

# 환경영향평가 주민참여기법

## 05. 주민참여의 나아갈 길

### CITIZEN PARTICIPATION SYSTEM



## 1. 사회영향평가

환경영향평가는 궁극적으로는 지속가능한 사회를 만들기 위한 사회적 합의, 즉 갈등관리에 기여하는 것이 큰 목적이다. 사회영향평가와 스코핑에서의 주민참여 이 두 가지를 향후 나아갈 길을 제시한다.

### 1) 사회영향평가와 환경영향평가의 차이점

개발사업 시 생존권 박탈 등의 문제로 발생하는 사회적 갈등이나 주민의 피해가 심각한 수준에 이르고 있다. 현재 보상은 물적 자산 위주로 이루어지고 있고, 사회적 약자에 대한 보상은 매우 미비하기 때문이다. 예를 들면 재개발 사업으로 인하여 세입자들은 이주 대책 없이 현재 거주지를 떠나야 하는 상황이 발생하고, 신도시 건설시 적절한 교육시설의 대안 제시 없이 이주를 강요당하기도 하고, 농지를 수용당하고 새로운 직업을 가지지 못한 채 지대만을 보상금으로 지급받는다. 보상문제, 계획의 수요예측, 계획의 편익(지역 경제에 미치는 영향), 강제이주에 대한 주민의 의사 등은 기존의 자연환경 및 생활환경분야에서는 다루지 못하므로 새로운 평가항목이 필요한 분야이다. 개발사업으로 인하여 발생하는 다양한 사회적 쟁점은 환경영향평가에서 충분히 해결되지 못하고 있다.

### 2) 환경영향평가를 하는데도 일어나는 이유

환경영향평가에서 충분히 이러한 사회적 갈등을 다루지 못하는 이유를 다음과 같이 여섯 가지 정도로 정리해볼 수 있다.

(1) 환경의 범위가 협소하게 규정되어 있다. 환경정책기본법이나 환경부의 업무영역에서 환경의 범위가 자연환경 및 생활환경에 국한되어 있으며, 사회환경은 포함되어 있지 않다. 환경영향평가법에서는 사회·경제환경분야가 있으나, 사회환경분야의 내용이 환경부의 협의 영역인지에 대해서는 부정적인 시각도 존재한다.

(2) 사업자 및 승인가관의 역할이 미비하다. 우리나라의 환경영향평가 제도는 환경부의 협의기능이 강조되다 보니, 실제로 사업이 미치는 영향에 대한 책임을 져야 할 사업자나 승인가관의 역할에 대해서는 무관심해지는 경우가 많다. 미국에 비해 우리나라에서는 환경피해 및 강제이전에 따른 보상 등에 대한 소송이 많지 않으므로, 사업자나 승인가관은 사업 진행과정에서 발생하는 문제를 능동적으로 해결하기보다는 환경영향평가만 통과되면 문제가 해결된다는 인식을 보이기도 한다.

(3) 평가기법이 어렵다. 자연환경이나 생활환경의 경우, 1980년대 이후 30년간의 축적된 평가기술의 발전으로 인하여 많은 기법이 개발되고 정착되어 왔고, 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 어렵고, 일반화된 평가기법을 마련하기도 어렵다. 이러한 문제들로 인하여 현행 환경영향평가에서 사회영향은 현황조사의 제시에 그치고 있다.

(4) 평가기준이 없거나 법적 기준이 사업자에 유리한 경우가 많다. 대부분의 자연환경 및 생활환경 관련 항목들은 개별법에 따른 정량적인 법적 기준이 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. 현행 개별법에 의한 규정 등은 사회영향의 피해당사자들에게 불리한 결과를 요구하기도 한다.

(5) 현황조사에서 쟁점을 다루지 않는다. 스코핑이 도입되었으나, 스코핑 단계에서 사업별로 해결해야 할 쟁점을 설정하도록 운영되지 못하고 있어, 기존제도의 중점평가항목 제도에서 크게 벗어나지 못하

고 있는 듯하다. 이로 인해, 평가의 목적이나 내용이 명확하게 설정되지 않고 평가가 진행되어 일반적인 현황조사의 나열에 그치는 획일적인 평가가 이루어지는 경우가 많다.

