

환경영향평가제도의 주민참여 절차에서 환경 NGO의 역할에 관한 연구

- 나고야시 후지마에 갯벌 쓰레기 매립처분장 계획을 사례로 -

저자: 류재홍·하라시나 사치히코

발표자료: 제13회 환경정보과학논문집

페이지: pp. 245-250

발표연도: 1999

원문 언어: 일본어

국문 요약

환경영향평가는 개발사업이 환경에 미칠 수 있는 영향을 사전에 조사·예측·평가하고, 그 영향을 최소화하기 위한 제도이다. 그러나 환경영향평가가 실질적인 효과를 거두기 위해서는 사업계획이 대부분 확정된 이후가 아니라 가능한 한 이른 단계부터 시행되어야 하며, 주민과 시민단체를 비롯한 다양한 주체가 적극적으로 참여할 수 있어야 한다.

특히 개발사업으로 가장 먼저 피해를 입는 대상이 스스로 의견을 표현할 수 없는 야생생물과 자연생태계인 경우, 그들의 이해를 대변하고 환경정보를 제공하는 환경 NGO의 역할이 중요하다.

본 연구는 일본 나고야시의 후지마에 갯벌 쓰레기 매립처분장 계획을 사례로 선정하여, 환경영향평가가 시작되기 전과 시작된 이후 환경 NGO가 수행한 활동을 분석하고, NGO 간의 협력관계와 그 활동이 사업자, 행정기관, 심의위원회 및 다른 이해관계자에게 어떠한 변화를 일으켰는지를 밝히고자 하였다.

후지마에 갯벌은 세계적으로 보전가치가 높은 철새 도래지였다. 나고야시는 증가하는 일반폐기물을 처리하기 위해 이 지역에 최종처분장을 건설하려 했으며, 계획 초기에는 약 105헥타르 규모의 매립이 검토되었다. 이후 치수 문제와 생태계 및 조류 서식지에 대한 우려가 제기되면서 계획면적은 여러 차례 조정되었고, 최종적으로 약 46.5헥타르 규모의 사업으로 환경영향평가가 진행되었다.

이 사례는 세 가지 점에서 연구 대상으로 적합했다. 첫째, 대상지가 국제적으로 중요한 철새 서식지라는 점, 둘째, 환경 NGO의 활동이 단순한 반대운동을 넘어 독자적인 조사와 과학적 정보제공, 정책 제안으로 이어졌다는 점, 셋째, 지역 NGO와 광역 NGO가 계획의 초기 단계부터 협력 네트워크를 형성하여 주민참여를 주도했다는 점이다.

연구에서는 후지마에 갯벌 보전활동에 참여한 환경 NGO를 나고야 지역을 중심으로 활동한 지역 NGO와, 전국적 또는 보다 넓은 지역에서 활동한 광역 NGO로 구분하였다. 사업자와 나고야시 환경담당 부서, 환경 NGO 관계자들을 대상으로 면담조사를 실시하고, 1984년 사업계획의 구체화부터 1998년 환경영향평가 절차 종료까지의 신문기사, NGO 뉴스레터 및 관련 자료를 시간순으로 정리하였다. 이를 통해 각 NGO의 활동, 협력관계, 그리고 이해관계자 사이에서 발생한 변화를 분

석하였다.

분석 결과, 환경 NGO들은 환경영향평가가 시작되기 전부터 다양한 활동을 전개하였다. 거리행진과 서명운동, 국내외 심포지엄, 조류관찰과 생태조사, 쓰레기 감량 및 재활용 정책 제안, 행정기관과 의회에 대한 청원활동 등이 이루어졌다. 이러한 활동은 크게 여론 형성, 환경교육과 인식 제고, 과학적 판단을 위한 조사, 정보제공, NGO 간 협력체계 구축, 사업자와 행정기관에 대한 요구·제안 활동으로 구분되었다.

특히 지역 NGO들은 조류보호 단체에 머무르지 않고 쓰레기 감량과 재활용 운동을 수행하는 시민단체들과 협력하였다. 이후 WWF Japan, 일본습지네트워크(JAWAN), 일본야조회 등 광역 NGO와도 연계하면서 조사비 지원, 전국 공동조사, 국내외 심포지엄 개최, 행정기관과 중앙정부에 대한 의견 제출 등으로 활동의 범위를 확대하였다.

이러한 네트워크는 환경영향평가가 시작되기 전에 상당 부분 형성되었다. 따라서 환경 NGO들은 사업계획의 초기 단계부터 보다 조직적으로 여론을 형성하고 구체적인 정책 대안을 제시할 수 있었다.

환경영향평가 실시 이전 단계에서 나타난 첫 번째 변화는 나고야시의 쓰레기 행정이었다. 환경 NGO와 시민단체들은 단순히 갯벌 보전만을 요구한 것이 아니라 쓰레기 감량, 분리수거, 재활용 확대 등 매립처분장 수요 자체를 줄일 수 있는 정책을 제안하였다. 이러한 활동은 나고야시가 쓰레기 감량 기본계획과 실행계획을 수립하고, 시민과 민간단체를 쓰레기 감량정책의 협력 주체로 인식하도록 하는 데 영향을 미쳤다.

