

연구논문

사회환경분야 환경영향평가 개선방안

신경희* · 임효숙** · 조공장***

한국환경정책·평가연구원 기획조정실*, 고려대학교 행정학과**, 한국환경정책·평가연구원 환경평가본부***
(2011년 9월 27일 접수, 2011년 12월 22일 승인)

A Study on the Improvement Scheme of Environmental Impact Assessment in Social Environment

Kyung-hee Shin* · Hyo-sook Yim** · Kong-jang Cho*

Korea Environment Institute*, Korea University**

(Manuscript received 27 September 2011; accepted 22 December 2011)

Abstract

The purpose of this study is to understand the process and characteristics of social impact caused by development projects through research and analysis on issues presented during development projects carried out in Korea. Furthermore, on the basis this analysis, this study proposes possible improvement measure environmental impact assessment for minimizing social impact of development projects in the future. Issues related to development projects are generated mainly by the following three causes. Initial social impact can occur when a development project directly causes certain changes in natural, living and social environment. Operational problems related to assessment are another cause of social impact, and it can also occur when changes in natural and living environment work in tandem with social environment sphere. Social impact of development projects is not brought about solely by changes in social environment, but is the result of interaction of factors such as changes in social, natural, living environment and problems related to assessment or operation /management. As to why the current environmental impact assessment could not provide satisfactory solution to the issues mentioned above, this study suggests the following reasons: limitations of assessment method used in social environment category, difficulties in defining assessment criteria, limitations inherent in criterion referenced assessment method, insufficient issue-making in local community, and lack of participation on the part of local residents.

Possible solutions for these limitations are as follows: 1) To identify local issues in social environment category through participation of local experts in scoping stage, 2) To adopt deliberative method for local participation, 3) To utilize social survey technique.

Keywords : Social Environmental Assessment, Scoping, Public Participation

I. 서론

대규모 국책사업을 중심으로 사업에 대한 찬반 논쟁이 사회적으로 크게 대두된 이래, 최근에는 크고 작은 개발사업 추진 시 다양한 분쟁·갈등들이 빈번히 발생하기에 이르렀다. 이러한 문제들은 사업의 지연, 수정, 취소 등을 초래하거나 공동체 파괴, 사회 불신 등 여러 가지 사회적 비용과 부담을 초래한다. 따라서 이러한 문제의 해결을 위해 다양한 대책 및 개선방안 마련을 위한 접근이 시도되고 있다. 이는 현행 환경영향평가를 개선하여 자연 및 생활환경에 비해 소홀히 평가되고 있는 사회·경제 환경 분야의 평가를 활성화하는 것이 필요하다는 접근, 사회영향평가와 같은 새로운 제도 도입의 필요성을 제기하는 접근, 참여적 의사결정 및 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ADR)에 의한 사회적 합의 도출을 강조하는 접근 등이 있다(신창현, 2005; 구자건·이무춘, 2008).

개발사업 추진 시 발생할 수 있는 사회영향을 사전에 예방·관리하는 것이 중요하다는 인식의 확대와 이를 위한 대책 마련의 다양한 노력들은 바람직한 일이다. 이미 현행 제도의 틀에서 대부분의 개발사업들이 환경영향평가를 수행하고 있다. 하지만 지금의 환경영향평가만으로 해결되지 않는 부분들이 있는 것이 현실이다. 이 때문에 제도의 보완·개선이나 추가 대책 수립 등이 함께 논의되고 있다. 본 연구에서는 국내에서 추진되었던 개발사업을 둘러싼 쟁점 내용을 분석하여 개발사업으로 인한 사회영향이 어떠한 과정으로 발생하고 어떤 특징을 갖고 있는지 밝히고자 한다. 또한 이러한 분석내용을 토대로 향후 개발사업으로 인한 사회갈등을 최소화하기 위한 방안을 제안하고자 한다.

II. 개발사업 추진 시 사회영향 고려의 필요성

사회영향은 개발사업 추진 시 언제나 발생하게 된다. 기존에는 댐, 도로건설과 같은 대규모 국책사업을 둘러싼 지역주민 및 환경단체의 반발과 같은 환경갈등이 큰 사회적 쟁점으로 부각되면서 사회영향은 환경적으로 문제의 소지가 있는 사업들에 국한된다고 생각하기 쉽지만 실제로는 환경적 영향이 미미한 사업일 경우에도 사회영향은 발생한다.

사회영향은 이해관계자들 즉, 사람들과 밀접한 관련성을 갖는다. 이는 사회환경의 구성원인 사람의 특성으로서 근본적으로 사람들은 동일한 변화에 대해서도 서로 다른 태도를 가질 수 있는 존재라는 점에서 기인한다. 따라서 동일한 사업을 동일한 방식으로 추진한다고 하더라도 이로 인한 사회영향은 다른 양상으로 발생할 수 있다. 결국 개발사업 추진으로 인한 사회영향은 이해관계자들의 특성, 관심, 성향과 같은 지극히 주관적인 영역과도 밀접한 관련이 있다. 즉, 사회영향을 정량적 지표나 기준을 통해 측정·평가하는 접근에는 다소 한계가 있을 수밖에 없다.