(6) 전문가 및 행정 중심의 환경평가가 이루어지고 있다. 현행 평가제도는 행정기관 중심의 협의제도로 운영되고 있다. 환경영향평가가 사회적 합의 형성보다는 행정기관에 의한 협의가 강조되고 있기 때문에 일반주민의 가치판단보다는 검토기관 등의 전문가와 행정기관의 가치판단이 강조되고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 주민의견 수렴제도가 도입된 것이지만, 사업 계획 초기 단계에는 여전히 배제되어 있으며, 운영 역시 공청회만 형식적으로 개최하는 경우가 대부분이다. 환경영향평가라는 대화의 채널을 통하여 서로간의 가치공유 및 신뢰를 구축하려는 노력이 부족하다.

### 3) 사례

#### (1) 공공기관 이주문제

이달 8~20일 식품의약품안전청 직원 1,043명을 조사한 결과, 전체의 41%(418명)가 혼자 이주한 것으로 나타났다고 25일 밝혔다. 식약청은 작년 10월부터 올해 3월까지 충북 청원군 오송생명과학단지 로 이전했다. 조사 결과 가족 모두 이주했거나 이주 예정인 식약청 직원은 24%(246명)에 불과했고, 서울 등 현 거주지에서 통근하는 비율이 35%(357명)나 됐다. 특히 청사 이전 후 이직을 고려하는 직원이 37.87%(375명)에 달했다. 이는 식약청이 청사를 옮기기 전에 조사한 결과(10.9%)의 3배 이상으로, 이전 이후 직원들의 심리적 동요가 심각해진 것으로 풀이된다. 직원들이 심리적 동요를 느끼는 이유는 '서울 인맥과의 단절에 따른 사회성 상실(34.83%)', '가족공동체의 해체(19.73%)' 등이었다.(한국일보, 2011.09.25세종시 혁신도시에 기리기 아빠 한숨만 들릴판)

#### (2) 재래시장 사례

인천시는 재래시장 상인들이 대형마트 입점에 거세게 반발하자 상생발전 방안으로 용현시장과 송의·평화·신흥시장 등 운동장 주변에 있는 재래시장 4곳에 2년 내 200억원을 투자해 인프라 개선과 콘텐츠 개발 등을 지원하겠다고 설득에 나섰다. 시행사인 아이파크 등도 7억원의 발전기금을 제시했고, 홈플러스는 300명 이상의 지역 인력 채용과 재래시장의 납품판로 모색 등을 제시했다. 그러나 지역 상인 등은 대형마트 입점을 철회하는 것만이 상생방안이라며 입점을 거부하고 있다. 인천시의회 의원 36명 가운데 29명은 31일 공동 기자회견문을 통해 "대형마트 입점이 인근 중소상인과 자영업자의 상권을 침해하고 전통시장의 몰락을 가져올 것으로 예상되면 서민경제 안정을 위해 시가 적극 나서서 막아야 한다"고 밝혔다.(한겨레신문, 2011.09.01송의운동장 '대형마트 입점 갈등' 해법 찾을까)

최근에 노량진 수산시장도 옆에다 현대적 시설을 만들었는데 상인들은 입주 거부를 하고 있다. 입주하는데 비싸고 좁기 때문이다.

상인들에게 미치는 영향을 조사하자는 것이 사회영향평가이고, 상인들의 이야기를 듣는 과정이 주민참여다.

#### 4) 우리나라의 사회영향평가

상인들에게 미치는 영향을 조사하자는 것이 사회영향평가이고, 상인들의 이야기를 듣는 과정이 주민참여다. 아쉽게도 아직 우리나라에서는 사회영향평가가 도입되지 않았다.

환경영향평가가 개발사업이 환경에 미치는 영향을 예측하고 대책을 마련하는 것이라면 사회영향평가는 개발사업이 지역사회나 주민에게 미치는 영향을 예측하고 대책을 마련하는 것이다.

(1) 방법

사회영향평가에서 다른 영향과 관련된 지표가 무엇이 있는지 살펴보면 다음과 같다.

① 이주인이 발생하는 경우

인구나 주거 문제를 알면 예상되는 영향으로는 다음과 같은 것들이 있고 이를 위해서는 다양한 지표를 조사해야 한다.

