

기본연구 2013-10

해역이용협의제도의 문제점 및 개선방안 연구

A Study on the Status and Improvement for
Sea Area Utilization Conference System

2013. 12.

윤성순 · 박수진



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

- 윤성순 : 제1장, 제3장 1,2,4절, 제4장 1,2,3절, 제5장

● 연구진

- 박수진 : 제2장, 제3장 3절, 제4장 4절

● 외부 집필진

- 조공장(한국환경정책·평가연구원) : 제2장 1절의 3 일부, 제2장 2절의1

◆ 산·학·연·정 연구자문위원

● 맹준호(한국환경정책·평가연구원)

● 엄기혁(국립수산과학원)

● 이대인(국립수산과학원)

● 송광용(해양수산부 사무관)

● 우영석(해양수산부 주무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ 연구감리자

● 황기형(한국해양수산개발원 연구위원)

머 리 말

지구 표면의 약 70%를 차지하고 있는 해양은 육상자원의 고갈과 과학 기술의 비약적인 발전으로 인류사회에서 차지하는 중요성은 점차 커지고 있다. 전통적으로 해양은 수산, 해운, 항만을 위한 이용이 주를 이루어 왔으나, 새로운 기술을 기반으로 해양광물자원, 해양에너지, 해양관광 등 고부가가치의 자연자원을 개발하고 국민의 여가생활을 위한 다양한 이용·개발이 전개되고 있다.

해양에 대한 이용·개발 압력이 증가하면서 해양환경의 오염과 해양생태계의 훼손가능성이 점점 커지고 있다. 특히, 해안지역에 광범위한 도시화와 기후변화가 진행되면서 전 세계 곳곳에서 해안선의 후퇴, 생태계 교란, 홍수 및 쓰나미 등으로 인한 피해가 증가하고 있다. 이는 해양생태계의 자정능력 또는 복원력을 넘어선 무분별한 해양의 이용·개발은 인류사회의 지속성을 위협하는 중요한 원인이 될 수 있음을 경고하는 것이다. 따라서 인간생활에서 없어서는 안 될 필수자원인 해양은 현명한 이용과 사전예방적인 관리정책은 어느 때보다 중요하다.

해양환경 보전의 중요한 정책수단인 ‘해역이용협의제도’는 1999년 「해양오염방지법」에 최초로 도입된 후, 2007년 「해양환경관리법」의 제정을 통해 현행 제도의 틀로 발전되었다. 최근 연안을 비롯한 공유수면 등에서의 개발·이용행위가 다양화·대형화되는 추세로, 그로 인한 해양환경오염과 훼손 및 해역이용자간의 갈등 또한 심화되고 있어 해역이용협의제도의 제도적 의미는 더욱 커지고 있는 상황이다.

그러나 해역이용협의제도가 환경성검토에 집중되어 운용되면서 해역이용영향평가, 환경영향평가, 공유수면이용협의 등의 유사 제도와의 중복성 문제가 제기되고 있다. 또한 해역이용협의제도 환경성검토에 치중되면

서 ‘해역이용의 적정성’ 확보 기능은 제대로 수행하고 있지 못하다.

이에 연구진은 해역이용협의제도의 현황과 문제점을 살펴보고, 해역이용협의제도가 본연의 기능을 충분히 발휘하기 위한 개선방안을 제시하는데 주안점을 두고 연구를 진행하였다.

본 연구는 먼저 해역이용협의제도의 시행과정을 분석하고 개선 수요를 발굴하여 제도의 효과를 제고하기 위한 새로운 정책의 개발을 대상으로 한다. 이를 위해 유사한 환경성검토제도의 운용실태를 살펴보고 이들과의 관련성을 분석하였다. 또한 해역이용협의제도 관련 정책과 실무를 담당하는 해양수산부, 해역이용영향평가센터 등 관계자 및 연구자를 대상으로 업무협의, 설문조사, 전문가자문회의 등을 통해 해역이용협의제도의 성과와 문제점을 분석하였다. 그리고 미국, 캐나다, 일본 등 주요 선진국의 환경영향평가제도, 전략환경영향평가제도에 대한 분석을 통해 해역이용협의제도의 제도적·정책적 시사점을 도출해 보았다.

이러한 연구를 바탕으로 해역이용협의제도의 기능 중 하나인 ‘해역이용의 적정성’ 개념을 명확화하였으며, 해역이용협의제도의 대상, 관련 제도와의 관계 정립, 해역이용협의제도의 실효성 및 전문성을 강화하기 위한 개선방안을 제시하였다. 또한, 해역이용협의제도의 위상을 강화하고, 제도 운용능력과 협의효과를 제고하기 위한 구체적인 개선방안을 제시하였다. 본 연구를 통해 제시된 해역이용협의제도의 개선방안은 향후 해역이용협의제도의 정체성을 정립하고, 제도의 실효성을 확보하는 데 중요한 자료로 활용될 것으로 기대된다.

끝으로 본 연구의 책임을 맡아 수행한 우리 원 해양연구본부의 윤성순 부연구위원, 연구진으로 수고한 박수진 부연구위원의 노고에 감사를 표한다. 아울러 이 보고서를 완성하기 위해 연구에 적극적으로 참여하고 조언해 주신 한국환경정책·평가연구원의 조공장 박사, 국립수산물과학원의 이대인 박사께 깊은 감사를 드린다. 외부 자문위원으로서 연구의 완성도를 높

이기 위해 많은 도움을 주신 해양수산부의 송광용 사무관, 우영석 주무관, 한국환경정책·평가연구원의 맹준호 연구위원, 국립수산물과학원의 엄기혁 박사와 내부 자문위원으로서 적절한 지적과 조언을 주신 황기형 연구위원 께도 깊은 감사를 드린다. 이외에도 이 보고서가 출판되기까지 도움을 주신 모든 분께 이 자리를 빌려 감사를 표한다.

2013년 12월

한국해양수산개발원
원 장 김 성 귀

차 례

Executive Summary	i
-------------------	---

제1장 서 론	1
---------	---

1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 범위와 방법	4
1) 연구의 범위	4
2) 연구의 방법	5
3) 선행연구 검토	7

제2장 국내외 환경성 검토제도의 분석	9
----------------------	---

1. 우리나라 환경성 검토제도	9
1) 해역이용협의제도	9
2) 공유수면 점용·사용허가제도	15
3) 환경영향평가제도	18
4) 전략환경영향평가제도	27
2. 국내 환경성검토제도의 변천	34
1) 환경영향평가제도의 변천	35
2) 해역이용협의제도의 변천	38
3. 주요 선진국의 환경성 검토제도	41
1) 미국의 환경영향평가체계	41

2) 일본의 환경영향평가제도	50
3) 캐나다의 환경영향평가제도	61

제3장 해역이용협의제도 운용 실태 67

1. 해역이용협의제도의 운용 현황	67
1) 해역이용협의 실적	67
2) 해역이용협의 시행기반	71
2. 해역이용협의제도 운용의 문제점 및 한계	78
1) 제도부문	78
2) 운용주체(조직) 부문	86
3. 해역이용협의제도의 정체성 및 개선에 관한 설문조사	89
1) 설문조사의 목적 및 개요	90
2) 설문조사 결과요약	92
4. 해역이용협의제도의 정체성 정립 방향	92
1) 해역이용협의제도의 적정성 개념 명확화	92
2) 해역이용협의제도의 대상사업의 전환	94
3) 해역이용협의제도 관련 제도와의 관계 정립	96
4) 해역이용협의제도의 실효성 및 전문성 강화	101
5) 해역이용협의제도의 정체성 정립방향	104

제4장 해역이용협의제도 개선방안 106

1. 위상 강화방안	106
1) 대상사업 확대	106
2) 해역이용협의 체제의 개선	108

2. 제도 운용능력 제고방안	114
1) 협의대상 개선	114
2) 운용조직 정비 및 기능 강화	117
3) 정보시스템 구축	125
3. 협의 효과 제고방안	128
1) 협의절차 개선	128
2) 동기부여방안 마련	130
3) 사후관리 강화	132
4. 법령 및 규정 개정방안	135
1) 해역이용협의제도 대상사업의 재정비	135
2) 해역이용협의서의 작성주체 개선	142
3) 해역이용협의절차 미이행에 대한 벌칙개선	143
4) 해역이용협의제도의 체계 개선	145
 제5장 결론 및 정책제언	146
1. 요약 및 결론	146
2. 정책제언	148
 참 고 문 헌	150
 부 록. 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도 설문조사	152

표 차례

표 1-1. 선행연구 검토	8
표 2-1. 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도의 비교	11
표 2-2. 해양환경영향조사 대상 및 방법	14
표 2-3. 공유수면 점용사용 유형	16
표 2-4. 환경영향평가제도의 종류	19
표 2-5. 환경영향평가제도의 평가항목	24
표 2-6. 환경영향평가 협의실적	27
표 2-7. 전략환경영향평가 대상구분	30
표 2-8. 전략환경영향평가 대상계획 예시	31
표 2-9. 전략환경영향평가 평가항목	33
표 2-10. 일본의 환경영향평가 대상	56
표 3-1. 해역이용협의 건수(연도별)	67
표 3-2. 해역이용협의 행위별 협의 실적	69
표 3-3. 해역이용협의 결과(연도별)	70
표 3-4. 해역이용영향 검토 자문위원 구성	73
표 3-5. 해역이용영향평가센터의 연도별 검토실적	73
표 3-6. 해역이용협의관련 예산 현황	76
표 3-7. 환경영향평가 대상사업 중 해양환경 평가항목 사업	82
표 3-8. 사후환경관리의 이해당사자별 협의이행의 문제와 원인	85
표 3-9. 검토기관의 검토 실적 비교(2012년)	87
표 4-1. 새로운 해양환경성검토 체계의 대상범위(안)	113

표 4-2. 협의관련 주체별 역량강화 프로그램	124
표 4-3. 해역이용협의 정보지원시스템 개발 로드맵	126
표 4-4. 해역이용협의 대상사업의 구분 개선안	136
표 4-5. 해역이용영향평가 대상사업 확대안	138
표 4-6. 해역이용협의 대상사업 확대안	139
표 4-7. 해역이용협의대상 적용배제 조항 개정안	141
표 4-8. 해역이용협의서 작성주체의 개선안	142
표 4-9. 해역이용협의절차 미이행에 대한 개선안	144

그림 차례

그림 1-1. 연구 흐름도	5
그림 2-1. 해역이용협의절차	13
그림 2-2. 환경영향평가제도의 개편	22
그림 2-3. 환경영향평가절차	25
그림 2-4. 전략환경영향평가의 절차	32
그림 2-5. 환경영향평가제도의 변천과정	37
그림 2-6. NEPA상 환경영향평가 절차	45
그림 2-7. 일본 환경영향평가 절차	52
그림 2-8. 캐나다 환경영향평가 개념도	62
그림 2-9. 캐나다 환경영향평가절차	63
그림 3-1. 해역이용협의 건수	68
그림 3-2. 해역이용협의 결과 의견 비율	71
그림 3-3. 검토절차 및 의견 정립 과정	72
그림 3-4. 검토기관 개선 필요성에 대한 설문조사 결과	75
그림 3-5. 환경영향평가정부지원시스템(위)과 해역이용영향평가정부지원시스템(아래) ..	77
그림 3-6. 해역이용 갈등 관리 수단으로서의 해역이용협의 목적 규정 사례	80
그림 3-7. 설문조사 응답자의 업무영역	91
그림 3-8. 설문조사 응답자의 전문분야 및 근무기간	91
그림 3-9. 해역이용협의제도의 해역이용 적정성 관련 항목	93
그림 3-10. 해역이용협의제도의 해역이용 적정성	94
그림 3-11. 해역이용협의제도의 적용대상 변경	95

그림 3-12. 해역이용협의제도와 공유수면 점용·사용허가제도의 연계	96
그림 3-13. 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 개선 필요성	97
그림 3-14. 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 개선 필요성	98
그림 3-15. 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제 해결방향	99
그림 3-16. 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 중복문제 해결방안	100
그림 3-17. 해역이용협의서의 부실화 원인	101
그림 3-18. 스코핑(Scoping)제도 도입의 필요성	102
그림 3-19. 해역이용영향검토기관이 갖추어야 할 중요요소	103
그림 3-20. 해역이용영향검토기관의 개선사항	104
그림 4-1. 해역이용협의 대상사업 확대의 선순환	107
그림 4-2. 해역이용협의 대상사업 단계적 확대 방안	108
그림 4-3. 해역이용협의체계 전환 방안	111
그림 4-4. 해역이용협의제도 체제 개편 설문조사 결과	112
그림 4-5. 사업 단위별 협의대상사업의 재분류(안)	116
그림 4-6. 설문조사 결과(검토기관의 중요 요소)	120
그림 4-7. 해역이용영향평가센터의 SWOT분석	121
그림 4-8. 평가센터와 지방해양항만청의 검토기능 역할 분담	122
그림 4-9. 해역이용협의 정보지원시스템 구성 내용	127
그림 4-10. 제2회 환경영향평가 사후관리 우수사례 공모 내용	131

Executive Summary

A Study on the Status and Improvement for Sea Area Utilization Conference System

1. Purpose

- The sea area utilization consultation system plays a role of marine environmental management. The study aimed to present improvement measures which would strengthen identity of the sea area utilization consultation system and its development.
 - The study intensifies the system's distinctiveness by differentiating its function from similar systems for marine environmental management
 - It presents measures to improve effectiveness of the sea area utilization consultation.
 - It explores demand for better system and organizations, presents alternatives and builds the foundation for stable system operation.

2. Methodologies and Feature

1) Methodologies

- Environmental assessment and analyses on materials which detailed the current operation of sea area utilization consultation system
- Investigations on experts' awareness about the system

- Joint research with expert organizations to benchmark similar systems

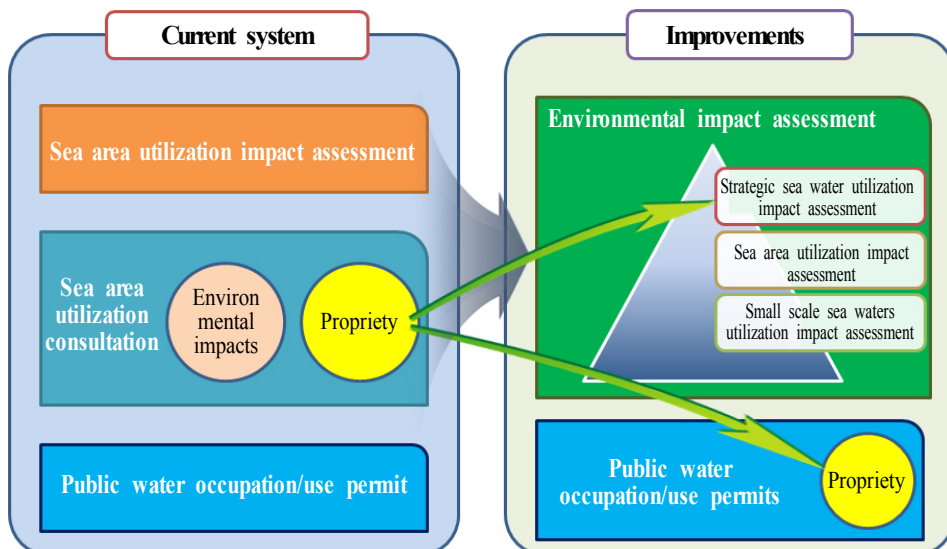
2) Feature

- The study presents detailed sectoral improvements including upgrading of basic system of the sea area utilization consultation. In this regard, it seeks change of environmental assessment in maritime affairs.

3. Results

1) Summary

- The study proposed measures to intensify status of the sea area utilization consultation system.
 - It expanded target projects of the system to include development activities in the coastline. By doing so, the study buttressed the system's virtuous cycle where activities which affected marine environment became the main player of marine environmental management.



- By changing the sea area utilization consultation system into environmental impact assessments, the study introduced strategic impact assessments and strengthened linkage to the public water occupation/use permit procedures.
- Measures for better system operation capacity
 - The study suggested changing the consultation target from activity unit to project unit. This will address overlapping consultations and induce comprehensive impact assessment. (15 activities were re-categorized into 9 projects.)
 - It also proposed developing programs and work conditions which would boost capacity of consultation organizations and review organizations, the main players of the sea area utilization consultation system
- Measures for higher effectiveness of the consultation system
 - Instead of disposition organizations, business operators request sea area utilization consultation. This will strengthen responsibility of the results and follow-up management.
 - Consultation procedures should be mandatorily implemented and review period needs to be improved. 'A prior consultation system' can be introduced as well.
 - The role of disposition organizations and consultation organizations should be coordinated. Moreover, a system should be built in which business operators implement the consultation results. Then, implementation of consultation opinions can be intensified.
 - The system for marine environmental impact assessment needs to be improved. For example, the reporting date of assessment reports should be adjusted. Post environmental impact assessment reports on target projects need to be notified to the consultation organizations. And lastly, marine environmental impact assessment should be discussed during consultation.

2) Policy contribution

- The study reviewed identity of the sea area utilization consultation system and presented improvement measures for its effective operation and better functions.
 - The sea area utilization consultation system has had overlapping and confusing problems. The study suggested detailed sectoral improvement measures, paving the groundwork for its constant development.
- The study proposed institutional improvement measures in a way to strengthen tools for marine environmental management of the Ministry of Oceans and Fisheries, the main player of marine environmental management.

3) Expected benefits

- The study helps to develop marine environmental management system.
 - It organized connectivity between various environmental assessment systems in the field, such as sea area utilization consultation, sea area utilization impact assessment and public water occupation/use permit and suggested direction for re-aligning the marine environmental review system.
 - The study helps to enhance effectiveness of marine environmental management through development of environmental impact assessment system, a policy tool for marine environmental management.
- The study intensifies sustainable ocean use system.
 - It contributes to improving management system of the ocean, one of public assets, by highlighting responsibility and role of each player in reasonable ocean use and conservation.
 - Advanced assessment system of marine environment-which is a preemptive environmental management tool- will improve sustainability of the ocean.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

해양은 우리의 생활에 있어서 없어서는 안 되는 중요한 자원의 장으로 자리매김하고 있다. 다양하고 풍부한 먹거리는 물론 생활의 질을 높이기 위한 볼거리와 즐길거리를 해양으로부터 얻고 있다. 전통적 해양의 기능인 수산자원의 획득, 선박 운송 공간에 거치지 않고 보다 다양하고 수준 높은 이용공간으로서의 수요도 증가하고 있다. 새로운 기술을 기반으로 고부가가치의 자연자원을 개발하고 국민들 여가생활을 위한 관광 및 레저산업들이 활발하게 펼쳐지고 있다.

하지만 해양의 다양한 자원들을 지속적으로 이용하기 위해서는 적절한 보전의 노력도 필요하다. 오염원의 유입이나 과도한 이용은 해양자원의 양적, 질적 저감요인이 되므로 현명한 이용과 보전의 노력은 해양이라는 자연과 인간이 공생할 수 있는 필수조건이 되었다.

이처럼 해양은 인간생활에서 없어서는 안 될 필수자원으로서 새로운 수요에 따라 이용되면서 동시에 보전해야하는 대상이 되었다. 이용과 보전이 상충되면서도 공존해야 하는 양면적 개념의 조화를 위해 자연을 이용하기 이전에 그 영향을 평가하고 적절한 저감대책을 통해 피해를 최소화하는 수단이 환경영향평가이다. 이제는 모든 개발 수요자는 물론 일반 국민들조차도 환경영향평가에 대해 필요성을 인식하게 되었고 사회적 규범으로서 정착이 되었다고 할 수 있다.

해양에서의 환경영향평가는 해역이용협의제도가 시행되고 있다. 해역이용협의는 1991년 「해양오염방지법 시행규칙」에 근거하여 처음 도입된

후, 「해양환경관리법」의 제정('07)을 통해 현행 제도의 틀로 발전되었다.

최근 연안을 비롯한 공유수면 등에서의 개발·이용행위가 다양화·대형화되는 추세로, 그로 인한 해양환경오염과 훼손 및 해역이용자간의 갈등 또한 심화되고 있다. 이에 따라, 「해양환경관리법」, 「연안관리법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 등을 통해 연안 및 해양을 관리해 오고 있으며 특히, 해양개발·이용행위의 해역이용적정성과 해양환경영향의 검토를 위해 해역이용협의 제도를 2008년 1월부터 본격적으로 시행하고 있다. 해역이용협의제도는 「해양환경관리법」의 시행으로 해역이용협의 대상사업의 확대, 협의 절차 및 방법 구체화, 해역이용영향평가 제도 신설 등으로 확대·발전되어왔다. 해역이용협의·평가 실적은 ('09년) 1,633건 → ('10년) 1,854건 → ('11년) 2,021건 → ('02년) 2,150건으로 꾸준한 증가추세이며, 해양환경 보전 의지 및 규제완화 요구 등이 강화되었다.

하지만 해역이용협의제도가 환경성검토에 집중되어 운용되면서 해역이용영향평가, 환경영향평가, 공유수면이용협의 등의 유사 제도와 중복성 문제가 제기되고 있다. 「해양환경관리법」 제84조에 따르면 해역이용협의 제도는 해양환경영향과 해역이용적정성을 검토하도록 하고 있으나, 제84조를 제외한 다른 조문 및 제도 관련 행정규칙 상에 해역이용적정성에 관한 언급이 전혀 없다. 따라서 일선 제도운용 현장에서도 해역이용적정성에 관한 이해가 부족할 수밖에 없다. 그로 인해 해역이용협의시 해양환경의 범주(「해양환경관리법」)를 벗어난 다른 목적의 해역이용적정성을 어떻게 검토해야 하는지를 판단하는데 많은 갈등이 발생하고 있는 실정이다. 실제 예로서 해수욕장에 파라솔을 설치하거나 오일펜스와 같은 해양환경영향저감시설을 설치할 때도 해역이용협의를 실시하고 있는데 이러한 이용행위는 환경에 아주 미미한 영향을 미치거나 오히려 환경보전을 위한 사업으로 시행되는 것임에도 불구하고 해양환경관리법에 의한 해역이용협의 대상이 되고 있다. 이처럼 해역이용협의가 단순한 환경성검토에 그치지 않

고 있거나 지나친 규제로 인식될 수밖에 없는 실정이다.

해역이용협의제도가 신설될 당시에는 단순한 해양환경영향의 검토만이 아니라 다양한 제반 여건들에 대한 검토를 목적으로 하였다고 판단된다. 하지만 해양환경관리법이라는 해양환경관리 전문 법률이 제정되고, 공유수면 점용·사용 허가 절차를 비롯하여 타 법률의 관리수단들이 강화되거나 신설됨에 따라 해역이용협의제도의 정체성이 혼란스러워졌다.

따라서 해역이용협의제도의 순기능을 활성화하면서 부분적인 혼란을 제거함으로써 해역이용협의제도의 정체성과 위상을 확립하고 해양환경보전관련 기능을 강화할 필요가 있다.

이를 위해 구체적으로는 「해양환경관리법」에 따른 해역이용협의와 해역이용영향평가, 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 공유수면 점용·사용 허가 등의 유사 제도와 의 관계 정립을 통한 행정 혼란을 저감하고 정체성을 확립할 필요가 있다.

아울러 지금까지 운용된 해역이용협의제도 전반을 점검하고 효율적 제도운용을 위한 개선을 모색하여야 한다. 제도의 운용능력과 협의효과를 제고하기 위해 협의대상사업을 재정비하고 운용조직을 점검하며 사후관리를 강화하는 등의 구체적 개선방안들을 제시할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

사전예방적 해양환경관리의 가장 대표적 수단인 해역이용협의제도가 해양환경관리의 여건 변화에 적절하게 적응하면서 본연의 기능을 충분히 발휘할 수 있도록 제반 사항들을 지속적으로 점검하고 개선하여야 한다.

본 연구는 이러한 필요에 따라 해양환경관리 기능으로서의 해역이용협의제도의 정체성 확립과 발전을 위한 개선방안을 제시하는 것을 기본목적

으로 하며, 구체적인 목적은 다음과 같다.

첫째, 해양환경관리를 위한 유사 제도와의 기능적 차별화를 통한 정체성을 강화하는 것이다. 해역이용협의제도의 가장 큰 문제로 대두되고 있는 정체성에 대해 타 유사 제도와의 통합적 검토를 통해 해양환경의 사전관리체계를 재정비하는 방안을 제시하고자 한다.

둘째, 해역이용협의제도의 효과를 제고하기 위한 방안을 제시하는 것이다. 제도 도입 이후의 운용과정을 분석하여 문제점을 도출하며 효과제고를 위한 다양한 개선사항들을 제시하고자 한다.

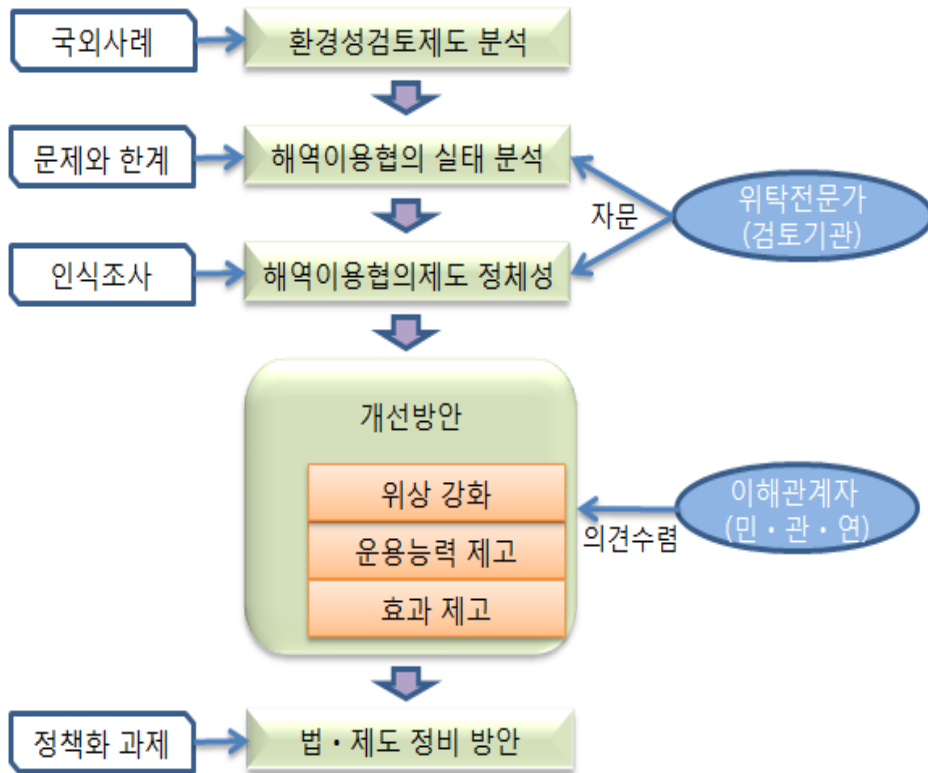
셋째, 제도운용의 기반을 강화하는 것이다. 협의제도가 원활하게 효율적으로 시행될 수 있도록 제도와 조직의 개선수요를 발굴하고 대안을 제시하여 안정적인 기반을 마련하고자 한다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 해역이용협의제도의 시행과정을 분석하고 개선 수요를 발굴하여 제도의 효과를 제고하기 위한 새로운 정책의 개발을 대상으로 한다. 이를 위해 유사한 환경성검토제도의 운용실태를 살펴보고 이들과의 관련성을 점검하고, 해역이용협의제도에 대한 관련자들의 인식조사를 기초로 제도개선의 근거를 제시한다. 또한 현재 운용 중인 해역이용협의의 문제에 대해 위상의 강화, 운용능력의 제고, 협의제도 효과의 제고 등에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

아울러 제안된 개선방안들의 현장 적용을 위한 정책화 과제를 제시하고 법·제도의 정비방안을 제시함으로써 연구의 성과가 실제 정책으로 실현될 수 있도록 방안을 제시하고자 한다.



| 그림 1-1 | 연구 흐름도

2) 연구의 방법

해역이용협의제도의 개선방안을 제시하기 위해서는 기존의 제도적 체계에 대한 검토와 다양한 이해관계자의 의견수렴이 필요하다. 제도 운용의 주체인 정부와 적용 대상인 수요자들이 공감할 수 있는 대안을 도출하는 것이 매우 중요하다고 판단된다.

(1) 문헌 및 자료 분석

문헌 및 자료의 분석은 국내외 발표 논문, 서적, 연구보고서와 관련 정

부기관의 통계자료를 대상으로 하였다. 해역이용협의와 환경성검토와 관련한 각종 연구자료를 통해 환경성검토제도에 대한 현재까지의 문제 제기사항과 개선과정을 분석하였다. 또한 해역이용협의제도의 시행실적을 분석하기 위해 정부에서 생산되는 각종 문서와 통계를 살펴보았다.

또한 환경성검토 관련 유사 제도와의 연계성을 분석하기 위해 현행 타 환경성검토와 관련된 법·제도의 규정 및 시행에 대한 면밀한 검토를 수행하였다.

(2) 인식조사

해역이용협의제도의 시행과정에서의 문제점을 도출하고 해역이용협의제도의 운용자 및 적용대상자가 요구하는 개선 수요와 대안을 파악하기 위한 설문을 조사하였다. 설문조사의 결과는 제도와 관련한 각 이해관계자의 인식을 파악하고, 새로운 제도가 각 수요자의 수요를 기반으로 실질적 효과를 발휘할 수 있도록 제시하는 데 활용될 것이다.

(3) 전문기관과의 협동 연구

환경영향평가제도의 운용 및 정책개발의 경험이 풍부한 한국환경정책평가연구원과 해역이용협의제도의 검토기관인 국립수산과학원과의 협동연구를 통해 본 연구에서 부족할 우려가 있는 제도 운용자로서의 전문적 경험을 보완하고자 하였다.

한국환경정책평가연구원과는 환경성검토제도의 한계와 극복을 위한 대안에 대해 함께 고민하고, 환경성검토를 위한 조직의 운영에 대한 경험을 공유하였다.

국립수산과학원과는 해역이용협의제도의 검토기관으로서 해역이용협의제도의 운용 실태의 파악과 그동안 축적된 다양한 경험을 바탕으로 한 대안 설정을 위해 협력하였다.

(4) 관계자 의견수렴

해역이용협의 업무를 담당하고 있는 협의기관의 담당자를 비롯하여 정책담당자 및 전문가가 참여하는 워크숍을 개최하여 해역이용협의제도 운용의 문제점을 극복하기 위한 방안을 모색하였다. 실제 업무를 담당하고 있는 실무자의 참여로 제도의 현장 적용성을 충분히 고려할 수 있었으며, 실질적인 대안 마련의 기회가 되었다.

3) 선행연구 검토

해역이용협의제도가 도입된 이후 제도의 개선과 관련한 다수의 행정적, 학문적 노력이 수행되었다. 이와 관련한 연구는 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 첫째는 환경성검토제도의 일종으로서 환경영향평가제도의 문제점과 개선에 관한 연구이고, 둘째는 해양환경관리에 특화된 해양환경관리법상의 해역이용협의제도의 정책 개선을 위한 연구이다. 전자의 경우는 환경영향평가법에 의한 환경영향평가제도에 한정된 것으로 해양환경관리법의 해역이용협의제도와 적용대상은 일부 중복되지만 평가의 목적과 방법이 다르다. 후자의 경우는 해양환경관리법 제정 이후 해역이용협의제도가 본격적으로 시행되는 이후에 주로 수행되었으며, 해양환경영향평가제도의 신규 도입을 주장하거나 해역이용협의제도의 문제와 개선을 제시하였다. 해역이용협의제도의 개선은 제도의 전반에 대한 검토라기보다 해사채취라는 이용행위와 관련한 해역이용협의의 문제와 개선을 제시하였다.

본 연구에서는 지금까지 시행되어 온 해역이용협의제도에 대해 근거법인 해양환경관리법의 성격에 적합한 범위 내에서 평가기법 개발이나 특정 이용행위에 한정되지 않고 협의제도의 효과를 제고하기 위한 방안을 마련하고자 한다. 기존의 연구를 기초로 하고 협의제도를 둘러싼 여건 변화를 반영하여 보다 포괄적인 정책대안을 제안한다.

| 표 1-1 | 선행연구 검토

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	-과제명 : 해역이용행위 유형별 평가기준 개발 연구(Ⅲ) (2011) -연구기관 : 한국해양수산개발원 (윤성순 외) -연구목적 : 해역이용협의서·평가서 작성 및 검토기준의 개발	-문헌조사 -전문가 참여 워크숍 -전문기관 공동연구	-해역이용협의의 평가실태 분석 -협의서·평가서 작성 및 평가 가이드라인(안) -해역이용협의·평가 업무편람(안) -협의·평가관련 규정 정비방안
2	-과제명 : 해양환경영향평가제도 도입방안(2006) -연구기관 : 한국해양수산개발원 (목진용 외) -연구목적 : 환경영향평가에서 해양환경영향평가를 분리·운영하는 방안 제시	-문헌 조사 -관계자 면담조사 -관련 전문가 협동	-환경영향평가관련제도의 문제 -해양환경영향평가제도 도입 필요성 -외국 환경영향평가체계 분석 -제도도입방안 · 평가체계 구축방안 · 사후관리체계 구축방안
3	-과제명 : 해역이용협의제도의 문제점과 개선방향(2004) -연구기관 : 한국해양수산개발원 (장학봉 외) -연구목적 : 해사채취와 관련한 해역이용협의제도의 문제점과 개선방안 제시	-문헌 조사 -관계자 면담조사 -관련 전문가 협동	-해역이용협의제도의 체계 및 현황 -해사채취관련 환경관리제도 비교 -해역이용협의 제도의 문제점과 개선 · 관련 법제간 연계성 제고 · 협의 지침 구축 · 이행강제조치 및 사후관리 · 협의의 유료화
4	-과제명 : 환경영향평가제도 혁신 포럼 2006 구성, 운영(2006) -연구기관 : 한국환경정책평가연구원(이영수 외) -연구목적 : 환경영향평가 제도개선을 위한 각 이해관계자의 상호협의를 통한 개선방안 마련	-문헌 조사 -포럼을 통한 관계자 의견 수렴 -설문 및 국민 여론조사	-영향평가서 작성, 협의기간 단축방안 -객관성·공정성 강화 방안 -사후환경관리 개선방안

제 2 장 국내외 환경성 검토제도의 분석

우리나라는 환경성을 검토하는 제도적 장치로서 「환경영향평가법」에 근거한 환경영향평가제도, 전략환경영향평가제도, 소규모환경영향평가제도가 운영되고 있으며, 해양 분야에 대해서는 「해양환경관리법」에 따른 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도가 함께 운영되고 있다. 이하에서는 우리나라의 환경성 검토제도와 미국, 일본, 캐나다 등 주요국의 환경성 검토제도에 대해 살펴보도록 하겠다.

1. 우리나라 환경성 검토제도

1) 해역이용협의제도

(1) 해역이용협의제도의 의의

해역이용협의제도는 1991년 9월에 총리령 제393호로 제정된 「해양오염방지법 시행규칙」 제29조에 근거하여 처음으로 도입되었다. 즉, 1991년 3월에 전부 개정된 「해양오염방지법」 제61조제1항에 따라 환경처장관은 해역별 수질기준유지와 해양환경보전을 위한 특별대책이 필요한 경우에 ‘연안오염 특별관리해역’을 지정할 수 있었다. 또한, 연안오염 특별관리해역에서 해역의 이용 등의 행위를 제한하거나 관계행정기관에 연안오염방지에 필요한 조치를 요청하는 수단으로서 ‘해역이용협의제도’를 도입하여 운영하였다.¹⁾²⁾ 이는 환경영향평가제도가 운영되고 있었음에도 불구하고, 연안오

1) 1991년 3월 「해양오염방지법」(법률 제4365호) 제61조제2항.

2) 「해양오염방지법 시행규칙」은 1979년 5월에 내부부령 제294호로 처음 제정되었으며, 그 후 정부조직에 따라 보건사회부령 제806호(1987년 8월), 내무부령 제464호(1987년 12월), 교통

염 방지를 위하여 ‘해역이용협의제도’를 별도로 운영할 만큼 해양환경의 특수성이 인정된 것이라고 판단된다.³⁾

이후 1996년에 해양수산부가 발족된 이후 해양이용·개발과 해양환경 보전에 대한 법체계가 새롭게 정리되기 시작한 1999년에 『해양오염방지법』 제4조의8을 통해 시행규칙이 아닌 법에 근거하여 운영되기 시작하였다. 해양은 수산, 해운, 항만, 매립 등 전통적인 이용·개발행위뿐만 아니라, 메탄 하이드레이트, 해양탄소포집저장(Carbon Capture & Storage : CCS), 해상풍력 등 해양에너지 개발 등 다양한 이용·개발행위가 동시에 또는 복합적으로 이루어지고 있다.

또한, 해양에서의 이용·개발행위도 해수인·배수, 파라솔 설치 등 단순이용 행위부터 공유수면 매립, 준설 및 해양투기, 바다골재 채취 등 영구적인 대규모 이용행위도 동시에 이루어지고 있다. 따라서, 해역에서는 오염물질의 이동이 자유롭고, 물의 밀도가 커서 소음·진동 등이 대기 중에서 보다 훨씬 빠르게 전달되고 있으며, 해양생태계는 복잡한 의존관계를 가지고 있으므로, 해역에서의 이용과 개발은 조정과 사전협의를 필수적으로 요구된다.

요컨대, 해역이용협의제도는 다양한 이용·개발 행위가 해당해역의 환경수용력 범위 내에서 환경적으로 건전하고 지속가능하게 이루어지도록 유도하고, 기존 이용·개발행위와 갈등을 사전에 예방하고 저감하는 기능을 하고 있다.⁴⁾

부령 제892호(1988년 11월) 등으로 개정이 이루어졌다.

3) 『해양오염방지법 시행령』 제42조제1항 및 제5항의 규정에 의하여 관계 행정기관의 장이 환경처장관 또는 지방환경청장에게 해역이용에 관한 협의를 요청하고자 하는 경우 해역이용협의 요청서와 첨부서류를 제출하여야 한다. 1991년 9월 『해양오염방지법 시행규칙』(총리령 제393호) 제29조제1항.

4) 국토해양부, 『해역이용행위 유형별 평가기준 개발연구(Ⅲ)』, 2011, p.186.

(2) 해역이용협의제도의 대상

「해양환경관리법」상 해역이용협의제도는 해양환경에 미치는 영향을 기준으로 일반해역이용협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업으로 구분하고 있다.

표 2-1 | 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도의 비교

구 분	해역이용협의	해역이용영향평가
대 상 사업	○ 「공유수면관리법」상 공유수면 점용·사용 ○ 「공유수면관리법」상 공유수면매립 ○ 「수산업법」상 어업면허 ○ 「골재채취법」상 일정규모 이하의 바다골재 채취 및 바다골재 채취예정지 지정	○ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항제3호에 따른 공유수면의 바닥을 준설하거나 굴착하는 행위 ○ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항제6호에 따른 공유수면에서 흙이나 모래 또는 돌을 채취하는 행위 ○ 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항제8호에 따른 흙·돌을 공유수면에 버리는 등 공유수면의 수심에 영향을 미치는 행위 ○ 「해저광물자원 개발법」 제2조제1호에 따른 해저광물을 채취하는 행위 ○ 「광업법」 제3조제1호에 따른 광물을 공유수면에서 채취하는 행위 ○ 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 해양심층수를 이용·개발하는 행위 ○ 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취 중 바다골재채취 ○ 「골재채취법」 제34조에 따른 바다골재채취단지의 지정
작성주체	○ 처분기관(사업자가 제출한 해역이용협의서로 갈음할 수 있음)	○ 사업자
절차	○ 처분기관→해양수산부 장관→처분기관→사업자	○ 사업자→처분기관→해양수산부 장관→처분기관→사업자

해양환경에 미치는 영향이 큰 사업으로서 신중한 검토 및 협의가 필요한 사업인 ‘일반해역이용협의’ 대상사업의 범위와 규모에 대해서는 「해양환경관리법 시행령」 제61조제2항 [별표 15]에서 구체적으로 규정하고 있다. 여기서 간이해역이용협의 대상사업은 공유수면의 점용·사용 중 포락지·간석지의 토지조성사업, 준설토의 해양투기, 바다모래채취를 제외한 사업 중 해양환경에 미치는 영향이 적은 소규모 사업을 의미한다. 다만, 간이해역이용협의 대상사업이더라도 해당 사업의 특성 및 주변의 환경적 여건을 고려할 때 수산자원과 해양환경에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상되어 해양수산부장관이 인정한 경우에는 일반해역이용협의 절차를 거쳐야 한다.⁵⁾

(3) 해역이용협의절차

해역이용협의는 처분기관이 협의서를 작성하여 해양수산부장관 또는 지방해양항만청장에게 협의를 요청한다. 이때 사업자가 작성한 협의서를 제출할 수 있다. 해양수산부장관은 협의서의 전문적인 검토를 위하여 해역이용영향검토기관에 검토를 의뢰할 수 있으며, 처분기관에게 협의의견을 통보한다. 처분기관은 협의의견을 고려하여 행정처분을 하며, 처분기관과 사업자는 협의의견의 이행에 대하여 사후관리를 하여야 한다.

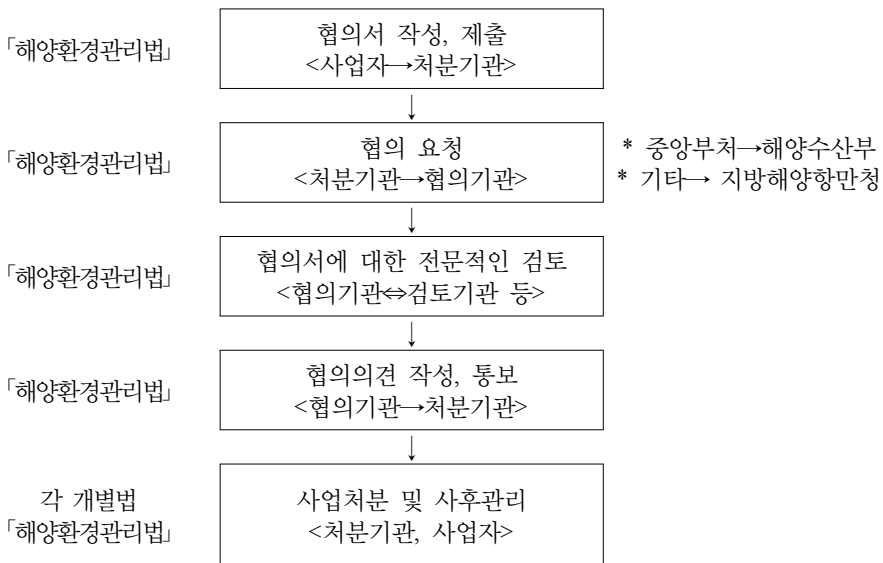
해역이용협의서를 작성하는 경우에는 해양수산부는 「해양환경관리법」 및 동법 하위법령, 「해역이용협의서 작성 등에 관한 규정」, 「해역이용영향평가서 초안요약서 작성 등에 관한 규정」, 「해역이용영향평가서 작성 등에 관한 규정」을 준수하여야 한다.

처분기관으로부터 협의를 요청받은 날을 협의요청일로 보며, 부득이 협의요청 공문서의 시행일과 협의서류의 제출일자가 다른 경우에는 업무처리 절차를 고려해 공문서와 협의서류가 모두 제출된 날을 협의요청일로

5) 「해양환경관리법 시행령」 제61조제2항 [별표 15] 비고.

