

Research Paper

# 도시계획과 환경영향평가 제도의 통합적 접근을 통한 시민 참여 확대 방안: 케냐 ODA 사업 사례를 바탕으로

염재원 · 하동오 · 정주철

부산대학교 도시공학과

## Integrating Urban Planning and Environmental Impact Assessment for Enhancing Citizen Participation : Focusing on Official Development Assistance Project in Kenya

Jaeweon Yeom · Dongoh Ha · Juchul Jung

Department of Urban Planning and Engineering, Pusan National University

**요약:** 도시계획 분야에서 시민 참여에 대한 중요성이 대두되고 있다. 시민 참여는 이해관계자들에게 다양한 영향을 미치는 사회·정치적 담론에 시민들을 참여시키고 의사결정 과정에서의 영향력을 행사할 기회를 제공하는 것이다. 과거 도시계획 분야에서는 도시계획가들의 합리성에 의존하였던 합리적 계획모형을 고수하였으나 최근에는 시민 참여 확대를 통한 도시계획으로 전환기를 맞고 있다. 실제로 도시계획에 대한 비전 수립단계에서의 시민 참여는 일상화되어 서울, 부산, 대구 등 광역자치단체에서 실시하고 있다. 그러나 여전히 도시계획과정 전반에서 시민 참여가 제한되고 있다는 비판들이 있으며 특히 계획 수립 이전 단계에서의 시민 참여가 부족하다는 문제점이 제기되고 있다. 이에 따라 도시계획 과정 전반에 걸친 시민 참여를 보장하는 제도의 필요성이 지속해서 제기되고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해 해외에서는 도시계획과정에 환경영향평가를 통합하여 시민 참여를 제도화함으로써 도시계획 과정 전반에 대한 시민 참여 기회를 확대하여 계획의 지속가능성을 증진시키고 있다. 특히 환경영향평가는 사업의 대상지 지정 단계에서부터 시민 참여를 적극적으로 유도하여 문제점들을 미리 파악하고 이에 대비하는 방안을 제시하고 있다. 다만 국내 환경영향평가는 개별 필지 단위로 수립되는 도시계획사업 단위 위주로 진행되고 있어 포괄적인 계획에서 지속가능성을 확보하는 데에는 한계가 있다. 따라서 환경영향평가를 활용한 통합적 접근법을 통해 시민 참여를 확대하고 지속가능성을 확보하기 위해서는 포괄적인 도시계획 차원의 환경영향평가가 필요하다. 본 연구는 도시계획사업 보다 포괄적인 범위 및 내용으로 실시된 영향평가 사례인 케냐 코솔리아 다목적 댐 건설 공적개발원조 사례를 연구하여 도시계획 과정에 확대된 영향평가제도 도입방안을 도출하고자 하였다.

**주요어:** 도시계획, 환경영향평가, 시민 참여

First Author: Jaeweon Yeom, E-mail : jaywo7@naver.com, ORCID: 0000-0001-7856-957X

Corresponding Author: Juchul Jung, Tel: +82-51-510-3521, E-mail: jcjung@pusan.ac.kr, ORCID: 0000-0003-2152-2345

Co-Author: Dongoh Ha, E-mail: gkehddh@naver.com, ORCID: 0000-0003-2298-0890

Received: 27 August, 2020. Revised: 27 September, 2020. Accepted: 28 September, 2020.

**Abstract :** The importance of citizen participation, especially in urban planning, is increasing. Citizen participation is the sharing of control or influence on decisions and choices that affect stakeholders, and providing citizens with the opportunity to participate in the decision-making process. The paradigm of urban planning has also shifted from the rational planning model, which relied solely on the rationality of planners, to expand citizen participation. In fact, citizen participation in the process of establishing a vision for comprehensive plan is expanding, especially in metropolitan governments such as Seoul, Busan, and Daegu. However, there are criticisms that citizen cannot practically participate in urban planning due to limited participation methods and lack of participation in the pre-planning process. Accordingly, the necessity of institutionalization of citizen participation in the urban planning has been raised. According to literature reviews, foreign countries have integrated environmental impact assessment (EIA) into the urban planning to institutionalize citizen participation and pursue sustainability of the plan. In particular, the EIA actively includes citizen participation from the scoping stage to identify the issues. However, it was pointed out that there is a limitation to guaranteeing sustainability of the plan since EIA is carried out only at the urban project level. In other words, in order to expand citizen participation and ensure sustainability through the integrated approach, analysis of EIA in urban planning level is needed. Therefore, this study carried out a case study of EIA in the official development assistance of the Kenya multi-purpose dam construction to analyze the impact assessment in a wider scope than the urban project-level.

**Keywords :** Urban Planning, Environmental Impact Assessment, Citizen Participation

## I. 서론

최근 도시계획 분야에서 시민 참여를 바탕으로 한 지속가능성의 중요성이 확대되고 있다. 시민 참여는 이해당사자에게 영향을 미칠 수 있는 의사결정, 자원, 개발 계획 등에 영향을 미치는 과정이다(McCracken & Narayan 1998). 도시계획에서의 시민 참여는 과거의 하향적 의사결정에서 벗어나 계획의 과정에 시민 참여를 허용하고(Glass 1979), 다양한 이해관계자들이 계획에 대해 논의하는 과정을 거침으로써 지속 가능한 계획의 수립을 가능하게 해준다. 특히 도시계획과 같은 공공 정책의 의사결정 과정에 대한 시민 참여는 의사결정의 효율성을 담보하지 못함에도 불구하고 사회적 문제의식을 명확히하고 공공정책에 대한 시민의 이해를 증진시킬 수 있다는 점에서 타당성이 존재한다(Seok 2008).

실제로 서울, 부산, 대구 등 광역자치단체를 중심으로 도시계획 목표 설정 과정에서 시민 참여가 확대되고 있다(Lee et al, 2015). 그러나 광역자치단체에

서 현재 이루어지고 있는 시민 참여는 제한된 참여 방법, 계획 수립 이전 단계에서의 실질적인 시민 참여 과정 부재 등의 문제로 인해 시민 참여가 원활하게 이루어지지 못하다는 비판이 제기되어 왔다. 특히 시민 참여는 도시계획에서 강조되고 있는 지속가능성의 측면에서도 매우 중요한 요인이다. 이에 따라 지속 가능한 도시계획을 위한 시민 참여의 제도화 필요성이 강조되고 있다.