분류	예상되는 영향	관련 지표
인구· 주거	개발사업으로 많은 인구변화가 예상되는가?	총인구수, 세대수, 인구밀도
	새로운 이주인이 많이 발생하는가?	주민 유입/유출, 노동력 유입/유출
	많은 주민이 다른 곳으로 이주하게 되는가?	
	주거 방식에 변화가 예상되는가?	가옥주 및 세입자 비율, 주택 형태, 주택 가격, 가옥 구성
	가족 관계에 변화가 예상되는가?	가족 구조, 가족의 사랑, 친밀성, 결혼, 이혼 비율,

바로 세종시가 기러기 가족이라는 문제를 안고 있다. 사회생활을 하고 돈을 버는 가장 큰 이유가 가족과 함께 행복한 삶을 누리기 위한 것인데 정부정책으로 갑작스럽게 이주하게 되면 가족이 헤어져 살게되고, 삶의 질은 떨어지게 마련이다.

또 다른 경우로는 재개발사업으로 인하여 재래상권에 미치는 영향. 택지개발사업의 경우 새로운 학교를 미리미리 준비하는지 교육환경에 미치는 영향, 댐건설로 이주하게 되었는데 이에 대한 보상은 제대로 했는지 등 매우 많은 경우들이 있다.

② 평가항목

환경영향평가나 사회영향평가에서는 스코핑 이라는 과정을 거친다. 스코핑은 사업의 특성, 지역의 특성에 따라 필요한 평가항목을 선정해 가는 과정입니다. 이 사업에 꼭 필요한 평가항목을 골라내는 과정이다.

## 2. 스코핑과 주민참여

주민참여의 개선방안으로 스코핑에서의 주민참여의 이유는 기존의 환경영향평가는 평가항목이 대체로 정해져 있다. 그런데 주민입장에서는 '이런 것을 조사해달라, 이런 것에 대한 대책을 세워달라'라는 등 이슈에 대한 문제제기는 가장 잘 아는 사람들이다. 왜냐하면 바로 거기에 살고 있기 때문이다.

그래서 지역사정을 제일 잘 알고 영향을 받는 당사자인 주민들에게 무엇이 문제이지에 대한 의견을 들어보는 것이다. 그런데 지금제도에서는 그런 당연한 과정이 없다는게 이상적이다. 스코핑에서 설명회나 공청회는 열지 않아도 된다. 스코핑은 간단회나 워크숍과 같이 주민과 편하게 대화하는 방식으로 이슈를 끌어낼 수 있다.

1) 스코핑 워크숍의 진행순서는 다음과 같다. (1부터 5까지 5단계)

### (1) 사업개요 설명

사업자 역할을 담당한 운영진(이하 사업자)이 사업대상지 도면을 배포하고, 준비해 온 프레젠테이션으로 사업에 대한 개괄적인 설명을 진행했다. 사업자의 설명 이후, 참여자들이 사업 관련 의문사항에 대해서 질문을 하고 답변을 받았다.



### (2) 사회영향에 대한 조별 논의

각 조별로 사업으로 인해 예상되는 사회영향이나 사업의 문제점을 10개 이내로 논의하고, 포스트잇에 키워드 위주로 간단하게 기입하도록 했다. 코디네이터와 사업자는 조별 테이블을 돌아다니면서 참여자들의 질문사항에 대답하고, 조에서 논의되는 사회영향을 포스트잇에 기입하도록 지도했다.



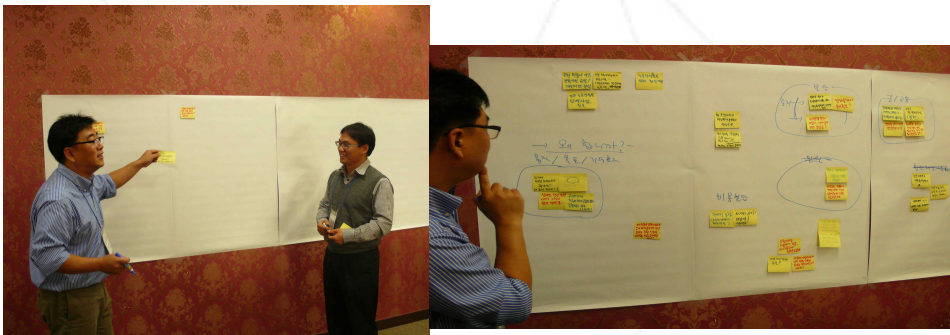
### (3) 조별로 사회영향 발표

조별 대표가 앞에 나와서 사회영향과 대책을 같이 묶어서 조에서 논의한 내용들을 발표하고, 코디네이터가 비슷한 내용을 범주화하는 작업을 실시했다. 최종적으로 6개의 쟁점을 범주화했고, 기타 범주화되지 않은 소수 의견은 쟁점 목록에서 제외했다.



