

6차시. 사회영향평가 활성화방안

1. 환경갈등 해소를 위한 성공요인

1.1. 사회영향평가의 필요성

개발사업이나 정책이 추진되는 과정에는 환경문제를 둘러싼 사회갈등, 즉 환경갈등이 야기된다. 특히 국내에서도 댐건설, 도로건설 등 대규모 국책사업이 지역주민 혹은 환경단체의 반대에 부딪혀 사업이 지체되거나 전면 취소되는 등 막대한 사회적 비용이 발생하였다. 환경적으로 문제가 있는 사업뿐만 아니라 설사 환경적인 영향이 미미한 사업일지라도 환경갈등은 발생할 수 있는 잠재성이 있다. 이는 인간이 변화에 대해서 찬반의 태도를 가질 수 있는 존재라는 점에서 기인한다. 이러한 것들로 인해 환경영향평가에서는 아무런 문제가 없는 프로젝트도 사람들의 반대로 추진되기 어려운 일도 발생할 수 있다. 개발사업을 시행하는 데 수반되는 사회적 비용을 최소화하면서 환경갈등을 해결하기 위해서는 갈등의 원인을 사전에 해소하여 예방하거나 완화하는 것이 가장 바람직하다. 사회영향평가를 통해 개발이 가져올지도 모르는 부정적인 영향이 무엇인지 예측·확인할 수 있으며 나아가 부정적 영향을 저감하는 방안을 확인·제안할 수 있는 유용한 방법론이다 (윤순진, 2003).

1.2. 사회환경에 대한 대응 부족의 원인¹⁾

국내 환경평가제도는 사전환경성검토와 환경영향평가로 이원화되어 있다. 환경평가는 전략 환경평가와 환경영향평가 등 정책의 계층구조와 연쇄관계에 있는 Policy, Plan, Program, Project가 환경에 미칠 영향을 종합적으로 예측하고 분석·평가하는 과정이라고 할 수 있다. 이러한, 환경평가는 궁극적으로 환경파괴와 환경오염을 사전에 차단·방지하기 위한 정책수단으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한개발 (Environmentally Sound and Sustainable Development, ESSD)을 유도하여 쾌적한 환경을 유지·조성하는 것을 그 궁극적인 목적으로 한다. 즉, 환경오염의 사전예방 수단으로서 사업계획을 수립·시행함에 있어 해당사업의 경제성·기술성 뿐 아니라 환경성까지 종합적으로 고려하여 환경적으로 건전한 사업계획안을 모색하는 과정이자 계획기법(환경영향평가)이라고 할 수 있다.

환경평가제도는 그 사회의 의사결정 체계, 시대적 상황, 국민의 환경의식수준에 따라 나라마다 다르게 운영되어 오고 있으며, 우리나라도 그동안 많은 시행착오를 거쳐 환경관리 상황에 적합한 형태로 꾸준히 변화하고 있다. 현행 환경평가제도에서는 일반적으로 자연환경, 생활환경, 사회환경으로 분류하고, 사회환경에서는 인구, 주거 등의 항목을 평가하고 있다. 그런데 환경평가의 주요 관심영역은 1980년대에는 공해문제, 1990년대 후반에는 생태환경에 있었다면, 최근의 관심영역은 온실가스와 기후변화 적응에 있다. 그러나 아직도 사회영향평가에 대한 사회적 관심은 부족한 현실이며, 다루기 어려운 분야가 바로 사회영향평가

1) 신경희 외 2009, '사회환경분야 환경영향평가 개선방안'

분야이다.

지금까지 개발사업으로 인한 많은 쟁점이 발생하고 있으나, 이러한 쟁점이 환경영향평가에서 충분히 해결되지 못한 원인을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

가. 환경의 범위

개별법에서 환경의 범위가 자연환경 및 생활환경에 국한되어 있으며, 사회환경은 포함되어 있지 않다. 환경정책기본법이나 환경부의 업무영역에서도 사회환경을 포함하고 있지 않다.

환경영향평가법에서는 사회·경제환경분야가 있으나, 개별법에서는 환경의 범위를 매우 제한적으로 정의하고 있다. 또한 환경영향평가에서 사회환경을 다루더라도, 사회환경분야의 내용이 환경부의 협의 영역인지에 대해서는 부정적인 시각도 존재한다. 실제로 현행 정부조직법에 의하면 환경부의 업무영역이 아니라고 판단 할 수 도 있다. 이렇듯 지역주민이라는 사회환경의 대상은 환경보전의 대상이 아니라는 인식이 많은 것도 사실이다.

<p>환경 정책 기본법</p>	<p>제1조 (목적) 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경 정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다. <개정 2005.5.31></p> <p>제3조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 1999.12.31, 2002.12.30, 2005.5.31></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “환경”이라 함은 자연환경과 생활환경을 말한다. 2. “자연환경”이라 함은 지하·지표(해양을 포함한다) 및 지상의 모든 생물과 이들을 둘러싸고 있는 비생물적인 것을 포함한 자연의 상태(생태계 및 자연경관을 포함한다)를 말한다. 3. “생활환경”이라 함은 대기, 물, 폐기물, 소음·진동, 악취, 일조 등 사람의 일상생활과 관계되는 환경을 말한다. 4. “환경오염”이라 함은 사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·진동, 악취, 일조방해 등으로서 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태를 말한다.
<p>정부 조직 법 (환경부의 업무범위)</p>	<p>제34조(환경부) ① 환경부장관은 자연환경, 생활환경의 보전 및 환경오염방지에 관한 사무를 관장한다.</p>
<p>지속 가능 발전 기본 법</p>	<p>제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "지속가능성"이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(저하)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다. 2. "지속가능발전"이란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다. <p>제4조 (국가지속가능발전 기본전략의 수립·추진)</p> <p>② 정부는 국가지속가능발전 기본전략을 수립하려는 때에는 에너지·교통·국토이용·농업, 빈곤·건강·교육, 생태·물·해양·산림 등 경제·사회·환경 분야를 모두 균형 있게 고려하여야 한다.</p>

