

입법평가 자료 07-04

# 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안

2007. 9. 28.

# 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안

2007. 9. 28.

## 세미나 일정

◆ 제 목 : 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안

◆ 일 시 : 2007년 9월 28일(금) 오전 10시~12시

◆ 장 소 : 한국법제연구원 1층 대회의실

참석자 : 사회자 - 이준우 실장 (한국법제연구원)

제 1 주제 : 해양부문 환경평가제도 분석을 통한 입법평가제도의  
발전적 방향에 관한 소고

발 표 자 : 박수진 책임연구원 (한국해양수산개발원)

토 론 자 : 김수용 부연구위원 (한국법제연구원)

제 2 주제 : 환경영향평가제도의 현황 및 개선방안

발 표 자 : 송영일 실장 (한국환경정책평가연구원)

토 론 자 : 안성경 전문연구원 (한국법제연구원)

## 목 차

|   |    |
|---|----|
| ◆ 제 1 주제 : 해양부문 환경평가제도 분석을 통한 입법평가제도의 발전적 방향에 관한 소고 (박수진) |    |
| Ⅰ. 서 론  | 13 |
| Ⅱ. 해양환경관리법상 해역이용협의 및 해역이용영향평가                             | 16 |
| 1. 해역이용협의와 해역이용영향평가의 이원체제 확립                              | 16 |
| 2. 해역이용협의와 해역이용영향평가의 비교                                   | 17 |
| 3. 『해양환경관리법』상 해역이용협의제도 분석                                 | 18 |
| 4. 『해양환경관리법』상 해역이용영향평가제도 분석                               | 23 |
| Ⅲ. 기타 해양부문 환경평가제도의 현황 및 문제점                               | 26 |
| 1. 사전환경성검토제도의 현황 및 문제점                                    | 26 |
| 2. 환경영향평가제도의 현황 및 문제점                                     | 28 |
| Ⅳ. 해양부문 환경평가제도의 개선방향                                      | 33 |
| 1. 해양환경관리법의 개정을 통한 개선                                     | 33 |
| 2. 통합영향평가법의 개정을 통한 개선                                     | 35 |
| 3. 환경정책기본법의 개정을 통한 개선                                     | 37 |
| Ⅴ. 입법평가제도 도입시 고려할 사항에 대한 제언                               | 38 |
| 1. 입법평가제도의 개념정립   | 38 |
| 2. 규제심사제도와의 관계 명확화  | 40 |
| 3. 법령안심사제도와의 관계 명확화                                       | 42 |

|   |    |
|---|----|
| 4. 입법평가모델개발 및 한국법제연구원의 역할정립 .....       | 43 |
| 참 고 문 헌 .....                           | 44 |
| ◎ 【토 론 문】 (김수용) .....                   | 47 |
| ◎ 질문 및 답변 (박수진) .....                   | 51 |
| <br>                                    |    |
| ◆ 제 2 주제 : 환경영향평가제도의 현황 및 개선방안<br>(송영일) |    |
| I. 서 론(Introduction) .....              | 59 |
| II. 환경영향평가제도의 개요(Policy Feature) .....  | 61 |
| 2.1 시행목적 .....                          | 61 |
| 2.2 환경영향평가제도의 변천과정 .....                | 61 |
| 2.3 대상사업 .....                          | 66 |
| 2.4 평가항목 .....                          | 66 |
| 2.5 환경영향평가 절차 .....                     | 72 |
| III. 환경영향평가제도 추진 현황 .....               | 76 |
| 3.1 시행실적 .....                          | 76 |
| 3.2 환경영향평가를 통한 환경개선 사항 .....            | 77 |
| IV. 환경영향평가제도 관련 현안 이슈 .....             | 85 |
| 4.1 협의기간 장기화에 따른 개발사업 추진 장애 .....       | 85 |
| 4.2 환경영향평가제도를 통한 사회적 합의형성 부족 .....      | 86 |
| 4.3 환경영향평가제도에 대한 사회적 인식 .....           | 87 |

|                        |    |
|------------------------|----|
| 4.4 시사점 .....          | 87 |
| V. 환경영향평가제도 개선방안 ..... | 88 |
| 5.1 제도개선 방향설정 .....    | 88 |
| 5.2 법적 개선사항 .....      | 89 |
| 5.3 운영상 개선사항 .....     | 91 |
| ◎ 토 론 문 (안성경) .....    | 95 |
| ◎ 질문 및 답변 (송영일) .....  | 99 |

## 제 1 주제

# 해양부문 환경평가제도 분석을 통한 입법평가제도의 발전적 방향에 관한 소고

발 표 자 : 박수진 책임연구원 (한국해양수산개발원)

토 론 자 : 김수용 부연구위원 (한국법제연구원)

# 해양부문 환경평가제도 분석을 통한 입법평가제도의 발전적 방향에 관한 소고<sup>1)</sup>

박 수 진

(한국해양수산개발원 책임연구원, 법학박사)

## I. 서 론

3면이 바다인 우리나라에서 해양은 다양한 이용·개발행위가 혼재하고 있으며, 과학기술의 급속한 발전과 육상자원의 고갈속도에 비례하여 그 개발수요 또한 현격하게 증가하고 있다. 즉, 매립·간척·남획 등 과도한 해양개발·이용행위와 해양오염원의 증가로 인해 해양생물의 서식지·산란지가 훼손되고 있으며, 해안림(海岸林)의 축소나 연안침식의 가속화 등 해양환경 및 해양생태계는 심각한 위기에 직면해 있는 상황이다.

우리나라 해양에서의 이용·개발을 살펴보면, 과거 1970~1980년대에는 주로 연안중심의 개발이 주를 이루었으나, 1990년대 이후부터는 배타적 경제수역(EEZ), 공해, 심해저 등 광범위한 해역에서 개발이 활발하게 진행되고 있다. 또한 이용·개발유형도 매립·간척, 항만, 해운, 수산 등 전통적인 해양이용형태에서 심층수·심해수, 메탄하이드

---

1) 김입순·한상욱(2005)의 경우, 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』에 의한 프로젝트(project) 단계의 환경영향평가(Environmental Impact Assessment, EIA)와 『환경정책기본법』에서 규정하고 있는 사전환경성검토제도(Prior Environmental Review System, PERS)를 환경평가(Environmental Assessment, EA)라고 총칭하였으나, 본고에서는 그에 더하여 해양환경을 보전하기 위한 제도적 장치로 기능하고 있는 『해양환경관리법』상 ‘해역이용협의제도’와 ‘해역이용영향평가제도’를 포함하여 ‘해양부문 환경평가제도’라고 총칭하기로 함.

레이트(Methane Hydrate), 망간개발 및 해양생물 유전자원을 활용한 해양바이오산업 등 첨단과학기술과 접목된 새로운 형태의 다원적 해양 이용·개발로 다각화되고 있다.<sup>2)</sup>

이러한 해양에서의 각종 이용·개발행위는 해양환경 및 해양생태계에 대한 실재적·잠재적 위협요인으로의 작용가능성이 증가하고 있으며, 그에 따른 해양환경보전과 국민의 연안·해양 접근성 확보를 위한 해양환경관리는 중요한 정책과제로 대두되고 있다.

따라서 사전예방적 환경보전을 위한 「해양환경관리법」상 ‘해역이용협의제도’<sup>3)</sup>와 ‘해역이용영향평가제도’의 제도적 가치는 더욱 높아지고 있는 상황이다. 그에 더하여 「해양환경관리법」상 ‘해역이용협의제도’, ‘해역이용영향평가제도’와 「환경정책기본법」상 ‘사전환경성검토제도’, 「환경·교통·재해등에 관한 영향평가법」상 ‘환경영향평가제도’를 포함한 해양부문 환경평가 관련 법체계 전반에 대한 재검토와 제도간 연계성 확보를 위한 방안 모색이 시급히 해결되어야 할 문제로 대두되고 있다.

특히 바다골재의 채취<sup>4)</sup>가 해양환경 및 해양생태계에 미치는 영향과 대책이 사회적 현안(issue)이 되면서 ‘해역이용협의제도’는 주요 채취해역의 점·사용허가권자인 지방자치단체와 환경단체, 지역주민, 개발자간 갈등을 조정하고, 해양환경에 미치는 영향을 최소화할 수 있는 해양부문 환경평가제도로서의 기능이 더욱 강조되고 있다.

---

2) 박수진, “해양부문 환경평가 관련제도의 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 『월간 해양수산』제270호, pp.18~19.

3) 해역이용협의제도는 1996년 해양수산부가 발족된 이후 해양이용과 해양환경에 대한 법제도적 체계가 정립되는 단계에서 신설된 제도로써 1999년 2월부터 시행되었으며, 2007년 1월 「해양환경관리법」의 제정을 통해 세부절차, 협의서 작성방법, 사후관리 등이 정비되었음.

4) 바다골재는 통상 바다모래, 해사(海沙)라고 일컬어지고 있으나, 바다모래를 포함한 「골재채취법」 제22조상 바다골재로 보다 포괄적으로 규정하고자 하는 것이 「해양환경관리법」 제84조의 취지임.

2004년 5월 국무조정실 주재로 개최된 ‘골재수급대책회의’에서는 바다모래 채취 등 해양환경영향평가에 대한 부분을 해양수산부로 일원화한다는 조정결과가 도출되었다. 이에 따라 기존 ‘해역이용협의제도’에 더하여 해양의 특성을 반영한 환경영향평가제도인 ‘해역이용영향평가제도’가 『해양환경관리법』을 통해 새롭게 도입되었다.<sup>5)</sup>

그러나 해양환경평가제도 상호간의 중복규제를 방지하고, 유기적인 연계성을 확보함으로써 국민의 부담을 경감시키는 동시에, 해양환경평가제도 본연의 기능이 효율적으로 작용할 수 있도록 하는 대안마련이 요구되고 있다.

본 연구에서는 우선 ‘해양부문 환경평가제도(Marine Environmental Assessment, MEA)’라 할 수 있는 『해양환경관리법』상 해역이용협의제도와 『환경정책기본법』상 사전환경성검토제도, 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』(이하, 통합영향평가법이라 약칭함)의 한계와 문제점을 살펴보기로 한다. 또한 새롭게 도입되는 『해양환경관리법』상 해역이용영향평가의 주요 내용을 분석함으로써 현행 제도와 구분되는 특징을 분석하고, 향후 제도 개선방향을 제시해 보기로 하겠다.

끝으로 해양부문 환경평가제도의 분석결과를 통해 현재 미국, 독일, 영국, 호주 등 주요 국가에서 규제영향평가, 입법의 재정적 효과평가 등 다양한 형태로 제도화되었거나 제도화가 진행되고 있는 “입법평가제도”를 도입하는 경우 고려할 사항에 대해 분석하기로 한다.

---

5) 해양수산부는 2005년 1월에 『해양오염방지법』을 전면 개정하는 형태의 『해양환경관리법(안)』을 입법예고하였으며, 동 법률은 해양환경과 관련된 사항을 매우 포괄적으로 규율하고 있는 것이 특징임. 『해양환경관리법』은 2006년 11월 규제개혁위원회 규제심사와 2006년 3월 법제처심사, 2006년 4월 차관회의 및 국무회의를 거쳐 2006년 5월 국회에 제출되었으며, 2007년 1월 19일에 법률 제8260호로 제정되었으며, 공포 후 1년이 경과한 시점인 2008년 1월 20일에 시행될 예정임. 현재 동법의 시행령 및 시행규칙에 대한 부처협의, 입법예고, 규제심사가 진행 중임.

## Ⅱ. 해양환경관리법상 해역이용협의 및 해역이용영향평가

### 1. 해역이용협의와 해역이용영향평가의 이원체제 확립

『해양환경관리법』은 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도에 관한 사항을 제9장에서 규정하고 있으며, 세부규정은 총 11개 조문으로 구성되어 있다. 이 가운데 해역이용영향평가서의 작성대행기관에 관한 규정이 상대적으로 많은 조문이 포함되어 있는바, 대행기관의 등록·취소 등의 절차적 규정이 포함되어 있기 때문이다. 세부내용 중 의견통보 절차, 이의신청절차, 사후관리절차, 사업변경에 따른 재협의절차의 경우, 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 공통적으로 적용된다.

해양환경에 미치는 영향을 기준으로 ‘해역이용협의 대상사업’<sup>6)</sup>과 ‘해역이용영향평가 대상사업’으로 나누어 절차를 이원화함으로써, 과도한 규제부담과 국민 불편을 방지하였다. 즉, 바다골재 채취, 준설토의 해양투기, 해양자원의 이용·개발, 바다골재 채취단지의 지정 등 해양환경에 심각한 영향을 미치는 일정규모 이상의 사업인 경우에만 ‘해역이용영향평가서’를 작성하도록 하였다.

반면, 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도의 경우에는 각각 별개의 법률에서 규율하고 있어 양 제도를 유기적으로 연계 운영하는데 어려움이 지속적으로 지적되고 있다.<sup>7)</sup>

---

6) 해역이용협의제도는 『해양환경관리법』 시행령(안)에 따르면, ‘일반해역이용협의 대상사업’과 ‘간이해역이용협의 대상사업’으로 구분되며, ‘간이해역이용협의 대상사업’의 경우에는 일정양식의 해역이용협의서와 개별법상 처분을 위한 신청서류를 제출하면 되며, ‘일반해역이용협의 대상사업’의 경우에는 해양환경의 보전을 위한 보다 심층적인 조사 및 절차를 규정하고 있음. 『해양환경관리법』 시행령(안) 제64조 및 [별표 15] 참조.

7) 함태성, 『사전환경성검토제도의 법적과제』, 한국법제연구원, 2004. 11, p. 20.

제도간 연계성 및 운영의 실효성 확보를 위하여 양 제도를 동일법 체계 내에서 규정하는 것이 환경영향평가의 본질과 원칙에 충실한 제도적 기반을 구축하는 것이라는 주장이 제기되어 왔다는 점<sup>8)</sup>에서 『해양환경관리법』의 법체계는 발전적인 방향이라고 평가할 만하다.

미국의 경우에도 대상의 선정단계에서부터 최종평가까지 하나의 법 체계 내에서 단계별로 평가가 이루어지고 있다는 점 또한 향후 해양부문 환경평가제도의 발전방향에 시사하는 바가 크다할 것이다.

## 2. 해역이용협의와 해역이용영향평가의 비교

해역이용협의와 해역이용영향평가의 가장 큰 차이점은 협의서와 평가서의 작성주체가 면허등의 행정처분을 하는 처분기관과 사업자로 각각 구분된다는 점이다. 해역이용영향평가를 받는 사업에 대해서만 사업자에게 작성의무를 부과하였고, 대행기관을 통해 작성 가능하도록 하여 사업자의 불편을 줄이고 전문성을 강화하였다.

한편 통합영향평가법상 사후환경영향평가와 성격이 유사한 해양환경영향조사의 경우에는 해역이용영향평가 대상사업과 해역이용협의 대상사업 중 해양환경에 미치는 영향을 고려하여 대통령령에서 정하는 사업에 대해서만 작성의무를 부과하도록 규정함으로써, 단순점용이나 소규모 해역이용행위에 대하여는 부담을 주지 않도록 하였다. 해역이용협의제도와 해역이용영향평가의 대상사업, 작성주체, 절차, 평가시기, 검토 등을 비교하면 <표-1>과 같다.

---

8) 김임순 외 5인, “전략환경평가의 제도화 동향과 국내 도입 방안”, 『환경영향평가』, 제12권 제3호, 2003, p. 182.

<표-1> 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도의 비교

| 구 분     | 해역이용협의  | 해역이용영향평가   |
|---------|---|--|
| 대 상 사 업 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 『공유수면관리법』상 공유수면 점·사용</li> <li>○ 『공유수면관리법』상 공유수면매립</li> <li>○ 『수산업법』상 어업면허</li> <li>○ 『골재채취법』상 일정규모 이하의 바다골재 채취 및 바다골재 채취 예정지 지정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 『골재채취법』상 일정규모 이상의 바다골재 채취 및 바다골재 채취 단지 지정</li> <li>○ 『공유수면관리법』상 준설토의 해양 투기</li> <li>○ 『공유수면관리법』상 해양자원의 이용·개발</li> </ul> |
| 작 성 주 체 | ○ 처분기관(사업자가 제출한 해역이용협의서로 갈음할 수 있음)  | ○ 사업자  |
| 절 차     | ○ 처분기관→해양수산부 장관→처분기관→사업자  | ○ 사업자→처분기관→해양수산부 장관→처분기관→사업자   |
| 시 기     | ○ 면허·허가·지정 등 처분 이전  | ○ 면허·허가·지정 등 처분 이전   |
| 작성 방법   | ○ 해역이용협의서와 개별법에 근거하여 제출한 서류 첨부  | ○ 해역이용영향평가서  |
| 주 요 내 용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업개요 및 해양환경현황</li> <li>○ 일반적 저감방안</li> <li>○ 해양환경영향조사(일반해역이용협의 대상사업중 일정사업에 한함)</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업개요 및 해양환경현황</li> <li>○ 심층적·전문적 저감방안</li> <li>○ 해양환경영향 분석·예측</li> <li>○ 해양환경영향조사</li> </ul>                            |
| 검 토     | ○ 전문가, 필요시 해역이용영향검토기관   | ○ 해역이용영향검토기관   |
| 협 의 기 간 | ○ 20~30일  | ○ 45일 예정   |

### 3. 『해양환경관리법』상 해역이용협의제도 분석

#### 1) 해역이용협의 대상

해양수산부는 『해양환경관리법』 제84조를 통해 『공유수면관리법』, 『공유수면매립법』, 『수산업법』, 『골재채취법』상 면허·허가·지정 등을

하고자 하는 행정기관의 장은 미리 해양수산부 장관과 해역이용협의  
를 거치도록 하고 있다.9)

본래 해역이용협의업무는 현 국립수산과학원의 전신인 국립수산진흥  
원 수산연구소(동해, 남해, 서해)가 담당하였으나, 2000년 2월 『해양오  
염방지법 시행령』과 『해역이용협의사무처리규정』<sup>10)</sup>이 개정되면서 협의  
주체가 지방해양수산청으로 변경되었다.<sup>11)</sup>

이러한 해역이용협의제도는 바다모래 채취 및 규사채취, 해양심층수  
개발<sup>12)</sup> 등 해양자원개발을 비롯하여 공유수면상 공작물의 설치·변  
경, 선박의 항행, 어업행위, 준설토 투기, 폐기물 처리, 관선·관로 설  
치 이용 등 다양한 해역이용행위를 합리적으로 조정하고, 해역이용행  
위의 적절성을 확보하여 해양환경의 지속가능한 이용을 도모함으로  
써, 개발행위로 인한 해양환경의 훼손을 예방하며 저감대책을 수립하  
는 데 그 목적이 있다 할 것이다.

---

9) 『해양환경관리법』 제84조에 따르면, 해양에서의 이용·개발행위를 수반하는 지  
정·면허·허가 등을 하고자 하는 행정기관의 장은 i) 『공유수면관리법』 제5조의  
규정에 따른 공유수면 점·사용의 허가, ii) 『공유수면매립법』 제9조의 규정에 따  
른 공유수면매립의 면허, iii) 『수산업법』 제8조의 규정에 따른 어업의 면허, iv) 『골  
재채취법』 제21조의2의 규정에 따른 바다골재채취 예정지의 지정, v) 『골재채취법』  
제22조의 규정에 따른 일정규모 이하의 바다골재채취의 허가를 하기 이전에 미리  
해양수산부 장관과 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관하여 협의  
하여야 함.

10) 『해역이용협의업무처리규정』은 2000년 2월 9일에 제정된 후, 2004년 5월 27일 그  
동안 해역이용협의제도의 운영상 지적되어 왔던 문제점을 개선하기 위하여 지방해  
양수산청과 관련 연구기관 및 전문가의 의견을 수렴하여 개정되었음. 동 규정은 총  
14개 조문으로 구성되어 있으며, 지방해양수산청장이 『해양오염방지법』 제4조의8의  
규정에 의한 해역이용협의업무를 적정하게 처리하여 해역이용에 있어 발생하는 갈  
등을 사전에 조정하는 것을 목적으로 함(해양수산부 훈령 제323호).

11) 11개 지방해양수산청은 『해양수산부와 그 소속기관 직제시행규칙』 제33조에 따  
라 관할구역을 기준으로 해역이용협의업무를 담당하고 있으며, 자체적으로 비상임  
전문가자문위원회를 운영하고 있음.

12) 심층수와 관련해서는 2007.8.3 『해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률』이 제정  
되었으며, 동 법률은 해양심층수를 보전·관리하고 환경친화적인 개발·이용을 도  
모하고, 관련 산업의 육성을 목적으로 하고 있음.

『해양환경관리법』은 기존 『해양오염방지법』상 해역이용협의대상에 더하여 『골재채취법』상 바다골재 채취예정지의 지정까지 확대하였다. 바다골재 채취는 공유수면의 점용 및 사용허가의 대상에 포함되기 때문에 당연히 해역이용협의를 거쳐야 하나, 생략, 회피, 누락되는 경우가 발생하였기에 이를 명확히 한 입법조치이다.

## 2) 해역이용협의의 절차

기존 『해양오염방지법』상 해역이용협의를 해역이용협의의 대상과 협의기간에 대해서만 규정하고 있을 뿐 세부적인 협의서 작성기준, 항목, 작성방법 등에 대한 규정이 없었다. 그 결과, 대부분 협의요청 시 『공유수면관리법』, 『공유수면매립법』, 『수산업법』등 개별 법률에 따라 관계 행정기관에 면허·허가·지정·협의 등의 행정처분을 신청할 때 제출하는 서류를 그대로 제출하는 경우가 대부분이었다. 일선 지방자치단체에서도 해역이용협의제도를 개별법에 규정된 관계기관간 협의제도와 동일한 것으로 식하고 하나의 형식적인 절차로 이해하는 경우가 많았다.<sup>13)14)</sup>

개별법상 제출되는 대부분의 신청서 및 첨부서류에 해양환경 및 해양생태계에 미치는 영향이나 저감방안을 포함하여 작성하도록 규정하고 있지 않기 때문에, 상당수의 해역이용협의서가 서류미비를 이유로 재협의 요청이 반복되었다.

