

환경영향평가제도 개선을 위한 지속가능성 평가 도입 방안: 충청남도 사례를 중심으로*

오수길**
김은경***

국문요약

환경영향평가제도가 도입됨으로써 많은 성과를 거두었지만, 개발 사업을 합리화 하는 데 활용되고 있다는 비판도 높다. 특히 지방자치단체의 경우 주로 중앙정부가 진행하는 개발 사업에 대한 형식적인 의견 제출에 그치는 경우가 많아 지방의 지속가능발전을 저해하는 일에 적극적인 개입을 하기 어렵다. 이 글은 충청남도 사례를 중심으로 환경영향평가서 검토 과정을 개선하여 환경영향평가제도의 한계를 일정 정도 극복하고, 지방자치단체의 지속가능성 제고에 기여할 수 있는 지속가능성 평가의 도입방안을 제안하는 데 목적이 있다. 연구를 통해 30개의 지속가능성 평가지표를 예시로 도출하였고, 시민참여, 교육, 환류체계 등의 보완조치를 제시하였다.

주제어: 환경영향평가, 지속가능발전, 지속가능성 평가

1. 서론

환경영향평가제도가 도입된 지 35년 동안 많은 변화가 있었다. 지방자치 부활 이후 충분하지는 않았지만 다양한 사업들이 지방에 이양됨으로써 지방자치단체가 사업에 대한 판단을 해야 할 필요도 커졌고, 환경영향평가 제도가 주민의 참여를 중시함에 따라 지방자치단체가 중앙정부 사업에 의견을 낼 수 있는 기회도 많아졌다. 그런데 그간 환경영향평가 제도에 대한 비판도 적지 않았지만, 지방자치단체의 구체적인 행정처리 과정에 초점을 맞추어 환경영향평가 제도의 실효성을 다룬 논의는 많지 않았다.

지자체 내에서 환경영향평가서에 대한 검토가 어떻게 진행되고 있는지, 실제 환경영향평가 제도가 제 기능을 발휘하고 있는지를 살펴보고, 지자체가 자신의 관점에서 균형 있고 포괄적이며 일관성 있는 평가로 검토의견을 제시할 수 있게 하는 것은 환경영향평가의 내실화를 위해 필요하다.

* 이 연구는 충남발전연구원의 전략연구과제로 시작한 것으로, 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A3A2033542).

** 주저자

*** 제2저자

사업자의 요청에 따라 환경영향평가서에 대한 검토를 해야 하는 지방자치단체의 입장은 혼란스러울 수 있다. 사회 갈등을 일으킬 수도 있는 사업에 무엇을 기준으로 어떻게 검토할지 가이드라인이 없고 담당 공무원들의 전문성도 기대하기 어려운 실정이다.

환경영향평가제도 자체는 개발이 선이라는 시대적 가치를 전제로 태어났다. 그러나 실제로 개발사업이 지역의 경제적 기대를 충족시키지 못할 경우 지역주민의 반발로 갈등이 발생한다. 또한 환경영향평가제도는 예상되는 환경 훼손이나 오염에 대한 우려에 대응하는 데 초점을 맞추고 있어 이에 더해 지역주민의 경제적 기대까지도 충족시킬 수 있는지에 대한 대응은 미흡하다.

이런 현실적인 한계를 극복하기 위해 환경영향평가 제도는 주민참여를 중시하고 확대해 왔다. 지자체의 환경영향평가서에 대한 검토의견은 주민의 관점을 반영하는 중요한, 그리고 거의 유일한 통로이다. 따라서 이 검토 단계에서 지자체나 주민의 의견을 포괄적이고 균형 있게 반영하는 것은 환경영향평가제도의 한계를 보완 또는 극복하는 중요한 방안이다. 이를 위해 기존 환경영향평가의 다소 협소한 틀을 벗어나는 것이 필요하다.

그간 환경영향평가에 대한 연구나 비판은 주로 대형 국책사업에 대한 환경부의 환경영향평가 협의에 초점이 맞춰져 왔다. ‘환경영향평가 협의 기관’은 환경부이고, 환경영향평가서에 대한 검토 기관은 한국환경정책·평가연구원이다. 사업자가 작성한 환경영향평가서를 국토부가 환경부에 환경영향평가 협의 요청하고, 환경부는 한국환경정책·평가연구원에서 작성한 검토 의견을 바탕으로 국토해양부에 협의 의견을 보내는 것이 일반적인 절차이다.

지자체의 환경영향평가 협의는 중앙정부의 절차를 도 규모로 축소한 것이다. 도나 시·군에서 이루어지는 환경영향평가 협의는 환경(정책)과가 중앙정부의 환경부가 담당하는 기능을 수행해야 한다. 그런데 도나 기초지자체 환경과에게 환경부의 역할을 할 수 있는 전문성을 기대하기는 어렵다. 더욱이 지자체에는 이런 전문성 부족을 채워줄 연구기관도 없다.¹⁾

이 연구의 목적은 환경영향평가서 검토 과정을 개선해 환경영향평가제도의 한계를 보완 또는 극복하고, 지방자치단체 내에서 추진되는 사업의 지속가능성이 사전에 검토되어 지자체가 지속가능발전을 지향, 실천하는 데 기여할 수 있는 지속가능성 평가의 도입방안은 무엇인지를 밝히는 데 있다.

이를 위해 충청남도를 사례로 환경영향평가 관련 제반 대상 사업에 대해 의견으로 제출된 내용을 분석하고, 이를 보완할 지속가능성 평가 지표와 체계를 제시하며, 지속가능성 평가를 적용할 수 있는 과정 개선안을 제안하고자 한다. 충청남도는 민선 5기 들어 도정의 기본 철학으로 지속가능발전을 내세워왔고, 2013년도에는 지속가능발전담당관을 두기도 하여 환경영향평가와 지속가능성 평가에 대한 검토를 오랫동안 진행해왔다는 점에서 많은 함의를 줄 것으로 기대된다.

환경영향평가의 평가 항목 범위가 협소하다는 지적과 그 해결방안으로 사회적 환경영향에 대한

1) 이 연구의 사례인 충청남도의 경우 충남발전연구원이 있지만, 전문성을 지원해주지는 못하고 있는 상황이다. 그간 충청남도는 별도의 환경영향평가 조례를 두지 않았다. 2012년 개정된 환경영향평가법에서 지방자치단체가 담당해야 할 환경영향평가 협의 대상 사업 범위가 설정되면서 충청남도에서도 환경영향평가 조례를 제정해야 할 상황이다. 지속가능발전의 필요성을 인식하고, 이를 행정에 접목하고자 하는 다양한 노력을 기울여왔던 충청남도는 조례 제정을 환경영향평가 협의에서 검토할 항목을 확대하는 기회로 활용하기로 했다.

평가를 포함해야 함을 뒷받침할 연구가 최근까지도 다수 존재하므로(이시재, 2002; 구자건, 2003; 윤순진, 2004; 이정환, 2004; 환경부, 2009; 김준현, 2012), 경제, 사회, 환경적 측면을 동시에 평가할 논리나 지속가능성 평가를 도입하는 데는 큰 무리가 없을 것으로 본다. 더욱이 서울시와 같이 이미 지속가능성 평가를 활용하고 있는 사례를 보더라도 지속가능성 평가가 기존 환경영향평가제도의 틀 내에서 지자체가 수행해왔던 역할을 보완하는 대안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

II. 이론적 배경

1. 환경영향평가제도의 성과와 한계

1) 제도의 진화

산업사회에서 경제 활동이 환경에 대한 영향을 고려해야 한다는 주장이 나타나기 시작한 것은 1960년대부터이다. 이러한 목소리를 반영한 환경행정은 경제 활동 결과로 인한 환경 피해를 규제하는 것에서 시작해 점차 사전 예방의 방향으로 발전해 왔다. 환경영향평가제도는 이러한 사전 예방을 위한 제도이다. 다시 말하자면 환경영향평가를 통해 대상 사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 예측하고 예방하려는 목적을 가지고 있다는 것이다.

한국의 환경영향평가법은 환경영향평가 주체를 사업자 중심주의를 기본으로 제3의 전문기관형을 부분적으로 혼합한 형태이고, 주민의견 수렴이 환경영향평가를 진행하는 중요한 요건이며, 규범적 성격이 강해 평가서 작성, 제출 및 협의, 평가서의 검토 및 협의 내용 통보, 반영여부 확인 등의 절차를 상세히 규정하고 있다는 특징을 가진다(오테곤, 2005). 우리나라에 환경영향평가 제도가 도입된 시점을 1977년 환경보전법 개정 시점으로 보면 이미 35년의 시간이 지났고, 환경영향평가법이 독립법으로 제정된 1993년으로부터 보아도 20년이 되었다.

제도의 성과로는 환경영향평가를 거치면서 환경적인 면을 고려한 계획으로 사업내용이 점차 변화하고 있으며, 이러한 과정의 누적으로 인해 초기 계획서 자체의 질이 개선되었다고 진단된다(조공장 외, 2008). 이와 함께 의사결정 과정의 투명성을 높이고, 사업자 및 주민의 의식변화에 기여한 점 등을 환경영향평가 제도의 성과로 꼽을 수 있을 것이다.

지금까지 환경영향평가 제도의 진화과정은 대략 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 첫째 평가 시점이 점차 앞당겨져 왔다는 것이다. 그런데 환경영향평가제도 자체가 환경 영향에 대한 사후 규제에서 사전 예방으로 시점을 앞당긴 것이지만, 개별 사업에 대한 환경영향평가가 실제로 부적절한 사업이 계획단계에서 검토되어 철회되거나 대안을 선택할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 이런 문제를 해소하고자 개별 사업의 추진 근거가 되는 상위의 정책이나 행정계획의 환경 영향을 평가하는 전략환경평가나 사전환경성검토 제도로 발전된 것이다.