국외에서는 도시계획과 환경영향평가 제도의 통합적 접근을 통해 시민 참여를 제도화하고 계획의 지속 가능성을 확보하기 위한 노력을 수행해왔다(Bond et al, 2001). 환경영향평가는 사업의 시행으로 인해 영향을 받을 자연, 생활, 사회·경제 환경을 사전에 조사·예측·평가하는 제도이다. 도시계획과 환경영향평가에 관한 이론은 각각 발전해왔지만(Lawrence 2000) 지속가능한 계획 또는 사업의 시행을 위해 계획 단계에서 미래의 결과를 예측한다는 점에서 맥락을 같이하고 있다. 그러나 환경영향평가가 도시계획 사업 단위(Project-level)에서만 이루어지고 있어 지

속성을 담보하는데 한계점이 존재한다는 지적이 제기되었다(Shepherd & Ortolano 1996). 도시계획사업은 도시기본계획에서 제시한 방향을 공간 상에 구현하는 도시관리계획 수단 중 하나이며 도시관리계획은 개별 필지 단위로 수립되므로 도시기본계획에 비해 시간적·공간적 범위가 좁다. 즉 도시계획과 환경영향평가 제도의 통합적 접근을 통해 시민 참여를 확대하고 지속가능성을 담보하기 위해서는 도시계획사업 단위보다 시간적·공간적으로 넓은 범위에서 수행하는 환경영향평가제도에 대한 분석이 필요하다. 또한 현재 우리나라는 이미 결정된 개발사업에 대한 환경영향평가를 실시하고 있는만큼 계획 수립 단계에서 환경영향평가의 필요성이 제기되고 있다. 따라서 본 연구에서는 도시계획사업 보다 장기적인 관점에서의 환경영향평가제도를 분석하기 위하여 케냐 코콜리아 다목적 댐 건설 공적개발원조 내 환경영향평가의 사례 연구를 수행했다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 도시계획과 시민 참여

도시계획 패러다임 변화를 살펴보기 위해서는 계획의 실천적 기초를 제공해주는 계획이론 모형의 변화를 살펴봐야 한다. 계획이론 모형은 계획가의 전문가적 합리성만을 강조하던 합리적 계획모형에서 계획의 대상인 도시나 지역 내 다양한 이해관계자의 존재 가능성을 고려하는 방향으로 변화해왔다(Chang 1992). 이에 따라 도시계획 수립과정에서 가장 큰 이해관계자인 시민들의 참여가 중요해지고 있다(Burby 2003).

과거 도시계획은 정부 주도의 청사진적 계획으로서 존재하였다. 도시계획은 도시미화운동에서부터 유래하였는데, 20세기 초 시작된 도시미화운동은 도시의 변화를 위해 도시의 권력 계층이 수립한 최초의 종합계획의 성격을 가진다(Beauregard 1989). 이러한 도시미화운동을 독재적 권위를 전제하고 강요함으로써만 실행가능하게 하는 도시계획이라는 비판도 존재한다(Hall 1988). 또한 당시의 도시계획이 기념비

로 대변되는 물리적 요인에만 집중한 계획이었다는 점 역시 현대 비판지점 중 하나이다(Wilson 1989). 이러한 비판의 핵심은 초창기 도시계획이 중앙집권적 형식을 띠고 있다는 점이다.

중앙집권적 하향식 도시계획은 역사의 흐름과 함께 다양한 변화를 맞이하게 된다. 1970년 합리적 계획모형이 등장하면서 전문가주의적 계획이 주류사조를 유지하였지만(Hudson 1979) 이에 대한 비판과 함께 점진적 계획모형, 교류적 계획모형, 그리고 옹호적 계획모형까지 다양한 도시계획에 대한 모형들이 만들어져 왔다. 이러한 변화의 핵심은 계획가의 역할에 대한 고찰이었으며 도시계획의 주체와 객체에 대한 논의였다. 특히 Friedmann의 교류적 계획과 Davidoff의 옹호적 계획에서는 전통적인 계획의 대상이었던 시민들이 계획의 주체로 확장되었다. 따라서 기존의 전문가 중심의 도시계획에서 탈피하여 시민 중심의 계획으로 가는 교두보를 확보하게 된 것이다. 이는 당시 시민 참여의 중요성이 확대되던 사회적 분위기가 도시계획에도 영향을 끼친 결과로 볼 수 있다. 즉 도시계획의 패러다임 전환의 발생한 것이다. 현재 도시계획은 과거의 하향식 계획에서 벗어나고 있으며 미국을 비롯한 전 세계 국가에서 도시계획 과정에 시민 참여를 확대하고 있다. 실제로 미국에서는 시민서비스(Civic Service) 제도를 통해 시민들이 공공문제 해결에 참여하고 있으며(Etzioni 2007) 일본, 영국 등 다양한 국가에서도 시민 참여를 통한 공공문제를 해결하고 있다.

시민 참여 과정은 기존의 하향식 계획과 달리 계획의 대상인 시민과의 의사소통을 바탕으로 하기 때문에 비교적 많은 시간과 경제적 비용이 소모된다(Wates 2000). 그럼에도 불구하고 도시계획이 미래에 미칠 부정적 외부효과를 최소화하기 위해서(Peltonen & Sairinen 2010) 계획 수립 과정에 수많은 이해관계자를 포함시켜 합리성과 공정성을 확보해야 한다. 즉 도시계획에서 시민 참여는 필수 요소이고(Lee 2009) 향후 그 중요성이 더욱 확대될 것으로 예상된다.