이는 결과적으로 협의기간의 장기화에 따른 민원인의 불편, 해역이용 협의에 대한 신뢰성 저하, 제도의 투명성 약화로 이어졌으며 해역이용

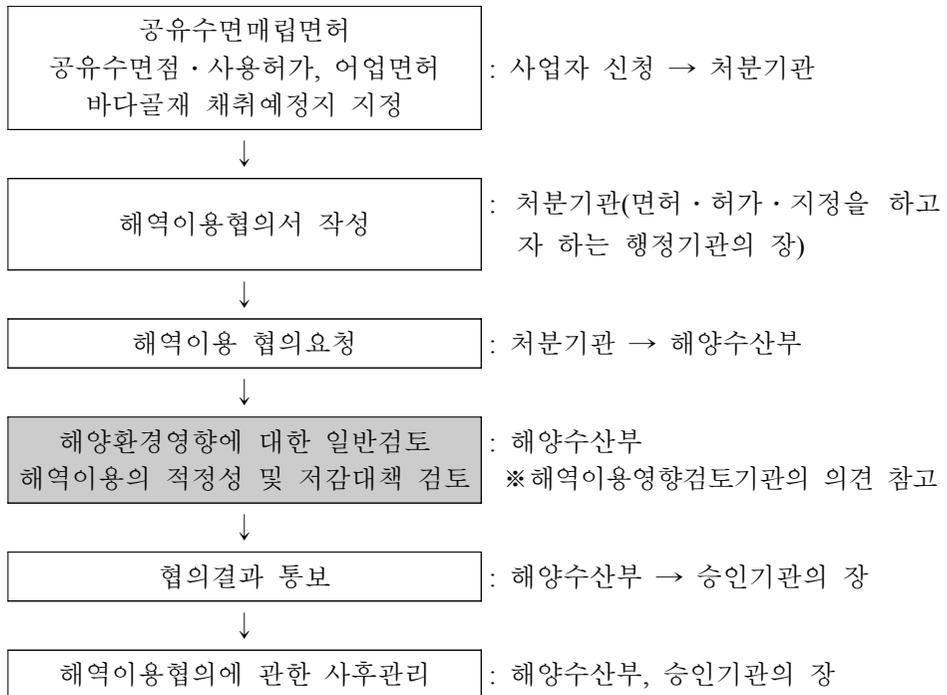
13) 장학봉·박수진, “해역이용협의제도의 문제점과 개선방향-해사채취를 중심으로”, 『월간 해양수산』 제240호, 한국해양수산개발원, 2004. 9, p. 40.

14) 해역이용협의의 세부사항을 규정하고 있는 『해역이용협의업무처리규정』에서도 해역이용협의에 대한 지방해양수산청의 관할범위와 협의업무의 관리, 협의판정기준, 협의내용의 사후관리, 반기별 보고 등 협의기관인 지방해양수산청의 역할과 업무내용이 주요내용으로 되어 있을 뿐 해역이용협의를 신청하는 지방자치단체 및 관계 중앙행정기관 등 처분기관, 즉 협의요청기관에 대한 사항은 규정하고 있지 않음.

협의업무를 담당하고 있는 지방해양수산청의 어려움으로 작용해왔다.<sup>15)</sup>

이러한 문제점을 개선하여, 『해양환경관리법』에서는 해역이용협의 대상사업에 대한 면허·허가 또는 지정 등(이하, 면허등이라 한다)을 하고자 하는 행정기관의 장(이하, 처분기관이라 한다)은 미리 해양수산부 장관과 해역이용의 적정성과 함께 해양환경에 미치는 영향에 관하여 해역이용협의를 하도록 하였다. 해당 처분기관은 이 경우 해양수산부령이 정하는 해역이용협의서를 작성하여 해양수산부 장관에게 제출하여야 한다.

<그림-1> 해역이용협의 절차



15) 장학봉·박수진, “바다골재채취 관련 환경관리법제의 개선방향”, 한국해양학회 추계학술대회 발표논문, 2005. 11.

### 3) 해역이용협의 적용배제요건의 명문화

기존 「해양오염방지법」상 해역이용협의제도의 운영상 문제점 중 하나는 「공유수면관리법」 제5조에 따른 공유수면의 점용 및 사용의 허가와 「공유수면매립법」 제9조에 따른 공유수면매립 면허에 대하여 개별법상 의제조항을 통하여 해역이용협의 절차를 거치지 않고 행정처분이 이루어지는 데 있었다.

소위 행정절차상 공유수면 점·사용허가와 공유수면매립면허에 대한 의제처리인데, 이를 근거로 「해양오염방지법」상 해역이용협의까지 생략하는 사례가 다수 발생하였다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 「해양환경관리법」에서는 다른 법률에서 「공유수면관리법」에 따른 공유수면 점·사용의 허가 또는 「공유수면매립법」에 따른 공유수면매립 면허를 의제하는 경우에도 반드시 해역이용협의를 거치도록 명문화하였다.

### 4) 해역이용영향검토기관의 운용을 통한 전문성 강화

「해양환경관리법」은 처분기관으로부터 해역이용협의 및 해역이용영향평가를 요청받은 경우 해역이용협의서에 대한 전문적인 검토를 위하여 대통령령이 정하는 해역이용영향검토기관을 설치·운영하도록 규정하고 있다. 이는 기존 해역이용협의제도의 운영상 지적되어 왔던 형식적인 해역이용협의를 방지하고, 신뢰성 있는 해양환경평가제도로 정착시키고자 하는 정책을 반영한 것이다.

한편 해역이용협의 의견을 통보하기 전에 「골재채취법」상 바다골재채취예정지가 해안선을 기준으로 육지 쪽으로 1km 이내의 지역과 바다 쪽으로 10km 이내의 구역을 포함하는 경우에는 환경부 장관과 미리 협의하여야 한다.

### 5) 이의신청 및 사후관리체계 정비

해역이용사업자 또는 처분기관은 해양수산부 장관으로부터 통보받은 의견에 대하여 이의가 있을 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 90일 이내에 해양수산부 장관에게 이의신청을 할 수 있다.

한편 해역이용협의의 생략·누락 및 협의의견의 미반영을 방지하기 위하여 『해양환경관리법』은 일련의 조치를 규정하고 있다.

즉, 해역이용협의등을 거치지 아니하고 면허등을 하거나 해역이용협의등의 의견을 미반영한 경우에는 당해 면허등의 취소, 사업의 중지, 공작물의 철거 등을 처분기관에 요구할 수 있도록 하여 해역이용협시 해양수산부 장관이 통보한 협의의견의 이행강제력을 제고하였다.

## 4. 『해양환경관리법』상 해역이용영향평가제도 분석

『해양환경관리법』과 기존 『해양오염방지법』의 두드러진 차이점은 통합영향평가법상 환경영향평가와 같은 기능을 갖는 ‘해역이용영향평가제도’를 도입하였다는 점이다. 바다골재 채취에 대한 환경영향평가가 해양수산부로 일원화됨에 따라 일정규모 이상의 골재채취, 골재채취단지 지정의 경우 심층적인 영향평가가 요구되는데, 이는 해역이용협의제도의 개선만으로는 불가능하였기 때문이다. 해역이용영향평가제도의 도입과정에서 통합영향평가법상 환경영향평가와의 관계정립이 주요 쟁점사항이었으나, 기존 통합영향평가법의 적용대상에 대하여는 해역이용영향평가를 거치지 않도록 함으로써 중복규제 문제를 해결하였다.<sup>16)</sup>

『해양환경관리법』상 해역이용영향평가제도의 도입은 해양환경보전 책무를 담당하고 있는 해양수산부가 해양환경에 대한 환경영향평가를 수행하게 되었다는 데 상당한 의미가 있다 할 것이다.

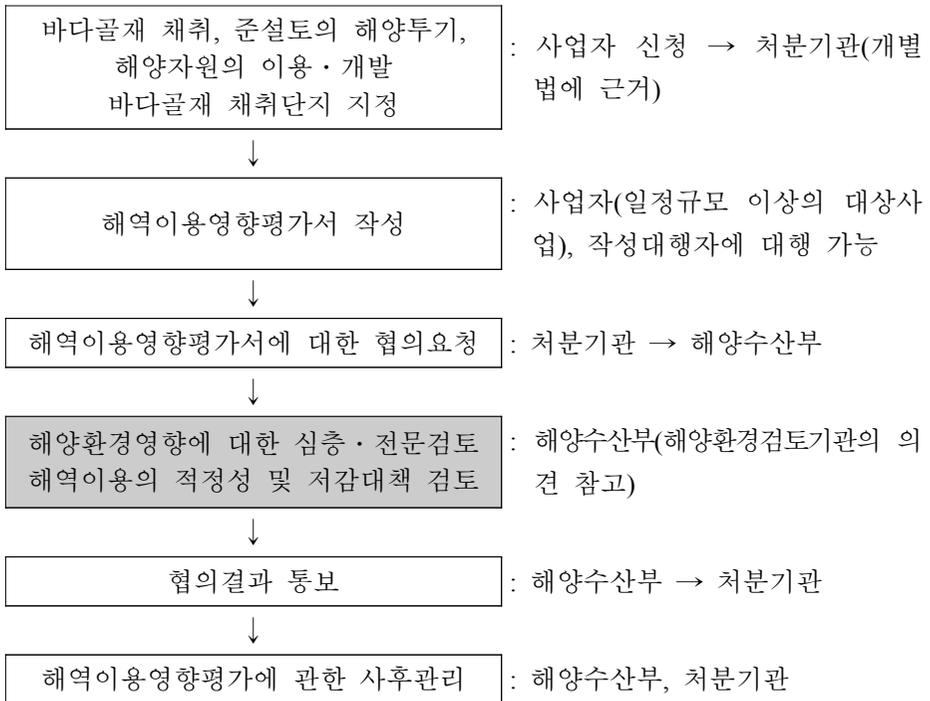
16) 『해양환경관리법』 제85조 제1항.

### 1) 해역이용영향평가제도의 적용대상

해역이용영향평가제도의 적용대상은 i) 「공유수면관리법」 제5조 제1항 제7호에 따른 행위 중 준설토의 해양투기, ii) 「공유수면관리법」 제5조 제1항 제7호에 따른 행위 중 해양자원의 이용·개발, iii) 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취 중 바다골재 채취, iv) 「골재채취법」 제34조에 따른 바다골재 채취단지의 지정이다.

### 2) 해역이용영향평가의 의견수렴절차 법제화

<그림-2> 해역이용영향평가서 작성절차



해역이용영향평가 대상사업자는 해역이용영향평가서를 작성하는 경우에 해양수산부령이 정하는 바에 따라 설명회 또는 공청회 등을 개

최하여 이해관계자의 의견을 수렴하여야 한다. 이는 해당 지역주민 및 전문가 등의 참여를 통하여 해역이용영향평가 대상사업의 실시로 인한 해양환경영향을 최소화할 수 있는 합리적인 저감방안을 모색하고, 향후 당해 사업의 원활한 실시를 위한 절차이다.

### 3) 작성대행기관

『해양환경관리법』은 사업자가 작성해야 하는 해역이용영향평가를 해역수산부령이 정하는 기술능력, 시설, 장비 등의 일정 자격을 갖춘 작성대행기관에서 대행할 수 있도록 하고 있다. 이는 해역이용영향평가서의 전문성 및 신뢰성을 확보하기 위한 제도적 장치라 할 수 있다.

또한 작성대행기관은 해양수산부령이 정하는 등록절차를 거치도록 하고, 결격사유가 발생하는 경우에는 업무정지 또는 등록취소를 할 수 있도록 함으로써 작성대행기관의 해역이용영향평가서 작성대행업무를 엄격하게 관리하도록 하였다.

### 4) 해양환경영향조사 등 사후관리체계 정비

법 제93조의 규정에 따라 해역이용협의 또는 해역이용영향평가를 거치지 않거나 해양수산부의 통보의견을 반영하지 않은 경우에는 해양수산부 장관은 처분기관으로 하여금 당해 면허등의 취소, 사업중지, 공작물의 철거, 운영정지, 원상회복 등 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있다. 이는 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 이행강제력을 확보하기 위한 것이다.

다만, 해역이용협의제도 대상사업의 경우 해양환경 또는 해양생태계에 미치는 영향이 경미하고 점·사용기간이 단기인 단순점용에 해당하는 사업의 경우에는 해양환경영향조사 대상에서 제외시키고, 해양환경 또는 해양생태계에 중요한 영향을 미치는 사업에 대해서만 해양

환경영향조사서를 작성하도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

주목해야 할 점은 제95조제3항의 규정에 따라 바다골재 채취단지 지정의 경우에는 지정일로부터 매년 해양환경영향조사를 실시하고 그 결과를 해양수산부 장관에게 제출하도록 하고 있는 점이다. 이는 골재수급이라는 국가경제적인 측면과 해양환경의 보전측면을 합리적으로 조정하기 위한 것이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 기타 해양부문 환경평가제도의 현황 및 문제점

#### 1. 사전환경성검토제도의 현황 및 문제점

##### 1) 사전환경성검토제도의 현황

사전환경성검토제도는 환경영향평가가 사업계획이 확정된 이후 시행단계에서 이루어지기 때문에 계획의 변경·취소가 필요하더라도 이를 실행하기 어려워 사회적 갈등과 비용이 증대되는 한계를 개선하기 위하여 1993년부터 국무총리훈령인 「행정계획 및 사업의 환경성검토에 관한 규정」에 따라 새롭게 도입, 운영되었으며, 2000년 8월부터는 「환경정책기본법」에 근거하여 실시되고 있다.

환경부는 2005년 5월에 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토 대상의 범위와 협의시기 등을 조정하는 것을 골자로 「환경정책기본법」을 개정하였다. 또한 대규모 개발사업의 경우 계획결정 이후 환경문제로 인한 사회적 갈등으로 중단되는 사례가 발생하는 등의 문제점이 있으므로, 이를 개선하기 위하여 개발계획의 근거가 되는 해당 행정계획의 수립단계부터 환경성을 검토하도록 함으로써 개발사업의 효율적 추진과 환경보전과의 조화를 도모할 수 있도록 하였다.

## 2) 사전환경성검토제도의 문제점

『환경정책기본법』에서는 통합영향평가법상 환경영향평가와의 관계에 대한 규정만을 신설하고, 해역이용협의제도와 중복되는 문제에 대한 사항을 규정하고 있지 않다.

『환경정책기본법』의 2005년 개정은 ‘전략적 환경영향평가’를 도입하는 것이 주요 개정 취지였으나, 생태·경관보전지역 및 습지보호지역 등 해양수산부 장관이 지정·관리하고 있는 보전지역 내에서 개발사업을 하는 경우에는 해역이용협의와 사전환경성검토를 중복해서 받게 되어있다.

### 가. 해양환경에 대한 협의권한의 제한

각종 행정계획과 개발사업 등이 해양환경에 미치는 영향은 육상환경과는 다른 특수성을 가지므로, 『환경정책기본법』상 해양부분에 대한 사전환경성검토에 대해서는 해양환경업무를 총괄하는 해양수산부에서 종합적인 검토를 하는 것이 필요하다. 그러나 현행 제도는 환경부 장관이 해양환경에 대해서도 협의기관의 장의 지위를 갖도록 하고 있어, 『정부조직법』상 해양환경을 책임·관리하고 있는 해양수산부의 검토의견이 반영되는 데 매우 제한적이다.

### 나. 해역이용협의제도와 관계 불명확

『환경정책기본법』상 사전환경성검토제도는 현행 『해양오염방지법』상 해역이용협의제도와 관계를 규정하고 있지 않다. 그러나 타법개정의 형태로 통합영향평가법 제33조의2 규정을 신설하여 사전환경성검토와 환경영향평가와의 관계를 명확히 하였다.<sup>17)</sup>

즉, 동법 제28조는 환경에 영향을 미치는 개발사업의 경우에는 해당사업이 환경에 미칠 영향을 미리 평가·검토하여, 이를 최소화하기

---

17) 『환경정책기본법』 제28조.

위한 저감방안 등을 마련하기 위하여 환경영향평가를 실시하도록 규정하고 있다. 환경영향평가에 관하여는 따로 법률로 정하도록 함으로써, 환경영향평가와의 연계성을 확보하였다.

또한 부칙에서는 타법개정형태로 통합영향평가법 제33조의2를 신설하여 환경영향평가대상인 개발사업의 행정계획 수립단계에서 사전환경성검토를 실시한 경우, 환경영향평가를 함에 있어서 사전환경성검토서의 내용을 활용할 수 있도록 하였다. 『환경정책기본법』에 근거한 의견수렴을 한 경우 이를 통합영향평가법상 의견수렴으로 대체하여 절차를 간소화하였다.<sup>18)</sup>

이와 같이 사전환경성검토와 환경영향평가는 각각의 법률에서 제도간 연계성을 확보하고 있으나, 사전환경성검토와 해역이용협의제도에 대하여는 명확한 규정을 두고 있지 않아 중복규제의 위험성이 내재되어 있다.

## 2. 환경영향평가제도의 현황 및 문제점

### 1) 환경영향평가제도의 현황

해양부문의 환경영향평가는 2000년 12월 30일 환경영향평가, 교통영향평가, 재해영향평가를 통합하여 평가절차를 통일하고, 영향평가서 작성을 단일화하는 형태로 제정된 통합영향평가법 시행령과 시행규칙이 제정된 2001년 1월 1일부터 본격적으로 시행되었다고 볼 수 있다.

통합영향평가법에 의한 해양부문의 환경영향평가는 해양환경에 영향을 미치는 대상사업 중 대통령령이 정하는 사업에 대하여 해양수산부 장관의 의견을 아울러 듣도록 하고 있는바, 해양수산부 장관의 의견을 들어야 하는 대상사업은 i) 항만의 건설, ii) 해안매립 및 간척사업, 그리고 iii) 환경부 장관이 해양환경에 중대한 영향을 미친다고 인정하는 사업<sup>19)</sup>을 말한다. 환경부 장관이 해양환경에 중대한 영향을

18) 『환경정책기본법』 부칙 제7561호(2005. 5. 31) 제3조.

19) 통합영향평가법 시행령 제16조 제2항.

미친다고 인정하는 사업의 경우는 어항건설, 국가산업단지 입지, 해안 광물 채취, 바다골재 채취 등이 있다(<표-2> 참조).

한편 『환경영향평가서에 작성등에 관한 규정』 <별표1>에 따르면, i) 오염물질 등으로 수질에 미치는 영향 및 대책, ii) 공사시 부유물질 확산범위, 농도예측 및 저감대책, iii) 해수유동상태의 변화 및 그에 따른 수질예측과 저감대책(대안의 선정·비교 등), iv) 해저지형 및 수심의 변화정도에 따른 영향 및 대책, v) 준설토 투기장 조성시 해충발생 등으로 인한 환경영향 예측 및 저감대책, vi) 해안생태계 및 동·식물에 미치는 영향 및 대책 등을 해양부문의 주요 환경영향평가 항목으로 정하고 있다.<sup>20)</sup>

대상사업별 주요 평가항목을 살펴보면, 항만건설의 경우 지형·지질, 동·식물상, 자연환경 자산, 수리·수문, 대기질, 소음·진동에 대해, 그리고 개간 및 공유수면매립의 경우는 지형·지질, 동·식물상, 자연환경 자산, 토지이용, 수질, 친환경적 자원순환 등에 대하여 평가하여야 한다.<sup>21)</sup> 또한 대상사업이 해양이나 해안선에 위치하고 있는 경우에는 해양환경에 대한 영향평가를 실시하도록 규정하고 있다.

<표-2> 해양부문 환경영향평가 대상사업 및 규모

| 사업분야  | 세부사업 및 규모   |
|-------|---|
| 도시개발  | ○기타 : 도시계획사업[운하], 하수종말처리시설(10만 m <sup>3</sup> /일)                           |
| 에너지개발 | ○전원개발, 전기설비 : 발전소(1만kW댐 및 저수지 수반시 3천 kW, 공장용지 내 3만kW, 태양력 등 10만kW)<br>○해저광업 |

20) 환경부고시 제2006-226호.

21) 윤성순·장학봉·최지연, 『해양부문 환경영향평가 제도의 개선방안연구』, 한국해양수산개발원, 2004. 11, p. 74.

발 표 문

|            |  |
|------------|--|
| 항만건설       | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어항시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 계류(매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡)</li> <li>○ 항만(신항만)시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 기능(매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡)</li> <li>○ 항만준설 : 10만㎡, 20만㎡(항로등 유지, 오염물질제거시 제외)</li> </ul> |
| 수자원개발      | ○ 하구언 : 200만㎡, 2,000만㎡   |
| 하천개발       | ○ 하천공사 : 10km  |
| 개간·매립      | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 매립 : 30만㎡(항만 또는 자연환경보전지역 내 3만㎡)</li> <li>○ 개간(간척 포함) : 100만㎡</li> </ul>   |
| 폐기물·분뇨처리시설 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 분뇨처리시설(100kℓ/일, 다만 하수처리장 유입처리시는 제외)</li> <li>○ 매립시설(30만㎡, 330만㎡ 다만 지정폐기물의 경우 5만㎡, 25만㎡), 소각시설 (100t/일)</li> </ul>   |
| 국방·군사시설    | ○ 해군기지(10만㎡, 다만 매립수반시 3만㎡)   |
| 토석등 채취     | ○ 하천 및 연안구역(상수원보호구역내 2만㎡, 상류 5km내 5만㎡), 해안광물(단위광구장 : 강원·경북 2만㎡, 기타 3만㎡), 해안골재(25만㎡, 50만㎡)  |

자료 : 환경부, 『환경영향평가제도운영지침』(환경부예규 제210호).