둘째, 평가 항목의 확대이다. 환경영향평가는 기본적으로 경제적 타당성을 가진 사업의 환경 영

향을 평가하는 것에서 출발했다. 따라서 기본적으로 환경의 가치를 어떻게 경제성을 평가하는 항목으로 반영할 것인가에 대한 연구가 진행되었다(안소는 2008, 안소는 외 2010). 이러한 연구들은 기존의 경제적 타당성 검토에 환경가치를 화폐화해서 부정적인 영향을 차감함으로써 전체 경제적 타당성을 낮추어주는 데 일정한 기여를 할 수 있다는 가능성을 보여준다. 달리 표현하자면 사업이 외부화한 비용을 내부화한다는 점에서 의미가 있다. 그러나 환경 가치를 화폐화 하는 것으로 인한 논란은 여전히 피하기 어렵고, 기존의 경제적 타당성 분석들이 갖는 한계를 극복하지 못하고 있다.

평가 항목의 확대의 경우 환경영향평가에 사회적 영향을 포함해야 한다는 주장들이 주를 이뤘고(이시재, 2002; 구자건, 2003; 윤순진, 2004; 이정환, 2004; 환경부, 2009), 2010년을 전후한 시점에는 이런 주장을 실현하기 위한 사회적 영향의 구체적인 평가 방안들이 연구되었다(조공장, 2011; 김준현, 2012) 이에 따라 평가 항목은 환경성, 사회성을 포괄하는 형태로 확대돼 왔지만, 경제성의 경우 사업자의 관점을 벗어나지 못하는 한계를 깨지 못했다.

셋째는 참여의 확대이다. 한국의 환경영향평가 제도가 참여를 상당히 중요한 요소로 삼고 있으나(오태근, 2005), 실제로 아직도 명실상부한 주민 참여가 이루어지고 있다고 보기는 어렵다. 그러나 국민들의 정책결정에 참여 요구는 점점 더 증가하고 있어 이러한 요구가 적절히 수용되지 못하면 다양한 사회적 갈등이 발생하고, 사회적 신뢰가 낮아질 것으로 우려된다. 협력적 거버넌스가 다양한 분야에서 확대되고 있는 만큼 환경영향평가에서도 다양한 참여 방안이 모색될 필요가 있다.

2) 제도의 한계

환경영향평가에 대한 비판은 주로 환경영향평가가 각종 사업의 영향을 사전에 검토하고 예방한다는 제도의 취지를 제대로 구현하는지 여부와 관련 있다. 도리어 환경영향평가가 환경 파괴를 수반하는 사업의 면죄부가 되고 있다는 주장이 설득력을 얻고 있는 것이 현실이다. 이러한 비판을 초래한 환경영향평가제도의 한계는 두 가지로 살펴볼 수 있다.²⁾

첫째로는 환경영향평가 작성의무가 사업자에게 있고, 사업자가 지정한 대행업자가 실제로 시행하고 사업자에게 대가를 받는 구조에서, 사업자가 추진하고자 하는 사업으로 인한 환경 영향을 객관적으로 충실히 밝혀낼 수 있는가라는 문제다. 이런 한계를 극복하기 위한 대안으로 사업자가 환경영향평가 비용을 공탁하고, 공공기관이 환경영향평가의 작성자에게 위탁하는 방안 등이 제시되었다. 참여정부에서는 좀 더 근본적인 해결 방안으로 사전에 국가가 국토의 생태조사를 실시해 지리 정보에 통합함으로써 개발논의의 첫 단계에서 보존지역에 대한 사업 계획이 걸러지도록 하는 방안을 추진한 바 있다. 생태 훼손에 대한 대책으로 가장 근본적인 대안일 수 있으나 그 외 환경적 위

2) 조공장 외(2008)는 환경영향평가 제도가 원래의 취지를 제대로 구현하지 못하는 원인으로 운영상의 문제를 들고 있다. 첫째, 협의기관에 의한 인·허가로 인식한다는 것으로 계획자가 협의기관의 승인을 받는 데 치중한다는 것이다. 둘째, 계획 지원 기능이 미흡하여 평가의 내실화가 어렵다는 것이다. 셋째, 주민참여와 갈등관리가 미흡하다. 협의 의견에 대한 지도와 사후관리가 제대로 이뤄지지 않고 있다는 것이다. 넷째, 정보 공개와 의사결정의 투명성이 부족하여 평가제도의 본질을 충족하기에 어려움이 있다는 것이다. 다섯째, 절차의 중복성과 비효율성 문제이다. 입지타당성 검토에 중점을 두는 사전환경성검토제도와 저감방안에 중점을 두는 환경영향평가를 이원적으로 운영해왔다는 것이다.

해는 다룰 수 없다는 것이 한계다.

둘째는 환경영향평가가 사업의 중단이나 대안을 제시하지 못한다는 것이다. 절차상 사업의 타당성 검토 보고서를 만들고 난 다음에, 또는 예비 타당성 검토를 거친 다음에 환경영향평가를 실시함으로써 사업자가 이미 상당한 자금을 투자한 상태에서 사업의 중단이 현실적으로 쉽지 않다는 점이다. 그래서 실제로는 사업의 추진을 전제로 환경 영향을 줄이는 데 초점이 맞춰지면서 심각한 환경영향이 우려되는 사업의 추진 자체를 막지 못한다는 것이다.

그런데 이런 비판에 대해 환경영향평가제도가 명확한 해결책을 제시하지 못하고 있는 것이 현실이다. 그간 환경영향평가제도의 개선 방향이 환경영향평가라는 틀 내에서 고민되어 왔던 한계를 벗어나 좀 더 근본적으로 개발 정책 자체를 해부해 볼 필요가 있다. ‘환경’이라는 접근 통로가 적절할지를 판단하는 것도 필요하다. 환경영향평가를 통해 도달하고자 하는 목적보다는 환경영향평가라는 과정과 수단에 고착되어 있는 것은 아닌지 검토해야 한다는 것이다.

환경영향평가제도의 규제적 협의 기능이라는 특성에서 비롯되는 협의과정의 문제 외에도 사전 예방이라는 목표를 달성하는 데 적합한 제도인가 하는 논의도 진행될 필요가 있다. 또한 지방자치단체 수준에서 시행되고 있는 환경영향평가서 검토 과정에 대한 개선 여부는 거의 다루지 못하고 있는 실정에서 지방자치단체나 주민의 입장에서는 통합적인 의사결정을 요구할 수 있고, 그것이 삶 전체에 어떤 영향을 미칠지를 판단할 수 있기를 바란다. 주민참여와 갈등관리라는 측면에서도 보완할 필요가 있다.

가장 중요하게 환경영향평가의 태생적 한계는 개발 사업에 대한 상대적 입지라 할 수 있다. 개발 사업을 전제로 해서 존재할 수 있는 제도라는 것이다. 이것은 환경영향평가제도의 개선이라는 것이 큰 의미를 가질 수 없게 하는 근본 요인이다. 이러한 태생적 한계를 벗어나지 않고서는 규제적인 협의라는 특성이나 이로 인한 의사결정을 위한 통합적 정보를 제공하기에 역부족일 수밖에 없다. 환경영향평가는 역설적으로 ‘토건국가’의 존립에 필요한 기능일지도 모른다. 그렇다면 환경영향평가제도의 개선이 아니라 환경적 가치가 경제적, 사회적 가치와 함께 내재되도록 성장에서 지속가능발전으로 패러다임을 전환하는 작업을 검토해볼 필요가 있다.

2. 지속가능발전과 지속가능성 평가

1) 지속가능발전 개념의 등장과 전개

산업혁명 이후 지속되어온 생산·소비 방식에 대한 문제의식은 1950년대의 대형 환경 사고에서부터 출발되었다. 런던 스모그, 이따이이따이, 미나마타 등은 산업 활동이 인간과 생태계에 미치는 영향에 관심을 기울이는 계기가 되었다. 1960년대부터 1970년대 초반에는 이와 관련된 다양한 저술들이 출간되었다. 생태계가 파괴되는 구체적인 과정을 보여주거나(Carson, 1962), 지구 전체를 하나의 생태계로 보고 그 안에서 인간 활동 방식이 적절한지를 검토하거나(Meadows et al., 1972), 인간 사회를 중심으로 경제활동과 여타 영역과의 관계에서 오는 문제를 조명함으로써(Schumacher, 1973) 인간사회와 생태계, 인간사회와 경제활동의 긴밀한 연계성을 이해할 수 있는 기반을 마련했

다. 이러한 이론들이 세계적으로 환경운동의 불을 일으키고, 환경행정의 기틀이 되었다.

그러나 이런 생태·환경에 대한 자각과 보존운동은 1970년대 경제정책이 시장의 자유를 강조하는 방향으로 보수화되고 성장 신화가 강화되는 시기와 맞물리면서 기업들의 반발에 부딪혔다. 기업들은 환경보전 요구나 오염 저감 요구를 기업의 자유에 대한 규제로 인식하고 반발했다. 이 과정에서 대부분의 기업들은 기업 활동의 주요한 여건인 자원에 대한 객관적인 인식이나 장기적인 대응 기회를 제대로 활용하는 데 한계를 보였다. 동시에 보존지역을 가진 저개발국들의 반발도 심했는데, 환경과피를 통해 산업화를 이룬 선진국들이 저개발국의 산업화를 막는다는 것이 그들의 주장이었다.

이런 상황에서 UN은 환경보전 필요성과 기본적 필요의 충족이라는 경제적 측면을 동시에 충족시키기 위한 노력을 기울였다. 1972년에 시작된 UN의 연구는 1987년 노르웨이 전 수상 Gro Harlem Brundtland가 3년간에 걸쳐 세계각지에서 다양한 계층의 의견을 수렴해 펴낸 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」(WCED, 1987)에서 ‘지속가능발전’이라는 개념을 인류가 지향해야 할 방향으로 선언함으로써 정점에 오른다.