개발사업 추진 시 사업으로 인한 사회영향에 대한 배려는 추가적인 사회적 비용을 최소화하고 환경갈등을 예방할 수 있도록 한다. 윤순진(2003)은 개발사업 추진 시 사회영향을 사전에 평가하여 개발이 가져올지도 모르는 부정적인 영향에 대해 예측·확인할 수 있고 부정적 영향의 저감방안을 확인·제안할 수 있다고 하였다. IAIA(2003)도 개발사업 추진 시 지켜야 할 기본적인 원칙 중 하나로서 해당 지역의 문화적 다양성과 이해관계자들 관심이 다양함을 인식해야 하며, 전문가의 의견과 관점만으로 개발계획을 결정하는 것은 한계가 있음을 제

시하였다. 결국, 개발사업 추진 시 사회영향에 대한 충분한 고려와 배려를 통해 사회 갈등을 예방하고 합리적인 사업 추진이 가능케 된다.

국내에서도 사회영향의 사전 고려를 위한 제도적 장치가 필요하다는 문제 제기가 앞서 이루어진 바 있다. 선행연구들은 환경영향평가가 자연 및 생활 환경에 비해 사회영향은 충분히 고려되지 못하고 있음을 지적하고 개선방안을 모색하였다. 남영숙 등(1998)은 평가서 분석을 통해 환경영향평가의 사회·경제환경 항목 평가의 문제점을 도출하고 개선 방안을 제안하였으며, 이종열·이재호(1999)는 기존에 수행된 환경영향평가 사례 분석을 통해 사회·경제환경 평가의 문제점을 고찰하였다. 또한 새로운 제도로서 사회영향평가 도입의 필요성을 주장한 연구들도 있다(이시재, 2002; 구자건, 2003; 이정환, 2004). 이들 연구는 사회영향평가의 이론을 소개하고 댐 건설과 같은 국책사업에 적용가능한 사회영향평가 방안을 제시하고자 하였다. 국내 선행연구들은 개발사업 추진시 사회영향 고려의 필요성을 제기하고 개선방안을 모색하고자 한다는 점에서 본 연구에도 적절한 시사점을 제공한다. 따라서 본 연구에서는 선행연구에서 제기되었던 부분을 바탕으로, 국내 개발사업을 둘러싼 사회영향 발생 메커니즘을 분석하고 국내 실정에 맞는 문제해결방안을 모색하여 기존 연구에서 진일보한 결론을 도출하고자 한다.

III. 국내 개발사업을 둘러싼 주요 쟁점 분석

개발사업 추진 시 어떠한 양상의 사회영향들이 표출되고 있는지 살피고자 한다. 표면에 드러난 문제들로서 국내 개발사업을 둘러싼 주요 쟁점들을 분석하였다. 이러한 쟁점에 대한 분석은 궁극적으로 개발사업으로 인한 사회영향이 무엇인지를 밝히기 위한 것이다.

1. 사례분석 결과

실제 개발사업 추진 시 발생하는 사회영향의 구체적 양상을 도출하기 위해 본 연구에서는 국내에서 추진된 바 있는 개발사업 20개를 대상으로 사업 추진 시 제기되었던 주요 쟁점들을 분석하였다. 대상 사례는 환경갈등이 표면화된 바 있는 사업들을 선정하고자 하였으며 1단계로 언론 보도 및 관련 문헌조사를 통한 기초조사를 실시하고 전문 검토기관인 한국환경정책·평가연구원(KEI) 환경평가 전문가 10인의 토의를 통해 최종 선정하였다. 대부분의 사업들은 환경영향평가 대상사업이며(사례19, 20 제외) 평가가 이루어졌음에도 주요 쟁점들이 해소되지 않았던 경우이다. 선정된 20개의 개발사업의 현황은 표 1과 같다. 해당 사례들에 대해 환경영향평가서 및 KEI 검토의견, 언론보도 내용, 관련 문헌 및 현장조사를 통해 갈등의 주요 쟁점을 도출하였다.

