

전략적 환경평가의 현재와 미래

이태환경 · 경영연구원/서용석, 한상욱

성장위주의 개발정책으로 인한 사회·경제적인 불균형과 더불어 각종 오염의 증가와 생태계의 파괴로 인간환경의 열악화는 인간건강을 위협하는 등 각종 위험요소가 증대되고 있다.

이에 따라 전세계는 각종위험의 제거와 경제개발, 사회개발 그리고 생태적 개발이 조화를 이룰 수 있는 지속가능한 발전을 인류 공통의 목표로 삼고 이를 실현하기 위한 행보를 재촉하고 있다.

스톡홀름, 리우데자네이루, 요하네스버그로 이어지는 세계 정상회의는 지속가능한 발전이념의 구현을 위한 원칙과 행동 방향을 제시하고 이를 구체화하여 실행할 것을 촉구하고 있다.

이의 구현을 위한 핵심적인 도구로 환경영향평가(Environment Impact Assessment, EIA)가 권고되어 왔으나 정책, 계획, 프로그램, 프로젝트, 개별활동으로 이루어지는 정책의 계층구조하에서 주로 하위 단계에서 적용되었다.

그러나 연계된 지역과 시간의 경과에 따른 누적적인 영향의 고려와 대안선택의 한계에 부딪혀 의사결정의 초기단계에서 환경영향평가를 적용시키는 소위 전략적환경영향평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)에 대한 요청이 증대되고 있다.

또한 프로젝트의 계획과정과 환경영향평가 과정이 분리되어 시행되고 개발사업자, 개발인·허가 승인부처 및 지역주민 등의 이해관계자들의 EIA에 대한 이해부족으로 환경영향평가 본래의 모습(본질)마저 훼손시켰다는 지적도 비등하다.

이로 인해 환경영향평가제도는 개발의 면죄부, 통과의례식 제도로 낙인되어 정부와 개발사업자를 곤궁에 몰아넣는 대표적인 제도가 됨으로서 국민들에게 신뢰를 줄 수 있는 제도로의 전환은 시급한 과제로 대두되어 왔다.

환경영향평가의 본질적인 요소와 수행체계

1. 대안을 포함한 제안 행위의 기술
2. 환경변화의 특성과 규모의 추정
3. 인간의 관심사항의 확인

4. 환경적 변화의 중대성을 추정할 수 있는 기준(가중치 포함)의 정의
5. 예측되는 환경변화의 중대성 평가
6. 의사결정
 - 제안행위의 수락
 - 제안행위의 수정
 - 한 가지 이상의 대안의 수락
 - 제안행위 및 대안의 거부
7. 사업의 실행
8. 모니터링 및 환류

한편 환경영향평가 대상의 일부 행정계획과 환경적으로 민감한 지역에서 이루어지는 개발사업을 대상으로 하는 환경영향평가의 다른 유형인 사전환경성검토협의제도가 도입되고 운용되고 있으나 이 역시 EIA가 가지고 있는 문제점을 답습하고 있다.

이와 같은 관점에서 새로운 제도로 인정받고 있는 SEA의 개념 도입의 필요성, 도입 및 발전을 위한 노력, 그리고 도입시 고려사항을 살펴보고자 한다.

또한 제도 도입에 따른 사회적 순응도를 높이기 위한 방안 모색을 효율적으로 수행하기 위하여 현행 사업단계의 환경영향평가제도, 전략적환경평가의 초기제도로 보기도 하는 사전환경성검토협의제도, 조례에 근거를 두고 있는 지방 환경영향평가제도, 교통영향평가제도, 재해영향평가제도, 인구영향평가제도 등 각종 유사제도 운영상황과 선진사례도 검토하고자 한다.

현재 환경·교통·재해등 영향평가법에 따라 시행되고 있는 사업단계의 환경영향평가제도와 환경정책기본법 및 개발법에 의한 사전환경성검토협의제도는 개발에 따른 환경적 피해를 사전에 예방한다는 본래의 취지와는 다르게 개발의 면죄부, 통과의례식 협의 등의 제도로 치부될 정도로 많은 문제를 야기해 오고있다.

동강댐 건설, 새만금 간척사업, 북한산 도로건설 등을 둘러싼 사회적 논란과 함께 사업추진의 중단 등 많은 문제를 낳게

되었다.

따라서 EIA의 한계극복과 지속성의 보장을 위한 도구로서의 전략적환경평가의 제도화는 시대적인 요청이라 하겠다.

많은 나라에서는 SEA를 EIA와 같은 제도로 규정하여 운영하여 왔기 때문에 이미 익숙해진 제도가 되고 있기도 하다.

세계 최초로 EIA를 제도화한 미국은 프로그램뿐만 아니라 정책, 계획, 프로그램을 NEPA하의 단일 제도로 두고 있다. 캐나다와 EU의 경우는 EIA와 별개로 제도화를 하고 있다.