1992년 브라질 리우에서 개최된 지구정상회담은 지속가능발전이 세계로 확산되는 계기가 되었다. 이 회의는 분야별로 생물다양성 협약, 기후변화 협약 등의 성과를 거두기도 했지만, 더욱 의미 있었던 것은 각국이 정책의 수립·집행에 있어서 경제발전, 사회통합, 환경보호를 동시에 고려하는 지속가능 발전을 목표로 한다는 선언이었다. 특히 중앙 및 지방 정부가 지속가능 발전을 이루기 위해 「의제21(Agenda 21)」을 작성하기로 합의하면서 세계적으로 지속가능 발전의 개념이 확산되었다. 한국에서도 최근까지 88.5%에 이르는 지자체가 「지방의제21(Local Agenda 21)」을 작성해 이를 추진해 오면서 ‘지속가능발전’이라는 세계적인 흐름에 적극 동참했다.³⁾

UN의 지속가능발전 논의는 유럽이 주축이 되었다. EU는 2001년 지속가능발전 전략을 채택하고 2005년에 수정하는 등 선도적 역할을 해 왔으며, 유럽의 경제부흥 플랜이라고 할 「리스본 전략」이 지속가능 발전에 기여하는 것이라고 밝히고 있을 정도로 지속가능 발전이 기본적인 방향으로 자리를 잡고 있다. 각 개별 국가나 도시들도 지속가능발전 전략과 이행계획을 수립 발표하고, 지속가능발전 지표 체계를 개발하고 측정결과를 공표해왔다. 나아가 1992년의 리우회의 20주년을 기념하여 다시금 리우에서 개최된 UN지속가능발전회의(일명 리우+20회의)와 이에 앞서 브라질 벨루오리존치에서 개최된 ICLEI 세계총회에서는 향후 도시의 세기를 맞아 문제해결의 주체로서 도시의 연대가 강조되기도 했다(ICLEI, 2013).⁴⁾

3) 2012년 현재 244개 기초 및 광역지방자치단체 중 216개 지방자치단체가 지방의제21 추진 기구를 설치하고 있고, 그 중 44.0%에 해당하는 95개 지방자치단체에는 상설 사무국이 설치되어 있다.

4) ICLEI는 지속가능 발전을 위한 전 세계 지방정부의 연대 조직이다. 1990년 전 세계 43개국 200여 개 지방정부가 모여 유엔의 지원으로 창립한 유엔기관이다. 1990년 당시 자치단체국제환경협의회(ICLEI: international Council for Local Environmental Initiatives)로 출범하였다가 2003년 들어 ‘이클레이-지속가능성을 위한 세계 지방정부(ICLEI: Local Governments for Sustainability)’로 개명하였다(오수길·이창언, 2013).

2) 지속가능발전의 특성

지속가능발전의 패러다임 전환은 성장 패러다임에서 발전 패러다임으로의 전환이라고 할 수 있다(<표 1> 참조). 성장(growth)이 ‘시장에서 화폐로 거래되는 양의 증가에만 초점’을 맞추고 있는데 비해 발전(development)은 ‘부를 생산하는 과정과 그 결과로 인한 부의 구성까지 고려’하는 방법이다(Hawken, 1993). 이렇듯 지속가능발전은 기존의 ‘성장’ 패러다임에서의 가치구조, 목표, 정책의 효과성에 대한 판단과 완전히 다르다고 할 수 있다.

〈표 1〉 ‘발전’과 ‘성장’의 패러다임 비교

발전(Development) 패러다임	성장(Growth) 패러다임
<ul style="list-style-type: none"> - 질적인 측면의 고려 - 경제활동 과정에서 발생하는 문제와 경제활동의 결과인 부의 구성을 동시에 고려하는 방식 - 나무의 이산화탄소 흡수, 산소 발생, 홍수 제어 및 토양 보존 기능, 정서적·심미적 기능 모두를 가치로 인식 - 사회 공동체 및 자연 생태계의 건강성을 경제성과 동시에 반영 - 건강한 인체를 유지하는 것과 같음 	<ul style="list-style-type: none"> - 양적인 팽창에만 초점 - 시장에서 화폐로 거래되는 양(GDP)의 증가에만 초점을 맞추는 방식 - 나무를 시장에서 팔아야 가치가 계산되는 방식으로, GDP의 증가를 위해서는 다른 기능들이 희생될 수밖에 없는 구조 - 대기 오염으로 환자가 늘거나, 치안이 불안해 자물쇠가 많이 거래되거나, 갈등이 심해 소송이 늘어도 경제는 성장 - 단순히 체중이 증가하는 것과 같음

자료: 김은경(2012).

한편 지속가능발전에 대한 개념화는 “미래세대의 필요를 저해하지 않는 범위에서 현대대의 필요를 충족시키는 것”이라는 브룬트란트 보고서의 정의 이후 많은 논란을 거듭하고 있다.⁵⁾ 그런데 Gladwin et al.(1995)은 그 다양한 연구들에 포함되어 있는 구성요소들을 내용분석(Content Analysis) 방법을 활용해 아래와 같이 다섯 가지 특성으로 정리했다. 이는 많은 후속 연구와 실천의 기준을 제공한 것이라 할 수 있으며, 다른 유사한 개념들이 지속가능발전과 어떻게 다른지를 구별해 낼 수 있는 기준이 될 뿐 아니라 실천 전략과 사업들이 실제로 지속가능성을 담보하고 있는지를 판단하는 근거가 될 수 있을 것으로 본다.

첫째, 포괄성(inclusiveness)으로서 시간적으로 미래 세대를 고려하며, 공간적으로 지구 전체를 포괄하는 특성, 둘째, 연계성(connectivity)으로서 경제적, 사회적, 환경적 측면이 연계되어 있어 통합적인 접근을 필요로 하는 특성, 셋째, 형평성(equity)으로서 세대 간, 세대 내, 그리고 생물종 간의

5) 가령 Barbier(1987)는 생물계의 목표, 경제계의 목표, 사회계의 목표를 동시에 추구하는 것이라고 했고, World Conversation Union(1991)은 현 자원 시스템의 용량을 해치지 않으면서 인간의 삶의 질을 높이는 것이라고 했다. Costanza, Daly & Bartholomew(1991)는 인간이 생존을 지속할 수 있고, 개별 인간이 모두 번영할 수 있고, 인간의 문화가 발전할 수 있는, 그러나 인간 활동의 영향은 제한적인 범위 내에서 이뤄져야 한다는 조건을 만족시키는 인간의 경제 시스템과 생태 시스템의 관계라고 했다. Meadows et al.(1992)는 시대를 넘어 오래 유지되고 미래지향적이고 유연하며, 물리적이고 사회적인 자원기반을 해치지 않는 것으로, Hawken(1993)은 미래세대를 위한 환경수준을 저해하지 않으면서 현재의 인간과 기업의 요구를 충족하는 경제 시스템으로 말했다. Videderman(1994)은 지역사회의 현명한 자원사용을 추구하는 민주적 절차가 지속가능성이라고 했다.

형평, 공정, 정의가 유지될 것, 그리고 최소한 비용의 전가가 없을 것을 요구하는 특성, 넷째, 신중성(prudence)으로서 불확실성, 예측 불가능성, 비선형적 상호관계, 알 수 없는 한계, 복잡한 생태·사회시스템의 역동성 등에 대응하는 기술적, 과학적, 정치적 관리와 예방에 대한 요구, 다섯째, 안전성(security)으로서 현재와 미래 세대의 안전하고 건강하며 높은 삶의 질을 보장해야 한다는 요구로, 생태 및 사회 시스템의 건강성과 중요한 자연자원의 감소, 생존 시스템의 용량, 인간의 권리와 자유 등이 감소하지 않을 요구이다.

지속가능발전이 선언된 이후 끊임없이 제기되었던 비판은 개념이 모호하다는 것이었다.⁶⁾ 그런데 세계적으로 세 가지 위기가 중첩되어 나타난 2008년은 지속가능발전에 대한 이러한 비판을 극복할 수 있는 계기가 되기도 하였다. 2007년 IPCC 4차보고서를 계기로 기후변화에 대한 대응 압력이 높아져 있는 상태였고, 2008년 초반의 급격한 유가 상승으로 인한 에너지 위기, 그리고 하반기 미국발 금융위기로 촉발된 세계 경기침체가 그것이었다. 영국의 신경경제재단(NEF: new economic foundation)은 기후변화에 대한 대응, 에너지 위기에 대한 대응, 그리고 경기 침체를 극복하기 위한 경기 활성화 대책이 필요한 당시의 상황을 지속가능발전으로 패러다임을 전환할 수 있는 계기로 인식하기도 했다.

3. 충청남도의 여건과 지속가능발전 추진 상황

민선 5기 충청남도의 도정방향은 대화와 소통, 공정과 투명, 견제와 균형, 참여와 창의 등으로서 이에 따른 도정비전과 역점시책은 8대 역점과제로 이루어져 있다. 충청남도의 전반적인 사회·경제적인 여건을 살펴보면, 국가 균형발전 전략에 따른 신도시 건설 등의 도시 개발, 수도권 확대와 수도권에서 남하하는 산업 입지, 경기도의 수도권 개발로 농업 생산 능력 축소에 따른 충남에서의 농업 기능 중요성 상승 등을 특징으로 하고 있다.