선정된 20개의 개발사업들에서 제기된 주요 쟁점

표 1. 분석 대상 사례

사례	사업명	사례	사업명
1	○○○시 쓰레기 소각시설 건설사업	11	○○ 컨트리클럽 조성사업
2	○○ ○○지구 택지개발사업	12	○○ ○○지구 택지개발사업
3	○○ ○○시티 개발사업	13	○○ ○○ 도시개발사업
4	○○○ 관광단지 조성사업	14	○○○○○○고속도로 민간투자사업
5	○○동~○○동간 도로개설공사	15	○○일반산업단지 조성사업
6	지방도 ○○호선(○○연결도로) 도로건설공사	16	○○ ○○기지 건설사업
7	○○ ○○골프장 조성사업	17	○○랜드 ○○도 관광케이블카 개발사업
8	○○ ○○ 혁신도시 건설사업	18	○○○○ 관광단지 조성사업
9	○○○○○○도시 건설사업	19	○○○ 관통도로 건설사업
10	○○○○ 리조트 조성사업	20	○○○○사격장 건설사업

표 2. 국내 개발사업을 둘러싼 쟁점

구 분	쟁 점	관련 사례
사회환경 관련	이주민들에 대한 보상(보상의 범위 등) 및 지원대책 마련 문제	사례3, 사례6, 사례8, 사례9
	사업자에 대한 기존 신뢰관계 악화로 인한 불신	사례3
	수요예측(실현가능성)의 오류	사례4
	지역경제 활성화에 기여 여부에 대한 이견	사례15, 사례16
	고용창출 효과에 대한 이견	사례15, 사례16
	교통량 예측에 대한 이견	사례5
	지자체간 갈등(이해관계의 차이)	사례6
	도로 건설로 인한 생활권 단절 문제	사례6
	지역 이미지 손상/악화 문제	사례7
	녹지훼손, 농약살포 등으로 인한 농민들의 생활양식 변화	사례10
	이주율 조사(유출 및 유입 인구)의 오류	사례8
	종교단체 및 종교시설의 반발	사례11
	안전의 문제 제기	사례20
지역의 역사·문화적 가치 훼손 문제	사례19	
자연·생활 환경관련	입지선정의 적절성 관련 이견(인근지역 현황조사를 철저히 하였는가)	사례1, 사례2, 사례16, 사례19
	소음발생으로 인한 인근주민들의 반발(법적기준 이하의 소음 및 분진 발생 등)	사례2, 사례5, 사례14
	조망권 분쟁	사례12
평가운영 관련	주거환경의 악화	사례5
	주민설명회, 환경영향평가서 공람 및 공고를 통해 주민들에게 사업 내용을 충분히 전달했는지 여부	사례3, 사례15, 사례20
	승인기관의 조정 부족(사업계획의 적정성에 대한 판단)	사례1, 사례4, 사례14

들을 분석·정리한 결과는 표 2와 같다. 국내 개발 사업을 둘러싼 대다수의 쟁점들은 이주민에 대한 보상의 문제, 지역 주민의 생활 양식 변화, 수요예측 및 사업효과에 대한 서로 다른 입장 등과 같이 사회환경과 관련된 내용이다. 또한 자연·생활환경과 관련한 내용으로서 입지선정, 소음 및 조망권 관련 분쟁, 주거환경 악화를 우려한 주민들의 반대 등이 있다. 한 가지 흥미로운 점은 이러한 자연, 생활, 사회환경 이외에도 환경영향평가 운영상의 미비점으로 인해 지역 주민들의 사업 반대가 제기되는 경우이다. 즉, 환경영향평가 시 주민의견 수렴을 위한 주민설명회 및 평가서 공람·공고 과정에서 사업의 내용을 주민들에게 잘 전달했는지의 여부가 개발사업 관련 주요 쟁점으로 제기되고 있다는 점이다. 일례로, '사례 3'의 경우는 사업에 대한 공람공고를 지역 주민들이 참여가 어려운 농산물 수확시기에 실시함으로써 주민들의 반발을 샀다. '사례 15'의 경우에도 사업에 대한 주민설명회는 개최되었으나, 반대주민과 환경단체들이 설명회 개최 사실을

몰랐다고 주장하는 등 사업 내용 전달과 주민의견 수렴 과정의 미비점이 사업 추진에 있어 주요 쟁점 중 하나가 되었다.

2. 쟁점 분석결과 고찰

개발사업 추진 시 발생하는 쟁점들은 크게 세 가지로 구분하여 볼 수 있다. 상당 부분은 사회환경과 관련된 쟁점이며, 자연·생활환경의 영역과 관련해서도 쟁점이 발생하고 있다. 또한 평가의 운영 과정과 관련된 쟁점이 있다. 이러한 분류를 현행 환경영향평가 내 평가 영역과 연결하여 보면, 사회환경과 관련된 쟁점들은 현행 평가에서 다루지 못하고 있는 새로운 쟁점이지만 자연·생활환경은 평가에서 다루고 있지만 여전히 쟁점이 발생하는 부분이라는 점에서 차이가 있다. 다만, 이 둘 모두 평가의 내용과 관련된 영역이다. 한편, 평가 내용이 아닌 평가의 운영 과정과 관련된 내용에서도 쟁점이 발생하고 있다.

1) 사회환경 영역으로서 기존 환경영향평가 내에서 다루지 못한 쟁점

기존의 평가항목에서는 다루지 못한 새로운 사회환경 분야의 쟁점들이다. 예를 들면, 이주민 보상 및 지원대책, 고용창출 등 지역경제 활성화에 대한 기여도(계획의 편익) 논란, 생활권 단절 등 공동체 파괴에 관한 문제, 생활터전 상실로 인한 생활패턴의 변화 등 사회환경의 변화와 관련된 내용이다. 이러한 부분에 대해서는 현행 환경영향평가의 평가 범위에서 제외되는 경우가 거의 대부분이기에 이에 대한 대책 마련이 필요할 것이다.