또한 양자를 병행하여 제도화하기도 한다. 제도의 형식이 어떠한지 간에 SEA는 EIA와 같은 원리와 방식에 따라 수행되고 정책목표의 계층구조 가운데 어느 수준에서 적용되는지의 차이가 있다고 볼 수 있다.

따라서 SEA의 제도화 방안을 강구함에 있어서는 EIA에서 제기된 문제점을 명확히 하고 이에 대한 개선대책을 강구하는 연장선상에서 출발하여야 할 것이다.

사회·경제·환경에 대한 평가의 미흡과 생태계와 인간보건의영향의 메카니즘이 무시된 가운데 전문성과 종합성이 결여된 환경영향평가의 제도화와 운영도 간과 할 수 없는 문제점이다.

또한 자치단체에서 사전환경성검토와 환경·교통·재해·인구영향평가를 위한 조례가 지역 특성의 배려가 미흡한 채 실천용보다는 홍보성으로 치장되어 있다는 지적도 있다.

정책목표의 계층구조, 인간의 사고체계와 연산과정, 그리고 환경영향의 인과관계와의 정합이 미흡한 채 절차화되어 있는 것 또한 문제이다.

이는 국가의 전반적인 정책 및 계획수립에 따른 정책 메카니즘과 각종 영향평가제도가 연계되어 종합적, 체계적으로 수행되어져야 함을 의미하는 것이다.

더욱이 환경영향평가제도를 비롯한 각종 영향평가제도 및 사전환경성검토협의제도 등이 개발정책이나 계획의 대안 가운데서 환경적으로 건전하고, 지속적인 안을 선택하는 "의사결정도구"이기보다는 선택된 사업계획에 대한 환경영향을 평가하여 규제하는 "환경관리수단"으로 이용되고 발전시켜 왔던 것도 문제였다.

SEA의 제도화와 관련하여 여러 가지 실천전략들이 제시되

고 있으나 이를 실제로 적용하는데는 많은 어려움이 따르게 된다.

그러나 제도화에 있어서는 최근의 WSSD와 IAIA에서 논의되고 있는 의제와 각종 원칙들이 참고될 수 있고 EU의 특징의 계획 및 프로그램의 환경평가에 관한 지령과 일본에서의 SEA 도입을 위해 설치 운영되고 있는 전략적환경평가 총합연구회의 논의사항들이 실질적으로 도움이 될 수 있을 것이다.

개별법령과 환경정책기본법에 근거를 둔 사전환경성검토협의제도, 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 근거를 둔 환경·교통·재해·인구영향평가제도(광역자치단체의 같은 제도포함)등으로 제도가 부문별로 개별화되어 있는 것도 문제이다.

특히 예산회계법에 근거를 둔 대형 공공사업과 관련된 예비타당성조사제도, 건설기술관리법에 의한 환경영향조사제도, 도시계획법에 의한 도시계획의 환경성검토제도 등과 같은 개별법에 근거를 둔 사전환경성검토협의제도가 국가전체의 일관된 정책적인 배려가 미흡한 채 별개의 제도로 분산되고 있는 것은 더 더욱 문제이다.

ESSD적 관점에서 개발과 보전이 효과적·합리적으로 통합되고 일관되게 운영되기 위해서는 모든 수준 즉 정책·계획·프로그램 프로젝트 및 개발

활동의 전과정에 있어 사전환경성검토협의제도, 영향평가 제도가 통합되고 체계화될 필요가 있다.

경제적, 사회적, 환경적으로 조화로운 통합을 위해서는 자연과학, 사회과학, 환경설계 기술을 가진 여러 전문가들의 협력에 의한 학제적인 접근과 함께 관계 행정당국, 개발사업자, 그리고 관련 주민 등 이해관계자들의 참여와 협력이 필수적이다.

이는 정책, 계획, 프로그램 및 프로젝트의 개발과 환경영향평가 전과정을 전문적·체계적·통합적으로 관리할 수 있는 프로젝트매니저의 필요성을 시사하는 것이기도 하다.

이제 새로운 정부를 맞이하여 특정 부문에 집착하여 타부문을 경시하는 사고와 부처 이기주의 등 기득권을 고수하는 자세를 버리고 국가적인 차원에서 종합적이고 체계화된 제도와 이의 효율적인 운영을 위한 방안 마련에 고심과 신중을 기하여야 할 때임을 강조한다. ◀

이제 새로운 정부를 맞이하여 특정 부문에 집착하여 타부문을 경시하는 사고와 부처 이기주의 등 기득권을 고수하는 자세를 버리고 국가적인 차원에서 종합적이고 체계화된 제도와 이의 효율적인 운영을 위한 방안 마련에 고심과 신중을 기하여야 할 때임을 강조한다.