나. 사업자 및 승인기관의 역할 미비

우리나라의 환경영향평가 제도는 환경부의 협의기능이 강조되다보니, 실제로 환경에 미치는 영향에 대한 책임을 저야 할 사업자나 승인기관의 역할에 대해서는 무관심해지는 경우가 많다. 또한 환경 소송이 많은 미국 등의 나라와는 달리, 우리나라에서는 환경피해 및 강제이전에 따른 보상 등에 대한 소송이 많지 않으므로, 사업자나 승인기관은 환경영향평가만 통과되면 문제가 해결된다는 인식을 보이기도 한다. 즉, 환경영향평가가 환경적인 책임을 면제해주는 도구로 인식하는 경우도 많다.

우리나라 평가제도에서 승인기관의 역할이 미비한 것은 제도상의 특징이며, 운영상의 특징을 보자면 승인기관 내부에는 환경전문가도 거의 없으며, 승인기관에서 환경영향평가내용을 인허가 시에 검토할 수 있는 기반이 마련되어 있지 않다.

다. 평가기법의 어려움

평가항목 중에서도 자연환경이나 생활환경의 경우, 1980년대 이후 30년간의 축적된 평가기술의 발전으로 인하여 많은 기법이 개발되고 정착되어 왔다. 가이드라인 및 계획지침에서도 구체화된 평가기법 개선방안을 제시하고 있다.

이에 반하여, 사회환경분야는 정량적인 평가가 어려운 점이 가장 큰 애로사항이기도 하다. 정량화하기 어려운 정성적인 평가인 경우에는 협의기관의 판단기준을 마련하기 어려운 점 등의 문제가 있으며, 일반화된 평가기법을 마련하기 어려운 문제들이 남아있다. 이러한 문제들로 인하여 현행 환경영향평가에서는 현황조사의 제시에 그치고 있다.

라. 평가기준(법적기준)이 없음

소음항목처럼 대부분의 자연환경 및 생활환경 관련 항목들은 개별법에 따른 정량적인 법적기준이 마련되어 있어, 환경영향평가에서 평가 및 협의시 고려가 가능하다.

이에 반하여 사회환경 관련 사항은 법적인 근거를 마련하기 어려우며, 조사 및 예측의 결과도 정량적인 결과보다는 정성적인 결과가 많다. 따라서 판단 근거를 마련하기가 어렵다는 문제가 발생한다.

또한 현행의 개별법에 의한 규정 등은 사회환경의 피해당사자들에게 오히려 불리한 결과를 요구하는 경우도 많다. 예를 들면 재개발지역에서의 보상에서는 영업권 등을 인정하지 않으므로, 세입자나 노점상은 현행법에 의하여 보상금을 받는다면 매우 불리하다는 생각을 가지고 있으며, 이러한 이유로 보상을 거부하게 된다.

마. 기준달성형 절대평가

현행 평가제도는 평가항목별로 기준달성여부를 판단하는 방식을 주로 취하고 있으며, 이때 기준이라 함은 개별법에 의한 기준인 경우가 많다. 이러한 법적기준만을 활용하며, 개별사업별로 지역특성이나 사업특성을 반영한 환경보전목표를 설정하지 않고 있는 것이 현실이다.

그런데 이러한 형식의 평가로는, 개별법에 의한 기준이 없는 사회환경분야의 평가 및 협의가 어렵다. 본래의 환경영향평가가 기준에 의한 절대평가보다도 서로 다른 대안의 검토를 통하여 상

대적으로 좋은 대안을 계획에 반영하기 위한 제도임에도 불구하고, 현재 대안 비교에 따른 상대평가 개념도입이 이루어지고 있지 못하며, 이러한 문제점이 사회환경분야의 평가를 제한하고 있는 것으로 판단된다.

바. 쟁점을 다루지 않는 현황조사

스코핑이 도입되었으나, 스코핑 단계에서 사업별로 해결해야할 쟁점을 설정하도록 운영되지 못하고 있어, 기존제도인 중점평가항목 제도에서 크게 벗어나지 못하고 있는 듯하다. 이로 인해, 평가의 목적이나 내용이 명확하게 설정되지 않고 평가가 진행되어, 일반적인 현황조사의 나열에 그치는 획일적인 평가가 이루어지는 경우가 많다.

특히, 사회환경분야는 현지에 생활하는 주민의 참여가 무엇보다 중요하며, 이러한 과정을 통해, '왜 이 항목의 평가를 해야 하는가'에 대한 논의가 중요한 평가분야라고 할 수 있다. 따라서, 스코핑이 지역사회 목소리를 담아 쟁점을 설정하는 과정이 아닌, 형식적인 단계로서 운영되고 있는 것 또한 환경영향평가가 사회환경을 배려하지 못하고 있는 주요 원인 중의 하나라고 할 수 있겠다.