2) 자연환경·생활환경에 대한 가치 대립 문제

기존의 평가항목에 해당 되지만 평가 결과에 대한 가치의 대립문제이다. 소음으로 인한 주민반발, 조망권 분쟁, 경관 문제 등과 같이, 자연·생활환경의 변화로 인한 분쟁이 이에 해당된다. 이러한 쟁점들은 동일한 수준의 변화에 대해서도 지역주민의 특성 및 성향에 따라 쟁점화 여부가 달라질 수 있다. 이는 자연·생활환경 항목 관련한 법적 기준만을 토대로 한 절대평가 및 협의가 이러한 사회영향을 해결할 수 없음을 의미한다. 현행제도에서는 생활환경의 많은 부분이 법적인 기준을 토대로 협의가 이루어지고 있다. 그러나 법적기준을 만족시키더라도 실제로 영향을 받는 주민에게는 피해가 생길 수도 있는 것이기 때문에, 갈등의 가능성은 항상 잠재되어 있는 것이다.

3) 평가제도 운영과정에 관한 내용

평가내용에 대한 사항이 아닌 평가의 운영에 관한 사항이다. 예를 들면 지역주민들에 대한 정보공개 문제점, 주민참여의 한계, 승인기관의 역할부족 등이 이에 해당된다. 지역주민을 평가의 대상으로 고려해야 하는 사회환경 분야의 평가에 있어서는 무엇보다도 환경평가 운영 과정에서 다양한 이해관계자의 의견을 충분히 반영하고 대화의 장을 마련하는 것이 중요하다는 것을 시사하는 부분이다. 자연환경이나 생활환경의 경우 동일한 사업에서는 동일한 영향이 생기기 마련이다. 그러나 주민

의 가치판단으로 인한 갈등 등의 상황은 주민의견 수렴 방식이나 사업자와의 신뢰관계 구축 등 평가의 운영방식에 따라 다른 결과가 나올 수도 있다. 이는 서로간의 가치공유 및 소통이 중요한 요소로 작용할 수 있음을 의미한다.

IV. 사회영향 발생 과정

1. 사례 분석

앞서 도출된 세 가지 영역의 쟁점들이 사회영향을 초래하는 발생 메커니즘을 분석하기 위해 다음의 세 가지 사례에 대해서 분석을 실시하였다. 분석에서는 쟁점들의 세분화, 갈등 발생 세부 경위, 환경평가 관련 절차 진행사항 및 협의, 승인 결과 등을 조사하였다. 앞서 20개의 분석대상사업 중 세부 자료 수집 가능성, 언론보도 내용 및 환경평가 협의 및 승인 절차 등을 고려하여 KEI 환경평가전문가의 토의를 통해 최종 사업유형별로 1개의 사업씩, 총 3개의 사업을 선정하여 분석하였다.

1) 도로 (00동~00동간 도로개설공사)

도로건설을 둘러싼 의견대립은 도로 관통 주변 지역 간의 서로 다른 여건과 주민들의 입장차이로 인해 대두되었다. A지구의 경우 타 지역과 달리 기존의 교통체계만으로도 어느 정도 교통의 편의성이 담보되고 있는 상황이었다. 이 때문에 A지구 주민들에게는 해당 도로의 건설로 인한 편익이 크지 않으며, 도로건설로 인해 원치 않는 교통혼잡이 유발될 것으로 우려되어 주민들이 반발하게 된 것이다. 반면 노선주변 자연부락에 거주하는 주민들에게는 해당 도로 건설로 인해 교통여건이 개선되며 또한 그린벨트로 지정되어 재산권을 행사하지 못했던 불이익에서 벗어날 수 있을 것으로 기대되었다. 이처럼 서로 다른 지역의 여건과 주민들의 입장에 대해 사전적 고려가 필요하며, 만일 조정 및 합의형성의 과정이 사업 계획 단계에서부터 수반되었다면 갈등이 야기되지 않거나 완화된 수준에 그칠 수 있었을 것으로 보인다.

