THIRDSPACE BERLIN
써드스페이스 베를린 환경 아카데미

자료실

독일의 전략환경평가 개요

Strategische Umweltprüfung

독일의 전략환경평가

1. 개요

유럽연합에서 2001년 전략환경평가 디렉티브를 통과시킨지 삼년 후인 2004년 독일연방은 건축법대전과 국토개발법을 우선 개정하여 환경평가항목을 삽입했으며 그 다음 해인 2005년에 이르러 비로서 기존의 환경영향평가법에 제14a~n조를 추가함으로써 전략환경평가제도를 공식적으로 도입하였다.
이에 따라 각주에서도 주별 환경영향평가법을 제정 혹은 개정하였으며 조례, 지침서, 메뉴얼을 만들어 새로 도입한 전략환경평가제도를 익히는 기간이 따랐다. 이렇듯 **전략환경평가는 불과 십년의 짧은 역사를 가지고 있으며 그간 십년동안은 사실상 방법론을 찾아 정착시키기 위한 기간이었다고 해도 과언이 아니다.**

유럽연합 디렉티브가 통과된 후 지금까지 전략환경평가와 관련하여 발표된 각종 지침서, 메뉴얼과 연구보고서, 환경보고서 등을 살펴보면 다음과 같은 흐름이 있었음을 알 수 있다.

기간	내용
2001~2006 년	법, 조례 제정, 메뉴얼 작성, 전략환경평가 적용을 위한 연구프로젝트 수행. 케이스 스터디 등 모니터링을 위한 환경지표(indicator)개발 (2004 년)
2006~2010 년	전략환경평가제도 실제 적용 시작 환경보고서 작성의 시대
2010~	최초의 프로젝트 탄생 (북해 오프쇼어 풍력발전지구) : 전략환경평가를 수행한 후 실시된 최초의 대형 프로젝트

표 1 전략환경평가 연혁

전략환경평가 제도가 도입된 시기엔 이미 각 주, 도, 지자체 등의 공간기본계획, 환경생태기본계획, 전문계획 등이 수립된 터였으므로 실제로 이 분야에서 전략환경평가를 적용한 케이스는 그리 많지 않다. 이미 수립된 공간기본계획 등을 개정하거나 부문계획을 재수립하는 과정에서 전략환경평가를 적용한 사례가 몇몇 존재한다. 예를 들어 노르트라인베스트팔렌 주의 뒤셀도르프 시는 기존 토지이용계획에서 산업지구로 지정되어 있던 폐항을 신도시로 개발할 것을 결정하고 이를 위해 2003년 토지이용계획 수정절차를 밟았다. 그 과정에서 처름으로 전략환경평가를 실시했다.[1)]

그 밖에 지금까지 전략환경평가를 적용한 케이스는 대부분 유럽지역발전기금(EFRE) 프로그램이었다. 유럽지역발전기금은 5년 단위로 인프라시설, 지역개발, 기업지원 등을 장기 지원하는 프로그램으로서 (2007년-2013년) 전략환경평가의 도입 시기와 맞물려 거의 전략환경평가 테스트를 위한 프로그램이었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그 외 전략환경평가의 대상이 되는 큼직한 계획으로는 연방에서 직접 수립한 『배타적 경제수역의 오프쇼어 풍력발전지구 전문계획』 등이 있다.

1) 뒤셀도르프 도시계획국, 지구단위계획 5275_020 보고서 p. 3 /

2. 평가제도

환경평가제도는 3단계로 구분되어 수행한다.

평가제도 구분	법적근거	평가대상	평가주체
환경영향평가 (EIA)	환경영향평가법 (UVPG)	계획/프로그램	계획수립주체
전략환경평가 (SEA)	환경영향평가법 (UVPG)	프로젝트	승인신청자
환경평가 (EA)	건설법	FNP/B-Plan	계획수립주체

표 2 환경평가제도의 구분

전략환경평가와 환경영향평가의 차이점을 요약하면 대략 다음과 같다.

	전략환경평가	환경영향평가
평가대상	계획/프로그램 단위 (P&P)	프로젝트 (사업) 단위
단계	계획절차 초기에 평가시작 (동반)	사업승인과정
범위	대상지 규모는 크고 상세도는 낮다.	대상지 규모는 작고 상세도는 높다.
핵심적인 물음	중요한 질문: 왜? 무엇을 위해? 어디에? 얼마나?	중요한 질문: 어떻게? 무엇을? 얼마나 구체적으로?
핵심과제	환경목표설정과 미연방지	구체적인 환경영향 저감방안
평가대상	확정되지 않은 계획: 근본적이고 전략적인 방향조정이 가능	프로젝트/개발사업: 계획내용이 어느 정도 확정된 단계. 국부적인 조정만 가능
대안	대안평가	다른 해결책의 모색
사후관리	환경보고서에 모니터링 방안제시	–
평가주체	계획담당관청	사업시행자
공고대상	계획/프로그램 확정공고, 모니터링방안, 계획서요약	(사업)결정공고. 사업설명서

