

 특별기고

## 환경영향평가와 세대간 공정성 확보전략

윤 서 성

한국환경정책·평가연구원 원장

### Environmental Impact Assessment and Fairness between Generations

Yoon, Suh-Sung

President, Korea Environment Institute

#### I. 환경영향평가의 기본적 의의

오늘날 산업화의 결과로 생겨난 생태계의 파괴 또는 손상이 인류의 앞날을 어둡게 하고, 그 생존의 터전마저 위태롭게 할 정도로 심각하다는데 이견을 갖고 있는 사람은 찾아보기 힘들다. 우리의 삶은 줄곧 미래를 향하여 향상될 것이라는 순진한 기대 및 믿음에 사로잡혀 과학기술의 발달과 무리한 산업화를 추진한 결과가 생태계의 위기를 초래하고 있다.

인간 중심적인 문명관 및 사회화가 과연 무엇을 의미하는가를 차분히 깊이 생각해 보는 기회를 제공한 최초의 세계적 움직임이 1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 채택된 “인간환경선언”이었다. 이 선언에서 나타난 성찰을 토대로 하여 인류의 영속적인 존속을 유지·확보하기 위한 세계 각국의 국가 운용 이념으로 나타난 것이 바로 1972년 리우 “환경과 개발회의”에서의 “환경적으로 건전하고 지속가능한 발전”이라고 할 수 있다. “하나밖에 없는 지구를 살리자”는 문구는 이제 더 이상 일부 선진국의 수준높은 자연주의자나

생태극단주의 자들의 구호나 지구행성의 운명을 걱정하는 창백한 세계 지식인들의 가슴속에만 담겨 있는 것이 아니다. 우주선 지구호에서 삶을 출발하여 생활을 영위해야 하고 그러다가 그것을 마감해야하는 세계인 모두의 마음속 깊이 자리잡고 있다.

인간만이 자연으로부터의 거센 저항 및 제약을 받지 않고 그 속에서 생존과 번영을 누릴 수 있다고 생각하는 것은 너무 순진하고 위험한 생각이다. 반면 인류의 존속과 후생증진을 위해 자연에 대한 어느 정도의 부담과 개발은 계속되어야 할 것이라는 것에 대한 근본적 차원의 반대는 또한 무모하고 허황된 것으로 판단된다.

어느 선에서의 부담과 어떤 개발이 인간과 자연 모두에게 현명하고 윤리적으로 정당화 될 것이며 자연의 순조로운 순환질서에 순응하는 길이 될 것인가에 대한 기준을 천착하고 엄밀한 정확성을 갖는 것이 아닐지라도 올바른 해답의 길을 모색하는 제도가 바로 환경영향평가제도이며 여기에 그 본원적 의의가 놓여 있다고 본다.

## II. 지속가능한 발전이념의 실현과 영향평가

지속가능발전의 개념을 처음으로 정립한 “환경 및 발전에 관한 세계위원회”(WCED)의 브룬트란트 보고서는 지속가능한 발전을 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 것으로 정의하고 있다. 이는 현존세대가 자산유증하는 환경과 자연자원의 여진속에서 미래세대가 최소한도 우리만큼 후생을 유지할 수 있도록 보장되는 범위 안에서 현 세대가 환경 및 자연자원을 이용해야 된다는 것을 의미한다. 위와 같이 인류가 세대를 통하여 자연으로부터 사회경제 생활에 필요한 자원을 계속 활용할 수 있도록 자원가용의 지속성이 보장되는 것이 최초로 요구된다. 그러나 지속가능발전의 이념은 이러한 자원의 지속가능성을 의미하는데 그치지 않고 자연자원을 포함하여 생태계 전체가 적절한 균형과 질서속에서 지속가능할 것을 요구한다. 따라서 자연자원의 소모뿐 아니라 환경오염으로 인한 생태계의 파괴도 충분히 지속가능성의 판단에서 고려되어야 한다.

그러나 자원 및 생태적 지속가능성 만으로는 지속가능발전의 이념이 충족되지 않는다. 경제자원과 생태적 균형이 중요하지만 사회적인 자유·평등·정의·사회안정등도 이에 못지않게 인간의 복지에 필요하다. 그리하여 이러한 사회적 가치를 영속적으로 제공해 줄 수 있는 사회체제 즉 사회적 형평성 및 지속성을 추구하게 된다. 이런 의미에서 리우선언에 표명된 “지속가능한 발전의 원칙” 1 내지 5, 원칙 15, 원칙 17은 자연과 조화된 삶, 세대간 개발권의 공평, 환경과 개발의 통합, 사전예방적 접근방식의 적용 및 환경영향평가의 국가제도화를 규정하고 있다. 따라서 환경영향평가는 지속가능한 발전이념의 가장 중요한 실현수단으로서, 자원관리와 생태관리 요인 이외에 문화적 적절성, 세대간 형평성, 참여적 민주성

에 대한 고려가 평가항목 기준에 추가되어야 하고, 시간적 지평과 지역적 공간성이 계속 확대되어야 한다.

## III. 개발과 보전의 통합수단

리우선언은 앞에서 언급한 바와 같이 “지속가능한 발전의 원칙” 제 4에서 “지속가능한 발전을 성취하기 위하여 환경보전은 개발과정의 중요한 일부를 구성하며, 개발과정에서 분리시켜 고려되어서는 아니된다”고 규정하고, 원칙 제 17에서는 “환경영향평가를 각 국에서 제도화하여야 한다”라고 정하고 있다. 이는 사회경제정책 체계와 환경정책 체계가 융합될 수 있는 구체적 과정 및 절차를 각 국의 사회·경제·정치 및 문화현실 가운데서 채택할 것을 요구한다.

