

일본 환경영향평가 과정에서 환경 NGO의 역할

The Role of Environmental NGOs in the EIA Process in Japan

저자: Jehong Ryu, James Daniel Walmsley, Paul Slinn, Sachihiko Harashina

학술지: Impact Assessment and Project Appraisal

권·호: Vol. 22, No. 4

페이지: pp. 283-293

발표연도: 2004

국문 요약

이 연구는 1999년 일본 환경영향평가법 시행 이후 환경 NGO가 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA) 과정에서 어떠한 역할을 수행하고 있는지를 분석한 사례연구이다.

일본의 새로운 환경영향평가법은 거주 지역과 관계없이 환경보전에 관심을 가진 누구나 의견을 제출할 수 있도록 주민참여의 범위를 확대하였다. 이에 따라 환경 NGO의 적극적인 참여가 기대되었지만, 실제 환경영향평가 과정에서 환경 NGO가 어떤 역할을 수행하며 어떠한 한계를 경험하는지에 관한 실증적인 연구는 충분하지 않았다.

본 연구는 오키나와현 오키나와시의 아와세 갯벌 간척사업을 사례로 선정하였다. 아와세 갯벌은 철새와 다양한 해양생물의 중요한 서식지였으며, 중앙정부 기관과 오키나와현이 약 187헥타르를 간척하여 도시개발에 활용하려던 사업이었다. 논문에 수록된 지도는 아와세 갯벌과 나카구스쿠만, 인근 간척지역 및 사업구역의 위치를 보여준다.

연구에서는 환경 NGO가 수행할 수 있는 역할을 다음 세 가지로 설정하였다.

감시자(Watchdog)

사업자가 실시한 현황조사와 환경영향 예측·평가가 적절한지를 검토하고, 환경영향평가 절차가 법과 제도의 취지에 맞게 수행되는지를 감시하는 역할이다.

정보제공자(Provider of Information)

환경 NGO가 자체 조사와 오랜 지역 활동을 통해 축적한 생태·환경 정보를 사업자, 행정기관, 주민 및 다른 이해관계자에게 제공하는 역할이다.

압력행사자(Pressure Group)

환경영향평가에 문제점이 있거나 환경적 고려가 충분하지 않을 경우, 사업자와 의사결정기관에 재조사와 사업 재검토를 요구하고 사회적 여론을 환기하는 역할이다.

연구는 관련 문헌과 환경영향평가 자료, 지역 및 전국 언론보도를 조사하고, 오키나와현과 사업자 지역 환경 NGO 다섯 곳, 전국 규모 NGO 두 곳, 전문가와 연구자들을 대상으로 비구조화 면담을 실시하였다. 또한 1987년부터 2001년까지 각 주체의 활동을 시간순으로 정리하여 환경영향평가

이전, 진행 중, 종료 이후의 활동과 상호관계를 분석하였다.

연구 결과, 지역 환경 NGO들은 조류와 저서생물, 조개류 등에 관한 상당한 조사 경험과 전문적인 환경정보를 보유하고 있었다. 특히 류큐습지연구회는 사업자의 환경영향평가서 초안에서 18종으로 조사된 조개류와 달리 자체 조사에서 72종을 확인하였다. 이 자료와 다른 조사 결과가 알려진 이후 사업자는 보다 광범위한 추가조사를 실시하였고, 최종적으로 210종 이상의 조개류와 25종의 멸종위기종을 확인하였다.

이는 환경 NGO가 사업자의 조사내용을 검증하는 감시자이자, 지역의 과학적 환경정보를 제공하는 주체가 될 수 있음을 보여주었다. 또한 환경 NGO들은 환경영향평가서의 조사자료가 충분하지 않다는 점과 추가조사 결과가 최종 평가서에 반영되지 않은 문제 등을 지적하며 감시 활동을 수행하였다.

그러나 환경 NGO들은 이러한 조사자료를 법정 환경영향평가 절차와 정해진 기간 안에 사업자에게 충분히 제출하지 못했다. 대부분의 NGO가 환경영향평가서 초안에 대한 공식 의견 제출 시기를 놓쳤으며, 자체 조사 결과도 지방의회 의원이나 언론기관을 통해 뒤늦게 전달되었다. 그 결과 중요한 환경정보가 사회적 논의를 촉진하고 추가조사를 이끌어 내기는 했지만, 공식적인 환경영향평가 의사결정에 충분히 반영되기에는 한계가 있었다.

환경 NGO 간의 협력 네트워크도 환경영향평가 후반부 또는 간척 허가 단계에 이르러서야 본격적으로 형성되었다. 지역 NGO들은 이후 일본습지네트워크(JAWAN), 세계자연기금 일본위원회(WWF Japan) 등 전국 규모 NGO와 협력하여 중앙정부에 사업 재검토를 요구했다. 또한 주민투표 조례 제정을 요구하는 서명운동을 통해 필요한 수의 다섯 배가 넘는 약 1만 명의 서명을 모았지만, 오키나와시 의회는 주민투표 실시안을 부결하였다.

이러한 활동은 사업의 지연과 지역주민의 환경의식 향상, 추가적인 사회적 논의를 이끌어 내는데에는 영향을 미쳤다. 그러나 네트워크가 너무 늦게 형성되었기 때문에 환경영향평가의 핵심 단계에서 NGO의 감시자와 정보제공자 역할을 충분히 발휘하기는 어려웠다.

연구는 사업자의 정보공개 방식에도 중요한 문제가 있었음을 밝혔다. 약 1,000페이지에 이르는 환경영향평가서를 충분히 열람하거나 복사하기 어려웠고, 전문적인 용어와 복잡한 분석내용은 일반 주민이 핵심적인 환경영향을 이해하는 데 장애가 되었다. 이러한 제한적인 정보공개는 사업자에 대한 주민과 환경 NGO의 신뢰를 떨어뜨렸다.

종합하면, 아와세 사례의 환경 NGO들은 세 가지 역할을 부분적으로 수행했지만, 이를 충분히 완수했다고 보기는 어려웠다. 특히 공식 절차 안에서 조사자료를 적시에 제공하는 정보제공자 역할이 미흡했다. 그 주된 원인은 환경 NGO의 환경영향평가 제도와 법정 일정에 대한 이해 부족, 뒤늦은 협력 네트워크 형성, 그리고 사업자의 불충분한 정보공개였다.

따라서 환경 NGO가 환경영향평가에 효과적으로 참여하기 위해서는 사업 초기부터 지역·전국·국제 NGO 간의 협력체계를 구축하고, 제한된 인력과 재정, 전문지식을 함께 활용해야 한다. 또한

자체적으로 축적한 환경정보를 환경영향평가법이 정한 절차와 시기에 맞추어 공식적으로 제공할 필요가 있다.

동시에 사업자는 환경영향평가 문서를 주민과 환경 NGO가 쉽게 열람하고 이해할 수 있도록 적극적으로 공개해야 한다. 투명하고 개방적인 정보제공은 더 많은 지역 환경정보를 확보하고, 지역 사회의 신뢰와 사업자의 책임성을 높이며, 실질적인 주민참여를 가능하게 하는 핵심 조건이다.

이 연구는 환경 NGO의 가능성을 강조하는 동시에, 전문성과 환경정보를 보유하는 것만으로는 충분하지 않다는 사실을 보여주었다. 환경영향평가 절차에 관한 이해, 적절한 참여 시기, NGO 간의 조기 네트워크, 그리고 투명한 정보공개가 함께 갖추어질 때 환경 NGO의 참여가 비로소 효과적인 환경의사결정으로 이어질 수 있다.