충청남도는 균형발전을 위한 대규모 신도시 개발, 수도권의 산업 입지 대체 수요로 인한 산업단지의 개발 등 한국이 수십 년에 걸쳐서 겪었던 과정을 단 몇 년 만에 겪고 있다. 현재의 양극화, 일자리 부족, 사회적 불안정, 환경훼손과 오염 등이 수십 년에 걸친 개발사업의 결과라면, 충청남도의 개발 사업에는 이런 결과가 되풀이 되지 않을 수 있도록 좀 더 세심한 주의가 필요하다. 충남의 지표들은 경제적 생산은 많지만 역외 유출이 심각하고, 사회적 측면에서 행복도가 낮고 자살률이 높은 상황이며, 환경적으로 이산화탄소의 배출이 늘고 있는 등 오히려 문제가 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

이런 결과는 환경영향평가서에 대한 검토 실태에서 부분적인 원인을 짐작할 수 있다. 급격한 개발이 진행되고 있지만, 환경에 대한 예측과 예방 기능은 제대로 작동하지 못하고 있다. 그러나 환경영향평가 제도의 개선만으로 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대하기는 어렵다. 충남의 상황을 종합해 보면, 기존 환경영향평가 과정이 제대로 이행되어야 할 필요도 크지만, 경제적·사회적 측면

6) 그러나 Jacobs(1991: 59-60)은 개념에 대한 명확한 합의가 존재하지 않는다는 것이 다양한 이해당사자들의 논의 속에서 환경과 발전을 조화시킬 대안을 찾을 수 있다는 점에서 이로울 수 있다고 지적한다.

의 영향에 대한 평가를 강화할 필요가 있다. 이는 환경영향평가제도 발전 방향에 대한 이론에서 제기하는 통합적 평가의 필요성과 일치하는 것이다.

환경영향평가가 통합적 평가로 발전해야 한다는 많은 연구와 실행방안들이 제안되었지만, 경제적 타당성을 검토하는 틀은 아직 연구가 많지 않다. 기존의 경제적 타당성 검토는 똑같은 지역 자원을 활용할 수 있는 우선권이 누구에게 주어지는가에 따라 지역 경제에 미치는 영향이 달라지는 현실을 고려하지 못한다. 형평성이라는 관점을 포함하지 않고 있기에 경제 개발이 이루어질수록 양극화가 심화되고 있다. 이미 낙수효과가 없다는 것이 일반적으로 받아들여지고 있는 상황에서 개발사업의 추진 구조를 바꾸지 않고 환경영향평가가 평가 항목을 확대하는 것만으로 문제가 해결될 수 없다. 충남이 지역개발 사업을 추진하는 과정에서 무엇을 목표로 어떻게 추진할 것인가에 대한 근본적인 인식을 지속가능발전으로 전환하면, 환경영향평가는 지속가능성 평가로 발전할 수 있고, 경제, 사회, 환경 뿐 아니라 의사결정에 충분한 정보 제공과 참여적 의사결정 과정까지를 포함할 수 있게 된다.⁷⁾

III. 충청남도 환경영향평가서 검토 실태와 개선 방향

1. 환경영향평가서 검토의 문제점

1) 환경영향평가서 검토 내역

환경영향평가의 현황을 파악하고 지방자치단체 검토과정에서의 문제점을 도출하기 위해 충청남도 2011년에 진행한 총27건의 환경영향평가서 검토 내역을 분석하기로 한다(<표 2> 참조).⁸⁾ 이 가운데 8개 사업은 외부 시행자가 시행하는 사업이었고, 나머지 19개 사업은 충남도 내부적으로 진행하는 사업이었다.

〈표 2〉 충청남도 환경영향평가서 검토의견 내역(2011년)

번호	협의 내용	날짜
1	탕정T/C 및 탕정제2일반산업단지 환경영향평가서	2011. 2. 1
2	아산 그린테크밸리 산업단지조성 환경영향평가서(초안)	2011. 3.21
3	예산일반산업단지 환경영향평가 환경보전방안 검토	2011. 3.28
4	송산산업단지 진입도로 건설공사 환경영향평가서(초안) 검토	2011. 3.31
5	경부고속도로(남이-천안)확장사업 환경영향평가서(초안)검토	2011. 4. 8

7) 이런 의미에서 충청남도가 지속가능발전이라는 기본적인 지향점에 동의하고 공무원교육과정에 지속가능발전 교육과정을 설치해 교육을 실시하고 있는 것은 상당히 고무할 만한 일이다.

8) 2012년의 15건에 비하면 검토의견 건수가 많았고, 검토의견서에 대한 접근가능성이 2011년에 용이했으며, 제도가 유지되는 상황에서 연도별 변화가 없었다는 데서 2011년 자료에 대한 분석의 의의를 찾을 수 있다.

6	서산 도시형일반산업단지조성 환경영향평가서(초안)검토	2011. 4.12
7	행정도시-대덕테크노밸리 도로건설공사 환경영향평가서(초안)검토	2011. 5. 6
8	화양-양화 도로건설공사 환경영향평가서(초안)검토	2011. 5.24
9	(주)도고산업개발 채석장 환경영향평가서(초안)검토	2011. 5.30
10	아산 아름다운CC 조성사업 환경영향평가서(초안)검토	2011. 6.21
11	가로림 조력발전소건설 환경영향평가서(본안)검토	2011. 7.12
12	당진1 철강일반산업단지 환경영향평가서 초안 검토	2011. 7.25
13	토석채취허가 신청에 따른 환경영향평가서(초안) 검토	2011. 7.25
14	만리포해수욕장 관광지조성사업 환경영향평가서(초안)검토	2011. 8.19
15	지방어항(고대도,장고도)개발사업 환경영향평가서(초안)검토	2011. 9. 2
16	청양스틸테크노일반산업단지조성사업 환경영향평가서(초안)검토	2011. 9. 9
17	동화기업 열회수시설(소각로) 환경영향평가서(초안)검토	2011. 9.22
18	태안 웨스트비치CC 조성사업 환경영향평가서(초안) 검토	2011.10.11
19	동부그린발전소 건설사업 환경영향평가(초안)검토	2011.10.19
20	남서울대학교 부지증설사업 환경영향평가서(초안)검토	2011.10.31
21	보령명천지구 택지개발사업 환경영향평가(초안) 검토	2011.11. 1
22	가로림조력 건설사업 환경영향평가서(보완서) 검토	2011.11. 9
23	만리포해수욕장 관광지 조성사업 환경영향평가서(본안) 검토	2011.11.10
24	대산항 준설토투기장 축조공사 환경영향평가서(초안)검토	2011.11.14
25	태안화력 9,10호기 건설사업 환경영향평가서(초안)검토	2011.11.14
26	군장항 항로준설사업 환경영향평가서(초안) 검토	2011.11.23
27	안면도 지포운여 관광단지 환경영향평가서(초안)검토	2011.12.22

<표 3>은 내부사업과 관련된 환경영향평가서 유형을 정리한 것이다. 산업단지, 산업단지진입도로, 도로건설공사, 토석채취허가, 열회수시설, 관광지조성사업, 택지개발사업, 준설토투기장축조공사, 항로준설사업, 지방어항개발사업, 조력발전소건설 등 각 사업에는 시행자가 있고, 투자입지과, 종합건설사업소, 도로교통과, 산림녹지과, 환경정책과, 관광산업과, 건설정책과, 항만물류과, 항만공사과, 수산과, 전략산업과 등 담당부서가 존재한다. 협의나 승인기관으로는 지식경제부, 대전지방국토관리청, 충남개발공사, 한국토지주택공사, 환경부 등이고, 검토 내용의 핵심은 주로 법률 검토였으며, 전혀 의견이 제시되지 않은 것도 3건이었다.

<표 3> 환경영향평가서 유형별 정리(내부)

구분	담당부서	시행자	협의기관	승인기관	비고
산업단지	투자입지과				의견 없음
					자료 없음
		창해산업개발	금강유역환경청	충청남도	법률
		현대그린파워	금강유역환경청	충청남도/ 지식경제부	
산업단지진입도로	투자입지과				의견 없음
		대우건설			법률

	종합건설사업소	종합건설사업소	금강유역환경청	충청남도	법률
도로건설공사	도로교통과	대전지방국토관리청	금강유역환경청	대전지방 국토관리청	법률
토석채취허가	산림녹지과	한국광해관리공단, GS칼텍스	금강유역환경청	충청남도	법률
열회수시설	환경정책과	동화기업	금강유역환경청	충청남도 (환경녹지국 환경관리과)	법률
관광지조성사업	관광산업과	태안군	금강유역환경청	충청남도	법률
					의견 없음
			충남개발공사		법률
택지개발사업	건설정책과	한국토지주택공사	환경부	충청남도	법률
준설토투기장축조 공사	항만물류과	대전지방해양항만청	금강유역환경청	국토해양부	법률
항로준설사업	항만공사과	군산지방해양항만청			부서별/ 법률
지방어항개발사업	수산과	충청남도	금강유역환경청	충청남도	법률
조력발전소건설	전략산업과	가로림조력발전(주)	환경부	지식경제부	부문별 세부검토
					추가보완요구

<표 4>는 외부사업과 관련된 환경영향평가가서 유형을 정리한 것이다. 표에서 보는 바와 같이 발전소 건설, 고속도로 확장, 도로건설공사, 채석장, 대학교 부지증설, CC조성 등의 사업은 동부발전, 서부발전, 한국도로공사, 행정중심복합도시건설청, 도고산업개발, 성아학원, 고월, 태안기업, 한국건설산업진흥 등의 시행자가 있었고, 협의 및 승인기관으로는 환경부, 지식경제부, 국토해양부, 연기군, 아산시, 천안시, 태안군 등이 있었다. 검토 내용은 주로 부서별로 법률 검토 결과를 제출하는 것이었다.