표 3 전략환경평가와 환경영향평가의 차이점 (출처: 베를린주 도시환경부)

전략환경평가는 환경영향평가를 보완하기 위해 마련되었으며 환경영향평가보다 이른 시기에 적용하는 평가도구이다. 환경영향평가가 사업승인절차에서 환경영향발생정도를 검토하는 것이라면 전략환경평가는 이미 그 이전의 계획단계에서 수행되며 이로써 환경보존을 위해 중요한 항목들이 사전에 미리 조정되도록 하고 있다. 다른 한편 처음으로 계획에 대한 모니터링 제도를 도입함으로써 계획의 성과여부를 검토할 수 있는 계기가 마련되었다.

전략환경평가의 대상이 되는 계획과 프로그램의 유형은 다음과 같다:

1. 연방교통기본계획
2. 국토이용계획
3. 토지이용계획

4. 수자원관리계획/폐기물처리계획/공기청정유지계획/소음방지계획

대상계획/프로그램 세부목록은 아래와 같다.

Nr.	계획/프로그램 Plan oder Programm
1.	**전략환경평가 실시 의무가 있는 계획/프로그램 (환경영향평가법 제 14b 조 1 항 번호 1)** Obligatorische Strategische Umweltprüfung nach § 14b Absatz 1 Nummer 1
1.1	**연방차원의 도로건설계획에 따른 수급계획. 연방도로건설계획법 집행계획 포함.** Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich Bedarfspläne nach einem Verkehrswegeausbaugesetz des Bundes
1.2	**항공교통법 제12조 1항에 준하여 수립되는 시행령이 항공교통법 제8조 1항과 2항에서 규정하고 있는 범위를 상당히 벗어나는 경우. (역주: 공항건설에 대한 조항)** Ausbaupläne nach § 12 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes, wenn diese bei ihrer Aufstellung oder Änderung über den Umfang der Entscheidungen nach § 8 Absatz 1 und 2 des Luftverkehrsgesetzes wesentlich hinausreichen
1.3	**수자원관리법 제 75조 혹은 동법 제 85조 6항에 의거 유사한 계획을 재수립하는 절차 중 홍수위험지구를 대상으로 리스크메니지먼트계획을 수립할 때.** Risikomanagementpläne nach § 75 des Wasserhaushaltsgesetzes und die Aktualisierung der vergleichbaren Pläne nach § 75 Absatz 6 des Wasserhaushaltsgesetzes
1.4	**수자원관리법 제 82조에 의거하여 하천이용프로그램을 수립할 때** **(역주: 이때 이용가능한 하천에 속하는 강은 총 10개로서 도나우강, 라인강, 엘비강 등 대형 하천만이 이에 속함)** Maßnahmenprogramme nach § 82 des Wasserhaushaltsgesetzes
1.5	**연방국토법(Raumordnungsgesetz) 제8조에 의거하여 공간계획을 수립하는 경우** Raumordnungsplanungen nach § 8 des Raumordnungsgesetzes
1.6	**연방국토계획법(Raumordnungsgesetz) 제17조 2항과 3항에 의거하여 공간계획을 수립하는 경우** (역주: 연방차원의 국토종합계획은 "법"으로만 존재하고 계획자체는 존재하지 않는다. 국토종합계획의 목표와 과제는 „지속가능한 공간이용"이며 이를 위해 제1조 2항에서 8항목의 프레임과 총 49항목의 공간이용의 원칙을 제시하고 있다. 다만 2008년도 개정된 연방국토계획법 제 17조에서 25조 까지 항목을 추가하여 연방전체의 향방이 걸려 있는 <경제특구>에 한해 연방에서 직접 계획을 수립하도록 규정. (북해와 발트해의 offshire wind-energy park 조성에 한함.) Raumordnungsplanungen des Bundes nach § 17 Absatz 2 und 3 des Raumordnungsgesetzes
1.7	소멸 (weggefallen)
1.8	**연방건축법 제6조 및 제10조에 의거하여 수립하는 토지이용집행계획** (역주: 이에 해당하는 계획은 토지이용계획 (FNP) 및 지구단위계획) Bauleitplanungen nach den §§ 6 und 10 des Baugesetzbuchs
1.9	**수자원관리법 제45h 조에 의거하여 수립하는 프로그램** Maßnahmenprogramme nach § 45h des Wasserhaushaltsgesetzes
1.10	**에너지이용법 제12e조에 의거하여 수립하는 연방에너지수급계획** Bundesbedarfspläne nach § 12e des Energiewirtschaftsgesetzes
1.11	**네트워크설치가속법 제 4조와 5조에 의거하여 연방전문계획을 수립할 때** Bundesfachplanungen nach den §§ 4 und 5 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz
1.12	**유럽연합하천보호법 제5조 1항에 근거, 1991년 12월 12일부로 발효된 "농업폐수로 인한 하천**