국내에서도 도시계획 과정에 시민 참여를 확대하고 있다. 서울시의 경우 생활권 계획 수립 과정에서

시민계획단을 운영하였으며, 부산광역시의 경우 부산시민아카데미와 부산시민계획단을 운영한 바 있다. 이외에도 각 지자체에서는 시민 참여형 도시계획을 추진하기 위해 노력 중이다. 과거 전문가 중심에서 벗어나 시민 참여라는 도시계획의 새로운 패러다임에 발맞추고 있는 것이다(Kwon 2004). 그러나 국내 도시계획에서의 시민 참여가 형식적이라는 비판이 제기되어 왔으며(Park et al. 2015) 선진국과 비교하여 미숙한 시민 참여 과정을 나타내고 있다는 비판 역시 제기되었다(Jeon & Lee 2016). 실제로 계획정보 유출에 따른 부동산 투기, 토지용도 변경에 따른 민원 등과 같은 부작용을 우려해 설문조사나 공청회 혹은 공고, 공람 등 수동적 시민 참여에 머물고 있는 것도 사실이다(Lee et al. 2012). 또한 시민 참여를 확대하기 위한 노력에도 불구하고 시민들이 참여 효과를 인지하지 못하거나(Jeon & Lee 2016) 시민들이 원하는 충분한 정보를 제공받지 못하는 경우(Park et al. 2015) 등의 문제가 존재한다. 도시계획 과정에서의 시민 참여가 가진 문제점들을 해결하기 위해서는 시민 참여를 확대하기 위한 제도를 도입할 필요가 있다.

최근 지속가능한 개발이 도시계획의 중요 화두가 되었고 시민의 삶의 질에 대한 관심이 확대되면서 도시계획의 대상이었던 시민들이 계획의 주체로서 주목받고 있다. 즉 도시계획 과정에서의 시민 참여는 지속가능한 도시계획 수립을 위한 초석이 될 것이다.

또한 지속가능한 도시계획이 중요해짐에 따라 도시계획이 미치는 영향에 대한 관심도 변화해왔다. 전통적인 관점에서는 계획의 목표 달성 방법에 관심을 가졌고 이후 절차적 관점에서 효율성에 초점을 맞췄으며, 최근에는 계획으로 인한 사회적·환경적 결과에 대해 중점을 두고 있다(Ryding 1998). 특히 1990년대 지속가능한 개발에 대한 중요성이 부각됨에 따라 계획이 지역의 환경 및 사회에 미치는 영향에 대한 관심이 증대되었다(Sairinen 2004). 지속가능한 개발은 사람과 자연이 조화 속에서 살아가면서 현재와 미래 세대의 사회적, 경제적 요구 등을 유지하며 경제와 사회 발전을 하는 동안 인간의 건강과 환경을 지속적으로 보호하는 것(Fiksel et al. 2012)이다. 지속가능한

도시계획을 수립하기 위해서는 개발 사업, 도시계획이 지역의 자연, 생활, 사회·경제환경 등에 미치는 영향의 분석이 선행되어야 하며, 이를 위해서는 시민 참여가 필요한 것이다. 환경적 영향과 같이 발생과 해결에 많은 이해관계자가 존재하고 상대적 불확실성이 높을 경우 시민 참여 없이는 정책의 성공을 기대하기 어렵기 때문이다(Seok 2008). 이에 따라 시민 참여의 제도화 필요성이 대두되어 왔다.

도시계획 패러다임 변화를 살펴보면 시민 참여를 확대하여 지속가능한 계획을 수립하기 위한 방향으로 변화해왔다는 것을 알 수 있다. 전문가의 합리성에만 초점을 맞춰 하향식으로 수립해왔던 과거의 계획과는 달리 현재 도시계획은 계획으로 인해 영향을 받는 자연, 생활, 사회·경제 환경 이해관계자의 존재를 인정하고 계획의 과정에 이들을 참여시킨다. 또한 시민 참여 과정을 통해 계획에 대한 시민의 이해도가 증대되고 사회적 지속가능성에 대한 관심도 증대하게 되는 것이다(Sairinen 2004). 특히 시민 참여를 바탕으로 상향적 계획 과정을 실현한다면 전문가 위주의 합리적 계획모형에서 내포하고 있던 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 지속가능한 도시계획 수립을 위한 절차적 정당성도 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 물론 현대 도시계획이 추구하고 있는 지속가능성을 달성하기 위해서는 계획이 미치는 영향에 대한 정확한 조사·예측·평가가 선행되어야 한다.

## 2. 환경영향평가제도와 도시계획의 통합적 접근

환경영향평가법 제2조에 의하면 환경영향평가란 환경에 영향을 미치는 실시계획, 실행계획 등의 허가, 인가, 승인, 면허 또는 결정 등을 할 때 정책이 환경에 미칠 영향을 조사, 예측 및 평가해 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것으로 정의하고 있다. 즉 환경영향평가는 장기적인 관점에서 미래에 발생가능한 부정적 외부효과를 파악하여 합리적·효율적·장기적인 계획을 수립하기 위해 필요한 제도로 지속가능성이 성공적으로 실현되기 위해 필수불가결한 제도이다(Chang 2013). 미래의 결과를 합리적으로 예측하여 지속가능성을 실현하기 위해 수립되는 도시계획의 관점에서 환경영향

평가와의 통합적 접근이 필요한 것이다. 특히 환경영향평가제도에서 공적 참여를 위한 주민의견수렴절차를 규정하고 있는 것처럼 시민 참여가 필수적 원칙인 만큼(Kanu et al. 2018) 도시계획과의 통합적 접근은 시민 참여 제도화에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

계획으로 인한 환경적 영향을 사전에 분석하기 위한 노력으로 국외에서는 도시계획과 환경영향평가의 통합적 접근을 추진해왔다. 도시계획과 환경영향평가의 통합적 접근을 주장하는 선행연구에 따르면 시민 참여의 제도화를 통해 지속가능하고 형평적인 계획이 수립될 수 있을 뿐만 아니라 지역의 계획 역량도 증대된다(Bond et al. 2001) 또한 영향평가를 도시계획 내 제도화시킨다면 사회적 상태, 계획의 영향을 더 잘 이해할 수 있고, 더 나은 도시 성장 관리, 사회적 지속가능성의 관점에 대한 더 나은 이해를 할 수 있다(Sairinen 2004). 이는 환경영향평가의 본질적인 기능이 이해관계자를 계획의 과정에 적극적으로 참여시켜 민주적 정당성의 원칙에 입각한 계획 수립을 유도하는데 있기 때문이다(Hong 2017). 또한 환경영향평가제도는 계획 수립하는 초기 단계에서 시민 참여를 유도하고 이해관계자들의 의견을 수렴하기 때문이다(Cho 2007). 즉 지속가능한 도시계획을 위해 계획의 과정에 시민 참여를 증대시키려고 노력했음에도 불구하고, 계획 또는 의사결정 과정의 초기 단계에서 시민 참여를 유도하는 방안이 필요했기 때문에(Bond et al. 2001), 도시계획은 환경영향평가와의 통합적 접근을 하려고 노력해왔다. 뿐만 아니라 도시계획의 패러다임이 변화하면서 단순한 물리적 계획보다는 사회 및 환경적 영향에 대한 관심이 증대되어 왔고, 지속가능성이라는 공통적 목표가 있기 때문에 계획과 영향평가를 통합하려는 노력이 이어져 온 것이다.