사. 전문가 및 행정 중심의 환경평가

현행 평가제도는 행정기관 중심의 협의체로 운영되고 있다. 환경영향평가가 사회적 합의형성보다는 행정기관에 의한 협의가 강조되고 있기 때문에 일반주민의 가치판단보다는 검토기관 등의 전문가와 행정기관의 가치판단이 강조되고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 주민의견 수렴 제도가 도입된 것이지만, 우리나라의 주민의견수렴은 평가서 초안 단계에서만 이루어지기 때문에 쟁점설정이나 평가항목 설정에 반영되기는 힘들다.

또한 주민의견 수렴 절차는 마련되었으나 운영상의 문제, 또는 비환경적인 문제제기 등의 이유로 개발사업으로 인한 이해당사자인 주민의 의견은 계획에 반영되기 어려운 상황이다.

아. 평가서 작성규정의 문제

환경영향평가제도에서는 스코핑의 도입 등 많은 제도개선이 꾸준히 이루어지고 있기도 하다. 그러나 제도개선의 취지 등이 정확히 전달되지 못하고 있으며, 사업자나 담당 공무원조차도 이해하지 못하는 경우도 많다. 현행 평가서 작성규정의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사업의 쟁점에 대한 스코핑이 이루어지지 않고 있다. 스코핑이 평가항목의 선정으로 이해되고 있으며, 사업유형별로 이미 제시된 평가항목을 그대로 따르는 경우가 많다.

둘째, 사전환경성검토의 평가항목 중에서 계획의 적정성분야는 실제로 거의 검토되지 않고 있으며, YES 또는 NO의 양자택일을 요구하고 있을 뿐이다. 계획의 적정성 분야야말로 정성적인 계획의 내용을 평가할 수 있는 좋은 기회이지만 아직까지는 효율적인 평가가 이루어지지 않고 있다. 또한 입지의 타당성분야는 자연환경, 생활환경 중심이며 사회환경에 대한 내용은 거의 없다.

셋째, 환경영향평가의 사회환경분야는 평가의 목적이 드러나지 않으며 현황조사의 나열에 불과하다. 따라서 단순한 데이터의 나열만 있을 뿐, 평가나 저감방안의 제시는 거의 이루어지지 않고 있다. 또한 현황조사에도 지역주민의 생활이나 가치에 대한 내용은 없이 단순한 통계 자료의 나열에 불과하다.

자. 형식적인 절차운영

환경평가와 관련되어 법령에 제시된 사항은 최소한 지켜야 할 사항임에도 불구하고, 사업자는 그 이상의 적극적인 노력을 하지 않는다. 예를 들어 설명회 등 주민의견수렴 방식도 형식적으로 진행되어 오히려 주민의 불만을 가중시키기도 한다.

이해당사자에 따라서 각자의 이해관계(불만내용)는 다르게 마련이다. 그러나 절차운영에 대한 불만이 사업자에 대한 불신으로 연결되며 결과적으로 사업반대라는 형식으로 표출되는 경우도 많다. 이는 절차법으로서의 환경영향평가의 기능보다도, 환경적인 내용에 대한 협의기능이 강조되고 있기 때문이기도 하다.

2. 국내 사회영향평가 활성화 방안

2.1 환경영향평가와 사회영향평가의 관계설정

사회환경분야에 대한 현재의 문제들을 개선할 수 있는 방안으로서는, 사회영향평가를 환경영향평가와는 별개의 독립된 제도로 도입하는 방안과 환경영향평가 제도의 틀 내에서 사회환경분야를 강화하는 방안이 있을 수 있다. 우선 이러한 두 가지 방안에 대한 장·단점을 살펴보면 다음과 같다.

가. 사회영향평가를 독립된 제도로 도입하는 방안

사회영향평가를 새로이 독립된 제도로 도입하는 방안은 ‘갈등영향분석’과 같이 별도의 제도를 도입하는 방식이다. 이는 환경영향평가가 환경부의 제도라는 생각에서 탈피하여 사회환경만을 전담할 수 있는 또 다른 기구를 조직해야 함을 의미한다. 물론 사회환경 전담 기구를 조직하고 사회영향평가를 도입할 경우 사회환경분야의 집중적인 관리를 기대할 수 있을 것이다. 다만 새로운 제도 도입은 사업자들에게 새로운 규제로 인식될 수 있고, 승인기관의 반발을 초래할 수 있다. 또한 사회환경을 전담하는 기구를 새로 만든다는 것은 현실적인 어려움이 있을 수 있다. 사회영향평가를 새로운 제도로 도입한다면 이에 대한 홍보 및 초기 파급효과가 커질 수 있다는 기대를 할 수 있는 반면 계획수립기관 및 승인기관의 역할이 중복되는 경우가 발생하는 등 또 다른 문제들이 발생할 수 있다.

나. 환경영향평가제도에서 사회환경분야를 강화하는 방안

환경영향평가 내에서 사회환경분야를 강화하는 방안은 현행 환경영향평가의 절차가 사회영향평가 절차와 매우 유사한 절차이기에 절차적 수정 없이, 평가 내용의 수정·보완만으로 문제를 해결함으로써 보다 쉽게 현실에 반영할 수 있는 방안이다. 환경영향평가와 사회영향평가 모두 사업자가 사업계획을 수립하기 위한 정보수집 과정이며 두 제도 모두 사업자의 합리적인 의사결정을 위한 지원 시스템이라는 관점에서 보면 두 제도를 따로 구분할 필요 없이 동일한 제도 내에서 운영하는 것이 바람직할 것이다. 또한 이미 사전환경성검토의 계획의 적정성 항목에서는 사회환경에