	질소오염 방지 지침 (2008년 11월 21일 개정됨)" 에 의거하여 국가시행프로그램을 수립할 때 Nationale Aktionsprogramme nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 (ABl. L 311 vom 21.11.2008, S. 1) geändert worden ist
1.14	**에너지이용법 제17a조에 따라 수립되는 오프쇼어 수급계획** Bundesfachpläne Offshore nach § 17a des Energiewirtschaftsgesetzes
1.15	**원자력에너지폐기물처리장소선발법 제14조 2항에 의해 지상의 폐기물처리장소를 선정할 때** Festlegung der Standortregionen und Standorte für die übertägige Erkundung nach § 14 Absatz 2 des Standortauswahlgesetzes
1.16	**원자력에너지폐기물처리장소선발법 제17조 2항에 의해 지하폐기물처리장소를 선정할 때** Festlegung der Standorte für die untertägige Erkundung nach § 17 Absatz 2 des Standortauswahlgesetzes

표 4 전략환경평가의무가 있는 계획과 프로그램 목록 (연방환경영향평가법 제 14 조에 의거)

2.	**기본 방향 설정을 위해 전략환경평가를 거쳐야 하는 계획/프로그램** **(환경영향평가법 제 14b 조 1 항 번호 2)** Strategische Umweltprüfung bei Rahmensetzung nach § 14b Absatz 1 Nummer 2
2.1	**연방공해방지법 제47d조에 의거하여 소음방지계획을 수립할 때** Lärmaktionspläne nach § 47d des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
2.2	**연방공해방지법 제47조 1항에 의거하여 공기청정계획을 수립할 때** Luftreinhaltepläne nach § 47 Absatz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
2.3	**자원순환관리법 제21조에 의한 일반폐기물처리컨셉** Abfallwirtschaftskonzepte nach § 21 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
2.4	**폐기물처리와 자원순환관리법 대안 제16조 3항 4와 2에 의거 일반폐기물처리컨셉 보완책** Fortschreibung der Abfallwirtschaftskonzepte nach § 16 Absatz 3 Satz 4, 2. Alternative des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Oktober 2011 (BGBl. I S. 1986) geändert worden ist,
2.5	**자원순화관리법 제30조에 의거 일반폐기물처리계획수립 및 독성폐기물, 알트라스텐, 바테리, 충전기, 포장폐기물 등 특수폐기물처리계획을 첨부하여 보완할 때** Abfallwirtschaftspläne nach § 30 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, einschließlich von besonderen Kapiteln oder gesonderten Teilplänen über die Entsorgung von gefährlichen Abfällen, Altbatterien und Akkumulatoren oder Verpackungen und Verpackungsabfällen
2.6	**자원순환관리법 제33조에 의거하여 폐기물저감프로그램 수립할 때** Abfallvermeidungsprogramme nach § 33 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
2.7	**유럽연합의 지역개발지원금, 사회지권금, 유럽권결속지원금 (교통네트워크 등), 유럽연합의 해양 산업 및 어업지원금으로 운영되는 집행프로그램 및 유럽연합 농업지원금에서 후원하는 낙후지역개발계획** Operationelle Programme aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds, dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes

표 5 기본 방향 설정을 위해 전략환경평가를 거쳐야 하는 계획/프로그램

3. 평가절차

전략환경평가는 독립적인 절차가 아니며 해당 계획/프로그램을 동반하면서 진행된다. 평가 절차를 크게 나누어 살펴보면 아래와 같다.