<표-3> 해양부문 환경영향평가 검토실적

| 연 도        | 합 계 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------------|-----|------|------|------|------|
| 전체 검토건수    | 681 | 117  | 168  | 185  | 211  |
| 해양환경 검토건수  | 66  | 9    | 16   | 24   | 17   |
| 해양부문 비율(%) | 9.7 | 7.6  | 9.5  | 13.0 | 8.1  |

자료 : 환경부, 『환경백서』, 2004. 6, 환경부 및 해양수산부 내부자료; 윤성순(2005), p. 6에서 재인용.

2001년부터 2004년 말까지 통합영향평가법 제19조 제3항 후단규정22)에 근거하여 해양수산부 장관이 검토한 해양부문 환경영향평가

22) 통합영향평가법 제19조 제2항.

실적을 기준으로 살펴보면, <표-3>과 같이 총 66건으로 전체 영향평가서 검토실적의 9.7%를 차지하고 있다. 연평균 23.6%의 증가추세를 나타내고 있으며, 2004년에 일시적으로 감소하였다가 2005년에 다시 증가하고 있는 것을 알 수 있다.<sup>23)</sup>

## 2) 환경영향평가제도의 문제점

현행 통합영향평가법에 의한 해양환경부문 환경영향평가는 전문성의 한계와 해역이용협의제도와 연계미흡, 해양수산부의 사후관리수단 부재 등 해양환경을 보전하기 위한 장치로서 기능하기에는 여러 가지 한계를 나타내고 있다.

### 가. 전문적인 평가서 검토에 대한 한계

현재 육상기인 오염물질의 해양 내 유입이 증가하고, 매립·간척 등 연안에서의 각종 개발행위가 급증함에 따라 해양환경보전을 위한 환경영향평가의 중요성은 더욱 높아지고 있다. 그러나 각종 개발사업 등이 해양환경에 미치는 영향평가 및 환경피해 저감방안 업무를 환경부에서 담당하고, 해양수산부는 환경부에서 검토 요청시 의견을 제시하는 체계로 되어 있어 전체적인 해양환경정책이라는 관점에서 평가가 이루어지지 못하고 있다.

환경영향평가서 검토시 해양분야의 전문가 참여가 저조하고, 해양환경에 대한 영향을 면밀하게 분석하는 데 한계가 있다.

통합영향평가법에 따른 해양환경에 관한 영향평가의 평가기준 및 평가항목 또한 구체적이지 않고, 해양환경의 특성을 반영하지 못하고 있다는 지적이 계속되고 있다.

---

23) 윤성순, “해양부문 환경영향평가제도의 합리적 개선 필요”, 『해양수산동향』, 제 1184호, 2005. 9, p. 3.

#### 나. 협의누락사례 다수 발생

평가대상사업이 해양환경에 영향을 미치는 사업인지 여부에 대하여 환경부가 판단하여 해양수산부의 의견을 요청하고 있기 때문에 육상 부문 개발사업의 경우, 해양환경에 영향을 미칠 수 있으나 의견수렴 대상에서 제외될 가능성이 있고, 실제 누락된 사례도 다수 발생한 것으로 나타났다. 대표적인 협의누락사례는 i) 군장국가산업단지 장항지구 개발사업과 ii) 시화호 조력발전소 건설사업, iii) 동해 고래5광구 유전개발을 들 수 있다.<sup>24)</sup> 통합영향평가법 제19조와 동법 시행령 제16조에 따르면, 평가서 초안 단계일지라도 평가서협의기관장은 해양환경에 중대한 영향을 미치는 사업의 경우 해양수산부 장관의 의견을 듣도록 규정하고 있으나, 해양환경에 미치는 영향 여부를 환경부가 자의적으로 판단하여 해양수산부와 협의하는 것은 해양환경보전정책추진에 제약요인이다.

#### 다. 해역이용협의제도와 연계성 부족

『해양오염방지법 시행령』 제8조 제3항에 따르면 “해역이용협의를 통합영향평가법 제4조의 규정에 의한 환경영향평가 대상사업의 범위에 포함되는 경우에는 환경영향평가의 실시 전에 이루어져야 한다”라고 규정하고 있다. 그러나 환경영향평가서 작성 이전인지, 아니면 환경영향평가서 초안단계인지 불명확하여 평가서 초안단계가 아닌 평가서 작성단계에 이르러서야 해역이용협의를 이루어지고 있다. 평가서 작성단계에서는 사실상 해역이용협의제도가 효력을 갖기가 어려운 실정이다.

---

24) 해양수산부, 『해사채취의 친환경적관리방안연구(II)』, 2006, pp. 30~31.

## IV. 해양부문 환경평가제도의 개선방향

### 1. 해양환경관리법의 개정을 통한 개선

#### 1) 해양환경영향평가의 해양수산부 일원화 추진

『해양환경관리법』은 부처간 합의의 산물로서, 해역이용협의제도와 해역이용영향평가는 현행 통합영향평가법상 환경영향평가 및 『환경정책기본법』상 사전환경성검토제도와 병행적으로 운영된다. 1997년 『환경보전법』에 근거하여 실시된 환경영향평가제도는 통합영향평가법의 제정을 통해 각 분야의 영향평가를 하나로 통합하였다. 그러나 통합효과가 미흡하여 교통, 재해, 인구, 환경평가 간에 상호연계성이 거의 없어 단순히 하나의 법률에 여러 평가분야를 규정하고 있는 형태라 할 수 있다.

2005년 12월 22일 규제개혁 장관회의에서 ‘개발사업 관련 4대 영향평가제도 개선방안’을 최종확정하였는바, 실효성이 적거나 검토대상에 비해 과도한 부담을 초래하는 통합영향평가법상 환경영향평가 중 교통·재해·인구영향평가를 폐지할 예정이다.<sup>25)</sup> 이번 제도개선에 따라 대형개발사업과 시설물 건축시 적용되는 교통영향평가는 개발계획 승인 또는 허가를 받을 때 교통처리대책을 수립하여야 하며, 각종 개발사업에 적용되는 재해영향평가 역시 개발계획 수립단계에서 방재기준을 적용함으로써 실질적인 예방대책이 되도록 하였다. 인구영향평가의 경우 환경영향평가의 일부 평가항목에 포함시킴으로써 절차를 간소화하였다.<sup>26)</sup>

25) 당초 2005년 9월 감사원이 청와대 정책실과 지속가능발전위원회·규제개혁위원회 등과 ‘4대 영향평가제도 개선방안’ 회의를 갖고 i) 환경영향평가제도는 그대로 유지하되 평가항목을 현행 23개에서 16개로 축소하고, ii) 인구·재해·교통영향평가제도는 폐지하는 방안을 확정하였음. 매일경제신문, 2005. 10. 27자 기사 참조.

26) 2006년 9월 29일 환경부는 통합영향평가법에 대한 전부개정 법률안을 입법예고

따라서 통합영향평가법이라는 명분으로 해양환경까지 환경영향평가법에서 규제하여야 한다는 논리는 그 근거가 미약하게 되었다.

해양부문의 경우 해양환경관리와 환경영향평가가 해양수산부와 환경부로 각각 이원화되어 있는 현행 제도는 정책의 실효성과 국민부담의 측면에서 개선이 필요한 평가체계이다. 장래에는 해양의 물리적·생태적 자연환경은 물론 해양과 육상의 이용형태에 차이가 있어서 해양환경의 특성을 반영한 별도의 ‘해양환경영향평가제도’가 마련되어야 한다.

따라서 향후 바다골재 채취와 해양의 준설토 투기, 해양자원 이용·개발에 대해서만 일원화된 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도를 개선하여, 해양환경에 대한 환경영향평가를 해양수산부로 일원화하는 입법노력이 요구된다.

## 2) 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 대상정비

현행 해역이용협의제도는 「공유수면관리법」의 점용 및 사용허가와 「공유수면매립법」상 매립허가, 「수산업법」상 어업면허에 대해 적용된다. 그러나 「공유수면관리법」은 「항만법」과 「어항법」에 대한 적용배제규정을 규정하고 있어 해양환경에 중요한 영향을 줄 수 있는 항만건설과 어항건설의 경우 해역이용협의를 거치지 않고 있다.

향후 해양환경영향평가제도로 일원화될 경우에는 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가의 적용대상을 항만건설, 어항건설, 폐기물의 해양투기 등으로까지 적용대상을 확대하는 방향으로 정비되어야 할 것이다.

## 3) 점이지대에 대한 협의절차의 신설

해양환경영향평가업무를 해양수산부로 일원화하는 형태로 평가체계가 개편될 경우, 육상환경과 해양환경이 공존하는 점이지대에 대해서

---

하였음. 「환경영향평가법」으로 법률명칭을 변경하였고, 모든 평가대상사업에 대하여 평가항목·범위등 결정(scoping)절차를 의무화하는 등 평가절차를 개선하는 것이 주요내용임.

는 환경부의 의견을 들을 수 있는 협의절차를 마련하는 것이 필요하다. 점이지대에 대하여는 해양수산부와 환경부가 서로 협력하여 보전·관리정책을 추진하는 것이 필요하기 때문이다.

## 2. 통합영향평가법의 개정을 통한 개선

『해양환경관리법』의 제정에 따라 향후 통합영향평가법상 관련규정에 대한 개정작업이 이루어져야 할 것으로 판단된다. 『해양환경관리법』은 기존 통합영향평가법상 해양환경분야의 평가체제를 그대로 유지하였다. 즉 바다골재 채취, 준설토의 해양투기, 공유수면 내 해양자원개발 등 해역이용영향평가 대상사업은 모두 통합영향평가법상 평가대상이 아닌 사업으로 구성되어 있다.

따라서 해양환경관리법상 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가와 통합영향평가법상 환경영향평가제도의 연계성을 확보하고, 실효적인 영향평가가 이루어질 수 있도록 통합영향평가법에 관한 제도개선이 필요하다.

### 1) 해양환경부문의 검토대상 범위의 명확화 및 협의권 보장

통합영향평가법 제19조 제3항의 규정에 의하여 해양환경에 영향을 미치는 대상사업 중 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 해양수산부장관의 의견을 아울러 듣도록 하고 있으나, 그 범위선정이 환경부의 판단에 의해 결정되도록 되어 있어 해양수산부의 의견이 제대로 반영되기 어렵다. 이를 개선하기 위해서는 해양환경에 영향을 미치는 사업의 구체적인 판단기준과 주요사업을 법률에 명문화하여야 한다.

해양수산부의 의견을 반드시 들어야 하는 사업임에도 불구하고 평가서 초안단계에서의 관계기관 협의여부가 환경부의 자의적 판단에 의해 결정되고 있다. 따라서 환경영향평가서 초안에 대해서는 해양수

산부와 사전협의를 반드시 거치도록 초안협의 대상사업을 명시적으로 규정하여야 할 것이다.

## 2) 평가항목 및 평가기준의 개선

통합영향평가법 제5조의 규정상 지형·지질, 동·식물상 등 평가항목에 육상부문과 해양부문이 혼재되어 있어 해양의 특수성을 반영한 평가가 어려운 실정이다. 따라서 관련규정을 정비하여 해양환경에 적합한 평가항목으로 세분화할 필요가 있다.

즉 해양환경 분야에 대한 평가는 해수유동변화 등의 해양물리, 해양수질, 해양동·식물, 해저지형 및 지질, 연안경관, 악취, 대기질 등의 자연환경에 대한 평가와 해양경관 및 위락, 문화재, 보호종 및 보호구역, 산업현황 및 저감대책 등의 사회·경제적 환경에 대한 평가가 이루어질 수 있도록 평가항목과 평가기준이 개선되어야 한다.<sup>27)28)</sup>

해양환경은 육지환경과 달리 대상공간이 3차원적으로 구성되어 있어 환경변화가 보다 복잡하게 전개된다는 점을 고려하여야 한다.

## 3) 사후관리제도의 개선

### 가. 협의내용의 반영여부에 대한 사후확인절차의 제도화

해양수산부가 해양환경에 미치는 영향을 최소화하고, 저감방안에 대한 전문적인 검토를 통해 협의의견을 환경부에 통보하더라도 인·허가

---

27) 목진용·윤성순·박수진, 『해양환경영향평가제도 도입방안』, 한국해양수산개발원, pp. 95~96.

28) 2006년 6월 ‘환경정책평가제도 개선을 위한 공청회’에서는 자연환경분야, 생활환경분야, 사회·경제환경분야로 구분하였던 기존 평가항목체계를 조정하여 평가항목을 대기환경분야, 수환경분야, 자연생태환경분야, 생활환경분야의 4개 분야로 구분하고, 세부항목에서도 폐기물이나 사회·경제환경분야를 제외하고, 새롭게 지구의 난화와 생태계, 친환경적 자원순환, 지역정체성을 추가하는 형태로 평가항목 조정을 제시하였음. 자세한 내용은 한국환경정책평가·연구원, 『환경영향평가제도 개선을 위한 공청회 자료집』, 2006. 6. 1, pp. 6~7 참조.

권자인 승인기관과 사업자는 협의의견을 제대로 반영하여 이행하였는지 여부를 평가서 협의기관인 환경부에만 통보하도록 되어 있다. 이를 개선하여 해양수산부가 협의의견을 제출한 평가대상사업에 대해서는 의견의 반영여부를 확인할 수 있도록 관련규정을 개정하는 것이 필요하다.

한편 통합영향평가법 제25조의 규정에 따라 사업자는 환경부 장관과 승인기관의 장에게 환경영향에 관한 사후영향조사 결과를 보고하도록 되어 있다. 이러한 체계로는 사후영향조사를 통해서 해양환경에 미치는 영향이 제대로 조사되었는지 또는 조사항목이 누락되었는지를 해양수산부 장관이 파악할 수 없다.

이와 관련해서 해양수산부 장관이 협의의견을 통보한 사업에 대하여는 사후환경영향조사 결과에 관한 사항을 해양수산부에 통보하고 의견을 묻도록 제도를 보완하여야 할 것이다.

#### 나. 해양수산부의 협의내용의 관리·감독권한 확보

통합영향평가법 제26조 제2항의 규정에 따라 승인기관의 장 또는 환경부 장관은 사업자에 대하여 필요시 자료제출을 요구하거나 사업장에 출입·조사할 수 있다. 해양환경에 중대한 영향을 미치는 사업에 대하여도 해양수산부 장관이 관련자료의 제출을 요구할 법적근거가 미약하여 협의내용의 사후관리는 매우 제한적이다. 이는 환경영향평가제도가 해양환경 보전을 위한 제도적 장치로서 제대로 기능하지 못하는 현실을 반증하는 것으로서, 관련규정의 개정이 필요하다.

### 3. 환경정책기본법의 개정을 통한 개선

#### 1) 중복규제 문제의 개선

『환경정책기본법』상 보전지역 내의 개발사업이 해역이용협의와 해역이용영향평가의 대상사업이 되는 경우에는 사전환경성검토의 적용을 배제함으로써, 중복규제 문제를 해결할 필요가 있다.

해양분야에 대한 행정계획 및 정책에 대하여는 사전환경성검토를 실시하도록 하고, 해역이용협의를 거친 보전지역 내의 개발사업에 대하여는 사전환경성검토를 다시 받지 않도록 개정하는 것이 바람직하다.

## 2) 해양수산부와 의 사전협의 강화

해양환경과 육상환경이 공존하는 접이지대의 경우 해양수산부와 환경부가 협력하는 수밖에 없다. 따라서 2006년 6월에 「환경정책기본법 시행령」을 개정하여 사전환경성검토대상 중 행정계획 및 개발사업의 대상이 「연안관리법」 제2조 제3호의 규정에 의한 연안육역을 포함하는 경우에는 해양수산부 장관과 사전에 협의하도록 한 것은 진일보한 것이라 하겠다.

향후 사전환경성검토제도는 행정계획 및 정책에 대한 전략적 환경평가의 성격을 갖도록 조정하고, 개발사업의 경우 해양환경 분야는 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가로 일원화하고, 나머지 육상환경 분야에 대한 영향평가에 대해서만 환경영향평가를 실시하도록 제도를 정비하는 것이 필요하다.

# V. 입법평가제도 도입시 고려할 사항에 대한 제언

## 1. 입법평가제도의 개념정립

입법평가란 법률·명령·규칙 등 법규를 제정·시행함에 있어 입법이 국가나 사회에 미치는 영향의 범위·파급효과, 그리고 발생가능한 부작용등을 측정한 후에 이를 비교형량하여 공익과 사회편익을 위해 적절한 것인지를 평가함으로써 보다 실현성있고 효율적인 법령을 제·개정하기 위한 제도이다.<sup>29)</sup>

29) 박진현, “법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운영과 과제”, 입법평가 전문가회의 자료집, 2007. 2 22, p. 15.

즉, 이러한 입법평가제도는 법규의 질적 저하와 법률적 하자를 방지하고, 법규의 결과를 사전에 예측하고 평가하는 것이라 할 수 있으며, i) 사전적 법률결과 예측인 ‘사전입법평가’, ii) 병행적 법률결과 예측인 ‘병행입법평가’, 사후적 법률결과 평가인 ‘사후입법평가’의 3가지 개념을 포괄하는 개념으로 볼 수 있다.<sup>30)</sup>

사전입법평가는 법률의 준비단계에서 이루어지는 것으로 입법의 필요성(불가피성), 문제 - 목표분석, 법체계분석, 규범영역, 대안분석 등을 한다.<sup>31)</sup> 사전입법평가는 규율대안의 개발과 규율결과를 평가하고 감정함으로써 최적의 규율가능성 도출에 기여할 수 있다.<sup>32)</sup>

병행입법평가는 전문가에 의해 작성된 법률초안에 대한 검토과정에서 수행되는 것으로 해당 법률의 집행가능성, 준수가능성, 이해의 용이성, 비용·편익분석, 제도적 기능성 등을 검토한다.

끝으로, 사후입법평가는 법률이 입법목적대로 시행되고 있는지를 검토하는 것으로 해당 법률의 개정, 폐지, 대체입법 등에 대한 검증을 위해서 반복적, 정기적, 최종적으로 수행된다.<sup>33)</sup>

해역이용영향평가제도와 입법평가제도를 비교해 보면, ‘해역이용영향평가서’는 ‘법령안’에 해당하고, ‘해역이용영향평가제도’상 사업자는 입법을 하고자 하는 관계부처에 해당한다고 볼 수 있다. 법 제85조 제3항에 규정에 따른 설명회, 공청회 등의 의견수렴과정은 부처협의 및 『행정절차법』상 입법예고절차와 유사하며, 현행 ‘규제심사’와 ‘법령안심사’는 ‘해역이용영향평가서에 대한 검토’에 해당한다고 할 수 있다. ‘해역이용영향평가에 대한 사후평가제도’중 이행여부에 대한 확

30) 최윤철, “법률(입법)평가제도에 관한 고찰”, 『입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색 - 입법평가제도를 중심으로』, 국회개혁연속토론 자료집, 2004. 10. 1, pp. 6~10.

31) *Ibid*, pp. 11~14.

32) 자세한 사항은 박영도·장병일 역, 『입법평가입문』, 한국법제연구원, 2007, p. 9~96 참조.

33) *supra* note 30, pp.16~17, *supra* note 32, p. 3.

인 및 조치명령은 사후입법평가와 유사한 측면이 있다.

입법평가를 포괄적인 개념으로 이해하여야 한다는 주장이 있으나, 입법평가제도를 도입하기 위해서는 우선적으로 입법평가의 목표와 기능에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 생각된다. 즉, 기존 환경영향평가, 사전환경성검토제도, 교통영향평가, 해역이용영향평가, 해역이용협의제도와 같은 각종 영향평가제도와의 공통점과 차이점에 대한 분석이 필요하다. 만약, 입법평가제도를 여타의 영향평가제도와 같이 법률상 필수절차로서 제도화하고자 한다면 ‘입법평가제도의 시범적용’을 ‘입법평가제도 자체’에 적용해 보는 것도 검토할 수 있다.

또한, 현행 통합영향평가법이 『환경영향평가법』으로 법제명이 변경되고 및 내용도 일부개정되고 있다<sup>34)</sup>는 점에서 입법영향평가제도를 통합영향평가법의 테두리 안에서 도입하는 방안에 대하여는 검토할 필요가 없을 것으로 판단된다.

## 2. 규제심사제도와 관계 명확화

입법영향평가제도는 현재 법률의 제·개정, 폐지를 위해서는 필수적으로 규제개혁위원회의 ‘규제심사’의 규제영향평가제도와 관계를 명확히 하는 것이 필요하다.

중앙행정기관의 장이 규제를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다)하고자 할 때에는 필수적으로 『행정규제기본법』상 규제심사제도를 거쳐야 한다. 즉, i) 규제의 신설 또는 강화의 필요성, ii) 규제목적의 실현가능성, iii) 규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부, iv) 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, v) 경쟁제한적 요소의 포함여부, vi) 규제 내용의 객관성과 명료성, vii) 규제의 신설 또는 강화에

---

34) 통합영향평가법 개정안은 현재 법제처 심사를 완료하고 국회에 제출된 상태임.