본다. 한편, 사업지역이 2개 이상의 지방해양항만청장의 관할구역에 걸쳐 있을 때에는 사업지역의 면적 또는 길이가 가장 많이 포함되는 해역을 관할하는 지방해양항만청장이 협의기관이 된다.

협의를 검토하는 때에는 협의 대상사업의 범위 및 협의요청 시기에 대해 기본적으로 검토를 한다. 더불어 대상지역의 설정, 해양환경현황조사 및 평가항목별 주요 평가내용 등이 「해역이용협의서 작성 등에 관한 규정」에서 정한 바에 따라 적절하게 이루어졌는지 여부, 중점검토사업에 해당하는지 여부 등을 검토한다. 협의의견은 명확하고 구체적이며 확정된 내용으로 「해역이용협의 등에 관한 업무처리규정」 [별지 제3호 서식]에 따라 작성하며 다음과 같이 협의의견을 결정한다. 사업자가 협의의견을 준수하고 있는지 확인하기 위하여 사업자에게 협의의견 이행에 관련된 자료를 제출하게 하거나, 필요시 현지조사 또는 지방해양항만청과 합동사후관리조사를 실시한다.



| 그림 2-1 | 해역이용 협의절차

(4) 해양환경영향조사

법 제95조에 따라, 해역이용사업자는 면허등을 받은 후 행하는 사업으로 인하여 발생될 수 있는 해양환경에 대한 영향 조사, 즉 ‘해양환경영향조사’를 실시하고 그 결과를 처분기관 및 해양수산부장관에게 통보하여야 한다. 이 경우 해역이용사업자 등은 평가대행자에게 해양환경영향조사의 업무를 대행하게 할 수 있다.

【 표 2-2 】 해양환경영향조사 대상 및 방법

대상사업	조사 기간	조사 주기
○공유수면의 점용 · 사용	사업시작부터 사업 완료까지	사업시행 중 반기별 1회
○바다골재의 채취 허가(다만, 바다골재채취예정지에서의 골재채취로 예정지 지정으로 인한 해양환경영향조사를 실시하는 경우에는 조사를 생략할 수 있음)	사업시작부터 사업완료까지	사업시행 중 반기별 1회
○바다골재채취예정지의 지정	지정일부터 지정해제 후 3년까지	지정기간 분기별 1회, 지정해제 후 반기별 1회
○공유수면의 매립 대상사업으로서 매립면적 15천㎡ 이상인 경우	사업시작부터 사업완료까지	사업시행 중 반기별 1회

한편, 해양수산부장관은 해양환경영향조사 결과 해양환경에 피해가 발생하는 것으로 인정되는 때에는 처분기관으로 하여금 공법 변경, 사업규모 축소 등 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해양환경의 피해를 저감하기 위한 조치를 하도록 하여야 한다. 이 경우 처분기관은 조치결과를 해양수산부장관에게 통보하여야 한다. 해양환경영향조사 대상은 일반해역이용협의 대상사업이며, 간이해역이용협의 대상사업, 「환경영향평가법」에 따라

환경영향조사를 실시하는 사업은 해양환경영향조사 대상사업이 아니다.

2) 공유수면 점용·사용허가제도

(1) 공유수면 점용·사용허가제도의 의의

‘공유수면(公有水面, public water)’은 공공용으로 사용되는 수류 또는 수면을 말한다. 이러한 공유수면에서 공작물을 설치하거나 바다골재 채취 등 이용을 하기 위해서는 일정요건을 갖추어 공유수면 점용·사용허가를 받아야 한다.⁶⁾ 즉, 공유수면을 점용·사용하고자 하는 경우에는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」(이하, ‘공유수면법’이라 약칭한다) 제8조제1항에 따라 점용·사용허가를 받아야 한다. 다만, 국가나 지방자치단체가 공유수면을 공용·공공용 또는 비영리사업의 목적으로 직접 점용·사용하려는 경우에는 법 제10조에 따라 공유수면관리청과 협의하거나 공유수면관리청의 승인을 받아야 한다. 또한 공유수면에 대한 점용 또는 사용허가를 하는 경우, 관리청은 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 허가를 받은 자가 i) 점·사용허가기간의 연장, ii) 점·사용의 목적 또는 면적의 변경, iii) 점·사용허가를 받아 설치한 시설물의 용도 또는 규모의 변경하려는 경우에는 관리청의 변경허가를 받아야 한다.

한편 관리청은 점용·사용허가를 하는 경우 해양환경·생태계 및 자연경관을 보호하거나 그 밖에 공유수면의 관리·운영을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 점용·사용의 방법 및 관리 등에 관한 부관을 붙일 수 있다. 주목할 점은 원칙적으로 점용·사용허가를 받은 자가 허가받은 해당 공유수면을 다른 사람이 점용·사용할 수 없다.⁷⁾ 다만, 국방 또는 자연재해의 예방

6) 윤성순·박수진·신철오, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012, p.18.

7) 공유수면관리매립법 제8조제8항.

등 공익상 필요한 경우로 해양수산부장관의 승인을 받은 경우에는 제외한다.

(2) 공유수면 관리청 및 점용·사용허가의 대상

공유수면은 공유수면법 제4조에 따라 관리청이 크게 해양수산부장관과 특별자치도지사·시장·군수·구청장으로 구분된다. 즉, 배타적경제수역, 항만구역 내 공유수면은 해양수산부장관이 관리청이 되며, 기타 공유수면은 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 관리청이 된다.

<표 2-3>에 나타난 바와 같이 i) 공유수면 내 건축물 또는 공작물의 설치, ii) 공유수면 인접토지의 굴착, iii) 공유수면의 준설 또는 굴착, iv) 포락지 또는 간석지의 토지조성, v) 해수의 인수 또는 배수, vi) 토석·모래·자갈의 채취, vii) 식물의 재배, viii) 준설토 투기 등 수심에 영향을 주는 행위, ix) 공유수면 내 국가 또는 지방자치단체 소유시설물의 점용·사용, x) 광물채취 행위, xi) 기타 공유수면 점용·사용 행위를 하기 위해서는 사전에 공유수면 관리청에게 허가를 받거나 또는 협의하여야 한다.

| 표 2-3 | 공유수면 점용·사용 유형

구 분	공유수면 점용·사용 유형
제1호	공유수면에 부두, 방파제, 교량, 수문, 건축물(「건축법」 제2조제1항제2호에 따른 건축물로서 공유수면에 토지를 조성하지 아니하고 설치한 건축물을 말한다. 이하 이 장에서 같다), 그 밖의 인공구조물을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 제거하는 행위
제2호	공유수면에 접한 토지를 공유수면 이하로 굴착(掘鑿)하는 행위
제3호	공유수면의 바닥을 준설(浚渫)하거나 굴착하는 행위
제4호	대통령령으로 정하는 포락지 또는 개인의 소유권이 인정되는 간석지를 토지로 조성하는 행위
제5호	공유수면으로부터 물을 끌어들이거나 공유수면으로 물을 내보내는 행위. 다만, 해양수산부령으로 정하는 행위는 제외한다.

구 분	공유수면 점용·사용 유형
제6호	공유수면에서 흙이나 모래 또는 돌을 채취하는 행위
제7호	공유수면에서 식물을 재배하거나 베어내는 행위
제8호	공유수면에 흙 또는 돌을 버리는 등 공유수면의 수심(水深)에 영향을 미치는 행위
제9호	점용·사용허가를 받아 설치된 시설물로서 국가나 지방자치단체가 소유하는 시설물을 점용·사용하는 행위
제10호	공유수면에서 「광업법」 제3조제1호에 따른 광물을 채취하는 행위
제11호	제1호부터 제10호까지에서 규정한 사항 외에 공유수면을 점용·사용하는 행위

(3) 해역이용협의제도와와의 관계

「해양환경관리법」에서는 공유수면 점용·사용허가와 해역이용협의제도, 해역이용영향평가제도에 대해 규정하고 있다. 즉, 「해양환경관리법」 제84조에서는 공유수면법 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가(제5호 및 제6호에 따른 바다골재채취의 허가 및 바다골재채취단지의 지정에 따른 공유수면의 점용·사용허가는 제외한다) 및 같은 법 제28조에 따른 공유수면의 매립면허를 하고자 하는 행정기관의 장(이하, 처분기관이라 한다)은 처분을 하기 전에 미리 해양수산부장관과 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 대한 협의, 즉 해역이용협의를 하여야 한다.

공유수면법 시행규칙 제4조제1항, 제2항 및 제9조에 따라 공유수면 점용·사용허가, 협의, 승인을 신청하는 경우에는 신청서를 제출하도록 하고 있는데, 이때 신청인은 당해 사업이 해역이용협의 또는 해역이용영향평가 대상사업인 경우에는 「해양환경관리법」 제91조제1항에 따라 해양수산부장관이 통보하는 해역이용협의 등에 대한 의견을 첨부서류로 제출하도록 하고 있다. 즉, 공유수면 점용·사용허가제도는 해역이용협의제도와 별도로 이루어지는 행정처분행위이며, 해역이용협의를 거친 후 이루어져야 한다.

현재 해역이용협의는 공유수면 점용·사용허가 대상사업에 대해 간이해역이용협의 또는 일반해역이용협의를 이루어지고 있다. 즉, 공유수면 점용·사용허가대상은 모두 해역이용협의대상이 된다.

3) 환경영향평가제도

(1) 제도의 의의 및 구분

『환경영향평가법』에서는 환경영향평가를 크게 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가로 구분하고 있다.⁸⁾

환경영향평가는 환경오염 사전예방 수단으로서 사업계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업의 경제성·기술성 뿐만 아니라 환경성까지 종합적으로 고려하여 환경적으로 건전한 사업계획안을 모색하는 과정이자 계획기법이라 할 수 있다. 환경영향평가제도는 사업 시행전 미리 환경보전 측면에서 충분한 고려가 이루어지도록 함으로써 환경오염을 사전에 예방하는데 그 의의가 있다. ‘환경영향평가’는 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.⁹⁾

8) 소규모 환경영향평가는 환경영향평가 대상사업보다는 규모가 작으나, 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 환경성을 검토하는 것을 목적으로 한다.

9) 『환경영향평가법』 제2조제2호.

| 표 2-4 | 환경영향평가제도의 종류

환경평가의 종류	주요 대상
전략환경영향평가(SEA)	○ 정책계획 : 중앙정부 및 지방자치단체가 수립하는 중장기 계획으로 마스터플랜의 성격을 가지는 계획 ○ 개발기본계획 : 구체적인 개발사업의 구상단계의 계획
환경영향평가(EIA)	○ 도시개발사업, 도로건설사업, 항만건설사업 등 대규모 개발사업
소규모환경영향평가	○ 보전이 필요한 지역과 난개발이 우려되는 지역의 소규모 개발사업

이와 같이 환경영향평가제도는 환경에 영향을 미칠 영향이 있는 계획이나 사업에 대한 정보를 정책결정권자에게 제공하는 역할을 하며, 개발과 보전의 조화와 사업에 대한 설득, 이해 내지는 합의형성을 촉진하는 기능도 담당하고 있다. 또한 정책결정권자에게 환경적인 측면에서 유용한 정보를 제공하여 친환경적인 계획을 수립토록 하는 역할을 하며, 평가협의 조건을 붙이거나 환경영향평가절차를 완료한 후 협의조건 미이행 등에 대하여 벌칙 등 제재를 과하는 등의 제도로 규제를 설정하기도 한다.

한편, ‘소규모 환경영향평가’는 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전 방안을 마련하는 것을 말한다.¹⁰⁾

(2) 최근 개정동향

① 2008년 환경영향평가법의 주요개정 사항

환경영향평가제도는 2008년과 2011년에 두 차례 전부개정을 통해서 평

10) 소규모 환경영향평가 대상사업은 사업자가 소규모 환경영향평가서를 작성하여 환경부장관에게 협의를 요청한다. 필요할 경우에 한국환경정책·평가연구원이나 관계 전문가에게 검토를 의뢰하지만, 주민참여의 절차는 없다는 점에서 환경영향평가 대상사업과 차별화 된다.

가체계를 대폭 개편하였다. 우선 2008년 3월 전부개정작업을 통해서는 「환경·교통·재해·인구영향평가법」(약칭, 통합영향평가법)에서 「환경영향평가법」으로 법제명을 변경하고, 교통, 재해, 인구 영향평가에 관한 규정을 삭제하는 개정작업이 있었다. 이는 서로 다른 성격의 평가제도를 통합 운영하는 과정에 평가제도 상호 간에 중복현상이 발생하거나 각종 영향평가서 작성에 과다한 시간·비용·인력이 소요되는 등의 문제점을 개선하기 위한 조치였다. 또한, 환경영향평가의 협의 및 이행과정의 관리를 강화하기 위하여 평가서에 대한 검토와 사후관리 등에 관한 사항을 보완하였다.

구체적인 개정사항을 살펴보면, 첫째, 환경영향평가 대상사업에 적용되어야 할 평가항목·범위 등을 사업자의 신청에 의하도록 하고 있었으나, 운영주체인 승인기관은 업무부담 때문에 소극적이고, 사업자는 평가기간 및 평가항목이 늘어날 것을 우려하여 신청을 기피하는 등의 문제점이 지적되었다. 이를 해결하기 위하여 평가항목·범위 등을 결정하는 스코핑 절차(Scoping)를 모든 평가대상사업에 대하여 의무화하고, 사업자의 요청을 받은 승인기관의 장 또는 환경부장관은 평가계획서심의위원회의 심의를 거쳐 평가항목·범위 등을 결정하도록 하였다. 또한 평가항목·범위 등의 효력을 명시하는 등 평가항목·범위 등의 결정과 시행을 위한 절차를 체계화하였다. 둘째, 사업계획의 변경 등에 따른 평가서초안의 재작성 및 의견 재수렴절차를 개선하였다. 즉, 환경영향평가서초안에 대한 의견수렴 후에 사업계획이 일정규모 이상으로 변경되거나 소각시설·하수처리장 등 주민기피시설이 추가되는 경우 주민 등의 의견을 재수렴하는 절차가 없어 사회적 갈등이 유발되는 등의 문제점이 있었다. 이를 해결하기 위하여 평가서초안에 대한 의견수렴절차를 거친 후 승인기관의 장 또는 환경부장관에게 평가서를 제출하기 전에 사업계획의 중대한 변경 등 일정한 사유가 발생한 경우에는 평가서초안을 재작성하여 주민 등의 의견을 다시 수렴하도록 개정하였다. 셋째, 협의기준 초과부담금제도를 폐지하고 환경영향평가 협의내용

상의 협의기준을 정비하였다. 즉, 환경영향평가 협의과정에서 확정된 오염물질의 배출기준(협의기준)을 초과할 경우 부과하는 현행 협의기준초과부담금제도는 사업자의 자발적인 환경개선노력을 저해하는 문제점이 있었으며, 개별법에 따른 배출허용기준이 그 동안 동 부담금제도의 도입 당시보다 대폭 강화되어 협의기준과 차이가 없게 되거나 대폭 줄어들게 됨에 따라 동 부담금제도를 폐지하는 대신, 평가서에 제시된 협의기준을 환경영향평가 협의내용에 포함시켜 승인기관의 장이 그 이행 여부를 확인하고 사업자가 이를 이행하지 아니한 때에는 필요한 조치를 명령하도록 하는 등 협의내용과 같이 관리·감독하도록 하며, 협의기준을 초과하여 배출한 사업자가 조치명령 또는 조치요청을 받고도 이를 이행하지 아니한 경우에는 과태료를 부과하도록 하였다.

넷째, 환경영향평가서 작성 및 협의절차가 사업 및 지역적 특성에 대한 고려 없이 일률적인 절차에 의하여 진행되어 평가서 작성기간 및 협의기간이 장기화되는 문제점을 개선하기 위하여 환경영향이 적은 사업에 대하여 평가서초안과 평가서를 하나의 절차로 흡수·통합하여 협의절차를 간소화하기 위한 ‘간이평가절차’를 새롭게 도입하였다. 다섯째, 주민 등이 공개를 요구하는 경우에 한하여 환경영향평가 관련 서류를 공개하도록 하고, 평가서초안의 경우 주민 등의 의견을 수렴하기 위하여 제한적으로 공개하고 있어 충분한 의견수렴이 이루어지지 못하였다. 이를 개선하기 위하여 환경부장관은 다른 법령에 따라 특별히 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 평가서초안 뿐만 아니라 최종 평가서, 사후환경영향조사 결과 등 환경영향평가 관련 서류를 원칙적으로 공개하도록 하되, 해당 사업의 영업비밀 등을 이유로 사업자 또는 승인기관의 장이 전부 또는 일부를 공개하지 아니하도록 요청하는 경우에는 이를 공개하지 아니할 수 있도록 하였다.

② 2011년 환경영향평가법의 주요개정 사항

환경에 영향을 미치는 행정계획과 소규모 개발사업에 대하여서 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토를 실시하고, 대규모 개발사업에 대하여는 「환경영향평가법」에 따른 환경영향평가를 실시하도록 하였으나, 같은 목적의 평가제도가 각각 다른 법률에 규정되어 있어 평가절차가 복잡하고 일부 절차의 중복으로 협의기간이 장기화되는 등의 문제점이 지속적으로 제기되었다.



자료 : 환경부, 환경백서(2012), p.400.

| 그림 2-2 | 환경영향평가제도의 개편

이에 2011년 개정작업을 통해 「환경정책기본법」상 ‘사전환경성검토제도’와 「환경영향평가법」상 환경영향평가제도로 이원화되었던 환경성평가제도를 하나의 법률에서 규정하도록 하였다. 이는 환경영향평가제도를 하나의 법률에 규정하여 평가절차를 합리적으로 개선하고, 환경영향평가제도의

체계성과 효율성을 높이려는 목적이었다.

2011년 개정사항을 살펴보면, 우선 종전의 「환경정책기본법」에 따른 사전환경성검토 대상 중 행정계획은 ‘전략환경영향평가’를 받도록 하고, 개발사업에 대해서는 ‘소규모 환경영향평가’를 받도록 개선하였다.¹¹⁾

둘째, 환경성검토협의회, 환경영향평가계획서심의위원회 및 이의신청 심의위원회의 효율적인 운영을 위해 환경영향평가협의회로 통합하고, 협의회에 주민대표, 시민단체 등 민간전문가가 포함되도록 하였다. 셋째, 전략환경영향평가 대상사업에 대한 평가항목·범위 등의 결정 절차를 의무화하고, 평가항목 등을 결정 할 때에는 환경적·생태적으로 가치가 큰 지역에 대한 계절적 특성 변화를 고려하도록 하며, 결정된 평가항목·범위 등을 공개하고 주민의견을 듣도록 하였다. 넷째, 환경영향평가 대상사업에 대한 평가항목·범위 등 결정시 환경적·생태적으로 가치가 큰 지역에 대한 계절적 특성 변화를 고려하도록 하고, 결정된 평가항목·범위 등을 공개하고 주민의견을 듣도록 하였다.

다섯째, 해당 법령에 따라 개발기본계획과 환경영향평가 대상사업에 대한 계획을 통합하여 수립하는 경우에는 전략환경영향평가와 환경영향평가를 통합하여 검토하되, 전략환경영향평가 또는 환경영향평가중 하나만 실시할 수 있도록 함으로써 중복규제 문제를 해결하고자 하였다.

여섯째, 환경영향평가대행자를 환경영향평가업자로 그 명칭을 변경하고, 등록에 필요한 인력요건 등에 따라 등급을 나눌 수 있도록 하되, 그 구체적인 내용 및 업무범위는 대통령령으로 정할 수 있도록 하였다. 일곱째, 환경부장관이 실시하는 시험에 합격한 자에게 환경영향평가사의 자격을 부여하도록 하되, 환경영향평가사가 아닌 자는 그 명칭을 사용할 수 없도록 하였다.

11) 2011년 7월에 개정된 「환경영향평가법」(법률 제10892호)은 2012년 7월부터 시행되었다.

(3) 환경영향평가제도의 대상사업 및 평가항목

「환경영향평가법」 제22조에 따라, 도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지의 조성사업, 에너지 개발사업, 항만의 건설사업, 도로의 건설사업, 수자원의 개발사업, 철도(도시철도를 포함한다)의 건설사업, 공항의 건설사업, 하천의 이용 및 개발 사업, 개간 및 공유수면의 매립사업, 관광단지의 개발사업, 산지의 개발사업, 특정 지역의 개발사업, 체육시설의 설치사업, 폐기물 처리시설의 설치사업, 국방·군사 시설의 설치사업, 토석·모래·자갈·광물 등의 채취사업 등 17개 분야 78개 사업에 대해 환경영향평가가 이루어지고 있다. 환경영향평가는 자연환경, 생활환경, 사회·경제환경 등 6개 분야에 대하여 실시하며, 그 세부항목은 <표 2-5>와 같다.¹²⁾

표 2-5 | 환경영향평가제도의 평가항목

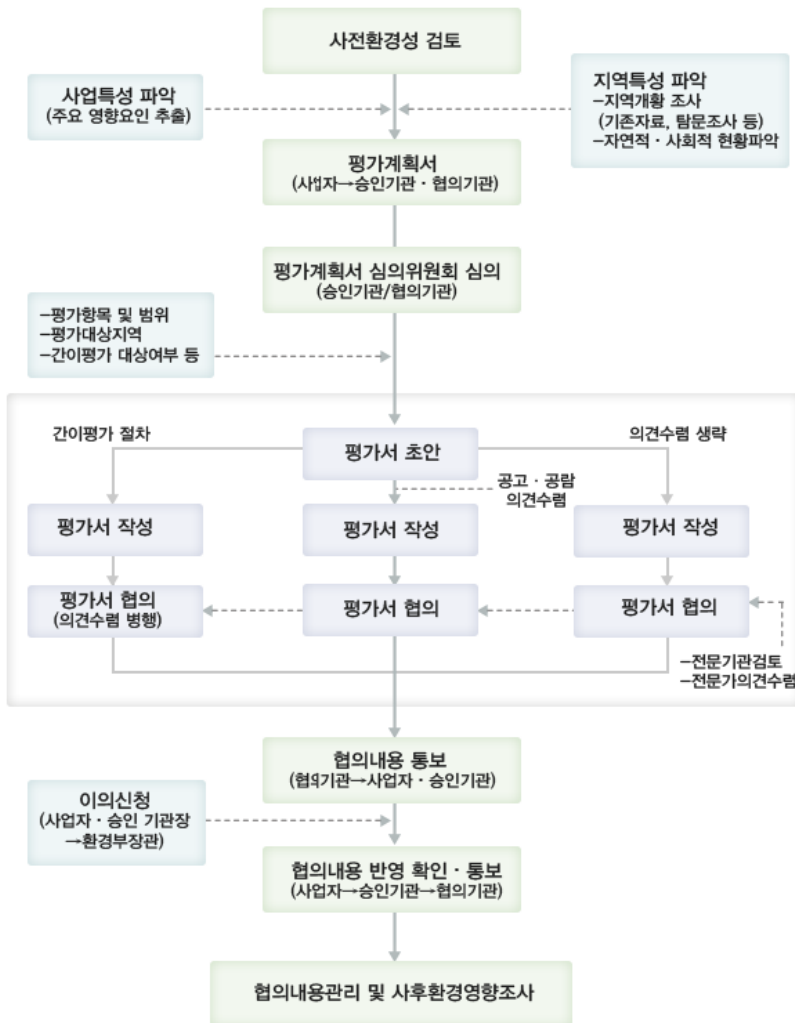
분야	평가항목			
자연생태환경 분야	○동·식물상	○자연환경 자산		
대기환경 분야	○기상	○대기질	○악취	○온실가스
수환경 분야	○수질 (지표·지하)	○수리·수문	○해양환경	
토지환경	○토지이용	○토양	○지형·지질	
생활환경	○친환경적 자원 순환 ○전파장해	○소음·진동 ○일조장해	○위락·경관	○위생·공중 보건
사회환경·경제환경	○인구	○주거	○산업	

(4) 환경영향평가 절차

환경영향평가는 대기환경, 물환경, 자연생태환경, 생활환경 등 6개 분

12) 「환경영향평가법」 제7조.

야 21개 항목에 대해 평가하고 있다. 환경영향평가서의 작성주체는 개발사업의 시행주체인 사업자이며, 평가항목의 선정에 관한 사항, 평가 항목별 작성방법과 기타 평가서 작성에 필요한 사항은 ‘환경영향평가서 작성 등에 관한 규정(환경부 고시)’에서 정하고 있다.



| 그림 2-3 | 환경영향평가절차

환경영향평가는 대상사업의 시행여부에 관한 의사결정이 이루어지기 전에 실시되며, 현행 「환경영향평가법 시행령」 [별표 2]부터 [별표 4]에서 협의대상사업과 사업별 협의요청시기를 구체적으로 정하고 있다. 사업자가 평가서를 작성하여 해당사업의 승인기관에 제출하면 승인기관의 장은 평가서를 사전 검토한 후 환경부장관에게 협의를 요청하게 된다. 협의기관장은 평가서의 검토를 위하여 한국환경정책·평가연구원 등 전문기관 및 전문가에게 검토를 의뢰하고 항만건설 사업 등 해상에 영향을 미치는 사업에 대하여는 해양수산부장관의 의견을 듣도록 하고 있다. 협의기관장은 전문가 등의 의견 취합, 평가서 내용의 수정·보완을 거쳐 협의내용을 결정하여 그 결과를 해당사업의 승인기관장에게 통보하게 된다.

사업자는 협의내용을 충실히 이행하여야 하며 이를 위하여 협의내용 관리책임자 지정, 협의내용관리대장 비치, 사후환경영향조사 실시 등 사업자의 의무를 다하여야 한다. 환경영향평가 협의내용의 이행을 확보하기 위하여 협의내용에 대한 관리감독을 승인 기관장과 협의기관장이 하고 있다. 승인기관장은 사업승인내용의 관리 차원에서, 협의기관장은 환경에 대한 주무부처 차원에서 협의내용에 대한 관리·감독을 한다. 만약 협의내용을 미이행할 경우에는 공사중지명령, 이행조치명령 등 필요한 조치를 할 수 있으며, 이를 이행하지 않을 경우 벌칙, 과태료 등을 부과할 수 있다.

(5) 환경영향평가 실적

환경영향평가제도가 1981년 2월부터 본격적으로 시행되었으나, 시행초기에는 행정기관 및 정부투자기관에서 시행하는 사업만을 평가대상사업으로 하여 협의건수가 많지 않았다. 그러나 1990년대 들어 법령 개정을 통해 대상사업이 확대되면서 협의실적도 증가하게 되었다. 환경영향평가의 협의 현황을 살펴보면 <표 2-6>과 같다.

| 표 2-6 | 환경영향평가 협의실적

구분	총계	‘82-00	‘01	‘02	‘03	‘04	‘05	‘06	‘07	‘08	‘09	‘10	‘11
총계	2,153	2,153	117	167	181	211	232	214	209	282	303	288	189
도시 개발	826	447	19	25	30	40	46	35	44	32	48	43	17
에너지 개발	390	317	2	2	7	10	4	1	9	11	8	4	15
산업 단지	600	245	7	11	6	10	21	25	19	55	79	85	37
도로 건설	979	418	50	59	62	69	81	61	30	47	42	29	31
체육 시설	404	135	4	5	7	17	16	29	39	49	44	39	20
기타	1,046	591	35	65	69	65	64	63	68	88	852	88	69

자료 : 환경부, 『환경백서』(2012), p.416.

4) 전략환경영향평가제도

(1) 제도의 의의

‘전략환경영향평가(SEA : Strategic Environmental Assessment)’는 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다. 전략환경영향평가제도는 개발사업에 앞서는 상위단계의 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program) 수립 시에 경제적, 사회적 영향과 함께 환경적 영향을 통합적으로 고려하여 지속가능한 발전을 이루는 체계적인 의사결정 지원수단이다.

(2) 사전환경성검토제도와 관계

2011년 개정이 있기 전에는 「환경정책기본법」에 근거하여 ‘사전환경성검토제도’가 실시되었다. 사전환경성검토제도는 환경기준의 적정성 유지 및 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 각종 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 환경에 미치는 영향을 고려함으로써 개발과 보전의 조화 즉, 친환경적 개발을 도모하기 위하여 도입된 제도이다. 이 제도의 기능은 환경에 영향을 미치는 행정계획 등이 확정되기 전에 환경성이 고려될 수 있도록 함으로써 지속가능한 개발이 이루어질 수 있도록 함과 아울러 주로 실시계획단계에서 이루어지는 환경영향평가에서는 개선하기 힘든 상위 기본계획에서의 입지의 타당성, 주변 환경과의 조화여부 등을 검토하고, 친환경적이고 합리적인 대안을 모색하는 것이다¹³⁾. 이에 따라 계획을 수립·확정하거나 사업을 인가·허가·승인·지정하는 관계행정기관의 장은 환경부장관 또는 지방환경관서의 장과 미리 협의하여야 한다. 초기 사전환경성검토 대상은 환경기준의 적정성 유지와 자연환경의 보전을 위하여 환경에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정(지역·지구·단지 등의 지정을 포함)하거나 관련 개발사업을 대상으로 하고 있었다. 즉 환경정책기본법에서 규정한 12개 행정계획과 개별법령에 의한 26개 행정계획, 개발사업과 관련된 법률에서 정한 29개 개발사업이 그것이다.

2005년 5월 「환경정책기본법」 개정작업을 통해 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 지속가능하게 수립·시행될 수 있도록 사전환경성검토 대상의 범위와 협의시기 등을 개선하였다. 즉, 사전환경성검토제도의 대상사업은 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조제1항의 규정에 따른 환경영향평가대상사업을 내용으로 하는 83개의 행정계

13) 송영일, 『사전환경성검토제도 개선방안』, 환경정책평가연구원, 2002. 12., pp.68~69.

획과 보전이 필요한 지역 안에서 시행되는 19개 개발사업과 관계 행정기관의 장이 사전환경성 검토가 필요하다고 인정하는 사업이었다.

2006년 6월에 전략환경평가체제로 확대·개편되면서 도시기본계획, 도로정비기본계획, 댐건설장기종합계획 등 그간 사회적 갈등의 대상이 되어 왔던 개발사업의 상위 행정계획이 새롭게 검토대상으로 포함되었다. 이는 개발과 보전을 둘러싼 사회적 갈등을 미리 예방할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 계기가 되었다.

(3) 전략환경영향평가제도의 대상 및 절차

전략환경영향평가는 「환경영향평가법」 제9조 규정에 따라 17개 유형의 개발 계획 및 대통령령으로 정하는 시설 설치에 관한 계획 중에서 대통령령에서 규정하는 정책계획 및 개발기본계획을 대상으로 한다. 즉, 전략환경영향평가의 대상이 되는 행정계획은 계획의 성격 등을 고려하여 정책계획과 개발기본계획으로 구분할 수 있다.

정책계획은 국토의 전 지역이나 일부 지역을 대상으로 개발 및 보전 등에 관한 기본방향이나 지침 등을 일반적으로 제시하는 중장기 계획을 말하며, 개발기본계획은 구체적인 개발구역의 지정에 관한 계획이나 개별 법령에서 실시계획 등을 수립하기 전에 수립하도록 하는 계획으로서 실시계획 등의 기준이 되는 계획을 말한다. 대상계획을 정하기 위한 스크리닝 절차는 없으며 시행령에서 정책계획은 도시개발, 도로건설 등 8분야의 15개의 계획, 개발기본계획은 17분야의 86개의 계획을 대상으로 정해놓고 있다.

| 표 2-7 | 전략환경영향평가 대상구분

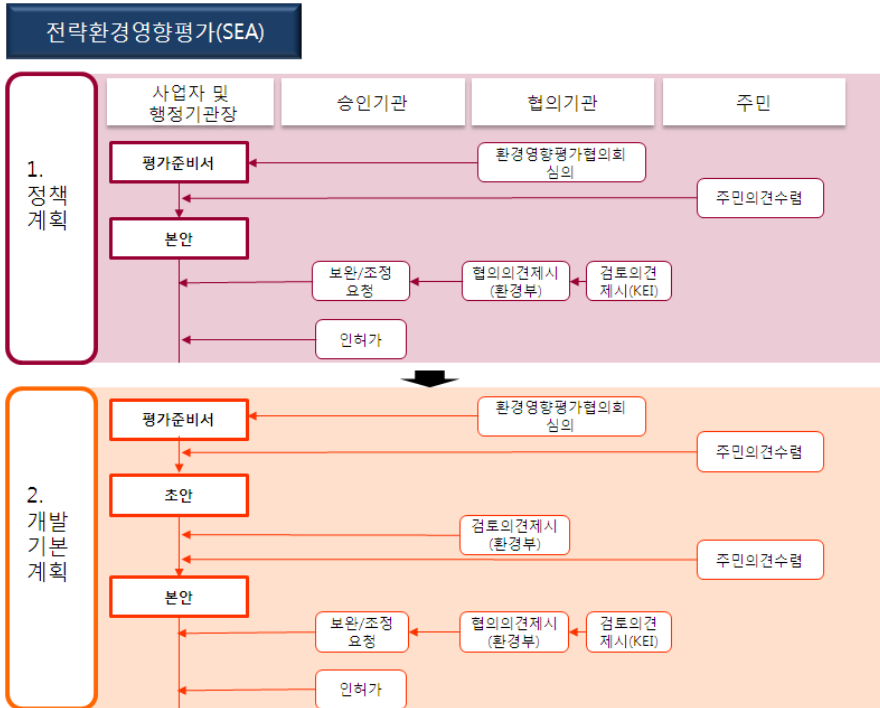
개발계획 유형	정책계획	개발기본계획
가. 도시의 개발	2	15
나. 산업입지·산업단지 조성	0	10
다. 에너지 개발	0	1
라. 항만의 거닐	0	7
마. 도로의 건설	1	2
바. 수자원의 개발	1	1
사. 철도의 건설	1	2
아. 공항의 건설	0	2
자. 하천의 이용 및 개발	0	3
차. 개간·공유수면 매립	0	1
카. 관광단지의 개발	3	5
타. 산지의 개발	4	2
파. 특정지역의 개발	2	27
하. 체육시설의 설치	0	2
거. 폐기물·분뇨·가축분뇨처리시설의 설치	1	2
너. 국방·군사시설의 설치	0	2
더. 토석·모래·자갈·광물등의채취	0	11
계	15	85

전략환경영향평가는 기본방향이나 지침적 성격의 계획, 관광개발기본 계획, 유통산업발전 기본계획, 국가철도망 구축계획 등 정책계획이 대상이다(환경영향평가법 제9조 2항). 한편, 법 제10조에 따라, i) 국방부장관이 군사상 고도의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획과 ii) 국가정보원장이 국가안보를 위하여 고도의 기밀보호가 필요하다고 인정하여 환경부장관과 협의한 계획은 대상에서 제외된다.

| 표 2-8 | 전략환경영향평가 대상계획 예시

분야	정책계획(master plan)	개발기본계획
도시 개발	유통산업발전기본계획 등	도시·군관리계획, 기업도시개발구역지정 및 기업도시개발계획, 역세권개발구역지정 및 사업계획 등
도로 건설	도로정비 기본계획 등	농어촌도로기본계획, 도로건설공사계획 등
철도 건설	국가철도망구축계획 등	도시철도기본계획, 철도건설기본계획 등
산지 개발	산림기본계획, 산촌진흥기본계획 등	임업진흥계획, 산촌개발사업계획 등
항만 건설	-	어항시설기본계획, 항만기본계획 등
관광단지 개발	관광개발기본계획, 온천발전종합계획 등	관광지 등지정, 온천개발계획, 도 및 군립공원계획결정 등
토석·모래·자갈·광물 등 채취	-	골재채취 예정지 지정 등

전략환경영향평가는 초안작성, 주민 등의 의견수렴, 전략환경영향평가서의 작성 및 협의요청, 평가서 검토, 협의내용의 통보, 협의내용의 이행으로 이어지는 절차에 따라 이루어진다. 즉, 개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장은 법 제11조에 따라 결정된 전략환경영향평가항목 등에 맞추어 전략환경영향평가서 초안을 작성한 후 제13조에 따라 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다. 다만, 행정기관 외의 자가 제안하여 수립되는 개발기본계획의 경우에는 개발기본계획을 제안하는 자가 전략환경영향평가서 초안을 작성하여 개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장에게 제출하여야 한다. 만약 개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장은 이미 협의한 개발기본계획이라도 을 변경하는 경우로서 개발기본계획 대상지역을 일정 규모 이상으로 증가시키거나 협의 내용에서 원형대로 보전하거나 제외하도록 한 지역을 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 개발하거나 그 위치를 변경하는 경우에는 전략환경영향평가를 다시 하여야 한다(환경영향평가법 제20조).



자료 : 조공장, “환경영향평가 제도 관련 고찰” 집필자문 원고(2013), p.4.

그림 2-4 | 전략환경영향평가의 절차

(4) 전략환경영향평가제도의 평가항목

전략환경영향평가는 정책계획의 경우 환경보전계획과의 부합성, 계획의 연계성 및 일관성, 적정성 및 지속성 평가를 실시하며, 개발기본계획은 계획의 적정성, 입지의 타당성 등에 대해서 평가를 실시한다. 세부적인 평가항목을 살펴보면, 정책계획의 경우 환경보전계획과의 부합성에서는 국가 환경정책, 국제환경동향, 협약, 규범과의 부합성을 평가하며, 상위계획 및 관련계획과의 연계성을 평가한다.

개발기본계획의 경우에는 계획의 적정성에 관해 대안설정과 분석의 적정성을 평가하며, 입지타당성의 경우 자연환경보전, 생활환경의 안정성, 사회·경제환경과의 조화성에 대해 평가한다.

| 표 2-9 | 전략환경영향평가 평가항목

정책계획	개발기본계획
1. 환경보전계획과의 부합성 1) 국가 환경정책 2) 국제환경 동향협약·규범 2. 계획의 연계성·일관성 1) 상위 계획 및 관련 계획과의 연계성 2) 계획목표와 내용과의 일관성 3. 계획의 적정성·지속성 1) 공간계획의 적정성 3) 환경용량의 지속성 2) 수요 공급 규모의 적정성	1. 계획의 적정성 1) 상위계획 및 관련 계획과의 연계성 2) 대안 설정·분석의 적정성 2. 입지의 타당성 1) 자연환경의 보전 (1) 생물다양성·서식지 보전 (2) 지형 및 생태축의 보전 (3) 주변 자연경관에 미치는 영향 (4) 수환경의 보전 2) 생활환경의 안정성 (1) 환경기준 부합성 (2) 환경기초시설의 적정성 (3) 자원·에너지 순환의 효율성 3) 사회·경제 환경과의 조화성

(5) 정보공개와 주민참여

전략환경영향평가 단계에서의 정보공개 및 주민참여 절차는 정책계획과 개발기본계획에 따라 다르게 규정하고 있다. 전략환경영향평가 항목의 결정 내용은 결정된 날부터 20일 이내에 전략환경영향평가 대상지역을 관할하는 시·군·구 또는 전략환경영향평가 대상계획을 수립하려는 행정기관의 정보통신망 및 정보지원시스템에 14일 이상 공개된다.¹⁴⁾ 전략환경평가서 초안은 일간신문과 지역신문에 계획의 개요, 공람 기간 및 장소, 의견 제출시기 및 방법에 대한 내용을 공고하여 알리고, 대상지역 주민들에게 20일 이상 40일 이내의 범위에서 공람하도록 한다.¹⁵⁾ 또한, 공고 및 공람, 설명회 및 공청회 이후 주민 등의 의견 수렴 결과와 반영 여부도 계획의

14) 「환경영향평가법」 시행령 제10조.

15) 「환경영향평가법」 시행령 제13조.

확정 이전에 대상지역을 관할하는 시·군·구 또는 수립행정기관의 정보통신망 및 환경영향평가 정보지원시스템에 14일 이상 게시하도록 하고 있다.¹⁶⁾

2. 국내 환경성검토제도의 변천

1977년 「환경보전법」이 제정되면서 환경영향평가제도가 처음으로 소개되었다. 이어 1980년 환경청이 설립되고, 1981년 ‘환경영향평가서 작성 등에 관한 규정’이 제정, 고시된 1982년부터 본격적으로 환경영향평가가 시행되었다.¹⁷⁾ 환경평가 제도를 10년 단위로 살펴보면, 1970년대에 처음 도입되어 1980년대에 제도의 과도기를 거쳐 1990년대에 이르러 제도가 정착되기에 이르렀고, 그 후 2000년대에서 오늘날까지 발전하고 있음을 알 수 있다. 제도의 변천과정은 그 시대의 환경에 대한 인식 수준, 시대적 상황을 반영한 결과이다.

해양부문의 환경성검토제도는 「해양오염방지법 시행규칙」에 따라 1991년부터 해역이용협의제도가 도입되어 실시되었다. 당시 육지와 접속한 일정한 해역에 지정된 ‘연안오염특별관리해역’에서의 이용 등의 행위를 제한하거나 관계행정기관에 연안오염방지에 필요한 조치를 할 것을 요청하기 위하여 도입되었다. 이후 2007년 「해양환경관리법」의 제정을 통해 해역이용영향평가제도를 새롭게 도입하여 운영하고 있다.

16) 「환경영향평가법」 시행령 제19조.

17) 환경부, 『환경영향평가법 해설』, 2009, p.9.

1) 환경영향평가제도의 변천

(1) 도입기

우리나라는 1962년 제1차, 1967년 제2차 경제개발 5개년 계획을 통해 경제성장을 도모하였다. 1970년대는 이러한 경제성장의 부작용으로서 환경오염 문제가 인식되기 시작한 시점이다. 위생문제에 초점을 둔 기존의 관점에서 벗어나 환경오염 방지의 필요성이 제기되기에 이르렀으며, 이에 따라 1973년 보건사회부 위생국에 공해과가 신설되었다. 또한 1977년에는 「환경보전법」이 제정되었고, 이는 환경영향평가 제도의 도입근거가 되었다. 「환경보전법」 제5조에는 도시개발, 산업입지 조성, 에너지 개발 등 국책사업에 대해 보건사회부장관과 사전협의하도록 규정하고 있다. 다만 구체적인 세부 규정이 없고 환경영향평가의 개념이 직접 도입되지는 못했다.

(2) 발전기

1980년대에 이르러 산업화로 인한 환경오염과 자동차 배기가스, 도시지역 하수 및 쓰레기 문제, 녹지와 자연생태계 파괴 등 소비오염문제들이 대두되었다. 이에 1980년 환경청이 발족되었으며, 1986년에는 환경보전법이 개정되어 환경영향평가 대상사업을 확대하고 사업자의 범위를 공공부문에서 민간부문으로 확대하였다. 이는 당시에 대규모 개발사업이 민간부문에서 활발하게 이루어진 것과 관련된다.

1990년대는 국민 소득이 증가함에 따라 더 나은 삶의 질에 대한 국민 욕구가 커지기 시작한 시기이다. 또한 1991년 낙동강 폐놀 오염 사고의 발생 등을 통해 환경문제에 대한 국민적 관심이 증대된 시기이기도 하다. 이에 따라 1990년 환경청에서 환경처로 승격되었던 관련부처는 1994년 환경부로 재차 승격되게 되었다. 또한 1990년에는 「환경정책기본법」이 제정되

어 환경관련법을 총괄하고 환경정책의 장기 비전 제시를 도모하였다. 『환경정책기본법』 제4절 환경영향평가에는 환경영향평가서 작성, 검토, 사후 관리에 관한 내용을 포함하고 있다. 또한 동 시기부터 주민의견 수렴이 이루어지고 이를 위한 평가서 초안을 작성하도록 하고 있다. 1993년 「환경영향평가법」이 제정되면서 환경영향평가제도의 틀이 마련되기에 이르렀으며, 1997년에는 평가서 검토를 위한 전문 검토기관으로서 KEI가 설립되었다. 또한 평가대행업체 지정제도가 도입되는 등 환경영향평가 제도가 정비된 시기이다.