대한 부분이 포함되어 있으며, 환경영향평가 내에도 인구, 주거, 산업의 사회·경제항목이 존재하고 있다. 교통영향평가, 재해영향평가 등의 타 평가제도의 경우도 제도는 분리되었으나 이는 협의권의 분산을 의미할 뿐 사업자가 수행해야 하는 평가업무의 관점에서는 하나의 시스템으로 통합하는 것이 바람직하다. 사회영향을 유발시키는 요인은 사회환경의 직접적인 변화만이 아닌 자연환경, 생활환경의 변화와도 밀접하게 관련되어 있으며, 항목별 요인만이 아닌 평가·운영 관리 등에 대한 불만도 크게 작용할 수 있다. 이러한 이점들을 생각할 때, 본 안이 보다 합리적인 개선방안이 될 수 있다. 다만 환경영향평가제도에서 사회환경분야를 강화하는 방안은 사회환경이 환경부 고유업무 범위를 벗어난 것이라는 비판을 받을 수 있다.

사회영향평가를 독립된 제도로 도입하는 방안과 환경영향평가 내의 사회환경분야를 강화하는 방안의 각각의 특징과 장·단점에 대해 검토하였다. 그 결과, 환경영향평가 내에서 사회환경분야를 강화하여 문제를 해결하는 방안이 보다 실현가능하고 현실적인 이점이 있는 방안으로 판단된다. 따라서 본 강의에서는 환경영향평가제도에서 사회환경분야를 개선하기 위함을 전제로 하여 구체적인 개선방안을 고찰해 보고자 한다.

2.2 환경영향평가 개선방안²⁾

1) 쟁점해결방식 어프로치 강화

환경영향평가의 평가항목 선정은 쟁점해결방식과 유형별 중점평가방식의 두 가지로 나누어 생각해볼 수 있다.

먼저 유형별 중점평가방식이라는 것은, 사업유형별로 미리 중점적으로 평가해야 할 항목을 선정해 놓은 방식을 의미한다. 도로분야, 택지분야 등 사업유형별 중점평가항목이 평가서 작성규정의 별표에 기재되어 있는 경우가 그러한 방식이다. 우리나라 환경영향평가는 이러한 형태로 많이 진행되어 왔다. 생활환경이나 자연환경 중에서도 지역의 특색보다도 사업의 특색에 의존하는 평가항목의 경우에는 이러한 중점평가 방식이 효율적이라고 생각할 수 있다. 그런데, 중점평가방식의 경우에는 상대평가보다는 기준에 의한 절대평가를 전제로 하는 경우가 많다. 따라서 대안의 비교를 위한 평가방식으로는 부적합한 면이 많다.

한편, 쟁점해결방식은 해당사업의 특성이나 지역의 특성에 따라 평가해야 할 내용이나 방식이 달라진다는 것을 전제로 하는 평가방식이다. 이는 쟁점해결을 위한 대안제시를 포함하고 있기 때문에 다음과 같은 단계를 거치게 된다.

쟁점 파악 ⇒ 평가항목 및 평가내용선정 ⇒ 대안의 설정 ⇒ 평가

환경영향평가는 의사결정 지원을 위한 시스템분석을 근본으로 하기에, 기본적으로 이러한 쟁점해결방식이 적합한 어프로치라고 할 수 있다.

사회환경분야는 지역주민, 지역공동체가 구성요소 및 영향의 대상이 된다. 인간은 가치판단을

2) 신경희 외 2009, '사회환경분야 환경영향평가 개선방안'

하는 존재라는 점에서 자연생태환경과는 다르다. 동일한 변화에 대해서도 대상주민 및 지역공동체의 특성에 따라 다른 영향이 나타날 수 있다. 따라서 ‘어떻게 평가하는가’를 판단하기 이전에, ‘무엇이 문제인가’를 찾아보는 쟁점해결방식이 바람직하다. 즉, 쟁점이 무엇인지를 설정하고, 쟁점을 해결하기 위한 접근방식을 취할 때 문제해결이 가능하다. 이러한 이유로 환경평가제도의 사회환경분야는 쟁점해결형 어프로치가 더욱 적합한 방식이라는 것을 알 수 있다.

그런데 우리나라 평가제도는 이미 쟁점해결형 어프로치를 도입하고 있다. 실무자나 담당공무원이 인식하고 있지 못할 뿐, 스코핑의 도입과 환경목표설정의 도입으로 쟁점해결 방식이 도입되었다고 볼 수 있는 것이다. 스코핑의 자세한 내용은 다음 절에서 다루기로 한다.

2) 스코핑 활성화³⁾

가. 스코핑 운영 현황

우리나라의 스코핑제도는 「환경·교통·재해 등에 관한 환경영향평가법」에 의거 2004년에 처음 도입되었다. 이는 기존 중점평가항목제도가 일률적으로 평가항목을 설정하여 지역 특성을 제대로 반영하지 못하게 되는 한계를 가지고 있어, 이를 개선하고자 도입한 것이다.

해당 사업에 적용되어야 할 평가항목·범위 등을 정하는 환경영향평가항목·범위획정제도를 사업자 신청주의로 하여 2004년 7월부터 승인기관이 운영토록 하였으나, 제대로 운영되지 못하는 문제점이 발생되었다. 이는 스코핑 위원회 구성의 어려움 및 이로 인한 업무량 과다로 소극적인 형태를 보였고, 사업자의 경우 평가기간 및 평가항목의 증대, 사업진행에 있어 제동을 거는 또 다른 절차로서 인식, 추가적인 보고서 작성 등을 우려하여 신청을 회피하였기 때문으로 보인다.