실제로 미국 캘리포니아에서는 영향평가와 토지이용계획과의 통합적 접근을 바탕으로 보존지역 계획, 자연자원 계획, 지역 계획 등을 수립하고 있고 핀란드에서는 영향평가를 도시계획과 통합하려는 제도적 노력이 이어져 왔다(Peltonen & Sairinen 2010). 핀란드에서는 토지이용계획을 수립하기 이전 단계에서 영향평가에 필요한 자료를 수집하는 등 영향평가 계

획 초안을 수립하고, 계획 초안을 준비하는 단계에서 실제 영향평가 결과에 근거하고 있다(Sairinen 2004). 특히 지속가능한 도시계획의 중요성이 강조됨에 따라 도시계획이 영향을 미칠 수 있는 사회, 환경 등에 대한 통합적 영향평가에 대한 관심이 증대되어 왔다(Jones et al. 2005).

국내에서도 환경영향평가법에 근거하여 각종 개발 계획이나 사업 수행 시 환경영향평가를 받도록 하고 있고 그 과정에서 공적 참여를 위한 주민의견수렴절차를 규정하고 있다. 그러나 국내의 경우 국외에 비해 상대적으로 환경영향평가절차 상 주민의견수렴절차가 형식적·소극적으로 운영되고 있다는 비판이 제기되고 있다(Seok 2008). 우리나라의 경우 환경영향평가 절차상 평가서초안에 대한 주민의견 수렴만 이루어지고 있는 현실이다(Choi et al. 2019). 이와 함께 최근에는 사업 단위에서 이루어지는 환경영향평가가 지속가능한 도시계획으로 이어지기에 불충분해(Shepherd & Ortolano 1996) 더 넓은 범위에서의 환경영향평가 수행을 위해 도시계획과의 통합적 접근이 필요하다는 비판이 제기되었다(Sairinen 2004). 뿐만 아니라 환경영향평가 항목을 결정하는 스코핑 단계에서는 시민 참여를 제한적으로 유도하고 있어 실질적인 시민 참여로 이어지지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 이에 따라 환경영향평가 내 사회영향평가를 통합하여 스코핑 단계부터 계획 수립까지 전 단계에서 시민 참여를 제도화하려는 움직임이 환경·사회영향평가제도로 나타나고 있다(Bond et al. 2001). 본 연구에서는 환경영향평가와 도시계획의 통합적 접근을 바탕으로 시민 참여를 제도화하기 위해 도시계획사업보다 폭넓고 포괄적인 범위에서 환경영향평가를 수행하고 있는 공적개발원조 내 영향평가 사례를 분석하고자 한다. 특히 환경영향평가 평가 항목을 결정하는 단계에서의 시민 참여 과정을 살펴봄으로써 계획의 전(全) 과정에서 시민 참여를 확대하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

### 3. 공적개발원조사업과 시민 참여, 환경영향평가

공적개발원조는 개발도상국의 경제 개발과 복지 증진을 위하여 원조공여국이 자체의 재정자금을 이용

하여 자금, 물자, 기술협력 등을 공여하는 순수한 원조다. 공적개발원조사업이 수원국에 미치는 다양한 영향으로 인해 사업 계획을 수립하는 과정에서 환경·사회영향평가가 중요한 이슈로 부각되고 있다. 특히 2018년 공적개발원조 사업의 일환으로 건설된 라오스 댐이 붕괴되면서 수원국에 많은 피해가 발생함에 따라 공적개발원조 과정에서 환경·사회영향평가의 중요성이 증대되고 있다. 환경·사회영향평가는 계획된 사업으로 인해 영향을 받을 것으로 예상되는 모든 환경 및 사회 구성요소를 평가하는 과정이다(Therivel & Wood 2017). 특히 환경·사회영향평가는 개발 행위가 지역사회에 미칠 영향을 미리 예측가능하게 해줌으로써 부정적 영향을 완화할 수 있는 대안을 마련하고 환경·사회적 갈등을 예방하거나 조정하게 해준다(Lee 2004).

특히 최근에는 공적개발원조의 효과성을 측정하는 지표로 지속성의 개념이 강조됨에 따라 시민 참여의 중요성이 증대되고 있고, 이에 따라 환경·사회영향평가 제도의 중요성이 더욱 증대되고 있는 것이다. 공적개발원조의 지속가능성은 사업의 설계, 계획, 실행 과정에의 시민 참여에 의해 영향을 받는데도 불구하고 실제로 사업추진 과정에서 시민 참여가 간과되는 경우가 많이 발생한다(Kim 2018). 특히 원조공여국 또는 공여 기관이 수혜지역의 주민의견을 충분히 수렴하고 있지 않다는 비판이 제기되고 있다(Cracknell 2000). 따라서 공적개발원조 사업의 지속성을 위해 수혜국의 주민을 프로젝트의 계획 및 설계 단계에서 참여시키는 것이 중요하다는 공감대가 사업수행기관에서 형성되고 있다(Birdsall et al. 2005). 이에 따라 공적개발원조 사업 과정에서 수혜국의 주민 참여 확대하고 제도화하기 위한 환경·사회영향평가제도의 중요성이 증대되고 있는 것이다.

