

# 영향평가 국제 동향과 전망

## - 제38차 국제영향평가학회 참가 출장기록 -

정종관(충남연구원 선임연구위원)

### 1. 출장개요

제38차 국제영향평가학회(IAIA18)가 “전환사회에서의 환경정의(Environmental Justice in Societies in Transition)”를 주제로 남아공화국 더반(2018. 5. 13 ~ 5. 19)에서 열렸다. IAIA18 학술대회는 총 15개 하위 섹션으로 나누어 환경정의 구현을 중심으로 전략환경평가, 환경영향평가, 건강영향평가, 사회영향평가 등 제도적 측면과 실제 개발사업 적용 사례의 문제점과 시사점, 개선방안 등을 공유하는 학술행사다. 참가자는 86개국 1100여명으로 우리나라에서는 충남연구원 정종관 등 17명이 참석하였고, 10개 분야 주제 포럼, 104개 세부 주제에 대해 440편의 연구성과(43편 포스터발표 포함)가 발표되었다.

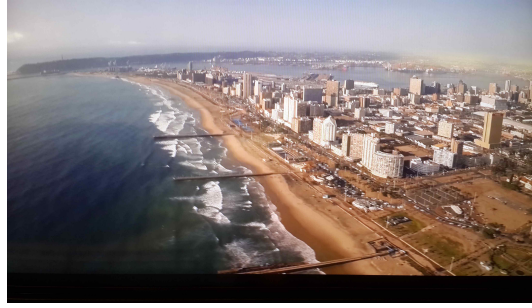


### 2. 주요 연구견학

#### 1) 남아공 더반 (Durban as a Historic Relics)

더반은 우리나라와 깊은 인연이 있다. 1976년 홍수환 선수가 세계 복싱챔피언을 먹은 곳, 2010년 월드컵 축구 원정 16강을 성취한 곳, 2018년 평창 동계올림픽 개최를 확정지은 곳이기도 하다. 세계 주요도시와 자매도시를 맺고 있는데, 미국 뉴올리언즈, 브라질 꾸리치바, 네덜란드 로테르담, 중국 광저우, 한국 대전도 포함된다. 행사가 열린 더반 ICC는 1997년 개관 이래 넬슨 만델라, 피델 카스트로, 야세르 아라파트 등 유명인사가 비동맹회의와 인권선언 외에 2011년 제17차 기후변화 당사국회의(COP17)를 열어 더반 플랫폼을 정립한 곳이기도 하다. 그리고 생물다양성협약회의, 세계경제포럼, 아프리카관광포럼(Indaba) 등이 열리기도 한다.

더반 플랫폼은 선진국과 개도국이 모두 참여하는 새로운 의정서 혹은 법적 효력을 갖는 합의 결과(agreed outcome with legal force) 세계 평균온도를 2°C 이하로 안정화시키기 위한 온실가스 감축목표에 관한 국제적 합의를 2015년까지 도출해내고 각국의 비준을 거쳐 2020년부터 발효하게 하자는 내용을 담고 있다. 여기에는 장기협력행동(Long-term Cooperative Action, LCA) 합의 내용, 녹색기후기금(Green Climate Fund) 설치 외에 온실가스 감축 목표와 관련하여 중요한 내용을 담고 있다. 더반 플랫폼을 바탕으로 2015년 제21차 기후변화협약 당사국총회(COP21) 파리협정이 체결되어 온실가스 감축에 대한 합의를 끌어내는 계기가 되었다.



## 2) 드라켄스버그 산악과 레소토 왕국 (Drakensberg Escarpment and Kingdom of Lesotho)

드라켄스버그는 아프리카남아공 백인들의 언어로 네덜란드어를 바탕으로 함)로 ‘용의 산’, 줄루족 언어로는 우쿠하람바(창의 장벽)라고 불린다. 최고봉인 타바나 은틀레냐나는 3,482m에 이르고 산맥의 길이가 1,000km에 이를 정도로 장대한 규모를 자랑한다. 또한 드라켄스버그는 남아공 최고의 트레킹 코스로 유명하다. 그런데 산맥이라 하지 않고 급경사지를 의미하는 용어로 된 것은 해발 2,900m 이상 고지대에 오르니 거의 평평한 고산평원이 펼쳐져 있다. 김명진 박사(국립환경과학원)와 함께 오른 Rhino Peak는 남쪽 부분에 위치한 해발 3,051m로 지질구조는 현무암과 황금색 사암으로 빙하기 침식에 의해 산악 동쪽은 급경사지대로 고도에 따른 식생변화와 다양한 동식물상을 볼 수 있다. 정상은 고산평원으로 레소토왕국으로 여름철에 소, 말, 양 등을 방목한 흔적이 있다. 이 지역은 남아공의 세계자연유산으로 지정(2000. 11)되었다.