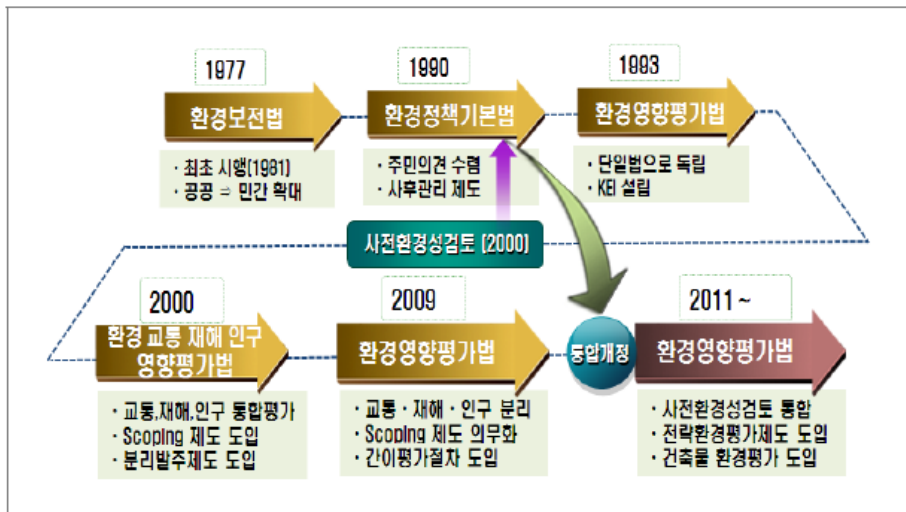
(3) 요약기

2000년대에 들어서면서 다양한 환경정책 프로그램이 마련되고 개발과 환경의 조화를 추구하려는 노력이 이루어지면서 환경평가 제도의 중요성이 강조되기에 이르렀다. 기존의 사후적인 환경관리의 틀을 벗어나 사전예방적인 환경관리정책의 기틀이 마련되었고, 관리 대상도 매체별로 세분화되었다. 2000년대에는 스코핑 제도의 도입, 사전환경성 검토의 도입을 통해 계획의 초기 단계에서부터 환경을 배려하도록 하는 사전예방적 기능을 강화하고자 노력하였다.

환경영향평가는 사업계획이 구체화된 사업 실시단계에서 개발사업에 의한 환경영향을 줄이기 위한 저감방안을 주로 마련하는 제도이므로 계획이 확정되기 이전 단계에서 입지나 개발의 적정성 및 타당성에 대해서는 평가하기 어려운 한계가 있었다. 이를 극복하고자 환경영향평가보다 빠른 시기인 계획의 구상단계에서 사업의 적정성과 입지의 타당성 등을 환경적인 측면에서 평가하고자 도입된 제도가 사전환경성 검토제도이다.

사전환경성검토제도는 1993년 「환경정책기본법」 시행령에 따라 일부 도입되었으며, 2006년에 「환경정책기본법」 및 동법 시행령 개정을 통하여

본격적으로 실시되었다. 사전환경성검토제도는 전략환경평가(Strategic Environment Assessment)의 개념이 도입되었으며, 행정계획 및 개발사업의 구상단계에서 환경성 검토를 실시한다는 측면에서 환경영향평가제도의 도약이라고 볼 수 있다. 2012년에 개정된 환경영향평가법에서는 사전환경성 검토제도가 전략환경영향평가제도로 명칭이 변경되었다. 따라서 한국의 환경평가제도는 크게 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가의 3종류로 구분된다.



자료 : 환경부, 『환경백서』(2012), p.411.

| 그림 2-5 | 환경영향평가제도의 변천과정

2) 해역이용협의제도의 변천

(1) 도입기

해역이용협의제도는 1991년 9월에 총리령 제393호로 제정된 「해양오염방지법 시행규칙」 제29조에 따라 처음으로 도입되었다. 1991년 당시 환경처장관은 「해양오염방지법」 제61조에 따라 폐쇄성 해역 등이 오염되어 제60조의 규정에 의한 해역별 해수의 수질기준의 유지가 곤란하고, 해양환경의 보전에 현저한 장애가 있거나 장애를 미칠 우려가 있어 오염방지를 위한 특별대책이 필요하다고 인정되는 경우에는 오염에 영향을 미친다고 판단되는 육지에 접속한 일정한 해역을 연안오염특별관리해역으로 지정하여 관리하였다. 또한, 환경처장관은 연안오염특별관리해역의 이용 등의 행위를 제한하거나 관계행정기관에 연안오염방지에 필요한 조치를 할 것을 요청할 수 있다. 주목할 점은 연안오염특별관리해역 안에서는 원칙적으로 i) 「개항질서법」 제24조의 규정에 의한 개항의 항계안에서의 유해물 또는 폐기물을 버리는 장소의 지정, ii) 「공유수면매립법」 제4조의 규정에 의한 공유수면의 매립면허, iii) 「공유수면관리법」 제4조의 규정에 의한 공유수면의 점용 및 사용허가, iv) 「수산업법」 제8조의 규정에 의한 어업면허가 금지된다. 다만, 관계 행정기관의 장이 환경처장관 또는 지방환경청장에게 해역이용협의를 한 경우에는 예외적으로 허용된다.

이와 같이 해역이용협의제도는 특별관리해역에서의 이용행위를 위해 관계 행정기관의 장이 환경처장관 또는 지방환경청장에게 사전에 협의하는 제도로 도입되었다. 이후 1996년에 해양수산부가 발족되고 해양이용·개발과 해양환경보전에 관한 법체계가 활발하게 정비되면서 해역이용협의제도의 위상이 강화되기 시작하였다. 즉, 1999년부터 「해양오염방지법」 제4조의8을 통해 시행규칙이 아닌 법률에 근거하여 해역이용협의제도가 운영되게 되었다.

1999년 당시에는 국립수산진흥원 국립수산연구소(동해, 남해, 서해)가 해역이용협의 업무를 담당하였고, 관할지역의 시·군·구의 해역이용협의 요청에 대해 부동의, 동의, 조건부 동의를 협의의견을 통보하는 형태로 운영되었다. 이후 2000년 2월에 「해양오염방지법 시행령」과 「해역이용협의사무처리규정」이 개정·시행되면서 해역이용협의 업무가 국립수산진흥원 수산연구소에서 지방해양항만청으로 이관되었다.

(2) 발전기

2007년 「해양오염방지법」을 전부 개정하는 형태로 「해양환경관리법」이 제정되면서 해역이용협의제도는 커다란 변화를 겪게 되었다. 우선, 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도는 제84조에서 해역이용협의 대상을 명확히 하였다. 또한 해역이용협의제도가 단순히 행정기관간 협의제도가 다르다는 점을 분명히 하여, 해역이용협의제도의 정체성을 제고하였다. 즉, 다른 법률에서 「공유수면관리법」에 따른 공유수면 점용·사용의 허가 또는 「공유수면매립법」에 따른 공유수면매립의 면허를 받은 것으로 간주하는 의제처리 시에도 반드시 해역이용협의 절차를 거치도록 하였다. 이는 행정절차상 공유수면 점용·사용허가와 공유수면매립면허에 대한 의제처리인데, 이를 근거로 그동안 점용·사용허가나 매립면허를 의제처리하는 각종 개발법률에 근거한 사업 중에서 해역이용협의를 누락하거나 생략하는 경우가 자주 발생하였기 때문이다. 또한 해역이용협의를 거치지 않는 사업을 「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따른 응급조치를 위한 사업, 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 해양수산부장관과 협의한 것으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 사업으로 한정하여 해역이용협의절차의 법적 안정성을 확보하였다. 한편, 해역이용협의서 및 해역이용영향평가서에 대한 전문적인

검토를 위하여 “해역이용영향검토기관”을 설치·운영하도록 규정하였다. 이는 기존 해역이용협의제도의 운영상 지적되어 왔던 형식적인 해역이용협의를 방지하고, 신뢰성있는 협의제도로 정착시키고자 하는 정책을 반영한 것이다. 그 밖에 해역이용협의의 생략·누락 및 협의의견의 미반영을 방지하기 위하여 「해양환경관리법」에서는 사후관리체계를 정비하였다. 즉, 해역이용협의 등을 거치지 아니하고 면허 등을 하거나 해역이용협의 등의 의견을 미반영한 경우에는 당해 면허 등의 취소, 사업의 중지, 공작물의 철거 등을 처분기관에 요구할 수 있도록 하여 그동안 가장 큰 문제점으로 지적되어 왔던 해역이용협의제도의 실효성에 대한 부분을 개선하였다.

(3) 성숙기

2007년에 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도가 도입된 이후 해양수산부는 체계적인 제도운영과 이해관계자의 이해를 촉진하기 위하여 2008년부터 지속적으로 세부적인 절차에 관하여 고시와 훈령을 정비해 왔다. 즉, 「해역이용협의서 작성 등에 관한 규정」¹⁸⁾, 「해역이용협의 등에 관한 업무처리규정」¹⁹⁾, 「해역이용영향평가서 작성 등에 관한 규정」²⁰⁾, 「해역이용영향평가대행자 등록 및 관리에 관한 업무처리지침」²¹⁾, 「해역이용영향평가 대행비용 산정기준」, 「해역이용영향평가서초안 요약서 작성 등에 관한 규정」²²⁾, 「바다골재채취 해역이용협의 업무처리규정」²³⁾, 「해역이용영향

18) 2008년 1월 25일 건설교통부 고시 제2008-2호로 제정되었으며, 2013년 5월 14일 최종 개정되었음(해양수산부 고시 제2013-108호).

19) 2008년 12월 29일 국토해양부 훈령 2008-178호로 제정되었으며, 2013년 5월 14일 최종 개정되었음(해양수산부 훈령 제53호).

20) 2008년 1월 25일 건설교통부 고시 제2008-3호로 제정되었으며, 2013년 5월 14일 최종 개정되었음(해양수산부 고시 제2013-107호).

21) 2008년 2월 25일 건설교통부 예규 제2008-82호로 제정되었으며, 2013년 5월 14일 최종 개정되었음(해양수산부 예규 제13호).

22) 2008년 2월 29일 국토해양부 고시 제2008-32호로 제정되었으며, 2012년 8월 20일 최종 개정되었음(국토해양부 고시 제2012-535호).

평가센터의 업무처리에 관한 지침』²⁴⁾ 등을 제정하였다. 또한 국립수산과학원에 해역이용영향평가센터를 설치하여 해역이용협의서 및 해역이용영향평가서의 전문적인 검토를 도모하고 있으며, 사업자의 작성부담을 줄이고 협의서와 평가서의 평가 부합성과 전문성을 높이기 위해 해역이용영향평가대행제도를 운영하고 있다.

3. 주요 선진국의 환경성 검토제도

1) 미국의 환경영향평가체계

(1) 제도현황

미국은 1969년 「국가환경정책법」(National Environmental Policy Act, 이하 “NEPA”라 한다)의 제정을 통해 세계 최초로 ‘환경영향평가제도’를 도입·시행하였다. 이 법은 인간과 환경간의 생산적이고 쾌적한 조화를 위한 국가정책을 선언하고, 환경과 생물권에 대한 피해를 예방 또는 제거하며, 인간의 건강과 복지를 촉진시키는 노력을 증진하고, 국가적으로 중요한 생태계, 자연자원에 대한 이해를 제고하는 한편, 환경위원회(Council on Environmental Quality, CEQ)를 설치하기 위하여 제정되었다.²⁵⁾

NEPA의 법률체계를 살펴보면, 법의 제정목적에 대한 의회선언을 기술한 전문과 국가환경정책에 대한 의회의 선언을 규정한 제1장, 환경위원회(Council on Environmental Quality, CEQ)에 대하여 규정한 제2장 등 총 3개 장으로 구성되어 있다.

23) 2007년 3월 30일 해양수산부 훈령 제443호로 제정되었음.

24) 2009년 4월 29일에 국립수산과학원 예규 제62호로 제정되었으며, 2013년 3월 24일 최종 개정되었음(국립수산과학원 예규 제82호).

25) 환경부, 『스코핑제도 운영 및 발전방안』, 2007, p.31.

NEPA는 연방정부의 환경영향평가실시의 법적 근거가 되는 법률로서, 환경영향평가에 관계되는 기본적인 사항을 규정하고 환경보전을 위한 국가의 책임을 명확히 하고 있다.²⁶⁾ NEPA는 개별사업(Project)뿐만 아니라 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program) 까지 대상사업으로 하고 있어 환경성에 대한 평가의 대상은 전략적 단계의 의사결정까지 포함하고 있다는 점이 특징이다.²⁷⁾

한편 NEPA의 제정과 함께 신설된 ‘환경위원회(CEQ)’는 대통령 직속기관으로서 NEPA CEQ 시행규정 외에도 환경영향평가를 위한 스코핑가이드스²⁸⁾ 등 구속력 있는 지침을 발간하며 모든 연방기관들에게 NEPA의 규정을 제시하고 통제할 수 있는 권한을 가지고 있다. 또한, 환경위원회는 NEPA를 실행하는 연방기관의 환경정책의 수립과 NEPA의 수행을 감독한다.

위원회는 42 U.S.C. 4344에 따라 8개의 임무와 책임을 부여받고 있다. 즉, i) 환경질 연차보고서의 작성 및 자문, ii) 환경질의 추세와 정보 수집·분석, iii) NEPA 환경정책과 관련한 연방정부의 준수상황 검토·평가, iv) 환경질의 개선을 증진시킬 수 있는 대통령의 국가정책 개발·권고, v) 생태계 및 환경 질에 관련된 투자·연구·조사·분석 등의 업무, vi) 자연환경의 동향과 변화 및 그 원인, 추세를 파악하고 문서화, vii) 환경의 사항을 최소 1년에 1회 대통령에게 보고, viii) 환경정책과 법안에 관련하여 대통령에게 권한 안을 작성하는 업무를 수행한다.²⁹⁾

미국 환경영향평가제도의 실질적인 세부사항은 환경위원회에서 1978년 제정한 『NEPA 실행규정』(CEQ National Environmental Policy Act Regulation)

26) 42 U.S.C(United States Code) 4321.

27) 환경부, 『외국의 환경영향평가법령 및 제도조사 분석 연구』, 2008, p.39.

28) Memorandum for General Counsels, NEPA Liaisons and Participantants in Scoping, 1981, April.

29) 42 U.S.C 4344.

에서 규정되어 있는데, 환경영향평가와 관련하여 환경위원회는 i) NEPA에 근거한 규정 및 다른 지침 제시, ii) 주관기관과 관련된 분쟁해결, iii) 환경정책과 관련된 기관들 간의 분쟁·중재, iv) NEPA의 준수와 관련한 연방기관들의 자문 및 교육 제공의 역할을 담당하고 있다.³⁰⁾ 『NEPA 실행규정』은 모든 정부기관을 구속하고 있으며, 연방법원은 NEPA의 해석에 대한 실질적 권한을 환경위원회에 부여하고 있다.

환경영향평가에 관한 사항은 NEPA 제1장 제102조(2)(C)에 규정되어 있는바, 첫째 연방정부의 모든 기관은 가능한 한 최대한으로 “인간환경의 질에 심각한 영향을 미치는 주요 연방사업이나 입법안 또는 권고안, 결정행위를 함에 있어서 자연과학, 사회과학 및 환경기술상 종합적이고 체계적인 방법을 채택하여야 한다. 둘째, 정책결정 과정에 있어서 경제적·기술적 고려와 더불어 환경의 가치에 대한 적절한 고려가 가능하도록 방법 및 절차를 정해야 한다. 셋째, 환경의 질에 현저한 영향을 끼칠 방법에 대한 제안 기타 연방정부행위에 관한 모든 권고 내지는 보고서에서는 i) 제안된 행위의 환경영향, ii) 제안된 행위의 시행으로 인한 불가피한 환경적 악영향, iii) 제안된 행위의 대안, iv) 인간환경의 국지적·단기적 이용과 장기적 생산성의 유지·증진과의 관계, v) 제안된 행위의 시행으로 인한 복구 불가능한 자연자원에 관한 상세한 평가서(Statement)를 첨부하도록 규정하고 있다. 한편 미국의 환경영향평가는 NEPA에 의하여 국가적 차원에서 실시하는 것과 Little NEPA에 따라 주정부 차원에서 실시하는 것으로 구분된다.³¹⁾

30) 환경위원회의 환경영향평가 관련 임무와 기능은 E.O.11991의 수정된 E.O.11514에 근거한다. 환경부, 『스코핑제도 운영 및 발전방안』, 2007, p.27.

31) 목진용·윤성순·박수진, 『해양환경영향평가제도 도입방안』, 한국해양수산개발원, 2006, pp.47-48.

(2) 환경영향평가 절차

NEPA에 따르면, 모든 사업 또는 계획은 관련 주관기관의 규정에 명문화 된 면제 범주에 해당하지 않는 한 환경영향평가를 거쳐야 하며, 면제 범주에 해당되더라도 주관기관의 판단에 작성을 요구할 수 있다. 주관기관이 환경성검토서(EA)를 검토한 결과 환경에 미치는 영향이 없다고 인정되는 경우에는 간단한 해명서(Finding of No Significant Impact, FONSI)를 작성하여 공표를 한다. 그와 반대로 인간 환경의 질에 중요한 영향을 미치는 행위, 연방정부의 행위라고 판단되면 평가서작성의향(Notice of Intent, NOI)을 공지하고 평가서를 작성한다.³²⁾

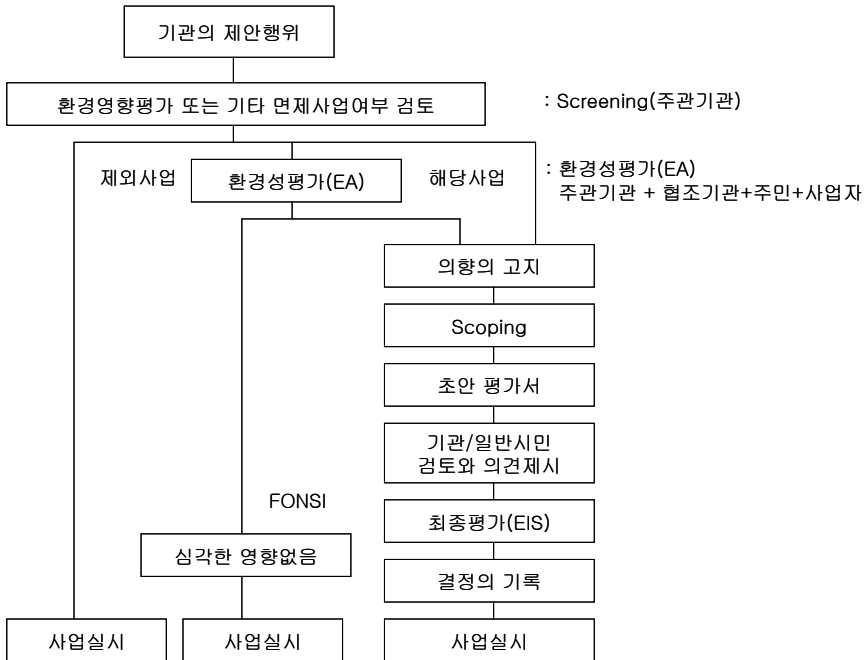
NEPA에 근거한 환경영향평가 절차는 ‘스크리닝’(Screening: 대상선별), ‘스코핑’(scoping: 범위확정), ‘환경성검토’(EA: Environmental Assessment), ‘환경영향평가’(EIA: Environmental Impact Assessment)로 크게 나눌 수 있으며, 각각의 절차는 상호연계성 있게 진행되도록 규정되어 있다.

NEPA의 환경영향평가 절차를 개괄적으로 살펴보면, <그림 2-6>의 절차를 거쳐 주관 기관에서 최종 환경영향평가서를 채택하고, 의사결정을 하게 된다.

- ① 주관기관의 결정
- ② 환경영향평가(EA)의 주민에 대한 고지
- ③ 스코핑(scoping)
- ④ 과정의 실행
- ⑤ 환경영향평가서 초안의 배포 - 관계기관 및 주민 의견수렴
- ⑥ 환경영향평가서 초안의 문서화
- ⑦ 최종 환경영향평가서의 작성·채택
 - 연방관보를 통하여 고지되어 30일간 공람

32) 환경부, 『스코핑제도 운영 및 발전방안』, 2007, p.29.

⑧ 결정기록(Record of Decision)



자료 : 목진용·윤성순·박수진, 『해양환경영향평가제도 도입방안』, 한국해양수산개발원, 2006, p.49.

| 그림 2-6 | NEPA상 환경영향평가 절차

여기서 특징적인 것은 환경성검토서(EA)를 검토한 후 평가서 작성이 필요하다고 결정되면 평가서 작성시 초기단계에서 제안된 사업활동의 성격과 규모에 따라 평가 항목 및 범위 선정을 위한 스코핑을 실시한다는 점이다. 즉, 스코핑 절차에 따라 주관기관, 협조기관, 지역 주민, 사업자 등의 의견을 조정하여 평가항목 및 범위를 결정하게 된다.

미국의 환경영향평가는 사업별 환경영향을 사전 심사하여 제안된 행위가 NEPA의 환경성 검토 대상인지 또는 제외·면제 대상인지를 결정하는 스크리닝(Screening, 대상선별) 절차를 거쳐서 결정된다. 환경에 대해 미치는

영향이 거의 없다고 생각되는 이용·개발 유형의 행위의 경우는 제외리스트(Categorical Exculsion, CX)에 따라 EA 및 EIS의 작성대상에서 제외되며, 제외리스트에 해당되지 아니하는 행위에 대해서는 예비적 성격의 간이환경영향평가인 ‘환경성평가’(Environmental Assessment : EA)를 거쳐야 한다.³³⁾ 환경성 검토를 통하여 환경영향이 상대적으로 경미하다고 인정되는 경우에는 환경영향이 심각하지 않음을 증명하는 간이보고서(FONSI : Findings Of No Significant Impact)를 작성하는 것으로 환경성 검토를 종료할 수 있다. 그러나 환경에 미치는 영향이 적지 않다고 판단되는 경우에는 상세한 환경영향평가서(Environmental Impact Statement : EIS)를 작성하여야 한다.³⁴⁾

이후 평가항목 및 범위를 결정하는 스코핑 절차(Scoping)를 거치게 된다. 스코핑 절차는 EIS 준비단계에서 다른 행정기관과 일반국민의 참여를 요구하고, EIS 대상범위를 결정하며, EIS에서 논할 수 있는 중요한 논점을 결정하기 위한 제도라 할 수 있다. 개별 환경영향평가에 참여하는 주관기관(lead agency)³⁵⁾, 협조기관(cooperation agency), 해당지역 주민, 사업자 등으로 구성되는 비상임위원회에서 당해 사업의 평가항목 및 평가범위를 결정한다. 스크리닝 절차와 스코핑 절차를 거친 이후 연방정부기관은 환경영향평가서 초안(Draft EIS : DEIS)을 작성하고, 이를 일반국민에게 35일간 공람을 통해 알려야 한다. 일반국민은 공람기간 동안 당해 사업에 대한 의견을 구두 또는 서명을 통해 제출할 수 있다. 이후 주관기관은 제출된 의견을 검토한 이후 환경영향평가서 초안(DEIS)을 수정하여 최종 환경영향평가서

33) 박균성·함태성, 『환경법』(서울 : 박영사), 2001, p.102.

34) 김영길, 「현행 환경영향평가제도의 비교법적 검토」, 『부산법조』제22집, 부산지방변호사회, 2005.1, p.160.

35) EIS의 주관기관은 EIS의 작성 및 감독에 관한 책임을 지며, 최소한 하나 이상의 연방기관을 포함하여 연방, 주, 지방기관의 행위가 직접적으로 상호 연관되는 경우에는 공동 주관기관이 될 수 있고, 2개 이상의 연방기관이 관련되는 경우에는 기관의 사업에 대한 관련성 정도, 인허가 권한, 당해 행위의 환경상의 효과, 관련 전문성 등을 기준으로 주관기관이 결정된다. 김영길, 전제 논문, p.161.

(Final EIS : FEIS)를 작성한다. 작성된 FEIS는 30일간의 공람기간동안 일반 국민은 다시 의견을 제시할 수 있고, 30일 이상 경과한 이후 최종적으로 사업의 인·허가 및 집행에 대한 결정이 이루어진다.

(3) 환경영향평가의 평가기준 및 평가항목

NEPA의 평가항목은 대기, 수질, 폐기물, 소음, 야생 동·식물, 문화적 자원 등 인간환경의 질에 관련된 일체의 사항을 말하며, 구체적으로 환경영향평가의 초기단계에 스코핑(Scoping)을 통하여 평가항목을 선정하고 이들 항목에 대한 직접적, 간접적, 누적적 환경영향을 평가하게 된다. 특히 전략환경평가서 작성시에는 평가항목이 애매한 경우가 많기 때문에 스코핑절차가 더욱 유용하게 이용된다.

NEPA에서는 대기, 수질, 야생동·식물, 폐기물, 소음 등 자연환경과 생활환경 요소 이외에 필요할 경우 계획 수립으로 인한 인구변동, 산업구조 변동, 역사적·문화적 가치의 영향도 환경영향평가의 평가항목에 포함하고 있다. 이는 인간환경(Human Environment)에 이러한 다양한 분야가 포함되고 보고 있기 때문이다.³⁶⁾ NEPA에 따른 환경영향평가과정에서 사회·경제적 영향에 대한 평가까지 수행하게 되면서 일부 연방정부기관은 사회영향평가(Social Impact Assessment : SIA)에 대한 가이드라인을 마련하기도 하였다. NEPA의 환경영향평가시에는 반드시 어떠한 행위도 하지 않는 대안(No Action)이 포함되며, 환경적으로 바람직한 대안, 사업시행 측면에서 선호되는 대안 등이 포함된다. 따라서 반드시 환경적으로 바람직한 대안만을 선택하여야 하는 것은 아니다.³⁷⁾

36) 인간환경이란 자연과 물질적인 환경, 인간과 자연과의 관계까지 포함한 광범위한 개념으로 해석된다. 여기에는 사회·경제적 영향까지 포함되는 것으로, EIS가 인간환경에 대한 모든 영향에 대하여 논의할 수 있다는 것을 의미한다. NEPA 1508.14.

37) 미국의 전략환경평가 및 환경영향평가제도(<http://www.konetic.or.kr>).

(4) 평가서의 검토 및 사후관리 제도

EPA는 연방기관의 평가서를 검토한 결과 환경영향의 저감방안 등이 불만족스럽다고 판단될 경우에는 평가서를 CEQ에 회부하여 중재할 수 있는 권한을 가지고 있다. 즉, EPA는 환경영향의 정도와 정보의 충분성 여부에 대한 내용을 검토, 평가하여 검토의견(Rating System for Review of Environmental Effects)을 제시한다. 연방기관은 ‘결정기록(Record of Decision, ROD)’이 종료될 때까지 평가서상 어떤 사업도 진행할 수 없다. ROD는 환경문서이기 때문에 주관기관은 적절한 주민고지를 통해 일반주민들에게 고지해야 하며 ROD는 저감방안, 모니터링 방안, 시행절차 등을 포함되어야 한다. 한편, 미국의 경우 「NEPA 실행규정」과 「연방행위의 환경영향심사에 관한 정책과 절차에 관한 EPA³⁸⁾ 지침」에서 환경영향평가의 사후관리제도에 대하여 규정하고 있다. 환경영향평가의 주관 기관은 채택된 환경보전대책에 대하여 명확하게 기록하여야 하며, 환경영향평가에 대한 의사결정의 실효성을 확보하기 위하여 사후 모니터링을 실시할 수 있다. 또한 EPA는 이와 별도로 최종 EIS의 후속조치에 대한 모니터링과 후속조치(Follow-up)를 취할 수 있다.³⁹⁾

(5) 전략환경평가제도

NEPA는 개별사업(Project) 뿐만 아니라 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program)⁴⁰⁾까지 포함하고 있어 전략적 단계의 의사결정까지 그 적용범

38) EPA는 1971년 「청정대기법」(Clean Air Act) 제309조의 따라 NEPA 제102조가 규정하는 연방행위에 대한 환경영향을 검토하게 되었는바, EPA는 평가서 목록, 요약, 접수현황, 검토내용 등을 매주 인터넷 등을 통해 일반대중에게 공개하고 있으며, 연방기관의 평가서가 환경적으로 만족스럽지 못할 경우 환경위원회에 회부할 수 있다. Section 309 of the Clean Air Act.

39) 환경부, 『환경영향평가 협의내용의 사후관리 합리화방안 연구』, 2000.1, pp.97~98.

40) 정책(Policy), 계획(Plan), 프로그램(Program)을 총칭하여 일반적으로 PPP라고 한다.

위에 포함하고 있다. 즉, 미국은 환경영향평가(EIA)와 전략환경평가제도(Strategic Environmental Assessment: SEA)를 함께 운영하고 있는바, 모든 연방기관은 “인간과 환경의 질에 심각한 영향을 주는 법률이나 주요 연방기관이 행하는 활동들(activities)의 제안에 관한 어떠한 권고나 보고서”에서도 환경에 미치는 영향에 관한 ‘세부적인 문서’를 작성하여야 한다.

이러한 전략환경평가서는 프로그램 환경영향평가서(Programmatic Environmental Impact Statement : PEIS), 지역 환경영향평가서(Regional Environmental Impact Statement : REIS), 누적 환경영향평가서(Cumulative Environmental Impact Statement : CEIS) 등으로 다양하게 일컬어지나, PEIS로 통칭된다. 1979년 이후, 약 130개의 프로그램 환경영향평가서(PEIS)가 미국 EPA에 의해 도입되어 왔으며, 주로 자원 또는 폐기물의 관리에 관련된 프로그램이다.

(6) 미국 환경영향평가체계의 정책적 시사점

미국의 환경영향평가제도는 평가대상사업을 우리나라와 같이 법률로서 미리 정하는 방법이 아니라 스크리닝 절차를 통해 평가대상사업을 확정하고, 평가항목도 스코핑 절차를 통해 사업의 특성에 맞도록 정하도록 하고 있다. 여기서 스코핑절차는 사업으로 인해 영향을 받는 연방기관들 뿐만 아니라 주민, 주정부, 지방정부 모두에게 개방되어 있고 동시에 주민과 관련기관들을 조기에 참여시킴으로서 새로운 책임감이 부여하는 역할을 하고 있다. 스코핑과정을 통해 사업관련자, 이해관계자 및 주민 등의 접촉이 시작되는데 주민과의 접촉은 간혹 발생하는 각 이해관계자의 대립의 원천이기도 하지만 동시에 상호간의 갈등을 해소할 수 있는 계기가 되기도 한다. 이는 향후 해역이용협의제도의 적정성 검토에 있어서 의견수렴 절차를 보다 체계화하는 것이 필요함을 시사하는 것이다. 즉, 미국의 스코핑 제

도를 우리나라의 법률체계에 맞도록 수정하여 해역이용협의 대상사업을 해양환경에 미치는 영향의 정도에 따라 유형화할 수 있다. 해양환경에 미치는 영향이 적은 대상사업에 대하여는 해역이용협의시 제출하여야 할 서류를 간소함으로써 협의서 작성 및 협의기간을 단축하여 국민의 부담을 줄일 수 있다.

2) 일본의 환경영향평가제도

(1) 제도현황

일본의 환경영향평가제도는 1972년 6월에 「환경보전대책에 대한 각의요해」에 따라 정부기관이 소관하는 공공사업에 대해 사업자로 하여금 미리 또는 필요에 따라서 환경에 주는 영향의 내용 및 정도, 환경파괴 저감방안, 대안비교 등을 조사하고 그 결과에 따라 필요한 조치를 취하도록 행정지도하는 것을 계기로 시작되었다. 이후 1997년에 「환경영향평가법」의 제정을 통해 환경영향평가를 반드시 받아야 하는 제1종 사업과 사업의 인허가기관이 스크리닝 절차를 통해 실시여부를 구분하는 제2종 사업으로 구분하는 환경영향평가체제가 본격적으로 도입되었다.⁴¹⁾ 중앙정부차원의 입법작업이 지연되는 것과 달리 지방자치단체의 경우에는 1976년 「가와사키市 환경영향평가조례」가 도입된 이후 47개 시도도부현과 14개 수정령지정도시에서 도입·운영되고 있다는 점은 우리나라와 차이가 있다.⁴²⁾

41) 일본의 경우 1973년 제71차 국회에서 「공유수면매립법」, 「항만법」 등의 제·개정 등을 통해 공해에 대한 환경적 배려 규정이 도입되었으나, 공해에 대한 사전조사 성격이었다. 이후 1984년 각의에서 환경영향평가실시에 대한 결정이 내려지면서, 환경영향평가실시요강을 정할 수 있었다. 일본의 지방자치단체의 경우에도 환경영향평가조례를 통해 환경영향평가를 실시하고 있다. 일본의 「환경영향평가법」은 1999년부터 시행되었다.

42) 일본은 1都1道2府43縣으로 총 47개의 광역자치단체가 있다. 1都는 수도 도쿄가 있는 도쿄도이며, 1道는 북쪽의 큰 섬과 그 주변섬으로 구성된 홋카이도(北海道), 2府는 오사카부와 교

일본 지방자치단체의 환경영향평가는 환경성의 「환경영향평가법」에서 정하고 있는 사항과 다르게 조례에서 평가대상 및 평가항목을 정할 수 있다. 대다수의 도도부현은 「환경영향평가조례」, 「환경영향평가조례시행규칙」, 「환경영향평가기술지침」을 통해 지역의 특성을 고려하여 환경영향평가를 실시하고 있으며 세부 평가서 작성방법을 규정하고 있다. 일본에서 환경영향평가서의 작성주체는 우리나라와 마찬가지로 사업자이다.

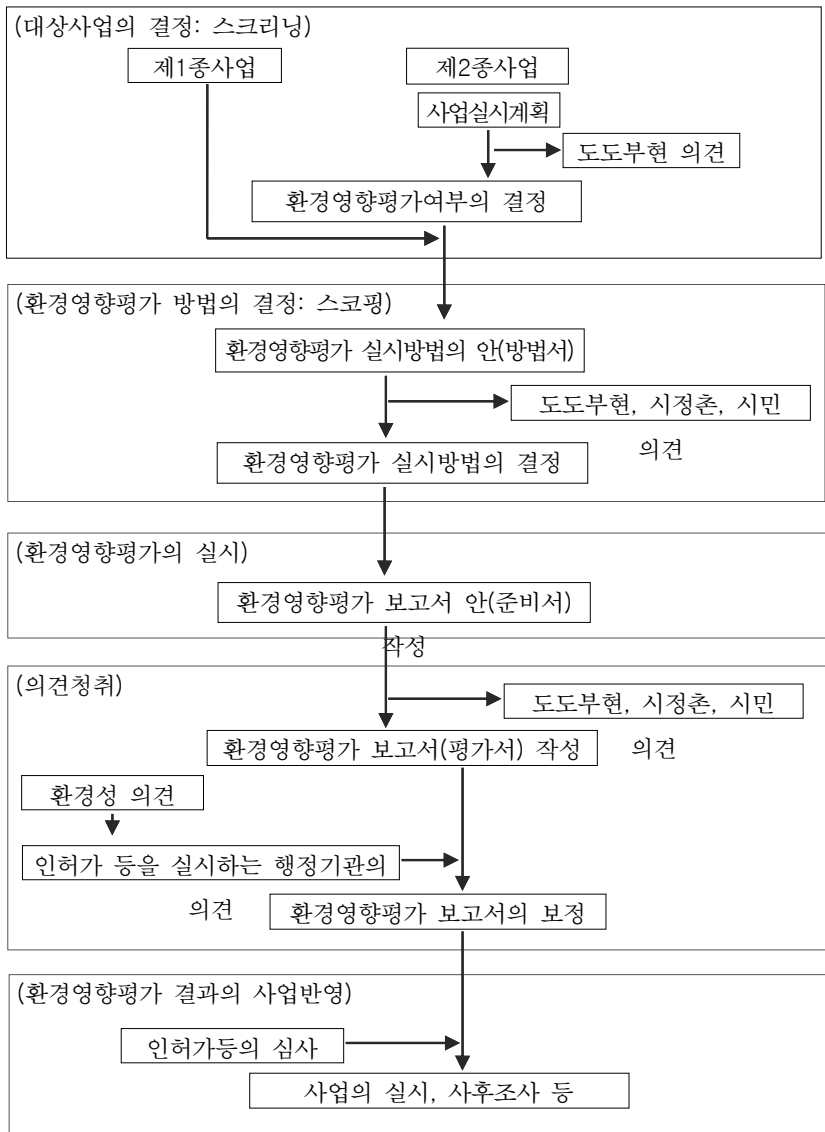
(2) 환경영향평가 절차

일본의 환경영향평가는 크게, i) 환경영향평가 작업의 준비와 실시 과정, ii) 환경영향평가 준비서에 관한 절차 과정, iii) 주민 참여 절차 과정, iv) 환경영향평가서 작성과 심사 과정, v) 환경영향평가 사업의 인·허가 절차에 대한 반영 과정, vi) 사후관리 과정으로 크게 구분할 수 있다.⁴³⁾ 인·허가권자는 도도부현지사의 의견을 청취한 후에 환경영향평가의 실시 여부를 판정한다.⁴⁴⁾ 제1종 사업 및 스크리닝 절차를 거쳐서 환경영향평가 대상사업이 된 제2종 사업에 관하여는 스코핑 절차를 통해 평가대상에서 제외된 사업은 환경영향평가서를 작성하지 아니하고 인·허가 절차를 거치게 된다.

토부, 그리고 그 외에 43개의 현이 있다.

43) 전준현·박영규, 『일본의 환경영향평가제도』, 국립산림과학원, 2010, p.6.

44) 평가대상사업 여부에 대하여 판정권자는 사업실시구역의 도도부현지사에게 30일 이상의 기간을 지정하여 신고서 사본을 송부한 후, 평가대상사업의 해당 여부에 대한 의견서 제출을 요구하도록 되어 있다.



자료 : 해양수산부, 『환경관리해역 환경개선연구(Ⅲ)』, 2004.10, p.615.

| 그림 2-7 | 일본 환경영향평가 절차

사업자는 환경영향평가 항목 및 조사 등의 수법이 기재된 환경영향평가방법서를 작성하고, 이를 공고, 공람하여 지자체, 주민 등의 의견을 듣고 구체적인 환경영향평가방법을 결정하게 되는 스코핑절차를 수행한다.

사업자는 스코핑 결과를 토대로 조사·예측·평가를 하여 환경영향평가준비서를 작성하고 의견을 듣는 절차를 시작한다. 사업자는 환경영향평가준비서를 관할 도도부현지사 및 시정촌장에게 송부하고, 사업자의 사무소 등에서 1개월 동안 공람(설명회 개최포함)하여 주민의견을 수렴한다. 사업자는 관련 지자체 및 주민 등의 의견을 토대로 평가서를 작성한 후 사업승인기관과 환경성 장관에게 송부하며, 이때 사업승인기관과 환경성장관은 환경보전의 견지에서 검토의견을 제시할 수 있다. 환경성장관은 승인기관에게 의견을 제시하고 이를 반영하여 승인기관은 사업자에게 검토의견을 제시한다. 통보된 검토의견을 고려하여 사업자는 평가서 기재사항을 검토하고 필요시 평가서를 보완하게 된다. 사업자는 이러한 과정을 통해 최종적으로 작성된 평가서를 사업자 사무소 등에서 1달간 공람과정을 거친 후, 사업을 실시한다.⁴⁵⁾

사업승인기관은 면허 등의 심사 시 환경영향평가 결과를 반영하기 위한 규정을 별도로 두고 있으며 이외에도 도시계획사업 등에 관한 특례, 항만계획 환경영향평가, 기타 절차, 발전소에 대한 법률과 전기사업법과의 관계, 지방자치단체가 행하는 환경영향평가에 관한 시책과의 관계 등과 같은 환경영향평가 관련 규정이 있다.

이러한 일본에서의 스코핑 절차는 사업 및 지역특성을 고려한 효율적 평가와 사업초기단계에서의 환경배려를 목표로 하고 있으며, 스코핑을 통해 사업지역에 당면한 환경 요소의 범위와 각각의 중요도를 신속히 파악하고 중점 평가를 할 수 있다는 점이 장점이다.

45) 일본 환경성, 『환경영향평가제도의 개요』(기획조정국 환경영향평가과), 1997.

스코핑의 시기는 국내의 평가서 초안에 해당하는 환경영향평가방법서(이하 ‘방법서’)를 작성함으로써 시작된다. 사업자가 작성하는 방법서에는 사업자 성명 및 주소, 대상사업의 목적 및 내용, 대상사업이 시행되는 구역 및 주위 개황, 환경영향평가 항목, 조사, 예측 및 평가방법에 대한 내용들이 포함된다.⁴⁶⁾

사업자는 환경영향범위가 인정되는 지역의 관할 도도부현지사 및 시정촌장에게 방법서를 송부하여야 하며, 평가항목과 조사, 예측 및 평가방법에 대한 의견을 구하기 위해 방법서를 공고일로부터 1개월간 공람해야 한다. 방법서에 대하여 의견이 있는 자는 공람만료일로부터 2주전까지 의견을 제출하고 사업자는 의견개요가 기재된 서류를 다시 관할 도도부현지사 및 시정촌장에게 송부한다. 도도부현지사는 시정촌장의 의견과 사업자로부터 받은 서류를 고려하여 90일 이내에 의견을 제출하며, 사업자는 의견수렴 이후 선정된 평가항목 및 방법에 근거하여 환경영향평가를 실시하여야 한다.

‘환경영향평가 방법서’를 작성한 이후에는 사업대상지역을 관할하는 도도부현지사 및 시정촌장에게 송부하며, 공고 및 공람의 절차를 통해 의견수렴과정을 거친 후, 최종 주무성령인 사업주무대신이 환경대신과 협의하여 작성하여야 하며, 이 단계에서 방법서가 확정되며, 방법서에 관한 기본사항도 정해진다. 확정된 방법서에 기초하여 사업자는 ‘환경영향평가 보고서’, 즉 준비서를 작성하게 되는데, 준비서의 작성방법은 사업의 종류에 따라 주무성령에서 규정하고 있다. 방법서의 경우와 마찬가지로 작성된 준비서를 관할 도도부현지사 및 시정촌장에게 요약서와 더불어 송부하여야 한다. 평가서에 관하여 환경성장관이나 주무장관이 의견을 진술할 수 있으며, 사업자는 이들 의견에 근거하여 평가서 기재사항을 재검토하여 평가서를 보완·수정하고, 최종적인 평가서를 공고·공람한다.⁴⁷⁾

46) 환경부, 『환경영향평가제도 혁신포럼 2006 최종보고서』, 2006.7, pp.20-21.

한편 인·허가 행정기관은 법 제33조의 규정에 근거하여 환경영향평가서에 근거하여 환경보전에 관한 적정한 배려가 이루어졌는지를 심사하여 그 결과를 인·허가에 반영시킬 수 있다.

