

정책계획등의 전략환경영향평가 개선방안 연구



제 출 문

환경부 장관 귀하

본 보고서를 「정책계획등의 전략환경영향평가 개선방안 연구」 용역의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 12월

한국환경정책·평가연구원

원장 윤 제 용

참 여 연 구 진

■ 주관연구기관

연구책임자	유 헌석	환경평가본부 선임연구위원
참여연구원	이 상범	선임연구위원
	이 영재	연구위원
	지 민규	부연구위원
	김 경호	부연구위원
	최 현진	부연구위원
	이 어진	연구원

■ 포럼위원

성 현찬	고려대학교 교수
왕 광익	가이아 도시연구소소장
최 재용	충남대학교 교수
원 종선	(주) 이산 이사
김 은경	환경부 국토환경정책과장

차례

제1장 서론 / 2

제1절 연구배경 및 목적 / 2

1. 연구의 배경 / 2
2. 연구의 목적 / 2

제2절 연구의 방법 / 3

제2장 전략환경평가의 개념 정리

제1절 전략환경평가의 정의 / 5

1. 유사개념의 이해 / 5
2. 전략환경평가의 개념 / 6
3. 전략환경평가의 정의 / 7
4. 전략환경평가의 원칙 / 8
5. 전략환경평가 대상의 이해 / 9
6. 전략환경평가의 효과 / 12
7. 전략환경평가 시행의 문제점 / 13

제2절 전략환경평가와 의사결정 / 15

1. 서론 / 15
2. 의사결정과정의 개념 및 이해 / 15
3. 의사결정시의 선택기준 / 17
4. 정책과 계획의 이해 / 18
5. 우리나라의 정책계획관련 의사결정체계의 분석 / 19
6. 해외의 정책계획 관련 의사결정체계의 분석(독일과 영국의 사례) / 19

제3절 전략환경평가의 방법론 / 23

1. 전략환경평가의 수단 / 23
2. 전략환경평가의 절차적 방법 / 24
3. 계획과정의 내재화 / 25
4. 단계적 전략환경평가 / 27

제4절 전략환경평가와 환경영향평가의 비교 / 30

1. 전략환경평가와 환경영향평가의 공통점 / 30
2. 전략환경평가와 환경영향평가의 차이점 / 32

제3장 제도개선을 위한 논의

제1절 평가서 작성자의 관점 / 38

1. 사전예방적 환경정책 / 38
2. 환경영향평가 체계 / 38
3. 전략환경영향평가의 이해 / 39
4. 전략환경영향평가 대상계획의 이해 / 40
5. 범용가능한 전략환경영향평가 체계 / 40
6. 정책계획과 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가의 구분필요 / 41
7. 협의권자 고권의 인정 / 43
8. 전략환경영향평가의 평가체계 / 47
9. 결론 및 정책제안 / 49

제2절 계획수립권자의 관점 / 52

1. 현황 및 문제점 / 52
2. 개선방안 / 58

제3절 환경평가전문가의 관점 / 60

1. 논지 요약 / 60
2. 정책계획에 대한 전략환경영향평가 협의방법의 개선 / 60
3. 통합관리제도와 전략환경영향평가제도와의 연계방안 검토필요 / 63
4. 국토계획평가제도와의 연계성 강화 필요 / 65

첨부

- 1차포럼 발표자료
- 2차포럼 발표자료
- 3차포럼 발표자료

□ 그림목차

- 2-1 환경평가개념도
- 2-2 4P의 상호관계
- 2-3 정책의 의사결정흐름
- 2-4 전략환경평가의 수준
- 2-5 전략환경평가의 통합수준
- 2-6 영국의 지속가능성 평가 절차
- 2-7 내재화된 전략환경평가
- 2-8 각 단계별 전략환경평가의 적용 개념
- 3-1 정책수립과정
- 3-2 전략환경영향평가의 절차
- 3-3 전략환경영향평가의 협의기간 규정
- 3-4 전략환경영향평가의 검토규정
- 3-5 국토-환경계획의 통합관리체계
- 3-6 통합관리 대상계획과 중복되는 전략환경영향평가의 대상계획인 도시군
관리계획
- 3-7 국토계획평가의 대상계획에 대한 규정
- 3-8 약식 전략환경영향평가에 대한 규정

□ 표목차

- 2-1 독일의 공간계획체계
- 2-2 일반적 차이점
- 3-1 전략환경영향평가와 국토계획평가의 지침비교

제1장 서론

- 제1절 연구 배경 및 목적
- 제2절 연구 범위

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

- 2016년 『환경영향평가법』을 개정하여 전략환경영향평가 대상 정책계획을 부처 간 합의를 통해 5년 주기로 재평가하는 것이 합의함
- 그러나 전략환경영향평가에 대한 근본적인 문제점과 실효성에 대한 의문은 계속 제기고 있으며
- 2021년 전략환경영향평가 정책계획 대상 계획의 조정시 상기 논의사항은 다시 제기될 것으로 예상됨
- 특히 많은 대상 정책계획의 계획주관부처인 국토교통부 및 산업자원부 등은 대상계획의 전략환경평가 제외 등을 위하여 기존에 운영되고 있는 제도에 대한 문제점 제기가 예상됨

2. 연구의 목적

- 전략환경영향평가제도는 2000년 사전환경성검토제도를 시작으로 많은 개정과 발전을 거쳐 06년 행정계획의 사전환경성검토체제로 개편되었음
- 이후 검토대상을 점진적으로 확대하여 83개 행정계획을 93개로 확대하는 등 발전하였으며
- 통합환경영향평가법 개정을 기초로 기존의 행정계획 사전환경성검토를 전략환경영향평가로 운영하게 되었음
- 그간 20년에 걸친 전략환경영향평가제도의 운용에 관한 논의는 지속적으로 대상계획의 확대에 주안점을 두고 진행되었으나, 그 과정에서 제도의 본질적인 개념과 절차적 이슈는 다소 소극적으로 접근하여왔음

- 이에 본 연구는 이러한 전략환경평가제도의 본질적 개념부터 접근하여 다양한 시각에서 전략환경평가의 바람직한 방향을 모색하기 위해 각 분야 전문가들이 참여한 포럼형식으로 진행하여 대안을 찾고자 함

제2절 연구의 방법

- 본 연구는 포럼형식으로 진행하여 총 3회(자문회의 제외)의 포럼을 진행하고 이들 포럼에서 논의된 내용을 정리하는 형식으로 진행함
- 포럼을 통해 기존 제도의 문제점을 분석하고 그 본질에 접근함과 동시에 다양한 시각(대행업체, 계획수립유경험자)에서 인식하고 있는 전략환경영향평가에 대한 의견 교환후 개선방향을 제시하도록 함
- 포럼에 앞서 전략환경평가에 대한 이해를 도모하기 위한 기존의 개념 및 이론의 정리가 필요한바, 이에 대한 포럼위원 및 참여자간의 합의가 이루어질 수 있도록 함

제2장

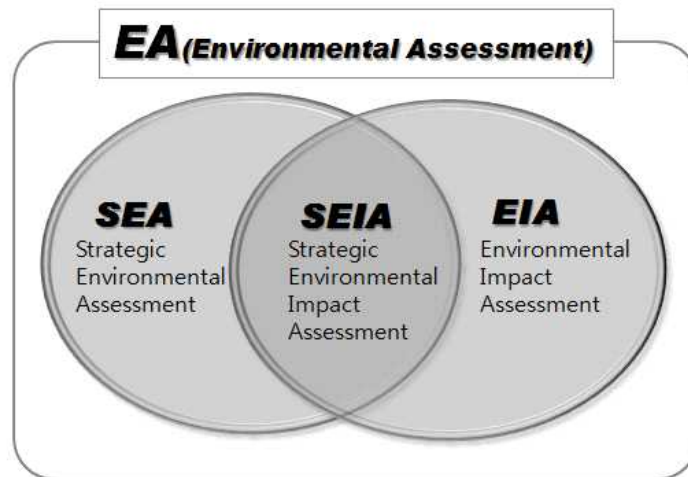
전략환경평가의 개념정리

- 제1절 전략환경평가의 정의
- 제2절 전략환경평가와 의사결정
- 제2절 전략환경평가의 방법론

제1절 전략환경평가의 정의

1. 유사개념의 이해

- 본 포럼을 시작하면서 전략환경평가를 포함하여 유사한 어휘에 대한 정리가 필요함
- 우선, 환경평가(EA)라는 큰 틀 안에서 전략환경평가, 전략환경영향평가, 환경영향평가 등 유사한 개념의 단어가 혼재되고 있음
- 현재 우리나라에서 운용하고 있는 전략환경영향평가(SEIA)는 일반적인 의미에서의 전략환경평가(SEA)와 환경영향평가(EIA)간의 중간적인 성격으로서 상위 정책계획과 하위 개발기본계획을 그 평가 영역에 포함하고 있으며, 그 틀을 구분하는 기준이 되는 것은 하위계획에 대한 공간적인 표현의 구체성이라 할 수 있음
- 전략환경평가(SEA)는 국제적으로 공통되게 사용하고 있는 어휘로서 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program) 등 이른바 3P에 대한 평가를 지칭함
- 이를 고려할 때, 현재 우리나라 환경평가제도에서 도입한 명칭은 위로는 정책계획부터 아래로는 개발사업의 사전 입지구상단계까지 폭넓게 적용하는 수단으로 인식할 수 있음



[그림2-1] 환경평가 개념도

2. 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA) 의 개념

- 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA)는 환경영향과 경제적, 사회적 영향을 함께 고려하는 체계적 의사결정 과정이라고 정의¹⁾할 수 있음
- 즉, 기존의 의사결정 체계 내에서 중시되던 경제성, 사회성 이외에 환경성을 고려하도록 하여 당해 정책, 계획 등에 지속가능성을 증진시키도록 하는 장치로서 이해할 수 있으며, 정책, 계획 등의 수립과정에서 환경적인 사항을 배려하기 위한 하나의 수단으로 활용되고 있음
- 이러한 이유로 전략환경평가를 ‘지속가능한 계획 수립을 위한 의사 결정 지원수단’이라고도 이해함
- 전략환경평가가 왜 필요한가에 대한 논의는 크게 두 가지 관점에서 이해할 수 있음
 - 첫째, 개별 사업 환경영향평가(EIA) 시행 시 주로 발생하는 문제점을 해결하고자 환경영향평가를 발전시키는 과정에서 전략환경평가의 중요성이 부각됨

- ① 개발계획이 수립되는 단계에 환경영향평가가 진행됨으로서 의사결정단계로서 너무 늦고 실효성 있는 저감방안 검토에 어려움이 많음
- ② 타 사업에 관계될 수 있는 누적적·간접적 영향을 통합적으로 고려하기 어려움
- ③ 예산 등 여러 문제로 대안 검토가 어려움.

· 다른 하나는 전략환경평가의 시행을 지속가능성의 실현방안으로 인식하고 있다는 것임. 즉, 상위 정책에서부터 계획 프로그램, 개별 사업에 이르는 하위단계까지 지속가능성을 연계하는 정책수단의 실현방안으로서 전략환경평가가 자리 잡은 것임

1) Sadler, B. and R. Verheem. 1996. Strategic Environmental Assessment - Status, Challenges and Future Directions. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Den Haag. 188p.

- '지속가능한 개발'은 다양한 형태로 정의되어있으나 대체적으로, '서로 서로 공존가능하며, 상호도달가능한 경제적·사회적·환경적 목표들의 통합적 채택'을 일컫음
- 향후 모든 수준의 의사결정에서 새로운 정책, 계획, 프로그램들과 프로젝트를 평가하고 구성할 때, 환경적 고려, 경제적·사회적 고려를 통합하기 위한 절차와 평가방법이 필요함

3. 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment: SEA) 의 정의

- 전략환경평가(Strategic Environmental Assessment : SEA)란 '아직 승인되기 전의 제안된 정책(Policy), 계획(Plan), 혹은 프로그램(Program)(소위 PPPs 또는 3Ps로 불림)들이 미칠 수 있는 중요한 환경영향들을 사전에 평가하는 과정(Process of Evaluation)'으로서 정의되어 질 수 있으며, 정책영향평가 혹은 대안적인 프로그램 환경영향평가(Programmatic Environmental Assessment : PEA) 등으로 다양하게 불리기도 함
- 즉, 전략환경평가란 개별사업 수준이 아닌 상위단계의 정책, 계획 수준에서 환경영향을 고려하는 정책 및 계획수립과정과 통합된 평가과정임
- 이러한 전략환경평가 제도의 도입은, 사업 수준에서 실제화될 환경영향을 상위 수준인 정책, 계획 수준에서 미리 단계적으로 검토함으로써, 사전예방이라는 환경평가의 본연의 목적을 달성할 수 있는 기틀이 됨
- 또한 환경에의 악영향을 사전에 방지할 수 있고, 불필요한 사업별 환경평가를 제거함으로써, 시간과 비용을 절약하게 되어, 효율적인 환경평가 제도의 정착에 기여할 수 있음
- 전략환경평가를 우리나라에서 주로 접근하는 시각으로 간단히 정의하자면 '아직 승인되기 전의 제안된 3P가 미칠 수 있는 중요한 환경영향들을 사전에 평가하는 과정'²⁾ 이라고 할 수 있으며, 환경영향평가의 문제점을 근원적으로 해결할 수 있는 유용한 정책 수단이라고 할 수 있을 것임
- 그러나 전략환경평가는 민주적 의사 결정 절차로서 지속가능한 대안의 모색 과정이며, '3P에 환경영향을 통합해 평가하는 의사결정수단으로서 사회의 지속가능한 발전에 그 목표를 둔다'는 데에도 중요한 의미가 있음

2) 성현찬. 1995. 외국의 전략환경평가 제도에 관한 연구, 경기개발연구원 연구보고서 95-02

4. 전략환경평가의 원칙

- IAIA(International Association of Impact Assessment)은 전략환경평가의 원칙을 다음과 같이 제시하고 있음
- 이는 전략환경평가가 내포하여야 하는 가장 일반적인 내용을 정리하고 있으나, 각 국가별로 의사결정체계나 정책 입안과정이 다를 수 있으므로 이 모든 속성을 만족할 수 없는 경우가 발생할 수 있음

■ 통합적이어야 한다.(Is integrated)

- 지속가능한 발전의 성취를 위해 관련된 모든 전략적 결정을 적절한 환경영향평가로 보장한다.
- 생물.물리학적, 사회적, 경제적 요소의 상호관계를 다룬다.
- 관련된 분야와 지역의 정책, 적절한 곳에서의 환경영향평가 프로젝트와 의사결정을 계층화 한다.

■ 지속성을 추구해야 한다.(Is sustainability)

- 개발에 관련된 선택사항들과 보다 더 지속가능하게 제안된 대안들의 확인을 쉽게 해준다.

■ 초점을 두어야 한다.(Is focused)

- 개발계획과 의사결정을 위한 풍부하고 신뢰도 높고 유용한 정보를 제공해 준다.
- 지속가능한 개발의 중요한 문제에 대해 집중한다.
- 의사결정과정의 특징을 규정한다.
- 비용과 시간이 절약된다.

■ 책임성이 있어야 한다.(Is accountable)

- 전략적 결정이 취해질 수 있도록 하는 것은 주도 기관의 책무이다.
- 전문성, 열정, 공정성, 투명성과 균형을 가지고 수행할 수 있게 한다.
- 독립된 점검사항과 유효성확인에 의존한다.
- 의사결정에서 지속성에 관한 문제가 어떻게 고려되는지에 대해 문서화하고 충분한 이유를 제시한다.

■ 참여적이어야 한다.(Is participative)

- 의사결정과정 전체에서 관심있고 영향을 받는 사람들과 정부에게 알리고 참여시킨다.
- 문서화와 의사결정에서 그들의 의견과 관심을 명확하게 취급한다.
- 명백하고 쉽게 이해할 수 있는 정보의 필요조건들을 확보하고, 모든 관련정보에의 접근을 보장한다.

■ 반복적이어야 한다.(Iterative)

- 의사결정과정에 영향을 주고 미래의 계획에 대해 자극을 줄 수 있도록 충분히 빠르게 평가결과의 이용가능성을 보장한다.