이에, 2008년 「환경영향평가법」에서는 환경적인 이슈를 사업초기단계에서 정함으로써 평가항목에 대한 우선순위 및 조정, 선택과 집중을 통해 사회적 갈등을 최소화하고 평가서의 질을 향상시키기 위한 목적으로 스코핑 절차를 모든 평가대상사업에 의무화 하게 된다.

2008년에 도입된 스코핑 제도의 주요 특징을 2004년의 스코핑과 비교하여 정리하면 다음과 같다.

스코핑제도의 주요 변경내용

「환경·교통·재해 등에 관한 환경영향평가법」 (2004년)	구 분	「환경영향평가법」 (2008년)
사업자 신청(임의규정)	적용형태	모든 평가사업에 의무화
20인 내외	위원회 구성	10인 내외
사업승인기관	위원회 운영	사업승인기관, 협의기관
45일(필요시 15일 연장)	심의기간	30일
위원회 심의	심의방법	위원회심의, 서면심의
평가항목·범위,	심의대상	평가항목·범위, 조사횟수, 간이평가 대상 및 의견수렴 생략 여부 등

3) 환경부(2007) 「스코핑 제도의 운영 및 발전방안」 참조하여 정리함.

나. 현행 스코핑제도의 한계

앞서 설명한 바와 같이 스코핑 제도가 도입되었으나, 쟁점해결형 어프로치가 도입되었다고 보기는 어려운 것이 현실이다. 왜냐하면 우리나라 환경영향평가에서 스코핑은 환경영향평가 항목 및 범위 등을 확정하기 위한 심사로서 인식되고 있기 때문이다. 이는 환경영향평가가 항목별 평가라는 인식에서부터 비롯된 것으로서, 중점적으로 조사 및 평가하여야 할 내용을 정하는 것이라고 이해했기 때문이다.

스코핑은 환경영향평가 항목의 설정 이외에도 대안의 설정 및 비교검토 등을 포함할 수 있으며, 주요한 환경이슈를 발굴하기 위한 절차이다. 즉, 확일적으로 평가가 이루어지는 것을 방지하기 위한 정보수집의 단계이다. 특히, 사회환경분야는 스코핑을 통해 ‘무엇이 주요 환경이슈인가’ ‘왜 이 항목의 평가가 이루어져야 하는가’에 대한 논의가 이루어져야 하는 평가분야라고 할 수 있다. 중점평가항목 제도에 의한 확일적 평가나 평가의 목적 설정 없이 일반적인 현황조사의 나열에 그치는 확일적인 평가의 문제점을 해결하기 위해서는 스코핑의 효율적인 운영이 무엇보다 중요하다 할 수 있겠다.

또한, 사회적 논란이 예상된다면, 초기단계에서 충분한 논의를 거쳐 사회환경에 대한 고민을 담아주어야 한다. 이를 위해서는 대안설정 및 환경이슈 도출에서부터 다양한 의견수렴 방법을 통해 주민의 의견을 포함한 정보수집이 이루어져야 할 것이다. 이러한 정보수집은 스코핑 과정에서 구체화되어야 할 것이다.

이처럼, 스코핑단계에서의 주민참여가 효율적이고 필수적임에도 불구하고, 현재의 주민의견수렴이 평가서 초안에 한정되어 있어, 현 스코핑 제도의 한계점으로 판단된다.

다. 스코핑 활성화 방안

앞서 언급된 스코핑의 현황 및 문제점 분석을 바탕으로 스코핑 활성화 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 평가계획서의 작성과정이 강조되어야 한다. 스코핑은 다양한 주체로부터 의견수렴을 통하여 쟁점을 설정하는 작업이 필요하다. 이러한 과정을 통하여 평가서 작성계획서를 작성하여야 한다. 우리나라는 평가서 작성계획서의 심의과정을 스코핑이라고 오해하고 있으나, 실은 평가계획서의 작성단계가 매우 중요하다.

둘째, 스코핑 과정에서의 주민의견 수렴이 필요하다. 현행제도에서는 평가서 초안단계에서 주민의견수렴이 가능하지만, 쟁점설정단계인 스코핑 단계에서의 주민의견 수렴은 지역사회의 쟁점을 가장 잘 아는 주체로부터의 의견수렴이라는 측면에서도 매우 의미가 있다. 물론 주민만이 아닌 다양한 주체로부터의 의견수렴도 중요하다.

셋째, 스코핑 심의위원회에는 행정기관 및 전문가만의 참여가 아닌 지역주민의 민의를 대변할 수 있는 사람, 사회과학 전문가 등 다양한 주체의 참여가 바람직하다.

넷째, 위원회 운영의 객관성과 투명성 확보가 필요하다.

현행 ‘환경영향평가항목·범위 등의 결정을 위한 가이드라인’에 의하면 심의에 필요하다고 인정되는 경우 심의위원회는 다음과 같은 사항을 수행할 수 있도록 되어있다.

1) 현지조사

2) 지역 주민 등의 의견청취

3) 사업자의 자료 제출 요구 및 관계인 출석

그러나 본질적인 문제는 위원회의 구성 및 인선과정에 있다. 평가계획서심의위원장은 평가서협의기관 또는 승인기관의 소속 공무원 중에서 협의기관의 장 또는 승인기관의 장이 지명하고 있으며, 위원장은 승인기관 또는 협의기관의 소속공무원 중 해당 사업에 관한 업무를 관장하는 국장 또는 국장급 공무원으로 규정하고 있다. 위원은 위원장이 지명하도록 되어 있다.

