있다.

1) 다양한 형태의 접근방법

각국에서 얻어진 경험에서 전략환경평가는 의사결정의 방법에 맞추어진 내용의 전략환경평가로 결정하는 것이 중요하다는 것이 확연히 드러났다. 정책결정과정이 예를 들어 반복적이고 내부화된 경우에는 보다 비형식적이고 유연한 평가방식이 적당하다. 한편 계

획이나 프로그램, 특히 구체적인 프로젝트나 활동을 창출하는 경우에는 조직적인 환경영향평가의 절차나 수단 및 방법이 효과가 있다. 전략적 의사결정에는 다양한 형태나 조합이 있으며 어느 정도 이에 맞추어진 접근방법이 적당하다.

2) 전략환경평가의 실시를 위한 적절한 규정

구체적인 계획이나 프로그램을 대상으로 하는 전략환경평가를 형식적으로 구성하는 접근에는 법률에 규정하는 것이 일반적이다. 한편, 정책이나 법률을 대상으로 하는 전략환경평가에 대하여 보다 유연하고 비형식적인 접근에서는 행정조치나 각료회의를 통한 결정에 기본을 두고 있다. 어떠한 경우든 명확한 법률이나 정책상의 기반에 기초를 둘 필요가 있으며 계통적으로 적용되는 것이 중요하다. 예를 들어 미국의 국가환경정책법과 같은 종합적인 법률의 경우에도 정치적으로 지지가 없다는 이유로 보다 고차원의 정책이나 계획에 대하여는 적용되지 않는 경우도 있다. 한편 규정이 없는 경우에는 영국에 있어서의 환경평가와 같이 관계중앙행정기관이 전략환경평가를 계통적으로 실시하지 않기도 한다.

3) 실시를 위한 지원과 지침의 제공

특히 초기단계에 있어서는 전략환경평가를 효과적으로 실시하기 위해 지원과 지침이 불가결하다. 네덜란드와 덴마크에서는 협력체제가 잘 조직되어 배울 점이 많다. 네덜란드에는 공동지원센터가 만들어져 각 법안을 만드는 정부관계자가 E-TEST를 행할 경우의 지원에 적극 활용되고 있다. 덴마크에는 다양한 법안이나 제안에 대하여 실천적인 적용사례를 도입한 전략환경평가지침이 제공되고 있다.



4) 주민으로의 정보제공과 주민참여

주민으로의 정보제공과 협의는 전략환경평가의 중요한 절차이며, 이것이 중요한 의미를 갖는 것은 이미 입증되었다. 많은 국가가 특히 토지이용이나 부분별의 계획이나 프로그램에 있어서 주민참여를 전략환경평가를 행하는 때에 필수요건으로 정하고 있다. 그러나 정책단계에서의 제안에 관해서는 보다 구체적인 사업이나 계획과 비교할 때 생활로의 직접적인 영향이 작기 때문에 일반시민이나 지역단체의 관심은 즉석에서는 얻기 어려우며 반응은 법정의 자문단체나 비정부기구 등으로부터 얻어지는 것이 일반적이다. 이 때문에 당해 정책의 책임기관은 그 제안에 의해 영향을 주는 가치나 이해가 확실히 전략환경평가에 표명되거나 반영되도록 노력하여야 한다.

5) 의사결정 문화의 변화절차

전략환경평가는 의사결정의 방법을 변화하는 메커니즘이다. 이러한 견해는 전략환경평가를 행하는 것은 단순히 일정한 틀이나 절차를 확립하는 것에 국한하지 않고 의식을 높이고 지식을 함양하는 것과도 일맥상통한다. 이러한 변화가 일어나기 위해서는 최상부에서 시작하는 정치적 리더쉽, 적절한 실천을 행하는 벤치마크와 평가를 위한 목표와 동기부여, 전략환경평가실시를 위한 방법과 수속에 관한 훈련과 같은 절차를 거치는 것이 필요하다.

6) 목적과 수단의 결부

전략환경평가란 그 대상범위가 어떻든 합리적인 의사결정을 위해 환경으로의 배려가 행해지는 것을 확실히 하기 위한 정책적인 조치의 수단이다. 전략환경평가는 당해 정책이나 계획과정과정 중에 도입될 필요가 있는 것처럼 가능한 다른 동등한 조치를 고려하거나 또는 이들과 조정하면서 적용할 필요가 있다. 예를 들어 제4회 유럽환경각료회의에서는 전략환경평

가는 생태학상 및 경관상의 다양성이라는 목적을 경제 및 사회부문에 도입하기 위한 적절한 조치로서 인정되었으나 유럽위원회의 규정안에는 목적 주도적인 접근방법이 확연하게 나타나 있지 않다.