5. 전략환경평가 대상의 이해

- 앞서 언급된 전략환경평가의 대상인 3Ps 또는 4Ps 란 무엇인가에 대하여 개념을 정리할 필요가 있음
- 그러나 실제 정책, 계획, 프로그램들은 서로 중복되어 그 경계가 항상 뚜렷하지 않아 국가나 입안자에 따라 차이가 날 수 있음

정책(Policy)

- 정부가 추구하거나 의도하고 있는 행동의 일반적인 방침 또는 제의된 개괄적인 지침
- 의사결정의 진행을 안내하는 역할
- 지역안에서 정부의 전략 목적들과 프로그램과 정책결정을 위한 기본틀

예) 국토균형 발전정책, 도시재생정책 등

계획(Plan)

- 의도적, 전향적으로 정책을 구체화하고 이행하기 위한 우선순위, 선택사양
- 수단을 조정하는 전략이나 설계
- 정책을 구체화하는 수단이나 행위를 제시
- 이와 같은 것을 행하는 활동 또는 활동결과를 총칭하여 계획
- 계획의 과정만을 기획이라 함
- 우리나라에서는 법률적 근거에 의한 중장기적 정책계획의 성격이 강함

예) 도시기본계획, 국가기간교통망계획 등

프로그램(Program)

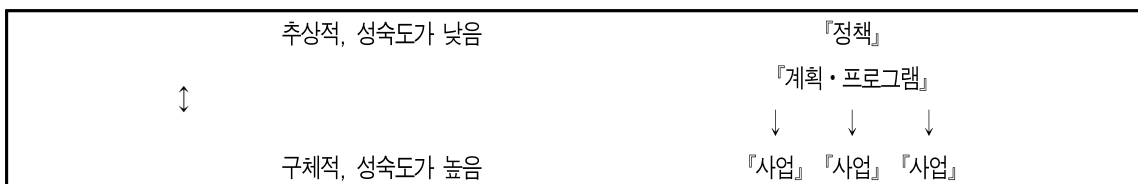
- 정책을 구체화하고 이행함에 있어 제안된 수단이나 행위들을 대외 또는 내부공약의 의제나 일정에 일관성 있게 포함
- 정책에 영향을 주는 관련된 활동들의 조합
- 프로그램에 대한 명확한 정의는 국가별로 정책의 의사결정과정이나 다른 관계로 각각일 수 있으나, 계획을 이행하기 위한 최소단위적 전략이라 이해하면 무리가 없을 것임

예) 부동산 가격안정화 대책, 00지역 가뭄극복대책 등

프로젝트(Project)

- 특별한 지역에서의 분리된 활동
- 정책을 실현시키는 행위
- 따라서 정책, 계획, 프로그램은 전국적(범정부적), 부문적 또는 공간적인데 초점을 두어 연속적, 가변적 또는 복합적인 방법을 취함
- 일반적으로 환경영향평가대상인 단위 개발사업을 의미함

- 4Ps의 개념에 의거하여 각 대상의 상호관계를 살펴보면, 정책(Policy)이 단계별로 구체화되어 최종적으로 개발사업(Project)으로 형상화되기까지 하위 단계로 갈수록 계획의 내용이 구체적이며 성숙도가 높음

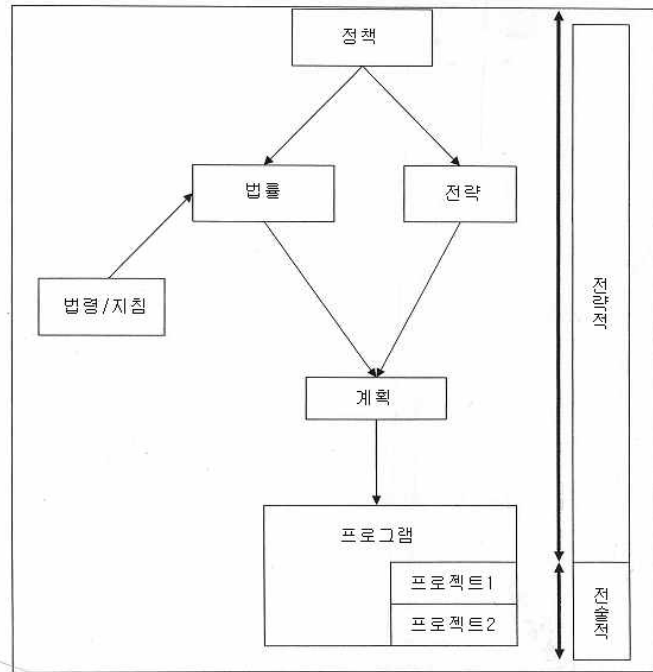


<그림2-2 > 4P의 상호관계

- World Bank는 2007년 5월에 발간한 보고서“Strategic Environmental Assessment: Enhancing Capacity for Integrated Water Resources Management and Development in Tanzania ”에서 정책의 형성으로부터

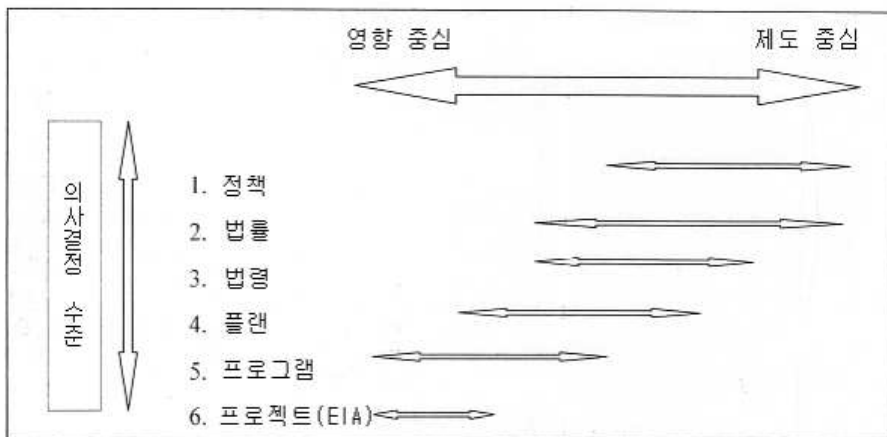
터 프로젝트에 이르기까지의 의사결정의 순서와 형태를 다음 그림과 같이 설명하고 있음

정책형성으로부터 프로젝트 인가에 이르기까지 이상적인 의사결정 순서



<그림2-3> 정책의 의사결정흐름

SEA의 형태와 의사결정 수준의 관계

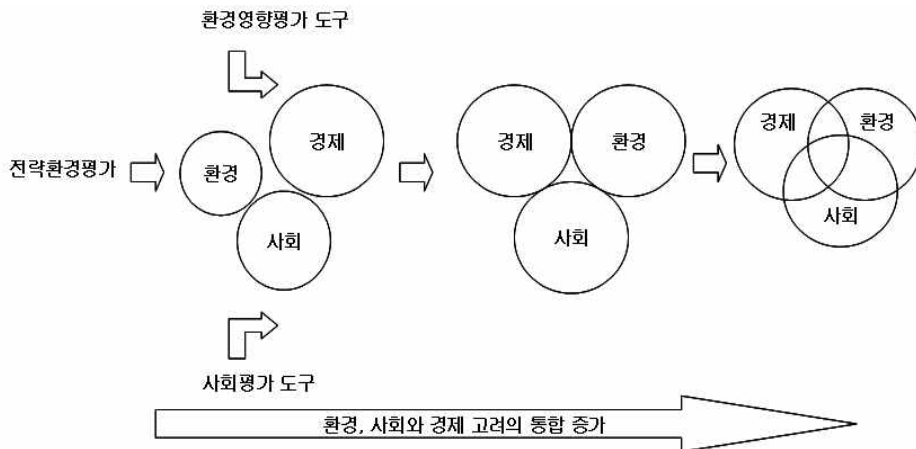


<그림2-4> 전략환경평가의 수준

6. 전략환경평가의 효과

- 전략환경평가는 계획과정의 초기단계에서 환경적 이슈들의 고려할 수 있도록 함으로써 환경적으로 지속가능한 정책들(Environmentally-sustainable Policies)의 수립에 공헌할 수 있음
- 프로젝트 환경영향평가에서 제외되거나 무시될 수 있는 대안을 사전에 검토할 수 있음
- 실제로 환경영향평가를 거쳐야할 사업들의 적절한 부지선정에 도움을 줄 수 있음
- 잠재적인 환경문제들을 예측하고 규명하여, 장기적인 환경계획을 수립하기에 용이해 짐
- 누적 영향, 간접 영향, 합성 영향, 시간적 지연을 동반한 영향, 월경성 영향 혹은 지구차원적 영향 등 다양한 개념의 영향을 효과적으로 검토 및 평가하여 저감 정책을 수립할 기회를 제공함
- 이슈의 규명, 기초연구의 시작, 초기단계에서의 자료수집 등 프로젝트 환경영향평가에서 요구되는 시간과 노력을 줄일 수 있음
- 특정 프로젝트들을 가지고 있지 않은 정책들의 환경적 결과에 대한 평가를 가능하게 해줌

- OECD는 2006년 발간한 Good Practice Guidance on Applying Strategic Environmental Assessment in Development. 에서 지속가능한 발전의 고려요소인 환경, 경제, 사회의 고려가 시대에 따라 변화하는 모습을 다음과 같이 묘사하고 있음
- 이는 지속가능한 사회의 실현을 위해서, 정책의 수립실시에 앞서 경제적, 사회적인 것과 동등하게 환경적인 배려를 의사결정에 통합하기 위한 도구로서의 의의와 약하게 배려되던 환경이 시간이 흐름에 따라 같은 수준으로 더 나아가 통합적으로 발전 하는 모습을 보여줌



비고 :

1. 증가하는 원의 크기는 환경의 중요성을 의미한다. 겹치는 부분은 통합도의 정도를 의미함
2. 흐름도의 맨 오른쪽 그림은 환경, 사회, 경제가 똑같은 중요도를 가지는 것이고, 완전히 통합되었음을 의미함

<그림2-5> 전략환경평가의 통합수준

7. 전략환경평가 시행의 문제점

- 전략환경평가를 시행함에 있어서 가장 어려운 것은 정책이나 계획의 실체를 확인하는 것이 환경영향평가와 비교할 때 가장 어려운 점임
- 이러한 어려운 점을 극복하는 것이 가장 효과적인 전략환경평가를 시행하는 지름길이라 할 수 있음
 - 첫째, 프로젝트는 1개의 개발사업계획과 관련되어 있지만, 정책 및 계획은 서로 다른 지역에서의 수많은 잠재적인 개발과 관련되어 있음. 따라서 다양한 시각에서의 접근과 더불어 수많은 영향원의 평가를 수반하는 종합적인 분석이 필요함
 - 둘째, 3Ps에 포함된 사업들의 특성, 규모, 위치들이 프로젝트의 그것과 같이 명료하지 않으며 선언적 성격의 사업방향을 제시하는 수준이 많음. 따라서, 때때로 계획의 영향을 평가하는 데에는 프로젝트의 영향평가와 같은 동일한 정밀성을 달성하기가 어려우며, 보다 전략적인 계획일수록, 영향예측의 정밀성이 더 떨어진다고 할 수 있음
 - 셋째, 3Ps에 대한 종합적이고, 체계적인 환경평가의 실제적인 경험이 프로젝트에 대한 경험보다 부족하여 방법론의 혼재가 일어날 수 있음
 - 넷째, PPPs에 대해 요구되는 기존의 환경상황에 대한 규명이 프로젝트보다 불명확함. 즉, 계획수립과 승인에 필요한 기간이 일반적으로 프로젝트의 승인에 필요한 기간보다 훨씬 길기 때문에 분석에 의한 새로운 환경데이터의 수집과 관련한 시간적 범위가 논쟁거리가 될 수 있음

제2절 전략환경평가와 의사결정

1. 서론

- 정책학, 사회학, 경영학 등 사회과학분야에서 자주 사용하는 어휘중에 의사결정이라는 용어가 있음
- 의사결정이란 일반적으로 어떠한 주체가 특정한 문제해결을 위하여 행동이나 방향을 선택하고 이를 추진하는 과정을 일컫는 말로서 이해할 수 있음
- 전략환경평가의 대상이 되는 계획을 수립하고 시행하는 것은 계획수립권자가 취하는 일련의 의사결정과정이며, 다양한 의사결정행위중 각종 정책에 관련된 사항을 정책결정 또는 정책적 의사결정이라 함
- 따라서 전략환경평가의 방법론을 이해하기 위해서는 그 대상이 되는 정책계획 및 행정계획에 대한 의사결정과정을 이해하고 그 특성에 맞는 방법론을 도출하는 것이 필요함
- 특히 정책계획과 행정계획은 그 공간적, 시간적 범위 및 계획의 구체성 등이 상이하며 이를 실현하기 위해 위계를 구분하여 수립하는 것이 일반적으로, 각각의 계획의 위계에 따라 전략환경평가의 방법론도 상이할 수 있음
- 이를 고려할 때, 전략환경평가의 방법은 매우 다양하며 이를 도출하기 위해서는 각종 계획의 의사결정과정과 각 계획단계의 위계에 대한 적절한 연계방향을 이해하는 것이 기본이라 할 것임

2. 의사결정과정의 개념 및 이해

- 의사결정은 제기된 문제의 해결이나 목적을 달성하기 위해서 두 개 이상의 대안 중에서 가장 적절한 안을 선택하기 위한 사고 및 행동이라 정의할 수 있음
- 이를 위해서는 객관적인 기준에 근거한 판단여부가 가장 중요하며 습관적이거나 직관적, 또는 외부로부터의 압력에 의해 결정되어지는 것은 적절치 않음
- 의사결정은 일반적으로 다음과 같은 순서로 진행됨
 - ① 목표설정
 - ② 대안의 수집
 - ③ 복수 대안에 대한 평가
 - ④ 최적 대안의 선택
- 의사결정 행위를 이론적으로 접근하면, 기술적 의사결정(descriptive decision making)과 규범적 의사결정(normative decision making)로 구

분할 수 있음

기술적 의사결정(descriptive decision making)이란

- 관찰, 설문, 실험 등을 통해 실제로 실행한 의사결정행위를 분석하는 방법
- 경험적 방법이라고도 함
- 실제적인 결정상황이 일어났을 때 어떻게 생각하고 행동하는가를 분석함

규범적 의사결정이란(nomative decision making)

- 사람들이 합리적이고 이성적으로 생각한다면 어떻게 해야 하는가를 제시함
- 규범적 분석 일관성과 합리성이라는 결정 논리에 초점이 맞추어져 있음

- 대부분의 의사결정 행위를 수행함에 있어서 미래에 어떻게 될 것인지 알 수 없는 불확실성에 대한 의사결정자의 선택이 요구되고 있으며, 그 과정에서는 우리가 인지할 수 없는 미지의 정보도 포함됨
- 따라서 이러한 미지의 정보를 최소화하기 위하여 가능한 한 많은 정보를 확보한다면 보다 적절한 의사결정행위를 할 수 있을 것임
- 하지만 의사결정을 위한 정보의 분석은 미래가 분석의 대상이므로 결정으로 인한 결과의 불확실성은 불가피한 사항임(미래의 상황을 사전에 정확히 예측한다는 것은 불가능함)
- 또한 결정을 어렵게 하는 요인중의 하나는 선택의 결과로 우리가 얻게 될 성과를 의사결정시점에서는 평가하기 곤란하다는 점임
- 이는 의사결정의 단계에 따라 결과를 평가할 수 있는 정보의 양과 질이 다르기 때문임
- 이러한 각양각색의 정보의 양과 질에 따라 의사결정은 다음과 같은 세가지 형태로 구분할 수 있음
 - 1) 불확실성하의 의사결정
불확실성은 기간과 관련되어 있으며 현재에서 먼 미래로 갈수록 불확실성은 증가하며, 이러한 상황에서는 분석적 판단이 곤란함
 - 2) 확실성하의 의사결정
의사결정에 필요한 모든 정보가 제공되는 경우를 말하며 하나의 대안을 선택하였을 때 그 성과를 정확히 알 수 있음. 그러나 대안간의 상호종속성, 한정된 여건 등에 따라 이또한 결코 쉬운 결정이 아님
 - 3) 상기 두 개 경우의 중간단계인 위험성하의 의사결정
의사결정에 필요한 정보가 확실치는 않지만 의사결정에 의한 발생확률은

알고 있는 경우를 의미함

3. 의사결정시의 선택기준

- 일반적으로 대안간에 장단점을 비교할 때 각 대안에 대한 기대성과를 이용함
- 불확실성이 큰 의사결정에서는 선택할 대안은 있으나 어떠한 대안을 선택했을 때 그 결과로 얻게될 성과의 구체적인 정보가 없으므로 기대성과를 선택의 기준으로 사용할 수 없음
- 이에 따라 사용할 수 있는 선택기준을 다음과 같이 정리함

1) 우월적 기준

- 하나의 대안이 어떠한 상황에서도 다른 대안보다 월등히 유리하다면 그 대안을 선택하는 것이 최선임
- 그러나 종합적인 의사결정의 경우 이리 경우는 많지 않으며 다양한 관점에서 비교할 때 분야별 결정우선순위 또는 가중치를 부여하는 과정을 포함하고 있음

2) 낙관적 기준

- 최선의 상황이 발생한다는 가정하에서 각 대안에 대한 최선의 조건부 값을 서로 비교하여 최적대안을 선택하게 하는 기준을 낙관적 기준이라 함

3) 비관적 기준

- 최악의 상황이 발생한다는 가정하에서 각 대안에 대한 최악의 조건부 값을 서로 비교하여 최적대안을 선택하게 하는 기준을 의미함

4) 라플라스 기준(Laplace Criterion)

- 라플라스 기준은 평균 기댓값 기준으로 각 대안별 이익의 산술평균을 구하고 그중에서 가장 큰 값을 주는 대안을 선택한다는 규칙임
- 불확실성하에서의 의사결정시 라플라스 기준에서는 동일한 발생확률분포를 가정함

5) 후르비쯔 기준

- 의사결정자가 낙관적 경향이 있다거나 비관적 경향이 있다는 것을 반영한 결정기준으로서 두가지 측면을 동시에 고려한 기준을 의미함

4. 정책과 계획의 이해

- 정책(policy)은 그리스어인 polis에서 유래하였으며, 아리스토텔레스는 ‘인간은 정치적 동물’이라고도 하였음
- 일반적인 개념으로는 ‘공공문제를 해결하고 바람직한 사회상태를 이룩하려는 목표를 달성하기 위하여 정부가 결정한 행동방침’이라 정의할 수 있음
- 또한 정책은 권위있는 행정기관이 주체가 되어 당위성에 입각하여 사회문제 해결 또는 공익달성을 위한 목적으로 공식적인 행정과정을 거쳐 의도적으로 선택한 미래의 기본 지침이라 할 수 있음
- 정책은 계획수립의 바탕이 되는데, 정책의 방향에 따라 계획의 내용이 정해지고 수립된 계획을 바탕으로 구체적인 사업이 추진됨
- 정부의 정책을 집행하는 주체는 입법부와 행정기관이 대표적이며, 정부정책은 정책선언, 법률, 협약 등으로 표현되는데, 이중 가장 대표적인 형태가 입법을 통한 법률임
- 앞에서 설명한 바와 같이 전략환경평가의 대상이 되는 3P(Policy, Plan, program) 의 가장 기본적인 방향설정이 되는 것이나 현실적으로 정책에 대한 전략환경평가는 그 사례나 시행이 극히 제한적임
- 이는 의사결정체계상 대안의 비교나 효과의 크기에 대한 내용이 대부분 불확실성에 근거하며 공익을 위한 미래 방향을 설정하는 특성때문임
- 세계적으로는 네덜란드나 덴마크에서 정책을 전략환경평가 대상으로 하고 있으며 이 또한 입법과정에서 제안된 내용에 대한 평가를 하는 것으로 알려짐
- 계획은 의사결정의 중간 단계로서, 수립한 정책이행을 수행하기 위한 수단이라 할 수 있음
- 계획은 체계적이고 과학적인 근거 위에서 가급적 합리성에 입각하여 수립되어야 하는데, 합리적이고 목표지향적인 관점에서 수립된 계획은 주어진 사회적 여건과 상황을 개선하는데 그 목적이 있다고 할 수 있음
- 그러나 그간 대부분의 계획이 추구하는 목적은 대부분 경제성장 위주라 할 수 있었으며, 이러한 경제적 관점에서 수립되는 계획은 지역발전에는 도움을 주지만 환경적으로는 직·간접적인 부정적 영향을 미치게 됨