남아공과 국경은 Sani Pass 고개로 연결되는데 비포장 경사와 굴곡이 심한 길을 사륜구동 지프차로 달리면 운전안내자 말대로 African style massage를 즐기는 여정이 된다. 고갯마루에는 아프리카에서 제일 높은 곳에 위치한 간이술집(pub)이 있고, 레소토왕국의 마을이 드문드문 분포한다. 마을사람의 집은 돌을 깎아 지은 석조로 모양은 몽골식 게르 모양이다. 나무가 귀해서 사초를 엮어 만든 지붕구조에 내부벽은 황토반죽을 발라 단열은 훌륭했다. 그러나 소똥을 말려 땀감으로 쓰기에 천장에는 검댕이 잔뜩 묻어있다. 레소토 왕국의 인사말은 Katso, Pula, Nala(Peace, Rain, Prosperity) 일만큼 평상 시에 비가 적어 물이 귀한 대접을 받는다.





### 3. 주요 학술발표

#### 1) 세계은행의 날 행사

세계은행은 환경사회기본틀(ESF)을 제정하여 구체적 실행 성과와 방안을 제시하고 있다. 세계은행그룹은 국제재건개발은행(IBRD), 국제개발협회(IDA)를 중심으로 국제금융공사(IFC), 국제투자분쟁조정센터(ICSID), 다면투자보증기구(MIGA) 등 5개 산하기관이 있다. 보통 세계은행이라 함은 IBRD+IDA를 말하며, 고객은 주권국가 정부다. 그리고 IFC+MIGA는 사기업영역의 사업체가 고객이다. 세계은행의 환경사회문제를 정책 의사결정에 반영하는 변화는 1980년대 재정착문제에 대한 보고서, 1990년대 세계은행 운영정책 절차, 1998년 안전보장정책(Safeguard policies) 채택, 2006년 IFC 실행기준 제정, 2012년 세계은행 안전보장 검토, 2016년 환경사회기본틀(ESF)을 승인한 이후 2018년 하반기에 본격적 시행을 앞두고 있다.

환경사회기본틀(ESF)은 임차자(borrowers)<sup>1)</sup>에게 세계은행 재정지원 사업기준을 만족시킬 것을 요구하고 있는데, 특히 노동과 직업의 보건안전 조항에 대한 준수 의무를 강조하고 있다.

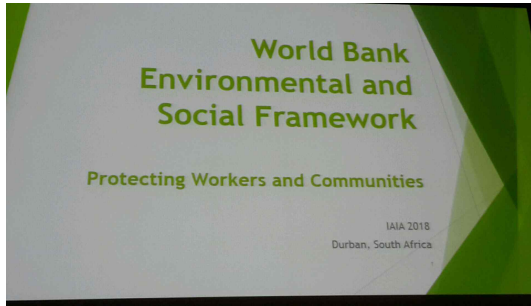
ESF 실행을 위해 사업의 위험도와 규모, 자연환경에 맞는 수단을 통해 환경사회기준(ESS) 10가지를 제정하여 목표를 달성하도록 임차자에 대한 요구사항을 구체화하고 있다.

개발사업 관련 금융에서 환경, 보건, 안전, 보안의 리스크 관리(EHSS Risk Management)를 위해 내부평가와 주의이행 의무를 명문화하고 있는데, 차입금 자본으로 경영 수입을 증진시키는 지렛대효과를 위해서는 환경사회실천계획(ESAPs)으로 뒷받침이 필요하다. 여기에는 우리나라의 지자체에 대한 재정 건전성에 대한 시사점도 준다. 채무(debts)는 상환기한을 설정하고 있는 반면, 부채(liabilities)는 명시된 기한이 없어 이를 간과하는 경우가 많다.

#### - 환경사회기준(ESS) 시행

1. 환경사회 위험도 및 영향평가와 관리
2. 노동과 작업 근로 여건
3. 오염예방과 관리, 자원효율성
4. 지역사회의 건강과 안전
5. 토지획득, 토지이용 제한과 비자발적 이주
6. 생물다양성 보전, 자연자원의 지속가능한 관리
7. 원주민, 사하라 이남 아프리카 지역의 역사적으로 중요한 전통지역 공동체
8. 문화유산
9. 재정 중계기관
10. 이해당사자의 이행 약속과 정보공개

1) 임차자는 세계은행에서 자본을 빌리는 각국의 정부기관, 공공 및 민간 개발사업자를 대상으로 한다.



## 2) 개회행사 및 기조연설

전 지구적 환경문제로 인해 사회는 전환기에 있다. 신념 때문에 싸우는 것은 중요하다. 그러나 평화를 찾는 것이 최상이다. 언제 싸우고 언제 평화를 찾을지 아는 것이 지혜다. 우리에게도 잘 알려진 우분투(Ubuntu) 정신은 “그대 있음에 내가 있네, 당신 덕분에 내가 삽니다.”라는 맥락과 같다.