이에 따라 World Bank에서도 공적개발원조 시 수혜국의 환경·사회적 영향을 평가하도록 하고 있으며, 실제로 수혜국의 이주 계획 등을 수립하는 과정에서 이해관계자의 참여와 관련된 내용을 포함하고 있다. 국내의 경우 한국수출입은행에서 지원사업의 타당성 조사 시 참고하기 위한 대외경제협력기금(EDCF) 타당성조사 가이드라인을 수립하는 과정에서 World

Bank의 가이드라인에 따라 이해관계자와의 협의 내용을 포함하고 있다. 특히 사업으로 인한 수혜국의 사회적 영향을 최소화하기 위해 수립되는 주민 이주계획과 관련하여 평가항목을 결정하는 스코핑 단계에서부터 사업 시행 이후의 결과의 관리 및 감독까지 계획의 전 단계에서 시민 참여를 유도하고 있다(Therivel & Wood 2017). 즉 공적개발원조의 환경·사회영향평가 과정을 살펴보면 현재 도시계획과 영향평가의 통합적 관점에 관한 문제점을 해결할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구에서는 한국수출입은행에서 2017년 7월부터 타당성 조사, 환경·사회영향평가 등을 통해 추진하고 있는 케냐 코콜리아 다목적 댐 건설사업의 사례 연구를 진행하였다. 특히 해당 사업의 환경·사회영향평가 스코핑 단계에 참여하여 수행한 사전 및 현장 검토결과를 바탕으로 도시계획과 환경영향평가 제도의 통합적 접근을 통한 시민 참여 확대 방안을 제시하고자 한다.

### III. 사례 연구

#### 1. 원조사업 개요

한국수출입은행에서 공적개발원조 사업의 일환으로 추진 중인 케냐 코콜리아 다목적 댐 건설 사업의 사례지역은 케냐의 서부 Malakisi 강에 위치하고 있다(Figure 1). 해당 공적개발원조 사업은 농업 및 관개/배수, 환경보호를 위한 목적으로 시작되었으며 2017년 7월부터 2020년 12월까지 타당성 조사, 상세설계, 환경·사회영향평가 등을 실시할 예정이다. 복합댐 건설에는 도시형 생계 개선을 위한 수자원 공급, 수력발전, 수력발전 기반시설, 진입로 개발 등을 포함하고 있어 일반적으로 환경영향평가의 사업 단위보다 큰 것으로 판단된다. 즉 환경영향평가가 지속성을 담보하기 위해 진행해왔던 기존의 도시계획사업 단위보다 큰 단위에서 실시된 사례이다. 특히 이는 필지 단위보다 넓은 범위에서 환경·사회영향평가가 수행된 사례이며 환경영향평가와 도시계획과의 통합적 접근을 위한 시사점이 도출할 수 있는 적합한 사례로 판

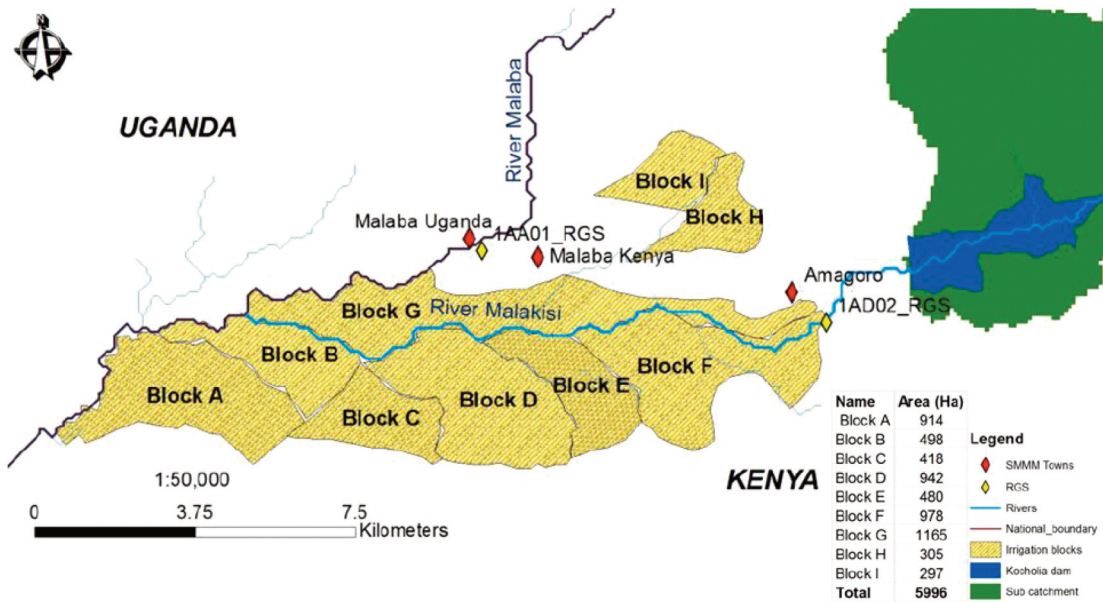


Figure 1. Overview of project area.

단하였다. 케냐 코홀리아 다목적 댐 원조사업을 통해 Busia County 3,100여 명의 고용 기회, 농업 생산성 증대를 통한 가계소득 및 생계 향상, 물관리 등의 효과가 기대되지만, 댐 건설 사업을 하는 과정에서 일부 지역에서 이주가 필요한 등 사회적 영향이 예상되며 환경적 외부효과도 발생가능함에 따라 환경·사회영향평가가 필요했다. 한국수출입은행은 해당 공적개발원조 사업을 진행하는 과정에서 World Bank의 safeguard 가이드라인을 참고하여 환경·사회영향평가 수행을 위한 준비를 했다. 또한 환경·사회영향평가 항목을 결정하는 스코핑 단계를 2018년 10월 1일부터 10월 5일까지 현지에서 수행했다.

## 2. 연구질문

현지조사의 주요 내용은 사업대상지역의 환경·사회적 상황 분석, 주변여건, 환경·사회적 영향요인 등을 조사하고 사업시행에 따라 부정적인 영향이 예상되는 수몰대상지역(Kaluka마을) 주민과 수혜를 받을 것으로 예상되는 하류지역(Kokare 마을) 주민들과의 회의를 통해 영향평가 항목에 관한 조사였다. 본 연구에서는 현지조사에 참여하여 환경·사회영향평가를 수행하는 과정에서 다음과 같은 연구 질문을 수립하였다.

연구 질문 1 : 환경·사회영향평가의 어떤 단계에서 시민의 참여가 이루어지는가?

연구 질문 2 : 사업에 대한 시민의 인지 정도 및 도시계획사업 단위보다 폭넓고 포괄적인 범위에서의 환경영향평가 과정에서 정부와 시민 간의 의사소통 정도는 어느 정도인가?