<표 4> 환경영향평가서 유형별 정리(외부)

구분	시행자	협의기관	승인기관	비고
발전소건설	동부발전(주)	환경부	지식경제부	부서별/법률
	한국서부발전(주)	환경부	지식경제부	부서별/법률
고속도로확장	한국도로공사	환경부	국토해양부	부서별/법률
도로건설공사	행정중심복합도시건설청	금강환경유역청	연기군, 대전광역시	부서별/법률
채석장	(주)도고산업개발	금강환경유역청	아산시	부서별/법률
대학교 부지증설	학교법인 성아학원	금강환경유역청	천안시	부서별/법률
CC조성	(주)고월	금강환경유역청	아산시	부서별/법률
	태안기업(주), 한국건설산업진흥(주)	금강환경유역청	태안군	부서별/법률

2) 환경영향평가서 검토 내용 분석

2011년 충청남도에서 수행한 총27건의 환경영향평가서 검토 내역을 분석한 결과 내부 사업의 경우 ‘의견 없음’인 경우도 있는 데서 알 수 있는 것처럼, 풍부한 협의가 이뤄지지 못했고, 외부 사업의 경우 주로 부서별로 법률적 요건만을 제시하는 데 그치는 경우가 많았다. 가령 친환경상품 사용 계획 수립이나 소음 및 진동 저감대책이 요구된다는 등의 의견은 ‘친환경상품 구매촉진에 관한 법률’이나 ‘중양환경분쟁조정위원회의 분쟁사건 배상액 산정 기준’ 등을 준수하라는 식의 의견으로 그쳤다. “특정대기유해물질이 배출되는 업종은 가급적 제한하라”거나 “훼손되는 수목에 대해서는 구체적인 이식계획을 수립해야 한다.”는 의견, 또는 “불가피한 임목폐기물은 재활용할 수 있도록 해야 한다.”는 등의 문구는 단지 당위적으로 반복 제시될 뿐이었다. “사업시행으로 인하여 예측하지 못하였던 상황의 발생 또는 예측의 부적정으로 주변 환경에 악영향이 있거나 있을 것으로 우려될 경우에는 별도의 대책을 수립하여 사업시행으로 인한 환경영향을 최소화하여야 할 것이며, 환경관련 법령에 의한 신고 등 의무사항을 준수해야 함”과 같은 문장은 사업 종류에 관계없이 동일하게 반복되기도 했다. 또한 ‘바람직함’, ‘수립해야 함’, ‘적용해야 할 것임’, ‘실시해야 함’, ‘강구해야 함’, ‘각종 의무사항을 이해해야 함’ 등 원칙적인 의견이 제시되는 경우가 대부분이었지만, 이에 대한 점검과 모니터링을 진행할 수 있거나 확인할 수 있는 방법은 없었다. 치수방재과나 수질관리과가 아산시, 태안군, 천안시 등과 별도의 협의가 필요하다는 의견이 추가된 것도 형식적인 절차를 나열한 것일 뿐 사업의 영향에 대한 검토라고 보기 어려웠다.

외부 사업은 부서별로 법률적 검토를 수행하는 식이었는데, 2011년 하반기부터는(11. 가로림 조력발전소건설 환경영향평가서 검토) 환경영향평가서의 페이지를 명시하며 자료 제시를 요구하거나 비교적 분석적인 의견을 제시하기도 했다. 동부그린발전소 건설사업과 태안화력 9, 10호기 건설사업의 경우 주민과의 사전 공감대를 강조하고 있었다. 동부그린발전소 건설사업의 경우 환경영향평가계획서 심의 결과 조치사항에 대한 반영 여부를 분석, 평가하기도 했고, 지역 내 현안으로 부상한 가로림 조력발전소건설에 대한 협의 내용은 환경영향평가의 개선 가능성을 볼 수 있을 만큼 상대적으로 풍부한 평가내용을 담고 있었다.

이처럼 현재의 환경영향평가서 검토는 내부 사업의 경우 형식적인 절차를 지적하는 선에서 그치거나 심지어 ‘의견 없음’으로 제출되는 등 충분한 검토와 풍부한 평가가 이뤄지지 않고 있음을 알 수 있었다. 외부 사업의 경우도 마찬가지인데, 외부 사업에 대해서는 주로 법률에 명시된 지침을 준수할 것을 상기시켜주는 수준의 의견이 제시되는 경우가 많았다. 어떤 측면에서는 이 역시 또 다른 형식적 요건에 대한 강조일 뿐인 것이다. 이러한 환경영향평가 검토의 문제점은 궁극적으로 현재 환경영향평가의 구조적 한계에 기인한다고 할 수 있다. 현재 충청남도를 비롯한 지방자치단체의 환경영향평가 참여는 대부분 중앙부처의 사업에 대한 집행수준에서 이뤄지기 때문에 사업 전반에 대한 이해도가 높지 않다. 내부 사업의 경우도 마찬가지인데, 타 부서 관할 사업에 대해 정책과정의 초기에서부터 관여하지 않았기 때문에 충분한 이해와 검토를 바탕으로 한 의견을 내기 어렵다.

내·외부 사업을 막론하고 주로 개발 사업이 대다수이기 때문에 중앙부처의 사업이든 충청남도 차원의 사업이든 지역개발 담론과 관련하여 반대의 목소리를 내기 어려운 구조이기도 하다. 정책

형성 초기단계에서부터 지역의 경제발전, 사회통합, 환경보호에 대한 통합적인 접근을 통해 갖춰져 온 정책이 아니므로 반대 또는 보완 의견을 내는 것은 지역발전을 위한 사업을 방해하는 것처럼 여겨질 수도 있다. 또한 해당사업의 지속가능성을 근본적으로 확보할 수 있는 의견을 내기에는 너무 늦은 시점일 수도 있는 것이다.

현재의 환경영향평가 협의구조에서는 전문성도 문제가 된다. 중앙정부에는 환경영향평가협의회가 존재하는 것과는 달리 가령 충청남도에서는 환경부서의 담당자 1인이 부서 차원의 전문가 pool을 활용하여 짧은 기간에 피상적인 의견을 취합할 수밖에 없는 구조다. 평가를 위한 도구나 틀이 없고, 전문가 pool도 환경부서도 전문성을 발휘할 수 있는 기회를 갖지 못한다.

한편 2012년 정안천 하천기본계획 재수립과 관련하여 전략환경영향평가항목의 결정 내용(충청남도, 2012)을 보면, 대기환경, 수환경, 토지환경, 자연생태환경, 생활환경 분야를 검토항목으로 설정하고 있다. 여기에서는 계획의 비교와 수단 및 방법에 관한 장점과 단점을 비교하고, 대안별 특징을 분석함으로써 최적의 대안을 선정하여 제시하고 있다. 이와 같은 내용은 환경영향평가 검토의 과정과 결과물을 개선할 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

다른 한편으로 정안천 하천기본계획 재수립과 관련한 전략환경영향평가항목의 결정 내용은 충청남도의 지속가능성에 중요한 영향을 미칠 하천기본계획에 대해 일부 환경적 지속가능성 측면에서만 스코핑(scoping)을 함으로써 경제적, 사회적 지속가능성에 대한 고려가 없다는 한계를 가진다. 또한 주민의 의견수렴이 계획 수립 단계에서부터 참여적 거버넌스에 의해 이뤄지지 못하고, 최종 대안에 대한 주민공람과 설명회로 한정되어 있다. 그리고 환경영향평가협의회 구성원이 제한적이고, 심의의견에 일정한 기준이 없이 산발적으로 검토되고 있으며, 모니터링 등 사후관리가 없다.

이러한 측면에서 환경영향평가 협의의 개선방향을 모색해볼 수 있다. 환경영향평가 검토의 문제점에서도 살펴보았듯이 우선 각 사업의 지속가능성 전반을 고려할 수 있는 평가기준이 필요하다는 것이다. 특히 지역사회에 다양한 영향을 미칠 수 있는 사업에 대해 환경적인 영향에만 국한하여 영향을 검토할 수는 없다. 경제발전, 사회통합, 환경보호 각 측면의 지속가능성을 통합적으로 고려할 수 있는 틀이 필요하다.

또한 현재는 검토에 참여하는 전문가 pool조차도 일정한 기준 없이 의견을 제시하고 있어 일관되고 종합적이며 체계적인 검토의견을 제시하기 어렵다. 그러므로 지속가능성 평가 기준을 도출하여 적용할 수 있게 하는 것이 필요하다. 이러한 평가는 또한 폭넓은 주민참여에 의해 보완되어 주민생활에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 사업 초기 단계에서부터 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성 전반을 직접 고려할 수 있도록 해야 한다.

2. 개선방향으로서의 지속가능성 평가 도입

1) 지속가능발전 패러다임의 의의

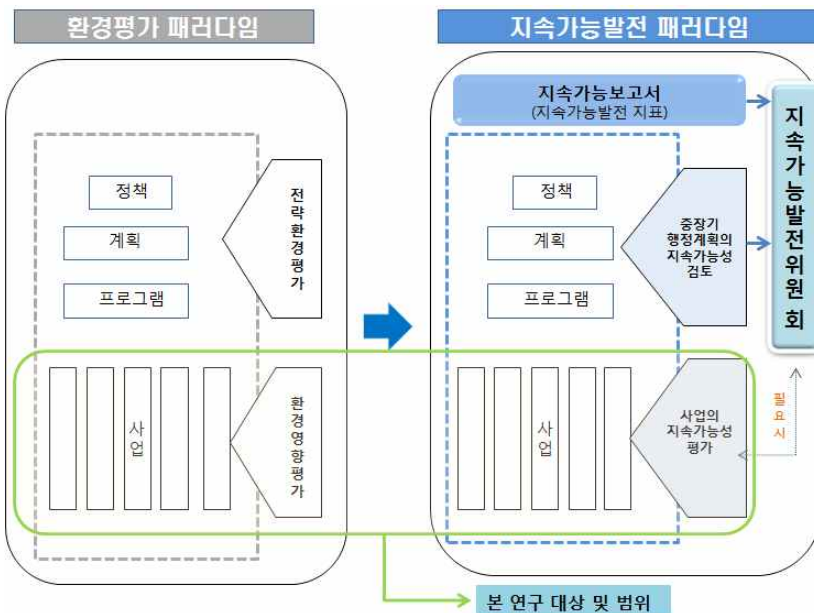
환경영향평가의 체계와 지속가능발전 평가 체계의 구조를 도식화 하면, <그림 1>과 같다. 환경평가는 사업단위의 환경영향평가와 정책, 계획, 프로그램을 평가하는 전략환경평가 두 계층으로 구

별되고, 환경영향평가에서 전략환경영향평가로 진화해 왔다. 환경영향평가제도는 행정 절차 내에서 해당 단위의 사업이나 계획이 환경에 미치게 될 영향에 초점을 맞춘다. 전략환경영향평가의 경우 이보다 광범위하고 장기적인 고려를 할 수는 있지만, 역시 환경을 중심으로 한 영향평가이고 지자체의 독자적인 판단이 확실히 보장될 수 있는 구조가 아니며, 행정의 정책·개발계획에 대한 규제적 영향평가라는 한계를 가진다.