금년 IAIA 지구상(Global Award)은 인권영향평가 방법론으로 수단, 기록, 지침을 개발하여 인권증진에 기여한 덴마크 인권연구소(DIHR)가 받았다. 탁월봉사상은 전문교육훈련개발 활동으로 프로그램 개발과 실행에 앞장선 John Boyle 교수, 개인상은 환경변화와 환경영향평가 미래비전 제시에 공이 큰 Nick King 교수, 평생성취상은 환경영향평가 컨설팅에 종사해 온 브라질의 Iara Verocai, 지역상은 함께 하면 더 많은 일을 할 수 있다는 구호로 유명한 남아공 환경부가 받았다.

이어진 찰리 울프 추모강연에서 세계은행 장애인 지원 자문관인 Charlotte McClain-Nhlapo는 인간 기본권 차원의 장애인 복지증진과 환경정의를 구현하기 위한 사회적 통합의 중요성을 강조하였다.

이에 대해 울프교수의 양자로 입적하여 하버드대와 콜럼비아 의대를 졸업하고 브룬디에서 지역공동체 건강증진운동을 벌이고 있는 Deogratias Niyizonkiza는 울프교수와 부인 낸시여사가 영어를 가르칠 때 어떤 한 단어의 의미를 서로 토론해가면서 다양한 면을 알려준 정성을 부각시켜 돌아가신 분들의 품성과 인간적 면모를 보여주었다.

남아공 헌법재판관 출신 Albie Sachs(21세에 인종차별 정책에 항의한 사람 변론으로 투옥, 1988년 영국 Sussex대 박사. 모잠비크에서 폭탄테러로 오른팔과 한쪽 시력을 잃음. 폭탄테러 후 남아공 신민주 헌법 제정기여. 망명 후 귀국하여 ANC의 헌법위원으로 활동)의 기조연설은 “백인이 되어야 하나, 녹색인이 되어야 하나?”를 주제로 발표하면서 먼저 인간성에 기초한 사람다운 사람이 될 것을 강조하였다. 특히 “우리가 자유로운 공기로 숨 쉴 때 감춰진 매연으로 질식되고 싶지 않다”는 말로 환경정의 사회 구현을 위해 환경평가인들이 어떤 자세를 가져야 할 것인지를 강조하였다.

## 3) 주제포럼: 인류세(Anthropocene) 진입 환영 - 불확실한 세상에서의 의사결정

닉 킹이 인류세의 도전과 기회, 레티프가 영향평가의 의미- 새로운 접근방법의 필요, 피터 루키가 우리의 富 재평가하기- 자연환경의 상품화와 진정한 가치(남아공 사례)에 대해 발표하고 참가자를 20개 그룹으로 나눠 새로운 접근법과 도전에 대해 워크숍 형태로 진행한 다음 피드백을 통해 나아갈 방향을 모색하는 형식으로 진행하였다.

인류세의 환경극복을 위해서 가장 큰 도전은 사고의 대전환이다. 산업문명화에서 사회생태화로로의 전환은 결국 사람과 지구중심으로의 전환이다.

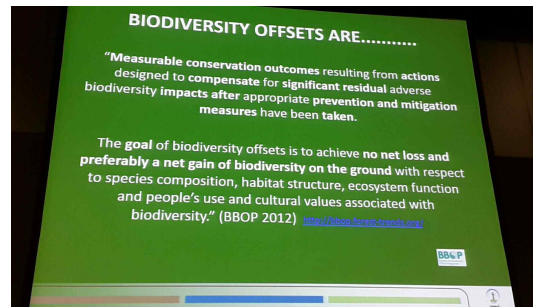
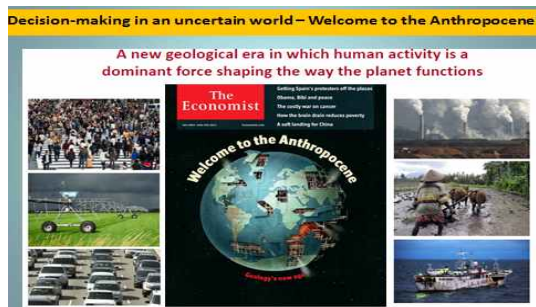
환경영향평가를 위한 숨意는 무엇인가? ① 복잡성과 불확실성(검은 백조), ② 개인별 권한부여(정보접근성, 시민참여, 소통전략), ③ 급격한 변화의 속도(규제압력, 절차의 효율성, 과학과 근거 기반의 의사결정), ④



재화부족의 증가(에너지와 물, 자원문제 해결을 위한 혁신기술)로 상충관계 해결이 더 어려워짐.