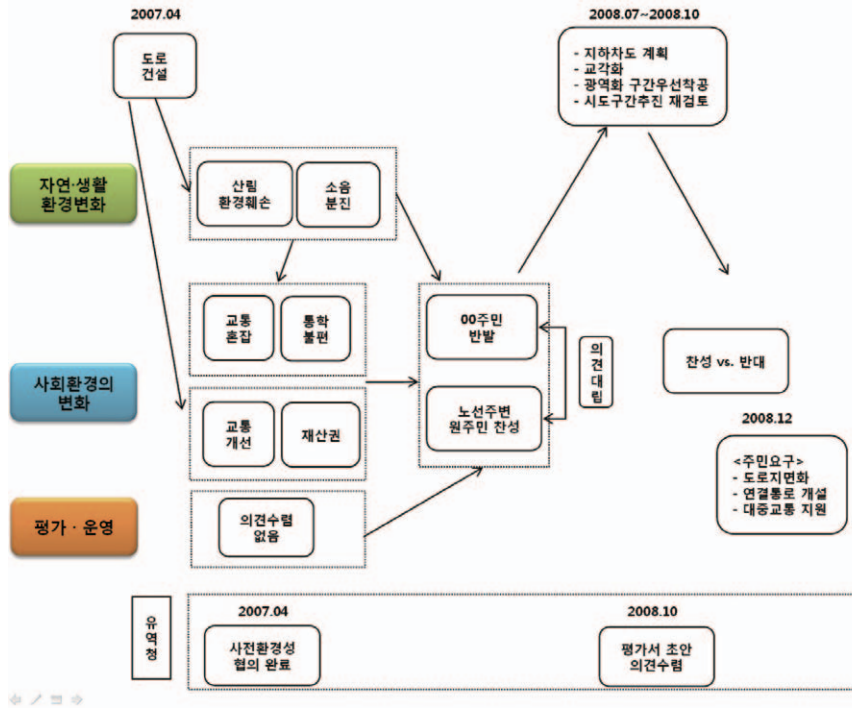


그림 1. 00동~00동 간 도로개설공사로 인한 사회영향 발생 모식도

00도로 건설사업에 대한 사회영향의 발생 메커니즘은 그림 1과 같이 도식화 할 수 있다. 산림의 파괴와 같은 자연환경의 훼손, 소음 및 분진의 발생과 같은 생활환경에 대한 영향이 예상되었고 이에 대한 영향을 우려하는 A지구 주민들의 반발로 인해 갈등이 발생하였다. 자연 및 생활환경의 변화가 궁극적으로는 사회환경에까지 영향을 줄 수 있음을 알 수 있다. 또한 평가·운영의 과정에서 보면, 이해당사자들의 의견수렴을 통해 서로 다른 지역의 상황들을 함께 고려하는 것과 그렇지 않은 경우의 갈등 양상이 달라질 수 있음을 시사한다. 해당 사업의 경우 2007년 사전환경성검토, 2008년 환경영향평가의 과정을 거쳤지만 A지구주민들의 반발에 대한 사전 의견 수렴은 이루어지지 못했다. 이 때문에 화정지구 주민들의 도로 지하차도화 요구 등 대책마련이 사후에 이루어지고 사업이 지체되는 등 추가적인 비용이 수반되게 되었다. 도로건설에 따른 자연환경 파괴, 생활환경 변화에 대한 예측과 함께 지역주민들 중 반대의견을 갖고 있는 사람들의 반대의

이유가 무엇이며 이를 해소할 수 있는 대안이 있는지에 대한 고려가 선행되었다면 이러한 주민반발 및 의견대립은 예방되거나 완화될 수 있었을 것이다.

2) 골프장 (00 컨트리클럽 조성사업)

00컨트리클럽 조성사업의 사회영향 발생 메커니즘은 그림 2과 같이 도식화 할 수 있다. 사업계획이 발표되자 천주교에서는 B 성지 훼손을 우려하여 사업에 대해 반대의사를 표명하였다. 골프장 건설계획을 추진함에 있어 사업자는 녹지훼손 및 환경오염과 같은 자연환경에 대한 영향뿐만 아니라 지역의 이해관계자에 대한 분석과 그들의 의견 및 입장을 고려하는 것이 필요하다. 하지만 사업자 측에서 천주교구가 사업에 반대할 수 있는 이해관계자 중 하나임을 사전에 인식하지 못한 것으로 보인다.

천주교구는 애초에는 성지훼손이라는 종교집단으로서의 이익을 근거로 반대의사를 표명하였지만 반대운동을 추진하는 과정에서는 녹지훼손 등 자연환경 파괴를 반대하는 근거로 제시하기도 하였다. 앞