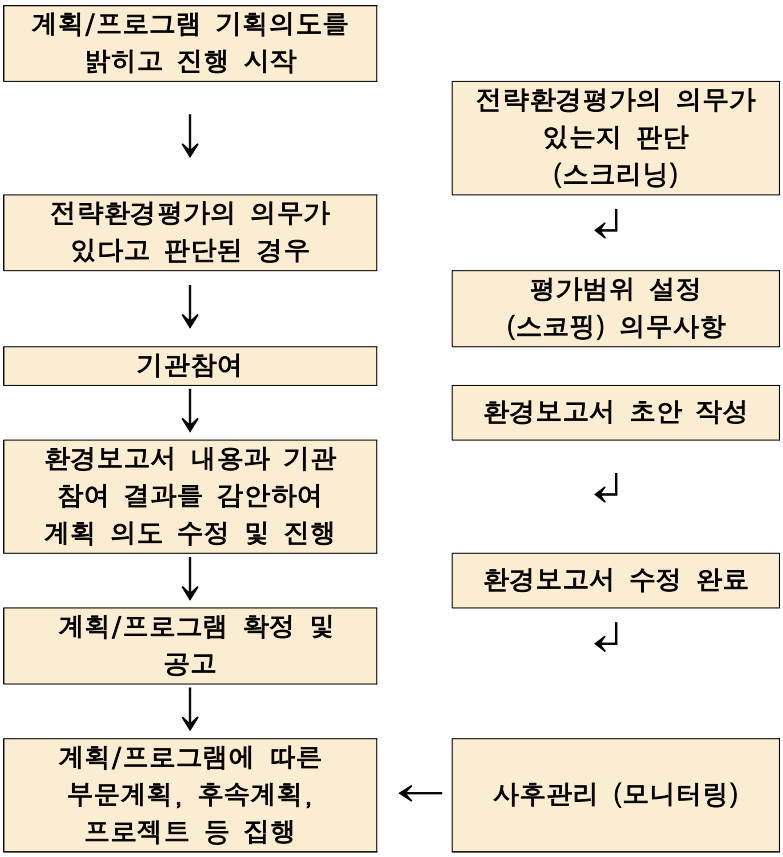

표 6 전략환경평가 수행 절차

4. 환경보고서

전략환경평가의 핵심을 이루는 것은 환경보고서이다. 해당계획/프로그램으로 인해 발생할 환경영향을 예측하여 기록하고 적절한 대안을 제시한 제반 사항들을 환경보고서에 정리하여 서술한다. 이 과정에서 이미 각종 환경기관과 공공을 참여시켜 의견을 듣고 반영해야 하며 절차가 완료된 후에 담당기관은 환경보고서 초안의 내용과 협의의견을 어떻게 반영했는지 혹은 어떤 조정 절차를 거쳐 원안대신 대안을 선택했는지 등의 이유를 설명한다.

4.1. 환경보고서 작성요령

환경보고서 작성요령 역시 **1. 환경영향평가법** 및 **2. 건설법전**에서 조정하고 있다.
건설법전에 별도로 환경평가 및 환경보고서 항목을 삽입한 것은 환경영향평가법이나 자연보호법의 경우 각 주에서 별도로 제정하고 있어 완벽한 일관성이 없기 때문이며 건설법전은 통일된 법전으로 구속력이 강한 편이므로 연방 전체에 통일된 규정을 만들기에는 가장 적합하기 때문이다.
물론 건설법전에서 제시하고 있는 항목들은 유럽연합의 전략환경평가 디렉티브를 바탕으로 하였으며 연방환경영향평가법과 각 연방주의 환경영향평가법에서도 모두 유사하게 규정하고 있다. 각 주나 환경기관, 기타 연구기관 등에서 환경보고서 작성요령, 업무편람 내지는 매뉴얼을 별도로 발행하였으나 기본적인 틀은 여기서 벗어나지 않는다.
다만 환경현황묘사와 환경영향평가의 항목을 주별로 세분화하여 각 보호대상자원별로 검토하도록 규정하고 있다.

건설법전에서 요구하고 있는 환경보고서의 구조는 다음과 같다. 건설법전에서 요구하고 있는 사항이므로 실제로 작성되는 환경보고서는 모두 이 기본 틀을 따르고 있어 통일성을 기하고 있다.

1. **서문**
   a) 계획 내용요약. 계획으로 인해 소용되는 공간의 유형과 규모 등 대상지 환경계획의 목표 요약
   b) 법적근거 등

2. **환경영향의 묘사와 평가**
   a) 대상지 환경현황, 환경생태적 특성 등 조사. 결과 요약 및 분석
   b) 계획의 집행으로 발생할 수 있는 환경영향예측
   c) 환경에 미칠 부정적 영향을 사전에 방지, 감소 혹은 대체하는 방안
   d) 수립 중인 건설계획의 목표와 용도를 감안한 범위 내에서 대안제시.

3. **기타**
   a) 적용한 방법론 설명 (현황조사, 분석, 평가 등의 방법론)
   b) 계획된 내용들이 집행되었을 때 환경에 미치는 영향들에 대한 사후관리 방안 (모니터링 방안) 제시
   c) 비전문인도 쉽게 이해할 수 있는 언어로 보고서 요약

© 써드스페이스 베를린 환경아카데미 2014