따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, viii) 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정여부 등에 대한 규제영향분석을 실시하고, 규제영향분석서를 작성하여야 한다.<sup>35)</sup>

이러한 규제심사제도는 규제개혁위원회에서 담당하고 있는바, 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항의 종합적 추진을 위하여 1998년 4월에 대통령직속 위원회로 설치되었다.<sup>36)</sup>

동 위원회는 i) 규제정책의 기본방향과 규제제도의 연구·발전, ii) 규제의 신설·강화 등에 대한 심사, iii) 기존 규제의 심사, 규제정비 종합계획의 수립·시행, iv) 규제의 등록·공표, v) 규제개선에 관한 의견수렴 및 처리, vi) 각급 행정기관의 규제개선실태에 대한 점검·평가 등의 기능을 수행하고 있다.

규제심사의 기본원칙, 항목별 검토사항, 체크리스트, 규제의 적정성 판단, 단계별 조치사항, 미흡사례 등에 세부적인 작성방법 및 절차에 대하여는 『규제심사 절차 매뉴얼』과 『규제심사 실무검토 매뉴얼』에서 규정하고 있다.

규제심사 안전에 대해서는 절차적 요건의 타당성, 규제법정주의의 준수여부, 규제내용의 타당성(규제의 필요성, 규제수준의 적정성, 규제순응의 실효성·지속성), 검토의견의 객관성에 대하여 검토가 이루어진다.

결국 ‘사전입법평가’에서 검토하는 입법의 불가피성, 문제-목표분석, 규범영역, 대안분석과 ‘병행입법평가’의 법률의 집행가능성, 준수가능성, 이해의 용이성, 비용·편익분석, 제도적 기능성 등에 대한 검토가 규제심사를 통해 이미 이루어지고 있다고 볼 수도 있다. 또한 사후입법평가의 경우는 규제개혁위원회의 주요한 기능 중 하나인 기

35) 『행정규제기본법』 제7조.

36) 규제개혁위원회는 국무총리(당연직 위원장), 민간공동위원장, 민간위원 17인, 정부위원 6인 등 총 25인으로 구성되어 있음. 『행정규제기본법』 제25조 및 동법 시행령 제18조.

준규제의 심사, 규제개선에 관한 의견수렴, 규제정비종합계획의 수립·시행과 유사성이 인정되는 부분이 있다.

그렇다면 입법평가제도를 별도의 제도로서 도입하기 위해서는 도입 필요성에 대한 보다 면밀한 분석과 규제심사제도와와의 관계정립이 필수적으로 이루어져야 할 것이다.

### 3. 법령안심사제도와와의 관계 명확화

정부입법을 위해서는 규제심사와 함께 법제처의 ‘법령안심사제도’를 거쳐야 하며, 모든 입법활동은 헌법과 법령에서 정한 절차에 따라 관련 부처간 충분한 협의를 거쳐 추진되어야 한다.

법제처는 「법제업무운영규정」(대통령령 제18864호)과 「법제업무운영규정 시행규칙」(총리령 제792호)을 통해 정부입법계획의 수립·시행, 입법과정에서의 기관간 협조, 입법예고, 법령안 심사 등에 대해 규정하고 있다. 한편 법령의 개선 및 정비를 법제처장의 의무로 규정하고 있으며<sup>37)</sup>, 이를 위해 법령정비위원회를 구성·운영하도록 하고 있으며<sup>38)</sup>, 동 위원회는 법령정비의 방향, 정비대상법령의 심의, 법령정비계획의 조정, 부처간 협의 및 의견조정 등의 기능을 수행한다.

특히 재정부담이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우를 제외하고는 법률안과 대통령령안을 입안하는 경우 당해 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하도록 하고 있다.<sup>39)</sup>

이와 같이 법령안심사제도는 법령안에 대한 병행입법평가와 함께 사후입법평가의 기능을 일부 수행하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 그렇다면, 법제처의 법령안심사제도와 입법평가제도가 병행적으로 운영될 수 있는가에 대한 분석이 있어야 할 것이다.

37) 「법제업무운영규정」 제24조.

38) 자세한 사항은 「법제업무운영 시행규칙」 제14조 내지 제17조 참조.

39) 「법제업무운영규정」 제11조제2항 및 「법제업무운영 시행규칙」 제5조.

#### 4. 입법평가모델개발 및 한국법제연구원의 역할정립

입법평가제도가 효과적으로 도입·운영되기 위해서는 입법평가제도의 개념정립과 관련 제도와와의 적합성확보와 함께 입법평가의 표준모델을 개발하는 것이 필요하다. 사전환경성검토제도, 환경영향평가제도, 해역이용협의제도, 해역이용영향평가제도 등 환경영향평가제도에서 응용할 수 있는 절차가 있겠지만, 입법평가제도의 목적과 특성이 반영된 평가모델이 개발되어야 할 것이다. 그 경우 입법평가의 절차적인 측면과 함께 입법평가서에 포함될 세부항목, 작성방법, 작성수수료 등에 대한 가이드라인 또한 분석이 이루어져야 할 것이다.

한편, 입법평가제도를 각종 환경영향평가제도와 마찬가지로 법정절차로 법제화하기 위해서는 ‘입법평가서’의 성격과 ‘한국법제연구원의 역할’에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 통합영향평가법이나 『해양환경관리법』은 사업자 본인이나 작성대행기관을 통해 평가서를 작성하도록 규정하고 있고, 한국환경정책·평가연구원과 국립수산과학원이 각각 전문적인 평가서 검토기관으로의 역할을 담당하고 있다.

한국법제연구원이 대행기관적 지위를 갖고 법령을 정비하고자 하는 중앙행정기관의 ‘입법평가서’를 작성할 것인가, 아니면 입법평가서에 대한 전문적인 검토기관으로서의 역할을 담당할 것인가에 대한 논의가 필요하다고 판단된다. 이는 중앙행정기관 - 규제개혁위원회 - 법제처 - 한국법제연구원의 관계정립과도 연결되는 중요한 문제일 것이다.

제3의 대안으로는 한국법제연구원을 입법평가의 방법론연구·개발, 관할부처의 입법평가서 작성에 대한 전문적 자문 및 지원, 정보제공, 교육프로그램 운영 등의 입법평가전문기관으로 육성하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

## 참 고 문 헌

1. 김임순 외 5인, “전략환경평가의 제도화 동향과 국내 도입 방안”, 『환경영향평가』, 제12권 제3호, 한국환경영향평가학회, 2003.
2. 김지영 외 26인, 『환경영향평가의 합리적 예측 평가를 위한 기법 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2002. 12.
3. 목진용·윤성순·박수진, 『해양환경영향평가제도 도입방안』, 한국해양수산개발원, 2006. 12.
4. 박수진, “해양부문 환경평가 관련제도의 문제점 및 개선방향에 관한 연구”, 『월간해양수산』 제270호, 2007. 3.
5. 박영도·장병일 역, 『입법평가입문』, 한국법제연구원, 2007.
6. 박진현, “법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운영과 과제”, 입법평가전문가회의 자료집, 2007. 2. 22.
7. 이종호, “환경·교통·재해 등에 관한 통합영향평가제의 시행”, 『도시문제』, 제40권, 대한지방행정공제회, 2005.
8. 윤성순, “해양부문 환경영향평가제도의 합리적 개선필요”, 『해양수산동향』 제1184호, 한국해양수산개발원, 2005. 9.
9. 윤성순·장학봉·최지연, 『해양부문 환경영향평가 제도의 개선방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2004. 11.
10. 장학봉·박수진, “바다골재채취 관련 환경관리법제의 개선방향”, 한국해양학회 추계학술논문발표, 2005. 11.
11. \_\_\_\_\_, “해역이용협의제도의 문제점과 개선방향 - 해사채취를 중심으로”, 『월간해양수산』 제240호, 한국해양수산개발원, 2004. 9.

12. 최윤철, “법률(입법)평가제도에 관한 고찰”, 『입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색 - 입법평가제도를 중심으로』, 국회개혁연속토론 자료집, 2004. 10. 1.
13. 한국환경정책평가·연구원, 『환경영향평가제도 개선을 위한 공청회 자료집』, 2006. 6. 1.
14. 함태성, 『사전환경성검토제도의 법적과제』, 한국법제연구원, 2004. 11.
15. 해양수산부, 『환경관리해역 환경개선연구(Ⅲ)』, 2004. 10.
16. \_\_\_\_\_, 『해사채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅱ)』, 2006. 4.
17. \_\_\_\_\_, 『해사채취의 친환경적 관리방안 연구(Ⅲ)』, 2007. 2.

## 【토 론 문】

해양부문 환경평가제도에 대한 자세한 분석과 그것을 통해 입법평가제도의 발전적 방향에 대한 고견을 제시해 주셔서 많은 것을 배울 수 있었습니다.

발표의 내용인 해양부문의 환경평가제도에 대한 현황, 문제점, 개선 방향, 입법평가제도 도입시 고려할 사항에 대한 제언에 대해서는 많은 부분 공감을 합니다. 따라서 비판적인 입장의 토론보다는 입법평가제도 도입시 고려할 사항으로 제언한 부분에 대한 보충적 의견제시와 몇 가지 질문을 하고자 합니다.

먼저 해양부문의 환경평가제도이든지, 입법평가제도이든간에 평가를 하기 위한 대상을 선정하는 것이 중요하다고 생각합니다. 두 제도는 평가의 대상이 서로 다르다고 생각됩니다. 해양부문의 환경평가제도는 발표문 13-14쪽 <표-1>에서 잘 제시하고 있는 것처럼 사업개요 및 해양환경현황, 일반적 저감방안, 해양환경영향 분석·예측, 해양환경영향조사 등을 사실적인 사항을 대상으로 합니다. 이에 반하여 입법평가제도는 해당 법률의 입법효과를 예측하는 사실적 사항을 다루기도 하지만, 상위법과의 통일성과 체계성 문제도 대상으로 합니다. 또한 법률 자체가 가지는 특성(일반성과 추상성)도 고려되어야 합니다. 즉, 해양부문의 환경평가제도가 사실적인 사항을 대상으로 한다면, 입법평가는 사실적인 사항(Sein) 뿐만 아니라 규범적인 사항(Sollen)도 평가하여야 합니다. 따라서 입법평가제도의 방법(기법) 등에 대한 아이디어를 이미 실행되고 있는 해양부문의 환경평가제도에서 언더라도 이러한 점은 고려가 되어야 한다고 생각합니다.

둘째, 규제영향평가제도와와의 관계부분을 지적해 주셨는데, 그것과 입법평가의 관계는 다음과 같이 생각할 수 있을 것 같습니다. 행정규

제기본법 제2조 제1항 제1호에 따르면, “행정규제(이하 “규제”라 한다)라 함은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다”라고 하고 있고, 제5호에서 “규제영향분석이라 함은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다”라고 하고 있습니다. 즉, 행정규제는 자유권적 기본권에 대한 제한과 의무를 부과하는 법령 등에 대한 것으로 하고 있습니다. 그러나 현대의 복지국가에서는 이러한 자유권적 기본권에 대한 제한 이외에 사회권적 기본권에 해당하는 내용 등을 법령에서 규정해야 하는 경우가 많습니다. 그러한 법령에 대해서는 현행의 규제영향분석을 할 수가 없는 실정입니다. 따라서 그것을 아우르는 입법평가제도가 필요하다고 생각합니다. 그리고 규제영향평가제도와 중복되는 부분(자유권적 기본권에 대한 제한 사항)에 대해서는 사전환경성검토(환경정책기본법)와 환경영향평가(통합영향평가법)의 경우처럼 입법평가를 함에 있어 규제영향평가를 활용하도록 하든지, 아니면 입법평가로 통일하는 방안을 생각할 수 있을 것 같습니다.

셋째, 법령안심사제도와 관계문제도 규제영향평가와 입법평가의 관계처럼 해결하면 될 것으로 생각합니다.

입법에 대한 평가는 스위스나 독일 등에서만 하는 제도가 아니라 우리나라의 법제처, 규제개혁위원회, 국회(입법조사처) 등에서도 하고 있습니다. 그럼에도 불구하고 입법평가가 지향하는 ‘경제적이고 좋은 법률’이 제·개정 되지 못하고 있는 실정입니다. 이것을 개선하기 위하여 입법평가를 제도화하려고 하는 것입니다. 입법평가를 제도화함에 있어서는 기존의 제도를 활용할 것인지, 아니면 입법평가제도로

일원화하여 체계적으로 통일시킬 것인지를 평가하여야 할 것입니다. 그것을 위해서 이미 실행 중인 해양부문 환경평가제도는 유익한 참고가 될 것입니다.

입법평가제도로 일원화할 경우, 어떤 기관에서 그것을 담당하는 것인지가 문제됩니다. 이에 대해 발표자의 의견을 듣고 싶습니다.

현재 실무에서 입법평가를 하고 있음에도 불구하고 ‘경제적이고 좋은 법률’이 제·개정 되지 못하는 이유 중 하나는 실무기관에서 입법평가를 제대로 하지 않을 경우, 이행을 강제할 수 있는 방법이 없는 실정입니다. 이에 대해 발표자의 의견을 듣고 싶습니다.

마지막으로 발표자께서도 사전적, 병행적, 사후적 입법평가를 인정하고 계신 것 같은데, 발표문 34쪽에서는 “법률이 준비되는 과정에서 부터 해당 법률의 입법효과를 예측하고, 법률의 적용을 통해서 나타나는 실제적 결과를 사전에 평가하는 것”으로 정의하고 있습니다. 이 부분에 대한 답변을 부탁드립니다.

참고문헌을 자료집이 아닌 학술지에 최종적으로 실린 것으로 해 주 시기 바랍니다. 예) 최윤철, 『입법평가의 제도화에 관한 연구』, □□토지공법연구□□ 제28집, 2005. 10.

각주 30과 31은 통일시키기

각주 33 행정규제기본법 제23조가 맞는지?

발표문 3쪽 사전환경성검토제도 이상?? 목차를 정리하기

## 질문 및 답변

### 【질문 1】

해양부문 환경평가제도에 대한 자세한 분석과 그것을 통해 입법평가제도의 발전적 방향에 대한 고견을 제시해 주셔서 많은 것을 배울 수 있었습니다.

발표의 내용인 해양부문의 환경평가제도에 대한 현황, 문제점, 개선방향, 입법평가제도 도입시 고려할 사항에 대한 제언에 대해서는 많은 부분 공감을 합니다. 따라서 비판적인 입장의 토론보다는 입법평가제도 도입시 고려할 사항으로 제언한 부분에 대한 보충적 의견제시와 몇 가지 질문을 하고자 합니다.

먼저 해양부문의 환경평가제도이든지, 입법평가제도이든지간에 평가를 하기 위한 대상을 선정하는 것이 중요하다고 생각합니다. 두 제도는 평가의 대상이 서로 다르다고 생각됩니다. 해양부문의 환경평가제도는 발표문 13~14쪽 <표-1>에서 잘 제시하고 있는 것처럼 사업개요 및 해양환경현황, 일반적 저감방안, 해양환경영향 분석·예측, 해양환경영향조사 등을 사실적인 사항을 대상으로 합니다. 이에 반하여 입법평가제도는 해당 법률의 입법효과를 예측하는 사실적 사항을 다루기도 하지만, 상위법과의 통일성과 체계성 문제도 대상으로 합니다. 또한 법률 자체가 가지는 특성(일반성과 추상성)도 고려되어야 합니다. 즉, 해양부문의 환경평가제도가 사실적인 사항을 대상으로 한다면, 입법평가는 사실적인 사항(Sein) 뿐만 아니라 규범적인 사항(Sollen)도 평가하여야 합니다. 따라서 입법평가제도의 방법(기법) 등에 대한 아이디어를 이미 실행되고 있는 해양부문의 환경평가제도에서 언더라도 이러한 점은 고려가 되어야 한다고 생각합니다.

## 【답 변 1】

해양부문 환경평가제도와 입법평가제도가 추구하는 목적이 다르기 때문에, 입법평가제도의 방법, 내용, 기준, 절차는 다를 수 밖에 없다고 생각됩니다. 초안작성, 의견수렴 등의 절차적인 측면에서 양 제도는 유사성이 있을 수 있습니다만, 평가내용과 평가방법, 기준은 입법평가제도의 목적에 따라 새롭게 마련되어야 할 것이라고 생각합니다.

## 【질 문 2】

둘째, 규제영향평가제도와외의 관계부분을 지적해 주셨는데, 그것과 입법평가의 관계는 다음과 같이 생각할 수 있을 것 같습니다. 행정규제기본법 제2조 제1항 제1호에 따르면, 행정규제(이하 “규제”라 한다)라 함은 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항을 말한다 라고 하고 있고, 제5호에서 규제영향분석이라 함은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다 라고 하고 있습니다. 즉, 행정규제는 자유권적 기본권에 대한 제한과 의무를 부과하는 법령 등에 대한 것으로 하고 있습니다. 그러나 현대의 복지국가에서는 이러한 자유권적 기본권에 대한 제한 이외에 사회권적 기본권에 해당하는 내용 등을 법령에서 규정해야 하는 경우가 많습니다. 그러한 법령에 대해서는 현행의 규제영향분석을 할 수가 없는 실정입니다. 따라서 그것을 아우르는 입법평가제도가 필요하다고 생각합니다. 그리고 규제영향평가제도와 중복되는 부분(자유권적 기본권에 대한

제한 사항)에 대해서는 사전환경성검토(환경정책기본법)와 환경영향평가(통합영향평가법)의 경우처럼 입법평가를 함에 있어 규제영향평가를 활용하도록 하든지, 아니면 입법평가로 통일하는 방안을 생각할 수 있을 것 같습니다.

셋째, 법령안심사제도와외의 관계문제도 규제영향평가와 입법평가의 관계처럼 해결하면 될 것으로 생각합니다.

## **【답 변 2】**

자유권적 기본권에 대한 법령에 대한 입법평가는 기존 규제심사제도나 법령안심사제도를 활용하고, 사회권적 기본권에 대한 법령의 경우는 새로이 도입되는 입법평가제도를 도입하자는 말씀으로 이해가 됩니다.

저는 생각을 달리합니다. 자유권적 기본권과 사회권적 기본권에 해당하는 사항에 대해 이론적 논란이 있을 수 있으며, 해당 기본권의 성격이 자유권적 기본권과 사회권적 기본권을 모두 가지고 있는 경우나 하나의 법률에 혼재되어 있는 경우에는 세 가지 제도를 혼용하기 어려울 수도 있습니다.

사전환경성검토제도의 경우는 행정계획과 일부 보전지역내 개발사업을 대상으로 하며, 환경영향평가제도의 경우는 일정규모 이상의 개발사업을 대상으로 하고 있습니다. 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도는 모두 개발사업에 대하여 적용하며, 해양환경에 미치는 정도를 기준으로 대상범위를 구분하고 있습니다.

따라서, 입법평가제도의 경우 적용대상의 구분기준을 자유권적 기본권과 사회권적 기본권으로 구분하기는 어려움이 있을 것으로 예상됩니다.

개인적인 생각으로는 법률의 규모나 제정입법인지 개정입법인지, 전부개정인지 아니면 일부개정인지를 기준으로 입법평가제도의 적용대

상 법률을 구분하고, 기존 제도와의 충돌문제는 규제개혁위원회, 법제처와 사전에 협의를 통해 조율하는 것이 타당하다고 생각합니다. 입법평가제도의 평가방법과 기준에 대한 면밀한 연구와 더불어 적용대상 법률에 대한 연구가 수행되어야 할 것입니다.

### **【질문 3】**

입법에 대한 평가는 스위스나 독일 등에서만 하는 제도가 아니라 우리나라의 법제처, 규제개혁위원회, 국회(입법조사처) 등에서도 하고 있습니다. 그럼에도 불구하고 입법평가가 지향하는 경제적이고 좋은 법률이 제·개정 되지 못하고 있는 실정입니다. 이것을 개선하기 위하여 입법평가를 제도화하려고 하는 것입니다. 입법평가를 제도화함에 있어서는 기존의 제도를 활용할 것인지, 아니면 입법평가제도로 일원화하여 체계적으로 통일시킬 것인지를 평가하여야 할 것입니다. 그것을 위해서 이미 실행 중인 해양부문 환경평가제도는 유익한 참고가 될 것입니다.

입법평가제도로 일원화할 경우, 어떤 기관에서 그것을 담당하는 것인지가 문제됩니다. 이에 대해 발표자의 의견을 듣고 싶습니다.

현재 실무에서 입법평가를 하고 있음에도 불구하고 경제적이고 좋은 법률이 제·개정 되지 못하는 이유 중 하나는 실무기관에서 입법평가를 제대로 하지 않을 경우, 이행을 강제할 수 있는 방법이 없는 실정입니다. 이에 대해 발표자의 의견을 듣고 싶습니다.

마지막으로 발표자께서도 사전적, 병행적, 사후적 입법평가를 인정하고 계신 것 같은데, 발표문 34쪽에서는 법률이 준비되는 과정에서 부터 해당 법률의 입법효과를 예측하고, 법률의 적용을 통해서 나타나는 실제적 결과를 사전에 평가하는 것”으로 정의하고 있습니다. 이 부분에 대한 답변을 부탁드립니다.

### **【답 변 3】**

‘경제적이고 좋은 법률’은 현재의 규제심사제도나 법령안심사제도도 추구하는 가치라고 생각합니다. 입법평가제도를 일원화할 경우 어떤 기관에서 담당할 것인가는 어느 기관이 담당하는 것이 가장 경제적이고, 효율적이고, 국민에게 부담이 적은가를 기준으로 판단해야 한다고 생각합니다. 전문성 또한 중요한 판단기준이 되겠지만, 규제개혁위원회나 법제처의 전문성이 한국법제연구원의 전문성에 크게 부족하다고 보기는 어려울 것이라고 판단됩니다.