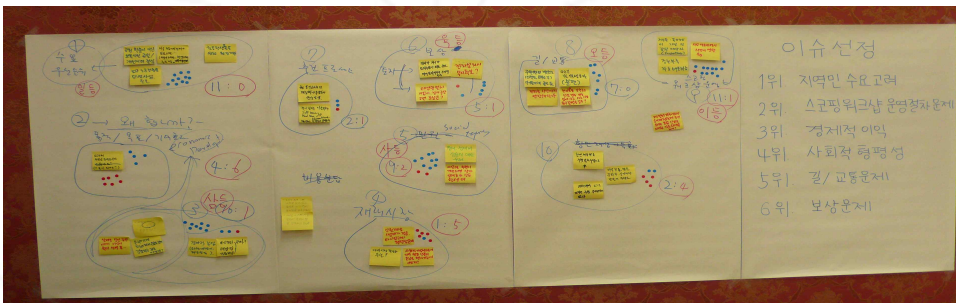
#### (4) 전체 세션에서 사회영향 발표

각 이해관계자 집단의 대표는 포스트잇에 정리한 내용 중 중요하다고 생각되는 사회영향부터 하나씩 앞으로 나와 발표했다. 코디네이터는 사회영향 발표가 진행되는 중간 중간 포스트잇을 비슷한 의견끼리 범주화하는 작업을 실시했다. 최종적으로 10개의 사회영향을 범주화하고, 기타 범주화되지 않은 소수 의견은 쟁점 목록에서 제외했다.



#### (5) 쟁점의 우선순위 선정

평가항목을 선정하기 위해 참여자들은 앞서 도출한 10개의 사회영향 쟁점에 대해 찬성을 나타내는 파란색 스티커와 반대를 나타내는 빨간색 스티커를 이용하여 우선순위 선정 투표를 실시했다. 투표 결과 찬성이 많은 쟁점 순으로 6개의 쟁점을 최종 선정했다.



## 2) 워크숍 결과

쟁점	세부 내용
재산권	· 영향: 수도권에 소유한 주택을 매각해야 함. 대책: 1가구 다주택 소유 인정(세제 혜택)
인간관계	· 영향: 강제이주로 생활권이 변화하여 인간관계 단절 · 영향: 기존 거주지의 지역 공동체 상실, 삶 의욕과 만족도 저하, 가정 불화 대책: 주말농장과 텃밭, 동호회 활성화 지원금, 지인들 주거지 연계 분양
자녀교육	· 영향: 초중고생 전학으로 심각한 환경변화 대책: 학급당 학생수 20명, 영어·PC 등 특화 학교 만들기, 교육시설 질 향상, 주거비용 지원
경제적 부담	· 영향: 교통비 증가, 분가로 인한 높은 집세 등 생계비 증가 대책: 연구원 살 곳 마련
이전부지 활용	· 영향: 집값 하락, 가게 수입 하락, 공공 서비스 감소 대책: 입주기관 대책 마련, 수도권 정비법 해제, 기업 유치, 서울대 이전, 유원지 조성
교육·문화	· 영향: 자기계발과 같은 교육 기회 상실 · 영향: 쇼핑·문화·여가시설 부족
기타	· 강제 이주에 대한 반발감 · 기러기 아빠 발생 · 지역에 대한 무관심과 범죄 위험 증가 · 비정규 노동시간 증가

이런 영향이 실제로 일어나고 있어 미리미리 조사하고 대책을 마련을 해야 한다.

절차를 가지고 합리적인 논의를 하자는 게 주민참여의 기본이다. 그러면 결과적으로 좋은 계획이 만들어질 것이다.

#### <참고 문헌>

- 구자건, 이무춘. 2007. 「환경갈등과 사회영향평가 방법」. 연세대학교 출판부.
- 조공장. 2011. 사회영향평가 지표 개발 및 운영 가이드라인 마련 연구. 한국환경정책평가연구원.