(3) 환경영향평가 대상

일본의 국가 환경영향평가 대상은 대규모 사업을 중심으로 13개 분야, 26개 세부사업으로 규정하고 있으며, 지방자치단체에서는 중·소규모 사업을 평가대상으로 정하고 있는데, 환경영향평가의 대상이나 규모가 지방자치단체별로 다르다. 예를 들면 국가는 폐기물최종처리장에 대하여 30ha 이상을 제1종 사업으로 하고 있으나, 동경도는 1ha 이상, 5만^m 이상(0.5ha, 2.5만^m 이상 증설)으로 하고 있고, 후쿠오카현은 15ha 이상(15ha 이상 증설)으로 하고 있다.⁴⁷⁾

『환경영향평가법』은 제1종 사업과 제2종 사업으로 나누어 평가대상사업을 규정하고 있으며, 대부분의 지방자치단체에서는 조례를 통해 지자체의 특성에 맞게 평가대상을 추가하여 환경영향평가를 실시하고 있다. 예를 들면, 주택단지 조성사업(29개 현), 폐기물처리시설(43개 현), 하수도종말처리장(34개 현), 레크레이션 시설(42개 현), 공장·사업장(44개 현), 토석 채취사업(41개 현) 등 6개 사업은 대부분의 지방자치단체에서 평가대상사업으로 규정하고 있다.⁴⁸⁾ 또한 환경영향평가 과정을 통해 사업과 관련된 환경의 보전을 위한 조치를 검토하고, 그 조치가 마련된 경우 환경영향을 종합적으로 평가하는 것이라고 규정하고 있어 일본의 경우 환경영향평가의 범위를 조사와 평가로 제한하고 있다. 제1종 사업은 반드시 의무적으로 환경

47) 『일본 환경영향평가법』 제24조, 제25조, 제27조.

48) 성현찬·강명수, 『한국과 일본의 지방자치단체 환경영향평가 제도비교연구 I』, 『환경영향평가』 제13권 제2호, 2004, p.62.

49) 전계서, pp.63-64.

영향평가를 실시해야 하는 사업을 말한다.

표 2-10 | 일본의 환경영향평가 대상

	제1종 사업	제2종 사업
1. 도로(대규모 임산물 운반 도로 신규 추가)		
고속 자동차 국도	전부	-
수도 고속도로	전부(4차선)	-
일반 국도 등	4차선 10km	7.5km 이상 10km 미만
대규모 임산물 운송도로	2차선 20km	15km 이상 20km 미만
2. 하천(2급 하천과 관련된 댐, 건설성 소관 이외의 뚝(공업용수 뚝, 상수도 용수 뚝, 관개 용수 뚝)을 신규 추가. 댐용 규모 요건을 내각회의 평가 200ha에서 100ha로 하향 조정)		
댐	담수 면적 100ha	75ha 이상 100ha 미만
뚝	담수 면적 100ha	75ha 이상 100ha 미만
호수와 늪 수위 조절 시설	개조 면적 100ha	75ha 이상 100ha 미만
방수로	개조 면적 100ha	75ha 이상 100ha 미만
3. 철도(보통철도, 궤도를 신규추가)		
신간선 철도 (규격의 새로운 노선 포함)	전부	-
보통철도	10km 이상	7.5km 이상 10km 미만
궤도(보통 철도 해당)	10km 이상	7.5km 이상 10km 미만
4. 비행장	활주로 길이 2500m 이상	
5. 발전소		
수력발전소	출력 3만kW 이상	2.25만 이상 3만kW 미만
화력발전소(지열제외)	출력 15만kW 이상	11.25만 이상 15만kW 미만
화력발전소(지열)	출력 1만kW 이상	7,500 이상 1만kW 미만
원자력 발전소	전부	-
6. 폐기물 최종 처분장	30ha 이상	25ha 이상 30ha 미만
7. 공유수면의 매립 및 간척	50ha 초과	40ha 이상 50ha 이하
8. 토지 구획 정리사업	100ha 이상	75ha 이상 100ha 미만
9. 신주택 시가지 개발사업	100ha 이상	75ha 이상 100ha 미만
10. 공업단지 조성 사업	100ha 이상	75ha 이상 100ha 미만
11. 신도시 기반정비 사업	100ha 이상	75ha 이상 100ha 미만
12. 유통 업무 단지 조성 사업	100ha 이상	75ha 이상 100ha 미만
13. 주택 조성 사업(주택에는 주택지, 공업용지가 포함된다)		
환경 사업단	100ha 이상	75ha 이상 100ha 미만
주택·도시 정비공단	100ha 이상	75ha 이상 100ha 미만
지역 진흥 정비 공단	100ha 이상	75ha 이상 100ha 미만
14. 항만계획	매립·굴삭 면적 300 ha 이상	

자료 : 전준현·박영규, 『일본의 환경영향평가제도』, 국립산림과학원, 2010, p.12.

구체적으로는, 「도로법」, 「하천법」, 「철도사업법」, 「공항정비법」, 「전기사업법」, 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」, 「공유수면매립법」, 「토지구획정리법」, 「신주택시가지개발법」, 「수도권의 근교정비지대 및 도시개발구역의 정비에 관한 법률」, 「신도시기반정비법」, 「유통사무시가지의 정비에 관한 법률」 등에서 정하는 사업 중에서 규모가 크고, 환경영향의 정도가 현저하게 나타날 우려가 있는 것으로서 정부령(政府令)에서 정하는 일정규모 이상의 개발사업과 택지조성사업이 이에 해당한다.⁵⁰⁾ 제1종 사업대상 중 평가대상이 되기 위해서는 상기한 대상사업 가운데 다음의 추가요건에 해당되어야 하는 바, i) 법률 규정으로써 정부령에 의해 정해진 면허, 특허, 인가, 신고 등이 필요한 사업(단, 전기사업법에 의한 사업 제외), ii) 국가보조금, 교부금 등의 교부대상이 되는 사업(단, 고속자동차 국도, 일본 국도 이외 도로법에 규정된 도로 이외의 사업 제외), iii) 특별법에 의해 설립된 법인이 그 업무로서 시행하는 사업, iv) 국가가 시행하는 사업(단, 고속자동차 국도, 일반국도 이외의 도로법에 규정된 도로 이외의 사업, 하천법에 의한 댐의 신축, 보의 신축·개축사업 제외), v) 국가시행사업 중 법률 규정으로써 정부령으로 정한 그 실시와 관련하여 면허, 특허, 허가, 인가, 승인 또는 신고가 필요한 사업이어야 한다.

한편 제2종 사업은 제1종 사업과 대상사업은 동일하나, 그 규모에 있어서 이에 준하는 정도의 사업을 대상으로 하며 스크리닝 절차를 통해 평가대상사업 여부를 판단하도록 되어 있다. 제2종 사업에 대한 환경영향평가 여부는 제2종 사업을 실시하려는 자가 사업의 종류와 성격에 따라 대상사업의 주무대신, 승인기관 등에 신고하면 승인기관 등은 제2종 사업이 실시될 구역을 관할하는 도도부현지사에게 30일 이상의 기간을 정하여 환경영향평가 절차 시행여부에 대한 의견과 그 사유를 들은 후, 주무성령에 따

50) 해양수산부, 「환경관리해역 환경개선연구(III)」, 2004.10, pp.612~614.

라 제2종 사업의 환경영향평가 여부를 판정한다. 세부 판정기준은 주무대신이 환경성대신과 협의하여 정하도록 하고 있다.

한편, 환경영향평가 대상사업 중 해역의 이용과 관련된 대표적인 사업으로서는 공유수면매립과 관련된 사항을 들 수 있다. 『환경영향평가법 시행령』에서는 매립 또는 간척구역의 면적이 50ha를 초과할 경우 제1종 사업으로 분류되며, 40ha 이상 50ha 이하의 면적일 경우 제2종 사업으로 분류되어 스크리닝 절차를 거쳐 대상사업 또는 비대상사업으로 분류된다.

그러나 공유수면매립의 경우, 국가의 평가대상 분류와 달리 동경도는 15ha 이상으로 후쿠오카현은 25ha 이상으로 하여 환경영향평가 대상 규모를 달리 정하고 있다. 또한 공유수면 매립사업의 경우에도 나고야시의 경우는 면적 10ha 이상은 시 조례가 적용되고, 40ha ~50ha의 매립면적에 대해서는 현 조례를 적용하며, 50ha 이상은 『환경영향평가법』이 적용되도록 규정하고 있다.⁵¹⁾ 반면 오사카부는 25ha를 초과하는 공유수면매립사업에 대해 부(府)조례가 적용되도록 규정하고 있다. 이와 같이 일본의 경우는 지자체의 환경영향평가조례에 따라 적용대상이 상이한 점이 특징이다. 『환경영향평가법』특례조항에 의해 항만의 경우, 중요항만(전체 항만 1088개소 중 128개소)의 계획만이 환경영향평가의 대상이 되며, 그것도 매립 등의 면적이 300ha를 넘는 사업을 대상으로 하고 있는 것에 비해 타 공유수면매립의 경우에는 40-50ha 규모가 평가대상 판정기준이 되고 있다는 점은 특징적이다.⁵²⁾

(4) 환경영향평가의 평가기준 및 평가항목

일본의 경우 대상사업별 평가항목이 미리 정해져 있지 않다. 다만, 『환경기본법』제14조의 환경보전 목표를 기준으로 크게 4가지 평가범주로 분류

51) 名古屋市, 『名古屋市環境影響評價條例のあらまし』, 2013, p.3.

52) *Ibid*, pp.616-617.

한 후 사업별로 환경목표를 달성하기 위한 세부 평가항목을 선정하도록 하고 있다.

사업자가 주무성령에 따라서 방법서에 평가항목을 기재한 후, 스코핑 절차를 통해 시정촌장의 의견을 감안한 도도부현지사의 의견을 고려하고, 주민의견 수렴결과와 주무성령에 따라 평가항목을 선정하도록 함으로써, 개별 대상사업의 특성과 지역의 특수한 상황을 충분히 고려한 환경영향평가가 이루어지도록 하고 있다.⁵³⁾ 즉, 환경영향평가의 대상이 되어야 할 평가항목도 사업 종류나 지역 환경 특성에 따라 선택할 수 있도록 한다. 이를 위해 환경영향평가 준비 전에 사업자가 작성한 ‘환경영향평가 방법서’를 관련된 지역의 도·도·부·현지사 및 시·정·촌장에게 발송하고 관련 지역 주민들에게 고시하여 자유롭게 볼 수 있도록 하고 있다.⁵⁴⁾ 주무성령은 「환경기본법」 제14조에서 규정하고 있는 목표를 달성하기 위한 항목의 조사예측 및 평가를 합리적으로 실시하기 위한 방법을 선정하기 위한 지침을 환경성대신과 협의하여 정하도록 되어 있다. 지방자치단체는 환경영향평가의 평가항목에 17개 국가 평가항목에 각 도도부현의 특성에 맞게 평가항목을 추가하여 운영하고 있다. 즉, 일조권의 침해여부, 저주파공기진동, 사적·문화재, 저주파공기진동, 역사적·문화적 경관, 도시경관 등을 조례에서 평가항목으로 규정하고 있다.

한편, 매립·간척의 경우, 평가기준 및 평가항목은 매립·간척 사업계획의 실시에 따라 발생하는 환경영향요인과 환경요소와의 관련성에 대한 검토를 실시한 후, 환경요인에 따라 영향을 받는 환경요소를 선정함으로써 결정된다. 환경영향평가는 간척사업 공사 중과 간척지 완성 후의 환경영향요인을 구분하여 실시하고, i) 대기환경, ii) 수환경, iii) 토양, 기타환경,

53) 「일본 환경영향평가법」 제11조.

54) 전준현·박영규, 전게서, p.7.

iv) 동물, v) 식물, vi) 생태계, vii) 경관, viii) 인간과 자연과의 조화로운 활동의 장, ix) 폐기물 등에 대한 환경요소에 대하여 평가한다.

(5) 사후관리제도

일본은 「환경영향평가법」 제38조에서 “사업자는 평가서에 기재되어 있는 대로 환경보전에 대하여 적정한 배려를 하여 당해 대상사업을 실시하여야 한다. 환경보전에 관한 심사를 행하는 자가 사업자의 지위를 겸하는 경우에는 당해 심사를 행하는 자는 당해 심사에 관계하는 업무에 종사하는 자의 직원을 사업의 실시와 관계되는 업무에 종사하지 않도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있는바, 환경영향평가의 사후관리 제도를 운영하고 있는 것을 알 수 있다. 사업착공 이후 보다 적절한 환경보전대책을 추진하기 위하여 사후모니터링의 실시, 사후조사결과의 검증방법, 재평가 등을 위하여 「사후조사·재평가 관련 검토회」가 조직되었으며, 사후조사와 재평가 정의 및 방법을 정리한 「일본의 환경영향평가 사후조사 재평가 매뉴얼」을 발간하였다. 여기서 “사후조사”란 해당사업 환경영향평가서 작성시 선정된 항목과 평가를 실시한 항목 중 예측의 불확실성이 큰 경우 또는 저감효과에 관련되는 지식이 불충분한 상태에서 환경보전 조치를 강구하는 경우 등에 있어서 사업자가 공사중 및 운영시의 환경상태를 파악하는 조사를 말한다.⁵⁵⁾ 이에 반해 재평가란 예측의 불확실성이 큰 사업의 경우 사업진척단계에 따라 새롭게 조사된 사후조사결과 등을 이용하여 환경영향을 재예측하고, 기존 환경영향평가 예측·평가결과가 타당한지, 과정이 적절한지, 환경보전조치가 충분했는지를 사업자가 검증하는 것을 말한다.

55) 환경부, 『환경영향평가 협의내용의 사후관리 합리화방안 연구』, 2000.1, pp.79~81.

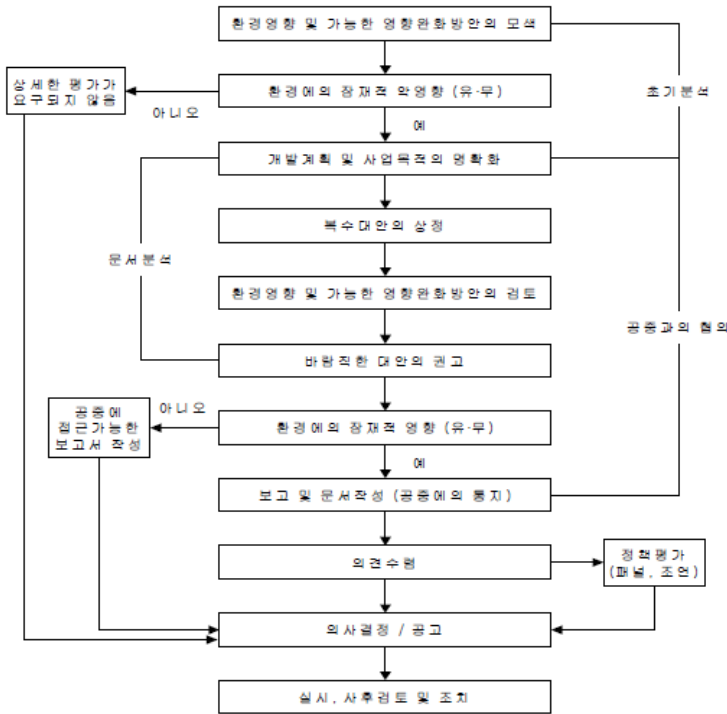
(6) 일본 환경영향평가체계의 정책적 시사점

일본의 경우는 매립·간척, 항만·어항건설에 대하여 환경영향평가를 실시하는 것은 우리나라와 동일하다. 그러나 평가항목을 미리 정해 놓는 것이 아니라 환경목표를 달성하기 위한 환경요소에 따라 세부 평가항목을 선정하도록 하여 개별 대상사업의 특성과 지역의 특수한 상황을 충분히 고려한 환경영향평가가 이루어지도록 하고 있는 점은 특색이 있다. 또한 매립·간척사업의 경우에도 공사 중 환경영향요소와 사업완료후의 환경영향요소를 구분하여 평가하도록 하는 점도 특징적이다. 해역이용협의제도가 해양환경에 미치는 영향을 최소화하는 저감방안을 마련하는 데 그치지 않고, 지속가능한 이용·개발을 도모하고 해역이용의 적정성을 확보할 수 있는 제도로 정착하기 위해서는 평가대상사업별 평가기준 및 평가항목의 적합성을 높이는 노력이 필요하다.

3) 캐나다의 환경영향평가제도

(1) 제도현황

캐나다는 1992년 지속가능한 개발의 핵심적인 수단(A critical Tool for Sustainable Development)으로 환경영향평가제도 도입을 결의하고 ‘환경영향평가법(Canadian Environmental Assessment Act, 이하 CEAA라 한다)’을 제정하였다. 캐나다는 연방환경법과 주 환경법이 별도로 존재하므로, 환경영향평가를 실시하는 경우에는 연방법과 주법상의 요건을 모두 만족하여야 한다. 즉, 환경영향평가에 있어서 연방정부의 관할이 미치는 범위는 법률상 연방의 토지가 관계된 사업에 한정되어 있는데, 따라서 연방이 관여하지 않는 환경영향평가에 대해서는 주정부가 독자적인 제도를 갖고 운영하고 있는 경우가 많다.⁵⁶⁾



자료 : 환경부, 『외국의 환경영향평가법령 및 제도조사 분석 연구』, 2008, p.62.

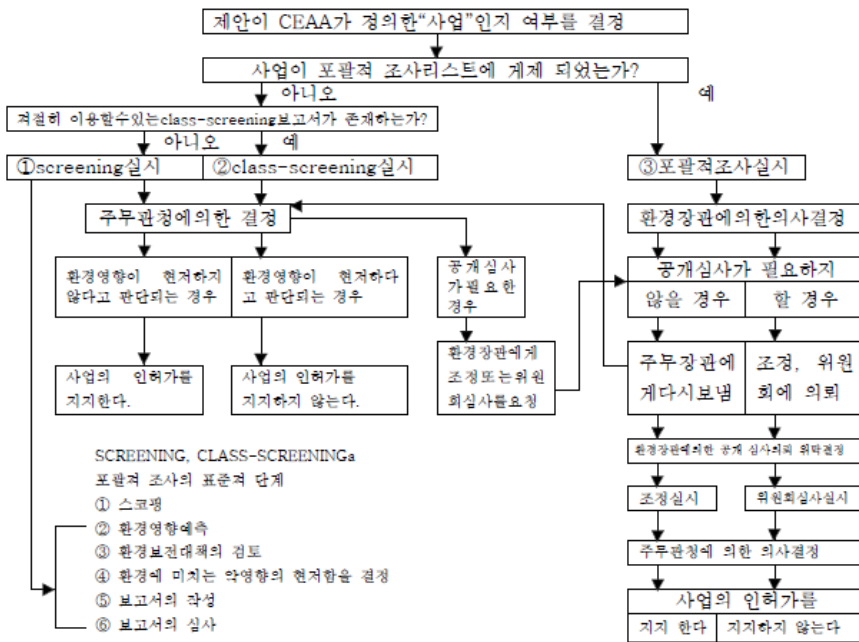
그림 2-8 | 캐나다 환경영향평가 개념도

한편, 캐나다는 평가서 등에 관련문서·정보를 공개하는 공개등록대장 설치와 공중참가를 촉진하기 위한 기금을 설치하여 운영하고 있으며, 법적 구속력은 없지만 내각에서 위임된 정책 및 계획의 제안에 따른 환경영향평가가 실시되고 있는 점이 특징적이다.

(2) 환경영향평가 절차

CEAA에 의한 심사단계는 크게 자기관리환경영향평가와 공개심사에 의한 환경영향평가단계로 구분된다.

56) 환경부, 『외국의 환경영향평가법령 및 제도조사 분석 연구』, 2008, p.61.



자료 : 환경부, 『외국의 환경영향평가법령 및 제도조사 분석 연구』, 2008, p.68.

| 그림 2-9 | 캐나다 환경영향평가절차

즉, 주관관청에서 환경영향평가의 범위, 검토사항을 결정하여 절차관리를 하는 환경영향평가(스크리닝, 클래스 스크리닝, 포괄적 조사)인 자기관리환경영향평가와 주무성청 및 환경성 장관이 상세한 검토가 필요하다고 판단하였을 때 조정자와 위원회가 검토하는 공개심사(Public Review)에 의한 환경영향평가단계가 있다.⁵⁷⁾

단계별 절차를 살펴보면 다음과 같다. 캐나다 환경영향평가의 1단계는 주무성청이 환경영향과 그 범위를 설정하는 스코핑(scoping)부터 시작된다. 이 때 검토해야 할 사업활동의 범위와 관계자 범위 등이 결정되며, 고려해야 할 사항과 관심을 갖는 자의 범위도 결정된다. 2단계는 주무성청이 사

57) 유현석, 『환경영향평가의 객관성 확보를 위한 평가 절차개선 연구』, 한국환경정책·평가연구원, 2001, p.39.

업의 환경영향 예측을 하게 되는데, 환경, 사회경제, 문화재 등에 미치는 영향에 대해 예측한다. 환경영향에 대한 평가는 사업내용, 환경현황, 사업과 환경의 상호작용에 대해 포괄적으로 검증한다. 한편 주무성청은 필요한 경우 시민이나 외부전문가, 다른 연방성청, 기타 기관이 참여하도록 할 수 있다.⁵⁸⁾ 이후 주무성청은 사업으로 인한 환경영향을 완화하기 위한 기술적 또는 경제적으로 실행 가능한 조치를 명확히 하며, 이러한 환경보전대책에 대한 검토를 위해 전문가나 지역주민에게 정보를 얻을 수 있다.

4단계에서는 사업이 환경에 심각한 악영향을 미치는지 여부를 결정한다. 이 결정은 주무성청이 사업시행 단계에서 다음 단계의 절차를 진행시킬지 조정이나 위원회의 심사에 따른 상세한 심사가 필요한지 여부를 결정하는 기준이 된다. 이후 5단계에서는 주무성청이 환경영향평가의 결과에 근거해서 스크리닝 보고서 또는 포괄적 조사보고서를 작성하거나 사업자가 작성한 보고서를 보증하여야 한다. 보고서에는 제안된 모든 환경보전대책이 명확하게 기술되어야 하며, 주무성청이 필요하다고 판단하는 사후조치의 요건을 모두 기술하여야 한다.

주무성청은 전문적인 지식을 갖고 있는 관련 성청의 의견을 수렴하고, 필요한 경우에는 시민들의 의견을 수렴할 수 있다. 포괄적 조사의 경우에는 보고서를 환경영향평가청에 제출하여야 하며, 환경영향평가청은 보고서를 공람하여 시민의 의견을 청취하고 보고서에 대한 심사를 진행한다.

환경영향평가서에 대한 심사가 완료된 이후에는 주무성청이 당해 사업에 필요한 자금, 면허 등을 종합적으로 검토하여 사업실시 여부를 결정한다. 포괄적 조사의 경우에는 환경성 장관이 조사보고서 및 시민의 의견을 고려하고, 환경영향평가청의 조언을 고려한다. 이때 환경영향평가청은 주무성청에 대해 사업실시를 반력하는 의사결정을 요구할 지, 조정 내지는 심사위원회에 부탁할지를 판단한다.

58) CEAA 제18조(2).

개별사업을 실시하기로 최종 결정되면, 주무성청은 일련의 활동에 대한 고지(public notice)를 하여야 하며, 적절한 사후조치를 하여야 한다.⁵⁹⁾

(4) 평가대상 및 평가주체

캐나다의 대상사업은 연방관청이 사업의 제안자인 경우와 연방관청이 사업을 실시하기 위해 그 제안자에 대하여 출자하거나 또는 자금공여를 보증한 경우, 연방관청이 사업을 실시하기 위해 인·허가 면허를 주는 경우, 기타 행위를 한 경우의 4종류로 구분된다. 구체적인 평가대상 목록은 CEAA 시행규칙에 따라 대상리스트, 제외리스트, 법률리스트, 포괄적 조사리스트로 구분된다. 우리나라나 일본과 달리 캐나다에서는 평가서에 대해 연방정부가 책임을 지고 있다.

(5) 전략환경영향평가

캐나다에서 전략환경영향평가는 ‘정책(policy), 계획(plan) 또는 프로그램(program)과 이들의 대안에 대한 환경적 영향을 평가하는 체계적이고 종합적인 과정’으로 정의하고 있다. 1990년에 내각이 의사결정을 하는 경우에 전략적 단계에서 환경을 고려해야 한다고 결정함으로써, 전략환경영향평가 제도를 도입하였다. 이 각의명령(Cabinet Directive)은 1999년에 전략환경영향평가(Strategic Environmental Assessment : SEA)의 역할을 강화하기 위하여 개정되었다. 여기서 각 주무성청의 의무가 명확히 정의되고 지속가능발전 전략을 이행하는데 환경평가를 적용하고 있는바, 각 주무성청은 i) 제안서가 각 장관이나 내각에 승인을 위하여 제출되었을 때, ii) 제안서의 이행이 긍정 또는 부정적 환경영향을 야기할 것으로 예상될 때에는 정책, 계획 또는 프로그램 제안에 대한 전략환경평가를 시행하여야 한다.⁶⁰⁾

59) CEAA 제38조(1), (2).

60) 캐나다 환경평가청(The Canadian Environmental Assessment Agency)은 전략환경영향평가

캐나다의 전략환경영향평가제도는 다음과 같이 6단계 절차가 진행된다.

- ① 1단계: 접근방법의 결정
- ② 2단계: 정책, 계획 및 프로그램에 대한 가능한 옵션의 확인
- ③ 3단계: 각각의 실행 가능한 옵션의 친환경적 영향을 확인
- ④ 4단계: 부정적 영향을 저감하고 긍정적 영향을 증대하기 위하여 무엇을 할 것인지 결정
- ⑤ 5단계: 저감 후에도 존재하는 잠재적 환경영향을 확인
- ⑥ 6단계: 분석결과의 문서화

캐나다 전략환경영향평가에 있어서 주체별 역할을 살펴보면, 내각은 정책, 계획 또는 프로그램이 내각에 제출되면, 장관들은 환경적 영향을 충분히 고려된 의사결정이 이루어졌는가를 확인할 공동적 책임을 진다. 각 주무 성청 장관은 정책, 계획 또는 프로그램에 대한 환경적 검토가 정부의 전반적인 환경목표와 지속가능개발 목표와 부합되는지 확인할 책임이 있다.

환경성은 다른 부처와의 상담을 통해 정책, 계획 또는 프로그램 제안에 대한 전문적 수단, 기술적 및 과학적 분석 등을 제공하며, 지속가능한 개발과 잠재적 환경영향에 대해 자문역할을 담당한다. 이때 환경평가청은 환경부장관을 지원하고 다른 부처와의 상담을 통하여 정책, 계획 또는 프로그램에 대한 전략환경평가가 잘 수행되도록 지도하고 교육하는 역할을 담당한다.

제도의 운용을 위하여 각의명령에 관한 세부지침(Guidelines for Implementing the Cabinet Directive)을 발간하였다.

제 3 장 해역이용협의제도 운용 실태

1. 해역이용협의제도의 운용 현황

1) 해역이용협의 실적

『해양환경관리법』이 2008년에 제정되면서 본격적인 해역이용협의제도가 시행된 이후 현재 6년째를 맞이하고 있다. 새로운 형태의 해역이용행위가 발생하여 해역이용의 수요가 다양화되고, 연안에서의 활동이 증가하면서 해역이용협의의 수요도 증가하고 있다. 실제 해역이용협의의 실적을 살펴보면 2008년 이후 2012년까지 연평균 10.9%씩 증가하였다⁶¹⁾. 이 가운데는 간이 해역이용협의가 대부분을 차지하고 있는데, 2009년 이후의 자료에 의하면 전체 해역이용협의 실적 중에 약 89.6%가 간이해역이용협의이며 일반해역이용협의는 10.2%, 해역이용영향평가는 0.1%에 불과하다. 이는 2008~2010년 사이의 환경부의 환경영향평가 및 소규모환경영향평가(사전환경성검토)와 비교할 때⁶²⁾, 동 기간 내 협의한 해역이용협의 건수가 4,908건으로 환경영향평가 협의 건수의 2.5배에 달하고 있다.

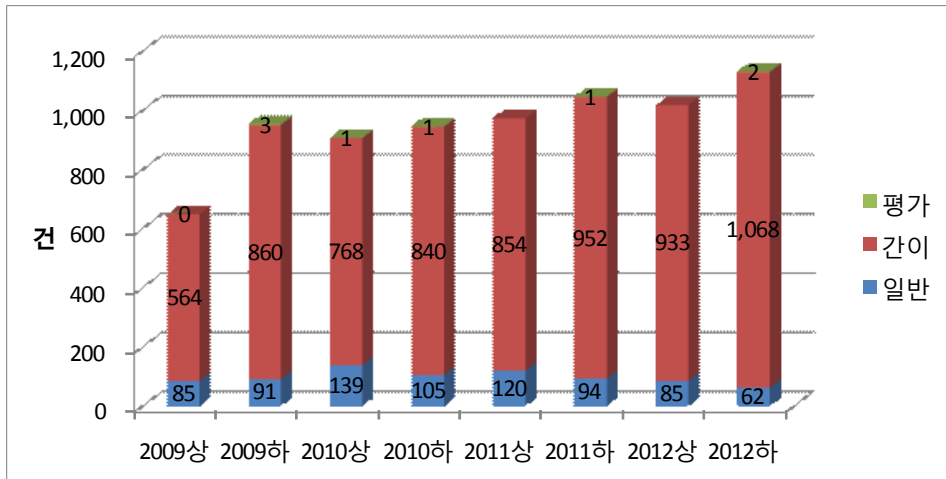
표 3-1 | 해역이용협의 건수(연도별)

연도	2008	2009	2010	2011	2012
건수	1,421	1,633	1,854	2,021	2,150

자료 : 해양수산부 내부자료

61) 일반 및 간이 해역이용협의와 해역이용영향평가의 합이며, 증가율은 기하평균 계산식($r = \{(b1/b0)^{(1/n)} - 1\} \times 100$)에 의한 값임.

62) 환경부 환경영향평가정보지원시스템(<http://www.eiass.go.kr/>)에서 확인한 결과 환경영향평가 822건과 소규모환경영향평가 1,123건으로 집계됨.



자료 : 해양수산부 내부자료 참조 작성

| 그림 3-1 | 해역이용협의 건수

해역이용협의 행위별 협의 실적을 살펴보면, 일반해역이용협의의 경우 공유수면매립 행위의 협의가 가장 많은 309건(39.6%)이며, 해수의 인·배수 행위가 87건(1.1%)이었다. 간이해역이용협의의 경우 해수 인·배수 행위가 1,688건(24.6%)으로 가장 많았으며 공작물 설치 및 제거 행위가 961건(14.0%)으로 다음 순이었다. 해역이용영향평가의 경우는 8건 모두가 바다골 재채취 및 채취단지 지정과 관련된 것이었다.

해역이용협의 결과에서 알 수 있듯이 해역이용의 형태를 분석해 보면, 대규모의 이용 가운데는 공유수면매립이 월등히 많고, 해수 인·배수, 항만 시설 설치, 공작물 설치 등이 많다. 반면에 소규모 이용 가운데는 해수 인·배수가 가장 많으며, 공작물 설치, 어항시설 및 어항개발, 어업면허 등의 순으로 나타났다.

| 표 3-2 | 해역이용협의 행위별 협의 실적

단위 : 건

구 분		계	2009	2010	2011	2012
합 계		7,658	1,633	1,854	2,021	2,150
일반 해역 이용 협의	소 계	781	176	244	214	147
	항만시설의 설치	55	5	15	21	14
	어항시설 설치 및 어항개발사업	35	4	7	16	8
	공유수면에 공작물 설치 및 제거	46	0	0	0	46
	공유수면 접속토지 굴착	0	0	0	0	0
	준설	42	11	14	11	6
	포락지·간석지의 토지조성	6	1	4	1	0
	해수 인수·배수	87	66	7	7	7
	공유수면에서 토석 채취	0	0	0	0	0
	공유수면에서 식물 식재 및 벌채	0	0	0	0	0
	토석(준설토 포함) 투기	3	2	1	0	0
	광물 채취	5	1	1	3	0
	바다골재채취	1	0	0	1	0
	바다골재채취예정지의 지정	6	1	1	2	2
	공유수면매립	309	79	110	66	54
	기타	187	7	84	86	10
간이 해역 이용 협의	소 계	6,869	1,454	1,608	1,806	2,001
	항만시설의 설치	52	17	7	13	15
	어항시설 설치 및 어항개발사업	211	46	8	60	97
	공수면에 공작물 설치 및 제거	961	0	0	0	961
	공유수면 접속토지 굴착	10	10	0	0	0
	준설	48	5	14	7	22
	해수 인수·배수	1,688	263	369	528	528
	특별관리해역에서의 어업면허	86	11	23	34	18
	기타	3,813	1,102	1,187	1,164	360
해역 이용 영향 평가	소 계	8	3	2	1	2
	공유수면의 준설 및 굴착	0	0	0	0	0
	공유수면에서 토석채취	0	0	0	0	0
	준설토의 해양투기	0	0	0	0	0
	해저광물채취	0	0	0	0	0
	공유수면에서 광물채취	0	0	0	0	0
	해양심층수 이용·개발	0	0	0	0	0
	바다골재채취	4	3	0	1	0
	골재채취단지의 지정	4	0	2	0	2
	기타	0	0	0	0	0

자료 : 해양수산부 내부자료

해역이용협의 결과는 ‘협의’와 ‘반려’로 크게 구분되고, 협의는 ‘동의’, ‘조건부 동의’, ‘추가 저감방안 제시’, ‘계획 조정’ 등으로 구분된다. 2009년 이후 해역이용협의 결과를 살펴보면, 총 7,658건 가운데 98.9%가 협의처리 되었는데 전체의 96.7%에 해당하는 7,406건이 조건부 동의로 협의가 되었으며, 반려는 81건으로 1.1%에 불과하다.

해역이용협의 결과에서 알 수 있듯이 해역이용협의는 해역이용 신청에 대해 거부하기 보다는 해역이용 시 보완해야하는 사항들을 조건으로 협의하는 것이 일반적이었다.

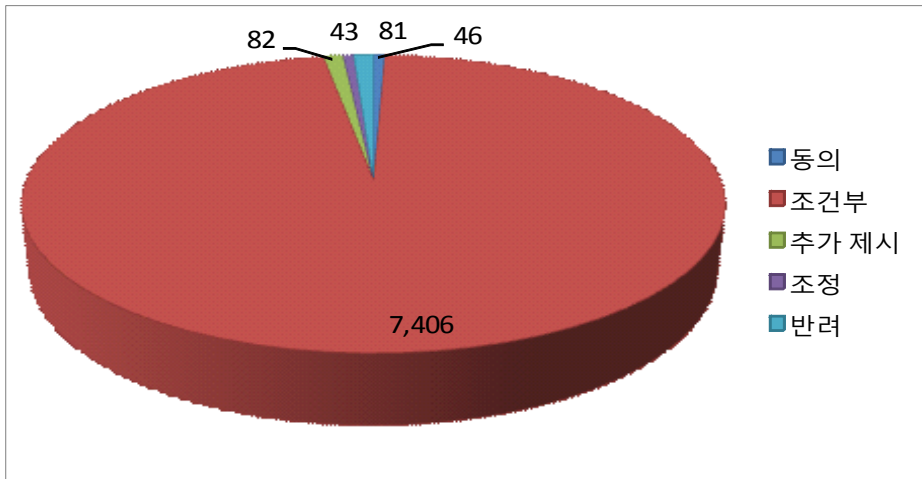
사업계획을 조정한 경우도 43건에 불과해 전체의 0.6%에도 미치지 않고 있으므로 신청된 해역이용협의 가운데 1.7% 정도만이 사업을 조정하거나 반려된 결과를 나타내었다. 즉, 해역이용협의제도가 해역이용 행위에 대해 가부(可否)를 결정하기 보다는 해당 행위로 인한 영향 및 피해를 저감하는 조정기능으로 작용한 것을 알 수 있다.

| 표 3-3 | 해역이용협의 결과(연도별)

단위 : 건

연도 \ 결과	동의	조건부	추가제시	조정	반려	계
2009	1	1,571	30	9	22	1,633
2010	41	1,758	17	21	17	1,854
2011	4	1,973	16	9	19	2,021
2012	-	2,104	19	4	23	2,150
계	46	7,406	82	43	81	7,658

자료 : 해양수산부 내부자료



자료 : 해양수산부 내부자료 참조 작성

| 그림 3-2 | 해역이용 협의 결과 의견 비율

2) 해역이용협의 시행기반

(1) 조직

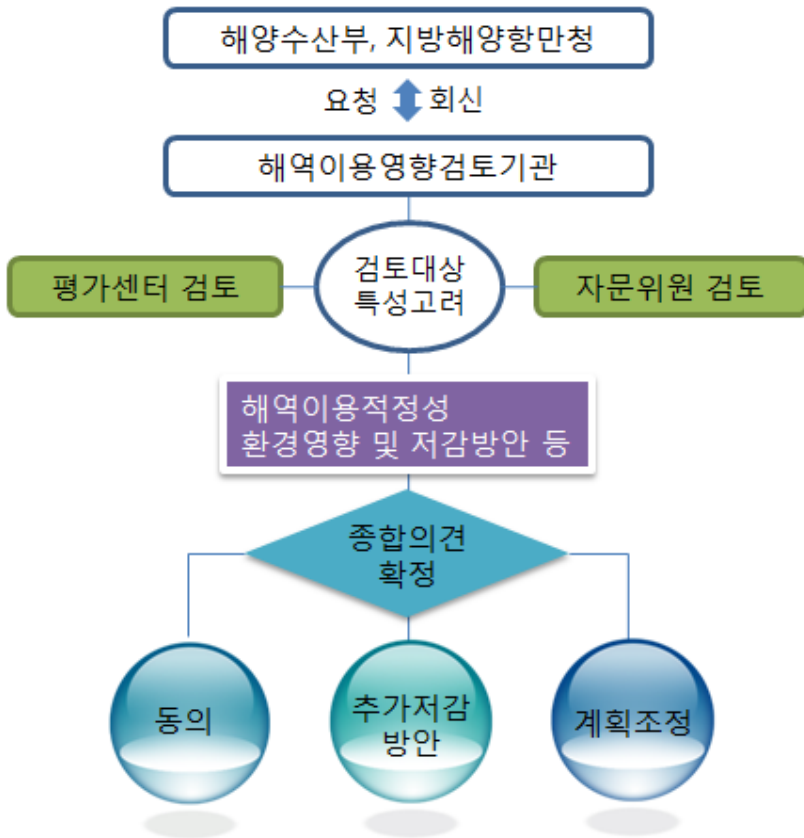
해역이용협의제도의 운용을 위해 해양환경관리법에서는 해양수산부장관이 해역이용협의 의견을 통보하기 전에 영향검토기관의 의견을 듣도록 하고 있고⁶³⁾, 그 영향검토기관을 국립수산물과학원으로 정하고 있다⁶⁴⁾. 이에 따라 국립수산물과학원 내에 해역이용영향평가센터⁶⁵⁾가 조직되어 해역이용협의 및 환경영향평가관련 검토업무를 전문으로 수행하고 있다. 해역이용영향평가센터는 해양환경관리법상의 해역이용협의서, 해역이용영향평가서, 해양환경영향조사서와 환경영향평가법상의 해양부문 전략환경영향평가서,

63) 해양환경관리법 제91조 제2항.

64) 해양환경관리법 시행령 제67조 제3항.

65) 2006년 2월에 해양환경영향평가센터를 국립수산물과학원 내에 T/F 형태로 개설하여 2007년 1월에 정규직화 한 이후 2008년 2월에 해역이용영향평가센터로 개명함.

환경영향평가서, 소규모 환경영향평가서는 물론 공유수면매립기본계획 반영요청서 등의 해양부문의 환경성검토를 수행하는 것이다.



자료 : 국토해양부, 「2012년도 해역이용영향평가검토기관 운용」, 2013.1, p.16 참조 재작성

| 그림 3-3 | 검토절차 및 의견 정립 과정

이처럼 다양하고 많은 양의 협의서 및 평가서를 검토하는 조직으로서의 해역이용영향평가센터는 2013년 현재 5명의 전담 전문인력으로 구성되어 있으며, 협의서 및 평가서의 검토를 위해 분야별 검토 자문위원의 인력 풀을 운용하고 있다. 자문위원은 해양물리, 해양화학, 해양생물, 해양지형·

지질, 연안관리의 5개 분야 110명의 전문가로 구성되어 있으며, 해당 분야에 대해 협의서 및 평가서의 검토의견을 작성한다.

표 3-4 | 해역이용영향 검토 자문위원 구성

구분	계	해양물리	해양화학	해양생물	해양지형지질	연안관리
인원	110	20	20	30	20	20

자료 : 해양수산부 내부자료

해역이용영향평가센터에서 검토한 협의서 및 평가서를 구체적으로 살펴보면 해역이용협의서가 전체의 58.3%로 가장 많은 건수를 차지하고 있으며, 환경영향평가법에 따른 사전환경성검토서와 환경영향평가서의 검토도 32%로 큰 비중을 차지하고 있다.

표 3-5 | 해역이용영향평가센터의 연도별 검토실적

구분	계	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
해역이용협의서	1,966	165	336	332	410	452	271
해역이용영향평가서	29	-	2	10	5	2	10
해양환경영향조사서	53	-	1	2	8	12	30
공유수면매립 반영요청서	244	-	35	55	28	102	24
사전환경성검토서	520	89	53	85	71	123	99
환경영향평가서	558	104	89	121	79	80	85
계	3,370	358	516	605	601	771	519

자료 : 국토해양부, 「해역이용영향평가검토기관 운용」, 2013.1, p.17

가장 많은 건수를 차지하는 해역이용협의서 검토의 경우 공유수면 점유·사용 행위에 대한 검토가 73.3%, 공유수면매립 행위가 24.4%를 차지하였다.

한편, 해역이용협의서 가운데 상대적으로 규모가 크거나 신중한 검토가 필요한 사업의 경우는 협의기관에서 직접 검토하지 않고 해역이용영향평가센터에서 검토하게 되는데, 2012년에 해역이용영향평가센터에서 검토한 해역이용협의서 271건 가운데 일반해역이용협의서의 검토 건수는 66%로 나타났다⁶⁶⁾. 검토한 협의서 가운데 34%를 차지하는 간이해역이용협의서가 업무부하를 증대시킨 것이다.

한정된 검토인력에 비해 과중한 검토 건수는 부실한 검토로 이어질 수밖에 없다. 협의서 및 평가서의 보다 정확한 검토를 위해 환경영향이 크게 우려되거나 집단민원 발생의 우려가 있는 등의 민감한 사업에 대해서는 현장실사가 필요하다. 하지만 부족한 인력으로 법정 협의기간⁶⁷⁾ 준수를 위해서는 현장실사가 미흡할 수밖에 없는 실정이다. 2012년 기준으로 55개소⁶⁸⁾에 대해 조사하였는데 이는 해역이용영향평가센터가 동일 기간 내에 수행한 검토 건수 519건에 대해 10.6%에 불과하다. 또한 평가센터 자체 인력에 의한 검토가 아닌 외부검토자문위원을 활용하는 현 체제에서는 검토에 더욱 많은 시간이 소요되고, 검토자문위원의 전문성 제고를 위한 여건이 미흡하여 검토의 부실로 이어질 우려가 있다⁶⁹⁾.