결국 행정기관이 소속 공무원을 위원장에 지명하고, 소속 공무원이 위원을 선택하는 형식이다. 이러한 형식으로는 위원회의 중립성 및 객관성에 대한 담보를 하기 어렵다.

또한, 위원회의 운영은 투명성 확보가 중요하며, 이를 위해서는 회의록의 작성, 회의의 정보공개, 방청의 허용 등이 필요하다.

3) 주민의견수렴 강화

사회환경분야의 평가를 위해서는 쟁점설정, 대안제시, 가치판단 등 다양한 단계에서의 주민참여가 더욱 활성화 되어야 된다. 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 계획초기단계에서의 정보수집 기능이 강화되어야 한다. 계획안을 수립하기 위한 단계에서 환경적인 정보수집을 충분히 하여야 한다. 사전입지 상담제도나 환경성검토 협의회만이 아닌, 비공식적인 정보수집을 포함하여 다양한 전문가의 의견을 듣는 게 바람직하다. 특히, 어떠한 리스크 혹은 분쟁이 발생할 수 있을지, 어떠한 위험요인이 존재하는지에 대한 정보수집이 중요하며, 이를 위해서는 전문가만이 아닌 이해당사자의 의견수렴이 중요하다.

둘째, 대안설정 단계에 주민의견수렴의 강화가 필요하다. 환경평가의 목적이 환경친화적인 계획수립이라면 항목별 조사 및 평가내용을 계획안에 반영시키는 것이 중요하다. 그러기 위해서는 조사·예측 단계 이전의 대안설정단계에 있어서 경제성만이 고려된 대안과 환경적인 측면도 충분히 고려한 대안과의 비교가 반드시 있어야 한다. 대안설정을 위해서는 다양한 환경정보가 필요하며 이러한 정보수집과정은 스코핑과정을 통해서 구체화된다. 따라서 스코핑 단계에서 지역주민을 포함한 사회환경에 대한 고민을 담아주어야 한다.

셋째, 이해관계자 분석은 필수조건이다. 지금까지 평가에서는 자연환경에 대해서는 다양한 분류를 실시하였으나, 실제 생활하고 있는 주민에 대한 조사는 매우 미비하였다. 피해 또는 이익이 얼마나 되는지 지역에 사는 주민을 포함한 이해관계자에 대한 상세한 분석은 반드시 포함되어야 한다.

넷째, 공지방법의 개선이 필요하다. 설명회 및 공청회의 공지방법이 일간지 등에 게재하는 방식이었으나, 설명회나 공청회의 개최사실을 몰라서 출석하지 못하는 경우도 많다. 따라서 설명회 및 공청회의 개최사실을 협의기관 및 지자체 웹사이트에 올려 많은 사람이 볼 수 있도록 하여야 한다.

다섯째, 주민참여의 효율성을 높여주기 위한 조정자가 필요하다. 행정기관에 의한 공식적 조정 절차만이 아닌 환경변호사, 환경평가사 등에 의한 조정자의 필요성이 강조된다. 전문적인 정보를 주민에게 알기 쉽게 전달해주는 역할과 주민의 요구사항을 사업자에게 전달해주고 조정하는 역할이 필요하다.

마지막으로, 일회성 이벤트인 설명회나 공청회 형식이 아닌, 숙의형 참여방식의 보급이 필요하다. 설명회나 공청회의 운영방식은 일방적인 정보의 전달(통보)에 불과할 뿐 상호 간의 이해와 조정을 위한 수단으로 이용되고 있지는 못하다. 합의회의, 기술공청회, 심의형 앙케이트조사 등 정보제공과 정보공유를 통한 상호이해와 조정수단으로서의 참여방식의 도입이 필요하다(부록1).

4) 사회조사기법의 활용

사회환경분야의 평가기법으로는 지역의 특성 및 주민들의 성향, 의견을 파악하기 위해 설문조사 등 사회조사기법을 활용할 수 있다. 이는 통계분석 툴을 활용하여 정성적인 내용을 정량화하는 작업이 가능하며, 주민인터뷰를 비롯한 심층면접과 같이 정성적 내용을 다룰 수 있는 방법이기도 하다. 또한 쟁점을 설정하고, 사회영향에 대한 예측을 위한 방법으로서 사회조사기법을 활용하도록 하는 것이 필요할 것이다. 주요 사회조사방법으로는 설문조사, 면접법, 집단조사법 등이 있다.

5) 환경영향평가서 작성규정 개선방안

제도상의 개선방안으로서 평가서 작성규정의 개정이 있다. 이는 가장 직접적이고 단기적으로 실행할 수 있는 개선방안이다. 다만, 작성규정의 개정은 한번 개정하면 수시로 변경하기가 곤란하며 평가서 작성의 툴을 변경하는 것이므로 신중을 기하여야 할 것이다. 평가서 작성규정의 개선 방안을 마련할 때 다음의 사항에 유의하여 설정하는 것이 필요하다.

첫째, 초기조사를 위한 체크리스트와 평가서 작성규정은 구분되어야 한다. 앞서 미국 CEQA(California Environmental Quality Act) 가이드라인의 체크리스트는 사업의 특성과 해당 지역의 상황을 고려한 쟁점 설정 및 평가항목 설정을 위한 초기조사에 활용될 수 있도록 제시된 것이다. 평가서 작성을 위한 작성규정에 이러한 체크리스트와 같은 형태를 차용하는 것은 바람직하지 않으며 그 차이를 이해해야 할 것이다.