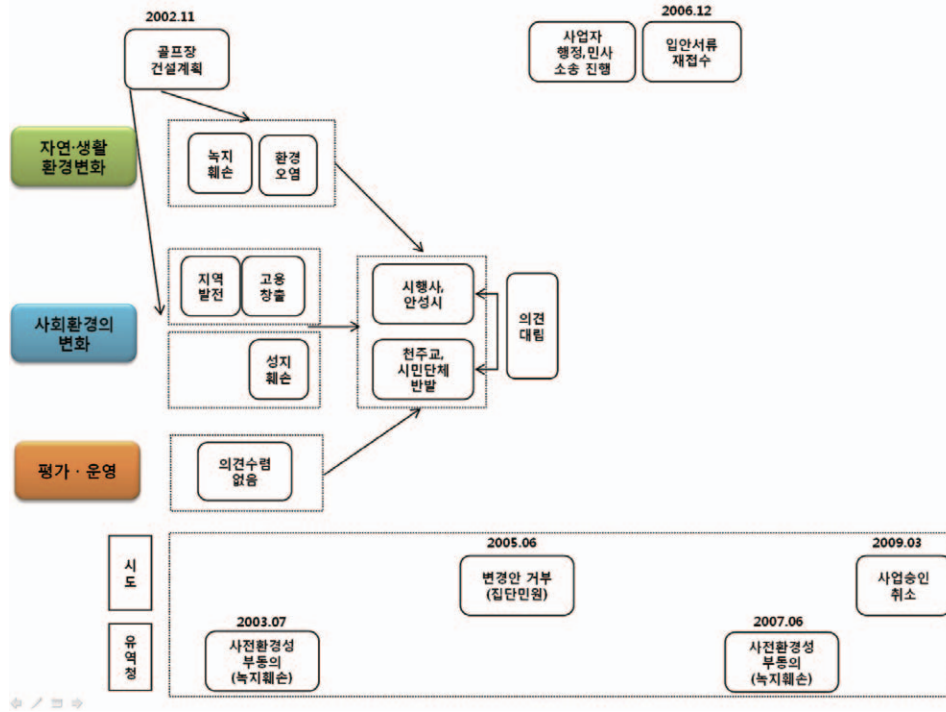


그림 2. 00 컨트리클럽 조성사업으로 인한 사회영향 발생 모식도

서 도로사업의 경우에서 자연 및 생활환경의 변화가 주민들이 반발을 유도하였다면 본 사업의 경우 종교 단체 및 시민단체들의 반대로 인해 자연환경에 대한 영향 여부가 이슈화된 것으로서 자연·생활환경과 사회환경 사이의 상호관계를 살펴볼 수 있다.

평가 및 운영상의 과정에서는 정보 공개 및 올바른 정보제공과 관련된 논란이 계속되었으며, 또한 반대여론으로 인해 사업이 반려되자 사업자는 소송이라는 사법적 절차에 의지해 문제를 해결 하고자 하였다. 합의형성을 위한 사업자의 노력이 부족한 것도 환경갈등과 같은 부정적 사회영향을 심화시키게 된 원인이 된 것으로 사료된다. 또한 이러한 의견수렴의 과정을 담보해야 하는 환경영향평가가 평가 및 협의과정에서 충분한 의견수렴이 이루어지지 않았던 것으로 보인다. 이는 최종적으로 승인가관이 집단민원 등의 이유로 사업을 반려하게 되었지만 협의기관은 녹지훼손에 대한 문제만을 제기하며 부동의 하였다라는 점을 통해 알 수 있다. 결국 사업자 측은 행정 소송 등 사후 추가비용 및 기간이 소

요되었으며, 사업추진을 위해 서류를 재접수했음에도 불구하고 천주교, 시민단체의 반발 등에 영향을 받아 결국 사업승인이 취소되어 사업을 추진하지 못하게 되었다.

3) 산업단지 (00일반산업단지 조성사업)

00일반산업단지 조성사업의 사회영향 발생 메카니즘은 그림 3와 같이 도식화 할 수 있다. 본 사업은 산업단지 조성 이전, 택지조성을 위해 00만을 매립하려고 한 시점에 이미 갯벌훼손, 해양환경 악화 등 자연환경에 대한 파괴가 문제시 되었다. 그 후 마산시가 C중공업과 협약을 맺어 이 지역에 산업단지를 조성하고 조선소를 유치하려고 유치효과에 대한 서로 다른 의견과 주장이 제기되었다. 마산시는 고용창출 효과 및 지역경제 활성화를 기대효과로 제시하며 사업을 추진한 반면, 수정마을 주민들과 지역의 시민단체들은 지역경제 활성화 효과가 허위 과장되었다고 주장하였다. 이는 사회환경에 대한 예측 시, 과학적 방법과 정확한 현황자료를 근거로 하