해역이용영향평가센터는 해역이용협의제도의 핵심이며 전문화된 조직이다. 따라서 센터가 수행하는 업무는 단순히 협의서 및 평가서의 검토에만 한정된 것이 아니라 해역이용협의제도 전반에 걸친 새로운 정책의 개발, 평가에 필요한 각종 기법의 개발 및 보급, 각종 DB 자료 구축 및 분석과 같은 다양한 기능을 수행해야 한다. 하지만 현재로서는 부족한 인력과

66) 국토해양부, 해역이용영향검토기관 운영 최종보고서, 2013.1, p.29.

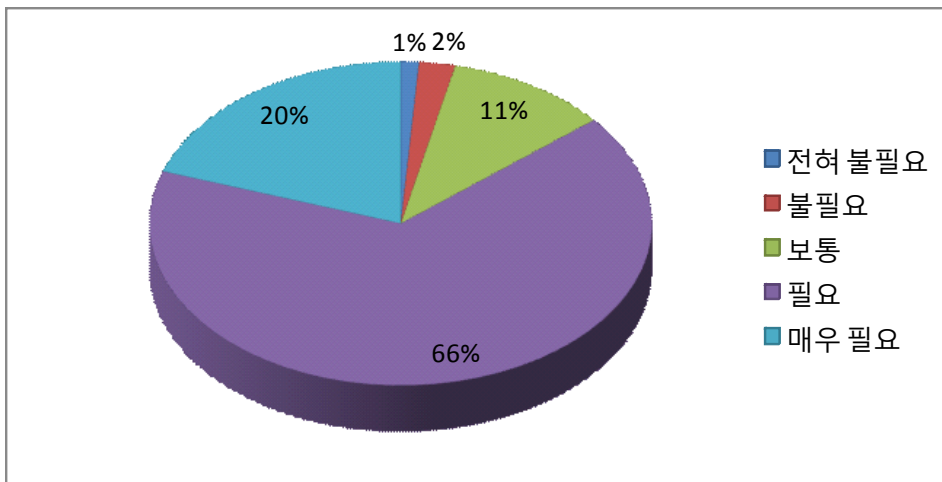
67) 해양환경관리법 시행규칙 제58조에 따라 협의기관은 협의요청 받은 날로부터 해역이용협의의 경우는 30일 이내, 해역이용영향평가의 경우는 45일 이내에 협의의견을 처분기관에 통보하도록 규정함.

68) 국토해양부, 해역이용영향검토기관 운영 최종보고서, 2013.1, p.35.

69) 윤성순, 「해양환경영향평가 협의조직의 기능제고 방안」, 『월간 해양수산』, 통권 제257호, 2006.2, p.26.

예산 등으로 이러한 기능들이 제대로 활성화되지 못하고 있다. 이것은 곧 우리나라 해역이용협의제도의 발전을 저해하는 요소가 되기도 한다.

해역이용협의 관련 담당자들을 대상으로 본 연구에서 수행한 설문조사에서도 응답자의 약 86%가 현재의 해역이용영향평가센터에 대한 기대가 충족되지 못한 채 개선의 필요성이 있다고 답을 하여 이에 대한 대책이 절실한 사안임을 알 수 있다.



| 그림 3-4 | 검토기관 개선 필요성에 대한 설문조사 결과

(2) 예산 및 사업

해역이용협의제도 가운데 협의서 및 평가서의 검토와 검토를 위한 기반을 확보하는 것은 정부가 담당해야 하는 기능이다. 이를 위해서는 적정 수준의 예산이 필요한데 최근에 해역이용협의관련 투입된 정부의 예산은 부족한 형편이다. 게다가 이 검토기관 운영예산은 증액되지 않고 고정되어 있어 검토기관의 여건이 점점 더 나빠지고 있음을 알 수 있다.

| 표 3-6 | 해역이용협의관련 예산 현황

단위 : 백만원

구 분	2011	2012	2013
해역이용영향검토기관 운영	176	176	176
협의기관 지원	114	105	105
해역이용영향평가 정보지원시스템 구축	154	186	110
R&D	400	500	-
계	844	967	391

자료 : 해양수산부 내부자료

해역이용협의관련 정보를 체계적으로 축적, 활용할 수 있도록 정보지원시스템을 구축하여 운영할 필요가 있으며, 이러한 필요에 따라 환경부는 환경영향평가정보지원시스템(EIASS)을 이미 구축하여 활용하고 있다. 평가 결과, 평가진행현황, 각종 통계에 관한 정보를 제공하고 있으며 각종 자료를 지리정보와 연계하여 나타내기도 한다. 환경영향평가와 관련된 모든 수요자는 환경영향평가정보지원시스템을 통해 정보를 획득하고 확인할 수 있어 관련 업무의 효율을 높이고 있다.

해양환경부문에서도 이러한 목적을 위해 해역이용영향평가정보지원시스템을 2014년까지 구축할 예정이다.

연구개발사업은 1건이 진행 중에 있으며, 해양환경영향 예측모델 개발을 위한 사업으로 2008년부터 5개년 사업으로 추진되어 2013년 9월에 개발 완료할 예정이다. 보다 정확하고 효율적인 해역이용협의를 위해 필요한 다양한 기술의 수요를 발굴하고 개발하기 위한 연구사업들이 더 많이 추진될 필요가 있다.



자료 : <http://www.eiass.go.kr/>, <http://www.medm.server.ne.kr/>

| 그림 3-5 | 환경영향평가정부지원시스템(위)과 해역이용영향평가정부지원시스템(아래)

2. 해역이용협의제도 운용의 문제점 및 한계

1) 제도부문

(1) 협의제도의 정체성

해역이용협의제도의 근거가 되는 해양환경관리법에서 해역이용협의는 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관하여 협의하는 것으로 정하고 있다. 해역이용협의제도의 정의라고 할 수 있다. 해양환경관리법에서는 해역이용협의를 해역이용의 적정성이라는 항목과 해양환경 영향이라는 두 가지에 대해 평가하고 협의하는 것이라 정하고 있는 것이다.

해양환경 영향에 대한 협의는 해양환경관리법의 목적인 해양환경의 훼손 또는 해양오염으로 인한 위해를 예방하고 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하는 것과 일치된 개념이다. 해역이용협의를 해양환경의 영향을 예측하고 저감방안을 모색함으로써 해양환경을 보전하는 중요한 수단으로 기능을 하고 있다.

해역이용의 적정성에 대한 협의는 해역이용의 적정성에 대한 구체적인 규정이 없는 상태로 지금까지 해역이용 과정에서 발생하는 갈등을 사전 조정하는 취지로 운용되었다. 따라서 해역이용적정성의 평가를 공유수면의 이용, 해상교통 안전, 항만운영 등과 같은 타 법 소관 사항이나 해양환경과 관련성이 적거나 무관한 사항에 대해서도 일부 검토를 하였다. 특히, 공유수면 점용·사용 허가기간의 연장은 피허가권자의 권리 연장여부를 판단하는 공유수면관리 차원의 업무이지만 이 경우에도 해역이용협의를 재 실시하도록 규정하고 있다.

이처럼 해역이용협의제도가 해양환경의 영향을 저감하기 위한 수단으로서의 기능 범위를 벗어나 해역이용의 질서를 정리하는 등 타 법의 관리 수단들과 중복되어 제도의 운용주체는 물론 적용 대상주체들에게 혼란을

주고 있다.

해역이용협의가 i) 해역이용의 갈등을 사전에 예방하기 위한 것인지, ii) 해양환경의 영향을 저감하기 위한 것인지, iii) 두 가지 모두를 위한 것인지에 대한 개념적 혼란이 발생되고 있다.

대부분의 경우 현재 해역이용협의제도는 해양환경의 영향 저감을 위한 수단으로 인식되고 있는 반면에 과거의 해역이용협의규정⁷⁰⁾에서는 ‘해역이용협의업무를 적정하게 처리하여 해역이용에 있어 발생하는 갈등을 사전에 조정하는 것을 목적으로 한다’고 정하여 제도의 정체성이 모호한 형편이었다. 이는 해역이용협의기관인 지방해양항만청의 안내 정보에서도 해역이용협의의 목적을 해역이용의 갈등을 축소하여 해양의 이용을 극대화하는 것이라 정하고 있어, 해역이용협의제도의 정체성 혼란의 예가 될 수 있다(<그림 3-6> 참조).

따라서 해역이용협의제도의 본래 취지를 점검하고 해역이용의 적정성에 대한 개념을 재정립하여 해양의 환경성검토제도 및 공유수면의 관리체계와의 관계를 고려한 해역이용협의제도의 정확한 자리매김이 필요한 실정이다.

70) 해양수산부훈령 제323호, 2004.5.



자료 : http://yeosu.mof.go.kr/service?id=envi_envprs_srfrmng_02

| 그림 3-6 | 해역이용 갈등 관리 수단으로서의 해역이용협의 목적 규정 사례

(2) 협의제도의 위상

해역이용협의제도의 위상과 관련된 문제는 2가지 측면에서 검토될 수 있다. 첫째는 해역이용협의제도가 해양의 환경성검토제도로서 명확한 입지를 확보하고 그 기능을 충분히 하고 있는가에 대한 것이고, 둘째는 해역이용협의제도가 해양환경관리법에서 정하고 있는 국가의 행정수단으로서 수요자들이 공감하고 적절하게 작동을 하고 있는가에 대한 것이다.

우선 첫 번째의 문제를 살펴보면, 우리나라 행정조직의 특징 가운데 하나는 해양을 관리하는 전담부처가 있다는 것이다. 자원개발, 물류·교통, 공간관리, 관광 등의 분야가 공간적으로 해양과 육지의 구분에 따라 해양

수산부와 타 부처 간의 관리주체가 나뉜다. 환경관리 역시 마찬가지로 육지와 해양으로 나뉘어 환경부와 해양수산부가 각각 관리하는 이원체제를 갖추고 있다. 이에 따라 환경성검토제도 역시 환경영향평가와 해역이용협의(해역이용영향평가 포함)의 두 가지 제도가 각각 시행되고 있다.

환경영향평가 대상사업 가운데 해양환경에 영향을 주기 때문에 해양환경의 영향을 평가하도록 하는 사업은 9개 사업분야의 19개 사업이 대상이 될 수 있다⁷¹⁾. 이들 사업 가운데는 매립, 항만·어항건설, 준설, 해저광업 등은 해양에서 이루어지는 사업으로 육상환경보다 오히려 해양환경에 더욱 큰 영향을 미친다. 하지만 환경영향평가법의 환경영향평가 대상사업이며 동법 제28조제2항에 따라 환경부장관이 해양수산부장관의 의견을 듣도록 하고 있다.

한편, 해역이용협의는 해양환경관리법 제84조제1항에서 정하는 바와 같이 공유수면의 점용·사용, 어업 면허, 바다골재채취 허가 및 단지 지정 등의 면허·허가 또는 지정시 협의하도록 하고 있다. 해역이용영향평가는 공유수면 바닥의 준설 또는 굴착, 모래 및 해저광물 채취와 같이 공유수면에서 행해지는 일정 규모 이상의 행위들을 대상으로 한다.

이처럼 해양환경에 직접적 혹은 간접적으로 큰 영향을 미치는 모든 사업에 대해서 해역이용협의 및 해역이용영향평가를 적용하지 못하고 있다. 이러한 문제는 해역이용협의 및 해역이용영향평가관련 시장이 성장하지 못하고 업계의 사업여건이 개선되지 못하여 협의서 및 평가서의 부실을 초래하는 악순환이 발생할 우려가 있다. 일반해역이용협의와 해역이용영향평가는 대상사업규모가 비교적 크기 때문에 대부분의 경우 평가대행업체가 협의서 및 평가서 작성을 대행한다.

그런데 2008년부터 2012년까지의 일반해역이용협의 및 해역이용영향평가 실적을 보면 총 789건으로 연평균 약 197건에 불과하다. 이는 해양수산

71) 윤성순 외, 『해양부문 환경영향평가제도의 개선방안 연구』, 2004.12, p.65.

부에 등록된 평가대행업체수가 46개⁷²⁾인 것을 감안한다면 1개 업체당 약 4건 정도에 해당한다. 전문 대행자로서의 활발한 활동을 하기에는 매우 부족한 시장환경이다⁷³⁾. 열악한 여건은 부실한 협의서 및 평가서의 원인 되고 있는 실정이다. 이처럼 해역이용협의 및 해역이용영향평가가 해양환경 관리를 위한 주된 수단으로서 실효적 역할을 보장받지 못하고 있으며, 열악한 환경으로 제 기능을 발휘하기 어려운 실태이다.

표 3-7 | 환경영향평가 대상사업 중 해양환경 평가항목 사업

사업분야	세부사업 및 규모
도시개발	o 기타 : 도시계획사업[운하], 하수종말처리시설(10만㎡/일)
에너지개발	o 전원개발, 전기설비: 발전소(1만KW, 댐 및 저수지 수반시 3천KW, 공장용지내 3만KW, 태양력 등 10만KW) o 해저광업
항만건설	o 어항시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 계류(매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡) o 항만(신항만)시설 : 외곽(300m, 매립 1만㎡), 기능(매립 1만㎡), 기타(15만㎡, 매립수반시 3만㎡) o 항만준설 : 10만㎡, 20만㎡(항로 등 유지, 오염물질제거시 제외)
수자원개발	o 하구연2 : 200만㎡, 2,000만㎡
하천개발	o 하천공사 : 10km
개간매립	o 매립 : 30만㎡(항만 또는 자연환경보전지역내 3만㎡) o 개간(간척 포함) : 100만㎡
폐기물·분뇨처리시설	o 분뇨처리시설(100㎏/일, 다만 하수처리장 유입처리시는 제외) o 매립시설(30만㎡, 330만㎡ 다만 지정폐기물의 경우 5만㎡, 25만㎡), 소각시설 (100t/일)
국방·군사 시설	o 해군기지(10만㎡, 다만 매립수반시 3만㎡)
토석 등 채취	o 하천 및 연안구역(상수원보호구역내 2만㎡, 상류 5km내 5만㎡), 해안광물(단위광구장: 강원경북 2만㎡, 기타 3만㎡), 해안골재(25만㎡, 50만㎡)

자료 : 윤성순 외, 『해양부문 환경영향평가제도의 개선방안 연구』, 2004.12, pp.65~66.

72) 평가대행자는 「해양환경관리법」 시행규칙 별표20에 의한 등록요건을 갖추고 각 지방해양환경청에 등록을 해야 하는데 해양수산부 내부자료에 의한 2013년 6월 기준의 대행자임.

73) 총 789건 가운데 781건이 일반해역이용협의이며 진승주(2012)에 의하면 일반해역이용협의의 사업당 2천만 원~7천만 원의 대행료가 지급되므로 협의서 작성에 소요되는 실제 조사비용을 감안하면 매우 열악한 업계 여건임.

두 번째의 문제를 살펴보자면 해역이용협의의 실제 적용사례를 분석해 볼 필요가 있다. 간이해역이용협의의 경우 해양환경과 무관한 행위에 대해 협의한 사례가 많은데 모래사장의 파라솔 등의 해변 이동 시설물 설치와 같은 단순한 이용행위에 대해서도 협의대상으로 적용하고 있다. 또한 해양에서의 기름오염방지를 위해 설치하는 오일펜스의 설치, 해안의 침식을 방지하고 해안선을 복원하고자 하는 양빈도 해역이용협의를 실시해야 한다. 해양환경의 보호가 해역이용협의의 주된 목적임에도 불구하고 해양환경보 호시설의 설치가 협의대상이 되고 있는 모순이 발생하고 있다.

이와 같은 협의대상사업의 종류 문제 이외에도 해역이용행위별로 대상 사업을 정하고 있기 때문에 사업추진 과정에서 과도하거나 중복하여 협의를 함에 따라 협의기관과 대상사업자 모두에게 협의업무의 부담이 가중될 우려가 있다. 사업별로 평가대상을 정하고 있는 환경영향평가와 달리 해역이용협의는 행위별로 대상을 정하고 있다. 이 때문에 연안에서의 에너지시설 건설사업을 예로 보면, 시설의 건설에 필요한 여러 해역이용행위들 즉, 공유수면 매립, 공작물의 설치, 공유수면 바닥의 준설 또는 굴착, 온배수 방류 등의 각 행위별로 해역이용협의를 실시해야 한다. 환경영향평가의 경우 ‘에너지시설 건설사업’ 1건에 대해 한 번에 평가를 실시하는 것과 대조적이다. 이처럼 동일 사업의 범위 내에서 각 행위별로 협의를 한다면 해당 사업으로 인해 예상되는 영향을 통합적으로 검토하기 곤란하다는 문제도 발생된다. 즉 각 행위간의 누적된 영향 또는 상승작용에 의한 추가 영향을 간과할 수 있고, 각각의 영향에 대해 복합적인 검토와 대응이 어려워진다.

해역이용협의제도가 해양환경관리를 위한 환경성검토의 가장 유효한 수단으로 인식되고 있으면서도 위에서 살펴본 바와 같이 그 위상이 명확하지 못한 형편이다. 이러한 문제는 해역이용협의제도에 대한 사회적 수용성 뿐만 아니라 해역이용체계의 효율을 저하시킬 우려가 있다.

(3) 사후관리체계 미흡

어떠한 제도의 목적은 그 제도의 시행 자체에 있는 것이 아니라 효과를 만들어 내는 것이며, 그 효과는 확인 가능한 것이어야 한다. 해역이용협의제도 역시 해양환경의 영향을 저감하고 해역이용의 질서를 정리하는 것이라면 제도의 절차 이행에 따른 효과를 검증하는 과정까지 수행되어야만 과정이 완성되는 것이다. 즉 협의과정에서의 다양하고 적절한 저감방안과 대안들이 제시되었다 하더라도 현장에서 잘 적용되고 있는지, 예상되는 효과가 나타나는지, 문제가 있다면 어떻게 해결해야할 것인지 등의 사후관리가 이루어져야만 협의제도의 시행이 완성되는 것이다.

그러나 현재의 해역이용협의제도 시행과정에서는 사후관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다고 지적하고 있다⁷⁴⁾. 협의내용의 사후관리는 물론 해양환경영향조사의 문제점들이 지적되고 있는데, 협의내용의 사후관리는 해역이용협의 제도 이해당사자별로 다양한 문제를 표출하고 있다. 협의 대상사업자의 경우는 해역이용협의를 행정절차로 인식하거나 협의의견을 불신하고 협의기관과 갈등을 일으키기도 한다. 처분기관은 협의행정의 책임소재가 불분명하거나 사후환경관리를 형식적으로 처리하고, 협의기관은 담당인력이나 전문지식이 부족한 실정이다.

해양환경영향조사의 문제로는 환경영향평가에 따라 사후환경영향조사를 실시하는 사업에 대해 해양환경영향조사를 생략할 수 있는 규정⁷⁵⁾으로 인해 조사가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 사후관리 결과의 보고가 제대로 이행되지 않아 관리가 어렵다. 또한 조사결과값을 해역이용협의시 예측한 값과 비교하지 않고 해양환경기준과 비교함으로써 환경영향의 예측과 저감방안이 적절했는지 점검할 수 없어 환경피해를 예방하기 곤란하다.

74) 김귀영 외, 「해역이용협의제도의 사후환경관리 개선방안」, 『한국해양환경·에너지학회지』, Vol.16 No.2, 2013.5, pp.121-126.

75) 해양환경관리법 시행령 별표 17.

| 표 3-8 | 사후환경관리의 이해당사자별 협의이행의 문제와 원인

구분	문 제	원 인
사업자	해역이용협의 행정절차로 인식	-협의절차 이행후 환경문제 해결이라는 인식 -사후관리 필요성 인식 부족에 따른 예산편성 배제
	협의의견의 불신	-현실성없는 협의 의견 -협의제도의 효과에 대한 의구심
	협의기관과의 갈등	-협의내용의 의도적 누락 및 인위적 조작 -행정절차의 불이행에 대한 불신
	이행 책임의 불분명	-사업자와 처분기관이 동일할 경우 자의적 사후관리로 인한 감시·감독의 방지
처분기관	책임소재의 불분명	-의제의 주 관리자 구분
	형식적 사후환경관리	-협의절차의 이행에 한정된 관심 -협의기관의 소관 인식
협의기관	담당인력 부족	-과중한 업무에 적합한 숙련된 전문인력 부족
	전문지식 부족	-잘은 인사이동에 따른 경험 축적 곤란

자료 : 김귀영 외, 「해역이용협의제도의 사후환경관리 개선방안」, 『한국해양환경·에너지학회지』, Vol.16 No.2, 2013.5, p.125.

하지만 무엇보다 더욱 큰 문제는 해역이용협의서의 작성 및 이행 주체가 면허·허가 또는 지정등을 하고자 하는 행정기관(처분기관)으로 규정⁷⁶⁾되어 있기 때문에 협의사항의 미이행에 대해서 실효성 있는 조치이행을 촉구하는데 한계가 있다는 것이다. 이러한 문제는 중대한 협의사항 미이행 등으로 인한 분쟁발생의 책임이 해당 사업의 주체인 사업자가 아닌 협의서 작성 및 이행의 주체인 처분기관에게 있게 된다는 모순에 직면한다. 즉 행위의 책임인 사업자가 아닌 면허·허가 또는 지정하는 행정기관이 해당 사업으로 인한 책임을 져야하는 것이며, ‘원인자 책임’원칙에도 위배된다. 협의 요청의 주체를 처분기관으로 하고 있기 때문에 발생하는 또 다른 문제는 협의의견이 협의사항의 실질적 이행주체인 사업자에게까지 전달되지

76) 해양환경관리법 제84조.

못하고 처분기관에게까지만 전달되는 것이다. 이러한 협의요청 주체의 모순문제는 해역이용협의의 사후관리가 효과적으로 수행되지 못하는 주요 원인이 되고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 협의의견의 사후관리와 해양환경영향조사 결과의 환류체계가 제대로 기능하지 못함에 따라 해역이용협의제도의 실효성이 저하되는 문제가 발생하고 있으므로 이에 대한 대책이 필요하다.

2) 운용주체(조직) 부문

(1) 검토 및 협의역량

현재 해역이용협의의 검토는 앞에서 살펴본 바와 같이 국립수산과학원의 해역이용영향평가센터와 각 지방해양항만청에서 수행하고 있다. 국립수산과학원은 일반해역이용협의서와 같이 일정 규모 이상의 비교적 중대한 사안에 대해 검토하고, 지방청에서는 간이해역이용협의서를 검토한다. 수산과학원의 경우는 협의서 검토시에 외부 검토 자문위원 pool을 활용하고 있는데 각 협의서 또는 평가서에 대해 일부 검토 자문위원이 해당 분야별로 작성한 검토의견을 평가센터에서 종합의견으로 정리하여 협의기관에게 제공한다. 각 지방청은 협의업무 담당자가 직접 협의서를 검토한다. 이러한 협의 검토체계의 문제점을 살펴보면,

첫째, 검토인력의 전문화와 개인별 수준의 균등화 프로그램이 부족하다. 이는 외부 검토 자문위원체제가 가지는 한계에서 비롯된 문제를 제대로 보완하지 못했기 때문이다. 검토 자문위원체제는 인적네트워크 방식으로 상설조직에 비해 검토 수요에 능동적으로 대응할 수 있고, 각 분야별 다양한 전문성을 적극 활용 가능하며 조직 운영비용이 절감되는 장점이 있는 반면에 검토결과의 품질과 일관성 등을 확보하기 곤란하여 이를 극복할 수 있는 별도의 노력이 필요하다⁷⁷⁾. 실제 자문

77) 윤성순 외, 『해양부문 환경영향평가제도의 개선방안 연구』, 2004.12, p.96.

위원 pool을 운용하는 평가센터의 평가에서도 자문위원별 자문의 적극성에 차이가 많고, 무의미한 검토결과를 제시하는 경우도 있기 때문에 자문위원의 책임성과 자문의 효과 및 검토기법 등의 진단과 대책이 필요하다고 지적하고 있다⁷⁸⁾.

둘째, 해역이용협의 전담조직인 해역이용영향평가센터 역시도 여건이 미흡하여 검토의 질적 수준을 높이기 어려운 실정이다. 부족한 인력으로 환경영향평가서, 사전환경성검토서, 해역이용협의서 등을 모두 검토하기에는 역부족인 상태이다.

해양부문의 환경성검토 전문기관인 해역이용영향평가센터와 유사한 조직으로서 한국환경정책평가연구원(KEI)은 환경영향평가법에 근거하여 환경영향평가서, 사전환경성검토서(전략환경영향평가서, 소규모 환경영향평가서)를 검토하는데 이 두 조직간의 협의서 및 평가서 검토실적을 비교해 볼 때, 해역이용영향평가센터의 협의실적이 절반 정도에 그치고 있지만 조직의 규모를 감안한다면 해역이용협의 검토기관의 검토실적이 매우 많은 것을 알 수 있다. 정규직원 1인당 검토건수를 비교하면 국립수산물과학원(NFRDI)은 103.8건이며 한국환경정책평가연구원(KEI)은 62.1건이다. 단순히 건수만의 비교가 정확한 의미를 나타내지 않지만 오랜 기간동안의 평가서 검토업무의 전문성이 축적된 한국환경정책평가연구원의 검토업무량에 비해 지나치게 많은 검토를 수행하는 것은 부실한 검토의 우려가 있음을 알 수 있다.

표 3-9 | 검토기관의 검토 실적 비교(2012년)

구분	정규직 인원	검토 건수	1인당 건수
NFRDI	5	519	103.8
KEI	18	1,117	62.1

자료 : 국립수산물과학원 홈페이지 및 한국환경정책평가연구원(조공장) 자문 원고

78) 국토해양부, 『2012년도 해역이용영향평가검토기관 운용 최종보고서』, 2013.1, p.44.

셋째, 해역이용협의 가운데 비교적 경미한 사안이라 할 수 있는 간이 해역이용협의서의 검토를 수행하는 지방해양항만청의 협의역량이 부족하다. 이러한 원인은 담당인력이 부족하기도 하고, 잦은 인사이동 등으로 전문적 훈련 및 경험축적의 기회가 부족하기 때문으로 판단된다. 각 지방해양항만청에서 담당해야 할 간이해역이용협의를 국립수산물과학원에 검토를 의뢰함으로써 평가센터의 한정된 인적자원을 효과적으로 집중, 활용하지 못하는 원인이 되고 있다. 2011년도 해역이용영향평가센터에서 수행한 검토실적을 기준으로 할 때 일반해역이용협의와 간이해역이용협의의 건수가 각각 216건과 236건으로 나타났다⁷⁹⁾. 이처럼 협의대상사업 가운데 협의기관에서 직접 검토 가능한 사업과 검토기관에 의뢰할 사업의 기준이 분명하지 않아 검토기관의 업무부담이 가중되고 이는 다시 검토의 부실로 이어지는 결과를 가져오고 있다.

(2) 해역이용협의 업무지원체계

해역이용협의서의 검토를 위해서는 다양한 정보들이 필요하다. 각종 환경관련 통계자료, 어업권을 비롯한 공유수면의 이용현황, 법적 지정현황, 주변지역의 인문·사회 현황과 같은 정보들은 협의서를 검토하는 데 필수적인 요소이다. 이들 정보들은 작성된 해역이용협의서의 신뢰성을 파악하거나 환경영향을 검토하기 위해 활용된다. 이와 함께 해당 사업 예정지 주변에서 추진되었던 각종 사업의 이력과 유사한 형태의 사업에 대한 협의이력 등도 협의서를 검토하는 데 매우 유용한 자료이다.

이러한 각종 정보들은 출처가 서로 다르고 관리 주체가 다르기 때문에 해역이용협의에 효율적으로 활용하기 위해서는 통합적으로 수집, 축적될 필요가 있다. 또한 협의서 검토과정에서 필요한 각종 자료의 분석 Tool 역

79) 국토해양부, 『2012년도 해역이용영향평가검토기관 운용 최종보고서』, 2013.1, p.30.

시 과학적 방법으로 이루어질 수 있어야 한다. 이러한 정보지원을 위한 별도의 시스템이 구축되지 않아서 협의실적 관리와 검토 및 협의에 활용할 정보를 개별적으로 각각 수집하여 활용하여야 하는 등 통합적 정보지원이 이루어지지 못하는 실정이다. 이는 오래 전부터 지적한 바와 같이 원활한 협의를 위해서는 검토에 필요한 자료가 BD화 되고 제공되어야 한다는 문제제기⁸⁰⁾를 개선하고 있는 것이다. 한편 해양환경 분야의 정보시스템으로는 국가해양환경정보통합시스템(www.meis.go.kr), 갯벌정보시스템(www.tidalflat.go.kr), 연안포털(www.coast.kr), 해양투기종합관리시스템(www.oceandumping.re.kr)이 구축되어 있다⁸¹⁾. 해역이용협의에 이용될 수 있는 정보시스템들이지만 제 각각의 정보들을 수집해야 하고 해역이용협의의 과정과 이력 등에 관한 정보가 관리되지 않는 등 부족한 부분이 많다.

이러한 필요에 따라 ‘해역이용협의 업무지원시스템’이 현재 개발 중에 있고 아직 이용되지는 못하고 있다. 이 업무지원시스템이 개발되어 활용된다면 협의업무 수행의 효율이 매우 향상될 전망이다.

3. 해역이용협의제도의 정체성 및 개선에 관한 설문조사

해역이용협의제도는 제2장에서 살펴본 바와 같이 다양한 해역이용행위 상호간의 갈등을 사전에 예방하는 동시에 해역이용의 적정성을 확보하기 위한 기능과 해양활동이 해양환경에 미치는 영향을 저감하기 위한 환경성 검토제도의 기능을 동시에 수행하고 있다. 그러나, 해역이용협의제도의 적정성의 정의가 법률 상 명확하지 않고, 개별 해역이용협의서의 검토과정에서도 적용이 상이하기 때문에 해역이용협의제도를 운용하는데 있어서

80) 윤성순, 「해양환경영향평가 협의조직의 기능제고 방안」, 『월간 해양수산』, 통권 제257호, 2006. 2, pp.25-27.

81) 국토해양부, 「해역이용협의 및 평가제도 해설」, 2011.1, p.303.

중요한 한계요인으로 작용해 왔다. 이하에서는 해역이용협의제도에 대한 인식도와 제도상·운용상 문제점을 살펴보고, 해역이용협의제도의 정체성 정립방향에 대해 고찰해 보기로 하겠다.

1) 설문조사의 목적 및 개요

(1) 설문조사의 목적 및 주요 내용

본 과제에서는 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도에 대한 인식도와 제도상·운용상 문제점을 살펴보고, 개선방안에 의견을 수렴하기 위하여 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 더불어 설문조사를 통해서 해역이용협의제도의 정체성 정립방향에 대해 도출해 보고자 하였다.

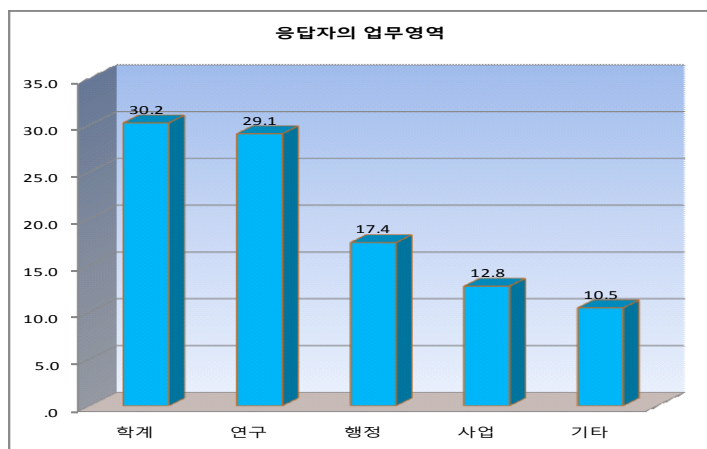
i) 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 문제점과 개선방향을 살펴보고, ii) 해역이용협의제도 상 해역이용 적정성의 범위 및 개선방향에 대한 의견을 수렴하며, iii) 해양부문 환경영향평가제도와 기타 관련 제도의 연계 및 개선방안에 대해 살펴보고, iv) 검토기관의 개선방향을 도출하고 사후관리체계를 재검토하는데 있었다.

설문조사 내용은 기존 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도 관련 자료를 토대로 작성하였으며, i) 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도에 대한 이해도, ii) 해역이용협의제도의 적정성, iii) 해역이용협의제도의 문제점 및 개선방향, iv) 해역이용영향검토기관의 개선 필요성 및 과제, v) 환경영향평가제도와 같은 관련 제도와의 중복성 및 연계성 등으로 구성되어 있으며, 설문 문항 수는 총 21개였다.

(2) 설문조사 기간 및 대상

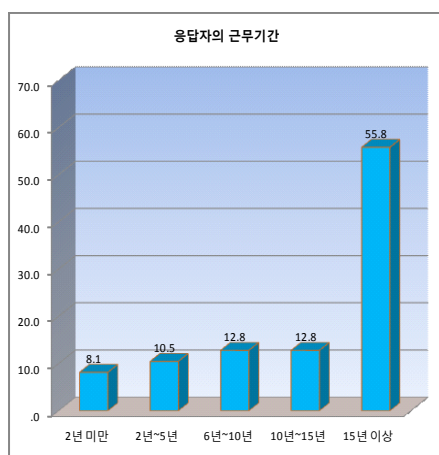
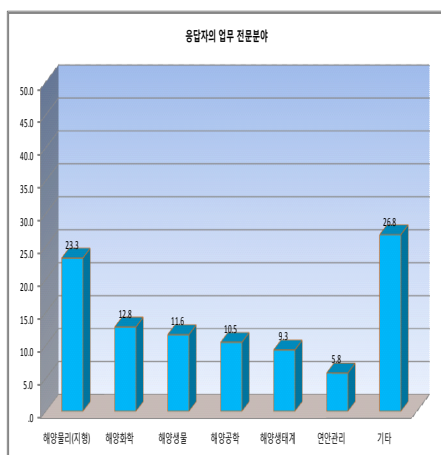
설문조사는 2013년 6월 13일부터 7월 8일까지 지방해양항만청의 해역

이용협의업무 담당자와 평가대행기관, 대학, 연구기관 등 100명의 전문가를 대상으로 진행하였다. 조사 대상자의 86%인 86명이 응답하였으며, 설문조사 응답자의 30.2%가 학계에 근무하는 자였으며, 연구계 29.1%, 행정업무 17.4%, 해역이용협의 관련 사업 종사자 12.8%, 기타 10.5%로 나타났다.



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 작성

[그림 3-7] 설문조사 응답자의 업무영역



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

[그림 3-8] 설문조사 응답자의 전문분야 및 근무기간

한편 응답자의 전문분야는 해양물리가 23.3%, 해양공학이 10.0%, 해양생물, 해양화학, 해양생태계가 6.7%, 기타가 43.3%로 나타났다. 또한 응답자들의 근무 기간은 15년 이상이 40.0%, 2년에서 5년 이하가 20.0%, 6년 이상 10년 이하가 16.7%, 10년 이상 15년 이하가 13.3%로 나타나 해당 분야에서 오랜 경험을 가지고 있는 전문가들이라고 할 수 있다.

2) 설문조사 결과요약

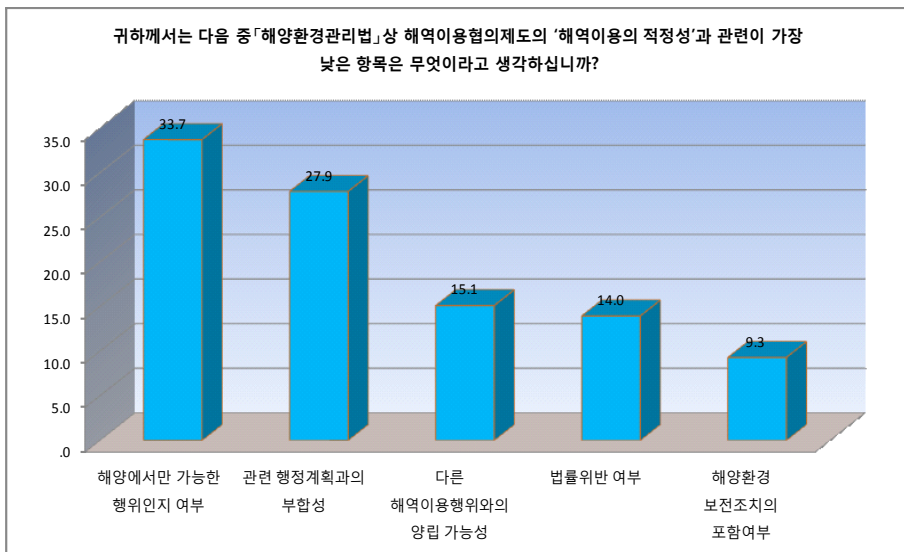
해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도에 대한 인식도는 상당히 높은 것으로 나타났다. 이는 2007년 해역이용협의제도가 수정되고 해역이용영향평가제도가 새롭게 도입된 이후에 제도가 활발하게 운영되어 왔음을 반증하는 것이다. 다만, 제도 도입초기부터 지적되었던 해역이용협의제도, 해역이용영향평가제도, 환경영향평가제도 등 관련제도 상호간의 중복 문제와 연계성 부족은 가장 개선이 필요한 부분으로 지적되었다는 점에서 제도개선이 시급히 필요하다고 판단된다. 한편, 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도의 전문성을 제고하기 위해 도입한 해역이용영향검토기관제도, 작성대행기관제도는 높은 평가를 받았으나, 운영 측면에서는 전문성 강화, 인력확충, 데이터베이스화 및 정보제공 기능 강화가 필요한 것으로 나타났다. 이는 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도가 해양환경보전장치로서 실효적으로 기능하기 위해서는 우선적으로 개선이 필요한 부분이라고 판단된다.

4. 해역이용협의제도의 정체성 정립 방향

1) 해역이용협의제도의 적정성 개념 명확화

「해양환경관리법」상 해역이용협의제도는 환경영향평가제도, 해역이용

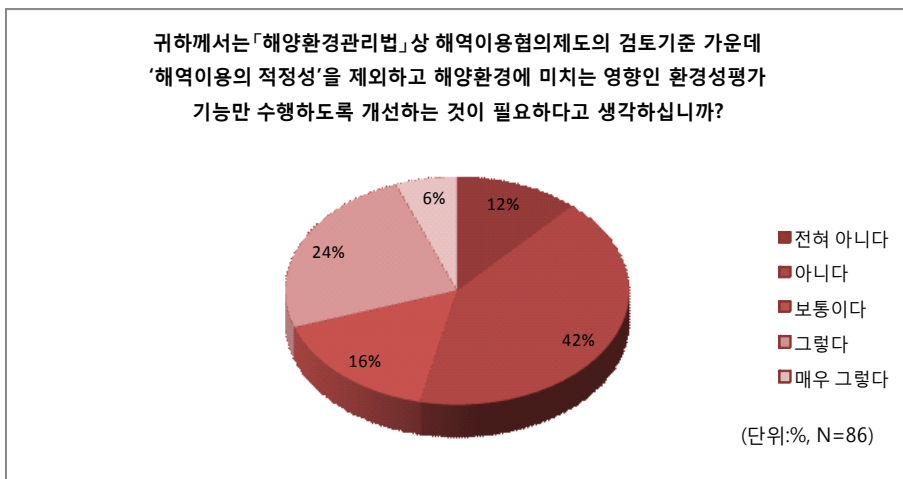
영향평가제도, 전략환경영향평가제도와 달리 ‘해역이용의 적정성’을 중요한 항목으로 검토하고 있다. 왜냐하면 해역이용협의제도는 해역을 이용, 개발하는 행위에 대해 처분기관이 행정처분행위를 하기 전에 해양이용개발과 해양환경보전의 주무부처인 해양수산부장관과 사전협의를 통해 해역이용의 적정성을 제고하고, 해양환경에 미치는 영향을 최소화하기 위한 제도이기 때문이다. 해역이용협의제도의 ‘해역이용의 적정성’ 과 가장 낮은 항목은 무엇인가라는 질문에 대해서 해양에서만 가능한 행위인지 여부라는 응답이 33.7%, 관련 행정계획과의 부합성이라는 응답이 27.9%로 나타났다. 그 밖에 다른 해역이용행위와의 양립 가능성이라는 응답이 15.1%, 법률위반 여부가 14.0%, 해양환경 보전조치의 포함여부가 9.3%로 나타났다. 즉, 해양환경 보전조치의 포함여부와 법률위반여부, 다른 해역이용행위와의 양립가능성이 해역이용의 적정성과 높은 관련성이 있는 항목으로 조사되었다.



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

| 그림 3-9 | 해역이용 협의제도의 해역이용 적정성 관련 항목

그렇다면 해역이용협의제도의 검토기준 가운데 해역이용의 적정성을 제외하고 해양환경에 미치는 영향인 환경성평가 기능만 수행하도록 제도를 개선함으로써, 해역이용협의제도의 정체성을 개선할 수 있지 않을까? 이러한 개선이 필요한가에 대한 설문에 대해 응답자의 24.4%가 그렇다라고 응답하였다. 매우 그렇다는 응답은 5.8%로 나타났으며, 보통이라는 응답이 16.3%이었다. 반면 아니다라는 응답이 41.9%, 전혀 아니다라는 응답이 11.6%로 나타났다. 즉, 해역이용협의제도를 환경성평가 기능만 수행하는 제도로 변경하는 것에 부정적인 응답이 약간 우세하였으나, 찬반 비율이 비슷하였다. 이는 해역이용협의제도가 담당하고 있는 주요 기능 중 하나인 해역이용의 적정성에 대한 검토를 제외할지 여부와 세부 검토항목에 대한 정책적인 판단과 구체화 작업이 필요하다는 것을 의미한다.



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

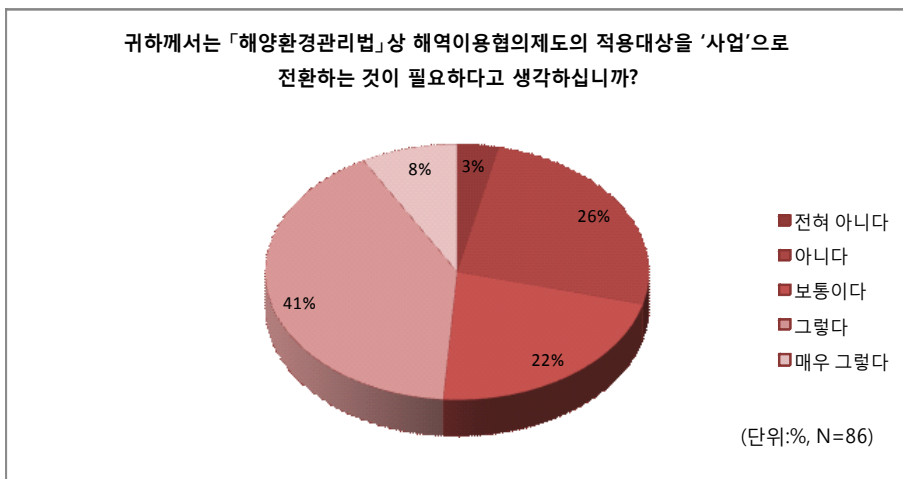
그림 3-10 | 해역이용 협의제도의 해역이용 적정성

2) 해역이용협의제도의 대상사업의 전환

한편, 현재 해역이용협의제도는 적용대상을 i) 「공유수면 관리 및 매

립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용, 사용허가, ii) 「골재채취법」 제22조의 규정에 따른 바다골재채취의 허가와 같이 ‘행위’로 구분하고 있다. 이에 반해 「환경영향평가법」은 도시의 개발사업, 산업입지 및 산업단지의 조성사업과 같이 ‘사업’으로 적용대상을 구분하고 면적기준, 협의시기 등을 명확히 규정하고 있다.