둘째, 환경영향평가 내의 사회환경분야 평가목적은 타영향평가 제도를 포함한 유사제도들과 차별화되어야 한다. 과거 환경영향평가 내의 사회·경제환경분야 일부 항목(교통, 문화재, 공공시설, 교육)은 실효성이 낮고 타제도와 중복된다는 이유로 항목이 축소된 바 있다. 이는 동일한 항목일 지라도 제도에 따라 평가목적이 달라질 수 있음을 간과한 처우이다. 항목의 중복이라는 논란에서 벗어나 환경영향평가 내의 사회환경분야 평가를 활성화하기 위해서는 평가목적을 분명히 하여 사회환경분야 평가 강화에 대한 정당성을 널리 공유하는 것이 필요하다. 환경영향평가 내에서 사회환경분야를 평가하는 목적은 지역주민의 삶, 지역사회의 변화, 공동체, 사회문화 등을 포함하는 사회영향에 대한 평가를 위한 것이다. 예를 들면, 동일한 '교통'이라는 평가항목에 대해 교통영향평가에서는 교통흐름의 원활화, 교통체계의 변화 등 교통 그 자체의 제어를 위한 평가를 목적으로 한다면, 환경영향평가에서는 교통의 변화로 인한 주민들 삶의 질 변화 등에 대해 평가하는 것으로서 그 목적이 구별된다.

셋째, 선정된 평가항목이 어떠한 쟁점을 해결하기 위해 선정된 항목인지, 평가의 목적이 분명하게 드러날 수 있는 형태여야 한다. 기존의 작성규정을 보면 '인구'라는 항목에 대해 인구현황, 인구구성 현황, 인구증감 현황 등의 조사항목만을 제시할 뿐, 인구에 대해 평가하고자 하는 목적

에 대해서는 기재하지 않고 있다. 쟁점을 해결할 수 있는 평가항목이 되기 위해서는 평가의 목적, 예를 들어 ‘이주민에 대한 적절한 대책이 마련되었는가’와 같은 쟁점을 해결하기 위한 것으로 목적을 설정하고, 이주민 발생현황, 취약계층의 상황, 이주민들 인터뷰 등의 조사를 실시해야 할 것이다.

6) 중장기 개선방안4)

환경에 대한 사회적 인식이 낮았던 1980년대부터 지금까지 환경평가제도를 지탱해온 원동력은 환경부의 노력에 의한 환경행정수단으로서의 규제적 기능이 유효했다고 볼 수 있다. 그러나 이로 인해 승인기관과 사업자의 무책임 그리고 정부추진사업에 대한 견제기능에 한계를 노출하고 말았다.

현행 환경평가제도의 근본적인 문제들을 해결하기 위해서는 개별 문제의 해결이 아닌, 전체 틀의 변화가 필요하다. 따라서 사업자가 작성한 계획안을 협의기관이 심사하는 것에 중점을 둔 검증형 또는 협의형 평가제도에서 벗어나, 계획안을 수립하기 위한 환경적 측면에서의 정보생산과 정보교류 기능이 강조되는 계획지원형의 평가제도로의 발전방향이 요구된다.

가. 평가제도의 역할 재설정

우리나라에서는 평가제도를 평가·협의 제도라고도 부르는 경우가 많으며, 사업자의 계획안을 검토/심사한다는 개념으로 인식되고 있다. 즉, 우리나라에서는 환경평가의 개념이 정보의 검증에 중점을 두고 있는 개념임을 알 수 있다. 이러한 인식이 평가제도를 협의제도로 인식하게 하는 주요원인 중의 하나라고 말할 수 있다.

<평가제도의 역할 재설정>

- (기존인식) 수립된 계획안에 대한 심사/협의
 - ⇒ (발전방향) 계획안을 수립하기 위한 환경정보 생산 및 교류 시스템
-

나. 정보교류 및 합의형성 기능의 강화

첫째, 정보지원기능이다. 환경평가는 환경에 영향을 미칠 가능성이 있는 계획 입안이나 사업 실시 이전에 해당 사업의 실시로 인한 환경적 영향을 최소화할 수 있도록 환경영향의 정도, 계획의 대안 및 영향저감방안 등 환경영향에 관한 정보를 사업자 및 정책결정권자에게 제공함으로써 계획수립이나 정책 결정시 반영하도록 하는 것이다. 우리나라에서는 협의기관의 역할이 강조되는 반면, 승인기관과 사업자의 역할이 상대적으로 부족하다. 또한, 지방자치단체 및 지역주민이 계획이나 사업에 대해 판단할 수 있도록 사업의 현황이나 환경영향 등에 관한 정보를 제공할 뿐만 아니라 환경평가 절차에 참여하는 행정기관, 주민으로부터 지역의 환경정보를 제공받을 수 있어야 한다. 환경평가는 검토기관의 전문가나 행정기관에 의한 심사/검증만이 아니라, 다양한 환경정보

4) 조공장 외(2008), 「환경평가제도 30년의 성과분석과 발전방향」에서 발췌 정리.

와 다양한 주체의 가치를 받아들여 계획의 합리성을 높이기 위한 정보지원 도구이다.

둘째, 합의형성 기능이다. 지역 주민에 대한 평가서 공개, 설명회·공청회 개최, 설명자료 배포 등을 통한 정보제공, 주민의견 수렴 등의 일련의 환경평가 절차를 통하여 지역의 환경정보가 평가서에 반영되고, 쌍방향의 정보교류를 통해서 지역주민과의 관계를 긴밀히 함으로써 사업에 대한 이해·설득 내지는 합의형성을 촉진할 수 있어야 한다.