5. 우리나라의 정책계획 관련 의사결정체계의 분석

- 우리나라 정책적 성격의 계획은 특성상 상위계획으로 갈수록 추상적인 내용이 대부분임
- 그러나 그러한 추상적인 개념, 미래상을 바탕으로 구체화하는 과정에서 적절한 의사결정의 틀을 제시하는 데에는 취약함
- 특히 국토 공간과 관련된 정책계획의 경우 의사결정의 수단-방법의 연결고리(End-Means Chain)는 약하거나 어떠한 경우에는 전혀 연결되지 않고 있는 내용으로 계획을 수립하는 경우가 많음
- 이는 이미 정해진 사항이 상위계획에 반영되는 bottom-up 방식으로 진행될 때 종종 나타나는 문제점으로 이해될 수 있는데, 결국 미래 비전(vision)이나 계획의 목표가 그 실행계획단계에 이르러서는 방향성을 잃을 수 있다는 것을 의미함
- 또한 중요한 개발사업의 입지 및 수단을 언급할 경우 비공개로 이루어지거나 하위 연관계획과의 정밀도에 있어서 큰 차를 보여 실질적으로 전략환경평가의 수행에 난항을 겪을 소지가 큼
- 따라서 계획주체의 입장에서는 전략환경평가가 매우 불편하고 불필요한 단계로서 인식되고 있으며, 역설적으로 정책계획의 부실이 전략환경평가의 운용에 큰 장애가 된다고도 할 수 있음

6. 해외의 정책계획 관련 의사결정체계의 분석(독일과 영국의 사례)

1) 독일의 공간계획 체계

- 독일은 공간계획 과정에 친환경적 개발을 유도하기 위한 제도적·계획적 시스템을 구축하고 있으며 특히, 공간계획과 환경계획의 연계를 제도적으로 보장함으로써 보호지역 뿐만 아니라 도시정주공간에서도 자연을 고려하는 계획 수립이 용이하도록 하고 있음
- 독일의 공간계획은 연방정부에서 수립하는 국토계획(Raumordnungsprogramm), 연방정부의 법령 및 계획을 준수하여 주정부에서 수립하는 주발전계획(Landesentwicklungsplan), 주정부와 지방정부의 협조 하에 수립되는 지역계획(Regionalplan)이 있으며, 국토계획, 주발전계획, 지역계획 등 상위 정부의 계획을 수용하여 지자체에서 수립하는 건설기본계획(Bauleitplan) 등이 있음
- 여기서 건설기본계획은 다시 토지이용계획(Flächennutzungsplan):

- F-Plan)과 지구단위계획(Bebauungsplan: B-Plan)으로 구성됨
- 이와는 별도로 독일의 기본적인 환경계획은 일반적으로 경관생태계획(Landschaftsplanung)이라하며, 공간위계에 따른 공간계획 체계와 동일하게 4단계의 계획이 수립됨
 - 경관생태계획의 주체는 주발전계획과 지역계획을 관장하는 주정부에서 수립하는 계획과 건설기본계획을 주관하는 지자체가 수립하는 계획으로 구분됨
 - 주차원에서는 경관생태프로그램 지역차원에서는 경관생태기본계획, 도시차원의 경관생태계획과 녹지정비계획으로 공간계획의 위계와 대응되고 있음

<표2-1>독일의 공간계획체계

공간적 영역	공간계획	경관생태계획
연방 (Bund)	국토계획 (Raumordnungsprogramm)	-
주 (Land)	주발전계획 (Landesentwicklungsplan)	경관생태프로그램 (Landschaftsprogramm)
지역 (Region)	지역계획 (Regionalplan)	경관생태기본계획 (Landschaftsrahmenplan)
지자체 (Gemeinde)	토지이용계획 (Flächennutzungsplan)	경관생태계획 (Landschaftsplan)
지자체 일부 (Gemeinde Teilraum)	지구상세계획 (Bebauungsplan)	녹지정비계획 (Grünordnungsplan)

자료) 최희선, 권영한 외. 2008. 도시개발사업에서 환경생태계획의 체계적 도입 방안. pp.30~43. 재인용

- 독일 정부는 위계별로 종합계획과 공간생태계획 등 전문 계획의 긴밀한 연계성을 유지함으로써 건설과 환경부 등 부서간의 갈등을 줄이고 있음

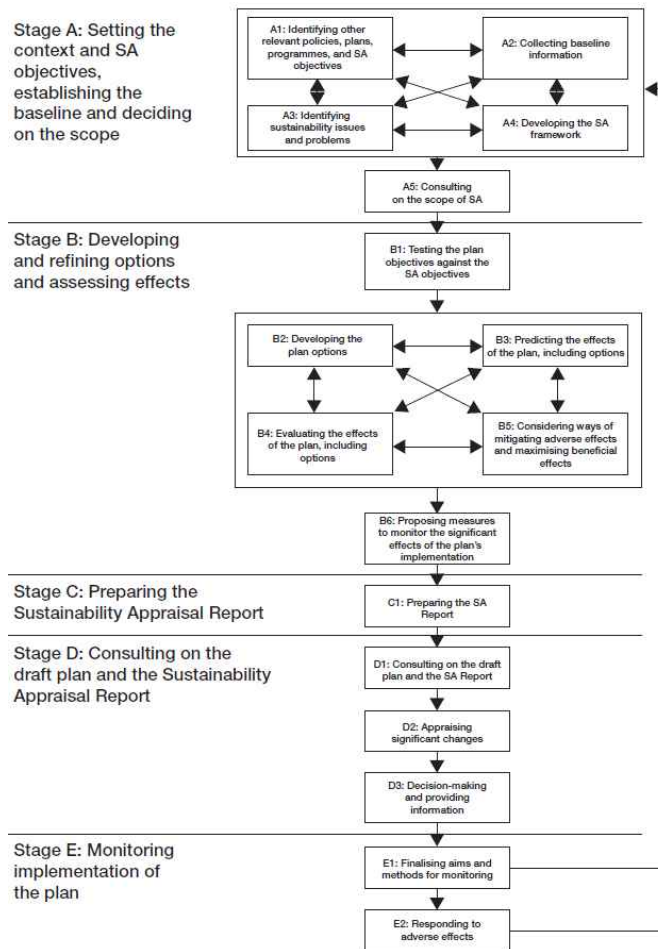
2) 영국: 런던 플랜(London Plan)³⁾

- 런던플랜(London Plan)은 기존의 런던 전략계획 가이드(Strategic Planning Guidance for London)'를 대체하는 '대런던 공간개발전략(Spatial Development Strategy for the Great London)'임
- 기존 '조사-분석-계획'에 한정되어 있던 기존 영국 도시계획 과정에 비해 증거중심적인 계획 수립에 초점을 맞추어 '실행목표 수립-모니터링-관리-평가와 검토'로 한층 발전되었다고 할 수 있음
- 대부분의 정책계획의 실행목표를 수립하는 과정에서 영국은 지속가능성평가

3) 조공장. 2010. 도시기본계획의 전략환경평가 방법론 연구. 한국환경정책평가연구원. 재정리

(Sustainability Appraisal, SA)를 수행하고 있으며 런던플랜도 예외가 아
님

- 지속가능성평가(Sustainability Appraisal, SA)는 런던 플랜의 정책들이 환
경적, 경제적, 사회적 고려에 어떻게 영향을 미칠 것인지 평가하는 과정으로
중요한 특징은 런던 플랜의 계획 이슈를 발굴하는 초기단계부터 동시에 작
업이 이루어진다는 점이 특징적임
- 지속가능성 평가가 런던 플랜과 평행하게 이루어지는 이중 트랙접근법은 지
속가능성 평가의 핵심이며, 이는 각 단계마다 지속가능성 평가의 결과와 자
문 내용이 녹아 들어감을 의미함
- 지속가능성 평가의 세부 절차를 보면 A단계는 맥락, SA 목표와 기준을 설
정하고 범위를 결정한 후 B단계에서 효과 개발, 옵션 정제와 평가를 실시함
- C단계에서 SA 보고서 준비, D단계에서 계획(안) 및 SA 자문을 수행하고 의
사결정 및 정보가 제공되면 마지막으로 계획 실행 모니터링을 시행함



자료) ODPM. 2005. Sustainability Appraisal of Regional Spatial Strategies and Local Development Documents.p.81.

<그림2-6> 영국의 지속가능성 평가 절차

제3절 전략환경평가의 방법론

1. 전략환경평가의 수단

- 전략환경평가의 대상이 되는 정책 및 계획, 프로그램에 대한 수립 및 의사결정체계는 그나라의 정치적 상황, 정부조직의 구성 등 각종 사회적 배경에 따라 다름
- 이러한 다양하고 국가별로 특색을 가지고 있는 정책수립과정을 동일한 절차에 따른 전략환경평가를 시행하는 것은 불가능함
- 특히 현재 해외선진국의 많은 학자, 이론가, 실무자 등이 제시하고 있는 전략환경평가관련 이론의 경우 우리나라에서 적용하는 데에는 한계가 있음
- 따라서 전략환경평가의 방법론을 이해하기 위해서는 앞 차시에서 학습한 의사결정과정을 이해하고 계획의 특성에 따른 방법론과 수단을 도출하여야 함
- 전략환경평가의 대상이 되는 정책과 계획은 각 나라별로 국정시스템과 의사결정시스템이 다양하기 때문에 전략환경평가의 절차도 이에 근거하여 특별히 정해진 방법이나 기법이 존재하지는 않음
- 이 때문에 앞에서 설명한 내용을 바탕으로 전략환경평가의 목적에 대한 최대의 효과를 얻기 위해 다양한 방법의 수단이 단독적 또는 복합적으로 사용되고 있음
- 전략환경평가에 사용되는 수단은 크게 환경영향평가(EIA)에서 도입된 것과 정책분석 및 계획수립방법에서 도입된 것으로 구분할 수 있음

■ 환경영향평가에서 도입된 수단

① 체크리스트 기법

각 정책의 수행에 있어서 미리 수립된 정책의 환경적 영향에 대한 기준 충족 등을 체크리스트화 하여 달성 또는 고려여부를 일목요연하게 정리함

② 매트릭스

영향인자와 영향분야를 구분하여 영향정도를 단계화하여 표현하는 방식으로 대상 정책 또는 계획에 따라 각각의 아이템은 달라질 수 있음

③ 네트워크

■ 정책분석 및 계획수립방법에서 도입된 수단

① 시나리오 및 모의 시행(Simulation)

② 예측(Forecasting)

③ 입출력 모델(Input-Output Model)

- ④ 토지적성분석(Land Suitability Analysis)
- ⑤ 지리정보시스템 (Geographic Information System)
- ⑥ 시스템 모델링
- ⑦ 다기준분석(Multi-Criteria Analysis)
- ⑧ 목표성취도매트릭스(Goals achievement matrices)
- ⑨ 계획수립 대차대조표 (Planning balance sheets)
- ⑩ 비용최소화기법 (Cost minimization technic)
- ⑪ 감도분석 (Sensitivity analysis)

- 위의 내용 이외에도 다양한 기법의 변형 또는 간략화등으로 비정형화된 형태의 기법을 적용하는 경우도 있으나 전략환경평가에서 적용하는 주요한 수단별로 국가를 구분한다면 다음과 같이 나누어질 것임

- ① 체크리스트 기법 : 덴마크, 네덜란드
- ② 심각성 평가 : 덴마크, 네덜란드, 영국
- ③ 매트릭스: 네덜란드, 영국
- ④ 경제적 방법(비용편익분석, 헤도닉가격방법 등) : 영국
- ⑤ 시나리오기법 : 캐나다, 미국
- ⑥ 전문가 자문 : 캐나다, 네덜란드, 영국

2. 전략환경평가의 절차적 방법

- SEA에 대한 사례들이나 SEA 실재를 이해하게 되면 공통적이면서 주요한 질문들을 정리할 수 있으며, 이는 SEA의 접근에 중요한 기초들이 됨
- 그 질문들은 다음과 같음
 - 우리가 원하는 것은 무엇인가
 - 어디로 왜 가고 싶어하는 것인가
 - 동일한 목적과 목표를 달성하려면 가능한 선택에는 어떤 것이 있는가
 - 지속가능성의 프레임에서 미래의 모습은 어떻게 될 것인가
 - 의사결정과정에서 환경, 사회, 경제적인 것들을 통합하기 위해서 어떤 기회들이 있는가
 - 의사결정 전과 후에 발생할 수 있는 부정적인 영향을 회피하기 위해 어떤 방법이 있으며 어떤 것을 선택해야 하는가
- 위와 같은 질문들은 전략적인 수준에서 일반적인 평가를 수행해가는 과정에서 각각 다른 과정에 제기되어야 하는 주요 질문들이며, 이는 조직적인 방법으로 수행되어야 할 일련의 활동들로 나타낼 수 있을 것임. 즉, 전략환경

평가 과정에서 일련의 단계로 나타내거나 의사결정절차에 통합적인 방법으로 나타낼 수 있을 것임

- 다음의 내용은 전략환경평가 방법을 논의하면서 상호 연계될 수 있는 정책 및 계획의 내용적 범위를 보여줌

비전

- 정책 및 계획 또는 프로그램에 대한 전략
- 지속가능성의 틀 또는 환경질의 기준

선택사항

- 정책 및 계획 또는 프로그램의 목적/목표
- 대안/ 선택사항

분석 및 평가

- 최소요건
- 공식적/비공식적 절차
- 스코핑 및 평가기준
- 임무 및 의무

활동

- 적절한 시행을 위한 지침
- 공중의 참여
- 적절한 의사소통(커뮤니케이션)
- 품질관리
- 효율성의 확보

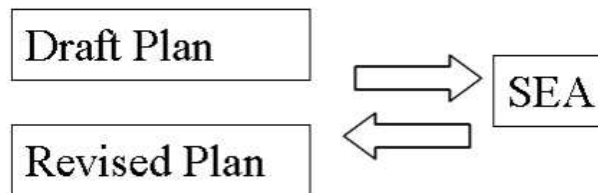
- 그러나 상황, 타이밍, 가용한 자원, 정책, 계획 또는 프로그램의 입안 단계, 특히 의사결정절차에 대한 정책 등이 전략환경평가의 절차적 접근에 크게 영향을 주며 그 형태, 활동의 결과 등에 영향을 줄 수 있음

3. 계획과정의 내재화

- 앞의 설명을 토대로 전략환경평가를 이해하자면, 정책 및 계획, 프로그램의 수립 단계에서 동시에 고려되어야 진정한 전략환경평가라 할 수 있으며
- 계획 프로세스 초기에 환경적으로 검토하여야 할 것들을 고려하지 못함으로

써 최종적인 계획 완성단계에서의 환경적 문제점이 드러나는 경우 그 문제 해결이 어려워짐

- 계획수립과정이 환경적 고려사항을 반영할 수 있도록 진행되지 않거나 간과되지 않도록 하기 위해서 각 단계마다 환경적 고려를 검토하는 절차적 과정으로 전략환경평가가 필요함
- 기존의 계획과정인 수요, 목표, 구상, 계획의 흐름에서 각 단계마다 환경적 부분을 고려하는 것이 계획 프로세스에 내재화하여 직선화된 의사결정이 이루어지던 기존의 계획흐름이 아닌 순환적 고리를 가지는 의사결정이 이루어지는 것이 진정한 의미에서의 전략환경평가의 과정이라고 할 수 있음
- 따라서 전략환경평가는 계획수립과정에서 내재화되어 진행되어야 하며, 초기의 정책 또는 계획초안을 전략환경평가를 통하여 수정안으로 만드는 과정이 되어야 할 것임(<그림2-7> 참조)
- 각 단계별 계획과정 속에서 계획가들과 평가주체간의 협의가 내재화되는 것이 계획수립에 가장 바람직하며, 이러한 과정을 통해 환경을 고려하여 계획들이 조정되어야 할 것임

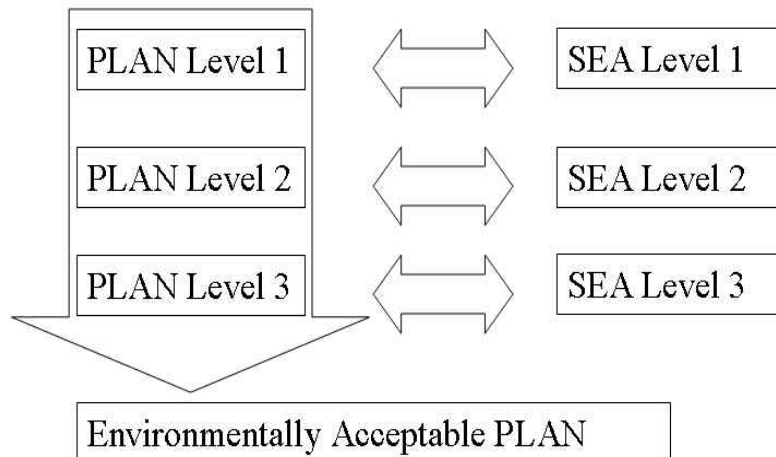


Source : 김지영 외(2008), 전략환경평가포럼, KEI 정책자료집 111쪽

<그림2-7> 내재화된 전략환경평가

- 프로젝트의 수준에 따라서 정책(policy)에서부터 사업(프로젝트)으로 구체화되는 과정, 즉 상위계획에서 하위계획으로 가는 형태로 계획을 Level 1, 2, 3으로 나누어보면, 각각의 레벨에 따라 SEA가 진행되면서 환경적으로 수용될 수 있는 계획수준으로 구체화될 수 있을 것임