이에 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도의 적용대상을 ‘사업’으로 전환하는 것이 필요하다고 생각하는가라는 설문에 대해 그렇다라는 응답이 40.7%, 보통이다라는 응답이 22.1%, 매우 그렇다는 응답이 8.1%로 70% 이상이 긍정적인 답변을 하였다. 반면 아니다라는 응답은 25.6%, 전혀 아니라는 응답은 3.5%로 나타났다. 이는 해역이용협의제도의 적용대상을 ‘사업’으로 명확히 함으로써 제도 운용의 투명성을 높이고, 국민의 이해를 제고하는 제도 개선이 필요하다는 것을 의미한다.



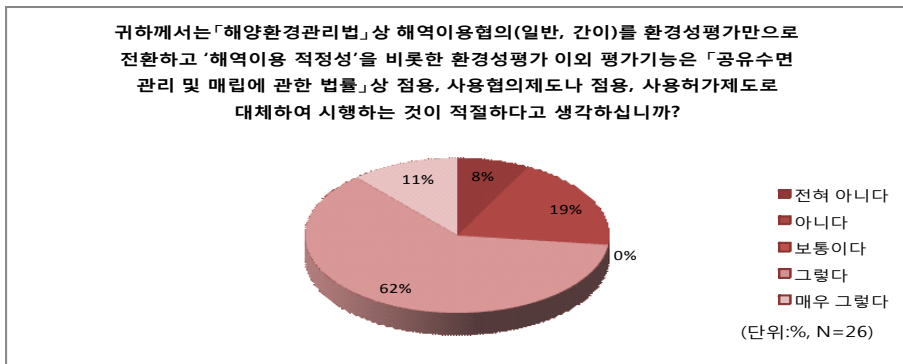
자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

| 그림 3-11 | 해역이용협의제도의 적용대상 변경

3) 해역이용협의제도 관련 제도와의 관계 정립

(1) 해역이용협의제도와 점용·사용허가제도의 연계

현재 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도와 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」상 점용·사용허가제도가 병행적으로 운용되고 있다.⁸²⁾ 그런데, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」시행규칙 제4조에 따른 [별지 제4호 서식]에서는 신청서류에 「해양환경관리법」 제91조제1항에 따라 해양수산부장관이 통보하는 해역이용협의 등에 대한 의견(「해양환경관리법」 제84조에 따른 해역이용협의 또는 같은 법 제85조에 따른 해역이용영향평가 대상사업의 경우만 해당)을 신청인에게 제출하도록 의무화하고 있다. 이는 공유수면 점용·사용허가 시 관련 권리자의 동의서를 첨부하는 것과 같이 해역이용의 적정성을 검토하기 위한 조치라고 볼 수도 있다.



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

| 그림 3-12 | 해역이용협의제도와 공유수면 점용·사용허가제도의 연계

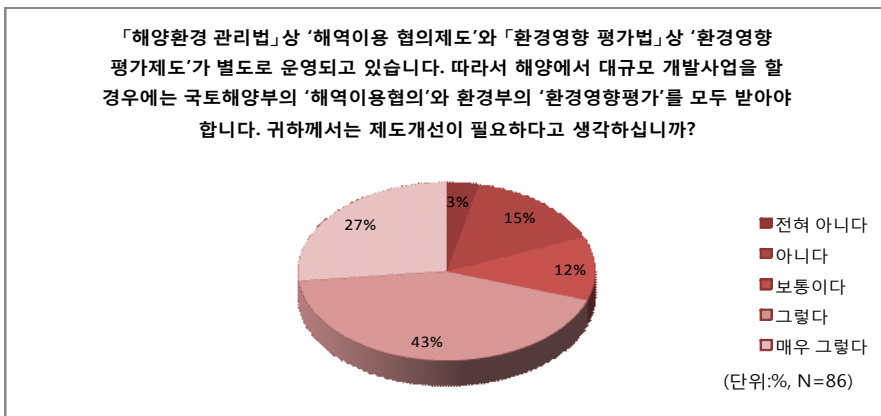
82) 국가나 지방자치단체는 공유수면을 공용·공공용 또는 비영리사업의 목적으로 직접 점용·사용하려는 경우에는 공유수면관리청과 협의하거나 공유수면관리청의 승인을 받아야 한다. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제10조제1항.

해역이용협의제도의 성격을 순수하게 환경성평가만을 수행하도록 전환하고, 해역이용 적정성을 비롯한 환경성평가 이외의 평가기능은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」상 점용·사용허가제도로 대체하여 시행하는 것이 적절하다고 생각하는가라는 설문을 진행하였다. 이에 대해 그렇다라는 응답이 61.5%, 매우 그렇다라는 응답이 11.5%로 나타났다. 그밖에 전혀 아니다라는 응답이 7.7%, 아니다라는 응답이 19.2%로 소수의견에 그쳤다. 이는 만약에 해역이용협의제도를 환경성평가기능만 수행하도록 제도의 성격을 변경할 경우에는 해역이용의 적정성은 공유수면점용·사용허가제도에서 흡수하여 검토하는 방안이 정책적 대안이 될 수 있음을 시사하는 것이다.

(2) 관련 제도와와의 중복문제 개선방향

① 해역이용협의·평가제도와 환경영향평가제도의 중복문제 개선 필요성

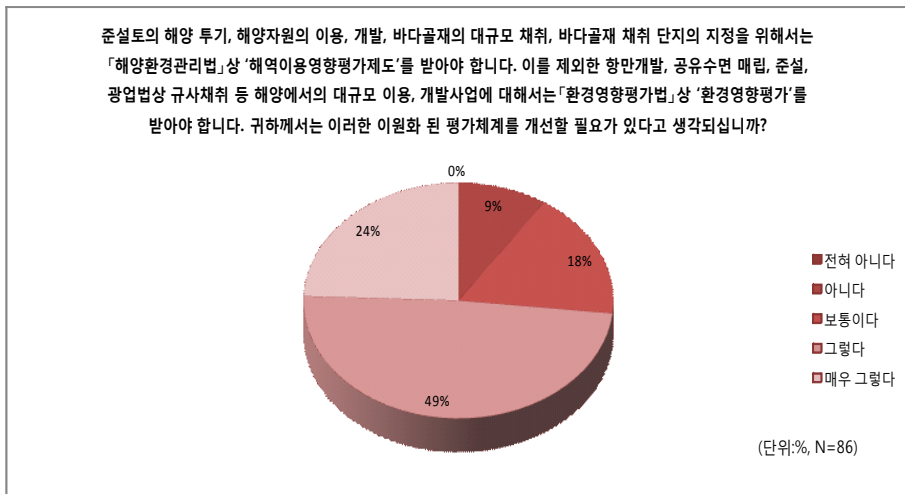
현재 「해양환경 관리법」상 ‘해역이용 협의제도’와 「환경영향평가법」상 ‘환경영향 평가제도’는 별도로 운영되고 있다. 따라서 해양에서 대규모 개발 사업을 할 경우에는 해양수산부의 ‘해역이용협의’와 환경부의 ‘환경영향평가’를 모두 받아야 한다.



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

| 그림 3-13 | 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 개선 필요성

이러한 상황에 대해 제도개선이 필요한가라는 질문에 대해 그렇다는 응답이 43.0%, 매우 그렇다는 응답이 26.7%로 나타났다. 반면 아니다는 응답이 15.1%, 전혀 아니다는 응답이 3.5%로 나타나 중복문제를 해결하기 위한 제도개선이 시급히 필요함을 알 수 있었다.



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

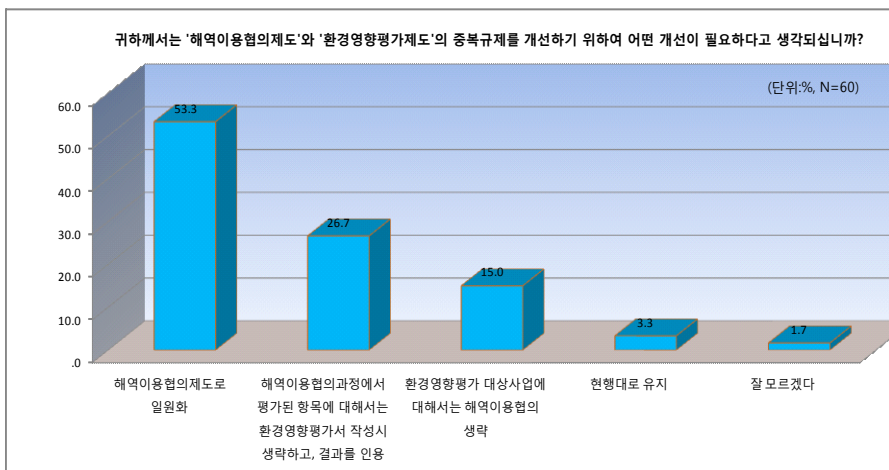
그림 3-14 | 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 개선 필요성

② 해역이용협의·평가제도와 환경영향평가제도의 중복규제 개선방향

또한, 준설토의 해양 투기, 해양자원의 이용, 개발, 바다골재의 대규모 채취, 바다골재 채취 단지의 지정을 위해서는 「해양환경관리법」상 '해역이용영향평가제도'를 받아야 하며, 이를 제외한 항만개발, 공유수면 매립, 준설, 광업법상 규사채취 등 해양에서의 대규모 이용, 개발사업에 대해서는 「환경영향평가법」상 '환경영향평가'를 받아야 한다. 이와 같이 이원화된 평가체계를 개선할 필요가 있는가라는 질문에 대해 그렇다는 응답이 43.0%, 매우 그렇다는 응답이 27.0%로 나타나 전체 70%의 응답자가 개선이 필요하다고 응답하였다. 그 밖에 보통이다라는 응답이 11.5%, 아니다라는 응답이

15.0%, 전혀 아니라는 응답이 3.5%로 나타났다. 이는 해양에서 이루어지는 환경영향평가체계의 개선이 필요하다는 점을 반증하는 것이라고 하겠다.

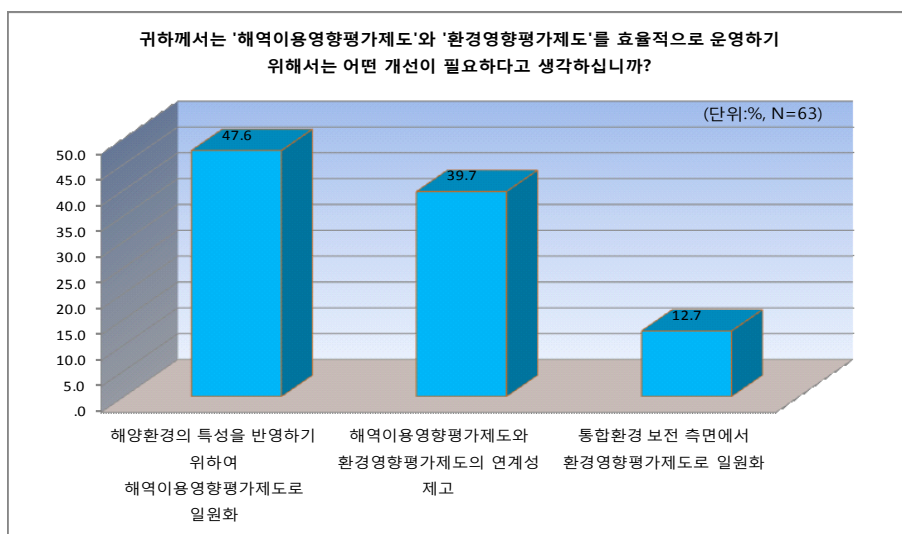
그렇다면 해역이용협의제도와 「환경영향평가법」상 환경영향평가제도의 중복문제를 해결하기 위하여 어떻게 개선하는 것이 필요한가라는 질문에 대해 해양환경에 관한 환경영향평가체계의 전문성을 제고하는 측면에서 「해양환경관리법」상 해역이용협의제도로 일원화하는 것이 바람직하다는 응답이 53.3%, 해역이용협의과정에서 평가된 항목에 대해서는 환경영향평가서 작성시 생략하고 결과를 인용하는 절차를 마련하는 것이 필요하다는 응답이 26.7%로 나타났다. 또한 환경영향평가 대상사업에 대해서는 해역이용협의를 생략하는 것이 필요하다는 응답이 15.0%로 나타났다. 이는 두 제도의 연계성을 강화하거나 해역이용협의제도로의 일원화를 통해 중복규제 문제를 해결하는 것이 바람직한 제도 개선 방향이라는 것을 의미하는 것이라고 하겠다.



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

┃ 그림 3-15 ┃ 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제 해결방향

한편, 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도를 효율적으로 운영하기 위해서는 어떤 개선이 필요한가라는 질문에 대해 47.6%가 해양환경의 특성을 반영하기 위하여 해역이용영향평가제도로 일원화하는 것이 필요하다고 응답하였다. 또한 39.7%가 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 연계성 제고라고 응답하였다. 즉, 해양환경정책을 책임지고 있는 해양수산부의 해역이용영향평가제도로 제도를 일원화하거나 관련 제도의 중복규제 문제를 해결하기 위하여 연계성을 강화하는 것이 필요하다. 이는 해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복문제 해결방안과 일맥상통하는 응답이다. 그 다음으로는 통합환경 보전 측면에서 환경영향평가제도로의 일원화가 필요하다는 응답이 12.7%로 나타났다.



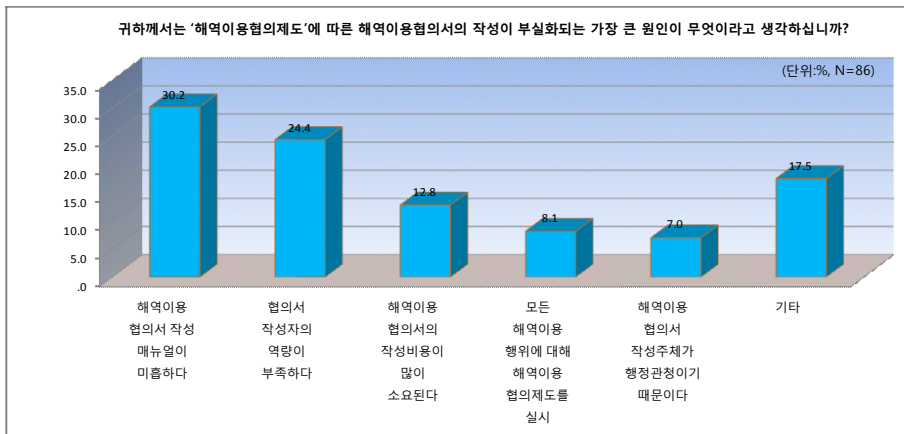
자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

| 그림 3-16 | 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 중복문제 해결방안

4) 해역이용협의제도의 실효성 및 전문성 강화

(1) 해역이용협의제도의 실효성 제고

해역이용협의서가 부실화되는 가장 큰 원인이 무엇인가라는 질문에 대해 해역이용협의서 작성 매뉴얼이 미흡하다고 응답한 응답자가 30.2%로 가장 많았다. 그 뒤를 협의서 작성자의 역량부족을 지적한 응답자가 24.4%, 해역이용협의서의 작성비용이 많이 소요된다는 응답이 12.8%, 모든 해역이용행위에 대해 협의서를 작성하도록 한 제도적 문제점을 지적한 응답자가 8.1%이었다. 그 밖에 협의서작성주체가 행정관청이기 때문이라는 문제를 지적한 응답자가 7.0%, 작성주체들의 인식부재, 형식적인 제도운영, 지방해양항만청에 환경직 부족 등을 지적한 응답자가 17.5%이었다.



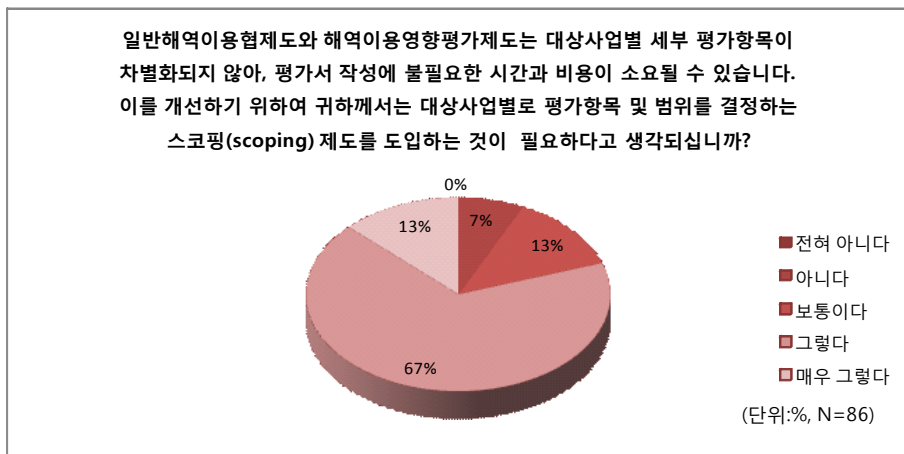
자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

┃ 그림 3-17 ┃ 해역이용협의서의 부실화 원인

한편, 일반해역이용협제도와 해역이용영향평가제도는 대상사업별 세부 평가항목이 차별화되지 않아 평가서 작성에 불필요한 시간과 비용이 소요

될 수 있다는 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 이를 개선하기 위하여 대상사업별로 평가항목 및 범위를 결정하는 스코핑(scoping) 제도를 도입하는 것이 필요하다고 생각하는가라는 질문에 대해 그렇다는 응답이 67%, 매우 그렇다는 응답이 13%로 나타났다. 그밖에 보통이다라는 응답이 13%, 아니다라는 응답이 7%이었다.

이는 환경영향평가제도에 이미 도입되어 운영되고 있는 스코핑제도를 일반해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도에 반영하여 국민의 불편을 줄이는 개선이 필요하다는 것을 의미하는 것이다.

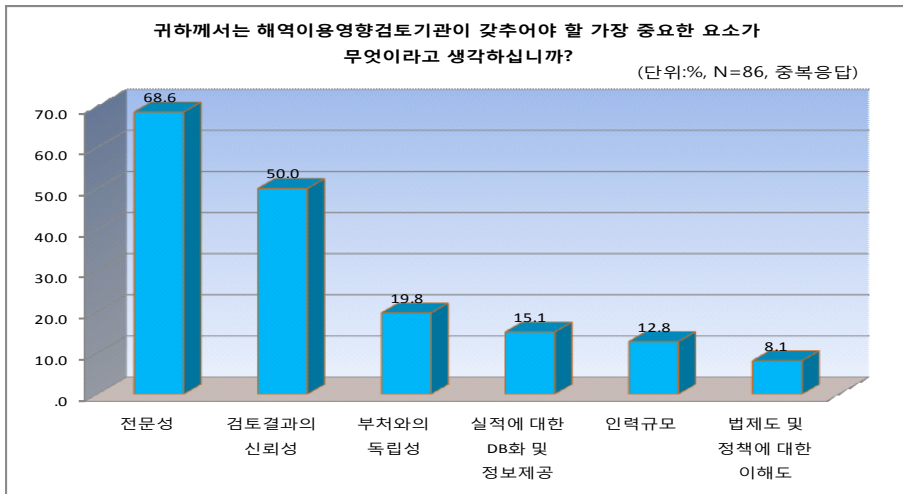


자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

| 그림 3-18 | 스코핑(Scoping)제도 도입의 필요성

(2) 해역이용영향검토기관의 개선방향

현재 해역이용협의서와 해역이용영향평가서의 전문적인 검토를 위하여 해역이용영향검토기관을 지정하여 운영하고 있다.



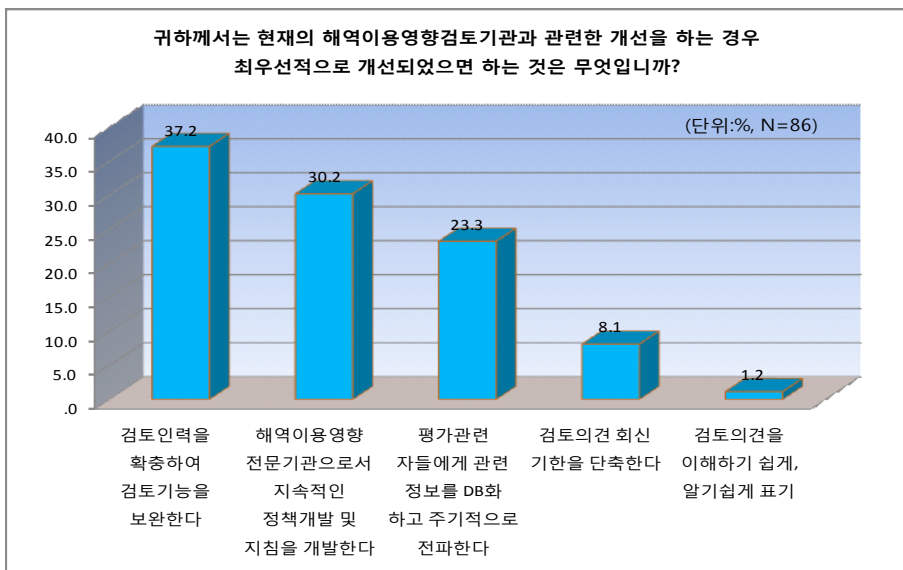
자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

| 그림 3-19 | 해역이용영향검토기관이 갖추어야 할 중요요소

그렇다면 해역이용영향검토기관이 갖추어야 할 가장 중요한 요소 2개를 선택하라는 질문에 대해 68.6%가 전문성이라고 응답하였으며, 검토결과 신뢰성이 50.5%, 부처와의 독립성이 19.8% 순이었다. 그 밖에 실적에 대한 DB화 및 정보제공이 15.1%, 검토기관의 인력규모 확충이 12.8%, 법제도 및 정책에 대한 이해도가 8.1%로 나타났다. 이는 해역이용영향검토기관이 본래의 기능을 제대로 수행하기 위해서는 전문성과 신뢰성이 가장 중요하고, 부처와의 독립성을 제고하고, 검토 실적을 데이터베이스화하여 제공하는 것이 중요하다는 것을 의미하는 것이라고 하겠다.

한편, 현재 해역이용영향검토기관이 조직에 비하여 업무량이 많아 실질적인 검토에 어려움이 있으며 민원처리기간도 상당기간이 소요되고 있는 실정이다. 그렇다면 해역이용영향검토기관을 개선하는 경우에 가장 최우선적으로 개선되어야 할 사항이 무엇인가라는 질문에 대해 응답자의 37.2%가 검토인력의 확충이라고 응답하였다. 그 뒤를 지속적인 정책개발

및 지침개발이라는 응답이 30.2%, 정보의 DB화 및 제공이 23.3%, 검토의견 회신 기한 단축이 8.1%로 나타났다. 즉, 검토의견 회신과 같은 민원처리기간 단축 보다는 검토인력의 확충, 검토실적 및 관련 자료의 DB화, 정책개발 및 지침개발 등 실질적인 기능 강화를 요구하는 응답이 다수를 차지하였다.



자료 : 설문조사 결과를 바탕으로 필자 작성

| 그림 3-20 | 해역이용영향검토기관의 개선사항

5) 해역이용협의제도의 정체성 정립방향

해역이용협의제도의 독특한 제도적 특성이라고 할 수 있는 ‘해역이용의 적정성’에 대한 검토는 유지하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 왜냐하면 해역이용협의제도에서 해역이용의 적정성 검토항목을 제외하고 해양환경에 미치는 영향만을 검토하는 ‘환경성 검토제도’ 형태로 전환한다면 환

정부의 환경영향평가제도와 중복성이 오히려 커질 수 있기 때문이다.

또한 해양의 경우 육상과 달리 자원개발, 수산, 해상교통, 항만운영 등 다양한 행위가 하나의 공간에서 이루어질 수 있기 때문에 전체적인 측면에서 개별 해양활동이 미치는 영향에 대해 검토가 필요하다는 점도 고려하여야 한다. 다만, 해역이용의 적정성을 어떻게 확보할 것인지에 대해서는 해역이용협의제도 자체적인 개선과 공유수면 점용·사용허가제도의 운용과정에서 해역이용협의제도에서 검토한 해역이용의 적정성 부분을 인용하도록 하는 절차를 강구하는 방안도 대안이 될 수 있다. 이는 향후 간이해역이용협의제도, 일반해역이용협의제도, 해역이용영향평가제도의 적용대상의 재검토, 환경영향평가제도 등 관련 제도와 중복 해소 및 연계성 강화방안과 함께 검토가 필요한 부분이라고 판단된다.

제 4 장 해역이용협의제도 개선방안

1. 위상 강화방안

1) 대상사업 확대

해역이용협의제도의 위상 강화를 위해서는 해양환경의 사전적 영향저감이라는 협의제도의 취지에 적합하도록 협의대상사업을 확대해야 한다. 이를 위해 현재의 해양환경관리법 제84조 및 제85조에서 정하고 있는 해역이용협의 및 해역이용영향평가 대상사업을 점진적으로 확대하는 제도개선이 필요하다. 현재의 해역이용협의 대상은 공유수면이라는 공간적 범위에 한정된 이용행위이며, 해역이용영향평가 대상은 육지 환경과 비교적 독립된 해상에서의 개발행위를 대상으로 하고 있다.

해양환경관리의 책임부처로서 해양수산부가 보다 적극적인 해양환경 관리 수단을 확보하기 위해서는 해양환경에 직접적인 영향을 미치는 각종 이용개발 행위로 인한 해양환경의 환경성검토를 직접 수행하는 것이 바람직하다. 또한 제3장에서 언급한 바와 같이 협의 및 평가대상사업이 적으면 관련 시장규모가 작아지고 활발한 기능수행이 어렵기 때문에 협의 및 평가의 대상사업을 확대하여 선순환의 효과를 기대해 볼 수 있다. 이러한 선순환은 대상사업의 확대가 해역이용협의 시장의 확대로 이어지고 관련 업계의 환경을 개선할 것이며, 협의서 작성의 내실화도 꾀할 수 있을 것이다. 협의서 작성수준이 향상되면 협의제도의 기능이 활성화되고 제도 시행의 효과를 제고하는 순환과정을 만들어 갈 수 있다.

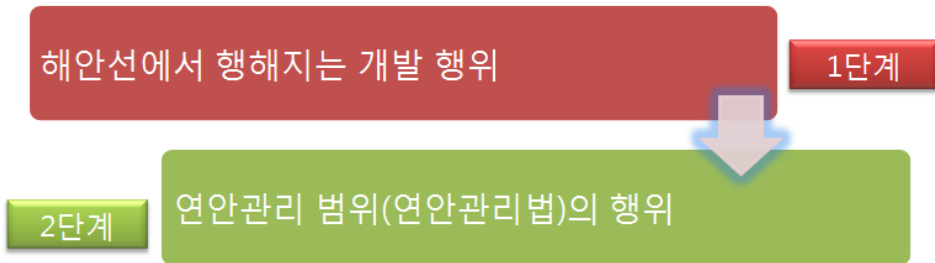


| 그림 4-1 | 해역이용협의 대상사업 확대의 선순환

대상사업의 확대는 단계적인 접근이 필요하다. 1단계는 환경영향평가법에 의한 평가대상사업 가운데 동법 시행령 제49조의 규정에 따라 해양수산부장관의 의견을 들어야 하는 환경영향평가 대상사업 중 항만의 건설, 해안매립 및 간척사업을 우선 검토해야 한다. 이들 사업은 공유수면을 이용한 대표적인 이용·개발 사업이며 해양환경에 직접적인 영향을 미치는 사업이므로 정부의 업무분장에서 해양환경의 관리책임이 있는 해양수산부가 환경영향을 검토하는 것이 바람직하다. 특히, 해안매립 및 간척사업의 경우는 해양수산부에서 공유수면매립기본계획을 수립하고 엄격하게 사업의 타당성과 환경영향을 검토하고 있으므로 개별 사업의 환경영향평가도 해양수산부에서 수행하는 것이 효과적일 것이다. 해양환경의 관리주체가 해양환경영향평가를 수행하는 것이 업무수행의 효율성 제고는 물론 보다 전문적이고 합리적인 검토와 대안 제시가 가능할 것이다.

2단계는 환경영향평가법 시행령 제49조에서 정하고 있는 연안관리법제 2조에 제3호에서 정하고 있는 연안육역의 범위 내에서 행해지는 개발행위나 해양환경관리법 제15조에서 정하는 환경관리해역 내에서 행해지는 개발행위를 대상으로 검토할 수 있다. 연안관리 범위와 환경관리해역의 범위는 해양환경에 큰 영향을 미치는 범위를 의미하므로 해양환경관리의 주체로서 적극적인 관리 의지가 필요하다.

이러한 평가대상사업의 확대는 육상에서의 개발행위로 인해 피해를 보는 해양환경의 관리주체가 적극적인 사전예방 수단을 확보할 필요가 있기 때문이다.



| 그림 4-2 | 해역이용협의 대상사업 단계적 확대 방안

2) 해역이용협의 체제의 개선

현행 해역이용협의제도의 정체성을 개선하는 방안은 크게 두 가지 대안이 검토 가능하다. 이 두 대안은 현행 체제의 개선과 새로운 체제로의 전환이며, 각 대안의 내용을 제시하면서 문제점과 한계도 분석하였다. 두 대안의 선택을 위해서는 보다 많은 의견 수렴과정과 정책적 판단이 필요하다.

(1) 대안 1 : 해역이용적정성의 유지, 확대

첫 번째 대안으로 제시할 수 있는 방안은 해역이용협의제도를 과거에

운용하였던 것처럼 본래의 취지를 고려하여 ‘해역이용적정성’에 대해 불분명한 규정을 보완하여 구체적으로 명시하는 것이다. 이것은 현재 운용되고 있는 환경성검토(환경영향평가, 해역이용영향평가)과정에서는 환경문제에 한정하여 검토를 하고 있으므로 환경성 이외의 사안에 대한 검토 필요성에 기반한다. 또한, 새로운 제도의 도입이 어렵기 때문에 기존의 갖춰진 제도를 잘 운용하여야 하는 법·제도 운용의 현실과 해역이용협의의 본래 취지를 고려할 때, 해역이용협의제도를 보다 적극적으로 개발, 확대해야 한다는 것이다.

해역이용적정성을 해양환경적 측면으로 한정하는 것은 오히려 환경성검토와 더욱 중복되는 방향으로 전환될 우려가 있기 때문에 이 방안은 지속적으로 제기되고 있는 해역이용협의와 환경영향평가의 중복문제에 대해 해역이용협이는 해양환경영향에 한정되지 않고 해역이용적정성을 검토하는 제도로서 환경영향평가와 차별화되어 발전할 수 있다는 장점도 있다.

따라서, 해역이용적정성을 해양환경적 측면으로 한정하거나 조항을 삭제하기보다 적정성의 협의내용을 구체화하고 확대하여 적극적으로 운용하는 것이 바람직하다는 것이다.

그렇다면 해역이용적정성을 어떻게 강화할 것인가의 고민이 필요하다. 이를 위해서는 해역이용적정성의 검토범위를 재설정해야 하는데, 과거에 운용한 것과 같이 이해관계자의 갈등 조정기능을 부활하고, 새롭게는 경제적 타당성, 안전성, 타 법률 및 법정계획과의 연계성 등에 대한 검토로 확대할 수 있을 것이다.

이해관계자 갈등 조정은 해당 사업으로 인한 이해관계분석을 실시하고 표출된 갈등의 해결을 위한 과정의 이행과 결과에 대해 검토하는 것이다. 국민의 권리의식이 성숙됨에 따라 이해관계 상충의 사례가 증가하고 해결의 중요성도 증대되고 있으므로 이해관계자 갈등 조정은 사업의 원활한 추진을 위해 중요한 검토요소라 할 수 있다.

경제적 타당성은 계획단계에서 검토되는 것이 바람직하지만 사업단계에서는 타당성 평가의 오류를 점검하고 개선이 필요한 사안들을 발굴하여 사업의 타당성을 제고하는 방안을 검토하는 것이다.

안전성은 해당 사업의 결과로 생성되는 구조물이나 이용행위가 주변 연안 이용자의 안전에 미치는 영향과 토지 및 구조물의 연안재해로부터의 안전 여부를 검토하는 것이다. 최근에는 기후변화의 영향 등으로 연안재해의 발생 가능성이 높아지고 있기에 필요한 검토요소이다.

타 법률 및 법정계획과의 연계성 검토는 연안 및 해양의 관리 및 이용에 관련한 각종 법률과 계획에서 정하고 있는 사항들과의 정합성을 검토하고, 사업의 수정 또는 보완을 통해 사업의 효과를 제고할 수 있는 방안을 모색하는 것이다.

다만 해역이용협의가 행정계획단계에서 협의가 이루어지는 것이 아니라 개별 사업단계에서 이루어지는 것을 감안한다면 경제적 타당성과 타 법률 및 계획과의 연계성은 시기적으로 부적절한 검토가 될 수 있으므로 검토기준을 작성할 때 충분한 고려가 필요하다. 즉 행정계획단계에서 수행하는 전략환경평가와 유사한 검토결과를 제시하여 사업추진단계상 수용이 불가능하게 되어서는 안된다는 것이다.

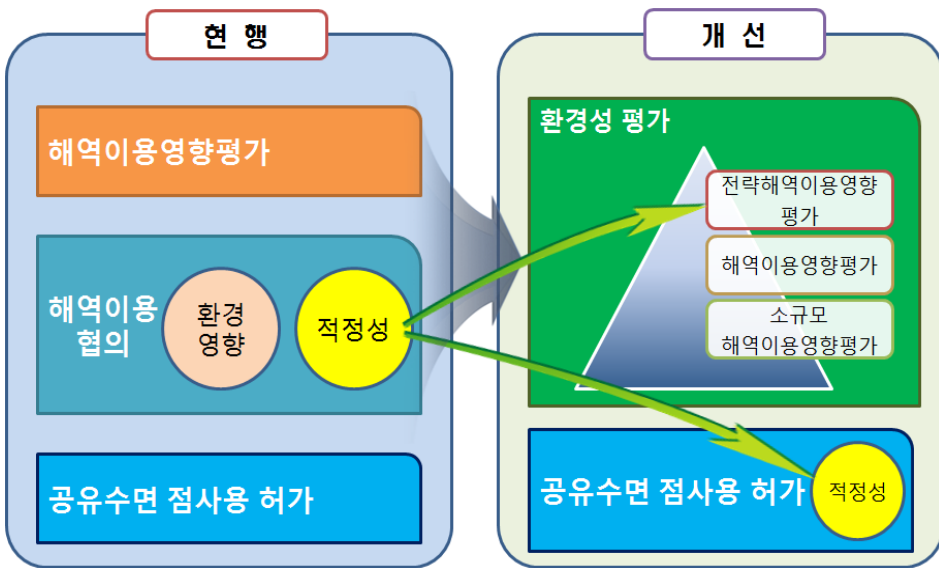
이와 같은 해역이용적정성의 검토 요소를 확대 적용하기 위해서는 해역이용협의 가이드라인 개선을 통해 검토방안을 구체화하는 추가 노력이 필요하다.

(2) 대안 2 : 해양환경영향평가체제로의 전환

두 번째 대안으로 제시할 수 있는 방안은 해역이용협의에서 ‘해역이용의 적정성’을 삭제하고 해양환경성검토 체제로 전환하는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 해역이용적정성은 개별 법령에서 처분권자가 판단하는 것이므로 해양환경관리법에서의 해역이용적정성을 삭제하고 해당 사업의

계획단계에서 검토하거나 각 해역이용 행위별로 해당 개별법의 처분권자가 판단하도록 하는 것이다. 사업의 타당성을 비롯한 적정성은 사업계획단계에서 검토하도록 하고, 공유수면 이용의 적정성은 공유수면관리권자가, 항만 및 어항의 이용·관리 적정성은 항만 및 어항 관리권자가, 그 밖에 해상교통안전, 수산 및 어업의 적정성은 해당 관리권자가 판단하도록 하는 것이다.

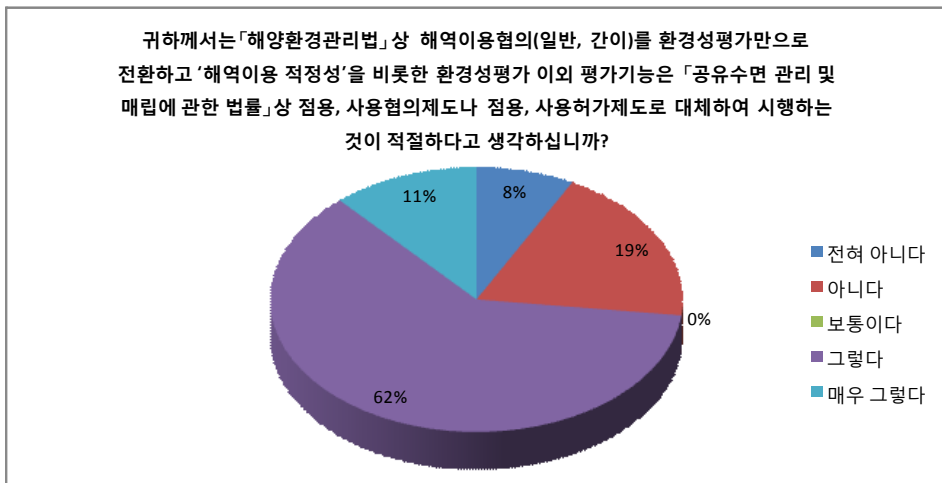
해역이용적정성을 제외한 해역이용협의는 해양환경의 영향에 대한 검토에 집중함으로써 해양환경관리법의 목적과 정합되는 제도로 정체성을 회복할 수 있다.



| 그림 4-3 | 해역이용협의체계 전환 방안

한편, 본 연구에서 실시한 설문조사결과에서는 해양환경관리법상 해역이용협의(일반, 간이)를 환경성평가만으로 전환하고 ‘해역이용적정성’을 비롯한 환경성평가 이외 평가기능은 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률상의

점용, 사용의 협의 및 허가제도로 대체하여 시행하는 것이 적절하다는 응답이 응답자의 73%를 차지하였다. 이는 해역이용적정성의 검토 기능을 공유수면 점용·사용의 허가 절차에 포함하여 시행하는 것에 대한 관련 전문가들이 공감한다는 것을 알 수 있다.



| 그림 4-4 | 해역이용 협의제도 체제 개편 설문조사 결과

해역이용협의제도를 해역이용영향평가체제로 전환하기 위해서는 기존의 해역이용영향평가, 일반해역이용협의, 간이해역이용협의의 3개 협의체계를 조정할 필요가 있다. 즉, 환경영향평가법에 따른 환경성검토체계와 유사하게 개선하는 것이다. 이러한 체계는 우리나라가 오랜 기간 동안 시행 과정을 경험하면서 발전시킨 형태이며⁸³⁾, 다른 많은 나라에서도 구축된 형태이기도 하다.

우선, 현행 해역이용영향평가와 해역이용협의를 통합하여 새로운 체계

83) 2012년 7월에 환경영향평가법을 개정하여 당시 환경정책기본법에 따른 사전환경성검토와 환경영향평가법에 따른 환경영향평가를 일원화한 것이 최근의 체계 변화임.

를 정립해야 한다. 현행 해역이용영향평가 대상사업과 일반해역이용협의 대상사업 가운데 일정 규모 이상의 사업에 대해 ‘해역이용영향평가’를 수행하고 현행 일반해역이용협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업 중 일정 규모 이상의 사업에 대해 ‘소규모해역이용영향평가’를 수행한다. 해역이용영향평가와 소규모해역이용영향평가로 구분되는 일정 규모의 기준은 많은 전문가들이 참여하는 별도의 검토과정이 필요하다. 하지만 현행 간이해역이용협의 대상사업 가운데 환경영향이 미미하거나 무관한 사업은 협의대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 단순한 공유수면 점용·사용 기간연장이나 환경보호를 위한 행위, 재해 응급대응사업, 어업면허, 파라솔 설치 또는 해수의 인수와 같은 단기간의 단순한 이용행위 등이 여기에 속한다.

해역이용영향평가와 소규모해역이용영향평가와 아울러 전략환경평가와 유사한 ‘전략해역이용영향평가’의 신설이 필요하다. 현행 해역이용협의 제도의 해역이용적정성을 검토하고, 증가하는 해양수산부의 해양이용관련 행정계획에 대한 환경성검토를 강화하기 위한 것이다.

| 표 4-1 | 새로운 해양환경성검토 체계의 대상범위(안)

구 분	대 상 사 업
전략해역이용영향평가	공유수면매립기본계획, 항만기본계획, 연안정비기본계획, 어항시설기본계획, 신항만건설예정지 지정, 항만재개발기본계획, 마리나항만기본계획, 해양심층수기본계획, 어촌·어항발전기본계획, 어촌종합개발계획 등
해역이용영향평가	현 해역이용영향평가 + 일반해역이용협의 대상 중 일정 규모 이상 + 추가 확대범위 내 사업
소규모해역이용영향평가	일반해역이용협의 + 간이해역이용협의 대상 중 일정 규모 이상

이러한 체계 개선은 두 가지의 전제가 필요하다. 첫째는 해양수산부가 환경부와 독립된 환경성검토 기능을 유지해야 한다는 것이다. 육지와 해양

으로 양분된 환경성검토 체제가 병립하는 것은 현행 정부조직법상에 따라 육상과 해양으로 양분된 환경관리의 주체기관이 환경부와 해양수산부로 각각 나뉘어 있고, 환경영향평가법과 해양환경관리법에 따라 각각의 환경성검토체계가 구축, 운용되고 있다. 따라서 공유수면과 해양환경의 관리주체가 해양수산부로 일원화되어 있을 때 현행 해양환경관리법에 의한 해역이용적정성 검토가 공유수면 점용·사용 허가 절차에 포함될 수 있다.

둘째는 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률의 개정을 통해 공유수면 점용·사용 허가절차에서 해역이용적정성에 대한 검토를 포함하여 체계화해야 한다는 것이다. 이는 현행 체계에서 발생하는 문제점, 즉 해역에서의 이용행위를 위해서는 해역이용협의를 거쳐서 공유수면 매립 및 점용·사용 허가 절차를 밟아야 하므로 해역이용적정성 검토의 중복을 해소하는 효과도 가져온다.