두 번째 변화는 매립계획 면적의 축소였다. 환경 NGO들은 약 10만 8천 명의 서명을 모아 시의회에 청원했으며, 지역 및 광역 NGO의 지속적인 여론 형성과 중앙정부에 대한 활동은 지방의회의 태도와 사업자의 계획 검토에 영향을 주었다. 그 결과 매립계획은 초기 규모에서 단계적으로 축소되었다. 연구는 여러 요인이 함께 작용했음을 인정하면서도, 환경 NGO가 형성한 사회적 여론과 지속적인 요구가 중요한 영향요인이었다고 분석하였다.

환경영향평가가 시작된 이후에는 환경 NGO의 활동이 공식 주민참여 절차에 집중되었다. 환경영향평가서 초안 검토, 의견서 제출, 공청회 개최 요구, 공청회 진술, 독자적인 조류·저서생물 조사, 추가조사 요구, 심의위원회의 엄정한 심사 촉구 등이 이루어졌다.

특히 공청회는 환경 NGO가 지역주민에게 제도의 절차를 설명하고 참여를 독려함으로써 개최될 수 있었다. 직접적인 이해관계가 있는 지역주민의 신청이 있어야 한다는 제도적 조건 속에서 환경 NGO는 주민의 참여를 지원하고 공식적인 의견표명의 기회를 마련하는 가교 역할을 수행하였다.

환경 NGO들은 사업자의 조사결과와 자체 조사결과 사이에 큰 차이가 있음을 제시하였다. 사업자의 환경영향평가서 초안에서는 철새의 갯벌 이용률과 저서생물량이 낮게 평가되었지만, NGO의 조사에서는 훨씬 높은 수치가 확인되었다. 이러한 과학적 자료는 심의위원과 주민에게 설득력 있

는 정보로 제공되었으며, 심의 과정에서 조사방법과 자료의 신뢰성에 대한 의문을 제기하는 계기가 되었다.

그 결과 나고야시는 가을철 조류와 저서생물에 관한 추가조사를 실시하였다. 추가조사에서는 조류조사에 새로운 방법이 활용되고, 저서생물 조사의 깊이도 확대되었다. 조사 결과 저서생물량이 기존 조사보다 약 세 배 높게 확인되었으며, 사업자는 최종 환경영향평가서에서 갯벌 매립이 철새 서식환경과 수질정화 기능에 영향을 미칠 수 있음을 인정하게 되었다.

또한 환경영향평가 심의가 비공개로 진행되면서 환경 NGO와 언론의 비판이 커지자, 심의위원회는 최종 단계부터 심의의 주요 취지를 언론에 공개하기 시작했다. 이는 환경영향평가 절차의 투명성을 높인 변화로 평가할 수 있다.

최종 환경영향평가서에서는 매립공사를 일괄적으로 진행하지 않고, 일부 구간의 공사와 갯벌 개선 실험의 효과를 확인한 뒤 다음 공사를 진행하는 방식이 제시되었다. 매립 이후의 토지이용계획도 운동광장 등을 축소하고 조류 서식환경을 덜 교란하는 자연관찰 공간을 포함하는 방향으로 수정되었다. 이는 환경 NGO가 지속적으로 제기한 철새 서식지와 수질정화 기능에 대한 우려가 사업계획에 일정 부분 반영된 결과였다.

본 연구의 결론은 다음 두 가지로 요약된다.

첫째, 지역 NGO가 계획의 초기 단계부터 광역 NGO와 협력 네트워크를 형성한 것은 여론 형성 및 요구·제안 활동을 효과적으로 추진하는 기반이 되었다. 이로 인해 환경영향평가가 시작되기 전부터 쓰레기 행정의 개선과 매립계획 면적의 축소 등 사업의 본질과 관련된 변화에 영향을 미칠 수 있었다.

둘째, 지역 NGO가 장기간의 조사활동을 통해 축적한 환경정보는 환경영향평가 심의위원과 지역 주민 등 다른 주체에게 신뢰성 있고 설득력 있는 자료로 제공되었다. 이는 공청회와 추가조사의 실시, 심의 과정의 변화, 그리고 사업자가 자연환경에 미치는 영향을 인정하는 최종 평가서 작성에 기여하였다.

이 연구는 환경 NGO가 단순한 개발 반대단체가 아니라, 과학적 정보를 생산·제공하고 주민참여를 지원하며, 서로 다른 주체를 연결하고 정책과 사업계획의 변화를 이끌어 내는 중요한 사회적 참여자임을 보여주었다.

또한 환경 NGO의 영향력은 개별 단체의 활동만으로 형성되는 것이 아니라, 지역 NGO와 광역 NGO가 조기에 네트워크를 구축하고 각자의 정보, 전문성, 인력과 사회적 영향력을 결합할 때 더욱 효과적으로 발휘될 수 있음을 확인하였다.