환경영향평가제도의 경우, 별도의 전문평가기관(환경정책·평가연구원 또는 국립수산과학원)이 전문적인 검토업무를 담당하게 된 가장 큰 원인은 평가분야 및 평가항목의 다양성과 복잡성, 평가방법의 전문성에 기인한다고 할 수 있습니다. 즉, 협의기관인 환경부나 해양수산부 담당공무원이 평가서를 검토하고 협의의견을 독자적으로 작성하기가 어려웠고, 전문성도 부족하다는 점이 별도의 전문평가기관을 설치하게 된 이유입니다.

따라서, 입법평가제도의 목적이 무엇인가를 우선적으로 면밀하게 검토하는 것이 필요하며, 기존제도를 활용·보완하지 못하고 새로운 제도를 도입하여야 하는 이유에 대하여 보다 구체성과 실현가능성이 담보된 분석이 있어야 할 것입니다.

입법평가제도가 법적인 절차로서 도입되게 된다면, 이행강제방법은 우려하지 않아도 될 것으로 판단됩니다. 모든 입법절차와 행정절차는 법률에 근거하여 이루어지기 때문입니다.

발표문 34페이지에 대한 사항은 발표문을 수정하였습니다.

#### **【질문 4】**

참고문헌을 자료집이 아닌 학술지에 최종적으로 실린 것으로 해 주  
시기 바랍니다. 예) 최윤철, 『입법평가의 제도화에 관한 연구』, □□토지  
공법연구□□ 제28집, 2005. 10.

각주 30과 31은 통일시키기

각주 33 행정규제기본법 제23조가 맞는지?

발표문 3쪽 사전환경성검토제도 이상?? 목차를 정리하기

#### **【답변 4】**

참고문헌의 경우는 자료집이나 학술지라는 형태가 중요한 것이 아  
니라, 출처를 명확히 적시하고, 보편적인 논문 인용방법을 따르는 것  
이 중요하다고 판단됩니다.

따라서 발표자가 참고로 한 자료를 토대로 인용 및 참고문헌을 작  
성하였으므로 수정은 불필요하다고 생각합니다.

각주부분 및 목차는 확인 후 수정하였으며, 일부 내용은 원문수정에  
따라 변경되었습니다.

## 제 2 주제

# 환경영향평가제도의 현황 및 개선방안

발 표 자 : 송영일 실장 (한국환경정책평가연구원)

토 론 자 : 안성경 전문연구원 (한국법제연구원)

# 환경영향평가제도의 현황 및 개선방안

송영일

(한국환경정책·평가연구원 환경평가연구실장)

## I. 서론 (Introduction)

20세기 후반 급격한 산업화의 진행, 인구의 증가 등으로 인하여 자원의 고갈, 자연환경의 훼손, 지구 온난화 등과 같은 환경문제가 심각해지고 있으며 자연의 자정능력 상실에 대한 우려가 제기되고 있다. 그러나 과거의 지역적이고 소극적이며 개별적인 사후관리 차원에서의 해결방안으로는 복잡하고 다양해지고 있는 현대의 환경문제를 해결하는 데에는 한계가 있다. 이에 따라 광역적이고 계획적이며 사전예방적인 측면에서 환경문제를 해결할 수 있는 적극적인 환경관리정책이 필요하게 되었다.

이에 따라 개발과 보전의 조화를 유지하고 개발행위에 따른 환경문제를 사전에 배려할 수 있는 사전예방적 조치의 일환으로 환경영향평가제도가 도입되었다. 환경영향평가제도는 1969년 미국의 국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)에서 최초로 도입된 이후 세계 각 국으로 파급되었으며 현재에는 전 세계적으로 약 110여개 국가에서 도입 운영 중에 있다. 이와 같이 환경영향평가제도는 이미 세계 각 국에 널리 보급되어 운영 중에 있을 뿐만 아니라 국제기구에서도 환경정책수단으로서 환경영향평가제도의 활용을 적극 권장하고 있다.<sup>1)2)</sup>

1) 한상욱, 환경영향평가제도의 고찰, 아태환경경영연구원, 2002.

2) 정연만, 환경영향평가법의 체계정립에 관한 연구, 동아대학교 박사학위논문, 2000.

OECD는 1974년 환경정책선언 이후 환경영향평가제도를 지속가능한 개발의 실현을 위한 주요 정책수단으로 권장하고, 환경규정에서 각종 개발사업 및 개발원조 사업에서의 환경영향평가의 실시를 강조하고 있다. 유엔환경계획(UNEP)은 1987년 환경적으로 건전한 지속가능한 개발(ESSD)이라는 지구환경보전이념에 따라 “환경영향평가의 목적과 원칙”을 명문화하였고 여기에 국제적, 지역적, 국가적 차원의 환경영향평가 실시를 위한 행동강령을 정했다. 이후 1992년 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 “환경과 개발에 관한 리우 선언 원칙 17”은 “환경에 심각한 악영향을 초래할 가능성이 있으며, 관할 국가 당국의 의사결정을 필요로 하는 사업계획에 대하여 환경영향평가가 국가적 제도로서 실시되어야 한다”고 언급하고 있다.

우리나라의 경우 1977년 환경보전법이 제정되면서 ‘사전협의’라는 제목하에 환경영향평가제도를 도입하였으며, 이후 1981년 ‘환경영향평가서작성등에관한규정’이 제정·고시됨에 따라 본격적으로 실시되었다. 환경영향평가는 지난 25년간 시행되면서 개발사업자(기관)에게는 환경친화적인 개발의식을, 일반 국민에게는 환경보전의 중요성을 일깨워주는 역할을 수행하면서 국토환경보호를 위한 훌륭한 제도로서 자리 매김을 해왔다. 그러나 이와 같은 성과 이외에 우리나라의 환경영향평가는 제도상, 운영상의 문제로 환경보전 수단으로서보다는 오히려 개발의 면죄부에 불과하다는 비난도 제기되고 있다.

본 고에서는 환경정책수단으로서의 우리나라의 환경영향평가에 대한 성과와 시행상의 문제점을 살펴보고 이후 제도발전을 위한 방향 및 현재 시도 중에 있는 제도 정비를 위한 방안에 대하여 논의하고자 한다.

## Ⅱ. 환경영향평가제도의 개요(Policy Feature)

### 2.1 시행목적(Objectives)

우리나라의 환경영향평가제도는 환경법의 기본원칙 중 사전배려의 원칙을 구현하기 위한 대표적인 제도로써 인식되어 오고 있다. 즉, 환경영향평가제도는 개발의 필요성은 인정하되 개발사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 검토하여 부정적인 영향을 최소화한 사업계획을 수립토록 하기 위한 제도로써, 개발과 보전의 조화를 통해 지속가능한 발전을 가능케 하는 환경관리수단으로 인식되고 있다.<sup>3)</sup>

우리나라의 환경영향평가제도는 계획수립과정에서 사업의 효율성, 경제성만을 계획결정의 중요한 요인으로 인식하던 과거의 의사결정체계에서 환경측면의 배려를 통하여 환경영향을 최소화 할 수 있는 방안을 강구토록 하는데 커다란 역할을 수행해 왔다. 따라서 환경영향평가제도의 목적은 개발과 보전의 조화를 객관적으로 규명하고 각종 개발계획을 수립·시행함에 있어 예상되는 환경파괴와 환경오염을 사전에 차단·방지하기 위한 정책수단으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 유도하여 쾌적한 환경을 유지·구성하는 것이라 할 수 있다.

### 2.2 환경영향평가제도의 변천과정(Historical Context of Environmental Impact Assessment)<sup>4)</sup>

#### 1) 도입기(1977~1981)(Introduction Period(1977~1981))

1970년대 우리나라는 경제성장정책의 부작용이 자각되고 균형개발과 환경오염 대책의 필요성이 조금씩 제기되기 시작하였다. 이에 따라 위

3) 정연만 전게서, 2)

4) 최준규(KEI내부자료) 환경영향평가 고찰, 2003.

생법적인 성격의 공해방지법이 1971년 공해법적인 성격으로 전환되었으며, 1974년 개정된 공해방지법시행령 제2조(배출시설의 설치허가신청)에서는 배출시설 설치허가시 관계서류를 제출하도록 되어 있어, 이를 일종의 환경영향평가조서를 요구하고 있는 것으로 해석될 수 있다. 1977년에 들어오면서 환경보전법의 제정과 함께 동법 제5조에서 환경영향평가제도의 도입근거를 두게 되었으나, 규정 자체가 불명료하여 우리나라 환경영향평가제도의 모습을 정확하게 파악할 수 없었다.

1980년도에 이르러 중앙행정기관으로 환경청이 발족되면서 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정을 제정·고시함에 따라 환경영향평가제도가 비로소 시행되게 되었다. 1981년 개정된 환경보전법에서는 평가주체를 행정기관뿐만 아니라 공공단체 및 정부투자기관의 장을 포함시켰고 철도, 공항, 매립 및 개간사업, 아파트 지구 개발사업을 추가하여 10개 분야로 확대하였다. 또한 1981년 환경영향평가서 작성 등에 관한 규정에서 평가분야를 3개 분야 19항목으로 규정하는 등 본격적으로 시행하게 되었다.

## 2) 환경영향평가제도의 과도기(1981~1990)(Transition Period (1981~1990))

1980년대에 들어서면서 산업 및 도시개발 사업이 가속화되면서 환경오염이 심화되고 그 피해가 현실적으로 나타나는 등 환경문제는 이제 더 이상 국민의 보건문제에 국한된 좁은 의미의 공해 문제가 아니라 삶의 질을 좌우하는 중요한 문제가 되었다. 또한 대규모 개발사업이 민간차원에서 이루어지면서 1986년에 개정된 환경보전법에서는 환경영향평가 대상사업을 민간부문의 개발사업인 관광단지를 추가하여 11개 분야로 확대하여 시행하였다. 특히, 환경영향평가서의 검토 및 이에 따른 사업계획의 조정 및 보완조치가 가능토록 함으로 인해 환경영향평가 협의결과를 당해 사업계획의 인·허가 또는 승인기관의

장에게 동 내용을 반영토록 요구할 수 있게 되었고, 이에 대해서 특별한 사유가 없는 한 그 협의결과가 당해 사업에 반영되도록 필요한 조치를 하도록 하였다.

1990년대에 들어서면서 국민소득은 증가하였고 삶의 질 향상에 관심이 모아지면서 일반국민들 사이에서 쾌적한 환경에 대한 중요성이 점차 부각되면서, 이러한 욕구를 충족시킬 수 있도록 환경정책의 장기간의 비전의 제시에 따른 일관성 확보와 환경관련법의 상호조정 기능을 강화하고 환경영향평가제도의 실효성 제고 측면에서 환경관련 법령의 정비가 요구되었다.

이에 따라 1990년 환경청이 환경처로의 승격과 함께 환경보전법을 폐지하고 환경정책의 이념과 방향에 대한 규정을 주된 내용으로 하는 환경정책기본법으로 개별법화하는 과정에서 환경영향평가제도가 환경정책기본법으로 이관되고 환경영향평가에 관한 규정도 대폭 보완·강화되었다. 우선, 대상사업의 경우 종전의 11개 분야 32개 단위사업에서 15개 분야 47개 단위사업으로 확대되었으며, 평가서 초안에 대한 주민의 의견을 반영한 최종평가서를 작성하도록 하였다. 또한 평가협의 내부조사·확인 등 제도를 도입하였고, 평가협의내용에 대한 이의신청, 사업계획의 변경에 따른 재협의, 평가협의 내용의 이행여부조사 확인 등 사후관리제도를 도입하여 평가협의 내용의 이행에 실효성을 확보하도록 하였다. 1992년 8월에 개정된 환경정책기본법 시행령에서는 지역단위의 개발사업에 대한 환경영향평가협의 업무를 지방환경청으로 위임하여 현지성 있는 환경성검토가 가능하도록 하였다.

### 3) 환경영향평가제도의 정착기((1990~1999)(Implementation Period(1990~1999))

1990년대에 들어서면서 시대적 변화와 함께 환경정책은 국정운영의 주요과제로 등장하게 되었고, 환경문제의 본질적인 해결 노력 또한

점차 가시화 되었다. 국제적으로는 지속가능한 개발이라는 새로운 패러다임의 등장하면서 환경정책이 국가의 제반정책의 방향을 실질적으로 주도할 것을 요구하게 되었다. 환경의 중요성에 대한 정부 및 시민들의 의식향상은 환경영향평가의 제도 및 운영부문에서도 많은 변화를 가져왔다. 환경정책의 기본방향을 정하고 있는 환경정책기본법에서 환경영향평가 대상사업의 범위, 시기, 협의절차 등 구체적이고 집행적인 사항까지 정해야 하는 등 입법 기술상의 어려움과 그 동안의 제도 운영에서 드러난 문제점을 개선·보완하고 제도 운영의 효율적 추진을 위하여 1993년 6월 단일법으로서 환경영향평가법을 제정, 동년 12월부터 시행하였다.

환경영향평가법에서는 제도의 절차를 변경하고 대상사업의 사후관리제도를 강화하는 등 기존의 법·제도적 체계를 수정·보완하였다. 환경영향평가서작성등에 관한규정 및 환경영향평가서검토및협의 내용이 3차에 걸쳐 개정되었다. 실질적 주민의견수렴을 위하여 설명회 또는 공청회를 의무적으로 개최하도록 하는 한편, 평가서 협의요청 및 사후관리를 사업승인기관이 담당하도록 하였다. 또한 협의내용의 충실한 이행을 위하여 협의내용관리대장 비치 및 관리책임자 지정을 의무화하고, 협의내용 미이행으로 공사중지명령을 받은 사업자가 동 명령을 위반하는 경우 형사처벌을 과하도록 하였다. 또한 지방자치체 실시 이후 지방자치단체의 자율적인 지역환경관리 기능을 제고한다는 차원에서 시·도 조례에 의하여 지역적 특수성을 고려, 소규모 대상사업에 대하여도 자체 환경영향평가를 실시할 수 있도록 하였다. 이외 환경영향평가협의내용 이행여부의 조사 확인, 다수의 환경영향평가 대상사업으로 구성된 종합계획사업의 통합평가서 작성 및 협의업무처리 요령, 환경영향평가협의 내용관리에 관한 업무처리지침, 협의 기준초과부담금 사무처리규정 등을 새로 규정하였다.

특히, 환경영향평가의 주요 핵심내용의 하나인 환경영향평가서에 대한 검토를 체계화·전문화하기 위해 1997년 하반기에는 평가서의 효과적 검토를 위한 방안으로 환경영향평가법의 제2차 개정을 통하여 환경영향평가서 전문적 검토기관인 한국환경정책·평가연구원을 설립하여 평가서 검토기능을 부여키에 이르렀다.

#### 4) 환경영향평가의 발전기(1999~현재)(Enhancement Period (1999~Present))

21세기 환경의 시대를 맞이하여 다양한 환경정책 프로그램의 마련과 제도적 보완이 이루어지고, 건설은 곧 환경파괴라는 극단적 논리에 시달리던 건설교통부에 건설환경과가 신설되는 등 국토계획과 환경계획을 통합하여 개발과 환경을 추구하려는 노력이 이루어지고 있다. 이러한 경향은 그동안 우리나라의 환경파수꾼과 환경의 면죄부로서의 비판을 받아온 환경영향평가제도에서도 나타난다. 환경영향평가가 환경규제형으로 변질되어 운영되면서 사전예방적 기능의 한계를 자각하면서, 1999년에 환경정책기본법에 환경영향평가에서 사실상 배제되거나 간과되어 온 상위 기본계획에 대한 입지의 타당성, 주변환경과의 조화여부 등을 검토하기 위한 사전환경성검토제도를 의무화하는 규정이 신설되었다. 이번에 개정된 환경정책기본법 시행령에는 관련법령에 사전협의 근거규정이 없는 농공단지의 지정, 온천개발계획 등 10개 행정계획과 총리훈령에서 배제되었던 민간부문이 시행하는 보존용도지역에서의 개발사업도 사전환경성 검토대상으로 추가하였다.

사전환경성검토제도의 도입은 의사결정단계에서 각종 개발계획이나 개발사업에 대해 계획초기단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려토록 함으로써 환경영향평가제도를 계획단계에서 효율적으로 보완할 수 있는 장치가 될 것이다.

또한, 2000년에는 각종 개발사업에 대한 환경영향평가 이외에도 부정적인 영향을 예측·분석하여 사업의 특성, 입지 등에 따라 개별적으로

실행되어 온 인구·교통·재해 등의 영향평가를 환경영향평가제도에 통합하여 운영하기 위한 통합환경영향평가법이 제정되었다. 이에 따라 통합환경영향평가법에서는 각종 영향평가의 통합에 따른 전문성 약화 등의 문제점을 해소하고 환경영향평가의 내실화를 위하여 대상사업의 범위를 조정하고, 통합평가서 작성방안을 마련하며, 평가서 협의·검토 절차와 관련하여 평가서 검토기능을 일원화하게 되었다. 하지만 아직까지 통합검토의 비현실성, 사후영향조사의 취약성 등 시행과정에서 해결해야 할 제도적·정책적·운영적 문제점이 있어 조정이 요구되고 있다.

### 2.3 대상사업(Type of Projects Subject to EIA)

환경영향평가의 대상에 관하여는 종류를 열거하지 아니하고 포괄적으로 규정하고 있는 미국의 국가환경정책법(NEPA)과는 달리 Positive List 방식을 원칙으로 하고 있다. 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제4조 및 시행령 제2조의 규정에 의거 환경영향평가 대상사업에 해당하는 사업을 실시코자 하는 사업자는 평가서를 작성하여 승인기관의 장에게 제출하고 승인기관의 장은 환경부장관과 협의토록 하고 있으며, 평가대상사업은 <표 2>와 같이 총 17개 분야에 74개의 단위사업으로 정하고 있다. 그런데 열거된 사업의 종류를 보면 대체적으로 대규모의 사업인 동시에 환경에 중요한 영향을 미칠 가능성이 큰 사업들이다.

### 2.4 평가항목(Environmental Items Stipulated in EIA)

환경영향평가분야 및 항목 등에 대해서는 환경·교통·재해등에관한 영향평가법 제5조 및 시행령 제4조에 평가서 내용에 대하여 규정하고 있다. 또한 환경부의 환경영향평가서작성등에관한규정에서 대상사업별 주요평가항목 및 평가항목별 주요평가내용을 규정하고 있다. 중점평가항목이란 첫째, 법규에서 명시하고 있는 대상사업별 주요평가항목, 둘째, 평가서 초안에 대한 관계행정기관 및 주민 등의 의견수렴시 중점

평가해야 할 사유를 붙여 요구한 평가항목, 셋째, 사업자가 환경영향요소와 입지여건 등 사업의 특성을 고려하여 환경에 미치는 영향이 중요하다고 판단되는 평가항목 등을 일컫는다. 현행 환경영향평가분야 및 항목은 <표 3>과 같이 6개 분야 20개 항목으로 구성되어 있다.