우리의 경우 “환경보전과 경제발전의 조화”라는 정책목표 내지 정책원리는 일찍이 정립하였으나 정책결정 및 집행과정에서의 해결함은커녕 서로 반목·무시하는 정책현실을 장기간 보아 왔고 체험하면서 환경정책을 추진하였다. 다행하게도 환경영향평가 제도의 정착발전에 따라 때로 공허한 정책목표 내지 정책원리가 이제는 정책집행 단계 및 사업추진 과정에서 경제사회정책 체계와 환경보전이 함께 사전고려 되는 수준에까지는 이르렀으나 정책결정단계에서의 상호간 통합적 고려는 이룩되지 못하고 있다. 일반적으로 환경영향평가는 정책결정지원 수단으로서 정책결정자에게 제안된 정책(사업)의 환경적 의미를 사전에 체계적으로 검토·확인하게 하거나 때로는 그 대안을 제공한다. 이것은 정책결정을 대체하는 것은 아니며, 제안되거나 구상된 개발관련 정책(사업)의 상호균형관계를 명확히 하는데 도움을 주고 이로써 더욱 합리적이고 체계적인 정책결정으로 이끌게 한다.

사업계획을 대상으로 하는 현재의 환경영향평가는 그 효과 및 기능상의 한계등 많은 곤란이

있음에도 불구하고 정책집행단계에서의 개별사업 계획이 미치는 환경상의 영향을 사전예측·분석·평가하여 환경상 해로운 영향을 사전에 저감·제거하는 대안을 마련하게 하는데 기여하였음은 부인하기가 어려운 사실이다. 다만 정책결정 단계에서의 환경적 고려의 필수적 결합은 사전환경성 검토제의 법적 뒷받침으로 조심스러운 접근시도가 이루어지고 있지만 제도적으로 전략 환경영향평가의 본연적 구실수행과는 거리가 멀다고 본다. 따라서 환경영향평가 대상사업의 정책단계로의 꾸준한 상향식 확대에 의해 지속가능한 발전을 지향하는 확장형 전략영향평가를 실시하든, 지속가능한 발전을 정책방향, 정책기조, 정책계획의 중심목표로 하는 내부 침잠형 전략영향평가를 지향하든지간에 분명한 정책입장을 정리하여 사회경제 체제와 환경정책의 제도적 통합장치를 마련해야 할 것이다.

#### IV. 개인간 사회계약에서 세대간 사회계약으로

“신분에서 계약으로(from status to contracts)”로 압축되는 근대의 계몽사상가들의 사회계약 사상은 중세적 신분질서 사회로부터 근대적 자유계약 사회로의 이행을 촉진시켰다.

사회계약사상은 자유롭고 평등한 합리적인 개인들의 자유의사에 기초한 합의를 거쳐 국가공동체의 규범적 근거를 제시하였으나 사회적 기원에 대한 사적 허구성과 사회내에 던져진 존재일 수밖에 없는 개인들에게 자발적 참여의 존재지위를 부여하여 공동체의 기원문제와 국가권력의 정당성에 관한 규범적 문제를 교묘히 혼합하고 합리적 개인의 자기이익 극대화를 도모할 수 있게 하였다.

환경과 인간과의 관계는 인간이 환경을 이용하는 것으로 요약될 수 있고 지속가능한 발전을 위해 일정 자산의 유지법칙을 준수하기 위하여는 개인간 및 세대간의 공정성과 인간, 인공, 자연자

산의 세대간 이전에 관하여 명확한 기준방법이 설정되어야 한다. 미래세대에게도 현 세대가 누리는 것에 못지않은 복지수준을 향유하기에 충분한 인류자산의 유증을 기대할 권리가 있다.

달리 말하면 현 세대에게는 미래 세대의 최소한 복지조건을 보장해야 하는 책무가 존재한다. 현존하는 개인을 초월하여 미래세대의 이러한 권익을 보장할 수 있도록 세대간 공정성 기준의 마련을 위하여 세대간 사회계약이 필요하다. 현 사회에서 가장 혜택받지 못한 계층의 복지 증진은 물론 미래세대의 번영조건 및 기회가 손상되지 않도록 세대 내 및 세대간 공정성이 유지되어야 한다.

미래에 존재할 구체적 개인은 불명하더라도 존재 자체는 실존적이므로 공정하게 배려해야 하고, 미래세대도 기본적 생활에 필요한 기본적 요구는 현재와 크게 다르지 않을 것이다. 현 세대의 환경 태도가 미래세대에게 미치는 영향이 크며 현 인류의 선택이 인류의 존속여부를 결정하는 능력을 통하여 미래세대의 운명과 연결되고, 과거세대로부터의 혜택을 현재 향유함에 의해 유사 혜택의 전수의무가 세대전체에 일반적 책무로써 계약의 내용으로 구성될 것이다.

이러한 의제된 사회계약을 통해 인류의 생존을 지속시키기 위하여 무한한 미래를 향한 인류공동 자산의 안정적인 승계를 유지하여야 한다. 현 세대의 가족 복지는 앞으로 태어날 후손의 복지와 떼어서 생각할 수 없다. 이처럼 미래세대에 대한 관심이 있다면 현재의 공정성에 대한 관심이 강화되며, 또한 미래세대는 우리의 행동으로 상처를 받을 수 있으므로 우리에게는 현존하는 자손을 부양할 의무가 있으며 이러한 부양의무는 세대간에 연결되는 것이다. 이처럼 현재와 미래세대 사이에는 책무의 연쇄가 존재하며, 이러한 일반적 책무의 이행여부 및 세대간 공정성의 유지 여부를 환경영향평가라는 제도의 틀 안에서 확인·감시할 수 있고 또 감시하여야 할 것이다.