## 3. 현지조사를 통한 사례연구 결과

연구 질문에 따라 현지조사를 수행한 결과 환경·사회영향평가 항목을 결정하는 단계인 스코핑 단계에서부터 시민의 적극적인 참여가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 환경·사회영향평가를 통해 사업 계획 수립 전 단계에서 시민 참여가 제도화되어 있기 때문이다. 10월 2일 수몰대상지역을 방문했을 당시 100명 정도의 시민이 지역 및 중앙 정부 공무원, 정치인, 전문가와의 회의에 참석하기 위해 모여 있었다(Figure 2). 수몰대상지역 시민들은 사업에 대해 인지하지 못하고 있었지만 회의에 적극적으로 참여하며 수몰대상지역 지도 공개, 이주를 위한 충분한 시간 확보, 공사와 관련된 스케줄 제공, 댐 공사 시 고용창출 기회 부여, 보상, 이주계획 마련, 보상책 마련 등을 요구하는 등 회의에 적극적으로 참여했다. 한편 지역 공무원과 정

치인들은 사업에 대해 사전에 인지하고 있었다. 즉 사업에 대한 정부와 시민 사이의 의사소통은 아직 충분하게 이루어지지 않은 것으로 보인다. 이는 사업에 대한 공식적인 소개가 10월 2일에 이루어졌기 때문으로 보인다. 특히 주민들이 사업에 대한 추가적인 정보를 적극적으로 요구하고 공무원들도 정보를 제공하기 위한 노력을 할 것이라는 것을 통해 향후 이러한 문제는 해결될 것으로 판단된다.

또한 10월 3일에는 수혜지역으로 예상되는 댐 하류 지역의 주민들과의 만남이 이루어졌다(Figure 3). 특히 해당 모임의 경우 수혜지역 공무원의 요청으로 이루어졌는데, 케냐 지역특성 상 주민과의 만남이 매우 중요하다고 했다. 이 점은 케냐에서도 시민 참여를 통한 의사소통이 케냐에서도 중요한 사회적 의제라는 점을 확인해주었다.

수혜지역 주민들은 수몰대상지역 주민과는 달리 사업내용에 대해 상당히 인지한 상태로 참여하였으며 사업수행 시 우려되는 부정적 외부효과에 대한 의견을 적극적으로 개진하였다. 수혜지역의 주민 발언을 정리하자면 사업 시행으로 교육, 소득, 수자원 공급 측면에서 긍정적 효과가 있을 것으로 기대되지만 우기 시 과도한 강우량에 의한 댐 붕괴 등 부정적 외부효과에 대한 의견도 개진하였다.

케냐 코홀리아 다목적 댐 환경·사회영향평가 스코핑 단계에서의 현지조사 결과에 따르면 환경·사회영향평가의 시민 참여는 평가항목을 결정하는 평가 초

기에서부터 이루어진다는 것을 확인할 수 있다. 이는 환경·사회영향평가 제도에서 시민 참여를 제도화하고 있기 때문이다. 특히 수몰대상지역의 주민들이 사업에 대한 사전 이해가 없음에도 불구하고 사업에 관한 환경적·사회적 영향에 대한 의견을 적극적으로 개진했다는 점을 고려한다면 계획 수립 과정에서 시민 참여가 가지는 의미가 크고, 시민 참여를 제도화하기 위해서 환경·사회영향평가와 도시계획의 통합적 접근이 요구된다. 평가 항목을 결정하는 스코핑 단계에서 시민 참여가 제도화되지 않는다면 실질적인 참여가 부족하다는 비판에서 벗어날 수 없으며, 추가적인 갈등을 유발하여 계획의 절차적 정당성을 확보하기 어려울 것이다. 즉 환경영향평가 항목이 이미 결정된 이후에 평가 단계에서만 부분적 시민 참여를 허용한다면 평가 항목에 대한 갈등이 유발될 것이다. 실제로 환경갈등의 예방적 측면에서 시민 참여와 사회영향평가 도입의 필요성이 제기되고 있고(Kim et al, 2004) 환경·사회영향평가의 중요성이 커지고 있다. 따라서 도시계획의 전 단계에서 시민 참여를 확대하기 위해서는 환경·사회영향평가를 도입할 필요가 있다.

또한 케냐 코홀리아 다목적 댐 건설 사업의 환경·사회영향평가는 국내의 도시계획사업 단위보다 큰 범위에서 수행되었음에도 시민 참여가 적극적으로 이루어졌다. 이는 환경·사회영향평가를 통해 시민 참여가 제도화되어 있었기 때문이다. 환경영향평가와 도시계획의 통합적 관점에 대한 최근의 비판은 환경영향



Figure 2. Meeting with the residents who will be submerged.



Figure 3. Meeting with the residents of the beneficiary area.

평가가 도시계획사업 단위에만 초점을 맞추고 있어 단기적인 측면밖에 고려하지 못하기 때문에 도시계획 단위에서 적용하기 어렵다는 점이다. 케냐 사례는 지역 간 상호 영향이 발생하는 계획을 수립하는 과정에도 환경·사회영향평가를 통해 시민 참여가 제도화되어 있으면 시민의 사업 이해도가 높을뿐만 아니라 이주계획 등 장기적인 측면도 고려한 계획 수립이 가능하다는 것을 확인할 수 있는 사례이다.

본 사례 연구의 결과는 도시계획과 환경영향평가 제도의 통합적 접근을 통한 시민 참여의 제도화가 필요하며, 이를 위해서는 환경·사회영향평가의 도입이 필요하다는 것을 보여준다. 또한 케냐 사례는 통합적 접근에 대한 최근의 비판에서 벗어나 지속가능성을 추구하는 방향으로 더 나아갈 수 있음을 확인하는 계기가 되었다.

환경영향평가의 본질적인 기능이 시민 참여라는 점(Hong 2017)과 도시계획과 환경영향평가의 통합이 지속가능한 개발을 위한 궁극적인 수단(Shepherd & Ortolano 1996)이라는 점을 고려할 때 통합적 접근이 필요하다. 특히 도시계획과 환경영향평가지 지속가능성을 추구하는 방향으로 함께 발전해왔고(Lawrence 2000) 도시계획 내 시민 참여의 중요성이 대두되고 있기 때문에 통합적 접근을 통한 시민 참여를 제도화해야 한다.