<표 1> 환경영향평가 관련법 변천

| 구분  | 관련법   | 개정 시기 | 법내용 및 개정사항  | 평가대상 사업            | 주민의견수렴              | 평가서 검토  |            |
|-----|-------|-------|---|--------------------|---------------------|---------|------------|
| 도입기 | 환경보전법 | 1977  | 사전협의, 환경영향평가서의 작성                                   | 3개 분야              |                     | 보건사회부장관 |            |
|     |       | 1979  |   | 6개 분야              |                     |         |            |
|     |       | 1980  | 환경영향평가 및 협의, 대상사업평가서의 작성, 협의절차                      | 10개 분야             |                     | 환경청장    |            |
|     |       | 1981  |   |                    |                     |         |            |
|     |       | 1981  |   |                    |                     |         | 환경영향평가의 대행 |
|     |       | 1982  |   |                    |                     |         |            |
| 과도기 |       | 1983  | 대상사업의 범위 및 협의요청 시기                                  | 11개 분야<br>30개 단위사업 |                     |         |            |
|     |       | 1986  | 환경영향평가서의 작성, 환경영향평가서의 검토 및 의견제시, 환경영향평가의 대행, 협의결과통보 | 11개 분야<br>30개 단위사업 | 환경청장,<br>환경영향평가분과위원 |         |            |

발 표 문

|             |   |      |  |   |  |  |
|-------------|---|------|--|---|--|--|
| 과<br>도<br>기 | 환경<br>정책<br>기본법                                   | 1990 | 환경영향평가서의<br>작성, 환경영향평<br>가서의 검토, 사후<br>관리, 권한의 위임<br>및 위탁  | 15개<br>분야<br>47개<br>단위사업                              | 주민의견수렴제<br>도 도입, 초안<br>의 공람(20일)                 | 환경처장관,<br>환경영향평가분<br>과위원   |
|             |   | 1991 |  |   | 필요시 설명<br>회 또는 공청<br>회 개최                        |  |
| 정<br>착<br>기 | 환경<br>영향<br>평가법                                   | 1993 | 환경영향평가 대상<br>사업 등, 환경영향<br>평가서의 작성 등,<br>환경영향평가서의<br>협의 등, 협의내용<br>의 관리 등, 환경<br>영향재평가, 협의<br>기준초과부담금,<br>한국환경정책·평<br>가연구원 | 16개<br>분야<br>59개<br>단위사업                              | 초안의 공람<br>(30일), 의무<br>적으로 설명<br>회 또는 공청<br>회 개최 | 환경 처 장 관 ,<br>환경영향평가<br>분과위원, 주<br>민추천의 전<br>문가                                |
|             |   | 1995 |  | 17개<br>분야<br>62개<br>단위사업                              |  |  |
|             |   | 1997 |  | 17개<br>분야<br>63개<br>단위사업                              | 초안의 공람<br>(30~50일,<br>공휴일불산정)                    | 환경부 장관,<br>한국 환경 정<br>책·평가연구<br>원, 주민추천<br>의 전문가                               |
| 발<br>전<br>기 | 환경<br>정책<br>기본법                                   | 1999 | 사전환경성검토의<br>협의시기, 필요서<br>류, 사전협의 대<br>상·기준·방법 등  | 행정 계 획<br>및 개발<br>사업                                  |  | 환경부 장관,<br>한국 환경 정<br>책·평가연구<br>원, 주민추천<br>의 전문가                               |
|             | 환경<br>·<br>교통<br>·<br>재해<br>등에<br>관한<br>영향<br>평가법 | 2000 | 총칙, 평가서의 작<br>성 등, 평가서의<br>협의 등, 환경영향<br>평가등에 관한 특<br>례 등  | 환경영향<br>평가, 인<br>구영향평<br>가, 교통<br>영향평가<br>등의 대<br>상사업 | 초안의 공람<br>(30~50일,<br>공휴일불산정)                    | 한국 환경 정<br>책·평가연구<br>원, 지방 및<br>중앙교통 심의<br>위원회, 수도<br>권정비위원회,<br>재해영향평가<br>위원회 |

<표 2> 환경영향평가 대상사업

| 대상사업                | 대상사업의 범위   |
|---------------------|--|
| 도시의 개발<br>(11개)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 토지구획정리, 아파트지구개발, 대지조성, 택지개발, 도시재개발, 일단의 주택지 또는 시가지 조성, 학교 : 30만㎡</li> <li>◦ 유통단지, 공동집배송단지, 여객자동차터미널, 화물자동차 터미널 : 20만㎡</li> <li>◦ 기타 : 아파트지구개발(25만㎡), 유통업무설비·주차장(20만㎡), 하수종말처리시설(10만㎡/일)</li> </ul>                  |
| 산업입지 및 산업단지의 조성(7개) | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 국가산업단지, 지방산업단지, 농공단지, 중소기업단지, 수출자유지역조성, 공장, 일단의 공업용지조성사업 : 15만㎡</li> </ul>  |
| 에너지개발<br>(7개)       | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 전원개발, 전기설비 : 발전소(1만kW, 댐 및 저수지 수반시 3천kW, 공장용지내 3만kW, 태양력등 10만kW), 송전선로(345kV, 10km), 옥외변전소(765kw), 저탄장(5만㎡), 회처리장(30만㎡)</li> <li>◦ 광업(30만㎡), 해저광업, 송유관시설중 저유시설, 석유사업자 또는 한국석유개발공사의 저유시설, 가스저장시설(10만kl이상)</li> </ul> |
| 항만의 건설<br>(4개)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 어항시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡)</li> <li>◦ 항만시설, 신항만시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 기능(매립 1만㎡), 기타(15만㎡ : 매립수반시 3만㎡)</li> <li>◦ 항만준설 : 10만㎡, 20만㎡(항로등 유지준설, 오염물질제거시설 제외)</li> </ul>                             |
| 도로의 건설<br>(1개)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 4km이상의 신설, 2차로 이상 10km 이상의 확장</li> </ul>  |
| 수자원의 개발<br>(2개)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 댐 또는 하구언, 저수지, 보 또는 유지 : 200만㎡, 2,000만㎡ 이상</li> </ul>   |
| 철도의 건설<br>(4개)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 철도·도시철도·고속철도(1km), 삭도·케도(2km)</li> </ul>  |

발 표 문

|                         |   |
|-------------------------|---|
| 공항의 건설<br>(1개)          | ◦ 공항개발 : 비행장, 활주로(500m), 기타(20만㎡)   |
| 하천의 이용 및<br>개발(1개)      | ◦ 하천공사 : 10km   |
| 개간 및<br>공유수면의<br>매립(2개) | ◦ 매립 : 30만㎡(항만 또는 자연환경보전지역내 3만㎡)<br>◦ 개간(간척포함) : 100만㎡  |
| 관광단지의<br>개발(6개)         | ◦ 관광사업, 관광지 및 관광단지, 온천 : 30만㎡<br>◦ 기타 : 도시공원(25만㎡), 유원지(시설면적 10만㎡)  |
| 산지의 개발(4개)              | ◦ 묘지·납공시설(25만㎡), 초지(30만㎡), 임도(8km), 산지전용(20만㎡)  |
| 특정지역개발<br>(7개)          | ◦ 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 가. - 타. 하 및 더의 사업, 지역종합개발사업, 주한미국시설·국제화지구·평택시개발, 행정중심복합도시, 경제자유구역개발, 기업도시개발, 신공항건설 |
| 체육시설의<br>설치(5개)         | ◦ 체육시설, 청소년수련시설, 수련지구 : 30만㎡<br>◦ 경정·경륜시설, 경마장 : 25만㎡(스키장, 자동차 경주장 포함)  |
| 폐기물·분뇨처<br>리시설(2개)      | ◦ 분뇨처리시설(100kl/일. 다만 지정폐기물의 경우 5만㎡. 25㎡), 소각시설 또는 고온열분해시설(100t/일)   |
| 국방·군사시설<br>의 설치(3개)     | ◦ 국방·군사시설(33만㎡), 군용항공기지(비행장, 활주로(500m), 기타(20만㎡)), 해군기지(10만㎡, 다만 매립수반시 3만㎡)                                       |
| 토석 등<br>채취(7개)          | ◦ 하천 및 연안구역(상수원보호구역내 2만㎡. 상류 5km내 5만㎡). 산림(10만㎡), 해안규사(강원·경북 2만㎡, 기타 3만㎡), 해안모래(25만㎡, 100만㎡)                      |

<표 3> 환경영향평가의 항목 및 주요내용

| 평가분야    | 평가항목      | 주요평가내용  |
|---------|-----------|---|
| 대기환경    | 기 상       | 기온, 일조시간 등 기상변화 예측 및 대책                               |
|         | 대기질       | 배출원별 오염물질 저감방안, 연료사용계획, 비산 먼지 저감대책 등                  |
|         | 악 취       | 발생원, 영향범위 및 저감대책                                      |
| 수환경     | 수 질       | 오·폐수 처리계획, 용수공급계획, 하천 및 지하수 오염방지대책 등                  |
|         | 수리·수문     | 수량변화 및 급수계획, 유지용수량, 유출계수 변화                           |
|         | 해양환경      | 해양수질 오염도, 해저지형 및 수심 변화                                |
| 토지환경    | 토지이용      | 주변 토지이용 상황을 고려한 입지분석, 완충녹지 설치계획                       |
|         | 토 양       | 오염물질에 의한 토양오염 발생 및 방지대책                               |
|         | 지형·지질     | 지형변화, 토지·사면의 안정성, 기반침하 여부                             |
| 자연생태 환경 | 동·식물상     | 동·식물상의 변화, 주요 동·식물 서식지·자생지 훼손, 운배수에 의한 해양 동·식물상 변화 대책 |
|         | 자연환경자산    | 생태·경관보전지역, 야생동·식물특별보호구역 등 자연환경자산 조사 및 보전대책 수립         |
| 생활환경    | 친환경적 자원순환 | 폐기물 발생량 예측 및 처리대책, 폐기물 처리시설의 입지 검토                    |
|         | 소음·진동     | 소음·진동발생원 및 완충녹지, 방음벽 등 저감 대책                          |

|            |              |                                    |
|------------|--------------|------------------------------------|
| 생활환경       | 친환경적<br>자원순환 | 폐기물 발생량 예측 및 처리대책, 폐기물 처리시설의 입지 검토 |
|            | 소음·진동        | 소음·진동발생원 및 완충녹지, 방음벽 등 저감대책        |
|            | 위락·경관        | 지역경관특성, 주요 조망점에서의 경관변화 및 대책        |
|            | 위생·보건        | 공중위생시설, 질병유발요인 및 보건위생대책            |
|            | 전파장애         | 전파장애요인, 전파장애 정도 및 저감대책             |
|            | 일조장애         | 일조영향을 고려한 시설물 배치계획                 |
| 사회경제<br>환경 | 인 구          | 인구밀집에 따른 환경영향 및 대책                 |
|            | 주 거          | 주거지역에 미치는 환경영향 및 대책                |
|            | 산 업          | 산업구조변화, 피해예측 및 대책                  |

## 2.5 환경영향평가 절차(EIA Process)

우리나라 환경영향평가의 과정은 평가서 초안을 작성하여 공람·공고 또는 설명회 개최 등을 통한 주민의견을 수렴하는 초기단계와 주민의견이 수렴되어 작성된 최종평가서를 사업승인 기관에 제출하여 환경부와 협의하는 단계, 협의 내용에 대한 이행여부 확인 및 사후환경영향을 조사하는 3단계로 구분되며 세부적인 절차는 <그림 1>와 같다.

### ① 평가서 초안의 작성 및 주민의견 수렴

환경영향평가서 초안은 최종적인 환경영향평가서의 작성에 앞서 사업자가 지역주민들에게 사업에 대한 일반적 내용을 공개하고 의견을 수렴하기 위해 작성한다. 평가서 초안에는 개발사업에 따른 3개 분야 23개 항목에 대한 평가대상지역의 설정과 환경현황조사, 대안의 분석

평가, 환경영향에 관한 각 항목별 개략적 예측 및 저감방안, 개발로 인한 환경에 미치는 불가피한 영향 등을 개략적으로 분석하며, 이를 기초로 주민들에게 설명회나 공청회 또는 공람 등을 하게 된다. 이를 통하여 수렴된 의견은 환경영향평가서에 포함시키고 반영되지 않은 의견은 그 사유와 함께 평가서에 명시하여야 한다<그림 2>.

## ② 최종평가서의 작성 및 협의

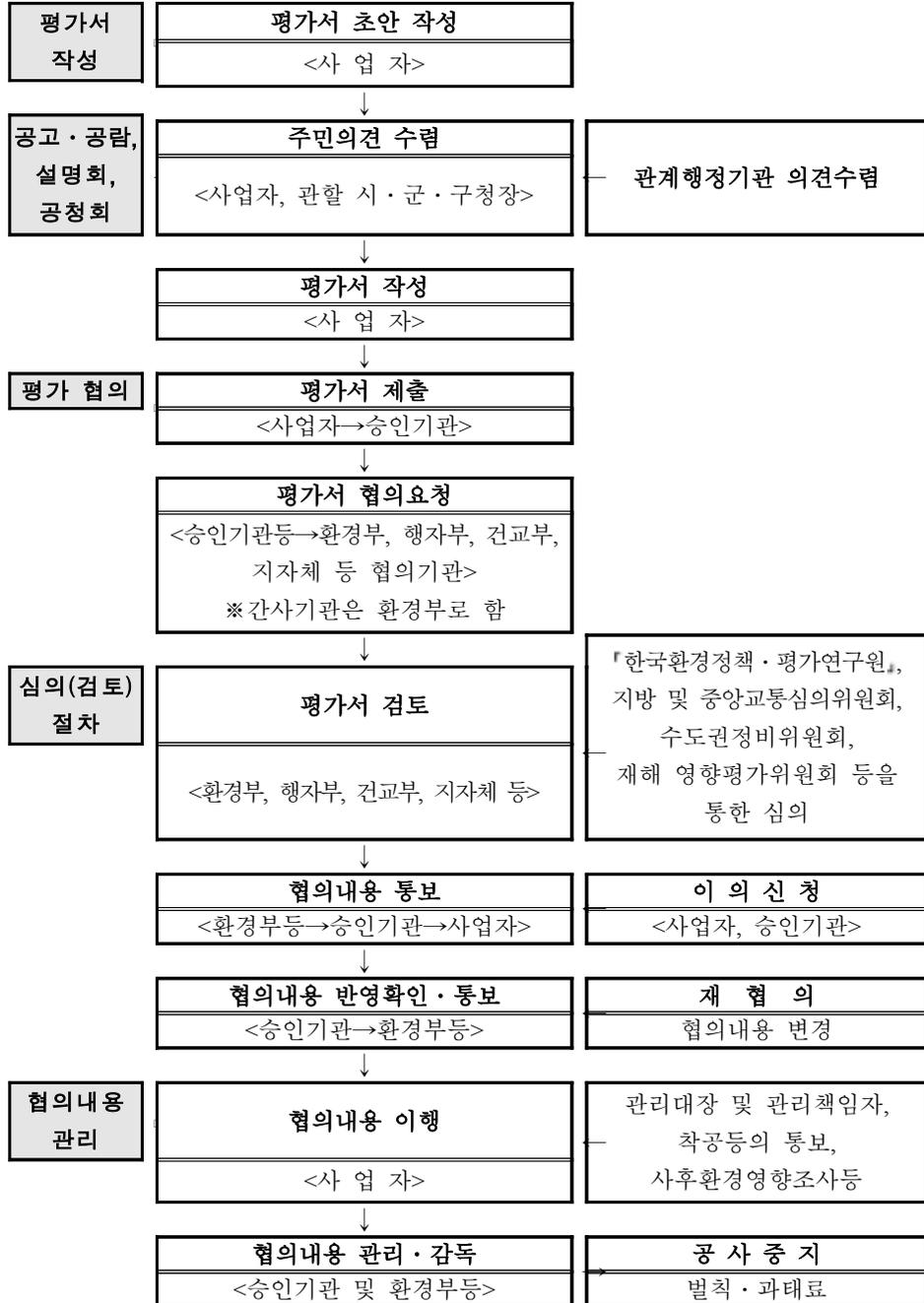
환경영향평가서 최종평가서에서는 3개 분야 23개 항목에 대해 구체적인 환경현황조사와 사업의 추진 및 운영과정에서 발생하는 환경적 영향을 다양한 기법을 통해 가능한 한 정확히 예측·분석하고 적절한 저감방안을 마련함으로써 협의기관에 제출하여 사업의 인·허가를 취득하는 것을 목적으로 한다.

사업자가 작성한 평가서는 사업승인기관에 제출되어 환경부(또는 지방환경관서)에 협의 요청되는데, 환경부는 평가서를 협의함에 있어서 필요시 수정·보완 등의 조치를 한 결과(협의내용)를 사업승인기관에 통보한다

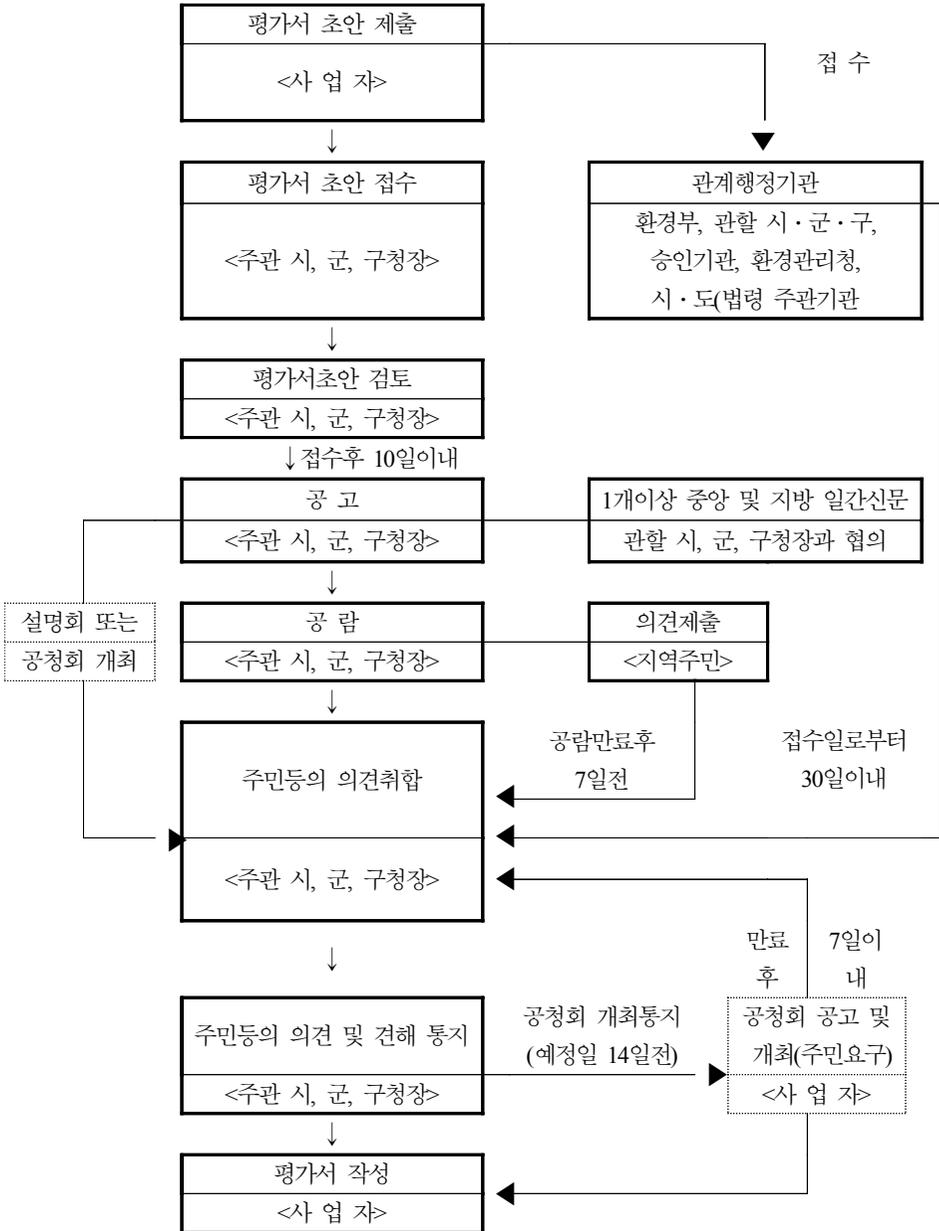
## ③ 협의내용 관리 및 사후환경영향평가

환경영향평가의 실효성 확보를 위하여서는 협의내용의 충실한 이행이 이루어져야 하므로 사업자는 협의내용을 성실히 이행하여야 하며, 이를 위한 협의내용 관리대장 비치, 협의내용 관리책임자 지정, 사후환경영향조사 등의 의무를 질 뿐만 아니라, 환경영향평가협의내용으로 확정된 오염물질의 배출농도에 관한 협의기준을 위반하는 때에는 협의기준초과부담금을 부과받는다. 한편, 협의내용의 충실한 이행을 확보하기 위하여 사업승인기관은 사업장 현지조사 등을 통하여 공사중지 명령 등 필요한 조치를 강구하여야 하며, 지방환경관서는 사업자나 사업승인기관에 공사중지명령 등 필요한 조치를 요청할 수 있다.

<그림 1> 환경영향평가 절차



<그림 2> 주민의견 수렴 절차



### Ⅲ. 환경영향평가제도 추진 현황

#### 3.1 시행실적

환경영향평가제도는 1977년 도입되었으나, 1981년 ‘환경영향평가서 작성등에관한규정’이 마련되면서 본격적으로 시행되었다. 제도 시행 초기에는 행정기관 및 정부투자기관 등 공공부문에서 시행하는 사업만을 평가대상사업으로 하여 환경영향평가 시행 실적이 많지 않았다. 그러나 1990년대에 들어 관련 법령의 개정으로 평가 범위가 민간부문까지 확대되면서 시행실적도 증가하였다. 제도 시행 이후 2003년말까지 총 2,623건에 대하여 환경영향평가가 이루어졌으며 동 기간 동안의 사업분야별 평가 실시현황은 <표 4>와 같다.<sup>5)</sup>

<표 4> 사업분야별 환경영향평가 실시현황

| 구 분          | 총 계   | '82~<br>'92 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------|-------|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 총 계          | 2,623 | 996         | 149  | 115  | 161  | 151  | 151  | 155  | 154  | 121  | 117  | 168  | 185  |
| 도 시<br>개 발   | 461   | 201         | 21   | 17   | 27   | 36   | 18   | 25   | 23   | 16   | 19   | 24   | 31   |
| 에 너 지<br>개 발 | 328   | 244         | 4    | 11   | 22   | 15   | 12   | 3    | 3    | 3    | 2    | 2    | 7    |
| 공 단<br>조 성   | 269   | 145         | 14   | 18   | 20   | 16   | 12   | 8    | 7    | 5    | 7    | 11   | 6    |
| 도 로<br>건 설   | 591   | 39          | 47   | 29   | 42   | 40   | 39   | 64   | 61   | 57   | 50   | 60   | 63   |
| 체 육<br>시 설   | 152   | 104         | 4    | 3    | -    | -    | 7    | 6    | 6    | 5    | 4    | 5    | 8    |
| 기 타          | 822   | 263         | 59   | 37   | 50   | 44   | 63   | 49   | 54   | 35   | 35   | 66   | 70   |

5) 환경부, 환경백서, 2004.

### 3.2 환경영향평가를 통한 환경개선 사항

1970년대 이후 우리나라에서는 산업화, 도시화 및 경제발전과 함께 도로, 항만 등 각종 사회간접시설이 확충되어 왔으며, 생활수준 향상에 따라 주거환경 개선을 위한 주택건설 사업 등이 지속적으로 추진되어 왔다. 이러한 건설사업 시행과정에서 자연자원의 고갈 문제 및 양호한 자연환경의 훼손으로 인한 환경문제가 제기되었다. 이와 같은 자원의 고갈 및 환경문제를 해소하기 위한 방안으로 1980년대 이후 환경영향평가가 본격적으로 시행되었으며 이를 통하여 개발사업 주체에게는 친환경적인 개발 마인드를 지역주민에게는 환경보전의 중요성을 일깨워 주게 되었다.

본 고에서는 지난 기간동안 환경영향평가제도를 실시하면서 동 제도를 통하여 개발사업 추진시 환경적인 배려가 어떻게 이루어 졌는지를 상대적으로 시행실적이 많았던 사업을 중심으로 살펴보았다.