2. 제도 운용능력 제고방안

1) 협의대상 개선

현재 해역이용협의의 대상사업은 해양환경관리법 시행령 별표15에서 구체적인 범위를 정하고 있는데, 대부분이 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률에서 정하고 있는 공유수면의 점용·사용 행위를 대상으로 하고 있고⁸⁴⁾, 일부 항만 및 어항시설 설치 사업, 골재채취, 공유수면매립이 포함되어 있다. 협의대상사업이 공유수면 점용·사용의 허가 대상이 되는 각종 행위단위로 분류되어 있다는 것이다. 이는 해역이용협의제도가 도입될 당시 해역에서의 이용 및 개발행위가 공유수면관리 차원에서 이루어지고 있어

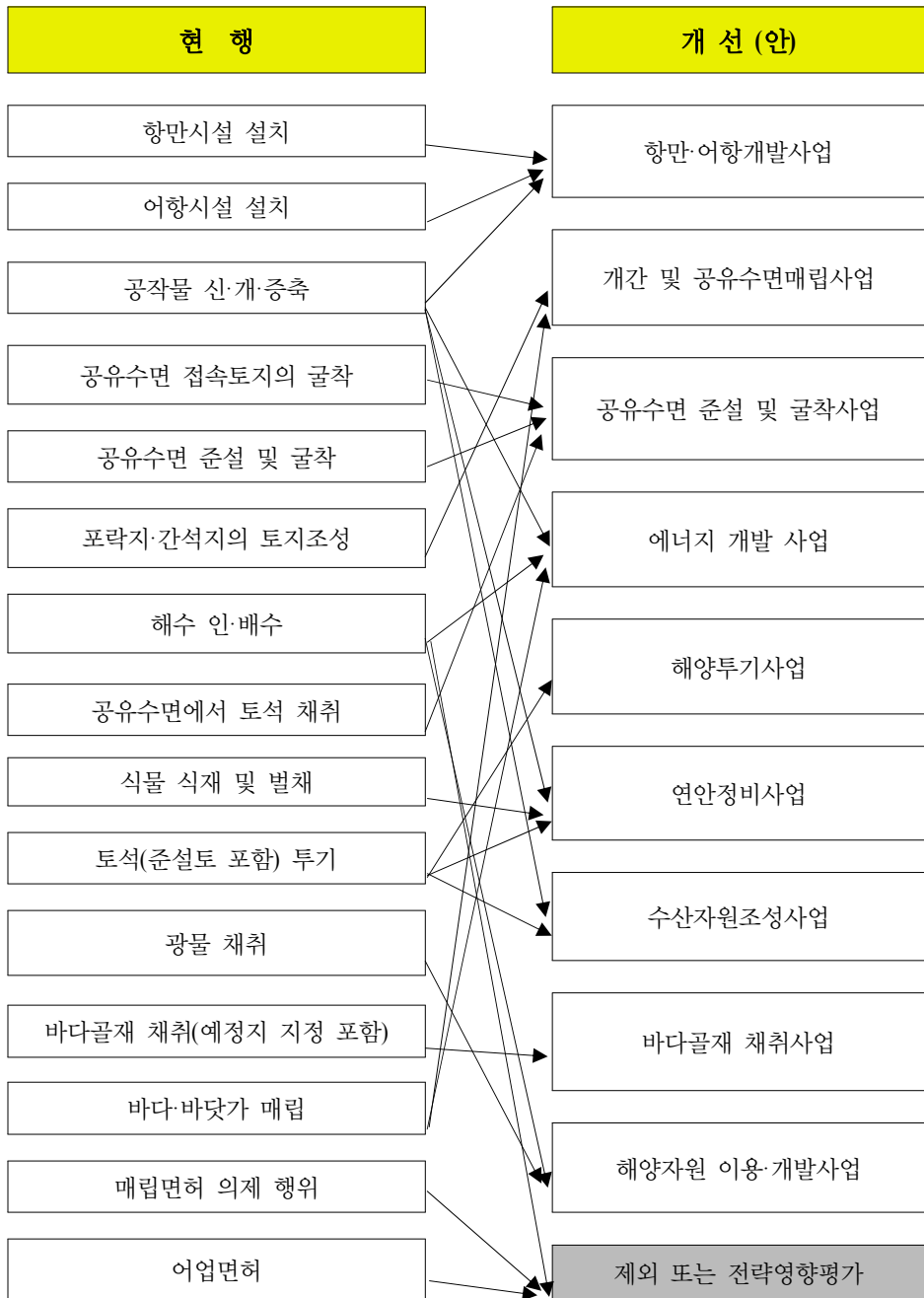
84) 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제8조의 공유수면 점용·사용 행위와 연계되어 있음.

서 이와 연계하고자 하였고, 해역이용협의가 환경영향의 검토에 한정된 제도가 아니었기 때문으로 판단된다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 해역이용협의는 각 이용행위에 대한 허가절차가 아니기 때문에 협의대상사업을 행위 단위로 구분하는 것은 협의가 중복되고 통합적 누적영향평가가 곤란한 문제를 일으킨다.⁸⁵⁾ 따라서 이러한 문제를 개선하기 위해서는 현행 행위 단위의 대상사업을 사업 단위로 바꾸어야 한다.

협의 대상사업을 사업 단위로 개선하기 위해서는 기존의 대상사업 범위를 재구성해야 한다. 해양환경관리법 시행령 별표15에서 보듯이 해역이용협의의 대상사업 범위는 크게 공유수면 점용·사용, 바다골재 채취, 공유수면매립, 어업면허로 구분된다. 이 가운데 공유수면 점용·사용은 각 행위의 목적이 되는 주요 사업으로 재분류가 가능하다. 예를 들면, 방파제 신·증축은 공유수면 점용·사용 행위이지만 항만이나 어항 개발의 일부로 시행되는 행위이므로 항만개발사업으로 통합할 수 있다. 각 행위들의 목적과 환경영향의 특성을 고려하여 재분류하면 현재 총 15개의 행위들을 9개 사업으로 분류할 수 있다.

여기에서 간이 해역이용협의 대상인 어업면허는 환경성 검토보다는 이용권리 및 해역이용적정성에 대한 협의로써 공유수면의 점용·허가 절차에서 검토하는 것이 바람직하므로 협의대상에서 제외한다. 매립면허 의제되는 각종 승인, 고시, 인가 등의 처분행위의 경우는 해역이용협의 결과에 따라 처분 여부를 검토하기 때문에 각 해당 행위별로 해역이용영향평가 대상 여부를 판단하는 것이 필요하다. 이처럼 사업 단위의 대상사업 재분류를 통해 환경영향이 미미하거나 검토가 부적절한 협의대상행위가 자연스럽게 제외될 수 있다.

85) 예를 들면, 해안가 발전소 건설 사업의 경우 환경영향평가 대상사업 중 에너지개발이라는 단일 사업임에도 불구하고 해역이용협의는 발전소 부지 매립 행위, 발전 온수 배출 행위, 접안 부두 설치 행위, 접안해역 준설행위 등에 대해 각각 협의해야 함.



| 그림 4-5 | 사업 단위별 협의대상사업의 재분류(안)

<그림 4-5>에서 제시한 재분류(안)은 대표적 행위를 기준으로 새로운 사업 분류체계와 연결한 것이므로 세부 대상행위별 사업구분은 상황에 적합하게 판단되어야 한다. 또한 제안된 분류체계의 타당성에 대해 좀 더 많은 관계자의 의견수렴을 통해 정리할 필요가 있다. 특히 각 사업별 대상 규모에 대해서는 새로운 환경여건을 고려하여 재조정해야 할 것이다.

2) 운용조직 정비 및 기능 강화

(1) 협의기관

해역이용협의의 주요 주체는 사업자, 처분기관, 협의기관, 검토기관이다. 이 가운데 협의기관은 일반적으로 지방해양항만청이며 처분기관으로부터 협의 및 평가 요청을 받으면 직접 검토 또는 검토기관으로부터 의견 수렴을 통해 협의의견을 결정, 통보하는 역할을 맡는다. 즉 처분기관에서 협의를 요청하는 대상기관으로서 해역이용협의의 협의의견을 생산하는 중요한 주체이다. 따라서 협의기관의 협의역량은 해역이용협의제도의 실효성을 결정짓는 중요 요소가 된다.

협의기관의 협의역량의 문제점은 앞에서 언급한 바와 같이 인력의 부족, 전문성의 부족과 같은 한계 때문에 충분하지 못하다는 것이다. 부족한 협의역량의 제고를 위한 몇 가지 제안은 다음과 같다.

첫째, 협의기관의 협의역량 강화를 위한 다양한 교육프로그램의 개발이 필요하다. 이러한 필요성은 여러 연구⁸⁶⁾에서 제안하고 있듯이 역량강화의 주요한 대안이라 할 수 있다. 역량 강화 프로그램으로서는 대표적으로 주기적인 워크숍과 교육프로그램의 실시가 있다. 현재 해역이용영향평가센터가 주최하는 정기 워크숍의 기능과 효과를 제고할 수 있는 방안들이 모

86) 윤성순(2006), 윤성순(2007), 이대인 등(2011), 김귀영 등(2013)

색되고 보다 많은 참석자들에게 필요한 정보들을 전달할 수 있도록 노력해야 한다. 그리고 해양수산부의 해양수산인재개발원에서 진행하는 교육프로그램에 해역이용협의관련 과정의 신설을 통해 주기적인 교육을 실시하는 방안도 적극 추진되어야 한다. 이러한 교육과정은 협의관련 담당자만을 대상으로 하는 것이 아니라 해역이용협의를 필요로 하는 수요 부서 담당자 및 사업자, 평가대행자 등이 참여할 수 있도록 하여 해역이용협의관련 이해를 제고해야 한다.

둘째, 협의업무 담당 인적자원의 효율적 활용방안이 모색되어야 한다. 해역이용협의 업무는 기본적으로 해양환경에 대한 이해가 절대적으로 필요하다. 하지만 2013년 현재 총 11개 지방해양항만청에 근무하는 환경직의 인원은 총 3명이며 이 가운데 2명만이 해역이용협의업무를 담당하고 있다. 업무의 전문성이 부족할 수밖에 없는 실정이다. 그러므로 협의기관의 환경직 인력을 점진적으로 증원하고, 나머지의 경우는 업무 유경험자를 우선 배치하는 등의 적극적인 해역이용협의 인력의 전문화 노력이 필요하다. 이와 아울러 협의업무의 부담이 비교적 적은 시기를 활용해서 해역이용 담당자를 일정 기간 동안 해역이용영향평가센터로 파견하여 업무의 이해를 높이고 심화교육이 될 수 있도록 하는 방안도 도입할 필요가 있다.

셋째, 해역이용협의에 필요한 다양한 정보의 제공이 요구된다. 현재 구축중인 해역이용협의 정보지원시스템을 활용한 다양한 정보와 분석 도구를 제공하고 해역이용협의의 유형별 사례집을 작성하여 보급함으로써 정보의 공유는 물론 업무지원기반을 강화해야 한다.

(2) 검토기관

① 검토전문기관의 위상과 조건

검토기관은 해양환경관리법에 따른 해역이용협의제도의 시행을 위한

전문기관으로서 전문적이고 공정한 업무수행이 요구되며 해역이용협의에 대한 협의기관의 의견을 마련하는 중요한 기능을 담당한다. 따라서 조직의 중요성과 위상에 적절한 수준으로 발전하기 위한 노력이 필요하다.

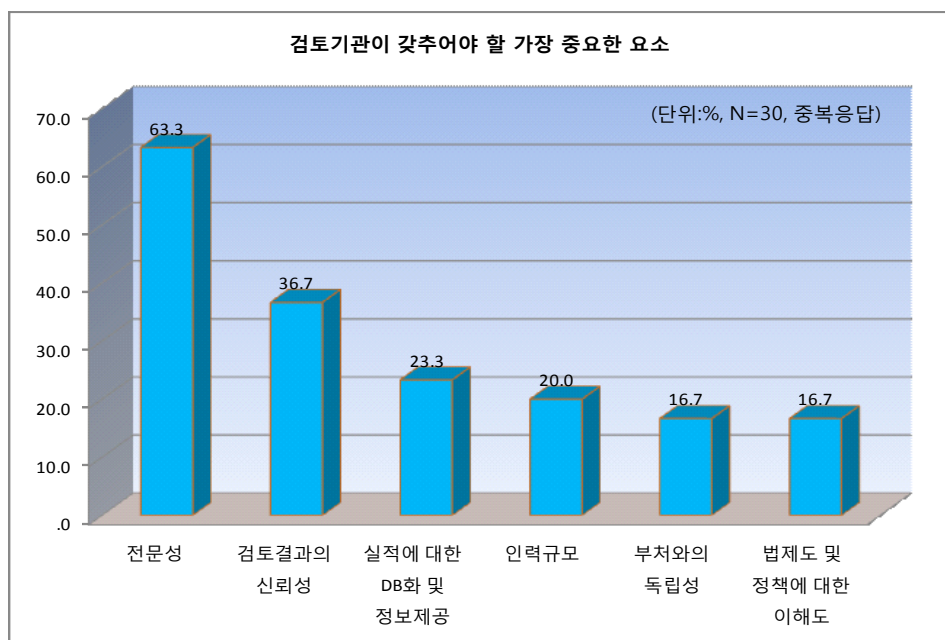
검토기관의 주요 기능은 공유재인 공유수면에서의 이용수요에 대한 관리권을 지닌 국가의 협의의견을 마련하는 것이므로 조직의 위상, 기능, 업무의 특성 등이 고려된 발전전략이 요구되는바, 공정성(Justice), 전문화(Specialization), 시스템화(Systematization), 안정화(Stabilization)로 구성된 ‘JUST+3S’ 전략이 제안되었다. 국가를 대변하는 제3자적 입장에서 공정한 평가 및 협의가 이루어져야 하고, 해양환경의 영향검토관련 최고의 전문조직으로 발전해야 하며, 다양한 정보 DB와 업무수행 모듈을 포함한 과학적·체계적 업무지원시스템을 갖춰야 하고, 지속적이고 원활한 업무수행을 위한 조직의 안정성 확보가 필요하다는 의미이다⁸⁷⁾.

본 연구의 설문조사에서 검토기관이 갖춰야하는 가장 중요한 요소가 무엇인가에 대한 질문에 가장 많은 응답자가 전문성을 우선으로 꼽았다. 그 다음으로는 검토결과의 신뢰성, 정보관리 및 제공 등의 순으로 나타났다. 많은 해역이용협의관련자들은 검토기관이 검토기관의 전문성 확보를 요구하는 반면에 앞에서 살펴본 바와 같이 현재의 검토기관은 이를 충족시키지 못하고 있다. 따라서 부족한 인력과 예산, 높은 외부 검토자문위원의 의존도, 검토자별 이해 및 참여의 수준차 등의 문제를 극복할 수 있는 노력이 요구된다.

검토기관은 해양환경관리법에 근거한 법정기구이며, 해역이용협의 관련 가장 전문화된 조직으로써 협의제도의 시행은 물론 새로운 정책적·기술적 개발 수요를 충족해 나가면서 주도적 입지를 확보해야 한다. 이를 위해

87) 윤성순, 「해양환경영향평센터의 발전을 위한 과제」, 『월간 해양수산』, 통권 제279호, 2007. 12, p.21.

서는 반복적인 협의서 및 평가서의 검토는 물론이지만 제도의 발전을 위한 연구개발 기능이 한층 더 강화되어야 할 것이다.



| 그림 4-6 | 설문조사 결과(검토기관의 중요 요소)

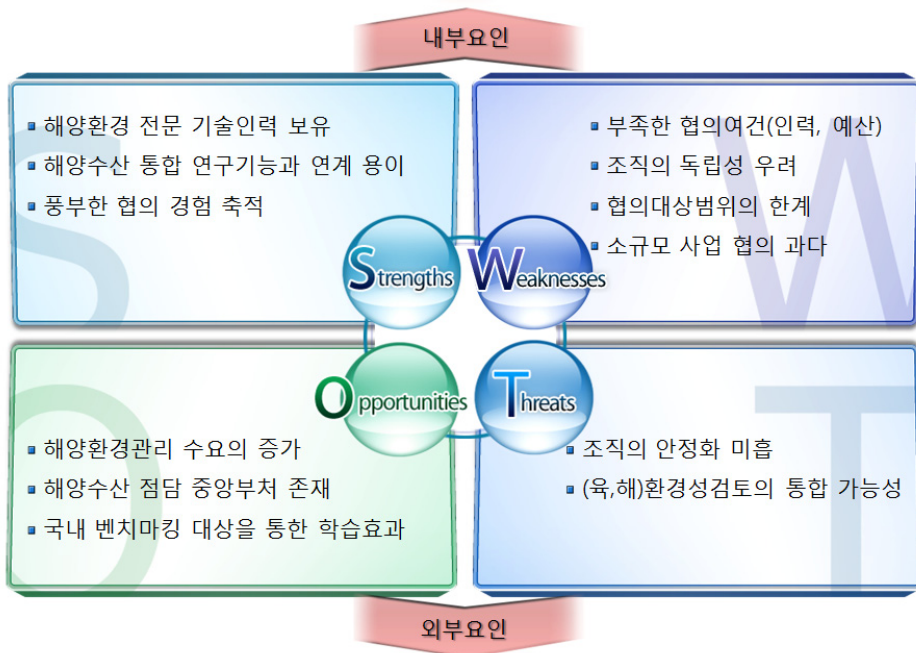
② 개선방향

현재 해역이용협의서 및 해역이용영향평가서의 검토를 맡고 있는 국립수산물학원 해역이용영향평가센터의 부족한 여건은 앞에서 살펴본 바와 같다. 법정 검토기관으로서 위상을 확고히 하고 해역이용협의제도의 성공적 성과를 만들어 내기 위한 몇 가지 제안을 하고자 한다.

가. 발전전략 수립

검토기관의 장기적 발전전략을 수립하고 지속적인 이행 노력이 필요하다. 현재의 해역이용영향평가센터는 설립 당시에는 정규직 인력의 확보가

곤란하여 한시적 운영 목적의 TF 형태로 시작하였고 중장기 계획에 따라 정규직으로 대체해 나갈 예정이었지만 아직 그 여건이 성숙되지 못한 실정이다. 따라서 해역이용영향평가센터의 현재 업무환경과 여건을 분석한 후, 조직의 비전과 목표를 설정하고 목표 달성을 위한 전략과 이를 바탕으로 갖추어야 하는 기능 및 과제들을 발굴하는 중장기발전계획이 필요하다. 해역이용영향평가센터에 대한 SWOT 분석결과를 보면, 불리한 여건과 안정성의 문제를 극복하고 신규 수요에 적극 대응하며 전문성을 확대하는 방향으로의 전략 수립이 바람직하다.



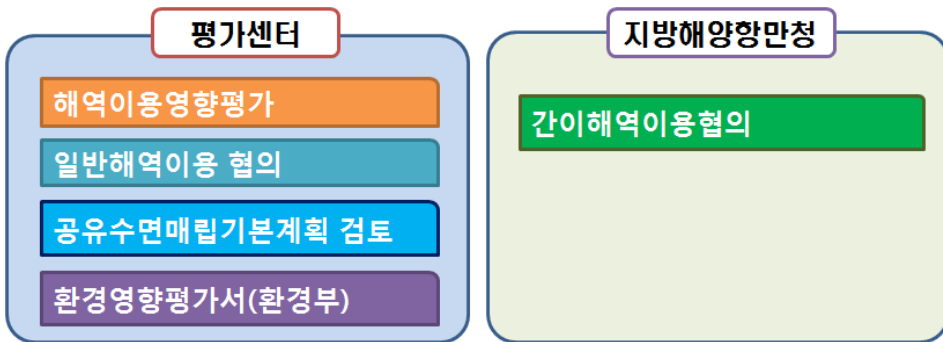
| 그림 4-7 | 해역이용영향평가센터의 SWOT분석

나. 기반 강화

검토기관의 조직적 기반을 강화해야 한다. 부족한 인력과 예산을 점진적으로 추가 확보하고 외부 검토자문위원의 의존도를 축소시키는 등의 독

립적 운영기반을 갖추어야 한다.

첫째, 부족한 인력 문제를 해결하기 위해서는 검토인력에 부과되는 부하를 경감시키면서 적정 인력을 확충해 나가야 한다. 이를 위해서는 검토기관인 해역이용영향평가센터와 협의기관인 각 지방해양항만청 간의 원칙적인 역할분장이 필요하다. 즉 해역이용영향평가센터에서 수행하고 있는 간이해역이용협의는 원칙적으로 각 지방해양항만청에서 직접 수행하여야 한다. 해역이용영향평가센터에서 검토하는 협의서 및 평가서 가운데 간이해역이용협의서가 약 18%를 차지⁸⁸⁾하고 있으므로 두 조직 간의 역할분담이 원활하다면 해역이용영향평가센터의 검토업무량이 18% 경감될 것이다. 물론 이를 위해서는 앞에서 제시한 바와 같은 협의기관의 역량이 강화되어야 할 것이다.



| 그림 4-8 | 평가센터와 지방해양항만청의 검토기능 역할 분담

이러한 조치와 함께 인력의 확충도 필요하다. 적정 소요인력에 대해서는 좀 더 많은 검토가 필요하겠지만 우선적으로는 현재 운용 중인 5개의 검토분야별 2인 이상의 전문 검토인력이 요구되고 있는데⁸⁹⁾, 이 경우 현재 5인인 해역이용영향평가센터의 인원을 10인으로 증원해야 한다는 것이다.

88) 국토해양부, 『2012년도 해역이용영향검토기관 운영 최종보고서』, 2013. 1, pp.26-29.

89) 해역이용영향평가센터 전문가의 자문회의(2013.9.11) 의견.

이는 제3장에서 언급한 바와 같이 한국환경정책평가연구원의 검토실적 및 인력과 대비할 때 적정 소요인력이 약 8명인 것과 비교해 크게 차이가 나지 않는다.

부족한 인력의 확충 또는 문제의 개선을 위해서는 주무부처인 해양수산부의 적극적인 관심과 노력은 물론이고 검토기관 역시 업무의 효율화 증진 및 숙련도 제고 등과 같은 개선의 노력이 요구된다.

둘째, 예산의 안정적 확보와 점진적 확대가 필요하다. 해역이용협의업무는 국가의 사무로 정부의 예산에 의해 확보된다. 따라서 정부예산에 의존할 수밖에 없으며, 이를 위해서는 객관적이고 합리적인 자료를 근거로 설득력 있는 논리를 만들어 예산 당국에게 제시해야 한다. 협의업무 실적에 대한 자료의 축적과 해양환경 관리 및 협의업무의 필요성을 포함한 예산 확충의 논리를 개발해야 하며, 해역이용협의의 비용효과를 분석하여 정량적 경제성 분석의 자료를 확보하는 것도 효과적일 것이다. 유사한 예로 온실가스 환경영향평가에 의한 경제적 효과를 분석한 사례⁹⁰⁾가 참고가 될 것이다.

셋째, 자체 인력에 의한 검토기능 수행여건을 확보해야 한다. 현재는 외부 검토자문위원에 대한 검토의존도가 높는데 자문위원의 의견 간의 양적, 질적 수준의 격차, 제도의 이해 부족, 자문의 실효성 미흡 등의 문제⁹¹⁾ 해결을 위해서는 근본적으로 검토자문위원에 대한 의존도를 현재보다는 낮춰야 한다. 즉 자체 검토인력을 분야별 검토가 가능한 수준으로 증원하고, 해역이용영향평가 업무지원시스템의 조기 구축과 지속적 개선을 통해 정보화된 업무지원체계가 확립되어야 한다.

90) 2012.2.6일자 정책뉴스, ‘온실가스, 환경영향평가에 맡겨! 2년간 1,147만톤 감축’에 따르면 배출되는 온실가스 발생량을 평가하고 효율적인 감축방안을 강구한 결과 2010년 이후 2년간 연간 약 2,167억원의 경제적 효과가 있었던 것으로 평가함.(<http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=155810152&pWise>)

91) 이대인 등, 「해역이용협의제도 운용 현황 분석 및 실효성 제고방안」, 『한국해양환경공학회지』, Vol.14, No.4, 2011, p.247.

| 표 4-2 | 협의관련 주체별 역량강화 프로그램

주 체	역 량 강 화 방 안
평가센터 내부인력	- 현재 5개 평가분야별 전문인력의 확보 - 영향평가관련 연구과제의 개발 및 수행 - 영향평가관련 국내외 선진 교육프로그램 참가 - 평가서 검토결과와 주기적 분석 보고서 작성
외부 검토위원	- 평가관련 지침 및 각종 기준에 대한 교육 - 평가기법의 개발관련 연구과제 개발 및 수행 - 평가서 검토결과 분석 내용에 대한 주기적 정보공유 또는 전파교육
협의 행정담당자	- 평가센터의 교육기능 활용 지속적인 교육 실시 - 해양환경 및 평가서 검토관련 소양지식 교육
평가서 작성자	- 평가센터의 주기적 교육

자료 : 윤성순, 「해양환경영향평가센터의 발전을 위한 과제」, 『월간 해양수산』, 통권 제279호, 2007. 12, p.23.

다. 기능의 확대 및 활성화

해역이용협의제도 전문기관으로서의 정책적·기술적 선도역할을 충실히 할 수 있도록 기능을 활성화해야 한다. 현재 해역이용영향평가센터의 주요 업무는 해양환경관리법에 따른 해역이용협의서, 해역이용영향평가서, 해양환경영향조사서의 검토, 환경영향평가법에 따른 전략환경영향평가서, 환경영향평가서, 소규모 환경영향평가서의 검토, 공유수면매립기본계획서 등 법정 평가서 검토, 평가 및 협의제도의 합리적 운용방안 및 평가기법 정립, 검토자문위원 운영으로 정하고 있다⁹²⁾. 하지만 설문조사 결과에서도 나타났듯이 해역이용협의관련 정보의 축적과 제공 역시도 검토기관이 수행해야하는 주요 기능이어야 하므로 수요자의 수요를 충족할 수 있도록 개선되어야 한다.

해역이용영향평가센터의 기능을 확대할 수 있는 영역은 해역이용협의

92) 국립수산물품질관리원 홈페이지(<http://www.nfrdi.re.kr>)의 해역이용영향평가센터 주요업무 참조.

제도 개선 수요의 지속적인 발굴과 개선방안 마련, 협의를 위한 기술적·행정적 기법과 체계 개발의 연구, 관련 조직의 효율성 제고방안 마련, 해역이용영향평가 업무지원시스템의 운용 및 개선, 협의관련 정보의 제공, 교육프로그램의 개발 및 운영 등이 대표적이다⁹³⁾.

해역이용영향평가센터가 유일한 해역이용협의 및 해역이용영향평가 검토기관으로서 확고한 자리매김을 하기 위해서는 기본적인 반복적 기능은 물론이고 끊임없이 새로운 정책과 기술들을 개발하고 보급하는 노력이 필요하다.

3) 정보시스템 구축

부족하고 제한된 협의 및 검토자원의 문제를 극복하면서 해역이용협의 제도의 원활하게 운용하기 위해서는 업무의 효율을 증대시키기 위한 정보화된 업무지원시스템이 필수적임을 앞에서 언급하였다. 이러한 업무지원시스템은 협의서 및 평가서의 검토에 필요한 정보의 제공 및 확인, 검토결과의 피드백, 자문위원간 정보공유, 유사사업에 대한 검토이력 확인 및 활용, 자문위원 개인별 수준 균등화 등의 목적을 달성할 수 있다.

현재 구축중인 해역이용영향평가 정보지원시스템은 2015년에 정상운영을 목표로 개발 중에 있는데, 사업정보, 행정정보, 정책정보, 사용자관리, GIS 분석 툴 등을 제공할 예정이다. 이 시스템을 구축하기 위한 각종 해양환경 및 공간정보들은 기 구축된 국가해양환경정보통합시스템, 연안포털, 갯벌정보시스템과 연계하여 정보의 공유가 되어야 할 것이다.

93) 윤성순, 「해양환경영향평가센터의 발전을 위한 과제」, 『월간 해양수산』, 통권 제279호, 2007. 12, p.23.

| 표 4-3 | 해역이용 협의의 정보지원시스템 개발 로드맵

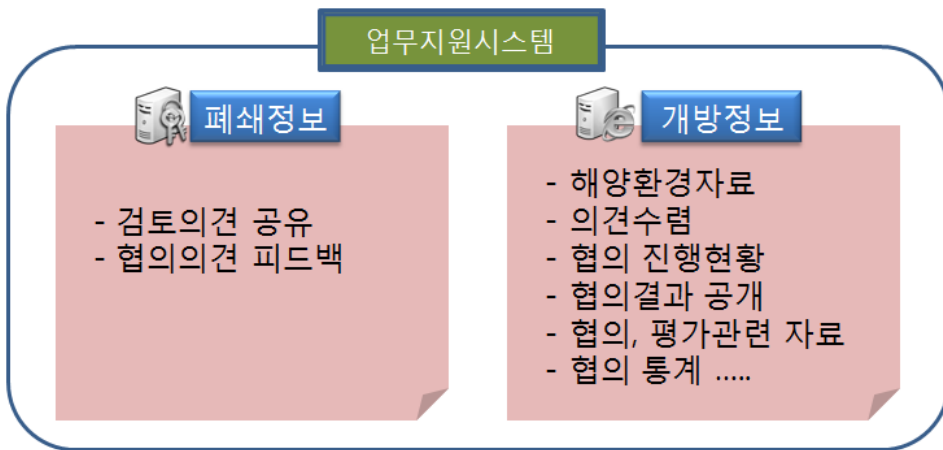
연도	추진내용
2009	-해역이용영향평가 정보지원시스템 ISP 구축
2010	-해역이용영향평가 정보지원시스템 시범 구축 -DB구조 설계 및 인자요인 도출 -기존 법령과 시스템 간의 일치 유무 확인
2011	-시스템 구축을 위한 GIS 엔진 구매
2012	-시스템 웹 디자인 및 기능 개선 -2011년 협의 업무 DB구축 -GIS 정량분석기법을 통한 의사결정지원시스템 개발
2013	-2012년 협의업무 DB구축 -해양환경정보 GIS분석 기능 고도화 -업무지원 시스템의 고도화
2014	-관리자 시스템 개발 -환경 DB의 현행화 및 2013년 협의업무 DB구축 -시스템 연계 프로토콜 개발 -대국민서비스용 콘텐츠 개발
2015	-누락 DB구축 및 무결성화 -시스템 정상운영
2016	-최종 해양환경 DB 현행화 및 추가 구축 -시스템 유지 보수

자료 : 조우영, 「해역이용협의의 정보지원시스템의 현재와 DB구축방법」, 2013년도 상반기 해역이용협의제도의 효율적 운용을 위한 세미나, 2013.6, p.88

또한 해역이용협의의 정보지원시스템이 단순한 정보의 제공만이 아니라 공유수면에서의 각종 이용·개발 사업에 대한 협의, 평가 및 허가와 관련된 행정처리를 지원한다는 것을 감안할 때 개발 과정에서 몇 가지 중요한 요소가 고려되어야 한다. 첫째는 정보의 신뢰성이다. 시스템 내에서 제공되는 각종 정보들이 협의 및 평가에 직접 활용되므로 신뢰성 있는 정보가 신속하게 업데이트되어야 한다. 각종 통계자료는 물론이고 각종 행정자료 역시 정보출처에서 제공되는 즉시 갱신되어야 할 것이다.

둘째는 이용 편의성이다. 협의기관, 처분기관, 검토기관, 검토자문위원, 사업자, 평가대행자는 물론 일반 사용자까지 다양한 주체가 이용자이고, 다양한 주체가 시스템 내에서 정보를 분석, 활용할 수 있도록 하기 위해서는 사용자 기반의 이용 편의성을 갖추는 것이 중요하다. 또한 향후 시스템의 지속적인 개선과 발전을 위한 확장성도 고려가 되어야 한다.

셋째는 이용자 특성별 운영방식이다. 정보지원시스템의 이용자가 다양한 반면에 협의 및 평가의 절차는 행정업무이며 협의 진행과정에서의 일부 정보는 협의관련자에게 한정되어 공유할 필요가 있다. 따라서 정보의 종류별 접근권한을 달리하거나 별도의 접근 경로를 설정하는 방안이 검토되어야 한다⁹⁴⁾.



| 그림 4-9 | 해역이용협의 정보지원시스템 구성 내용

94) 연안포탈(<http://www.coast.kr>)의 경우 기본적으로는 모든 이용자가 이용 가능하지만 별도의 ‘업무지원시스템’을 통해 접근 권한이 승인된 자만 이용할 수 있는 체제로 구축됨.

3. 협의 효과 제고방안

1) 협의절차 개선

지금까지 운용된 해역이용협의제도의 절차와 관련한 개선사업을 몇 가지 제안하고자 한다.

첫째, 해역이용협의 요청자를 사업자로 변경하는 것이다. 현재의 협의 절차에서는 면허·허가 또는 지정을 하고자 하는 행정기관 즉 처분기관이 처분행위를 하기 전에 해양수산부장관과 해역이용협의를 해야 하므로 협의의 책임이 사업주체가 아닌 행정기관에 있어 협의결과에 대한 책임을 묻기 곤란하였다. 이는 해역이용협의를 공유수면 이용형태에 따라 분류가 되어 있고, 공유수면의 이용에 대한 허가절차를 협의대상으로 함에 따른 문제이다. 따라서 이러한 문제 극복을 위해서는 해역이용협의 요청자를 사업자로 변경해야 한다. 앞에서 제안한 바와 같이 협의대상 사업을 행위단위가 아닌 사업단위로 재편하게 되면 해양환경관리법 제84조의 조문을 개정하여 사업 수요자가 협의 요청자로 변경 가능할 것이다. 이러한 개선은 협의의 책임이 처분기관에 있기 때문에 발생하는 협의 미 실시 및 협의결과의 미 이행 등에 대한 책임소재를 사업자에게 부과할 수 있게 만든다.

둘째, 협의절차의 이행을 강제화하는 개선이 필요하다. 현행 해양환경관리법 제84에서는 ‘협의를 하여야 한다’로 규정하고 있지만 동 법 제 128조와 제129조의 벌칙 조항에서는 협의서를 거짓으로 작성하거나 절차가 완료되기 전에 공사를 시행한 자에게만 벌칙을 부과할 수 있도록 하고 있으므로 협의 미시행에 대한 별도의 규정이 없다⁹⁵⁾. 이러한 규정 미비는 협의

95) 해양환경관리법 제128조는 협의서 및 평가서를 거짓으로 작성한 자에 대해 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에, 제129조는 협의절차 및 재협의 절차가 완료되기 전에 공사를 시행한 자에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정됨.

의 책임이 처분기관에 있기 때문이므로 이에 대한 개선과 함께 협의 미시행에 대한 벌칙조항도 만들어 모든 협의대상사업의 분명한 이행을 담보할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 협의 및 검토기간의 효율적 개선이다. 이는 충실한 협의 및 검토를 수행하면서 법정 협의기간을 준수하기 위해서는 반드시 필요한 사항이다. 협의서가 접수된 이후에는 검토기관에 검토 의뢰, 전문검토위원회에 검토 의뢰 및 의견 취합, 현장방문조사, 검토의견 정리, 협의의견 통보 등의 주요 활동이 진행된다. 이러한 과정들을 거치면 많은 시간이 소요되어 협의기간 준수를 위해서는 협의의 부실이 우려될 수 있다. 따라서 각 절차별 소요시간에 대한 검토를 통해 효율적인 시간계획과 개선이 필요하다. 특히, 환경부에서 검토를 의뢰하는 평가서(전략환경평가서, 환경영향평가서)의 경우, 환경부의 협의기관에서 해양수산부의 검토기관에까지 전달되는 동안 한정된 시간을 소비하고 있기에 해역이용협의 본연의 검토업무에 부담을 가중시킨다. 따라서 환경부와 협의를 통해 개선해 나가야 할 것이다. 이와 같은 노력을 통해 검토기관의 충실한 협의서 검토시간을 확보하는 것은 협의의 효과를 제고하는 중요한 요소이므로 전문검토위원 및 검토기관 종사자의 업무 숙련도 제고 등을 통한 검토기간 단축의 방안이 정밀하게 검토되어야 한다.

넷째, 협의서 작성 이전에 사전 협의(또는 자문)를 하는 것이다. 이는 협의서를 작성하기 이전에 협의서 작성자⁹⁶⁾와 협의기관 및 검토기관이 협의서 작성 시에 중점적으로 평가하여야 할 사항을 협의하는 것이다. 이것은 일종의 스코핑 과정에 해당하며, 협의서 작성에 필요한 자원을 효율적으로 활용하고 협의서의 충실화를 기대할 수 있다. 게다가 사전협의 이후 실제 협의서 및 평가서 검토를 미리 준비할 수 있어서 협의 및 검토에 소

96) 현행 체제에서는 처분기관이지만 제안된 새로운 체제에서는 해역이용 사업자.

요되는 시간을 절약하는 효과도 얻을 수 있다. 이와 같은 효과를 위해 한국 환경정책평가연구원에서도 사전환경성검토서 및 환경영향평가서 작성 이전에 사전협의를 실시하고 있다.

2) 동기부여방안 마련

해역이용협의제도의 성공적인 수행을 위해서는 제도와 조직의 정비가 기본적인 조치이다. 법률은 주로 지켜야 하는 최소한의 규범을 정하는 것이므로 법률만으로 제도의 성공을 기대하기 곤란하다. 이행 주체들로 하여금 적극적인 참여를 이끌어 낼 수 있어야 하는데 현재의 해역이용협의제도의 운영방식에는 이러한 동기부여방안이 매우 미흡한 실정이다. 따라서 해역이용협의관련 주체들의 적극적인 참여를 끌어내기 위한 효과적인 동기부여 방안이 필요하다.

이러한 필요의 관점에서 환경부는 환경영향평가 사후관리 우수사례를 발굴·전파하여 환경영향평가 및 사후관리의 중요성에 대한 인식을 제고하기 위한 우수사례 공모전을 시행하고 있다. 이는 각 협의기관별로 환경영향평가 협의내용을 잘 관리하고 친환경적 개발에 기여할 수 있는 동기를 부여하는 효과를 가져다준다.

해역이용협의관련해서도 협의 및 평가의 우수사례를 발굴, 전파하고 적극적 참여와 정보의 공유를 유인하기 위한 방안의 시행이 필요하다. 협의서 및 평가서의 작성, 협의, 사후관리 등의 분야별 우수사례 발표대회를 해양수산부가 주관하여 주기적으로 개최하고 시상과 같은 인센티브를 부여하는 방안이다.

이는 현재 해역이용영향평가센터가 개최하는 해역이용협의제도의 효율적 운용을 위한 세미나와 더불어 해역이용협의관련 부족한 교육프로그램으로서도 매우 효과가 클 것으로 기대된다.

□ 공모목적

- ❖ 환경영향평가 사후관리 우수사례를 발굴·전파하여 환경영향평가 및 사후관리의 중요성에 대한 인식제고

□ 공모내용

- ❖ 환경영향평가 협의내용을 탁월하게 관리하여 친환경적 개발에 크게 기여한 사후관리 우수 사례

□ 응모자격

- ❖ 환경영향평가 협의가 완료되어 공사가 진행중인 사업장
- ❖ 공사완료 후 사후환경영향조사가 진행중인 사업장

□ 공모기간 : 2013.5.6 ~ 5.31

□ 선정기준

- ❖ 환경영향평가 협의내용의 충실한 반영과 사후관리를 통해 개발로 인한 환경피해를 최소화한 사업장
- ❖ 사후 모니터링 결과를 반영하여 협의내용 외의 추가 대응조치를 하거나 공사 중 예상치 못한 상황 발생에 적정 대응하여 환경을 개선한 사업장
- ❖ 주민참여 등을 통한 갈등 관리가 우수한 사업장 등

□ 선정절차

- ❖ 유역(지방)청의 1차 심사를 거쳐 환경부에서 최종 심사·선정

□ 시상내역

- ❖ 환경부 장관상장(최우수상 1, 우수상 2, 장려상 3)

□ 제출서류 : 공모지원서(붙임), 우수사례 홍보 프레젠테이션

자료 : 환경영향평가정보지원시스템(<http://www.eiass.go.kr/>) 공지사항 154번(2013.5.6)

[그림 4-10] 제2회 환경영향평가 사후관리 우수사례 공모 내용

3) 사후관리 강화

해역이용협의제도의 실질적인 효과를 달성하기 위해서는 협의 이후의 사후관리가 매우 중요하다. 해역이용협의제도의 사후관리 강화에 대해서는 여러 연구에서 중요성과 개선방안을 제시하였다. 특히 해역이용협의제도의 중추적 기능을 하는 해역이용영향평가센터에서 실제 업무경험을 바탕으로 제시한 개선방안⁹⁷⁾이 있지만 이와 더불어 몇 가지의 개선방안을 추가하고자 한다.

(1) 협의의견 이행 점검 강화

해역이용협의결과를 보면 협의의견이 ‘조건부 동의’가 대부분이므로 협의 시 조건에 대한 이행여부 확인이 매우 중요함을 알 수 있다. 2012년 기준 2,150건의 협의처리 건수 가운데 97.9%에 해당하는 2,104건이 ‘조건부 동의’인 만큼 조건의 이행여부는 매우 중요하다. 따라서 협의의견 이행 여부는 협의제도의 실효성을 담보하는 방안이며, 제도의 성패를 좌우하는 중요한 과정이다.

협의조건의 이행여부 점검을 강화하는 방안으로서는 첫째, 김귀영 등 (2013)이 언급한 바와 같이 처분기관과 협의기관의 사후관리에 대한 명확한 역할 구분이 필요하다. 사후관리의 주체가 처분기관과 협의기관으로 되어 있어 기능의 중복 또는 책임전가의 문제를 해결하기 위해 협의의견 이행주체인 사업자의 협의의견 준수 여부는 처분기관이 하고, 협의 후 사업시행으로 인한 사후환경영향조사는 협의기관이 하는 것이다.

둘째, 협의의견이 사업자에게까지 통보가 되고 사업자 책임으로 협의사항이 이행되도록 하는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 현행 해양환경

97) 김귀영 등, 「해역이용협의제도의 사후환경관리 개선방안」, 『한국해양환경·에너지학회지』, Vol. 16, No.2, 2013, pp.126-128.

관리법에서는 협의의 책임이 처분기관에 있고, 협의의견이 처분기관에 통보되도록 되어 있다. 처분기관은 협의 의견의 이행여부를 확인하고 미이행 시 필요한 조치를 명령할 수 있지만⁹⁸⁾ 협의서 작성의 의무가 처분기관에 있고 협의 결과 역시 처분기관에게 통보하도록 규정하고⁹⁹⁾ 있기 때문에 실효적인 조치가 곤란하였다. 따라서 실질적인 협의의견 이행주체인 해역이용사업자에게 협의의견을 통보하여 협의의견 이행의 책임을 분명히 하도록 개선해야 한다.

셋째, 협의사항의 이행 여부를 면밀히 검토하기 위해 처분기관의 협의의견 관리기능을 강화해야 한다. 부족한 인력과 전문성 때문에 부실화될 수 있는 처분기관의 협의의견 관리역량을 제고할 수 있는 방안이 필요하다. 구체적인 방안으로는 처분기관이 협의의견 이행을 점검하기 위해 시행하는 현지실사에 협의기관이 함께하거나 협의기관에게도 현지실사의 권한을 부여하는 것을 검토할 수 있다.

(2) 해양환경영향조사 체계 개선

해역이용협의시 예측된 환경영향을 점검하고 적절한 대응을 추진하기 위해 실시하는 해양환경영향조사는 해역이용협의의 사후관리에 매우 중요한 절차이며 가장 구체적인 행위이다.

김귀영 등(2013)이 제안한 해양환경영향조사의 체계 개선 방안은 사업 특성 및 영향 예측 정도를 고려하여 협의과정에서 조사항목과 조사기간을 설정하고, 조사서 제출 시기를 조정하며 사후환경영향조사서를 협의기관에 통보하도록 해야 한다는 것이다¹⁰⁰⁾.

98) 해양환경관리법 제93조 2항.

99) 해양환경관리법 제91조 1항.

100) 김귀영 등, 「해역이용협의제도의 사후환경관리 개선방안」, 『한국해양환경·에너지학회지』, Vol. 16, No.2, 2013, pp.127-128.

이 가운데 해역이용협의시 해양환경영향조사의 항목을 협의하는 것은 합리적인 개선사항이라 판단된다. 하지만 해양환경영향조사계획이 포함된 채로 협의서가 작성되고 협의를 마쳤기 때문에 사후관리 과정에서 조사항목을 변경할 경우 이미 작성되어 협의한 해양환경영향조사계획을 수정·보완하는 일이 매년 반복될 수 있다. 따라서 기 협의한 사항의 변경을 초래하는 문제를 극복하기 위해 좀 더 검토가 필요하다. 즉 해양환경영향조사계획을 협의서에서 제외하여 별도 작성하여 협의를 하거나 반복되더라도 협의과정에서 조정하는 대안에 대한 의견수렴과 검토가 필요하다.