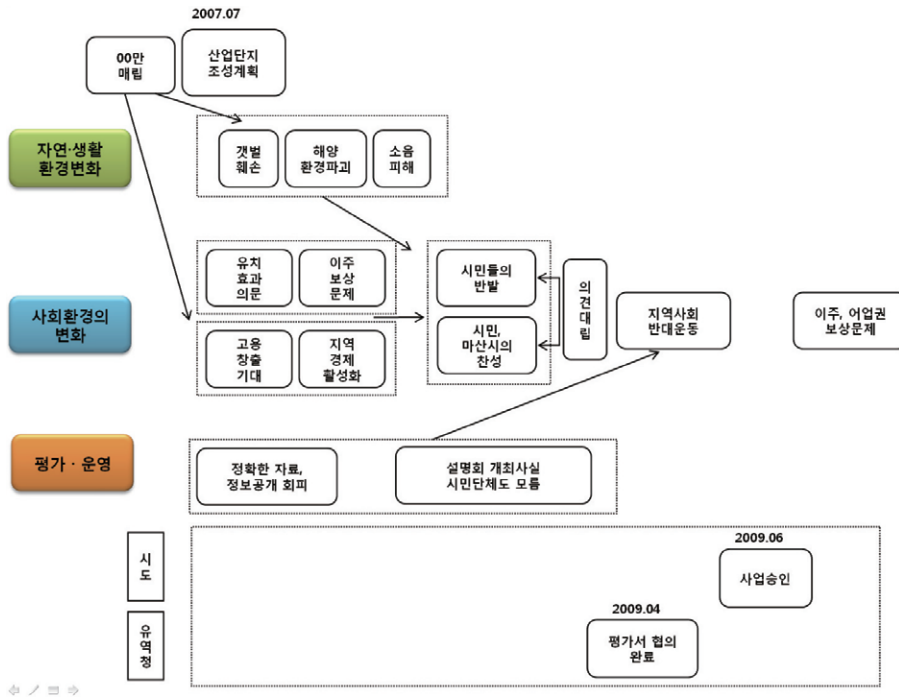


그림 3. 00 일반산업단지 조성사업으로 인한 사회영향 발생 모식도

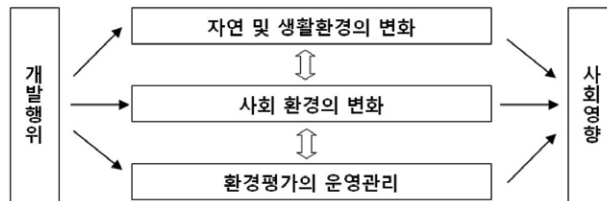


그림 4. 개발사업으로 인한 사회영향 발생 과정

여 효과를 예측해야함에도 불구하고 다수가 동의할 수 있는 과학적인 예측이 이루어지지 못한 채 사업이 추진된 결과 발생한 사회영향이다. 또한 사업 추진 시 발생하는 이주민에 대한 보상 및 지원대책은 가장 기본적으로 고려되어야 할 사회환경적 요소임에도 불구하고 이를 마련하지 않은 채 사업이 추진되어 주민들의 반발이 크게 야기되었다. 특히 본 사업에서는 평가 및 운영의 과정에서 정보제공의 투명성, 주민 의견수렴의 측면이 담보되지 못하여 불신이 조장된 것이 사회영향 발생 메카니즘의 주된 요인으로 작용하였다. 00만 매립지 용도변경의 과정, C조선소 유치 등에서 마산시가 정확한 자료 및 정보 공개를 회피하고 사업을 추진함으로써 지역주민과

시민단체의 큰 반발을 유발하는 결과를 낳았다.

2. 심층분석 결과 고찰

사회영향 발생은 1차적으로 개발사업이 직접적으로 자연 및 생활환경의 변화, 사회환경의 변화를 초래함에 따라 발생할 수 있다. 또한 평가의 운영상의 문제로 인해 사회영향을 초래 할 수도 있으며, 자연 및 생활환경의 변화가 서로 다른 가치판단 등 사회 환경 영역과 연관되어 발생하기도 한다. 개발사업으로 인한 사회영향은 단순히 사회환경의 변화만이 아니라, 자연 및 생활환경의 변화, 평가 및 운영관리 측면의 요인들이 상호 작용의 결과라 할 수 있다(그림 4). 즉, 개발행위로 인한 사회영향은 자연

및 생활환경, 사회환경, 평가 및 운영관리의 직접적 영향으로 인해 표출되는 것과 각각의 영역들의 상호작용의 결과로 인해 간접적으로 표출되는 것을 모두 포함하고 있음을 알 수 있다.

V. 결론 및 제언

1. 사회환경에 대한 대응 부족의 원인

국내에서 추진되었던 20개의 개발사업을 대상으로 사업 추진 시 제기되었던 쟁점들을 분석하였다. 이러한 쟁점이 기존 환경영향평가에서 충분히 해결되지 못한 원인을 제시하여 보면 다음과 같다.

- 사회환경분야 평가기법의 한계
- 사회환경분야 평가기준 설정의 어려움
- 기준달성형 절대평가의 한계
- 지역사회 쟁점 설정의 미비
- 현행 주민참여의 한계

가장 근본적인 한계는 환경의 범위를 환경부의 업무영역으로만 인식하는 것과 사업자와 승인기관의 책임의식의 부재일 것이다. 이러한 근본적인 문제해결을 통한 사회환경분야 평가의 활성화를 위해서는 환경평가에 대한 인식의 변화가 가장 중요할 것이다. 또한, 위에서 언급한 것처럼, 사회환경에 대한 정량적 평가기법 마련과 법적기준의 설정이 어렵다는 점이 중요한 원인으로 작용하는 것으로 판단된다. 현행 평가제도가 평가항목별로 기준달성 여부를 판단하는 방식을 주로 취하고 있는 상황에서 절대 법적기준 설정이 어려운 사회환경에 대한 대응은 미흡할 수 밖에 없다. 본래의 환경영향평가 기준에 의한 절대평가보다도 서로 다른 대안의 검토를 통하여 상대적으로 좋은 대안을 계획에 반영하기 위한 제도임에도 불구하고, 현재 대안 비교에 따른 상대평가 개념도입이 이루어지고 있지 못하며, 이러한 문제점이 사회환경분야의 평가를 제한하고 있는 것으로 판단된다.