#### IV. 결론 및 연구의 시사점

현재 시·군 최상위 법정 계획인 도시기본계획에서는 국토계획평가를 통해, 도시관리계획은 환경영향평가를 통해 계획의 환경적 영향을 평가하고 있다(Figure 4). 그러나 국토계획평가는 검토위원회 중심으로 평가 기준 및 기법을 선정하고 계획의 내용을 평가하고 있으며, 환경영향평가는 평가서 초안단계에서만 시민 참여를 허용하고 있다. 이에 따라 도시계획에서 공청회 개최나 공람, 공고 등의 시민 참여 방안을 마련하고 있으나 형식적인 수준의 시민 참여라는 비판이 제기되어 왔다(Lee et al. 2015). 특히 계획의 목표, 방향, 전략 등이 도시기본계획(안)에서 확정된 이후 시민 참여가 이루어지기 때문에 주민의견 수렴제도가 기대만큼 효과를 거두지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다(Cho et al. 2010).

이러한 비판에서 벗어나 도시계획 과정에서 실질적인 시민 참여를 확대하기 위해서는 평가 항목을 결정하는 단계에서부터 시민 참여가 제도화되어야 하고 이를 위해서는 환경·사회영향평가 도입을 통한 도시계획과의 통합적 접근이 필요하다(Figure 5). 본 사례의 분석결과에 따르면 환경·사회영향평가(환경영향평가)를 통해 도시계획사업보다 폭넓고 포괄적인 범위인 도시계획 단위에서의 시민 참여를 제도화할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 도시계획 단위에서의 시민 참여 제도화를 통해 소극적인 주민 수렴 및 결정된 사

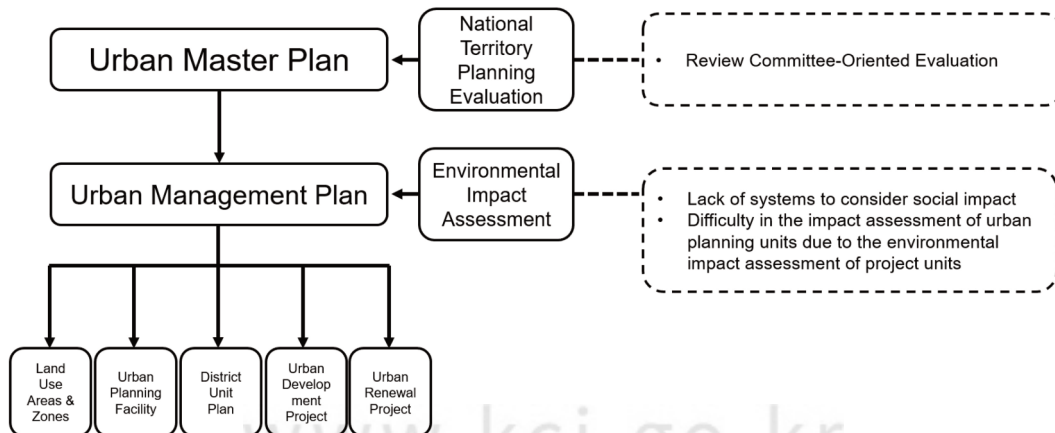


Figure 4. Environmental evaluation in the current Urban Planning System.

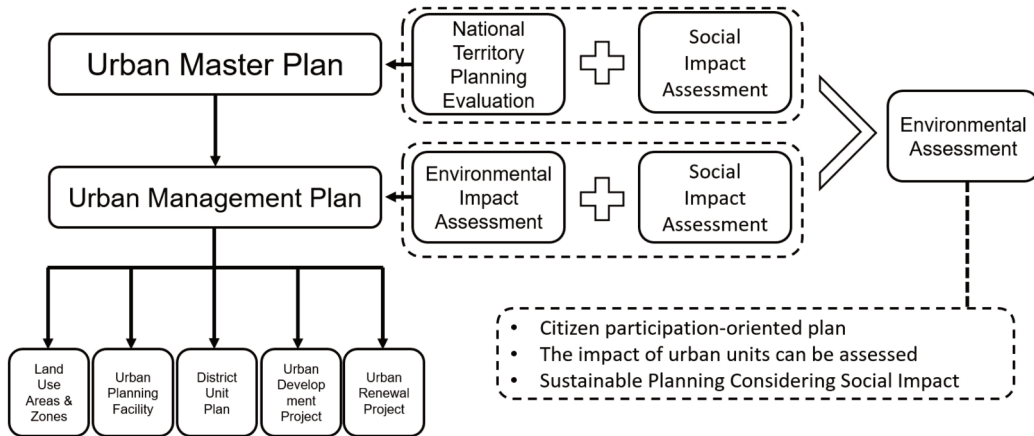


Figure 5. Improvement System in accordance with this study.

업계획에 대한 평가 수행 등 현행 국내 환경영향평가 제도의 문제점을 해결할 수 있을 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 환경영향평가 절차상 평가항목을 결정하는 스코핑 단계에서부터의 시민 참여를 제도화함으로써 도시계획으로 인한 영향을 조사, 예측 및 평가해 지속 가능한 계획 수립에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

또한 통합적 접근을 수행하는 과정에서 시민들의 환경적·사회적 영향에 관한 이해를 증진하기 위해 시각화하는 것이 필요하다는 것을 확인했다. 현지조사 과정에서 케냐 주민들은 환경·사회적 영향을 받는 대상이 이해하기 쉽도록 수몰대상지역에 대한 지도 공개를 요구했다. 즉 시민 참여로 인한 효과를 증진하기 위해서는 영향평가로 인해 예상되는 결과를 시각화하여 제시할 필요가 있다. 최근 미국 도시계획에서는 시나리오 플래닝 결과로 예상되는 환경적·사회적 영향을 분석하고 시각화하기 위한 도구로 Envision Tomorrow (Hilde & Paterson 2014)를 활용하고 있다. 따라서 통합적 접근을 통한 시민 참여 확대의 효과를 증진하기 위해서는 국내에서도 도시계획으로 예상되는 영향을 시각화하기 위한 도구를 활용할 필요가 있다.