7) 목적을 강조한 결과의 중시

전략환경평가에 관해서는 그 방법론과 절차의 문제가 논의의 중심을 차지하고 있는 경우가 많다. 확실히 전략환경평가를 어떻게 운용할 것인가에 따라 그 결과가 큰 차이를 가져오나 그보다 전략환경평가의 목적이 실제로 달성될 수 있는가, 아닌가에 주의를 기울이는 편이 훨씬 더 중요하다. 예컨대 전략환경평가를 행한 것에 의해 의사결정이나 환경보호로의 영향에 관해서 모니터링이나 평가가 이루어지는 것이 요구된다. 정책 및 계획을 실시한 후에 환경에 대해서 일정한 영향이 보여질 때까지는 시간이 걸리므로 그 분석을 행하기 위해서는 곤란한 점이 있는 것이 현실이다. 분석방법으로서는 담당관청에 의한 자기평가, 정부에 의한 광범위의 조직과 결과에 대한 정기적인 독립된 감사, 선정한 사례연구의 평가나 비교에 의한 체계적 조사가 있다.

8) 전략환경평가 절차의 설계와 실행의 원칙

"이것이 유일한 전략환경평가모델이다" 이라던가 또는 "최선의 접근방법이다"라고 말할 수 있는 것은 존재하지 않는다. 그러나, 다양한 형태의 전략환경평가에 있어서 통용하는 공통의 원칙으로 (1) 의사결정의 목적에 맞추어 접근을 조성한다 (2) 조직의지의 천명으로 실천적인 지원을 제공한다 (3) 체험적 지식의 기반을 조직적으로 작성한다 (4) 신규의 방법, 절차에 관해서는 체험적인 학습을 중시한다의 4가지를 들 수 있다.



5. 사전환경성검토제도의 절차적인 수법으로서 전략 환경평가 도입에 따른 유의사항

1) 평가 절차 중에 다양한 계층의 참여와 의견수렴

사전환경성검토제도의 절차적인 수법으로서 전략환경평가의 기본적인 평가절차와 골격은 현행 환경영향평가의 절차와 큰 차이는 없으나, 평가항목이나 평가수단과 방법을 선정하는 스코핑을 행한 후에 영향의 예측 및 평가, 저감방안의 선정 및 검토가 행하여져, 그 결과를 문서에 기재하는 절차로 진행함을 원칙으로 한다. 평가 관련 절차 중에 스코핑에 관련하여는 환경평가 이후에 발생할 수 있는 논란의 여지를 최소화하기 위하여 스코핑과정에 개발계획 수립 및 시행상에 이해관계가 있는 보다 다양한 계층이 참여되도록 적극적인 유도조치가 있어야 한다. 현행 환경영향평가제도의 경우 사업자가 자체적으로 평가를 수행하고 평가결과를 협의기관에 제출하는 것으로 평가단계는 종료가 되며 평가서 검토시 보완의견의 제시는 협의단계에 포함되어 있다. 그러나 평가서에 대한 보완단계는 평가서를 보다 내실있게 수정하는 단계이므로 전략환경평가시에는 이를 평가서의 작성단계에 포함시켜야 할 것이며, 보완단계가 종료된 이후 협의절차가 진행되어야 할 것이다. 기존의 환경영향평가서 검토사례를 살펴보면 한정된 시간 내에 협의가 종료되어야 하는 이유로 평가서에 대한 심층적인 분석보다는 협의시기에 맞추어 검토업무가 진행되는 경우가 허다하다. 따라서 향후 전략환경평가 실시시에는 평가서에 대한 보완과정에서 소요되는 기간을 협의기간에서 제외시켜야 할 것이다.

2) 이해관계자의 공동 참여에 의한 공정한 평가서 작성
 환경영향평가업무 수행시 문제점으로 주로 지적되는 사항으로는 작성된 평가서의 공정성 여부에 대한 논란이 있다. 현재의 제도 하에서는 사업자가 평가서 작성기관을 선정하고 작성기관은 평가서 작성을 대행한다. 이 과정에서 평가기관은 객관적으로 평가서를 작성하여야함에도 불구하고 사업자의 입장을 대변하여 평가서를 작성하는 폐단이 종종 발생하여 왔다. 물론 사업자가 평가서를 직접 또는 대행자를 선임하여 작성하는 것이 일반적인 상황이나 어느 경우를 막론하고 평가서는 공정하게 작성되어야 한다. 현재와 같은 사업자와 평가대행자간의 유착을 단절하고 보다 공정한 평가서 작성을 위해서는 대행자의 독립성이 보장되어야 한다. 대행자의 독립성 보장을 위해서는 제3의 기관이 평가서를 작성하거나 또는 환경관련 부서에서 대행자를 지정하는 안이 있으나 이러한 안들은 작성된 평가서의 결과에 대한 사후의 책임소재 여부 등의 문제점이 있다.

또한 이러한 방법들은 사업자가 책임을 지고 환경평가를 시행한다는 환경영향평가의 본래 목적과도 부합되지 않는다. 따라서 사업자의 책임을 분명히 하며 평가서를 공정하게 작성하기 위한 방안으로는 대행자가 누가 선임되더라도 평가서 작성 초기단계부터 환경관련 부서의 직원 또는 환경영향평가 업무를 수행하는 기관이 대행자와 함께 평가서를 작성하는 안이 있다. 이 안은 평가서 작성단계에서 평가의 미비한 내용을 개선될 수 있어 평가서 작성 이후 보완단계에서 소요되는 시간상의 낭비를 줄일 수 있다.