사회환경의 특성은 같은 쟁점이라도 지역 및 시대에 따라 다른 반응을 보일 수 있다는 점이며, 이는 사업특성 및 지역특성에 따라 쟁점이 달라지는

것을 의미한다. 따라서 현재 스코핑 제도가 지역쟁점을 설정할 수 있도록 운영되고 있지 못함을 알 수 있다. 이는 주민의견수렴의 문제점과도 연계되어 질 수 있는데, 현재 우리나라의 주민의견수렴이 평가서 초안 단계에서만 이루어지는 점은 초기계획단계에서 중요 이해당사자인 주민의 의견이 반영되기 어려운 현실을 초래하고 있다. 기존 환경평가제도에서 사회환경을 고려하기 어렵게 만드는 걸림돌의 하나는 위에서 언급한 바와 같은 제도 및 운영의 문제점이다.

2. 개선방안 제언

앞서 분석된 사회영향의 특성 및 현행 환경영향평가제도의 문제점 분석 내용을 토대로 하여 본 연구에서는 사회환경분야 환경영향평가 개선을 위해 다음의 내용을 제언한다.

사회환경분야에서의 쟁점은 사업특성 및 지역특성에 따라 매우 다양하게 나타날 수 있다는 점을 인식하고 일률적인 평가항목에 따른 평가가 아닌 해당지역에서의 쟁점을 도출하고 해결하고자 하는 접근이 필수적이다. 이를 위해서는 현재의 스코핑과정에서 전문가만이 아닌 지역주민을 포함한 다양한 이해당사자의 참여 및 의견수렴을 통해 지역의 주요 쟁점을 도출하고 제기된 쟁점을 해결하기 위한 다양한 대안의 설정이 이루어져야 할 것이다. 이러한 스코핑의 운영 및 역할의 변화는 사회환경분야에 대한 적절한 평가를 촉진하기 위한 것일 뿐 아니라 환경평가가 규제적 성격에서 계획지원기법으로 탈바꿈하기 위해서도 매우 중요하다.

지역쟁점을 설정하기 위해서는 스코핑 단계에서의 주민참여 기회보장과 더불어 주민의견수렴 방식의 전환도 이루어져야 할 것이다. 현재의 설명회나 공청회처럼 일방적인 정보전달의 수단이 아닌 속의형 참여방식의 도입 등을 통해 주민이 전문적인 정보를 최대한 이해하고 의견을 제시할 수 있도록 운영되는 것이 바람직 할 것이다.

앞서 제시한 스코핑의 운영을 통해 도출된 사회환경 분야의 쟁점 해결을 위해서는 사회조사기법의

활용이 유효할 수 있다. 설문조사, 면접법, 집단조사법 등의 사회조사 방법론의 채택을 통해 정성적인 사회환경의 내용을 정량화하는 작업도 활용되어야 한다.

사 사

본 논문은 KEI에서 수행한 환경부 연구과제 ‘사회환경분야 환경영향평가 개선방안’의 내용을 바탕으로 작성된 것임.

참고문헌

구자건, 2003, “국책사업의 사회영향평가(SIA) 방법 연구(I) - 댐 건설 계획 및 사업을 중심으로” 한국사회학회 사회학대회 논문집 407-444.

구자건, 이무춘. 2008, 환경갈등과 사회영향평가 방법, 연세대학교 출판부.

남영숙외, 1998, 환경영향평가제도의 사회·경제환경분야 개선방안연구, 한국환경정책·평가연구원.

신창현, 2005, 갈등영향분석 이렇게 한다, 예지: 서울.

윤순진, 2003, “환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가 개선방향: 시민참여적 사회영향평가의 제도화를 중심으로”, 한국행정학회 2003년도 추계학술대회 발표논문집, 15-44.

이시재, 2002, “사회영향평가의 이론과 방법” 환경사회학연구 ECO, 3, 106-132.

이정환, 2004, “사회영향평가 제도화 방안 연구”, 환경사회학연구 ECO, 6, 127-169.

이종열, 이재호, 1999, “한국의 환경 영향 평가 제도에 대한 분석: 사회·경제 환경 항목을 중심으로”, 한국 사회와 행정 연구, 10(1), 207-224.

정대연, 2002, 환경사회학, 아카넷: 서울.

Burdge. 1999. A Community Guide to Social Impact Assessment. USA: The social Ecology Press.

IAIA. 2003. Social Impact Assessment - International Principles. Special Publication Series No. 2, May 2003.

최종원고채택 11. 12. 27