이에 비해 지속가능발전 패러다임에서는 행정을 넘어선 행정구역 내의 지속가능성을 근거로 한다. 지역의 상황을 지속가능발전 지표로 진단·평가하고, 이를 지속가능보고서에 담아 각 지표로 지역의 지속가능발전을 가늠할 것이며, 지속가능발전위원회와 함께 행정이 설정하는 지표가 하위 두 단위의 지속가능성 평가의 판단 기준이 된다. 또한 사회전반의 상황에 대한 소통과 환류도 가능하다는 장점이 있다. 전략환경영향평가나 환경영향평가로 구분하여 진화하고 있는 상황에서도 제도가 잘 작동하는지 아닌지 여부와 관계없이 환경영향에 주로 초점을 맞출 수밖에 없는 점을 보완 또는 극복할 수 있다는 것이다.

환경영향평가가 지속가능성 평가로 발전하는 것은 단순히 평가항목을 늘리는 것이 아니라 그림에서 보듯이 패러다임의 전환이 수반되는 일이다. 지속가능성 평가 제도를 도입한다는 것은 우선 환경영향평가의 문제점을 개선한다는 의미가 있다. 첫째, 환경영향평가 항목이 환경에 한정되어 있는 한계를 벗어나 사회적 측면과 경제적 측면을 통합적으로 평가한다는 의미가 있다. 둘째, 사업을 지속가능성으로 평가하는 것은 지속가능발전을 추구하는 지방자치단체의 의사결정에 필요한 정보를 제공하는 일이다. 이로써 환경영향평가의 두 가지 가장 기본적인 문제점, 즉 평가항목의 협소함과 의사결정 지원 기능의 미흡함을 해소하는 방안이다.

〈그림 1〉 지속가능발전 패러다임으로의 전환



다음으로, 지속가능성 평가는 환경영향평가제도의 문제점을 개선하는 것에 앞서 행정의 지속가능발전을 목표 가치로 설정한다는 것을 의미한다. 이는 패러다임의 전환을 의미하고, 양적인 성장 위주의 정책에서 질을 중시하는 정책으로의 전환을 의미하고, 그 결과로 지역 주민의 삶의 질과 형평성, 안전성을 높이는 방안이다. 이러한 가치의 정착은 환경영향평가가 개발 사업을 전제로 상대적 입지를 가졌던 것에서 벗어나 지역의 실질적인 발전을 위한 대안을 모색할 수 있는 긍정적인 역할로 전환한다는 것을 의미한다. 이런 관점으로 사업을 평가하고 그 결과들이 환류 되면, 지방자치단체의 정책 방향이 점차 지속가능성을 담보하게 되고, 결과적으로 지역사회가 지속가능한 사회에 다가가게 될 것이다.

2) 충청남도에서 지속가능성 평가의 의의

지방자치가 실시된 지 20년이 되었지만, 아직 중앙에서 실시하는 사업을 지자체의 관점에서 재 해석하는 일은 쉽지 않다. 현재 지자체 중 역외유출이 가장 큰 충남의 입장에서는 특히 충남 스스로의 관점에서 의사결정을 하는 것이 필요하다. 지속가능성 평가는 경제, 사회, 환경 측면에서 지속가능발전의 특성을 고려해 사업자 관점의 경제적 타당성의 한계를 벗어나 지자체와 지역주민의 관점에서 의사결정을 할 수 있는 근거를 제공한다.

지속가능성 평가 사례는 여러 영역과 분야에서 찾을 수 있으며, 최근에는 영국의 브리스톨 시의 사례(고재경 외, 2008)와 같이⁹⁾ 지표를 통해 지속가능한 도시에 대한 평가도 하고 있다. 또한 서울시는 ‘서울특별시 녹색서울시민위원회설치및운영조례시행규칙’에 근거한 지속가능성 평가를 발전시키기 위해 2013년 9월 지속가능발전위원회를 새로이 출범시켰다.

지자체는 해당 지역에서의 개발업무와 환경보전업무를 종합적으로 다루고 있기 때문에 일상적인 업무수행과정에 환경영향평가제도 절차를 접목시켜 개발에 따른 의사결정의 초기단계에서부터 종합적이고 체계적인 검토할 수 있다(함태성, 2012: 56). 국가 차원에서 이뤄지는 환경영향평가 못지않게 지자체의 경우도 중요한 의미가 있어 환경영향평가법에서는 시·도가 조례를 통해 환경영향평가를 할 수 있게 규정하고 있다(함태성, 2012: 54). 그리고 환경영향평가법 제42조는 시·도의 조례에 따른 환경영향평가를 규정하고 있다. 특별시·광역시·도·특별자치도 또는 인구 50만 이상의 시는 환경영향평가 대상사업의 종류 및 범위에 해당하지 않는 사업으로서 대통령령으로 정하는 범위에 해당하는 사업에 대하여 지역 특성 등을 고려하여 환경영향평가를 실시할 필요가 있다고 인정하면 해당 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 사업 시행자가 환경영향평가를 실시하게 할 수 있다고 정하고 있다.¹⁰⁾

충남 역시 환경영향평가법의 개정과 국제적 지속가능발전 동향, 그리고 무엇보다도 주민의 의견이 반영된 환경영향평가 실시 요구 등에 발맞춰 ‘충청남도 환경영향평가조례’를 준비하고 있다. 그

9) 영국에서는 지방정부가 지역개발계획서를 작성할 때 지속가능성 평가(Sustainability Appraisal)를 수행하도록 의무화하기도 했다(고재경 외, 2008).

10) 2009년 현재 8개 광역시·도가 환경영향평가조례를 제정했다.

목적은 “환경영향평가법”에서 위임된 사항과 ‘충청남도 환경기본조례’ 규정에 의거 환경영향평가 조례안 마련으로 지역적 특성과 지역주민의 의견을 충분히 반영한 환경영향평가 실시로 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함”이다.

현재의 환경영향평가법에서도 “친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모”함을 목적(제1조)으로 하고 있어 철저한 지속가능성 평가를 지향하면서도 현 제도 내에서 지속가능성을 평가하는 방식으로 운용이 가능하다. 특히 지자체에서는 경제발전, 사회통합, 환경보호라는 지속가능발전의 세 축 중 어느 축 하나 소홀히 할 수 없다는 점을 고려하면, 지속가능성 평가의 운용이 절실하다.

다른 한편으로 지속가능발전은 환경영향평가법이나 환경영향평가조례에서 정하고 있는 사업에만 국한되지 않을 수 있다. 충남에서도 도정 전반과 제반 정책과정에서 지속가능성을 고려할 필요가 있고, 이를 위해 충남의 지속가능발전 목표와 지표를 설정해 모든 정책과 사업과정에서의 지속가능성 평가 수행을 지향할 수 있다. 나아가 이렇게 될 경우 환경영향평가가 환경부문에 국한되지 않고 경제 및 사회부문에 대한 검토까지를 포함하면서 제각기 검토될 때의 중복적인 사회적 비용과 기회비용을 줄일 수 있게 될 것이다.

IV. 지속가능성 평가 기준과 체계

1. 지속가능성 평가 기준

Gladwin et al.(1995)은 지속가능발전 관련 선행연구에 대한 메타평가를 통해 포괄성, 연계성, 형평성, 신중성, 안전성 등 다섯 가지 특성을 도출했다. 이런 지속가능성 평가 기준에 따라 지속가능성 평가 항목을 설정할 수 있다. 국내의 주요 지속가능성 평가 항목과 지표들을 취합해 검토하여 분야별 평가항목과 지표 리스트를 작성한 뒤 지역사회 각 분야 전문가들이 지표를 선정할 수 있다.

<표 5>는 필자들이 이러한 기준을 바탕으로 2012년 11월 28일부터 30일까지 충청남도 환경정책과, 그리고 지속가능발전, 환경영향평가, 거버넌스 분야 관련 전문가 20명의 의견을 수렴하여 정리한 지속가능성 평가 항목 예시이다. 국내의 관련 평가 항목과 지표를 분석하고 이를 지속가능발전의 다섯 가지 특성별로 분류한 뒤 델파이 조사를 통해 각 항목이 잘못 배치된 것은 없는지, 문장을 수정할 것은 없는지, 추가할 항목은 없는지 등의 의견을 받고 수정, 추가, 보완했다. 이를 통해 총32개 평가항목이 도출되었고, 전문가 자문회의를 통해 2개의 유사 항목을 통합하여 최종적으로 30개 평가항목을 도출한 것이다. 전문가 자문회의는 민선 5기 들어 경제, 사회, 환경 등 각 분야를 망라한 충남지역 전문가들로 구성된 충청남도 정책자문위원회 위원들로 구성되었다.

이러한 평가 기준은 지역의 지속가능성을 향상시키기 위한 지자체의 지속가능발전 전략과 목표에 연계될 필요가 있다. 즉 환경영향평가(지속가능성 평가) 대상이 되는 사업이 상정될 때, 과연 이 사업이 지속가능발전의 각 특성과 목표별로 지역의 지속가능성을 제고하는 데 기여할 것인지

저해할 것인지를 판단하는 기준을 마련할 필요가 있다. 특히 지자체 내부적으로는 각 정책과 사업을 구상할 때 지속가능발전 전략과 목표의 달성에 도움이 되는 사업을 도출하는 데 기여할 수 있을 것이며, 개별 사업을 판단할 기준이 될 수 있다.