SEA at each Level of Policy, Plan and Project



<그림2-8> 각 단계별 전략환경평가의 적용개념

- 전략환경평가는 위의 그림과 같은 과정을 통해 환경적 영향에 대해 검토한 후, 그것을 기록하고 계획을 수립하는 의사결정기록과정이라 할 수 있음
- 전략환경평가를 진행하는 데 있어, 지속가능성을 우선으로 한다면 ‘어떤 대상지역에는 환경적으로 어떤 것이 입지될 수 있다’, 또는 ‘어떤 계획이 수용 가능 하겠다’라고 판단하여 적절한 계획을 대상 환경 내에서 수용토록 할 수 있을 것이며,
- 이러한 과정은 매우 바람직한 방법이라고 생각될 수 있겠지만, 현실적으로 적용하는 데 한계가 있음
- 따라서 어떤 계획을 시행하고자 할 때 ‘그 계획이 환경적으로 수용가능한가’를 보는 것으로 전략환경평가의 범위를 설정하는 것이 현실적인 대안일 것임

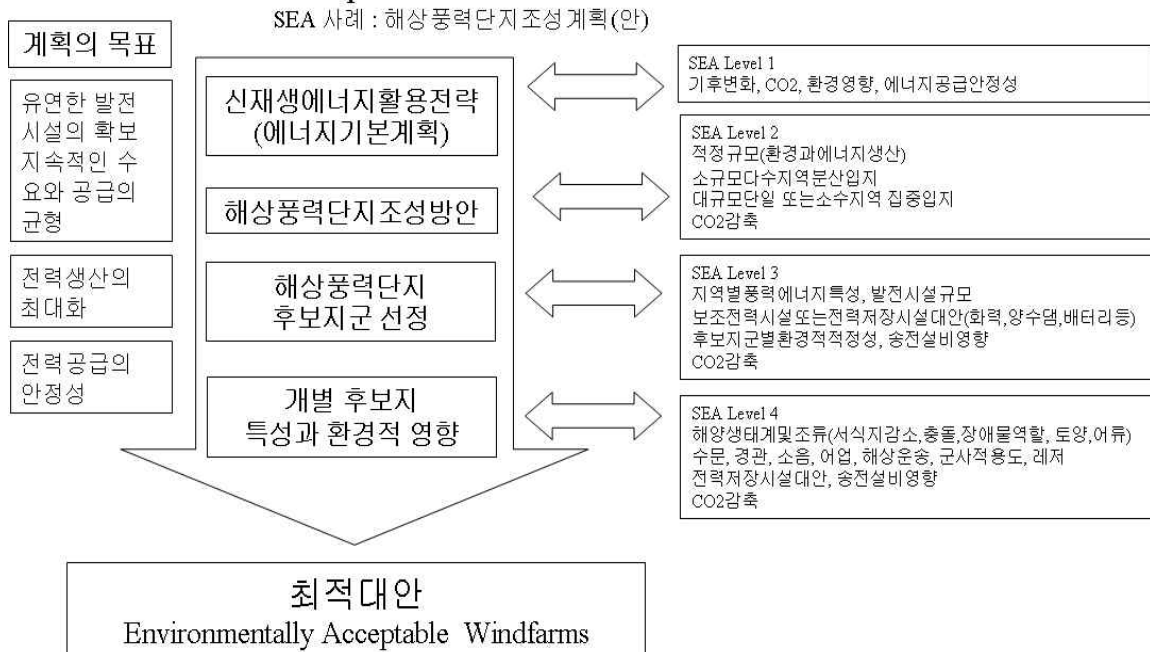
4. 단계적 전략환경평가

- 계획의 수준 및 절차를 Level화하여 각 단계에서 전략환경평가를 진행한다면, 예를 들어 환경에 대한 경제성 및 가치에 대한 평가는 각 Level 단계에서의 대안에 대한 비교를 통해 진행될 수 있을 것임
- 구체적인 사업에서 전략환경평가의 각 단계가 있다면, 환경의 경제적 가치 및 평가는 모든 단계에서 적용될 수 있지만, 각 단계에서 어느 정도 구체성을 가지고 들어갈 수 있는지 고민해야 할 문제일 것임
- 사업단계라면 좀 더 구체적인 데이터가 있거나 평가할 수 있는 기법들이 있

어 실제 정량화하거나, 또는 목록화할 수 있을 것으로 생각되지만, Level 1, 2와 같이 상위단계에서의 논의에서는 모호하며 환경가치를 명확하게 할 수 없는 부분이 훨씬 많아지게 될 것이며, 건강영향평거나 위생보건과 같은 것들은 우리나라의 경우 생활환경의 한 분야로 다루고 있지만, 외국의 경우 그러한 것들이 다 사회영향평가로 구분됨

- 따라서 환경성이 주가 되지만, 환경이라는 프리즘을 통해 나오는 사회적, 경제적 영향 같은 것들이 전략환경평가에 추가되고 통합되는 과정이라 할 것임
- SEA Level 1, 2와 Level 3, 4는 환경가치적 관점에서는 스코프가 달라질 것인데, 상위 단계에서는 서술 또는 추정에 의한 가치 평가만 가능할 수 있으며, 어떠한 단계에서는 계량화할 수 있는 것들도 있을 것임
- 결론적으로, Level 1, 2의 상위단계에서는 정성적인 지표를 가지고 전문가의 판단과 의견수렴을 통한 평가가 이루어질 수밖에 없으며, Level 3, 4에서는 구체적으로 항목별로 환경영향이 나오기 때문에 항목별로 환경가치를 판단할 수 있을 것임
- 다음 그림은 해상풍력단지의 조성계획이 상위레벨인 에너지 기본계획의 한 부문인 신재생에너지 활용전략과의 연계적 계획수립과 전략환경평가의 수준을 비교한 사례임

SEA example : Offshore windfarms



- 해상풍력발전시설을 신안과 같은 서해안에 설치하고 이를 조성하기 위해 도로 등을 건설하게 되면, 다른 개발들, 즉 유발개발들이 충분히 일어날 것임
- 도로와 교량, 그리고 해상운송의 차단효과 같은 부분에 대한 유발개발 및 기타 영향에 대해서 SEA Level 3, 4 등에서 검토되어야 할 것이며, 이에 대해서 추가적으로 충분한 고려를 하여야 함
- 하나의 시설을 위해서 그 시설만을 중심으로 검토하여야 할 것인지, 아니면 주변지역의 개발여건까지 모두 고려해야 할 것인지는 그 차이는 매우 크다 할 수 있음
- 계획 프로세스와 비추어 봤을 때 SEA Level 3, 4는 지금까지 쉽게 생각되었던 후보부지입지에 기반한 구체적인 계획이며, 오히려 중요한 것은 SEA Level 1, 2 등 계획 프로세스에 있어 전략을 수립하는 과정에서 사회적 합의 등이 이루어져야 하는 과정임
- 그러나 우리나라에서는 그러한 부분이 일방적으로 수립되는 경우가 많으며 전략환경평가 이전에 하향식으로 의사결정이 진행되어 많은 문제가 발생하고 있어 계획 전략 수립부분에 사회적 논의가 우선적으로 있어야 할 것임
- 전략환경평가의 모델을 종합하면 Level화와 내재화로 정의할 수 있으며, 각 평가방법은 정성적, 정량적 방법이 모두 다 이용될 수 있을 것이며, 평가방법에 있어서도 결국 시나리오의 비교에 의해 어느 것이 좋은 것인지를 판단하는 것임

제4절 전략환경평가와 환경영향평가의 비교

1. 전략환경평가와 환경영향평가의 공통점

1) 1단계 스크리닝

- 전략환경평가와 환경영향평가 과정 모두 첫 단계는 환경평가가 요구되는지에 대한 여부를 결정하는 것이며, 계획 또는 사업의 제안자에 의해 조기에 수행되어야 함
- 제안자는 지침 혹은 법규에 포함된 계획 또는 사업의 목록을 검토하여야 하며, 스크리닝 절차가 규정되어 있는 경우는 이를 이용하여야 함
- 평가대상여부에 대해 명확한 판단이 서지 않는 경우 최종결정을 위한 허가 기관과 중재기관의 자문을 얻는 경우도 발생함

2) 2단계 스코핑

- 전략환경평가 및 환경영향평가 모두 다음단계는 평가의 범위를 결정하는 것이 필요함
- 계획 또는 사업의 제안자에 의해 스코핑 작업이 진행되며, 승인기관과 환경 기관의 자문을 받는 것이 일반적임
(※ 주민들에게 공표하기 어려운 기밀적인 사항이 있는 경우는 예외적으로 생략)
- 평가가 수행될 때, 대안의 유형, 조사되어질 영향, 평가의 세부수준, 이용된 방법론 측면에서 과정내에 단계적 고려가 있어야 함

3) 3단계 제안서 수정

- 계획 또는 사업의 제안자가 주관하며, 필요시 자문자와 다른 환경전문가의 지원을 받아 제안사업에 대한 환경평가를 실행함
- 전략환경평가와 환경영향평가 모두 이 평가는 계획 또는 사업의 내용과 실천적 수단(환경영향평가의 경우 설계)를 개선하는데 도움을 줄 수 있도록 새로운 환경정보가 계획과정내에 제안되어 피드백이 반복적으로 이루어 짐

4) 4단계 보고서 작성

- 일단 이 과정이 완료되면 제안된 계획 또는 사업은 최종적인 안이 제시되며, 제안자는 보고서를 작성함

- 이 보고서는 제안된 계획 또는 사업의 요약, 그 사업실행에 의해 영향을 받게 되는 환경의 서술, 결과로 나타날 심각한 환경영향(이미 책정된 환경목표, Target, 기준 등의 관점에서 접근)의 예측, 모니터링 계획을 포함한 저감방안의 서술 등을 포함해야 함
- 그 계획 또는 사업에 대한 인허가를 요청할 때, 허가기관에게 기타 다른 적절한 정보와 함께 이 보고서를 제출함

5) 5단계 의견수렴

- 보고서가 승인기관에 제출될 때, 다른 환경기관과 일반주민에게 정보전달과 의견청취를 위한 단계가 포함되어야 함
- 특별한 경우, 보고서가 독립적인 검토기관(예: 미국의 환경위원회)에 의해 검토되어야 하는 규정이 또한 있을 수 있으며 이것은 계획 또는 사업의 제안자와 승인기관이 동일한 조직내에 속하는 경우에 특히 중요함
- 주민의견수렴과정은 전략환경평가와 환경영향평가의 절차 사이에 차이가 있으며, 전자의 경우 주민이익단체의 자문에 큰 강조점이 주어질 수 있음
- 전략환경평가보고서에 포함된 정보와 논의된 이슈의 특징은 보다 정책적인 특성을 나타내며, 어떤 의견수렴시 대상 범위가 매우 넓어 잠재적으로 관련된 사람의 수가 상당히 대규모임
- 의견수렴의 결과는 제안된 계획 또는 사업에 대한 의사결정이 이루어질 때 고려되어지도록 적절한 형태로 기록될 필요가 있음

6) 6단계 의사결정에 고려

- 승인기관은 보고서와 자문결과서등을 포함하여 모든 적절한 문서들을 그 제안사업에 관한 의사결정시 고려하여야 함

7) 7단계 모니터링 또는 구체적인 환경영향평가 수행

- 그 결정은 제안된 계획 또는 사업에 대한 수정, 모니터링의 요구, 그리고 계획과정에 연속적으로 다음 단계에서 수행되어야 할 별도의 부가적인 환경평가가 필요한 경우 이에 대한 요구를 포함할 수 있음

2. 전략환경평가의 환경영향평가의 차이점

■ 일반적 차이점

- 먼저 특정 사업 관련 주요 파라미터가 결정된 후 사업의 계획 초기단계에 실시되는 환경영향평가와는 달리, 전략환경평가는 장기적, 전략적 차원의 정책에 적용되기 때문에 보다 넓은 범위에서의 대안 고려가 가능하다는 점에서 차별화됨
- 또한 환경영향평가 보고서는 사업을 추진하는 주체가 준비하거나 관련 비용을 부담하는 반면, 전략환경평가는 특정 정책, 계획, 프로그램을 추진 또는 찬성하는 자와 독립적으로 진행되기 때문에 환경영향평가보다는 상대적으로 높은 공정성이 확보된다고 볼 수 있음
- 환경영향평가가 타당성 검토로부터 사업승인까지 일회적이고 일직선적인 절차로 진행되는 반면, 전략환경평가는 환류에 기반한 다단계, 반복적 절차라는 점에서 구별됨
- 즉, 환류를 중요시한다는 것은 의견수렴과 그 과정에 따른 결과의 반영에 중점을 둔다고 해석할 수 있음
- 환경영향평가가 정형화된 형식과 내용에 따른 환경보고서 작성을 의무화하고 있는 반면 전략환경평가는 문서화가 보다 융통성 있게 적용되는 것이 일반적임
- 환경영향평가가 특정 사업으로 인한 환경영향의 분석과 저감방안 마련에 초점을 두었다면, 전략환경평가는 정책, 계획, 프로그램이 달성하고자 하는 다수의 목표 간의 조화로운 균형점을 찾는 데 초점을 둬
 - ※ 예를 들어 특정 정책의 목적이 특정분야의 지속가능성 달성이라 한다면 전략환경평가는 어떻게 지속가능성의 세 가지 축인 환경적, 사회적, 경제적 목표를 최적화할 것인가에 중점을 두고 진행된다고 볼 수 있음
- 마지막으로 환경영향평가는 누적영향평가가 제한적인 반면 전략환경평가에서는 본질적으로 누적영향을 고려해야 한다는 점에서 구별됨

<표2-2>일반적 차이점

EIA	SEA
<ul style="list-style-type: none"> - 특정 그리고 상대적으로 단기 프로젝트에 적용 - 파라미터가 정해진 후 사업 계획의 초기단계에 실시 - 사업의 대안이 제한적임. - 일반적으로 사업을 추진하는 주체가 준비하거나 관련 비용을 부담 - 주로 사업승인에 초점이 맞추어지며 정책, 계획, 프로그램 단계로의 환류는 거의 이루어지지 않음. - 타당성 검토로부터 사업승인까지 명료한 절차를 거침. - 일반적으로 EIA 문서(보고서)는 제시된 작성형식과 내용에 따라 준비하도록 강제되며, 준비된 보고서는 모니터링을 위한 기준선으로 사용됨. - 특정 사업으로 인한 환경 및 사회영향의 저감방안에 주로 초점이 맞추어짐. - 누적영향 평가는 제한적이며, 지역적 스케일의 개발 또는 다수의 사업을 동시에 고려하지는 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 보다 넓은 범위의 장기적, 전략적 차원에서 정책, 계획, 프로그램에 적용 - 이상적으로는 전략적 계획단계의 초기에 실시 - 보다 넓은 범위의 대안 고려 - 어느 특정 정책, 계획, 프로그램의 찬성자와는 독립적으로 진행 - 정책, 계획, 프로그램이 미래의 하위단계의 의사결정에 미치는 잠재적 영향에 초점 - 환류에 기반한 다단계, 반복적 절차 - 공식적으로 문서(documentation)화되지 않을 수도 있음.* - 정책, 계획, 프로그램 목표의 균형점을 맞추는데 초점을 맞춤. - 본질적으로 누적영향을 고려

출처: OECD(2006).

■ 절차적 차이점

- 위에서 설명한 바와 같이 전략환경평가와 환경영향평가간의 유사성에도 불구하고, 실제적으로는 전략환경평가는 특정 계획과정의 초기 단계에서 적용되고, 환경영향평가는 그 계획과정의 후반 단계에서 적용되므로 이에 따라 두 개 평가 사이에는 절차적 차이점들이 발생함
- 특히 전략환경평가 과정과 관련되어 다음과 같은 5개의 절차적 논점들을 볼 수 있음

1) 비밀의 정도(Confidentiality)

- 어떤 정책(예를 들어 중앙정부의 예산제안서의 세부내용이나 부동산 투기대책 등 국민 경제에 민감한 영향을 미치는 경우), 계획, 프로그램의 초안 내

용들은 그들의 승인전에 주민자문을 위해 공표되기에는 곤란하고 민감한 측면들이 있을 수 있음

- 환경영향평가의 경우에 있어서는 이것을 기밀사항으로 분류하여, 자문목록에서 제외함으로서 손쉽게 다룰 수 있을 것임
- 그러나 전략환경평가에 있어서는 이럴 경우 제외사항이 너무 광범위해지기 때문에 조기에 판단할 수 없음

2) 법상의 이슈

- 어떤 정책 또는 계획(고위 정책결정과 같은)들은 여러 부처들의 책임하에서, 정부의 승인을 받는데, 만약 이것들이 전략환경평가를 규정하는 법에 적용된다면, 관련된 국무회의 등 최종의사결정조직 결정들은 법정에서 법적 소송의 대상으로 될 수 있을 것임
- 캐나다에서는 이것을 연방내각의 의사결정 절차내에 환경평가절차를 통합함으로써 해결한 사례가 있음

3) 절차적 미흡

- 전략환경평가는 정책, 계획, 프로그램에 대한 주요 의사결정 시점에서, 효과적으로 기존의 절차 내에 통합되어야 함
- 이들 절차들은 승인기관이 의사결정내에 이 통합된 정보를 이용하고, 이것에 근거하여 자문을 받고, 제안자가 문서를 작성하도록 하는 것이 명문화된 전략환경평가의 규정을 잠재적으로라도 가지고 있어야 함
- 많은 국가들에 있어서, 계획과정의 초기 단계내에 전략환경평가를 도입하는 규정을 기존의 환경평가 규정내에 확장하는 방법은 다양하지만 계획과정 내에 평가를 실행시키는 단계를 선택하는데는 상당히 소극적임
- 이들이 통합될 수 있는 적절한 계획절차가 있는지 여부가 선택을 위한 요소 중의 하나이며 특정한 경우에는, 어떤 제도적, 절차적인 강화가 아직도 요구되고 있음

4) 제안자와 허가기관과의 관계성

- 특정한 경우에, 제안자가 승인기관과 동일한 기관일 수 있으며, 정책, 계획, 프로그램의 경우에 이런 상황은 자주 발생할 수 있음
- 프로젝트 수준의 환경영향평가에서 이런 상황이 발생할 경우, 환경영향평가 과정의 목적과 질을 완전하게 보호하는 방법 중의 하나는 독립적인 환경기관 혹은 환경위원회가 환경영향평가서를 검토하도록 하는 것임