### 사사

본 논문은 한국연구재단 개도국과학기술지원사업의 지원으로 수행되었습니다(NRF-2019K1A3A9A10100003).

### References

Beauregard RA. 1989. Between modernity and postmodernity: the ambiguous position of US planning. *Environment and Planning D: Society and Space*, 7(4), 381-395.

Birdsall N, Broekmans J, Chowdhury M, Garau P, Gupta GR, Ibrahim AJ, Lenton CR. 2005. Investing in development: a practical plan to achieve the millennium development goals: Overview. A. Binagwaho (Ed.). *Millennium Project*.

Bond R, Curran J, Kirkpatrick C, Lee N, Francis P. 2001. Integrated impact assessment for sustainable development: a case study approach. *World Development*, 29(6), 1011-1024.

Burby RJ. 2003. Making plans that matter: Citizen involvement and government action. *Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49.

Chang IH. 2013. A Study on the Impact Assessment System for the Realization of Sustainability. *Study on the American Constitution*, 24(2), 327-360. [Korean Literature]

- Chang W. 1992. Approach to Planning Theory (I) : Dissolution of the rational planning model. *Journal of Environmental Studies*, 30, 70-86. [Korean Literature]
- Cho GJ. 2007. Study of Public Participation on Environmental Impact Assessment for Sustainable Development. Korea Environment Institute Report, 2007(1), 1-95. [Korean Literature]
- Cho GJ, Kim JY, Lee SB, Ahn SH. 2010. Research on SEA Methodology for Urban Master Plans. Korea Environment Institute Report, 2010, 1-225. [Korean Literature]
- Choi JK, Park JH, Lee BK. 2019. The Future of Korean Environmental Impact Assessment. *Environment Forum*, 234, 1-22. [Korean Literature]
- Cracknell BE. 2000. *Evaluating Development Aid: Issues, Problems and Solution*. Sage, London.
- Etzioni A. 2007. *Civic service worldwide: Impacts and inquiry*. Me Sharpe.
- Fiksel JR, Eason T, Frederickson H. 2012. A framework for sustainability indicators at EPA. National Risk Management Research Laboratory, Office of Research and Development, US Environmental Protection Agency.
- Glass JJ. 1979. Citizen participation in planning: the relationship between objectives and techniques. *Journal of the American Planning Association*, 45(2), 180-189.
- Hall P. 1988. *Cities of Tomorrow*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hilde T, Paterson R. 2014. Integrating ecosystem services analysis into scenario planning practice: Accounting for street tree benefits with i-Tree valuation in Central Texas. *Journal of environmental management*, 146, 524-534.
- Hong SP. 2017. Feasibility Study of Environmental Impact Assessment as Instrument for Alternative Dispute Resolutions - Case Study: Environmental Conflicts of Mungjangdae Hot Spring Resort Development -. *Journal of Environmental Impact Assessment*, 26(6), 495-507. [Korean Literature]
- Hudson BM, Galloway TD, Kaufman JL. 1979. Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4), 387-398.
- Jeon CM, Lee HC. 2016. The Trends and Characteristics of Engaged Urban Planning in Korea : Focused on 2030 Master Plans for Cheongju, Suwon, and Seoul. *Seoul Studies*, 17(4), 1-16. [Korean Literature]
- Jones C, Baker M, Carter J, Jay S, Short M, Wood C. 2005. Strategic environmental assessment and land use planning. An international evaluation. London: Earthscan; pp. 1-13.
- Kanu EJ, Tyonum ET, Uchegbu SN. 2018. Public participation in environmental impact Assessment (EIA): a critical analysis. *Architecture and Engineering*, 3(1).
- Kim HK, 2018. A Study on Factors affected to the Sustainability of Korea's Development Assistance Projects: Case Study on Projects Implemented in Nepal. *Journal of International Area Studies*, 27, 59-85. [Korean Literature]
- Kim JH, Lee CH, Shin CH. 2004. A Study on Environmental Conflict Resolution Policy. Korea Environment Institute Report, 2004(2), 1-96. [Korean Literature]
- Kwon YW. 2004. Citizens' Participation in Urban Reform with Respect to Urban Reform Center of Citizens' Coalition for Economic

- Justice in Korea. The Korean Urban Geographical Society, 7(1), 13-27. [Korean Literature]
- Lawrence DP. 2000. Planning theories and environmental impact assessment. *Environmental impact assessment review*, 20(6), 607-625.
- Lee JH. 2004. A Study on the Institutionalization Scheme of Social Impact Assessment. The Korean Association For Environmental Sociology, 127-169. [Korean Literature]
- Lee JJ, Kim YS, Kim H, Kim DY. 2015. The Present Status and Government Officials Recognition of the Citizen Participation in Comprehensive Plan - Focused on Municipalities of Gyeonggi-do. *Journal of the Urban Design Institute of Korea Urban Design* 16(4), 5-16. [Korean Literature]
- Lee YJ. 2009. Citizen Participation Technique compliant with the Role of Citizen in Urban Planning. Yonsei University Thesis. [Korean Literature]
- Park JJ, Sung HJ, Park CH. 2015. Development and Application of Collective Spatial Decision Support System for Participatory Urban Planning. The Seoul Institute, 16(1), 1-16. [Korean Literature]
- Peltonen L, Sairinen R. 2010. Integrating impact assessment and conflict management in urban planning: Experiences from Finland. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(5), 328-337.
- Rietbergen-McCracken J, Narayan-Parker D (Eds.). 1998. Participation and social assessment: tools and techniques (Vol. 1). World Bank Publications.
- Rydin Y. 1998. Urban and Environmental Planning in the UK. Macmillan International Higher Education.
- Sairinen R. 2004. Assessing social impacts of urban land-use plans: From theory to practice. *Boreal environment research*, 9(6), 509-517.
- Seok IS. 2008. Public Participation in the Environmental Impact Assessment Process : focused on a comparative study of EIA between U.S. and Korea. *Environmental Law Review*, 30(2), 437-472. [Korean Literature]
- Shepherd A, Ortolano L. 1996. Strategic environmental assessment for sustainable urban development. *Environmental Impact Assessment Review*, 16(4-6), 321-335.
- Wates N. 2000. How people can shape their cities, towns and villages in any part of the world.
- Wilson WH. 1993. The city beautiful movement.