

# 친환경적 국토계획 수립방안 : 전략환경평가를 중심으로

이용우(국토연구원)

## 1. 국토계획에 대한 환경성평가의 현황과 문제점

친환경적 국토관리를 위하여 각종 개발계획의 상위 의사결정에 해당하는 국토종합계획, 지역계획, 도시계획 등 국토계획 자체에 대한 환경성을 강화하여야 한다. 친환경적 국토계획 수립을 위해서는 계획 내에서 환경보전계획이 토지이용이나 교통계획 등 여타 부문계획과 조화를 이루고, 환경계획과 계획간 연계성을 확보하여야 한다. 환경가치의 내재화는 친환경적 국토계획의 핵심과정이자, 결과로서 환경성평가를 통해 검토된다. 현행 국토계획에 대한 환경성평가는 사전환경성검토제도를 통해 이루어지고 있다.

사전환경성검토제도는 계획 초기단계부터 입지타당성, 주변환경과 조화 등 환경에 미치는 영향을 사전적으로 고려하기 위하여 1999년 도입되었다. 그러나 국토계획에 대한 사전환경성검토는 '환경정책기본법' 과 계획관련 개별법에 시행근거가 분산되어 있으며, 세부시행규정도 상이하여 일관되고 체계적인 사전협의가 어렵다. 또한 사전환경성검토는 적용대상이 행정계획과 개발사업으로 이원화되어 있어 환경영향평가와 차별이 명료하지 않고, 개발사업은 중복 적용되는 경우가 있다. 특히 국토종합계획, 도종합계획, 도시기본계획 등 개별법에 근거한 사전협의대상 국토계획의 경우, 평가항목과 평가방법이 명료하지 않아 효율적인 환경성검토가 어려운 실정이다. 종합적으로, 국토계획에 대한 환경성을 종합적이며 거시적으로 검토하여 국토개발의 친환경성을 제고하기에는 미흡한 실정이다. 따라서 친환경적 국토계획을 수립하기 위하여 현행 환경성평가제도의 한계를 극복하고 계획수립과정과 통합된 전략환경평가제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

## 2. 전략환경평가의 개념과 동향

전략환경평가(Strategic Environmental Assessment : SEA)란 의사결정의 상위단계인 정책(Policy)·계획(Plan)·프로그램(Program)부터 환경에 미칠 수 있는 중요한 영향을 사전에 평가하는 과정이다. 즉, 구체적인 개발사업 등이 전제되지 않은 상위정책적, 지침적 계획의 정책방향, 추진전략과 방법 등이 환경에 미치는 영향을 거시적, 정성적으로 분석하고, 복수 대안을 비교, 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 위한 최적의 대안을 모색하는 과정이다. 전략환경평가를 시행하는 목적은 정책·계획·프로그램에 환경 및 지속가능성 이슈의 반영, 명료하고 내부적으로 일관된 정책의 실시, 대중 및 대표들의 정책결정 과정 참여 유도에 있다. 또한 의사결정에 따른 환경영향을 정책결정자들에게 학습하는 효과도 거둘 수 있다.

전략환경평가는 1969년 미국의 국가환경정책법(NEPA)에서 비롯되어 1980년대 말부터 세계적으로 도입이 확대되고 있다. 특히 유럽연합은 회원국들이 2004년부터 전략환경평가제도를 도입할 것을 규정하고 있다. 해외의 제도운영현황을 보면 시행근거는 법률, 정부규정이나 행정명령, 지침 등으로 다양하고, 명칭도 프로그램 환경영향평가, 전략적 환경영향평가, 지속가능성평가 등으로 상이하다. 또한, 스크리닝 및 스코핑과정을 통해 평가의 합리성과 객관성을 제고하고 있으며, 주민참여를 제도적으로 보장하고 있다.

### 3. 국토계획에 대한 전략환경평가모형 개발

국토계획에 대한 전략환경평가모형은 해외제도 현황과 실제 적용사례 등을 종합하여 개발하였다. 모형은 평가계획 수립, 평가항목 설정, 환경성평가, 평가보고서 작성, 평가보고서 검토 및 주민참여, 모니터링 및 사후평가의 단계로 구성된다. 모형에서는 주요 이슈에 대한 대안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 전략환경평가의 환경평가항목은 환경관련 정책이나 계획을 참고하여 생활환경, 자연생태, 자원 및 에너지, 지구환경으로 구분하여 제시하였다. 평가항목은 각 2-4개의 평가요소로 구성되며, 평가요소별로 평가내용을 서술하였다. 도출된 평가대상 계획내용과 환경평가항목은 매트릭스 또는 체크리스트기법으로 결합하여 평가표를 작성하였다.