- 이와 유사한 방법의 해결책이 또한 전략환경평가 과정에도 적용되어 평가의 절차를 완전하게 보호하도록 할 수 있을 것임

5) 권한의 축소

- 전략환경평가는 정책수립자들에게 그들의 권한에 대한 침해자로 인식되어, 어떤 정부부처에 의해 저항을 받을 수도 있음
- 이에 전략환경평가의 도입은 국가정책수립수준에서 민감한 이슈라는데 예는 의심의 여지가 없음
- 그러나 전략환경평가(환경영향평가도 마찬가지)는 승인권자의 의사결정 책임을 바꾸자는 의도가 아님
- 정부와 특히 각 부처에게 진정한 개혁을 제공하며, 지속가능한 개발의 증진에 있어서의 그들의 역할에 대해서 보다 강력한 의미와 신뢰성을 주는 것으로 인식되어야 함

■ 방법론상의 차이

- 전략환경평가와 환경영향평가에 이용되는 방법론사이에는 또한 유사성과 차이점이 있음
- 광범위한 평가업무는 기본적으로 동일하나 세부적으로는 아래와 같은 이유로 몇 가지 중요한 차이점들이 있음

1) 전략환경평가의 '규모'는 환경영향평가의 규모보다 상당히 대규모적인 경향이 있음

- 1개의 프로젝트에 비해, SEA가 적용될 제안된 사업은 서로 다른 여러 개의 사업들을 포함함
- 고려되어야 할 대안들이 범위가 보다 광범위함
- 계획에 의한 영향들이 프로젝트의 영향보다 공간적으로 널리 퍼지기 때문에 평가가 수행되는 지역범위가 보다 광범위함
- 평가될 환경영향의 범위가 보다 광범위함 (예를 들면, 어떤 자원이용의 영향들은 수자원, 연료이용 등 전략적 계획수준에서는 심각한 것일 수 있으나, 프로젝트 평가수준에서는 심각하지 않을 수 있음)

2) 사업의 계획, 승인과 환경영향을 야기시키게 되는 특정 사업의 실행시 까지의 '시간간격(Time Interval)'이 환경영향평가단계보다 훨씬 장기간 소요됨

- 이에 따라 결과적으로 제안된 사업의 내용이 덜 세부적으로 알려지게 됨

- 계획과정의 후반단계에서 변화될 가능성이 크며
 - 영향의 예측이 보다 더 불확실성에 의해 제한받게 됨
- 이들 ‘규모’와 ‘기간간격’은 전략환경평가의 잠재적인 복잡성을 환경영향평가보다 증가시키고 있으나 다음의 서로 다른 두가지 차이점들이 서로 보완적으로 조절될 수 있음
 - 정책, 계획, 프로그램의 의사결정에 필요한 정보의 구체성과 정확성 수준이 프로젝트의 평가인 환경영향평가의 의사결정시 필요한 내용에 비해 일반적으로 약하며, 계획과정의 최상위단계에서는 더욱 약할 수 있음
 - 전략환경평가를 위한 정보의 수집과 분석하는데 필요한 ‘기간’이 몇 가지 중요한 정책결정을 제외하고는 환경영향평가단계보다 더 소요될 수 있음
 - 수행될 전략환경평가 업무 중 다음 사항들이 앞으로 가장 개발되어야 될 부분이라 할것임
 - 기본적인 환경영향이 규명되고, 적절한 세밀 정도로서 연속적인 평가를 가능하게 하는 방법으로 그 사업과 사업의 대안들을 기술하는 것
 - 사업에 의해 영향을 받거나, 적절한 세밀 정도로서 그들의 환경현황을 설명할 수 있는 분야들을 규명하는 것
 - 상기 정보에 근거하여, 적절한 세밀 정도로서 영향의 크기와 중요성을 예측하는 것
 - 정책과 계획 혹은 프로그램의 전체적인 평가내에 전략환경평가의 결과물을 통합하는 것
 - 평가과정의 각 단계에서 불확실성이 만족스럽게 다루어질 수 있을 것이라는 확신을 주는 것
 - 기존의 환경영향평가 업무를 수행하는데 쓰였던 평가방법의 종류들(2절에서 설명한 체크리스트, 매트릭스, 네트워크와 같은 수단)은, 전략환경평가에 이용하기 위해 그들을 적용할 때 보다 발전된 항목의 도출을 위하여 불충분한 경험을 가진 업무종사자들을 위한 지침의 마련과 그것의 이용에 대한 훈련이 있어야 함

제3장

제도개선을 위한 논의

- 제1절 평가서작성자의 관점
- 제2절 계획수립권자의 관점
- 제3절 환경평가전문가의 관점

제1절 평가서 작성자의 관점

1. 사전예방적 환경정책

- “정책”은 사인(私人)간의 문제를 해결하기 보다는 공공의 문제를 해결하기 위해서 국민 대다수의 동의를 얻은 정부가 법이라는 합리적 수단을 통한 강제력을 행사하는 행위임
- 정책은 공공의 문제를 해결한다는 명제를 가지고 있으나, 정책의 시행은 다양한 이익집단간의 갈등을 수반하게 되며 국가가 수행하는 정책으로부터 이익이 발생하고 향유하는 집단과 이익이 감소하거나, 기존의 이익이 없어지는 집단도 발생하게 됨
- 따라서, 국가는 정책 수립과정에서 행정기관에 의한 정책수행, 수행된 정책에 직·간접적으로 영향을 받는 국민을 사전에 배려하여야 함
- “환경정책”은 각종 개발사업 등으로 환경오염과 환경훼손이 예상되는 상태를 사전에 예방하기 위한 정책과 기존에 오염되고 훼손된 환경을 원상태와 비교하여 최대한 근접한 상태를 구현하기 위한 노력 및 현재는 존재하지 않은 미래세대를 위한 지속가능성을 보장하기 위한 국가의 책임과 국민의 의무를 부과하는 정책임
- 이와 같은 환경정책 중 현대 사회에서 핵심정책은 무엇보다도 사전예방의 원칙에 집중하게 됨
- 이는 경제 논리적 접근개념에서도 정당성을 찾을 수 있는데, 사전예방 비용이 사후 복구비용에 비하여 비교우위를 차지하기 때문임
- 환경정책 중 대표적인 사전예방 정책이 ‘환경영향평가’를 시행하는 정책이라 할 수 있음

2. 환경영향평가 체계

- 환경영향평가에 대한 정의는 국가, 단체, 학자마다 다양하게 해석되고 있으나, 국내 「환경영향평가법」 제1조는 환경에 영향이 미칠 것으로 예상되는 계획 또는 사업을 대상으로 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 예측하고 평가하여 환경보전방안을 수립토록 하는 것으로 규정하고 있음
- 이를 구체적으로 실현하기 위한 실체규정에서 환경에 영향이 예상되는 계획은 ‘전략환경영향평가’(법 제9조)로 구분하고 환경영향이 예상되는 사업

은 ‘환경영향평가’(법 제22조)와 ‘소규모환경영향평가’(법 제43조)고 구분하고 있음

- 전략환경영향평가(법 제9조제2항)는 국토의 전 지역이나 일부지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 ‘정책계획’과 국토의 일부지역을 대상으로 하는 계획으로서 구체적인 개발구역의 지정, 실시계획의 기준이 되는 ‘개발기본계획’으로 구분함

3. 전략환경영향평가의 이해

- 「환경영향평가법」 제2조에서 “전략환경영향평가는 ① 환경에 영향을 미치는 계획을 수립할 때에 ② 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 ③ 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 ③계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하고 ④ 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것”이라 정의하고 있음
- 즉, 전략환경영향평가는 ‘환경에 영향을 미치는 계획’을 대상으로 실시하고 시기적으로는 ‘계획을 수립할 때’이므로 계획이 수립되는 동일시기에 수립하여야 함
- 그러나, 현실적으로 수립되는 계획이 환경적으로 영향이 어느 정도의 강도로써 계획에 표출되어야 환경적 검토 대상이 된다는 것을 파악하기에는 난해한 문제점을 가지고 있음
- 또한, 각 정부 소관부처는 당해 계획을 수립하는 기간 중에 환경분야를 어느 수준으로 참여시키는가(대부분의 계획 수립기관은 계획이 수립된 후 알림수준에서 환경분야에 대한 검토를 실시함)의 문제점도 내포하고 있음
- 전략환경영향평가는 환경보전계획과의 부합 여부 확인과 대안의 설정·분석 등을 우선적으로 실시하도록 규정하고 있으나, 여기서 말하는 ‘환경보전계획’은 ‘국가환경보전계획’과 지방정부에서 수립한 ‘지역환경보전계획’을 의미하지만, 현재의 국가환경보전계획은 일반적으로 난해하고 세분화되어서, 대상계획과 비교하여 부합 여부를 판단하기에는 무리가 있음
- 즉, 환경보전계획 자체가 무엇을, 어떻게 국가의 환경보전을 위해 수립되고, 정책계획 수립 시 무엇을 반영하여야 됨을 명확하게 규정하지 못하는 한계를 나타내고 있음
- 대안의 설정·분석 분야도 개발계획과의 조화를 의미하는 것인지, 환경적 측면만 강조한 대안을 설정하고 분석하는 것인지가 명확하지 않음
- 전략환경영향평가는 최종적으로 국가의 지속가능한 발전을 표방하고 있다

는 점을 고려한다면 환경적, 경제적, 사회적 측면을 동시에 포함하는 대안 설정과 평가가 이루어져야 할 것임

4. 전략환경영향평가 대상계획의 이해

- 「환경영향평가법」에서 규정하는 정책계획에 따른 전략환경영향평가를 수행하기 위해서는 무엇보다 모법과 대상계획의 내용을 면밀하게 분석하고 모법의 목적, 계획내용(과정), 및 수립과정 등을 파악하여야 할 것임
- 또한, 수립된 추상적 정책계획이 어떠한 절차에 의하여 현실화되며, 현실화된 결과에 대한 검토도 필요할 것임
- 이러한 과정을 지속적이고 반복적으로 수행함으로써 환경적, 사회적, 경제적 문제점을 도출하고 전략환경영향평가가 진정으로 추구하여야 하는 방향을 찾게 될 것이라 판단됨
- 또한, 정책계획자체에서 환경성을 검토하도록 한 계획(광역도시계획 등)과 이러한 규정이 없는 계획(대부분의 정책계획)계획을 구분하여야 함
- 정책계획 자체에 환경성을 검토하도록 규정한 계획은 모법에서 규정하는 환경성검토서 작성과 보고서 검토를 진행하고 그 과정에 환경분야가 참여하면 될 것임
- 다만, 환경성 검토와 관련한 규정이 없는 계획은 계획수립 초기부터 환경분야와 긴밀한 관계를 유지하여야 할 것임
- 검토방법은 대상계획에 대한 환경성의 중요도를 분석토록 하여야 하는데, 중요도는 환경부 자체적으로 수립하는 것이 아니라, 관계부처와 지속적인 협의를 통하여 상호 인정할 수 있는 지표, 지수 등을 창안하고 이러한 분석틀을 활용한 개량화가 가능하여야 할 것임
- 현재 관계행정기관에서 환경영향평가에 대한 순응도가 높게 나타나는 이유는 당해 사업에 따른 환경적 영향을 개량화하여 평가하는 것에 기인함
- 따라서, 개량화가 되지 않을 경우, 관계행정기관은 전략환경영향평가에 대한 불신은 지속될 것이라 판단됨

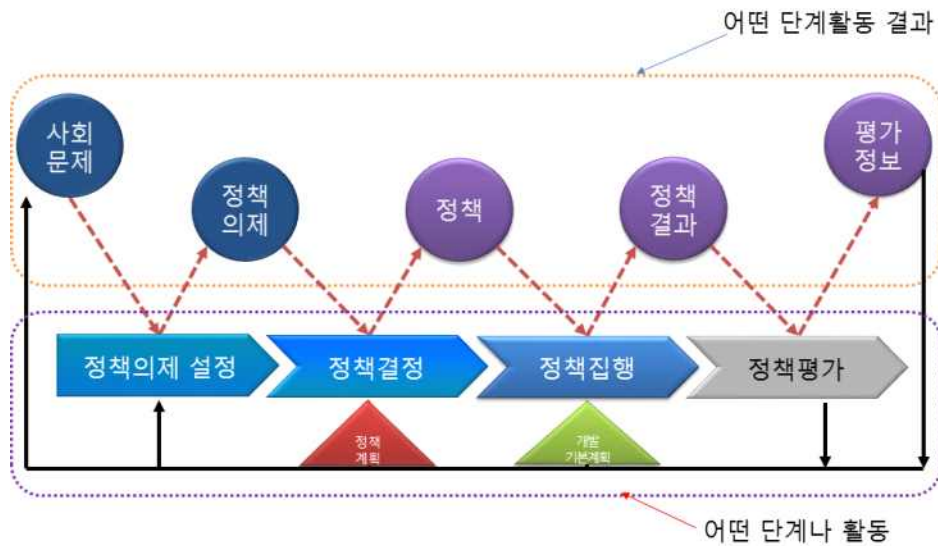
5. 범용 가능한 전략환경영향평가 체계

- 정책계획의 대상계획이 국토교통부에 집중되는 경향이 있음
- 전략환경영향평가는 환경에 영향이 있을 것으로 예상되는 계획을 대상으로 하고 있으므로 「정부조직법」에서 규정하는 다양한 부처의 계획도 함께 검토할 수 있는 체계 확립이 필요함
- 국토교통부의 주요 정책계획이 대규모의 생태훼손을 유발하지만, 해양수

- 산부의 항만관련 계획의 경우도 장기간에 걸쳐 특정지역에서 시행되고 그 개발규모도 내륙의 대규모 개발사업과 동일하거나 그 이상인 경우도 있음
- 산업통산자원부의 발전사업, 소각장과 연계한 복합화력발전사업 계획 등은 부지면적의 규모는 협소하나, 국가나 지역의 대기질 영향에 지속적으로 많은 영향을 가중시키는 주요 원인을 작용하는 계획이라 할 수 있음
 - 정책계획에 따른 전략환경영향평가의 새로운 도약을 위해서는 「정부조직법」에서 규정하는 관계행정기관이 범용적으로 적용 가능하고 합리적인 전략환경영향평가가 진행될 수 있는 체계 구축이 필요함
 - 이러한 문제점을 해결하기 위해서 기존의 국토 훼손 면적만을 대상으로 한 환경영향 검토 방식과 함께 환경오염부하량을 검토하는 방식도 연구되어야 할 것임

6. 정책계획과 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가의 구분 필요

- 「환경영향평가법」은 전략환경영향평가를 정책계획과 개발기본계획으로 구분하고 있으며, 두 분야의 작성체제도 매우 유사하게 규정하고 있음(작성규정 제23조)
- 이러한 유사점은 전략환경영향평가의 변형을 유발하고 그러한 변형은 계획수립권자, 입안자, 검토자 및 작성자와 주민들에게 혼선을 야기하고 있으며, 이들은 상호간에 위계와 목적을 가지고 있으므로 이들의 명칭과 평가체계가 명확하게 구별될 필요가 있음
- 즉, 「환경영향평가법」은 정책계획 수립과정과 개발기본계획 수립과정에 대한 명확한 개념 정립이 부족한 것 기인하는 것으로 판단됨
- 일반적으로 정부는 다양한 사회문제를 대상으로 정책의제(정부가 반응하는 시기)로서의 가능성을 검토하고 정책적 대응을 위해서 공식적으로 표방한 사회문제를 대상으로 정책 의제화를 실시함
- 다음으로 정책결정 단계에서는 문제의 정의, 목표설정, 수단의 선택(대안 탐색), 대안의 비교·분석 등을 통하여 최적의 대안을 선택하고 최종적으로 국가가 추구하는 정책을 완성하게 됨
- 이후 추상적인 정책을 구체화하기 위한 정책집행과 집행된 정책의 성과를 평가하게 되므로 「환경영향평가법」에서 규정하는 정책계획에 따른 전략환경영향평가는 ‘정책결정’을 위한 다양한 대안을 비교·검토하는 단계에서 실시하는 것이며, 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가는 추상적인 정책을 구체화하는 과정인 ‘정책집행과정’에서 실시되는 것으로 보아야 할 것임



<그림3-1> 정책수립과정

- 정책결정 단계에서는 다양한 대안검토가 진행되므로 본 단계에서는 무엇보다도 최상의 각종 정보가 제공되어야 하나, 현재의 전략환경영향평가 구성체계는 정보를 제공하기 위한 것보다는 관계행정기관에서 자체적으로 사전에 환경정보를 수집하고 이를 정책에 반영하였는가를 검토하는 행정 체계를 유지하고 있음
- 이는 관계행정기관과의 지속적인 갈등을 유발하는 원인이라 할 수 있음
- 따라서, 정책계획에 따른 전략환경영향평가는 우선적으로 정책결정단계에서 최상의, 최신의 환경정보를 다양하고 친숙하게 제공하는 체계로의 전환하는 것이 바람직함
- 반면 개발기본계획의 경우는 입지가 선정된 계획을 중심으로 당해 입지의 타당성(환경적 측면을 강조함)을 검토하는 것임
- 이는 사전예방적 환경정책으로서 개발기본계획이 아무리 공공성을 가진다 하여도 국민의 건강, 안전, 환경보전에 반할 경우는 이를 재검토를 명하는 등, 계획의 부적합성을 객관적으로 표현할 수 있는 정책도구임
- 또한, 이러한 체계는 법원판결에서도 공공성과 사인의 환경적 이익을 비교하는 중요한 척도로서 활용되고 있는데, 환경영향평가와 연계되는 개발기본계획은 전략환경영향평가 단계에서 실시한 평가 항목·범위 등의 결정단계에서(법 제11조) 환경영향평가항목등이 포함되어 결정된 경우에는 환경영향평가에 따른 협의회 절차를 생략할 수 있는 특례를 인정하고 있으며, (법 제24조제6항) 주민 등의 의견 수렴에서도 법 제12조부터 제15조까지의 규정에 따른 전략환경영향평가서 초안 작성 및 의견수렴 절차를 거친