#### 1) 도로건설분야

도로건설사업은 환경영향평가 실시 이래로 가장 많은 협의실적을 나타내고 있는데 이는 산업고도화에 따른 물동량 이동의 증가 및 지역간 네트워크 등을 위하여 지속적으로 도로가 건설되고 있기 때문이다. 도로는 경제발전 및 지역개발을 위하여 반드시 필요한 사회기반시설임에는 분명하지만 도로건설에 따른 지형적인 변화로 인하여 생물 서식지의 훼손 및 지역간 단절 등을 포함한 많은 환경적인 문제가 발생한다.

전체 국토의 70%이상이 산지이며, 대·소하천이 산재해 있는 우리나라에서도 도로건설로 인한 가장 대표적인 환경훼손은 절토로 인한 산지부 훼손(사면발생)과 성토로 인한 수계 훼손 및 지역간 단절이라 할 수 있다. 이와 같은 지형변화로 인한 환경상의 문제를 해소하고자 환경영향평가지 환경적으로 민감한 구간에 대해서는 가능한 한 터널 및

교량 설치가 강구되고 있다. 터널과 교량은 설치비용에 있어 같은 구간의 일반 도로건설비용에 비하여 2~3배 높으나, 환경훼손 저감을 위한 현실적인 저감방안으로 평가되고 있으며 시기별 터널, 교량의 설치현황은 <표 5>와 같다.

환경영향평가가 실시되기 이전인 60~70년대에는 도로건설시 환경훼손 저감을 위한 터널 및 교량의 설치는 매우 미미하였다. 그러나 80년대 들어 환경영향평가제도가 실시된 이후에는 도로건설시 터널과 교량의 설치비용이 증가하였다. 특히 1990년대 이후에는 도로건설시 터널과 교량의 설치개소수가 이전에 비하여 비약적으로 증가하였으며 전체 노선 연장 중 터널과 교량이 차지하는 비율도 65%정도에 달하고 있다. 도로건설시 터널과 교량의 연장 증가는 기존의 경제성 위주의 도로건설 사업 추진체계가 환경성을 고려하는 사업추진체계로 전환한 것이라 볼 수 있으며, 이와 같은 전환이 이루어지기까지 환경영향평가는 나름대로의 역할을 수행하여 왔다.

<표 5> 연대별 구조물 설치현황<sup>6)</sup>

| 준공연대 | 노선길이<br>(km) | 터널  |            |                  | 교량    |            |                  |
|------|--------------|-----|------------|------------------|-------|------------|------------------|
|      |              | 개소  | 총연장<br>(m) | km당 연장<br>(m/km) | 개소    | 총연장<br>(m) | km당 연장<br>(m/km) |
| 1960 | 304          | 2   | 287        | 0.287            | 119   | 3,375      | 10.9             |
| 1970 | 929          | 10  | 4,198      | 4.5              | 196   | 9,334      | 10.0             |
| 1980 | 326          | 14  | 6,290      | 19.3             | 539   | 46,437     | 142.2            |
| 1990 | 482          | 115 | 73,601     | 152.7            | 2,382 | 280,278    | 581.5            |
| 2000 | 646          | 127 | 98,542     | 152.5            | 2,237 | 259,766    | 402.1            |
| 전체   | 2,687        | 268 | 182,918    | 68.0             | 5,473 | 599,100    | 223.0            |

※ 본 자료는 1960~2000년대까지의 각종 도로건설사업 중 고속도로를 토대로 작성되었으며, 국도 및 지방도는 제외하였음.

6) 내부자료, 한국도로공사, 2004.

이밖에 1990년대 이후 도로건설사업에 대한 환경영향평가지에는 동물의 이동성을 보장하기 위한 Eco-Bridge, Eco-Tunnel, 동물이동통로 등과 같은 저감시설의 설치방안이 적극 검토되고 있으며, 실제적으로 이러한 시설의 설치사례는 해마다 증가하고 있다.

환경영향평가의 시행에 따라 환경훼손 저감을 위한 각종 저감방안이 도로건설사업 추진시 적용되는 것 이외에 환경영향평가는 개발주체의 환경보전에 대한 인식제고에도 큰 기여를 하였다. 하나의 예로서 도로건설사업의 승인기관인 건설교통부로 하여금 2001~2002년 기간 동안 ‘환경친화적 도로설계기법에 관한 연구’를 수행토록 하는 동기를 부여하였으며, 현재에는 동 연구를 토대로 환경성을 고려한 도로설계지침 등이 마련되고 있다.

## 2) 택지개발분야

1970년대 이후 도시화 추세에 따라 지속적으로 택지개발사업이 추진되어 왔으며, 특히 1980년대 이후에는 ‘택지개발촉진법’의 제정에 따라 택지개발이 보편화되어 왔다. 이에 따라 약 70%정도에 머물던 1980대의 주택보급율은 1990년 이후 매년 60만호 내·외의 주택을 건설·공급하여 2000년 현재 94%로 향상되었다. 그러나 이와 같은 주택보급율 향상에도 불구하고 핵가족화의 진전 및 독신가구의 증가 등으로 인하여 현재까지도 주택공급을 위한 택지개발사업은 활발하게 진행 중에 있다.<sup>7)</sup>

그러나 택지개발사업은 무주택 해소를 위한 주택의 양적 공급확대와 경제성 위주로 추진됨에 따라 환경적인 측면에서의 고려는 부족했다. 우리나라에서의 택지개발사업은 일반적으로 대단위 면적에서 대하여 시행되며 국토면적 중 산지가 차지하는 비율이 높은 우리나라의 지형여건상 생태계가 양호한 구릉지 및 하천 연안지역까지도 사업지구로

7) 환경부, 환경친화적 계획기법 및 운용방안 개발에 관한 연구, 2003. 1.

계획되는 경우가 많았다. 또한 도시화가 진행되는 과정에서 한적한 농촌지역까지도 택지개발사업 지구에 포함되어 주변지역의 자연적인 여건 및 경관적인 측면에서의 부조화가 발생하는 경우도 많았다.

이상의 내용을 종합하면 택지개발사업 추진과정에서 발생하는 일반적인 환경문제는 자연생태계의 단절, 과도한 산림 지역의 훼손, 주변 지역 경관과의 부조화 및 인구집중에 따른 다량의 오염물질 배출 등으로 요약된다. 이 중 자연생태계의 단절 및 산림지역의 훼손 등과 같은 환경문제는 사업지구내에 적절한 보전지역을 설정함으로써 어느 정도 해결이 가능하다. 그러나 보전지역의 설정은 사업의 경제성을 떨어뜨리는 요인으로 사실상 충분한 면적의 보전지역 설정에는 어려움이 따른다. 이와 같은 상황에서 1980년대 이후 개발과 보전의 조화, 경제성과 환경성의 조화를 통하여 택지개발사업으로 인한 환경문제를 해소하고자 환경영향평가가 적용되어 왔다.

택지개발사업 추진시 자연적인 여건이 우수한 지역의 보전은 공원녹지면적의 확보를 통하여 가시화되며 이와 같은 공원녹지지역은 주민의 훌륭한 휴식공간으로도 활용된다. 환경영향평가제도가 도입된 이후의 택지개발사업 추진시 사업지구내 공원녹지율의 변화 추이는 <표 6>과 같다.

<표 6> 연도별 공원녹지율 및 1인당 녹지면적 변화 추이

| 사업추진 시기 | 택지개발지구 수 | 공원녹지율(%) | 1인당 공원녹지면적 |
|---------|----------|----------|------------|
| 1980년대  | 79       | 6.1      | 4.3        |
| 1990년대  | 42       | 12.6     | 4.8        |
| 2000년대  | 23       | 17.1     | 9.6        |

1980년대에는 택지개발사업에 대하여 환경영향평가가 실시되기는 하였으나 무주택 해소라는 정책목표와 경제성 위주의 사업 추진 등으

로 인하여 공원녹지율 및 1인당 공원녹지면적은 상대적으로 적었다. 그러나 1990년대 이후부터는 공원녹지율 등은 80년대에 비하여 비약적으로 증가하였으며 2000년대에는 평균 공원녹지율과 1인당 공원녹지면적은 각각 17.1%와 9.6㎡에 이르렀다. 성현찬<sup>8)</sup> 등은 도시생태학 측면에서 건전하고 쾌적한 도시환경 유지를 위해서는 택지개발 사업 지구내 공원녹지율이 30%이상 유지되어야 한다고 주장하고 있으며, 도시공원법에 따르면 1인당 공원면적은 최소 6㎡이상을 유지하여야 한다고 명시되어 있다. 이와 같은 내용을 토대로 볼 때 현재까지의 택지개발 사업지구내 공원녹지율은 성현찬이 주장하고 있는 이상적인 수준의 녹지율에는 못 미치나 환경영향평가를 통하여 과거에 비하여 크게 개선이 되었으며, 현재까지의 증가추세를 토대로 볼 때 향후 이상적인 수준까지 개선될 가능성을 보여주고 있다. 1인당 공원녹지율의 경우 도시공원법에서 제시하고 있는 공원면적과의 직접적인 비교는 어려우나 현재 1인당 약 10㎡정도로 확보되고 있음을 고려할 때 자연공원법에서 제시하고 있는 1인당 공원면적과 어느 정도 부합하고 있다고 볼 수 있다.

택지개발 사업지구내에서의 공원녹지율의 증가 및 1인당 공원녹지면적의 증가는 90년대 이후 환경영향평가제도의 활성화에 힘입어 환경보전의 중요성이 개발주체에게 인식되었기 때문이라 할 수 있다.

이상과 같은 사업지구내부의 자연환경에 대한 배려 이외에 환경영향평가를 통하여 주변지역과 조화를 이룰 수 있도록 하기 위한 환경상의 배려도 지속되어 왔다. 1990년대 이후의 택지개발사업에 대한 환경영향평가는 생태계의 연속성 확보 및 주변지역과의 조화성 추구 등이 많이 논의되었다. 이에 따라 지구내에 자연형 하천을 조성하여 당해 사업으로 인한 하천의 흐름이 차단되지 않도록 하였으며, 생태통로를 조성하여 사업 시행 이후에도 동물의 이동이 가능하도록 사업계획

8) 성현찬, 도시공원의 접근성 및 주민친화성 향상방안 연구, 경기개발연구원, 2004.

을 수립하는데 기여를 했다. 또한 우수유출로 인한 홍수피해를 저감하고 토양층에 수분 공급을 위하여 지구내에 투수성 포장재료의 사용을 고려토록 하는 등 환경영향평가는 환경친화적인 택지개발사업이 이루어지도록 하는데 기여해 왔다. 90년대 중반이후부터 이와 같은 환경상의 배려가 활성화되었으며 시기별 개선사항은 <표 7>과 같다.

<표 7> 환경영향평가를 통한 환경개선 사항<sup>9)</sup>

| 연 대       | 자연형 하천 | 생태통로  | 수목이식   | 투수성포장  |
|-----------|--------|-------|--------|--------|
| 1995~1999 | 3개 지구  | 2개 지구 | 16개 지구 | 1개 지구  |
| 2000~2004 | 15개 지구 | 9개 지구 | 21개 지구 | 17개 지구 |

### 3) 댐 건설분야

댐 건설사업에 대한 환경영향평가 협의실적은 제도 도입 이후 현재까지 10여건에 불과하다. 그러나 우리나라의 댐 건설은 대부분 저수용량이 수천만톤에서 수억톤에 이르는 대규모 다목적댐 건설위주로 진행되고 있으며 건설지점이 일반적으로 양호한 생태계를 유지하고 있는 하천인 경우가 많아 댐 건설에 대한 환경영향평가지에는 사회적으로 많은 논란이 제기되고 있다.

1970~1980년대에 건설된 댐의 경우 환경영향평가제도 도입 이전에 건설된 댐에 대해서는 환경적인 고려가 간과되었으며, 환경영향평가제도 도입 이후에 건설된 댐의 경우에도 댐 건설에 따른 환경적인 고려 및 환경영향을 저감하기 위한 대책의 마련은 미비하였다.

그러나 1990년대 들어 댐 건설에 대한 환경영향평가 협의과정에서 환경친화적인 댐 건설방안이 논의되었으며, 이에 따라 동물이동통로,

9) 한국토지공사, 내부자료, 2004.

인공습지 조성, 어도설치 등과 같은 저감방안이 적용되기 시작하였다. 이후 2000년대에 들어서는 이러한 저감시설 설치 이외에 댐 하류 하천에 대한 자연형 하천 조성이 시도되었다. 또한 댐 수질을 양호하게 유지하기 위한 방안으로 담수 이전에 댐 유역내에 하수처리시설을 완비토록 환경영향평가협약이 이루어 졌다. 2003년도에 환경영향평가협약이 이루어진 한탄강댐 건설사업의 경우에는 댐 건설의 주요 목적이 홍수예방이며 댐 예정지에 위치하고 있는 한탄강의 생태계가 우수한 점을 고려하여 댐을 건설하되, 홍수기를 제외한 나머지 기간 동안에는 댐을 개방하여 하천의 흐름이 댐 건설 이전과 동일하게 유지되도록 협약이 종료되었다. 실제로 한탄강 유역은 수려한 자연경관과 함께 다양한 생물종이 서식하고 있어 댐이 건설되는 경우 하천의 차단으로 인한 생태적인 영향이 클 것으로 예측되었다. 그러나 한탄강 유역 및 하류 지역은 지형적인 여건상 홍수에 취약한 지역으로 홍수피해를 예방하기 위한 대책이 필요한 지역이기도 했다. 이러한 사유로 환경영향평가 시행 과정에서 개발과 보전에 대한 논쟁이 발생하였으며 이러한 논쟁은 사회적 갈등으로까지 전개되었다. 따라서 환경영향평가 협의과정에서는 이와 같은 갈등문제를 해소하고자 많은 회의가 진행되었으며 최종적으로 개방형댐 건설이 제안되었다. 개방형댐은 댐 본체 하부에 수문을 설치하여 홍수기를 제외한 나머지 기간 동안에는 하천의 흐름이 댐 건설 이전과 마찬가지로 원활하게 흐르도록 보장하고 홍수기시에만 수문을 닫아 저류 기능을 할 수 있도록 하는 형태의 댐을 말한다. 한탄강댐 건설사업의 경우에는 자연보전과 홍수피해 예방이라는 두가지 목적이 환경영향평가를 통하여 동시에 추구된 좋은 사례라 할 수 있다.

<표 7> 댐 건설로 인한 환경영향 저감시설 설치 현황

| 구분          | 댐<br>(협의연도)                        | 저감시설               |            |           |     |           |            |           |
|-------------|------------------------------------|--------------------|------------|-----------|-----|-----------|------------|-----------|
|             |                                    | 대체서식지<br>(인공습지)(㎡) | 동물이<br>동통로 | 어류<br>서식처 | 어 도 | 자연형<br>하천 | 유역하<br>수처리 | 댐사면<br>녹화 |
| 70~80<br>년대 | 소양,안동,<br>대청,충주,<br>주암,함천,<br>임하 등 | ×                  | ×          | ×         | ×   | ×         | ×          | ×         |
| 90년대        | 보령(91)                             | ×                  | ×          | ×         | ×   | ×         | ×          | ○         |
|             | 부안(92)                             | ×                  | ×          | ×         | ×   | ×         | ×          | ×         |
|             | 밀양(92)                             | ×                  | ×          | ×         | ×   | ×         | ×          | ×         |
|             | 횡성(92)                             | ×                  | 1개소        | 1개소       | ×   | ×         | ×          | ×         |
|             | 용담(93)                             | 54,890             | ×          | ×         | ×   | ×         | ○          | ×         |
|             | 탐진(97)                             | 158,920            | 1개소        | 14개소      | ○   | ×         | ○          | ○         |
|             | 대곡(98)                             | 42,350             | ×          | ×         | ×   | ×         | ○          | ○         |
| 2000<br>년대  | 한탄강(03)                            | 200,000            | 6개소        | 12개소      | ○   | ○         | ○          | ×         |
|             | 화북(03)                             | 18,000             | 5개소        | 5개소       | ×   | ○         | ○          | ○         |
|             | 성덕(04)                             | 20,000             | 4개소        | 3개소       | ×   | ○         | ○          | ×         |

이상에서는 개발사업 추진과정에서 발생하는 각종 환경문제를 해소하기 위한 수단으로서의 환경영향평가의 역할 및 기여도에 대하여 살펴보았다. 환경영향평가는 지난 시절 국토개발이라는 정책목표를 달성하기 위하여 추진된 각종 개발사업을 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 하는데 많은 기여를 해왔다. 특히 개발사업주체에 대해서는 환경친화적인 개발의식을, 일반 대중에게는 환경보전이 중요성을 일깨워주는 계기를 제공하였다. 이와 같은 개발

사업 추진과정에서의 환경적인 배려 이외에 환경영향평가는 관련 제도의 발전에도 많은 기여를 해왔다.

사전에방적인 측면에서 환경문제를 해결하기 위하여 도입된 환경영향평가제도는 개발사업 추진단계에서 적용되는 동 제도가 가지고 있는 한계점으로 인하여 행정계획 수립단계에서 환경적인 영향을 평가하는 사전환경성검토제도의 도입계기를 마련하였다. 사전환경성검토제도는 개발사업의 시행 여부에 영향을 미치는 행정계획 수립단계에서 환경적인 영향을 평가하는 환경정책수단으로 1994년부터 실시되어 왔다. 결론적으로 환경영향평가제도는 개발사업 자체에 대한 환경성 부여 이외에 환경적인 배려가 보다 적극적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 관련제도의 발전에도 기여하여 왔다.

#### IV. 환경영향평가제도 관련 현안 이슈

Ⅲ.장에서 살펴본 바와 같이 환경영향평가제도는 지난 25년간 각종 개발사업 추진시 발생하는 환경문제를 해소해 왔으며 관련 제도의 발전에 이바지 해 왔다. 그러나 지난 시간 동 제도를 운용해 오는 과정에서 많은 시행착오가 발생하였으며 다음과 같은 이슈가 제기되고 있다.

##### 4.1 협의기간 장기화에 따른 개발사업 추진 장애

환경영향평가제도는 사업자, 승인기관, 협의기관은 물론 다양한 이해당사자가 함께하여 협의를 이루어 가는 절차적 수단이다. 그러나 환경적으로 민감한 사안에 대하여는 다양한 이해당사자간의 협의가 원활하게 진행되지 않는 경우가 많아 대형 국책사업 등의 추진이 지연되는 경우가 발생하고 있다. 이에 따라 개발사업자에게 환경영향평가는 개발사업의 추진을 가로막는 장애요인으로 간주되는 경향이 있다.

환경에 대한 대중의 인식이 증가되었고 개발사업과 관련한 각종 환경적인 이슈가 증가하고 있는 현실을 고려할 때 협의기간의 증가에 별다른 문제가 없다고 말 할 수도 있다. 그러나 우리나라의 환경영향평가 대상사업의 약 80%정도가 공공건설사업임을 고려할 때 개발주체의 입장에서는 환경영향평가가 국토개발을 위한 국책사업의 추진에 지장을 초래한다고도 볼 수 있다.

#### 4.2 환경영향평가제도를 통한 사회적 합의형성 부족

환경영향평가 진행 중 또는 협의 완료 이후에도 개발과 보전의 갈등, 다양한 이해관계 등으로 인하여 해당 사업의 추진에 대한 사회적 합의가 도출되지 않는 경우가 발생하고 있다. 또한 혐오시설 혹은 기피시설에 대한 개발이 이루어지는 경우 해당지역 주민들과 사업주체 간의 의견 차이로 인해 심각한 갈등이 초래되고 막대한 인적·물적 자원의 손실이 발생하기도 한다. 이는 주요 개발사업에 대한 정책결정 및 사업계획의 입안 단계에서 지역주민 및 시민·환경단체의 참여가 제한되었다가 환경영향평가 과정에서 구체화된 사업계획이 주민 및 시민·환경단체에 공개되고 있는데 그 원인이 있다.<sup>10)</sup>

환경영향평가는 개발사업의 시행에 앞서 실시되고는 있으나, 이미 상위단계(계획단계, 예산배정단계 등)에서 사업의 시행여부가 확정된 개발사업을 대상으로 시행되고 있기 때문에 의사결정과정에서 사업철회 등과 같은 사회적인 요구를 반영하기 어려운 실정이어서 이에 대한 제도적 개선이 필요한 실정이다.

---

10) 환경영향평가 대상사업의 근거 법률(55개) 중 주민의견수렴 절차를 규정하고 있는 법률(개별법)은 7개에 불과하며 실질적인 주민의견수렴은 환경영향평가단계에서 이루어지고 있다.

### 4.3 환경영향평가제도에 대한 사회적 인식

#### ○ 지역주민, 환경단체의 인식

지역주민들은 보상 등 이해관계 해결수단의 한 방편으로 환경영향평가를 인식하고 있으며, 환경단체들은 환경영향평가 결과를 토대로 사업의 추진이 철회된 사례가 거의 없다는 이유로 동 제도가 개발사업을 허용하는 개발의 면죄부에 불과하다는 인식을 가지고 있다. 또한 환경단체에서는 환경영향평가서가 개발사업자의 입장을 전달하는 수준에서 작성되고 있어 평가서의 객관성과 신뢰성에 문제가 있다고 주장하고 있다.

#### ○ 사업자 및 사업승인기관의 인식

사업자는 환경영향평가를 사업추진을 위한 행정 절차정도로 인식하고 있으며 환경영향평가 절차가 까다롭고 자의적인 규제로 사업 지연의 주요 요인이라고 주장하고 있다. 또한 환경영향평가과정에서 환경단체의 사업 반대 주장에만 이끌려 환경영향평가협회가 지연됨으로써 사업추진상에 장애에 발생한다고 주장하고 있다.