다. 사회영향평가 전문가의 양성 및 컨설팅 역할 강화

사회영향평가서의 작성이나 전문적인 검토를 위해서는 전문가의 확보가 가장 시급한 문제이다. 여기서 전문성이란 자연과학으로서의 전문성만이 아니라 사회과학의 전문성, 사업계획에 대한 전문성을 포함한다.

이러한 사회영향평가 전문가의 의견이 평가항목의 조사, 예측 및 저감방안의 제시에 그쳐서는 안 된다. 계획의 초기단계에서 사업자의 대안설정에 유용한 환경정보를 제공하는 환경 컨설팅의 역할을 하여야 한다. 그래야만 환경평가가 개발의 면죄부라는 비판에서 벗어날 수 있다. 현행 사전입지 상담제도에서 사업자가 행정기관에 입지의 적절성에 대한 자문을 구하듯이, 계획의 초기 단계에서 사업자 혹은 설계자들이 평가대행자 등 환경전문가에게 주요한 사회환경 측면에서의 고려사항 및 지역의 환경적 특성에 대한 자문을 구하는 것이 유효하다. 환경평가의 대행이 항목에 대한 조사, 예측의 대행이 아닌 계획수립을 위한 환경정보 제공의 역할을 의미하는 환경컨설팅이 되어야 한다.

마. 정보공개 개선

환경평가의 모든 단계에서 주민참여와 정보공개는 환경평가의 필수조건이며, 미국, 일본 등 환경평가제도를 오랫동안 경험한 선진국에서는 당연한 절차로 받아들여지고 있다.⁵⁾ 이에 비해 우리나라의 평가제도에서는 평가서 초안만이 주민의견 수렴용이라는 인식이 많다. 따라서 스코핑단계나 평가서 분안에서는 주민의견수렴이 없으며, 평가서 분안이나 검토의견 등은 공개되지 않고 있다. 이는 의사형성과과정의 투명성 확보라는 의미에서 매우 중요한 사안이다. 환경에 대한 가치판단은 주체에 따라서 다르게 마련이며 의사결정에 있어서의 가치의 우선순위도 주체에 따라 다르게 마련이다. 따라서 의사결정의 과정에서 계획이 변화하는 내용과 그 사유를 기록하고 사회에 공개함으로써 의사결정에 관계되는 주체들의 역할과 책임을 명확히 하는 것은 환경평가의 근본적인 원칙이 된다.

따라서 우리나라의 평가제도에 있어서도 모든 단계에서 정보공개를 하는 것이 바람직하다. 스코핑단계, 평가서 초안, 평가서 분안 및 검토기관, 협의기관, 승인기관의 의견, 심의회에서의 논의 사항이 모두 공개되는 방향으로 제도개선이 필요하다.

바. 주민참여 기회와 대상의 확대

첫째, 참여 기회의 확대가 필요하다. 이를 논의하기 위해서는 먼저 주민참여의 목적을 명확히 하여야 한다. 주민참여의 주요 목적은 정보제공과 정보수집의 2가지이다, 정보제공이란 개발사업에 대한 지역사회의 수용성을 높이기 위해 의사결정 과정의 투명성을 확보한다는 점에서 중요하다. 이에 비해 정보수집은 사업계획의 합리성을 확보하기 위해 현지사정을 잘 아는 주민이나 사

5) 일본 환경성 자료, '세계의 환경영향평가' 참조

업이나 환경 분야의 전문가로부터 다양한 정보를 수집하는 것을 의미한다. 주민참여가 환경정보의 수집이라는 의미에서는 스코핑과 같이 대안설정 시에 참여가 중요하며, 일반주민의 경우에는 과학적·공학적인 전문용어가 나열되는 평가서 단계에서의 기술적 검토보다는 지역의 주요 환경이슈에 대한 의견제시나 대안에 대한 의견제시가 효율적일 것이다. 따라서 일반주민에게 스코핑과 같이 계획의 초기단계에서의 참여기회를 보장하는 것이 필요하다. 또한 우리나라도 주민의견수렴 절차를 평가서 초안단계로 국한하지 말고, 평가의 각 단계에서 정보공개 및 의견수렴을 하는 것이 필요하다. 단, 현행 제도는 절차가 너무 복잡하고 대상사업도 소규모까지 포함되어 있으므로, 절차와 대상사업의 정비를 포함한 제도개선과 동시에 진행되어야 한다.

둘째, 의견수렴의 대상범위를 철폐하는 것이다. 주민참여는 외국에서는 사업자 이외의 제3자의 참여를 의미하는 공중참여의 의미로 운영되고 있으며, 여기에는 주민만이 아니라 전문가, 행정기관이 모두 포함된다. 이는 의견수렴의 대상이나 대상지역을 규정하는 것이 아니라, 의견수렴의 내용을 규정하는 것을 의미한다. 즉, 대상지역에 있는 주민의 환경에 무관한 의견을 수렴하지는 것이 아니라, 대상지역이 아닌 곳에 있는 사람이더라도 환경적인 측면에서의 의견이라면 주민의견수렴의 대상으로 보자는 것이다. 따라서 주민참여를 공중참여로 확대할 것을 제안한다. 공중참여방식에는 설명회, 공청회 외에도 워크숍, 전문가 기술토론회, 방송토론회 등 다양한 형태가 존재한다.

[참고문헌]

1. 사회환경분야 환경영향평가 개선방안, 2009, 한국환경정책·평가연구원
2. 윤순진, 2003, “환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가 개선방향: 시민참여적 사회영향평가의 제도화를 중심으로”, 한국행정학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집: 15-44.