따라서 EIA를 위한 전제조건은 '의사결정을 하고 행동을 취하기 전에 결과를 미리 생각할 것(Lynton Caldwell, 1969)'이라는 담론은 여전히 유효하다.

남아공 사례발표 내용으로 태양광 관련 복사에너지 강도는 4.5~6.5kWh/m<sup>2</sup>로 세계에서 가장 높아 독일의 2배 수준이고, 풍력도 독일과 비슷하여 우수하다. 수자원은 연강우량 490mm로 세계의 절반 수준, 1인당 하루 물 사용량 235리터로 세계평균 185리터보다 30% 높으며, 도시의 수도관 누수율은 37%로 인프라가 취약함을 알 수 있다.



#### 4) 신재생에너지 발표: 에너지정의 - 기후와 환경정의를 넘어

에너지, 기후, 환경정의 간의 상호연계성을 다룬 내용이 중심이다. 에너지정의가 지속가능한 사회를 이루는데 환경과 기후목표 달성 행동에 어떻게 기여할 것인지를 논의하였다.

에너지정의를 이루려면 절차적 정당성으로 참여과정에서 지역 지식, 정보 공개, 이해당사자의 대표성이 전제되어야 한다. 분배문제로는 에너지 생산시설의 입지선정이 부정의에 영향을 미치고 비롯되는지 분석이 요구된다. 정의인식으로는 사회적 불평등을 무시하거나 오해하는 사람들에게도 모든 이해당사자의 포용성을 요구한다.

멕시코의 사례는 2012년 이후 기후변화총괄법 제정, 저탄소 녹색경제로의 전환관련 에너지 개혁법안 입법, 에너지전환법 승인, 기후변화 관련 자발적 국가기여결정(INDC) 방안제출 등을 발표하였다.

독일 베를린 사례로는 건물 분야에서 온실가스의 49%가 배출되는데, 에너지 전환을 위해 사회적으로 정당한 전환이 무엇인지 기후중립을 위해 2050년까지 온실가스 85% 저감목표를 달성하려면 건축물에 대한 야심찬 재구조화가 사회적으로 바르게 받아들여져야 함을 강조하였다. 사회적으로 정당한 주택공급과 기후중심의 건축이 가능한가? 이를 위해서는 건물주의 재구조화 비용부담 유인책 제공, 임대비용의 수익성이 있어야 재산권이 유지되는 점을 고려하여 의욕적인 재단장 혁신은 위협적인 것이 아니라 사회정의 실현의 기회요인이 된다.

에너지 전환 관련하여 쉘 석유사는 2100년까지 전 세계 제1의 에너지원은 태양광이 될 것으로 예상하였다. 이를 위해 에너지 저장과 교통수단의 電動化 대응수단 마련이 필요하다.

에너지정의를 위해서는 수익성, 안전성, 지속성이 필요하며, 분배, 절차, 인식에 대한 구성요소 이해가 필요하다. 남아공의 경우 화석연료인 석탄 의존도가 90%로 광산업 비중이 큰데, 실업률이 2003년 이후 가장 높은 27.7%를 차지하고 있다. 2018년 2월 출범한 라마포사 대통령은 35억파운드에 달하는 신재생에너지 사업에 서명하였다. 이에 대해 광산노동자연맹은 법원에 집행정지 소송제기, 그러나 개혁을 통한 정치적 리더십 역할이 강조되므로 신재생에너지가 만병통치약이 아니더라도 에너지전환이 더 빨리 진행되어야 한다.

#### 4. 환경정의에 대한 斷想

민주주의 위기를 풀지 않는 한 환경위기 극복은 어렵다.

환경정의는 결국 인간의 기본권, 즉 인권과 직결된다. 그 동안은 인권에 대해 막연한 철학적 주제로 간주하여 피상적으로만 생각했다. 사회영향평가에서 한 부분으로 인권을 평가하는데 다양한 평가기법이 적용되고 있다. 우리나라에서 헌법개정 관련 민주주의 형식에 대해 논쟁이 있다. 보편적 민주주의인가, 자유/사회/경제/인민 민주주의인가? 정의론을 쓴 존 롤스는 자유주의의 기원을 16~17세기 종교개혁과 거기서 파생된 종교적 관용에서 찾았다. 종교와 신념이 다르다고 박해를 가하지 않는 교조주의 폭력으로부터 해방이 자유주의의 시작이고 이는 민주주의 보다 역사가 길다. 민주주의는 모든 권력의 행사 주체가 국민이라면, 자유주의는 개인이 자발적 선택의 권리와 그에 따르는 책임과 의무를 다하여 미래를 스스로 열어가는 자아추구 사상이다. 그래서 인권에 기초한 환경정의를 실현하려면 옳은 민주주의를 제대로 해야겠다는 생각이다.

(끝)