### 4.4 시사점

이상에서 언급한 환경영향평가와 관련한 다양한 이슈의 주요 원인은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 사업의 추진이 사실상 결정된 상태에서 시행되는 환경영향평가제도의 한계
- 환경영향평가과정에서의 소극적인 주민의견수렴 형태
- 환경영향평가서 작성상의 신뢰성, 공정성 문제

이상에서 언급된 이슈들은 현재까지 운용되어온 환경영향평가제도를 더욱 발전시키기 위하여 해결해야하는 과제이다. 현재 우리나라에서는 이와 같은 문제 해결을 위하여 환경영향평가 대상사업의 추진에 영향을 미치는 행정계획수립 단계부터 환경적인 영향을 고려하는 전략환경평가제도를 ‘사전환경성검토제도’라는 명칭하에 시행 중에 있다.

## V. 환경영향평가제도 개선방안

### 5.1 제도개선 방향설정

우리나라에서는 개발사업에 영향을 미치는 각종 행정계획 수립단계에서 환경적인 영향을 예측 평가하기 위하여 사전환경성검토제도를 운영하고 있다. 사전환경성검토제도는 계획수립 초기단계부터 환경성을 고려함으로써 개발사업단계에서 시행되고 있는 환경영향평가의 한계점을 극복함은 물론 지속가능한 발전을 이루고자 하는 시행 취지에 있어 전략환경평가와 개념적으로 유사한 제도이다. 그러나 사전환경성검토제도는 도입 이후 대상범위의 협소, 이해당사자의 의견수렴 미흡, 환경영향평가와의 차별성 미흡 등과 같은 문제점이 지속적으로 제기되었다.

이에 환경부에서는 기존 사전환경성검토제도의 강화를 위하여 근거법인 ‘환경정책기본법’을 2004년도에 개정하였으며 동 법 개정안과 동 법 시행령 개정안이 각각 2005년 5월 31일과 2006년 5월 31일 공포되었다. 이러한 관련 법령 개정에 따른 동 제도의 주요 개선사항에는 대상범위의 확대, 주민의견수렴, 협의시기 조정 등이 포함되어 있으며 세부적인 사항은 다음과 같다.

## 5.2 법적 개선사항<sup>11)</sup>

### 1) 행정계획 및 개발계획에 대한 사전환경성검토 대상범위 확대

대상범위의 대부분이 지역적 차원의 프로그램 수준인 기준<sup>12)</sup> 사전환경성검토의 대상 범위를 광역적, 국가적 차원의 다양한 행정계획, 개발계획 등으로 확대하는 방안에 대한 심도있는 검토가 수행되었다. 외국의 전략환경평가에서와 같이 스크리닝을 실시하여 평가 여부를 판단하는 경우에는 대상범위 확대가 별다른 의미가 없을 수 있으나, 우리나라의 경우 오랜 기간 동안 평가대상 범위 설정에 있어 Positive List방식을 운용하여 왔으므로 미리 대상범위를 설정하였다. 전략환경평가 토대를 구축하는 현 단계에서는 환경영향평가 대상 사업의 시행에 직접적, 간접적으로 영향을 미치는 다양한 행정계획, 개발계획에 대하여 우선적으로 사전환경성검토 범위를 설정하였다. 2006년 ‘환경정책기본법’ 시행령 개정<sup>12)</sup>에 따라 환경영향평가 대상 74개 개발사업에 영향을 미치는 80여개의 행정계획, 개발계획에 대하여 사전환경성검토제도가 시행되고 있다.

### 2) 행정계획 및 개발계획에 대한 사전환경성검토 시기 조정

기준에 일부 행정계획, 개발계획 등에 대하여 사전환경성검토가 실시되고 있으나, 당해 계획의 확정단계에서 사전환경성검토가 실시됨에 따라 환경적인 측면에서의 다양한 대안 검토 및 환경평가 결과의 계획으로의 반영 등이 제대로 이루어지지 않았다. 따라서 행정계획에 대한 사전환경성검토 시기를 외국의 전략환경평가와 마찬가지로 계획 입안 초기단계로 조정하여 평가과정에서 각종 대안에 대한 검토 및 평가 결

11) 본 고에서 명시하고 있는 개선사항 중 사전환경성검토제도의 대상범위 확대, 주민의견수렴, 협의시기 조정 등과 같은 사항은 2005년도 5월 31일 공포된 ‘환경정책기본법’ 개정안에 반영되었으며 현재(2005년 9월) 동 법 시행령을 개정 중에 있음.

12) 2006년 5월31일 ‘환경정책기본법’ 시행령 개정 이전.

과의 계획으로의 환류(feedback)가 가능토록 제도를 개선하였다.

### 3) 행정계획수립단계에서의 주민참여제도 개선 및 신설

기존의 사전환경성검토제도는 정부기관, 전문가, 전문기관의 의견을 수렴하여 협의가 진행되었다. 그러나 행정계획 수립 이후 추진되는 개발사업으로 인하여 직접적으로 영향을 받는 지역주민 등의 의견을 수렴하고 있지 않아 비록 행정계획 수립단계에서 사전환경성검토가 수행되더라도 이후 진행되는 환경영향평가 과정에서 각종 민원 등으로 인하여 원활한 환경영향평가 협의가 이루어지지 않는 경우가 발생하였다. 따라서 개발사업의 시행여부를 결정하는 행정계획수립단계에서 사전환경성검토시 주민의견을 수렴할 수 있도록 함으로써 개발사업 추진이 결정된 이후 시행되는 환경영향평가단계에서의 사회갈등유발 요인을 제거할 수 있도록 제도정비가 이루어졌다.

개정된 ‘환경정책기본법’에서는 행정계획에 대한 사전환경성검토시 주민의견을 수렴토록 하고 있으며, 시행령에 주민의견수렴이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 절차, 의견수렴 범위 등에 대한 세부적인 내용이 포함되어 있다.

### 4) 스코핑제도 활성화

사전환경성검토서 작성시 다양한 이해당사자의 참여하에 평가범위, 평가항목, 조사방법 등 환경평가와 관련된 사항을 사전에 협의하는 스코핑제도를 활성화 할 필요가 있다. 사전환경성검토 대상 행정계획의 종류는 매우 다양하므로 환경평가항목을 일률적으로 설정하고 이에 근거하여 평가를 진행하기는 어려울 것이다. 따라서 사전환경성검토시 고려해야 하는 일반적인 사항들을 토대로 작성기준 또는 가이드라인을 마련하고 이에 근거하여 각각의 계획의 성격에 부합하도록 평가분야, 항목 등을 설정하여 평가가 이루어 질 수 있도록 제도를 운

영하여야 한다.<sup>13)</sup>

### 5) 사전협의제도 관련법의 일원화

사전환경성검토와 환경영향평가는 적용 대상범위 및 평가방법 등과 같은 기술적인 측면에 있어 차이가 있으나 사전예방의 원칙을 구현하는 사전협의제도로써의 제도 시행 목적 및 진행절차, 방법 등에 있어 별다른 차이가 없다. 사전환경성검토는 환경영향평가가 실시되기 이전에 개발을 직·간접적으로 전제한 행정계획의 환경성을 검토하는 것으로 환경영향평가와 밀접한 연계성을 가지고 있으며 양 제도는 상호 보완관계에 있다고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 양 제도의 밀접한 관계에도 불구하고 현재 양 제도의 실시근거가 분산되어 있어 사전협의제도 운영상의 효율성 증진에 제한이 있을 수 있다. 실제적으로 각각의 제도를 규정하고 있는 관련법에 명시된 양 제도의 시행방법, 절차, 협의방법 등을 살펴보면 다소 차이가 있으며 이로 인하여 사전환경성검토결과가 환경영향평가지 반영되기 어렵거나 사전환경성검토단계에서 검토되었던 사항이 환경영향평가지 재검토되는 사례도 발생하고 있다.

이와 같은 사전협의제도 운영상의 비효율적인 사항을 제거하고 사전협의제도의 체계적이며 효율적인 운영을 위하여 양 제도의 실시근거를 일원화하기 위한 제도적 정비방안을 준비할 필요가 있다.

## 5.3 운영상 개선사항

### 1) 환경영향기법 개발

사전환경성검토시 당해 계획의 수립으로 인한 환경영향을 예측하고 이를 토대로 적절한 저감대책을 수립함으로써 환경평가 과정에서 발

13) 사전환경성검토서 작성 초기단계에 당해 계획에 대한 승인기관의 장은 중점평가 항목의 설정(스코핑) 및 대안 설정 등에 대한 자문을 위하여 ‘환경성검토협의회’를 구성토록 법령에 규정되어 있음.

생하는 이해당사자간의 논란을 해소하고 환경친화적인 개발계획을 수립하기 위해서는 사전환경성검토 과정에서 참고할 만한 평가기법이 필요하다.

2000년 사전환경성검토제도의 법제화 이후 현재까지 약 7년간 제도가 운영되어 왔으나, 동 제도 관련 연구는 주로 제도개선에 초점이 맞추어졌으며 실제적인 행정계획에 대한 환경평가기법에 대한 연구의 수행은 미흡했다. 그러나 사전환경성검토에서는 개발사업에 영향을 미치는 각종 행정계획 수립단계에서 환경적인 영향을 검토하여 개발사업의 시행 여부를 결정하는 등 현재의 사전협의제도의 패러다임이 개발사업단계에서 행정계획으로 조정됨에 따라 사전환경성검토시 개발과 보존 관련 많은 논란이 예상된다. 이에 따라 계획수립 초기단계부터 활용 가능한 환경친화적 계획수립 기법 및 이와 관련한 검토 및 협의방안에 관한 연구의 수행이 필요하다. 특히 상위 행정계획 수립 단계부터 개발과 보존의 조화를 이루고 환경친화적인 개발사업을 계획하기 위해서는 자연자원의 환경가치 추정을 비롯한 각종 사회·경제적인 측면에서의 연구 수행이 필요하며 아울러 환경평가 전문인력 양성을 위한 교육프로그램 마련도 필요하다.

## 2) 사전환경성검토와 환경영향평가의 역할설정 및 연계운영

사전환경성검토제도의 대상범위에 행정계획과 아울러 개발사업이 포함되어 있으며 운영 방안이 환경영향평가제도와 유사하다는 점에서 사전환경성검토제도의 기능에 대해 회의적인 시각이 있어왔다. 또한 사전환경성검토제도와 환경영향평가제도는 검토사항의 중복이라는 측면에서 그 역할 구분이 모호하다는 지적도 있어왔다. 이와 같은 지적사항을 개선하고 양 제도의 연계운영을 위해서는 양 사전협의제도간의 역할 설정이 필요하다.

사전환경성검토제도 즉 전략환경평가에서는 관련계획과의 부합성, 지속가능성 유지 여부, 입지의 타당성 및 주변환경과의 조화여부, 그리고 환경친화적인 대안에 대해 검토하고, 환경영향평가에서는 사업의 시행으로 인해 발생할 수 있는 환경적 영향을 예측하고 그 영향을 저감할 수 있는 방안을 모색하도록 역할을 분담할 필요가 있다.

| 구 분  | 사전환경성검토   | 환경영향평가제도                                 |
|------|---|--|
| 검토대상 | 개발이 전제된 행정계획,<br>개발이 전제되지는 않으나 개발에 지대한 영향을 미치는 행정계획               | 개발사업, 개발기본계획,<br>개발실시계획                  |
| 검토사항 | 관련계획과의 부합성, 지속가능성 유지 여부, 환경보전대책,친환경적인 토지이용 계획, 입지의 타당성, 사업의 적정성 등 | 환경적 영향예측,<br>환경적영향에 대한 저감방안,<br>사후환경관리계획 |

사전환경성검토제도의 시행에서 중요한 또 하나의 요인은 동 제도와 환경영향평가의 운영상 연계방법이다. 두 제도간의 연계가 이루어짐으로서 최상위 행정계획에서 수립된 환경정책이 하위의 개발사업까지 일관되게 적용될 수 있다. 사전환경성검토와 환경영향평가의 연계방법으로 상위계획에 대한 사전환경성검토시의 검토의견을 하위 단계별 행정계획의 검토기준으로 사용하고, 환경영향평가지에는 상위에서 검토된 사항을 토대로 개발사업의 환경적 고려 방향을 설정하는 방안을 고려할 수 있다. 즉 사전환경성검토 단계에서 이미 협의된 내용을 환경영향평가에서 준용하여 환경적 영향을 평가함으로써 일관적이고 포괄적인 관점에서 개발사업에 대한 환경평가가 이루어질 수 있다.

상위 행정계획에 대한 사전환경성검토시 주변환경영향조사를 실시하였다면 그 결과를 환경영향평가에서 준용하며 다만, 미약하거나 부족한 환경영향예측부분에 대해서만 주변환경영향조사를 추가적으로 실시하여 주변환경영향조사의 간소화는 물론 궁극적으로 환경영향평



## 토 론 문

안 성 경

(한국법제연구원 전문연구원)

송영일 박사님! 발표 잘 들었습니다. 바쁘신 와중에 본 세미나에 참석해 주셔서 감사드리며, 국내 최고의 환경영향평가전문가를 모시게 된 점을 영광으로 생각합니다.

환경영향평가에 대한 제도화 과정과 개선점들을 체계적으로 분석하신 게 돋보이는 발표였습니다. 본 논의가 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도화란 주제로 열리는 세미나인 만큼 “**입법영향평가**”와 **관련하여 몇 가지 질문드리겠습니다.**

통합영향평가법인 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제1조에서는 “환경, 교통, 재해 또는 인구에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립, 시행함에 있어서 당해 사업이 환경, 교통, 재해 및 인구에 미칠 영향을 미리 평가, 검토하여 선정하고 지속가능한 개발이 되도록 함”을 법의 목적으로 하고 있습니다. 영향평가의 범주에 들어가는 입법평가 역시 본 법에서 논의될 수 있는 분야가 있을 수 있을텐데요,

이와 관련하여 “입법평가” 역시 사전영향평가 제도가 일부 내용을 차지하며, 사전·사후·병행적 입법평가의 종류로 구분되어 실시되는 것이 일반적입니다. 환경영향평가는 주로 사업이전에 행해져 왔지만, 오늘날 그 범위가 확대되어 사후환경영향평가를 논의하고 있는 실정입니다. 즉 입법평가라 함은 입법과정에서부터 미리 당해 법률안이

국가나 사회에 미칠 사회적·경제적·환경적 영향을 다양한 측면에서 종합적으로 분석하고 그 결과를 입법에 반영하고, 나아가 법률에 사후평가에 관한 조항을 첨가함으로써 사후 집행을 통해 실제 나타난 결과를 평가하고 평가결과를 재입법에 반영하는 것이라 할 수 있겠습니다. 그렇다면 범주의 문제에 있어, 통합영향평가법 속에 입법평가제도화를 담아낼 것인지, 아니면 입법평가라는 커다란 범주 속에 환경영향평가제도나 기타 영향평가제도를 담을 수 있을지가 추후 연구해야 할 대상으로 생각됩니다.

일반적으로 영향평가로 정의되는 양적모델은 아주 다양하며, 다항목 분석이 요구되는 정책 감정(appraisal) 또는 금전적 의미에서 비용효과와 비용편익 등을 분석하는데 유용합니다. 다양한 영향평가모델은 서로 다른 영향, 정책영역 그리고 도구를 포함합니다. 키워드를 이용하여 관련 모델을 선택하는 프로그램이 개발되기도 하였습니다. 대부분의 모델은 영향분석을 목적으로 개발된 양적도구들이라고 정의할 수 있고, 본 논의에서 분석할 모델은 “환경영향평가모델”이라고 할 수 있습니다.

이 모델은 경제 활동 또는 정책조치의 환경적 영향을 평가하고 측정하는데 사용됩니다. 본 모델에서 확립된 접근법은 영향경로분석(impact pathway analysis)<sup>1)</sup>입니다. 이것은 특별한 절차를 개시하는 외부 비용의 측정과 화폐가치의 평가가 가능한 경우에 영향의 물리적 측정에 대한 환경의 상호작용을 통한 움직임을 위한 하의 상달식(bottom-up) 접근방법입니다.<sup>2)</sup>

---

1) 영향경로분석은 EU위원회에서 경제와 환경적 목표 간의 더 나은 조정을 위하여 다수의 환경적 영역의 결정에서 시행되었다. 지속가능한 발전의 목표에 보다 근접하는 결정에 더 향상된 정보를 제시하기 위한 방법론으로서 환경적·보존적 손상의 정량적 분석이 실시되고 있다.

2) 박영도·안성경, 주요국가의 입법평가관련제도(1) - EU의 영향평가제도, 한국법제연구원 2007-01, 176쪽 참조.

분석을 위한 투약-반응(Dose-Response)단계는 다른 차원에서의 특별한 오염, 인간의 건강 및 생태계에 대한 물질적 손상의 다른 단계와 관련한 물질적, 생물학적 및 역할적인 통계를 사용합니다. 산정절차는 매우 신중하게 진행되며, 배분영향은 생태계의 희생자 또는 반응자의 지리학적 배분에 의하여 결정됩니다.

이러한 환경영향평가 모델은 네덜란드와 프랑스에서 입법평가제도로 발전되었으며, 우리도 개연성을 갖고 있다고 할 수 있겠는데요,

질 문 :

1. 환경영향평가모델이 입법영향평가제도화를 위한 적절한 모델이라고 생각하시는지요?
2. 환경영향평가모델에 있어서 주체에 대한 논의는 입법평가에서도 비슷한 특징을 보이고 있는데요, 가장 적절하고 실현가능한 주체는 무엇이라고 생각하시는지요? (행위주체설/주도적 행정기관설/제3적기관설 등)
3. 우리나라의 환경영향평가제도의 문제점을 지적하셨는데요, 개선점에 있어 입법평가제도화와 관련하여 개연성 있는 전망에 대해 분석해주시기 바랍니다.
4. 우리나라 환경영향평가제도는 미국 제도를 수용했다고 알고 있는데요, 일본 제도에도 Positive List 방식과 같은 부문에서 영향을 받았는지요?
5. 일반적으로 환경영향평가를 실시하는 기간을 어느정도로 보시는지요?

## 질문 및 답변

### 1. 환경영향평가모델이 입법영향평가제도화를 위한 적절한 모델이라고 생각하시는지요?

- 환경영향평가제도가 입법영향평가제도를 구성하기 위한 모델이 될 수는 있다고 사료됨. 그러나 기획예산처에서 시행하고 있는 개발사업에 대한 예비타당성조사가 보다 적절한 모델이라 사료됨. 따라서 현재 기획예산처와 KDI에서 진행하고 있는 예비타당성제도에 대한 검토를 실시할 필요가 있음

### 2. 환경영향평가모델에 있어서 주체에 대한 논의는 입법평가에서도 비슷한 특징을 보이고 있는데요, 가장 적절하고 실현가능한 주체는 무엇이라고 생각하시는지요? (행위주체설/주도적행정기관설/제3적기관설 등)

- 두가지 방안이 있다고 사료됨
- 첫째, 법안을 제안하는 행정기관이 스스로 당해 법령 등의 제정에 따른 영향을 분석하여 보고서를 작성하고 이를 토대로 관련기관으로부터 의견을 수렴하여 최종적으로 입법하는 방안이 있음. 이를 위해서는 제도를 주관(제정)하는 법제처에서는 제도 운영에 관한 사항을 관장하고 실질적으로 제도의 운영은 입법주체가 실시하도록 제도를 운영할 필요가 있음. 또한 이 경우에는 입법 주체가 자문을 구할 수 있도록 관련기관이 함께하는 협의체를 구성하는 방안도 함께 고려하여야 함
- 둘째, 제안된 법안에 대하여 법제처가 검토(협의)하는 방안이 있음. 이 경우 법제처는 한국법제연구원에 당해 법령에 대한 영향 정도를 검토할 수 있는 시스템을 마련해야 할 것임. 다만, 단기간에 제반 여건의 마련이 어려울 경우에는 연구원내에 자문을 위한

전문가 pool을 구성하여 활용하는 방안을 고려할 수 있음. 법제처는 연구원의 의견을 토대로 입법기관에 협의의견을 전달하는 형식으로 업무 진행. 다만 이 경우에는 법제처 혹은 연구원이 법안을 수립하는 기관(부처)의 성격을 이해하지 못하여 문제가 발생할 수 있으므로 제도 시행 이전에 미리 법제처 및 연구원에서 주요 검토하는 사항이 무엇인지 등을 명시한 가이드라인을 제정할 필요가 있음

3. 우리나라의 환경영향평가제도의 문제점을 지적하셨는데요, 개선점에 있어 입법평가제도화와 관련하여 개연성 있는 전망에 대해 분석해주시기 바랍니다.

- 우리나라 환경영향평가제도의 가장 큰 문제점은 제도운영 주체인 것으로 사료됨. 개발사업의 주관기관 및 승인기관의 경우 사실상 제도운영 주체가 되어야 함에도 불구하고 이들의 참여가 소극적이어서 제도발전이 어려운 상황임

4. 우리나라 환경영향평가제도는 미국 제도를 수용했다고 알고 있는데요, 일본 제도에도 Positive List 방식과 같은 부문에서 영향을 받았는지요?

- 우리나라와 일본 모두 미국의 제도를 수용하였으나 대상범위 설정에 있어서는 양국이 유사한 형태를 띠고 있음. 대상범위 설정방법이 일본으로부터 영향을 받았는지는 확인이 필요함

5. 일반적으로 환경영향평가를 실시하는 기간을 어느 정도로 보시는지요?

- 환경영향평가는 자연을 주요 대상으로 하고 있어 계절별 변화를 파악하는 것이 매우 중요함. 따라서 평가서에는 4계절에 대한 조사결과를 수록하는 경우가 많음. 이에 따라 일반적으로 환경영향평가서 작성 및 협의에 소요되는 시간은 1년 정도가 보편적임