경우는 환경영향평가에 따른 주민 등의 의견수렴을 생략할 수 있도록 규정하는 등 하위 단계의 환경영향평가를 고려한 예비적 성격의 환경평가라 할 수 있음

- 즉, 정책계획과 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가는 작동하는 시기, 하위단계와의 연계성과 검토내용 등에서 분명한 차이를 나타내고 있음
- 따라서, 정책계획과 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가는 명칭부터 변경되어야 할 것임
- 예를 들어 정책계획은 전략환경영향평가의 근본 취지를 인정하고 기존의 ‘전략환경영향평가’라는 명칭을 그대로 사용하고 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가는 ‘예비환경평가(가칭)’ 등으로 변경이 가능할 것으로 판단됨
- 이러한 명칭의 변경은 관계행정기관에서 받아들이는 전략환경영향평가의 위계정립이 가능하고 ‘예비환경평가’는 하위단계에서 실시되는 환경영향평가를 준비하는 평가로 인식될 것이고, 이에 따른 계획수립권자, 입안권자에게도 새로운 준비와 정보를 자연스럽게 제공할 수 있을 것임
- 또한, 전략환경영향평가와 예비환경평가(가칭)에 대한 별도의 작성방법을 규정함으로써 협의기관이나, 평가서를 작성하는 사업자(평가사업자 등)에게도 명확한 기준을 제공할 수 있을 것임

7. 협의권자 고권의 인정

- 정책결정, 행정계획, 행정집행, 행정처분 등의 행정권한의 행사과정에서는 다수의 이해관계를 가진 여러 집단의 의견을 수렴할 뿐만 아니라 행정기관 상호간에도 충분한 사전 협의를 거쳐야 함
- 이중 행정기관간의 협의과정은 행정권한의 행사과정에서 중요한 역할을 하고 있으나, 일반적으로 행정내부적인 절차로서 직접적으로 대외적인 효력을 가지지 않는 특징이 있음
- 「환경영향평가법」은 정책계획 및 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가에 대한 협의권을 가진 환경부장관과 협의토록 규정하고 있으나 “협의”라는 의미가 과연 무엇을 의미하는지, 어떠한 법적 구속력을 가지는가에 대하여 행정소송, 행정심판 등에서 자주 거론되고 있음
- “협의”의 사전적 의미는 “둘 이상의 사람이 서로 협력하여 의논함.”이라 정의하나, 국회 ‘법제이론과 실제’에서는 여러 사람이 모여 서로 의논하는 것을 의미하고 주로 대등 당사자간에 쓰이고 있다.”라 정의하고 있음
- 그러나, 협의의 개념은 불분명하여 행정권한의 행사과정에서 협의를 거쳐

- 야 하는지 또는 협의내용에 구속되는지 등에 혼란이 발생하고 그에 따른 행정권한의 행사과정도 불투명하게 되는 측면도 발생함
- 이러한 협의의 법적 성격을 다음과 같이 구분할 수 있음

(1) 관계행정기관의 자문 또는 의견을 구하는 협의

- 관계행정기관의 자문 또는 의견을 구하는 의미에서 협의를 거치도록 하는 경우로 대다수의 협의규정은 이에 해당한다고 할 수 있음
- 이러한 협의는 행정권한을 행사하기 전에 그 업무와 관련하여 다른 행정기관의 전문적인 지식이나 경험을 빌림으로써 주된 행정기관이 행정권한의 행사 전에 그 권한행사의 타당성과 적법성 등을 충분히 확보하기 위한 것이라고 할 수 있음

(2) 관계행정기관의 합의 또는 동의를 구하는 협의

- 관계행정기관의 합의 또는 동의를 받도록 하는 의미에서 협의를 거치도록 하는 경우임
- 이러한 협의는 일정한 행정권한의 행사에 관계행정기관의 소관 업무가 관련되어 있어 그 권한행사에 의사의 합치가 필요하거나 이해관계인들의 입장 또는 이익을 고르게 반영하기 위하여 그 권한을 최종적으로 행사하기 전에 반드시 관계행정기관의 의사가 반영되도록 한 필수적인 절차라고 할 수 있음

(3) 인·허가의제 규제에서의 협의

- 행정기관이 자신의 권한의 범위 내에서 허가·인가·승인 등을 하는 경우에 다른 행정기관의 권한의 범위에 속하는 허가·인가·승인 등도 같이 한 것으로 보는 규정을 두는 경우에는 의제대상 인·허가행정기관과 협의를 거치도록 하고 있음
- 인·허가의제규정에 있어서 관계행정기관과의 협의는 의제대상 인·허가가 실제적 요건을 갖추었는지 여부와 함께 의제되는 인·허가를 하여도 되는지를 점검하기 위한 것이므로 단순히 의제대상 인·허가 행정기관의 의견을 듣는 데에 그치는 것이 아니라 의제대상 인·허가행정기관의 “동의”를 구하는 것으로서 사실상 “합의”를 뜻한다고 할 수 있음

(4) 면허·허가 등에 상당하는 합의

- 개발사업 등을 하고자 하는 자는 원칙적으로 소관행정기관의 면허, 허가, 신고 등을 받아야 하나, 중앙행정기관이 대규모개발사업 등을 국책사업으로 실시하는 경우에는 그 사업이 공익적 목적을 띤 점, 사업주체가 국가인 점 등을 고려하여 면허, 허가 등을 받도록 하는 대신에 협의로 가능하

도록 규정(「공유수면매립법」 제38조)이 이러한 협의에 해당한다고 볼 수 있음

- 이러한 협의는 국가에 적용하기에 부적합한 일부 사항을 제외하고는 면허, 허가 등의 요건·기준 및 절차 등을 갖추도록 하고 있으므로 실제로는 국가(관계중앙행정기관)에 대하여도 면허, 허가 등을 하는 것과 다름이 없으나, 국가사업 등인 경우에는 그 사업이 갖는 공익성과 사업의 필요성, 사업주체가 중앙행정기관인 점 등을 고려하여 관계행정기관과 협의를 통하여 그 사업의 추진이 보다 용이하게 이루어질 수 있도록 한 것에 지나지 않는다고 할 것임

- 상기와 같이 “협의”는 정책결정, 행정처분, 행정계획 등의 행정권한을 행사하는 과정에서 관계행정기관에게 의견을 제출할 기회를 부여하거나 관계행정기관의 의사를 반영하기 위하여 관계행정기관과 협의를 하도록 하는 규정을 현행 법령에서 많이 두고 있으나, 협의의 법적 성격이 불분명하여 그 협의를 반드시 거쳐야 하는지 아니면 그 협의에 구속되는지를 쉽게 알 수 없는 경우가 많음

- 이러한 이유로 협의과정에서 행정기관의 협의 거부·기피 또는 지연 등이 발생하고, 행정기관간 이견 또는 갈등의 조정이 원활하지 못하여 행정권한의 행사가 비효율적으로 이루어지는 경우가 발생할 수 있음

- 「환경영향평가법」은 전략환경영향평가서를 대상으로 관계행정기관은 환경부장관과 협의를 거치도록 명시(법 제16조)하고 있으며, 협의를 거치지 않거나, 협의에 반하는 행정행위를 할 경우는 위법한 것으로 판단하고 있음

- 즉, 환경부는 관계행정기관에서 수립한 정책계획 대상으로 협의를 진행하고 최종적으로 협의를 할 수 있고, 그에 부합되지 않은 경우 협의를 중단할 수 있으며, 협의요청 사항에 대하여 협의권자의 재량에 따라 보완 또는 수정을 요청할 수 있음

- 이는 협의권자의 책임을 강조한 것이지만, 그보다 협의권한을 강조한 것이라 할 수 있음

- 정책계획을 수립하는 관계행정기관은 자체 행정조직에서 정책의제로 설정한 사회문제를 대상으로 정책의제를 구체화하고 그에 따른 정책을 결정하기 위해서 다양한 대안을 검토하고 최종적으로 정책을 결정하여 일선 행정기관을 통하여 추상적인 정책을 현실화 함

- 그러나, 협의권을 가진 환경부는 협의를 통하여 관계행정기관에서 수립한

- 정책계획을 전략환경영향평가 협의단계에서 부동의(不動義)하거나, 보완 및 수정 등을 지시(명령, 협의 등)하는 문제가 발생하게 됨
- 이는 관계행정기관에서 정책계획을 수립하는 과정이나, 결정된 이후 환경부로부터의 ‘협의’라는 별도의 행정단계를 거친다는 부담이 내재하고 있음
 - 또한, 관계행정기관은 관련법에 의해서 다양한 자문, 심의 등을 통하여 결정된 정책계획을 최종단계에서 협의권을 가진 환경부에 의해서 변형되고, 수정되며, 최악의 경우 반려될 수 있다는 것을 사전에 고려하게 됨
 - 이와 같은 현행의 협의제도는 정책계획을 수립하는 관계행정기관으로부터 기피의 대상이 되고, 전략환경영향평가 체계 자체를 부정하는 원인으로 작용하고 있다고 판단됨
 - 즉, 환경부는 협의제도를 운영하지만 계획수립 당사자 및 제3자의 합의를 얻을 수 있는 검토방법, 평가서의 작성방법, 수립된 정책계획에 대한 대안 제시가 구체적이지 못한 경우도 있음
 - 따라서, 동일한 행정기관 상호간의 내부적 절차로서 협의라는 제도를 활용하고 관계행정기관의 ‘합의 또는 동의’를 구하는 협의에서 정책계획을 검토하고 환경에 대한 다양한 정보를 사전에 최대한 제공하고, 제공된 정보가 어느 곳에 어떻게 반영되도록 협조하는 방향으로 협의제도(관계행정기관의 자문 또는 의견을 구하는 협의) 개선에 대한 검토가 필요할 것임
 - 한편, 기존의 협의권자가 제공한 환경정보는 매우 상세하게 제공되어야 하고, 단기적, 중기적, 장기적인 환경계획이 반영되어야 하며, 정책계획 수립이후 실시계획이나, 실시설계 등의 단계에서 사전에 제공한 정보의 누락이나, 오용한 경우는 ‘합의 또는 동의’를 구하는 협의 제도를 운영하여야 할 것임
 - 즉, 관계행정기관이 수립한 추상적인 정책계획이 현실화되는 실시계획단계에서는 예비환경평가(가칭) 또는 환경영향평가를 걸쳐야 되므로, 본 단계에서 강력한 협의권을 행사할 수 있을 것임
 - 이러한 정책계획에 따른 전략환경영향평가 체계를 운영하기 위해서는 평가서의 작성방법도 선언적 표현을 최소화하고 객관적으로 인정될 수 있는 지표, 지수 등을 통한 개량화된 표현이 가능토록 하여야 할 것임
 - 이상과 같이 ‘합의 또는 동의’ 협의의 의미를 ‘자문 또는 의견’을 구하는 의미로 변경하여 관계행정기관과 협의권자 상호간의 갈등해소, 협력강화와 자연스럽게 관계부처가 정책계획을 수립할 단계에서 협의권자에 대한 참여를 권장할 것이라 판단됨
 - 아울러 기존의 협의권자에 대한 고유권한도 그대로 유지하는 효과를 가져

올 수 있을 것임

8. 전략환경영향평가의 평가체계

(1) 국가지속가능성평가 틀 적용

- 국가 구성요소의 중심축인 사회, 환경, 경제, 그리고 제도 요소 가운데 현재와 미래에 영향을 미치는 정보를 확보하여 지속가능발전을 위한 현재의 상황을 평가하는 수단이 지속가능발전지표임
- 이는 기존 상태의 비교, 수립계획의 객관적 평가를 위한 것으로서 목표의 체계화, 현 상태 및 장래 변화의 예측 등 기능을 담당하며 국민들로 하여금 지속가능발전 상태의 일반적인 추이를 파악하고 이해하는데 도움을 줄 수 있도록 정보를 제공기능을 담당함
- 정부는 지속가능발전지표를 근거로 정부정책의 지속가능성 확보, 공평한 사회 비전, 건강한 환경, 경제적 예측을 통하여 지속가능발전의 방향을 제시하고 있다.(「저탄소 녹색성장 기본법」 제 50조), 한편, 본 지표를 활용하여 수립된 기본계획이 “제3차 지속가능발전 기본계획(2016~2035)”으로서 ①건강한 국토환경, ②통합된 인심 사회, ③효용적 혁신 경제, ④글로벌 책임 국가 등 4대 목표로 설정하고 14개 전략을 수립하는 등 기본계획으로서 체계를 충실히 유지하고 있음
- 그러나 본 지표를 전략환경영향평가 단계에서 평가 도구로서 활용하기에는 다소 무리가 있는데, 국가지속가능발전지표는 국가지속가능성을 유지하고 발전하기 위한 지표이기는 하나, 사전예방, 원인자부담 및 협동의 원칙과 미래세대를 위한 지속가능성을 모두 담아내기에는 한계가 있기 때문임
- 또한, 본 지표를 이용하기 위해서는 지표를 중심으로 조정이 이루어져야 하는데, 이 과정에서 관계행정기관과의 갈등이 발생할 수 있음
- 기존의 틀은 범부처 협의가 형성된 틀이나, 이를 전략환경영향평가 협의 틀로 개량화 할 경우는 관계행정기관과의 수많은 논의가 필요하고, 최악의 경우 관계행정기관으로부터 외면당할 수도 있음
- 또한, 본 지표를 활용할 경우 항목별로 세부평가항목을 설정하여야 하고 세부항목 틀은 다시 하위단계의 세부평가 단위를 구성하여야 함
- 이와 같이 평가 틀의 단계적 세분화는 정책계획의 특성, 객관성과 공정성 및 협의에 대한 신뢰도를 낮추는 결과를 유발할 수 있을 것으로 판단됨
- 즉, 협의권자의 주관이 상대적으로 높게 표명될 수 있는 문제점을 가지고 있으므로 정책계획에 따른 협의 틀은 기존의 작성규정을 대상으로 점진적

인 개량을 통하여 발전되어야 할 것임

- 우선적으로 관계행정기관은 「환경영향평가법」에 대한 순응은 높은 것으로 판단되는데, 이는 관계행정기관이 수많은 계획과 개발사업을 통하여 「환경영향평가법」의 효용성을 인정하고 있는 것에 기인함
- 따라서, 정책계획에 따른 전략환경영향평가도 기존의 평가 틀을 유지하며서, 이를 점진적으로 구체화하는 방향으로 발전되어야 할 것임
- 또한, 국가지속가능성평가의 틀을 기존의 평가 틀에 반영하는 방안도 검토되어야 할 것임
- 무엇보다도 정책계획이라는 추상적 계획을 평가하고 협의하는 과정에서 선언적 평가와 협의는 지양하고 계량화가 가능한 평가 틀을 개발시켜야 할 것임
- 이는 하위 단계에서 수행되는 예비환경평가(가칭), 환경영향평가 및 사후 환경영향조사까지 전 과정의 핵심 요소로 작용될 수 있기 때문임

(2) 지구 및 국가 환경이슈를 활용한 평가 틀 적용

- 정책계획에 따른 전략환경영향평가는 일반적으로 행정내부인 절차이고 직접적으로 대외적인 효력은 가지지 않는데, 이는 대 국민적 관심이 집중되지 않는 것을 의미함
- 또한, 정책의제 결정단계에서는 사회적 문제(관심도)를 대상으로 채택되므로 전략환경영향평가의 평가 틀을 지구 및 국가 환경이슈를 활용하는 평가에는 한계가 있음
- 우선적으로 지구적 문제는 받아들이는 입장에 따라서 중요도가 높을 수도 있고 낮을 수도 있는데, 지구적 문제를 비관적으로 판단하여 적극적 정책과 행동을 요구하는 집단도 있으나, 지구적 문제를 해결 가능성, 명확한 증명의 한계 및 반대적 이론들이 다수 존재하고 세계 각국들이 보는 관심에서도 차이가 발생함
- 따라서, 다양한 논란의 이슈가 포함되는 지구적 이슈를 활용한 평가 틀은 많은 연구가 장기적으로 필요한 것으로 판단됨
- 개발과 보전의 균형유지정책, 개발을 우선시하는 정책과 환경보호를 우선시하는 정책 등의 국가정책은 정책을 수립하고 결정하는 최종 의사결정권자의 정책철학에 따라 다양하게 전개된다 할 수 있으므로, 국가의 환경이슈는 정책의 변화에 따라 변화하게 되는 특성을 가지고 있음
- 따라서, 정책계획에 따른 전략환경영향평가의 평가 틀이 국가의 이슈를 대상으로 평가된다면 연속적이고, 장기적인 환경정책을 추구하는 것에는 한계가 있을 수 있다. 반면에 지구 및 국가 이슈를 평가항목에 추가하여

평가의 정당성, 부처간 합의 도출 및 최종의사결정권자의 의사도 반영 가능하므로 합리적인 틀이 될 것이라 판단됨

- 또한, 현재 국회에 계류 중인 「자연자연환경보전법」 일부개정법률안 【설훈의원 대표발의, 의안번호 제2019764호】 개정안은 “자연환경침해”의 개념을 ‘자연환경의 구조 및 기능에 손상을 입히는 행위’로 정의하고, 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가 대상사업 및 전략환경영향평가 대상계획·소규모 환경영향평가 대상사업 일부에 대해 해당 사업 또는 계획으로 인한 자연환경침해의 방지 방안과 침해 시의 보상 방안을 환경영향평가 협의 사항에 포함하도록 규정하고 있으며, 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 일부개정법률안 【전현희의원 대표발의, 의안번호 제2019931호】 생태계서비스를 생태계가 인간에게 제공하는 공급서비스, 조절서비스, 문화서비스, 지지서비스로 분류하고, 정부로 하여금 생태계서비스를 측정하고 그 가치와 변화를 평가할 수 있도록 하고 국가와 지방자치단체로 하여금 생태·경관보전지역, 습지보호지역, 자연공원, 야생생물(특별)보호구역 등이 보유한 생태계서비스의 체계적인 보전 및 증진을 위하여 생태계서비스 공급자 또는 관리자에게 생태계서비스 보전 및 증진 활동에 대해 보상할 수 있도록 하고 있음
- 이러한 새로운 입법내용과 환경정책을 적극적으로 활용한 전략환경영향평가 협의 및 검토 등에 활용하는 방안에 대한 연구가 진행되어야 할 것임