둘째, 환경영향 분석기법은 계획의 속성을 반영하여 제시하였다. 상위정책적 기본계획일수록 계획의 광범위성과 전략성으로 인하여 정량적 자료를 생산하기 어렵다. 따라서 평가자의 전문성과 사회일반적 통념과 가치에 따른 정성적 판단에 주로 의존하게 된다.

셋째, 환경성 평가방법은 환경영향 분석결과자료의 속성과 매우 밀접하다. 정성적 분석자료의 낮은 객관성을 보완하고, 평가결과가 한정된 범위 내에서라도 객관성을 확보할 수 있도록 등급법, 점수법 등이 사용될 수 있다. 정성적 자료에 기초하여 등급법으로 평가하는 경우, 평가등급을 구분할 수 있는 합리적 기준이 제시되어야 한다.

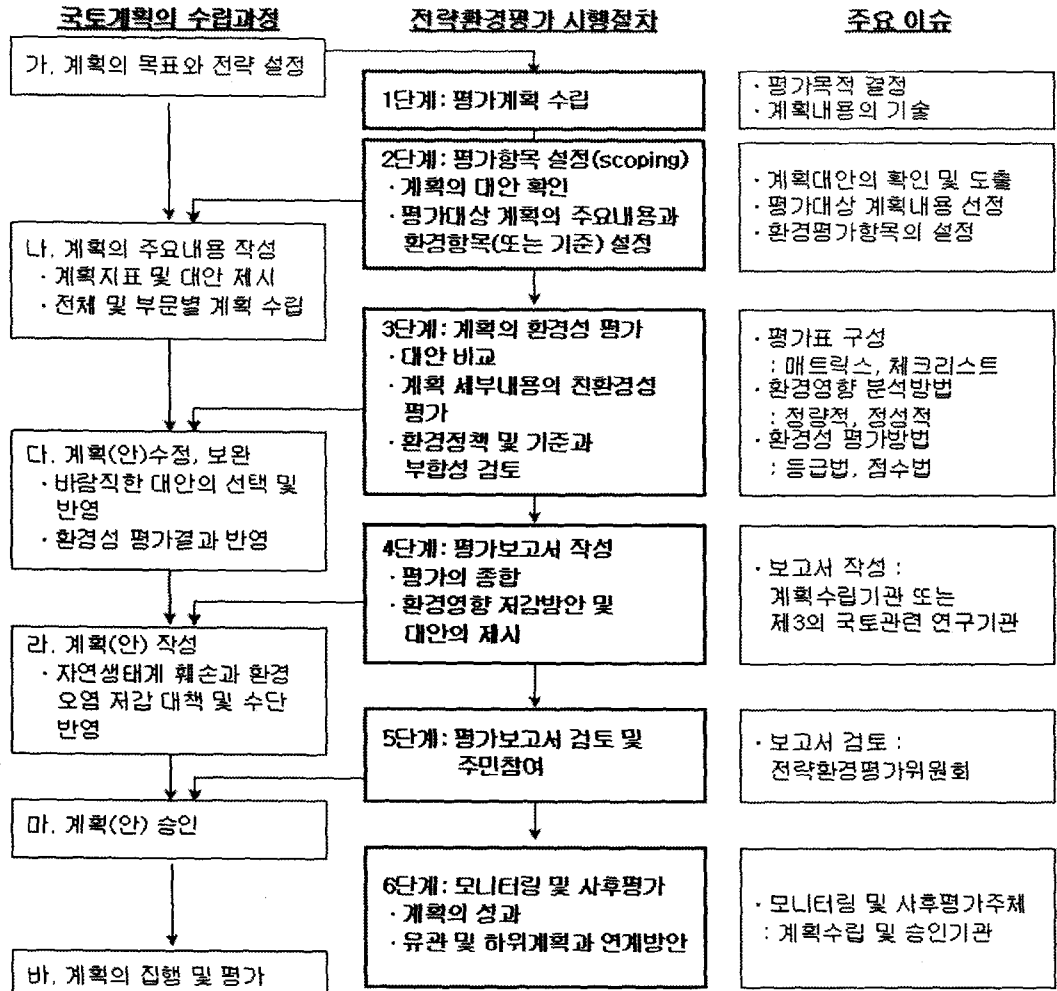


그림. 국토계획에 대한 전략환경평가모형