해양환경영향조사서의 제출시기를 다년도 조사기간의 사업의 경우 매년 1월 31일까지 조사서를 통보하도록 일률적으로 정하고 있는 규정¹⁰¹⁾을 개선할 필요가 있다. 조사서 통보 기간을 일률적으로 정하는 것은 대상사업의 조사시기 및 기간의 특성이 고려되지 못한 것이며, 협의 및 검토기관이 특정 기간에 집중하여 처리해야 함에 따른 부실한 검토가 우려된다. 따라서 조사서 제출을 사업 착공일 기준으로 1년 후로 개선하는 방안은 매우 타당하다고 판단된다.

해역이용협의 대상사업이면서 환경영향평가 대상인 사업의 경우 사후환경영향조사를 실시하면 해양환경영향조사를 생략할 수 있기 때문에 해역이용협의를 하였음에도 불구하고 사후관리에 대한 점검이 곤란한 문제가 발생하고 있다. 이에 대해 해역이용협의 사항의 이행을 효과적으로 점검하기 위해서는 사후환경영향조사서를 해역이용협의기관에도 통보하도록 근거를 마련해야 한다는 방안도 개선되어야 한다.

위의 김귀영 등(2013)이 제시한 개선사항과 더불어 추가 개선사항은 해양환경영향의 조사기간 내에 조사내용 및 평가를 추가하거나 수정할 수 있도록 관련 규정을 개선하는 방안도 검토될 필요가 있다. 이는 해역이용협

101) 해양환경관리법 시행규칙 제60조 1항.

의 및 해양환경영향조사계획에서 예상하지 못한 환경영향에 대해 적절히 대응하고 불필요한 조사사항을 조정할 수 있도록 함으로써 사후관리의 효율을 제고하는 것이다. 조사의 내용과 평가를 조정하는 것은 해양환경영향조사서를 받는 처분기관과 해양수산부장관이 협의하여 처리할 수 있도록 한다.

4. 법령 및 규정 개정방안

1) 해역이용협의제도 대상사업의 재정비

(1) 해역이용협의제도의 대상구분 개선

해역이용협의제도는 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조의 점용·사용허가와 같은 법 제28조의 공유수면의 매립면허를 하기 전에 해역이용협의를 하는 형태로 운용되고 있다. 즉, 협의대상 사업이 공유수면 점용·사용 허가 대상이 되는 모든 행위로 규정되어 있어, 불필요한 사업까지 해역이용협의를 거치도록 하고 있다.

해역이용협의제도가 허가절차가 아니기 때문에 행위단위의 대상사업 구분은 협의의 중복성과 통합적 누적영향평가의 적용을 어렵게 하는 원인으로 작용하고 있다. 따라서 해역이용협의제도의 대상사업을 행위 단위에서 사업 단위로 전환하는 것이 필요하다. 즉, i) 항만·어항개발사업(계류시설, 외곽시설, 기능시설 설치, 준설, 매립 등), ii) 개간 및 공유수면매립사업, iii) 공유수면의 준설 및 굴착사업, iv) 에너지 개발사업(조력, 조류, 해상풍력 등), v) 해양투기사업, vi) 연안정비사업, vii) 수산자원 조성사업, viii) 바다골재 채취사업, ix) 해양자원의 이용·개발사업(해저광물, 심층수 등) 등으로 유형화할 수 있다. 현행 총 15개의 행위들을 9개 사업단위로 재

정비함으로써, 제도의 실효성을 제고하고, 국민의 부담을 완화할 수 있을 것으로 기대된다.

표 4-4 | 해역이용협의 대상사업의 구분 개선안

현행 해양환경관리법	개정(안)
제84조(해역이용협의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 면허·허가 또는 지정 등(이하 "면허등"이라 한다)을 하고자 하는 행정기관의 장(이하 "처분기관"이라 한다)은 면허등을 하기 전에 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 해양수산부장관과 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관하여 협의(이하 "해역이용협의"라 한다)를 하여야 한다. 이 경우 제85조제1항의 규정에 따른 해역이용영향평가대상사업은 해역이용협의를 행한 것으로 본다. 1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가(제5호 및 제6호에 따른 바다골재채취의 허가 및 바다골재채취단지의 지정에 따른 공유수면의 점용·사용허가는 제외한다) 및 같은 법 제28조에 따른 공유수면의 매립면허 2. 삭제 3. 「수산업법」 제8조의 규정에 따른 어업의 면허. 다만, 대통령령이 정하는 해역에서의 어업의 면허에 한정하여 적용한다. 4. 「골재채취법」 제21조의2의 규정에 따른 바다골재채취예정지의 지정 5. 「골재채취법」 제22조의 규정에 따른 바다골재채취의 허가 6. 「골재채취법」 제34조의 규정에 따른 바다골재채취단지의 지정 <신설>	제84조(해역이용협의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하고자 하는 자는 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관한 해역이용협의서를 작성하여 해당사업의 면허·허가 또는 지정 등(이하 "면허등"이라 한다)을 하는 행정기관의 장(이하 "처분기관"이라 한다)을 거쳐 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 제85조제1항의 규정에 따른 해역이용영향평가대상사업은 해역이용협의를 행한 것으로 본다. 1. 항만·어항개발사업 2. 개간 및 공유수면매립 사업 3. 공유수면의 준설 및 굴착사업 4. 에너지 개발사업 5. 해양투기사업 6. 연안정비사업 7. 수산자원 조성사업 8. 바다골재 채취사업 9. 해양자원의 이용·개발사업

(2) 해역이용협의 및 영향평가 대상사업의 확대

한편, 해역이용협의제도의 위상을 강화하기 위하여 협의대상사업을 확대함으로써, 해양환경 관리정책의 주무 부처로서의 관리수단을 확보하도록 제도를 개선하는 것이 필요하다. 다만, 제도의 안정성을 고려하여 전략환경영향평가체계 도입은 단계별로 접근하는 것이 바람직하다. 1단계로 「환경영향평가법」 제22조에 따라 환경영향평가 대상사업인 i) 항만의 건설사업, ii) 개간 및 공유수면 매립사업을 환경영향평가 대상에서 제외하고, 해역이용영향평가 대상사업으로 전환한다.

구체적으로 살펴보면, 앞서 해역이용협의제도와 마찬가지로 해역이용영향평가 대상사업의 경우에도 행위단위에서 사업단위로 전환한다. 또한 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따라 준설, 굴착, 토석채취, 토석투기 등 행위를 나열하는 형태의 현행 「해양환경관리법」 제85조의 규정 방식을 개선한다.

한편, 2단계로 「연안관리법」 제2조제3호에서 규정하고 있는 ‘연안육역’에서 이루어지는 이용·개발사업, 「해양환경관리법」 제15조에 따른 환경관리해역에서의 이용·개발사업을 해역이용협의제도 대상사업으로 규정한다. 이는 육상에서의 이용·개발사업이 해양환경에 미치는 영향을 최소화하기 위하여 해양의 특성을 잘 고려할 수 있는 해역이용영향평가제도의 대상으로 확대한다는 측면에서 의의가 있다.

더불어 「환경영향평가법」 제22조제1항제4호의 항만의 건설사업, 제10호의 개간 및 공유수면의 매립사업은 대상사업에서 제외한다.

| 표 4-5 | 해역이용영향평가 대상사업 확대안

현행 해양환경관리법	개정(안)
제85조(해역이용영향평가) ① 처분기관은 제84조에 따라 해양수산부장관과 해역이용협의를 함에 있어서 해당 면허대상사업 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위가 대통령령으로 정하는 규모 이상에 해당하는 때에는 그 행위로 인하여 해양환경에 미치는 영향에 대한 평가(이하 "해역이용영향평가"라 한다)를 해양수산부장관에게 요청하여야 한다. 다만, 「환경영향평가법」 제22조에 따른 환경영향평가 대상사업 중 대통령령으로 정하는 사업을 제외한다. 1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항제3호에 따른 공유수면의 바닥을 준설하거나 굴착하는 행위 2. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항제6호에 따른 공유수면에서 흙이나 모래 또는 돌을 채취하는 행위 3. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조제1항제8호에 따른 흙·돌을 공유수면에 버리는 등 공유수면의 수심에 영향을 미치는 행위 4. 「해저광물자원 개발법」 제2조제1호에 따른 해저광물을 채취하는 행위 5. 「광업법」 제3조제1호에 따른 광물을 공유수면에서 채취하는 행위 6. 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 해양심층수를 이용·개발하는 행위 7. 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취 중 바다골재채취 8. 「골재채취법」 제34조에 따른 바다골재채취단지의 지정 <신설> 9. 그 밖에 해양환경에 영향을 미치는 행위로서 대통령령으로 정하는 행위 ②~⑤ (생략)	제85조(해역이용영향평가) ① 처분기관은 제84조에 따라 해양수산부장관과 해역이용협의를 함에 있어서 해당 면허대상사업 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위가 대통령령으로 정하는 규모 이상에 해당하는 때에는 그 행위로 인하여 해양환경에 미치는 영향에 대한 평가(이하 "해역이용영향평가"라 한다)를 해양수산부장관에게 요청하여야 한다. 다만, 「환경영향평가법」 제22조에 따른 환경영향평가 대상사업 중 대통령령으로 정하는 사업을 제외한다. 1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 공유수면에서 준설·굴착·토석채취·토석투기 사업 2. 「해저광물자원 개발법」 제2조제1호에 따른 해저광물 채취사업 3. 「광업법」 제3조제1호에 따른 공유수면 내 광물채취 사업 4. 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 해양심층수 이용·개발 5. 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취 중 바다골재 채취사업 6. 「골재채취법」 제34조에 따른 바다골재 채취단지 지정 7. 항만·어항 개발사업 8. 개간 및 공유수면 매립사업 9. (현행과 같음) ②~⑤ (현행과 같음)

| 표 4-6 | 해역이용협의 대상사업 확대안

현행 해양환경관리법	개정(안)
제84조(해역이용협의) ① <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 면허·허가 또는 지정 등(이하 "면허등"이라 한다)을 하고자 하는 행정기관의 장(이하 "처분기관"이라 한다)은 면허등을 하기 전에 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 해양수산부장관과 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관하여 협의(이하 "해역이용협의"라 한다)를 하여야 한다. 이 경우 제85조제1항의 규정에 따른 해역이용영향평가대상사업은 해역이용협의를 행한 것으로 본다.</u> 1. 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조에 따른 공유수면의 점용·사용허가(제5호 및 제6호에 따른 바다골재채취의 허가 및 바다골재채취단지의 지정에 따른 공유수면의 점용·사용허가는 제외한다) 및 같은 법 제28조에 따른 공유수면의 매립면허 2. 삭제 3. 「수산업법」 제8조의 규정에 따른 어업의 면허. 다만, 대통령이 정하는 해역에서의 어업의 면허에 한정하여 적용한다. 4. 「골재채취법」 제21조의2의 규정에 따른 바다골재채취예정지의 지정 5. 「골재채취법」 제22조의 규정에 따른 바다골재채취의 허가 6. 「골재채취법」 제34조의 규정에 따른 바다골재채취단지의 지정 <신설>	제84조(해역이용협의) ① <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하고자 하는 자는 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관한 해역이용협의서를 작성하여 해당사업의 면허·허가 또는 지정 등(이하 "면허등"이라 한다)을 하는 행정기관의 장(이하 "처분기관"이라 한다)을 거쳐 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 제85조제1항의 규정에 따른 해역이용영향평가대상사업은 해역이용협의를 행한 것으로 본다.</u> 1. 항만·어항개발사업 2. 개간 및 공유수면매립 사업 3. 공유수면의 준설 및 굴착사업 4. 에너지 개발사업 5. 해양투기사업 6. 연안정비사업 7. 수산자원 조성사업 8. 바다골재 채취사업 9. 해양자원의 이용개발사업 10. 「연안관리법」 제2조제3호에 따른 연안구역에서 이루어지는 이용개발사업 11. 「해양환경관리법」 제15조에 따른 환경관리해역에서 이루어지는 이용개발사업

(3) 적용배제 대상의 명확화

현행 해역이용협의제도는 법 제82조제2항에서 i) 「재난 및 안전관리 기본법」 제37조의 규정에 따른 응급조치를 위한 사업, ii) 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 해양수산부장관과 협의한 것으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 사업에 대해서는 해역이용협의를 거치지 않도록 하고 있다. 그러나 환경영향평가제도는 해역이용협의제도의 적용배제 대상에 추가적으로 「환경영향평가법」 시행령 제59조 [별표 4]를 통해 적용배제 대상사업을 명문화하고 있다. 예를 들면, 태풍 피해에 의한 해안도로·방파제·어항 등 복구사업 추진시 행정절차(공유수면 점용·사용 허가, 해역이용협의 등) 이행에 따른 사업추진은 적기에 이루어지는 것이 필요한데, 해역이용협의 제도로 인해 수해복구사업이 지연된 경우가 발생하였다. 이는 적용배제 대상을 명확히 하는 입법작업이 시급히 필요함을 반증하는 것이다.

또한, 해역이용협의제도가 공유수면 점용·사용허가 대상이 되는 모든 행위에 대해 적용하고 있기 때문에 오일펜스 설치, 파라솔 설치와 같은 해양환경보전을 위한 점용·사용허가나 단순 점용·사용 행위에 대해서도 해역이용협의서를 제출해야 한다. 이러한 점을 개선하기 위하여 적용배제 대상을 보다 구체화하고 명문화하는 것이 필요하다.

[별표 15]의 일반해역이용협의제도의 비고란을 신설하여 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제22조 및 제23조에 따른 산림의 조성·육성·벌채 및 병해충구제 등 산림사업, 「사방사업법」 제2조제2호에 따른 사방사업, 「농지법」 제21조에 따른 토양의 개량·보전을 위한 사업, 「농어촌 정비법」 제2조제5호나목에 따른 농업생산기반개량사업, 「재난구호 및 재난복구 비용부담기준 등에 관한 규정」 제3조제6호의 기능복원사업은 해역이용협의대상에서 제외한다. 오일펜스 설치 등 해양환경의 보전을 위한

시설을 설치하기 위한 사업의 경우에도 마찬가지로 협의대상에서 제외할 필요가 있다.

| 표 4-7 | 해역이용협의대상 적용배제 조항 개정안

현행 해양환경관리법 시행령	개정(안)
제61조(해역이용협의) ① 법 제84조제1항에 따른 해역이용협의 대상사업은 해양환경에 미치는 영향이 큰 사업으로서 신중한 검토 및 협의가 필요한 사업(이하 "일반해역이용협의사업"이라 한다)과 해양환경에 미치는 영향이 경미한 소규모 사업(이하 "간이해역이용협의사업"이라 한다)으로 구분한다. ② 제1항에 따른 일반해역이용협의와 간이해역이용협의를 실시하여야 하는 대상사업의 범위는 별표 15와 같다. <신설>	제61조(해역이용협의) ① 법 제84조제1항에 따른 해역이용협의 대상사업은 해양환경에 미치는 영향이 큰 사업으로서 신중한 검토 및 협의가 필요한 사업(이하 "일반해역이용협의사업"이라 한다)과 해양환경에 미치는 영향이 경미한 소규모 사업(이하 "간이해역이용협의사업"이라 한다)으로 구분한다. ② 제1항에 따른 일반해역이용협의를 실시하여야 하는 대상사업의 범위는 별표 15와 같다. ③ 제1항에 따른 간이해역이용협의를 실시하여야 하는 대상사업의 범위는 별표 16과 같다.
[별표 15] 일반해역이용협의 대상사업의 범위(제612조제2항 관련) <신설>	[별표 15] 일반해역이용협의 대상사업의 범위(제612조제2항 관련) <비고> 1. 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제22조 및 제23조에 따른 산림의 조성·육성·벌채 및 병해충구제 등 산림사업, 「사방사업법」 제2조제2호에 따른 사방사업, 「농지법」 제21조에 따른 토양의 개량보전을 위한 사업, 「농어촌정비법」 제2조제5호나목에 따른 농업생산기반개발사업, 「재난구호 및 재난복구 비용부담기준 등에 관한 규정」 제3조제6호의 기능복원사업은 해역이용협의대상에서 제외한다. 2. 오일펜스의 설치 등 해양환경의 보전을 위한 시설을 설치하기 위한 사업의 경우에는 해역이용협의대상에서 제외한다.

한편, 간이해역이용협의 대상사업의 경우에도 적용배제 규정을 명확히 하는 것이 필요하다. 즉, [별표 16]을 신설하여 간이해역이용협의 대상사업의 범위를 설정하고, i) 해수 인수관 설치, ii) 공유수면 점용·사용허가 기간 갱신을 적용대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

2) 해역이용협의서의 작성주체 개선

표 4-8 | 해역이용협의서 작성주체의 개선안

현행 해양환경관리법	개정(안)
제84조(해역이용협의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 면허·허가 또는 지정 등(이하 "면허등"이라 한다)을 하고자 하는 행정기관의 장(이하 "처분기관"이라 한다)은 면허등을 하기 전에 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 해양수산부장관과 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관하여 협의(이하 "해역이용협의"라 한다)를 하여야 한다. 이 경우 제85조제1항의 규정에 따른 해역이용영향평가대상사업은 해역이용협의를 행한 것으로 본다. 1.~6. (생략) ② (생략) ③ 처분기관은 제1항의 규정에 따라 해양수산부장관과 해역이용협의를 하려는 때에는 해양수산부령이 정하는 해역이용협의서를 제출하여야 한다. ④ 처분기관은 제1항의 규정에 따라 해역이용협의의 대상이 되는 면허등의 대상사업(이하 "면허대상사업"이라 한다)을 하고자 하는 자(이하 "해역이용사업자"라 한다)에게 별도의 해역이용협의서를 제출받아 이를 제3항에 따른 해역이용협의서에 갈음하여 제출할 수 있다. ⑤~⑥ (생략)	제84조(해역이용협의) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하고자 하는 자는 해역이용의 적정성 및 해양환경에 미치는 영향에 관한 해역이용협의서를 작성하여 해당사업의 면허·허가 또는 지정 등(이하 "면허등"이라 한다)을 하는 행정기관의 장(이하 "처분기관"이라 한다)을 거쳐 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 제85조제1항의 규정에 따른 해역이용영향평가대상사업은 해역이용협의를 행한 것으로 본다. 1.~6. (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ <삭제> ④ <삭제> ③~④ (현행과 같음)

현재 해역이용협의서의 작성은 처분기관에게 의무를 부과하고 있다.

그러나 현실은 해역이용협의 대상사업을 하는 사업자가 작성하여 제출한 협의서를 처분기관이 그대로 제출받아 해양수산부장관에게 제출하고 있다. 이러한 현실과 법제도의 괴리는 사후관리를 어렵게 하고, 해역이용협의제도의 위상을 약화시키는 원인이 되고 있다. 즉, 사업자가 책임을 지고 협의서를 작성하게 함으로써 협의서 검토의견의 반영도를 제고하고, 사후관리의 투명성 및 효과성도 높이는 것이 필요하다. 이러한 제도적 개선은 해역이용협의서의 허위작성과 미작성에 대한 책임을 사업자에게 부과함으로써 해역이용협의제도의 위상을 강화하는 데 기여할 것으로 전망된다.

3) 해역이용협의절차 미이행에 대한 벌칙개선

해역이용협의의 주체를 처분기관에서 해역이용사업자로 변경할 경우에는 벌칙이 추가되어야 한다. 현재는 처분기관이 해역이용협의서 작성주체이므로, 벌칙이 없다. 한편 환경영향평가의 경우 거짓으로 평가서등을 작성하거나 다른 평가서 등을 복제한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금이지만, 해역이용협의서 및 해역이용영향평가서의 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금이다. 형평성과 제도의 이행강제력을 높이기 위해 벌칙을 상향 조정하는 것이 필요하다.

한편, 법 제88조제4호는 등록증 또는 그 명의를 다른 사람에게 대여하는 것을 금지하고 있으며, 법 제88조제5호에서는 해역이용협의서 등의 업무를 일괄하여 하도급하는 것을 금지하고 있다. 그러나 이를 위반하였을 경우에는 벌칙이 없어 문제점으로 지적되고 있다. 이에 해역이용협의절차 미이행에 대한 벌칙의 개선안은 <표 4-9>와 같다.

| 표 4-9 | 해역이용 협의절차 미이행에 대한 개선안

현행 해양환경관리법	개정(안)
제128조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1.~13. (생략) 14. 제84조제4항에 따른 해역이용협의서 또는 제85조제2항에 따른 해역이용영향평가서를 거짓으로 작성한 자 15. 제86조제1항에 따른 평가대행자의 등록을 하지 아니하고 해역이용협의서등의 작성을 대행한 자	제128조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1.~13. (현행과 같음) 14. 제84조제1항에 따른 해역이용협의서 또는 제85조제2항에 따른 해역이용영향평가서를 거짓으로 작성한 자 15. 제88조제1호를 위반하여 다른 해역이용협의서등의 내용을 복제하여 해역이용협의서등등을 작성한 자 15. 제88조제3호를 위반하여 해역이용협의서를 거짓으로 작성한 자 17. 제86조제1항에 따른 평가대행자의 등록을 하지 아니하고 해역이용협의서등의 작성을 대행한 자
제129조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <신설> 11. 제84조 및 제85조의 규정에 따른 협의절차 및 재협의 절차가 완료되기 전에 공사를 시행한 자 12. 제88조제1호부터 제3호까지의 규정을 위반하여 다른 해역이용협의서등의 내용을 복제 또는 법령이 정하는 기간 동안 보관하지 아니하거나 이를 거짓으로 작성한 자 <신설>	제129조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. 12. 제84조 및 제85조의 규정을 위반하여 해역이용협의등을 거짓지 아니하고 공사를 한 자 12. 제84조 및 제85조의 규정을 위반하여 협의 또는 재협의 절차가 완료되기 전에 공사를 시행한 자 13. 제88조제2호의 규정을 위반하여 법령이 정하는 기간 동안 보관하지 아니한 자 14. 제88조제4호를 위반하여 자격증을 다른 사람에게 빌려 주거나, 다른 사람에게 자신의 이름으로 해역이용영향평가대행자의 업무를 하게 한 자 15. 제88조제5호를 위반하여 해역이용협의 또는 해역이용영향평가업무를 다른 사람에게 하도급한 자

4) 해역이용협의제도의 체계 개선

한편, 중기적으로는 해역이용협의제도의 적성성 검토기능을 공유수면 점용·사용허가제도로 대체하고 해역이용영향평가체제로 흡수 통합하는 제도적 개선이 필요하다. 즉, 기존의 해역이용영향평가, 일반해역이용협의, 간이해역이용협의의 3개 협의체계를 조정할 필요가 있다. 현행 해역이용영향평가 대상사업과 일반해역이용협의 대상사업 가운데 일정 규모 이상의 사업에 대해 ‘해역이용영향평가’를 수행하고 현행 일반해역이용협의 대상사업과 간이해역이용협의 대상사업 중 일정 규모 이상의 사업은 ‘소규모해역이용영향평가’의 대상사업으로 재분류한다.

한편, 현행 간이해역이용협의 대상사업 가운데 환경영향이 미미하거나 무관한 사업은 협의대상에서 제외하는 것이 바람직하다. 즉, i) 단순한 공유수면 점용·사용 기간연장, 어업면허, 파라솔 설치 또는 해수의 인수 등 해양환경에 미치는 영향이 미미한 경우와 ii) 환경보호를 위한 시설설치, 「재난구호 및 재난복구 비용부담기준 등에 관한 규정」 제3조제6호의 기능복원사업 등이 이에 해당한다. 한편, 해역이용영향평가와 소규모해역이용영향평가와 아울러 전략환경평가와 유사한 ‘전략해역이용영향평가’를 신설한다. 이는 해역이용협의제도를 보다 체계화하고, 발전적으로 개선하는 입법적 개선이라고 판단된다.

제 5 장 결 론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

지금까지 해양환경의 사전예방적 관리수단으로서의 해역이용협의제도의 시행 현황과 문제점들을 살펴보고, 각 부문별로 개선이 필요한 사항들을 제시하였다. 해양오염방지법 제4조의8에 따라 1999년에 최초로 도입된 해역이용협의제도는 이후 협의대상사업을 구체화하고 협의절차와 방법 등을 법제화하는 등의 제도를 정비해 왔다. 협의실적 역시 해역이용영향평가 센터 설립 이후 통계에서 나타나듯 해마다 증가하고 있다. 하지만 환경영향평가법에 따른 환경영향평가와 해양환경관리법에 따른 해역이용영향평가 등과의 기능이 중복되고 제도의 정체성이 모호하다는 문제가 제기되었다. 해역이용협의제도의 위상과 실효성에 대한 전반적인 점검을 통해 새로운 전환과 발전을 모색할 필요가 생긴 것이다.

이를 위해 이 연구에서는 해역이용협의제도 운용의 문제점과 한계를 분석하고 문제 극복을 위한 개선사항들을 제시하였다. 우선 협의제도의 정체성 논란의 문제를 극복하기 위해 가장 핵심이 되는 ‘해역이용적정성’에 대한 개념과 의미를 되짚어 보고, 효율적 해양환경관리를 도모하고자 하는 원칙아래 적합한 대안을 모색하고자 하였다. 해역이용협의의 관련자들이 생각하는 해역이용협의에 대한 인식을 파악하고 개선방향을 설정하기 위한 설문을 조사하였으며, 이를 바탕으로 해역이용협의 제도의 실효성을 제고하고 정체성을 정립하기 위한 방안들을 제안하였다. 해역이용협의제도가 해양환경관리법에 의해 운용제도임을 감안하여 환경성검토에 집중하는 제도로의 개편이 필요하기 때문이다.

제도의 운용능력을 향상하기 위해서는 협의대상을 공유수면 이용행위별 구분을 단위 사업별로 재분류하고, 협의기관과 검토기관 각각의 기능을 활성화하여 제도 운용주체의 역량을 향상시켜야 하며, 정보시스템의 구축을 통한 업무지원환경을 강화해야 한다.

지금까지의 해역이용협의의 운용 경험과 관련 연구결과를 바탕으로 해역이용협의의 효과를 제고하기 위한 방안으로 협의의 행정절차를 개선하고 각 주체들의 적극적인 참여를 유도하기 위한 유인책의 개발이 필요하다. 특히, 협의 절차의 마지막인 사후관리는 협의의 결과를 점검하고 효과를 정리하는 매우 중요한 과정이므로 협의의견의 이행 점검을 강화하고 해양환경영향조사의 체계를 개선함으로써 면밀한 대응이 필요하다.

해역이용협의제도는 해양환경관리를 위한 가장 중요한 수단 가운데 하나로 자리매김해야 하며, 시대적 여건변화에 적합하게 변화, 발전해 나가야 할 것이다. 이러한 필요성에 의해 시작된 본 연구를 통해 다음과 같은 주요 결과를 얻을 수 있었다.

첫째, 해역이용협의의 중요 검토 목적인 해양환경영향과 해역이용적정성 중 해역이용적정성의 검토는 해역이용협의를 포함한 채 보다 구체화하는 방안과 공유수면 점용·사용 허가절차 및 전략해역이용영향평가로 전환하여 시행하는 방안에 대한 최초의 검토가 이루어졌다. 두 방안의 개념, 장단점 및 추가 개선사항에 대한 제안이 있는데, 좀 더 많은 의견수렴과 검토를 통해 정책적 결정을 내려야 할 것이다. 하지만 공유수면 점용·사용 허가절차와 통합적으로 운용하고, 해역이용영향평가의 체계를 환경영향평가와 유사한 체제로 개편하고자 한다면 해역이용적정성은 후자의 방안으로 개선하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 해역이용협의의 대상사업을 공유수면 점용·사용 형태가 아닌 사업별로 구분하여 협의의 중복을 피하고 불필요한 사업을 재조정하였다. 향후 많은 전문가와 관계자의 의견을 수렴하여 대상사업을 보다 상세하게 구

분함으로써 협의제도의 체계를 발전시킬 수 있을 것이다.

셋째, 협의제도 운용 여건이 매우 열악한 상태이며 이를 극복하기 위해서는 제도를 운용하는 각 주체들의 역량 강화와 업무수행 기반을 강화하기 위한 방안이 다양하게 고민되어야 함을 알 수 있었다.

넷째, 해역이용협의에 대한 개선의 요구가 많음을 알 수 있었다. 본 연구에서 수행한 해역이용협의 관련자들 대상 설문조사에서 다양한 부문에서의 개선 필요성을 제시하고 있음을 확인할 수 있었다. 그러므로 전반적인 해역이용협의제도 개선의 논의가 필요한 시기임을 알 수 있다.

다섯째, 해역이용협의제도가 오랜 기간에 걸쳐 시행되고 있음에도 불구하고 개선의 수요가 많음을 인식하고 타 제도와의 관계 재정립을 비롯한 기능강화를 위한 부문별 개선방안을 제시하였다.

2. 정책제언

해역이용협의의 효과를 제고하고 제도의 발전을 도모하기 위해 다음과 같은 정책제언을 하고자 한다.

첫째, 현행 해역이용협의제도의 전면적인 개편이 검토되어야 한다. 해역이용적정성의 논란과 제도간의 중복 문제를 해소하고 협의제도가 분명한 자리매김을 할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 이를 위해 일반해역이용협의, 간이해역이용협의, 해역이용영향평가로 구분, 시행되는 현행 해양환경성검토체제를 전략해역이용영향평가, 해역이용영향평가, 소규모해역이용영향평가의 통합적·수직적 체계로의 개선을 적극 추진해야 한다. 이러한 체제 변화는 좀 더 많은 검토과정과 의견수렴이 필요하므로 이제 본격적으로 공론화하고 심층적 검토와 정책 결정의 과정을 진행해야 한다.

둘째, 해역이용협의 업무에 대한 정책적 우선순위를 제고해야 한다. 해

역이용을 위한 반복적인 행정절차의 일부로만 인식할 것이 아니라 사전예방적 환경관리의 가장 대표적 수단으로서의 해역이용협의의 중요성을 인식하고 열악한 제반 여건을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 이것은 행정업무의 일부이므로 정부의 의지에 따라 개선여부가 결정될 수밖에 없다. 환경관리의 원칙으로서의 사전예방적 관리를 실현하고 환경적·사회적 비용을 절감하기 위해 해역이용협의제도에 대한 보다 많은 정책적 관심과 지원이 필요하다.

셋째, 해역이용협의 업무를 지원할 수 있는 기반을 강화해야 한다. 현재 구축중인 해역이용협의 정보지원시스템이 대표적 대안이 될 수 있는데, 부족한 인력과 자원을 효과적으로 극복하면서 원활한 제도운용을 가능하게 하기 위해서는 효과적인 지원수단들이 많이 개발되고 보급되어야 할 것이다. 따라서 정보화 시스템의 구축과 지속적인 개선은 물론이고 환경영향의 분석 및 예측의 기법 개발, 사후관리의 시스템화, 협의업무의 모듈화 등을 위한 연구개발사업을 발굴하고 추진할 필요가 있다.

넷째, 인적자원의 역량강화를 위한 노력이 필요하다. 제도의 운용에 참여하는 각 주체는 해당 제도의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 요소이다. 하지만 해역이용협의와 관련한 인적자원은 전문화된 인력의 부족과 전문화를 위한 프로그램 부족이라는 문제를 안고 있다. 따라서 협의 및 검토기관, 평가대행자, 해역이용 수요자 등의 다양한 주체를 대상으로 적합한 교육프로그램을 개발하여 시행하면서 평가를 통한 환류시스템을 적용해야 한다.

참 고 문 헌

〈국내 문헌〉

- 국토해양부, 『2012년도 해역이용영향검토기관 운영 최종보고서』, 2013.1.
- _____, 『2012년도 해역이용영향검토기관 운영 최종보고서』, 2013.1.
- _____, 『2010년도 해역이용영향검토기관 운영』, 2011.
- _____, 『실무자 중심의 해역이용협의제도 해설서』, 2011.
- _____, 『해역이용행위 유형별 평가기준 개발 연구(Ⅲ)』, 2011.
- 김귀영 외, 「해역이용협의제도의 사후환경관리 개선방안」, 『한국해양환경에너지학회지』, Vol.16, No.2, 2013. 5.
- 김영길, 「현행 환경영향평가제도의 비교법적 검토」, 『부산법조』제22집, 부산 지방변호사회, 2005.1.
- 목진용·윤성순·박수진, 『해양환경영향평가제도 도입방안』, 한국해양수산개발원, 2006.
- 목진용·박수진, 『「해양환경관리법」주요 신설제도의 평가와 입법과제』, 2009.
- 박균성·함태성, 『환경법』(서울 : 박영사), 2001.
- 성현찬·강명수, 「한국과 일본의 지방자치단체 환경영향평가 제도비교연구 I」, 『환경영향평가』 제13권 제2호, 2004.
- 송영일, 『사전환경성검토제도 개선방안』, 환경정책평가연구원, 2002. 12.
- 오성욱, 「한국과 중국의 환경영향평가에 관한 비교법적 연구」, 조선대학교 대학원 박사학위논문, 2004. 8.
- 윤성순, 「해양환경영향평가 협의조직의 기능제고 방안」, 『월간 해양수산』, 통권 제257호, 2006. 2.
- _____, 「해양환경영향평가센터의 발전을 위한 과제」, 『월간 해양수산』, 통권 제279호, 2007. 12.
- 윤성순·박수진·신철오, 『공유수면 매립에서의 공유재 가치 보존 방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2012.

- 윤성순 · 장학봉 · 최지연, 『해양부문 환경영향평가 제도의 개선방안 연구』, 2004. 12.
- 이대인 외, 「해양환경관리법상 해역이용영향검토기관의 발전방향」, 『한국해양환경공학회지』, Vol.11, No.1, 2008. 2.
- _____, 「해역이용협의제도 운용 현황 분석 및 실효성 제고방안」, 『한국해양환경공학회지』, Vol.14, No.4, 2011. 11.
- 조우영, 「해역이용협의 정보지원시스템의 현재와 DB구축방법」, 2013년도 상반기 해역이용협의제도의 효유류적 운용을 위한 세미나, 2013.6.
- 진승주, 「평가대행자 해역이용협의서 작성 실태」, 2012년도 상반기 해역이용협의제도의 효율적 운용을 위한 세미나, 2012. 6.
- 해양수산부, 『환경관리해역 환경개선연구(Ⅲ)』, 2004.10.
- 환경부, 『외국의 환경영향평가법령 및 제도조사 분석 연구』, 2008.
- _____, 『환경백서』, 2012.
- _____, 『환경영향평가법 해설』, 2009.
- _____, 『환경영향평가 협의내용의 사후관리 합리화방안 연구』, 2000.1.
- _____, 『환경영향평가제도 혁신포럼 2006 최종보고서』, 2006.7.

〈국외 문헌〉

- 일본환경성, Environmental Impact Assessment in Japan, 2006,
- 九州 農政局, 諫早灣干拓事業計劃(一部變更)に係る環境影響評價書, 2006.

〈온라인 자료〉

- 연안포탈(<http://www.coast.kr>)
- 국립수산과학원 홈페이지(<http://www.nfrdi.re.kr>)
- <http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=155810152&pWise>
- http://yeosu.mof.go.kr/service?id=envi_envprs_srfmng_02
- 환경부 환경영향평가정보지원시스템(<http://www.eiass.go.kr/>)

부 록. 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도 설문조사

해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도 개선방안에 관한 설문조사

안녕하십니까?

본 설문조사는 한국해양수산개발원이 수행하고 있는 ‘해역이용협의제도의 문제점 및 개선방안 연구’의 일환으로 수행하고 있습니다. 본 설문은 「해양환경관리법」상 ‘해역이용협의제도’와 ‘해역이용영향평가제도’에 대하여 관련 전문가 분들의 의견을 수렴하여 합리적인 제도 개선방향을 도출함으로써 해양부문 환경영향평가제도의 효율성과 합리성을 확보하고자 합니다.

귀하의 고견은 향후 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 개선방향을 설정하는데 매우 귀중한 자료로 쓰이게 될 것이오니 충분히 생각하신 후 개인의 경험과 견해를 바탕으로 솔직히 답변해 주시면 감사하겠습니다.

답변의 내용은 「통계법」제8조와 제9조에 의거하여 그 비밀이 철저히 보장되오니 귀하의 귀중한 의견이 향후 정책수립에 반영될 수 있도록 적극적인 참여를 부탁드립니다.

2013. 6.

한국해양수산개발원 윤성순 부연구위원·박수진 부연구위원

연락처 : 02-2105-2772 · 02-2105-2795

※ 개인 신상에 관한 것입니다. 아래 밑줄에 적어 주십시오.

1. 응답자 성명 : _____ 전화 : _____

2. 응답자의 소속:

① 연구 ② 행정 ③ 학계 ④ 사업 ⑤ 기타

3. 응답자의 주요 업무 :

① 해양정책 ② 해양영토 ③ 해양환경·해양생태계 ④ 해양과학기술(극지연구개발 외)
⑤ 수산 ⑥ 극지 연구개발 ⑦ 국제협약 ⑧ 기타

5. 응답자의 근무기간 : ① 1년 미만, ② 1년~2년, ③ 2년~5년 ④ 5년~10년 ⑤ 10년 이상

조사의 개요 및 목적

설문조사의 개요와 목적

해양에서의 각종 이용개발행위는 해양환경 및 해양생태계에 대한 실재적·잠재적 위협요인으로 작용가능성이 증가하고 있으며, 그에 따른 해양환경보전과 국민의 연안·해양 접근성 확보를 위한 해양환경관리는 중요한 정책과제로 대두되고 있습니다. 따라서 사전예방적 환경관리정책을 실현하기 위한 환경영향평가제도의 제도적 가치는 더욱 높아지고 있는 상황입니다.

우리나라는 연안·해양에서의 이용개발행위에 대하여 규모 및 대상지역, 대상행위에 따라 「환경영향평가법」상 ‘전략환경영향평가’와 ‘환경영향평가’, 「해양환경관리법」상 ‘해역이용협의’ 및 ‘해역이용영향평가’라는 실질적인 해양부문 환경영향평가체계가 구축운영되고 있습니다.

해양수산부는 「정부조직법」제43조에 따라 해양환경에 관한 사무를 관장하고, 해양환경 관련 정책과 법제도를 운영하고 있으며, 해역이용협의제도와 해역이용영향평가제도도 해양환경 보전을 위한 중요한 제도중 하나입니다.

본 조사는 해역에서의 다양한 이용개발행위가 해양에 미치는 영향을 최소화하면서 지속 가능한 이용이 가능하도록 하기 위하여 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 제도 상·운영상 문제점을 도출하고, 규제의 합리성을 제고하기 위한 제도적·정책적 개선방안을 도출하기 위한 목적으로 수행되고 있습니다.

본 조사의 구체적인 목적은 다음과 같습니다.

1. 해역이용협의제도 및 해역이용영향평가제도의 문제점 및 개선방향 도출
2. 해역이용협의제도 상 해역이용 적정성의 범위 및 개선방향 도출
3. 해양부문 환경영향평가제도와 기타 관련제도의 연계 및 개선방안
4. 검토기관의 개선 및 사후관리체계 재검토

본 조사에서 수집·정리된 자료는 통계처리를 통해서 해양부문 환경영향평가제도의 제도 개선 방향을 분석하는데 활용될 수 있습니다. 또한 정리된 결과는 저희가 자체적으로 수행하고 있는 ‘해역이용협의제도의 문제점 및 개선방안 연구’에 정책적 시사점을 도출하는데 사용될 것입니다.

이후에는 각 분야별로 세부적인 질문을 드리겠습니다.

14. 해역이용영향평가서 작성대행기관으로 등록한 후 2년 이내에 해역이용협의 또는 해역이용영향평가 업무를 개시하지 않거나 2년 이상 계속하여 해역이용협의 또는 해역이용영향평가 업무실적이 없는 때에는 등록이 취소됩니다. 귀하께서는 제도개선이 필요하다고 생각되십니까?

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다
④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

15. 귀하께서는 작성대행기관 등록취소와 관련하여 어떤 제도개선이 필요하다고 생각되십니까? (14번 문항에서 4항과 5항에 응답하신 분만 기재)

- ① 제도초기라는 점과 대상사업이 적다는 점을 고려하여 등록 후 대행업무 개시 제한을 완화한다
② 제도초기라는 점과 대상사업이 적다는 점을 고려하여 등록 후 대행 업무실적에 관한 제한을 완화한다
③ 등록 후 대행업무 개시 시점과 대행 업무실적에 관한 제한 모두를 완화한다
④ 환경영향평가제도와와의 형평성을 고려하여 현행 수준을 유지한다
⑤ 잘 모르겠다

16. 「해양환경 관리법」상 ‘해역이용 협의제도’와 「환경영향 평가법」상 ‘환경영향 평가제도’가 별도로 운영되고 있습니다. 따라서 해양에서 대규모 개발사업을 할 경우에는 국토해양부의 ‘해역이용협의’와 환경부의 ‘환경영향평가’를 모두 받아야 합니다. 귀하께서는 제도개선이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다
④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

17. 귀하께서는 ‘해역이용협의제도’와 ‘환경영향평가제도’의 중복규제를 개선하기 위하여 어떤 개선이 필요하다고 생각되십니까? (16번 문항에서 4항과 5항에 응답하신 분만 기재)

- ① 해양환경에 관한 환경영향평가체계의 전문성을 제고하기 위하여 「해양환경관리법」상 제도로 일원화
② 환경영향평가 대상사업에 대해서는 해역이용협의 생략
③ 해역이용협의과정에서 평가된 항목에 대해서는 환경영향평가서 작성시 생략하고, 결과를 인용
④ 제도목적과 평가항목에 차이가 있으므로, 현행대로 유지
⑤ 잘 모르겠다

18. 준설토의 해양 투기, 해양자원의 이용개발, 바다골재의 대규모 채취, 바다골재 채취 단지의 지정

을 위해서는 「해양환경관리법」상 ‘해역이용영향평가제도’를 받아야 합니다.

이를 제외한 항만개발, 공유수면 매립, 준설, 광업법상 규사채취 등 해양에서의 대규모 이용개발

① 전혀 아니다 ② 아니다 ③ 보통이다
④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

- ① 해양환경의 특성을 반영하기 위하여 해역이용영향평가제도로 일원화
- ② 통합환경 보전 측면에서 환경영향평가제도로 일원화
- ③ 해역이용영향평가제도와 환경영향평가제도의 연계성 제고
- ④ 환경영향평가 부서간 협력강화를 위한 정례적인 협의
- ⑤ 국민의 혼란을 방지하기 위하여 제도에 관한 교육홍보강화

내용	순위
제도의 이행강제력 강화	() 순위
스코핑제도 도입을 통한 해역이용영향평가제도의 평가체계 개선	() 순위
작성대행기관의 역량강화	() 순위
해역이용협의제도와 환경영향평가제도의 중복성 개선	() 순위
해역이용영향검토기관의 전문성 강화 및 조직 확대	() 순위
해역이용협의제도에 대한 인식제고 및 홍보강화	() 순위

()

〈긴 시간 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.〉

해역이용협의제도의 문제점 및 개선방안 연구

2013年 12月 29日 印刷

2013年 12月 31日 發行

編輯兼
發行人

김 성 귀

發行處

韓國海洋水產開發院

서울특별시 마포구 매봉산로 45

전 화

02-2105-2700 FAX : 02-2105-2800

등 록

1984년 8월 6일 제313-1984-1호

組版・印刷/ 영진피앤피 02-734-3713 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 02-394-0337