9. 결론 및 정책제안

- 현대 사회의 핵심적 환경정책은 사전예방의 원칙에 집중하고 있음
- 이는 경제 논리적 접근개념에서도 정당성을 찾는데, 사전예방 비용이 사후 복구비용에 비하여 비교우위를 차지하기 때문임
- 환경정책 중 대표적인 사전예방 정책이 ‘환경영향평가’를 시행하는 정책이며, 「환경영향평가법」은 실체규정에서 환경에 영향이 예상되는 계획은 전략환경영향평가(법 제9조)로 구분하고 환경영향이 예상되는 사업은 환경영향평가(법 제22조)와 소규모환경영향평가(법 제43조)로 구분하고 있다. 전략환경영향평가(법 제9조제2항)는 국토의 전 지역이나 일부지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 정책계획과 국토의 일부지역을 대상으로 하는 계획으로서 구체적 개발구역의 지정, 실시계획의 기준이 되는 개발기본계획으로 구분하고 있음
- 그러나, 전략환경영향평가는 환경적, 경제적, 사회적 측면을 동시에 포함

- 하는 대안 설정과 평가가 이루어지는 것에는 한계가 있음
- 이러한 한계를 극복하기 위해서 우선적으로 전략환경영향평가 대상계획에 대한 이해가 필요함
 - 전략환경영향평가를 수행하기 위해서는 무엇보다 모법과 대상계획의 내용을 면밀하게 분석하고 모법의 목적, 계획내용(과정) 및 수립과정 등을 파악하여야 할 것임
 - 또한, 수립된 추상적 정책계획이 어떠한 절차에 의하여 현실화되며, 현실화된 결과에 대한 검토도 필요할 것임
 - 이러한 과정을 지속적이고 반복적으로 수행하므로써 환경적, 사회적, 경제적 문제점을 하나하나를 도출하고 전략환경영향평가가 진정으로 추구하여야 하는 방향을 찾게 될 것임
 - 검토방법에서도 대상계획에 대한 환경성의 중요도를 분석토록 하여야 한 하며 중요도는 환경부 자체적으로 수립하는 것이 아니라, 관계행정기관과 지속적인 협의를 통하여 상호 인정할 수 있는 지표, 지수 등을 창안하고 이러한 분석 틀을 활용하여 개량화된 평가가 가능하여야 할 것임
 - 두 번째로 범용 가능한 전략환경영향평가 체계를 확립하여야 함
 - 전략환경영향평가는 그 대상으로 환경에 영향이 있을 것으로 예상되는 계획을 대상으로 하고 있으므로 「정부조직법」에서 규정하는 다양한 부처의 계획도 함께 검토할 수 있는 체계 확립이 필요함
 - 이를 위해서 기존의 국토 훼손 면적만을 대상으로 한 환경영향을 검토하는 방식과 함께 환경오염부하량을 검토하는 방식도 연구되어야 할 것임
 - 셋째로서 정책계획과 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가의 구분 필요함
 - 정책계획과 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가는 작동하는 시기, 하위 단계와의 연계성과 검토내용 등에서 분명한 차이를 나타내고 있으므로 정책계획과 개발기본계획에 따른 전략환경영향평가는 명칭부터 변경되어야 할 것임
 - 넷째로 관계행정기관의 합의 또는 동의를 구하는 “협의”에서 정책계획을 검토하고 환경에 대한 다양한 정보를 사전에 최대한 제공하며, 제공된 정보가 어느 곳에 어떻게 반영되도록 협조하는 방향으로 협의제도 개선에 대한 검토가 필요할 것임
 - 즉, ‘합의 또는 동의’ 협의의 의미를 ‘자문 또는 의견’을 구하는 의미로 변경하여 관계행정기관과 협의권자 상호간의 갈등해소, 협력강화 및 자연스럽게 관계부처가 정책계획을 수립할 단계에서 협의권자에 참여를 유도할

필요가 있으며, 기존의 협의권에 대한 고유권한도 그대로 유지하는 효과를 가져 올 수 있을 것임

- 다섯째 정책계획에 따른 전략환경영향평가는 기존의 평가 틀을 유지하며서, 이를 점진적으로 구체화하는 방향으로 발전되어야 함
- 또한, 국가지속가능성평가의 틀을 기존의 평가 틀에 반영하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 무엇보다도 정책계획이라는 추상적 계획을 평가하고 협의하는 과정에서 선언적 평가와 협의는 지양하고 계량화가 가능한 평가 틀을 개발시켜야 할 것임
- 또한, 전 지구적 및 국가 이슈를 기존의 평가 틀(항목)에 추가하여 평가의 정당성, 부처간 협의 도출 및 최종 의사결정권자의 의사도 반영 가능하므로 합리적인 틀이 될 것임
- 또한, 현재 국회에 계류 중인 「자연자연환경보전법」 일부개정법률안 【설훈의원 대표발의, 의안번호 제2019764호】 과 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 일부개정법률안 【전현희의원 대표발의, 의안번호 제2019931호】 등 새로운 입법내용과 환경정책을 적극적으로 활용한 전략환경영향평가 협의 및 검토 등에 활용하는 방안에 대한 연구가 진행되어야 할 것임

제2절 계획수립권자의 시각

1. 현황 및 문제점

- 2019년 8월 7일 “정책계획 등의 전략환경영향평가 개선방안 연구”의 제1차 포럼에서 “우리나라 전략환경평가제도의 운용현황 및 문제점” 발제에 대한 전문가 의견서를 다음과 같이 제출하였음
- 1) 국토교통부의 정책계획 수립 및 정책 연구를 중점적으로 했던 전문가로서 국토교통의 정책계획을 중심으로 개선방안을 제시하도록 하겠음
- 2) 국토교통부의 정책계획에 적용하기 위한 전략환경영향평가 개선을 위해서 첫 번째 최초의 문제점으로 돌아가서 국토계획평가와의 면밀한 비교 검토가 다시 필요하다고 판단됨
- 현재 국토교통부의 중요 국토·도시 정책계획은 전략환경영향평가의 대상에서 국토계획평가를 받아서 중복평가가 된다는 이유로 제외되어 있음
- 국토·도시개발의 근간이 되는 주용한 공간정책계획들이 모두 자체평가를 받고 있는 상황으로서 전략환경영향평가의 고유 기능을 살리기 위해서는 향후 장기적으로는 국토·도시개발 관련 정책계획들의 전략환경영향평가를 통해서 환경성을 강화하는 정책계획이 되도록 해야함
- 국토계획평가의 탄생이 전략환경영향평가에서 정책계획에 대한 평가를 하려고 하는 시점에서 국토교통부에서 이에 대응하기 위한 방안으로 그 동안 지지부진하게 진행되던 국토계획평가 제도를 그 당시에 시급하게 도입하게 된 배경을 검토해야함
- 국토계획평가에서 28개 정책계획 및 개발계획 등에 대해서 지속적으로 평가를 진행하면 실질적으로 환경적인 측면에서 평가가 이루어지고 있는 지에 대한 의문점과 그 동안의 실효성에 대한 제3자의 객관적인 평가가 필요함
- 이것은 당장의 제도개선을 위한 문제해결은 아니라도, 이후에 환경계획

이 국토계획보다 중요한 시대가 도래했을 때 국토계획평가를 전략환경영
향평가가 흡수하기 위하여 제도개선 준비를 하는 것이 미래 지향적인 문
제점 해결방안이라고 판단됨

- 이에 최우선적으로 두 계획평가에 대하여 정의, 절차 등 제도적인 비교검
토를 통하여 재검토를 하여 문제점과 개선방안을 찾아가는 것이 원점에서
다시 정책계획에 대한 전략환경영향평가제도의 근본적인 해결책을 찾을
수 있는 방안임
 - 전략환경영향평가는 환경영향평가법에 그 근거를 두며 국토계획평가는
국토기본법에 그 근거를 두고 국토계획평가 업무 지침에 따라 계획을
평가하며, 전략환경영향평가는 환경영향평가법에 근거를 두며 전략환경
영향평가 업무 매뉴얼에 따라 평가를 수행함
 - 국토교통부의 정책수행 특성으로 법, 시행령, 시행규칙과 함께 행정규
칙으로 운영의 묘를 살릴 수 있는 지침을 개별 법에 두고서 필요시에
따라 수시로 국토교통부 장관 방침에 따라 쉽게 수정할 수 있는 지침
을 활용하여 제도를 융통성있게 운영하고 있음
 - 광역도시계획, 도시군기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획 등 국토의
이용과 계획에 관한 법률상의 도시계획들은 대부분 이 지침을 통해서
구속력을 가지고 중앙정부가 지방자치단체의 국토 및 도시계획을 컨트
롤 하는 수단으로 활용하고 있음

구분	대상계획
종합계획·지역계획 (5개)	도종합계획
	수도권정비계획
	광역도시계획
	도시·군기본계획
	해안권 및 내륙권발전종합계획
기간시설계획 (11개)	국가기간교통망계획
	대도시권 광역교통기본계획
	국가도로망종합계획
	국가철도망구축계획
	항만기본계획
	마리나항만 기본계획
	항공정책기본계획*
	공항개발 종합계획*
	국가물류기본계획
	물류시설개발종합계획
	담건설장기계획
부문별계획 (12개)	주거종합계획(10년 단위 계획)
	농어촌정비종합계획
	산촌진흥기본계획
	수자원장기종합계획
	지하수관리기본계획
	산림기본계획
	하천유역수자원관리계획
	연안통합관리계획
	연안정비기본계획

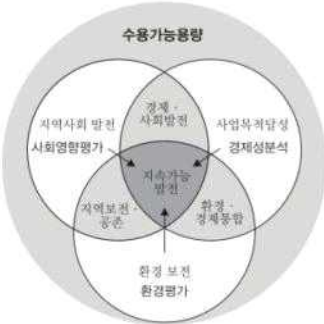
<그림 3-1> 국토계획평가 대상

- 전략환경영향평가와 국토계획평가에서 다루는 국토·도시개발 분야의 정책계획에는 향후 도시재생전략계획, 도시재생활성화계획, 스마트시티 종합계획(국가계획), 스마트시티 도시계획(과거 유도시계획), 현재 추진중인 수소도시계획 등 시대변화에 따른 새로운 정책계획에 대한 올바른 평가가 이뤄질 수 있도록 준비를 해야 함
- 우선적으로 두 계획평가의 근거, 목적 등 기본적인 사항을 검토하여 어떠한 차이점을 가지고 있는지를 살펴보는 것이 바람직할 듯 함
- 국토교통부의 국토계획평가는 국토기본법에 근거한 지침형태로 간결하게 그 목적과 사용법을 중심으로 평가의 용이성의 간결성에 중점을 두

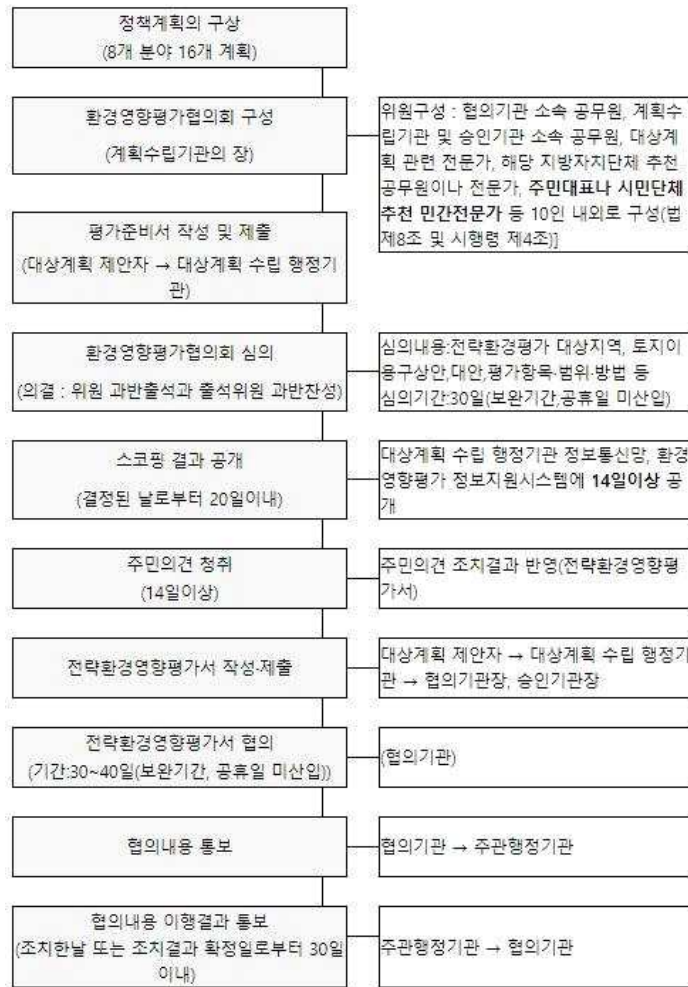
며 평가 자체도 계획수립권자가 평가 내용을 검토하여 수립하고 평가를 받도록 하여 계획수립을 용이성을 최우선시하 지침

- 전략환경영향평가 매뉴얼은 연구보고서 느낌으로 다양한 부처의 정책 계획을 하나의 틀에 담아서 일괄성과 보편성을 가진 평가체계로 평가 중심으로 작성된 보고서 형태의 매뉴얼임

<표3-1> 전략환경영향평가와 국토계획평가의 지침비교

지침의 목적	업무 매뉴얼의 의의, 기능, 변천등
<p>제1조(지침의 목적) 이 규정은 「국토기본법」 제19조의2 및 제19조의3, 같은 법 시행령 제8조 및 제8조의2부터 제8조의4에 따라 국토계획평가의 대상 및 절차, 세부 평가기준과 평가방법, 평가요청서의 작성 및 제출 방법 등에 관하여 필요한 세부사항을 정함을 목적으로 한다.</p>	<p>업무 매뉴얼의 목적 대신에 제도의 의의로서 도입 배경, 의미 및 필요성, 제도의 기능, 제도의 변천 등 보고서 형태의 책자로 구성되어 있음</p>
국토계획평가의 정의(지침상)	전략환경영향평가 정의(법과 매뉴얼)
<p>제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "국토계획평가"라 함은 「국토기본법」(이하 "법"이라 한다.) 제19조의2제1항에 따라 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토균형 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 기여하는지 여부와 국토관련 최상위 계획인 국토종합계획 및 상위 유관계획과 부합하는지 여부를 평가하는 것을 말한다. 2. 국토계획평가의 "평가기준"은 법 제19조의2제2항에 따라 「국토기본법시행령」(이하 "령"이라 한다.) 제8조의2제1항에서 규정하고 있는 각 호의 기준을 말한다. 3. 국토계획평가의 "세부 평가기준"은 영 제8조2제1항에서 규정한 평가 기준을 평가대상 국토계획의 특성과 내용에 따라 평가항목으로 활용할 수 있도록 구체화, 세분화시킨 것을 말한다. 4. 국토계획평가의 "평가방법"은 평가대상 국토계획이 지속가능한 국토 발전에 미치는 영향을 세부 평가기준별로 분석·전망하는 기법을 말하며, 평가대상계획이 포함하고 있는 정책목표, 추진전략 등이 세부 평가 기준에 부합되는 정도를 정성적 또는 정량적으로 분석할 수 있어야 한다. 5. "국토계획평가센터"는 법 제19조의3제3항 및 영 제8조의4제5항에 따라 국토계획평가를 효율적으로 실시하기 위하여 현지조사, 국토계획평가요청서의 검토 등의 업무를 수행하기 위하여 국토연구원내 설치하는 전담기구를 말한다. 	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2017. 1. 17., 2017. 11. 28.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "전략환경영향평가"란 환경에 영향을 미치는 계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다. <p>- 매뉴얼상의 추가 정의</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 개발사업에 앞서는 상위단계의 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program) 수립 시 경제적, 사회적 영향과 함께 환경적 영향을 통합 고려하여 지속가능한 발전을 이루는 체계적 의사결정 지원수단 ○ 계획·의사결정권자·공중 등의 민주적 의사결정절차로서 지속가능한 대안의 모색과정이며, PPP에 환경영향을 통합해 평가하는 의사결정수단(Francois B. '01) 

- 각 평가의 절차를 확인하여 보면 전략환경영향평가는 정책계획과 개발기본계획이 있으며 그 절차는 다음과 같음
 - 그 중에서 정책계획에 대한 전략환경영향평가는 개발을 위해 실시하는 개발기본계획과 달리 협의 절차는 같으나 전략환경영향평가서 초안작성, 주민의견수렴 및 반영여부공개절차 없음
 - 정책계획이란 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 계획
 - 전략환경영향평가에서 스코핑 [Scoping]이란 사업자가 환경영향평가서를 작성할 때 ‘선택과 집중’차원에서 꼭 평가해야 할 항목과 범위를 미리 정하는 절차로서 우리나라 환경영향평가서 작성시 차별성 있는 방법으로 도입된 특성을 가지는 듯 함



<그림 3-2> 전략환경영향평가의 절차

- 위의 절차에 따라 다음의 중앙부처에서 관리하는 정책계획에 평가하는 역할을 수행하고 있으나 그 실효성에 있어서 의문이 제기됨
- 일단 다양한 정책계획의 스펙트럼을 하나의 평가 프레임워크를 적용하여 각 정책계획이 가지는 고유한 영역을 환경성에 맞춰 제대로 평가하기가 어려운 원인으로 판단되므로 향후 정책계획별 고유특성을 고려한 차별성 있는 평가기법의 마련이 필요할 것으로 판단됨
- 정책계획이 가지는 정책중심의 지침적인 계획의 특성상 매체 중심의 정량적 환경성 평가가 어려운 부분에 정성적으로 적용하여 환경적으로 올바른 방향으로 계획을 제시하기 위해서 정책계획의 중요한 특성이 계획