한편 지속가능성 평가 시 위에서 도출한 지속가능성 평가 항목을 판단할 때 참고가 될 수 있는 일정한 기준점이 필요할 것이다. 이를 위해 지속가능성 평가 항목을 도출한 과정과 마찬가지로 이들 항목을 평가하는 데 참고가 될 수 있는, 예컨대 이산화탄소 농도나 지니계수와 같은 객관적인 참고지표를 각 항목별로 도출할 수 있다. 이는 각 지자체가 향후 지속가능발전 지표를 개발하여 확정하는 과정에서 더욱 명확한 평가 기준으로 발전될 수 있다.

〈표 5〉 지속가능성 평가 항목

지속 가능성 구성요소	환경영향평가 (지속가능성 평가) 항목
포괄성	1. 지역 자연자원의 가치를 존중하고 지역의 자원기반을 보존하는가?
	2. 지역 생물다양성을 촉진하고 보존하는가?
	3. 지역의 자원을 효율적으로 이용하고 폐기물 저감을 촉진하는가?
	4. 물을 적게 소비하고 하수를 적게 배출하기 위한 방안을 포함하고 있는가?
	5. 대기오염을 저감시키고 대기질을 개선하는가?
	6. 하천, 지하수, 해양의 수질을 개선하고 수자원을 보호하는가?
연계성	7. 지역의 일자리 창출에 기여하는가?
	8. 기존 농어촌 일자리를 감소시키지 않고 진행되는가?
	9. 사회갈등을 유발하지 않고 진행되는가?
	10. 지역의 교통통신 인프라에 부정적인 영향을 끼치지 않고 진행되는가?
	11. 지역의 토지이용에 부정적인 영향을 끼치지 않고 진행되는가?
	12. 숙련된 인력을 개발하고 유지하여 지역의 장기적인 경쟁력을 향상시키는가?
형평성	13. 소득양극화 해소에 기여하는가?
	14. 지역경제 활성화에 도움이 되는가?
	15. 활동적이며 참여적인 지역공동체의 발전에 기여하는가?
	16. 공공서비스 수혜나 사회적 참여에서 소외되는 계층을 발생시키지 않고 진행되는가?
	17. 보건과 건강의 불평등을 저감시키는가?
	18. 지역의 교육 수준을 균등하게 향상시키는가?
신중성	19. 지역의 빈곤해소에 기여하는가?
	20. 주민과의 소통과 협력을 바탕으로 진행되는가?
	21. 지역 환경용량을 준수하면서 진행되는가?
	22. 지역의 문화 유산을 보존하는 데 기여하는가?
	23. 지역에서 친환경제품 사용을 촉진하는가?
	24. 에너지의 효율성과 안보를 확보하는가?
안전성	25. 지역사회의 복지증진 강화에 기여하는가?
	26. 지역의 인구추이와 구성 측면에서 지역의 부양능력을 유지할 수 있는가?
	27. 지역 내 유해물질을 발생시키거나 환경을 오염시키지 않고 진행되는가?
	28. 지역공동체에 양질의 서비스를 제공하는 데 기여하는가?
	29. 인간과 생태계의 안전을 위해 인위적, 자연적 재해에 충분히 대응하는가?
	30. 공공환경의 안전성과 어메니티에 긍정적인 영향을 주는가?

2. 지속가능성 평가 체계

1) 지속가능성 평가 절차와 방법

지속가능성 평가 절차는 기본적으로 중앙정부의 환경영향평가 절차에 준해 적용할 수 있다. 다만 지방자치단체 차원의 평가임을 고려해 지방의 환경영향평가 절차를 벤치마킹 할 필요가 있는데, 서울시가 기존에 활용했던 환경영향평가 절차를 참고할 만하다. 이를 참조하여 충남의 지속가능성 평가는 <그림 2>와 같이 사업자(내부 사업의 경우 주관부서)가 도지사에게 평가서작성계획서를 제출하는 것으로 시작하여 협의 또는 검토부서나 위원회가 중점평가항목 등을 검토(scoping)하여 검토결과를 통보하는 것으로 평가서 초안 작성이 시작된다. 중점평가항목 검토는 참고지표 pool에서 관련 참고지표를 도출하는 작업이 될 것이며, 내부 사업의 경우 관련 지표별 목표를 확인하는 과정이 될 것이다.

사업자가 작성한 평가서 초안은 의견수렴을 거쳐 협의요청에 들어가고, 협의 또는 검토부서나 위원회가 평가서를 검토한 뒤 검토내용을 통보하면, 미흡한 평가항목에 대해 재작성 후 재협의에 들어가고, 보완이 필요한 것으로 지적된 평가항목의 경우 보완 후 재검토 절차를 밟게 될 것이다. 재협의를 끝난 사업의 경우 협의 또는 검토 내용을 이행하면서 사업을 진행하게 되는데, 이 때 승인기관과 도지사의 관리 감독뿐만 아니라 평가부서나 위원회 또는 주민단체를 중심으로 주요 항목에 대해 지속적인 모니터링에 들어갈 수 있다.

<그림 2> 지방자치단체 지속가능성 평가 절차도



작성된 평가서를 중심으로 한 지속가능성 평가는 평가위원들이 각 평가항목별로 ‘미흡’, ‘보완필요’, ‘적정’, ‘해당 없음’ 등으로 판단한다. 평가서작성계획서 검토 단계에서 참고지표와 함께 검토하여 각 평가항목의 판단근거가 될 수 있는 참고지표를 설정하고, 지속가능성 평가 시에는 이러한 참고지표를 판단근거로 의견을 제시하며 각 지속가능성 평가 항목을 평가한다. 평가위원들의 평가에서 ‘미흡’ 판정이나 ‘보완필요’ 판정이 나온 항목에 대해서는 평가위원들이 scoping 단계에서부터 사업의 경중을 따져 조치에 대해 합의할 필요가 있다. 내부 사업의 경우에도 지자체 차원의 목표치를 설정하고, 성과관리 차원에서 지속가능성을 진단하고 평가하는 작업의 일환으로 활용해야 할 것이다. 판정 결과에 따른 비율 설정과 조치 내용의 확정을 위해서는 지자체장과 관련 전문가들의 전문적 통찰력을 활용하거나 관련 전문가와 이해관계자들을 대상으로 한 AHP 방법을 적용해볼 수도 있다.

내부 사업의 경우 각 개별 부서의 사업에 대해 참고지표의 scoping에 따른 평가위원의 검토를 바탕으로 지속가능성 평가 기준을 체크리스트로 삼아 점수를 부여하고, 미흡한 기준에 대해 의견을 제시하여 반영 여부를 재협의하며, 지속적인 모니터링을 실시할 수 있다. 이를 위해 지자체의 지속가능발전 전략 및 이행계획, 그리고 이와 연계한 성과관리 시스템 정립이 필요하다. 또한 사업의 재협의를 물론 지속적인 모니터링 과정에서 관련 분야의 전문가와 전문 주민 또는 시민단체와의 파트너십도 필요하다.

외부 사업은 참고지표의 scoping에 따른 평가위원의 검토를 바탕으로 지속가능성 평가 기준을 체크리스트 삼아 점수를 부여하고, 미흡한 기준에 대해 의견을 제시하여 반영 여부를 검토하며, 지속적으로 모니터링을 실시할 수 있다. 이를 위해 지속가능성 평가에 주민들이 느끼고 있는 의견이 충분히 반영되도록 각 사업별로 관련 주민과 시민단체가 참여하는 주민평가단을 별도로 구성할 수도 있다. 사업에 따라 시군별 인구수 차등 구성으로 해당 사업에 대한 충분한 정보를 제공받으며 평가 및 검토의견을 제시할 수 있게 할 수도 있다.

모니터링의 경우 주요 시민사회단체들이 분야와 영역별로 역할분담을 할 필요가 있다. 또한 장기적으로는 성과관리 시스템 확립과 더불어 전문가, 주민, 시민단체, 관련 부서 담당자 등이 광범위하게 참여하는 지속가능발전위원회를 구성하여 운영한다. 이렇게 되면, 지속가능발전위원회와 연계하여 전문가 그룹, 시민사회단체, 주민, 담당 부서가 공동으로 지속적인 모니터링을 수행할 수 있을 것이다.

2) 지속가능발전 지원 체계 구축

환경영향평가를 개선하기 위해 가장 우선적인 일은 지자체 차원의 환경영향평가조례를 만드는 것이다. 환경부의 환경영향평가법 개정이 예견되고 있지만, 이미 광역 시·도의 경우 자체적인 환경영향평가조례에 따라 환경영향평가를 수행하고 있는 경우가 많음에 비춰보면 충남의 경우 환경영향평가조례 제정이 시급하다. 이미 환경영향평가법이 명시하고 있는 지속가능발전의 내용을 최소 기준으로 하여 지속가능발전의 내용을 갖출 수도 있다.

환경영향평가법에 명시되어 있는 환경영향평가협의체처럼, 환경영향평가조례 제정과 발맞춰 경

제, 사회, 환경부문을 모두 망라하는 행정, 기업, 시민사회의 협력적 거버넌스로서 지자체 지속가능발전위원회의 설치도 추진할 필요가 있다. 지속가능발전위원회는 지속가능성 평가를 수행하는 것만 이 아니라 지속가능발전 비전과 전략, 목표와 이행계획을 수립하여 이를 행정체제 내에 반영할 수 있도록 노력하고, 지속가능성을 높이기 위한 활동과 충남 지속가능성 보고서 작성 등의 일을 추진할 수 있도록 설계될 수 있다. 나아가 광범위한 시민참여로 지속가능성 평가의 토대가 될 객관적인 참고지표의 개발도 가능하다.