수립 이후에 변경이 어렵다는 점을 생각하며 계획 수립 과정에 협업을 통하여 계획의 정성적인 정무적 결정에 대한 조력가로서 계획이 역할을 해야할 것으로 판단되는 부분이 매우 큼

2. 개선방안

- 제1차 포럼에서 제시한 3가지의 논의사항에 대하여 의견을 제시하고 이후 포럼 개최에서 제기되는 문제점과 연계하여 국토교통부의 정책계획에 적용하기 위한 전략환경영향평가의 문제점과 개선방안을 제시하겠음
- 협의권자가 아닌 협조자로서 전략환경영향평가가 역할을 하기 위해서는 정책계획의 특성을 최대한 이해를 하고 계획 수립의 절차에서 계획을 환경적으로 지원을 해주는 역할을 맡아야함
 - 이는 결국 정책계획 수립에 있어 환경부문 수립을 전략환경영향평가에 맞춰서 수립을 해야한다는 의미로 계획 수립 주체가 되어 계획을 수립하고 자체적으로 평가하는 시스템으로 개선해야한다는 모순이 발생함
 - 평가 시스템으로서 본연의 역할을 수행하면서 계획 수립에 참여하면서 협의권자가 아닌 협조자가 되기 위한 평가시스템 구축은 계획수립권자가 과연 협조자로서 받아 들일 자세가 되어 있냐는 측면의 고려또한 필요할 것으로 판단됨
 - 그럼에도 불구하고, 전략환경영향평가가 협의권자가 아닌 협조자로서 역할을 하겠다고 천명하는 것만으로도 위상이나 입지의 변화는 매우 클 것으로 판단되므로 정책계획에 적용하는 전략환경영향평가는 평가라는 단어를 빼고 전략환경계획수립지원이라는 협조자로서 지원체계를 제안하면서 계획수립에 참여하는 방안을 찾는 것도 매우 바람직한 미래지행적 정책변화 방안이 아닐지 제안함
- 국가지속가능성평가의 틀을 이용하는 방법에 대해서는 만약에 이용한다면 정책계획의 전략환경영향평가를 국가지속가능평가로 통합하여 운영하는

방식이 더 효율적이고 설득력이 있을 것으로 판단됨

- 지구온난화 온실가스 저감 등 기후변화 대책 및 기후재난에 관한 문제는 국토도시분야에서는 심각하게 고려해야하는 부문임에도 불구하고 우리나라에서는 정책적으로 제도적으로 자리를 못 잡고 있으므로 이에 대해서는 전략환경영향평가가 보다 더 앞서서 지구기후변화 영향평가라는 새로운 시스템을 도입하는 것이 바람직함
- 국토교통부의 “도시 기후변화 재해취약성분석 및 활용에 관한 지침”을 적용하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제20조제2항 및 제27조제3항에 따라 도시·군기본계획을 수립·변경하거나 도시·군관리계획을 입안하는 경우 도시 기후변화에 따른 재해 취약성에 관한 분석(이하 “재해취약성분석”이라 한다)을 실시하고 그 결과를 활용하기 위하여 필요한 방법·절차 및 그 밖에 필요한 사항을 정하는 데 목적이 있는 지침보다 더 상위에서 전 부처 정책계획에 기후변화 완화와 적응에 관한 평가가 이루어질 수 있는 새로운 시스템이 필요할 것으로 판단됨

제3절 환경평가전문가의 시각

1. 논지 요약

- 현재 미흡하다고 평가되고 있는 정책계획에 대한 전략환경영향평가의 협의 방법을 개선하고(1. 정책계획에 대한 전략환경영향평가 협의방법의 개선),
- 계획 수립기관인 국토부의 제도와 연계성을 높여 전략환경영향평가의 질과 깊이 및 제도의 실효성을 더욱 심도 있게 하는 전략(2. 국토-환경계획 통합 관리제도와의 연계방안 검토, 3. 국토계획평가 제도와의 연계성 강화)이 필요함.

2. 정책계획에 대한 전략환경영향평가 협의방법의 개선 (정책계획수립 전 과정에서 전략환경영향평가 협의)

1) 현재 상황

- 현재 정책계획의 전략환경영향평가 협의기간은 환경영향평가법 18조와 시행령 제25조에 따라 30일(연장 시 40일)에 불과하여,
- = 제대로 된 정책계획의 내용검토가 어려운 상황이 초래되며,
- = 평가요소와 평가기법이 개발되지 못하여 대부분 정성적이고 평면적인 검토가 이루어지고 있으며,
- = 평가의 협의시기가 계획의 승인 전으로, 정책계획 수립 부처에서는 거의 완성된 계획에 대한, 수정하기 힘든 요구 등을 우려하여 제도 자체에 대한 거부감을 가지고 있는 실정임.

■ 환경영향평가법

제18조(협의 내용의 통보기간 등) ① 환경부장관은 협의를 요청받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간 이내에 주관 행정기관의 장에게 협의 내용을 통보하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있을 때에는 그 기간을 연장할 수 있다.

■ 환경영향평가법 시행령

제25조(협의 내용의 통보기간) 법 제18조제1항에서 "대통령령으로 정하는 기간"이란 30일(협의기관의 장이 부득이한 사유로 그 기간을 연장한 경우에는 40일)을 말한다. 이 경우 주관 행정기관의 장이 전략환경영향평가서를 보완하는 데 걸린 기간, 공휴일 및 토요일은 통보기간에 산입하지 아니한다.

<그림 3-3> 전략환경영향평가의 협의기간 규정

2) 제도 개선방안

- 정책계획 수립 부처에서 정책계획을 수립할 때, 계획수립의 전 과정에 대한 전략환경영향평가 협의가 가능하도록, 현재의 환경영향평가와 동일한 수준의 '계획승인 전 협의기간 30일'이 아니라 정책계획 수립의 초기부터 전략환경영향평가 협의를 시작하여 정책계획의 승인 전까지 전략환경영향평가 협의를 완료할 수 있도록 해야 할 것임.
- 즉, 전략환경영향평가의 협의기간을 '정책계획 수립의 전 기간'으로 확대하고, '정책계획 수립 시작 시', '계획 초안 작성 시', '계획의 최종시안 작성 시' 등 3개 시기로 구분하여, 3회에 걸친 지속적으로 협의과정과 협의기간을 기질 수 있도록 개선해야 한다는 것임.
- 또한, 현행 제도는 환경영향평가법에서 '환경정책평가연구원'과 '전문가의 의견'(주로 서면 의견 제출)을 듣도록 하고 있으나, 주로 서면검토로 이루어지고 있어, 실제 전문가 간, 전문가와 연구원간 협의와 브레인스토밍 등이 거의 이루어지지 못하고 있음.

■ 환경영향평가법

제17조(전략환경영향평가서의 검토 등) ② 환경부장관은 전략환경영향평가서의 검토를 위하여 필요하면 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따라 설립된 한국환경정책·평가연구원이나 관계 전문가에게 현지조사를 의뢰하거나 그 의견을 들을 수 있고, 관계 행정기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

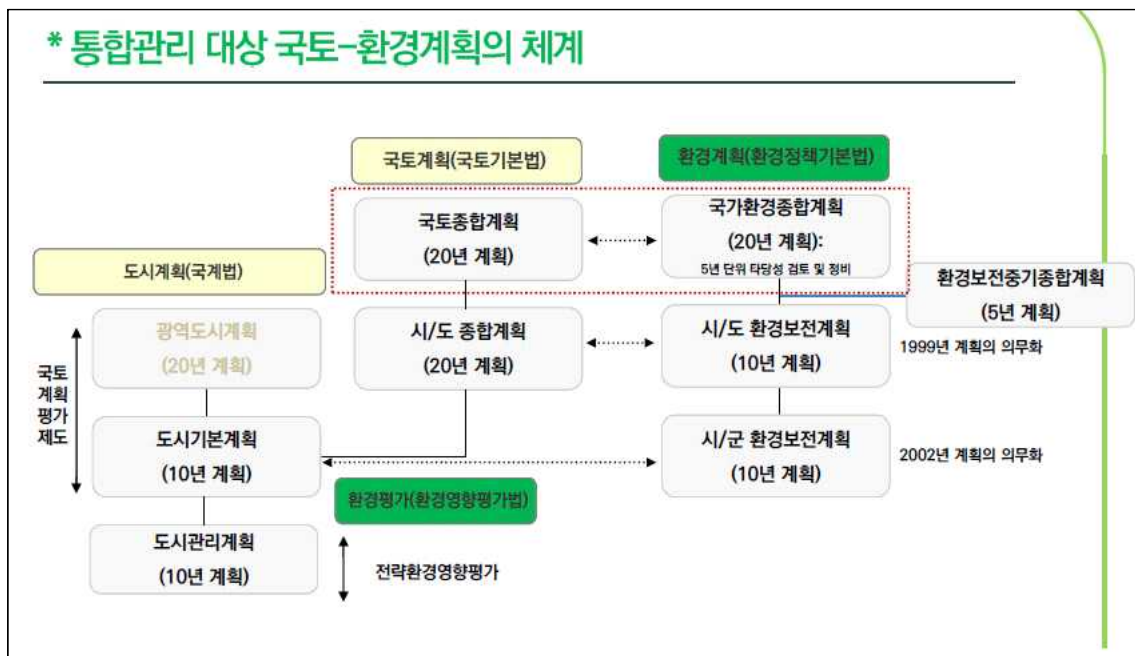
<그림 3-4> 전략환경영향평가의 검토 규정

- 따라서, ‘(가칭)전략환경영향평가 협의회’를 만들어 ‘정책계획 수립 시작 시’, ‘계획 초안 작성 시’, ‘계획의 최종시안 작성 시’ 등 3개 시기마다 계획수립기관과 대면회의를 개최하고 지속적으로 협조자로서의 역할을 할 수 있도록 하는 것이 바람직함
- 이를 통해 현재보다 평가서의 협의기간이 길어질 것이라는 우려가 있으나, 현재와 같이 계획수립의 마지막 단계에서 별도의 협의기간 30일이 아니라, 정책계획의 수립과정의 기간에 전략환경영향평가 협의가 동시에 이루어지므로 실제로는 전략환경영향평가 협의를 위한 별도의 협의기간이 없어, 현재보다 협의기간이 더 줄어들 수 있음.
- 또한, 정책계획 수립기관과의 지속적이고 솔직한 협의가 가능해지고, 정책계획 수립과정에 깊이 관여할 수 있으며, 보다 지속가능한 정책수립 효과가 있을 것임.
- 또한, 거의 완성된 단계에서의 승인 전 정책계획에 대해 보완의견을 제시하는 현재의 전략환경영향평가 절차에 대한 정책계획 수립기관의 저항을 줄일 수 있을 것으로 판단됨.

3. 통합관리제도와 전략환경영향평가 제도와의 연계방안 검토 필요

1) 현재 상황

- 현재 국토-환경계획 통합관리를 위한 공동훈령이 제정되고, 국토부의 국토종합계획과 환경부의 국가환경종합계획이 동시에 수립되고 있음.
- 현재의 대상계획은 국토부의 국토종합계획, 시도종합계획, 도시군 기본계획, 도시군 관리계획 등 4개의 계획이 해당되며,
- 또한, 국토교통부는 국토-환경계획 통합관리제도가 완성된다면, 환경친화적 계획수립이 이루어지는 것이므로 전략환경영향평가를 배제하자는 요구도 있었음.



<그림 3-5> 국토-환경계획의 통합관리 체계

2) 제도 개선방안

- 현재 진행중인 국토-환경계획 통합관리제도와 전략환경영향평가 제도와의 연계가 검토되어야 할 것임.
- 현재 국토-환경계획 통합관리제도 상의 통합관리 대상계획과 전략환경영향평가의 대상계획 중 중복되는 계획은 ‘도시군 관리계획’ 1개에 불과함. 하지만, 앞으로 전략환경영향평가 대상계획이 국토종합계획, 도시군기본계획 등으로 확대된다면 이들 전체가 중복될 수 있을 것임.

■ **환경영향평가법 시행령 별표 2**

전략환경영향평가 대상계획 및 협의 요청시기

(제7조제2항 및 제22조제2항 관련)

2. 개발기본계획

구분	개발기본계획의 종류	협의 요청시기
가. 도시개발	3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 <u>도시·군관리계획</u> (같은 호 다목의 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획과 같은 조 제5호의 지구단위계획은 제외한다)	「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조제1항에 따라 국토교통부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때 또는 시·도지사가 관계 행정기관의 장과 협의하는 때

<그림 3-6> 통합관리 대상계획과 중복되는 전략환경영향평가의 대상계획인 도시군 관리계획

- 따라서, 국토-환경계획 통합관리제도와 계획에 대한 전략환경영향평가와의 역할분담에 대한 검토가 필요할 것임.
- 즉, 국토-환경계획 통합관리 대상계획에 대해서는 전략환경영향평가를 생략할 것인지? 아니면 통합관리가 충분히 이루어졌는지를 검증하는 차원에

서 기존대로 유지할 것인지?에 대한 심도있는 검토와 제도의 발전방안에 대한 장기적 방향설정이 필요할 것임.

- 또한, 2017년에 연구된 ‘국토환경성평가지도 활용 개선을 위한 국토-환경계획 연동제 평가지표 개발기반 마련 연구’에서 제시된 ‘통합관리지표’는 국토계획에서 꼭 반영해야 할 환경지표들을 국가, 광역, 지자체 등 행정권역별로 구분하여 자세히 제시되어 있는 바, 이 통합관리지표를 전략환경영향평가의 평가항목 또는 평가방안으로 반영하여 전략환경영향평가 검토지침을 새로이 작성하는 방안을 검토해야 할 것임.

4. ‘국토계획평가 제도’와의 연계성 강화 필요

1) 현재 상황

- 현재, 국토교통부의 ‘국토계획평가’ 제도와 환경부의 ‘전략환경영향평가’ 제도는 서로 연계되지 않고, 별도로 운영되고 있음
- 국토교통부의 ‘국토계획평가’ 제도의 대상계획은 5년 이상의 중장기 계획으로서, 지침적 성격의 국토계획이 대상이 되고 있음.

■ 국토기본법

제19조의2(국토계획평가의 대상 및 기준) ① 국토교통부장관은 대통령령으로 정하는 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가(이하 "국토계획평가"라 한다)하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

② 국토계획평가의 기준은 제2조부터 제5조까지의 규정에 따른 국토관리의 기본이념을 고려하여 대통령령으로 정한다.

<그림 3-7> 국토계획평가의 대상계획에 대한 규정

- 세부적인 ‘국토계획평가’ 대상계획의 선정 기준은 다음과 같이 3가지임.

- ① (기간상) 5년 이상의 중장기 계획일 것
- ② (공간상) 국토 전역 또는 일정지역의 장기발전방향을 제시하는 종합적 정책계획일 것
- ③ (내용상) 계획의 내용이 전략적 · 지침적 성격인 계획일 것

- 환경영향평가법에 따른 전략환경영향평가 대상계획은 계획의 성격 등을 고려하여 8개 부분 32개 정책계획, 16개 부분 82개 개발기본계획으로 구분하여 결정함.

- 국토계획평가 대상계획은 28개 계획임.

- 현재, 국토부의 ‘국토계획평가’와 ‘전략환경영향평가’의 대상계획에서 공통 계획은 10여개 정도로서 많지는 않으며, 주로 정책계획이 대부분임. 국토계획평가만 이루어지는 계획은 22개, 전략환경영향평가만 이루어지는 계획은 88개 임.

2) 제도 개선방안

- 현재와 같이 국토부의 ‘국토계획평가’와 환경부의 ‘전략환경영향평가’를 별도로 운영한다면, 유사한 제도의 중복운영으로 인한 행정낭비가 우려되며, 동일한 계획에 두 개의 잣대를 적용하여도 효과를 많이 볼 수 있을 것이며, 지속가능한 개발이라는 국가적 목표의 달성에도 기여하지 못할 것임.

- 따라서, '국토계획평가'와 '전략환경영향평가'의 연계성 강화를 위하여, 국토부에서는 '국토계획평가' 대상계획에 '전략환경영향평가'의 대상계획 중 국토부의 수립계획 전부를 수용하도록 하고, 환경부에서는 '국토계획평가'를 거치고 온 '전략환경영향평가'의 계획을 평가할 시에는 평가절차를 간소화하거나, 환경영향평가법 제11조의2와 시행령 제10조의2의 규정에 의한 '약식 전략환경영향평가'를 적용하는 것을 검토할 필요가 있을 것임.

■ 환경영향평가법

제11조의2(약식전략환경영향평가) ① 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 해당 계획이 입지 등 구체적인 사항을 정하고 있지 않거나 정량적인 평가가 불가능한 경우 등에는 제11조제1항제4호의 사항을 간략하게 하는 약식전략환경영향평가 실시를 결정할 수 있다.

② 평가대상, 평가항목, 평가절차 등 약식전략환경영향평가를 실시하기 위하여 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

■ 환경영향평가법 시행령

제10조의2(약식전략환경영향평가) ① 법 제11조의2제1항에 따른 약식전략환경영향평가(이하 "약식전략환경영향평가"라 한다) 대상계획의 구체적인 종류는 별표 2의2와 같다.

② 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 장은 약식전략환경영향평가를 실시하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 별표 1에 따른 전략환경영향평가의 분야별 세부 평가항목 중 일부 항목의 평가를 생략하거나 정성평가를 실시할 수 있다.

1. 구체적인 입지가 정해지지 아니한 계획: 별표 1 나목2)의 입지의 타당성 항목의 평가 생략
2. 정량적인 평가가 불가능한 계획: 정성적인 평가를 하거나 평가가 곤란한 항목의 평가 생략

③ 약식전략환경영향평가의 평가절차에 관하여는 법 제11조, 제12조부터 제15조까지, 제15조의2 및 제16조부터 제21조까지의 규정을 준용하되, 법 제13조 또는 제15조의2에 따른 의견 수렴과 법 제16조에 따른 협의 요청을 동시에 할 수 있다. 이 경우 "전략환경영향평가"는 "약식전략환경영향평가"로

본다.

<그림 3-8> 약식 전략환경영향평가에 대한 규정

첨부

포럼발표자료

- 1차포럼 발표자료
- 2차포럼 발표자료
- 3차포럼 발표자료