환경영향평가의 전문성 제고, 나아가 지속가능성 평가의 체계화를 위해서는 관련 전문기관을 육성할 필요가 있다. 중앙정부의 한국개발연구원이나 한국환경정책평가연구원, 서울특별시의 서울연구원처럼, 환경영향평가 협의 또는 검토 작업을 전문적으로 수행해줄 수 있는 기관을 말한다. 충남의 경우 충남발전연구원이나 충남보건환경연구원과 같은 역량 있는 연구기관이 존재하기 때문에 이들 기관에서 환경영향평가 기능을 전문적으로 담당할 수 있는 부서와 인력, 그리고 매뉴얼을 갖출 수 있다.

나아가 환경영향평가가 환경부문에 국한된 활동이 되지 않기 위해서는 지속가능발전에 대한 심도 있는 교육이 필요하다. 충남은 이미 공무원교육과정에 지속가능발전과정을 설치하고 있지만, 실제 행정과 정책과정에서 성과관리로까지 연결되는 지속가능발전 행정체계를 구축할 수 있는 체계적이고 종합적인 교육이 필요하다는 것이다. 또한 시민사회의 참여 역량 강화와 지속가능성 제고를 위한 교육 역시 체계적으로 수행될 필요가 있다.

V. 결론 및 제언

개발연대 개발 사업의 영향을 예측하고 예방하고자 하는 의도로 만들어진 환경영향평가제도는 그 구조상 여러 한계가 있었고, 개발사업의 환경적 영향을 예방하는 기능을 제대로 수행하지 못했다는 비판을 받고 있다. 이런 상황에서 개발 사업의 영향을 좀 더 포괄적으로 평가하고, 지역사회의 생태적 기반을 보존하며, 주민의 자원 활용 우선권을 보장하면서 지역경제가 활성화될 수 있도록 견인하는 방안이 필요하다. 이 연구는 지속가능성 평가가 그 필요에 부응하는 방안이라고 보았다.

환경영향평가를 지속가능성 평가로 발전시키는 것은 환경에 국한되어 있는 평가 항목을 경제, 사회, 환경으로 확대하는 것과 더불어, 환경영향평가가 개발 사업에 대한 규제적 협의에서 벗어나 통합적 정보를 제공하는 기능을 회복하는 방안이라는 점에서 첫째 의미가 있다. 또한 지속가능발전의 가치를 행정의 목표로 수용하게 하며, 지방자치단체가 자신의 관점에서 사업을 평가하여 의사결정을 할 수 있도록 지원한다는 점에서 의미가 있다. 이처럼 환경영향평가제도의 개선 방안으로 지속가능성 평가를 도입하는 것은 단순히 평가 항목을 늘리는 데 그치는 것이 아니라 행정의 가치와 수단의 변화를 포함하는 패러다임의 전환을 의미하며, 지속가능발전이라는 목표를 달성하기 위한 행정의 관리지표로서도 의미가 있다.

지속가능성 평가 체계를 완전히 갖추는 것은 전체 지속가능발전 추진체계의 정비가 전제되어야

하므로 당장은 어렵다. 충청남도를 사례로 분석해 보았듯이 다른 조치 없이 지속가능성 평가를 도입할 수 있는 방법은 환경영향평가서의 검토 단계에 지속가능성 평가를 활용하는 것이다. 도입 가능성을 높이기 위해서는 지자체의 실제 행정여건을 고려해야 한다.

대부분의 경우 지속가능발전의 개념이 아직 행정에 정착되지 못해 공무원이나 자문위원의 자문이 지속가능성에 대한 적절한 평가를 할 수 있을 것으로 기대하기 어렵고, 중앙정부나 서울시와 같이 이런 전문성 부족을 보완해 줄 기관의 지원을 받을 수도 없는 상황이다. 이런 현실적인 한계를 극복하는 방안으로 사업의 지속가능성을 평가하는 간이 체크리스트 형식의 평가표를 개발할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 고재경·정규호·김희선. (2008). 「경기도 지속가능성 평가 체계 구축 방안 연구」. 수원: 경기개발연구원.
- 구자건. (2003). 국책사업의 사회영향평가 방법 연구(Ⅰ): 댐 건설 계획 및 사업을 중심으로. 한국사회학회 사회학대회 논문집. 407-444.
- 김은경. (2012). 「성장에서 지속가능발전으로」. 서울: 한국미래발전연구원.
- 김준현. (2012). 갈등예방을 위한 새로운 제도, 복지영향사전 평가. 「정책리포트」, 107. 서울: 서울시정개발연구원.
- 안소은. (2008). 「사업단계 전략환경평가를 위한 환경가치 활용방안」. 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 안소은·전철현·배두현. (2010). 「환경가치를 고려한 통합정책평가 연구Ⅱ」. 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 오수길·이창언. (2013). 한국 지방의제21의 새로운 추진 전략에 관한 연구. 「지방정부연구」, 17(2): 441-464.
- 오태곤. (2005). 각국의 환경영향평가제도와 시사점. 「한국콘텐츠학회 논문지」, 5(4): 62-70.
- 윤순진. (2004). 환경갈등의 예방·완화·해소를 위한 환경영향평가제도 개선방안. 「한국사회와 행정연구」, 15(1): 283-311.
- 이시재. (2002). 사회영향평가의 이론과 방법. 「ECO」, 3: 106-132.
- 이정환. (2004). 사회영향평가 제도화 방안 연구. 「ECO」, 6: 127-169.
- 조공장. (2011). 「사회영향지표 개발 및 운영 가이드라인 마련 연구」. 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 조공장·최준규·박영민·송영일·사공희·이상범·정주철·임영신. (2008). 「환경평가제도 30년의 성과분석과 발전방향」. 서울: 한국환경정책·평가연구원.
- 충청남도. (2012). 정안천 하천기본계획 재수립: 전략환경영향평가항목등의 결정내용.
- 함태성. (2012). 환경영향평가법의 변천과 발전. 「An Evaluative Analysis of Korean Legislative Development in Relation with Economic Growth(Environmental Policy and Law): Prevention of Environmental Pollution」. 한국법제연구원 워크숍 자료집. 22-59.
- 환경부. (2009). 「사회환경분야 환경영향평가 개선 방안」.

- Carson, Rachel. (1962). *Silent Spring*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- Costanza, R., H. E. Daly, and J. A. Bartholomew. (1991). Goals, Agenda, and Policy Recommendations for Ecological Economics. In R. Costanza(ed.). *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*, 1-20. NY: Columbia University Press.
- Gladwin, T. N., T. Krause & J. J. Kennelly. (1995). Shifting Paradigm for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Practice. *Academy of Management Review*, 20: 874-917.
- Hawken, Paul. (1993). *The Ecology of Commerce: a Declaration of Sustainability*. NY: HarperBusiness.
- ICLEI. (2013). 「세계 지방의제21 20년사」. 오수길 외 역. 서울: 리북; *Local Sustainability*, 2012.
- Jacobs, M. (1991). *The Green Economy: Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*. London: Pluto Press.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, and Jørgen Randers. (1992). *Beyond the Limits*. VT: Chelsea Green Publishing.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Randers, Jørgen Randers and W. Behrens. (1972). *The Limits to Growth*. NY: Universe Books.
- Schumacher, E. F. (1973). *Small is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. NY: Harper and Row.
- Viederman. (1994). *The Economics of Sustainability: Challenges*. Jessie Smith Noyes Foundation.
- WCED. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- World Conservation Union(IUCN). (1991). *Protected Areas of the World: a Review of National Systems*.

오수길(吳洙吉): 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부의 민·관 파트너십 사례 연구, 2002), 고려사이버대학교 IT학부 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스, 지속가능발전, 행정철학이고, 저서와 논문으로는 「갈등을 넘어 협력 사회로」(2014, 공저), 「녹색당과 녹색정치」(2013, 공저), 「사회문제를 보는 새로운 눈」(2013, 공저), “질적 평가의 해외 사례 분석과 시사점”(2013, 공저), “한국 지방의제21의 새로운 추진 전략에 관한 연구”(2013, 공저) 등이 있다. 거버넌스21클럽, 한국매니페스트실천본부, 한국지속가능발전센터 등에 참여하고 있다 (soogiloh@cuk.edu).

김은경(金恩京): 고려대학교 대학원에서 디지털경영 박사과정을 수료하고 (주)지속가능성센터 지우 대표로 재직 중이다. 주요관심분야는 지속가능발전이며, 행정과 기업 경영에 지속가능발전의 가치와 실행방법이 정착되도록 하는 것을 주요 활동 영역으로 하고 있다. 저서와 논문으로는 「성장을 넘어 지속가능발전으로」(2012, 공저), 「이기는 진보」(2012, 공저), 「노무현이 꿈꾼 나라」(2010, 공저), “지속가능발전과 지속가능기업경영에 대한 비판적 고찰”(2012, 공저) 등이 있다. 충청남도를 비롯해 강동구 성북구 등 다수의 지방자치단체에서 정책 자문을 하고 있다(ecofem21@hanmail.net).

<논문접수일: 2014. 1. 10 / 심사개시일: 2014. 1. 12 / 심사완료일: 2014. 2. 24>

Abstract

A Study on the Sustainability Assessment for Improving Environmental Impact Assessment: A Case of Chungcheongnam-Do

Oh, Soo-Gil

Kim, Eun-Kyung

In Korea, 35 years have passed since Environmental Impact Assessment was established. But the institution has not be dealt with effectively in the local level. What is worse, there is criticism to point the Environmental Impact Assessment is just an instrument to justify the large scale development affairs of the central government. The purpose of this study is to suggest the introducing the sustainability evaluation which is supposed to overcome the limitation of Environmental Impact Assessment and contribute to implement sustainable development in local governments by improving the reviewing Environmental Impact Assessment Documents. For this, after analyzing Chungcheongnam-do case, we suggested 30 components and a number of reference indicators as the Sustainability Assessment checklist. More importantly, the process of Sustainability Assessment should be based on the citizen participation, education, and feedback system.

Key Words: Environmental Impact Assessment, Sustainable Development, Sustainability Assessment